

RESEARCH  
BUREAU

論究

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

第17号 2020.12

### 寄稿論文

感染症に対するこれまでの施策の変遷と新型コロナウイルス対策で見た  
公衆衛生の課題／ 和田耕治 国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授  
「グリーンディール」から「緑の産業政策」へ／

諸富徹 京都大学大学院地球環境学堂／経済学研究科教授  
Covid-19と共存する日本経済／

吉崎達彦 双日総合研究所チーフエコノミスト

### 論文

新規検査陽性者数の推移から見た新型コロナウイルス感染症の感染  
拡大の状況と対策の影響

豚熱及びアフリカ豚熱への対応及び今後の課題

無電柱化が周辺の家賃・地価に与える影響について

我が国のプラスチックごみ対策の課題

我が国のIT施策に対する監査

### 調査

9月入学をめぐる論点整理

新型コロナウイルス感染症拡大による国内観光への影響及びその需要  
喚起策について

東日本大震災発災後10年の総括

### 解説

「道路交通法」及び「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に  
関する法律」の改正について

令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算について

公益通報者保護法の一部を改正する法律について

国家戦略特別区域法の一部を改正する法律について

衆議院調査局

# 巻 頭 言

衆議院調査局長 佐 野 圭以子

衆議院調査局は、平成 10 年に改組・発足して以来、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・調査活動を補佐してまいりました。

本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の活動に資するとともに、調査局調査員の日々の研鑽結果の外部公表による一層の調査能力向上等を目的として平成 17 年に創刊したものでありますが、このたび第 17 号を発行する運びとなりました。

本誌では、毎号、各界で御活躍中の有識者の皆様より、時宜にかなったテーマで玉稿を賜っております。本号では、和田耕治国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授から「感染症に対するこれまでの施策の変遷と新型コロナウイルス対策で見た公衆衛生の課題」、諸富徹京都大学大学院地球環境学堂／経済学研究科教授から「『グリーンディール』から『緑の産業政策』へ ―気候中立を目指す欧州の気候変動政策―」、吉崎達彦双日総合研究所チーフエコノミストから「Covid-19 と共存する日本経済」と題する論文を、それぞれ御寄稿いただきました。

また、各分野における政策課題等について調査局調査員が執筆したものを掲載いたしました。

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たいと考えております。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 佐野圭以子

寄稿論文

感染症に対するこれまでの施策の変遷と新型コロナウイルス対策で見えた  
公衆衛生の課題

国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授 和田 耕治 …1

「グリーンディール」から「緑の産業政策」へ  
—気候中立を目指す欧州の気候変動政策—

京都大学大学院地球環境学堂／経済学研究科教授 諸富 徹 …10

Covid-19と共存する日本経済

双日総合研究所チーフエコノミスト 吉崎 達彦 …25

論 文

新規検査陽性者数の推移から見た新型コロナウイルス感染症の  
感染拡大の状況と対策の影響

—令和2年2月から7月までの状況— 大内 亘 …37

豚熱及びアフリカ豚熱への対応及び今後の課題

高橋 佑介 …55

無電柱化が周辺の家賃・地価に与える影響について  
—東京都を事例として—

奥山龍太郎 …73

我が国のプラスチックごみ対策の課題  
—諸外国との比較検討—

加瀬 武之／安田 篤司 …89

我が国のIT施策に対する監査  
—検査報告から見える課題—

上野 靖浩 …108

調 査

9月入学をめぐる論点整理 入野野弥生／天野 哲也／清水 海利 …125

新型コロナウイルス感染症拡大による国内観光への影響及び  
その需要喚起策について —2020年9月末までの状況—

由井 沙織／平石 真生 …143

東日本大震災発災後10年の総括

高橋令依子／畠 一貴 …160

解 説

「道路交通法」及び「自動車の運転により人を死傷させる  
行為等の処罰に関する法律」の改正について

坂本 峰利／門倉 真士／高吉 亮介 …181

令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算について  
—新型コロナウイルス感染症に対する経済対策—

山口 剛教／石川 真紀／樋口 周一 …198

公益通報者保護法の一部を改正する法律について

中野 裕隆／緒形 祐人 …216

国家戦略特別区域法の一部を改正する法律について

志村慶太郎／磯部 亮太 …233

# 感染症に対するこれまでの施策の変遷と新型コロナウイルス対策で見た公衆衛生の課題

国際医療福祉大学医学部公衆衛生学教授

和田 耕 治

## ■ 要 旨 ■

新型コロナウイルスという感染症に対峙するなかで、感染症法並びに新型インフルエンザ等対策特別措置法が適用された。これらの法令は、感染症患者に対する様々な課題や反省をもとに現在の形となっている。本稿の目的は、感染症に対する施策のこれまでの変遷と新型コロナウイルス対策から見た公衆衛生の課題を明らかにすることである。これまでの変遷の中で大きな課題はグローバル化による新しい感染症の拡大である。また、反省としては感染者に対する差別偏見である。感染症法が1999年に制定されてから、幾度と法改正がされた。新型コロナウイルスに対する対応から見た公衆衛生の課題としては、1. 感染者に対する批判や差別、2. 意思決定の難しさ、3. 自治体の裁量と専門職の確保、4. 感染症に対する専門機関の設置、5. 感染症情報の推進が挙げられる。人材育成や検査などの対応能力の拡大は予算措置によってできることはある。また、現行法の中で通知の運用でできることもある。しかしながら、感染症法の改正を必要とする点もある。新型コロナウイルス対策に対しての教訓から早急に自治体などと連携して議論を重ね、感染症法でさらに効率よく感染症を押しさえ込めるような形にすることが期待される。

## 《 構 成 》

- I 歴史的に世界的へ広がった感染症と予防対策
  - II 感染症に対する政府による対応と患者への偏見などの課題
  - III 感染症法の成立と新たな課題に対応する改正
  - IV 新型コロナウイルスに対する対策
  - V 新型コロナウイルス対策から見た公衆衛生の課題
- おわりに

## I 歴史的に世界的へ広がった感染症と予防対策

人類は歴史の中で幾度となく、市民の生命や社会経済が大きく影響を受けうる感染症を経験している。感染症による影響を克服するために、例えば治療薬の開発として、抗菌薬

であるペニシリンにより第二次世界大戦では多くの怪我に関連する感染症から命を守れるようになった。結核に対する有効なワクチンであるBCGの開発は1931年であり、その後、結核の最初の治療薬であるストレプトマイシンの開発が1944年であった。多くの若者ですら死に追いやった結核も治療可能な感染症となった。そして、1980年代には、「感染症の時代は終わる」ということさえも語られるようになっていた。

20世紀に入って治療薬やワクチンが開発されるまでは、感染症に対してはいわゆる公衆衛生対策としての予防介入が人類にできる唯一の対応であった。14世紀においては、ペスト菌と考えられる感染症によって欧州の多くの人々が死亡したといわれている。1377年

にはペストがイタリアのベニスに持ち込まれるのを防ぐために、海上での検疫が開始された。最初は30日間であったが、それではペストの感染制御のためには短すぎるということでその後40日に変更され、イタリア語の40に由来する quarantine が検疫の英語となった。ペストの潜伏期間は、腺ペストでは3から7日、肺ペストで1から4日である。そのため、40日間も必要としないという考えもあり、この際に流行したのはペストではなく、別の感染症であったのではないかという説もある<sup>1</sup>。

ロンドンで発生した1850年代のコレラの大流行においては、ジョン・スノー医師が患者の発生場所を地図に示し、市内のある特定の飲み水をとる井戸水のポンプの周りに多いことに気づいた。当時は、コレラが細菌によって発生するということがわかっておらず、悪い空気が影響して病気になると考えられていた。その井戸水からの取水を禁止するという対応にはその根拠が当時は納得されなかったことから説得に困難を極めたようであるが、公衆衛生当局がその主張を認めポンプの使用が禁止された。それにより、患者が次第に減ったと言われている。当時のロンドンは急激な都市化により、人口が増加し、排泄物の処理が難しくなり、川に流すようになっていた。また、このコレラが発生した地域は経済的にも困窮している人が多かったことが原因と考えられていたようである。その井戸水にどうやってコレラ菌が入り込んだかは諸説あるようであるが、こうした詳細な分析と介入により病気を予防したというのは公衆衛生としての一つの手法である疫学のはじまりと考えられている<sup>2</sup>。

1918年頃に第一次世界大戦とともに世界中に拡大したと考えられているスペインインフルエンザについては、当時はまだ「インフルエンザウイルス」は見つかっておらず、今でいうヘモフィルス・インフルエンザ (Haemophilus influenza) という菌による感染症と考えられていた。この細菌に対してのワクチンが日本でも当時の北里研究所で作られて市民に対して接種が行われたそうである<sup>3</sup>。その後の評価では、当然ながらこのワクチンにスペインインフルエンザに対する効果は当然無かったと評価されているようである。しかしながら、当時からマスクを装着することや、日光の消毒などの予防効果が強調されていたことは興味深い。

#### 公衆衛生の役割

公衆衛生には様々な定義があるが、ウィンスローは、「組織された地域社会の努力を通して、疾病を予防し、寿命を延長し、身体的、精神的機能の増進をはかる科学であり技術である」と定義している。また、公衆衛生の目標は、公衆衛生では、対象とする地域に住むすべての人々の①QOLを向上し、②疾病を予防し、③健康を維持・増進することを目標としている。また、公衆衛生学の特徴としては次のようなことがあげられる。

- ① 一個人ではなく、社会で生活する人々を対象とする。
- ② 疾病の予防を重視している。
- ③ 人々と社会・環境の関わりを研究し、社会的制度など実践的な社会活動を行う。

<sup>1</sup> 加藤茂孝. 第4回「ペスト」—中世ヨーロッパを揺るがせた大災禍. モダンメディア 56巻2号 2010, p12-24  
[https://www.eiken.co.jp/uploads/modern\\_media/literature/MM1002\\_03.pdf](https://www.eiken.co.jp/uploads/modern_media/literature/MM1002_03.pdf)

<sup>2</sup> スティーヴン・ジョンソン (著), 矢野真千子 (翻訳). 感染地図 歴史を変えた未知の病原体. 河出文庫, 2017

<sup>3</sup> インフルエンザウイルスを最初に発見した日本人科学者, 科学, 8月号, 2011, 岩波書店, 東京.

## II 感染症に対する政府による対応と患者への偏見などの課題

感染した人は自らが感染したという意味で被害者でもあるが、一方で、他の人に感染させうるある意味では加害者にもなりえるという側面がある。そうしたことから、行政として法律に基づいた感染症対策を行うなかで、多くの人を守るために感染者に対しては私権の制限にもつながる隔離などの対策をとるようになった。特に感染症の治療法などがない明治から昭和の初期にかけてはそのような対応にならざるを得なかった。

予防や医療に関する国の組織は、1873年（明治6年）に文部省医務局、その後、1875年（明治8年）に内務省衛生局となり長与専斎、後藤新平などが衛生局長に就任している。内務省は、地方行財政、警察、土木、衛生など国内行政の大半を担うような強い行政権限を持つ官僚機構であった。1897年（明治30年）には伝染病予防法（法律第36号）が制定され、防疫課が設置された。患者の検査や隔離の実施を行ってきたが、当初から患者に対する差別偏見や私権の制限に関する課題があった。

1907年（明治40年）に、らい予防に関する件という法律を制定し、療養所に入所させ、隔離する政策をとっていた。法律は患者救済も図るものであったが、らい病（ハンセン病）は感染力が強いという間違った考えが広まり偏見を大きくしたと考えられていた<sup>4</sup>。感染症予防以外にも、寄生虫予防、母子保護など保健衛生、墓地や上下水道などを所管していた。

1938年（昭和13年）1月11日に、国民の体力増強による国防充実という陸海軍両省のねらいと、衛生行政の拡充という衛生局の目的が一致し、厚生省が新設され、衛生局は厚生省の所管となった。1938年3月28日日本

占領下の南京に中華民国維新政府が樹立され、また1938年4月1日には国民個人に対する強力な権限を政府に与える「国家総動員法」が公布されている。

1940年には厚生省は、「患者収容の完全を期せんがためには、いわゆる無らい運動の徹底を必要なりと認む」という指示を各都道府県に出した。その結果、都道府県をはじめ各自治体は「無らい県運動」を展開し、患者さんの特定と隔離などをしたという歴史がある。その後、1953年（昭和28年）8月15日にらい予防法が公布された。

実際には、1960年（昭和35年）には、らい病の治療法が確立しており、患者の隔離収容が必要ないのに、法律の廃止を含めた改正がなかったこともあり、多くの患者の人権を蹂躪することとなった。その後は、国立ハンセン病療養所に入所している元ハンセン病患者により提訴された『らい予防法違憲国家賠償訴訟』により、立法の不作为が改めて国家賠償訴訟で問われ、法令の違憲性について熊本地方裁判所で2001年（平成13年）5月11日に原告勝訴の判決が出た。政府は控訴を検討したが、当時の小泉純一郎内閣総理大臣の政治決断により、控訴を断念し、判決が確定した。

性病に関しては、花柳病予防法が1927年（昭和2年）に制定されていた。この法律では、性病のおそれのある方を診療するための診療所の設置、性病に感染していることを知っていながら売淫をなした者には3月以下の懲役に処することなどが定められていた。1938年（昭和13年）に厚生省の特別指令で、都道府県においてリスクの高い芸妓・カフェーの女給と呼ばれる方の血液検査が行われた。記録を現代に伝えている愛媛県の資料では501名の血液検査で38%が潜在性梅毒を持つ

<sup>4</sup> 厚生労働省. 歴史から学ぶハンセン病. <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/01/h0131-5/history.html>

ていることが判明したとしている<sup>5</sup>。こうした感染の拡がり全国的にもみられていたため、昭和2年の花柳病予防法のうち芸妓置屋やカフェー組合の猛反対で施行を見合わせていた「厚生大臣は花柳病流行のおそれのある市及び公共団体に対して業態上花柳病伝播のおそれのある者の診断所設置を命ずることができる」の条項を発動、同時に全国的に花柳病撲滅運動を起こすことにしたとしている。1948年(昭和23年)に引き継ぐ形で制定された性病予防法では性病(梅毒、淋疾、軟性下疳、鼠径リンパ肉芽腫)が国民の健康な心身を侵し、その子孫にまで害を及ぼすことを防止するためとされている。この法律では、性病が子孫にまで害を及ぼすことを予防するため、婚姻、妊娠の場合において、健康診断を受けることを規定していた。

1981年に最初のエイズ患者が発見され、その後1983年にヒト免疫不全ウイルス1型(HIV-1)がその原因として判明した。1987年1月に神戸市において女性エイズ患者1号として確定された。その際の教訓として次のように残されている。「不特定多数の男性との交渉が明らかになった初めてのケースであり社会的に大きな反響と衝撃を与えた事例であった。マスコミの報道は、患者のプライバシーは無視され、患者の家族や関係者に対する強制的な検査を主張するなど問題は多かった。県と市の間でも検査の対象を巡って、プライバシーの観点から意見の対立も生じた。県は『患者と接触した可能性のある人には速やかに協力を依頼し、検査をするべきだ』とし、市は『患者をめぐる人たちの実態もつかめていないのに、患者の身辺調査を強行し、限られた人に検査をすると、患者のプライバシー

は守れない』と主張した。後に、社会的にも大きな議論となった。基本的には、市の立場を支持した。伝染病予防法が全面見直しされている今、あらためて人権・プライバシー保護は最優先されなければならないことを教えている。」<sup>6</sup> その後、神戸市には、血液検査を含む相談件数が1日に1,000件を超え、2週間で8,400件に上るなど急激な検査の実施や、血液検査を受けた後に自殺を図ったりするなど市民に大きな衝撃があった。

今では、HIV感染も、治療薬の開発などにより、慢性疾患の一つとなったが、当時のこうした報道に曝露された年齢群においては今でも差別偏見が強いことが調査でも示唆されている。HIVに対しては、1989年(平成元年)には、後天性免疫不全症候群の予防に関する法律が施行された。後天性免疫不全症候群の予防に関し、必要な措置を定めることにより、エイズのまん延の防止を図り、もつて公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的とするとされた。

### III 感染症法の成立と新たな課題に対応する改正

1999年(平成11年)に従来の伝染病予防法、性病予防法及び後天性免疫不全症候群の予防に関する法律を廃止・統合して感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律が制定された<sup>7</sup>。明治30年に制定された伝染病予防法が約100年間に渡って使われてきたが、こうした感染症をとりまく環境の変化に対応をすることが求められるようになっていた。感染症法においては、従来の伝染病予防法が集団の感染症予防に重点を置いてきたのに対し、個々の国民の予防及び良質かつ

<sup>5</sup> 愛媛県生涯学習センター. データベース『えひめの記憶』.<https://www.i-manabi.jp/system/regionals/regionals/rcode:2/48/view/6334>

<sup>6</sup> 国立保健医療科学院. No. 31 エイズ女性患者の発生.<https://h-crisis.niph.go.jp/?p=82940>

<sup>7</sup> 岡部信彦. 感染症法とその改正. ウイルス第54巻第2号, 249-254, 2004.

適切な医療の積み重ねによる社会全体の感染症の予防の推進に基本方針を転換した。また、感染症が発生し、その拡がりの可能性に行政的に備えるということの重要性が強調された。例えば感染症の監視としてのサーベイランスの実施、並びに感染力や罹患した場合の重篤性、公衆衛生上の重要性などから類型が定められた。そうしたことを反映して感染症法の前文には次のように示されている。

前 文

人類は、これまで、疾病、とりわけ感染症により、多大の苦難を経験してきた。ペスト、痘そう、コレラ等の感染症の流行は、時には文明を存亡の危機に追いやり、感染症を根絶することは、正に人類の悲願と言えるものである。

医学医療の進歩や衛生水準の著しい向上により、多くの感染症が克服されてきたが、新たな感染症の出現や既知の感染症の再興により、また、国際交流の進展等に伴い、感染症は、新たな形で、今なお人類に脅威を与えている。

一方、我が国においては、過去にハンセン病、後天性免疫不全症候群等の感染症の患者等に対するいわれのない差別や偏見が存在したという事実を重く受け止め、これを教訓として今後に生かすことが必要である。

このような感染症をめぐる状況の変化や感染症の患者等が置かれてきた状況を踏まえ、感染症の患者等の人権を尊重しつつ、これらの者に対する良質かつ適切な医療の提供を確保し、感染症に迅速かつ適確に対応することが求められている。

ここに、このような視点に立って、これまでの感染症の予防に関する施策を抜本的に見直し、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する総合的な施策の推進を図るため、この法律を制定する。

感染症法の施行時には、附則として法律施行後5年後をめどとして検討し、必要があると認めるときは所要の措置を講ずるという見直し規定があった。施行後の5年間の間に、2001年（平成13年）9月11日の米国同時多発テロの前後に発生した炭疽菌を用いたテロや、2002年（平成14年）には重症急性呼吸器症候群（SARS）の発生があり、2003年（平成15年）11月には法律の一部が改正された。この改正により、緊急時における感染症対策の強化として、特に国の役割の強化が行われた。また、対象疾患が74から86に増加し、さらに対象疾患の分類が見直された。感染症法制定時には、地方分権の要請から国の関与が最小限に抑えられていたが、SARS対応において、従来の自治体の責任に加えて国の積極的関与の必要性が再び議論され、次のような改正が行われた。

積極的疫学調査は都道府県・政令市・特別区の業務であり、国は都道府県等から協力の求めがあった際に職員等の派遣を行うこととなっていたものを、感染症の発生予防・まん延防止のために緊急の必要がある場合には、国が都道府県等の行う疫学調査について必要な指示を行うとともに、国自らも積極的疫学調査を行うことができることとなった（第15条）。また、国の指示権限の創設、調整機能の役割の明確化として、それまでは関係行政機関に対する国の指示権限は明確になっていなかったが、感染症の発生予防・まん延防止のために緊急の必要があるときは、都道府県等が行うとなっている事務に関し、国は必要な指示をすることができることとなった。

しかしながら、新型インフルエンザのような感染症においては、感染症法の感染者又は汚染された施設等に着目した医療的・公衆衛生的な感染源対策を規定するに留まり、入院措置等では感染が収まらず、疫学的関係性が特定できない状況では、更なるまん延を食い

止めることは困難ということが指摘されるようになった。2009年（平成21年）の新型インフルエンザH1N1の教訓をもとに2012年（平成24年）に新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定された。第1条に示されているように、新型インフルエンザ等の感染症の対策強化を図ることにより、国民の生命や健康を保護し、生活や経済への影響を最小にすることを目的として制定された法律である。この法律の特徴としては、1. 政府一体となって対応する（対策本部の設置、基本的対処方針）、2. 事前準備（行動計画）、3. まん延防止のための身体的距離確保、4. 医療体制の臨時拡張、5. 社会的優先順位付けによる予防接種があげられる。

このように、感染症に関する新たな課題や地方と国の役割についての議論を重ねて法律改正などが行われてきた。

#### IV 新型コロナウイルスに対する対策

新型コロナウイルスは、2019年（令和元年）12月31日に中国の武漢において原因不明の

肺炎が報告され、その後、新しいコロナウイルスの感染が特定された。2020年（令和2年）1月28日に新型コロナウイルス感染症を指定感染症として定める等の政令等の施行について（施行通知）が示された。それにより感染症法の必要な措置が行えるようになった。

「指定感染症」とは、既に知られている感染性の疾病（一類感染症、二類感染症及び三類感染症を除く。）であって、感染症法の第三章から第六章までの規定の全部又は一部を準用しなければ、当該疾病のまん延により国民の生命及び健康に重大な影響を与えるおそれがあるものとして政令で定めるものとされている。なお、第三章は感染症に関する情報の収集及び公表、第四章は就業制限その他の措置、第五章は消毒その他の措置、第六章医療が含まれている。

2020年10月4日現在で、図に示したような措置が新型コロナウイルスに行えることになっている。一類感染症や二類感染症において認められている強い措置が適用されている。指定感染症は、感染症法で規定されている

【参考】感染症法に基づく主な措置の概要（政令による準用の有無）

	指定感染症	一類感染症	二類感染症	三類感染症	四類感染症	五類感染症	新型インフルエンザ等感染症
規定されている疾病名	新型コロナウイルス感染症	エボラ出血熱・ペスト・ラッサ熱 等	結核・SARS 鳥インフルエンザ (H5N1) 等	コレラ・細菌性赤痢・腸チフス 等	黄熱・鳥インフルエンザ (H5N1以外) 等	インフルエンザ・性器クラミジア感染症・梅毒等	新型インフルエンザ・再興型インフルエンザ
疾病名の規定方法	政令 ※林野庁・国土交通省は、感染症法に政令で規定	法律	法律	法律	法律・政令	法律・省令	法律
疑似症患者への適用	○	○	○ (政令で定める感染症のみ)	—	—	—	○
無症状病原体保有者への適用	○	○	—	—	—	—	○
診断・死亡したときの医師による届出	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (直ちに)	○ (7日以内)	○ (直ちに)
獣医師の届出、動物の輸入に関する措置	—	○	○	○	○	—	○
患者情報等の定点把握	—	—	△ (一部の感染症のみ)	△ (一部の感染症のみ)	△ (一部の感染症のみ)	○	—
積極的疫学調査の実施	○	○	○	○	○	○	○
健康診断受診の勧告・実施	○	○	○	○	—	—	○
就業制限	○	○	○	○	—	—	○
入院の勧告・措置	○	○	○	—	—	—	○
検体の取去・採取等	○	○	○	—	—	—	○
汚染された場所の消毒、物件の廃棄等	○	○	○	○	○	—	○
ねずみ、昆虫等の駆除	○	○	○	○	○	—	○(※)
生活用水の使用制限	○	○	○	○	—	—	○(※)
建物の立入制限・封鎖、交通の制限	○	○	—	—	—	—	○(※)
発生・実施する措置等の公表	○	—	—	—	—	—	○
健康状態の報告、外出自粛等の要請	○	—	—	—	—	—	○
都道府県による経過報告	○	—	—	—	—	—	○

黄：指定時に適用（2/1施行） 橙：改正①時に適用（2/14施行） 桃：改正②時に適用（3/27施行）

※ 感染症法44条の4に基づき政令が定められ、適用することとされた場合に適用

ように1年以内とされているが、特に必要であると認められる場合は最長2年間可能である。その間に、新型コロナウイルスを現在の類型に当てはまる感染症とするか、又は新たな類型を作るとなると法改正が必要となる。

## V 新型コロナウイルス対策から見た公衆衛生の課題

新型コロナウイルスに対する対策としては、指定感染症としての措置並びに、新型コロナウイルスの特徴をふまえて、新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案を令和2年3月10日閣議決定し、同法の附則の部分の改正を行い、新型コロナウイルスを同法の適用対象となる「新型インフルエンザ等」と見なした対応が行われたことが大きかったといえる。また、2020年（令和2年）4月7日に、同法の32条に基づき新型インフルエンザ等緊急事態宣言が発令された。その後も、感染の拡大に伴って各都道府県における独自の緊急事態宣言や感染拡大防止のための介入が行われた。ここでは個別の対応については紙面の関係でふれないが、そこから公衆衛生の観点から課題としてあげられたことを示す。

### 1. 感染者並びに感染が起きた場が非難や差別の対象にならない配慮の必要性

感染者が特定されないようにプライバシーを守ることは、極めて重要である。しかしながら、地域によっては、患者が特定されることもあり、個人が非難されたり、差別偏見の対象となることがあった。また、感染者に関わる情報を自治体のHPで掲載することがあるが、自治体によっては詳細であり個人の特定並びに、感染が広がった場所が広く知られることにもつながった。

自治体にはどこまでの情報を公開するかを一定範囲内から決める権限はあるものの、感

染者やその周囲並びに感染が発生した場所に関わる人の人権や私権を尊重することに最大限の留意が求められる。感染が発生した場を公表することは、訪問した人に対して健康管理を徹底していただくということだけでなく、中には、その他の近隣の店舗ではないということを知らしめることでその地域への経済的な影響を最低限にするという意図もある。しかしながら、店名などの公表の後には、安全を担保するような報道や支援はなく、休業における補償も無かったりする。店舗だけでなく、医療機関や高齢者施設においても同様である。

情報の透明性の確保は必要であるものの、その後の風評被害により経済的な影響が大きい。そうしたことから、今後は感染者の接触に関しての情報開示がなされなかったり、協力がえられなくなる可能性が大きい。新しい感染症の発生時には、地域での不安が募るため、店名や施設名の公表が一つの手段ではあるが、その協力に対してその後に報いることや安全宣言的なことを示すことなどのきめ細やかな対応が求められる。

市民にも差別偏見により誹謗や中傷などしないように啓発を継続する必要がある。近年は、SNSなどにおいて誹謗中傷や個人の情報を意図的に流すなどがおきている。こうした事に対して厳格に対応できるような法整備の検討が必要である。こうした行動の背景には感染のまん延を防止したいという正義感のようなものがあることが問題の解決を難しくしているが、事例などを示すなどにより許されない行為などは示していくことが必要と考えている。

