

# RESEARCH BUREAU

# 論究

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

第13号 2016.12

## 特別企画

2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向けて／  
為末大 元陸上競技選手・世界選手権大会銅メダリスト

## 寄稿論文

代議制民主主義と政治参加／  
待鳥聡史 京都大学大学院法学研究科教授  
我が国の高等教育の課題／  
小林雅之 東京大学大学総合教育研究センター教授

## 論文

「6次産業化」における農林漁業者の主体性の確保  
パリ協定採択後の地球温暖化対策の行方  
環境法の政策決定過程における環境保護団体の参画の在り方  
構造改革特区における株式会社・NPO法人による学校設置事業に関する  
経緯と現状

## 研究

英国、フランス、ドイツ及び日本の統治制度—議会の解散を中心として—

## 調査

特定国立研究開発法人制度について  
中国における都市交通の現状  
オーストラリアの国防制度、国防政策及び我が国との防衛協力

## 解説

民法の一部を改正する法律案について  
雇用保険法等の一部を改正する法律について  
衆議院選挙制度改革

衆議院調査局

# 巻 頭 言

衆議院調査局長 岸 本 俊 介

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。本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の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13号を発行する運びとなりました。

本号では、まず、特別企画として元陸上競技選手・世界選手権大会銅メダリストの為末大氏へのインタビューを掲載し、そして、待鳥聡史京都大学大学院法学研究科教授、小林雅之東京大学大学総合教育研究センター教授から「代議制民主主義と政治参加」「我が国の高等教育の課題」と題する時宜に適ったテーマの論文を特別に御寄稿いただいたほか、各分野における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。

各論文を通して皆様の知見がより深まることを期待いたしておりますとともに、今後とも、より質の高い情報を提供することができるよう、更なる充実を図ってまいります。引き続き忌憚のない御指摘、御意見を賜りますようお願い申し上げます。

目 次

巻頭言

衆議院調査局長 岸本 俊介

特別企画

2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向けて  
—スポーツのこれからの可能性—

元陸上競技選手・世界選手権大会銅メダリスト 為末 大 …1

寄稿論文

代議制民主主義と政治参加

京都大学大学院法学研究科教授 待鳥 聡史 …15

我が国の高等教育の課題  
—特に教育費負担と奨学金の在り方について—

東京大学大学総合教育研究センター教授 小林 雅之 …23

論 文

「6次産業化」における農林漁業者の主体性の確保

梶原 武 …37  
寺口 克雪

パリ協定採択後の地球温暖化対策の行方  
—我が国におけるカーボン・プライシングの議論を中心として—

河上 恵子 …53

環境法の政策決定過程における環境保護団体の参画の在り方  
—オース条約の我が国の受容の可能性—

後藤 一平 …68

構造改革特区における株式会社・NPO法人による  
学校設置事業に関する経緯と現状

江川 裕幸 …84

研 究

英国、フランス、ドイツ及び日本の統治制度  
—議会の解散を中心として—

議会制度等研究グループ …105

調 査

特定国立研究開発法人制度について  
—研究開発法人制度改革の一定の到達点として—

天野 哲也 …161

中国における都市交通の現状  
—BRT、LRT、低公害バス導入の事例等—

尾本 高広 …179

オーストラリアの国防制度、国防政策及び我が国との防衛協力

濱島 幸男 …193  
下村 康平

解 説

民法の一部を改正する法律案について  
—平成27年12月最高裁判所大法廷違憲判決を踏まえて—

辻岡 美夏 …209

雇用保険法等の一部を改正する法律について

上野 綾子 …225  
梅原 優一  
高橋まりえ

衆議院選挙制度改革  
—一票の較差是正と定数削減に係る区画審設置法及び  
公選法改正案について—

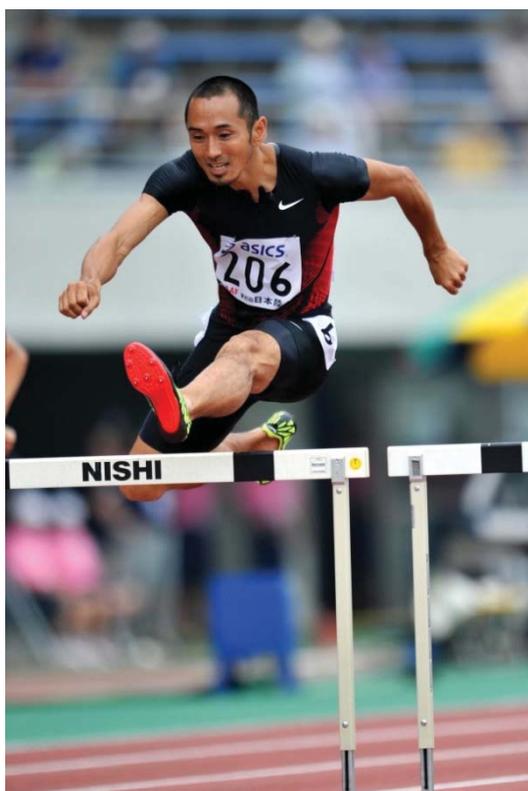
毛木 克典 …241  
安達 良二

## 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向けて —スポーツのこれからの可能性—

元陸上競技選手・世界選手権大会銅メダリスト  
為末大

### ■特別企画■

論究第13号の特別企画として、世界陸上競技選手権大会の銅メダリストの為末大（ためすえ だい）氏にインタビューを行いました。為末氏は、オリンピック大会にも3度出場し、現在、一般社団法人アスリートソサエティ代表理事。執筆、テレビ出演等で活動するほか、義足の開発やランニングスタジアムの館長を務めるなど多方面で御活躍中です。少子高齢化などの社会問題に対して、スポーツがその解決の糸口になるのではないかと考えのもと、様々な活動に取り組まれている為末氏に、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の在り方、アスリートの社会に対する発信力、スポーツの社会における役割などについて、幅広く御見解を伺いました。（インタビュー日時：平成28年6月10日）



写真：フォート・キシモト

### 【プロフィール】

為末 大（ためすえ だい）氏

1978年広島県生まれ。陸上スプリントトラック種目の世界大会で日本人として初のメダル獲得者。男子400mハードルの日本記録保持者。

2001年エドモントン世界選手権及び2005年ヘルシンキ世界選手権で男子400mハードルで銅メダル。シドニー、アテネ、北京と3度のオリンピックに出場。2003年、プロに転向。2012年、25年間の現役生活から引退。

現在、一般社団法人アスリートソサエティ（2010年設立）、株式会社Xiborg（サイボーグ）（2014年設立）などを通じ、スポーツ、社会、教育、研究に関する活動を幅広く行っている。



《構成》

- 1 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の招致について
- 2 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の意義と効果
- 3 アスリートの発信力について
- 4 指導者の育成、スポーツをする場（地域クラブ、部活動）の在り方について
- 5 オリンピック・パラリンピック選手の選考について
- 6 新国立競技場について
- 7 子供に体を動かす楽しさを
- 8 社会におけるスポーツの役割

1 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の招致について

—— 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の招致活動が実を結んだことについての率直な御感想と、前回の招致活動との違いなど感じたところがあればお聞かせください。

○為末氏 1回目の2016年大会招致の際には、アスリートなどいわゆるスポーツ業界では、東京にオリンピック・パラリンピックを招致し、開催するという勢いがなかったのが正直なところでした。2016年大会の招致に失敗した当時は、招致の難しさを改めて実感したし、多くの国がある中で、我々の東京で開催すべきだという明確なロジックを示せていなかったような気がします。

2020年大会の招致に関しては、アスリートの中でもだんだんと空気が変わってきて、東日本大震災からの復興の象徴という意義もあるし、「東京でオリンピックをやるんだ」と言い切れる感じが出てきたと思います。ロンドンもリオデジャネイロも何度かチャレンジして、アピールの仕方、開催地の選挙における駆け引きを学び、招致を成功させたのだと思

います。

—— 最近では、開催都市に立候補表明しても、住民投票など反対運動が起きることもありますが、オリンピック・パラリンピック大会を開催する意味はどこにあるとお考えですか。

○為末氏 最近のオリンピック・パラリンピックは日本の国体<sup>1</sup>と状況が似てきていると思います。国体については、1回目は「我が国で是非」という感じだったが、全都道府県で国体を開催して、ある程度スポーツ施設も整備された中で、2回目の国体を開催するメリット、つまり開催費用とリターンが明確に分からないまま、毎年開催しているような状況だと思っています。

オリンピック・パラリンピックの開催に膨大な費用がかかるようになりましたから、各国それぞれが自国に招致して開催する意味を見つけるべきだと思います。



2 2020年東京オリンピック・パラリンピック大会の意義と効果

—— オリンピック・パラリンピック大会の開催によって得られる効果には、どのような

<sup>1</sup> 国民体育大会

ものがあるとお考えですか。

**○為末氏** 「オリンピックは規制緩和の口実が得られるきっかけになる」とも言われています。最近では、民泊とかドローンに関する議論は、招致決定をきっかけに進んだように思います。特にドローンはマラソンなどの競技をリアルタイムで接近して撮影できるメリットがあります。規制緩和というルール変更は、議論して時間がかかるものですが、2020年大会開催という期限があるおかげでスピード感を持って取り組めるといふメリットがあります。このほか、サイバーテロ対策やジカ熱など新しい感染症の防止対策など様々な課題についても、これから議論が進むと思います。

また、実際に1964年の東京オリンピックでは、創業2年目のセコム(株)が警備に当たっていて、警備業の先駆けとなりましたから、2020年大会をきっかけに育つ産業もあると思います。

さらに、2020年以降、史上稀にみる超高齢社会が到来して、予防医療を進めないと国の医療費、社会保障費が持たなくなるでしょうから、2020年大会の開催によって、健康を維持し、高齢化社会にうまく適応すればいずれ世界も高齢化を迎えますから、世界をリードできると前向きに切り替わるきっかけになるといいなと思います。



—— オリンピック大会のレガシー(遺産)ということによく言われますが<sup>2</sup>、パラリンピック大会のレガシーにはどのようなものを期待されていますか。

**○為末氏** これまで、アスリートであっても、オリンピックとパラリンピックの間に隔たりを感じていたのは事実です。しかし、ロンドン大会を契機にパラリンピックの魅力に気が付くことができました。パラリンピックには、「全ての人が与えられた環境の中でできることを追求する」というメッセージがあり、これはオリンピックよりもエッジが効いたメッセージです。日本は、このメッセージをどんどん世界に向けて発信していくべきです。

テクノロジーの進歩により、義足や車椅子などがさらに進歩し、2020年東京大会では、パラリンピアンがオリンピックを超えてしまうことが現実になるでしょう。例えば、走り幅跳びのマルクス・レーム選手<sup>3</sup>は、義足で8m40cm跳んでいる。現在、リオのパラリンピックではなくオリンピックに出るかどうかが議論になっています<sup>4</sup>が、もし、出場すれば金メダル候補になる可能性が大きい。障害者が健常者を超えるという事態が現実になれば、パラリンピックは、障害の在り方の価値観の分岐点になるでしょう。

また、手足の障害だけに限らず、ブラインドサッカーのブラジル代表で全盲のリカルド・アウベス選手は、足を踏んだ時に返ってくる感触で、どちらの方向に何センチ動いたと認識できます。彼の脳の働きを調べると、

<sup>2</sup> オリンピック憲章には、「オリンピック競技大会の有益な遺産(レガシー)を、開催国と開催都市が引き継ぐよう奨励する」とされ、現在、既に公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会(組織委員会)や内閣官房2020年オリンピック・パラリンピック東京大会推進室(内閣オリパラ室)をはじめとして、様々なセクターにおいてレガシー創出に向けた活動が進められている。

<sup>3</sup> ドイツの障害者陸上競技選手

<sup>4</sup> 平成28年7月1日、同選手はオリンピック出場希望を取り下げた。(『朝日新聞』(2016.7.3))

脳の視覚野が他の感覚をサポートしていて、感覚統合が出来ているとの研究結果が出ました。これは、人間が置かれた環境への適応性の可能性を示すことだと思います。

日本発のテクノロジーでは、実用段階に入った山海嘉之<sup>5</sup>先生の「ロボットスーツ」があります。足が不自由になった人が一定期間装着して治療を行うと、脳・神経・筋系の機能再生が促進され、歩行機能が改善されます。

パラリンピックを通じて、このような人間の可能性について理解を深めることが出来ると考えています。



—— パラリンピック大会は、テクノロジーという切り口<sup>6</sup>を新たにつくれば、人気がでるとお考えですか。

**○為末氏** まだまだ、人気が高まる余地があると思います。山海嘉之先生も「ロボティクス<sup>7</sup>とパラリンピックの相性はとてもよい。」

<sup>5</sup> 筑波大学教授。ロボットベンチャーのサイバーデザイン株式会社代表

<sup>6</sup> テクノロジーの進歩により、障害者スポーツが進化し、健常者の記録を上回ったり、障害者の能力が高まる。(為末大氏)

<sup>7</sup> 従来、ロボットの設計・製作・制御に重点がおかれていたため、ロボット工学を指す場合が多いが、近年、産業面以外の応用の議論が盛んになされ、ロボットに関連したさまざまな科学研究を総じて「ロボティクス(ロボット学)」と呼ぶ傾向が強くなってきている。(世界大百科事典第2版)

とおっしゃっていました。サイバーデザインは、2014年に地域密着型バスケットボールチーム「つくばロボッツ」の運営会社となり、NBL<sup>8</sup>に入会しました。せっかくプロスポーツのチームを持つのであれば、傘下にパラリンピックのチームも作って、サイバーデザインのようなIT企業がスポンサーになって、別次元のもの、世界でも稀にみるようなもの、パラリンピック種目の新たな形を作るのも面白いと思います。

—— いかにして、パラリンピック大会に人を呼ぶかが今後の大きな課題となっています<sup>9</sup>。車椅子バスケットなど、観戦者が多いだけではなく、健常者も参加するなど人気種目となっている競技もあります。パラリンピック競技の面白さをどのように追求するべきだとお考えですか。

**○為末氏** マーケティングの観点も入れて考えると、面白くなければ人は見ようとしな、と言えます。パラリンピック競技をエンターテインメントとして成立させなければならぬ。パラリンピックの中でもいくつかの競技は面白いと思います。そういう競技に、さらに、Jリーグのブランディングに携わったようなビジネスのプロがコミットすれば、いい結果が生まれると思います。一方、盛り上がり欠ける競技があることも事実ですが、そういう競技は、障害者の自己実現としての面があるので、それを重要な価値として捉えているのです。

パラリンピックの競技は器具を用いることが多いので、その分、テクノロジー、デジタルの力を入れやすいです。オリンピックと違って器具があることを逆手にとって、演出

<sup>8</sup> National Basketball League

<sup>9</sup> 鳥原光憲日本パラリンピック委員会会長の日本記者クラブでの記者会見(平成25年8月5日)等

にも利用できると思います。私は、着地した衝撃で光る義足を構想中です。ほかにも車椅子のホイールに電飾を装着し、ぶつかり合う瞬間に光るとか、薄暗い会場で火花が散るような演出があったら面白いし、会場内もプロジェクションマッピング<sup>10</sup>を活用するなどして、派手に演出すると面白いと思います。パラリンピックにしかできないことをやるべきで、演出に工夫の余地はたくさんあります。

特に、日本がロボットを使うテクノロジーとスポーツの融合的なものをやれば、世界に受けると 생각합니다。健常者の生身の体をぶつけ合う、古代ギリシャ的な世界観よりも、パラリンピックみたいな近未来的な世界観を演出する方が日本に合っていると思います。



Photo by Kikuko Usuyama

—— パラリンピック東京大会に備えて、道路を始めとした街のバリアフリー化が推進されていく予定とされています<sup>11</sup>が、バリアフリー化について、どのようにお考えですか。

**○為末氏** ロンドンは完全なバリアフリーではなかったし、文化の保全のために石畳の場所もあります。観光に必要な景観を崩してまでやる必要はないと思います。日本でもバリアフリーのために、金比羅さん<sup>12</sup>の階段をな

<sup>10</sup> 実物<リアル>と映像<バーチャル>をシンクロさせる映像手法

<sup>11</sup> 記者発表資料(平成28年5月30日 国土交通省道路局)

<sup>12</sup> 金刀比羅宮(香川県)

くすわけにはいかないでしょう。

ハードの改善のみでバリアフリーは解決しません。バリアフリーには3つの要素があって、1つ目は車椅子など本人が身に着けるもの、2つ目は地面などハード面、3つ目は障害者の周囲の人間の意識。この3つの要素に対して総合的に対応しなければならないと思います。

バリアフリー対策はハード面に偏りがちですが、ロンドン大会で市民の方に話を聞くと、一番変化があったのは3つ目で、車椅子の移動がしやすくなったのはエレベーターが特に増えたわけではなくて、明らかに手伝う人の数が増えたからだそうです。周囲の人間の意識が変わり、「もっと共助の感覚が必要だ」と世の中の空気が変わったらしいとのことでした。

また、道路の傾斜も車椅子を利用する人にとってはバリアの1つで、私の事務所の近くの緩やかな坂道も車椅子で通るのは厳しいそうです。今のグーグルマップのルート案内では坂道の傾斜は表示されませんが、道路の傾斜を考慮したルート検索が可能となれば、それもバリアフリー化といえると思います。

上からバリアフリーの必要性を押し付けても、世論はなびかないと思うので、国民全体の意識をどう持っていかかが問題です。2020年東京大会で、パラリンピック選手の姿を見せることが世論形成のツールになると考えています。

### 3 アスリートの発信力について

—— バリアフリーのお話も含め、スポーツの持つ力で社会に影響を与えるために、アスリートの意見の発信の必要性についてお聞きします。鈴木大地氏がスポーツ庁長官に任命され、アスリートの立場からの意見が、今後のスポーツ政策に活かされることがかなり期待できることになったとお考えですか。

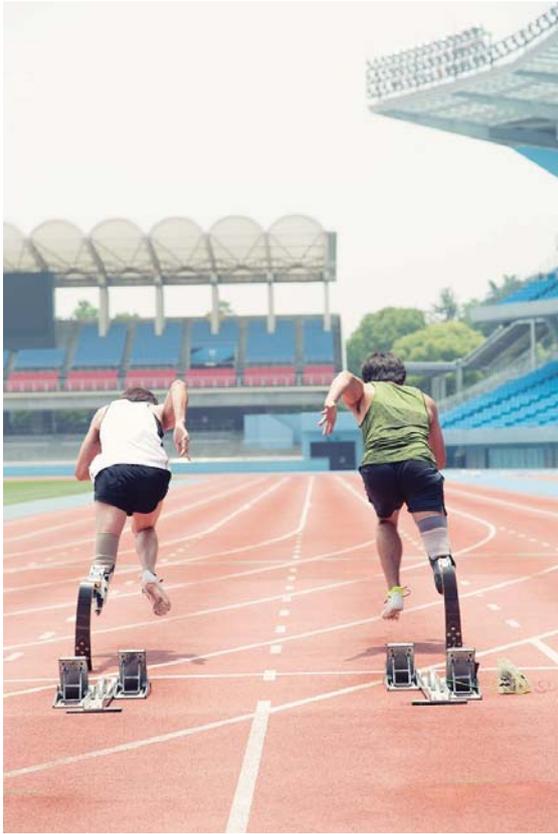


Photo by Kikuko Usuyama

○為末氏 アスリートの発言に大きな力があると思いますが、アスリートの立場で言う発言と、しかるべきポジションに就いてからの発言とのバランスを一人の人間の中でどう取っていくかが難しいところです。鈴木大地さんもスポーツ庁長官になってからは、アスリートというより長官としての意見に、谷亮子さんも政治家としての意見になっているように思います。

アスリートのポジションでいながらオリンピック・パラリンピックがこうあるべきと発言できることが重要だと考えますが、日本の選手は、自分で考えて意見を言う力が弱いと思います。ソチ五輪の前にロシアで「同性愛宣伝禁止法」が制定され、同性愛者を含むLGBT<sup>13</sup>について、メディアはイシンバエワ

<sup>13</sup> L (レズビアン=女性同性愛者)、G (ゲイ=男性同性愛者)、B (バイセクシュアル=両性愛者)、T (トランスジェンダー=生まれたときの法的(生物学的)・社会的性別

選手<sup>14</sup>に対して質問攻めをしていました。同様に個人の意見を聴く質問、例えば、福島第一原発の汚染水の問題などを日本のアスリートに質問されることもあり得るわけです。日本のアスリートが個人としての意見を言うイメージが湧かない、というのが現状だろうと思います。しかし、これからは国際的に活躍する選手は、そういう意見表明も求められるということを日本の選手は認識するべきです。現役のアスリートがオリンピック・パラリンピックのビジョンを語る事が重要だと思います。

—— ビジョンといえば、スポーツ基本計画などで国のビジョンが示されていますが、その趣旨について、アスリートが具体的に国民に語る必要があるとお考えですか。また、元アスリートよりも現役のアスリートの意見の発信を特に期待し、世論を形成してほしいと考えていますか。

○為末氏 アスリート個人が意見をどんどん発信して、世論をリードしていけるようなオピニオンリーダー的役割を果たしていくことを期待しています。特にオリンピック・パラリンピックに関しては、実際にその中心となる現役アスリート側からの思いを発信してほしい。

アスリートが担えるのは、何となく漂う世論の空気をリードする役割だと思います。細かい具体の施策を詰めていく領域も重要ですが、いざ、施策を進めるに当たっては、国民の世論の流れをまとめておかないとうまくいかないような気がします。

とは一致しない、または囚われない生き方を選ぶ人などを表現する包括的な言葉。一般的に性同一性障害も含む)の総称 (AMNESTY HP)

<sup>14</sup> ロシア出身の陸上競技選手。2004年アテネオリンピック、2008年北京オリンピックの女子棒高跳の金メダリスト。女子棒高跳の屋外の世界記録保持者。



Photo by Kikuko Usuyama

—— 地域におけるスポーツ活動を盛り上げるためにもアスリートの発信力や貢献が期待されるとお考えですか。

○為末氏 オリンピック・パラリンピック関連でいえば、インターネットやマスメディアを通じた発信もあるし、講演やスポーツイベントなど地域の人に直接発信できる活動もあります。オリンピック・パラリンピックをこういう方向で盛り上げたいという方向性があれば、いろいろな活動の仕方アスリートが担うことが大事なことだと思います。

アスリートのマネジメントや企業のPR活動に携わった経験上、アスリート自身の言葉で言うことと全て設計された場にゲストとして招かれて言っていることの違いは、見ている側から簡単に見透かされてしまう。例えば、熊本出身のアスリートが熊本をスポーツの力で盛り上げようと自らの意思で動いた場合には、世の中の反応は大きい。この点からもアスリート教育は重要で、世の中をどんどんリードするアスリートが出てくるといいと思います。

#### 4 指導者の育成、スポーツをする場（地域クラブ、部活動）の在り方について

—— アスリートが地域の中でスポーツ指導者として、子供から高齢者、障害者まで地域の人を教える重要な役割もあるとお考えです

か。例えば日体協<sup>15</sup>が公認しているような見識あるスポーツ指導者が不足している課題についてどうお考えですか。

○為末氏 スポーツをする人は大別して、トップアスリート、中学生・高校生のエリート層、子供や高齢者など地域の人々の3つの層があり、それぞれに対応した指導者が必要です。トップアスリート層の指導者は数も足りているのですが、ただ、アスリートの引退後のキャリアを考えながらコーチングする力が弱いので、競技力は高くてもモラルの問題が起きていると思います。最近、トップアスリートの不祥事が多いのは、指導者が競技に焦点を当てすぎていて、倫理面の教育が弱いのが原因だと思います。

中高生の部活動については、少子化が進んで指導者だけでなく生徒の数も足りなくなってきました。例えば、佐賀県ではバレーボール部のチーム数が不足して、いきなり県大会になったそうです。少子化を踏まえ、今後は学校単位ではなく、中体連<sup>16</sup>、高体連<sup>17</sup>の大会も、複数校で1チームを編制したり、エリア単位にしたり、クラブチームも大会に出場できるようにした方がいいと考えます。

また、最近、部活動の指導に関して教員の負担感が非常に強くなってきています。我々の頃は、教員が生活を犠牲にして指導していて、私の高校時代の部活動の顧問は、「自分の子供よりも為末君と過ごした時間の方が長い。」と奥さんに言われたそうです。これからは、教員の労働時間を考えていくこと、外部の指導者を活用することが重要となってきます。そのためには、指導者としての能力を誰がどのように判断するのかを明確にする、つ

<sup>15</sup> 公益財団法人日本体育協会

<sup>16</sup> 公益財団法人日本中学校体育連盟

<sup>17</sup> 公益財団法人全国高等学校体育連盟

まり、質の保証も必要になります。JOC<sup>18</sup>、JSC<sup>19</sup>、日体協とスポーツ団体が多すぎるので、統一的な外部指導者のライセンス制度を整備するべきだと考えます。

—— 最近、学校のサッカー部ではなく、地域クラブのユースチームに加入する子供が増えているといわれています。地域クラブと部活動の関係についてどうお考えでしょうか。また、今後はクラブを総合型地域スポーツクラブ<sup>20</sup>として拡大させていくという方向性も考えられますがいかがでしょうか。

**○為末氏** 学校の部活動のシステムは、世界的に例を見ないもので、ボランティア精神で日本にスポーツを広めることに大きく貢献した制度だと思えます。いきなり総合型クラブを全国に広げるのは難しいので、部活動の形、総合型クラブの形の両方あった方がいいと思います。

日本のスポーツ施設は学校頼みなので、学校自体を地域の持ち物だと考えがちですが、放課後、週末に地域の人に広く開放すること、つまり、総合型クラブの学校利用を促していくべきです。部活動モデルに偏ると、総合型クラブが学校利用をする余地が少なくなります。優秀な教員、指導者を配置できる都市部の学校はまだしも、地方の学校は指導体制がきちんとしていないので、どんどん総合型クラブの学校利用を認めて、全体的なレベルを

上げていかないと、スポーツをするために都市部に引っ越さなければならないことになります。



—— ヨーロッパのように、日本も1つのクラブがサッカー、ラグビーなど様々な競技組織を設け、子供たちに様々なスポーツを体験してもらおう、という方向に進むことについてどうお考えですか。

**○為末氏** Jリーグ、Bリーグ<sup>21</sup>など（複数のプロスポーツリーグ）が合わさったものを中心として、その傘下に体操、陸上、テニスなどが入っていく形は将来的にあり得ると思います。ただし、総合型クラブのマネジメントができる人材が足りないという問題があります。実態として、指導者が総合型クラブのマネジメントもやっている状況で負担が大きい。マネージャー人材の育成、教育の必要性が生じています。

—— 大学のスポーツ学部でマネージャー人材の育成を期待されているということでしょうか。アスリートの引退後のセカンドキャリアとして、マネジメントを学んでもらいたいということでしょうか。また、各スポーツ競技団体の中でも人材育成を図ることはできるのでしょうか。

<sup>18</sup> Japanese Olympic Committee (公益財団法人日本オリンピック委員会)

<sup>19</sup> JAPAN SPORT COUNCIL (独立行政法人日本スポーツ振興センター)

<sup>20</sup> 人々が、身近な地域でスポーツに親しむことのできる新しいタイプのスポーツクラブで、(1) 子どもから高齢者まで(多世代)、(2) 様々なスポーツを愛好する人々が(多目的)、(3) 初心者からトップレベルまで、それぞれの志向・レベルに合わせて参加できる(多志向)、という特徴を持ち、地域住民により自主的・主体的に運営されるスポーツクラブ(文部科学省 総合型地域スポーツクラブ育成マニュアル)

<sup>21</sup> Bリーグ(B.LEAGUE)は通称。公益社団法人ジャパン・プロフェッショナル・バスケットボールリーグ(JAPAN PROFESSIONAL BASKETBALL LEAGUE)

○為末氏 日本の大学のスポーツ学部は、おそらくMBA<sup>22</sup>に近い形の人材育成を図る学部だと思いますが、私の意見としては、地域クラブを経営、マネジメントする人は元アスリートである必要はないと思います。元アスリートのセカンドキャリアの1つとして、地域クラブの経営をやりたいというのであれば、是非やってもらいたいと思います。ただ、引退したアスリートが必ず苦勞するのが、マネジメント、ファイナンスなどビジネスの基本的な部分です。

アスリートが学ぶ場は確かに必要ですが、クラブ経営には適性のある人材を投入することが重要です。必ずしもアスリートとして才能があったからといって、マネジメントの才能があるとは限らないからです。

スポーツ競技団体の中での人材育成は、FIFA<sup>23</sup>でそういった養成コースがあってレベルが高いものだと聞いています。

日本の大学でも高いレベルのところはあって、立命館大でJリーグと連携して、マネージャー候補の育成をしているし、筑波大の国際スポーツアカデミーはFIFAやIOC<sup>24</sup>などの国際機関に送り込める人材育成を狙いにしているのではないかと思います。ですが、そういったトップ志向の専門人材だけでなく、例えば、人口数万人の地方都市で、全人口の20%の人が加入するクラブを立ち上げるという目的を持つ人を育ててもいいと思っています。アスリートだけでなく、マネジメント人材にも、国際機関、日本の中央団体、地域クラブという3階層があると考えています。将来的には運動生理学が出来なくても、クラブ

経営が出来る人材の育成を特化することも重要だと考えます。

## 5 オリンピック・パラリンピック選手の選考について

—— オリンピック出場の代表選考について、選考の恣意性が問題視される競技がある一方で、世界選手権のランキングなどの基準に従ってオリンピック出場が決定される競技もあります。オリンピックと世界選手権の関係、位置付けについて教えていただけますか。



○為末氏 各競技において違いはありますが、陸上では世界選手権の比重はかなり大きく、オリンピックと世界陸上は選手の名誉としてあまり違いはありません。他方、強化費のような内部の予算配分のロジックで重要視される大会とそうでないものがあり、必ずしも選手の名誉となる大会と一致しないので、現場の選手達はかなり気にしています。

オリンピックの選考基準については、それぞれの競技の協会が見る必要がありますが、もっと透明性を高める必要があると考えています。水泳は極めて明確な基準を設ける改革に成功し、陸上のマラソンは失敗しているといえます。他の団体も水泳のノウハウを共有すべきであるし、さらに、第三者の立場の専門家から選考の公平性の在り方について法律的なアドバイスを求めることも必要だと思います。

ただし、100%公平であることは難しいでしょう。監督の好みは出るし、人間の勘、さじ加減の感覚を全くつぶすのもよくない。き

<sup>22</sup> MBA (Master of Business Administration) とは、経営学を修めたものに対して授与されることのある専門職学位。

<sup>23</sup> FIFA (Fédération Internationale de Football Association) とは、国際サッカー連盟。

<sup>24</sup> International Olympic Committee (国際オリンピック委員会)

ちんと公平性が保たれていることについて、国民の理解を得られる形にする必要があります。批判を避けるために国民投票みたいなやり方をとるようなことになってもよくありません。2020年東京大会の選考は、明確な部分と勘の部分の線引きについて、リオ大会と比較できないくらい大きなプレッシャーがかかると思います。

—— 世界ランキングに従って代表選考するとすれば、国際機関任せになってしまうのではないのでしょうか。世界ランキング自体の信頼性についてどうお考えですか。

○為末氏 ロンドン大会では、柔道のフランスチームがオリンピック直前まで大会出場をキャンセルしたことがあり、当然、フランス選手のランキングは落ちましたが、オリンピック本番では大活躍しました。オリンピック直前まで試合に出続けて疲労が抜けなかった過去の反省を生かしたらしいです。このように、直前の世界ランキングがすなわち実力というわけでもないのです。直前の世界大会が選考基準に設定されてしまうと、選手はオリンピックに出ること自体に一生懸命になってしまって、本番の勝負のために調子を整えている場合ではなくなります。そういったことも考慮した選考の在り方を各競技の団体は考えていくべきだと思います。



—— パラリンピックの選手選考については、どのようにお考えですか。

○為末氏 パラリンピックは、選手の選考という以前に、競技団体が脆弱すぎるという問題があります。競技団体の運営を少数のボランティアでやっているところがほとんどで、最近、日本財団のサポートが始まったところです。各競技団体間でももう少し組織運営システムを共有したらいいのではないかと思います。例えば、弊社でも人材評価システムを外部のコンサルタントに委託しているし、競技団体の組織基盤を強化するためにもっと工夫するべきだと思います。

## 6 新国立競技場について

—— 為末さんは、文部科学省に設置された「新国立競技場整備計画経緯検証委員会」の委員を務められていました。検証報告書をまとめるに当たって、建設費等予算関係の議論のほかに、競技場にどのような機能を持たせるべきかという視点からの議論はあったのでしょうか。

○為末氏 新国立競技場については、個人的には、莫大な予算をかけておいて、どう稼いでいくか将来の見通しが十分でなければ国民の負担になるだけだと思います。反対でした。同じように反対というアスリートもいましたが、中には世論に流されて反対しているような人も見受けられました。新国立競技場をめぐる議論において、世論を煽ることになるほどアスリートの影響力が大きいことを考えると、アスリートのリテラシーの重要性も実感したところです。

そもそも、何のために国立競技場があるのか、2020年東京大会よりも後にどのように利用していくのかという点について、ビジョンがないと建設的な議論にならない。旧競技場

は1964年から2014年までの50年間利用されたのだから、新競技場の場合、2020年から50年後の2070年にどういう風に競技場があるべきか、そこから議論をスタートさせるべきだと思います。また、新国立競技場の稼働率を考えても、オリンピックは4年に1回、世界陸上は2年に1回、サッカーワールドカップも4年に1回、Jリーグの試合数もそれほど見込めないの、土日以外の平日昼間にどのくらい利用されるか、この観点が重要になってきます。つまり、新国立競技場が国民の生活の質向上、健康維持を担い、市民の象徴的な施設となれるのかどうか重要なポイントだと思います。

ドイツに行ったとき、ホテルが競技場の中にあって、とても便利でした。東京はただでさえホテル不足の状況にあるのに、新国立競技場の予定地の千駄ヶ谷周辺はホテルがほとんどありません。だったら、競技場にホテルを入れてもいいし、病院、学校、商業施設を併設するのもいいし、数億円規模になると思うが住宅を付けてもいいと思います。競技場本体のみで考えるのではなく、競技場と「まちづくり」を一体的に考えていくべきだと思います。



## 7 子供に体を動かす楽しさを

— 現代の子供は体を動かす楽しさよりも、室内でテレビゲームをする楽しさを先に覚え

てしまう傾向があるとされています<sup>25</sup>。体を動かす楽しさを覚えるきっかけ作りはどうしたらよいでしょうか。

**○為末氏** 都心に住んでいると場所の問題が大きいと思いますが、それでも学校はあれだけのスペースを校庭として確保できているので、もう少しうまく活用できればいいなと思っています。山や川の遊び場があればいいが、平地のグラウンドで遊ぶのであれば、どうしても間に入ってコーチする人が必要になってきます。地域の人が週に1、2度お手伝いするとか、校庭とかグラウンドが開放されれば、体を動かすことの楽しさを実感してもらえるのではないかと考えています。

さらにいえば、これだけ人工知能が発展して、囲碁のような知的ゲームで人間の能力を上回ったとしても、何かに触れる感触など感覚系のは人間にしか出来ません。子供たちには、筋肉を動かすという意味での運動に限らず、いろんな感触を味わったりする機会も大切にしてほしいと思います。

— トライアスロンなど複数のスポーツを組み合わせた新たなスポーツが生まれていますが、子供や高齢者がやってみたいと思うような新しいスポーツが生まれるとお考えですか。

**○為末氏** 例えば、eスポーツがあります。テレビゲームをスポーツ化しようというアメリカの動きのことです、テレビゲームだけでなく、もう少し体を動かす方向性に向かえば新たなスポーツになる可能性があります。関連して、(株)コナミが開発したダンスダンスレボリューションは、画面の矢印に合わせて床のパネルを踏むゲームで、実際にやってみ

<sup>25</sup> 「子どもの体力向上のための総合的な方策」(答申)平成14年9月30日 中央教育審議会 8頁

るとかなり心拍数が高くなるので、健康維持に役立つという意味で保険適用してもいいかと思えるくらいです。このように、テクノロジーの力が加わったスポーツ、エクササイズを日本はすでに実現しているので、これを新たなスポーツとして認定することも考えられます。

ほかにも、日本の強みは、公道がよく整備されていて清掃も行き届いていることです。世界最大のスポーツはランニングと自転車なので、車の通行量の少ない地方で、ランニング、自転車を自由に楽しめるようになれば、スポーツ・ツーリズムとして十分に発展する可能性があります。また、ツーリズムの1つに位置付けられれば、海外からのインバウンド需要も期待できると思います。

—— 数年前、陸上の朝原宣治選手、池田久美子選手などのオリンピック選手が学校を訪問する活動をテレビで拝見しました。文化庁の「伝統文化親子教室事業」によって、子供たちが歌舞伎などの伝統文化を体験できる取組があります。この陸上選手の学校訪問活動は、伝統文化と同様に、子供たちにスポーツの魅力を経験して欲しいという趣旨で行っているのでしょうか。

○為末氏 東京都の予算で訪問授業の活動があり、子供たちの関心が高まる良いきっかけとなると思います。一流のアスリートの練習する姿を見せるという点では、東京都北区のナショナルトレーニングセンターをもっと開放してもいいと思います。選手はあまり気にしてないと思うし、せめて近隣に住んでいる子供たちにはトップ選手の姿を見せてもいいのではないかと思います。内村航平選手が鉄棒でぐるぐる回っているところを見るとか。遠足感覚で行って、10分～20分間でも見てみたら、何人かの子供には目に焼き付くのでは

ないかと思います。

なぜか、トップアスリートには触るべからず的雰囲気があって、邪魔してはいけないように思われがちですが、そんなことはない。もっと我々アスリートは社会の理解を得るために貢献するべきです。アスリートとして恵まれた体で生まれたことは、ある意味、運の巡り合わせであって、次世代に還元するような活動をするべきだと思います。本番の競技場では何十倍もの観客が周りにはいるので、練習を見学されても集中できないという言い訳はできませんし、試合と異なってチケットもいらぬし、本当に簡単にできることです。

## 8 社会におけるスポーツの役割

—— マラソン大会では、伴走者を付けた全盲の選手が健常者と一緒に走っています。健常者からは、ハンディを持っている人という意識は薄れ、お互いが仲間、あるいはライバルとしての意識に変わっていったという声も聞きますが、健常者と障害者が一緒に競技をすることについてどうお考えですか。

○為末氏 障害者に対して変に力んだ意識を社会が持っている気がします。障害者の方を一生懸命に応援しなくては、というような。もう少し自然に交わるのではないかと思います。そういった環境を実現するためにランニング場を作りました(2016年6月、「新豊洲 Brillia ランニングスタジアム」の館長に就任)。



新豊洲 Brillia ランニングスタジアムの外観イメージ

私の原体験として、現役時代、夏の間にはオランダのハーグの小さな競技場で練習をしていると、朝、母親が子供を連れてきて、競技場のすぐ横にある幼稚園に子供を預けて、その横のカフェでコーヒーを飲んで帰って行きました。その競技場の近くには学校もあって、子供たちが体育の時間に競技場に来て走ったり遊んだりして帰っていき、昼過ぎには、高齢者がペタンク<sup>26</sup>をしに競技場を訪れていました。夕方になると仕事帰りの男性たちがサッカークラブで集まり、終わった後は競技場の横にあるバーで晩御飯を食べて、お酒を飲んでいたりして、中には障害者もいて自然に交わっていました。

日本の競技施設は特定の目的に便利のように設計され過ぎていて、大抵オリンピック競技とパラリンピック競技の時間が分けられているし、子供が利用する場合は子供専用の時間も設けている場合が多い。「新豊洲 Brillia ランニングスタジアム」では、子供も高齢者も障害者もいて、誰もが隔たりなく同じ空間にいるという、本来あるべき社会の形を実現したいと思っています。このランニングスタジアムでは、義足のチューニングができるラボも併設されています。隣で義足の人が走っている姿を見ながら、子供が育つと、将来的に、障害者アスリートに対する特別な意識もなくなって、オリンピック・パラリンピックの違いも感じなくなるのではないのでしょうか。

—— スポーツ基本法において、スポーツは世界共通の人類の文化と規定されていますが、日本ではスポーツが文化として受け止められていると感じますか。



新豊洲 Brillia ランニングスタジアムの内観イメージ

○為末氏 日本のスポーツは、文部科学省の下にあって、教育という側面が強いのと思います。現役時代は、スポーツは教育というよりも娯楽としてあるべきだと思っていました。他方、アジアの様々な国を訪れるたびに日本の体育は絶賛されます。体育・部活動システムは十分に輸出できる素晴らしいものだと思います。ラジオ体操をはじめ、全国的に健康維持向上を働きかけるシステムは他にはない強みがあります。

現在、ブータン、ネパールで国のスポーツ政策のお手伝いをしています。ゆくゆくは、アジアのいろいろな国にスポーツ政策を広めて、各国合計で2～3億人くらいがスポーツを楽しめるような形を作りたいと思っています。

国際社会における日本のスポーツの戦い方として、中国のように自国選手の活躍にこだわるのではなく、テニスのウィンブルドン大会にイギリス人が出場していなくてもイギリスに憧れを持たれるのと同様に、講道館が世界中の柔道家が憧れる本来のオリジナルの柔道を行う大会を開催するのも、スポーツ文化という面で日本のプレゼンスを高めるいいやり方だと思います。

—— 「体育の日」を「スポーツの日」に変えるべきとの議論があります。実現すればスポーツを楽しむことに非常にインパクトが強

<sup>26</sup> ペタンク (petanque) とはフランスが発祥の球技で、地面に描いたサークルを基点として木製の目標球 (ビュット) に金属製のボールを投げ合って、相手より近づけることで得点を競うスポーツ (ペタンクジャパンHP)

くなるとお考えですか。

○為末氏 体育はやらされるもので、スポーツは楽しむものという世の中のイメージがあります。「体育の日」を「スポーツの日」に変えれば、随分イメージが変わることとなり、よいと思います。ゲーム性のあるものを欧米では、スポーツとみる傾向を感じますが、日本人は体を動かすことを重要視する傾向がある気がします。

スポーツだけではなくて、将来的に人工知能が発達してくれば、人間の役割は何か、何を美しいと思うのか、というのも問われてくるだろうし、そうなれば、人工知能が苦手なコミュニケーションや感性が重視され、これまで軽視されがちだったアート、音楽やスポーツが評価されてくると思います。

#### ■インタビューを終えて（まとめ）■

1964年の東京大会以来56年ぶりとなる東京オリンピック・パラリンピック大会は、4年後に迫っています。国会でも、衆参両院で招致のための本会議決議を全会一致で採択し、大会が円滑に開催されるよう対策の推進を政府に働きかけるとともに、関係法律を整備するなどの取組を行ってきています。

為末氏からは、パラリンピックはテクノロジーという新しい切り口で人気が高まる余地があるということ、また、日本はテクノロジーという点で強みを有し、パラリンピックがオリンピックに比肩する魅力ある大会となるよう貢献できるという指摘がなされ、今後のスポーツ関連施策や障害者支援策の立案に参考となるインタビューとなりました。



# 代議制民主主義と政治参加

京都大学大学院法学研究科教授

待鳥 聡史

## 《構成》

はじめに

### I 代議制民主主義の基本構造

### II 政治参加の類型と意味

### III 現代政治における参加

おわりに

はじめに

2016年7月の参議院選挙は、国政選挙としては初めて18歳と19歳の人々にも有権者資格が認められた。これら新たに有権者となった年齢層には高校生も一部含まれていたが、有権者資格の拡大を含む公職選挙法の改正からの日数が比較的短かったため、いわゆる主権者教育を十分に行えるかという懸念もあった。しかし蓋を開けてみれば、速報値から推測する限りでは10代有権者の投票率は男女とも20代よりも高く、彼ら、彼女らが積極的に権利を行使したことが窺われる（【表1】参照）<sup>1</sup>。

【表1】参議院選挙における年代別投票率

年齢層	投票率 (%)
10代 (2016年)	45.45
20代 (2013年)	33.37
30代 (2013年)	43.78
全体 (2016年)	54.69
全体 (2013年)	52.61

(註) 2016年は速報値で、20代以上の年代別は未公表。

(出典) 総務省発表による。

<sup>1</sup> 総務省の抽出調査による速報値では、今回の10代有権者の投票率は45.45%で、前回の20代を大きく上回っている。なお、今回の20代投票率は本稿執筆時点で未発表である。2016年10月7日最終アクセス。  
<http://www.soumu.go.jp/senkyo/24sansokuhou/index.html>

また、その約1年前に当たる2015年の夏から初秋にかけては、平和安全法制(安保法制)に反対するデモや集会在、国会周辺をはじめとする各地で盛んに行われた。その担い手として注目されたのが、「自由と民主主義のための学生緊急行動(SEALDs、以下シールズと略記)」という学生や若年層の人々の団体であった。平和安全法制への反対運動がシールズによってのみ担われていたわけではなく、シールズが同世代の人々の多数派であるというわけでもないだろう。だが、シールズに参加した人々をはじめとして、政治と積極的に関わりを持とうとする若年層が意外なほど存在することは確かである。

昨今のこれら2つの動きからは、20歳前後の若い人々を中心に、日本における政治参加のあり方が従来とは変化する兆しがあることが窺える。そしてそれは、有権者像の変化も意味するのかもしれない。すなわち、政治制度や政策に関する体系的な知識を身につけ、それに基づいて投票を中心とした政治参加を行う、という古典的な有権者像ではなく、知識の有無とは無関係に自らの政治的関心を表明することに躊躇せず、投票権であれ請願権であれ、政治参加の諸権利を積極的に行使する有権者像である。

もちろん、それはまだ一部に見られる萌芽的な変化に過ぎない。だが、政治参加に積極的な有権者の増大を踏まえて、そのような積極性が何に起因すると考えられるのか、また積極的な政治参加がどのような意味を持つのか、代議制民主主義の全体像との関係で考えておくことには、一定の意義があるだろう。

本稿はそのような検討の試みである。

## I 代議制民主主義の基本構造

### 1 代議制民主主義の成立過程

今日、すべての先進国（OECD加盟国）では代議制民主主義が採用されている。代議制民主主義とは、原則として子供を除く社会構成員の全員が有権者となり、その有権者が政治家を選任して、政策決定を行わせる政治の仕組みである<sup>2</sup>。

民主主義のルーツは古代ギリシャのポリスであり、そこでは住民（成人男子自由民）が一同に会して住民集会を開き、政策決定を行っていた。このような直接民主主義こそが本来の民主主義であり、有権者全員の集会が物理的に困難であるために代議制を採用しているに過ぎない、という見解は広く見られる。その延長線上に、集会が行えない場合であっても、国民投票などによって可能な限り全有権者の意思を表明する機会を与えるべきという考え方や、情報通信技術を駆使して集会に相当する機会を設けて政策決定すべきという考え方が存在する。

しかし実際には、古代ギリシャの直接民主主義は、代議制民主主義のルーツの1つに過ぎない。代議制民主主義のもう1つの根幹をなすのは議会による政策決定だが、その起源は中世ヨーロッパの身分制議会である。そこでは、貴族や聖職者、後には都市ブルジョワジーらの代表が集まり、君主の恣意的な権力行使を抑止し、貴族の特権や都市の自由を守ることが追求された。しかし、そこに表出されるのは社会のごく一部の構成員の利害でしかなかった。議会は、近代立憲主義や自由主義と今日呼ばれるものを生み出したのであって、長らく民主主義とは無関係の存在であっ

た。

議会と民主主義の結びつきは、18世紀後半の独立直後のアメリカに始まる。アメリカでも当初は有権者資格を制限しており、社会の一部の構成員の利害しか議会には表出されていなかった。だが、広大な領土を持つがゆえに個人個人の土地所有が容易であったアメリカでは、所有財産の多寡に基礎を置いた有権者資格の制限は効果が乏しく、独立戦争を非富裕層の兵士たちの力で戦い抜いたこともあって、有権者資格が実質的に拡大したのである。19世紀に入ると、イギリスやフランス、ドイツといったヨーロッパの主要国でも有権者資格が次第に広がり、そのことを通じて議会と民主主義は結びつきを強めた。

1920年代に至り、財産による有権者資格の制限はほぼなくなって、今日見られるような代議制民主主義が成立した。それは古代ギリシャの直接民主主義の代替物としてではなく、自由主義の空間である議会が、民主主義の手段である普通選挙により構成されることで成立したものである。そうであるがゆえに、議会が担ってきた自由主義を重視するのか、普通選挙が担う民主主義を重視するのか、という選択に、代議制民主主義は常に直面することになった。

### 2 代議制民主主義のヴァリエーション

代議制民主主義には広範なヴァリエーションが存在する。それを作り出す要因として重要なのが、政治家をどのようにして選任するかについてのルールである選挙制度と、選任した政治家の間にどのような分業関係を構築するかについてのルールに当たる執政制度である。選挙制度と執政制度をあわせて、基幹的政治制度と呼ぶことがある。代議制民主主義を構成する民主主義的側面を選挙制度が、自由主義的側面を執政制度が主に担う。

選挙制度については、小選挙区制や比例代

<sup>2</sup> 以下、本節の叙述はもつばら待鳥（2015a）による。関連する文献も同書を参照のこと。

表制といった個別の制度名称が広く知られているが、現在の比較政治学では個々の制度が機能面で画然と異なっているという考え方はとられなくなりつつある。むしろ、ある選挙制度が有権者の立場の分布をどれだけそのままに議会の勢力分布に変換するか注目して、「比例性」という概念を用いる。比例性が高い選挙制度ほど、有権者の立場の分布が議会の勢力分布にそのまま反映されており、有権者の意思に基づいた政策決定が行われやすい、すなわち民主主義的であると考えられる。比例代表制はもちろん、大選挙区制など選挙区定数の大きい多数代表制も、比例性は高い。逆に、小選挙区制など比例性の低い選挙制度の場合、有権者の立場の相違は少数の政党の内部に集約されることになる。政党内部の組織のあり方によって、少数派の切り捨てが起きる可能性もあり、全体的に民主主義的であることを重視しないといえよう。

執政制度は、通常は権力分立のあり方といった表現を与えられている。具体的には、行政部門の長である執政長官 (chief executive) をどのように選任するかによって、大統領制、半大統領制、議院内閣制に大別される<sup>3</sup>。大統領制はアメリカや韓国に見られ、議会とは別個に執政長官が有権者から直接公選される。議院内閣制は、有権者が公選するのは議会の

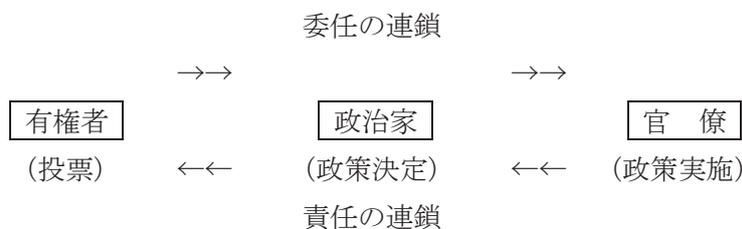
みで、議会が執政長官に当たる首相を選び出す。イギリスや日本がその例である。半大統領制はフランスやロシアが該当し、大統領制と同様に公選される大統領と、議院内閣制と同様に選任される首相がともにいて、行政部門の長としての役割を分担する仕組みである。

これらの基本的な区分と並んで、執政長官がどのような権限を持ち、役割を担っているかについての差異も大きい。たとえば、同じ大統領制であっても、アメリカの大統領とペルーの大統領では、制度的に与えられている権限が大きく異なっている。執政長官が議会との間でどの程度まで強い相互抑制関係にあるかによって、代議制民主主義の自由主義的要素の強さが定まる。抑制関係が強いほど、特定の権力者ができることは制約されるため、自由主義的であるといえる。

### 3 基本構造としての「委任と責任の連鎖」

基幹的政治制度のあり方によりヴァリエーションが存在するが、すべての代議制民主主義には共通の原則もある。それは、有権者に始まって官僚に至る委任関係と、官僚に始まって有権者に至る責任（説明責任）関係である。両者はあわせて「委任と責任の連鎖」と呼ばれ、代議制民主主義の根本原理を構成する（【図1】参照）。

【図1】委任と責任の連鎖



(出典) 筆者作成。

<sup>3</sup> このほか、任期が固定であるかどうかを考慮する場合もある。詳しくは、建林・曾我・待鳥 (2008) を参照。

委任関係とは、有権者が政治家を選任し、政府の運営に必要な政策決定を委ねることと、政治家が官僚に対して、決定した政策を実施する作業を委ねることから成り立っている。委任を行う理由は、社会におけるその他の分業と変わるところはない。すなわち、個人が時間や労力を自分の仕事にできるだけ集中して用いることで、社会全体の厚生を高めていくためである。その際に、政治家をどのように選任し、何を委任するか、選任された政治家の分業関係がどうなっているか、およびその結果として官僚に誰が何を委ねるかについて、基幹的政治制度のあり方によるヴァリエーションが生じる。

責任関係はその裏返しである。委任を受けた政治家や官僚は、委任を行った有権者や政治家に対して、委ねられた業務を適切に行っているかどうかを、求められれば常に説明できる状態にしておかねばならない。それが説明責任であり、充足されない場合には、委任関係を解消して別の人々に委ねることになる。有権者が現職の政治家への委任を継続するかどうかを判断する機会が選挙であり、官僚も人事異動や仕事内容の変化を通じて説明責任を果たしているかどうかを問われる。

注意すべきなのは、委任と責任が表裏一体の関係になっているからといって、委任を受けた政治家や官僚に何らの裁量も存在しないわけではないことである。委任がどの程度まで厳密で、どのくらい頻繁に説明責任を果たさねばならないのか、その際にどのような状態であれば委任に応えたといえるのかは、基幹的政治制度のあり方はもちろん、具体的な政策課題によっても異なってくる。また、説明責任を果たせない場合にも、委任を止めることが困難な場合もある。たとえば、比例性の高い選挙制度の下では政治家の入れ替わりや政党間の勢力関係の変動に乏しいので、説明責任を果たせていない場合にも辞めさせら

れないことが多い。

## II 政治参加の類型と意味

### 1 政治参加の類型と国際比較

代議制民主主義にとって、民主主義的要素はすべてではないが、不可欠な側面であることは間違いがない。有権者が委任を含め全く関与することなく行われ、その帰結について有権者が説明責任を問うことができない政策決定は、政治家や官僚にいかなる裁量を与えられていたとしても、代議制民主主義の下では正統性を持たない。これを裏返せば、有権者の政治参加は代議制民主主義の正統性を高める効果を持ちうるのである。

有権者の政治参加は、選挙における投票と、それ以外の投票外政治参加に大別される。投票は選挙以外の機会、すなわち住民投票や国民投票などでも行われるが、大多数は選挙におけるものである。投票外政治参加には、デモやボイコットといった物理的方法で行われるもののほか、ストライキ、政治家や政党に対する陳情、請願への署名、自らが支持する政治家や政党の事務所などでの支援ボランティア活動などが含まれる。

これらのうち、投票と同様に政治家や政党に対して有権者が自らの意向を伝える機能を持つのは、デモやボイコット、スト、陳情、請願への署名であり、スト以外は請願権の行使としてまとめられる。デモやストは投票の対極にあるように見えるが、政治家や政党の日常活動の支援のように、むしろ投票と連続的な関係にあるものも多い。全体的には投票と投票外政治参加は対極の関係にあるのではない。

現代日本において、有権者の政治参加はどのくらい活発なのだろうか。投票がどの程度広く行われているかについては投票率を見ればよいが、時系列的には漸減傾向にあることが知られている。投票外政治参加がどれだけ

行われ、かつ社会的にどのように評価されているかは、国際的なサーヴェイの結果から検討されている。この点について多国間比較を行った山田(2016)によると、日本の特徴は、投票による政治参加は国際的に中位程度である一方、投票外政治参加があまり熱心に行われていないところにある。2011年の東日本大震災以降、原子力発電や安全保障をめぐるデモが増えていることは確かだが、全体として見れば日本の投票外政治参加はなお不活発なのである。

## 2 委任と責任の連鎖についての政治参加

代議制民主主義の本質を、有権者を起終点とする委任と責任の連鎖関係と考える立場からは、投票が政治参加の最も重要な手段であることは明らかである。政治家の選任と解職、すなわち委任と説明責任の確保が、有権者の投票によって行われているからである。投票という契機を無視して、代議制民主主義は機能しない。

広範で、政党や政治家の裁量が大きい委任がなされるほど、その代議制民主主義の民主主義的要素は弱まる。具体的にどの程度まで詳細な委任がなされるのかは、基幹的政治制度のあり方によって異なる。同じことは、説明責任が果たされない場合に容易に解職できるかどうかについてもいえる。たとえば、選挙制度が小選挙区制であれば、二大政党とその所属議員たちに政策判断の広範な裁量を与えられる一方で、有権者が納得行かない場合には次回選挙で落選させることが容易となる。また、執政制度が大統領制であれば、大統領と議会に異なった委任を行って相互抑制を働かせることができるが、有権者が不適切だと思ふ政策決定がなされても責任の所在は曖昧である。

しかし、委任と責任の連鎖を確保する政治参加の手段は、投票だけではない。先にも見

たように、投票と投票外政治参加の関係は対立的ではなく、むしろ両者は連続的に把握されるべきだからである。たとえば、デモなど活発な投票外政治参加がなされた直後に選挙が行われれば、デモによって高められた特定の政策への関心が、有権者を投票に向かわせる可能性は十分にあるだろう。だとすれば、投票外政治参加を通じて有権者が政党や政治家に何を委任していて、何を委ねていないのかを選挙以外の手段により主張することは、全体として委任と責任の連鎖関係をより強固にする作用がある。

その一方で、投票外政治参加が具体的な政策決定に与える直接的な効果は限られている。政治家や政党は、選挙の際に有権者から受けた委任内容(少なくとも主観的に委任と認識している内容)にしたがって政策選択を行い、次の選挙においてそれが適切であったかどうかを審判される。ある選挙から次の選挙までには年単位の間隔がある以上、新たな政策課題の出現などに備えて、その間には一定範囲の自由裁量が残されている。また、投票外政治参加はその時点で多数派であるかどうかにかかわらず、特定の政治的立場を強く打ち出す人々によってなされる。そこに「真の民意」があると主張されることも多いが、それを確かめる方法はない以上、投票外政治参加によって政策決定が左右されることは、かえって委任と責任の連鎖関係に悪影響を与えかねないのである。

## III 現代政治における参加

### 1 民主主義志向の強まり

近年における投票外政治参加の高まりが、代議制民主主義そのものへの否定的評価と直結していると考えるのは、いささか無理があるだろう。確かに、住民投票などの直接民主主義的な政策決定手段を多用すべきだとする意見も目立つようになっており、それに近似

した方法や、熟議民主主義のように政策決定に至るまでの過程を改善して参加の契機を強めるべきだとする見解も強まっている。だがそれらは、代議制民主主義の全面的な否定ではなく、部分的な修正や補完を目指すというのが、最大公約数的な立場だといえよう。

その一方で、理論面でのポスト・デモクラシー論の台頭や、現象面での投票外政治参加の活発化には、やはり代議制民主主義の変革を志向する部分がある。こうした動きや、有権者の意向、ときには欲望にすら忠実であるべきだと主張する、いわゆるポピュリスト勢力の強まりは、いずれも共通した現状認識に立脚している。それは、代議制民主主義が有権者の意思を適切に反映した政策決定を行えておらず、民主主義的要素をより強める方向での改善が必要である、というものである。これを裏返せば、政治家や政党が政策決定に際して持つ裁量範囲を狭めることが望ましい、という立場でもある。

密接に関係するのが、政党と社会の結びつきの弱まりである。20世紀の代議制民主主義における委任と責任の連鎖は、政党の存在によって実質的な機能が確保されていた面がある。政党は、社会に存在する政策課題に優先順位を付けるとともに、主に経済的な争点について有権者の利害関心を政策に反映させる役割を担ってきた。各国に保守政党（経済的自由主義政党）と社会民主主義政党が形成され、富裕層は前者を、非富裕層は後者を支持し、両者が経済的分配をめぐる競争するという構図である。有権者は実質的に政党に対して委任を行い、政党が説明責任を果たしてきたのである。

ところが、経済成長の鈍化やグローバル化、経済的分配以外の争点の登場によって、政党は有権者の意向を政策に反映させにくくなってしまった。これを有権者の側から見れば、自分たちの利害関心を表出してくれない政党

に対して、広範な委任を行う理由は乏しいということになる。新しい政治勢力に限定的な委任を行う、あるいは委任そのものを行わずに自ら政策決定を行うことを望む、といった対応が登場するのは当然といえる。どの先進国においても既成政党は苦戦を強いられており、先に挙げた直接民主主義的手法への期待の高まりや、短期的なブームを巻き起こす新党の急激な興亡が見られている。日本政治もまた、このような流れに棹さしていることは明らかであろう<sup>4</sup>。

## 2 諸刃の剣としての政治参加

ここまで述べてきたところから、投票以外の手段を含む積極的な政治参加と代議制民主主義には、両義的な関係があることが分かる。

積極的な政治参加には、一方において選挙以外の局面でも有権者と政治家や政党の間の委任関係に緊張感をもたらし、委任を受けている政治家や政党が、次回選挙までに時間的余裕がある（あるいは、次回選挙で負けそうにない）からと裁量を過剰に行使してしまわないようにする効果がある。官僚についてもほぼ同様のことがいえる。他方で、積極的な政治参加を希求する背景には、委任と説明責任の関係そのものへの疑問と、それに伴って政策決定への直接関与を強めたいという有権者側の意向があることも確かである。それは政治家や政党の裁量範囲を狭める方向で作用するが、裁量の余地を失った代議制民主主義は、新しい政策課題への対応が困難になるだけでなく、多数派の専制やポピュリズムといった民主主義の古くからの難問に直面することになる。

言い換えれば、代議制民主主義は有権者の政治参加なくしては正統性を確保できないが、

<sup>4</sup> 政党のあり方につき、関連文献を含め詳しくは待鳥(2015b) 参照。

政治参加のみによっては適切な政策決定が困難となるために存続しえないのである。教科書的な政治過程の理解では、選挙を数年ごとにしか行わず、選挙と選挙の間には政治家や政党の裁量を認めることで、あるいは政党が有権者の日常的な利害関心を政策決定へと適切に媒介することで、この問題は致命的な悪影響をもたらさないとされてきた。だが、投票外政治参加が持つ意味を十分に考慮に入れば、政治参加と政策決定の間のバランスをいかに確保するかは、容易に解決できない問題である。

情報通信技術は日進月歩であり、インターネットを活用することで、見知らぬ人間同士が、あるいは一般有権者と政治家が、相互に意見交換することはますます容易になっていくであろう。同時に、現代政治が直面する課題はいっそう困難で複雑なものとなり、政治家や官僚が適切な対応を行える可能性は低下する。そのような時代に、有権者と政治家や政党の間に存在する政策情報や知識の格差（情報の非対称性）を理由として、広範な裁量の余地を許容することはもはや不可能になるだろう。政治家や政党は、有権者が自分たちとほぼ同じだけの政策情報や専門知識を持っていることを前提に、それでもなお委任と責任の関係の範囲内で自律的な政策決定がなされる方が望ましいと主張できねばならない。有権者の意向に極力沿うことが代議制民主主義のすべてではない、と言えなければならないのである。

## おわりに

本稿では、代議制民主主義の本質を委任と責任の連鎖関係として把握した上で、有権者による政治参加の意味を考えてきた。歴史的な成立の経緯から、代議制民主主義は権力の抑制やエリート間競争を重視する自由主義的要素と、有権者の意向を政策決定に反映させ

ることを重視する民主主義的要素の双方を持ち、両者の間には潜在的な緊張関係が存在する。たとえば、有権者の意向を徹底的に重視することが望ましいのであれば、その多数派によって構成された権力を抑制する理由はない。なぜ多数派の権力行使が抑制されるべきなのかについては、民主主義以外の根拠付けが必要なのである。

投票以外の手段を含めた有権者の政治参加が活発化すればするほど、代議制民主主義の民主主義的正統性は高まる一方で、民主主義的要素と自由主義的要素との緊張関係は顕在化しやすくなる。具体的には、政治家や政党が持っている裁量範囲が狭まり、新しい課題や難しい課題への対応に必要な、ときに公約に基づかない政策決定や超党派の妥協が困難になるのである。裁量の余地を正当化するために、従来しばしば用いられてきた、有権者よりも政治家や官僚の方が政策に関する情報や知識があるという根拠付けは、情報通信技術の発展と政策課題の複雑化や困難化によって、その妥当性や説得力が著しく低下している。今日、政党や官僚が推し進める政策よりも、同じ課題について一般有権者が提示する方策が有効であり、それがインターネットなどによって短時間に広く共有される例は、枚挙に暇がない。

有権者の政治参加を幅広く受け入れつつ、議会を構成する政治家や政党、さらに場合によっては官僚の裁量の余地を残す方法はないのだろうか。政治家や官僚といった統治エリートが今後も存在し続ける積極的な意義は、恐らく有権者の多数派には気がつかない課題や中長期的な課題について取り組むところに求められるだろう。その際、有権者を政策決定の過程から全面的に排除するのではなく、統治エリートがそうした課題への「正解」を唯一知っているわけではないことを前提に、有権者の知恵を借りつつ決定への責任を負う

ことが必要になる。そのような「知恵を借りる」場として機能するのが、今後の政党なのではないか。政党は、有権者の利害関心を政策決定に表出するための場ではなく、有権者

と政治家の情報交換のためのフォーラムへと、その主たる役割を変化させていくべきであろう。

【参考文献】

- ・ 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣。
- ・ 待鳥聡史（2015a）『代議制民主主義』中公新書。
- ・ 同（2015b）『政党システムと政党組織』東京大学出版会。
- ・ 山田真裕（2016）『政治参加と民主政治』東京大学出版会。

# 我が国の高等教育の課題 —特に教育費負担と奨学金の在り方について—

東京大学大学総合教育研究センター教授  
小林 雅之

## ■要 旨■

これまで我が国の公的奨学金には給付型はなかった。しかし、今年に入り、給付型奨学金はにわかに教育政策の最重要課題となった。本稿では、給付型奨学金の創設の大きな要因として、進学格差が拡大していることを示し、その上で、教育費の公的負担の在り方について、機関補助と個人補助に大別して検討し、さらに具体的に貸与型奨学金（学資ローン）と給付型奨学金のメリットとデメリットを論じる。また、来年度より導入される新所得連動型奨学金返還制度についても、同じようにメリットとデメリットを論じ、我が国における教育費の公的負担と学生への経済的支援の在り方について、政策的インプリケーションを提示する。

## 《構 成》

- I 高等教育機会の格差
- II 高等教育の費用負担の在り方
- III 奨学金のメリットとデメリット
- IV 我が国の学生への経済的支援の現状と改革動向
- V 学生への経済的支援の在り方

2016年（平成28年）の教育政策の大きな焦点は、学生への経済的支援制度、特に給付型奨学金の創設である。これまで我が国の公的奨学金には給付型はなかった。従来、国政選挙のたびに給付型の創設が提唱されてきたが、実際には創設の検討段階にさえ到らなかった。しかし、今年に入り、給付型奨学金はにわかに教育政策の最重要課題となったのである。その背景の解明にはまだ時期尚早である。本稿では、給付型奨学金の創設の大きな要因として、進学格差が拡大していることと大卒の雇用が不安定化しているため安定的な収入を得ることが困難になっていることを指摘するにとどめたい。その上で、教育費の公

的負担の在り方について、機関補助と個人補助に大別して検討し、具体的に貸与型奨学金（学資ローン）と給付型奨学金のメリットとデメリットを論じたい。また、来年度より導入される新所得連動型奨学金返還制度についても、同じようにメリットとデメリットを論じ、我が国における教育費の公的負担と学生への経済的支援の在り方について、政策的インプリケーションを提示する。

## I 高等教育機会の格差

近年、日本社会における様々な「格差の拡大」が問題とされるようになり、教育機会の格差に対する関心も高まっている（小林(2008)など）。教育機会には地域別、男女別、所得階層別など様々な格差がある。地域別にみても、2014（平成26）年度の大学進学率は、最高の東京都の74%と最低の鹿児島県の35%まで、約40%もの差がある<sup>1</sup>。男女別では、同じく2014年度で男子の4年制大学進学率56%に

<sup>1</sup> 進学率にはいくつかの定義があるが、ここでは大学入学者（過年度卒業者を含む）／3年前の中卒者で算出した。

対して、女子は47%となっている。所得階層別にみると、私たちが行った2013（平成25）年度の調査では、図1のように、所得が400万円未満の低所得層の大学進学率は51%であるのに対して、所得1,050万円以上の高所

問題である大きな理由である。このため、教育機会の均等は教育を考える上で最重要な理念のひとつとして、憲法26条や教育基本法第4条にも明記されているのである<sup>2</sup>。

こうした教育機会の格差が生じる要因とし

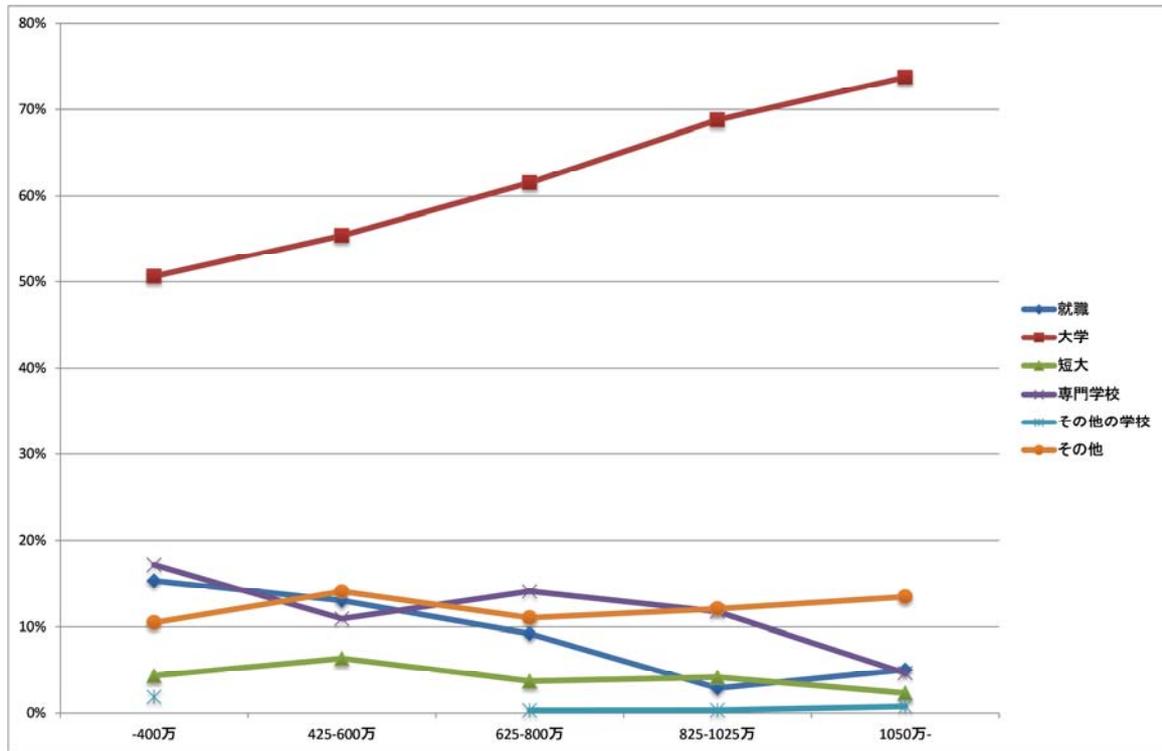


図1 所得階層別高校生の進路 (2013年)

(出典) 文部科学省先導的の大学改革推進委託事業「高卒者の保護者調査」2013年。

得層では74%と20%以上の差がある。

こうした様々な進学格差の解消は重要な政策課題である。以下では紙幅の都合上、所得階層別格差の問題のみ取り上げる。所得と教育機会が結びついていれば、親の所得によって子の教育機会が異なることになる。さらに、学歴や学校歴と卒業後の所得とは強い結びつきがあるので、子の所得階層を規定する。これは、社会学では階層の再生産と呼ばれる問題である。あるいは、低所得層の場合には、進学ができないために、子の所得が低くなり、それがまた次の世代へと続いていくという貧困の連鎖が生じる。

これが教育機会の問題が社会全体で重要な

て、重要なのは、学力と親の経済力である。学力と所得には強い関連がある。このため、低所得層は低学力の者が多く、進学率が低く

<sup>2</sup> 憲法第26条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

教育基本法第4条第1項 すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

この他に、高等教育における教育機会の均等を考える場合に重要な規定として、国際連合の1946年の世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights) 第26条「高等教育は、能力に応じ、すべての者に等しく開放されていなければならない」と、1966年の「国際人権規約」 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 第13条第2項C「高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする」があげられる。

なる。また、進学に対する意欲（アスピレーション）も所得と強い関連がある。他方、経済力は、進学に必要な教育費を負担できないため、進学できないという問題を生じさせている。このうち、学力やアスピレーションは政策によって簡単に是正できる問題ではない。これに対して、親の経済力の差による教育費負担力の差は、教育費負担の軽減施策によってある程度是正が可能である。これが教育費負担の軽減策として学生への経済的支援が重要である理由であり、我が国の場合にも、教育基本法に公的支援が明記されているのである<sup>3</sup>。

このように、教育費の公的負担の根拠は、なによりまず教育の機会均等に求めることができる。教育は社会経済的格差を生み出す重要な要因となり得るので、教育の機会は平等に提供されなければならないのである。

教育は社会経済的格差を生み出す要因であるということは、逆に言えば、教育は社会経済的格差の是正のための重要な条件でもある。教育を受けることによって知識や技術を習得し、広い意味での生産性が向上する。これによって個人は所得が増大し、社会は経済成長する。これが人的資本論と呼ばれる、教育経済学の基本的な考え方である。逆に、教育の機会が提供されないために、教育を受ける意欲や能力のある者が教育を受けられなければ、それは個人にとって損失であるばかりでなく、社会全体にとっても損失なのである。具体的には、教育によって増加する個人所得の所得税の増分を、社会は失うことになる

これは、教育を投資としてみなす考え方である。普通、教育は福祉と同様、消費とみなされることが多い。つまり、教育は最終消費である以上、新しいものは生み出さず、それ

自体が最終目的である。しかし、教育を投資としてみなせば、それは上述のように、将来は個人にも社会にも貢献するのである。

こうした、教育を投資とみなす考え方は、1950年代以降、欧米で教育投資論、あるいは人的資本論として、教育と経済に対する考え方を革新するほど大きな影響を与えた。しかし、我が国では、明治5年の学制被仰出書の「学問は身を立つるの財本」というように古くからみられたものであった<sup>4</sup>。また、社会の発展の原動力として教育が重視された。我が国では、経済水準の割に教育水準が高いという関係が戦後の経済成長の前まで続いた。そして、戦後の経済成長の要因として、教育を「発見」したのは、海外の日本研究者たちであった<sup>5</sup>。

1970年代までは、教育の公的負担は教育水準の上昇とテンポを合わせて拡大した。しかし、第2臨調以降、1980年代から教育の公的負担はシーリングがかけられ、伸び悩んだのに対して、私的負担が増大し続け、現在ではOECD諸国のなかでも高等教育の公的負担の割合は0.6%と加盟国中最低水準で、逆に家計負担は最も重い国となったのである。

しかし、家計の教育費の負担力は、家計の経済力によって大きな差がある。このため、教育費を家計のみが負担しなければならない場合に、教育の負担力の差のために、教育機会に格差が生じる。特に進学に影響を与えるのは、授業料などの学費だけでなく、放棄所

<sup>4</sup> 學事奨勵ニ關スル被仰出書（學制序文）太政官布告第二百四十四號（明治五壬申年八月二日）「學問ハ身ヲ立ルノ財本共云ヘキ者ニシテ人タルモノ誰カ學ハスシテ可ナランヤ人タルモノハ學ハスンハ有ヘカラス之ヲ學フニハ宜シク其旨ヲ誤ルヘカラス之ニ依テ今般文部省ニ於テ學制ヲ定メ追々教則ヲモ改正シ布告ニ及フヘキニツキ自今以後一般ノ人民華土族卒農工商及婦女子必ス邑ニ不學ノ戸ナク家ニ不學ノ人ナカラシメン事ヲ期ス」

<sup>5</sup> 例えば、パッシン（1969）『日本近代化と教育』、ドーア（1970）『江戸時代の教育』、同（1978）『学歴社会』、ヴォーゲル（1979）『ジャパン・アズ・ナンバーワン』、カミングス（1981）『ニッポンの学校 観察してわかったその優秀性』などをあげることができる。

<sup>3</sup> 教育基本法第4条第3項 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。

得である。放棄所得とは、進学することで失った所得である。つまり、高卒後働けば得られた所得を進学することによって放棄したとみなすのである。男子高卒 19 歳の平均年間賃金は約 245 万円で、放棄所得は 4 年間で 980 万円、女子高卒の 19 歳の年間賃金は約 212 万円（いずれも 2013 年度）で、放棄所得は 2 年間で約 424 万円、4 年間で 848 万円となり、学費よりもはるかに高額である。

進学是正のための家計の教育費負担の軽減には、教育機関に対する補助によって、授業料を無償あるいは低廉にするという機関補助や、給付型奨学金や学資ローンのように、個人に対する補助を行うなど、教育費の公的負担が必要とされる。

教育の公的負担の根拠は、教育機会の格差の是正や教育の生産性増大だけでなく、教育の外部効果（外部性、外部経済）にも求められる。外部効果とは市場を経由しないで、ある者から他の者へ及ぼす効果のことであり、スピルオーバー効果とも呼ばれる。外部効果は価格に反映されないため、外部効果の分だけ供給は過少になると考えられる。この教育の外部効果の分だけ公的負担する必要がある。例えば、読み書き計算などの初等教育は、ほとんどの国で公的負担となっている。これは、初等教育の費用を私的負担にすると、負担できない国民の子弟は、就学しない可能性がある。この結果として読み書き計算ができない国民が増加すれば、その国民や子弟にとって損失であるばかりでなく、国全体が大きな損失を被る。このため、ほとんどの国では、初等教育と中等教育の一部は、義務教育で公的に負担されるのである<sup>6</sup>（もう一つの重要な進学阻害要因は、とりわけ途上国では放棄所得である）。

<sup>6</sup> こうした点を強調したのは社会的共通資本としての教育である（宇沢（1998））。

高等教育の場合には、外部効果として、高等教育卒業者の周囲の者の生産性の向上、健康増進・犯罪減少、労働移動・ミスマッチの緩和、少子化の緩和などがあげられている。しかし、実際にはこうした効果を測定するのは容易ではないため、あまり行われていない<sup>7</sup>。

先にふれたように、我が国の GDP に対する高等教育費の公的支出の割合は、OECD 諸国の中でも最低水準にある。これまではこのことが高等教育費の公財政支出を求める根拠とされてきた。しかしこれだけでは論拠として十分ではない。日本の公財政の負債は、GDP の 2 倍を超え、主要国の中でも最悪である。こうした状況の中で、単に高等教育費の増加を主張しても説得力はない。外部効果を含めていかに教育が社会経済効果があるかを示さなければならない。

以上のように、教育費を公的負担する根拠は、教育の機会均等、教育による格差是正、教育の経済成長への貢献、教育の外部効果に求められる。我が国が、教育の公的負担を増やさずに、家計負担に依存した場合には、所得間格差や地域間格差が拡大すれば教育格差の固定化さらに拡大の恐れがある。これに対して、教育機会の均等化政策あるいは少子化対策として、教育費の家計負担を軽減することは大きな意味がある。このような状況に対して、どのような教育費の公的負担の在り方が望ましいのであろうか。次にこの点を検討する。

## II 高等教育の費用負担の在り方

教育費の公的負担は、日本だけでなく、諸外国でも大きな政策課題となってきている。その背景には、一方で、進学率の上昇に伴う教育費の増加、他方で、公財政の逼迫という状況がある。このため、増大する教育費をど

<sup>7</sup> 数少ない実証例として三菱総合研究所（2010）がある。

のように支えていくのが大きな課題となっているのである。

### 教育費の公的負担の方法

教育費の公的負担には大きく分けると、機関補助と個人補助という異なる2つの方法がある。まず、機関補助は、教育機関に補助することにより、間接的に授業料無償あるいは低授業料となることで、家計の教育費負担を軽減させる方法である。

これに対して、個人補助は、次のような様々な方法がある。

- \* 給付奨学金 (grants, scholarships)
- \* 授業料減免
- \* 学資ローン (貸与奨学金)<sup>8</sup> (student loans)
- \* 学資ローン (貸与奨学金) の返済猶予・免除
- \* 補助 (allowances) 子育て、成人学習など
- \* ワークスタディ、TA、RA

次に、この2つの方法について、教育費負担の軽減という観点から見た場合のメリットとデメリットを検討する。まず、機関補助による授業料無償あるいは低授業料政策のメリットは、何よりもそのわかりやすさにある。授業料が無償あるいは低廉であることは誰の目にも明らかである。高校生の進路選択に授業料が影響を与えることは日本や英米などの多くの調査で明らかとなっている。アメリカの研究では、特に低所得層は授業料に敏感であることから、進学促進には低授業料が有効とされる。また、後述するように、学資ローン (貸与奨学金) は低所得層ほど負担感が強く、ローン回避傾向を生む傾向があることが、各国で明らかにされてきた。このため、低授業料政策には教育格差の是正に対して一定の

効果があるとされている。

しかし、機関補助による低授業料政策には批判も多い。その代表的なものは、機関補助は、かえって所得階層間の格差を生み出すというものである。一般に大学進学者は高所得層の方が多いため、大学への機関補助による低授業料政策は、低所得層 (非大卒者) から高所得層 (大卒者) への所得の逆進的な分配になると主張されている。

しかし、この主張に対しては反論もある。その代表的なものは、高所得者は所得税も多く払っているので、所得の逆進的再分配効果は限られているというものである。また、既にみたように、教育の外部効果が存在するため、非進学者も恩恵を受けているという反論もある。しかし、外部効果の測定は困難なため、この論争は今も決着していない。

また、機関補助の場合には、学生や保護者は直接補助を受けるわけではないため、間接的に補助を受けていることを認識していないという問題がある。我が国の高等教育機関への補助の代表的なものは国立大学の運営費交付金と私学助成であるが、学生や保護者は、補助を受けていることを認識しにくい。例えば、東京大学の調査によれば、「税金で教育を受けたという意識がある」という東大卒業生は、約半数 (51%) にとどまっている (東京大学大学総合教育研究センター (2016))。

さらに、高等教育機関は補助の分だけ授業料を下げるわけではないという批判もあるが、これも実証は困難である。

### 個人補助のメリットとデメリット

教育費の公的負担として個人補助のメリットは、機関補助が一律の補助になるのに対して、先にみたような様々な方法で個人個人に異なる補助を与えることが可能であるため、きめの細かい学生への経済的支援が可能になる点にある。しかし、そのコインの裏面とし

<sup>8</sup> 学資ローンと貸与奨学金の相違については後述する。

て、手続きが煩雑になることでコストがかかることが最大のデメリットである。以下、奨学金に限定してメリットとデメリットを検討する。

### Ⅲ 奨学金のメリットとデメリット

奨学金のメリットとデメリットを検討する前に、奨学金について以下のような分析軸を設定する。これらの組み合わせで様々な種類の奨学金の類型ができる。

- \* (1) 奨学金の支給主体 (政府、地方政府、公共機関、民間団体、大学)
- \* (2) 奨学金の種類 給付 (グラント) と貸与 (ローン)
- \* (3) 奨学金の受給基準 ニードベース (奨学、必要度、困窮度) とメリットベース (育英、業績)
- \* (4) 奨学金の受給対象と奨学生 1 人当たり金額 広く薄くか、狭く厚くか (総額は一定)
- \* (5) 奨学金受給決定時期 大学入学前 (予約) と大学入学後 (在学時)

これらを念頭に、以下では、学資ローン (貸与奨学金) と給付奨学金に分けて、メリットとデメリットを検討する。

#### 学資ローン (貸与奨学金) のメリットとデメリット

学資ローン (貸与奨学金) のメリットとしては、なんと言っても公的負担が小額で済む、あるいは多額を支給するまたは対象者を多くすることが可能であることである。公的負担としては、貸与奨学金事業の実施コストや、無利子や低利子の場合には利子補給が公的負担となる<sup>9</sup>。

これに対して、デメリットとしては、返済のための手続きが煩雑であり、返済及び管理費用も発生することがあげられる。また、未返済問題 (デフォルト) が発生するため、その対応が課題となる。さらに、ローン負担が重い場合、ローン回避と呼ばれる現象が起きる恐れがある。

ローン回避とは、重いローンの返済を避けるためにローンを借りないで、進学先を例えば、生活費のかからない自宅からにする、あるいは、4年制大学ではなく、2年制の短期大学や専門学校に進学するというような進路選択をする、ひいては進学そのものを断念することである。こうしたローン回避傾向が、各国で見られるようになり、大きな問題となっている。一般に所得の低い者ほど、ローン回避する傾向がある。私たちの調査でも図2のように、低所得層ほど「将来の返済の負担を恐れてローンを借りたくない」ローン回避傾向があることが明らかにされている。また、私たちの調査による推計では、毎年、高卒後進学しなかった者のうち、約6, 7万人は給付型奨学金があれば進学したいとしている (小林編 (2015))。

また、学資ローン (貸与奨学金) は、低授業料や給付型奨学金に比べて、進学や修学支援の効果に乏しいことは、アメリカの研究の一致した結論となっている。

また、重いローン負担が進学先の選択や卒業後の進路に影響したり、生活や行動に影響を与える恐れがある。例えば、収入の低い研究職を避け、企業に就職したり、結婚や子どもを持つことを避けるということなどがあげられるが、実態は明らかにされていない。

<sup>9</sup> 日本学生支援機構奨学金第1種は無利子、第2種は3%が上限、平成27年度3月の利率固定0.16~0.59%、変動0.1%である。

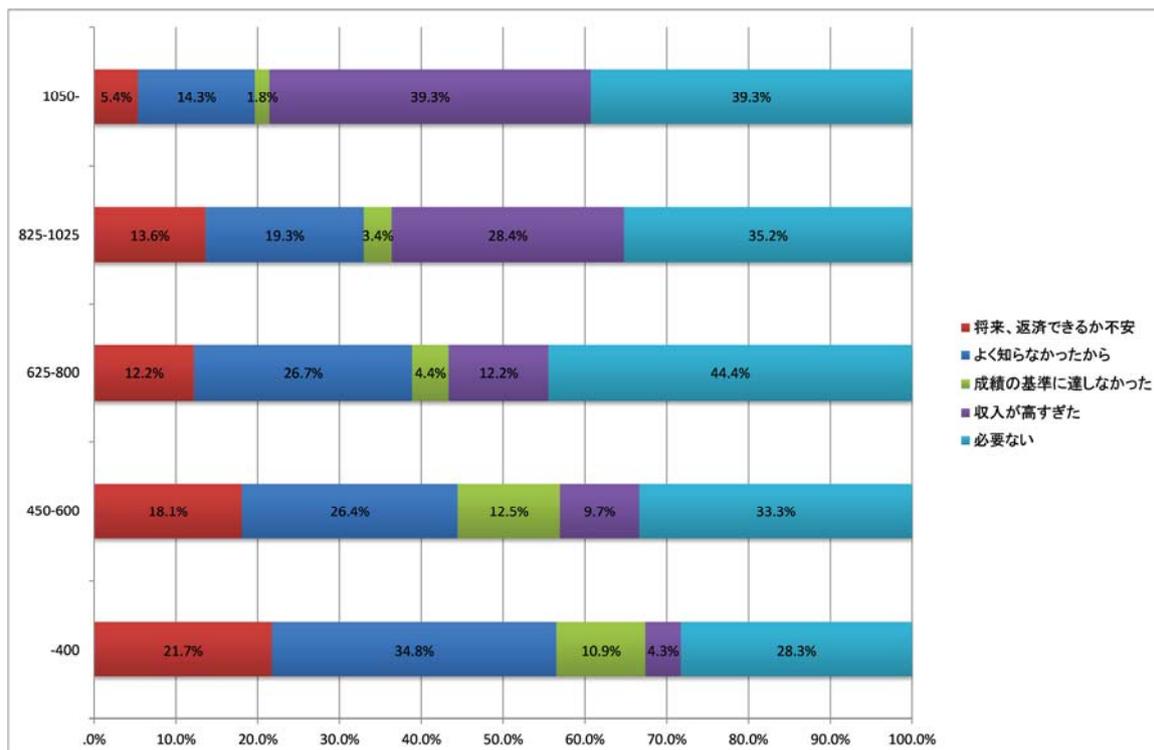


図2 所得階層別ローンを借りない理由（高校生保護者調査2012）

### 給付型奨学金のメリットとデメリット

給付型奨学金のメリットとデメリットは、学資ローン（貸与奨学金）と表裏のものである。まずメリットとしては以下のような点が挙げられる。

- \* 進学や修学支援効果が貸与型に比べて大きい。特に、低所得層は、学費だけでなく、放棄所得約1,000万円の費用負担を軽減しないと進学が困難である。
- \* 親のリストラや死亡などの家計急変などに対応できる。
- \* 渡しきりのため、回収問題が発生しない。
- \* 授業料減免など用途を指定した方法も可能である。

デメリットも学資ローン（貸与奨学金）とコインの裏表の関係になる。最大の問題は、財源が課題であり公的負担が重くなるか、あるいは小額または少数者にしか支給できないという問題である。

また、渡しきりのため受給者と非受給者の差が大きく、公平性の観点から、受給基準あるいは受給理由が大きな問題となる。ニードベース基準であれば、ニード（必要度あるいは困窮度）を測定するために、学費や生活費などの必要経費や所得、家族の状況などを把握する必要がある。場合によっては、受給資格者すべてに支給できない恐れ（優先順位が必要となる場合がある）がある。

貸与奨学金であれ給付型奨学金であれ奨学金の効果について明らかにすることが重要である。このため、学生生活や卒業後の状況などを把握する必要があるが、我が国では研究例に乏しい<sup>10</sup>。

### 給付かローンか

このようにみても、ローンの拡大だけでは学生支援としては不十分であることは明

<sup>10</sup> 数少ない例として、小林編(2014)、同(2015)、朴澤(2016)がある。

らかである。特に、ローン負担問題やローン回避問題は各国で大きな問題となっている。このため、各国とも給付型奨学金に力を入れ始めている<sup>11</sup>。また、特に低所得層でローン回避傾向があるため、給付型の効果は大きい。さらに、放棄所得の大きさを考えると、低所得層に対する給付型の効果は大きなものとなる。

このように、多くの点で給付型奨学金の方が貸与型奨学金よりも望ましいことは明らかであるが、公的負担の重さという大きな課題がある。給付型ほど大きな公的負担を必要とせず、ローン負担やローン回避に対する有効な学生への支援として、多くの国で導入が進められているのが所得連動型ローン返済制度である。

### 所得連動返済型ローン

所得連動返済型ローンというのは、文字通り所得に連動して返済額が変わるローンである。このため、特に低所得の場合には、返済額が少なく負担感が軽く、一種の保険として機能し、ローン負担やローン回避に対する有効な返済方法である。学資ローンの場合、具体的には卒業後の所得の一定割合を返済する方法である。所得連動返済型ローンには、次の7つの要素が重要である<sup>12</sup>。

- (1) 所得に応じた返済月額または年額(所得の一定の割合)
- (2) 一定所得(閾値)以下での返済猶予
- (3) 一定期間あるいは年齢で帳消しルール
- (4) 利子補給

- (5) その他の考慮すべき要因(家族人数など)
- (6) 源泉徴収あるいは類似の方法
- (7) ローンの総額(大きいほど未返済のリスクが高い)

一定の所得以下での返済猶予とは、所得が低い場合、返済額もきわめて少額になるため、実際には回収コストの方が高くなる。また、課税所得がきわめて低いものから徴収することはきわめて困難で現実的ではない。このため一定所得(閾値)以下では返済を免除するものである。

また、低所得者の場合、少額を返済し続けたり返済を猶予されるため、貸与総額を返済できない可能性が高い。このため、一定の期間あるいは年齢で残額を帳消しにする場合がある。これは生涯返済しなければならない、例えば、年金からでも返済しなければならない、という不安に対する保険であると同時に、貸し手の未返済額(デフォルト)を償却するためである。さらに、低所得者は、少額しか返済しないため返済期間が長期化する。このため、有利子の場合、利子負担が大きくなる。これに対して、利子補給することにより、利子負担を軽減する措置がとられる場合がある。また、所得に応じて返済額が変わるため、源泉徴収することにより、回収コストを低減させることができる。

これらの要素を変えることにより返済額は変化し、返済期間も変わる。各国の所得連動型学資ローンはこの7つの要素を組み合わせている。イギリス・オーストラリア・アメリカの例を表に示す。

<sup>11</sup> 各国の事例としては、小林編(2012)、小林・劉(2013)、日本学生支援機構(2015)、日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター(2016)、国立国会図書館(2015)、寺倉(2015)などを参照されたい。

<sup>12</sup> Harding(1995)は、20の要素をあげている。所得連動返済型ローンについて、多くの研究があるが、最近のまとまったものとしてChapman, Higgins, and Stiglitz(eds.)(2014)がある。

表1 各国の所得連動返済型学資ローン

名称	オーストラリア HECS	イギリス 授業料ローンと生活ローン	アメリカ 所得基礎型返済プラン (Pay As You Earn)
返済額	課税所得に0～8%の返済率をかけた額 (前払い10%割引)	所得から下記の金額を引いた額の9%	所得から下記の金額を引いた額に、所得と家族人数に応じて0～10%
返済猶予最高額(閾値)	53,345 豪ドル (約500万円) 課税所得	21,000 ポンド (約400万円) 税引き前年収	家族人数に応じて 10,000～50,000 ドル
徴収方法	源泉徴収	源泉徴収	小切手等
利子率(政府補助)	物価上昇率(実質利子率ゼロ)	物価上昇率+0～3% (所得による)	有利子(政府補助なし)
返済免除	本人死亡	30年間または65歳	20年間または公的サービス10年

(注) 各国の所得連動返済型学資ローンの代表的なものを示した。例えば、アメリカ連邦政府学資ローンの場合、所得連動型返済方法に4種類がある。

所得連動返済型ローンのメリットとデメリットは以上のような特性から生じる。まずメリットとしては、教育投資のリスク、不確実性による返済の不安に対して、一種の保険として機能する。特に、我が国の場合、従来の終身雇用のように安定した雇用慣行のもとでは安定した返済を見込むことができた。しかし、現在のように、雇用が流動化し所得が不安定な場合には、所得に応じた返済額であるため、この効果は大きい。また、返済の基準が所得のみで明確であり、「返せない」と「返したくない」の区別が明確につけられる点も重要である。他方、所得以外の要素が考慮されない。例えば、所得のみで決定する場合に

は、在学中の兄弟姉妹や要介護者の有無などの家庭の事情などが考慮されない場合がある。ただし、この点は、返済額の算定に用いる所得について、上記のような要素を控除することである程度対応できる。

所得連動返済型ローンの最大のデメリットは、逆選抜とモラル・ハザードである。逆選抜とは、高所得者は定額返済よりも月々の返済額が大きくなるため、高所得が期待される層は、この方法を採用せず、借り手は低所得層のみの恐れがあることである。低所得層は、返済額が少額のため、未回収額が大きくなる。所得連動返済型ローンは、もともと未返済(デフォルト)になる可能性を内包した方法であ

る。閾値や帳消しルールがあれば、未返済額はさらに大きくなる。

モラル・ハザードとは、返済を免れるため、閾値以下の所得しか働かない恐れがあることを指す。また、海外居住者から徴収ができないことも欠点としてあげられるが、これは所得連動返済型に限ったことではない。

このように、ローン負担やローン回避に対する有効な返済方法であると言われる所得連動返済型であるが、デメリットもあることは十分留意しなければならない。

#### IV 我が国の学生への経済的支援の現状と改革動向

以上のような教育費負担の在り方と教育費負担の軽減方法について検討した結果をもとに、我が国の学生への経済的支援の現状と問題点さらに改革動向について検討したい。

##### 我が国の学生への経済的支援の現状

我が国の家計に対する教育費負担の軽減策として、既にふれた国立大学運営費交付金や私立大学への国庫助成などの直接補助の他、学生への経済的支援として、日本学生支援機構（以下支援機構と略記）奨学金があげられるが、第1種無利子と第2種有利子の貸与奨学金で給付型はないことが大きな特徴となっている。以前は実質的な給付にあたる返還免除制度があったが、1997（平成9）年度に教育職について、2004（平成16）年度に研究職について廃止され、以降大学院の優秀者免除（全額1割、半額2割が対象）のみとなっている<sup>13</sup>。なお、支援機構奨学金は、返済金を次の奨学金の原資に充てるので、返済とは言わず返還と称している。また、第1種奨学金が無利子、第2種奨学金でもきわめて低利子

率であることや、返還猶予が最長10年間、また減額返還制度（通常の返還額の半分を返還）など、多くの負担の軽減措置が取られている。これは国際的にはみてもかなり気前のいい制度である。このため、学資ローンとは呼ばず、貸与奨学金と称している。

また、国際的に比較しても回収率は高く、デフォルトは少ない<sup>14</sup>。しかし、過去10年以上にわたり、支援機構は回収率の向上を独立行政法人の目標として、回収策を強化してきた。例えば、コールセンターによる返還の督促や与信機関への情報提供や法的措置などである。こうした支援機構の奨学金の回収強化は、格差が拡大するなかで実施されたため、社会的反発と批判を浴びた。

##### 所得連動型返還制度

これに対して、文部科学省は「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」を発足させ、同検討会は2014（平成26）年8月に改革の方向性をとりまとめた。その柱は以下の3つである。

- （1）奨学金回収スキームの改革として所得連動返還型制度の導入
- （2）給付奨学金の創設
- （3）情報ギャップへの対応

これを受けて、さらに文部科学省は「新たな所得連動返還型奨学金制度有識者会議」を2015年9月に発足させ、同会議は、日本学生支援機構第一種奨学金について「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（第一次まとめ）」（2016年3月）をとりまとめた。この案は、図3のように課税所得がゼロ（年収約117万円）の場合には2,000円、それ以上の場合には課税所得の9%を返還年額とするというものである。最も奨学生数の多い私立自宅生の場合、従来の返還月額、14,000

<sup>13</sup> ただし、大学の授業料減免制度があるが、国公立でその制度は大きく異なっている。

<sup>14</sup> Shen and Ziderman (2008) .

