RESEARCH BUREAU 論究

Journal of the Research Bureau of the House of Representatives

第9号　2012.12

特別企画

世界初を実現した「はやぶさ」の力／
川口淳一郎 独立行政法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）教授・「はやぶさ」プロジェクトマネージャー

寄稿論文

東日本大震災の教訓と日本国土の在り方に関する考察／
大西隆 東京大学教授・日本学術会議会長
農業支持の目的議論が農政改革に与える政策インプリケーション／
荘林幹太郎 学習院女子大学教授
急変する情報セキュリティ／
山口英 奈良先端科学技術大学院大学情報科学研究科教授
社会保障・税一体改革は改革の「一里塚」／
小黒一正 一橋大学経済研究所准教授

論　文

非核三原則と米国の核抑止力
数量的推移から見た議員立法の動向に係る一考察
選挙立法の手続的傾向とその課題に関する一考察
農業者戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷と新たな所得補償・経営安定対策の制度設計の展開方向
集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の背景と論点

調　査

国際リニアコライダー（ILC）日本誘致の方向性
企業の知的財産戦略の動向と課題

解　説

郵政民営化法等の改正
原子力規制委員会設置法について
沖縄振興関係2法について
社会保障と税の一体改革関連法案の成立と今後の主な課題

衆議院調査局

巻　頭　言

衆議院調査局長　山　本　直　和

衆議院調査局は、各委員会が所管する国政に関する事項を中心に情報の収集・調査・分析等を通じ、委員会及び議員の立法・調査活動を補佐する機関として、平成 10 年に改組・発足して以来、着実に実績を積み重ねてまいりました。業務・活動の一環である、本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の立法・国政調査活動に資するとともに調査局調査員の一層の調査能力向上等を目的に研鑽結果を外部公表するため、平成 17 年に創刊したものでありますが、今回第９号を発行する運びとなりました。

本号では、まず、特別企画として川口淳一郎独立行政法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）教授・「はやぶさ」プロジェクトマネージャーへのインタビューを、そして、大西隆東京大学教授・日本学術会議会長、荘林幹太郎学習院女子大学教授、山口英奈良先端科学技術大学院大学教授、小黒一正一橋大学准教授といった各界でご活躍中の有識者の皆様から、時宜に適ったテーマで「東日本大震災の教訓と日本国土の在り方に関する考察」「農業支持の目的議論が農政改革に与える政策インプリケーション」「急変する情報セキュリティ」「社会保障・税一体改革は改革の『一里塚』」と題した論文を特別にご寄稿いただき、これを掲載するとともに、各分野における主な政策課題等について各調査室の調査員が執筆した論文を掲載いたしました。

また、本誌とは別に、経済・財政・金融、安全保障等その時々のテーマを扱った「別冊論究」も既に 11 号を重ねてまいりましたので、それらも併せてご利用いただければと存じます。

今後とも、より質の高い多種多様な情報を提供することができるよう、一層の充実を図ってまいりたいと考えております。引き続き忌憚のないご指摘、ご意見を賜りますようお願い申し上げます。

RESEARCH BUREAU 論究
第９号　2012.12

目　　次

巻 頭 言　衆議院調査局長　山本　直和

特別企画

世界初を実現した「はやぶさ」の力
―今こそ将来のポテンシャルを育む宇宙戦略を―
独立行政法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）教授
「はやぶさ」プロジェクトマネージャー　川口淳一郎　…1

寄稿論文

東日本大震災の教訓と日本国土の在り方に関する考察
東京大学教授・日本学術会議会長　大西　隆　…17

農業支持の目的議論が農政改革に与える政策インプリケーション
学習院女子大学教授　荘林幹太郎　…27

急変する情報セキュリティ
奈良先端科学技術大学院大学情報科学研究科教授　山口　英　…52

社会保障・税一体改革は改革の「一里塚」
―急増する公的債務、低金利は持続するのか？―
一橋大学経済研究所准教授　小黒　一正　…62

論　　文

非核三原則と米国の核抑止力
―核搭載艦船の日本寄港が担った役割と今日的課題―　小池　洋子　…75

数量的推移から見た議員立法の動向に係る一考察　吉野　貴浩　…88

選挙立法の手続的傾向とその課題に関する一考察　入戸野弥生　…103

農業者戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷と
新たな所得補償・経営安定対策の制度設計の展開方向　梶原　武　…120

集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の背景と論点
―新制度における消費者団体の役割を中心に―　遠藤　賢一　田家　朋子　…138

調　　査

国際リニアコライダー（ＩＬＣ）日本誘致の方向性
―欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）の現状を踏まえて―　二見　輝　…151

企業の知的財産戦略の動向と課題
―特許を中心にヒアリング調査からの考察―　北村　勇太　…173

解　　説

郵政民営化法等の改正
―金融窓口業務のユニバーサルサービス化―　中村　清　…193

原子力規制委員会設置法について　原田　健成　…209

沖縄振興関係２法について　佐藤　順　荒金麻夕美　…223

社会保障と税の一体改革関連法案の成立と今後の主な課題
大島　悟／寶寺　浩／小久保尚一／相川　雅樹
小室　芳昭／山岸　広史／高橋　剛／辻本　考一　…245

世界初を実現した「はやぶさ」の力
―今こそ将来のポテンシャルを育む宇宙戦略を―

独立行政法人宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）教授
「はやぶさ」プロジェクトマネージャー
川　口　　淳一郎

■特別企画■－－－

１　「はやぶさ」を産んだ原動力、夢

――　本日は、日本の宇宙政策や科学技術政策全般について、宇宙関係の分野で第一人者である川口淳一郎先生のお考えになっているところをお伺いしたいと思います。なるべく忌憚のないところをおっしゃっていただけると、ありがたく存じます。

まず最初に、「はやぶさ」についてですが、世界初の試みをいくつも、たとえばイオンエンジンの長期運用、小惑星サンプルリターンなどを試みられ、人類史上初めて小惑星からのサンプルリターンを成功させたという非常に難易度の高いプロジェクトで、日本の快挙だったと思います。そのようなプロジェクトを産み出す動機、原動力、広い意味での夢などについて、まず、お伺いしたいと思います。

○川口教授　そうですね、宇宙開発そのものがいろいろな目で見られているかもしれませんが、もともと人類の到達範囲を拡大すること、到達点を拡張することが一番の目的である活動なのですね。変な話と思うかもしれませんが、何が役に立つかというよりも、最初はそういう範囲を拡大して、そこから宇宙利用が始まるという考えでおります。この私の考え方は、実は、宇宙基本法の考え方とは方向性が違っていて、宇宙基本法の考え方は応用面にシフトしているようなので、ちょっと危惧しているところもあります。

というのは、最初に人工衛星を打ち上げた人は、何か利用の仕方を考えて打ち上げたのか。世界初の人工衛星スプートニク１号はソ連が打ち上げたものでした。もちろん冷戦の産物です。打ち上げた国がソ連か米国かという面より、何よりも、人工衛星というものが最初に大気圏の外を飛ぶという、そういう物体を打ち上げることの意義が何よりも大きかったはずです。

それから、人工衛星から地球を見ることを考えれば、偵察衛星や地球観測衛星、地球外を見る宇宙望遠鏡というように利用分野は広がってくる。さらに静止衛星軌道の利用分野は広がって、通信衛星、放送衛星、気象衛星という形で利用が進んでいく。

そこから先、月やほかの惑星に行くことを考えると、実はなかなか技術的には難しいので、人類の到達点や到達範囲を拡張しようという精神が簡単に発揮できないという次第になってくる。でも基本的な大きな流れは多分そういう流れです。

ですから、「はやぶさ」がやろうとしていたことは小惑星の物質を持ち帰る、利用面では小惑星からの資源利用、つまり太陽系全体の資源利用も考えられますが、何よりも、まず、広いスケールの科学調査です。

ほかの探査機の例では、火星探査機のキュリオシティが着陸しておりますけれども、その目的は、科学の観点から見れば、現在も一番大きな命題ですが、太陽系でほかに生命体のいる天体はあるのか、あるいは地球の生命体はどこから生まれたのかということに関する科学調査なのですね。

そういう広いスケールで考えていくと、まず先に到達範囲を拡大して、到達する技術を身に付けるということから出発する、これは地上の成熟した産業分野とは随分違う考え方に立たなければならない、この点でちょっと宇宙は特殊だと思うんです。

――　人間の到達を広げるという意味合いは、英語で言えば、explore という感じでしょうか。米国初の人工衛星がエクスプローラー（Explorer）１号ですが、そういう意味合いで名付けられたものでしょうか。

○川口教授　英語の explore の名詞形、エクスプロレーション(exploration)は、「探査」と日本語訳するのですが、もっと広い意味合

いですね。日本語の探査というのは、探って調査する、調べるということで、狭義には探査というのは惑星探査に限定しがちです。でも、エクスプロレーションという意味はもっと広くて、活動がもっと広がっていくこと自体を指しているわけですね。たとえば、米国初の人工衛星はエクスプローラーだったというのもそういう意味です。

explore というのは、日本語の探査よりもっと広い意味の言葉で、どこかのボーダーを越えていくというような意味で語られる言葉だと思います。日本語でなかなかうまく表せない。日本人に欠けている精神というようなもの。日本は島国だから周りにボーダーがあるわけではないので、そういうことを考える必要がなくて、おそらく言い表しにくいのだと思うのです。

だから、そういう意味で、「はやぶさ」で一番心掛けたのは何かといえば、やはり活動範囲を広げる、守備範囲を広げるということです。その先には、きっと別な利用・応用の世界が必ずあると思うのです。その前に一番重要なことは、何と言っても往復の宇宙飛行に「はやぶさ」が最初にチャレンジしたということですね。

―― 地球と小惑星の間の７年にわたる宇宙飛行の間、様々な困難が生じる中、プロジェクトメンバーが知恵を振り絞った対応策をとり、「はやぶさ」は実証機として世界初のいくつもの試みをし、小惑星のサンプルリターンを成功させ、小惑星探査の先鞭をつけました。

今度は、川口先生は、どのようなプロジェクトを構想していらっしゃいますか。

○川口教授　今度といっても、「はやぶさ」の後継機については、私自身はプロジェクトメンバーではないのです。それは主として年齢的な問題で、後継機の「はやぶさ２[1]」が飛んでいる間に定年を迎えてしまうからです。それから、人材育成をするためには世代交代をしてそういう人たちが自分で裁量を持って取り組めるようにしなければいけないという面もあります。

私自身は、「はやぶさ２」には参加していませんが、アドバイザーとして指導はしています。けれども、もっと違うこと、いろいろなことに取り組もうと思っています。プロジェクトとしてやり遂げることは難しいかもしれません。特に、惑星探査は飛んでいる時間が何年間もありますから、プロジェクト期間が長いわけです。やり遂げることはできないかもしれませんけども、立ち上げることはきっとできるだろうと思っていることがあって、そういう新しいことの立ち上げに今は取り組んでいますね。

「はやぶさ」が帰還する際の管制室で　　(C) ＪＡＸＡ

２　将来のポテンシャルを保つ人材育成

―― 今お話いただいた人材育成は、すべての分野において問われることですが、特に宇宙関係についても、根本的なところに位置するような話だと思います。先生はどのようにお考えでしょうか。

○川口教授　人材育成が問題となるのは、どんな分野でもそうですが、とりわけ宇宙開発関係は、地球を周回する人工衛星でも数年と

[1] 2014 年打ち上げ予定

いう単位で進むプロジェクトなので、育成は難しい。

１人の人がどれだけの機会を得て活動に取り組めるか。取り組むことでいろいろな教訓や技術が身に付いていくわけですけれども、その機会がなければその先もないわけです。あるとき突然何もないところから、「さあ、やれ」と言われて、その人が数年で物事を立ち上げてうまく行くかというと、そんなことはあり得ないです。

やはりどの分野でも経験と技術の伝承は非常に重要であって、それなくして、いきなり成功するようなことはあり得ないというわけです。大学出たての人がここから数年間取り組むと、直ちに「はやぶさ」のプロジェクトができますかと言ってもできるわけがない。

だから、私もそういう意味でずっと長い間、いろいろなプロジェクトに参加してトレーニングを受けて来ているのです。そういう機会を次の世代に作ってあげないと人材育成はできないのです。

よく、システムエンジニアリングとか、ドキュメント、つまり書類にきちんと書いたものをちゃんとトレースすればできるということを言われますが、そういうことでは人材育成できないと私は思っています。形式的にはできるかもしれませんが、そういう世界では実際の力は身に付かないというふうに思っています。

現場、つまり、実際のプロジェクトの場を通じて先輩後輩が共同作業に取り組むということで初めて人材育成できるはずだと思います。したがって、最近の言葉で言えばサステイナブル、すなわち、次のプロジェクトがそれなりの頻度で続かないと、技術が廃れてしまう。そこはよく気を付けていかないと、その分野の活動を死なせてしまいます。これはどの分野でも同じです。人文社会的な分野でも、文化財保護もそうです。だから、文化の活動、継承の観点から見てもやはり、最低限やっていかなくてはいけないことだと思っています。

―― そういう観点からしますと、殊に日本の場合には、特に宇宙の分野において、また科学技術全般についてでもいいのですが、人材育成の弱みというものをお感じになることはありますか。

○川口教授　そうですね、経済状態があまりよろしくないので、目先のお金がないからどうするかということで、ついつい制約を受けていろいろな活動を気にせざるを得ない。つまり、縮小せざるを得ない。いろいろやむを得ない面は多々あるとは思います。ただ、将来に投資していくことを怠ると、ここ数年間は切り抜けられるかもしれませんが、その次に待っているのは膨大な空白期間と人材の欠落で、その時になって、「さあ、気合だ」と言ったってできるわけがない。となると、特にどういうものを残していくかと判断することも、人材育成の方法の一部であるわけです。具体的に何かと言うのは、難しいかもしれませんが、個人的にはいろいろなアイデアはもちろんあるのです。役に立つか立たないかという言い方に迎合するわけではないですけれど、将来へのいろいろなポテンシャルも秘めた形を保ちながら、そういう将来への投資というのを続ける方法はあるのだろうと思っています。その方向でやっぱり努力していかなければならないのではないかと思いますね。

３　戦略性とは何か－外向きの発想が必要

―― ポテンシャルを秘めた形でというのをもう少し具体的に差し支えのないところで伺えたらと思います。

○川口教授　宇宙の分野で具体的にというと何か特定の分野を言ってしまうかもしれませんが(笑)。そうですね、宇宙利用などと言うときの「利用」や「応用」というのは内向きの考え方なのですね。既存技術の領域の中で、内を向いて、どこか手掛けられていない隙間があって、そこで何かを育成しよう、そういう「点」の育成をつなげていって、将来、何かつながることを考えよう、役に立つことを考えようというのは、戦略性がないと思います。

戦略性というのは、もっと外向きに新しい活動を始めることです。技術で世界戦略を展開できるような活動はいろいろあるはずです。まあ、具体的な例を挙げるのはともかく、そういうことに取り組んでいくべきです。

大事なことは、技術開発の芽を失わないということ、つまり、新しい技術で戦略性のある活動をすることです。既存技術の領域の外に目を向けて、そういう方向に持っていくと、技術は維持できて、ポテンシャルも残していけるでしょうから、そういうソリューション（解決策）もあるのではないかと思っています。まあ、具体的にはちょっと一口では語れませんが。

４　現在の宇宙政策の検討状況とその問題点

――　ところで、制度的な面をみますと、平成 24 年の通常国会で内閣府設置法等の改正があり、平成 20 年に制定された宇宙基本法の基本理念と整合性がとれるようにＪＡＸＡ法が改正されたという点で、日本の宇宙開発の制度も若干整備されてきたように思います。今回の改正で内閣府に新設された宇宙政策委員会の活動状況は、戦略性などの観点からみていかがでしょうか。

○川口教授　現在進行形のことをあまり言っていいかどうか分かりませんが、私にはもう１つの名刺があって、宇宙基本法に基づき、内閣官房に設置された宇宙開発戦略本部[2]があり、その事務局長に今年任命されたわけです。ある意味では不満がある(笑)。内閣官房にはサポートする体制がないので、実際には私は活動ができないのです。内閣府がやってくれているのではないかと言われますが、はっきり言うと内閣府の活動にほとんど参加できていないという妙な状況になっているわけです。

たとえば、内閣府の宇宙政策委員会についても、私はそのメンバーでもないのですが、いろいろねじ込んで出席はしています。

宇宙政策委員長の裁量で公開等を決められるとはいえ、密室ですし、何をするにも非公開で、それには違和感があります。

それに、以前、文部科学省所管の宇宙開発委員会[3]では、委員が常勤で公開が原則でしたが、内閣府の宇宙政策委員会では、非常勤の人が非公開で議論している。これでは、透明性があるとはとても言えないだろうと思います。議論というものは、間違っていることも正しいこともいろいろあって構わないのですが、透明性が大事ですよね。

透明性を保つと様々な横槍があるのではないかと思われるかもしれませんが、横槍も大いに結構だということを示すことは、最初は大変かもしれませんが、それは大切なことだと思っているので、それがないのが残念だと思っています。

それから、内閣官房に宇宙開発戦略本部があり、内閣府に宇宙戦略室があるという現状で、両方とも戦略だ、戦略だと言っていますが、では、何が戦略なのかと。

---

[2] 本部長は内閣総理大臣

[3] 今回の法改正で廃止

戦略といっても、今、見ている方向は内向きだと思います。内向きの方向で、重点的に、つまり、メリハリを付けていこうとするのは、総花的ではないという意味ではいいのかもしれませんが、内側、つまり、既存技術の分野を見続けて、重点的、メリハリを付けてというふうに絞っていったら、この先はないと思いますね。

先ほど言ったように、宇宙基本法の考え方とは違うと言われる方もいらっしゃるかもしれませんが、新しい技術という将来のポテンシャルを維持しつつ、戦略性を発揮することが求められているのではないかと思うのです。現在あるのは既存技術ですね、これで「利用」の方向に向いていくと、既存技術の活用というのは新しい技術開発をどんどん切り捨てていく道でもある。

「確実な実施」といって既存技術、つまり枯れた技術を利用するとなると、新しい技術は使うな、作るなということになってしまいます。先ほど言ったように20年後あたりに膨大な空白期間が訪れる原因ですよね。

米国のＮＡＳＡでは、ゴールディン長官[4]の頃、一時期「ファスター・ベター・チーパー」という掛け声がありました。よりクイックに、より良く、そしてより安くと、こういうキャッチフレーズだったのですが、要するに、「オフ・ザ・シェルフ・テクノロジー」という、そこにあるものを利用しよう、だから、もっとローコストでいいものをやろうよ、という考えです。当時、米国の宇宙開発は、巨大宇宙船を造る方向にどんどん向いていたわけで、ある面ではいい考え方ではあったのですが、これは数年のうちに撤回されました。なぜ撤回されたかというと、新しい技術開発をしなくなったからなのですよ。

まさに、日本が今やろうとしていることは「ファスター・ベター・チーパー」に近いのではないか、そうなってはいけないと思うのです。もうちょっと頭を使って技術ポテンシャルをちゃんと育みつつ、戦略性をもって、外側、つまり、新しいものを目指すということなのです。今の内閣府宇宙戦略室あるいは宇宙政策委員会の考え方だと、戦略というのは内側の既存技術だと思っていて、内側に向いた検討をしている。それでは駄目ではないかと思っています。

小惑星探査機「はやぶさ」　(C) ＪＡＸＡ

―― 現在の宇宙政策委員会の非公開で非常勤の委員という体制と、他方、毎回の会合で配付される膨大な資料をみていますと、どのように議論がなされているのでしょうか。実際にはどういうメンバーが戦略の方向性を実質的に決めているのでしょうか。しかるべきメンバーが徹底した議論するというプロセスを経ないとなると、後世から見て賢明な方向に行くのだろうかという疑問があるのですが。

○川口教授　いろいろな関連の部門委員会というのを開くことになっています。ですから、宇宙政策委員会の構成委員７人で決めるというわけではないかもしれませんが十分ではありません。

現在のスケジュールでいうと、12月までというタイムスケールで宇宙政策委員会として平成 25 年度からの５年間を対象とした新た

[4] 1992.4.1～2001.11.7 在職

な宇宙基本計画のドラフトを作成しようと言っています。これは無茶な話で、そもそもＪＡＸＡの中期計画は宇宙基本計画に合わせて作らなければいけないと法律に書いてあるから、ＪＡＸＡの中期計画がちょうど来年度から変わるので、その中期計画も急がなければいけないという論理になっているのです。

しかしこれから５年間にやることの方向性を決めようというときに、少なくともそういう部門委員会がきちんと機能して、何かの結論を得るには期間があまりにも短いというか、時間がない。

そうすると、やはり宇宙政策委員会で委員が数回、非常勤で集まって、その場でいろいろものが決まっていくということになると事実上、議論などはできないに近いわけです。あまり批判すると問題があるのかもしれませんが。

内閣府宇宙戦略室に普段いないので、こういうことを言うと、ますます距離は遠くなるかもしれませんが、そこをきちんと言っていかなくてはいけないと思いますね。残り半年でそういうふうに宇宙政策委員会の検討をまとめることについて、私には直接発言権はない。一線を画したところにいるので、どのようにして、私の考え方を入れていくのか、発信していくのかいろいろ悩んでいます。悩んでいるうちに８月も過ぎ、これで 12 月にドラフトができるというのは、実質的な議論は何もできないということになるでしょうね。

急ぐところは多々あるのでしょうけれど、宇宙政策委員会の議論にシンクロさせて、ＪＡＸＡの中期計画を１年遅らせたっていいじゃないかという考えもあるはずです。シンクロさせるなら、きちんと検討できる体制を作って議論したらどうかというのが率直な気持ですね。

一番のポイントは、皆さんが真剣にお考えになって、少し頭を使って、技術開発のポテンシャルを伸ばしつつ、世界に対して外向きの戦略性のある宇宙開発活動をするべきだというふうに思います。そういうことをするには、現在あることだけを見据えていたのでは決してできないのですね。その点についてきちんと何か方針が出せればと思っています。何を言えるかどうかは分からないのですが。

―― 今後の日本を考えたら、川口先生のような第一人者の先生方を一定期間缶詰にしてでも、徹底的に議論していただいたら、次はこれだという宇宙戦略が出てくるのでしょうか。

○川口教授　タイムリミットがあまりにも短いというのを何とかしなければいけないのではないかと思います。ただ、宇宙政策委員会の方針とは違う方針を言わなければならないことになるので苦しいですが。

もう１つは、今、質問にあったような検討小委員会や、タスクフォースなどで、大学もＪＡＸＡも官庁も関係者を全部入れて、せめて検討方式を考えないといけないと思います。簡単なことではないですが、米国では、日本よりもはるかにたくさんの人数で宇宙政策を一生懸命考えているのですから。

現在やろうとしていることは、はっきり言えば、全部既存のものですね。準天頂衛星システムのことを特に言うわけではないですが、準天頂に使っている軌道は、実は新しいものではない。米国に行ってレンタカーを借りると、すべてシリウスという衛星ラジオが搭載されていますね。その軌道は要するに準天頂の軌道で、米国ではずっと前から実用化されています。でも、米国が見ているのはグローバルだから、それを使って、たとえば、航法衛星サービスをしようという考えはない。国

内で機能するようなものを作るのではなく、やはりグローバルな体制というのを考えるわけで、それは米国にとっては世界戦略なので当然なのです。

これに対し、日本では、航法衛星サービスを考えているけれども、別に新しいことではない。そういうリージョナルなサービスを提供することで世界戦略は開けるかというと、答えはノーだと思うのですね。日本の経済が実力で、単独で、ある世界の一極を占めているうちは、たぶん、それでいいと思うのですが、そんな時代ではないのに、そういうことをしていていいのかと思います。危惧するところです。

―― 小惑星探査機「はやぶさ」の帰還直後は後継機の研究開発が推進されるのではないかと思われましたが、これまでの経緯からすると、後継機の「はやぶさ２」のような次世代の実証機に予算を付けるよりも、準天頂衛星など実利的な衛星への予算配分が優先されているようにも見受けられます。このような点について、両者の比較の観点から、どのようにお考えでしょうか。

○川口教授　リージョナルなサービスだけを考えている測位衛星システムの構築は、先ほど言ったように公共投資でしかない。広い意味での科学技術でも惑星探査でも、投資して日本の宇宙開発技術を維持していくという面では同じ公共投資で、その観点から両者を比較するなら変わりはないはずです。「はやぶさ２」が役に立たなくて、準天頂衛星が役に立つと言っている論理はおかしいわけです。

また、投資に対するゲインを持たせるならば、戦略性がなければ駄目です。既存の技術ではなくて、日本が積極的に取り組めるグローバルな、新たなものに投資すべきです。

もう１つ、こう言うと問題があるかもしれませんが、次世代を育成するという意味もあって、科学的探査は継続性を持って取り組むべきだと、私は思っています。

また、先ほど言ったように、公共投資にとどまらずに、産業経済に貢献するような投資をしなくてはいけないという観点があります。それを進めていくためには、あらゆる技術を持って新しい技術を開発する方向性を考えなくてはいけない。でも、その議論がされていないと言っているわけです。

５　イノベーションを産み出すためには

○川口教授　既存のことだけを見ていて、決してイノベーションが生まれてくるわけではない。イノベーションは、俗に 1,000 に３つ当たる確率しかないと言われるくらい難しいものです。だから、イノベーションを見つけようというのは、たぶん、政府にとっては危険過ぎると思うのかもしれませんね。日本でもどこの国でもそうですが、研究開発が具体的なイノベーションに結びつく確率はとんでもなく低いものです。でも投資なくしてイノベーションもない。

ただ、巨大な、大きなジャンプのイノベーションでなくても、せめて将来に新しいものを残すようなものでないと。今のまま行くと、米国かどこかの国がやっているようなリージョナルなサービスを考えて、それで展望が開けるのかなと懸念しています。

安全保障面でいうと、もちろん準天頂衛星については、おそらく、切望する声も多いと思うのですが、日本では、安全保障の領域では、リージョナルな防衛というのが基本なので、世界戦略というのはなかなか言えないですね。日本の安全保障政策とグローバルな展開とは結びつかないのではないかと思われます。

―― そうすると、日本が運用していないＧＰＳ衛星などで、米国に頼っている部分を共同運用するという方向性はないのでしょうか。

○川口教授　１つはそういうやり方ですが、それは、ただ、米国の技術の一端を担うというようなやり方で、本当の内向きで単に下請けでしかない。もっと違うやり方がいろいろあるだろうと思います。ＧＰＳに対して準天頂衛星も補完的な意味を持っているということもありますが、補完的な意味を持たせながら、もっと戦略性のある考え方もあるわけですよね。具体的に何かというと話が難しいことになりますが。

いろいろな軌道の計画の作り方もそうですよね。先ほど言った、アメリカのシリウスのような軌道をそのまま使うのかどうかというのももちろんそうです。

また、測位衛星というのは広い意味で放送です。その理由は、測位衛星は通信用ではなく、地上のユーザーが電波を打ち上げて、通信するわけではなくて、完全に上から降ってくるという意味の放送です。どんな所にいてもどんな姿勢であっても電波を受けられるような伝送速度の遅い通信、放送で、データを送ってくる早さがすごく遅い放送ということです。そういうものは、工夫のしようがいくらでもあって、どんな軌道からでもどんな衛星からでもそういう信号を出せるわけですから、それでは放送と兼ねたらどうなのかと。

今は杓子定規に気象衛星も全て静止衛星だと思っているかもしれないけれど、技術をうまく活用していくと今までは静止衛星でしかできないようなことが、もっと多様なやり方で展開できるのです。そのいろいろな利用の仕方が世界戦略につながっていくというやり方で、ビジネスを起こすことができる１つの例ですね。

６　惑星探査とは一国のソフトパワー

○川口教授　他方、惑星探査というとなかなかお金に結びつかないという話がおそらく出てきますが、ちがった見方も必要です。これはちょっときな臭い話かもしれませんけれど、半分は、国そのもののソフトパワーという話になるのかもしれません。

たとえば、ＮＡＳＡの火星探査機のキュリオシティが着陸をしましたが、火星にパラシュートで降りていくキュリオシティをＭＲＯ（Mars Reconnaissance Orbiter）という火星を回るＮＡＳＡの人工衛星が撮影して送ってきました。あの写真１枚で安全保障面のポテンシャルが分かるというのは、すごいですよね。言葉は何もいらないのですよ。日本が、地球を周回する人工衛星からパラシュートで降りていくものを撮影できますか、という質問に対して、たぶん日本ではイエスという人は誰もいない。世界中で言えるのは米国ぐらいでしょう。その写真は、火星という２億キロ彼方のところで撮られたわけなのです。この国にはこのような技術がある、そういう技術力のポテンシャルを示せる意味が重要です。

安全保障というのは、そういう技術力のポテンシャルが、言葉にしなくても画像１枚でにじみ出てくるもので十分だ、そういうものの持つ力というのは重要だと思うのです。自分のことを言うわけではありませんが、「はやぶさ」もよたよた帰ってきたのですけれども、「はやぶさ」が示している、ある意味では技術安全保障的な、ソフトウェア、ソフトパワーの持つ意義というのは十分にあると思っています。

「はやぶさ」が撮影した小惑星イトカワ　　(C) ＪＡＸＡ

7　将来の小惑星の利用も視野に

○川口教授　さらに、小惑星に行って何をするのかというと、先ほど言ったように資源利用の話があります。これはピンと来ないかもしれませんが、極端に言えば、レアメタルが濃縮されたような金属の固まりの小惑星があります。

「はやぶさ」が着陸した小惑星イトカワのように石ころからなる天体ももちろんあるし、地球よりずっと小さくても、重力によって外側は軽い石で内側に比重の重い金属の塊として形成されてきたものもあって、それが何かと衝突すると、真ん中の金属の部分がバラバラに飛んで行くのです。そういう天体で金属の固まりを持ってくると、品位からみて中に入っているレアメタルや金属元素の含有量がとんでもなく高く、ある意味で宇宙の鉱山と同じと言えます。

すぐにというわけではないですし、採算が合うようなものはなかなか難しいかもしれません。しかし、「鶏が先か卵が先か」というように、地上での新たなレアメタルを求める需要が先なのか、それとも探査をしてそこに新たに見つかる元素があってそこから利用を考えるのか、という順番ではあるのですけれど、長い目で見ると人類はそういう方向に向かっていくと思います。それは決して数十年の長さではなくて百年、二百年の長さかもしれませんが、いずれそういうことが展開されていくのですね。

8　将来の宇宙利用の方向性－「深宇宙港」など

――　先生が本をお書きになっていたラグランジュ点[5]に深宇宙港を造るというのは、そのような展望で書かれたものですか。

○川口教授　深宇宙港はそのための１つの方策です。ラグランジュ点に深宇宙港を造るというのも、私自身は必然だと思っています。

今の宇宙ステーションというのはなぜ、地上400kmのあの軌道にあるのかということは、誰も説明がつかない、つまり必然性がないのです。要するに大気の外を回っている軌道、もっと言えば、ロシアが打ち上げることができた軌道だというだけです。

でも、深宇宙港について私が言っているのは、必然性のある議論だと考えています。それは、地球の引力圏から出られるエンジンと惑星間を往復できるエンジンは、全く別のものなので、途中で乗り継ぐ必要がある。その中継地点が深宇宙港になるわけです。

小惑星探査機「はやぶさ」　(C) ＪＡＸＡ

「はやぶさ」は、イオンエンジンという、ものすごくちっぽけなパワーだけれど、非常に燃費のよいエンジンで帰って来ました。いったん地球の引力圏を出ると、燃費のよいエンジンが必要です。地上から離陸できるエンジンでは駄目なのです。燃費と力は両立しない。そうすると、地上から打ち上げたものや、国際宇宙ステーションから飛んでいったものがそのまま惑星を往復して帰って来られるはずがない。途中で宇宙船に乗り換えなければ

[5] 地球に最も近い地球引力圏外の安定点

ならないので、乗り換えるところをどこに造るか、それはラグランジュ点に造る。

ラグランジュ点というのは、地球の引力圏外で地球の引力圏に一番近い、位置が変わらない点です。そこに港があり編隊が飛行しているイメージです。そこから乗り換えて出航して戻ってくる、また、乗り換えて地上に戻ってくる、というのが、百年、二百年というスケールで言えば、ある意味、必然だと思うのですね。

持ってきた資源を、まずはラグランジュ点の深宇宙港に置かれて、そこで分別、精錬ということが行われるでしょう。やはり、資源利用というのは、長い目で見ればそういう対象であると言えると思います。

９　将来の宇宙活動で日本が主導権を持つためには

○川口教授　米国では、近年、プラネタリー・リソーシズ（Planetary Resources, Inc.）という小惑星鉱業を目的とする会社が起業されています。以前にも世界初の商業用惑星探査機を打ち上げることを目的としたスペースデブ（SpaceDev, Inc.）という米国のベンチャー企業がありました。

どちらの会社も小惑星をビジネスにしようという、日本では考えられないことを考えている。そんなとんでもないことを言って何になるのかという議論があるかもしれませんが、全く新しい領域に起業する精神が日本には欠けている。また、日本は島国で明確なボーダーがないところに位置するので、このような動きをとらえる敏感さがないのです。

米国を始め、このように資源利用などの権利を主張する動きがあるのだから、その権利の主張に後れをとらないようにすることも安全保障上重要なファクターだと思いますね。

すぐにではないですが、将来、宇宙活動において、日本がテリトリーを持とうというつもりはなくても、日本が、技術面でも産業経済面でも主導的にきちんと意見を述べられるよう、バックグラウンドとしての宇宙活動の実績と技術力は持たなくてはいけない。

安全保障的な意味から言うと、火星探査機「のぞみ」に日本は失敗しています。かつて、世界で３番目に火星探査を成功させようとした日本ですが、中国もインドも間違いなく火星探査機を打ち上げようとするでしょう。その後、日本は、金星探査機の「あかつき」も失敗して、復活を考えているところです。

つまり、世界の３番手を意識していた日本が、今やアジアの３番手もどうかという状態になってきているのです。国民がこの国はアジアで３番目の国に下がってしまったのかと思うことで、新しい産業活性化の意欲が湧いてくるのか、そういうふうにも思いますね。

安全保障の側面をおいておくとしても、国民が自分の国の科学技術が一流だと思えないくらいの国だったら、国民に元気が湧いてくるはずがない。そういう意味で、惑星探査の持つ意義というのは、国の存在感の主張であって、国際的地位の発信という面も大きいですね。

米国は、明確にそういうことを考えていますから、日本もそのような観点をよく考えてみるべきであると思います。

10　宇宙関連技術のスピンオフ

○川口教授　もちろん、惑星探査については、技術面でいうと、民生技術へ転用（スピンオフ）した重要技術がたくさんあります。

総務省が管轄する地上デジタル放送には、何が原動力で実現できているかというと、デジタル化はもちろんですが、「誤り訂正符号化技術」というのが使われています。雷や大雨により送られてくるデータは化けるわけです

が、化けたところを自動的に検出して修復する、という技術が使われている。これは、宇宙用の技術として開発されたものではないのですが、実用化したのはボイジャーという米国の惑星探査機でした。惑星探査というのは、非常に微弱な電波を使うので、途中の太陽プラズマの影響でどんどん波形が崩れます。通信を確実にするためには、「誤り訂正符号化技術」は不可欠で、「はやぶさ」も含め惑星探査機は全てこの技術を使っているのです。

この技術が高速で可能となったので、地上デジタル放送が現在利用されている。これは１つの単純な例です。

「はやぶさ」で使われているイオンエンジンもそうで、全く同じ作り方ではありませんが、携帯電話やプラズマディスプレイに使われている透明電極の成膜技術もスピンオフの例です。その技術は、透明電極という薄い膜を作るもので、作り方はいろいろありますが、１つの作り方は、マグネットロン・スパッタという方法で、イオンエンジンのメカニズムと共通の技術を使っています。

イオンエンジンの原理　　(C) ＪＡＸＡ

これらの技術が高性能化、長寿命化していくと、スピンオフして産業用に利用されていくわけですね。スピンオフについては、投資に見合っているのか、それだけの見返りがあるのか、という議論ももちろんあります。しかし、国が国としての意思を発信していく、権利の主張に後れをとらないという事も担保しながら、技術開発をしてそれを産業に結び付けていくというためには、スピンオフを図るということは、国として重要なことです。

米国は一貫してそういう政策で、米国のメジャーな産業である航空宇宙、防衛技術で優位に立ち、産業界を牽引していく。

日本はそうではない。日本はお金がないからどうするか。既存技術を見て、その隙間、まだ利用されていない部分を探して、開発してペイするものがないかを見ていく。

そういう構図は、いわば公共投資以上の何ものでもない。公共投資という観点から見たら、地球観測衛星を今までも打ち上げてきているのも、公共投資と実は同じ効果です。リージョナルなものだし、ユーザーは日本の近隣諸国でどのくらい存在するのかということを考えると、現在の戦略により国内産業すなわち国内衛星メーカーの売り上げが少しは上がるかもしれませんが、言ってみれば、公共投資そのものですね。

11　新しい研究開発の発想・方向性と安全保障の観点

――　米国ですと、ＮＡＳＡの予算と同じくらい国防総省が宇宙関連の予算を費やしています。日本では、宇宙基本法と整合性をとるため、旧ＪＡＸＡ法の「平和の目的に限り」と規定されていた機構の目的を「宇宙基本法第２条の宇宙の平和的利用に関する基本理念にのっとり」と改正したばかりですが、今後、安全保障関連の研究も手掛けるということについては、どのようにお考えでしょうか。

○川口教授　私はその点に関しては、短絡的に防衛産業を宇宙の分野に一挙に入れようと考えているわけではないのです。一番具体的

に、新たな高速輸送機の開発の例を挙げましょう。たとえば、ＪＡＸＡが新たな高速輸送機を開発しようとした場合、私は今飛んでいる飛行機とは全く違うものになると思います。私は、今、飛んでいる飛行機に投資するのはどうかと思います。あるフィールドでは、開発の余地のある隙間を探していけるかもしれませんが、20年後、30年後を見るとどうなるのか。もっと全く違う航空輸送機が出てくるのではないか。

20世紀の百年間、その初頭にライト兄弟が飛行してから、この百年間の航空産業が世界を塗り替えた、その革新性にはすごいものがありますね。今後どうなるかというと、宇宙機、宇宙船だけではなくて、もっと高速の輸送手段で極超音速輸送機というようなものが開発される時代がきっと来るだろうと思います。

今は、ロケットで宇宙に行くと思っていますが、そうではなくて、飛行機のようなもので離陸して、その上段のステージがロケットになっている輸送機が飛んでいくような時代に変わっていくと思います。

飛行機の時代は変わる。そういうことを研究するのが「宇宙航空研究開発機構（ＪＡＸＡ）」、まさに名前のとおりです。でも、なかなか実現の方向に進んでいかない。なぜ難しいのか。

ＪＡＸＡは実験用の飛行機を持っているかというと、ビジネスジェット機が１機だけ。それで次世代の研究開発ができますか。

こういう議論があります。ロシアの超音速爆撃機を使って実験ができないかということは模索している。これは実験で、別に防衛産業ではなく、民間技術を作ろうとしてやっています。でも、こういう実験を自衛隊の機器を使ってやると言うのはタブーになっている。やっていけないという猛烈な批判があるので、たぶんできないですね。その代わり、変な話ですけども、ロシアの超音速爆撃機を使って実験しましょう、というのはＯＫです。こういう矛盾がある。

これは、よく考えれば分かります。たとえば、実験機がいきなり羽田から飛び立とうとしたら、危険だと反対されます。自衛隊の実験機が飛行場から飛び立つこともおそらく現実的ではない。だから、ロシアに行って実験しよう、となるわけです。そのくらいの発想の転換はあってもいいと思います。

行政の効率化というのであれば、様々な面でいろいろな研究開発の機会を増やしていくことを考えていくと、無駄な投資をしなくてよくなるかもしれないわけですから、こういう方向性で少しは考えていったらどうかと思います。

―― 安全保障の分野ですと、高い放射線量・高度、高温、低温など極端な状況下での運用が想定されますので、宇宙と安全保障は、極限的な条件下に置かれるという点で共通するので、おのずから重なってくる領域があるのではないでしょうか。

○川口教授　否が応でも重なってきます。日本はそういう意味では、完全にセパレートしているが、諸外国はセパレートさせずに宇宙開発を表裏一体として行っていますね。

日本が置かれている立場を国際的に考えると、防衛の専門家でないのでわからないですが、防衛との識別というのは、いろいろなところで取り上げられて議論していかなくてはならないことです。じっくり議論していけばいいと思う。少なくとも、もっと具体的でシンプルでわかりやすい、行政の効率化があると思うので、きちんと検討していったらいいのではないでしょうか。

12　国際協力について

――　国際協力プロジェクトに関して、今年の例では、欧州宇宙機関（ＥＳＡ）は、計画中の火星探査衛星エクソマーズ（ExoMars）について、協力関係にある米国ＮＡＳＡが計画どおりに実施できなくなったので、ロシアに参加を求めたと聞いています。外国の宇宙機関との協力関係の在り方、注意点などについて、どのような御意見をお持ちでしょうか。

○川口教授　まず、国際協力については、「鶏が先か卵が先か」とよく言われるように、どちらが先なのか。国際協力があるからプロジェクトを立ち上げるのか、プロジェクトを立ち上げてから国際協力を考えるのかといったら、私は後者です。自分達であるプロジェクトがきちんとできるということが前提で国際協力をスタートさせようということになります。

欧州のエクソマーズの件は、無計画な面が多々あって、あの予算規模もそうだし、探査機スペースクラフト（宇宙船）の予算の膨れ上がり方も３倍から４倍である。日本では１つの計画が１割から２割予算オーバーすると打ち上げられない、あるいは中止するという判断を迫られるわけですが、欧州はそうではない。欧州では、参加国のいろいろな主張を入れながらやっていくため、どうしてもそうなるので、予算が３倍、４倍というのは当たり前の世界で、期間も３倍、４倍になってもおかしくない。だから、水星磁気圏探査機（ＭＭＯ）を日欧で打ち上げる、ベピコロンボ（BepiColombo）計画も打ち上げが遅れています。

エクソマーズに関しては、ヨーロッパがＮＡＳＡと火星探査共同イニシアティブのアグリーメントを締結したのが数年前です。その理由は費用が捻出できないからということです。今回、ロシアが引き受けたというのは、広い意味でみれば、アメリカへの対抗措置ですね。

ですから、国際協力については、まず、自国できちんとした体制を作れるということが前提で、相手に依存しなければできないような国際協力というのは、なかなか難しいものです。自分達でできるけれども、補完的に国際協力をするのならＯＫですが、相手の存在を仮定して進むということは、振り回される道をとることになる。もう１つは、きちんとしたプロジェクトの進め方、この辺は日本についてはあまり問題がないと思います。もちろん、１割２割予算が増えるということはあるかもしれませんが、破綻する道を歩むというのは、おそらく日本では考えにくい。国際協力プロジェクトを経験して思うことは、一番しっかり仕事をするのは日本だということです。

13　日本の復活に宇宙開発の持つ意味

――　先生がおっしゃっていた人類の活動範囲を広げるというのが重要だというのは非常に分かります。

それから、日本が安全保障について先を向いた議論というのができない、あるいは十分やっていないということがあるかもしれません。

今後とも、多様な視点から、川口先生には、どんどん御発言していただきたいと思います。

現在、宇宙政策委員会の議論が非公開になっているとしても、おかしいところがあれば、発信し続けることが重要じゃないかと思いますが。

○川口教授　どういうチャンネルで言うか。ただ短いサイクルでは難しいことです。というのは、非公開ということは、目にするのは回覧される議事録になってしまうわけで、事実修正はあり得るにせよ、それ以上のことは

なかなかできない。参加していない人が議事録に対して何か言っても、意見は反映されないという面があります。

また、重要な点としては、内閣あるいは総理が検討期間を12月まで、それまでにドラフトを作成すると決めれば、それを変更することは、なかなか難しいのかもしれません。

時間が許されるのであれば、こういう宇宙関係の議論をきちんとオープンでするような場というものもちゃんと設けられて、本当に分かった人が集中して検討するようなグループが組織されてしかるべきだと思います。私が関与して組織をつくるのは難しいかもしれませんけれども、頼み込んででもやった方がいいかなと思いましたね。

―― 最後に、平成25年度予算の編成では、国の財政状況が厳しい中、宇宙関係もかなり厳しいのではないかと思われますが、川口先生は今後の宇宙関係の予算配分についてはいかがお考えでしょうか。

「平成25年度予算の概算要求組替え基準について[6]」では、「日本再生戦略[7]」を踏まえ、我が国経済の再生・成長に向けた大胆な予算の組替えにより、成長と財政健全化の両立を図るとあります。その「日本再生戦略」は、東日本大震災を受けて、グリーン、ライフ、農林漁業などの新たな成長を目指す重点分野に、中小企業の活力を最大限利用しつつ、限られた政策財源を優先的に配分するという方向性で、どうも宇宙分野の研究開発と親和的とは言えないのではないでしょうか。

○川口教授　宇宙関係にちゃんと予算を付けて欲しいという一言しか答えはないわけですけれども、先ほどから言っているように宇宙関係が今の経済の建て直しに対して無力なのかと問われたら、そうではないということを言いたいわけです。内向きの視点でも少なくとも公共投資にはなる。でも、こういう説明にはあまり迫力がない。

日本を復興させるという視点からすれば、「夢だけでメシは食えないだろう」という指摘がありますが、これに対しては、私は「夢も見られなきゃメシも食えないだろう」というふうに言わせていただいているのです。

―― 立法府に対する御要望がありましたら、是非お伺いしておきたいと思います。

○川口教授　いろいろな議員の先生方をお尋ねして、今のような話をして、考え方を是非少し変えていただけないかなと思っていて、そういう面で努力しようと思っています。

イトカワのサンプルが入ったカプセル　(C) ＪＡＸＡ

―― 以前と比較して、国民の科学技術に対する関心、日本における科学技術の占める位置について、何か変化はお感じになりますか。

○川口教授　「以前」と一口でいっても、高度成長期の頃をいうのなら、科学技術に対する関心は高いし、進歩の勢いもあるわけですね。製造業の成長が著しければ、当然、たとえば、父親や家族が製造業、産業技術開発に携わっている人が多くなり、子供たちもそういうところに目が向き、そういう学生が多く

6　平成24年8月17日閣議決定
7　平成24年7月31日閣議決定

なるから大学も研究室活動が栄えるということになります。そういう傾向が見られなくなるのはある意味当然でして、あのバブルの崩壊から 20 年の空白というのは必然だと私は思っています。

必然だと思うのは、高度成長期は、生産性、品質はもちろん向上していきますが、そのほかに労働コストが上昇していきますね。結果として、競争力が失われていく。生活水準が上がり、ほかの国が競争力を高め、追い付いてくると、高度成長期のやり方は破綻する。

しかし、その時に破綻しない方法というのは、実は全く新しいものを作り出していく力だと思うのですよ。非常に卑近な例で言えば、新しい製品を作ること。特に製品のベースとなっているような新しいものの考え方も然り、新しい科学的な成果を産み出すことも然り、そういうものを産み出せていければ、それが国全体を引っ張っていけると思うのです。そういう面がないと、近隣諸国と同じことになってしまうだけです。今の近隣諸国が日本の何十年か前を歩んでいるわけですから。

日本は、同じことを繰り返していては復活はない。違うものに変わっていかなくては駄目なのですね。それが、先ほど言った内に向く、既存の方向を見るのではなくて、外を向く、新しいことに挑戦するという方向に行かないと、日本は復活できないですね。

要するに、外に、宇宙に向いて欲しい。そこに向かっていかなくてはならないということです。

―― 本日は貴重なご意見をいただき、どうもありがとうございました。

※ 脚注及び（ ）内は調査局付記

東日本大震災の教訓と日本国土の在り方に関する考察

東京大学教授・日本学術会議会長
大　西　　隆

《構　成》

Ⅰ　天変地異と災害―防災から減災へ
Ⅱ　東日本大震災からの復興の現状と課題
Ⅲ　レジリエントな（復元力ある）国土
Ⅳ　国土のトレンドと課題

Ⅰ　天変地異と災害―防災から減災へ

大きな災害となった東日本大震災から１年半後の 2012 年８月には、西日本太平洋岸でも南海トラフ巨大地震津波が起これば、最悪の場合、地震と津波で 32 万人の犠牲者が出るという被害想定が公表された[1]。東京でも、直下型地震で大きな被害が心配されている[2]。日本が自然災害の危険に満ちた国であることを強烈に印象付けるこうした災害や被害想定に接すると、改めて、災害時の被害をできるだけ軽減するような国土の在り方とはどのようなものかと想わざるを得ない。素朴に考えれば、災害時に被害の出そうな場所に人がいなければ、自然現象としては大きな災害であっても、人的被害は出さずに済む。しかし、その場合にも、物的被害は免れない。人的被害ばかりではなく物的被害をも防ぐには、災害の起こる場所に人工物を置かないことが必要になる。人工物は簡単には移動できないので、物的被害の削減には、防災用の人工物は別として、あらかじめ危険な場所を避けて人工物を構築したり、現在あるものを移動したりしなければならない。

災害の起こる場所に人や物を置かないという発想は、しばしばハザード＝natural hazard と災害＝disaster を概念上区別しつつ対策を練る考え方として捉えられてきた。ハザードは被害の危険をはらんだ異常な自然現象で、それが人や人工物が存在するところを襲えば被害が生じる。しかし、人や人工物が存在しなければ被害は生じない。その意味で、ハザードマップ（異常な自然現象が起こりそうな地域とその程度を地図上に示したもの）を作成して、被害が出そうな危険な場所には、住んだり、人工物を構築したりしないようにするというのは最も基本的な対策である。

natural　hazard に対応する適当な日本語と言えば天変地異である。しかし、この語は災害という語と区別されて使われるというわけではない。むしろ、日本のように、地形がが険しく人口稠密な国では、大型の異常な自然現象を指す天変地異が起これば大概の場合は被害を免れないから、天変地異と災害とは同義に近い語として理解されてきたように思う。そこで、改めて、天変地異が頻度高く起こっても甚大な災害に至らない国土づくりを目指そうというのが、本稿のテーマとなる。

天変地異が起こっても被害を出さないことは日本では難しいと述べたが、これに関連して、防災から減災へと発想を転換するべきであるという議論が興っている。防災（disaster prevention）は、災害を防ぎ被害を出さないことである。これまでの議論で、天変地異の及ぶところに人や物がなければ被害が出ない

1　中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について」（2012）＜http://www.bousai.go.jp/nankaitrough_info/shiryo.pdf＞

2　中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震対策について　中間報告」（2012）＜http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_shutochokka/pdf/20120719_chuukan.pdf＞

のであるが、それを直ちに実現することは難しいと考えれば、まず防災施設を設けて、天変地異の際にも、災害で被害が出るのを止めることを思いつく。しかし、東日本大震災の経験は、津波の大きさに限りがあるわけではなく、施設による防災には限度があることを示した。防災施設の構築技術にも、整備に割り当てられる費用にも限度があるから、防災施設で防ぐことができるのはある程度までの異常自然現象で、それ以上になれば防ぐことはできないのである。現に、東日本大震災からの復興で進められている防波堤・防潮堤の整備は、今回級の津波を防ぎ得るものではなく、今回を除く明治以降の最大津波等を防ぐ水準のものとされている。大規模な天変地異を防災施設で防ぐことはできないとすれば、災害が起こり、被害が出ることになる。その際に、物的被害は止むを得ないが、人的被害をゼロにしようというのが減災（disaster reduction）の考え方である。こうした考え方は、例えば、東日本大震災からの復興に際しての復興構想会議の提言や政府の基本方針にも取り入れられている[3]。

(ⅳ)被災地の復興に当たっては、被災しても人命が失われないことを最重視し、災害時の被害を最小化する「減災」の考え方に基づき、災害に強い地域づくりを推進する。

人命が失われないようにするには、避難、安全な場所での居住や活動が条件である。しかし、警報から到達までの時間が短い津波等では避難が難しくなるので、住宅が危険な場所に置かれていれば被害を免れない。動きが鈍かったり、寝たきりの高齢者にとっては、たとえ時間があっても避難は容易ではない。したがって、住宅は、十分に安全な場所、津波被害が想定される地域では、高台や堅牢な中高建物の上層階等のように十分な高さがある場所に造ることが必要となる。それでも、その高さは、想定された津波高に対応したもので、それを超える津波が起こり得るし、住宅以外の場所から避難するケースもあるから、安全な避難路と避難場所を用意して、逃げることを忘れてはならない。この考えが適用されるのは、住宅ばかりではない。子どもや高齢者が利用する教育施設、福祉施設、病院等も住宅と同じような考えで立地を決めるべきである。

一方で、業務施設や商業施設等は、交通利便な地でアクセスが容易なこと等の立地条件にかなっていなければ十分な機能を発揮できないから、天変地異が起こった場合には建物が被害を受けることを覚悟の上で、便利な低地に立地することもあり得よう。天変地異に備えて避難路と避難場所が確保されていることが一層重要である上、近くに堅牢で十分な高さのある避難ビルを設けて、誰もが避難できるようにするなどの工夫が求められることになる。

こうした減災の考え方において、防災施設はどのように位置付けられるのであろうか。東日本大震災で破壊された防災施設も、破壊されるまでは津波を弱める等の効果を上げたと指摘されている。また、それほど大規模な津波でなければ、防災施設で防ぎ、被害を出さないようにすることができる。災害の軽減と防災という二つの点で、防災施設は有効性があると考えられる。しかし、どの程度の防災施設を整備するべきかは、各地の津波の規模の想定や、高台居住等まち側の対策の進展によって異なる。加えて、防災施設が景観に悪影響を与えたり、往来に支障を来すために、日常生活や産業活動と両立しないこともあり得るので、地域の住民が専門家のアドバイス

3　「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011) ＜http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf＞

を受けつつ、置かれている条件を基に決めるべきものであろう。ただし、ある地域の防災施設の水準が低ければ、津波時の浸水などで他の地域へ被害を及ぼすことがあるので、狭い範囲で防災施設の水準の意思決定を行うのではなく、同じ災害に見舞われる地域、つまり運命共同体が一体となって協議して防災施設の整備水準を決めることが必要である。

Ⅱ　東日本大震災からの復興の現状と課題

本章では、東日本大震災の復興の現状を把握し、課題を抽出しようとする。東日本大震災は、地震、津波、原発事故が重なった複合的な災害であり、中でも原発事故については、大量の放射性物質が周辺環境に放出されたままであるという異常な事態が続いている。その意味で、復興に向かう津波被災地の課題と災害継続中の福島県を中心とした原発事故被災地の課題は同一ではない。ここでは、紙幅の都合で津波被災地を取り上げる。原発事故被災地については、筆者も参加してまとめた日本学術会議の諸提言（放射能対策や高レベル放射性廃棄物に関するもの）、さらに福島の復興や原子力利用の将来像に関する委員会等での議論を参照して頂きたい[4] [5]。

1　まちづくりの現状と課題

できるだけ天変地異に近づかずに減災の考え方で国土の利用を考えようという発想は、まず東日本大震災の復興過程に適用されるべきである。東日本大震災の被災地、特に岩手県から宮城県にかけての三陸海岸は、これまでも繰り返し大津波に襲われてきたので、今回の津波災害からの復興においても、次の大津波に際して減災効果が十分に発揮されるようにすることが求められる。この点を最もよく表わしているのは、防災集団移転促進事業が 276 もの地区で想定されていることである（地区数などは 2012 年 10 月 31 日現在）[6]。防災集団移転促進事業は、被災地において、災害の危険性が高く、住民の居住に適当でないと認められる区域内の住民の集団移転を支援する制度で、新しい住宅団地の用地取得及び造成費、移転者の住宅建設・土地購入、移転促進区域内の農地及び宅地の買取りに要する費用、計画策定費等が国庫補助の対象となる。既に、北海道南西沖地震津波で被害に遭った奥尻島青苗地区や新潟県中越地震被災地をはじめ多くの地区で適用例がある（35 地区、約 1,600 戸で実施）。しかし、東日本大震災では、前述のようにこれまでの累積適用数をはるかに上回る地区で想定され、既に法定手続き済みが 166 地区、約 16,000 戸に上るなど、大規模かつ広範囲に適用されようとしている。その背景には、海岸に近い低地が被害に遭い、高台や堅牢なビルの高所は被害を免れるという津波被害の特徴がある。

実は、防災集団移転と同様の発想の高台移転事業は、同じ三陸地域を襲った昭和三陸地震津波の復興過程でも推進された、この時も 100 地区程度で事業が行われたと記録されている[7]。その中には、大船渡市吉浜地区や同白浜地区のように、今回の津波では、ほぼ完全に被害を免れた地区もあった。しかし、一方で、高台移転が、結果として中途半端な高さで行われて被害に遭ったり、移転した跡の低地にも再び家屋が建てられてそれらが被害に遭った例も多い。したがって、十分な高度の

[4] 日本学術会議「学術からの提言－今、復興の力強い歩みを」(2012) ＜http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/shinsai/shinsai.html#shien＞

[5] 日本学術会議「回答　高レベル放射性廃棄物の処分について」(2012) ＜http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-k159-1.pdf＞

[6] 以下の記述の文献は、復興庁「復興の現状と取組」(2012) ＜http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/＞

[7] 内務省官房都市計画課「三陸津波に因る被害町村の復興計画報告書」(1934)

ある高台への移転の徹底と、その後の低地部の土地利用にあたって、住宅用途の利用を制限するように土地利用規制をかけることが重要であることが教訓として得られた。

もちろん、高台移転を進めることは、元の場所で住宅を再建するよりも合意形成に時間を要することになる。なるべく近くに高台を見出して事業を進めることが合意形成を容易にするものの、既に昭和三陸地震津波後に、政府主導で適地探しを行っており、これまでの津波の度に小規模な自発的な高台移転が行われてきたから、今回の適地選定そのものが難しさを内包していたことになる。しかしそれでも、多くの漁村集落では、そう規模が大きくないこともあって、既に少なからぬ地区で適地が定められ、事業が進もうとしている。

そうした中で、復興計画をまとめる上でさらに難易度が高いのは、住宅だけではなく、商店、事務所、工場等が立地していた中心地区である。ここでは規模が大きいだけではなく、道路交通利便性、港への近接性等の立地条件が重要となるため、集団で移転することは難しい。したがって、住宅と他の機能を分けながら再編し、住宅は高台へ、商業、事務所、工場等は、嵩上げ等、種々の対策を施して従前の地区での再建を図ることも必要となる。このための復興計画では、土地区画整理事業も58地区で想定され、中には、事業の狙いが区画の整理にあるというよりも、もっぱら沈下した地盤の嵩上げにあるという事例も見られる。

高台移転とともに重要となるのが、移転後の低地における土地利用規制である。従来の災害でも、昭和三陸地震津波後に宮城県で行われた建築規制のように、復興に伴って低地部など津波被害が予想される地域での土地利用規制が行われてきた[8]。現在では、建築基準法の災害危険区域や、新たにできた津波防災地域づくり法の津波災害特別警戒区域等によって、津波等の災害の危険がある地域における住宅等の建築を規制することができる。せっかく安全な高台に移転したのに低地にも住宅が建って、被害が絶えないという悲劇を繰り返さないためにも、高台移転の推進と、跡地である低地の土地利用規制を組み合わせて行うことが必要である。

津波に対して安全な場所は、高台ばかりではないというのも重要な視点である。津波対策に向けて組織的な動きがあった昭和三陸地震津波の時期には、特に地方においては中高層の鉄筋コンクリート建物は珍しい存在であったから、安全な高さに住宅を建てるといえば、高台に移転することがほとんど唯一の選択肢であった。しかし、今日では、高台移転に加えて堅牢な鉄筋コンクリート造の中高層建物の上層階でも津波被害を免れる高さを確保することができるし、人工デッキ上に建物を建て、十分な高さから上を住宅用途に使うことによっても高さを確保することができる。これらの手法は、中心市街地で、種々の用途が混在していたり、適当な高台が付近にないような場合には有効性を発揮する。特に、堅牢で、十分に高さのある公営住宅（災害公営住宅）を建て、当面は賃貸で居住するが、いずれは買い取る等の選択肢を設ければ、被災者には、安全な住宅に早く入居して、将来の生活スタイルをゆっくりと考えることができるという利点が生まれる。

居住地の復興に際して、スピードアップとともに課題になっているのが、持続可能性である。この場合の持続可能性は文字通り集落の存続に関わるそれである。被災地には、日本全体の傾向を先取りして、既に人口減少傾向に入っている地域が多い。それも毎年１％以上人口が減少するようなかなり深刻な状態にあった市町村が少なくなかった。この震災

8　前掲注７

で、それがさらに加速されることになった。亡くなったり、行方不明になったりした方々に加えて、仕事や、教育や、安定した居住環境を求めて転出した人が相当数に達しているからである。このうちには、やがて復興が進めば帰還予定の人も含まれるとも考えられるが、どれほどの人が戻ってくるのかについては楽観できない。防災集団移転促進事業は、移転先に居住する意思のある被災者を対象とすることになるから、この事業だけでは、住宅の戸数は被災戸数を下回ることになり、さらに人口減少が進む。その結果、移転先の集落で共同体としての社会的機能を維持できるのかが懸念されている。したがって、複数の集団移転を近接して実施し、連担させることによって集落規模を実質的に拡大したり、中心市街地や大きめの集落に合流する形で集団移転を行って社会的機能維持を容易にするなどの工夫が必要となる。例えば、人々が集まりやすく日常的な拠点になり得る小中学校を中心にして、保育園、幼稚園、老人福祉施設、病院等を集積させて住宅を誘う仕掛けとするような地域づくりの方針を示して、居住単位の拡大を図ることも大きな課題である。

２　産業・雇用の現状と課題

三陸地域ではこれまでの津波でも、集落の大半が犠牲になって存亡の危機に直面したところは少なくない。例えば、宮古市の田老地区も、明治三陸地震津波では、村にいた人のほとんどが犠牲になり、助かったのは漁に出ていたり、出張していた人だけだともいわれている[9]。しかし、周辺などから流入した人によって比較的短期間で人口は回復した。30 数年後にやってきた昭和三陸地震津波で再び人口の４割に及ぶ犠牲を出したものの、その後再び人口は回復した。

しかし、現在では、周辺の集落も全て人口減少下にある上、漁業や水産加工業は魅力ある産業とは必ずしも見なされていないから、周辺からの“埋め合わせ”流入が十分に起こるとは考えられない。その意味では、人口減少の危機感が一層募ると言わなければならない。この問題を根本的に解決するためには、住宅の復興と産業・雇用機会の拡充とを一体のものとして進め、新たな雇用を生み出して、新たな住民が流入してくるという好循環を促すことが必要となる。産業・雇用の復興に関しては、種々の復興事業の実施に伴ういわば特需が数年間は見込めるものの、特需を担うのは公共事業に当たる建設業等に偏ることになるから、そのまま地域に定着した業種とすることは困難である。したがって、特需が続く期間をうまく活用して、将来において地域を支える産業・雇用を発展させることが課題である。

三陸地域では水産業、石巻では種々の製造業、仙台平野等では、農業や種々の製造業等の多様な産業が立地している。特に被害の大きかった三陸の漁業や水産加工業の復興、あるいは福島県における原発関連産業に代わる産業の育成が大きな課題となる。同時に、これらに加えて、新しい産業の育成を図ることが将来の安定した地域経営にとっては不可欠であろう。水産業といっても、製品の流通のみならず原材料の調達も広域化、国際化しており、加工業の立地条件において三陸が優位であるとは言えない。それどころか三陸の水産加工業は付加価値額において福岡県等にはるかに及ばないので、体質強化の必要があると指摘されてきた。その意味では、復興期に、付加価値の高い水産加工業へと脱皮を図ったり、さらに水産業を６次産業化して、名物料理、関連サービス、観光業との結合といった発展を遂げない限り未来は開けないといえよう。

9　田老町「津波と防災」(1969)

エネルギー産業も期待のかかる分野である。復興過程でインフラから建物まで全てを造り直す必要がある地域が多いのであるから、地域の熱資源である太陽光、風力、地熱、小水力の可能性を探索して、パネル、風車、地熱や水力発電装置はもとより、地域の熱供給のための配管などのインフラ設備を整備することができれば地域エネルギー供給産業を興すことは十分に可能である。さらに余剰の電力があれば、電力会社の送配電網を利用して、全国に販売することもできよう。

復興に際して、医療や福祉の分野では、家庭と医療や福祉機関とを結ぶきめ細かくかつ合理的なシステムを確立することが課題となる。こうした領域で新風を吹き込むことができれば、そのシステムは全国で取り上げられる可能性があろう。その意味では、復興は改革の機会でもある。

観光業も重要であろう、水産加工業との連携は既に述べたが、大災害の体験そのものが、国内外の人々の学習の場を提供する貴重なものであるとの指摘がある。臨場感を持って災害体験に学ぶことによって、各地で減災対策に取り組む際の真剣さが増すというのである。今後、被災地で整備される東日本大震災の記憶や記録を後世に伝えるための施設、様々な媒体に蓄積されるアーカイブ、さらに各地の災害体験者の語り等によって災害について学習できるようになれば、減災対策の普及という観点からも意義がある。

もちろん、物見遊山という点では風光明媚で自然の残された三陸地域、仙台平野、さらに福島の海岸部は魅力がある。特に、三陸縦貫道がつながることによって、三陸を南北に縦断することが容易になるので、観光産業の開拓には、大きな可能性が広がっているといえよう。

また、北上山系では、リニアコライダー誘致の動きが以前からあった。この直線型加速器は、円形の加速器を超える加速が可能な実験装置として実験物理学の国際的な関心事になっている。欧州のＣＥＲＮによる円形加速器の後継研究装置として、整備に向けた国際的な協力体制や地元の協力体制が整えば、投資額8,000億円、１万人の研究者、関係者、家族が関わるとされる実験装置が実現する可能性もあろう。

このように、震災復興を果たしつつ、さらに新たな産業雇用を生み出していくための戦略を描き、可能なものから実施していくことが復興への大きなカギを握る。しかし、ここでも、産業復興を、個々の自治体が行うのではなく、広域的に連携して、最適な条件の地を見出して、進めていくという選択と集中の発想が必要となる。例えば、被災各県で２か所ずつ指定された環境未来都市では、大船渡市、陸前高田市、住田町が一体で指定された[10]。広域の特性を生かしていくのはこれからとしても、蓄電池製造拠点の誘致を含めたエネルギー分野での産業政策の観点からも成果が期待される提案である。短期で見れば被災地の復興という国民的な課題に応えるという点で、被災地での産業振興は共感を得やすいが、中長期的な観点に立てば、世界、全国、あるいは同じ東北でも東北線沿いや仙台周辺等との国際競争や地域間競争にさらされるのは必然であり、その中で優位とならない限り投資の決断や継続はあり得ない。津波に強いまちづくりの進展はもとより、三陸縦貫道の開通や東北自動車道との連携などの交通条件の改善が立地条件の向上に大きな意味を持つことを認識しつつ、広域的視点から選択と集中を図ることが、結局は地域全体の経済活動の発展に結び付くことを共通の認識としていくべきであろう。

---

[10] 環境未来都市構想（2011）＜http://futurecity.rro.go.jp/boshu/sentei/＞

Ⅲ　レジリエントな（復元力ある）国土

東日本大震災の教訓として導かれた減災の考え方は、復興過程で適用中である。しかし、過去の津波災害からの復興や対策の歴史を振り返れば、これを徹底することは容易ではないことが分かる。例えば、1933 年の昭和三陸地震津波では、3,000 人程の犠牲者が出た。復興過程で、政府（内務省都市計画課）が中心となって、高台移転を進めた。しかし、結果としては不十分で、ほとんどの地域が今回また大きな被害を受けた。さらに、高台移転の不徹底は、防災施設への過信によって増幅されたことも見逃すべきではない。1960 年のチリ地震津波以降には、防災施設の整備が行われ、次第に防災施設が津波を防いでくれるという過信が広がっていった[11]。チリ津波後に、「チリ地震津波による災害を受けた地域における津波対策事業に関する特別措置法」（1960 年６月）が制定され、防災施設（防波堤、防潮堤）の計画が各地で作られ、整備されていった。その背景には、チリ津波による三陸での被害は明治・昭和の近地津波に比べると小さく、防潮堤で守られた地域も存在したことがある。このため、チリ津波後に構造物（防波堤、防潮堤）の整備が進んだのである。実は、この過程で、昭和三陸地震津波時の高台移転後に、住宅としての利用を自主規制していた低地で、再び住宅が建つなどの変化が起こった。そこでは今回の災害で大きな被害を免れなかったことは記憶され続けるべきであろう。

実際チリ津波後に 10ｍを超えるような防潮堤や、世界一とされる防波堤が建設されたのであるが、今回の津波ではそのほとんどが破壊された。破壊されたとはいえ、津波の勢いを減ずる効果があったとされるが、一方で防潮堤の内側の住宅で被災したり、防潮堤の上に上がって津波を観測して波に呑み込まれたり、あるいは防潮堤そのものが破壊されたことに伴って被害に遭った事例も多い。防災施設は災害を減ずる効果を持つが、規模が大きければ防ぐことはできない。したがって、防災施設の効果を過信すれば、大きな被害を招くことになる。東日本大震災の教訓は、防災施設に対する過信の戒めでもある。

こうした教訓は、東日本大震災の被災地復興ばかりではなく、天変地異で大きな被害を出すおそれのある全国土の安全性の向上に適用されなければならない。特に、対策が急がれるのは、東京などの都市部を直撃するおそれがあるとされる直下型地震と、いつ起こってもおかしくないとされる南海トラフ地震津波である。被害想定の大きなこれらの災害に対してどのような対策が有効なのであろうか。

首都直下型の地震は、建物の倒壊や延焼火災による被害が心配されるから、建物の耐震強化と延焼火災からの避難が対策の重点になる。また南海トラフ地震津波では、防災施設の整備、高台への集落や建物の移転と避難が対策の中心になる。施設の整備や、建物や集落の移転には、工事のみならず、そもそも合意形成のために時間がかかるから、即効性の対策としては避難が重要となる。しかし、避難においても避難路、避難場所を定めて住民や滞在者が避難できるように整えるとともに、これらを周知するための避難訓練を定期的に行って、避難の習慣をつけることが必要である。特に、車での避難を想定した歩車共存の避難路や避難場所整備、海を確認しながら逃げることができるような眺望の確保、避難場所が急峻な崖などの上にある場合には、訓練時にその手前で集合できるようなルート上の集合場所の確保等、今回の災害から得られたいくつもの教訓が生かされるべきであろう。また、避難場所を多段階に設けてより安全な

[11] 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会「1960、チリ地震津波」（2006）＜http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1960-chile%20JISHINTSUNAMI/＞

場所に移れるよう工夫することも重要である。

多数の児童が亡くなった石巻市の大川小学校のように、海から4-5kmも離れた地区でも津波による大きな被害が出たのであるから、河川沿いの地域等では、相当な内陸部でも避難訓練を行う必要がある。三陸地域で語り継がれてきた「津波テンデンコ」、津波の際には、それぞれが逃げるという言葉は、やはり肝に銘ずる必要がある。今回も、一旦避難所に到着しながら身内や知り合いの安否を気遣って低地に戻って被害に遭った人も多かった。それぞれが置かれた状況で最善を尽くして避難することを避難の要諦とする訓練が重要であろう。

南海トラフ地震津波では、地震から津波の到着まで時間が数分と極めて短い地域もあり得る。これらの地域をはじめ、避難場所まで到達することが難しい場合には、津波避難ビルなど、低地に、十分な高さがあって、誰もが利用できる堅牢な建物を建てて、そこを避難場所にする必要がある。ただし、ビルの上階を避難場所にすれば、もう他には逃げられないので、十分な高さを持たせることが必要であることを強調したい。

こうした避難路と避難場所の確保と並行して、防災施設整備や建物の高台移転等、合意形成や工事により時間と費用を要する対策も進めていくべきであろう。被災地と違って、通常の生活を営んでいる地区での建物の移転は容易ではない。まず安全な場所を見つけて、将来の集落や町の移転場所とすることを合意して、そこに移る手順を長期的に定めた集落移転計画をまとめるべきであろう。計画では、建物移転を誘導していく戦略として、小中学校、病院、福祉施設等の公共、公益施設等を、それらの建て替え時に合わせて移転して、一般の住宅や施設がそれに追随するという構図を描くことも有力と思われる。最終的には、国土の危険な場所を、居住用、あるいは学校、病院、福祉施設等の用地としては使わないことを基本方針に、危険地から安全地への移動を時間をかけても進めることが目標である。文末のフロー図は、筆者も参加して、関係学会の有志が作成した南海トラフ巨大地震対策を各地で作成するためのプロセスである。こうしたプロセスをもとに、被害が想定される地域で具体的な検討を行い、対策を講じていくことが犠牲者を少なくすることにつながる。

各地におけるこうした取組が基礎となって、災害でも人的被害の少なく、被災後に人々が被害に遭った建物や施設等を復興することのできるレジリエントな、すなわち復元力のある国土が生み出せるのではないか。

Ⅳ　国土のトレンドと課題

最後に、レジリエントな国土を形成していく上で、我が国の国土に起こっている変化はどのようなもので、レジリエントな国土はいかにすれば実現可能なのかについて考察しておこう。我が国で現在生じている変化のうち最も重要なものは、紛れもなく人口減少の急速な進行と不可避的な高齢社会化である。国の機関の人口推計によれば、日本の総人口は2010年を基準として、2050年には76%(9,700万人)、2100年には38%（4,900万人）になるとされる（出生率・死亡率中位推計）[12]。これに伴って、65歳以上人口と15歳～64歳人口の比率を表す老年従属人口指数（老年人口／生産年齢人口×100）は現在の36.1から最大で83.3（2083年）にまで至る。人口減少と高齢者の割合の極端な増加はこれからの日本社会を特徴付けることになる。もちろん、ここまで急速に人口が落ち込めば、産業や社会の活性化はもとより、累積している膨大な公的負債の返済や国際関係におけるプレゼン

[12] 厚生労働省国立社会保障人口問題研究所（2012）＜http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html＞

スの維持や安全保障にも支障が生ずるのは必至であり、人口減少を緩和するために、出生率を高める政策は最も緊急性の高いものである。しかし、これまで人口減少緩和策、ひいては人口安定策の必要性が指摘され、様々な対策が講じられてきたにもかかわらず大きな成果が出ていないのであるから（2011年には1.39で、最低値の2005年の1.26よりは回復したとはいえ低水準）、急速な人口回復を望むことは難しい。したがって、やがて人口安定化の軌道に乗ることに期待しつつも、当分の間は人口減少が進むことを前提にした国土の在り方を考えざるを得ない。

人口が大幅に減少すれば、それに応じて住宅数や種々の建物数も減少し、土地利用においても都市的・人工的な需要は減少し、自然的な土地利用や遊休地が増加することになろう。こうした傾向は、レジリエントな国土の形成という観点から見ればいい機会ともいえる。これまで、明治以降ほぼ一貫して続いてきた人口増加社会の結果、3,300 万人程度であったと推計される明治維新時の人口が12,800万人にまで増加し、その過程で、河川の氾濫原、土砂崩れのおそれのある急傾斜地周辺、高潮や津波の危険がある海外沿いなどにも人々が住み着き、社会が形成されてきた。自然災害からの安全性を高めるには、ハザードマップを作成して、災害危険の高い地域から撤収して、より安全な地域に社会を形成するという基本に忠実になることが重要である。そのように考えればこれからの人口減少社会は、国土における人工的利用地を縮少できるという意味で、まさに天与の機会になる。

しかし、一方で、人口減少社会は経済的、社会的活力が衰える社会でもある。このため、せっかく土地利用にゆとりが生まれるという意味でレジリエントな国土形成のチャンスであっても、それを実現していく力も弱まる。この点を回避するためには、出来るだけ早く出生率を回復して人口安定化の展望を生み出し、活力回復のきっかけを創ることが必要となる。このように、人口減少社会はそう長くは続いて欲しくないのであるから、レジリエントな国土形成は、まさにしばらくは必然的に続く人口減少社会のこの時期にその基礎を確立して、定着させていくことが求められる緊急性の高い課題なのである。

【参考文献】

・大西隆「復興と都市計画」『神奈川大学評論 70』（2011）

・大西隆ほか編著『東日本大震災　復興への提言　持続可能な経済社会の構築』東大出版会（2011）

・中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会『1896　明治三陸地震津波報告書』内閣府（2005）

・中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会『災害史に学ぶ　海溝型地震・津波編』内閣府（2011）

・東北大学大学院経済学研究科地域産業復興調査研究プロジェクト編『東日本大震災からの地域経済復興への提言』河北新報出版センター（2012）

・東日本大震災復興構想会議「復興への提言」（2011.6.25）＜http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/＞

・山口弥一郎「津波常習地三陸海岸地域の集落移動－津波災害防禦対策実地状態の地理学的検討」『山口弥一郎選集第６巻』世界文庫（1972）

巨大地震事前対策作成のフロー、
南海トラフ巨大地震事前対策に係わる提言より（2012 年９月、南海トラフ巨大地震提言連携会議）

農業支持の目的議論が農政改革に与える政策インプリケーション

学習院女子大学教授
荘　林　幹太郎

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　農業支持の形態分類
Ⅲ　農業支持の理由：正当性議論
Ⅳ　外部性保全のための支持の形態：多面的機能政策議論
Ⅴ　多面的機能を支持の正当化理由とする場合に設定すべき政策パラメーター
Ⅵ　農政の多目的化に対応するための制度的枠組みの必要性
Ⅶ　結語：政策インプリケーション

Ⅰ　はじめに

農業は、その形態や程度は大きく異なるものの、ＯＥＣＤ（経済開発協力機構）加盟の多くの国において政府支持[1]を受けている。例えば、支持の程度や形態を統一的な指標で定量化するＯＥＣＤが開発したＰＳＥ（Producer Support Estimate：生産者支持推定量。農家が政府補助によって受け取る金額の総計。価格支持による間接的な支援も含んでいる。）をみると、多くの国において農家の農業収入に占めるＰＳＥの割合が 20％を超えている。

図１　ＯＥＣＤ諸国におけるＰＳＥとその変遷

出典：OECD(2012)
筆者注：横軸（ＰＳＥ、％）は、農家所得のうち、ＰＳＥが占める割合を示している。縦軸は、ＰＳＥの中に占める生産量等に基づく（生産を刺激する効果が高いとされる）支持の割合を示したもの（やはり％表示）。

[1]　農業に対する政策的な助成をどのように呼称するかにおいて、すでに本稿の論点である政策目的議論が関わることとなる。農業「保護」と呼称することも可能ではあるが、本稿では政策目的議論を鮮明にするため、「支持」というより中立的なニュアンスの強い用語で統一することとした。

図１は同時に、農業支持の中における価格支持を含む生産物や可変投入財に対する補助の割合が（我が国を数少ない例外の一つとして）多くの国で急激に低下していることを示している。ＯＥＣＤが本図を農業支持の実態を示すために作成していることが示唆するとおり、農政改革の焦点は支持水準の削減、とりわけ生産と結合した（カップルした）支持の削減に置かれてきた。生産と結合した支持は、貿易歪曲的とされＷＴＯ農業協定においても削減対象となっている。先進諸国の農政改革を規定している最も大きな要素の一つがＷＴＯ農業協定との整合性に置かれていることにも大きな異論はないだろう。生産と結合しない（デカップルされた）農業支持が、少なくとも 1990 年代以降の先進国農政の最大の課題だったと言ってよい。

しかしながら、デカップルのみを主たる対象とする農政議論は、そもそもなぜ農業支持がなされるべきか（あるいはなされるべきでないか）という、政策目的議論を曖昧にするリスクを秘めている。デカップルは農業支持の一手法にすぎず、政策目的によってはそれが最も効率的な手法とは限らない。それにもかかわらず、政策手法の議論が政策目的の議論を場合によっては席巻している、それが近年の多くの先進国において見られる政策議論についての一般的な傾向と考える。

そのこととも関連して、先進国農政は、他セクター従事者に比して相対的に劣位に置かれていた農家所得の他セクターとの均衡を目的とするケースが多かった。しかしながら、近年は、環境保全、地域社会の維持、食料安全保障など農政が「多目的化」する傾向にある。その際、それらの多目的間にトレードオフの関係性が発生する場合、目的間の価値配分が暗黙のうちに求められることとなる。また、異なる政策目的を持って実施される政策の効果の間でもトレードオフが発生することがある。しかしながら、それらの目的間や政策効果間のトレードオフに係る価値配分を透明な環境で行い、政策間の整合性を向上させるための制度的仕組みが適切に整備されているとは言い難い。このことも、現代の農政議論を複雑にしている。

本稿では以上の現状認識に基づき、農政の目的設定の重要性とその目的と整合的な政策選択の必要性について論じる。その際、先進国農政についての議論を過去 20 年以上にわたり主導してきたＯＥＣＤにおける議論をベースにする。その上で、農政の多目的化に順応していない農政のシステムとしての課題について論じることとする。これらを通じて、我が国の今後の農政の方向性について総合的に議論することしたい。

Ⅱ　農業支持の形態分類

1995 年にＯＥＣＤが直接支払いについてのレポートを加盟国合意のもとに公表して以来、国際的な農政議論の主流は価格支持から直接支払いへの転換であり、また、その直接支払いのデカップル度合いの強化についてであった。先進国農政の中でも、その「改革」が常に国際的な注目を浴びるＥＵの農政はまさにこのような流れに完全に沿ったものとなっている。図２が示す通り、ＥＵの共通農業政策（ＣＡＰ）予算は、1980 年代に大宗を占めていた価格支持を 1990 年代の初頭にカップル度合いの強い直接支払い（典型的には毎年の耕作面積に応じた支払い）で置換し、2005 年以降は直接支払いのデカップル度を強めた「単一支払い」（基準年に各農家が受給していた直接支払い金額を合算し、それを経営農地面積で除したものを基本的に各農家に定額で支給する。その際、耕作の有無は問われない）

を直接支払いの主流としている[2]。

図２　欧州連合における農業支持の推移

出典：EC(2012a)
筆者注１：Export refunds＝輸出補助金、Coupled support＝生産にカップルした支持、Rural development＝農村振興、Other market measures＝その他の市場介入手法、Decoupled support＝デカップル支持、CAP as % of EU GDP＝ＥＵのＧＤＰに対する共通農業政策予算額のシェア（%）
筆者注２：左の縦軸は予算額で単位は 10 億ユーロ。右縦軸は、ＣＡＰ予算額の対ＧＤＰシェアで単位は%。折れ線グラフ中に表示してある EU-15 等は、その時点のＥＵ加盟国数を表す。

このように価格支持から直接支払いへの転換は各国で進行しているものの、農業支持の手法、すなわち農業支持のための具体的な政策手段は価格支持と直接支払いに限定されるわけではない。直接支払いと同様に財政負担（納税者負担）で分類するなら、我が国でいえば、圃場整備やかんがい排水施設整備に対する高率の公的助成も農業支持の一形態である。あるいは、担い手農家に対する無利子融資のための国庫による利子補給も同様である（図３参照）。もちろん、これらの多様な手法が与える農業生産への影響は手法ごとに大きく異なる。しかしながら、いずれにしろ農業支持の機能を有しているとするなら、あるべき農業支持の議論を行う際に、価格支持と直接支払いのみを検討の俎上にあげることは適切でない。その際に、下図に示す各種の農業支持政策の多くは他セクターに比して重厚であることを考える必要がある。

[2]　なお、このような直接支払いの受給条件として、クロスコンプライアンスと呼ばれる主として環境に係る要件を課している。直接支払いの支給金額の中には概念的にはクロスコンプライアンス達成費用は含まれていないことから、クロスコンプライアンスは規制の一種と考えられることが普通である（OECD(2001)）。既存の 18 の法律遵守事項と、欧州横断的な基準の枠組みが存在しない土壌保全を主たる対象としたＧＡＥＣ(Good Agricultural and Environmental Conditions)から構成される。クロスコンプライアンスは単なる環境遵守条件ととらえられることが多いが、後述するとおり、多面的機能の保全を農業支持の目的ととらえる場合、クロスコンプライアンス（あるいはそれを支える基礎概念としてのレファランスレベル（後述））はより重要な政策指標となる。

図３　財政負担による多様な農業支援政策（イメージ）

- 補助金
  - 農家を直接的に裨益
    - 直接支払い
      - 戸別所得補償
      - 中山間地域等直接支払
      - 環境保全型農業支払
    - 利子補給
      - スーパーL 資金（担い手への無利子融資）
    - 農場内投資補助
      - 圃場整備 注
      - 圃場レベルのかんがい排水施設
      - 鳥獣害防護施設
    - 共済に対する国庫負担
    - 離農者（あるいは農地提供者）に直接支給
  - グループに支給
    - 基盤補助（基幹的なかんがい排水施設や農道等）
    - 施設補助
    - 機械補助
- 研究・開発・普及

出典：筆者作成
注：本図は網羅的であることを意図したものではない。
　圃場整備については外形的には土地改良区等の団体に対する補助となっている。しかしながら、少なくとも圃場の形状変更については、実質的には個人に発生する費用の一部を支給することと同じである。

ＷＴＯ農業協定においては、これらの財政負担を伴う補助については、その生産及び貿易に対する歪曲の程度をもとに３種類に区分している（削減を義務付けられる「アンバーボックス」と削減を義務付けられない「グリーンボックス」、「ブルーボックス」）。我が国の補助金で見ると、下表のとおり全体の 70%以上がグリーンボックスに計上されている（2009 年でみると、アンバーボックス（ＡＭＳ）が 5,648 億円、グリーンボックスが１兆 8,484 億円、ブルーボックスがゼロであることから、グリーンボックスは全体の約 77%となっている）。

表１　我が国のＷＴＯ通報農業補助金額（単位：10 億円）

区分	2007	2008	2009
譲許約束 AMS 額	3,972.9	3,972.9	3,972.9
AMS 額	416.9	520.4	564.8
グリーンボックス	1,882.2	1,837.3	1,848.4
一般サービス	1,284.2	1,269.7	1,215.9
研究	*90.4*	*89.5*	*93.8*
病虫害管理	*11.2*	*11.2*	*10.9*
普及・助言サービス	*43.4*	*33.1*	*42.4*
検疫サービス	*10.0*	*10.4*	*9.0*
インフラ	*750.6*	*743.8*	*667.8*
その他の一般サービス	*378.6*	*381.7*	*392.0*
食料安全保障のための公的備蓄	20.9	24.6	23.7
国内食料支援	2.2	2.2	2.2
デカップルされた所得支持	101.3	102.3	102.3
自然災害復旧支援	49.3	48.9	47.5
離農プログラム	157.2	129.4	128.9
資源保全計画			
投資支援	3.5	13.2	13.3
環境計画	241.8	225.2	291.5
地域支援計画	21.8	21.8	23.1
ブルーボックス	0.0	0.0	0.0

出典：WTO(2012)（筆者訳）

一方、上述のＯＥＣＤが実施している農業支持の定量的計測においては、ＷＴＯ農業協定区分とは異なり、支援の直接的な帰着[3]による分類を行っている。表２が我が国についてのその概要である。ＰＳＥは個々の農家(農場レベル)に対する消費者及び納税者（財政）からの移転額を示している。これに対してＧＳＳＥ(General Services Support Estimate: 一般サービス支持推計量)は、個々の農家に直接的に帰着しない移転額を示している。ＰＳＥはしたがって、ＷＴＯ農業協定上の３つの区分のいずれも含んでいる（その中で個々の農家に直接的に移転されるもの)。ＧＳＳＥは基本的にはＷＴＯのグリーンボックスに含まれる。

[3] 支持の直接的な帰着（例えば、直接支払いはその直接の帰着は農家）は、後述するように最終的な帰着と一致しない。

表２　我が国の農業支持の内訳（2011 年暫定値）

単位:10 億円

PSE		4,870
	生産量に基づくもの。	3,957
	投入財使用量に基づくもの。	128
	現時点の耕作面積等に基づくもの。生産が必要。	418
	過去の耕作面積等に基づくもの。生産が必要。	0
	過去の耕作面積等に基づくもの。生産が必要でない。	366
	非農産物要素に基づくもの。	0
	その他	0
GSSE		847
	研究開発	79
	農業者学校	35
	検疫	12
	インフラ整備	673
	マーケッティング・市場調査	13
	公的備蓄	16
	その他	19
TSE（総支持推定量）		5,718

出典：OECD(2012)

この二つの農業支持に関する分類及びそれぞれの金額を並列に見ることによって、現代の農政議論に当たっていくつかの重要な示唆が得られる。ひとつは、ＯＥＣＤ分類が示すとおり、またよく知られているとおり、我が国における個別農家への直接的な支援は巨額に上っていることである。ＰＳＥについてみればその大宗はコメの関税等による価格支持であるものの、財政負担も決して少額ではない。加えて、ＧＳＳＥも考慮すれば財政による農業支持全体額はやはり大きい。全体の支持額を示すＴＳＥの対ＧＤＰ比率はＯＥＣＤ平均値よりも高く、また欧州連合はもとより、欧州における高支持国であるスイス、ノルウェーよりも相当程度高い(表３)。このことは、農業支持の正当性の吟味を我が国は他国以上に強く求められることを意味している。

表３　国別ＴＳＥのＧＤＰ比率（2011 年暫定値）

	PSE	%PSE	GSSE	TSE	TSEの対GDP比（%）
日本（10 億円）	4,870	52	847	5,718	1.22
EU（100 万ユーロ）	74,203	18	10,749	86,292	0.68
スイス（100 万スイスフラン）	5,500	54	488	5,994	1.06
韓国（10 億ウオン）	24,620	53	3,424	28,090	2.27
ノルウェー（100 万クローネ）	21,696	58	2,143	24,328	0.91
OECD（100 万ドル）	252,424	19	111,504	406,749	0.95

出典：OECD(2012)より筆者作成

もう一つの示唆は、ＷＴＯ農業協定区分でみると、削減対象とならないグリーンボックス補助金が我が国の財政負担による農業支持の大部分を占めていることに関係している。原理的には、グリーンボックスに区分された補助金がＷＴＯ上削減対象にならないことと、その支持に対する正当性議論は異なる位相に属するものであるが、グリーンボックスに計上されることを以って、正当性議論がバイパスされるかのような傾向があることは否めない。

この二つ目の観点は、そもそもグリーンボックスとアンバーボックスの区分が、その区分の根拠となっている「生産刺激」あるいは「貿易歪曲」の観点でどの程度の妥当性を有しているのかという本質的な問題とも関わる。もしこの区分の妥当性が薄弱なものであるなら、なおさらのことグリーンボックスに区分されることが農業支持の正当性の検討の必要性を薄めることにはならないこととなる。例えば、かんがい施設の整備はインフラ整備であり、グリーンボックスに計上されることとなっている。一方で、投入財補助はグリーンボックスから除外される。かんがい施設整備は水という投入財の調達コストを引き下げる効果を明らかに有しており、そのような観点に立てば投入財補助と同じである。あるいは、農家に対する直接支払いについても、仮にそれが生産から完全にデカップルされていたとしても、それがなければ農業生産から撤退する農家を生産にとどめる効果を考えると、生産に対してニュートラルとは考えにくい。

実際、ＯＥＣＤにおける最近の分析は、デカップルされた直接支払いも、デカップルの程度は相対的であることを示している。OECD(2006)では、直接支払いを含む様々な農業政策の「デカップリング」の程度を、事後的・実証的に検証した。その際、農業施策が生産や貿易に影響を与えるメカニズムを以下の３つに分類している。

（ア）静的効果
- ●現時点の政策が生産に与える影響（例：価格支持による生産誘発効果）

（イ）リスク関連効果
- ●政策により期待所得が増加したり、所得変動が減少する場合、リスク回避型の農家は生産を増加する可能性がある

（ウ）動的効果
- ●将来の政策に対する予想が、現時点での農家の投資判断に影響を及ぼす等

検証の結果、更なる実証分析が必要としつつも、生産への影響については以下の傾向が見られるとした。

●市場価格支持よりも投入財や主要作物の生産量に応じた支払いの方が生産に与える影響は大きい

●価格支持に比べて、耕作面積支払いや過去面積支払いは生産への影響が小さいものの、全ての政策が生産に何らかの影響を与えている。

これらを踏まえれば、グリーンボックスとアンバーボックスの間に貿易歪曲の有無によって明確なラインを引くことは困難であり、それぞれに属する政策手法の間には極めて曖昧な「程度」の差しか存在しない可能性が高い（いずれにしろ、その程度は実証的にしか検証され得ない）。そうであれば、農業に対して先進国の中でも高い支持を行っている我が国は、全体の支持構造に対する合理性を確保することが極めて重要となる。

Ⅲ　農業支持の理由：正当性議論

上記の議論を踏まえるなら、そもそも農業支持を選択する場合、その目的を明確に設定した上で、上述した多様な支持手段を目的に即して適切に組み合わせる必要がある。もちろん、国際的な拘束力のあるＷＴＯ協定との整合性確保は必要であるが、ＷＴＯ整合性確保が政策目的議論に優位するような「本末転倒」な現象は避けなければならない。

では、農業支持の目的は何か。この点についても、ＯＥＣＤの分析の歴史をたどると興味深い。1987 年のＯＥＣＤ農業大臣は、農政改革に関して以下を含むコミュニケを発出した（筆者訳）。

「農政改革は以下の原則に基づくものとする。

a）長期的な目的は、農業支持の削減やその他の適切な方法により、市場が農業生産の決定に影響を与えるようにすることである（中略）。

b）この長期的目的を追求する際に、食料安全保障、環境保全、雇用などの社会的あるいはその他の懸念（純粋な経済的な事項ではない）に配慮する（中略）。

e）農家所得支持は、価格支持や生産量、生産要素に結合した手法ではなく、直接所得支持によって行われるべき。（中略）

g）これらの原則を実行するに当たって、政府は必要な方策を選択する柔軟性を留保する。」

農家所得支持を前提とした上で、そのための手法として価格支持は直接支払い（コミュニケでは「直接所得支持」）に劣後するとしている。当時は、実態としてはともかく、所得支持自体が政策目的足り得たことをこのコミュニケは示唆している。このコミュニケ等を踏まえてＯＥＣＤが行った直接支払いに関する初期の分析は、1995 年のレポートに集約され（OECD(1995)）、以下のメッセージを発した。ここでは、直接支払いの目的を所得再配分と市場の失敗の是正に置いた。前者については 1987 年コミュニケと同ラインであり、後者については環境改善を行う農家にその費用等を補てんする環境支払いに対応するものであった。

●各国の直接所得支払いが「経済的歪曲がより小さい支持（less economically distorting support）」であることを認識した上で、生産や貿易歪曲を最小化する観点からそれらの政策を評価する際の主なポイントを提示。

（ア）ターゲットの絞り込み

（イ）支払い条件

（ウ）受給資格

●直接所得支払いの役割として以下を想定。

（ア）所得配分の変更

（イ）（環境外部性や公共財の存在に伴う）市場の失敗の是正

●その上で、1987年閣僚コミュニケ原則（市場による生産決定）と整合するための直接所得支払いの一般的な条件をまず提示。

（ア）税金によって支出されるべき（これにより、消費者に対する暗黙の課税を回避できるとともに、農家への所得移転の透明性を確保）

（イ）支払額は固定するか、あるいは、生産量等に関連させる場合でも、農家の管理外の変数にすべき

（ウ）支払額は、特定の作物の現在あるいは将来の生産量や特定の投入財の使用量に基づいてはならない

（エ）直接所得支払いは通常は自発的参加方式にすべき

（オ）ある政策目的を達成するための直接所得支払いは、他の政策目的の遂行に悪影響を及ぼさないようにしなければならない

●加えて、個別の政策目的別の望ましい直接所得支払いの形態を提案。

（ア）構造調整

・可能な限り、構造調整の結果ではなく、構造調整を阻害している要因をターゲットにすべき

・支払い金額は、農家が構造調整を行う際に発生するコストに基づく

・支払いは、一括払いが望ましい

（イ）所得安定

・所得減を計算するための基準値は２～３年程度に限定すべき

・（特定の作物所得ではなく）農家の全農業所得を対象とすべき

・農家も支払いを分担すべき

・支払い金額には上限を設定すべきであり、また、支払い割合は農家の負担割合に連動させることもできる

（ウ）最低所得支持

・農家の全収入を勘案すべき

・一般的な最低所得制度と整合させるべき

・農業部門特有の政策は可能な限り暫定的なものとすべき

（エ）環境財

・支払いは環境財供給に対してであり、農産物生産や環境財が結合している特定の投入財に対して支払ってはならない

・支払い金額は、環境財の供給コストに限定すべき

このように、所得支持についてはセクター横断的な所得支持政策がある場合はそれと整合させるべきとし、仮に農業部門特有の政策を実施する場合においても、その期間は限定的にすべきとしている。このことは、価格支持を直接支払いで代替するとしても、その期間は限定的なものにすべきことを意味している。所得の支持が政策目的であるなら、このような提案がなされることは自然なことである。換言すれば、所得支持が目的の農業支持については、他セクターに対して手厚い対応を行う必然性を見いだせないということである。価格支持の撤廃あるいは削減に伴い所得支持の直接支払いを行うとしても、それは例外的なものとして時限的であるべきとしている。直近のＯＥＣＤによる日本農政改革評価レポート(OECD(2009))においてもこのような支援は事前に明らかにされた方法に従って、かつ時限的に実施されるべきとしている。

このような一般的な原則は、直接支払い以外の農業支持についても概念的には当てはまる。農業支持の形態が、経営体支援であれ、かんがい補助であれ、他セクター以上の水準でそれらを実施するなら、ＷＴＯ農業協定と

の整合性の有無にかかわらず、その正当性が示される必要があり、その場合、単なる所得支持が正当化理由足りうる可能性は小さい[4]。

後述する欧州連合における次期共通農業政策の見直し作業もそのような文脈で解釈されるべきであろう。先に述べたとおり、共通農業政策の見直しの歴史は、価格支持を直接支払いで代替し、さらにその直接支払いのデカップル度を強化するものであった。すなわち、所得支持が主たる政策関心事項であった。しかしながら、今回の共通農業政策の見直しにおいては、農業の供給する公共財的機能を前面に押し出した論理構成をベースにしている（EC(2011a)）。所得支持を目的とした農業支持が長期には正当性を維持できないことの間接的な証左ともとらえられる。

Ⅳ　外部性保全のための支持の形態：多面的機能政策議論

このような政策議論の流れののち、ＷＴＯドーハラウンド開始前に開催された 1998 年ＯＥＣＤ農業大臣会合において、農業には「多面的機能」が付随していることが大臣会合コミュニケに明記された[5]。これを受けて、1999 年から、概念分析及びそれに基づく政策議論をＯＥＣＤにおいて実施した。議論の前提は、貿易自由化によって農産物生産に付随する多面的機能が減少してしまうのではないかという輸入国の危惧と、「デカップル」された（農業生産から“切り離された”）政策（グリーンボックス）で対応できるとする輸出国の主張の対立にあった。

このように、極めて政治的なニュアンスの強い動機で開始された分析作業であったが、この過程で行われた政策議論は、それまでの所得支持を実質的な政策目的とする議論とは性格を異にしていた。食料安全保障や環境機能等の「多面的機能」、経済学的には正の外部性の存在が、農業支持を正当化するのか、また正当化するとした場合、そのための最適な政策手法の形態はどのようなものか、それが本議論の目指したところであった。

その議論の結果を以下に要約する。

（１）概念分析（OECD(2000)）

- 洪水防止、景観、生物多様性、地下水涵養、食料安全保障、地域雇用の有する正の効果などが主な事例。食料安全保障については、国内生産と輸入の間の生産リスクの差があり、前者に関わるリスクが小さい場合、多面的機能の一環として扱えるとした。
- 以下の「３つの質問」に対する回答がすべて「Yes」の場合、何らかの政府介入が正当化されるとした。

4　例えば経営体支援政策についてもそれが他セクターの類似の政策に比べて著しく手厚いものであるならば、市場での経営体の競争力の確保を目指すものだとしてもそれはやはり農業支持の一形態とみなされるべきであろう。そうであるなら、やはりなぜ農業「経営者（体）」のみがそのような支援を受けるのかについての説明責任が発生する。かんがい用水等の基盤整備についても同様である。排水施設のように非排除性の強い財は別とすれば、農業基盤施設の多くは公共財的性格は弱いことから、それらに対する高支持の根拠を公共財に求めることは難しい。また、産業「基盤」の整備であるため財政支援が正当化されるとする論を展開するなら、例えば中小企業の用水費用等はなぜ農業用水ほどに補助されないのかという疑問に答えなければならない。

5　上述のとおり、1987 年のコミュニケにおいても食料安全保障や環境保全などの社会的な関心事項への言及はあったものの、1998 年コミュニケでは「多面的」という用語が明示的に使用された。

質問１（結合性）：多面的機能と農産物の生産は強く結びついているか?