### 2. 限られたエビデンスでの対策の意思決定の難しさ

新しい感染症については、感染性や重症度などのエビデンスが特に感染症出現の初期に

は不足する。感染性は予防対策と関連するが、対策の効果についても見解が分かれる。手洗いやマスクの着用は比較的实践はしやすいものの、人の流れや接触頻度を減らすような介入としての自粛や自宅時間を過ごすことは緊急事態宣言下でも見られたように経済に大きな影響を与える。新型コロナウイルス出現後は世界中から様々なエビデンスが示されたが、最終的には日本の文脈においてどのような施策をとるのかを判断する必要がある。

新型コロナウイルスに対峙して約9か月が過ぎるなかで、感染性や重症度については理解が深まってきた。感染拡大リスクの高い場所としては、飲食の場面やマスクをしないでの会話などが特定されている。また重症度についても高齢者においては死亡リスクが高くなることがわかっているが、80歳以上では20%程度が亡くなるという初期のデータから、最近では治療の効果や検査の拡大などにより8%程度まで低下してきた。こうしたデータをもとに一度強めた措置を解除する際には、その解除によってまん延が制御できなくなることがないようにする必要のあることから行政の意思決定に難しさが伴う。今後は、経済と感染対策の両立を目指すなかで、市民の間で感染の拡がりをごくまで容認するかについての議論は必要であるが、合意を得ることは難しい。

こうした意思決定においては政府だけでなく、地域差があることから、それぞれの自治体でも必要な対策を行う必要がある。タイミングと介入の内容や対象範囲を決めることは極めて難しい。次に示す課題とともに、こうした意思決定についての難しさを今後解決するべく政治と専門家の間でのそれぞれのあり方については議論が必要である。一つの早期にできる解決策としてはそれぞれの自治体での介入における教訓や効果などを共有することがあげられる。

### 3. 自治体の裁量の活用とそれを支える感染症専門職の確保

指定感染症は、新しい感染症に対して時限的に柔軟な運用を可能としている。自治体においても地域の実状に応じて裁量があるが、都道府県の保健担当部局へのヒアリングにおいて、細かな運用においては、それぞれの首長など行政の中での指示や考え方があり、必ずしもその柔軟な運用が裁量としていかされていないこともある。その背景には、首長や自治体の議会などの感染症のリスクやインパクトの想定並びに住民からの要望によっても影響されている。

自治体の裁量をより有効にするためには、それぞれの自治体において感染症専門職の確保又は自治体内での専門家との連携、必要に応じて政府など外部への支援要請が必要である。知事など政治のリーダーの多くは医療の専門家ではないため、わかりやすく対話ができる感染症専門家が必要となる。

近年、保健所の人員や予算の削減、並びに行政機関の特徴として、定期的な異動により医療職のなかでも専門職が育ちにくいなどの課題が今回再び明確となった。今後数年新型コロナウイルス対策を行うなかで人材育成と確保が急がれる。

### 4. 感染症に対応できる専門機関や組織の設置

感染症に関連する健康危機は、2002年のSARS（重症急性呼吸器症候群）、2009年の新型インフルエンザH1N1、西アフリカから現地支援者を通じて欧米にまで患者対応が求められたエボラウイルス感染症（2014年）、そして今回の新型コロナウイルスなど数年に一度は世界を揺るがしている。

専門機関としては、国立感染症研究所があり、これまでも中心的な組織として活躍している。今回の新型コロナウイルスにおいては、専門家の人員不足が明らかとなり増員がされ

てはいるが、それでも今後の感染症対策ができる人員の養成並びに有事の際に動員ができる体制が必要である。また、自治体においても、FETP（実地疫学専門家養成コース）への人の派遣などを行った場合でも、自治体における人事異動から感染症を継続して担当できなかつたりするようである。

専門機関があつたとしても権限や情報がなかつたり、また目的をきちんと明確にしなければ実際においては機能しない。すでにある、ナショナルセンターや国立保健医療科学院などのリソースも活用しつつ、必要な役割と現在のギャップを分析し、そのギャップを埋めることができる組織の設置を議論する必要がある。まずはそうした議論ができる場を設置することが求められる。

#### 5. 自治体と国などの感染症情報の共有の推進

感染者やクラスターが発生した場所の詳細な特徴については、必ずしも自治体と国や研究者と共有されることがない。情報の共有において様々な障壁がある。現在の感染症法の運用において地方から国への情報の共有については明確に示されていないことがその背景にあると考えられている。感染者の個人情報という考えもあるが、匿名化することと情報

の管理の徹底により共有を可能にする仕組みはできるとも考えられる。現在は、人のつながりと信頼関係のなかで情報共有がされている。しかし、感染症に関わる情報の共有に関して、制度の根拠並びに、情報共有のルールなどの整備を法令などへの明記も含めて検討することが求められる。

#### おわりに

新型インフルエンザに対峙した 2009 年においても様々な課題が明らかとなり、総括会議にても様々な提言がなされていた<sup>8</sup>。しかしながら、それ以降は課題としては解決にまで到らなかったことも多々あった。人材育成や検査などの対応能力の拡大は予算措置によってできることはある。また、現行法の中で通知の運用でできることもある。しかしながら、感染症法の改正を必要とする点もある。新型コロナウイルス対策に対しての教訓から早急に自治体などと連携して議論を重ね、感染症法でさらに効率よく感染症を押さえ込めるような形にすることが期待される。

新型コロナウイルスによる社会への影響は、1 から 2 年は最低でも続くものであり、現在の対応だけでなく、次の感染症にも対峙できるような方策を考えるべきである。

<sup>8</sup> 厚生労働省. 新型インフルエンザ (A/H1N1) 対策総括会議 報告書. <https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekaku-kansenshou04/dl/infu100610-00.pdf>

# 「グリーンディール」から「緑の産業政策」へ — 気候中立を目指す欧州の気候変動政策 —

京都大学大学院地球環境学堂／経済学研究科教授

諸 富 徹

## 《構成》

- I 2050年実質ゼロ排出を実現するために
- II EUの温室効果ガス排出削減目標をめぐる議論
- III EUの脱炭素化投資を可能にする財源調達手法
- IV 欧州産業の脱炭素化への途
- V 日本の素材産業の脱炭素化は可能か
- VI 日本経済の構造転換政策としての「緑の産業政策」

### I 2050年実質ゼロ排出を実現するために

菅義偉首相は本年10月26日、首相就任後の初の所信表明演説で、2050年の日本の温室効果ガス排出量を実質ゼロにする目標を掲げると表明した。これは、国際的にも歓迎されているように望ましい方向性だが、現状の延長線上では、その実現はきわめて困難である。この目標を本気で実現するのであれば、経済社会のあり方を根本から見直していく必要がある。産業のあり方もまた、根本から問われる。

日本の脱炭素化の行く末を考える時、先に2050年実質ゼロ排出を掲げ、着実に政策を構想、そのための財源の手当てまで次々と決定しているEUの動向は大いに参考になる。本稿は、欧州における脱炭素化戦略を、とくに産業政策に着目して明らかにするものである。

### II EUの温室効果ガス排出削減目標をめぐる議論

EUの現在の目標は、2030年までに1990年比で温室効果ガスを40%削減するというものである。欧州委員会は、2050年までに気候中立を達成する方法について明確なビジョンを設定している。EUは既にこの目的を実現するために経済の現代化と変革を開始している。EUはすでに1990年から2018年の間に、温室効果ガスの排出を23%削減する一方、その経済は61%成長している。しかし、現在の政策では2050年までに温室効果ガスの排出を60%しか削減できない見通しである。2050年までに気候中立を達成するのであれば、2030年目標の引上げが必要となる。

デンマークやフィンランドは、こうした削減目標の深掘りに賛意を表明するだけでなく、もっと野心的になるべきだと主張している。他方、例えばチェコは削減目標の引上げに明確に反対しており、その他の国々はポーランドを除いて議論のテーブルについている。ポーランドはその発電能力のうち約80%を石炭に依存しており、EUの目標についていくために、EUからのより寛大な財政補助を要求している。

2020年10月8日には、欧州議会が231票の圧倒的多数で2030年までに1990年比で排出量を60%削減する目標を可決した。これは、可決されるとしても僅差だとみられていたために、驚きをもって受け止められた。とはいえ、これはEUの新たな目標に法的拘束力をもたせるための最初の一步に過ぎない。欧

州議会は、2050年までに気候中立を達成するというEUの計画を軌道に乗せるために、少なくとも55%の削減を行うという、欧州委員会提出のEU気候法最終草案を可決しなければならない。この可決は、全会一致でなければならない。そしてその法案は、EU加盟国の代表からなる閣僚理事会での承認も得なければならない。

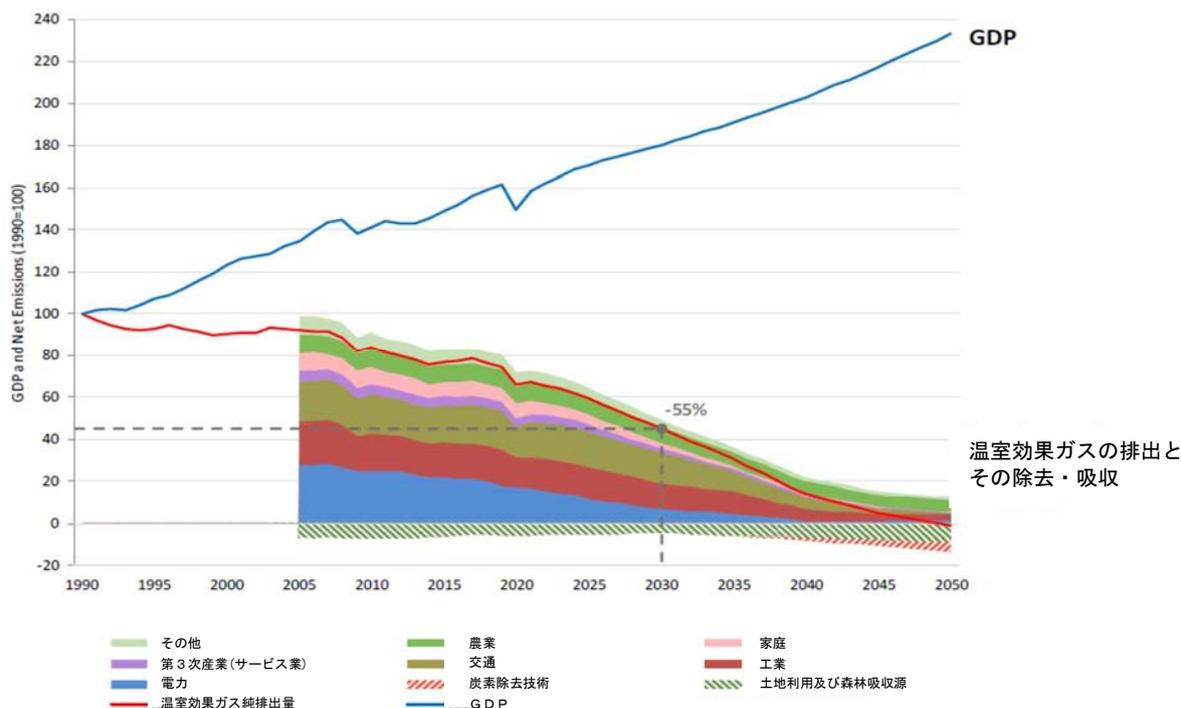
こうした高い排出削減目標を実現するために、EUは引き続き排出量取引制度(EU ETS)を中心とするカーボンプライシング(「炭素の価格付け」)を用いていく方針である。これによって消費者と企業の行動変化が促され、持続可能な公共/民間の低炭素投資の増加が促される。欧州委員会は、環境問題に焦点を合わせて、エネルギー税制指令の改正を提案する予定だという。

さて、以下の図は1990年を起点(=100)とした場合のEUのGDPと温室効果ガス排出量の変化を示している。ここから、経済成長は継続する一方、温室効果ガスの排出は減

少し続けてきたし、今後もそうなるの見込まれていることが見て取れる。このように経済成長と温室効果ガスの排出動向が切り離される現象を、「デカップリング」という。もし温室効果ガス排出の削減が、他方で経済収縮を相伴うのであれば、その努力を今世紀末まで何十年間にもわたって継続することに社会的合意を得るのは非常に困難になるだろう。EUのこの実績は、デカップリングが可能であることを示しているし、将来的にも脱炭素化が経済成長をともしつつ実現可能であることを示唆している点で、我々を勇気づけるものである。

また、図1では上述のように2030年に1990年比で55%の排出削減を実現し、2050年には実質排出ゼロが達成される経路が示されている。2050年時点では、実は温室効果ガスの排出が残っているのだが、他方で森林吸収源と炭素除去技術によってそれらの排出も吸収されてしまうため、実質排出はゼロとなる。

図1 1990-2050年におけるEUの持続的経済繁栄と気候中立への途



[出所] European Commission (2020b), p. 7, Figure 1 より筆者作成

もっとも、どの国・地域よりも厳しい削減努力を行おうとしているために、EUと同じ努力を他国が行わない限り、それらの国々に生産拠点がEUから移転してしまうという懸念をEUはもっている。また、貿易を通じてEU製品がより炭素集約的で、なおかつ安価な輸入製品によって置き換えられてしまう「炭素リーケージ」のリスクもある。このリスクが顕在化した場合、EU域内の排出は減っても世界全体の排出量は減少しない。しかも産業拠点の海外移転や貿易における国際競争力の低下で、EUの経済・産業基盤は失われてしまう。

そこでEUは、温室効果ガス排出削減努力に関してEU内外で差がある場合には、炭素リーケージのリスクを低減するために、EUと同等の努力を行っていない国々からの製品輸入に対して、炭素国境調整メカニズムを適用することを提案している (European Commission 2019)。具体的にはこれは、EUと同等の排出削減努力を行っていない国・地域からの(鉄鋼など)炭素含有量の高い製品に対して、炭素税を関税として課すという提案である。

### Ⅲ EUの脱炭素化投資を可能にする財源調達手法

以上の排出削減目標を実現するため、EUは「持続可能な欧州投資計画」と呼ばれる投資計画を策定している。これは、欧州グリーンディールの投資計画上の支柱をなすものである。欧州が持続可能性を担保するためには、経済の全領域にわたって積極的な投資努力を重ねていく必要がある。2030年の環境・エネルギー政策上の目標を達成するには年間2,600億ユーロの追加投資が必要だという。この投資計画は、EU予算およびそれに関連する措置を通じて、今後10年間で公共およ

び民間投資を少なくとも1兆ユーロ動員することになるという (European Commission 2020a)。

2020年7月17～21日にブリュッセルで開催された特別欧州理事会(EU首脳会議)では、こうした投資計画を実行可能にする予算措置についての合意がなされた(以下、EU予算に関する説明は、吉沼(2020a; 2020b)に基づく)。この議論は本来、2018年に始まった2021～2027年度のEU中期予算計画(「多年度財政枠組み」)の枠内でなされるはずであった。ところが、新型コロナウイルス感染症による経済打撃が深刻化したことを受け、欧州委員会は2020年5月、新たに修正した多年度財政枠組み案に加え、「次世代EU」と呼ばれる復興基金を含む復興パッケージ案を提示した。その中に、「持続可能な欧州投資計画」も含まれている。

合意された復興パッケージは、予算規模が総額1兆8,243億ユーロに及ぶ。内訳は多年度財政枠組みが1兆743億ユーロ、復興基金が7,500億ユーロとなった。それを賄うために、欧州委員会がEU名義で債券を発行し、市場から資金調達を行うことについても合意がなされた。

「次世代EU」と呼ばれる復興基金は、新型コロナウイルス禍からの復興対策に充てる7,500億ユーロ規模の臨時の特別予算となっており、EUの通常の中期予算である多年度財政枠組みとは別枠になる。

復興基金の予算配分に関しては、「復興レジリエンス・ファシリティ (Recovery and Resilience Facility: RRF)」が全体の9割弱を占める。RRFとは、新型コロナウイルスの影響緩和を目的として、影響を特に受けた加盟国が実施する改革や投資などに対する大型の財政支援である。RRF予算の約6,725億ユーロは、返済義務のない補助金約3,125

億ユーロと、返済義務のある融資約 3,600 億ユーロからなる。

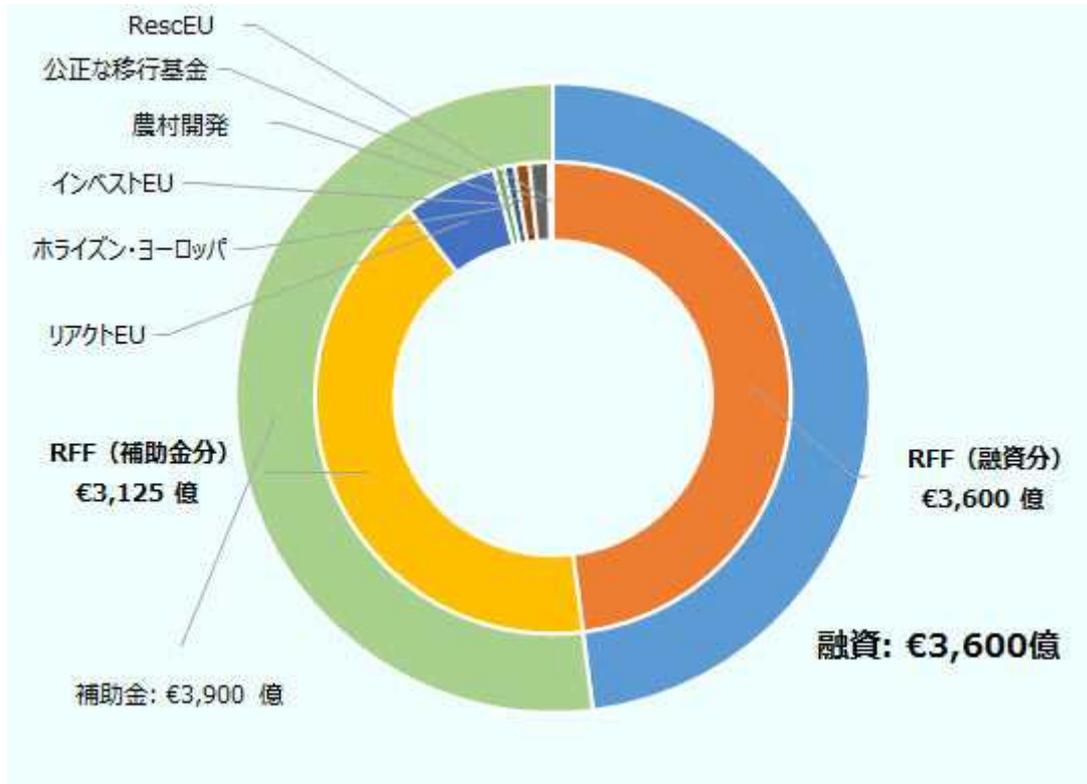
R R F の補助金と融資の配分にあたっては、次のようなプロセスを経ることになる。まず各加盟国は、改革や投資内容を明記した 2026 年までに実施可能な計画を欧州委員会に提出する。次に、欧州委員会は計画内容について評価する。その評価にあたっては、経済効果だけでなく、環境にやさしい経済への移行やデジタル化など E U の優先政策に対する貢献などの観点を加味する。その後、欧州委員会の提案をもとに、加重特定多数決により E U 理事会(閣僚理事会)が承認する。承認済み計画に基づく予算の執行に関しては、計画目標の達成などを条件に、E U 理事会の勧告の下で欧州委員会が決定する。

R R F 以外に、(1)「リアクト E U (感染拡大の影響を最も受けた加盟国・地域に対し、危機・復興対策として、医療体制の強化や生活・雇用支援などを迅速に提供する追加的支援策:約 475 億ユーロ)」、(2)「公正な移行基金」(「欧州グリーンディール」の一環として脱炭素化社会への移行を目指すうえで、移行の影響を最も受ける加盟国や地域を支援する「公正な移行メカニズム」の柱となる基金:約 100 億ユーロ)、(3)「RescEU」(災害や公衆衛生上の危機対策用の緊急物資の備蓄計画などを含む E U の市民保護メカニズム:約 19 億ユーロ)、が設けられた。このほか、「農村開発(共通農業政策の一部として:約 75 億ユーロ)」、次期 M M F からの拠出に加えて、「ホライズン・ヨーロッパ」(約 50 億ユーロ)、「インベスト E U」(約 56 億ユーロ)にも、復興基金から予算が配分される。

以上を実現するために、既存の E U 財源に加えて、新たな独自財源を創出することに言及がなされた。新たな独自財源は、復興基金

の財源となる債券の償還に充てるのが目的だ。その第 1 弾として、リサイクルできないプラスチック廃棄物 1 キロ当たり 0.80 ユーロの拠出金を加盟国に求める制度が、2021 年 1 月 1 日から開始される予定になっている。さらに、炭素国境調整メカニズム(「欧州グリーンディール」の中で発表)やデジタル課税に関する法案を欧州委員会が 2021 年上半年に提出し、遅くとも 2023 年 1 月までに施行する。また E U E T S を船舶・航空部門に適用拡大する改正案を欧州委員会が提案することなども盛り込まれた。

図2 復興基金の予算配分



[出所] 欧州理事会資料からジェトロ作成(吉沼 2020b).

これらの予算は各加盟国に配分されるが、その用途はEUのガイダンスに沿うことが求められる(European Commission 2020c)。「復興レジリエンス・ファシリティ(RRF)」では、欧州委員会が加盟国に対して、以下の重点領域における投資と改革を彼らの計画の中に含むよう強く推奨している。

1. 強化(power-up) : クリーンテクノロジーと再生可能エネルギーの利用／開発促進
2. 修復(renovate) : 公共・民間ビルのエネルギー効率性の改善
3. 再充電と燃料再充填 (recharge and refuel) : 持続可能でアクセスしやすく、スマートな交通の利用、あるいは充電施設の利用、さらに公共交通の充実を促進するクリーンテクノロジーの開発

4. 接続(connect) : ファイバーと5Gネットワークを含む高速ブロードバンドサービスのすべての地域と家庭への迅速な普及
5. 現代化(modernise) : 行政のデジタル化
6. 規模拡大(scale-up) : 欧州産業データを取り扱うクラウド容量の拡大と最も強力な先端的で、持続可能な半導体プロセッサの開発
7. 技能再訓練・向上(reskill and upskill) : デジタル技能を支援する教育システムへの適応とあらゆる世代にとっての教育・職業訓練機能の提供

ウルズラ・フォン・デア・ライエン欧州委員長が「復興レジリエンス・ファシリティは、次世代EUの中核要素である。それはコロナ

禍によって引き起こされた緊急対応に振り向けられるだけでなく、欧州の長期機会を切り開くためにも用いられる。6,720億ユーロに上る資金は、加盟国がガイダンスに沿って、短期的にはコロナ禍からの復興、長期的には持続可能で包摂的な成長のために用いていくことになる。」と述べているように、欧州委員会はこの予算措置によって当面はコロナ禍からの復興、中長期的にはデジタル化と気候変動に対応する投資を実施し、持続的な成長の実現を目指すとの意図を明白に読み取ることができる。

欧州委員会は、2021年1月1日をもってファシリティが機能し始められるようにする

ため、欧州議会と理事会に対して、できる限り早く立法提案に関して合意することを求めている。復興レジリエンス計画の提出期限は2021年4月30日となっている。とはいえ、加盟国はその前に2020年10月15日から早くも、初期段階の草案提出を促されている。

また各加盟国は、計画においてその予算の少なくとも30%を、欧州グリーンディールに沿って気候変動対策に充てることが要求されている。また、予算の20%はデジタル投資及びデジタル改革のために投じることも求められるなど、気候変動対応とデジタル化対応は、まさに復興基金の中核的な要素となっている。

#### IV 欧州産業の脱炭素化への途

図3 EU27カ国の産業部門のCO<sub>2</sub>排出量の推移(1990-2018年)と2030年/2050年削減目標



[出所] Sartor (2020), p. 11, Figure 1. より筆者作成

以上、EUの気候変動戦略とそれを支える予算措置についてみてきたが、本節では非常に重要な排出部門であり、2050年実質排出ゼロ実現の鍵を握る産業部門に目を転じることしよう。

産業部門は、2017年時点でEU総排出量の約20%を排出している。2030年までに1990年比で55%排出削減し、2050年に気候中立を実現するというEUの方針に沿った経路

に乗るためには、図3に示されているように、2030年までに22~25%の削減を実現して1990年排出量のほぼ半減となる必要があるが、近年は排出削減が停滞気味である。(Sartor 2020)。

だが、省エネ努力だけでは、脱炭素化が求める削減水準には到達しない。下記図4の試算にあるようにEUでは、2013年を基準とした経済性のある削減ポテンシャルは、2~5

年の回収期間を考慮した時、5.8%~12.7%にしかない(Wyns 2018)。もっとも、ポテンシャルを最大限に生かした技術的に可能な最大限度は17~26%となる。それでも十分

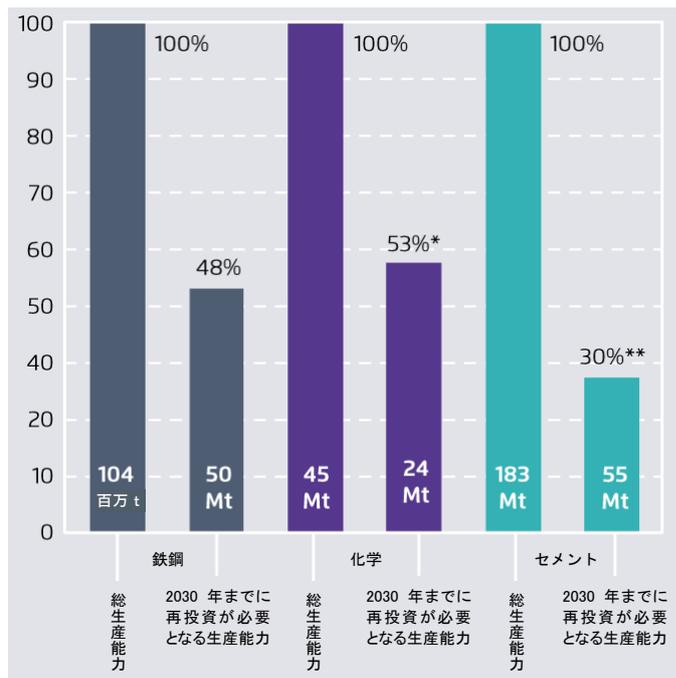
とはいえない。これは、既存の技術の延長線上で省エネを積み重ねても、求められる削減には到達しないことを示している。

図4 EUにおける各産業の省エネポテンシャル

業種	経済的な削減ポテンシャル (投資回収期間2~5年で実現可能な削減率)	技術的な削減ポテンシャル (技術的に可能な最大削減率)
非鉄金属	12-12.7%	21%
パルプ及び製紙	5.8-7.1%	17%
非金属鉱物	6.6-7.2%	18%
石油精製	8.5-9.5%	22.5%
化学及び製薬	7.9-9.3%	22%
鉄鋼	8.6-9.4%	26%