**新制度**

○新所得連動返還型

無利子奨学金から先行的に導入

〔有利子奨学金については、無利子奨学金の運用状況を見つつ、将来的に導入を検討〕

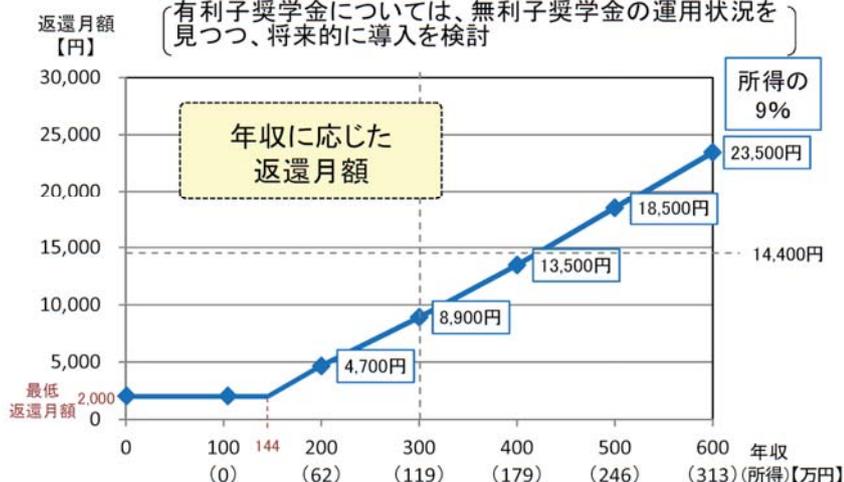


図3 新所得連動型奨学金返還制度（第1種私立大学自宅の場合）

（出典）文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議「新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（審議まとめ）」2016年。

円である。これが2,000円からと大幅に引き下げられる。年収約410万円までは、これまでの返還月額より低くなり、負担は大幅に軽減される。とりわけ20代、30代の若年層や非正規雇用者などは所得が低く、この制度の恩恵を受けることができる。しかし、残された課題も多く、同会議はさらに9月に今後の検討課題をまとめている。

**給付奨学金**

先にふれたように、我が国には公的な給付型奨学金がなかった。しかし、2016年4月に文部科学省は給付型奨学金の創設をめざす検討チームを発足させ、検討に入った。本稿執筆段階では、まだその詳細は明らかではないが、骨格は、給付型奨学金制度検討チーム（2016）「給付型奨学金制度の設計について〈これまでの議論の整理〉」として示されている。

それまで選挙のマニフェストなどに給付型奨学金の創設が公約とされたことはあったものの、選挙後には検討されることはなかつ

た。しかし、下村博文前々文部科学大臣や馳浩前文部科学大臣は創設に前向きだった。さらに、この課題が大きく動いたのは今年の3月に予算成立後、安倍首相が創設を検討とコメントしたことによる。これにより一気に創設の気運が高まった。自民党や公明党からも創設の提案がなされ、4月には文部科学省に義家副大臣を座長とするプロジェクト・チームが発足し検討を始めた。6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍社会プラン」では、「創設に向けて検討を進め」るにとどまっていた。しかし、7月の参議院議員選挙では、各党が給付型奨学金の創設を公約とした。ただし、この時点では自民党は「一億総活躍社会プラン」と同様、「創設を検討」としただけであった。しかし、安倍首相は選挙後に「創設」を明言した。これを受けて文部科学省のプロジェクト・チームにも有識者が加わり、本格的に創設に向けて検討がなされている。ここでは、支給の対象として、児童養護施設退所者、生活保護世帯、住民税非課税世帯の子弟など、特に厳しい状況にある者として、

その進学を後押しする制度とすることや、高校からの推薦を取り入れることなどを検討している。また、自民党や公明党もそれぞれ検討チームを立ち上げて、自民党と公明党は、11月30日に給付型奨学金に関する提言をまとめ、安倍首相に申し入れた。ここでは、支給対象者として2万人を想定し、給付額は3万円を基礎として、設置者や居住形態によって差をつけることなどが提言されている。また、2018（平成30）年度からの本格実施の前に、2017年度から一部先行して実施することも求めている。これが本稿執筆時点（2016年11月）での創設の動きであるが、文部科学省、首相官邸、自由民主党、公明党、財務省という複数のアクターが異なる提案をしており、本当に創設できるのか、できるとしてもどの程度の規模になるのか、まだ予断は許さない。いずれにせよ本稿の刊行時には、帰趨は明らかになっているだろう（本稿は2016年12月2日執筆終了。論究第13号は同年12月下旬刊行予定）。

給付型奨学金の創設について、特に留意しなければならないのは以下の点である。

- \* 給付型奨学金は渡しきりのため、給付者と非給付者の間の公平性が最大の課題であり、受給基準を明確にすることが最重要な課題である。
- \* 教育機会を拡大するためには、ある程度高額な給付が必要である。しかし、多額の奨学金を支給すると、対象者が限定されるので、支給金額と対象者数の検討が重要となる。
- \* 個人的には、アメリカやフランスの給付型奨学金のように、所得に応じて給付額も変わる段階型が望ましいと考える。これは、給付者と非給付者の差を大きくしないためにも必要である。

さらに、今回の給付型奨学金は高校

在学時の予約型のみであるが、次の課題として高等教育機関在学時の給付型奨学金の検討も必要である。

- \* 我が国では入学時に大きな一時金（初年度納付金やアパートの費用）が必要だが、現状では、これに対応する学生への経済的支援に乏しく、給付型が望まれる。
- \* 家計急変に対して公的な支援は日本学生支援機構奨学金の緊急採用・応急採用のみであるため、給付型が望まれる。

## V 学生への経済的支援の在り方

以上検討してきたように、教育費の公的負担の在り方や家計の教育費負担の軽減や学生への経済的支援については、我が国ではまだ本格的な議論が始まったところであり、今後さらに検討を進めていく必要がある。その際には以下のような点に特に留意する必要がある。

- \* 教育費の公的負担の意味を常に問い直すことが求められる。
- \* 高等教育財政の包括的検討（機関補助と個人補助の組み合わせ、教育と研究の費用負担など）が必要とされる。
- \* 高等教育の費用負担だけでなく、初中等教育やさらには医療・福祉・年金などの負担問題と合わせた総合的な検討が必要である。
- \* 公的負担だけでなく外部資金や寄付などの活用も求められる。
- \* 複雑な新しい所得連動返還型と従来の定額返還型と選択制のため、とりわけ周知が重要である。
- \* 情報ギャップを緩和するためには、金融教育や情報提供などの支援事業が必要とされる。

## 【参考文献】

- ・ 宇沢弘文 (1998) 『日本の教育を考える』 岩波新書。
- ・ 小林雅之 (2008) 『進学格差 —深刻化する教育費負担』 ちくま新書。
- ・ 小林雅之編 (2012) 『教育機会均等への挑戦 —授業料と奨学金の8カ国比較』 東信堂。
- ・ 小林雅之編 (2014) 『平成 25 年度先導的の大学改革推進委託事業 高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究』 報告書 東京大学。
- ・ 小林雅之編 (2015) 『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』 東京大学大学総合教育研究センター。
- ・ 小林雅之・劉文君 (2013) 『オバマ政権の学生支援改革』 東京大学大学総合教育研究センター。
- ・ 国立国会図書館 (2015) 「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報—ISSUE BRIEF』 No. 869.
- ・ 寺倉憲一 (2015) 「米国の奨学金政策をめぐる最近の動向 —学生ローンと所得連動型返済プランの問題を中心に—」『レファレンス』 平成 28 年 8 月号 32-60 頁。
- ・ 東京大学大学総合教育研究センター (2016) 「2014 年度大学教育の達成度調査」 東京大学広報室『学内広報』 特別号 No. 1479。
- ・ 日本学生支援機構 (2015) 『イギリスにおける奨学制度等に関する調査報告書』
- ・ 日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター (2016) 『国際シンポジウム報告書 高等教育の費用負担と学生支援 —日本への示唆—』
- ・ 朴澤泰男 (2016) 「奨学金は大学中退を抑制するか —時系列データを用いた検討」『季刊家計経済研究』 110、75-83 頁。
- ・ 三菱総合研究所 (2010) 『平成 21 年度教育改革推進のための総合的調査研究 —我が国の教育投資の費用対効果分析の手法に関する調査研究』
- ・ カミングス、ウィリアム (1981) 『ニッポンの学校 観察してわかったその優秀性』 (友田泰正訳) サイマル出版会。
- ・ ドーア、ロナルド (1970) 『江戸時代の教育』 (松居弘道訳) 岩波書店。
- ・ ドーア、ロナルド (1978) 『学歴社会』 (松居弘道訳) 岩波書店。
- ・ パッシン、ハーバート (1969) 『日本近代化と教育』 (国弘正雄訳) サイマル出版会。
- ・ ヴォーゲル、エズラ (1979) 『ジャパン・アズ・ナンバーワン』 (広中和歌子・木本彰子訳) TBS ブリタニカ。
- ・ Chapman, Bruce, Higgins, Timothy and Stiglitz, Joseph E. (2014) *Income Contingent Loans*. Palgrave.
- ・ Harding, Ann (1995) Financing Higher Education: An Assessment of Income-Contingent Loan Options and Repayment Patterns Over the Life Cycle. *Education Economics*, 3(2), 173-203.
- ・ Hua, Shen & Ziderman, Adrian (2008) Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. Report for Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

## 「6次産業化」における農林漁業者の主体性の確保

衆議院調査局首席調査員

梶原 武

衆議院調査局調査員

寺口 克雪

(農林水産調査室)

### ■要 旨■

農林漁業の経営の改善、農山漁村の活性化を目的とする「6次産業化（1次産業×2次産業×3次産業）」の主体は、その農政理念化の過程における曲折を経た後、促進施策の確立以来、農林漁業者とされてきた。農林漁業者が2次・3次産業者と協力・連携する中においても、その主体性が失われないよう、六次産業化・地産地消法、農林漁業成長産業化ファンドの仕組みを通じて担保措置が講じられてきた。

一方、平成21年及び27年に農地法が改正され、農地を利用して農業を営む法人に係る規制緩和が行われた。こうした農業経営をめぐる状況変化への対応が、6次産業化の主体が変容ないし発展していくことの端緒となり得ると考えられる。農林漁業者と他産業事業者との相互参入を推進するのであれば、6次産業化における農林漁業者の主体性確保の農政上の意義は実質を遂げる可能性がある。今後、農協改革、収入保険制度の導入、平成30年産からの米政策見直し、TPP関連政策の推進等、切れ目のない農政改革が進むという与件変動期にあって、その動向を注視していく必要がある。

### 《構成》

はじめに

- I 6次産業化の概念の形成
- II 6次産業化の農政理念化（民主党政権下）
- III 6次産業化の展開（自公政権下）
- IV 6次産業化の将来展望

おわりに

はじめに

我が国の農林水産業は、生産額の減少、就業者の高齢化、農地の荒廃などに直面しており、農林水産業の再生・農山漁村の活性化は喫緊の課題となっている。

こうした課題の解決に向けて、様々な政策が講じられているが、近年の農政に関する政

策文書の中で必ずと言っていいほど掲げられている政策の一つが「6次産業化<sup>1</sup>」である。

6次産業化とは、平成27年度食料・農業・農村白書（以下「白書」という。）によれば、「農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者等以外の者の協力を得て主体的に行う、1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組」で

<sup>1</sup> 政府は、「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）の略称としては「六次産業化・地産地消法」と漢数字「六」を用いているが、法律の略称以外の施策の名称等では「6次産業化」と算用数字「6」を用いて、使い分けている。そのため、本稿においても、これに準拠して記述した。引用部分については、原典のままとした。

ある<sup>2</sup>。

6次産業化は、民主党を中心とした政権下（以下「民主党政権下」という。）<sup>3</sup>に農政理念として明確に打ち出され、6次産業化を促進するための立法措置、予算措置が講じられてきたものであり、その後の政権交代により発足した自民党・公明党連立政権下（以下「自公政権下」という。）においても、農林漁業の振興や農山漁村の活性化を図るための施策として、継続、発展を遂げてきている。

このように政府は、農林漁業者が、1次産業だけではなく2次・3次産業を行う取組や必要に応じて2次・3次産業者と協力して行う取組を支援してきた。

しかし、一般的に収益性が高いとされる2次・3次産業者と協力する中で、6次産業化における農林漁業者の主体性が失われ、主導権が農林漁業者から2次・3次産業者に移ってしまうのではないかという懸念はかねてから指摘されている<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> 同白書（平成28年5月閣議決定）250頁参照。平成21年度白書（平成22年6月閣議決定）には、「農業・農村の6次産業化」を「1次×2次×3次=6次産業。生産から加工、流通までを一体的に捉え、農林水産物等及び農山漁村に存在する土地、水、その他の資源を有効に活用して新たな価値を相乗的に生み出すもの」と説明、平成22年度白書（平成23年5月閣議決定）より平成26年度白書（平成27年5月閣議決定）までは、「1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組」と説明していた。平成22年度及び平成23年度白書（平成24年4月閣議決定）では、上記の説明に続けて「この取組を進めていくため平成22（2010）年11月、『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農林水産物の利用促進に関する法律』（六次産業化法）が成立した」旨が付記されている。冒頭に「農林漁業者等が必要に応じて農林漁業者等以外の者の協力を得て主体的に行う、」との文言が付されているのは、平成27年度白書のみである。

<sup>3</sup> 民主党政権は、第45回衆議院議員総選挙（平成21年8月30日施行）の結果、平成21年9月16日に成立した鳩山内閣から、菅内閣を経て、第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日施行）の結果による、平成24年12月26日の野田第3次改造内閣総辞職までの3年3か月存続した。

<sup>4</sup> 農林水産政策研究所「6次産業化の論理と展開方向—バリューチェーンの構築とイノベーションの促進—」6次産業化研究 研究資料第2号（2015.1）36頁等。また、自民党の食料産業調査会成長産業化委員会においても指摘されている。（「6次化『主役は農家』」『日本農業新聞』

また、農林漁業者と商工業者の双方の経営改善を目的とし、両者が連携した取組を支援する「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」（平成20年法律第38号）の支援対象となる取組は商工業者主導のものが多いたが現状<sup>5</sup>であり、農林漁業者が主導権を取ることの難しさが指摘されている<sup>6</sup>。

すなわち、6次産業化に取り組むに当たり、農林漁業者は、2次・3次産業者に対して原材料供給という従属的な立場ではなく、自らが経営判断の主導権を握るといふ、主体性の確保に力点を置くことが必要となる。

そこで、本稿では、6次産業化の推進に本格的に着手した民主党政権下から自公政権下の今日に至るまでの期間を中心に、6次産業化が推進されてきた過程を追いながら、6次産業化の主体はどのように捉えられ、その中で農林漁業者の主体性はどのように担保されてきたのかを確認し、整理する。その上で、今後の展望について、若干の考察を述べることにしたい<sup>7</sup>。

## I 6次産業化の概念の形成

まず、「6次産業化」の概念の形成について簡単に整理する。

「農業の6次産業化」は、農業経済学者である今村奈良臣氏<sup>8</sup>が1990年代から提唱して

（2015.7.11）

<sup>5</sup> 同法に基づき、農林水産大臣、経済産業大臣等が、中小企業者及び農林漁業者が共同して行う農工商等連携事業について、計画の認定を行い、各種法律の特例の対象とすることにより支援を行う。平成28年7月6日現在において、同法に基づく認定計画695件のうち農林漁業者が主体となっている取組は44件であり、加工・販売業者（商工業者）が主導する取組が多いのが現状である。（農林水産省「農工商連携の促進に向けた施策等について」）

<sup>6</sup> 上原征彦「ブランドマーケティングと農工商連携」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き169 農工商連携が地域を元気に』農林統計協会（2010.1）80-98頁

<sup>7</sup> 本稿においては、6次産業化に係る政策文書及び関係法律を中心に考察することとし、紙幅の都合上、予算措置については、基本的に割愛している。

<sup>8</sup> 今村奈良臣氏の略歴は、次のとおりである。

いるものである。今村氏は当初「1次産業＋2次産業＋3次産業＝6次産業」と足し算としていたが、その後、「1次産業×2次産業×3次産業＝6次産業」と掛け算とした。この理由について、①農業や農村が衰退してしまつては、 $0 \times 2 \times 3 = 0$ となり、6次産業の図式は成り立たず、農業、農村に活力があり元気であつてこそ6次産業が成り立つことを忘れてはならないこと、②6次産業が本当に成功を収めるためには、1次産業、2次産業、3次産業の単なる寄せ集め（足し算）では不十分で、1次産業、2次産業、3次産業の有機的・総合的結合（掛け算）を図らなければならないことを挙げている。

また、農業の6次産業化とは、分かりやすく言えば、近年の農業は農業生産、食料原料生産のみを担当するようにされてきて、2次産業分野である農産物加工や食品加工は、食料製造の企業に取り込まれ、さらに3次産業分野である農産物の流通や販売、農業・農村にかかわる情報サービス、観光なども、そのほとんどは卸・小売業や情報サービス産業、観光業に取り込まれているが、これらを農業・農村の分野に取り戻そうではないかという提案であると説明している<sup>9</sup>。

今村氏は6次産業化の主体を農業者として捉え、農業者自身が2次・3次産業に取り組むことを念頭に置いているといえよう。

今村氏の考え方、特に、「6次産業化」というキーワードは、民主党政権下に至るまで、

農政の主要項目として掲げられることはなかったが、徐々に、生産現場や行政において浸透が進んできた。

平成13年度白書では、「第一次産業に加え、第二次・第三次産業や都市農村交流等まであわせて行う複合的なアグリビジネス」をいわゆる『六次産業化』と概念付け、「多様な就業機会の確保に向けた、六次産業化の取組みが重要である」としている<sup>10</sup>。

平成16年度白書では、「地域内で農業と異業種との連携の動きが現れはじめている」とし、「農業の六次産業化」を「農業者が、農産物の生産（第一次産業分野）に加え、加工（第二次産業分野）、直売、飲食提供、体験等（第三次産業分野）に取り組むこと（ $1 + 2 + 3 = 6$ 、あるいは $1 \times 2 \times 3 = 6$ ）」と定義付け、広島県世羅町における「個々の経営の六次産業化から地域全体での六次産業化へ」と発展させていく「世羅高原6次産業化ネットワーク」の取組が紹介されている<sup>11</sup>。

平成18年度白書では、「多角化による農業の六次産業化は地域経済の活性化にも貢献」とし、大分県豊後高田市（蔭地区）の「ふき活性化協議会」における「農業と観光が調和する地域づくり」の取組が紹介されている<sup>12</sup>。

平成19年度白書では、「多角化・高付加価値化を総合的に行う六次産業化」として、「農業の六次産業化に取り組むことは、農業を地域経済を担い、若者にとって魅力ある産業として持続的に発展させるとともに、農業に関連した雇用を創出し、地域経済の活性化を図

昭和57年 東京大学農学部教授

平成6年 日本女子大学家政学部教授、東京大学名誉教授

平成18年 (社) J C総合研究所研究部長

平成24年 (社) J C総合研究所特別顧問

平成25年 (一社) J C総合研究所特別顧問(改組による)

<sup>9</sup> 今村奈良臣「新たな価値を呼ぶ、農業の6次産業化～動き始めた、農業の総合産業化戦略～」『地域リーダー研修テキストシリーズNo.5 地域に活力を生む、農業の6次産業化～パワーアップする農業・農村～』(財)21世紀村づくり塾地域活性化教育指導推進部(1998.3)。なお、同書に掲載された6次産業化の概念については、同「農業の6次産業化の理論と実践一人を生かす 資源を活かす ネットワークを拓ける」『S R I (第100号)』静岡総合研究機構(2010.6)3-4頁等に引用。

<sup>10</sup> 同白書(平成14年5月閣議決定)276-278頁。

<sup>11</sup> 同白書(平成17年5月閣議決定)231-234頁。

<sup>12</sup> 同白書(平成19年5月閣議決定)126頁。なお、同白書の「用語の解説」において、「六次産業化」を「農畜産物の生産(一次)だけでなく、食品加工(二次)、流通・販売等(三次)にも農業者が主体的かつ総合的に関わることで、第二次・第三次産業事業者が得ていた付加価値を農業者が得ようとする取組。一次×二次×三次＝六次産業」としている。この概念は、これ以前の白書と比べ、今村氏の考え方に一番近いものとなっている。

るうえで重要」、「多様な経営主体と地域の食品製造業者や観光業者等との連携を進めることも重要」、「市町村や普及指導センター等関連機関が、役割分担をし、技術的な支援や情報の共有と受発信を通じて連携していくことも必要」とし、その意義を強調している<sup>13</sup>。

このように、今村氏が提唱した6次産業化は、行政サイドにおける概念付けに係る多少の変遷を経つつ、施策の形成の端緒へと発展してきたといえよう。

## II 6次産業化の農政理念化（民主党政権下）

次に、民主党政権下（政権を獲得する直前も含む。）における主な政策文書及び成立した法律等を基に、農政として6次産業化を本格的に推進し始めた時期の分析を行う。

### 1 6次産業化ビジョン（平成20年12月 民主党（当時）野党時代）

前述のように、今村氏の考え方が生産現場の取組の中で具体化されつつある中、平成20年、政権獲得前の民主党（当時）は「農山漁村の6次産業化」を唱導した。これは、同党が同年12月24日に取りまとめ、公表した「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「6次産業化ビジョン」という。)において掲げられた概念で、今村氏の提唱する「農業の6次産業化」を発展させ、その対象を森林・林業及び水産業はもとより、地域資源にまで拡大し、これにより、農山漁村の再生・発展を期し、農山漁村地域と地域の中心市街地とが有機的に協働する経済圏の確立を目指そうとする考え方である<sup>14</sup>。

<sup>13</sup> 同白書（平成20年5月閣議決定）41頁。

<sup>14</sup> 今村氏の見解が民主党（当時）唱導に係る「農山漁村の6次産業化」の形成に大きな影響を与えたであろうことは、その呼称や考え方の類似性から容易に推測し得るが、関係

6次産業化ビジョンでは、「以下の取組を通じて、『農山漁村の6次産業化』を促進する」として、①農林漁業の生産（1次産業）自体の質的転換、②農林漁業サイドが加工（2次産業）や販売（3次産業）を主体的に取り組むことによる新たな起業、③加工・販売部門の事業者等が農林漁業に参入することによる新たな起業、④農林漁業と2次産業・3次産業との融合による「新たな業態」（＝ニュービジネス）の創出（農林漁業者主導型、他産業事業者主導型）<sup>15</sup>、⑤「農山漁村」という地域の広がりの中で多様な「人」と「業」との有機的な結合を掲げている。

6次産業化ビジョンにおいては、6次産業化が農林漁業・農山漁村の再生に向けた施策であることは明記されているが、6次産業化に取り組む上での農林漁業者の主体性については特段、明記されていない。また、上記の5つの取組の中に、③加工・販売部門の事業者等が農林漁業に参入することによる新たな起業及び④農林漁業と2次産業・3次産業との融合による「新たな業態」（＝ニュービジネス）の創出に「他産業事業者主導型」が掲げられていることから、この当時、農林漁業者

者によれば、民主党（当時）の農林水産部門会議が6次産業化ビジョンを策定するプロセスにおいて、今村氏の見解を聴取するような場は設けられていない。また、本文中に記したように、民主党（当時）の考え方は今村氏の考え方と開きがある。そのため、民主党（当時）としては、今村氏の考案した「6次産業化」というキーワードの受容の状況から、これを一般的な既知の文言と捉え、地域の視点を強調した新たな概念を付与したとの認識であるものと考えられる。

<sup>15</sup> 6次産業化ビジョンの概要部分では、「意欲のある農林漁家をはじめ、地域の多様な事業者等が、バイオマス事業を含めた新たな起業やニュービジネスに取り組めるよう支援措置を講じ」とあり、他産業事業者等はあくまでも、農山漁村地域における事業者等であるとされている。しかし、各論部分では、本文中に掲げたように6次産業化における農林漁業者のパートナーである他産業事業者等に「農山漁村地域における」ものであるとの要件を付していない。この相違については、まず、農山漁村の6次産業化であるから、他産業にあっても農山漁村地域における事業者であることは自明との考え方が成り立つ。一方で、6次産業化ビジョンにおいては、農山漁村地域と地域の中心市街地とが有機的に協働する経済圏の確立を目指すとしていることから、他産業事業者の地域要件については、ある程度の幅を持たせることを是認する考え方も成り立ち得る。

の主体性確保には拘泥していなかったことが読み取れる。

なお、平成21年1月、第171回国会に、6次産業化ビジョンを法案化した「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」（筒井信隆君外6名提出、衆法第2号）が提出されたが、同年7月、衆議院解散に伴い、審査未了、廃案となった。

## 2 (旧) 食料・農業・農村基本計画（平成22年3月閣議決定）

食料・農業・農村基本計画は、食料・農業・農村に関し、政府が中長期的に取り組むべき方針を定めるものであり、「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る。平成12年の閣議決定以来、おおむね5年ごとに新たな計画が策定されてきた。

平成22年3月、3度目となる食料・農業・農村基本計画（以下「旧基本計画」という。）が民主党政権下において策定され、その中で6次産業化が初めて取り上げられた。

旧基本計画で、6次産業化については、冒頭の「基本的な方針」に「新たな理念に基づく食料・農業・農村政策の一体的展開」と題する項目を立て、この中で、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適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た。

民主党政権下における農政の三本柱の一つとされた「6次産業化による活力ある農山漁村の再生」については、「我が国の農山漁村を再生させるため、意欲ある農林漁業者をはじめ、地域の多様な事業者が、バイオマスや太陽光・水力・風力等の再生可能エネルギーだけでなく、農山漁村の風景、そこに住む人の経験・知恵・伝統文化に至るあらゆる『資源』

を活用する事業を含めた新たなビジネスに取り組めるよう、必要な支援策を講ずることを通じて、農山漁村の6次産業化を実現する。」とし、「こうした取組によって、付加価値のより多くの部分を農山漁村地域に帰属させ、農林漁業を再び活性化するだけでなく、地域内に雇用と所得を確保し、若者や子どもが希望を持って農山漁村に定住できる地域社会の再生を実現する。これを通じて、化石燃料の消費削減、温室効果ガスの吸収源としての役割の発揮、再生可能エネルギーの供給といった側面で、地球環境問題に大きく貢献していく。」と謳っている。

また、「農業の持続的な発展に関する施策」の2番目に「農業・農村の6次産業化等による所得の増大」を掲げ、生産・加工・流通の一体化、産地の戦略的取組の推進、輸出促進、生産資材費の縮減等を体系的に実施することにより、6次産業化等を推進し、新たな付加価値や人材を創出し、雇用と所得を確保し、若者や子どもも農山漁村に定住できる地域社会を実現するとした。

さらに、「農村の振興に関する施策」の冒頭に「農業・農村の6次産業化」を掲げ、農業と第2次・第3次産業の融合等により、農山漁村に由来するバイオマスなどのあらゆる資源と産業とを結び付け、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の6次産業化を推進するとした。

このように、6次産業化ビジョンでは、「農山漁村の6次産業化」として地域の観点を前面に押し出しているのに対し、旧基本計画では、「農業・農村の6次産業化」として農業（産業）施策と農村（地域）施策による6次産業化の推進を謳っていることに特徴がある。

また、旧基本計画においては、6次産業化の主体を、総論というべき「基本的な方針」の部分では「意欲ある農林漁業者をはじめ、地域の多様な事業者」としており、「地域の」

との限定が付くものの、他産業事業者主体による取組を否定していないようにも読み取れる。

一方、各論部分では、「地域の多様な事業者」との文言は使われず、6次産業化の主体については、必ずしも明確でない。すなわち、農業施策の部分では、「地域の第1次産業としての農林水産業とこれに関連する第2次・第3次産業に係る事業を融合させること」、「農業経営の多角化・複合化等の6次産業化」を謳い、農村施策の部分では、「農業者による生産・加工・販売の一体化や、農業と第2次・第3次産業の融合等により、農山漁村に由来する…(中略)…あらゆる『資源』と、食品産業、観光産業、IT産業等の『産業』とを結び付け、地域ビジネスの展開と新たな業態の創出を促す農業・農村の6次産業化を推進」としている。

このように、農業経営の主体性が読み取れる文言もあるが、農業施策、農村施策とも、農林漁業と他産業とを融合させること、結び付けることを掲げてはいるものの、他産業が介在する場合の主体性の在り方については、明確な言及がない。

6次産業化における農林漁業者の主体性の明確化については、個別具体の立法措置を待たねばならない。

### 3 六次産業化・地産地消法（平成22年12月公布、平成23年3月施行）

平成22年11月、6次産業化に関する施策を総合的に推進するため「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。以下「六次産業化・地産地消法」という。)が成立し、6次産業化関係は翌年3月、施行された<sup>16</sup>。

同法は、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を促進するため、農林漁業者等が主体的に行う新事業の創出等の取組に対して支援を行う法律である。以下では、取組主体に関係する部分のみを取り上げる。

(全体像の概要は(図1)を参照されたい。)

まず、前文において、6次産業化は「一次産業としての農林漁業と、二次産業としての製造業、三次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す」取組と説明されている。そして、6次産業化の取組と「地産地消等の取組が相まって、農林漁業者の所得の確保を通じて農林漁業の持続的かつ健全な発展を可能とするとともに、農山漁村の活力の再生、消費者の利益の増進、食料自給率の向上等に重要な役割を担う」とされている。

前文においては、産業間の連携を促すことのみが明記され、その中での具体的な主体については言及されていない。

一方、第2章において、同法の中核となる、6次産業化に取り組む農林漁業者等が策定する「総合化事業計画」の認定について定めている。これは農林漁業経営の改善を図るために農林漁業者等が行う総合化事業<sup>17</sup>について、

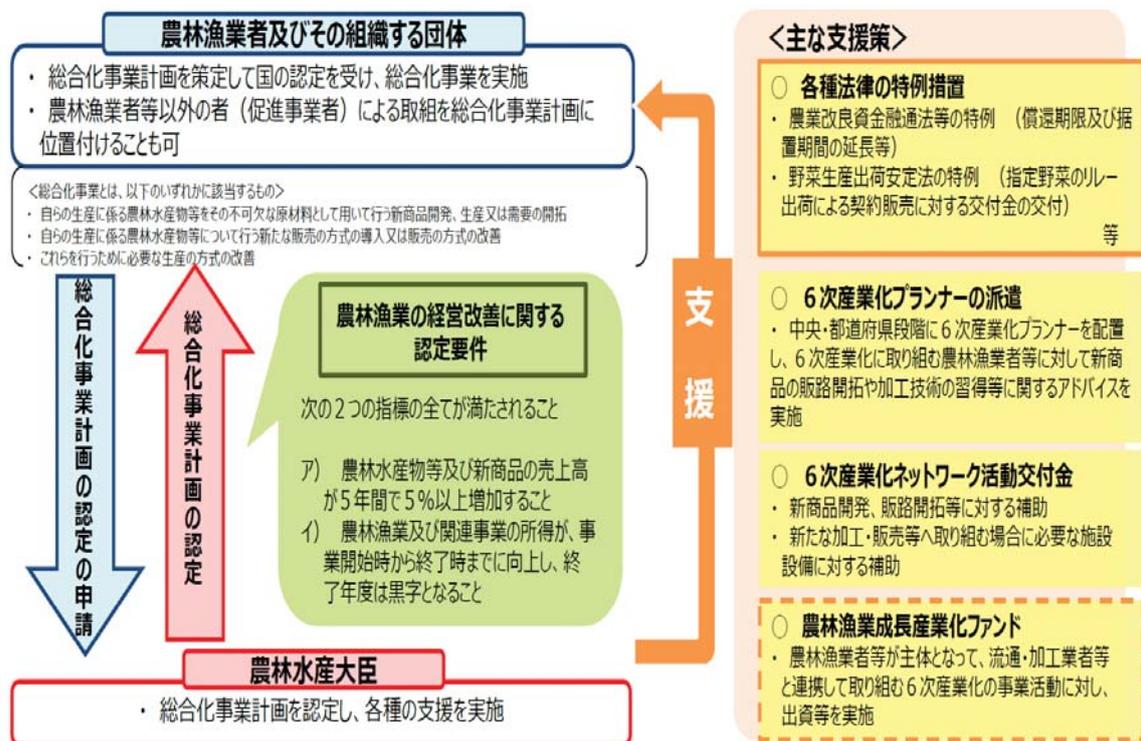
---

農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案（内閣提出、第174回国会閣法第50号）が提出された。一方、当時野党であった自民党は「農山漁村の6次産業化」の対抗軸として「地産地消」を掲げ、平成22年5月、第174回国会に「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案（山本拓君外4名提出、第174回国会衆法第21号）」を提出した。両法案はともに継続審査となり、同年、第176回国会に至り、前者が後者の内容を吸収、一体化し、新たに前文を付するとともに、法律の題名を「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」とする修正が行われ、同法は成立した。なお、「六次産業化」「地産地消」の文言は、修正により加えられた前文には盛り込まれており、実務上、「六次産業化・地産地消法」が法律の略称として用いられているが、両者とも法律の正式名称及び条文からは削除された。この修正に伴い、自民党提出法案は撤回された。

<sup>17</sup> 総合化事業とは、以下のいずれかに該当するものである。  
①自らの生産に係る農林水産物等をその不可欠な原材料として用いて行う新商品開発、生産又は需要の開拓、②自

<sup>16</sup> 平成22年3月、第174回国会に「農林漁業者等による

(図1) 六次産業化・地産地消費の概要(6次産業化関係)



(出所) 農林水産省食料産業局「6次産業化をめぐる情勢について」(平成28年10月)

農林水産大臣が、計画の認定を行い、各種法律の特例の対象とすることにより支援を行うという制度である。なお、平成28年10月11日現在で、2,174件の総合化事業計画が認定されている<sup>18</sup>。

本制度の計画の認定を受けることができる主体は、農林漁業者及びその組織する団体(これらの者が主たる構成員又は出資者となっている法人を含む。)とされており、農林漁業者

個人や法人のほか、集落営農組織や農業協同組合等も含まれる。「主たる構成員又は出資者となっている」とは、議決方法に関する定款等の定めに応じ、農林漁業者等が、「意思決定について主導的な役割を果たし得るものであることをいう」とされている<sup>19</sup>。一方で、事業主体の取組を支援する2次・3次産業者は計画の主体となることはできないが、「促進事業者」として計画に位置付けることができ、支援措置の対象となる<sup>20</sup>。

#### 4 農林漁業成長産業化ファンド

平成24年8月、農林漁業の成長発展を図る

らの生産に係る農林水産物等について行う新たな販売の方式の導入又は販売の方式の改善、③これらを行うために必要な生産の方式の改善。

<sup>18</sup> 総合化事業計画の認定件数2,174件のうち、農畜産物関係が全体の88.1%に当たる1,916件、林産物関係は95件(4.4%)、水産物関係は163件(7.5%)。認定件数の多い県は、①北海道:126件、②兵庫県:99件、③長野県:91件、④宮崎県:88件、⑤熊本県:77件。事業内容の割合を見ると、最も多いのが、「加工・直売」(68.6%)、次いで、「加工」(19.9%)、「加工・直売・レストラン」(6.6%)、「直売」(2.5%)、「加工・直売・輸出」(1.6%)、「輸出」(0.4%)、「レストラン」(0.3%)。対象農林水産物の割合(複数の産物を対象としている場合、全てをカウント)は、①野菜31.5%、②果樹18.3%、③畜産物11.9%、④米11.7%、⑤水産物5.6%、⑥豆類4.9%等。これらの認定計画には、自公権下で認定された事業計画を含む。(農林水産省「六次産業化・地産地消費に基づく事業計画の認定の概要(累計:平成28年10月11日現在)」)

<sup>19</sup> 「農林漁業者等による農林漁業及び関連事業の総合化並びに地域の農林水産物の利用の促進に関する基本方針」第1章第3-1(1)ア(ア)による。同基本方針は、六次産業化・地産地消費第4条に基づき、平成23年3月14日農林水産省告示第607号として定められ、その後、同年8月31日、平成25年2月1日、平成28年5月16日に一部改正が行われた。

<sup>20</sup> 六次産業化・地産地消費第5条第4項。認定を受けた総合化事業計画のうち、促進事業者が位置付けられた計画は、平成28年9月末現在120件(5.5%)である。

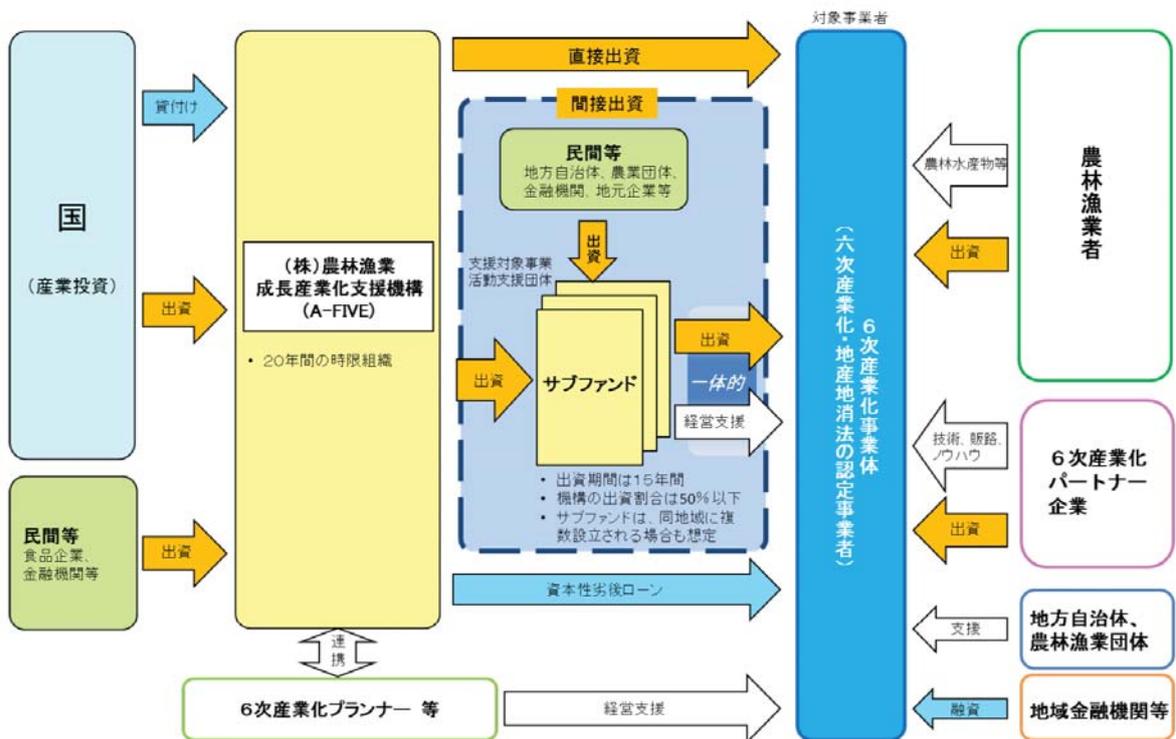
ため「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」(平成24年法律第83号)が成立し、同年9月、公布、同年12月、施行された<sup>21</sup>。

同法は、農林漁業者等が主体となって、流通・加工業者等と連携して取り組む6次産業化の事業活動に対して、出資等の手法による支援を行う株式会社を設立するための法律である。

同法に基づき、平成25年1月、株式会社農林漁業成長産業化支援機構(以下、引用部分を除き、「A-FIVE」という。)が設立され、同年2月、開業した<sup>22</sup>。

A-FIVEは、官民ファンドとして、6次産業化事業体に対し、サブファンドを経由した間接出資や、直接出資・融資(資本性劣後ローン)により支援を実施する(図2参照)。

(図2) 農林漁業成長産業化ファンドによる資金・支援の流れ



(出所) 農林水産省食料産業局「6次産業化をめぐる情勢について」(平成28年10月)

<sup>21</sup> 平成24年2月、第180回国会に「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法案(内閣提出第20号)」が提出された。その後、衆議院において修正議決され、成立した。

<sup>22</sup> A-FIVEとは、株式会社農林漁業成長産業化支援機構の英語名である Agriculture, forestry and fisheries Fund corporation for Innovation, Value-chain and Expansion Japan の頭文字によるものである。

同社の平成28年7月6日現在の株主構成は、以下のとおりである。

国：出資総額 30,000 百万円(政府による出資は、財政投融資特別会計投資勘定(産業投資支出)によるもの)

民間企業：出資総額 1,902 百万円(内訳：カゴメ株式会社 300 百万円、農林中央金庫 300 百万円、ハウス食品グループ本社株式会社 300 百万円、味の素株式会社 200 百万円、キッコーマン株式会社 200 百万円、キュービー株式会社 200 百万円、株式会社商工組合中央金庫 100 百万円、日清製粉株式会社 100 百万円、野村ホールディングス株式会社 100 百万円、明治安田生命保険相互会社 100 百万円、トヨタ自動車株式会社 2 百万円；計 11 社)(A-FIVE HP)

以下では、農林漁業成長産業化ファンド<sup>23</sup>の出資対象者（6次産業化事業体）に関する規定のうち、農林漁業者の主体性の確保に関する部分を中心に取り上げる。ここで取り上げる条文は、政府原案に対する農林漁業者の主体性・主導権確保への懸念から与野党で検討が進められた結果、いずれも衆議院における修正によって盛り込まれたものである。

まず、同法第1条「機構の目的」において、「農林漁業者が主体となって」行う事業活動を支援することが明記されている。

次に、同法第21条第1項第1号、「農林漁業成長産業化ファンドの活用に係るガイドライン」（平成26年10月10日農林水産省食料産業局産業連携課）<sup>24</sup>において、具体的な支援対象事業者について定められており、農林漁業以外の業種のノウハウの活用を図る観点から、農林漁業者とパートナー企業が資本参画する合弁事業体とすることが基本とされている<sup>25</sup>。

合弁事業体（6次産業化事業体）は、六次産業化・地産地消法に基づく総合化事業計画の認定を受ける必要がある。総合化事業計画の認定を受けられる農林漁業者等は、農業者、林業者若しくは漁業者又はこれらの者の組織する団体とされているが、この団体には、これらの者が主たる構成員又は出資者となっている法人が含まれている。6次産業化事業体は、直接、農林漁業を営むものではないが、上述のとおり、農林漁業者等がその主たる出資者となっていれば、当該農林漁業者等の意思が事業体の経営に反映されるため、認定を

受けることができるとされている。

また、同法第22条第2項第1号において、農林水産大臣が定める支援基準に「対象事業者の意思決定における農林漁業者の主導性の確保に関する事項」を含まなければならないと定められている。

これを受け、「株式会社農林漁業成長産業化支援機構支援基準」（以下「支援基準」という。）<sup>26</sup>において、A-FIVE等は「対象事業者の意思決定における農林漁業者の主導性の確保に努めなければならない」とし、具体的に、農林漁業者の意向を把握した上で経営支援を行うこと<sup>27</sup>、議決権を行使するに当たっては農林漁業者の状況等を踏まえ、配慮すること<sup>28</sup>が定められている。

さらに、同法第22条第4項等において、支援基準の策定に係る手続等において、農林漁業者等の意見聴取等の手続を経ることが定められている。

このように、農林漁業成長産業化ファンドは、農林漁業者と2次・3次産業者との連携による6次産業化の取組を支援する一方で、「農林漁業者又はその組織する団体（これらの者が主たる構成員又は出資者となっている法人を含む。）」のみが認定を受けることができる総合化事業計画の認定を出資要件に挙げるなど、6次産業化における農林漁業者の主体性を担保する仕組みをいくつも講じている。

平成28年10月1日現在、サブファンドの

<sup>23</sup> 6次産業化事業体に対して行われるA-FIVEが出資したサブファンドからの間接出資、A-FIVEからの直接出資、融資の支援のスキームを農林漁業成長産業化ファンドと称する。

<sup>24</sup> 以下、同ガイドラインを基に記述。ただし、当該ガイドラインは自公政権下において作成されたものである。

<sup>25</sup> 加工・流通等の分野のノウハウ取得の見込みが十分にあるときは、パートナー企業の参画がない場合でも出資対象となる。

<sup>26</sup> 平成24年12月11日農林水産省告示第2556号として制定され、平成26年10月10日、平成28年5月16日に一部改正が行われた。

<sup>27</sup> 経営支援及び出資回収 対象事業活動の成長発展を図るに当たっては、対象事業者に出資する農林漁業者の意向を把握した上で経営支援を行うとともに、出資の回収に当たっては、当該出資に係る株式又は持分を当該対象事業者に譲渡する方法を優先して検討するなど、把握した農林漁業者の意向に配慮すること。（支援基準3（1））

<sup>28</sup> 議決権の行使 対象事業者に対して有する議決権を行使するに当たっては、経営支援の実施を通じて把握した農林漁業者の状況等を踏まえ、当該対象事業活動の成長発展の観点から対象事業者に出資する農林漁業者及び当該対象事業活動に関連する農林漁業者に配慮すること。（支援基準3（2））

設立状況は、50 ファンド、総額 710.02 億円（うち A-FIVE 出資分 355.01 億円）となっている。また、平成 28 年 10 月 12 日現在、出資決定案件は 103 件、出資決定額は 76.65 億円（うち A-FIVE 直接出資は 2 件、出資決定額は 15.01 億円、サブファンド出資は 101 件、出資決定額は 61.64 億円（うち A-FIVE 出資分 30.82 億円））となっている<sup>29</sup>。

総合化事業計画の認定件数 2,174 件と比べると、ファンドの活用状況はいまだ低位にある。これは、総合化事業計画の認定を受けた主体のうち、ファンドの活用を必要とする経営判断を行ったものが少ないことを意味する。そのため、今後の農林漁業の成長産業化をめぐる動向を俯瞰し、その展望を見極めた上で、総合化事業計画の認定状況とファンドの活用状況の推移を注視しつつ、総合化事業計画の認定を受けた主体の経営の現況と将来展望からみたファンドという政策手法の活用の在り方について、検証が求められよう。

### Ⅲ 6 次産業化の展開（自公政権下）

平成 24 年 12 月に自民党・公明党への政権交代後も、6 次産業化の推進の方向性は維持されてきた。そうした中で 6 次産業化における主体について変化はあったのか、主な政策文書等を基に分析を行う。

#### 1 農業・農村所得倍増目標 10 カ年戦略（平成 25 年 4 月）

平成 25 年 4 月、自民党農林部会において地域や担い手の所得が倍増する姿を目指すこと

とする「農業・農村所得倍増目標 10 カ年戦略—政策総動員と現場の力で強い農山村づくり—」が取りまとめられた。その中の基本政策の一つとして『『国産農林水産物の消費倍増計画』（地産地消・六次産業化法<sup>30</sup>のフル活用）』（脚注筆者）が掲げられ、「農商工連携・地産地消・六次産業化の市場規模を 2020 年までに 1 兆円から 10 兆円に拡大」という目標が明記された。また、「農商工連携・地産地消・六次産業化による一次産業から二次・三次産業と連携して消費者までのバリューチェーン<sup>31</sup>を構築し、農林水産物の高付加価値化、雇用の増大を実現する。」（脚注筆者）、「集落営農<sup>32</sup>等を母体とする地産地消・六次産業化

<sup>30</sup> 現在使用されている「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）の略称は、法律の構成が①6 次産業化関係、②地産地消関係となっていることなどから、「六次産業化・地産地消法」とされているが、自民党農林部会が取りまとめた「農業・農村所得倍増目標 10 カ年戦略」では、「地産地消・六次産業化法」と、キーワードの順序が逆になっている。これは、当該戦略策定当時は自公政権復活直後という状況下でもあり、自民党が「6 次産業化」への対抗軸とした唱導した「地産地消」をあえて前に掲げたものと思料される。

<sup>31</sup> 生産から加工、流通、販売に至るまで、各事業が有機的につながり、それぞれの工程で付加価値を生み出していくプロセスのことをいう（平成 27 年度白書 250 頁）。これは、6 次産業化のみならず、農商工連携、地産地消も含めた取組を包含する概念であり、各事業が有機的につながることにより、生産段階においても付加価値を生み出していくことを意味する。平成 27 年度白書では、「我が国の食のバリューチェーン」との見出しを付し、平成 23 年においては、食用農林水産物 10.5 兆円（国内生産 9.2 兆円、輸入 1.3 兆円）と輸入加工食品 5.9 兆円が食材として国内に供給されたことを紹介した上で、これらの食材は、食品製造業、食品関連流通業、外食産業を経由することで加工経費、流通経費、調理サービス代等が付加され、飲食料の最終消費額は 76.3 兆円となったとしている。また、加工品及び外食の割合は 8 割を占め、食の簡便化志向の高まりや外部化の進展がうかがえるとしている。さらに、消費者が支払う飲食料の最終消費額のうち、各業種に帰属する額についてみると、食品製造業、食品関連流通業、外食産業への帰属額の割合は、平成 23 年では最終消費額全体の 86% を占めているとしている（同白書 49-50 頁）。すなわち、農林漁業への帰属割合は、最終消費額全体の 14% に過ぎない。以上を踏まえると、バリューチェーンの用語解説は、「あるべきバリューチェーン」の理念を述べたものと思料される。

<sup>32</sup> 集落を単位として、生産行程の全部又は一部について共同で取り組む組織をいう（農林水産省 HP）。平成 28 年の集落営農数は 15,134、このうち法人組織は、全体の約 3 割に当たる 4,217 であり、増加傾向にある。1 集落営農当たり構成農家数は法人が 41.5 戸、非法人が 32.4 戸である。

<sup>29</sup> 出資決定案件数（103 件）の対象農林水産物別の内訳は、①園芸作物等 33 件（32.0%）、②畜産物 26 件（25.2%）、③水産物 15 件（14.6%）、④米・穀類 11 件（10.7%）、⑤果物類 11 件（10.7%）、⑥林産物 7 件（6.8%）である。総合化事業計画の認定件数とは桁違いであり、単純な比較はできないが、畜産物、水産物の比率が高い傾向にある。なお、出資決定案件数及び出資決定額には、自公政権下における決定を含む。（農林水産省食料産業局「6 次産業化をめぐる情勢について」（平成 28 年 10 月））

への取組を支援する。」(脚注筆者) ことも明記された。

6次産業化の本格的な推進は、民主党政権下において始められたが、自公政権下においても、六次産業化・地産地消法のフル活用が明記されるなど、その方向性が維持されていることが読み取れる。

一方、民主党政権下と比較して特徴的な点として、以下の2点が挙げられる。1つ目は、「消費者までのバリューチェーン構築」という考え方が明示されている点であり、2つ目は、6次産業化の主体として「集落営農等」の位置付けがクローズアップされている点である。こうした新たな視点を打ち出しつつ、これまで以上に6次産業化の展開を目指していこうとする姿勢が読み取れる。

## 2 日本再興戦略

平成 25 年 6 月、日本経済の再生に向けた「三本の矢」のうちの3本目の矢である、成長戦略「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」が閣議決定された。

6次産業化については、「第I5(1)⑤農林水産業を成長産業にする」の中で、「2020年に6次産業の市場規模を10兆円(現状1兆円)とする<sup>33)</sup>」、「今後10年間で6次産業化を進める中で、農業・農村全体の所得を倍増さ

集落営農による農地の集積面積は全体で49.4万haとなり前年に比べ0.1万ha減少したものの、法人の集積面積が16.6万haと前年に比べ2.4万ha増加した。集落営農における具体的な活動内容を集落営農数割合で見ると、「機械の共同所有・共同利用を行う」が79.6%と最も高く、次いで「農産物等の生産・販売を行う」が75.5%となっているが、法人組織では「農産物等の生産・販売を行う」が98.7%と最も高くなっている(農林水産省大臣官房統計部「集落営農実態調査(平成28年2月1日現在)」(同年3月29日公表))。従来より、集落営農の法人化の取組が進められてきたが、こうした実態も踏まえ、6次産業化の主体育成の観点からも集落営農の法人化の推進が、農政上、一層重要な施策となっていくものと考えられる。

<sup>33)</sup> 民主党政権下において策定された『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(平成23年12月24日農林水産省)において「6次産業化の市場規模を5年後に3兆円、10年後には10兆円に拡大させる」との目標が掲げられたが、閣議決定文書に目標値が記載されたのは、自公政権下になってからである。

せる戦略を策定する」との成果目標が明記された。さらに、「農林漁業成長産業化ファンドの本格展開等を行う。」ことも掲げられた<sup>34)</sup>。

平成26年6月、日本再興戦略が改訂され、引き続き、6次産業化の推進が掲げられるとともに、「6次産業化の市場規模を2020年に10兆円にする」、「酪農について、2020年までに6次産業化の取組件数を500件に倍増させる」<sup>35)</sup>という2つのKPI目標も明記された<sup>36)</sup>。

そのほか、「A-FIVEについては、最近では出資件数は増加傾向にあるものの、その出資状況はまだ十分とはいえない。投資実行を十分なものとするための大きな課題として、案件形成において農林漁業者の出資能力が不足しているとの指摘があることから、法施行後3年(2015年12月)を目途とした見直し・検討の中で、農林漁業者の出資割合の取扱いについても法改正を含め総合的に検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。」とされた。また、「①農業参入した企業等によるファンド活用を推進するためのガイドラインを策定し、当該企業等を明確に農林漁業者として位置付けることや、②状況に応じてサブファンドの出資割合の引き上げを可能とすることについて今年度中に措置するとともに、資本金劣後ローンの積極的な活用や植物工場を含め合弁事業体等が行う6次産業化に必要な農業生産を出資対象とすることや、アグリビジネス投資育成株式会社<sup>37)</sup>等の連携を通じ

<sup>34)</sup> ほぼ同様の内容が「第IIテーマ4：世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現」においても記述されている。

<sup>35)</sup> 平成26年6月の改訂において酪農に係る目標が掲げられた背景には、同年4月に大筋合意した日豪EPAや当時交渉中であったTPP等による影響が懸念される酪農分野に積極的対応を行う狙いがあったものと思料される。

<sup>36)</sup> 平成27年6月、翌年6月にも日本再興戦略は改訂されたが、6次産業化に係るKPI目標は維持されている。

<sup>37)</sup> 平成14年10月に「農業法人に対する投資の円滑化に関する特別措置法(平成14年法律第52号)に基づき、農業法人に対する投資育成事業を行う承認会社として、(株)日本政策金融公庫(旧農林漁業金融公庫)とJAグループの共同出資により設立された。

て、ファンド活用を推進する。」(脚注筆者) ことも明記された。

これらの点に関して、2つの対応がとられた。まずサブファンドの出資割合の引上げについて、農林漁業成長産業化ファンドの活用における農林漁業者やパートナー企業の出資負担の軽減を図るため、従来、50%を上限としていたサブファンドの出資割合の引上げが可能となるよう、平成26年10月10日、支援基準が改正された。

サブファンドの出資割合の引上げは、当該合弁事業体における農林漁業者の出資割合の相対的低下をもたらすことになる。しかし、(図3)のとおり、主たる出資者は農林漁業者のままであること、サブファンドに対してはA-FIVEが出資していること、引上げには一定の要件が課されていることを踏まえると、サブファンドの出資割合の引上げの道を開くことをもって、直ちに、農林漁業者の主体性に影響を与えるものと断ずるのは早計であろう。政府も、農林漁業者の主導性は引き続き確保できると説明している<sup>38</sup>。

次に、農業参入した企業による農林漁業成長産業化ファンドの活用の促進について、農林漁業成長産業化ファンドを活用する場合の

留意点や活用事例、農林漁業成長産業化ファンド活用における資金調達の方法などを明らかにするため、平成26年10月10日、「農林漁業成長産業化ファンドの活用に係るガイドライン」が策定・公表された。

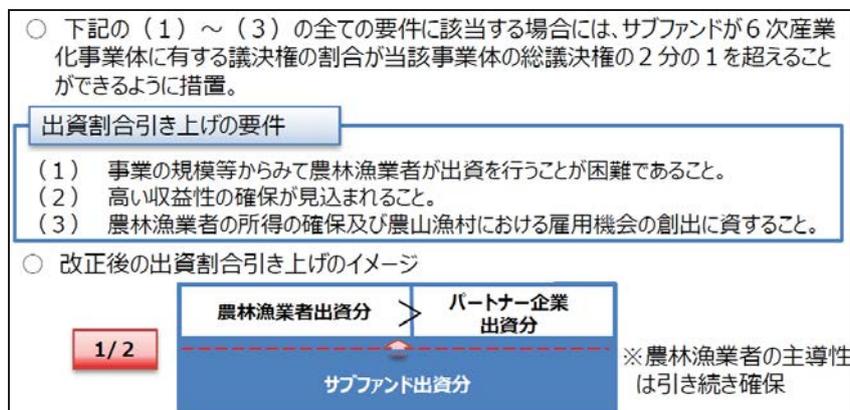
### 3 農林水産業・地域の活力創造プラン(平成25年12月決定、翌年6月改訂)

農林水産業・農山漁村の本来の活力を取り戻すため、政府及び与党において具体的施策の検討が進められ、平成25年12月、内閣総理大臣を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」において農政改革のグランドデザインとなる「農林水産業・地域の活力創造プラン」(以下「プラン」という。)が決定され、平成26年6月には改訂が行われた。

プランにおいては、産業政策と地域政策を車の両輪として、①需要フロンティアの拡大(国内外の需要拡大)、②バリューチェーンの構築(農林水産物の付加価値の向上)、③生産現場の強化、④多面的機能の維持・発揮の4本の柱を軸に政策を再構築し、若者たちが希望を持てる「強い農林水産業」と「美しく活力ある農山漁村」を創り上げるとしている。

その上で、政策の展開方向の一つとして、

(図3) 支援基準の改正の内容(平成26年10月10日)



(出所) 農林水産省食料産業局「6次産業化をめぐる情勢について」(平成28年10月)

<sup>38</sup> 平成28年8月18日現在、当該措置を適用した事例はない。(農林水産省より聞き取り)

「6次産業化等の推進」が掲げられ、「農林漁業成長産業化ファンド（A-FIVE）の積極的な活用等により、農林漁業者主導の取組に加え、企業のアイデア・ノウハウも活用した多様な事業者による地域資源を活用した地域ぐるみの6次産業化を推進するとともに、女性や若者を含めた多様な人材を活用し、農商工連携や医福食農連携等の6次産業化」を推進するとされた。

具体的な目標としては、日本再興戦略と同様、「2020年までに6次産業化の市場規模を10兆円に増加」「酪農について、2020年までに6次産業化の取組件数を500件に倍増」の2つが掲げられている。

#### 4 新たな食料・農業・農村基本計画（平成27年3月閣議決定）<sup>39</sup>

平成27年3月、4度目の食料・農業・農村基本計画（以下「新たな基本計画」という。）が策定された。

新たな基本計画において、政府は、プラン等で示された施策の方向やこれまでの施策の評価も踏まえつつ、産業政策と地域政策を車の両輪として進めるとの観点に立ち、食料・農業・農村施策の改革を進め、若者たちが希望を持てる「強い農業」と「美しく活力ある農村」の創出を目指していくとしており、基本的にはプランと同様の方向性を掲げている。

6次産業化については、主に「第3 食料、農業及び農村に関し総合的かつ計画的に講ずべき施策」の「(3) 生産・加工・流通過程を通じた新たな価値の創出による需要の開拓」

において、「①6次産業化等の取組の質の向上と拡大に向けた戦略的推進」が掲げられ、「農業者が明確な事業戦略の下で、食品産業事業者や他の農業者等とも緊密なコミュニケーションを図るなど積極的に連携しつつ、主体的に取り組む6次産業化や農商工連携を促進する。これにより、農産物や食品等の生産・加工・流通過程において価値をつなぎ、高めていくバリューチェーンの構築や、各段階におけるイノベーションを通じた新たな価値の創出を促進する。」と明記されている<sup>40</sup>。

6次産業化に係る具体的な数値目標は掲げられていないが、今後10年程度先までの施策の方向性について示す新たな基本計画の中で、6次産業化は重要な施策の一つとして位置付けられているといえる。

#### IV 6次産業化の将来展望

##### 1 6次産業化における主体の変容の可能性

6次産業化は農林漁業者が主体となって取り組み、農林漁業の振興、農山漁村の活性化を目指すものであることは、6次産業化の概念が提唱された当時から基本的考え方とされており、これまでその考え方が否定されたことはなかった。

こうした中、農林漁業者のみによる6次産業化の取組では、新商品・新サービスの開発や販路拡大等に課題があり、事業規模の拡大が難しいとされ、近年では、2次・3次産業者と協力した6次産業化の展開に対する支援に力が入れられている。

この場合、主導権が農林漁業者から2次・3次産業者に移ることのないよう、6次産業化における農林漁業者の主体性の重要性を意

<sup>39</sup> 現自公政権下における農政決定プロセスとその主体、あるいは、日本再興戦略、農林水産業・地域の活力創造プラン及び食料・農業・農村基本計画の農政展開上の位置付けについては、谷口信和「総論 アベノミクス農政の『全体像』—財界主導型農政への転換—」谷口信和編集代表・石井圭一編集担当『日本農業年報 61 アベノミクス農政の行方—農政の基本方針と見直しの論点—』農林統計協会（2015.3）1-22頁、野沢聡「第1章 農政決定メカニズムの大転換—官邸主導型農政の意思決定プロセス」同前23-31頁参照。

<sup>40</sup> このほか、地域の多様な資源を活用した6次産業化等の促進による農村全体の活性化の推進、六次産業化・地産地消費や農林漁業成長産業化ファンド等の支援施策の活用、取組をコーディネートする人材の育成、地域における連携の場等の設置等、6次産業化に係る様々な施策が掲げられている。

識した上で、それを担保する措置も講じられている<sup>41</sup>。

しかし、本稿で確認してきたのは、あくまで制度上の担保措置である。そのため、農林漁業者が実質的に主体性を持って取り組んでいるのか、また、その主体性の発揮の仕方が農林漁業の振興や農山漁村の活性化につながっているのかという実態面の検証も必要となろう。

一方で、近年、「農林漁業者」自身の性格に変化が生じてきていることにも留意する必要がある。

平成 21 年の農地法の改正により、企業が農地を利用して農業経営を行うための要件が大幅に緩和され、リース方式（賃借）であれば株式会社等の一般法人（農地を所有できる要件を満たさない法人）であっても全国どこでも参入が可能になり、リース期間も最長 50 年に延長された。この結果、同改正法施行（平成 21 年 12 月）以降、農業に参入した一般法人は、平成 27 年 12 月末現在で 2,039 法人に達する<sup>42</sup>。また、平成 27 年の農地法の改正では、「6 次産業化等を通じた経営発展を促進す

るため<sup>43</sup>」として、農地を所有できる法人の議決権要件及び役員等の農作業従事要件が緩和された<sup>44</sup>。

これらは農地を利用して農業を営む法人の場合の規制緩和であり、農業を営む主体の問題であるが、平成 27 年改正においては、明確に、農地を所有できる法人が、6 次産業化等を図り、経営を発展させやすくするための改正とされている。農地を所有できる法人の議決権要件及び役員等の農作業従事要件は累次の法改正により緩和されてきているが、6 次産業化などを目指す場合の資本増強の必要性、6 次産業化による加工・販売のウェイトの高まりがもたらす農作業に従事する役員のシェア低下への対応を明確に打ち出した平成 27 年改正<sup>45</sup>は、平成 21 年改正の農地リース方式による一般法人の参入促進と相まって、農業経営の在り方、農業政策の対象、さらには、6 次産業化の主体が変容ないし発展していくことの端緒となり得ると考えられる<sup>46</sup>。

6 次産業化における農林漁業者の主体性を確実に担保するためのこれまでの取組は、その時々々の農林漁業・農山漁村をめぐる状況に応じて適切に講じられてきたというべきであるが、農林漁業者と農林漁業以外の事業者の間の垣根をより低くし、相互乗入れが可能と

<sup>41</sup> 森山農林水産大臣（当時）は、所信表明で、「農林漁業成長産業化支援機構のさらなる活用などを通じ、農林漁業者が主体となって取り組む 6 次産業化を進めます。」と発言している。（第 190 回国会衆議院農林水産委員会議録第 1 号 6 頁（平 28. 2. 24）森山農林水産大臣所信表明）

<sup>42</sup> 平成 21 年改正農地法施行後、新たに農業に参入した法人（2,039 法人）のうち、業務形態別内訳は、食品関連産業 463 法人（22.7%）、農業・畜産業 450 法人（22.1%）、建設業 210 法人（10.3%）、製造業 87 法人（4.3%）、その他卸売・小売業 105 法人（5.1%）、NPO 法人 201 法人（9.9%）、学校・医療・社会福祉法人 83 法人（4.1%）、その他（サービス業他）440 法人（21.6%）となっている。また、営農作物別内訳は、野菜 861 法人（42.2%）、複合 386 法人（18.9%）、米麦等 367 法人（18.0%）、果樹 207 法人（10.2%）、工芸作物 86 法人（4.2%）、畜産（飼料用作物）50 法人（2.5%）、花き 50 法人（2.5%）、その他 32 法人（1.6%）となっている。また、これらの新規参入法人の借入農地面積は 5,177ha で、1 法人平均 2.5ha である。これは、我が国の平均経営耕地面積とほぼ同規模である。（農林水産省 H P 「一般企業の農業への参入状況（平成 27 年 12 月末）」）。データについては、同ウェブサイト掲載の農林水産省経営局調べ（平成 27 年 12 月末現在）の資料によったが、パーセンテージの表記については、執筆者において補正した。）

<sup>43</sup> 農林水産省 H P 「平成 27 年農地法改正について」

<sup>44</sup> 平成 27 年 9 月 4 日に公布され、平成 28 年 4 月 1 日に施行された農業協同組合法等の一部を改正する等の法律（平成 27 年法律第 63 号）により、農地法改正が行われた。法案審査においては、農業協同組合法の一部改正に係る質疑が大宗を占め、農地法の一部改正と 6 次産業化の促進に係る具体的な質疑は行われなかった。

<sup>45</sup> 農林水産省 H P 「平成 27 年農地法改正について」のうち「農地を所有できる法人の要件の見直し（概要）」

<sup>46</sup> 農林漁業成長産業化ファンドの活用の際に、リース方式により農業に参入している企業は、農業者として取り扱われることとなる。実際、そうした企業がファンドを活用する事例もあるが、その企業数については、ファンドのスキームを管理している A - F I V E においても公表していない。出資構成については、例えば上場企業であっても個人株主の出資状況について公表していないが、サブファンドや合弁事業体、農業者自身が公表している場合もある。（農林水産省より聞き取り）

なることを是とするのであれば、6次産業化における農林漁業者の主体性確保の農政上の意義は変質を遂げる可能性がある。

## 2 6次産業化の推進と農業構造政策との整合性確保の在り方

6次産業化の推進は、「望ましい農業構造の確立」、すなわち「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、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」こと（食料・農業・農村基本法第21条）や、「専ら農業を営む者等による農業経営の展開」（同法第22条）といった基本的施策との整合性確保に一石を投ずることともなる。「効率的かつ安定的な農業経営」とは、食料・農業・農村基本計画において、「主たる従事者が他産業従事者と同等の年間労働時間で地域における他産業従事者と遜色ない水準の生涯所得を確保し得る経営」と定義付けられている。こうした農業構造政策における6次産業化の推進の位置付けは、ニッチ的なものとなるのか、多様な選択肢の一つとして掲げられることとなるのか、あるいは、農業構造政策の質的变化をももたらし得るものなのか、今後の6次産業化の帰趨を見据えつつ、議論を深めていくことが求められる。

【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。

- ・金子勝・武本俊彦『日本再生の国家戦略を急げ！民主党政権への緊急提言』小学館（2010）
- ・川辺亮ほか「6次産業化を巡る議論の系譜と今後の課題」『日本農業経済学会論文集（2013年度）』日本農業経済学会（2013.12）
- ・熊倉功夫監・米屋武文編『農の6次産業化と地域振興』春風社（2015）
- ・小林茂典「6次産業化の展開方向と課題」『月刊NOSA I（第64巻第6号）』NOSA I全国（2012.6）
- ・杉田直樹ほか「農商工連携、6次産業化の類型的特性把握」『日本農業経済学会論文集（2012年度）』日本農業経済学会（2012.12）
- ・佐藤正之「異業種とのパートナーシップが6次産業化を成功に導く」『知的資産創造（第20巻第7号）』野村総合研究所コーポレートコミュニケーション部（2012.7）
- ・高柳長直「6次産業化の社会的背景と成功へのカギ」『歴史と地理（683号）』山川出版社（2015.4）
- ・福田晋「農業のビジネスモデル6次産業化支援の動向とあるべき第1次産業主体の6次産業化」『農

## おわりに

今後の農政は、①平成28年4月に施行された「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律」（平成27年法律第63号）に基づく農協の組織変更に向けた適用猶予・移行期間における準備と自己改革、②平成29年通常国会に関連法案の提出が見込まれる収入保険制度の導入、③平成30年産からスタートすることが既定方針となっている米政策の見直し、さらには、④TPP関連政策の着実な推進、⑤平成28年11月に与党において策定された「農業競争力強化プログラム」を盛り込み改訂されたプランに基づく施策の展開等、切れ目のない改革が実施されていくことが予定されている。

こうした与件変動期においては、6次産業化の主体となる「農林漁業者」の性格の変化も踏まえた上で、その主体性確保の在り方について検討を深めていく必要がある。

主体性確保の在り方は、6次産業化そのものの政策的位置付けと農政の基本課題とされる構造政策との整合性ないしは収斂の道をいかに模索するかという問題を提起する可能性を内包している。そのため、農林漁業・農山漁村における取組の実情と今後の議論の帰趨を注視していく必要がある。

- 業と経済（第80巻第1号）』昭和堂（2014.2）
- ・松原豊彦「農業の6次産業化、その課題と展望」『産業立地（第52巻第4号）』日本立地センター（2013.7）
  - ・宮地忠幸ほか「農村の6次産業化—期待と論点—」『地理（第59巻第3号）』古今書院（2014.3）
  - ・室屋有宏「6次産業化の論理と基本課題—農山漁村から市場経済を組み替える取組み—」『農林金融（第64巻第4号）』農林中金総合研究所（2011.4）
  - ・同「農協と6次産業化—歴史と展望」『農林金融（第69巻第2号）』農林中金総合研究所（2016.2）
  - ・森寛史「農業の6次産業化・農商工連携と農業・農村振興」『宇都宮共和大学論叢（第15巻）』宇都宮共和大学シティライフ学部（2014）
  - ・吉田成雄「農業の6次産業化の先端から見えるもの—イノベーション、ネットワーク、コーディネーター—」『JA総研レポート（第16号）』JA総合研究所（2010.冬）
  - ・吉仲怜「農商工連携・6次産業化の論点整理と事例評価」『農村経済研究（第29巻第1号）』東北農業経済学会（2011.8）

# パリ協定採択後の地球温暖化対策の行方 —我が国におけるカーボン・プライシングの議論を中心として—

衆議院調査局調査員

河上 恵子

(環境調査室)

## ■要 旨■

2015年12月、パリで開催された気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)において、全ての国が参加する「パリ協定」が採択され、温室効果ガス削減に係る新たな国際枠組みが緒についた。パリ協定では、平均気温上昇を産業革命前から2℃より十分低く保つことが目的に掲げられており、世界はこの長期目標に向け取組を行っていくこととなる。こうした中、地球温暖化対策として注目されている手法の一つが、炭素税や排出量取引に代表されるカーボン・プライシング(炭素の価格付け)である。

費用対効果に優れている政策手段として世界的に導入が進む一方、経済活動やイノベーションを阻害する懸念等も示されている。しかし2℃目標というハードルをクリアするには経済的手法、規制的手法、自主的取組など様々な施策を講じていくことが必要であり、カーボン・プライシングという手法を排除するような議論ではなく、カーボン・プライシングが有する長所の発揮が可能となるような視点から議論を深めていく必要がある。

### 《構成》

はじめに

- I 地球温暖化問題への取組の経緯
- II パリ協定の概要等
- III カーボン・プライシング(炭素の価格付け)  
に関する議論の主な動向等

おわりに

はじめに

2015年12月にフランスのパリで開催された気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21<sup>1)</sup>)において、パリ協定(Paris Agreement)が採択された。この協定は、地球温暖化対策

において「歴史上初めて全ての国が参加する公平かつ実効的な枠組み<sup>2)</sup>」であり、協定の採択から11か月という早さで2016年11月4日に発効している。

今後、国際的にはパリ協定の詳細ルール作りが中心となってくるが、パリ協定は、各国が自国で定めた温室効果ガス削減目標等をどのように実施していくかに焦点を当てたものであることから、各国の国内対策の動向についても注視していく必要がある。

こうした中、地球温暖化対策として注目されている手法の一つがカーボン・プライシング(炭素の価格付け)である。パリ協定に関

<sup>1</sup> COPは締約国会議(Conference of the Parties)の略であり、多くの国際条約において、加盟国の意思決定をするための最高決定機関として設置されている。気候変動枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)のCOPは、1995年から毎年開催されている。

<sup>2</sup> 第192回国会衆議院環境委員会議録第1号2頁(平成28年10月14日)山本環境大臣の発言  
なお、ここでいう「全ての国」は気候変動枠組条約の全ての締約国を指す。これまで環境大臣のステートメントや環境白書等において「全ての国」という文言が使用されてきたことから、本稿ではその文言を使用する。

するCOP決定や、2016年5月に我が国で開催されたG7伊勢志摩サミット首脳宣言においても、カーボン・プライシングの重要性が明記されている。

そこで、本稿では、パリ協定採択までの道のりについて概括した上で、地球温暖化対策の中でもカーボン・プライシングに着目し、その動向・課題等について現状を整理したい。

## I 地球温暖化問題への取組の経緯

### 1 地球温暖化問題への取組のはじまり

1980年代の末から1990年代初めにかけて、東西冷戦構造の崩壊など世界の政治環境に大きな変化が起きた。そうした中、オゾン層の破壊問題等と同様に地球環境問題の一つとして政治的関心が向けられるようになった事項が、地球温暖化問題である。

1985年、科学者による地球温暖化に関する初めての会議がオーストリアのフィラハで開かれた。1990年には気候変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change 以下「IPCC<sup>3</sup>」という。)が第1次評価報告書を取りまとめ、「人為起源の温室効果ガスがこのまま大気中に排出され続ければ、生態系や人類に重大な影響をおよぼす気候変化が生じるおそれがある<sup>4</sup>」という警告を発した。

この世界の第一線の科学者からの警告は社会的に注目されることとなり、1992年5月、地球温暖化問題に対処するための国際的な取組を決めた初めての条約である「気候変動に関する国際連合枠組条約」(以下「気候変動枠組条約」という。)が国連総会で採択された

(1994年3月発効)。

## 2 気候変動枠組条約と京都議定書

気候変動枠組条約は、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」を究極の目的とし、また、「共通だが差異のある責任」に基づき、先進国、途上国がそれぞれレベルの異なる地球温暖化対策を講じることとしている。しかし、温室効果ガスの削減が努力目標であるなど具体的な措置が規定されていないとの批判もあり、数値化された約束を持つ議定書の策定が課題とされていた。

このため、同条約を具体化し、先進国の温室効果ガス排出量について国ごとに数値目標を設定した、法的拘束力のある「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書」(以下「京都議定書」という。)が、1997年に我が国で開催されたCOP3で採択されることとなった(2005年2月発効)。

京都議定書は、第一約束期間(2008年～2012年)において、先進国全体で、基準年(原則1990年)比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求めた。

また、先進各国に削減量を割り振り、我が国は基準年比で6%、米国は7%、EUは8%の削減義務を負うこととなったが、米国は議会で議定書を批准できず2001年に離脱を宣言し、カナダも議定書を批准したものの2012年末に国民生活への影響を理由として議定書を離脱した。

なお、京都議定書の第一約束期間は2012年に終了しており、我が国は基準年比6%の削減目標に対し8.4%、EUは8%の削減目標に対し12.5%の削減を行いそれぞれの削減目標を達成している<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 世界気象機関と国連環境計画により1988年11月に設立された組織である。各国政府から推薦された科学者の参加の下、地球温暖化に関し科学的、技術的、社会経済的な見地から評価が行われている。現在195か国が参加している。

<sup>4</sup> 環境省ホームページ「第1次評価報告書(FAR)概要」<<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/ipccinfo/IPCCgaiyo/report/IPCCyoukahoukokusho1.html>> (last access 2016.8.17)

<sup>5</sup> 国立研究開発法人 国立環境研究所 温室効果ガスイン

### 3 京都議定書からパリ協定へ

京都議定書の第一約束期間は主要排出国が削減義務を負わないまま 2008 年に開始されたが、同期間後の温室効果ガス排出削減に関する国際枠組みの在り方については、2007 年の COP13 において 2009 年の COP15 までに採択することが合意されていた（バリ行動計画）。

しかし、先進国<sup>6</sup>が世界のエネルギー起源 CO<sub>2</sub> 排出量の 45% を占めていた 1990 年当時から状況は変化<sup>7</sup>し、先進国の排出割合が低下する一方、京都議定書の削減義務が課せられていない中国、インドなどの新興国は著しい経済発展を遂げ排出量を急増させていた。このため、先進国のみならず削減義務を負わせた京都議定書の枠組みの固定化は、世界全体の排出削減に繋がらないことが懸念されるようになり、先進国と途上国の間で考えの対立が浮き彫りとなってきた。

#### (1) コペンハーゲン会議（COP15）とカンクン会議（COP16）

こうした中、2009 年にデンマークのコペンハーゲンで COP15 が開催された。会議では、2013 年以降の国際枠組みの採択が期待されていたが、京都議定書の延長を先議すべきとした途上国と、京都議定書のみでは世界規模の温室効果ガス削減には不十分であるため全

ベントリオフィス「附属書 I 国の温室効果ガス排出量と京都議定書達成状況（2014 年提出版（第一約束期間まとめ）」（2014 年 6 月 5 日）

< <http://www-gio.nies.go.jp/aboutghg/nir/nir-j.html> > (last access 2016.10.20)

なお、京都議定書第一約束期間に係るクレジット・排出枠の償却状況については国連の審査が行われることとされており、我が国に対する国連の審査は 2016 年 3 月に完了し目標の達成が正式に決定されている。環境省報道発表資料「京都議定書第一約束期間の削減目標達成の正式な決定について（お知らせ）」（平成 28 年 4 月 5 日）参照。  
< <http://www.env.go.jp/press/102374.html> > (last access 2016.10.24)

<sup>6</sup> 京都議定書において温室効果ガスの削減義務を負った先進国

<sup>7</sup> 先進国が世界のエネルギー起源 CO<sub>2</sub> 排出量に占める割合は、2012 年には 25% 程度まで下がっている。

ての主要排出国の参加する一つの枠組みの構築を主張した先進国との対立が続いた。「コペンハーゲン合意<sup>8</sup>」案が作成されたものの、少数の途上国が強く反発し最終合意には至らず、COP として「同合意に留意する」という異例の形式で会議を終えることとなった。

翌 2010 年にメキシコのカンクンで開催された COP16 では、2020 年までの国際枠組みとして、コペンハーゲン合意の下に先進国・途上国が提出した削減目標・行動を位置付けた「カンクン合意」が採択された。

#### (2) ダーバン会議（COP17）からリマ会議（COP20）まで

カンクン合意は 2020 年までの措置であり、また、議定書等の法的な合意でなかったことから、2011 年に南アフリカのダーバンで開催された COP17 では、気候変動枠組条約の下で全ての国に適用される議定書その他の新たな法的国際枠組みについて可能な限り早く、遅くとも 2015 年までに作業を終えて 2015 年に採択し 2020 年から発効させ、実行に移すという道筋が決定された。

翌 2012 年にカタールのドーハで開催された COP18<sup>9</sup> では、新たな国際枠組みを 2020 年に発足させるための交渉スケジュールが話し合われた。

新たな国際枠組み構築に向けたスケジュールを固めていく中で、枠組みの内容については、京都議定書のようなトップダウンで削減目標を割り当てる方式では困難が伴うこと、

<sup>8</sup> 先進国は削減目標、途上国は削減行動を気候変動条約事務局に 2010 年 1 月末までに提出すること等を内容とする。

<sup>9</sup> この際、京都議定書が改正され、2013 年から 2020 年までの第二約束期間が設定された。これにより、2020 年までの国際的な取組としては、京都議定書第二約束期間に参加するか、カンクン合意において各国が自ら設定した削減目標等に基づき対策を講じていくかの二本立てとなった。我が国は、京都議定書の枠組の固定化は公平かつ実効的な国際枠組みにつながるのと立場から、第二約束期間には参加せず、カンクン合意に基づく削減目標の達成に取り組んでいる。

他方、各国が国内事情に応じて自ら自主的に排出削減目標を設定するだけでは、長期目標を達成するために全体として十分ではないおそれがあることを経験的に学んできたとされている<sup>10</sup>。これらを踏まえ、全ての国の参加を志向して各国が国内の事情に応じて策定する削減目標等を尊重しつつ、達成状況の報告・点検等により実効性を確保していこうとする機運が醸成されてきた。

2013年にポーランドのワルシャワで開催されたCOP19では、全ての国に対し、各国が自主的に決定する約束草案（自国が決定する貢献案（intended nationally determined contribution、以下「INDC」という。))のための国内準備を開始し、COP21に十分先立ち（準備ができる国は2015年の第1四半期までに）INDCを示すことが招請され、自主目標方式の導入が合意された。さらに2014年にペルーのリマで開催されたCOP20では、INDCを提出する際に示す情報（基準年、期間等の事前情報）等が定められた。

これらを踏まえ、COP21前（2015年10月1日）までに147の気候変動枠組条約締約国から119のINDCが提出された<sup>11</sup>。これは同条約締約国<sup>12</sup>のおよそ75%、世界総排出量の86%に相当する国をカバーするものとなった。我が国は2030年度に2013年度比で

26%削減するという目標を2015年7月に提出している。

### (3) パリ会議（COP21）

2015年11月30日から12月13日まで、フランスのパリにおいて、COP21が開催された。初日には首脳会合が開催され、各国が合意に向けた決意を表明、この場において安倍総理は、世界全体での抜本的な排出削減に貢献するための途上国援助及びイノベーションからなる新たな貢献策として「美しい星への行動2.0（ACE2.0）」を発表している。会議では厳しい交渉が行われたが、12月12日（日本時間13日）、気候変動に関する2020年以降の新たな法的枠組みである「パリ協定」が採択された。これは、京都議定書に代わる2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みの合意であるとともに、全ての国が参加する歴史的な合意となった。

## II パリ協定の概要等

### 1 パリ協定の概要

パリ協定は、前文及び29条の主文からなる。

パリ協定の目的は、平均気温上昇を産業革命前から $2^{\circ}\text{C}$ <sup>13</sup>より十分低く保ち、 $1.5^{\circ}\text{C}$ 以下に抑える努力を追求することとされており、

<sup>10</sup> 環境省『平成28年版環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書』10頁

<sup>11</sup> INDC数と締約国数が異なるのは、EUとEUに加盟している28か国のINDCを1つのINDCとしているためである。UNFCCC“SYNTHESIS REPORT ON THE AGGREGATE EFFECT OF INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS (INDCS)”参照。  
<[https://unfccc.int/files/focus/indc\\_portal/application/pdf/synthesis\\_report\\_-\\_brief\\_overview.pdf](https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_brief_overview.pdf)> (last access 2016.10.24)

<sup>12</sup> 2016年10月24日現在、気候変動枠組条約の締約国は197（196か国と1地域）となっている。UNFCCCホームページ参照。  
<[http://unfccc.int/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/items/2631.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php)> (last access 2016.10.24)

<sup>13</sup> 一般的に「 $2^{\circ}\text{C}$ 目標」と言われている。 $2^{\circ}\text{C}$ 目標については、カンクン合意において、工業化以前に比べ気温上昇を $2^{\circ}\text{C}$ 以内に抑えたとの観点からの大幅な削減の必要性を認識することがCOP決定されている。現在、気候変動枠組条約の究極目的を達成するため、「産業革命以前からの温度上昇を $2^{\circ}\text{C}$ 未満に抑制する」という目安は国際交渉上の共通見解となっている。

また、IPCC第5次評価報告書は、2100年にCO<sub>2</sub>換算濃度が約450ppm又はそれ以下となる排出シナリオは、工業化以前の水準に対する気温上昇を21世紀にわたって $2^{\circ}\text{C}$ 未満に維持できる可能性が高いとしている。

ただし、排出シナリオについては、気候感度（CO<sub>2</sub>濃度が倍増した場合に何度温度が上昇するか）に不確実性があり、これが長期的な分析等にも影響を及ぼすことから、更なる科学的知見の集積が必要とされている。第一回気候変動長期戦略懇談会（平成27年10月11日）資料1-1、日本気候リーダーズ・パートナーシップホームページ及び前掲注10 8頁参照。

気候変動枠組条約及び京都議定書を通じて条約にこのような具体的な温度目標が記載されたのは初めてとなる。

緩和（温室効果ガスの削減）に関しては、今世紀後半に温室効果ガスの排出と吸収のバランスを達成することを目指すため、世界全体の排出ピークをできるだけ早期に達成するとされた。また、各国に対し、温室効果ガスの削減に関する貢献（削減目標・削減行動（nationally determined contribution 以下「NDC<sup>14</sup>」という。))を5年ごとに条約事務局に提出・更新し、その達成のための国内対策を実施することを義務付けている。

パリ協定では、削減目標の達成を義務付けていない点が京都議定書との大きな相違点の一つであるが、共通かつ柔軟な方法で各国の実施状況について報告・点検を受けることとされ、また5年ごとに協定の全体実施状況を確認することとしている。

さらに、全ての国が長期の温室効果ガス低排出発展戦略（以下「長期低排出発展戦略」という。）を策定・提出するよう努めることとされている。

途上国支援に関しては、先進国は、資金を拠出する義務があるとし、その他の国も自主的な支援が奨励されるとしている。適応に関しては、世界的な目標を設定し、各国は適応計画プロセス・行動を実施することとしている。加えて、我が国が取り組んできた二国間オフセット・クレジット制度（JCM<sup>15</sup>）を含む市場メカニズムの活用等が位置付けられている。

パリ協定は、世界排出総量の55%以上を占

める55か国以上の国が締結した日から30日後に発効することとされている。

## 2 パリ協定の発効

2016年4月22日、ニューヨークの国連本部においてパリ協定のハイレベル署名式が行われ、我が国を含め175の国と地域が署名を行った。これは、一つの国際条約に対する一日の署名国としては、史上最大の国数となった<sup>16</sup>。

その後、世界第1位と第2位の温室効果ガス排出国である中国及び米国が同年9月3日にパリ協定を締結し、同月21日には、パリ協定の年内発効を目指し各国に協定の締結を促す会合が国連の潘基文事務総長により開催され、同会合においてブラジルなど31か国が同協定を締結した。これにより締約国数が60か国となり、協定の発効要件の一つである締約国数が満たされた。

10月2日には世界第4位の温室効果ガス排出国であるインドが締結し、EUも当初全加盟国が一括して締結することにより2017年以降の締結を目指していたが方針を変更し、一部加盟国が先行して同月5日に締結したことから、排出量に関する発効要件も満たされ、パリ協定は11月4日に発効することとなった。

なお、我が国は、11月8日にパリ協定を締結<sup>17</sup>したものの協定の発効までの締結には間に合わず、また、協定の効力は締結から30日後に発生することとされていることから、モロッコのマラケシュで開催されたCOP22期間中（11月7日から11月18日）に開かれ

<sup>14</sup> 別に提出がない限り、INDCがパリ協定におけるNDCとみなされる。

<sup>15</sup> JCM (Joint Crediting Mechanism) とは、途上国への優れた低炭素技術等の普及を通じ、実現した温室効果ガスの排出削減・吸収への日本の貢献を適切に評価し、日本の削減目標の達成に活用する制度である。外務省「2015年版開発協力白書」104頁参照。

<sup>16</sup> 外務省報道発表資料「日本政府によるパリ協定署名」（平成28年4月25日）  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page24\\_000597.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page24_000597.html)> (last access 2016.10.24)

<sup>17</sup> 外務省報道発表資料「パリ協定の受諾書の寄託」（平成28年11月8日）<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_003904.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003904.html)> (last access 2016.11.9)

たパリ協定の第1回締約国会合には締約国としてではなく、オブザーバーとして参加することとなった。

### 3 パリ協定の課題

パリ協定は、途上国を含めた全ての国が責任を負うこととなる歴史的合意ではあるが、各国が目標を設定する仕組みをとったことによる課題も指摘されている。

パリ協定では2℃目標が掲げられているが、気候変動枠組条約事務局がINDCについてまとめた報告書<sup>18</sup>によると、世界全体の温室効果ガス排出量は、2025年には552億tに、2030年には567億tに達し、IPCC第5次評価報告書の2℃目標を最小コストで達成するシナリオの排出量から、2025年時には87億t、2030年時には151億t超過することとなり、各国の削減目標がシナリオに沿ったものではないとの分析がなされている。つまり、INDCを提出した全ての国が自主的な削減目標を達成しても、2℃目標を達成できないことが指摘されている。

また、パリ協定では、削減目標の提出及び国内対策の実施については義務付けられたが、削減目標の達成までは義務付けられていない。

こうした状況を踏まえ、パリ協定をより実効的なものとしていくため、提出した目標について各国が着実に対策を実施していくこと及び2℃目標の追求に向け各国の削減目標の引上げを可能とする詳細な国際ルールの構築が必要とされている<sup>19</sup>。

### III カーボン・プライシング（炭素の価格付け）に関する議論の主な動向等

パリ協定が内包する実効性の確保という課題は、国際的な制度構築の課題であると同時に、国内対策の課題でもある。

パリ協定では、全ての締約国に対し長期低排出発展戦略を作成し、提出するよう努めるべき旨が規定され、さらにCOP決定において、2020年までにこれを提出することが招請されており、今後各国は、戦略を策定し、2℃目標に向けて長期的な視点に立ち対策を行っていくこととなるが、2℃目標に向けた取組を実効的なものとする手法の一つとして、カーボン・プライシングが注目されている。

#### 1 カーボン・プライシングとは

カーボン・プライシングは、炭素に価格を付すことによって、気候変動の社会的、環境的、経済的なコストを財務的意思決定に反映させるメカニズムのことをいう<sup>20</sup>。炭素の排出に適正なコストを負担させることによって、排出の少ないものに競争力を持たせ、排出者に排出削減のインセンティブを付与するものである。この点について、2016（平成28）年8月3日の記者会見において山本環境大臣は、「いわゆるカーボン・プライシングについては、経済的なインセンティブによって企業や消費者に効率的なCO<sub>2</sub>排出削減を促す有効な政策手段であるということは認識をいたしております<sup>21</sup>」との発言を行っている。

また、カーボン・プライシングは、政府の政策による外部的カーボン・プライシングと、

<sup>18</sup> 気候変動枠組条約事務局が各国から提出されたINDCを総計し、それによる温室効果ガスの削減効果に関しまとめた報告書である。2015年10月30日公表。前掲注11参照。

<sup>19</sup> 高村ゆかり「パリ協定で何が決まったか—その評価と課題—」『環境と公害（Vol.45 No.4 Spring 2016）』岩波書店（2016.4）36頁

<sup>20</sup> UN Global Compact et al., “Executive Guide to Carbon Pricing Leadership: A Caring for Climate Report.” (2015.11), pp. 6-7.

<[https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Environment/climate/CarbonPricingExecutiveGuide.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Environment/climate/CarbonPricingExecutiveGuide.pdf)> (last access 2016.8.23)

<sup>21</sup> 環境省ホームページ「山本大臣記者会見録（平成28年8月3日）」

<<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h28/0803.html>> (last access 2016.10.24)

企業が自発的に設定する内部的カーボン・プライシングに大別することができる。

炭素の価格付けの方法には、明示的なものと暗示的なものがあり、明示的に炭素価格が表示される施策として炭素税や排出量取引<sup>22</sup>があるとされている。一方、省エネ法や再生可能エネルギー固定価格買取制度（Feed-in Tariff 以下「FIT<sup>23</sup>」という）、補助金などの温室効果ガスの排出削減につながる施策は、排出削減を促すための暗示的な炭素価格が設定されていると考えられている。

なお、化石燃料に課税するエネルギー関係諸税も、課税することで燃料の消費量を抑制しCO<sub>2</sub>の排出量を減らすことから、実質的にはカーボン・プライシングと見ることができるとの見方もある。<sup>24</sup>

## 2 カーボン・プライシングへの取組の現状

Ⅲの1で述べたとおり、カーボン・プライシングに関係する施策は多岐にわたるため、取組の現状については、主に明示的に炭素価

格が表示される炭素税と排出量取引について触れたい。（カーボン・プライシングの導入状況の概要については次頁図1参照。）

### (1) 世界の状況

世界銀行によると、世界の約40か国及び20を超える地方自治体がカーボン・プライシングを導入済若しくは導入予定であり、2016年の炭素価格市場の推定規模は2015年同様約500億ドルに達しているという<sup>25</sup>。

炭素税については、1990年のフィンランドを皮切りに世界的に導入が始まり、現在、国レベルでは欧州13か国とメキシコ、地方レベルではカナダの1州が導入している。これに加え、国レベルでは南アフリカとチリが2017年に導入予定となっている<sup>26</sup>。

排出量取引制度については、EUでは、2005年よりEU域内の排出量取引制度（The EU emissions trading system 以下「EUTS」という。）が実施されている。北米では、米国及びカナダにおいて州レベルで導入されている。なお、米国では、2015年8月に既設発電所に対するCO<sub>2</sub>排出規制策として、クリーン電力計画（Clean Power Plan）の最終版が公表され、同計画においては、削減目標達成手段として国内排出量取引制度の活用が認められている。しかし、この計画に対し20を超える州からその執行停止を求める訴えや法的正当性を争う訴えが提起されている状況である。

<sup>22</sup> 排出量取引とは、例えば環境に負荷を与える物質を削減させたい場合に、当該物質の排出総量目標を定め、これを企業等の排出主体に設定した上で、設定された枠の範囲内での取引を認めることにより、全体の排出量をコントロールしようという政策手段である。これをキャップ・アンド・トレードという。排出枠を上回る排出をした場合、余剰を生じた企業等から取引で調達するという柔軟な措置を認めることで企業の負担を軽減しつつ、社会全体のコストを低減することができる。このほか、ベースライン・アンド・クレジットという手法もある。これは、汚染物質の排出削減対策等を実施し、対策を行わなかった場合と比べた排出削減量をクレジットとして認定し、このクレジットを取引する方式である。大塚直『国内排出枠取引制度と温暖化対策—どう法制度設計すべきか』岩波書店（2011）に詳しい。

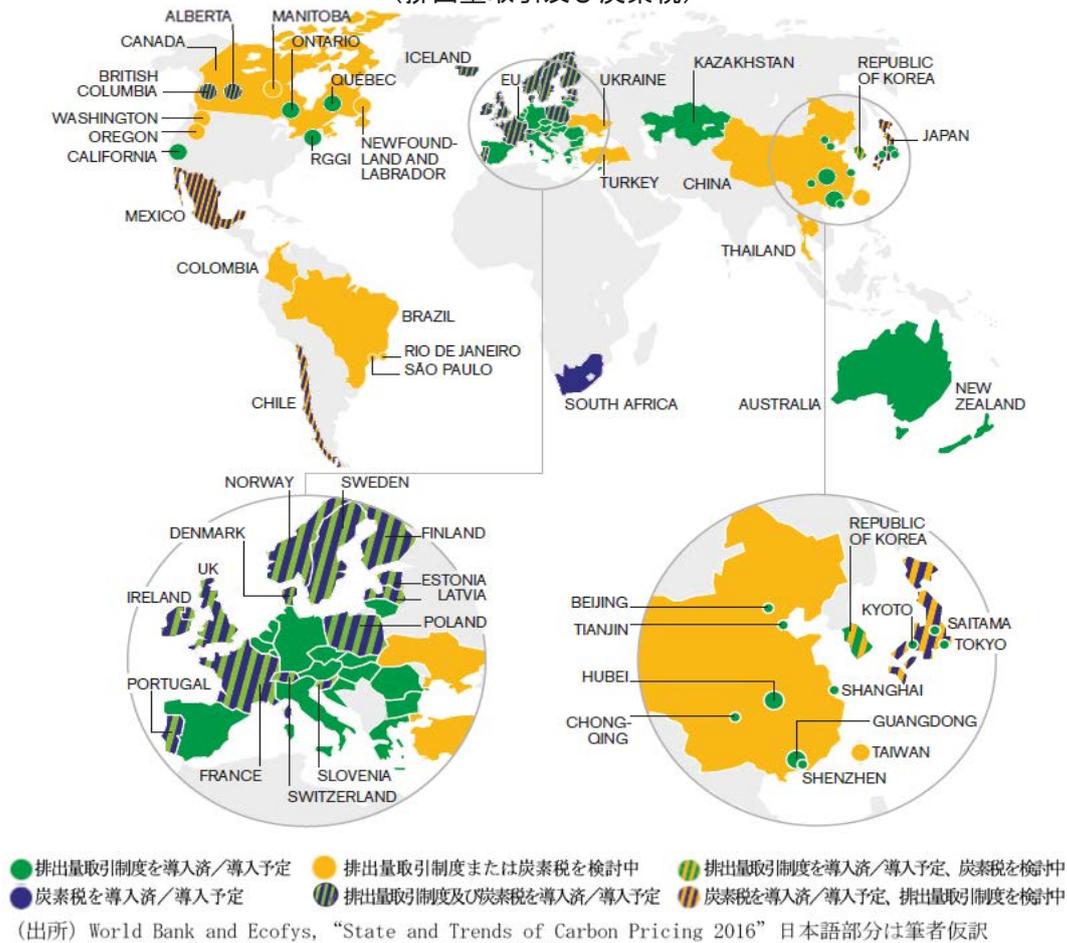
<sup>23</sup> FITは、再生可能エネルギーにより発電した電力を、電力会社が一定価格で買い取ることを国が約束する制度である。電力会社の買取費用については、利用者から賦課金という形で徴収している。この制度により、今はまだコストの高い再生可能エネルギーの導入・普及が進むことが期待され、これはCO<sub>2</sub>の排出削減にもつながることとなる。我が国では、2012年7月から開始されている。資源エネルギー庁ホームページ「なっとく！再生可能エネルギー」参照。

<sup>24</sup> 長期地球温暖化対策プラットフォーム第1回討議材料（資料2）19頁  
<[http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy\\_environment/ondanka\\_platform/pdf/001\\_02\\_00.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/ondanka_platform/pdf/001_02_00.pdf)> (last access 2016.8.17) 及び前掲注20

<sup>25</sup> World Bank and Ecofys, “State and Trends of Carbon Pricing 2016.”, (2016.10), p. 11.

<sup>26</sup> 同上 p. 11, 13.

図1 地域や国家等における既存、新規、潜在的なカーボン・プライシング制度の概要  
(排出量取引及び炭素税)



また、アジアでは初めて韓国において、2015年に国家レベルの排出量取引制度が導入されている<sup>27</sup>。中国においても、排出量取引制度に関する7つのパイロット事業が行われており、中国政府は2017年までにはこれを国家レベルに引き上げると表明している。

国や自治体のみならず、企業における取組も進んでいる。企業の気候変動対策に関するデータベースを有するCDP<sup>28</sup>の報告による

と、2014年には世界でカーボン・プライシングを採用する企業は150社であったが、2015年にはおよそ3倍の435社にまで増加<sup>29</sup>しており、炭素排出に制約のある世界に企業が備えようとしていることが窺える。

## (2) 日本の状況

### ア 地球温暖化対策税

我が国では、地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例、いわゆる地球温暖化対策税が2012(平成24)年10月から導入されている。

具体的仕組みとしては、石油や石炭など全

<sup>27</sup> なお、韓国の排出量取引制度については、排出枠の割当方法をめぐって対象企業の多くが反発し、40件以上の訴訟が起こされている。前掲注10 19頁及び『日経産業新聞』(2016.5.12)参照。

<sup>28</sup> CDPは世界の機関投資家等により2000年に英国において設立された国際NGOであり、企業の気候変動に関する情報開示を要請し、企業や政府の低炭素化を促進する活動を行っている団体である(本部はロンドン)。

世界の時価総額の高い企業(2015年の調査では全世界の上場企業の時価総額の55%に相当する企業)にアンケートを送付し、企業の対応状況をスコアリングしている。旧

Carbon Disclosure Project、現在は単にCDPとしている。団体の活動の詳細については、CDPホームページ参照。<<https://www.cdp.net/ja/info/about-us>> (last access 2016.10.17)

<sup>29</sup> 前掲注20 p. 6.

での化石燃料についてCO<sub>2</sub>排出量に応じた税率を上乗せするもので、CO<sub>2</sub>排出量1 t 当たり 289 円に設定されている。種類別に見ると、原油・石油製品は1kl につき 760 円、ガス状炭化水素（LPG・LNG）は1 t につき 780 円、石炭は1 t につき 670 円となっている。急激な負担増を避けるため税率は3 年半をかけて段階的に引き上げられ 2016（平成 28）年 4 月に最終税率となった。（図 2）

図 2 地球温暖化対策税の概要

【CO<sub>2</sub>排出量 1 t 当たりの税率】



【段階施行】

課税物件	現行税率	H24年10/1~	H26年4/1~	H28年4/1~
原油・石油製品 [1kl 当たり]	(2,040円)	+250円 (2,290円)	+250円 (2,540円)	+260円 (2,800円)
ガス状炭化水素 [1t 当たり]	(1,080円)	+260円 (1,340円)	+260円 (1,600円)	+260円 (1,860円)
石炭 [1t 当たり]	(700円)	+220円 (920円)	+220円 (1,140円)	+230円 (1,370円)

※( )は石油石炭税の税率。

(出所) 環境省ホームページ

地球温暖化対策税の税収は 2,600 億円程度と見込まれ、全てエネルギー対策特別会計に繰り入れられ、省エネ対策や再エネ普及策などのエネルギー起源CO<sub>2</sub>の排出削減を目的とする事業に充当されている。なお、本税により見込まれるCO<sub>2</sub>排出削減効果は、2020 年において 1990 年比で 2%程度となっている<sup>30</sup>。

<sup>30</sup> 環境省ホームページ「地球温暖化対策のための税の導入」  
<<http://www.env.go.jp/policy/tax/about.html>> (last access 2016. 8. 17)

## イ 国内排出量取引制度

現在、我が国では、東京都や埼玉県など自治体レベルでの排出量取引制度の実施はあるものの、国レベルでの制度導入には至っていない。

国の取組としては、2005（平成 17）年度から 2013（平成 25）年度まで自主参加型国内排出量取引制度が実施され、2008（平成 20）年度から 2013（平成 25）年度までは「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」が行われていた。

この間、国内排出量取引制度については、2010（平成 22）年 12 月に開催された地球温暖化問題に関する閣僚委員会において、「我が国の産業に対する負担やこれに伴う雇用への影響、海外における排出量取引制度の動向とその効果、国内において先行する主な地球温暖化対策（産業界の自主的な取組など）の運用評価、主要国が参加する公平かつ実効性のある国際的な枠組みの成否等を見極め、慎重に検討を行う。<sup>31</sup>」こととされ、環境省では、産業や雇用等に対する影響などの課題を整理する等の調査・検討を行っている<sup>32</sup>。

## 3 カーボン・プライシングに係る最近の評価等

### (1) 国際的な評価等の動向

#### ア IPCC 第 5 次評価報告書

2014 年に公表された IPCC 第 5 次評価報告書統合報告書には、カーボン・プライシングについて「原理的には、キャップ・アンド・トレード制度や炭素税を含む炭素価格を設定するメカニズムにより、費用対効果の高

<sup>31</sup> 地球温暖化問題に関する閣僚委員会「地球温暖化対策の主要 3 施策について」（平成 22 年 12 月 28 日）  
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/policy07/pdf/20110105/20110105.pdf>> (last access 2016. 8. 17)

<sup>32</sup> 環境省が行っている調査・検討については、政府全体としての見解を取りまとめるものではなく、国内排出量取引制度の導入に関する議論等の方向性について予断を与えないとされている。前掲注 10 121 頁参照。

い形で緩和を実現できるが、政策設計に加えて国情等のために、効果には差がある形で実施されてきた。キャップ・アンド・トレード制度の短期的効果は、キャップが緩いか排出を抑制することが証明されなかったため、限られたものになっている（証拠が限定的、見解一致度が中程度）。いくつかの国では、温室効果ガスの排出削減に特に狙いを定めた税ベースの政策が、技術や他の政策と組み合わせり、温室効果ガス排出とGDPの相関を弱めることに寄与してきた（確信度が高い）。さらに、多くの国において、燃料税は（必ずしも緩和目的で設計されたものではないにしても）部門別の炭素税と同様の効果を持つ。<sup>33</sup>と記述されている。

カーボン・プライシングは原理的には費用対効果が高いが、政策設計や国情により効果には差があるとされ<sup>34</sup>、今までのところ、排出量取引制度の短期的な効果は限定的とされているが、炭素税についてはいくつかの国において温室効果ガス排出とGDPのデカップリングに寄与してきた<sup>35</sup>ことが示されている。

## イ COP21におけるCOP決定

COP21では、法的文書である「パリ協定」とともに、その内容に関するCOP決定が合意されている。

このCOP決定において、国内政策やカーボン・プライシングを含め、排出削減にインセンティブを与えることの重要性を認識することが記載されている<sup>36</sup>。

<sup>33</sup> 文部科学省・経済産業省・気象庁・環境省和訳「気候変動2014統合報告書」（2016.2）30頁  
<[http://www.env.go.jp/earth/ipcc/5th\\_pdf/ar5\\_syr\\_spmj.pdf](http://www.env.go.jp/earth/ipcc/5th_pdf/ar5_syr_spmj.pdf)> (last access 2016.8.17)

<sup>34</sup> 前掲注24 長期地球温暖化対策プラットフォーム資料21頁

<sup>35</sup> 環境省総合政策局環境経済課「諸外国における炭素税等の導入に関する提言」（平成28年10月18日）9頁  
<[https://www.env.go.jp/policy/tax/misc\\_jokyo/attach\\_intro\\_proposal.pdf](https://www.env.go.jp/policy/tax/misc_jokyo/attach_intro_proposal.pdf)>

<sup>36</sup> UNFCCC “Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30

## ウ G7伊勢志摩サミット首脳宣言等

2016（平成28）年5月27日に発出されたG7伊勢志摩首脳宣言では、「我々は、国内政策及びカーボン・プライシング（炭素の価格付け）などの手段を含めた、排出削減活動へのインセンティブの提供の重要な役割を認識する。我々は、炭素市場プラットフォームの設立及び東京で開催予定のその最初の戦略的対話を歓迎する。<sup>37</sup>」旨記載された。

また、サミットに先立ち同月開催されたG7富山環境大臣会合では、「市場アプローチを含むカーボンプライシング（炭素への価格付け）は、費用対効果のよい排出削減及び低炭素経済への転換を支援する政策手段として、既に多くの国や地域において導入されている。我々は、このような施策はイノベーション及び長期的な排出削減のための低炭素投資の強化に効果的な手段であることを強調し、故に更に促進されるべきであることを強調する。<sup>38</sup>」とするコミュニケが採択されている。

## (2) 国内の主な動向

### ア 地球温暖化対策計画

地球温暖化対策計画は、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成10年法律第117号、以下「地球温暖化対策推進法」という。）に基づき策定される「我が国唯一の地球温暖化に関する総合計画」であり、我が国が地球温暖化対策を進めていく上での礎となるものである。

2016（平成28）年5月、この地球温暖化対策計画が策定され（閣議決定）、同計画におい

November to 13 December 2015”, (2016.2), p. 20.  
<<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>> (last access 2016.8.17)

<sup>37</sup> 外務省ホームページ「G7伊勢志摩首脳宣言」  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160267.pdf>>

<sup>38</sup> 環境省ホームページ「G7富山環境大臣会合 コミュニケ（仮訳）」<[https://www.env.go.jp/earth/g7toyama\\_emm/japanese/\\_img/index/102901.pdf](https://www.env.go.jp/earth/g7toyama_emm/japanese/_img/index/102901.pdf)> (last access 2016.8.17)

て、2030年度に2013年度比で26%削減するとの中期目標について各主体が取り組むべき対策や温室効果ガス別の対策・施策が示され、削減目標達成への道筋が明らかにされるとともに、長期的目標として、2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すことが位置付けられた。

カーボン・プライシングについても言及されており、横断的施策として税制のグリーン化に向けた対応及び地球温暖化対策税の有効活用、金融のグリーン化、国内排出量取引制度などが挙げられている。

このうち、地球温暖化対策税については、「地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例の税収を活用して、省エネルギー対策、再生可能エネルギー普及、化石燃料のクリーン化・効率化などのエネルギー起源二酸化炭素排出抑制の諸施策を着実に実施していく。」こととされ、排出量取引制度については、「我が国産業に対する負担やこれに伴う雇用への影響、海外における排出量取引制度の動向とその効果、国内において先行する主な地球温暖化対策（産業界の自主的な取組等）の運用評価等を見極め、慎重に検討を行う。」こととされている<sup>39</sup>。

## イ 地球温暖化対策推進法改正案に対する附帯決議

我が国の地球温暖化対策強化のため、第190回国会において地球温暖化対策推進法が改正された（平成28年法律第50号）。

本改正により、普及啓発の強化や国際協力を通じた地球温暖化対策の推進、地域における地球温暖化対策の推進に係る規定が整備されたが、この法案審査の際に、衆議院環境委員会において付された附帯決議<sup>40</sup>において、

<sup>39</sup> 「地球温暖化対策計画」（平成28年5月13日閣議決定）51-52頁<<http://www.env.go.jp/press/files/jp/102816.pdf>>（last access 2016.8.17）

<sup>40</sup> 附帯決議（抜粋）は以下のとおり。（下線は筆者）

炭素の価格付けに関する施策について検討を行うことが求められている。

## ウ その他提言等

### (7) 気候変動長期戦略懇談会提言

2015（平成27）年10月、環境大臣の私的懇談会として「気候変動長期戦略懇談会<sup>41</sup>」が設置され、同懇談会は2016（平成28）年2月に提言をまとめた。提言においては、政府が策定する地球温暖化対策計画に2050年80%削減目標を明記する必要性が強調されるとともに、長期目標達成を見据え、人々や企業の活動に十分に影響を与える価格効果を有する、温室効果ガス排出に課税する炭素税や国内排出量取引制度などの本格的なカーボン・プライシングの導入が有効と指摘されている<sup>42</sup>。

### (イ) スティグリッツ教授の指摘

2016（平成28）年5月のG7伊勢志摩サミットに向け、安倍内閣総理大臣は世界経済の情勢を議論する「国際金融経済分析会合<sup>43</sup>」を同年3月に設置した。同会合において、ノーベル経済学賞受賞者のジョセフ・スティグリッツ米コロンビア大教授は、世界的総需要の不足を指摘した上で、需要を取り戻す方法

四 我が国の温室効果ガスの排出削減目標の着実な達成のため、炭素の価格付けに関する施策について検討を行うとともに、再生可能エネルギーの導入及び普及促進に関する施策、建築物及び設備機器等の省エネルギー対策などの施策を早急に推進すること。

第190回国会衆議院環境委員会議録第11号25頁（平成28.4.26）参照。

<sup>41</sup> 気候変動長期戦略懇談会は、長期の温室効果ガスの大幅削減と、我が国が直面する構造的な経済的・社会的課題の同時解決を目指し、我が国の新たな「気候変動・経済社会戦略」の考え方を議論するために設置された。（座長：大西 隆 豊橋技術科学大学学長（日本学術会議会長））

<sup>42</sup> 気候変動長期戦略懇談会「提言～温室効果ガスの長期大幅削減と経済・社会的課題の同時解決に向けて～」（2016.2.26）38-39頁  
<<http://www.env.go.jp/policy/kikouhendou/teigen.pdf>>（last access 2016.8.17）

<sup>43</sup> 国際金融経済分析会合は、2016（平成28）年5月に開催されるG7サミットの議長国として、現下の世界的な経済状況に適切に対応するため、世界の経済・金融情勢について、内外の有識者から順次見解を聴取し、意見交換を行うために設置されたもので、内閣総理大臣の下に関係閣僚等がメンバーとなった。

の一つとして「炭素に高価格を設定することは、気候変動に対応する世界経済への改革に向けた投資を促す<sup>44</sup>」と指摘するとともに、全ての国において、「炭素税を含めた環境税の引上げにより相当な歳入が得られ、経済のパフォーマンスも改善するだろう<sup>45</sup>」と述べている。

#### 4 我が国において指摘されている主な課題の状況

国内外でカーボン・プライシングについて言及する動きがある中、我が国においては、特に長期的な温室効果ガスの排出削減に向けた議論の中で、カーボン・プライシングに注目が集まっている。

パリ協定で策定が求められた長期低排出発展戦略の策定に向け、経済産業省は 2016（平成 28）年 6 月に産官学からなる「長期地球温暖化対策プラットフォーム」を、環境省は同年 7 月に中央環境審議会地球環境部会の下に「長期低炭素ビジョン小委員会」を設置し、それぞれ議論を開始している<sup>46</sup>。両省とも 2016（平成 28）年度内に取りまとめを行い、その後、政府全体の意見をまとめるための調整が行われる見通しである。

<sup>44</sup> 第 1 回国際金融経済分析会合（2016. 3. 16）スティグリッツ教授提出資料 16 頁  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusaikinyu/dail/siryou2.pdf>>（last access 2016. 8. 17）

<sup>45</sup> 同上

<sup>46</sup> 環境省の中央環境審議会地球環境部会の下に設置された「長期低炭素ビジョン小委員会」（委員長：浅野 直人 福岡大学名誉教授）は、2050 年及びそれ以降の低炭素社会に向けた長期的なビジョンについて検討するものである。

経済産業省の「長期地球温暖化対策プラットフォーム」は、2030 年以降の長期の温室効果ガス削減に向けて、論点を整理し、経済成長と両立する持続可能な地球温暖化対策の在り方について検討するものである。なお、同プラットフォームで提示された論点のうち、我が国の国内投資を拡大しつつ地球温暖化対策を進めるための方策を議論し、論点の整理を行う「国内投資拡大タスクフォース」が 2016（平成 28）年 8 月に、また、我が国の有する技術等を活かして世界全体での排出削減に貢献するための方策を議論し、論点の整理を行う「海外展開戦略タスクフォース」が同年 9 月に設置されている。

地球温暖化対策について長期的戦略を検討するこの 2 つの会合では、カーボン・プライシングをめぐる、期待する声がある一方、強い懸念が示され反発も起きている。また、地球温暖化対策計画策定に向け開催された環境省と経済産業省の合同審議会の場においても同様の議論が行われてきた。

長期的な排出削減に向けた議論においては、下表に示した側面におけるカーボン・プライシングの効果について主に課題が指摘されていると考えられるため、これらについて以下、順次整理したい。

表 カーボン・プライシングについて指摘されている主な課題

		カーボン・プライシングは有効とする立場	カーボン・プライシングは有効ではないとする立場
課題が指摘されている側面	(1) 経済等への影響	地球温暖化対策への投資は低炭素社会構築に寄与する	経済活動を阻害し、長期の温暖化対策に必要な研究開発費用の原資を奪う
	(2) 世界全体の温室効果ガスの排出への影響	国境調整措置などの政策設計や財政支援を通じてカーボン・リーケージのリスク管理は可能	カーボン・リーケージにより全地球的な温暖化対策が阻害される
	(3) カーボン・プライシングの手法の在り方	炭素税、排出量取引、FIT は適切に組み合わせることにより相互補完的效果を発揮する	炭素税、排出量取引、FIT の同時導入は効果を打ち消し合い矛盾する

（出所）筆者作成

#### (1) 経済等への影響

（カーボン・プライシングは経済活動を阻害し研究開発費用の原資を奪う）

2015（平成 27）年 12 月 22 日、安倍総理は第 32 回地球温暖化対策推進本部を開催し、イノベーション、特に革新的技術による問題の解決を追求すること、また国内投資を促し国際競争力を強化すること等により経済成長と地球温暖化対策を両立させ、国際社会を主導する旨の発言<sup>47</sup>を行っている。

<sup>47</sup> 首相官邸ホームページ「地球温暖化対策推進本部」（平

また、COP21 で安倍総理が発表したAC E2.0において、「エネルギー・環境イノベーション戦略」を取りまとめる旨の表明があり、「イノベーションで世界をリードし、気候変動対策と経済成長を両立」することを目標として、同戦略は2016（平成28）年4月に策定されている。

これらの発言等を踏まえ、経済界からは、まずはイノベーションに注力すべきであり、排出量取引などの導入は政府の方向性から逆行するもので、「経済活動を阻害し、『環境と経済の両立』を困難にするばかりか、長期の温暖化対策に必要な研究開発投資の原資も奪う<sup>48</sup>」こととなるとの指摘がなされている。

#### （地球温暖化対策への投資は低炭素社会構築に寄与する）

他方、地球温暖化対策費用の増大が経済成長やイノベーションを妨げるとの見解に対しては、「温暖化対策によって投じられる資金は投資の方向性を低炭素社会の方向に変えるものであり、決してお金が失われるものではない<sup>49</sup>」との指摘がある。

また、国連の潘基文事務総長からは「カー

ボン・プライシングは、温室効果ガスの削減、そして低炭素経済の発展に寄与するイノベーションの促進と資金調達に必要不可欠<sup>50</sup>」であるとの発言もなされている。

#### （2）世界全体の温室効果ガスの排出への影響（カーボン・リーケージが生じる）

カーボン・プライシングは、理論的には世界全体で公正かつ統一的な仕組みとして導入されれば排出削減にインセンティブを与えることを期待できる制度である。

しかし、一部の国や地域にのみ制度が導入される状況では、規制の緩い国つまり環境対策コストが安く、エネルギー効率が悪い国へ生産拠点や雇用が移転していくこととなり、これによって地球レベルではかえって排出量が増加してしまうこととなる。これをカーボン・リーケージと言う。

産業界からは、カーボン・プライシングの実施により、我が国産業の国際競争力が低下することに加え、カーボン・リーケージにより全地球的な温暖化対策が阻害されることへの懸念が示されている<sup>51</sup>。

#### （カーボン・リーケージのリスク管理は可能）

他方、カーボン・リーケージのリスクについて世界銀行は、エネルギー多消費産業などの限定的セクターにおいて影響を及ぼす傾向にあることを指摘しつつも、国境調整措置などの政策設計や財政支援を通じてリスクを管理することが可能としている<sup>52</sup>。

成27年12月22日)

<[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/actions/201512/22ondanka.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201512/22ondanka.html)> (last access 2016.8.17)

<sup>48</sup> 経団連環境安全委員会『「地球温暖化対策計画（案）」に対するパブリックコメント』（2016.4.8）

<<http://www.keidanren.or.jp/policy/2016/022.html>> (last access 2016.8.17)

同様の指摘が、長期地球温暖化対策プラットフォーム第一回会合（平成28年7月5日）の木村委員の発言及び中央環境審議会地球環境部会長長期低炭素ビジョン小委員会（第1回）（平成28年7月29日）の根本委員の発言においてなされている。

また、経団連は2016（平成28）年10月18日に公表した「パリ協定を踏まえた今後の地球温暖化対策に関する提言」において、「イノベーションを阻害する国内排出量取引制度などの規制的手法は、革新的技術開発の原資やインセンティブを損なうことから、長期であるほど温暖化対策としての効果がなく、いかなる時点においても、経済界は導入に反対する。」旨明らかになっている。

<sup>49</sup> 中央環境審議会地球環境部会 産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会合同会合（第45回）議事録（平成28年3月4日）中根委員の発言（34頁）

<[http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004000/pdf/045\\_gijiroku.pdf](http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004000/pdf/045_gijiroku.pdf)> (last access 2016.8.17)

<sup>50</sup> 民間セクター・フォーラムのオープニングにおける潘事務総長発言（2014.9.23）

<[http://www.unic.or.jp/files/un\\_private\\_sector\\_forum\\_2014.pdf](http://www.unic.or.jp/files/un_private_sector_forum_2014.pdf)> (last access 2016.8.17)

同趣旨の指摘として、『日本経済新聞』（2016.5.29）がある。

<sup>51</sup> 『電気新聞』（2016.4.12）及び中央環境審議会第133回地球環境部会（2016.7.29）中村臨時委員の提出資料等

<sup>52</sup> World Bank and Ecofys, “State and Trends of Carbon Pricing 2015.”, (2015.9), p. 14.