結合が弱い場合、農産物は輸入によって供給し、多面的機能は農産物生産を伴わずに別途供給することができ、全体としてより安価な供給が可能となる。

質問２　（市場の失敗）：（質問１において強い結合が確認された場合）輸入により農産物国内生産が低下し、それに伴い失われる多面的機能が輸入による便益を上回るか？

仮に多面的機能の一部が減少しても、輸入による便益（安価な農産物の提供）がそれを上回るなら政策介入の必要性はない（貿易による市場の失敗は発生しない）。

質問３（公共財的性格）：（質問２において市場の失敗が確認された場合）公共財的性格に応じて「非政府」的な方法での農家支援の可能性について検討されたか？

多面的機能の公共財的性格によっては、市場やクラブの創設等によって多面的機能の供給を政府介入によらず継続することが可能となる場合がある。

（２）政策レポートの概要

概念分析をもとに、より詳細な政策提案が検討され、政策レポートとして公表された（OECD(2003)、荘林(2003)）。

① 「３つの質問」回答のためのガイドラインの策定

具体的には、概念分析で提示された「３つの質問」を政策実務的に回答するためのガイドラインが策定された。これにより、各国政府が多面的機能を理由とした農業支持を正当化できるか、正当化できる場合、どのような政策形態が妥当かを判断できるようにしたものである。

第１の質問（結合の強弱判定）

次式が成立する（国内生産に関わる食料生産と多面的機能供給に関わる範囲の経済が成立する）なら、結合は強く、国内農産物生産によって農産物と多面的機能を同時に供給することが効率的。その際、国内農産物生産費は、適切な多面的機能及び農業がもたらす負の外部性の水準を規定した上での生産費でなければならない。

国内農産物生産費＜農業生産を行わずに多面的機能を供給するためのコスト＋農産物輸入コスト（国際価格）

例：水田の洪水防止機能の場合

コメ生産費と洪水防止機能を維持しつつコメを輸入するための費用（例えば農地の管理費用＋コメの国際価格）を比較する。

第２の質問（市場の失敗の判定）

次式が成立するなら貿易自由化に伴い市場の失敗が発生。

（貿易自由化によって失われる）多面的機能の評価額＞国内農産物生産費―農産物輸入コスト（国際価格）

第３の質問（非政府的な農家支援の可能性を検討）

例えば以下の可能性を検討。

コミュニティー支援農業（周辺住民等が農家を支援）

環境トラスト

観光業者と農家の契約や農家によるグリーンツーリズム

消費者と農家の契約

利用料金の徴収

② 標準的政策オプションの提示：最適な政策選択

３つの質問の回答別に、最適な政策選択肢を提示した。農産物生産と多面的機能の結合の強弱、市場の失敗の有無、非政府的手法の可能性に応じて最適な政策を選択することができるとしたものである（表４　政策マトリックス）。基本的には、対象を絞った直接支払いが有効である可能性が大きいとされた。

弱い結合

イメージ例：歴史的農家建築や農村文化の保全に対して、農産物生産とは切り離された方法による供給者に対して直接支払を行う。

強い結合で市場の失敗なし

イメージ例：農産物に結びついた景観の場合でも、効率的な農家による供給量が社会的需要と同一かあるいはそれ以上の場合には政策介入の必要なし。

強い結合で市場の失敗あり

イメージ例：農産物生産に結びついている多面的機能（例えば、棚田の稲、牛乳や牛肉生産に伴う牧草等に付随する景観や食料安全保障機能）が、農産物価格の低下の結果減少する場合、多面的機能を保持するために農業者への支援が必要。

強い結合でかつ市場の失敗が発生する場合、農業者への支援が正当化される。また、支払いが正当化される場合においても、支払いの負担者は公共財的性質等により異なり、その範囲は中央政府や地方自治体から環境トラスト等にまで及ぶ。

表４　政策マトリックス

<table>
<tr><th colspan="3" rowspan="3"></th><th colspan="4">同一の公共財的性質を有する複数の非農産物</th><th colspan="2">異なる公共財的性質を有する複数の非農産物</th></tr>
<tr><th>純公共財</th><th>地域公共財</th><th>クラブ財（及び私的財）</th><th>コミュニティー共有資源</th><th>純公共財</th><th>地域公共財</th></tr>
<tr><th colspan="2">その他</th><th>その他（純公共財を除く）</th></tr>
<tr><td colspan="3">弱い結合性
（範囲の経済が存在しない）</td><td>中央政府による、非農産物の供給者に対する切り離し支払い</td><td>地方政府による、非農産物の供給者に対する切り離し支払い</td><td>主として地方政府の制度的支援によるクラブ（使用価値に対しては市場）の創設</td><td>非農産物の利用についてのルールの創設</td><td>中央政府と地方政府、あるいはクラブやコミュニティーによる切り離し支払いの組み合わせ</td><td>地方政府とクラブやコミュニティーによる切り離し支払いの組み合わせ</td></tr>
<tr><td rowspan="5">強い結合性（範囲の経済）</td><td colspan="2">市場の失敗なし</td><td>政策介入の必要なし</td><td>政策介入の必要なし</td><td>政策介入の必要なし</td><td>政策介入の必要なし</td><td>政策介入の必要なし</td><td>政策介入の必要なし</td></tr>
<tr><td rowspan="3">市場の失敗</td><td>広範囲（W）</td><td>中央政府による非農産物に結合し、ターゲットされたあるいは広範囲の支払い</td><td rowspan="3">地方政府による非農産物に結合し、ターゲットされた支払い</td><td rowspan="3">主として地方政府の制度的支援によるクラブ（使用価値に対しては市場）の創設。中央レベルでのクラブ創設も選択肢。</td><td rowspan="3">非農産物の利用についてのルールの創設</td><td>政策の組み合わせ（例：非農産物結合で広範囲な支払いを地方政府によるターゲットされた支払いで補完）</td><td rowspan="3">非農産物結合でターゲットされた支払いを地方政府と関係機関で実施
（例：地方政府とその他の機関で構成されるトラスト）</td></tr>
<tr><td>地域限定（L）</td><td>中央政府による非農産物に結合し、ターゲットされた支払い</td><td>非農産物結合でターゲットされた支払いを中央政府と関係機関で実施</td></tr>
<tr><td>L and W</td><td>ターゲットされたものと広範囲の支払いの混合</td><td>政策の組み合わせ</td></tr>
</table>

出典：OECD(2003)（筆者訳）
筆者注１：L and Wは「地域限定」と「広範囲」を表わす。
筆者注２：ここでいう「非農産物に結合」した支払いとは、農産物生産と非農産物（多面的機能）生産が結合していることを前提とすることから、実質的には農産物にも結合する支払いとなる。これらの具体的な支払いの形態については表５を参照されたい。

では、農業者に対する支払いが正当化される場合の具体的な支払いの形態はどのようなものであるべきか（表５参照）。その場合においても、多くの多面的機能は農地や家畜などの「生産要素」と結びついているが、生産量そのものとは結びついていないため（例外的ケースとして食料安全保障が生産量と結びついている可能性があるとされたものの、食料安全保障についても生産要素と結合している可能性の方が高い）、生産物補助金や関税による価格支持よりも、それら生産要素に的を絞った直接支払いの方が効率的とされた。例えば、水田の洪水防止機能は農地と畦畔に結びついているので、米の単位収量の多寡とは関連しない。あるいは、放牧景観は放牧牛の数に結びついており、牛乳の生産量とは直接に結びついていないことから、牛乳に対する補助は放牧景観の保全に必ずしも結びつかない。

一方で、ここで提案されている直接支払いは耕作面積支払いなどであり、グリーンボックスには計上されない可能性が高い。農業生産に結合した正の外部性としての多面的機能（質問１及び２をクリアーすれば、それは生産に付随した正の外部性と呼称しても問題はない）に対する政策は、オーソドックスには「ピグー補助金」（正の外部性を是正するためには、それが付随している生産物に対して外部性の限界価値に等しい金額を補助金として支給すること）であることを考えると、そのこと自体は不思議ではない（図４参照）。

表５　多面的機能保全のための直接支払いのイメージ（結合が強い場合）

結合の性質	支払い形態	支払い額	支払い条件	負の外部性
土地及び固定的な投入財に結合	**面積支払い**：耕作面積に応じた支払い	生産費と国際価格の差	多面的機能が適切な質、量、場所で供給されるような農法基準を満足	負の外部性を内部化するための措置が必要
可変の投入財に結合	**投入財結合支払い**：投入財の使用に応じた支払い（例：農業雇用に伴う正の効果に対する農業労働一人当たりの支払い）	投入財１単位当たりに付随する多面的機能への需要額	なし	同上
可変の投入財に結合しているが、結合が不連続	**投入財結合支払い**：投入財の使用に応じた支払いだが、支払い対象の投入財の使用に上限を設定 （例：放牧景観に対する家畜頭数支払い）	同上	多面的機能が適切な質、量、場所で供給されるような農法基準を満足	同上

出典：OECD(2003)（筆者訳）

図４　ピグー補助金

出典：OECD(2000)
筆者注：上記の私的費用と社会的費用のかい離を直接支払いで埋めることにより最適な生産量になる。この場合、価格は低下する。

③　公平性などの追加的判断基準への配慮

例えば、多面的機能が地域的な公共財の場合､財源も含めた地方分権が効率的であるが、地域間の公平性を阻害する可能性がある。この場合、中央政府から所得を移転し、その配分権限を地方分権すれば、効率性を阻害することなく公平性を確保できる可能性がある。

（行政費用を勘案した上で）関税による価格支持が効率性上最適となった場合、農産物に対する実質的な課税により多面的機能を維持することとなり、一般税収による直接支払いに比して不公平となる可能性がある。

④　結論

・最適な政策選択は各国の責任。本ガイドラインの透明な方法による適用がそのための第一ステップ
・結合が弱い場合、政策介入は農産物とは完全に切り離すべき
・結合が強い場合、政策介入はできるだけ結合の源に向けられるべきで、常に当該多面的機能の適切な供給を条件とすべき（例外は、多面的機能が農産物と直接に結合している場合。可能性としては食料安全保障）
・多面的機能の源泉と「離れた」介入（農産物補助金等）の場合、適切な多面的機能供給のためにクロスコンプライアンスや規制が必要
・多面的機能の需要の広がりと政策遂行の行政レベルはできる限り一致させるべき
・行政費用を政策選択に当たっては考慮すべき。生産物補助金や関税が最適になるか否かの判断には、行政費用も含めた総合的な比較が必要
・政策決定のための情報の欠落が予想される場合、失われる多面的機能の限界価値がより明示的になるような農政改革の漸進化や多面的機能の多くが地方公共財であることを考慮した意思決定の地方分権が必要。

（３）ＯＥＣＤ多面的機能政策議論が農業支持正当性議論に与える示唆

前節で論じたとおり、所得支持を農業支持の直接的な目的と考える場合、その理論的根

拠は弱い。公共財的性格を有する外部性の存在が少なくとも現時点で農業支持を正当化するための最も有力な理由である。少なくとも、ＯＥＣＤにおける農政議論を基準にする限りはその可能性が最も大きい。ただし、その場合においても、正の外部性の存在が農業支持の必要条件ではあっても十分条件ではないことはＯＥＣＤの多面的機能政策議論が強く示しているところである。

所得支持のための直接支払いについて長い実績を有するＥＵにおいても、そもそも直接支払いの目的とは何かという議論を今回の共通農業政策の改定を前に広く行わざるを得なくなっていることも、この視点と整合的である。一般向けに準備された政策ブリーフ（EC(2011c)）では、直接支払いの役割について、農家の基礎的所得を支持するためとするものと、農業が提供する公共財に対する支払いとするものの二つの考え方があるとしている。その上で、ＥＵ域内における農家の平均所得はその他のセクターのそれよりも依然として低いことから所得支持は単独で政策目的たり得るとする。一方で、所得支持により公共財供給機能が維持されることから、所得支持と公共財供給目的はそれぞれ補完的であるとし、相互排反的ではないという理論構成を図っている。所得支持が依然として単独で政策目的たり得るとする政策ロジックは、所得が国平均より低いセクターすべてに適用されるべきという議論に対しては説得力を欠く。また、所得支持と公共財供給を補完的とする論理も、公共財供給が最終的な所得支持の理由と考える方が政策論理上の整合性は強い。しかしながら、いずれにしろ公共財の供給を直接支払いの政策目的として明示せざるを得なかったこと自体が、所得支持単独の政策目的設定が困難であることを示唆している。

Ⅴ　多面的機能を支持の正当化理由とする場合に設定すべき政策パラメーター

１　レファランスレベルの重要性

農業に付随している正の外部性が農業支持の目的だとすると、上記の政策議論が示すとおり、農業支持が正当化される「正の外部性」の水準を明確に定義しなければならない。より直接的に表現するなら、「どのような農業」あるいは「どのような営農形態」を支持すべきベースラインとするかを決定する必要がある。それは、少なくとも原理上は前述のとおりその水準に付随している外部性を勘案した上で、その外部性の農産物生産との結合が強いこと及び農産物の輸入に伴う便益が費用を上回ることが確認された上で決定されるべきである（これも、前述の議論が示すとおり、そのような費用便益分析は情報の欠如を考えると定量的に可能かという問題はある）。

もっともシンプルには、（上記のＯＥＣＤ議論でも議論されたところであるが）、外部性の発現に関するレファランスレベルを定義し、その状態を「外部性」に関わる政策議論のベースラインとすることである。レファランスレベルとは、農政議論の文脈では、農家と社会の責任分界線（詳細な議論は例えば荘林ら（2012）を参照）を示すものである。その水準までの営農方法の改善は農家の負担で実施し、それ以上は社会の責任として一般的には財政により農家負担を肩代わりする。レファランスレベルを守るべき「農業」の基準とすれば、そこに到達できない農業を支持する正当性は失われる。一般的にはレファランスレベルは環境についての責任分界線を示すことが多いが、多面的機能のうち環境関連以外の機能（例えば食料安全保障機能）についてこれを援用することも可能である。

図５　レファランスレベルと政策選択肢

出典：OECD(2001)
筆者注：左から右に移動するほど Environmental Quality（環境水準）が改善されることを示している。X^Tは環境改善目標、X^Cは慣行的農法、X^Rはレファランスレベルを示す。たとえば、ケースＤでは、慣行的農法（X^C）と環境改善目標（X^T）の間にレファランスレベル（X^R）を設定している。この場合、レファランスレベルまでは農家の責任となるので、規制的手法（上図ではそれを「Environmental Charge(環境課税)」と表現しているが、そこにはクロスコンプライアンスなども含まれる）が採用され、レフェランスレベル以上は社会の責任として、農家負担を財政で支援する（「Environmental Payments」（環境支払い））。これに対してケースＣでは、環境支払いのみで対応することとなる。

もう一つの方法は、レファランスレベルを超える水準を守るべき外部性とし、レファランスレベルを超える行為に発生する農家負担については財政手当を追加するものである。現行の農法よりも外部性の発揮水準を高く設定するものの、そのために発生する農家負担については財政支援するものである。すなわち、レファランスレベルよりも高く設定しつつ環境支払いを組み合わせることにより外部性水準を引き上げるのである。この方法は、現行の営農では正の外部性を勘案しても前述の特に二つ目の質問をクリアーできないが、環境支払いの便益が費用に比べて十分大きく、その結果、環境支払いを実施した後は、同質問をクリアーできる場合に該当する。

後者については、欧州連合におけるＣＡＰの見直し議論と類似している。現在欧州委員会によって提案されているＣＡＰ見直しの最も重要な変更は所得支持のための直接支払いを主たる構成要素とする「第一の柱」に、「グリーニング支払い」を導入するものである(欧州委員会によるＣＡＰ見直し案については EC(2011a)、EC(2011b)を参照）[6]。第一の柱の30％相当の予算額が振り向けられるとするこの支払いは、環境保全に関する３条件（放牧地の保全、耕作面積の７％について生態系保全用地として確保、少なくとも３種類の作物の作付）を満足する場合においてのみ支払われる。この要件を満足できない場合、所得支持のための直接支払い（基礎支払い）も減額

[6] 本稿執筆時点で、欧州委員会提案が欧州議会でどの程度修正されるか確定していないことから、欧州委員会改定案のみを議論のベースにしている。また、本稿が農業支持の目的に焦点を当てていることを考えると、政治的な調整が行われる前の欧州委員会提案をベースにする方が、政策目的議論をより鮮明に行えるという観点もある。

されることとなる（すなわち、グリーニング支払いは任意支払いではなく、強制参加を意味する）。その上で、現行の単一支払いは基本的には基礎所得支払いとして総額についてはグリーニング支払い部分を控除されて（制度上の修正を施されながら）継続される。

グリーニング支払いについては、その外形のみに着目すると様々な解釈が可能となる。例えば、第一の柱の予算総額は現行計画と変更させないことから、グリーニング支払いの３条件が、従来のクロスコンプライアンス条件に付加された、すなわち、レファランスレベルが引き上げられるという解釈である。実際にそのようなラインで本提案を批判する農業団体もある[7]（例えば、３条件の遵守は農家に相当の負担をもたらすというもの（Copa and Cogeca(2012)）。しかしながら、このような「説明」を欧州委員会は採用していない[8]。そのような説明は、政策論理上の大きな矛盾を引き起こすことを考えると、そのような説明を欧州委員会がすればむしろ理解に苦しむ。今回のＣＡＰの見直しに当たって、欧州委員会はその重点を公共財の供給に置いている（EC(2011a)）。農業の有するそのような機能を理由に農業支持を正当化しようとしているのである。それにもかかわらず、農家の責任分界線を引き上げることは、支持と規制を同時に実施することとなり、政策論理の整合性を確保することは難しい。

一方で、支持すべき水準を、３条件を満足する農地とし、しかしながら、３条件を満足するための費用については農家負担としないというラインの解釈も可能である。第一の柱の30％の予算額は、３条件を満足するための追加的費用や所得減少に基づき算出されたものではない。一方で、欧州委員会が実施したシナリオ分析によれば、３条件の遵守は「妥当な農家負担」（at a reasonable cost）(EC(2011a))で可能だとしており、30％の予算をベースにした支払い額が遵守費用を上回っていることを示唆している。すなわち、予算額はすべての農家が３条件を満足するために十分なインセンティブとなると予想している、あるいは、間接的にそのように説明していることとなる。この場合、グリーニング支払い部分は３条件を対象行為とする環境支払いに概念的には類似する。

実際、ＣＡＰ見直しに関する欧州委員会提案が提示される前の段階で議論のたたき台として欧州委員会が提示した３つのシナリオの一つは、より明示的にこのような論理構成を示していた。現行案の基礎となったこのシナリオでは、第一の柱の直接支払いは基礎所得を支持するものと、公共財供給のための強制参加方式の追加的な支払い（グリーニング）でその支払い金額は公共財供給のための追加的な費用に見合うものから構成されるとした（EC(2010)）。ここでのグリーニング支払いは明らかに環境支払い的な手法をイメージしている。現行案については、このような明示的な説明がなされていないものの、少なくとも欧州委員会の政策的意図がグリーニング支払いを環境支払いと位置付けようとしていたことはこれから確認できる。

この解釈を採用すると、純粋な所得支持額（基礎所得支持）は現行計画に比べて30％減少することとなる。この水準で農業生産の継続が可能とならなければ、前述の説明は困難となる。生産性の向上等により、生産継続の

7　グリーニング支払いの導入についてはこのほかにも様々な論点がある。例えば、グリーニング支払いについては単一支払いの受け取り金額には関係なく、対象農地面積で全体金額を除した金額を農地面積単価とすることから、単一支払いの際の受給金額に比べて実際の受取額が変動する農家は多いと予想される。また、グリーニング支払いの強制に対する批判や、30％の予算配分が過大であるとする意見も農業団体から発出されている（Copa and Cogeca (2012)）。

8　例えば、欧州委員会は、グリーニング支払いの３条件を「クロスコンプライアンス条件を超えるもの」と明示しており（EC(2011a)）、３条件はクロスコンプライアンスではないとしている。

ために支援必要額が低下したという説明がなされることが必要だと考えるが、その説明は現時点では確認できていない。

これら二つの解釈を比較すると、後者の方が政策論理の整合性はより明確に確保されると考える。所得支持の減額の説明がなされなければならないという政治的問題はあるとしても[9]、欧州の支持すべき農業の具備すべき条件はグリーニング支払い３条件であり、所得支持により基本的な支持を行った上で、３条件を満足するためにグリーニング支払いを行うという政策論理に決定的な破たんはない。これに対して、前者の説明は上述のとおり、公共財等の外部性の存在を理由に所得支持を継続するとしながら、農家の外部性に関する責任分界線を引き上げるという深刻な論理矛盾を引き起こす[10]。

いずれにしろ、ＥＵの事例及び前述のＯＥＣＤ多面的機能政策議論が示す通り、外部性を支持理由とするためには、外部性の水準及びレファランスレベルについての明確な定義が必要であり、その上でそれと整合的な支持手法を選択する必要がある。

２　モニタリングすべき事項

所得支持を政策目的とする場合、農業支持の「帰着」は重要な政策指標となる。様々な形態の農業支持が、農家の所得にどの程度帰着するかを重視する必要がある。例えば、生産物補助金の一部は価格低下を通じて消費者に、あるいは生産投入財の供給業者に転嫁される可能性がある。ＯＥＣＤにおいても、帰着分析が重要な政策議論のテーマであったことも、所得支持が主たる政策目的であったことを示している。例えば、OECD(2002)によると、耕作面積支払い（毎年の耕作面積に応じて直接支払いを行うもの）のうち、農家に最終的に帰着するものは50%弱であり、同程度が地代の上昇を通じて非農家の土地所有者に帰着するとしている。あるいは、我が国における戸別所得補償についても「帰着」に対する関心は高い。

---

[9]　あるいは、グリーニング支払いを加えれば第一の柱の総額に変化はないことから、農家の手取りはマクロでみれば変化しないという暗黙の了解を政治的に求める可能性もある。また、３条件の遵守は実際には農家負担がかからないという説明がなされることもある。例えば、地中海の農家はオリーブや果樹栽培が主体であり、これらは７%の生態系用地を確保しさえすればよく、それも棚畑の斜面部分等でカウントできることから実質的な負担は発生しない旨の説明がダチアン・チオロシュ農業・農村開発担当委員によってなされている（Cioloş(2011)）。

[10]　このようなある種の規範的な解釈のほか、グリーニング支払いの導入に関して政治的な観点から解釈を試みることも可能である。例えば、グリーニング支払いは３条件の実施を支援するという位置付けにあることから、３条件を廃棄すれば第一の柱の予算額を自動的に減額できるため、財政サイドが同支払部分のシェアが大きくなることを望んだとするものなどである。

図６　支持の最終的な帰着

出典：OECD(2002)
筆者注：不足払い、市場価格支持、耕作面積支払い、投入財補助の４種類の農業支持の方法別に、以下の項目に支持がどれだけ分配されるかを示したもの。「Farm household labour」＝農家の自家労賃、「Farm household land」＝農家所有の農地の地代収入、「Non farming landowners」＝非農家所有の地代収入、「Input suppliers」＝投入財供給業者の収益、「Resource costs」＝消費者余剰や資源の機会費用等。例えば、耕作面積支払いでは46.3%が農家所有の農地の地代収入に、45%が非農家所有の地代収入に回り、農家の自家労賃となるのは2.5%にすぎない（ただし、ここでの試算は、農家と非農家の農地所有の割合について加盟国の実績等に基づく数値を仮定していることに注意する必要がある）。

一方で、正の外部性に対する支払いの場合、その帰着は直接的には重要ではない。例えば、正の外部性を内部化するための「ピグー補助金」は輸入を考慮しない状況では国内価格を引き下げる。したがって、補助金全額が農家に帰着することは理論的にないが、そのこと自体は、問題とはならない。

外部性内部化の場合、外部性を考慮した上で厚生が最大化されているかが重要となる。すなわち、外部性水準を全体で適切な量に保つための営農方法による耕作がなされているかが政策の成否を示すこととなる。それを実際的な観点でモニターすべき指標を確立する必要がある。

Ⅵ　農政の多目的化に対応するための制度的枠組みの必要性

前述の議論を踏まえると、現代農政は環境、食料安全保障、あるいは外部性の一環としての農村地域の活性化についての全体的なバランスへの配慮を必然的に強く求められることとなる。換言すれば、農政の目的が実質的に多元化している。このことは、農業基本法（以下「旧基本法」）と食料・農業・農村基本法（以

下「新基本法」）の実質的な政策目的の差異にも表れている。旧基本法においては、「所得均衡」という具体的かつ単一の政策目的の下で、それを達成するための３つの政策手法がやはり明確に設定されていた。そのため、そもそも政策目的間の関連性を考慮する必要はなかった。また、政策手法の間の整合性確保についても、比較的単純な組合せを想定すればよかった。構造政策、生産対策、価格政策は、いずれも所得均衡に（少なくとも理念上は）貢献することから、それらの間の補完性や代替性、あるいは相反性についての議論を突き詰める必要性は初期の段階では小さかった。その後、価格政策と構造政策の間や、生産対策（例えば、圃場整備）と構造政策の間の相反性については、特に構造対策を遅延させるとの観点で強く意識されることとなった。しかしながら、当時の政治状況からみれば価格政策や生産対策を実施しないという選択肢はなかったことを考えると、整合性への配慮は深刻な社会的要請ではなかったとも考えられる。例えば、圃場整備が兼業農家の離農を妨げるとしても、圃場整備を実施しない選択はあり得なかった。

これに対して、新基本法においては、様々な外部条件の変化により政策目的が多元化した。形式的には、新基本法の目的は、「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」に置かれているが、実質的には「食料の安定的供給」と「多面的機能の発揮」が政策目的となっている[11]。これら二つの政策目的を実現するために、「農業の持続的な発展」と「農村の振興」が必要であるとされ、二つの実質的な政策目的とあわせて、四つの基本理念と位置付けられた。このような基本理念のもとで、具体的な政策手法として、「食料の安定供給のための施策」、「農業の持続的な発展のための施策」、「農村の振興のための施策」が定義されている。

このような目的あるいは理念の多元化は、農政の中に異なる価値観を内包させた、すなわち、潜在的トレードオフ関係を内包させたとも言える。多面的機能は基本的には前述のとおり公共財的性格を有する正の外部性が農業生産に付随して発生していることに関する課題と整理される。その際、それらの外部性の価値計測が可能であるという前提に立てば、この課題は単純な厚生最大化問題に整理される。すなわち、トレードオフが発生したとしても、全体厚生が増加することが確認されれば少なくとも概念的には、マイナスに転ずる価値を補償することが可能となることから、全体厚生の最大化に集中すればよい。しかしながら、公共財の価値計測に大きな不確実性が伴うことはよく知られているとおりであり、前述のＯＥＣＤ議論においても価値計測が困難な場合の政策選択肢を制度的な観点から示している。価値計測が困難な場合、換言すれば価値を統一的に金銭換算できない場合、それらの価値の間で発生する潜在的なトレードオフ関係に直面しなければならない可能性がある。

例えば、農村振興に関わる価値（例えば、地域コミュニティ保全に関わる価値）が農産物生産の効率性を向上させ食料の安定供給を図るという価値とトレードオフ関係になる場合は当然あり得る（荘林(2011)）。

そのような中、それらの多元化された価値は、多元化されない場合に比して、それぞれの価値が関係する横断的な政策にもより大きく影響を受けることとなる。例えば環境価値は環境政策に、地域間所得配分は地方分権政

[11] 「国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない」（新基本法第２条第４項）、「多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割に鑑み、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない」（同第３条）とあるように、国民生活・国民経済とこれら二つの事項の直接的な関係性が明記されている。

策と無関係ではいられない。そのような横断的な政策とのバランスと農政内部における多元化された目的価値のバランスが整合するとは限らない、そのことが現代農政が先進国において共通に直面している課題だと考える。

ここでも、ＥＵ共通農業政策を事例に議論してみよう(以下の議論は荘林(2012)による)。欧州における農業用水に関する施策も共通農業政策がその枠組み及びそれに基づく政策手法を決定している。一方で、水資源については 2000 年に制定された「水枠組み指令」(Water Framework Directive(EC(2000))[12]が、欧州連合全域におけるセクター横断的な政策の基盤を提供している。環境部門を含む全ての水利用セクター間の配分の効率性を最大の関心事項とする水枠組み指令と、(市場価格をシグナルとした生産への移行を志向しているものの) 欧州における農業生産の継続のための多額の農家支援を行っている共通農業政策の間には潜在的な対立事項を含むこととなる。そのため、両者の整合性の確保には多くの政治的困難を伴う。

水枠組み指令においては、水利用者が給水費用（給水施設の建設費用と維持管理費）のみならず、水使用に伴う環境費用（水利用に伴い環境負荷が発生している場合の金銭換算値）や資源費用（需給がひっ迫している場合に、阻害している他の水利用の価値）を含んだ「全費用」(フルコスト) を利用者から回収することを原則としている（同指令第９条)。資源の効率的配分の一手法としてこのように価格付け (Pricing) を導入すること自体は特に目新しいものではないが、これが農業セクターに完全に適用された事例は確認されていない。農業支持政策と著しい不整合をかんがい地域において発生させる可能性があるからである。

共通農業政策の見直し議論において、水枠組み指令をどのように取り込むかが一つの政治的な事項になっている。欧州委員会が提示している次期計画においては、水枠組み指令によって発生する農家が遵守すべき事項については第一の柱の所得支持支払いの受給条件（クロスコンプライアンス）に追加すべきとしている。一方で、第二の柱に区分される環境支払い等により農家の節水行動を財政的に支援する、すなわち「水料金」支払い額を軽減させる、こととしている。加えて、フルコストリカバリ金額の決定に当たっては、社会・経済・環境条件を考慮するとの条文が水枠組み指令に含まれていることから、それを活用して、フルコストリカバリ水準を農業支持と矛盾しない水準に抑える可能性もある。

この事例は、セクター横断的政策としての水資源政策と、農業セクターの間の目的価値を現実的な方法で調整しようという試みとも解釈できる。このような「調整」が適切になされる制度的枠組みを現代農政は必要としている。

そのような観点でみると、我が国には改善すべき点が多い。例えば、減化学農薬・減化学肥料の推進について、平成 23 年度からは慣行の 50%減に対する支払いは中止され、新たに創設された環境支払いの要件となり、それが実質的なレファランスレベルとされた（荘林ら(2012))。すなわち、カバークロップの植栽等を条件とする新たな環境支払いは、50%の減化学農薬・減化学肥料を前提条件としており、支払い金額の算定に 50%減に関わる農家費用は明示的に含まれていない。セクター横断政策と農業セクター政策との間のバランスに基づいた政策決定がなされたとは考えにくい（そもそも、50%減が実質的な新たな化学農薬・化学肥料に関するレファランスレベ

[12] 欧州連合において、「指令」(Directive) とは、加盟国が達成すべき目的を定めた上で、それを達成するための立法を加盟国に義務付けるものをいう。その具体的な方法については各国の裁量に委ねられる (European Commission (2012b))。

ルとされたこと自体が社会で共有されているとは言い難い)。あるいは、セクター横断政策としての地方分権政策と、農政部門の政策目的を勘案しての地方分権の望ましい形態も異なる可能性がある（荘林(2011)）。これについても調整メカニズムが必要である。

さらに、政策目的が多元化する中で、政策手法あるいは政策効果の間のトレードオフに対する正確な認識と配慮も一層重要となる。たとえば、価格支持と経営規模に関する構造調整の間に発生するトレードオフのように多年にわたる政策課題として認識されている事項に加えて、政策目的の多元化に伴い政策手法も多様化の度合いを深めた場合、その間の潜在的トレードオフの可能性も増加することがあり得る。これらについての調整メカニズムも同時に必要となるだろう。

Ⅶ　結語：政策インプリケーション

目的論についての概念的な視点から農政改革の課題について議論してきた。それらから得られる政策的示唆は以下のとおりである。

- ●所得支持が政策目的だとするなら、ＯＥＣＤ議論が示す通り、それは暫定的な措置にとどめるべき。
- ●ＷＴＯ農業協定との整合性の有無にかかわらず、すなわち、どのような形態の農業支持かにかかわらず、他セクターに比して重厚な支援を行う（あるいは継続する）なら、それらの支援は正当化される必要がある。正当化されない支援は安定性を欠くとともに、政策議論の混乱を招く。「ゲームのルール」は長期的に安定的なものであるべき。
- ●他セクターに比しての重厚な支援が正当化される可能性があるのは、食料安全保障機能や環境・社会面での公共財機能など国内農業生産に付随する正の外部性のみであると筆者は考える。その上で、実際に支持が正当化されるか否かは実証的に検証されるべきと考える。そのための枠組みはすでにＯＥＣＤ多面的機能政策議論により提示されている。
- ●正の外部性に支持の正当化を見出すなら、他セクターに比して手厚い支持を行う場合、どのような形態の支持もその正当化理由と整合的でなければならない。例えば、経営体支援政策が市場での競争力を確保すること自体を唯一の目的とするなら、他セクターに比して手厚い経営体政策を長期にわたって実施する理由を見出すことは困難である。すなわち、経営体支援政策と言えども根幹の支持正当化理由から独立することはできない。
- ●正の外部性に支持の正当化理由を求めるならば、先行されなければならないことは、レファランスレベルの確定と、それを政策目標指標とすることである。
- ●そして、それらの作業には、農政目的の多元化における諸価値のバランス議論が深く関わっていることが社会的に了解される必要がある。その上で、それらの諸価値に関連するセクター横断的政策と農政の間の調整メカニズムが確立されなければならない。
- ●そのような観点に立てば、農家と消費者の視点のみならず、納税者の視点が重要である。政治的な意思決定プロセスにおいて納税者の意見が最終的に反映されるべきという原則論は維持しつつも、多元化された価値観が調整される「場」の確立が必要となると考える[13]。

[13] この点で、Batie(2009)のBoundary Organization（境界組織）の必要性に関する議論はきわめて興味深い。政策立案者によって設定された政策目的のもとで関係者の協議が行われるのではなく、政策目的設定自体に対して協議を行える「場」がイメージされている。

謝辞

ＯＥＣＤ農業貿易局シニアエコノミストの木村伸吾博士には、ＯＥＣＤレポート及び政策手法間のトレードオフ関係等について貴重なご示唆をいただいた。記して感謝する。

【参考文献】

・Sandra, B.(2008), WICKED PROBLEMS AND APPLIED ECONOMICS, American Journal of Agricultural Economics 90, 1176-1191.
・Cioloş,D.(2011), Towards a more competitive and sustainable agriculture http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-829_en.htm?locale=en
・Copa and Cogeca (2012), The Common Agricultural Policy after 2013 The preliminary reaction of EU Farmers and Agri-Cooperatives to the Commission’s Legislative Proposals
・European Commission (2000), DIRECTIVE 2000/60/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
・European Commission (2010), Commission outlines blueprint for forward-looking Common Agricultural Policy after 2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1527_en.htm?locale=en
・European Commission (2011a), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy.
・European Commission (2011b), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).
・European Commission (2011c), Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief No.2 http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf
・European Commission (2012a), http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf
・European Commission (2012b), http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_directive_en.htm
・OECD(1995) Agricultural Policy Reform－New Approaches：The Role of Direct Income Payments, OECD
・OECD(2000) Multifunctionality of agriculture: Towards an analytical framework, OECD
・OECD(2001) Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and market approaches, OECD
・OECD(2002), The incidence and transfer efficiency of farm support measures, OECD
・OECD(2003), Multifunctionality of agriculture: The policy implications, OECD, Paris （邦訳版「農業の多面的機能：政策形成に向けて」農林統計協会、2003）

・OECD(2006), Decoupling. Policy implications, OECD
・OECD(2009), Evaluation of agricultural policy reforms in Japan, OECD
（邦訳版「日本の農政改革　－競争力向上のための課題とは何か」明石書店）
・OECD(2012), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries, OECD
・WTO(2012), Datasets of notified information,
http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/transparency_toolkit_e.htm
・荘林幹太郎（2003)『ＯＥＣＤ農業の多面的機能レポート：いかなる場合にいかなる政策が必要か』日本農業土木総合研究所
・荘林幹太郎（2011）、「現代農政システムの制約要因と展望」農業経済研究第 83 巻、第 3 号、pp.161-174
・荘林幹太郎（2012）、「欧州連合における水枠組み指令と共通農業政策の整合性をめぐる議論とその政策的含意」農業農村工学会誌 80 巻 12 号, pp.13-18
・荘林幹太郎、木下幸雄、竹田麻里（2012）、『世界の農業環境政策―先進諸国の実態と分析枠組みの提案―』農林統計協会

寄稿論文

急変する情報セキュリティ

奈良先端科学技術大学院大学情報科学研究科教授
山　口　　英

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　情報セキュリティ政策構造の変化
Ⅲ　重要インフラ防護と制御システムセキュリティ
Ⅳ　プライバシー保護と情報セキュリティ
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

情報セキュリティの歴史は長く、元々は情報システム上に保持されるデータの保全と、情報処理に供されるハードウェア及びソフトウェアの保護が主たる目的として 1970 年代から技術研究開発と運用が行われてきた。

当初は、大型汎用機を対象として技術開発が行われていた。1980 年代になると、小型のワークステーション（ＷＳ）やパーソナルコンピュータ（ＰＣ）が広く普及し、それまでの大型汎用機とは大きく異なったコンパクトなＯＳと処理機構に適合した情報セキュリティ機能が必要になった。また、コンピュータウイルスの発生と、対抗手段としてのアンチウィルスソフトウェアの開発はこの時期に開始される。

1990 年代に入ると、インターネットの社会普及が一般的になり、ネットワーク機能を前提とした分散処理型情報処理システムのための情報セキュリティ機構が一般的になる。電子メールやWWW等のサービスにおけるデータ保護を中心とした機構だけでなく、アカウント管理、ネットワークやシステムだけではなく個別具体的な資源に対するアクセス制御、さらには、ネットワーク機能を十分に使ったマルウェア対策などが次々に開発されてきた。

また、我が国では 1999 年に不正アクセス禁止法が施行された。この時期に、既にネットワーク環境における情報セキュリティ問題に対して、技術だけでなく、法律のような社会制度も活用して対応しなければ、深刻化する情報セキュリティ問題を御せないとする、当時の関係者の認識を表している。我が国における不正アクセス禁止法の成立は、他国と比較しても遅れてはいなかった。

1990 年代から 2000 年代前半にかけての重層的な技術開発により、強力な情報セキュリティ機構が一般化した。しかし多くの組織では、情報セキュリティ機構の導入には消極的であることが多かった。2000 年に発生した政府ウェブサイト同時多発改ざん事件や、その後の情報漏洩事故多発等から、情報セキュリティ機構の必要性が認知されていった。さらに、2005 年の個人情報保護法施行に伴い、多くの組織が、適切な情報保全管理を行うために、情報セキュリティ機構の導入を進めていった。2005 年以降も、多くの企業での個人情報漏洩、自衛隊における機密情報漏洩、各種システムの乗っ取り、政府や企業等を目標としたＤＤｏＳ攻撃や標的型攻撃の頻発、個人をターゲットにしたフィッシングや大量のＳＰＡＭの発生等、多種多様な事件が報道され、その度に繰り返し情報セキュリティ管理の重要性が指摘され、それに応じて情報セキュリティ対策が進むという状況にある。

世間を騒がす事案の発生に応じて、情報セキュリティ対策を受動的に行うという状況は、望ましいものとは言えない。しかし、情報セ

キュリティ対策がリスク管理の一部であるものの、経営者にとっては「これまで問題が発生してなかったのだから、何の投資をしなくても、大きな問題が発生することは無いだろう」という、リスクを過度に低く見積もることや、大きなトラブルは発生することはないという思い込みが発生しやすいものだ。現在の低成長時代には、リスク管理においても投資抑制したいというマインドは経営者に充満している。

さらに、情報セキュリティに関するリスクが時々刻々と変容していることを、経営者が客観的に把握してない場合も多く、対策手法の陳腐化という要素を、経営者が勘案していないことが多発している。結果として、能動的に情報セキュリティ対策を積極的に実装するということが難しい環境となっていると言える。問題が発生してからで対応は十分可能だと、経営者が誤解してしまうのだ。

一方、近年の傾向として、情報セキュリティのトラブルが発生すると、確実に実害が発生し、その被害規模も大きいことが多い[1]。このため、事業に対する直接的な大きな影響が発生し、場合によっては当該事業を廃業する状況まで追い込まれることにもなり得る。このため、被害が発生すると、経営者にとっては予想以上のダメージを受けることが多く、手痛い学びの機会となることが普通だ。そして、これは個人が保有する情報システムにとっても同じ状況にある。

そして 2012 年の現在、この傾向は、更に顕著になっている。最大の原因は、我々の使う情報処理環境がここ数年で急激に変化しており、情報セキュリティにおけるリスクが急変していることが挙げられる。さらには、攻撃側の技術革新も、この傾向を加速させている。このため、現在の情報セキュリティ対策を、速やかに、かつ、広範囲に手直しして、現状に適合させていく必要がある。これは技術的な適合だけでなく、法律を含めた社会制度へのテコ入れ、人材育成の革新、システム運用基盤の改善等、多方面に関わる。

そこで本稿では、急変する状況に対応しなければならない政策の構造が、これまでどのように作られてきたかを概観し、今後どのような対応が必要なのかを議論する。さらに、ここ数年以内に対応が必要となる領域、具体的には重要インフラ防護とプライバシー保護の問題を取り上げ、技術的、社会制度的な観点から何をなさねばならないかを述べ、実装の課題と解決方法について議論する。

なお、情報セキュリティの課題は、時々刻々と変化する。本稿は 2012 年 10 月現在での状況を踏まえて執筆されていることに留意されたい。

Ⅱ　情報セキュリティ政策構造の変化

我が国における情報セキュリティ政策は、1980 年代までの所管省庁毎の業界政策、1990 年代のインターネット時代、及び分散情報処理環境への対応、2000 年代の統合的な政策実施への転換というプロセスを経て現在に至っている。

1　これまでの政策の概観

これまでエポックメーキング的な事項がいくつも生まれてきた。

金融業界が大蔵省指導の下で 1984 年に設立した金融情報システムセンターが作り続けている「金融機関等コンピュータシステムの安全対策基準」は、様々な事業領域での情報セキュリティ対策に強い影響を与えてきた。初版は 1985 年に発刊され、現在でも改訂が続

[1]　日本ネットワークセキュリティ協会による取りまとめが参考になる。2012 年 9 月に発行された「2011 年度情報セキュリティインシデントに関する調査報告書～個人情報編～」http://www.jnsa.org/result/incident/data/2011incident_survey_ver1.0.pdf からダウンロードできる。

けられており、2011 年には最新版の第８版が提供されている。[2]

通産省は、1995 年に情報システム安全対策基準（告示 518 号）「情報システム安全基準」[3]を発出した。これは、従来の集中型の情報処理システムから、複数のサーバと多数のクライアントから構成される分散型情報処理システムへの転換を明確に反映して、さらに、業界を問わず広く安全対策を求めた告示としての意味が大きかったと言える。

さらに、1999 年に公布された不正アクセス行為の禁止等に関する法律は、通産省、郵政省、警察庁の三省庁共管で法案が共同提出された。この立法過程の中で、従来の情報システムと電気通信回線における情報セキュリティ対策の縦割りを解消し、さらには、司法当局の適切な関与の在り方が広く議論された。どのような法規制であるべきか、行政側の責任と義務は何か。同時に、ユーザ側にはどのような責任があるのか。このような議論の結果として、第五条にアクセス管理者による防御措置が努力義務として付け加えられたことは、当時の問題意識を明確に表していると言える。

また、不正アクセス禁止法の立法過程において、情報セキュリティ対策における事業者、企業、個人に求める対策レベルは、できる限り平準化されるべきだということが共通認識として生まれた。しかし残念ながら、この時には省庁の壁を越えて、我が国にとっての統一的な情報セキュリティ対策を提案するような動きは生まれなかった。一方、産業界は、業界の壁を越えて業務システムの融合を積極的に行い、ネットワークサービスを介して新しいサービスを生み出すことが一般的になった。このため、企業にとってはネットワークサービスの保護が、重要な課題になってくる時期でもあった。しかし、共通的な情報セキュリティ対策のガイドラインは存在せず、各社が手探りで対策レベルを設定するような状況が続いた。

2000 年になると、政府ウェブサイト同時改ざん事件が発生する。これにより、結果として内閣官房を中心として政策を議論する基盤が生み出され、2005 年４月の内閣官房情報セキュリティセンター（略称ＮＩＳＣ）[4]の設立、さらには、我が国初の情報セキュリティ政策のマスタープランである、第１次情報セキュリティ基本計画[5]が 2006 年２月に作られる。この基本計画では、省庁の壁を越えて、複数の政策領域に対応する方針と具体策が示されるようになった。2012 年の現在も、この時の政策構造が基本的には継承されている。この基本計画で、初めて情報セキュリティ対策の政府統一基準が示されたこと、重要インフラ防護の概念が形成されたこと、さらに、人材育成や研究開発、国際連携にも方針が示されたことがポイントである。

また、2005 年に施行された個人情報保護法も、情報セキュリティ政策に大きな影響を与えている。同法が対象とする大量に蓄積され活用される個人情報は、大抵の場合、情報システムに蓄積され利用される。したがって、個人情報保護法の施行は、特に企業における情報セキュリティ管理に大きく影響を与えた。特に、多くの企業、組織で、可搬ＰＣ等の利用に大きく制限を設けたことや、個人情報を積極的に利用したサービスがリスク管理の観点から過度に抑制されたしまったことが特筆

[2] 金融情報システムセンターによる取りまとめ。2011 年３月発刊
http://www.fisc.or.jp/publication/disp_target_detail.php?pid=225

[3] http://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/esecu03j.pdf

[4] http://www.nisc.go.jp/ にＮＩＳＣ設立の経緯や、様々な関連資料が多数提供されている。

[5] http://www.nisc.go.jp/active/kihon/pdf/bpc01_ts.pdf

される[6]。欧米と比較して、プライバシー保護を強く考慮しながら情報処理を行う、ＰＥＴ（Privacy Enhance Technology）と呼ばれるような技術群の社会展開が停滞するという問題が生まれたのは、深刻な問題であった。この問題を解決するには、個人情報保護法の改正だけではなく、新たなプライバシー保護のための枠組みの創設が必要になることは、言うまでもない。これについては後述する。

また、2011 年には、ウィルス作成罪を含む刑法改正が成立、さらに 2012 年には不正アクセス禁止法改正が成立した。これにより、より強い法対応が可能になる枠組みが出来上がったが、犯罪捜査を行う警察機関の能力向上も同時に課題となっている。2012 年 10 月に露呈した遠隔操作ウィルス問題は、捜査機関の能力不足を露呈する結果となってしまった。

２　防衛力の活用

現在の情報セキュリティ政策構造は、2010 年５月に策定された「国民を守る情報セキュリティ戦略」[7]を基本としており、図１に示すものとなっている。この図の左端には、それまでの基本計画には無かった事項である「大規模サイバー攻撃への対処体制整備」が掲げられている。これは、近年発生している政府機関、防衛産業等への大量の標的型攻撃や、膨大なトラヒックを伴うＤＤｏＳ攻撃への対処を念頭に置いた政策であり、より積極的な対処体制の整備を狙っている。

この政策実施は正しい方向であるが、具体的な施策を考える場合に、大規模サイバー攻撃に対する理解と、対処方法論の確立が必須になることは明らかだ。

米国戦略国際問題研究所（ＣＳＩＳ）[8]の James A. Lewis は、2009 年に発生した米国

図1.「国民を守る情報セキュリティ戦略」(2010) の構造

6　例えば、国民生活センター「最近の個人情報相談事例に見る動向と問題点」（2005 年 11 月 17 日）http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20051107_2.pdf

7　http://www.nisc.go.jp/active/kihon/pdf/senryaku.pdf

8　Center for Strategic and International Studies

及び韓国政府への大規模ＤＤｏＳ攻撃が発生した直後に、軍事的な観点からのサイバー軍事衝突の影響について論じるレポートを発表した[9]。このレポートでは、現状で現在低レベルの攻撃が多い中、今後はよりインパクトが増大する中度、高度の攻撃（図２参照）が増えるだろうと予測し、同時にこれらの攻撃に対応するための、より専門的な組織、具体的には軍事組織の活用が鍵になるという方向性を示した。

図2. Cyber Conflict Thresholds (From the CSIS report by James A. Lewis, “The Korean Cyber Attacks and Their Implications for Cyber Conflict”, CSIS, October 2009.)

これに呼応するように、米国は、サイバー防衛司令部の設立（2009）、そして 2011 年のサイバー空間防護の基本方針の発表[10]というステップを踏み、保有する軍事力をサイバー空間防衛に投入するという政策転換を達成している。

我が国においては、大規模サイバー攻撃事案を想定した体制整備に言及しているものの、現有する警察力、及び防衛システムの防護に注力している自衛隊・防衛省を現有戦力として、これをどのように活用していくかを考える必要がある。特に、通常の警察力で対応できない事態のために軍事力を保有活用するという考え方が一般的であるが、この考え方が我が国のサイバー空間防護政策でも有効であるのか。また、そのためには、法整備、設備投資、人材育成等の観点から何をしなければならないのか。これらの対処方法論を確立する必要がある。

また、社会に大きな影響を与える情報システムの大部分は、民間企業によって保有・運用されている。この現状から、単純な警察力、軍事力の投入では、問題解決されないことが多々ある。特に、官民連携体制を整備するに当たっては、企業が課せられている営業機密の保護、株式市場に対する責任との両立を達

9 James A. Lewis, “The Korean Cyber Attacks and Their Implications for Cyber Conflict”, CSIS, October 2009. http://csis.org/publication/korean-cyber-attacks-and-their-implications-cyber-conflict

10 Department of Defense, US Government, “The 2011 U.S. Department of Defense Strategy for Operating Cyberspace”, July 2011. http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf

成するための方策を考えなければならない。米国では、企業の免責を保証する法的枠組みが有るが、我が国は同様の枠組みは存在しないため、企業にとっては自ずと官民連携には消極的にならざるを得ないという現実がある。

３　クラウド化への対応

情報処理システムは、1990 年代から一貫して分散型情報処理システムへと進化してきた。ところが、最近、コンピュータの仮想化技術を背景として、複数の利用者が、同一の情報処理ハードウェアを安全に共用する、クラウドサービスが急速に広がりつつある。これは、分散型情報処理の考え方は堅持したまま、資源管理のみを集中型に転換する、あるいはアウトソーシングする技術と言える。これにより運用コストの劇的な低下を達成することができるために、情報システムのクラウド化が急速に進んでいる。

このクラウド化では、情報処理に関わる利害関係者が増え、同時に、その責任の構造を考えなければならない。現状は、サービス提供契約の中で、クラウド運用事業者の責任が明確化される。深刻な問題は、クラウド運用事業者が、ユーザの情報資産の内容を知ることができてしまう立場になってしまうことだ。例えば、政府、地方自治体の情報システムのクラウド化を考えた時に、クラウド運用事業者がクラウド内に蓄積された情報を知り得る立場になるために、行政情報保護をどう実装するかに大きく影響する。これは技術的にも、規制法的にも、検討が行われなければならない。

４　プライバシー保護

個人情報保護法により、我が国は一定のプライバシー保護法制ができたという評価される。しかし、欧州では、より積極的なプライバシー保護法制が進められており、特に国境を越えて個人情報を転送するときに、相手国に欧州と同等のプライバシー保護を実装されていることを要求している。

我が国は、この欧州の動きに対して、これまで真正面から取り組んで来たとは言いがたい。米国でも新たなプライバシー保護ルールが社会に展開する中、我が国はどこに向かうのか。これを明らかにして、新たな枠組みを作り上げることが大きな課題となっている。

個人情報保護法が 2005 年に施行されて以来、同法の欠陥は専門家によって数多く指摘されてきたが、その改正の動きも無い。また、最近の欧州の新たな動きに対応するための改正議論も低調なままである。

プライバシー保護は、情報セキュリティ対策に大きな影響を与える。その意味でも、今後の我が国のプライバシー保護政策がどのようになるのかは、広く議論されなければならないだろう。

５　ＢＣＰ拡充への対応

2011 年３月に発生した東日本大震災では、広範囲な被災地域において、通信基盤の崩壊、情報システムの障害等が多発し、企業の事業継続への大きな影響が生まれた。現在の企業経営では、情報システムとインターネットに代表される通信基盤は必要不可欠であり、これらが無ければ企業運営は不可能といえる。その意味で、企業の事業継続計画（ＢＣＰ）[11]では、情報システムへの配慮が必須である。

一方、現在の災害対策では、発災直後の物理的被害からの回復を重点的に政策化しており、復旧・復興段階での情報システムの役割を考慮した政策は生み出されてはいない。この観点での、政策構成は喫緊の課題である。

[11] Business Continuity Plan

Ⅲ　重要インフラ防護と制御システムセキュリティ

我が国の多種多様な活動に不可欠な基盤を提供する重要インフラは、近年情報システムが広く使われるようになっている。これらの情報システムを防護することは、同時に重要インフラからのサービスを保護することにつながり、重要な政策である。

１　歴史

元々、米国においてクリントン政権が 1998 年に国家重要インフラの脆弱性を排除することを目的として発出した大統領令ＰＤＤ63[12]が、端緒となっている。重要インフラ防護では、対象を特定し、防護方針、そのガイドラインと方法論の提示が、中核要素となる。米国では、その後国土安全保障大統領令ＨＳＰＤ－７、ＨＳＰＤ－23[13]、および国家安全保障大統領令ＮＳＰＤ－54[14]が発出されて、2008 年から省庁横断でサイバーセキュリティの政策課題を協力連携して解決を図る Comprehensive National Cyber Security Initiative（ＣＮＣＩ）の枠組みの中で、重要インフラ政策の強化が行われている[15]。この中では、技術開発の推進、民間部門の役割の明確化、防護方策の展開を推進する政策を示している。

我が国でも、2006 年に策定された第１次情報セキュリティ基本計画以来、重要インフラ防護は重要政策の一つである。我が国では 10 分野における取組を定め、特にインフラ提供事業者の防護能力向上、既存の業所管法制との整合的な取組の展開、さらには、防護レベルの向上に資する演習や技術開発の支援を定めている。[16]

２　産業用制御システムへの拡張

これまでは、重要インフラの運営に関わる情報システムを対象に政策を実施してきた。ところが、近年の攻撃技術の革新的変化により、重要インフラの制御システムにも情報セキュリティ対策が必要になるという状況になってきた。例えば、電力基盤であれば、情報システムは課金や供給計画策定システム等であり、直接発電、送電等には関わらない。一方、ここで述べる制御システムは、発電や送電システムに直接関わるシステムである。

産業用制御システムは、情報システムと比較して、その特性が大きく異なっている。その比較を図３に示す。この図から分かるように、産業用制御システムは、その寿命が長く、同時に可用性が重用視されている。制御システムの設計方針では、何かトラブルと思われる事象があれば、安全に制御システム全体を停止させることが肝要となっている。また、現在運用中の制御システムの多くが、情報セキュリティの概念を導入していない頃に設計実装されたことも明らかになっている。制御システムの中には、停止させられないものも多く、情報システムで一般的なパッチを当てるという管理行為も難しい。そもそも、脆弱性の存在すら、認識されていない制御システムも数多いであろう。

このため、産業用制御システムの脆弱性発見、その対応策の開発、制御システムのテスト、評価、さらには、システム開発者に対する教育等が必要となる。これらは、ほぼゼロからのフレームワーク構築であり、迅速な対応が必要となっている。

---

12 Presidential Decision Directive

13 Homeland Security Presidential Directive

14 National Security Presidential Directive

15 http://www.dhs.gov/protecting-our-federal-networks-against-cyber-attacks

16 「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る第２次行動計画 改定版」(2012 年４月 26 日) http://www.nisc.go.jp/active/infra/pdf/infra_rt2-2.pdf

	制御システム Control System	情報システム Information System
セキュリティ優先順位 Priority	A.I.C （可用性重視）	C.I.A（機密性重視）
セキュリティの対象 Security Subjects	設備,サービス plant facilities, service	情報 information asset
応答時間 Response Time	分/秒 min/sec	秒/ミリ秒 sec/msec
システム更新 System Cycle	10-20 年 10-20 years	3-5 年 3-5 years
稼働時間 Operating Time	24 時間 365 日 24hours 7days	通常業務時間内 business hours
運用管理 Management	現場技術部門 Plant technology department	情報システム部門 Information system department

図3.制御システムと情報システムの違い

現在、我が国政府は、経済産業省の政策として、産業用制御システムセキュリティ対策の確立のため、制御システムセキュリティセンター（ＣＳＳＣ）を設立し[17]、官民連携の中で政策実施を進めている。さらに、制御システムセキュリティに一日の長がある米国とも連携を深め、より有効な防護方策の開発に取り組んでいる。

３　新たな領域への拡張

我が国の重要インフラ防護政策では、政府・行政サービス、金融、電力、ガス、水道、航空、鉄道、情報通信、物流、医療の 10 分野を指定しているが、これは政府が業所管法を持っていて、かつ、所管官庁が単独省庁であるものを選択した結果にすぎない。

情報化の進展を考えれば、道路、港湾、教育、薬事、下水道、河川、水資源供給、介護、流通等、現在重要インフラとしていない領域も、重要インフラとして認定し、より一体的な政策の実施が求められる。しかし、業所管法が存在しない領域では、単なる政府による産業規制になってしまう恐れがある。また、複数の省庁が管理に関係する領域（例えば道路や河川）の場合、その施策調整をどのように行うのかは大きな問題となる。

しかし、10 分野以外にも、明らかに重要インフラとして政策に組み込むべき領域がある。政策実装の難しさは棚上げして、真に我が国のリスク管理の観点から検討すべき領域は組み入れることが必要だろう。このような取組拡大を、どのように実現するかは大きな課題である。

Ⅳ　プライバシー保護と情報セキュリティ

私たちの社会生活では、情報システムを使うことが当たり前のように行われている。む

[17] http://css-center.or.jp/

しろ、情報システム無しには、生活できない時代となっている。このような中で、様々な情報システムに蓄積された個人情報を、どのように保護し、同時に、安全に活用するかは、技術的にも制度的にも検討されるべきである。

欧州連合では、これまでも強力なプライバシー保護政策を実装してきているが、2012年１月には新たな枠組みを提案している[18]。これは、1995年のデータ保護指令を見直すもので、「忘れられる権利」を盛り込むほか、プライバシー保護政策の法制化、サービスプロバイダを切り替える時の個人情報の移行を担保する「データ移行の権利」も含まれる。また、セキュリティ侵害が発生した場合に当該企業が各国当局に迅速に報告をすることを義務付け、さらにＥＵ域内にサービスを提供する企業を対象に、個人情報保護に違反した企業に対する罰金を課す法制も整備する。

一方、米国でもプライバシー保護については長年議会、政府内の双方で議論が続けられており、近年、新たな概念が実装されつつある。しかし、包括的な法制が作られるのではなく、業界における自主規制と、ＦＴＣ[19]等による監督規制プロセスで実装されることが一般的だ。米国でのプライバシー保護議論の高まりに応じて、米国と欧州の間でも調整が活発に行われ、2012年４月のＵＳ－ＥＵ共同声明[20]では、グローバルに個人情報の保護が可能となるよう国・地域間での情報保護体制の相互承認枠組みを構築すること、それぞれの域内において統一的な個人情報保護体制を徹底すること等、積極的な国際協力が打ち出された。

このような大きな動きがある中、我が国では、個人情報保護法がプライバシー保護法制の中心にあるが、2005年施行以来、プライバシー保護の重要な機能である自己情報制御権の実装が十分で無い、死者の情報が保護されない、また法施行後も個人情報の売買が抑制されず実効性が無い、政府から独立した第三者機関による法運用の監視監督が不在等の様々な欠陥の指摘があり、また過度の情報保護が行われ、本来他者の参照可能にすべき情報にアクセスできないようになってしまったといった運用上の問題点の指摘もあり、改正の要請が多方面から行われてきたが、法律改正の動きは全く無い。また、欧州や米国の動きに呼応して、国際的な調整を意識した、新たな法的枠組みも検討する必要性があると広く認知されてはいるが、具体的な動きにはつながっていない。

このため、単に情報セキュリティ対策の強化だけで、今後生み出される欧州や米国の枠組みに対応できるわけではなく、同時に、法的枠組みの対応が無いことが、我が国のカントリーリスクになる可能性が出てきている。特に、欧州市場に参入している企業では、個人情報を抱える事業体を日本から、欧州域内、あるいは、欧州が同等の保護をしていると認める国（例えばシンガポールやオーストラリア）に移転させることを検討している企業も出てきている。

このようなことから、プライバシー保護を我が国としてどのように実装するのか、さらには、その法的枠組みをどのようにするのかについての議論は避けては通れない状況になってきている。

また欧州や米国との国際調整の中で、今後生み出されるであろう、新たな法的枠組みは、同時に情報システムにおけるセキュリティ管理に、新たな機構の実装が必要になる可能性が高い。このような状況に対応するためにも、現時点での情報システムの機能向上、さらに

---

18 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-46_en.htm?locale=en

19 Federal Trade Commission

20 http://www.commerce.gov/news/press-releases/2012/03/19/us-eu-joint-statement-privacy-eu-commission-vice-president-viviane-re

は、情報管理基盤におけるセキュリティを意識した整理が必須である。そのような先を見据えた取組も、特に国際展開する企業では検討しなければならないだろう。

Ⅴ　おわりに

1970 年代から始まった情報セキュリティ対策も、現在では政府の重要政策の一つとして取り扱われるようになった。しかし、欧米各国と比較して、近年の我が国の取組は低調であり、特に、政策構造の変化、重要インフラ政策と制御システムにおける情報セキュリティ対策の強化、さらには、特に欧州の枠組みに対応し得るプライバシー保護法制の創設が必要となるだろう。これらは、産業と国民の生活に直接影響する領域であり、広く我が国の国益と社会を考えた検討が必要となる。このような議論を含め、情報セキュリティ政策の更なる「バージョンアップ」が必要となることは言うまでもない。今後の積極的な政策検討と実装が期待される。

寄稿論文

社会保障・税一体改革は改革の「一里塚」
―急増する公的債務、低金利は持続するのか？―

一橋大学経済研究所准教授
小　黒　　一　正[1]

《構　成》

Ⅰ　序
Ⅱ　簡易モデル
Ⅲ　比較静学
Ⅳ　シミュレーション分析
Ⅴ　まとめと日本の課題

Ⅰ　序

2012 年８月 10 日の参院本会議にて、消費増税を含む社会保障･税一体改革関連法案(以下「一体改革法案」という。）が民主・自民・公明３党の賛成多数で成立した。その結果、消費税率は 2014 年４月に８％、15 年 10 月に 10％に引き上がる可能性が高まってきた[2]。97 年の消費税率引上げから約 15 年を経て、一体改革法案が成立した背景には、急速に少子高齢化が進む中、日本の財政の先行きに対する内外の危機感が高まってきたことが関係している。実際、一体改革法案の成立前、IMF(2009)は「日本の公的債務（対 GDP）は 2016 年には 277％に到達する」と試算し、日本が急速に進展する少子高齢化に対応するためには、社会保障の安定財源を確保する観点から、消費税率を 15％以上に引き上げることが望ましいとの声明を発表していた。

しかし、一体改革法案が成立し、消費税率が 10％に引き上がったとしても、それは財政・社会保障改革の「一里塚」にすぎない。IMF(2011)が、日本の財政不均衡を解消するためには、消費税率引上げと年金改革を含む支出抑制の組合せが必要としているように、毎年１兆円以上のスピードで膨張する社会保障費を抑制できない場合、Braun and Joines (2011)等をはじめ、財政安定化に必要な最終的な消費税率は 25％超（例：約 30％）に達するとの試算も多いことから、改革はまだ十分とはいえない。

また近年、日本以外の先進国でも、欧州危機の影響もあることから、公的債務（対 GDP）が累増しつつある。Manganelli and Wolswijk (2009)等が指摘するように、理論上、公的債務が累増する状況では、国債金利はデフォルト･リスクを織り込み上昇するリスクがある。実際、欧州域内の国債金利に関する実証分析等において、Codogno et al.(2003)や Bernoth et al.(2006)、Akitobi and Stratmann (2008)等は、リスク・プレミアムとして説明可能な金利スプレッドの存在を有意に確認している。

この実証結果は、直感的にも理解しやすい。内国債・外国債にかかわらず、例えば国内総生産（GDP）比で高水準の公的債務残高や財政赤字を抱える国が存在するものとする。そのとき国債を保有する投資家は、その政府の債務償還あるいは利払いの履行に疑義をもてば（＝デフォルト・リスク）、契約不履行に伴う損失発生に備えて、あらかじめリスク・プレミアムを上乗せした金利を要求する可能性がある。財政状況を表す指標として、公的債務残高対 GDP 比や財政赤字対 GDP 比が用いられるのはそのためである。同指標は、Bernoth, K.

---

[1]　本稿の執筆に当たり、衆議院調査局予算調査室庄司啓史調査員には、分析データの提供等の多大な助力をいただいた。ここに記し感謝したい。

[2]　同成立法案の附則十八条第三項に、法施行の停止を含め所要の措置を講ずる旨のいわゆる景気弾力条項が規定されている。

et al.(2012)やSchuknecht, L. et al.(2009)において、リスク・プレミアムの決定要因の一つとして分析され、統計的に有意な結果が確認されている[3]。

だが、膨大な公的債務を抱える日本の国債金利は、現状では他の先進国よりも低い状況にある。しかも、日本の国債金利（長期金利）は公的債務の増加に反比例するように、低下傾向にある（図表１）。この関係で興味深い研究として、Reinhart and Rogoff (2012)の研究がある。この研究ではその背後にあるメカニズムを理論的に明らかにしていないが、1800年代初頭以降における諸外国の歴史的データから「政府が過剰債務を抱えていた過去26事例のうち、11事例では、国債金利は過剰債務でない時期と同水準か、むしろそれよりも低い状態にあった」ことを指摘している。このように、現在の日本の国債市場を含め、通常の理論・実証とは逆説的な傾向が発生するケースも多く、当該メカニズムを説明する一定の理論モデルが不可欠である。

このメカニズムの説明としては、次の３つの可能性が考えられる。1）日本国債の 92%は国内で消化されているため、日本国債のデフォルト・リスクは低い。2）欧州の高い付加価値税（例25%）と比較して日本の消費税は低率（５%）であり、日本には財政再建の余地が十分に存在する。このため、国内投資家は日本政府が国債をデフォルトしないと予測している。3）国内投資家も海外投資家も、高齢化と人口減少が進む国の経済成長は低水準になると予想しているために日本の国債金利も低下している、といった説明である。

図表１：公的債務（対GDP）と長期金利の推移

（出所）OECD Economic Outlook 88 databaseから作成

[3] もちろん、リスク・プレミアム自体は将来の期待など、様々な要因が複雑に絡み合い発生するものであるため、同指標が絶対的な指標とはいえず、あくまで一つの要因でしかない。Manganelli and Wolswijk (2009)でも、公的債務残高対 GDP 比と対ドイツ金利スプレッドに正の相関関係が見られるものの、単回帰線よりもベルギーは低水準、ポルトガルは高水準であり、必ずしも絶対的な指標とはならないことを示唆している。

ところで、理論上、国債金利は将来の財政政策に関する「期待」にも依存する。公的債務が累増する中、この関係で重要なのは市場が抱く「財政規律の見通し」や「財政調整ルール」(例：増税・歳出削減・国債デフォルト)である。例えば、国債償還が不可能に陥るリスクが高い場合でも、増税や歳出削減を実施し、財政収支を改善することで、国債のデフォルトを回避するシナリオも考えられる。その際、財政が危機に陥った場合の「財政調整ルール」に対する市場の「期待」が金利水準の決定において重要となる。

そもそも、Gale and Orszag（2002）やLaubach (2007) は、財政政策に対する国債金利の反応が、将来の財政政策の期待に依存すると指摘している。Perotti (2007) やFavero and Giavazzi (2007) も、財政政策に対して、マクロ変数の変化の証拠を確認している。これらは、公的債務（対GDP比）を安定化させる財政政策があるとき、それに対する変化の証拠でもある。マクロ経済モデルを構築した政府のデフォルト・リスクと国債金利の反応に関する分析には、Uribe (2006) やJuessen et al. (2009)がある。このうちUribe (2006) は開放経済での外国債に焦点を置いている。その場合、外国債のデフォルトは、政府が最適化問題として下す戦略的決定と関係づけられる（例：Eaton and Gersovitz, 1981 やArellano, 2008)。他方、Juessen et al. (2009) は閉鎖経済モデルを構築して内国債に焦点を置いている。ただ、残念ながらこれら理論的研究は、市場が抱く「財政規律の見通し」や「財政調整ルール」が国債金利に及ぼす影響についての分析を全く行っていない。

また、公的債務（対 GDP）の累増が予測される中、市場が抱く「財政規律の見通し」との関係で、国債金利が急騰する何らかの「閾値」(例：公的債務（対民間資本)) が存在する可能性も考えられる[4]。

そこで、本稿では、このような問題を扱った Oguro and Sato (2011)を参考としつつ、簡単な理論モデルを構築し、国債金利が急騰する「閾値」との関係も含めた市場が抱く「財政規律の見通し」や「財政調整ルール」が国債金利に及ぼす影響を説明する。また、Oguro and Sato (2011)の枠組みを利用し、国債金利の低下と公的債務の増加との関係を明らかにする。

なお本稿が扱うテーマは、記憶に新しい「成長率・金利論争」とも関係する[5]。一般的に、公的債務（対 GDP）の変化は、基礎的財政収支（対GDP）のほか、不確実性のある「経済成長率」と「長期金利」の推移で決まる。その際、小黒(2009)等でも説明するように、成長率が金利を上回る成功ケースもあるが、その逆に金利が成長を上回る失敗ケースもあることから、状況によっては公的債務（対GDP）が急速に膨張していってしまう確率、すなわち「財政赤字ギャンブル失敗確率」が存在する。本稿の分析によって、国債金利の急騰という形で、財政赤字ギャンブル失敗がどのような状況で発生する可能性があるのかについての示唆を得ることが可能となる。

Ⅱ　簡易モデル

この節では、次節以降の分析の準備として、国債金利と財政危機の閾値を導出する「簡易モデル」を構築する。

その際、重要となるのは財政が危機に陥る場合の定義であるが、財政が危機的な状態に

4　例えば、公的債務（対民間資本）がある一定の値（閾値）を境にして、国債金利に与える影響が変化することを意味する。

5　「公的債務（対GDP）の変化＝－基礎的財政収支（対GDP）＋（金利－成長率）×現在の公的債務（対 GDP)」という関係式において、小泉政権時の経済財政諮問会議では、この右辺・第２項の成長率・金利のシナリオを巡って、成長率の方が高いシナリオを示す竹中平蔵総務相（当時）とそうでない吉川洋東京大学教授との間で激しい論争（いわゆる「成長率・金利論争」）があった。

陥る状況としては、様々なケースが考えられる。

第一に、時点 t において、政府が調達可能な基礎的財政収支の最大値を $PB(t)_{\max}$ としよう。このとき、政府の通時的予算制約式において、「現在の公的債務」が「将来の $PB(t)_{\max}$ の割引価値の合計」を超えてしまうと、市場はもはや財政は持続不可能と判断し、国債金利が急騰するシナリオ（①）も想定できる。

第二に、時点 t に国債購入を計画する投資家が、次の時点 t+1 に国債を購入する投資家がいないと予測する場合、国債を購入するかしないという判断を行い、もし国債購入を行う誘因が存在しないと判断するようなケースで、国債金利が急騰するシナリオ（②）も想定できよう。いわゆる「自己実現的な期待」が国債金利の急騰を招くケースである。

第三に、庄司(2012)[6]で確認されているように、公的債務蓄積が民間資本蓄積を抑制する可能性である。このように、民間資本蓄積の抑制が継続し、生産に回る資本が減少の一途を辿る場合、潜在的 GDP は縮小し税収も低下していく。この極端な場合として、市場は「民間資本蓄積がゼロに近づくまで財政は持続可能である」と判断するケース（③）も想定できよう。

Oguro and Sato (2011)は上記③の視点に立ってモデルを構築(内生的成長論の枠組み)しているが、資本蓄積を含むモデルは議論が複雑になる。また、この節の目的は、国債金利と財政が危機に陥る閾値との関係を簡易な形で明らかにすることである。

そこで、この節で紹介する簡易モデルでは、議論を簡略化するため、上記②の視点に立ち、1）政府の予算制約式と、2）国債金利と市場金利との裁定条件の２つのみを考える。

まず、政府の予算制約式を考える。その際、時点 t の経済状態を表す確率変数を ε_t、政府支出（利払い費を除く）を G、税率を τ とし、政府収入 T_t は以下に従うとする。

$$T_t = \varepsilon_t \tau \qquad (1)$$

この(1)式は税率 τ の関数であるが、税率の最大値を $\tau_{\max}$ とする。

また、公的債務は国債のみの B_t として、グロスでの国債金利を R_t とすると以下の関係が成立つ。

$$B_{t+1} = G - \varepsilon_t \tau + R_t B_t \qquad (2)$$

さらに、経済状態（確率変数）ε_t は以下の密度関数（一様分布）に従うとする[7]。

$$\varepsilon_t \in F(\varepsilon) \equiv \left\{ \frac{1}{\varepsilon_{\max} - \varepsilon_{\min}} \middle| \ \varepsilon_{\min} \le \varepsilon \le \varepsilon_{\max} \right\} \qquad (3)$$

ここで、$\varepsilon_{\min}$ と $\varepsilon_{\max}$ は各々、ε_t の最小値と最大値を表し、(3)式の累積密度分布関数を以下のように定義する。

$$\Omega(\varepsilon_t) \equiv \int_{\varepsilon_{\min}}^{\varepsilon_t} F(\varepsilon) d\varepsilon \qquad (4)$$

また、時点 t において、財政が危機的な状態に陥る確率を P_t とする。財政が危機的状態に陥った場合には、政府支出をゼロにし、税率を最大値まで引き上げる「財政調整ルール」を考える。その際、国債発行の引き受け手がいない場合には、(2)式は以下のようになる。

$$R_t B_t (1 - \zeta_t) = \varepsilon_t \tau_{\max} \qquad (5)$$

ここで、ζ_t は財政が危機的な状態に陥った場合における国債のデフォルト率を表す。

次に、国債金利と市場金利との裁定条件を考える。市場金利は ρ であったから、期待値を E_t とすると、裁定条件は以下になる。

6　後述するが、公的債務の蓄積が金融仲介機能の低下等により生産性および民間資本蓄積等に対して負の影響を与えるかどうかについて、日本の時系列データを用いて GMM 推定による実証分析を行っている。

7　本稿の簡易モデルでは、最大値と最小値の範囲内で、経済状態が全て同じ確率で発生する状況を想定する。

$$\rho = (1-P_{t+1})R_{t+1} + P_{t+1}R_{t+1}E_t(1-\zeta_{t+1}) \qquad (6)$$

この(6)式の右辺第１項は財政調整前における国債の期待利回りであり、第２項は財政調整後の期待利回り（デフォルトを含む）を意味する。その際、この式は(5)式を利用すると、経済状態（確率変数）の平均を$\bar{\varepsilon}$として以下のように表現できる。

$$\rho = (1-P_{t+1})R_{t+1} + P_{t+1}E_t\left[\frac{\varepsilon_t \tau_{\max}}{B_{t+1}}\right]$$

$$\Leftrightarrow \quad R_{t+1} = \frac{\rho - P_{t+1}\dfrac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{B_{t+1}}}{1-P_{t+1}} \qquad (7)$$

ところで、Oguro and Sato（2011)の設定とは異なるが、時点t+2に財政が危機的な状態に陥りかつそのときに投資家が誰も国債を購入しないと時点t+1の投資家が予測している場合であっても、時点t+1の投資家が国債を購入する条件は以下のように表現できる。

$$R_{t+2}E_{t+1}(1-\zeta_{t+2}) = E_{t+1}\left[\frac{\varepsilon_{t+1}\tau_{\max}}{B_{t+2}}\right] \geq \rho$$

$$\Leftrightarrow \quad \frac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{B_{t+2}} \geq \rho \qquad (8)$$

この(8)式の条件を、時点t+1の(2)式に適用すると以下を得る。

$$B_{t+2} = G - \varepsilon_{t+1}\tau + R_{t+1}B_{t+1} \leq \frac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{\rho}$$

$$\Leftrightarrow \quad \varepsilon_{t+1} \geq \hat{\varepsilon}_{t+1} \equiv \frac{G + R_{t+1}B_{t+1} - \dfrac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{\rho}}{\tau}$$

よって、時点t+1の投資家が国債を購入する条件は、経済状態（確率変数）ε_{t+1}が閾値の$\hat{\varepsilon}_{t+1}$以上の値をとる必要があることを意味する。このため、財政が危機的な状況に陥る確率P_tは以下のように求められる。

$$P_{t+1} \equiv \Omega(\hat{\varepsilon}_{t+1})$$

$$P_{t+1} \equiv \Omega(\hat{\varepsilon}_{t+1}) = \frac{\dfrac{G + R_{t+1}B_{t+1} - \dfrac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{\rho}}{\tau} - \varepsilon_{\min}}{\varepsilon_{\max} - \varepsilon_{\min}} \qquad (9)$$

さて、確率P_{t+1}と閾値$\hat{\varepsilon}_{t+1}$は一対一の対応関係があるため、GやBなどの外生変数をZ_{t+1}として、(7)式と(9)式は以下に変形できる。

$$\begin{cases} R_{t+1} \equiv R_{t+1}(\hat{\varepsilon}_{t+1}, Z_{t+1}) = \dfrac{\rho - \Omega(\hat{\varepsilon}_{t+1})\dfrac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{B_{t+1}}}{1-\Omega(\hat{\varepsilon}_{t+1})} & (10) \\ \hat{\varepsilon}_{t+1} \equiv \hat{\varepsilon}_{t+1}(R_{t+1}, Z_{t+1}) = \Omega^{-1}\left[\dfrac{\dfrac{G + R_{t+1}B_{t+1} - \dfrac{\bar{\varepsilon}\tau_{\max}}{\rho}}{\tau} - \varepsilon_{\min}}{\varepsilon_{\max} - \varepsilon_{\min}}\right] & (11) \end{cases}$$

以上の簡易モデルでは、この(10)式・(11)式の解の組合せ$(R_{t+1}, \hat{\varepsilon}_{t+1})$が国債金利と財政が危機に陥る閾値を導くことになる。

Ⅲ　比較静学

ところで、(10)式と(11)式の意味をもう少し深めてみよう。これら(10)式・(11)式の解$(R_{t+1}, \hat{\varepsilon}_{t+1})$の関係は図表２のようになる。

（注：厳密には、図表２は(10)式・(11)式に相当するOguro and Sato（2011）の解$(R_{t+1}, \hat{\varepsilon}_{t+1})$のイメージを示したものである。）

図表２：国債金利と閾値の比較静学分析

（出所）Oguro and Sato（2011）から転載

この図表では、外生変数である公債資本比率（公債残高÷民間資本）が $(b/k)^1 < (b/k)^2 < (b/k)^3$ の３段階のケース（(10)式と(11)式では国債残高 B_{t+1} の量の違いに相当）を描いている。$(b/k)^1$ では、国債金利と閾値の関数（(10)式と(11)式に相当）の交点は点Ａと点Ｂで２回交わる。点Ａは安定均衡だが、点Ｂは不安定である。同様に、中間の比率でも２関数は点Ｃと点Ｄで２回交わる（点Ｃは安定均衡だが、点Ｄは不安定）。複数均衡の場合、結果は国債を購入する主体の期待に依存する。b_{t+1}/k_{t+1} がさらに上昇すると２曲線が移動し、点Ｃと点Ｄが接近することに注意されたい。２点は $(b/k)^3$ の場合に点Ｅで互いに重なり、その後、均衡解は消失してしまう。

これは突然、安定的な均衡解に沿って移行する経済がより高い金利とより高い閾値を伴う状態に離散的に変化することを意味する。つまり、国債金利が相対的に低く抑えられているからといって、公的債務の増加が将来も継続できるとは限らない。

すなわち、図表２は、公的債務の増加が財政調整による将来の増税予測があるために国債金利を引き下げるが、金利が相対的に低く安定した水準から極端な水準まで急激に上昇する可能性があることを説明している。この可能性については、次節のシミュレーション分析で明らかにする。

Ⅳ　シミュレーション分析

この節では、前節（比較静学分析）のシミュレーション分析を概説する。具体的には、Oguro and Sato(2011)のモデルを利用し、公的債務の増加が国債金利を低下させ、均衡金利が相対的に低い水準から極端に高い水準までの離散的な変化を示す理論的な可能性を検証する。また、財政調整前のレジームでの均衡が財政調整ルールと人口成長率の影響を受けているか否かを分析する。さらに、財政調整ルールの閾値を試算する。

そこで、簡単にシミュレーションで利用す

るパラメータの前提を説明しよう。まず、経済状態（確率変数）のε_tは区間[0.5　1.5]で平均を１とする逆Ｕ字型で分布する。また、図表３のとおり、税率を相対的に低い10%に設定する。同様に政府支出は潜在的 GDP の10%であるとする（図表３上段)。つまり、ε_tが平均１を超えない限り、基礎的財政収支は赤字となる可能性があり、公的債務が増加すると財政調整を行うリスクも上昇する可能性を示唆する。財政調整ルールでは、政府支出を当初の半分の５%にまで削減するものとする。

また、財政調整ルールでは、高い公債資本比率において大幅な増税を要請する。すなわち、財政調整時の税率はε_{t+1}で上昇するだけでなく、b_{t+1}/k_{t+1}でも増加するものとする（図表３上段)。ここで、税関数のパラメータ g は必要とされる増税の程度を示す。シミュレーションでは、市場が抱く期待との関係で、３つのgの値（0.5、0.75、1.0）を想定する。

図表３：財政調整ルールとシナリオの概要

＜財政調整ルール＞

財政調整前	税率	τ=0.1
	政府支出	λ=0.1
財政調整後	税率	$\tau(\varepsilon_{t+1}, b_{t+1}/k_{t+1}) = Min\left(g \times \tau_{Max},\quad \tau + 3.8\dfrac{b_{t+1}}{k_{t+1}}\varepsilon_{t+1}\right)$
	政府支出	λ=0.05

＜シナリオ＞

シナリオ　1 (ベンチマーク)	g=0.75	$n_{t+1}=1$
2	g=0.5	
3	g=1.0	
4	g=0.75	$n_{t+1}=(1-0.003)^{30}$

より高い値のgは財政調整時により大きな増税を行うことを市場が予想していることを意味し、財政調整の残余（(5)式に相当）として決まるデフォルト率ξ_{t+1}を低下させると市場が期待していることを意味する。つまり、上記のように税関数は設定されるため、ξ_{t+1}は内生となる。異なる水準の増税の程度gから得られる推計結果を比較することで、市場が期待する財政調整ルールがR^*_{t+1}や$\hat{\varepsilon}^*_{t+1}$に及ぼす影響を分析できる。さらに、人口成長率の変化の影響を調べるために、人口が一定のケースと、人口減少のケースについても考察する。

具体的にここでは、人口減少の場合は１年に 0.3%減少すると仮定している。１期間を30年とし、$n_{t+1}=(1-0.03)^{30}n_t$とする。パラメータ g と人口成長率によって、各々４つのシナリオが図表３下段に要約されている。シナリオ１はベンチマークであり、他のシナリオの評価はベンチマークとの差により行う。

以上の設定の下、シミュレーションを行うと、各シナリオに対応する国債金利は図表４のように求まる。この図表では、b_{t+1}/k_{t+1}は横軸にとっている。全てのシナリオで、R^*_{t+1}が右下がりになる範囲が存在している。

まず、ベンチマークのシナリオ（シナリオ1）をみてみよう。国債金利は最初b_{t+1}/k_{t+1}に対して低下する。その緩やかな低下傾向はb_{t+1}/k_{t+1}=0.78まで続き、そこでR^*_{t+1}は最小値をとる。傾斜はそこで逆転し、公債資本比率がさらに上昇しつつある間に急激に金利が上昇する。

次に、増税の強さを評価するために、シナリオ１（ベンチマーク）とシナリオ２・３を比較してみよう。g=0.5のシナリオ２のR^*_{t+1}は、低水準のb_{t+1}/k_{t+1}に関してはベンチマークの曲線とあまり差がない。b_{t+1}/k_{t+1}=0.3以降、シナリオ２の曲線はベンチマークの曲線を越え、その後、両者の差は急激に広がる。ひとたび比率が0.735を超えると、シナリオ２は均衡解を失うが、シナリオ１（ベンチマーク）では均衡解が維持されたままとなっている。g=0.5のシナリオ２では、財政調整が実施される時、増税はベンチマークの場合ほど重要でない。

両シナリオとも財政調整の実行で政府支出の削減（λ=0.05）を強いられるが、これは、シナリオ２がより高いデフォルト率をもたらし、その結果、国債のリスク・プレミアムを高めることを意味する。

次はg=1のシナリオ３をみてみよう。この場合も、国債金利は公債資本比率が高くない間は、ベンチマークの場合と同じように推移する。b_{t+1}/k_{t+1}>0.5になると、両者の差は開き、シナリオ３のR^*_{t+1}はベンチマークよりも低いままとなる。よって、シナリオ３の場合、ベンチマークの場合よりも大きなb_{t+1}/k_{t+1}でも均衡解を維持できる。このため、より高い増税を予定する財政調整ルールはより低いR^*_{t+1}を導き、均衡解を維持すると結論できる。

図表４：国債金利

次に、財政が危機的な状態に陥るレジーム変化の閾値$\hat{\varepsilon}^*_{t+1}$をみてみよう。図表５のとおり、それは全てのシナリオでb_{t+1}/k_{t+1}の単調増加関数である。それぞれ異なる財政調整ルールかつシナリオを比較すると、予定する増税が大きいとき、$\hat{\varepsilon}^*_{t+1}$はより低い状態を維持している。すなわち、増税の程度gが高いとき、より低い国債金利を示す。財政調整の実

行はデフォルト率を低下させるが、それとともに大幅な増税が見込まれると、財政調整リスクの軽減がもたらされる。つまり、そのリスクは、国債金利と資本の期待収益の差として定義される国債のリスク・プレミアムに反映される。プレミアムは、リスクが低い時はごくわずかなものである。つまり、財政調整リスクに従えば、税収不足は増税と政府支出削減でほとんど埋め合わされる。財政調整を実行した場合のデフォルト率は、公債資本比率が増大するにつれて上昇する。

図表５：閾値

最後に、人口成長率の影響をみるために、シナリオ１（ベンチマーク）とシナリオ４を比較してみよう。図表４は、人口減少が均衡での国債金利を低下させる傾向があることを明らかにしている。両シナリオの金利差は、まず、b_{t+1}/k_{t+1}の比率が 0.72 に達するまでは低下し、その後、急激に広がり始める。シナリオ４では、均衡解がb_{t+1}/k_{t+1}=1.67 まで維持され、そのために財政調整リスクがベンチマークの場合に比べて低下する。一般的には、$\hat{\varepsilon}^{*}_{t+1}$への人口成長率の影響は不確定であるものの、図表５の分析では、人口成長率が低下するときは閾値も低下させることを示唆する。先述した庄司(2012)によると、公的債務の増加に伴う金融仲介機関による国債等の保有増加が資金供給を低下させ、設備投資比率（*t*-1 期資本ストックに対する *t* 期設備投資額）を抑制している可能性が示唆されている。そこでは、他の条件を所与とした場合の公的債務対 GDP 比の１標準偏差レベルのショックは、社債及び資本（株式・出資）による資金調達を抑制し、合計で約 2.8%ポイントの設備投資比率を低下させるとしている。さらに、公的債務対 GDP 比が期間中平均値の 108%であるとき、銀行の公的機関に対する債権保有シェアの１標準偏差レベルのショックは、銀行借入及び資本（株式・出資）による資金調達を抑制するものの、社債及び関連会社借入調達を増加させるため、合計で約 0.4%ポイントの設備投資比率を上昇させるとしている。これは、金融仲介機関の債券市場への資金シフトが寄与している可能性が示唆されている。

しかしながら、公的債務レベルの上昇に伴う影響の寄与度は高く、公的債務の上昇は設備投資比率を抑制すると結論付けている。分析期間中の平均値を用いた試算によると、公的債務の対GDP比の１標準偏差レベルのショックにより、実質GDPを約0.5%から0.6%低下させるとの結果を得ている。

本稿では簡単化のために、経済状態を一様分布に従う確率変数ε_tと仮定した。しかし、このようにε_tがB_tにより負の影響を受ける内生変数である場合、$\bar{\varepsilon}$の低下を通じて閾値である$\hat{\varepsilon}_{t+1}$も低下することがわかる。すなわち、今回の分析では人口成長率を代理変数としたが、仮に人口成長率を所与とした場合においても、持続的な公的債務の累増は、B_tの水準効果だけではなく、ε_tの低下も通じて急激な国債金利の上昇リスクを高めてしまうことが示唆される。

Ⅴ　まとめと日本の課題

以上のとおり、本稿では、Oguro and Sato(2011)の枠組みを利用して、国債金利と財政調整ルールの関係を分析した。その主な結論は次のとおりである。まず、公的債務の蓄積は国債金利の上昇をもたらすとの伝統的な見解とは対照的に、公的債務の蓄積が民間資本に比べて進むと国債金利は下がる可能性もある。これは、過去数十年間にわたって公的債務（対 GDP）が増加してきたにも関わらず国債金利が低いという、日本の国債金利を巡る逆説的な状況と整合的である。

また、本稿では、財政調整ルールが均衡での国債金利の決定に重要な役割を果たすことも示した。加えて、相対的に安定的な均衡解が消失するときは、経済は離散的な経路をたどり、国債金利が急上昇する状況に経済が移行する可能性がある。

以上の分析から得られる政策的な含意は大きい。日本では現在のところ、公的債務（対GDP）の累増にもかかわらず、国債金利（長期金利）は低位で安定している。しかし、国債金利が相対的に低く抑えられているからといって、公的債務の増加が将来も継続できるとは限らない。すなわち、財政赤字ギャンブルに勝利し続けることは確約されている訳ではない。

先般、一体改革法案が成立したが、それは改革の「一里塚」にすぎない。毎年１兆円以上のスピードで膨張する社会保障費を抑制できない場合、Braun and Joines (2011)等をはじめ、財政安定化に必要な最終的な消費税率は25%超（例：30%）に達するとの試算も多いことから、引き続き、財政・社会保障改革は喫緊の課題である。だが、何らかの政治的な要因等で改革が頓挫すれば、図表４が示すように、市場が抱く期待が突然変化（例：シナリオ３からシナリオ２）し、国債金利が急上昇する事態を招く可能性も想定できる。このような事態を招くことがないよう、今後とも、政府・与党は改革を早急かつ確実に進めていく必要がある。

なおこの関係で、政治が国民に提示すべき主な選択肢は「高福祉・高負担」「低福祉・低負担」「中福祉・中負担」の３つである。だが、抜本的な財政・社会保障改革が現実味を帯びないのは、政治が社会保障の全体の枠組み（給付と負担）の選択を常に避ける傾向が強く、メディアなどの関心がすぐに「細部」の議論に向かってしまうからである。

戦略ミスは戦術では挽回できない。細部に関する議論が精緻でも全体の枠組みに関する議論が不十分で、現在のように社会保障の給付水準が負担を上回る状況のままでは、最終的に改革が破綻するのは避けられないであろう。

むしろ改革議論で重要なのは「議論の順番」

である。すなわち、年金の制度設計などの細部の議論よりも、「給付水準と同レベルの負担」を前提に、まずは給付水準と負担をセットで全体の枠組みを議論する必要がある。若干粗い議論であっても、最初に全体の枠組み、続いて細部という順番で議論を進め、社会保障の給付水準（＝負担）をどのレベルに設定するのかを最初に決定するのが望ましい。

全体の枠組み議論の出発点となるのは、社会保障費を抑制しない「高福祉・高負担」のケースである。政府・与党は近々設置される「社会保障制度改革国民会議」の場で、財政安定に必要となる最終的な負担の姿について、最終税率が約 30%になる可能性も含め、公式に試算して国民に明らかにする義務がある。

その上で、今回の５%以上の増税を望まない「低福祉・低負担」のケースを選択肢として検討するのであれば、財政安定に必要となる最終的な歳出削減の幅の試算についても公表する必要がある。若干粗い試算では最終的に、消費税率約 20%分に相当する 50 兆円程度の歳出削減をする必要があると考えられる。毎年１兆円超のスピードで膨張する社会保障費との関係から、大部分は社会保障費の削減で達成しなければならない。

現在、年金・医療・介護などの社会保障給付（100 兆円）については、うち約 60 兆円を保険料収入で賄い、不足分の約 40 兆円を公費で賄っている。この公費の相当割合を削減するといった極めて厳しい給付削減となるであろう。

このため「高福祉・高負担」「低福祉・低負担」のどちらも望ましくないと判断されれば、残る選択肢は中間の「中福祉・中負担」しかない。

その場合でも消費税率は 20%超となる可能性が高い。欧州の付加価値税の平均は 20%で、スウェーデンは 25%、英国、フランス、ドイツは約 20%である。仮に、本来最終税率は 30%とすべきなのに、実現可能な消費税率の上限を 25%とすると、今回の増税に加え、15 年以降も消費税換算で 15%分の追加増税を実施するとともに、消費税率５%分に相当する約 12 兆円の歳出削減を同時に進める必要がある。

年金支給開始年齢については、欧米の計画（イタリアの 69 歳、英国の 68 歳、米国・ドイツの 67 歳）をみても、引上げを検討すべきであろう。年金課税の強化、医療・介護保険の自己負担引上げなど抜本的な社会保障改革を推進し、今後 20 年の自然増（20 兆円超）を約半分に抑制することも検討せざるを得ない。

いずれにせよ、現状は「給付水準＞負担」であり、本当の政治主導とは全体の枠組みを議論し、その選択をすることにある。細部の議論も重要だが、それは最初の議論ではない。全体の枠組みの選択とその強い実行こそが、部分最適かつ縦割りの省庁では担うことができない最も重要な政治の役割であり、日本政治に最も求められている決断である。

その際の選択には「将来世代の負担の限界も直視し、できるだけ世代内で困った人を困っていない人が助ける」といった「改革の哲学」が重要であることはいうまでもない。今こそ、政治は「何が受け入れられやすいかではなく、何が正しいかを考えなければならない」（ドラッカー著「経営者の条件」）。

【参考文献】

・小黒一正, 2009. ギャンブルとしての財政赤字に関する一考察－“不確実性”のある成長率と長期金利の関係を中心に－. 日本経済研究, 60, 19-35.
・庄司啓史, 2012. 公的債務の蓄積が実体経済に与える影響に関する考察（仮） mimeo.
・Akitobi, B., Stratmann, T, 2008. Fiscal Policy and Financial Markets. Economic Journal. 118, 1971-1985.
・Alesina, A., Drazen, A., 1991. Why are Stabilizations Delayed?. American Economic Review. 81, 1170-1188.
・Arellano, C., 2008. Default Risk and Income Fluctuations in Emerging Economies. American Economic Review. 98, 690-712.
・Bernoth, K., Schuknecht, L., von Hagen, J., 2004. Sovereign Risk Premia in the European Bond Market. CEPR Discussion Papers. 4465.
・Bernoth, K., J. von Hagen, L. Schuknecht, (2012), “Sovereign Risk Premia in the European Bond Market,” *Journal of International Money and Finance*, 31, 975-995
・Braun, R. A., Joines, D., 2011. The Implications of a Greying Japan for Public Policy. mimeo.
・Cochrane, J. H., 2010. Understanding Policy in the Great Recession: Some Unpleasant Fiscal Arithmetic. NBER Working Paper 16087.
・Codogno, L., Favero, C., Missale, A., 2003. EMU and Government Bond Spreads. Economic Policy. 18, 503-532.
・Eaton, J., Gersovitz, M., 1981. Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis. Review of Economic Studies. 47, 289-309.
・Favero, C., Giavazzi, F., 2007. Debt and the effects of fiscal policy. NBER Working Paper. 12822.
・Gale, W., Orszag, P., 2002. The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline. Tax Policy Center, Urban Institute and Brookings Institution. December.
・Ihori, T., Itaya, J., 2002. A Dynamic Model of Fiscal Reconstruction. European Journal of Political Economy. 17, 1057-1097.
・International Monetary Fund, 2009. The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis. Manuscript, IMF Fiscal Affairs Department.
・International Monetary Fund, 2011. Japan Sustainability Report. Group of Twenty.
・Juessen, F., Linnemann, L., Schabert, A., 2009. Default Risk Premia on Government Bonds in a Quantitative Macroeconomic Model. Tinbergen Institute Discussion Paper 2009-102/2.
・Laubach, T., 2009. New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. Journal of the European Economic Association. 7, 858-885.
・Manganelli, S., Wolswijk, G., 2009. What Drives Spreads in the Euro Area Government Bond Market?. Economic Policy. 58, 191-240.
・Oguro K. & Sato M. (2011). Public debt accumulation and fiscal consolidation. Center for

Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Discussion Paper Series 517.