[出所] Wyns, T. et al. (2018), p.37, Table 4. より筆者作成

図5 2030年までに更新がなされるべき素材産業の設備更新の比率(%)



[出所] Sartor (2020), p.12, Figure 2. より筆者作成

そこで欧州委員会がとりわけ重視しているのが、温室効果ガス大量排出業種である鉄鋼、化学、セメントなどの素材産業である。これらの生産設備は巨大で、生産設備の更新期限が50~70年なので、次の投資機会では、2050年の気候中立実現目標を考慮に入れた

投資決定を行う必要がある。もしこれら素材産業の企業がこうした事情を考慮に入れないで現行の技術や生産方式に基づく生産設備の更新投資を行ってしまえば、それらは「座礁資産化」する可能性がある。これは、いったん投資してしまえば数十年にわたっ

て用いられるため、更新タイミングで脱炭素化の方針に沿った投資が行われなければ、今後数十年にわたって高水準の温室効果ガス排出が行われてしまう点で問題である。さらに、将来的に化石燃料に対する規制強化や炭素税の導入、訴訟の提起、現行法解釈の（化石燃料使用が不利になる方向への）変更、再生可能エネルギーや水素など代替エネルギーのコスト低下により経済性が相対的に低下するなどの事情により、更新した設備を耐用年数を待つことなく閉鎖せざるを得なくなるリスクも高まっていく。これがまさに、「座礁資産化」の意味内容である。

図5が示すように、2030年までの間に鉄鋼、化学、セメントのそれぞれの産業で、総設備のそれぞれ48%、53%、そして30%が更新となることが見込まれている。そのタイミングで脱炭素化に向けた投資が行われるよう誘導する必要がある。

しかし逆にいえば、コロナ禍がもたらした経済危機で素材産業への需要が落ち込んだため、古い生産設備が停止、あるいは閉鎖されているため、新しい投資に対する必要性が高まっているという側面もある。つまり、設備更新のタイミングが経済的事情により前倒しでやってくる可能性が高い。ただし、気候中立的な生産設備の導入に対して対象を絞った何らかの支援を政府が行わない限り、コスト上昇によってこれらの産業が気候中立性を考慮しない他国の素材産業との競争に敗れ、これらの産業が失われるリスクを冒すことになる（「カーボンリーケージ」）。

欧州では、そのために素材産業に対して資金的な支援をしつつ、脱炭素化を図っていく道筋を描いている。彼らは、気候中立的な生産設備を促進しようとするなら、投資資金を動員し、低炭素製品に対する長期的な需要を喚起し、気候中立的な生産手法を採用した製品の生産に対して、費用補助を行う必要があ

る、と主張している。そして、これらの政策手段としては、次の3つの形態をとることになる（Aichinger 2020）。

- (1) 将来に向けた産業生産設備の建設に対する国家基金から支払われる投資補助金
- (2) 新しいインフラ建設や既存設備の現代化に対するグリーン公共調達への導入

▶これは、インフラ建設にあたって必要となる鉄鋼、セメント、化学製品などを公共調達する際は、入札にあたってその製造過程が気候中立的となっているものが競争入札において優先されるように配慮する政策措置である。そうすれば、気候中立的な製品に対する予測可能で信頼性の高い需要が創出されることになる。

- (3) 炭素差額決済（Carbon Contracts for Difference: C C f D s）

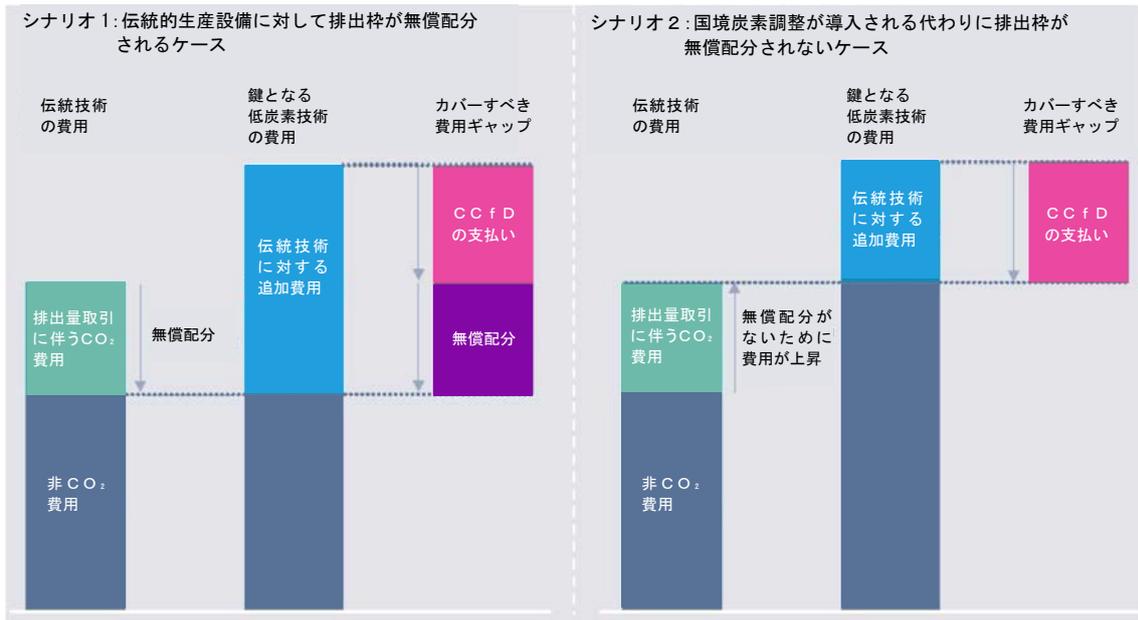
▶今日、鉄鋼、セメント、ポリマーなど、低炭素もしくは気候中立的な基礎素材は、市場に普及している伝統的な素材よりも著しく高価である。これは、製造業におけるその製造コストの高さによる。こうした費用差を何らかの形で補填することなしに、気候中立的な製品製造を中核とするビジネスモデルが成り立つチャンスは生まれてこない。たしかに、EU E T Sがもたらす炭素価格によって、費用差の一部は相殺されているが十分ではない。残る費用差については、「炭素差額決済：Contracts for Difference: C C f D s」によって補填されるのが望ましい。

C C f Dの支払いは、図6に示されているように、基本的には低炭素技術によるCO<sub>2</sub>排出削減コストと現行技術によるCO<sub>2</sub>排出

削減コストの差を補填するためなので、その差額がCCfDの支払額となる。だが、排出量取引制度により炭素価格が導入されている場合、排出量取引における排出枠の初期配分方式がどうなっているかによって、CCfDの支払額は異なってくる。図の左側の場合のように、無償配分方式の場合であれば、両技術の費用差がそのままCCfDの支払額

となる。これに対して図の右側のように、排出枠がオークションにより有償で配分される場合、現行技術の方がCO<sub>2</sub>排出量が多いために、より多くの排出枠を購入しなければならず、その分だけコストがかさむ。逆にいえば、その分だけ費用差が縮小するので、CCfDの支払額も縮小するという効果が生まれる。

図6 排出量取引制度における異なる初期配分方法と炭素差額決済制度(C C f D)



[出所] Sartor (2020), p. 21, Figure 7. より筆者作成

以上、紹介してきたように、産業の脱炭素化に向けて、様々な側面から支援していこうという議論が欧州では出てきている。それが、これまでと異なる点である。これまでカーボンプライシングを導入して、あとは市場メカニズムに任せるといった姿勢であったが、欧州では本格的に脱炭素化に向けて産業のあり方を根本的に切り替えるべく、様々な側面で市場に介入しつつ、産業支援を行う姿勢が鮮明となってきた(「緑の産業政策」)。

同様の政策体系は、別の文献でも下記のように展開されている(Joas, et al. 2019)。

1. 国境炭素調整付き炭素下限価格

これは、EU ETSに下限価格を導入することで、価格インセンティブに予見可能性を高めることを意図している。

2. 炭素差額決済(Carbon Contract for Difference: CCfD)

同上

3. グリーン融資制度

これは、低炭素技術の導入にかかる費用を調達するための資金調達コストを軽減することを目的とする。具体的には、市場金利よりも低い金利で資金調達が可能になるようにしたり、技術開発の最終段階で生じる潜

在的な損失を補填したりする措置が考えられる。

#### 4. 最終製品に対する炭素価格

最終消費者に対して製品が販売される際に、その製品の炭素含有量に応じて課徴金を課すことが考えられる。これは、炭素中立的な素材を用いて製造された製品が高価になってしまうことに対して、その価格差を相殺する目的をもっている。

#### 5. グリーン公共調達

同上

#### 6. 低炭素材料に対するクォータ制度の導入

消費者に最終製品を製造・販売している事業者が用いる原材料のうち、一定割合は炭素中立的な製品で満たすよう義務付けるクォータ制度の導入が考えられる。

#### 7. グリーン水素クォータ制度の導入

天然ガス事業者に対して、一定の比率でグリーン水素を製造・販売するよう義務付けるクォータ制度の導入を図る。

#### 8. 建築物および製品に関する産業標準規格の変更

建築物および製品に関する産業標準規格で、気候中立的な要素を考慮に入れた規格に切り替えていく。

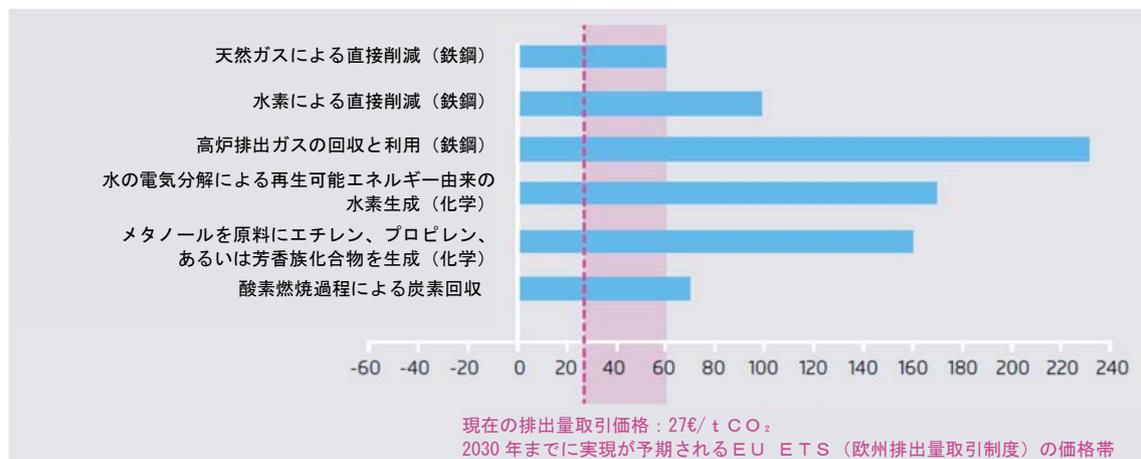
#### 9. リサイクル可能な製品規格

製造業者は、リサイクルがより簡単になるよう簡素な形でデザインし、また、炭素集約的な形で製造された素材を削減するよう義務付けることが考えられる。

環境のためとはいえ、以上のような形で政府が様々な形で市場に介入することの是非をめぐっては、様々な議論があるだろう。だが、欧州でこういう考え方が出てきているのは、脱炭素化のためには現在の製造技術を根本から切り替えなければならず、しかしそのためにかかるコストはかなり大きいという認識がある。

例えば、鉄鋼産業の脱炭素化のためには、製鉄プロセスの根本的な変革が必要となる。鉄鉱石に基づく鉄鋼生産を完全に脱炭素化するためには、「電解採取(electrowinning)」、あるいは「水素還元法」を還元手法として採用する必要がある。これらの手法は今のところ依然として実験室で研究されているレベルであり、実証研究の段階に移るには、大規模かつ長期にわたる支援が必要である。また、水素還元法を採用するためには、水素が大量に製造される環境の整備が必要となるが、水素製造も高価で何の支援もなく採算ベースに乗るわけではない。

図7 素材産業の脱炭素化に必要な技術によるCO<sub>2</sub>排出削減コストの推計



[出所] Sartor (2020), p. 15, Figure 4. より筆者作成

上の図7は、現在のEU ETSの排出量取引価格(€27/t CO<sub>2</sub>)および2030年時点でのEU ETS推定価格(€45-60/t CO<sub>2</sub>)と比較した、素材産業の脱炭素化に必要な6つの技術によるCO<sub>2</sub>排出削減コストの推計をそれぞれ示している。ここから明らかなように、EU ETSを用いた炭素価格水準をもってしても、2030年時点でこれらの技術に対して十分な投資インセンティブが与えられないだろうことが分かる(Åhman 2012)。このことは、EU ETSに加えて、上記のような政策手段を追加的に投入することで、脱炭素化した生産工程で製造された製品が、高コストであるために市場から排除されてしまわないよう優先的に市場で選択される仕組みを形成する必要があることを示している。

以上みてきたように、EUは温室効果ガス排出の2050年実質排出ゼロに向けて、技術の特定から、それを促すための政策手法、さらに脱炭素化がもたらす経済打撃への対処策まで含めて、かなり詳細な制度設計を検討し始めている。日本は2050年実質排出ゼロ宣言を行ったばかりであり、こうした議論の水準とは大きな差がある。具体的に産業政策との関連で気候変動政策をどう構築すべきか、日本もこれから議論していく必要がある。

## V 日本の素材産業の脱炭素化は可能か

この点、日本はどうか。残念ながらこれまでのところ、日本版グリーンディールの議論はおろか、その一環としての産業政策のあり方をめぐる議論はほとんど皆無である。パリ協定に基づく2030年までの温室効果ガス目標の国連への提出は、2013年度比で26%という現行の削減目標を引き上げ、それと関連して日本の産業の将来像と、本格的な「グリーン産業政策」を議論する良い機会であった。

だがこうした議論は行われることなく、目標が国連に提出されてしまった。

脱炭素への移行を目指すグリーンディールを議論するならば、産業のあり方をどうするのか、という論点は避けて通れない。この点で、鉄鋼産業ほど議論の素材として適切なものはない。「鉄は国家なり」と言われた時代から、鉄鋼産業は日本資本主義の発展のけん引役であり、また、日本の優れたものづくりの象徴的存在であった。他方、鉄鋼業は発電セクターを除いて、日本でもっとも多くの温室効果ガスを排出する業種であり続けてきた点で、象徴的存在だ。鉄鋼産業の命運について考えることは、日本の産業の脱炭素化の成否を考えることに等しいと言って過言ではない。

表1は、EU28カ国と日本の鉄鋼業を含む、温室効果ガス大量排出業種による1990年から2015年にかけての排出量推移を示している。もっとも、温室効果ガスといっても日本は「CO<sub>2</sub>排出量」、EU28カ国は「LULUCF(土地利用、土地利用変化及び林業分野)を除く温室効果ガスすべての排出量」を指している点にはご留意頂きたい。CO<sub>2</sub>は温室効果ガス排出量の9割超を占めているので、大まかな日欧比較の参考にはなるだろう。

さて、表1の日欧比較から読み取れるのは、次の点である。第1に、表の最下段に示されているように、大量排出業種全体での温室効果ガス排出の削減率は、日欧で大きな違いがある。1990年を基準とした2015年時点での日本の排出削減率が14%であるのに対し、欧州のそれは、約2.5倍の36%と大幅に高い。個別業種ごとにみても、化学産業と鉄鋼産業では、日欧で削減率に大きな違いがみられる。化学産業では単純計算で、欧州は日本の6倍近い削減率を記録しているし、鉄鋼産業ではなんと、日本の13倍もの削減率を記録して

いる。逆に言えば、日本の鉄鋼産業は過去四半世紀もの間、温室効果ガス排出をまったく減らすことができなかったのだ。

これまで日本の鉄鋼産業は経団連とともに、次のように主張してきた。(1)日本の省エネ技術はすでに世界で最高水準である、(2)1970年代の石油ショックで省エネをやり

切って日本は「絞り切った雑巾」状態であり、これ以上の排出削減余地はない、(3)日本で排出を削減することの追加費用は国際的にみてきわめて高く、炭素税などカーボンプライシングの導入は、産業の国際競争力を弱めることになる。

表1 日欧温室効果ガス大量排出業種の排出推移(日本はCO<sub>2</sub>排出量、EU28はLULUCFを除く温室効果ガスすべての排出量、単位：百万トン)

		1990	2015	削減率
石油製品製造	(EU28)	122	137	+12%
	(日本)	26	25	-3%
パルプ・紙・紙加工品	(EU28)	40	33	-18%
	(日本)	26	21	-22%
化学工業(含石油石炭製品)	(EU28)	325	128	-61%
	(日本)	70	62	-11%
窯業・土石製品	(EU28)	26	17	-35%
	(日本)	43	27	-39%
鉄鋼	(EU28)	258	190	-26%
	(日本)	151	148	-2%
非鉄金属	(EU28)	52	18	-65%
	(日本)	8	3	-61%
セメント製造	(EU28)	163	105	-36%
	(日本)	39	26	-33%
石灰製造	(EU28)	26	19	-27%
	(日本)	7	5	-18%
合計	(EU28)	1,012	647	-36%
	(日本)	370	318	-14%

[出所] EU28カ国のデータについては、Wyns, T. et al. (2018), p.21, Table 1に基づく。日本については、国立環境研究所温室効果ガスインベントリ「日本の温室効果ガス排出量データ」2020年公開版に基づく。

[注] 表中のEU28の数値については、誤差等を筆者の方で補正している。

その通り「だった」かもしれない。たしかに日本の温室効果ガス大量排出業種は、1970年代の石油ショックの時点では、総力を挙げて各国を上回る大幅な省エネを達成し、危機を乗り切った。だが、削減努力のさらなる「深掘り」はその後行われず、省エネは1970年

代に達成した水準で停滞した。他方、欧州諸国は1990年代以降に炭素税などカーボンプライシングを導入するとともに、産業が本格的に温室効果ガスの排出削減に取り組み始めた。

しかも、これらの産業は事業の入れ替え／

構造転換を進めながら、自らの製品・サービスの高付加価値化を追求した。この結果、「炭素生産性(付加価値/CO<sub>2</sub>排出量)」という指標で日欧の製造業を比較してみると、1990年代までは日本の方が炭素生産性は高かったが、その後は欧州諸国に抜き去られていった(諸富 2020a, 105 頁)。炭素生産性を引き上げるには、付加価値を伸ばすか、あるいはCO<sub>2</sub>を削減しなければならない。ところが日本は、高付加価値化で後れをとっただけでなく、表1に示されるように温室効果ガスの排出削減でも後塵を拝した。その結果が、炭素生産性の指標でみた日本のパフォーマンスの悪化である。もはや日本の産業は、「世界最高水準」ではないのだ。

深刻なのは、鉄鋼産業がすでに1990年代初頭から低収益率にあえぐ構造不況業種になってしまっているという事実である。リーマンショック前までの2000年代前半のみ、つまり中国の成長に伴って資源の「爆食」の恩恵を受けて鉄鋼輸出に沸いた時期のみ、例外的に高い収益率を記録した。だがそれもつかの間、リーマンショック以降は需要が落ち込み、逆に中国企業の台頭によって日本の鉄鋼産業は圧迫を受け、さらにコロナ禍による需要急減を受けて経営は危機的状況に陥っている。

国内最大手の日本製鉄は、2020年2月7日に記者発表を行い、広島県呉市の「呉製鉄所」の閉鎖、和歌山県の和歌山製鉄所にある2基の高炉のうち1基を休止させると発表、さらに一連の合理化と各製鉄所の資産価値見直しの結果として、およそ4,900億円の損失を計上した。この結果、2020年3月期の決算で過去最大の4,400億円の赤字に転落することが明らかになった。

国内2位のJFIホールディングスも2020年3月期決算の最終利益予想を、330億円から130億円に引き下げ、さらにパンデミ

ックの影響を受けた4月15日、西日本製鉄所の高炉2基を休止すると発表した。

こうした「後退戦」の背景には、日本の国内鉄鋼需要の一貫した減少にもかかわらず、国内の過剰生産設備をなかなか整理ができないこと、他方で中国の製鉄産業の成長と、彼らに対する日本の製鉄産業の競争力低下、という構造要因がある。こうした状況は、時間とともにますます悪化すると見込まれるので、日本の鉄鋼産業はさらなる「後退戦」に引きずり込まれるだろう。

日本の温暖化対策を議論するに際して、鉄鋼産業はこれまで、粗鋼生産量が減少するシナリオの策定を一貫して潰してきた。だが今回、鉄鋼産業は自ら生産能力の抹消を決定し、粗鋼生産量の削減を受け入れざるをえない状況に追い込まれた。しかも鉄鋼産業を分析している専門家は、生産能力の削減がこれで完了するとは考えていない。

これは、日本経済にとって、大きな転換点である。長らく日本経済の象徴的存在であった鉄鋼産業が、ついに縮小過程に入ることを、これらのニュースは示している。これは、温室効果ガスの排出を減少させる方向に向かうであろう。だが、それだけでいいのだろうか。ここで、日本経済は岐路に立っているように思われる。第1は、産業構造転換を進め、素材産業は衰退の一途をたどる途である。温室効果ガス排出もそれに伴って減少する。第2は、多少の衰退はあるとしても、積極的に革新的な技術を導入し、脱炭素化に成功して素材産業として生き残る途である。欧州は、後者の途をとるために何が必要かを真剣に議論する段階に入っている。日本にとっても状況は同じはずである。

## VI 日本経済の構造転換政策としての「緑の産業政策」

もちろん経済がデジタル化し、非物質主義

的転回を遂げていく時代に、素材産業がいつまでも日本経済の中心的位置を占めるのは難しい(諸富 2020a)。むしろ日本では経団連を中心に素材産業の存在感が強かった一方で、デジタル化や脱炭素化への遅れが生じているのは周知のとおりである。この点で過去の産業政策の桎梏からの脱却を図り、「非物質化(デジタル化)」と「脱炭素化」に取り組むことにより、労働生産性と炭素生産性を引き上げ、日本経済を新しい成長軌道に乗せる役割を担う必要がある。

これを実現するには、企業による脱炭素化投資とともに、人的資本への投資、無形資産への投資が必要になる。こうした投資が継続され、新たな資本蓄積が行われるようになると、日本企業の姿、日本の産業の姿は大きく変わっていくだろう。

これまで日本企業は、人的資本への投資を

節約し、賃金を抑制し、そして環境保全への積極的な取り組みを控えることによってコストを削減し、利潤を確保しようとしてきた。だが、そうして日本経済は成功してきたと言えるのだろうか。多くの証拠が示すところによれば、残念ながら答えは「否」である。日本企業は、欧州企業と比べての付加価値の創出で後塵を拝してきた。

逆説的にみえるが、人への投資を増やし、賃金水準を引き上げて所得分配を改善し、そして環境保全により多くの投資を行うことこそが、実は成長への近道となる。短期的にはパンデミックからの脱却、そして中長期的には脱炭素化によって、究極的には「人類が生き延びる」ことに寄与する産業こそが生き残る。「緑の産業政策」がこうした新しい経済発展の道を切り開く可能性がある」と筆者は考えるが、どうであろうか。

## 【参考文献】

- Åhman, M. et al. (2012), *Decarbonising in Sweden: An Assessment of Possibilities and Policy Needs*, Lund University Department of Technology and Society, Environment and Energy Systems Studies, Report No. 77.
- Aichinger, W. et al. (2020), *Dual-Benefit Stimulus for Germany: A Proposal for a Targeted 100 Billion Euro Growth and Investment Initiative*, Agora Energiewende.
- European Commission (2019), *The European Green Deal*, COM (2019), 640 final.
- European Commission (2020a), *Sustainable Europe Investment Plan*, COM (2020) 21 final.
- European Commission (2020b), *Stepping up Europe's 2030 Climate Ambition Investing in a Climate-Neutral Future for the Benefit of Our People*, COM (2020) 562 final.
- European Commission (2020c), *Press Release, NextGenerationEU: Commission Presents Next Steps for €672.5 Billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, Brussels, 17 September 2020.
- Joas, F. et al. (2019), *Climate-Neutral Industry: Key Technologies and Policy Options for Steel, Chemicals and Cement*, Executive Summary, Agora Energiewende.
- Sartor, O. (2020), *A Clean Industry Package for the EU: Making sure the European Green Deal kick-starts the transition to climate-neutral industry*, Agora Energiewende.
- Wyns, T. et al. (2018), *A Bridge Towards a Carbon Neutral Europe*, The Institute for European Studies (IES) at the Vrije Universiteit Brussel (VUB).

- ・ 諸富徹(2020a), 『資本主義の新しい形』 岩波書店.
- ・ 諸富徹(2020b), 「日本資本主義とグリーン・ニューディール」『世界』2020年6月号, pp.146-155.
- ・ 吉沼啓介(2020a), 「2021～2027年中期予算計画とその背景を読み解く(EU)」徹底解説:EU復興パッケージ(第1回), JETRO地域・分析レポート.
- ・ 吉沼啓介(2020b), 「新規財源で新型コロナ禍対策、同時に気候中立目標も(EU)」徹底解説:EU復興パッケージ(第2回), JETRO地域・分析レポート.