### (3) カーボン・プライシングの手法の在り方 (炭素税、排出量取引、FITの同時導入の 矛盾等)

排出量取引制度は、実質的に炭素税として機能するものであること、また、温暖化対策という同じ政策目標を持つFITがある中、さらに排出量取引制度を導入することは非効率的で排出削減効果を相殺する可能性があり、炭素の価格付けとしての3つの施策を同時に導入することは、矛盾を生じ効果を打ち消し合う関係にあるとの指摘がある<sup>53</sup>。

このほか、現行の地球温暖化対策税については、東日本大震災後、石炭火力発電の焼き増し等により地球温暖化対策税を含む石油石炭税収は増加している一方、一般会計に留保され温暖化対策に活用されていない税収や、エネルギー特別会計に繰り入れられても使用されず翌年度に繰り越されている税収があることから、課税の廃止を含め抜本的に見直す必要性も示されている<sup>54</sup>。

#### (適切な組合せにより相互補完的効果を発揮)

炭素税、排出量取引、固定価格買取制度を導入することは相互に矛盾し合うのではないかという議論については、「3つの手法は目標対象者が異なるため、適切に組み合わせることによって相互補完的に効果を発揮することが可能<sup>55</sup>」であるとの指摘もある。

また、地球温暖化対策税の在り方については、課税の廃止等を求める声とは逆に、ステイグリッツ教授のように「大型炭素税」の導入の有効性を指摘する声もある。気候変動長期戦略懇談会提言においても、気候変動問題

と経済・社会的課題の同時解決を更に効果的に進める観点から、地球温暖化対策税より大きな税収を想定した「大型炭素税」が提案されており、税収を社会保障や法人税減税にも充て、国際競争力への影響を回避するため、輸出産業への配慮を行うこと等についても触れられている<sup>56</sup>。

#### おわりに

地球温暖化対策計画は、2050年までに80%減という大幅な温室効果ガスの削減を行うには、従来の取組の延長では実現が困難であるとして、「抜本的排出削減を可能とする革新的技術の開発・普及などイノベーションによる解決を最大限に追求するとともに、国内投資を促し、国際競争力を高め、国民に広く知恵を求めつつ、長期的、戦略的な取組の中で大幅な排出削減を目指<sup>57</sup>」すことを掲げている。

大幅削減を行っていくためには、イノベーションは不可欠であるが、イノベーションのみでも困難であり、社会構造やライフスタイルの変革等の長期的・戦略的取組を進めていくことが必要とされる。そのためには、経済的手法、規制的手法、自主的取組など様々なツールの投入が必要であり、多くの施策を選択肢として有しておく必要がある。

カーボン・プライシングは、排出削減及び低炭素経済への転換を支援する費用対効果のよい政策手段として既に多くの国や地域において導入されており、2016年5月に開催されたG7伊勢志摩サミットや富山環境大臣会合においても、排出削減の有効な手段であることが認識されている。国内においては対立的な視点で議論が行われている状況ではあるが、2℃目標に向けた取組を進めていくためには、カーボン・プライシングという手法を排除す

<sup>53</sup> 21世紀政策研究所 研究プロジェクト報告書「国内温暖化対策に関する論点」(2016.3) 37-38頁

<sup>54</sup> 日本経済団体連合会「新たな気候変動枠組の構築に向けた提言—京都からパリ、そして次世代の地球へ—」(2015.3.11)

<[http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/077\\_honbun.html#s3](http://www.keidanren.or.jp/policy/2015/077_honbun.html#s3)> (last access 2016.8.17)

<sup>55</sup> 前掲注49 大塚委員の発言(28頁)

<sup>56</sup> 前掲注42 38頁

<sup>57</sup> 前掲注39 6頁

るような議論ではなく、むしろ費用対効果に優れているというカーボン・プライシングの長所の発揮が可能となるような視点から今後議論を深めていく必要があるのではないかと

ただし、その際には、科学的視点をベースとし、パリ協定採択までの道のりの困難さを踏まえ、国際的動向を把握した上で検討していく必要があるだろう。

【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。

- ・ 気候ネットワーク編『よくわかる地球温暖化問題 新版』中央法規出版（2009）
- ・ 亀山康子・高村ゆかり編『気候変動と国際協調—京都議定書と多国間協議の行方』慈学社出版（2011）
- ・ 加納雄大『環境外交—気候変動交渉とグローバル・ガバナンス—』信山社（2013）
- ・ 新澤秀則・高村ゆかり編『シリーズ環境政策の新地平2 気候変動政策のダイナミズム』岩波書店（2015）
- ・ 明日香壽川『クライメイト・ジャスティス=CLIMATE JUSTICE 温暖化対策と国際交渉の政治・経済・哲学』日本評論社（2015）
- ・ 高村ゆかり『気候変動政策の国際枠組み—パリ協定の合意とパリ後の世界—』公益財団法人日立財団 季刊環境研究No.181（2016.3）

# 環境法の政策決定過程における環境保護団体の参画の在り方 —オース条約の我が国の受容の可能性—

衆議院事務局委員部第六課

後 藤 一 平

(前環境調査室)

## ■ 要 旨 ■

環境法は多様な主体の連携・協働の中で発展してきた。我が国の環境保護団体もその中で自主的な取組や政策提言を行ってきたが、政策決定過程への関与は限定的なものである。一方、欧州各国が締結しているオース条約では、①環境情報へのアクセス、②意思決定への公衆参画及び③司法へのアクセスが明記されており、環境保護団体の政策決定過程への参画の根拠となっている。我が国でも環境保護団体からは同条約の締結を求める声があるが、同条約の趣旨は我が国の現行の法制度においても一部実現しているものの、司法へのアクセスについては解決すべき法的な課題も少なくない。環境法の持続的な発展の観点からも、オース条約の理念の我が国における受容について、真摯に検討すべきである。

## 《 構 成 》

- I 我が国の環境法と環境保護団体
- II 環境保護団体とオース条約
- III 環境法の政策決定過程における環境保護団体の参画の在り方

### I 我が国の環境法と環境保護団体

#### 1 問題提起

環境法<sup>1</sup>の政策決定過程においては、政府、地方公共団体（以下「自治体」という。）、市民、事業者、研究者、これらを構成員とする団体など、様々な利害関係者が制度上、若しくは事実上関与している。そのうち、環境保護団体<sup>2</sup>には、団体自ら又はその構成員たる個人の権利利益の保護に収斂しきれない「環境

の保護<sup>3</sup>」という公共の利益（公益）の保護を目的とする団体も多い<sup>4</sup>点で、他の利害関係者と比較しても特殊な存在である。

このような特色を持つ環境保護団体の中には、政策決定過程への参画に向けて働きかけを行っている団体もあり、実際に政策決定過程に参画し、法律として結実した事例も少なくない<sup>5</sup>。とは言え、そもそも政策決定過程に

<sup>3</sup> 保護すべき環境の対象は多岐にわたるが、環境省設置法（平成 11 年法律第 101 号）第 3 条や衆議院環境委員会の国政調査事項等を整理すれば、①地球温暖化の防止、②循環型社会の形成、③自然環境の保護、④公害の防止、の 4 点に分類できよう。

<sup>4</sup> 後述の 6 で紹介する「環境 NGO・NPO 総覧オンラインデータベース」によると、活動の目的として「『環境』が主な目的」を選択した団体は、全 5,249 団体中 3,433 団体（構成比 65.40%）であった。

<sup>5</sup> 環境保護団体が政策決定過程に参画した例としては、後述の 5 で紹介する「生物多様性基本法（平成 20 年法律第 58 号）」のほか、「動物の愛護及び管理に関する法律（昭和 48 年法律第 105 号）」（以下「動物愛護管理法」という。）が 2012 年に改正された際には、2010 年に設置された中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会（廃止）に、長年にわたり同法の改正に向けた働きかけを行ってきた動物愛護団体の関係者（野上ふさ子氏（故人）、山口千津子氏ほか）が専門委員として就任し、審議会での議論に加わったほか、議員立法として各党内及び与

<sup>1</sup> 「環境法」の定義については、大塚直『環境法（第 3 版）』有斐閣（2010）32 頁によると、「環境への負荷を防止・低減することを目的とする法（法令、条例、条約等）の総体」とされており、「環境法」という法律がある訳ではない。

<sup>2</sup> 「環境保護団体」の定義についてはまちまちであるが、本稿では便宜的に「環境の保護を目的の一つとして活動する民間・非営利の組織・団体」とすることとしたい。

環境保護団体を参画させる必要があるのだろうか。

3で述べるように、現行の我が国の環境法においては、環境保護団体の存在を前提とする規定が多く、環境の保護を実現するために環境保護団体と政策決定者が協働して取り組まなければならない場面も少なくない<sup>6</sup>。

しかし、両者の関係は、永続的なものではない。時の政策決定者の意向により環境保護団体との距離感は大きく異なり、後述のとおり環境保護団体の関係者が立法過程に深く関与した事例もある一方で、環境保護団体が国の審議会の委員から外されたと指摘された事例もある<sup>7</sup>。仮に、政策決定者が、環境法の政策決定過程に関与し得る利害関係者のうち特定の者のみを優遇若しくは排除すると指摘されかねない扱いをすることは、長い目で見ると、複数の利害関係者の協働が求められる環境法をより良いものに継続的に発展<sup>8</sup>させて

---

野党実務者協議で検討された際に法改正に向けた意見を述べたことが挙げられる。法改正の経緯及び概要については、角智子「動物取扱業の規制強化と適正な飼養・保管の推進—動物愛護管理法改正—」参議院事務局企画調整室編『立法と調査 334号』参議院事務局（2012.11）60-68頁参照。

<sup>6</sup> 「地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律（平成22年法律第72号）」（以下「生物多様性地域連携促進法」という。）は、環境保護団体と政策決定者との協働を明記した法律として注目に値する。同法第4条において、市町村は、動植物の防除、野生動植物の保護増殖、生態系の調査等の地域連携保全活動を促進するための計画の中に地域連携保全活動を行う特定非営利活動法人等の活動を含めることができることや当該法人から同活動に係る提案を行えること、第5条において、市町村は、市町村や特定非営利活動法人等を構成員とする地域連携保全活動協議会を組織することができること等が明記されている。

<sup>7</sup> 一例を挙げると、中央環境審議会の委員に内定していた環境保護団体の代表が、政権交代後に内定が取り消されたとの一部報道があり（『朝日新聞デジタル』（2013.3.5配信）、同報道の事実関係については石原伸晃環境大臣（当時）の記者会見（2013年3月5日、<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h25/0305.html>）及び第183回国会衆議院環境委員会議録第2号13頁（平25.3.19）生方幸夫委員の質疑において石原大臣との質疑応答があった。

<sup>8</sup> 松村弓彦ほか『ロースクール環境法 [第2版]』成文堂（2010）（以下『環境法』という。）はしがきでは、「わが国は、いわゆる、4大公害事件等を典型例とする健康被害事件に端を発し、どちらかといえば対症療法的に法整備が行われた関係で、公害法から環境法へと体系化を目指すのは1990年代からといえる。」「先端領域の法制度に共通

いく際の妨げとなり得るのではないか。

本稿は、環境法の政策決定過程に環境保護団体を参画させていく際の課題を明らかにしつつ、それを解決させるための手段として、オース条約の理念の我が国における受容の可能性について検討を加えるものである。

## 2 環境法の特殊性

### (1) 環境法における多様な利害関係者

環境法に限らず、多くの先端的な法分野は、公法と私法が交錯する場である。人の生命、健康及び財産権といった従来型の保護法益に、環境の保全に代表される新たな保護法益が対抗する中で、多くの利害関係者が存在し、対話や協働、あるいは緊張（訴訟など）といった関係の中で発展をとげてきた。

とりわけ環境法には、環境に関する科学的知見が不十分であることに起因して、半ば手探り状態で法制度が形成されてきたこと、国、自治体、国民、環境保護団体、事業者という多数の利害関係者がそれぞれ自主的に、あるいは互いに協力して取り組み、あるいは緊張関係を持った中で政策が形成されてきた<sup>9</sup>、という2つの特殊性がある。

### (2) 環境法における協働原則

このように、多様な利害関係者を有する環境法の特殊性を考慮すると、環境法政策の形成及び実施に際しては、従来の官対民という垂直的關係に基づく規制的手法や補助金等による経済的手法に加えて、環境保護団体を含

---

して、環境法分野でも法律の制定・改正が急速かつ頻繁である。」と指摘している。

<sup>9</sup> 協働関係により作られた法制度については3(2)や5で紹介する。緊張関係により作られた法制度としては、水俣病の患者団体が主導して国と県に求めた損害賠償請求が認められた水俣病関西訴訟（最判平成16年10月15日民集58巻7号1802頁）の結果を踏まえて、「公害健康被害の補償等に関する法律（昭和48年法律第111号）」に基づく補償を受けられない水俣病被害者を救済すること等を目的として「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」（平成21年法律第81号）が議員立法により制定されたことが挙げられる。

む多様な主体の連携や協働など、官と民との水平的関係に基づく手法とのポリシーミックスが必要である<sup>10</sup>。それゆえ、環境法の整備に先立ち、自治体では草の根レベルで官民協働の取組が行われてきた<sup>11</sup>。

環境政策における多様な主体の連携や協働を制度的に裏付ける概念として、「協働原則（principle of cooperation 若しくは Kooperationsprinzip）」が国際的な支持を得ている。これは、公共主体が政策を行う場合には、政策の企画、立案、実行の各段階において、政策に関連する民間の各主体の参加を得て行わなければならないとする原則であり、政策決定過程における公衆参画の必要性の文脈で語られることが多い<sup>12</sup>。

特に、1992年6月3日から14日までリオデジャネイロで開催された「環境と開発に関する国連会議（United Nations Conference on Environment and Development）」で採択された「環境と開発に関するリオ宣言（Rio declaration on Environment and Development）」の第10原則（Principle 10）（以下「リオ宣言第10原則」という。）では、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域

<sup>10</sup> ポリシーミックスのその他の手法としては、事業活動や製品等に関して環境負荷等に関する情報を開示することにより環境に配慮した行動を促す「情報的手法」、事業者等が協定ないし一方的な意思の形で自らの行動に一定の努力目標を掲げて環境に配慮した自主的な取組を促す「合意的手法」等がある。倉阪秀史『環境政策論』信山社（2004）214-232頁及び前掲注8『環境法』35-36頁参照。

<sup>11</sup> 自治体レベルでは、都道府県や市町村に設置される各種の審議会や、動物愛護管理法第39条に基づき都道府県等が組織する動物愛護推進協議会や前掲注6で紹介した地域連携保全活動協議会に代表される協議会の形式を採ることが多い。審議会や協議会の現状と課題については、大久保規子「市民参加と環境法」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦』日本評論社（2002）103-105頁参照。

<sup>12</sup> 協働原則の目的として、前掲注8『環境法』66-70頁では、法令制定を手段とする政策手法に認められる法律上及び事実上の限界を、合意形成や専門的情報参加によって支援することが挙げられている。すなわち、前述の垂直的關係のみに頼らないポリシーミックスを活用して様々な取組を行うことは、協働原則の考えに沿っていると言えよう。

社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない。<sup>13</sup>（下線筆者。以下同じ。）とある。同原則では、環境問題の解決に際しては「関心のある全ての市民（all concerned citizens<sup>14</sup>）」の参加が不可欠であることが明示されており、それを実現する手段として、国内法制度の中で、①環境関連情報の適切な入手、②意思決定過程への参加、③司法・行政手続きへのアクセス、の3点を求めているものであるが、これはIIで言及するオース条約の淵源である。

### 3 法制度の中の環境保護団体

次に、環境法の特殊性を踏まえ、我が国の環境法が環境保護団体をどう位置付けているかについて、2つの法律を例に紹介する。

#### (1) 環境基本法（平成5年法律第91号）

1つ目に、我が国の環境政策の根幹となり、環境保全の理念、目標、施策の体系等の基本的枠組みを定めた環境基本法第26条（民間団体等の自発的な活動を促進するための措置）において、「国は、事業者、国民又はこれらの者の組織する民間の団体（以下「民間団体等」という。）が自発的に行う緑化活動、再生資源に係る回収活動その他の環境の保全に関する活動が促進されるように、必要な措置を講ずるものとする。」と書かれている。

<sup>13</sup> リオ宣言第10原則の日本語訳は、原則として環境基本問題懇談会（2003年9月12日に環境省内に設置）第2回（2003年11月25日）配付資料 参考資料5-1によった。

<sup>14</sup> IIで言及するオース条約では、類似の語として「関心を持つ公衆（public concerned）」が用いられている。詳細はII 1 (3)参照。

「民間団体等」は、事業者の組織する団体と国民の組織する団体のどちらも含み得る文言ではあるものの、少なくとも環境保護団体による自発的な活動が行われることを前提とした規定であることは明らかであり、同法の目的を達成するための手段として環境保護団体の活動の重要性を述べた規定であるとも解し得る。そうであれば、国に対しては、環境保護団体の活動が促進されるよう、必要な措置を講ずる努力義務が課せられているとも考えられる。

## (2) 生物多様性基本法（平成 20 年法律第 58 号）

2 つ目に、環境基本法の下位法に位置付けられ、生物多様性の保全及び持続可能な利用に係る包括法である生物多様性基本法第 7 条（国民及び民間の団体の責務）第 2 項においては、「国民及び民間の団体は、基本原則にのっとり、生物の多様性の保全及び持続可能な利用のための取組を自ら行うとともに、他の者の行う生物の多様性の保全及び持続可能な利用のための取組に協力するよう努めるものとする。」と書かれている。

「民間の団体」の意味について、逐条解説書には「NGO その他の民間団体」と記されており<sup>15</sup>、環境基本法上の「民間団体等」と概念上の差はほとんどない。ただし、後述の 5 で紹介するとおり、同法が環境保護団体の強い関与の下で成立した法律である点を考慮すれば、この条文は主に環境保護団体を想定して置かれた規定であるとも考えられる。

<sup>15</sup> 谷津義男ほか『生物多様性基本法』ぎょうせい（2008）34 頁には、「本項は、近年、NGO その他の民間団体が我が国の生物多様性を保全するために各地で積極的に活動を行っていることを踏まえ、国民個人に加えて NGO その他の民間団体も生物多様性保全のための主体と位置付けている。その上で、国民及び民間団体が積極的に生物多様性の保全及び持続可能な利用のための取組を行うとともに、他の取組主体が行うこれら取組にも協力する責務を有している旨を明確に位置付けたものである。」とある。

## (3) その他の法律

環境に関連するその他の法律の中にも、環境保護団体による活動に関する条文が散見される。具体的には、生物多様性地域連携促進法第 12 条、「地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号）」第 3 条第 3 項、「循環型社会形成推進基本法（平成 12 年法律第 110 号）」第 28 条、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律（平成 21 年法律第 82 号）」（以下「海岸漂着物処理推進法」という。）第 7 条、「水循環基本法（平成 26 年法律第 16 号）」第 18 条などが挙げられ、いずれも「民間の団体」による自発的な活動が促進されるよう国が支援するという趣旨の条文である。

以上のとおり、我が国の環境に関連する法律の多くにおいては、環境保護団体による活動を前提としており、環境保護団体が法律の掲げる目的や理念の実現に際して不可欠な存在であるとされてきた。すなわち、環境保護団体は、環境法における利害関係者の一つとして明確に位置付けられていると言える。

## 4 環境保護団体の多様性

我が国の環境保護団体の態様についても、実に多様である。団体の構成員で分類すれば、企業が資金を拠出して CSR<sup>16</sup>の一環で環境保護の活動を行う団体もあれば、特定の企業や団体に依拠しない個々の市民が主体の団体もある。団体の活動分野で分類すれば、①大気汚染等の公害問題を告発し被害の回復を求める被害者団体や開発事業に抵抗するために地域住民が組織した告発型団体、②河川や里

<sup>16</sup> 「Corporate Social Responsibility」（企業の社会的責任）の略称。植林に代表される企業の本業とは直接的な関係の薄い社会貢献（メセナ）としての環境保全の活動にとどまらず、例えば洗剤メーカーが洗剤の原材料であるパーム油を生産する東南アジアの熱帯雨林を保全する活動のように、環境保全の活動を企業活動の一環と位置付けて取り組んでいる事例も少なくない。

山など地域の環境保護を図るために住民有志が組織した草の根団体、③ゴミ問題など日常的な消費活動の中から住民有志が組織した消費者運動型団体、④地球温暖化や生物多様性の保全など新たな環境問題に対処するために政策提言やロビー活動を行う政策提言型団体の4種類に分類できよう<sup>17</sup>。

また、これらの団体が成立した歴史や背景についても多様である。我が国では、水俣病患者団体に代表される①の告発型団体から始まったが、生活公害や都市公害が社会問題化した1980年代には②の草の根団体や③の消費者運動型団体が登場し、さらに地球環境問題が顕在化した1990年代には④の政策提言型団体が登場した<sup>18</sup>。本稿ではこのうち、政策決定過程へ関与する可能性が高い④の政策提言型の環境保護団体に主な焦点を当てて論ずることとする。

## 5 環境保護団体の活動の成果

環境保護団体は、地方レベルでは長年にわたる自治体との協働により着実な実績を挙げてきた<sup>19</sup>。また、国レベルでは政府及び国会へのロビー活動<sup>20</sup>を通じて環境法の政策決定

過程に関与してきた団体もあり、その結果、環境保護団体からの提案が奏功して成立した環境法の事例もある。

環境法の政策決定過程に関与する環境保護団体の活動の内容や態様等については様々であるが、個々の法律の制定過程において、環境保護団体がロビー活動を盛んに行ってきた事例が散見される。こうした法律の場合、各党において立法に向けた検討が行われる際に環境保護団体から意見が聴取され、各党間の協議が行われ、成案を得て、委員会提出法律案として全会一致で成立させる議員立法の形態を採った例が少なくない<sup>21</sup>。

中でも、生物多様性基本法は、環境保護団体から具体的な条文の提示を伴った積極的な政策提言がなされ、それを土台に各党内及び各党間で議論が行われて成立した点で、特筆すべきである<sup>22</sup>。

稿では便宜的に「特定の利益をはかるために議員・官僚・政党などにはたらきかけ、政治的決定に影響を及ぼそうとする院外活動」（大辞林第三版）とする。ただし、「利益」の対象は単に私的な経済的利益にとどまらず、環境的利益に代表される公益全般が含まれる点に注意すべきである。

<sup>17</sup> 環境保護団体の分類方法についてはまちまちであり、かつ団体によっては複数の分類を兼ねるものもあるが、本稿では長谷敏夫『日本の環境保護運動』東信堂（2001）8-14, 181-186頁、野村康・阿部治「NGOを通じた市民の環境保全活動の傾向についての一考察—環境NGOの発展過程に関する欧米との比較を通して—」国際ボランティア学会編『ボランティア学研究 2号』国際ボランティア学会（2001.12）41-60頁、長谷川公一「政策形成と環境運動のダイナミズム」『環境と公害 33巻1号』岩波書店（2003.7）10-16頁等における環境保護団体の分析を参考とし、筆者において整理した。

<sup>18</sup> 長谷川・前掲注17 10-16頁には、我が国にどのようなタイプの環境保護団体が登場し、それぞれの団体が政策決定過程に対してどのように働きかけたかについて、団体ごとの比較に関する記述がある。

<sup>19</sup> 大久保・前掲注11 103-105頁参照。また、長谷川・前掲注17 11-12頁では、自治体の場合には市民と自治体職員との社会的距離感小さく、環境保護団体との協働も相対的に容易であると論じられている。すなわち、地方分権化の進展が自治体に環境保護団体の活動への支援を促し、環境保護団体の側もそれに応える形で政策志向性を強めたことである。

<sup>20</sup> 「ロビー活動」の定義についてはまちまちであるが、本

<sup>21</sup> 環境保護団体が関与した例としては、注5で紹介した動物愛護管理法のほか、注22で紹介する生物多様性基本法、海岸漂着物処理推進法、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律（平成15年法律第130号）」、「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律（平成13年法律第64号）」（法律名はいずれも現在の名称）が挙げられる。海岸漂着物処理推進法の経緯については、高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立～そのプロセスと意義～」嘉悦大学論集編集委員会編『嘉悦大学研究論集 55巻2号』嘉悦大学論集編集委員会（2013）15-28頁、環境教育及びフロンの2法の経緯については、藤村コノエ「立法過程におけるNPOの参加の現状と市民立法の課題～環境教育推進法とフロン回収・破壊法の事例から～」日本NPO学会編集委員会編『ノンプロフィット・レビュー 9巻1・2号』日本NPO学会（2009）27-37頁参照。

<sup>22</sup> 環境保護団体124団体が加盟する「野生生物保護法制定をめざす全国ネットワーク」（解散）から2003年に提案された段階では「野生生物保護基本法案」であったが、各党内での議論の結果、題名と内容が修正され、生物多様性基本法として成立した。詳細な経緯については、畠山武道「鋭角鈍角 市民立法の可能性を示した生物多様性基本法」『北海道自治研究 474号』公益社団法人北海道地方自治研究所（2008）1頁及び草刈秀紀「市民立法による生物多様性基本法の成立と今後の課題」『環境と公害 38巻2号』岩波書店（2008.10）59-65頁参照。

## 6 環境保護団体の実情

このように、我が国の環境保護団体においては様々な活動の成果が見られる一方で、よく指摘されるように、その活動の基盤が盤石なものであるとは言い難い<sup>23</sup>。

我が国の環境保護団体の活動実態を把握するための手段としては、独立行政法人環境再生保全機構が不定期に取りまとめている「環境NGO・NPO総覧オンラインデータベース<sup>24</sup>」が、多くの先行研究でも引用されており、本稿でもこれを取り上げる。この中に、いくつかの注目すべきデータがある。

まず、環境保護団体の活動のしかた（複数回答）については、全5,249団体中、「実践活動」が3,512団体（構成比66.90%）、「普及啓発」が2,668団体（同50.83%）と、いずれも過半数の団体が選択している。4に掲げた環境保護団体の分類では、前者は②の草の根団体、後者は③の消費者運動型団体に分類される。これに対して、④の政策提言型団体に分類される「政策提言」を選択した団体は396団体（同7.54%）に過ぎない。これは、我が国の環境保護団体の相当数が政策提言より地域での活動に力点を置いていることを示していると言えよう。

また、我が国の環境保護団体の活動基盤についても、心もとないと言わざるを得ない。

まず、環境保護団体の個人会員数を見ると、回答を寄せた4,818団体のうち「10人以上100

人未満」が2,905団体（60.29%）と過半数を占める<sup>25</sup>。これは、「特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）」第12条第1項第4号の規定に基づき、特定非営利活動法人の認証を得るために議決権を有する個人会員を10人以上確保する必要があるためであろう。

他方で、環境保護団体の中心的メンバーの数について、古いデータではあるが、一般財団法人電力中央研究所の報告<sup>26</sup>によると、中心的メンバーの数は「2～5人未満」と回答した団体の割合が45.8%と半数弱を占めており、「1人」が7.9%、「5～10人未満」が22.9%であり、これらを合わせると全体の8割以上の団体で中心的メンバーが10人に満たないことが分かった。また、中心的メンバーの非常勤と常勤の割合については、「全員が非常勤」が58.9%であり、「多くが非常勤」の17.9%と合わせると、環境保護団体の76.8%が主に非常勤の中心的メンバーで構成されている。さらに、中心的メンバーの兼業職及び前職（複数回答）については、「会社員」が53.4%で最も多く、次いで「専業主婦」の35.8%、「会社経営・役員」の33.9%、「専門・研究職」の29.7%が続いている。

これらのデータからは、大多数の環境保護団体では、数十名ないし数百名の個人会員を、主に非常勤で会社員等との兼業職（又は前職）である少ない中心的メンバーで支えているのが実態であることが明らかになった。

また、同報告によると、これら環境保護団体の中心的メンバーのうち、「全員が無給」と回答した団体の割合が62.9%と過半数を占めており、「多くが無給」と回答した団体13.9%と合わせると全体の4分の3の団体で

<sup>23</sup> 早川光俊「環境NGOの現状と課題」新日本出版社編『経済69号』新日本出版社（2001.6）81-93頁では、日本の環境保護団体が抱えている最大の問題は、会員、（専従の）スタッフと財政問題であり、会員が少なれば会費収入が少なく、専従のスタッフを雇用する財政的力がなく、そのことが団体の活動を限定してしまうと指摘されている。また、野村・阿部・前掲注17 42頁でも、会員数の多少は会費収入に直結することから会員数が環境保護団体にとって大きな意味を持つと指摘されている。

<sup>24</sup> 独立行政法人環境再生保全機構ホームページ（<http://www.erca.go.jp/jfge/ngo/html/main.php>）では、2014年7月現在のデータが掲載されている。なお、本稿執筆時点では過去に掲載されていた一部のデータが削除されており、2015年3月時点で掲載されていたデータを引用したものは別途記してある。

<sup>25</sup> 前掲注24に示した2015年3月時点のデータ。

<sup>26</sup> 馬場健司ほか「環境保全分野におけるNPO・市民団体の活動—質問紙調査データを用いた協働と政策過程への関与の分析—」電力中央研究所社会経済研究所編『電力中央研究所報告08038号』財団法人電力中央研究所社会経済研究所（2009.6）における2006年9月時点でのデータ。

給与がほとんど支払われていないことが分かった。環境保護団体の中心的メンバーが半ばボランティアで活動を支援している状況では、活動の範囲をロビー活動を伴う政策提言にまで広げる余裕はあまり無いであろう。

## 7 小括

我が国の環境保護団体の中には、地域での日常的な活動に加えて、政府や国会に働きかけ、政策決定過程に参画してきた団体も少数ながら存在する。環境保護団体が政策決定過程に関与した事例は、環境法に係る政策決定者と環境保護団体との関係が、比較的良好な関係を保っている場合もあることを示すものである。他方で、我が国の環境保護団体の活動は、小人数の中心的メンバーで支えられており、貧弱な基盤しか有しておらず、地域での活動に力点を置く団体が多いため、政策決定過程に関与している団体は一握りである。

結局、我が国の環境保護団体と政策決定者の関係は、一定程度の法的な裏付けや実績があるにもかかわらず、安定的な関係を構築できているとは言い難い状況であると言えよう。

## II 環境保護団体とオーフス条約

I で明らかとなった環境保護団体に係る課題を解決し、環境に関する政策決定過程における環境保護団体の参画をいかに図るべきかを考える上で、環境保護団体及び研究者は早くから「オーフス条約」に着目してきた。II では、同条約の概要について述べた後、同条約を巡る議論について紹介する。

### 1 オーフス条約とは

#### (1) オーフス条約の概要

「オーフス条約 (The Aarhus Convention)」とは、正式名称を「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約 (Convention on

Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) (仮訳<sup>27</sup>。以下同じ。)」という。

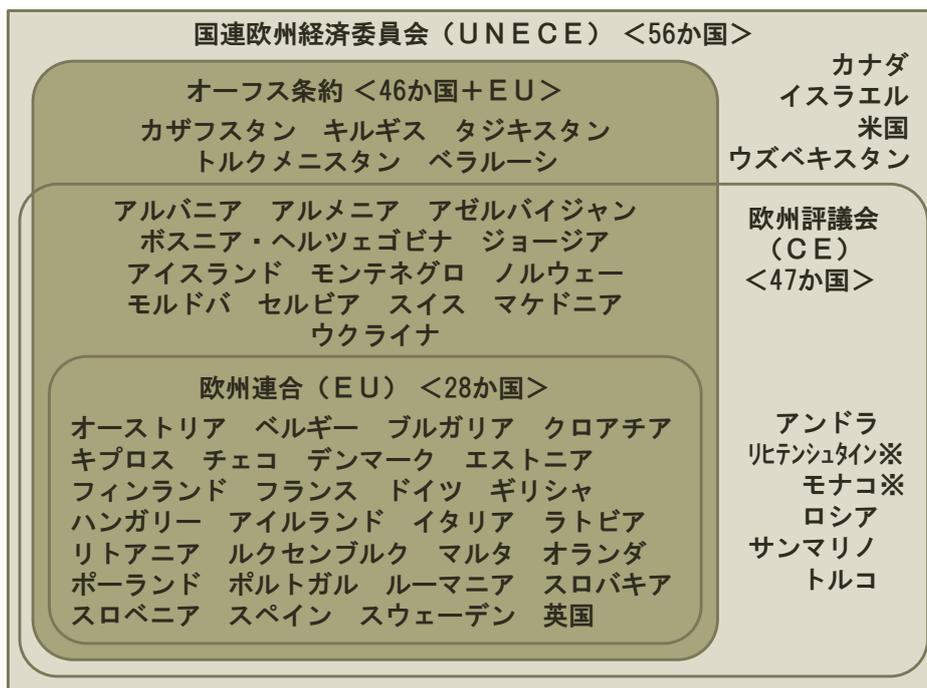
オーフス条約は、欧州諸国、ロシア、米国、カナダ等からなる国連欧州経済委員会 (United Nations Economic Commission for Europe 以下「UNECE」という。) の枠組の中で採択された条約である。2001年10月30日に発効し、条約事務局はスイスのジュネーブにあるUNECE内に置かれている。2016年11月現在、締約国は、次頁の図に掲げる46か国及び欧州連合 (European Union 以下「EU」という。) である。国連加盟国たる全ての国に開放されているが、締約国は欧州及び中央アジアにとどまっている。条約事務局は非欧州国への加盟国拡大を図っており、数か国が関心を示しているものの<sup>28</sup>、他地域への広がりを欠いたままである。

<sup>27</sup> 我が国はオーフス条約の未締約国であり日本語の公定訳は存在しないため、条約の名称も含む日本語表記については全て、国連欧州経済委員会 (UNECE) のホームページ (<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>) に掲載されているオーフス条約の仮訳 (2003年に環境保護団体、研究者、弁護士等を中心に設立された「オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク (オーフス・ネット)」 (<http://www.aarhusjapan.org/>) が作成したもの) から引用してある。

<sup>28</sup> なお、「グリーンアクセスプロジェクト第1回研究会 (2011年7月25日)」における大久保規子氏 (大阪大学大学院法学研究科教授) の報告によると、同年6月29日から7月1日までモルドバで開催されたオーフス条約第4回締約国会議では、非欧州国であるモンゴル、カメルーン及びギニアビサウの各国が同条約に関心を示している旨が報告されている (資料は <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2011/11/houkoku2.pdf> に掲載)。また、2014年6月30日及び7月1日にオランダで開催された同条約第5回締約国会議報告書 (ECE/MP.PP/2014/2) par. 37 には、モンゴルの加盟促進の取組に加え、モロッコも関心を示しているとの記述がある。

(図) 欧州におけるオーフス条約の締約国等

欧州の主な国際機関 (※: オーフス条約の署名済未締約国)



(筆者作成)

(2) オーフス条約の成立の背景と経緯

オーフス条約が成立した背景としては、I 2 (2)でも触れたリオ宣言第10原則に、「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民 (all concerned citizens) が参加することにより最も適切に扱われる<sup>29)</sup>」と明記されたことを踏まえ、環境保護団体の活動が盛んであった欧州において、環境における市民 (若しくは公衆) の参加権を具体的に明記した条約の制定を求める声が強まったことが挙げられる<sup>30)</sup>。

環境保護団体からの働きかけを受けて、これまで長距離越境大気汚染条約 (Convention on Long-range Trans-boundary Air Pollution、我が国は未締結) 等の多国間条約を策定してきたUNECEが受け皿となって、リオ宣言

第10原則を法典化するための議論が始まった。1993年4月の第2回閣僚会議で法的枠組みの在り方に関する協議が開始され、1995年10月には、各国が遵守することが望ましい基準である「ソフィア・ガイドライン」が採択された。これを基に、1996年6月には国家間で交渉が開始され、1998年6月25日に、デンマークのオーフスで開催された「第4回欧州のための汎欧州環境閣僚会議 (Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe' process)」でオーフス条約が採択された。

(3) オーフス条約の3本柱<sup>31)</sup>

オーフス条約の3本柱は、①環境情報への

<sup>29)</sup> 前掲注13参照。

<sup>30)</sup> オーフス条約の成立、その後の条約の運用等に際しての環境保護団体の活動については、マウラ・シリナ「市民参加の実態とその促進戦略—オーフス条約に関する環境NGOの貢献を中心に—」『環境と公害 43 巻3号』岩波書店 (2014. 1) 48-54 頁参照。

<sup>31)</sup> オーフス条約の日本語訳及び解説は、前掲注27に示したUNECEホームページに掲載の仮訳に加えて、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約 (オーフス条約) とその発展—」『静岡大学法政研究 8 巻1号』静岡大学法政学会 (2003) 131-178 頁を参考とした。なお、日本語訳は条文の趣旨に反しない範囲で適宜要約してある。

アクセス、②意思決定への公衆参画、及び③司法へのアクセスである。

**ア 環境情報へのアクセス（第4条・第5条）**  
**(7) 情報開示請求（第4条）**

公的機関は、公衆からの環境情報の開示請求に応じて、国内法の枠組み内において、公衆がそのような情報を入手できるようにすることを確保しなければならない〔第4条第1項前段〕。その際には、公衆の側から開示の利益について陳述する必要はなく、また原則として公衆から請求された方式で開示されなければならない〔同項後段〕。

**(イ) 環境情報の収集及び普及（第5条）**

各締約国は、環境に重大な影響を及ぼし得る活動の計画若しくは既存の活動に関する情報が、公的機関に適切に伝わるような義務的な制度を設けなければならない〔第5条第1項(b)号〕。

また、各締約国は一般にアクセスできるデータベースに基づいた国家規模の汚染物質目録若しくは登録簿 (pollution inventories or registers) の制度を確立するための措置を講じなければならない〔同条第9項前段〕。これは、化学物質排出移動量届出制度 (P R T R : Pollutant Release and Transfer Register) の制定を各締約国に求めるものである<sup>32</sup>。

**イ 意思決定への公衆参画（第6条～第8条）**  
**(7) 環境に重大な影響を与える活動の許可決定（第6条）**

附属書 I<sup>33</sup>に定める活動、あるいは附属書 I の一覧表には無いが環境に著しい影響を与えるおそれのある活動の計画を許可すべきか否かを決定する際には、環境に関する意思決定手続きの初期に、関心を持つ公衆に対して、公衆が意思決定に参画する機会や公聴会等における意見や質問を提出できることを知らせなければならない〔第6条第1項・第2項〕。

また、公衆参画の手続きは、第2項に従って公衆に知らせ、かつ、公衆が環境に関する意思決定の過程で効果的に準備し参画できるのに十分な時間的余裕があり、それぞれの段階に応じた合理的な時間枠を伴わなければならない〔第6条第4項〕。

各締約国は、意思決定において、公衆参画の結果について適当な考慮がなされることを確保しなければならない〔第6条第8項〕。

このように、第6条の各規定は、環境影響評価制度に関する一般的な規定を盛り込んだものであるが、特筆すべきは、附属書 I で対象となる事業活動の対象が我が国の「環境影響評価法（平成9年法律第81号）」よりも多岐にわたっており、各事業活動の対象となる事業の基準も詳細に書かれている点にある<sup>34</sup>。

<sup>32</sup> 我が国でも、有害性のある化学物質の環境への排出量を把握することなどにより、化学物質を取り扱う事業者の自主的な化学物質の管理の改善を促進し、化学物質による環境の保全上の支障が生ずることを未然に防止することを目的とする「特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律」（平成11年法律第86号、以下「P R T R法」という。）が制定されたが、前年に採択されたオース条約とほぼ同時期である。この頃は、O E C D諸国を中心にP R T Rの制度が各国に普及していった時期でもあるが、オース条約では「情報へのアクセス」の手段としてP R T Rが位置付けられている点に注目すべきであろう。織朱實「環境情報公開と法」「環境技術」編集委員会編『環境技術 34巻6号』環境技術学会（2005）423-427頁参照。

<sup>33</sup> 附属書 I に掲げられた事業としては、原子力発電所、製油所、製鉄所、化学物質製造施設、廃棄物処理施設、鉄道、空港、高速道路、港湾、ダム、パイプライン、家畜飼養施設、送電線等が掲げられている。なお、上記以外の事業活動であっても国内の法制度において環境アセスメント手順の下で公衆参画が定められたものは対象に含まれる。

<sup>34</sup> 高村・前掲注31 164頁によると、オース条約の規定を実施するためにE Uが改正した環境影響評価指令（97/11/EC）において環境影響評価が行われるべき事業と「国境を越えた環境影響評価に関するエスポ条約」（The Espoo Convention、オース条約よりも早い1991年に発効したが我が国は未締結）で環境影響評価が行われるべき事業とはほぼ同じのことである。

#### (イ) 環境に関連する計画、実施計画及び政策に関する公衆参画（第7条）

各締約国は、必要な情報を公衆に提供した上で、透明かつ公正な枠組みで、環境に関連する計画や実施計画の準備段階での公衆参画のための適切な実務的その他の規定を策定しなければならない〔第7条前段〕。「計画」とは、環境に影響を与える土地利用、輸送、観光、エネルギー、産業等に関する計画を指す。

また、適切な範囲で、各締約国は環境に係る政策の準備段階で公衆参画の機会を提供するよう努めなければならない〔第7条後段〕。公衆参画の実質的な手続き規定や実施方法については、各締約国に委ねられている。なお、我が国では、生物多様性基本法第21条第2項<sup>35</sup>で類似の規定が置かれており、オーストラリアの影響を強く受けていることが推察される。

#### (ウ) 行政規則や規範的文書の策定段階における公衆参画（第8条）

各締約国は、環境に著しい影響を与え得る行政規則やその他の一般に適用し得る法的拘束力のある規則を公的機関が準備している際の適切な段階で、かつ選択がまだ可能な段階での、効果的な公衆参画を促進するよう努力しなければならない〔第8条前段〕。効果的な参画に十分な時間枠の設定、規則案の公表、公衆が意見を述べる機会等の措置が取られ、公衆参画の結果は可能な限り考慮されなければならない〔第8条中段・後段〕。努力義務とは言え、各締約国の自由裁量ではない。

#### ウ 司法へのアクセス（第9条）

司法へのアクセスは、条約の3本柱の他の2本の柱が各締約国政府によって不当に認め

られなかった場合への救済を図ることにより、実効性を持たせるものである。

本条は、環境に重大な影響を及ぼし得る事業活動を事前に差し止めるために、必ずしも事業地の周辺住民ではない環境保護団体が事業活動に係る当該許認可の取消しを求めて出訴することは可能なのか、という第三者の原告適格の論点を内包しており、行政救済法の観点からも極めて重要な条文である。

#### (7) 情報開示請求に係る事案の司法審査（第9条第1項）

各締約国は、国内法の枠組みにおいて、第4条に基づく情報開示請求が無視され、一部又は全部が不当に拒否され、不適切に回答がなされ、若しくは同上の規定に従った取り扱いを受けられなかったと考える者は、誰でも司法裁判所等の独立かつ公平な機関による審査手続きにアクセスできるよう確保しなければならない〔第9条第1項前段〕。

#### (イ) 環境に重大な影響を与える活動の許可決定に係る事案の司法審査（第9条第2項）

各締約国は、国内法の枠組みにおいて、第6条等の規定の対象となる決定、作為若しくは不作為の実体的及び手続的合法性について、規定に合致しているかどうかを争うため、司法裁判所等の独立かつ公平な機関による審査手続きにアクセスできるよう確保しなければならない〔第9条第2項前段〕。

特に議論となるのは、同項中段の原告適格に係る規定である。すなわち、司法へのアクセスができる者は、関心を持つ公衆の構成員であって、①「十分な利益（sufficient interest）を有する者」か、又はその代わりに②「締約国の行政訴訟法が権利侵害を要件とすることを要求している場合は、権利の侵害（impairment of a right）を主張している者」であるとされている点である。

このうち、前者は英国の「1981年最高法院法（Supreme Court Act）」第31条第3項に明

<sup>35</sup> 「国は、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する政策形成に民意を反映し、その過程の公正性及び透明性を確保するため、事業者、民間の団体、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関し専門的な知識を有する者等の多様な主体の意見を求め、これを十分考慮した上で政策形成を行う仕組みの活用等を図るものとする。」

記されている考え方であり<sup>36</sup>、後者は我が国の「行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）」第 9 条第 1 項<sup>37</sup>が明示するドイツ行政法由来の考え方である。どちらの要件を採るかについては、締約国間で行政訴訟における原告適格の制度に違いがある点を踏まえて選択可能となっている点が大きな特徴である。この場合に問題となるのは、②の考え方を採用する締約国（特にドイツ）であったとしても、条約上認められた環境保護団体は第 2 条第 5 項に定める「利害関係を有するもの」として法的な権利として認められるべきなのか、認められるとしてもどの程度まで認められるのか、という点である。

これについては、ドイツでも 2006 年にオーストリア条約の締結に合わせて「市民参加指令に基づく環境事項の法的救済に係る補完的規定に関する法律（環境・法的救済法、Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz）」が施行され、条件付きで環境保護団体に対する団体訴権を認めるようになったが、実際にはその適用を巡って争いが絶えないのが現状である<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> 行政訴訟検討会（2001 年 12 月 17 日に内閣の司法制度改革推進本部（2004 年 11 月 30 日解散）内に設置）第 8 回会合（2002 年 10 月 21 日）配布資料 4 「イギリス行政訴訟法仮訳（榊原教授仮訳）」では、「（前略）…裁判所は、申請者が申請に関連する問題における十分な利益（sufficient interest）を有すると考えない限り、そのような申請をなす許可を与えてはならない。」とある。英国における司法へのアクセス権については、林晃大「イギリスにおける環境公益訴訟とオーストリア条約」近畿大学法学会編『近畿大学法学 61 巻 1 号』近畿大学法学会（2013）37-102 頁参照。

<sup>37</sup> 「処分取消しの訴え及び裁決取消しの訴え…（中略）…は、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者…（中略）…に限り、提起することができる。」

<sup>38</sup> 大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟：環境・法的救済法 2013 年改正をめぐって」北海道大学グローバル COE プログラム「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」事務局、北海道大学情報法政策学研究センター編『新世代法政策学研究 20 号』北海道大学グローバル COE プログラム「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」事務局（2013）227-255 頁によると、同法の制定時は旧第 2 条第 1 項において訴訟の対象となる環境法上の許認可について、個人の権利を根拠付ける環境法規に違反していることを訴訟の要件としており、環境保護団体からはこれをオーストリア条約第 9 条第 2 項違反であるとして訴訟が提起された。2011 年に欧州司法裁判所が環境保護団体の訴えを認める判決が出された（EuGH, Urteil vom 12.05.2011,

## （ウ）私人及び公的機関の環境法に反する行為の司法審査（第 9 条第 3 項）

各締約国は、国内法で規定している要件がある場合にはその要件に合致する公衆が、環境に関連する国内法規に違反する私人及び公的機関の作為及び不作為について争うための行政又は司法手続きへのアクセスを確保しなければならない〔第 9 条第 3 項〕。ここでは、各締約国の裁量により、国内法で訴訟要件を限定することができる規定となっている。しかし、そもそも EU 自身が、同項を受け入れるかどうかについては各加盟国の判断に委ねるという趣旨の宣言（Declarations）を付していることもあり、実効性については必ずしも担保されていないとの指摘もある<sup>39</sup>。

## 2 我が国におけるオーストリア条約を巡る議論

我が国はオーストリア条約を締結していないものの、環境保護団体、研究者、弁護士等を中心に、条約の締結を求める声は少なくない<sup>40</sup>。ここでは、我が国における条約を巡る議論について紹介する。

### （1）オーストリア条約の紹介事例

我が国の政府の文書の中でも、オーストリア条約に言及したものが散見される。

例えば、環境基本法第 15 条第 1 項<sup>41</sup>に基づき、2006 年 4 月 7 日に閣議決定された「第三次環境基本計画」27 頁でオーストリア条約に関する

C-115/09, NuR 2011, 423) ことを受けて、2013 年に同法が改正されたが、今度は個人の訴訟を制約し得る条文になっている等の批判がなされているとのことである。

<sup>39</sup> ただし、高村・前掲注 31 158 頁では、「大半の UNECE 諸国では、既に、私人や公的機関による国内法違反について訴訟を提起できる原告適格が個人や NGO にある程度付与されている」とも指摘している。

<sup>40</sup> 主な動きとしては、前掲注 27 のオーストリア・ネットによって、オーストリア条約に定める基準を満たす国内法の整備に関する政策提言、調査研究、普及啓発活動、国内外の環境保護団体との交流が行われている点が挙げられる。

<sup>41</sup> 「政府は、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、環境の保全に関する基本的な計画（以下「環境基本計画」という。）を定めなければならない。」

る取組について明示的に言及しており<sup>42</sup>、政府が同条約を参考に環境情報の有効活用を訴えかけたものと言える<sup>43</sup>。

もう1例を挙げると、2005年6月17日に閣議決定された「平成17年版環境白書」に、オーストラリア条約の3本柱を含めて同条約についての詳細な記述がある<sup>44</sup>。これは、地球温暖化等の新たな環境問題に対処するために必要な政策決定の手法として、同条約を例に公衆参画の必要性を訴えかけたものと言える<sup>45</sup>。

## (2) 国会における議論

我が国がオーストラリア条約を締結するか、若し

<sup>42</sup> 「欧州を中心としたオーストラリア条約への対応の中に見られるように、諸外国においても、行政の保有する環境に関する情報を国民が容易に得られるようにするための取組が、政策決定への参画と併せて行われています。我が国においても、行政の保有する環境に関わる情報が国民にとって有益な形で有効活用されるとともに、そのような情報を活用した意見が政策決定にかき入れられるようにしていく必要があります。」

<sup>43</sup> ただし同計画に対しては、パブリックコメントにおいて、オーストラリア条約の3本柱のうち意思決定における公衆参画権と司法へのアクセス権についての言及がなされていないことに対する批判も出されていた点に注意する必要がある。宮沢栄次「第三次環境基本計画について～パブリックコメントで論点を探る(その1)」成城大学社会イノベーション学会編『成城大学社会イノベーション研究 2巻2号』成城大学社会イノベーション学会(2007)91-108頁参照。

<sup>44</sup> 「平成16年度環境の状況 総説 脱温暖化—“人”と“しくみ”づくりで築く新時代 第3章 新時代を築く「人」と「しくみ」づくり～そして「環」づくりへ 第2節 新時代を築くしくみづくり 1 新しい時代を築くための環境政策 (4) 新時代を築くための政策決定の視点ア 市民と環境を考える」に、「欧州では、環境に関する、1)情報へのアクセス権、2)政策決定の参加権、3)司法へのアクセス権を保障したオーストラリア条約を採択しました。この条約は、平成13年(2001年)に発効し、現在34か国とECが批准しています。日本においても、パブリックコメントや協議会などさまざまな制度を活用して、市民の環境政策の参加を促していくことが必要です。市民とともに環境政策を決定していくことは、より適切な政策を選択するだけでなく、市民の環境意識を高め、市民が自発的に環境保全に取り組む社会も実現します。」という記述がある。

<sup>45</sup> しかしながら、これ以降の政府の文書からは、オーストラリア条約に関する言及を確認できない。2012年6月26日に閣議決定された「環境保全活動、環境保全の意欲の増進及び環境教育並びに協働取組の推進に関する基本的な方針」を検討した環境省の「環境教育等推進専門家会議」の中で、オーストラリア条約について盛り込むべきという意見が度々出ており(第1回:2011年10月31日、第2回:同年12月12日、第5回:2012年4月16日)、同方針のたたき台には明記されていたにもかかわらず、最終版では削除されたという一連の経緯が手がかりとなるであろう。

くは同条約の3本柱の趣旨を我が国の法制度でも実現するかどうかについては、国会において興味深い議論が行われてきたので、紹介したい。下記は、平成28年3月8日の衆議院環境委員会において、河野正美委員が、我が国が同条約を締結しない理由を尋ねたことに対する環境省の答弁である<sup>46</sup>。

政府参考人(森本英香君)…(前略)…この条約、締結してごさいませんけれども、特にこの環境情報へのアクセス、それから決定への参加といった点につきましては、例えば環境影響評価法であるとかPRTTR法<sup>47</sup>等で一部具体化してごさいます。

また、この条約につきまして、2014年に有識者を招きまして環境省で勉強会をやっておりまして、条約について、例えば環境情報を開放するという点については、市民の認識の向上あるいは行動変化に特に役立つ、あるいは市民参加による政策の正当性の確保といった意味から非常に重要だということでごさいますけれども、その一方で、アクセスについての制度の確立方法、特に、司法制度の関係がごさいますので、他省庁を含めた関係法制度を見直す必要性については、なお検討の課題があるという指摘もいただいております。

上記以外にも、国会の質疑や答弁においてオーストラリア条約への言及例が5件ある<sup>48</sup>。

しかし、政府はオーストラリア条約の趣旨には理解を示しつつも、同条約の締結自体には消極的な姿勢を取り続けている。その理由として、

<sup>46</sup> 第190回国会衆議院環境委員会議録第2号12・13頁(平28.3.8) 森本英香環境省大臣官房長の答弁

<sup>47</sup> PRTTR法については、前掲注32参照。

<sup>48</sup> ①第156回国会衆議院会議録第11号14-15頁(平15.2.28) 原陽子議員の質疑  
②第156回国会衆議院国土交通委員会議録第5号19頁(平15.3.7) 佐藤謙一郎議員の答弁  
③第156回国会参議院国土交通委員会議録第5号10-11頁(平15.3.27) 屋井鉄雄参考人の答弁  
④第169回国会衆議院環境委員会議録第9号5頁(平20.5.20) 田島一成委員の質疑  
⑤第174回国会参議院環境委員会議録第6号8-9頁(平22.4.13) 加藤修一委員の質疑

過去の国会での答弁をまとめると、①我が国には既に「行政手続法（平成5年法律第88号）」、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）（以下「情報公開法」という。）」及び環境影響評価法等により、情報公開及び政策決定過程への公衆参画の制度は措置済みである、②同条約に基づいて公開すべき環境情報の中には原子力を含む電力に関する情報も含まれる、③我が国の情報公開法は国の保有する情報のみを対象としており、自治体の保有する情報は含まれない、④我が国の訴訟では当事者の具体的な権利利益の侵害がある場合にのみ提起できる主観訴訟が前提であり、同条約が求めている客観訴訟を認めると濫訴のおそれがある、という4点である。

政府の主張に対しては、立法措置によって対処できるのではないかという反論や、同条約の締約国でも濫訴が起きた事例は存在しないという反論があるが<sup>49</sup>、立法措置があればいかなる場合でも同条約の受容が可能であるのかについては、我が国の法制度における対応状況を個別に見てみる必要がある。

### 3 我が国の法制度におけるオーフス条約への対応状況

#### (1) 環境情報へのアクセスへの対応

まず、オーフス条約の3本柱のうち、環境情報へのアクセスを担保する法制度について見ると、我が国では、情報公開法、「個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）」、「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）」、「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の

<sup>49</sup> 大久保規子「オーフス条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容—その実態と課題—』商事法務（2012）133-147頁、大久保・前掲注38 233-235頁など。後者によると、ドイツにおける団体訴訟の件数は年平均25件であり、毎年10万件以上提起されている行政訴訟に占める割合は約0.03%に過ぎない。

促進に関する法律（平成16年法律第77号）」等により、同条約第4条に掲げる情報開示請求権や第5条に掲げる環境情報の収集及び普及の規定について、行政機関については概ね対応していると言える<sup>50</sup>。

しかし、第2条第2項で環境情報へのアクセスの対象としている「公的機関」には公的な機能を有する民間企業も対象としており、民間企業が環境に影響を及ぼし得る事業を行う場合でも民間企業に対する情報開示の義務がない我が国の法制度は、明らかに同条約の基準を満たしていないとの指摘もある<sup>51</sup>。

もっとも、民間企業が行政機関に提出した情報に対して開示請求を行うことで民間企業の情報も行政機関を通じて間接的に得られるならば、全く同条約の基準を満たしていないとも言いきれないが、議論の余地があろう<sup>52</sup>。

#### (2) 意思決定への公衆参画への対応

次に、意思決定への公衆参画を担保する法制度について見ると、我が国では、環境影響評価法及び行政手続法により、オーフス条約第6条に掲げる環境に重大な影響を与える活動の許可決定や第8条に掲げる行政規則や規範的文書の策定段階における公衆参画の規定について、概ね対応していると言える<sup>53</sup>。

ただし、第6条第4項で各締約国は「初期段階での公衆参画を提供しなければならな

<sup>50</sup> ほぼ全ての自治体において情報公開条例が整備されているほか、個人情報保護条例や公文書管理条例を制定する自治体も少なくない点を踏まえると、内容の充実度はさて置き、オーフス条約の規定には概ね対応しているとも言える。公文書管理条例の制定状況については、本村慈「地方自治体における公文書の管理に関する最近の取組」国立公文書館編『アーカイブス 49号』国立公文書館（2013.3）47-50頁参照。

<sup>51</sup> 大久保規子「環境法の新潮流（29）オーフス条約からみた日本法の課題」産業環境管理協会編『環境管理 42巻7号』産業環境管理協会（2006）60頁参照。

<sup>52</sup> 情報公開法第5条第2号ロのように、公にしないとの条件で民間企業が任意に提供した情報であるとして非開示情報とされる余地が少なくないため、運用上でオーフス条約の基準を満たしているかどうかは疑問である。

<sup>53</sup> 大久保・前掲注51 62-64頁参照。

い」が、我が国の環境影響評価法第3条の3にある、計画の立案段階で事業に係る環境保全のために配慮すべき事項に関して作成される配慮書の規定が、「初期段階での公衆参画」に該当するかは、議論の余地がある<sup>54</sup>。

### (3) 司法へのアクセスへの対応

これに対し、司法へのアクセスへの対応については、法律により大きく異なる。情報公開法第3条では何人にも情報開示請求権が認められており、請求が認められなかった者は「行政不服審査法（平成26年法律第68号）」に基づく不服申立て、さらには行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟が可能であり、オーフス条約第9条第1項の趣旨に概ね沿っている。

しかし、環境影響評価法においては、事業者が実施する環境影響評価書、若しくは環境影響評価の手続き全体に対して実体的及び手続的合法性を争う制度が設けられておらず、同条約第9条第2項の規定に対応しているとは言えない。さらに、出訴できる者については、原則として行政事件訴訟法第9条第1項に掲げる「当該処分又は裁決の取消しを求めにつき法律上の利益を有する者」という要件があるため、事業地の周辺住民であっても、自らの法律上の利益を有していることを立証することには一定の困難を伴う現状がある<sup>55</sup>。ましてや、自らの法律上の利益を有しているとは言いきれない事業地から離れた土地に居住する個人や環境保護団体が環境保護という

公益を目的とする訴訟（環境公益訴訟若しくは環境団体訴訟）を提起することは、特段の立法措置<sup>56</sup>を講じない限り不可能である。

加えて、同条約第9条第2項に掲げる環境に重大な影響を与える活動の許可決定に係る事案の司法審査や、第9条第3項に掲げる私人及び公的機関の環境法に反する行為の司法審査については、我が国は未対応である。

1 (3) ウでも述べたとおり、司法へのアクセスについては、同条約第9条における原告適格の範囲が一義的に決められておらず、締約国間でも大きな議論がある。そのような現状では、司法へのアクセスに関する条約の規定をそのまま我が国の法制度に持ち込むことには、多くの困難を伴うと言えよう。

## III 環境法の政策決定過程における環境保護団体の参画の在り方

II 3 で示した現状を踏まえれば、我が国が現時点でオーフス条約を締結することは、仮に現行法を改正するにしても、特に司法へのアクセスに係る条項については解決すべき多くの課題を有する。しかし、我が国の環境法が環境保護団体を含む多様な主体の連携や協働によって成り立ってきた事実を踏まえれば、環境法の持続的な発展の観点からも、我が国においても環境保護団体の関与について、同条約の理念にならって、真摯に検討する必要があるのではないかと。

すなわち、同条約の3本柱の趣旨を何らかの形で国内法制度に適合させることは、政策決定過程の透明性が図られるだけでなく、環境保護団体の活動の成果や知見を環境法の政

<sup>54</sup> 配慮書の規定が環境影響評価法に盛り込まれた経緯と課題については、2011年に改正された同法の審議中の論文ではあるが、吉田正人「環境影響評価法改正とその課題—生物多様性と市民参加の観点から—」『環境と公害 40巻2号』岩波書店（2010.10）12-18頁参照。

<sup>55</sup> いわゆる小田急高架化訴訟（最大判平成17年12月7日民集第59巻10号2645頁）では、東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第96号）第2条第5号（改正前の条文）所定の関係地域内に居住する者についてのみ、都市計画事業の認可の取消訴訟の原告適格を有するとされており、原告適格が認められる住民にも一定の制約が残っている。

<sup>56</sup> 具体的には、行政事件訴訟法第5条に定める民衆訴訟の一形態として、環境保護団体にも団体訴権を与える制度が考えられる。これに関して、日本弁護士連合会の2012年6月15日付要望書「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案（略称「環境団体訴訟法案」）」では、「消費者契約法（平成12年法律第61号）」第12条に基づく消費者団体訴訟制度にならって環境団体訴訟の導入を求めている。

策に反映させることとなり、多くの利害関係者にとってより良い政策が生み出されるはずである。

こうした問題意識から、最後に、我が国の法制度が採るべき方向性について、同条約の3本柱に即して述べたい。

## 1 環境情報へのアクセス及び意思決定への公衆参画の方向性

オーフス条約では、早い段階で政策決定過程への環境保護団体を含む公衆の参画が保障されており、十分な検討時間が確保され、政策決定者からは代替案の検討を含む必要な情報提供が行われるほか、提出意見の反映の過程についても明確に示されることとなり、その結果に不服があれば団体訴訟を提起して争える仕組みが設けられている。

一方で、我が国の環境影響評価法等の制度では、事前に必要な情報提供が行われる等の仕組みは一定程度導入されているものの、対象事業や提供される情報の範囲や時期など、法制上及び運用上の課題が少なくない上、政策決定に際して環境保護団体の参画の度合いが同条約が求めるレベルに十分達しているとは言えない。このことが、環境保護団体が政策決定者に対して必要以上の不満や不信感を抱くことにつながり、環境影響評価が実施されて事業が決定された後に、環境保護団体を中心となって大きな反対運動や事業の許認可の取消訴訟が提起されるといった事例が生じる一因となると言える。そう考えると、例えばII 2 (2)で触れた環境影響評価法においては、配慮書に対して一般から意見の聴取を求めることが努力義務になっており<sup>57</sup>、集まった意見に対する応答義務に係る規定がないこ

とに代表されるように、中途半端な合意形成の仕組みしか持たない我が国の現行制度は、事業の円滑な遂行にとってはむしろ障害となり得るように思えてならない。

事業を進めるためには、政策決定の早い段階から公衆の参画を幅広く認めた方が、事業者にとっては回り道のように見えるかもしれないが、中長期的には事業の円滑な推進につながり、ひいては行政活動に対する国民の信頼も一層向上するのではないかと。

## 2 司法へのアクセスの方向性

司法へのアクセスについて、オーフス条約では、市民訴訟・団体訴訟を問わず、環境に重大な影響を与える活動の許可決定に係る事案や環境法違反行為の司法審査において原告適格を広く解釈しており、司法へのアクセスを通じて政策決定過程における環境保護団体の参画が可能となっている。

一方で、我が国の行政事件訴訟法は、原告適格を「法律上の利益を有する者」に限定する主観訴訟を原則とし<sup>58</sup>、法律上の利益にかかわらず資格で提起できる客観訴訟については、市民訴訟について地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条の2に基づく住民訴訟、団体訴訟について消費者契約法第12条に基づく消費者団体訴訟でしか認められていない。しかし、一定の条件を満たす環境保護団体が個人又は団体固有の訴えの利益の存在を前提としないで環境に大きな影響を及ぼし得る事業を行う行政機関や民間企業を提訴できる環境公益訴訟の可能性も探られている<sup>59</sup>。

そうであれば、既存の行政訴訟制度の特例として環境公益訴訟の制度を設けることを無下に否定するのではなく、近い将来とるべき政策の選択肢として真摯に検討すべきである。

<sup>57</sup> 環境影響評価法第3条の7「第一種事業を実施しようとする者は、…（中略）…配慮書の案又は配慮書について関係する行政機関及び一般の環境の保全の見地からの意見を求めるように努めなければならない。」

<sup>58</sup> 前掲注37参照。

<sup>59</sup> 前掲注56参照。

環境公益訴訟が実現できたとすれば、我が国の環境保護団体の政策決定過程への参画が、司法の側面から初めて担保されることとなり、オース条約、さらにはその淵源であるリオ宣言第 10 原則に掲げられた理念を我が国でも初めて実現できることとなるのであろう。

### 【謝辞】

本稿は、筆者が一橋大学大学院国際・公共政策教育部専門職学位課程へ平成 25 年度から 2 年間派遣された際に大学へ提出した研究論文を基に、近年における議論の状況を加筆し、抄録したものである。研究論文の作成に当たって御指導いただいた、法政大学法学部教授（元・一橋大学大学院法学研究科教授）高橋滋先生及び一橋大学大学院法学研究科准教授薄井一成先生には、この場を借りて心より感謝申し上げます。

【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。

- ・大久保規子「ドイツ環境法における協働原則—環境NGOの政策関与形式—」群馬大学社会情報学部編『群馬大学社会情報学部研究論集 3巻』群馬大学社会情報学部（1997）89-106頁
- ・宮永健太郎「環境NPOと環境政策—関係・理論・政策—」日本NPO学会編集委員会編『ノンプロフィット・レビュー 3巻1号』日本NPO学会（2003.6）25-35頁
- ・寺田良一「パートナーシップ環境法制と環境事業 環境NPOの制度化の課題とパートナーシップ」『環境研究 134号』日立環境財団（2004）158-164頁
- ・岩田元一「環境情報に関するヨーロッパの制度と我が国の現状」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要 7号』日本大学大学院総合社会情報研究科（2007.2）35-44頁
- ・大久保規子「オース条約とEU環境法—ドイツ 2005年法案を中心として—」『環境と公害 35巻3号』岩波書店（2006.1）31-36頁
- ・大原有理「環境権と市民参加—オース条約の事例からみる手続的権利の可能性—」環境情報科学センター編『環境情報科学論文集 23号』環境情報科学センター（2009）401-406頁
- ・大原有理「グローバル・ガバナンスにおける市民参加制度—オース条約にみる市民参加制度—」環境情報科学センター編『環境情報科学論文集 24号』環境情報科学センター（2010）113-118頁
- ・大久保規子「環境アセスメント指令と環境団体訴訟—リューネン石炭火力訴訟判決（欧州司法裁判所 2011年5月12日）の意義—」『甲南法学 51巻4号』甲南大学法学会（2011）65-88頁
- ・大久保規子「環境民主主義と司法アクセス権の保障」淡路剛久ほか編『公害環境訴訟の新たな展開—権利救済から政策形成へ—』日本評論社（2012）91-104頁
- ・山根裕子「環境関連事業と情報開示、市民参画と司法アクセス—オース条約とEU加盟国法の相克—」〔上・下〕国際商事法研究所編『国際商事法務 42巻3号』国際商事法研究所（2014）349-358頁、同 42巻4号（2014）545-554頁
- ・オース条約事務局ホームページ<<http://www.unece.org/env/pp/welcome.htm>>

# 構造改革特区における株式会社・NPO法人による 学校設置事業に関する経緯と現状

衆議院調査局調査員

江 川 裕 幸

(予算調査室)

## ■ 要 旨 ■

平成 15 年、地域の特性に応じた規制の特例措置を認定する構造改革特区において、株式会社・NPO法人による学校設置事業が開始されたことにより、地域における特例措置ではあるが、国・地方公共団体・学校法人以外による学校設置が可能となった。その後、複数の株式会社立学校が設置されているが、学校経営面、教育活動面等の観点から問題があることなどが指摘されている。また、NPO法人立学校は特例措置化されたものの設置されていない。本稿では、構造改革特区における株式会社・NPO法人による学校設置事業の内容や政策決定過程、その後の動向等について考察し、株式会社立学校において教育の質の確保を行うための課題や、グッドプラクティスの観点から検証を行う必要性等を指摘した。構造改革特区における学校設置に関する特例措置は様々な課題を抱えており、これまでの実践事例を参考としつつ、教育の質を確保する仕組みの再構築が必要である。一方で、学校教育に求められるニーズの多様化・複雑化を背景に、これまでの学校教育の仕組みではカバーしきれていない部分を顕在化させるきっかけとなっている面もあり、公教育とは何かを問う事例として、より多面的な検証が可能ではないかと考える。

## 《 構 成 》

はじめに

- I 構造改革特区における教育政策の概要
  - II 株式会社・NPO法人による学校設置事業に関する政策決定過程
  - III 株式会社・NPO法人による学校設置事業の現状と評価
  - IV 考察及び今後の課題
- おわりに

はじめに

平成 15 年にスタートした構造改革特区制度により、学校設置主体に関する規制緩和が行われ、地方公共団体が教育上の特別なニーズがあると認める場合には、「株式会社」及び

「不登校児童生徒等の教育を行うNPO法人」(以下「NPO法人」という。)による学校設置が認められることとなった。このような公教育を担う教育主体に新たに民間組織を認める学校設置主体の多元化は、地域における特例措置であるとはいえ、事実上、国・地方公共団体・学校法人といった従来の学校設置主体の枠組みを拡大するものであり、教育概念の変容や戦後形成された公教育制度の再編を迫る<sup>1</sup>ものであったといわれる。

株式会社・NPO法人による学校設置事業の制度化後、複数の株式会社立学校が設置されたが、その後、構造改革特別区域推進本部

<sup>1</sup> 荒井英治郎「中央政府における教育政策決定構造の変容：「教育の供給主体の多元化」をめぐる政策過程に着目して」『教育學研究 75(1)』日本教育学会(2008) 34 頁

(以下「推進本部」という。)の評価・調査委員会<sup>2</sup>において「地域の特色ある教育機会を提供する場として教育の多様化が図られた例や、生徒の地域行事への参加や世代間交流による地域活性化などの効用も確認」されるものの、「学校経営面、教育活動面、それから認定地方公共団体における関係事務の実施状況や教育内容の質の保証等の観点から問題」があることなどが指摘<sup>3</sup>され、平成24年、事業の「是正」が必要であるとの評価がなされた<sup>4</sup>。最近では、株式会社が設置した広域通信制高校において、就学支援金の不正受給疑惑や特区区域外における民間施設(サポート校)との関係等の課題が指摘されている<sup>5</sup>。また、経営面の悪化等を理由に学校法人立化する学校もある一方で、新規に地方公共団体が特区の認定を受け、株式会社立学校が立ち上げられる例もある<sup>6</sup>。

NPO法人立学校は平成28年8月現在設置されていない<sup>7</sup>が、構造改革特区において特例措置化されて以降、不登校児童生徒等を受け入れるフリースクール関係者を中心に学校教育とフリースクール等の民間団体との関係性やその在り方を問う動きが活発化している<sup>8</sup>。

以上、様々な議論がなされている株式会

社・NPO法人による学校設置事業であるが、内容や政策決定過程、その後の動向等について広く検討を行うことで、学校設置主体の多様化や、公教育の提供主体の在り方についてのどのような知見が得られるのか考察したい。

本稿では、まず、構造改革特区並びに株式会社及びNPO法人による学校設置事業の概要について整理した上で、政策決定過程及び議論の内容に関する先行研究等、当該事業制度化後の動向について検討する。その後、当該事業による学校設置主体の多様化の現状や、今後の公教育の提供主体の在り方という観点を踏まえつつ考察を行うこととする。

## I 構造改革特区における教育政策の概要

### 1 構造改革特区の概要

#### (1) 目的と目標

構造改革特区は、自治体や民間事業者等の自発的な立案に基づき、特定の地域に限定して規制の特例を認める制度であり、「官から民へ」「国から地方へ」をスローガンとする小泉内閣において規制緩和の突破口として採用された<sup>9</sup>。平成14年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針2002)」にその導入が盛り込まれ、同年12月18日、「構造改革特別区域法」(平成14年法律第189号。以下「特区法」という。)が成立した。その後、平成13年4月には各地で特区が動き出した。

特区法では、その目的について、「当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育<sup>10</sup>、物流、

<sup>2</sup> 地方創生推進事務局HP「評価・調査委員会について」  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hyouka\\_chousa.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hyouka_chousa.html)>

<sup>3</sup> 構造改革特別区域推進本部 第19回評価・調査委員会(平成24年6月29日)議事録  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hyouka/chousa/dai19/gijiroku.pdf>>

<sup>4</sup> 構造改革特別区域推進本部「構造改革特別区域において講じられた規制の特例措置のあり方に係る評価・調査委員会の評価意見に関する今後の政府の対応方針」(平成24年8月21日)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kettei/120821/houshin.pdf>>

<sup>5</sup> 本稿96頁

<sup>6</sup> 本稿97頁

<sup>7</sup> なお、NPO法人立学校の設置を検討した結果、学校法人として設置された例が確認できる。本稿98頁

<sup>8</sup> 本稿98頁

<sup>9</sup> 西尾勝監修、東京市政調査会研究室編著『検証 構造改革特区』ぎょうせい(2007年)2頁

<sup>10</sup> 規制改革が難航している分野として教育が明示されているが、総合規制改革会議における構想段階でも「自由教育特区」(公私・私立を問わず義務教育段階から自由な教育カリキュラムの形成)の創設が検討されていたこと、小泉内閣総理大臣が教育の規制緩和に着目していたといった背景事情等からも、教育における規制改革は相当意識さ

研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与すること」(特区法第1条)と定められている。また、「構造改革特別区域基本方針」(平成15年1月24日閣議決定)には、この目的の実現に向けた以下の二つの目標が示されている。

- ・ 特定の地域における構造改革の成功事例を示すことにより、十分な評価を通じ、全国的な構造改革へと波及させ、我が国全体の経済の活性化を実現すること。
- ・ 地域の特性を顕在化し、その特性に応じた産業の集積や新規産業の創出、消費者・需要家利益の増進等により、地域の活性化につなげること。

以上のように、構造改革特区は、「特定地域の成功事例」を全国に示す社会実験的な意味と、地方分権と地域振興という大きく二つの構造的性格をもつものである<sup>11</sup>。つまり、構造改革特区は、経済政策的側面を主とした規制緩和策でありつつも、地方分権という概念と結び付くことで、従来、抵抗が強く改革ができなかった分野に踏み込む仕組みであると考えられる。なお、構造改革特区では財政的支援は行われないこととされている。

## (2) 制度の運用

構造改革特区の仕組みは、提案、認定、評価の三つの段階からなる<sup>12</sup>。提案とは、経済活動の妨げや公正な競争の妨げなどになっている国の規制について、どのように変えてほしいのかを提案することであり、地方公共団体に限らず、個人や民間事業者の提案や共同

れていたものと考えられる。

<sup>11</sup> 西尾・東京市政調査会研究室(2007年)前掲注9 2頁

<sup>12</sup> 内閣府地方創生推進事務局HP 構造改革特区制度の流れ  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/pdf/kouzou\\_gaiyo160401.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/pdf/kouzou_gaiyo160401.pdf)>

提案も可能である。内閣府地方創生推進事務局<sup>13</sup>(以下「地方創生推進事務局」という。)は、提案された内容について、所管省庁に対し検討要請を行い、各省庁は当該提案について「①特区として対応、②全国で対応、③現行制度で実現可能、④対応不可(経済的社会的に意義がある提案については評価・調査委員会で調査審議)」<sup>14</sup>の分類を行い、理由を添えて回答する。協議の結果、特区として実現する①の回答を得た場合は、法令等の改正を待ち、メニュー化される。

提案によりメニュー化された特区を実施するためには、地方公共団体が作成した特区計画を、地方創生推進事務局へ申請し、内閣総理大臣による認定を受けるというプロセスが必要となる。特区計画の認定申請は地方公共団体しかできないが、民間企業や個人は、地方公共団体に対して特区計画の作成を提案することができることとされている。

特例措置の評価については、推進本部におかれる評価・調査委員会<sup>15</sup>が行うこととされており、さらにその下に専門分野に対応する専門部会が置かれている。評価・調査委員会は、規制の特例措置の全国展開に関する評価と未実現提案のうち経済的社会的ニーズが大きいものについて再検討を行うこととされている。

<sup>13</sup> 構造改革特区のメニュー化は、制度創設当初(平成14年7月)は内閣官房構造改革特区推進室、平成19年10月からは内閣官房地域活性化統合事務局、平成27年1月からは内閣府地方創生推進室が担当してきたが、現在は平成28年4月に設置された内閣府の地方創生推進事務局が担当している。

<sup>14</sup> 内閣官房地域活性化統合事務局、内閣府地域活性化推進室「構造改革特区～地域の活力で日本を元気に」(平成25年1月版)5頁

<sup>15</sup> 構造改革特別区域推進本部令(平成15年7月24日政令第326号)第1条第2項において委員会がつかさどる事務について定められており、同条同項第1号に「構造改革の推進等を図る観点から、特定事業の実施又はその実施の促進の状況について評価を行い、その結果に基づき、構造改革の推進等に関し必要な措置について、構造改革特別区域推進本部長(以下「本部長」という。)に意見を述べること。」とある。

## 2 株式会社・NPO法人による学校設置事業の概要

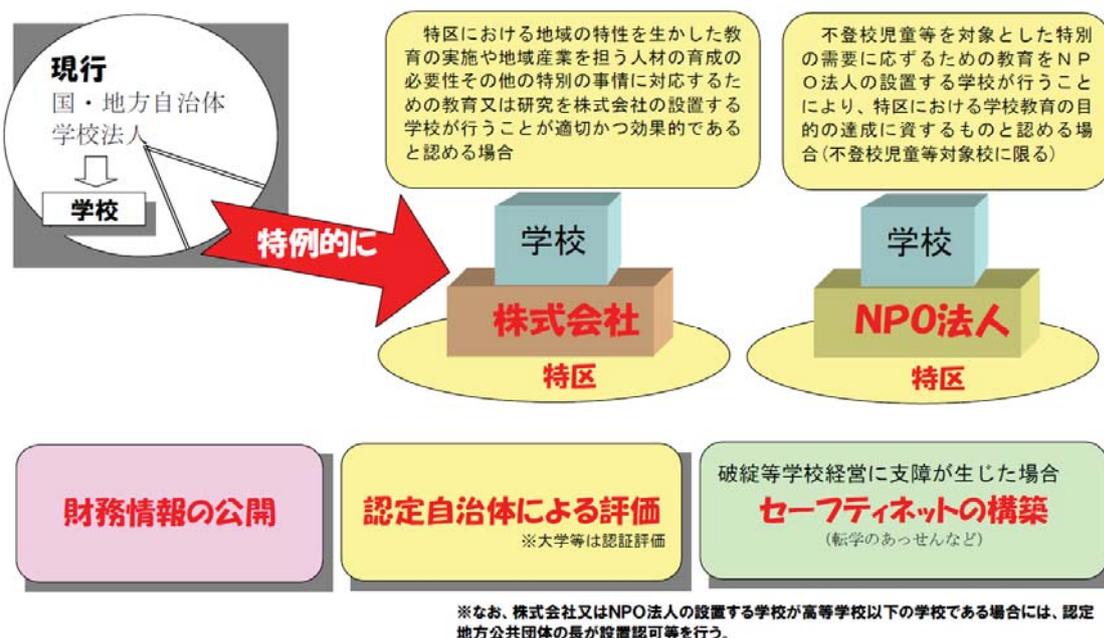
### (1) 株式会社による学校設置事業

特区法第12条は、株式会社立学校の設置が認められる場合について、「地域の特性を生かした教育の実施の必要性、地域産業を担う人材の育成の必要性」を想定している。具体的には、①株式会社が行う不登校児童生徒を対象とした教育施設を学校とするケース、②地域に根差した産業の技術力を活用した研究を行うとともに、当該産業の後継者を育成する観点から、株式会社が大学を設置するケースなどであるとされる<sup>16</sup>。

### ア 学校設置者

教育基本法（平成18年法律第120号）第6条第1項は、「法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。」と規定し、学校の設置者を国、地方公共団体以外には法律に定める法人のみに限定している。そして、学校教育法（昭和22年法律第26号）第2条第1項は、「学校は、国…、地方公共団体…及び私立学校法第3条に規定する学校法人…のみが、これを設置することができる。」と規定し、法律に定める法人を、「私立学校法第3条に規定する学校法

図 株式会社・NPO法人による学校設置事業



(出所) 内閣官房地域活性化統合事務局『構造改革特別区域法逐条解説  
(一部改正に伴う改訂版)』(平成24年11月1日)

<sup>16</sup> 内閣官房地域活性化統合事務局『構造改革特別区域法逐条解説 (一部改正に伴う改訂版)』(平成24年11月1日) 38頁  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/sankou/hou051006/index.html>>

人」としている。特区法第12条第1項は、学校教育法第2条第1項における「私立学校法第3条に規定する学校法人」の後に、一定の要件を満たす株式会社（学校設置会社<sup>17</sup>）を加えることで、株式会社による学校設置を可能とするものである。なお、株式会社が設置する学校は、学校教育法第1条において規定される「学校」<sup>18</sup>であり、学校に適用される関係法令は、特別な法的措置を伴うことなく全て適用される<sup>19</sup>。なお、大学・高等専門学校を除く株式会社立学校の設置認可については、認定地方公共団体の長の権限となる。

### イ 要件、情報開示、評価等

学校を設置することができる株式会社が備えるべき要件として次のように規定されている。（特区法第12条第2項）

- 一 文部科学省令で定める基準に適合する施設及び設備又はこれらに要する資金並びに当該学校の経営に必要な財産を有すること。
- 二 当該学校の経営を担当する役員が学校を経営するために必要な知識又は経験を有すること。
- 三 当該学校設置会社の経営を担当する役員が社会的信望を有すること。

その他、業務状況書類等の作成と学校への備え置き（同条第3項）、関係者等による業務状況書類等の閲覧（同条第4項）、認定地方公共団体による評価（同条第5項）等が義務付けられている。

<sup>17</sup> 学校設置会社は、特区法第12条第2項に規定する特別の事情に対応するための教育又は研究を行い、かつ、同項各号に掲げる要件の全てに適合している株式会社のことをいうが、本稿においては、基本的に「株式会社」に統一して呼ぶこととする。なお、同様に、学校設置特定非営利法人についても「NPO法人」と呼ぶこととする。

<sup>18</sup> 学校教育法第1条は、「この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。」と法律で定める学校について規定している。

<sup>19</sup> 前掲注16 38頁

### ウ その他

認定地方公共団体には、株式会社による学校経営が破綻した場合、またはその恐れが生じた場合に、在籍する児童生徒に対して、他学校の情報提供、近隣の学校への転学あっせん等を行うなど必要な措置（セーフティーネット）を講じることが求められている（同条第7項）。

また、認定地方公共団体は、学校の設置廃止、設置者の変更等に関する認可、学校の閉鎖命令や変更命令に関する事項について、行政の適正性、公正性、専門性を確保する観点から審議会等に諮問を行うこととされている（同条第8項）。

都道府県には私立学校法第9条の規定に基づき設置される私立学校審議会が存在するが、市町村の場合は規則等により審議会を設置している。例えば、株式会社が設置するアットマーク国際高等学校を抱える石川県白山市は、「白山市美川サイバータウン教育特区学校審議会規則」<sup>20</sup>を設け、審議会を設置・運営している。

その他、株式会社立学校を財政的支援の対象としないための読み替え（地方交付税法、産業教育振興法、理科教育振興法、学校給食法等）が規定されている。

### (2) NPO法人による学校設置事業

NPO法人立学校の設置に関する特例措置については特区法第13条に規定されている。その趣旨については、逐条解説<sup>21</sup>において、「特定非営利法人については、学校法人に比べ、公共性、継続性・安定性などについて懸念がある一方で、不登校児童生徒やLD（学習障害）、ADHD（注意欠陥／多動性障害）のある児童生徒等といった教育上特別に配慮

<sup>20</sup> 白山市HP「白山市美川サイバータウン教育特区学校審議会規則」平成17年6月13日 規則第167号の2 <[http://www1.g-reiki.net/hakusan/reiki\\_honbun/r183RG00000750.html](http://www1.g-reiki.net/hakusan/reiki_honbun/r183RG00000750.html)>

<sup>21</sup> 前掲注16 56頁

を要する児童生徒等に対する教育に実績があるものがあり、地域のニーズと対応して不登校児童生徒等の支援の充実を図るため、このような実績のある特定非営利活動法人に限り、学校の設置を認める」ものであると述べられている。

#### ア 学校設置者

NPO法人立学校は、株式会社による学校設置の場合と同様、学校教育法第2条第1項を読み替えることで設置が可能となっている。ただし、設置できる学校種に制限規定のない株式会社の場合と異なり、NPO法人の場合には「大学及び高等専門学校以外の学校」が設置できるとされている。

学校設置者の要件としては、前述の株式会社に求められる3つの要件（「学校の経営に必要な財産の保有」「役員知識又は経験」「役員社会的信望」）に、「不登校児童等を対象として行う特定非営利活動促進法第2条第1項に規定する特定非営利活動の実績が相当程度あること」（第4号）が追加されている。相当程度の実績というのが具体的にどの程度の内容を指すのかは明らかではないが、株式会社立学校と異なり、新規参入を想定していない点は留意されるべきであろう。

#### イ 要件、情報開示、評価等

情報公開、評価の規定や、セーフティーネットの整備、審議会への諮問については、株式会社の規定が準用される。

### 3 株式会社・NPO法人による学校設置事業以外の教育特区

構造改革特区では、株式会社・NPO法人による学校設置事業の他にも、教育特区として「学習指導要領によらない多様なカリキュラム編成（特区研究開発校制度）」「市町村負担による独自の教員の任用」「校地・校舎の自

己所有要件の緩和」などが認められている<sup>22</sup>。

また、「高校、幼稚園における公立学校の民間への管理・運営委託」も認められているが、これはいわゆる公私協力学校であり、地方公共団体と民間主体が協力して学校法人を設立し、地方公共団体と学校法人の連携・協力により、学校運営を行うものである。必要な施設設備（校地・校舎等）を、特区地方公共団体が無償・廉価で貸与・譲渡等を行い、毎年度の運営費のうち、学校法人の自己収入のみでは不足する分を地方公共団体が補助する仕組みとなっている。また、認可に当たっては資産要件の審査は不要とされている。学校設置形態に関する特区である点は「株式会社、NPO法人による学校設置の容認」と類似する仕組みである。

本特例措置により設置される公私協力学校は私立学校であるが、国からの私学助成の対象とはならない。その理由は、「本特例措置に基づき設立される公私協力学校は、特区市町村から、基本財産の無償譲渡・貸付けや学校運営経費に係る収入不足を補填するための補助など、通常の私立学校には期待できないような手厚い財政的支援を受けることが本特例措置に明記されており、協力地方公共団体からの財政的支援が行われる仕組みになっている」<sup>23</sup>ためとされる。

2件（福岡県北九州市、千葉県野田市）の地方公共団体からの提案に基づき特例措置化されたものであるが、いずれも私学助成が受けられず、運営経費の財政負担が課題になることが想定されること等<sup>24</sup>の理由により認定

<sup>22</sup> 「学習指導要領によらない多様なカリキュラム編成（特区研究開発校制度）」については、特区認定第1号であった群馬県太田市の外国語特区や東京都品川区の小中一貫特区、「市町村負担による独自の教員の任用」については、徳島県海部町のふるさと教員制度などが認定され注目を集めた。

<sup>23</sup> 総務省行政評価局「規制の特例措置の実施状況に関する調査—平成18年度上半期—結果報告書」17-18頁

<sup>24</sup> 前掲注23 16-17頁。なお、北九州市は、私学助成が受

申請は行われていない。また、提案外の地方自治体においても、私学助成が受けられないこと等を理由に本特例措置を活用した公私協力学校の設置は困難であるとされており<sup>25</sup>、これまでに本特例措置を適用した事例はない<sup>26</sup>。

なお、この特例措置によらない公私協力方式の学校<sup>27</sup>も可能であり、その場合は高校や幼稚園だけではなく小・中学校も設置することができる。特区の提案団体であった北九州市は、この方式による不登校対策に重点を置いた公私協力型の高校を設置している。また、他の自治体でも数件の事例が報告されている。

## II 株式会社・NPO法人による学校設置事業に関する政策決定過程

### 1 株式会社・NPO法人による学校設置に関する特例措置容認に至る経緯

規制緩和の一環として、学校経営に株式会社の参入を認めるべきとする意見は構造改革特区制度以前に存在していたが、平成14年7月の推進本部及び特区推進室の設置前後から、特区政策としての学校設置主体の要件緩和の議論が実質的に開始された。第一次提案締め切り後（同年8月30日）は、特区推進室と文部科学省の間で議論が活発化し、並行して経

けられないこと以外の理由として、公私協力学校の設置・運営を行う者は公募によるものとされており、あらかじめ特定の者を選定することができないこと、福岡県が私立高等学校の設置認可に係る審査機関の短縮に理解を示したこと等を挙げている。

<sup>25</sup> 前掲注23 18-19頁 その他の理由として、少子化の影響等により学校経営を取り巻く環境が厳しいこと、公私協力学校の運営は、地方公共団体が定める基本計画等に沿って行うこととされており、学校の主体的な教育活動や学校運営が困難になること等から学校の設置・運営に積極的に参画する者が少ないこと等が挙げられている。

<sup>26</sup> 国家戦略特区ワーキンググループ「集中ヒアリング」公立学校運営の民営への開放（公設民営学校の解禁）（平成25年5月28日）議事概要  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc\\_wg/hearing/06gakkougaiyo.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing/06gakkougaiyo.pdf)>

<sup>27</sup> 地方公共団体と民間主体が協力して学校法人を設立（地方公共団体が、校地・校舎等を提供）するものであるが、毎年度の運営費は、学校法人の負担となる。

済財政諮問会議及び総合規制改革会議においても議論が行われた。

第一次募集では、249の地方公共団体、民間企業等（うち地方公共団体等公的主体から231件、民間企業・大学等から18件）から426件の提案があり、教育関連としては44件がカウントされている<sup>28</sup>。その内容は、少子化対策子育て特区や英語による小中高一貫教育の実施等であった。この中には「学校教育法第1条「学校」の範囲の拡大（インターナショナルスクールを「学校」とみなす等）」、「学校設置主体の要件の緩和（株式会社等による学校経営）」など、学校設置主体の要件の緩和を求める提案も含まれていたが、所管省庁である文部科学省の回答は、特区として対応不可であった<sup>29</sup>。その後、経済財政諮問会議や総合規制改革会議での継続的な容認要求、小泉内閣総理大臣が示す積極姿勢、特区推進室と文部科学省の折衝などが行われる中、平成14年12月12日、総合規制改革会議において「規制改革の推進に関する第2次答申」<sup>30</sup>が取りまとめられた。同答申においては、「株式会社など国・地方公共団体や学校法人以外の民間主体による教育分野への参入については、会計制度などによる情報開示制度、第三者評価による質の担保及びセーフティーネットの整備等を前提に、教育の公共性、安定性、継続性の確保に留意しつつ、特に大学院レベルの社会人のための職業実務教育等の分野について、その在り方を検討すべきである」との文

<sup>28</sup> 構造改革特区推進本部「地方公共団体等からの構造改革特区の提案について」（平成14年9月6日）  
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020906/honbun.html>>

<sup>29</sup> 構造改革特区推進本部「構造改革特区の提案に対する各省庁からの回答等」（平成14年9月25日）  
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou/kouhyou/020925/siryu/2siryu08.pdf>>

<sup>30</sup> 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」（平成14年12月12日）  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/>>

言が盛り込まれた。

こうした中、文部科学省は、株式会社立学校に関する特例措置について、同年12月末に容認を前提に検討することとし、翌年の平成15年1月7日には、遠山文部科学大臣が容認する趣旨の発言を行っている<sup>31</sup>。そして、同年1月29日、文部科学省が「不登校児童生徒のための学校や、先端技術に関わる技術者や企業家の育成を目的とする大学院など『特別なニーズ』がある場合に参入を認める基本方針」<sup>32</sup>を明らかにしたことにより、「学校経営の株式会社参入は事実上確定事項」<sup>33</sup>となった。

NPO法人立学校についても、文部科学省は難色を示していたが、遠山文部科学大臣に対する鴻池構造改革特区担当大臣の説得や、小泉内閣総理大臣の指示などもあり、同年2月26日、「不登校児童生徒等の教育を行うNPO法人で一定の実績等を有するもの」などの条件付で学校設置を容認することを決めた<sup>34</sup>。

翌27日、推進本部は、「構造改革特区の第2次提案に対する政府の対応方針」を決定、同年5月31日に改正特区法が成立し、株式会社・NPO法人による学校設置に関する特例措置が制度化された。

このように、株式会社・NPO法人による学校設置事業の成立経緯では、積極的に推進すべきと考える官邸側（内閣総理大臣、経済財政諮問会議、総合規制改革会議、推進本部

（特区推進室）と、反対する文部科学省という構図において、その是非について議論が展開された<sup>35</sup>が、議論が活発化する第一次提案締め切り後から容認までの実質的な議論の期間は、株式会社立学校は4か月、NPO法人立学校は6か月と、ごく短期間で決着した。

## 2 政策決定過程の考察

こうした政策決定過程の背景には、1990年代の政治・内閣制度改革、平成13（2001）年の中央省庁再編等を経て、政府内における内閣総理大臣及び内閣官房の機能が拡充された結果、各省庁官僚と自民党族議員、政策分野に関係する官・民の利益集団から成る旧来の「教育下位政府」<sup>36</sup>を基盤とした調整型の合意形成とは異なる政治主導のトップダウン型の政策決定<sup>37</sup>がなされるようになったことがある。株式会社・NPO法人による学校設置事業が構造改革特区として容認されたことについては、『政治的リーダーシップ』が相当程度発揮され、それに沿う形で内閣府の主導の下、諸官庁との『領域間調整』が行われた可能性<sup>38</sup>が指摘されている<sup>38</sup>。本稿執筆前に構造改革特区構想の背景・経緯、関係省庁との関係、特区室の業務内容等について調査した元特区推進室職員等へのインタビュー<sup>39</sup>においても、小泉内閣総理大臣の意向を酌んだ鴻池構造改革特区担当大臣による政治的リー

<sup>35</sup> 荒井（2008）前掲注1 38-39頁

<sup>36</sup> レオナード・J・ショッパ著／小川正人監訳『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム』三省堂（2005）ショッパは、我が国においては自民党文教族と文部省を軸とした狭い教育業界（教育下位政府）において教育政策決定がなされてきたことを指摘している。

<sup>37</sup> 小川正人『教育改革のゆくえ—国から地方へ』筑摩書房（2010）53-92頁

<sup>38</sup> 荒井（2008）前掲注1 41頁

<sup>39</sup> 次の日程で構造改革特区関係者3名へのインタビューを行った。平成27年8月8日 元経済産業省職員（構造改革特区の発案者の一人）、平成27年8月21日 元内閣官房構造改革特区推進室員（経済産業省からの出向者）、平成27年9月21日 元内閣官房構造改革特区推進室員（文部科学省からの出向者）

<sup>31</sup> 平成15年1月7日大臣会見において、構造改革特区における教育分野への株式会社の参入について「教育の持っている公共性、安定性、継続性をしっかり確保できるのであれば、できるだけ柔軟に対応する必要もあろうかと思っています」と発言している。

<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/030104.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/030104.htm)>

<sup>32</sup> 桐村豪文「株式会社立学校の特例措置化の政策形成過程」『教育行政財論叢 第10号』京都大学教育行政学研究室（2007）8頁

<sup>33</sup> 桐村（2007）前掲注32 8頁

<sup>34</sup> 下村博文『学校を変える！「教育特区」—子供と日本の将来を担えるか』大村書店（2003）52-56頁

ダーシップが発揮され、政治的調整が強く機能していたとの話があった。

こうした政策決定過程について分析した研究者からは、「文科省にとっては論理的整合性をもって制度変更を行ったものは少なく」「妥協の連続であった」との指摘<sup>40</sup>や、政治的要素が作用した結果の産物である株式会社立学校は、「果たしてその目的にある、『国民経済の発展に寄与すること』（特区法第一条）が可能となるのか、大いに疑問が残る。」との指摘<sup>41</sup>もなされている。

### 3 政策決定過程における議論

#### (1) 株式会社による学校設置事業に関する議論

株式会社・NPO法人立学校の設置に関する特例措置については、規制緩和による教育サービスの質、消費者が求める教育の多様性<sup>42</sup>という観点から容認すべきと主張する経済財政諮問会議、総合規制改革会議、推進本部（特区推進室）側と、学校設置主体には公共性・継続性・安定性が求められるとして容認できないと主張する文部科学省側で意見が対立した。以下、その内容について概観する。

まず、「学校設置主体の要件の緩和（株式会社等による学校経営）」の提案に対する文部科学省側の主張は、構造改革特区第一次提案に対する回答として示されている<sup>43</sup>。

#### 学校設置主体の要件の緩和（株式会社等による学校経営）管理コード 8002

学校は、「公の性質」を有するものであり（教育基本法第6条）、その設置と運営は、国家、社会として

<sup>40</sup> 荒井（2008）前掲注1 41頁

<sup>41</sup> 桐村（2007）前掲注32 16頁

<sup>42</sup> 総合規制改革会議 第6回構造改革特区に関する意見交換会（平成15年2月7日）議事概要  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/02/wg/tokku/gaiyo6.html>>

<sup>43</sup> 前掲注29

責任を持って取り組むべき、極めて公共性の高いものと考えている。

営利目的で事業を行う株式会社等が学校の設置者となることは、このような学校教育の性質に鑑みれば、極めて不適切であるとともに、学校教育に必要とされる安定性・継続性が確保できない恐れがあることをはじめ、具体的にも多くの問題がある。

また、株式会社であっても学校法人を設立することにより大学等を設置することは可能であり、他方、学校法人制度においても収益事業の実施や債券発行など「民間的」な経営手法を駆使することができるため、株式会社に大学等の設置を認める必要性にも乏しい。

なお、株式会社の参入は教育基本法等で定める「学校」の在り方に関する基本的な理念に反するものであり、特区に限ったとしても特例措置を認めることは不適切である。

また、学校法人制度は、学校経営等に求められる公共性の確保、安定的・継続的な学校教育の提供等を保証するために特別に設けられたものであり、学校法人に求められる要件を充たさない民法法人等に学校の設置を認めることについても、特区に限ったとしても適切ではない。

文部科学省は、学校教育の公共性を重視し、株式会社が学校設置者になることについて、特区であったとしても極めて不適切であると断言している。そして、学校法人制度が公共性の確保、安定的・継続的な学校教育を保証するためのものであるとして、株式会社による学校設置容認に消極的な姿勢を崩さず、総合規制改革会議における「構造改革特区に関する意見交換会」においても同趣旨の見解を述べている<sup>44</sup>。これに対して、容認に積極的な総合規制改革会議側は同意見交換会における文部科学省の見解について、

- ・学校法人だから安定しているとは言えず、株式会社であっても安定的な経営は可能
- ・学校の質を担保するような事後規制を強化

<sup>44</sup> 総合規制改革会議 第3回構造改革特区に関する意見交換会（平成14年10月2日）議事概要  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/02/wg/tokku/gaiyo3-2.html>>

し学校設置主体に対する事前規制は緩和するほうが教育の質向上に資する

- ・教育機関といっても幼稚園からビジネススクールまで多様であり、一律に規制する根拠はない

と反論している<sup>45</sup>。

また、学校法人制度については、「既存の学校法人でも、企業以上にあくどい儲けをしているところはいくつもあって、そういう経営主体の問題なのか学校の質の問題なのかということが問われている」との意見<sup>46</sup>が出されている。

こうした意見対立の様相については、「学校を設置する『主体』に着目しながら論を展開する文部科学省と、教育の『行為・機能』等を重視する会議側とのスタンスの違い」との表現を用いた指摘<sup>47</sup>がなされている。

## (2) NPO法人による学校設置事業に関する議論

総合規制改革会議において中心的に議論されたのは株式会社立学校の設置に関する特例措置についてであった<sup>48</sup>が、当該特例措置が容認される方向が示された後、NPO法人による学校設置についても議論がなされている<sup>49</sup>。まず、文部科学省は、不登校児童生徒等への対策の重要性は認識しつつも、NPO法人は非営利であり学校法人に近いこと、学校法人化すれば校地校舎の要件緩和がなされ

るとともに、私学助成が受けられることなどから、特区において学校設置を認めるよりも学校法人化した上で学校を設置してほしいとの方針であった。これに対しては、株式会社のとさと同様、学校法人制度の問題点を指摘する意見が出され、例えば、消費者の声よりも私学関係団体の意向が尊重される傾向にあることや、私学審議会が新規参入の障壁になっていること等が指摘<sup>50</sup>されている。

また、インタビュー調査<sup>51</sup>からは会議外での検討が活発に行われていた様子がかがえた。構造改革特区制度を構想・設計した経済産業省職員は、NPO法人（フリースクール）等の視察や勉強会を行い、教育提供者の多様性の確保の必要性を強く実感したといい、実現に向けてNPO法人等の関係者と協力したとのことであった。また、下村（2003）<sup>52</sup>では、民間教育関係者を交えてのシンポジウムの開催や、個人での文部科学省の説得、官邸への働きかけを行ったことが叙述されている。

## (3) 私学助成に関する議論

株式会社・NPO法人に対する私学助成の可否については特に総合規制改革会議において議論がなされた<sup>53</sup>。ここでは、株式会社とNPO法人は、憲法第89条の「公の支配」の要件を満たすことができないために適応が困難であるとする文部科学省側と、教育の機会均等原則、法の下での平等性を訴えイコール・フットイングを求める総合規制改革会議側との間で意見対立が生じている<sup>54</sup>。その後、私学助成の合憲性について、参議院内閣委員会

<sup>45</sup> 荒井（2008）前掲注1 37頁。なお前掲注43をもとに筆者にて補足的に加筆した。

<sup>46</sup> 前掲注44

<sup>47</sup> 荒井（2008）前掲注1 38-39頁

<sup>48</sup> 出口英樹「株式会社の法人特性と学校教育の公共性 — 教育特区に見る学校設置者の多様化の理念と意義—」『教育総合研究第3号：日本教育大学院大学紀要』（2010）65頁

<sup>49</sup> 総合規制改革会議 第6回構造改革特区に関する意見交換会（平成15年2月7日）議事概要。NPO法人立だけではなく、学校法人と株式会社の違いや公設民営学校等の在り方、私学助成の適応等幅広い観点から議論がなされている。

<sup>50</sup> 前掲注49

<sup>51</sup> 前掲注39

<sup>52</sup> 下村（2003）前掲注34

<sup>53</sup> 桐村（2007）前掲注32 9頁

<sup>54</sup> 荒井（2008）前掲注1 39頁、総合規制改革会議第3回アクションプラン実行WG（平成15年3月27日）議事概要  
<<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/02/wg/action/03/gaiyoi.html>>

(平成 15 年 5 月 29 日)において内閣法制局が答弁を行っている<sup>55</sup>。内閣法制局は、私立学校に対する「公の支配」について「現在では、第一に、学校教育法による学校の設置や廃止の認可、そして閉鎖命令。第二に、私立学校法によります学校法人の解散命令。第三に、これが大事なわけですが、私立学校振興助成法によります収容定員是正命令、それから予算変更勧告、役員解職勧告などの規定」を総合的に勘案し、「こうした特別の監督関係にあれば公の支配に属しているというふうに解している」との見解を示している。しかし、この見解についても、法律の適用範囲等をめぐり文部科学省と総合規制改革会議の意見が分かれるなど、現在でも明確な結論が得られないままであり、構造改革特区における特例措置を利用して設置される学校に対する私学助成は行われないうまとなっている<sup>56</sup>。

### Ⅲ 株式会社・NPO法人による学校設置事業の現状と評価

構造改革特区における特例措置を利用して設置された株式会社立学校は、平成 28 年 8 月現在 23 校(大学 2 校、高校 19 校、小学校 2 校)であるが、NPO法人立学校はいまだ設置されていない。なお、株式会社立として認可された後に学校法人立となった学校(予定を含む)は 10 校(大学(大学院) 2 校、高校 7 校、中学校 1 校)、廃校した大学(大学院)が 1 校となっている。また、株式会社立の高校 19 校の全てが広域通信制高校である<sup>57</sup>。

#### 1 株式会社による学校設置事業関係

##### (1) 評価・調査委員会による評価

株式会社による学校設置事業は、平成 16

年以降、推進本部の評価・調査委員会<sup>58</sup>において度々全国展開に関する評価が行われている。評価・調査委員会では、文部科学省による関係団体への調査結果が報告されており、その内容は、①通信制高校において構造改革特区外の民間教育施設で添削指導等を実施する事例、②通信制高校においてメディアを利用した場合の視聴確認や成果確認を行っていない事例、③大学において専任教員や実務家教員の取扱いや教育課程等に関し疑義が呈される事例などが存在するというものであった。また、認定地方公共団体における関係事務において、高校以下の株式会社立学校への評価に関し、評価方法及び公表方法が不適切な事例、株式会社への指導等を適切に行っていない事例等があったことも指摘された<sup>59</sup>。こうした課題を背景に、推進本部は、「構造改革特別区域において講じられた規制の特例措置の在り方に係る評価・調査委員会の評価意見に関する今後の政府の対応方針」(平成 24 年 8 月 21 日)<sup>60</sup>を決定し、株式会社による学校設置事業について、是正が必要であり、運用を見直すこととし、内閣府及び規制所管省庁(文部科学省)に対して適切な学校運営や教育活動がなされるよう認定地方公共団体に周知・認定すること等を求めた。また、既設の株式会社立学校のうち特に高校の多くが、経営悪化などを理由に学校法人立化を希望しているとの調査結果も報告され、文部科学省は、学校法人立化を希望する学校に対し、新たな学

<sup>58</sup> 構造改革特区における評価については本稿 86 頁

<sup>59</sup> 構造改革特別区域推進本部「構造改革特別区域において講じられた規制の特例措置のあり方に係る評価意見 平成 24 年度上半期」(平成 24 年 6 月 29 日)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/pdf/120629hyoukaiken.pdf>>

<sup>60</sup> 「構造改革特別区域において講じられた規制の特例措置のあり方に係る評価・調査委員会の評価意見に関する今後の政府の対応方針」(平成 24 年 8 月 21 日構造改革特別区域推進本部決定)  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/kettei/120821/houshin.pdf>>

<sup>55</sup> 第 156 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号(平成 15 年 5 月 29 日)

<sup>56</sup> 荒井(2008)前掲注 1 39 頁

<sup>57</sup> 1 校は全日制との併設である。本稿 102 頁 表参照

校の「設置」ではなく「設置者変更」として認可を行うなど、これまでの制度の弾力化等について情報提供を行うこととされた。

株式会社による学校設置事業が抱える課題の背景について、文部科学省は「小規模な市町村においては十分な専門性がない、あるいは誘致してきているという経緯もあり市町村から十分な指導が学校にできていない」という「構造的な問題」が存在すると発言<sup>61</sup>している。また、株式会社立学校の経営悪化については、一部報道において、「一部の学校のずさんな運営でイメージが悪化、入学者を集めにくい状態」であることが指摘<sup>62</sup>されている。

評価・調査委員会では、このような株式会社による学校設置事業に対する問題点が認識される一方で、英語教育、情報通信技術の活用、不登校生徒の受入れなどの地域の特色ある教育機会を提供する場として教育の多様化が図られた例や、生徒の地域行事への参加、世代間交流による地方活性化といった効用、市町村における税収増、スクーリングによる宿泊需要等の増加、地元人材の雇用創出等も確認されている<sup>63</sup>。

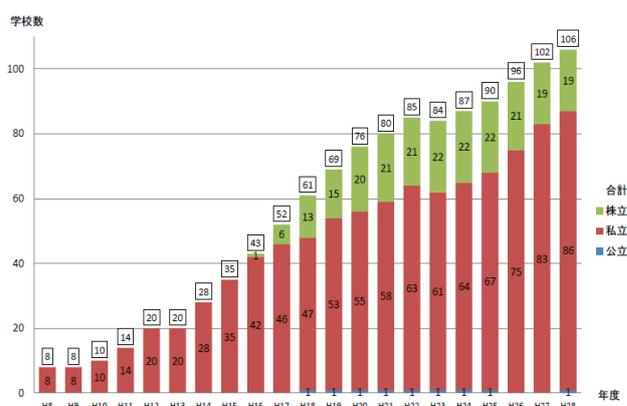
## (2) 広域通信制高校に係る問題

### ア 広域通信制高校の概要

近年、学校中退者や不登校生徒の学びなおしの場として通信制課程をもつ高校が増加するに伴い、広域通信制高校の設置数も増加している。こうした中、株式会社立で設置される高校の全てが広域通信制高校であり<sup>64</sup>、平成28年8月現在、広域通信制高校106校のうち株式会社立高校が19校となっている。

広域通信制高校とは、学校教育法第54条第3項及び学校教育法施行令(昭和28年政令第340号)を根拠とするもので、高校の通信制の課程のうち、当該高校の所在する都道府県の区域内に住所を有する者のほか、①全国的に他の都道府県の区域内に住所を有する者を併せて生徒とするもの、又は、②他の2以上の都道府県の区域に住所を有する者を併せて生徒とするもの<sup>65</sup>である。

図 広域通信制高校設置数の推移



(出所) 文部科学省 第1回広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議(平成28年7月12日) 配付資料

実際の教育活動では、生徒のスクーリング等の負担を軽減するため、本校から遠く隔った場所に学習施設を置いて、面接指導、試験や添削課題サポートを行ったり、当該校の通信教育に協力する他の高校(協力校)や、連携する技能教育施設など、他の学校等の教育施設を使用して面接指導や試験等を行っている<sup>66</sup>。一方で、制度上の協力・連携機関である協力校や技能教育施設とは別に、生徒個人の学習をサポートする外部の教育機関である「サポート校」<sup>67</sup>が展開されている。

<sup>61</sup> 構造改革特区推進本部 第19回評価・調査委員会(平成24年6月29日)議事録 5頁  
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hyouka/chousa/dai19/gijiroku.pdf>>

<sup>62</sup> 『日本経済新聞』(平成24年6月12日)

<sup>63</sup> 前掲注59

<sup>64</sup> 前掲注57

<sup>65</sup> 中央教育審議会 第20回高等学校教育部会(平成25年7月1日)配付資料(資料2 広域通信制課程に対する所轄庁の関与について 1頁)

<sup>66</sup> 前掲注65 2頁

<sup>67</sup> 任意の施設であり、運営主体としては専修学校、各種学校、学習塾、フリースクール・若者支援に取り組むNPO、

## イ 教育運営改善への取組

平成 27 年 12 月、三重県伊賀市にある株式会社立の広域通信制高校に対して、在籍する生徒の就学支援金に関する詐欺容疑で東京地検特捜部による強制捜査が行われた。同校においては、全国 46 か所の提携サポート校においてほぼ全ての教育活動が行われ、本校は報告を受けるのみで生徒の学習状況も正確に把握していなかった<sup>68</sup>。また、認定地方公共団体である伊賀市の報告によると、同校では通信制課程の標準シラバスや年間指導計画が未作成であったこと、校長を含む全ての役員に学校経営に必要な知識を有する者がいないことなどが明らかになった。さらに、学習指導要領に基づいた指導がなされておらず、実質的には、同校と契約関係にある全国各地の民間施設であるサポート校において、特に面接指導において学校指導要領が示す各教科、科目の目標、内容等に照らして著しく不適切な活動が行われていた<sup>69</sup>。

文部科学省は、平成 27 年 12 月 24 日、義家文部科学副大臣を座長とする「広域通信制高校の教育運営改善緊急タスクフォース」を設置し、同校の問題への対応も含め、広域通信制高校の運営実態の把握、適正化や指導監督体制の改善等について検討を行った。その結果、平成 28 年 3 月に「広域通信制高校に関する集中改革プログラム」<sup>70</sup>として、同校の問題に係る対応、就学支援金事務の適正化に向

けた対策、広域通信制高校の質の確保・向上方策を取りまとめた。

同プログラムにおいて、広域通信制高校の設置認可基準や指導監督体制、指導内容等に関する所轄庁における課題が盛り込まれているが、特に株式会社立の高校については、所轄庁である認定地方公共団体が小規模で、指導監督体制が脆弱である一方、全国的にサポート校を設置しているケースも多く、実態把握が困難になっていると指摘されており、株式会社による学校設置事業の適正な運用に向けて、認定地方公共団体における適切な指導監督体制の在り方等についても今後検討していく必要があるとされている。

また、広域通信制高校の場合、特区区域外におかれたサポート校等が教育活動において重要な役割を果たしている例も多数存在すると考えられるが、株式会社立の場合、特区区域外では面接指導等（添削指導、面接指導及び試験）を行うことができないとされている<sup>71</sup>。平成 25 年 8～9 月に行われた調査<sup>72</sup>によると、実際には 21 校中 12 校が特区区域外で面接指導等を行っていると回答している。広域通信制の場合は、本校ではなく近隣のサポート校等で学習支援を行うことが生徒の利便性につながるとも考えられるが、一方で、認定地方公共団体による把握は難しく、株式会社に対して十分な指導ができないという課題がある。この場合に規定違反となる面接指導等は、単位の認定につながるような教育活動をいうが、それ以外の学習支援や生活指導

精神科クリニック、社会福祉施設、教育関連会社、留学あっせん団体などが存在する。なお、「学校外における学習の単位認定」によって、サポート校の活動の一部が高校の単位として認められている。（阿久澤麻理子他『通信制高校の実態と実践例の研究－若者の総合的支援の場としての学校のあり方』（科学研究費補助金基盤研究（C）研究成果報告書）（2015）54-56 頁）

<sup>68</sup> 文部科学省広域通信制高校の教育運営改善緊急タスクフォース「広域通信制高校に関する集中改革プログラム～我が国の広域通信制高校の教育・運営の改善に向けて～」（平成 28 年 3 月 30 日）18 頁

<sup>69</sup> 第 190 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第 13 号（平成 28 年 4 月 26 日）義家文部科学副大臣答弁

<sup>70</sup> 前掲注 68

<sup>71</sup> 「学校設置会社による学校設置事業に関する取扱いについて」（平成 24 年 10 月 5 日内閣府通知）

なお、通信制高校に在籍する生徒が特区区域外の場所において添削指導等を受けた場合について、政府答弁書では、「直ちに違反することとなるかどうかは、添削指導等の方法等に照らして個別に判断されるべきである」との回答がなされている。（参議院議員松田公太君提出「株式会社立の通信制高校に関する質問」に対する答弁書（平成 24 年 9 月 14 日））

<sup>72</sup> 文部科学省「高等学校の広域通信制の課程に関する調査結果について」（平成 26 年 1 月）

との区別は難しい場合も多いと思われる。

こうした状況は制度上の制約と教育の実態の乖離を示す構造的な問題であり、株式会社立の広域通信制高校の教育の質について議論する上で大きな課題となっている。

### (3) 近年の動向

#### ア 新規認定事例

学校法人立化を望む株式会社立学校があるなかで、新規に地方公共団体が特区の認定を受け、株式会社立学校が設置される例もある。直近では、平成25年8月に大阪府・大阪市「大阪市教育特区」が<sup>73</sup>、また、平成26年6月に群馬県佐波郡玉村町「玉村町国際教育特区」が認定<sup>74</sup>を受け、それぞれ株式会社立学校の設置がなされている。

大阪市教育特区は、全国的にみても多い大阪府域の高校中退者や不登校生徒の再チャレンジの機会を提供すること等を目的とした特区であり、キャリア教育や資格取得等にも力を入れることで、職業観の醸成や職業的自立を促進することとしている<sup>75</sup>。大阪府・大阪市は、株式会社が運営する通信制高校の利点について、「学校法人立で運営される学校と比べて、教育サービスを提供するという観点から、教材やカリキュラム、個人指導など生徒のニーズにスピード感を持って応えることが期待でき」、「教育サービス事業を実施する関係企業を含めた社脈、人脈の活用も積極的に行うなど、多様性に富んだ特色ある教育内容

の提供が期待できる」と説明している<sup>76</sup>。特区認定後の平成26年4月、タブレット端末やパソコンを使った遠隔授業を特徴とする株式会社による広域通信制高校ルネサンス大阪高等学校（ルネサンス・アカデミー株式会社）が開校した。同校は、全日制高校からの転入者や不登校生徒の受入れ以外に、スポーツや芸能活動に時間を充てたいと希望する生徒の受け皿になっている。また、通信指導に加え毎日通学するコースも設定されている<sup>77</sup>。

玉村町国際教育特区では、実践的な英語力習得や国際的なコミュニケーション能力を身に付けるカリキュラムの構築など、より高いレベルの英語教育を望む児童・保護者のニーズに対応するため、平成27年4月、フェリーチェ玉村国際小学校（株式会社群馬フェリーチェ学園）が開校した。平成16年から幼稚部、平成21年から学校外の教育施設として小学部を運営していた株式会社が設置する学校であり、ノウハウを生かした教育サービスを提供することとされている<sup>78</sup>。

#### イ 学校法人立化した事例

Ⅲの1の(1)において述べたように、構造改革特区による特例措置として設置された株式会社立学校であっても、経営悪化等を理由に学校法人立化を希望する株式会社も多い<sup>79</sup>。

特に高校以下では、経営の安定化のために私学助成等の補助を受けられる学校法人立化を魅力的と感じる傾向にあるとの調査もある<sup>80</sup>。株式会社立学校は私学助成の対象とな

<sup>73</sup> 内閣府地域活性化推進室「構造改革特別区域計画の認定について」（平成25年8月9日）  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/nintei31/keikakunintei2.html>>

<sup>74</sup> 内閣府地域活性化推進室「構造改革特別区域計画、地域再生計画及び総合特別区域計画の認定について」（平成26年6月27日）  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/nintei34/keikakunintei.html>>

<sup>75</sup> 大阪市HP「株式会社立通信制高校にかかる構造改革特区が認定されました」（平成25年8月12日）  
<<http://www.city.osaka.lg.jp/keizaisenryaku/page/0000231367.html>>

<sup>76</sup> 前掲注75

<sup>77</sup> 『読売新聞（大阪版）』（平成26年4月18日）、『産経新聞』（平成27年10月28日）

<sup>78</sup> 玉村町HP「構造改革特区」  
<<https://www.town.tamamura.lg.jp/soshiki/2/kouzou.html>>

<sup>79</sup> 本稿94頁

<sup>80</sup> 文部科学省『「学校設置会社による学校設置事業」調査結果（平成23年度）」（平成23年12月20日）によると、学校法人立化の可能性を念頭に置いている学校は55%、現時点で学校法人立化は考えていないが、魅力を感じる学校30%となっている。

らない上に<sup>81</sup>、学校法人が受けることのできる税制上の優遇措置<sup>82</sup>の対象とならない。特に全日制の株式会社立学校は、施設の規模や通学圏をあまり意識せずに生徒募集が可能な通信制に比べ、経営面で難しいとの指摘<sup>83</sup>もある。全国初の株式会社立学校として岡山県旧御津町（現岡山市）で特区の認定を受け設置された「朝日塾中学校・高等学校」は、株式会社立で設置された唯一の中学校であり、また、唯一の全日制高校であったが、平成23年に学校法人立学校となった。

経営面での理由以外にも、保護者や生徒に安心感を与えるという意味で学校法人立化を希望する株式会社もある<sup>84</sup>。

## 2 NPO法人による学校設置事業関係

平成28年8月現在、NPO法人立学校は設置されていない。その背景としては、資金の問題や学校経営に対する助成金がなされないといった事情、参入時に不登校児童生徒の教育を行っている実績が求められること等があると思われる。加えて、特区推進室関係者に対するインタビュー調査<sup>85</sup>では、NPO法人立学校が設置されない理由について、市町村とNPO法人の連携・協力が難しいこと、株式会社に比べ横のネットワークができておらずノウハウが共有されないといった課題が指