・Perotti, R., 2007. In Search of the Transmission Mechanism of Fiscal Policy. NBER Macroeconomics Annual. 22, 169-226.

・Reinhart, C. M., Reinhart, V. R., Rogoff, K. S., 2012. Debt Overhangs: Past and Present. NBER Working Papers 18015.

・Romer, P., 1986. Increasing Returns and Long-Run Growth. Journal of Political Economy. 94, 1002-1037.

・Schuknecht, L., J. von Hagen, G. Wolswijk, (2009), "Government risk premiums in the bond market: EMU and Canada," *European Journal of Political Economy*, 25(3), 371-384.

・Uribe, M., 2006. A Fiscal Theory of Sovereign Risk. Journal of Monetary Economics. 53, 1857-1875.

・Velasco, A., 2000. Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking. Journal of Public Economics. 76, 105-125.

非核三原則と米国の核抑止力
―核搭載艦船の日本寄港が担った役割と今日的課題―

衆議院調査局調査員
小　池　　洋　子
（外務調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

2010 年、我が国の核政策の大きな柱である「非核三原則の遵守」と「米国の核抑止力は不可欠である」とに大いに関わる事態が起きた。一つは、米核搭載艦船の日本寄港を容認する「暗黙の合意」という密約の存在が判明したことであり、もう一つは、米国が核の役割を低減させる方針を示したことである。そもそも、「暗黙の合意」という密約により可能とした米核搭載艦船の日本への寄港が担った役割とは何か。それは、米国が核戦略上不可欠とした日本への核配備の代替手段であり、我が国の安全保障上、必要不可欠とする米国の核抑止力を支える一翼としての役割であった。今日、日本政府は米国の方針に照らし「一時的寄港の形で核が持ち込まれたことはない」とし、密約の存在や核持込みに関する日米間の認識の相違を解消する考えはなく、非核三原則も現状維持である。しかし、米国が同盟国等に対し保証する核抑止力の内容を見ると、例えば、有事の際には核搭載航空機の前方展開が想定され、核持込みに関する日米間の認識の相違が問題化する可能性は否定できない。こうした核政策を取り巻く事情に鑑み、非核三原則の維持と米国の核抑止力の確保の観点から日本政府の新たな知恵が求められる。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　非核三原則の成立と核四政策の意図
Ⅱ　非核三原則の「持ち込ませず」と核密約疑惑、そして「暗黙の合意」
Ⅲ　冷戦期における米国による拡大抑止と米核搭載艦船の日本への寄港・通過
Ⅳ　米国の核兵器の役割の縮小方針と拡大抑止の信頼性確保
おわりに

はじめに

「非核三原則を守りつつ、（中略）現実に核兵器が存在する間は、核抑止力を中心とする米国の拡大抑止は不可欠である[1]」。これは、「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」に盛り込まれた核に関する基本的立場を述べた一節である[2]。

この非核三原則の遵守と米国の核抑止力への依存あるいは米国の核抑止力が不可欠とする我が国の方針をめぐっては、非核三原則と米国の核抑止力への依存は本来的に両立が難しい[3]とか、米国の核抑止力に依存しながら核

1　防衛省「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成 22 年 12 月 17 日閣議決定）＜http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html＞(last access 2012.9.6)

2　23 大綱以前の防衛大綱においては、「非核三原則を守りつつ、核の脅威に対しては米国の拡大抑止に依存する」と明記されていた。防衛省「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」（平成 16 年 12 月 10 日閣議決定）＜http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taiko.pdf＞(last access 2012.9.6)

3　等雄一郎「非核三原則の今日的論点－「核の傘」・核不拡散条約・核武装論－」『レファレンス』国立国会図書館調査及び立法考査局（2007.8）679 号 45 頁

放棄を主張しても説得力がないとの指摘がなされ、また、非核三原則の「持ち込ませず」との関係においては核の持込みに関する日米間の密約の存在が疑われるなど、非核三原則の形骸化が言われて久しい。

そうした中、非核三原則と米国の核抑止力に関し、注目すべき動きがあった。

一つ目は、岡田克也外相（当時）の命により行われた、日米間における４つの密約に関する密約問題有識者委員会による検証において、核持込みに関し、米軍の核搭載艦船の立ち寄りを容認する「暗黙の合意」という広義の密約が認定されたのである[4]。

二つ目は、米国のオバマ（Barack Hussein Obama, Jr）大統領が2009（平成21）年４月５日に、プラハにおいて「核のない世界」を目指すとの演説[5]を行い、その大統領アジェンダを実施するためのロードマップである「核態勢の見直し（ＮＰＲ:Nuclear Posture Review、以下「2010ＮＰＲ」という。）」[6]において、アジアや欧州の地域防衛のため、これまで核戦力が担ってきた抑止の役割を通常戦力やミサイル防衛により担保していくという「核兵器の役割低減」方針が打ち出されたのである。

そこで、本稿では、まず、非核三原則の「持ち込ませず」に関連して密約が認められた核搭載艦船等の寄港・通過について、密約問題有識者委員会での検証内容を概観し、核搭載艦船等の我が国への寄港・通過が米国の核戦略上果たした役割を明らかにして行く。その上で、「核のない世界」を目指す米国の核政策上、我が国をはじめとする同盟国に対する拡大抑止は如何に保証されているのかを概観し、新たな米国の核政策の下、我が国が、密約の存在や核持ち込みに関する日米間の認識の違いが明らかになってもなお、その状態を放置したままで、引き続き非核三原則を遵守し、米国の核抑止力の信頼性を高めていく上での課題について検討する。

なお、本稿では、核抑止力の効果をめぐる議論やいわゆる「核密約」の存否に関する検討は紙幅の関係から省略する。

Ⅰ　非核三原則の成立と核四政策の意図

「核兵器を持たず、作らず、持ち込ませず」の非核三原則が我が国の政策として表明されたのは、1967（昭和42）年12月11日の衆議院予算委員会における佐藤栄作首相(当時)の答弁[7]であった。この答弁は、同年11月の日米首脳会談において核問題を抱える沖縄返還交渉に一定の前進がみられた直後のものであり、非核武装決議の採択を求める野党の動きに拍車をかけた。引き続き沖縄返還交渉に当たる佐藤首相にとり、国会で非核三原則が決議されてしまった場合、非核三原則が内閣の政策というレベルを超え国策となってしまう

4　いわゆる「密約」問題に関する調査は、2009（平成21）年９月16日付外務大臣命令に基づき外務省内に設置された「いわゆる「密約」問題に関する調査チーム」が作成した調査報告書の内容を、北岡伸一東京大学教授を座長とする６名からなる「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会」が検証し、2010（平成22）年１月中旬を目途に、外相に報告書を提出することになっていた。有識者委員会の報告書は2010（平成22）年３月９日、岡田克也外相(当時)に提出された。外務省内部及び有識者委員会の報告書等については、以下、外務省ＨＰを参照。＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/kekka.html＞(last access 2012.9.6)

5　The White House, Office of the Press Secretary, “*Remarks by President Barack Obama: Hradcany Square Prague, Czech Republic*”（April 5, 2009）＜http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered＞(last access 2012.9.6)

6　核態勢の見直しとは、米国の国防授権法により義務付けられた米国の核政策・核態勢等に関する包括的な見直しであり、米議会に報告される。2010ＮＰＲは、1994年、2002年に次ぐ３回目の報告書。U.S.Department of Defense, “*Nuclear Posture Review Report April 2010*” ＜http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf#search='2010NPR'＞(last access 2012.9.6)

7　第57回国会衆議院予算委員会議録第２号８頁（昭42.12.11）「核は保有しない、核は製造もしない、核を持ち込まないというこの核に対する三原則、その平和憲法のもと、この核に対する三原則のもと、そのもとにおいて日本の安全はどうしたらいいのか、これが私に課せられた責任でございます。」

ため、対米交渉の大きな障害になると考えられた。そこで、野党の動きを封じ込める策として考案されたのが核四政策であった。

核四政策は、1968（昭和43）年１月30日、衆議院本会議において佐藤首相により表明されたものであり、非核三原則の遵守、実行可能な核軍縮に力を注ぐ、国際的な核の脅威に対しては米国の核抑止力に依存する、核エネルギーの平和利用に努めるとの四つの柱[8]からなる政策である。

本会議での佐藤首相の答弁では、これら四つの柱は並列的に述べられていたが、核四政策の考案者である若泉敬元京都産業大学教授は「この核四政策は、多少思いつきのようなところもあるが、非核三原則は他の三つの核政策を伴って初めて維持できるのであってそれだけを単独に主張する政策をとるわけにはいかないというのが、重要なポイントである。[9]」と述べている点は着目される。

今日、核四政策は、非核三原則の陰に隠れてしまった感は否めないが、政府が公式に米国の核抑止力に依存するとの立場を明らかにした最初のものである。また、核四政策の表明により、政府は野党や国民の嫌悪感の強い米国の核抑止への依存と非核三原則とを同列に扱うことが可能となり、非核三原則を条件付きの非核政策へと転換することに成功した[10]のである。しかし、我が国が非核三原則の「持ち込ませず」を厳格に追求した場合、米国の核抑止力に依存するとの政策は共存し得ないという矛盾を抱えることにもなった。

Ⅱ　非核三原則の「持ち込ませず」と核密約疑惑、そして「暗黙の合意」

１　疑惑の発覚

非核三原則の「持ち込ませず」をめぐっては、しばしば、米軍による我が国への核兵器の持込みや核搭載艦船の一時寄港に関する「密約」の存否が問題となり、米国側高官等が密約の存在を示唆したり、関連する米国側の資料が明らかになる等、議論を呼んだ。

例えば、寄港時の核撤去を否定した1974（昭和49）年のラロック元米海軍提督の議会発言[11]、あるいは1981（昭和56）年５月のエドウィン・O・ライシャワー（Edwin Oldfather Reischauer）元駐日大使による米艦船の寄港・通過は「持込み（introduction）」には該当しない[12]旨の発言は代表的なものであり、日本国内での疑惑を深めるきっかけとなった。

これら「核の持込み」に関する疑惑に対し政府は、そもそも「核の持込み」は1960（昭和35）年の新日米安保条約の締結に伴い導入された事前協議の対象であり、核兵器搭載艦船の入港、領海通過もその対象であるため原則として許可しないというのが日本政府の立場であるとした上で、「事前協議がない以上、核の持ち込みはない[13]」「密約は存在しない[14]」と主張し、疑惑を否定している。

このように、「核の持込み」疑惑は、「事前協議がない以上、核の持ち込みはない」という政府の見解により否定され、同時に非核三原則の「持ち込ませず」は維持され、日本周辺地域における米軍の核抑止力の運用を妨げる要因になることはなかった。さらに、米国

8　第58回国会衆議院会議録第３号１頁（昭43.1.30）

9　若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼシムト欲ス』文藝春秋（1994年）141頁

10　佐藤首相は国会答弁において、非核三原則を守る、実行可能な核軍縮に力を注ぐ、核エネルギーの平和利用に努める、という核四政策のうちの３つを実行していく場合、日本の安全を確保するにはアメリカの核の抑止力にたよることが必要であり、核四政策は切り離せない関係にあることを強調し、非核三原則を国会決議にすること対し否定的な立場を示している（第58回国会衆議院予算委員会議録第１号13頁（昭43.2.5））。

11　『朝日新聞』（1974.10.7）

12　『毎日新聞』（1981.5.18）

13　最近の政府答弁としては、第171回国会衆議院外務委員会議録第19号３頁（平21.7.1）、梅本和義外務省北米局長答弁

14　最近の政府答弁としては、第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第10号７頁（平21.7.13）、中曽根弘文外相答弁

の核兵器の具体的な存在を「肯定も否定もしない（Neither Confirm Nor Deny、以下「ＮＣＮＤ」という。）」との政策や1991（平成３）年に米国が地上配備型戦術核兵器の全廃と平時の艦船と航空機への戦術核兵器の搭載中止を決定したことにより、非核三原則と米国の核抑止力への依存とは今日まで共存してきた[15]と言える。

なお、政府は、2009（平成21）年12月、米国が我が国に提供する「核の傘」と我が国の非核三原則との関係及び整合性について、「日米安保体制の下、米国が有する核戦力と通常戦力の総和としての軍事力が、我が国に対する核兵器によるものを含む攻撃を抑止するものと考えている。そのような抑止力が働く上で米国の核兵器が我が国の領域内に存在している必要はなく、米国の核抑止力に依存することと非核三原則とは矛盾するものではない[16]」との見解を示している。

しかし、政府が言うところの「事前協議がない以上、核の持ち込みはない」とする見解は、「事前協議がない」イコール「核の持込みはない」との証明にはならず、また、仮に日本政府が積極的に米国に対し核の持込みに関する事前協議を持ち掛けたとしても、米国がＮＣＮＤ政策をとる以上、核兵器の存在は明らかになることはない。それゆえ、そもそも事前協議制度や「持ち込ませず」の原則が形骸化していると見ることもできる。

２　核持ち込みに関する「密約」―「暗黙の合意」という広義の密約

岡田克也外相(当時)の命により実施された「密約」問題に関する調査は、次の四項目を対象に行われた。

①1960年１月の安保条約改定時の核持込みに関する「密約」
②1960年１月の安保条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する「密約」
③1972年の沖縄返還時の有事の際の核持込みに関する「密約」
④1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」

密約問題有識者委員会は、検証に先立ち、密約とは何かとの定義付けを行い、密約を「狭義の密約」と「広義の密約」の二種類に分類した。「狭義の密約」とは、国家間の秘密の約束で、公表されている約束以外に重要な権利義務を発生させるものであり、通常は秘密合意文書が存在するもの[17]を言い、他方、明確な文書による合意でないが、暗黙のうちに存在する合意や了解であって、公表されている合意や了解と異なる重要な内容を持つものについては「広義の密約」とし、報告書では、狭義の密約のみならず、広義の密約をも密約の対象とした[18]。

その上で、1960年１月の安保条約改定時の核持ち込みに関する「密約」、つまり、核搭載艦船の一時寄港に関する「密約」の存否については、

・核搭載艦船の日本寄港が事前協議の対象であるかどうかについて、日米間における明確な合意はない。
・米軍艦船の日本寄港が事前協議の対象か否かをめぐり日米間に解釈の相違があったが、日本政府は米国政府に米国側の解釈を改めるよう働き掛けることはなく、また、米国政府も、日本政府が一方で核搭載艦船の寄港も事前協議の対象になると国民に説明しながら、他方で事実上は

[15] 等・前掲注３　45頁
[16] 「衆議院議員小野寺五典君提出いわゆる「密約」に関する質問に対する答弁書」（平成21年12月11日受領、答弁第163号）
[17] 北岡伸一「日米同盟における『密約』問題」公益財団法人世界平和研究所編『日米同盟とは何か』中央公論新社（2011）258頁
[18] 前掲注４　４頁

それなしの寄港を黙認する態度をとり続けることに対して、公に異議を唱えなかった。

・後に、日米間には、この問題を深追いすることで同盟の運営に障害が生じることを避けようとする「暗黙の合意」が形成された。密約の定義を当てはめれば、日米両政府間には「暗黙の合意」という広義の密約があり、それは安保改定時に姿をあらわし、その後1960年代に固まった。

と結論付けた[19]。

密約問題有識者委員会報告書の提出を受け岡田外相は、「我が国の行う本件調査によって、日米安保体制の運用に影響を及ぼす考えはない」と述べた上で、核の持ち込みについては「日米両国間で持ち込みに対する考え方が違うということが明確になった。我々は従来から非核三原則に基づき、一時的な寄港も持ち込みに当たるという考え方を取ってきている。その考え方を変えるつもりはない。『米側とは考え方が違うじゃないか』というご指摘は当然あると思う。考え方が違う状態は今もあるわけだが、そのことを我々は明らかにした。今の米国の政策は先程言及したように、1991年以降、(米国は) 艦船あるいは航空機への核の搭載は行わないということを明らかにしている。したがって、1991年以降、我々の考える一時的寄港の形で核が持ち込まれたことはない」と述べ、非核三原則を見直す考えはないとの見解を示した[20]。

この岡田外相の発言により、米軍の核搭載艦船の日本への日本寄港が、事前協議の対象か否かについての日米間の認識の相違は放置され、米国は米国の認識に従い核搭載艦船を日本の港湾に寄港させることが可能になる。その結果、非核三原則の「持ち込ませず」に対する日本国民の不信感は更に深まり、非核三原則の一層の空洞化は避けられない。

また、岡田外相は、「現実に有事の際の核の我が国の港湾への寄港や海峡の通過についてはどうするのか、例外として認められるかどうか」との国会での質問に対し、「我々は、非核三原則を守る、そういう前提に立っているので、核の持ち込みということも認めないということだ。ただし、従来から申し上げているように、それが緊急事態ということになって、そしてそういったことが具体的に問題になるということが将来あるとすれば、それはそのときの政権が判断するしかない、こういうことである。それだけ言えば私は十分であって、まさしくそのときの政権が判断すべきことである[21]」と述べている。

この岡田外相の答弁を言葉どおりに受け止めれば、非常事態において、米国の核の持ち込みを容認する余地が生まれたと見ることもでき[22]、また、外相の国会での答弁である以上、今後、緊急事態に際しどのような判断が下されるのか注目される。

なお、この密約問題有識者委員会の結論に

---

[19] 前掲注４　45-46頁
なお、密約問題有識者委員会は、①以外の密約については、以下の通りの見解を示した。②について、安保改定時にまとめられた「朝鮮半島有事の際の米軍の戦闘行動」に関しては、米軍が事前協議なしに日本の基地を使用できる文書（朝鮮議事録）の存在を確認し、「狭義の密約」があったと認定。③については、沖縄返還交渉で佐藤栄作首相とニクソン大統領が交わしたとされる「有事の際の核の持ち込み」では、佐藤首相の遺族が2009年12月に公表した「合意議事録」を実物だと認定したが、日米共同声明の内容を大きく超える負担を約束したものと言えず、佐藤政権以降の歴代内閣には拘束力を持たなかったなどとし、「必ずしも密約とは言えない」と結論付けた。④の1972年の沖縄返還時の「土地の原状回復補償費の肩代わり」については、米国で見つかった外務省アメリカ局長署名入り文書を「日米両国を拘束するものではなく狭義の密約にあたらない」とした上で、日本が肩代わりをした事実は認定し、「広義の密約」と判断している。

[20] 外務省「外務大臣会見記録（要旨）平成22年３月９日」＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1003.html#3-B＞(last access 2012.9.6)

[21] 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第３号 4-5頁（平22.4.6）

[22] 鶴岡路人「ＮＰＲへの視点２―非戦略核、核の前方展開」『ＮＩＤＳコメンタリー　第11号　2010.5.24』防衛研究所＜http://www.nids.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary011.pdf＞(last access 2012.9.6)

対しては、日米間に明確な合意はなく、しかも密約文書もないのだから密約とは言えないだろう[23]との指摘や、あるいは、1972年の沖縄返還時の有事の際の核持ち込みに関する「密約」に関して、報告書は、秘密文書は佐藤首相が後の政権に引き継がなかったため、「必ずしも密約とはいえない」と結論付けているが、一方の米国側がその文書をどのように引き継いでいたかによっては密約の有効性はある[24]との見解が示されている。

Ⅲ　冷戦期における米国による拡大抑止と米核搭載艦船の日本への寄港・通過

１　核搭載艦船等の寄港・通過に期待された戦略上の役割

日米両国が、深追いすることで同盟の運営に障害が生じる、としてあえて解釈の違いを正そうとしなかったとされる核搭載艦船等の我が国への寄港は、米国の戦略上、いかなる役割を果たしていたのであろうか。

(1)「核の傘」の構成要素－核搭載艦船等の寄港・通過、非核コンポーネントの本土配備と沖縄の核

冷戦期初頭の 1954（昭和 29）年、ときのアイゼンハワー（Dwight David Eisenhower）政権は、占領終了後の西ドイツへの核の持ち込みと合わせ、日本にも核兵器を常時配備し、欧州及び極東におけるいわゆる核の傘を構築しようとの構想を持っていた[25]。

しかし、第二次世界大戦末期、原爆を投下された日本では、核兵器に対する嫌悪感が強く、さらに 1954（昭和 29）年３月のマーシャル列島ビキニ環礁での水爆実験で被爆した第五福竜丸事件という新たな事情が加わり、原水爆禁止運動という国民的反核運動が繰り広げられていた。こうした反核運動を前に米国は日本への核配備を断念せざるを得なかった。

一旦は、日本への核の配備をあきらめた米国であったが、1950 年代の米国にとり日本の戦略的位置付けは、正に休戦中の朝鮮半島や中国、ソ連といった共産圏に対する最前線であり、極東有事発生時には即応態勢に入る在日米空軍が展開する要所であった。そのため、米国は日本への核配備に代わる次なる策を模索することになる。

そして、米国が日本への核配備に代え編み出した策が、米海軍空母などの核搭載艦船の日本への寄港・通過、在日米軍基地への「非核コンポーネント[26]」の貯蔵と返還前の沖縄への核の配備という３つの合せ技であった。

(2) 核搭載艦船の日本への寄港・通過の実態

我が国への米国の核搭載艦船の最初の寄港は、1953（昭和 28）年秋の核搭載仕様に改造された空母オリスカニの横須賀等への寄港であった。オリスカニの寄港を機に、西太平洋における抑止力堅持を主要な任務とする米海軍空母とその機動部隊は、定期的に日本に立ち寄る作戦航行を続けており、オリスカニ艦長であったチャールズ・グリフィン（Charles Griffin）退役大将は、1963（昭和 38）年３月、ケネディ（John Fitzgerald　Kennedy）大統領（当時）に、50 年代初期から核搭載空母の日本への立ち寄りが常態化していた実態を説明している[27]。また、第 19 空母航空軍司令官としてオリスカニ艦載のＡＪＩ爆撃機隊

[23] 笹島雅彦「密約報告その後」『読売クオータリー　2011 冬号』読売新聞社 94-95 頁

[24] 『日本経済新聞』(2012.3.10)

[25] 『毎日新聞』(2000.2.19)
1962 年、米軍統合参謀本部が日本に核兵器を常時配備する「貯蔵」構想を提案したが、米国務省やライシャワー駐日大使(当時)の反対により実現しなかったことが機密指定が解除された米国務省の公文書から明らかになった。

[26] 非核コンポーネントとは、核爆発を引き起こす核分裂物質部分（核コンポーネント）を抜き取ったもの

[27] Memorandum for the Record,” Presidential Conferences on the Transit of U.S. Nuclear Armed War Ships through Japanese Ports,” March 26, 1963, Top Secret.

を率いたジェームズ・ラメージの証言から、53 年秋の時点でオリスカニが核攻撃態勢にあったことも明らかになっている。こうしたオリスカニの我が国を含む東アジアへの展開は、朝鮮半島における共産勢力の動きを抑止する韓国を守るための「核の傘」となり、日本への寄港という実態により韓国に差し掛けられた「核の傘」の効用が韓国防衛の後背地である日本にも及んでいたとみることができる[28]。

さらに、空母以外にも核巡航ミサイルを搭載した通常型潜水艦の定期的な日本訪問や日本に立ち寄る補給艦船にも核が搭載されていた実態が判明しており、1950 年代から 70 年代にかけての核搭載空母等の日本への寄港や日本の領海通過は日本に対する核の傘の重要な一部[29]をなしていたことになる。

(3) 米軍が進めた沖縄への核の配備と「非核コンポーネント」の貯蔵の実態と役割

1972（昭和 47）年まで米国の施政権下にあった沖縄には、1954（昭和 29）年末頃から核が配備され、72 年の本土復帰までその状態が続いた。沖縄に配備された核には、核爆弾以外にも核砲弾、核巡航ミサイル、地対地核ロケット等、最大時には 19 種類最大 1200 発前後の核兵器が配備され、西ドイツ、グアムに次ぐ重要拠点に位置付けられていた[30]。

さらに、米国は沖縄以外の三沢、横田及び板付の各在日米軍基地に、弾頭抜きの核爆弾である非核コンポーネントを配備し、有事の際には、沖縄にある核コンポーネントが三沢等本土の米軍基地に運び込まれ、出撃準備態勢にある戦闘機に装備された非核コンポーネントに装填され中国やソ連に対する核作戦に使われることになっていた[31]。

このように、沖縄への核の配備が着々と進められ、沖縄はアジア地域の中でも重要な地位を占めることになる。米国が沖縄の核基地化を進めた背景には、朝鮮半島や中国を見据えての沖縄の地政学的利便性と沖縄が米国の施政権下にあるという特殊事情があった。この点に関しては、米国の資料でも明確にされており、ポラリス潜水艦が地上配備の核戦力よりも潜行性が高く、敵の攻撃を受けた後の生存性の点でも優れているとの評価が定着していた時期においても、米国の対日政策担当者は、あくまでも沖縄の核を東アジア地域における「段階的抑止力」の担い手と位置付け、朝鮮半島や台湾での軍事的緊張と米ソ全面戦争等、核攻撃が必要な大規模戦争時には政治的制約を受けずに出撃できる基地である沖縄の戦略的重要性を重視していた[32]という。

以上のように、米国は日本への核搭載艦船等の寄港・通過の常態化と沖縄への核の配備、在日米軍基地への「非核コンポーネント」の貯蔵という二つの策を講じることで、我が国への核の地上配備の代替措置とし、これに米国本土や西太平洋に配備・展開した戦略核を加えた三層構造により我が国への核の傘を形成し、同時に東アジア地域への核の抑止力を展開した。つまり、1991（平成３）年に米国が平時において艦船や航空機への核の搭載は行わないという方針を採用するまで、米国の

---

[28] 太田昌克「日本における「核の傘」の歴史的形成過程」谷内正太郎編『論集　日本の外交と総合的安全保障』ウェッジ（2011）121 頁

[29] 梅林宏道・中村佳子「極秘電報が暴く　米空母母港史の真相」『核兵器・核実験モニター』2001.11.1＜http://www.peacedepot.org/nmtr/bcknmbr/nmtr150.pdf#search='%E3%82%B8%E3%83%A7%E3%83%B3%E3%82%BD%E3%83%B3+%E5%A4%A7%E5%B9%B3+%E7%A9%BA%E6%AF%8D+%E6%A0%B8%E3%81%AE%E5%82%98%E3%81%AE%E9%87%8D%E8%A6%81%E3%81%AA%E4%B8%80%E9%83%A8'＞(last access 2012.10.31)

[30] 『読売新聞』(1999.10.21)
米国防総省の解禁公文書などにより、冷戦下の在日米軍基地への核兵器の詳細な配備状況が明らかになった。

[31] 「解かれた核の封印「第二部シェイプの秘密」新たな疑惑－コア抜き配備いつ？」『東奥日報』＜http://www.toonippo.co.jp/rensai/ren2000/misawa/msw0201.html＞(last access 2012.9.6)

[32] 太田昌克『日米「核密約」の全貌』筑摩書房（2011）　71-73 頁

核搭載船は核を搭載したまま我が国に寄港し、領海を通過し、しかもその寄港・通過が我が国に差し掛けられた米国の核の傘の一翼を担っていたのである。そして、米国の核搭載艦船の事前協議なしでの寄港を可能としたのが「暗黙の合意」という広義の密約であった。

２　核抑止力としての核搭載艦船の寄港・通過と日本側の認識

米国の核搭載艦船の我が国への寄港・通過が我が国に差し掛けられる「核の傘」を支える一翼であったことについて、我が国の指導者の認識はいかなるものであったのだろう。

とりわけ米国が我が国への核の地上配備に代わる策を着々と進めた1950年代、我が国で核の持ち込みが政治問題化した時期に首相であった鳩山一郎氏や、事前協議制度が設けられた日米安全保障条約の改定当時の首相であり、かつ日米安保条約改定の国会審議の際に初めて「核兵器の持ち込みも認めない[33]」と答弁し「持ち込ませず」の原則の先鞭を付けた岸信介氏の認識はどうだったのだろうか。

日本国内で核の持込みが初めて政治問題化したのは1955（昭和30）年３月である。その発端は、「日本に原爆を貯蔵してほしいという要求があれば認めるか」との外国人記者団からの質問に対する鳩山一郎首相（当時）の「もし現在の力による平和を正当として是認するならば認めなければならないだろう[34]」との答えであった。この発言が行われた時期、我が国では第五福竜丸の被爆事件を受け反核運動が盛り上がり、1955（昭和30）年８月には第一回原水爆禁止世界大会が開催されようとしていた。当然のこととして、国会では、この鳩山首相の発言の撤回を求める質疑が行われ、最終的に、鳩山首相は「原水爆の日本への貯蔵は憲法違反になる[35]」と発言をトーンダウンさせた。この一連の国会議論の中で鳩山首相は、米国の核搭載艦船の存在と我が国への核の貯蔵問題とを関連付け「船の上に持っているアメリカならば、日本に貯蔵するという必要もないのです。[36]」との注目される答弁を行っている。

この鳩山首相の発言の背景には、日本政府首脳も核艦船が通過・寄港していた事実をある程度把握していた[37]との指摘がある。

では、米英ソが競い合い核実験を実施していた最中の1957（昭和32）年２月に首相の座についた岸首相（当時）はどうだったか。岸首相は、後年、同内閣が取り組んだ日米安保条約改定交渉の際に核持込みに関する「密約」があったのではないかと指摘されていることに関し、1981（昭和56）年５月に行われたインタビューで「日米安保条約の改定交渉の時には、核装備の艦船や飛行機による寄港、通過の問題は（日米間の）話になっていない。核を持ち込んで基地を造る（場合には、事前協議が必要になる）というような、大所高所からの議論だった[38]」と述べ、核の持込みとは陸上に持ち込み、基地を造ることであって、核搭載艦船や航空機の寄港・通過については話し合われていないことを明らかにしている。

また、岸首相に関しては、1957（昭和32）年当時のマッカーサー二世（Douglas MacArthur II）駐日大使発ダレス（John Foster Dulles）国務長官宛書簡において、岸首相が、1950年代から日本にも立ち寄り、極東地域の「核の傘」を下支えしていた核搭載可能な米海軍の空母機動部隊のもたらす抑止力効果を認識し

[33] 第34回国会参議院内閣委員会会議録第20号８頁（昭35.4.19）

[34] 『朝日新聞』夕刊（1955.3.14）

[35] 第22回国会衆議院予算委員会議録第３号32頁（昭30.3.26）

[36] 第22回国会参議院予算委員会会議録３号18頁（昭30.3.29）

[37] 太田・前掲注32　181頁

[38] 前掲注４　35頁の脚注44を参照。岸首相の当該インタビューは『朝日新聞』（1981.5.19）に掲載

ていた[39]ことが明らかにされている。

以上のことから、鳩山、岸両首相は米国の核戦力の重要性を理解し、核に対する嫌悪感渦巻く日本の国内事情と自国の安全保障にとり不可欠な米国の核抑止力との間で、非核三原則と米国の核抑止力への依存という立場とを使い分け、現実的かつ柔軟な対応をしていたと言える。そして、非核の精神とは本来的に背馳する核搭載艦船の寄港や有事貯蔵権の対米保証といった政策を、密約を介して可能にしていた[40]のである。

Ⅳ　米国の核兵器の役割の縮小方針と拡大抑止の信頼性確保

１　核兵器の役割の縮小と拡大抑止―2010ＮＰＲ

「核のない世界」を目指し核の危険を減らすための大統領アジェンダを実施するためのロードマップである2010ＮＰＲは、喫緊の脅威を核テロリズムであると位置付けている。その上で、米国の核兵器の役割の縮小を図りつつも、地域的侵攻に対する抑止力を高めるための地域的安全保障構造の強化や同盟国及び協力国に対するその防衛についての米国のコミットメントの再保証、さらに核保有国であるロシアや中国との戦略的安定性を強化すること等を通じて、核テロリズムや核不拡散に対処していく旨述べている。

また、2010ＮＰＲは冷戦終結以来、劇的に変化した国際安全保障環境を踏まえ、米国の安全保障における核兵器の基本的役割を「米国、同盟国、協力国に対する核攻撃を抑止することにある」とし、核不拡散条約に加盟し、不拡散の義務を遵守している非核兵器国に対しては、将来の再検討の可能性に言及しつつも、仮に、米国やその同盟国に生物・化学兵器による攻撃を加えても米国は核兵器を使用せず、通常戦力で対応する旨[41]、述べている。

２　2010ＮＰＲにおける核兵器の役割の縮小と我が国への拡大抑止に及ぼす影響

米国の核抑止力が不可欠であるとする我が国にとり、2010ＮＰＲにおいて特に注目すべき点は、核テロリズムの脅威を最優先課題として明確に打ち出し核兵器の役割を限定している点と同盟国等に対する拡大抑止をどのように保証しているかという点である。

今日、我が国にとって、当面懸念すべき核の脅威とは北朝鮮、中国、ロシアの核である。では、我が国にが期待する拡大抑止力を提供する米国の脅威認識はというと、米国が最優先で対処すべき脅威は核テロリズムであり、我が国の認識との間に相違がみられる。この点に関しては、北朝鮮、中国、ロシアが2010ＮＰＲにおいて消極的安全保証[42]の対象条件から外れており、これらの国の核使用や核恫喝はもちろん、場合によっては通常兵器や生物化学兵器による攻撃であっても核抑止の対象となることから、核兵器の役割が限定されることに伴う我が国への拡大抑止への実質的な影響は少ない[43]ものと思われる。

次に、2010ＮＰＲは同盟国等への拡大抑止についてどのように言及しているのか。

2010ＮＰＲは、アジア及び中東における同盟国及び協力国に関して、これまで、二国間の同盟及び安全保障関係、軍隊の前方展開、

[39] 太田・前掲注32　183-184頁

[40] 太田・前掲注32　332-335頁

[41] 前掲注６　15-16頁

[42] 消極的安全保証とは、核兵器国が非核兵器国に対し、核兵器の使用及びその威嚇を行わないという確約である。1968年に核兵器不拡散条約が採択された際、同条約が核兵器を保有する国と保有しない国を固定化し差別的であるとの批判が非核保有国の間にあり、これらの批判を緩和するため、核保有国が非核保有国に消極的安全保証を与えるとの一方的宣言を行った。

[43] 金子将史「米国の新しい核戦略と「核の傘」」『PHP Policy Review vol.4 No.27』政策シンクタンクＰＨＰ総研（2010.4.21）９頁＜http://research.php.co.jp/policyreview/vol4no27.php＞(last access 2012.9.6)

安全保障を通じ拡大抑止を維持してきたが、冷戦終了の際、水上艦艇及び一般目的の潜水艦からの核兵器の撤去を含む太平洋地域に前方展開した核兵器を撤去し、それ以降は、米本土の戦略兵力と危機に際して東アジアに核システムを再配備する能力とに依存してきたと述べている。その上で、同盟国及び協力国に対する保証措置として、

①戦術爆撃機及び重爆撃機に搭載した核兵器の前方展開能力の保持とＢ－61 型核爆弾の現役延長、

②核搭載の海上発射型巡航ミサイル(以下、「トマホークＴＬAM-N」という。）の退役、

③米国の前方展開兵力を補完し、地域抑止を強化する長距離打撃能力の維持・開発の継続、

④米国の拡大抑止の信頼性・効果を確保するための同盟国等との協議の継続や拡大、さらに拡大抑止力の変更は同盟国等との緊密な協議による、

との方針を示している[44]。

これら方針が示されたことで、米国の軍事的能力に裏打ちされた抑止力が保証されたことになるが、ここには我が国にとって重要な問題が含まれている。一つは戦術爆撃機及び重爆撃機に搭載した核兵器の前方展開能力の保持であり、もう一つはトマホークＴＬAM-Nの退役である。

３　トマホークＴＬAM-Nの退役と我が国への影響

トマホークＴＬAM-Nの退役決定に伴い、我が国に提供される米国の抑止機能の低下が懸念される。

トマホークＴＬAM-Nは潜水艦及び水上艦艇に搭載される核弾頭搭載の巡航ミサイルであり、1991（平成３）年９月の戦術核削減の決定により撤去され、安全保障環境が悪化した際には再配備するとの方針の下、保管されていた。

そのトマホークＴＬAM-Nが 2010ＮＰＲでは、退役という方針が示され、トマホークＴＬAM-Nの担ってきた役割は、戦術核爆弾や巡航ミサイル、核搭載可能な航空機の前線配備により「適切に代替できる」とされている[45]。それでは、戦術核爆弾等が 2010ＮＰＲが言うようにＴＬAM－Nを「適切に代替できる」のであろうか。たとえば、トマホークＴＬAM-Nの爆発威力という観点からみると、Ｂ－52 などに搭載される航空機発射型の核搭載巡航ミサイルやＢ61 重力落下式核爆弾も、同程度ないしやや小型であるが米国の核抑止力を低下させることはない[46]との見方がある。

しかし、トマホークＴＬAM－Nの代替として前方展開される戦闘機等は、固定的な航空基地を拠点とするため、弾道ミサイルや巡航ミサイル等による展開妨害に対し脆弱であることから、トマホークＴＬAM－Nを潜水艦に再配備することにより期待された機能を核搭載可能な戦闘機の前線配備により代替することは有効な選択肢とならない可能性も指摘されている[47]。また、核兵器の役割には、実際の使用に加え、抑止力としての政治的、心理的な側面も無視できないことから、トマホークＴＬAM－Nの退役により、その使用を示唆するという選択肢の一つが明示的に存在しなくなるため、危機時にエスカレーション・レベルを上げる際の柔軟性が低下する可

[44] 前掲注６　32 頁

[45] 前掲注６　28 頁

[46] 高橋杉雄「核兵器をめぐる諸問題と日本の安全保障」『海外事情　平成 22（2010）年７・８月号』海外事情研究所　45 頁

[47] 高橋・前掲注 46　46 頁

能性は否めないだろう[48]との見方も見過ごせない指摘である。

以上、必ずしも2010ＮＰＲが言うようにトマホークＴＬＡＭ-Ｎの担ってきた役割が、戦術核爆弾や巡航ミサイル、核搭載可能な航空機の前線配備により「適切に代替できる」とは言いきれない。そのため、今後、我が国としては、トマホークＴＬＡＭ-Ｎの代替措置により提供される米国の核抑止力をいかに信頼あるものとしていくかが重要になる。

４　有事における核搭載可能航空機の前方展開と日本の対応

2010ＮＰＲは、冷戦終結後、平時においては潜水艦を除く水上艦船から核兵器が撤去されているが、有事の際、必要とあれば東アジアにおける核システムの再配備の能力に依存するとの方針を維持してきた旨、明らかにしている[49]。米国がＮＣＮＤ政策をとる以上、有事の際の具体的な核システムの再配備に関する情報が明らかにされることはないが、一つの考えとしてグアムに戦略爆撃機を飛来させるという案[50]が指摘され、また、有事の際に米軍航空機搭載の核兵器が、一時的にではあれ日本国内の米軍基地に展開される可能性も完全に否定することはできないとの意見もある[51]。

そうした場合に問題となるのが、核搭載航空機の立ち寄り（transit）と日米安保条約上の事前協議との問題である。これまでの核搭載艦船の論法に従えば、事前協議の対象となるか否かについて日米間の認識が異なるため、米国の認識に従えば、合衆国の艦船及び航空機による日本国内の港や航空基地への立ち寄りは、装備の中身に関わりなく日本との事前協議が不要[52]となるが、我が国の場合は、事前協議の対象となり、両国間の対応に違いが生じる。

また、これまで、我が国で大いに議論されてきたのは、核搭載艦船の立ち寄りであり、果たして、核が搭載される対象が航空機であった場合、核搭載艦船の立ち寄りと同様に考えることができるのであろうかとの疑問も付きまとう。つまり、核搭載航空機が在日米軍基地に立ち寄った場合、その物理的要請から搭載する核兵器を航空機から降ろし、一時的に貯蔵することが想定される。これは、正に非核三原則の「持ち込ませず」に抵触することになり、航空機の立ち寄りに関しては、艦船の立ち寄りと同様に考えることは難しく[53]、新たな課題に直面することになろう。

いずれにせよ、今日の米国の核政策上、有事の際の核搭載航空機の在日米軍基地への展開の可能性が否定できない以上、こうした事態に対し、我が国はどのように対応するのか、明確な対応方針をまとめておくことが、米国の核抑止力をより信頼あるものとして確保する上で重要なポイントとなる。

48　石川卓「核軍縮と東アジアの安全保障」『核兵器のない世界』に向けた課題の再検討　平成23年３月』財団法人日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター　20頁

49　前掲注６　32頁

50　柳沢協二「小川伸一氏との対話　冷戦終了後の核抑止力の行方」『抑止力を問う－元政府高官と防衛スペシャリスト達の対話』かもがわ出版（2010）63頁

51　鶴岡・前掲注22

52　“Description of Consultation Arrangements under the Treaty of Mutual Cooperation and security with Japan” NSA website.

53　これまで、核持ち込みと密約とに関する多くの論文があるが、ほぼ核搭載艦船と事前協議との関係について書いたものであり、核搭載航空機と事前協議との関係については不明な点が多い。波多野澄雄『歴史としての日米安保条約－機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店（2010）203-204頁）によれば、1974（昭和49）年、田中角栄内閣において、核搭載艦船の事前協議をめぐる日米間の解釈の違いを解消するための対応策を検討され、艦船の領海通過及び寄港は事前協議の対象外とするが核搭載航空機の立ち寄りや領空通過について最終的な立場を決めるには更なる対米交渉が不可欠とし、艦船とは切り離し検討されていたという。

おわりに

我が国は、これまで、非核三原則を国是とし、核軍縮及び核廃絶に向け積極的に取り組んできた。同時に、我が国に対する核の脅威が存在する以上、現実的な対応として米国の核抑止力をその対抗措置として必要不可欠なものとしてきた。

そうした中、先にも触れたが「外交に国民の信頼と理解を取り戻す必要がある」[54]との岡田外相（当時）の命により実施された核密約問題に関する調査の結果、核持込みに関する「暗黙の合意」という広義の密約の存在が明らかになった。この広義の密約と認められた「暗黙の合意」は、冷戦という国際安全保障環境の下、日本国内の「反核」「非核」といった国内事情と我が国の安全保障上必要不可欠である米国の核抑止力への依存という相容れないものとの共存を可能とするためのいわゆる「政治の知恵」であったと言えよう。しかし、今日、その「政治の知恵」の内情が同じ政治の力により明らかにされ、肝心要の核搭載艦船の日本寄港が事前協議の対象であるか否かについての日米間の認識の相違は放置されたままである。この放置状態は、国是と称される非核三原則の形骸化をさらに深刻なものにし、米国の核抑止力の信頼性を確保する上での障害となる可能性も否定できず、政治は政治の責任において解決策を見出す努力をしなければならない。事前協議の対象をめぐる日米間の認識の相違を解消することは、我が国の国内世論を考えた場合、非現実的で政治的にも実現は難しいとの指摘があろう。しかし、過去、田中角栄内閣において日米間の認識の違いを解消しようと検討が進められたこと、あるいは、外相時代にライシャワー駐日大使（当時）から核搭載艦船の寄港や持込に関して米国側の事前協議の運用方針を聞かされた大平正芳氏が後に首相となった際、核搭載艦船の寄港を公に認めるべく動いたこと、さらには、ライシャワー駐日大使の発言があった後、外務省内で一つの試案を作成し、前向きに問題を解消しようとしていたこと等[55]を指摘したい。

なお、核搭載艦船の寄港・通過を非核三原則の「持ち込ませず」の対象からはずし非核三原則を「非核 2.5 原則」にすべきであるとの論も見られる。しかし、そもそも何を持って「非核 2.5 原則」というのか、明確な定義はない。

1968（昭和 43）年 1 月 27 日の佐藤栄作首相（当時）の施政方針演説の最終原稿に「持ち込ませず」を盛り込んだ佐藤首相の首席秘書官であった楠田實氏は「『持ち込ませず』とは核の陸上配備という意味で使った」と回顧録[56]に記している。この楠田氏の言葉は、正に「外交に国民の信頼と理解を取り戻す」一つの鍵であり、重要なヒントとなろう。

核持込み問題は、我が国の安全保障に大きく影響する問題であり、冷静にかつ正面からこの問題に取り組むことは、我が国の安全保障の観点からも、また、今後の日米関係においても重要であると言える。

---

[54] 外務省「外務大臣会見記録（要旨）平成 21 年 9 月 17 日」＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0909.html#8-A＞(last access 2012.9.6)

[55] 日米間の認識の違いを解消しようとした様々な取組に関しては、波多野澄雄『歴史としての日米安保条約－機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店（2010）の「第７章　ゆらぐ『非核三原則』－ラロック証言とライシャワー発言」に詳細に記述されている。

[56] 楠田實『楠田實日記―佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』中央公論新社（2001）159 頁

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成―日米の構想とその相互作用　1943～1952 年―』ミルネヴァ書房（2009）
・栗山尚一著、中島琢磨・服部龍二・江藤名保子編『沖縄返還・日中国交正常化・日米「密約」：外交証言録』岩波書店（2010）
・櫻川明巧「日本の軍縮―非核三原則と核抑止力依存とのはざま―」『国際政治　第 80 号』日本国際政治学会
・高橋杉雄「米国による拡大抑止の実体」公益財団法人平和研究所編『日米同盟とは何か』中央公論社（2011）
・鶴岡路人「ＮＰＲへの視点１―核兵器、通常兵器、ミサイル防衛　第 10 号（2010 年５月 24 日）」『ＮＩＤＳコメンタリー』防衛研究所
＜http://www.nids.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary010.pdf＞
・松山健二「核の拡大抑止と日本の安全保障―核トマホーク退役の論点―」『レファレンス』国立国会図書館調査及び立法考査局（2011.1）
・谷内正太郎編『論集　日本の外交と総合的安全保障』ウェッジ（2011）

論　文

数量的推移から見た議員立法の動向に係る一考察

衆議院調査局調査員
吉　野　　貴　浩
（予算調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

衆議院議員総選挙で小選挙区制導入後、総選挙で与野党が政権獲得を目指して競争するようになった。政党を中心に運営されている国会の議事運営にもその影響が及んでいる。

野党第一党が提出した議員立法の中で衆法の数量的な推移を概観すると、小選挙区制導入前の55年体制時に野党第一党であった日本社会党は、衆法の数量的な推移に大きな変化がある。1955年の結党当初は衆法を多く提出していたが、徐々に減少し1980年代になると３分の１程度になった。一方、小選挙区制導入後の野党第一党は、衆法の提出数を増やし、審議、法案の採決を行うことで、自党の政策をアピールし、与党との政策の違いを国会審議の中で明示するような行動を取っていると考えられる。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　国会と政党の役割
Ⅱ　政党の変遷
Ⅲ　議員立法の状況
おわりに

はじめに

2009年８月30日、第45回衆議院議員総選挙において民主党が圧勝し、政権交代が実現した。政権交代が実現したのは、直接的には民意により民主党が選ばれたからであるが、政権交代を生んだ要因として衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変更されたことも大きい。選挙制度の変更がきっかけとなり、野党第一党は議員定数の過半数を超える候補者を立候補させるようになり、与党対野党第一党の政権をめぐる競争を促し、各党はマニフェストを掲げて政権構想や政策を示して競い合うようになったからである。

このような野党第一党の選挙における戦略変更が、政党を中心に行われている国会の議事運営にも影響を及ぼしているのではないかというのが本稿における問題意識である。

本稿では、国会における議員の立法調査活動の中から野党第一党が提出する議員立法の動向を研究対象とした。与党との政策の違いを具体的に示しつつ、政策を立案できる能力を国民に示す最適な手法の一つと考えられる議員立法を、政権獲得を目指す野党第一党は積極的に活用していると想定され、国会での行動変化に最も反映されていると考えたからである。

本稿では、野党第一党の議員立法の提出数、委員会で審議を行った法案数等の数量的な推移を通じて、政権獲得を目指す野党第一党の国会における行動変化を明らかにすることを目的としている。

Ⅰ　国会と政党の役割

１　議会の機能

民主主義国家において、議会は重要な役割を担っている。議会は、国民の意思を代表し、調整する国民代表機能、一般的かつ抽象的な規範としての法律を制定する立法機能、公開の場で議論を行い政策課題や政治的争点を明らかにする審議機能、行政府の活動全般を監視する行政監視機能を担っていると言われ、さらに議院内閣制を採用している国では、内閣を創出する基盤となるのである[1]。議会は民主主義を支える重要な機能を担い、行使している機関なのである。

日本の国会も憲法上、国民の代表機関、国権の最高機関、唯一の立法機関、という３つの地位を有し、憲法改正の発議権、法律の議決権、内閣総理大臣の指名権、財政監督権など広範な権能を与えられており[2]、国政上、重要な役割を担っている。

２　国会における政党の役割

国会の活動は、国政上、重要な役割を果たしているが、その活動の中心となるのは政党である。政党は、社会の多様な意見・利益を集約し、政策プログラムとして提示する利益集約機能、政治的公職者の補充機能、そして国会との関係では議会政治運営と政権担当の機能を果たしていると言われている[3]。

厳密にいえば、政党は国会内では院外の政党とは別組織である会派を形成して活動しているが、国会内における会派は政党とほぼ同一とみなすことができる[4]。国会内において、与党は政権を支えて自党の政策を推進し、野党は与党の政策の問題点を指摘しながら代替案を提示するなど、審議は政党を中心として進められ、採決も党議拘束に代表されるように政党が法案等の賛否を取りまとめる。また、国会では政党の存在を前提として日々の運営が行われていることが多く[5]、国会の運営は政党抜きでは行えないのが現状である。

Ⅱ　政党の変遷

１　55 年体制時の政党

1955 年 10 月 13 日に左右両派に分かれていた日本社会党が統一を成し遂げ、同年 11 月 15 日には日本民主党と自由党が保守合同し自由民主党が誕生した。戦後に誕生した多くの政党が集約され、保守を掲げる自由民主党（以下「自民党」という。）と革新を掲げる日本社会党（以下「社会党」という。）の二大政党が対峙するいわゆる 55 年体制が始まった。

55 年体制時で最初の衆議院議員総選挙は 1958 年に行われ、自民党と社会党は政権獲得を目指して争ったが、結果は自民党が圧勝した[6]。この選挙は、自民党が社会党の伸びを抑えて長期政権の基礎を固めた、極めて重要な選挙であったと言われている[7]。以後、社会党は衆議院議員総選挙で過半数を超える候補者を擁立することはなく、55 年体制下で社会党が政権につく見込みはなかったとされている[8]。

その後、1993 年まで自民党が与党として政権を担うことになる一方で、野党陣営は徐々

1　大山礼子『国会学入門』三省堂（1997）17-19 頁、25 頁

2　芦部信喜・高橋和之補訂『憲法 第４版』岩波書店（2007）276 頁、296-299 頁

3　川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙〔新版〕』有斐閣（2011）11-12 頁

4　国会では２人以上の議員が、議院において共同して行動するために集合する議院内部の団体を会派と称している。一般的には同一政党に所属する議員は同一の会派を形成することが多い（竹中治堅監修・参議院総務委員会調査室編『議会用語事典』学陽書房（2009）118 頁）。本稿では会派を表す場合も「政党」を使用する。

5　例えば本会議、委員会での議席配置や質疑時間の割当てなどは所属政党（会派）ごとに配分される。

6　定数 467 で候補者は自民党 413、社会党 246 であり、当選者は自民党 287、社会党 166 であった。

7　北岡伸一『自民党 政権党の 38 年』中央公論新社（2008）99 頁

8　竹中治堅『首相支配　日本政治の変貌』中央公論新社（2006）239 頁

に多党化していくことになる。まず、1960年に社会党から分離して民主社会党（民社党）が結党、1964年に公明党が発足、共産党も国会重視の路線に転換し 1970 年代から議席を伸ばすなど、1960 年代から 1970 年代にかけて野党内で勢力が分散していく一方で、野党全体としては勢力を増加させていき、1970年代前半から1980年代前半にかけて、与野党伯仲期と呼ばれるようになった。

しかし、野党勢力の中で、その中核である野党第一党の社会党は長期低落傾向であった。1970 年代の与野党伯仲期においても社会党だけは例外的に地盤沈下をし続け、野党内部での指導力を低下させた[9]。野党第一党として社会党は全野党共闘や全野党連合政権を呼び掛けたが、各野党の基本路線の対立があるため困難であり、むしろ新興の野党勢力はイデオロギー的に自民党に近かったため、自民党に協力することによって妥協を引き出すことが現実的な選択となっていた[10]。

1986年の衆参同日選挙の結果、自民党優位期と呼ばれるように自民党が躍進し野党勢力は減少するのであるが、野党陣営の中でも特に野党第一党の社会党は大きく議席を減らした[11]。社会党は、1989 年の参議院議員通常選挙と 1990 年の衆議院議員総選挙で一時的に議席を取り返したものの、その後、議席数を大きく伸ばすことはなかった。

２　小選挙区制導入の影響

1988 年６月に発覚したリクルート事件を端緒として、政治資金規正法の改正が主張されるようになり、さらに衆議院議員総選挙における中選挙区制が、派閥政治を生み出し、政治腐敗を招く原因だと非難されるようになった。自民党内でも、派閥中心の選挙ではなく、政党本位の選挙となる小選挙区制の導入を主張する勢力が政治改革を求めるようになった。1993年６月、政治改革の与野党合意に失敗後、野党から提出された宮澤内閣不信任決議案が自民党一部議員の棄権や賛成により可決された。衆議院は解散され、不信任決議案賛成に同調した議員が自民党を離党して新生党を結成した。また同時に離党した若手議員も新党さきがけを結成し、1993年の総選挙は自民党の分裂選挙となった。

総選挙の結果、自民党は現有議席の確保はしたものの、共産党を除く７党８会派[12]が連立を組み、日本新党の細川党首を首相とする非自民連立政権を発足させた。38年間、政権党の座にあった自民党が野党となり、55年体制が終焉したのである。

細川政権は、政党助成金導入などを中心とする政治資金改革と衆議院議員総選挙で小選挙区比例代表並立制を導入する選挙制度改革の２つの改革を柱とした政治改革関連法案を1994 年１月に成立させた[13]。細川内閣の後、羽田内閣となったが、非自民連立政権内の混乱のため短命政権となり、その後、自民党・社会党・さきがけが連立を組み村山内閣が誕生した。

小選挙区比例代表並立制は、小選挙区選挙で300議席と比例代表選挙で200議席（2000年から180議席）を選出する制度である。並立制ではあるが、選挙は定数の多い小選挙区制を中心に行われる。小選挙区制は中選挙区制と比較し、中小政党に圧倒的に不利といわれているため、自民党・社会党・さきがけ連立政権に対する野党となった旧連立政権構成の小政党の結集が進むことになった[14]。

9　岩井奉信『立法過程』東京大学出版会（1988）99頁

10　岩井・前掲注９　99頁

11　衆議院では改選前の109議席から85議席に減らした。

12　日本社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合及び参議院会派の民主改革連合

13　川人・吉野・平野・加藤・前掲注３　212-213頁

14　竹中・前掲注８　31頁

３　小選挙区制導入後の政党の変化

1994 年の臨時国会で小選挙区の区割法案が成立し、次の衆議院議員総選挙は小選挙区比例代表並立制で行われることが確実となる中、同年 12 月に新進党が結党された。新進党は、非自民連立政権を構成していた新生党、日本新党、民社党を中心として６党が解党して結成された政党である。1995 年１月に召集された国会における衆議院での議席数は、自民党 208[15]、新進党 176 と議席差は僅か 32 議席であり、議席数の上で新進党は自民党に対抗できる野党第一党となった。

1995 年の参議院議員通常選挙で新進党は躍進し[16]、1996 年 10 月の衆議院議員総選挙では定数 500 の過半数を超える 361 人の候補者を擁立した。この総選挙は 1958 年の社会党以来 38 年ぶりに野党第一党が単独政権樹立を目標として掲げて戦った選挙であった。しかし、新進党の議席数は改選前よりも４議席減らした 156 議席と目標の過半数には遠く及ばなかった。その後、新進党は 1996 年 12 月に羽田孜衆議院議員が離党し太陽党を結成するなど離党者が増え、1997 年 12 月に解党した。

新進党の後、野党第一党となるのは民主党である。民主党は 1996 年９月に鳩山由紀夫衆議院議員、菅直人衆議院議員の二人を党代表に据えて結成された。1996 年 10 月の衆議院議員総選挙では自民党、新進党に次ぐ 52 議席を獲得し第３勢力となった。1997 年 12 月の新進党の解党を受け、再び小政党が乱立した状態となっていたが、民主党はその受皿としての役割を担い、1998 年４月、新進党離脱者が結党した小政党を合流させる形で、新民主党が結成された。民主党は、野党第一党となり 2000 年の衆議院議員総選挙では議席の過半数を超える 262 人の候補者を擁立し、政権獲得を目標として自民党に対抗していった。2003 年には自由党と合流して勢力を拡大し、2003 年と 2005 年の衆議院議員総選挙も政権交代を目標に掲げ自民党に挑戦を続けた。そして、2009 年８月の衆議院議員総選挙で 480 議席中の 308 議席を獲得して政権を獲得した。

このように衆議院議員総選挙に小選挙区制が導入された結果、自民党、民主党が政権獲得を目指して競い合う構図となった。野党第一党は、政権獲得を具体的な目標として行動するように変わった。

Ⅲ　議員立法の状況

１　議員立法とは

国会において法律案を提出できるのは、内閣、衆議院議員及び参議院議員である[17]。一般的に、両院の議員が法律案を提出[18]して行われる立法、又はこれによって成立した法律そのものを「議員立法」と称している。この用語は法律上の意味を持つ言葉ではないが、一般的な通称として広く使われている[19]。

法律案の提出は、議員一人では行うことができず、衆議院では議員 20 人以上、参議院では議員 10 人以上の賛成者が必要であり、予算を伴う法律案の場合には、衆議院では 50 人以上、参議院では 20 人以上の賛成者が必要である（国会法第 56 条）[20]。また、衆議院では法律案を提出しようとする議員の所属政党の代表者からの承認印がなければ、法律案を受理

[15] 自民党では単独過半数に及ばず、社会党、新党さきがけと連立政権を組んでいた。

[16] 自民党は 49 議席、新進党は 40 議席を獲得し、新進党は社会党を抜き、参議院で自民党に次ぐ第２党となった。

[17] 内閣が提出する法律案を「閣法」、衆議院議員の提出に係る法律案を「衆法」、参議院議員の提出に係る法律案を「参法」と通称している。

[18] 国会法では「発議」というが、本稿では「発議」を意味する場合でも「提出」の用語を使う。

[19] 浅野一郎編『国会辞典〔第３版増訂版〕-用語による国会法解説』有斐閣（1998）144 頁

[20] 1955 年（昭和 30 年）の国会法改正により賛成者要件が加わった。この改正は議員によるいわゆるお土産法案、又はいわゆる選挙目当ての予算増額などの弊害を防止するためのものとされている（衆議院・参議院編『議会制度百年史　議会制度編』衆議院・参議院編（1990））。

しないことが例[21]となっている。議員立法は制度的、慣例的要因により政党による統制が強く働く仕組みとなっている。

なお、各院の委員会と参議院の調査会もその所管に属する事項に関し法律案を提出することができる（国会法第50条の２、第54条の４）。この場合は委員長が提出者となり、委員会審議を省略する取扱いとなっている。

２　議員立法の分類と機能

議院内閣制をとる国会においては、政府による立法が審議の中心となるが、議員立法についても立法過程の研究や議員立法の類型化や事例分析が多くの研究者によって行われている[22]。中でも谷（武蔵）勝宏同志社大学教授による研究[23]は、議員立法の実例を詳細に集め、議員立法の動向や実態を把握する上で多くの示唆を与えてくれる。本稿も谷の研究に負うところが大きい。

議員立法は、研究者により政策内容、政治過程の特徴から分類されている。

上田章元衆議院法制局長[24]は、成立した議員立法を政策内容面から分類しており、①国会関係、②地域振興対策、③業界、団体の利害に関する法律、④族議員の活躍によって生まれた各種振興法、⑤政党の政策実現のための法律、⑥政府立法によって対処することが各種事情により困難なことから議員立法とされた法律、⑦超党派の賛成により提案された法律に分類している。成立しなかった議員立法については、野党立法とし、その役割を①内閣提出法律案に対して、野党独自の主張を対抗案の形で提出し、その政策の相違を明確にし、世論に訴えようとする「対案型」、②野党の積極的な政策提案が議員立法として提案されたが、その時は成立しなくても政府が後に内閣提出法案として提出する「政策先行型」、③野党独自の政策表明にとどまる「政策表明型」に分類している。

また、谷[25]も議員立法を与党が主体的に関与することによって、成立が見込まれる議員立法と、野党が主体となって提出し、成立が困難な議員立法に分類した上で、55年体制の下において、前者は特定分野における政府立法の補完的役割と位置付け、後者は、対案と政策先行案に分別して比較少数派のイシューを公共政策の議題に設定するものであったとしている。

さらに、議員立法の諸機能として①対案・代替案提示機能（野党が内閣提出法案に対して、対抗案となる議員立法・修正案の提出を通じて、代替案を示す）、②審議・争点明示機能（議員立法の審議を通じて、与野党の政策上の争点を創出し、有権者に明示する）、③議題設定機能（政府に先行する議員立法を通じて、政府の政策変更、議題設定に動機付けを与える）、④実質的影響力機能（対案等の議員立法の提出・審議を通じて、内閣提出法案の政策内容に修正等の実質的影響を及ぼす）、⑤超党派立法機能（与野党にまたがる政党間の連合等が、議員立法により政府に対する先行案や代案として立法化する）と５つの機能を提示している。

以上の先行研究を踏まえ、議員立法の機能について考察していく。

まず、議員立法は成立の可能性が高い与党提出のものと、成立の可能性が低い野党提出のものとでは、その機能が異なる。

与党は、自らの要求や政策を閣法による立

21　浅野・前掲注19　147頁

22　例えば、小島和夫『法律ができるまで』ぎょうせい（1979）、上田章『議員立法55年』信山社（2005）がある。

23　谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社（2003）。なお、同書の出版時は谷勝宏名城大学助教授であったが、現在は武蔵勝宏同志社大学教授となっている。

24　上田章「議員立法の活性化―その現状と展望―」『議会政治研究40号』議会政治研究会（1996）３頁

25　谷・前掲注23　7-10頁

案を通じて実現を図っており[26]、与党提出の議員立法は主として閣法の補完、代替的な役割を担っていると言える。政治状況や政策内容により閣法として立案するには不適当と与党が判断した場合に議員立法が活用されるのである。例えば、国会関係のことは議員が自ら決定するということから議員立法で立案され、地域振興や業界団体向けの立法は閣法より議員が立案したという形式の方が、選挙等において議員に直接メリットがあるため議員立法が活用されると考えられる。また、政治的状況などにより閣法として立案することが困難な場合や超党派でまとまった事項を立法化する場合なども議員立法により立案される。

一方、野党提出の議員立法は、基本的に与党の賛成が得られることはなく法律として成立することは極めて少ない[27]。しかし、成立しなくとも、野党の政策を広くアピールするための手段の一つとしての機能を果たしていると考えられる。提出する議員立法の政策内容や時期により、野党の議員立法は閣法の対案となったり、政策先行案となったりし得るが、与党の政策や与党が政策を推進しないことに対して、野党の政策の優越性や先見性を国民に示し、与野党の政策上の争点を明示するための手段の一つとして野党の議員立法は提出されると考えられる。さらに、野党の政策を法案という形で与党に示すことで、与野党協議を行う際の具体的な提案になる。

3　議員立法の特徴と役割

前節で概観した議員立法の分類と機能を踏まえ、国会において議員立法の現状がどのようになっているか数量的な変化を概観し、議員立法が国会においてどのような役割を主に担っているかを考察していく。

図１は議員立法の内、衆法[28]の提出数と未成立数の数量変化を示したものである。この図で示している年は「立法年」を表している。立法年[29]とは一般会計予算を審議する予算国会[30]に始まり、次年度の予算国会の前までに召集された国会を含む期間である。

図１から、衆法は戦後間もない時期を除き、未成立のものが多数を占めていることが分かる。このことから、議員立法は野党が主体となって提出している法案が多数であることが推測される[31]。前節で概観した議員立法の分類と機能によれば、議員立法は国会において閣法に対する対案、又は政策先行案として提出されることが多く、野党の政策をアピールするための手段の一つとして機能していることが多いといえる。議員立法は、閣法の対案・代替案提示、審議・争点明示、議題設定の機能を国会において担っている。

また、特に議員立法は提出政党の政権構想や政策を盛り込み、有効に活用することで、その内容を国民に表明する手段となる。例えば、閣法の対案として議員立法を提出し閣法と一括して審議することで、与野党の政策上の優劣を競うことができる。その結果は会議

[26] 1955 年体制の成立とともに与党である自民党が議員立法、特に予算を伴う議員立法に消極的になったと言われている。予算を伴う法案は、議員立法ではなく各省、大蔵省と自民党政調部会の調整を経て、閣法として提出が行われるように法案決定過程が整備されたと言われている（川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会（2005）173-199 頁）。

[27] ただし、野党提出の議員立法も政治状況等により成立することもある。例えば、第 143 回国会（1998 年）は「衆参ねじれ」の政治状況もあり、野党の民主党が提出した金融再生関連法案が成立した。

[28] 本稿は、議員立法の中で衆法を調査対象とした。衆法と参法の提出数を比較すると衆法の方が多く（1947 年から 2011 年までの提出数の総計は、衆法 3,590 件、参法 1,356 件）、全体的な傾向を把握するには衆法が適当と考えたためである。しかし、衆参ねじれの状況を考慮すると参法も含めた総合的な分析が今後必要となると考えられる。

[29] 増山幹高『議会制度と日本政治』木鐸社（2003）243 頁

[30] 予算国会とは、次年度の一般会計予算が審議される国会である。法律用語等ではないが分析等で用いられる用語である。

[31] 与党提出でも会期内に成立しない法案もあるが、野党提出法案と比較すれば未成立法案は野党提出のものが多い。

録に掲載されたり、審議の状況をマスコミが取り上げたりして、与野党の争点を国民に明示することが可能となるのである。さらに、政権構想や政策を実際に立法化することにより政策を具体化する能力や、政策が実行に移せるものであることを示し、政権を担当しても問題ないこと、いわゆる「政権担当能力」を国民にアピールすることもできるのである。

このように、国会では、議員立法は主に野党が提出しており、野党の国会対策の一つとして活用され、野党の政策を広く示すための役割を担っているといえるのである。

（図１）衆法提出数等の推移

（注）提出数は新規提出の法案のみを算定し、継続法案は含まない。
（出所）古賀豪・桐原康栄・奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計−法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法−」『レファレンス 2010 年 11 月号』（国立国会図書館）を基に筆者作成

４　野党第一党の衆法提出の状況

議員立法が野党の国会対策としての役割を担っていると考えると、その活用方法が変化していることが想定される。例えば政権を獲得しようとする野党は、自党の政策の有効性や自党の政権構想、政策を実行できる能力を示すため議員立法を有効に活用する機会を増やそうとするであろう。本節では野党第一党の衆法提出数の変化について概観する[32]。

本稿でいう野党第一党とは第 23 回国会（1955 年 11 月 22 日召集）から第 126 回国会（1993 年１月 22 日召集）までが社会党、第 127 回国会（1993 年８月５日召集）から第 129 回国会（1994 年１月 31 日召集）までが自民党、第 130 回国会（1994 年７月 18 日召集）から第 141 回（1997 年９月 29 日召集）まで

[32] 本稿で、野党第一党の提出衆法とは、野党第一党に所属している議員が、法案の筆頭提出者になっている法案を言う。なお、委員長提出法案は委員長が野党第一党に所属している場合であっても、今回の分析では対象にしていない。

が新進党[33]、第142回国会（1998年1月12日召集）から第171回国会（2009年1月5日召集）までが民主党[34]、第172回国会（2009年9月16日召集）から第179回国会（2011年10月20日召集）までを自民党とする。

（図２）提出数の推移

（注）提出数は新規提出の法案のみを算定し、継続法案は含まない。
提出政党は、法案の筆頭提出者から筆者が推定
（出所）古賀・桐原・奥村・前掲（図１）、衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会議案件名録』(1990)、『日本法令索引』国立国会図書館＜http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp＞(last access 2012.8.13)を基に筆者作成

図２は、野党第一党の衆法提出数の推移を立法年ごとに示したものである。ここでは便宜的に時期ごとに野党第一党であった政党を記載している。また、1993年、1994年、1998年、2009年は野党第一党が変化した年である。変化した時期が年の途中である年は、該当年に開かれた国会の会期のうち野党第一党としての日数が長かった政党をその年の野党第一党とした。また、1955年は11月に自民党が結成された以降の第23回国会（1955年11月22日召集）のみを対象としているため提出数が少なくなっている。

なお、議員立法は議員51人以上いれば[35]、予算を伴う法律案を含め提出に制約はなく、国会の会期中であれば政治状況、与党の意向に関係なく法案として提出することが可能で

[33] 第130回国会（1994年）の改新、第131回国会（1994年）の改革は、非自民勢力が結集した会派であり、後の新進党の枠組みとなるため、新進党と同一とみなした。

[34] 第142回国会（1998年）の民主友愛太陽国民連合は、後に他会派が民主党に合流する形となり、後の民主党の枠組みとなるため、民主党と同一とみなした。

[35] 国会法の規定（第56条）では、予算を伴う法律案の提出には50人以上の賛成者が必要であるが、提出者も1名必要との取扱いをしている。よって、衆議院では法律案を提出するには、予算を伴わない法律案は21人以上、予算を伴う法律案で51人以上が必要である。なお、これまでの野党第一党は51議席を下回ったことはない。

ある。つまり、野党が法案作成や法案の提出に対して党内状況等に問題がなければ、自らの意思で提出数を増やすことが可能である。

図２から、55 年体制が成立した 1955 年から 1993 年まで野党第一党であった社会党は、1955 年から 1960 年代前半においては年間 40 件から 70 件ほど衆法を提出しており、議員立法の提出を積極的に行っていた。また、この時期は社会党が唯一の野党勢力であり、対案の提出や労働、中小企業関係で政策先行案の提出を活発に行っていた[36]。

1960 年代に入ると、1960 年に社会党から分離し民社党が結成され、公明党が 1967 年の総選挙で衆議院に議席を獲得するなど、野党の多党化が進んだ。一方で社会党は 1958 年の総選挙で 166 議席を獲得していたが、その後の総選挙では 140 議席前後と伸び悩み、1969 年の総選挙では 90 議席にまで減少してしまった。社会党の衆法の提出数も 1960 年代後半は減少傾向であり 30 件から 40 件程度になった。

1970 年代は、民社党、公明党、共産党が一定程度の議席を安定して確保していた一方、社会党は 100 議席程度を獲得しており、70 年代中期には与野党の議席が伯仲する状況となった。議員立法に関しては、社会党以外の各野党も議員立法を提出できる 21 議席を確保していた関係もあり、野党各党は公害対策、文教、福祉、災害対策の分野で新規立法を提出し、育児休業、教育、男女雇用平等、環境保護、プライバシーなどについては政策先行案を提出していた[37]。社会党の衆法の提出数も 70 年代中期以降、増加傾向にあるが、70 年代を通じてみると提出が多い年と少ない年の差が大きく、10 件から 40 件程度となる。

1980 年代に入ると、自民党の議席が回復し衆議院で安定多数を確保するようになり、野党は議席を減らした。社会党は 100 議席前後の議席は確保していたものの、1986 年の衆参同日選挙では 85 議席まで減少してしまった。このような状況の下社会党の衆法の提出数は、10 件から 20 件と大きく減少し、60 年代・70 年代の半数程度、50 年代末と比較すると３分の１程度まで減少した。

1990 年代前半は、細川非自民連立政権が誕生し、38 年間政権を担ってきた自民党が政権を失うなど、大きな変化があった。野党第一党も社会党から自民党に変わったが、衆法の提出数は 80 年代と同様かなり低調であった。

自民党は、社会党及びさきがけと連立を組むことにより政権に復帰し、1995 年から野党第一党となった新進党は、政権交代の具体的な受皿となる代替案を議員立法によって明確に示すため、積極的に議員立法の提出を行う戦略を取った[38]。しかし、衆法の提出数をみると 1995 年こそ 40 件を超える衆法を提出していたが、1996 年、1997 年は半減している。

1997 年の年末に新進党は解党し、1998 年から民主党が野党第一党となったが、民主党は議員立法を積極的に提出した。衆法の提出数でみると、幅はあるもののおおむね 30 件から 40 件程度の提出を行っており、1950 年代末の社会党ほどではないが、活発な提出を行っていたと言える。

2009 年の衆議院議員総選挙の結果、民主党政権が誕生し野党第一党は自民党となった。衆法の提出数についてみると、2010 年は 30 件程度の提出を行ったが 2011 年は 10 件程度に減少した。

５　野党第一党提出衆法の審議状況

次に、野党第一党が提出した衆法の中で、質疑を行った法案数の推移についてみていきたい。図３は審議数の推移を立法年ごとに示

[36] 谷・前掲注 23　24 頁

[37] 谷・前掲注 23　24 頁

[38] 谷・前掲注 23　25 頁

（図３）審議数の推移

（注）提出数は新規提出の法案のみを算定し、継続法案は含まない。
提出政党は、法案の筆頭提出者から筆者が推定
（出所）古賀・桐原・奥村・前掲（図１）、衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会議案件名録』(1990)、『日本法令索引』国立国会図書館＜http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp＞(last access 2012.8.13)を基に筆者作成

している。この審議数[39]とは、提出された国会の会期中、付託委員会で質疑を行った法案の数である。提出された国会で質疑しないまま次国会に継続され、次国会で質疑された法案の数は含まれていない。また、野党提出の法案に対して質疑を行う場合、野党案のみで質疑を行うことは例外的[40]である。質疑を行う法案は閣法の対案として提出され、閣法との関連で質疑を行っている事例[41]が多数だと推察される。

1955 年から 1960 年代前半にかけて社会党は衆法の提出を数多く行ったが、そのうちの審議数は 10 件から 20 件程度であり、提出した衆法の 30 件程度は審議を行うことがなかった。その後、60 年代中頃からは審議数は更に減少傾向となり、1970 年代、80 年代に至っては年間で審議を行うのは 10 件にも達せず、審議を行うこと自体が例外的な扱いとなっている。

この傾向は、1990 年代に新たに野党第一党となった自民党、新進党が提出した衆法となっても変わらず審議数は停滞したままであった。1998 年から野党第一党となった民主党が提出した衆法については、審議数が毎年 10 件前後となり 1960 年代の社会党と同水準になったと言える。

最後に、委員会で質疑を行った野党第一党が提出した衆法の採決状況をみていきたい。図４は、委員会で審議を行った法案の採決状況について立法年ごとに示している。

[39] 委員会における審議の過程と議院の本会議における過程を区別して、前者を「審査」、後者を「審議」ということもあるが、本稿では全て「審議」で統一する。

[40] 例えば、第 139 回国会（1996 年）の消費税率据え置き法案（新進党）、第 140 回国会（1997 年）の特別減税継続制度化法案（新進党）は野党案のみで質疑が行われた（谷・前掲注 23　73 頁）。

[41] 例えば、2007 年に質疑を行った 17 法案は全て閣法又は与党提出の衆法とともに質疑を行っている。
また、谷・前掲注 23　73 頁

（図４）採決状況の推移

（注）提出数は新規提出の法案のみを算定し、継続法案は含まない。
　　提出政党は、法案の筆頭提出者から筆者が推定
（出所）古賀・桐原・奥村・前掲（図１）、衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会議案件名録』(1990)、『日本法令索引』国立国会図書館＜http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/index.jsp＞(last access 2012.8.13)を基に筆者作成

図４が示すとおり、法案の否決は1960年前後に僅かに行われ、1970年、80年代に全く行われていなかったが 1990 年代から再び行われるようになり、その数が急増していることが分かる。1960年代後半から1980年代に審議を行った野党提出の衆法は、可決も否決もされないまま審議未了・廃案、又は閉会中審査となっていたと推察される[42]。与党が多数を持つ国会では野党案を採決に付しても否決されることはあらかじめ想定されるので採決に付さなかったと考えられるが、与党は1990年代以降は法案に対する否決という明確な意思表示を行う傾向となっている。

６　野党第一党提出衆法の審議等の傾向

野党第一党の衆法提出数、審議状況を時期区分ごとに分け、予算国会での平均値を取り、数量的な見地から野党第一党提出の議員立法の動向について考察していきたい。なお、予算国会の数値を使用したのは、予算国会は常会であることが多く[43]会期が比較的長いため、法案の提出数、審議数も多くなる傾向があり、法案の審議傾向をみるのに適していると考えたからである。

表は、野党第一党提出の衆法の時期区分ごとの提出数、審議数、否決数の予算国会での平均値である。

時期区分については、55年体制期を1955

[42] 野党提出の対案については、「議決不要」としている例も見られる。議決不要とは「本会議又は委員会において既に議決した案件と同一の事項を内容とする案件は、議決を要しない」（衆議院編『衆議院委員会先例集　平成15年版』(2003) 柱 127）とするものである。議院法規には定めのない事項であるが一事不再議の原則から導かれるものである。議決不要は閣法の対案である社会党提出の衆法で行われている例があるが、1990年代以降、行われることは非常に少なくなっている。

[43] 第55回国会（1967年）、第63回国会（1970年）、第71回国会（1973年）、第101回国会（1984年）、第118回国会（1990年）は常会ではなく、特別会となった。

（表）予算国会の野党第一党提出衆法の状況

時期区分	年（国会回次）		野　党第一党	提出数	審議数（審議率）	否決数
55年体制期	確立期	1955年-1959年（23回-33回）	社会党	34.3	8.5（24.8%）	1.3
	野党多党化期	1960年-1974年（34回-72回）	〃	29.4	10.0（34.0%）	0.4
	与野党伯仲期	1974年-1986年（73回-105回）	〃	17.5	4.2（24.0%）	0
	自民党優位期	1986年-1989年（106回-114回）	〃	5.3	1.7（32.1%）	0
	衆参ねじれ第１期	1989年-1993年（115回-126回）	〃	7.5	3.8（50.7%）	1.0
政権不安定期	1993年-1994年（127回-129回）		自民党	1.0	1.0（100%）	0
連立政権期	連立政権第１期	1994年-1997年（130回-141回）	新進党	12.7	2.3（18.1%）	1.3
		1998年（142回）	民主党	14.0	4.0（28.6%）	3.0
	衆参ねじれ第２期	1998年-1999年（143回-145回）	〃	16.0	9.0（56.3%）	5.0
	連立政権第２期	1999年-2007年（146回-166回）	〃	23.8	8.6（36.1%）	4.9
	衆参ねじれ第３期	2007年-2009年（167回-171回）	〃	14.5	5.0（34.5%）	0
	政権交代期	2009年-2010年（172回-174回）	自民党	23.0	6.0（26.1%）	3.0
	衆参ねじれ第４期	2010年-2011年（175回-179回）	〃	8.0	4.0（50.0%）	0

（注）提出数・審議数・否決数は新規提出の法案のみを算定し、継続法案は含まれていない。
記載の数値は予算国会における平均値である。審議率は「審議数/提出数」で算出した。
時期区分は、古賀・桐原・奥村・前掲（図１）　123頁を参考に筆者が加筆して作成した。

年11月から1993年７月の衆議院議員総選挙までとし、1993年８月の非自民連立政権の発足から 1994 年６月の非自民連立政権が崩壊するまでを政権不安定期、1994年７月以降を連立政権期と呼称した。

さらに小区分として55年体制期を1955年11月から民主社会党分裂までの1959年12月までを確立期、1960年１月から1974年７月の参議院議員通常選挙までを野党多党化期、1974年７月から1986年７月の衆議院議員総選挙・参議院議員通常選挙までを与野党伯仲期、1986年７月から1989年７月の参議院議

員通常選挙までを自民党優位期、1989 年８月から 1993 年７月の衆議院議員総選挙までを衆参ねじれ第１期と区分けした。

また、連立政権期は 1994 年７月から 1998 年７月の参議院議員通常選挙までを連立政権第１期、1998 年７月から 1999 年 10 月までを衆参ねじれ第２期、1999 年 10 月から 2007 年７月の参議院議員通常選挙までを連立政権第２期、2007 年８月から 2009 年８月の衆議院議員総選挙までを衆参ねじれ第３期、2009 年９月から 2010 年７月の参議院議員通常選挙までを政権交代期、2010 年７月から 2011 年 12 月を衆参ねじれ第４期とした。

表から、社会党の衆法提出数の推移を概観すると、1955 年の結党時から 1970 年代前半にかけて衆法を多く提出していたことが分かる。予算国会での平均値は 30 件前後であり、野党第一党の中でも衆法の提出に熱心であったことがうかがえる。特に 55 年体制の確立期は提出数の平均値は 34 件と最も多かった[44]。しかし、1970 年代中期の与野党伯仲期に提出数は半減し、さらに 1980 年代後半の自民党優位期には予算国会の平均値で５件程度しか提出していない。1989 年以降の衆参ねじれ１期でも微増はするが、自民党優位期と同様に提出数は停滞している。

しかし、提出数が少ない時期でも審議率が高くなっていることから、社会党は徐々に政治的に重要な閣法の対案しか提出を行わなくなったと推察される。

否決数については、衆法の提出が多い時期でも１件程度しか行っておらず、審議を行っても採決をして賛否を示すことは少ない。

社会党は長期にわたり野党第一党であったが、衆法の数量的な動向に大きな変化があった。野党第一党である期間、社会情勢も大きく変化し、閣法を含む立法動向も変化[45]しているが、それらの影響もあると推測される。また、「社会党の政権獲得への意欲は安保の戦いまで」[46]とも言われているように 1960 年以降の政党としての目標の変化、野党多党化による影響力の低下との関連、議席数の減少に伴い議員立法を担う議員の不足と国会対策方針の変更等が衆法の提出数に反映された可能性も推察されるところである。

政権不安定期の自民党は、衆法の提出数は少なかった。これは当時の細川内閣、羽田内閣が多数会派による連立政権であり、政権基盤が不安定であるという政治状況による影響もあったと推察される。

新進党は、積極的に議員立法を提出する戦術を取ったと言われているが[47]、衆法の提出数は、予算国会の平均値で 13 件程度であり、1980 年代後半の社会党と比較すると増えてはいるが、審議数、審議率では低迷している。新進党は図２から分かるとおり、1995 年の結党時は多くの衆法を提出していたが、1996 年、1997 年は急減している。提出数の減少は 1996 年の衆議院議員総選挙の結果、議席数を減らし、さらに離党者も出すなど党内状況の影響もあると思われる。

民主党は、どの期間をみても 10 件以上の衆法を提出しており、期間の長い連立政権第２期では 24 件程度の提出を行っている。提出数

---

44 ただし、この期間に含まれる第 28 回国会は与党も含めた衆法の提出数が 27 件と同期間の他の予算国会と比較すると半数程度と極端に少なかった。社会党の提出数も 12 件にとどまっている。これは第 28 回国会で解散が行われ、他の予算国会と比較すると会期が１か月程度短かった影響もあるかもしれないが、理由は不明である。この国会を除いて平均値を取ると、提出数 41.7 件、審議数 10.7 件（審議率 25.7%）、否決数 1.7 件となる。

45 1950 年代後半から 1960 年代半ばまでは、閣法の提出も多く年間 150 件以上あり、年によっては 200 件以上であった。1970 年代以降は、年間 100 件前後となり、150 件以上となる年は例外的となった。

46 山本幸一「野党の国会闘争」読売新聞調査研究本部『日本の国会　証言・戦後議会政治の歩み』読売新聞社（1988）180 頁

47 新進党、民主党に所属した山本孝史衆議院議員（当時）によると新進党は閣法の対案を議員立法で提出して国会での論戦を重視していたとする。（山本孝史『議員立法―日本政治活性化への道』第一書林（1998））17-22 頁

では55年体制期の確立期、野党多党化期の社会党の30件には及ばないものの、野党第一党の中では、衆法の提出を多く行っている。また、審議を行った衆法の半数程度は、採決をして賛否の結果を示す傾向がある。

民主党は、例えば2002年度の党活動方針の中で「国民の目に見えるかたちで対案を掲げて国会論戦を展開」[48]すると明記し積極的に対案を提出する方針を打ち出していたが、数量的にもその傾向が裏付けられている。さらに、民主党案は採決して否決されることが多いことから、与野党の政策上の争点や違いを明示し、「国会論戦を展開」しているともいえる。

政権交代期、衆参ねじれ第４期の自民党の状況を概観すると、提出数は政権交代期で24件となっており民主党の連立政権第２期とほぼ同じである。また、同時期の審議数も民主党の連立政権第２期と同程度である。さらに法案の採決を行い否決するなど、政権交代直後の自民党も民主党と同様の傾向がある。これは、自民党が「１人１法案」として積極的に議員立法を推進する方針を出していた影響もあると思われる[49]。ただし、衆参ねじれ第４期は提出数が激減した。これは、サンプルとなった予算国会中に東日本大震災が発生し、震災復旧・復興対応を最優先に進めた政治状況による影響があったと推察される。

また、衆参ねじれ３期及び４期は、参法の提出が多い傾向があることから[50]、法案の提出を衆議院で行わず、参議院で行ったため、衆法提出数が少なくなった可能性もある。

おわりに

本研究は、小選挙区制導入後の野党第一党の国会における行動変化を議員立法の数量的な推移を通じて明らかにしようとするものである。今回、得られた知見としては以下のことがあげられる。

第一に、38年間、野党第一党であった社会党提出の議員立法の動向が大きく変化していることである。結党当初の1955年から1960年代まで、社会党は議員立法を最も提出している野党第一党であったが、1980年代以降は提出数が激減している。これは、社会的情勢の変化や閣法を含む立法動向の変化、議員数の相対的な減少と政党の方針転換があった可能性が推察されるところである。

第二に、衆議院議員総選挙において、小選挙区制導入後に誕生した野党第一党は、1980年代末の社会党と比較すると議員立法を積極的に活用する傾向があるということである。新進党は短期間ではあったが衆法の提出を行うようになり、民主党は野党第一党であった全期間を通じて衆法の提出を行っている。さらに民主党が提出した衆法は審議率も高いことから、閣法の対案を多く提出する傾向があると推察され、否決数も増加している。また、自民党も議員立法の活用に関しては民主党と同様の傾向があると考えられる。

このようなことから、小選挙区制導入後の民主党を典型とする野党第一党は、与野党の政策上の違いや争点を国会審議の中で明示するような行動を取るようになったと言えるのではないか。

---

48 民主党『2002年度活動方針』(2002年１月19日　2002年度民主党定期大会決定)

49 平成23年２月２日 自民党石破茂政務調査会長記者会見 <http://www.jimin.jp/activity/press/chairman_prc/099715.html> (last access 2012.10.31)

50 例えば、2008年は衆法35件・参法40件の提出があり、2011年は衆法35件・参法34件の提出があった。注29のとおり、国会では衆法の提出数が参法の2.6倍程度であるが、上記の２年に限ると参法の提出数の比率が高い。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか以下のものを参考とした。

・浅野善治・高橋和之・高見勝利・成田憲彦「期待される国会像」『ジュリスト No.1177』有斐閣（2000）
・飯尾潤『日本の統治構造 - 官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社（2007）
・石川真澄・山口二郎『戦後政治史　第三版』岩波書店（2010）
・伊藤光利「国会のメカニズムと機能――党優位制における議会―」『年報政治学　1987』岩波書店（1988）
・上田章「第１回国会以来の議員立法とその経緯」『議会政治研究 12 号』議会政治研究会（1989）
・梅澤昇平『野党の政策過程』芦書房（2000）
・岡田憲芙『政党』東京大学出版会（1988）
・加藤秀治郎『日本の選挙』中央公論新社（2003）
・小島和夫「議員発議法律案をめぐる問題と検討」『議会政治研究 12 号』議会政治研究会（1989）
・佐々木毅『政治改革　1800 日の真実』講談社（1999）
・佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社（1986）
・塩田潮『新版　民主党』平凡社（2009）
・曽根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」『年報政治学 1987　政治過程と議会の機能』岩波書店（1988）
・竹中治堅『参議院とは何か』中央公論新社（2010）
・福元健太郎『日本の国会政治　全政府立法の分析』東京大学出版会（2000）
・福元健太郎『立法の制度と過程』木鐸社（2007）
・森裕城『日本社会党の研究―路線転換の政治過程―』木鐸社（2001）
・山口二郎・石川真澄編『日本社会党』日本経済評論社（2003）
・衆議院・参議院編『議会制度百年史　国会史　上巻』衆議院・参議院（1990）
・衆議院編『衆議院委員会先例諸表　平成 15 年版』衆議院（2003）
・Mochizuki,Mike,M. “Managing and Influencing the Japanese Legislative Process” Ph.D.Dissertation. Harvard University,1982.