# Covid-19 と共存する日本経済

双日総合研究所チーフエコノミスト  
吉崎 達彦

## 《構成》

- I はじめに～21 世紀で3度目の「不確実性」
- II コロナがもたらす経済危機の本質
- III 経済対策のあるべき姿
- IV むすびに～日本社会に求められる「縦深性」

### I はじめに～21 世紀で3度目の「不確実性」

世界が新型コロナウイルス (Covid-19) と共存するようになってから、まだ1年に満たない。人類にとって、パンデミックという現象が久しぶりのことであるために、世界はその対応に戸惑い、試行錯誤し、ときには途方に暮れ、失望と楽観を繰り返している。前途がどうなるかは、もちろんわからない。

このことを経済活動という点から見れば、パンデミックは先行きに大きな不透明性を投げかける厄介な事案であった。感染が拡大した2020年春時点の日本経済において、まざまざと思い起こされたのは、ごく近年に起きた他の2つの危機のことである。

ひとつは2008年のリーマンショックである。一回り前の子年に起きたこの事件は、「100年に1度の国際金融危機」と称された。今では一応その危機を乗り越えたことになっているけれども、その後の世界経済の低成長化、低インフレ、低金利化（これを称して「日本化」と呼ぶ論者もいる）を考えると、実はまだ危機は終わっていないのかもしれない。

もうひとつは2011年3月11日の東日本大震災である。このときは「1000年に1度の天災」と呼ばれたが、何より福島における原子力事故の収束が見通せないことが恐ろしく感

じられた。景気についていえば、東北地方の復旧・復興という需要はあったものの、サプライチェーン問題で工業生産が滞り、なおかつ夏場の電力供給にも不安があった。それでも製造業の現場は、この年の6月頃にはもう底入れしていた。やるべきことが分かっているとき、日本人と日本企業は案外とたくましいのだということを確認できた。

2008年の金融危機と2011年の自然災害は、いずれも日本経済が先行きの読めない不安に直面した体験である。経済活動というものは、何年かに1度はかならずこの手の問題にぶち当たるものであるようだ。グローバル化と情報化も進み、世界が一体化している現状においては、他国の危機が容易に連鎖することだろう。

経済学者のフランク・ナイトは、こうした状況を「不確実性 (Uncertainty)」と命名し、確率的に計算可能な「リスク (Risks)」と区別した。企業や投資家は、リスクへの対応には慣れている。普段から非常時の準備をし、有事のシミュレーションを行うべし、リダンダンシーを高めておくべし、といったセオリーもある。損害保険や先物市場など、それらを助けるためのツールも存在する。

しかるに「不確実性」への対応は難しい。前例のない事態に直面したとき、人は往々にして途方に暮れてしまう。2020年のコロナ対応は、政府レベルでも民間レベルでもお世辞にも褒められたものではなかったし、引き続き失敗があり得ると覚悟しておくべきであろう。

この点に関するナイトの見解は、以下のよう突き放した（しかし味わいのある）ものである。すなわち「完全競争の下では不確実性は排除できない」ものであり、「経営者が不確実性に対処する報酬が利潤である」と。

つまり企業経営や投資活動は、感染症も含めた「不確実性」から逃れることはできない。「アフターコロナ」「ウィズコロナ」の経済活動や政府による対策は、どうしても試行錯誤の連続ということになる。それは責められるべきものではないのであろう。

## II コロナがもたらす経済危機の本質

Covid-19 がもたらした困難さは、3つの点でこれまでの経済危機とは異なっていた。それは、①全世界同時の現象であること、②需要と供給が同時に「蒸発」したこと、③いつになったら終息するかが見通せないこと、である<sup>1</sup>。

以下、それぞれの点について、その後の推移も併せて検討してみよう。

### 1 全世界同時の現象であること

Covid-19 は瞬く間に世界中に広がり、本稿執筆時点で3,600万人以上が感染し、死者も100万人を超えている<sup>2</sup>。今や感染者がいないのは、地球上には南極大陸とグリーンランドぐらいしか残っていない。つまり、世界中どこへ行ってもこの危険からは逃げられない。従って各国は海外との人の行き来を制限し、自国内をなんとか収めるしかない。外国や国際機関の支援は期待しにくく、WHO（世界保健機関）への信頼性も著しく低下した。

先進国は競うように金融緩和を行い、国債を発行して財政支出を増やしている。財政赤

字は各国で急増しているが、幸いにも金利はゼロ近傍に張り付いており、当面、財政再建を急がねばならない状況ではなさそうにみえる。他方、新興国の中には、国債を発行すると大変な高金利になってしまう国、あるいは為替が暴落してしまう国もある。石油価格が低下したこともあり、資源国にとっては苦しい時期が続きそうである。

海外からの助けが期待できなくなれば、経済危機は長期化するだろう。リーマンショックの際も、世界経済がすべて一気におかしくなったわけではなかった。あのときは米国をはじめとする先進国経済がマヒしたものの、比較的傷が浅かった中国が4兆元の財政政策を行って景気刺激を図り、世界経済の底割れ回避に役立った。ところが今回は、世界経済が立ち直るための牽引役が見当たらない。

IMFの世界経済見通し（WEO）は、この間に何度も改定を行っている<sup>3</sup>。1月時点の予測では、世界経済は3.3%程度の成長軌道にあり、世界貿易も2019年をボトムに増加基調に転じるというものであった（Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?）。それが4月予測になると、世界経済はマイナス成長に転じ、21年にV字回復を遂げるという見通しとなった（The Great Lockdown）。もっともこれは「楽観シナリオ」であり、囲み記事で書かれたリスクシナリオでは、①コロナ収束が遅れる、②二次感染が始まる、③その両方が生じる、という3通りが想定されていて、最悪の場合は21年の成長率は基準シナリオから8%減となるという恐るべき内容になっていた。

6月予測では、これがさらに下方修正された（A Crisis Like No Other, An Uncertain

<sup>1</sup> 筆者のこうした見方は『公研』（公研産業調査会）7月号の講演録「アフターコロナの世界と日本」などに収録されている。

<sup>2</sup> 10月10日。ジョンズホプキンス大学のデータによる。

<sup>3</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

Recovery)。理由としてWEOは、「ソーシャルディスタンスが続く」「ロックダウン期間中

の打撃は予想以上に大」「生き延びた企業も今後の生産性は低下」などと指摘している。

### OWE O 予測ヘッドラインの変遷 (IMF)

	実績	1 月予測		4 月予測		6 月予測		10 月予測	
		2019	2020	2021	2020 年	2021	2020 年	2021	2020 年
GDP	2.9%	3.3%	2.4%	▲3.0%	5.8%	▲4.9%	5.4%	▲4.4%	5.2%
世界	2.9%	3.3%	2.4%	▲3.0%	5.8%	▲4.9%	5.4%	▲4.4%	5.2%
米国	2.3%	2.0%	1.7%	▲5.9%	4.7%	▲8.0%	4.5%	▲4.3%	3.1%
ユーロ	1.2%	1.3%	1.4%	▲7.5%	4.7%	▲	6.0%	▲8.3%	5.2%
日本	0.7%	0.7%	0.5%	▲5.2%	3.0%	▲5.8%	2.4%	▲5.3%	2.3%
中国	6.1%	6.0%	5.8%	1.2%	9.2%	1.0%	8.2%	1.9%	8.2%
貿易額	0.9%	2.9%	3.7%	▲	8.4%	▲	8.0%	▲10.4%	8.3%
原油価	▲	▲4.3%	▲4.7%	▲	6.3%	▲	3.8%	▲32.1%	12.0%

そして今回の 10 月予測では、やや上方修正が行われた (A Long and Difficult Ascent)。米国や中国の経済見通しが引き上げられる一方、ユーロ圏内などでは各国ごとのばらつきが拡大している。WEO の年 4 回の見通しが、これだけ激しく変動したことは過去にないだろう。世界経済がいかに Covid-19 という「不確実性」に振り回されていたかがよくわかる。

こうした中で、2020 年の日本経済も 5% 台の大幅な落ち込みが予測されている。これは米国やユーロ圏に比べればややマシであるけれども、その代わりに 2021 年の反発力は弱い見通しである。日本は人口減少国であるから内需が弱く、外需の影響を受けやすい「景気敏感国」であるから、海外経済の失速から否応なく影響を受けるという見方なのであろう。

一例を挙げれば、2020 年はインバウンド (外国人観光客数) が前年比で急減している。これまでわが国のインバウンドは、2011 年の 622 万人から 2019 年の 3,188 万人へと実に 5 倍増に近い伸びを示してきた。それが 2020 年は、1-8 月の累計で 396 万人に留まっている。Covid-19 の感染拡大とともに国境を越える人の動きはほとんど止まっており、期待されていた東京五輪も延期されている。

このことは観光業界に打撃を与えたのみ

ならず、わが国の個人消費全体の減速要因となっている。少子高齢化が進む中であって、旺盛な消費意欲を持つアジアからの観光客は、近年では「救世主」的な存在であったからだ。しかるにインバウンドの回復には時間を要することだろう。「国境を越える人の移動」の復調が待たれるところである。

### 2 需要と供給が瞬時に「蒸発」すること

Covid-19 による経済危機の特色として、「需要と供給」が同時に消えてしまうことが指摘できる。このようなことは、滅多にあることではない。

需要の消失といえば、リーマンショックがまさにそうであった。2008 年 9 月にリーマン・ブラザーズ証券が経営破綻した当初は、これで国際金融危機が生じたとしても日本経済への影響は軽微だと思われていた。ところが金融の麻痺は貿易の停止をも意味していた。輸出が急減すると同時に、生産も打撃を受けた。11 月の中間決算でトヨタ自動車が「1 兆円の利益下方修正」を行うと、日本経済のダメージは誰の眼にも明らかなものとなった。

供給の途絶ということでは、東日本大震災に伴うサプライチェーン問題が思い起こされる。東北地方で生産されていた部品が止まる

と、他地域の工場の生産まで止まってしまふ。今日の生産工程は高度な分業が進んでいて、自社の部品の供給元がどこにあるのかわかりにくくなっている。東北地方は紙パルプ産業が多く、製紙工場が被災したことで雑誌のページ数が少なくなるという事態も発生した。

これらの経験があったにせよ、需要と供給が同時に「蒸発」するなどということは、文字通り「想定範囲外」であった。

今回の経済危機においてもっとも大きな打撃を受けたのは、劇場やコンサート、スポーツイベントなどのエンタテインメント産業であろう。大勢の人が集まること自体がリスクであるとわかった瞬間に、ファンはこれらの機会を避けるようになる。と同時に、音楽やスポーツといった興業を行うこと自体が、「感染拡大のリスクを招く行為」として忌避される、ときには周囲から糾弾される行為となってしまったのである。

4月に「緊急事態宣言」が始まったときに、盛んに言われたのは「不要不急の外出は避けましょう」ということであった。人々が「新型コロナウイルス」という脅威に怯えていた最中には、この言葉には一種の魔力があった。

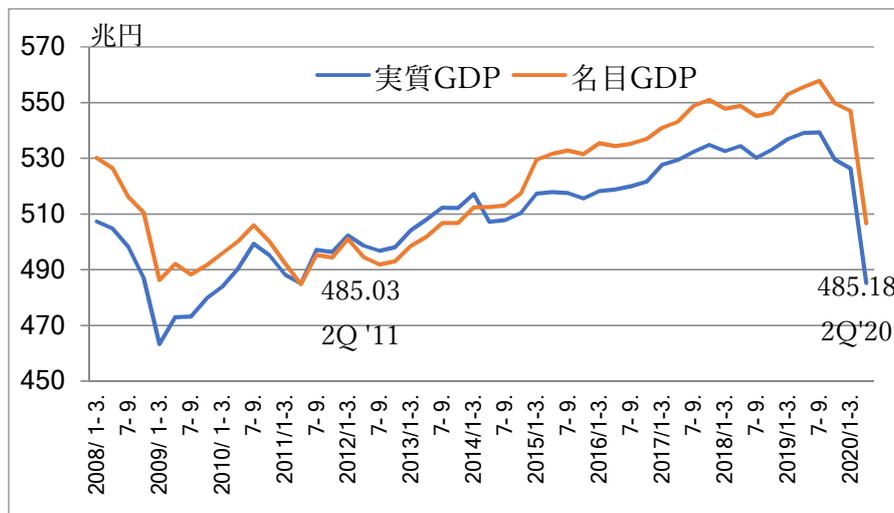
自分の趣味や娯楽のために外出することは、まるで不道德なことのよう受け止められたのである。

しかるに人間の1日24時間のうち、「不要不急」でない行為などほとんどないはずである。これは後知恵なのかもしれないが、史上初めての緊急事態宣言という状況にあって、日本全体が一種、思考が停止した状態になっていたと言えるのではないだろうか。

確かに、「感染拡大防止」と「経済活動再開」という2つの目標の間にはトレードオフの関係がある。前者に傾斜すれば後者が停滞し、後者に力を入れると前者のリスクが高まる。だからと言って、「イノチとおカネの二項対立」という設定にはしていけなかった。それでは「経済活動」を口にする事自体が、恥ずべきこととして受け止められてしまう。

8月になって4-6月期のGDPが公表され、前期比で▲27.8%（年率換算）という大きな落ち込みを示したことで、あらためてそのことが意識されたのではないだろうか。ちなみに実額ベースで見た場合の実質GDPの485.2兆円とは、東日本大震災直後の2011年4-6月期とほぼ等しい。

○日本経済のGDPの推移（内閣府）



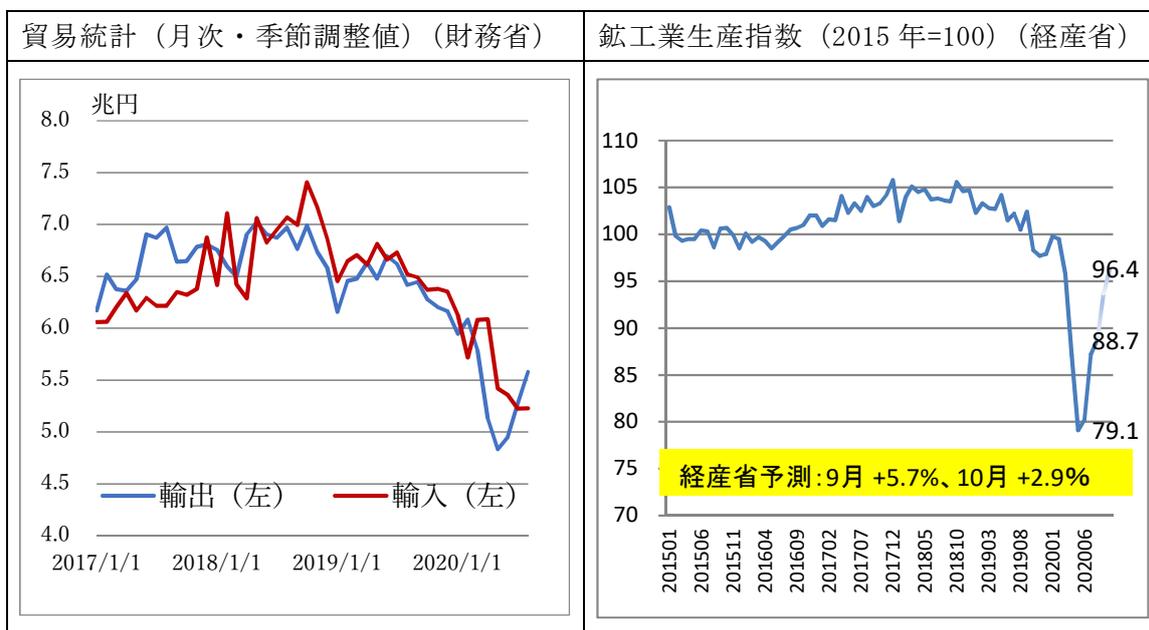
同じ時期に、「ロックダウン」という形で日本より厳しい外出禁止措置を実施した欧米各国では、4-6月期GDPの落ち込みは日本以上に激しいものとなった。すなわち米国▲32.9%、ドイツ▲33.5%、ユーロ圏▲40.3%、英国▲59.8%である。

つまるところ、人類がCovid-19と共存していくためには、感染拡大の防止に努めつつ、経済活動は維持し、何よりも医療崩壊は避ける、という二兎も三兎も追う姿勢が必要になる。そうでないと、別の面からウイルスとの戦いに敗れてしまうことになりかねない。

続く7-9月期のGDPは11月が公表予定であり、ある程度の反発が予測されている。鉱工業生産指数を見れば、今年5月の79.1をボトムに回復に向かっていることが確認できる。日本経済においては、月次の輸出と鉱工業生産のグラフが非常に似た形を描くことが

知られている。8月の生産は88.7となっており、経済産業省の予測通りに推移すれば10月には96.4まで回復することになる。幸いなことにわが国の生産設備などのストックは無傷であり、パンデミックの影響を受けているわけではないのである。

特に心強いのは、自動車の輸出と生産がともに堅調に推移していることだ。緊急事態宣言当時は、「これではクルマを買うどころではない」と思われたものだが、その後は公共交通機関よりも安全な移動手段として、乗用車のニーズが高まっている。裾野産業が広く、多くの関連企業を持つ自動車産業が復調することは、日本経済にとって大きな意味を持つ。ともあれ、「国境を越えるヒトの動きはまだ止まっているが、モノの動きは再開している」と見ていいようである。



今後、重要になってくるのは、「対面で行われるサービス業」の需要と供給をいかに再生していくかであろう。「新しい生活様式」の下で、外食や観光、人の移動を復活させていくためのルールやエチケットが構築されつつあ

る。スポーツの世界においても、少しずつ観客に対する制限を緩和している。相撲や野球を観戦する際に、大きな声を出してはいけない、ビールを飲んではいけないといった決まり事は、味気なく感じられるかもしれないが、

当面は必要なルールということになるだろう。

### 3 いつ終息するかがわからないこと

感染症がもたらす被害は、自然災害によるものとまったく違う点がある。

台風や地震などは、発生したその日が最悪であって、1日でも過ぎれば事態は少しずつ改善していく。しばらくは余震があるにせよ、いずれは平常が戻ってくる。その間に政府や自治体、あるいはボランティアなどもやってくる。自然災害は基本的に一過性であり、被災者の立場からでも回復への筋道が見えやすい。

その点、パンデミックはいつ終わるのがわからない。ウイルス自体が変化して、第2波、第3波の被害をもたらすかもしれない。ワクチンができれば問題は解決する、という期待はあるものの、本当にそうなるという保証はない。「集団免疫」ができれば終わるとも言われているが、果たしてそれがいつになるやら見当もつかない。

2004年の鳥インフルエンザのパンデミックを受けて、WHOが翌年に発表した感染症の脅威に関する報告書がある<sup>4</sup>。ここには20世紀における3つのパンデミック——スペイン風邪(1918~19)、アジア風邪(1957~58)、香港風邪(1957~58)の経験から得られた12か条の教訓が記されている。

その中には、今回のCovid-19においても当てはまりそうな指摘がある。

(1) パンデミックは予測不可能である。20世紀に発生したパンデミックは、死亡率や重篤さ、感染拡大のパターンなどがその都度、違っていた。

(4) ウイルスによる潜在的な感染力は「波」によって違ってくる。1度目に影響を受けなかった年代や地域が、第2波には脆弱になりやすい。後へ行くほど

深刻になりやすいが、その理由はさまざまである。

(7) 公衆衛生による介入は、パンデミックの拡大を遅らせることはできたが、止めることはできなかった。隔離と旅行制限はあまり効果がなかった。国内の感染は「密接」と「密集」に関わっているため、一時的な集会禁止と学校閉鎖は潜在的に有効である。これらの処置は長期にわたって強い必要はない。

(9) ワクチンによるパンデミックへの効果は潜在的には大きいだが、検証の余地がある。1957年や1968年にはワクチンの製造能力に限界があったため、生産者が急いだものの効果を上げるだけの量は間に合わなかった。

(10) ワクチンを最初に受け取ることができるのは、国内に生産設備がある国となるだろう。

特に(7)の指摘は、緊急事態宣言の時期における政府の諸施策を事前にピタリと予言していたようにさえ感じられる。パンデミックは遅らせることができれば上出来で、人為的に食い止めることはほとんど不可能であるらしい。

しかも(4)にある通り、パンデミックには常に「第2波」「第3波」の可能性がある。Covid-19の場合は、春先の第1波は高齢者が多く感染して致死率が高く、夏以降の第2波は若者が多く感染して致死率は低下したように思われる。

また(9)(10)の教訓は、「ワクチンに大きな期待をかけることなかれ」と伝えている。現在、世界各国はワクチンの開発競争に血道をあげているが、その効果や安全性には限界があるだろうし、全世界の75億人分が用意できるとも思われない。

結論として、(1)「パンデミックは予測不可能である」となる。100年前に発生したスペイン風邪は、全世界に巨大な被害をもたらしたが、それでも3年でほぼ終息している。

<sup>4</sup> “Avian influenza: assessing the threat of pandemic”

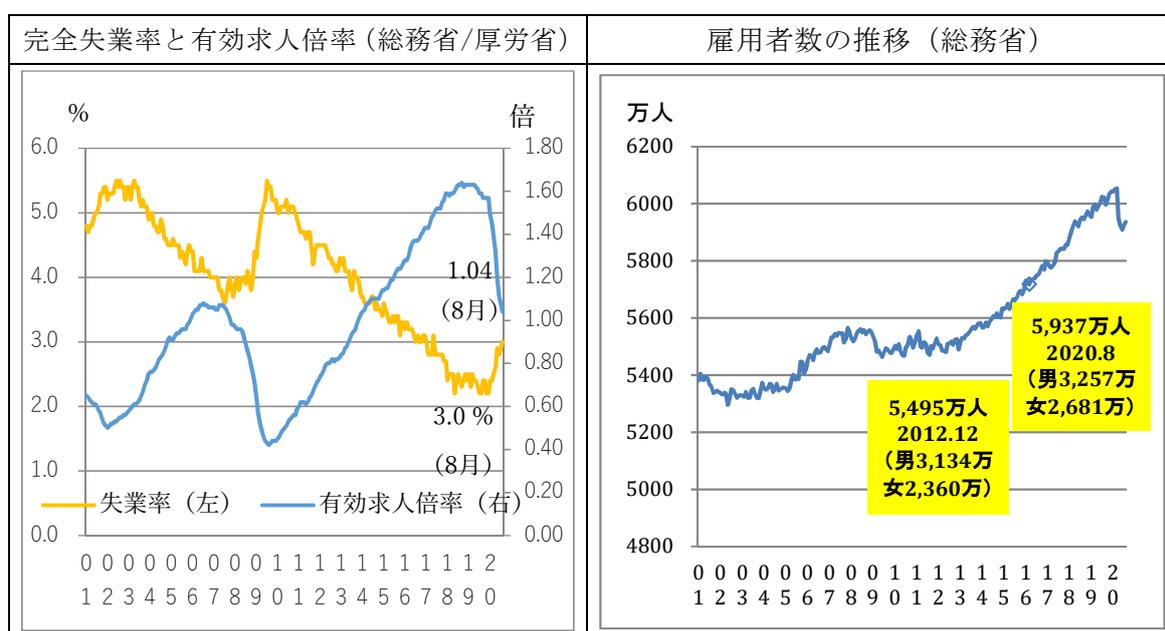
Covid-19 はどの程度で終息するかと言えば、やはり「わからない」と考えるのが正しいのであろう。つまるところ、長期戦を覚悟しなければならぬということになる。

この点で重要になってくるのが雇用の問題である。

Covid-19 が襲来する直前の日本経済は、有効求人倍率で1.6倍以上、完全失業率で2.2%という圧倒的な人手不足状態にあった。しかし感染拡大とともに状況は一変し、今年8月

にはそれぞれ1.04倍、3.0%にまで悪化している。

雇用のデータを見るときは、変化率とともに実数に着目することが肝要である。わが国の雇用者数は、2019年10月から20年3月まで6,000万人の大台を突破し、アベノミクスが始まった2012年12月から500万人以上も増えていた。それも足元では、ピーク時から100万人程度減っていることになる。



さらに内閣府の調査によると、この間の休業者数が3月の200万人から4月には652万人に急増し、5月に501万人、6月に267万人と減少に転じている<sup>5</sup>。これは雇用調整助成金による下支えが効果を発揮したことを示しているのであろう。4月と6月の差を考えれば約400万人分の雇用が守られたことになる。これはわが国の労働力人口の6%弱に相当するので、セーフティネットがなければ「2ケタ失業率」も現実味を帯びていたことになる。

問題はこれから先である。雇用者数の減少は、目先は歯止めがかかったように見えるが、

有効求人倍率の低下を考慮すると楽観は許されない。コロナ下で多くの企業が「我慢の経営」を続けている。中小零細企業の中には、「いつ終息するか見えない」ことから「心が折れ」てしまい、廃業するところも少なくないだろう。

こういった心理的な問題に関しては、「資金繰り支援」などの低利融資だけでは限界がある。つまるところ、パンデミックがいつ終息するかは見通せないのだが、そんな中でも民間経営者が希望を失わずに、事業を継続できる環境を整えることが求められよう。

<sup>5</sup> 月例経済報告関係閣僚会議資料 2020年8月分から

### Ⅲ 経済対策のあるべき姿

以上、Covid-19のパンデミックが日本経済にもたらした3つの特色について振り返ってきた。これらを前提としたうえで、これまで政府が行ってきた対策について、短期、中期、長期の3つに分けて評価してみたい。

\*短期：緊急コロナ対策と財政支出（特別給付10万円、雇用調整助成金、低利融資による資金繰り支援、仕事を失った人への補助など）

\*中期：需要の回復（Go To キャンペーン＝観光支援、外食支援など）、企業への支援（資本注入など）

\*長期：日本社会の構造改革（在宅勤務、オンライン診療・教育などリモート社会の実現）、サプライチェーンの再構築（脱・中国？）、電子政府の推進（デジタル庁の設置）

#### 1 財政支出（短期）

緊急事態宣言下の日本経済では、とにかく困っている人たちに財政支出を届けることが喫緊の課題であった。そのために今年上半期、政府は2度の補正予算を行っている。

令和2年度（2020年度）予算が成立したのは、年度末の3月27日のことであった。ところが4月7日には緊急経済対策が閣議決定されている。わずか10日余りで対策をまとめ上げたのだから、何よりその速さを高く評価しなければならない。

ところがこのときの目玉であった現金給付は、「減収世帯に30万円を給付する」というものであった。これでは「困っている人とそうでない人」の線引きが難しくなり、しかも本人に立証責任が求められてしまう。「減収したこと」を説明するために、多くの人が窓口に殺到する事態も想定された。

政治的な紆余曲折を経て、現金給付は「国民一人当たり10万円」の定額方式に落ち着いた。閣議決定された予算が組み替えられたの

は前代未聞の事態であったけれども、この方が優れていることは明らかで、金額的にも妥当であったと言えるだろう。

もっともこのおカネは国民の手元に届くまでに数か月を必要とした。同様な対策は米国やシンガポールで行われている。米国では3月に成立したCARES法により、納税者の手元にはすぐさま1,200ドルの小切手が届いている。

わが国の場合、政府が国民におカネを配る際には、市町村による作業を必要とする。このために時間がかかるのみならず、手元に届くタイミングに不公平が生じることになった。これも評判が悪かった「アベノマスク」の問題にも通じることだが、有事の際の執行速度に課題が残ることとなった。

その後、政府が用意した1次と2次補正予算はいずれも事業規模で117.1兆円、いわゆる「真水」と呼ばれる国費の支出がそれぞれ27.5兆円、33.2兆円という巨額なものであった。真水部分の合計約60兆円は、対GDP比で1割を超える。その後の経済の落ち込みの大きさを考えると、ほぼ妥当な規模であったとみていいだろう。

こうした政策に対し、「バラマキ」だったのではないかとの批判がある。いくら危機的状況であったにせよ、財政節度を守るべきという意見が出ることに異和感はない。給付金にしても、所得制限を求めるべきだとの声は少なくなかった。

とはいえ、「海外からの助けが当てにできない」現状では、われわれ自身の未来を当てにする以外の方策はないと考えるべきだろう。幸いなことに、わが国の金融市場は安定しており、長期金利の「高さ」ではなく、むしろ「低さ」が問題となっている。ゆえに国債の調達コストは安い。この局面で財政出動を忌避する必要はあるまい。筆者は決して流行のMMT理論に与するものではないが、既存の

理論が現状(巨額の財政赤字と低金利の両立)を説明できていないことに対して、経済学は謙虚であるべきだと考える。

むしろ課題として残ったのは、財政の使い道、特に執行速度である。端的に言えば、今後2度目の給付金が必要と考えられる局面が来た場合に、再び送金を自治体へ委託するようなことがあってはならないだろう。政府が国民の銀行口座を知ることができるようにしておけば、かかる行政上のコストは一気に軽減できるはずである。

あるいは商店業に対して、感染防止のために営業時間の短縮や停止を求める場合は、最低限の保証を行えるようにしておくべきである。再び感染が爆発的に拡大することがないとはいえないのだから、比較的、落ち着いている今のうちに、こうした法的措置を行っておくことが必要ではないだろうか。