摘された。

なお、NPO法人立学校の設置を試みた例として、NPO法人東京シューレによる取組がある。東京シューレは、不登校児童生徒等を中心に受入れを行っているフリースクールの公教育化をめざし、複数の地方公共団体と交渉した結果、東京都葛飾区の協力を取り付けることができ、NPO法人立学校の設置について検討を始めた。しかし、葛飾区との協議の結果、全国的に例がないこと、区民の理解を得るための情報が提供できないこと、経済面で継続性への懸念があることなどを理由に、学校法人設立へと方針転換を行い、平成19年4月、私立中学校を設置<sup>86</sup>することとなった<sup>87</sup>。

本事例では、NPO法人立学校は設置されるに至らなかったが、こうした構造改革特区を利用したNPO法人立学校設置に向けた取組や、Ⅱの3で述べたような行政職員や国会議員と協力してNPO法人立学校の特例措置を実現させたことなどを通して、「NPOと行政の交流・連携が進んだ」との指摘<sup>88</sup>もある。また、フリースクール関係者からの政策提言もなされるようになり、例えば、東京シューレが参加する団体「フリースクール全国ネットワーク」、「多様な学び保障法を実現する会」により「既存の学校に通う以外の、多様な子どもたちの学びの在り方、育ち方を公的に認め、支援を求めるための活動」に関する政策提言等が行われている<sup>89</sup>。また、こうした提言や取組を背景として、第190回国会において、不登校児童生徒等に対する教育機会の確保等

<sup>81</sup> 私学助成の適用の可否に関する議論は本稿93頁

<sup>82</sup> 文部科学省HP「学校法人に対する税制上の優遇措置について」 私立学校を設置する学校法人については、法人税・事業税は収益事業から生じた所得に対してのみ課税され、収益事業から生じた所得に対しても、法人税の税率は軽減税率が適用される。また、直接教育等の用に供する不動産に関しては不動産取得税・固定資産税が非課税とされている。

<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/003.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/003.htm)>

<sup>83</sup> 『毎日新聞』（平成22年11月27日）、『朝日新聞』（平成19年2月3日）夕刊

<sup>84</sup> 構造改革特別区域推進本部 第19回評価・調査委員会（平成24年6月29日）議事概要  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/hyouka/chousa/dai19/gijigaiyou.html>>

<sup>85</sup> 前掲注39

<sup>86</sup> 学校法人東京シューレ学園を設立し、東京シューレ葛飾中学校を設置。

<sup>87</sup> 奥地圭子『子供をいちばん大切に作る学校』東京シューレ出版（2010）40-57頁

<sup>88</sup> 奥地（2010）前掲注87 42-43頁

<sup>89</sup> フリースクール全国ネットワークHP  
<<http://freeschoolnetwork.jp/proposal>>  
多様な学び保障法を実現する会HP  
<<http://aejapan.org/wp/>>

に関する施策を推進すること等を含む議員立法<sup>90</sup>が提出されている。

こうした状況からは、構造改革特区においてNPO法人による学校設置事業が創設される過程及び学校設置に向けた具体的な検討が行われる過程において、幅広いアクター間において不登校・フリースクールに関する政策を推進するグループ（唱道連合）<sup>91</sup>が形成され、政策志向学習<sup>92</sup>が生じたと捉えることもできる。

#### IV 考察及び今後の課題

##### 1 教育・運営の改善のための仕組みの構築

以上、構造改革特区における株式会社・NPO法人による学校設置事業の仕組みと成立経緯、現在の状況までを概観した。喫緊の課題としては、株式会社立の広域通信制高校における教育・運営の改善が挙げられよう。三重県伊賀市の広域通信制高校の就学支援金の不正受給や教育運営に係る問題については、助成金が受けられず経営悪化の懸念があることや、認定地方公共団体による指導監督が脆弱であるという株式会社立学校の背景事情に着目して対策を講じる必要がある。例えば、情報公開の仕組みの再考や、認定地方公共団体以外の専門的な評価機関の設置等の仕組みなどが考えられる。

一方で、広域通信制高校全体としてみた場合、学校法人立の学校においても全国にサポ

ート校を設けている学校があり、サポート校における不適切な成績管理や不正な試験の実施等が指摘されている事例<sup>93</sup>もある。また、学校法人の場合でも全国的に設置されたサポート校について所管する地方公共団体による実態把握が困難になっている状況がみられる。文部科学省は、平成28年7月、調査研究協力者会議<sup>94</sup>を設置し広域通信制高校の教育の質の確保・向上について検討を行い、同年9月には「高等学校通信教育の質の確保・向上のためのガイドライン」を策定した。同ガイドラインでは、サポート校との適切な協力・連携関係の確保と役割分担の明確化、自主的な学校運営改善のための学校評価の実施、教員による面接指導等の実施などが示され、所轄庁に対しては同ガイドラインで示された内容を参照し、連携施設の実態把握と適切な指導監督、都道府県や文部科学省との情報共有を行うことなどを求めている。しかし、こうした内容は、小規模で指導監督体制が脆弱である認定地方公共団体の実態や、サポート校等における学習指導等の構造的な問題をただちに解決するものではない。

広域通信制高校の問題については、株式会社による学校運営自体が問題であるのか、構造改革特区の仕組みに問題があるのか、または、広域通信制高校全般において解決すべき課題なのかを整理した上で、教育の質をしっかりと保証する仕組みを考えることが必要である。

また、広域通信制高校以外の株式会社立学校についても、助成金が受けられず経営悪化の懸念があることや、認定地方公共団体による指導監督が脆弱であることは広域通信制高

<sup>90</sup> 「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案」（丹羽秀樹君外9名提出、衆法第34号）

<sup>91</sup> サバティア（Paul A. Sabatier）らにより提示された政策過程の分析枠組み。特定の専門領域について関心を持つ様々なアクターが参加し影響を及ぼす場（政策サブシステム）において、「信念システム」を共有する複数の「唱道連合グループ」が形成される。政策は、唱道連合グループ間の相互作用をもとに決定される。（秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉著『公共政策学の基礎』有斐閣ブックス（2010）193頁）

<sup>92</sup> 唱道連合間の相互作用において生じ、グループの行動及び政策内容に影響が及ぼされるとされる。（秋吉等（2010）前掲注91 193頁）

<sup>93</sup> 『毎日新聞』（平成28年7月8日）、『毎日新聞』（平成28年7月9日）、『毎日新聞』（平成28年7月13日）

<sup>94</sup> 文部科学省「広域通信制高等学校の質の確保・向上に関する調査研究協力者会議」平成28年7月12日に設置。  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/125/kaisai/1374169.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/125/kaisai/1374169.htm)>

校と同様であろう。構造改革特区における特例措置により設置される学校に対する助成については、Ⅱの3の(3)で述べたような、憲法第89条の定める「公の支配」に属するか否か等の議論が進められる必要がある。仮に公の支配に属するとの解釈がなされる場合にも、対象となる学校の教育活動が公金支出の対象となるべき公の性質を有するか、という議論も必要となってくるだろう。この点、「設置主体に対する規制の如何をもって公共性を担保」するかという観点に対して、「特定の教育ニーズを当該機関がどの程度満たしているのかという多様性・応答性を根拠に据えた機能論の観点から教育の公共性を検討」する観点がある<sup>95</sup>。後者の場合、補助対象の決定の在り方、特に教育・運営の実施状況に対する評価の在り方が課題となってくる。学校教育の公共性や安定性、継続性を担保するという前提のもと、学校種別や学校段階における具体的な検討を行う必要があるだろう。

## 2 グッドプラクティスの観点からの検証

平成24年の推進本部の評価・調査委員会では、株式会社による学校設置事業は是正が必要であるとの評価がなされ<sup>96</sup>、学校経営面、教育活動面、認定地方公共団体における関係実務の実施状況等において問題点が認識される一方で、地域の特色ある教育機会を提供する場として教育の多様化が図られた例や、生徒の地域行事への参加や世代間交流による地域活性化の効用が確認されている。また、一部では学校経営面・教育面での課題が指摘される広域通信制高校においても、不登校生徒に対するサポート体制の充実や、発達障害の生徒を積極的に受け入れるといった工夫によ

り学習者の支持を得ている学校もある<sup>97</sup>。

大学についても、千代田区の株式会社立大学院2校に対するアンケート調査から、株式会社であることによる教育プログラムの特徴や構造改革特区の理念の実現に向けた具体的方策は見いだせないものの、学生の満足度は高く、株式会社であることを積極的に評価する声があるということが指摘されている<sup>98</sup>。教育プログラム等の外形的な指標では測れないその他サービスが向上したことも考えられる。

このような効用をもたらしているという指摘や学習者のニーズに応えるために努力している株式会社立学校があるという事実も見逃すべきではないだろう。こうした現場での実践から、従来の学校教育制度では担い切れていない、例えば中退者や不登校児童生徒、発達障害をもつ生徒等に対して、今後どのような対応を行っていくか等について検討することも必要になっていくと思われる。

## 3 教育政策決定過程における示唆

Ⅲの2において、構造改革特区の政策決定過程・実施過程では、フリースクールを運営するNPO法人等において、政策を推進する唱道連合が形成され、政策志向学習が生じたとの見方を示した。フリースクールを運営するNPO法人等が政策提言を行うに至るには、当該事業だけではなく、現実的な不登校児童生徒数の増加を背景とした多様な教育機会の在り方を模索する動き等の影響があると思われるため、こうした見方については、より詳細な分析が必要である。しかし、文部科学省を中心とした従来の政策形成過程とは違った経緯を経た当該事業において、政策提言を行う新たなアクターが出現し、学校教育の多様

<sup>95</sup> 荒井英治郎「構造改革型の教育政治と教育特区」『教育と文化(63)』国民教育文化総合研究所(2011)56頁

<sup>96</sup> 本稿94頁

<sup>97</sup> 『毎日新聞』(平成25年11月4日)

<sup>98</sup> 出口(2010)前掲注48

化への取組が推進されているのであれば、それも成果の一つであると言い得るだろう。教育政策の立案と実施の在り方を考える上で注目されるべき視点であると思われる。

## おわりに

構造改革特区における株式会社・NPO法人立学校の設置に関する議論は、学校教育に関する大きな2つの視点、つまり、誰が何をどう教えるかという公教育の在り方を問う視点と、誰がどのように教育政策を決定すべきかというプロセスに関する視点が交錯する。そのため議論は多岐にわたり、様々な角度からの考察が可能である反面、その成果や評価について一口に述べるのは非常に困難である。しかし、制度が設けられて10数年が経過し、様々な影響が出ていることも事実であり、政策決定過程において文部科学省が指摘した懸念が現実化している面や、制度設計上想定していなかった問題が発生している面について対策や見直しが必要な部分も多い。一方で、従来とは違った政策決定過程をたどった当該事業は、学校教育に求められるニーズの多様化・複雑化を背景に、これまでの学校教育の仕組みではカバーしきれない部分を顕在化させるきっかけとなっているようにも思われる。改めて、学校とは何か、公教育とは何かを問う事例として、より多面的な検証が可能ではないかと考える。

表2 構造改革特区「学校設置会社による学校設置事業」による開校学校一覧

				平成28年8月15日現在
学校設置会社	学校	開設	認定地方公共団体	
<b>【大学】2校</b>				
1	デジタルハリウッド株式会社	デジタルハリウッド大学院大学 (4年制学部、専門職大学院) (H17「デジタルハリウッド大学」に名称変更)	大学院:H16.4 学部:H17.4	千代田区、大阪市、八王子市 (※)
2	株式会社ビジネス・ブレイクスルー	ビジネス・ブレイクスルー大学院大学 (4年制学部(通信制)、専門職大学院(通信制)) (H22「ビジネス・ブレイクスルー大学」に名称変更)	大学院:H17.4 学部:H22.4	千代田区
<b>【高等学校】19校</b>				
1	株式会社アットマーク・ラーニング	美川特区アットマーク国際高等学校(広域通信制)	H16.9	白山市(石川県)
2	株式会社ウィザス	第一学院高等学校 高萩校(広域通信制)	H17.4	高萩市(茨城県)
3	株式会社代々木高校	代々木高等学校(広域通信制)	H17.4	志摩市(三重県)
4	株式会社ふりーだむ	くまもと清陵高等学校(広域通信制)	H17.4	南阿蘇村(熊本県)
5	株式会社ウィッツ	ウィッツ青山学園高等学校(全日制・広域通信制)	H17.9	伊賀市(三重県)
6	株式会社愛郷舎	創学舎高等学校(広域通信制)	H18.2	深谷市(埼玉県)
7	株式会社コーチング・スタッフ	大智学園高等学校(広域通信制)	H18.4	川内村(福島県)
8	ルネサンス・アカデミー株式会社	ルネサンス高等学校(広域通信制)	H18.4	大子町(茨城県)
9	株式会社ウィザス	第一学院高等学校 養父校(広域通信制)	H20.4	養父市(兵庫県)
10	株式会社ECC	ECC学園高等学校(広域通信制)	H20.4	高島市(滋賀県)
11	富士コンピュータ販売株式会社	相生学院高等学校(広域通信制)	H20.4	相生市(兵庫県)
12	株式会社文学の館	師友塾高等学校(広域通信制)	H20.4	尾道市(広島県)
13	株式会社つくば東豊学園	東豊学園つくば松実高等学校(広域通信制)	H20.4	つくば市(茨城県)
14	株式会社 1 am success.	一ツ葉高等学校(広域通信制)	H20.10	山都町(熊本県)
15	株式会社札幌自由が丘教育センター	札幌自由が丘学園三和高等学校(広域通信制)	H21.4	和寒町(北海道)
16	株式会社アットマーク・ラーニング	川崎特区アットマーク明達館高等学校(広域通信制)	H21.4	川崎市(福岡県)
17	ルネサンス・アカデミー株式会社	ルネサンス豊田高等学校(広域通信制)	H23.10	豊田市(愛知県)
18	株式会社エーアイイー	AIE国際高等学校(広域通信制)	H25.4	淡路市(兵庫県)
19	ルネサンス・アカデミー株式会社	ルネサンス大阪高等学校(広域通信制)	H26.4	大阪府・大阪市
<b>【小学校】2校</b>				
1	株式会社EDURE LCA	LCA国際小学校	H20.4	相模原市(神奈川県)
2	株式会社群馬フェリーチェ学園	フェリーチェ玉村国際小学校	H27.4	玉村町(群馬県)
(※)構造改革特区「校地面積基準の引き下げによる大学等設置事業」を併せて活用し、開校。				
一部の学部等について学生募集を停止した学校				
学校設置会社	学校	開設	備考	
<b>【大学】2校</b>				
1	株式会社東京リーガルマインド	LEC東京リーガルマインド大学(専門職大学院) (H25「LEC東京リーガルマインド大学院大学」に名称変更)	H16開校(学部・専門職大学院)→H22学部の募集停止(現在は、専門職大学院のみ)	千代田区
2	サイバーユニバーシティ株式会社	サイバー大学(4年制通信制)	H19開校(IT総合学部・世界遺産学部)→H22世界遺産学部の募集停止(現在は、IT総合学部のみ)	福岡市
株式会社立学校として認可された後、学校法人立となった学校(予定含む)				
学校設置会社	学校	開設	備考	
<b>【大学(大学院)】2校</b>				
1	株式会社グロービス	グロービス経営大学院大学(専門職大学院)	H18開校→H20法人化	千代田区、大阪市
2	株式会社栄光	日本教育大学院大学(専門職大学院)	H18開校→H26法人化	千代田区
<b>【高等学校】7校</b>				
1	株式会社清風学園	勇志国際高等学校(広域通信制)	H17開校→H22法人化	天草市(熊本県)
2	株式会社朝日学園	朝日塾高等学校	H19開校→H23法人化	岡山市
3	株式会社クラ・ゼミ	クラ・ゼミ(キラリ)高等学校(狭域通信制)	H18開校→H23法人化	吉田町(静岡県)
4	株式会社エデュコジャパン	日々輝学園高等学校(広域通信制)	H18開校→H25法人化	塩谷町(栃木県)
5	ヒューマンアカデミー学園株式会社	ヒューマンアカデミー高等学校(広域通信制)	H21開校→H26法人化	名護市(沖縄県)
6	新教育システム株式会社	さくら国際高等学校(広域通信制)	H17開校→H27法人化	上田市(長野県)
7	株式会社日本教育工房	北海道芸術高等学校(広域通信制)	H18開校→H27法人化	清水町(北海道)
<b>【中学校】1校</b>				
1	株式会社朝日学園	朝日塾中学校	H16開校→H23法人化	岡山市
廃校した学校				
学校設置会社	学校	開設	備考	
<b>【大学(大学院)】1校</b>				
1	株式会社LCA-I	LCA大学院大学(専門職大学院)	H18開校→H22廃止	大阪市

(出所) 文部科学省資料

【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。

- ・ 荒井英治郎「私学助成論争の現代的位相」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第46号（2007）
- ・ 市川昭午『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所（1995）
- ・ 市川昭午『教育の私事化と公教育の解体—義務教育と私学教育』教育開発研究所（2006）
- ・ 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社（1987）
- ・ 王美玲「「教育特区」の全国化と今日的課題」『やまぐち地域社会研究 12 巻』山口地域社会学会（2015）
- ・ 大田弘子『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社（2006）
- ・ 小川正人・勝野正章『教育行政と教育経営』放送大学教育振興会（2012）
- ・ 上川龍之進『小泉改革の政治学』東洋経済新報社（2010）
- ・ 合田哲雄「文部科学省の政策形成過程に関する一考察：「アイデア」と「知識」に着目して」『日本教育行政学会年報(35)』（2009）
- ・ 小林美津江「公立学校運営の民間への開放—公設民営学校の解禁—」『立法と調査 2014. 3 No. 350』参議院事務局企画調整室
- ・ 坂本幸一「教育における規制改革の経緯と課題」『レファレンス 平成 15 年 11 月号』国立国会図書館（2003）
- ・ 清水真人『官邸主導—小泉純一郎の革命』日本経済新聞社（2005）
- ・ 砂原庸介「中央政府の財政再建と地方分権改革—地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるか—」『公共政策研究 7』日本公共政策学会（2007）
- ・ 竹中平蔵『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社（2016）
- ・ 徳久恭子『日本型教育システムの誕生』木鐸社（2008）
- ・ 前川喜平「文部省の政策形成過程」城山英明・細野 助博編著『続・中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部（2002）
- ・ 村上祐介「教育改革の政治過程」岡田浩・松田憲忠編著『現代日本の政治—政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房（2009）
- ・ 村上祐介『教育行政の政治学—教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社（2011）

# 英国、フランス、ドイツ及び日本の統治制度 —議会の解散を中心として—

衆議院調査局  
議会制度等研究グループ

## ■要 旨■-----

主要国の政治体制については、英国、ドイツ及び日本にあっては議院内閣制が、フランスにあっては半大統領制が採用されている。

その上で、各国の議会解散制度については、それぞれ、次のとおりとなっている。

まず、英国においては、国王（女王）が首相の助言に基づき庶民院（下院）の解散を行うが、首相判断を制約する固定議会期法が2011年に制定されている。

また、フランスにおいては、大統領が自由に国民議会（下院）の解散を行うが、国家的・社会的な危機の打開を図るためのものでなければ、国民の支持を得られないという制約がある。

また、ドイツにおいては、大統領が首相の提案に基づき連邦議会（下院）の解散を行うが、首相提出の信任動議が連邦議会で否決されるという「形式的要件」と、政府の行為能力の行使が阻害された状況にあるという「不文の実質的構成要件要素」とを備えたものでなければならぬという制約があるものの、状況に対する明白な反対事実がない限り首相判断を尊重すると合憲判決が2005年になされている。

そして、日本においては、天皇が内閣の助言と承認により国事行為として衆議院（下院）の解散を行うが、首相判断を制約する法規等はなく、最高裁判所でも司法審査の対象外とされている。

-----

### 《構成》

- I 本稿の概要
- II 英国
- III フランス
- IV ドイツ
- V 日本

いずれも議院内閣制（フランスの場合は議院内閣制の要素を含む統治形態）を採用しつつも、政府と議会との関係の最終調整手段である解散についてはそれぞれが独自の制度、慣行を有している。

### 1 各国の統治機構の概要

#### I 本稿の概要

本稿は、英国、フランス、ドイツ、日本の4か国の統治制度を比較するとともに、とりわけ、解散のシステムについて比較検討することを目的とする。言うまでもなく、この4か国のそれぞれが、歴史的・社会的・政治的な背景を基盤として独自の統治形態を持ち、

英国は、国王（女王）を元首とする立憲君主制を国の基本的統治形態としている。英国の歴史では、敗戦や革命などにより明確に王権が否定されたことがないため、国王の権限の多くは少なくとも形式的には国王大権として国王に留保されたままである。しかしながら、現実には様々な法令や慣行などにより国

王が自ら裁量的に権限を行使することはできない。統治機構関係でいえば、首相の任免、大臣の任免、議会の召集、法律の裁可の権限なども大権に属している。例えば、首相は国王の臣下であり、その任命について議会の指名手続は存在せず、国王が宮殿で個人的に首相を任命する。しかしながら、庶民院（下院）第1党の党首を国王が首相に任命するとの慣行が確立されており、庶民院の信任に基づく政府という議院内閣制が担保されている。ただ、庶民院の第1党、政権を担う政党が不明確なケースについては、国王が最終手段として自らの権限を積極的に行使する可能性も残されていると考えられている。また、大臣は首相の助言に基づき国王が任命する。庶民院議員は国民の直接選挙によって選挙されるのに対し、貴族院（上院）は選挙にはよらず、世襲貴族や一代貴族などによって構成される。

フランスは、大統領を元首とする共和制国家である。第三、第四共和制下では議会の権限が強く政府の交代が相次ぎ、有効な行政権を確保できなかったことから、第五共和制においては直接国民が選挙する大統領のもとで行政権の強化を図った。5年を任期とする大統領は憲法の尊重を監視し、その裁定により公権力の適切な運営と国家の継続性を確保する。特に、軍隊の長、外交の責任者であり、閣議を主宰する。他方で、内政を中心に行政を司る首相は国民議会（下院）の信任を得る必要があるものの、大統領が自由に任命することができ、議員でも非議員でも任命可能である。大臣は首相の提案に基づき大統領が任免する。米国型大統領制と英国型議院内閣制の混合型であり、半大統領制と呼ばれている。政府は大統領と議会（国民議会）とに二元的に責任を負う。大統領と首相・政府が異なる党派である場合、コアビタシオン（保革共存）と呼ばれるが、この場合は、大統領が議会の審議に直接関与できないため、議会

対策を担う首相の権限は相対的に強くなると言われている。国民議会議員は国民の直接選挙によって選出されるのに対し、元老院（上院）議員は国民議会議員や地方議会議員などの間接選挙で選ばれる。

ドイツも、連邦会議（議会ではない）において間接選挙で選ばれ、5年任期の大統領を元首とする共和制国家であり、大統領は国際法上連邦を代表し、条約の締結等を行うが、フランスのように強い統治権限は有していない。ワイマール憲法時代に強い大統領の下で解散・総選挙を繰り返す間に、ナチスの台頭を許してしまった教訓から、戦後大統領の権限は限られたものとなり、大統領の（議会側と協議の上で）提案する候補者に基づいて連邦議会（下院）のみの手続で選出され、大統領が任命する首相が政治部門の実質的トップである。大臣は首相の提案に基づき大統領が任免する。しかし、大統領は首相から要請のあった議会解散について検討する機会を与えられ、法律の認証について留保をしたり見解を述べたりすることもある。他方で、政治部門に対する不信感もあり、基本法によって統治機構の裁量権を制約し、また、司法部門が政治的判断に関与する場面も少なくない。特に、内閣不信任や議会解散については基本法に詳細な制約的手続が定められ、連邦議会の解散の是非について憲法裁判所の判断が下されている。連邦議会は国民の直接選挙で選出されるのに対し、連邦参議院（上院）は各州からの代表が議員となる。

日本の場合は、大日本帝国憲法では「天皇ハ国ノ元首ニシテ…」(第4条)と定められていたが、現行憲法では天皇が元首であるか否かは議論のあるところである。強力な権限を持つフランス大統領は別としても、例えば、ドイツ大統領が解散の判断権や法律の認証権を有し、あるいは英国国王が限界的事例においては首相の任命について限定的ではあるが

裁量権を有するという見解などがあるのに対し、天皇は日本国の象徴であり、名目的権能のみを有し、国政に関する権能を有しない。首相は国会の指名に基づいて、最高裁判所長官は内閣の指名に基づいて、それぞれ天皇が任命する。天皇は憲法で定められた法律等の公布、国会の召集、衆議院（下院）の解散、国政議会選挙の公示、大臣の任免などの認証、などの国事行為を行うが、いずれも内閣の助言と承認を必要とし、政治に関与することは許されない。これらに関する実質的権能は首相、内閣が保持している。他の3か国とは異なり、衆議院、参議院（上院）ともに国民の直接選挙によって選出される。

## 2 各国の解散の概要

表1にあるとおり、各国での戦後の下院議員の総選挙回数は、英国が19回（1945年以降）、フランスが14回（1958年の第五共和制成立以降）、ドイツが18回（1949年のドイツ連邦共和国基本法施行以降）、日本が24回（1947年の日本国憲法施行以降）である。この下院総選挙の回数の相違は、各国の議員の法定任期の相違と任期途中での解散・総選挙の頻度によるものである。実際の在任期間と法定任期を比較してみると、英国78%、フランス82%、ドイツ94%、日本は69%となり、日本が最も低い数値となっている。2000年以降に限ると、制度改正を行った英国とフランスの平均在任期間は長くなっているのが特徴的である（表2参照）。

さらに、英国、フランス、ドイツの上院に関しては、それぞれ、「任命制」、「地方議会議員等による間接選挙」、「州議会の構成に応じた議席配分」によって議員が選ばれており、日本のみが参議院も一般の国民による直接投票制で、参議院選挙の24回を合わせれば、国民の投票による国政議員選挙は48回となり、他の3か国と比べると格段に回数が多いこと

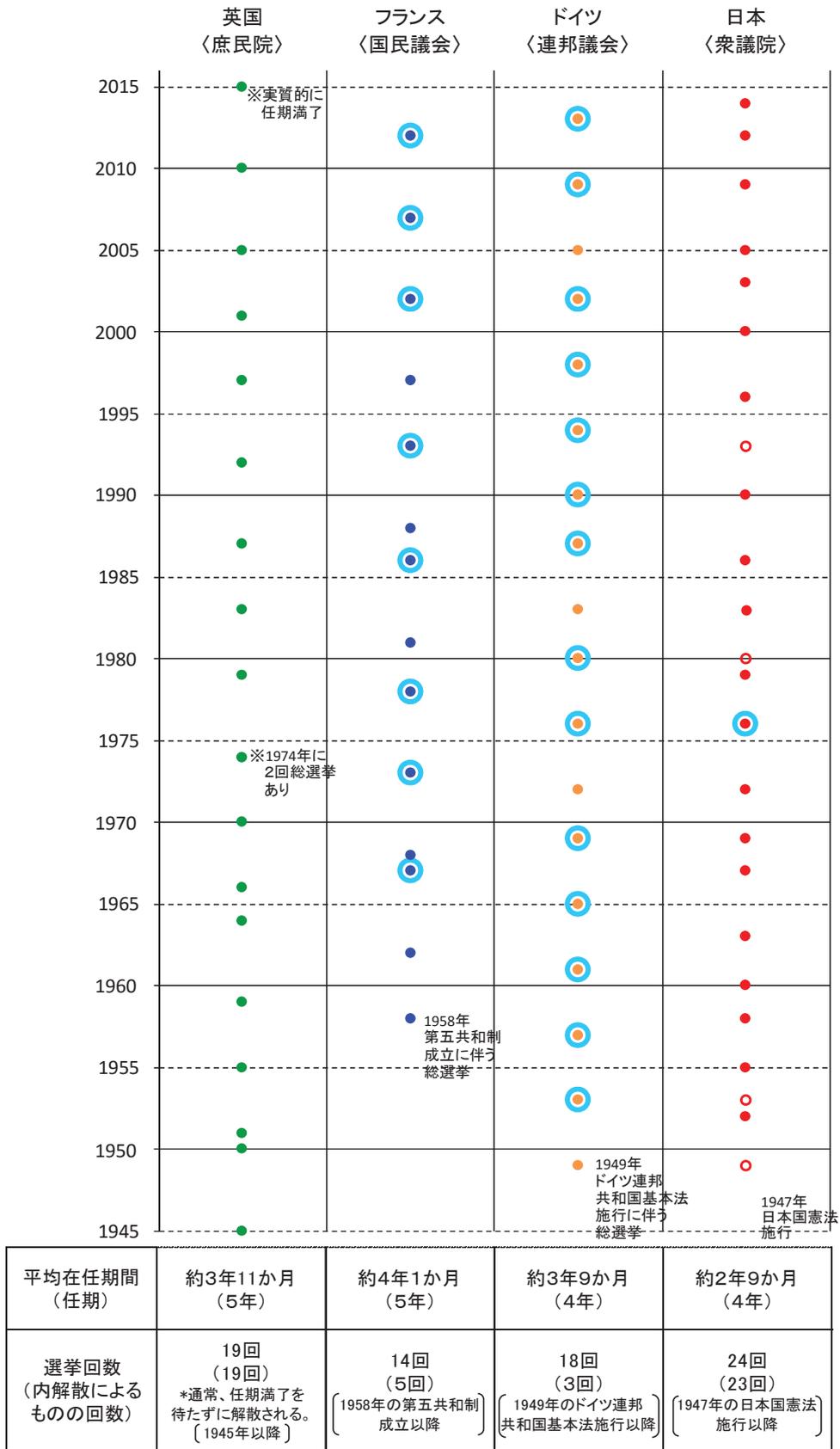
となる。

下院を解散して選挙を行った事例は、英国は19回（全て解散による総選挙）、フランスは5回（任期満了による総選挙は9回）、ドイツは3回（同15回）、日本が23回（同1回）であり、英国と日本が格段に解散による総選挙の回数が多い。いずれの国も、議会において内閣が信任されない、不信任となる、ないしは信任をかけた議案が否決されることによって、解散につながるケースは非常に少なく、英国と日本が解散・総選挙が多いのは、政府による議会解散について特段の憲法・法律上の制約がないことや解散を制約するような政治的な慣行がほとんど存在しないこと（英国においては制約が「なかった」こと）に起因していると考えられる。

解散権行使の態様は、各国の法的枠組、国王や大統領の元首の権限、司法の関与、政治的慣行、歴史的背景により様々であり、その相違を比較するのが本稿の目的でもある。

(表1)戦後の各国の総選挙回数

(2016年10月現在)

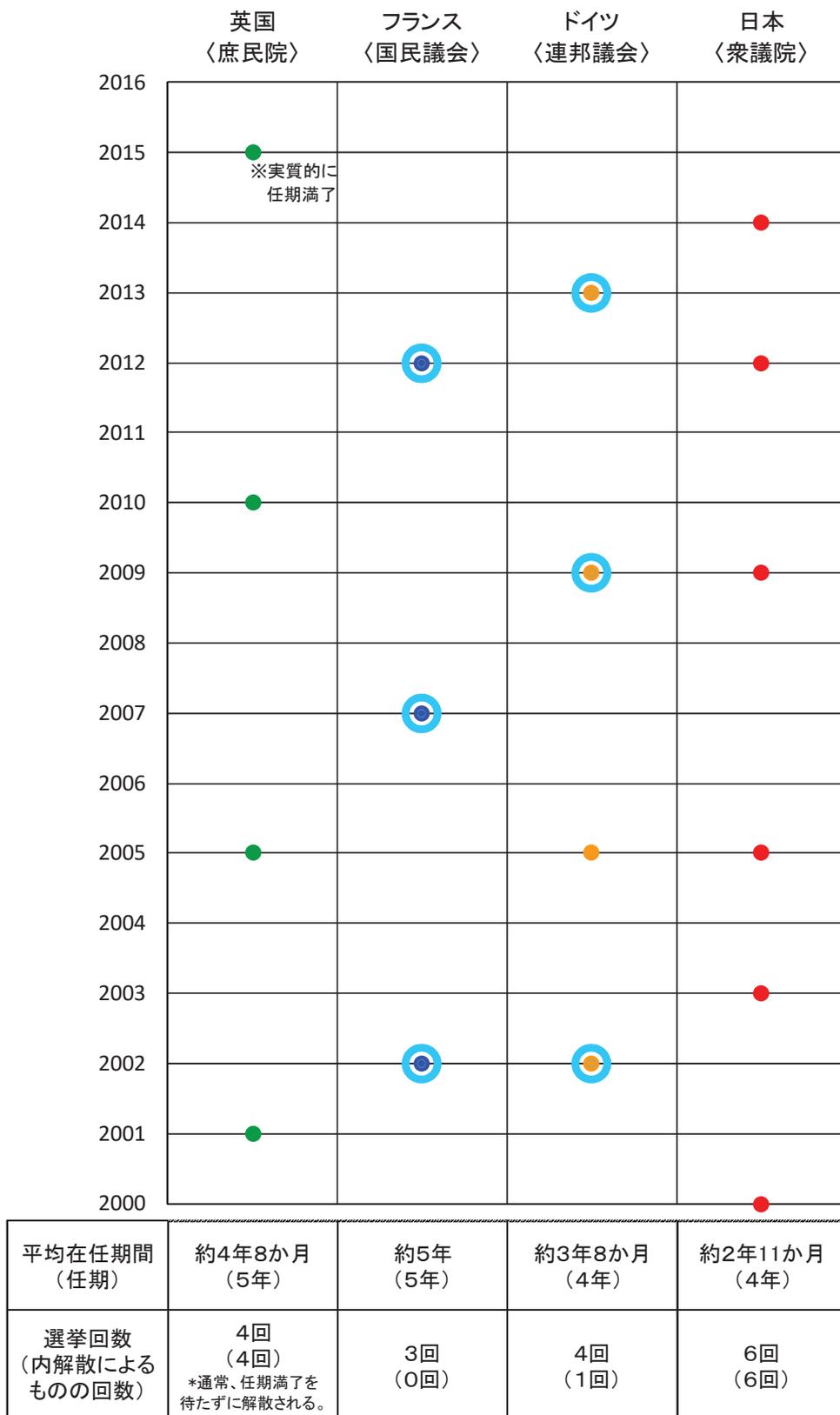


○: 任期満了に伴う総選挙      ●: 69条解散に伴う総選挙

(出所) 筆者作成

(表2) 2000年以降の各国の総選挙回数

(2016年10月現在)



○: 任期満了に伴う総選挙  
(出所) 筆者作成

### (1) 英国

英国では、任期満了による庶民院（下院）議員の総選挙という方法はとることがなく、国王の解散と総選挙の命令は必ずセットで発令されてきた。事実上の任期満了となるような場合でも解散が行われてきた。解散は、中世以来国王大権に属しており、18世紀に議院内閣制が登場するまでは、専ら国王の意思と権限に基づいて解散が行われてきた。現代に入り、2011年以前においては、首相の要請に基づいて国王が解散を行うが、その要請どおりに国王が解散大権を行使すべきか、あるいは一定の裁量権があるかについては、若干の議論はあるものの、少なくとも国王が首相の要請を拒否したことはなかった。したがって、不信任動議可決、会期当初の女王陛下の演説に対する奉答決議案の否決、あるいは政府が信任をかけた重要法案の否決のような場合は、内閣は総辞職するか庶民院を解散することを選択せざるを得ないのが憲法慣行であったが（こうしたケースは戦後1回しかない）、そのような場合を除いて解散の主導的・実質的行使権者は首相であり、社会的政治的環境は別として、解散時期について、その行使を制約するような明確な法規や基準は存在しなかった。

しかしながら、2011年に固定議会期（議員任期固定）法が成立して、英国の解散の制度は一変した。この法律により、庶民院の総選挙の選挙期日は、庶民院の自主解散の場合や不信任案可決などの場合を除いて、原則として5年ごとの5月の第1木曜日に固定されることとなった。首相が自ら適切と考えるタイミングで解散・総選挙を行うことはできなくなった。つまり、フォーランドで勝利したことを受けて解散・総選挙（1983年）を行うというようなことは困難になった。

この固定議会期法案が成立した理由は様々である。詳細は後述するが、大きな論点は以

下のとおりである。

政治的には保守党と自民党が連立を組む上で、自民党は、保守党党首・首相が自分の都合の良い時期に連立を解消し不意打ちで選挙に臨むことを恐れ、解散権の制約を求め、保守党との連立合意の中に議会期を固定することを組み入れていた。

法制度的に、首相が自党の有利になる時期に解散・総選挙を行うことが制約されたため、総選挙の実施が与野党にとってより公平な状況で行われることになる。首相の裁量的、恣意的解散権行使は困難となり、次回の総選挙は予測可能な時期に行われる。このことは、国王の大権行使としての議会解散ができなくなったことを意味する。首相の助言に基づく国王の解散権行使という曖昧性の残るコモンローによって規律されていたものが、明確な基準の下に行われ、国王大権のより民主的統制に寄与するものとなったと考えられる。逆に、国民に信を問う機会が奪われてしまう、国民に是非を問う柔軟性が奪われてしまうという反対論も根強い。

いずれにせよ、今後は英国の庶民院が任期途中で解散されるケースは大幅に少なくなることが予想される。

### (2) フランス

フランスにおいては、解散は大統領の権限である。解散権の行使に関して、憲法上は「直近の解散・総選挙から1年が経過していない場合」などを除いてほとんど制約はない。大統領の解散権行使の是非について、司法的判断が行われることもない。大統領は、政治的に無答責であり、自らが議会で不信任となることはないが、大統領が任命した首相・政府は国民議会（下院）で不信任の対象となり得る。

政府の不信任動議が可決されたのは1962年のポンピドゥー政府不信任の1例だけであ

り、このときは、ド・ゴール大統領が強力に推進していた「大統領の直接選挙制度導入」に議会が強硬に反対し、政府に対する不信任動議が可決された。通常、首相は議会多数派の支持を得ており、不信任動議が可決されることは想定しにくい。大統領は国民議会を解散し、総選挙を行い、勝利した。第五共和制下で大統領が解散権を行使したのは、これを初例として計5回である。

2回目の解散は、1968年の教育改革問題に端を発し、ゼネスト、軍隊出動にまでつながった5月危機（革命）を受けて行われたもので、ド・ゴール大統領は総選挙に訴えて勝利し、国民の政府への信任を明らかにし、社会的危機を沈静化することを図った。

3回目と4回目の解散はいずれもミッテラン大統領によるものであるが、大統領と議会多数派・首相の党派が異なる、いわゆるコアビタシオンを巡るものであり、言わば、フランスの執行権の双頭制に構造的に起因する問題であった。大統領の任期は7年、国民議会の任期が5年というズレがあった中で、1981年に新たに大統領となった左派のミッテランは、右派が多数を占める国民議会及びその信任に基づいて任命せざるを得ない首相との間に「ねじれ」が生じることが避けられない状況となった。ミッテラン大統領は、この「ねじれ」を回避するために、大統領就任直後に国民議会を解散し、就任後1か月ほどにおいて総選挙を行い、「ねじれ」を回避した。1988年の解散も似たような状況下で行われた。同年、再選を果たしていたミッテランは、2年前の総選挙で右派が多数を占めた国民議会を解散し、総選挙を行い、左派の勝利を導き、コアビタシオンの状態から脱することに成功した。

これらの例のように、政府の不信任動議の可決、国家的な危機、コアビタシオンといった危機的な状況下で、大統領の権限の相対的

低下、求心力の低下が認められる際に、その打開方策として解散・総選挙を行うことに一定の国民的了解はあるものと考えられる。

しかしながら、1997年のシラク大統領による解散については状況が異なっていた。シラクが大統領に就任した時には、国民議会では右派が多数派を占めており、大統領、首相の政権運営には支障はなかった。ところが、シラクは次の総選挙は困難な時期に当たると考え、国民議会を解散して前倒しの総選挙を行った。しかしながら、総選挙では右派は大敗北を喫し、結果的にはその後の5年間、コアビタシオンが続くこととなってしまった。この解散は、危機的な状況の解消・回避のためというよりは、野党の準備不足を突いた政治的戦略と世論から批判を浴びた。

2000年には、大統領の任期が5年へと短縮された。大統領が政党から超越したのではなく党派の統治者であるとの認識に基づき、大統領選挙と国民議会議員の総選挙の時期をほぼ同時とし、「ねじれ」がなるべく生じないようにするための方策であった。つまり、大統領選挙の約1か月後に国民議会議員の総選挙が行われる仕組みとし、政治的危機＝コアビタシオンの発生を制度的になるべく抑制しようとするものであった。

したがって、大統領の任期途中の辞任などによって大統領と国民議会議員の選挙時期が再びずれてしまう可能性は考えられるものの、コアビタシオン解消のための解散は原則的にはなくなり、シラクのケースのような解散への批判があったことも考え合わせると、今後は政府に対する不信任動議の可決の場合（これは国民議会の構成から考えて非常に起こりにくいと思われる。）、あるいは国家的危機を打開する方策としての解散に限られるのではないかと推測される。大統領の解散は、直近の解散から1年が経過していない場合等を除き、いつ、いかなる理由でも可能であると憲

法上は解釈されているが、政治的環境による実質的制約は大きなものがあり、現に、この20年間にわたって大統領が国民議会を解散したことがない。

### (3) ドイツ

ドイツにおいては、解散を行える場合は、ワイマール憲法時代の教訓を踏まえて、基本法上非常に制限的な仕組みとなっている。解散を主導するのは首相ではあるが、首相の解散要請を受けた法的解散権を持つ大統領がその適否を21日の間に判断することとなっている。さらに、総選挙までに憲法裁判所が解散の合憲性を判断する場合もある。ワイマール時代に、議会が安定性を欠く中、強い権限を持った大統領が解散・総選挙を繰り返し行った過程の中でナチスの台頭を許してしまったことから、政治部門への不信感を補う意味で、基本法では解散・総選挙への法的制約が規定されるとともに、司法的関与をも含めた制度が構築された。結果的には、連邦議会（下院）の解散は例外的現象となっている。

まず、議会と政権との関係において、解散への道筋をつけるのは憲法上、限定されている。野党が不信任動議を提出する場合、現職首相の不信任とともに次の首相も決定しなければならない。単純に首相を不信任とすることはできず、したがって、不信任とされた首相が連邦議会の解散を行うことはできない。これは後任者まで連邦議会の意思が一致しているということから建設的不信任といわれる。

他方で、首相が自ら提出した信任動議が否決された場合、かつ、連邦議会が次の首相を選挙できない（しない）場合は、首相の要請に基づいて大統領は21日以内に連邦議会を解散できる。ドイツの過去3回の解散はこの規定に基づくものであるが、いずれも首相側が意図的に信任動議を否決させ、後任も選ばず、解散に持ち込んだものである。ただ、解

散が「不真正」なものではないかとの疑念は、憲法裁判所での判断を待つこととなった。

「1972年のブランド政権の解散」は、政権与党の多数は僅かであり、政権基盤が脆弱であることから、信任動議を否決させた上で解散・総選挙に持ち込んだ。次の「1983年の解散」は、1982年にシュミット政権が建設的不信任によりコール政権に交代し（建設的不信任成功の例はこの1例のみ）、コール首相は政権組替え後の民主的正当性を確保するために信任動議を否決の上、解散・総選挙を行った。3回目の「2005年のシュレーダー政権の解散」は、連邦議会での多数は維持していたが、連邦参議院（上院）での多数を失っている状況の中で、痛みを伴う社会構造改革政策である「アジェンダ2010」への信任を確保するために、敢えて信任動議を否決して解散・総選挙に突入した。

ここで、2回目と3回目、「1983年解散」と「2005年解散」については、解散の違憲性について憲法裁判所の判断が行われた。

「1983年解散」について憲法裁判所は、解散が認められる場合を「形式的要件」と「不文の実質的構成要件要素」に分類し、基本法所定の手続上の「形式的要件」とともに、基本法に明記されていない「不文の実質的構成要件要素」について判断の基準を示した。つまり、「不文の実質的構成要件要素」とは、連邦議会との関係において連邦政府の行為能力が失われている場合、より具体的には、連邦議会からの不断の支持を確信できない、今後の統治が政治的に保証されていない、政策を有効に遂行できないほど行動能力を損ない麻痺させられている状態が必要であるとし、首相の利益のために適切と思われるタイミングでの解散は許されないというものであった。判決では、さらに、連立の組替え、新政権の混乱について詳細に分析した上で、「不文の実質的構成要件要素」を満たしており解散を合

憲とした。

「2005年解散」については、判決は合憲であったものの、批判が強まった。前回の判決と同様、「形式的要件」と「不文の実質的構成要件要素」に基づいて判示している。後者について政府の行為能力が失われているか否かについては、首相が連邦議会の支持を保証されていないと判断しているが、実際の投票の敗北として明示的にはなっていない中で、将来への予測という特性を有し、数字上は多数が首相を支持しているが政治実現を貫徹させるほど安定していないという隠れた少数派状況など、比較衡量的な状況判断が必要であり、首相の判断とは明らかに状況が異なっていない限り、首相の判断を認めるという考えをとった。これに対し、シュレーダー政権は、連邦参議院では多数を失っていたが、連邦議会では多数を握っている状況の中で、憲法裁判所の判決は「不文の実質的構成要件要素」を事実上骨抜きとするものではないか、首相の判断に対して客観的に十分な事実に基づいて判断すべきであるとの疑念の声も上がった。

さらには、基本法は、ワイマール憲法下の直接民主制的要素を排除し、反直接民主制的代表民主制を採用するものであり、建設的不信任制度もその一環として作られている。したがって、政権が「アジェンダ 2010」に関してプレビシット的に総選挙を利用したこと、あるいは裁判所が「不文の実質的構成要件要素」の基準を実質的に緩め、結果的にプレビシットの運用を認めたことに対する批判も少なくない。政府を支持する連邦議会議員多数派は4年間の委任を国民から受けており、その間、政府は自己の責任において諸問題に対応すべきであって、その政治的結果は次回の選挙によって審判を仰ぐべきであり、解散権行使、選挙を政府の信任投票的に行うことは否定されるべきとの指摘がなされている。他方で、総選挙が首相選択選挙となっているこ

とから人格化されたプレビシットの要素を認める見解もある。

解散に対して基本法上の強い制限がかかり、権限は強くはないが一定の判断権を有する（法律の認証を拒否した事例などが存在する）大統領が首相の要請を受けて解散権を行使し、さらには憲法裁判所の判断も踏まえるなど、解散のハードルは高いものの、実質的には大統領も憲法裁判所も首相の政治的判断を追認しているだけとの見方も可能であるが、他方では3回しか解散例がないという事実も存在している。

#### (4) 日本

日本においては、内閣の助言と承認により、衆議院（下院）を解散することは天皇の国事行為とされている。当然のことながら、天皇は国政に関する権能を有せず、解散の実質的決定権は、助言と承認を行う首相ないしは内閣に存する。解散が可能なのは、憲法の規定する内閣不信任決議案が可決された場合ないしは信任決議案が否決された場合に限定されるべきとの見解はあるものの、実際にそうした例は過去に4回しかなく、いずれの場合も時の首相は内閣総辞職ではなく、解散・総選挙を選択している。それ以外の解散については、いずれも首相、内閣の判断によるものである。解散権の行使について制約は存在しないと一般的に解されている。客観的に見て取れる制約らしきものは、国会閉会中の解散はこれまで一度もないという先例くらいである。内閣不信任決議案の可決ないしは信任決議案の否決の場合以外にも特段の制約なくして内閣の解散権行使を認める理由としては、議院内閣制という内閣と国会の間の連携と反発（均衡）の関係を持つ統治形態をとる中で、内閣の解散権を認めるのは構造的なものとされたり、国民主権原理に基づいて国民の判断を仰ぐ政治過程に解散の正当性が説か

れたりしている。他方で、首相、内閣の解散権行使については、その解散するための正当な根拠が必要であるとする見解は、様々な学説や保利茂衆議院議長見解など、各方面から主張されているが、最高裁が統治行為論により判断を示さないことから、その正当性を判断するのは民意であり、選挙の結果しかないであろう。

(参考)解散に関する制度の各国比較

※表記載中の条文番号は各国憲法に基づくもの

(H28.10現在)

項目 国名	内閣の成立 (首相の任命等)	名目上の 解散権者	実質的 解散権者	解散の憲法上の規定	裁判所の関与	解散上のその他の制約	解散の 対象 (任期)	信任・不信任との 関係	実際の下院議員の平均在任 期間と選挙回数
英国	国王が庶民院第1党の党首(庶民院議員)を首相に任命する(慣例)。(議会の関与なし)  大臣等は首相の助言に基づき国王が任命する。		(「2011年固定議会期法」成立以前は首相に実質的な解散権)	(「2011年固定議会期法」成立以前は、議会の解散は国王大権に含まれると解されていた。)	(違憲審査制度がない。)	「2011年固定議会期法」において、庶民院議員の任期満了前に議会を解散し総選挙を行う場合として、以下の2つの場合が定められている。(同法以前は、首相の助言による女王の下院解散への制約はなかった。) ①庶民院において3分の2以上の賛成により早期の総選挙を求める動議が可決(いわゆる自主解散) ②庶民院において不信任動議の可決後に後継政府が信任されなかった場合(「信任・不信任との関係」欄を参照)	庶民院 (下院)* (5年)	庶民院において政府に対する不信任動議が可決され、その後14日以内に後継政府への信任動議が可決されないときは総選挙を実施することが法定	約3年11か月 (任期の78%) 19回 (第二次大戦後の1945年～2015年総選挙の実績)
フランス	大統領が首相(※)を任命、大臣等は首相の提案に基づき大統領が任命(第8条) ※大統領の首相任命権に憲法上何らの制限はないが、政府は国民議会の信任の上に成り立つため、国民議会多数派から受け入れられる人物である必要がある。	大統領	大統領	●第12条第1項 大統領は、首相及び両院議長の意見を聴取した後、国民議会の解散をできる。 ＜解散権の制限規定＞ (1)第12条第4項:解散総選挙から1年が経過していない場合 (2)第7条第4項:大統領臨時代理が職務を行っている場合 (3)第16条第5項:大統領が非常事態措置権を行使している場合	(大統領の解散行為(解散のデクレ)に裁判所の審査は及ばない。) ※解散のデクレの取消しを求めて訴えが提起された事例はあるが、憲法院及びコンセイユ・デタ(最高行政裁判所)は、それぞれ、その裁定権限を有さないとの端的な理由のみを示して、訴えを退けている。	(フランスにおいて、旧英国型(議会多数派を得やすい時期に実施する戦術的解散)と唯一位置付けられる1997年の解散に伴う総選挙は、与党の大敗となった。)	国民議会 (下院)* (5年)	不信任動議の可決又は政府の綱領若しくは一般政策の表明を否決した場合、政府は総辞職しなければならない(※)。(第50条) ※政府総辞職を定めるのみで、大統領は国民議会の必ず解散しなければならない訳ではない。	約4年1か月 (任期の82%) 14回 (解散によるものは5回) (第五共和制下の1958年～2012年総選挙の実績)
ドイツ	首相は、大統領の提案に基づき、連邦議会の賛同を得たうえで、大統領により任命(第63条) ※実務的には、大統領は提案前に各党等と協議し、提案する候補者を選定。通例は第1党党首  大臣等は首相の提案に基づき大統領が任命(第64条)	大統領	首相(第68条第1項に基づく解散)  大統領(第63条第4項に基づく解散)	●第68条第1項(過去3回) (首相に対する不信任動議が否決され、かつ連邦議会により首相の後任が選ばれない場合、大統領は首相の提案に基づいて、21日以内に解散することができる。) ●第63条第4項(過去例なし) (首相候補者が連邦議会の過半数を得られなかった場合、大統領は、最多得票者を任命するか、又は連邦議会の解散しなければならない。)	過去の解散3例のうち2例について、選挙前に憲法裁判所が合憲と判断 ●1983年:連邦議会における政治的力関係が首相の行為能力を損ない、麻痺させる場合には、首相はこの手段を用い得る。 ●2005年:連邦政府の行動能力が議会における勢力関係からして損なわれている、という首相の評価が正当であれば十分である。	(訴えに基づき、憲法裁判所による違憲審査が行われる可能性あり)	連邦議会 (下院)* (4年)	左記のとおり、過去3回の解散で用いられた手続きは信任動議の否決→解散となっている。(第68条第1項)  このうち1回の解散は、信任動議可決・解散の前に、不信任動議可決が可決され、首相交代が行われている。(第67条)	約3年9か月 (任期の94%) 18回 (解散によるものは3回) (ドイツ連邦共和国基本法下の1949年～2013年総選挙の実績)
日本	国会が国会議員の中から首相を指名し(第67条)、国会での指名に基づき、天皇が任命する。(第6条) 首相は大臣等を任命し(第68条)、天皇は内閣の助言と承認により大臣等の任命を認証する。(第7条第5号)	天皇	首相	●第7条第3号 (天皇の国事行為) ●第69条 (不信任決議と解散又は総辞職)	苦米地事件 ●第1次苦米地訴訟 憲法第69条限定説を前提とする解散の違憲無効確認を求める訴え(付随的審査制を理由として不合法・却下) ●第2次苦米地訴訟 解散の無効を理由とする衆議院議員の資格確認及び歳費請求の訴え(一審:請求認容、二審:原告敗訴(一審破棄)、最高裁:統治行為論により棄却)	(閉会中に解散された例はない。)	衆議院 (下院)* (4年)	不信任決議案の可決又は信任決議案の否決がなされた場合、10日以内に解散するか総辞職しなければならない。(第69条)	約2年9か月 24回 (任期の69%) (解散によるものは23回) (日本国憲法下の1949年～2014年総選挙の実績)

\*各国とも上院に対する解散制度はない。

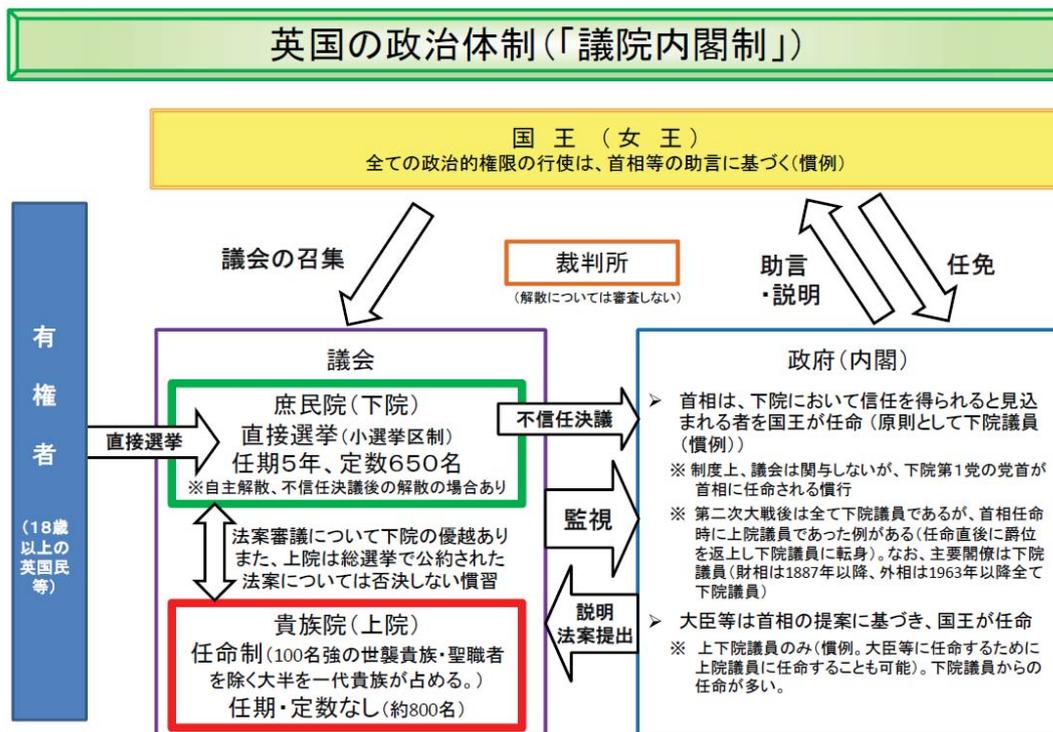
(出所)筆者作成

## II 英国

### 1 英国の政治体制

英国の政治体制は、元首である国王、有権者の直接選挙により選出される庶民院(House of Commons) (下院) と非公選制の貴族院(House of Lords) (上院) から構成される議会、庶民院第1党の党首である首相により率いられる内閣を主な構成要素としている<sup>1</sup>。内閣の基盤が庶民院の信任に基づいていること、政府が議会に対して責任を負っていることから議院内閣制に位置付けられている。英国議会は、他の議院内閣制を採る国々やそれ以外の国々にとっても、「議会(制度)の母」として一定の影響を与えてきており、我が国の政治改革、国会改革の際にもしばしば参照されてきた。

英国の政治制度の特徴として、成文の憲法典を持たないことが挙げられる。我が国の憲法における議員の任期や両院関係、議会と政府の関係と同様に、統治機構(constitution)について規定する法律はあるが、憲法典として1つにまとめられてはいない。さらには、これらの法律を改正する場合にも、その手続は通常法律と同じで足りるという柔軟性を持つ。また、制定法以外の憲法慣行(constitutional convention)により実務が行われている面も少なくないほか、後述の国王大権はコモンロー(Common Law)に基づくものとされている<sup>2</sup>。以下、国王の役割を概観したのち、行政府と立法府の関係について検討する。



(出所) 筆者作成

<sup>1</sup> この他、国王大権上の権限の行使等について助言を行う枢密院(Privy Council)があるが、その議長は閣僚であり、枢密顧問官(Privy Councillor)の大半は日常業務において果たす役割がないとされている。ただし、野党第1党の党首は、部外秘にすることを条件に政府からの説明を受ける機会が与えられることがあり、これは、野党第1党の党首が任命されることとなっている枢密顧問官の資格に基づくものである。

<sup>2</sup> 憲法慣行を体系的に編纂した文書はなく、学術書や議会の先例集(19世紀後半の庶民院事務総長Earskine Mayの名を冠した実務解説書。最新版は第27版(2011年刊行))等によりその内容が紹介されてきた。また、2011年10月、英国政府は国王や王室の役割、政府と議会との関係についての法規や慣行を取りまとめた「内閣執務提要」(The Cabinet Manual)を公表するなど、ルールの明確化に向けた取組も進められている。なお、「内閣執務提要」については国立国会図書館調査及び立法考査局による翻訳があり、インターネットからも入手可能となっている。  
([http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_809153\\_4\\_po\\_201204.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_809153_4_po_201204.pdf?contentNo=1))

## (1) 国王

## ア 位置付け

国王<sup>3</sup>は、英国の国家元首であり、外交や国内政治に関し、儀礼上及び憲法上の職責を担っている。実際には、その権限の多くは大臣により行使されるか、又は大臣の助言に基づき行使されている。また、国王は、イングランド国教会の最高統治者であるほか、54 か国からなる英連邦の長でもあり、このうち、オーストラリア、ニュージーランド、カナダなど14 か国では、英国王が国家元首となっている<sup>4</sup>。なお、王位は世襲であり、男女にかかわらず長子が優先して相続する<sup>5</sup>。

## イ 主な権限

国王が政治において有する権限は、国王大権 (royal prerogative) と呼ばれる<sup>6</sup>。国王は政党政治に関与すべきでないという慣行があるが<sup>7</sup>、情報提供及び相談を受ける権限並びに大臣に対し助言、激励及び警告を与える権限を有しており<sup>8</sup>、首相との定例的な引見を始め<sup>9</sup>、大臣等との文書や面会でのやり取りを通じ、報告や相談を受けるとともに、大臣等に対して助言等を行う。

国王大権には、以下のようなものがある。

- ・憲法上の権限又は個人として行使する権

限: 首相及び大臣等の任免、立法の裁可、議会の召集 等

- ・国王の代理として大臣が行使する権限: 外交、軍隊の配備、恩赦 等

## (2) 政府

英国の政府は、「(女王) 陛下の政府<sup>10</sup>」と称されており、その長である首相には、庶民院第1党の党首が任命されることが慣行となっている。1895年に首相に就任したソールズベリー侯爵は貴族院に籍を置き続けた(1902年まで首相在任)が、1963年10月に首相に就任したダグラス=ヒューム伯爵は、就任直後に1963年爵位法<sup>11</sup>に基づく爵位返上により貴族院の議席を失い、その後庶民院の補欠選挙に立候補し当選している(1964年まで首相在任)。

首相の任命に当たっては、議会は関与しない。形式的には首相は女王の臣下であり、女王により解任されなければ、その職に在り続けることとなる。すなわち、仮に総選挙で敗北したとしても、その後の議会で失職する仕組みとはなっていない<sup>12</sup>。首相が交代する際、国王は、庶民院の信任を最も得られるであろうと認められる者に対し、首相への就任と政府の組織を要請する。ただし、国王は、政党政治に関与すべきでないとの考えから<sup>13</sup>、辞

<sup>3</sup> 国王については、王 (King)、女王 (Queen) のほか、君主 (Monarch)、元首 (Sovereign)、王権 (Crown)、陛下 (His (Her) Majesty) 等が用いられるが、政治・法律におけるこれらの用語の使い分けは確立されているとは言えない。以下、本稿では法令上の規定にかかわらず、原則として国王と記述する。

<sup>4</sup> 国王が元首である英国以外の国においては、その代理として総督 (Governor) が任命されており、首相の任免等の権限は総督により行使されている。

<sup>5</sup> 2013年、王位継承法が改正され、これまでの男子優先による継承から、性別に関わりなく出生順に基づき継承が行われることとなった(ただし、改正法施行後の出生に限る)。

<sup>6</sup> 学説上は、国王が行使することを留保された権限 (reserve powers、残余権限とも言う) のみを指す場合もある。

<sup>7</sup> 「内閣執務提要」第2章 2.9

<sup>8</sup> 「内閣執務提要」第1章 1.5

<sup>9</sup> 首相は、国王に週に1度定例の報告を行っており、その他、非公式な意見交換も行っているとされる。

<sup>10</sup> Her (His) Majesty's Government。同様に、野党第1党についても、Her (His) Majesty's (Most Loyal) Opposition と称される。

<sup>11</sup> Peerage Act 1963。同法は、1963年7月に成立したが、ダグラス=ヒュームに爵位を返上させることが直接の背景ではなく、労働党のトニー・ベンが子爵位を継いだために庶民院の議席を失ったことが議論となり、法律制定に至ったというものである(同議員は法律適用の第1号となった)。同法では、女性貴族の出席やスコットランド貴族の貴族院議員資格の拡大も措置された。なお、ダグラス=ヒュームは1974年に庶民院議員を引退した後、一代貴族に任命された(伯爵位は1995年の死去により子に相続された)。

<sup>12</sup> なお、前述のダグラス=ヒュームは、貴族院議員でなくなってから補欠選挙で庶民院議員に当選するまで、いずれの院にも議席を持たない期間が約1か月あった。

<sup>13</sup> 国王がその意により首相を罷免し、又は後継首相を自ら選任する権限を行使したのは1834年が最後とされる。

任する首相に対して後任首相についての助言や推薦を求めることがある<sup>14</sup>。

首相以外の大臣等（閣僚、閣外相、政務次官等をいう。以下同じ。）は、首相の助言に基づき庶民院議員又は貴族院議員から任命されることが慣行<sup>15</sup>となっている。政府から給与を受ける大臣等の人数の上限は法定<sup>16</sup>されており、大臣等の多くは庶民院議員の中から任命されている。また、議会秘書官（Parliamentary Private Secretary）<sup>17</sup>が庶民院議員の中から任命されており、大臣を補佐し、議員との調整・交渉を分担するなど政府と協調して行動している。

### (3) 議会

英国議会は、国王・貴族院・庶民院の3機関から構成されるとされている<sup>18</sup>が、一般的には二院制に分類されている<sup>19</sup>。

#### ア 庶民院（下院）

庶民院は、任期5年（1議会期）<sup>20</sup>、定数650名である。全員が小選挙区により選出され、18歳以上の英国国民、英国に在住する英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民は、有権者として登録した上で投票権を持つ。選挙区

当たりの有権者数は全国平均に近いように割り振られることとなっている<sup>21</sup>。現在の各地域の議席数は、イングランド533（うちロンドン73）、ウェールズ40、スコットランド59、北アイルランド18となっている。なお、2018年までに行われる次回の選挙区割りの見直し時より、全体の定数を600議席となるよう定めることとされている<sup>22</sup>。

なお、法律案は、上下両院が同一の内容について議決するまで成立せず、一院が修正し他院に送付することが繰り返されることもある（Ping-Pong）。なお、1911年議会法<sup>23</sup>により、歳入や歳出に関連する「金銭法案（Money Bill）」やその他の法案については、一定の条件の下で庶民院の優越が認められている。

#### イ 貴族院（上院）

貴族院は、非公選制であり、定数はなく<sup>24</sup>、2016年8月現在、797名が貴族院議員として活動している。世襲貴族議員92名<sup>25</sup>、聖職者議員26名<sup>26</sup>を除き、世襲（相続）できない一代限りの貴族議員（Life Peer）がほとんどとなっている。任期はなく、原則として終身制であるが、2014年貴族院改革法<sup>27</sup>に基づき、本人の希望に基づき引退・辞職ができるほか、1年以上の禁錮刑の場合や一定期間全く議事

<sup>14</sup> 「内閣執務提要」第2章 2.8-2.9

<sup>15</sup> 大臣等であったものが落選後暫くの間、暫定的に引き続きその任にある場合などがある。また、議員でないものが大臣等に就任後、補欠選挙で落選した場合に辞職した例がある。

<sup>16</sup> 大臣等として行政府から給与を受ける議員の上限は109名（1975年大臣給与法）であるほか、庶民院議員については上限を95名（1975年庶民院欠格法）とされている。

<sup>17</sup> 議会秘書官は、政府の一員ではないが、政府を支援する立場であり、その任命は、上級大臣への任命に当たっての登竜門としての役割も持つ。なお、政府の決定に反する投票を行った場合には罷免される（大臣行為規範（Ministerial Code）3.10）

<sup>18</sup> 英国議会ウェブサイト  
(<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/parliament/>) 等

<sup>19</sup> 列国議会同盟（IPU）ウェブサイト  
([http://www.ipu.org/parline-e/reports/2335\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2335_A.htm)) 等

<sup>20</sup> 議会期の開始日は、議会解散の布告と共に発せられる召集令状（Writ of Summons）に記されている。

<sup>21</sup> 1986年議会選挙区法第2附則第5条  
(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/56>)

<sup>22</sup> 定数削減及び選挙区割りのルール見直しは、2011年議会選挙制度及び選挙区法により、当初、2013年までに行い、2015年総選挙から適用されることとされていた。しかし、当時の与党であった保守党及び自由民主党の調整がつかず、2012年、5年間の延期が決定された。これにより、現在は2018年までに選挙区割りを確定し、2020年の総選挙から適用することが予定されている。

<sup>23</sup> Parliament Act 1911. 1949年議会法（Parliament Act 1949）により改正されており、「1949年議会法により改正された1911年議会法」とも表現される。

<sup>24</sup> 毎月の給与は支払われず、議会に出席した日数に基づき手当が支給される。

<sup>25</sup> うち90名は世襲貴族又は貴族院議員の互選により選出される。

<sup>26</sup> イングランド国教会のカンタベリー及びヨークの大主教及びその他の主教で構成される。他の場合と異なり、当該職を退いた場合には、貴族院議員の資格も失う。

<sup>27</sup> House of Lords Reform Act 2014

に参加しなかった場合等には議員の資格を剥奪される<sup>28</sup>。

#### (4) 裁判所

司法権は政府・議会から独立しており、司法制度については司法大臣の率いる司法省が担当しているものの、個別の事案については政府・議会は関与しない。

また、英国では、議会が制定する法律は万能であり、司法権の対象としないという考え方（「議会主権<sup>29</sup>」）が取られており、司法は特別の場合<sup>30</sup>を除き、立法府による立法の内容を直接審査することはない。他方、行政府の権限の行使に対しては、司法的審査という形で、裁判所がその是正を決定することがある。

なお、2009年までは、閣僚の一員である大法官が貴族院議長を兼ねるとともに、貴族院がイングランド等における終審裁判所となっていた（ただし、審理に参加するのは裁判官として活動するために一代貴族に任命された法曹であった。）。これについては、2005年憲法改革法<sup>31</sup>により、2009年10月に最高裁判所が設立され、形式的にも三権の分立が図られることとなった。

## 2 議会の解散

### (1) 解散の決定過程（2011年まで）

英国においては、2011年固定議会期法の制定以前には、国王が国王大権に基づき議会の解散を行っていた。解散の対象となるのは、

国王に召集された議会<sup>32</sup>である。ただし、貴族院議員には任期がなく、議会期の終了により身分を失う庶民院議員のみが直接にその影響を受ける。

1715年七年法<sup>33</sup>においては、1議会期は解散がない限り5年を超えないものとされていたが、実際には、戦時下に任期が延長された事例を除き、1議会期が5年を超えないよう議会の解散が行われてきた<sup>34</sup>。

解散は、国王が首相の助言を得て行うものとされていたが、実態としては首相がその意により解散の時期を決定していた<sup>35</sup>。解散が行われる際には、通常、解散の前に首相が解散を予告し、残る法案について駆け込み的審議を行う数日間の猶予を与えることが例とされていた<sup>36</sup>。

他方、議会としては首相への不信任決議を行うことができる。野党第1党の党首が提出する政府への不信任動議については他の議事に優先して取扱い、討議を経て採決されるという先例である。仮に、不信任動議が可決された場合、2011年固定議会期法の制定以前にはその効力についての規定はなかったものの、首相は、①解散・総選挙により国民の信を問うか、②退陣し新たな首相の下で政府を樹立することが例とされてきた。

このほか、時の政権が、政府提出法案に対する修正や否決を不信任とみなし、議会を解

<sup>32</sup> 議会（「Parliament」）は、国王・貴族院・庶民院から構成される機関を指すと同時に、その活動期間を指す用語としても使用されている。

<sup>33</sup> Septennial Act 1715。七年任期法とも言う。当初、議会期の最長期間を7年と定めていたが、1911年議会法（Parliament Act 1911）により5年に短縮された。

<sup>34</sup> 議会期としては5年を超えていないが、結果として総選挙間の期間が5年を超えた事例は、戦後、1964年（前回総選挙から5年7日）、1997年（同5年22日）、2010年（同5年1日）、2015年（同5年1日）の4例ある。

<sup>35</sup> なお、ロイド＝ジョージ首相が議会の解散を決定した1918年以前では、首相単独ではなく閣僚の総意に基づいて議会の解散を決定することを必要としていたとされる。

<sup>36</sup> このような解散直前の審議過程は「wash-up」と呼ばれる。

<sup>28</sup> 同法の制定前には、欧州議会議員への就任や病気など限られた場合に限って一時的に資格停止を行う仕組みのみが存在した。

<sup>29</sup> parliamentary sovereignty

<sup>30</sup> 1998年人権法により、特定法律の規定が欧州人権規約に違反していないかを上級裁判所が判定し、不適合との宣言を行うことがある（「適合性審査」）。この場合でも、議会の制定法に対する直接の影響を与えるものではなく、議会による立法上の対応が求められるにとどまるとされている。

<sup>31</sup> Constitutional Reform Act 2005

散した事例や解散を示唆した事例、首相が政権又は特定政策への信任動議を提出した事例もある<sup>37</sup>。

## (2) 国王大権、議会解散権に関する見解

現代においては、国王が主導的に解散を決定することは想定されていないものの、国王の解散権は形式的なものにとどまるのか、それとも、首相による解散の助言を必ず受け入れなければならないかという点が問題となる。この点、解散について首相の助言を受け入れ、最終決定を行うかについては、国王に権限が留保されているとの見解がある。英国の統治制度論の研究者ボグダナーによれば、国王が解散を拒否する可能性がある状況として、①庶民院で過半数を得る政党がない状態（ハング・パーラメント (hung parliament)）の場合等で現政権に代わる政権が実現可能な場合、②首相が自らの内閣又は政党の支持を欠く場合、を挙げている<sup>38</sup>。このほか、庶民院の優越等を定める 1911 年議会法の法案審議に当たっては、保守党が多くを占める貴族院に反対され、自由党のアスキス首相が、300 名の貴族院議員の追加任命により対抗しようとした際、国王ジョージ 5 世は庶民院総選挙によってまずは民意を問うべきであるとの見解を示したというエピソードがある<sup>39</sup>。

なお、裁判所は議会の解散に対し判断を行うことはない。

## (3) 戦後の解散に関する事例

英国では、第 2 次大戦後 19 回の庶民院総選挙が行われ、既に終了した 18 回の議会期につ

いて見れば、その総選挙期日の間隔<sup>40</sup>は平均で 3 年 11 か月となっている（前掲（表 1））。全ての総選挙が議会の解散の後に実施されているが<sup>41</sup>、政府に対する不信任動議の可決により議会が解散されたのは以下の 1 例のみである<sup>42</sup>。

1974 年 10 月の総選挙における勝利により庶民院の過半数を得ていた労働党は、1976 年、ウィルソン首相からカラハン首相に交代した。しかし、労働党は、相次ぐ補欠選挙の敗北により庶民院において過半数の議席を確保できない状況となっており、1977 年には自由党と政策協定を結ぶこととしたものの、これも 1978 年秋には終了していた。

このような中で、サッチャー率いる保守党は、数度にわたり、不信任動議を提出していた。1979 年 3 月 1 日、ウェールズ及びスコットランドへの分権を行う住民投票が成立しなかったこと等を背景に、3 月 28 日、政府に対する不信任動議（「本院は女王陛下の政府を信任せず」<sup>43</sup>）が提出された。同日、6 時間半にわたる討議の後に採決が行われ、同動議は 1 票差（311 対 310）で可決された。その直後、

<sup>40</sup> 議会期は、召集令状に記載されている召集日から始まり、解散により終了するが、本節では他国との比較の便宜上、有権者が投票する機会を与えられる間隔である総選挙の実施間隔に焦点を当てて考察する。

<sup>41</sup> 2011 年固定議会期法においても、5 年毎の 5 月第 1 木曜日に総選挙を実施することとし、その 25 日（週末及び祝日（銀行休業日）を除く）前に議会が解散されるという規定となっており、形式的には「解散」を経て総選挙が行われることとなっている。

<sup>42</sup> なお、第 2 次大戦終了以前においては、不信任に相当する議決がされた例として、以下の 2 例がある（Richard Kelly, *Confidence Motions*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/2873, 13 May 2013, pp9-10）

①1924 年 1 月、会期当初の女王陛下の演説（政府が起案した重要方針に関する演説）に対する奉答決議案（Loyal Address）が修正議決され、政府への不信任を表明する内容とされた結果、第 1 党である保守党のボールドウィン首相が辞任し第 2 党である労働党のマクドナルド党首が首相に就任した。

②1924 年 10 月、政府への非難決議案を「信任が問われる（matters of confidence）」動議として取り扱うこととした上で可決され、解散・総選挙が選択された。

<sup>43</sup> 後述の 2011 年固定議会期法において規定されている不信任動議と同じ文言である。

<sup>37</sup> 近年では、重要法案への否決が不信任に相当すると政府が述べた例として 1994 年の欧州共同体（財政）法案があるが、同法案は可決された。また、貴族院における政府に対する不信任動議として 1993 年の提出例がある（否決）。

<sup>38</sup> ヴァーノン・ボグダナー（小室輝久ほか訳）「英国の立憲君主政」（木鐸社、2003 年）93 頁

<sup>39</sup> 庶民院議事録 HC Deb 13 Sep 2010, c 654。なお、1910 年 12 月の総選挙を経て、議会法案は両院を通過した。

カラハン首相は議会を解散することを予告し<sup>44</sup>、4月7日に議会は解散された。5月4日の総選挙においては、保守党が過半数を獲得し、以降11年続くこととなるサッチャー政権が発足した。

(表3) 英国議会解散一覧(戦後)

	解散年月日	総選挙実施日	解散決定時の首相(政党)	総選挙結果	前回総選挙からの期間、その他備考等
1	1945. 6. 15 (金)	1945. 7. 5 (木)	ウィンストン・チャーチル (保守党)	政権交代	9年7か月(戦時中の任期延長のため)
2	1950. 2. 3 (金)	1950. 2. 23 (木)	クレメント・アトリー (労働党)	続投	4年7か月
3	1951. 10. 5 (金)	1951. 10. 25 (木)	クレメント・アトリー (労働党)	政権交代	1年8ヶ月
4	1955. 5. 6 (金)	1955. 5. 26 (木)	ウィンストン・チャーチル (保守党)	続投	3年7か月
5	1959. 9. 18 (金)	1959. 10. 8 (木)	ハロルド・マクミラン (保守党)	続投	4年4か月 (1955-57 アンソニー・イーデン 首相)
6	1964. 9. 25 (金)	1964. 10. 15 (木)	アレック・ダグラス＝ヒューム (保守党)	政権交代	5年0か月
7	1966. 3. 10 (木)	1966. 3. 31 (木)	ハロルド・ウィルソン (労働党)	続投	1年5か月
8	1970. 5. 29 (金)	1970. 6. 18 (木)	ハロルド・ウィルソン (労働党)	政権交代	4年3か月
9	1974. 2. 8 (金)	1974. 2. 28 (木)	エドワード・ヒース (保守党)	政権交代	3年8か月 / 労働党少数政権
10	1974. 9. 20 (金)	1974. 10. 10 (木)	ハロルド・ウィルソン (労働党)	続投	0年8か月 労働党が過半数を回復
11	1979. 4. 7 (土)	1979. 5. 3 (木)	ジェームズ・カラハン (労働党)	政権交代	4年7か月
12	1983. 5. 13 (金)	1983. 6. 9 (木)	マーガレット・サッチャー (保守党)	続投	4年1か月
13	1987. 5. 18 (月)	1987. 6. 11 (木)	マーガレット・サッチャー (保守党)	続投	4年0か月
14	1992. 3. 16 (月)	1992. 4. 9 (木)	ジョン・メージャー (保守党)	続投	4年10か月
15	1997. 4. 8 (火)	1997. 5. 1 (木)	ジョン・メージャー (保守党)	政権交代	4年11か月
16	2001. 5. 14 (月)	2001. 6. 7 (木)	トニー・ブレア (労働党)	続投	4年1か月
17	2005. 4. 11 (月)	2005. 5. 5 (木)	トニー・ブレア (労働党)	続投	3年11か月
18	2010. 4. 12 (月)	2010. 5. 6 (木)	ゴードン・ブラウン (労働党)	政権交代	5年0か月 / ハング・パラメント 保守党・自民党連立政権
19	2015. 3. 30 (月)	2015. 5. 7 (木)	デービッド・キャメロン (保守党)	続投	2011年固定議会期法制定後初の総選挙 保守党が過半数を回復

(出所) 庶民院図書館資料、政府資料等を基に筆者作成

<sup>44</sup> 庶民院議事録 HC Deb 28 March 1979 cc. 461-590

### 3 解散権の制約を巡る議論と 2011 年固定 議会期法の成立

#### (1) 1990 年代における議論

上述のように、英国では、議会の解散が実質的に現職首相の判断によって決定される仕組みとなっていた。

これについては、庶民院の総選挙の時期を首相が自ら有利となるように決定でき、公平でない等の批判がなされてきた。1991 年には、シンクタンクの公共政策研究所（IPPR）が議会期を 4 年間に固定する提言を行った<sup>45</sup>。

そうした状況を背景に、1992 年の総選挙に際して、労働党は、頻繁に議会の解散することにより、経済や民主主義への悪影響があるとして、国王大権の濫用をやめるよう、一般的なルールとして議会期を固定することを公約集に盛り込んだ。また、2010 年に保守党との連立政権に参加することとなる自民党も 1992 年及び 1997 年の総選挙において議会期を固定する旨を公約していた。

#### (2) 2000 年代における議論

労働党は、1997 年の総選挙公約集に議会期を固定する旨を盛り込んでおらず、与党となつてからは公約として掲げていなかった。また、長年、議会期の固定を公約してきた自民党も 2001 年、2005 年の総選挙公約集には盛り込まなかったなど 2000 年代前半の議論は全体として低調であった<sup>46</sup>。

2007 年 6 月、在任 10 年に及んだブレア首

相が退任し、この間、財相を務めてきたブラウンが首相に就任した。ブラウン首相は、首相就任直後の 2007 年 7 月に政策文書「英国の統治」<sup>47</sup>を公表し、議会の解散に当たっては、庶民院の承認を得ることを要件とすることを検討課題として挙げていた<sup>48</sup>。一方、首相交代による政権への人気回復を背景に、同年秋には解散・総選挙に打って出るのではないかととの観測が高まっていたが、保守党の支持率回復の影響もあり、同年 10 月、ブラウン首相は総選挙を実施しないことを明らかにした。このような中、当時野党であった保守党や自民党を中心に総選挙を実施し民意を問うべきであるとの意見が高まってきた。

なお、2008 年 5 月には、原則として 4 年毎の第 1 木曜日に総選挙を行う旨を定める固定議会期法案が自民党庶民院議員から提出され、庶民院において第 2 読会を迎えている<sup>49</sup>（最終的には廃案）。

13 年ぶりの政権交代となった 2010 年総選挙の際には、主要 3 党はいずれも首相の議会解散権に対し、一定の制約を課すことで一致していた。すなわち、労働党と自民党は、公約集に議会期の固定を明記するとともに、保守党は「国王大権をより民主的な統制の対象とし、議会が直接関与できるようにする」としていた<sup>50</sup>。

<sup>45</sup> Institute for Public Policy Research, *The Constitution of the United Kingdom*, 1991, p52。なお、この提言は、「英国の憲法」という憲法典案に盛り込まれたものである。同案では、このほか、貴族院を解散のない公選制議会に変更すること、庶民院が首相を選挙すること等が挙げられていた。

<sup>46</sup> 2001 年、選挙委員会（議会により設置される独立委員会）による報告書においては、ブレア政権下においてウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域における議会の設置とその任期の固定を受け、選挙事務の改善という観点から、英国議会への固定議会期の導入について検討を進める旨が述べられていた。

<sup>47</sup> UK Government, *The Governance of Britain*, 2007。同政策文書は、広く国民一般に諮問を行うための緑書（Green Paper）として発表された。  
<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-papers/>

なお、日本語による概要・背景等については、齋藤憲司「英国の統治機構改革—緑書「英国の統治」及び白書「英国の統治：憲法再生」における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス 698』国立国会図書館（2009 年）等

<sup>48</sup> Ibid, para 134, p20

<sup>49</sup> 同法案は、議員立法の中では審議が比較的優先される抽選法案（Ballot Bill）として提出されたものであった。英国議会では、ほとんどの法案が政府提出によるものであり、抽選法案に漏れた法案が成立に至ることはまずなく、抽選法案であっても成立する割合は高くない（2007-2008 会期においては、年間 20 本の抽選法案のうち成立に至ったのは 3 本のみ）。

<sup>50</sup> ただし、労働党・自民党とも、具体的な議会期の期間へ

このほか、2010年総選挙の選挙運動期間においては、キャメロン保守党党首は、政権交代を行わずに首相が交代する場合には、民主的な正統性を担保するため、首相交代から半年以内に総選挙を実施すべきである旨を主張していた<sup>51</sup>。

### (3) 固定議会期に対する賛否

各党における議論の経緯については上記のとおりであるが、ここで、議会期を固定することについて、その賛否の概略を示すこととしたい<sup>52</sup>。

#### ア 賛成の立場

##### ①選挙における公平性：

解散の時期を現政権のみが知りうることによる不公平を是正する。

##### ②首相の権限の縮小：

解散・総選挙をちらつかせて与党内の議員を従わせ、自由な意思決定を阻害することを防ぐことができる。

##### ③選挙事務の改善：

総選挙の実施時期を固定することにより、総選挙の準備事務が改善する。

##### ④計画的な政策の遂行：

議会期を短縮することなく政策課題に取り組むことを可能とする。

##### ⑤政治からの国王の保護：

国王を政治的な判断から遠ざけることにより憲法上の危機を回避することを可能とする。

の言及はしていない。

<sup>51</sup> B B C, *Unelected PMs must call poll within 6 months - Cameron*, 24 April 2010 ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/election\\_2010/8641552.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8641552.stm)) 等による。

<sup>52</sup> 賛否それぞれの見解については、Robert Hazell, *Fixed Term Parliament*, UCL Constitution Unit August 2010 (<https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/150.pdf>) を基に、議会の討議内容等を踏まえ、筆者において補足した。なお、同論文は、庶民院政治憲法改革委員会による固定議会期法案についての調査報告書において、書面証言として収載されている。

##### ⑥立候補予定者等の予測可能性の向上：

妊娠・出産を控える女性候補者等にとって立候補の是非について判断する材料となる<sup>53</sup>。

##### ⑦法案に対する十分な審査の確保：

首相による解散の予告後、与野党の合意により例外的に法案を通過させる慣行(wash-up)<sup>54</sup>により、法案に対する十分な審議が行われない場合がある現状に対し、解散時期を予測できることにより十分な審議が行われた法案のみを通過させることができる。

#### イ 反対の立場

##### ①柔軟性の放棄と説明責任の低下：

議会期中での首相の交代など総選挙を行うことが適切と見られる場合でも総選挙を実施できないことにより有権者の信を問う機会を奪う、又は、制約することとなる。

##### ②意図的に不信任を可決することにより会期固定という目的が達成できないという懸念：

1982年及び2005年のドイツ（与党が敢えて信任動議を否決し解散・総選挙を実施）や2008年のカナダ（2009年10月に総選挙を行うことを定めた2007年の選挙法改正では、議会解散権を含む総督の権限を制約しないという条文があり、これを根拠に従来どおりの解散・総選挙を実施）の事例のように、法の趣旨に反した解散が行われる可能性があるが、解散が行われないよう担保することは困難である。

##### ③政権のレームダック化：少数政権下で政

<sup>53</sup> 庶民院議事録 HC Deb 16 May 2008, cc 1712-1713。当時の固定議会期法案(Fixed Term Parliaments Bill)の審議時にエレナー・レイン議員(Eleanor Laing)(保守党)、ダイアン・アボット議員(Diane Abbott)(労働党)が、自らの経験を述べている。

<sup>54</sup> 前掲注36参照

策決定が遅延した場合でも解散・総選挙により事態を打開できない。

④選挙運動の長期化：米国等の事例からすれば、選挙期日が定まることによってかえって長期間の選挙運動が実施されるおそれがある。

⑤解散時期の予測に関する公平性：首相に近い一部の議員を除き、与党議員にとっても首相の表明までは解散時期を知らされない場合が多く、各選挙区レベルで見れば不公平という主張は当たらない。

#### (4) 保守党・自民党連立政権における 2011 年固定議会期法の成立

2010 年 5 月、庶民院総選挙の結果、1974 年以来、戦後 2 度目となるハング・パーラメントを迎えた。比較第 1 党の保守党は、第 3 党の自民党と、戦時体制を除き初めてとなる連立政権を組むこととなった。5 月 20 日に策定された政策プログラム「The Coalition: our programme for government」（以下「連立プログラム」という。）においては、5 年間の固定された議会期を制度化し、次期総選挙を 2015 年 5 月 7 日に実施するとともに、庶民院の 55%以上の賛成を得た場合には解散可能とすることとされた<sup>55</sup>。これは、議会期である 5 年にわたり、緊縮財政と同時に経済成長を達成し財政を再建することを中心に据えつつ、政治改革や社会改革を実施しようとするものであった<sup>56</sup>。

他方、このような平時での連立政権は前例がなかったために、双方の党内に反発が起き

れば、保守党が再度の解散・総選挙を試みることや、自民党が連立を離脱して政権が不安定化すること等の懸念が示されていた。そこで、首相の解散権を制限し、議会期中での解散が実質的に行い得ないような立法が目指された。

連立プログラム発表直後の議会討議においては、議会の自主解散の要件を 55%としていることが恣意的である、重要法案であるにも関わらず慣行に反して法案提出前の審議機会等が与えられていない等の批判が与野党から上がった<sup>57</sup>。

これらの議論を踏まえて作成、提出された固定議会期法案（Fixed-term Parliament Bill）<sup>58</sup>は、2010 年 7 月 22 日、庶民院において第 1 読会が行われ、9 月 13 日、本格的な審議開始となる第 2 読会が行われた。法案を担当した自民党のクレグ副首相（憲法事項担当）は、法案の趣旨について「首相が純粋に政治的な便益を得るために議会の解散しようとする権限を廃止するもの」であり、同時に、「首相が解散を先送りし議会の効率的でなくなることを防ぐためのもの」と説明した<sup>59</sup>。また、同法律案においては、自主解散の要件について 3 分の 2 に引き上げられるとともに、本会議における本格審議である第 2 読会が開始されるまでに、庶民院の政治・憲法改革委員会において調査が行われ、報告書が公表されるなど、議会討議等における批判に一定程度応えるための取組がなされた。

庶民院では、2015 年 5 月に予定されていたスコットランド及びウェールズの議会選挙の

<sup>55</sup> これに先立つ 5 月 11 日には連立政権のための政策合意書「Coalition Agreement for Stability and Reform」の冒頭部分にも議会期を 5 年間に固定すること、その法案については党議拘束の対象とすることが挙げられているなど、政権にとって最優先の事項であったと言える。

<sup>56</sup> 連立プログラムの内容については、齋藤憲司「英国の 2010 年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス 716 号』国立国会図書館（2010 年）等。

<sup>57</sup> 庶民院議事録 HC Deb 25 May 2010 cc. 47, 57-58, 66, 135-154 等

<sup>58</sup> Fixed-term Parliament (Act, Bill) の訳語としては、「議会期固定法（案）」「議会任期固定法（案）」「任期固定制議会」「解散権制限立法案」等の訳語があるが、本稿では「期間が固定された議会期に関する法（案）」という趣旨から固定議会期法（案）を採用した。

<sup>59</sup> 庶民院議事録 HC Deb 13 September 2010, c. 621

期日を1年延期し2016年5月とする修正<sup>60</sup>が行われ、2011年1月18日に可決された。貴族院においては、本法案を恒久法とするのではなく2015年までの時限法にする等の修正を行った上で5月24日に庶民院に回付した。しかしながら、庶民院では時限法とする修正を採用することなく再度貴族院に回付するなど、両院間でのやり取り(Ping-Pong)が数度行われた結果、9月14日、「法成立から2回目の総選挙となる2020年総選挙の実施後に見直しのための委員会を内閣が設置し、議会にその報告を提出する」等の貴族院による修正を盛り込み、成立した。

#### (5) 2011年固定議会期法の下での解散の仕組み

上述した概要を含め、2011年固定議会期法は、以下を主な内容としている。なお、本法に定める場合以外には議会は「解散」できないと定められた<sup>61</sup>。

##### ア 通常の解散の場合(事実上の任期満了)

- ・法律公布後の最初の議会(庶民院)の総選挙の期日は2015年5月7日とする。
- ・2回目以降の総選挙は、前回の総選挙から5年目の5月第1木曜日に実施する。
- ・総選挙の期日は、両院の承認を得た上で、2か月を超えない範囲で延期することができる。

(なお、1715年七年法については廃止された。)

##### イ 繰上げ総選挙を行う場合

- ・庶民院において、定数の3分の2以上の多数により、繰上げ総選挙を行う旨の決議を議決した場合には、繰上げ総選挙を実施す

る(いわゆる「自主解散」)。

- ・庶民院において、政権を信任しない旨の決議を行った後、新たな政権を信任する旨の決議が14日以内に行われない場合には、繰り上げ総選挙を実施する。
- ・繰上げ総選挙を実施する場合の選挙期日は首相の勧告に基づいて女王陛下が布告で指定する日とする。

#### ウ 議会の解散に関する規定

- ・議会は総選挙を実施する25平日(土曜日・日曜日・祝日を除く日)前<sup>62</sup>に(自動的に)解散する。
- ・議会が解散したときは、女王は新たな議会の最初の集会の期日を指定する布告を発出することができる。

## 4 今後に向けて

英国では、首相の解散権を制約し、議会期を固定するという歴史的な決定を行ってから、いまだ5年を経過し、1回の総選挙を経験したのみである。固定議会期法により、自主解散にせよ不信任動議を契機とする解散にせよ、議会の解散には高いハードルが設けられているものの、例えば、与党主導で意図的に不信任を決議し、解散を行うことに対する懸念も指摘されている<sup>63</sup>など、繰上げ総選挙が今後行われる可能性も否定されていない。

2015年総選挙では、再度のハング・パラメントもあり得るとの事前の予想に反し、保守党が単独過半数を握ることとなった。保守党の多数は十分とまでは言えないものの、現在のところ、保守党単独で一定程度の安定を

<sup>60</sup> スコットランド議会及びウェールズ議会は任期4年であったが、2015年に同時選挙となると選挙運動の負担が過重となる、国政選挙と同時に実施されることで地域政党が埋没する等の懸念が挙げられていた。

<sup>61</sup> 固定議会期法第3条(1)(2)。ただし、同条では、「議会が解散されることはできない」とされており、議会を解散する主体について明確には規定されていない。

<sup>62</sup> 法律の制定時には平日17日間とされていたが、2013年選挙登録及び管理法(The Electoral Registration and Administration Act 2013)により、平日25日間に改正された。

<sup>63</sup> Hazell 前掲注52のほか、貴族院憲法委員会の固定議会期法案調査に対しハンサード協会が提出した覚書(2010年10月27日)等(<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/69/69.pdf>)

確保している。そのため、連立政党間の協力関係をより確実にしようとしていた固定議会期の導入時とは異なる状況にある。自民党は大幅に議席を減らして下野し、保守党においても、英国のEU残留・離脱を問う国民投票（2016年6月23日実施）において離脱支持が多数となったことを受けてキャメロン首相が辞任した（同年7月13日）。こうした状況の変化がある中、2020年以降の固定議会期制の検討や見直しの動向について、引き続き注視すべきであろう。

### III フランス

#### 1 フランスの政治体制

フランス第五共和制<sup>64</sup>の最大の特徴は、執行権 (pouvoir exécutif) が大統領と首相という2人のリーダーによって行使されるという双頭制を採用している点にある。このような制度は、一般的に、アメリカ型大統領制と英国型議院内閣制の「混合型」として分類され、モーリス・デュヴェルジェは、これを「半大統領制」<sup>65</sup>と命名している<sup>66</sup>。

また、フランス第五共和制は、第三共和制（1870年—1940年）及び第四共和制（1946年—1958年）における強い議会中心主義が不安定な政府を生み出した元凶であるとして<sup>67</sup>、

執行権と立法権の権限関係の是正を試みた。具体的には、「合理化された議会制 (Parlementarisme rationalisé)」の実現を目指して議会権限を縮小させるとともに、執行権の強化、特に議会から独立した大統領の権限の強化を図っている。このような強力な権能を有する執行権の存在によっても第五共和制は特徴付けられている。

なお、2008年の憲法改正<sup>68</sup>は、第五共和制の諸制度の現代化（権限の均衡の回復）として、議会の立法機能及び行政統制機能を強化し、合理化された議会制の緩和を図るものであったが、それでもなお、大統領権限の優越性は否定されておらず<sup>69</sup>、実際の運用においては従来のシステムが根強く継続していると評価されている<sup>70</sup>。

<sup>64</sup> 本稿においてフランスの制度を論じる場合、特に断りのない限り、現行のフランス第五共和制（1958年～）を対象としている。

<sup>65</sup> 半大統領制の定義には様々な見解が存在するとされるが、デュヴェルジェは、①国民によって選出される、一定の任期を有し固有の重要な権能を保持する大統領が存在し、②政府と内閣総理大臣が議会に対して責任を負う制度としている。（山元一「フランスにおける半大統領制とその展開」『ジュリスト (No. 1311)』有斐閣（2006年）101頁）

<sup>66</sup> もっとも、議会多数派の大統領に対する支持が大統領の優越性を条件付けるものであることを踏まえつつ、これまでの実践を鑑みると、フランス第五共和制は（大統領優越型の）議院内閣制であるとする指摘もある。（Pascal Jan, “La réelle mais Fragile prééminence présidentielle sous la Vème République” *Les Petites affiches du 05 février 2015 n° 26*. p.6.)

<sup>67</sup> その結果として、第三共和制の70年間には約100の政府の交代が発生している。また、第四共和制の12年間に

は20以上の政府が交代し、政府の平均存続期間は、7か月とされている。

（<http://www.france-politique.fr/vie-politique-1871-1940.htm>）及び国民議会HP「La Constitution de la Quatrième République」

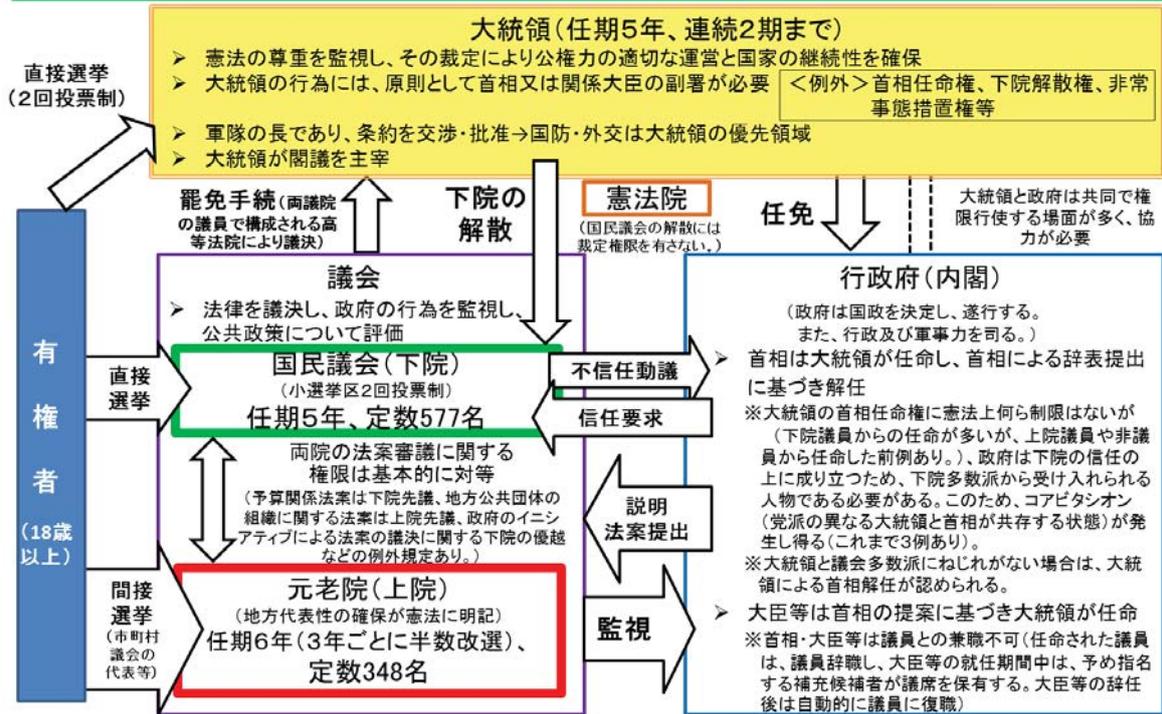
（[http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-gouvernement-provisoire-et-la-quatrieme-republique-1944-1958#node\\_2228](http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/histoire-de-l-assemblee-nationale/le-gouvernement-provisoire-et-la-quatrieme-republique-1944-1958#node_2228)）（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年10月12日である。）

<sup>68</sup> 第五共和制においては、24回の憲法改正が行われているが、2008年の改正は、条文の約半数が改正される大規模なものであった。

<sup>69</sup> Gérard Pardini, *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*. Paris: L'Harmattan, 2012, p. 154.

<sup>70</sup> ジュリオ・ベネッティ（徳永貴志訳）「フランスの立法過程における議会多数派の役割」『北大法学論集第65巻第6号』北海道大学大学院法学研究科（2015年）384頁

## フランスの政治体制(「半大統領制」)



### (1) 大統領

#### ア 位置付け

フランス第五共和制の要石となる大統領は、現在、国民による直接選挙(2回投票制)により選出される(憲法第6条及び第7条)<sup>71</sup>。任期は5年<sup>72</sup>で、1度のみ再選が可能<sup>73</sup>である(憲法第6条)。大統領は、憲法の尊重を監視し、その裁定により公権力の適正な運営と国家の継続性を確保するものとされている(憲法第5条)。

#### イ 主な権限

大統領の行為は、原則として首相又は責任

を担う大臣の副署が必要とされており、大統領単独で可能な行為は、憲法第19条に列挙されたものに限られている。このことから、大統領は、政府と共同で権限行使する場合が多く、互いに協力が必要となる。

#### <憲法第19条に列挙された副署を必要としない大統領の行為>

- ①首相任命権(憲法第8条第1項)
- ②公権力の組織に関する法律案等の一定の法律案の国民投票付託権(ただし、政府の提案又は議会・国民による発案が必要)(憲法第11条)
- ③国民議会(下院)解散権(憲法第12条)
- ④非常事態措置権(憲法第16条)<sup>74</sup>
- ⑤議会への教書送付権及び両院合同会議(Congrès)での発言権(憲法第18条)

<sup>71</sup> 1958年の第五共和制創設当時、国会議員及び市町村議会の代表等による間接選挙が採用された背景としては、①第三共和制及び第四共和制においては議会中心主義の伝統が強く根付いていたため、政治家は大統領の直接選挙に反対であったこと、②植民地がまだ多く残る中で直接選挙を認めた場合、彼らの投票が結果を左右するおそれがあり、その場合、フランス本国の国民が少数派になってしまうこと等があるとされる(Gérard Pardini, Grands principes constitutionnels: institutions publiques françaises. Paris: L'Harmattan, 2012, p.180.)。間接選挙は、1962年の憲法改正より、直接選挙に改められた。

<sup>72</sup> 当初の任期は7年であったが、2000年の憲法改正により5年に短縮された。

<sup>73</sup> 2008年の憲法改正により、大統領の再選制限規定が設けられた。

<sup>74</sup> 共和国の制度、国の独立、その領土の保全あるいは国際協約の履行が重大かつ直接に脅かされ、かつ、憲法上の公権力の適正な運営が中断される特別重大な状況が発生した場合に、大統領が状況により必要な措置をとることができる権限である。1961年のアルジェリアで発生した軍事クーデターの企てを受けて発動された1回のみが行使事例である。

- ⑥条約及び法律案の合憲性審査のための憲法院<sup>75</sup>への付託権（憲法第 54 条及び第 61 条）  
⑦憲法院裁判官及び院長の任命権（第 56 条）

このうち、本稿との関係で特に重要となるのが、③国民議会解散権であるが、「2 解散権の法的枠組」以降で詳述することとする。

また、大統領は、軍隊の長であり（憲法第 15 条）、条約を交渉し批准する（憲法第 52 条）こととされていることから、国防及び外交は政府との関係で大統領の優先領域とされている<sup>76</sup>。さらに、大統領が閣議を主宰する（憲法第 9 条）ことから、大統領は閣議の議題設定権を有するとされている<sup>77</sup>。

## (2) 政府（首相を中心とする。）

### ア 位置付け

政府は、国政を決定し、遂行するとともに、行政及び軍事力を司るとされ、議会（より具体的には、信任・不信任問題を通じて下院たる国民議会）に対して責任を負うものとされている（憲法第 20 条）。また、首相が政府の活動を指揮するとされている（憲法第 21 条）。

政府は、議会と交渉し、政府提出法律案の成立などにより、政策を遂行していくことが求められる<sup>78</sup>。大統領は、議会の審議に直接関与することはできず、あくまでも結節点たる政府を通じて、大統領選挙の際に自身が掲げた政策プログラムを実現していくこととなる。

<sup>75</sup> 憲法院の概要については、後述の「(4) 憲法院」を参照

<sup>76</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p607.

<sup>77</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p601-602.

<sup>78</sup> 議会との関係で、政府（首相）は、一括投票の要求（憲法第 44 条）、両院協議会開催及び国民議会による最終議決の要求（憲法第 45 条）、議事日程に係る政府の優先設定枠（憲法第 48 条）、国民議会における法律案の表決に政府の信任をかける権限（憲法第 49 条）など様々な権限を付与されている。

### イ 政府の構成（首相及び大臣等の任免）

前述したように、首相任命権は首相等の副署を要しない権限として大統領が有しており、憲法上は、この大統領による首相任命権に何ら制限はない。国民議会（下院）議員から首相を任命した事例が多いが、元老院（上院）議員<sup>79</sup>や非議員<sup>80</sup>から任命した事例も存在する<sup>81</sup>。しかし、国民議会が政府を信任しない場合、政府は総辞職しなければならないことから（憲法第 50 条）、首相は国民議会多数派が受け入れられる人物である必要がある。したがって、大統領と国民議会多数派との関係によっては大統領の裁量が限定され、コアビタシオン（保革共存政権）<sup>82</sup>が発生することもある。なお、憲法第 8 条第 1 項後段は、首相の解任に関して、大統領は「首相による政府総辞職の申出に基づき」その職を免ずると規定しており、厳密な意味での罷免権は認められていない。しかし、コアビタシオン期を除いては、政治的に大統領が首相に対して優位な位置にあることから、大統領の要求等に基づく首相の辞表提出の形をとった事実上の罷免が可能とされている<sup>83</sup>。

<sup>79</sup> シラク大統領によるジャン＝ピエール・ラファランの首相任命（2002 年）及びサルコジ大統領によるフランソワ・フィヨンの首相任命（2007 年）の例がある。

<sup>80</sup> ド・ゴール大統領によるジョルジュ・ポンピドゥーの首相任命（1962 年）、ジスカール・デスタン大統領によるレイモン・バルの首相任命（1976 年）及びシラク大統領によるド・ビルバンの首相任命（2005 年）の例がある。

<sup>81</sup> なお、フランスにおいては、権力分立の観点から、議員と首相を含めた大臣等（政府構成員）との兼職が認められておらず（憲法第 23 条）、大臣等に任命された議員は、一端、議員辞職する必要がある。大臣等在任中は、議員により予め指名されている補充候補者が当該議員の議席を代わりに保有する。2008 年の憲法改正までは、補充候補者が自発的に辞職しない限り、次の選挙まで当該議員は議席を回復する術がなかったが、現在は、大臣等の辞任とともに自動的に復職する仕組みが採られている。

<sup>82</sup> 党派の異なる大統領と首相とが共存する状態を指し、このような執行権内部で保革（左右）が共存するという現象は、半大統領制特有のものと言える。これまで、コアビタシオンは、ミッテラン大統領・シラク首相（1986 年－1988 年）、ミッテラン大統領・バラデュール首相（1993 年－1995 年）及びシラク大統領・ジョスパン首相（1997 年－2002 年）の 3 度発生した。

<sup>83</sup> 例えば、1962 年のドブレ首相、1972 年のシャバン＝デ

大臣等については、首相の提案に基づき、大統領が任免することとされている（憲法第8条第2項）。首相に対する大統領の政治的な優位性を受けて、事実上、大臣等の選任権は大統領の手にあるとされる<sup>84</sup>。しかし、コアビタシオン期は、より憲法の規定に忠実な役割分担になることから、首相の提案権が優先され、大統領は、その優先領域である国防大臣及び外務大臣の提案を拒否できるのみである<sup>85</sup>。

### (3) 議会

フランス議会（Parlement）は、下院たる国民議会（Assemblée nationale）と上院たる元老院（Sénat）から構成される。議会は、法律案を議決し、政府の行為を監視し、公共政策について評価を行うものとされている（憲法第24条）。また、両院の法律案審議に関する権限は基本的に対等であり<sup>86</sup>、法律案が同一の文言で可決されるまで、両院を往復する。

#### ア 国民議会（下院）

国民議会議員は、小選挙区2回投票制による直接選挙によって任期5年で選出され、その定数は577名である。小選挙区2回投票制の第1回投票で当選するには、有効投票の過半数かつ登録有権者数の4分の1以上の得票を得る必要がある。第1回投票で当選者がい

ない場合、登録有権者数の12.5%以上の得票を得た候補者（該当者がいない場合又は該当者が1名の場合は、上位2名）が1週間後に行われる第2回投票に進出することができる。第2回投票では、最も多くの得票を獲得した候補者が当選となる。

#### イ 元老院（上院）

元老院議員は、市町村議会の代表等による間接選挙により任期6年（3年ごとに半数改選）で選出され、その定数は348名である。間接選挙は、概ね各県を単位とする選挙人団（国民議会議員、州議会議員、県議会議員及び市町村議会の代表）により行われるが、市町村議会の代表が選挙人団の9割以上を占めている。また、元老院は、地方公共団体の代表を確保するものとされている（憲法第24条第4項）。

#### ウ 政府に対する信任・不信任

政府は、憲法第49条及び第50条に定める要件と手続に従って、議会に対して責任を負うものとされている（憲法第20条第3項）。そこで、政府に対する信任・不信任に係る手続等を規定した憲法第49条及び第50条を概観する<sup>87</sup>。

#### (7) 政府による信任問題の提起

我が国には存在しない手続となるが、フランスにおいては、政府から信任問題を国民議会に対して提起することが可能となっている（憲法第49条第1項）<sup>88</sup>。責任をかける対象は、「政府の綱領」又は「一般政策の表明」である。前者は、一般的なもので、政府が新たに成立した際に国民議会に提起することが予定されているものであるのに対し、後者は、

ルマス首相、1984年のモーロワ首相、1991年のロカール首相、1992年のクレソン首相の交代は、罷免によるものと分類されている。(Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p627.)

<sup>84</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p600.

<sup>85</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p601.

<sup>86</sup> 予算法案及び社会保障財政法律案は国民議会を先議とすること、地方公共団体の組織を主要な対象とする法律案は元老院を先議とすること（ともに憲法第39条第2項）、政府からの要求に基づく法律案の議決に関する国民議会の優越（憲法第45条第4項）などの例外が存在する。

<sup>87</sup> なお、憲法第49条第4項の規定により、政府は、元老院に対して、一般政策の表明について承認を求めることができるが、これは仮に否決されても、政府は総辞職する必要がないものである。

<sup>88</sup> 「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、政府の綱領 (programme) 又は場合によっては一般政策の表明 (déclaration de politique générale) について、政府の責任をかける。」(憲法第49条第1項)

一時的なもので、綱領について信任を得られた政府が、その後の状況の変化などにより、新たに国民議会の信任を得る必要がある場合に利用されるものと位置付けられている。しかし、実際の運用では、政府が新たに成立した場合であっても、「一般政策の表明」について責任をかけることが通例となっており、さらには、政府の成立後に何ら責任をかけなかった例<sup>89</sup>もあることから、どちらに責任をかけるかを含めて政府の自由な解釈に任されていると言える。

表決は、有効投票の過半数により決せられる。これまで政府による信任問題の提起が否決された例は存在しない。

#### (イ) 国民議会による不信任動議の提出

我が国にも馴染みの深い手続として、国民議会による不信任動議を通じた政府の責任追及の手段が存在する(憲法第49条第2項)<sup>90</sup>。ただし、合理化された議会制の理念の下、憲法上、不信任動議が可決されにくい工夫が幾つか施されているのが特徴である。

まず、不信任動議が受理されるためには、国民議会議員の10分の1(58名)以上の署名が必要となり、また、会期中の署名回数にも制限が存在する。しかし、最も大きな特徴は、①提出後は、熟慮期間(冷却期間)として採決まで48時間とらなければならないこ

と、②不信任動議への賛成票のみが数えられ、かつ、可決するためには国民議会の総議員の過半数の賛成が必要となる、という2点である。これまで、不信任動議が可決されたのは、1962年10月5日のポンピドゥー政府に対するもののみである。

#### (ウ) 法律案の表決に関する信任問題の提起及び不信任動議の提出

国民議会において審議中の法律案の表決に、政府が責任をかける制度がある(憲法第49条第3項)<sup>91</sup>。この場合、不信任動議が、続く24時間以内に国民議会に提出され、さらに可決されない限り、当該法律案は可決されたこととなる。不信任動議が可決された場合は、政府の総辞職につながるるとともに、当該法律案は否決されたものとみなされるが、これまでこうした例はない。

#### (エ) 国民議会が信任しない場合の効果

国民議会が不信任動議を可決し、又は、政府の綱領若しくは一般政策の表明を否決したときは、首相は、大統領に政府の辞表を提出しなければならないとされている(憲法第50条)。したがって、制度上、政府に対する不信任そのものが国民議会の解散と直接結びついているわけではないが、これまで不信任動議が唯一可決された1962年の事例は、大統領が国民議会の解散に至っている。

#### エ 大統領に対する罷免手続

2007年の憲法改正により、大統領の職務の執行に明らかに反する違反行為があった場合において、議会が大統領を罷免する手続が新たに設けられた(憲法第68条)<sup>92</sup>。手続とし

<sup>89</sup> 責任をかけなかった例としては、第3次メスマル政府(1974年2月)、第1次パール政府(1976年8月)、第1次モーロフ政府(1981年5月)、第1次及び第2次ロカール政府(1988年5月及び6月)、クレッソン政府(1991年5月)が挙げられている。(Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris : Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p699.)