選挙立法の手続的傾向とその課題に関する一考察

衆議院調査局調査員
入 戸 野　弥　生
（第二特別調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

選挙に係る公職選挙法等の立法は、議員立法の類型論では、その典型の一つであるとされることが多い。しかし、一口に選挙立法と言っても、その内容は様々であることから、議員立法によるかどうかという手続的な望ましさは一概に言うことはできないと考えられる。そして、選挙立法には、潜在的に自分たちのことを決めるがためのいわゆる「お手盛り」に陥る危険性が伴う。

本稿は、選挙立法の内容面に着目し、選挙立法の内容に応じた「手続的」な望ましさと、その際に「お手盛り」に陥らないためにはいかにすべきかについて、1994 年に成立した「政治改革関連法案」の事例検証なども踏まえながら、検討することを目的とする。選挙立法では、結局は、議員同士、政党同士の十分な議論に基づいて政治的に決着をつけていかなくてはならないことから、議員自らが法制化を行うことが民主的かつ合理的であると考えられても、ある程度の客観的判断基準を設けること等によって、それを主権者たる国民に厳しく監視してもらうことが重要であると考える。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　選挙立法の手続的傾向
Ⅱ　実際の選挙立法による事例検証
Ⅲ　選挙立法の手続的課題とその克服
おわりに

はじめに

選挙立法は、議員立法[1]の類型論では、その典型の一つであるとされていることが多い[2]。しかし、内閣提出法律案との絶対的分担関係の根拠となるような規定がないことや、一口に選挙といっても、内容面に着目すれば選挙の基本設計、選挙の管理執行、選挙運動という様々な規定が存在すること、また、そもそも選挙法には技術法的側面と政治法的側面が

[1] 「議員立法」とは、実定法上の概念でもなければ、厳密な意味での法律学上の用語でもない。一般的には、ある法律が「制定された場合」に、それを遡って、議員が発議した点を捉えて「議員立法による法律」と呼んでおり、成立した法律についてのみ「議員立法」という言葉を用いている（佐藤功「いわゆる議員立法について」『公法研究６号』（1952）91 頁参照）。本稿では、「議員立法」を一般的な発議と議決に着目した捉え方よりもやや広く、「議員発議の法案」と捉え、未成立に終わった法案なども検討の対象に含めている。なお、広義には、委員会提出法律案も「議員立法」に含まれ、この場合は、委員長をもって提出者とする（国会法第 50 条の２）。

[2] 議員立法については、実務家を中心として、その政策内容や、政治過程の持つ特徴から、いくつかの類型化が試みられている。例えば、議員立法の類型化の先駆となった小島和夫は、議員立法の作成動機を、①国民的基盤で制定されたもの、②発議議員の個人の倫理観、道義観、経済観など議員の個人的な考え方に基づくもの、③業界や団体等のためのもの、④地元の地域団体等のためのもの、⑤教育振興のためのもの、⑥議員が所属する政党の政策を表明又は実現するためのもの、⑦国会関係の法律の制定改廃のためのもの、⑧政府から依頼されたもの、⑨関係各省庁の所管争い調整のためのものの９種類に分類している。このうち、選挙立法は⑦に含まれる。（小島和夫『法律ができるまで』ぎょうせい（1979）149-186 頁）

あるとされる[3]ことなどに鑑みれば、それは絶対的な原則ではないようにも思われる。

選挙立法は、これまで、選挙に関する憲法上の基本原則や日本国憲法における代表原理のありようから見て、いかなる選挙立法が望ましいのかという「実体的」な観点からの検討が少なからず行われてきた。しかし、選挙立法に関しては、もう一つ別の観点からの考察も必要なのではないかと考える。「手続的」観点からの考察である。すなわち、代議制民主主義のプロセスにおいて、その展開の要に位置付けられる選挙は、果たしてどのような立法過程（一般的に法律が「発案」「審議」「成立」するまでの過程）を通じて制度化されているのか、また、されるべきなのかが問われなければならないと考える。手続的に見て望ましいプロセスで行われる選挙立法でなければ、実体的に妥当な立法も期し難いのではないかと考えるのである。

Ⅰ　選挙立法の手続的傾向

選挙とは、有権者の集合体によって国会議員等の公務を担当するものを選定する集合的な行為[4]であり、代議制民主主義の基盤を作るものである。選挙制度は、政治に対して影響力を持つ議員を作り出すための人為的な制度であるといえ、選挙に関する様々な仕組みやルールが与えられて初めて、選挙は選挙として機能する[5]。このような選挙の仕組み、ルールが選挙法である。

選挙法は、議員選出の手続を定めた技術法であると同時に、政治に対して影響力を持つ議員を作り出す意味の政治法でもあるとされる。また、選挙の仕組み、ルールであるがゆえ、選挙法の規定は、権力闘争における戦術、又は武器使用の範囲についての「相互協定」とでもいうべき性格を帯びるものである[6]。

１　戦前の選挙立法

我が国における近代的選挙制度は、1887 年７月 22 日に制定された府県会規則によってその第一歩が踏み出された。

最初の選挙立法は、1889 年、明治憲法と同時に公布された衆議院議員選挙法である。伊藤博文が明治憲法の起草に当たって７か条の方針を立てたうちの一つが「衆議院議員選挙法は法律を以て定むること」であった。これによって、明治憲法には衆議院の公選議員による組織の原則（第 35 条）が置かれたが、公選の方法については法律に委ねられることとなった。これは、憲法は政治に関する大綱目のみにとどめ、その条文も簡単明瞭にし、改正をできるだけ避けようとする起草方針があり、他方では、選挙法は選挙権・被選挙権の両権、議員定数、選挙区制など時勢と状況の変化に応じて改正を受けることの多い技術的法制と見たことによるとされる[7]。

衆議院議員選挙法は、1889 年、明治 22 年法律第３号として制定された後、明治 33 年法律第 73 号、大正８年法律第 60 号、大正 14 年法律第 47 号、昭和 20 年法律第 42 号及び昭和 22 年法律第 43 号によって、重要な改正が行われている。この間の改正は、いずれも形式的には政府提出を立法の契機としていた[8]。しかし、大正 14 年改正法以降の立法過程においては、衆議院が積極的に政府案に対して修正を試みるなど、議会が無視することのできない役割を果たしていると言われている[9]。例

3　杣正夫『日本選挙制度史』九州大学出版会（1986）６頁

4　芦部信喜『憲法〔第５版〕』岩波書店（2007）253 頁

5　奥平康弘『なぜ「表現の自由か」』東京大学出版会（1988）174 頁

6　川口頼好「議員立法の類型」『ジュリスト 35 号』有斐閣（1953）18 頁

7　杣・前掲注３　13-14 頁

8　明治憲法においては、第 38 条に「両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得」と規定され、政府による法律案の提出が原則であった。

9　戦前の選挙立法の手続的な面での特徴については、岡田

えば、大正 14 年改正法の場合、政府から、選挙人資格における納税要件の撤廃と選挙区制の改革を主たる内容とする衆議院議員選挙法改正案が全文改正の形式で提出された。衆議院は、36 人からなる特別委員会にこの法案を付託し、委員会での修正可決、衆議院での委員会修正どおり可決の後、貴族院に送付した。貴族院も特別委員会に付託の後、衆議院送付案を修正可決、衆議院へ回付したものの、衆議院は、貴族院の修正に同意せず、結局は両院協議会が開催された後、基本的には政府原案どおり、ただし、連座制の免責規定について衆議院の修正どおりとするなどの妥協が成立し、ここに男子普通選挙制と中選挙区制を導入する改正案が成案となったのである。

戦前の立法過程には、ほぼ大正 14 年改正法の場合と同様の傾向が見受けられることから、政府が選挙立法のイニシアチブを握っていたものの、衆議院がかなり積極的に修正を行うこと、また、貴族院がその衆議院の試みにブレーキをかけること、そして、この貴族院と衆議院の衝突が両院協議会の場で調整が図られ、そこでの調整が成功した時に初めて選挙立法が成立することなどが、戦前の選挙立法の手続的な面での特徴として挙げられる。

２　戦後の選挙立法改革

1945 年、ポツダム宣言の受諾によって占領統治に入るとともに、憲法体制は民主化と非軍事化への改革が開始された。憲法体制の一翼を担う選挙法も、当然に、特に政治的法制の面において、民主化の流れを受けることとなった。

選挙制度の戦後改革[10]に際して、連合国軍総司令部（ＧＨＱ。以下、「総司令部」という。）はかなり指導的、積極的な役割を果たしているが、憲法改正などとは異なり、日本側の自主性を尊重しようと努めていた。それは、選挙制度は本来、日本の自治に基づくものでなければならないと判断されたためであると考えられる。また、総司令部としては、議会に対しては、行政である政府に対するよりは控えめな態度をとっていたと考えられている。

総司令部のこのような態度は、政府と議会の双方で認識されていたようである。その結果、この後、選挙立法には日本側の意向が先行し、それも戦前ではあまりみられなかった議員立法方式が多く取られるようになった。そして、憲法に調和した選挙の自由化という総司令部からの指導[11]を契機として、選挙法の見直し[12]が始まり、のちに、衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法、地方自治体の選挙に関して規定が設けられていた地方自治法という各選挙法の統合という目的が加わり、結局、1950 年に衆議院議員選挙法を大筋でそのまま引き継いだ選挙の統一法である「公職選挙法」（昭和 25 年法律第 100 号）が、議員立法として制定された[13]。

信弘「選挙立法における政官関係」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究－立法における政府の役割』信山社（1997）172-174 頁をもとに作成。

[10] 戦後まもなくの選挙制度に関する日本側、総司令部の姿勢などについては、杣・前掲注３　217-220 頁をもとに作成。

[11] 公職選挙法制定前、1949 年の第 24 回総選挙が戦われていた最中、総司令部から、各選挙法、選挙運動等特例法（「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」（昭和 22 年３月 17 日法律第 16 号）、「選挙運動等の臨時特例に関する法律」（昭和 23 年７月 29 日法律第 196 号））が、ともに報道の自由を保障する憲法に矛盾しており、新聞の報道の役割を制約することで公共の利益に反しているとして激しく非難がなされるとともに、これを是正すべしとの指導がなされたのである（杣・前掲注３　269-272 頁）。

[12] 政府では、1949 年６月、抜本的な運動自由化案がまとめられたが、他方、衆議院の特別委員会においては、議員勢力の保守主義と保身策から、政府案に遠く及ばないような選挙運動制限の民主的自由化策が審議されていた。政府からは、法案の提出は国会が主体的にやることで異論がない旨と、政府からは法案を提出することは考えてない旨の見解（第５回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会議録９号 14 頁（昭 24.7.21）増田甲子七官房長官発言）が示されていたため、衆議院の特別委員会は、全く政府の提案を気にかける必要はなかったのである（杣・前掲注３　274-277 頁）。

[13] 衆議院の特別委員会では、第５回国会の頃から、できれば各選挙法を一本の線にまとめるよう研究するということだけは既定路線となっていたことから、結局、この各選挙法の一本化という既定路線がものを言って、既存の衆議

公職選挙法を含む国会関連の法律案は、制定当初の実際の手続として、各院の議院運営委員会又は公職選挙法特別委員会での協議の上、これらの委員長名で発議されることが一つの慣例となっていた。公職選挙法については、多くの場合、両院に特別委員会が設置され、委員が法案の起草の出発点から直接に関与することが特徴となっていた。当時はこの原則が貫徹されており、その内容が積極的にある政策ないし施策を遂行するためのものでなく、単なる字句の整理や関連法律の改廃による規定の整備等消極的な法令整備のためのものである場合も、原則として議員立法の形式をとっていた[14]。ただし、この時代であっても、選挙事務の費用負担に関する立法などについては、ことの性質から政府により行われていたようである[15]。

戦後定着した特別委員会による起草という慣例はもはやないものの、今日でも、選挙立法は、議員立法の類型論では、その典型の一つであるとされている。もっとも、公職選挙法制定後まもなくの時期でも、ことの性質によっては政府により立案が行われていることに鑑みれば、選挙立法は基本的には議員立法である性質の内容が多いものの、その内容によって、その立法手続の望ましさも変わってくるものと考えられる。

3　議員立法の典型であるとされる理由の考察

議員立法の類型論では、選挙立法は「国会関係の法律の制定改廃のためのもの[16]」や「国会関係[17]」に含まれ、その一つの典型であるとされることが多い。その理由は、基本的な選挙法としての特徴や、選挙立法の変遷等を踏まえれば、大きくは「国会の自律性」と「政治的である」ということに求められると考えられる。

まず、「国会の自律性」であるが、立法機関としての国会の果たしている役割という観点から、戦後の選挙立法を見てみると、権力分立の観点から認められるべき国会の自律性の確保として、国会の組織・作用に関わる事柄については、議員立法による法律制定の慣行化を認めることができる[18]。国会は国民を代表する機関であり、国会議員はその重要な構成要素であることから、その選出方法については、権力分立の観点から、当事者である国会議員自らが起案することが望ましいとされているものと考えられる[19]。

次に、「政治的である」ということであるが、選挙法の政治法的側面から、時代の「政治」の影響をまともに受けるということである。占領下において、総司令部が、選挙制度は本来自治的なものでなければならないと判断していたことから、結果として、戦前ではあまりみられなかった議員立法方式が多く取

院選挙法を軸とした制度体制を大筋でそのまま引き継いだ「公職選挙法案」が 1950 年３月２日に衆議院に提出されることとなったのである。以上のような公職選挙法制定の経緯をまとめれば、その立案の契機は、憲法に調和した選挙の自由化への総司令部からの指導であったが、後に分散している選挙法制の総合の目標が加わり、最終的には、統合が自由化より優先した形となったということができる。（杣・前掲注３　277-287 頁）

14　原則として議員立法の形式をとっていたとはいえ、その原案の準備等の作業は、自治省の選挙部その他の事務当局の手で行われていたようである。（林修三「立法の動機及びこれに関連する若干の問題について」『ジュリスト 35 号』（1953）９頁）

15　川口・前掲注６　18 頁

16　小島・前掲注２　178 頁

17　上田章「国会改革の一項目としての議員立法の活性化について」『法政論叢 31 号』（1995）77-84 頁、石村健「議員立法（２・完）」『横浜国際経済法学第４巻第１号』（1995）77-95 頁

18　加藤幸嗣「立法機関としての国会の役割と議員立法の将来」中村睦男『議員立法の研究』信山社（1993）543 頁

19　国会の組織・作用に関わる事柄に係る法律は議員立法により制定されることが当然望ましいということにはならないとして、例えば、議員定数の是正に係る制度改正は、中立性を保持する上で有効性を認めるべき場合には、むしろ内閣に法律案を提出させるよう制度化することも考えられるとの指摘もなされている。（加藤・前掲注 18　550 頁）

られるようになったという時代的経緯などからもそのことは明白である。憲法の保障する全国民の代表ということがフィクションにならないようにするためには、政治という流動的なものに決着をつけ、誰かが立案を行わなくてはならない。選挙は、主権者である国民がその権限を行使するものであり、我が国の代議制民主主義の基盤であることからすれば、国民の代表者である国会議員が立案の段階から携わる方が民主的かつ合理的であると言えるものと考えられる。

なお、上記のほかに、選挙は議員の任期が到来したら必ず執行する必要があり、かつ、選挙の執行までには、制度が変更された場合はそれを周知する期間が必要であるため、時宜を得た立法が要求されることから、手続が煩雑な内閣提出法律案では対応できない可能性もあるのではないかと考えられる[20]。

4　公職選挙法の内容に着目した立法手続に関する考察

議員立法の類型論では、その典型の一つとされることの多い選挙立法であるが、一口に選挙といっても、その内容は様々である。戦後、我が国の選挙の統一法として制定された「公職選挙法」は、国政選挙及び地方公共団体の長、地方議会の議員の選挙を対象として、全17章にわたり、選挙のルールとなる規定を広く設けているが、その主な内容は、選挙の基本設計、選挙の管理執行、選挙運動の三つに大別できると考えられる。

(1) 選挙の基本設計

どのような選挙制度を採用し、定数は何名とするか等、選挙の根本的な制度設計に係る部分である。

このうち、選挙制度については、今日の衆議院議員では、小選挙区比例代表並立制が採用されている。かつては単純小選挙区制、大選挙区制、その後長らく中選挙区制時代もあったが、1994年のいわゆる「政治改革関連法案[21]」の成立により、民意を集約し、政権交代を促す機能が高いとされる小選挙区制を基盤とした選挙制度へと抜本的に作り変えられた。他方、参議院議員については、都道府県の区域を通じて行われる選挙(比例代表選挙)と、各都道府県の区域を単位として行われる選挙（選挙区選挙）の二つの選挙を行う制度が採用されている。参議院の選挙制度については、1947 年の参議院議員選挙法制定以来、大きく変更が行われていないことが、その特徴と言えよう。

選挙制度をはじめとした、選挙の基本設計は、政治に対して影響力を持つ議員を作り出す根幹部分であるため、政治法的側面が非常に強い部分であり、政治的な決着を要請する事項であると考えられることから、正に議員自らが作り上げていく性質のものであると考える。

(2) 選挙の管理執行

選挙を実際に執り行うのが選挙の管理執行である。明治憲法が、第35条において「衆議院ハ選挙法ノ定ムル所ニ依リ公選セラレタル議員ヲ以テ組織ス」と規定されているのみであり、選挙執行の一切が法律に委任されていたのに対して、日本国憲法は、重要な基本的原理原則について、自ら多くの規定を設けていることから、選挙の執行面に関しても、

[20] 内閣提出法律案は、法案提出までに様々な関門を順次クリアーしていかなければならないことから、そのプロセスを「障害物競争」にも例えられることがある。（曽根泰教・岩井奉信「政策決定過程における議会の役割」『年報政治学1987年号』155頁）

[21] 第128回国会閣法第１号～第４号（平成６年法律第２号～第５号）

憲法の要請にかなう内容である必要があるということになる。このため、公職選挙法には、選挙の管理執行に関しても詳細な規定が設けられており、それが選挙法としての公職選挙法の一つの特徴とも言える。

選挙の管理執行については、基本的には他の行政部門と同様に内閣の担当であると考えられることから、選挙の公正かつ適正な執行のために必要な立案作業も、基本的には、内閣が責任を持って行う分野であると考えられる。

(3) 選挙運動

公職選挙法は、第 13 章として「選挙運動[22]」に関して、選挙運動の期間、主体及び方法等に関する制限を細かく規定している。

選挙運動を含む政治活動の自由は、憲法 21 条によって保障されていると言える。しかしながら、憲法で保障された表現の自由も絶対無制限というわけではなく、公共の福祉のため必要がある場合には、時期、場所、方法などにつき、合理的制限を加えることを妨げるものではないと解されている。そして、公職選挙法は、選挙運動に関して、戸別訪問の禁止をはじめ、文書図画の制限等、諸外国に例がないような様々な厳しい制限規定を設けている。このような選挙運動の過剰で複雑な制限は、日本の選挙の大きな特色といっても過言ではない。

選挙運動は、各候補者の人物、政見等をも含め選挙人に対しては何人を選挙すべきかの判断の基礎を与えるものであって、その点からすれば、選挙運動は可能な限り自由にすべきである。ただ、無制限な自由を認めると、ややもするとその選挙が財力、威力、権力等によって歪められるおそれが生じる。このため、選挙の公正を確保するためには選挙運動に一定のルールを設け、そのルールに従って選挙運動が行われるようにする必要がある。そこで、選挙運動の時期（事前運動の禁止等）、主体（公務員の地位利用等）、方法（選挙運動用文書図画の頒布・掲示制限等）について制限を加える一方で、可能な限り選挙公営を拡充して、金のかからない選挙の実現に資し、もって選挙の公正を確保しようとしているのである[23]。

選挙運動については、基本的には、選挙の基本設計の枠内で行われるものであり、もっとも「相互協定」的な性格は強いものと考え

[22] 「選挙運動」という用語の意義については、公職選挙法中にこれを明確に規定したものがないので、合理的な解釈によって判断するほかない。判例によれば、「選挙運動とは、一定の議員選挙に付、一定の議員候補者を当選せしむべく、投票を得若しくは得しむるに付直接又は間接に必要且有利なる周旋勧誘若しくは誘導其の他諸般の行為を為すことを汎称するものにして、直接に投票を得又は得しむる目的を以て周旋勧誘等を為す行為のみに限局するものに非ず」（大審院 1928 年 1 月 24 日）とされており、要するに、選挙を特定して、特定の候補者のために当選を目的として直接、間接問わず行われた行為は、全て選挙運動に該当するということである。したがって、選挙運動の範囲は非常に広いといえる。また、公職選挙法は、選挙運動の場合と同様、政治活動についても定義規定を設けていない。そこで、その定義については実態に即して認定すべきであるということになるが、抽象的には、政治上の目的をもって行われる一切の活動、すなわち政治上の主義施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくは反対することを目的として行う直接間接の一切の行為を総称するものであるということができる。したがって、これらの一切の行為の中には、特定の候補者の推薦、支持等の当選を図るために行う選挙運動にわたる活動も含むものと解される。しかしながら、公職選挙法は、選挙運動と政治活動を理論的に区別していることから、「公職選挙法上の政治活動」とは「政治活動の定義から選挙運動にわたる行為を除いた一切の行為」ということができる。すなわち、選挙運動にわたる政治活動は、公職選挙法においては、政治活動としてではなく選挙運動としての規制を受けることとなる。

[23] このような厳格な選挙運動規制について、1960 年代後半頃からは、下級審における違憲判決も散見されたが、最高裁は、選挙の公正の確保を理由に合憲判決を繰り返し、今日に至るまでその対応は変わっていない。最も問題とされてきたのは、戸別訪問の禁止（第 138 条）、文書図画の制限（第 142 条、第 143 条）、事前運動の禁止（第 129 条）であるが、戸別訪問については 1950 年（最大判 1950 年 9 月 27 日刑集 4 巻 9 号 1799 頁）、法定外文書図画の頒布禁止については 1955 年（最大判 1955 年 4 月 6 日刑集 9 巻 4 号 819 頁）、事前運動の禁止については 1969 年（最大判 1969 年 4 月 23 日刑集 23 巻 4 号 235 頁）に合憲判決が下されている。奥平康弘は、選挙の公正を確保するために厳格なまでに制限をされている選挙運動について、「一律平等に不自由」であると評している（奥平・前掲注 5　176-183 頁）。

られることから、議員自らが作り上げていく性質のものであると考察される。

５　選挙立法の潜在的課題

以上のように、選挙立法は、基本的には国会議員自身が立案の段階から携わる方が民主的かつ合理的であると考えられるものの、選挙という仕組みは大きくは選挙の基本設計とその執行という部分に分けることができ、また、基本設計の中でも選挙運動という議員の正に相互協定的な部分を切り出すこともできることから、内容面に着目すれば、その立法手続的望ましさは、一概に言うことはできないと考えられる。

しかし、選挙立法について「手続的」観点から考察を行うのであれば、内容に着目した望ましさのほか、もう一つの視点が必要であると考える。それは、選挙立法には、自分たちのことを決めるがため、いわゆる「お手盛り」な内容であったとしても、合意さえ得られれば法律として有効に成立するという危険性が常に伴うことから、それをいかにして克服するかという視点である。内容的には正に議員立法によるべきであると考えられる場合、議員立法にはいわゆる「お手盛り」に陥りやすい危険性が伴う。だからといって、選挙立法が議員立法の一つの典型であると考えられている理由に鑑みれば、そのような危険性を回避するために内閣が立案を行うべきということにはならないであろう。つまり、選挙立法には、このジレンマをいかに解決していくかという潜在的課題が存在すると考えられる。先の分類について言えば、選挙の執行管理については基本的には内閣が立案を行うべきだと考えられることから、その危険性は低いと考えられるものの、選挙の基本設計や選挙運動については、議員自らが作り上げていく性質のものであると考えられることから、正に「お手盛り」に陥る危険性が伴うものと整理できる。特に、選挙の基本設計において「お手盛り」な立法が行われることは、日本の代議制民主主義の根幹を揺るがしかねない問題であり、往々にして生じるであろうこのような危険性を克服することができなくては、公正かつ適正な選挙の実現は不可能である。この特に危険性が高いと考えられる選挙の基本設計に関してなされる立法の手続的な望ましさと、自分たちで決めるがゆえの危険性については、具体的に事例を挙げ、章を改めて検証を行うこととする。

Ⅱ　実際の選挙立法による事例検証

本章では、選挙の基本設計に関してなされる立法の手続的な望ましさと、選挙立法のいわゆる「お手盛り」に陥りやすいという危険性を具体的に検証することを目的として、いわゆる「政治改革関連法案」を事例として取り上げ、その主な経過と概要を見てみることとする。

１　政治改革の主な経過

「政治改革」への動きの端緒は、1988 年に発覚した「リクルート問題」であるとされる。「リクルート問題」とは、1988 年６月 18 日、川崎市助役がリクルート社の関連会社リクルートコスモス社の未公開株式を店頭登録前に取得、店頭登録後に売却し、約１億円の売却益を得ていたとの報道がなされたことを端緒として、政界、財界、官界等の多数の関係者にも同様の未公開株が譲渡されていたことが順次報道されるに至り、国民の耳目を驚かせることとなった一連の疑惑である。(政治改革の主な経過は、表１のとおり。)

【表１　政治改革略年表】

年月日	主な出来事
1989年 1月 1日	竹下内閣総理大臣、年頭記者会見において「今年を政治改革元年とする決意であたる」旨を表明
1月18日	自民党、「政治改革委員会」を設置（後藤田正晴会長）
1月27日	内閣総理大臣の私的諮問機関として「政治改革に関する有識者会議」を設置（林修三座長）
4月27日	政治改革に関する有識者会議、「提言」を内閣総理大臣に提出
5月23日	自民党、「政治改革大綱」を決定
6月 3日	宇野内閣成立
6月28日	第８次選挙制度審議会発足（小林與三次会長）。「選挙制度及び政治資金制度の根本的改革のための方策を具体的に示されたい」と諮問
8月10日	第１次海部内閣成立
12月13日	公職選挙法の一部改正法成立（寄附禁止の強化等：平成元年法律第 81 号（衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員長提出））
1990年 1月24日	衆議院解散→第39回衆議院議員総選挙（2/18）
2月28日	第２次海部内閣成立
4月26日	第８次選挙制度審議会、「選挙制度及び政治資金制度の改革について」答申
7月31日	第 8 次選挙制度審議会、「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等について」答申
1991年 6月25日	第８次選挙制度審議会、「衆議院議員の選挙区の区割りについて」及び「選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置について」答申
8月 5日	①海部内閣、政治改革関連３法案を国会に提出
10月 4日	各党、「政治改革協議会」設置に合意
11月 5日	宮澤内閣成立
1992年 12月10日	公職選挙法の一部改正法（９増 10 減：平成４年法律第 97 号（第 125 回国会衆法第４号）、緊急改革：平成４年法律第 98 号（（第 125 回国会衆法第７号。政治資金規正法の一部改正法とともに、衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員長提出））
1993年 4月 2日	②自民党、政治改革関連４法案を衆議院に提出
4月 8日	③社会党及び公明党、政治改革関連４法案を衆議院に共同提出
6月18日	宮澤内閣不信任決議案、可決。衆議院解散→第40回衆議院議員総選挙（7/18）
8月 9日	細川内閣成立
9月17日	④細川内閣、政治改革関連４法案を国会に提出
10月 5日	⑤自民党、政治改革関連５法案を衆議院に提出
11月18日	衆議院本会議、自民党提出の政治改革関連５法案を否決、内閣提出の政治改革関連４法案を一部修正して議決
1994年 1月21日	参議院本会議、内閣提出の政治改革関連４法案（一部修正）を否決
1月26日	両院協議会設置
1月28日	細川内閣総理大臣と河野自民党総裁との会談、合意成立（1/29 未明。いわゆる「総総合意」）
1月29日	両院協議会の成案成立。衆・参各院本会議、両院協議会成案を可決。政治改革関連 4 法案成立（平成６年法律第２号～第５号）
3月 1日	衆議院政治改革に関する調査特別委員会、⑥政治改革関連 4 法の一部改正法案を委員会提出法律案として提出。衆議院本会議、可決
3月 4日	参議院本会議、政治改革関連４法の一部改正法案を可決。政治改革関連４法の一部改正法成立（平成６年法律第 10 号）

（出所）田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい（1997）408-411 頁をもとに作成

本稿との関係で注目するのは、1994 年に政治改革関連法案（表中⑥の法案。以下、「⑥案」という。）が成立するまでに、自民党政権時の 1991 年に内閣提出法律案(表中①の法案。以下、「①案」という。)、1993 年には議員提出法律案（表中②の法案。以下、「②案」という。）として、また、社会党と公明党も同時期に議員提出法律案(表中③の法案。以下、「③案」という。)として、さらに、自民党が野党となった後に再度自民党が、後に成立する(表中④の法案。以下、「④案」という。）の対案として議員

提出法律案（表中⑤の法案。以下、「⑤案」という。）の形でそれぞれ法案を国会に提出していることである。成立するまで幾度となく法案が国会に提出されては廃案となる経過からは、それだけ各党各会派の立場によって、意見が激しく対立し、意見集約が困難であったことがうかがわれる。

２　政治改革関連法案の概要

(1) ①案（第 121 回国会閣法第１号～第３号[24]）－ 第八次選挙制度審議会の答申

政治改革をめぐる課題のうち選挙制度、政治資金制度等の在り方について、選挙制度審議会を再開して論議すべきとの意見を受け、1989 年６月 28 日、「第八次選挙制度審議会」（以下「八次審」という。）の委員の任命が当時の宇野内閣総理大臣により行われている。選挙制度審議会は、章を改め、Ⅲで概要及びこれまでの経緯を概観することとするが、選挙制度審議会設置法（昭和 36 年法律第 119 号）に基づいて設置される内閣総理大臣の諮問機関である。

①案は、この八次審の答申[25]を受け、当時の海部内閣総理大臣が、その答申の内容を条文化したものを内閣提案として国会に提出したものである。政府に設置された審議会から答申等が出された場合、明文の有無を問わず、内閣は当該答申等を尊重し、その立案も責任をもって行うべきと考えられていたからである。

八次審の答申内容は、「選挙制度及び政治資金制度の抜本的改革のための方策を具体的に示されたい」との諮問に真正面から答えて、選挙制度及び政治資金制度の抜本的な改革案を示すものとなっていた[26]。この内容は、のちに第 129 回国会で実質的に成立した④案中の公職選挙法、政治資金規正法の改正内容と多くの点で一致しており、結果から見て、その後の政治改革論議において重要な指針としての役割を果たしていたと言える。

しかし、この時の①案は、第 121 回国会中に衆議院に提出されたものの、後会に継続されることなく審査未了・廃案となる。当時、従来国会ごとに設置されていた公職選挙法改正に関する特別委員会に替えて設置された「政治改革に関する特別委員会」において審議が行われていたが、政治改革に対する基本認識や選挙制度等の在り方について、各党の主張や意見が噛み合わず、かつ、残り少ない会期の中で日程の調整もつかないことを理由として廃案の取扱いが決まったのである[27]。

(2) ②案及び③案

（②案：第 126 回国会衆法第６号～第９号[28]、③案：第 126 回国会衆法第 10 号～第 13 号[29]）

①案が廃案の取扱いとされることが決まったことを受け、引き続き政治改革問題を討議するための政党間の協議機関[30]が設置されるとともに、各党内において、抜本的

---

[24] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律案、政治資金規正法の一部を改正する法律案及び政党助成法案

[25] 八次審は、選挙制度に関する審議を行う第一委員会と、政治資金制度に関する審議を行う第二委員会が設置され、各委員会において審議が進められた後、全部で四本の答申を提出している。このうち、1990 年４月に提出した「選挙制度及び政治資金制度の改革について」を条文化したものが①案である。

[26] 田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい（1997）53 頁。田中は、第一次から第七次までの選挙制度審議会において、このような抜本的な改革案を取りまとめて答申された例はなく、そのような意味においても画期的なものであったとしている。

[27] 田中・前掲注 26　94 頁

[28] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律案、衆議院議員選挙区画定委員会設置法案、政治資金規正法の一部を改正する法律案及び政党助成法案

[29] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律案、衆議院議員小選挙区画定等審議会設置法案、政治資金規正法の一部を改正する法律案及び政党交付金の交付に関する法律案

[30] 「政治改革協議会」が1991年10月４日に設置された。

な政治改革についての論議が進められることとなった。このうち、第126回国会中に衆議院に自民党が提出したものが②案、社会党、公明党共同提出のものが③案、よっていずれも議員提出法律案である。

この両案は、委員会において相当の時間審議が重ねられたが、社会、公明、民社３党が提出した宮澤内閣不信任決議案が可決され、衆議院が解散されたことに伴い、廃案となった。

(3) ④案、⑤案及び⑥案

（④案：第128回国会閣法第１号～第４号[31]（平成６年法律第２号～第５号）、⑤案：第128回国会衆法第３号～第７号[32]、⑥案：第129回国会衆法第２号～第５号[33]（平成６年法律第10号～第13号））

宮澤内閣不信任決議案の可決を受けて、衆議院が解散されたことに伴う、第40回衆議院議員総選挙（1993年７月18日執行）の結果、38年間続いた自社両党主導の「55年体制」は崩壊し、1993年８月９日、細川連立内閣が成立した。

この時期、政治改革関連法案は、内閣提案とするか、議員提案とするか自体が与党内の論点だったとの指摘がある[34]。細川内閣総理大臣は、政治改革関連法案の内容については、成立するためには案がまとまることが重要であり、極めて政治的性格の強い法案であったため、政府としての立場より与党内での合意を重視し、中身は与党に任す、というスタンスであったとされている[35]。仮に、与党内でまとまった法案骨子が、八次審の答申内容と異なる場合、内閣から法案を提出しようとすれば審議会の答申内容を尊重しなければならないことから、議員立法で提出することになる可能性もあったと考えられる。しかし、結局は、内閣に政治改革特命大臣を置いていたため、政治改革特命大臣を置きながら議員立法として政治改革関連法案を提出することとなれば、何のために特命大臣を置いたのかという問題を惹起することとなることから、内閣提案の形で法案を提出する方がいいという判断となり、結果として、内閣から④案が衆議院に提出されることとなった[36]。他方、自民党からは、定数の配分や投票方法等に関して④案と内容を異にする⑤案が対案として提出された。④案は、この⑤案を一部入れ込み、④案を修正する形で衆議院を通過したものの、参議院に送付された修正政府案は、参議院本会議において否決されることとなる。この両院の議決の不一致を受け、憲法第59条の規定に従って両院協議会が開催されたが、各党間の利害の対立は激しく、協議は難航し、一時は成案を得るに至らず打ち切りとなるかに見られた。しかし、第128回国会の最終日未明、細川内閣総理大臣と河野自民党総裁によるトップ会談が実現し、いわゆる「総総合意」を

[31] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律案、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案、政治資金規正法の一部を改正する法律案及び政党助成法案

[32] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律案、衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案、政治資金規正法の一部を改正する法律案、政治腐敗を防止するための公職選挙法及び政治資金規正法の一部を改正する法律案及び政党助成法案

[33] 法律案名は、公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案、衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案、政治資金規正法の一部を改正する法律の一部を改正する法律案及び政党助成法の一部を改正する法律案

[34] 成田憲彦「政治改革法案の成立過程」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究－立法における政府の役割－』信山社（1997）306頁

[35] 成田・前掲注34　313-314頁

[36] 成田・前掲注34　315頁。なお、政治改革関連法案の内容は、基本的には政治的性格が非常に強いものであったため、自治省を中心として、選挙運動については法務省、政治資金の税額控除の問題は大蔵省と色々な役所が関係をしていたものの、役所は技術的補佐に徹したということが大変特徴的だったともされている。（同書　306-307頁）

得るに至った。「総総合意」では、合意内容[37]を政治改革関連法案の最終案とすることを決めるとともに、現実問題として会期最終日に合意内容を協議案とすることは時間的に不可能であることから、衆議院の議決案を施行日のみ修正した上で成案とすること、次の常会の冒頭で予算審議に先立って合意内容を実現することとされた。そして、第129回国会に入った1994年３月１日、この合意内容を実現する形で⑥案が提出された。⑥案は、第128回国会の最終日に成立した修正政府案の一部改正案であり、総総合意の内容を各党間の協議会で合意し、立法化するものであるため、衆議院の政治改革特別委員長提出の形での提出となった。こうして、政治改革関連法案は、実に５年の歳月をかけて成立することとなった。

３　政治改革関連法案を題材とした事例検証－まとめ

「政治改革」においては、我が国の選挙の基本設計がどのように在るべきかが広く議論されたわけであるが、Ｉの考察から言えば、このような分野は正に議員立法によるべき内容と言えるのだと考えられる。しかし、①案は、実際には、政府に置かれた審議会の答申を踏まえたものであったことから、内閣提案の形で法案が国会に提出されている。他方、②案と③案は、議員立法であるべきという原則論に戻り、与野党から議員提案の形で法案が提出されている。そして、第129回国会に実質的に成立することとなる④案は、公職選挙法の改正の中でも、選挙制度の改正という高度に政治的性格を有していたものであったが、「極めて政治的」であることから、政府としての立場より与党内での合意を重視していたにもかかわらず、最終的には、特命担当大臣が政府に置かれたことなどとの関係で、内閣提案の形での法案提出となった。すなわち、Ｉにおいて、選挙に係る立法は、政治法的側面が強いほど、正に議員による立法が望ましいと考察したが、議院内閣制下において「極めて政治的」な場合には、内閣提出法律案となることもあり得ると考えられる。このことは、議院内閣制下における政治主導の政策決定は、内閣が政治的リーダーシップを発揮し、政治課題の解決を内閣提出法律案で成し遂げていくということが、一つの理念型としてあり得るということを意味すると考えられる。特に、1993年の総選挙で自民党が下野したのは、細川連立内閣が「政治改革」を旗印として選挙に勝利したためである。このような観点から言えば、マニフェスト（政権公約）[38]に選挙制度に関する公約を掲げた場合には、内閣の責任の下、内閣が選挙に係る立法を行うことがあり得ると考えられる。

ところで、選挙制度は議会の議員を選ぶ仕組みであることから、基本的には、現職の国会議員が自己に不利に作るはずがないと言える。それにもかかわらず、幾度とな

[37] 合意内容は、１．比例代表選挙はブロック名簿、ブロック集計とし、ブロックは、第八次選挙制度審議会の答申の十一ブロックを基本とすること、２．企業等の団体の寄付は、地方議員及び首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る。）に対して、五年に限り、年間五十万円を限度に認めることなど、全部で10項目である。

[38] イギリスの総選挙において各党が掲げるマニフェストを日本においても導入すべきであるとの議論、言い換えると、政党が政権を獲得した場合に実施する具体的な政策をあらかじめ有権者に提示し、有権者はこれに基づいて選挙において政権を委ねる政党を選択することにより、我が国の政党政治の活性化と国家運営における政治主導体制の確立を図るべきであるという議論が契機となって、「マニフェスト」を導入するための公職選挙法の一部改正が2003年に行われている（平成15年法律第140号）（平川薫「公職選挙法の一部改正（選挙運動用パンフレット等の頒布）について」『選挙時報第52巻第11号』（2003.11）１頁）。なお、公職選挙法において「マニフェスト」の名称はなく、各党は、第142条の２において認められている、総務大臣に届け出た国政に関する重要政策等を記載した「パンフレット又は書籍」をマニフェストとして配付している。

く法案が提出されては廃案を繰り返しながら、また、のちに成立した④案の衆参両本会議の採決においては与野党ともに造反議員を出しつつも[39]、最終的には選挙の制度設計の根幹を変え、政権交代を可能とする仕組みとも考えられていた小選挙区制を基盤とした選挙制度が実現したのはなぜか。その理由に正答を見出すのは簡単なことではない。しかし、政治改革の事例から言えば、自分たちのことを決めるがゆえのいわゆる「お手盛り」に陥りやすい危険性は、克服することができる課題であり、それは、選挙制度審議会という第三者機関や国民世論とも無関係ではないものと考えられる[40]。

Ⅲ　選挙立法の手続的課題とその克服

Ⅱのとおり、政治改革関連法案が成立する経過の中で、「八次審」は、重要な役割を果たしていると言える。本稿の最後では、この「選挙制度審議会」という第三者機関の意義と有効性の考察を通じて、いわゆる「お手盛り」に陥らないためにはいかにすべきかについて、検討を行うこととする。

１　選挙制度審議会

選挙制度審議会（以下、「審議会」という。）は、Ⅱで触れたとおり、選挙制度審議会設置法に基づいて設置される内閣総理大臣の諮問機関である。審議会が設置される以前、政府には選挙制度等に関して調査を行うことを目的とした「選挙制度調査会[41]」という内閣総理大臣の諮問機関が置かれていた。選挙制度調査会は、調査範囲が選挙制度並びに投票に関する件と限定的であったことなどからなかなか案をまとめきれないでいたため見直しが図られ、各界各層の学識経験者を任命し、具体的に選挙制度や区割りの問題、定数の問題、政党その他の政治団体、また、政治資金の問題等ほとんど全部にわたって、諮問なしでも独自に案を立てられる機構の作成を目的として、1961 年、審議会が設置されることとなった[42]。このような選挙制度に関する審議会が、政府に置かれることとなったのは、この当時、買収をはじめとした選挙犯罪が横行していた実情から、党派を超え、国民全体の協力を得て、理想選挙の実現を期すためであるとされている[43]。審議会の所掌は、公の選挙

39　『日本経済新聞』（1994.1.22）

40　例えば、佐々木毅は、政治改革関連法案が成立したことは、政治家たちがある程度の自己変革を遂げたからにほかならないとしつつ、そこで国民の果たした役割について、「国民も政治改革を必要と言いながらも、昨年までは『実現できない』と考える人が多数であった。政治家が打算の権化であり、自分の利害に関わることは一歩も譲歩しない人々であるという見方からの当然の結果であった。しかし、政治家たちの行動様式が大きく変化し始めると、実現するかもしれないという気持ちになった。この政治家や政党、国民の間の共鳴関係こそ、決定的な効果を持ったと言えよう。新しい仕組みを作って自らの変革を成就していくという、自己改革能力が発揮された一つの事例として見るべきである。」と述べている。（『朝日新聞』（1994.2.16（論壇））

41　選挙制度調査会は、総理府設置法に基づく組織である。選挙制度調査会は、政府＝保守政党の選挙法改正意図の先導的役割を演じており、この経緯は選挙法立法に内閣ルートが復活する先ぶれになったとの指摘もなされている。すなわち、1951 年４月以降、占領法制の手直しが容認され、制度面のいわゆる「逆コース」が始まるが、選挙法立法にはそれがいち早く反映されて行われたというのである。（杣・前掲注３　313 頁）

42　「今までの調査会が権威のないものだとは、私は申しておるのじゃございません。御承知の通り、選挙制度調査会は総理府設置法に書いてありますが、その目的、機能と申しますのは、範囲は、選挙制度並びに投票に関する件と、こうなっておりまして、しかも、これは内閣の諮問に答えるということになっておるのであります。しかし、今度はそれとは違いまして、具体的に、今の選挙制度とか投票とか、あるいは区割りの問題、定数の問題、そうして、政党その他の政治団体、また、政治資金規正法、それから公明選挙に関する問題、ほとんど全部にわたって、諮問でなしに独自で案を立てられる、こういうことにしておるのでございますから、前よりよほど機構が具体的になり、そうして独自の調査権もあるし、諮問事項にかかわらず答申し得る、こういうことになっておるのでございます。機構の性格から申しまして、よほど違って参っておるのであります。」（第 38 回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第２号６頁（昭 36.3.28）池田内閣総理大臣発言）

43　「選挙制度は、創設以来、幾多の改革を経て現在に至っておるのでありますが、最近における数次の選挙の実情を顧みますとき、現行制度の全般にわたって再

及び投票の制度に関する重要事項、国会議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定める基準及び具体案の作成に関する事項、選挙公明化運動の推進に関する重要事項[44]などされている。設置当初は衆議院議員の区割りも所掌していたところ、先述の政治改革関連法の一つである衆議院議員選挙区画定審議会設置法に基づき、衆議院議員選挙区画定審議会（以下、「区画審」という。）が設置されることとなり、この部分の所掌が、審議会から区画審へと移されている。なお、審議会には、特別委員を置くことができ、学識経験者若しくは国会議員が任命されることとなっているが、その性質上、国会議員の選挙区及び各選挙区別の議員定数を定める具体案の作成については、国会議員は調査審議に加わることができないこととなっており[45]、また、区画審の委員についても、国会議員以外の者であることが条件とされている[46]。

審議会は、1961年から1972年までの間、七次にわたって委員の任命が行われ、選挙制度及び政治資金制度についての審議が行われた後、まとめられた答申等の内容が条文化されたものが内閣提案として 1960 年代前半から 1970 年代までに立て続けに提出されている[47]。これは、先述のとおり、政府に設置された審議会から答申等が出された場合、明文の有無を問わず、内閣は当該答申等を尊重し、その立案も責任をもって行うべきと考えられていたからである。（審議会の答申・報告の詳細については、表２のとおり。）

しかしながら、1972 年 12 月の第七次選挙制度審議会（以下、「七次審」という。）の委員の任期が満了した後は委員の任命が行われず、1989 年までの 17 年間は休眠状態となった後、政治改革の際に八次審の委員の任命が行われ、その後、また休眠状態となっている。七次審から八次審までの休眠については、審議会の答申や報告がほとんど尊重されず、政府案の作成や国会審議の段階で骨抜きにされることが多かったこと、かつ、特別委員として国会議員が加わったため、党利党略の議論に陥りがちで、冷静かつ建設的な議論ができず、答申などに対する国会側の取組も鈍かったことから、審議会側の熱意が失われたことなどが原因として考えられている[48]。

審議会の答申等については、七次審以降の休眠状態を見れば、たとえ第三者から公正かつ適正という観点からは理想的な提案が行われたとしても、議員自らがそれを実現していくことには困難が伴うと推測される。とは言え、政治改革論議を契機として 17 年ぶりに委員の任命が行われた八次審の答申内容は、様々な紆余曲折はあったものの、第 129 回国会で実質的に成立した、先述の政治改革関連法中の公職選挙法、政治資金規正法の改正内容と多くの点で一致しており、結果から見て、その後の政治改

検討を加え、もって党派を超え、国民全体の協力を得て、理想選挙の実現を期してまいる必要があると痛感され、世論も、また強くこれを待望しているものと思われるのであります。政府といたしましては、この際、改善の具体策について成案を得るため、新たに強力にして権威ある選挙制度審議会を設置し、各界各層の学識経験者をわずらわして、選挙制度の合理化及び選挙の公明化に関する重要事項について調査審議を願い、その答申を待って、これを尊重して、改正法律案を国会に提出する等、所要の措置を講じようとするものであります」（前掲注 42　１頁、安井自治大臣による「選挙制度審議会設置法」提案理由説明）

44 選挙制度審議会設置法第２条

45 選挙制度審議会設置法第５条第２項

46 衆議院議員選挙区画定審議会設置法では、委員について、「国会議員以外の者であって、識見が高く、かつ、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定に関し公正な判断をすることができるもの」とされている。（第６条第２項）

47 第40回国会閣法第108号（昭和37年法律第112号）、第 46 回国会閣法第 143 号（昭和 39 年法律第 132 号）など。

48 『読売新聞』（1989.2.17）、『朝日新聞』夕刊（1988.12.14）など。

革論議において重要な指針としての役割を果たしていたと言える。審議会の答申内容をどの程度尊重した議論が国会の場で行われるかは時々の政治情勢とも無関係ではなく、必ずしも実現につながらずとも、ある程度の指針を示し、自らのことを決することの困難さを克服するための一助にはなるものと考えられよう。

【表２　選挙制度審議会答申・報告一覧】

期間	諮問 年月日	答申・報告 年月日	答申報告標題
第一次 （1961年6月15日～ 1962年6月14日	1961年6月16日	1961年12月26日	選挙制度の改正に関する件（答申）
第二次 （1962年11月27日～ 1963年11月26日	1961年6月16日	1963年10月15日	選挙制度の改正に関する件（答申）
第三次 （1964年8月29日～ 1965年8月28日	1964年9月15日	1965年 8月26日	選挙制度の改正に関する審議について内閣総理大臣あて報告
第四次 （1965年8月30日～ 1966年8月29日	1964年9月15日	1966年 8月16日	選挙制度の改正に関する審議について内閣総理大臣あて報告
第五次 （1966年11月11日～ 1967年11月10日	1964年9月15日	1967年 4月7日 1967年11月2日	政治資金の規正等の改善に関する件（答申） 選挙区制その他選挙制度の改善に関する件（答申）
第六次 （1969年5月20日～ 1970年5月19日	1964年9月15日	1970年5月19日	参議院議員の選挙制度その他選挙制度一般の改善に関する件（答申）
第七次 （1970年12月22日～ 1972年12月21日	1970年12月24日	1972年1月20日 1972年12月20日	選挙制度に関する委員長中間報告 選挙制度の改正に関する審議について内閣総理大臣あて報告
第八次 （1989年6月28日～ 1991年6月27日	1989年6月28日 1991年6月6日	1990年4月26日 1990年7月31日 1991年6月25日 1991年6月25日	選挙制度及び政治資金制度の改正についての答申 参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申 選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置についての答申 衆議院議員の選挙区の区割りについての答申

（出所）自治省選挙部選挙課編『選挙制度審議会答申・報告集（第１次～第７次）』及び選挙制度審議会『第８次選挙制度審議会資料（３－１）』をもとに作成

最近になって、再びこの「選挙制度審議会」による論議の必要性が指摘されることがある[49]。このような指摘が見られるようになった一つの大きな契機は、最高裁が2011年３月23日に下した、衆議院議員の選挙区割りにおける「１人別枠方式[50]」に係る違憲状態判決[51]である。この最高裁判決を受け、１人別枠方式に係る

[49] 『読売新聞』（2012.2.27（社説））、『朝日新聞』（2012.7.21（社説））など。

[50] いわゆる「１人別枠方式」とは、衆議院議員の小選挙区の区割りに当たって、まず、各都道府県に１議席を配分する仕組みのことである。（衆議院選挙区画定審議会設置法第３条第２項）

[51] 最高裁大法廷は、2011年３月23日、平21年（2009年）総選挙当時において、衆議院選挙区画定審議会設置法第３条第２項のいわゆる１人別枠方式に係る部分は、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っており、同基準に

規定の見直しを近い将来行う必要に迫られた状況となったが、各派の代表による協議会が累次にわたり開催されたものの、１人別枠方式関連の改正にとどまらず、国会議員定数の削減も併せて行うべきだとする意見などもあることから、各党間での協議が難航し、結局は、全党の合意に基づく法案提出には至らなかった[52]。最近のこのような動きを踏まえ、「九次審」を求める声が挙がることは、八次審の答申内容が、答申が出されて約５年もの歳月を経た後に成立した政治改革関連法案の中でその基調を成していたという事実を踏まえれば、首肯できるのである。

２　国民による監視

第三者によって選挙の妥当性を図っていくことはできたとしても、前述のとおり、結局は議員同士が建設的な議論に入れるか否かによっては、その内容は実現されないことがあり得る。もちろん第三者機関を政府に設置せず、政治改革の際に一時期議論されたように、国会に第三者機関を設置[53]したとしても、その根本的な問題は変わることはないであろう。国会議員と内閣のどちらが立案を行ったとしても、最後は議員同士、政党同士による合意形成に向けた努力の上で実現していくほかない。議員と内閣のいずれが立案を行ったとしても、議員自らが立法するがゆえの危険性を最終的に克服するのもまた議員自身でしかあり得ないのであれば、そのための究極的な解決策は、主権者たる国民による監視ということになると考える。すなわち、我が国の代議制民主主義の根幹となる選挙制度として、果たして小選挙区制がふさわしいのか、また、議員定数はどの程度であるべきか等の検討が行われ、かつ、それを国民に分かるように提示することにより、国民の厳しい監視を受けることによって公正かつ適正な選挙の実現に向けた合意を得るというプロセスである。その際、国民の判断の指標となるためにも審議会等の第三者機関の評価は重要である。政治改革の経過とこれまでの審議会の活動状況を概観してみると、七次審から 17 年の休眠を経て再度委員の任命が行われた八次審の答申内容が、結果として根本的に作り変えられた衆議院の選挙制度の中で脈々と生きていることは特筆すべきことである。国民が選挙の制度設計の根幹に何らかの問題があることを認識し、その問題を解決すべきことを支持したからこそ、八次審の答申内容は、実現したと言えるのではないかと考える。各党で十分議論を尽くした上で、選挙立法が成立することの重要性は言うをまたないが、その内容に客観的判断基準を与え、公正かつ適正な選挙の実現を促すものが審議会等の第三者機関であり、その実現を監視する役目を負うのが国民世論、このように整理できるのではないかと考える。

従って平 14 年（2002 年）に改定された公職選挙法 13 条１項、別表第１の定める選挙区割りも、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態に至っていたが、いずれも憲法上要求される合理的期間内における是正がされなかったとはいえず、上記各規定が憲法 14 条１項等に違反するものということはできない、との判決を下した。

[52] 民主党から、第 180 回国会中の 2012 年６月 18 日に「公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案」（樽床伸二君外９名提出、衆法第 22 号）が、また、自民党からは、同年７月 27 日に「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律案（細田博之君外２名提出、衆法第 27 号）が衆議院に提出された。前者は、同年８月 28 日に衆議院を通過したものの、送付先の参議院において廃案となり、他方、後者は、衆議院において継続審査となった後、第 181 回国会の同年 11 月 16 日に成立した（平成 24 年法律第 95 号）。

[53] 第 129 回国会で実質的に成立した、政治改革関連法案の対案として自民党から提出された法案の一つである「衆議院議員小選挙区画定等委員会設置法案」（第 128 回国会衆法第４号）では、衆議院の選挙区割りのための第三者機関は、衆議院に置くこととされていた。この理由については、「我々は、やはり政党政治というものは公権力から独立して自由闊達である、であるがゆえに、その区割りは一定の政党あるいは政府の支配下に置かれるものではないという考えで、院に置くべきだということを決定」した旨の発言等がなされている。（第 128 回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会議録第７号２頁（平 5.10.22）伊吹文明君発言）

３　選挙立法の手続的課題とその克服－まとめ

選挙立法は、議員自らにより立案が行われようとも､内閣により立案が行われようとも、最後は議員同士、政党同士による合意形成に向けた努力の上で実現していくほかない。ここまで、選挙立法には、自分たちのことを決めるがため、いわゆる「お手盛り」な内容であったとしても、合意さえ得られれば法律として有効に成立するという危険性が常に伴うことから、それをいかにして克服するかという視点から考察を行ってきた。しかし、これまでの考察を踏まえれば、自分たちのことだからこそ合意形成が時として非常に困難なものとなることもまた、選挙立法の潜在的課題と言えるのではないかと考えられる｡そして、この課題に対する一つの解決策もまた審議会等の第三者機関であり、究極的な解決策もまた国民世論なのではないかと考察される。

また、Ｉの最後において選挙の内容ごとのいわゆる「お手盛り」に陥る危険性の高低を考察したが、そこで危険性が高いものと考察を行った部分は、先述の審議会の所掌事務と符合していることに気付く。選挙とは、政治という流動的なものに決着をつけることを必要とする仕組みであり、客観的妥当性を測定することが難しいことに鑑みれば、政治的であるがゆえ客観的に妥当性を判断できない部分を「お手盛り」に陥る危険性と解すことができる。このように解せば、議員自らが立法を行う際に危険性が高い部分については、客観的妥当性を審議会の答申等によって担保しながら、議院内閣制下における公正かつ適正な選挙を国会と内閣が協働して実現していくための仕組みが審議会であると整理できると考えられる。

以上のことを踏まえれば、選挙立法において、十分な議論を経た上で、合意が得られることが望ましいと考えられているのは、客観的妥当性が判断できないからこそ、それを担保するためにも十分な議論を行い、それを国民の監視に付した上での合意形成が重要であるからとも考えられる。すなわち、国会と内閣のいずれによって立案が行われるべきかを問うていくことは、より公正かつ適正な選挙の実現に近づくための第一歩であると考えられるものの、選挙は、我が国の代議制民主主義の基盤であることに鑑みれば、選挙立法の手続的な望ましさの根幹は、我が国にふさわしい選挙という一つの仕組みを国会、内閣そして国民が協働して作り上げていくというプロセスではないかと考えるものである。

おわりに

本稿の検証を通じて、選挙立法は、議員立法の一つの典型であるとされることが多いが、一口に選挙といっても、その内容面に着目すれば、選挙の基本設計、選挙の管理執行、そして選挙運動と様々な内容の立法があることなどから、その手続的な望ましさは一概に言えないものであることが明らかになった。選挙の基本設計については、基本的には正に議員自身によって行われることが民主的、合理的と考えられるものの、その根幹論を議論するために政府に審議会が置かれている場合や、極めて政治的であるがために、内閣により立法が行われることもあり得る。選挙の管理執行については、基本的には本稿では紙幅の関係上、考察を行ったにとどまるが、当然に他の行政分野と同様に内閣が責任をもって立法が行われるべきであるとしても、実態としては、基本設計の部分との明確な線引きを行うことが難しい場合もあり、政治的に決着をつけることが要請される際などには、他の行政分野と同様、議員立法によることも考えられる。また、選挙運動についても考察を行ったにとどまるが、基本的には選挙の基本設計の枠内のことではあるとしても、逆に言えば、

基本設計に抵触するような問題が生じた場合には、政府の審議会などによって検討が行われる余地はあり、その際には選挙の基本設計の分野と同様、内閣により立法が行われることもあり得ると言えよう。我が国が議院内閣制を採用していることに鑑みれば、選挙という議会の議員を選ぶ仕組みを議会（国会）と内閣とで協働して作り上げていくことは至極当然とも考えられることから、そのような観点からは、選挙立法の、この一見して緩やかとも受け取れる手続的傾向もまた当然であると考えられる。

本稿で取り上げた事例検証は、選挙の基本設計に係る事例のみであることからすれば、選挙立法の手続的傾向及びその課題の検証としては、甚だ不十分であることは否めない。しかし、少なくとも議員間、政党間の合意というのが重要であり、また、合意さえ得られてしまえばどんな内容も実現する代わりに、時としてその合意が非常に得られにくいものであるという、自らのことを決める選挙立法の手続的特徴は確認できたのではないかと考える。

本論において、公正かつ適正な選挙立法が実現するため究極的に必要とされるのは、国民による監視であると考察した。そもそも、議院内閣制の下では、国の統治機構のうち議会だけが直接国民によって選ばれるものであり、その機会が「選挙」なのである。このような観点からは、選挙に関しては国民の意識は高くあるべきであり、そのためにも、選挙立法の「手続的」側面を含めた検討は重要であると考えるのである。選挙が公正かつ適正に執行されることの基盤は、選挙法が成立し、効力を有する前段階から始まっていると考えるからである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法〔第十四次改訂版〕』ぎょうせい（2007）

・安田充・荒川敦編著『逐条解説公職選挙法〔上〕〔下〕』ぎょうせい（2009）

論　文

農業者戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷と新たな所得補償・経営安定対策の制度設計の展開方向

衆議院調査局次席調査員
梶　原　　武
（農林水産調査室）

■要　旨■

民主党農政の最重要施策として創設され、多面的機能の維持と食料自給率目標の達成を目的とした戸別所得補償制度は、高いレベルの経済連携の推進との両立という新たな政策課題への対応を端緒に、漸進的な構造改革を目指すものから、スピード感あふれる構造改革を達成するための施策へとその位置付けを大きく改めることとなった。また、戸別所得補償制度の検証・見直しに係る３党実務者協議に参加した自民・公明両党は、それぞれ、ソフトランディングに配慮した対案ないし修正の考え方を明らかにしてきた。以上を前提とすれば、新たな対策の制度設計・法制化に向けた主要な検討課題として、構造改革の目的化、対象者要件及び交付単価水準の設定の在り方、対象者相互の構造調整を進めるための手法、多面的機能支払導入の考え方への対応、産地資金の拡充による地域ごとの単価設定、米価変動補塡交付金と水田・畑作経営所得安定対策のナラシ対策との統合等が考えられる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　民主党政権下における戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷
Ⅱ　戸別所得補償制度の対案・修正提言の形成・発展
Ⅲ　新たな所得補償・経営安定対策の制度設計に向けた主要検討課題
おわりに

はじめに

本誌第８号掲載の拙稿[1]において、水田・畑作経営所得安定対策と農業者戸別所得補償制度（以下「戸別所得補償制度」という。）を構造政策としての切り口から比較し、両者は相克の関係にありつつも、いずれ収斂に向かうべきものである旨指摘したところである。

その後、平成 23 年 11 月から 12 月にかけて行われた戸別所得補償制度の検証・見直しに係る３党実務者協議は、中断のやむなきに至る一方、政府・与党において制度の法制化に向けた検討が進み、自民党は、平成 24 年３月、既に戸別所得補償制度の対抗法案として提出していた２法案を基本とした政策体系の考え方を提示するなど、新たな展開が見られる。

制度・対策の収斂の道筋は本稿執筆時点（平成 24 年 10 月）では不透明な部分があるが、本稿においては、まず、民主党を中心とした政権（以下「民主党政権」という。）において導入された戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷を追う。次いで、３党実務者協議に参加した自民党及び公明党による戸別所得補償制度の対案・修正提言を概観する。最後に、

[1] 拙稿「構造政策としての水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）と農業者戸別所得補償制度の相克と収斂」『RESEARCH BUREAU 論究』第８号（2011）151-167 頁

以上を踏まえ、新たな所得補償・経営安定対策の制度設計に向けた主要課題を整理する[2]。

Ⅰ　民主党政権下における戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷

民主党農政の重要施策と位置付けられた戸別所得補償制度は、平成22年度は水田農業を対象にモデル対策として実施され、平成23年度は対象を畑作物に拡大し、各種加算措置を講ずることとした本格実施へと移行、平成24年度においても、前年度と同様の仕組みで実施されているが、本格実施後、その農政上の位置付けに変遷がみられる[3]。

以下、農政の基本的な指針を示した２つの文書、①平成22年３月30日、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）に基づき閣議決定された第３次の食料・農業・農村基本計画（以下「平成22年基本計画」という。）と②平成23年10月25日、食と農林漁業の再生推進本部が取りまとめ、決定した「我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画」（以下「基本方針・行動計画」という。）の比較を通じ、戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷を追う。

１　「平成22年基本計画」と「基本方針・行動計画」の策定

(1)　「平成22年基本計画」の策定

「平成22年基本計画」は、自公政権下の平成21年１月27日、基本計画の変更について食料・農業・農村政策審議会に諮問されたことを受け、同審議会企画部会においてその検討が開始されたが、閣議決定は、民主党政権成立の半年後の平成22年３月30日である。

政権交代後、平成21年10月の平成22年度予算概算要求、同年12月の平成22年度予算概算決定において、戸別所得補償モデル対策等を盛り込み、民主党農政が始動する中、「平成22年基本計画」については、農林水産副大臣主催の農林水産政策会議、民主党内でも議論が行われ、民主党の意見を取り入れて策定された[4]。

「平成22年基本計画」に掲げられた政策、考え方は、民主党が平成20年12月24日に策定した「民主党農林水産政策大綱　農山漁村６次産業化ビジョン～農林漁業・農山漁村の再生に向けて～」（以下「民主党６次産業化ビジョン」という。）にその原形をみることができる。

(2)　「基本方針・行動計画」の検討・策定

ア　包括的経済連携に関する基本方針の策定

平成22年11月９日、「包括的経済連携に関する基本方針」が閣議決定された。同月30日、同基本方針に基づき、「高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を講じる」ため、食と農林漁業の再生推進本部が設置され、食と農林漁業の再生実現会議による検討が開始された[5]。

---

[2]　戸別所得補償制度の政策効果の検証については、紙幅の都合上、割愛する。平成23年度食料・農業・農村の動向では、戸別所得補償制度は、①経営改善と規模拡大への誘導効果、②米の需給調整の推進効果、③新規需要米の生産拡大効果があったとしている（185-188頁）。なお、拙稿前掲注１　165頁参照。

[3]　モデル対策及び本格実施の戸別所得補償制度の概要については、紙幅の都合上、割愛する。なお、拙稿・前掲注１　160頁、163頁参照。

[4]　食料・農業・農村政策審議会企画部会（第23回）議事録（平22.3.25）2,5頁。食料・農業・農村政策審議会企画部会（第23回）配布資料１－２「食料・農業・農村基本計画（案）（添削版）」

[5]　食と農林漁業の再生推進本部は、対策を講じるため内閣に設置されたもので、内閣総理大臣を本部長、国家戦略担当大臣及び農林水産大臣を副本部長とし、他の全ての国務大臣を構成員とする（平成22年11月26日閣議決定）。食と農林漁業の再生実現会議は、対策を検討・推進するため開催することとされたもので、内閣総理大臣を議長、国家戦略担当大臣及び農林水産大臣を副議長とし、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、外務大臣、経済産業大臣、内閣総理大臣が指名する者及び有識者を構成員とする（平成22年11月30日食と農林漁業の再生推進本部決定）。前者が決定機関、後者が諮問機関という位置付けである。なお、

高いレベルの経済連携の推進との両立という考え方は、「民主党政権公約ＭＡＮＩＦＥＳＴＯ（マニフェスト）」（平成19年７月９日）にその萌芽をみることができるが[6]、同マニフェストと包括的経済連携に関する基本方針を比較すると、以下の点が指摘される。

第一に、農業サイドと両立させる政策課題が、貿易交渉をめぐる状況変化を踏まえ、「ＷＴＯ協議とＦＴＡ締結の促進」から「高いレベルの経済連携の推進」に変更された。

第二に、両立させる農政課題が、「平成 22 年基本計画」を踏まえ、「農産物の国内生産の維持・拡大」から「我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興」に変更された。

第三に、両立させる２つの政策課題の表示順が、①農業、②ＷＴＯ、ＦＴＡから、①経済連携、②農業となり、経済連携の推進をより重視する姿勢が打ち出された。

第四に、両立させるための施策について、戸別所得補償制度の創設としていたが、同制度は創設済みのため、所与のものとした上で施策の検討が求められることとなった。

以上から、包括的経済連携の推進に関する基本方針は、平成19年民主党マニフェストの考え方を深化、発展させたものと考えられる。

イ　「基本方針・行動計画」の策定

食と農林漁業の再生実現会議における検討は、①我が国の食と農林漁業は、所得の減少、担い手不足の深刻化、高齢化の進展、農山漁村の活力の低下等、厳しい状況にあり、その再生は待ったなしの課題である、②我が国の貿易・投資環境が他国に劣後すると、将来の雇用機会を喪失するおそれがあるといった認識に立って進められた。その後、東日本大震災後に新たに生じた課題を加え、検討を深め、平成23年10月25日、食と農林漁業の再生推進本部は、「基本方針・行動計画」を取りまとめ、決定した。

「基本方針・行動計画」は、上記の問題意識を念頭に、採るべき施策、戦略を取りまとめたものであり、これにより、「平成22年基本計画」に基づく食料自給率50％の達成等を目指していくとしている。その意味において、「平成22年基本計画」との整合性を確保しているものと整理される。

なお、「基本方針・行動計画」は、その検討の端緒[7]から、ＴＰＰ対応と捉える向きもあるが、具体的な方策については、「国民的議論を経て、個別の経済連携ごとに検討する」としていることから、経済連携を強く意識しつつも、ＴＰＰ事前対策として取りまとめられたものではないことに留意する必要がある。

２　農政における構造政策の位置付けの変遷

「平成22年基本計画」等と「基本方針・行動計画」を比較すると、後者において、将来の農業構造のビジョンの考え方と構造政策の全体像が一層鮮明となったことが指摘される。以下、両者における構造政策の位置付けを概観する。

食と農林漁業の再生実現会議を補佐し、対策を講じるための検討、施策の進捗管理等を行うため、副大臣級幹事会が開催された（平成22年11月30日食と農林漁業の再生推進本部決定）。

6　同マニフェストでは「農産物の国内生産の維持・拡大と、世界貿易機関（ＷＴＯ）における貿易自由化協議及び各国との自由貿易協定（ＦＴＡ）締結の促進を両立させます。そのため、国民生活に必要な食料を生産し、なおかつ農村環境を維持しながら農業経営が成り立つよう、『戸別所得補償制度』を創設します」とある。

7　菅直人内閣総理大臣（当時）は、第176回国会の衆参両院本会議における所信表明演説において、環太平洋パートナーシップ協定交渉等への参加を検討し、アジア太平洋自由貿易圏の構築を目指すとともに、東アジア共同体構想の実現を見据え、国を開き、具体的な交渉を一歩でも進めたい旨表明した。（第176回国会衆議院会議録第１号(1)５頁（平22.10.1）、第176回国会参議院会議録第１号（その１）５頁（平22.10.1））

(1) 農業構造の展望・目標の変遷

ア 「平成22年基本計画」における農業構造の考え方

「平成22年基本計画」では、「大規模効率化を目指す農業者も、規模が小さくても加工や販売に取り組むこと等により特色ある経営を展開する農業者も、各々の創意工夫を活かしながら営農の継続・発展を目指していくことができるよう、現場の主体的判断を尊重した多様な努力・取組を支援する施策を展開していく」とし、その結果、「経営体が地域農業の担い手として継続的に発展を遂げた姿である効率的かつ安定的な農業経営が、より多く確保されることを目指す」としている。

これは、平成21年農地法改正時に修正によって雑則に追加された「農業の経営形態、経営規模等についての農業者の主体的な判断に基づく様々な農業に関する取組を尊重する」旨の配慮事項を敷衍したものと考えられる[8]。

また、「平成22年基本計画」では、効率的かつ安定的な農業経営について、「より多く確保されることを目指す」とされているが、「これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」（食料・農業・農村基本法第21条）とした方向性は明示的ではない[9]。

イ 農業構造の展望

「平成22年基本計画」の参考資料として農林水産省が公表した「農業構造の展望－経営政策が目指す将来の農業ビジョン－」（以下「平成22年構造展望」という。）では、平成32年の農業構造について、高齢化によるリタイア等から農家数が大きく減少するものの、経営規模の拡大等により農地の７割が家族農業経営によって担われ、おおむね平成21年の水準を維持すると展望している。

主業農家については、35万戸（平成21年）→24万戸程度（平成32年）と見込み、戸別所得補償制度に加え、平成21年改正農地法による担い手への利用集積効果も加味し、１戸当たり経営耕地面積は5.1ha（平成21年）→7.7ha程度（平成32年）、主業農家全体の経営耕地面積は175万ha（平成21年）→185万ha程度（平成32年）に拡大すると見込んでいる。

集落営農については、その組織化が漸次進み、平成21年の１万３千集落営農、耕地面積49万ha（農作業受託面積を含む。以下同じ。）から、平成32年には２万集落営農程度、耕地面積83万ha程度になると見込んでいる。

法人経営については、平成21年の農地法改正により、農業生産法人以外の法人による農地の借入れが可能となったことと集落営農の法人化により、平成32年には、法人数は２万６千法人程度と平成17年（8,700法人）の３倍、１法人当たり経営耕地面積は18haと平成17年（13.6ha）の約1.3倍、法人経営全体の経営耕地面積は46万haと平成17年（12万ha）の約４倍になり、農地面積（461万ha）の約１割を占めると見込んでいる。

これらの主業農家と法人の経営耕地面積を合わせると、平成17年は農地面積の約４割（187万ha）であったものが、平成32年には５割（230万ha）以上を占めることとなる。

以上のように展望しつつ、「ここで示した農業構造の姿が将来の唯一の解ではない」とし、「経営政策が目指す将来の農業ビジョンは、意欲あるすべての農家が経営を継続できる環境の下、創意と工夫の発揮により経営の発展

---

8 拙稿「耕作者主義の発展と今後の農地制度の展開－農地法等改正法案の修正を中心として－」『RESEARCH BUREAU 論究』第６号（2009）58-59頁。なお、本拙稿において、当該修正が従来から進めてきた望ましい農業構造の実現という方向性に再考を促す端緒ともなり得ること（拙稿62頁）、経営のセーフティネットとしての経営安定対策ないしは所得補償制度が農地制度を側面から支えることとなるであろうこと（拙稿63頁）を指摘した。

9 「望ましい農業構造の確立」は、前政権下の２度にわたる基本計画にも明記されていた。これに対し、「平成22年基本計画」においては、「望ましい農業構造の確立」について言及しているのは、従前の施策を批判的に取り上げた１か所のみである。

を図り、地域・集落としても持続的に発展していく姿である」とまとめている。

ウ　「基本方針・行動計画」における農業構造の目標

これに対し、「基本方針・行動計画」では、平成28年度までの５年間で、「平地で20～30 ha、中山間地域で10～20 haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」としている。「大宗」の意味について、農林水産省は、平成23年12月に策定した「『我が国の食と農林漁業の再生のための基本方針・行動計画』に関する取組方針」で、「耕地面積の大宗（８割程度）」としている。ここにいう耕地面積を土地利用型農業に供されているもの（平成 22 年現在367.5万ha）とすれば、290万ha程度が上記の規模層の経営体によって耕作されることが目標となる。

平成 22 年現在、土地利用型農業において20 ha以上の経営体が耕作する耕地面積は、118.8 万haであり、土地利用型農業に供されている耕地面積合計の 32%を占めている[10]。「基本方針・行動計画」において、中山間地域における 10～20 ha規模の経営体のシェアをどう見込むか、明らかにされていないため、５年後の耕地面積の合計を不変とし、20 ha規模以上の経営体の耕地面積全体におけるシェアを約８割とした場合、今後５年間で、新たに約170万haが20ha規模以上の経営体によって耕作されることとなるよう、利用集積を加速化することが求められる。

この経営規模は、平成23年５月に全国農業協同組合中央会が公表した「東日本大震災の教訓をふまえた農業復権に向けたＪＡグループの提言」において示された５年後の目標とした水田農業の目指すべき将来像と同規模であり、これを参考としたものと考えられる[11]。

エ　「平成22年構造展望」と「基本方針・行動計画」における農業構造の比較

「平成22年構造展望」と「基本方針・行動計画」において示された農業構造の考え方を比較すると、次の点が指摘される。

第一に、農業構造について、閣議決定文書ではなく、その参考資料に過ぎない文書に示されていたところ、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする食と農林漁業の再生推進本部決定という閣議決定にも比肩する文書に記載されるに至ったことにより、農業構造についての政策的重みが格段に増した。

第二に、将来の農業構造について、現状と施策の効果等から一定の姿を見込みつつ、これを唯一の解ではないとして自己否定していたものから、「目指す」ものとされ、事実上、「目標」へと格上げされた。

第三に、展望・目標年次が、「平成22年基本計画」の目標年次と同じ平成32年から平成28年度へと約４年間前倒しとなった。

第四に、１経営体当たりの経営規模について、主業農家7.7 ha、法人18 haから、平地で20～30 ha、中山間地域で10～20 haと、区分・分類が農家・経営体分類から地域類型区分に変更されるとともに、上方修正が行われた。

第五に、展望・目標とする経営体の面積のシェアについて、主業農家・法人経営を合わせて農地面積の５割（約230万ha）以上としていたものから、目標規模の経営体が耕地面

[10] 平成23年度食料・農業・農村の動向 232-233 頁

[11] このＪＡグループの提言の概要は、食と農林漁業の再生実現会議第４回会議（平23.6.10）において、同会議の茂木守委員（全国農業協同組合中央会会長（当時））から配付、説明された。この提言では、水田農業の目指すべき将来像について、農業で十分な所得水準が確保できる「担い手経営体」を作る必要があるとし、その規模は、１人当たりの作業従事時間、農業機械一式の耕作可能面積、水利、集落における面積規模から、我が国の平均的な集落単位である 20～30 ha規模を基本としている。また、中山間地域では、１集落（10～20 ha程度）で、法人・集落営農中心の「担い手経営体」による複合経営を基本としたまとまりある取組の姿を描いている。

積の大宗（８割程度、290 万ha程度）を占めるものに改められた。

このように、農業構造が「基本方針・行動計画」において政策目標とされ、その政策的位置付けが飛躍的に高まったことに伴い、「平成 22 年構造展望」は、その役割を終えたと言える。

平成 17 年の基本計画において、構造改革の加速化が掲げられ、そのための施策として、民主党が小農切捨てと批判した品目横断的経営安定対策の考え方が示されたが[12]、農業構造が目標化されることはなく、基本計画の参考資料として農業構造の展望が示されたのみであった。こうしたことから、「基本方針・行動計画」における農業構造の目標化は画期的なことと考えられる。

(2) 構造政策の全体像の変遷

ア 「平成 22 年基本計画」及び「平成 22 年構造展望」における構造政策

前述のように、「平成 22 年基本計画」では、「望ましい農業構造の確立」は明示されず、「意欲ある多様な農業者による農業経営の推進」をうたい、戸別所得補償制度の導入を前提とした上で、家族農業経営・集落営農・法人経営の育成・確保、人材・作業受託組織の育成・確保、農地集積の推進等を掲げている。

一方、「平成 22 年構造展望」では、農業構造を見込む前提となる施策として明示されているものは、戸別所得補償制度の導入と平成 21 年改正農地法の２点のみである。

このように、「平成 22 年基本計画」における構造政策は、特に、「平成 22 年構造展望」との関係において、その体系的整理と総合的推進という点で微温的な側面を有する。

イ 「基本方針・行動計画」における構造政策

これに対し、「基本方針・行動計画」においては、目標とする農業構造を実現するための施策として、「農林漁業再生のための７つの戦略」の冒頭に「【戦略１】持続可能な力強い農業の実現」を掲げ、その中で、(1)新規就農の増大、(2)農地集積の推進、(3)関連施策・関連産業の在り方の３つの方向を示している。

(1)新規就農の増大については、ｱ)青年就農者の経営安定支援、ｲ)法人雇用就農の促進、ｳ)農業経営者教育の強化、ｴ)農林水産施策における女性優先枠の設定等、(2)農地集積の推進については、ｱ)戸別所得補償制度の適切な推進、ｲ)集落内での徹底した話し合いを通じた農地集積、ｳ)農地法の遊休農地解消措置の徹底活用、ｴ)分散した農地の連担化やけい畔除去等による区画拡大を含め、ほ場の大区画を推進、(3)関連組織・関連産業の在り方については、ｱ)農協系統組織の販売力の抜本強化等の推進、ｲ)農業委員会による平成 21 年改正農地法の運用の徹底、ｳ)生産コスト低減に資する技術開発、流通合理化等を掲げている[13]。

このように、「基本方針・行動計画」は、従来から講じられてきた構造政策を拡充・強化し、３方向から体系化したものと整理される。

３ 戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷

(1) 農政全体における位置付けの変遷

ア 「平成 22 年基本計画」

「平成 22 年基本計画」においては、戸別所得補償制度は、食料自給率目標達成のための３つの基本政策の冒頭に掲げられており、その政策的位置付けは極めて高いものがある。

[12] 拙稿・前掲注１　153 頁

[13] 平成 24 年度予算においては、具体的な施策として、地域農業マスタープラン作成事業、戸別所得補償制度、農地集積協力金、農業体質強化基盤整備促進事業、新規就農総合支援事業等を措置しており、主な事業の集計額は、7,697 億円（平成 23 年度４次補正 839 億円）とされている。

すなわち、「農政を大転換するに当たり、農業・農村を再生させ、これを我が国全体の繁栄に結び付けることができるよう」、①戸別所得補償制度の導入、②「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズにかなった生産体制への転換、③６次産業化による活力ある農山漁村の再生のいわゆる三本柱の政策を基本に、「各般の施策を一体的に推進する新たな政策体系を構築する」とし、その着実な実施により、「平成 32 年度までに供給熱量ベースでの総合食料自給率 50％の達成を目指す」としている。

イ　「基本方針・行動計画」

一方、「基本方針・行動計画」は、「基本的考え方」において、まず、「『美味しい』、『安全』、『環境にやさしい』という持ち味を再構築する取組を推進し、需要に応じた農業を実現する」とし、次いで、「農山漁村に存在する豊富な資源を有効に活用し、６次産業化を推進することにより、付加価値を向上させ、雇用と所得を生み出し、農林漁業を更に成長産業化する」としている[14]。

さらに、「経営継承を円滑に行い、農林漁業の６次産業化を担う人材を確保する」とした上で、「特に、土地利用型農業については、今後５年間に高齢化等で大量の農業者が急速にリタイアすることが見込まれる中、徹底的な話し合いを通じた合意形成により実質的な規模拡大を図り、平地で 20～30 ha、中山間地域で 10～20 haの規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」との意欲的な農業構造の目標を掲げている。その実現のために、「担い手、農地、生産対策、関連組織等に関する仕組みを見直し、一体的に改革する」としている。

具体策として、「基本方針・行動計画」は、前述のとおり、３つの方向を掲げ、その２番目の「農地集積の推進」の中で、「戸別所得補償制度の適切な推進」を掲げている。単なる「推進」ではなく「適切な」を冠したところに、運用改善への意志が読み取れる。

(2) 構造政策上の位置付けの変遷

ア　「平成 22 年基本計画」

「平成 22 年基本計画」では、従前の施策が、「国内農業の体質強化を急ぐあまり、対象を一部の農業者に重点化して集中的に実施する手法を採用していた」が、経済低迷と農産物価格のデフレ傾向の中では十分に目的を達成できなかったとした上で、「戸別所得補償制度の導入により、兼業農家や小規模農家を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備するとともに、新規就農者を幅広く確保し、…（中略）…６次産業化による付加価値の向上分を経営に取り入れる取組を後押しすること等により、競争力ある経営体が育成・強化されるようにする」とした。さらに、「このことは、経営の規模拡大や効率化、あるいは、集落営農の組織化といった政策方向を否定するものではなく、むしろ推進するものである」とした[15]。

イ　「基本方針・行動計画」

これに対し、「基本方針・行動計画」では、前述のように、地域類型区分ごとの経営規模とそのシェアを示し、関連する仕組みを一体的に改革するとしつつ、２つの注を付している。

---

[14] これらは、「平成 22 年基本計画」に掲げられた三本柱のうち、②「品質」、「安全・安心」といった消費者ニーズにかなった生産体制への転換、③６次産業化による活力ある農山漁村の再生に相当する。これらの施策は、「基本方針・行動計画」の７つの戦略においては、２番目の「６次産業化・成長産業化、流通効率化」の中で整理されており、②が③に吸収された形となっている。

[15] 「平成 22 年基本計画」の策定時期は、モデル対策を実施する直前であり、規模加算等については他の施策との関係を整理しつつ、制度上の位置付けを検討する段階であったため、農地集積の推進や集落営農・法人経営の育成・確保等の各論部分において、戸別所得補償制度についての言及はない。

注１においては、まず、「一定規模を示して、それ以下を政策の対象から外すことを目的とするものではない」とし、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）のように経営規模要件を課すという手法は採らない考えを示した。また、「現場の方々の主体的な判断を尊重しつつ政策の選択肢を示すことにより誘導することが重要である」とした。

注目すべきは、注２である。本文で、意欲的な農業構造の目標を示した上で、「上記の考え方は、意欲あるすべての農業者が農業を発展できる環境を整備するとの『食料・農業・農村基本計画』の方針を変更するものではなく、むしろ進める性格のものである」と弁明している。この説明の構成は、「平成 22 年基本計画」における構成と真逆となっている。

また、「平成 22 年基本計画」では「兼業農家や小規模農家を含む意欲あるすべての農業者が農業を継続できる環境を整備する」等としていたが、「基本方針・行動計画」における引用では、「兼業農家や小規模農家を含む」というキーワードとも言うべき部分が割愛されている。

(3) 小括

戸別所得補償制度は民主党農政の最重要施策として標榜され、創設されたものであり、その究極の目的は、多面的機能の維持と食料自給率目標の達成である。モデル対策、本格実施とも、こうした制度の基本に変更はない。

かねてより指摘されていた昭和一桁世代の農業従事からのリタイアが本格化し、土地利用型農業の生産構造の脆弱化が一層進展しつつある中、戸別所得補償制度は、農業構造の強化を目的として明確に掲げていないものの、生産費と販売価格との差額を基本として交付金を交付する制度を推進することにより、土地利用型農業の生産構造を強固なものにする基盤を構築することを期待したものと言える。

こうした中、高いレベルの経済連携の推進という政策課題がにわかにクローズアップされてきた。一部、輸出促進等攻めの農政の観点からこうした動きを受容ないし歓迎する向きもあるものの、その帰趨いかんによっては、農業・農村に少なからぬ影響を与えることは必至であるとするのが、関係者のほぼ一致した認識である。

高いレベルの経済連携に対峙するには、強固な農業構造を確立するための施策を講ずることが急務とされ、漸進的な構造改革からスピード感あふれる構造改革へと舵を切ることとなった。その一環として、戸別所得補償制度は、担い手・農地等に関連する仕組みの一体的な改革の中に織り込まれ、その政策的位置付けが大幅に改められる一方[16]、対象者に規模要件を課さないとし、民主党が水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）を小農切捨てと批判してきたこととの整合性を確保しようとしたものと考えられる[17]。

Ⅱ　戸別所得補償制度の対案・修正提言の形成・発展

野党各党においても、戸別所得補償制度を

[16] 農林水産省は、同省作成の「平成 24 年度農林水産関係予算のポイント」において、平成 24 年度予算を「食と農林漁業の再生元年」と位置付け、「基本方針・行動計画」に基づく施策を集中展開するとし、戦略１に係る予算措置として「地域農業マスタープランの策定」「農地集積の推進」「新規就農の増大」を掲げており、戸別所得補償制度については、「農地集積の推進」の中で説明されている。一方、同省作成のやや詳細な資料である「平成 24 年度農林水産関係予算の重点事項」及び「平成 24 年度農林水産関係予算の主要事項」では、冒頭に戸別所得補償制度を掲げている。これは、戸別所得補償制度は予算規模が大きく（所要額 6,901 億円）、広く農家に定着しつつあることを踏まえ、従来の施策体系との継続性に配慮して整理したものと考えられる。

[17] 農林水産省「平成 23 年度の農業者戸別所得補償制度の支払実績について」（平 24.6.28）によれば、米の所得補償交付金について、作付規模別にみた支払対象者数と支払額は、２ha以上層の支払対象者全体（100.8 万件）に占めるシェアが約１割（10.1 万件）、支払額全体（1,533 億円）に占めるシェアが約６割（910 億円）を占めている。この実績の構造政策上の評価について、支払額の６割が平均規模以上層に支払われているとして肯定的にみるか、支払額の４割が小規模層に支払われているとして否定的にみるかは、議論の分かれるところである。

念頭に、土地利用型農業に対する所得補償ないし経営安定のための施策についての検討が進められている。以下、３党実務者協議に参加した自民党及び公明党の見解を整理する。

１　自民党２法案とその展開

自民党は、戸別所得補償制度への対抗法案として、平成22年６月、第174回国会に、農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案（加藤紘一君外４名提出、第174回国会衆法第35号）（以下「多面的機能交付金法案」という。）を、平成23年５月、第177回国会に、農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案（宮腰光寛君外６名提出、第177回国会衆法第10号）（以下「担い手育成確保促進法案」という。）を提出した[18]。

(1) 多面的機能交付金法案の概要

多面的機能交付金法案は、農業、森林、水産業・漁村が果たしている多面的機能を評価して、これが適切かつ十分に発揮されるよう、法律に基づく継続的な仕組みとして、市町村から農林水産業者等に対して交付金を交付する制度を設けるものであり、自民党を中心とする政権下において予算措置として導入された多面的機能の発揮に係る交付金の仕組みを、一部拡充の上、法律に基づく恒久措置としようというものである[19]。

同法案に基づく交付金は、①農業の有する多面的機能の発揮を図るための交付金、②森林の有する多面的機能の発揮を図るための交付金[20]及び③水産業及び漁村の有する多面的機能の発揮を図るための交付金[21]の３種類である。

このうち、①農業の有する多面的機能の発揮を図るための交付金は、ｱ）適切な農業生産活動等を促進するための交付金とｲ）農業資源の適切な管理及び農村地域における自然環境の保全に資する活動を促進するための交付金の２種類よりなる。

ｱ）の交付金は、平成12年度に創設された中山間地域等直接支払制度を平場まで拡大するもので、農用地として適切に利用されている全ての農用地を対象として、地目及び地域別の単価で、農用地の面積に応じて交付する交付金であり、中山間地域等については加算措置を講ずるとしている。

ｲ）の交付金は、自公政権下の平成19年度、品目横断的経営安定対策（水田・畑作経営所得安定対策）と車の両輪をなすものとして導入された農地・水・環境保全向上対策[22]を法制化しようとするものである。

(2) 担い手育成確保促進法案の概要

担い手育成確保促進法案は、農業の担い手の育成及び確保の促進に関する施策を総合的

18　両法律案は、第177回国会、平成23年５月31日、衆議院農林水産委員会において、提出者より提案理由の説明を聴取した後、継続審査となっている（第181回国会召集日平成24年10月29日現在）。

19　民主党６次産業化ビジョンでは、農地・水・環境保全向上対策を抜本的に見直した①資源保全管理支払と②環境直接支払を実施し、③中山間地域等直接支払制度とともに法律に基づく恒久措置として実施するとしていた。「平成22年基本計画」では、中山間地域等直接支払制度について、戸別所得補償制度の検討と併せて、法律上の措置とすることを含め、今後の施策の在り方を検討するとしている。

20　平成14年度に創設された森林整備地域活動支援交付金を基本としたものである。

21　平成17年度に創設された離島漁業再生支援交付金及び平成21年度に創設された環境・生態系保全対策を基本としたものである。

22　本対策は、①共同活動支援を基本として、②営農活動支援（環境保全型農業に対する支援）を行うもので、②の営農活動支援は、①の共同活動支援が行われている地域でなければ支援対象にならない仕組みとなっていた。このため、平成23年度予算において、本対策は共同活動支援に特化し、日常の管理に加え、集落の手による農地周りの水路・農道等の長寿命化メニュー（補修・更新）を拡充し、対策に取り組む集落を追加的に支援する「農地・水保全管理支払交付金」に見直された。これに伴い、集落共同で農地・農業用水等の保全管理を実施しているかどうかにかかわらず、地球温暖化防止や生物多様性保全に効果の高い営農活動に取り組む農業者等に対して直接支援する「環境保全型農業直接支援対策」が創設された。この措置は、民主党６次産業化ビジョンの一部を具体化したものである。

かつ計画的に推進し、もって農業の健全な発展及び農村の活性化に寄与することを目的とするものであり、基本理念、国等の責務を定め、基本的施策について列挙している。

基本的施策としては、①新規就農に必要な資金の交付、②農業経営の安定を図るための交付金の交付、③農業の技術及び経営方法の習得、④農業経営に必要な農用地等の確保、⑤集落営農組織の活動の促進、⑥円滑な経営移譲を促進するための農業者年金制度の見直し、⑦円滑な経営移譲を促進するための税制上の措置、⑧農地保有合理化法人の機能強化、⑨都市と農村の共生・対流の促進、⑩農協等による農用地の確保の支援、雇用の機会の提供、⑪関係機関等の連携協力、⑫都市計画制度等その他の農用地の確保に関する制度の見直し等を掲げている。

また、これらの基本的施策を具体化するに当たっては、青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法（平成７年法律第２号）、農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成 18 年法律第 88 号）（以下「担い手経営安定法」という。）等に基づく農業の担い手の育成及び確保に係る制度を見直す旨明記している。

(3) 新たな農政ビジョンによる政策体系

自民党は、上記２法案の提出、３党実務者協議の対応を経て、平成 24 年３月、新たな農政ビジョンを発表した[23]。この中で、農業予算全体が大幅に減額する中、戸別所得補償制度のみが突出し、農業基盤整備などの重要施策の予算がカットされ、農業の発展に深刻な影響を与えつつあるとの認識を示し、「農家所得の向上・担い手育成、農地の維持・農業基盤の整備により、食料自給率（力）の向上、多面的機能の維持強化」を図るとともに、「力強い日本農業の構築、持続可能な農業の発展を目指す」としている。また、「農業予算総額を大幅に増額し、政権交代後、大幅削減で致命的な打撃を受けた予算の復活・拡充」を図るとしている。

戸別所得補償制度については、「名称・考え方を改め」るとし、米の戸別所得補償交付金を「水田のみならず、畑地も含め、中山間地域であるか平場であるかや、何を作るか（＝作目）も問わず、農地を農地として維持することに対しての直接支払に振り替え拡充」するとした。

水田活用の所得補償交付金については、「全国一律単価はやめ、地域の特性を踏まえた地域ごとの単価設定を可能とする」とした。

米価変動補塡交付金については、加入者の拠出のある水田・畑作経営所得安定対策の収入減少影響緩和対策（以下「ナラシ対策」という。）に振り替えるとした。

多面的機能直接支払制度に振替、拡充しようとする米の所得補償交付金以外の交付金については、自公政権下、脆弱な農業構造を強靭なものにするため、水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）を導入したこととの整合性から、基本的に、構造政策を推進する施策として再整理されるものと考えられる。

自民党の新たな農政ビジョンは、従前の自民党農政の予算体系を復活させるとともに、戸別所得補償制度については、見直しの上、継続するというものであり、ソフトランディングに留意した制度見直しとなっている。

２　公明党の提言

公明党は、マニフェストや国会の質疑において、経営安定対策の在り方、戸別所得補償制度の評価・見直しの考え方を明らかにして

[23] 自由民主党「The Fax NEWS No.158　シリーズ『自民党の政策』（農業）　自民党の農政ビジョンと民主党農政の問題点」（平 24.3.30）

きた[24]。その概要は、以下のとおりである。

国内における食料供給力を確保するために、水田・畑作経営の戦略作物[25]について地域ごとの再生産価格を確保する経営セーフティネットを構築するとし、具体的には３階建ての仕組みを提示している[26]。

制度目的は、「国内における食料供給力を確保する」とされており、「（担い手の）農業経営の安定を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資する」とする担い手経営安定法の目的とほぼ同じ内容である。

１階部分は、米の戸別所得補償交付金について一定の評価をし[27]、生産を下支えする直接支払とするとしている。公明党マニフェスト 2010 では、１階部分の対象品目・単価について、例示的に「主食用米の場合 1.5 万円/10ａ」としていることから、主食用米以外の品目に対象を拡大する考えが伺える。

２階部分は、農の多面的機能を評価した環境直接支払を拡充するとしている。

３階部分は、認定農業者[28]等への経営安定対策を強化し、生産費の算定基準を地域ごとの再生産価格に見直すとしている[29]。

また、米価変動補塡交付金については、収入保険的な制度に見直すとし、生産者の拠出を求める制度とすることとしている[30]。

３階部分の施策の対象として認定農業者が明確に位置付けられていること、米価変動補塡交付金を水田・畑作経営所得安定対策のナラシ対策に収斂する方向性が示されたことは留意すべきである。

Ⅲ　新たな所得補償・経営安定対策の制度設計に向けた主要検討課題

戸別所得補償制度の政策的位置付けの変遷と自民・公明両党による制度の対案・修正提言を前提とすれば、新たな対策の制度設計に向けた主な検討課題として、以下の点が考えられる。

１　法制化の考え方

戸別所得補償制度は、予算措置として実施されているが、政府・民主党は、従前より、制度を法制化する考えを示してきた[31]。平成 24 年度の戸別所得補償制度（以下「現行制度」という。）については、前年度と同様の仕組みで予算措置として実施されており、第 180 回国会において関連法案は検討中とされていたが、提出には至らなかった。

これまで、モデル対策を含め、３年間予算措置で実施してきた経緯から、法制化は必須

24　「公明党 manifesto2010 参院選重点政策」（平 22.6.17）（以下「公明党マニフェスト 2010」という。）、第 174 回国会衆議院会議録第 36 号 19 頁（平 22.6.14）、第 176 回国会衆議院会議録第３号４頁（平 22.10.7）、第 179 回国会衆議院会議録第３号４頁（平 23.9.15）、第 180 回国会衆議院会議録第３号３頁（平 24.1.27）井上義久君（公明）質疑

25　公明党マニフェスト 2010 においては、「麦、大豆、飼料作物、米粉用米、飼料用米、バイオ燃料用米、てんさいなど」とされている。

26　公明党マニフェスト 2010。他方、３階建ての経営セーフティネットの対象を「水田農業」とする説明もなされている。（第 174 回国会衆議院会議録第 36 号 19 頁（平 22.6.14）井上義久君（公明）質疑）

27　第 180 回国会衆議院会議録第３号３頁（平 24.1.27）井上義久君（公明）質疑

28　認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法（昭和 55 年法律第 65 号）に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定する制度である。同制度は、平成４年、農林水産省が取りまとめた「新しい食料・農業・農村政策の方向（新政策）」において、他産業並の年間労働時間と生涯所得を実現する「効率的・安定的な経営体」が生産の大宗を担うような農業構造を確立することが農政の目標として提示されたことを受け、こうした農業構造を実現するため、平成５年法改正により、旧農用地利用増進法の農業経営規模拡大計画の認定制度を拡充して創設されたものである。農業経営改善計画の認定を受けた農業者を認定農業者という。また、農業経営基盤強化促進法に基づき、地域の農地の過半を農作業受託や借入などにより集積する相手方として、地域の地権者の合意を得た法人（特定農業法人）は、認定農業者とみなされる。認定農業者に対しては、スーパーＬ資金等の低利融資制度、農地流動化対策、担い手を支援するための基盤整備事業等の各種施策が講じられる。認定農業者数は、平成 23 年３月末現在 246,475。

29　公明党マニフェスト 2010

30　第 180 回国会衆議院会議録第３号３頁（平 24.1.27）井上義久君（公明）質疑

31　拙稿・前掲注１　162 頁

ではないとの考えも成り立ち得る。しかしながら、制度を安定的に実施していくため、また、水田・畑作経営所得安定対策の根拠法である担い手経営安定法の枠組みを活用した制度運営とナラシ対策との関係の整理等[32]のため、法制上の整備が求められる。

２　制度目的の在り方

(1) 食料自給率の向上

現行制度は、食料自給率の向上と多面的機能の維持を目的としているが、「基本方針・行動計画」においては、農地集積の推進という側面から制度を位置付け、他の施策とともに戦略的な推進を図ることによって食料自給率目標 50%の達成を目指すとしている。

食料自給率の目標は、食料・農業・農村基本法第 15 条により、基本計画の記載事項とされているが、法案審査の段階で、同条に「その向上を図ることを旨として、」との文言が追加される修正が行われた経緯がある。

また、「平成 22 年基本計画」において、戸別所得補償制度とともに、食料自給率目標達成のための３つの基本政策の１つに掲げられていた６次産業化を推進するためのいわゆる６次産業化法[33]は、食料自給率の向上を法目的に明定している[34]。

食料自給率の向上は、生産面のみならず消費面の取組との連携が必要であり、１つの制度のみで達成されるものではないことはもとよりであるが、以上を踏まえれば、制度目的に食料自給率の向上を掲げる方向で検討が進められるものと考えられる。

なお、戸別所得補償制度に係る食料自給率目標は供給熱量ベースのものとして説明されており、この考え方を維持する場合、基本的に、対象品目は供給熱量の高いものに限定されることにも留意が必要である。

(2) 多面的機能の維持

多面的機能の維持に関して、「基本方針・行動計画」では、「基本的考え方」において、「政府は、農林漁業者にセーフティネットを提供する。これによって、農林漁業の多面的機能等を維持する」としている。

セーフティネットについては、食と農林漁業の再生実現会議において、「戸別所得補償制度等」を指すと説明されているが[35]、「基本方針・行動計画」の本文には内容が示されておらず、７つの戦略においても言及がないため、戸別所得補償制度と多面的機能の維持との関係が必ずしも明確なものとなっていない。

多面的機能の維持を目的とした制度には、中山間地域等直接支払制度など既存の対策がある[36]。多面的機能は、農村において農業生産活動が行われることにより発揮されるものであり、農業施策は、多面的機能の発揮ない

---

[32] 拙稿・前掲注１　164 頁

[33] 正式名称は、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律」（平成 22 年法律第 67 号）である。

[34] 「食料自給率の向上」を法目的に掲げている法律は、同法のみである。食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）以外では、食育基本法（平成 17 年法律第 63 号）の前文と基本理念に「食料自給率の向上」がうたわれている。また、水産基本法（平成 13 年法律第 89 号）は、「水産物の自給率の目標」を水産基本計画の記載事項としている。

[35] 第６回食と農林漁業の再生実現会議議事要旨３頁（平 23.8.2）篠原孝農林水産副大臣（当時）説明。篠原副大臣は、セーフティネットについて、大泉一貫委員（宮城大学副学長）、小林栄三委員（伊藤忠商事株式会社代表取締役会長）の意見を取り入れたと説明している。第５回食と農林漁業の再生実現会議（平 23.7.12）に配付された資料によれば、大泉委員は、セーフティネットを準備し、ＴＰＰ対応等今後の議論に資する必要と主張、小林委員は、ＴＰＰと農林漁業の再生を両立させるとの文脈で、セーフティネットを確保する政策の提示が必要と主張しており、両委員の見解には温度差がある。なお、岩田伸人「経済教室　ＴＰＰ参加　日本の選択　下　農業、10 年で競争力向上を」『日本経済新聞』(2012. 8.29)。

[36] 現行の中山間地域等直接支払制度は、「多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、担い手の育成等による農業生産の維持を通じて、多面的機能を確保する観点から、国民の理解の下に」実施するとされており、構造政策（担い手の育成）とのコラボレーションという側面を有する。（中山間地域等直接支払交付金実施要領（平成 12 年４月１日付け 12 構改Ｂ第 38 号農林水産事務次官依命通知　最終改正：平成 24 年４月６日付け 23 農振第 2721 号農林水産事務次官依命通知）

し維持につながるものとして構築されるべきであることはもとよりである。

他方、今後、様々な経済連携の取組の進展が、農産物貿易をめぐる環境に与える影響について予断を許さない中、農政に係る制度は、国際規律にも対応し得るものとして、安定的、継続的な実施が担保されるものとする必要がある。経営安定・所得補償のための制度が、生産刺激的、貿易歪曲的とされ、削減対象とされることのないようにするため、多面的機能の維持を制度目的としつつ、その仕組みを再構築することも十分検討に値するものと考えられる。

(3) 構造目的の位置付け

望ましい農業構造の実現は、現行制度の目的とされていないが、「基本方針・行動計画」において、制度の構造政策上の位置付けが高まったことを踏まえ、制度目的として明記するかどうかが、検討課題となる。

新たな制度を農業構造の目標を達成するための手段として明確に位置付ける場合、規模拡大加算[37]と戸別所得補償経営安定推進事業の農地集積協力金[38]の仕組みの拡充を基本とした措置が考えられる。新たな制度の目的に構造政策の要素をどう位置付けるかについては、これらの措置が制度全体に占める位置付けと併せて検討されることとなろう。

その際、農業経営については、複合化、多角化の戦略が重要となっており、単純に農地面積で経営規模を評価することが時代遅れになりつつあるとの指摘[39]、経営耕地面積だけでなく、投下労働規模等にも着目し、さまざまな側面からとらえる必要性が高まっているとの指摘[40]も踏まえ、農業構造の目標設定の在り方について、さらに検討を深める必要があろう[41]。

3　対象者要件の在り方

前述のとおり、「基本方針・行動計画」では、農業構造の目標達成のための制度に規模要件は課さない旨明記している。戸別所得補償制度創設の経緯に鑑み、規模要件を課すことは、制度の自己否定につながりかねない。

そのため、新たな制度の対象者は、対象作物の生産数量目標に従って販売目的で生産（耕作）する販売農家・集落営農という現行制度の要件を基本とするものと考えられる。

他方、後述のように、米価変動補塡交付金をナラシ対策と統合しようとする場合、その交付対象者要件に認定農業者等であること等の規模以外の要件を付加することも検討課題となる。

また、現行制度の対象者要件である「対象作物（特に、米）の生産数量目標に従って生産（耕作）を行うこと」の取扱については、①現行制度は米の需給調整の推進効果があったとする農林水産省の評価[42]、②自民党の農政ビジョンには、多面的機能支払への改組後の要件について特段の記述がないこと等を踏まえれば、基本的にこの要件を継続するものと考えられる。

37　平成 24 年度の戸別所得補償制度のうち農地集積の推進に直接的に効果を発揮するのは、規模拡大加算である。この加算措置は、農地利用集積円滑化団体を通じた面的集積がなされた農地に利用権を設定して経営規模の拡大をした場合に農地の受け手に交付するものである。

38　この事業は、地域の中心となる経営体への農地集積に協力する農地所有者（戸別所得補償制度の加入者等）に協力金を交付するもので、戸別所得補償制度本体ではなく関連支払とされている。

39　生源寺眞一「中間提言（案）へのコメント」（平 23.8.2）（第６回食と農林漁業の再生実現会議資料２　有識者委員生源寺眞一氏提出資料）

40　安藤光義「雇用労働力の導入による経営発展　2010 年センサスから」『農業と経済（第 78 巻第９号）』昭和堂（2012）5-15 頁

41　農業構造の目標設定の見直しは、政策体系全体の再構築にもつながるため、次期食料・農業・農村基本計画の策定等農政の枠組みの見直しに当たっての主要検討事項とされることが適当ではないかと考えられる。

42　前掲注２

いずれにしても、対象者要件の在り方については、制度目的との整合性の確保、目的達成の手段としての有効性の観点から、検討する必要がある。「米の生産数量目標に従って生産（耕作）を行うこと」については、これに加え、米の食料安全保障上の位置付けとその需給動向の現状と見通し、国際規律をめぐる動向、全体需給における輸出米の位置付けの見通し等も見据えた検討が求められる。

４　対象者相互の構造調整を進めるための制度の在り方

(1) 規模拡大加算と農地集積協力金の拡充

新たな制度の対象者要件を、現行制度を基本とした上で、「基本方針・行動計画」で示された経営規模の経営体が大宗を占める構造を目指す場合、対象農業者相互の構造調整を進めるための条件整備を図ることが重要である。

そのための措置としては、前述のように、農地の受け手へのメリット措置である規模拡大加算と農地の出し手へのメリット措置である戸別所得補償経営安定推進事業の農地集積協力金の仕組みの拡充等の措置が考えられる。

規模拡大加算については、受け手農家がスケールメリットを生かした経営を展開することが可能となるよう、現行制度同様、面的集積を要件とする必要がある。また、規模拡大に伴い、受け手が新たな投資を必要とする場合の融資等の支援措置の充実が求められる。農地利用集積円滑化事業が機能するためには、出し手の掘り起こしと農地利用集積円滑化団体の調整能力の向上が必須となる。

農地集積協力金の要件・交付単価については、出し手にとって、営農継続よりも離農・経営転換による協力金の交付を受けることの優位性が実感できるものとなるよう、検討が求められる。

また、自民党提出の担い手育成確保促進法案において、円滑な経営移譲を促進するための農業者年金制度の見直しを掲げていることも参考に、出し手対策の充実・強化の検討が求められる。

(2) 地域の実情に即した運用と認定農業者制度の抜本的見直し

農地流動化をめぐる状況は地域によって多様であることに対応し、農地の受け手に対する施策と農地の出し手に対する施策を効果的に組み合わせた取組が地域主体で進むよう、運用の工夫が求められる。

そのため、地域における中心的な経営体を特定する人・農地プラン（地域農業マスタープラン）[43]が重要な役割を果たすものと考えられる。人・農地プランの実施に当たっては、制度目的の類似性から、担い手育成のための制度である認定農業者制度との整理が求められる。平成24年５月、両者の整合を図るため、認定農業者制度の運用改善がなされたが[44]、人・農地プランは、予算措置であり、地域の合意形成を基礎としているのに対し、認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）に基づく制度であり、農業者の経営判断を基礎としているという相違点がある。運用改善にとどまらず、担い手・経営体の育成・確保の在り方について検討を加え、両制度の統合による抜本的見直しの要否

---

[43] 人・農地プラン（地域農業マスタープラン）とは、「基本方針・行動計画」の戦略１に対応してその策定が推進されるもので、集落・地域が抱える「人と農地の問題解決」のため、集落・地域における話合いにより、①今後の地域の中心となる経営体はどこか、②地域の中心となる経営体へどうやって農地を集めるか、③地域の中心となる経営体とそれ以外の農業者（兼業農家、自給的農家）を含めた地域農業の在り方等を定めたもの。策定主体は市町村。人・農地プランに位置付けられると、①青年就農給付金（経営開始型）の給付、②農地集積協力金（中心となる経営体に農地を提供する者）、③スーパーＬ資金の当初５年間無利子化（認定農業者）の支援が受けられる。

[44] 人・農地プランを作成する市町村においては、認定農業者制度と中心的な経営体を一体的に運用し、中心的な経営体から申請があれば認定農業者として認定されるよう配慮することとされた（農業経営基盤強化促進法の基本要綱（農林水産省経営局長通知　平成24年５月31日付け24経営第564号））。

について、議論が求められる。

５　交付単価水準の在り方

交付単価水準については、その根拠となる生産費、販売価格の算定方法について、見直し、検討が求められる。

現行制度では、標準的な生産費については、米は、生産費統計（全国平均）における経営費の全額と家族労働費の８割の過去７年（平成 14 年産～20 年産）中庸５年平均により算定することとしているが、畑作物は、基本的に、平成 19 年産～21 年産の全算入生産費の平均としている。

また、販売価格については、米は、平成 18 年産～20 年産の全銘柄平均の相対取引価格の平均から流通経費等を除いて算定することとしているが、畑作物は、過去５年（平成 17 年産～21 年産）中庸３年平均としている。