財政当局は、追加的な財政措置の出勤を避けるために、敢えてそのような制度改革に抵抗するかもしれない。そしてまた政府の権限を強化し、国民の自由を制限するような法改正に対して抵抗が強いことも容易に想像できる。とはいえ、現状を放置することは緊急事態宣言下において得られた貴重な経験を、無に帰すことにつながりかねない。

## 2 景気支援策(中期)

コロナによる経済危機の恐ろしさは、前述の通り消費が「蒸発」してしまうことにあった。しかも対策の打ち方が難しい。消費が極端に落ち込んでいるときは、普通であれば景気刺激策を用意する。減税でも公共事業でもいい。それが経済学の教える処方箋である。

ところがコロナ下の経済においては、需要刺激策はそのまま感染拡大につながりかねない。とにかく財政を使って需要を作れ、という従来型の発想は通用しなかった。例えば補正予算の論議の際には、自民党農林部会から

は「お肉券」を配るというアイデアが出た。これはあまりにもあからさまな政策であるとして、世間から顰蹙を買ったものである。

現実問題として、「対面で行われるサービス業」が抱えている危機は深刻なものがある。これを何らかの形で支援しなければならない。現在、行われている「Go To 事業」は、そのために用意されたいわば苦肉の策であるが、さまざまなトラブルが報告されている。

とはいえ、筆者は特に観光産業への投入が必要だと考えている。日本のような成熟経済においては、観光産業は多くの利点があるからだ。

第1に雇用創出力に優れていることだ。特に人口減少に苦しむ地方経済にとって、観光客がもたらしてくれるメリットは大きい。そして「わが地域の魅力」を掘り起こす努力は、地域活性化という作業そのものである。

第2に需要がなくなるらない。モノへの需要とは違って、サービスへの需要は限界がない。端的に言えば、家の中がモノで一杯になってしまっても、旅の記憶はいくら増えても困らない。逆にクルマは、1台作って1台売ったらそれでおしまいである。

第3に環境への負荷が小さい。富士山であれ浅草雷門であれ、観光資源というものはいくら他人に見せても減るものではない。本質的に持ち帰ることができないので、ときにはリピーターという需要を作ってくれる。

第4に観光は平和産業である。観光地を訪れた人は、概ねその土地を好きになって帰っていく。日本を訪れる人が増えることは、結果的に日本の安全保障にも資することになる。

Covid-19 によって国境を越える人の移動は急減し、東京五輪も延期になってしまった。「観光立国」路線は根本から見直しを求められることになっている。

リーマンショック後の経済対策として、エコカーやエコ家電の購入にポイント還元を行

ったことがある。このときは「需要の先食い」となり、その後の自動車や家電製品の購入が長く停滞するという結果を招いた。しかし旅行の場合にはそれがない。むしろ箱根に行った人は、日光にも行きたくなるものである。

### 3 構造改革（長期）

今回のコロナ危機は、人々の生活様式を大きく変化させることとなった。「ステイホーム」期間中に、ホワイトカラーの在宅勤務はごく一般的なことになり、外食産業では来店ではなく、テイクアウトによる売り上げが多くなった。

その一方で、わが国のデジタル化が遅れていることが明らかになった。リモートで医療や教育を行うことに関しては、必要な機材が足りないのみならず、法的な枠組みにも様々な問題点があった。「日本では感染状況の集計を、医療機関が保健所にFAXで報告している」といった事実も、海外メディアからは物珍しく見られることとなった<sup>6</sup>。

こうした中で、民間部門でも「DX（デジタルトランスフォーメーション）」という言葉が流行語的に使われるようになってきている。今年9月に発足した菅義偉内閣が、「デジタル庁の創設」を公約に掲げていることも、こうした流れに沿った動きである。

とはいえ、その本気度にはやや疑問符が付く。わが国におけるデジタル化の遅れは、少なくとも技術的な点に原因があったわけではあるまい。むしろ問題は日本社会の保守性にある。例えばビデオ会議などのツールは、これまでも存在した。たまたまコロナ危機対応で使ってみたところ、その利便性に気づいたところであろう。

昨今、盛んに言われているのは、「社員の在

宅勤務を奨励することにより、オフィスの費用を軽減できる」といった目に見えるコスト軽減策が中心である。しかるに企業がデジタル化を加速するという事は、組織の在り方や業務内容も含めて自らが見知らぬ姿に変貌を遂げることを意味するはずだ。「DX」という言葉の「X」には、企業が「暗闇への跳躍」を目指すという決意が込められていなければならない。

デジタル庁についても、「新しい省庁を作っただけでおしまい」であってはならないだろう。「デジタル化」はあくまでも手段であって、日本の組織がより効率の良いものに進化することが目的であるべきだ。

## IV むすびに～日本社会に求められる「縦深性」

10月8日に公表された景気ウォッチャー調査9月分は、意外なほど良い内容で、現状判断DIが前月比5.4p上昇の49.3という高い値を示した。この数値は減多に50を超えることはないのだが、4月には史上最低の7.9となり、リーマンショックや東日本大震災後にもなかつたひとけた台に低下したことは、記憶に新しいところである。

同調査は毎月月末に行われる。9月のプラスは、シルバーウィーク（9月19日から22日）に全国的に人出が多かったことを評価したのであろう。8月のお盆に外出や帰省を自粛した人たちが、このときは「リベンジ消費」とばかりに積極的に外出した。飲食関連が前月比18.1p上昇で55.0というのは、いささか出来過ぎの数字ではないかと思う。

むしろ重要なのは、シルバーウィークから既に2週間以上が経過しても、感染者数が目立って増えていないことである。わが国は

<sup>6</sup> Foreign Policy に2020年5月14日に掲載されたウィリアム・スポサト論文は、この手の事実を紹介し、「コロナウイルスとの戦いで日本がやっていることは、全て間違っているように見える」と酷評した。<https://foreignpolicy.com/2020/05/14/japan-coronavirus-pandemic-lockdown-testing/>

Covid-19 の封じ込めには成功していないが、感染爆発はなんとか食い止めている。この病気との付き合いは長くなりそうだけれども、少しはコツが呑み込めてきた、といったところではないだろうか。

どんなにひどい、恐ろしいことであっても、人は必ずそれに「慣れる」し、どうかすると「飽きる」し、そして「忘れる」。それ自体は責められるべきことではあるまい。「喉元過ぎて熱さを忘れ」ないと、普通の生活ができなくなってしまうのである。景気ウォッチャー調査の戻りの速さは、国民心理が正常に戻りつつあることを示していると言えよう。

別に天邪鬼になるつもりはないのだが、ここで「ぬか喜び」をすべきではあるまい。欧州などではこの秋になってから、感染者数が再び急増に転じている。再びロックダウンに向かう都市も散見される。「明日は我が身」と考えるべきであろう。

ここで重要なことは、日本社会が「縦深性」をもって Covid-19 と付き合いしていくことである。「縦深性」とは本来、軍用語であり、重層的な防御戦略の思想を指す。敵を自国内に深く受け入れつつも、最終的に勝てばいい。ロシアや中国の戦史には、そういう例が多く見受けられる。

その点、日本の組織はとかく「短期決戦」思想である。それゆえに「戦力の逐次投入」や「兵站の軽視」といった悪い癖がある、とは名著『失敗の本質』にも書かれている通りである<sup>7</sup>。そうした「悪い癖」は、今回のコロナ危機でも見受けられるところである。

また日本の組織は「境界型防御」を好み、いわば「ウチとソトを分ける」発想が強い。かつての原発事故の際にも同様な指摘があった。すなわち、頑丈な防御壁を作っているけ

れども、そこが破られたときのプランが用意していない。これは島国の民にありがちな、われらが「弱点」なのかもしれない。Covid-19 も水際で食い止めることはできなかったが、そこでいきなり頭に血が上って、「竹槍の精神論」になってはならないだろう。

感染症というリスクに対して、わが国が「縦深性」を持つためには、何はさておき日本経済を腰折れさせないことである。逆にそこが担保されていれば、この国はある程度の無理は効くはずである。何しろ、リーマンショックや東日本大震災といった「不確実性」を乗り越えてきた経験がある。そういう目に見えない社会関係資本の強靭さは、この国が現在の危機を乗り越える助けとなるはずである。

<sup>7</sup> 野中郁次郎ほか、1984年。本書とコロナ危機に関しては拙稿「コロナ対策に見る『失敗の本質』」（溜池通信 2020年5月8日号）を参照。



# 新規検査陽性者数の推移から見た新型コロナウイルス 感染症の感染拡大の状況と対策の影響 —令和2年2月から7月までの状況—

衆議院調査局調査員  
大内 亘  
(厚生労働調査室)

## ■要 旨■

新型コロナウイルス感染症の感染拡大が世界中で続いている。日本においては、ウイルスの遺伝情報分析から武漢由来のウイルスによる1つめの波、欧州由来のウイルスによる2つめの波、国内で変異したウイルスによるクラスター多発の波といった感染拡大の波があったとされており、新規検査陽性者数の推移からもこれらの感染拡大の波を読み取ることができる。

そして、日本を含む各国においては、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対策として、外出禁止等の行動制限を求める措置など様々な対策が実施された。

これらの対策の結果、多くの国において感染拡大が抑制されたと評価し得る状況が見られる。これらの対策が感染拡大の抑制にどのように作用したのか、感染成立の要因から推測し、その結果を踏まえて、感染拡大抑制のための対策について、感染成立の要因に及ぼす影響ごとに検討し、感染拡大を抑制する対策の基本について考察する。

### 《構 成》

- I 新型コロナウイルス感染症感染拡大の背景
- II 感染拡大の状況を把握するための指標
- III 日本の感染拡大の状況
- IV 各国の新規検査陽性者数の推移から見た対策の影響
- V 各国における状況を踏まえた今後の対策の検討

### I 新型コロナウイルス感染症感染拡大の背景

#### 1 新たなヒトコロナウイルスの確認

令和元年(2019年)12月、中国湖北省武漢市において、原因となる病原体が特定されていない肺炎の発生が世界保健機関(World Health Organization 以下「WHO」という。)に報告された<sup>1</sup>。

WHOは、令和2年(2020年)1月9日<sup>2</sup>に武漢市の肺炎患者から新種のコロナウイルスが確認されたと発表した<sup>3</sup>。

テドロス・アダノム(Tedros Adhanom) W

<sup>1</sup> WHOウェブサイト「Pneumonia of unknown cause - China」<<https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unknown-cause-china/en/>> (参照 2020.9.1)

<sup>2</sup> 以下の本稿記載の年月日については、年の記載のないものは全て令和2年(2020年)である。

<sup>3</sup> WHOウェブサイト「WHO Statement regarding cluster of pneumonia cases in Wuhan, China」。この声明の中では、「中国当局によれば、当該ウイルスは容易にヒト-ヒト感染しない」とされ、「現時点では、中国への旅行又は貿易に対する制限を適用すべきでない」とされていた。<<https://www.who.int/china/news/detail/09-01-2020-who-statement-regarding-cluster-of-pneumonia-cases-in-wuhan-china>> (参照 2020.9.1)

HO事務局長は、2月11日の記者会見において、それまで「2019-nCoV」と仮称してきた新型コロナウイルスによる感染症の名称を「COVID-19<sup>4</sup>」と命名したと発表<sup>5</sup>した。そして、ウイルス名は、国際ウイルス分類委員会<sup>6</sup>が「SARS-CoV-2<sup>7</sup>」と発表<sup>8</sup>した。

新型コロナウイルス感染症は、3か月ほどで日本を含む全世界に急速に広がった。日本では、1月28日に国内における人から人への感染が初めて確認<sup>9</sup>され、その後、日本全国に感染が拡大した。

## 2 新型コロナウイルスの感染経路

新型コロナウイルス感染症の特徴は、潜伏期間は1～14日間で感染から5日程度で発症することが多いこと、発症前から感染性があり、発症直前から発症後間もない時期までの感染性が高いこと等がある。特に発症前に感染性があることが感染者を特定して隔離することを難しくさせ、市中における感染拡大の要因の一つとなっていると考えられる。

新型コロナウイルス感染症の感染経路は、「飛沫感染<sup>10</sup>が主体と考えられ、換気の悪い環境では、咳やくしゃみなどがなくても感染

すると考えられる。また、接触感染<sup>11</sup>もあると考えられる。有症者が感染伝播の主体であるが、無症状病原体保有者からの感染リスクもある。」と説明<sup>12</sup>されている。

また、約80%の感染者は他者を感染させていないが残りの約20%の感染者が複数人を感染させているとされている<sup>13</sup>。この約20%の感染者が他者に感染させる環境の典型的なものが「密閉空間」(換気の悪い密閉空間である)、「密集場所」(多くの人々が密集している)、「密接場面」(互いに手を伸ばしたら届く距離での会話や発声が行われる)のいわゆる「3密<sup>14</sup>」である。

## II 感染拡大の状況を把握するための指標

新型コロナウイルス感染症の急速な感染拡大による医療崩壊等の懸念から各国は緊急に対策を講じる必要に迫られた。新型コロナウイルス感染症対策の実施に当たっては、感染拡大の状況を把握する必要があり、そのために様々な指標が活用されることとなった。

各国において用いられた指標の主なものとしては、感染拡大の状況の指標として新規検

<sup>4</sup> なお、本稿においては、法令における用例、政府発表資料、各種の報道等を踏まえ、COVID-19を「新型コロナウイルス感染症」、SARS-CoV-2を「新型コロナウイルス」と表記する。

<sup>5</sup> WHOウェブサイト「WHO Director-General's remarks at the media briefing on 2019-nCoV on 11 February 2020」  
<<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-ncov-on-11-february-2020>> (参照 2020.9.1)

<sup>6</sup> International Committee on Taxonomy of Viruses : I C T V

<sup>7</sup> 前掲注4

<sup>8</sup> I C T Vウェブサイト「Naming the 2019 Coronavirus」<<https://talk.ictvonline.org/information/w/news/1300/page>> (参照 2020.9.1)

<sup>9</sup> 厚生労働省「新型コロナウイルスに関連した肺炎の患者の発生について(6例目)」(1月28日)  
<[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09153.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09153.html)> (参照 2020.9.1)

<sup>10</sup> 患者の咳やくしゃみによって放出された飛沫による感染

<sup>11</sup> 患者との直接的な接触によって起こる感染(直接接触感染)と患者に使用した物品や環境表面との間接的接触によって起こる感染(間接触感染)

<sup>12</sup> 厚生労働省 新型コロナウイルス感染症対策推進本部「新型コロナウイルス感染症(COVID-19)診療の手引き・第2.2版」6頁<<https://www.mhlw.go.jp/content/000650160.pdf>> (参照 2020.9.1)

<sup>13</sup> 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議「新型コロナウイルス感染症対策の見解」  
<[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage\\_00011.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00011.html)> (参照 2020.9.1)

<sup>14</sup> 厚生労働省ウェブサイト「『3密』を避けてください」  
<[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/kaigo\\_koureisha/yobou/index\\_00013.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/yobou/index_00013.html)> (参照 2020.9.1)

査陽性者数、実効再生産数<sup>15</sup>、倍加時間<sup>16</sup>、経路不明者の割合等が、医療提供体制に関する指標として病床使用率、療養者数が、検査体制に関する指標として陽性率<sup>17</sup>がある<sup>18</sup>が、本稿においては、新規検査陽性者数<sup>19</sup>の推移を採用する。

その理由は、新規検査陽性者数は、倍加時間、実効再生産数等の算定の基礎となるデータの一つであり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の状況を評価するための指標として、多くの国において対策の検討に利用されているためである。

なお、新規検査陽性者数の推移を指標として用いる場合、特に日本では、曜日ごとに高い曜日、低い曜日があるとの指摘<sup>20</sup>がある。この曜日ごとの高低や集団感染の発生等を平準化して新規検査陽性者数の増減の傾向の把握を容易にするため、移動平均<sup>21</sup>（後述）が用いられることもある。

### Ⅲ 日本の感染拡大の状況

日本における感染拡大の状況について、新規検査陽性者数の推移を用いて紹介する。なお、対象期間は、本稿執筆時においてデータがそろっていることから検証しやすい2月か

ら7月までとした。なお、7月下旬感染状況は8月上旬にならないと新規検査陽性者数として報告されない（7月下旬に感染した者が発症等により検査を受けて陽性者と確認されるのは8月上旬頃となる。）ため、グラフは8月上旬まで描画している。

#### 1 新規検査陽性者数の推移

日本の新規検査陽性者数の推移を図表1で示す。図表1では、日々の新規検査陽性者数、新規検査陽性者数の7日間移動平均<sup>22</sup>、14日間移動平均、28日間移動平均を表示した。なお、各移動平均の算定は、当日を最終日とする過去の期間の平均値を算定している。例えば、4月1日の7日間移動平均であれば、3月26日から4月1日までの平均値としている。

図表1の7日間移動平均（赤線）の推移に着目すると、緑一点鎖線囲みの①、②、③と3つの山があることが読み取れる。①については山が小さいため、該当期間を拡大したものが図表2である。図表2からは、7日間移動平均（赤線）が山を描いている（図表2緑一点鎖線囲み）ことが明確に読み取れる。この山は、3月6日から3月20日までの期間で

<sup>15</sup> 感染症の流行が進行中の集団のある時刻における、1人の感染者が生み出した二次感染者数の平均値と説明される。新型コロナウイルス感染症対策専門家会議「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（2020年3月19日）3頁〈<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000610566.pdf>〉（参照2020.9.1）

<sup>16</sup> 新型コロナウイルス感染症の感染拡大について用いられる場合には、「累積感染者数が2倍になるまでにかかる時間」を意味する。人口やがん細胞の増殖などについても用いられている。

<sup>17</sup> ある特定の期間の新規検査陽性者数を検査人数で除した数。陽性率が高いと検査の対象となっていない（検査から漏れた）感染者がいる可能性が高いと理解される。

<sup>18</sup> 各指標の分類については、新型コロナウイルス感染症対策分科会提言「資料3 今後想定される感染状況と対策について令和2年8月7日（金）」5頁を参考とした。〈<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/corona5.pdf>〉（参照2020.9.1）

<sup>19</sup> 同様の意味に用いられる言葉として、「陽性者数」（厚生労働省）、「新規陽性者数」（東京都）、「新規陽性患者」（大阪府）、「感染者数」（報道）等があるが、ほぼ同様の意味で用いられていると思われる。本稿では、「厚生労働省や地方公共団体により発表された新型コロナウイルス感染症に感染しているという検査結果が確定した人の数」を意味する言葉として、「新規検査陽性者数」を用いた。

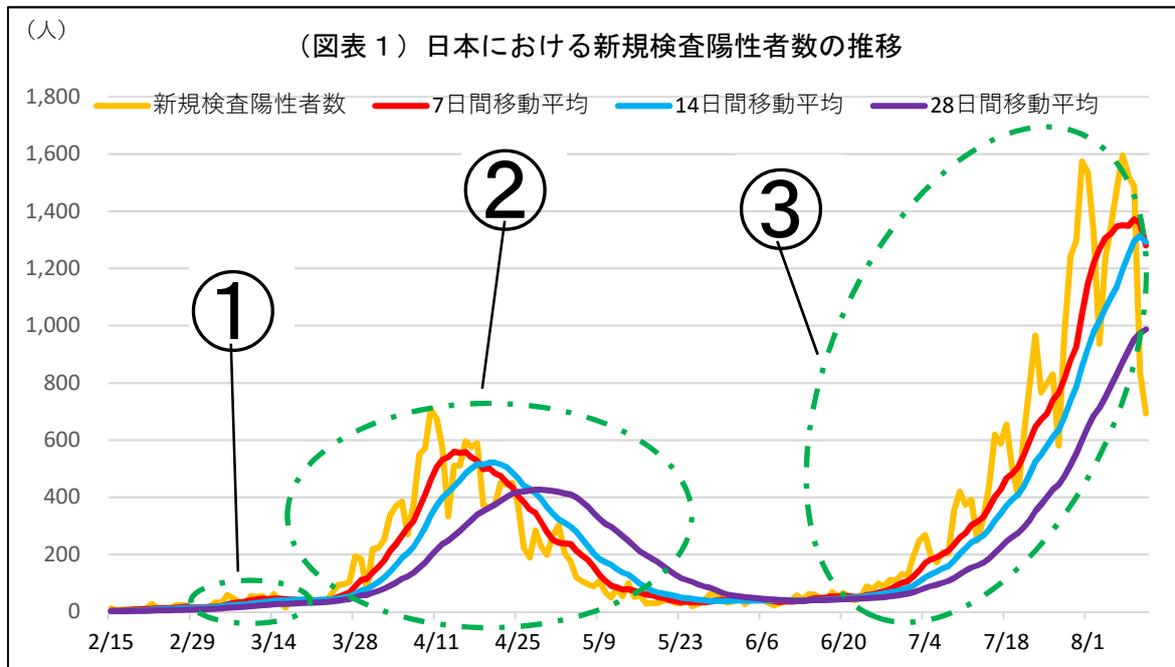
<sup>20</sup> 東京都新型コロナウイルス感染症対策サイト「都内の最新感染動向」モニタリング項目(1)新規陽性者数注釈〈<https://stopcovid19.metro.tokyo.lg.jp/>〉（参照2020.9.1）や黒木登志夫「コロナウイルス arXiv(10)2020年5月6日」〈<https://shard.toriaez.jp/q1541/978.pdf>〉（参照2020.9.1）において指摘されている。

<sup>21</sup> 統計法の一つであり、時系列数値の変動を見る場合に連続する複数の時期の平均を算出し、順次時期をずらしながら計算することで変化の傾向を求める手法。

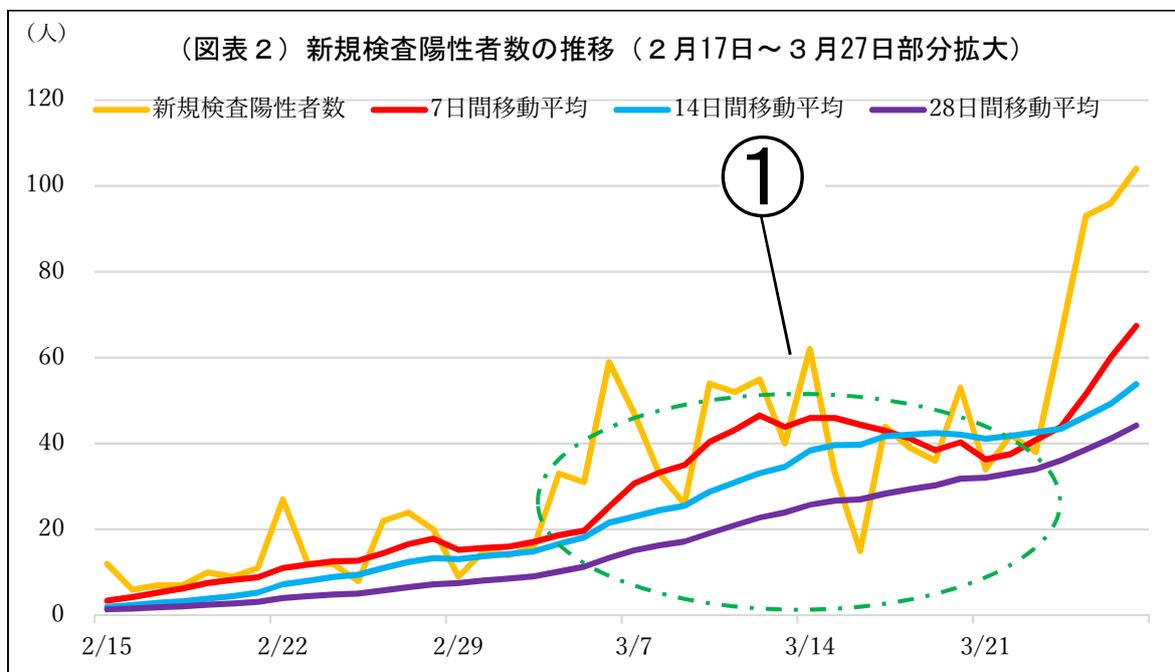
<sup>22</sup> 東京都が都内の「感染状況」と「医療提供体制」を把握するために設定しているモニタリング項目(1)においても「新規陽性者数」の棒グラフとともに7日間移動平均が折れ線グラフで表示されている。

ある。②の山は、その始期が①の山の終期と重なっており、3月20日から5月27日までの期間に生じた。③の山は、6月9日頃から始まり、本稿執筆時において山の終期は見えていない。

日本における感染拡大の状況を新規検査陽性者数の推移を用いて評価するに当たっては、ウイルスの遺伝情報を利用した感染拡大の状況の評価（後述）を踏まえて、行うこととする。



(出所) 厚生労働省資料<sup>23</sup>より執筆者作成



(出所) 厚生労働省資料<sup>24</sup>より執筆者作成

<sup>23</sup> 厚生労働省ウェブサイト「オープンデータ」 「陽性者数」 <[https://www.mhlw.go.jp/content/pcr\\_positive\\_daily.csv](https://www.mhlw.go.jp/content/pcr_positive_daily.csv)> (参照 2020.9.1)

<sup>24</sup> 同上

## 2 日本における感染拡大の状況と評価

日本国内における新型コロナウイルス感染症の感染拡大の評価の一つとして、国立感染症研究所病原体ゲノム解析研究センターによる「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査」及び「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査2」<sup>25</sup>（以下「疫学調査」という。）がある。これは、各地から検査陽性者の検体を取り寄せ、中に含まれる新型コロナウイルスのゲノム（遺伝情報）を解析して変異の経過をたどることにより、「ウイルスの家系図」のようなものを作成し、伝播経路を分析する調査である。

疫学調査では、2月から7月までの日本の感染拡大の状況について「中国発から地域固有の感染クラスターが発生し、“中国、湖北省、武漢”をキーワードに蓋然性の高い感染者・濃厚接触者をいち早く探知して抑え込むことができた。」「3月中旬から全国各地で欧州系統の同時多発流入により“感染リンク不明”の孤発例が検出されはじめた。数週間のうちに全国各地へ拡散して地域固有のクラスターが国内を侵食し、3-4月の感染拡大へ繋がったと考えられる。」「6月の経済再開を契機に“若者を中心にした軽症（もしくは無症候）患者”が密かにつながり感染リンクがここにきて一気に顕在化したものと推察される。」と評価されている<sup>26</sup>。

ここで疫学調査の評価を新規検査陽性者数の推移に当てはめてみる。疫学調査では、「中

国発の第1波においては（中略）濃厚接触者をいち早く探知して抑え込むことができた」と推測される。」とされている<sup>27</sup>。ここでいう「第1波」は、図表1①の山、すなわち、図表2の緑一点鎖線囲みの部分が該当するものと考えられる。感染から検査陽性者として報告されるまでの期間が約2週間<sup>28</sup>とされていたことからすると、疫学調査でいう「第1波」は、2月下旬頃から感染が拡大し、3月上旬頃までに収束したのと考えられる。