<sup>90</sup> 「国民議会は、不信任動議の表決により、政府の責任を追及する。この不信任動議は、国民議会議員の少なくとも10分の1によって署名されなければ、受理されない。表決は、動議提出の48時間後で行うことはできない。不信任動議に対する賛成票のみが数えられ、国民議会議員の過半数の賛成によらなければ、この動議は、採択されない。次項に定める場合を除き、国民議会議員は、同一の通常会期中は3つ、さらに同一の臨時会期中は1つを超える不信任動議の署名者になることはできない。」(憲法第49条第2項)

<sup>91</sup> 「首相は、閣議の審議の後、政府提出の予算法律案又は社会保障財政法案の表決について、国民議会に対して政府の責任をかけることができる。この場合、続く24時間以内に提出された不信任動議が、前項(第49条第2項)に定める要件に従って可決された場合を除いて、その政府提出法律案は採択されたものとみなされる。さらに、首相は、会期ごとに1つの別の政府提出法律案又は議員提出法律案について、この手続を発動することができる。」(憲法第49条第3項)

<sup>92</sup> 「大統領は、その職務の執行に明らかに反する違反行為

ては、両議院の議員から構成される高等法院の設置に関する両院による決議がまず必要で、その後、国民議会議長が主宰する高等法院において、罷免が決せられる。本手続に係る議決は、全て議員の3分の2以上の特別多数が必要とされている。なお、憲法第68条に関連する組織法律<sup>93</sup>が2014年によく制定されたところであり、本制度は緒に就いたばかりである。

#### (4) 憲法院

フランスにおける裁判制度は、いわゆる二元的裁判制度が採用されており、民事・刑事の訴訟を管轄する司法裁判所と行政訴訟を管轄する行政裁判所の2系列が存在する。これに加えて、フランス第五共和制においては、法律の合憲性を事前及び事後に審査する憲法院が存在する。憲法院は、任期9年の任命裁判官9名（大統領、国民議会議長及び元老院議長がそれぞれ、3年ごとに1名ずつ任命する。）及び終身の大統領経験者から構成される。また、憲法院は、大統領選挙の適法性を監視する役割（憲法第58条）や国民議会総選挙の争訟がある場合、その適法性について裁定する権限（憲法第59条）等を有する機関である。

## 2 国民議会の解散

解散権を検討する上で必要になると思われる政治制度を概観したところで、ここから解散権について具体的に論じていくこととする。

第三共和制の制限された解散権<sup>94</sup>又は第四

の場合以外には、罷免（*déstitution*）されない。罷免は、高等法院として構成される議会によって宣言される。」（憲法第68条第1項）

<sup>93</sup> 組織法律（*loi organique*）とは、憲法が規定する公権力の組織と運営について定める法律で、憲法の規定を明確化又は補充するために議会が定めるものである。（ASSEMBLÉE NATIONALE, L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LES INSTITUTIONS FRANÇAISES Fiches de synthèse. 2012, p. 548. 及び中村紘一ほか監訳『フランス法律用語辞典第3版』三省堂（2012年）263頁）

<sup>94</sup> 第三共和制においては、大統領が代議院（下院）を解散

共和制の条件を満たすことが難しい複雑な解散権<sup>95</sup>とは一線を画し、合理化された議会制の一つの重要な装置として、フランス第五共和制は、憲法上、大統領に対して自由裁量の解散権を付与している。また、議会の信任に依拠する政府（首相）に議会による不信任への対抗手段としての解散権を付与するのではなく、議会とは信任関係を有さない存在の大統領に対して、名目上及び実質上の解散権を付与している点にも特徴があると言える。

憲法上、大統領は、首相及び両院議長の意見を聴取するという手続を経た後であれば<sup>96</sup>、以下の3つの場合を除き、いかなる場合であろうと、いかなる理由であろうと、国民議会を解散することが可能とされている（憲法第12条第1項）。

#### <解散権が制限される3つの場合>

①直近の解散・総選挙から1年が経過していない場合<sup>97</sup>（憲法第12条第4項）

する際には、元老院（上院）の同意が必要とされていた（公権力の組織に関する1875年2月25日の法律第5条）。そして、解散は、第三共和制創設当初の1877年5月16日危機に端を発して行われた同年6月25日の1例のみであった。政治的に拙劣であった当時のマクマオン大統領による解散は、解散一般に対する国民の不信感を定着させ、以後の解散権行使を不可能にしたとされている。なお、第三共和制における解散権については、長谷部恭男「解散権の役割（一）フランス憲法史を素材として」『学習院大学法学部研究年報19』学習院大学法学会（1984年）（233-298頁）に詳述されている。

<sup>95</sup> 第四共和制においては、内閣（*Conseil des ministres*）に国民議会（下院）解散権が付与されていた。しかし、解散は、18か月以内（ただし、議会期（立法期）の最初の18か月及び新たな内閣の成立後15日間を除く。）に2度の憲法の定める内閣の危機（信任問題の否決又は不信任動議の可決による内閣の交代）が発生した場合において、国民議会議長の意見を聴取した後に閣議で決定されるという複雑な制度が採用されていた（第四共和制憲法第45条及び第51条）。第四共和制において国民議会が解散されたのは、1955年12月2日の1例のみであった。

<sup>96</sup> 意見聴取の様式は、口頭又は書面のいずれでも良く、また、意見は参考であり、ほとんど意味をなさないとしている。なお、国民議会議長は、1981年、1988年及び1997年の解散の際に反対意見を表明したとされている。

（Michel Lascombe, *Le droit constitutionnel de la Ve république*. Paris : Harmattan, 2009, p. 75）

<sup>97</sup> これは、1830年のフランス国王シャルル10世により繰り返された解散及び1930年代のワイマール憲法時代のドイツで繰り返された解散の経験を踏まえて規定されたものとされている。（François Luchaire et al., *La constitution de la République française : analyses et*

- ②大統領臨時代理が職務を行っている場合  
(憲法第7条第4項)  
③大統領が非常事態措置権を行使している場  
合(憲法第16条第5項)

解散権が制限される場合のうち、平時において実質的に大きな意味を有するのは、上記①となる。すなわち、第五共和制は、直近の解散から1年が経過した後は、大統領が自由に解散を行うことが可能な制度設計になっている。

また、大統領による解散のデクレ<sup>98</sup>は、政治的行為<sup>99</sup>の領域に分類され、裁判からの免除の対象とされている<sup>100</sup>。解散のデクレの取消しを求めて訴えが提起された事例はあるが、コンセイユ・デタ<sup>101</sup>及び憲法院は、それぞれ、その裁定権限を有さないとの端的な理由のみを示して訴えを退けている<sup>102</sup>。

*commentaires*. Paris :Economica, 2009, p475.)

<sup>98</sup> デクレ (décret) とは、大統領又は首相によって署名された一般効力を有する又は個別的効力を有する執行的決定のことを言う。(中村紘一ほか監訳『フランス法律用語辞典第3版』三省堂(2012年)140頁)

<sup>99</sup> 政治的行為 (actes de politiques) は、統治行為 (actes de gouvernement) とも言われており、いわゆる統治行為論の母国はフランスとされている。(齊藤芳浩「統治行為の根拠についての考察」大石真ほか編『各国憲法の差異と接点：初宿正典先生選暦記念論文集』成文堂(2010年)328頁)

<sup>100</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p586.

<sup>101</sup> 国務院と訳されることもあるコンセイユ・デタ (Conseil d'État) は、最高行政裁判所としての機能(訴訟部)と法制諮問機関(行政部)としての機能を併せ持つ機関である。なお、我が国の内閣法制局の前身である参事院は、フランス第三共和制期のコンセイユ・デタにその範をとったものと言われている。(奥村公輔「フランスにおける憲法解釈機関としてのコンセイユ・デタ行政部」『レファレンス783号』国立国会図書館(2016年)89頁)

<sup>102</sup> コンセイユ・デタの判決(1989年2月20日、事件番号98538)は、以下のHPを参照。

<[http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&Page=1&querytype=advanced&NbEltPerPages=4&Pluriels=True&dec\\_id\\_t=98538](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&Page=1&querytype=advanced&NbEltPerPages=4&Pluriels=True&dec_id_t=98538)>

また、憲法院の判決(1988年6月4日、判決番号:88-4ELEC)は、以下のHPを参照。

<<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1988/88-4-elec/decision-n-88-4-elec-du-4-juin-1988.110428.html>>

## (1) 解散権の行使事例

このように、第五共和制憲法は、自由裁量の解散権を大統領に付与しているが、これまで第五共和制において行われた14回の国民議会総選挙のうち、解散に伴うものは5回(1962年、1968年、1981年、1988年及び1997年)と、解散権が実際に行使された事例は多くはない。すなわち、第五共和制の約60年間のうち、解散権は5回しか行使されておらず、その上、ここ約20年は行使されていない状況にある。そこで、まず、過去5回の解散権行使事例を大きく2つの類型に分けた上で概観することとする<sup>103</sup>。そして、次項(「(3) 解散権行使事例等を踏まえた検討」)において、検討を行うこととする。

### ア 発生した危機の解決又は発生が予期される危機を予防するための解散

大統領・政府と議会又は国民との対立状態といった危機を解決又は予防するために国民議会を解散した事例が以下の4例である。

#### (ア) 1962年の解散

1962年10月9日のド・ゴール大統領による解散は、形式上、政府と議会との対立状態を解決するためのものであった。

当時、大統領直接公選制導入のための憲法改正を巡り<sup>104</sup>、大統領・政府と議会は対立状態にあった。10月5日、国民議会は、当時の

<sup>103</sup> 解散権の行使事例については、特に脚注を付した箇所を除き、主に以下の各著書を基に作成した。「Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p587-588.」、

「Michel Lascombe, *Le droit constitutionnel de la Ve république*. Paris : Harmattan, 2009, p.75-77.」、

「Gérard Pardini, *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*. Paris : L'Harmattan, 2012, p.196-197.」

<sup>104</sup> 1962年9月20日、ド・ゴール大統領は、議会における審議・表決が必要とされる通常の憲法改正手続(憲法第89条)ではなく、憲法第11条(一定の法律案の国民投票付託規定。これにより議会の審議を回避できる。)を利用して憲法改正する意図をテレビ演説で表明した。その後、同年10月2日、国民投票の期日を同月28日とするデクレが定められた。

<<http://mjp.univ-perp.fr/france/AN1962censure.htm>>

ポンピドゥー政府に対する不信任動議を可決した<sup>105</sup>。これを受けて、同月6日、ポンピドゥー首相は、憲法第50条の規定に従い、大統領に政府の辞表を提出した<sup>106</sup>。その後、同月9日、大統領は国民議会を解散するに至ったものである。

国民議会総選挙は、11月18日に第1回投票、同月25日に第2回投票が行われ、10月28日に行われた憲法改正国民投票の結果<sup>107</sup>を裏付けるように、大統領支持派が勝利を収めている<sup>108</sup>。

1962年の解散は、解散の典型例、すわなち、大統領・政府と議会の政治的対立を契機として、政府に対する不信任動議が可決され、これを受けて大統領が解散を判断したという点に特徴があると言える。

#### (イ) 1968年の解散

1968年5月30日のド・ゴール大統領による解散は、1968年の5月危機（革命）<sup>109</sup>によ

<sup>105</sup> 不信任動議の提出理由の1つには、議会における採決を回避することは、憲法の守護者である大統領自身が憲法違反の行為を犯すものであるとされており、大統領による憲法第11条に基づく憲法改正の判断を強く批判している。しかし、大統領は議会に責任を負っていないことから、議会としては、ポンピドゥー政府を攻撃するしか術がなく、手続として不信任動議を提出したとされる。このことから、1962年の対立の本質は、大統領と議会であったと評価されている。(Raymond Ferretti, “La dissolution sous la cinquième.” *Les petites affiches*, (1997))  
<<http://ferretti.ilingo.net/dissolution.htm>>

<sup>106</sup> なお、大統領は、政府に日常業務の処理をさせるため、辞表の受理を延期することができるかと解されており、ド・ゴール大統領が辞表を受け入れたのは、11月28日とされる。(Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p622.)

<sup>107</sup> 約62%の賛成を得て、大統領の直接公選制を導入するための憲法改正案が可決された。  
<<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/referendums-ve-republique-leurs-resultats.html>>

<sup>108</sup> 各国民議会議員選挙の結果については、国民議会HP「各議会期の各会派所属議員数一覧」及び以下のHPを基に記述している。  
<<http://www.france-politique.fr/elections-legislatives.htm>>

<sup>109</sup> 5月冒頭の学生運動から始まり（学生の危機）、最終的には大規模なゼネラルストライキ（社会危機）にまで発展した5月危機の推移については、次の著書が詳しい。ローラン・ジョフラン（コリン・コバヤシ訳）『68年5月（原

る社会危機を解決するために行われたものであった。

5月危機に際して、大統領は、当初、国民投票により自身の正当性を証明して危機を解決しようと、同年5月24日、その考えを表明した。しかし、国民投票における勝利は、自明のことながら有効投票の過半数の賛成が必要となる一方で、国民議会総選挙においては、獲得議席により勝敗が決せられ、多数代表制たる小選挙区2回投票制の制度の恩恵を受けて、得票率に比べて獲得議席が高く見込めることとなる。ポンピドゥー首相は、自身の辞任もちらつかせながら大統領に対して、国民投票ではなく、国民議会の解散・総選挙を選択するよう迫った結果、5月30日、大統領は国民議会を解散するに至ったものである。なお、5月22日、国民議会は、政府に対する不信任動議を否決しており、議会との間に危機は発生していなかったと言える。

国民議会総選挙は、6月23日に第1回投票、同月30日に第2回投票が行われた結果、大統領支持派は、43.5%の得票率で約4分の3の議席を獲得するという大勝利を収めている<sup>110</sup>。

1968年の解散は、大統領・政府と議会との間に危機は発生していなかったが、国民との間の社会危機を解決するために行ったものであることに特徴があると言える。

#### (ウ) 1981年の解散

1981年5月22日のミッテラン大統領による解散は、直前の大統領選挙で勝利したミッテランが国民議会の多数派を獲得するために行ったものであった。

同年5月10日の大統領選挙で勝利し、第五共和制初の左派出身大統領となるミッテランは、同月21日に大統領に就任するが、国民議

書：MAI 68.）』インスクリプト（2015年）  
<sup>110</sup> Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p588.

会は右派が多数派を占めており、社会党を中心とする左派は少数派であった。ミッテランは大統領就任当日、同じ社会党のピエール・モーロワを首相に任命はしたものの、このままでは、右派が多数を占める議会の信任を得られる状況にはなかった。他方、議会内多数派である右派に親和性のある首相を任命すれば直近の国民全体の民意を反映する大統領と対立してしまい政府の自由な統治が不可能となるという袋小路の状態にあった。自身の政策プログラムを掲げて当選したミッテランにとって、この状態から抜け出して、政権交代を完結させるためには、議会内多数派を獲得する必要がある。こうしたことから、国民議会の解散が行われたものである。

国民議会総選挙は、6月14日に第1回投票、同月21日に第2回投票が行われた結果、社会党が過半数を占める勝利を収めている。

1981年の解散は、現実はまだ危機（コアビタシオン）は発生していないが、発生が予期される危機を事前に予防するために行われたものであるという点に特徴があると言える。そして、このように新たに選出された大統領と議会多数派とを一致させるための解散は、半大統領制を採用しているが故に発生するものである。

#### (I) 1988年の解散

1988年5月14日のミッテラン大統領による解散は、1981年と同様の文脈で整理することができる。すなわち、直前の大統領選挙で勝利して再選を果たすミッテラン大統領が、国民議会の多数派を獲得するために行ったものであった。

同年5月8日の大統領選挙で現職のミッテラン大統領は再選を果たすが、国民議会は、1986年の総選挙の結果、右派が多数派を占めている状況にあった<sup>111</sup>。このため、大統領と

<sup>111</sup> その結果、第五共和制初のコアビタシオンが発生して

議会多数派とを再度一致させる必要があり、国民議会の解散が行われたものである。

国民議会総選挙は、6月5日に第1回投票、同月12日に第2回投票が行われた結果、社会党は相対多数ではあったが、勝利を収め、1986年から2年間続いたコアビタシオンに終止符を打つこととなった。

#### II 議会多数派を獲得しやすい時期に実施する戦術的解散：1997年の解散

1997年4月21日のシラク大統領による解散は、これまでの4例とは趣を異にし、発生した危機の解決又は発生が予期される危機の予防のためではなく、議会多数派を確保しやすい時期に行う、いわゆる旧英国型の戦術的解散と位置付けられている。

1993年の国民議会総選挙により選出された議員は、約8割以上が右派であり、当時のミッテラン大統領の下で、2度目のコアビタシオンが発生していた。1995年5月7日の大統領選挙で勝利したシラクは、安定的な議会多数派を擁して政権運営に当たることが可能な状況にあった。

しかし、公務員給与削減・社会保障費削減などの改革により、1995年及び1996年には大規模な抗議活動が発生するなど、政権運営は厳しい状況にあった。このような中、国民議会議員の任期満了となる1998年の総選挙は、1999年1月のユーロ導入を前にして緊縮政策を強化せざるを得ないこと等により、厳しい結果になるものと予想されていた。そこで、1996年秋に比べて上向き始めた世論調査の結果を踏まえ、2002年の大統領任期満了まで安定多数を得るため、1997年に解散が行われたものである<sup>112</sup>。

いる。  
<sup>112</sup> 解散当日のテレビ演説において、シラク大統領は、「今後5年間の間に推し進める変化の規模の大きさ (ampleur) 及びペース (rythme) について国民が明確に態度を表明するため、再度、国民に発言してもらう必要がある。」として、「新たに得られ、かつ、行動に必要な期間を有す

国民議会総選挙は、5月25日に第1回投票、6月1日に第2回投票が行われた結果、右派は約200議席を失う大敗を喫することとなった。解散権の行使に引き続く国民議会総選挙で敗北したとしても、その後の大統領の指導力及び権限が著しく制限されてしまうことはさておき、大統領は法的に辞任する必要はなく、職に留まることは可能である。事実、シラク大統領は辞任せず、2002年までの5年間、コアピタシオンが続くことになった。

シラク大統領の解散については、「スケジュールを急に繰り上げた不意打ちの選挙」<sup>113</sup>、「選挙の前倒しは準備不足の野党を出し抜く有力な手段」<sup>114</sup>、「解散の理由が必然的ではなかった」<sup>115</sup>、「解散宣言直後（4月22日）の世論調査では、シラクの早期解散を『政治的戦略』とみなした有権者は81%に達していた。」<sup>116</sup>と評価されている。シラク大統領自身が、1995年4月2日（大統領選挙前）及び1996年4月14日に、「解散は、これまで決して大統領の都合により行われたことはなかった。（そのような大統領の都合による解散は）君主制の考え方である。もし重大な危機が存在しないならば、解散もない。」<sup>117</sup>と戦術的解散に批判的な発言をしていたとされていることから見ても、フランス国民の評価は説得力があるものと言える。

## (2) 解散権行使事例等を踏まえた検討

### ア 解散権行使を制約する要素の有無

解散権の法的枠組みで概観したように、平時において、大統領は、直近の解散から1年が経過した後であれば、自由に国民議会を解散することが可能である上、首相等の副署も必要とされず、また、解散のデクレは、裁判所の審査に服さないものとされている。すなわち、裁判所の関与を含めて、法的には、解散権を制限する要素は憲法に規定された3つの場合以外には存在せず、まさに大統領の自由裁量に任されている事項と言える。

しかし、解散権行使に引き続く国民議会総選挙で勝利を収めるためには、解散に対する国民の理解は欠かせない要素となる。これまでの事例を踏まえれば、既に発生している危機を解決するための解散（1962年及び1968年）や、新たに選出された大統領が議会多数派を得ることにより発生が予期される危機を予防するための解散（1981年及び1988年）は、解散を実施する必要性が国民にも理解されやすいものと考えられる。

これに対し、1997年の戦術的解散は、国民には支持されていないことに加えて<sup>118</sup>、第五共和制以前のように、解散権自体が非難の対象にさえなった旨の指摘もある<sup>119</sup>。このことから、1997年の解散は、今後、大統領が解散権の行使を判断する上で警鐘を鳴らす要素であり続けるに違いない<sup>120</sup>。

る議会多数派が必要である。」と述べている。（シラク大統領テレビ演説テキスト：Le Monde.<[http://www.lemonde.fr/societe/article\\_interactif/2007/05/15/les-discours-de-jacques-chirac\\_910136\\_3224\\_4.html](http://www.lemonde.fr/societe/article_interactif/2007/05/15/les-discours-de-jacques-chirac_910136_3224_4.html)>）

<sup>113</sup> 増田正『現代フランスの政治と選挙』芦書房（2001年）158頁

<sup>114</sup> 渡邊啓貴『現代フランス：「栄光の時代」の終焉、欧州への活路』岩波書店（2015年）107頁

<sup>115</sup> 前掲注112

<sup>116</sup> 前掲注113

<sup>117</sup> Gérard Pardini, *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*. Paris : L'Harmattan, 2012, p. 197

<sup>118</sup> ただし、1997年当時、仮に国民議会を解散せずに、1998年に任期満了に伴う国民議会総選挙を実施した場合にどのような結果が出たのかは誰も知る由もなく、大統領の解散権行使が、その思いどおりの結果をもたらさなかったことは間違いないが、選挙結果に及ぼした影響の大きさを断言することには、一定の留保が必要であろう。

<sup>119</sup> Gérard Pardini, *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*. Paris : L'Harmattan, 2012, p. 197

<sup>120</sup> 「1997年の前例は、解散の将来について、（1877年）5月16日危機の影響を持つ可能性がある。」とする指摘がある。（François Luchaire et al., *La constitution de la République française : analyses et commentaires*. Paris : Economica, 2009, p485.）。なお、1877年5月16

## イ 1981年及び1988年型の解散の可能性

1981年及び1988年型の解散は、任期の異なる大統領（7年）と国民議会議員（5年）とが併存し、かつ、半大統領制を採用するが故に発生する事例である。この点に関して、コアピタシオンの発生可能性を低減<sup>121</sup>させる観点から2つの改革が実施された。1つ目は、2000年の憲法改正により、大統領の任期は、国民議会議員と同様の5年に短縮された。2つ目は、2001年に行われた国民議会総選挙スケジュールの改正<sup>122</sup>であり、大統領選挙後に国民議会総選挙を実施することが可能となった。これにより、国民が、大統領選挙の結果を国民議会総選挙に反映させやすくなっている<sup>123</sup>。この改正以降行われた2002年、2007年及び2012年の国民議会総選挙は、直前の大統領選挙の結果を受けて、大統領支持派が安定的な議会内多数を獲得しており、コアピタシオンは発生していない<sup>124</sup>。

したがって、通常であれば、今後、1981年及び1988年型の解散を目にする機会はないものと言える。しかし、大統領の任期途中で

の辞任<sup>125</sup>や死亡<sup>126</sup>の場合、また、2007年に制度化された議会による大統領の罷免がなされる場合には、大統領選挙と国民議会総選挙とのスケジュールにズレが生じてしまうことから、1981年及び1988年型の解散の可能性が皆無なわけではない。

## ウ 今後の解散権の行方

フランス第五共和制において、これまで24回の憲法改正が行われてきているが、解散権を規定した第12条は全く改正されていない。特に、議会の権限強化を含む諸制度の現代化を実現するために行われた2008年の大規模な憲法改正の際にも改正されていないのは、非常に興味深い。しかも、2008年の憲法改正の審議においては、大統領による解散権を削除又は制限する修正案<sup>127</sup>が両院において提出されたが、成立していないのである。修正案に反対の理由として、政府（法務大臣）及び委員会報告者<sup>128</sup>から、解散権は第五共和制における制度の均衡を確保する上で不可欠のものであること、解散権は制度的行き詰まりを回避するためのものであり、あらゆる可能性に対応できるよう制限すべきではないこと等が述べられている<sup>129</sup>。このことから、大統領による自由裁量の解散権の存在自体は是認さ

日危機については、前掲注94を参照

<sup>121</sup> あくまでもコアピタシオン発生可能性の「低減」であり、その可能性が全くゼロになったわけではない。

<sup>122</sup> 国民議会の権能について、選挙から5年目の4月の最初の火曜日に期限が切れるとされていたものを、選挙から5年目の6月の第3火曜日へと変更する改正である。(Loi organique no 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale)

<sup>123</sup> 「フランスでは、新たに選出された大統領には議会の多数派を与え、政策課題の実行を促すべきだ」という考え方が強い」とされている。(大山礼子『フランスの政治制度〔改訂版〕』東信堂(2013年)115頁)

<sup>124</sup> なお、この改正と無関係ではないと思われるものが、国民議会総選挙の投票率の低下である。1995年以降の大統領選挙の投票率(第2回投票)が一貫して8割前後で推移しているのに対して、2002年の国民議会総選挙の投票率(第2回投票)は約60%と前回(1997年)から約11%低下している。さらに、2012年の国民議会総選挙の投票率(第2回投票)は約55%にまで低下している。大統領選挙及び国民議会総選挙ともに2回投票制を採用しているため、約2か月の間に最大4回の投票が予定され、かつ、国民議会総選挙が単に大統領選挙の結果を確認する意味合いが強くなればなるほど、国民の選挙疲れ等の要因から、投票率の低下もある意味必然と言えるのかもしれない。

<sup>125</sup> 1969年のド・ゴール大統領辞任の例がある。

<sup>126</sup> 1974年のボンピドゥー大統領死亡の例がある。

<sup>127</sup> 国民議会においては、修正案第120号

<<http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0820/082000120.asp>>及び修正案第315号

<<http://www.assemblee-nationale.fr/13/amendements/0820/082000315.asp>>が、元老院においては、修正案第265号

<[http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/Amdt\\_265.html](http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/Amdt_265.html)>及び修正案第383号修正

<[http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/Amdt\\_383.html](http://www.senat.fr/amendements/2007-2008/365/Amdt_383.html)>がそれぞれ提出されている。

<sup>128</sup> 委員会報告者とは、議院のために委員会の作業の報告及び結論の説明を行う役割を担う者をいう。(中村紘一ほか監訳『フランス法律用語辞典第3版』三省堂(2012年)353頁)

<sup>129</sup> 「ASSEMBLÉE NATIONALE Compte rendu intégral 3e séance du jeudi 22 mai 2008, p. 2396.」及び「SÉNAT COMPTE RENDU INTÉGRAL Séance du jeudi 19 juin 2008, p. 3040-3034」

れており<sup>130</sup>、さらには、今後も解散権行使が真に必要と認められる状況、すなわち、解散権行使の合理性が国民に理解され得る状況が生じた場合には、大統領による解散権行使を可能としておく必要があるとの考え方が国会議員の中で一般的には共有されているものと思われる。

それでは、今後、解散権行使の合理性が国民に理解され得るような場合とは一体どのような場合なのか。個別の状況に応じて総合的に判断する必要がある、予断することは困難だが、以下の3点につき言及することとする。

1つ目は、1962年及び1968年型の危機が発生した場合における解散である。この点については、議会内に大統領を支持する絶対多数の議員が安定的に存在する中では、不信任動議が可決されるような状況は一般的に考え難いことから、相対多数の場合を除き、大統領・政府と国民との大規模な対立から生じる国家的危機が主となろう。なお、特定の法律案に対する国民の賛否を問うだけであれば、フランスには国民投票制度が存在することに留意が必要である<sup>131</sup>。

2つ目は、「イ 1981年及び1988年型の解散の可能性」で触れたとおり、大統領の任期途中での辞任等により、大統領選挙と国民議会総選挙の時期に再びズレが生じてしまう場

合である。両者の選挙時期を合わせるための解散権行使は、コアビタシオンの発生可能性を低減させるために実施した改革を踏まえれば、十分合理性を有するものであると考えられる。

3つ目は、大統領の任期途中で新たに正当性を確保する必要がある場合である。しかし、大統領選挙と国民議会総選挙の選挙時期を合わせた現在においては、それを覆してまで解散を行うのは以前にも増してハードルが高くなっていると言わざるを得ない。そして、1997年の解散に表れているように、戦術的解散に対する国民の否定的見解も存在する。危機が発生しておらず、大統領選挙と国民議会総選挙の時期にズレも生じていない中で、大統領の任期途中で解散を行うことは、困難なものであると言える。

フランスにおいては、ここ約20年間、解散権が行使されていない。そして、2017年のフランスは、5月に大統領選挙、6月に国民議会総選挙、9月に元老院選挙と3つの国政選挙が待ち構えている。次に解散権が行使されるのはいつのことになるのか、また、これまでとは異なる新たな解散権行使の類型が生じるのか、解散権に対する国民又は議員の捉え方を含めて今後とも注視する必要がある。

そして、フランスでは、制度上は大統領に広い解散権を付与し、危機が発生する場合など解散権行使が必要とされる場合に対応できるようにしておく一方、戦術的解散に対する国民の否定的意識が、合理性を有さない解散権行使の有力な歯止めになっている点に特色がある。

## IV ドイツ

### 1 ドイツの政治体制

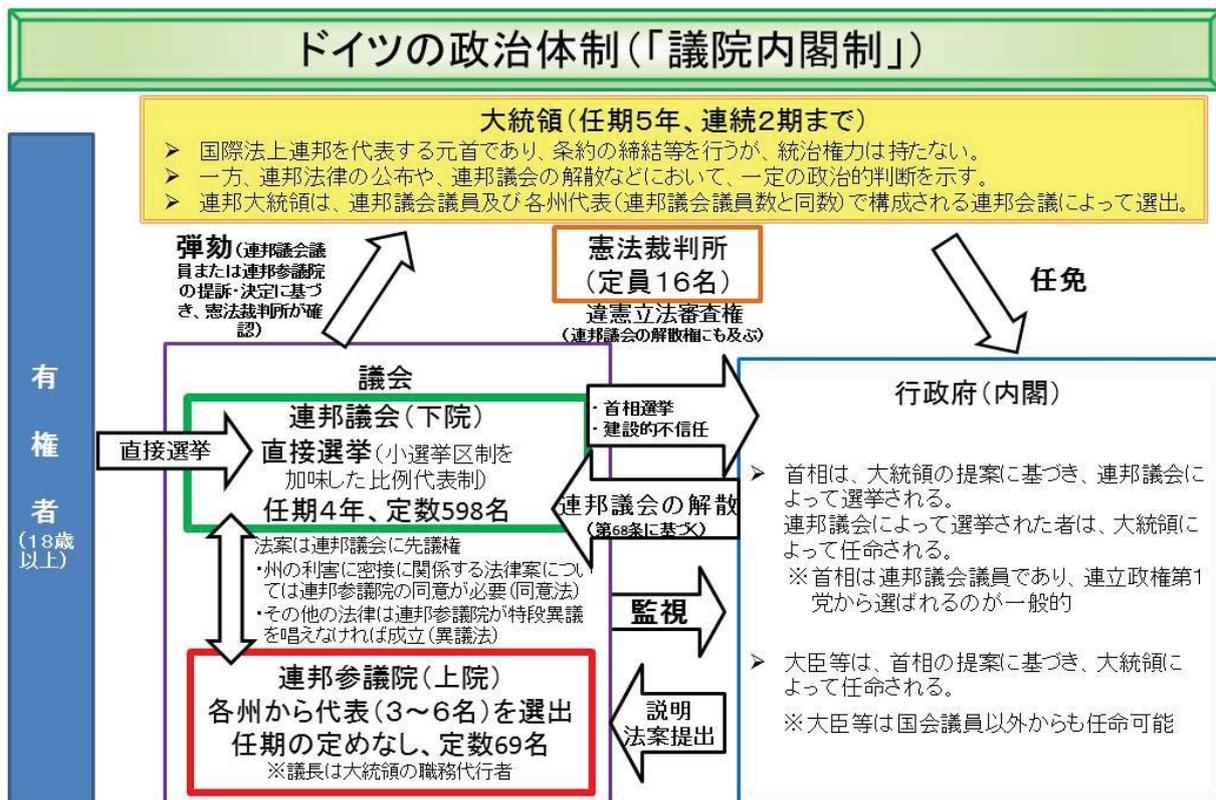
ドイツは16の州(ラント)からなる連邦国

<sup>130</sup> 議会内多数派が相対的である場合(1976-1981及び1988-1993)は、自由な解散権の存在自体が威嚇効果を発揮する意味で、執行権の最も重要な部分とされている。(Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris :Montchrestien-Lextenso éd., 2011, p588.)

<sup>131</sup> ただし、全ての法律案を国民投票に付することができるわけではないこと、選挙制度や政党制に大きく影響を受けるが1968年の解散の項で触れたとおり獲得議席数で勝敗が決せられる国民議会総選挙(多数代表制)の方が勝利を得やすいこと、特定の法律案に起因するものとはいえ国家的危機にまで発展した場合には解散の選択にも合理性が生まれ得ること等の要因があることには、注意を要する。なお、解散に引き続き総選挙における勝利は、議会多数派の獲得により、その後の政府の安定化に直接寄与するのに対して、国民投票における勝利は、直接的には対象となった法律案の成立という効果しか生じないことなど、解散と国民投票には、その効果にも差異がある。

家<sup>132</sup>であり、国家権力は、立法、司法、行政の各分野で連邦と州に分配されているが、外交、国防、国籍、出入国、通貨制度、関税等、ドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」という。）で定められた立法権は連邦に専属している<sup>133</sup>。また、連邦と州が競合的に立法権を持つとされている事項（民法、刑法、裁判法、経済法、労働法等）についても、連邦が立法権を行使した場合は、州は独自の法律を制定することができない<sup>134</sup>。また、州の立法と同一事項について連邦が立法をした場合には、連邦法は州法に優先する<sup>135</sup>。なお、16州はそれぞれ州憲法、州議会、州議会から選出される州首相及び州政府を有している。

連邦政府の長である連邦首相（以下「首相」という。）は、連邦議会議員の中から選出され、内閣を組織する。一方で連邦大統領（以下「大統領」という。）も存在しているが、大統領は連邦を代表する元首であるとはいえ、基本法で定められたその地位・権限は、ワイマール憲法のそれとは対照的に極めて制約的であり、かつ儀礼的・形式的なものにとどまっている。これらの点から、ドイツは一般に「大統領制」とは位置付けられず、首相が連邦議会に対して責任を負う「議院内閣制」と整理されている。



<sup>132</sup> 「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である」（基本法第20条第1項）

<sup>133</sup> 基本法では、「連邦は、次の事項において専属的立法権を有する」（基本法第73条第1項）と定め、具体的に外交、国防、国籍など1～14までの項目が列挙されている。

<sup>134</sup> 「競合的立法の領域においてラントが立法の権限を有するのは、連邦が法律によってその立法管轄権を行使していないあいだ、およびその限度においてである」（基本法第72条第1項）

<sup>135</sup> 「連邦の法はラントの法に優先する」（基本法第31条）

## (1) 大統領

大統領は、統治権力を持たないが、連邦を国際法上代表し、連邦の名において、外国と条約を締結する<sup>136</sup>。また、大統領は、外国の使節を信認し接受するほか<sup>137</sup>、連邦裁判官、連邦公務員、将校及び下士官の任免<sup>138</sup>、恩赦の行使<sup>139</sup>を行う。さらに、連邦議会（下院）・連邦参議院（上院）<sup>140</sup>で成立した法律は、公布前に、大統領による認証が必要である<sup>141</sup> <sup>142</sup>。

大統領は、連邦議会議員及びそれと同数の各州議会の代表者から構成される連邦会議によって選挙される。任期は5年で再選は1度に限り認められる。

また、大統領に対する弾劾の制度も規定されており、すなわち連邦議会、連邦参議院及び連邦憲法裁判所によって大統領の行動及び在職の当否がコントロールされている。連邦憲法裁判所では、基本法や連邦法律に対して故意による違反を犯したことを確定したときは、大統領を解任することができる。

<sup>136</sup> 「連邦大統領は、国際法上連邦を代表する。連邦大統領は、連邦の名において、外国と条約を締結する」（基本法第59条第1項前段及び中段）

<sup>137</sup> 「連邦大統領は、(外国の)使節を信認し接受する」（基本法第59条第1項後段）

<sup>138</sup> 「連邦大統領は、法律に特別の定めのある場合を除いては、連邦裁判官、連邦公務員、将校および下士官を任免する」（基本法第60条第1項）

<sup>139</sup> 「連邦大統領は、個々の場合に、連邦に代わって恩赦権を行使する」（基本法第60条第2項）

<sup>140</sup> 後述のとおり、連邦参議院は州の権益を反映させることを主としており、必ずしも「第2の院」として存在しているわけではないが、他国の議会制度との比較を容易にするとの観点から、ここでは連邦議会を「下院」、連邦参議院を「上院」と位置付ける。

<sup>141</sup> 「この基本法の規定に従って成立した法律は、副署ののち、連邦大統領によって認証され、連邦法律公報に公布する」（基本法第82条第1項前段）

<sup>142</sup> 大統領が、法律を認証する前に、当該法律の形式上及び実態上の合憲性を審査し得るかについては、若干争いがあるものの、大統領がかかる示唆に基づいて法律の認証を拒否したときは、連邦憲法裁判所の判決を求めることができるのであるから、大統領の決定は終局的なものではないゆえに、当該問題が、実際上それほど大きな意義を持つことはほとんどないのが通例である（コンラート・ヘッセ（初宿正典、赤坂幸一訳）『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂（2006年）409-410頁）

## (2) 議会（連邦議会及び連邦参議院）

連邦においては、連邦議会（Deutscher Bundestag）と連邦参議院（Bundesrat）の2つが存在する。両者を合わせてドイツ議会が構成されているわけではなく、各々が独立の連邦機関となっている。

## ア 連邦議会（下院）

連邦議会は、小選挙区制を加味した比例代表制の国民による直接選挙（小選挙区比例代表併用制）により選出された議員から構成されており、定数は598議席である<sup>143</sup>。連邦議会議員の任期は4年であり、議員は全国民の代表であり、自己の良心にのみ従うこととされている。連邦議会の任務は、立法、首相の選出、連邦政府の監督等であり、議決は原則として過半数で決せられる。

## イ 連邦参議院（上院）

連邦参議院は、直接選挙で選ばれるわけではなく、各州政府の代表者で構成される（各州の代表者数は、州の人口に比例し3～6名となっており、票決権の総数は69票である）。任期は存在せず、州議会選挙に応じて随時構成が変化する。連邦参議院は、国民代表機関ではなく州を代表する機関として、連邦国家レベルにおいて州の利益を反映する機能を果たしている。具体的には、連邦議会が可決した連邦法のうち、州の利害に密接に関係する法律（州の財政収入に関する法律、州の行政権に介入する法律等）は、連邦参議院の同意がなければ法案は成立しない（同意法）<sup>144</sup>。

<sup>143</sup> 連邦議会総選挙では、有権者は第1票を小選挙区候補者、第2票を政党比例名簿に投票する。当選人の決定に当たっては、まず第2票の得票率に応じて各党への配分議席が決定され、各党配分議席から第1票による小選挙区当選者を減じた数が比例名簿からの当選者となるが、その際、①第1票で得た小選挙区当選者数が第2票で得た配分議席数を上回る場合には超過議席が発生するとともに、②超過議席が配分された結果として政党別得票率と乖離が生じた場合には、超過議席を有しない政党に対して調整議席と呼ばれる追加議席が付与されることから、実際の議員数は定数を上回ることが多い。

<sup>144</sup> 「法律が連邦参議院の同意を必要とする限りにおいて、(略) 適当な期間内に、同意について票決しなければな

また、その他の法律に対しては、連邦参議院は異議を議決することができる<sup>145</sup>。連邦参議院が過半数をもって異議を可決した場合は、連邦議会は過半数の決議をもって、また、連邦参議院が3分の2以上の多数をもって異議を可決した場合は、連邦議会は3分の2以上の多数の議決をもってその異議を却下することができる（異議法）<sup>146</sup>。

### (3) 連邦政府

#### ア 首相の任免

首相は、大統領の提案に基づき、連邦議会によって、討議によらずに選挙される<sup>147</sup>。また、連邦議会の過半数の投票を得た者は、大統領によって首相として任命される<sup>148</sup>。大統領は、首相候補者の提案について、基本法上は自由に決断できるとされるが、実際には提案前に各政党及び会派首脳と協議を行った上で決定しており、通例は、第1党として政権を担う政党の党首が首相候補者に選ばれることが多い。

一方、大統領の提案した首相候補者が連邦議員の過半数の票を得られなかった場合には、連邦議会は投票後14日以内に、大統領の提案なしに過半数の賛成をもって首相を選挙する

---

らない」（基本法第77条第2項a）との規定があるほか、連邦の立法権限に関する規定の中で、特定事項に関する法律には「連邦参議院の同意を必要とする」とされている（例えば基本法第74条第2項）。

<sup>145</sup> 「法律が連邦参議院の同意を必要としない限度において、連邦参議院は、（略）連邦議会によって議決された法律に対して、2週間以内に異議を申し入れることができる」（基本法第77条第3項）

<sup>146</sup> 「異議が連邦参議院の票決の過半数をもって議決されたときは、その異議は、連邦議会構成員の過半数の決議によって却下することができる。連邦参議院がその異議を少なくとも3分の2の多数をもって議決した時は、連邦議会がこれを却下するためには、（投票の）3分の2の多数、少なくとも連邦議会構成員の過半数を必要とする」（基本法第77条第4項）

<sup>147</sup> 「連邦首相は、連邦大統領の提案に基づき、連邦議会によって、討議によらずに選挙される」（基本法第63条第1項）

<sup>148</sup> 「連邦議会議員の過半数の投票を得たものが、（連邦首相に）選挙されたことになる。選挙された者は、連邦大統領によって任命される」（基本法第63条第2項）

ことができる<sup>149</sup>。

さらに、この期間内に選挙が成立しなかった場合、すなわち過半数を得られた者がいなかった場合には、新たに選挙が行われる。最多得票者が過半数の票を得た場合には、大統領は選挙後7日以内に、この者を首相に任命しなければならない。他方、最多得票者が過半数の票を得られなかった場合は、大統領は、7日以内にこの者を任命するか、又は、連邦議会の解散をしなければならぬ<sup>150</sup>。

他方で、首相の罷免に関しては、建設的不信任制度が存在する。これは、言わば「首相の罷免」と「新首相の擁立」を同時に行うものであり、後任の首相を確定することで政治的空白を避けるとともに、政権が多数派に立脚することを潜在的に義務付けている点で、政治的安定性に寄与しているとの評価がある（詳細な制度等については後述）。

#### イ 大臣の任免

首相の選出後、連邦大臣（以下「大臣」という。）は、首相の提案に基づき、大統領によって任免される<sup>151</sup>。なお、連邦議会は、個々の大臣に対し、不信任決議を行うことは可能であるが、それには法的効果は伴わない。

#### ウ 内閣の任期

基本法では、内閣の任期は定められていない。首相及び大臣の職は、いかなる場合でも、新たな連邦議会の集会（連邦議員の任期は4

---

<sup>149</sup> 「（連邦首相として）提案された者が選挙されないときは、連邦議会は、投票後14日以内に、その半数を超える議員により連邦首相を選挙することができる」（基本法第63条第3項）

<sup>150</sup> 「この期間内に選挙が成立しないときは、遅滞なく新たな投票が行われ、その投票で最多票を得た者が（連邦首相に）選ばれたこととなる。選ばれた者が連邦議会議員の過半数の投票を得たときは、連邦大統領は選挙後7日以内に、この者を連邦首相に任命しなければならない。選ばれた者がこの過半数を得なかったときは、連邦大統領は7日以内にこの者を任命するか、または、連邦議会の解散をしなければならぬ」（基本法第63条第4項）

<sup>151</sup> 「連邦大臣は、連邦首相の提案に基づき、連邦大統領によって任免される」（基本法第64条第1項）

年)とともに終了する<sup>152</sup>。また、連邦議会が首相に対する建設的不信任動議(詳細は後述)を可決した場合には、内閣の任期は、それ以前であっても終了する。

#### (4) 連邦憲法裁判所

現在の連邦憲法裁判所は、ワイマール憲法時代における裁判所の機能不全、人権保障の不徹底、ナチス台頭などによる憲法秩序の崩壊等を歴史的教訓として設立された背景もあり、憲法秩序の維持を担う機関として広範な権限が付与されている。また、連邦憲法裁判所は、その創設以来、憲法秩序の厳格な維持を図る一方で、国民の基本権の保護や政治的争議の法的解決などにも貢献してきたこともあり、公共機関の中でも特に国民からの幅広い支持を得ている機関とされている<sup>153</sup>。

一方で、その広範な権限や活動について、立法府に過剰に介入している、少数者保護を優先しすぎている、などの批判を受けた時期もある<sup>154</sup>。

連邦憲法裁判所は、長官・副長官各1名を含む計16名の裁判官<sup>155</sup>により構成されており、裁判官は連邦議会及び連邦参議院によって、半数ずつ選出される<sup>156</sup>。

また、連邦憲法裁判所が行使する違憲審査権としては、次のようなものがある。

- (ア) 規範統制
  - a 抽象的規範統制
  - b 具体的規範統制

- (イ) 憲法異義
- (ウ) その他の権限(政党の合憲審査制等)

このうち、抽象的規範統制とは、具体的事件と関係なく、法律について基本法との適合性審査を行うものであり、申立権者は、連邦政府、州政府又は連邦議会議員の3分の1とされ、連邦参議院や会派には申立権は認められていない。また、公布前の法律に対する事前統制も認められていない。

憲法異義とは、公権力や法律によって基本権、公民権などを侵害された国民が、連邦憲法裁判所に直接申し立てるものを指す。申立権者は、基本権を侵害された当事者能力を持つ「何人」にも認められる。なお、ドイツにおける違憲審査訴訟の大部分を占めるのが、この憲法異義である。

さらに、後述するとおり、議会の解散手続に関しても、連邦憲法裁判所による違憲審査権が及ぶ。

## 2 連邦議会の解散

ドイツでは、ワイマール憲法時代に政権が不安定となり、強い権限を持った大統領が解散・総選挙を繰り返し行った結果ナチス政権を招いたことに対する反省から、基本法上においては、連邦議会の解散に係る仕組は非常に制限的なものとするなど、プレビシットの<sup>157</sup>要素を排し<sup>158</sup>ている。具体的には、まず、首相を罷免する際には、必ず後任の首相を選任しなければならないとの建設的不信任制度

<sup>152</sup> 「連邦首相または連邦大臣の職務は、いずれの場合においても、新たな連邦議会の集会とともに終了し、連邦大臣の職務は連邦首相の職務のその他のすべての終了の場合にも、終了する」(基本法第69条第2項)

<sup>153</sup> 芦部信喜「講演 憲法学における憲法裁判論」法学協会事務所編『法学協会雑誌 113 巻 8 号』東京大学大学院法学政治学研究科(1996年8月) 21-23, 29頁

<sup>154</sup> 諸橋邦彦「違憲審査制の論点」『シリーズ憲法の論点⑨』国立国会図書館(2006年) 7頁

<sup>155</sup> 同上

<sup>156</sup> 「連邦憲法裁判所は、連邦裁判官およびその他の構成員で構成されている。連邦憲法裁判所の構成員は、それぞれ半数ずつ、連邦議会及び連邦参議院によって選出される」(基本法第94条第1項前段及び中段)

<sup>157</sup> プレビシット的とは、一般に「執行権の長が、その人格的要素(個人人気)を利用して民意を操作的に調達し、議会を迂回して、その政権基盤を安定させようとする政治手法の意味」として用いられる(植松健一「プレビシット解散の法理と自主解散の論理ードイツ連邦議会解散第二次訴訟に関する一考察」名古屋大学大学院法学研究科編『名古屋大学法政論集 230号』(2009年) 393頁)

<sup>158</sup> 加藤一彦「プレビシットとしての首相の議会解散権ー2005年シュレイダー政権によるドイツ連邦議会解散を契機にー」吉田善明先生古稀記念論文集刊行委員会編『憲法諸相と改憲論:吉田善明先生古稀記念論文集』敬文堂(2007年) 389頁

を採用していることに加え、最終的に連邦議会が解散されるまでの道筋に厳しい法的制約を課し、その手続や各機関の判断等に対しては、連邦憲法裁判所による司法的関与が及ぶ。ここでは、これらの法的制度について説明する。

### (1) 建設的不信任制度

連邦議会は、議員の過半数以上の多数により首相に対する不信任動議を議決することができるが、その際、首相の後任を併せて選出しなければならない。これが基本法第 67 条で規定されている建設的不信任動議である。同動議は、連邦議会議員の 4 分の 1 以上又は一会派により提出することができる。建設的不信任動議が可決された場合には、大統領は、連邦議会が新たに選出した者を首相に任命しなければならない<sup>159</sup>。

同動議に基づく建設的不信任制度は、政府に対する統制手段の中でも最も結果の重いものであると言えるが、その意図するところは、連邦議会と政府の相互依存性を強化し、両者間の権力関係に一定の均衡を保つことにある。

なお、首相に対する不信任動議が提出されたことは、これまでに 2 回しかない。そのうち 1 回は否決され（1972 年）、もう 1 回は可決された（1982 年）（詳細は後述）。

### (2) 基本法第 63 条に基づく解散について

前述したとおり、基本法第 63 条では、大統領が提案した首相候補者が過半数を得られず、その後 14 日以内に連邦議会が過半数の票をもって新たな首相を選出できなかった場合、遅滞なくもう 1 度、新たな選挙が行われ、最

<sup>159</sup> 「連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦首相の後任を選出し、連邦大統領に対し、連邦首相を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦首相に対して不信任を表明することができる。連邦大統領は、その要請に応じて、選挙された者を（連邦首相に）任命しなければならない」（基本法第 67 条第 1 項）

多得票数を獲得した者が首相候補に選出される旨規定されている。当該候補が過半数以上の得票を有していれば、大統領は 7 日以内にこの者を首相に任命しなければならないが、この者が仮に過半数を獲得できなかった場合には、大統領は、この者を「少数派」の首相に任命するか、それとも連邦議회를解散するかのどちらかを選択しなければならない。すなわち、この局面において大統領は、自己の政治的な判断に基づいて、連邦議회를解散する場合があります<sup>160</sup>。ただし、基本法第 63 条に基づいて解散された例はない。

### (3) 基本法第 68 条に基づく解散について

基本法第 68 条では、首相に対する信任動議の取扱いについて定めている。首相が提出する自己に信任を表明すべきことを求める動議が連邦議員の過半数の同意を得られない場合は、大統領は、首相の提案に基づいて、21 日以内に連邦議회를解散することができる<sup>161</sup>。この解散権は、連邦議会が過半数により新たな首相を選挙した場合には消滅する<sup>161</sup>。

なお、基本法第 68 条に基づく信任動議の結果、首相が解散を提案しない場合、あるいは大統領の裁量<sup>162</sup>で解散をしない場合において、行政・議会の機能不全を避ける観点から、「立法緊急事態」制度が基本法で定められている。これは、大統領が一定の要件の下で、立法緊

<sup>160</sup> 山岸喜久治「ドイツ連邦共和国大統領—平常事務と緊急権限—」『人文社会科学論叢』編集委員会編『人文社会科学論叢第 22 号』宮城学院女子大学附属人文社会科学研究所（2013 年 3 月）73 頁

<sup>161</sup> 「自己に信任を表明すべきことを求める連邦首相の動議が、連邦議会議員の過半数の同意を得られないときは、連邦大統領は、連邦首相の提案に基づいて、21 日以内に連邦議회를解散することができる。その解散権は、連邦議会がその議員の過半数をもって別の連邦首相を選挙するや否や、消滅する」（基本法第 68 条第 1 項）

<sup>162</sup> 大統領に裁量権があるのか、あるならばどの程度あるかについては学説上争いがある。紙面制約上、詳細についての記述は避けるが、基本的な点については後述する過去の解散例に対する判例参照

急事態を宣言し、議会の必要的多数による可決なしに立法を可能にするものである。

#### (4) 過去の解散例

上記のとおり、基本法はワイマール憲法時代の悲劇を教訓として、政府の地位を議会との関係において一定程度安定的に保つ一方で、政府による恣意的・プレビシットのな連邦議会の解散を防ぐべく、建設的不信任制度を設けるとともに、解散に至るまでの手続を限定的としている。さらに、後述する過去の判例で示されているとおり、この連邦議会の解散に関する手続や各機関の判断に対しても、憲法裁判所による司法審査が及ぶ。これらにより、基本法上、連邦議会の解散は限定的、抑制的であると一般に評価されており、事実、連邦議会はその4年の任期満了まで存続することが通例（詳細は表1を参照）である一方で、任期途中の解散・総選挙は、戦後3度（1972年、1983年及び2005年）しか生じていない。

この3度の解散は、いずれも、基本法第68条に基づく首相に対する信任動議の否決を受けた解散であり、このうち2度（1983年及び2005年）については、信任動議否決、首相提案に基づく大統領による解散決定がなされた後、総選挙実施に至る間に連邦憲法裁判所による司法判断が下されている。以下、過去の解散事例の経緯と憲法裁判所による判断、及びこれに対する評価等について記述する。

#### ア 1972年解散

##### (7) 経緯

戦後初となる連邦議会の解散は、1972年、ブランド首相（SPD<sup>163</sup>）の下で行われたものであった。当時の連邦議会の勢力状況は、ブランド政権が推進する東方外交に反発した与党議員の野党への鞍替えにより、連邦議会

の与野党の議席数は逆転するに至っていた。

4月25日、ブランド首相に対する不信任を示すとともにCDU/CSU<sup>164</sup>のバルツェル議員を新しい首相に選出することを内容とする基本法第67条に基づく建設的不信任動議は、CDU/CSU議員2名による土壇場での「裏切り」により否決されたが、その後においても政府与党にとって議会運営が手詰まりであることには変わらない状況が続いていた。ブランド首相は、このような状況を打破すべく、連邦議会の解散を意図した基本法第68条に基づく自らの信任を問う動議を提出した。その後、連邦議会において同動議は否決され、首相の提案に基づいて大統領により連邦議会は解散された。

総選挙の結果は、選挙前CDU/CSUに次ぐ第2党であったSPDが、この選挙において連邦議会内での第1党の地位を確保し、第2次ブランド内閣が発足した。

#### (イ) 評価

本来、基本法第68条は、第67条とともに、議院内閣制に基づき与えられた役割を果たし続けるように、早過ぎる連邦議会の解散を防ぎ、首相と連邦議会の関係を政治的に安定させるという目的を持つ<sup>165</sup>ものと解されている。この点を重視すれば、首相への信任動議を、与党側が故意に賛成しないことによって恣意的・政略的に否決し、解散に導く行為は、基本法第68条を「連邦議会を早期に解散するためのバルブ」にしたもので、規定の趣旨に反するとの批判<sup>166</sup>があった。

一方で、当時のブランド政権を取り巻く状況を考えると、連邦議会解散に至った一連の

<sup>164</sup> CDU/CSU：ドイツキリスト教民主同盟（Christlich-Demokratische Union Deutschlands）とキリスト教社会同盟（Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.）の統一会派

<sup>165</sup> 高田篤「ドイツ議会制民主主義論における議会の位相—連邦議会の解散をめぐる議論を手懸かりとして」『ジュリスト（No. 1311）』有斐閣（2006年）119頁

<sup>166</sup> 同上

<sup>163</sup> SPD：ドイツ社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands）

行為は致し方ないとの意見もある。1972年春以降、東方政策など重要案件の処理を巡り一部与党議員が離反し、連邦議会での多数を失う一方で、野党が提出した不信任動議も否決された状況は、いわば「手詰まり」との認識が広がっていた。そのような中、連邦議会の全会派間で、早期の解散のみが「最もきれい」で「最も合目的」な解決をもたらし得るとの合意が生じていたとの政治的事情もあった（事実、後述の2回の解散と異なり、同解散行為を巡り連邦議員からの憲法裁判所への提起はなされなかった）ことを踏まえると、学説の中にも、新たな選挙への広範な政治的合意がある際、持続的な政府の活動ができるかどうか疑わしいので早期の新たな選挙が望ましいと思えるような「手詰まり状況」、あるいはそれに類するぎりぎり過半数の場合に限って、基本法第68条は「国民に訴える」という観点から解散に至るような運用を許容する意味を持ち得る、との立場も存在していた<sup>167</sup>。

## イ 1983年解散

### (7) 経緯

1980年総選挙において連立政権を組んでいたSPDとFDP<sup>168</sup>側が勝利し、引き続き議会内多数派を形成し、シュミット首相が政権を運営していた。しかし、1982年夏、FDPは、失業対策や外国人対策等を巡ってSPDと見解を異にし、9月に自党出身の4閣僚を辞任させてSPDとの連立を解消した。さらに10月、野党CDU/CSUと連携し、連邦議会において基本法第67条に基づき、シュミット首相に対する不信任を示すとともにCDU党首のコールを後任首相に選出する建設的不信任動議を提出し、可決させた。その後、コール新首相は、連邦議会での所信表明演説において、新政府への国民の信任を求めるべ

く、連邦議会の任期満了（1984年10月）を待つことなく翌1983年3月6日に総選挙を行う旨を表明した。

解散に至る手段としては基本法第68条の手続を選択し、具体的には次年度予算を成立させた直後の12月17日、自らに対する信任投票を連邦議会に提出し、与党の意図的な棄権と野党SPDの反対によって否決を導き、大統領に連邦議会の解散を提案した。これを受け大統領は、検討を重ねた後、翌1983年1月6日連邦議会の解散及び3月6日に総選挙を実施する旨の命令を発した。

大統領による解散及び総選挙実施命令後、連邦議会議員による連邦憲法裁判所への機関争訟提起及び棄却（詳細は後述）を経て実施された総選挙は、戦後初めて成立した「建設的不信任動議」により政権移行したことに對する賛否を問う、プレビシットの性格が色濃い選挙とも言われていた。その選挙結果は、コール首相を中心とするCDU/CSU+FDPの連立政権与党の勝利に終わった。

#### (参考) 1983年解散の経緯

1982年9月	与党であったFDPはSPDとの連立を解消
10月	建設的不信任動議可決 首相がシュミットからコールへと交代 その後、コール首相は任期満了前の翌1983年3月6日に総選挙を実施する旨表明
12月17日	次年度予算が成立した後、コール首相に対する信任投票が否決。コール首相は大統領に対して連邦議会の解散を提案

<sup>167</sup> 同上

<sup>168</sup> FDP：自由民主党 (Freie Demokratische Partei)

1983年1月6日	大統領は連邦議会の解散及び3月6日に総選挙を実施する命令を发出
1月17～20日	連邦議会議員が大統領による連邦議会の解散命令に対し憲法裁判所に訴えを提起
2月16日	憲法裁判所が訴えを棄却
3月6日	総選挙実施

#### (4) 連邦憲法裁判所の判決及び評価

1983年1月6日の大統領による連邦議会の解散及び総選挙の実施に関する命令を受けて、連邦議会議員4名（CDU1名、FDP2名、無所属1名<sup>169</sup>）が、1月17日、18日、20日にかけて、大統領を被告とする機関争訟を連邦憲法裁判所に提起した。いずれの訴えも、大統領による連邦議会の解散命令が基本法第68条に違反し、基本法第38条第1項後段（全国民の代表）<sup>170</sup>及び第39条第1項前段（4年の任期）<sup>171</sup>によって保障された連邦議会議員としての憲法上の地位を侵害し、あるいは直接に脅かしたことの確認を求めるものであった。

総選挙実施前の2月16日、連邦憲法裁判所は、連邦議員の地位は憲法上保障されており、機関争訟において権利の侵害を主張することは可能とし、原告適格を有することを確認した上で、以下を主な内容とする判決<sup>172</sup>をもって、訴えを棄却した。

まず、大統領による解散権に関して、解散

の命令又はその拒絶は、大統領の義務的裁量に委ねられる政治的な指導決定であって、連邦議会の解散は関係する連邦最高憲法機関（首相、連邦議会、大統領）の共働を通じ、また相互の政治的統制の下にのみ可能とされなければならないとし、大統領は、基本法第68条の「形式的要件」又は「不文の実質的構成要件要素」が満たされていない場合には、大統領は連邦議회를解散してはならないとした。

そして、基本法第68条の「不文の実質的構成要件要素」として、連邦議会における政治的勢力関係からして統治能力が保証されないことを挙げ、その場合の勢力関係について、首相が多数派の持続的な信任に依拠した政策を首相が有効に遂行できないほどに、その行為能力を妨害し麻痺させる状況とした。さらに、当該要件を満たさない具体的事例として、別途、①明白な多数派が存在する場合、②建設的不信任制度で交代した首相が正当性を得るためだけに総選挙を求める場合、③与党多数派に都合の良い時期に選挙を行う目的による場合、④特定の議員や会派の排除を目的とする場合、を挙げている<sup>173</sup>。その一方で、基本法は連邦議会の解散に対して明らかに高い垣根を設けているとして、連邦議会内に十分な多数派を要する首相は、たとえ困難な課題を抱えた場合でも自由に解散を惹起することは許されないと、一定の制約を課している。

もっとも、この基本法第68条の「不文の実質的構成要件要素」の存在の認定は、最終的には首相に委ねられ、大統領の義務的判断においては首相の判断が尊重されるとしている。あわせて、司法による審査権限は、法定立や規範執行の領域よりもずっと縮減されていると示しており、憲法裁判所による審査範囲を限定的とするとともに、大統領及び首相の判

<sup>169</sup> 無所属の議員は、当選当初はSPDに属していた。

<sup>170</sup> 「議員は全国民の代表者であって、委任および指図に拘束されることはなく、自己の良心のみに従う」（基本法第38条第1項後段）

<sup>171</sup> 「連邦議会は、(略)4年の任期について選挙する」（基本法第39条第1項前段）

<sup>172</sup> 判決要旨については、主として、吉田栄司「88 基本法第68条と連邦議会の解散—連邦議会解散訴訟—」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例（第2版）』信山社出版（2003年）522-526頁を参照した。

<sup>173</sup> 植松・前掲注157 374頁

断を尊重する姿勢を示している。

本判決に対しては、政治状況から言えば、直前に次年度予算を成立させたことから分かる通り、コール政権が安定した多数派に立脚していただけに、安定政権でも任期途中で解散に訴えることができる、歴史的背景から言えば、ワイマール憲法体制への反省から出発し、議会の首相不信任動議権を建設的なものに限定し、大統領の議会解散権さえも最低限に限定して、議会任期に連動する安定した政府を追及したはずの基本法に対して、それまでの理解を超えるものとの評価がある<sup>174</sup>。事実、判決に付された補足意見、反対意見においても、「基本法制定時とは異なる首相の役割の意味変遷を強調するしかない」<sup>175</sup>、「本解散は統治能力ある多数派の欠如という基本法第 68 条の前提条件を満たすものではない」<sup>176</sup>、「少数派首相のみが基本法第 68 条に基づく手続を惹起することを許される、これがドイツ国法学者の圧倒的多数によって主張される見解である」<sup>177</sup>といった批判が付されている。もちろん、判決自体が基本法制定時には予測できなかったはずの事態に一定の説得性を有した理論構成をもって、連邦議会の解散に一定の許容性をもたらしたことも揺るぎない事実であるが、いずれにせよ、ドイツ基本法における大統領、首相、連邦議会、連邦憲法裁判所等の連邦機関によるシステムの在り方に一石を投じるものとなった。

## ウ 2005 年解散

### (7) 経緯

2002 年総選挙の結果を受けて成立した第 2 期シュレーダー政権は、2003 年 3 月に「アジェンダ 2010」という「構造改革」的プログラムを提示した。当該プログラムは、解雇規

制の緩和や失業手当の削減といった内容が含まれており、政権による公表後、直ちに労働組合などからの激しい批判と反発を引き起こし、与党である SPD の内部からも反対の声が挙がった。一方で、野党である CDU / CSU は、「建設的野党」という立場から、この政策プログラムの実現に協力する立場を選択し、最終的には、2003 年 12 月に政権与党と合意し、「アジェンダ 2010」関連法案の成立を目指すこととなった。

しかし、PDS<sup>178</sup>や市民団体、労働組合勢力による活発な反対運動が展開されたことも相俟って、各州選挙では軒並み政権与党が敗北を続けた。また、失業率も上昇する中で、連立与党の SPD と緑の党の支持率は低迷し、政権危機の状況が急速に拡がっていった。2005 年 5 月にはドイツ最大の州であるノルトライン・ヴェストファーレン州の州議会選挙でも SPD は敗北を喫し、これにより連邦政府と同じ与党構成の州政府は皆無となるとともに、州政府の議席状況に連動する連邦参議院においては、野党の CDU / CSU と FDP が、3 分の 2 の議席を確保することとなった。シュレーダー首相はこの事態を打破すべく、翌 2006 年秋に予定されていた総選挙を 1 年早めて実施することを決断した。

2005 年 6 月 27 日、シュレーダー首相は連邦議会に信任動議を提出し、審議中に行われた演説の中で、信任動議案提出の目的が動議の否決によって連邦議会を解散し、総選挙を通じて国民の審判を仰ぐことにある旨明言した。これに対し、野党も連邦議会の解散を歓迎し、また、採決に際しては多くの与党議員が棄権したため、首相に対する信任動議は否決された。これを受けて、首相は大統領に対して連邦議会を解散するよう提案し、大統領

<sup>174</sup> 吉田・前掲注 172 525 頁

<sup>175</sup> 吉田・前掲注 172 525 頁、ツァイドラー補足意見

<sup>176</sup> 吉田・前掲注 172 525 頁、リンク反対意見

<sup>177</sup> 吉田・前掲注 172 525 頁、ロットマン反対意見

<sup>178</sup> PDS : 民主社会党 (Partei des Demokratischen Sozialismus)

は 21 日以内という検討期限ぎりぎりの 7 月 21 日、連邦議会を解散し、総選挙の期日を 2005 年 9 月 18 日と定める命令を発した。

9 月 18 に行われた総選挙の結果は、選挙期間中から優位が報じられていた CDU/CSU が第 1 会派となったものの 226 議席にとどまり、SPD も 222 議席を獲得し大接戦であった。これにより、CDU/CSU と SPD による「大連立政権」が誕生し、首相には CDU/CSU 党首のメルケルが就任した。

(参考) 2005 年解散の経緯

- 2005 年 5 月 22 日 シュレーダー首相が連邦議会の解散と早期総選挙への意思を表明
- 6 月 27 日 首相信任動議が提出  
審議過程においてシュレーダー首相が改めて連邦議会を解散する意思を表明
- 7 月 1 日 連邦議会で首相信任動議が否決
- 7 月 21 日 大統領は連邦議会の解散及び 9 月 18 日に総選挙を実施する命令を発出
- 8 月末 連邦議会議員が大統領による連邦議会の解散命令に対し憲法裁判所に訴えを提起
- 8 月 25 日 憲法裁判所が訴えを棄却
- 9 月 18 日 総選挙実施

(イ) 連邦憲法裁判所の判決及び評価

7 月 21 日の大統領による連邦議会の解散及び総選挙の実施に関する命令を受けて、連邦議会議員 2 名がそれぞれ大統領を被告とし、1983 年訴訟と同様の理由をもって、機関争訟を連邦憲法裁判所に提起した。

総選挙実施前の 8 月 25 日、連邦憲法裁判所

は、連邦議員の地位は憲法上保障されており、機関争訟において権利の侵害を主張することは可能であると原告適格を有することを確認した上で、以下を主な内容とする判決<sup>179</sup>を以て、訴えを棄却した。

本判決では、首相が連邦議会を解散できる政治状況として、過去の解散例は疑いもなく認められるとしている。すなわち、①自分を支持する多数派を各議員が所属会派を変更することによって失う場合(1972 年)と、②1983 年の第 2 回目の連邦議会解散で見られた建設的不信任との関係で発生した場合である。特に後者については、「世間では確かにこの解散は憲法適合的とは思われていなかったが、しかしまさに連立の組み替えにより責任を負う政党からすれば、『民主主義の作法』の尊重という意味での正当性は約束されていた」と示した<sup>180</sup>。そして、2005 年における首相の解散、すなわち、自らの改革プログラムに対する国民の支持を獲得することを目的とした解散、連邦参議院での困難さを理由に挙げた解散<sup>181</sup>に対しても、基本的な枠組として 1983 年判決を踏襲し合憲との結論を下している。

しかし、これに対する有識者の評価は、「過去 2 度の解散以上に、解散権に対する制限を無意味なものにしてしまいかねない<sup>182</sup>」といった意見など、厳しい見方が多く示された。例えば解散を目的とした信任動議の提出について、1983 年判決では、基本法第 68 条の文理解釈及び制定過程から、禁じられていないとの消極的な姿勢に立脚していた一方で、本判決では、首相の自発的辞任や基本法第 67 条に基づく建設的不信任と並んで、解散を目

<sup>179</sup> 判決要旨については、主として、宮地基「74 基本法 68 条による連邦議会の解散Ⅱ」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅲ』信山社出版(2008 年)454-460 頁、加藤・前掲注 158 を参照した。

<sup>180</sup> 加藤・前掲注 158 382 頁

<sup>181</sup> 高田・前掲注 165 123 頁

<sup>182</sup> 高田・前掲注 165 121 頁

的とした信任動議の提出も、「議会における危機を脱するため」の手段として積極的に位置付けられている<sup>183</sup>との評価や、不文の実質的構成要件要素の存在に関して、2005年判決が、首相の判断、特に将来予測について、広範な裁量を与え、しかもその根拠について明らかにする必要がないとしたことは、1983年判決と比べて、解散へのハードルを大きく下げた<sup>184</sup>との意見に代表されるように、首相の自由な解散権行使の余地を上げた、との有識者による評価は多く存在する。

もう少し具体的に述べると、ワイマール共和国時代の経験を背景とした基本法の制定過程に鑑みれば、基本法第68条の目的から導かれる限定的に認められるケースとして、不文の実質的構成要件要素の存在、すなわち議会における勢力関係によって連邦政府の行為能力が失われていることが、信任動議の提出要件とされているが、本判決では、連邦政府の行為能力が失われているか否かの判断に当たっては、首相の幅広い評価の余地を認め、連邦憲法裁判所による合憲性審査の範囲を「事実面に照らして首相の評価とは違う政治状況の評価が明らかに優先されるべきか否か」だけに限定している。1983年判決では、当時の政治状況を検討した上で、連邦議会の信任に支えられた政策の遂行が不可能になったという首相の判断に「十分な説得力がある」という積極的な評価が下されていたことと比較すると、2005年判決における当時の政治状況に関する審査は、首相の評価を否定する事実があったか否かという点に明示的に限定<sup>185</sup>されており、言わば、憲法裁判所は政治状況に関する独自の審査権を縮小・放棄しているともいえる。その結果として、信任動議の意図的な

否決による連邦議会の解散を広く認めることとなっている。

また、ドイツの代表的な憲法学者であるシュタルク・ゲッティング大学教授は、本判決が、「不文の実質的構成要件要素」論を事実上否定し、結局のところ連邦議会解散の前提となる首相判断においては、「客観的事象とは関係なく首相の主観的判断とその理由づけの方法のみが重要になる」と指摘している。この見解と同様に、ヤエンチュ裁判官も、基本法第68条の成立史、体系的・目的論的解釈の結果生まれた「首相と連邦議会との不安定な政治状況がある場合にのみ信任動議が行使されても良い」とする1983年判決で打ち出された「不文の実質的構成要件要素」が本判決では放棄されている旨、指摘している<sup>186</sup>。さらに、連邦議会多数派との談合的協力により基本法第68条に基づく無制限の解散権行使を可能にするならば、プレビシットに変化すると厳しく批判する意見<sup>187</sup>もある。

他方で、リューベーフォルフ裁判官意見のように、首相が有権者に自己の政策の信を問うことは憲法制定者の想定内だとする意見もあるほか、近時の連邦議会総選挙が実質的に首相選挙選挙となっている点を根拠に、「人格化されたプレビシットの要素が力を得てきた事実」を追認する立場もある<sup>188</sup>。

## V 日本

### 1 日本の政治体制

我が国の政治体制は、日本国憲法（以下「憲法」という。）の下で「権力分立」の原理に基づき、国家権力を分割し、立法、行政、司法の三権を国会、内閣、裁判所の各機関に担当させる制度を採用している。

<sup>183</sup> 宮地・前掲注 179 458 頁

<sup>184</sup> 高田・前掲注 165 123 頁

<sup>185</sup> 宮地・前掲注 179 458 頁

<sup>186</sup> 加藤・前掲注 158 388 頁

<sup>187</sup> 加藤・前掲注 158 390 頁

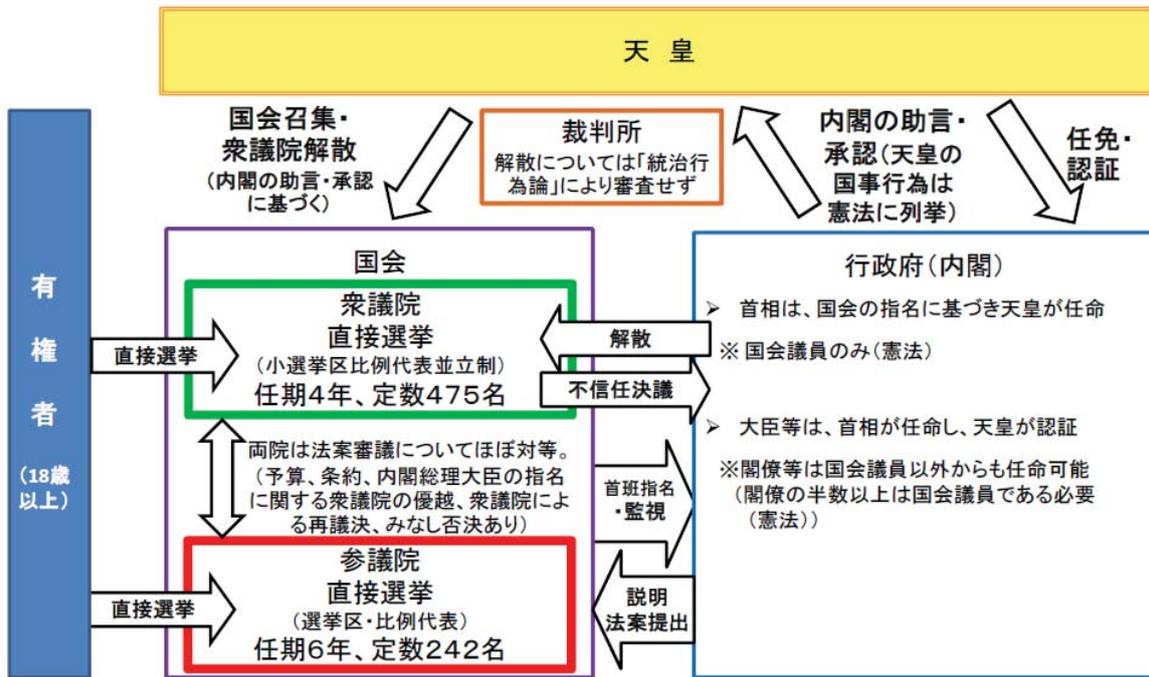
<sup>188</sup> 植松・前掲注 157 384 頁

「日本国と日本国民統合の象徴」(憲法第1条)である天皇が、首相(内閣総理大臣)を国会の指名に基づき、最高裁判所長官を内閣の指名に基づき任命する(憲法第6条第1項、第2項)。また、天皇は内閣の助言と承認に基づき、憲法改正、法律、政令及び条約の公布、国会の召集、衆議院の解散、国務大臣等の任免の認証といった国事行為を行い、国政に関する権能を有しない(憲法第4条第1項、第7条)。

国会は、下院である衆議院と、上院である参議院の二院で構成される(憲法第42条)。全国民を代表する選挙された議員で組織される国会は、「国権の最高機関」であり「唯一の立法機関」である(憲法第41条、第43条第1項)。また、行政府の長である首相を指名す

る(憲法第67条)。首相は内閣の構成員の過半数を国会議員の中から任命する(憲法第68条第1項)。行政権の行使に関し、内閣は国会に対して連帯して責任を負う(憲法第66条第3項)。衆議院は内閣に対する「不信任決議案」を提出することができる一方で、内閣は、衆議院の解散権を有する(憲法第7条第3号、第69条)。内閣はまた、最高裁判所長官の指名権(憲法第6条第2項)と、最高裁判所のその他の裁判官に対する任命権(憲法第79条第1項)を有する。最高裁判所は全ての法令の合憲性を判断する違憲立法審査権を有する(憲法第81条)。国会は憲法の規定(憲法第64条、第78条)により、罷免の訴迫を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設けている。

## 日本の政治体制(「議院内閣制」)



### (1) 議院内閣制

前述のとおり、行政権の行使に関する内閣の国会に対する連帯責任(憲法第66条第3項)、衆議院による内閣不信任決議権(憲法第69条)が定められていることのほか、国会が内閣総理大臣を指名すること(憲法第67条)、

内閣総理大臣及び他の国務大臣の過半数は国会議員であること(憲法第67条、第68条第1項)が定められていることから、我が国は議院内閣制を採用しているとされる<sup>189</sup>。議院

<sup>189</sup> 芦部信喜『憲法第六版』岩波書店(2015年(平成27年))

内閣制のうち、内閣が元首と議会のいずれにも責任を負う制度は二元型議院内閣制、君主や大統領は単なる形式的元首に過ぎず議会だけに責任を負う制度は一元型議院内閣制と呼ばれる。我が国の議院内閣制は、内閣が議会だけに責任を負う「一元型議院内閣制」に該当するといえる<sup>190</sup>。

## (2) 議院内閣制の本質に関する議論

議院内閣制の本質に関しては、政府が議会に負う責任を重視する考え方（責任本質説）と政府と議会との権力の均衡を重視する考え方（均衡本質説）がある。前者は、①議会と政府が一応分立していること、②政府が議会に対して連帯責任を負うことの2点が議院内閣制の本質的要素とするものであるが、後者は、①、②に加えて③内閣が議会の解散権を有することという要素を加えるとするものである<sup>191</sup>。通説的な見解によれば、権力均衡（具体的には内閣の自由な解散権）は、国民に政治の在り方を決定する機会を提供する重要な意味を持つとしても、議会政に本質的なものではないと解するのが妥当であるとしている<sup>192</sup>。

一方で、政府は議会の信任に依拠して存在するとともに、政府が議会の解散権をもつことにより、制度上議会と政府との間に連携と反発（均衡）の関係が内包されている統治体系を「議院内閣制の理念型」とした上で、政府と議会が分立している以上、議院内閣制の本質はこの理念型にあると解すべきではないかとする見解<sup>193</sup>も有力である。

## 2 衆議院の解散

解散とは議員の任期満了前に全員の議員としての身分を失わせる行為とされる<sup>194</sup>。我が国の議会では衆議院にのみ解散制度がある。日本国憲法下において、衆議院の総選挙は現在までに24回行われているが、そのうち、解散に伴って行われた総選挙が23回を占め、任期満了に伴う総選挙は1976年（昭和51年）の三木内閣時に行われた第34回総選挙だけである。衆議院議員の平均在任期間は約2年9か月と、平均在任期間もおのずと短くなっている<sup>195</sup>。

衆議院の解散権の所在と根拠について、以下に示すような、様々な学説が存在する<sup>196</sup>。

### ア 7条説

天皇の国事行為には、内閣の助言と承認が必要とされる以外に解散を制約する文言はないことを根拠に、助言と承認を与える内閣がいつでも衆議院を解散できるとする見解<sup>197</sup>

### イ 69条限定説

衆議院が内閣不信任決議案を可決するか内閣信任決議案を否決した場合に限り、内閣は衆議院を解散できるとする見解<sup>198</sup>

### ウ 制度説

日本国憲法が採用している議院内閣制及び権力分立の建前からすれば、衆議院の倒閣権に対応して、内閣に衆議院の解散権が与えられていると考えるべきであるとする見解<sup>199</sup>

---

う構造こそが、国民主権下のあるべき議院内閣制の姿ではないのか。」と主張している。（佐藤幸治『日本国憲法論』成文堂（2011年（平成23年）4月）476頁）

<sup>194</sup> 佐藤『憲法[第三版]』168頁

<sup>195</sup> 日本国憲法下の1949年（昭和24年）～2014年（平成26年）総選挙の実績。（表1）参照。

<sup>196</sup> 渋谷・赤坂 前掲注190 26-27頁、長谷部恭男『憲法第6版』新世社（2014年（平成26年）12月）390-391頁

<sup>197</sup> 宮澤俊義・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』日本評論社（1978年（昭和53年）9月）115-124頁、渋谷・赤坂 前掲注190 26頁

<sup>198</sup> 小嶋和司『憲法と政治機構』木鐸社（1988年（昭和63年）12月）71-87頁、渋谷・赤坂 前掲注190 26頁

<sup>199</sup> 清宮四郎『憲法I [第三版]』有斐閣（1979（昭和54年）6月）234-235頁、伊藤正己『憲法 [第三版]』弘文

3月）332頁

<sup>190</sup> 渋谷秀樹・赤坂正浩『憲法2 統治 [第6版]』有斐閣（2016年（平成28年）3月）16, 29頁

<sup>191</sup> 芦部・前掲注189 331頁

<sup>192</sup> 同上 332頁

<sup>193</sup> 佐藤幸治『憲法[第三版]』青林書院（1995年（平成7年）11月）207-208頁。また、同氏は近著において、「国民の存在を基礎に据え、議会と政府とが、それぞれ不信任決議権と解散権をもって、その支持を求めて競い合うとい

## エ 65 条説

行政控除説に基づき、立法作用でも司法作用でもない衆議院の解散は、憲法第 65 条により行政権を有する内閣の権限に属するとする見解<sup>200</sup>

## オ 自律解散説

内閣が衆議院の解散をなし得るのは、憲法第 69 条所定の場合に限られるが、それ以外の場合においても、衆議院の議決による自律解散を行うことができるとする見解<sup>201</sup>

なお、判例（第 2 次苫米地訴訟の第 1 審判決<sup>202</sup>）は、憲法第 7 条をもって解散権の所在とその行使の仕方を定めたものとしているが、本件に関する最高裁判所の判決は、後述のとおり、いわゆる統治行為の理論に依拠しており、解散権の所在等について直接的には言及していない<sup>203</sup>。

### (1) 解散権の行使事例

日本国憲法下において行われた 23 回の解散は表 4 のとおりであるが、内閣不信任決議案の可決による解散（いわゆる「69 条解散」）は、第 4 回国会（1948 年（昭和 23 年）12 月 23 日）、第 15 回国会（1953 年（昭和 28 年）3 月 14 日）、第 91 回国会（1980 年（昭和 55 年）5 月 19 日）及び第 126 回国会（1993 年（平成 5 年）6 月 18 日）の 4 回であり<sup>204</sup>、他の 19 回の解散は、内閣不信任決議案の可決又

は内閣信任決議案の否決に関係なく行われた解散（いわゆる「7 条解散」）となっている。

堂（1995 年（平成 7 年）12 月）464-465 頁、長谷部・前掲注 196 391 頁

<sup>200</sup> 入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』入江俊郎論集刊行会（1976 年（昭和 51 年）3 月）496 頁、長谷部・前掲注 196 391 頁

<sup>201</sup> 長谷川正安「解散論争の盲点」『法律時報第 24 巻 7 月号』日本評論新社（1952 年（昭和 27 年）7 月）50-56 頁、長谷部・前掲注 196 390-391 頁

<sup>202</sup> 東京地判 1953 年（昭和 28 年）10 月 19 日行集 4 巻 10 号 2540 頁

<sup>203</sup> 佐藤『憲法[第三版]』171 頁

<sup>204</sup> 第 4 回国会の解散に関する憲法上の根拠は、第 7 条及び第 69 条とされているが、残りの 3 回の解散に関する憲法上の根拠は、不信任決議案が可決された場合であっても第 7 条とされている。

(表4) 衆議院解散一覧

解散回数	国会回次	詔書年月日	内閣	備考
1	第4回	昭 23.12.23	第2次 吉田内閣	不信任決議案(片山哲君外14名提出)可決後憲法第69条及び第7条により解散
2	第14回	昭 27. 8.28	第3次 吉田内閣	召集日に議長選挙を行い、その翌々日憲法第7条により解散
3	第15回(特別)	昭 28. 3.14	第4次 吉田内閣	吉田内閣不信任決議案(北村徳太郎君外15名提出)可決後憲法第7条により解散
4	第21回	昭 30. 1.24	第1次 鳩山内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑中憲法第7条により解散
5	第28回	昭 33. 4.25	第1次 岸内閣	岸内閣不信任決議案(浅沼稻次郎君外4名提出)の討論中憲法第7条により解散
6	第36回(臨時)	昭 35.10.24	第1次 池田内閣	暴力排除に関する決議案(益谷秀次君外19名提出)外1決議案可決後憲法第7条により解散
7	第44回(臨時)	昭 38.10.23	第2次 池田内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑終了後憲法第7条により解散
8	第54回	昭 41.12.27	第1次 佐藤内閣	召集日に、議席指定後憲法第7条により解散
9	第62回(臨時)	昭 44.12. 2	第2次 佐藤内閣	国務大臣の演説に対する各会派の質疑終了後憲法第7条により解散
10	第70回(臨時)	昭 47.11.13	第1次 田中内閣	衆議院解散に関する緊急質問(楯兼次郎君提出)外2緊急質問を動議により順次許可するに決した後憲法第7条により解散
—	第78回(臨時) (総選挙前の国会回次)	昭51.11.4 (会期終了日)	三木内閣	日本国憲法下における唯一の衆議院議員の任期満了
11	第88回(臨時)	昭 54. 9. 7	第1次 大平内閣	大平内閣不信任決議案(多賀谷真稔君外12名提出)の議題宣告後憲法第7条により解散
12	第91回	昭 55. 5.19	第2次 大平内閣	昭 55. 5.16 大平内閣不信任決議案(飛鳥田一雄君外5名提出)可決 5.19 憲法第7条により解散
13	第100回(臨時)	昭 58.11.28	第1次 中曽根内閣	中曽根内閣不信任決議案(石橋政嗣君外13名提出)の議題宣告後憲法第7条により解散
14	第105回(臨時)	昭 61. 6. 2	第2次 中曽根内閣	召集日に、会議を開くに至らないまま憲法第7条により解散
15	第117回	平 2. 1.24	第1次 海部内閣	平成元年度の水田農業確立助成補助金についての所得税及び法人税の臨時特例に関する法律案(参議院提出)可決後憲法第7条により解散
16	第126回	平 5. 6.18	宮澤内閣	宮澤内閣不信任決議案(山花貞夫君外8名提出)可決後憲法第7条により解散
17	第137回(臨時)	平 8. 9.27	第1次 橋本内閣	召集日に、議席指定後憲法第7条により解散
18	第147回	平 12. 6. 2	第1次 森内閣	森内閣不信任決議案(鳩山由紀夫君外11名提出)の議題宣告後憲法第7条により解散
19	第157回	平 15.10.10	第1次 小泉内閣	同意人事案件議了後憲法第7条により解散
20	第162回	平 17. 8. 8	第2次 小泉内閣	小泉内閣不信任決議案(岡田克也君外7名提出)の議題宣告後憲法第7条により解散
21	第171回	平 21. 7.21	麻生内閣	開会宣告後憲法第7条により解散
22	第181回(臨時)	平 24.11.16	野田内閣	自衛隊法等の一部を改正する法律案(内閣提出)可決後憲法第7条により解散
23	第187回(臨時)	平 26.11.21	第2次 安倍内閣	銃砲刀剣類所持等取締法の一部を改正する法律案(内閣提出、参議院送付)可決後憲法第7条により解散

(出所) 衆議院先例集を基に筆者作成

## (2) 解散権に関する制約

### ア 政府の見解

このように現在では、憲法第7条によって内閣に実質的な解散決定権が存するという慣行が成立しているといえる<sup>205</sup>。政府答弁でも「…衆議院の解散をする解散権というものは、これは実質的に内閣の権能に属しておりまして、その行使につきましては制約はないわけでございます。およそ民意を問うために必要があるという局面において、国政上重大な局面におきまして、民意を問うために必要があるというふうに内閣が判断をすれば、そこで解散をすることができるということでありまして、それにつきまして制約はございません。<sup>206</sup>」としている。

### イ 学説

学説においては、憲法第7条により内閣に自由な解散権が認められるとしても、解散は国民に対して内閣が信を問う制度であるから、それにふさわしい理由が存在しなければならないとする見解<sup>207</sup>がある。この見解によれば、解散は、憲法第69条の場合を除けば、①衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決され、又は審議未了になった場合、②政界再編成等により内閣の性格が基本的に変わった場合、③総選挙の争点でなかった新しい重大な政治的課題（立法、条約締結等）に対処する場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤議員の任期満了時期が接近している場合、などに限られると解すべきであるとしている<sup>208</sup>。

<sup>205</sup> 芦部・前掲注189 334頁

<sup>206</sup> 第111回国会参議院予算委員会会議録第1号33頁（1987年（昭和62年）12月11日）味村内閣法制局長官答弁

<sup>207</sup> 芦部・前掲注189 334-335頁

<sup>208</sup> 内閣による解散権の行使については、憲法習律という法的規範上の制約があり、解散権の制約を受ける場合として、①から⑤に相当する場合のほか、選挙法の大改正があった場合を挙げる見解がある。（深瀬忠一「衆議院の解散—比較憲法史的考察—」『日本国憲法体系 第四巻 統治の機構I』有斐閣（1962年（昭和37年）1月）204-205

### ウ 保利衆議院議長の見解

解散権の制約については、戦後政界の有力者として活躍した保利衆議院議長も、見解を記していたことが知られている。保利衆議院議長の見解（「解散権について」<sup>209</sup>）は、1978年（昭和53年）夏に福田内閣総理大臣周辺から噴き出した早期解散論に対し、これを鎮静化するために、保利衆議院議長が取りまとめたものとされている<sup>210</sup>。この中で、解散が認められる場合について2つの場合を挙げている。

第一に、議院内閣制のもとで立法府と行政府が対立して国政がマヒするようなときであり、解散は行政の機能を回復させるための一種の非常手段と考えるべきとしている。

さらに、「69条解散」は、三権分立の下で議院内閣制をとり、立法府と行政府に抑制と均衡の機能を持たせている以上、当然のことであるとするとともに、「7条解散」においても一定の場合に認められるとした。この一定の場合とは、国会が混乱し、国政に重大な支障を与えるような、憲法第69条と同一視すべき場合であるとし、①予算案や内閣の公約である重要案件が否決されたり、審議未了になったりした場合、②審議が長期間ストップして国会の機能がマヒした場合、③異常な事態でありながら、党利党略等で内閣不信任決議案も提出されないまま国政が渋滞を続ける場合を例示した。

なお、あくまで内閣の恣意による「7条解散」の濫用は許されるべきではないとしている。

第二に、その直前の総選挙で各党が明らかにした公約や諸政策にかかわらず、選挙後に

頁)

<sup>209</sup> 保利氏の死後にその内容が明らかになった。佐藤功『続・憲法問題を考える—視点と論点』日本評論社（1983年（昭和58年）3月）2頁以下に所収されている。

<sup>210</sup> 大石真『憲法秩序への展望』有斐閣（2008年（平成20年）2月）273頁

それと全く質の異なる、しかも重大な案件が提起されて、それが争点となるような場合であり、主権在民、議会制民主主義の観点からみて、当然な一つの道筋だとしている。

### (3) 司法審査の可否

衆議院の解散に関する判例としては、苫米地事件（第1次訴訟及び第2次訴訟）に対する判決があり、その第2次訴訟の上告審において、衆議院の解散は、極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為であり、たとえそれが法律上の争訟となり、これに対する有効無効の判断が法律上可能である場合であっても、司法審査の対象外であると解すべきであることが判示された。なお、第1次訴訟及び第2次訴訟の概要は以下のとおりである。

#### ア 第1次訴訟

日本国憲法下で第69条所定の場合に該当しない初めての解散となった、いわゆる「抜き打ち解散」（1952年（昭和27年）8月28日、第3次吉田内閣）において、この解散により衆議院議員たる地位を失った原告（苫米地義三）が、解散の違憲無効の確認を求める訴えを最高裁判所に提起した（第1次苫米地訴訟）。この訴えに対し、最高裁判所は具体的な法律上の争訟について審判する司法裁判所であって、純粋な憲法裁判所としての性格を有していないとして、訴えを不適法・却下とした<sup>211</sup>。

#### イ 第2次訴訟

これを受け、原告は改めて具体的な法律上の争訟の形をとり、①憲法第7条のみに基づいて行われたこと、②憲法第7条所定の内閣の助言と承認を欠いていたことを理由に、本件解散の違憲無効を主張し、国に対し、衆議院議員たる資格の確認及び任期満了までの歳

費の支払いを求める訴えを提起した（第2次苫米地訴訟）<sup>212</sup>。

東京地方裁判所は1953年（昭和28年）10月19日、国が主張した統治行為の観念を退けた上で、衆議院の解散は憲法第69条の場合に限らないが、本件解散は憲法第7条所定の内閣の助言を欠き（解散の閣議決定当日に全閣僚による署名が整わなかった。）違憲無効であるとして、原告の請求を認めた<sup>213</sup>。

東京高等裁判所は1954年（昭和29年）9月22日、第1審と同様に統治行為論を退けたが、内閣の助言と承認は適法に行われた（解散の閣議決定前後の一連の事実（同閣議決定の署名も後日完備）から内閣の助言と承認があったと認定。）として第1審を取り消した<sup>214</sup>。

解散から8年近く経過した1960年（昭和35年）6月8日、上告審たる最高裁判所は、いわゆる「統治行為の理論」を採用し、衆議院の解散は、極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為であり、たとえそれが法律上の争訟となり、これに対する有効無効の判断が法律上可能である場合であっても、かかる国家行為は裁判所の審査権の外にあると解すべきことは明らかであり、そして、この理は、本件のような当該衆議院の解散が訴訟の前提問題として主張されている場合においても、等しく裁判所の審査権の外にあるといわなければならないとして、上告を棄却した<sup>215</sup>。

<sup>211</sup> 最大判1953年（昭和28年）4月15日民集7巻4号305頁

<sup>212</sup> 佐藤幸治・土井真一『判例講義 憲法Ⅱ 基本的人権・統治機構』悠々社（2010年（平成22年）4月）296頁

<sup>213</sup> 東京地判1953年（昭和28年）10月19日行集4巻10号2540頁

<sup>214</sup> 東京高判1954年（昭和29年）9月22日行集5巻9号2181頁

<sup>215</sup> 最大判1960年（昭和35年）6月8日民集14巻7号1206頁

【参考文献】本文及び脚注に掲げたものを含めて、以下のものを参考とした。

(英国)

- ・植村 勝慶「イギリスにおける庶民院解散権の廃止 連立政権と議会任期固定法の成立」『国学院法学 第50巻第4号』国学院大学法学会 (2013年)
- ・戒能 通厚編『現代イギリス法事典』新世社 (2003年)
- ・加藤 紘捷『概説 イギリス憲法 第2版』勁草書房 (2015年)
- ・河島 太朗「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法254』国立国会図書館 (2012年)
- ・河島 太朗「イギリスの2010年憲法改革及び統治法(1)公務員」『外国の立法250』国立国会図書館 (2011年)
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要(調査資料2012-4)』国立国会図書館 (2013年)
- ・小松 浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」『立命館法学341号』立命館大学法学会 (2012年)
- ・齋藤 憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス716号』国立国会図書館 (2010年)
- ・齋藤 憲司「英国の統治機構改革—緑書「英国の統治」及び白書「英国の統治：憲法再生」における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス698号』国立国会図書館 (2009年)
- ・田島 裕『イギリス法入門(第二版)』信山社 (2009年)
- ・田中 嘉彦「英国の貴族院改革」『レファレンス698号』国立国会図書館 (2009年)
- ・幡新 大実『イギリス憲法I 憲政』東信堂 2013年
- ・ヴァーノン・ボグダナー(小室 輝久他訳)『英国の立憲君主政』木鐸社 (2003年)
- ・フレデリック・メイトランド(小山 貞夫訳)『イングランド憲法史』創文社 (1981年)
- ・UK Government, *The Governance of Britain*, 2007
- ・UK Government, *The Cabinet Manual*
- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Fixed-term Parliaments Bill*, 2010
- ・House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fixed-term Parliaments Bill*, 2010
- ・Rodney Brazier, *Constitutional Practice – The Foundations of British Government 3rd ed.*: Oxford University Press, 1999
- ・Robert Hazell, *Fixed Term Parliaments*: UCL Constitution Unit, 2010
- ・Institute for Public Policy Research, *The Constitution of the United Kingdom*, 1991
- ・Malcolm Jack (edit) *Erskine May Parliamentary Practice 24th ed.*: LexisNexis, 2011
- ・Richard Kelly, *Dissolution of Parliament*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/05085, 2015
- ・Richard Kelly, *Confidence Motions*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/2873, 2013
- ・Anthony King, *The British Constitution*: Oxford University Press, 2010
- ・Feargal McGuinness, *UK Election Statistics 1918–2012*, House of Commons Library Research Paper 12/43, 2012
- ・Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works 7th ed.*: Routledge, 2015

- ・ Isobel White and Oonagh Gay, *Timetable for the UK Parliamentary General election*, House of Commons Library Standard Note SN/PC/06574, 2014
- ・ 英国議会HP <<http://www.parliament.uk>>
- ・ 列国議会同盟 (I P U) HP <<http://www.ipu.org>>

<フランス>

- ・ 大山 礼子『フランスの政治制度〔改訂版〕』東信堂 (2013年)
- ・ 奥村 公輔「フランスにおける憲法解釈機関としてのコンセイユ・デタ行政部」『レファレンス 783号』国立国会図書館 (2016年)
- ・ 齊藤 芳浩「統治行為の根拠についての考察」大石眞ほか編『各国憲法の差異と接点：初宿正典先生還暦記念論文集』成文堂 (2010年)
- ・ 初宿 正典・辻村みよ子『新解説世界憲法集第3版』三省堂 (2014年)
- ・ 中村 紘一ほか監訳『フランス法律用語辞典第3版』三省堂 (2012年)
- ・ 長谷部 恭男「解散権の役割 (一) フランス憲法史を素材として」『学習院大学法学部研究年報 19』学習院大学法学会 (1984年)
- ・ 増田 正『現代フランスの政治と選挙』芦書房 (2001年)
- ・ 山元 一「フランスにおける半大統領制とその展開」『ジュリスト (No. 1311)』有斐閣 (2006年)
- ・ 横尾 日出雄「フランス第五共和制憲法における政府の対議会責任制と 2008年7月23日憲法改正」『CHUKYO LAWYER』中京大学法科大学院法曹養成研究所 (2009年)
- ・ 渡邊 啓貴『現代フランス：「栄光の時代」の終焉、欧州への活路』岩波書店 (2015年)
- ・ ジュリィ・ベネッティ (徳永貴志訳)「フランスの立法過程における議会多数派の役割」『北大法学論集第65巻第6号』北海道大学大学院法学研究科 (2015年)
- ・ モーリス・デュヴェルジェ (時本義昭訳)『フランス憲法史』みずず書房 (1995年)
- ・ ローラン・ジョフラン (コリン・コバヤシ訳)『68年5月 (原書：MAI 68.)』インスクリプト (2015年)
- ・ ASSEMBLÉE NATIONALE Compte rendu intégral 3e séance du jeudi 22 mai 2008
- ・ ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LES INSTITUTIONS FRANÇAISES Fiches de synthèse*. 2012
- ・ Florian Savonitto, “Un président enfin responsable politiquement. Enfin presque…” *Constitutions*, 2014
- ・ François Luchaire et al., *La constitution de la République française : analyses et commentaires*. Paris:Economica, 2009
- ・ Gérard Pardini, *Grands principes constitutionnels : institutions publiques françaises*. Paris: L'Harmattan, 2012
- ・ Jean Gicquel and Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris:Montchrestien-Lextenso éd., 2011
- ・ Jean Paul Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris:Dalloz, 2012
- ・ Jérôme Onno, “La dissolution parlementaire à la française” *Les Petites affiches*, 2002
- ・ Michel Lascombe, *Le droit constitutionnel de la Ve république*. Paris:Harmattan, 2009
- ・ Pascal Jan, “La réelle mais Fragile prééminence présidentielle sous la Vème République” *Les*

*Petites affiches*, 2015

- ・Philippe Blachère, “Les pouvoirs discrétionnaires du chef de l’État, sources de la presidentialisation du régime.” *Les petites affiches*, 2008
- ・Raymond Ferretti, “La dissolution sous la cinquième.” *Les petites affiches*, 1997
- ・SÉNAT COMPTE RENDU INTÉGRAL Séance du jeudi 19 juin 2008
- ・憲法院HP  
 <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/page-d-accueil.1.html>>
- ・元老院HP<<http://www.senat.fr/>>
- ・国民議会HP<<http://www.assemblee-nationale.fr/>>
- ・conseil-États HP<<http://www.conseil-etat.fr/>>
- ・政府ポータルサイトHP<<http://www.gouvernement.fr/>>
- ・大統領府HP<<http://www.elysee.fr/>>
- ・法律検索サイト「レジフランス」HP<<https://www.legifrance.gouv.fr/>>

<ドイツ>

- ・初宿 正典・辻村みよ子『新解説世界憲法集第3版』三省堂（2014年）
- ・Deutscher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*
- ・加藤 一彦「プレビシットとしての首相の議会解散権—2005年シュレイダー政権によるドイツ連邦議会解散を契機に—」『憲法諸相と改憲論』敬文堂（2007年）
- ・吉田 栄司「88 基本法 68 条と連邦議会の解散—連邦議会解散訴訟—」『ドイツの憲法判例（第2版）』ドイツ憲法判例研究会（2003年）
- ・宮地 基「74 基本法 68 条による連邦議会の解散Ⅱ」『ドイツの憲法判例Ⅲ』ドイツ憲法判例研究会（2008年）
- ・高田 篤「ドイツ議会制民主主義論における議会の位相—連邦議会の解散をめぐる論議を手懸りとして」『ジュリスト（No. 1311）』有斐閣（2006年）
- ・植松 健一「プレビシット解散の法理と自主解散の論理—ドイツ連邦議会解散第二次訴訟に関する一考察」『法制論集 230号』（2009年）
- ・芦部 信喜「講演 憲法学における憲法裁判論」法学協会事務所編『法学協会雑誌 113 巻8号』東京大学大学院法学政治学研究科（1996年）
- ・諸橋 邦彦「違憲審査制の論点」『シリーズ憲法の論点⑨』国立国会図書館（2006年）
- ・渡辺 暁彦「ドイツにおける議院内閣制と政権の安定—基本法 67 条のいわゆる『建設的不信任投票』制度に関する一考察—」『同志社法学 52 巻2号』同志社法学会（2000年）
- ・山岸 喜久治「ドイツ連邦共和国大統領—平常事務と緊急権限—」『宮城女子大学 人文社会科学論叢』（2013年）
- ・小野 耕二「比較の中の現代ドイツ政治(3)連邦議会の解散とメルケル政権の成立」『名古屋大学法政論集』名古屋大学大学院法学研究科（2007年）
- ・コンラート・ヘッセ（初宿正典、赤坂幸一訳）『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂（2006年）
- ・石村 修「西ドイツにおける議会の解散権（一）」『専修大学法学研究所紀要』創文社（1985年）

〈日本〉

- ・芦部 信喜『憲法第六版』岩波書店（2015年（平成27年）3月）
- ・渋谷 秀樹・赤坂 正浩『憲法2 統治〔第6版〕』有斐閣（2016年（平成28年）3月）
- ・佐藤 幸治『憲法〔第三版〕』青林書院（1995年（平成7年）11月）
- ・佐藤 幸治『日本国憲法論』成文堂（2011年（平成23年）4月）
- ・長谷部 恭男『憲法 第6版』新世社（2014年（平成26年）12月）
- ・宮澤 俊義・芦部 信喜補訂『全訂 日本国憲法』日本評論社（1978年（昭和53年）9月）
- ・小嶋 和司『憲法と政治機構』木鐸社（1988年（昭和63年）12月）
- ・清宮 四郎『憲法I〔第三版〕』有斐閣（1979（昭和54年）6月）
- ・伊藤 正己『憲法〔第三版〕』弘文堂（1995年（平成7年）12月）
- ・入江 俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』入江俊郎論集刊行会（1976年（昭和51年）3月）
- ・長谷川 正安「解散論争の盲点」『法律時報第24巻7月号』日本評論新社（1952年（昭和27年）7月）
- ・深瀬 忠一「衆議院の解散—比較憲法史的考察—」『日本国憲法体系 第四巻 統治の機構I』有斐閣（1962年（昭和37年）1月）
- ・佐藤 功『続・憲法問題を考える—視点と論点』日本評論社（1983年（昭和58年）3月）
- ・大石 眞『憲法秩序への展望』有斐閣（2008年（平成20年）2月）
- ・佐藤 幸治・土井 真一『判例講義 憲法II 基本的人権・統治機構』悠々社（2010年（平成22年）4月）

議会制度等研究グループメンバー（平成28年10月現在）

- 岸本 俊介（第I節 担当）
- 藤井 宏治
- 浅見 剛成（第V節 担当）
- 石川 真一（第II節 担当）
- 濱島 幸男（第III節 担当）
- 三田 大樹（第IV節 担当）
- 中村 仁美（第V節 担当）

# 特定国立研究開発法人制度について —研究開発法人制度改革の一定の到達点として—

衆議院調査局調査員

天 野 哲 也

(文部科学調査室)

## ■要 旨■

平成20年における「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」の制定及び平成26年の「独立行政法人通則法」の改正等、独立行政法人のうち研究開発を主な業務とする法人の制度改革が行われ、さらに平成28年、「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法」が成立し、世界トップレベルの成果を創出する国立研究開発法人を指定し、指定法人に対する政府による関与の強化と法人運営の更なる弾力化が図られた。これにより、研究開発法人に係る一連の制度改革が一定の到達点に至ったものと考えられる。

我が国は科学技術基本法の制定を機に科学技術の振興を最重要政策の一つとして位置付けており、また、近年では、科学技術イノベーションは経済成長の原動力であり、我が国が直面する課題の解決に貢献するものとも位置付けている。

公的部門において我が国の研究機関の中心的な役割を担う研究開発法人の機能を強化し、さらに中核となる研究開発法人を指定することによる、我が国全体の成長や国際競争力の強化が期待されている。

## 《構成》

はじめに

### I 研究開発法人に関する制度改革の流れ

### II 特定国立研究開発法人制度について

おわりに

はじめに

平成20年に成立した「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」(平成20年法律第63号。以下「研究開発力強化法」という。)によって「研究開発法人」が定義された。また、平成26年における「独立行政法人通則法」(平成11年法律第103号)の改正により独立行政法人の一類型として「国立研究

開発法人」制度が創設され、続いて平成28年に「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法」(平成28年法律第43号)が成立し、「特定国立研究開発法人」制度が創設された。

研究開発等を行う独立行政法人(以下「研究開発法人」<sup>1</sup>という。)に係る新たな制度創設が相次ぐ背景には、我が国の研究開発力を示す国際ランキング等が下落傾向<sup>2</sup>にあり、こ

<sup>1</sup> 研究開発力強化法において研究開発法人を定義しているが、本稿ではそれとは別に、一般に研究開発等を行う独立行政法人を「研究開発法人」と略すこととしたい。

<sup>2</sup> 例えば、科学技術・イノベーション総合戦略(平成25年度)には以下の記述がある。「イノベーションに関する国際競争力ランキングで、我が国は2007年の4位から2012年には25位にまで急落した。ハイテク産業のシェアは、中国が1995年の3%から2010年の19%に急伸する一方で、我が国のシェアは27%から13%にまで低下した。科学研究の

のままでは先進諸国や台頭する新興国との国際競争で後れをとるのではないかと危機感がある。そのため、公的部門において我が国の研究開発の中心を担うべき研究開発法人に関する規制を緩和し、研究開発成果の最大化を目指した戦略的かつ柔軟な法人運営を可能とすることによって、我が国の研究開発力を強化しようとする狙いがある<sup>3</sup>。

本稿では、独立行政法人制度を起点として、研究開発法人に関する制度改革の一連の流れを順に追っていくとともに、現在の到達点である今般創設された特定国立研究開発法人制度を分析していくこととする。

## I 研究開発法人に関する制度改革の流れ

### 1 独立行政法人制度

独立行政法人制度は、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)によって創設された<sup>4</sup>、省庁再編に並ぶいわゆる橋本行革を構成する柱の一つである。その前年に取りまとめられた「行政改革会議<sup>5</sup>」の最終報告において、「行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等」実現のために創設が提言された。

---

分野においても、例えば世界で影響力のある論文作成のシェアでは、中国が2000年の3%から2010年に10%へと著増する一方、我が国のシェアは8%から6%へと後退しているなど、我が国の科学技術イノベーションの地位は、総じて相対的に低下しており、厳しい状況に追い込まれている。」

<sup>3</sup> ただし、我が国における研究開発は民間部門に負うところが大きい。平成26年の我が国の科学研究費は18兆9,713億円で、そのうち企業が13兆5,864億円(約71.6%)を占める。また、支出源別では民間が15兆4,036億円(約81.2%)を占めている。(出所)総務省統計局「科学技術研究調査報告」(平成27年版)

<sup>4</sup> 中央省庁等改革基本法第36条 政府は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要はないが、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるか、又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものについて、これを効率的かつ効果的に行わせるにふさわしい自律性、自発性及び透明性を備えた法人(以下「独立行政法人」という。)の制度を設けるものとする。

<sup>5</sup> 平成8年11月に設置された橋本首相(当時)の諮問機関であり、同会議の最終報告に基づいて中央省庁等改革基本法案が立案された。

制度創設の具体的な目的は、国が直接実施する必要がない一定の事務及び事業を、新たに設立する「自律性、自発性及び透明性」を備えた法人に「効率的かつ効果的」に行わせることにより、事務の減量や経費の削減など行政組織の合理化を図ることにある。国から独立した法人格を与えることにより、一定の自律性及び柔軟性を備えた法人運営が期待できるものとされている。

具体的な制度は、同年に成立した「独立行政法人通則法」(以下「通則法」という。)により全法人一律に定められているほか、各法人に対応した個別法によってその目的や組織が定められている。

また、設立される法人及び行わせるべき事務・事業は、平成11年4月に閣議決定された「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」で定められ、平成13年4月から独立行政法人制度の運用が開始された。

この際、各省庁が所管していた国立試験研究機関の多くは、適切な規模、重複の排除及び重要領域の重点化等の観点を踏まえた統廃合の上、独立行政法人となっている。

また、行政改革会議の最終報告は、特殊法人等の改革についても触れられており、特殊法人の廃止、民営化のほか、独立行政法人への移行も検討することとされ、平成15年以降、特殊法人等の一部も独立行政法人へ移行している。

### 2 独立行政法人整理合理化計画

平成19年、独立行政法人制度創設から6年が経過し、独立行政法人が制度本来の目的にかなっているか等について、原点に立ち返って見直すこととされ<sup>6</sup>、各法人の事務・事業及び組織の見直しや法人の統廃合を定めた「独

---

<sup>6</sup> 「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)の記述より

立行政法人整理合理化計画」<sup>7</sup>が策定された。

同計画における研究開発法人の在り方については、「総合科学技術会議の方針等において指摘等された事項について、引き続き、所要の施策の検討を進める。」とされ、同計画の策定に先立つ同年10月に総合科学技術会議<sup>8</sup>が法人の担うべき役割、あるべき姿、研究開発能力を更に高める方策等について「研究開発独立行政法人の在り方について」として検討を行っている。

特筆すべき点は、同日の総合科学技術会議における参考資料<sup>9</sup>において、運営費交付金や人件費の一律削減方針<sup>10</sup>を研究開発法人の制度的課題として挙げ、研究開発法人には他の独立行政法人とは異なる在り方があることを示唆している。

なお、独立行政法人整理合理化計画を踏まえた通則法改正案が平成20年4月に国会に提出されているが、平成21年7月、衆議院解散に伴い審議未了となっている。

### 3 国際競争に対する危機感

かつて世界1位となったこともある我が国の国際競争力は、その後長期にわたって10位～20位代を推移し、国際競争力の強化が喫緊の課題とされていた。また、IT化、グローバル化の進展やBRICs諸国の台頭等により世界的に社会や産業の在り方が変革し、国際競争が激化していると言われていた。このような状況の中、諸外国においては、競争力の維持・強化を目指した研究開発予算の増加

や研究開発システムの改革に取り組んでいるところであった<sup>11</sup>。

我が国においても、このような現状に危機感を持ち、科学技術を振興してイノベーションの創出につなげることが不可欠であるとの認識が共有され、科学技術政策の更なる強化や研究開発システムの改革の必要性が論じられた<sup>12</sup>。

### 4 研究開発力強化法の制定

平成20年6月、超党派の議員立法である研究開発力強化法が成立した。その背景には、前述のような国際競争の激化及び我が国の競争力の低下に対する危機感がある<sup>13</sup>。そのため、大学や公的研究機関の能力を最大限發揮させるための研究システム改革が検討されていた。

同法の主旨は、国による資源配分から研究成果の展開に至るまでの研究開発システム改革を行うことにより、公的研究機関、大学及び民間も含めた我が国全体の研究開発力を強化し、イノベーションの創出を図り、日本の競争力を強化することにある。

<sup>11</sup> 例えば、米国における米国競争力法や中国における科学技術進歩法など（ともに2007年）

<sup>12</sup> 顕著な例として平成20年版科学技術白書が挙げられる。同白書では、第1部を「国際的大競争の嵐を超える科学技術の在り方」として大きく取り上げ、世界における科学技術をめぐる現状や諸外国における研究開発システム改革を紹介し、我が国が強化すべき取組を掲げている。