このように、米と畑作物で生産費、販売価格を異なった要素で算定しており、同一品目の生産費と販売価格についても、異なった生産年の平均値が用いられている。

交付単価算定の根拠となる生産費、販売価格の算定要素、期間については、統計データの不備などの場合を除き、品目ごとの事情に配慮しつつ、同一の要素、期間で捉えることを基本とする方向での検討が求められる。

後述のように、米価変動補塡交付金についてナラシ対策に統合、又は、認定農業者等を対象とした対策への発展的解消を図るのであれば、この単価設定については、対象者たる担い手層の生産費を基本とする必要がある。

６　多面的機能支払導入の考え方への対応

多面的機能の維持を制度目的とするのであれば、自民党の農政ビジョンのように、米の所得補償交付金を多面的機能支払へと改組することの是非も検討課題として考えられる。その場合、多面的機能支払の基本部分とも言うべき中山間地域等直接支払制度の法制化はもとより、制度の趣旨に近似性がみられる畑作物の所得補償交付金の営農継続支払の多面的機能支払化[45]についても、検討が求められる。さらに、農地・水保全管理支払、環境保全型農業直接支援対策についても同様の取扱いとすることの是非が、検討対象となり得る。

こうした検討は、将来的に、多面的機能の維持に係る直接支払制度を戸別所得補償制度の下に統合することの検討にもつながる。

直接支払という手法の共通性をもって一つの制度とすべきか、それぞれの直接支払交付金の目的に照らして、複数の制度として併存すべきか、今後、議論が求められる[46]。

７　地域ごとの単価設定と産地資金の拡充

地域ごとの単価設定という命題に対しては、産地資金の拡充という対応が考えられる。

産地資金は、平成 22 年度にモデル対策の一つとして、生産調整助成金である従前の産地確立交付金等を大幅に簡素化し、水田利活用自給力向上事業として導入したことに端を発する。水田利活用自給力向上事業の交付単価が全国統一単価とされたことにより、従前の対策よりも助成額が減少する地域がみられることから、その影響をできる限り緩和するため、平成 22 年度において、①単価設定の弾力的運用等、②激変緩和調整枠の設定よりなる

45　拙稿・前掲注１　166 頁

46　平成 22 年２月から、全国農業協同組合中央会の委託により研究を進めてきた「新たな直接支払制度に関する研究会」（座長：岸康彦財団法人日本農業研究所客員研究員）は、平成 23 年２月、「農地と環境を守る新たな直接支払制度への提言―農地に対する『基礎支払』と地域主権の確立―」を公表、この中で、将来にわたって農業・農村の活力を維持し、食料自給力の向上確保と農業の持つ多面的機能の発揮を図るため、新たな発想に基づく直接支払が必要であるとし、農地保全に対する全国共通の基礎支払の上に、地方が選択できる各種加算措置を用意する重層構造の制度設計の考え方が示された。加算措置としては、これまで実施されてきた施策を念頭に、①所得補償型、②構造改善・経営安定、③自給力向上、④条件不利地域、⑤資源、⑥環境が列挙されている。石井圭一「新たな直接支払制度の提言－農地と環境を護る」『農業と経済（第 78 巻第３号）』昭和堂（2012）

激変緩和措置が講じられた。平成23年度においては、これを発展させた産地資金が創設された。産地資金は、地域の実情に即して、①水田における麦・大豆等の戦略作物の生産性向上、②地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援するものであり、この活用に当たっては、都道府県の判断で畑地を対象とすることも可能とされているものである。このように、産地資金は、自公政権下の産地確立交付金の考え方に回帰する要素を内包している。

以上を踏まえ、産地資金については、地域農業の維持・発展と適地適作の推進の両立に配慮した拡充の在り方が検討課題となろう。

８　米価変動補塡交付金とナラシ対策の統合

(1) 統合の必要性

現行の米価変動補塡交付金とナラシ対策については、自民党及び公明党のみならず、民主党内からもその統合を求める意見[47]が開陳されていることも踏まえ、検討を進める必要がある。

第一に、制度の類似性である。

両者は、対象者、対象品目、生産者拠出の有無、単価設定の考え方等制度の主要部分において異なるものの、当年産の販売価格が標準的な生産費を下回った場合に交付されるという点は、共通している。類似の制度が併存することは、政策体系上好ましくなく、整理統合が求められる。

第二に、生産者拠出の必要性である。

米価変動補塡交付金は、生産者拠出がないが、ナラシ対策をはじめ、畜産・酪農経営安定対策、資源管理・漁業所得補償対策等は、生産者拠出を前提とした制度となっている。米の我が国の食生活における地位、農業生産額におけるシェアは低下しつつあるものの、食料自給率向上に米が果たす役割、水田の土地利用・国土保全上の役割等を含め、総合的にみれば、現行制度が米のみを優遇していると断ずることには慎重であるべきだが、他の品目とのバランス、納税者の理解はもとより、農業構造の目標達成に向けた経営の発展・向上へのインセンティブを確保するため、加入者に一定額の拠出を求める必要がある。

第三に、行政コストの低減の必要性である。

米価変動補塡交付金とナラシ対策の交付金がともに交付される場合、後者のうち米の補塡額を計算する際に、前者の交付額を控除するという調整措置がとられているが、行政事務が煩瑣であり、行政コストの低減の観点から、その統合が求められる。

第四に、新たな保険制度への再編である。

世界の農政潮流を見据え、外国の制度[48]を参考に、農業経営安定のための新たな保険制度を構築することは、十分検討に値する。その制度設計には、必要となるデータの収集、整理、分析に十分な時間を要するが、両制度の統合は、新たな保険制度への再編に向けた端緒となり得る。

(2) 統合に当たっての主な調整事項

前述の対象者要件の在り方以外に両者の統合に際して調整を要する主な事項として、次の諸点が考えられる。

第一に、対象品目の取扱いである。

米価変動補塡交付金の対象品目は米であるのに対し、ナラシ対策の対象品目は、米、麦、

[47] 第180回国会衆議院予算委員会議録第19号7-8頁（平24.3.1）玉木雄一郎君（民主）質疑

[48] 吉井邦恒「アメリカ・カナダの農業保険制度(上)アメリカの農業保険をめぐる最近の動向について」『月刊ＮＯＳＡＩ（第63巻第３号)』(2011) ＮＯＳＡＩ全国、同「アメリカ・カナダの農業保険制度(下)カナダの農業保険をめぐる最近の動向について」『月刊ＮＯＳＡＩ（第63巻第４号)』(2011) ＮＯＳＡＩ全国、同「アメリカ・カナダの農業保険政策(上)アメリカの農業保険をめぐる最近の動向」『月刊ＮＯＳＡＩ（第64巻第６号)』(2012) ＮＯＳＡＩ全国、同「アメリカ・カナダの農業保険政策(下)カナダの農業保険をめぐる最近の動向」『月刊ＮＯＳＡＩ（第64巻第７号)』(2012) ＮＯＳＡＩ全国

大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょである。統合に際しては、対象品目をナラシ対策と同様とするのか、畑作物の所得補償交付金の対象品目であるそば、なたねを加える等対象品目を拡大するのかが、検討課題となる。

第二に、差額の計算方法である。

米価変動補塡交付金は、当年産の販売価格と標準的な販売価格の差額を基に10a当たり単価で全国一律で計算することとしているが、ナラシ対策は、対象品目の当年産の販売収入の合計額と標準的な販売収入の差額を都道府県ごと、対策加入者ごと等の要素を盛り込んで計算することとしている。統合に際しては、全国一律により、構造調整が働くという整理とするか、地域の実情や対策加入者の経営に着目するのか、また、品目ごとの差額を合算相殺し、品目横断的に算定するのか、品目別に算定するのかについて、検討が求められる。

第三に、補塡水準である。

米価変動補塡交付金では、上記差額が面積払いで補塡されることとなるが、ナラシ対策では、差額の９割を補塡することとしている。補塡水準について、差額の満額を認めるのか、差額の一定割合とするのか、拠出金額と併せて加入者の選択を可能とするのか、検討が求められる。

第四に、補塡原資の規模と拠出割合である。

ナラシ対策では、20％の収入減少に備えた額を上限とした積立金を加入者１：国３の割合で拠出することとしている。統合に当たっては、現行ナラシ対策を基本とするのか、加入者の経営判断に資するよう、選択肢を設けるのか、検討が求められる。

９　名称変更の可否

戸別所得補償制度という名称は、同制度が、農家ごとの経営収支に着目し、戸別に所得を補償する制度であるとの印象を与えるが、実際は、全国一律単価の交付金であり、戸別の経営状況を参酌するものではない。そのため、制度名に「戸別」の文言を冠することについて野党から批判があった[49]。戸別所得補償制度の名称は、農家に誤解を与えるので改めるべきとの考えは、与党内からも披瀝されている[50]。

一方、戸別所得補償制度は、その名称とともに、生産現場に定着してきていることから、名称の変更は、制度の抜本的見直しが行われるときに限るべきとの考え方も成り立つ。

以上を踏まえ、新たな制度の目的、内容とともに、名称の在り方についても、検討が求められる[51]。

おわりに

戸別所得補償制度は、構造政策としての側面を有するものの、性急な構造改革に対するアンチテーゼとして提示されたことから、勢い、これを強調する訴求がなされ、経営規模拡大・効率化を追求すること自体を否定するかの如き印象を周囲に与えたことは否めない。

今般、高いレベルの経済連携との両立という新たな課題への対処を契機として、本来在るべき施策体系に回帰しつつあるといえる。今後、「基本方針・行動計画」の目標年次までの間、あるいは、「平成22年基本計画」の目標年次までの間、いかなる政党により、いかなる枠組みによって政権が運営されていくこととなるのか、その結果、「平成22年基本計画」や「基本方針・行動計画」がどのような取扱いになるのか、未知数である。しかしな

---

[49] 第173回国会衆議院予算委員会議録第２号40頁（平21.11.2）加藤紘一君（自民）質疑、第173回国会衆議院農林水産委員会議録第２号3-4頁（平21.11.17）宮腰光寛君（自民）質疑、第173回国会衆議院農林水産委員会議録第３号25頁（平21.11.25）加藤紘一君（自民）質疑、第174回国会衆議院農林水産委員会議録第５号12-13頁（平22.4.6）加藤紘一君（自民）質疑等

[50] 第180回国会衆議院予算委員会議録第19号７頁（平24.3.1）玉木雄一郎君（民主）質疑

[51] 拙稿・前掲注１　165-166頁

がら、現行制度を基本とした制度を構築することとされた場合にあっては、構造改革を十分意識した制度とする必要があり、構造改革に一層拍車をかける制度とすることとされた場合にあっては、生産現場に違和感なく受容されるための配慮が求められる。

また、構造改革に向けた生産現場による主体的な取組を誘引する制度とするためには、人・農地プラン、認定農業者制度、新規就農のための総合的な支援策等関連施策と適切に連携して実施する必要があるが、これらの関連施策については、政策効果と整合性の観点から、同時並行的に、整理、見直しを行う必要がある。いわば、走りながら考えるというものである。本来、拙速な制度設計と実施は戒めるべきではあるが、土地利用型農業の生産構造の現状に鑑みると、与えられた時間は多くない。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・梶井功編集代表・矢板雅充編集担当『日本農業年報 56　民主党農政－政策の混迷は解消されるのか－』農林統計協会（2010）
・梶井功編集代表・谷口信和編集担当『日本農業年報 57　民主党農政１年の総合的検証－新基本計画から戸別所得補償本対策へ－』農林統計協会（2011）
・金子勝・武本俊彦『民主党政権への緊急提言　日本再生の国家戦略を急げ！』小学館（2010）
・生源寺眞一「農業再建　真価問われる日本の農政」岩波書店（2008）
・生源寺眞一「食料・農業・農村基本計画を読む」『農業と経済（第 77 巻第１号)』昭和堂（2011）
・鈴木宣弘編著『新たな食料・農業・農村基本計画の検討経緯と具体化に向けて』大成出版社（2010）
・鈴木宣弘・木下順子「直接所得補償政策を国民の理解が支える社会」『農業と経済（第 77 巻第１号)』昭和堂（2011）
・農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き No.171 改めて問う、新政権の農政とは！』農林統計協会（2010）
・農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き No.173 政権交代下での新基本計画』農林統計協会（2010）
・服部信司「戸別所得補償制度（モデル対策）の検証と評価」『農業研究（第 24 号)』財団法人日本農業研究所（2011）
・冬木勝仁「戸別所得補償制度の検証と米流通」『月刊ＮＯＳＡＩ（第 64 巻第７号)』ＮＯＳＡＩ全国（2012）

論　文

集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の背景と論点
―新制度における消費者団体の役割を中心に―

衆議院調査局調査員
遠　藤　　賢　一
田　家　　朋　子
（第三特別調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

消費者被害は、少額同種の被害が多発するという特徴がある。近年、消費者被害の防止や円滑な解決の方策として、消費者契約法の改正等により、消費者契約上のトラブルに関する民事ルールの明確化、適格消費者団体による事業者の不当行為に対する差止請求制度の導入等の法整備が行われてきたところである。

しかしながら、既存の制度で紛争を解決する場合、消費者と事業者との間における情報量や交渉力の構造的格差などから、たとえ消費者の主張が正当だとしても、自ら訴訟を提起して被害回復を図ることを断念しがちである。

一方、1960 年代以降、欧米諸国を中心として、クラスアクションの活用等様々な形の消費者の被害回復に関する集団訴訟制度を導入する国が増えており、我が国においてもその必要性が繰り返し指摘されてきた。

このような中、政府は、集団的消費者被害の特性を踏まえた、より実効的な訴訟制度の法制化を目指し作業を進めているところである。新制度においては、多数の被害消費者に代わって訴訟を追行する主体の適格性とその役割等が主な論点となろう。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　現行の消費者被害回復制度の概要
Ⅱ　集団的消費者被害に係る各国の訴訟制度
Ⅲ　新制度の概要、意義及び論点
おわりに

はじめに

消費者被害は、少額同種の被害が多発するという特徴がある[1]。また、被害を受けた消費者は、被害金額と紛争解決に要する費用・労力との比較や、消費者と事業者の間における情報量・交渉力の違いなどを考慮し、自ら訴えを提起して被害回復を図ることを断念しがちである。

このような消費者被害の特性を踏まえ、実効的に被害を回復させる制度の必要性が長年指摘されてきた[2]。消費者被害回復制度については、2009（平成21）年９月の内閣府国民生活局「集団的消費者被害回復制度等に関する研究会」報告書、2010（平成22）年９月の消費者庁「集団的消費者被害救済制度研究会」報告書、2011（平成23）年８月の消費者委員

[1]　内閣府『平成 20 年版国民生活白書』(2008) 87-93 頁参照

[2]　消費者庁及び消費者委員会設置法附則第６項では、「政府は、消費者庁関連三法の施行（2009.9.1）後３年を目途として」被害者救済制度についての検討を加え、必要な措置を講ずるものとされた。

会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」報告書が取りまとめられており、これらを踏まえ、消費者庁は、2012（平成24）年８月に、集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案を取りまとめたところである。

本稿は、2006（平成 18）年に導入された消費者団体訴訟制度の理論構成と、同時期に検討の結果、適格消費者団体への損害賠償請求権の付与が見送られた経緯・背景を踏まえ、消費者庁で検討されている「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」について、諸外国の集団訴訟制度も参考にしつつ、同訴訟制度導入の意義、効果等について考察するものである。

Ⅰ　現行の消費者被害回復制度の概要

１　消費者団体訴訟制度

(1) 背景と概要

消費者団体訴訟制度とは、消費者団体が不特定多数の消費者に代わり、不当な行為を行っている事業者に対し、訴訟制度の枠組みを利用し、不当な行為の差止請求や、損害賠償請求をする訴権を有する制度のことであり、もともとドイツを始めとする欧州の国々で発展してきた制度である[3]。

我が国における消費者団体訴訟制度は、2006（平成 18）年に、消費者契約法の改正により導入されたもので、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体[4]が事業者の不当行為[5]に対して差止請求訴訟を提起できることとするものである。

この差止請求訴訟制度の意義は、適格消費者団体が、消費者の視点に立ち、事業者の不当な行為に対して差止請求訴訟を行うことにより、消費者契約等に関連した被害の未然防止・拡大防止を図ることであり、これまでに一定の成果[6]をあげている。一方、同制度では適格消費者団体に損害賠償に係る金銭請求は認めておらず、消費者被害回復を図ることはできない。その意味で、我が国の消費者団体訴訟制度は、消費者の被害回復に直結している制度とは言い難い。同制度導入の検討時には、消費者の被害救済の実効性を確保するため、消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償請求ができる仕組みも設けるべきとの意見があり、今後の検討課題とされた[7]。

(2) 適格消費者団体の訴訟追行権の根拠

伝統的な私権概念によれば、私的利益や私権の帰属主体、それらの侵害による請求権の行使主体、訴訟追行主体とは、一致していることが原則である。

（図 1）伝統的私権概念

（出典）鹿野菜穂子「消費者団体訴訟の立法的課題」『NBL №790』(2004.8)59-60 頁、岡本裕樹「集団的消費者利益の実現をめぐる民事実体法上の観点からの試論」『現代消費者法№12』（2011.9）12-13 頁等より筆者作成

これによれば、差止請求権の行使主体と、当該請求権発生の根拠となる侵害又は侵害の

[3] 現在は、ドイツ以外にも、イタリア、韓国、フランス、ブラジル等で採用されている。

[4] 「特定非営利活動法人消費者機構日本」（東京）、「特定非営利活動法人消費者支援機構関西」（大阪）など計 11 団体（2012 年 11 月現在）

[5] 消費者契約法、不当景品類及び不当表示防止法及び特定商取引に関する法律に定める事業者の不当な勧誘行為、不当な契約条項の使用、不当表示等

[6] 消費者庁ＨＰ＜http://www.caa.go.jp/planning/index.html#m02＞(last access 2012.10.23) 参照

[7] 2006 年消費者契約法改正時の衆・参両議院の内閣委員会附帯決議

危険が迫っている場合を前提として保護されるべき利益又は権利の帰属主体は、一致させる必要がある[8]。

しかし、消費者団体訴訟制度（差止請求制度）は、適格消費者団体に差止訴訟を追行する権利だけを付与しているわけではなく、立法政策的に、個々の消費者の権利ではない、適格消費者団体固有の実体法上の差止請求権として付与するという法構成（固有権構成）を採っていると解されている[9]。

すなわち、差止請求が実現する法的利益の帰属主体は、消費者契約法において適格消費者団体を「不特定かつ多数の消費者の利益」のため、差止請求権を行使する消費者団体であると定義付けていること[10]からも、消費者の集団的・公的利益の帰属先である一般的消費者集団（あるいは社会全体）と解することが妥当であり[11]、その上で、この消費者集団の利益を擁護するための新たな権利（差止請求権）を創設し、これを適格消費者団体に実体権として付与する構成を採っていると考えられる。

では、適格消費者団体に差止請求権を付与した理由は何か。

そもそも、個々の消費者が事業者の行為の不当性を認識した場合、各個人の被害回復のため契約の取消権を行使することはできるが、これだけでは、当該消費者の契約効力を否定できるに過ぎない。また、直接的な被害を受けていない消費者は、事業者の不当な行為の抑止を求める権利は有していないので差止請求はできない[12]。このため、消費者個人の権利行使に頼るだけでは、不当行為を行う事業者を市場から排除し、消費者の被害の発生又は拡大を防止するには限界がある[13]。

他方、差止請求権の本来の帰属主体であるべき「不特定かつ多数の消費者」から、具体的な差止請求権の権利主体を特定することは困難である[14]。

したがって、適格消費者団体の差止請求権は、消費者の個人的利益に還元できない集団的利益の実現のために認められた権利であることが導かれる[15]。

また、適格消費者団体は、内閣総理大臣による認可等の法的要件を有することで、「不特定かつ多数の消費者」から成る消費者集団の代表資格者として、個々の消費者利益を超え消費者全体の利益の擁護を実現する主体としての適格性を担保されていると言える。

以上のことから、適格消費者団体は、民事的手段の一環を担う役割だけではなく、社会全体の公的利益とも言える消費者の集団的利益を保護する役割や、公正な市場形成を促進する役割をも担っていると考察できる。

(3) 損害賠償請求権の付与について

適格消費者団体の差止請求制度は、被害消費者の法的地位に直接影響を与えない構造になっているが、損害賠償請求権となるとその

8　例１　不正競争防止法の差止請求は、「不正競争によって営業上の利益を侵害され、又は侵害されるおそれがある者（同法第３条第１項）」に認められている。
　例２　私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の差止請求は、「…の規定に違反する行為によってその利益を侵害され、又は侵害されるおそれがある者（同法第24条）」に認められている。

9　国民生活審議会消費者政策部会消費者団体訴訟制度検討委員会「消費者団体訴訟制度の在り方について」（2005.6）５頁、三木浩一「訴訟法の観点から見た消費者団体訴訟制度」『ジュリストNo.1320』有斐閣（2006.10）61-62頁、上原敏夫「消費者団体訴訟制度の概要と論点」『自由と正義 Vo157No.12』日本弁護士連合会（2006.12）68頁など。

10　消費者契約法第２条第４項

11　鹿野菜穂子「消費者団体訴訟の立法的課題」『NBL No.790』商事法務（2004.8）59 頁、大村敦志「実体法から見た消費者団体訴訟制度」『ジュリストNo.1320』有斐閣（2006.10）54頁など。

12　国民生活審議会・前掲注９　２頁

13　千葉恵美子「消費者取引における情報力の格差と法規制」『現代消費者法No.12』民事法研究会（2011.9）73頁

14　三木浩一「消費者団体訴訟制度と集団的消費者被害救済制度」『月刊国民生活』国民生活センター（2012.4）41頁など

15　千葉・前掲注13

影響は明らかである。すなわち、差止請求権と異なり、損害賠償請求権は本来的に個々の消費者が有する権利であることが大きな相違点である。

したがって、例えば、一定の消費者団体による損害賠償に係る訴権を認めるとすると、個々の消費者の請求権と当該団体の訴権がいかなる関係にあり、いかなる性質の金銭請求権を認めるかなど、我が国の民事法制の関係も踏まえ、相応の理論的根拠が必要になる。また、特定の被害者の損害賠償請求権について適格消費者団体にその行使を認めるとすると、差止請求制度において集団的消費者利益（社会全体の公的利益）実現のため、適格消費者団体に代表する地位を付与したという前述の解釈を困難にさせることにもなる。

また、国会においては、第164回国会の消費者契約法改正時、適格消費者団体が損害賠償等団体訴訟を追行することができることとすべきとの議論[16]もあった。しかしながら、少額多数被害救済のための手法には、消費者団体が損害賠償等を請求する制度以外にも様々なものが想定され、実際に同様の観点から、選定当事者制度の改善や、その他司法アクセスの改善など個人が訴えを提起することに伴う困難性を改善する具体的施策が講じられていたところであった[17]。これらを踏まえて、司法アクセスの改善のための制度の運用を踏まえつつ、適格消費者団体による差止請求制度の社会における定着の度合いや評価等を把握して、損害賠償請求制度の必要性等について慎重に検討するとして、その導入は先送りされている[18]。

[16] この趣旨で民主党から提出された対案は審査未了のまま廃案となった。また、第171回国会において、民主党から同趣旨の「消費者団体訴訟法案」が提出されたが、審査未了・廃案となっている。

[17] 国民生活審議会・前掲注９　49頁参照

[18] 第164回国会参議院会議録第23号(平18.5.12)14頁　猪口国務大臣答弁、国民生活審議会・前掲注９　４頁

２　その他の主な制度

少額同種の被害が多発し、たとえ個別の消費者が訴訟を提起しても、弁護士費用など経済的に引き合わないことが多い消費者被害に対して、その救済を図るため、次のような制度がある。

(1) 通常共同訴訟[19]

これは、複数の請求相互間において民事訴訟法第38条所定の関連性[20]がある場合に認められ、一つの訴訟手続に数人の原告又は被告が関与している訴訟形態のことをいう。

一般的に、同種の消費者被害が増大すると、被害者の会をつくり、また、被害消費者から委任された弁護士有志による弁護団が結成されることが多い。この場合、弁護士有志が通常共同訴訟として訴えを提起、訴訟追行して被害回復を図ることとなる[21]。

同制度は、同一の手続内で同時に審判すれば、個別ごとの訴えに比べて、共通争点における審理の重複が避けられ、当事者も裁判所も労力を節約できる利点がある。

他方、同制度は、当該訴訟に係る被害消費者全てが自ら原告となり、費用や立証の負担を負うことになる。そのため、被害が少額であったり、裁判の見通しの立たない場合は弁護士に訴訟を委任しにくく、また、被害の認識がなく訴訟に参加していない消費者も多いなど、消費者保護の観点から同制度の限界が

[19] 共同訴訟には、合一確定が法律上保障されていない通常共同訴訟と、保障されている必要的共同訴訟がある。よって、通常共同訴訟は、各共同訴訟人が他の共同訴訟人に影響を及ぼさず各自独立して訴訟追行ができる。消費者問題は、ほとんどがこの通常共同訴訟の手続方法をとる。

[20] 訴訟目的である権利又は義務が共通、同一の事実上及び法律上の原因、訴訟の目的である権利又は義務が同種で事実上及び法律上同種の原因

[21] 例えば、薬害肝炎訴訟（1964年から1994年頃、出産や手術時に止血剤として血液製剤が投与されC型肝炎に感染した被害）、茶のしずく石鹸訴訟（株式会社悠香が2010年12月以前に販売した「茶のしずく石鹸」の使用により呼吸器障害、じんましん等アレルギー症状が多発した被害）

指摘されている[22]。

(2) 選定当事者制度

通常共同訴訟の場合には、全ての者が当事者となる必要があるが、民事訴訟法第30条に規定する選定当事者制度は、共同の利益を有する多数者（選定者）の中から、代表者（選定当事者）を選んで訴訟追行権を授与し、選定当事者が選定者全員のために当事者を代表して訴訟追行できる制度である[23]。

同制度は、共通原因に基づく被害者が多数存在する消費者事案に対して、審理手続の煩雑さや、その運営のための費用等の弊害を避け、簡明な訴訟手続制度として導入されたものであるが、被害者を糾合するには十分な広報の手段が取られていないことや[24]、そもそも、訴訟の結果の成否が明らかでない段階において、被害消費者自身が訴訟追行を第三者に委ねる選定行為を積極的に行うインセンティブが生じにくい等の問題がある[25]。これらのことから、同制度の利用件数は少なく、消費者被害の救済の手段として機能している制度とは言い難いものとなっている。

(3) 少額訴訟制度

民事訴訟法第368条以下で規定する少額訴訟制度は、60万円以下の金銭支払を求める訴えに対して、簡易裁判所が原則として１回の期日で審理を終え判決を確定する、簡易迅速な訴訟手続を執る制度であり、被害消費者が弁護士に依頼することなく、請求額に見合った経済的負担で、裁判所に解決を求めることができる。1998（平成10）年の運用開始以来、同制度の利用は順調である。

しかし、同制度は、消費者被害事案でも争点が複雑である場合や、当事者が多数に及ぶ場合を念頭に置いた制度ではないため、例えば、消費者被害の場合には少額ではあっても、争点がかなり法律的な判断を必要とするケース[26]などは普通訴訟手続で審理することが適切な場合も多いとされる[27]。

(4) 国民生活センターのＡＤＲ[28]

（独）国民生活センターのＡＤＲは、同センターの紛争解決委員会において、重要消費者紛争[29]について、和解の仲介及び仲裁をする制度である。ＡＤＲは、簡単な手続で受け付けられ、事案に応じた柔軟な解決を図ることができることから、時間や費用の負担も低く抑えられる利点がある。2009（平成21）年４月の運用開始から2012（平成24）年６月末までの総申請件数は422件であり、手続終了件数も339件を数える（うち６割以上で和解が成立）[30]。

---

22 消費者委員会「第２回集団的消費者被害救済制度専門調査会議事録」（2010.11.15）14 頁、消費者庁「集団的消費者被害救済制度研究会報告書」（2010.9）5-6 頁

23 被害者にとって利用しやすい訴訟制度にするため、1996（平成８）年に民事訴訟法を改正し、係属中の訴訟の当事者でない者がその訴訟の当事者を選定当事者として選定することができるものとされた（追加的選定（民事訴訟法第 30 条第３項））。

例えば、共通の原因に基づく被害者が多数存在し、被害額が少額であるという類型の訴訟においては、被害者の権利の実現の実効性を高めるために、できる限り訴訟をまとめて追行することが有効であり、そのために、先行する訴訟に共通の被害者が参加することを容易にすることが適当と考えられる。この改正は、このような類型の訴訟においても効果を発揮することが期待できると考えられていた。

24 民事訴訟法改正時に、広告費用を訴訟費用負担として被告の負担にする制度が模索されたが採用されなかった。

25 集団的な消費者被害事案では、被害者が多数・広範にわたり、相互に連絡を取り合う関係ではないため、選定者が選定当事者を選ぶことが行われにくいとされる。

26 例えば、学納金返還請求事件（最判平成18年11月27日）など。

27 落合誠一ほか「動き出す消費者クラス・アクション制度（下）」『ビジネス法務』中央経済社（2011.2）62頁

28 裁判外紛争解決手続（ＡＤＲ：Alternative Dispute Resolution）

29 消費者に生じ、若しくは生ずるおそれのある被害の状況又は事案の性質に照らし、国民生活の安定及び向上を図る上でその解決が全国的に重要であるものとして内閣府令で定めるもの（独立行政法人国民生活センター法第１条の２第２項）

30 申請状況を分野別にみると、最も多いのは「金融・保険

しかし、同制度は、申請した消費者に限定の制度であり、その他の同種被害者の被害回復がなされるわけではない。また、裁判を起こすには相手の同意は不要であるが、同制度は双方の同意に基づく手続が必要であることから、相手事業者が和解の仲介等手続に応じない事案もあり、被害救済手段としては限界がある。

上述(1)～(4)のとおり、各制度は、あくまでも、消費者個人のイニシアティブに基づく救済制度と言え、一部の被害者のみの救済制度に過ぎないことから、全ての消費者の被害回復を図るという観点からは実効性に欠けている。これら現行制度の実情が、新制度構想の原点になったとも言える。

Ⅱ　集団的消費者被害に係る各国の訴訟制度

米国のクラスアクションの活用をはじめとして、集団的消費者被害の救済のため、各国では独自の制度を採用している。この章では、集団的消費者被害に係る各国の訴訟制度について概観する。

1　米国におけるクラスアクション

米国のクラスアクションは、共通の利害をもつ一定範囲の人々の集団（クラス[31]）を代表して一人又は数名の者が原告又は被告として訴訟を追行する制度[32]であり、訴訟追行の際、クラス構成員からの個別の授権や委任を要せず（訴訟から脱退するためにはオプトアウト[33]の手続を執る必要がある。）、また、訴訟の結果にクラス構成員は拘束される。対象とする事件に限定のない一般的制度であり、比較的容易に集団訴訟が可能であることから、例えば、消費者訴訟のほか、環境、大規模事故、製造物責任、労働、公民権関係の訴訟などで活用されている。

米国では、クラスアクションに限らず１億ドル以上の賠償を命じる判決や和解も珍しくない[34]。米国において訴訟が多いこと、また、巨額の賠償判決が下されやすいことの社会的・制度的背景として、損害賠償責任保険の普及、弁護士の完全成功報酬制[35]、提訴手数料が低廉であること、訴訟費用敗訴者負担制度[36]がないこと、懲罰的損害賠償制度[37]の存在、民事訴訟に陪審制を採用していることなどが指摘される[38]。

米国のクラスアクションは、少額多数被害の救済、事業者の不当利得の吐き出し、多数の訴えを統一的に一回で解決できるなどの利

サービス」（94 件、22%）で、「金融・保険サービス」の内訳は、「預貯金・証券等」（36 件、38%）、「生命保険」（26 件、28%）などである。

なお、同制度の仲裁で提示された解決案は裁判判決同様の強制力をもつが、双方の同意に基づく手続が必要であること、相手事業者が裁判手続による解決を希望すること等から、これまでに「仲裁」の申請はない。

国民生活センター資料ＨＰ <http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20120810_1.pdf>

31 裁判所がクラスを認証する要件として、連邦民事訴訟規則では、併合訴訟が現実的でないほどにクラス構成員の数が大きいこと（多数性）、クラスに共通する法律上又は事実上の争点があること（共通性）、代表当事者の請求がクラス構成員の請求の典型であること（典型性）、代表当事者がクラス構成員の利益を公正・適切に主張することができること（適切性）が要件として定められている。

32 ただし、原告がクラスを形成する場合が圧倒的に多いとされる。17 世紀のイングランドの制度が米国に受け継がれたとされ、1938 年に連邦民事訴訟規則に明文化され、1966 年に同規則が全面改正され、現在に至る。連邦民事訴訟規則に定めるもののほか、各州法によるものがある。

33 この場合、オプトアウト（opt-out）とは、訴訟からの離脱の申出のこと。

34 2000 年フロリダ州裁判所における米大手タバコ会社等に対する約 1,450 億ドル判決（控訴審で破棄）、1999 年の東芝パソコン訴訟での 1,100 億円の和解など（いずれもクラスアクションによるもの）。

35 事件の着手金は無料で、勝った場合のみ報酬を得るもの。被害者の訴訟提起を極めて容易にしている一方、成功報酬は多額になりがちである。

36 我が国では、民事訴訟法第 61 条において、「訴訟費用は、敗訴の当事者の負担とする。」とされている。

37 実際の損害額に加え、加害行為への処罰・抑止のため懲罰目的で課されるもの。我が国では採用していない。

38 杉野文俊『米国の巨額ＰＬ訴訟を解剖する』商事法務（2004）37 頁以下

点があり[39]、各国に注目された。その一方で、各国においては、このような集団的な被害救済制度を自国の法体系にいかに組み入れるか、また、制度濫用をいかに防ぐかといった問題を解決するため、各国で独自の制度が検討・採用されることとなったとされる[40]。

２　フランスにおける消費者被害回復制度

(1) 私訴権

私訴権とは、犯罪被害者が加害者に対して損害の賠償を求める訴権であり、1973 年に認可消費者団体にも「消費者の集団的利益」に損害を加える行為[41]に対しての私訴権が認められた。消費者の集団的利益とは、個々の消費者利益の集積ではなく、抽象的な消費者全体の利益であり、賠償金は消費者団体に帰属する[42]。賠償額は、当該裁判事案に関する消費者団体の労務や裁判への出席費用などが勘案されるが、通常は少額であり、事業者の違法行為への抑止力にも不当利得の剥奪にもならないとの指摘がある[43]。

(2) 共同代理訴権

共同代理訴権とは、認可消費者団体が複数の被害者から授権され、同一の事業者に対し損害賠償請求権を行使するもので、1992 年に導入された。原因となる行為は、犯罪行為に限らず、債務不履行や製造物責任などである。

賠償金は授権した個々の被害者に帰属し、認可消費者団体が敗訴した場合、授権した被害者の訴権は失われる。

この訴権はほとんど利用されていないとされる。その理由として、①授権の呼び掛けの手段が限定されていること、②敗訴した場合に消費者団体が責任を追及されるおそれがあること、③財政基盤が十分でない消費者団体にとって、授権した被害者への様々な通知義務等が大きな負担であることが指摘されている[44]。

(3) グループ訴権

グループ訴権については、1980 年代から法案が提出されてきたが、成立には至らなかった。

2006 年に、私訴権や共同代理訴権の問題点を踏まえ、いわゆるＢＲＥＴＯＮ法案[45]が政府から国民議会に提出された（審議前に取下げ）。この法案は、二段階で構成され、一段階目で事業者の責任について確認の判決[46]、二段階目で被害者が事業者に損害の賠償を求める[47]ものとなっており、全国レベルの認可消費者団体のみが訴訟を起こせるものとされていた[48]。

同法案の特徴としては、①訴権の対象が契約上の義務違反による物的損害・用益侵害に

---

39 日本弁護士連合会・京都弁護士会「アメリカ合衆国クラスアクション調査報告書」(2007.12) 53 頁

40 山本和彦「集合的権利保護訴訟制度の検討（上）」『監査役』日本監査役協会（2010.2）46 頁

41 欺瞞的広告、訪問販売の禁止行為などのほか、詐欺、過失致死なども含まれるとされる。

42 山本和彦「フランスにおける消費者団体訴訟」『ジュリスト No.1320』有斐閣（2006.10）100 頁

43 後藤巻則「消費者団体と損害賠償請求」『早稲田法學 84(3)』早稲田大学法学会（2009.3）51 頁。裁判での認容額は数千ユーロ止まりとされる。
　また、我が国にも同様の制度を導入し、消費者団体が賠償金を取得し得るよう認めるべきとしている（同 67 頁）。

44 内閣府国民生活局「ドイツ、フランス、アメリカ、オーストラリアにおける金銭的救済手法の動向調査」(2007.3) 41 頁

45 消費法典にグループ訴権に関する規定を加えるもの。Projet de loi en faveur des consommateurs, no 3430 (Assemblée nationale).

46 ここでの既判力は原告消費者団体と被告事業者にしか及ばない。確定的判決の広告費用は事業者が負担する。

47 各被害者が証拠書類を添付した損害賠償請求書を事業者に送付する。事業者が請求を拒んだ場合などには裁判所に送られ、判決が下される。

48 認可消費者団体による提訴は、集団的利益と個人的利益の双方に基づくとされる。よって、被害者が一人も参加しなかったとしても、認可消費者団体からの請求があればそれについて判断がなされる（財団法人比較法研究センター「アメリカ、カナダ、ドイツ、フランス、ブラジルにおける集団的消費者被害の回復制度に関する調査報告書」（2010.3）111 頁）。

限定され、身体への侵害は除外されていること、②デクレ（政令）により、被害者の損害賠償金の上限[49]が定められることなどがある。

グループ訴権については、訴訟費用を誰がどのように負担するか、原告適格を認可消費者団体に限定することの是非といった論点があった[50]。

３　ブラジルのクラスアクション

ブラジルのクラスアクションは、大陸法系の国としては早期である 1985 年の公共民事訴訟法の制定に始まり、順次整備されてきた。

クラスアクションの原告適格は、連邦・州の検察庁等の公的機関と設立目的に法で保護された利益及び権利の保護を含む法人（行政による事前認可等は不要）に、付与されている。また、対象となる権利は、拡散的権利[51]、集合的権利[52]及び同種個別的権利[53]であり、消費者保護のほか、環境、独占禁止、不法行為等の分野で認められている。

拡散的権利及び集合的権利に関するクラスアクションの場合、有利にも不利にも判決の効力が及ぶが、一方、同種個別的権利に関するものの場合、集団に有利な場合のみ判決の効力が及び、不利な影響は及ばない。また、クラスアクションの原告は、原告敗訴の場合、悪意の提訴の場合を除き、被告の弁護士費用や訴訟費用の負担義務を負わない。

同種個別的権利におけるクラスアクションでは、まず、原告による概括的な損害賠償請求がなされ、その判決後に被害者個人が新たに個別に損害との因果関係を立証して損害の計算をする二段階の手続から成る。二段階目の手続の際、クラスメンバーに対して個別の通知を実施する必要はなく、官報に１回広告すれば足りるとされる[54]。

なお、ブラジルでは、原則として各州に環境保護や消費者保護等のために用いる特別基金[55]を創設することとされている。特別基金の収入は、環境や消費者に関するクラスアクションで得た公共的慰謝料、課徴金（行政罰）等である。

Ⅲ　新制度の概要、意義及び論点

１　集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案の概要

冒頭で述べたとおり、消費者庁は、2012（平成24）年８月に、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」（以下「新制度案」という。）を取りまとめ、現在、立法化作業を進めている。

新制度案は、二段階型の訴訟手続の枠組みとなっており、その手続は、新たに内閣総理大臣の認定を受ける特定適格消費者団体が実施するものとされている[56]。

一段階目の手続（共通義務確認訴訟）では、特定適格消費者団体（原告）が、事業者（被告）に対して、多数消費者と事業者との間に共通する争点のうち、当該事案に係る共通する事業者の金銭支払義務について確認を求める訴えを起こす。この一段階目で原告が勝訴すれば、二段階目に移行することとなる。ま

49　2,000 ユーロが予定されていた。

50　財団法人比較法研究センター「アメリカ、カナダ、ドイツ、フランス、ブラジルにおける集団的消費者被害の回復制度に関する調査報告書」（2010.3）233 頁以下

51　大気や河川などの環境汚染など、特定の事実状況によって結ばれた不確定の人々に属する超個人的かつ不可分の権利

52　保険金支払い拒否など、超個人的かつ不可分の権利で、相互に、あるいは相手方当事者との間に共通の法律関係による結び付きがある特定の人々の集団が有する権利

53　詐欺的広告による損害など、共通の発生原因を持つ可分の権利

54　財団法人比較法研究センター・前掲注 50　130-137 頁

55　名称は「拡散的権利保護のための特別基金」。しかし、集合的権利や同種個別的権利の保護のためにも使用される（財団法人比較法研究センター・前掲注 50　139 頁）。

56　消費者委員会専門調査会では、適格消費者団体以外の者についても一定の要件の下、手続追行主体とすべきとの意見があったが、新制度施行後の状況を踏まえ引き続き検討することとなった（消費者委員会「第４回集団的消費者被害救済制度専門調査会議事録」（2010.12.16）22 頁など）。

た、一段階目の判決の効力は、原告及び被告に及ぶほか、二段階目から加入する消費者にも及ぶ。

二段階目の手続(個別債権の簡易確定手続)は、一段階目での原告の勝訴等を前提に、特定適格消費者団体が手続開始の申立てを行う。同団体は、対象となる消費者に対し通知・公告を行い、個々の消費者から当該債権の授権を受けて、裁判所に債権の届出を行う。事業者側が裁判所に届出があった債権の内容を認めた場合、その内容は確定する。

また、財産保全については、特定適格消費者団体は、債務名義を取得することとなる対象債権の実現の保全のため、民事保全法に基づき、仮差押命令の申立てをすることができる。

（図２）新制度案の概要

二段階型の訴訟制度：一段階目の手続で事業者に**共通義務**（注）があるかどうかを確認し、共通義務が認められたとき、二段階目の手続で消費者の債権を確定。
（注）事業者が、相当多数の消費者に対して、消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、金銭支払義務を負うべきこと（個々の消費者の事情は二段階目の手続で判断）。

（※１）適格消費者団体（消費者契約法に基づき差止請求権を行使。現在全国 10 団体）のうち新たな認定要件を満たす者を内閣総理大臣が認定。
（※２）事業者に共通義務があることを認める旨の訴訟上の和解であれば、二段階目の手続の開始原因となる。
（※３）一段階目の判決の効力は、原告及び被告に及ぶほか、二段階目の手続において債権を届け出た消費者にも及ぶ。

（出典：消費者庁資料）

２　二段階型訴訟手続の意義

新制度案が二段階型の訴訟制度を採用した理由として、以下の点が考えられる。

第一に、特定適格消費者団体が敗訴した場合に、自らが関与していない手続によって個々の消費者が権利を失うことの妥当性の問題がある。前述（Ⅰ－１(3)）のとおり、差止請求権と異なり、新制度案においては、当該債権の帰属主体でない者（特定適格消費者団体）が個々の消費者の権利の法的地位を左右することになり、その者が訴訟追行できるとする論理的説明は非常に困難である。そこで、一段階目における多数消費者に共通する事業者の責任原因の確認の訴えは、現行の差止訴訟追行権と同様の考え方に基づき、消費者全体の利益を擁護する立場から、特定適格消費者団体は消費者からの授権なく訴訟を提起できるものとし、二段階目では、消費者の個別債権を確定する手続であることから、特定適格消費者団体が被害消費者に届出を求める通知・公告を通じて参加した個々の消費者から授権を受ける形で特定消費者団体が消費者の債権の確定手続を行う二段階型の制度構造が採用されたものと考えられる[57]。したがって、

[57] 二段階目の手続は、特定適格消費者団体を任意的訴訟担当として行われる。これは、一段階目の共通争点を確認する役割にふさわしいと認められる存在が二段階目の手続を追行することは、弁護士代理及び訴訟信託の原則の潜脱のおそれもなく、かつ、合理性もあるという考えに基づくものである（三木・前掲注 14　44 頁、消費者委員会「第７回集団的消費者被害救済制度専門調査会　配付資料１」（2011.2.17）18 頁）。

この二段階型により、たとえ特定適格消費者団体が一段階目で敗訴しても、その判決の効力が、この段階で手続に参加していない個々の消費者の権利に影響を及ぼすことが避けられる構造となっている。

第二に、消費者の訴訟負担の問題がある。冒頭で述べたとおり、消費者にとって比較的少額の被害について、消費者自らが訴訟によって被害回復を図ることは期待できないが、一段階目で勝訴した後であれば、ある程度の勝訴の見込みを立てて二段階目の加入を判断でき、被害消費者の手続加入の実効性が図れることとなる。このように、二段階型は、個々の消費者の訴訟に係る負担を軽減する構造となっている。

第三に、新制度案は、事業者側にとっても、一段階目で共通争点をまとめて審理判断し、また、一段階目において二段階目から届出をする消費者のことを前提に紛争全体を見越した上で攻撃防御（主張・立証）を尽くすことができるため、紛争解決コストの低減につながると考えられ[58]、しかも、内閣総理大臣の認定により適切な訴訟追行を行い得るとの担保を持つ特定適格消費者団体が一連の追行業務を担うことにより、適切・効率的な紛争解決が期待できると考えられる。

そもそも、団体訴訟制度の導入に当たっては、事業者等から濫訴や巨額の賠償金によって経営が傾くことなどを懸念する声があった。こうした懸念には、米国における巨額賠償判決の影響があるものと考えられるが、前述（Ⅱ－１）のように懲罰的損害賠償制度の存在など米国の司法制度や社会の状況と我が国の置かれている状況とでは大きな違いがある。また、適格消費者団体のこれまでの活動状況から見ても、濫訴のおそれは少ないのではないかと考えられる。

３　新制度に関する論点

(1) 特定適格消費者団体について

一段階目の判決が確定した場合も個々の消費者に対して法的拘束力を持つものではないが、新制度案では、事業者と消費者の間に、一段階目の共通争点に関連した訴訟が同時に係属するときは、当該訴訟の受訴裁判所はその訴訟手続を中止できることとされていることから、特定適格消費者団体が原告となった一段階目の訴訟が、全く個々の消費者に対して影響がないとは言えない。

さらに、消費者被害が相当範囲で拡大している場合、新制度案によると、①一段階目の確定判決の効力は、当該訴訟の当事者以外の特定適格消費者団体にも及ぶこと、②同一の共通争点について、複数の特定適格消費者団体による提訴があったときは、矛盾判決防止のため訴訟手続を併合して審理・判決を行うこととされていることから、一段階目である特定適格消費者団体が敗訴すれば、その判決は、他の特定適格消費者団体等にも影響が及ぶことは明らかである。

したがって、特定適格消費者団体は、充実した訴訟追行活動ができるよう、日頃から自主的に必要な情報の収集・分析を行い、真摯かつ適切な訴訟追行を行うことが求められるだけでなく、他の適格消費者団体や地方公共団体との連携が重要になると考えられる。

(2) 団体の認定要件

ア　適格消費者団体の認定要件

現行の適格消費者団体の認定要件には、特定非営利活動法人（ＮＰＯ）又は一般社団法人・一般財団法人であること、不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を相当期間適

[58] 信義則上、二段階目から加入した対象消費者は、一段階目の判決結果と矛盾した主張はできないこととし、また、矛盾判決防止及び被告（事業者）における応訴の負担軽減等を図るため、原則として、他の適格消費者団体が同一共通争点について提起することはできないこととすることを適当としている（消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書」（2011.8）22頁）。

正に行っていること、差止請求関係業務の執行決定機関としての理事会の設置、業務遂行に十分な専門性・経理的基礎を有すること等があり、また、３年ごとの更新制となっている。

しかしながら、適格消費者団体が制度開始後の５年半で11団体しか認定されていない実情から推察できるように、現在でも認定要件の負荷が大きいことから、新たに適格消費者団体になるための認定申請さえ断念する団体が出てくるのではないかと懸念されるところである。このことから、現行の適格消費者団体制度については、認定要件の緩和や更新期間の延長など[59]の認定要件の見直しを行ってもよいのではないかと考えられる。

イ　特定適格消費者団体の認定要件

新制度案では、適格消費者団体が新たな業務を遂行することを踏まえて、現行の適格消費者団体の認定要件に加え、特定適格消費者団体と認定されるためには、差止請求関係業務を相当期間にわたり適正に行っていること、被害回復関係業務を適正に遂行できる体制の整備、被害回復関係業務の執行決定機関として理事会（理事のうち一人以上は弁護士とする。）の設置などの要件が求められている。

この点に関して、消費者団体等からは、「現行の適格消費者団体の認定要件が既に厳しいものであるので微修正で足りる」、「認定要件を過重にすべきではない」などの意見があったところである[60]。

新制度案の遂行業務が多数の消費者の利益を代表して訴訟追行を行う公益的性格を有するものであることを踏まえると、過度に厳格な要件とすることなく[61]、特定適格消費者団体が全国的に設立され、相互にネットワーク化されることで、全国の消費者が等しく新制度を利用できるように環境整備を行うことが望ましいと考えられる[62]。

(3) 経理的基礎の強化

新制度の導入で特定適格消費者団体が遂行する事務量は現行の差止請求関係業務に比べて大幅に増えると考えられる。

そのため、新制度の実効性及び持続性の確保の観点から、被害回復関係業務に係る人件費、訴訟関係費用等の支出について、特定適格消費者団体が合理的な範囲内で回収できる所要の制度の整備や、国からの財政支援等が必要ではないかとの指摘もある[63]。

新制度案では、特定適格消費者団体は、授権をした消費者から契約で定めるところにより報酬を受けることができることとされているが、その運用状況によっては、特定適格消費者団体の経理的基礎の強化策を検討することになると考えられる。その際には、認可消費者団体に消費者の集団的利益に損害を与える行為に対して損害賠償を求めることを認めるフランスの制度、ブラジルにおける課徴金等を収入として消費者保護等のために用いる特別基金制度や敗訴時の訴訟費用負担を免除する制度等が参考になるのではないかと考えられる。

59　第171回国会に民主党から提出された「消費者団体訴訟法案」は、適格消費者団体について、登録制とするほか、更新期間を５年に延長するものであった。

60　消費者委員会・前掲注56　22,25頁、日本弁護士連合会「集団的消費者被害救済制度の検討にあたっての意見」（2011.5.13）、適格消費者団体特定非営利活動法人消費者支援機構関西「集団的消費者被害救済制度に関する意見書」（2011.10.26）、公益社団法人全国消費生活相談員協会（当時 社団法人全国消費生活相談員協会）「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子についての意見」（2012.1.6）

61　特定適格消費者団体の認定要件が、適格消費者団体の認定要件に加えて、差止請求関係業務を相当期間にわたり継続して適性に行っていることを追加していることについて、「認定要件の厳格化」であるとの指摘もある（『日本消費経済新聞』(2012.8.13)）。

62　参考：消費者委員会・前掲注 58　33 頁、全国消費者団体連絡会「集団的消費者被害回復のための訴訟制度骨子に対する意見」（2011.12.27）など。

63　消費者委員会・前掲注58　32頁

おわりに

新制度については、これまで述べた論点のほかに、対象となる事案の範囲[64]など多くの論点材料があるところだが、本論は、手続追行主体として想定されている特定適格消費者団体に焦点を当て、新制度の意義等について考察を試みたものである。

事業者への事前規制が緩和され、事業活動が多様化する中、被害が少額であることなどから泣き寝入りすることもある消費者被害に対し、適正・迅速な被害救済制度の実現を図ることは、消費者の権利の保護のみならず、事業活動の適正な発展を促すという効果があるものと考えられる。その意味においても、新制度の担い手として位置付けられた特定適格消費者団体の役割は非常に重要である。

現時点で、消費者庁は、新制度の成案化に向けて作業を進めているところであるが、地方公共団体、消費者団体等からは新制度の早期創設を求める声が高まっている。

今後、全国の消費者及び事業者に対して、現行制度と適格消費者団体の活動に対する理解の増進を図るほか、新制度導入後は、その周知・広報が必要であろう。

また、新制度を生かし、多くの実践を踏まえることで、国民に制度の意義と特定適格消費者団体（適格消費者団体）の役割が実感され、ひいては、消費者の更なる自立につながることが期待されるものである。

【参考文献】脚注に示したもののほか、以下のものを参考とした。

・浅香吉幹『アメリカ民事手続法』弘文堂（2008）
・上原敏夫『団体訴訟・クラスアクションの研究』商事法務研究会（2001）
・大澤彩『不当条項規制の構造と展開』有斐閣（2010）
・大高友一「消費者被害の集団的救済制度の導入に向けて」『消費者法ニュース№86』消費者法ニュース発行会議（2011.1）
・落合誠一ほか「動き出す消費者クラス･アクション制度―日本経済へのインパクト（上）」『ビジネス法務』中央経済社（2011.1）
・加納克利ほか「特集　消費者団体訴訟制度の創設」『ジュリストNo.1320』有斐閣（2006.10）
・ジェームス・ドナート、宇野伸太郎「米国クラスアクション最新実務－クラスアクション手続きの流れ」『国際商事法務Vol.39,No.4』国際商事法研究所（2011.4）
・千葉恵美子ほか「集団的消費者利益の実現と実体法の役割」『現代消費者法№12』民事法研究会（2011.9）
・日本弁護士連合会・京都弁護士会「ブラジル・集団的権利保護訴訟制度調査報告書」（2009.7）
・野々山宏ほか「特集Ⅰ　動き出した消費者団体訴訟」『現代消費者法№1』民事法研究会（2008.10）
・野々山宏ほか「特集　消費者団体訴訟制度の始動―改正消費者契約法の施行」『法律のひろば』ぎょうせい（2007.6）
・三木浩一ほか「特集　集団的消費者被害の救済制度の構築へ向けて」『現代消費者法№8』民事法研究会（2010.9）
・三木浩一ほか「集団的消費者被害救済制度とは何か」『ビジネス法務』中央経済社（2010.12）
・山本和彦「集合的権利保護訴訟制度の検討（下）」『監査役』日本監査役協会（2010.3）

[64] 個人情報流出事案、有価証券報告書虚偽記載事案、虚偽広告・表示、製品事故等についても対象とすべきとの意見もある。

国際リニアコライダー（ＩＬＣ）日本誘致の方向性
―欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）の現状を踏まえて―

衆議院調査局調査員
二　見　　輝
（文部科学調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――

国際リニアコライダー（ＩＬＣ）という世界最高性能を誇る加速器を新設する大型の国際科学技術プロジェクトが注目されている。これは、全長約 31 ㎞の直線の加速器を建設して電子と陽電子の衝突実験を行い、質量の起源や宇宙創生の謎の解明を行おうとする計画である。

ＩＬＣは、欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）の大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）の次の計画として構想されているが、現在、欧州の物理研究者間では、ＩＬＣの科学的必要性、出力の発展性等の課題を含めて、戦略的な議論が行われている。ＩＬＣに使用する基本的技術の研究開発は収束しており、新技術の開発も進められている。

ＩＬＣの誘致については、日米欧とも基本的にＬＨＣの実験結果等を見極めて検討する立場である。東北と九州が既に誘致を表明しており、欧州、米国はその誘致の意向に関心を示している。日本政府は最先端の加速器技術の開発や候補地の地質調査に関して予算措置している。今後は、文部科学省審議会作業部会で指摘された課題等の解決が図られるとともに、我が国の対応について国会・政府において的確に判断されることが期待される。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）
Ⅱ　国際リニアコライダー（ＩＬＣ）計画
Ⅲ　ＩＬＣ計画の課題、方向性
おわりに

はじめに

2012 年７月に素粒子物理の国際研究施設である「欧州合同原子核研究機関」（ＣＥＲＮ、セルン）の大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）の実験によってヒッグス粒子と見られる新粒子が発見され、大きく報じられた。この発見によって注目度が上がっているのが次世代の素粒子物理の国際研究施設とも言われている「国際リニアコライダー」（ＩＬＣ）の建設計画である。一般にはあまり知られていないが、ＩＬＣ計画は、2007 年に世界の素粒子物理の研究機関によって構成される「国際共同設計チーム」（ＧＤＥ）[1]によって基本的な構想が発表され、建設費が 66.2 億米ドル（約 7,700 億円（当時））と見込まれた大型の国際プロジェクトであり[2]、ＣＥＲＮのＬＨＣ実験の成果を踏まえて、その次の計画として具体化されることが望まれている。このＩＬＣの日本への誘致に関して、2008 年に超党派で議員連盟が設立されるなど国会議員の関心が高まっているほか、東北地方と九州地方からの

[1] Global Design Effort（責任者：バリー・バリッシュ（Dr. Barry Barish）カリフォルニア工科大学教授）

[2] 朝日新聞（2011 年６月 15 日夕刊）は、ＩＬＣを「国際宇宙ステーション（ＩＳＳ）、国際熱核融合実験炉（ＩＴＥＲ）と並ぶ 21 世紀の３大プロジェクトの一つとされる」と報じている。

動きが活発化している。ＩＬＣの誘致は、2015年頃までに候補地や運営費などに関して主要８か国首脳会議（Ｇ８サミット）などの場で各国の合意が求められる方向とも報じられている[3]。

他方で、誘致理由については、技術・産業革新のほかに、夢やロマン[4]という抽象的なことや、地域経済対策、東日本大震災の復興対策という科学面以外のことも強調されている。ＬＨＣでの新粒子発見の前のことであるが、大型科学技術プロジェクトの優先度を判定する文部科学省審議会の作業部会は、ＩＬＣ誘致に関して低い評価を示した[5]。

以上のような状況を踏まえ、本稿は、衆議院議員がＩＬＣの日本誘致問題について多角的かつ適切に検討する上での参考情報として、客観的な立場から解説するものである[6]。

本稿作成に当たっては、多角的かつ独自に情報収集する観点などから、スイスのＣＥＲＮへ出張し、ロルフ・ホイヤー（Prof. Dr. Rolf-Dieter Heuer）ＣＥＲＮ所長、中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長、近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表等へのインタビュー調査（2012年３月15日及び16日）を行った[7]。

インタビュー調査の結果は、本稿の構成上、Ⅲ章に記載したが、一般的には知られていない情報も得られたのでご覧いただきたい。

なお、計画中のＩＬＣも既存のＣＥＲＮも、ともに国際的な大規模な素粒子研究機関であるため、共通点と相違点を踏まえる観点から、Ⅰ章でＣＥＲＮの概要について必要最小限の解説を行った上で、Ⅱ章でＩＬＣ計画の概要、Ⅲ章でＩＬＣ計画の課題、日本誘致の方向性について解説する。

表１　ＬＨＣとＩＬＣの主な違い

	ＬＨＣ	ＩＬＣ
加速器の形、大きさ	円形加速器 周長 27km （直径約９km）	直線加速器 全長約 31km （第２期計画約 50km） （200GeV（2,000 億電子ボルト）を超える電子・陽電子衝突型加速器は円形では実現できない）
加速・衝突させるもの	陽子と陽子	電子と陽電子
衝突エネルギー	2010 年に世界最強エネルギーの７TeV（７兆電子ボルト）の陽子同士の衝突実験に成功。（陽子のエネルギーは各々3.5TeV） 2012 年から８TeV で運用	第１期計画では最大 500GeV。 （電子と陽電子のエネルギーはそれぞれ 250 GeV）。 第２期計画では１TeV を想定
研究目的・特徴	宇宙を支配する物理法則の発見。 宇宙の約 23%を占めるといわれるダークマターの候補（SUSY（スージー）粒子等）の発見	
	ヒッグス粒子の発見・解析等 （陽子を構成する様々な粒子の反応が起こるため、ヒッグス粒子に関する反応とその他の反応（いわゆるノイズ）の解析作業が必要である。）	ヒッグス粒子の解析等
設置国・場所	スイス・ジュネーブ	誘致先は未定 （日、欧、米が関心）
建設期間	14 年 1994 年建設決定 2008 年完成	約７年～10 年を想定
建設費	約 5,000 億円	66.2 億米ドル （約 7,700 億円（当時）） （１米ドル 82 円で計算すると約 5,430 億円） （運営費、土地取得等経費は別） （ホスト国は半分程度負担）
実験期間	2030 年までの計画が存在（22 年間）	約 20～30 年を想定
消費電力	約 12 万 kW （CERN 全体で約 23 万 kW）	約 23 万 kW （第１期計画）
年間運転経費	約 265 億円	２つの想定がある。 ①（概念設計書） 1.5～2.7 億ドル（約 180～320 億円） ②（九州による見積） 電気料金 180 億円。その他経費 70～140 億円
経済波及効果	－	主に２つの想定がある。 ①（東北による見積） 4.3 兆円 ②（九州による見積） 建設時１兆 1,100 億円。運用時 630～670 億円／年

（出所）本稿掲載の各資料を基に筆者作成

3　『日本経済新聞』（2011 年 12 月 15 日）

4　「表９　主な政府答弁」参照

5　「表 10　大型研究プロジェクトに関する審議会作業部会の評価結果」参照

6　国会は、議題に対して多角的かつ慎重に審議することが期待されているため、本稿の内容は肯定的な記述にとどまらない点がある点をご了解願いたい。

7　本稿作成に当たり、インタビュー関係者、特に、近藤前共同代表、中田議長、在ジュネーブ国際機関日本政府代表部の神山弘一等書記官からご説明、ご協力をいただいたことに謝意を申し述べる。

Ⅰ　欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）[8]

１　設立・経緯

ＣＥＲＮは、素粒子の基本法則や現象について加速器を用いて探求する研究所であり、1954 年に欧州 12 か国の国際研究機関として設立された。スイス・ジュネーブ郊外の、スイスとフランスの国境にまたがって設立されている[9]。

表２　ＣＥＲＮ設立後の主な経緯

年	経緯
1954 年	欧州 12 か国の国際的研究機関として設立
1959 年	陽子シンクロトロン加速器（ＰＳ、28GeV）完成（現在も使用中）
1971 年	陽子・陽子コライダー（ＩＳＲ）の完成
1976 年	スーパー陽子シンクロトロン加速器（ＳＰＳ、450GeV）の完成（現在も使用中）
1989 年	電子・陽電子コライダー（ＬＥＰ、50+50GeV）の完成（2000 年に廃止）
1994 年	陽子・陽子コライダー（ＬＨＣ）の建設を決定
2008 年	ＬＨＣ建設が完成し 450GeV ビーム周回に成功
2008 年	ヘリウム漏れ事故発生
2010 年	７TeV の陽子・陽子衝突実験を開始
2012 年	８TeV の陽子・陽子衝突実験を開始
2013-2014 年	14TeV の上記実験を行うため、ＬＨＣ加速器を改修予定

（出所）近藤敬比古「ＣＥＲＮの概要」（平成 24 年 10 月９日）を基に筆者作成

ＣＥＲＮの名称[10]には「原子核」等の和訳が当てられているが、原子力発電、核融合発電等、原子力のエネルギー利用のための研究機関ではなく、ＣＥＲＮの研究目的は、宇宙の謎を解明すること等につながる素粒子研究である。

設立以降、研究が進められ、1994 年には大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）の建設計画が決定され、2008 年にＬＨＣが完成した。

２　組織・財政面の特色

加盟国は、表３の計 20 か国である。日本はオブザーバー国である[11]。

組織は、主に、所長、管理部門、研究部門、加速器部門のラインで構成されているほか、理事会、科学政策委員会、財政委員会がある。理事会は他の委員会からの助言をもとに、上層部の人事、中期計画、長期計画、予算等を審議、決定している[12]。

職員数は、正規職員が 2,424 人である（2011 年末）[13]。

利用者登録人数は、71 か国の 10,482 人である（2011 年６月）。なお、これは、全世界の

---

[8] Ⅰ章の事実関係の記述は、主に近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表（高エネルギー加速器研究機構名誉教授）の説明による。なお、「２　組織・財政面の特色」については、主にシグルド・レトウ（Dr.Sigurd Lettow）ＣＥＲＮ総務財政部長の説明による。

[9] ＩＬＣは利便性の高い場所への建設が求められているが、ＣＥＲＮ本部は、ジュネーブ国際空港から地図上の直線距離で僅か約４km、ジュネーブ駅（ジュネーブ・コルナヴァン駅）からも約７km という利便性の高いエリアにある。

[10] ＣＥＲＮの正式名称は、英語で European Organization for Nuclear Research、フランス語で Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire とされている。日本語では、「欧州合同原子核研究機関」のほか、「欧州合同原子核研究機構」、「欧州原子核研究機構」、「ヨーロッパ素粒子物理学研究所」又は「欧州原子核共同研究所」などとも呼ばれる。なお、ＣＥＲＮという略語は、創設準備の評議会である Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire に基づくもので、創設後も使用されている。

[11] 加盟準備段階国（Candidate）がルーマニア、アソシエイトメンバー国（Asssociate Members）がイスラエル、セルビア、オブザーバー国等（Observer States, Other Observers）は、日本、米国、ロシア、インド、トルコ、ＥＵ欧州委員会、ＵＮＥＳＣＯである。アソシエイトメンバー国は、正式加盟国になる前段階のものである。なお、2010 年６月の第155 回ＣＥＲＮ理事会において、加盟国とアソシエイトメンバー国となる資格は欧州に限らないことが決定されたことから、①加盟準備段階国の制度の廃止、②オブザーバー国の制度の段階的廃止の２点が決まった。ただし、国際機関に関してはオブザーバー制度が維持された。

[12] シグルド・レトウＣＥＲＮ総務財政部長に対するインタビュー調査において次の回答があった。ＣＥＲＮは、毎年、①翌年度の予算のほかに、②５か年計画である「ＭＴＰ」（中期計画）、③10 か年計画である「ＬＴＰ」（長期計画）を決定する。つまり、ＭＴＰとＬＴＰを毎年改訂するのが特徴である。これらの３件は、財政委員会、科学政策委員会、理事会の審議を経て、決定されている。ＭＴＰとＬＴＰの内容は加盟国以外には公表されていない。ＭＴＰは数値で、加盟国を拘束するものではなく、ＬＴＰも数値で、今後 10 年間の長期的なビジョンを示したものである。毎年改訂することは、５年前に決定した計画などに拘束されないこと、加盟国にＣＥＲＮの一員であるという認識を持ってもらえること、透明性のあるプロセスを通じて加盟国から信用を得られること、加盟国にとっても国内の検討や承認に役立つことなどに意義がある。

[13] このうち、研究職は 77 人、技術職は 1,817 人、事務職 388 人である。

高エネルギー実験研究者の約半数に当たる。加盟国から 62%、オブザーバー国から 29%（うち、日本から 1.8%）となっている[14]。

ＣＥＲＮ職員の大半は技術職員であり、ＣＥＲＮにおける研究の大半はＣＥＲＮ利用者（ＣＥＲＮ職員ではない研究者＝ＡＴＬＡＳ実験グループ等の研究者）が中心的に進めていることになる[15]。ＣＥＲＮには、博士課程の院生やポスドクなど、若手研究者の姿が多く見られる。

表３　加盟国及び分担金

国名	拠出率
ドイツ	20.25%
フランス	15.52%
イギリス	13.58%
イタリア	11.15%
スペイン	8.11%
スイス	5.15%
オランダ	4.59%
ポーランド	2.90%
ベルギー	2.85%
スウェーデン	2.75%
ノルウェー	2.48%
オーストリア	2.19%
デンマーク	1.83%
ギリシャ	1.64%
フィンランド	1.39%
ポルトガル	1.25%
チェコ	0.98%
ハンガリー	0.63%
スロバキア	0.48%
ブルガリア	0.28%
合計	100.00%

（出所）CERN-Brochure-2012-003-Eng, General Information 2012

ＣＥＲＮの年間予算は、毎年およそ 10 億 CHF（約 840 億円[16]）である。2012 年予算は 11 億 6,590 万 CHF（約 991 億円）である。財源は、約 94%が加盟国による分担金（約 10 億 8,200 万 CHF）であり、残りはホスト国[17]の追加出資、ＥＵなどの外部資金及び資産運用収入とされている[18]。

支出は、物資購入や研究の直接的経費に５億 CHF（約 425 億円）、研究所の一般経費・インフラ整備に４億 CHF（約 340 億円）、新規プロジェクトの研究開発（例えばＣＬＩＣの研究開発）に１億 5,000 万 CHF（約 127 億 5,000 万円）、年金に１億 CHF（約 85 億円）となっている[19]。

加盟国は分担金を支払うが、「フェアリターン」の考え方に基づき、各国に対して分担金にほぼ比例した額が当該国企業の契約受注などの形で戻るような努力がされている。つまり、加盟国政府が支払った額が、加盟国民間企業の受注につながるようになっている。

分担金は、経済力がある国が多く払うという原則で、ＮＮＩに基づいて決められる[20]。ただし、特定の国による負担が大きすぎることにならないようにするため、ＣＥＲＮの全予算の 25%以上を分担しないようにする「25%シーリング」のルールもある。

ＣＥＲＮは国際機関であり、一つの加盟国

[14] 内訳は米国 1,786 人、イタリア 1,406 人、ドイツ 1,220 人、ロシア 822 人、日本 190 人などとなっている。うち、日本の常駐者は 30 人から 40 人程度となっている。

[15] 欧米の生活習慣等を反映し、家族で赴任している研究者も多く、研究所内では家族で昼食を取る姿も目立つ。

[16] １CHF（スイスフラン）＝85 円で換算。以下同様

[17] ＣＥＲＮ創設時はスイスのみだったが、フランス側への拡張等に伴い、近年はフランスもホスト国として出資を求められたことがある。

[18] ＣＥＲＮの負債額は、2006 年はＣＥＲＮの年間予算の１年分に相当する約 12 億 CHF（約 1,020 億円）だったが、2012 年は１億 5,000 万 CHF（約 127 億 5,000 万円）に削減された。欧州の多くの国が大きな経済的影響を受けた 2008 年のリーマンショックの際、ＣＥＲＮには大きな影響があった。2009 年には一部の加盟国がＣＥＲＮに対し、合計１億 CHF 以上予算を減らす努力を行うよう申し入れた。ＣＥＲＮは、予算を減らしても優先順位を変えずに対応できるか、また、計画を延期して結果が得られる時期を１～２年遅くしても問題ないか等について理事会等において検討を行ったが、結論は、計画・活動の休止や優先順位の変更はせず、一部の計画のみ延期するということになった。

[19] ＣＥＲＮには年金の支払義務があり、年金基金が設けられている。近年、この年金基金は多くの資金を失ったが、第一の理由は 2008 年の財政危機であり、第二の理由は高齢化の進展により退職者が増え、基金に貢献する現役が減ったことである。基金は 6,000 万 CHF（約 51 億円）を毎年失うので、同額をＣＥＲＮ予算から充当している。

[20] ＮＮＩ（Net National Income）は、「ＧＮＩ－固定資本減耗－（間接税－補助金）」で積算される。４年前・３年前・２年前の値に為替レートをかけて算出する。

が分担金を一方的に削減するなど、ＣＥＲＮ予算を理事会での決定なしに左右することはできない。決定は20か国の３分の２の多数決によるという原則である。

国際機関であるため、透明性を確保し加盟国から信用されること等に尽力している。

ＣＥＲＮは毎年、「年次進捗報告書」（ＡＰＲ、Annual Progress Report）を発行している。

３　研究目的

宇宙の謎（宇宙の始まり、宇宙の将来、宇宙を構成する物質）を解明する方法は、①宇宙に行く、②宇宙を観る、③宇宙の始まりを創るという３つがある。具体的には、①は、宇宙ステーション、惑星探査機等で研究や探査を行う。②は、すばる望遠鏡など大型望遠鏡により宇宙を観測したり、スーパーカミオカンデなどで宇宙の素粒子を観る。③は、加速器により宇宙誕生直後に相当するエネルギー（温度）での物理法則を実験で追求する。ＣＥＲＮ（ＬＨＣ）やＩＬＣは③に当たる。

現在の素粒子物理学の標準理論によれば、物質に質量があることを説明するためには、宇宙は質量の起源である「ヒッグス粒子」によるヒッグス場で満たされていなければならない。ヒッグス粒子は、「神の素粒子」とも呼ばれ、約半世紀にわたって世界の物理学者はヒッグス粒子が存在することを発見しようと研究を進めてきていた。ＣＥＲＮのＬＨＣを使って 2012 年にヒッグス粒子と見られる新粒子が発見されたことは、一般市民も含めて世界中が注目した。今後、発見された新粒子がヒッグス粒子であると確定されることが期待されている。

高エネルギー加速器による研究に期待されることはヒッグス粒子だけではない。ＮＡＳＡ等の最近の研究によれば、宇宙の成分は、約73%がダークエネルギー、約23%がダークマター（暗黒物質）、残りのたった約４%が原子などからなる物質であるとされている。つまり、宇宙の約96%が何でできているかわかっていない状況にある。ＣＥＲＮやＩＬＣ計画は、ＳＵＳＹ（スージー）粒子など超対称性粒子やダークマターの候補でもあるニュートラリーノなどの新粒子の発見に向けてこれらの粒子を人工的に作ろうとしている。

宇宙は膨張の速度を増しながら膨張しているとされるが、この加速膨張のエネルギーと見られているのがダークエネルギーである。今後宇宙が膨張を続けるのか、それとも急激に縮小するのか判明していないが、上記のような研究が宇宙を支配する物理法則の解明につながるものとして期待されている。つまり、基本的に、真理を探究する基礎研究を行う。

４　研究施設

ＣＥＲＮの主な研究施設は、①大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）、②スーパー陽子シンクロトロン[21]加速器（ＳＰＳ、450 GeV（4,500 億電子ボルト[22]）、周長７km、1976 年完成）、③陽子シンクロトロン加速器（ＰＳ、28GeV（280 億電子ボルト）、628m、1959 年完成）、④コンパクトリニアコライダー（ＣＬＩＣ）研究施設（ＣＴＦ３）などの加速器のほか、ＬＨＣの４つの実験装置を含めた各種の実験装置（検出器）がある。

ここでは、世界最強度の加速器であるＬＨＣ、そのＬＨＣの代表的実験装置であるＡＴＬＡＳ、さらに、ＩＬＣに活用されるかもしれないＣＬＩＣ研究施設の３つについて記述する。

---

[21] 円周状に偏向電磁石を並べて加速された荷電粒子が一定軌道を回るようにした加速器

[22] １電子ボルト（eV）は１個の電子を１ボルトの電圧で加速したときに得られるエネルギーの単位。テラ（T）は１兆の単位、ギガ（G）は10億の単位、メガ（M）は100万の単位

(1) 大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）

ＬＨＣ（Large Hadron Collider）は、ＣＥＲＮ最大の円形加速器、かつ、世界最強度の加速器で、約 1,700 台の超伝導磁石等で構成される周長 26.7km の超伝導加速器である。４兆電子ボルト（４TeV）のエネルギーを持つ陽子同士を正面衝突させることで、８兆電子ボルト（８TeV）分の衝突エネルギーを生み出す。

ＬＨＣは、双方向から光速近くまで加速した陽子同士を衝突させた際に生じる莫大なエネルギー領域において、質量の起源とされる「ヒッグス粒子」など未知の粒子を発見し、物質の内部構造を探索するもので、衝突時のエネルギーは宇宙誕生のビッグバンの１兆分の１秒後の状態に相当する極めて高いエネルギーである。

ＣＥＲＮ加盟国と日本、米国などの国際協力により、2008 年に完成した。同年９月から運用が開始され、2009 年 11 月に初めての衝突に成功し、2010 年から３兆 5,000 億電子ボルト（3.5TeV）まで加速した陽子同士を衝突させる実験（７TeV の衝突実験）が行われ、2012 年からは８TeV の衝突実験が行われている。

ＬＨＣは地下約 100ｍのトンネル内に設置されている。ＬＨＣはスイスとフランスの国境にまたがって設置されており、一般市民の住宅や農地の下やジュネーブ国際空港の滑走路の付近も通過している[23]。

[23] ＣＥＲＮのＬＨＣの高エネルギー実験によってブラックホールができ、地球が吸い込まれてしまうと一般市民の一部が恐れるなど、問題になったことがあった。ロルフ・ランドゥア（Dr. Rolf Landua）ＣＥＲＮ教育アウトリーチ部門長は、筆者のインタビュー調査において、リスクがないことについてＣＥＲＮは次のように説明し、理解が得られたとしている。①実験によって発生し得るものは極めて微細なもので害がない。②４次元や５次元が存在し得るとの仮説が正しければ、陽子の中の２つのクオークが微少なブラックホールになるかもしれないとされているが、このミニブラックホールとされるもののサイズは粒子と同じという極めて微細なものであるため、宇宙に及ぼす影響は何もない。③宇宙に４次元や５次元があることは証明されていない。なお、ミニブラックホールという名称のほかに何か適切な名称があるか筆者が質問したところ、同氏は例えば「４次元粒子」という名称の方が適切であると述べた。

図１　ＣＥＲＮの各加速器の概念図

（注）ＣＥＲＮには複数の加速器がある。ＬＨＣ実験の際は、陽子ビームは LINAC2→BOOSTER→PS→SPS→LHC、重イオンビームは LINAC3→PS→SPS→LHC という順序で加速される。

（出所）ＣＥＲＮ　ＨＰ　＜http://public.web.cern.ch/＞

ＬＨＣは、計画されていた 14TeV の衝突実験の実現のため、2013 年から２年間かけて加速器の改修を行う予定である。実験計画は 2030 年まで予定されている。

このＬＨＣに設置された主な実験装置は、ＡＴＬＡＳ、ＣＭＳ、ＡＬＩＣＥ、ＬＨＣｂの４つである。

1994 年に建設が決定され、2008 年に完成した。トンネルは 2000 年に運用終了した電子・陽電子コライダー（ＬＥＰ[24]、レップ）のものを再利用したが、それでも 14 年を要した。

建設費は 49 億 2,000 万 CHF（約 5,000 億円（当時））である。日本はＣＥＲＮ非加盟国であるが、138.5 億円の資金協力を行ったため、建設費の約３％（2.77％）の貢献をしたことになる。資金協力の表明は非加盟国の中では日本が最初で、1995 年６月のＣＥＲＮ理事会において与謝野馨文部大臣（当時）が行った。この後、インド、ロシア、カナダ、米国が表明した。ＬＨＣ建設における非加盟国による

[24] Large Electron-Positron Collider

資金協力は、日本が 138.5 億円（約１億 6,000 万 CHF）、米国が２億米ドル、ロシアが 6,700 万 CHF（測定器込）、カナダが 6,000 万カナダドル、インドが 1,250 万 CHF であった。

表４　ＬＨＣ建設に貢献した主な日本企業

企業名	加速器、実験装置	機器
古河電気工業	ＬＨＣ	加速器超伝導ケーブル（超伝導磁石用）
新日本製鐵	ＬＨＣ	加速器双極電磁石特殊ステンレス材
東芝	ＬＨＣ	加速器収束用超伝導四極電磁石（電子の塊が広がらないように細く絞る）
ＪＦＥスチール	ＬＨＣ	加速器電磁石用非磁性鋼材
カネカ	ＬＨＣ	加速器電磁石用ポリイミド絶縁テープ（放射線耐性絶縁体）
ＩＨＩ（+Linde）	ＬＨＣ	加速器低温ヘリウムコンプレッサー
東芝	ＡＴＬＡＳ	超伝導ソレノイド
浜松ホトニクス	ＡＴＬＡＳ、ＣＭＳ、ＬＨＣｂ	シリコン検出器、光電子増倍管、光検出ダイオード
川崎重工業	ＡＴＬＡＳ、ＣＭＳ	カロリーメーター（粒子のエネルギーを測るための検出器）、鉄構造体
林栄精器	ＡＴＬＡＳ	ワイヤーチェンバー
東芝	ＡＴＬＡＳ	信号読み出し集積回路
ソニー	ＡＴＬＡＳ	検出器信号アンプ
ジーエヌディー	ＡＴＬＡＳ	トリガー用電子回路（電気信号を読み出して、データの取捨選択を高速で行う）
フジクラ	ＡＴＬＡＳ	耐放射線性光ファイバー
クラレ	ＡＴＬＡＳ	シンチレーションファイバー（放射線を受けると発光する）
有沢製作所	ＡＴＬＡＳ	銅箔ポリイミド電極シート

（出所）近藤敬比古「ＣＥＲＮの概要」（平成 24 年 10 月９日）、日経サイエンス 2012 年９月号(42 頁)等を基に作成

ＬＨＣのリン・エヴァンス（Dr. Lyn Evans）プロジェクトマネジャーは、「日本の技術なくしてはＬＨＣというのはできなかった」と述べたとされるほど[25]、日本の技術は重要な役割を果たしている。例えば、古河電気工業の超伝導ケーブルや、絶対零度であるマイナス 273℃より２℃高いマイナス 271℃（２Ｋ）になるよう液体ヘリウムで冷やすＩＨＩの冷却システム、東芝や新日本製鐵の技術等が貢献したとされる。

ＬＨＣの実験については、中型加速器のＰＳとＳＰＳで加速された陽子を更にＬＨＣで光の速度の 99.99997％まで加速させ、高エネルギーを与え、陽子同士を正面衝突させると、様々な素粒子の反応が起こる。

ヒッグス粒子はこの衝突の際に非常にまれに生成される。2011 年と 2012 年前半に陽子と陽子の衝突が約 900 兆回起こったが、その中でヒッグス粒子が２つの光子に崩壊したと思われる現象は約 300 回見つかったとされている。つまり、３兆回に１回程度しか観測できない、非常にまれな現象である。ヒッグス粒子は生成後すぐに壊れてほかの素粒子になるので、その素粒子を精密に測定することによって解析を行う。

解析の作業は、世界各国の研究者にデータを送り、高性能のコンピュータで行われる。陽子と陽子を衝突させると、いわゆる「ノイズ」と言われる現象が多く発生するが（ヒッグス粒子１個を作るために約 30 億個の割合）、ヒッグス粒子とノイズを区別する技術の精度は近年非常に向上しているとされている。

加速器のエネルギーは大きく、万一ビームがそれて金属製の加速器管にぶつかると穴が開きかねないので、異常を感知した場合は、ビームを普通の軌道からそらして所定のカーボンに当てて捨てる[26]。

(2) ＡＴＬＡＳ検出器

ＡＴＬＡＳ検出器はＬＨＣの４つの検出器の一つであり、陽子･陽子衝突現象を測定し、ヒッグス粒子などを測定する。高さが 25m、全長が 44m、重量が 7,000ｔある。

各国は担当する機器を国内で製作し、ＣＥＲＮへ持ち込んで据付・組立を行い測定器と

[25] 浅井祥仁東京大学大学院理学系研究科准教授の説明（第 103 回総合科学技術会議（「『ヒッグス粒子の発見』と日本の貢献」）、平成 24 年７月 30 日）

[26] 加速器内を回る陽子は 10,000 分の１秒後に同じところに戻ってくる。１秒間に 1,000 回の衝突がある。ぶつからなかった陽子は加速器の中を 10 時間程度回ることが可能である。ビームが通ると高周波が出る。0.1㎜ 精度のポジションモニターがあり、ビームが通ったことを把握している。

して完成させた。ＡＴＬＡＳの製造コストは34か国で分担され、上位は、米国、ＣＥＲＮ、フランス、イタリア、ドイツ、イギリス、日本、ロシア、スイス、カナダの順である。日本は16大学・研究機関が参加している。ＡＴＬＡＳ測定器の建設費約500億円のうち、日本は約28億円に貢献した。

多くの日本企業の技術も活かされており、主として、シリコン検出器（浜松ホトニクス）、超伝導ソレノイド電磁石（東芝）を製作した。

ＡＴＬＡＳの衝突実験は、陽子100兆個同士を衝突させようとするものである。

ＬＨＣ実験から発生するデータ量は膨大であるが、協力関係にある世界の高性能コンピュータとネットワークで結ばれ、効率的に蓄積や解析が行われている。

2009年現在、37か国から約2,900人の研究者（うち学生が約1,000人）が研究に参加している。このうち、日本人は約100人である。日本人は今回のヒッグス粒子発見に大きく寄与したとされている。この100人の研究者の年齢分布の内訳は、35歳未満の若手が約４割を占める。

2012年10月現在、ＬＨＣのＡＴＬＡＳ実験グループとＣＭＳ実験グループでは、アップグレード版であるＨＬ－ＬＨＣでどこまでヒッグス粒子に関する物理研究ができるか鋭意検討中である。

(3) ＣＬＩＣ（コンパクトリニアコライダー）

ＣＥＲＮのＣＬＩＣ研究施設を訪問し、コンパクトリニアコライダー研究プロジェクト代表のスタイナー・スタップネス（Dr. Steinar Stapnes）博士及び近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表から説明を聴取したところ、概要は以下の通りであった。

ＣＬＩＣ（Compact Linear Collider、クリック）はコンパクト版のリニアコライダーである。ＣＬＩＣは、現時点でＩＬＣに導入が検討されている超伝導加速器とは異なり、加速効果がもっと大きい新しいテクノロジーのものである。世界の20か国以上の40以上の研究機関が共同研究を行っているが、ＣＥＲＮはＣＬＩＣ技術実証のための施設を建設し、中心的に研究を進めている。ＬＨＣでは陽子を加速させているが、リニアコライダーでは電子又は陽電子を加速させる。

超伝導空洞を使うリニアコライダーに比べ、加速能力が約２～３倍大きいので、高いエネルギーまで到達できる。到達可能エネルギーは0.5～３TeVが見込まれており、現在のＩＬＣ計画の最大の科学的問題である出力不足問題の解決につながるが、技術を実現する為にはまだ研究開発が必要である。また、超伝導を使わないので絶対零度（マイナス 273℃）に近い温度の液体ヘリウムを必要とせず、装置が簡略化できる。

アイデアは 20 年前からあり、研究開発は1990年代から始められ、現在は、実証のための加速器ＣＴＦ３がＣＥＲＮに建設され、ビームを使った実験が行われている。

2012年末に技術設計報告書（ＴＤＲ）が提出される予定である。

放電現象が出るのが欠点であるとされているほか、表面処理[27]の向上に課題がある。現在は、エネルギーを取り出す際の影響を試験している。今後の開発には約350億円かかると見込まれている。

[27] 加速空洞の内面の表面に粗さがあると超伝導状態が失われ、ビーム加速に必要な電場が得られなくなる。

Ⅱ　国際リニアコライダー（ＩＬＣ）計画

１　ＩＬＣ計画の概要

今後の素粒子研究の施設に関しては、ＣＥＲＮのＬＨＣのほかに、国際リニアコライダー（International Linear Collider）計画が注目されている[28]。

図２　ＩＬＣ計画の概念図

（注）加速した電子と陽電子を中央部分で衝突させる。
（出所）ＩＬＣ　ＨＰ　＜http://newsline.linearcollider.org＞

ＩＬＣ計画は、全長約 31 km（将来計画約 50 km）に及ぶ直線の線形加速器を建設して、電子と陽電子[29]の衝突実験を行う計画で、質量の起源とされる「ヒッグス粒子」の性質の解明や、「超対称性粒子」など未知の粒子の発見により、宇宙創成の謎の解明につながると期待されている。

このような科学技術の基礎研究は、50 年や 100 年の単位で見ると、人類の進歩などにとって非常に重要な役割を果たす傾向がある。また、科学技術は経済発展の源泉であるとされており、一般的に、科学技術の振興のために使う資金は将来への投資であるとも考えられる。

具体的な仕様等については、2005 年２月、国際共同設計チーム（ＧＤＥ）が組織され、2007 年８月、同チームから、概念設計書（ＲＤＲ）[30]と建設コストが発表された。

これによると、国際リニアコライダー（ＩＬＣ）は、0.5 から１テラ電子ボルトのエネルギーで粒子を衝突させる加速器とされ、超伝導加速空洞を用いたビーム加速方式が採用された[31]。

建設コストは約 66 億ドルとされ、当時のレートで換算すると約 7,700 億円である（運営費・土地取得等の経費は別）。建設期間は７年、実験期間は 20～30 年、年間運転経費は 1.5～2.7 億ドル（約 180～320 億円）、必要電力は約 23 万 kW[32]とされている。建設費はホスト国が半分程度を負担すると現在は想定されている。（表５参照）

表５　日本にＩＬＣを建設する場合の必要額の想定　（億円）

	建設投資額	日本負担額（想定）	負担割合（想定）
機　器	4,851	1,617	33%
土木工事	2,893	2,893	100%
測定器	1,000	333	33%
合　計	8,743	4,843	

（注）建設投資額に、研究所等の建物建設費を含まない。
（出所）東北ＩＬＣ推進協議会ＩＬＣを核とした東北の将来ビジョン策定検討委員会「ＩＬＣを核とした東北の将来ビジョン」（平成24年7月、24頁）を基に作成

ＩＬＣの建設候補地は、人工的な振動が極めて少なく、地震を引き起こす活断層のない安定した硬い岩盤地帯であり、かつ、地上とのアクセス効率がよいことが求められている。

現在考えられている早期建設が可能な加速器の中で、ビッグバン（宇宙の始まり）に最も近い状態（１兆分の１秒後）の再現ができる、世界最先端の超大型加速器になり得る[33]。

---

[28] リニアコライダーは、一般的にカタカナ標記されているが、Liner は「直線の」、Collider は「衝突型加速器」を意味する。

[29] 電子はマイナス、陽電子はプラスの性質を持つ。

[30] 基本設計書ともいう。Reference Design Report

[31] 第１期計画では、電子と陽電子のエネルギーは、それぞれ、250GeV（0.25 テラ電子ボルト）とされており、衝突エネルギーは、最大 500GeV（0.5 テラ電子ボルト）とされている。第２期計画における衝突エネルギーは 1 TeV（１テラ電子ボルト）に増強できることが想定されている。

[32] 23 万 kW は一般世帯約 24,000 軒分の電力に相当する。なお、東北電力の女川原子力発電所３号機の認可出力は 82.5 万 kW、東通原子力発電所１号機の認可出力は 110 万 kW である。

[33] 現在、日本国内で最強度の加速器は、茨城県にある大強度陽子加速器施設（Ｊ－ＰＡＲＣ）の 50GeV シンクロトロン加速器である。周長は 1,600m で、光の速度の 99.98%

その成果は人類共通の財産となることが期待されるが、巨額の経費と長期間を要する計画であるため、１か国だけでは実施できず、国際協力によって進めていくことが必要とされている。

ＣＥＲＮは、ＬＨＣを用いてヒッグス粒子と見られる新粒子を発見したが、その性質を徹底的に解明しなければ、物理の「標準理論」が正しいことについての物理的な証明ができない。

ＬＨＣは陽子と陽子の衝突実験であるため、陽子を構成する様々な粒子によって反応が起こり、目的の反応（ヒッグス粒子に関する反応）と大量のその他の反応（ノイズ）を解析する作業が必要であるが、ＩＬＣは親の粒子が電子・陽電子であるためノイズが少ない。そのため精密な解析はＩＬＣによる実験の方が勝るとされている。よって、ヒッグス粒子研究については、発見はＬＨＣで行い、精密な研究はＩＬＣで行うという分業に賛成する研究者が多いとされている。さらに、陽子は様々な素粒子から構成されるものであるので、陽子の衝突エネルギーに比べ、素粒子の衝突エネルギーは低めである。陽子同士が７TeV の場合でもそれぞれの素粒子の衝突エネルギーは実質的には２TeV 程度とされている。

現在稼働しているＬＨＣやその前のＬＥＰなどの衝突加速器は、円形の加速器だが、ＩＬＣは直線で計画されている。その理由は、次のようなものである[34]。電子や陽電子の荷電粒子は、高速で運動しているときに軌道を曲げられると、つまり、円形の加速器で加速されると、放射光[35]を出してエネルギーを損失してしまう。粒子のエネルギーが大きければ大きいほど、また、粒子の質量が軽ければ軽いほど、軌道を曲げられた時のエネルギー損失は大きくなるために、200GeV を超える電子・陽電子衝突型加速器を円形加速器で実現することは困難とされている。陽子に比べてはるかに質量の小さい電子と陽電子を衝突させる加速器ではエネルギー損失は大きな問題となる[36]。

超対称性粒子の発見に向けた研究に関しては、2011 年８月、ＡＴＬＡＳ実験グループとＣＭＳ実験グループは、超対称性粒子は１TeV 以下には存在しないと発表しており、ＩＬＣは高エネルギーであることが期待されている。

日本に誘致した場合、経済波及効果のみならず、技術・産業革新[37]、先端科学技術・産業集積地域の形成等の意義もあると指摘されている[38]。

経済波及効果が報道では特に注目されているが、東北大学、東北経済連合会、岩手県、宮城県、仙台市で構成される「東北ＩＬＣ推進協議会」は、2012 年７月、建設・運用期間を通じた 30 年間の経済効果は約 4.3 兆円で、誘発雇用者数は約 25 万人であるという推計を公表した[39]。なお、岩手県は、前年の６月に、政府の東日本大震災復興構想会議（第９回）に、ＩＬＣ関連（国際科学研究都市）の経

まで加速する。

34　ＩＬＣ国際共同設計チーム「国際リニアコライダー　量子宇宙への旅」（平成 19 年８月、12 頁）

35　放射光とは、電子などの荷電粒子が磁場で曲げられたときに、その進行方向に放射される電磁波であり、これには赤外線、可視光線、紫外線、Ｘ線がある。非常に明るく、指向性が高く、また光の偏光特性を自由に変えられるなどの特徴がある。

36　放射光で失うエネルギーは粒子の質量の「マイナス４乗」に比例する。電子の質量は陽子の質量の 1,840 分の１倍である。

37　日常生活への応用に関しては、これまでに、加速器技術はがん治療のための加速器にも応用されてきた。ＩＬＣに必要となる先端技術の開発過程で生まれる技術によって、例えば、陽子線がん治療装置の小型化や消費電力の削減が可能になるとされている。＜http://ilcdoc.linearcollider.org/record/21422/files/Gateway-to-Technology_JP.pdf＞

38　東北ＩＬＣ推進協議会「国際リニアコライダー（ＩＬＣ）の東北誘致に関する要望」（平成 24 年８月１日）及び東北ＩＬＣ推進協議会ＩＬＣを核とした東北の将来ビジョン策定検討委員会「ＩＬＣを核とした東北の将来ビジョン」（平成 24 年７月、1-3 頁）

39　前掲注 38　後者 27 頁。この数値は、調査研究業務委託先である「野村総合研究所推計・作成」とされている。

済効果として、初期段階（おおむね10年間）で約 5.2 兆円という推計を提出しており[40]、額が異なっている。

福岡県・佐賀県等は、国内と九州の経済波及効果の推計を行い、建設期間（８年間と仮定）においては、経済波及効果は約 1.1 兆円（うち九州は約 3,400 億円）、就業誘発は約 7.2 万人（うち九州で 2.5 万人）、運用期間においては、年間で、経済波及効果は約 630～670 億円（うち九州は約 460～490 億円）、就業誘発は約 3,600 人（うち九州地域で 2,800 人）と推計している[41]。

２　ＩＬＣ計画の動向

2007 年に概念設計書（ＲＤＲ）が発表されて以来、各国の研究者レベルで技術的な詳細設計活動が実施され、2012 年末に技術設計報告書（ＴＤＲ[42]）の完成が目指されている。

国際共同設計チーム（ＧＤＥ）は、2012 年１月、日本の建設候補地である、岩手県の北上山地と福岡県と佐賀県にまたがる脊振山地の２か所を視察した。

なお、2004 年 11 月、アジア地域将来加速器委員会（ＡＣＦＡ）[43]は、第９回会合において、「ＩＬＣに関するＡＣＦＡ声明」として、「ＩＬＣを日本でホストしようとするＫＥＫと日本の科学者の努力に対し、全面的に支援することを日本政府に慫慂する」こと等を発表した[44]。

ただし、日本を含め、各国とも政府レベルでの本格的な検討は行われていない状況とされている。

表６　ＩＬＣの候補地（国内）[45]

地域	周辺の主な関係研究機関
北上山地（東北地方）	高エネルギー加速器研究機構（ＫＥＫ）、東北大学
脊振山地（福岡・佐賀県境）	九州大学、佐賀大学

（出所）本稿掲載の各資料を基に筆者作成

(1) 日本

我が国は、高エネルギー加速器研究機構（ＫＥＫ）の電子・陽電子衝突型加速器（ＫＥＫＢ加速器）[46]、理化学研究所の大型放射光施設（SPring-8）、高エネルギー加速器研究機構及び日本原子力研究開発機構の大強度陽子加速器施設（Ｊ－ＰＡＲＣ）など、大型先端加速器があり、医療用も含めて加速器が 1,000 台以上ある「加速器大国」と言える状況である[47]。

ＩＬＣ計画については、研究者や自治体等の間で誘致に向けた動きが加速している状況で、誘致を実現する前提が整いつつあるという方向にあるが、政府においては、誘致の決定などには至っていない。

ア　国会、政党、政府等の動向

平成 20 年７月、超党派（自民、民主、公明、共産、社民、国民）の国会議員により「リニアコライダー（先端線形加速器）国際研究所建設推進議員連盟」（会長：与謝野馨衆議院議員（衆議院解散当時））が設立された。代表発起人は、与謝野馨議員、発起人は鳩山由紀夫

---

40 第９回東日本大震災復興構想会議「達増委員提出資料」の「岩手復興特区 Ⅷ TOHOKU 国際科学技術研究特区」5-7 頁

41 福岡県・佐賀県、社団法人 九州経済連合会、九州大学・佐賀大学ＩＬＣ推進会議「サイエンスフロンティア九州構想－科学の未来に挑戦する国際研究教育特区－別冊」（平成 24 年３月、42 頁）

42 Technical Design Report

43 加速器科学に関する地域協力を強化するために 1996 年に創設され、アジア 14 か国・地域が参加する。

44 ACFA Statement on International Linear Collider, The 7th ACFA Statement was issued on November 3, 2004 at the 9th ACFA meeting. “ACFA urges the Japanese Government to fully support the efforts of KEK and Japanese scientists to host the ILC in Japan.”