また、疫学調査では、「渡航自粛が始まる3月中旬までに海外からの帰国者経由（海外旅行者、海外在留邦人）で“第2波”の流入を許し、数週間のうちに全国各地へ伝播して“渡航歴なし・リンク不明”の患者・無症候病原体保有者が増加したと推測される。」とされている<sup>29</sup>。ここでいう「第2波」は、図表1②の山（報道等ではこちらの山がいわゆる「第1波」とされている。）と考えられる。

そして、疫学調査において「6月の経済再開を契機に“若者を中心にした軽症（もしくは無症候）患者”が密かにつながり感染リンクがここにきて一気に顕在化した」とされている<sup>30</sup>集団感染の多発が図表1③の山と考えられる。

## 3 新規検査陽性者数の推移による感染拡大の状況の把握とその活用

2に述べたように、疫学調査において述べられた「第1波」、「第2波」及びその後の集

<sup>25</sup> 国立感染症研究所ウェブサイト「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査」（4月16日現在、4月27日公表）〈<https://www.niid.go.jp/niid/ja/basic-science/467-genome/9586-genome-2020-1.html>〉（参照2020.9.1）及び「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査2」（7月16日現在、8月5日公表）〈<https://www.niid.go.jp/niid/ja/basic-science/467-genome/9787-genome-2020-2.html>〉（参照2020.9.1）

<sup>26</sup> 前掲注25「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査2」

<sup>27</sup> 前掲注25「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査」

<sup>28</sup> 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」（2020年3月19日）〈<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000610566.pdf>〉（参照2020.9.1）3頁に「新型コロナウイルス感染症の感染から発病に要する潜伏期間の平均値は約5日間であり、発病から診断され報告までに要している平均日数は約8日間となっています。そのため、我々が今日見ているデータは、その約2週間前の新規感染の状況を捉えたもの」とある。

<sup>29</sup> 前掲注25「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査」

<sup>30</sup> 前掲注25「新型コロナウイルス SARS-CoV-2 のゲノム分子疫学調査2」

団感染多発は、いずれも新規検査陽性者数の推移から読み取ることが一定程度可能<sup>31</sup>であったと考えられる。このことから、新規検査陽性者数の推移は、感染から陽性確定までの時間のずれはあるが感染拡大の状況を簡便に把握するものとして有用であると考えられる。

また、新規検査陽性者数の推移から感染拡大の「山」を読み取るに当たっては、いくつかの移動平均を利用することが効果的なのではないかと考えられる。具体的には、図表2①の山については、日々の検査陽性者数の推移（オレンジ線）では、上下動が激しすぎて一見して「山」とはならず、7日間移動平均（赤線）とより変動の小さい14日間移動平均（薄青線）や28日間移動平均（紫線）との比較により、感染拡大の「山」が読み取りやすくなっていると思われる。そして、新規検査陽性者数の推移では、曜日による検査数の違いや集団感染の発生等による上下動があり、急上昇したとしても一時的なもの（集団感染の発生等）か、急速かつ持続的な感染拡大によるものか区別が困難であるように思われる。一方、7日間移動平均が急上昇する場合には、新規検査陽性者数が持続的に上昇していることが明らかであり、14日間移動平均や28日間移動平均との間隔が急速に拡大するような場合（例えば、図表1②の山の始まりや③の山の始まり）には、感染拡大の始期であるとの疑いをもって対応策を検討する準備に入ることが可能となるのではないかと考えられる。

新規検査陽性者数の推移による感染拡大の

把握を活用する例としては、移動の自粛等の要請や患者増に対応するための医療体制の強化の契機とすることが考えられる。特に、重症者は新規検査陽性者数増の約2週間後に同様のスピードで増加する可能性が高いことから<sup>32</sup>、対応病床の増床等を準備することが考えられる。

#### IV 各国の新規検査陽性者数の推移から見た対策の影響

##### 1 対策の影響を検討する手法

IIIで述べたように、感染拡大の状況は、新規検査陽性者数の推移から一定程度把握することが可能である。そこで、新規検査陽性者数の推移から各国における感染拡大の状況の変化を推定する。そして、その変化の時点において講じられていた主な対策を確認し、その対策が感染拡大の状況に及ぼした影響を推測する。

なお、本稿において検討の対象とした対策は、感染拡大の防止を主たる目的として講じられたと思われるものとし、経済対策等は対象としていない。

また、新規検査陽性者数の推移から対策の影響を推測する国としては、アジア、オセアニア、ヨーロッパ、北米の各地域から、多くの検査陽性者数を記録した国や対策に特徴のある国を選定し、グラフ化することとした（図表3及び図表4参照。図表中横軸に平行の矢印は、各国の行動制限<sup>33</sup>の実施時期）。グラフ

<sup>31</sup> 「新規検査陽性者数＝真の感染者数」ではなく、あくまで感染拡大の傾向を把握することができる程度であることは、注意が必要であろう。「新規検査陽性者数＝真の感染者数」とならない理由として、検査対象範囲が一定の範囲に限られることによる「検査漏れ」の問題や、感度、特異度といった検査精度の限界による「偽陰性」「偽陽性」の発生といった問題がある。さらに、感染日と検査結果確定日までの間には、一定の時間（日本では一時、約2週間とされた。）が必要であるため、感染者数の推移をリアルタイムに把握することは一層困難であると考えられる。

<sup>32</sup> 厚生労働省「新型コロナウイルス感染症 COVID-19 診療の手引き第2.2版」（2020年7月17日）  
 忽那賢志「新型コロナ 重症者数は鋭敏な指標ではない理由」（2020年7月19日）<<https://news.yahoo.co.jp/byline/kutsunasatoshi/20200719-00188613/>>（参照2020.9.1）

<sup>33</sup> 各国における行動制限の影響を検討するに当たり、新規検査陽性者数の推移検討の基点となる行動制限は、原則として国全体（一部の国では主要な州又はより多くの州）において制限が国民全体（一部の国では当該州の住民又はより多くの国民）に及ぶこととなるものを選択した。このような内容の行動制限を基点とした理由は、日本における緊急事態宣言が最終的に

化の基礎となる数値は、WHOが公表<sup>34</sup>したデータについて、数日分をまとめて発表する国等があるため7日間移動平均により平準化し、各国の感染状況の比較が容易となるよう人口差を補正して人口100万人当たりの人数に換算した数値を用いた。アジア、オセアニアとヨーロッパ、北米では人口100万人当たりの人数に差があり、同一のグラフに全ての国を記載すると読み取りづらくなる。そのため、アジア、オセアニアとヨーロッパ、北米とに分けてグラフ化した。

対策の影響を検討するに当たっては、「感染成立の3要因<sup>35</sup>」とされる①病原体(感染源)、②感染経路、③宿主について、その対策が主にどの要因に影響を与えたのかを評価して分類することとした。

なお、「病原体(感染源)」とは、感染症を引き起こす肉眼では観察できない小さな生物である<sup>36</sup>。IVで検討する対策における「病原体(感染源)」は、新型コロナウイルスと同ウイルスが感染したヒトである。感染者の隔離や入国禁止は、市中における「病原体(感染源)」の減少(増加抑制)となり、「感染成立」の阻止につながる対策であると考えられる。

「感染経路」とは、病原体と宿主が遭遇する形式である。IVで検討する対策における「感染経路」は、I2で説明した飛沫<sup>まつ</sup>感染や接触感染が主なものである。手指消毒、マスク着用、他者との接触機会の減少は、自己や他者の感染の可能性を低減させ、「感染成立」の機会を減少させると考えられる。

「宿主」とは、病原体が寄生する生物である。IVで検討する対策における「宿主」は、ヒト(特に感染した場合における重症化等のリスク(以下「感染リスク」という。))が高いヒト)である。「集団免疫」は、免疫を持たない者(感染リスクが高い者)の周りに免疫を持つ者を増加させ、ウイルスの感染を防ぐ「防火壁(火除地)」を作ることにより、その保護を目指すものである。感染先となりうる宿主(感染リスクが高い宿主)を減少させることにより、「感染成立」の機会を減少させると考えられる。

これらの3要因のうち特に「感染経路」を遮断することが感染拡大防止のために重要な対策になるとされている<sup>37</sup>。

---

日本全国において日本国内に在住する全ての者が対象となったことから、比較においてこれと近似した内容のものとなることが好ましいと考えたためである。

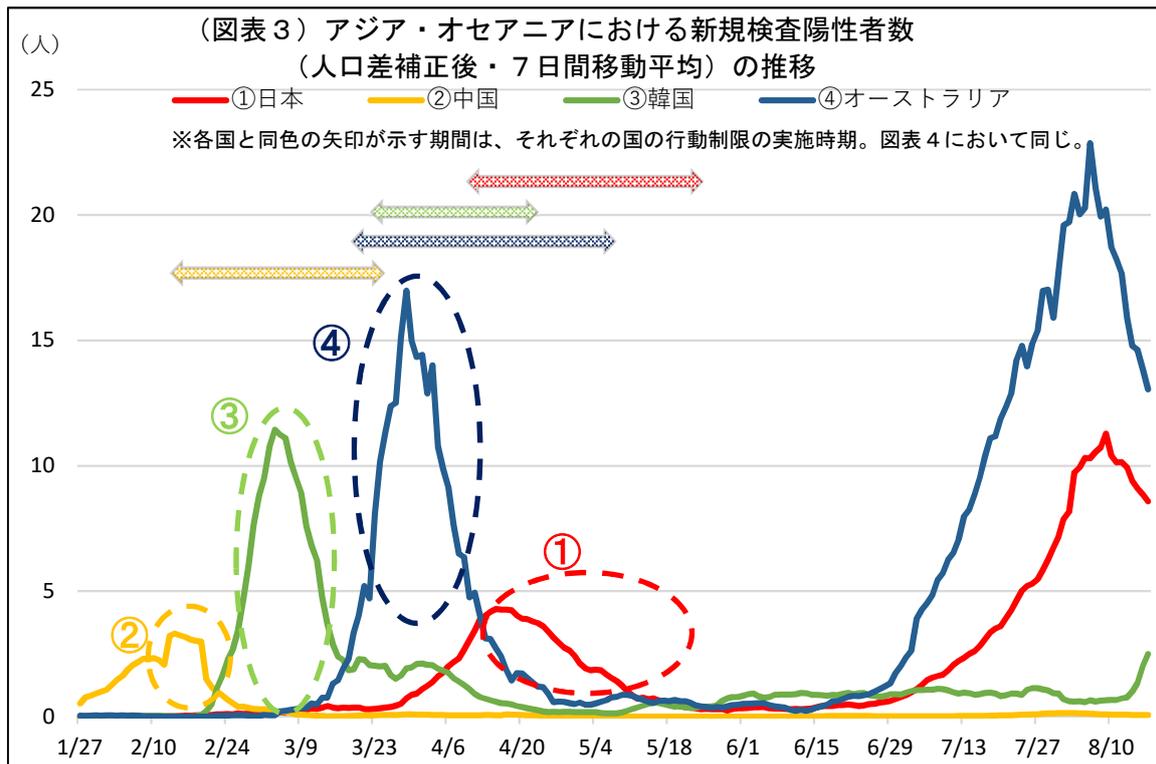
<sup>34</sup> WHOウェブサイト「Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports」

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/> (参照2020.9.1)

<sup>35</sup> 厚生労働省「感染対策の基礎知識 | 1」<https://www.mhlw.go.jp/content/000501121.pdf> (参照2020.9.1)

<sup>36</sup> 原虫、細菌、ウイルス等が該当する。なお、厳密にはウイルスは「生物」とはされていない。

<sup>37</sup> 前掲注35



(出所) WHO資料より執筆者作成

## 2 日本における対策の影響

### (1) 感染拡大が抑制された時期

日本においては、Ⅲで述べたような感染拡大の状況となった(図表3赤破線囲みも参照)。

日本における新規検査陽性者数の7日間移動平均(以下「7日間平均陽性者数」という)の減少(図表3赤破線囲み)は、4月16日から生じている。前述のように感染から陽性確定までの期間が2週間程度とされていたこと等から、日本の感染拡大の抑制は3月下旬頃に生じたものと推定<sup>38</sup>される。

なお、図表3赤破線囲みの山が示す感染拡大について、専門家会議の状況分析・提言に掲載された全国の発症日データ<sup>39</sup>によれば、

発症日のピークは4月1日から3日とされている<sup>40</sup>。また、実効再生産数は3月26日頃から減少している<sup>41</sup>。日本の感染拡大の抑制は3月下旬頃から生じたものとする推定は、これらと齟齬を生じていないと思われる。

### (2) 感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

それでは、この3月下旬頃において、どのような対策が講じられ、感染拡大の状況に影響を与えたのか。主なものを挙げる。

まず、3月25日には、東京都知事による「外出自粛」要請が実施された<sup>42</sup>。また、3月28日には、政府において手指消毒や咳エチケット

<sup>38</sup> 感染から陽性確定までの約2週間(前掲注28)に加え、新規検査陽性者数の7日間移動平均化による時間のずれが3日前後あることから、感染から7日間移動平均までの時間のずれは2~3週間と推定した。

<sup>39</sup> 新型コロナウイルス感染症対策専門家会議「新型コロナウイルス感染症対策の状況分析・提言」(2020年5月1日) <<https://www.mhlw.go.jp/content/10900000/000627254.pdf>> (参照2020.9.1)

<sup>40</sup> 感染から発症までの中央値である5日(前掲注28)をそのまま当てはめた場合、感染のピークは3月27日から29日。

<sup>41</sup> 前掲注39

<sup>42</sup> 小池知事「知事の部屋」/記者会見(令和2年3月25日) <<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2020/03/25.html>> (参照2020.9.1)

ットの徹底を求める等の感染防止対策を含む基本的対処方針が決定・公表された<sup>43</sup>。4月7日には、新型インフルエンザ等特別措置法に基づく緊急事態宣言が7都府県に発出（後に全都道府県に拡大）され、同法に基づく外出自粛要請等が実施された<sup>44</sup>。

これらの国や地方公共団体による感染防止対策の発表があったことや、3月24日に新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けた東京オリンピック・パラリンピック競技大会の延期が発表され、3月30日に有名人の新型コロナウイルス感染症による死去が報道されたこと等も国民一人一人に対して自らの感染防止の取組を促進する影響をもたらしたのではないかと推測される。

これらの一連の出来事が契機となって多くの国民が感染防止の取組を着実に実施した結果、1で述べた「感染経路」の遮断が実現されたと考えられる。

この「感染経路」の遮断が実現された状況（図表3赤破線囲み）の終期は、7日間平均陽性者数の減少傾向が6月15日頃まで続いたことから、5月下旬頃までと推定される。なお、前述の発症日データ<sup>45</sup>によれば5月24日から6月12日頃が底となっていることから、この推定と齟齬を生じていないと思われる。そして、この時期は5月25日に緊急事態解除宣言の公表があり、順次、移動自粛等が緩和された時期でもある。

また、日本は、2月1日から感染拡大地域からの入国制限を実施（感染拡大地域の増加

に伴い対象地域も拡大）している<sup>46</sup>。これは、新たな「病原体（感染源）」の流入を阻止するものであり、「感染成立」の機会を減少させ、感染拡大の抑制に寄与したと考えられる。

### 3 中国、韓国、オーストラリアにおける対策の影響

2で述べたように日本の感染拡大抑制が続いた時期は、緊急事態宣言発出による行動制限の開始から終了までの期間とほぼ重なっていたと考えられる。

それでは、中国、韓国、オーストラリアにおける感染拡大の抑制は、どのような対策の影響によるものなのか。なお、これらの国においても日本と同様に隔離や感染拡大地域からの入国制限が実施されており、感染拡大の抑制に一定程度寄与したものと考えられる。

#### (1) 中国、韓国、オーストラリアにおいて感染拡大が抑制された期間

7日間平均陽性者数の減少が生じた時期を見ると、中国（図表3オレンジ破線囲み）は2月15日から、韓国（図表3緑破線囲み）は3月5日から、オーストラリア（図表3青破線囲み）は、3月30日から生じている。

これらの国における感染から陽性確定までの期間が日本と同様であると仮定した場合、感染拡大の抑制は、中国が1月下旬から2月上旬まで、韓国が2月中旬から下旬まで、オーストラリアが3月中旬頃に生じたものと推定される。

<sup>43</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部決定「新型コロナウイルス感染症対策の基本的対処方針 令和2年3月28日（令和2年5月25日変更）」〈[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/kihon\\_h\\_0525.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihon_h_0525.pdf)〉（参照2020.9.1）なお、3月28日の決定から最新の5月25日の変更まで手指消毒等主な感染防止対策の内容は維持された。

<sup>44</sup> 「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」（令和2年4月7日新型コロナウイルス感染症対策本部長）新型コロナウイルス感染症対策本部（第27回）資料2〈[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/sidai\\_r020407.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r020407.pdf)〉（参照2020.9.1）

<sup>45</sup> 新型コロナウイルス感染症対策分科会第3回資料4押谷構成員提出資料「都道府県の感染状況の比較」（令和2年7月22日）3頁〈<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/corona3.pdf>〉（参照2020.9.1）

<sup>46</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部（第4回）議事概要（令和2年2月1日）3頁〈[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020201.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020201.pdf)〉（参照2020.9.1）

## (2) 中国の感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

中国において実施された主な対策としては、1月23日からの武漢市における公共交通機関の営業停止等の「武漢市封鎖」の実施<sup>47</sup>、2月9日には北京市の往来管理<sup>48</sup>、2月16日には湖北省全域における住民の外出管理、車両通行の一律禁止といった「湖北省封鎖<sup>49</sup>」の実施がある。

これらの強力な「封鎖」により、人と人との接触機会が急速に減少したと推測される。これにより新型コロナウイルスが人から人に移動する機会が減少し、それまでの感染拡大の要因となっていた「感染経路」が遮断され、感染拡大の抑制が実現されたと考えられる。また、感染拡大地域の「封鎖」は、封鎖対象地域以外の地域においては、「病原体(感染源)」の流入阻止の効果が生じたと思われる。この点からも感染拡大の抑制が実現されたと考えられる。

## (3) 韓国の感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

韓国において感染拡大の抑制が生じた2月中旬から下旬までに実施された主な対策としては、迅速かつ大規模な検査の実施と検査により確認された陽性者の隔離が挙げられる<sup>50</sup>。また、ICT技術を活用した強力な隔離措置が感染拡大を防いだとの指摘<sup>51</sup>がある。

迅速な検査陽性者の隔離により、市中における感染者が減少したと推測される。これにより、1で述べた「感染成立の3要因」の一つである「病原体(感染源)」の減少が実現され、感染拡大の抑制が実現されたのではないかと考えられる。

また、韓国では、3月22日から不要不急の外出自粛、国、地方自治体等への在宅勤務実施義務、宗教施設における活動の禁止等の内容とする「強化した社会的距離の確保」が実施された(感染拡大の収まりを受けて4月20日からは「緩和された社会的距離の確保」となった<sup>52</sup>)。韓国における行動制限は、他国と異なり、感染拡大の状況が一定程度抑制されてから実施されたと考えられる(図表3上部の緑矢印参照)。行動制限実施期間中の感染状況を4月上旬から中旬にかけての7日間平均陽性者数の推移から推測すると、一旦緩んだ減少傾向が行動制限実施により強まったと考えられる。感染拡大の状況が一定程度抑制された後であっても行動制限による「感染経路」の遮断効果は生じうると考えられる。

## (4) オーストラリアの感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

オーストラリアにおいて感染拡大の抑制が生じた3月中旬頃に実施された対策としては、3月16日にオーストラリア首都特別地域政府と人口が2番目に多いビクトリア州政府が

<sup>47</sup> 在中国日本国大使館「新型コロナウイルス関連肺炎についての在留邦人向け説明会(概要)(2020年1月23日)」  
<[https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/00\\_000362.html](https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000362.html)>(参照2020.9.1)

<sup>48</sup> 在中国日本国大使館「新型コロナウイルス感染症(北京市政府発表:全市の居住小区(村)での往来の管理等)」(令和2年2月10日)<[https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/00\\_000433.html](https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000433.html)>(参照2020.9.1)

<sup>49</sup> 在中国日本国大使館「新型コロナウイルス感染症(湖北省人民政府発表:全ての社区における封鎖式管理等)」(令和2年2月18日)<[https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/00\\_000455.html](https://www.cn.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000455.html)>(参照2020.9.1)

<sup>50</sup> NHK解説委員室「『検査・治療・追跡 韓国の新型コロナ対策』(時論公論)」(令和2年4月24日)<<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/428212.html>>(参照2020.9.1)

<sup>51</sup> 渡邊雄一「感染症対策と経済再建の両立を目指す韓国:ポストコロナに向けて死角はないのか?」日本貿易振興機構アジア経済研究所(2020年7月)<[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2020/ISQ2020\\_022.html?media=pc](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2020/ISQ2020_022.html?media=pc)>(参照2020.9.1)

<sup>52</sup> ジェトロ短信「韓国政府、社会的距離の確保段階の体制を再整備」(2020年7月7日)  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/07/f31e3ff3f4f29100.html>>(参照2020.9.1)

公衆衛生に関する非常事態を宣言し、移動制限の実施が可能となったこと<sup>53</sup>、同日にスコット・モリソン (Scott Morrison) オーストラリア連邦首相が不要不急の集会中止を要請したこと<sup>54</sup>がある。州間移動制限、100人超の屋内集会中止等により、人と人との接触機会が減少し、「感染経路の遮断」が実現されたと考えられる。

また、3月20日からオーストラリアへの渡航者をオーストラリア国籍者及び永住者と、その近親者のみに限定し、3月28日からはオーストラリアに到着する全ての渡航者に、到着港・到着空港の所在地にある指定施設での14日間の強制的な自己隔離が義務付けられた<sup>55</sup>。これらの入国制限措置も新たな「病原体（感染源）」の流入阻止として、「感染成立」の機会を減少させ、感染拡大の抑制に一定程度寄与したものと考えられる。

#### 4 イタリア、スペイン、フランス、スウェーデン、米国における対策の影響

全土において行動制限を実施したイタリア、スペイン、フランスと大規模な行動制限を実施していないとされるスウェーデン、全土において行動制限を実施していない（一部の州においてのみ行動制限が行われた）米国に分けて、感染拡大抑制の状況及び講じられた対策を検討する。

##### (1) イタリア、スペイン、フランスにおいて感染拡大が抑制された時期

7日間平均陽性者数の減少が生じた時期を見ると、イタリア（図表4黒破線囲み内オレンジ線）は3月30日から、スペイン（同緑線）

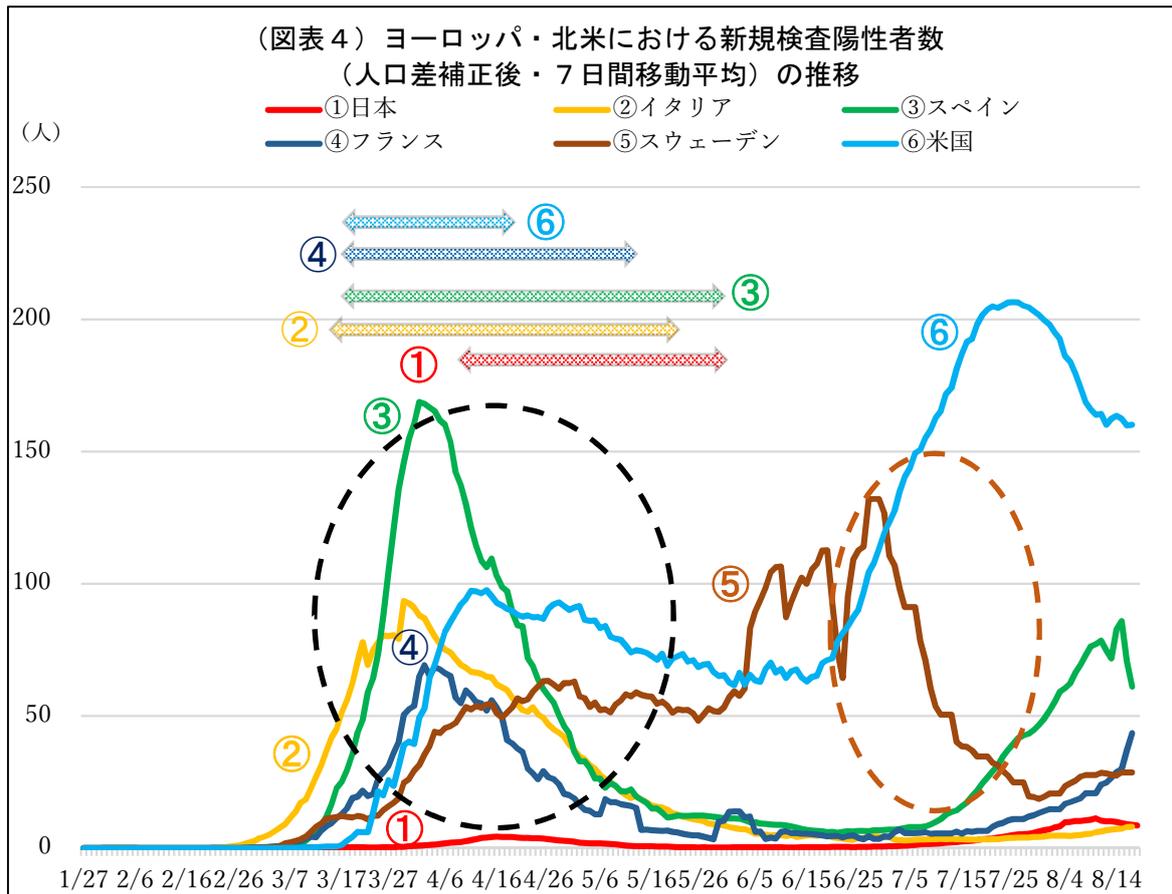
は4月2日から、フランス（同紺線）は、4月5日から生じている。

これらの国における感染から陽性確定までの時間が日本と同様であると仮定した場合、イタリアの感染拡大の抑制は3月上旬から中旬まで、スペインとフランスの感染拡大の抑制は3月中旬から下旬までのうちに生じたものと推定される。

<sup>53</sup> 在オーストラリア日本国大使館「ACTにおける公衆衛生に関する非常事態（新型コロナウイルス COVID19）に関するACT政府発表」（令和2年3月16日）〈<https://www.au.emb-japan.go.jp/files/100022016.pdf>〉（参照2020.9.1）

<sup>54</sup> ジェトロ短信「全てのオーストラリア入国者に14日間の自己隔離措置」（2020年3月17日）〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/05fb9f88e8077ae7.html>〉（参照2020.9.1）

<sup>55</sup> オーストラリア政府内務省「COVID-19（新型コロナウイルス）とオーストラリアの国境について」〈<https://www.homeaffairs.gov.au/news-subsite/files/COVID19-travel-restrictions-japanese.pdf>〉（参照2020.9.1）



(出所) WHO資料より執筆者作成

## (2) イタリア、スペイン、フランスにおける感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

### ア イタリア

イタリアにおいて感染拡大の抑制が生じた3月上旬から中旬に実施された対策としては、イタリア政府が3月10日からイタリア全土に対して移動・行動の制限を実施したことを挙げることができる<sup>56</sup>。その主な内容は、必要性を証明できる職務上・健康上の理由によるものを除く移動の回避、検査陽性者の住居からの移動の完全禁止、教育機関の閉鎖、レストランの営業時間の制限等である。