<sup>13</sup> 第169回国会参議院内閣委員会会議録第17号1頁（平20.5.29）研究開発力強化法案趣旨説明  
○林芳正君（略）近年、グローバル化の加速やいわゆるBRICs諸国等の台頭により、世界の勢力地図に大きな変化が見られており、国際的な大競争の時代に入ったとも称される状況が出現しております。このような中、我が国については国際競争力の低下が指摘されておりますが、資源に乏しく、人口減少、少子高齢化による労働力人口の減少がますます顕著となる我が国にとって、国際競争力を強化するとともに、経済成長を維持し、豊かな国民生活を継続、発展していくためには、科学技術を通じたイノベーションの創出が不可欠であります。

米国や中国を始め諸外国におきましては既にイノベーションの創出による国際競争力の強化のため、科学技術の発展に必要な研究開発システムの改善のための法整備を行うとともに研究開発投資の拡大を活発化させており、我が国が諸外国に後れを取ることは許されない状況にあります。（略）

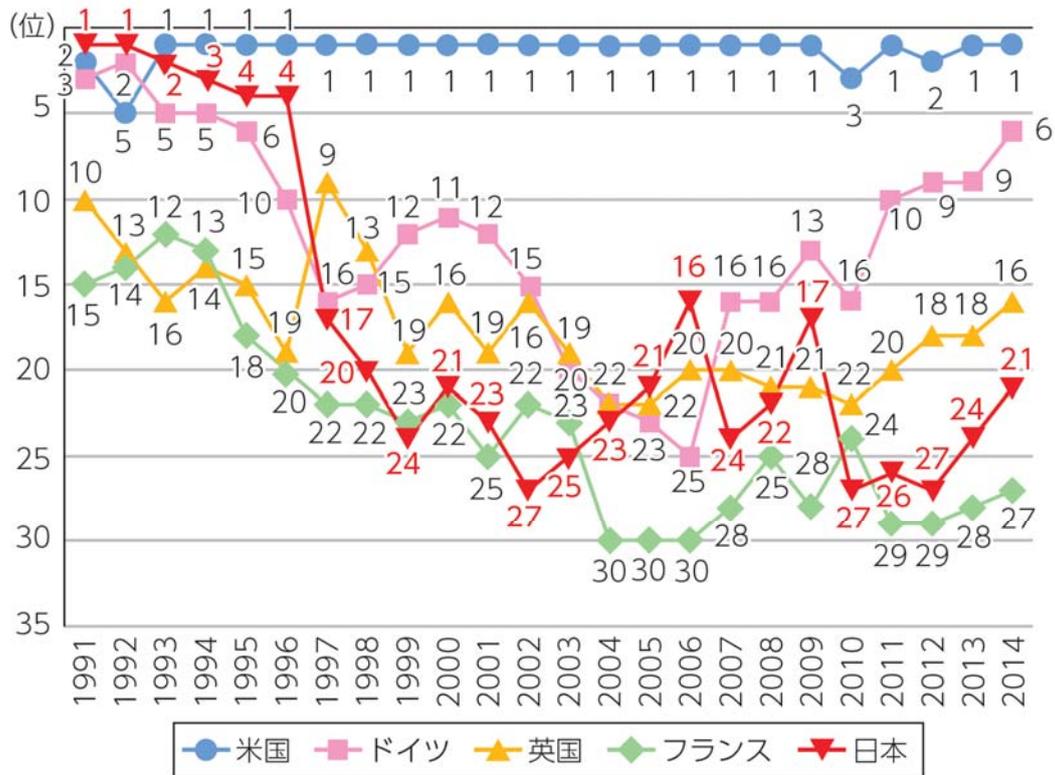
<sup>7</sup> 平成19年12月24日閣議決定

<sup>8</sup> 平成13年1月の中央省庁再編に伴い、内閣府設置法における「重要政策に関する会議」の1つとして設置され、平成26年5月に「総合科学技術・イノベーション会議」に改称された。

<sup>9</sup> 平成19年10月29日 総合科学技術会議 渡海紀三朗議員（文部科学大臣）参考資料

<sup>10</sup> 「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」（平成18年法律第47号。いわゆる行革推進法）に規定される独立行政法人の人件費5%削減

国際競争力ランキング（IMD<sup>※</sup>）



（出所）総務省情報通信白書平成26年版

※ International Institute for Management Development（国際経営開発研究所）：スイスのビジネススクールで、毎年、国別の経済状況、政府の効率性、ビジネスの効率性、インフラの4項目を点数化した国際競争力ランキングを発表している。

同法の狙いの一つには、大学や研究開発法人等におけるイノベーションの創出を妨げる制度的隘路の解消があり、他の独立行政法人と一律の規制の下、簡素・効率的であることが求められ、主に予算や会計等の面において硬直的な運用がなされてきた独立行政法人制度に対する反省がある。

その解決の一端として、同法では独立行政法人の一部を「研究開発法人」と定義し、人件費の一律削減の対象外とすることや自己収入の取扱い等の規制を緩和する特例を認めることとした。

さらに、同法附則第6条<sup>14</sup>において、研究

開発システム強化のため更なる検討を行うことを規定した。また、研究開発法人に係る制度については、同法審査の際の決議において、「最も適切な研究開発法人の在り方についても検討すること」<sup>15</sup>とされた。

## 5 民主党政権における検討

### (1) 行政改革の観点から

平成21年9月、民主党政権が発足し、国民的な観点から国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するため内閣府に「行政

を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

<sup>14</sup> 研究開発システム強化法附則第6条 政府は、この法律の施行後三年以内に、更なる研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進の観点からの研究開発システムの在り方に関する総合科学技術会議における検討の結果を踏まえ、この法律の施行の状況、研究開発システムの改革に関する内外の動向の変化等を勘案し、この法律の規定について検討

<sup>15</sup> 研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律案に対する附帯決議（衆議院文部科学委員会）（抄）  
六 研究開発システムの在り方に関する総合科学技術会議の検討においては、研究開発の特殊性、優れた人材の確保、国際競争力の確保などの観点から最も適切な研究開発法人の在り方についても検討すること。

刷新会議」が設置され、「事業仕分け」など具体的な行政改革に関する議論が行われることとなった。

同年12月には、全ての独立行政法人を抜本的に見直す基本的視点等を定めた「独立行政法人の抜本的な見直しについて」が閣議決定され<sup>16</sup>、また、平成22年4月には、独立行政法人の事務・事業に係る事業仕分けが実施された。さらに、同年12月には「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」が閣議決定され、全ての独立行政法人の全事務・事業及び全資産を精査した結果及び講ずべき措置が取りまとめられた。

これらは、行政刷新会議の設置目的どおり専ら行政改革の観点に立つものであり、研究開発法人についても、優先度、効果等の勘案や重複排除といった点に主眼が置かれている。

なお、同基本方針では、独立行政法人制度創設時の反省として、個別の法人の業務の特性等に着眼せず、多様な法人を全て一律の制度にはめ込んだ点を挙げ、法人ごとの事業の目的、特性、財源等を踏まえて、最も適切なガバナンスの仕組みなどの制度設計を検討すべきであるとしている。

## (2) 研究開発力を強化する観点から

行政刷新会議をはじめ、行政改革の観点から独立行政法人の改革案が議論される一方、他方では研究開発力を強化する観点から、平成21年12月、研究開発システム強化のため更なる検討を行うこととした研究開発力強化法附則第6条や民主党マニフェスト<sup>17</sup>等を踏まえ、最も適切な研究開発法人制度等を検討するため、内閣府副大臣及び文部科学副大臣を主査、政府内の関係政務三役をメンバーとす

る「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」が設置され、平成22年4月には、中間報告を取りまとめている。

また、総合科学技術会議においては、平成22年2月、研究開発機関の組織・運営・機能の在り方や研究開発に関する人事制度・会計制度等について十分な検討を行う必要があるとして、「研究開発システムワーキンググループ」を設置しており、同ワーキンググループは、同年12月に報告書を取りまとめている。

いずれの報告書も、研究開発法人においては独立行政法人制度を適用することで発生する制度上の問題点がある<sup>18</sup>として、新たな法人類型としての制度の創設を提言している。

## (3) 改革案の策定

行政刷新会議は、独立行政法人の制度・組織の見直しに係る検討を行うため「独立行政法人改革に関する分科会」を平成23年9月に設置した。同分科会が取りまとめた「独立行政法人の制度・組織の見直しについて」を受け、平成24年1月、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」が閣議決定された。

同基本方針は、独立行政法人制度創設から10年以上が経過し、組織の在り方と業務運営の両面で綻びが露呈するに至っているとして、全法人一律の現行制度と全法人の組織の在り方を、抜本的かつ一体的に見直し、講ずべき措置を取りまとめている<sup>19</sup>。

同基本方針の内容を具体化した通則法改正

<sup>16</sup> 本閣議決定により「独立行政法人整理合理化計画」に定められた事項は、一部を除き当面凍結することとされた。

<sup>17</sup> 研究力を世界トップレベルまで引き上げるための公的研究開発法人制度の改善を掲げている。

<sup>18</sup> 例えば、研究開発システムワーキンググループ報告書には以下の記述がある。「人件費削減、長期的な研究開発に適さない中期目標期間（3年から5年）、柔軟な予算執行の制限、弾力的・機動的な入札・調達制限による業務運営の柔軟化・弾力化の不徹底や、人事交流の際の退職金通算協定の未整備による人材流動の停滞といった問題が提起されている。」

<sup>19</sup> 具体的には、法人数の削減のほか、独立行政法人を成果目標達成法人と行政執行法人に2分類し、事務・事業の特性に応じた最適なガバナンスを構築することとした。研究開発法人は成果目標達成法人のうちの「研究開発型」に分類された。

案は、同24年5月に国会に提出されたが、同年11月の衆議院解散により審議未了となった。

## 6 自公政権における検討

平成24年12月に発足した自公政権により、平成25年1月、「平成25年度予算編成の基本方針」が閣議決定され、前政権の「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」は当面凍結し、独立行政法人改革について引き続き検討し、改革に取り組むこととされた。

### (1) 行政改革の観点から

同月、政府は、国民本位で時代に即した合理的かつ効率的な行政を実現するため、行政改革を政府一体となって総合的かつ積極的に推進することを目的として内閣に「行政改革推進本部」を設置<sup>20</sup>し、同本部の下、行政改革に関する重要事項の調査審議等を実施するため「行政改革推進会議」を設置した。

また、同年2月、独立行政法人改革に関する専門的かつ実務的な検討を行うため、内閣府副大臣の下に「独立行政法人改革に関する有識者懇談会」を設置し、同年6月、「独立行政法人改革に関する中間とりまとめ」が策定された。

同中間とりまとめでは、独立行政法人制度を維持し、全法人共通の規律を前提とした上で、各法人の事務・事業の特性を踏まえた法人の整理と類型化及び制度の構築をするべきとしている。研究開発法人についても、この方針の下、事務・事業の特性に応じた運用の改善等が図るとされた<sup>21</sup>が、あくまでも独立

行政法人制度の枠内とされた。

同中間とりまとめを受け、同年9月、独立行政法人改革について更に集中的に議論するため、行政改革推進会議の下に、「独立行政法人改革等に関する分科会」が設置され、更に同分科会の下に4つのワーキンググループ(WG)が設置された。

研究開発法人に関する議論は第1WGが担当し、同年11月に「新たな研究開発法人制度についての第1WG座長見解」を取りまとめている。同見解では、「中期目標管理」と「運営費交付金」の仕組みを導入した独立行政法人制度こそが、最適な枠組みであり、独立行政法人制度の下で、研究開発法人の機能の一層の向上と柔軟な業務運営を確保していくべきであるとして、後述する新たな研究開発法人制度を独立行政法人とは別の枠組み(別法化)とすべきとの主張を、合理的な理由が見当たらないと否定している。

### (2) 研究開発力強化の観点から

一方、研究開発力を強化する観点からは、平成25年6月に「科学技術イノベーション総合戦略」が閣議決定されており、独立行政法人全体の制度・組織の見直しを踏まえつつ、世界最高水準の新たな制度を創設<sup>22</sup>することを掲げた<sup>23</sup>。

<sup>22</sup> 科学技術イノベーション総合戦略には以下の記述がある。

「研究開発法人について、関係府省が一体となって、独立行政法人全体の制度・組織の見直しを踏まえつつ、効率的運用の達成や国民への説明責任を大前提として、①研究開発成果の最大化(ミッションの達成)を第一目的とすること、②研究開発法人を、国家戦略に基づき、大学や企業では取り組みにくい課題に取り組む研究機関であることを制度的に明確に位置づけること、③国際競争力の高い人材の確保の必要性、国際水準を踏まえた評価指針の下での専門的評価の実施、主務大臣の下に研究開発に関する審議会(外国人任命も可能)、中期目標期間の長期化、研究開発の特性を踏まえた制度運用の在り方、を法的に担保し、給与水準の見直し、業務運営の効率化目標の在り方を見直し、調達方法の改善、自己収入の扱いの見直し、予算繰り越しの柔軟化等が実現される仕組みとすること、を内容とする世界最高水準の新たな制度を創設」

<sup>23</sup> 「日本再興戦略-JAPAN is BACK- (平成25年6月14日閣

<sup>20</sup> なお、行政刷新会議は政権交代直後(平成24年12月)に廃止されている。

<sup>21</sup> 「研究開発の事務・事業の特性に応じた規律を整備するとともに、運用面において改善すべきものについて基準の明確化等の措置を講ずる」とし、具体的には、「研究開発の成果を最大にし、科学技術の水準の向上や我が国の国際競争力向上に資することなどをその目的とし、国益を担うにふさわしい名称を付与する」等の事項を検討している。

これを踏まえ、同年9月、新たな研究開発法人制度の創設について検討を行うため、内閣府特命担当大臣（科学技術政策）及び文部科学大臣の下に「新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会」が設置され、同年11月、報告書「成長戦略のための新たな研究開発法人制度について」を取りまとめた。

同報告書では、冒頭で我が国の科学技術の現状に対する強い危機感を表し<sup>24</sup>、現行の独立行政法人制度下における特例規定ではなく、新たな法制度を設けるべき<sup>25</sup>だとした。

なお、同年12月、研究開発力強化法が改正されており、この改正によって、政府は、新たな研究開発法人制度創設のための法制上の措置を講ずるものとされた<sup>26</sup> <sup>27</sup>。

---

議決定）」及び「経済財政運営と改革の基本方針について（同日閣議決定）」にもほぼ同趣旨の記述がある。

<sup>24</sup> 同報告書には、以下の記述がある。

- ・ 我が国の科学技術の現状は、新興国の台頭や欧米諸国の政策強化による厳しい国際競争の中、世界における存在感を失いつつある。
- ・ 我が国の科学技術力の相対的低下や、我が国がグローバル化の流れから出遅れている。
- ・ 手をこまねいては、欧米の一流研究所を超えることはないばかりか、躍進する、例えば中国の国営研究所に一角に追い抜かれる。もはや個々の研究者や研究機関の奮起では克服不可能な状況にあると言わざるを得ない。

<sup>25</sup> 同報告書には、以下の記述がある。

「効率的・効果的な業務の実施を目的とする現行の独法制度は、目標設定や評価の手法、主務大臣の関与の在り方など、制度の根幹に関わる部分が研究開発の成果を最大化するためには馴染まない。

また、研究開発の特性を踏まえた運用に改善すべく、独法制度創設以来10年以上の努力が払われたが、現場からは抜本的改革を求める声が絶えない。

「世界で最もイノベーションに適した国」を創るためには、既存の独法制度を前提として、どう特例規定を設けるかという対応ではまったく不十分であり、成長戦略に資するゼロベースの行政改革を断行し、投入予算に対して最大の成果を得ることを可能とする、独法制度とは異なる新たな法制度を創設すべきである。」

<sup>26</sup> 改正研究開発力強化法第49条 政府は、独立行政法人の制度及び組織の見直しの状況を踏まえつつ、研究開発等を行う法人が世界最高水準の研究開発等を行って最大の成果を創出するための運営を行うことを可能とする新たな制度（以下「新制度」という。）を創設するため、次に掲げる事項を基本として必要な法制上の措置を速やかに講ずるものとする。（略）

<sup>27</sup> 研究開発力強化法制定時における委員会の決議（脚注15参照）においても、「最も適切な研究開発法人の在り方についても検討すること」と要請していたが、改正法では、本文中で直接要請している。

### (3) 通則法の改正

以上のように、新たな研究開発法人制度を独立行政法人制度の枠内にとどめるか、別法として新たな制度を創設するか、相対する主張が政府内で存在していた。

そのような中、平成25年11月に行われた総合科学技術会議において、安倍首相により、具体的制度の在り方について関係閣僚間で調整の上、年末に方針を示すよう指示があり<sup>28</sup>、これを受けた関係4閣僚<sup>29</sup>による調整の結果、新たな研究開発法人制度は、通則法を適用しつつ、総合科学技術会議等の強い関与や業務運営上の特別な措置等を、特例を定める別法によって講じることとする等を内容とする合意<sup>30</sup>がなされた。

この合意により独立行政法人改革の全体像が確定したため、行政改革推進会議は、「独立行政法人改革等に関する基本的な方針について」を決定し、同方針は閣議決定された<sup>31</sup>。

その主な内容は、独立行政法人制度を維持した上で法人を①中期目標管理型法人、②研究開発型の法人、③単年度管理型の法人に分類し、各分類に即した制度を導入することを柱とし、研究開発型の法人については、「効率的かつ効果的」という独立行政法人の業務運営の理念の下、「研究開発成果の最大化」を目的として、必要な仕組みを整備することとし

---

<sup>28</sup> 安倍内閣総理大臣の発言は以下のとおりである。

「本日の議論の中で、世界最高水準の研究開発法人の実現を目指すことについては一致を見たと思う。今後、具体的な制度のあり方について、関係閣僚の間で調整を進め、年末にしっかりした方針を示したい。」総合科学技術会議事要旨（平成25年11月27日）

<sup>29</sup> 文部科学大臣、内閣府特命担当大臣（科学技術政策）、総務大臣、行政改革担当大臣

<sup>30</sup> 4関係閣僚 合意内容（平成25年12月20日）

1. 独法通則法を適用しつつ、総合科学技術会議・主務大臣の強い関与や業務運営上の特別な措置等を、国家戦略上の観点からの特例を定める別法によって講じる。別法の対象法人については、極力少数に限定することとし、今後、正当な手続を経て確定する。

2. 引き続き、具体的な法案の内容等について、今後の立案プロセスの中で、関係大臣間で誠意をもって協議する。

<sup>31</sup> 「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」（平成25年12月24日閣議決定）

ている。

なお、関係4閣僚合意に係る別法については、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出す創造的業務を担う法人を「特定国立研究開発法人(仮称)」として位置付け、総合科学技術会議及び主務大臣の強い関与や業務運営上の特別な措置等を別途定めることとした。

同基本方針は、別法に関する部分を除き、通則法改正案として平成26年4月に国会に提出され、6月に成立し公布された。改正法は平成27年4月に施行され、基本方針において研究開発型と分類された法人は、「国立研究開発法人」の名を冠することになった<sup>32</sup>。

## 7 特定国立研究開発法人制度の創設

### (1) 考え方及び対象法人候補の決定

別法で定めることとされた研究開発法人に関する特別な措置について、平成26年3月、総合科学技術会議は、「特定国立研究開発法人(仮称)の考え方について」を決定した。

その主な内容は、特定国立研究開発法人の考え方及び考慮すべき要素等を示し、制度の創設に当たっては、世界に対して影響力の大きい我が国を代表する科学技術に関する総合的な研究機関と言えるものを選定すべきとして、独立行政法人理化学研究所(以下「理研」という。)及び独立行政法人産業技術総合研究所(以下「産総研」という。)を対象法人候補としたものである。

#### 特定国立研究開発法人の考え方

○ 国際競争の中で、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される創造的業務を行う国立研究開発法人を特定国立研究開発法人として位置付け、総合科学技術会議、主務大臣及び

法人が一体となって取り組んでいく

- 現時点で世界トップレベルを標榜するにふさわしい実質を備えている国立研究開発法人の中から、以下の項目に沿って、総合的に検討
  - (1) 世界最高水準の研究開発活動の蓄積
  - (2) 成果の社会経済への貢献に向けた取組
  - (3) 多様で優れた人的資源
  - (4) 成果最大化に向けた研究開発体制

#### 特定国立研究開発法人として考慮すべき要素

- (1) 総合的に検討すべき要素
  - 考え方の4項目に加え、国家戦略上の重要性が高いこと
  - (2) 選定の条件
    - イ 論文被引用数の世界ランキングで上位20位程度までに位置している
    - ロ 論文被引用数の研究分野別世界ランキングが3分野以上で100位程度以内に入っている
    - ハ 国際特許出願件数の世界ランキングで上位20位程度までに位置している
    - ニ 自ら主体的に創造的な研究開発活動を行い、社会経済への貢献を図る国立研究開発法人であること

制度創設に係る法案の提出に当たっては、当時の国会(第186回国会)を予定していたが、いわゆるS T A P細胞問題によって、対象法人候補である理研のガバナンス能力が疑われ、法案提出は見送られることとなった。

### (2) 特定国立研究開発法人の考え方の改訂

平成27年12月、総合科学技術・イノベーション会議<sup>33</sup>は、「特定国立研究開発法人(仮称)の考え方について」を改訂した。

その主な内容は、対象法人の指定に当たり、総合的な研究機関に加え、我が国が優位にあ

<sup>32</sup> 国立研究開発法人制度の概要については、次頁参照

<sup>33</sup> 総合科学技術会議(脚注8参照)が平成26年5月に改称したもの

る分野で卓越した研究機関も対象とするものであり、具体的には、国立研究開発法人となった理研及び産総研に加え、国立研究開発法人物質・材料研究機構（以下「物材研」という。）が対象法人候補となった。

なお、考え方の改訂に当たっては、行政改革担当大臣から、特定国立研究開発法人が使用する国の科学技術予算について、成果や費用対効果の面において国民に対し説明責任を果たすよう求められている<sup>34</sup>。

### (3) 法案の成立

以上のような経緯を経て、平成28年2月、「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法（以下「特措法」という。）案」は国会に提出された。

法案は、衆議院内閣委員会で修正された後、同年5月に成立・公布され（平成28年法律第43号）、一部の規定を除き同年10月から施行された。

## 8 経緯のまとめ

以上、紹介してきたように、研究開発法人の改革には、政権交代に伴い多少の経緯があった。

自民党・民主党それぞれの政権で取りまとめられた改革案は、通則法改正案として国会に提出されながら、衆議院解散による審議未了を経て、政権交代により後の政権に凍結さ

れること2回、平成26年6月の通則法改正案は、3回目の提出での成立となっている。

改革の中身で見えていくと、効率性を重視して全ての独立行政法人を一律の規制の下に置いた制度創設時の反省から、各法人を分類し、その分類に適した制度を創設しようとするコンセンサスは早いうちから成立しており、「研究開発型」はその分類の一角を安定して占めていたように思われる。

一方、新たな研究開発法人の制度設計に当たっては、行政改革と研究開発力強化が表裏一体の関係となっており、独立行政法人制度とどこまで異なる制度とするかという点で、独立行政法人の枠内にとどまることを求める行政改革側の主張と、別法化するべきであるとする研究開発側の主張の対立も見られた。

幸いにもこの対立は、閣僚間の調整により早期に合意に至り、独立行政法人制度全体の改革は行われたものの、別法部分においては、対象法人候補である理研の問題によって実現が遅れることとなった。

以上の経緯から、研究開発法人には独立行政法人と異なる在り方が示唆された平成19年の独立行政法人整理合理化計画から、9年以上を経て、今般の特定国立研究開発法人制度の創設に至ったものである。

## II 特定国立研究開発法人制度について

特定国立研究開発法人は、通則法における分類の一類型である国立研究開発法人をベースとして、いくつかの特例を特措法によって追加しているものである。

よって本章では、まずはベースである国立研究開発法人の紹介から行いたい。

### 1 国立研究開発法人制度の概要

国立研究開発法人は、独立行政法人の一類型として、通則法に規定されるものである。

平成26年6月に公布された改正通則法によ

<sup>34</sup> 特定国立研究開発法人（仮称）の考え方の改訂等について（平成27年12月18日 臨時議員 河野太郎行政改革担当大臣）

○ 特定国立研究開発法人は、ガバナンスを含めた強い責任が課されるものであり、主務大臣及び総合科学技術・イノベーション会議が、国民の税金を使って研究開発が行われていることを意識して、その成果について評価を厳しく行っていくことが重要である。

○ また、先般の「秋の行政事業レビュー」では、スーパーコンピューターや国際宇宙ステーションといった科学技術ビッグプロジェクトについて議論し、多額の投入予算に見合った成果が得られているか等について国民に分かりやすく説明すべきとの指摘がなされた。これらに限らず、科学技術予算について、当会議におかれては、しっかりと国民に対する説明責任を果たすようお願いする。

り創設され、平成27年4月の施行により31の国立研究開発法人が発足した<sup>35</sup>。

制度創設の主旨は、全独立行政法人を一律に規定した旧通則法を見直し、研究開発に係る特性<sup>36</sup>から、他の独立行政法人と異なる取扱いをするため、研究開発等を主たる事業とする独立行政法人を新たに「国立研究開発法人」と位置付け、その特性を踏まえた法制上の措置を与えるものである。

### (1) 定義

一定の自主性及び自律性を発揮しつつ、中長期的な視点に立って執行することが求められる科学技術に関する試験、研究又は開発に係るものを主要な業務として国が中長期的な期間について定める業務運営に関する目標を達成するための計画に基づき行うことにより、我が国における科学技術の水準の向上を通じた国民経済の健全な発展その他の公益に資するため研究開発の最大限の成果を確保することを目的とする独立行政法人として、個別法で定めるもの<sup>37</sup>とされている。

### (2) 名称

国立研究開発法人においては、その名称中に、「国立研究開発法人」という文字を使用しなければならないが、逆に国立研究開発法人でないものは、「国立研究開発法人」という文字を使用してはならないこととされている。

### (3) 中長期目標

研究開発に係る業務の特性<sup>38</sup>を踏まえ、主

<sup>35</sup> その後の統廃合により、平成 28 年 4 月 1 日現在では国立研究開発法人の数は 27 となっている。

<sup>36</sup> 長期性、不確実性、予見不可能性、専門性とされている。

<sup>37</sup> 提出時法律案要綱より抜粋

<sup>38</sup> 独立行政法人改革等に関する基本的な方針には、以下の記述がある。

「例えば、中期目標期間について、特に長期的な研究開発プロジェクトを踏まえた形での設定を可能とすることや、より研究開発業務の専門性を加味した目標設定・業績評価

務大臣が定める中期目標期間を長期化し、5～7年の中長期目標としている。また、記載すべき事項として、「研究開発の成果の最大化」が加えられている。

### (4) 研究開発に関する審議会の意見聴取義務

中長期目標の策定・変更等の際<sup>39</sup>には、主務大臣は、研究開発に関する審議会<sup>40</sup>の意見を聴かなければならないとされている。

## 2 特定国立研究開発法人制度について

特定国立研究開発法人は、平成26年通則法改正の前提となる「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」で創設することとされ、その主旨<sup>41</sup>及びおおむねの制度設計が定められている。

### 独立行政法人改革等に関する基本的な方針（抄）

別法には以下を含めた事項を盛り込むこととする。

- ・ 研究開発の特性を踏まえた運用を行う。
- ・ 主務大臣が法人と一体となった運営を可能とするため、主務大臣が、法人に対し、状況の変化に応じた的確な指示を出すことを可能とする。
- ・ 主務大臣は、法人に対し、中期戦略目標（最大7年）を提示することとし、記載事項は、①研究開発成果最大化に関す

が行われる必要がある。」

<sup>39</sup> 毎事業年度終了後の評価、中長期目標期間終了時の検討を行う際も含む。

<sup>40</sup> 独立行政法人改革等に関する基本的な方針では、研究開発に関する審議会は、科学的知見や国際的水準に即して適切な助言を行うこととされている。

<sup>41</sup> 独立行政法人改革等に関する基本的な方針には、以下の記述がある。

「研究開発型の法人のうち、国家戦略に基づき、国際競争の中で、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される法人については、総合科学技術会議、主務大臣及び法人が一体となって科学技術イノベーション政策に取り組んでいくことが必要であり、そのためには、他の研究開発型の法人よりも、総合科学技術会議や主務大臣の関与を強めることが重要である。」

る事項、②法人の長のマネジメントに関する事項、③研究開発活動の改善及び効率化に関する事項等とする。なお、主務大臣が中期戦略目標を設定する際は、科学技術基本計画等の国家戦略に基づいた目標を設定すること、「研究開発成果最大化に関する事項」については課題解決型の目標設定とすること、「研究開発活動の改善及び効率化に関する事項」については、研究開発の特性に配慮したものとする必要がある。

- ・ 総合科学技術会議は、主務大臣の中期戦略目標設定及び中期戦略目標終了時の見直し等に関して、国家戦略の実現の観点から、適切な関与を行う。
- ・ 法人は自己評価を毎年度実施し、主務大臣に結果を報告する。
- ・ 法人の長は、国際競争力の高い人材の確保を図るとともに、職員の能力を最大限発揮させるため、処遇を含め人事制度の改革、柔軟な給与設定等の必要な措置を講じ、研究開発成果を最大化できる研究体制を構築するよう努める。
- ・ 法の施行状況等を踏まえ、特定国立研究開発法人の対象を含め、法制度の在り方の見直しを行う旨を規定する。

特定国立研究開発法人として指定すべき法人の選定は総合科学技術・イノベーション会議が行い、平成25年に理研、産総研の2法人が、平成27年12月に同2法人に追加して物材研が候補として選定されている。

これらを基に具体化された特措法の法案提出時における政府提出資料（概要）では、その内容を①総合科学技術・イノベーション会議による関与の強化、②独立行政法人通則法の特例等による国際競争力の強化、③研究開発等の特性への配慮、と3項目に分類してお

り、本章においても、目的・定義規定の後は、その順に則って紹介していくこととしたい。

### (1) 目的（特措法第1条）

本制度の目的は、指定を受けた特定国立研究開発法人による研究開発等の促進にあり、さらには、世界最高水準の研究開発成果の創出、普及及び活用の促進によって国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与することをも視野に入れている。

また、その理由は、産業構造及び国際的な競争条件の変化、急速な少子高齢化の進展その他の経済社会情勢の変化に対応して、産業競争力を強化するとともに、国民が豊かで安心して暮らすことができる社会を実現するためには我が国の科学技術の水準の著しい向上を図ることが重要であるとしている。

### (2) 定義（特措法第2条、別表）

特定国立研究開発法人とは、国立研究開発法人のうち、研究開発等の実績及び体制を総合的に勘案して世界最高水準の研究開発の成果の創出が相当程度見込まれるもので、特措法の別表に掲げられているものをいう。

平成28年10月の法律施行時においては、別表記載順に物材研、理研、産総研の3法人である。対象法人の数については、特措法の附則において、法人の範囲を含む関連する制度の在り方等について検討の上必要な措置を講ずることとされており、対象法人数の増減の可能性が示唆されている。

### (3) 総合科学技術・イノベーション会議による関与の強化

#### ア 基本方針（特措法第3条）

特定国立研究開発法人による研究開発等の促進のため、政府は、①その意義及び基本的な方向、②政府が講ずべき措置に関する基本的な事項、③体制の整備に関する事項、④そ

の他促進に関し必要な事項を定めた「基本方針」を作成しなければならないとされた。

また、内閣総理大臣は、基本方針の案の作成の際には総合科学技術・イノベーション会議の意見を聴き<sup>42</sup>、決定に当たっては閣議決定をもってするものとされた。

基本方針は、平成28年6月28日に「特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針」（以下「基本方針」という。）として閣議決定されており、同基本方針において、基本方針は通則法の枠組みを基本としつつ、特措法の趣旨を受けて追加的に必要となる事項を定めるものと位置付けられた。

#### イ 中長期目標等に関する特例（特措法第5条）

特定国立研究開発法人の主務大臣は、通則法に基づく法人の中長期目標の策定・変更をするに当たり、基本方針に基づかなければならないとしているとともに、総合科学技術・イノベーション会議の意見を聴かなければならないとしているほか、総合科学技術・イノベーション会議の関与<sup>43</sup>や法人の業務運営の改善<sup>44</sup>を目的とする特例を定めている。

#### (4) 通則法の特例等による国際競争力の強化 ア 役職員の報酬、給与等の特例等（特措法第6条）

特定国立研究開発法人においては、世界的な人材獲得競争に対応するため、役員及び職

員等に対して高額な報酬が提示できるよう支給基準の緩和がなされている。

#### (7) 役員の報酬等

国際的に卓越した能力を有する人材を確保する必要性から、役員の報酬等について柔軟な支給基準を定めることができる特例が設けられている。

通則法が示す国立研究開発法人の役員報酬等の支給基準は、①国家公務員の給与等、②民間企業の役員の報酬等、③当該法人の業務の実績その他の事情を考慮して定めなければならないとしているが、特定国立研究開発法人においては、国立研究開発法人の基準に④「役員のうち世界最高水準の高度の専門的な知識及び経験を活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事するものについて国際的に卓越した能力を有する人材を確保する必要性」を加えることとしている。

#### (イ) 職員の給与等

役員と同様に、職員の給与等についても柔軟な支給基準を定めることができる特例が設けられているほか、処遇についても配慮が必要としている。

通則法上の国立研究開発法人の職員の給与等の支給の基準は、①一般職の職員の給与に関する法律の適用を受ける国家公務員の給与等、②民間企業の従業員の給与等、③当該法人の業務の実績、④職員の職務の特性及び雇用形態その他の事情を考慮して定めなければならないとされているが、特定国立研究開発法人においては、⑤「専ら研究開発に従事する職員のうち世界最高水準の高度の専門的な知識及び経験を活用して遂行することが特に必要とされる業務に従事するものについて国際的に卓越した能力を有する人材を確保する必要性」を加えることとしている。

また、特定国立研究開発法人の専ら研究開発に従事する職員（いわゆる研究者等）の給与その他の処遇については、研究開発の内容

<sup>42</sup> もっとも、内閣総理大臣自身が総合科学技術・イノベーション会議の議長である上、内閣総理大臣が基本方針の案について総合科学技術・イノベーション会議に諮問を行い、答申をほぼそのまま閣議決定しているため、実質的に総合科学技術・イノベーション会議が基本方針を策定していると言える。

<sup>43</sup> 中長期目標期間の最後の評価結果及び中長期目標期間終了後の検討の結果講ずべき措置を、総合科学技術・イノベーション会議に通知しなければならないこととするとともに、総合科学技術・イノベーション会議は、必要がある認めるときは主務大臣に意見を述べなければならない。

<sup>44</sup> さらに、中長期目標及び中長期計画に掲げなければならない事項である「業務運営の効率化」は、「業務運営の改善及び効率化」とすることとしている。

及び成果についての国際的評価を勘案するとともに、優秀な人材の確保並びに若年の研究者等の育成及び活躍の推進に配慮して行うものとしている。

#### イ 主務大臣の要求（特措法第7条）

特定国立研究開発法人の主務大臣は、科学技術に関する内外の情勢に著しい変化が生じた場合において、対応を迅速に行うことが必要であると認めるときは、法人に対して、必要な措置をとることを求めることができ、法人はその求めに応じなければならないとしている。

通常の国立研究開発法人においては、主務大臣は中長期目標の変更等を通じた間接的な指示を行うにとどまると考えられているところ、特定国立研究開発法人においては、主務大臣と一体となった運営を可能とするために、このような規定が設けられている。

なお、研究開発力強化法における研究開発法人においても、主務大臣が直接に研究開発法人に対して要求できる場合がある<sup>45</sup>。

#### ウ 特定国立研究開発法人の長の解任に関する特例（特措法第4条）

特定国立研究開発法人においては、通則法における通常の国立研究開発法人の長の解任事由<sup>46</sup>に加えて解任できる場合を示しており、法人の長の解任に必要な要件を緩和している。

その要件は、法人の長の職務の執行が適当でないため当該法人による世界最高水準の研

究開発の成果の創出が見込めず、引き続き当該職務を行わせることが適切でない認められるときとしている<sup>47</sup>。

#### (5) 研究開発の特性への配慮（特措法第8条）

改正通則法において、研究開発業務の特性を踏まえた法人分類によって、国立研究開発法人制度が創設されたところであり、通則法上にも、通則法及び個別法の運用に当たり、法人の事務及び事業の特性に配慮するよう規定されているところである<sup>48</sup>。

特措法においては、通則法及び個別法の運用及び中長期目標の期間の終了時の検討に当たり、特定国立研究開発法人による研究開発等の特性及びその研究開発が国際的な競争の下で行われていることに「常に」配慮するよう定められている。

具体的にどのような配慮を行うかは明らかではないが、基本方針における「政府が講ずべき措置」として配慮の在り方に触れており、法人の自主的な運営の尊重や迅速かつ効果的

<sup>47</sup> なお、研究開発法人の長に求められる資質については、「成長戦略のための新たな研究開発法人制度について」に以下の記述がある。

「新たな研究開発法人には、上述のように、成果の最大化のためにマネジメント上のフレキシビリティが与えられるべきだが、国民の税金を使うに当たって、法人のマネジメントに対するガバナンスとその透明性確保が極めて重要であることは言うまでもない。

法人の長は、①成果そのものの観点、②成果を最大化するためにどのようなマネジメントを行ったかという観点、③資源（人、資金、施設）を無駄なく有効活用したか、更にはその機能を向上させているか、という観点で評価されるべきである。

個別の項目については今後の検討が必要だが、例えば、②では、研究者の能力を最大限に発揮させるためのマネジメント（研究者についての的確な評価を含む）を行ったか、各法人のミッションの達成のため、事業の的確な選択と集中を図ったか、ということも含まれる。③では、間接業務の効率化、コスト構造（固定費及び変動費）の継続的な改善などが含まれる。加えて、組織運営におけるコンプライアンス面での評価も重要である。

このようなマネジメント能力が期待に達しないと判断される法人の長は、速やかに交代すべきである。」

<sup>48</sup> 通則法第3条第3項 この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の事務及び事業が内外の社会経済情勢を踏まえつつ適切に行われるよう、独立行政法人の事務及び事業の特性並びに独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない。

<sup>45</sup> 研究開発力強化法第48条 主務大臣（独立行政法人通則法第68条に規定する主務大臣をいう。以下この条において同じ。）は、同法第1条第1項に規定する個別法に基づき、主務大臣が研究開発法人に対し、必要な措置をとることを求めることができるもののほか、研究開発等に関する条約その他の国際約束を我が国が誠実に履行するため必要があると認めるとき又は災害その他非常の事態が発生し、若しくは発生するおそれがある場合において、国民の生命、身体若しくは財産を保護するため緊急の必要があると認めるときは、研究開発法人に対し、必要な措置をとることを求めることができる。

2 研究開発法人は、主務大臣から前項の規定による求めがあったときは、その求めに応じなければならない。

<sup>46</sup> 独立行政法人通則法第22条及び第23条では、以下を解任事由としている。「欠格事由該当、心身故障及び職務上の義務違反及び業績悪化」

な調達等が掲げられている。

### 3 論点

本制度については、国会における特措法案の審査段階において、制度の意義や対象法人の選定理由、主務大臣の関与の在り方、研究開発等の特性への配慮規定の在り方について等、様々な論点について質疑が行われた。

本章においては、代表的ないくつかの論点を紹介するとともに、一部の論点に対しては、基本方針において制度の意義及び必要性の再説明や、指摘及び懸念を受けて行うべき措置等を補足的に記載しており、あわせてそれも紹介することとしたい。

#### (1) 制度の在り方について

##### ア 制度成立過程における妥協

特定国立研究開発法人制度は、その創設の経緯から、意義・必要性に疑問があると論じることができる。

経緯において触れたように、通則法改正につながる「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」の決定時、行政改革推進会議を中心とした独立行政法人の枠組みを維持しようとする主張と、総合科学技術会議等を中心とした新たな研究開発法人は別法によって創設すべきとする主張の、相反する主張があった。

関係4閣僚の調整により、独立行政法人制度を基礎とし、ごく少数の法人についてのみ、別法で特例を設けることに落ち着いたが、科学技術担当大臣が「痛み分け」<sup>49</sup>とも表明したとおり、妥協が行われた感は否めない。

我が国の研究開発力の強化に寄与する最適

な制度の設計となっているか、特措法附則第5条<sup>50</sup>における今後の検討が待たれるところである。

##### イ 対象法人を限定する必要性

特定国立研究開発法人の指定を受けていない国立研究開発法人であっても、我が国の競争力強化につながる重要な研究開発を行っている法人は少なくない。

特措法に定める特例措置が、世界最高水準の研究開発の成果の創出につながり国民経済の発展及び国民生活の向上に寄与するのであれば、対象となる法人をごく少数に限定する合理的理由は何であろうか。

特に、研究開発への特性の配慮に関する規定及び役員報酬に関する規定は、本来的に国立研究開発法人についても適用するべきとの見解<sup>51</sup>も存在する上、既に通則法上で一定程度可能<sup>52</sup>とされているため、ごく少数の法人に改めて規定することの必要性が問われた。

また、ごく少数の法人のみを指定して特例を付与し、より柔軟な法人運営を許すという本制度は、法人の差別化につながるのではないかと懸念された。特に、法人に所属する研究者の間に給与・処遇を中心とした格差が

<sup>50</sup> 特措法附則第5条 政府は、この法律の施行後適当な時期において、この法律の施行の状況を勘案し、特定国立研究開発法人の範囲を含め、関連する制度の在り方について検討し、その結果に基づいて、所要の法改正を含む一般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

<sup>51</sup> 例えば、特性への配慮について、第186回国会参議院内閣委員会会議録第18号5頁(平26.5.29)

○古川俊治君(略)国際的に非常にまた競争が激しい部分で本当に日本の核になるものをつくるんだと、そして、それは規制緩和をもっとしていくという話がございましたけれども、一般の国立研究開発法人もこれは非常に大事な研究をやっているんですよ。そして、これはやっぱり最大限の研究成果を確保しようとしたら、当然みんな特定の国立研究開発と同様に規制緩和をしていった方がいいわけでしょう。それは最大限に確保するためという、一般の国立研究開発法人も、これは同レベルにしたらいけないですか。(略)

<sup>52</sup> 研究開発の特性への配慮規定について、特定国立研究開発法人は、「常に配慮」、国立研究開発法人は、「十分に配慮」することとされている。

また、役員への報酬規定については、「当該法人の業務の実績その他の事情を考慮」によって、すでに可能とする見解がある。

<sup>49</sup> 山本内閣府特命担当大臣の発言は、以下のとおりである。「新藤大臣と稲田大臣と私と下村大臣とで議論を行って、大きな方向性が決まったという流れです。(略)

私は、痛み分けと言ったんですが、稲田行革担当大臣がウイン・ウインと言っていたので、その方がずっと前向きですし、もう一回言いますが、ウイン・ウインの決着になったんではないかと思ます。」

平成25年12月24日記者会見要旨(抄)

生まれ、研究者のモチベーションの低下や、研究者が過度に競争的な環境に置かれるのではないかといった懸念があり、特定国立研究開発法人と一般の国立研究開発法人の格差の在り方について検討する必要があると考えられる。

これら制度の在り方について、基本方針は、独立行政法人改革に関する経緯や国内外の経済社会情勢を踏まえた制度創設の意義・必要性を説明するとともに、特措法附則に基づく適当な時期における関連する制度の検討について、検討の主体や検討すべき項目を具体的に定めている<sup>53</sup>。

## (2) 主務大臣の関与

本制度においては、総合科学技術・イノベーション会議、主務大臣及び特定国立研究開発法人が一体となって科学技術イノベーション政策に取り組むため、他の研究開発法人よりも総合科学技術・イノベーション会議及び主務大臣の関与が強化されている。

関与の強化は当該法人の自主性・自律性の制限につながるため、ある程度抑制的な運用を図る必要があると考えられ、総合科学技術・イノベーション会議においては、科学又は技術に関して優れた識見を有する者が有識者議員として任命されており、一定の歯止め

<sup>53</sup> 特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針には、以下の記述がある。

「政府は、特措法附則第5条に基づき、特措法の施行後適当な時期において、特措法の施行の状況を勘案し、特定法人の範囲を含め、関連する制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとしている。

このため、内閣府は、関係省及び特定法人の協力を得て、本制度等の施行状況の把握に努め、特定法人制度及び関連する諸制度の在り方を検討するものとする。

内閣府における検討に資するため、総合科学技術・イノベーション会議は、特定法人制度全般を評価するための仕組み及び体制を構築するほか、特定法人の個別の事業の評価ではなく、国家戦略との連動性や科学技術水準の向上への寄与といった側面から、特定法人における産学官連携・協力体制、知的財産の普及・活用の促進、「橋渡し」機能の強化など本制度の在り方に係る全般的な検討を行うとともに、必要に応じ、内閣総理大臣に対し具体的な措置を講ずるための意見具申を行うこととする。」

としての役割が期待されている一方、主務大臣が強化された関与権限を行使するに当たっては、何らかの歯止めが必要なのではないかという論点が存在する。

## ア 主務大臣の要求

独立行政法人制度は国から独立した法人格を有し一定の自主性・自律性の発揮が期待されること、本制度においては一定の条件下、主務大臣は当該特定国立研究開発法人に対して必要な措置を求めることができ、法人はその求めに応じなければならないとされている。

内外における情勢の変化への迅速な対応という趣旨に反対の声は聞かれなかったものの、要求の妥当性の担保、要求の態様<sup>54</sup>、要求の実施に必要なリソースの確保等の論点が存在した。

これらの論点に対し、基本方針は、「主務大臣の要求にあたっての留意事項」として措置要求を行う際には有識者等の意見を聴くなど方針<sup>55</sup>を示している。

## イ 法人の長の解任に関する特例

独立行政法人の長の解任については、欠格事由該当、心身の故障、職務上の義務違反のほか業務の実績が悪化した場合など、一定程

<sup>54</sup> どのような要求なら問題なく成しうるか、といった論点が存在する。容易に例は想定し辛いですが、例えば、研究成果の公表がテロ等に転用される危険性のある研究など、特定の研究をしてはならないといった要求をすることができるか、または、国家戦略のため当該法人の不利益となる要求ができるかなど。

<sup>55</sup> 特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針には、以下の記述がある。

「主務大臣が、特措法第7条に基づく要求（以下「措置要求」という。）を行う場合には、特定法人の自主性及び自律性が損なわれないよう最大限配慮しつつ、その要求による効果を最大化するため、次の事項に留意しなければならない。

- 措置要求の実施に必要な財源その他の資源の確保に努める
- 措置要求の内容については、遅滞なく中長期目標の変更を行い適切に反映するとともに、当該法人に指示すること。
- 措置要求を行う場合には、関連した科学技術に関する知見を有する有識者等の意見を事前に十分に踏まえること。また、法人の長と十分な意志疎通を図ること。」

度客観的な事実を要件としている。

一方、特定国立研究開発法人については、独立行政法人における解任事由に加え、「成果の創出が見込まれない場合」として、客観的に明確でない要件を定めており、恣意的な運用の危険性が指摘されていた。

この論点に対し、基本方針は「法人の長の解任にあたっての留意事項」として、法人の長の解任を行うにあたっては、他の代替手段による状況の改善を十分に検討する等の方針<sup>56</sup>を示している。

### (3) 衆議院内閣委員会における修正部分

特措法案は、その審査段階において衆議院内閣委員会で修正議決されている。修正点は2点あり、その一つは、研究者の給与その他の処遇について、優秀な人材の確保並びに若年の研究者等の育成及び活躍の推進に配慮して行うものとするものである。

この理由は、任期付きポストドクターなど若手研究者の雇用が不安定で、自立的に研究を行う環境が十分整備されてない中で、特定国立研究開発法人が他の公的研究機関等に先駆けてテニュアトラック<sup>57</sup>制度の普及促進などを進め、若手研究者の競争的な環境を確保しつつ、雇用の安定性の向上と、若手研究者

が自立的に研究を行う環境の整備を両立できるよう、政府に必要な措置を講じるなどの配慮を求めたものと説明されている。

もう一つの趣旨は、附則第5条における検討について、関連する制度の在り方について検討を行い、所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとするものである。

この理由は、当初の政府案では、本制度の在り方についてのみ検討を行い必要な措置を講ずるとするものであったため、より広い見地からの見直しの必要性について条文上明確化する必要があると説明されている。

### おわりに

研究開発法人に係る制度改革は、平成28年5月の特措法成立により一定の成果を得て、特措法成立後に閣議決定された科学技術イノベーション総合戦略2016等における研究開発法人制度に関する記述は、その活用及び運用の改善にシフトした。今後、特定国立研究開発法人は、我が国のイノベーションシステムを強力に駆動する中核機関としての機能発揮のための運用改善<sup>58</sup>を行うこととされている。

実際の運用は、特措法の施行日である平成28年10月1日から開始され、物材研、理研、産総研の3法人が、世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される法人として、特定国立研究開発法人に指定される。

本制度の実際の運用により指定3法人がその大きな期待に応えられるか、注目していきたい。

<sup>56</sup> 特定国立研究開発法人による研究開発等を促進するための基本的な方針には、以下の記述がある。

「法人の長の解任規定については、特定法人の自主性及び自律性が損なわれないよう最大限配慮しつつ、恣意的な運用により法人の長の萎縮等を招くことのないよう、適切かつ慎重な運用が図られるべきである。このため、主務大臣は、法人の長と十分な意思疎通を図るとともに、本規定に基づく解任を行うにあたっては、以下をはじめとした他の代替手段を講ずることでは状況の抜本的な改善が困難であるか等についての十分な検討を加える。

- 中長期目標の変更（通則法第35条の4第1項）
- 中長期計画の変更命令（通則法第35条の5第3項）
- 業務運営の改善その他の必要な措置の命令（通則法第35条の6第9項）
- 報告及び検査（通則法第64条第1項）
- 違法行為等の是正命令（通則法第35条の8により準用する第35条の3）」

<sup>57</sup> テニュア（終身在職権）に繋がる可能性のある任期付の職で、業績により任期終了後の安定的な職が確保される

<sup>58</sup> 科学技術イノベーション総合戦略2016（平成28年5月24日閣議決定）には、以下の記述がある。

「特定国立研究開発法人」については、我が国のイノベーションシステムを強力に駆動する中核機関としての機能を十分に発揮できるよう、今後、関係者間で研究開発に係る物品・役務の調達など、運用事項や制度的隘路の把握・認識共有を行い、必要に応じてその改善に取り組む。また、特定国立研究開発法人における効果的な取組について、他の国立研究開発法人に波及を促進させるための方策について検討する。

【参考】

独立行政法人（旧通則法）、国立研究開発法人、特定国立研究開発法人の比較

	旧通則法における 独立行政法人	国立研究開発法人	特定国立研究開発法人
目的	効率的かつ効果的	研究開発成果の最大化	(国立研究開発法人に加えて) ・産業競争力の強化 ・科学技術の水準の著しい向上
規律	全法人一律	事務・事業の特性に <u>十分</u> 配慮	事務・事業の特性及び研究開発 が国際的な競争の下で行われて いることに <u>常に</u> 配慮
目標期間	3～5年	5～7年	5～7年
国の関与	主務大臣の強い関与	主務大臣の弱い関与	総合科学技術・イノベーション 会議及び主務大臣の強い関与
評価	独立行政法人 評価委員会	主務大臣	主務大臣

(出所) 筆者作成

独立行政法人の3つの法人分類

①中期目標管理法人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国民ニーズに即した多様・良質なサービスの提供による公共の利益の増進の推進を目的</li> <li>・複数年度（3年～5年の中期）の目標管理</li> <li>・非公務員型の人事管理</li> <li>・主務大臣の関与（相対的に小）</li> </ul>
②国立研究開発法人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公益に資する研究開発を主要な業務とする法人</li> <li>・研究開発の最大限の成果の確保を目的</li> <li>・複数年度（5年～7年）の中長期の目標管理</li> <li>・研究開発の専門性をカバーするため特有の仕組みを付加（研究開発審議会が目標管理に関与）</li> <li>・非公務員型の人事管理</li> <li>・主務大臣の関与（相対的に小）</li> </ul>
③行政執行法人	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の相当な関与の下、国の行政事務と密接に関連した事務及び事業を行う法人</li> <li>・上記の事務及び事業の性格・確実な執行を目的</li> <li>・単年度の目標管理</li> <li>・公務員型の人事管理</li> <li>・主務大臣の関与（相対的に大）</li> </ul>

(出所) 独立行政法人制度研究会[編]『独立行政法人制度の解説 第三版』第一法規（2015） 16～17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。

- ・ 渡部晶「独立行政法人改革の経緯と現状について」『ファイナンス（平成25年9月号）』財務省
- ・ 同「独立行政法人改革について～3度目の国会提出で成立した独立行政法人通則法改正法案を中心に」『ファイナンス（平成26年9月号）』財務省
- ・ 森田倫子「研究開発法人の概要とその制度の見直しの経緯」『国立国会図書館調査報告書「国による研究開発の推進」』（2012）
- ・ 衆議院調査局内閣調査室「○独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（内閣提出第77号）○独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案（内閣提出第78号）に関する資料」（2014.5）
- ・ 林芳正・福島豊・鈴木寛[共著]『研究開発力強化法 日本の研究開発システム改革のゆくえ』科学新聞社（2009）
- ・ 塩谷立・渡海紀三朗・小坂憲次・斉藤鉄夫・後藤茂之・古川俊治[編]、大塚拓・伊藤渉・大野敬太郎・小松裕・宮崎謙介・山下貴司[著]『改正研究開発力強化法』科学新聞社（2015）
- ・ 衆議院調査局内閣調査室「特定国立研究開発法人による研究開発等の促進に関する特別措置法案（内閣提出第32号）に関する資料」（2016.3）
- ・ 衆議院調査局科学技術・イノベーション推進特別調査室「特定国立研究開発法人制度」（2016.8）

# 中国における都市交通の現状 —BRT、LRT、低公害バス導入の事例等—

衆議院調査局次席調査員

尾 本 高 広

(国土交通調査室)

## ■ 要 旨 ■

中国では急速なモータリゼーションの進展による道路渋滞や大気汚染拡大などの都市問題が深刻であり、こうした問題の解決に向け公共交通の整備が行われている。都市における旅客運送については地下鉄を中心に置きつつ、これを補完するものとして、比較的建設費が安く短期間で導入できるBRT (Bus Rapid Transit) やLRT (Light Rail Transit) 等の整備が行われており、2014 年末現在、中国全国でBRTは 23 都市で、LRTは 7 都市で運行している。

都市部の公共交通整備を更に促進するため、中国政府は 2012 年に都市政策において公共交通を優先的に発展させる方針を打ち出した。同方針に基づき、現在、公共交通都市の創設、低公害バスの普及促進等の政策を進めているところである。公共交通都市の創設は 37 都市において行われている公共交通を特に重点的に促進するためのプロジェクトである。また、低公害バスは国及び市の補助金政策により、急速に導入が進んでいる。中国製のEVバス (電気バス) は京都など世界各地で走っている。

## 《構成》

はじめに

- I 都市交通の行政機関
- II 公共交通都市の創設
- III BRT及びLRTの現状
- IV 低公害バスの普及促進
- V 安全対策

おわりに

はじめに

中国における都市交通の現状を調査するため、2015 年 11 月に中国へ出張した。本稿は、交通運輸部 (日本の国土交通省に相当) 等より得た情報を踏まえて、中国都市部における公共交通促進への取組 (特にBRT<sup>1</sup>、L

R<sup>2</sup>、低公害バス導入の事例等) について報告するものである。

中国は、面積約 960 万km<sup>2</sup>(日本の約 26 倍)、人口約 13.68 億人 (2014 年末) である。1990 年代から中国経済は高度成長を保持しており、都市化の急激な進展に伴って、経済・社会活動はますます活発になっている。2014 年のGDPは世界第 2 位の約 64 兆元 (約 1,216 兆円<sup>3</sup>)、実質GDP成長率は 7.4%となった。就業者数も安定して増えており、2014 年末現在で約 7.7 億人である。このうち、都市部の就業者数は約 3.9 億人であり、1 年で約 1,300

線的な交通システムのことである。

<sup>2</sup> LRTとは、低床式車両の活用や軌道・停留所の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システムのことである。

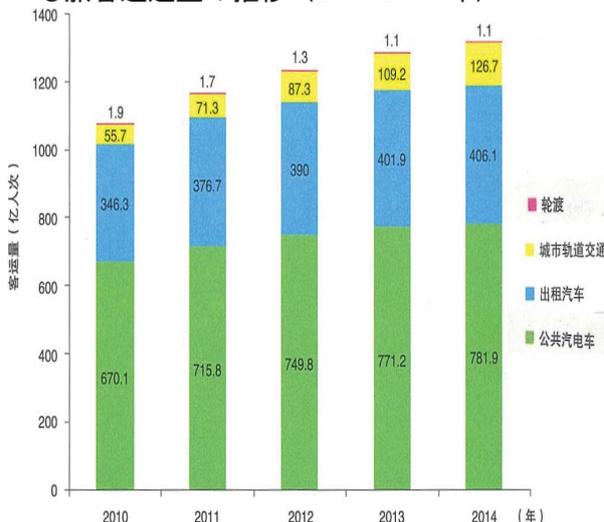
<sup>3</sup> 1元=19円で計算 (2015年の年間平均TTS)

<sup>1</sup> BRTとは、連結バス、バスレーン等を組み合わせた幹

万人増えた。また、2014 年末の失業率は 4.1%、平均の手取り年収金額は、都市部が約 2.9 万元（約 55 万円）（実質 6.8%増加）、農村部が約 1.0 万元（約 19 万円）（実質 9.2%増加）となっている<sup>4</sup>。

このような情勢下で、都市交通もかつてないスピードで急速に発展してきている。2014 年の全国都市部における公共交通による旅客運送量は 1,315.7 億人となり、2013 年から 2.5%増となった。内訳は、バスが 781.88 億人（59.4%）、タクシーが 406.06 億人（30.9%）、軌道交通が 126.66 億人（9.6%）、旅客船が 1.07 億人（0.1%）となっている。また、2013 年比の伸び率は、それぞれ 1.4%増、1.0%増、16%増、0.7%増となった。全国都市部における旅客運送量の 2010～2014 年の推移及び 4 大都市（北京、上海、広州、重慶）における 2014 年の旅客運送量は以下のとおりである（図表 1、図表 2 参照）。

（図表 1）全国都市部における公共交通による旅客運送量の推移（2010-2014 年）



（出所）中华人民共和国交通运输部編『中国城市客运发展报告』（2014）

<sup>4</sup> 中华人民共和国交通运输部編『中国城市客运发展报告』（2014）3 頁参照

（図表 2）4 大都市における公共交通による旅客運送量（タクシーを除く）（2014 年）

（単位）億人（総旅客運送量に占める割合：%）

	総旅客輸送量			
	バス	軌道交通	旅客船	
全 国	781.88 (86.0)	126.66 (13.9)	1.06 (0.1)	
北 京	47.72 (58.5)	33.86 (41.5)	-	
上 海	26.65 (48.4)	28.27 (51.3)	0.15 (0.3)	
広 州	26.49 (53.5)	22.78 (46.0)	0.21 (0.4)	
重 慶	24.07 (82.3)	5.17 (17.7)	0.02 (0.1)	

（出所）中华人民共和国交通运输部編『中国城市客运发展报告』（2014）を基に作成

都市交通では、経済発展に伴う所得の増加等によりモータリゼーションが急激に進展しており、このため道路渋滞・大気汚染などの問題が深刻となっている。この解決に向け公共交通の整備が積極的に行われており、地下鉄の建設を中心に置きつつ、比較的建設費が安く短期間で導入できる BRT、LRT 等の整備も行われている（図表 3 参照）。

（図表 3）主要大容量交通機関の概要

	地下鉄	LRT	高架専用 路BRT	BRT	バス
輸送量 (万/h)	2.5~7.0	0.6~3.0	2~2.5	0.6~1.5	0.3~0.5
速度 (km/h)	35~40	20~25	30~40	20~30	10~15
建設コスト (10 億元)	3.5~8.0	1.5~3.0	0.75	0.04~0.4	<0.05
建設期間 (年)	8~10	4~6		1~2	<1

（出所）李伴伴「中国主要都市における BRT システムの効果評価に関する研究」大阪市立大学大学院工学研究科（2013 年 9 月）

## I 都市交通の行政機関

都市交通を所管する国の行政機関は交通運輸部である。また、北京、上海、天津には交通委員会<sup>5</sup>が、市（地級市）<sup>6</sup>には交通局が

<sup>5</sup> 例えば、上海市交通委員会は上海市の交通運輸の総合計画、交通基盤の建設・管理を行うほか、上海市の公共交通全般について市政府を代表して国や事業者との連携・調整を行う。

<sup>6</sup> 中国の行政区には基本的に省級、地級、県級、郷級の 4 階層がある。「市」という行政区は省級、地級、県級の各階層にそれぞれ存在し、それぞれ直轄市、地級市、県級市

設置されている（全ての地級市に設置されているわけではない）。交通局は、都市交通の基盤整備を担当するが、都市交通の基盤整備は都市計画の一部であることから、交通局は都市計画部門と連携し、矛盾が生じた場合は双方が協議して解決することになる。ただし、交通局は都市計画部門の全体計画に反することはできないこととなっている。

また、都市交通基盤の建設経費は、国や省からの予算配分以外は大部分が地方政府の負担となるので、都市交通基盤の建設に当たっては財政部門と協力する。交通安全については、交通局は公安局（日本の警察に相当）と共同して業務を行うが、主要業務は公安局が担当する。

なお、BRTを所管する国の行政機関は交通運輸部であるが、LRTについては地方政府の事業とみなされており、全体的な交通計画を所管しているのは交通運輸部であるが、事業計画の認可は国家発展改革委員会、技術基準については住宅・城郷建設部が監督しているものの、国の機関が全体を監督しているという状況にはない<sup>7</sup>。

都市部の公共交通整備を更に促進するため、2012年の国务院（日本の内閣に相当）の基本方針<sup>8</sup>及び基本方針を受けた2013年の交通運輸部の実施方針<sup>9</sup>に基づき施策が進められている。そして、交通運輸部が掲げる「4つの交通」（総合交通、スマート交通、グリーン交通、安全交通）のローガンの下（図表

4参照）、公共交通の優先的な発展、交通メカニズムの改革の推進、新しい業態とサービスの創出、公共交通都市創設<sup>10</sup>の推進、補助制度の拡充、都市旅客運送業界の更なるレベルアップに取り組んでおり、その結果、都市部における旅客運送の環境が改善され基礎的なインフラ整備が進み、サービス水準は一定レベルにまで高まっているとされる。

（図表4）交通運輸部の玄関ホール



交通運輸部の玄関ホールには、総合交通（左上）、スマート交通（右上）、グリーン交通（左下）、安全交通（右下）の4つのローガンが掲げられている。（2015年11月25日筆者撮影）

## II 公共交通都市の創設

中国において現在行われている公共交通を特に重点的に促進するための取組である公共交通都市創設プロジェクトについて、交通運輸部の叶宇海運輸服務司城郷客管理所副所長及び郑宇運輸服務司城郷客管理所主任官員からヒアリングを行った（2015年11月25日、於交通運輸部）。両氏より得た公共交通都市創設プロジェクトの概要は以下のとおりである。

という。直轄市（北京、上海、天津、重慶）は省と同じく中央政府から直接指導監督や補助を受けるので、都市建設における政策を速やかに決定できる等といったメリットがある。地級市は省都（省の人民政府所在地）や主要な大都市が該当する。また、地級市に計画単列都市とされているものがある（後掲脚注12参照）。

<sup>7</sup> 在中国日本大使館からのヒアリングに基づく（2015年11月25日）

<sup>8</sup> 「国务院關於城市優先發展公共交通的指導意見」（國發〔2012〕64號）（2012年12月29日）

<sup>9</sup> 「交通運輸部關於貫徹落實《國務院關於城市優先發展公共交通的指導意見》的實施意見」（交運發〔2013〕368號）（2013年6月18日）

<sup>10</sup> 都市部の公共交通を特に重点的に促進するためのプロジェクト

## 1 基本方針及び実施方針

2012年に国務院は都市政策において公共交通を優先的に発展させる基本方針を公布した。これにより、この方針は初めて国家戦略として位置付けられることとなった。基本方針を受けて、交通運輸部も関連する実施方針を公表した。交通運輸部の実施方針は16の分野を底上げしようとするもので、その中には、計画調整能力の底上げ、インフラ整備の底上げ、サービス品質の底上げ、安全の底上げ、スマート化の底上げ等が盛り込まれている。

## 2 公共交通都市の目的及び都市の選定

交通運輸部が中心になって進めているプロジェクトに「公共交通都市」創設がある。公共交通都市創設の狙いは、5年間をかけて交通運輸部、各省、各都市の三者が共同で仕事を進め、エネルギーを節約し、サービス品質を向上し、公共交通の理念をアピールできるシステムの構築に当たるということである。究極的な目標としては公共交通を優先的に発展させ、一般市民にも公共交通を優先的に利用してもらう文化や理念のアピールを行う環境作り、ムード作りにある。このパイロットプロジェクトを展開するために2012年以降、2回に分けて37都市を公共交通都市に選定した。全ての直轄市<sup>11</sup>、計画単列都市<sup>12</sup>、一部の中小都市も選んでいる。

## 3 交通運輸部による施策の推進

このプロジェクトの具体的な推進については各都市に多くを任せているが、交通運輸部も4つの分野で協力してサポートしている。4つの分野とは、都市部における総合的な旅客運送の要衝の建設、都市交通のスマート化（情報技術

を活用した旅客への交通情報提供や運賃支払いシステムの整備等）、快速交通のモニタリング、省エネ・グリーン公共バス等の整備である。

交通運輸部は各都市による公共交通のプラン作成におけるリード的な役割を果たしており、公共交通を中心とした発展（公共交通指向型開発（TOD：Transit Oriented Development））を目指している。交通運輸部は2014年に公共交通のプラン作成におけるガイドラインを公表した。ガイドラインを公表する最大の狙いは、各都市に都市の発展において公共交通に注視してもらおうとともに、ガイドラインを通じて公共交通又は都市の発展をサポートし、公共交通の整備を通して都市交通リソースの配置の最適化、サービスレベルの向上などを目指していくことである。

また、公共交通都市創設の重要分野として、スマート化を掲げており、3分野において事業革新を進めている。1つ目は公共交通の運営・管理・モニタリングなどのスマート化によるスピードアップである。2つ目は公共交通における安全性の向上、緊急対応の向上、指示システムの向上などのスマート化である。3つ目は業界管理のスマート化である。主としてこの3つの分野を中心にスマート化を推進している。

公共交通のニーズ管理の更なるレベルアップも行う。これは、各都市を促し各都市が様々な経済的手段を動員して、時間と空間における公共交通の効率アップをサポートするもので、例えばパーキング料金体系の整備やフレックスタイム制の導入などの事業をこれから推進していく。

## 4 補助金の申請と支出方法

37都市はまず独自にマスタープランを作成する。交通運輸部に提出されたマスタープランについて、交通運輸部と各都市が一緒に更なる改善を模索する。その中にBRT関連施策も入っている。その後、交通運輸部はそれぞれのマ

<sup>11</sup> 前掲脚注6参照

<sup>12</sup> 計画単列都市：1980年代に発足した地方制度。行政的には省の下級組織（地級市）ではあるが、経済管理の面では省から独立しており、直轄市に次いで、省並みの多くの権限が委譲されている。

スタープランの内容に応じて補助金も支出する。具体的にどの都市のどのプロジェクトにどれくらいの補助金を出すのかは、各都市の状況に応じて決められるのであり、確実に提供されるものではない。

以上は、公共交通都市の創設プロジェクトに関連する補助金の申請と支出方法である。つまり、交通運輸部は日常的な業務の一環として公共交通の推進を行っているが、その主体はあくまで地方政府である。だから、公共交通都市以外の通常の許認可権は基本的には省にあり、各市はまず省に関連プランを提出し、補助金を申請することになる。

交通運輸部としては主として以上のような施策を推進していくが、各都市の意欲的な取組も促進する。特に現在一部の都市において、インターネットやビッグデータを使った様々な応用的な新しい試みがなされており、これらに対するサポート体制を作っている最中である。

### III BRT及びLRTの現状

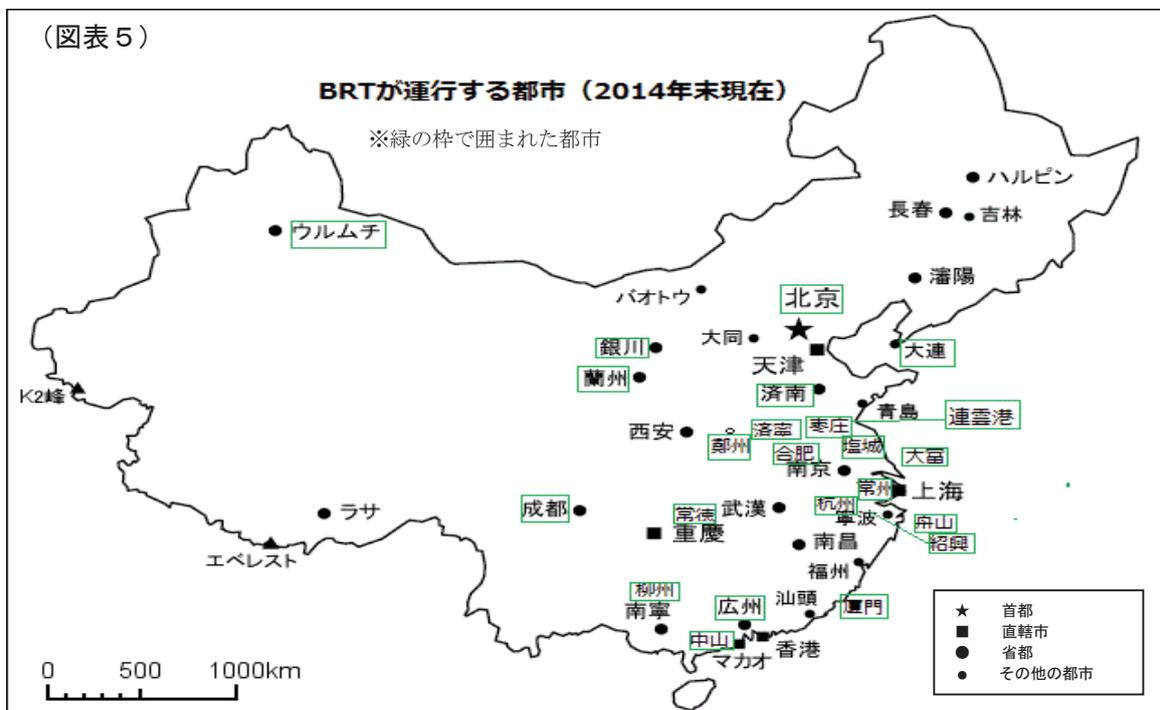
#### 1 BRT

##### (1) 運行状況

BRTは建設期間が短く、費用も安いいため都市化が急速に進む中国で積極的に採用されている。2014年末現在、BRTは全国23都市（北京、大連、常州、連雲港、塩城、舟山、合肥、厦門、済南、枣庄、広州、柳州、成都、蘭州、銀川、大富、杭州、紹興、済寧、鄭州、常德、ウルムチ、中山）で運行しており（図表5参照）、総延長は2,761kmである。これは公共バス路線全体の0.3%を占める。また、延長で見た上位5つの都市は広州、枣庄、常州、塩城、柳州である<sup>13</sup>。

##### (2) 北京のBRT

中国の首都である北京は、人口約2,100万人、面積約1.7万km<sup>2</sup>、14区2県を管轄する直轄市の一つである。北京の公共交通は地下鉄が18路線営業しており大変発達しているが、その他に「快速公交」と呼ばれるBRTが中



※2014年末の資料のため、本文と一致しない部分がある

<sup>13</sup> 中华人民共和国交通运输部编『中国城市客运发展报告』(2014) 31-32頁参照

心部から東西南北に4路線(他に支線3路線)ある(2015年11月現在)。

北京市は2004年制定した「北京交通発展綱要(2004-2020)」において公共交通を重点的に発展させる方針を打ち出し、公共旅客運送部門への投資割合を増やし、特に軌道交通とBRTを重点的に整備することとした。

BRTは一般道を走る通常の路線バスに比べ格段に安定した輸送スピードと輸送容量を確保でき、かつ導入コストが非常に低いというメリットがある。専用レーンを必要とするため一定の設備と用地確保が必須であるが、地下鉄を建設することに比べればそのコストは10分の1程度とも言われている。

北京のBRTは交通渋滞を緩和するため、軌道交通の補助手段として位置付けられており、いずれも郊外から都心にまっすぐのびている路線であり、通勤時の混雑緩和の役割を果たしている。北京公共交通控股集团有限公司が運営・管理している。

中国初のBRTである1号線は2004年12月に試運転開始、2005年12月に正式に営業を開始した。南中軸線と呼ばれ、北京中心部

から南に延びており、BRT4路線の中では最も利用客が多い。専用レーンを走り、信号を優先的に通行することができる。

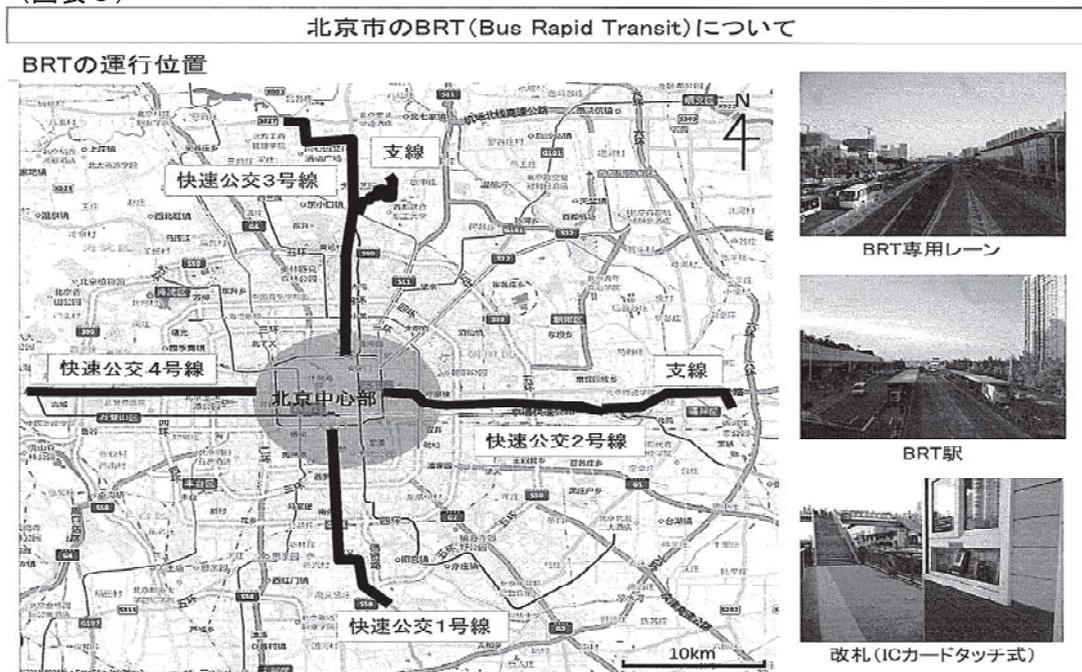
2号線は2008年7月に営業を開始した。停留所にはホームドアが設置されており、軌道交通に似た運行管理方法を採用している。ただし、全線が専用レーンというわけではない。北京東部住民の中心部への交通手段が主な目的である。2009年8月には支線が開通した。

3号線は2008年7月に営業を開始した。北中軸線と呼ばれ、北京中心部から北に延びている。一部普通交通と混合している部分がある。北京北部住民の利便性を図るため、3号線の支線が2009年8月に開通した。

4号線は2012年12月に営業を開始した。4号線の開通により、北京は東西南北の4方向にBRTが走ることとなった。

BRTの車両は18mの統一車両を採用した。基本運賃は2元(38円)である。地下鉄等で使える公共交通一卡通(日本のPASMOに相当)はBRTで使用可能である。北京市から運営会社に財政補助を行っている。

(図表6)



※2012年の資料のため、本文と一致しない部分がある。

(出所) 在中国日本国大使館資料

(図表 7)

北京市のBRT (Bus Rapid Transit) について	
○北京市の郊外（北部、南部、東部、西部）から中心部に向けてBRTを整備 （1号線：2005年開通、2号線・3号線：2008年開通、4号線：2012年開通） ○建設は北京市及び北京公共交通控股（集団）有限公司（北京市直属の専門会社）、運営・管理は北京公共交通控股集団有限公司が担当 ○道路の中央2車線を構造的に分離したBRT専用レーンとして使用（一部例外あり） ○運行頻度が高く、料金も安価なため、通勤利用を始めとし、多くの市民に利用されている	

BRTの運行状況

	運行時間	起点	終点	距離	停留所数	運賃
快速公交1号線	5:00 ~ 23:00	德茂庄	前門	16km	17	2元（10km以内、 その後5km以内 1元追加）  （公共交通一卡通 利用の場合 一般：5割引 学生：7.5割引）
快速公交2号線		福海	朝陽門	16km	21	
快速公交2号線 支線		武夷花園	朝陽門	27km	29	
快速公交3号線		宏福苑小 区西	安定門	23km	23	
快速公交3号線 支線		天通北苑	安定門	19km	30	
快速公交4号線		阜成門	龍泉西公 交場	26km	19	
快速公交4号線 支線		海淀五路居 駅	龍泉西公 交場	22km	16	

(出所) 在中国日本国大使館資料等を基に作成

北京市公共交通研究所の調査によれば、北京BRTの開通により、既存バスと比較して、所要時間、速度で40%以上、旅客数で30%以上改善が見られるとともに、一般車両の速度も約10%（24.39→26.70km/h）上昇した。また、旅行時間短縮、情報提供等に対する満足度が80%以上と高くなった（図表8、図表9参照）<sup>14</sup>。

(図表 8) 北京BRT 1号線の効果

	開通前	開通後	改善	%
時間（分） 德茂庄～前門	70	40	30	43
速度 （キロ／時）	16	24	8	50
旅客輸送量 （万人／日）	26	35	9	35
輸送効率 （人／日車）	267	1,037	770	288

(出所) 林正・吳家庆「北京南中軸路快速公交實施效果」『交通運輸系統工程與信息』Vol. 7 No. 4 (2007. 8) を基に作成

<sup>14</sup> 林正・吳家庆「北京南中軸路快速公交實施效果」『交通運輸系統工程與信息』Vol. 7 No. 4 (2007. 8) 138-140 頁参照

(図表 9) 北京BRT 1号線の満足度

旅行時間短縮 運転時間	情報 提供	混雑程度*1		安全*2 (横断)	利便性*3 (乗車)
		平日	祝日		
90%	80%	90%	25%   16%	90%	80%

\*1：平日・祝日の乗車に対して混雑と思う人はそれぞれ75%、84%であるため、混雑と思わない人の比率は満足度のデータとした

\*2、\*3：中央島駅のため、駅の出入りについての安全と利便性の満足度

(出所) 李伴伴「中国主要都市におけるBRTシステムの効果評価に関する研究」大阪市立大学大学院工学研究科（2013年9月）

(図表 10) 北京BRT 2号線



安全対策として、停留所にはホームドアを設置するとともに運転手に乗降の合図等を行う安全要員を配置している。車両は連結バスを使用している。（2015年11月25日筆者撮影）

### (3) 成功事例

蘭州（人口約220万人）は中国北西部の甘粛省の省都であり、2012年12月に開通したBRTは中国国内のBRTの成功事例とされている。停留所は利用客が天候の影響を受けないよう完全に閉鎖されたものとなっており、優先信号などの先進的な交通制御システムを導入するとともに、バスは全てCNG（圧縮天然ガス）バスを使用している。BRTの導入に当たり、車道と歩道の間に3.5～5mの自転車道の整備を併せて行い、BRTの停留所には駐輪場を設置した。2012年12月の開業当時1日当たり11万人であった利用者は2013年9月には29万人となり、アジアで最も輸送量の多いBRTの一つとなった。公共交通利用者、自転車利用者とも増加しており、蘭州市はこれを良い機会ととらえ経済発展につなげたいと考えている<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 金嶺峻「蘭州快速公交系統有效緩解繁忙的城市交通」亞洲開發銀行（2014. 5）1-2頁参照

東シナ海に面する浙江省の省都である杭州（人口約 600 万人）（2006 年開業）ではレンタサイクルと BRT との乗換が進んでいる。杭州市が 1.5 億元（28.5 億円）を投入し、2,000 か所のポートと 5 万台の自転車を配置し、1 日平均利用者は 25 万人に達しているとのことである。かつて「自転車王国」であった中国は今や世界最大級の自動車大国となったが<sup>16</sup>、自転車を見直す動きもあり、自転車の利用を改めて促進していることは意義深いとの指摘がある<sup>17</sup>。

#### (4) 問題が発生している事例

福建省南部の厦門（人口約 400 万人）（2008 年開業）では当初 6 車線（片道 3 車線）の道路に BRT の導入が検討された。BRT 専用 に 2 車線、一般用に 4 車線とすれば渋滞を招く懸念があったこと、他方、道路を拡張して BRT 専用車線を作ると歩道が狭くなったり、騒音の問題が発生するなどの懸念があった。結局、BRT としてはめずらしい高架橋専用道とする方式を採用することとなった。高架橋は建設コストが高くなり、また、建設に要する時間も長くなる短所があったが、将来軌道交通に置き換えることを想定した。しかし、BRT が開業すると、停留所が高架橋の上にあるため上下の移動に時間がかかること、特に支線バスへの乗換に時間がかかること、停留所への出入の方向が限られるなど不便が発生した。また、街の景観も損なう状況となり、厦門はコンクリートの森のようになってしま

った<sup>18</sup>。また、別の問題も生じている。BRT は毎日約 30 万人が利用しており、工事の期間運行が休止になれば大きな影響を与えることから軌道交通への改造を望まない声がある。さらに、厦門では地下鉄 3 路線が建設中であり、地下鉄完成後に BRT を利用している約 30 万人のうちどれくらいが地下鉄に流れていくのか見極める必要があることなどから、しばらくは軌道交通への改造は行われない可能性も出て来ている<sup>19</sup>。

黄河流域に位置する河南省の省都である鄭州（人口約 780 万人）では、BRT の設計上の問題点が指摘されている。BRT の停留所は道路の中央にあり、停留所への出入の際に、交通の激しい道路を横断する必要があるが、車道を走行する自動車や横断する歩行者の信号無視などの交通違反がよくあることから危険というものである。他の都市では停留所までは地下道又は高架橋を設置することが多いが鄭州の BRT ではこれらは設置されていない箇所があり、こうした安全面での対策の必要性が指摘されている<sup>20</sup>。

（図表 11）鄭州の BRT の問題点



（出所）「鄭州 BRT 站台设计存在巨大安全隐患」『大河网-大河论坛』（2009. 5. 12）

また、広東省の省都広州（人口約 1,300 万人）の BRT（2010 年開業）では、一般の乗

<sup>16</sup> 中国の自転車保有台数は 1995 年の 6 億 7,000 万台から 2011 年末は 4 億 7,000 万台に減少している。『日経産業新聞』（2012. 8. 13）参照

マイカー保有台数は 1 億 2,000 万台を超えている（2014 年末現在）。中华人民共和国国家通緝局編『中国統計年鑑』2015 18-26 頁私人汽車擁有量參照

<sup>17</sup> 李伴伴「中国主要都市における BRT システムの効果評価に関する研究」大阪市立大学大学院工学研究科（2013. 9）55 頁参照

<sup>18</sup> 陈嘉华・林莺莺「厦門 BRT 城市交通系統現狀現析」『福建建築』No. 12/2010 Vol. 150（2010. 10. 25）参照

<sup>19</sup> 「厦門 BRT 將根據地鐵建成後的交通情況決定是否改造成輕軌」『厦門地鐵捷運』（2014. 7. 10）参照

<sup>20</sup> 「鄭州 BRT 站台设计存在巨大安全隐患」『大河网-大河论坛』（2009. 5. 12）参照

用車や歩行者がBRT専用レーンに侵入することによる接触事故が頻繁に起こっている、停留所と停車したバスの間隔が約35cm空いているため特に子供や老人、障害者にとっては隙間に転落する可能性があり大変危険である、停留所へは地下道が整備されており本来は地下道を通っていくべきところであるが車道を横切り柵を乗り越えて停留所に入ってくる者が多くいて危険、などの問題点が指摘されている<sup>21</sup>。

### 【参考】バス専用車道

交通運輸部はバス専用車道の整備促進にも力を入れている。バス専用車道は通常の路線バスが専用のレーンを走行するものであり、BRTとはコンセプトが異なる。例えば、北京ではバス専用車道は黄色い線で描かれており、中央には「バス専用」の文字が書かれている。路線バス以外の車は限定された時間は進入できないといった制限がかかっている<sup>22</sup>。

2014年末現在全国31の省・直轄市・自治区<sup>23</sup>のうち、29の省・直轄市・自治区でバス専用車道が開通済みであり、総延長は6,897kmに達している（全国の公共バス路線延長は約82万km）。2013年に比べ約17%伸びており、2010年から2014年の5年間の年平均の伸び率は16.6%である。延長で見た上位5つの省は広東省、江蘇省、山東省、遼寧省、浙江省である<sup>24</sup>。

## 2 LRT

### (1) 運行状況

LRTは、2014年末現在、7都市（天津、

瀋陽、大連、長春、南京、蘇州、広州）の10路線で運行しており、総延長は118km、合計174駅、車両数は208両である。BRTが23都市2,761kmで運行していることと比べると、LRTは都市数で3分の1以下、総延長で20分の1以下の規模となっている<sup>25</sup>。

上海には現在LRTは無いが、2012年からLRTの導入について研究を開始しており、2015年11月現在、13路線、270kmの新規開通が検討されている。上海におけるLRTは、①郊外地の基幹的な交通手段、②上海市内の交通空白の補完、③沿岸部の観光促進の3つの機能が期待されている<sup>26</sup>。

### (2) LRTの特性

LRTは、地下鉄とバスとの比較では図表12のような特性を有している。

（図表12）LRT、地下鉄、バスの主要特性

交通手段	LRT	地下鉄	バス
平均速度(km/h)	25-35	35-45	14-16
輸送能力(万人/h)	1.0-3.0	4.0-8.0	0.2
乗車に適した時間(min)	10-15	10-60	8-30
エネルギー消費(kcal/人・km)	60-70	80-93	180-216
建設費	中	高	低/中
運営・維持費	中	低	高
信頼性	優	優	中
乗り心地	良	優	中
社会的受入	高	高	低
排出量g(100人/km)			
CH	0.2	0.2	12
CO2	1	1	189
NO2	30	30	95

（出所）「轻轨艺术的发展及其在我国的应用前景」『中国交通艺术网』（2012.10.23）を基に作成

特徴としては、平均速度、輸送能力、建設費、運営・維持費、乗り心地などの数値・評価は地下鉄とバスの中間に位置しており、信頼性や社会的受入はバスに比べて高く、また、

<sup>21</sup> 「广州BRT运营首日出车祸 安全隐患引关注」『羊城晚报』（2010.2.21）参照

<sup>22</sup> 交通運輸部からのヒアリングに基づく（2015年11月25日）

<sup>23</sup> 自治区：新疆ウイグル、チベット、内蒙古、広西壮族、寧夏回族の5自治区

<sup>24</sup> 中华人民共和国交通运输部编『中国城市客运发展报告』（2014）23-24頁参照

<sup>25</sup> 交通運輸部からのヒアリングに基づく（2015年11月25日）

<sup>26</sup> 上海市交通委員会からのヒアリングに基づく（2015年11月26日）

エネルギー消費量は3つの中で最も少ないといった点が挙げられる。

### (3) 大連における状況

遼寧省の大連（人口約320万人）では、中国で最初の路面電車が日本統治時代の1909年に開通した。1945年までに11路線が整備されたが、1970年代に入り、都市開発の進展に伴い多くの路線が廃止された。一時は全線廃止も検討されたが、地球温暖化対策にもなる公共交通機関として一部が存続することとなった。2006年から路線の改良が行われるとともに新型車両が導入され、LRT化された。路線の延長は24km、車両数は61両（2014年末現在）であり、中国のLRTとしては最大級である。また、新型車両とともに1930年代に日本が開発した旧型車両も運行されており、それ自体が大連の観光資源の一つとなっている。

(図表13) 大連のLRT



旧式車両も混在している。(2015年11月22日筆者撮影)

### (4) LRTの中国語訳及び軌道交通の種類

1978年3月にブリュッセルで開催された国際公共交通連合(UITP)会議において新型の軌道交通がLRTと名付けられた際、

中国語では「軌道交通」、略称「軌道」と訳された。その後、伝統的な鉄道、あるいは地下鉄と区別されて一般に都市鉄道は「軌道」と呼ばれている。2007年に公布された都市公共交通の分類<sup>27</sup>によると軌道交通は、地下鉄、軌道、単軌(モノレール)、有軌電車(路面電車)、磁浮系統(リニアモーターカー)など7種類に分類される。欧州や日本でいうLRTに相当するものは中国では「有軌電車」(あるいは「現代有軌電車」と呼ばれている。他方、LRTの中国語である「軌道」は地下鉄と有軌電車の中間的な輸送量を持つ軌道交通の一つであり、鋼鉄製の車輪と専用のレールを持ち、主に地面又は高架軌道を走行し(路面電車のように他の交通と混合しない)、地下鉄への乗入れも可能なものとされている<sup>28</sup>。

## IV 低公害バスの普及促進

### 1 低公害バスの普及政策

2014年末現在、全国のパス52.9万台を使用燃料別に見ると、軽油が52.94%、CNGが30.22%で大部分を占めており、低公害バス(EVバス(電気バス)及びハイブリッドバス)は約3.7万台で約7%となっている。

(図表14)2014年全国バス運行車両燃料別内訳

	ガソリン	軽油	CNG	EV	ハイブリッド	その他
車両数	13,294	279,927	159,785	7,297	29,320	39,180
割合	2.51	52.94	30.22	1.38	5.54	7.41

(出所) 中华人民共和国交通运输部編『中国城市客运发展报告』(2014)を基に作成

中国において現在行われている低公害バスの普及政策について、交通運輸部の叶宇海運輸服務司城郷客管理所副所長及び郑宇運輸服務司城郷客管理所主任官員からヒアリング

<sup>27</sup> 「城市公共交通分类标准CJJ/T114-2007」(中华人民共和国建设部发布)(2007年10月1日)参照

<sup>28</sup> 于松伟他「轻轨交通系统艺术标准及其应用研究」『都市快轨交通』第22卷(2009.4)13-14頁参照

を行った(2015年11月25日、於交通運輸部)。  
両氏より得た情報は以下のとおりである。

### (1) 基本方針及び実施方針

中国の最高首脳部も中国政府も低公害車による公共交通の整備を非常に重視している。国務院は2014年に低公害車の導入を加速する基本方針<sup>29</sup>を公布した。基本方針を踏まえて交通運輸部では実施方針<sup>30</sup>を作り、低公害車の普及・底上げに関する要求、目標、原則、任務等を盛り込んだ。そして、これから主として4つの分野の業務を推進していく。それは、政策による主導、市場による主導、重点的な推進、地元の実情に合った推進である。重点的な推進の中で特に車の関係では、EV、HV(ハイブリッド)、PHV(プラグインハイブリッド)、燃料電池車を増やしていく。重点業界としては、バス、タクシー、物流配送の3分野としている。

### (2) 目標

2020年までに低公害車の使用台数を30万台に引き上げるという数値目標も掲げている。この高い目標を実現するために様々な施策を公表している。例えば、公共交通都市(37都市)においては新規、あるいは更新する場合には低公害車の使用率は30%を下回ってはならないと具体的に決めている。さらに、特に大気汚染が深刻な北京、天津、河北省の3地域においては、その比率は35%を下回ってはならないとする更に高い目標を課した。低公害車の2020年30万台の目標は2015年3月に交通運輸部が新しく提起した政策目標であり、更に具体的に言えば、そのうち、低公害バスの実現の目標は20万台、タクシーと物流配送は合計で10万台

<sup>29</sup> 「国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见」(国办发〔2014〕35号)(2014年7月14日)

<sup>30</sup> 「交通运输部关于加快推进新能源汽车在交通运输行业推广应用的实施意见」(交运发〔2015〕34号)(2015年3月18日)

となっている。

### (3) 交通運輸部の任務

低公害車の普及に係る交通運輸部の任務は以下の8つである。①総合プランによるリード、②実施プランの改善と整備、③低公害車の選定における基準の明確化、④充電設備の整備と推進、⑤関連するサポート体制の整備、⑥低公害車の運営ポリシーの整備、⑦推進と運営のビジネスモデルの刷新・強化、⑧安全と緊急対応能力の強化である。例えば、⑤サポート体制の整備に関しては、2014年9月から2017年12月末までに購入されるEV、HV、PHV、燃料電池車に対して、購入税を免除する。⑥運営ポリシーの整備に関しては、バス、タクシーにおける使用を優先的に推進する。地方政府も支援対象となる車の走行を制限したり、購入を制限したりする措置を全廃させる。中国では車の渋滞は非常に深刻な状況にある。これを是正するために多くの都市においては、法的拘束力のある多くの措置(車の走行規制、購入規制)が実施されている。北京もその例外ではなく、車番によって走行が今でも規制されている。これは交通ニーズの管理の一環としてなされている。つまり、低公害車に対してはこれらを緩和するということを意味している。

掲げた目標を順調に達成するために、交通運輸部は、財政部、工業・信息化部等の関係部と手を組んで低公害車の利用や普及における地方政府のパフォーマンスを評価する体制を構築している。

### (4) 目標達成に向けた取組状況

現段階では、各都市からの反応も上々である。様々な対応が取られた結果、2014年末現在、低公害バスの台数は36,617台に達しており、前年比64%のアップとなっている。

目標の達成度合いは、財政的な余裕があると

ころと財政に限界があるところでは異なり、地方政府によりばらつきが出ることはあり得る。それを補填するために、交通運輸部は財政力の弱い地方に対して一部補助金を出しているが、公共交通整備の主体は地方政府という大前提の下で動いている。補助金を出す決まりはない。都市計画の作成、数値目標の提起、これらの主体はあくまでも地方政府にある。中央政府は、目標や方向性を提起するが、実際の主体は地方政府である。例えば大連のように財政的余裕のある地方政府では、更に高い目標を設定しているところもある。

## 2 上海及び大連における取組状況

上海（人口約 2,400 万人）では 2010 年の万博開催を契機として低公害バスの導入を始めた。現在約 1.6 万台のバスのうち約 3,000 台が低公害バスである。低公害バスを普及させるため、バス 1 台につき国が 50 万元（950 万円）、上海市が 50 万元の補助を支出して事業者の負担を軽減している。2020 年までには全てのバスの 50%を EV 等の低公害バスにする計画である<sup>31</sup>。

遼寧省の大連（人口約 320 万人）では 2015 年の比亞迪（BYD）<sup>32</sup>工場の大連進出にあわせ、市は 2014 年と 2015 年の両年に同社の EV バスを 600 台ずつ導入することで合意している<sup>33</sup>。大連公共交通客運集团有限公司（大連最大の旅客運送事業者で保有バス車両数は約 4,000 台）が国と市の補助を受けてバス車両の新規投入や更新時に BYD の EV バス導入を進めており、このため大連では BYD の EV バスが急速に増えている。

（図表 15）大連で急速に導入が進んでいる BYD の EV バス



（2015 年 11 月 22 日筆者撮影）

## 3 BYD の EV バス生産状況

中国の EV バス製造メーカーの一つである BYD はもともとリチウムイオン電池のメーカーであったが、2010 年から EV バスの販売を始めた。長沙、天津、大連など中国各地で EV バスの製造拠点を広げており、BYD の EV バスは現在 49 개국 201 都市で走行している。2015 年は 8,500 台を販売し、2016 年は 1 万 8,000 台を見込んでいる<sup>34</sup>。中国における BYD の戦略は同社のバス工場を建設し雇用機会の創出等を行う代わりにその地域の公共バスに同社製の EV バスを売り込んでいくものである。同社の EV バスの主力である K9 は全長 12m、時速 40 km の航続距離は 400 km（市街地では 250 km）、1 回のフル充電時間は 3 時間という仕様となっている。中国での 1 台当たりの販売価格は 200 万元から 250 万元（3,800 万円から 4,750 万円）である（通常のバスは約 50 万元（約 950 万円）、ハイブリッドバスが約 100 万元（約 1,900 万円）<sup>35</sup>。K9 は 2015 年 3 月より京都急行バスの路線バス（プリンセスライン）にも 5 台が導入されている。日本の路線バスに中国製のバスが導入されたのは初めてのことである<sup>36</sup>。

<sup>31</sup> 上海市交通委員会からのヒアリングに基づく（2015 年 11 月 26 日）

<sup>32</sup> IT 部品、自動車等の製造企業（本社広東省深圳）。電気自動車の販売では世界一

<sup>33</sup> 「アジアビジネス情報」時事通信社（2015.1.7）参照

<sup>34</sup> 「特別インタビュー第 174 回ピーワイディー・ジャパン（株）執行役員花田晋作氏」『電子デバイス産業新聞』（2016.6.10）参照

<sup>35</sup> 大連公共交通客運集团有限公司からのヒアリングに基づく（2015 年 11 月 23 日）

<sup>36</sup> 導入に当たっては国土交通省の「地域交通グリーン化事業」の支援対象となり、車両と充電設備の導入費用の 2 分の 1 の補助を受けた。

## V 安全対策

中国では空港、高速鉄道駅はもちろんのこと、地下鉄駅でも常時手荷物の安全検査が行われている（ただし、安全検査のレベルは異なる）。地下鉄駅での安全検査はどこの都市でも行われており、主に爆発物などの危険物が車内に持ち込まれないように検査が行われている。例えば上海の地下鉄駅における安全検査の基準は「大きい荷物は検査、小さい荷物は抽出して検査、疑わしいものは検査」<sup>37</sup>となっている。

BRTの停留所については都市によって安全検査を行っているところと行っていないところがある。2013年6月、廈門のBRT車内で放火事件が発生し容疑者と乗客40人以上が死亡するという重大事件が発生した。これ以来、廈門のBRTの停留所では安全検査が行われるようになった。

安全検査が行われると停留所への進入に時間がかかるようになる。特に通勤・通学のラッシュ時には安全検査を待つ長い列ができることになり、利便性は低下する。廈門の事件ではガソリンが使用されており、液体の検査は「大きい荷物は検査、小さい荷物は抽出して検査、疑わしいものは検査」の基準では済まない。バスであっても重大事件となる可能性はあり、安全と利便性をいかに両立していくかが課題となる。

また、インフラそのものの安全性についての問題もある。中国の公共交通では2011年に浙江省の温州で高速鉄道列車衝突脱線事故（死者40名）、2015年は長江で船転覆事故（死者442名）などが起きている。最近では、エスカレーター事故や建物の倒壊も頻発している。政府は公共交通の安全を最重要政策の一つと位置付けており、「安全交通」は交通運輸

部の4つのスローガンの一つとなっている。中国の公共交通が今後更に安全対策に力を入れていくことが望まれる。

## おわりに

中国のマイカー保有台数は1億2,000万台を超えており（2014年末現在）、都市部の平日朝夕のピーク時はかなり渋滞する。また、自動車の増加は大気汚染の原因の一つともされており、汚染物質は風に乗って日本にも流れてくることもある。中国は都市化の急激な進展に対して、地下鉄建設が遅れたことは否めない。北京の地下鉄は現在では路線数及び営業キロで東京を上回る<sup>38</sup>が、本格的な地下鉄路線の開業が始まったのは2002年からである。建設が遅れた理由としては当局が都市発展の将来像を描ききれなかったこと、資本主義の原理が導入されにくいために民間の活力も生かしにくかったことがあるとされる<sup>39</sup>。2008年の北京オリンピック・パラリンピック大会の開催に合わせBRT2路線が整備された。

2020年東京オリンピック・パラリンピック大会に向け、東京でもBRTが運行されることとなった。都心と臨海副都心を結び、2019年の運行開始を目指している。また、運行に当たっては国が進める公共交通における安全・安心のための自動運転などの技術開発（ART: Advanced Rapid Transit）を導入するとともに、バス車両には燃料電池バスの使用を目指すとしている。東京のBRTでは、運行システムに搭載する技術や車両開発など最先端の日本技術をアピールするものとなることが期待される。

<sup>37</sup> 「推行BRT安检机“没那么简单”是否推行未有定论商讯频道」『标型元素网』（2016.5.10）参照

<sup>38</sup> 北京は18路線・527km（2014年末現在）、東京は13路線・301.1km（2016年7月現在）。北京は中华人民共和国交通运输部編『中国城市客运发展报告』（2014）34頁、東京は（一財）運輸政策研究機構「数字でみる鉄道」（2015）28頁

<sup>39</sup> 「北京市の鉄道網、年内に総延長500kmを突破・・・新たに62km分が完成」サーチナニュース（2014.10.7）参照

【参考文献】本文及び脚注で掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・財団法人自治体国際化協会北京事務所『中国の地方行財政制度』
- ・財団法人自治体国際化協会北京事務所『中国の地方行政改革』
- ・財団法人自治体国際化協会北京事務所『中国都市交通の現状と課題』（2005）
- ・東京都都市整備局 京成バス株式会社『都心と臨海副都心を結ぶBRTに関する事業計画書』（平成28年4月）
- ・一般社団法人日本鉄道電気技術協会（JREEA）ホームページ  
<[http://www.rail-e.or.jp/modules/info/index.php?content\\_id=11](http://www.rail-e.or.jp/modules/info/index.php?content_id=11)>（last access 2016.10.25）
- ・独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）ホームページ 中国概況  
<[https://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/basic\\_01.html](https://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/basic_01.html)>（last access 2016.10.25）
- ・外務省ホームページ 中国国家行政組織図  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000010863.pdf>>（last access 2016.10.25）
- ・大連公共交通集團有限公司ホームページ  
<[http://www.dlbus.com.cn/index.php/Index/about/category\\_id/1/fid/15](http://www.dlbus.com.cn/index.php/Index/about/category_id/1/fid/15)>（last access 2016.11.22）
- ・中華人民共和国交通運輸部ホームページ  
<[http://www.mot.gov.cn/sj/yunshs/chengxiangky\\_yshs/201410/t20141013\\_1706377.html](http://www.mot.gov.cn/sj/yunshs/chengxiangky_yshs/201410/t20141013_1706377.html)>（last access 2016.11.01）  
<[http://zizhan.mot.gov.cn/zfxxgk/bnssj/dlyss/201503/t20150318\\_1790182.html](http://zizhan.mot.gov.cn/zfxxgk/bnssj/dlyss/201503/t20150318_1790182.html)>（last access 2016.11.01）
- ・中華人民共和国国務院ホームページ  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-01/05/content\\_3346.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-01/05/content_3346.htm)>（last access 2016.11.01）  
<[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/21/content\\_8936.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/21/content_8936.htm)>（last access 2016.11.01）
- ・中国城市规划设计研究院城市交通专业研究院（中规院交通院）ホームページ  
<[http://www.chinautc.com/templates/H\\_information/content.aspx?nodeid=49&page=ContentPage&contentid=40387](http://www.chinautc.com/templates/H_information/content.aspx?nodeid=49&page=ContentPage&contentid=40387)>（last access 2016.11.01）
- ・北京市「首都の窓」ホームページ  
<<http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/qtgh/t833044.htm>>

# オーストラリアの国防制度、国防政策及び我が国との防衛協力

衆議院事務局委員部調査課

濱 島 幸 男

(前安全保障調査室)

衆議院調査局調査員

下 村 康 平

(安全保障調査室)

## ■要 旨■-----

アジア太平洋地域における安全保障環境及びパワーバランスが変容し、より複雑かつ不確実性が増す中で、こうした状況に適切に対処するためには、1国のみで対応するのではなく、国際社会と連携・協力していくことが求められる。

このような中、我が国と「特別な戦略的パートナーシップ」関係にある豪州は、米豪同盟の強化や我が国を含む二国間協力の拡大を始めとするアジア太平洋地域への関与の強化を最優先課題の一つに挙げている。また、2016年2月に発表された国防白書において、自国の安全保障、東南アジア及び南太平洋の安全保障並びにインド洋・太平洋地域の安定を豪州の戦略的利益と位置付けるとともに、より不確実性が増していく安全保障環境に対応するため、今後、予算や人員を増やしていく方針を示している。

日豪両国による防衛協力は、2007年3月、日豪両首脳が、我が国にとって米国以外では初めての安全保障分野の共同宣言である「安全保障協力に関する日豪共同宣言」に署名して以降、着実に進展し、現在では、より实际的・具体的な協力の段階に移行している。これまで災害救援や人道支援活動など、いわゆる非伝統的安全保障分野を中心とした相互協力であったが、これからは、新たな特別な関係の下、共同訓練の拡充を始めとする伝統的安全保障分野における協力関係の深化が予想される。また、日豪ACSAの見直しや日豪相互訪問部隊地位協定の締結が政府において検討されていることを考えると、安全保障分野における日豪関係を一層注視していく必要がある。

## 《構 成》

- I はじめに
- II 豪州の国防制度
- III 豪州の国防政策
- IV 日豪防衛協力の現状及び今後の行方
- V おわりに

てアジア太平洋地域で共通の価値及び戦略的利益を共有する戦略的パートナーである。特に近年、両国関係は急速な進展を見せており、現在では、「特別な戦略的パートナーシップ」を有する国と位置付けられている<sup>1</sup>。

## I はじめに

オーストラリア（豪州）は、我が国にとつ

<sup>1</sup> 2014年4月の日豪首脳会談において、両国の戦略的パートナーシップを新たな特別な関係に引き上げる意思が確認された後、同年7月の日豪首脳会談において、日豪が新たな特別な関係に至ったことが確認されるとともに、共同声明において、「特別な戦略的パートナーシップ」という用語が初めて用いられた。

防衛分野においては、カンボジア及び東ティモールにおけるPKOでの協力など実務レベルでの連携が積み重ねられた結果、2007年3月、安倍総理とジョン・ハワード（John Howard）首相との間で、我が国として米国以外では初めての安全保障分野の共同宣言である「安全保障協力に関する日豪共同宣言」<sup>2</sup>が署名され、同共同宣言に基づき日豪外務・防衛閣僚協議（日豪「2+2」）が開催されているほか、防衛当局間の定期協議や部隊間の交流など、様々なレベルで二国間協力が活発に行われている状況にある（2007年以降に行われた首脳及び防衛首脳等による主な日豪ハイレベル会談の開催状況は次ページの表1を参照）。この間、2010年には物品役務相互提供協定（ACSA）<sup>3</sup>が、2012年には情報保護協定（GSOMIA）<sup>4</sup>が、2014年には防衛装備品・技術移転協定<sup>5</sup>が締結されるなど、

法的枠組みの整備も進められた。

また、2015年の平和安全法制関連法律案<sup>6</sup>の国会審議においては、平和安全法制の整備により、他国軍隊等の武器等防護、国際平和共同対処事態における協力支援活動等において、日豪の運用協力を進めることが可能になる旨答弁<sup>7</sup>されるなど、豪州は今後の平和安全法制の運用に際しても関係が深い国である。

こうしたことから、準同盟国とも言われるほど緊密な防衛協力関係を有する豪州の国防制度及び我が国との防衛協力の実情等を調査するため、2016年2月に豪州に出張した。本稿は、豪州の国防政策担当者や有識者からのヒアリングにより得た知見等を基に、同国の国防制度及び国防政策、日豪防衛協力関係の現状及び今後の行方等を紹介するものである。

表1 2007年以降に行われた首脳及び防衛首脳等による主な日豪ハイレベル会談<sup>8</sup>

2007年3月	日豪首脳会談（東京） 「安全保障協力に関する日豪共同宣言」に署名
2007年6月	第1回日豪「2+2」（東京）
2007年9月	日豪首脳会談（キャンベラ） 「安全保障協力に関する日豪共同宣言を実施するための行動計画」に合意

<sup>2</sup> 同宣言の仮訳については、以下の外務省ホームページを参照  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703\\_ks.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703_ks.html)>なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年9月12日である。

<sup>3</sup> Acquisition and Cross-Servicing Agreement  
締約国の部隊間における物品・役務の相互提供に関する枠組みを定める国際約束のことをいう。我が国は、現在、米国及び豪州と締結している。日豪協定の日本語テキスト等については、以下の外務省ホームページを参照  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei\\_58.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_58.html)>

<sup>4</sup> General Security Of Military Information Agreement  
締約国間で相互に提供される国家安全保障のために保護を必要とする情報について、施行されている国内法令の範囲内で適切に保護するための手続等について定める国際約束のことをいう。我が国は、現在、米国、英国、フランス、豪州などと締結している。日豪協定の日本語文は、以下の外務省ホームページを参照  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/5/pdfs/0517\\_04\\_01.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/5/pdfs/0517_04_01.pdf)>

<sup>5</sup> 締約国が参加する防衛装備品及び技術の共同開発・生産並びに安全保障・防衛分野における協力の強化のために締約国間で移転される防衛装備品及び技術の取扱いに関する法的枠組みを設定するための国際約束のことをいう。具体的には、当該移転を決定する手続を定めるとともに、移転される防衛装備品及び技術の決定する機関として合同委員会を設置すること、移転される防衛装備品及び技術の使用に関する規律等が定められている。我が国は、現在、米国、英国、フランス、フィリピン、豪州などと締結している。日豪協定の日本語文は、以下の外務省ホームページを参照  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044421.pdf>>

<sup>6</sup> 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」の2法律案を指す。前者は、存立危機事態に際して実施する防衛出動や重要影響事態に際して実施する米国軍隊等に対する後方支援活動などを可能とするため、自衛隊法（昭和29年法律第165号）、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成15年法律第79号）、周辺事態に際して我が国の平和と安全を確保するための措置に関する法律（平成11年法律第60号）等の10本の法律の改正を行うもので、後者は、国際社会の平和及び安全の確保のために共同して対処する諸外国軍隊に対する協力支援活動等を実施するための恒久法として新たに制定するものである。両法律案は、第189回国会の2015年9月19日に可決・成立し、2016年3月29日に施行された。

<sup>7</sup> 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第9号3-4頁（平27.6.12）中谷安全保障法制担当大臣答弁

<sup>8</sup> 基本的に首脳会談、外務・防衛閣僚協議、防衛相会談を対象に作成している。

2008年5月	日豪防衛相会談（シンガポール（第7回アジア安全保障会議（シャングリラ会合）））
2008年12月	第2回日豪「2+2」（東京）
2009年5月	日豪防衛相会談（シンガポール（第8回シャングリラ会合））
2009年12月	日豪首脳会談（東京）
2010年5月	第3回日豪「2+2」（東京） 日豪ACSA及び日豪ACSAに基づく手続取決めに署名（2013年1月に発効）
2010年10月	日豪防衛相会談（ハノイ（拡大ASEAN国防相会議））
2011年6月	日豪防衛相会談（シンガポール（第10回シャングリラ会合））
2012年5月	日豪外相会談（東京） 日豪GSOMIAに署名（2013年3月に発効）
2012年5月	日豪防衛相会談（シンガポール（第11回シャングリラ会合））
2012年9月	第4回日豪「2+2」（シドニー） 「日本とオーストラリア：平和と安定のための協力 共通のビジョンと目標」と題する共同声明を採択
2013年6月	日豪防衛相会談（シンガポール（第12回シャングリラ会合））
2013年7月	日豪防衛相会談（東京）
2014年4月	日豪首脳会談（東京）
2014年5月	日豪防衛相会談（シンガポール（第13回シャングリラ会合））
2014年6月	第5回日豪「2+2」（東京）
2014年7月	日豪首脳会談（キャンベラ） ・「21世紀のための特別な戦略的パートナーシップ」と題する共同声明を 発出 ・日豪防衛装備品・技術移転協定に署名（2014年12月に発効）
2014年10月	日豪防衛相会談（東京）
2015年5月	日豪防衛相会談（シンガポール（第14回シャングリラ会合））
2015年6月	日豪防衛相会談（東京）
2015年11月	第6回日豪「2+2」（シドニー）
2015年12月	日豪首脳会談（東京） 「一特別な戦略的パートナーシップの次なる歩み：アジア、太平洋、そしてその先へ」と題する共同声明を 発出
2016年8月	日豪防衛相会談（東京）

（出所）防衛省ホームページ「外国要人往来」、『平成27年版 防衛白書』等を基に作成

## II 豪州の国防制度

### 1 国防組織の概要

豪州の国防組織（Australian Defence Organisation）は、国防省（Department of Defence）（国防装備組織（Defence Materiel Organisation）を含む。）及び国防軍から構成されている。文官トップの国防次官（Secretary）と軍人トップの国防軍司令官（Chief of Defence Force）が、国防組織のトップである国防大臣（Minister for Defence）を補佐する体制が採用されている（「二頭体制」（Diarchy）と呼ばれる。）。