45 欧米は日本の誘致表明に関心を示している。米国・シカゴ（フェルミ国立加速器研究所）やスイス・ジュネーブ（ＣＥＲＮ）はＩＬＣ誘致に関心を示しているが、現在の段階では候補地になっているとは言えないとされる。

46 ＫＥＫＢ加速器（Ｂファクトリー加速器）の性能を約 40 倍に引き上げる「スーパーＫＥＫＢ」の計画がある。（表 10 参照）

47 有馬雅人「先端加速器が創る新しい産官学連携のかたち」（平成 22 年２月 25 日、先端加速器科学技術推進協議会）及び日本アイソトープ協会「放射線利用統計 2011」（平成 23 年 12 月 22 日）

議員、河村建夫議員、斉藤鉄夫議員、吉井英勝議員、森英介議員、田村憲久議員、野田佳彦議員、大畠章宏議員、髙木義明議員、保利耕輔議員（以上、全員衆議院議員）である。平成24年８月時点で、この議連は56人の衆参両院議員で構成されていた。

平成23年７月、民主党科学技術イノベーション推進調査会（会長：川端達夫衆議院議員）が「科学技術イノベーション政策の基本的な推進方針」中間取りまとめで「ＴＯＨＯＫＵ国際科学技術研究特区構想（国際リニアコライダー等）の実現に向け一層努力する」との提言を行った。

同年８月、自由民主党科学技術創造立国調査会、宇宙・海洋開発特別委員会合同会議が、国際リニアコライダー計画の日本への誘致の推進について決議を行った。

同月、政府は、第４期科学技術基本計画[48]を閣議決定した。国際リニアコライダーという文言は出てこないが、「国は、、被災した地域を中心に、地方公共団体、大学、公的研究機関、産業界等が連携して、特区制度も活用し、再生可能エネルギーや医療・介護、情報通信、先端材料、環境技術など、研究のいかなるフェーズでも、世界的に競争力のある領域において、官民の関連研究機関が集積した新たな研究開発イノベーションの国際的拠点等の形成に向けた検討を行う。さらに、国は、これらの拠点を復興、再生のモデルとして、国内外に積極的に情報発信していく。」と記述された。

国会では、衆参両院においてリニアコライダー建設に関して質疑が行われている。これまでに黄川田徹議員、階猛議員、津村啓介議員、山本香苗議員、大泉ひろこ議員、主濱了議員、吉田統彦議員から、いずれもＩＬＣ誘致に向けた積極的な取組を求める立場で質疑が行われている。

表７　これまでのＩＬＣに関する国会質疑

年月日	議員名（会派、選挙区）	質疑した会議
平成 21. 4.20	黄川田徹（民主、岩手３区）	衆・決算行監委・第二分科会
23. 7.29	階　　猛（民主、岩手１区）	衆・内閣委
23. 8. 3	津村啓介（民主、岡山２区）	衆・科学技術特委
23. 8. 9	山本香苗（公明、比例）	参・外交防衛委
23.10.25	大泉ひろこ（民主、茨城６区）	衆・科学技術特委
23.11. 7	階　　猛（民主、岩手１区）	衆・予算委
24. 8. 1	主濱　了（民主、岩手）	参・決算委
24. 8. 7	吉田統彦（民主、東海比例）	衆・科学技術特委

（注）敬称略。答弁を求めない発言、参考人による発言、委員長等による委員派遣結果報告を除く。平成24年10月末現在
（出所）国会会議録検索システムで検索した結果を基に作成

イ　地方自治体等の動向

九州地方と東北地方から誘致に向けて積極的な動きが見られる。

(ｱ) 九州

九州においては、福岡県と佐賀県にまたがる脊振山地が建設候補地とされている。

平成19年10月、福岡県・佐賀県が「先端基礎科学次世代加速器研究会」を設立し、誘致活動を実施してきている。平成24年１月には、山口県と沖縄県も含めた九州全体の組織に改組されるなど、取組が積極的になっている。

平成24年３月、福岡県・佐賀県、九州経済連合会、九州大学・佐賀大学ＩＬＣ推進会議は、報告書「サイエンスフロンティア九州構想－科学の未来に挑戦する国際研究教育特区－」を策定した。九州が有する多様な既存ストックを活用し、ＩＬＣ研究所の人類共通財産としての成果を最大化するという視点から、３つのビジョン[49]を掲げている。

[48] 第４期科学技術基本計画　（平成23年８月19日閣議決定）。科学技術基本計画は、科学技術基本法第９条の規定により、科学技術振興施策を総合的かつ計画的に推進するため、政府において、総合科学技術会議の議を経て策定されるものである。

[49] ビジョン１教育（世界で活躍する人材の育成）、ビジョン２産業（新時代のイノベーションへの貢献）、ビジョン３都市形成（既存基盤を活用した国際研究教育都市づく

(ｲ) 東北

東北においては、県南部の北上山地である奥州市から一関市が建設候補地とされている。

平成21年４月、「東北加速器基礎科学研究会」が設立され、平成24年７月に「東北ＩＬＣ推進協議会」に体制が強化された。東北の取組は研究会設立に関しては九州よりも遅かったが、特に東日本大震災以降に誘致活動が強化されている[50]。

平成23年６月11日の東日本大震災復興構想会議（第９回）において、達増拓也岩手県知事より、「ＴＯＨＯＫＵ国際科学技術研究特区」による東北の復興が提案された。同特区において、国際リニアコライダーを誘致し、国際素粒子・エネルギー研究所を国家プロジェクトとして創設するとしている。

東北ＩＬＣ推進協議会は、平成24年８月、「国際リニアコライダー（ＩＬＣ）の東北誘致に関する要望」を行った[51]。要望事項として、①世界最先端の研究を行う「知の拠点」形成と国際研究機関を設置するため、関係省庁が早急に協議の上国家戦略会議や総合科学技術会議等の場で、ＩＬＣを国家プロジェクトとして位置付け、日本への誘致を決定すること、②このプロジェクトを東北の復興に向けたシンボル事業として、北上山地で実現すること、③ＩＬＣの東北立地を実現させるため、北上山地の地質調査費及び復興における国際都市計画作りのための調査費に係る財政措置を講ずることを挙げている。

平成24年７月９日、岩手県議会は「国際リニアコライダー（ＩＬＣ）の誘致を求める意見書」を採択した[52]。これは、地方自治法第99条の規定により、衆議院議長等に提出された。

ウ　産学、研究者コミュニティの動向

平成20年６月、産学により「先端加速器科学技術推進協議会」が設立され、ＩＬＣ誘致への関心が示されている。

平成24年７月、日本創成会議[53]（座長：増田寛也元総務大臣）が第２回提言を発表した。提言の柱は、「日本は、地方都市をグローバル都市に変革し、東京以外にも世界から人材・資本を集めることができる都市をつくり、地域主導で成長する国づくりを目指すべきである」、「日本が有力候補である国際プロジェクトＩＬＣ（国際リニアコライダー）の国際機関としての実現を通し、地方都市の改革に取り組み、グローバル都市創成のモデルを構築すべきである」というものである。

ＫＥＫにおいては、研究者等が科学研究費補助金を活用した取組などにより、高品質なビームの発生技術等の技術の研究開発を実施している。

エ　マスコミの報道振り

ヒッグス粒子と見られる新粒子の発見以降、ＩＬＣ誘致に関する報道は目立ってきている。ただし、ＩＬＣに関する報道は、なぜＩＬＣが必要になり得るのかについて正確に説明したものは少ない[54]。紙面等の制約があろうが、

り）

[50] 与謝野国務大臣は、平成23年７月29日、衆議院内閣委員会において「リニアコライダー推進議員連盟というのを今から６、７年前につくりまして、遅々として進まなかったんですが、今回の震災の後、達増知事の方からこういう案が出てまいりました」と述べている（第177回国会衆議院内閣委員会議録第15号（平成23.7.29）10頁）。

[51] 東北ＩＬＣ推進協議会「国際リニアコライダー（ＩＬＣ）の東北誘致に関する要望」（平成24年８月１日）

[52] 岩手県議会会議録データベース

[53] 日本創成会議は、政策、経済、産業界労使や学識者など、各界の有識者で構成される組織で、10年後の日本全体のグランドデザインを描き、その実現に向けた戦略を策定すべく、国民の立場から提言を発信し「新しい日本」を創るための国民的議論を興すことを目的としている。

[54] 例えば、ＮＨＫは平成24年10月24日夜の「ニュース７」で、ＩＬＣの日本誘致のためのシンポジウムが東京で開かれたことに関して、「巨大『加速器』日本に誘致を」というタイトルで、「今後は再来年以降に各国の協議で設置場所を決め、2020年代半ばの完成を目指すことになっていて、誘致活動の行方が注目されます。」と報じた。

また、「この加速器（注：ＬＨＣのこと）では、新しい粒子は発見できても詳しい性質まで調べるのは難しいとみられています。それは、円形の加速器のため、粒子を加速する際に失うエネルギーが大きいためです。そこで計画

単にＩＬＣ誘致の構想があることを紹介したり、メリットを強調するものが多い。

(2) 欧州[55]

ＣＥＲＮは、2012 年末までのＬＨＣ実験の成果や、ＩＬＣ関連の要素技術開発の状況を見極めた上で次の計画を検討するとの立場である。ＬＨＣ実験の後継としては、ＩＬＣ以外にもＬＨＣの高度化やＣＬＩＣ計画もあり、次にどの計画を推進するかについては、欧州戦略会議（後述）を中心に現在活発な議論が進められている。（Ⅲ章で後述）

(3) 米国[56]

ＩＬＣ計画については、ＣＥＲＮのＬＨＣ計画の実験結果を見極めて必要性を評価するとの立場である。ただし、ＩＬＣ計画も含め、将来の加速器施設に必要な技術の研究開発は着実に実施しているとされる[57]。

Ⅲ　ＩＬＣ計画の課題、方向性

１　ＣＥＲＮ研究者の見解

2012 年３月 15 日及び 16 日、筆者はＣＥＲＮの現状とＩＬＣ計画に関する調査のためスイスのＣＥＲＮに出張し、ＣＥＲＮトップのロルフ・ホイヤー所長（機構長）をはじめ、中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長[58]、近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表などの研究者に対するインタビュー調査を行った。その概要は以下のとおりである[59]。

(1) ホイヤーＣＥＲＮ所長の見解

３月 16 日、ロルフ・ホイヤー所長から、ＣＥＲＮ及びＩＬＣ計画について次のような見解が示された。

なお、欧州戦略に関する議論のプロセスを経ていない個人的な見解とされている。（先方：ホイヤー所長。当方：筆者。神山弘在ジュネーブ国際機関日本政府代表部一等書記官、近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表同席。）

ＣＥＲＮの今後とＩＬＣ計画の関係については、内部のコミュニティでは検討されている。国際協力に基づく事業なので、日本がホストする場合、外国から信用を得ることが求められる。日本のことではないが、国によっては、国際プロジェクトを１か国のプロジェクトとして立ち上げ、他国に対して「参加したいなら参加してもいい」という態度をとる国がある。ＩＬＣは大きな構想であり、欧州の研究者は参加したいし、貢献したい。ＣＥＲＮはＫＥＫと協力してきた。ＣＥＲＮはグローバルプロジェクトとして外からの参加が

されたのが日本が誘致を目指す加速器（注：ＩＬＣのこと）で、・・・」と報じたが、粒子の詳しい性質が調べられないのは、エネルギー損失が多いことが主要な理由ではなく、説明が十分ではない。（「Ⅱ章１参照）

55　ＣＥＲＮのほか、ドイツ電子シンクロトロン（ＤＥＳＹ（Deutsches Elektronen- Synchrotron）、ハンブルク）、ロシアのブドカ原子核研究所（ＢＩＮＰ（Budker Institute of Nuclear Physics）、シベリアのノヴォシビルスク）等もリニアコライダーに関する研究開発を行ってきているとされている。

56　中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長及び近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表へのインタビュー（2012 年３月 15 日）によれば、かつて、米国はＳＳＣ計画という大型加速器創設に関する米国単独の計画があったが、計画の進め方や唐突な中止決定など経緯などから、欧州の物理学者にはあまり信用がないとされている。

57　フェルミ国立加速器研究所（Fermilab）やＳＬＡＣ国立加速器研究所等で研究開発を行ってきているとされている。なお、ＩＬＣ誘致について「米国は既に降りている」との情報もある（『科学新聞』（2012 年７月 20 日）、増田寛也日本創成会議座長の発言部分）。

58　ＣＥＲＮには、ＣＥＲＮ協定に基づいて、欧州全体の素粒子物理の戦略を策定する役割があり、現在、「ヨーロピアン・ストラテジー・グループ」（ＥＳＧ、European Strategy Group）というヨーロッパの素粒子研究の戦略を決めるグループが作られ、「欧州戦略」の改訂作業を行っている。中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長はスイスの研究者としてこのヨーロピアン・ストラテジー・グループのトップを務めている（日本として、浅井祥仁東京大学准教授がオブザーバー参加している）。

59　ヒッグス粒子と見られる新粒子の発見がＣＥＲＮにおいて公式発表（2012 年７月４日）される前の発言であること等に留意願いたい。

可能になっている。プロジェクトには長期間のコミットメントが必要であり、きちんとグローバルプロジェクトになっていないと投資も難しくなる。ＬＨＣの後にはＩＬＣは重要になるだろう。

ヒッグス粒子の研究のためには、ＩＬＣのエネルギーは数百 GeV 程度では十分ではない。物理研究の面からは強いエネルギーに増強できるということが非常に重要である。

ヒッグス粒子が発見されれば、研究者コミュニティにおいて、ＩＬＣが必要か不要かについて議論が高まり、ＩＬＣで物理研究に何が得られるか、戦略が検討されるだろう。ＩＬＣの科学的な必要性が確認されるべきであり、まず研究者コミュニティが必要性を確信した後､誘致について議論されるべきである。発見後に議論がスタートし、１年から３年程度議論されるだろうが、スケジュールを述べるのは非常に難しい。経済情勢も考慮する必要がある。日欧は関心を持っているが、オブザーバー国の関心も考慮する必要があろう。

日本がＩＬＣのホストを希望するならば、まずグローバルプロジェクトとして立ち上げることが大事である。ナショナルプロジェクトとして始めたものを国際的にすると全てを変更しなければならなくなり、時間とエネルギーを無駄にする。

ＣＥＲＮは、自分が所長である限り、科学の問題をはじめ、科学以外の諸問題（経営、コミュニティ作り、インターナショナルスクール等）についても支援する用意がある。

(2) ＣＥＲＮの研究者の見解

３月 15 日、中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長（ローザンヌ連邦工科大学教授）及び近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表（高エネルギー加速器研究機構名誉教授）から、ＣＥＲＮ及びＩＬＣ計画について見解が示された。（先方：上記のとおり。当方：筆者。神山弘在ジュネーブ国際機関日本政府代表部一等書記官同席。）

注目の点は、長期的にＩＬＣのエネルギーが現計画から５倍以上にも上がるという発展性があれば、物理学者の間ではＩＬＣ推進で話がまとまる可能性が強まるだろうということや、採用される見込みの超伝導方式の加速器では出力が１TeV に限られてしまうため、新技術による加速器（ＣＬＩＣ）を開発しているが、この技術開発にはあと５年ほどかかるのではないかということなどである[60]。

ア　ＩＬＣ完成時にはＣＥＲＮでほぼ研究を終えている可能性

ヒッグス粒子の発見はＬＨＣで行い、精密測定はＩＬＣで行うという分業に賛成する研究者が多いが、ＬＨＣの実験でヒッグス粒子についてどこまで研究できるのか、また、ＩＬＣにどれほど価値があるのかが、中心的に議論されるだろう。

ヒッグス粒子の精密測定について、ＬＨＣのノイズの選別技術が非常に向上しており、相当精密な研究が可能となっている。ＬＨＣは、「ＩＬＣを 10 年で建設完了できたとしても、ＬＨＣがデータを解析して、ＩＬＣにできることはほとんどやり終えている可能性がある」、「ＩＬＣにしかできないこともあるにはあるが[61]、それが価値のある重要なことなのか」との主張が出るだろう。

イ　欧州戦略等の議論の動向

重要な動きは、ＣＥＲＮ理事会によって任命されたヨーロピアン・ストラテジー・グループが現在、欧州戦略の改訂作業を行っていることである。ＬＨＣはどこまで研究するのか、ＬＨＣの先はどうするか、並行してＩＬ

[60] ILC NewsLine 2012 年 11 月８日号に中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長の関連記事がある。＜http://ilchighlights.typepad.com/japan/＞

[61] 電弱相互作用で生成される粒子、見えない粒子は、ＬＨ

Ｃで研究するかについて検討される。日本政府にとってはＬＨＣとＩＬＣがどのように進むか重要であるが、大きな分かれ目は、ストラテジーグループがどのような方針を出すかにかかっている。

世界の加速器研究所の所長などで構成される将来加速器国際委員会（ＩＣＦＡ）[62]のもとにＩＬＣＳＣ[63]という組織ができ、ＩＬＣの技術設計報告書（ＴＤＲ）が本年（2012 年）12 月に提出されることになっており、注目される。

ウ　出力の発展性、新技術の利用

物理研究の面からは、将来的に強いエネルギーに増強できるという出力の発展性が最も重要である。ＩＬＣのエネルギーが当初計画の５倍にも 10 倍にもなるという発展性があればＩＬＣを建設して研究しようと話がまとまる可能性が強まるだろう。

日本で議論されているＩＬＣの第１期計画の衝突エネルギーは、ＣＥＲＮ最大の加速器ＬＨＣの 10 分の１以下しか到達しない。物理の大発見の多くは、その当時一番エネルギーの高い加速器による業績だったため、今後もＬＨＣの役割は終わらない。

出力向上の方法は、加速設備の距離を延ばす方法もあるが、加速技術を改良する方がよい。ＩＬＣで一番問題になっていることは、超伝導加速器では１TeV が上限になることである。１TeV 以下にだけいろいろな研究対象があると確実に分かっているわけではない。開発中のＣＬＩＣという技術でないと２TeV や３TeV という高エネルギーにすることは困難であるが、その技術はまだ確立していない。まずは500GeV や１TeV の加速器で構わないから直ちに作るとなると、超伝導加速器で作ることになる。その時に作ったインフラは長期的な改造計画の資産となる可能性は十分考えられる。

ＩＬＣに導入が見込まれている超伝導技術を使った加速器は、最新のテクノロジーではない。現在は、超伝導でなくてもかなり加速できるＸバンドやＣバンドなどが開発されてきているので、これから作られるＩＬＣに古いテクノロジーをそのまま使っていいのかということも議論されるだろう。[64]

エ　10 年後の研究状況の想定

ＣＬＩＣは 10 年程研究開発してきたが、あと５年程必要だろう。ＩＬＣを作ると決まってから実際にでき上がって実験結果が出てくるのに 10 年から 20 年程度かかるだろうが、その間もＬＨＣは研究を続けていく。ＬＨＣでは解明されないということがＩＬＣでどこまできちんと解明されるのか、議論になるだろう。大事なことは 10 年先の研究状況を想定することである。欧州が大規模な計画を今後 10 年以内に新たに始めることは難しいと見込まれる。その間はＬＨＣにもっと力を入れるという方向性が出てくる。さらに 2030 年代に欧州で建設されるＬＨＣの後を継ぐ加速器としてはどんなものが考えられているだろうか。ＩＬＣとの協調性はどうだろうか。将来、欧州で加速器を建設中にＩＬＣが世界唯一の稼働中の大型加速器となり、広く使われる可能性もある。

オ　科学的必要性等を踏まえた検討

現在のところ、ＩＬＣの必要性について物理学者の意見はまとまっていない。本年（2012 年）９月に全欧州の関心ある物理学者が集まって、将来計画のための公開シンポジウムが

Ｃではとらえられないとされている。

[62] International Committee Future Accelerator

[63] International Linear Collider Steering Committee

[64] 2012 年６月、リン・エヴァンス博士（Ｉ章４(1)参照）が将来加速器国際委員会（ＩＣＦＡ）によってＩＬＣディレクターに任命され、国際リニアコライダー（ＩＬＣ）とコンパクト・リニアコライダー（ＣＬＩＣ）の２つのリニアコライダーの研究開発の取りまとめなどに当たることになった。

開催されるので、議論になるだろう[65]。

ホイヤーＣＥＲＮ所長は、ＬＨＣとＩＬＣのそれぞれが何年先に何が研究できるのかという科学的なことを優先し、政治的な駆け引きや資金はその次の話であるという考えである。その反面、戦略が必要とされるのは 、現在の資金、社会状況では、科学的なことだけでは将来計画の方が決まらないし、プライオリティーを付けなければならないという現実だからである。

研究者の間では科学的な価値のアセスメントを優先せよと言う声が強くなるだろうが、科学的な価値のアセスメント自身にも主観的な部分がないとは言えない。状況に押され、はっきりとしない段階で決めなければならなくなってしまうのではないか。

カ　優秀な研究者を誘致するための環境整備

欧州では、日本は約束を守る国として信用があるほか、日本が何を研究するかが興味を持たれている。他方で、欧米から見ると日本は遠い国という評価もある。ＣＥＲＮのような素粒子物理の研究所には多くの研究者が訪問することになる。優秀な研究者を確保するためには研究者の研究時間以外の環境整備や、家族に対する環境整備も考慮する必要がある。

２　日本政府の見解

日本政府のＩＬＣに関する政策は、国会質疑を通じて明らかにされており、現在は研究者レベルで国際的な設計活動や検討が行われている段階で、国内外の動向を見ながら議論を進めていくことが大事であるという、慎重なものとなっている[66]。

ＩＬＣに関する政府の予算措置について、政府は、将来のＩＬＣにつながる加速器開発関係予算を計上してきている。例えば、平成23年度予算においては、ＩＬＣに必要な技術開発にもつながる最先端の加速器技術等に関して総計約26億円が措置されたほか、同年度３次補正予算においては、地質調査等に関して約５億円が措置された。

表８　政府による予算措置の状況
（平成23年度当初予算の例）

内容	額
光・量子科学技術基盤技術開発 （研究課題例） ・ビームの質と強度向上を目指した加速器空洞の超精密表面処理技術の開発	４億円程度
科学研究費補助金 （研究課題例） ・高輝度実験に向けた先端的測定器の開発	５億円程度
高エネルギー加速器研究機構運営費交付金 （研究課題例） ・超伝導加速技術開発	17億円程度

（出所）文部科学省資料

表９　主な政府答弁

○玄葉光一郎国務大臣（国家戦略担当、科学技術政策担当）（衆議院内閣委員会、平成23年７月29日）

「この素粒子物理学は、（略）、こういった国際関係の動向をやはりよく見きわめなきゃいけない」

「現時点の位置づけは、この大型の学術研究のプロジェクトについては、まさに今は研究者レベルで検討が行われている段階なので、このＢファクトリー高度化の終了後の計画として位置づけるべきだというふうになっている」

「科学技術予算全般の中でどう重点化していくか、この素粒子の問題、そしてこのＩＬＣそもそもの問題についてどう位置づけていくべきかということについては、総合科学技

[65] ９月10日からポーランド・クラクフにおいて開催された。このシンポジウムでは、「新しい物理は、高エネルギー加速器による直接探索及び、加速器、非加速器実験による精密測定によって研究されなければならない」という共通の認識ができあがりつつあることがはっきりしたとされている。

[66] 平成23年９月の総合科学技術会議有識者議員会合資料として文部科学省・内閣府が作成した資料においては、ＩＬＣの意義として、「現在、欧州合同原子核研究機関（ＣＥＲＮ）は、円形加速器（周長約27km）の大型ハドロン衝突型加速器（ＬＨＣ）を用いて『ヒッグス粒子』の発見等を目指す実験を行っているが、そこで『ヒッグス粒子』が発見されても、その性質を解明しなければ、標準理論が正しいことについての物理的な証明ができないため、ＩＬＣによる実験が必要。」と、ＩＬＣ実験が必要と言い切る記述が見られる。（文部科学省研究振興局基盤研究課量子放射線研究推進室、内閣府政策統括官（科学技術政策・イノベーション担当）付総括グループ、「国際リニアコライダー計画について」（平成23年９月１日））

術会議も含めて、（略）そこでしっかりとやはり議論して位置づけをしていかないと、（略）、結局のところ、またＩＴＥＲみたいになっちゃうということになりかねません」

○阿久津幸彦内閣府大臣政務官
（参議院外交防衛委員会、平成 23 年８月９日）
「現在は研究者レベルで国際的な設計活動や検討が行われている段階と認識」
「私自身も、宇宙創生の解明にもつながる壮大なロマンへの期待は共有しているものというふうに認識」
「一方、国内では、文部科学省において学術の大型計画に関するロードマップの検討が進められておりますが、その一環として本計画についても幾つか課題が示されていると聞いております。（略）国内外の動向を見ながら議論を進めていくことが大事であると認識」

○倉持隆雄文部科学省研究振興局長
（衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員会、平成 23 年 10 月 25 日）
「そのＬＨＣ実験の成果を踏まえて、その次の計画として具体化されるものであると認識」
「文部科学省の科学技術・学術審議会の作業部会を設けまして、いろいろな分野の中長期的な大型プロジェクトについて検討しておりますけれども、昨年の 10 月の報告書では、このリニアコライダー計画につきまして、今申し上げましたＬＨＣ実験の成果を踏まえながら、現行の、例えば、つくばの大型加速器を高度化して取り組むような、国内計画が終わった後の計画として位置づけるべきであるとか、継続して研究者コミュニティーや諸外国の関係者との協議が必要というような指摘がされている」
「我が国からも研究者が参加し、高エネルギー加速器研究機構を中心としていろいろな要素技術の研究開発に取り組んでいるところでございまして、現在、政府としてはそれを支援しているという段階」

○古川元久国務大臣（科学技術政策担当）（衆議院予算委員会、平成 23 年 11 月７日）
「2012 年末に技術設計レポートの完成を目指して、今研究者間で努力が続けられているところでございまして、現在のところはまだ各国とも政府レベルでの検討はしていない」
「非常に夢やロマンもありますし、（略）、国際貢献とかさまざまな要素もあります。また、さらには、こうした大規模な研究施設が東北地方に建設されれば、これはさまざまな波及効果もあるというふうに考えられます」
「今後とも、関係する各国の動向や研究の進捗状況をしっかり注視しながら議論を進めていきたい」

○平野博文文部科学大臣
（参議院決算委員会、平成 24 年８月１日）
「文科省としては（略）研究振興局の下で、国際リニアコライダーを含む素粒子物理学分野において是非、今後どういう方向に行くのか、こういうことで今調査研究をさせていただいておりまして、研究費及び地質の調査を含めて５億円を計上しておりまして、今後、非常に重要な方向性を示唆するものと思っておりますので、注視をしていきたい。」

（出所）各委員会の会議録を基に作成（下線は筆者）

３　日本学術会議、審議会等の見解

平成 22 年３月、日本学術会議（会長：大西隆東京大学大学院工学系研究科教授[67]）は、各分野の研究者コミュニティにおける大型研究計画の構想を集約し、純粋に科学的な視点から評価を行い、我が国の学術研究や科学技術の発展に真に必要と認められた７分野 43 の研究計画について、その意義や概要を取りまとめた「マスタープラン 2010」を策定した。

同年 10 月、文部科学省科学技術・学術審議会学術分科会研究環境基盤部会学術研究の大型プロジェクトに関する作業部会（主査：飯吉厚夫中部大学総長）は、日本学術会議が策定したマスタープランを踏まえ、学術研究の大型プロジェクト推進に関して、43 研究計画の優先度を明らかにする観点から、「学術研究の大型プロジェクトの推進に関する基本構想『ロードマップ』」を策定した。基本的な考え方として、「大型プロジェクトは、長期間にわたって多額の経費を要するため、内外の学術研究の全体状況はもとより、学術研究に対する公財政支出の相対的状況や今後の見通し等にも留意しつつ、社会や国民の幅広い理解を得ながら、長期的な展望をもって戦略的・計画的に推進することが必要である」としている。

[67] 策定当時は金澤一郎会長

作業部会は、日本学術会議のマスタープランのリストアップ基準である、①研究者コミュニティの合意、②計画の実施主体、③共同利用体制、④計画の妥当性のほか、作業部会において、⑤緊急性、⑥戦略性、⑦社会や国民の理解を加えて設定され、上記の観点について、個々の研究計画ごとに、ａ、ｂ、ｃの３段階で、評価（上記の①から④に関する「評価①」と、⑤から⑦に関する「評価②」）を行うとともに、優れた点や課題等を整理した。

その結果、「国際リニアコライダー（ＩＬＣ）の国際研究拠点の形成」は、評価①と評価②の双方ともにｃ評価という、43 計画の中で最下位のものだった[68]。

「主な優れている点等」として、「国際的に日本の地位は高く、目指す成果の科学的意義も大きい」、「国際協力に関する期待が持てる」と指摘された一方で、「主な課題・留意点等」として、「まだ計画は十分に詰まっておらず、継続して研究者コミュニティや諸外国の関係者との慎重な協議が必要」、「ＬＨＣ の成果等を踏まえつつ、Ｂファクトリー高度化の終了後の計画として位置づけるべき」、「長期に及ぶ高額な計画であり、社会的理解が得られるか不明」、「緊急性が明確でなく、関連コミュニティ及び社会や国民のさらなる理解が得られるよう努力が望まれる」と指摘された。

つまり、直線加速器を作るよりも、ＫＥＫＢの電子・陽電子加速器のアップグレードを優先するという結論である。平成 22 年時点の評価ではあるが、他の科学技術関係大型プロジェクトよりも優先してＩＬＣ計画に取り組むべきというコンセンサスはなく、我が国の研究者コミュニティにおいて、積極的にＩＬＣ誘致を行うことについての十分な理解は得られていないと考えられる。

ＩＬＣの日本誘致推進の立場の関係者にとっては、指摘された主な課題・留意点の解決に向けた努力が必要となるだろう。

表 10　大型研究プロジェクトに関する審議会作業部会の評価結果
（平成22年、「物理科学・工学」分野（12計画）のみ）

計画名称	評価結果		参考	
	評価①	評価②	建設費（億円）	運営費（億円）
Ｂファクトリー加速器の高度化による新しい物理法則の探求	a	a	350	70
J-PARC 加速器の高度化による物質の起源の解明	a	a	380	25
大型低温重力波望遠鏡（LCGT）計画	a	a	155	4
30m 光赤外線望遠鏡（TMT）計画	a	a	1,300	50
複合原子力科学の有効利用に向けた先導的研究の推進	a	a	60	38（×10年）
高エネルギー密度科学研究推進計画	a	b	84	6（総額）
国際リニアコライダー（ILC）の国際研究拠点の形成	**c**	**c**	**6,700**	**200**
大型先端検出器による核子崩壊・ニュートリノ振動実験	a	c	500-750	20
RIBF の RI ビーム発生系の高度化による不安定核の研究	a	b	150	40
計算基礎科学ネットワーク拠点	b	a	－	41
一平方キロメートル電波干渉計（SKA）計画	b	a	2,000	200

（出所）文部科学省科学技術・学術審議会学術分科会研究環境基盤部会学術研究の大型プロジェクトに関する作業部会「資料 1」を基に作成

４　その他の考慮すべき事項

上記のとおり、ＣＥＲＮの科学者や文部科学省審議会作業部会等から見解が示されたが、このほかに、誘致を検討する上で考慮すべき事項の例を挙げる。

(1) 基礎研究の特徴

ＩＬＣは、原子核・素粒子物理の真理を探究する施設であり、このような基礎科学の研究は直ちには実社会の役に立ちにくい面がある。

[68] この評価を受けた計画は３計画だけである。なお、平成 22 年の評価結果は、平成 23 年 12 月のヒッグス粒子発見の確率が 99.98%であるという発表や、平成 24 年７月のヒッグス粒子と見られる新粒子発見の発表の前であったこと等、現時点の状況とは異なる点があることについては留意すべきと思われる。平成 24 年５月には、同作業部会は、日本学術会議のマスタープランの改訂（研究計画の追加・削除）を踏まえ、改訂版である「ロードマップ 2012」を公表した。これは計 46 計画についてのものとなったが、評価は新たに追加された 15 件の研究計画についてのみ行われ、ＩＬＣ計画に関する評価結果・コメントは同一のままとされた。

ＩＬＣ自体は、世界の物理学者が利用する「国際公共財」になると見込まれる一方で、民間企業が産業利用するための共用施設にはなりにくいと考えられる[69]。加速器建設を行えば、建設、工業、電機、情報産業など多くの産業・技術への経済効果もあるとされているが、ＩＬＣの研究成果による経済効果は長期間の視野で判断する必要があるだろう。

(2) 国の財政状況

ＩＬＣの建設費は現在の為替レートを参考にしても約5,500億円は見込まれ、ホスト国は半分程度を負担することになる。もし日本に誘致した場合、ＩＬＣの建設と運営のほか、環境整備等に対し、結局兆単位の極めて高額の費用を必要とするのではないか[70]。我が国の財政赤字は年間の国家予算の約 10 倍に及ぶ約900兆円である。我が国が各国のために物理研究基盤を提供するボランティアのような面が否定できないならば、誘致が妥当であるのか否か、非常事態になっている国庫の状況、復興予算の在り方、復興の進捗状況等[71]を踏まえて、検討する必要があるだろう。

(3) 日本誘致のメリット・デメリット

日本がホスト国になれば、我が国の存在意義につながり、次世代の科学者の育成など、科学の発展につながるという主張が聞かれる。科学面では、加速器コンポーネントの要素技術など、技術に関してはホスト国になることで大きな利益があるとされる[72]。

他方で、これらのメリットは、ホスト国にならないと得られないものであるか、また、コストをかけてでもホスト国になって得るべきものであるか、費用対効果等を議論する必要があるだろう。

今後の動向を注視するとともに、ホストすることのメリット、デメリットを詳しく正確に研究及び説明する必要があるだろう[73]。

(4) 誘致の構想

大規模な国際協力プロジェクトは、一般的に、予算も期間も当初見込みより大幅に増える傾向があるが、その場合も計画を続行できるか、考慮する必要があるだろう。

また、ＩＬＣ誘致構想については、ＩＬＣ自体の建設のみならず、「ＩＬＣを核とした国際学術研究都市」づくりも含めた経済効果が公表されている。先に述べたように、岩手県は平成23年に「約10年で5.2兆円」という推計を政府に主張したが、平成24年には岩手

---

69 我が国では、「特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律」（共用促進法）の規定によって、企業・大学などの外部利用の促進が図られている研究施設がある。例えば、大強度陽子加速器施設（Ｊ－ＰＡＲＣ）の中性子線施設やスーパーコンピュータ「京」等が指定されている。しかし、同じくＪ－ＰＡＲＣにある比較的大出力の50GeVの加速器、原子核・素粒子実験施設及びニュートリノ実験施設は、外部利用（産業利用）が見込まれない施設であるため、同法で指定されていない。

70 我が国の科学技術予算は３兆6,693億円（平成24年度。政府当初予算）で、このうち文部科学省分は２兆4,862億円である。物理関係予算の額はある程度一定である。

71 震災復興対策としてもＩＬＣ誘致が検討されているが、例えば、沿岸地域の切迫した状況からの復旧復興対策、原発被災者対策、雇用対策などの優先されるべき課題の解決等にとって、ＩＬＣは高い効果があるのか議論になるだろう。

72 山下了東京大学准教授による「ＩＬＣの最新状況と大型加速器施設にみる国際組織の特徴・課題」の講演（平成21年３月26日、核融合エネルギーフォーラム第３回会合）

73 ＩＬＣの誘致理由として、核変換技術（核反応によってある核種が他の異なる核種に変わることを利用して放射性核種を安定化またはその寿命を短縮する技術）の開発に貢献できる可能性があるとの主張がある。これは加速器技術に共通する点があるためであり、東京電力福島第一原子力発電所事故による放射性物質対策として関心が持たれていることは理解できる。しかし、ＩＬＣ実験によって自動的にこの研究が進むというわけではない。また、先行の取組としては、茨城県にある大強度陽子加速器施設（Ｊ－ＰＡＲＣ）の第２期計画として「核変換実験施設」の建設計画があり、平成21年４月に衆議院文部科学委員会は建設推進を決議した。現在、核変換技術に関する基礎的な研究は行われているが、実験施設建設には着手されていないという状況である。

また、誘致の効果に関しては、ＩＬＣは国際プロジェクトであるため、今後の協議次第であるが、ＣＥＲＮと同様に、各参加国が分担金の比率に見合った額の受注をすることになる可能性があることも留意すべきであろう。つまり、ＩＬＣが我が国に誘致されたとしても、全面的に我が国企業が受注できることにはならない可能性がある。

県を含む「東北ＩＬＣ推進協議会」は「30 年で 4.3 兆円」という推計を公表した。九州はこれほど多額は見込んでいない。これらの推計額の間には兆円単位のかい離がある。今後、本格的な議論（国会審議や財政当局の査定等）においても経済効果を強調するならば、現実的かつ保守的な条件設定等に基づいて推計額を精査することも求められるのではないか。

東京近郊の筑波研究学園都市でさえ、現在の状況に発展を遂げるまでに長期間を要したという過去の教訓等も踏まえ、上記のような都市計画を構想するに当たっては、実現性を十分に示すことも期待されよう。

今後、的確な判断を行うためにも、様々な点について的確なフィージビリティスタディが必要であろう。

(5) 地盤の確認

文部科学省は、地質の調査等に予算を計上し、調査を進めている。我が国は世界の中で地震が多い国であり、活断層も多数あるが、その中で 30km あるいは 50km の安定した地盤を確保する必要がある。誘致の議論の前提として、地盤調査結果が注目される。

(6) 外国の動向への対応

2013 年にはＣＥＲＮにおいては欧州全体の素粒子研究の将来計画である「欧州戦略」が改訂される。世界の素粒子研究にも大きな影響を与えると考えられ、同年３月のＣＥＲＮ理事会への欧州戦略改訂案の提出、同年５月のＣＥＲＮ特別理事会での承認に向けて、ＣＥＲＮの動きに注目する必要があるだろう。

また、我が国には科学技術に関する大規模な国際機関（大型研究開発施設）の本拠地はない。国際機関の誘致や幹部人事[74]等は外交交渉を必要とするものである。前述の通り、ＩＬＣの誘致は、2015 年頃までに候補地や運営費などに関して主要８か国首脳会議（Ｇ８サミット）などの場で各国の合意が求められる方向ともされている[75]。

政府においては、文部科学省や総合科学技術会議のみならず、関連する省庁[76]が情報を共有し、政府全体として適切な判断をしていく必要性があるだろう。

表 11　欧州戦略改訂のスケジュール

2012 年 3 月 16 日	ヨーロピアン・ストラテジー・グループ第1回会合
9 月 10 日～12 日	公開シンポジウム（ポーランド・クラクフ）
2013 年 1 月 21 日～26 日	ヨーロピアン・ストラテジー・グループ会合（イタリア・シチリア島エリーチェ）
3 月	CERN理事会（スイス・ジュネーブ、基本合意）
5 月 20 日の週	CERN特別理事会（ベルギー・ブリュッセル、承認、一部加盟国の科学担当大臣出席）

（出所）第 161 回、第 163 回ＣＥＲＮ理事会資料を基に作成

おわりに

以上、ＩＬＣ計画に関する判断材料などとして、ＣＥＲＮ及びＩＬＣ計画の双方について解説を行ってきた。ＩＬＣの日本誘致を検討するに当たっては、諸課題について説得力ある説明あるいは解決が求められると考える。そういった努力によって、誘致しない理由がなくなってくるのではないだろうか。

ＩＬＣの日本誘致に関する判断は、国会・政府が責任を持って判断し対応すべき科学技術政策であるともに、大きな政治経済課題であろう。ＩＬＣ計画は現在進行中のものであり、この対応には我が国にとってもまさに「ストラテジー」が必要である。今後の動向を注視し続けた上で、国会・政府において精査され的確に判断されることが期待される。

[74] 例えば、国際熱核融合実験炉（ＩＴＥＲ）に関しては、設置場所はフランスであるが、機構長は歴代日本人が務めている。

[75] 前掲注３

[76] 例えば、内閣府（総合科学技術会議、国家戦略会議）、文部科学省、外務省、経済産業省、国土交通省、総務省等

【主な訪問調査、参考文献】

（インタビュー調査、講演聴講）

・ロルフ・ホイヤー（Prof.Dr.Rolf-Dieter Heuer）ＣＥＲＮ所長に対するインタビュー調査（2012 年３月 16 日）

・ロルフ・ランドゥア（Dr. Rolf Landua）ＣＥＲＮ教育アウトリーチ部門長に対するインタビュー調査（同上）

・シグルド・レトウ（Dr.Sigurd Lettow）ＣＥＲＮ総務財政部長に対するインタビュー調査（同上）

・スタイナー・スタップネス（Dr. Steinar Stapnes）ＣＥＲＮコンパクトリニアコライダー研究プロジェクト代表に対するインタビュー調査（同上）

・近藤敬比古ＡＴＬＡＳ日本グループ前共同代表（高エネルギー加速器研究機構名誉教授）に対するインタビュー調査（2012 年３月 15 日及び 16 日）

・中田達也ＣＥＲＮヨーロピアン・ストラテジー・グループ議長（ローザンヌ連邦工科大学教授）に対するインタビュー調査（2012 年３月 15 日）

・山下了東京大学准教授による講演「ＩＬＣの最新状況と大型加速器施設にみる国際組織の特徴・課題」の聴講（2009 年３月 26 日、核融合エネルギーフォーラム第３回会合）

（文献）本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・ＣＥＲＮウェブサイト＜http://public.web.cern.ch/public/＞(last access 2012.11.27)

・浅井祥仁等「高エネルギー物理学将来計画検討小委員会答申」(2012.2.11)

・浅井祥仁『ヒッグス粒子の謎』祥伝社（2012）

・ニュートン別冊『大宇宙－完全版－』Newton Press 出版（2012.1）

・村山斉『宇宙は本当にひとつなのか』講談社（2012）

企業の知的財産戦略の動向と課題
―特許を中心にヒアリング調査からの考察―

衆議院調査局調査員
北　村　　勇　太
（経済産業調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――

市場活動のグローバル化や新興国経済の成長により、企業間の国際競争が先進国だけでなく新興国も含めて激化する中、円高等の影響で我が国経済を取り巻く環境は依然厳しい状況にあり、知的財産の活用による我が国産業の競争力強化は重要な課題である。

企業においては、知的財産部門と他部門が連携し、グローバルな視点から、将来の市場規模及び必須特許取得可能性についてのマーケット調査を行い、技術開発の成果を知的財産として保護することが重要である。同時に、製品及び事業ごとに、ライフサイクル等を考慮し、知的財産戦略及びマーケット戦略を変えていくことも必要とされる。今後は、新興国との競争に対応するため、製造技術の蓄積を知的財産として活用することや、進歩性・独自性の高い特許の出願に比重を置くことも重要になると考えられる。

一方で、１つの製品に多数の特許が関わり、企業間でのオープン・イノベーションが進展する中、企業の様々なニーズに対応するため、知的財産を活用した新たなビジネスの動きも広がっている。さらに、パテント・トロール問題や新興国での情報・人材の不足、職務発明制度の在り方等が企業の課題として指摘されており、政府においても、企業と問題意識を共有し、法制度・運用の在り方の検討や新興国等への外交的なアプローチも含めた柔軟かつ時機に応じた支援体制を構築していくことが求められている。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　知的財産をめぐる最近の動向
Ⅱ　知的財産戦略における理論及び課題
Ⅲ　知的財産戦略に関する最近の動向
おわりに

はじめに

2002年７月に「知的財産戦略大綱」が策定され、「知的財産立国」による産業の発展と国民生活の向上が提唱されてから、10年が経過した。この間、新興国経済の成長や市場活動のグローバル化が一層進み、国境を越えて、より多くの情報、資金、物、技術、人が自由に往来するようになり、国際経済情勢も目まぐるしい変化を続けている。一方、我が国経済を取り巻く環境は、欧州の金融不安や歴史的な円高、東日本大震災等の影響により依然厳しい状況にあり、我が国産業の競争力の低下が懸念されている。また、ＰＣＴ（特許協力条約）国際出願[1]や中国等のアジアへの出願を中心に世界全体で特許出願件数が増加する中、我が国への出願は減少を続けており、知的財産をめぐる我が国の国際的な地位の低下

[1]　１つの出願願書を条約に従って提出することにより、ＰＣＴ加盟国（2012年７月現在で146か国）全てに同時に出願したことと同じ効果を与える出願制度

も懸念されるところである。

このような状況に対応し、国際的な競争力を高め、経済・社会全体を活性化していくためには、企業の知的財産戦略においても新たな発想と手法が求められ、企業は知的財産戦略を経営戦略の中核に位置付け、種々の取組を進めている。政府においても、知的財産を産業競争力強化のための重要施策の１つに位置付け、戦略の構築と実行を進めているところである。

本稿では、企業の知的財産戦略の動向と課題について考察するため、知的財産をめぐる最近の動向について記した後、経済産業調査室において実施した有識者及び実務者へのヒアリング調査を通して、企業の知的財産戦略に関する理論・課題並びに知的財産戦略に関する各産業の取組の概要・課題及び知的財産を用いた新たなビジネスの動向等について整理・考察を行うこととする。

Ⅰ　知的財産をめぐる最近の動向

１　我が国の特許出願動向

我が国への特許出願件数は、2006 年以降減少を続けており、2009 年には 34.9 万件で前年比 10.8％と大幅に減少し、2011 年は 34.3 万件（前年比 0.6％減）となった（図１）。減少の背景には、景気後退による影響のほか、企業が従来の大量の特許取得から、事業展開において必須となる質の高い特許取得へと出願戦略を転換していることがあると考えられる。

（図１）我が国への特許出願件数の推移

（出所）特許庁「特許行政年次報告書 2012 年版」

国内への特許出願件数が減少傾向にある一方、日本国特許庁を受理官庁としたＰＣＴ国際出願件数は急増しており、2011 年は前年比 20.5％増の 3.7 万件となった（図２）。

（図２）ＰＣＴ国際出願件数の推移

（出所）図１に同じ

さらに、1995 年と 2008 年の日本人による特許出願構造を比較すると、自国への出願件数に大きな変化は見られないが、企業活動のグローバル化に伴い、海外への出願が倍増しており、出願先も欧米から中国等のアジアへと拡大している（図３）。

（図３）日本人の特許出願構造の変化

（出所）産業構造審議会知的財産政策部会（第 16 回）特許庁配布資料

２　企業の知的財産活動の現状

我が国における研究開発費の総額は、2008 年度以降減少傾向にあり、2010 年度で 17.1 兆円、国内総生産に対する研究費の比率も 3.57%に低下している。研究主体で見ると、企業等が 12 兆円と全体の約７割を占めている（図４）。

（図４）研究費の主体別構成の推移

（出所）総務省「平成 23 年科学技術研究調査結果」より作成

2011 年の国内特許出願件数上位 300 社の業種別出願件数を見ると、最も多い「電気機器」（91 社）で 2006 年以降続いていた減少が止まり、10.5 万件となった。次いで、「化学」（49 社）、「非製造業」（19 社）が 2.5 万件となっている[2]。

特許庁「平成 23 年度知的財産活動調査」によると、業種別１者当たりの平均知的財産活動費は、「電気機械製造業」が５億円と最も多く、次いで「業務用機械器具製造業」（3.5 億円）、「鉄鋼・非鉄金属製造業」（2.6 億円）となっている。使途を見ると、多くの業種において出願関連費用が最も多くなっている。また、企業等の国内特許保有件数は、2010 年度に６万件増加し、126 万件となった。利用件数も増加しており、2010 年度における利用率（利用件数／保有件数）は 54.2%となっている。さらに、業種別の国内特許保有件数を見ると、「電気機械製造業」の所有件数が 26.7 万件と最も多く、「機械製造業」（12.7 万件）「輸送用機械製造業」（11.9 万件）が続いている。

３　世界の特許出願動向

世界の特許出願件数は、企業活動のグローバル化や世界全体での知的財産の保護意識・水準の高まりを背景に増加しており、特許庁「特許行政年次報告書 2012 年版」によると、2001 年に 146 万件であった特許出願は、10 年間で 1.4 倍に増加し、2010 年には 198 万件に達した。特に、中国国家知識産権局への出願件数が急増しており、2011 年の出願件数は 52.6 万件（前年比 34.6%増）と、2010 年に日本国特許庁、2011 年に米国特許商標庁を抜き、世界第１位となった。また、非居住者による出願（その出願の筆頭出願人が居所を有しない国・地域の特許庁に対してなされた出願）も増加傾向にあり、2010 年には世界の特許出願件数全体の４割弱を占めている。

Ⅱ　知的財産戦略における理論及び課題

本章では、特許ポートフォリオ論をはじめ

[2] 特許庁「特許行政年次報告書 2012 年版」46 頁

とする知的財産経営理論の専門家である鮫島正洋弁護士、知的財産部門の目標管理論など企業の知的財産活動の専門家である田中義敏東京工業大学大学院教授及びパテント・トロール問題に詳しい平塚三好東京理科大学大学院准教授からのヒアリング調査の内容を中心に、企業の知的財産戦略に関する理論及び課題について考察していく。

１　知的財産経営理論及びその課題（鮫島正洋弁護士ヒアリング）

(1) 企業の知的財産経営の現状

これまで企業が知的財産の創造・保護・活用に取り組むに当たっては、弁護士や弁理士等の専門家がそれぞれに知見や経験といった「ノウハウ」に基づいて行うという、いわゆるブラックボックス的な要素があり、知的財産と経営・事業戦略との因果関係を示す理論がなかった。よって、企業の経営者側の知的財産についての十分な理解が進まず、知的財産戦略が企業全体のマクロな経営戦略に組み込まれてこなかった。

一方で、特許庁の調査[3]によれば、約半数の企業が、事業戦略、研究開発戦略、知的財産戦略を相互に連携させた三位一体の経営を実践又は多少実践していると回答しており、知的財産を意識した経営が行われつつあることがうかがわれる。

(2) 知的財産経営理論の意義及び効果

企業経営における知的財産の更なる活用のためには、経営戦略との関係で知的財産が貢献するメカニズムについての理論を整理・理解することが必要である。知財経営理論とは、特許権による参入障壁（特許ポートフォリオ）を形成しつつ事業を進める方針、すなわち技術開発と同時に将来の参入障壁形成のために特許を積極的に取得することを中核とした考え方であり、その主な基礎理論としては、必須特許ポートフォリオ論及び知財経営の実践理論がある。

ア　必須特許ポートフォリオ論

必須特許ポートフォリオ論とは、「その製品に関係する必須特許を取得できなければ、特許リスクなく市場参入できない」という命題をいう。必須特許とは「ある技術を実施又はある製品を生産するため、どうしても実施せざるを得ない特許」のことをいう。

この概念を説明するため、ある製品の製造に複数の必須特許が必要であり、Ａ、Ｂ、Ｃ社がこれを保有している状況を仮定する（図５）。

（図５）必須特許ポートフォリオ論

（出所）鮫島正洋「知財論談」『The Invention 2010 No.1』発明協会

Ａ、Ｂ、Ｃ社はそれぞれ必須特許を保有していることから、差止訴訟を提起しても互いに特許侵害と認定されるのみであり、メリットがないため、互いの存在を尊重し、市場の中で切磋琢磨していく関係になる。他方、必須特許を保有しないＤ、Ｅ社が市場参入を試みても、Ａ、Ｂ、Ｃ社から差止訴訟が提起されれば、事業撤退を余儀なくされる。このように、研究開発によりいかに優れた技術を開発しても、必須特許の取得がなければ市場参入できないというのが、必須特許ポートフォリオ論である。

[3] 特許庁「特許行政年次報告書 2011 年版」86 頁

イ　知財経営の実践理論

必須特許を効率的に取得し、知財経営を実践するためには、以下の３つのステップが最低限必要とされており、いずれが欠けても事業は成功しない（図６）。

α：技術開発テーマを決める際に、将来の市場規模及び必須特許取得可能性という２つの視点からマーケット調査を行い、開発テーマを決定するステップ

β：技術開発の成果を知的財産として保護するステップ

γ：取得した知的財産を現実のビジネスに適用し、事業競争力を得るステップ

（図６）知財経営の実践理論

（出所）図５に同じ

αのステップが欠け、マーケット調査に裏付けられた技術開発が行われない場合、製品開発に成功しても市場が存在せず、販売実績が出ない可能性がある。また、販売実績が出ても、βのステップが欠け、技術が保護されていなければ、同業他者に市場参入を許すこととなる。

(3) 特許化・ノウハウ化の区別

上記βのステップにおいては、特許出願すると登録の是非にかかわらず内容が公開されるというデメリットがあるため、対象の特許化・ノウハウ化の検討が必要となる。

ノウハウ（営業秘密）とは、①秘密として管理されている、②生産方法、販売方法その他の事業活動に有用な技術上又は営業上の情報であって、③公然と知られていないもの（不正競争防止法第２条第６項）を指し、営業秘密を不正の手段（窃取、詐欺、脅迫等）により取得した場合、罰則が課される（同法第21条）。

特許庁の調査によれば、企業内で発明・考察されたもののうち営業秘密・ノウハウとしたものの割合は、大企業で 2.8%に対し中小企業では8.2%と約３倍になっている[4]。特許出願を最小限にとどめ営業秘密として保護する理由としては、大企業、中小企業ともに、特許出願による「技術流出につながるおそれがある」の割合が最も高くなっており、中小企業では「コスト負担が大きい」の割合が次に高くなっている[5]。

特許化・ノウハウ化の区別に当たっては、第三者がその発明を実施し模倣品等が出回った場合に、それが製品分析等によって検出可能かどうか（検出可能性）から判断し、検出可能性がある場合は特許出願し、検出可能性がない場合は営業秘密として保持するというのが基本的な考え方である。仮に、検出可能性がないのに特許出願をすると、発明内容が公開されて漏出し、かつ、模倣を検出できないというような事態も生じ得るからである。

(4) 技術のコモディティ化による課題[6]

ア　知財経営理論との関係

我が国企業は、知財経営理論（必須特許ポートフォリオ論＋知財経営の実践理論）を活用し、技術開発を先行し、必須特許を取得することで、市場シェアの独占・維持を図り、競合企業に対して優位性を保ち市場をリードしていく、という戦略を得意としてきた。し

4　中小企業庁「中小企業白書（2009年版）」103頁

5　中小企業庁・前掲注４　104頁

6　鮫島正洋・溝口宗司「知財に関する理論の適用限界と技術のコモディティ化環境における経営・事業戦略」『知財管理（vol.62）』日本知的財産協会（2012）

かし、近年、様々な製品分野において、技術力、知財力のみでは、競争力を維持できないという問題が生じてきている。

太陽光パネルを例とすると、太陽光パネルは我が国企業によって 1964 年に初めて上市され、同社は 2000 年まで世界において 90%を超えるシェアを有していた。しかし、2010 年の同社のシェアは７%に低下しており、世界３～４位に転落している。その要因の１つとして、取得済みの特許技術を使用せずとも、同業他社が既に満了した特許技術のみで市場の需要に合致した製品を作れてしまう状況（技術のコモディティ化）が生じたことがあると指摘されている。太陽光パネルのように上市されてから数十年を経過する製品では、特許の存続期間の二巡目の年数（20 年間×２）が経過し、新たな必須特許が取得できない状況にある。我が国企業の保有する特許技術は最先端・高性能であるが、海外市場においては高性能まで求める傾向になく、既に満了した特許技術のみで製造できる、より安価な「中級スペック品」が求められるようになっている。そして、この様な市場では、必須特許ポートフォリオ論や知財経営の実践理論が適用外となることがある。つまり、満了した特許のみを用いて市場の求めるスペックの製品を製造できるようになり、「特許でシェアを獲得できる期間」が終了すると、特許取得によって市場に影響力を持ち、シェアを獲得するという戦略が通用しない分野が見られるようになるのである。我が国企業が高度な特許ポートフォリオを構築しながらも、世界でのシェアを低下させている背景にはこのような構造的要因があり、上市から 40 年以上が経過した、ＤＲＡＭ（半導体メモリの一種）やＬＣＤ（液晶ディスプレイ）等の製品分野でも同様の傾向が見られ、今後もこのような状況が続くおそれがある。

イ　コモディティ化が生じた製品市場における事業戦略

コモディティ化に対応するためには、まず、「満了した特許技術のみで製品が製造できるようになる時点（当該技術が量産的開発段階に移行してから 20 年後と定義可能）」を予測することが必要である。そして、それ以降の事業戦略としては少なくとも以下の３つのタイプが挙げられる。

Ａタイプ：高機能・多機能化によるシェア獲得を目指す戦略

Ｂタイプ：特許満了技術のみを用いコストを下げることでシェア獲得を目指す戦略

Ｃタイプ：新たな市場の形成を目指す戦略

ここで、製品の機能面に着目し、Ａ、Ｂタイプについて比較検討すると、Ａタイプでは高機能・多機能な製品を求める市場ではシェアを獲得可能であるが、それを求めないボリュームゾーン市場ではシェアに結び付かない可能性が高い。一方で、Ｂタイプはボリュームゾーン市場で大きなシェアを獲得することが可能であり、我が国企業が展開すべき事業戦略のモデルはＢタイプにあると考えられる。ただ、価格競争等の技術以外での競争は我が国企業が不得意とするところであり、Ｂタイプの事業戦略を実践するに当たっては、我が国企業が積み重ねてきた、工程の管理・改善能力等の製造技術の蓄積を活用し、稼働率の向上等によるコスト削減につなげることが必要になる。さらに、製造技術を特許化し必須特許ポートフォリオを再構築することで、我が国企業が得意とする知財経営理論の活用による事業戦略構築につなげることも可能となる。

２　知的財産部門の活動等から見た企業の知的財産戦略（田中義敏東京工業大学大学院教授ヒアリング）

(1) 企業の知的財産部門の現状

知的財産部門とは、企業内において、発明、デザイン等の企業の知的財産を特許庁へ出願し権利化する業務、企業が保有する特許等の権利行使や他者から権利行使された場合の対応業務、ライセンス業務等を行う部門である。特許庁「平成 23 年度知的財産活動調査」によると、企業等１者当たりの知的財産担当者数の平均は 6.1 人で、業種別に見ると、電気機械製造業（20.1 人）、輸送用機械製造業（11.5 人）等の担当者が多くなっている。

知的財産部門の活動を経営目標の達成につなげていくためには、知的財産活動が企業経営に及ぼす影響について十分な議論を行う必要がある。知的財産活動が企業の経営目標に貢献しているかについて、企業の経営者及び知的財産部門責任者に対して行ったヒアリング調査[7]によれば、企業経営者の知的財産活動への期待と知的財産部門責任者の評価とのギャップが最も大きい指標は、「顧客製品シェア」「顧客社会貢献」「企業風土醸成」「欠陥商品ゼロ」「増収増益」「コスト・経費削減」の６項目であった。よって、知的財産部門としては、特にこれらの経営指標については高い認識を持って目標管理に取り組み、企業業績に直接・間接的に貢献していく工夫が求められる。

一方で、経営目標を踏まえた知的財産部門の目標を設定し管理するには、企業内の他部門との連携を欠くことはできない。これに関し、知的財産部門の業務について知的財産部門以外の部門とどのように連携しているかを測定した調査[8]によれば、出願戦略の策定、特許ポートフォリオ構築等の業務については他部門との連携がほとんど見られなかった。これらは、特許法等の手続にのっとって実務的に行われる業務ではあるが、知財経営の実践理論（Ⅱ－１参照）においても示されるように、将来の市場規模等のマーケティング要素を加味せずに特許出願を決定し製品化したとしても、市場が存在せず、経営目標を達成できない可能性がある。よって、このような専門的な実務業務についても、他部門との連携を進め、経営目標の達成につなげていく必要がある。そして、他部門との連携を行うに当たっては、企業を取り巻く内部環境及び外部環境の分析等に基づいた戦略策定を行うことが重要となる。

(2) 知的財産戦略の策定方法

知的財産戦略も戦略である以上、策定に当たっては、経営戦略策定の基本的プロセスに立ち返る必要がある。具体的なプロセスとしては、まず、自社が置かれている外部の環境がどのようになっているかの外部環境分析を行い、自社が置かれている環境に存在する「機会」と「脅威」を抽出する。次に、自社が人、物、製品、技術等の経営資源をどれだけ有しているかの内部資源分析を行い、自社の保有資源の「強み」と「弱み」を抽出する。そして、内部環境の強みを生かして外部環境に存在する機会をいかにして取り込むかといった議論等によって戦略策定を行っていく（図７）。知的財産戦略策定においては、このような経営戦略策定の基礎理論を踏まえつつ、発明発掘戦略、ポートフォリオ戦略、ライセンスアウト・イン戦略、標準化戦略等といった知的財産戦略メニューを盛り込んだ知的財産独自の戦略を策定することが重要となる。

7　田中義敏「ビジネス強化・成長のための知的財産の活用」『知財管理（vol.54）』日本知的財産協会（2004）

8　田中義敏監修『企業経営に連携する知的財産部門の構築』発明協会（2007）

（図７）経営戦略策定の手法

（出所）東京工業大学大学院田中義敏教授ヒアリング資料

(3) 最近の動向を踏まえた企業の知的財産戦略及び知的財産政策の在り方

ア　国際標準化に対する知的財産戦略

企業活動のグローバル化に伴い、国内外の市場を獲得する上で、国際的な技術標準へ参画することは非常に重要になっている。技術標準に参画することで、外部の優れた技術を積極的に導入して自社の研究開発を効率的に推進したり、自社内に眠っている技術を他社にライセンスしたりして利益の獲得につなげること等が可能になる。一方で、技術標準に参画すると、その技術等を独占し、競争者の市場参入を阻止することは困難になる。このような点を考慮しつつ、標準化に対する知的財産戦略を策定する際には、技術標準に参画する部分とブラックボックス化する部分について、事業及び製品ごとに区別していく必要がある。

イ　競争力強化のための特許出願の在り方

日本国特許庁における特許出願数は世界第３位（2011 年）であるが、取得した特許のうち半分が使われていない状況に鑑みると、現在のように多量に特許出願することが国際競争力強化につながるのかが疑問視される。

国際競争力強化のためには、まず、製品ごとのライフサイクルの中で、独自の特許出願戦略を策定することが課題となる。デジタルカメラを例に挙げると、基本特許は期限が切れているが、手振れ防止機能など新技術の開発が進んでおり、いかに製品ライフサイクルを伸ばすかが重要となる。一般的には、成熟期、衰退期以降では、改良技術が中心となり、製品ライフサイクルを伸ばすことのできる新規機能の技術に絞った出願に注力すべきであり、競争が激しい成長期とは異なる出願戦略が必要になる。

また、特許取得のためには、特許法第 29 条第２項の規定により、発明の「進歩性」を満たす必要があり、「特許出願前にその発明の属する技術の分野における通常の知識を有する者が公知、公用等の発明（第１項各号）に基づいて容易に発明をすることができたとき」（すなわち、日常的に行われる技術的な改良の場合等）は、その発明について特許を受けることができない。そして、同じ進歩性を満たす特許でも、進歩性を最低限満たすものもあれば、高いレベルで満たすものまで幅がある。前者は改良性の高い特許であり、過去に類似する技術がある。一方、後者は基本性の高い特許であり、過去に類似する技術がない。これに関し、日欧企業を比較すると、日本企業の保有特許の構造は、基本性よりも改良性の高い特許が多いが、欧州企業の保有特許の構造は、改良性より基本性の高い特許が多い傾向にある。さらに、中国等の新興国による特許出願が急増している現状に鑑みれば、我が国企業としては、改良技術を多量に出願する方針を改め、基本性の高い特許の出願に比重を置くことで、保有特許の質を高め、より効率的に競争力の維持・強化を図っていくことが必要とされる。加えて、現行制度のように特許を一律に保護するのではなく、進歩性に応じた区別を行い、基本性の高い特許は改良性の高い特許より保護を強めるなどの抜本的な法改正の視点も重要となる。

日欧の比較調査によれば、審査請求せずに取下げとなった特許出願の比率は、日本では30%～40%であるが、欧州では５～８％と低く、欧州ではより権利化を意識した出願が行われていると言える。このような違いの背景には、日本の特許出願料が欧州に比べ安いことと、日本企業が他社による特許化防止を目的として多量の出願を行っていることが挙げられる。日本企業の競争力強化のためには、他社による特許化防止のための出願ではなく、より効率的な特許権取得を促すための、審査請求制度の見直しが必要である。

３　パテント･トロールの実態及び対応策（平塚三好東京理科大学大学院准教授ヒアリング）

(1) パテント・トロールの定義

パテント・トロールについて、明確な定義は存在しないが、平塚三好東京理科大学大学院准教授は､｢発明を実施しておらずかつ将来実施する意図がなくかつ（多くの場合）過去全く実施したことのない特許から大きな利益を得ようとする者」とする定義の一例を挙げた上で､｢特許発明の不実施に加えて､行使する権利は、自らの研究開発の成果としての発明に係る特許権ではない上に、ライセンス料の最大化を目的とする例えば差止請求や権利行使の遅延等を行う者」をパテント・トロールと識別し、大学の技術移転機関（ＴＬＯ）や個人発明家、他社特許のライセンス供与を業として行う特許管理会社等と区別することを提案している｡パテント･トロール問題は、特に2000年以降､米国を中心に社会問題化しており、訴訟費用や敗訴した場合の損害賠償費用が高額になることや、差止命令による企業活動への影響が多大であること等から、イノベーションを阻害する要因になっているとの指摘がなされてきた。

(2) 米国におけるパテント・トロールの動向

米国における特許訴訟件数は､2000年以降増加傾向にあり､2010年は3,220件となった[9]。その要因の１つとして、ＮＰＥ(Non Practicing Entity)による訴訟件数の急増がある。ＮＰＥはパテント・トロールと同義であり、米国における典型的な例は、①数十%の利回りを想定して投資家を募り、②この投資を元にＬＬＣ(有限責任会社)を設立した上で特許を買収し、③この特許を文言上実施していると推測され得る会社をできるだけ多く、④原告の勝率の高い連邦地方裁判所に陪審裁判を求めて提訴し、⑤通常３年以上もかかる裁判の全ての過程を経る以前に被告各社と和解するというものである[10]。ＮＰＥに関する情報提供を行う米国パテントフリーダム社によると、560 社以上のＮＰＥの存在が確認されており（2012 年１月時点)、ＮＰＥによる特許侵害訴訟は、2001 年の 144 件から 2011 年には 1,211 件と急増している[11]。

ＮＰＥによる訴訟対象は幅広い業種に及ぶが、特にＩＴ等の技術系企業が多くなっており、この背景には、1990年代後半のＩＴブームの際、特許出願件数が急増し、不適切な発明が特許化されることなどがあり、特許の質が低下したこと、さらには、ＩＴブームの崩壊とともに、多くのＩＴ企業が倒産し、安価で売却された特許をパテント・トロールが買い集める動きが活性化したことが要因として指摘されている[12]。

また、パテント・トロールと指摘される企

9　the U.S.Courts「Judicial Facts and Figures 2010」<http://www.uscourts.gov/Statistics/JudicialFactsAndFigures/JudicialFactsAndFigures2010.aspx>(last access 2012.9.20)

10　産業構造審議会知財政策部会特許制度小委員会（第 27 回）守屋文彦委員提出資料

11　Patent Freedom<https://www.patentfreedom.com/>(last access 2012.9.20)

12　大熊靖夫ほか「米国、日本、台湾、欧州におけるパテントトロール（要約)」『特技懇 244 号』特許庁技術懇話会（2007)

業の中には、メーカーだけでなくその顧客である小売店等にも訴訟を提起する事例が見られ、新しい動きとして注目を集めている。

(3) 米国におけるパテント・トロール問題の背景

米国でパテント・トロールの活動が活発化している背景には、米国独自の特許制度や裁判制度があるとされる[13]。まず、特許制度については、米国の特許審査においては、特許が認められる基準が日本よりも緩やかであるとの指摘がある。また、裁判制度については、主に以下の点が指摘されている。

ア　フォーラム・ショッピング

米国では、「フォーラム・ショッピング」により、特許権者（ＮＰＥ側）が自己に有利な裁判所を選択する余地がある。テキサス州東部地区連邦裁判所では、特許訴訟の約 50%がＮＰＥによる訴訟であるとされる。なお、日本では、特許訴訟は東京地方裁判所と大阪地方裁判所のみが扱うため、司法判断の安定性や一貫性が確保されやすいと言える。

イ　懲罰的賠償制度・ＥＭＶルール

懲罰的賠償制度とは、特許侵害の被疑者が「故意」に特許権を侵害したと認められた場合に、懲罰的に賠償額を３倍まで増額することができる制度である。また、ＥＭＶ（Entire Market Value）ルールとは、特許技術が完成品の一部にのみ使われているとしても、特許侵害があった場合には、完成品全体の価値に基づいて賠償額を算出するというものである。

米国では、これらの制度により、巨額の賠償額が算定されるおそれがある。特に、ＥＭＶルールの影響は大きく、賠償額を高額にするとともに、予測可能性を低下させる点が問題視されてきた。一方、日本では、特許権侵害者は、一般に損害額相当の補償を支払うのみである。

ウ　ディスカバリー制度

ディスカバリー制度とは、裁判前に双方が不利・有利を問わず全ての証拠を開示しなければならないとする裁判手続である。米国では、特許侵害訴訟においてディスカバリー制度が活発に利用されており、審理期間の長期化及び弁護士費用等の高額化につながっている。

米国では、このような裁判制度を背景に訴訟費用が高額化しており、パテント・トロールが訴訟費用より安価な条件で和解を提案するという事例が多くなっている。

(4) 米国における判例の変化及び企業の防衛策

一方で、パテント・トロールの最大の武器である差止請求については、2006 年の eBay 判決により、その在り方が大きく修正された。同判決において、米国最高裁判所は、これまで特許侵害に基づきほぼ認容されていた差止請求について、「不衡平」と裁判所が判断する場合には、差止請求を棄却できるとし、「衡平」か否かの判断は、①回復できない損害を被るか、②金銭補償のようなコモン・ロー上の救済によったのでは当該損害を補塡するのに不十分か、③原告・被告双方に被る不利益のバランスを考慮した結果、衡平法上の救済手段が正当化されるか、④終局的差止請求によって公益が害されないか、という４つの要件に基づいて判断されるべきとした。また、ＥＭＶルールの見直しについても、2011 年の米国特許法改正には盛り込まれなかったが、2009 年のＣＡＦＣ（連邦巡回控訴裁判所）判決（Gateway 判決）では、ＥＭＶルールによる損害額についてその算出根拠が不十分との判断が下された。さらに 2010 年のＣＡＦＣ判決（Uniloc 判決）でも、ＥＭＶルールが否定さ

[13] 知的財産研究所『産業の発達を阻害する可能性のある権利行使への対応策に関する調査研究報告書』(平成 20 年度特許庁産業財産権制度問題調査研究報告書)

れたことを受け、今後のＥＭＶルール見直しが期待されている。

米国において特許侵害の警告等を受け取った企業は、相手方の特許を無効化する有効な証拠や非侵害の確信がある場合、非侵害・無効化を求めて、連邦地方裁判所に確認訴訟を提起することができる。また、米国特許庁に再審査を請求することも可能であり、手続費用が確認訴訟より安価であるというメリットがある反面、特許無効化の成功率において、連邦地方裁判所より不利であるという実情もある[14]。確認訴訟や再審査制度は、早期の和解を目指すパテント・トロールにとって好ましくない展開に持ち込むことができるが、特許無効化が困難で侵害の蓋然性が高い場合には利用することができない。この場合は、パテント・トロールに提訴された複数の企業が「共同防衛合意契約」を結び、共同で訴訟に対処する等の対応をとることもある。さらに、非営利団体による、特許の有効性の分析、質の低い特許を無効化するための再審査請求代行等の活動も行われている。一方で、パテント・トロールからの特許防衛サービスを提供する企業も見られるようになっている。報酬は高額であるものの、訴訟費用に比べれば安価であるとの理由で、利用する企業も増加している。

このような判例の変化等を受けて、米国ではＮＰＥの活動が従来に比べて制限されつつあるとの指摘があり、パテント・トロールの活動が日本をはじめとしたアジア諸国にシフトするのではないかとの懸念も指摘されている。

(5) 日本におけるパテント・トロールの動向及び対応

メーカー等を対象にパテント・トロールについての認識や経験等を問うアンケート調査[15]によると、パテント・トロールについて問題意識を有している企業等は多い一方で、実際にパテント・トロールから訴訟を提起された企業等は多くないとの結果が出ている。ただ、実際には被害の実態が顕在化していないだけで、法廷外の和解に至るケースは多数存在しているとの指摘もある。

近年、オープン・イノベーションの進展や、１つの製品に多数の特許が関わるケースが増加していることを背景に、企業間での「包括クロスライセンス契約」締結が増加している。本契約では、企業間で対価の相殺が図られるため、特許登録料等の出費を避けるのが通常である。しかし、一方の企業の倒産や特許権の移転等により、対象特許権をパテント・トロールが承継した場合、通常実施権の第三者対抗要件である特許庁への登録の不具備により、事業の継続ができなくなってしまうおそれがある。こうした事態への対応策として、2008 年に「特定通常実施権登録制度」が創設された。本制度では、包括ライセンス契約に基づく通常実施権者の事業活動を保護するため、産業活力再生特別措置法の定める「特定通常実施権許諾契約」による通常実施権を登録簿に登録することにより、第三者対抗力を具備することを可能としている。

(6) 裁定実施権の活用等についての提言

特許法第 83 条が定める「裁定実施権」とは、特許権が３年以上日本国内において適当に実施されていないときに、その特許権を実施しようとする者が特許権者に通常実施権の許諾について協議を求めたにもかかわらず、協議

[14] ヘンリー幸田「パテント・トロール、テキサス州東地区裁判所、そして陪審審理」『パテント 2009 年 11 月号』日本弁理士会

[15] 知的財産研究所・前掲注 13

が不成立・不調となった場合に、特許庁長官の裁定により通常実施権を設定することができる制度である。平塚三好東京理科大学大学院准教授は、裁定実施権制度の運用要綱を見直して、裁定の要件として特許法第83条に規定される「実施が適当にされていない」ことの解釈を、例えば、「ソフトウェア等の分野において、権利者たるパテント・トロールが特許権を将来自己実施せずかつ他者にも実施許諾しない」ことまで拡大することによって、協議不成立の場合の裁定実施権を、パテント・トロールによる差止請求への対抗手段とすることを提案している[16]。ただし、裁定実施権の拡大は、行政による私権への介入という性格を持つことから、国際条約等に適合することを前提に、慎重に検討される必要があるとしている。

また、特許権の在り方について再検討し、特許権を実施しない特許権者には差止請求権を認めず、損害賠償請求で手当てすることについても今後の検討課題とされた。ただ、差止請求の制限は特許権の効力を弱めることにつながり、他国が悪用して過度な制限を導入するおそれもあり、これについても慎重な検討が必要になる。

一方で、現状では、トロール行為を行わない特許管理会社等もパテント・トロールと位置付けられ、その活動が制限されている可能性があり、パテント・トロールの識別要件を十分に検討し、特許管理会社の活動を知財立国の観点から活発にしていくことも必要とされている。

Ⅲ　知的財産戦略に関する最近の動向

本章では、前章での理論や課題等を踏まえ、企業の知的財産戦略に関して実際にどのような取組が行われているか考察するため、一製品多数特許型産業である電子情報産業について、一般社団法人電子情報技術産業協会（ＪＥＩＴＡ）会員企業及び、一製品一基本特許型産業である医薬品産業について、持田製薬株式会社知的財産部長である石川浩弁理士から、それぞれの知的財産戦略の概要や課題等について説明を受けた。また、近年、知的財産を用いた新たなビジネスの動きも見られるため、ビジネスモデルが国内外で注目を集めている米国インテレクチュアル・ベンチャーズ社日本オフィスのディレクターであるニコラス・ギブソン氏からその概要について説明を受けた。

１　電子情報産業（ＪＥＩＴＡ）

一般社団法人電子情報技術産業協会（ＪＥＩＴＡ）は、電子情報産業を担う日本最大級の業界団体であり、2012年7月11日現在、正会員・賛助会員合わせて407社が会員となっている[17]。

(1) 電子情報産業における知的財産戦略の特徴

電子情報産業の対象商品は非常に広く、企業ごとはもちろんのこと、同一企業内であっても、事業ごとに知的財産に対する考え方や戦略も様々である。近年、産業の一層のグローバル化や新興国経済の急成長により、海外企業との競争が激しさを増しており、製品の規格のみならず、デザインや操作性も知的財産の争いの対象となっている。

電子情報産業では、近年、スマートフォンを端的な例として製品の標準化が進み、１つの製品に多数の特許が関わるようになり、包括ライセンス契約等による他社特許とのコー

[16] 平塚三好「ソフトウェア産業のイノベーションを阻害するパテントトロールへの対策－裁定制度の活用に関する一考察－」『電気学会論文誌Ｃ』電気学会（2011）

[17] ＪＥＩＴＡ「会員一覧」<http://www.jeita.or.jp/>（last access 2012.9.20）

ディネーションが欠かせなくなっている。このような環境下で、製品本体の基本的な技術等については、パテントプールやライセンス契約を通した企業間での共有が進んでいる。ただ、製品価格が低下傾向にある中、交換部品や消耗品に関する技術、また本体でも重要技術等では他社との差別化を図ることが必要とされている。このような状況下で、知的財産戦略については、技術ごとに策定し、一般的技術については他者とクロスライセンス契約を結び差止請求等を行わず、独自技術については事業保護のために差止請求等を行うという企業もあった。また、製品のコモディティ化が進んだこと（Ⅱ－１参照）や、販売方法や従来の製品ハコ売りから、製品・サービスのパッケージでの提供にシフトしつつあることも、電子情報産業における特許の新しい特徴と言える。

(2) 知的財産部門及び特許化・ノウハウ化の区別の在り方

知的財産部門の在り方については、電子情報産業の知的財産戦略は製品により様々であるため、戦略は事業や技術ごとでの策定が望ましく、知的財産部門本部の役割は縦割りになりそうな箇所を、助言、戦略策定等により横断的に支援することにあるとの回答が複数の企業からあった。

技術等の特許化・ノウハウ化の区別については、事業ごとに視点を持つべきであり、予算の制限や海外への特許出願の増加等の影響もあり、以前は発明の大部分を特許出願していた企業でも、現在は採算性や重要性を考慮し、一部についてノウハウ化することで、特許出願の効率化を図っている。また、ノウハウ化の判断に当たっては、他社によるその技術への到達可能性と同時に、ノウハウ管理の在り方や費用、発明者への報酬等にも注意を払っているとのことであった。

(3) 最近の動向及び課題

ア　ＮＰＥへの対策

製品の標準化が進んだ現在の電子情報産業では、パテントプールやライセンス契約を通じた他社とのパテントピースの関係構築が必要不可欠であるが、この関係に入ってこない組織への対応が共通課題となっている。企業によっては年間数十件、ＮＰＥからの訴訟が提起されており、訴訟件数の大部分を占めている企業もある。ＮＰＥによる訴訟の提起先としては、米国と同様に、費用と予見性の面からすれば、今後は中国における提訴に注意が必要であるとの指摘があった。一方で、我が国内の裁判は予見性が高く、安全な状況にあるといえる。

ＮＰＥへの対抗手段としては、ＮＰＥの動きを待つだけではなく、各国の知的財産部門をハブにした情報収集の強化、特許管理会社の有効活用、訴訟費用削減への取組、勝訴実績を作り戦う姿勢を示す、といった対策を講じている企業もある。ＮＰＥへの対抗策は個別に判断する必要があるが、前もって訴訟を起こりにくくする等の工夫も考えられる。また、一部のＮＰＥでは、海外のブローカーが買収した日本企業保有特許をもって国内企業を訴えるケースもあり、対策が必要とされている。特に、国立大学の技術移転機関（ＴＬＯ）が保有する特許が買収されることへの懸念が聞かれた。

イ　新興国への対応

中国等の新興国経済の急成長によって、企業内で海外特許への意識が高まっているが、現地での情報の不足が課題となっている。多くの企業が特に中国での知的財産戦略を課題としており、現地の人材を活用すること等により準備を急いでいるが、十分な人材が確保できていない状況である。

中国やインドをはじめとする新興国市場へ製品を出す際には、特許訴訟等のリスクを避

けるため、その国にどういう特許があるのかを前もって調査する必要がある。このため、新興国における特許の調査ツールが必要とされており、データベースと使用言語の整備が求められている。また、中国等では出願書類の誤訳が問題になることもあり、新興国も日米と同様の制度になるよう、特許制度の国際調和に向けた外交的なアプローチと国内における翻訳ツール等の整備も必要とされている。

ウ　その他の課題等

職務発明制度[18]について、現行制度下における対策費用負担や人的負担の問題をはじめ、ガイドラインの不明確さや、法改正後、職務発明訴訟が提起されていないことによる予見可能性の無さへの懸念などの理由から、問題意識を持つ企業が多く見られた。発明者の権利保護は必要不可欠だが、法律での規定までは必要なく、各企業が従業員との適切な契約や雇用関係で対応すべきであり、発明者に十分な処遇を保証しない企業の技術力は低下していくのではないかとの意見があった。

また、日本国特許庁への特許出願件数の減少に関し、特許の質及び安定性の確保が必要であり、公衆審査の導入により、技術者をはじめとする公衆の知見を活用して特許審査や付与された特許権の見直しを行うことで特許の質の向上を図り、我が国の特許を世界中で通用するものにできないかとの意見も聞かれた。

2　医薬品産業（持田製薬株式会社知的財産部長石川浩弁理士）

(1) 医薬品産業の知的財産戦略の特徴

医薬品関連の特許は電子情報産業と異なり、その特徴として、製品を保護する特許の数が少ない（一製品一基本特許）ことと、商品のライフサイクル(上市から製造中止まで)が長いことが挙げられる。さらに、機械や電機、化学等の他の産業と比較して、研究開発コストが高く、研究開発成功率も非常に低くなっている。

ア　研究開発期間と特許

知的財産戦略の検討において重要な時期は、「探査研究段階」、「臨床治験段階」、「上市後の再審査期間の段階」である（図８）。物質特許の申請は探査研究の段階で行われる。一般的に、ある程度製品化が見込めれば、その時点で速やかに、化学物質を合成・抽出し薬の候補となる化合物やその有効性を調べるスクリーニング法に関する特許、新規物質の物質特許、新用途の発見に基づく用途特許等の申請がなされる。医薬品特許の場合、ヒトでの有効性のデータは必要なく、少なくとも簡単な動物試験若しくは試験管レベルの試験で医薬品としての可能性が示されれば特許の対象として十分である。物質特許を取得することで、出願から 20 年間（特許法第 67 条第２項の延長により 25 年間)の独占販売が可能になる。また、臨床治験の段階で、用途や製剤法等についての特許出願もなされる。

（図８）医薬品の研究開発期間と特許

（出所）石川浩弁理士ヒアリング資料

医薬品の知的財産戦略は、特許権の取得による市場の独占が重要であるが、薬事法上の

[18] 従業者等による発明については、使用者等に通常実施権を付与し（特許法第 35 条第１項)、特許を受ける権利等の予約承継を許容する規定（第２項）が設けられている。一方で、従業者等には、使用者等に「相当の対価」の支払を請求する権利が与えられている（第３項)。これらの規定によって、発明を行った従業者等と、従業者等に支援をなした使用者等との間の利益の調整が図られている。

再審査期間による独占も重要な要素となる。厚生労働省への承認申請前に行った臨床治験は中規模であり、非常に低確率で発生する副作用への安全性評価のためには、より長期間・大規模の調査が必要となる。よって、製薬会社は、新薬の承認時に厚生労働省から再審査期間の指定を受け、製品販売後も医療機関等での使用状況を調査し、有効性、安全性等の情報を収集する必要があり、この間、ジェネリック薬（後発医薬品）メーカーはジェネリック薬の承認を申請することはできない。

イ　ジェネリック医薬品

医薬品は、いわゆる先発メーカーの「新薬（先発医薬品）」と「ジェネリック薬（後発医薬品）」に分けられる。ジェネリック薬は、探査研究が不要であり、試験において先発医薬品との生物学的な同等性及び製品としての安定性が認められれば承認が得られるため、非常に少額の投資で製品化することができる。政府はジェネリック薬の普及による医療費削減に取り組んでおり、ジェネリック薬の数量シェアを 30%にすることで年間の薬剤費を約 10%削減できると見込んでいる。

ジェネリック薬の製品化への制限としては再審査期間と特許期間がある。再審査期間中はジェネリック薬の承認を申請することができず、特許期間中はジェネリック薬を販売することができない。20～25 年の物質特許が切れる段階になると、物質以外の特許の有効性や権利解釈をめぐり、ジェネリックメーカーと先発メーカーとの間で紛争が頻発し、知財問題となっている。

ウ　製品ライフサイクル

医薬品のライフサイクルは、導入期、成長期、成熟期、衰退期という４つに分けられ、各期で知的財産戦略、マーケット戦略を変えていくことが必要になる（図９）。

（図９）製品ライフサイクルと知財戦略

（出所）石川浩弁理士ヒアリング資料

成熟期を過ぎ、特許期間の満了によりジェネリック薬等が発売され始めると、売り上げが減少し衰退期を迎えることになる。よって、各医薬品メーカーは、知的財産戦略として、特許法第 67 条第２項による特許期間の延長や新しい付加価値として適応症の拡大や剤形改良、投薬方法の変更等をすることで製品寿命の延長を図っている。

(2) 問題点及び今後の課題

ア　南北問題及び生物多様条約

医薬品をめぐる国際的な問題として、特許の南北問題と生物多様性条約における利益配分の問題が挙げられる。

特許の南北問題とは、先進国（北）の大手製薬会社が特許権を持つ抗エイズ薬や抗マラリア薬等の価格が非常に高額なため、途上国（南）に行き渡らないという問題である。途上国側が強制実施権[19]を利用して、特許権者の許諾を得ずコピー医薬品の製造や輸出を行い、先進国側による特許権侵害訴訟や世界貿易機関（ＷＴＯ）への提訴に発展する事例も見られる。南北問題への対応として、ＷＴＯにより、エイズ等による公衆衛生の危機的な状況が、ＴＲＩＰＳ協定上、強制実施権を設

[19] 一定の条件下において特許権者の許諾を得なくても特許発明を使用する権利を第三者に認めるもので、「知的所有権の貿易関連の側面に関する（ＴＲＩＰＳ）協定」で認められており、実施要件は各国で異なる。

定し得る「国家緊急事態」に含まれる旨の解釈が明確化された。一方、医薬品の製造能力が不十分な国では、強制実施権を設定したとしても自国で医薬品を製造できないという問題を解決する必要がある。よって、このような国に対して、他国が強制実施権により製造した医薬品を輸出することを一定の条件の下で可能にすることが合意され、ＴＲＩＰＳ協定に例外が定められている。

生物多様性条約については、動植物や微生物などの遺伝資源を利用して創薬研究を行う際の、遺伝資源の原産国への公平な利益配分が課題となっている。2010 年の第 10 回生物多様性条約締約国会議（ＣＯＰ10）では「遺伝資源へのアクセスとその利用から得られる利益の配分」に関する名古屋議定書が採択された。しかし、植民地時代に先進国が入手した遺伝資源も対象とする遡及適用の有無や遺伝資源から生ずる派生物の扱い等をめぐって意見が対立しており、また、過度の規制は自由な研究開発によるイノベーションを阻害するとの指摘もあり、更なる議論が必要とされている。

イ　パテント・トロール的問題

医薬品産業では、ライセンス料の吊り上げ等のトロール的な行為を行う企業による訴訟の対象は研究開発のための材料や方法等のリサーチツールである。最近の製薬メーカーでは、リサーチツール問題については、一定の利益配分をすれば良いという考え方が少しずつ増加しており、以前ほど問題視されなくなっている。また、リサーチツール使用のためのガイドラインが国により作成されるなど、研究資源の流動化（オープン・イノベーション）のための施策が講じられており、産学連携による探査研究の促進が図られている。

ウ　今後の課題

医薬品産業における今後の課題としては以下の３点が挙げられる。

第１の課題は、特許法第 69 条第１項の規定により特許権の効力が及ばない「試験又は研究」の範囲である。特に大学等では、研究がこの「試験又は研究」に該当するか判断できる人材が少なく明確な基準もないことから、判断に苦労することが少なくないという。産学連携による研究を促進するためにも、今後、「試験又は研究」の取扱いについての検討が必要である。

第２の課題は、特許法第 67 条第２項による特許期間延長制度である。延長登録出願に関する審査基準に不明確な点があり、また、米国や欧州と日本でそれぞれ制度が異なっているため、ＴＰＰ交渉等における検討対象となる可能性もある。

第３は、特許法第 35 条の規定による職務発明の対価請求をめぐる課題である。特に医薬品産業の場合、少数の特許が巨額の売上げにつながるため、発明者への多額の利益配分が必要になるケースも多い。発明者が利益配分をめぐって裁判を起こす事例もあるが、裁判を起こされないように徹底的に対応することは困難で、職務発明の対価についての時効も 10 年と長くなっているため、企業の負担は大きい。世界的に見ると、日本とドイツのみが職務発明に対する対価を明確に定める制度を有しており、国際競争力強化と諸外国との制度調和という点からも、本制度について再考していく必要がある。

３　知的財産を用いた新たなビジネス（インテレクチュアル・ベンチャーズ社）

インテレクチュアル・ベンチャーズ（ＩＶ）社は、2000 年に米国で設立され、2007 年には我が国にオフィスを開設した他、インド、シンガポール、中国、韓国など 11 か国（2012 年２月現在）に拠点を置き、従業員数は 800 名以上と、世界的なネットワークを広げている。

ＩＶ社のビジネスモデルの概要は、投資家から投資資金を集め、それを研究開発や特許の収集などに投じ、開発・収集した特許を用いてポートフォリオを構築し、それを元に企業などにライセンス供与し、そのライセンス収入等を投資家に還元するというものである。

(1) ３つのファンド

ＩＶ社は、投資家から集めた資金により、以下の３つのファンドを組成している。

ア　ＩＳＦ（Invention Science Fund）

ＩＶ社の自社研究所（米国シアトル）及び世界中の科学者・発明家と共同して独自に社内発明・特許出願を実施して、権利化を目指すファンドであり、2009 年には社内発明から 450 件の特許出願が行われた[20]。

イ　ＩＤＦ（Invention Development Fund）

パートナー契約を締結した世界中の企業、大学、研究機関等の研究者に対して発明の創出を委託するとともに資金等を提供し、優れた発明について権利化を行い、取得した特許のライセンス活動等を行うファンドである。具体的なプロセスとしては、まず、ＩＶ社内で５～10 年先に価値が高まると考えられる製品やサービスについて課題や方向性を特定し、ＲＦＩ（Request For Invention）と呼ばれる課題提案書を作成する。その後、ＲＦＩを研究者に提示して発明を委託し、発明の内、特許出願すべきものを、発明の完成度や収益性等についての数段階にわたる審査を経て選定し、ＩＶ社が特許申請手続等を負担した上で、特許権を取得する。優れた発明にはＩＶ社から研究者に報奨金が支払われるなど、資金面でのサポートが行われる。

ＩＤＦは、2007 年に設立され、世界的なネットワークにより、１万件以上の発明が提出され、3,000 件以上の特許出願を行っている。日本においては３つのファンドのうちＩＤＦに特に力を入れており、新聞報道によると、我が国の複数の大学が提携関係にある[21]。

ウ　ＩＩＦ（Invention Investment Fund）

大学や企業等から取得済み特許を購入し、ポートフォリオの構築及び管理を行い、当該特許を必要とする企業に対してライセンス活動を行い、収益を得るというファンドである。

エ　ファンドの実績

３つのファンドの運用資金は 5,000 億円以上で、これまで 2.5 億ドル以上のライセンス収入を獲得するとともに、４億ドル以上を発明家に支払っている。また、九州大学の調査によれば、10 億ドル以上を投資家に還元している[22]。ＩＶ社は３つのファンドを通して、これまでに約 35,000 件の特許権を保有している。その大部分は米国特許であるが、我が国においては、特にナノテクノロジー、素材に関する発明の発掘に力を入れているとのことであった。

(2) 企業向けサービス

ＩＶ社の企業向けサービスは、特許侵害訴訟への対応、開発中の製品に必要な特許ポートフォリオの最適化等により、企業の抱える「過去、現在、未来」の課題に対応している。

我が国では、企業の直面している技術課題をＩＶ社と共同で特定した上で、ＲＦＩを作成し、ＩＶ社の研究者ネットワークに配布することで、企業はその発明についてＩＶ社からライセンスの供与を受ける「スポンサー付発明」サービスのニーズが高い。一方で、企業が特許訴訟のリスクを低減するため、ＩＶ社の保有するポートフォリオより防衛に必要な特許のライセンス等を受ける「知財訴訟の

[20] 九州大学知的財産本部『海外の特許活用支援会社や知財ファンドの調査・研究』（文部科学省平成 22 年度大学等産学官連携自立化促進プログラム）

[21] 『読売新聞』（2009 年 1 月 14 日）

[22] 九州大学知的財産本部・前掲注 20

防衛戦略」サービスのニーズは低い。この背景には、我が国企業の多くが防衛目的で独自に多数の特許を保有していることがあるといえる。

(3) ＩＶ社のビジネスの特徴

ＩＶ社は「発明資本市場」を提唱しており[23]、発明資本市場が発達すれば、応用研究の資本不足や、発明を収益化しようとしても効果的な市場が存在しないなどの問題が解決されると指摘している。企業においては、ＩＶ社の有する世界的な研究者ネットワーク等を活用することにより必要な発明を効率的に利用するこができ、また、広範なポートフォリオを活用することで特許訴訟に対する防衛も可能となる。また、研究者等においても、ＩＶ社の市場や技術の分析による将来のニーズを見据えた上で報奨金等資金援助を受けて研究ができるほか、発明を特許化する際の手続等の負担から解放され、発明に専念することが可能となる。

他の知財ビジネス企業と比較すると、既存の技術を管理・移転するだけではなく、自社及び社外の研究者ネットワークを構築している点や、自ら将来的に重要となる分野の研究を行っている点にＩＶ社のビジネスの特徴がある。製品の高度化と標準化が進み、１つの製品に多数の特許が関わるようになっており、１社で全ての特許をカバーできず、オープン・イノベーションが進展する中、顧客企業に対し最適なポートフォリオを提供するＩＶ社の活躍の場は我が国においても更に広がっていくものと考えられる。

おわりに

本稿では、まず、有識者の見解から、企業の知的財産戦略に関する理論及び課題を整理した。その上で、企業の実務者へのヒアリングにより、知的財産戦略に関する取組の動向及び、戦略を進める上で直面している課題等について概観した。

我が国への特許出願件数は、景気後退の影響や企業の特許出願戦略の転換を背景に、2006 年以降減少を続けている。その一方、ＰＣＴ国際出願や中国等のアジアへの出願を中心に世界全体で特許出願件数は急増しており、世界の出願件数全体のうち、他国からの出願が全体の４割弱を占めるなど、今後も知的財産をめぐる企業活動のグローバル化が一層進展していくことがうかがえる。

企業の知的財産戦略に関する理論では、開発テーマの選定段階から将来の市場規模及び必須特許取得可能性という２つの視点からマーケット調査を行い、技術開発の成果を知的財産として保護することが重要となる。我が国企業は、知財経営理論を活用し、技術開発を先行し、必須特許を取得することで、市場をリードしてきた。しかし、近年、様々な製品分野で、取得済みの特許技術を使用せずとも、同業他社が市場の需要に合致した製品を作れてしまう状況が生じたことで、技術力、知財力のみでは、競争力を維持できないという構造的な問題が生じている。このような状況下でも、我が国企業の製造技術の蓄積を知的財産として活用し、知財経営理論による事業戦略構築につなげ、競争力を維持・向上させていくことが求められている。

また、知財経営理論を実践し、将来の市場規模等のマーケティングに基づいた特許出願や製品化を行うためには、特許法等の手続にのっとって実務的に行われる業務についても、製品及び事業ごとに知的財産部門と他部門とが連携していくことが必要となる。そして、新興国による特許出願件数の急増に対応し、国際競争力を更に向上させるためには、改良

[23] ネイサン・ミアボルド「「発明資本市場」の誕生」『ハーバード・ビジネスレビュー』ダイヤモンド社（2010）

技術を多量に出願する方針を改め、基本性の高い特許の出願に比重を置くことが重要となる。特許制度についても、現行制度のように特許を一律に保護するのではなく、基本性の高い特許は改良性の高い特許より保護を強めるなどの抜本的な法改正の検討も必要とされる。

パテント・トロール問題については、まず、その識別要件を十分に検討することで、トロール行為を行わない特許管理会社等の活動を知財立国の観点から活性化させていくことが必要となる。パテント・トロールの活動は米国が中心であるが、近年の判例の変化等を受けて、活動が制限されつつあるとの指摘があり、活動が日本をはじめとしたアジア諸国にシフトするのではないかとの懸念も指摘されている。我が国では、パテント・トロールへの対策として、2008 年に特定通常実施権登録制度が創設された。今後は、裁定実施権の運用要領を見直し、パテント・トロールが特許権を将来自己実施せずかつ他者にも実施許諾しない場合の裁定実施権を、パテント・トロールによる差止請求への対抗手段とすること等も検討に値する。

次に、企業の知的財産戦略の実際の取組については、一製品多数特許型産業である電子情報産業では、製品本体の基本的な技術等の企業間での共有が進んでいる。ただ、交換部品や消耗品に関する技術、また本体でも重要技術等では他社との差別化が必要とされており、一般的技術については他者とクロスライセンス契約等を締結する一方で、独自技術については事業保護のために差止請求等を行っている。また、中国等の新興国経済の急成長によって、企業内で海外特許への意識が高まっているが、現地での情報・人材の不足が課題となっており、特許調査のためのデータベースと使用言語の整備等の特許制度の国際調和に向けた外交的な支援も必要とされている。

一方、一製品一基本特許型産業である医薬品産業では、製品ライフサイクルごとに知財戦略及びマーケット戦略を変えることが必要とされ、各医薬品メーカーは、特許法第 67 条第２項による特許期間の延長並びに適応症の拡大及び剤形改良、投薬方法の変更等で製品寿命の延長を図っている。近年の課題としては、医薬特許の南北問題及び生物多様性条約における利益配分の問題など、国際的な問題が指摘されており、先進国、発展途上国の協働が必要とされている。また、両産業共通の課題としては、職務発明制度が指摘された。全企業に共通する課題と断定することはできないが、訴訟における予見可能性の低さや同制度による我が国企業の競争力低下の懸念が指摘されており、政府における検討も含めて今後の動向が注目される。

知的財産を活用した新たなビジネスの動きについても、企業のニーズに応じたビジネスが展開されていることがうかがえる。これらの動きについての国内外の評価は様々であるが、今後は、我が国においても、このようなビジネスモデルが更に広がっていくものと考えられる。

最後に、企業間の国際競争が先進国だけでなく新興国も含めて激化する中、知的財産の活用による我が国産業の競争力強化は非常に重要な課題となっている。企業においては、知的財産が企業経営に貢献する際の理論を整理・理解し、知的財産部門が他部門と連携した上で、グローバルな視点から、マーケット調査及び技術開発、特許出願等を行っていくことが重要となる。また、政府においても、企業が直面している課題等に対応するため、各企業と問題意識を共有し、法制度の在り方の検討や新興国等への外交的なアプローチも含めた柔軟かつ時機に応じた支援体制を構築していくことが求められる。

郵政民営化法等の改正
―金融窓口業務のユニバーサルサービス化―

衆議院調査局調査員
中　村　　清
（前総務調査室）

《構　成》

はじめに
Ⅰ　改正民営化法の制定経緯
Ⅱ　郵政民営化法等の概要
Ⅲ　改正民営化法の概要
Ⅳ　改正民営化法の立案過程
おわりに

はじめに

平成 17 年、当時の小泉内閣の下で制定された「郵政民営化法」（平成 17 年法律第 97 号）は、その後も国政の争点の一つとして存在し続け、第 45 回衆議院議員総選挙後の新政権は、新たに「郵政改革法案」の成立を試みたが、最終的には、「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 30 号。以下「改正民営化法」という。）の成立をもって、一応の決着を見ることとなった。