これらの行動制限は、5月4日から徐々に緩和されたが、1月31日に発出され7月31日が期限となっていたイタリアの非常事態宣言は、10月15日まで延長された<sup>57</sup>。

### イ スペイン

スペインにおいて感染拡大の抑制が生じた3月中旬から下旬に実施された対策としては、まず、マドリード州において、3月11日から学校一斉休校や不要不急の出張や旅行を控えるよう呼びかけられたこと<sup>58</sup>、そして、スペイン政府が3月14日に「警戒事態」を宣言し、全土で移動制限が開始されたこと

<sup>56</sup> ジェトロ短信「移動・行動の制限をイタリア全土に拡大、新型コロナウイルス感染拡大を受け」(2020年3月10日) <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/de535bc3656c7613.html>> (参照2020.9.1)

<sup>57</sup> ジェトロ短信「欧州域外からの入国、11カ国に引き続き認める、非常事態宣言は10月15日まで延長」(2020年8月5日) <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/08/9da21122d547a7df.html>> (参照2020.9.1)

<sup>58</sup> ジェトロ短信「マドリード州などで一斉休校、新型コロナウイルス感染急増で警戒レベル引き上げ」(2020年3月11日) <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/bff62b6ab95475bd.html>> (参照2020.9.1)

が挙げられる<sup>59</sup>。移動制限の内容は、生活必需品の購入や医療機関、職場等への移動、介護、保育等の不可欠な活動のための移動を除く全ての移動が原則禁止される厳しい行動制限であった。これらの行動制限は、5月4日から一部地域で制限が緩和<sup>60</sup>され、5月25日からマドリッド県等で散歩や集会が解禁される等の緩和が実施された<sup>61</sup>。6月21日には、警戒事態宣言が解除された<sup>62</sup>。

## ウ フランス

フランスにおいて感染拡大の抑制が生じた3月中旬から下旬に実施された対策としては、政府が3月17日からの国内移動制限、集会禁止、通院やテレワークが困難な場合の通勤等のみ認める必要最小限の移動制限の実施が挙げられる<sup>63</sup>。この移動制限には、移動理由の証明書の携帯義務があり、違反者には罰則が科される強力な制限であった<sup>64</sup>。この移動制限等については、5月11日から人的距離の確保と手洗い、マスク着用義務を前提とする緩和が開始された<sup>65</sup>。

## エ イタリア、スペイン、フランスにおける対策の影響

イタリア、スペイン、フランスの厳しい移動制限、閉鎖措置等により、人と人との接触機会が減少し、「感染経路」が遮断されたと推測される。「感染経路」の遮断により、「感染

成立」が阻止された結果、感染拡大の抑制が実現したと考えられる。また、これらの国においても検査陽性者の隔離や入国制限が実施されており、「病原体（感染源）」の減少として感染拡大の抑制に寄与したものと考えられる。

## (3) スウェーデン、米国において感染拡大が抑制された時期

7日間平均陽性者数の減少が生じた時期を見ると、スウェーデン（図表4茶破線囲み）は6月30日から、米国（同黒破線囲み内薄青線）は、4月12日から生じている。

スウェーデン及び米国における感染から陽性確定までの時間が日本と同様であると仮定した場合、感染拡大の抑制は、スウェーデンが6月上旬から中旬まで、米国が3月中旬から下旬までのうちに生じたものと推定される。

## (4) スウェーデン、米国における感染拡大抑制期に講じられた対策とその影響

スウェーデン、米国のそれぞれにおいて、(3)で述べた時期にどのような対策が実施されたのか。

### ア スウェーデン

スウェーデンについて、6月上旬から中旬

<sup>59</sup> ジェトロ短信「新型コロナウイルスめぐり警戒事態を宣言、厳格な移動禁止措置を発動」（2020年3月17日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/3074fa114b4c6fc3.html>>（参照2020.9.1）

<sup>60</sup> ジェトロ短信「緩和開始に伴い水際対策を強化、入国者に自主隔離要求」（2020年5月13日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/05/9fab934423c5c022.html>>（参照2020.9.1）

<sup>61</sup> ジェトロ短信「マドリッド、バルセロナの2大都市もついに緩和入り」（2020年5月25日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/05/25113a676ce03a20.html>>（参照2020.9.1）

<sup>62</sup> 在スペイン日本国大使館「新型コロナウイルス 日本に帰国、渡航予定の方向け情報」（2020年8月11日）  
<[https://www.es.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/00\\_001124.html](https://www.es.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_001124.html)>（参照2020.9.1）

<sup>63</sup> ジェトロ短信「新型コロナウイルス対策を強化、移動制限措置を導入」（2020年3月19日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/e7f0dd6e5acd9147.html>>（参照2020.9.1）

<sup>64</sup> ジェトロ短信「移動制限措置を強化、業界別追加支援措置の法制化を急ぐ」（2020年3月25日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/c0e8125ab9bcd472.html>>（参照2020.9.1）

<sup>65</sup> ジェトロ短信「5月11日からの移動制限の解除に向けた国家戦略を発表」（2020年5月1日）  
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/05/d54a11ac8c78964a.html>>（参照2020.9.1）

在フランス日本国大使館「フランスにおける外出制限措置の緩和（5月7日の発表）」（2020年5月11日）  
<[https://www.fr.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/coronavirus\\_00043.html](https://www.fr.emb-japan.go.jp/itpr_ja/coronavirus_00043.html)>（参照2020.9.1）

までの感染拡大の抑制に寄与した対策を明確に挙げることは難しい。スウェーデンにおいては、3月29日から50人以上のイベントが禁止<sup>66</sup>となった。また、4月1日には、個人や事業主等に対して、店舗、公共交通機関におけるソーシャルディスタンスの確保、大規模集会への参加自粛、70歳以上のリスクグループに属する人との接触制限や公共交通機関利用回避等の勧告が実施された<sup>67</sup>。

6月上旬から中旬までに感染拡大を抑制した要因として考えられるものの一つに「集団免疫」が獲得された可能性がある。これについては、「(スウェーデンの) 公衆衛生庁は7月17日、抗体による液性免疫<sup>68</sup>だけでなく細胞性免疫<sup>69</sup>を合わせれば、ストックホルムにおいては、およそ40%が新型コロナウイルスに対する免疫を獲得したと推測されたことを根拠に、『集団免疫がほぼ獲得された』という見解を発表した。」とされている<sup>70</sup>。新型コロナウイルス感染症に対する免疫については、未解明な部分が数多く存在するが、仮に「集団免疫」が獲得されたとするならば、「感染成立の3要因」の一つである「宿主」が減少したことにより、感染拡大の抑制が実現したとも考えられる。

## イ 米国

米国において感染拡大の抑制が生じた3月中旬から下旬に実施された対策としては、3月13日に国家非常事態が宣言<sup>71</sup>されたこと、同日に10人以上の集会や外食自粛等の行動指針が発表<sup>72</sup>されたこと、3月19日にはカリフォルニア州で自宅待機命令<sup>73</sup>が、3月20日にはニューヨーク州で必要不可欠な事業を除く全ての事務所や店舗の閉鎖の指示<sup>74</sup>が発せられる等、各州において行動制限が実施されたことが挙げられる。これらの行動制限等により、人と人との接触機会が減少し、「感染経路」が遮断されたと推測される。「感染経路」の遮断により、「感染成立」が阻止された結果、感染拡大の抑制が実現したと考えられる(行動制限実施後、比較的短時間で制限を緩和した結果、市中における「病原体(感染源)」が十分に減少しなかったため、再び感染拡大の状況となったと考えられる。)

## V 各国における状況を踏まえた今後の対策の検討

IVで紹介した各国の対策は、いずれも感染拡大の抑制という実績を伴うものであり、それぞれ、「感染成立の3要素」のいくつかに影響を及ぼすことにより、感染拡大の抑制が実

<sup>66</sup> スウェーデン日本国大使館「新型コロナウイルスに関する注意喚起(その12:50人を超えるイベント等の禁止等)」(2020年3月27日)〈[https://www.se.emb-japan.go.jp/nihongo/novel\\_coronavirus\\_12.pdf](https://www.se.emb-japan.go.jp/nihongo/novel_coronavirus_12.pdf)〉(参照2020.9.1)

<sup>67</sup> スウェーデン日本国大使館「新型コロナウイルスに関する注意喚起(その13:公衆衛生庁からの新たな一般的勧告等)」(2020年4月1日)〈[https://www.se.emb-japan.go.jp/nihongo/novel\\_coronavirus\\_13.pdf](https://www.se.emb-japan.go.jp/nihongo/novel_coronavirus_13.pdf)〉(参照2020.9.1)

<sup>68</sup> 抗体により病原微生物等を排除する仕組み。

<sup>69</sup> 白血球等が病原微生物等を排除する仕組み。

<sup>70</sup> Forbes Japan「スウェーデンで医療崩壊が起きなかった理由 現地日本人医師の考察」(2020年8月20日)〈<https://forbesjapan.com/articles/detail/36354/4/1/1>〉(参照2020.9.1)

<sup>71</sup> ジェトロ短信「トランプ米大統領、新型コロナウイルスの感染拡大に対し国家非常事態を宣言、米国株式市場は好反応」(2020年3月17日)〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/fd79cfa038e013b4.html>〉(参照2020.9.1)

<sup>72</sup> ジェトロ短信「トランプ米大統領、今後15日間、10人以上の集会や外食を自粛するよう求めるガイドラインを発表」(2020年3月17日)〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/a3f354aca02b2839.html>〉(参照2020.9.1)

<sup>73</sup> ジェトロ短信「米ロサンゼルス郡や市で1カ月の自宅待機命令、不要不急の外出禁止に」(2020年3月25日)〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/ee65ee1edc127b41.html>〉(参照2020.9.1)

ジェトロ短信「カリフォルニア州、自宅待機命令発動、経済活動への影響は必至」(2020年3月25日)〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/3743ad13451b2afb.html>〉(参照2020.9.1)

<sup>74</sup> ジェトロ短信「米ニューヨーク州、必要不可欠な事業を除き全ての事務所や店舗の閉鎖を指示」(2020年3月25日)〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/5c9f75c52b072b2c.html>〉(参照2020.9.1)

現したと考えられる。

それでは、今後、日本において実施される可能性のある感染拡大抑制対策としては、どのようなものが考えられるのか。「感染成立の3要素」の各要素に与える影響を踏まえて対策を実施する必要があると考えられる。

## 1 病原体（感染源）に影響を及ぼす対策

まず、「病原体（感染源）」に影響を及ぼすと考えられる対策について検討する。

IVで紹介した各国の対策のうち、同様の効果があると考えられる対策は、各国における入国制限措置と特に韓国において実施された「迅速かつ大規模な検査」及び「ICT技術を活用した強力な隔離措置」である。

迅速な検査の実施と検査陽性者の隔離は、市中における「病原体（感染源）」を減少させる方法として確実なものと考えられる。もっとも、例えば、国民全員のような大多数に対して検査を実施する場合、検査精度や1日の検査能力の限界から、偽陰性、偽陽性の発生と検査後の感染可能性を排除することができない。そして、隔離施設の確保や隔離される者の人権制約の問題もある。

これらの問題による弊害を縮小して、市中の「病原体（感染源）」を確実に減少させるには、集団感染発生時における迅速かつ集中的な検査・隔離の実施のように受検者の感染可能性が高い地域における迅速な検査・隔離が適切なのではないかと考えられる。

日本における「病原体（感染源）」減少のための対策としては、政府が発表した「新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組<sup>75)</sup>」（以下「今後の取組」という。）において「感染者が多数発生している地域やクラスター

が発生している地域においては、…（中略）…一斉・定期的な検査の実施を都道府県等に対して要請する。」とされていることが挙げられる。迅速な検査・隔離を実施するためにも、更なる検査体制の拡充と自宅療養も含めた確実な感染者の隔離方法の確立が必要と考える。

## 2 宿主に影響を及ぼす対策

次に、宿主の減少に影響を及ぼすと考えられる対策について検討する。

IVで紹介した各国の対策のうち、同様の効果があると考えられる対策は、スウェーデンの「集団免疫の獲得」である。もっとも、スウェーデンのように新型コロナウイルス感染症が自然に感染拡大していくことにより「集団免疫の獲得」を達成しようとする場合、その過程において、重症患者や死亡者の大量発生が避けられないのではないかと考えられる。実際に、スウェーデンの新型コロナウイルス感染症対策を指揮してきたニルス・アンデシュ・テグネル (Nils Anders Tegnell) 博士が厳格なロックダウン（都市封鎖）を敷かないことにより想定より多くの死者が出たと認めた、とされている<sup>76)</sup>。

このような弊害の少ない方法としては、ワクチンの接種があると考えられる。もっとも、ワクチン接種による免疫の獲得については、その有効性や免疫が維持される時間について、研究が続いている状況である。副反応等ワクチンの安全性も含めて、十分な検討が必要ではないか。

日本における「宿主」減少のための対策としては、今後の取組において「国民への円滑な接種を実施するため…（中略）…必要な体

<sup>75)</sup> 新型コロナウイルス感染症対策本部決定「新型コロナウイルス感染症に関する今後の取組」（令和2年8月28日）  
<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryoku/houkoku\\_r020828.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryoku/houkoku_r020828.pdf)>（参照2020.9.1）

<sup>76)</sup> BBC NEWS Japan「スウェーデン、ロックダウンせず『多くの死者出た』政府疫学者」（2020年6月4日）  
<<https://www.bbc.com/japanese/52916250>>（参照2020.9.1）

制の確保を図る。」とされている<sup>77</sup>ことが挙げられる。ワクチンの接種は、感染成立を阻害するための対策として重要なものであると考えられることから、安全性に配慮しつつ実施されるものとする。

### 3 感染経路に影響を及ぼす対策

#### (1) 「感染経路」に影響を及ぼす対策

最後に、「感染経路」に影響を及ぼすと考えられる対策について検討する。

IVで紹介した各国の対策のうち、同様の効果があると考えられる対策は、各国において実施された行動制限である。

もっとも、大規模かつ強力な行動制限については、経済に与える負の影響など様々な問題が指摘されている<sup>78</sup>。今後の行動制限は、このような問題が低減された形で実施されるものとなるであろう<sup>79</sup>。

また、人と人の接触機会を減少させるだけでなく接触した場合にも感染可能性を低減させる対策、すなわち、「3密回避」やソーシャルディスタンスの確保、マスクの着用、手指消毒、換気徹底などの基本的な感染対策の実施、いわゆる「新しい生活様式<sup>80</sup>」の実践を促進させるような対策が「感染経路」を遮断する対策として引き続き講じられると考える。

#### (2) 「感染経路」遮断のためのICTを活用した取組

##### ア 中国の取組

感染を抑え込んだとされる中国（図表3 オレンジ線参照）においては、スマートフォンを利用した「健康コード」を用いて感染拡大を抑制しているとされている<sup>81</sup>。これは、移動履歴等を基に個人の感染リスクを判定するものであり、位置情報、交通機関の利用履歴、身分証番号等の個人情報を一括管理することにより、感染者が判明した場合には接触者を即座に特定できるとされる。低リスクを意味する緑の表示がなければバス・地下鉄の乗降、商業施設への立入りが禁止されるなど行動が著しく監視・制限されるという。

もちろん、この「健康コード」や立入制限措置等を一体とした対策を日本でそのまま実施することはプライバシー保護等の点から極めて困難である。だが、常時、自らの感染リスクを把握することは、個人の感染防止の取組を促進する契機となるのではないかと思われる。

##### イ COCOA等の活用

自らの感染リスクを把握する方法の一つとしては、政府が運用する接触確認アプリ（COCO A）の機能拡充が考えられる。COCO Aの仕様書<sup>82</sup>には「スマートフォンの通知機能で、当日及び前日の全接触回数のお知らせを行う。」仕様について機能実装が可能か

<sup>77</sup> 前掲注 75

<sup>78</sup> 斎藤太郎「緊急事態宣言で経済活動はどれだけ落ち込んだのか」（ニッセイ基礎研究所 2020-06-10）  
[https://www.nli-research.co.jp/files/topics/64691\\_ext\\_18\\_0.pdf?site=nli](https://www.nli-research.co.jp/files/topics/64691_ext_18_0.pdf?site=nli)（参照 2020.9.1）

<sup>79</sup> 全国知事会の飯泉嘉門会長（徳島県知事）が「宣言を都道府県レベルで出すと、社会経済的に大きな影響を与える。効果的に発動される体制を考えてほしい」とし、全国知事会として、今後緊急事態宣言を発令する場合には、都道府県単位ではなく、市区町村単位とするよう要望するなど大規模な緊急事態宣言を回避しようとする動きが見られる。時事通信「緊急事態宣言、市区町村単位で 西村担当相に要望—全国知事会」（2020年7月27日）  
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020072700764&g=pol>（参照 2020.9.1）

<sup>80</sup> 厚生労働省ウェブサイト「新型コロナウイルスを想定した「新しい生活様式」の実践例を公表しました」  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431\\_newlifestyle.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000121431_newlifestyle.html)（参照 2020.9.1）

<sup>81</sup> 「監視・追跡 各国躍起」『東京新聞』（2020.4.15）

<sup>82</sup> 新型コロナウイルス感染症対策チーム「接触確認アプリ及び関連システム仕様書」（2020年5月26日）  
[https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/techteam\\_20200526\\_01.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/techteam_20200526_01.pdf)（参照 2020.9.1）

検討することが記載されている。

日々の接触回数が知らされれば、その原因の考察や翌日以降の対応等自ら及び他者の感染リスクを低減させるための行動に結びつく可能性が高まるのではないか。この仕様書に記載された機能の実装も今後の対策の一つと考えられる。

また、QRコード決済事業者の取組として、利用者が決裁した加盟店においてクラスターが発生した場合にその旨を通知するサービスが開始された<sup>83</sup>。通知があった場合、自らの体調に注意し、外出を控える等の感染拡大防止の取組がしやすくなると考えられる。

今後は、「新しい生活様式」の実践を容易にするためのICTを活用した対策が充実するのではないかと考える。

#### 4 感染拡大を抑制する対策の基本に関する考察

##### (1) 2つめの波における感染拡大抑制の要因

本稿執筆時までには、日本における感染拡大の大きな波は2度あった。いわゆる「第1波」のときには緊急事態宣言発出等様々な対策が講じられ、人々の外出も大きく減少し、一方、6月上旬頃からの2つめの波のときにはいわゆる「第1波」のときのような外出の減少は見られなかった<sup>84</sup>。

これらの状況の違いはあったが、新規検査陽性者数の推移によると、いわゆる「第1波」（4月中旬から5月下旬頃）と2つめの波（8月中旬頃）の感染拡大抑制期の減少傾向については、大きな違いが見られない<sup>85</sup>。

2つめの波において感染拡大の抑制に成功した理由は、検査・隔離が迅速かつ的確に行われたこともあると思われるが、いわゆる「行動変容」「新しい生活様式」の実践が十分に実施されたことの効果があったのではないかと考える。すなわち、6月下旬からの新規検査陽性者数急増、7月下旬や8月上旬における1日の新規検査陽性者数がいわゆる「第1波」における最多を超えたこと等の報道により、多くの国民が更に感染防止に取り組むこととなり、「感染経路」の遮断が生じ、感染拡大が抑制されたのではないかと考える。

##### (2) 感染拡大を抑制する対策の考え方

###### ア 「感染成立」阻止のサイクル

感染拡大という「感染成立の連鎖」を防ぐには、①感染防止の取組により「感染経路」を遮断し、②「感染経路」を遮断した者の増加により「宿主」となる者が減少し、③「宿主」となる者の減少により「病原体（感染源）」が減少する、この一連のサイクルが発生することが有効と考えられる。

「感染成立」阻止のサイクルを発生させるには、最初の「感染経路」の遮断、すなわち、自らの感染防止の取組が着実に実行されることが重要であり、感染拡大を抑制するための対策の基本となると考える。

###### イ サイクルが成立しない業務の対策

一方、医療従事者のように「病原体（感染源）」との接触が不可避な者には、マスク、防護服等による「感染経路」遮断対策やワクチン接種等による「宿主」減少対策を、繁華街

<sup>83</sup> PayPay 株式会社「東京版新型コロナウイルス見守りサービスに関するお知らせ」（2020.06.27）〈<https://paypay.ne.jp/notice/20200627/01/>〉（参照2020.9.1）

<sup>84</sup> いわゆる「第1波」のときには、JR新宿駅付近では、感染拡大前の25%程度まで減少した。2つめの波のときには、感染拡大前の6割程度、緊急事態宣言期間中の2.5倍の人出となっている。株式会社Agoop「〈東日本エリア〉新型コロナウイルス拡散における人流変化の解析 2020/01/01~2020/09/03」〈[https://corporate-web.agoop.net/pdf/covid-19/agoop\\_analysis\\_coronavirus.pdf](https://corporate-web.agoop.net/pdf/covid-19/agoop_analysis_coronavirus.pdf)〉（参照2020.9.4）

<sup>85</sup> 図表3の4月中旬から5月下旬までの1日の平均減少率は約2.2%、8月中旬の1日の平均減少率は約2.6%。

での業務等「感染経路」遮断対策を十分に講じることが業務の性格上困難な者には「病原体（感染源）」減少対策や「宿主」減少対策を重点的に講じるべきと考える。

今後の対策は、業務の性格に応じて、限りのある検査能力、隔離施設、ワクチン接種が適切に配分され、実施されるべきと考える。

（本稿の意見にわたる部分は執筆者個人の見解である。また、本稿は、原則として7月末までの感染拡大の状況及び感染拡大防止対策を基礎として執筆した。そのため、8月以降の感染拡大の状況等は、必ずしも反映されていない。）

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・日本感染症学会『感染症専門医テキスト 改訂第2版』南江堂（2017）

## 豚熱及びアフリカ豚熱への対応及び今後の課題

衆議院調査局調査員

高橋 佑介

(農林水産調査室)

### ■要 旨■

2018（平成 30）年、我が国で 26 年ぶりに豚熱が発生し、我が国で発生したことのないアフリカ豚熱もアジア諸国で発生するなど、現在我が国は家畜の伝染性疾病の脅威にさらされている。このため、政府により豚熱及びアフリカ豚熱に対する各種対策が講じられてきた。国会においても対策の在り方をめぐり議論が交わされ、家畜伝染病予防法の改正等が行われた。しかし、完全な豚熱の終息やアフリカ豚熱の侵入防止には課題も多く、長期的な対応が求められる。その際、生産者と指導側の意思疎通による課題の共有と、国、都道府県及び関係団体等の協力による指導及び支援の下、生産者による飼養衛生管理の向上が図られることが重要である。

### 《構 成》

#### はじめに

I 我が国における過去の豚熱発生の経緯と  
清浄国宣言までの対応（2017（平成 29）年以前）

II アフリカ豚熱の発生状況

III 我が国における 2018（平成 30）年以降の  
豚熱の発生と豚熱及びアフリカ豚熱への対応

IV 今後の課題

おわりに

#### はじめに

近年、我が国で発生が確認された豚熱及びアジアで発生が続いているアフリカ豚熱<sup>1</sup>は、豚及びいのししに感染するウイルス性の伝染病である<sup>2</sup>。

我が国では、1887（明治 20）年から 1992（平成 4）年まで 100 余年の間、豚熱が断続的に流行し、養豚業における大きな問題となったが、ワクチン接種等により数十年かけて発生を抑えることに成功した。

<sup>1</sup> 従来「豚（とん）コレラ」及び「アフリカ豚（とん）コレラ」と呼ばれていたが、ヒトの疫病であるコレラを想起させるという意見があり、2019（令和元）年 11 月から、国際獣疫事務局（Office International des Epizooties、以下「OIE」という。）において正式名称として用いられている「CSF（Classical swine fever）」及び「ASF（African swine fever）」にそれぞれ名称が見直された。法律上の名称についても「豚コレラ」及び「アフリカ豚コレラ」が用いられていたが、英語の略称を法律用語として使用することは難しいことから、国際的な名称の日本語訳として、2020（令和 2）年 1 月の家畜伝染病予防法の改正により「豚熱（ぶたねつ）」及び「アフリカ豚熱（ぶたねつ）」にそれぞれ変更された。（「豚コレラ及びアフリカ豚コレラの名称変更について」（2019（令和元）年 11 月 12 日）農林水産省ウェブサイト〈<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/index-385.pdf>〉、（「江藤農林水産大臣記者会見概要」（令和 2 年 2 月 4 日）農林水産省ウェブサイト〈<https://www.maff.go.jp/j/press-conf/200204.html>〉）本稿においては、固有の名称として使用されるものを除き、「豚熱」及び「アフリカ豚熱」の名称を用いる。

<sup>2</sup> 豚熱とアフリカ豚熱は異なる伝染病であり、両伝染病とも強い感染力と致死性を持ち、治療法が存在しない。豚熱にはワクチンが存在するが、アフリカ豚熱にはワクチンが存在しない。両伝染病は、家畜伝染病予防法において、その病性、発生状況、予防・治療法の有無、畜産情勢等を勘案し、発生によるまん延を防止するため、殺処分等の強力な措置を講ずる必要がある家畜伝染病として指定されている。（「第 12 章 家畜伝染病予防法」農林法規研究委員会編『農林法規解説全集 畜産編第 2 巻』大成出版社（1969 年）2535 頁、農林水産省ウェブサイト等）

しかし、2018（平成30）年、再び我が国で豚熱が発生し、さらに、同年、いまだ我が国で発生したことの無いアフリカ豚熱が東アジア地域で初めて確認され、その脅威も水際まで迫る状況となった。政府は豚熱の再発直後から対応を続け、国会においても必要な措置を講ずるため「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号）等の改正が行われた。

農林水産省及び都道府県の取組により、豚熱については、2020（令和2）年3月の沖縄県での発生以降、飼養豚<sup>3</sup>における新たな発生はほとんど見られなくなったものの、飼養豚への感染源になり得る野生いのししの間では依然として発生が続いており、終息の見通しは立っていない。

こうした動向を踏まえ、本稿では、かつての豚熱発生時の対応と、今般の豚熱及びアフリカ豚熱への対応を整理するとともに、今後の防疫に関する諸課題について考察を行うものとする<sup>4</sup>。

## I 我が国における過去の豚熱発生の経緯と清浄国宣言までの対応（2017（平成29）年以前）<sup>5</sup>

### 1 豚熱発生の経緯

豚熱の起源は定かでないが、1833年に米国オハイオ州における発生報告があり、その後

欧州をはじめ世界各国で発生が報告されるようになった。我が国においては1887（明治20）年に米国から北海道に輸入された種豚に起因する伝染病の発生が初例とされている。

その後、明治期は局所的な小流行が主であったが、大正中期から昭和初期にかけて大流行が起り、全国的にまん延した。これらの大流行は、品評会のため豚が各地から集まったことや、豚価暴落による養豚業者の飼養衛生管理の意欲の減退が引き起こしたものとされている。