2014-2015期<sup>9</sup>における豪州の国防予算は約310億豪ドル（日本円にして約3兆円<sup>10</sup>）である。また、職員数はそれぞれ、文官（シビリアン）18,787人<sup>11</sup>、軍人57,718人<sup>12</sup>（内訳：陸軍29,534人、海軍14,088人、空軍14,096人）、予備役19,362人（内訳：陸軍14,301人、海軍2,073人、空軍2,988人）となっている。軍人の定数は、我が国の自衛官とは異なり法律では規定されておらず<sup>13</sup>、各年度の予算に応じて決定されている。

現在の豪州の国防予算の額は、周辺国の中でトップの位置を占めているが（表2豪州と周辺国との軍事力の比較を参照）、インドネシアの経済成長は目覚ましく<sup>14</sup>、2035年までには、豪州と肩を並べる国防予算を有することになると分析されている（図32014年と2035年の国防予算の比較概念図を参照）。

<sup>9</sup> 予算及び職員数は、最新の国防年次報告書（「Defence Annual Report」）に基づいている。  
<<http://www.defence.gov.au/AnnualReports/14-15/>>

<sup>10</sup> 1豪ドル=96円で計算した額

<sup>11</sup> 2013-2014期から1,201人減となっている。なお、女性職員の比率は約40%である。

<sup>12</sup> 2013-2014期から796人増で、今後もその数を増加させる方針であるという。なお、女性軍人の比率は約15%である。

<sup>13</sup> 防衛省設置法（昭和29年法律第164号）第6条

<sup>14</sup> 2014年のインドネシアの名目GDP（国内総生産）が世界第16位であるのに対し、豪州は第12位と現在は優位を保っているが、今後両国のGDPは逆転し、2050年にはインドネシアのGDPが世界第4位になるとの試算があるとされている（豪州出張中のヒアリングより）。

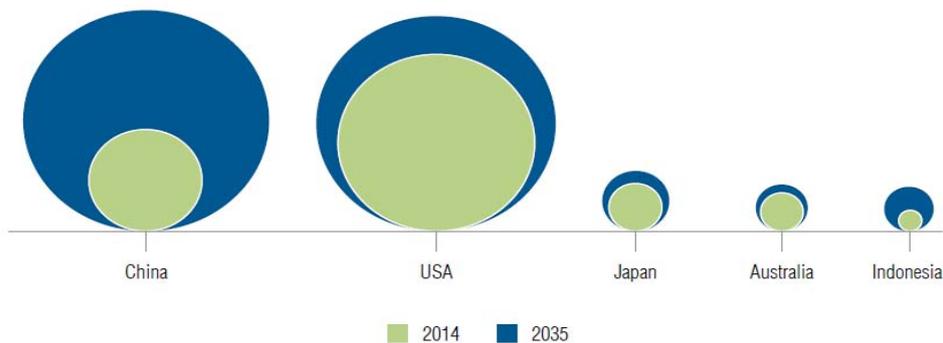
表2 豪州と周辺国との軍事力の比較

		豪州	マレーシア	インドネシア	シンガポール
面積(万平方km)		774.1	33.0	190.5	0.1
人口(万人)		2,251	3,007	25,361	557
GDP(10億米ドル)(2014年)		1,480	337	856	307
国防費 (2014年)	金額(10億米ドル)	22.5	5.0	7.1	10.0
	対GDP比(%)	1.52	1.48	0.83	3.26
兵役		志願制	志願制	選抜徴兵制 (2年)	徴兵制 (2年)
現役総兵力	人数(万人)	5.7	10.9	39.6	7.3
	対人口比(%)	0.25	0.36	0.16	1.31
予備役兵力(万人)		2.3	5.2	40.0	31.3
陸軍	現役兵力(万人)	2.9	8.0	30.0	5.0
	主要装備	<ul style="list-style-type: none"> <li>主力戦車 ×59両</li> <li>装甲車 ×1,684両</li> <li>火砲 ×378門</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主力戦車 ×48両</li> <li>装甲車 ×831両</li> <li>火砲 ×424門</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主力戦車 ×26両</li> <li>装甲車 ×585両</li> <li>火砲 ×1,088門</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>主力戦車 ×96両</li> <li>装甲車 ×2,102両</li> <li>火砲 ×798門</li> </ul>
海軍	現役兵力(万人)	1.4	1.4	6.5	0.9
	主要装備	<ul style="list-style-type: none"> <li>潜水艦 ×6隻</li> <li>フリゲート ×12隻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>潜水艦 ×2隻</li> <li>フリゲート ×10隻</li> <li>コルベット ×4隻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>潜水艦 ×2隻</li> <li>フリゲート ×11隻</li> <li>コルベット ×18隻</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>潜水艦 ×6隻</li> <li>フリゲート ×6隻</li> <li>コルベット ×6隻</li> </ul>
海兵隊	現役兵力(万人)	-	-	2.0	-
空軍	現役兵力(万人)	1.4	1.5	3.0	1.4
	主要装備	<ul style="list-style-type: none"> <li>作戦機 ×146機 (F/A-18 など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作戦機 ×67機 (F-5, MiG-29, F/A-18 など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作戦機 ×97機 (F-5, F-16, Su-27, Su-30など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>作戦機 ×126機 (F-5, F-15, F-16 など)</li> </ul>

注1: 装甲車は、装甲戦闘車、装甲兵員輸送車など  
 注2: 火砲は、榴弾砲、ロケットランチャー、迫撃砲など  
 注3: 海兵隊の兵力数については、一部陸軍・海軍に含まれる。  
 注4: 作戦機は、固定翼航空機のみ掲載

(出所) THE MILITARY BALANCE 2015. IISS を基に作成(ただし、面積については、C I A, "the World Factbook" によった。)

図3 2014年と2035年の国防予算の比較概念図



(出所) 2016 DEFENCE WHITE PAPER.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> <<http://www.defence.gov.au/WhitePaper/>>

## 2 豪州憲法における国防軍の位置付け及び主な国防関連法律

豪州は連邦制をとっているが、国防軍に関する事項は、豪州憲法（Australia's Constitution）第 69 条により、州から連邦行政府へ管轄権が移管されている。最高指揮権は総督<sup>16</sup>に属すると規定されており（第 68 条）、連邦は、全ての州を侵略から防護し、また州の要請に基づき州内の暴力行為から防護する義務を負っている（第 119 条）。また、第 51 条において、防衛（第 6 号）に関する立法権限が連邦議会に付与されている<sup>17</sup>。

国防関連法律には、装備品や軍事技術等の取引の管理に関するもの、退役後及び死亡時の給付金に関するものなど様々なものがあるが、その核となるものは、1903 年国防法（Defence Act 1903）である（表 4）国防大臣が所管する主な法律を参照）。同法は、全 124 項（section）から成る法律で、国防軍の指揮監督権及び構成、豪州の国益及び国土防衛のための国防軍の使用、軍人の給与等、戦時における国防に従事する責任、軍人等の禁止事項などが規定されている。国防軍の行動（任務）については、我が国の自衛隊法（昭和 29 年 6 月法律第 165 号）のように細かく規定されていない<sup>18</sup>。

表 4 国防大臣が所管する主な法律

Air Force Act 1923	空軍の構成及び空軍内部の権限関係（司令官の権限の移譲等）に関する法律
Defence Act 1903	国防軍の指揮監督権及び構成、豪州の国益及び国土防衛のための国防軍の使用、軍人の給与、有事の国防従事責任、軍人等の禁止事項等に関する法律
Defence Force Discipline Act 1982	軍人の規律・禁止事項の詳細に関する法律
Defence Force Retirement and Death Benefits Act 1973	軍人の退職金及び死亡した際の給付金に関する法律
Defence Home Ownership Assistance Scheme Act 2008	軍人が家を購入・維持・修繕する際の資金援助に関する法律
Defence Housing Australia Act 1987	軍人及び国防省職員への官舎の提供等を実施する国防住宅機構（Defence Housing Australia）の設立等に関する法律
Defence Reserve Service (Protection) ACT 2001	予備役の雇用と教育の保護並びに市民生活への復帰の促進に関する法律
Defence (Special Undertakings) Act 1952	安全保障の観点から一定の禁止区域の設定等に関する法律
Defence Trade Controls Act 2012	装備品や軍事技術等の取引の管理に関する法律
Geneva Conventions Act 1957	ジュネーブ諸条約 <sup>19</sup> 及び追加議定書 <sup>20</sup> に基づく国内法整備に関する法律
Intelligence Services Act 2001	豪州のインテリジェンス機関（ASIS <sup>21</sup> 、AGO <sup>22</sup> 、

<sup>16</sup> 豪州憲法は、女王及びその代理である総督に権限を与えているが、形式的なものに過ぎず、実質上の権限は首相を含めた内閣が行使する。

<sup>17</sup> 山田邦夫「オーストラリアの憲法事情」『諸外国の憲法事情』国立国会図書館調査及び立法考査局（2003. 12）

<sup>18</sup> この点に関して、豪州出張中のヒアリングにおいて、先方から「日本のようなポジティブリスト方式（可能な事項を列挙する方式）ではない。」と発言されたことに鑑みると、我が国の法律の規定方式に関する豪州の国防関係者の認識の一端を伺い知ることができ、興味深い。なお、我が国の自衛隊法等の防衛関係法制の規定方式が全て純粋なポジティブリストかどうかは、確かに自衛隊の任務や行動、武器使用権限は法律で列挙されているものの、武器使用の具体的態様までは法律で定められていないことから、一定の留保が必要であろう。

<sup>19</sup> 武力紛争が生じた場合に、傷者、病者、難船者及び捕虜、これらの者の救済にあたる衛生要員及び宗教要員並びに文民を保護することによって、武力紛争による被害をできる限り軽減することを目的とした 4 条約の総称。我が国は、1953 年 4 月 21 日に加入している。

<sup>20</sup> 武力紛争の形態が多様化・複雑化したことを踏まえ、文民の保護、戦闘の手段及び方法の規制等の点で、ジュネーブ諸条約を始めとする従来の武力紛争に適用される国際人道法を発展・拡充したもの。国際的な武力紛争に適用される第 1 追加議定書と非国際的な武力紛争に適用される第 2 追加議定書があり、我が国は、2004 年 8 月 31 日に加入している。

<sup>21</sup> Australian Secret Intelligence Service 対外情報収集（ヒューミント（人的情報））を実施している。

	ASD <sup>23)</sup> の役割や、他のインテリジェンス機関との情報共有等に関する法律
Military Rehabilitation and Compensation Act 2004	軍人（退役者を含む。）の社会復帰、補償等に関する法律
Naval Defence Act 1910	海軍の構成及び海軍内部の権限関係（司令官の権限の移譲等）に関する法律
Weapons of Mass Destruction (Prevention of Proliferation) ACT 1995	大量破壊兵器の開発、生産等に利用されるおそれのある物資の供給・輸出の規制に関する法律

（法律はアルファベット順）

（出所）豪州国防省ホームページ「Who we are and what we do」  
 < <http://www.defence.gov.au/AboutUs.asp> > 及び  
 連邦法律登録ホームページ「Federal Register of Legislation」  
 < <https://www.legislation.gov.au/Home> > を基に  
 作成

### 3 豪州国防軍の海外派遣に係る議会関与と制度

我が国では自衛隊の海外派遣に際して原則として国会関与が求められている<sup>24)</sup>一方、豪

<sup>22)</sup> Australian Geospatial-Intelligence Organisation 対外情報収集（ジオイント（地理・空間情報））を実施している。

<sup>23)</sup> Australian Signals Directorate 対外情報収集（シグメント（通信・電子情報））を実施している。

<sup>24)</sup> 例えば、自衛隊法及び武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成 15 年法律第 79 号）に基づき防衛出動を下令する際や、重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律（平成 11 年法律第 60 号）に基づき後方支援活動等を実施する際は、原則事前の国会承認が求められている。このほか、国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律（平成 27 年法律第 77 号）に基づき協力支援活動等を実施する際は、例外なく事前の国会承認が必要とされている。

一方、国会承認を要しない活動としては、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（平成 4 年法律第 79 号）に基づく活動（停戦監視業務及び安全確保業務を実施する場合は、国会承認を要する。）、国際緊急援助隊の派遣に関する法律（昭和 62 年法律第 93 号）に基づく活動、海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律（平成 21 年法律第 55 号）に基づく活動、自衛隊法に基づく在外邦人等の保護措置・輸送等が挙げられる。

州ではそのような法制度はない。そこで、我が国とは対照的である豪州国防軍の海外派遣に係る議会関与制度について詳述することとする。

#### (1) 国防軍の海外派遣に係る議会関与の法的枠組みの有無

我が国では、自衛隊の海外派遣に当たっては、民主的統制の適切な確保等の観点から、一部の場合<sup>25)</sup>を除いて国会の承認を得る必要があるのに対し、豪州においては、国防軍を海外派遣（deployment）する際の議会の承認又は関与に係る法的枠組みは存在しない<sup>26)</sup>。例えば、1903 年国防法第 50 項 C（Section 50C）は、豪州軍が国内のみならず海外においても活動可能である旨定めるのみで、議会の承認等については何ら触れていない。また、同法第 50 項 D（Section 50D）は、有事や国際連合平和維持活動（PKO）等の場合において予備役を招集できる旨定めているが、これについても議会の承認等は必要とされていない。なお、以前は、予備役の招集が行われる場合、議会に内容を通知し、また、議会が閉会中のときは 10 日以内に議会を召集しなければならない旨が規定されていたが、2001 年の法改正（Defence Legislation Amendment『Enhancement of the Reserves and Modernisation』Act 2001）により、当該規定は削除されている。予備役招集に係る議会への通知制度が削除された理由は明らかでなく、議会においても何ら説明がされていない<sup>27)</sup>。

<sup>25)</sup> 前注参照

<sup>26)</sup> なお、法律上、議会の承認が必要とされる例としては、有事における徴兵制度がある（1903 年国防法第 59 項及び第 60 項（Sections 59-60））。この規定によると、効力発生の 90 日前に上下両院の承認が得られた場合に限り、6 か月以上国内に居住している 18 歳以上 60 歳未満の成人を徴兵することができることとされ、議会の承認が法的に担保されている。

<sup>27)</sup> Parliament of Australia, *Parliamentary involvement*

## (2) 議会関与制度の創設を求める法改正の動き

豪州の国防関連法律は、国防軍の海外派遣に関して議会による承認又は関与を何ら必要としていないが、議会関与制度の創設を求める法改正の動きは、豪州民主党などの議会少数会派により 1980 年代から行われてきており、複数の法律案が提出されているが、未だ実現には至っていない。

1985 年、豪州民主党に所属するコリン・メイソン (Colin Mason) 上院議員は、国防軍の海外派遣に際して議会の事前承認を義務付ける法律案<sup>28</sup>を議会に提出した。同法律案は第二読会<sup>29</sup>まで進んだが、政府・与党や野党第一党の支持を得られず廃案となっている。

2003 年のイラクへの国防軍派遣について議論が行われた際も、豪州民主党のアンドリュー・バートレット (Andrew Bartlett) 上院議員及びナターシャ・ストット・デスポジャ (Natasha Stott-Despoja) 上院議員から、国防軍の海外派遣に際して議会の事前承認を義務付ける法律案<sup>30</sup>が提出されたが、成立には至らなかった。また、バートレット上院議員は、2008 年 2 月にも同内容の法律案<sup>31</sup>を再度提出しているが、再び廃案となっている。

さらに、2008 年 9 月には、同年 6 月に議会内の議席を喪失した豪州民主党に代わり、豪州緑の党に所属するスコット・ルドラム (Scott Ludlam) 上院議員が、これまでと同

内容の法律案<sup>32</sup>を提出した。同法律案は、2009 年 8 月に上院外務・防衛・貿易委員会に付託され、2010 年 2 月、同委員会は、国防軍の海外派遣に係る議会関与の法制度化について疑義を呈するとともに、同法律案の審議をこれ以上進めるべきではないとの勧告 (Recommendation) を含む報告書を提出した。なお、報告書においては、戦争類似のオペレーション (Warlike operations) や潜在的な敵対行為 (Potential hostilities) に国防軍が従事することに関して、開かれた公の議論を議会で行うこと自体を否定したものでは全くないと強調されている。

## (3) 豪州軍の海外派遣に係る議会関与の実情

このように政府が国防軍を海外派遣する際の議会関与の法的枠組みは存在しないが、多くの場合において、政府 (首相又は関係大臣) は、議会に対して大臣による声明 (演説) 又は報告書の提出の形で情報提供を行っている。この政府による声明等に対しては、議会において質疑が行われるとともに、動議の形で採決が行われ、議会の意思が表明されることが通例となっている (表 5) 国防軍の主な海外派遣に対する議会関与の状況 (第二次世界大戦以降) を参照)。なお、議会における議論が開始される前に部隊の派遣等は実施されることが多く、議会は、政府の派遣決定を支持するよう求められるのが実情とされる。

動議は、通常、記名採決 (division)<sup>33</sup>は行われずに可決されているが<sup>34</sup>、ベトナム戦争への派遣や 2003 年のイラクへの派遣など

*in declaring war and deploying forces*

<sup>28</sup> Defence Amendment Bill 1985

<sup>29</sup> 豪州議会における法律案の審議方法は、三読会制 (担当閣僚等が法律案を議会に提案する第一読会、法案全般に対する質疑が行われる第二読会、法律案に対する最終的な採決が行われる第三読会から成る。) が採用されている。 ("Making a Law," *Fact Sheets*, Parliamentary Education Office)

<sup>30</sup> Defence Amendment (Parliamentary Approval for Australian Involvement in Overseas Conflicts) Bill 2003

<sup>31</sup> Defence Amendment (Parliamentary Approval of Overseas Service) Bill 2008

<sup>32</sup> Defence Amendment (Parliamentary Approval of Overseas Service) Bill 2008 [No. 2]

<sup>33</sup> 賛否に応じて 2 つの列に分かれることから分列採決と訳されることも多いが、投票者の態度が記録される点を踏まえ、本稿では便宜上、記名採決と訳すこととする。

<sup>34</sup> 豪州議会は、会議の多くの問題を声の大小による発声採決 (Voting by voices) により決しており、同方式による採決は、投票者やその態度が記録に残されないものとされている。

賛否が大きく分かれたものについては、記名採決が実施された事例がある。特に、2003年のイラクへの派遣に係る動議については、下院では政府の決定を支持する動議が可決されたが、上院では野党により部隊の撤退を含む多くの修正が動議によって行われ、実質的に

政府の派遣決定が否定された形になっている。ただし、動議は政治的な意味しか持たず、政府が動議の内容に従う法的義務は生じないことから、当時の政府は部隊を撤退させていない。

**表5** 国防軍の主な海外派遣に対する議会関与の状況（第二次世界大戦以降）

紛争	議会への通知等	審議結果
朝鮮戦争 (1950-1953)	1950年7月6日、ロバート・メンジーズ (Robert Menzies) 首相は、朝鮮半島情勢 (朝鮮戦争は同年6月25日に勃発) 及び豪州の朝鮮戦争への関与 (6月29日及び30日、政府は部隊の派遣を決定) に関する声明を发出	同日、下院・上院ともに政府の決定を支持する動議を可決 (記名採決なし。)
ベトナム戦争 (1962-1972)	1962年当時、政府から議会への通知なし。 (1962年5月～8月まで議会閉会中。なお、政府は同年5月12日に南ベトナムへの軍事教官の派遣を決定)	—
	1965年4月29日、メンジーズ首相は、ベトナムの状況が大部分を占める国際情勢に関する声明を发出 (同年4月13日に政府は部隊の派遣を決定)	同年5月6日、下院は、記名採決 (賛成60・反対44) で政府の声明を考慮・注視 (take note of) する動議を可決 同年5月24日、上院は、政府の声明を考慮・注視する動議を可決 (記名採決なし。)
湾岸危機・湾岸戦争 (1990-1991)	1990年8月21日、ボブ・ホーク (Bob Hawke) 首相は、中東情勢 (同年8月2日、イラクがクウェートに侵攻) 及びこれに対応するために採った措置 (国連決議に基づく艦艇による船舶検査等) に関する声明を发出	同日、下院・上院ともに政府の決定を支持する動議を可決 (記名採決なし。) <sup>35</sup>
	1990年12月4日、ホーク首相は、湾岸危機に関する声明 (武力行使を容認する国連安保理決議第678号の完全なる支持等) を发出	同年12月5日、下院は、政府の声明を考慮・注視する動議を可決 (記名採決なし。) 同年12月4日、上院は、政府の声明を考慮・注視する動議を可決 (記名採決なし。)
	1991年1月21日 (湾岸戦争について議論するために臨時に議会を召集)、ホーク首相は、湾岸戦争に関する声明 (湾岸戦争が発生した同年1月17日に政府は部隊の派遣を決定) を发出	同年1月22日、下院は、政府の決定を支持する動議を可決 (記名採決なし。) <sup>36</sup> 同年1月22日、上院は、記名採決 (賛成59・反対9) で政府の決定を支持する動議を可決
アフガニスタン (2001-現在)	政府 (ハワード首相) から議会への通知なし。 (2001年10月7日に下院解散、同年11月10日に連邦議会選挙、2002年2月12日に召集。なお、2001年10月4日、政府は有志連合へ参加を表明し、同月7日から空爆を開始)	—

<sup>35</sup> なお、申出により、下院においては無所属のテッド・マック (Ted Mack) 議員が、上院においては豪州民主党所属議員が、それぞれ動議に反対である旨議事録に明記している。

<sup>36</sup> なお、申出により、無所属のテッド・マック議員は、動議に反対である旨議事録に明記している。

<p style="text-align: center;">イラク (2003-2011)</p>	<p>2003年2月4日、ハワード首相は、イラク問題に関する声明（国際社会はイラク問題に断固として対処）を发出（同年1月22日、政府は艦艇の中東への前方展開を決定）</p> <p>同年3月18日、ハワード首相は、イラクに関する動議を提出（なお、イラク戦争は同年3月20日勃発、豪州は開戦当初から参加）</p>	<p>同年3月20日、下院は、記名採決（賛成80・反対63）で政府の決定を支持する動議を可決</p> <p>同年3月20日、上院は、部隊の撤収を含む修正動議を記名採決（賛成37・反対32）で可決（政府動議は実質否決）。</p>
--	--	---

（出所）Parliament of Australia, *Parliamentary involvement in declaring war and deploying forces overseas*, 22 March 2010 を基に作成

### III 豪州の国防政策

#### 1 全般

豪州政府が、2013年1月に発表した国家安全保障戦略によると、①国民の安全と強靱性の確保、②主権の保護と強化、③資産、インフラ及び組織の保護、④望ましい国際環境の促進の四つを自国の国家安全保障上の目標としている。その上で、①米豪同盟の強化や我が国を含む二国間協力の拡大を始めとするアジア太平洋地域への関与の強化、②サイバー政策及び作戦の統合、③国内外のパートナーとの情報共有の強化を今後5年間の最優先課題としている。また、2016年2月に発表された国防白書<sup>37</sup>において、①自国の安全保障、②東南アジア及び南太平洋の安全保障、③インド洋・太平洋地域の安定が豪州の戦略的利益と位置付けられている。

#### 2 米豪同盟

##### (1) ANZUS条約に基づく米豪同盟の位置付け

1951年に米国、豪州及びニュージーランドの3か国で締結したANZUS条約<sup>38</sup>に基づ

く米豪同盟は、豪州にとって最も重要な安全保障の枠組みの柱として位置付けられている。両国は、1985年以降、外務・防衛閣僚協議（AUSMIN<sup>39</sup>）を定期的に開催し、外交・安全保障問題について協議しているほか、共同訓練などを通じて相互運用性の向上を図っている。なお、ニュージーランドが非核化政策を推進したことにより、1986年、米国はニュージーランドに対するANZUS条約上の防衛義務の履行停止を発表しているが、このことによって、3か国協力の支障は生じていないとされている<sup>40</sup>。

##### (2) 米海兵隊のダーウィンへのローテーション展開

米海兵隊は、北豪州地域（ノーザンテリトリー）のダーウィンにおいて、乾季（おおむね4月から10月頃）の6か月、訓練のためローテーション展開している。これは、2011年の戦力態勢構想（Force Posture Initiative）により開始され、現在は、2014年8月に署名された豪米戦力態勢協定（Force Posture Agreement between the Government of

<sup>37</sup> 豪州における「国防白書」は、我が国の防衛白書のような年次報告書（Annual Report）ではなく、今後の十数年を見据えた上での戦略環境認識、戦略利益、兵力体制等を提示するもので、我が国の防衛大綱及び中期防衛力整備計画を掛け合わせたものに相当すると考えられる。1976年に初めて作成され、その後、1987年、94年、2000年、09年、13年、16年と改定されてきている。

<sup>38</sup> The Australia, New Zealand and United States Security Treaty

米国、豪州及びニュージーランドの3か国間で締結された相互安全保障条約。太平洋地域における相互防衛義務

（集团的自衛権の行使）や、条約実施のための理事会の設置などが規定されている。

<sup>39</sup> Australia United States Ministerial Consultations

<sup>40</sup> なお、一般的に、ニュージーランドに武力攻撃が発生するような場合は、隣国である豪州も同時に武力攻撃されることが想定されることから、結果として当該事態に米国が対応することになるため、米国のニュージーランドに対する防衛義務が停止していても、実際の運用に支障はないのではないかとの指摘がある（豪州出張中のヒアリングより）。

Australia and the government of the United States of America) に基づき実施されている<sup>41</sup>。同協定は、戦力態勢構想に法的、政策的及び財政的枠組みを与えるもので、ローテーション展開の確実な実施を担保している。そして、2015年の展開規模は約1,150人で、2016年は70名増の1,220人ほどが予定されており、将来的には2,500人規模に拡大される予定である。このローテーション展開は、豪米同盟強化の重要な要素の一つとされている。なお、豪州では、政策判断により、外国軍隊の恒常的な駐留は認められていない<sup>42</sup>。

ダーウィンにおける訓練は、豪州軍と米軍が2年に1度行っている大規模な合同軍事演習「タリスマン・セーバー (Talisman Sabre)」の一環としても行われている。北豪州地域の環境は、非常に厳しいもので、訓練施設の充実と相まって、精強性及び即応性等を高める上で、最適な訓練場所とされている。

米海兵隊のローテーション展開に関する豪州地元世論の反応については、地域の経済効果もあって、好意的な意見が多いとされている。2013年に国防省により実施された試算によれば、1,100人の展開により約560万豪ド

<sup>41</sup> なお、豪州憲法には、条約に関する議会承認の規定がないことから、1996年までは、政府が締結する条約について議会が関与することはできなかった。しかし、条約締結過程の透明性を高める観点から一連の改革が実施され、議会に合同委員会として条約委員会が1996年に設置された。これにより、政府により締結された条約はすべて、条約の効力発生に先立ち、原則として少なくとも15日間（15日間の審査は、カレンダーで言うと30日～100日を要する。）は合同委員会による審査が行われる日を確保しなければならないこととされた（合同委員会は、この期間内に審査を行い、報告書を提出することになる。）。また、審査の参考とするために、政府により提出される条約には、条約締結の背景・理由から始まり、条約の発効が国益に与える影響等を説明した国益分析書 (National Interest Analysis) が添付される。委員会が提出する報告書には、政府への勧告 (recommendation) が付されるが、政府はこれに従う法的な義務はない。しかし、条約の締結に伴い国内法制を整備する必要がある場合については、議会に関連法律案が議論されることになるため、勧告は政府に対してプレッシャーになり、意味のある制度と考えられている。

<sup>42</sup> 豪州出張中のヒアリングより。なお、豪州連邦議会条約合同委員会報告書 (2014.11) には、「豪州は、国内に他国軍の基地を設けないという政策を長らくとってきた。」と明記されている。

ルの経済効果があると見積もられている<sup>43</sup>。

### 3 豪州国防軍の展開状況

2015年9月時点で合計10の活動に2,231人の要員が展開されている。最も多く要員が派遣されている活動は、中東及びイラクにおけるI S I L<sup>44</sup>に対する作戦 (Operation Okra) であり、約780人が派遣されている。同作戦への派遣部隊は、航空任務部隊、特殊作戦部隊及びイラク治安部隊に対する訓練部隊で構成されている。なお、自衛隊も参加している国連南スーダンミッション (UNM I S S)<sup>45</sup>には、約20名の要員 (主に司令部要員) が派遣されており (Operation Aslan)、自衛隊の要員とも連携して活動が行われている (表6 豪州国防軍の展開状況を参照)。

表6 豪州国防軍の展開状況 (2015年9月時点)

作戦名 (地域)	人数	概要
Accordion (中東)	400	中東地域で実施されている他のオペレーションの後方支援業務を実施
Aslan (スーダン)	20	UNM I S Sへの要員派遣 (主に司令部要員)。2011年9月より実施
Manitou (中東)	241	中東地域におけるシーレーン防衛
Mazurka (エジプト)	25	シナイ半島駐留多国籍軍監視団 (MFO) <sup>46</sup> への要

<sup>43</sup> 両院合同条約委員会報告書第145号 (2014.11.25)

<sup>44</sup> Islamic State of Iraq and the Levant

<sup>45</sup> United Nations Mission in South Sudan

2011年7月にスーダン共和国から独立した南スーダン共和国に、平和の定着と安定をもたらす、同国が効果的かつ民主的に国内を統治し、近隣国と良好な関係を確立する能力を強化することを目的に設立されたPKO。①文民保護、②人権状況の監視及び調査、③人道支援実施の環境作り、④衝突解決合意の履行支援を任務としている。我が国は、2011年11月から司令部要員を、2012年1月から自衛隊施設部隊をそれぞれ派遣しており、2016年9月現在、司令部要員4人、施設部隊要員350人 (第10次要員) が現地で活動をしている。

<sup>46</sup> The Multinational Force and Observers

		員派遣。国境監視や司令部の補佐等を実施
Okra (中東・イラク)	780	中東及びイラクにおけるISILに対する作戦。派遣部隊は、航空任務部隊、特殊作戦部隊及びイラク治安部隊に対する訓練部隊で構成
Paladin (イスラエル・レバノン)	11	国連休戦監視機構(UNTSO) <sup>47</sup> への要員派遣
Palate II (アフガニスタン)	2	国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA) <sup>48</sup> への要員派遣
Resolute (豪州周辺海域)	500	豪州周辺海域における海上警備
Highroad (アフガニスタン)	250	NATOが主導する「確固たる支援(Resolute Support)」 <sup>49</sup> 任務への参加
Southern Indian Ocean (南インド洋)	2	2014年3月に消息不明となったマレーシア航空MH370便の捜索活動

(出所) 豪国防省ホームページ「Global Operations」等を基に作成

#### 4 南シナ海に関する安全保障環境認識

国家安全保障戦略及び2016国防白書によると、豪州政府は、国際社会の安全保障環境について、パワーバランスの変化、テロの脅威などにより、複雑かつ不確実なものになっていると認識しており、また、今後より一層不確実性が増すと予想している。

エジプトとイスラエルの停戦監視を目的とし、1981年に設立された国連統括外の組織

<sup>47</sup> United Nations Truce Supervision Organization  
1949年にイスラエルとアラブ諸国間で締結された休戦協定の履行の監視等を目的としたPKOで、1948年5月に設立された。

<sup>48</sup> United Nations Assistance Mission in Afghanistan  
アフガニスタン政府に対する和平プロセスのための政治的戦略的助言等を任務としており、2002年3月に設立された。

<sup>49</sup> アフガニスタンに展開していた国際治安支援部隊(ISAF: International Security Assistance Force)の任務が2014年末に終了したことに伴い、これに代わるものとして新たに部隊が展開されている。主な任務は、アフガニスタン治安部隊(ANSF: Afghan National Defense and Security Forces)への訓練・助言・支援とされる。

中でも、アジア太平洋地域において、中国は、ASEAN諸国などと領有権について争いのある南シナ海での活動を活発化させ、力を背景とした現状変更の試み<sup>50</sup>など高圧的とも言える対応を継続して緊張を高めており、国際社会の懸念の対象となっている<sup>51</sup>。

豪州にとって南シナ海は、貿易額の約6割が通過する海域であり、同海域の安定及び航行の自由を重要視している。豪州政府は、領有権の問題について係争国のいずれにも味方することはないとの立場を表明する一方で、現状変更を試みる威圧的又は一方的な行動には強く反対している<sup>52</sup>。特に、2015年に入って以降、豪州政府は、南シナ海の情勢について、「深刻な懸念(serious concern)」という用語を使用し、これまでにない厳しい表現を

<sup>50</sup> スプラトリー(中国名:南沙)諸島においては、2014年以降、大規模な岩礁の埋立てやインフラ整備を実施しており、戦闘機等が離着陸可能とされる3,000メートル級の滑走路を整備しているほか、レーダー施設とみられる構造物も建設しているとされる。また、パラセル(中国名:西沙)諸島においては、ベトナムが領有権を主張するウッドイー島に対艦巡航ミサイルや長距離地对空ミサイルを配備するなどしている。なお、考えられる中国の次の行動として、南シナ海に防空識別区(ADIZ: Air Defense Identification Zone)を設定するのではないかの指摘があった(豪州出張中のヒアリングより)。

<sup>51</sup> 2016年5月のG7伊勢志摩サミットにおいて発出された「G7伊勢志摩首脳宣言(仮訳)」には、「我々は、海洋法に関する国際連合条約(UNCLOS)に反映された国際法の諸原則に基づく、ルールを基礎とした海洋秩序の維持、信頼醸成措置により支えられ、法的手段によるものを含む平和的紛争解決及び持続可能な海洋の利用並びに航行及び上空飛行の自由の尊重に対する我々のコミットメントを改めて表明する。我々は、国家が、国際法に基づく主張を行い、及び明確にすること、緊張を高めて得る一方的な行動を自制し、自国の主張を通すために力や威圧を用いないこと並びに仲裁を含む法的手続を通じたものを含む平和的な手段による紛争解決を追求することの重要性を再確認する。…(略)…我々は、東シナ海及び南シナ海における状況を懸念し、紛争の平和的管理及び解決の根本的な重要性を強調する」と明記されている。

<sup>52</sup> 2015年11月22日に行われた日豪「2+2」の共同コミュニケ(仮訳)には、「現状を変更し得るあらゆる威圧的もしくは一方的な行動に対して、強く反対することを強調した。」と明記されている。また、「2+2」後の共同記者会見では、ジュリー・ビショップ(Julie Bishop)豪外相が南シナ海の領有権問題について、「オーストラリアは、様々な領有権主張につきまちは一方の側に付くものではありませんが、関係当事国につきまちは、国際法を基に、そしてまた規範に基づいた国際秩序の下で解決してほしいと思っております。」と述べている。

している<sup>53</sup>。

なお、南シナ海における航行及び上空飛行の自由を確保するため、米国は2015年10月以降、艦艇による巡視活動（航行の自由作戦）をこれまで4回<sup>54</sup>実施してきているが、豪州では独自に「ゲートウェイ作戦」<sup>55</sup>として、哨戒機によるパトロール活動などを実施している。

#### IV 日豪防衛協力の現状及び今後の行方

豪州は、我が国にとって普遍的価値のみならず、戦略的利益や関心を共有するアジア太平洋地域の特別なパートナーであり、両国はこれまで災害救援や人道支援活動などの分野を中心とした相互協力を強化してきた。最近では、2014年に締結された防衛装備品・技術移転協定に基づく防衛装備・技術協力の推進<sup>56</sup>や能力構築支援分野における人材交流の実施、共同訓練の拡充等による部隊間交流の活発化など、日豪防衛協力の場は益々拡大してきている。また、2015年には、米豪軍による大規模軍事演習「タリスマン・セーバー」に陸上自衛隊が初めて参加するなど、日米豪3か国の協力関係も深化している。

2014年7月の日豪首脳会談において、両国首脳は、訓練・演習の拡充、人的交流の拡張及び人道支援・災害救援、海上安全保障、平

和維持、能力構築及び米国との3か国協力を通じて、2国間の安全保障・防衛関係を深化させるとともに、共同運用と訓練を円滑化すべく行政的、政策的及び法的手続きを相互に改善する協定の作成に向けて交渉を開始することを決定している。

そこで、以下では、今後の更なる日豪防衛協力の強化が志向される中において、我が国の平和安全法制整備に関する豪州の評価及び相互訪問部隊地位協定の締結に向けた交渉について紹介することとする。

#### 1 平和安全法制整備に関する豪州の評価

2015年の我が国の平和安全法制整備について、豪州政府は、同法制が成立した際、外相声明及び国防相声明を発出し、「これらの改革は国連憲章が認める集団的自衛権の行使を含め日本が国際的な平和と安定により大きく貢献することを可能とするもの」であり、「歓迎する」と明言している<sup>57</sup>。また、2015年11月22日に開催された日豪「2+2」後に公表された共同コミュニケにおいても、豪州は、「日本が『積極的平和主義』により地域及び世界の平和、安定及び繁栄により一層積極的に貢献することを可能にする平和安全法制が最近成立したことを歓迎」し、「日本の限定的な集団的自衛権の行使に係る見直し、国際連合平和維持活動へのより積極的な参加」を支持するとされている<sup>58</sup>。

なお、平和安全法制との関係では、日豪A

<sup>53</sup> 防衛省ホームページ「日米豪防衛相会談共同声明」（2015年5月30日）、「日豪防衛相会談（概要）」（2015年11月22日）

<sup>54</sup> 2015年10月、2016年1月、2016年5月及び2016年10月の計4回（2016年10月現在）

<sup>55</sup> 南シナ海及びインド洋にかけて行われている作戦であり、元々は冷戦時代のソビエト（潜水艦）に対抗するものであったが、冷戦崩壊後も海洋の安全を確保するために定期的に行われており、捜索救助活動、密入国者対策、海賊対処も含むものである。

<sup>56</sup> 防衛装備品協力の大規模案件として期待されていた豪州の次期潜水艦プログラムに関して、我が国はパートナーに選ばれなかったが、2014年10月の日豪防衛相会談においては、F-35プログラムに関する潜在的な協力の機会の検討、取得改革にかかる豪州装備庁との対話、豪州国防科学技術機関との防衛技術交流（船舶の流体力学分野、技術者交流）、防衛産業間対話を含む多面的な協力について検討を進めていくこととされている。

<sup>57</sup> Australia welcomes Japan's security reforms (19 September 2015)

<[http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2015/jb\\_mr\\_150919.aspx?w=tb1CaGpkPX%2F1S0K%2Bg9ZKEg%3D%3D](http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2015/jb_mr_150919.aspx?w=tb1CaGpkPX%2F1S0K%2Bg9ZKEg%3D%3D)>（外相声明）

<<http://www.minister.defence.gov.au/2015/09/19/minister-for-defence-minister-welcomes-reforms-to-japans-defence-policies/>>（国防相声明）

<sup>58</sup> 豪州出張中の各ヒアリングにおいても、我が国の平和安全法制の整備について、歓迎又は評価する意見が表明されており、豪州の安全保障関係者は、今後、我が国が地域の平和と安定及び繁栄に向けてどのような活動を行うのかに注目している。

C S Aについて、同法制により拡充された自衛隊の活動内容を踏まえた見直しが今後行われると予想され、その見直し結果が注目される。

## 2 相互訪問部隊地位協定の締結に向けた交渉

2014年7月の日豪首脳会談において言及されているように、今後の更なる日豪協力に向けた新たな取組としては、相互訪問部隊地位協定（「R A A（Reciprocal Access Agreement）」又は「V F A（Visiting Forces Agreement）」と言われる。）の締結に向けた交渉が挙げられる。

一般的に「相互訪問部隊地位協定」とは、締約国の部隊がそれぞれ相手国を共同訓練、災害救援等の目的で訪問する際、訪問先の国内における当該部隊の法的地位を包括的に定める協定とされている。両国に等しく適用（どちらかに有利にという意味ではない。）され、両国間の防衛協力の基礎となっている既存の国際取極を実務面から補完する性質の協定とされる。これにより、共同訓練等がより円滑に実施できるようになり、相互運用性が高まることが期待されている<sup>59</sup>。

現在、豪州はこうした地位協定を8か国と締結しており、2012年に発効したフィリピンとの協定<sup>60</sup>が直近のものである<sup>61</sup>。

我が国は、日米地位協定<sup>62</sup>を米国と結んでいるほか、P K Oへの参加に基づく派遣の場合を除いて、これまで4件の自衛隊の海外派遣において受入国などとの間で地位協定に相当する外交文書を交わしており<sup>63</sup>、特に2009年にジブチ共和国と締結した協定<sup>64</sup>は、全21項に及ぶ本格的な地位協定とされる。

2015年11月22日に開催された日豪「2+2」及び同年12月18日に開催された日豪首脳会談において、両国の首脳及び閣僚は、相互訪問部隊地位協定の可能な限り早期の交渉妥結を目指すことで一致しており、両国の当局間で交渉が進められているが、2016年9月時点では、未だ締結されていない。

豪州との相互的な内容の地位協定の締結が、目的等が異なる協定ではあるものの、日米地位協定、特にその刑事裁判権に係る規定や運用にどこまで影響を及ぼすことになるのか、今後注目される。

<sup>62</sup> 正式名称「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（昭和35年条約第7号）」

なお、日米地位協定と豪比地位協定との主な違いは、①豪比地位協定は基地提供を目的とした協定ではないことが明確化されているのに対し、日米地位協定は基地提供協定そのものであること（日米地位協定第2条）、②刑事裁判権規定において、「公務遂行中」の犯罪行為かどうかの判断に関し、豪比地位協定は受入国の立場を反映できる仕組みが制度化されているのに対し、日米地位協定はそのような制度はなく米国の裁量にゆだねられていること（特定の事件について、米国の好意的配慮による運用の改善はなされている。）、③受入国が第一次裁判権を有する被疑者の身柄を派遣国当局が先に拘束した場合、日米地位協定では、被疑者が起訴されるまでの間、派遣国（米国）が身柄を拘束することができる旨規定されている（同協定第17条第5項(c)）のに対し、豪比地位協定ではそのような規定はないこと、④環境保護規定が日米地位協定にはないこと（環境基準や米軍施設・区域への立ち入り等を規定した環境補足協定は2015年に締結されている。）等が挙げられる。

<sup>63</sup> 岩本誠吾「海外駐留の自衛隊に関する地位協定覚書—刑事裁判管轄権を中心に」『産大法学』京都産業大学法学会（3・4）。4件とは、1994年のルワンダ難民救援派遣、2004年～2006年のイラク復興支援派遣、2003年～2009年のイラク空輸支援派遣、2009年以降のジブチへの派遣をさす。

<sup>64</sup> 「ジブチ共和国における日本国の自衛隊等の地位に関する日本国政府とジブチ共和国政府との間の交換公文」  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/pdfs/djibouti.pdf>>

<sup>59</sup> 2011年の東日本大震災の際は、このような協定がなかったことから、緊急対応として、豪州国防軍は、国連軍地位協定の規定を活用して、我が国国内で災害救援活動を実施した。また、豪州において大災害が発生した場合、自衛隊の救助活動に支障が生ずるおそれがあるとの指摘もなされている。『産経新聞』（2015.11.25）

<sup>60</sup> 「オーストラリア政府とフィリピン共和国政府との間の各々の領域を相互に訪問する軍隊の地位に関する協定」（Agreement between the Government of Australia and the Government of the Republic of the Philippines concerning the Status of Visiting Forces of Each State in the Territory of the Other State.）  
<<http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/ATS/2012/31.html>>

<sup>61</sup> 豪比地位協定の概要は、本稿の末尾に掲載する。

## V おわりに

アジア太平洋地域における安全保障環境及びパワーバランスが変容し、より複雑かつ不確実性が増す中で、こうした状況に適切に対処するためには、1国のみで対応するのではなく、国際社会と連携・協力していくことが求められる。こうした中、我が国と豪州は、先の大戦で戦火を交えた国同士ではあるが、現在では、基本的価値を共有する特別な戦略的パートナーシップを有する国として、極めて良好な関係を築いており、日豪間の揺るぎない戦略的関係が2015年12月の日豪首脳会談では確認されている。このことから、日豪両国は米国の同盟国であり、両国関係は、今後も強化され、発展していくことが期待されている。

その中で、日豪両国は、これまで災害救援や人道支援活動など、いわゆる非伝統的安全保障分野を中心とした協力を行ってきた。これからは、新たな特別な関係の下、共同訓練の拡充を始めとする伝統的安全保障分野における協力関係の深化が予想される。特に日豪ACSAの見直しや日豪相互訪問部隊地位協定の締結が政府において検討されていることを考えると、安全保障分野における日豪関係を一層注視していく必要がある。

### 参考 豪比相互訪問部隊地位協定の概要

#### 【協定の目的】

- ・訪問軍隊構成員による刑事犯罪行為の際に惹起される事柄、制服を着用する条件、税及び関税の免除、環境保護の要件、入出国手続及び法的責任問題等について定めること。
- ・両国の協力関係強化により、両国共通の安全保障上の利益を増進すること（協定前文）。

※協定は軍事基地提供協定ではない（一方の当事国に他の当事国内の基地の利用権を付与するものではない）ことを明文で確認（第5条第3項）

#### 【訪問軍隊の現地法令尊重義務】（第2条）

- ・軍属機関を含む訪問軍隊は、受入国の法令（検疫

法令や労働仲裁裁定など両国が関心の強い特定分野の法令を例示）を尊重する責務を負う。

- ・受入国内では、協定の趣旨に反する活動、特に政治活動を行うことを慎まなければならない。

#### 【訪問軍隊の入出国管理と移動】

##### (1) 訪問軍隊構成員の入出国と移動

- ・派遣国は、軍属機関を含む訪問軍隊の規模を、可能な限り名簿を添えて、受入国へ入国の30日前又は両国が相互に定めるときまでに通知（第3条）
- ・災害救援などの緊急の場合を除いて、到着について受入国へ到着の48時間前までに通知（第4条第1項）
- ・軍属機関を含む訪問軍隊の構成員は、受入国の査証（ビザ）要件の適用除外<sup>65</sup>（第4条第2項）
- ・軍属機関を含む訪問軍隊の個々の構成員には、合法的活動のため、受入国の領域内における移動の自由が受入国の当局から許可される（第7条第5項）。

##### (2) 区域・施設の一時使用

- ・訪問軍隊は、共同訓練等のために両当事国が相互に定める区域、空域又は施設を利用することができるが、派遣国は、その一時使用の意向通知書を事前に受入国の当局に提供しなければならない（第5条第1項、第2項）。
- ・区域・施設の一時使用に際し、両当事国が事前に財政取極めを結ぶことにより、訪問軍隊は受入国の公共施設や公共サービスを有料で一時使用できる（第6条）

##### (3) 船舶・航空機・自動車の入出国と移動

- ・派遣国の船舶・航空機は、受入国の当局の承認に基づき受入国に入域することができる。訪問軍隊、軍属機関並びに彼らの運用する航空機、船舶及び公用自動車は、受入国と派遣国が相互に定める区域、空域及び施設への出入りの自由を付与されるが、受入国は、その出入りの際の経路を制限し、指定する権利を保持する（第7条第1項～第3項）。
- ・訪問軍隊、軍属機関並びに彼らの運用する航空機、船舶及び公用自動車は、水先案内、港湾使用料及び通行料等につき受入国の軍隊と同等の条件で受入国内を移動できる（第7条第6項d号）。

<sup>65</sup> ただし、共同訓練等に従事する行為のために入出国する訪問軍隊構成員は、査証に代えて、派遣国発行の写真付身分証明書及び受入国への旅行命令書を、求めに応じて提示しなければならない（第4条第3項）。また、軍属機関の構成員は、受入国滞在予定期間より6か月以上長い有効期限の旅券と軍属機関の構成員であることを証する派遣国当局発行の証明書の2つを所持しなければならない（第4条第4項）。

- ・派遣国は、受入国の事前同意と受入国の関係法令を遵守することを条件に、受入国の領域内において爆発物の移送もできる（第7条第6項）。
- ・訪問軍隊の運用する公用自動車は、貸切自動車を除いて、国籍標識や派遣国政府発行の登録番号等を表示し、受入国の関係法令に基づく登録をしなければならない（第16条第1項）。また、公務遂行のために公用自動車を運転する場合、受入国は、軍属機関を含む訪問軍隊の構成員の所持する派遣国発行の運転免許証を有効なものとする一方、運転は受入国の関係法令による規制に従わなければならない（第17条）。

**【刑事裁判権】（第11条）**

- ・受入国の当局は、受入国内で発生し受入国の法により罰することができる犯罪行為に関し、軍属機関を含む訪問軍隊の構成員に対する刑事裁判権を有する。同時に、派遣国の当局は、派遣国の軍事法に服するすべての者に対し、すべての刑事及び懲戒の裁判権を行使する権利を有する（第1項）。
- ・受入国の法及び派遣国の軍事法の双方において犯罪であるような管轄権の競合があるとき、派遣国の当局が第一次裁判権を行使できるのは、①専ら派遣国の財産又は安全に対する犯罪行為、②専ら軍属機関を含む訪問軍隊の構成員に対する犯罪行為、③公務遂行に起因する犯罪行為<sup>66</sup>のいずれかの場合に限られ、その他の犯罪行為は、受入国が第一次裁判権を有する（第3項(a)号～(c)号）。

（一方の当事国が特に重要と認める事例では、他の当事国に第一次裁判権の放棄要求ができる旨の規定（第3項(e)号）、さらに、第一次裁判権を有する当事国はこの放棄要求に好意的配慮を行うものとする旨の規定（第3項(f)号）も置かれて、受入国が第一次裁判権を有しない場合への配慮がされている。）

**【環境保護】（第12条）**

- ・両国は、受入国の領域内において、環境保護のために、廃棄物の投棄防止、既存の環境規制法令の遵守、環境問題に関する情報交換と協議、環境面で重要な地域での訓練や演習の制限、危険化学物質と核廃棄物に関する各種の禁止措置、定期的な

- 環境パフォーマンス評価、訪問軍隊によって生じた環境汚染の派遣国による是正義務等の措置を講じることを約束する（第2項～第8項）。
- ・両国が遵守すべき既存の環境規制法令には、受入国の環境規制法令や政策等だけでなく、派遣国が未署名であっても受入国が署名している国際条約も含む（第2項）。
- ・受入国において生物多様性や持続的発展のために設けられた保護区域、先祖伝来の区域及び森林保護区などにおいては、共同訓練等を行ってはならない（第4項）。
- ・受入国においては、健康や環境に不当な危険をもたらす化学物質の輸入、製造、処理、取扱い、貯蔵、輸送、販売、頒布及び使用と並んで、危険廃棄物や核廃棄物の持込み、通過、生産又は使用及びそれらの処分が厳禁される（第5項）。
- ・共同訓練等の活動から生じた環境被害に関しては、請求権及び損害賠償の対象となる（第8項）。

**【請求権】（第21条）**

- ・①両国の軍隊のいずれかによって使用される財産に公務遂行によって生じた損害、②この協定に基づく活動に関連して使用される船舶や貨物の海難救助〔費用〕及び③公務遂行中に起きた軍属機関を含む軍隊構成員の死傷の3種については、政府間の請求権を両国は相互に放棄する（爆発物の移送に伴う損害及び環境被害に係る請求を除く。）（第1項）。
- ・上記以外の請求権に基づく両国の費用負担について、両国は、相互に定める責任割合に応じて費用を負担し、両国の責任の案分が不可能な場合は、両国が折半して請求の費用を負担する（第2項、第3項）。
- ・訪問軍隊の活動から生じる第三者の損害賠償請求権は、両国が相互に別段の定めをしない限り、受入国の法令に基づいて処理することを原則とする（第5項）。

**【その他の規定】**

- ・遺体取扱業務
- ・制服着用と武器携行
- ・保安と秘密保護
- ・輸出入
- ・現地調達と現地採用
- ・特権濫用防止義務
- ・紛争解決と協議

<sup>66</sup> 「公務遂行中」の犯罪行為かどうかの判断に関し、協定は、両国間で公務遂行中かどうかの協議をまず行うこととし、協議で解決できない場合、問題を「受入国の司法当局に送付できる」と規定しており（第3項(a)号(ii)）、「公務遂行中」の判断が専ら派遣国・訪問軍隊にゆだねられるのではなく、当該判断に受入国の立場を反映できる仕組みが制度化されている。

（出所）等雄一郎「豪比相互訪問軍隊地位協定—冷戦後の二国間防衛協力の実務協定モデル—」『外国の立法 256』（2013.6）を基に作成

# 民法の一部を改正する法律案について

## —平成 27 年 12 月最高裁判所大法廷違憲判決を踏まえて—

衆議院調査局調査員  
辻 岡 美 夏  
(法務調査室)

### 《構成》

- I 法律案提出の経緯
- II 法律案の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

### I 法律案提出の経緯

#### 1 民法第 733 条（再婚禁止期間）の制定経緯等

##### (1) 再婚禁止期間制度の趣旨

民法（明治 29 年法律第 89 号）第 733 条第 1 項は、「女は、前婚の解消又は取消の日から 6 か月を経過した後でなければ、再婚をすることができない。」と規定している。

この趣旨は、同法第 772 条の嫡出推定に関する規定<sup>1</sup>を前提に、「女性が前婚の解消又は取消し後すぐに再婚をして出産すると、出生した子の父が誰であるかについて、前婚の夫であるという推定（前婚の嫡出推定）と後婚の夫であるという推定（後婚の嫡出推定）とが重複し、子の利益を害するおそれがあることから、このような嫡出推定の重複（父性の混乱）を回避するために、女性の再婚を一定期間禁止するものである」<sup>2</sup>とされている。

<sup>1</sup> 民法第 772 条第 2 項

婚姻の成立の日から 200 日を経過した後又は婚姻の解消若しくは取消の日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。

<sup>2</sup> 原優「婚姻制度等に関する民法改正について一備忘録（その 2）」『戸籍』678（平成 10 年 9 月）8 頁

### (2) 再婚禁止期間制度の沿革

#### ア 明治における民法の制定

明治 7 年 9 月 29 日の太政官指令により、我が国において近代的な再婚禁止期間制度が取り入れられた。このときの再婚禁止期間は、300 日とされていた<sup>3</sup>。

明治 23 年に公布された「民法財産取得編人事編」（明治 23 年法律第 98 号。いわゆるポアソナード民法。以下「旧民法」という。）では、再婚禁止期間は 6 か月とされていた。（旧民法第 32 条第 1 項<sup>4</sup>）。旧民法の草案では、嫡出推定期間を婚姻成立から 180 日後、婚姻解消から 300 日以内とした上で、嫡出推定が重複する期間は 120 日間であり、医学上も妊娠の判断ができるとして、再婚禁止期間を 4 か月としたとされている。しかし、専門家ではない一般人が、懐胎の事実を確実に知るのには 4 か月間では短いこと、また、再婚後に前夫の子を出産するのは再婚の家の平和にとっても好ましくないことなどの指摘がされた。そのため、これら将来の紛争や証明上の困難をできるだけ少なくするための期間として、旧民法における再婚禁止期間が 6 か月と定められたとされている。なお、嫡出推定期間は同草案の期間と同じ期間とされている（同法第 91

<sup>3</sup> 太政官指令

自今婦タル者夫死亡セシ日又ハ離縁ヲ受ケシ日ヨリ三百日ヲ過サレハ再婚不相成候事  
但遺胎ノ徴ナキ旨二人以上ノ證人アル者ハ此限ニアラス

<sup>4</sup> 旧民法第 32 条

第 1 項 夫ノ失踪ニ原因スル離婚ノ場合ヲ除ク外女ハ前婚解消ノ後六个月内ニ再婚ヲ為スコトヲ得ス  
第 2 項 此制禁ハ其分娩シタル日ヨリ止ム

条第2項<sup>5)</sup> 6。

その後、明治31年に成立した民法（明治31年法律第9号。旧法ともいうが、以下「明治民法」という。）においては、嫡出推定期間は婚姻成立から200日後、婚姻解消又は取消しの日から300日以内と改められたものの（同法第820条第2項<sup>7)</sup>、再婚禁止期間は旧民法と同様に6か月のままとされた（明治民法第767条<sup>8)</sup>）。この理由としては、①再婚禁止期間は血統の混乱を避けるために設けるものであり、6か月という期間は、法医学者の意見を聞いて定めたこと、フランスその他のヨーロッパ諸国では、300日とする例が多いが、血統の混乱を防ぐ目的からすると長すぎることが挙げられている。

## イ 戦後の民法改正

戦後、日本国憲法の制定に伴い、「家制度」に立脚した明治民法が全面改正されることとなり、昭和22年、第1回国会において、「民法の一部を改正する法律」（昭和22年法律第222号）が成立した。

これにより、家制度、妻の無能力制度、家督相続制度が廃止され、夫婦の平等などが実現されたが、憲法に直接抵触しない規定については、明治民法の規定がそのまま維持された。したがって、現行民法第733条の再婚禁止期間制度には、明治民法の制度がそのまま

<sup>5)</sup> 旧民法第91条第2項

婚姻ノ儀式ヨリ百八十日後又ハ夫ノ死亡若クハ離婚ヨリ三百日内ニ生マレタル子ハ婚姻中ニ懐胎シタルモノト推定ス

<sup>6)</sup> 旧民法は、第3回帝国議会において、いわゆる延期法が可決された結果、日の目を見ることなく明治29年に廃止された。

<sup>7)</sup> 明治民法第820条第2項

婚姻成立ノ日ヨリ二百日後又ハ婚姻ノ解消若クハ取消ノ日ヨリ三百日内ニ生レタル子ハ婚姻中ニ懐胎シタルモノト推定ス

<sup>8)</sup> 明治民法第767条

第1項 女ハ前婚ノ解消又ハ取消ノ日ヨリ六个月ヲ経過シタル後ニ非サレハ再婚ヲ為スコトヲ得ス

第2項 女カ前婚ノ解消又ハ取消ノ前ヨリ懐胎シタル場合ニ於テハ其分娩ノ日ヨリ前項ノ規定ヲ適用セス

引き継がれている。なお、昭和22年10月27日、衆議院司法委員会において明治民法の改正案が可決された際、「本法は、可及的速かに、将来において更に改正する必要があることを認める。」との附帯決議が付された。

## (3) 再婚禁止期間の規定の適用除外

今回の改正前の民法は、女性が「前婚の解消又は取消しの前から懐胎していた場合」には、その出産（死産、流産を含む。）の日から再婚禁止期間の規定を適用しないと規定していた（同法第733条第2項）。これは、再婚禁止期間が父性推定の重複を避けるためのものであり、それが起こりえない場合には、6か月の期間を待つ必要がないことから設けられたものであるとされている。

学説においては、同法第733条が女性の婚姻の自由を制限するものであることから、同条第2項は再婚禁止期間を免除する場合の典型例を示したものであり、この例示に限らず、必ずしも制限的に解釈しなければならないものではない、あるいは拡張解釈すべきとの見解が多い。

戸籍実務も、次の①から⑤までの場合には婚姻の届出を受理する扱いを行っている。①離婚した前夫と再婚する場合である。この場合は、前夫と後夫を区別する必要性がなく、第1項の「再婚」が前夫以外との婚姻を指すものと解すると、前夫との婚姻はそもそも第2項の「再婚」に該当しないとされるものである。②3年以上前から音信不通の事実が認定されている夫の悪意の遺棄を理由とする離婚判決後に妻が再婚する場合である。この場合は、前夫による懐胎可能性がないからである。③夫の3年以上の生死不明を理由とする離婚判決後に妻が再婚する場合である。この場合も②と同様、前夫による懐胎可能性がないからである。④年齢から判断して女性に懐胎可能性がない高齢女性の場合（具体的事例で

は満 67 歳)である。⑤離婚後に優生保護法に基づき優生手術(現行の母体保護法に基づく不妊手術)を施した旨の医師の証明書がある場合である。

## 2 再婚禁止期間制度の見直しの動き

### (1) 法制審議会における検討

#### ア 昭和 29 年法務大臣諮問

昭和 22 年の明治民法の改正は、民法の家族法の近代化、合理化にとって必ずしも十分な内容のものではなく、衆議院司法委員会における附帯決議にもあるように、将来における更なる改正を政府の宿題として積み残したものであった。そのため、法務大臣は、昭和 29 年 7 月、法制審議会に対し、「民法に改正を加える必要があるとすれば、その要綱を示されたい」との諮問を行い(諮問第 10 号)、その審議のために民法部会が設置された。同部会には、小委員会(後に別の小委員会ができたことから、従来の小委員会は「身分法小委員会」となった。)が設置され、そこで、親族編の審議が開始された。その後、昭和 34 年に「法制審議会民法部会小委員会における仮決定及び留保事項」<sup>9</sup>が公表されたが、改正要綱として取りまとめられるには至らなかった。この中で、再婚禁止期間制度は留保事項とされ、「嫡出推定に関する規定と合わせて改正の要否を検討する必要がある。」とされている。

#### イ 平成 8 年法制審議会答申

民法親族編については、昭和 37 年に、離縁の代諾者についての規定の明確化など、昭和 51 年に、いわゆる婚氏統稱制度の新設、昭和 62 年に、特別養子制度の新設などの改正が行

<sup>9</sup> 公表された仮決定及び留保事項は、昭和 30 年に民法部会に資料として提出された「法制審議会民法部会小委員会における仮決定及び留保事項(その一)」と、同じく昭和 34 年に提出された「法制審議会民法部会小委員会における仮決定及び留保事項(その二)」がそのまま公表されたもので、13 項目の仮決定と 56 項目の留保事項(さらに検討する必要があるとされた事項)が掲げられている。

われているが、全面的な見直しはされなかった。

平成 3 年に至り、婚姻及び離婚制度の全般的な見直しについて、上記民法部会(身分法小委員会)において審議が開始され、平成 4 年 12 月に、「婚姻及び離婚制度の見直し審議に関する中間報告(論点整理)」の公表、意見照会、平成 6 年 7 月に、「婚姻制度等に関する民法改正要綱試案」の公表、意見照会を経て、平成 7 年 9 月に「婚姻制度等の見直し審議に関する中間報告」が公表された。

その後、同中間報告に対する意見照会を経て、平成 8 年 1 月、同部会において、「民法の一部を改正する法律案要綱案」が取りまとめられ、同年 2 月の法制審議会で、再婚禁止期間を 6 か月から 100 日間に短縮するとの内容を含む「民法の一部を改正する法律案要綱」<sup>10</sup>が決定され、法務大臣に答申されたが、国会への法律案の提出には至らなかった。

### (2) 国会等における動き

平成 8 年の法制審議会の答申を契機として、平成 9 年(第 140 回国会)において、衆議院

<sup>10</sup> 法務省ホームページ<[http://www.moj.go.jp/shingil/shingi\\_960226-1.html](http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_960226-1.html)> (last access 2016.8.19)

同要綱の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 婚姻適齢を現行では男が 18 歳、女が 16 歳とされているところ、男女ともに 18 歳とする(民法第 731 条関係)。
- ② 再婚禁止期間を現行の 6 か月から 100 日に短縮する(同法第 733 条関係)。
- ③ 選択的夫婦別氏制度を導入し、併せて子の氏についても改正する(同法第 750 条関係)。
- ④ 協議上の離婚について、③子の監護に必要な事項の明記(同法第 766 条関係)、⑤離婚後の財産分与の改正(同法第 768 条関係)。
- ⑤ 裁判上の離婚原因の改正(破綻主義の明確化)(同法第 770 条関係)。
- ⑥ 嫡出でない子の相続分と嫡出子の相続分の同等化(同法第 900 条関係)。
- ⑦ 夫婦間契約の取消権の制度の廃止(同法第 754 条関係)。

なお、上記④の③については平成 23 年に、⑥については平成 25 年に、民法が改正され、それぞれ措置されている。(法務省「相続法制検討ワーキングチーム」第 2 回会議配付資料(参考資料 2「これまでの家族法(親族法・相続法)改正の経緯」2,6 頁))法務省ホームページ<<http://www.moj.go.jp/content/000121354.pdf>> (last access 2016.8.19)

では民主党から、参議院では社会民主党・護憲連合及び新党さきがけ、平成会からそれぞれ民法改正案が提出され、以降、民主党、公明党、日本共産党、社会民主党等から、議員立法による改正案が幾度も提出されたが、いずれも審査未了となった。

平成 21 年 9 月 16 日、民主党、社会民主党、国民新党連立による鳩山内閣が発足し、民法改正の中心的な立場であった千葉景子参議院議員が法務大臣に就任した。千葉法務大臣の就任により、再婚禁止期間を含む婚姻制度等の見直しを期待する向きもあったが、民法改正案の中に選択的夫婦別氏制度の導入も含まれていたことから、閣内での強い反対もあり、結局、改正案が提出されるまでには至らなかった。

その後、しばらくの間、改正案提出の動きはなく、平成 27 年（第 189 回国会）に参議院において、民主党・新緑風会、日本共産党、無所属クラブ、社会民主党・護憲連合、各派に属しない議員から共同で改正案が提出されたが、これも審査未了となった。

### (3) その他の動き

#### ア 日本学術会議

日本学術会議（法学委員会ジェンダー法分科会、社会学委員会複合領域ジェンダー分科会、社会学委員会ジェンダー研究分科会、史学委員会歴史学とジェンダーに関する分科会）は、平成 26 年 6 月 23 日、「提言 男女共同参画社会の形成に向けた民法改正」を公表し、その中で再婚禁止期間制度について、「現行規定では、女性は前婚解消の日から 6 か月間は、再婚することができないとしているが（民法第 733 条）、再婚後に出生した子の父が前婚の父か、後婚の父かわからなくなること回避するためには 6 か月は不要であり、期間は短縮すべきである。さらに、離婚・再婚が増加している現在、婚姻をする権利に男女

格差があることの不合理性と科学技術の進展を考慮すれば、再婚禁止期間は廃止すべきである。」<sup>11</sup>と提言している。

#### イ 第 4 次男女共同参画基本計画

政府は、「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の基本的な考え方について（答申）」（平成 27 年 12 月 1 日 男女共同参画会議）を踏まえ、同月 25 日、男女共同参画社会基本法（平成 11 年法律第 78 号）第 13 条第 1 項の規定に基づき、第 4 次男女共同参画基本計画を閣議決定した。その中で、「家族に関する法制について、家族形態の変化、ライフスタイルの多様化、国民意識の動向、女子差別撤廃委員会の最終見解等も考慮し、婚姻適齢の男女統一、選択的夫婦別氏制度の導入、女性の再婚禁止期間の見直し等の民法（明治 29 年法律第 89 号）改正等に関し、司法の判断も踏まえ、検討を進める。」<sup>12</sup>としている。

#### ウ 国連関係

##### (7) 自由権規約委員会

自由権規約委員会は、日本政府が市民的及び政治的権利に関する国際規約（いわゆる自由権規約、国際人権 B 規約ともいう。）<sup>13</sup>第 40 条に基づき提出した第 4 回報告（平成 9 年）、第 5 回報告（平成 18 年）及び第 6 回報告（平成 24 年）のそれぞれを検討した上で採択した各最終見解（第 4 回報告につき平成 10 年、第 5 回報告につき平成 20 年、第 6 回報告につき平成 26 年）において、再婚禁止期間に関する

<sup>11</sup> 日本学術会議ホームページ<<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t193-5.pdf>> (last access 2016. 8. 19)

<sup>12</sup> 内閣府ホームページ<[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/basic\\_plans/4th/pdf/hyoushi.pdf](http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/pdf/hyoushi.pdf)> (last access 2016. 8. 19)

<sup>13</sup> 市民的及び政治的権利に関する国際規約（いわゆる自由権規約）は、外務省ホームページを参照。<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c\\_001.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c_001.html)> (last access 2016. 8. 19)

女性に対する差別について、懸念を表明するとともに、同規約第 2 条、第 3 条、第 23 条及び第 26 条に適合せず、これを廃止すべきことを勧告している。

#### (4) 女子差別撤廃委員会

女子差別撤廃委員会は、日本政府が女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（いわゆる女子差別撤廃条約）<sup>14</sup>第 18 条に基づき提出した第 4 回報告（平成 10 年）及び第 5 回報告（平成 14 年）並びに第 6 回報告（平成 20 年）のそれぞれを検討した上で採択した各最終見解（第 4 回及び第 5 回報告につき平成 15 年、第 6 回報告につき平成 21 年）において、再婚禁止期間に関する女性に対する差別について懸念を表明するとともに、これを廃止すべきことを勧告している。

さらに、同委員会は、日本政府が提出した第 7 回及び第 8 回報告（平成 26 年）について、平成 28 年 3 月 7 日、最終見解を公表し、再婚禁止期間について、6 か月から 100 日に短縮すべき旨の最高裁判決<sup>15</sup>が出されたことを指摘しつつ、女性にだけ設けられた再婚禁止期間の民法の規定自体を廃止すべきことを勧告している。

### 3 最高裁判所判決

#### (1) 平成 7 年 12 月 5 日最高裁判所第三小法 廷判決<sup>16</sup>

最高裁第三小法廷は、平成 7 年 12 月 5 日、民法第 733 条第 1 項の再婚禁止期間の規定のために婚姻の届出が受理されるのが遅れ、これによって精神的損害を被ったと主張する夫

婦（上告人ら）が、国に対し、憲法第 14 条第 1 項及び第 24 条に違反する民法第 733 条の削除又は廃止の立法をしない国会の行為等が違法な公権力の行使に当たるとして国家賠償を請求した事案において、次のように判示した。

- 国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではなく、国会ないし国会議員の立法行為（立法の不作为を含む。）は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというように、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法第 1 条第 1 項の適用上、違法の評価を受けるものでないことは、当裁判所の判例とするところである。
- 上告人らは、再婚禁止期間について男女間に差異を設ける民法第 733 条が憲法第 14 条第 1 項の一義的な文言に違反すると主張するが、合理的な根拠に基づいて各人の法的取扱いに区別を設けることは憲法第 14 条第 1 項に違反するものではなく、民法第 733 条の元来の立法趣旨が、父性の推定の重複を回避し、父子関係をめぐる紛争の発生を未然に防ぐことにあると解される以上、国会が民法第 733 条を改廃しないことが直ちに前示の例外的な場合に当たると解する余地のないことが明らかである。
- したがって、同条についての国会議員の立法行為は、国家賠償法第 1 条第 1 項の適用上、違法の評価を受けるものではないというべきである。

<sup>14</sup> 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（いわゆる女子差別撤廃条約）は、外務省ホームページを参照。〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/josi/3b\\_001.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/josi/3b_001.html)〉（last access 2016. 8. 19）

<sup>15</sup> 平成 27 年 12 月 16 日最高裁大法廷判決（I 3 (2) 参照）

<sup>16</sup> 判決全文は、裁判所ホームページを参照。〈[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=76107](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=76107)〉（last access 2016. 8. 19）

(2) 平成 27 年 12 月 16 日最高裁判所大法廷判決<sup>17</sup>

最高裁大法廷は、平成 27 年 12 月 16 日、女性について 6 か月の再婚禁止期間を定める民法第 733 条第 1 項の規定（以下「本件規定」という。）のために、望んだ時期に後夫との再婚が成立しなかったことにより精神的損害を被ったと主張する女性（上告人）が、憲法第 14 条第 1 項及び第 24 条第 2 項に違反する本件規定を改廃する立法措置をとらなかった立法不作為の違法を理由に、国に対し、国家賠償法第 1 条第 1 項に基づき、損害賠償を求めた事案について、おおむね次のように判示し、裁判官全員一致で、違憲とする判断を示した（なお、国家賠償請求については、1 名の裁判官を除き、認めなかった。）。

- ・ 父子関係を早期に確定して子の身分関係の法的安定を図ることの重要性からすると、本件規定のうち 100 日の再婚禁止期間を定める部分は、民法第 772 条による父性推定の重複回避のためとする立法目的との関係で合理的といえ、合憲である。（ただし、2 名の裁判官が違憲とする意見であった。）
- ・ しかし、100 日を超えて再婚禁止期間を定める部分は、父性の規定の重複を回避するために必要とはいえない。この部分は、かつては父子関係をめぐる紛争の防止のために意義を有していたといえるが、医療や科学技術の発達及び社会状況の変化に伴い、遅くとも平成 20 年当時においては婚姻をするについての自由に対する過剰な制約となり、憲法第 14 条第 1 項及び第 24 条第 2 項に違反する。

また、民法第 733 条第 2 項の適用除外事由について、6 名の裁判官は、おおむね次のよ

うに共同補足意見を述べている<sup>18</sup>。

- ・ 民法第 733 条第 2 項の規定による同条第 1 項の適用除外事由（前婚の解消等の後にその前から懐胎していた子を出産した場合は、第 772 条の父性の推定を及ぼす必要がないとの理由によるものであると思われ、本件規定の立法目的が父性の推定の重複を回避することにあることからすれば、第 733 条第 2 項に規定される場合以外であっても、およそ父性の推定の重複を回避する必要がない場合には同条第 1 項の規定の適用除外を認めることを許容しているものと解される。具体的には、女性に子が生まれなかったことが生物学上確実であるなど父性の推定の重複が生じない場合、離婚した前配偶者と再婚するなど父性の推定が重複しても差し支えない場合及び一定の事由により父性の推定が及ばないと解される場合には、同条第 1 項の規定の適用がないというべきである。
- ・ 以上の理解に立つと、女性が不妊手術を受けたことにより、当該女性に子が生まれなかったことが生物学上確実であるときも同条第 1 項の規定の適用除外と同等に取り扱って差し支えないと解される。また、前婚の解消等の時点で懐胎していない女性については、同条第 2 項の規定の場合と客観的な状況は異なるから、同条第 1 項の規定の適用除外の事由があるとしても不相当とはいえない。

#### 4 違憲裁判の裁判書正本の送付

平成 27 年 12 月 17 日、最高裁判所裁判事務処理規則第 14 条後段により、最高裁判所長官から衆議院議長宛に、同月 16 日最高裁判所大法廷において判決の言渡しがあり、同日確定

<sup>17</sup> 判決全文は、裁判所ホームページを参照。<[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=85547](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=85547)> (last access 2016. 8. 19)

<sup>18</sup> なお、この趣旨に賛同する裁判官 1 名の意見及び裁判官 1 名の補足意見があった。

した損害賠償請求事件（平成 25 年（オ）第 1079 号）についての判決（上記 3（2）の最高裁判所大法廷による違憲判決（以下「平成 27 年最高裁判決」という。）」の正本が送付された。翌 18 日、衆議院議長は、この判決正本の写しを法務委員会に参考送付した（平成 15 年版衆議院先例集 135 参照）。

ら 100 日を経過している場合には、民法第 733 条第 1 項の改正前でも、婚姻届を受理できると考える旨の「再婚禁止期間を定める民法の規定を違憲とする最高裁判所大法廷判決の言渡しがされたことに伴う戸籍事務に関する当面の取扱いについて」の事務連絡<sup>19</sup>を発出した。

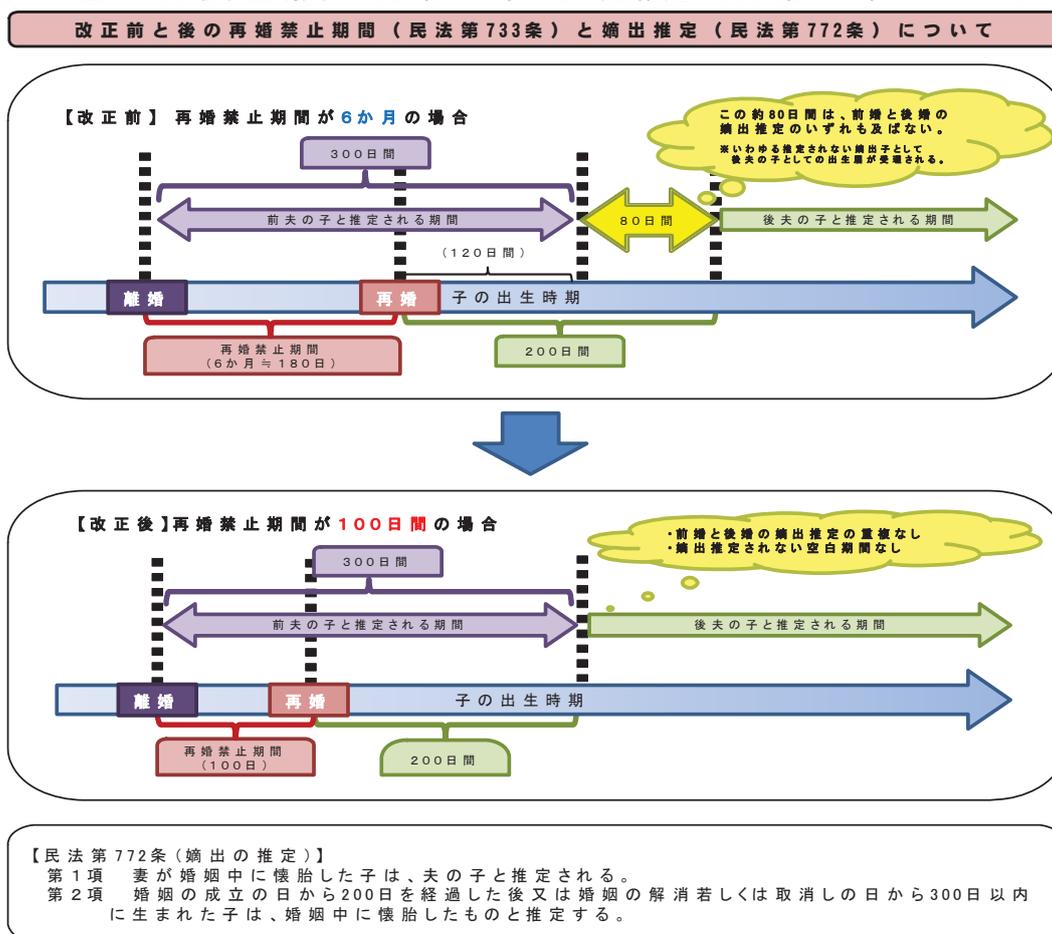
## 5 違憲判決後の戸籍事務に関する法務省の対応（事務連絡）

平成 27 年最高裁判決を踏まえ、法務省は、法務局及び地方法務局に対し、平成 27 年 12 月 16 日付けで、前婚の解消又は取消しの日か

## 6 本法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、法務省において法律案の作成作業が進められ、平成 28 年 3 月 8 日、「民法の一部を改正する法律案」は、閣議決定を経て、内閣から国会に提出された。

（図 1）再婚禁止期間（民法第 733 条）と嫡出推定（民法第 772 条）について



（出所）法務省資料を基に法務調査室で作成

<sup>19</sup> 平成 27 年 12 月 16 日から平成 28 年 6 月 6 日（本法律の施行日の前日）までに、この事務連絡に基づき受理された婚姻届の件数は、912 件である。（法務省調べ）

## II 法律案の概要

### 1 民法第733条（再婚禁止期間）の改正

ア 前婚の解消又は取消しの日から「6か月」としている再婚禁止期間を、「起算して100日」に改めること。

イ 民法第733条第2項の適用除外規定を改め、女性が、①前婚の解消又は取消しの時に懐胎していなかった場合、②前婚の解消又は取消しの後に出産した場合には、再婚禁止期間の適用を除外すること。

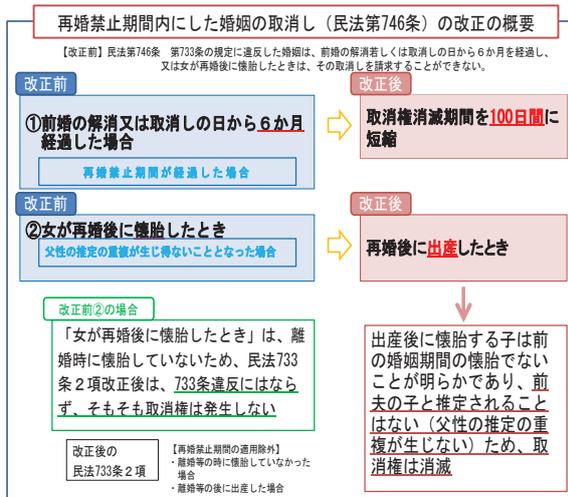
なお、①の「懐胎していなかった場合」には、懐胎することができない場合を含むものである<sup>20</sup>。

### 2 民法第746条の改正

ア 上記1アの改正に併せて、再婚禁止期間の規定に違反した婚姻について、前婚の解消又は取消しの日から「起算して100日」を経過したときは、取消請求ができないこととすること。

イ 上記イ②の改正に併せて、女が再婚後に「出産」したときは、取消請求ができないこととすること。

（図2）民法第746条の改正の概要



（出所）法務調査室作成

### 3 施行期日

この法律は、公布の日から施行すること。

### 4 本法律案に対する修正

衆議院において、政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律による改正後の規定の施行の状況等を勘案し、再婚禁止に係る制度の在り方について検討を加えるものとする規定を追加する修正が行われた。

## III 審議経過

本法律案は、平成28年3月8日に国会に提出され、5月18日、衆議院法務委員会に付託された。

同委員会においては、同日、岩城法務大臣から提案理由の説明を聴取し、20日、質疑に入り、同日質疑を終局したところ、城内実君外4名から、自由民主党、民進党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、おおさか維新の会の共同提案による修正案が提出され、趣旨説明を聴取した。次いで、修正案及びこれを除く原案を採決したところ、本法律案は、全会一致をもって、修正議決すべきものと決した。

同月24日の本会議において本法律案は修正議決され、参議院に送付された。

参議院では、同月31日の本会議において可決され、本法律案は成立した（平成28年法律第71号。公布は平成28年6月7日。）。

## IV 主な質疑・答弁の概要<sup>21</sup>

民法の一部を改正する法律案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

<sup>20</sup> 第190回国会参議院法務委員会会議録第17号5頁（平成28.5.31）小川政府参考人答弁

<sup>21</sup> 衆議院法務委員会及び参議院法務委員会における質疑を基に記述した。

## 1 再婚禁止期間制度の存続理由

民法が再婚禁止期間を設けている趣旨は、嫡出推定の重複を回避し、父子関係をめぐる紛争の発生を未然に防ぐことにあると理解している。仮に、再婚禁止期間そのものを廃止した場合には、嫡出推定が重複した場合に子の父をどのように定めるかが問題となるが、例えば、DNA鑑定によって法律上の父子関係を確定するという制度を採用すると、法律上の父子関係が子の出生時に確定せず、子の福祉に反する事態が生じ得るものとなる。

DNA鑑定については、鑑定試料が本人の検体であるかどうかをどのように判断し、その信用性をどのように担保するかといった問題もあり、DNA鑑定によって父子関係を確定するためには、裁判手続あるいはそれに準ずるような相当慎重な手続が必要になり、かなりの時間を要することも考えられる。

DNA鑑定の信用性が高まっている現在においても、鑑定をしない限り父子関係が確定しない事態が生じ得るのは問題であり、再婚禁止期間により嫡出推定の重複を回避し、父子関係をめぐる紛争の発生を未然に防ぐことにより子の利益を図る必要性は大きいと考えている。

また、平成 27 年最高裁判決においても、再婚禁止期間を設けること自体は、子の利益を図る観点から合理性があるとの判断が示されており、嫡出推定の重複を回避するために必要ではないとされた現行の再婚禁止期間のうち 100 日間を超える部分を短縮することとした。<sup>22</sup>

## 2 再婚禁止期間を 100 日間とした根拠

現行民法第 733 条第 1 項は、女性の再婚禁止期間を 6 か月と定めている。再婚禁止期間

が前提とする嫡出推定の規定である第 772 条によると、婚姻成立の日から 200 日を経過した後又は離婚の日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定される結果、夫の子と推定されることになる。

しかし、例えば離婚直後に再婚することを認めると、再婚後 200 日を経過した後は後夫の子と推定される期間が開始されるにもかかわらず、離婚後 300 日以内はなお前夫の子と推定される期間が残存することになる。その結果、嫡出推定が重複し、出生時に子の父を定めることができなくなる。

平成 27 年最高裁判決は、民法第 733 条第 1 項のうち 100 日の再婚禁止期間を設ける部分、すなわち、300 日から 200 日を差し引いた数字である 100 日については、嫡出推定の重複を回避するという立法目的との間に合理的な関連性が認められるが、100 日を超える部分は嫡出推定の重複を回避するために必要であるとは言えず、憲法第 14 条第 1 項、第 24 条第 2 項に違反すると判断をした。

このように、本法律案は、最高裁判決を踏まえ、嫡出推定の重複する期間が生じないようにするため、民法第 733 条第 1 項が定める再婚禁止期間を 6 か月から 100 日に短縮することとしたものである。<sup>23</sup>

## 3 諸外国において、再婚禁止期間制度を廃止した国及びその理由並びに女性だけに再婚禁止期間を設けている国についての法務省の認識

法務省が行った調査によると、ノルウェー、スウェーデン、デンマークなどにおいては 1968 年から 1969 年頃、ドイツ及びオランダにおいては 1998 年、フランスにおいては 2004 年に再婚禁止期間制度が廃止されている。

<sup>22</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 2, 15 頁 (平成 28. 5. 20) 岩城法務大臣答弁

<sup>23</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 9 頁 (平成 28. 5. 20) 小川政府参考人答弁

具体的には、ドイツが1998年施行の親子法改革法によるもの、またフランスが2005年施行の離婚に関する2004年5月26日の法律によるものであった。

これらの国で再婚禁止期間制度を廃止した理由について、必ずしも詳細を知らないが、再婚をすることについての制約をできる限り少なくするという要請を踏まえたものであると説明されているようである。

なお、これらの国と我が国における離婚制度や父子関係の確定等に係る制度は異なっているため、その一部である再婚禁止期間に関する制度のみを単純に比較することは相当でないと考えている。

女性に対してのみ再婚禁止期間の規定を設けている国について、法務省が行った調査では、イタリア、トルコ、タイ、イスラエル、インド、サウジアラビアなどが挙げられる。その期間は、イスラエル、インドなどが90日、イタリア、トルコなどが300日であり、各国によって異なる。<sup>24</sup>

#### 4 国連の女子差別撤廃委員会からの勧告に対する法務省の見解

国連の女子差別撤廃委員会は、平成28年3月、我が国に対し、再婚禁止期間そのものを廃止するように勧告したと承知している。

もっとも、再婚禁止期間を設けた趣旨は、嫡出推定の重複を回避し、父子関係をめぐる紛争の発生を未然に防ぐことであって、嫡出推定の重複を回避するために100日間の再婚禁止期間を設けること自体は合理的なものであるというふうに認識しており、我が国として再婚禁止期間を撤廃しないことが女子差別撤廃条約に違反するとは考えていない。

女子差別撤廃委員会に対しては、今後も、

このような我が国の立場あるいは状況などについて十分な説明をして、理解が得られるよう適切に対応していきたいと考えている。<sup>25</sup>

#### 5 再婚禁止期間の適用除外規定の改正内容及びその理由

民法第733条第2項では、離婚後に出産した場合は、前の夫の子供を懐胎するという推定が働く余地がないことから、適用除外としている。それに加え、今回の改正で、離婚時に懐胎していなければ、その段階で前の夫の子供と推定される余地がないことから、同様に適用除外の規定として加えることとしている。<sup>26</sup>

#### 6 再婚禁止期間の適用除外事由の解釈

民法第733条第2項の趣旨は、基本的には、嫡出推定の重複が生ずる余地のないような場合について、もはや同条第1項の適用を受ける必要はなく、そういう意味において除外するということである。あるいは、例えば、実務上言われている、そもそも推定が及ばないような場合も同じような取扱いが可能であり、実務的にはそのような取扱いをしている。

そういう意味において、この事由に特定するというよりも、嫡出推定の重複が生じない場合、あるいは嫡出推定を受けないような場合といった観点からの検討が必要ではないかというふうに考えている。

改正後の民法第733条第2項第1号の「懐胎していなかった場合」には、懐胎できない場合、すなわち、女性に子供が生まれなことが生物学上確実な場合も含まれ、再婚禁止

<sup>24</sup> 第190回国会衆議院法務委員会議録第19号16-17頁(平成28.5.20) 岩城法務大臣答弁

<sup>25</sup> 第190回国会衆議院法務委員会議録第19号12頁(平成28.5.20) 小川政府参考人答弁

<sup>26</sup> 第190回国会衆議院法務委員会議録第19号12頁(平成28.5.20) 小川政府参考人答弁

期間の規定は適用されないと考えている。<sup>27</sup>

## 7 「懐胎していなかった場合」の証明方法

婚姻届については、市区町村の戸籍窓口で受理することになるが、戸籍窓口（担当者）は、戸籍の届出について、形式的に書面審査をすることになるので、様々な様式での証明書、診断書が提出されても、その記載内容について審査することが困難である。このように、届出の受理の判断に混乱が生じ、時間がかかることになると、婚姻の届出をしようとする国民に不利益が生ずることになりかねない。また、証明書を作成する医師の側にとっても、一定の様式を用いると、混乱なく診察し、証明書を発行してもらえするという利点がある。

そこで、改正後の民法第 733 条第 2 項に該当するか否かについては、あらかじめ日本医師会、公益社団法人日本産婦人科医会、公益社団法人日本産科婦人科学会などと協議をした、民事局長通達によって定める一定の様式による医師の証明書に基づいて判断することとし、戸籍窓口で混乱なく、婚姻届を受理できるように予定している。

具体的な証明書の内容については、項目が 3 つに分かれている。①本人が前婚の解消又は取消しの日であると申し出た日より後に懐胎していること、②離婚したとする日以後の一定の時期において懐胎していないこと、③離婚したとする日以後に出産したこと、このいずれかを判断することにより、離婚したとする日の時点で懐胎していなかったこと又は出産したことを証明するというものである。

なお、②の離婚したとする日以後の一定の時期において懐胎していないことについて、通常は尿妊娠反応検査によるということにな

るが、医師がこの証明書を無理なく作成するという観点から、本人が前婚の解消又は取消しの日であると述べる日から 4 週間を経過した後に尿妊娠反応検査を行い、陰性反応であれば、少なくとも本人が前婚の解消又は取消しの日であるとして述べる日より後の一定の時期において懐胎していないと判断できるため、結果として 4 週間の間隔を空けるということとしている。ただし、医師の診断により、より早い一定の時点で懐胎していないとの証明が出せる場合には、それを否定する趣旨ではない。<sup>28</sup>

(図 3) 民法第 733 条第 2 項に該当する旨の証明書

診察を受ける者		氏名	住所	生年月日	前婚の解消又は取消日(①)
		年 月 日 ( 歳 )	年 月 日 (注1)		

(注1) 前婚の解消又は取消日(以下「①の日」という)については、本人の申出による日を記載する。

上記記載の者について、①の日に懐胎していなかった又は①の日の後に出産したことを証明する。

(理由について、以下の□のいずれかにチェックし、必要事項を記入してください)

□①の日より後に懐胎している  
 懐胎の時期(推定排卵日)は、①の日の後である、年 月 日から 年 月 日までと推定される。  
 算出根拠(1. 2. のいずれかに丸印をつけてください)  
 1. 懐胎の時期(推定排卵日)は、超音波検査及びその他の診断により求められた推定排卵日(妊娠2週0日)に前後各14日間ずつを加え算出した(注2)。  
 (注2) 医師の判断により、より正確な判断が可能なきは、前後各14日間より短い日数を加えることになる。  
 2. その他(不妊治療に対して行われる生殖補助医療の実施日を基に算出等、具体的にお書きください)

□①の日以後の一定の時期において懐胎していない  
 根拠(1. 2. のいずれかに丸印をつけてください)  
 1. 診察日(注3)において尿妊娠反応が陰性である。  
 診察日: 年 月 日  
 (注3) ①の日から4週間以上経過した日以降に尿妊娠検査(感度hCG50IU/Lまたは25IU/Lのもの)を行い、その反応が陰性の場合、①の日から継続する正常妊娠はないと判断する。  
 2. 上記1. 以外の場合であって、①の日以降の一定の時期において、以下の理由により、懐胎していないと判断できる(注4)。  
 (理由: )  
 (注4) 1. 以外であっても、医師の判断により、①の日以後の一定の時期において、懐胎していないとの判断が可能なきは、

□①の日以後に出産(注5)した  
 出産の日 / 年 月 日  
 (注5) ここにいう出産には、出産(早産を含む)、死産(流産)、異所性妊娠(子宮外妊娠)の手続きが含まれる。

平成 年 月 日  
 医師 (住所)  
 (氏名) 印

※ この証明書は、前婚の解消又は取消しの日から起算して100日以内とする婚姻届に添付するために医師が作成するものです。

(出所) 法務省HP <<http://www.moj.go.jp/content/001184562.pdf>> (last access 2016. 8. 19)

<sup>27</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 12 頁(平 28. 5. 20) 及び参議院法務委員会議録第 17 号 5 頁(平 28. 5. 31) 小川政府参考人答弁

<sup>28</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 2 頁(平 28. 5. 20) 及び参議院法務委員会議録第 17 号 1-2 頁(平 28. 5. 31) 小川政府参考人答弁

## 8 改正後の民法第 733 条第 2 項に関する戸籍事務の取扱いに関する周知方法

改正法の施行時には法務省ホームページにより、広く国民一般への周知を行うことを予定している。また、事前に法務局を通じて市区町村にも情報提供を行っているほか、日本医師会などの関係機関に対しても、情報提供及び各医師への周知の依頼も行っている。改正法施行後直ちに混乱なく改正法に基づく取扱いが行われるように配慮している。<sup>29</sup>

## V 今後の主な課題

民法の一部を改正する法律案に関する衆議院法務委員会及び参議院法務委員会における質疑において、今後取り組むべきものとして言及された主な項目は以下のとおりである。

### 1 再婚禁止期間制度の廃止と嫡出推定規定の見直し（父子関係確定の方法）

民法第 733 条第 1 項は、女性のみにも再婚禁止期間を設けているが、今回の民法改正の端緒となった平成 27 年最高裁判決において、2 人の裁判官から、同項そのものは違憲であるとの意見が付されている<sup>30</sup>。また、前述のとおり、婚姻をする権利に男女格差があることの不合理性等から、この規定を廃止すべきであるとする意見もある（I 2 (3) ア参照）。国連の自由権規約委員会及び女子差別撤廃委員会からも、同規定を廃止すべきである旨の勧告を幾度も受けている（I 2 (3) ウ参照）。

再婚禁止期間制度そのものを廃止した場合にどのような問題が生ずるかについて、法務省は、次のように答弁している<sup>31</sup>。

- ・ 仮にこれを廃止した場合、前婚の夫と後

婚の夫の嫡出推定が重複したときに、DNA鑑定等の手段をとらない限り法律上の父親が定まらず、父子関係を早期に確定することができない事態が生じることとなり、かえって子の利益を害するおそれがある。

- ・ すなわち、再婚禁止期間が前提とする民法第 772 条の嫡出推定の規定によると、例えば、離婚直後に再婚することを認めると、再婚後 200 日を経過した後には後夫の子と推定される期間が開始されるにもかかわらず、離婚後 300 日以内はなお前夫の子と推定される期間が残存することになり、嫡出推定が重複することになる。
- ・ したがって、この期間に出生した子の父を定めることができなくなる。

今回、衆議院において、施行後 3 年を目途に、この再婚禁止に関する制度の在り方についての見直し規定を、本法律案の附則に追加する旨の修正を行った。これは、再婚禁止期間制度を廃止するかどうかは、嫡出推定規定と併せ、その改正の要否を検討する必要があるとの趣旨であろう。

なお、この嫡出推定規定の見直しについて、法務省は、法律上の父子関係をどのように設定するかという家族法の根幹をなすものであり、改正の要否や改正する場合の制度設計の在り方などについては慎重に検討する必要がある旨答弁している<sup>32</sup>。

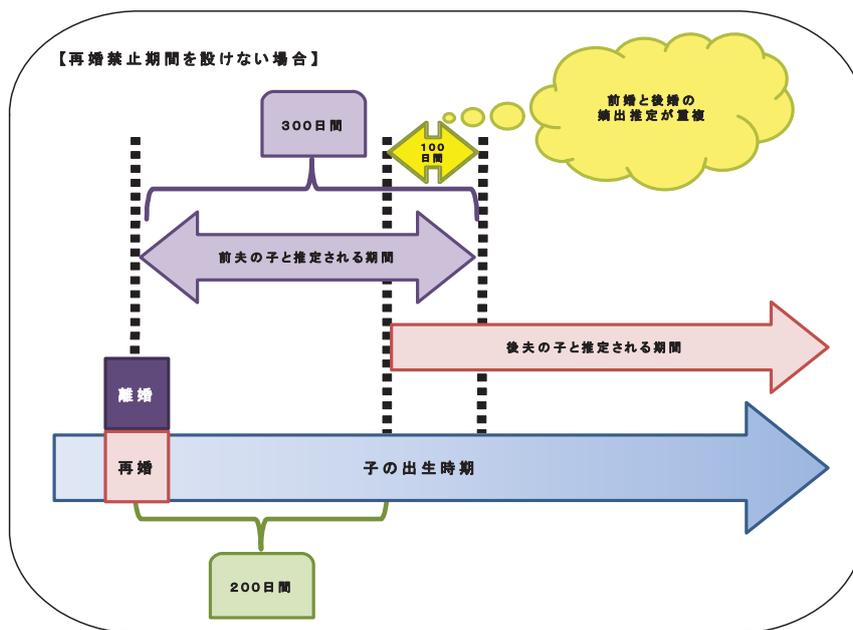
<sup>29</sup> 第 190 回国会参議院法務委員会会議録第 17 号 6 頁（平 28.5.31）小川政府参考人答弁

<sup>30</sup> 鬼丸裁判官の意見及び山浦裁判官の反対意見

<sup>31</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会会議録第 19 号 14 頁（平 28.5.20）岩城法務大臣答弁

<sup>32</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会会議録第 19 号 15 頁（平 28.5.20）岩城法務大臣答弁

(図 4) 再婚禁止期間を廃止した場合と嫡出推定 (民法第 772 条)



【改正後】民法第 733 条 (再婚禁止期間)  
第 1 項 女は、前婚の解消又は取消しの日から起算して 100 日を経過した後でなければ、再婚をすることができない。  
第 2 項 前項の規定は、次に掲げる場合には、適用しない。  
第 1 号 女が前婚の解消又は取消しの時に懐胎していなかった場合  
第 2 号 女が前婚の解消又は取消しの後に出産した場合

民法第 772 条  
第 1 項 妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定する。  
第 2 項 婚姻の成立の日から 200 日を経過した後又は婚姻の解消若しくは取消しの日から 300 日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定する。

(出所) 法務省資料を基に法務調査室で作成

## 2 無戸籍問題

戸籍に記載がない者 (以下「無戸籍者」という。) の問題については、DV や離婚の増加を背景に、日本人として生まれながら「無戸籍」になる人がいる<sup>33</sup>として、昨今マスコミに取り上げられるなど、これが顕在化して久しい。政府においても、法務省を中心に、この問題の解消に向けた取組が行われているところである<sup>34</sup>。

法務省は、無戸籍になる理由として、同省で行っている取組による情報集約の報告結果を踏まえ、民法第 772 条により嫡出推定が及ぶ場合に、戸籍上、夫又は前夫の子とされるのを避けることを理由として出生届を提出しない者が多いのが実態であるとしている。その上で、今回の民法改正は、再婚禁止期間に関する平成 27 年最高裁判決を踏まえ、違憲状態を早期に解消することを目的とするものであることから、この機会に併せて嫡出推定制度を見直すことは考えていない。したがって、今回の改正によっても、無戸籍者の問題が根本的に解決することにはならないと考えているとの認識を示している<sup>35</sup>。

<sup>33</sup> NHKホームページ「クローズアップ現代『戸籍のない子どもたち』」(2014. 5. 21 放送) <<http://www.nhk.or.jp/gendai/articles/3500/>> (last access 2016. 8. 19)

<sup>34</sup> なお、平成 27 年 3 月、超党派の「無戸籍問題を考える議員連盟」(会長 野田聖子衆議院議員) が設立された。同議員連盟では、無戸籍問題の解決に向けて、法務省などに働きかけを行っている。『朝日新聞』(平成 27 年 3 月 28 日)、法務省ホームページ「法務大臣閣議後の記者会見の概要 (平成 27 年 7 月 24 日)」<[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00681.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00681.html)> (last access 2016. 8. 19))

<sup>35</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 3, 15 頁 (平成 28. 5. 20) 小川政府参考人答弁

衆議院における今回の修正を踏まえ、今後、再婚禁止に係る制度の在り方についての検討がされる場合は、当然に民法第 772 条の嫡出推定規定に関する検討も行われるであろう。しかし、前述の法務省の答弁（V 1 参照）のように、嫡出推定制度の改正の要否や改正する場合の制度設計の在り方などについては慎重に検討する必要があることから、その見直しにはかなりの時間がかかると考えられる。

法務省としては、この無戸籍状態の解消に向けて、情報を集約し、その上で、個人の実情に応じた戸籍を有するようになるための手続の案内、関係府省を構成員とする無戸籍ゼロタスクフォースを設置し、連携を図り、認識の共有を図る取組を行っている<sup>36</sup>。しかし、民法改正案の審査が行われていた平成 28 年 5 月の時点で、法務省が把握していた無戸籍者の人数は、689 名<sup>37</sup>であり、平成 26 年に法務省は無戸籍者に関する情報集約を始めたが、その際の公表人数（平成 26 年 10 月時点）279 名と比べても、無戸籍者であると判明した者の人数は増えている。無戸籍状態を解消するには、法務省が現在行っている取組に加え、更なる有効な手段を講じる必要があるのではないだろうか。

### 3 平成 8 年法制審議会答申<sup>38</sup>における他の項目の見直し（婚姻適齢、夫婦別氏）

今回の再婚禁止期間を 100 日間に短縮する見直しについては、平成 8 年の法制審議会の答申にも盛り込まれていた。今回の改正は、この答申から 20 年かかってようやく実現したものである。

<sup>36</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 3, 15 頁（平成 28. 5. 20）及び参議院法務委員会議録第 17 号 6-7 頁（平成 28. 5. 31）小川政府参考人答弁

<sup>37</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 8 頁（平成 28. 5. 20）小川政府参考人が平成 28 年 5 月 10 日現在で把握している人数として答弁

<sup>38</sup> 前記 I 2 (1)イ参照

この答申には、再婚禁止期間の見直し以外にも、男女の婚姻適齢を 18 歳にする旨の見直し、選択的夫婦別氏制度の導入、離婚後の財産分与の見直しなどの改正内容が盛り込まれている。

これらの項目の見直しが 20 年間なされなかった理由として、法務省は、平成 8 年及び平成 22 年に、法案の提出に向け、法制審議会の答申を踏まえた改正法案を準備していたが、この答申の内容について、国民の間に様々な意見があったことから、改正案の提出までには至らなかったものと認識している旨答弁している<sup>39</sup>。

見直しがなされていないこれらの項目中、婚姻適齢の見直し及び選択的夫婦別氏制度の導入については、今回の民法改正案に関する質疑において、特に言及されている。

#### ア 婚姻適齢の見直し

法務省は、現行民法上、16 歳とされている女性の婚姻適齢（同法第 731 条）を 18 歳に引き上げるとする見直しについて、我が国の家族の在り方に深く関わるもので、国民の間にも様々な意見があるが、社会情勢や国民的な議論の動向も踏まえつつ、引き続き検討していきたい旨答弁している<sup>40</sup>。

なお、平成 28 年 9 月 2 日の記者会見において、金田法務大臣は、民法の成年年齢の引下げの施行方法に関するパブリックコメントの手続の開始について報告した際、記者からの

<sup>39</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 14 頁（平成 28. 5. 20）岩城法務大臣答弁

<sup>40</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 17 頁（平成 28. 5. 20）岩城法務大臣答弁

なお、法務省は、国民の間の意見として、平成 24 年の世論調査において、女性も男性と同様、満 18 歳にならないと結婚をすることができないものとした方がよいと答えた者 46%、女性は満 16 歳になれば結婚をすることができるということによりと答えた者は 20.9%で、最低婚姻年齢については男女ともに 18 歳とする改正をすべきであるという意見が反対する意見よりも多い結果となっている旨答弁している。

質問に対し、婚姻適齢の問題についても、民法の成年年齢の引下げと併せて検討をしていく必要があるものと認識している旨述べている<sup>41</sup>。

## イ 選択的夫婦別氏制度の導入

選択的夫婦別氏制度の導入について、平成 27 年 12 月 16 日の最高裁判所大法廷は、夫婦同氏制度（民法第 750 条）は合憲であるとの判断を示した<sup>42</sup>上で、この種の制度の在り方は、国会で論ぜられ、判断されるべき事柄であるとの考えを示している<sup>43</sup>。

これを踏まえ、平成 28 年 5 月 12 日、民進党・無所属クラブ、日本共産党、生活の党と山本太郎となかまたち、社会民主党・市民連合の 4 会派から、選択的夫婦別氏制度の導入等の民法の一部を改正する法律案（井出庸生君外 7 名提出、衆法第 37 号）が共同提出された<sup>44</sup>。なお、本法律案は、同日、衆議院法務委員会に付託されたが、審査に入ることなく継続審査となっている。

また、法務省は、夫婦の氏及び選択的夫婦別氏制度の問題について、次のように答弁している<sup>45</sup>。

- ・ 民法第 750 条の夫婦同氏制度を合憲とした最高裁判所大法廷判決においては、5 名の裁判官から夫婦同氏制を定めた民法の規定は婚姻の際に夫婦が別の氏を称すること

を認めないものである点について、国会の立法裁量の範囲を超え、憲法第 24 条に違反する旨の意見が示されている。このように 5 名の裁判官が現行の夫婦同氏制を違憲とする意見を述べたことについては、真摯に受け止める必要がある。

- ・ 夫婦の氏については、単に婚姻時の氏の選択にとどまらず、夫婦の間に生まれてくる子の氏の問題を含め、我が国の家族の在り方に深く関わる問題である。
- ・ 選択的夫婦別氏制度については、国民の間で様々な意見がある。例えば、直近の世論調査によれば、反対が 36.4%、容認が 35.5%、通称のみ容認が 24.0%との結果になっている。
- ・ そのため、同制度の導入の是非については、最高裁判決における指摘や国民的な議論の動向を踏まえながら、慎重に対応する必要があると考えている。

<sup>41</sup> 法務省ホームページ「法務大臣閣議後の記者会見の概要（平成 28 年 9 月 2 日）」〈[http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08\\_00807.html](http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00807.html)〉

<sup>42</sup> なお、憲法第 24 条との関係において、5 名の裁判官から違憲とする意見が述べられている。

<sup>43</sup> 判決全文は、裁判所ホームページを参照。〈[http://www.courts.go.jp/app/hanrei\\_jp/detail2?id=85546](http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=85546)〉（last access 2016. 8. 19）

<sup>44</sup> 同法律案には、關法の民法の一部を改正する法律と同内容の再婚禁止期間制度の見直し規定（民法第 733 条及び 746 条の改正）及び再婚禁止期間制度の廃止を検討することとする検討条項並びに婚姻適齢規定の見直しも盛り込まれている。

<sup>45</sup> 第 190 回国会衆議院法務委員会議録第 19 号 17 頁（平 28. 5. 20）及び参議院法務委員会議録第 17 号 7 頁（平 28. 5. 31）岩城法務大臣答弁

【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。

- ・法務省民事局「民法親族編の改正について」『ジュリスト』No. 185 有斐閣（1959.9）
- ・久貴忠彦「再婚禁止期間をめぐって—広島地裁平成3年1月28日判決を契機に—」『ジュリスト』No. 981 有斐閣（1991.6）
- ・青山道夫編『新版 注釈民法（21）親族（1）』有斐閣（平成元年）
- ・原優「婚姻制度等に関する民法改正について—備忘録（その1）」『戸籍』676（平成10年7月）
- ・床谷文雄「再婚禁止期間 比較法と立法論」石川稔ほか編『日本加除出版創立50周年記念出版 家族法改正への課題』日本加除出版（1993）

## 雇用保険法等の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

上野綾子

梅原優一

高橋まりえ

(厚生労働調査室)

### 《構成》

#### はじめに

#### I 法律案提出に至る経緯

#### II 審議経過

#### III 法律の概要及び主な議論

#### はじめに

本稿では、第190回通常国会において、平成28年3月29日に成立し、同月31日に公布された「雇用保険法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第17号。以下「本改正法」という。）について解説する。

本改正法には、少子高齢化が進展する中で高齢者、女性等の就業促進及び雇用継続を図るための環境整備を行うという同一の趣旨、目的の改正項目を一括で改正することから、以下の6法律の改正が含まれている（図参照）。

- ①雇用保険法（昭和49年法律第116号）
- ②労働保険の保険料の徴収等に関する法律（昭和44年法律第84号。以下「労働保険徴収法」という。）
- ③高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和46年法律第68号。以下「高齢者雇用安定法」という。）
- ④育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成3年法律第76号。以下「育児・介護休業法」という。）
- ⑤雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律（昭和47年法律

第113号。以下「男女雇用機会均等法」という。）

- ⑥労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和60年法律第88号。以下「労働者派遣法」という。）

以下では、本改正法について、法律案提出に至る経緯、国会での審議経過並びに法律の概要及び主な議論を概説する。

(図) 雇用保険法等の一部を改正する法律の概要

- 現下の雇用情勢等を踏まえ、失業等給付に係る保険料率を引き下げるとともに、労働者の離職の防止や再就職の促進を図るため、育児休業・介護休業の制度の見直しや雇用保険の就職促進給付の拡充等を行う。
- さらに、高齢者の雇用を一層推進するため、65歳以降に新たに雇用される者を雇用保険の適用対象とするほか、高齢者の希望に応じた多様な就業機会の確保を図る等の措置を講ずる。

**1. 失業等給付に係る保険料率の見直し(労働保険徴収法関係)**

雇用保険の財政状況等を勘案し、失業等給付に係る雇用保険料率を引き下げる。〔現行1.0%→0.8%〕【平成28年4月施行】

**2. 育児休業・介護休業等に係る制度の見直し(育児・介護休業法、雇用保険法関係)**

- (1) 多様な家族形態・雇用形態に対応するため、①育児休業の対象となる子の範囲の拡大(特別養子縁組の監護期間にある子等)、②育児休業の申出ができる有期契約労働者の要件(1歳までの継続雇用要件等)の緩和等を行う。【平成29年1月施行】
- (2) 介護離職の防止に向け、①介護休業の分割取得(3回まで、計93日)、②所定外労働の免除制度の創設、③介護休暇の半日単位取得、④介護休業給付の給付率の引上げ〔賃金の40%→67%〕等を行う。【平成29年1月施行(ただし、④は平成28年8月)】

**3. 高齢者の希望に応じた多様な就業機会の確保及び就労環境の整備(雇用保険法、労働保険徴収法、高齢者雇用安定法関係)**

- (1) 65歳以降に新たに雇用される者を雇用保険の適用の対象とする。【平成29年1月施行】(ただし、保険料徴収は平成31年度分まで免除)
- (2) シルバー人材センターにおける業務について、都道府県知事が市町村ごとに指定する業種等においては、派遣・職業紹介に限り、週40時間までの就業を可能とする。【平成28年4月施行】

**4. その他(男女雇用機会均等法、育児・介護休業法、労働者派遣法、雇用保険法)**

- (1) 妊娠した労働者等の就業環境の整備
  - 妊娠、出産、育児休業・介護休業等の取得等を理由とする上司・同僚等による就業環境を害する行為を防止するため、事業主に雇用管理上必要な措置を義務づける。【平成29年1月施行】
- (2) 雇用保険の就職促進給付の拡充【平成29年1月施行】
  - ・ 失業等給付の受給者が早期に再就職した場合に支給される再就職手当の給付率を引き上げる。  
〔支給日数:1/3以上を残した場合 残日数の50%→60% 2/3以上を残した場合 残日数の60%→70%〕
  - ・ 「求職活動支援費」として、求職活動に伴う費用(例:就職面接のための子の一時預かり費用)について新たに給付の対象とする。

(出所) 厚生労働省資料

**I 法律案提出に至る経緯**

平成27年6月30日、政府は、「日本再興戦略」改訂2015」を閣議決定した。これは、アベノミクスの第一の矢である「大胆な金融政策」、第二の矢である「機動的な財政政策」に続く第三の矢として策定された「民間投資を喚起する成長戦略」の再改訂版であり、「アベノミクス第二ステージ」として、人口減少下における供給制約の対策を講ずるとしたものである。この中には、65歳以上の高齢者の雇用保険の適用、シルバー人材センターの機能強化等を通じた高齢者が活躍する機会の拡大、育児・介護休業の取得向上に向けた必要な制度的対応等について検討することが盛り込まれていた。

同年秋、政府は、「一億総活躍社会」を目指すとし、そのための「新・三本の矢」を打ち出した。「新・三本の矢」のうち、第一の矢は「希望を生み出す強い経済」、第二の矢は「夢

をつむぐ子育て支援」、第三の矢は「安心につながる社会保障」とし、それぞれ「GDP600兆円の達成」、「希望出生率1.8の実現」、「介護離職ゼロ」という目標を掲げた。