本稿では、改正民営化法の概要について、郵政民営化法と郵政改革法案との対比や立案過程等を交えながら解説する。

Ⅰ　改正民営化法の制定経緯

まず、簡単に、郵政民営化法の公布から、改正民営化法の成立に至るまでを振り返る。

１　郵政民営化法の公布から施行まで

第３次小泉内閣の下、郵政民営化法は平成 17 年 10 月 21 日に公布された。この日から、民営化に向けた準備が始められている。同年 11 月 10 日には内閣に郵政民営化推進本部が設置され、翌年４月１日には、その下部機関となる郵政民営化委員会が設置されている。

平成 19 年 10 月１日、郵政民営化法は、完全施行され、日本郵政公社の業務、資産、負債、権利、義務等は、日本郵政グループ各社に承継された。郵政民営化は、完全施行から 10 年間（平成 29 年９月 30 日までの間）の移行期間中に、郵便貯金銀行及び郵便保険会社（以下「金融２社」という。）の全株式を処分することとされ、その完了をもって、郵政民営化が完成することとなっていた。

しかし、郵政民営化については、法制定後も、野党や郵政事業関係者からの根強い反対意見があった。

２　第 21 回参議院議員通常選挙

第 21 回参議院議員通常選挙（平成 19 年７月 29 日執行）において参議院の過半数を制した民主党、国民新党及び社会民主党の野党３党は、郵政民営化の見直しを行うため、第 168 回（臨時）国会に「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案」を参議院に提出し、これを可決させた。しかし、本案は、衆議院では継続審査の末、第 170 回（臨時）国会において、与党の反対により否決された。

３　第 45 回衆議院議員総選挙と政権交代

第 45 回衆議院議員総選挙（平成 21 年８月 30 日執行）において、小選挙区比例代表並立制の下で初めての本格的な政権交代が行われ、

鳩山内閣が成立した。

鳩山内閣は、第173回（臨時）国会において、「日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律」（平成21年法律第100号。以下「郵政株式処分停止法」という。）を成立させた（12月31日施行）。なお、これは、前出の第170回（臨時）国会で否決された参法による凍結対象（日本郵政（株）及び金融２社の株式処分）に、宿泊事業（かんぽの宿等）の譲渡又は廃止を加え、閣法として提出したものである。

４　郵政改革関連法案の提出

第174回国会の平成22年４月30日、政府は、「郵政改革法案」「日本郵政株式会社法案」及び「郵政改革法及び日本郵政株式会社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「郵政改革関連法案」という。）を提出した。郵政改革関連法案は、同年５月31日に衆議院で可決したものの、参議院では委員会付託に至らないまま、６月16日の会期終了とともに、廃案となった。

その後、第22回参議院議員通常選挙（平成22年７月11日執行）では、与党側が過半数を失い、１年前までとは立場が逆転した状態で、ねじれ国会が再現されることとなった。

５　郵政改革関連法案の再提出

第176回（臨時）国会の同年10月13日、郵政改革関連法案は、改めて内閣から提出されたが、審議されることなく、衆議院で継続審査となった。

続く第177回国会では、平成23年４月12日に、衆議院に郵政改革に関する特別委員会（以下「郵政改革特別委員会」という。）が設置されたが、同年３月11日に発生した東日本大震災からの復旧・復興に係る案件が最優先されたこと等の理由から、審議に入ることはできなかった。

６　東日本大震災復興財源と郵政株式

その後、野田内閣の下、東日本大震災からの復興のために必要な財源についての議論が本格化し、第179回（臨時）国会においては、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」（平成23年法律第117号。以下「東日本大震災復興財源確保法」という。）が成立したが、この法律の附則において、郵政株式の売却益を復興財源に充てることが明記されたこともあり、同年12月１日、郵政改革特別委員会において、郵政改革関連法案の提案理由の説明を聴取した。しかし、再提出後の郵政改革関連法案が実質的な議題とされたのは、これが最初で最後であった。

７　郵政民営化法の改正

民主党、自由民主党及び公明党の３党は、郵政改革関連法案の審議入りとほぼ同時期に、郵政改革関連法案の修正協議に入った。その結果、郵政民営化の見直しについては、郵政改革関連法案の修正によらず、郵政民営化法の一部改正によって対応を図る旨の合意がなされた。

第180回国会の平成24年３月30日、野田内閣から、郵政改革関連法案について撤回承諾要求がなされ、衆議院は、同日の本会議でこれを承諾した。

この本会議の散会後、民主党、自由民主党及び公明党の所属議員により、「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律案」が提出された。郵政民営化法等の一部を改正する等の法律案は、４月３日に郵政改革特別委員会に付託、同月６日に提案理由の説明を聴取し、10日に参考人からの意見聴取及び質疑、11日には質疑を終局し、討論の後、附帯決議を付して可決、翌12日には本会議で可決され、参議院に送付された。参議院では、４月16日に総務委員会に付託され、19日に提案理由の説明

を聴取し、24 日に参考人からの意見聴取及び質疑、26 日には質疑を終局し、討論の後、附帯決議を付して可決、翌 27 日には本会議で可決され、５月８日に公布された。

その後、７月 25 日には関係政令、同月 30 日には関係省令等が公布され、10 月１日に完全施行となった。

（表１）郵政民営化法の公布から改正民営化法の制定に至るまで

H17.10.21	郵政民営化法公布
11.10	内閣に郵政民営化推進本部を設置（18.4.１郵政民営化推進本部の下に郵政民営化委員会を設置）
19. 7.29	第21回参議院議員通常選挙
9.10	第168回（臨時）国会召集（　～20.1.15）
10. 1	郵政民営化法完全施行、日本郵政グループ発足
10.23	参院　日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案（自見庄三郎君外６名提出、参法第７号　郵政株式処分停止法案（第１次））提出（12.3総務委員会付託、12.11委員会可決）
12.12	参院　郵政株式処分停止法案（第１次）を可決し、衆議院に送付（20.1.10衆議院総務委員会付託、審査には入らずに継続審査）
20. 9.24	第170回（臨時）国会召集（　～12.25）
12. 9	衆院　郵政株式処分停止法案（第１次）否決
21. 8.30	第45回衆議院議員総選挙
9.16	鳩山内閣発足
10.20	閣議、「郵政改革の基本方針」を決定
10.26	第173回（臨時）国会召集（　～12.4）
10.30	衆院　日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律案（内閣提出第10号　郵政株式処分停止法案（第２次））提出（11.20総務委員会付託、11.26本会議において趣旨説明を聴取、12.1委員会可決）
12. 1	衆院　郵政株式処分停止法案（第２次）を可決し、参議院に送付（同日参議院総務委員会付託、12.3委員会可決）
12. 4	参院　郵政株式処分停止法案（第２次）可決成立
12.11	日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法律公布（12.31施行）
22. 1.18	第174回国会召集（　～6.16）
2. 8	鳩山内閣、「郵政改革素案」を公表
3.24	亀井郵政改革担当大臣及び原口総務大臣、郵便貯金の預入限度額等についての「談話」を公表
4.30	衆院　郵政改革法案（内閣提出第61号）外２件（郵政改革関連法案（第１次））提出
5.18	衆院　郵政改革関連法案（第１次）について趣旨説明を聴取（同日総務委員会付託、5.28委員会可決）
5.31	衆院　郵政改革関連法案（第１次）を可決し、参議院に送付（参議院では委員会付託に至らないまま廃案）
7.11	第22回参議院議員通常選挙
10. 1	第176回（臨時）国会召集（　～12.3）
10.13	衆院　郵政改革法案（内閣提出第１号）外２件（郵政改革関連法案（第２次））提出（12.2総務委員会付託、審査には入らずに継続審査）
23. 1.24	第177回国会召集（　～8.31）
3.11	東日本大震災発生
4.12	衆院　郵政改革に関する特別委員会設置（郵政改革関連法案（第２次）を総務委員会から付託替（審査には入らずに継続審査））
10. 7	閣議、「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本方針」を決定
10.20	第179回（臨時）国会召集（　～12.9）
12. 1	衆院　郵政改革特委　郵政改革関連法案（第２次）の提案理由聴取（質疑には入らずに継続審査）
12. 2	東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（東日本大震災復興財源確保法）公布（一部を除き即日施行）
	この月、民主・自民・公明３党による郵政改革法案の修正協議が本格的に始まる。
24. 1.20	３党修正協議、「論点整理」をまとめる（郵政改革法案を撤回し、郵政民営化法を改正する等）。
1.24	第180回国会召集（　～9.8）
3.30	衆院　郵政改革関連法案（第２次）の撤回を承諾 郵政民営化法等の一部を改正する等の法律案（武正公一君外５名提出、衆法第６号　郵政民営化法等改正案）提出（4.3郵政改革特別委員会付託、4.11委員会可決）
4.12	衆院　郵政民営化法等改正案を可決し、参議院に送付（4.16参議院総務員会付託、4.26委員会可決）
4.27	参院　郵政民営化法等改正案可決成立
5. 8	郵政民営化法等の一部を改正する等の法律公布（株式処分の凍結解除等は即日施行　7.25完全施行の期日を10月１日とする政令公布）
7.25	郵政民営化法等の一部を改正する等の法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令公布（7.30日本郵政株式会社法施行規則等の一部を改正する省令等公布）

（衆議院公報、参議院公報、官報及び新聞報道を基に筆者作成）

Ⅱ　郵政民営化法等の概要

改正民営化法の概要等を理解するに当たり、まず、郵政民営化法及び郵政改革関連法案に関する基礎的な事項を説明する。

１　郵政民営化法の仕組みと問題点

平成19年10月１日、郵政民営化法が完全施行され、新たに、日本郵政(株)(持株会社)、郵便事業(株)、郵便局(株)、(株)ゆうちょ銀行及び(株)かんぽ生命保険が発足した。

同法による郵政民営化は、この持株会社及び４事業会社という分社化が特徴である。

（図１）郵政民営化法に基づく体制

二重線で囲んだ会社は特殊会社とする。

（筆者作成）

郵便・貯金・保険の郵政三事業を民営化するに当たり、郵便事業は万国郵便条約等との関係上、ユニバーサルサービスを維持する必要から、特殊会社に承継させることとしたが、貯金及び保険の事業についてはユニバーサルサービスの対象外とし、郵便貯金法、郵便為替法、郵便振替法、簡易生命保険法等の特別法を廃止して業法に基づく一般会社に承継させることとなった[1]。

すると、銀行及び保険会社については、銀行法第12条及び保険業法第100条による兼業制限があることから、三事業一体のまま民営化することは不可能であった。

このため、事業ごとに分けられた各会社からの委託を受けて一体的に窓口業務を行う会社として郵便局(株)を設立し、同社の営業所（郵便局）へ行けば、民営化前と変わらぬ三事業一体のサービスが提供される仕組みを構築することとした。この結果、郵政事業の民営化は、複雑な会社の体制となった。

当初、新設の各社に対しては、日本郵政公社時代までの各種規制の廃止又は緩和による経営の自由度の拡大及びそれに伴う利用者の利便性向上が期待された。ところが、民営化直後から、①郵便配達中の郵便外務員による郵便貯金の払戻し、簡易生命保険の保険料の集金等が行えなくなった(郵便事業(株)には、銀行法等による銀行代理業等の免許がない。)、②郵便局長によるゆうパックの集荷が行えなくなった（郵便局(株)には、貨物自動車運送事業法による貨物集荷の免許がない。)、③簡易郵便局の一時閉鎖が増大した（銀行法・保険業法による規制、委託契約の複雑化等が理由の一つとされる。)、④郵便局に郵便物の送達等を問い合わせても要領を得ない（郵便局は窓口業務のみ、郵便物の送達は郵便事業(株)が行う。)、⑤送金・決済サービス料金が大幅に値上げされた（郵便為替法及び郵便振

[1]　平成13年の財政投融資制度の改革による郵便貯金の資金運用部への全額預託の廃止等に伴い、「郵政マネー」を一般市場で運用することとなったが、郵便貯金法等による政府保証が付いたままでは、市場経済を歪めることになると危惧されたことも、主たる理由の一つと考えられる。

替法が廃止され、非課税措置等がなくなった。）等の問題が顕在化した。

２　郵政改革関連法案の提出

郵政民営化後に生じた様々な問題について、民主党、社会民主党及び国民新党の野党３党は、民営化の制度設計そのものに大きな欠陥があるためで、その解決のためにも早期に制度設計全体を見直すべきとしていた。

第 45 回衆議院議員総選挙（平成 21 年８月 30 日執行）の結果、衆議院の過半数を獲得した３党は連立政権の樹立に合意し、９月 16 日、鳩山内閣が発足した。鳩山内閣は、10 月 20 日に「郵政改革の基本方針」を閣議決定、平成 22 年２月８日には、基本方針を基に策定された「郵政改革素案」を公表した。

（表２）郵政改革の基本方針（抄）

１．郵政事業に関する国民の権利として、国民共有の財産である郵便局ネットワークを活用し、郵便、郵便貯金、簡易生命保険の基本的なサービスを全国あまねく公平にかつ利用者本位の簡便な方法により、郵便局で一体的に利用できるようにする。 ２．このため、郵便局ネットワークを、地域や生活弱者の権利を保障し格差を是正するための拠点として位置付けるとともに、地域のワンストップ行政の拠点としても活用することとする。 ３．また、郵便貯金・簡易生命保険の基本的なサービスについてのユニバーサルサービスを法的に担保できる措置を講じるほか、銀行法、保険業法等に代わる新たな規制を検討する。加えて、国民利用者の視点、地域金融や中小企業金融にとっての役割に配慮する。 ４．これらの方策を着実に実現するため、現在の持株会社・４分社化体制を見直し、経営形態を再編成する。この場合、郵政事業の機動的経営を確保するため、株式会社形態とする。 ５．なお、再編成後の日本郵政グループに対しては、更なる情報開示と説明責任の徹底を義務付けることとする。 ６．上記措置に伴い、郵政民営化法の廃止を含め、所要の法律上の措置を講じる。

（出所：内閣官房ホームページ「政策課題 郵政改革」）

さらに、３月 24 日には、亀井静香郵政改革担当国務大臣及び原口一博総務大臣から、「郵政改革に関連する諸事項等について（談話）」（以下「談話」という。）が公表された。

談話は、郵政改革関連法案の成立を前提に、政令で定めることとされている郵便貯金銀行の預入限度額（1,000 万円）及び郵便保険会社の保険金額等の限度額（1,300 万円）を、それぞれ、2,000 万円と 2,500 万円に引き上げる等を内容とするものであったことから、限度額の引上げは郵貯資金の肥大化・民業圧迫につながるとして閣内からも異論が出たが、鳩山内閣総理大臣からは、談話の内容に沿って法案を策定するよう指示が出された[2]。

（図２）郵政改革関連法案に基づく体制

（筆者作成）

こうして第 174 回国会の４月 30 日、郵政改革関連法案が提出された。

[2] 「郵政見直し閣内対立/亀井氏発表「郵貯上限 2000 万円」/仙谷氏「議論していない」」『朝日新聞』（2010.3.25）
「郵貯限度額 2000 万円で決着/首相指示 資金集中なら下げも」『日本経済新聞』（2010.3.31）

３　両体制の相違点

郵政民営化法に基づく体制と郵政改革関連法案に基づく体制の主な相違点を挙げれば、おおむね、（表３）のとおりである。

（表３）郵政民営化法に基づく体制と郵政改革関連法案に基づく体制の主な相違点

	郵政民営化法に基づく体制	郵政改革関連法案に基づく体制
経営形態	・純粋持株会社（日本郵政(株)）及び４事業会社（郵便事業(株)、郵便局(株)及び金融２社）の５社体制とする。	・事業持株会社（日本郵政(株)）及び金融２社の３社体制とする（日本郵政(株)に、郵便事業(株)及び郵便局(株)を吸収合併させる。）。
株式保有	・日本郵政(株)の株式は、政府が、常時、３分の１超を保有し、残余については、できる限り早期に処分する。 ・郵便事業(株)及び郵便局(株)の株式は、日本郵政(株)が、常時、全株式を保有する。 ・金融２社の株式は、日本郵政(株)が保有し、移行期間（平成 19 年 10 月１日～平成 29 年９月 30 日）中に、全株式を処分する。	・日本郵政(株)の株式は、政府が、常時、３分の１超を保有する（残余の株式の処分に関する言及はない。）。 ・関連銀行及び関連保険会社の株式は、日本郵政(株)が、常時、株式の３分の１超を保有する。
ユニバーサルサービス	・郵便事業のみを対象とする。	・郵便事業、銀行窓口業務及び保険窓口業務を対象とする。
金融２社の新規業務	・特定日（全株式を処分した日又は内閣総理大臣及び総務大臣が同業他社との間の適正な競争関係及び利用者への役務の適切な提供を阻害するおそれがない旨の決定をした日のいずれか早い日）までは、業法に基づく規制に加え、内閣総理大臣及び総務大臣による認可が必要である。 ・新規業務の認可に当たっては、内閣総理大臣及び総務大臣は、郵政民営化推進本部の下に置かれる郵政民営化委員会の意見を聴かなければならない。また、認可された新規業務は、監督庁による監督命令の対象となる。	・政府の関与が相当程度低下する（政府の日本郵政(株)の株式保有比率が２分の１以下となる等）までの間、業法に基づく規制に加え、内閣総理大臣及び総務大臣への届出が必要である。 ・新規業務の内容について、同業他社との競争条件の公平性及び利用者への役務の適切な提供を阻害するおそれがある場合等は、内閣総理大臣又は総務大臣は、内閣府に置かれる郵政改革推進委員会の意見を聴き、必要な措置を講ずべき旨の勧告をすることができる。
預入限度額等	・特定日までの間、預入限度額等は、政令で定める（当初の預入限度額は 1,000 万円、加入限度額は 1,300 万円とする。） ・内閣総理大臣及び総務大臣は、預入限度額等に係る政令の制定改廃をしようとするときは、郵政民営化委員会の意見を聴かなければならない。 ・特定日後は、預入限度額等に係る規制を廃止する。	・郵便貯金銀行の預入限度額等は、政令で定める（「談話」に従えば、預入限度額は 2,000 万円、加入限度額は 2,500 万円となる。） ・預入限度額等に係る政令の制定改廃について、郵政改革推進委員会の関与はない。 ・預入限度額等に係る規制廃止時期について、言及はない。

（筆者作成）

上記の表並びに前掲の（図１）及び（図２）の比較からも分かるとおり、一見しての大きな違いは経営形態であるが、本質的な違いは金融業務をユニバーサルサービスの対象とするか否かである。これは、株式保有の在り方や新規業務等への規制の仕方とも関係する。

(1) ユニバーサルサービス

民営化前、郵政三事業はユニバーサルサービスとして提供されていた。それは、「郵便の役務をなるべく安い料金で、あまねく、公平に提供することによつて、公共の福祉を増進する（郵便法第１条）」「郵便貯金を簡易で確実な貯蓄の手段としてあまねく公平に利用させることによつて、国民の経済生活の安定を図り、その福祉を増進する（旧郵便貯金法第１条）」「国民に、簡易に利用できる生命保険を、確実な経営により、なるべく安い保険料

で提供し、もつて国民の経済生活の安定を図り、その福祉を増進する（旧簡易生命保険法第１条）」等として、各法律に現れている。

キーワードは、「あまねく公平に」「なるべく安い料金で」「簡易に利用できる」である。そして、これらのサービスを一体的に提供する施設が、全国約２万4,000の郵便局である。

(2) 郵政民営化法の考え方

郵政民営化法は、「民間に委ねることが可能なものはできる限りこれに委ねる（郵政民営化法第１条）」という考えに基づき、貯金・為替・振替の事業は銀行法、また、簡易生命保険事業は保険業法に基づく一般金融機関に移行させるため、ユニバーサルサービスの対象からはずし、さらに、一定の期間、同種の業務を営む事業者との対等な競争条件を確保するための措置を講じることとした。

すなわち、金融２社については、10年の移行期間中に全株式を処分し、完全にフリーな金融機関となってもらう。この間、新規業務や預入限度額等については厳しい規制をかけるが、全株式の処分後は、一切の規制を廃止する。もちろん、金融２社が完全にフリーな金融機関となった後に、会社の経営判断として郵便局(株)への窓口業務委託を維持し続けることは自由である。

(3) 郵政改革関連法案の考え方

これに対し、郵政改革関連法案では、民営は維持しながら、郵便・貯金・保険の三事業を一体のままユニバーサルサービスの対象とした。そのため、日本郵政(株)を存続会社として郵便事業(株)及び郵便局(株)を吸収合併させて新たに発足させる日本郵政(株)に対し、郵便・貯金・保険の基本的な役務を一体のものとして全国の郵便局で公平に利用できるようにする責務を負わせることにしていた。

金融ユニバーサルサービスの対象は、あくまでも「銀行窓口業務及び保険窓口業務」である。したがって、日本郵政(株)は、同社との間に、全ての郵便局を通じて一律かつ安定的に金融サービスを提供することを前提に、銀行窓口業務契約を締結する銀行(関連銀行)及び保険窓口業務契約を締結する保険会社（関連保険会社）を必要とする（そして、それらには、金融２社が想定されている。）。

このため、日本郵政(株)は、常時、関連銀行及び関連保険会社の株式の３分の１超を保有する。これにより、関連銀行及び関連保険会社は、常に一定の拘束を受け、また、預入限度額等について終期を設けられていない等の制約を受け続ける反面、新規業務への参入については緩やかな届出制となっている。

Ⅲ　改正民営化法の概要

郵政改革関連法案の成立を目指して始められた３党修正協議の結果、成立したのは改正民営化法であった。その概要は、以下のとおりである。

１　改正民営化法による主な変更点

(1) 郵政民営化の完成時期（移行期間）

改正前は、「平成19年10月１日から平成29年９月30日までの期間」を移行期間とし、この期間中に金融２社の全株式を処分することで、郵政民営化が完成するとしていた。

改正民営化法では、移行期間の定義を「郵便貯金銀行に係る特定日又は郵便保険会社に係る特定日のいずれか遅い日以後の最初の３月31日までの期間」に改めた。

この「郵便貯金銀行（郵便保険会社）に係る特定日」（以下「特定日」という。）は、郵政民営化法の制定当初から設けられていたもので、郵便貯金銀行（郵便保険会社）について、①その全株式を処分した日又は②内閣総理大臣及び総務大臣（以下「主務大臣」という。）が同業他社との適正な競争関係及び利用

者への役務の適切な提供を阻害するおそれがない旨の決定をした日のいずれか早い日を指し、特定日以降は、郵便貯金銀行（郵便保険会社）に対する郵政民営化法に基づく規制が撤廃されることとなっている。

これにより、移行期間は、10年間という単純な時間の設定ではなく、金融２社の株式処分や民間とのイコールフッティングの度合い等という観点からの設定に変更された。

(2) ユニバーサルサービスに係る変更点

ユニバーサルサービスの対象が郵便事業、銀行窓口業務及び保険窓口業務となったことに伴い、以下の変更が行われた。

ア　郵政民営化の目的

金融事業をユニバーサルサービスの対象からはずしていた「平成16年９月10日に閣議において決定された郵政民営化の基本方針に則して行われる改革」から、「株式会社に的確に郵政事業の経営を行わせるための改革」に改めた。

イ　経営形態

郵便局(株)を日本郵便(株)に改め、郵便事業(株)を同社に吸収合併させた。

これにより、経営形態は、日本郵政(株)（持株会社）の下に、日本郵便(株)及び金融２社を置く４社体制となった。

日本郵政(株)及び日本郵便(株)は、金融ユニバーサルサービスの責務を負い、郵便貯金銀行（郵便保険会社）は、日本郵便(株)との間に、銀行窓口業務契約（保険窓口業務契約）を締結することにより、関連銀行（関連保険会社）となる。

ウ　日本郵政(株)及び日本郵便(株)の株式

日本郵政(株)の株式は、政府が、常時、３分の１超の株式を保有し、残余については、できる限り早期に処分することに変更はない。ただし、改正後の株式売却益は、東日本大震災復興財源確保法に基づき、東日本大震災の復興財源に充てることとされている。

日本郵便(株)の株式は、日本郵政(株)が、常時、全株式を保有する。これは、合併前の郵便事業(株)及び郵便局(株)の株式の扱いと同様である。

なお、政府が日本郵政(株)の株式の３分の１超を保有するのは、ユニバーサルサービスを担保するための措置とされている。

（図３）改正民営化法に基づく体制

二重線で囲んだ会社は特殊会社とする。

（筆者作成）

エ　郵便局の定義

改正前は「郵便局(株)の営業所であって、郵便窓口業務を行うもの」であったが、ユニバーサルサービスの対象拡大に伴い、「日本郵便(株)の営業所であって、郵便窓口業務、銀行窓口業務及び保険窓口業務を行うもの」となった。

(3) 金融２社に係る変更点

ア　株式の処分

改正前は移行期間中に全株式を処分するとしていたが、改正民営化法は、「全株式の処分を目指し、金融２社の経営状況、郵政事業に係る基本的な役務の確保への影響等を勘案しつつ、できる限り早期に、処分する」とした。

これは、全株式処分の方針を維持しつつ、その期限は設けないということである。

イ　新規業務に対する規制

金融２社の新規業務は、特定日までは、郵政民営化委員会の意見を聴取した上で、主務大臣の認可を要するものとされ、認可後も、主務大臣による監督命令の対象とされていた。

改正民営化法は、日本郵政(株)が郵便貯金銀行（郵便保険会社）の株式の２分の１以上を処分するまでは改正前と同様であるが、株式の２分の１以上を処分後特定日までの間は、主務大臣に対する届出へと規制を緩和することとした。ただし、この届出は単なる届出ではなく、同業他社に対する配慮、郵政民営化委員会への通知を必要とし、届出後は、主務大臣による監督命令の対象とされる。

(4) その他

ア　郵政民営化委員会の権限

郵政民営化委員会による３年ごとの郵政民営化の進捗状況の「総合的な見直し」を「総合的な検証」に改めた。

イ　郵便事業・郵便局会社の任意業務

郵政民営化法の下では、郵便事業(株)については、同業他社に対する配慮義務を課し、郵政民営化委員会の意見を聴取した上で、総務大臣の認可を要することとし、認可後は、総務大臣による監督命令の対象とされていた。

また、郵便局(株)については、総務大臣に対する届出とされていた。ただし、同業他社に対する配慮、郵政民営化委員会への通知を必要とし、届出後は、総務大臣による監督命令の対象とされていた。

改正民営化法は、新たに設立される日本郵便(株)による任意業務については、改正前の郵便局(株)と同様の届出制とした。

ウ　宿泊事業（かんぽの宿等）

宿泊事業は、日本郵政(株)が平成 24 年９月 30 日までに、その全てを譲渡又は廃止することとしていた（ただし、郵政株式処分停止法によって凍結されていた。）。

改正民営化法は、当分の間、日本郵政(株)が運営･管理を行うことができることとした。

エ　簡易郵便局の法的位置付け

「簡易郵便局」及び「簡易郵便局長」は、法律に基づかない事実上の呼称であった。

改正民営化法は、簡易郵便局の根拠となっていた「郵便窓口業務の委託等に関する法律」（昭和 24 年法律第 213 号）の題名を「簡易郵便局法」に改め、「簡易郵便局」及び「簡易郵便局長」を法律上の呼称とした。

オ　その他

- 郵便局ネットワークの活用等の郵政事業の実施に当たっては、その公益性・地域性が十分に発揮されるようにするものとする。
- 日本郵政(株)及び日本郵便(株)に対し、郵政事業についての国民の理解を得るため、その経営の状況に関する情報の公表を義務付ける。
- 郵政株式処分停止法を廃止する。

２　施行期日及び政省令事項

改正民営化法は平成 24 年５月８日に公布され、郵政株式処分停止法の廃止、郵政民営化の目的の変更等は、即日施行された。

７月 25 日には、「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律の施行期日を定める政令」（平成 24 年政令第 201 号）が公布され、施行期日は、平成 24 年 10 月１日と定められた。

また、同日、「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律の施行に伴う関係政令の整備等

に関する政令」（平成24年政令第202号）も公布され、７月30日には、「日本郵政株式会社法施行規則等の一部を改正する省令」（平成24年総務省令第78号）等が公布された。

政省令事項中の主要な変更点は、①郵便局以外の一般金融機関が存在しない市町村については(株)ゆうちょ銀行を当該市町村の指定金融機関とすることができることとしたこと、②新たな郵便局の定義からはずれることになる郵便局（金融窓口業務の一部又は全部を行わない郵便局）及び簡易郵便局についても郵便局の設置基準に組み込んだこと、③金融２社が扱う金融サービス中ユニバーサルサービスの対象となるものを指定したこと等である。

Ⅳ　改正民営化法の立案過程

改正民営化法の立案は、民主党、自由民主党及び公明党３党の実務者による郵政改革関連法案の修正協議の場で行われた。協議は、事務方を交えることなく、かつ、非公開で行われたことから、その全容を把握することはできないが、報道や委員会での質疑応答の中から、部分的に推し測ることは可能である。

ここからは、協議の過程で明らかにされた数少ない文書である「論点整理」及び「郵政民営化法の見直しについて」と題する３党合意文書（以下「合意文書」という。）を題材とし、その中から、金融２社の株式保有の在り方等幾つかを取り上げ、合意文書に至る過程等を、新聞報道や委員会議録等を用いて、可能な限りの捕捉を試みることとする。

１　概要

(1) 論点整理

これは、平成24年１月20日に出されたもので、同日付の夕刊又は翌日の新聞各紙が解説を交えて報じている[3]。

（表４）論点整理

論点整理

１　合意に向けて取り組んできた事項
①郵政民営化法の一部改正により措置
※改革法案の取り下げと郵政株式処分凍結の解除
②５社体制から４社体制（郵便事業会社と郵便局会社の合併）に修正
※合併会社の規模について
③政府保有の日本郵政株式の早期処分努力義務
④限度額は当面引き上げないこととする
※その具体的取り扱いについて
⑤簡易郵便局の位置づけ

２　論点
①金融ユニバーサル・サービス義務、金融２社株式の保有
・金融ユニバーサル・サービス義務の取り扱い
・金融ユニバーサル・サービス義務の担保
②金融２社の新規業務規制
・届出制もしくは認可制
※１　認可制とする場合、どのタイミングで緩和（届出制）、解除するか
※２　郵政民営化委員会の廃止時期もこれに連動

３　その他
①合併会社（郵便会社＋郵便局会社）の任意業務の届出制（現行法では、郵便事業会社は認可制、郵便局会社は届出制）
②その他法律事項
郵政改革法案の基本方針等に盛り込まれている事項を、同様に盛り込むかどうか。
ア．公共サービス基本法の基本理念
イ．小規模局の検査における配慮
ウ．日本郵政、合併会社に対する情報の公表義務
エ．貯保機構の解散の検討についての規定

（出所：『ＪＰ労組新聞』（2012.2.6））

(2) 合意文書

これは、平成24年３月に入ってから出されたものである。新聞報道では、３月22日に３党合意に至ったとあることから、その頃に作成されたと思われる[4]。

[3] 「郵政改革４社に再編　民自公、実務協議で合意」『日本経済新聞』夕刊（2012.1.20）、「郵政４社化基本合意　民自公 株売却は結論出ず」『読売新聞』（2012.1.21）など

[4] 「郵政４社化法案成立へ」『読売新聞』（2012.3.23）

（表５）合意文書

平成 24 年３月
民自公３党合意

郵政民営化法の見直しについて

内閣提出に係る郵政改革法案（(平成 22 年）第 176 回国会閣法第１号）を取り下げた上で、郵政株式処分停止法（平成 21 年法律第 100 号）の廃止を含め、以下の方針に従い、郵政民営化法（平成 17 年法律第 97 号）、日本郵政株式会社法（平成 17 年法律第 98 号）、郵便局株式会社法（平成 17 年法律第 100 号）及び郵便窓口業務委託法（昭和 24 年法律第 213 号）など関連法を改正することに合意する。

１　経営形態
現行の５社体制から４社体制に改める。
郵便局(株)と郵便事業(株)を合併（郵便局(株)が存続会社)。商号を「日本郵便株式会社」に変更。

２　ユニバーサルサービス
日本郵政(株)及び日本郵便(株)に、郵便業務及び貯金・保険の基本的サービスを、郵便局で一体的に提供する責務を課す。
(1) 日本郵便(株)に、郵便局をあまねく全国に設置する責務を課す。
(2) 日本郵便(株)は、銀行・保険窓口業務契約を締結・変更する前に、総務大臣に届け出なければならないものとする。
(3) 郵便局ネットワーク活用、その他郵政事業の実施にあたっては、その公益性・地域性が十分に発揮されるようにするものとする。
(4) 政府は、郵政事業に係る基本的な役務の確保が図られるよう、必要な措置を講じるものとする。

３　日本郵政(株)の株式
政府は、日本郵政(株)の株式の１／３超を常時保有し、残余の株式はできる限り早期に処分するものとする。

４　郵便貯金銀行・郵便保険会社の株式
日本郵政(株)が保有する郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式は、その全てを処分することを目指し、両社の経営状況、郵政事業に係る基本的な役務の確保への影響等を勘案しつつ、できる限り早期に、処分するものとする。

５　郵便貯金銀行・郵便保険会社の上乗せ規制
①新規業務規制
引き続き内閣総理大臣（金融庁）及び総務大臣の認可制を基本とする。ただし、金融２社株式の１／２以上処分後は届出制とし、他の金融機関との間の適正な競争関係への配慮、民営化委員会への通知（必要に応じ、関係各大臣への意見）を新たに義務付けた上で、監督上の命令の対象とする。
②限度額規制
限度額等は、現行法と同様、政令で規定する（当面は引き上げない)。

６　日本郵便(株)（合併会社）の任意業務規制
日本郵便(株)の任意業務は、総務大臣への届出制(※)とする。
※　同業他社への配慮義務、民営化委員会への通知等（金融２社の届出制のときと同様の規定を置く。）

７　その他
・郵政民営化委員会による３年ごとの郵政民営化の進捗状況の「総合的な「見直し」」を「総合的な「検証」」に改める。
・日本郵政(株)及び日本郵便(株)に対する情報の公表義務に関する規定を盛り込む。

８　簡易郵便局の位置づけ
「郵便窓口業務の委託等に関する法律」の題名を「簡易郵便局法」に改め、委託業務を行う施設を「簡易郵便局」とする、受託者は「簡易郵便局長」と称することができる旨を規定する。

（出所：内閣官房　郵政民営化ホームページ「郵政民営化委員会　第 76 回 平成 24 年５月９日『議事次第』」）

２　論点整理から合意文書へ

(1) 総論的部分

ここでは、論点整理のうち、「合意に向けて取り組んできた事項」の中から、郵政民営化法の一部改正に転換した経緯及び経営形態の変更の２点を取り上げる。

ア　郵政民営化法の一部改正への転換

「郵政改革関連法案の修正」が「郵政民営化法の改正」に変わったのは、平成 23 年 12 月上旬と見られる。同月５日頃から動

きがあり、第179回（臨時）国会閉会日の９日午後までには、「郵政民営化法の改正」についての協議に入っているようである[5]。

郵政民営化法の改正に切り替えた理由としては、「自公政権で成立した民営化法の廃止を伴う改革法案では、自民党の理解を得られない…（中略）…小泉政権下で成立した民営化法の改正なら、小泉改革の理念を生かしながら見直しを進めると説明できるため、民営化推進派を抱える自民党内の抵抗が少ないと判断した[6]」という見方が妥当と思われる。

イ　経営形態の修正

経営形態の修正については、平成 23 年 12 月２日の３党実務者協議の場において、公明党から、正式に具体的な提案がなされた旨報道されている[7]。しかし、それ以前にも、民主党内から「４社体制案浮上」との報道もあり[8]、更には、平成 21 年３月に、自由民主党内部においても検討された形跡もある[9]。

郵便事業(株)と郵便局(株)を統合する理由は、郵政民営化直後から指摘されていた弊害、すなわち、郵便配達中の郵便外務員による郵便貯金の払戻し等が行えなくなった、郵便局に郵便物の送達等を問い合わせても要領を得ない等の問題を解決することにある。

このような経緯を踏まえれば、この提案は、唐突に出てきたものではなく、以前から、郵政民営化見直しの“落としどころ”として認識されていたのではないかと考えられる。

なお、合併に当たり、郵便局(株)を存続会社としたのは、合併後の新会社に改めて銀行代理業等の免許を取得させる手間を省くため、また、商号の「日本郵便」への変更は、それが郵便事業(株)の愛称として広く使用されていることから、その方が合併に伴う経費節減に資するため等と考えられる。

(2) 金融２社の株式保有の在り方等

金融２社については、株式保有の在り方と預入限度額等の引上げの取扱いが問題となっていたが、特に、株式保有をめぐっては、相当の紆余曲折があったことが伺える。

ア　金融２社の株式保有の在り方

出発点は、改正前の郵政民営化法が 10 年間の移行期間中に全株式を処分するとし、撤回された郵政改革関連法案が常時３分の１超を保有し続けるとして、大きく考え方が異なっていたところである。

３党協議では、公明党から、12 月２日に、郵政改革関連法案と同様に日本郵政(株)が３分の１超を保有するとの提案がなされ[10]、さらに、16 日には、2022 年９月末までに２分の１以上を売却することを付け加えた提案がなされたが、自由民主党は、党内の完全民営化の撤回につながる提案に対する抵抗感から、同意できなかったようである[11]。このため、1 月 20 日の論点整理の段階では、「論点」として掲げられたということであろう。

その後、同月 27 日、自由民主党は、３党協議の決着を急がず、金融２社の株式についても完全売却の方針を堅持するとした[12]。しかし、２月 15 日、公明党から、法案の単

5　「民自公３党民営化法の改正を協議」『通信文化新報』(2011. 12. 12)

6　「郵政「現行法改正」にシフト」『日本経済新聞』(2011. 12. 8)

7　前掲注６

8　「４社体制案浮上」『日本経済新聞』(2011. 10. 28)

9　『読売新聞』(2009. 3. 13)、『東京新聞』(同日)

10　前掲注６

11　「公明 郵政見直し積極姿勢」『日本経済新聞』(2011. 12. 17)

12　「自民、「郵政」決着急がず」『読売新聞』(2012. 1. 28)

独提出をも辞さない旨の通告を受け[13]、同月 22 日、党内の意見集約に着手することとなった[14]。

この間の２月２日、３党協議に加わっていない国民新党から、「金融２社の株式について、日本郵政(株)の経営判断で全株売却を可能とする案」が提示された[15]。この提案は、３党協議の場においても検討されたようである[16]。

公明党が単独提出も辞さないとした案は、「金融２社の株式を早期に、できる限り多く処分」「日本郵政(株)及び日本郵便(株)に全国一律サービスを義務化」等を内容とするものであった[17]。初期段階の「10 年以内に２分の１以上を売却し、３分の１超を保有し続ける」という趣旨の提案に比べ、合意文書に近い内容に変わっていることが伺われる。

２月 29 日、民主党は、公明党案の受入れを表明の上、郵政事業の公益性・地域性に配慮する旨の規定を盛り込むこと等を提案した[18]。これに対し、自由民主党は、３月 14 日の党内会合において、金融２社の株式売却に関する結論を持ち越した。ただし、それ以外の部分については公明党案を了承しており[19]、この時点で、金融窓口業務のユニバーサルサービス化は決定的になったと言えるであろう。

その後、同月 21 日に行われた自由民主党及び公明党の幹事長・国会対策委員長会談において、全株式処分の期限を撤廃すること及び株式処分の判断を日本郵政(株)に委ねることについて合意[20]、さらに、翌 22 日の両党政務調査会長会談において、全株式の処分を目指すことを明記することで合意した[21]。

こうして、「全株式処分の期限を設けず」「全株式の処分を目指し」「日本郵政(株)の判断で」「できるだけ早期に処分する」という趣旨の合意ができあがったことになる。法案提出の直前まで、ぎりぎりの調整が行われていたことが感得される。

イ　預入限度額等の引上げの取扱い

この問題については、郵政改革関連法案の起草過程において、亀井郵政改革担当国務大臣及び原口総務大臣から、郵便貯金銀行の預入限度額の引上げ等を内容とする談話[22]が公表された際に、閣内から異論が出た等の経緯もあり、また、金融業界からは強い反対意見[23]が出されていたことから、比較的早い段階で、当面は限度額を引き上げないことで合意されていたと思われる。ただし、論点整理には、「その具体的取り扱いについて」との一文が付されている。これは、旧郵便貯金法等のように預入限度額等を法定事項とすることは、特別法に基づかない一般会社である金融２社に対する規制の仕方として望ましいものではないことから、どのような担保策を講じるかという趣旨と考えられる。

通常、このような場合は、国会の審議を通じて立法者の意思を表明するか、政府の

---

13 「郵政改革法案　公明、単独提出も」『毎日新聞』(2012.2.21)

14 「郵政法案の共同提出確認」『日本経済新聞』夕刊 (2012.2.22)

15 「国民新党が譲歩案/金融２社 完全民営化に道」『毎日新聞』(2012.2.3)

16 「日本郵政が完全売却判断/民自公検討」『日本経済新聞』(2012.2.15)

17 「公明の郵政法案 全容判明」『読売新聞』(2012.2.22)

18 「民主、公明案受け入れ」『産経新聞』(2012.3.1)

19 「自民 譲れぬ全株売却/共同提出 調整入りは確認」『東京新聞』(2012.3.15)

20 「郵政金融２社 全株売却期限の撤廃一致/自民、公明に歩み寄り」『日本経済新聞』(2012.3.22)

21 前掲注４

22 詳しくは「Ⅱ　郵政民営化法案の概要」の２を参照

23 例えば、全国銀行協会ホームページ「全銀協ニュース 郵政改革の方向性について (平成 22 年３月 24 日)」＜http://www.zenginkyo.or.jp/news/2010/03/24160000.html＞ (last access 2012.11.7)

見解を確認した上で、附帯決議を付するのが一般的である。

実際、衆議院では、郵政改革特別委員会において、赤澤亮正議員から、提出者を代表して、以下のとおり、立法者意思の表明が行われている。

> 限度額については、民営化法の第 107 条それから 137 条に基づいて、他の金融機関などとの間の競争関係、それから金融２社の経営状況などの事情を勘案して政令で定めることとされております。
>
> 具体的な額は法律事項ではございませんが、このたびの法律が施行されたからといって、考慮すべき事情が急に変わるわけではないと考えられることから、提案者としては、当面は引き上げないことが適当と考えております。
>
> 政令改正をしようとするときは、民営化委員会の意見を聞かなければならず、また、パブコメも予定されております。政府の判断の透明性、公正性は確保されるものと理解しておりますし、限度額の政令委任の仕組み、額を政令で定める際の判断要素は、現行法と変わりがございません。[24]

さらに、両院の委員会は、附帯決議の一項目として、「他の金融機関等との間の競争関係、金融２社の経営状況等を勘案して政令で定めることとされている限度額の水準については、本法の施行により直ちに勘案すべき事情が変わるわけではないことから、当面は引き上げないこと」を付しており、これに対して、自見庄三郎郵政改革担当国務大臣及び川端達夫総務大臣からは、その趣旨を十分に尊重する旨の発言がなされている[25]。

(3) その他

最後に、論点整理が「その他法律事項」として掲げたもの及び合意文書の「７　その他」に掲げられたものの中から、「小規模局の検査における配慮」及び「郵政民営化委員会の権限」を取り上げる。

ア　小規模郵便局に対する配慮

これは、論点整理にあるとおり、郵政改革関連法案に盛り込まれていた事項であるが、合意文書には盛り込まれなかった。恐らく、改正民営化法では、現行のままでも可能であるとして、法律には規定せずに、会議録に立法者意思等を記すことで決着させたものと思われる。衆議院郵政改革特別委員会において、提出者の武正公一議員からは、以下の発言がなされている。

> …小規模局に関する規定は、改革法案には盛り込まれておりました。今回、この民営化法の改正案についてどうするかということは協議もしてきた経緯もございます。
>
> ただ、やはり過去の改革法については基本方針の章のみに書かれたいわゆる訓示規定であったと理解しておりまして、今回の案では、同様の規定を置かなくても政府において実施可能な内容、新法ではなく現行の民営化法の一部改正という形式をとったことも踏まえて、一つの判断として、あえて置くこととはしなかったものであります。[26]

---

[24] 第 180 回国会衆議院郵政改革に関する特別委員会議録第４号７頁（平 24.4.11）

[25] 第 180 回国会衆議院郵政改革に関する特別委員会議録第４号 22 頁（平 24.4.11）及び第 180 回国会参議院総務委員会会議録第 11 号９頁（平 24.4.26）

[26] 第 180 回国会衆議院郵政改革に関する特別委員会議録第４号 14 頁（平 24.4.11）

また、参議院総務委員会においては、中塚一宏内閣府副大臣から、金融庁による検査監督について、以下の答弁がなされている。

…従来より金融庁におきましては、検査監督は当該金融機関の規模とか特性を踏まえて対応しているところでございます。…小規模の郵便局がいわゆる銀行代理業ということである場合においても、銀行代理業者自身への監督は…所属銀行への監督を通じて銀行代理業が営む銀行代理業に係る業務の適切かつ健全な運営が確保されるように監督を行うということになっております。

いずれにいたしましても、国会での議論や郵政事業に係る役割の確保に関する規定が設けられたという、そういう趣旨に鑑みまして、できる限り業務の円滑な遂行に支障が生じないように配慮してまいりたい…。[27]

こうして、金融庁の『金融検査マニュアル（平成24年6月）[28]』には、検査に際しての留意事項の中に、「金融機関や銀行代理業者の小規模な営業店（例えば、小規模な郵便局等）については、その対応能力を踏まえ、業務の円滑な遂行に支障が生じないよう配慮する」との項目が設けられることとなった。

イ　郵政民営化委員会の権限

これは、論点整理の段階では挙げられていなかった事項である上に、一読しただけでは、「見直し」を「検証」に改めることの意味を理解することは難しい。

実は、これは、第162回国会に提出された郵政民営化法案が「総合的な検証」としていたものを衆議院の修正により「総合的な見直し」と改めた経緯がある（第163回（特別）国会に改めて提出された法案では、最初から「総合的な見直し」として成立させた。）。

「検証」を「見直し」に修正したことについて、修正案提出者は、「「検証」ということになると、ただ事実を確認するということにとどまる…。ところが、今回、「見直し」ということになりますので、恐らく民営化委員会は、事実の検証をして、その基礎の上に立って何らかの改善策、誤りがあったら直す、こういうようなことについてまで意見を言うというふうになるだろう」との意図を込めていたようである[29]。

解釈の仕方次第では、郵政民営化委員会に対し、経営形態の変更その他の具体的な改善策の提示のみならず、場合によっては、民営化自体の見直しの提言までをも、その権限として期待しているようにも受けとれる。

これを最初の「検証」に戻した趣旨は、「見直しというのは、実際に見直して変更を実行すること…。検証は、現実のどこにどういう問題があって、これをどういうふうに改正すればいいかという意見を言うまで…。見直しはあくまでも国会がやること、やはり郵政民営化委員会としては検証というところまでが本来の業務」ということである[30]。

一見すると、この改正は、小さな字句改正のようであるが、実際には、国会の権限（見直し）と郵政民営化委員会の権限（検

[27] 第180回国会参議院総務委員会会議録第11号22頁（平24.4.24）

[28] 金融庁ホームページ「預金等受入金融機関に係る検査マニュアル」＜http://www.fsa.go.jp/manual/manualj/yokin.pdf＞（last access 2012.11.7）

[29] 第162回国会衆議院郵政民営化に関する特別委員会議録第22号6頁（平17.7.1）柳澤伯夫修正案提出者答弁

[30] 第180回国会参議院総務委員会会議録第11号24頁（平24.4.24）山花郁夫提出者答弁

証）とを切り分け、最初の郵政民営化法案の考え方に戻したものと言えるのではないだろうか。

おわりに

以上で、改正民営化法の概要等について、その立案過程等を交えての解説を終えることとする。

振り返ってみれば、郵政改革関連法案の提出から改正民営化法の成立に至る経緯等に関連しては、特別委員の選任の時期、議案の付託替、特別委員会の設置目的の変更、内閣からの議案撤回承諾要求、改正民営化法の成立を受けての会期途中における特別委員会廃止の議決、特別委員会の廃止に伴う意見書の参考送付替等の議事規則に係る興味深い先例事項も数多かったのであるが、これらについての解説は今回の主題ではないので、また別の機会に譲りたい。

郵政民営化法は、平成19年10月1日の完全施行後、平成21年12月の郵政株式処分停止法の制定に伴い、およそ制定当初に予定されていた形での移行期間を過ごすことがないまま、改正民営化法へと衣替えをしたこととなる。

平成24年10月1日、日本郵便(株)が発足し、郵政民営化は、金融窓口業務のユニバーサルサービス化を加え、再び、その歩みを開始した。今後は、日本郵便(株)による郵政三事業の円滑な運営、金融２社による新規事業の展開、さらには、日本郵政(株)の株式売却の動向等が注視されていくことになるであろう。

本稿でユニバーサルサービスのキーワードとして紹介した「あまねく公平に」という言葉は、「日本国内の全ての地域とそこに暮らす全ての人々に対し、分け隔てることなく、平等に」という崇高な理念を簡潔に言い表したものである。日本郵政グループ各社が、この崇高な理念を日々の企業活動の中に生かし、人々の暮らしに欠かせないサービスを提供し続けることで、その企業価値を高めていくことが望まれるところである。

原子力規制委員会設置法について

衆議院調査局調査員
原　田　　健　成
（前環境調査室）

《構　成》

はじめに
Ⅰ　政府案の提出
Ⅱ　政府案の概要
Ⅲ　自公案の提出
Ⅳ　自公案の概要
Ⅴ　政府案及び自公案の審議
Ⅵ　環境委員会案の成立
Ⅶ　環境委員会案と政府案・自公案との主な相違点
Ⅷ　環境委員会案の審議
Ⅸ　原子力規制委員会の設置

はじめに

平成23年３月11日の東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）は、今なお多くの方が困難な避難生活を余儀なくされているなど、国民の生活に深刻な影響をもたらした。

しかも、事故の対応に当たり、我が国の原子力に関する行政についての問題点が次々と明らかとなり、国内外の信頼は大きく損なわれることとなった。

そのため、福島第一原発事故の深い反省に立ち、このような事故を二度と起こさないためにも、また、損なわれた信頼を回復するためにも、原子力の安全に関する行政の体系の再構築が喫緊の課題となった。

このため、衆議院環境委員会は、この課題に対応するため、「原子力規制委員会設置法案（第180回国会衆法第19号）」（以下「環境委員会案」という。）を委員会提出の法律案とすることに決定し、環境委員会案は衆・参本会議で可決され成立した。

Ⅰ　政府案の提出

１　福島第一原発事故の発生

福島第一原発事故は、我が国では初めての炉心溶融及び水素爆発を伴う過酷事故であった。

この事故によって、今もなお多くの住民が避難生活を余儀なくされており、早急な事故の収束とともに、事故原因を究明し、原発事故の再発防止や被害軽減のための対策を確立することが、我が国の取り組むべき喫緊の課題の一つとなっている[1]。

２　原子力安全に関するＩＡＥＡ閣僚会議に対する政府の報告

こうした中で、2011（平成23）年６月には、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）の本部があるオーストリアのウィーン市で、原子力安全に関するＩＡＥＡ閣僚会議が行われた。

同会議で、海江田経済産業大臣（当時）は、東日本大震災に対する各国の支援への感謝を表明するとともに、ＩＡＥＡに提出した日本政府報告書に基づき、福島第一原発事故から得られた教訓等について説明を行った。

1　東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）が、平成24年７月５日に国会に提出した報告書では、「依然として事故は収束しておらず被害も継続している」としており、「この事故によって、日本が失った世界からの信用を取り戻し、国家に対する国民の信頼を回復するための必要条件」として、７つの提言を国会及び政府に行っている。

同報告書は、福島第一原発事故の教訓として、以下のように指摘し、現行の原子力の安全規制体制に問題があることを明確にし、体制の強化を行うこととしている。

> 原子力安全確保に関係する行政組織が分かれていることにより、国民に対して災害防止上十分な安全確保活動が行われることに第一義的責任を有する者の所在が不明確であった。
>
> また、現行の体制は、今回のような大規模な原子力事故に際して、力を結集して俊敏に対応する上では問題があったとせざるを得ない。
>
> このため、原子力安全・保安院を経済産業省から独立させ、原子力安全委員会や各省も含めて原子力安全規制行政や環境モニタリングの実施体制の見直しの検討に着手する。

３　国が主催する原子力発電に関するシンポジウム等での不適切な働きかけの発覚

２のＩＡＥＡ閣僚会議に対する政府の報告後の平成23年７月頃、過去の原子力発電に係るシンポジウム[2]等で、参加者に原子力発電について肯定的意見を述べるよう原子力安全・保安院の職員や電力会社からの働きかけがあった事実が明らかになった。

この結果、地元住民との十分なる意思疎通を行い、信頼関係を醸成するための場として行われたシンポジウム等が公正・透明に行われたのかについて疑義が生じることとなり、原子力安全行政に対する国民の信頼はさらに損なわれることになった。

こうしたこともあり、原発推進の立場である経済産業省・資源エネルギー庁の下に原子力安全規制を担う原子力安全・保安院が置かれているなどの、それまでの我が国の原子力安全規制体制への批判も大きくなっていった。

４　「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」の閣議決定等

(1) 原子力安全規制に関する組織の見直しの試案の発表

原子力安全規制体制への批判が大きくなる中、細野原発事故の収束及び再発防止担当大臣（当時）（以下「細野国務大臣」という。）は、原子力安全行政に対する信頼回復とその機能向上を図るため、平成23年８月５日に、原子力安全規制に関する組織の見直しの試案を発表した。

試案では、原子力安全・保安院を経済産業省から分離し、原子力安全委員会との統合による新たな原子力安全規制組織である「原子力安全庁（仮称）」を設置することとし、以下の組織見直しの５つの基本的考え方が示された。

ア　「規制と利用の分離」により、国内外から信頼される新たな規制機関を設置

イ　原子力安全規制に係る関係業務を「一元化」することで、規制機関として一層の機能向上を図る。

ウ　併せて、「危機管理」は、新組織の重要な役割として位置付け、そのための体制を整備。

エ　組織を支えるのは「人」であり、組織文化の変革と優れた人材の養成・確保に努める。

オ　新たな規制の仕組みの導入など、「新安全規制」の強化を進める。

なお、試案では、原子力安全庁（仮称）に

---

[2]　「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」（昭和51年原子力行政懇談会）では、国民の安全性に対する不安を払拭し、原子力開発に対する理解と協力を得るため、国は公開ヒアリングやシンポジウムを開催するなどの施策を講ずべきことを政府に要望したことなどを受けて、現在では原子力発電所の新設など重要な事項を決定する前には、公開のシンポジウムが開かれている。

ついては、環境省の外局とする案と内閣府の外局とする案の両論が併記されていた。

(2) 「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」の関係閣僚了解

(1)の試案が発表された後の同月 12 日には、試案を踏まえた「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」の関係閣僚了解[3]が取りまとめられた。

関係閣僚了解では、「新組織の設置」に関して、以下のように、新しい原子力規制組織を環境省の外局にするとしている。

・ 原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、環境省にその外局として、原子力安全庁（仮称）を設置する。

また、関係閣僚了解は、原子力安全庁（仮称）の下に原子力安全委員会を改組した原子力安全審議会(仮称)を設置するとしている。

(3) 「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」の閣議決定

これらを受けて、政府は、同月 15 日に「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」を閣議決定した。

同基本方針の「当面の安全規制組織の見直しの方針」において、原子力安全庁（仮称）を環境省の外局にすることとし、以下のような立案等の作業を行うなどとしている。

ア 「規制と利用の分離」の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として、原子力安全庁（仮称）を設置する。

イ 原子力安全規制に係る関係業務を一元化することで、規制機関として一層の機能向上を図るものとし、このため原子力安全庁（仮称）においては、原子炉及び核燃料物質等の使用に係る安全規制、核セキュリティへの対応、環境モニタリングの司令塔機能（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（ＳＰＥＥＤＩ）[4]の運用を含む。）を担うものとする。

ウ 事故発生時の初動対応その他の危機管理を原子力安全庁（仮称）の重要な役割と位置づけ、そのための体制整備を行う。

5 原子力事故再発防止顧問会議等における検討

(1) 原子力事故再発防止顧問会議の提言

４(3)の閣議決定を受けて、原子力安全規制に関する組織の在り方や原子力安全規制強化の在り方等について検討するための「原子力事故再発防止顧問会議」（以下「顧問会議」という。）が政府内に設置され、顧問会議は、平成 23 年 12 月 13 日に提言を取りまとめた。

提言では、福島第一原発事故により「原子力安全行政に対する国民の信頼は地に堕ちた」として、「政府は、このような事態の再発防止を最重要の使命とする原子力安全規制体系を速やかに再構築しなければならない」としている。

そのため、「原子力安全庁（仮称）は、原子力を利用・推進する組織はもとより、他の如何なる不当な圧力によっても影響を受ける

[3] 関係閣僚として、内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣、防衛大臣、国家公安委員会委員長、原発事故の収束及び再発防止担当大臣及び国家戦略担当大臣が了解している。

[4] 原子力施設から大量の放射性物質が放出されたり、あるいは、そのおそれがあるという緊急時に、周辺環境における放射性物質の大気中濃度や被ばく線量などを、放出源情報や気象条件などをもとに迅速に予測するシステム。
1979（昭和 54）年に米国で発生したスリーマイル島原子力発電所の事故を契機として設計が開始され、昭和 60 年度から運用が始められている。
中央防災会議は、福島第一原発事故を受けて、防災基本計画を修正し、緊急時には、ＳＰＥＥＤＩの予測結果が得られ次第速やかに公表することを明確化した。

ことがあってはならない」とし、「今回の組織改革の最大の眼目は、新しい原子力安全規制組織の独立性の確保である」としている。

そのため提言では、4(1)の試案等で掲げられた５つの原則（①規制と利用の分離、②一元化、③危機管理、④人材の育成、⑤新安全規制）に加えて、新しい原子力安全規制組織が国内外からの信頼を十分に確保していくために、⑥透明性及び⑦国際性の２つの原則も追求すべきことを提案している。

提言は、これら７つの原則を追求するために、様々な提案を行っている。

顧問会議はまた、原子力安全審議会（仮称）についても、「最大の役割は、第三者的な見地から、原子力安全規制行政全体の実効性を監察し、規制行政の独立性を確認することにある」としている。

そのため、同審議会の委員は、国会同意人事とすることや、環境大臣及び原子力安全庁（仮称）長官さらには他省庁に対しても勧告できる権限を有するべきなどの提案も行っている。

(2) 政府事故調の中間報告

顧問会議により提言が取りまとめられた一方、福島第一原発事故による被害の拡大防止及び同種事故の再発防止等に関する政策提言を行うために、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（政府事故調）の設置が平成23年５月に決定され、同委員会は同年12月26日に中間報告をまとめている。

中間報告では、政府に対し、①独立性と透明性の確保、②緊急事態に迅速かつ適切に対応する組織力、③国内外への災害情報の提供機関としての役割の自覚、④優秀な人材の確保と専門能力の向上、⑤科学的知見蓄積と情報収集の努力に留意しつつ、新たな原子力安全規制組織の設置に向けた検討を進めることを要望している。

６　政府案の提出

これまで述べてきたような様々な場における提言などを踏まえ、平成24年１月24日に衆参本会議で行われた野田内閣総理大臣による施政方針演説では、福島第一原発事故の原因を徹底的に究明し、その教訓を踏まえた新たな原子力安全行政を確立すること、環境省の外局として原子力の安全規制をつかさどる組織を新設するとともに、厳格な規制の仕組みを導入するための法案を第180回国会（常会）に提出し、失われた原子力安全行政に対する信頼回復とその機能強化を図る旨が表明された。

その後、平成24年１月31日に、「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案（第180回国会閣法第11号）」や「原子力安全調査委員会設置法案（第180回国会閣法第12号）」などの法律案等[5]（以下「政府案」という。）が閣議決定され、同日、国会に提出された[6]。

Ⅱ　政府案の概要

１　原子力安全規制組織等の再編及び機能強化

(1) 規制と利用の分離

ア　原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、環境省の外局として原子力規制庁を設置する。

イ　「核燃料物質、核原料物質及び原子炉の

5　その他に、「地方自治法第156条第４項の規定に基づき、産業保安監督部及び那覇産業保安監督事務所並びに産業保安監督部の支部並びに産業保安監督署の設置に関し承認を求めるの件（第180回国会承認第１号）」が国会に提出されている。

6　政府案の提出に当たり、「原子力安全庁（仮称）」は「原子力規制庁」に、「原子力安全審議会（仮称）」は「原子力安全調査委員会」とされている。

規制に関する法律」（以下「原子炉等規制法」という。）は、原子力の安全の確保を図ることが主たる目的であることを明確にする。

(2) 原子力安全規制組織の一元化

ア　文部科学省、経済産業省及び国土交通省が所掌する原子力安全規制に関する事務を一元化するなどして「原子力の安全の確保」を環境省の任務に加える。

イ　文部科学省から放射線審議会に係る業務を環境省に移管する。

ウ　独立行政法人原子力安全基盤機構（以下「ＪＮＥＳ」という。）の所管を環境省に移管する。

エ　独立行政法人放射線医学総合研究所の業務のうち、原子力事故に由来する放射線の人体への影響等に係るものについては、環境省と文部科学省の共管とする。

オ　原子力委員会から核セキュリティに関する事務の調整機能を環境省に移管する。

(3) 独立性の確保

ア　原子炉等の規制に関する行政判断を行う権限は、原則として環境大臣から原子力規制庁長官に委任する。したがって、(2)で環境省に移管されることとなる事務は、原子力規制庁が行うこととなる。

イ　原子力規制庁に原子力安全調査委員会を設置し、原子力規制庁による規制の実効性や原子力事故の際の原因究明等の調査を行う。

(4) 環境省における対応

ア　放射性物質による大気の汚染等の防止のための措置について、環境基本法の適用の対象とする。

イ　放射性物質及びこれによって汚染された物について、循環型社会形成推進基本法の適用の対象とする。

２　原子力安全規制の転換

(1) 原子力基本法の見直し

ア　原子力利用における安全の確保は、国際的な動向を踏まえつつ、放射線による有害な影響から人の健康と環境を保護することを目的として行うことを、原子力利用の基本方針とする。

イ　アの基本方針を踏まえて、原子力安全調査委員会は、原子力安全の確保に関する規制等に関し、その実施状況を調査し、その結果に基づき、必要があると認めるときは環境大臣又は原子力規制庁長官に勧告等を行う。

(2) 原子炉等規制法の見直し

ア　重大事故対策の強化

原子炉等規制法の法目的に、重大な事故の発生に伴う原子力施設外への放射性物質の異常放出といった災害の防止が含まれること、及び発電用原子炉設置者等が行うべき保安措置に重大事故対策も含まれることを明確化する。

また、規制上一律に定める安全上の要求内容に加えて、発電用原子炉設置者等自らが発電用原子炉施設等の安全性評価を行い、その内容を公表させる制度を導入する。

イ　事後規制の許可済施設への適用（バックフィット制度）

許可済みの原子炉施設等に対し、新たな基準が定められた場合に、当該基準に適合させる制度（バックフィット制度）を導入する。

ウ　運転期間の制限等

発電用原子炉を運転できる期間を、使用前検査に合格した日から起算して 40 年と定める。ただし、当該期間の満了に際し、長期間

の運転に伴い生ずる原子炉等の劣化の状況を踏まえ、安全性を確保するための基準として環境省令で定める基準に適合していると認めるときに限り、20年を超えない期間であって政令で定める期間を限度として、1回に限り、延長の認可をすることができるものとする。

(3) 原子力災害対策特別措置法の見直し

ア　原子力災害対策の充実

(ｱ) 原子力事業者の防災対策・訓練の強化

原子力事業者の防災訓練の実施状況を国が確認し、必要な改善等を命令することができることとし、違反した場合の罰則規定の整備も行う。

(ｲ) 原子力災害対策重点区域（いわゆるＥＰＺ）の見直しへの対応

原子力事業者が防災業務計画の協議や事故事象の通報等を行うべき関係周辺都道府県知事の要件を改正する。

イ　原子力緊急事態解除後の事後対策の円滑化

(ｱ) 原子力災害対策本部による事後対策の推進

原子力緊急事態解除後も引き続き原子力災害対策本部を存置し、事後対策の推進のための原子力災害対策本部長による各省・自治体等への指示権等を確保する。

(ｲ) 市町村長による避難指示等の存置

残留する放射性物質から住民の安全を確保するため、市町村長による避難指示や立入制限等を行うことができることとする。

ウ　原子力防災指針の法定化

環境大臣による原子力防災指針の策定を法定化し、各府省・自治体等による原子力災害対策の実施に係る専門的・技術的事項を規定する。

政府案における原子力安全規制に関する新組織は、以下のようになる。

（資料出所：内閣官房）

Ⅲ　自公案の提出

一方、自民党は、政府案では新しい原子力安全規制組織の独立性の確保や原子力安全規制行政の一元化等に問題があるとして、党内のプロジェクトチーム等において、新しい原子力安全規制組織の在り方について協議を続けた。

その結果、新しい原子力安全規制組織である「原子力規制委員会」をいわゆる３条委員会として環境省に設置することなどを内容とする法案を取りまとめた。

自民党は、この法案について公明党と協議を行った後、平成 24 年４月 20 日に、自民党及び公明党の共同提案として「原子力規制委員会設置法案（第 180 回国会衆法第 10 号）」（以下「自公案」という。）を国会に提出した。

自民党及び公明党は、以下のような理由から、政府案による原子力規制庁では独立性の確保や原子力安全規制行政の一元化などが不十分であるとしている。

・　今回の原発事故の反省に立てば、新しい原子力規制組織は、国際的な規範であるＩＡＥＡの安全基準にのっとり、平時、緊急時のいかんを問わず、原子力推進官庁からの独立はもとより、他の省庁や政治から独立していること、権限、人事及び予算の独立性が与えられた、専門技術的な規制が行える規制機関とすべきことなどを実現した組織とすることが必要である。

　このような独立性を備えた組織体は、我が国の法体制のもとでは、規制組織全体をいわゆる３条委員会とする以外に方法はない[7]。

・　政府案では、保障措置や放射線モニタリングなどが文部科学省の所管のまま残され、原子力安全規制は何ら一元化されていない[8]。

・　政府案について、すでに公表された人事政策[9]では、新しい原子力規制組織の職員に対する原子力推進官庁へのノーリターンルールの適用はごく限定的で、このままでは単なる原子力村の環境省への引っ越しとなる可能性大としか言いようがない[10]。

Ⅳ　自公案の概要

１　原子力規制委員会及び原子力規制庁の設置

環境省の外局（いわゆる３条委員会）として原子力規制委員会を設置する。また、委員会の事務を処理させるため、同委員会に原子力規制庁と称する事務局を置く。

２　組織

(1) 委員長及び委員の任命

原子力規制委員会の委員長及び委員は、人格が高潔であって、原子力利用に関する安全の確保に関し専門的知識及び経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。また、委員長は認証官とする。

(2) 委員長及び委員の罷免

委員長及び委員は、法定事由に該当しない限り、罷免されることはないものとする。

３　所掌事務

原子力規制委員会について、政府案の規定

7　第 180 回国会衆議院会議録第 22 号２頁（平 24.5.29）塩崎恭久衆議院議員の自公案の趣旨説明

8　第 180 回国会衆議院会議録第 22 号２頁（平 24.5.29）塩崎恭久衆議院議員の自公案の趣旨説明

9　細野国務大臣は、平成 24 年２月 24 日の記者会見で、非管理職の職員にはノーリターンルールを適用しないと発表した。

10　第 180 回国会衆議院会議録第 22 号２頁（平 24.5.29）塩崎恭久衆議院議員の自公案の趣旨説明

に加えて、放射線モニタリングや保障措置についてもその所掌事務とする。

４　政府の措置等

(1) 原子力規制庁の職員

福島第一原発事故を受け、原子力利用における安全の確保のための規制が緊要な課題となっていることにかんがみ、これに係る国際的な動向に精通する優秀かつ意欲的な人材を継続的に確保するため、政府は、原子力規制庁の職員について、以下に掲げる事項その他必要な事項に関し所要の措置を講ずるものとする。

ア　専門的な知識及び経験を要する職務と責任に応じ、資格等の取得の状況も考慮した給与の体系の整備その他の処遇の充実を図る。

イ　国の内外の大学、研究機関、民間事業者等から専門的な知識又は経験を有する者を積極的に登用する。

ウ　留学、国際機関、外国政府機関等への派遣及び在外公館等における勤務の機会を確保し、並びに国の内外の大学及び研究機関との人材交流を行う。

(2) ノーリターンルール

原子力規制庁の職員については、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から、原子力規制庁の幹部職員のみならずそれ以外の職員についても、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を基本的に認めないとするとともに、その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制するものとする。

(3) 申告制度の検討

政府は、原子炉等規制法の申告に係る制度をより実効的なものとする方策について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずるものとする。

５　関係独立行政法人

ＪＮＥＳを廃止し、ＪＮＥＳが担っていた原子力利用における安全の確保に関する業務を原子力規制委員会に移管する。

６　原子力災害対策特別措置法の改正

原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）の緊急事態応急対策の実施に係る指示（いわゆる総理の指示権）の対象事項から、原子力規制委員会の所掌に属する事項を除くものとする。

自公案における原子力安全規制に関する新組織は、次頁の図のようになる。

Ⅴ　政府案及び自公案の審議

政府案及び自公案は、平成24年５月29日の衆議院本会議において、趣旨説明及び質疑が行われた後、同日、環境委員会に付託され、同年６月１日から審査に入った。

両案に対する主な質疑の概要は、以下のとおりである。

１　環境省の外局と３条委員会

政府案が原子力規制庁を３条委員会ではなく環境省の外局として設置することとした理由について、細野国務大臣から以下のような答弁があった[11]。

・　今般の原子力事故対応の教訓を踏まえると、大規模な原子力事故については、事業者と規制機関のみの対処では限界があることも明らかである。オフサイトの住民の

[11] 第180回国会衆議院会議録第22号５頁（平24.5.29）細野国務大臣答弁

(資料出所：自由民主党)

安全確保への対応に、様々な省庁、関係機関を含め、政府の総力を結集して俊敏に対応することが不可欠であると言える。

これらの諸機関の活動を調整し、対策を推進するためには、内閣一体での行政執行の責任の下で、迅速な意思決定が行われ、危機管理対応が行われる体制とすることが極めて重要であると考える。

このような認識から、合議制の独立行政委員会ではなく、環境省の外局として原子力規制庁を設置する法案を閣議決定し、国会に提出した。

2　原子力災害対策本部長（内閣総理大臣）の指示権

政府案が、原子力災害対策特別措置法の総理の指示権が、原発敷地内における原子炉事故の収束のための専門技術的な事項にまで及ぶとする現行の規定を存続させた理由について、細野国務大臣から以下のような答弁があった[12]。

・　原発事故では、事業者が必要な対応を適切に行うことができない場合には、政府としても、事業者が的確な判断を行い、必要な対応を円滑に行うよう監視、指示することも必要である。

こうした前提に立った上で、国民の安全を守るという観点から、例えば、専門家の判断が適切なタイミングで行われないような場合に、これを補完するものとして、政府として責任のある対応をとれる仕組みになっているということが必要である。

したがって、国としての、危機管理上の最低限の、かつ最後の手段として、本部長たる総理の指示権を残すことが不可欠と考える。

[12] 第180回国会衆議院会議録第22号5頁（平24.5.29）細野国務大臣答弁

これに対して、総理の指示権の対象から原子力規制委員会の所掌に関する事項を除外した自公案提出者からは、以下のような答弁があった[13]。

・　原子炉規制等に関する判断は高度の専門技術性が求められるものであり、このことは、平時であろうと、緊急時であろうとも、変わるものではない。

　そこで、自公案では、原子力規制委員会は、原子力災害が発生した場合でも、平時と同様に独立した役割と責任を持ってオンサイトの専門技術的な事項に係る事務を行うべきであるとの考え方から、原子力災害対策本部長が規制権者に対し指示することができるとする現行の規定を削除した。

３　ノーリターンルール

政府案が、非管理職の職員にはノーリターンルールを適用しないこととした理由について、細野国務大臣から以下のような答弁があった[14]。

・　新しく創設する原子力の規制組織は、やる気と能力に満ちた職員をできるだけ数多く集めたいというふうに思っている。

　問題は事務系の職員である。例えば、原子力規制庁の人事管理やマネジメントをするからどうしても来てくれと言われた場合に、彼らのキャリアパスを考えたときに、全員にノーリターンルールを強制するわけにはいかないのではないかということもある。

　特にマネジメントに関わるようなところというのは人材を集めにくいのではないかという懸念を持っている。

４　運転期間の制限

政府案が、発電用原子炉が運転できる期間を、原則として使用前検査に合格した日から起算して 40 年と定めた理由について、細野国務大臣から以下のような答弁があった[15]。

・　設備や機器類というのは、使用年数の経過に従って当然劣化をするし、その安全上のリスクというのは増大する。したがって、このリスクを低減するために、発電用の原子炉の運転制限制度を導入することとした。

　なぜ 40 年なのかというのは、１つは圧力容器の中性子の照射による脆化の問題がある。もう１つは、工事の計画の認可の申請書において、どの程度それを使うのかということについての想定をした回数というのが、現在は、１つのラインとしておよそ 40 年程度を目安にされているということがある。

Ⅵ　環境委員会案の成立

政府案及び自公案に対する審議が続けられる一方で、衆議院環境委員会の民主、自民及び公明の理事による修正協議も進められた。

修正協議の結果、合意に達し、合意案は環境委員会案としてまとめられた。

環境委員会案は、平成 24 年６月 15 日の衆議院環境委員会において、環境委員会提出の法律案として決定され、同日の衆議院本会議で可決された。なお、政府案及び自公案はいずれも撤回されている。

同案は、同日に参議院本会議で趣旨説明及び質疑が行われた後、参議院環境委員会に付託され、同委員会で審議が行われた後、６月

[13] 第 180 回国会衆議院会議録第 22 号６頁（平 24.5.29）塩崎恭久衆議院議員答弁

[14] 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第４号 34 頁（平 24.6.5）細野国務大臣答弁

[15] 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第４号 8-9 頁（平 24.6.5）細野国務大臣答弁

20 日に成立した。

Ⅶ　環境委員会案と政府案・自公案との主な相違点

環境委員会案は、新しい原子力安全規制組織に関する規定は自公案が、原子力安全規制の強化に関する規定は政府案が基本となっているものの、政府案及び自公案とは異なっている規定がある。その主な内容は、以下のとおりである。

１　新しい原子力安全規制組織に関する規定

(1) 委員長及び委員の任命要件

「人格が高潔である」などとする原子力規制委員会の委員長及び委員の任命要件に、「高い識見を有する者」を追加する。

(2) 内部規範の制定

委員長及び委員の職務の中立公正に関し国民の疑惑又は不信を招くような行為を防止するため、原子力事業者等からの寄附に関する情報の公開や寄附の制限その他内部規範を定め、公表するものとする。

(3) 原子力災害対策本部長（総理）の指示権

総理の指示権の対象から、原子力規制委員会の所掌に属する専ら技術的及び専門的な知見に基づく判断の内容に係る事項を除くものとする。

(4) ノーリターンルール

原子力規制庁の職員のノーリターンルールの適用については、法律の施行後５年を経過するまでの間において、当該職員の意欲、適正等を勘案して特にやむを得ない事由があると認められる場合は、この限りではないものとする。

(5) ＪＮＥＳの統合

ＪＮＥＳの統合については、可能な限り速やかにＪＮＥＳを廃止、統合するものとし、そのために必要な法制上の措置を速やかに講じるものとする。

２　原子力安全規制の強化に関する規定

(1) 原子力防災会議の設置

平時における原子力防災対策の組織として、総理を議長とし、環境大臣や原子力規制委員会委員長などを副議長とする原子力防災会議を設置する。

(2) 原子炉等規制法の改正の施行状況の検討

原子力規制委員会は、改正後の原子炉等規制法の規定について、その施行の状況を勘案して速やかに検討を加え、必要があると認めるときは、所要の措置を講じるものとする。

Ⅷ　環境委員会案の審議

衆議院環境委員会における環境委員会案の起草及び参議院における同案についての主な質疑は、以下のとおりである。

１　原子力規制委員会委員長及び委員の人選

国会に同意人事案として提出することとなる原子力規制委員会の委員長及び委員の候補者の人選について、以下のような答弁があった[16]。

・　原子力規制委員会については、幅広い知見を全体として機能させられるような専門家が必要だと思っている。原子炉、地震及び放射線防護の専門家、この３種類の方々はやはり基本的には入ってもらった方がいいだろうと思う。

---

[16] 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第６号 22 頁（平 24.6.18）細野国務大臣答弁

２　原子力災害対策本部長（総理）の指示権

総理の指示権の対象から、原子力規制委員会の所掌に属する専ら技術的及び専門的な知見に基づく判断の内容に係る事項を除くこととしているが、総理が指示権を行うことができる場合について、以下のような答弁があった[17]。

・　原子力規制委員会が、その所掌に属する専ら技術的及び専門的な知見に基づく判断が進んでいないような場合、あるいはその判断の下に指示がされたが、指示を受けた原子力事業者等が、なかなか動かない場合に限って、総理が指示をすることは法律的に認めている。

３　原子力防災会議

原子力防災会議を新設することとした理由について、以下のような答弁があった[18]。

・　福島第一原発事故では、原子力災害対策本部が全く本部機能を発揮しなかった。その二の舞をしたくないということで、平時から原災本部と同じメンバーで訓練しようということで原子力防災会議を作った。

　したがって、平時の訓練がいざといった場合の事故を防ぐ、拡大させない、いわゆるオフサイトの避難の人々に対する部分を最小化するというのが目的である。

４　ノーリターンルール

環境委員会案では、ノーリターンルールについて、自公案では規定されていなかった５年間の猶予措置を設けている理由について、以下のような答弁があった[19]。

・　原子力規制委員会は、全く新しい組織ということもあり、この組織になじまないというようなことやなじまない能力であったようなことも発見することがあるということで、例外として５年間の間は元に戻れるというようなルールを定めた。余り能力がない職員や意欲がそがれてしまった職員が残って、本来の原子力規制委員会の能力が発揮できないということを阻止するためである。

また、ノーリターンルールにより、配置転換が認められないこととなる「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」の内容については、以下のような答弁があった[20]。

・　典型的には経済産業省及び文部科学省だと思われる。ただし、それについては原子力規制委員会が規定していくことになると思われる。

５　原子炉等規制法改正の施行状況の検討

改正後の原子炉等規制法の検討規定が設けられた理由について、以下のような答弁があった[21]。

・　原子力規制委員会発足後、新たな科学的基準に基づいて規制を不断に改善していく趣旨である。

６　原子力基本法の目的に「我が国の安全保障に資する」との文言を追加した理由

原子力基本法の目的に「我が国の安全保障に資する」との文言を追加した理由について、以下のような答弁があった[22]。

---

[17] 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第６号３頁（平 24.6.15）近藤昭一衆議院議員答弁

[18] 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第６号 26-27 頁（平 24.6.18）吉野正芳衆議院議員答弁

[19] 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第６号８頁（平 24.6.15）大谷信盛衆議院議員答弁

[20] 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第７号 13 頁（平 24.6.19）江田康幸衆議院議員答弁

[21] 第 180 回国会衆議院環境委員会議録第６号７頁（平 24.6.15）江田康幸衆議院議員答弁

[22] 第 180 回国会参議院環境委員会会議録第８号２頁（平 24.6.20）吉野正芳衆議院議員答弁

・　政府から独立した原子力規制委員会に保障措置の所掌事務を持ってくることによって、たとえ時の政府が軍事転用を図っても、独立した原子力規制委員会でそれを阻止することができるということであり、我が国を、軍事転用させないという目的である[23]。

Ⅸ　原子力規制委員会の設置

１　原子力規制委員会委員長及び委員の任命

環境委員会案が成立した後、政府は、原子力規制委員会の委員長及び委員の人事案の作成に着手した。

その結果、平成24年７月26日に、田中俊一元原子力委員会委員（委員長代理）外４名を委員長及び委員の候補者とする人事案を国会に提出した。

政府は、委員長及び委員の人選に当たり、以下の点を考慮したとしている[24]。

・　規制、シビアアクシデント、核セキュリティ及び保障措置を含めた専門性を５人で確保すること。
・　緊急時には原子力施設内の対応に責任を持ち、施設外の対策にも知見を提供できること。
・　原子力規制庁という行政組織を束ねることから、平時からのマネジメント能力についても必要である。
・　原子力規制委員会は世界も注目しているので、国際性も考慮する。

しかし、原子力規制委員会の委員長及び委員の人事は第180回国会で同意されなかった。

そのため、閉会中の同年９月 19 日、野田内閣総理大臣は、国会に提出した人事案のとおりに、委員長及び委員を任命した[25]。

２　原子力規制委員会及び原子力規制庁の設置

最初の原子力規制委員会委員長及び委員が任命されたことに伴い、同日に原子力規制委員会及びその事務局である原子力規制庁が発足した。

原子力規制委員会及び原子力規制庁には、世界の最新の知見などを導入した新たな原子力施設の安全基準の策定などが望まれている。

その他にも、原子力委員会が「原子力規制行政を担う新たな組織において、検討を継続することを期待したい」とした原子力防災指針[26]などの新たな指針類の策定に向けた取組

---

[23] 政府は、原子力規制委員会設置法により原子力基本法等において「我が国の安全保障に資する」との文言が追加されたことについて、以下のように述べている。（平成 24 年６月 22 日衆議院質問第 313 号に対する答弁）

・　原子力規制委員会設置法による改正前の原子力基本法第２条においては、原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り行うものとする旨が規定されており、原子力規制委員会設置法による改正後の原子力基本法第２条においても、この旨の規定内容に変わるところはなく、設置法は、我が国の原子力の研究、開発及び利用は平和の目的に限るという方針に何ら影響を及ぼすものではない。また、内閣としては、非核３原則を堅持していく方針に変わりはない。

[24] 平成24年７月26日における細野国務大臣の記者会見

[25] 原子力規制委員会設置法は、「最初の委員長及び委員の任命」として、「この法律の施行後最初に任命される委員長及び委員の任命について、国会の閉会中又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、…委員長及び委員を任命することができる」（附則第２条第５項）としている。

ただし、原子力規制委員会の委員長及び委員の任命後最初の国会において（原子力緊急事態宣言がされている場合であって、その旨の通知が両議院になされたときにあっては、原子力緊急事態解除宣言がされた後速やかに）両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員長又は委員を罷免しなければならないこととしている。（附則第２条第６項）

[26] 現在の原子力防災指針は、原子力施設の半径約８～10㎞以内を目安として、防災対策を重点的に充実すべき地域（ＥＰＺ）が定められている。

しかし、原子力安全委員会は、福島第一原発事故を受けて、原子力防災指針の見直しに着手し、ＥＰＺに代わる区域として、以下の区域の設定に向けた検討を行うとした。

・　予防的防護措置を準備する区域（ＰＡＺ）
　…　原子力施設から３～５㎞で設定し、シビアアクシデントが発生した場合、直ちに避難を実施するなどを行う区域
・　緊急時防護措置を準備する区域（ＵＰＺ）
　…　原子力施設からおおむね 30 ㎞以内を目安として、避難や安定ヨウ素剤の予防服用などを準備する区域

や原発の敷地内における断層の影響の調査[27]の評価に当たることなどが期待されている。

なお、平成24年９月19日に発足した原子力規制委員会は、10月31日に、地方公共団体における地域防災計画の検討作業に最低限必要となる事項をとりまとめたものとして、ＰＡＺやＵＰＺの導入などを内容とする「原子力災害対策指針」を決定した。

同委員会は、「内容の充実のため、更に議論を要するものについては、検討事項に位置づけたが、今後、内容がとりまとまり次第、速やかに指針に反映する」としている。

[27] 原子力規制委員会が発足する前の平成24年の夏に、原子力安全・保安院は、日本原子力発電敦賀原発や北陸電力志賀原発など６原発に対して、原子炉建屋などの直下に活断層がある可能性を否定できないなどとして、掘削などの地質調査を行うことを電力会社に指示している。

沖縄振興関係２法について

衆議院調査局調査員
佐　藤　　順
荒　金　麻夕美
（第一特別調査室）

沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律

《構　成》

Ⅰ　制定の経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　法律の概要
Ⅳ　主な質疑の概要
Ⅴ　今後の課題

Ⅰ　制定の経緯

沖縄戦において鉄の暴風と言われた艦砲射撃と空襲、そして住民を巻き込んだ大規模な地上戦により59万県民[1]のうち12万人以上が亡くなる[2]人的被害、激戦地においてはほぼ全ての家屋が焼失・破壊（糸満市域の 98％[3]、旧浦添村の 99.2％[4]等）される物的被害を受け、戦後27年間、米軍の施政権下に置かれた沖縄が、昭和47年に本土復帰を遂げてから、本年５月15日で40周年を迎えた。

当日は、宜野湾市において記念式典が開催され、野田内閣総理大臣はこの日を「鎮魂と平和への決意を新たにする日でなければなりません」と述べ、また「沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律」（平成 24 年３月 31 日法律第13号。以下「本法律」という。）にも触れ「自由度の高い一括交付金の新設。過去最大の増額[5]となる沖縄振興予算。種々の税制上の特別措置。いずれも、沖縄県からの御要望を最大限に受け止めた成果の一つです[6]」と挨拶した。

本章では、沖縄の本土復帰に伴い制定された「沖縄振興開発特別措置法」（以下「沖振開発法」という。）と、これを引き継いだ「沖縄振興特別措置法」（以下「沖振法」という。）に触れ、民間主導の自立型経済の発展という今後 10 年間の沖縄振興の基本方向を進めるため、第180回国会において成立した本法律の制定の経緯を解説する。

１　沖縄の復帰と振興開発
（昭和47年度～平成13年度）

沖縄は、終戦から復帰までの間、我が国の復興政策、産業政策等が適用されなかったこともあり、社会資本整備は大きく立ち遅れていた。復帰時点で沖縄が抱えていた主な課題は、広大な米軍施設・区域の存在、本土との経済格差、社会資本整備・産業振興の遅れ、失業者の増大、本土制度への移行による地元企業の圧迫、基地依存型経済といわれる経済構造などであった。

このような特殊な状況の下で、復帰に伴い沖縄の振興開発を図るための施策を推進する特別措置が必要とされ、沖振開発法が昭和46年の第68回国会において成立した。同法は、

1　昭和19年の人口「沖縄県統計年鑑 平成23年版」
2　沖縄県福祉保険部福祉・援護課
3　糸満市史編集委員会「糸満市史 資料編７（戦時資料下巻）」
4　浦添市教育委員会「浦添市史 第５巻 資料編４」
5　当初予算ベース
6　首相官邸ホームページ「沖縄復帰40周年記念式典内閣総理大臣式辞」＜http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/0515okinawa.html＞（last access 2012.9.11）

10年間の限時法であり、昭和47年５月15日から施行され、その後２度の期限延長が行われた。特徴としては、これまでの地域開発諸立法の各種手法を総合的に取り入れていること、財政措置については高率補助を行うこと、予算については沖縄開発庁（現在の内閣府）予算として一括計上すること等が挙げられる。

復帰以降、平成13年度までの30年間は、同法に基づく３次にわたる「沖縄振興開発計画」が実施され、各種の税制優遇措置や約6.7兆円の沖縄振興開発事業費が投入され、交通・通信体系、水資源、生活環境等の社会資本や保健・医療・福祉及び教育施設の整備等が積極的に進められてきた。その結果、特に施設整備面において本土との格差は縮小し、県民生活の向上や沖縄経済の発展に大きく寄与した。

また、産業振興の面においては、観光リゾート産業や情報通信関連産業の振興のための税制措置、沖縄自動車道の通行料や空港使用料の引下げ等が実施され、これらにより入域観光客が増加し、情報通信分野ではコールセンターを中心に立地が進み着実に成果をあげた。

２　開発型から自立型へ
（平成14年度～平成23年度）

平成13年度までの沖振開発法に基づく様々な施策が講じられた結果、社会資本整備はおおむね本土並みに整備されるなど一定の効果が上がった。

しかし、製造業においては工業等開発地区制度や自由貿易地域制度などを活用して企業立地を図ってきたが、本土市場との遠隔性、技術・資本蓄積の不足、景気の低迷等様々な環境の変化の影響を受け、企業の立地は十分な進展が見られない等、生産部門の脆弱さは改善されなかった。また、農林水産業についても、市場遠隔性の制約に加え、パイナップルの輸入自由化等、その取り巻く環境は極めて厳しいものとなっていた。これらにより、持続可能な発展の土台である民間主導による自立型経済の構築には、いまだ展望が開けない状況であった。また、１人当たりの県民所得[7]が全国平均の約７割という状況や全国平均を大きく上回る失業率[8]など、本土との経済格差が依然として存在していた。

このため、従来の社会資本整備のほか、沖縄の地域的特性を生かした民間主導による自立型経済の構築と沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とした沖振法が10年間の限時法（平成23年度末）として、平成14年の第154回国会において成立した。

同法は、沖振開発法と同様に社会資本整備のための事業について、国の負担及び補助の特例措置等を規定しつつ、新たな沖縄振興に向けた特例措置等が設けられた。主なものとして、産業の振興では、情報通信関連産業の集積を図るため情報通信産業特別地区（以下「ＩＴ特区」という。）及び銀行業・証券業等の金融業務の集積を図るための金融業務特別地区（以下「金融特区」という。）の創設、文化・科学技術の振興については、国際的に卓越した教育研究を行う大学院大学の整備、駐留軍用地跡地の利用の促進については、基本原則の規定、指定手続、給付金の支給措置等が盛り込まれた。

３　提出の経緯

沖振法後の新たな沖縄振興策への取組については、期限が残り３年となった平成21年５月に開催された沖縄振興審議会において、「沖縄振興計画（平成14年度～平成23年度）」の検証及び同計画後を展望した沖縄振興の在り

7　平成13年度当時　沖縄県211万円、全国301万円内閣府「県民経済計算」

8　平成13年度当時　沖縄県8.4%、全国5.0%
沖縄県企画部統計課、総務省統計局

方に関して調査審議を開始することを決定した。なお、同審議会において、県は「現行の沖縄振興計画終了後も引き続き課題の解決に向けまして、施策や制度が必要であると考えております。[9]」と述べ、沖振法失効後の新たな法的措置及び振興策の継続を求めた。

平成23年７月、同審議会は新たな沖縄振興に関する答申を決定し、菅内閣総理大臣（当時）に対する意見具申「沖縄の振興について」を枝野国務大臣（沖縄及び北方対策担当）（当時）に提出した。同意見は、沖縄振興の必要性について「所得水準が国民所得の約７割にとどまり、失業率も全国を大幅に上回る水準で推移するなど、沖縄は、その特殊事情等を背景として、引き続き様々な課題を有している」としつつ、「アジア地域との近接性や若年人口の割合の多さなど潜在力は大きく、分野によっては、これらを生かし、沖縄のみならず、我が国全体の発展をリードする可能性もある」とした。このため新たな基本方向を「民間主導の自立型経済の発展」、「我が国及びアジア・太平洋地域の発展に寄与する21世紀の『万国津梁』の形成」として、沖縄の持つ様々な地域特性を最大限に発揮して沖縄振興を進めていくことが求められているとした。また、平成23年度末で期限を迎える沖振法後の次期法制については、その実現を求めたが、県が要望している沖縄振興一括交付金については「県からの提言を踏まえ、具体的な施策の検討など国と県との連携といった点も、留意する必要がある」として結論は示されなかった。

この答申を受け内閣府は、平成23年９月に内閣総理大臣を除く全閣僚と沖縄県知事とで構成する沖縄政策協議会沖縄振興部会において、内閣府案の「新たな沖縄振興策の検討の基本方向について」を示した。この中で次期法制については「平成24年の通常国会への法案提出に向けて鋭意検討を進めてまいりたい」とし「10年の期間を対象とする」とした。

平成24年度の沖縄関連税制については、平成23年12月10日に閣議決定された税制改正大綱には間に合わなく、予算編成を踏まえながら引き続き検討を要するとして、追って取りまとめを行うこととなった。そして、同月24日に開かれた臨時閣議において、平成24年度予算と合わせて沖縄関連税制が決定した。

これにより沖縄振興策の財政上の措置、法律の中核の一つとなる産業振興策等の優遇税制が施され、内閣提出予定法案の骨格が固まった。政府は、同日に開かれた野田内閣総理大臣も出席した沖縄政策協議会において、県側に対して平成24年度沖縄振興予算及び沖縄関連税制に関する説明を行った。同提出予定法案の内容については、平成24年２月９日に開かれた沖縄政策協議会において、政府から県に対して説明がなされた。

こうした経緯を経て、政府は、翌10日「沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第24号。以下「本改正案」という。）を第180国会に提出した。

Ⅱ　審議経過

本改正案は、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律案」（内閣提出第25号）とともに、平成24年２月10日に国会に提出され、３月13日に衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会に付託された。

委員会においては、３月14日、川端国務大臣（沖縄及び北方対策担当）から提案理由の説明を聴取した。翌15日には、自由民主党・無所属の会、公明党及び社会民主党・市民連合の３会派共同提案により修正案（以下「３会派修正案」という。）が提出され、提出者か

9　沖縄振興審議会議事録（平成21年５月25日）

ら趣旨の説明[10]を聴取した後、本改正案及び３会派修正案に対する質疑に入った。引き続き、翌 16 日及び、21 日に質疑を行い、３会派修正案について提出者から撤回の申出があり、委員会はこの撤回を許可し、質疑を終局した。質疑終局後、福井委員長から修正案（以下「修正案」という。）が提出され、同委員長から趣旨の説明[11]を聴取した後、採決の結果、修正案及び修正部分を除く原案は、いずれも全会一致をもって可決され、本改正案は修正議決すべきものと議決された。その際、「政府は、沖縄振興予算における公共事業関係費については、沖縄県及び市町村の自主性を拡大するため、今後、一括交付金の対象となる経費の一層の拡大を検討すること。」等、４項目の附帯決議[12]が付されている。同月 23 日、本会議において全会一致をもって本改正案は、修正議決され参議院に送付された。

参議院においては、同日、沖縄及び北方問題に関する特別委員会に付託され、川端国務大臣及び修正案提出者衆議院福井委員長からそれぞれ趣旨の説明を聴取した。26 日に参考人質疑[13]、28 日に質疑が行われた後、衆議院送付案は全会一致をもって可決された。その際、衆議院と同様の附帯決議が付された。同月 30 日の参議院本会議において、全会一致をもって可決・成立した。

[10] 趣旨説明は、第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第５号 1-2 頁（平 24.3.15）参照。修正案は、同 20-22 頁参照

[11] 趣旨説明は、第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第７号 3-4 頁（平 24.3.21）参照。修正案は、同 5-6 頁参照

[12] 民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党、日本共産党、新党きづな、社会民主党・市民連合及び新党大地・真民主の７会派共同提案（附帯決議の内容については、第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第７号４頁（平 24.3.21）参照）なお、国民新党・新党日本は反対した。

[13] 参考人は、中条潮君（慶應義塾大学商学部教授）、比嘉梨香君（株式会社カルティベイト代表取締役社長）、野国昌春君（北谷町長）の３名であった。

Ⅲ　法律の概要

１　目的

目的に沖縄の「自主性の尊重」を追加した。

沖縄は本土復帰後、３次にわたる沖縄振興開発計画及び沖縄振興計画により沖縄の振興が図られてきた。これらの計画は、県と国が調整を重ね内閣総理大臣により決定されてきた。しかし、平成 24 年度以降の沖縄振興計画については、県が独自に作成・決定し、国は支援をする仕組みへの変更を求め、沖縄の将来像とその実現に向けた方向性を示した「沖縄 21 世紀ビジョン」を県は平成 22 年３月に策定した。さらに、県はこの将来像の実現に向けた基本方向、基本施策等を明らかにする「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画（案）」を策定し、これを新たな振興計画としたいと要望していた。

これを受け国は、沖縄の優位性を生かした自立型経済を発展させるための施策を自ら主体的に講じようとする沖縄の自主性を最大限に尊重することとした。

２　沖縄振興基本方針

内閣総理大臣は、沖縄の振興を図るため、沖縄振興基本方針（以下「基本方針」という。）を定めるものとされ、内閣総理大臣が定める基本方針は、沖縄振興の意義と向かうべき方向及び優先的に進めていくべき基本的な事項を明らかにするものであり、平成 24 年度を初年度として 10 か年を目途として達成されるような内容でなければならないと規定された。

３　沖縄振興計画

知事は、基本方針に基づき、沖縄振興計画を定めるよう努めるものと規定された。

従前の沖縄振興計画は、知事が原案を作成し、内閣総理大臣が決定する仕組みとなっていたが、改正後は、内閣総理大臣が基本方針を定め、知事は基本方針に基づき沖縄振興計

画を定めるよう努めるものとされた。

新たな沖縄振興計画は、平成 24 年度を初年度として 10 か年を目途として達成されるような内容のものとし、知事は、沖縄振興計画を定めたときは、これを公表するよう努めるとともに、内閣総理大臣に提出する。

なお、内閣総理大臣は、提出された沖縄振興計画が基本方針に適合していないと認めるときは、変更を求めることができるものとされた。

４　産業の振興

(1) 観光の振興

ア　観光地形成促進計画

沖振法では、知事が沖縄振興計画に基づき観光振興計画を作成し、同計画について主務大臣と協議し、その同意を求めることができること等を規定している。また、同計画において、観光の振興を図るため観光関連施設の整備を特に推進することが必要とされる地域（以下「観光振興地域」という。）を定めることができるとなっていた。

本法律では、観光振興計画は法定しないこととする一方、国内外からの観光客の来訪の促進に資する高い国際競争力を有する観光地の形成を図るため必要とされる地域（以下「観光地形成促進地域」という。）等について定めた計画（観光地形成促進計画）を知事が定めることができるものとされている。

これに伴い、観光振興地域を廃止し、観光地形成促進地域を創設した上で、税制上の優遇措置の対象となる特定民間観光関連施設を新設、又は増設した法人に係る課税の特例等について定められた。

イ　沖縄特例通訳案内士の創設

通訳案内士とは、通訳案内士法第２条において「報酬を得て、通訳案内（外国人に付き添い、外国語を用いて、旅行に関する案内をすることをいう。）を行うことを業とする」者と定められている。この業務を行うためには、観光庁長官の行う試験に合格し、都道府県知事に申請し登録を受けることが必要になる。