「一億総活躍社会」に向けたプランの策定等に係る審議に資するために設置された「一億総活躍国民会議」は、同年11月26日、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」(以下「緊急対策」という。)を取りまとめた。「緊急対策」では、「希望出生率1.8の実現」、「介護離職ゼロ」という2つの目的達成に直結する政策に重点的に取り組むことが示され、緊急に実施すべき具体的対策が列挙されていた。この具体的対策では、非正規雇用労働者が育児休業を取得し、継続就業しやすくするための制度見直し、妊娠・出産・育児休業等を理由とする不利益取扱い等を防止するための法制度を含めた対応、介護休業の分割取得が可能となる制度の見直し、介護

休業給付の給付水準引上げ、雇用保険の適用年齢の見直し、シルバー人材センターの業務範囲限定の要件緩和等を検討することとされていた。

「日本再興戦略」改訂2015」及び「緊急対策」等を踏まえ、雇用保険法及び労働保険徴収法については、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において雇用保険制度の見直しが検討され、同年12月25日に同部会の報告が同分科会で了承された。高齢者雇用安定法については、同分科会の雇用対策基本問題部会において検討され、同日、同審議会が「今後の高年齢者雇用対策について」を厚生労働大臣に建議した。育児・介護休業法、男女雇用機会均等法及び労働者派遣法については、同審議会の雇用均等分科会において検討され、同月21日、同審議会が「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」を厚生労働大臣に建議した。厚生労働大臣は、これらの建議等に基づいて、平成28年1月13日、「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」を同審議会に諮問し、同月15日、同審議会は、おおむね妥当と認める旨、厚生労働大臣に答申した。

このような経緯を経て、政府は、同月29日、「雇用保険法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、第190回通常国会に提出した。

## II 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

雇用保険法等の一部を改正する法律案は、平成28年1月29日に衆議院に提出され、3月8日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、翌9日、提案理由の説明を聴取し、11日から質疑に入り、15日には参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われるなど審査が進められ、16日、質疑は終局した。

次いで、討論・採決の結果、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

翌17日の本会議において、同法律案は可決され、参議院に送付された。

### 2 参議院における審議経過

参議院では、平成28年3月18日、同法律案が厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同月22日、提案理由の説明を聴取し、24日から質疑に入り、25日には参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われるなど審査が進められ、29日、質疑は終局した。

次いで、採決の結果、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。また、同法律案に対し16項目の附帯決議が付された。

同日の本会議において、同法律案は可決され、成立した。

## III 法律の概要及び主な議論

以下では、①雇用保険法及び労働保険徴収法関係、②高齢者雇用安定法関係、③育児・介護休業法、男女雇用機会均等法及び労働者派遣法関係に大別し、改正内容を概説するとともに、衆議院本会議及び衆議院厚生労働委員会における質疑をもとに主な議論を整理する。

### 1 雇用保険法及び労働保険徴収法関係

#### (1) 改正内容

雇用に関わるセーフティネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、①労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付（失業等給付）を行うとともに、併せて、②失業の予

防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大（雇用安定事業）、労働者の能力の開発及び向上（能力開発事業）の二事業（雇用保険二事業）を行う雇用に関する総合的機能を有する保険制度である。

最近の雇用保険の財政状況をみると、平成26年度末の失業等給付費の積立金残高は6兆2,586億円となり、過去最高水準となったことなどから、雇用保険率の引下げ等、財政運営の在り方を検討する必要が生じた。

また、少子高齢化が一層進展する中で、従来以上に高齢者、女性等の雇用を進めていくこと等が求められており、適用の在り方などの課題に対応する必要が生じた。

これらを背景に、本改正法には以下の雇用保険法及び労働保険徴収法の改正が盛り込まれている。

#### ア 雇用保険の適用対象の拡大等

現在、65歳に達した日以後に雇用される者は、雇用保険法の適用除外とされている（雇用保険法第6条）。

ただし、同一の事業主の適用事業に65歳に達した日前から引き続いて雇用されている被保険者は、高年齢継続被保険者とされている（雇用保険法第37条の2第1項）。

高年齢継続被保険者は、基本手当、就業促進手当、移転費及び広域求職活動費、教育訓練給付、育児休業給付、介護休業給付等の支給対象とならない（雇用保険法第37条の2第2項、第56条の3第1項、同条第2項、第58条第1項、第59条第1項、第60条の2第1項及び第61条の4第1項）。

高年齢継続被保険者が失業した場合、離職の日前1年間に被保険者期間が6か月以上あるときに高年齢求職者給付金が一時金として支給される（雇用保険法第37条の3）。

高年齢求職者給付金の額は、被保険者であった期間が1年以上の場合は基本手当日額の50日分、1年未満の場合は基本手当日額の

30日分である（雇用保険法第37条の4第1項）。

65歳以上の雇用者数、完全失業者数、新規求職者数、就職件数等は大幅に増加しており、高齢者の就業希望年齢についても約半数が65歳を超える就労を希望している。このため、本改正法では、失業者のセーフティネットの確保のため、現行の高年齢継続被保険者を高年齢被保険者に改正し、65歳に達した日以後に新たに雇用される者も、高年齢被保険者として雇用保険法の適用対象とすることとしている。

また、高年齢被保険者が失業した場合には、現行の一時金である高年齢求職者給付金を給付することとしている。

さらに、高年齢受給資格者（高年齢求職者給付金の支給を受けることができる資格を有する者）を常用就職支度手当<sup>1</sup>、移転費及び求職活動支援費（現行の広域求職活動費を改正）の支給対象とするとともに、高年齢被保険者等<sup>2</sup>を教育訓練給付金の支給対象とすることとしている。

このほか、高年齢被保険者を育児休業給付金及び介護休業給付金の支給対象とすることとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

#### イ 厚生労働省令で定める年齢以上の労働者に関する保険料免除措置の廃止

現在、64歳以上の高年齢労働者については、雇用保険料の徴収を免除している（労働保険徴収法第11条の2及び労働保険徴収法施行規則第15条の2）。

今般の改正により65歳以降に新たに雇用される者に雇用保険が適用されることから、保

<sup>1</sup> 障害者などの就職困難者が安定的な職業に再就職した場合であって、基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1未満である者について、基本手当の支給残日数の40%を支給。

<sup>2</sup> 高年齢被保険者及び教育訓練を開始した日が高年齢被保険者でなくなった日から1年以内にある者。

険制度の原則どおり64歳以上の高年齢労働者についても雇用保険料を徴収することとし、本改正法では保険料の徴収免除を定めている規定を削除することとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成32年4月1日となっている。施行までの間は引き続き雇用保険料が免除される。

### ウ 就業促進手当（再就職手当）の改正

再就職手当は、厚生労働省令で定める安定した職業に就いた者<sup>3</sup>に対し、就職日における基本手当の支給残日数が一定以上であるときに、一時金として基本手当日額に支給残日数の一定割合（給付率）を乗じた額を支給するものである（雇用保険法第56条の3第1項第1号ロ及び同条第3項第2号）。

これまでの給付率の引上げ等の制度改正により再就職手当受給者の割合が上昇するなど早期再就職に一定の効果が確認できることから、安定した再就職に向けたインセンティブを更に強化するために、本改正法では、再就職手当の給付率を引き上げ、所定給付日数の3分の1以上を残して再就職した場合には支給残日数の60%（現行：50%）、3分の2以上を残して再就職した場合には支給残日数の70%（現行：60%）に基本手当日額を乗じた額を支給することとしている。

また、再就職手当の支給を受けた者であって、再就職後に6か月以上継続して雇用される者のうち、再就職時賃金が離職時賃金より低下するものに支給される就業促進定着手当の上限額を改正し、所定給付日数の3分の1以上を残して再就職した場合には支給残日数の40%、3分の2以上を残して再就職した場合には支給残日数の30%に基本手当日額を乗じた額を支給することとしている。

<sup>3</sup> 1年を超えて引き続き雇用されることが確実であると認められる職業に就き、又は事業を開始した受給資格者であって、手当を支給することが当該受給資格者の職業の安定に資すると認められるもの。

これにより、再就職手当と就業促進定着手当の合計は、最高で支給残日数の100%相当となる。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### エ 広域求職活動費の改正

広域求職活動費は、公共職業安定所の紹介により広範囲の地域にわたる求職活動をする場合に交通費及び宿泊料を支給するものである（雇用保険法第59条第1項）。

広域求職活動費については、平成26年度の支給人員が73人とどまるなど、実績が極めて少ない状況にある。

受給資格者の負担軽減を図るとともに、U I J ターンを促す観点から、本改正法では、広域求職活動費の名称を求職活動支援費に改め、受給資格者等（受給資格者、高年齢受給資格者、特例受給資格者又は日雇受給資格者をいう。）が求職活動に伴い、

- ①公共職業安定所の紹介による広範囲の地域にわたる求職活動
- ②公共職業安定所の職業指導に従って行う職業に関する教育訓練の受講その他の活動
- ③求職活動を容易にするための役務の利用のいずれかに該当する行為をする場合に支給するものとしている。

①については、職業安定局長通知により、求職活動が往復300km以上の場合に交通費等を支給することができることとなっている。今般の改正に伴い、この距離要件を200km以上に緩和することが予定されている。

②については、厚生労働省令により、求職活動に際して必要性が高い短期の資格講座を受講する場合の受講費の2割（上限10万円）を支給することとしている。

③については、厚生労働省令により、求職活動に際して子どもの一時預かりを利用する場合の費用（1日当たり上限8,000円）の8割を支給することとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### オ 育児休業給付金の支給対象となる子の範囲の拡大

育児休業給付は、被保険者が1歳（支給対象期間の延長に該当する場合は1歳6か月）未満の子を養育するため、育児・介護休業法に定める育児休業をした場合に、当分の間、休業前賃金の50%（休業開始から6か月までは67%）を育児休業給付金として育児休業期間中に支給するものである（雇用保険法第61条の4第1項、同条第4項及び附則第12条）。

育児休業給付金の支給対象となる育児休業に係る子とは、法律上の親子関係に基づく子をいい、実子のほか養子も含む。また、特別養子縁組を成立させるための監護を受けている者についても、法律上の親子関係に基づく子に準じて取り扱うこととされている<sup>4</sup>。

後述する育児・介護休業法の改正により育児休業等の対象となる子の範囲が拡大される。これに併せて、育児休業給付金の支給対象となる被保険者の養育する子に、特別養子縁組の監護期間中の子、養子縁組里親に委託されている子等を追加することとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### カ 介護休業給付金の改正

介護休業給付は、被保険者が対象家族（配偶者、父母等）を介護するために介護休業をした場合に、休業開始前賃金の一定割合を介護休業給付金として介護休業期間中に支給するものである（雇用保険法第61条の6第1項、同条第4項及び附則第12条の2）。

介護休業給付の算定に用いる賃金日額の上限は、年齢にかかわらず、30歳以上45歳未満の基本手当受給者に係る賃金日額の上限額が適用されてきた。

急速な高齢化が進行する中、要介護（要支援）の認定者数は増加傾向にある一方、家族の介護や看護を理由とする離転職者数は年間約10万人となっている。介護休業給付については、雇用継続に一定の効果が認められることを踏まえ、介護休業給付金を、当分の間、休業開始前賃金の67%（改正前：40%）に引き上げることとした。

また、介護休業給付の受給者の年齢層の多くが40歳～50歳代であることを踏まえ、介護休業給付に係る賃金日額の上限額を、45歳以上60歳未満の基本手当受給者に係る賃金日額の上限額とすることとした。

さらに、育児・介護休業法の改正により、介護休業の分割取得が可能となることに合わせ、対象家族1人につき3回まで（通算93日）の介護休業を介護休業給付金の支給対象とすることとした。

これらの改正のうち、介護休業給付金の上限額及び給付率に係る改正に係る規定は、平成28年8月1日から施行されている。

また、3回までの介護休業を支給対象とする改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### キ 雇用保険率の改正

改正前の雇用保険率は、原則17.5/1000、うち失業等給付に係る率は14/1000（労使折半）、雇用保険二事業に係る率は3.5/1000（使用者のみ負担）であった（改正前の労働保険徴収法第12条第4項及び同条第6項）<sup>5</sup>。

失業等給付に係る雇用保険率については、財政状況に照らして一定の要件を満たす場合に、法律改正によらず、厚生労働大臣が労働政策審議会の意見を聴いて変更することができる（労働保険徴収法第12条第5項）。これを弾力条項という。

<sup>4</sup> 厚生労働省「雇用保険に関する業務取扱要領」

<sup>5</sup> 農林水産業及び清酒製造業については19.5/1000（うち失業等給付に係る率16/1000）、建設業については20.5/1000（うち失業等給付に係る率16/1000）

この弾力条項により、平成27年度の雇用保険率は、13.5/1000（うち失業等給付に係る率10/1000）<sup>6</sup>であった。

雇用失業情勢の改善に伴い、平成26年度末の失業等給付に係る積立金残高は、6兆2,586億円となっている。これを踏まえ、本改正法では、雇用保険率を2/1000引き下げ、15.5/1000（うち失業等給付に係る率12/1000）<sup>7</sup>とし、失業等給付に係る雇用保険率を8/1000から16/1000の範囲内<sup>8</sup>で変更することができることとした。

この改正に係る規定は、平成28年4月1日から施行されている。

なお、弾力条項により、平成28年度の失業等給付に係る雇用保険率は8/1000<sup>9</sup>、失業等給付に係る率と雇用保険二事業に係る率を合計した雇用保険率は11/1000<sup>10</sup>とされた。

## ク 雇用安定事業等の改正

本改正法には、地域の高年齢者の就業に係る協議会の設置、地方公共団体による地域高年齢者就業機会確保計画の策定及び厚生労働大臣による同意を内容とする高齢者雇用安定法の改正が盛り込まれた。

雇用保険法の改正では、厚生労働大臣の同意を得た同計画に盛り込まれた国が実施する高年齢者の雇用に資する事業について、雇用安定事業又は能力開発事業として行うことができることとされた。

なお、この改正に係る規定は、平成28年4月1日から施行されている。

<sup>6</sup> 農林水産業及び清酒製造業については15.5/1000（うち失業等給付に係る率12/1000）、建設業については16.5/1000（うち失業等給付に係る率12/1000）

<sup>7</sup> 農林水産業及び清酒製造業については17.5/1000（うち失業等給付に係る率14/1000）、建設業については18.5/1000（うち失業等給付に係る率14/1000）

<sup>8</sup> 農林水産業及び清酒製造業、建設業については10/1000から18/1000の範囲内

<sup>9</sup> 農林水産業及び清酒製造業、建設業については10/1000

<sup>10</sup> 農林水産業及び清酒製造業については13/1000、建設業については14/1000

## (2) 主な議論

### ア 雇用保険制度を見直す趣旨

今回の雇用保険制度の見直しの趣旨について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、今回の雇用保険制度の見直しは、少子高齢化の進展に伴って労働人口が減少する中で、高齢者や女性をはじめ働く者がその希望に応じて就業促進や雇用継続を図っていくもので、国民一人一人が活躍できる社会の実現に向けた法整備である旨答弁があった<sup>11</sup>。

### イ 再就職手当の見直しの費用対効果

本改正法では、再就職手当の給付率が引き上げられる。これにより、185億円の支出増となる一方、4万人が再就職を早めると厚生労働省は見込んでいるが、費用対効果は十分であると考えているのかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、①雇用保険受給者の早期再就職によって労働者の生活の早期安定が図られる、②失業者の労働市場への早期復帰によって職業能力の低下が防止される、③労働力の有効活用が図られ、経済成長や税収などを生み、社会全体に大きな効果が期待される旨答弁があった<sup>12</sup>。

### ウ 介護休業給付の給付率の引上げを「当分の間」としている理由

本改正法では、介護休業給付の給付率の引上げを「当分の間」の措置としている。雇用保険部会報告には、労使双方から「今般の給付率の引上げに係る財源については一般会計により賄うべきではないかとの意見があった」と記載されている。

これに関し、将来、今回の改正に係る財源の調達先が一般会計に移る可能性があることから、恒久化せずに「当分の間」と規定した

<sup>11</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号11頁（平28.3.16）とかしき厚生労働副大臣答弁

<sup>12</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号15頁（平28.3.11）塩崎厚生労働大臣答弁

のかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、高齢化の状況が改善されるまでの期間としての当分の間ということで労働政策審議会で議論されたと理解をしている旨答弁があった<sup>13</sup>。

## エ 基本手当の拡充

雇用保険制度は、労働者の生活及び雇用の安定を図るとともに、求職活動を容易にする等その就職を促進することを目的としていることから、失業等給付の基本手当について、給付制限期間の廃止や給付水準の引上げを行うべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、①失業状態の長期化を避けるため、できる限り早期に再就職ができるよう計画的な就職支援が行われなければならないこと、②基本手当の支給とハローワークにおける再就職支援を組み合わせた措置が行われるべきことから、本改正法では、再就職手当の給付率を引き上げており、様々考慮して基本手当は、今回、引上げを行わないこととした旨答弁があった<sup>14</sup>。

## オ 雇用保険の失業等給付に係る国庫負担の在り方

雇用保険の失業等給付費に係る国庫負担については、平成19年、雇用保険法の改正により、当分の間、本来の負担額（4分の1等）の55%に引き下げられた。一方、平成23年には、できるだけ速やかに安定財源を確保した上で、本来の負担額に戻すこと等を内容とする雇用保険法の改正が行われた。

これに関し、国庫負担を堅持するつもりがあるのか、国庫負担は、少なくとも本来の負担額である4分の1に戻すべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、雇用保険

の国庫負担は、失業が政府の経済政策、雇用政策と関係が深く、政府もその責任の一端を担うべきとの考え方によるものであり、国庫負担の当面の在り方については、平成27年末に経済財政諮問会議において取りまとめられた経済・財政再生計画の改革工程表において、積立金や雇用保険料の水準、経済雇用情勢の動向、雇用保険法附則第15条の規定、国庫が果たすべき役割等を勘案し、2018年度末までに関係審議会等において検討し、結論を得て、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずることとされており、その方針にのっとり検討していく旨答弁があった<sup>15</sup>。

## 2 高齢者雇用安定法関係

### (1) 改正内容

少子高齢化の進行による労働力人口の減少が懸念される中、年齢にかかわらず意欲と能力に応じて働くことができる「生涯現役社会」の実現が重要となっている。

高齢者雇用安定法では、平成24年改正により、企業における希望者全員の65歳までの雇用確保措置（①定年の引上げ、②継続雇用制度の導入、③定年制の廃止のいずれかの措置）が義務化されたところであるが、65歳以降も働く希望を持つ高齢者が増加する中、65歳以降の就業機会の確保が今後の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、高齢者の希望に応じた多様な就業機会を確保するため、①シルバー人材センターの就業時間の要件緩和、②地域の高年齢者の就業に係る協議会の設置を内容とする高齢者雇用安定法の改正が本改正法に盛り込まれた。なお、これらの改正に係る規定は、平成28年4月1日から施行されている。

<sup>13</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号15頁（平28.3.11）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>14</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号2頁（平28.3.11）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>15</sup> 第190回国会衆議院会議録第14号9頁（平28.3.8）塩崎厚生労働大臣答弁

## ア シルバー人材センターの就業時間の要件緩和

シルバー人材センターは、高齢者雇用安定法に基づき、都道府県知事の指定を受けて、定年退職後等の高齢者に対して就業の機会を提供すること等を業務とし、国及び地方公共団体から運営費の補助を受けている。シルバー人材センターは、福祉との接点にある「生きがい就労」の機会を提供する機関として位置付けられ、取り扱う業務の範囲は、「臨時的かつ短期的」（おおむね月10日程度以内）又は「軽易な」（おおむね週20時間を超えない）就業に限定されている（いわゆる「臨・短・軽」要件）<sup>16</sup>。

「臨・短・軽」要件については、より長時間の就業を希望する高齢者のニーズに対応できるように要件緩和を希望する声がある一方で、要件緩和により民間事業者の事業活動や他の労働者の就業機会等に影響を与えることが懸念される。

このため、本改正法では、シルバー人材センターにおける業務について、都道府県知事が民業圧迫等に留意した上で市町村ごとに指定する業種等においては、労働者派遣及び職業紹介に限り、週40時間までの就業を可能とすることとした。

## イ 地域の高齢者の就業に係る協議会の設置

団塊の世代が65歳に達し、企業を退職する者の一層の増加が見込まれる中、退職した高齢者が活動の中心を地域に移しつつあることから、地域において高齢者の多様な活躍の場を確保することが課題となっている。

このため、本改正法により、高齢者と地

域社会のニーズを結び付ける仕組みとして、地方公共団体や事業主団体等の高齢者の就業に関わる地域の関係者から構成される協議会を組織することができる規定が設けられた。協議会では、情報の共有や連携強化を行うとともに、高齢者の多様な就業機会の確保に関する計画を協議することとなる。地方公共団体は、協議会の協議を経て計画を策定し、国の同意が得られた計画に定める高齢者の雇用に資する事業については、雇用保険二事業として国からの財政支援を受けることができることとなる。

## (2) 主な議論

### ア シルバー人材センターの就業時間要件緩和の基準と指標

シルバー人材センターの就業時間要件緩和に関して、都道府県知事が市町村ごとに業種等を指定する際の基準を厚生労働省令で定めている。具体的には、要件緩和を行う市町村の区域において、①指定しようとする業種及び職種に係る労働者派遣事業又は有料職業紹介事業等を行う事業者の利益を不当に害することがないと認められること、②他の労働者の雇用の機会又は労働条件に著しい影響を与えることがないと認められることを基準とすることとなっている<sup>17</sup>。

この厚生労働省令で定める基準の適合性をどのような指標によって判断するかについて、質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、具体的な指標として、地域の高齢者の労働力人口や就業率、シルバー人材センターの職業別の受注件数、要件緩和を行おうとする業種等における求人充足率等を想定しており、これらの

<sup>16</sup> 高齢者雇用安定法第37条第1項、労働省告示第82号「高齢者等の雇用の安定等に関する法律第37条第1項に基づき厚生労働大臣が定める軽易な業務」（平成12年8月25日）及び厚生労働省通達「高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律の施行について」（平成16年11月4日職高発第1104001号）による。

<sup>17</sup> 高齢者等の雇用の安定等に関する法律施行規則の一部を改正する省令（平成28年4月7日厚生労働省令第89号）により高齢者等の雇用の安定等に関する法律施行規則第24条の10に規定された。

指標をもとに都道府県において総合的に判断する旨答弁があった<sup>18</sup>。

### イ シルバー人材センターにおける適正な就業の確保

シルバー人材センターが取り扱う就業の形態は請負が中心となっているが<sup>19</sup>、労働者派遣事業や有料職業紹介事業も行っている。請負については、労働基準法や最低賃金法等の労働法令が適用されず、形式的には請負契約でありながら、労働者が発注者から直接指揮命令を受けることにより実態としては労働者派遣に該当する、いわゆる偽装請負の問題が指摘されている。

本改正法におけるシルバー人材センターの要件緩和の範囲は、就業者の適切な保護の観点から、労働法令の適用により労働者としての保護が及ぶ労働者派遣事業及び有料職業紹介事業に限定し、請負は対象としていない。

この点について、本改正法によりシルバー人材センター事業における労働者派遣が拡大すると、同一センター内に労働法令が適用されない請負と、労働法令が適用される労働者派遣とが混在し、何が違法で何が適正な就業であるか今まで以上に曖昧になりかねないとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、シルバー人材センターが取り扱う労働者派遣と請負の区分に関する基準など、適正就業のためのガイドラインを作成、周知することとしており<sup>20</sup>、都道府県と連携のもと要件緩和後の実施状況を把握し、働く者の保護を損なうことのない適正な就業環境を確保していく旨答弁が

あった<sup>21</sup>。

### ウ 65歳以上の者に係る雇用対策の方向性

従来よりも一層雇用の場を必要としている65歳以上の者に係る今後の雇用対策の方向性について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、本改正法により65歳以上の者への雇用保険の適用の拡大やシルバー人材センターの業務拡大に取り組んでいくほか、ハローワークに高齢者向け求人専用の求人開拓員を置くことによる再就職支援の強化にも取り組んでいく旨答弁があった<sup>22</sup>。

なお、平成28年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、将来的に継続雇用年齢や定年年齢の引上げを進めていくためには環境を整えていく必要があるとして、「企業の自発的な動きが広がるよう、65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業等に対する支援を実施し、企業への働きかけを行う」ことが盛り込まれている。

## 3 育児・介護休業法、男女雇用機会均等法及び労働者派遣法関係

### (1) 改正内容

急速な高齢化が進行する中、家族の介護や看護を理由とする離転職者数は年間約10万人となっており、家族の介護が必要となっても継続就業することができる環境整備が重要となっている。

また、仕事と育児の両立の困難さが女性の継続就業及びその活躍を阻害している状況にあり、男女が働きながら子育てできる環境を整備することは喫緊の課題となっている。

さらに、事業主による妊娠、出産、育児休業・介護休業等を理由とする不利益取扱いの

<sup>18</sup> 第190回国会衆議院会議録第14号9頁（平28.3.8）塩崎厚生労働大臣答弁及び厚生労働委員会議録第4号3頁（平28.3.11）広畑政府参考人答弁。

<sup>19</sup> 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会「シルバー人材センター事業統計」（平成26年度）によると、就業延日構成比では、請負が97%を占めている。

<sup>20</sup> ガイドラインの必要性については、労働政策審議会建議「今後の高齢者雇用対策について」（平成27年12月25日）において提言されている。

<sup>21</sup> 第190回国会衆議院会議録第14号9頁（平28.3.8）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>22</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号12頁（平28.3.16）とかしき厚生労働副大臣答弁

みならず、上司・同僚による嫌がらせ等（いわゆるマタニティハラスメント等）が近年問題となっており、それらの行為の防止も必要となっている。

これらを背景として、本改正法には、育児・介護休業法、男女雇用機会均等法及び労働者派遣法に係る以下のような改正が盛り込まれている。

#### ア 介護休業の分割取得

介護休業とは、要介護状態にある対象家族（配偶者、父母、子、配偶者の父母及び同居かつ扶養している祖父母、兄弟姉妹、孫）を介護するためにする休業をいう。現行制度では、家族の介護を行う労働者（日々雇用者を除く。）は、事業主に申し出ることにより、対象家族1人につき、要介護状態に至るごとに1回、通算して93日まで、介護休業を取得することができる。

しかし、同一の要介護状態が継続した場合は分割取得ができないことから、介護がより大変になる時期に備えて介護休業の取得を控える場合が少なくないとの指摘や、同一の要介護状態が継続した場合であっても、介護施設間の移動や病院への入退院等、介護体制を構築するために複数回の介護休業を要するという意見が多いとの指摘があった。

このため、本改正法では、介護の始期、終期、その間の期間にそれぞれ対応するという観点から、介護休業を対象家族1人につき3回を上限として分割して取得することができることとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

この改正に併せて、厚生労働省は、世帯構造の変化等を踏まえ、省令を改正し、介護休業を取得することができる対象家族のうち、祖父母、兄弟姉妹及び孫についての「同居かつ扶養している」という要件を外すこととしている。

また、厚生労働省は局長通達を改正し、対象家族が育児・介護休業法に定める要介護状態であるか否かを判断する際の要介護2～3程度とされる現在の基準を緩和し<sup>23</sup>、本改正法施行と同時に適用する予定である。

#### イ 子の看護休暇及び介護休暇の取得単位の柔軟化

小学校就学前の子を養育する労働者は、事業主に申し出ることにより、子が1人であれば年に5日、2人以上であれば年に10日を限度として、負傷し、又は疾病にかかった子の世話のために、1日単位で休暇を取得することができる（子の看護休暇）。

また、要介護状態にある対象家族の介護その他の世話（通院の付き添いや介護保険の手続その他の対象家族に必要な世話）を行う労働者は、事業主に申し出ることにより、対象家族が1人であれば年に5日、2人以上であれば年に10日を限度として、1日単位で休暇を取得することができる（介護休暇）。

これらをより柔軟に取得できるようにするため、本改正法では、1日未満の単位での取得を可能とすることとしている。具体的には、厚生労働省令において半日（所定労働時間の2分の1）単位での取得を、また、労使協定により、所定労働時間の2分の1以外の単位での取得も可能としている。

ただし、業務の性質や業務の実施体制に照らして、所定労働時間の2分の1を単位として取得することが困難と認められる業務に従事する労働者については、労使協定により適用除外とすることができることとし、当該業務の具体例が、指針において例示されている。

<sup>23</sup> 平成28年7月19日、「介護休業制度における「常時介護を必要とする状態に関する判断基準」に関する研究会」は、「常時介護を必要とする状態」について、①介護保険制度の要介護状態区分において要介護2以上であること又は②歩行、排泄等の12項目のうち、一部介助が2つ以上又は全部介助が1つ以上該当し、かつ、その状態が継続すると認められることのいずれかに該当する場合であることとすべきであると提言した。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### ウ 介護のための所定労働時間の短縮措置等の見直し

現行の育児・介護休業制度において、事業主は、要介護状態にある対象家族を介護する労働者について、所定労働時間の短縮等の措置を講じなければならないこととなっている（育児・介護休業法第23条第3項）。その内容は厚生労働省令で定められており、事業主は、①短時間勤務制度、②フレックスタイム制度、③始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ、④労働者が利用する介護サービスの費用を助成する制度その他これに準ずる制度のうち、少なくとも1つを講じなければならない（以下、これらを合わせて「選択的措置義務」という。）こととなっている。

また、この措置の対象期間は介護休業の取得期間と通算して93日であり、労働者が介護休業を取得したことがある場合、93日から休業期間を除いた期間について、当該措置を利用することができる。

本改正法では、日常的な介護のニーズに対応するため、選択的措置義務を介護休業とは別に、利用開始から3年以上の期間措置することとしている。さらに、厚生労働省令において、介護サービス費用の助成措置を除き、2回以上の利用を可能としている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

### エ 介護のための所定外労働の制限の新設

本改正法では、日常的な介護のニーズに対応するため、要介護状態にある対象家族を介護する労働者が、介護終了までの期間について、1回につき1か月以上1年以内の期間で請求することのできる権利として、介護のための所定外労働の制限を新設することとしている。

なお、この改正に係る規定の施行日は、平

成29年1月1日となっている。

### オ 有期契約労働者に係る育児休業・介護休業の取得要件の緩和

育児・介護休業制度は、子の養育又は家族の介護を行う労働者が退職することを防いでその雇用の継続を図ることを目的とする制度である。相当程度雇用の継続が見込まれると考えられる者を対象とするため、現行制度では、有期契約労働者に対して以下の取得要件が課されている。

- 同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上であること
- 子が1歳に達する日を超えて（介護休業の場合は、休業開始日から起算して93日を経過する日以降も）引き続き雇用されることが見込まれること
- 子が1歳に達する日（介護休業の場合は、93日を経過した日）から1年を経過する日までの間に、労働契約期間が満了し、かつ、労働契約の更新がないことが明らかである者を除く

しかし、「引き続き雇用されることが見込まれること」とする規定が分かりにくく、使用者側と労働者側で判断が分かれるケースがあること等が、有期契約労働者の育児休業の取得の妨げになっていると指摘されていた。

本改正法では、育児又は介護を理由として雇用関係が終了することを防ぎ、その継続を図るという育児・介護休業法の趣旨を踏まえつつ、育児休業の取得を促進するため、有期契約労働者の育児休業の取得要件を以下のように見直すこととしている。

- 同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上であること
  - 子が1歳6か月に達する日までに、その労働契約（労働契約が更新される場合にあっては、更新後のもの）が満了することが明らかでないこと
- また、介護休業に係る取得要件についても、

育児休業の場合と同様の考え方から、以下のように見直すこととしている。

- 同一の事業主に引き続き雇用された期間が1年以上であること
- 介護休業開始予定日から起算して93日を経過する日から6か月を経過する日までに、その労働契約（労働契約が更新される場合にあっては、更新後のもの）が満了することが明らかでないこと

なお、これらの改正に係る規定の施行日は、平成29年1月1日となっている。

#### カ 育児休業等の対象となる子の範囲の拡大

現行制度における育児休業等の対象となる「子」とは、法律上の親子関係にある子をいい、実子のほか養子も含む。一方、養育を行っていたとしても、特別養子縁組を成立させるための要件とされている監護期間（試験養育期間）中の子や、児童福祉法等の下での里子、養子縁組をしていない配偶者の連れ子など、事実上の親子関係にある子は含まれない。

法律に基づく育児休業は、労働者が申出を行えば事業主の許諾なしに休業できる権利であり、規模や業種を問わず全ての事業主に適用される最低基準であることから、労働者の福祉と事業主の負担との調和を図って、法律上の親子についてのみ対象としている。このため、事実上の親子については、事業主が法律の規定を上回る制度を独自に設けていない限り、対象とはならない。

本改正法では、特別養子縁組の監護期間中の子、養子縁組里親に委託されている子及び厚生労働省令で定める子（児童相談所において養子縁組を希望する里親に委託しようとしたが、実親の同意が得られなかったため、養育里親として当該里親に委託されている子）は、法律上の親子関係に準ずるものとして、育児休業制度をはじめ、子の看護休暇、所定外労働の制限、時間外労働・深夜業の制限、所定労働時間の短縮措置等の対象とすること

としている。

また、育児休業制度に係る改正に併せて、雇用保険法においても同旨の改正を行い、育児休業給付金の支給対象となる子の範囲を、育児休業の対象となる子の範囲と同じとすることとしている。

なお、これらの改正に係る規定の施行日は、ともに平成29年1月1日となっている。

#### キ 妊娠・出産・育児期を通じた事業主への雇用管理上の措置の義務付け

事業主による妊娠、出産等を理由とする不利益取扱いの禁止は男女雇用機会均等法第9条第3項に、また、育児休業・介護休業の取得等を理由とする不利益取扱いの禁止は育児・介護休業法第10条等に、それぞれ規定されており、全ての事業主に適用されている。なお、男女雇用機会均等法に基づく不利益取扱いの禁止についてのみ、派遣元事業主だけでなく派遣先も事業主としての責任を負うこととなっている（労働者派遣法第47条の2）。

本改正法では、上司・同僚による就業環境を害する行為を防止するため、労働者からの相談に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備など、雇用管理上必要な措置を事業主に義務付けることとしている。妊娠、出産等を理由とする行為については男女雇用機会均等法に、育児休業・介護休業の取得等を理由とする行為については育児・介護休業法に規定される。この措置の対象とする具体的な範囲や防止措置の具体的な内容は、指針において示されている。

派遣先で就業する派遣労働者については、派遣先も事業主とみなされ、当該防止措置義務が適用される。

また、育児・介護休業法に基づく育児休業・介護休業の取得等を理由とする不利益取扱いの禁止を、派遣先にも適用することとしている。

なお、これらの改正に係る規定の施行日は、

平成29年1月1日となっている。

## ク 指定法人の廃止

本改正法では、対象労働者等の福祉の増進を図ることを目的とする指定法人に係る規定を削除することとしている。なお、この規定は公布日（平成28年3月31日）から施行されている。

## (2) 主な議論

### ア 介護休業を分割取得できる回数を3回とした理由

今回の改正では、介護休業を取得できる日数の上限（93日）は変わらない。通算取得日数を拡大し、柔軟な活用を可能とするべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、介護のために1週間以上連続して休暇を取った場合、2週間以内とする回答が75%であること、分割して休んだ回数が3回以内である回答が90%であることから、介護の開始から終了までの期間の中で分割して3回、93日を上限に柔軟に利用できるようにする改正案としている旨答弁があった<sup>24</sup>。

他方、個々の企業の努力や労使交渉の中で法律を上回る制度の導入は可能であり、企業の努力等により上乘せの水準に取り組むよう促していきたい旨答弁があった<sup>25</sup>。

### イ 介護期間が長期化した場合の介護休業の在り方

介護が長期化すると、家族の状態の変化等により、介護体制を構築し直す必要のある場面が何度も生じることが考えられる。その際、既に93日間又は3回の介護休業を取得している場合は、再度休業を取得できず、介護離職につながる可能性がある。このため、介護が

平均以上の長期間にわたる場合は、取得した日数をリセットし、再び93日間の休業を取得できるようにするといった長期に介護をする人への対策を検討するべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、育児・介護休業法第24条で会社独自の配慮ができるよう努力義務化されているので、まずは会社ごとに実施していただくものであるが、国としても絶えず考えていく必要がある旨答弁があった<sup>26</sup>。

### ウ 仕事と介護の両立支援の観点からみたケアマネジャー<sup>27</sup>の役割

核家族化が進み、介護におけるケアマネジャーの存在が大きくなってきていることを踏まえ、ケアマネジャーによる仕事と介護の両立に向けたアドバイスの実施状況について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、ケアマネジャーは、介護サービスの利用者やその家族の状況に応じてケアプランを作成する者であり、働きながら介護をする家族がいる場合には、それぞれのケースに応じて必要となるサービスを利用できるよう支援を行う必要があると考えている旨答弁があった<sup>28</sup>。

また、今後、より一層適切に家族支援を行えるケアマネジャーを養成するという観点から、平成28年度から、働きながら介護をする家族に対する視点を盛り込んだ新しいカリキュラムによる研修を実施することとしており、働きながら介護をする家族をしっかりと支えられる枠組みづくりに努める旨答弁が

<sup>24</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号5頁（平28.3.16）香取政府参考人答弁

<sup>25</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号5頁（平28.3.16）香取政府参考人答弁

<sup>26</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号36頁（平28.3.16）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>27</sup> 要介護者や要支援者の人の相談や心身の状況に応じるとともに、サービス（訪問介護、デイサービスなど）を受けられるようにケアプラン（介護サービス等の提供についての計画）の作成や市町村・サービス事業者・施設等との連絡調整を行う者

<sup>28</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号14頁（平28.3.16）三浦政府参考人答弁

あった<sup>29</sup>。

## エ 育児休業期間中と同様に介護休業期間中の社会保険料の納付免除を行う必要性

育児休業期間中は本人及び事業主の社会保険料が免除される一方、介護休業期間中は社会保険料が免除されないこととなっている。

介護休業取得者数は、育児休業取得者数と比較して低位に留まるため、社会保険料を免除しても財政上の負担は比較的軽いと考えられることや、政府は最重要政策目標の一つとして介護離職ゼロを挙げていることから、介護休業期間中も社会保険料を免除するべきではないかという疑問があった。

これに対して、厚生労働省から、介護休業期間中の保険料の免除については、将来の社会保障制度の支え手となる次世代の育成という育児休業と同様の意味合いに乏しく、特に年金については、保険料の上限を固定してマクロ経済スライドによる給付水準の調整を行っている状況の中で、保険料を免除した上で給付を保障することに、被保険者や事業主の理解を得られるかどうかという問題があることから、慎重に考える必要がある旨答弁があった<sup>30</sup>。

## オ 有期契約労働者の育児休業・介護休業取得要件の在り方

本改正法で、有期契約労働者に係る育児休業等の取得要件を緩和するものの、「子が1歳6か月に達するまでの間」という期間は結果的に失職を誘発しかねないとの見方もあることから、これを「子が1歳に達するまでの間」へと短縮することを検討すべきではないかとの疑問があった。

これに対して、厚生労働省から、当該要件の期間の短縮は、休業から復帰しない者又は復帰をしても短期間で離職をすることが予定

されている者に休業を認めることになり得ることから、雇用の継続を目的とする育児休業の趣旨及び事業主の負担に照らして適当ではないとして1歳6か月とした旨答弁があった<sup>31</sup>。

## カ 育児休業取得後は原職復帰を原則とする必要性

育児休業等を取得後の労働者の配置について、指針<sup>32</sup>の「原則として原職又は原職相当職に復帰させることが多く行われているものであることに配慮すること」という規定を「原職又は原職相当職に復帰させるよう配慮すること」と分かりやすく改めるべきではないかという疑問があった。

これに対して、厚生労働省から、様々な労働現場があり、必ず一律に原職に戻すことを法律に明記することは、実際の雇用管理に合っていないのではないかということで、現行の書き振りとなっているが、今後、労使で合意できれば指針の規定について考えたい旨答弁があった<sup>33</sup>。

## キ 育児休業取得の促進に向けて本改正法の実効性を確保するための方策

育児休業の取得促進に向けて、法の実効性を高めるための方策について疑問があった。

これに対して、厚生労働省から、事業主に対するアプローチ、各企業の人事担当者に対する説明会を施行までの間に集中的に行いたい旨答弁があった<sup>34</sup>。

さらに、次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）に基づく認定制度、仕事と育児、介護の両立について模範的な取組を

<sup>29</sup> 同上

<sup>30</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号10-11頁（平28.3.16）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>31</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号12頁（平28.3.11）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>32</sup> 子の養育又は家族の介護を行い、又は行うこととなる労働者の職業生活と家庭生活との両立が図られるようにするために事業主が講ずべき措置に関する指針（平成21年12月28日厚生労働省告示第509号）

<sup>33</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号20頁（平28.3.11）香取政府参考人答弁

<sup>34</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号7-8頁（平28.3.16）香取政府参考人答弁

行っている企業に対する表彰制度、代替要員等の支援が必要な企業に対する助成金を活用し、制度改正の趣旨の徹底を図っていききたい旨答弁があった<sup>35</sup>。

#### ク 法律で上司・同僚からのマタニティハラスメント・セクシュアルハラスメント行為を禁止する必要性

上司・同僚によるマタニティハラスメントやセクシュアルハラスメント行為を法律で直接禁止すべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、事業主に対する義務を定めることによって労働者の保護を図るという労働法制の基本的な構図からみれば、男女雇用機会均等法や育児・介護休業法で労働者間の嫌がらせを禁止することは困難であり、事業主に対して嫌がらせ等の防止をするための措置を義務付けることによってこの問題への対応を進めることが今回の法改正の趣旨である旨答弁があった<sup>36</sup>。

#### ケ 雇用管理の負担が増加する中小企業に対して支援策を講ずる必要性

中小企業は、代替要員の確保や労働者が復職したときの仕事の確保が困難であるという事情を踏まえ、仕事と育児、介護の両立支援の取組に係る中小零細企業の負担を考慮し、何らかの配慮又は支援策が必要ではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、中小企業において制度が円滑に実施される手だてを講じなければならないと考え、具体的には、平成28年度予算において、①社内研修の実施や、介護休業の周知徹底等の取組をした場合の助成措置、②男性の休業取得に対する助成措置、③育児・介護休業取得者の代替要員の確保や、職場復帰に関する支援等に取り組み、実際に

労働者が休業を取得した場合の助成措置など、特に中小企業に対してきめ細かい助成措置を用意している旨答弁があった<sup>37</sup>。

<sup>35</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号8頁（平28.3.16）香取政府参考人答弁

<sup>36</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号7頁（平28.3.16）塩崎厚生労働大臣答弁

<sup>37</sup> 第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号20頁（平28.3.16）香取政府参考人答弁

## 衆議院選挙制度改革

### — 一票の較差是正と定数削減に係る区画審設置法及び公選法改正案について —

衆議院調査局調査員

毛 木 克 典

安 達 良 二

(第二特別調査室)

#### 《構 成》

- I 区画審設置法及び公選法改正案提出の経緯
- II 区画審設置法及び公選法改正案の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後見込まれる動き

#### I 区画審設置法及び公選法改正案提出の経緯

##### 1 衆議院小選挙区選出議員選挙の一票の較差

##### (1) 第45回衆議院議員総選挙に係る平成23年最高裁判決と緊急是正法の成立

平成23年3月23日、最高裁大法廷は、第45回衆議院議員総選挙(平成21年8月30日執行)の小選挙区選挙に係る一票の較差訴訟(選挙時の有権者数比率で最大2.304倍)について、従来採られていた一人別枠方式<sup>1</sup>とこれによる選挙区割りを違憲状態とする判決を出した。

<sup>1</sup> 「衆議院議員選挙区画定審議会設置法」(平成6年法律第3号)(以下「区画審設置法」という。)は、審議会は、必要があると認めるときは、10年ごとに行われる大規模な国勢調査の人口が最初に官報で公示された日から1年以内に、衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定案を作成して内閣総理大臣に勧告するものとしている(第4条第1項)。

区画審設置法は、改定案の作成の基準については、選挙区間の人口の最大較差が2倍以上とならないようにすることを基本とし、行政区画、地勢、交通等の事情を総合的に考慮して合理的に行わなければならない(第3条第1項)と規定した上で、改定案の作成に当たっては、各都道府県の区域内の衆議院小選挙区選出議員の選挙区の数は、各都道府県にまず1を配当した上で(いわゆる一人別枠方式)、これに人口に比例して配当した数を加えた数とする<sup>2</sup>と規定していた(緊急是正法による廃止前の旧第3条第2項)。

その後、この問題について与野党間で協議が続けられていたものの結論が得られないまま、第181回国会(臨時会)の会期末に至り、平成24年11月14日の党首討論における一票の較差、定数削減と解散をめぐる野田内閣総理大臣(当時)と安倍自由民主党総裁のやり取り<sup>2</sup>を経て、同月16日、一票の較差是正に向け、一人別枠方式を廃止した上で、都道府県ごとの選挙区の数について「0増5減」の改正を行うことを内容とする「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(平成24年法律第95号)」(以下「緊急是正法」という。)が成立し、同日、衆議院は解散された。

緊急是正法の成立を受け、衆議院議員選挙区画定審議会は、同法に基づいた区割り改定作業を開始し、平成25年3月28日に安倍内閣総理大臣に対して、選挙区の改定案についての勧告を行い、これに基づいて政府が提出した衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定<sup>3</sup>等を行う「衆議院小選挙区選出議員の選挙

<sup>2</sup> 野田内閣総理大臣は、一票の較差の問題は違憲状態であり、最優先で解決しなければならないと述べるとともに、定数削減は次の通常国会で必ずやり遂げる旨の発言をして自民党及び公明党に協力を求め、両党がその決断をすれば衆議院を解散してもよいと述べた。自民、公明両党はそれぞれ対応を協議し、野田内閣総理大臣の提案を受け入れる方針を決定した。

<sup>3</sup> 選挙区割りの改定案の作成は、緊急是正法が、福井県、山梨県、徳島県、高知県、佐賀県の5県の定数を3から2に1減(0増5減)していることを踏まえて最小限度の見直しを行う形で行われ、その結果、17都県42選挙区(定

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の一部を改正する法律」が第 183 回国会（常会）中の 6 月 24 日に成立した<sup>4</sup>（平成 25 年 6 月 28 日公布、法律第 68 号（以下「区割り法」という。）。）。

これにより、平成 22 年国勢調査人口を基にした選挙区間の最大人口較差は、2.524 倍から 1.998 倍に縮小した。

なお、選挙区間の最大人口較差が 2 倍を切ることは、小選挙区比例代表並立制導入後初めてであった。

## (2) 第 46 回衆議院議員総選挙に係る平成 25 年最高裁判決

前述の解散を受けて平成 24 年 12 月 16 日に執行された第 46 回衆議院議員総選挙は、緊急是正法による区割り改定が間に合わず、区割り法による改正前の区割りに基づいて行われたものであるが、これに対し、小選挙区選挙における一票の較差を是正しないで行われた選挙（選挙時の有権者数比率で最大 2.425 倍）は違憲であるとして、訴訟が提起された。

平成 25 年 11 月 20 日、最高裁大法廷は、選挙区割りには違憲状態にあるとしつつも、平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府が、本件選挙前の時点において是正の実現に向けた一定の前進と評価し得る法改正を実現していたことなどを挙げ<sup>5</sup>、是正のための合理的期間は未

経過として合憲の判決を行った。

## (3) 第 47 回衆議院議員総選挙に係る平成 27 年最高裁判決

平成 26 年 11 月 21 日に衆議院が解散され、12 月 14 日に執行された第 47 回衆議院議員総選挙は、区割り法による改正後に実施された初めての選挙であり、選挙区間の最大較差は同法により平成 22 年国勢調査人口で 1.998 倍であったが、選挙時の有権者数比率で最大 2.129 倍あり違憲であるとして、訴訟が提起された。

これに対し、平成 27 年 11 月 25 日、最高裁大法廷は、0 増 5 減の措置の対象とされた県以外の都道府県について、改正前の区割り基準に基づいて配分された定数の見直し及び改正後の区割り基準に基づく再配分がされておらず、これを主な要因として選挙区間の選挙人数の最大較差が 1 対 2.129（当日有権者数）となる投票価値の較差が生じたなどとして選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも、平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府が法改正及びこれに基づく選挙区割りの改定を実現していたこと、その改定後も引き続き選挙制度の見直しが行われ、衆議院に設置された検討機関<sup>6</sup>において検討が続けられていることなどを挙げ、是正のための合理的期間は未経過であるとして合憲の判決を行った。

なお、この判決により一票の較差に関して 3 回連続の違憲状態判決となった。

数 5 減に伴い改定後は 37 選挙区に減少）について選挙区の区割りの変更が行われた。これにより、較差が 2 倍以上となる選挙区は解消され、最大人口較差は 1.998 倍（最大は東京 16 区（581,677 人）、最小は鳥取 2 区（291,103 人）となった。

<sup>4</sup> 同法案は、平成 25 年 4 月 23 日、衆議院で可決され、参議院に送付されたが、参議院送付後 60 日が経過したにもかかわらず、参議院において同法案に係る議決が行われなかったことから、衆議院本会議において、憲法第 59 条第 4 項の規定により同法案を参議院が否決したものとみなす議決が行われ、続いて同条第 2 項の規定に基づき、出席議員の 3 分の 2 以上の多数をもって衆議院の議決案が再可決され、成立した。

<sup>5</sup> 同判決は、「本件選挙前に成立した平成 24 年改正法の定めた枠組みに基づき、本来の任期満了時まで、区画審

改定案の勧告を経て平成 25 年改正法が成立し、定数配分の上記 0 増 5 減の措置が行われ、平成 22 年国勢調査の結果に基づく選挙区間の人口較差を 2 倍未満に抑える選挙区割りの改定が実現されたところである。このように、平成 21 年選挙に関する平成 23 年大法廷判決を受けて、立法府における是正のための取組が行われ、本件選挙前の時点において是正の実現に向けた一定の前進と評価し得る法改正が成立に至っていたものといえることができる。」と述べている。

<sup>6</sup> 後述の「衆議院選挙制度に関する調査会」（座長：佐々木毅明るい選挙推進協会会長、元東京大学総長）を指す。

## 2 衆議院議員の定数削減を含む選挙制度の抜本的な改革をめぐる議論

### (1) 小選挙区比例代表並立制導入後の定数の変遷

衆議院議員の総定数は、平成6年に現行の小選挙区比例代表並立制を導入した当初は500人（小選挙区選出議員300人、比例代表選出議員200人）であった。その後、平成12年の公職選挙法改正により、比例代表選出議員の定数が20人削減され、総定数は480人（小選挙区選出議員300人、比例代表選出議員180人）となった。次いで、平成25年の区割り法の成立により小選挙区選出議員の定数が5人削減され、総定数は475人（小選挙区選出議員295人、比例代表選出議員180人）となった<sup>7</sup>。

### (2) 各党の選挙制度改革に関する動き

平成21年8月の第45回衆議院議員総選挙に際し、複数の政党が衆議院の定数削減を公約に掲げた<sup>8</sup>ことを一つの契機として、衆議院議員の定数削減の議論が高まった。

平成23年10月（第179回国会（臨時会））に、一票の較差是正、定数削減を含む衆議院の選挙制度改革を議論するため衆議院選挙制度に関する各党協議会が設置され、平成24年4月まで16回開催され、協議が重ねられたが、合意は得られなかった。

平成24年2月17日（第180回国会（常会））には、野田内閣が「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定し、政治改革・行政改革への取組について、「議員定数削減や公務員総人件

費削減など自ら身を切る改革を実施した上で、税制抜本改革による消費税引上げを実施すべきである」とした。

同年11月14日（第181回国会（臨時会））の野田内閣総理大臣（当時）と安倍自由民主党総裁の党首討論を経て、緊急是正法が成立し、衆議院が解散された同月16日、民主党、自由民主党、公明党の3党の国対委員長は、衆議院選挙制度に関し、「衆議院議員の定数削減については、選挙制度の抜本的な見直しについて検討を行い、次期通常国会終了までに結論を得た上で必要な法改正を行うものとする」との合意（以下「三党合意」という。）を行った。

12月16日に第46回衆議院議員総選挙が執行されたが、ここにおいても、複数の政党が衆議院の定数削減を公約に掲げた<sup>9</sup>。

同選挙の結果を受け、自由民主党と公明党による連立政権が発足した後、平成25年2月22日（第183回国会（常会））、自由民主党、公明党、民主党の3党の幹事長会談において、衆議院議員定数削減を含む選挙制度改革について、改めて三党合意を確認した。

3月28日、自由民主党、公明党の両党は与党案（比例定数を現行180から30削減して150とした上で、第1配分枠90、第2配分枠60とし、第2配分枠60については、得票率2位以下の政党に配分するもの）を合意した。

4月16日の与野党幹事長・書記局長会談において実施が合意された「選挙制度に関する与野党実務者協議」は、10政党<sup>10</sup>が参加して同月18日から9回開催されたが、協議は調わず、6月24日に区割り法案が成立するという

<sup>7</sup> 緊急是正法による改正後の公職選挙法の規定は、衆議院議員の選挙については、「区割り法」の公布の日（平成25年6月28日）から起算して1月を経過した日（同年7月28日）以後初めてその期日を公示される総選挙から適用するものとされ、平成26年12月14日執行の第47回衆議院議員総選挙から適用された。

<sup>8</sup> 自民：総定数1割以上削減、民主：比例定数80削減、公明：新しい中選挙区制を導入し、定数大幅削減、みんなの党：総定数300人（180減）

<sup>9</sup> 自民：三党合意に基づく定数削減、民主：選挙制度の抜本改革及び定数75削減、公明：定数削減及び選挙制度改革、日本維新の会：定数3から5割削減、みんなの党：総定数300人（180減）、国民新党：定数半減及び比例廃止、新党改革：中選挙区制及び定数半減、新党大地：小選挙区100削減

<sup>10</sup> 自民、公明、民主、日本維新の会、みんなの党、生活の党、共産、社民、みどりの風、新党改革

状況の中で、会期終了日前日の翌 25 日の与野党実務者協議で、定数削減を含む抜本改革については「(7月執行の)参院選後速やかに各党間の協議を再開し、結論を得る」との確認文書が取りまとめられた<sup>11</sup>。

第 23 回参議院議員通常選挙(平成 25 年 7 月 21 日執行)後の 10 月 3 日、自由民主党、公明党、民主党の 3 党は、実務者協議を開催し、自由民主党は、安倍内閣総理大臣が提起した選挙制度改革を検討する第三者機関の国会設置を提案したが、民主党は難色を示し、当面は 3 党の実務者で検討を続けることになった。

3 党の実務者協議において合意が得られない中、平成 26 年 2 月 7 日(第 186 回国会(常会))、自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党の与野党 7 党による実務者協議が開かれ、野党 5 党(民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党)は衆議院小選挙区の定数を「5 増 30 減」(A 案)、「3 増 18 減」(B 案)とする 2 案<sup>12</sup>を与党に提示したが、与党はこれを持ち帰った。また、同月 14 日、与野党実務者協議において、野党 5 党は日本共産

党、社会民主党及び新党改革の各党に対しても同案を提示した。

### (3) 衆議院選挙制度に関する有識者による第三者機関の設置

2 月 27 日、野党 5 党の実務者協議において、野党 5 党は、衆議院議長の下に選挙制度に関する有識者による第三者機関を設置することで一致、3 月 5 日、与野党 7 党の実務者協議において、野党 5 党から自由民主党、公明党の両党に対し、衆議院議長の下に選挙制度に関する有識者による第三者機関を設けることが提案され、両党は応じる考えを示した。各党は、日本共産党、社会民主党、新党改革の各党にも参加を呼びかけ、第三者機関の設置について全党で協議する方針を示した<sup>13</sup>。

4 月 4 日、与野党 10 党<sup>14</sup>の幹事長・書記局長が会談し、衆議院選挙制度に関する有識者による第三者機関の設置について協議したが、日本共産党、社会民主党の両党の反対があり、意見の一致が見られなかったため、その後、伊吹衆議院議長(当時)が各党の意見を聴取した上で、5 月 15 日、自由民主党及び民主党の幹事長と会談し、第三者機関については、衆議院議院運営委員会の議決により衆議院に設けることを求める考えを示した<sup>15</sup>。

5 月 20 日、与野党 10 党の国対委員長が会談し、日本共産党、社会民主党の両党を除く 8 党は、第三者機関を衆議院に設置する方針を確認し、会談後、逢沢議院運営委員長(当時)に第三者機関の設置を要請した<sup>16</sup>。

6 月 19 日、議院運営委員会の決定により、衆議院に、有識者による議長の諮問機関「衆議院選挙制度に関する調査会」(以下「調査会」

<sup>11</sup> 第 183 回国会に、衆議院議員の定数削減に係る法案として、民主党から衆議院議員の定数を 80 人削減して 400 人とする「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」(海江田万里君外 6 名提出、衆法第 8 号)が提出され、また、日本維新の会から、衆議院議員の定数を 3 割削減して 336 人とする「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」(園田博之君外 11 名提出、衆法第 13 号)が提出され、いずれも衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会において継続審査となっていたが、第 187 回国会の平成 26 年 11 月 21 日の衆議院解散により審査未了となった。第 47 回衆議院議員総選挙後、第 188 回国会に維新の党(平成 26 年 9 月 21 日、日本維新の会と結いの党が合併)は同内容の法案を提出し、第 190 回国会まで同特別委員会において継続審査となっていたが、同国会閉会とともに審査未了となった。なお、同国会中に民主党と維新の党は合併し民進党を結党した。

<sup>12</sup> A 案は、あらかじめ都道府県に 1 議席を配分する一人別枠方式を名実ともに廃止し、小選挙区の定数を現行の 295 から 25 削減し、270 とした上で、各都道府県に人口比例により議席を配分するもの。B 案は、人口 50 万人あたりに 1 議席ずつ配分する方法で小選挙区の定数を 15 減らし、280 とするもの。

<sup>13</sup> 『朝日新聞』『毎日新聞』(2014. 3. 6)

<sup>14</sup> 自民、公明、民主、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党、共産、社民、新党改革

<sup>15</sup> 『日本経済新聞』『産経新聞』(2014. 5. 16) 等

<sup>16</sup> 『朝日新聞』『毎日新聞』(2014. 5. 21) 等

という。)が設置され、①現行制度を含めた選挙制度の評価(長短所、理想論と実現性)、②各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理、③一票の較差を是正する方途、④現行憲法の下での衆参議院選挙制度の在り方の問題点、を諮問することとし、各党派は調査会の答申を尊重するものとした(後掲【参考】1「衆議院選挙制度に関する調査会」について参照)。

調査会は、9月11日(第186回国会閉会中)に初会合を開き、座長に佐々木毅明ら選挙推進協会会長、元東京大学総長が就任するとともに運営細則が承認され、議長への答申は現議員の任期<sup>17</sup>を念頭に立法作業や周知期間を考慮して行うこととした。その後、11月20日までに4回開かれたが、同月21日に衆議院が解散され、調査会は中断されることとなった。

第47回衆議院議員総選挙(平成26年12月14日執行)後、第188回国会(特別会)における12月26日の議院運営委員会理事会の協議により、調査会については引き続き存置させ、議論を継続させることとなった<sup>18</sup>。

なお、第47回衆議院議員総選挙に際して、複数の政党が衆議院の定数削減又は調査会答申の尊重を公約に掲げた<sup>19</sup>。

### 3 衆議院選挙制度に関する調査会答申の提出とその後の動き

#### (1) 衆議院選挙制度に関する調査会答申の提出

平成27年2月9日(第189回国会(常会))に調査会が再開され、佐々木座長は会合後の

<sup>17</sup> 調査会発足当初の衆議院議員の任期は平成28年12月15日。

<sup>18</sup> 第188回国会衆議院議院運営委員会議録第3号3頁(平成26.12.26)林議院運営委員長報告

<sup>19</sup> 自民：調査会の答申尊重、民主：較差是正及び定数削減実現、維新の党：定数3割削減、公明：答申尊重、次世代の党：定数削減、改革：答申尊重

記者会見において、小選挙区選挙の一票の較差是正のため、都道府県への議席配分方式について、人口比をより反映しやすい「アダムズ方式<sup>20</sup>」と呼ばれる手法がふさわしいとの考えを表明した<sup>21</sup>。その後、調査会は12月16日(第189回国会閉会中)の第16回会合まで議論を続け、この間、第7回(3月25日)及び第8回(4月8日)に、自由民主党、民主党、維新の党<sup>22</sup>、公明党、日本共産党、次世代の党<sup>23</sup>、生活の党と山本太郎となかまたち<sup>24</sup>、社会民主党、新党改革の各党からそれぞれ意見を聴取し、第15回(12月7日)には、11月25日の一票の較差に関する最高裁判決の説明が行われるとともに、各党から同判決を受けての意見を聴取した(後掲【参考】2「衆議院選挙制度に関する調査会」経過参照。なお、調査会の議事概要は衆議院ホームページ「衆議院選挙制度に関する調査会」を参照<sup>25</sup>)。第16回会合後の記者会見において、佐々木座長は、アダムズ方式の導入とともに、衆議院議員の定数を10削減(小選挙区6減、比例代表4減)する答申をまとめると表明した<sup>26</sup>。

調査会は、平成28年1月14日(第190回国会(常会))に開かれた第17回会合において答申を決定し、同日、大島衆議院議長に「衆

<sup>20</sup> アダムズ方式による都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致するように行う方式である。

なお、改正前の人口比例配分は、法律に明記されていないが、ヘア式最大剰余法により行われていた。ヘア式最大剰余法による配分とは、都道府県の人口を全国の議員1人当たり人口で除し、商の小数点以下の数値が大きい順に定数に達するまで切り上げる方式である。

<sup>21</sup> 『毎日新聞』『日本経済新聞』(2015.2.10)

<sup>22</sup> 平成26年7月31日、日本維新の会は、日本維新の会と次世代の党に分割、9月21日、日本維新の会は結いの党を吸収合併し、翌22日維新の党に名称変更した。

<sup>23</sup> 平成26年7月31日、日本維新の会が分割して設立。

<sup>24</sup> 平成26年12月26日、生活の党から名称変更。

<sup>25</sup> 衆議院ホームページ「衆議院選挙制度に関する調査会」<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyoseido\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyoseido_index.html)>

<sup>26</sup> 『朝日新聞』『産経新聞』(2015.12.16)等

議院選挙制度に関する調査会答申」(以下「答申」という。)を提出した(後掲【参考】3衆議院選挙制度に関する調査会答申参照)。

答申の主な内容は、①小選挙区比例代表並立制を維持する、②衆議院議員の定数を10人削減して465人とし、小選挙区選挙の定数を6人削減、比例代表選挙の定数を4人削減する、③一票の較差是正のため、都道府県への議席配分方式をいわゆるアダムズ方式とし、10年ごとの大規模国勢調査の結果により見直すとともに、中間年の簡易国勢調査の結果によっては都道府県内の区画を見直す、というものであり、アダムズ方式を採用した場合に平成22年国勢調査人口を基にした都道府県間の最大人口較差は、1.788倍(最大:東京都、最小:鳥取県)から1.621倍(最大:愛媛県、最小:鳥取県)に縮小するものであった。

同日、大島議長は各会派の代表者を集め、答申の尊重を要請した上で、「1か月後に各党の結論、方向性を示して欲しい」と求め<sup>27</sup>、後日、各党から見解を聴取することとなった。

なお、同月19日には佐々木座長から各会派代表者への説明会が行われた。

## (2) 各党の答申への対応

2月3日、衆議院予算委員会において、岡田民主党代表(当時)は、民主党が調査会の答申を受け入れる考えを示した上で、安倍内閣総理大臣に自由民主党の受入れについて質問したのに対し、安倍内閣総理大臣は「答申が出された以上、尊重していく、我が党が尊重していくということは、これは当然のことであろうと思います。」と答弁し<sup>28</sup>、翌4日の同委員会において、松野維新の党代表(当時)の質問に対して、「自民党においても、まずは

議論をさせてくださいよ。その上において、最終的に私が決めますよ、(中略)自民というのは、しっかりと落ちついた議論もしますし、決めるべきときにはちゃんと決めていきます。」と答弁した<sup>29</sup>。

同月10日、自由民主党は選挙制度改革問題統括本部・選挙制度調査会合同会議を開いて平成32年の国勢調査に基づいて衆議院の議員定数を10削減することを柱とする改革案の同党原案を了承した<sup>30</sup>。

同月19日、衆議院予算委員会において、同日の朝のニュースとして、衆議院の定数削減に関して安倍内閣総理大臣が大幅に削減時期を前倒しするよう指示を出したとの報道について自由民主党の田村憲久委員が質問したのに対し、安倍内閣総理大臣は「間もなく公表されます平成27年国勢調査<sup>31</sup>(中略)に基づく区割りの見直しを行う際に、あわせて10の削減を実施いたします。そして、平成32年の国勢調査まで先送りをするという事は決してしない。これが自由民主党の総裁としての私の方針でございます。この方針の上に党内において議論をしていただきたい、こう思う次第でございます。」と表明し、同日の午後に行われた民主党の野田佳彦委員(前内閣総理大臣)の質問に対しても同様の答弁を行った<sup>32</sup>。

同月22日、大島議長は、自由民主党、民主党、公明党、維新の党、日本共産党、おおさか維新の会<sup>33</sup>、改革結集の会<sup>34</sup>、生活の党と山

<sup>29</sup> 第190回国会衆議院予算委員会議録第7号4頁(平28.2.4)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>30</sup> 『読売新聞』夕刊(2016.2.10)等

<sup>31</sup> 平成27年国勢調査は、平成27年10月1日現在で行われ、平成28年2月に速報値が公表された。

<sup>32</sup> 第190回国会衆議院予算委員会議録第15号2頁及び21頁(平28.2.19)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>33</sup> 平成27年11月2日、維新の党を離党した議員により設立された。なお、同党は平成28年8月23日に日本維新の会に名称変更した。

<sup>34</sup> 平成27年12月21日、維新の党を離党した議員により設立された。

<sup>27</sup> 『読売新聞』(2016.1.15)等

<sup>28</sup> 第190回国会衆議院予算委員会議録第6号26頁(平28.2.3)安倍内閣総理大臣答弁

本太郎となかまたち、社会民主党、日本のここを大切にす党<sup>35</sup>、新党改革の11党から答申に対する意見を順次聴取した。

各党の意見は、定数削減については、日本共産党、社会民主党以外の政党は賛成であった。また、一票の較差是正のため小選挙区定数の都道府県への議席配分方式にアダムズ方式を導入することについては、日本共産党が反対、自由民主党が明言せず、それ以外の政党が賛成であったが、いつの国勢調査で行うかについて各党に違いがあり、民主党及び維新の党は平成22年大規模国勢調査で議席配分した上で平成27年簡易国勢調査で区割りを行う、公明党は平成27年簡易国勢調査で議席配分及び区割りを行うというものであった。なお、自由民主党は平成27年簡易国勢調査で都道府県内の区割りを見直すとともに0増6減するというもので、都道府県への議席配分方式については平成32年大規模国勢調査までに議論するとした<sup>36</sup>。

### (3) 平成27年簡易国勢調査人口（速報値）の公表

2月26日、総務省統計局は平成27年国勢調査人口速報集計結果を公表し、同時に総務省は同結果に基づいて選挙区別人口等を試算した結果の概要を公表した<sup>37</sup>。

同概要によれば、衆議院小選挙区間の最大較差は2.334倍（最大：東京1区、最小：宮城5区）で、較差が2倍以上となる選挙区は37選挙区あった。また、都道府県間の最大較差は1.885倍（最大：東京都、最小：鳥取県）であった。

### (4) 各党の答申へのその後の対応

2月29日、衆議院予算委員会において、岡田民主党代表（当時）がアダムズ方式を導入するのか質問したのに対し、安倍内閣総理大臣は「ここはまずは我が党の中において議論していくというのは当然のことだろう。その中で、今ここで私が私の考え方として、（平成）32年の国調において行われる改正においてはアダムズ方式を中心に議論がなされる、このように申し上げているところでございます。」と答弁し、これに対して岡田代表が「2010（平成22）年の国勢調査に基づいて都道府県間の配分をまず行う（中略）、それがまさしくこの答申の述べているところじゃないですか。」とアダムズ方式の即時導入を求めたのに対し、安倍内閣総理大臣は平成27年簡易国勢調査の結果が出ていることを強調した上で、「5年前の国調からして今それを変えていく（中略）。それはやはり求められていないし、そもそもこの第三者委員会のものをしっかりと読んでいけば、そういう結論が導き出される。」と答弁し、アダムズ方式を法律に明記するかについての質問に対しては、「このアダムズ方式というものをどのように例えば法文に書いていくかどうかということについて、今議論もなされているわけでありまして。」と答弁した<sup>38</sup>。

3月4日から8日まで、大島議長は各党から答申に対する2回目の意見聴取を行った。自由民主党は、アダムズ方式の導入について「まだ議論していないが、安倍総理の発言の枠内で考えていく。」とし<sup>39</sup>、民主党及び維新の党の両党は、平成22年国勢調査の人口に基づくことを主張するものの、公明党が主張する平成27年簡易国勢調査での議席配分を容

<sup>35</sup> 平成27年12月21日、次世代の党から名称変更。

<sup>36</sup> 『朝日新聞』（2016.2.23）等

<sup>37</sup> 総務省ホームページ「平成27年国勢調査人口（速報値）に基づく試算結果の概要」〈[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyosei14\\_02000030.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei14_02000030.html)〉

<sup>38</sup> 第190回国会衆議院予算委員会議録第17号7頁及び8頁（平28.2.29）安倍内閣総理大臣答弁

<sup>39</sup> 『日本経済新聞』（2016.3.5）

認する考えも示した<sup>40</sup>。

同月 14 日、大島議長は谷垣自由民主党幹事長（当時）に対し、週内にアダムズ方式導入について自由民主党の結論を出すよう求め、自由民主党は、17 日に選挙制度改革問題統括本部・選挙制度調査会合同会議を開いて党内で意見交換を行った後、18 日、谷垣幹事長は大島議長にアダムズ方式を平成 32 年大規模国勢調査に基づき導入する方針を伝達した<sup>41</sup>。

同月 22 日、大島議長は、日本共産党の幹部と、また、改革結集の会、生活の党と山本太郎となかまたち、社会民主党、日本のこころを大切にする党、新党改革の各党幹部と会談し、議院運営委員会の理事・オブザーバー会派のうちアダムズ方式導入で一致している 5 党（自由民主党、民主党、維新の党、公明党、おおさか維新の会）で意見集約を急ぎ行うこととする方針を伝えた<sup>42</sup>上で、翌 23 日、自由民主党、民主党及び維新の党<sup>43</sup>、公明党、おおさか維新の会の各党幹事長等と個別に会談し、アダムズ方式の導入等の 4 項目の指針（「選挙制度改革についての思い」）を文書で提示した<sup>44</sup>。4 項目の指針は、①選挙制度の信頼性を確保するためには、客観性のある制度の運用原則を定める必要があり、都道府県への議席配分については、アダムズ方式を導入する、②制度の安定性を勘案し、アダムズ方式による都道府県への議席配分の見直しは、10 年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行うこととする、③答申が求める定数の 10 減については、透明性のある方法をもって、小選挙区 6 減、比例代表 4

減をそれぞれ行う、④いずれにしても、最高裁判所判決の要請及び答申の求めるところに応えるように考えていくことが肝要である、であった。

同月 28 日、大島議長は、自由民主党、民進党、公明党、日本共産党、おおさか維新の会の各党幹部と会談し、アダムズ方式の導入時期について協議したが、自由民主党は平成 32 年大規模国勢調査に基づいて導入することを関連法案に明記する考えを表明し、公明党は大島議長の指針を全面的に尊重するとし、民進党は平成 22 年大規模国勢調査に基づいて導入して定数削減も実施する案を主張して、各党は折り合わなかったため、大島議長は来たる 4 月 7 日に再び協議した後、議長として最終的な判断をする考えを表明した<sup>45</sup>。

大島議長は、4 月 4 日に日本共産党の幹部と、また、生活の党と山本太郎となかまたち、社会民主党、日本のこころを大切にする党、新党改革の各党幹部と会談し、来たる 6 日に自由民主党、民進党、公明党、おおさか維新の会と会談して、自由民主党、民進党の両党から関連法案骨子の提示を受け、これを基に 7 日に全党で最終的な協議をする旨を伝えた<sup>46</sup>。

同月 7 日の全党による協議において、自由民主党、民進党からそれぞれの法案骨子が提示されたが、合意に至らなかったため、大島議長は、自由民主党案、民進党案の両案は、答申及び議長の指針を尊重した内容であるとした上で、自由民主党、民進党にそれぞれ法案を翌週中に国会に提出して、①速やかに衆院本会議で趣旨説明を行う、②議運理事・オブザーバー会派以外の会派にも委員会で発言の機会を与える、③今国会中に立法府の意思決定をする、との 3 点を要請（「調整経過を踏

<sup>40</sup> 『朝日新聞』（2016. 3. 8）、『毎日新聞』（2016. 3. 9）等

<sup>41</sup> 『読売新聞』（2016. 3. 15、2016. 3. 18、2016. 3. 19）等

<sup>42</sup> 『読売新聞』（2016. 3. 23）

<sup>43</sup> 民主党と維新の党は、平成 28 年 3 月 27 日に合併し、民進党を結党する予定であったため、この日の会談は一緒に行った。なお、民進党結党に伴い、改革結集の会は、国會議員 5 名中 4 名が民進党結党に参加し、1 名がおおさか維新の会に入党した。

<sup>44</sup> 『産経新聞』『毎日新聞』（2016. 3. 24）等

<sup>45</sup> 『毎日新聞』『読売新聞』（2016. 3. 29）等

<sup>46</sup> 『読売新聞』（2016. 4. 5）

また衆議院選挙制度改革に当たっての私からの要請)し、「今国会で改正案の成立を図り、結論を出すのがわれわれの責務だ」と述べた。

自由民主党案、民進党案の両案は、いずれも定数削減した上で、都道府県への議席配分にアダムズ方式を導入するものであったが、大きな相違点は、自由民主党案は平成 32 年大規模国勢調査から導入することとし、当面は平成 27 年簡易国勢調査の結果に基づきアダムズ方式を準用して 0 増 6 減を行った上で、平成 27 年簡易国勢調査の結果に基づき区割りの見直しを行うこととするものであり、一方、民進党案は平成 22 年大規模国勢調査の結果に基づきアダムズ方式により都道府県への議席配分を行って 7 増 13 減を行った上で、平成 27 年簡易国勢調査の結果に基づき区割りの見直しを行うこととするものであった。

その他の政党は、公明党は自由民主党案に賛同する考えを表明、日本共産党はいずれの案にも反対する意向を示し、おおさか維新の会は今後党内議論で両案への賛否を決める方針を表明した<sup>47</sup>。

#### 4 両法律案の提出

平成 28 年 4 月 15 日、民進党・無所属クラブから「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（今井雅人君外 2 名提出、衆法第 25 号）」が、自由民主党及び公明党の共同提案により「衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（細田博之君外 4 名提出、衆法第 26 号）」が、それぞれ衆議院に提出された。

## II 区画審設置法及び公選法改正案の概要

両法律案はいずれも、衆議院小選挙区選出

議員の選挙区間における人口較差に係る累次の最高裁判所大法廷判決及び平成 28 年 1 月 14 日に行われた衆議院選挙制度に関する調査会の答申を踏まえ、衆議院議員の定数を 10 人削減するとともに、衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差の是正措置について、各都道府県の区域内の選挙区の数を平成 22 年以降 10 年ごとに行われる国勢調査の結果に基づきいわゆるアダムズ方式により配分することとするもので、それぞれの主な内容は次のとおりである。

### 1 衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（細田博之君外 4 名提出、衆法第 26 号）※自由民主党及び公明党共同提出

#### (1) 区画審設置法改正関係（小選挙区へのアダムズ方式導入）

ア 都道府県別定数配分は、いわゆる「アダムズ方式」により行う。

イ 「アダムズ方式」による都道府県別定数配分は、制度の安定性を勘案し、10 年に 1 度の大規模国勢調査でのみ行う。

※ この「アダムズ方式」導入に係る改正については「公布の日から施行する」としており、施行後直近の大規模国勢調査である平成 32 年国勢調査から適用されることとなる。

ウ イの中間年に実施される簡易国勢調査に基づく改定案の作成に当たっては、各都道府県の選挙区の数は変更せず、較差が 2 倍以上となったときに区割り改定で対応する。

エ イ及びウに係る勸告は、国勢調査の速報値が官報で公示された日から 1 年以内に行う。

オ 各選挙区の人口について、「日本国民の人口」に限る。

<sup>47</sup> 『読売新聞』『毎日新聞』『産経新聞』（2016. 4. 8）

(2) 公職選挙法改正関係（定数削減、比例ブロックへのアダムズ方式導入）

ア 衆議院議員の定数を10減する（小選挙区6減、比例代表4減）。

イ 比例ブロックの定数配分についても、いわゆる「アダムズ方式」により行うことを明記する。

(3) 附則関係（平成27年国勢調査に基づく小選挙区の0増6減、比例代表の0増4減に係る措置、見直し条項、施行期日）

ア 小選挙区定数6減の対象県は、平成27年簡易国勢調査に基づき「アダムズ方式」により都道府県別定数を計算した場合に減員対象となる都道府県のうち、議員1人当たり人口の最も少ない都道府県から順に6県とする旨のルールを明記する。

イ 平成27年簡易国勢調査に基づく改定案の作成については、各小選挙区の人口に関し、将来見込人口を踏まえ、次回の見直し（平成32年大規模国勢調査に基づく見直し）までの5年間を通じて較差2倍未満となるように区割りをを行う。

ウ イに係る勧告は、この法律の施行の日から1年以内においてできるだけ速やかに行う。

エ 比例定数4減の対象ブロックについても、平成27年簡易国勢調査に基づき「アダムズ方式」によりブロック別定数を計算した場合に減員対象となるブロックのうち、議員1人当たり人口の最も少ないブロックから順に4ブロックとする旨のルールを明記する。

オ この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、不断の見直しが行われるものとする旨の検討条項を置く。

カ この法律は、公布の日から施行する。た

だし、(2)に係る規定については、平成27年の国勢調査の結果に基づいて衆議院小選挙区選出議員の選挙区の改定を行う法律の施行の日から施行する。

2 衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（今井雅人君外2名提出、衆法第25号）※民進党・無所属クラブ提出

(1) 衆議院議員の定数削減

衆議院議員の定数を10人削減し、小選挙区選出議員の定数を289人、比例代表選出議員の定数を176人とする事。

(2) 一票の較差の是正

ア 衆議院議員の小選挙区に係る一票の較差是正〔平成22年及び平成27年国勢調査から実施〕

(ア) いわゆる大規模国勢調査の結果に基づく改定案の作成に当たっては、都道府県への議席配分方式は、いわゆる「アダムズ方式」とすること。

(イ) いわゆる簡易国勢調査の結果に基づく改定については、小選挙区間の較差が2倍以上となった場合に限り、改定案の作成及び勧告を行うものとする事。この場合においては、都道府県への議席配分は、変更しないものとする事。

(ウ) 平成22年の国勢調査の結果に基づいて、削減後の定数（289人）を「アダムズ方式」により都道府県に配分した上で（いわゆる「7増13減」）、平成27年の国勢調査の結果に基づいて都道府県内の小選挙区の改定案の作成及び勧告を行うものとし、当該勧告は、この法律の施行日から1年以内においてできるだけ速やかに行うものとする事。

イ 衆議院議員の比例代表ブロックに係る一票の較差是正〔平成22年国勢調査から実

## 施]

(ア) 各ブロックへの定数配分方式は、いわゆる「アダムズ方式」とすること。

※ 定数配分の見直しは、現行どおり、いわゆる大規模国勢調査の結果による。

(イ) 平成 22 年の国勢調査の結果に基づいて、削減後の定数 (176 人) を、「アダムズ方式」により各ブロックに配分すること。(いわゆる「1 増 5 減」)

## (3) その他

## ア 施行期日

この法律は、公布の日から施行すること。ただし、(1) 及び(2) のイは、平成 22 年及び平成 27 年の国勢調査の結果に基づく区割り改定法の施行日から施行すること。

## イ 見直し

この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、不断の見直しが行われるものとし、この見直しにおいては、「特に人口が急激に減少している地域の民意を適切に反映させることに留意するとともに、更なる国会議員の定数削減を図るよう努めるものとする」旨の検討条項を置くこと。

## III 審議経過

## 1 衆議院における審議経過

衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（今井雅人君外 2 名提出）（以下「民進案」という。）、衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案（細田博之君外 4 名提出）（以下「自公案」という。）は、いずれも平成 28 年 4 月 15 日にそれぞれ衆議院に提出された。

両法律案は、同月 22 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、同日、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別

委員会に付託された。

同委員会においては、同日、両法律案について順次提案理由の説明を聴取し、25 日から質疑に入り、26 日には佐々木毅元衆議院選挙制度に関する調査会座長及び田中隆弁護士・自由法曹団常任幹事の 2 名の参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、27 日に質疑を終局した。次いで、討論を行い、順次採決した結果、民進案は賛成少数をもって否決すべきものと議決され、自公案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、自公案に対し、下記の附帯決議が付された。

**衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 28 年 4 月 27 日衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会）**

今日、我が国の社会は、人口動態を含め様々な要因により大きな変動期に入っている。このような中で、国会には、国権の最高機関として、その求められる役割は一層重要となり、国会を構成する国会議員の選挙制度の在り方を検討するに当たっては、時代の要請に対応できるよう、国会の改革を含め検討することが望ましい。

そこで、本改正案附則第 5 条に規定する選挙制度の見直しに際しては、一票の較差の是正、定数等の在り方の検討という課題への対応のみにとどまらず、国会の果たすべき役割といった立法府の在り方についても議論を深め、全国民を代表する国会議員を選出するためのより望ましい制度の検討を行うものとする。

同月 28 日の本会議において、討論の後、民進案は否決され、自公案は可決され、自公案が参議院に送付された。

なお、衆議院における審議に際しては、大島議長からの要請<sup>48</sup>を踏まえ、議運理事・オブザーバー会派以外で、政治倫理の確立及び

<sup>48</sup> 前掲 248-249 頁本文の「調整経過を踏まえた衆議院選挙制度改革に当たっての私からの要請」参照。

公職選挙法改正に関する特別委員会の委員の割当がない生活の党と山本太郎となかまたち及び社会民主党・市民連合の両会派について、本会議の趣旨説明に対する質疑において、質疑の機会が与えられるとともに、本会議採決時の討論においても社会民主党・市民連合に発言の機会が与えられ（生活の党と山本太郎となかまたちは討論を辞退した）、また、委員会審査においても委員外議員発言として両会派に質疑の機会が与えられ、少数会派に配慮された法案審査が行われた。

## 2 参議院における審議経過

参議院においては、5月17日に、衆議院から送付された自公案が政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会に付託された。

同委員会においては、同月18日、自公案について提案理由の説明を聴取した後、質疑に入り、質疑終局後、討論を行い、採決した結果、自公案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

同月20日の本会議において、自公案は可決され、成立した。

## IV 主な質疑・答弁の概要<sup>49</sup>

### 1 小選挙区の都道府県別定数配分へのアダムズ方式の導入について

#### (1) 導入の時期を、自公案では平成32年大規模国勢調査から、民進案では平成22年大規模国勢調査からとした理由

自公案提出者から、調査会答申では、都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果に基づき行うとされる一方、導入の時期は明らかにされていないが、現時点では次回の直近の大規模国勢調査は平成32年で

あり、成立した法律をあえて遡及適用することは例外的であると考え、導入は平成32年の大規模国勢調査以降とするのが自然であり、また、制度の安定性を勘案するよう求める議長の「思い」<sup>50</sup>にも沿う旨の答弁があった<sup>51</sup>。

民進案提出者から、調査会答申には導入の時期は明記されていないが、過去に一票の較差について3度違憲状態という判決を受け、最高裁から5年前に一人別枠方式の撤廃を求められていることを真摯に受け止めれば、調査会答申を受けて迅速に改革を実現するために、平成32年の大規模国勢調査を待つのではなく、平成22年の大規模国勢調査を用いることがごく自然である旨の答弁があった<sup>52</sup>。

#### (2) 自公案が一票の較差是正及び一人別枠方式の廃止を求めた最高裁判決の要請に込んでいるかについて

自公案提出者から、平成32年以降の大規模国勢調査ごとに人口比例配分を行うアダムズ方式を適用して都道府県への定数配分を行うことを本則に明記し、平成32年までの間については、平成27年の国勢調査の結果に基づき区割りの調整をして選挙区間の較差を2倍未満に収め、なおかつ、その後の人口変動も考慮して2倍未満に収まるように区割り調整を行うことも明記しており、漸次的な見直しを行うことも国会の立法裁量の範囲内という最高裁判決の趣旨から考えると、その趣旨に十分に適合する旨の答弁があった<sup>53</sup>。

<sup>50</sup> 前掲248頁本文の「選挙制度改革についての思い」参照。

<sup>51</sup> 第190回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第7号2頁（平28.4.25）提出者細田博之君答弁

<sup>52</sup> 同特別委員会議録第9号2頁（平28.4.27）提出者今井雅人君答弁

<sup>53</sup> 同特別委員会議録第7号3頁（平28.4.25）提出者北側一雄君答弁

<sup>49</sup> 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会における質疑を基にした。

(3) 民進案で、試算によれば、平成 22 年大規模国勢調査に基づき今回減員となる県の一部が、次の平成 32 年大規模国勢調査による見直しに際しては増員となって、現行定数に戻る可能性が高いことについて、制度の安定性の観点からの問題の有無

民進案提出者から、指摘された現象が起きる可能性は承知しているが、民進案は、3 度の違憲状態判決への対応の迅速性を重視し、アダムズ方式を採用しない形で次の選挙を迎えたときに、違憲訴訟が起きて混乱が生じる可能性があるため、法的な安定性と制度の安定性のトータルで考えた上で、法案にしている旨の答弁があった<sup>54</sup>。

(4) 小選挙区の都道府県別定数配分及び区割りの基準となる人口を、自公案が「日本国民の人口」に限るとした理由

自公案提出者から、最近、日本国民の人口が減少しているのに対し、外国人の居住者の数は増加しているため、定数配分の基準となる人口を日本国民に限るか、外国人人口を含めるかにより、都道府県別定数や各選挙区間の較差に影響が及ぶ可能性が以前にも増して高まっている中で、日本国民のみが国政選挙の選挙権を有することは憲法上も明らかであることから、日本国民に限ることとした旨の答弁があった<sup>55</sup>。

## 2 定数削減の時期、理由等について

### (1) 削減の時期

自公案提出者及び民進案提出者からそれぞれ、法案が成立すれば、公布の日から施行され、衆議院議員選挙区画定審議会の審議が行われ、公布日から 1 年以内に区割り改定案の

勧告が出された後に、区割りを定める公職選挙法別表第 1 を改正する区割り法が成立し施行された時であるとの同じ答弁があった<sup>56</sup>。

(2) 自公案において、定数 10 減を平成 32 年大規模国勢調査後のアダムズ方式導入に先行して、平成 27 年簡易国勢調査に基づいて行うこととした理由

自公案提出者から、調査会答申では、「都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10 年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。」とされており、平成 32 年の大規模国勢調査に基づいて定数削減を行うのが自然だが、これとは別に、安倍総理・総裁の政治的な決断により、定数削減については先送りせず、平成 27 年の簡易国勢調査に基づいて先行して行う、すなわち、定数削減については国民との約束を早期に果たすという判断をした旨の答弁があった<sup>57</sup>。

(3) 民進案における定数 10 減の理由

民進案提出者から、定数を削減する理由は、各党とも公約で定数削減を掲げているということであるが、その背景は、日本の財政も厳しい中で、今後国民に負担をお願いすることもあるだろう、また大幅な歳出削減をやっていかなければならないという中で、我々議員の数、我々の身分もやはり聖域ではないということで、政治改革も同時にやらなければならない。そういう意味で、定数削減を行うということであり、民進党としては、今回の削減幅は決して十分ではないが、調査会答申を忠実に受け止めて、迅速に実現することとし、附則に示したとおり更なる定数削減も今後検

<sup>54</sup> 同特別委員会議録第 9 号 2-3 頁（平 28. 4. 27）提出者今井雅人君答弁

<sup>55</sup> 同特別委員会議録第 7 号 5 頁（平 28. 4. 25）提出者中野洋昌君答弁

<sup>56</sup> 同特別委員会議録第 9 号 1-2 頁（平 28. 4. 27）提出者細田博之君答弁及び提出者今井雅人君答弁

<sup>57</sup> 同特別委員会議録第 7 号 2 頁（平 28. 4. 25）提出者岩屋毅君答弁

討を続けていく旨の答弁があった<sup>58</sup>。

**(4) 調査会答申が「削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い」としたことを踏まえた衆議院議員の総定数の在り方の基準について**

自公案提出者から、新聞、テレビ等の世論は、行政改革と同じように捉え、議員の数は少ない方がいいというところが多い一方で、できるだけ多くの国会議員が選ばれ、できるだけ多くの政党が当選し、多彩な議論が行われる方がいい面もある旨の答弁があった<sup>59</sup>。

また、他の自公案提出者から、調査会答申の趣旨は大変重いものがあるが、人口減少時代の中であって、議会だけではなく行政も含めてどう効率化していくかは当然考えなければならぬ課題である旨の答弁もあった<sup>60</sup>。

**(5) 「身を切る改革」の議論や経費削減を理由として定数削減を行うことの是非**

自公案提出者から、衆議院議員の定数について調査会答申も、「絶対的基準があるわけではない」と言っていることや、大幅に定数を削減すると選挙区間の較差の縮小が難しくなる、事実関係として諸外国との人口比において我が国の国会議員は決して多くないといったことからすると、身を切る改革イコール定数削減という考え方にはくみするべきではなく、国民の声を代弁する貴重な国会の議席は、国会議員のものではなく国民のものだという大前提に立たなくてはならないが、人口が減少していくほか、通信・交通手段の利便性が高まり、国民との対話のツールが充実するとともに、国民の税金で賄われている国会議員の

活動は、経費面で効率が求められることを踏まえると、限られた財源でパフォーマンスを上げていく努力は求められており、その全体を考えて、定数 10 削減する旨の答弁があった<sup>61</sup>。

民進案提出者から、身を切る改革とは、政治家が自らにとって不都合なことをすることによって、難しい問題への対応について国民の理解を求めるといった意味合いであり、定数削減を行うと現行の議員が次の選挙で当選しづらくなる可能性は高くなるという意味で、身を切るという言葉を使っていると思うが、議員定数を減らしていけばいくほど、国会議員がさまざまな法案に接する機会が減っていくのであり、議員定数の問題は、今の国会にかかっている案件の数・重さと比較して妥当かといったことも、国会議員自らが国民に説明した上で、最小の経費で最大の効果を上げる、あるいは、議員の数は多いという国民の声にどう応えていくかが大事である旨の答弁があった<sup>62</sup>。

**3 定数削減に伴う削減対象都道府県、区割りの変更について**

**(1) 自公案における削減対象となる都道府県・ブロックの選定基準**

自公案提出者から、小選挙区 6 減について、制度の安定性を確保するために、定数の削減による影響を受ける都道府県を極力減らす観点から、6 つの都道府県について定数を 1 ずつ削減する 0 増 6 減方式をとることとし、削減対象となる都道府県については、透明性のある、客観的に理解可能な具体的な方法を定めて選定するとともに、アダムズ方式の考え方と基本的な方向性を同じくする整合性のあ

<sup>58</sup> 同特別委員会議録第 9 号 1 頁 (平 28. 4. 27) 提出者今井雅人君答弁

<sup>59</sup> 同特別委員会議録第 9 号 11 頁 (平 28. 4. 27) 提出者細田博之君答弁

<sup>60</sup> 同特別委員会議録第 9 号 11 頁 (平 28. 4. 27) 提出者北側一雄君答弁

<sup>61</sup> 同特別委員会議録第 9 号 12 頁 (平 28. 4. 27) 提出者逢沢一郎君答弁

<sup>62</sup> 同特別委員会議録第 9 号 12-13 頁 (平 28. 4. 27) 提出者逢坂誠二君答弁

る方式をとる必要を踏まえると、小選挙区定数6減(289)の上、平成27年の簡易国勢調査の結果に基づいて仮にアダムズ方式により都道府県別定数を計算した場合に、現行の定数よりも減員となる都道府県について議員1人当たりの人口を算定し、少ないところから6都道府県を選ぶという方式が合理的であり、条文に明記した旨の答弁があった。また、比例代表についても、0増4減(比例定数176)で同じ考え方により行い、条文に明記した旨の答弁があった<sup>63</sup>。

#### (2) 自公案において小選挙区定数6減の対象を仮の計算による議員1人当たり人口の少ない都道府県から選ぶとする理由

自公案提出者から、6減の対象都道府県は、仮に今回定数を削減しなかったとしても、平成32年の議席配分の見直しの際に減員される都道府県となる蓋然性の高いものから6つを選ぶという計算の仕方になっており、見直しに伴う定数の増減幅を小さくし、制度を安定させる観点からも合理的である旨の答弁があった<sup>64</sup>。

#### (3) 区割りが変更される可能性のある小選挙区の数

自公案提出者から、自公案において区割りが変更がされる可能性のある選挙区の数について、おおよそ80から90程度であり、その内訳は、人口の最も少ない都道府県(鳥取県)が2、6減の対象となる都道府県の区域内の選挙区で27、鳥取2区(鳥取県で人口の最も少ない選挙区)よりも議員1人当たりの人口の少ない選挙区及びその隣接選挙区で10、較差2倍未満基準に適合しない選挙区で17、そ

の隣接選挙区で26、これを足すと82になるが、90ぐらいまで増える可能性がある旨の答弁があった<sup>65</sup>。

民進案提出者から、民進案において区割りが変更される可能性がある選挙区の数について、最大で150程度と見込んでおり、その内訳は、13減の対象となる都道府県の区域内の選挙区が62、7増の対象となる都道府県の区域内の選挙区が86、7増13減の対象となる都道府県以外の都道府県において、較差2倍未満基準に適合しない選挙区が若干ある旨の答弁があった<sup>66</sup>。

#### 4 見直し条項関係

両法律案はともに、国会議員の選挙制度の在り方について「不断の見直し」が行われるものとするとの検討条項を置くこととしている。両法律案における検討条項を比較すると、次のとおりである(執筆者において相違部分に下線を付した。)

自公案	民進案
<p>附則 (不断の見直し) 第5条 この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう、不断の見直しが行われるものとする。</p>	<p>附則 (不断の見直し) 第4条 この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、<u>両院制の下で各議院が果たすべき役割を踏まえるとともに</u>、民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう、不断の見直しが行われるものとする。 <u>2 前項の見直しにおいては、特に人口が急激に減少している地域の民意を適切に反映させることに留意するとともに、更なる国会議員の定数削減を図るよう努めるものとする。</u></p>

<sup>63</sup> 同特別委員会議録第7号5頁(平28.4.25)提出者中野洋昌君答弁

<sup>64</sup> 同特別委員会議録第7号5頁(平28.4.25)提出者中野洋昌君答弁

<sup>65</sup> 同特別委員会議録第9号4頁(平28.4.27)提出者岩屋毅君答弁

<sup>66</sup> 同特別委員会議録第9号4頁(平28.4.27)提出者今井雅人君答弁

自公案では「民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう」にすることが規定される一方で、民進案では、自公案に「両院制の下で各議院が果たすべき役割を踏まえる」ことを付け加えるとともに、更に別の項を設け、「特に人口が急激に減少している地域の民意を適切に反映させることに留意するとともに、更なる国会議員の定数削減を図るよう努めるものとする」とした。

質疑においては、特に民進案に規定された点について、民進案提出者だけでなく自公案提出者に対しても質問が行われた。

**(1) 民進案が、見直しにおいて「両院制の下で各議院が果たすべき役割を踏まえる」としたことについて**

民進案提出者から、衆議院と参議院の在り方は非常に重要なテーマであり、軽々にこうであるべしということとはできないが、既に参議院では決算の重視を模索している動きもあると承知しており、衆議院と参議院の役目が同じでいいのかどうかも含めて、深い議論が必要である旨の答弁があった<sup>67</sup>。

**(2) 民進案が、見直しにおいて「特に人口が急激に減少している地域の民意を適切に反映させることに留意するとともに、更なる国会議員の定数削減を図るよう努めるものとする」としたことについて**

民進案提出者から、「人口が急減している地域の民意」の反映と「更なる国会議員の定数削減」の実現の在り方に関して、今後の選挙制度の在り方については、定数削減は当然今後も議論していかなければならないだろう、

また、人口減少が非常に厳しい選挙区の民意をどう反映していくのかというテーマも当然出てくるが、これをどう両立させるかは非常に難しいテーマであり、この2つのことは今後の選挙制度を考えるに当たってはとても重要な課題であると思っており、あえて附則に書くこととした旨の答弁があった<sup>68</sup>。

また、自公案提出者からも、「人口が急減している地域の民意」の反映の仕方に関して、人口が減少していく中で、どうやってその民意を反映させることのできる選挙制度を作るかは重要な問題であり、不断の見直しを行っていかなければならず、各党間の協議を続けていく必要がある旨の答弁があった<sup>69</sup>。

他の自公案提出者から、「更なる国会議員の定数削減」に関連した将来の定数削減の方向性に関して、定数削減については、長く議論され、かつ、野田政権の時の党首討論等でも議論され、その後、安倍政権は定数削減を実現しないことが大きな政治的課題になり続けてきたところであるが、定数10減の結果生じることとなる効果を見ながら、どういう声が国民の間から起こってくるのかを十分見極め、更に国会議員は無駄であるから減らせという世論になるのか、よく見ていかなければならない旨の答弁があった<sup>70</sup>。

**V 今後見込まれる動き**

**1 平成27年簡易国勢調査に基づく区割り改定**

衆議院議員選挙区画定審議会設置法及び公職選挙法の一部を改正する法律(平成28年法律第49号)は、平成28年5月27日に公布され、そのうち区画審設置法改正及び本法附則

<sup>67</sup> 同特別委員会議録第9号6-7頁(平28.4.27)提出者今井雅人君答弁

<sup>68</sup> 同特別委員会議録第9号7頁(平28.4.27)提出者今井雅人君答弁

<sup>69</sup> 同特別委員会議録第9号18頁(平28.4.27)提出者岩屋毅君答弁

<sup>70</sup> 同特別委員会議録第9号15頁(平28.4.27)提出者細田博之君答弁

が同時に施行された。これにより、衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は本法附則に基づいて、平成 27 年簡易国勢調査に基づく区割り改定作業を開始し、勧告期限である 1 年以内の平成 29 年 5 月 27 日までに、できるだけ速やかに、内閣総理大臣に区割り改定案の勧告を行うこととなった。

なお、本法附則により、当該区割り改定作業は、平成 27 年簡易国勢調査人口を基にした選挙区間の人口較差を 2 倍未満にするとともに、平成 22 年大規模国勢調査と平成 27 年簡易国勢調査の人口増減率を用いて、次回の大規模国勢調査が実施される平成 32 年においても、選挙区間の人口較差が 2 倍未満であることを基本とするとされている。

区画審は、平成 28 年 6 月 8 日に本法成立後最初の審議会を開き、本法の説明が行われるとともに、今後の審議会の進め方について議論した<sup>71</sup>。

区割り改定作業の基となる人口は、本法による区画審設置法改正により日本国民の人口とされたため、10 月 26 日に公表された平成 27 年簡易国勢調査の確定値を受けて、6 減となる対象の都道府県が、青森県、岩手県、三重県、奈良県、熊本県、鹿児島県と確定するとともに、区割り改定作業が本格化した。

今後、区画審は平成 29 年 5 月 27 日までに内閣総理大臣に区割り改定案を勧告し、政府は、当該勧告に基づき、速やかに、区割り改定に係る公職選挙法改正案（以下「区割り法案」という。）<sup>72</sup>を国会に提出し、国会において同法案が成立すれば、過去の例から公布の 1 か月後に施行されることが想定されるため、その施行日以後に執行される衆議院議員総選挙において、0 増 6 減が行われた新しい区割

りが適用されることになる。

なお、区割り法の施行日に、本法による比例ブロックの定数配分にアダムズ方式を導入する公選法改正法<sup>73</sup>も施行され、比例代表選挙においても 0 増 4 減が行われた上での新たな比例ブロックへの定数配分が適用されることとなるが、4 減となる対象のブロックについては、小選挙区選挙と同様に、10 月 26 日に公表された平成 27 年簡易国勢調査の確定値を受けて、東北、北関東、近畿、九州と確定した。

## 2 平成 32 年大規模国勢調査に基づく区割り改定

次の大規模国勢調査は平成 32 年に行われることになっており、過去の例に従えば、同年 10 月に調査が実施され、翌 33 年 2 月に速報値の公表、同年 10 月に確定値の公表が見込まれ、これによれば、新区画審設置法に基づく区割り改定作業は次のとおりと想定される。

平成 33 年 2 月に大規模国勢調査の速報値が公表された後、区画審は区割り改定作業に着手し、この時から都道府県への定数配分にアダムズ方式が採用されることとなるため、同年 10 月に確定値が公表されると同時に、アダムズ方式による都道府県への定数配分が行われ、速報値公表から 1 年以内の平成 34 年 2 月までに区画審は区割り改定案を内閣総理大臣に勧告することとなる。

その後、政府は区割り法案を国会に提出、国会で成立した後、公布され、前例から想定される 1 か月の周知期間を経て施行されれば、その施行日以後に執行される衆議院議員総選挙において、アダムズ方式による都道府県への定数配分に基づく初めての区割りが適用されることになる。

<sup>71</sup> 総務省ホームページ「衆議院議員選挙区画定審議会」  
<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/senkyoku/senkyoku\\_shingi.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/senkyoku/senkyoku_shingi.html)>

<sup>72</sup> 区割りは公職選挙法別表第 1 に規定される。

<sup>73</sup> 衆議院議員定数の 10 削減もこの公選法改正法によるものである。

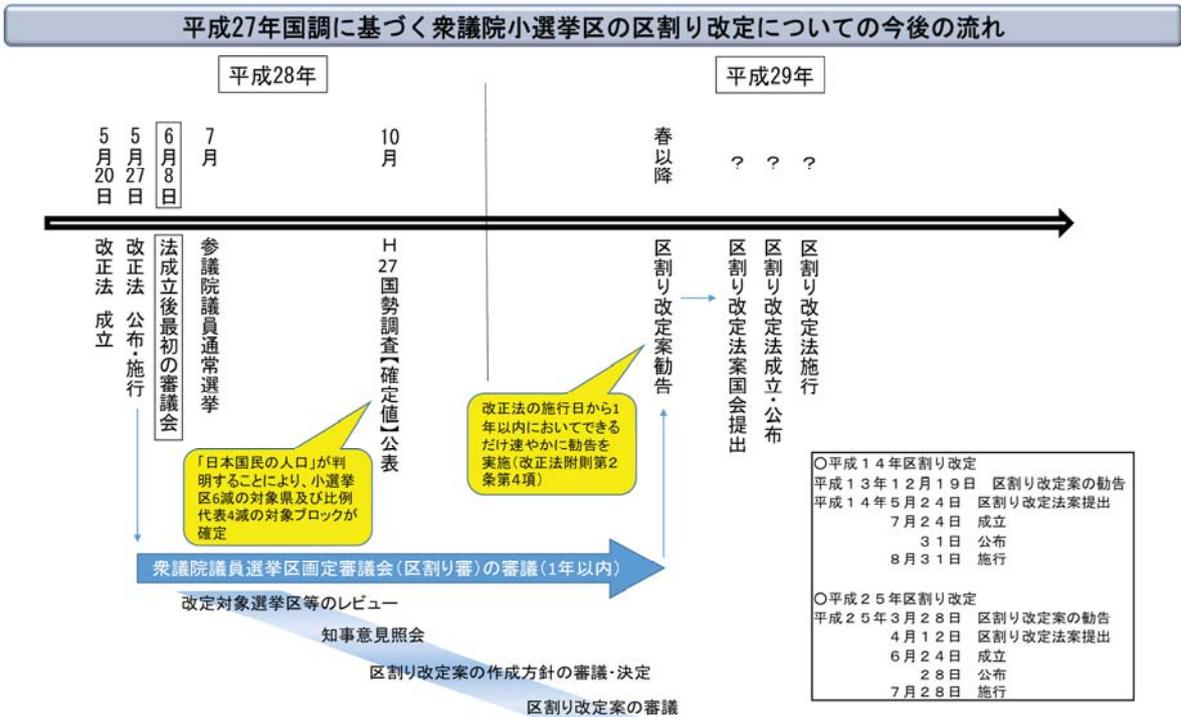
### 3 それ以降の区割り改定作業について

平成 32 年大規模国勢調査の次は、平成 42 年に大規模国勢調査が実施され、上記 2 と同様の過程を経て区割り改定が行われることとなるが、新区画審設置法第 4 条第 2 項により、中間年（次は平成 37 年）に実施される簡易国勢調査において、選挙区間の人口較差が 2 倍以上となったときは、各都道府県の選挙区の数は変更せずに、当該簡易国勢調査の速報値の公表から 1 年以内に区割り改定案の勧告が行われることとなる。

### 4 附則第 5 条による見直し

前述（IV 4）のとおり、本法附則第 5 条に、「この法律の施行後においても、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方については、民意の集約と反映を基本としその間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的が実現されるよう、不断の見直しが行われるものとする。」との検討条項が置かれている。

本法による各改正に留まらず、今後も、全国民を代表する国会議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方について、引き続き政党間において議論されていくものと思われる。



(出所) 衆議院議員選挙区画定審議会 会議資料 (平成 28 年 6 月 30 日)

## 〔参 考〕衆議院選挙制度に関する調査会

### 1 「衆議院選挙制度に関する調査会」について（平成26年6月19日議院運営委員会）

平成26年6月19日  
議 院 運 営 委 員 会

#### 「衆議院選挙制度に関する調査会」について

##### 一、調査会の設置

衆議院に、衆議院選挙制度に関する調査・検討等を行うため、有識者による議長の諮問機関を置く。

##### 二、構 成

- 1 調査会は、委員15名程度をもって組織する。
- 2 委員は、議員以外の学識経験のある者のうちから、議長がこれを委嘱する。

##### 三、諮問事項

- 1 現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）
- 2 各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理
- 3 一票の較差を是正する方途
- 4 現行憲法の下での衆参議院選挙制度の在り方の問題点

##### 四、運 営

議院運営委員長はオブザーバーとして陪席し、各会派の代表は求めに応じて出席し、参考意見を述べることができる。

##### 五、答 申

- 1 調査会は、諮問事項について調査、検討し、その意見を集約し議長に答申する。
- 2 各会派は、調査会の答申を尊重するものとする。
- 3 答申の時期については、現議員の任期を念頭に、立法作業や周知期間を考え答申願う（従って、答申が累次のものとなることも予想される）。

2 「衆議院選挙制度に関する調査会」経過

〈平成26年〉

- 9. 11 (木) 第1回 「座長の互選等」
- 10. 9 (木) 第2回 「衆議院小選挙区の一票の較差」
- 10. 20 (月) 第3回 「衆議院小選挙区の一票の較差」
- 11. 20 (木) 第4回 「衆議院小選挙区の一票の較差」

〈平成27年〉

- 2. 9 (月) 第5回 「衆議院小選挙区の一票の較差」
- 3. 3 (火) 第6回 「各選挙制度の利害得失、  
各党の選挙公約」
- 3. 25 (水) 第7回 「各党からの意見聴取」  
(自民、民主、維新、公明)
- 4. 8 (水) 第8回 「各党からの意見聴取」  
(共産、次世代、生活、社民、改革)
- 5. 20 (水) 第9回 「各党の意見、衆院選一票の較差訴訟  
高裁判決のまとめ」
- 6. 15 (月) 第10回 「小選挙区比例代表並立制の検証」
- 7. 13 (月) 第11回 「小選挙区比例代表並立制の検証」
- 9. 30 (水) 第12回 「論点整理」
- 10. 19 (月) 第13回 「論点整理」
- 11. 19 (木) 第14回 「答申素案討議」
- 12. 7 (月) 第15回 「衆院選一票の較差訴訟最高裁判決、  
各党からの意見聴取」
- 12. 16 (水) 第16回 「答申案討議」

〈平成28年〉

- 1. 14 (木) 第17回 「答申決定、議長へ提出」

## 3 衆議院選挙制度に関する調査会答申

平成28年1月14日

衆議院議長

大島理森殿

衆議院選挙制度に関し、別紙のとおり答申いたします。

## 衆議院選挙制度に関する調査会

座長	佐々木	毅
座長代理	曾根	泰教
委員	荒木	毅
同	岩崎	美紀子
同	大石	眞
同	大竹	邦実
同	加藤	淳子
同	萱野	稔人
同	櫻井	敬子
同	佐藤	祐文
同	並木	泰宗
同	平井	伸治
同	堀籠	幸男
同	山田	孝男

本調査会は、平成 26 年 9 月 11 日に諮問のあった下記の事項について、調査・検討し、以下の結論を得たので答申する。

- 諮問事項
- 1 現行制度を含めた選挙制度の評価（長短所、理想論と実現性）
  - 2 各党の総選挙公約にある衆議院議員定数削減の処理
  - 3 一票の較差を是正する方途
  - 4 現行憲法の下での衆参議院選挙制度の在り方の問題点

答 申

1. 衆議院議員の選挙制度の在り方

現行の小選挙区比例代表並立制を維持する。

ただし、制度の信頼性を確保するため、人口動態に合わせて、選挙区間の一票の較差、選挙区の区割りなどを定期的に見直す仕組みとする必要がある。その点からして、較差是正は喫緊の最重要課題である。

2. 定数削減

(1) 現行の衆議院議員の定数は、国際比較や過去の経緯などからすると多いとは言えず、これを削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い。

(2) 一方、衆議院議員の定数削減は多くの政党の選挙公約であり、主権者たる国民との約束である。

(3) このことから、削減案を求められるとするならば、以下の案が考えられる。

- ① 衆議院議員の定数を 10 人削減して 465 人とする。
- ② 小選挙区選挙と比例代表選挙のそれぞれの定数は、小選挙区選挙の定数を 6 人削減して 289 人とし、比例代表選挙の定数を 4 人削減して 176 人とする。

3. 一票の較差是正

(1) 小選挙区選挙

- ① 選挙区間の一票の較差を 2 倍未満とする。
- ② 小選挙区選挙の定数を、各都道府県に人口に比例して配分する。
- ③ 都道府県への議席配分方式については、満たすべき条件として、(ア) 比例性のある配分方式に基づいて都道府県に配分すること、(イ) 選挙区間の一票の較差を小さくするために、都道府県間の一票の較差をできるだけ小さくすること、(ウ) 都道府県の配分議席の増減変動が小さいこと、(エ) 一定程度将

来にわたっても有効に機能しうる方式であること、とする。

- ④ この諸条件に照らして検討した結果、都道府県への議席配分は、各都道府県の人口を一定の数値で除し、それぞれの商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数の合計数が小選挙区選挙の定数と一致する方式（いわゆるアダムズ方式）により行うこととし、各都道府県の議席は、その人口を当該数値（除数）で除した商の整数に小数点以下を切り上げて得られた数とする。
- ⑤ 都道府県への議席配分の見直しは、制度の安定性を勘案し、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。
- ⑥ 大規模国勢調査の中間年に実施される簡易国勢調査の結果、較差2倍以上の選挙区が生じたときは、衆議院議員選挙区画定審議会は、各選挙区間の較差が2倍未満となるように関係選挙区の区画の見直しを行うものとする。なお、この見直しについては、本来の選挙区の区画の見直しが10年ごとに行われることを踏まえ、必要最小限のものとし、都道府県への議席配分の変更は行わない。

#### （2）比例代表選挙

- ① 現行の11ブロックを維持する。
- ② 各ブロックへの議席配分は、いわゆるアダムズ方式により行う。
- ③ 各ブロックへの議席配分の見直しは、10年ごとに行われる大規模国勢調査の結果による人口に基づき行う。

#### 4. 現行憲法下での衆参両議院選挙制度の在り方

選挙制度は、民意の集約と反映を基本とし、その間の適正なバランスに配慮しつつ、公正かつ効果的な代表という目的を具現化するために適切な制度を実現するよう、不断に見直していくべきものである。

憲法の定める二院制の下において、衆参両議院にはそれぞれ期待される役割や機能があり、今後も、将来における我が国の代表民主制のあるべき姿を念頭に、「国権の最高機関」としての国会の在り方や「全国民を代表する」議員を選出するための望ましい選挙制度の在り方を、広く国民の意見を踏まえ、明治以来長い歴史とともに発展してきた我が国民主政治における意思決定過程の制度と運用を見据えて、国会として継続的に考えていくべきである。

本答申（答申・説明・参考資料）については、衆議院ホームページの「衆議院選挙制度に関する調査会」に掲載されている。<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyoseido\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/senkyoseido_index.html)>

---

RESEARCH BUREAU 論究 第13号

平成28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

T E L 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お願いします。