本法律では、知事が定め、内閣総理大臣の認定を受けた沖縄特例通訳案内士育成等事業計画に基づき、沖縄の特性に応じた通訳案内に関する研修を修了した者は、県内において沖縄特例通訳案内士（有償外国語ガイドが可能）となる資格を有するものとされた。

ウ　沖縄型特定免税店制度の拡充（免税対象に海路客を追加）

同制度は、沖縄から本土へ向かう空路客が個人用として購入した商品を対象に、内閣総理大臣が指定する空港内の旅客ターミナル施設、観光振興地域の区域内にある特定販売施設において、関税を免除した価格で輸入品を購入できる制度であり、沖縄におけるショッピングの魅力を高める等の目的で創設された。対象施設は、那覇空港旅客ターミナルビル施設及び那覇市おもろまちのＤＦＳギャラリア沖縄（大型免税店）が指定されていた。

本法律では、免税対象者に海路客を追加し、本土へ向かう旅客が空港、港湾、又は観光地形成促進地域内の特定販売施設で購入した物品の関税を免除するものとされた。また、政令で同施設の面積要件を引き下げ小規模店舗への適用も可能とした。

エ　航空機燃料税の軽減の拡充

航空機燃料税の軽減措置は、本土からの観光客の安定的な確保及び国際物流拠点としての那覇空港の国際競争力の向上を目的としており、沖縄の自立型経済の構築のために重要な施策となっている。

沖振法における航空機燃料税の軽減措置[14]の適用対象は、本土―沖縄本島間のみであったが、本法律ではこれを拡充して、本土―宮古島、石垣島、久米島を結ぶ３路線を加えた。

---

[14] 全国に対して 1/2 の軽減（18,000 円/1 kℓ →9,000 円/1 kℓ）

(2) 情報通信産業振興地域及び特別地区（ＩＴ特区）の拡充

情報通信技術は、距離や時間に関係なく、人、物、金及び情報を結びつけることが可能であり、島しょ県である沖縄においても消費地や原料供給地から離れているというデメリットの影響を受けにくい。このことから情報通信関連産業は、観光産業に続く沖縄のリーディング産業として、今後とも期待される分野となっている。これまで、沖縄では労働集約型のコールセンターの集積が進んできたが、今後は、バックアップセンター、データセンターやビジネス・プロセス・アウトソーシング[15]等の高付加価値型企業を集積する取組が必要となっている。

本法律では、税制措置を受けられる対象事業の追加、ＩＴ特区の拡大、進出した企業が所得控除等の適用を受けるための要件の緩和及び所得控除率の引上げを行った。

(3) 産業高度化・事業革新促進地域の創設

沖縄は、広大な海域と豊富な亜熱帯生物資源を有しており、近年、沖縄独自の生物資源等を活用した研究開発主導のバイオ・ベンチャー企業が集積しつつある。また、地球規模での環境問題が深刻化する中で、沖縄には、サトウキビの副産物である搾りかす(バガス)等のバイオマス資源、水溶性天然ガス等の未利用資源も存在しており、新たな環境・エネルギー産業の成長が期待されている。

本法律により、主に製造業等の高付加価値化を図るために設けられていた「産業高度化地域」を拡充して、新たに「産業高度化・事業革新促進地域」が創設された。

この制度は、知事が「産業高度化・事業革新促進計画」を定め、指定された地域に立地した企業が、知事の認定を受けた場合、投資税額控除など税制上の優遇措置を受けることができると定められた。

(4) 国際物流拠点産業集積地域（物流特区）の創設

平成21年10月より那覇空港において、沖縄がアジアの中心に位置する地理的優位性を活かした国際貨物ハブ事業が展開されている。これは、那覇空港を拠点に、国内主要都市を含むアジアの主要都市から深夜便で那覇空港に貨物を集荷し、効率よく目的地別に積み替えた後、翌早朝便で配送、午前中に配送完了する仕組みである。この事業の開始により、那覇空港の国際線貨物取扱量は、中部国際空港を抜いて、成田空港、関西空港に次いで我が国第３位の規模[16]となっており、臨空・臨港型産業の集積が始まりつつある。

本法律により、自由貿易地域及び特別自由貿易地域(いわゆる「貿易特区」)を拡充して、新たに「国際物流拠点産業集積地域」(以下「物流特区」という。）が創設された。この地域制度は、空港や港湾の国際物流拠点と連携して高付加価値なものづくり産業や物流関連産業の集積を目指すもので、対象業務を追加し、進出した企業が所得控除等の適用を受けるための要件の緩和及び所得控除率の引上げが行われた。

対象地域については､本改正案においては、那覇空港、那覇港及び中城湾港周辺が想定されていたが、修正により、これらの地域に隣接し、又は近接している地域であり、かつ、土地の確保が容易である地域も同地域に指定することが可能となった。

(5) 金融業務特別地区（金融特区）の拡充

金融特区は、金融業務に関連する企業を対象に、税制措置及び各種優遇措置を講ずるこ

[15] 企業が自社の業務処理の一部を外部委託すること。

[16] 国土交通省「平成22年空港管理状況調書」

とで企業誘致を行い、雇用の創出、産業振興を図ることを主な目的としており、名護市が我が国で唯一の指定を受けている。

本法律では、対象業務を追加し、進出した企業が所得控除等の適用を受けるための要件の緩和及び所得控除率の引上げが行われた。

(6) 電気の安定的かつ適正な供給の確保

沖縄は、本土の電力会社と電力系統がつながっていないため、広域での電力の融通が出来ない。このため沖縄の電力会社は、自前での高い供給予備力が必要であること、供給コストの高い離島を多く抱えていること、地理的・地形的及び需要規模の制約により化石燃料に頼らざるを得ないこと等、電力供給における構造的な課題を有しており、本土と比べて電力料金が高く[17]なっている。沖縄の産業振興、企業誘致、県民生活の向上には、社会基盤である電気の安定的な供給を確保しつつ、電気料金の低減が求められている。

本法律では、免税措置の対象に発電用の石炭に加え、発電用のＬＮＧ（液化天然ガス）が追加された。

５　文化の振興等

(1) 良好な景観の形成

沖縄の風景・街並みの多くは、戦災での焼失、米軍施政権下における土地の接収や割当土地制度[18]により、また、復帰後においては、本土との格差是正のための沖縄振興策による社会資本の整備や都市化が急激に進んだことにより、大きく様変わりした。このため市街地や幹線道路の沿道、あるいは農村においても沖縄らしさを感じられない風景が多くなってしまった。

沖縄には、琉球文化と戦後の米国の影響により、国際色豊かな文化があり、これは他の地域にはない個性的な特性である。この特性を活かした風景づくりを進めつつ、美しく豊かな生活環境を実現した上で、観光振興、国際交流等を推進することが求められている。

本法律では、国及び地方公共団体に対して、沖縄の特性にふさわしい良好な景観の形成を促進するための専門的な知識、経験を有する人材育成、建築技術に関する研究開発の推進に必要な措置を講ずるよう配慮規定が設けられた。

(2) 子育ての支援

沖縄県は昭和 50 年以降、全国１位[19]の合計特殊出生率[20]を維持しているが、全国と同様に少子化傾向がみられる。このため、沖縄県においても平成９年に国のエンゼルプランに基づき「おきなわ子どもプラン」を策定し、現在の「おきなわ子ども・子育て応援プラン（後期：平成 22 年度～26 年度）[21]」に至るまで、政府と同様に保育サービスの拡充に努めている。

その一方、沖縄県は出生率が高いとともに離婚率も高く[22]、保育所をはじめとする保育サービスの需要が多いことから、平成 24 年４月における沖縄県の保育所待機児童数は 2,305 人[23]となっている。待機児童数の数を都道府県別にみると沖縄県は、東京都に次いで

17　１kwh（従量電灯Ｂ、電力量料金、１段（120kwh まで）改定年 2008 年）の本土の平均単価は約 17.81 円だが、沖縄は 21.86 円。電気事業連合会「FEPC INFOBASE 2011」

18　民間人収容所から旧居住地への帰村に際し、自分の土地に戻れない人々のために、市町村長や米軍地区隊長の権限で必要な土地を割り当てて、無償で使用させるという特別制度。1945 年米国海軍軍政府指令「住民再定住計画及び方針」に基づく措置（沖縄タイムス社『沖縄大百科事典 下巻』（1983）1005 頁）

19　厚生労働省「平成 23 年 人口動態調査」

20　一人の女性が生涯に出産する子どもの数の平均を示す数値

21　沖縄県における保育所整備をはじめとする子育て支援策に関する具体的実施計画

22　出生率、離婚率ともに全国１位。厚生労働省「平成 23 年 人口動態調査」

23　厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」平成 24 年９月 28 日公表

第２位となっており、待機児童問題は深刻な状況にある。沖縄県には、その地域特性を踏まえ、高い出生率を維持しつつ、保育所等を利用しやすい子育て環境の更なる整備が求められている。

本法律では､国及び地方公共団体に対して、子育ての支援の充実を図るため、児童の保育に関する事業の供給体制の確保についての配慮規定が設けられた。

(3) 科学技術の振興

平成 24 年９月に開学した沖縄科学技術大学院大学（以下「大学院大学」という。）は、平成 14 年度からの新たな沖縄振興策の検討が進められる中で、沖縄に世界最高水準の自然科学系大学院大学を設立するという「沖縄新大学院大学構想[24]」が始まりとなり、沖振法に盛り込まれた。

大学院大学は、沖縄において自然科学系の先端的な学際分野における世界最高水準の教育研究を展開することにより、沖縄の振興及び自立的発展に貢献することを目的の一つとしている。具体的には、大学院大学の人材や研究成果等を誘因とする研究機関や企業の立地が進み、地域の特性を生かした知的・産業クラスター[25]が形成され、新産業の創出や産業の高度化につながることが期待されている。

本法律では､国及び地方公共団体に対して、研究機関相互の連携促進等の措置を講ずるよう努める配慮規定が追加された。

６　交通の確保等に関する配慮規定を拡充

戦前、沖縄には那覇を中心に鉄軌道（軽便鉄道[26]）が存在したが、太平洋戦争による攻撃で破壊され、戦後の米軍統治下では鉄軌道の復旧・導入がないままに道路網の整備が進み、現在の車社会に至っている。このため沖縄では、那覇市を中心に本島中南部都市圏の交通渋滞が慢性化[27]している。

県は、これまでの自動車を中心とした陸上交通政策から鉄軌道を中心とする交通政策への転換が重要だとして、今後の基地跡地の利活用、北部圏域を含めた沖縄本島の均衡ある発展のため、これまでの歴史的な経緯等を踏まえ、鉄軌道を国の責務で整備するよう求めている[28]。

国は､平成 22 年度より鉄軌道の可能性を含めた将来の新たな公共交通システムの在り方について､検討を行うための調査を開始した。平成 24 年度は、平成 22、23 年度に実施した調査等[29]を踏まえ、想定ルート案と公共交通システムの組合せ案の比較・検討や県民の意識調査等を行う予定である。

このため本改正案は、国及び地方公共団体に対して、新たな沖縄における公共交通機関に関し、その在り方についての調査及び検討を行うよう努めるとの規定が設けられた。

さらに修正により、同調査及び検討の対象として､「鉄道」及び「軌道」の「整備」が明記された。

７　沖縄振興一括交付金の規定を創設

沖縄の実情に即して、より的確かつ効果的に施策を展開するため、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる制度として沖縄振興一括交付金の創設が規定された。同交付金は、全国制度の一括交付金

---

24 平成 13 年６月、尾身幸次内閣府特命担当大臣（沖縄及び北方、科学技術）が提唱

25 大学、研究機関が核となって、他の大学、研究機関及び企業等が連携・集積することにより、クラスター内では高度な知識、設備、人材等が共有されるネットワーク

26 線路の幅が狭く、車両が小型の鉄道

27 那覇市は、東京 23 区、大阪市、名古屋市よりも混雑時旅行速度が低い。国土交通省「平成 22 年度 全国道路・街路交通情勢調査」

28 沖縄県「新たな沖縄振興のための制度提言」（平成 23 年４月）

29 平成 22 年度は、北部圏域住民、観光客の交通行動、選好意識等のアンケート調査。平成 23 年度は、事業費・採算性についてモデル的なシミュレーションを行っている。

にはない経常的経費や市町村事業も対象としており、平成 24 年度予算に 1,575 億円が計上され、ソフト事業等を対象にした沖縄振興特別推進交付金（803 億円）と公共事業を対象にした沖縄振興公共投資交付金（771 億円）の２つの交付金からなっている。

修正により県は、振興に資する事業（基盤となる施設の整備を除く）に充てる経費のために基金を設置することができ、国は特段の事情がある事業等と認めるときは、同基金の財源に充てるための交付金を交付することができるとされた。

(1) 沖縄振興特別推進交付金

同交付金は、年度途中の新たな事業ニーズにも対応可能とするとともに、沖縄振興に資するソフト事業等を対象とし、各省に移替えせずに原則、内閣府により執行する沖縄独自の制度である。また、執行手続を可能な限り簡素合理化した。

なお、同交付金の交付率は 8/10 となっているが、県・市町村の負担分 2/10 の内、1/10 を特別交付税で措置することとなっており、実質の地方負担は 1/10 となる。

また、県の裁量により財政力の弱い町村については、町村が負担する 1/10 に対して、県分の一括交付金より支援が行われる[30]。

(2) 沖縄振興公共投資交付金

沖縄振興公共投資交付金は、昨年度の沖縄振興自主戦略交付金の対象事業の範囲等を拡大して創設された。

なお、予算執行の責任の明確化などの観点から、これまでの事業と同様、原則各省に移替えて執行される。

交付率は、現行の国庫補助率が適用されるが、沖振法の別表に挙げる補助率のかさ上げの対象事業については、同表の補助率が適用される。

８　附則等

(1) 平成 34 年３月 31 日限りで失効する。

(2) 不発弾等に関する施策の充実に関する配慮規定を創設する[31]。

(3) 所有者不明土地の実態調査等に関する規定を創設し[32]、県産酒類に係る酒税（５年）及び揮発油税（３年）の軽減措置を延長するため「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」の一部を改正する。

(4) 沖縄振興開発金融公庫の統合期限を延長（10 年）するため「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」の一部を改正する。

(5) 駐留軍用地跡地利用に係る規定を廃止し「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に一元化する。

Ⅳ　主な質疑の概要

１　理念が規定されていない理由

本改正案に沖縄振興に関する理念が規定をされていない理由を問われ、政府は、第１条の目的で、沖縄の置かれた特殊な諸事情である地理的、歴史的、社会的事情に鑑み、国が基本方針を策定し、これに基づく事業を推進することが前提となっており、第２条において、国及び地方公共団体は、沖縄の振興に関する施策の策定及び実施に当たって、沖縄の地理的及び自然的特性を考慮すると規定している。これらは、国が沖縄の置かれた特殊な事情に対して責任を持って行うことを前提としているため、あえて理念が盛り込まれなか

[30] 平成 24 年度沖縄県予算「沖縄振興特別推進交付金町村支援事業（6.8 億円）」

[31] 修正により規定

[32] 同上

った旨の説明[33]があった。

２　10 年間の延長措置

沖縄は、本土復帰以降の 40 年間に 10 兆円を超える予算を投じて振興開発が図られてきたが、本改正案でさらに 10 年間の延長措置を行う必要性について問われ、政府は、40 年間の社会資本整備により新たな産業の芽は出てきているが、依然、失業率が高く、県民一人当たりの所得は低い経済環境にあり、暮らしから見れば非常に厳しい状況にあるとし、これからの 10 年は県がその特徴を生かしながら自立的に努力をすることを国として最大限バックアップする施策を講じる必要がある旨の説明[34]があった。

３　沖縄振興基本方針と沖縄振興計画

(1) 国が認める範囲

従前の沖縄振興計画は、知事が原案を作成し、県と国が調整を重ね内閣総理大臣が決定をしていた。

本改正案では、同計画の策定は内閣総理大臣が定めた沖縄振興基本方針に基づき、知事が定める。ただし、内閣総理大臣は、提出された同計画が同基本方針に適合していないと認めるときは、変更を求めることができると規定された。

このため県が定める同計画の自主性や主体性と、国が認める範囲を問われ、政府は、事前の同意を求める等の強い関与ではなく、基本方針に適合していないと認められる例外的な場合のみ県に対して事後的に変更を求めることができるという最小限度のものであり、県の自主性を最大限尊重するとしたが、国の財政上の特例措置が講じられるため、一定の関与は必要である旨の説明[35]があった。

(2) 整合性の判断基準

基本方針と振興計画との整合性の判断基準を問われ、政府は、基本方針は振興の意義、方向性等を定め、振興計画は具体的な施策、事業の内容を定める性格のもので、国が個々の事業に指図することを考えていないとし、基本方針と振興計画とが整合性がとれるように、既に国と県が緊密に連携をとって進めている旨の説明[36]があったが、その明確な基準は示されなかった。

４　分野別計画の削除の理由

沖振法においては、職業安定計画等の分野別計画を県が策定するよう規定されていたが、本改正案ではこれが削除されている。その理由及びこれらを担保する措置を問われ、政府は、県の主体性をより重視、尊重する観点から、国は基本方針を策定し、沖縄振興計画の策定主体を県に変更することとした。この変更の趣旨に鑑み、職業安定計画を含む分野別計画は、法律上の規定とはせず、県の自主的な判断において対応することとし、沖縄振興交付金の活用により、県が中心となり、地域の実情に即したきめ細やかな施策が展開されるものと思料する旨の説明[37]があった。

５　沖縄振興一括交付金

(1) 対象事業の範囲

一括交付金の対象事業の範囲について問われ、政府は、沖縄の特殊事情に鑑みて、沖縄の振興を図るために同交付金が創設されているものであり、既存の補助金により対応が可

[33] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号 13 頁（平 24.3.28）川端国務大臣答弁

[34] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号 16 頁（平 24.3.28）川端国務大臣答弁

[35] 第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第５号７頁（平 24.3.15）川端国務大臣答弁

[36] 第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第５号 13 頁（平 24.3.15）川端国務大臣答弁

[37] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号４頁（平 24.3.28）石田内閣府副大臣答弁

能なものは、まずは既存の補助金で対応する方向で検討することを基本としている。しかし、既存事業では適切な対応をとることが困難な場合には、真に必要な沖縄振興に資する事業であれば、類似の事業であっても交付金を活用することは可能である旨の説明[38]があった。

(2) 基金を設立するための特段の事情

一括交付金を原資とした基金を設立するための特段の事情について問われ、政府は、事業の性格にかかわらず交付金を安易に基金に積み立てることは妥当ではないが、当該基金の造成の目的である事業等において、あらかじめ複数年度にわたり財源を確保しておくことが施策の安定的かつ効率的な実施に不可欠であること、複数年度にわたり事業等の進捗状況等に応じた助成が必要であるが、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要不可欠であること等の特段の事情が認められるときには基金の積立てができる旨の説明[39]があった。

６　鉄軌道

(1) 政府の鉄軌道導入への認識

県は、県民の生活の質の向上、お年寄りや子供たちの足の確保、観光客誘致、中南部圏の慢性的な交通渋滞の緩和、県土の均衡ある発展等を理由として、国による鉄軌道の整備を求めている。この要望に対する認識を問われ、政府は、全国には第３セクター鉄道を含め経営が厳しく、困難を極めている路線が多くあり、沖縄への鉄軌道導入に際しての建設費、費用対効果、需要予測、採算性を客観的に調査すると同時に、関係者がその結果についてどう認識するかをも含め、幅広く検討するための調査を引き続き平成 24 年度も行う旨の説明[40]があった。

(2) 修正案に「鉄道」、「軌道」を明記した理由

修正案の第 91 条に「鉄道」、「軌道」を明記した理由について、提出者は、平成 22 年度より実施されている内閣府による鉄軌道を始めとする新たな公共交通システムについての基礎調査を踏まえ、同条の調査検討内容をより明確にするとの観点から盛り込み、そのことによって鉄軌道実現への願いを込めたものである旨の説明[41]があった。

また、同修正に対する政府の認識を問われ、政府は、これまで行ってきた調査検討について引き続きしっかりと取り組む旨の説明[42]があった。

Ⅳ　今後の課題

１　振興計画展望値

県は、５月 15 日に今後 10 年間の沖縄振興の指針となる新たな沖縄振興計画である「沖縄 21 世紀ビジョン基本計画」を内閣総理大臣に提出し、同月 24 日に変更を求めない旨の通知を受けた。

同計画の中で、各施策・事業が着実かつ効果的に実施されること等を前提として、計画の最終年次（平成 33 年度）における人口及び社会経済の姿を展望して、目標とする数値を明記している。平成 22 年を基準の年として、平成 33 年には完全失業率を 7.6％から４％に改善し、１人当たりの県民所得は 207 万円か

[38] 第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第５号 16 頁（平 24.3.15）川端国務大臣答弁

[39] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号３頁（平 24.3.28）石田内閣府副大臣答弁

[40] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第６号２頁（平 24.3.27）川端国務大臣答弁

[41] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号３頁（平 24.3.28）委員長代理玉城デニー衆議院議員答弁

[42] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第６号４頁（平 24.3.27）川端国務大臣答弁

ら 271 万円へ増加すると想定している。

しかし、前回の平成 23 年を最終年次とした展望値において、目標を達成したのは人口だけだった。完全失業率は、目標の 4.8%に対して実績は 7.6%、１人当たりの県民所得は 282 万円対して 207 万円となっており、想定した目標には達しなかった。

沖縄振興策の成果の目安となっている所得と失業率の改善に向けて、本法律において規定された一括交付金、特区制度、税制の特例措置、高率補助等の施策をいかに展開させ、実効あるものとしていくかが課題となる。

新たな社会経済展望値

	H22 年（基準値）	H33 年（展望値）	年平均増減率
県総人口	139.3 万人	144 万人	0.3%
労働力人口	67.3 万人	71.9 万人	0.6%
就業者数	62.2 万人	69 万人	0.9%
完全失業率	7.6%	4.0%	
１人当たり県民所得	207 万円	271 万円	2.5%
県内総生産	3 兆 7,278 億円	5 兆 1,439 億円	3.0%

（出所）沖縄県企画部

２　今後の沖縄振興予算

平成 24 年度の内閣府の沖縄振興予算は、前年度比 27.6%（639 億円）増の 2,937 億円で、この内、1,575 億円を使途の自由度を高めた沖縄振興一括交付金が占めている[43]。

県は、本法律により延長した沖振法の失効期限である平成 33 年度までの間は、本年度と同程度の 3,000 億円が必要である[44]としている。しかし、国の財政は、少子高齢化、東日本大震災の復旧・復興の対応等により支出が増加し、歳入は個人所得の落ち込み、円高等の影響による企業収益の圧迫により税収が減少している。

税金の使われ方に国民の関心が高まっている今日において、県が要望する額を継続的に確保するには、特に同交付金による各種事業の必要性、施策の合理性、進捗状況の説明や効果の検証を行い、国民の理解が得られるかが課題となる。

３　経済特区への企業立地

県内には３つの経済特区制度がある。本法律により創設された「物流特区」と、制度の拡充が図られた「ＩＴ特区」及び「金融特区」である。

この３つの特区には、進出する企業に対し一定の要件を充たせば、所得控除制度等の優遇措置を受けることができることとなっている。しかし制度開始以来、金融特区においては１社が認定を受けたものの現在は撤退し、ＩＴ特区においてはこれまでに適用実績がない。このため本法律により、金融特区及びＩＴ特区については、進出できる対象業種の追加、企業に求める要件の緩和（いわゆる「専ら要件の緩和[45]」）、さらに優遇税制措置である所得控除率を 35%から 40%に引き上げて特区進出への魅力を高めた。

今後は、制度が活用され、いかに企業誘致が進むかが課題となる。

４　子育て支援

人口の減少が進む我が国において、沖縄県は、人口自然増加率[46]が全国１位で高い出生率を保っている一方で、離婚率や核家族世帯

[43] これを受けた沖縄県の平成 24 年度当初予算は、同交付金による国からの国庫支出金が、対前年度比 52.3%（750 億円）増の 2,183 億円で、全体では前年度比 11.9%（725 億円）増の 6,807 億円となり、本土復帰以降で最高額となった。

[44] 沖縄県「新たな沖縄振興へ強く実現を求める事項について」（平成 23 年９月 26 日）

[45] 専ら特区内において事業を営むとの要件を緩和し、特区外の事業所に勤務する従業員の数が、全従業員の 20%又は３名（物流特区は５名）のいずれか多い人数以下であること等により、特区外にも事業所を設置することを可能とする。

[46] 沖縄県「平成23年版 100の指標からみた沖縄県のすがた」

率[47]の割合も比較的高く保育サービスへの需要が高い。また、沖縄特有の事情としては、認可外保育施設が多い[48]こと、長期の米軍施政の影響により今でも多くの公立幼稚園は、５歳児だけの１年保育[49]であること等がある。このため、県内の保育所待機児童数は、都道府県別にみると東京都に次いで第２位となっている。

沖縄県は、出生率は高いが子育ての環境が必ずしも良好とは言えない。沖縄が持つ潜在力である高い出生率を維持しつつ、次代を担う子どもを心身ともに健やかに育成するため、子どもを生み・育てやすい環境の整備をいかに図るかが課題である。

５　沖縄特例通訳案内士の水準の確保

県は、将来の観光客1,000万人を目指し[50]、観光振興に取り組んでいる。特に外国人観光客の誘客に力を入れており、国際線ターミナルの拡充等の施設整備や外国人観光客の満足度向上に向けた各種の施策を展開し、受入れ態勢の整備を進めている。

その一環として本法律では、通訳案内士法の特例として、研修を受講することで有償により外国語ガイドが可能となる「沖縄特例通訳案内士」制度が創設された。

本法律施行前の県内において、有償により外国語ガイドを行うための資格は、国家資格である「通訳案内士」制度と、１つの都道府県内を稼働範囲とする「地域限定通訳案内士」の２つの制度であった。通訳案内士試験の平成23年度の合格率は16.3％[51]で、沖縄県における地域限定通訳案内士の同年度の合格率は10.6％[52]となっている。このように難しい資格となっている理由は、訪日する外国人旅行者に対して、正確な情報を伝えるための語学力、知識を求めているからである。

これに対して、研修のみで資格が得られる特例通訳案内士制度について、語学力や知識の水準を客観的に示し、その基準に達したか否かの認定試験を義務付けるべきであるとの声[53]もある。

実効性のある研修を実施し、沖縄特例通訳案内士の水準をいかに確保するかが課題である。

６　沖縄への期待

本法律は、県の要望に沿い、県の自主性を最大限に尊重したものとなっており、県は今後10年間にわたり自由度、裁量の余地が広がった各種の施策を主体的に展開していくこととなる。

上原副知事は、衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会採決後のインタービューに応え「ボールは沖縄県側に返されたと言える。県と市町村は大きな責任と使命を背負ったことを自覚し、沖縄振興を進めなければならない」旨の決意を述べている[54]。

県には、自立型経済の発展と豊かな住民生活の実現に向けた効果ある施策を展開する政策立案能力及び実行力、また全国に先駆けて自由度の高い一括交付金導入による地方分権の先駆的なモデルとなる成果が期待されている。

47　60.5％　総務省「平成22年国勢調査」

48　厚生労働省「平成21年 地域児童福祉事業等調査」

49　公立幼稚園の保育年限別実施園の割合は、３年保育が3.8％、２年保育が35％、１年保育が61.2％となっている。（平成22年６月現在）「第８回沖縄振興審議会総合部会専門委員会（平成23年２月15日）沖縄県制度提言概要説明資料」

50　平成19年度から単年度ごとの数値目標を設定した具体的な誘客行動計画「ビジットおきなわ計画」を作成している。

51　試験実施「独立行政法人国際観光振興機構」

52　試験実施「沖縄県」

53　第177回国会参議院請願第1007号「総合特別区域法（通訳案内士法の特例）に関する請願」

54　『沖縄タイムス』(2012.3.22)

沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法

《構　成》

Ⅰ　提出の経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　法律の概要
Ⅳ　主な質疑の概要
Ⅴ　今後の課題

Ⅰ　提出の経緯

沖縄は戦後 27 年間に及ぶ米軍施政権下において、民公有地の接収等によって米軍基地が形成され、社会資本の整備や産業振興等の面においても本土より大きく立ち遅れた経緯がある。そして、本土復帰後、米軍基地は減少しているものの、依然として、沖縄には全国の在日米軍専用施設・区域の 73.9%が集中しており、これらは沖縄県全体の面積（2,276.15 ㎢、平成 22 年 10 月 1 日現在）の 10.2%、沖縄本島に限って言えば 18.4%を占めている[55]。

狭小な県土の枢要部分を専有する広大な米軍基地の存在は、住民の生活に大きな影響を与えてきたばかりでなく、これまで県土の有効利用や機能的な土地整備等、地域振興を進める上でも大きな足かせとなってきた。既に返還されている那覇新都心や北谷町のハンビータウンといった先行例が示すように、市街地に近い返還跡地を有効に利用すれば、経済効果が見込まれると同時に、新たな雇用の創出にもつながる。それゆえに米軍基地が整理・縮小されることは、沖縄県や県民が何よりも望むところであるが、それらが返還される場合においてもなお解決すべき様々な問題が山積している。例えば、返還前の基地内立入りによる調査や土壌汚染・不発弾の除去等の支障除去措置の徹底、土地の所有者が当該土地を使用して収益を上げるまでの間の負担軽減などである。このような諸問題の解決や返還に伴う特別措置について法制化することもまた、強く要望されてきたところであった。

1　内閣提出法案に関する経緯

このような状況の下、これまで駐留軍用地跡地の利用の推進は、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」（平成 7 年法律第 102 号。以下「返還特措法」という。）及び沖縄振興特別措置法（平成 14 年法律第 14 号。以下「沖振法」という。）の 2 法の枠組みの下で進められてきたところ、両法とも平成 24 年 3 月 31 日に期限を迎えることとなった。そのため、これまでの返還跡地の整備により明らかとなった現行制度における課題への対応や米軍再編に伴い返還される大規模な駐留軍用地の円滑な利用のため、また、返還跡地の利用を沖縄の自立的発展につなげる「沖縄 21 世紀ビジョン」の実現を図るため、法律の見直しに向けた動きが高まった。

沖縄県は「駐留軍用地跡地利用に関する新たな法制度提案の基本的考え」（平成 22 年 9 月）において、「跡地利用の推進は長年基地を提供してきた国の責務として行われるべき」であり、「跡地の有効利用が沖縄県の自立的経済の発展につながるものとすべき」という基本スタンスの下、新たな制度及び施策を国に要請した。また、同基本的考えの内容を踏まえた「駐留軍用地跡地利用推進法（仮称）県要綱案」（平成 23 年 6 月）を取りまとめ、新たな法制度を提案した。これに対し、政府も県などからの提案等を踏まえ、沖縄振興審議会や沖縄政策協議会等で、検討・議論を精力的に行った。

[55] 平成 23 年 3 月末現在の数値。沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」（平成 24 年 3 月）

こうした経緯を経て、平成24年２月10日、政府は沖振法第７章と返還特措法の２法に分かれて規定されている駐留軍用地跡地に関する規定を一元的に定め、沖縄県の自立的発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図ることを目的とした「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律案」（内閣提出第25号。以下「内閣提出法案」という。）を閣議決定し、同日国会に提出した。

２　野党提出法案に関する経緯

内閣からの法案提出に先立ち、２月７日、参議院において、自民党を中心とした野党５党（自民、公明、みん、社民、改革）により「沖縄における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法案」（以下「野党提出法案」という。）が共同提出された。同法案は、８章35条で構成され、跡地利用に対する国の責任を明記し、給付金の上限額引上げや給付期間の延長、大規模跡地と特定跡地の区分廃止や国による返還前の基地内立入りのあっせんの義務化などを内容とし、内閣提出法案以上に県からの要望を大幅に取り入れたものであった。

当初、野党は同法案を参議院で先議するつもりであり、自民党の礒崎陽輔参議院議員は「政府案は衆議院に提出されるはずだが、参議院を主戦場にしてどちらの跡地法がいいのか議論していきたい」[56]との考えを示していた。しかし、内閣提出法案及び野党提出法案ともに、駐留軍用地跡地の利用の継続と強化を目指す点で共通していたこと、また、与野党ともに現行法が失効する前に法案を成立させることが不可欠であるという認識を共有していたことから、内閣提出法案について修正協議を行うことにより年度内の法案成立を目指す環境が整備されることとなったため、野党提出法案は委員会に付託されなかった。

なお、衆議院において委員長より提出された修正案は、与野党プロジェクトチームの会合で度重なる修正協議が行われた結果、野党提出法案の内容が大幅に取り入れられたものとなった[57]。

Ⅱ　審議経過

内閣提出法案は、「沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律案」（内閣提出第24号）とともに、第180回国会の平成24年２月10日に国会に提出され、３月13日に衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会に付託された。同委員会においては、３月14日、川端国務大臣（沖縄及び北方対策担当）から提案理由の説明を聴取した後、翌15日から質疑に入り、16日及び21日に質疑が行われた。

質疑を終局した後、福井委員長から、法律の題名を「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に改めること、返還実施計画に関する規定や給付金の支給に関する規定を修正すること等を内容とする修正案が提出され、同委員長から趣旨説明を聴取した。次いで、修正案及び修正部分を除く原案について採決した結果、いずれも全会一致をもって可決され、本法律案は修正議決すべきものと議決された。また、その際、「政府は、本法の施行に当たり、沖縄県及び市町村が駐留軍用地跡地の利用推進のための公共事業を行う際には、過大な地方負担を生じさせることのないよう、適切な措置を講ずること」との附帯決議が付された。

同月23日の本会議において、本法律案は全会一致で修正議決され、参議院に送付された。参議院においては、沖振法一部改正案と同様、

56　『琉球新報』（2012.2.19）

57　衆議院における修正内容は、「Ⅲ　法律の概要」を参照

本法律案は可決・成立した[58]。

Ⅲ　法律の概要

「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」(以下「跡地利用特措法」という。）の概要は、以下のとおりである。

なお、下線部は衆議院において修正又は追加された部分である。

１　題名

法律の題名を「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」[59]に改める。

２　目的

駐留軍用地及び駐留軍用地跡地が広範かつ大規模に存在する沖縄県の特殊事情に鑑み、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置を講じ、もって沖縄県の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図ること。

３　基本理念[60]

(1) 沖縄の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造のための基盤として、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用が推進されなければならない。

(2) 国は、駐留軍用地が日米安保条約により我が国が駐留軍に提供してきたものであること及びその返還を機とする沖縄県の発展が我が国の発展に寄与するものであることに鑑み、国の責任を踏まえ、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を主体的に推進しなければならない。

(3) 駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に当たっては、返還を受けた所有者等の生活の安定が図られるよう必要な配慮がなされるものとする。

４　国の責務

(1) 国は、沖縄県及び関係市町村との密接な連携の下に、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する施策を総合的に策定し、実施する責務を有する。

(2) 政府は、この法律の目的を達成するため、必要な法制上、財政上、税制上又は金融上の措置その他の措置を講じなければならない[61]。

５　返還実施計画に基づく支障除去措置

国は、合同委員会において返還が合意された駐留軍用地の区域の全部について、返還実施計画[62]を定め、当該計画に基づき所有者等に土地を引き渡す前に、土壌汚染・不発弾の除去等の支障除去措置を講ずる[63]。

６　駐留軍用地についての調査及び測量の実施に関するあっせん

沖縄県知事又は関係市町村の長は、日米安全保障協議委員会（いわゆる「２＋２」）又は合同委員会で返還が合意された駐留軍用地[64]

---

58 参議院における審議経過については、『沖縄振興特別措置法の一部を改正する法律』の「Ⅱ　審議経過」を参照

59 内閣提出法案では、題名を「沖縄県における駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置に関する法律」に改めることとされていたが、衆議院における修正により、野党提出法案の題名に改められた。

60 衆議院における修正により、野党提出法案に規定されていた基本理念が盛り込まれた。

61 内閣提出法案では、「必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない」という努力規定であった。

62 返還後に当該土地を利用する上で支障となるものを除去する措置を、国が土地の引き渡し前に講ずるために定める計画

63 返還特措法では、政令により、駐留軍の行為に起因する土壌汚染や不発弾等について国が必要であると認める範囲で措置を講ずることとされていたが、内閣提出法案の段階で「駐留軍の行為に起因する」という制限がなくなり（先の大戦による不発弾等も対象に拡大）、さらに衆議院における修正により、「国が必要であると認める範囲」に限らず「区域の全部」について措置が講じられることとなった。

64 返還特措法では、「２＋２」で返還が合意された駐留軍

において、調査及び測量を行う必要があると認めるときは、国に対し、当該用地についての調査及び測量の実施に関してあっせんを申請することができる。

国は、同申請を受けた場合には、あっせんを行わなければならない。また、国は、申請者からの求めがあった場合には、あっせんの状況について通知するものとする[65]。

７　給付金の支給（下図参照）

(1) 給付金制度の拡充

国は、土地の所有者等が、土地が引き渡された日（以下「引渡日」という。）以後引き続き当該土地を使用せず、かつ、収益していないとき[66]は、引渡日の翌日から３年を超えない期間内で、所有者等が当該土地を使用し、収益し、又は処分した日の前日までの期間、所有者等の申請に基づき給付金を支給するものとする。１年間に支給する給付金の額は、1,000 万円を限度とする。

(2) 特定給付金の新設

特定給付金[67]（引渡日から３年を経過した日の前日までに、当該駐留軍用地跡地において土地区画整理事業に係る事業認可等がなされた場合に支給される）の支給期間の限度は、当該土地の使用又は収益が可能となると見込まれる時期[68]を勘案して政令で定める期間とする。１年間に支給する特定給付金の額は、1,000 万円を限度とする。

給付金制度の拡充について

用地は対象に含まれていなかった。

65 内閣提出法案では、調査及び測量の実施に関するあっせんは努力規定となっており、また、状況の通知については規定されていなかった。

66 土地を「使用せず、かつ、収益していないとき」とは、土地を使用もしておらず、土地による収入も得ていない場合を指す。土地の賃借、売買、譲渡した場合や所有者が農地や宅地等として土地を使用した場合などは、これに当たらない。

67 返還特措法及び内閣提出法案で規定されていた「特定跡地給付金」「大規模跡地給付金」の区分及び面積要件は、衆議院における修正により「特定給付金」に一本化された。

68 「Ⅳ　主な質疑の概要」の３を参照

8　駐留軍用地内の土地の先行取得制度[69]の創設（次頁図参照）

(1) 内閣総理大臣は、日米安全保障協議委員会又は合同委員会で返還が合意された駐留軍用地について、その区域内における公有地等の割合が著しく低く計画的な拡大が必要と認められる土地を特定駐留軍用地に指定する[70]。

(2) 沖縄県知事又は関係市町村の長は、特定駐留軍用地について特定事業の見通しを定めたときは、これを公表する。

(3) 特定駐留軍用地内の土地を有償で譲渡しようとする時は、当該土地の所在する関係市町村の長に届け出なければならない[71]。届出をしないで土地を有償で譲り渡した者、虚偽の届出をした者等は 50 万円以下の過料に処する。

9　駐留軍用地跡地利用

（出所：内閣府）

沖縄担当大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣、沖縄県知事及び関係市町村の長は、駐留軍用地跡地利用推進協議会を組織することができる[72]。

10　拠点返還地の指定[73]

内閣総理大臣は、合同委員会において返還が合意された駐留軍用地の区域内のうち、次に掲げる土地の区域を拠点返還地として指定する。

(1) 返還後に各市町村の区域を超えた広域的な見地から大規模な公共・公益施設の整備を含む市街地の計画的な開発整備を行うことで、沖縄県の自立的発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造拠点となると認められる土地の区域

(2) 返還後に上記土地との相互の関係を特に考慮して公共公益施設の整備を行うことで、当該土地の区域における拠点としての機能がより高度に発揮されると認められる土地（面積が５ヘクタール以上の土地に限る）の区域

11　国の取組方針

内閣総理大臣は、政令で定める面積[74]以上の拠点返還地を指定した場合には、国の取組方針を定めなければならない。

政令で定める面積未満の拠点返還地を指定した場合には、国は駐留軍用地跡地利用推進協議会における協議により、取組方針を定めることができる。

12　施行期日等

この法律は、平成 24 年４月１日から施行する。また、平成 34 年３月 31 日限り、その効力を失う。

---

69 この制度に基づき特定駐留軍用地内の土地を譲渡した場合の譲渡所得については、「沖縄の復帰に伴う国政関係法令の適用の特別措置等に関する政令」により、5,000 万円の特別控除が適用される。

70 平成 24 年５月 25 日、本法律に基づき、①キャンプ桑江、②普天間飛行場、③牧港補給地区、④那覇港湾施設及び⑤陸軍貯油施設第１桑江タンクファームが特定駐留軍用地として指定された。

71 国若しくは地方公共団体等に譲渡されるものであるとき等に該当する場合は適用されない。

72 内閣提出法案では、「駐留軍用地跡地ごとに」協議会を組織できることとされていたが、衆議院における修正により、一つの協議会を設けることとされた。

73 返還特措法及び内閣提出法案で規定されていた「特定跡地」「大規模跡地」の区分及び面積要件は、衆議院における修正により「拠点返還地」に一本化された。

74 200 ヘクタール（「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律施行令」）

「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法（跡地利用特措法）」における
地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の取得の円滑化のための措置（概略）
国
沖縄県
関係市町村
土地所有者
12条
特定駐留軍用地の指定
・面積規模5ｈａ以上
（公有地等の割合2割未満等）
・公有地等の土地の割合が著しく低い
・返還が合意された駐留軍用地
関係行政機関の協議
県（市町村）の意見聴取
指定（公表）
13条
特定事業の見通し
【特定事業の対象施設】
①都市計画法第11条第1項の施設
道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナルその他の交通施設
公園、緑地、広場、墓園その他の公共空地
公水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、汚物処理場、ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設
二 河川、運河その他の水路
三 学校、図書館、研究施設その他の教育文化施設
四 病院、保育所その他の医療施設又は社会福祉施設
五 市場、と畜場又は火葬場
六 地方住宅団体住宅その他の住宅
七 一流通業務市街地の整備に関する施設
八 一その他政令で定める施設
②土地収用法第3条各号に掲げるもの
・総合整備計画との調和
・特定事業の種類・面積
県、市町村の協議
見通し（公表）
14条
土地を譲渡しようとする場合の届出義務等
届出義務・申出は、特定駐留軍用地において特定事業の見通しが定められている場合に適用
土地を有償で譲渡する場合所在、面積、予定価額、譲渡相手等を届出（国への譲渡、200㎡未満の場合等は届出不要）
届出
16条
土地の買取りの協議
買取り希望の申出（200㎡以上）
申出
県、市町村の協議
公共団体等を定める地方
買取り希望地方公共団体等がない場合は通知
通知
届出等から3週間以内
通知から3週間以内
買取りの協議の終了
協議の成立
土地の買取りの手続（買入れ・売却）
18条
土地の管理
・返還から3年後、目的以外の使用可能（ただし政令で定める用途に限定）
・買取り目的の特定事業の用に供さなければならない
15条
地方公共団体等に対する土地の買取り希望の申出等
17条
土地の譲渡の制限
罰則
33条
違反：50万円以下の過料
・14条 届出をしないで土地を有償で譲渡した者
・14条 虚偽の届出をした者
・17条 期間内に土地を譲り渡した者
上記買取りの協議に基づき特定駐留軍用地内の土地を譲渡した場合の譲渡所得については、5000万円の特別控除を適用

（出所：内閣府）

Ⅳ　主な質疑の概要

１　法律の題名から「返還」の２文字が落とされた理由

返還特措法は、返還実施計画の策定や返還に当たっての措置等に重点を置いた法律であるが、今回の法改正で給付金制度の充実・拡充あるいは跡地利用協議会を新しく組織するなど、政府としては、正に返還から跡地利用の促進と円滑化に大きな重点を移したことから、このような題名に変えることとした旨の説明があった[75]。

２　一括交付金を返還跡地の公共用地の先行取得費用に充てることについて

沖縄県が公共用地の先行取得に一括交付金等の活用を検討していることは認識しているが、それは県が具体的にどのように取り組むのかということが前提となる。その上で、県としてそういう意向を持っているのであれば、一括交付金の活用は可能である旨の説明があった[76]。

３　特定給付金の支給期限となる「使用又は収益が可能となると見込まれる時期」について

具体的な支給期間については、跡地ごとに政令で定めることとなるが、この政令においては、道路や電気等の公共インフラが整備をされる時点、つまり、使用収益開始通知日やあるいは跡地においてあらかじめ知り得る様々な状況等、例えば土地区画整理事業あるいは総合整備計画、拠点返還地の指定、国の取組方針等を考慮し、総合的に勘案をして給付金が支給される期間について定めることになる旨の説明があった[77]。

４　10 年間の限時法とされた理由

これまでの跡地利用は、沖縄全体の振興と同様、10 年ごとに時限を切り、その時点において実績を検証して諸状況を総合的に判断し、必要があれば延長も含めて今後の在り方を検討していくという方法でやってきた。今回も、10 年一区切りの中で沖振法と一緒に事態を前へ進める中で、その時々に応じて最適なものにし、最終的には全ての基地問題が解決して、特別に沖縄の振興をしないで済むのが望むべき姿であるので、その事態を見守りながら、よりきめ細かく対応するという意味でも時限にした方がむしろ良い面もある旨の説明があった[78]。

５　その他

駐留軍用地への立入りに係るあっせんの具体的な手続について、駐留軍用地内の土地の先行取得の主体に国が追加されなかったことについて、投機目的による駐留軍用地の買収について、嘉手納基地以南の米軍基地で働く日本人従業員の雇用について等の議論があった。

Ⅴ　今後の課題

沖縄関連２法の成立を受け、仲井眞沖縄県知事が「140 万人を代表してお礼を申し上げる。東日本大震災などがある中、沖縄関係に配慮していただき、感謝している[79]」と野田内閣総理大臣に対して述べたように、跡地利用特措法は、沖縄県及び県民からの要望が大きく反映されたものとなった。今後、この枠

75　第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第６号 14 頁（平 24.3.16）川端国務大臣答弁
　結果として、法律の題名は野党提出法案のとおりに改められた。

76　第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第６号 10 頁（平 24.3.27）川端国務大臣答弁

77　第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号９頁（平 24.3.28）神風防衛大臣政務官答弁

78　第 180 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第５号 10 頁（平 24.3.15）川端国務大臣答弁

79　『琉球新報』(2012.3.31)

組みの下、法律の目的どおり沖縄県に自立的な発展と潤いのある豊かな生活環境の創造をもたらすことができるか否かは、実際の運用を担う国と県の実行力次第ということになるだろう。

１　国の責務遂行

跡地利用特措法が与野党による協議を経て、当初の内閣提出法案からさらに県の意向をくんだものとして成立したことは先述したとおりである。例えば、政府はこの法律の目的を達成するため、必要な法制上、財政上、税制上又は金融上の措置その他の措置を講じなければならない（第４条）こととなり、また、国は返還前の駐留軍用地立入り申請を受けた場合に、あっせんを行わなければならない（第９条）こととなった。しかし、財政面のみならず法制上、税制上そして金融上と多岐にわたり適切な措置が真に講じられ得るのか、義務付けられた基地内立入りのあっせんについて米軍側とどのように交渉が進められるのかといったことは全くの未知数である。今後、国は、「沖縄県の発展が我が国の発展に寄与するものであることに鑑み」（第３条）、国の責務を着実に果たしていく必要がある。

２　嘉手納基地以南の施設・区域の返還

沖縄県にとって国の手腕が最も期待されるところは、米軍施設・区域返還の進展においてであろう。跡地利用特措法は、これまでに返還された跡地だけでなく、今後返還される駐留軍用地の跡地利用を進めるためのものでもあることから、米軍基地の返還という根本的な問題で進展が見られなければ、絵に描いた餅になりかねない。

平成 18 年５月の「再編実施のための日米のロードマップ」において合意された嘉手納飛行場以南の６施設[80]（1,000～1,500 ヘクタール）の返還は、普天間飛行場を代替施設へ移設すること及び同飛行場の返還に伴い在沖縄海兵隊員の一部とその家族をグアムに移転させることとパッケージとして合意されていたところ、本年４月の日米安全保障協議委員会で同飛行場の移設と切り離され、段階的に先行返還されることが確認された。政府は、沖縄県経済発展の潜在力を持つこれらの基地返還に向け、１日も早く具体的な作業に取り組む必要があるだろう。

３　跡地利用に関する行政の連携

今回の改正では、これまで指摘されてきた跡地利用に際して生じる様々な手続等において、所管府省が多岐にわたるため複雑であるという点については是正されなかった。法改正後も、原状回復措置及び給付金の支給等は防衛省所管であり、拠点返還地の指定及び駐留軍用地内の土地の先行取得に係る手続等は内閣府、立入りのあっせんは防衛省及び外務省の共同所管で、その窓口は沖縄防衛局となる[81]。このような縦割りの行政が、跡地利用という一連の流れにおいて弊害を生じさせないよう各府省が連携して効率的に対応に当たる必要がある。

４　沖縄県による構想の策定と実現

嘉手納以南の米軍施設・区域の返還が実現した場合、都市部にあるこれらの跡地をどう戦略的に位置付け、有効かつ適切に利用していくかは、県が主体となって考えていくこととなる。県は、平成 22 年度より、関係市町村等と６施設の一体的な跡地利用の方向性を示す「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構

---

[80] ①キャンプ桑江南側地区、②陸軍貯油施設第１桑江タンクファーム、③キャンプ瑞慶覧の一部、④普天間飛行場、⑤牧港補給地区、⑥那覇港湾施設

[81] 第 180 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第７号 21 頁（平 24.3.28）川端国務大臣答弁

想」策定のための調査を進めており、本年３月 23 日に、①広域交通インフラ整備、②広域公園・緑地整備及び③跡地振興拠点地区整備の３つを基本方針とする広域構想（案）を取りまとめた。同構想（案）で述べられているように、今後の返還により生ずる大規模な駐留軍用地跡地は、沖縄県が新たに発展するための貴重な空間であり、県土構造の再編につながる大きなインパクトをもったものである。沖縄県が跡地利用特措法の失効期限である 10 年後、つまり本土復帰 50 年目に向け、どのようにこの法律を活かして跡地を有効に利用し、県全体の発展につなげていくのかを注視していかなければならない。

社会保障と税の一体改革関連法案の成立と今後の主な課題

衆議院調査局調査員
大島　　悟　　寶寺　　浩
小久保尚一　　相川　雅樹
小室　芳昭　　山岸　広史
高橋　　剛　　辻本　考一
（元社会保障と税の一体改革特別調査室）

《構　成》

Ⅰ　社会保障と税の一体改革に至る経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　社会保障と税の一体改革関連法案の概要
Ⅳ　主な質疑の概要
Ⅴ　今後の主な課題

Ⅰ　社会保障と税の一体改革に至る経緯

１　近年の主な社会保障制度改革の流れ

我が国の社会保障制度は、年金、医療等の高齢期に給付の必要性が高まる社会保険を中心に発展を遂げてきた。その過程において、高度経済成長を背景にした給付範囲の拡大、給付水準の引上げ等とともに、高齢化の進展等により、社会保障給付費は、昭和 50 年代に入ってから急増し始めていた。

その後、平成に入ってからのバブル崩壊に伴う経済成長の低迷、予想をはるかに上回る少子・高齢化の進展により、保険料を収入源の中心としている社会保険の各制度においては、財政状況の悪化が顕著化し、制度運営の安定化に向けた保険料の引上げ、給付水準の適正化等の制度改正を余儀なくされた。

そのような制度改正の繰り返しは、世代間における負担と給付の格差や社会保険各制度に対する不信感を高め、また、女性の社会進出や就業形態の多様化などを背景に、世代内での格差や不公平感も高めることにつながった。そして、次第に年金、医療等の社会保険制度の抜本改革について、議論が行われるようになった。

また、社会保障給付費の増加、景気の低迷等を背景に、国の財政状況も厳しさを増していた。政府は、毎年度１兆円規模といわれる社会保障給付費に係る国庫負担分（以下「社会保障費」という。）の自然増について、その抑制を図るため、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」に基づいて、平成19年度から、2,200億円の削減を実施した。このような取組に対して、国民からは、社会保障の切下げとの批判が次第に強まった。

そのため、政府は、「社会保障のあるべき姿」について議論するため、平成20年１月、内閣に社会保障国民会議を設置して、議論を開始した。社会保障国民会議は、同年11月に最終報告を取りまとめたが、そこでは、社会保障の持続可能性の確保とともに、国民の安心と安全を確保するための社会保障の機能強化に重点を置いた改革や安定的財源確保の必要性が指摘されていた。

２　近年の主な税制改革の流れ

社会保障制度を支えるための安定的財源確保に重要な役割を果たす税制については、昭和 62 年及び 63 年の税制改革で、高齢化社会や国際化など将来を展望した税制の確立等を目的として、バランスの取れた税体系の構築を目指し、消費税を創設する一方で、所得税、

法人税及び相続税の負担の軽減が行われた。平成６年の税制改革では、消費税率の引上げとともに、中堅所得者層の税負担の累増緩和のため、所得税の税率構造の累進緩和等による負担軽減が行われた。平成 11 年度税制改正では、厳しい経済情勢を踏まえ、経済対策等として所得税及び法人税の減税が行われた。

このような状況の下、与党（自由民主党、公明党）の「平成 16 年度税制改正大綱」（平成 15 年 12 月 17 日）では、持続可能な社会保障制度の確立、地方分権の推進といった諸課題を解決する観点から税制改革の道筋が示され、平成 19 年度を目途に、社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現するものとされた。

一方、平成 19 年以降の我が国の経済は、原油・原材料価格の高騰や同年夏に表面化した米国のサブプライムローン（信用力の劣る借り手に対する住宅ローン）問題を機に景気後退の兆しが強まり、平成 20 年９月のいわゆるリーマン・ショック後、経済は急速に悪化した。このため政府は、累次の経済対策を策定し、当面は景気対策に取り組むとする一方で、消費税を含む税制抜本改革の道筋（中期プログラム）を平成 20 年末までに策定するとした[1]。

３　社会保障と税の一体改革に向けた動き

平成 20 年 12 月、政府は「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」を閣議決定した。これを受け、第 171 回国会（平成 21 年）において成立した「平成 21 年度税制改正法[2]」には、様々な減税措置等が講じられる中、中期の財政責任を明らかにし、社会保障の将来に対する国民の不安を払拭する観点から、消費税を含む税制の抜本的な改革の道筋と基本的方向性に関する規定（附則第 104 条）が設けられた。具体的には、経済状況を好転させることを前提に、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2010 年代半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨として、平成 23 年度までに必要な法制上の措置を講じることが明記された。

平成 21 年８月の第 45 回衆議院議員総選挙では、子ども手当や最低保障年金の創設、後期高齢者医療制度の廃止等をマニフェストに掲げた民主党が過半数を占め、民主党、社会民主党及び国民新党の３党連立政権が誕生し、同年９月に鳩山内閣が発足した。その際の政策合意[3]では、政権担当期間中に消費税率引上げは行わないとした。

鳩山内閣は、社会保障費の自然増から毎年度 2,200 億円を削減する方針の撤回、平成 22 年度からの子ども手当（月額１万 3,000 円）の創設など、民主党のマニフェストに掲げた政策を進めた。平成 22 年度当初予算の社会保障関係費は前年度と比較して約 2.4 兆円の増となった。

平成 22 年６月に発足した菅内閣は、我が国経済が伸び悩む一方で、財政については、歳出が税収等を大きく上回る状態が恒常的に続き、長期債務残高も拡大の一途であること[4]等を踏まえ、経済活性化、財政健全化、社会保障の確立の一体的な実現を目指す取組として「財政運営戦略」を同月 22 日に閣議決定した。

1　「生活対策」（平成 20 年 10 月 30 日 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）

2　「所得税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 13 号）

3　「連立政権樹立に当たっての政策合意」平成 21 年９月９日

4　平成 24 年度予算における国の一般会計歳出総額（90.3 兆円）に占める税収（42.3 兆円）の割合は 46.9％である。平成 24 年度末の公債残高は 709 兆円程度（対ＧＤＰ比 147.8％）に上ると見込まれている。また、同年度末における国と地方を合わせた長期債務残高は、940 兆円程度（対ＧＤＰ比 196％）にも及ぶ見通しである。

その中では、フローの目標として、国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の赤字の対ＧＤＰ比を遅くとも 2015 年度までに 2010 年度の水準から半減させ、遅くとも 2020 年度までに黒字化すること、ストックの目標として、2021 年度以降において、国・地方の公債等残高の対ＧＤＰ比を安定的に低下させる等を掲げている。また、これらの財政健全化目標の達成に向け、税制の抜本的な改革を行うため、早急に具体的内容を決定するとした。

さらに、菅内閣総理大臣は、第 22 回参議院議員通常選挙（平成 22 年７月）を前に、消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始する、その際、消費税率は、自民党が提案している 10％[5]を参考とする、平成 22 年度内に民主党の考え方をまとめる等の意向を表明した[6]。しかし、選挙結果を受け、民主党の改革案の取りまとめ期限は改められることとなった[7]。

その後、少子・高齢化が進む中、国民の将来不安を払拭するためには、社会保障改革とその財源確保について一体的に議論する必要があるとの認識の下、平成 22 年 10 月に「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、議論を行った。そして、同本部は平成 23 年６月 30 日に「社会保障・税一体改革成案」を決定した[8]。

同成案では、個別分野における改革項目及び改革の工程を示し、社会保障制度の必要な機能の充実と徹底した給付の重点化・制度運営の効率化を同時に実施することにより、2015 年度における公費の追加所要額を 2.7 兆円程度（充実 3.8 兆円程度、重点化・効率化▲1.2 兆円程度）と見込むとともに、社会保障給付に要する公費負担の費用は消費税収を主な財源として確保するとし、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10％まで引き上げ、当面の社会保障改革に係る安定財源を確保するとされた。また、税制抜本改革については、「平成 21 年度税制改正法」の附則に示された道筋に従って平成 23 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされた。

平成 23 年９月に発足した野田内閣では、同成案の具体化に向けた議論が行われ、政府・与党社会保障改革本部は平成 24 年１月６日に「社会保障・税一体改革素案」を決定した。同素案は、同年２月 17 日、「社会保障・税一体改革大綱」として閣議決定された。

同大綱では、社会保障改革の具体的内容として、①子ども・子育て新システムの創設、②高齢者医療制度の見直し、③年金制度の最低保障機能の強化、④被用者年金の一元化を掲げ、これに必要な法案を第 180 回国会に提出することとされた。また、安定した社会保障財源を確保し、同時に財政健全化を進めるための税制抜本改革の基本的な方向性として、①消費税率の段階的引上げ（平成 26 年４月に８％、平成 27 年 10 月に 10％）や②消費税の社会保障目的税化、③所得税や相続税の税率構造の見直し等を行い、税制全体としての再分配機能の回復を図るなどとされた。

政府は、同大綱を受け、社会保障・税一体改革関連７法律案を、逐次、第 180 回国会（衆議院）に提出した。

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

平成 24 年３月 30 日に提出された「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」（以下「年金機能強化法案」という。）及

5　「自民党政策集Ｊ－ファイル 2010（マニフェスト）」において、消費税率について当面 10％とする旨が明記された。

6　平成 22 年６月 21 日記者会見（首相官邸ＨＰ）

7　第175回国会衆議院予算委員会議録第１号32頁（平成22年８月２日）菅内閣総理大臣答弁

8　平成 23 年７月１日閣議報告

び、4月13日に提出された「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（以下「被用者年金一元化法案」という。）は5月8日に、3月30日に提出された「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」及び「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「子ども・子育て支援法等整備法案」という。）は5月10日に、3月30日に提出された「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」（以下「消費税法等改正案」という。）及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」（以下「地方税法及び地方交付税法改正案」という。）は5月11日に、それぞれ本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、平成24年4月26日に新たに設置された「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」に付託された。

同委員会においては、これら内閣提出の7法律案について、5月16日、小宮山厚生労働大臣兼少子化対策担当大臣、安住財務大臣及び川端総務大臣からそれぞれ提案理由の説明を聴取し、翌17日から質疑に入り、野田内閣総理大臣出席の下、同日から3日間の総括質疑が行われた後、集中審議、全般質疑及びテーマ別質疑がそれぞれ行われた。

6月4日には、福島県及び兵庫県において、いわゆる地方公聴会を開催した。次いで、翌5日から3日間全般質疑が行われた後、8日には参考人からの意見を聴取し、11日には野田内閣総理大臣出席の下、集中審議が行われた。12日及び13日には公聴会を開催し、14日には全般質疑が行われた。

これと並行して、8日から民主党、自由民主党及び公明党の3党間において社会保障と税の一体改革関連法律案の修正等に係る協議（以下「3党修正協議」という。）が行われ、15日に合意に達した。

この合意を受け、長妻昭君外5名提出の「社会保障制度改革推進法案」及び和田隆志君外5名提出の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「認定こども園法改正案」という。）が20日に提出され、21日に同委員会に付託され、22日、提出者からそれぞれ提案理由の説明を聴取した。また、同日、民主、自民及び公明の3会派共同提案により、「総合こども園法案」を除く内閣提出の各法律案に対し修正案（後述の「Ⅲ　社会保障と税の一体改革関連法案の概要【衆議院における修正案の主な内容】」を参照）が提出され、各修正案の趣旨説明を聴取した後、各法律案及び各修正案を一括して議題とし、全般質疑が行われた。

25日には、野田内閣総理大臣出席の下、集中審議を行い、26日に締めくくり質疑を行った後、「総合こども園法案」を除く各法律案及び各修正案について質疑を終局した。

次いで、「社会保障制度改革推進法案」及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案に対する修正案」について、内閣の意見を聴取した後、各法律案及び各修正案を一括して討論を行い、順次採決したところ、内閣提出の6法律案については、いずれも賛成多数をもって修正議決すべきものと決し、「社会保障制度改革推進法案」及び「認定こども園法改正案」は、いずれも賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと決した。

なお、「子ども・子育て支援法案」、「認定こども園法改正案」及び「子ども・子育て支

援法等整備法案」に対し附帯決議[9]が付された。

同日、本会議において、社会保障と税の一体改革関連８法案に対する討論の後、内閣提出の６法律案についてはいずれも修正議決され、議員提出の２法律案についてはいずれも可決され、各法律案は参議院に送付された。

なお、「総合こども園法案」は衆議院において審査未了となった。

２　参議院における審議経過

参議院では、７月６日の本会議において、「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」の設置が議決された。

衆議院から送付された社会保障と税の一体改革関連８法案（以下「関連８法案」という。）は、7月 11 日、13 日の本会議において、それぞれ趣旨説明の聴取及び質疑が行われ[10]、同委員会に付託された。

同委員会においては、13 日、関連８法案について、所管大臣及び発議者（衆議院議員）からそれぞれ趣旨説明を聴取し、修正案提出者（衆議院議員）から説明を聴取した後、18 日から質疑に入り、総括的質疑、集中審議を行い、26 日には参考人から意見聴取するなどの審査が行われた。

８月１日には愛知県及び栃木県においていわゆる地方公聴会を開催し、６日及び７日には公聴会を開催した。10 日には、野田内閣総理大臣出席の下、質疑を行った後、討論を行い、採決の結果、関連８法案は賛成多数で可決すべきものとされた。その際、「社会保障制度改革推進法案」並びに「子ども・子育て支援法案」、「認定こども園法改正案」及び「子ども・子育て支援法等整備法案」並びに「消費税法等改正案」に対し附帯決議[11]が付されている。

同日、本会議において、関連８法案は、討論の後、賛成多数で可決・成立した。

社会保障と税の一体改革関連法案一覧

	当初提出法律案（内閣提出）	３党修正協議後	審議結果（衆議院）	審議結果（参議院）
年金制度関連	○公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案（年金機能強化法案）		修正	可決
	○被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案（被用者年金一元化法案）		修正	可決
		●社会保障制度改革推進法案（長妻昭君外5名提出）	可決	可決
子ども・子育て関連	○子ども・子育て支援法案		修正	可決
	○総合こども園法案		審査未了	―
	○子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（注１）（子ども・子育て支援法等整備法案）		修正	可決
		●就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案（和田隆志君外5名提出）（認定こども園法改正案）	可決	可決
税制関連	○社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案（注２）（消費税法等改正案）		修正	可決
	○社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案（地方税法及び地方交付税法改正案）		修正	可決

（注１）本法律案は、衆議院において題名が修正されたことにより、成立後、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」として公布された。

（注２）本法律案は、衆議院において題名が修正されたことにより、成立後、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」として公布された。

（※）○･･･内閣提出法律案　●･･･衆議院議員提出法律案

（執筆者作成）

[9] 民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会及び公明党の３会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 22 号 19 頁（H24.6.26）参照）。

[10] 7 月 11 日は、「年金機能強化法案」、「被用者年金一元化法案」、「社会保障制度改革推進法案」、「子ども・子育て支援法案」、「認定こども園法改正案」及び「子ども・子育て支援法等整備法案」について、13 日は、「消費税法等改正案」及び「地方税法及び地方交付税法改正案」について趣旨説明の聴取及び質疑が行われた。

[11] 民主党・新緑風会、自由民主党・たちあがれ日本・無所属の会、公明党の３会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 14 号 27-29 頁（H24.8.10）参照）。

Ⅲ　社会保障と税の一体改革関連法案の概要

１　「年金機能強化法案」（内閣提出）

公的年金制度の機能強化を図るため、所要の措置を講じようとするもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 老齢基礎年金等の受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮すること
(2) 低所得の老齢基礎年金受給者等に対し、年金額の加算を行うこと
(3) 高所得の老齢基礎年金受給者の老齢基礎年金について、２分の１を上限に支給を停止すること
(4) 基礎年金の国庫負担割合２分の１が恒久化される年度を平成 26 年度とすること
(5) 平成 24 年度の基礎年金の国庫負担に係る国債（交付国債）の償還等に関する事項を定めること
(6) 一定の要件(所定労働時間が 20 時間以上/週、月額賃金が７万 8,000 円以上等）を満たす短時間労働者について、厚生年金保険等の被保険者とすること
(7) 産前産後休業期間中の厚生年金保険の保険料等を免除すること
(8) 遺族基礎年金の父子家庭への支給を行うこと

２　「被用者年金一元化法案」（内閣提出）

公務員及び私立学校教職員（以下「公務員等」という。）についても厚生年金保険制度を適用する措置等を講じようとするもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 公務員等についても厚生年金保険制度を適用すること
(2) 公務員に係る厚生年金保険の保険料率を公務員等以外に適用される保険料率（18.3%）に統一すること
(3) 公務員等の被保険者等に係る事務については、国家公務員共済組合連合会等を厚生年金保険の実施機関とすること
(4) 追加費用対象期間を有する者の退職共済年金等の額について、原則として、27%減額とすること
(5) 公務員等の職域加算額を廃止することとし、廃止後の新たな年金については、別に法律で定めること

３　「子ども・子育て支援法案」（内閣提出）

子ども及び子どもを養育している者に必要な子ども・子育て支援に係る給付その他の支援が総合的に提供されるよう、子ども・子育て支援給付を創設する等の措置を講ずるもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 市町村は､子ども･子育て支援給付及び地域子ども･子育て支援事業を総合的かつ計画的に行うこと
(2) 子ども・子育て支援給付は、子どものための現金給付及び子どものための教育・保育給付とすること
(3) 子どものための現金給付は児童手当の支給と、子どものための教育・保育給付はこども園給付費、地域型保育給付費等の支給とすること
(4) 内閣府に子ども･子育て会議を置くこと

４　「総合こども園法案」（内閣提出）

小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育ての支援の総合的な提供を図るため、総合こども園に関する制度を創設するもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 総合こども園に入園することのできる者は、満３歳以上の子ども及び満３歳未満の保育を必要とする子どもとすること
(2) 総合こども園は、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人のほか、一定の要件に適合する法人（以下「適合法人」という。）のみが設置することができること

(3) 適合法人は、その設置する総合こども園ごとに経営に関する会計を区分して経理しなければならないこと

5 「子ども・子育て支援法等整備法案」（内閣提出）

子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴い、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律を廃止するほか、児童福祉法など56の関係法律について規定の整備等を行うものである。

6 「消費税法等改正案」（内閣提出）

経済状況を好転させることを条件として行う税制の抜本的な改革の一環として、消費税法、所得税法、相続税法等について所要の改正を行うほか、その他の税制の抜本的な改革及び関連諸施策に関する措置について定めるもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 消費税率（現行４％）の引上げ（平成26年４月から6.3%、平成27年10月から7.8%）
(2) 消費税収の使途の明確化（税収を年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化対策に要する経費に充てることを規定）
(3) 所得税の最高税率の引上げ（課税所得5,000万円超の部分について45%）
(4) 相続税の基礎控除の引下げ及び最高税率の引上げ等並びに贈与税の税率構造の緩和等
(5) 政府は「社会保障・税一体改革大綱」に示された税制の抜本的な改革及び関連する諸施策について、この法律に定める基本的方向性に沿って具体化に向けて検討し、それぞれの結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならないことを規定すること
(6) 消費税率の引上げに当たっては、望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずることとするほか、この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、消費税率の引上げの前に、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずること

7 「地方税法及び地方交付税法改正案」（内閣提出）

経済状況を好転させることを条件として行う税制の抜本的な改革の一環として、地方税法及び地方交付税法の改正を行うもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 地方消費税の税率（現行、消費税額の25/100（消費税率換算１％））の引上げ（平成26年４月から同17/63（同1.7%）、平成27年10月から同22/78（同2.2%））
(2) 引上げ分の地方消費税収の使途の明確化（税収を年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化対策に要する経費その他社会保障施策に要する経費に充てることを規定）
(3) 消費税の収入額に対する地方交付税の率（現行29.5%）の変更（平成26年度から22.3%、平成27年度から20.8%、平成28年度から19.5%）

8 「社会保障制度改革推進法案」（長妻昭君外５名提出）

社会保障制度改革について、その基本的な考え方その他の基本となる事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議（以下「国民会議」という。）を設置すること等により、これを総合的かつ集中的に推進しようとするもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 社会保障制度改革の基本的な考え方として、自助、共助及び公助が最も適切に組み合わされるよう留意しつつ、国民が自立し

た生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと等を定めること

(2) 社会保障制度改革の基本方針を、公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策のそれぞれについて定めること

(3) 政府は、(2)に定める基本方針に基づき、社会保障制度改革を行うものとし、このために必要な法制上の措置については、この法律の施行後１年以内に、(4)の国民会議における審議の結果等を踏まえて講ずること

(4) 社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議するため、内閣に、国民会議を置くこと

(5) 政府は、生活保護制度に関し、不正手段により保護を受けた者等への厳格な対処、給付水準の適正化、被保護者の就労促進等の必要な見直しなどの措置等を行うこと

９　「認定こども園法改正案」(和田隆志君外５名提出)

小学校就学前の子どもに対する教育及び保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行う幼保連携型認定こども園等に関する制度を拡充しようとするもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 幼保連携型認定こども園は、満３歳以上の子どもに対する学校教育及び保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行うとともに、保護者に対する子育て支援を目的として、設置される施設とすること

(2) 幼保連携型認定こども園は、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人のみが設置することができるとすること

(3) 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の充実として、都道府県の条例で定める要件を満たした施設について、一定の場合を除き、認定するものとすること

【衆議院における修正案の主な内容】

ア　「年金機能強化法案」に対する修正案

(ｱ) 低所得者等への年金額の加算に関する規定、高額所得者の年金額の調整の規定及び交付国債の償還に関する規定を削除すること

(ｲ) 短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大に関する要件について、「月額賃金８万8,000円以上（年収106万円以上)」とし、施行期日を「平成28年４月」から「平成28年10月」とすること

(ｳ) 低所得高齢者・障害者等への福祉的な給付措置を講ずる規定、高所得者の年金額調整について検討する旨の規定等を追加すること

イ　「被用者年金一元化法案」に対する修正案

「年金機能強化法案」等に対する修正に伴い、必要な技術的な修正を加えること

ウ　「子ども・子育て支援法案」に対する修正案

(ｱ) 「教育・保育施設」とは、認定こども園、幼稚園及び保育所をいうものとすること

(ｲ) 市町村は、支給認定に係る小学校就学前子どもが、特定教育・保育施設又は特定地域型保育事業者から特定教育・保育又は特定地域型保育を受けたときは、保護者に対し、施設型給付費又は地域型保育給付費を支給するものとすること

(ｳ) 政府は、平成27年度以降の次世代育成支援対策推進法の延長について検討を加え、必要に応じ所要の措置を講ずること

(ｴ) 政府は、幼稚園教諭、保育士等の処遇改善施策の在り方及び現に業務に従事して

いない保育士資格を有する者の就業促進等の人材確保策について検討を加え、必要に応じ所要の措置を講ずること

(ｵ) 政府は、公布後２年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加え、必要に応じ所要の措置を講ずること

(ｶ) 政府は、教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための安定財源の確保に努めること

エ　「子ども・子育て支援法等整備法案」に対する修正案

「子ども・子育て支援法等整備法案」の全部を修正し、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」とすること

その内容は、「子ども・子育て支援法」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」の施行に伴い、「児童手当法」など 55 の関係法律について規定の整備等を行うこと

そのうち、児童福祉法については、同法第24条第１項に基づき、市町村が保育の実施義務を担うこととするとともに、家庭的保育事業等における認可制を導入し、保育所及び家庭的保育事業等の認可について、社会福祉法人、学校法人以外の多様な主体が参入する際の基準を整備する等の修正を行うこと

オ　「消費税法等改正案」に対する修正案

(ｱ) 題名を「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」とすること

(ｲ) 所得税法、相続税法及び租税特別措置法の一部改正に係る規定を削除するとともに、所得税については、最高税率の引上げ等による累進性の強化に係る具体的な措置並びに相続税の課税ベース、税率構造等の見直し及び贈与税の見直しについて検討を加え、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずること

(ｳ) 税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置に係る規定の修正

a　低所得者に配慮する観点から、給付付き税額控除等の施策の導入及び複数税率の導入について、総合的に検討すること

b　いわゆる簡素な給付措置について消費税法改正の施行（平成 26 年４月）から実施すること

c　消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保する観点から、必要な法制上の措置を講ずること

d　扶養控除、配偶者控除等に係る規定を削除すること

(ｴ) 消費税率の引上げに当たっての措置に関し、成長戦略並びに事前防災等に資する分野に資金を重点配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する規定を追加すること

カ　「地方税法及び地方交付税法改正案」に対する修正案

上記オ(ｴ)と同様の規定を追加する修正を行うほか、「消費税法等改正案」の修正に伴う所要の規定の整備を行うこと

Ⅳ　主な質疑の概要

１　社会保障と税の一体改革全般

社会保障と税の一体改革全般に関連する主な質疑は以下のとおりである。

(1) 社会保障と税の一体改革の必要性及びその意義

(2) 消費税率引上げまでに医療、介護に関す

る制度改革の具体的内容を明確に示す必要性

(3) 消費税率を引き上げても社会保障４経費（年金・医療・介護・少子化対策）全てを賄いきれない財政状況への対応方針

(4) 「３党修正協議」に基づく法案及び修正案の提出の経緯と意義

(5) 国民会議における今後の議論の進め方

２　年金制度改革

年金制度改革関連の質疑では、新しい年金制度創設の是非、低所得者等の年金額の加算措置や高所得者の年金額の調整と社会保険の基本原理との関係などが焦点となった。その主な質疑事項は以下のとおりである。

(1) 新しい年金制度創設

ア　最低保障年金と所得比例年金からなる新制度の実現可能性

イ　新制度の創設ではなく現行の年金制度の改善を行うことの優位性

ウ　若年者の公的年金制度に対する不安を解消する必要性

(2) 今回の制度改正事項

ア　低所得者等の年金額の加算措置や高所得者の年金額の調整が社会保険の基本原理を覆す懸念

イ　保険料納付済期間が 10 年以上 25 年未満の無年金者のみを救済することの妥当性

ウ　短時間労働者への適用拡大に伴う事業主負担増の懸念及びその軽減策

エ　自公政権下の平成 19 年に提出された被用者年金一元化法案と同内容の法案を今回提出した理由

(3) 修正関係

低所得者等の年金額の加算措置を衆議院における修正により福祉的な給付措置とした理由等

３　子ども・子育て関係

子ども･子育て関係の質疑では、子ども・子育て支援策全般に関する現状認識や課題、支援施策の財源問題、総合こども園制度の創設の理由のほか、認定こども園制度の評価などが焦点となった。その主な質疑事項は以下のとおりである。

(1) 子ども・子育て支援策全般

ア　我が国の子ども・子育て支援策に係る現状認識及び今取り組むべきこと

イ　若年者の雇用対策や働き方の見直しを含む総合的な少子化対策を実施する必要性

ウ　子ども・子育て支援策の一元的実施のために「子ども家庭省」（仮称）を設置する必要性

(2) 財源問題

子ども・子育て支援の充実に要する経費１兆円のうち、未定となっている 3,000 億円の財源確保策

(3) 待機児童問題

ア　３歳未満児の受入れを義務付けない総合こども園では待機児童は解消できないとの指摘を踏まえた待機児童の解消策

イ　総合こども園の整備よりも、認可外保育施設への財政支援により待機児童の解消を目指す必要性

ウ　潜在需要が 85 万人とも見込まれる待機児童の新制度導入による減少の可能性

(4) 市町村の保育の実施義務

市町村による保育実施義務がなくなり、保護者と施設との直接契約となることに伴い保護者負担が増加することへの懸念

(5) 幼児期の学校教育・保育の質の維持

ア　指定制の導入によっても保育の質が維持されることの根拠

イ　質を担保するための具体的な方策

(6) 指定制の導入

ア　公的保育サービスへの参入を認可制から指定制に見直す理由

イ　指定制の導入で株式会社等が参入し待機児童を解消できるとの考え方の妥当性

(7) 総合こども園制度

ア　総合こども園制度を創設する理由

イ　総合こども園に株式会社を参入させることの是非

(8) 認定こども園制度

ア　認定こども園制度の評価と課題

イ　認定こども園制度の見直しと総合こども園制度の創設が対立するものではないことの確認

(9) 新しい幼保連携型認定こども園制度の創設

ア　幼保連携型認定こども園を増やすための具体的施策

イ　認定こども園に移行予定の幼稚園及び保育所の数と待機児童解消の見込み

(10) 保育士の処遇問題

保育士の処遇改善の必要性及びその具体策

(11) 放課後児童クラブの拡充

新制度下で、放課後児童クラブを利用できる子どもの範囲

4　税制

税制関係の質疑では、消費税率引上げに関し、その是非や経済への影響のほか、衆議院において修正された低所得者対策、中小事業者の価格転嫁問題、いわゆる景気弾力条項[12]の解釈をめぐる問題などが焦点となった。その主な質疑事項は以下のとおりである。

(1) 消費税率引上げの是非等

ア　消費税増税と民主党マニフェストとの整合性

イ　東日本大震災からの復興を果たすべき時期に消費税率を引き上げることの是非

ウ　消費税率引上げによる財政運営戦略の目標達成の可能性

エ　経済に影響を及ぼす消費税増税をデフレ下で行う根拠

(2) 低所得者（消費税の逆進性）対策

ア　消費税の逆進性対策としての給付付き税額控除と複数税率との比較

イ　金融所得を捕捉できないナンバー制の下で給付付き税額控除を導入することの妥当性

ウ　消費税の軽減税率導入の議論に関し、欧州における導入事例や過去の売上税法案の議論から学ぶべき教訓

エ　社会保障制度における様々な低所得者対策についての受益と負担の関係を踏まえた上で消費税率引上げによる逆進性対策を議論していく必要性

(3) 価格転嫁問題

ア　消費税額の価格転嫁が困難と懸念される中小企業に対する具体的支援策

イ　１回当たりの税率引上げ幅が小さいことが事業者による増税分の価格転嫁を困難

12　「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）附則第 18 条（消費税率の引上げに当たっての措置）を指す。

にする誘因となる可能性

ウ　価格転嫁対策に係る人員強化の必要性

(4) 景気弾力条項と財政規律

ア　税率引上げの判断基準の明確化の必要性

イ　成長戦略及び事前防災等の分野に資金を重点的に配分するとする修正規定と財政規律維持との関係

ウ　消費税率引上げによる財源が間接的に公共事業に使われる可能性

(5) 地方税制関係

ア　偏在性の小さい地方税体系を構築する税制の抜本的な改革の実施時期

イ　消費税増収分の国と地方の配分比率の妥当性

ウ　地方消費税を社会保障財源化する枠組みを今後見直す可能性

(6) その他

ア　税収全体に占める消費税、法人税、所得税のバランスを確保するために消費税だけでなく法人税、所得税の引上げも検討する必要性

イ　所得税の税率引上げの対象となる高所得者の範囲拡大及び資産課税強化の必要性

ウ　所得税と資産課税について平成 24 年度中に法制上の措置を講ずるとする修正規定における措置の内容及び同措置が消費税率引上げの前提条件となる可能性

Ⅴ　今後の主な課題

1　社会保障関係

(1) 社会保障改革の議論

年金、医療、介護等の社会保障制度の改革については、「３党修正協議」の合意を受けて新たに国会に提出され、成立した「社会保障制度改革推進法（平成 24 年法律第 64 号）」に基づいて、内閣に設置される国民会議で検討されることとなる。

社会保障制度改革推進法では、法施行後１年以内に社会保障制度改革を行い、国民会議における審議の結果等を踏まえて、必要な法制上の措置を講ずることが明示されている。

他方で、実務者間の合意で交わされた「３党実務者確認書」においては、「今後の公的年金制度、今後の高齢者医療制度にかかる改革については、あらかじめその内容等について３党間で合意に向けて協議する」こととなっている。

このため、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会においても、国民会議での社会保障制度改革についての検討は、公的年金制度等の改革案についての「３党間で合意」が前提であるのか、国民会議での検討と「３党間」の協議は並行して行われるのかについて、また、それぞれの結論が異なった場合の取扱い等について質疑が行われたが、明らかにされなかった。

１年という限られた期間の中で、年金、医療、介護等、国民生活に大きく影響する制度改革案の取りまとめを行うためには、早期に議論を開始すべきであるが、国民会議については、委員の選出、検討方法等も課題となっており、本稿執筆時点では国民会議は設置されていない。そのため、国民会議での審議は短期間にならざるを得ず、具体的な社会保障制度改革の議論が行えるのかが課題となる。

また、「３党修正協議」の合意を受けて、低所得高齢者・障害者等に対して福祉的な給付を行うための「年金生活者支援給付金の支給に関する法律案」が、一体改革関連法案の成立前の平成 24 年７月 31 日に国会に提出されたが、通常国会（第 180 回国会）において継続審議となっており、「３党修正協議」の合意事項の実現に向けて、今後の取扱いが注目されている。

(2) 社会保障の安定財源の確保策

高齢化の進展に伴い、社会保障給付費とともに、これに係る国庫負担分は今後も増大すると見込まれている。今回の一体改革で引き上げられる消費税率５％の増収分は、全て社会保障４経費に充てられることとなっているが、消費税収だけでは、2015 年に国と地方を合わせて 37 兆円を超えるとみられる社会保障４経費を十分に賄うことができない。引き続き、少子・高齢化の更なる進展を見据え、今後の社会保障制度の機能強化と重点化・効率化とともに、医療、年金等の社会保険制度の持続性を維持していくための安定財源の確保策が大きな課題として残されている。

２　子ども・子育て関係

(1) 新制度の具体的制度設計

新制度の詳細については、政省令に委ねられている部分が多数存在することなどから、総合こども園の創設を含む政府当初案の審議段階から、「法案成立後に設置される子ども・子育て会議の議論等を踏まえて今後検討する」との大臣答弁が多くなされている。新制度の本格施行までに市町村や関係者への周知徹底を図り、十分な準備期間を確保するためには、速やかに具体的な制度設計を行う必要がある。

法案審議において今後の検討に委ねることとされた主な事項は以下のとおりである。

ア　幼児教育・保育の質の確保のための客観的基準

幼児期の教育及び保育が生涯にわたる人格形成の基礎を培う上で重要であることから、保育の量的拡大を図ると同時に、幼児教育・保育の質を確保することが課題となる。

新たな認定こども園の設備及び運営の基準は、主務省令で定める基準に従い又は参酌して都道府県等の条例で定めることとされている。また、一定基準を満たせば原則認可されることとなった保育所には多くの株式会社等の参入が見込まれている。これらの施設に加え、新たに財政支援の対象となる地域型保育[13]や放課後児童クラブ等についても、国は保護者や関係機関の意向を踏まえて適切な設置基準や職員配置基準を策定する必要がある。

さらに、特に密室性が高く行政の指導・監督が行き届きにくい地域型保育をはじめとして保育事業について、こうした基準の遵守状況のチェックや事業評価を行う体制の整備が課題となろう。

イ　幼稚園教諭や保育士等の処遇改善

幼児教育や保育の現場で働く人々の処遇の改善も、幼児教育・保育の質の確保のための大きな課題となっている。特に保育については、非正規雇用が増加し、重労働にもかかわらず給与水準が低いことなどから、保育士不足が深刻化している[14]。

このため、人材確保や職場への定着を図ることを目的として、給与や職員配置基準の改善、キャリアアップのための研修機会の確保等の職場環境の整備が求められている。

ウ　具体的な制度運用・利用における基準等

新制度の運用や利用に当たっては、市町村による「保育を必要とする子」の保育時間の認定や利用希望者のあっせん･要請先の決定、施設の応諾義務の例外となる「正当な理由」に関して、公平性や透明性が確保できるよう具体的な基準を定める必要がある。

この他、利用者負担額や幼保連携型認定こども園への移行に係るインセンティブ、国と地方における「子ども・子育て会議」の所掌事務、放課後児童クラブの利用基準等についても具体的な内容や仕組みを定める必要がある。

---

[13] 地域型保育とは、家庭的保育、小規模保育、居宅訪問型保育及び事業所内保育を指す。

[14] 平成 23 年賃金構造基本統計調査（厚生労働省）によると、保育士の平均年齢は 34.7 歳、給与額は 22 万 300 円。なお、幼稚園教諭の平均年齢は 32.1 歳、給与額は 22 万 5,600 円

(2) 消費税増税以外で賄う財源の確保

新制度では、待機児童解消と保育の量的拡大に 0.4 兆円、教育・保育の質の改善に 0.3 兆円、その他 0.3 兆円の合計１兆円の財源が必要とされている。このうち、消費税増税で賄う 0.7 兆円以外の 0.3 兆円について、政府は確保するため最大限努力していく[15]としており、財源捻出が課題となっている。

(3) 待機児童解消の実効性

新制度では待機児童[16]の解消に向けて、市町村がいかに潜在需要を含む保育需要を把握し、必要な保育量を整備するのか、その実効性が課題となる[17]。なお、待機児童の多い大都市では、小規模保育や家庭的保育等を組み合わせて機動的に保育サービスを確保するとされているが、今後の保育需要の増大を考慮すると、こうした地域型保育事業は抜本的な待機児童対策にはなり得ないとの指摘[18]もある[19]。

(4) 子ども・子育て施策の一元的な実施体制の構築

新制度では、内閣府に子ども・子育て施策の企画立案から執行まで一元的に所管する「子ども・子育て本部」が設置されるが、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省となるなど、個々の施策は従来どおりの所管となる。今後、幼保一元化の方向性や子ども・子育て支援を一元的に実施するための「子ども家庭省」（仮称）の設置等が検討課題となる。

(5) 新制度外における課題への対応

既存の幼稚園には、新制度に移行せずに従来どおり私学助成を受ける選択肢も残されていることから、新制度における財政支援との公平性に配慮する必要がある。また、新制度の下で「子どものための教育・保育給付」の対象とならない認可外施設や小規模保育等に対しても、指導・監督体制の整備が必要となろう。さらに、待機児童問題や子育て支援策の充実等、喫緊の課題については、新制度の本格施行を待たず、安心こども基金[20]の活用等により対応することが求められる。

(6) 幼児教育の無償化

幼児期の教育の重要性に鑑み、全ての幼児が幼児教育を享受する機会を実質的に保障することは、国家戦略上の喫緊の課題であるとの指摘がある[21]。幼児教育の無償化に要する財源は約 7,900 億円と試算されており[22]、実現に向けては財源確保が課題となる。

(7) チルドレン・ファーストの意味

法案審議では、主に保育の質に関連したチルドレン・ファーストの議論が行われた。今

---

15 第 180 回国会参議院会議録第 19 号 14 頁（平 24.7.11）安住財務大臣答弁

16 平成 23 年４月時点の待機児童数は 2.5 万人超。なお、厚生労働省の調査（平成 20 年８月）によると、潜在的待機児童は約 85 万人とされている。

17 法案審議では、認定こども園について、幼稚園や保育所からの移行やそれに伴う３歳未満児の受入れは義務付けられていないことから、待機児童解消にはあまり関係がなく、認可制の拡充による保育所への株式会社等の参入によって 36 万人程度の保育量を拡大していくとされている（第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第 20 号 23 頁（平 24.6.22）田村憲久議員答弁）。

18 東京都知事 石原慎太郎「保育制度改革に対する緊急提言」（平成 24 年２月 27 日）。なお、東京都では３歳未満児の待機児童が全体の 90%超を占めている（平成 23 年４月１日現在）。

19 都市部における待機児童問題の一方で、人口減少が進む地方においては、適切規模の子ども集団を保ち、育ちの場を確保することが課題となっている。

20 安心こども基金は、現時点では平成 24 年度末まで実施期限が延長されているところであるが、新制度施行までの間のつなぎとして、平成 25 年度の予算編成過程でも財源を確保する努力をしていく旨の答弁があった（第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第７号 16 頁（平 24.7.25）小宮山少子化対策担当大臣答弁）。

21 「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告（文部科学省（平成 21 年５月 18 日））等参照

22 前掲注 21

後は、０歳児保育や長時間保育、病児・病後児保育等の拡充が子どもにとって本当に幸せなことなのか、子どもの視点に立った議論の充実が期待される。

(8) 若年層の雇用対策やワーク・ライフ・バランスを含む総合的な子ども・子育て施策の必要性

我が国では少子化が進行する一方、結婚や子育ての希望をかなえることが困難な経済・社会的状況にある。今回の子ども・子育て支援関連法では、親の就労に合わせた多様な保育の整備に重点が置かれ、子育て期にある女性の就労継続や人材活用が期待されている。

他方、若年層における非正規雇用の広まりや長時間労働等の是正が進まず、家族形成や仕事と子育ての両立が困難なままであれば、ますます子どもを生み育てることが躊躇され、より少子化が進行する可能性もある。今後は、雇用対策やワーク・ライフ・バランスを含む総合的な子ども・子育て施策に関する議論を進め、早急に対策を講ずることが求められる。

３　税制抜本改革関係

(1) 消費税率引上げに伴う低所得者対策

消費税率引上げに伴う低所得者対策として、給付付き税額控除等及び複数税率の導入について様々な角度から総合的に検討するとされている。

給付付き税額控除[23]については、低所得者をターゲットとして効率的に消費税の逆進性対策を講ずることが可能であるとされる反面、所得や資産の把握や執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。

複数税率については、消費の都度軽減が実感できて分かりやすい反面、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等が検討事項として挙げられている。いずれの措置をいつからどのような内容で実施するのかが議論となろう。

また、平成 26 年４月の８％への消費税率引上げ時から、これらの施策の実現までの間の暫定的・臨時的措置として、「簡素な給付措置」を実施するとされている。その対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等が検討事項として挙げられている。「３党修正協議」で合意された税関係協議結果（以下「協議結果」という。）によれば、「簡素な給付措置」の内容については、真に配慮が必要な低所得者を対象にしっかりとした措置が行われるよう、今後、予算編成過程において、立法措置を含めた具体化を検討するとされている。

(2) 消費税の円滑かつ適正な転嫁対策

小規模事業者ほど交渉力が弱く取引相手側の優越的地位の濫用等により消費税相当分の価格転嫁が困難であるとの懸念がある。これを踏まえ、政府は、事業者等における転嫁対策等に関する意見等の把握や課題の整理等を行い、消費税の円滑かつ適正な転嫁等に資する総合的な対策の策定に向けた検討を行うため、内閣に消費税の円滑かつ適正な転嫁等のための検討本部を設置した（平成 24 年４月 24 日閣議決定）。同本部は平成 24 年５月 31 日に中間整理[24]を公表した。この中には、政府共通の相談窓口の設置、独占禁止法等の特例に係る法的措置の検討、転嫁状況に係る調

[23] 法律上は給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものとされている。税制調査会資料（平成 24 年５月 28 日）によれば、諸外国の仕組みは①基本的には税額控除（控除しきれない額は給付）であり、控除額が所得の増加に伴って逓増し、一定の上限に達した後、逓減する仕組み、②基本的には全額給付であり、所得が一定額を超えると給付額が逓減する仕組みに分類できるとしている。また、導入目的は、子育て支援、就労促進、付加価値税の負担軽減が挙げられている。

[24] 正式名称は「転嫁対策・価格表示に関する対応の方向性についての検討状況（中間整理）」

査・監視、財政上・税制上その他の支援措置の検討等平成９年の消費税率引上げ時には行っていない対応策の検討も盛り込まれている。平成 24 年８月 10 日に成立した「消費税法改正法[25]」（以下同じ。）にも同様の対策を講ずる旨が規定されているが、実効性のある対応策の策定が課題となろう。

(3) 住宅の取得に係る消費税

住宅の取得については、取引価額が高額であること等から、消費税率の引上げの前後における駆け込み需要及びその反動等による影響が大きいことを踏まえ、一時の税負担を平準化・緩和する観点から、住宅の取得に係る必要な措置について財源も含め総合的に検討するとされている。また、「協議結果」では、平成 25 年度以降の税制改正及び予算編成の過程で総合的に検討を行い、消費税率の段階的引上げ時にそれぞれ十分な対策を実施するとされている。政府は、いわゆる住宅ローン減税や予算上の支援措置、登録免許税や印紙税等の取引課税について具体策を検討する方針である[26]。

(4) 自動車関係諸税

自動車取得税及び自動車重量税については、安定財源を確保した上で、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から見直しを行うこととし、「協議結果」では、平成 26 年４月の消費税率引上げ時までに結論を得るとされている。

政府は、自動車ユーザーの負担を軽減する方向で検討する意向を示している[27]。

(5) 個人所得課税の取扱い

政府提出の当初の法律案では、所得税の最高税率について課税所得 5,000 万円超の部分について 40%から 45%に引き上げるとされていた。また、扶養控除や配偶者控除についても検討課題とされていた。

「消費税法改正法」では、所得税の最高税率の引上げ等による累進性の強化に係る具体的な措置については、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。また、扶養控除、成年扶養控除（23 歳以上 70 歳未満の扶養親族を対象とする控除）及び配偶者控除に係る項目は削除されており、「協議結果」では、これらの在り方について各党で検討を進めるとされている。

(6) 資産課税の取扱い

政府提出の当初の法律案では、相続税の最高税率を 50%から 55%に引き上げるとともに、基礎控除を４割縮減し、定額控除を 5,000 万円から 3,000 万円に、法定相続人１人当たりの控除を 1,000 万円から 600 万円に引き下げる等とされていた。また、贈与税の税率構造の見直し等も盛り込まれていた。

「消費税法改正法」では、格差固定化の防止、老後扶養の社会化の進展への対処等の観点からの相続税の課税ベース、税率構造等の見直し及び高齢者から若年世代への生前贈与促進による消費拡大を通じた経済活性化を図る観点からの贈与税の見直しについては、平成 24 年度中に必要な法制上の措置を講ずるとされている。この他、事業承継税制については、相続税の見直しの結果に基づく措置に併せて見直しを行うとされている。なお、相続税の課税方式の在り方も検討項目に挙げられている。

(7) 歳入庁構想

歳入庁については、政府原案に明記されて

---

[25] 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）

[26] 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革特別委員会会議録第６号７頁（平成 24 年７月 23 日）安住財務大臣答弁

[27] 前掲注 26

いた「創設」という文言が削除され、年金保険料の徴収体制強化等について、歳入庁その他の方策の有効性、課題等を幅広い観点から検討し、実施するとされている。

(8) 景気弾力条項

いわゆる景気弾力条項では、消費税率の引上げ前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずるとされている。

政府は消費税率の引上げの判断はそのときの政権が判断することである[28]としており、具体的手順や内容等の詳細については、必ずしも明確ではないことから、納税者等の予見可能性を踏まえれば、より具体的な説明が求められよう。

法律案の修正により景気弾力条項に加えられた「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する」との規定に関しては、消費税増税後の予算の在り方や事前防災及び減災等の財源確保策などが焦点となっていたことから、今後の議論を注視する必要があろう。

また、「協議結果」では、消費税率の引上げに当たっては、社会保障と税の一体改革を行うため、国民会議の議を経た社会保障制度改革を総合的かつ集中的に推進することが確認されており、社会保障制度改革の進捗状況が消費税率引上げの実施に影響を与える可能性があると考えられる。

(9) 地方法人課税の見直し

「平成 21 年度税制改正法」附則第 104 条第３項第７号においては、「地方税制については、地方分権の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進めること」とされていた。

しかし、今回の改革に係る「消費税法改正法」に定められた国・地方を通じた「税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置」（第７条）において、地方税制については、①地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う、②税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講じることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討するとされ、地方法人課税の在り方の見直しをはじめ多くは「検討」にとどまった。

今回予定されていた偏在性の小さい地方税体系の構築が先送りされたものであり、先行き不透明な税制の抜本的な改革の実現に向けた取組が注目される。

(10) 財政再建への道筋

平成 24 年８月 31 日に内閣府が公表した「経済財政の中長期試算」では、「消費税法改正法」に基づく消費税率引上げや「中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 年度）[29]」（平

[28] 第 180 回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第５号 40 頁（平成 24 年５月 22 日）安住財務大臣答弁、同会議録 47 頁岡田国務大臣答弁等

[29] 複数年度を視野に入れて毎年度の予算編成を行うため

成 24 年８月 12 日閣議決定）を前提に、2015 年度の国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）対ＧＤＰ比の赤字を 2010 年度の水準から半減させるという目標は、達成されると試算している。しかし、2020 年度までに基礎的財政収支を黒字化する目標には届かないと見込んでいる。

今後の社会保障制度改革及び消費税以外の税制改革の進展や経済成長政策の効果等の状況によっては、基礎的財政収支黒字化の実現に向けて消費税率の更なる引上げに関する議論が行われる可能性もある。

（本稿は、平成 24 年９月 28 日現在の状況に基づいて執筆したものである。）

の仕組みとして策定されている。対象期間の３か年における「歳出の大枠」（一般会計歳出から国債費及び決算不足補填繰戻しを除いた基礎的財政収支対象経費についての歳出抑制目標）をそれぞれ 71 兆円とし、初年度の新規国債発行額は前年度当初予算の水準（約 44 兆円）を上回らないものとすること等が示されている。

RESEARCH BUREAU 論究　第９号　　平成24年12月

編集・発行　衆議院調査局

〒100-8981　東京都千代田区永田町２－２－１
衆議院第一議員会館内
ＴＥＬ　03（3581）6664

○　本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。
○　本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。