## 2 ワクチンの開発

我が国では、まず、免疫血清<sup>6</sup>が開発、使用された。その後、大正から昭和中期にかけて、我が国が開発した不活化ワクチン<sup>7</sup>や、戦後においては米国が開発した不活化ワクチンが導入されたが、免疫発現までに時間がかかる等の問題があり、予防効果は万全とは言えなかった。

このため、我が国で生ワクチン<sup>8</sup>の開発が行われ、1969（昭和44）年に実用化された。我が国で開発された生ワクチンは、接種後数日で防御効果が発揮され長期間持続する等の利点を持つ優れたワクチンである。また、効果的なワクチン接種のための連続注射器<sup>9</sup>の

<sup>3</sup> 我が国における今般の豚熱発生については、飼養いのししの発生事例も存在するものの、極少数であり、本稿では、飼養いのししを含んでいる場合においても「飼養豚」や「感染豚」と表記している。

<sup>4</sup> 本稿は、基本的に、2020年8月31日までに公表された資料を基に執筆した。

<sup>5</sup> 本章は、豚コレラ防疫史編集委員会編『豚コレラ防疫史』（社）全国家畜畜産物衛生指導協会、（社）畜産技術協会（2009）20-31, 48-59, 72-81 頁等を参考に執筆した。

<sup>6</sup> ある特定の抗原に対する抗体を含んでいる血清を免疫血清といい、毒素やウイルスに対する中和能力を持つ免疫血清の受動免疫（他の個体が持っている免疫能をもらい受けること）による病気の予防や治療に使用される。（大沢利昭等『免疫学辞典（第2版）』（株）東京化学同人（2001年）206, 223, 343 頁）

<sup>7</sup> 病原体をホルマリンその他で処理して感染力を消失させた、すなわち不活化した形で投与するワクチン。弱毒生ワクチンと異なり、症状を発現させたり毒力復帰を起こすおそれはないが、十分な免疫を誘導するためにはある程度以上の抗原量の投与が必要とされる。（大沢利昭等『免疫学辞典（第2版）』（株）東京化学同人（2001年）523 頁）

<sup>8</sup> 毒力は弱い感染力を有する病原体をそのまま投与するワクチン（弱毒生ワクチン）。比較的強固でかつ自然感染後に近い免疫が得られる長所がある。短所としては、まれに毒力復帰が起こることがある。（大沢利昭等『免疫学辞典（第2版）』（株）東京化学同人（2001年）337 頁）

<sup>9</sup> ワクチンの投与方法を検討した結果、噴霧接種等の鼻腔内投与では免疫効果にばらつきがあったため、筋肉内注射が採用され、連続で注射できるようワクチン瓶を注射器に装填できるものが開発された。

開発やワクチネーションプログラム<sup>10</sup>の設定も行われた結果、生ワクチン接種開始後数年で豚熱の発生は激減した。

### 3 豚コレラ撲滅対策と清浄化

生ワクチン接種により、豚熱発生は次第に散発的になり、1992（平成4）年の発生以降しばらく発生が見られなかったため、豚熱の清浄化<sup>11</sup>が模索され<sup>12</sup>、1996（平成8）年、ワクチンを使用しない防疫体制の確立を図り、本病の清浄化を達成することを目標とし<sup>13</sup>、清浄化を達成するまでの具体的な手順等を明記した「豚コレラ防疫対策要領」が策定された。

同年から同要領に従い撲滅対策が開始され、2006（平成18）年にワクチンの全面中止を達成し<sup>14</sup>、翌2007（平成19）年4月、我が国は清浄国宣言を行った。その後、2018（平

成30）年までの間、我が国で豚熱の発生は見られなかった。

## II アフリカ豚熱の発生状況

### 1 アフリカ豚熱の発生の経緯

アフリカ豚熱は、1909～1912年の間に、ケニアで豚熱様疾患が発生し、欧州の豚熱とは異なる東アフリカ型の豚熱として報告されて以降、1950年代までアフリカのみで発生していたとされる<sup>15</sup>。アフリカ大陸から直接他地域へ侵入した例は少ないが、ウイルスの侵入先から欧州諸国や中南米等広範囲への感染拡大が生じている<sup>16</sup>。これらの原因として、航空船舶等から出された汚染豚肉又は豚肉加工品を含む加熱不十分な食品残さの給餌や、感染した野生いのししとの接触等が疑われている<sup>17</sup>。

アフリカ豚熱への対応については、有効な

<sup>10</sup> ワクチンによる集団免疫形成により、豚熱の流行阻止ひいては撲滅を図るため、生後早い時期に80%以上の豚への免疫付与を目的に設定された。肥育豚は生後30～40日に1回接種を行い、繁殖豚は長期間飼育するため100%免疫を与えることが望ましいことから、生後30～40日の接種のほか、その6か月後、更にその後1年ごとに接種を行うこととされた。

<sup>11</sup> 家畜において、家畜の伝染性疾患が発生していない状態にすること。国際獣疫事務局（OIE）が豚熱等の特定の疾病について、各国又はその一部地域の状況を評価しており、加盟国の申請に応じ、提出された資料を専門家が評価し、OIEの総会で採択され、その国又は一部地域にステータスの認定が行われる。なお、豚熱清浄化を達成した2007（平成19）年当時は豚熱についての公式認定制度がなかったため、OIE規約に従い、報告書を提出して清浄化を宣言した。（「OIEが行う特定疾病のステータスの公式認定」農林水産省ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/j/syouan/kijun/wto-sps/oie6.html>>）

<sup>12</sup> 生産者団体（全国養豚経営者会議）から、コスト低減のためワクチンの個人ごとの接種を求められ、農林水産省等で検討した結果、清浄化を目指さないのであれば個人接種を認めざるを得ず、ひいては将来にわたって豚熱との共存を余儀なくされるという懸念があったとされる。

<sup>13</sup> 国際的な豚熱清浄国の基準はOIEの国際動物衛生規約で定められており、撲滅対策の結果、清浄化したとみなされるための条件の一つとして、国内でのワクチン接種が完全に禁止されていることが規定されている。また、万が一豚熱が発生した際に、野外ウイルスの感染豚とワクチン接種豚が血清学的に区別できず、清浄性確認等の防疫活動に支障を来すおそれがあること、非清浄国となると他の非清浄国からの豚肉輸入解禁の圧力が強まる可能性があること、長期間のワクチン接種になれば莫大な費用が掛かること等から、国内生産者の経営上の観点からのデメリットも大きく、できる限り早い段階でワクチン接種を中止する必要があるとされた。

（「基本的なQ&A」農林水産省ウェブサイト<[https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/basic\\_qa.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/basic_qa.pdf)>、  
「技術的なQ&A」農林水産省ウェブサイト<[https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/technic\\_qa.pdf](https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/technic_qa.pdf)>、  
「ワクチン接種のメリット・デメリット」農林水産省ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/pdf/index-250.pdf>>）

<sup>14</sup> 豚熱の再発を懸念する生産者らによるワクチン中止反対運動により、当初の中止予定であった2000（平成12）年には、全面中止ではなく原則中止（都道府県知事の許可があればワクチン接種可能）となった。その後、2004（平成16）年に鹿児島県でワクチン株と近縁のウイルスによる豚熱が発生し、ワクチン由来ウイルスの野外における病原性復帰の懸念から、ワクチン全面中止への機運が高まり、2006（平成18）年に予定より6年遅れて全面中止となった。

<sup>15</sup> 熊谷哲夫「アフリカ豚コレラ」『日本獣医師会雑誌（第32巻第11号）』日本獣医師会（1979）609頁

<sup>16</sup> アフリカ大陸外に侵入した例は3回のみとされている。1回目は1957年と1960年にポルトガルに渡り、ここから欧州の近隣諸国や中南米に拡散した。2回目は、1998年に、マダガスカルに渡った。3回目は、2007年に黒海沿岸のジョージアに渡り、ここから黒海沿岸の地域、ロシア及び東欧諸国に拡散した。（小澤義博「アフリカ豚コレラの歴史とリスク分析」『獣医学雑誌（第18巻第1号）』獣医学学会（2014.7）73-74頁）

<sup>17</sup> 舛甚賢太郎ほか「ロシア及び東欧諸国におけるアフリカ豚コレラ（ASF）の発生とその現状について」『日本豚病研究

ワクチンが開発されていないため<sup>18</sup>、感染源となる食品残さの給餌の禁止や、飼養衛生管理の適切な水準を保つこと等で対処し、発生した場合は、速やかに殺処分や一定区域の移動制限を行い<sup>19</sup>、周囲への拡散を防止することが重要とされている。

現在は、アフリカ大陸のほか<sup>20</sup>、ハンガリーやルーマニア等の中・東欧諸国を中心にアフリカ豚熱の発生が継続している<sup>21</sup>。また、2018年以降は、アジアにおいても、感染が確認されている<sup>22</sup>。

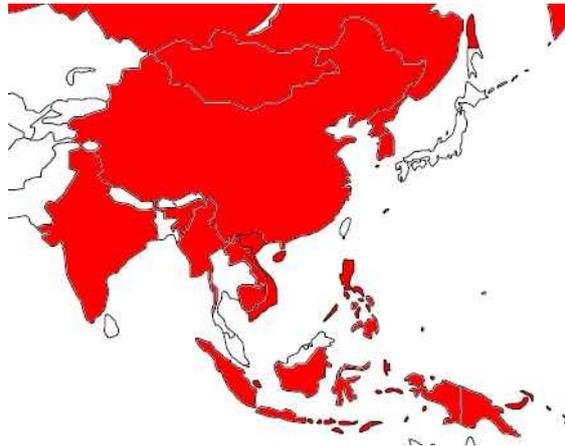
## 2 アジアにおけるアフリカ豚熱の発生状況（2018（平成30）年以降）

2018（平成30）年8月、中国においてアジア初となるアフリカ豚熱の発生が確認<sup>23</sup>され、その後、約1年の間に、アジア諸国に感染が拡大した。その中には、地続きのモンゴルやベトナムだけでなく、我が国と同じ島国のフィリピンやインドネシアも含まれている（図表1）。

アジアにおける感染原因については、中国国内における発生のほとんどが小規模養豚であり、農場へのウイルスの侵入は、豚を庭先の小屋で飼育し残飯で肥育するような庭先養豚等の低いバイオセキュリティに加え、感染豚の不法取引と無秩序な輸送等が要因とされている<sup>24</sup>。また、中国以外のアジア諸

国における感染も庭先養豚等の低いバイオセキュリティや、汚染された豚肉製品等の食品残さの豚への給餌によるものと考えられている<sup>25</sup>。

（図表1）アジアにおけるアフリカ豚熱の発生状況（令和2年9月10日時点）



※2005年以降OIE等に発生通報のあった国/地域（出所）農林水産省ウェブサイトより執筆者抜粋

## III 我が国における2018（平成30）年以降の豚熱の発生と豚熱及びアフリカ豚熱への対応

### 1 豚熱の発生状況

2018（平成30）年9月、岐阜県の養豚農場において、我が国で26年ぶりに豚熱が発生した。その後、2020（令和2）年9月末まで

会報（第72号）『日本豚病研究会（2018.8）2-6頁

<sup>18</sup> 1960年代にポルトガル及びスペインで弱毒ウイルスがワクチンとして使用されたが、ワクチンに使用されたウイルスにより10～50%の豚が死亡して現場の混乱を招き、ワクチンは使用されなくなるとされる。（前掲注15 616-617頁）

<sup>19</sup> 日本獣医師会会報編集委員会「スペインにおけるアフリカ豚コレラの撲滅」『日本獣医師会雑誌（第50巻第1号）』日本獣医師会（1997）56-57頁

<sup>20</sup> 「African Swine Fever (ASF) Report No. 50: July 24 to August 6, 2020」OIEウェブサイト<[https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal\\_Health\\_in\\_the\\_World/docs/pdf/Disease\\_cards/ASF/Report\\_50\\_-\\_Current\\_situation\\_of ASF.pdf](https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/Disease_cards/ASF/Report_50_-_Current_situation_of ASF.pdf)>

<sup>21</sup> 「欧州・ロシア等におけるASFの発生状況（2007年以降）」（2020年8月23日現在）

<sup>22</sup> 「アジアにおけるASFの発生拡大状況（2007年～）」（2020年8月19日現在）

<sup>23</sup> 東欧やロシアで発生しているウイルス株に遺伝子配列が近似しており、ジョージアから続く感染拡大の一環であると考えられている。（山田学「アジアにおけるアフリカ豚コレラの動向」『月刊養豚界』緑書房（2019.10）37頁）

<sup>24</sup> 末吉益雄「パンデミック～アフリカ豚コレラ～」『バムサジャーナル（第31巻第4号）』認定特定非営利活動法人バイオメディカルサイエンス研究会（2019）17-18頁

<sup>25</sup> 前掲注23 35-36頁

に、関東から東海にかけて9県59事例<sup>26</sup>が確認され、約17万頭の飼養豚が殺処分されている。

今般発生した豚熱ウイルスは、過去に我が国で発生した豚熱ウイルスとは異なり、新たに海外から侵入したものと分析されている<sup>27</sup>。国内への侵入経路は、旅行者の手荷物等によりウイルスに汚染された豚肉又は豚肉製品等が持ち込まれた後、不適切に廃棄されて野生のいのししが摂食することで感染した可能性があるとしている<sup>28</sup>。その後の国内における感染経路は、野生のいのしし経由のほか、発生農場からの豚、人、物、車両等の移動や野生動物を介した感染、感染豚の肉等を含む加熱不十分な食品残さの給餌による感染の可能性が指摘されている<sup>29</sup>。

なお、野生のいのししにおける豚熱の感染は、2020（令和2）年10月末時点で、21都府県<sup>30</sup>で確認されている。

## 2 生産現場等における対応

### (1) 豚熱の国内発生と初期の対応

2018（平成30）年9月9日、26年ぶりとなる豚熱発生を確認した同日、特定家畜伝染病

防疫指針<sup>31</sup>に基づき、農林水産省は対策本部を開催し、発生農場の飼養豚の殺処分や飼養豚の移動制限等の方針を決定するとともに、感染経路等の究明のために疫学調査チームを派遣した。

同調査チームによって、野生のいのししを介した豚熱感染の可能性が示唆<sup>32</sup>されたため、2019（平成31）年2月から、捕獲活動等野生のいのしし対策が強化された。

このほか、殺処分等に対する手当金や経営再開等のための低利率の融資等の経営支援対策や、農場の飼養豚を早期出荷等することで一時的に農場の空舎期間を確保し、飼養衛生管理の強化のための施設整備支援等の対策が講じられている。なお、家畜伝染病の発生予防のために守るべき基準である飼養衛生管理基準<sup>33</sup>の遵守の徹底については、2018（平成30）年の豚熱発生当初から、都道府県を通じて、累次にわたり指導が行われている。

### (2) 予防的ワクチン接種の再開

豚熱の発生の終息が見られないことから、生産者団体や県知事から国に対し、予防的ワ

<sup>26</sup> 岐阜県、愛知県、長野県、三重県、福井県、埼玉県、山梨県、沖縄県、群馬県（発生順）。この他、疫学関連農場（感染発生農場と共同の施設や車両を利用する農場、子豚を出荷した先の肥育農場等）を含めると、滋賀県及び大阪府の農場でも発生している。

<sup>27</sup> 農林水産省拡大豚コレラ疫学調査チーム「豚コレラの疫学調査に係る中間とりまとめ（令和元年8月8日）」207頁等

<sup>28</sup> 前掲注27 207頁

<sup>29</sup> 前掲注27 211-213頁、農林水産省拡大CSF疫学調査チーム「第11回拡大CSF疫学調査チーム検討会の結果概要」（令和2年1月23日）2-3頁

<sup>30</sup> 岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県、滋賀県、埼玉県、群馬県、静岡県、山梨県、新潟県、京都府、神奈川県、茨城県、東京都、福島県、奈良県、大阪府、和歌山県（発生順）

<sup>31</sup> 家畜伝染病予防法に基づき、農林水産大臣は、家畜伝染病のうち、特に総合的に発生の予防及びまん延の防止のための措置を講ずる必要のあるものとして、農林水産省令で定めるものについて、家畜が患畜又は疑似患畜（患畜である疑いがある家畜又は病原体との接触等により患畜となるおそれのある家畜）であるかどうかを判定するために必要な検査、当該家畜伝染病の発生を予防し、又はそのまん延を防止するために必要な消毒及び家畜等の移動の制限その他当該家畜伝染病に応じて必要となる措置を総合的に実施するための指針を作成し、公表するものとしている。豚熱及びアフリカ豚熱は同指針を作成すべきものとして農林水産省令で定められている。（「第12章 家畜伝染病予防法」農林法規研究委員会編『農林法規解説全集畜産編第2巻』大成出版社（1969年）2539-2542頁）

<sup>32</sup> 農林水産省拡大豚コレラ疫学調査チーム検討会「第3回拡大豚コレラ疫学調査チーム検討会の結果概要」（2018年12月18日）3頁

<sup>33</sup> 家畜の所有者が最低限守るべき衛生管理の方法を規定したものであり、2001（平成13）年のBSE（牛海綿状脳症）の発生を契機に改正された家畜伝染病予防法に基づき、2004（平成16）年に制定された。（農林水産省消費・安全局衛生管理課（社）全国家畜畜産物衛生指導協会「お知らせ 家畜の飼養衛生管理基準について」公益社団法人 中央畜産会ウェブサイト<[http://jlia.lin.gr.jp/eiseis/pdf/disinfectant\\_news.pdf](http://jlia.lin.gr.jp/eiseis/pdf/disinfectant_news.pdf)>等）

クチン接種を実施するよう要望<sup>34</sup>が行われたが、ワクチン接種により、野外ウイルスの感染豚とワクチン接種豚の区別が困難となるため、豚熱の感染発見が遅れる等防疫に支障を来すおそれがある。そのため、農林水産省は豚熱の撲滅対策としてワクチン接種の中止が必要であった過去の経緯から、ワクチン接種に慎重な姿勢であった。

しかし、2019（令和元）年9月、関東地方における豚熱発生を契機として、予防的ワクチン接種に向けた方針が決定され、同年10月25日から予防的ワクチンの接種が開始された。

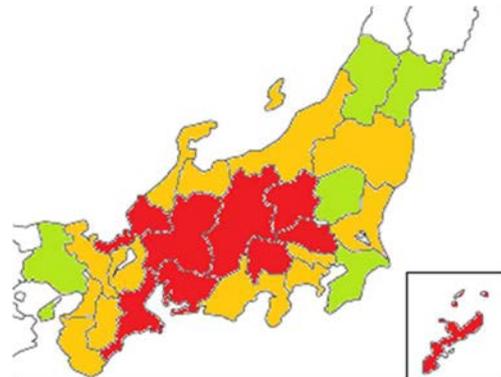
予防的ワクチン接種の対象地域は、野生いのししにおける豚熱の感染拡大に伴い徐々に増加し、2020（令和2）年10月末時点で27都府県<sup>35</sup>となっている（図表2）。

### （3）野生いのしし対策

今般の豚熱発生の大きな要因である野生いのししについては、アフリカ豚熱を含む感染状況の調査と、感染抑制のための捕獲強化<sup>36</sup>及び経口ワクチン<sup>37</sup>の散布、農場への侵入防止対策としての防護柵の設置等が行われている<sup>38</sup>。

（図表2）予防的ワクチン接種地域

（令和2年10月末時点）



- ※ ■■■ は全て予防的ワクチン接種の対象地域
- ：飼養豚及び野生いのししで豚熱発生確認（ただし、沖縄県は飼養豚のみ）
- ：野生いのししで豚熱発生確認
- ：豚熱未発生

（出所）農林水産省ウェブサイトを基に執筆者作成

経口ワクチンの散布については、当初、野生いのししの豚熱発生が確認された地域における取組であったが、野生いのししの感染拡大を受け、2019（令和元）年9月以降は日本全国への拡散を防ぐため、感染発生地域を囲む経口ワクチンベルト<sup>39</sup>（図表3）が構築されている。

<sup>34</sup> 「豚コレラ：県、国に接種要請 豚へのワクチン 副農相は否定／岐阜」『毎日新聞地方版』（2019.4.25）、「豚にワクチンを 知事が緊急要望 福井で豚コレラ発生、国に求める」『福井新聞』（2019.7.31）、「豚へのワクチン投与を 豚コレラ対策三重県知事が農相に緊急要請書」『伊勢新聞』（2019.8.2）、「月刊養豚界編集部「生産者ら400名が名古屋に結集 豚へのワクチン接種を訴え 豚コレラ問題を考える会」『月刊養豚界』 緑書房（2019.9）40-42頁）

<sup>35</sup> 関東地方、中部地方、近畿地方の各都府県並びに宮城県、山形県、福島県及び沖縄県。2020（令和2）年10月末時点で、27都府県全てで予防的ワクチン接種が実施されている。

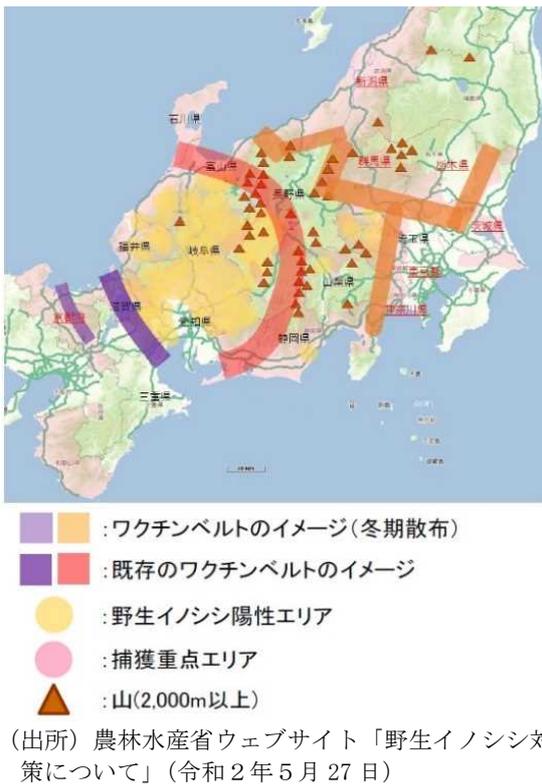
<sup>36</sup> 国は、野生いのししで豚熱陽性が確認されている県及びその隣接県等の都府県に対し、捕獲重点エリアを設定し、猟銃の効果的な活用、わな設置数の増加を行うよう依頼している。当該都府県は、農場周辺や野生いのしし感染区域等を捕獲重点エリアに設定している。2020（令和2）年8月末時点で、関東地方、中部地方、近畿地方並びに福島県及び沖縄県の25都府県において捕獲重点エリアが設定されている。

<sup>37</sup> 液状ワクチンを内包させた餌ワクチン。野生いのししが摂取することで免疫を付与し、環境中の豚熱のウイルス濃度を下げることができる。

<sup>38</sup> 当初は主に岐阜県及び愛知県を対象としていたが、豚熱発生県の拡大に伴い、令和元年7月から調査捕獲と経口ワクチンの散布対象を岐阜県及び愛知県の隣接県まで、防護柵の設置は全国に対象範囲が拡大された。同年9月以降は、捕獲、検査等の更なる強化として捕獲重点エリアの設定や、後述する経口ワクチンベルトの構築など対象範囲が更に拡大された。（「吉川農林水産大臣記者会見概要」（令和元年7月2日、同月16日）、農林水産省豚コレラ防疫対策本部決定「豚コレラの終息に向けた今後の対策」（令和元年9月5日）等）

<sup>39</sup> 豚熱ウイルスの拡散防止を目的とした経口ワクチンによる広範囲な防疫帯（経口ワクチンベルト）。経口ワクチンベルト内でもウイルス濃度低減のため散布を継続して実施している。2019年9月時点では中部地方を囲う経口ワクチンベルトであったが、野生いのししの感染地域の拡大に伴い、同年12月には関東及び近畿地方を含む範囲に拡大している。（「野生いのしし対策について」（令和2年5月27日）1,5頁 農林水産省ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/csf/attach/pdf/domestic-86.pdf>>）

(図表3) 経口ワクチンベルトのイメージ



#### (4) 水際対策の強化

豚熱やアフリカ豚熱等の越境性動物疾病<sup>40</sup>の国内への侵入を防ぐため、空港・港湾において、動物検疫所が水際における動物検疫を実施している。アフリカ豚熱対策としては、2018(平成30)年8月の中国における発生を受けて、同月から動物検疫が強化されており、旅客への注意喚起、入国者の靴底・車両の消毒等、家畜防疫官による質問及び動植物検疫探知犬を活用した手荷物検査等の水際対策が実施されている(図表4)。

2019(平成31)年4月、空港で摘発された訪日外国人の手荷物である豚肉製品からア

(図表4) 空港・港湾における水際対策



(出所) 農林水産省消費・安全局動物衛生課「最近の家畜衛生をめぐる情勢について」(令和2年5月)

フリカ豚熱の生きたウイルスが確認されており、同月から、輸入禁止畜産物の不法持込みに対する広報活動の強化や水際での摘発強化が行われた<sup>41</sup>。このため、2019(平成31/令和元)年の一年間で旅客が携帯する豚肉製品からアフリカ豚熱の遺伝子が検出された事例が80件以上(うち生きたウイルスまで確認されたものは2件)確認されたほか<sup>42</sup>、悪質な畜産物の不正持込みについて、6件の逮捕事例が発生している<sup>43</sup>。

なお、後述する2020(令和2)年3月の家畜伝染病予防法の改正(同年7月1日施行)に伴い、任意の行為であった家畜防疫官の質問・検査について、正式に権限を付与するとともに、発見された違法畜産物の廃棄を可能とする等、水際対策の強化が図られている。

<sup>40</sup> 国境を越えてまん延し、発生国の経済、貿易及び食料の安全保障に関わる重要性を持ち、その防疫には多国間の協力が必要となる疾病(国際連合食糧農業機関(Food and Agriculture Organization of the United Nations(FAO)) / 国際獣疫事務局(OIE)による定義)。

<sup>41</sup> 「アフリカ豚コレラのウイルス分離を踏まえた侵入防止策の強化について」(平成31年4月22日関係省庁申合せ 農林水産省ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/attach/pdf/asf-522.pdf>>)

<sup>42</sup> 「中国等アジア地域からの旅客携帯品の豚肉等におけるASF(アフリカ豚熱)ウイルス遺伝子検査陽性例について」(2020年9月9日更新 農林水産省動物検疫所)

<sup>43</sup> 「動物検疫の輸出入検査等に係る不適切な事例」動物検疫所ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/aqs/topix/attach/pdf/futekisetsujirei-15.pdf>>

### (5) 飼養衛生管理基準の改正

家畜伝染病予防法において、家畜の所有者が最低限守るべき衛生管理の方法を規定したものと飼養衛生管理基準が定められており、家畜の所有者に対し、同基準を遵守すること等を義務付けている。

2018（平成30）年以降の我が国における豚熱発生農場において、飼養衛生管理の不徹底が見られるとの指摘<sup>44</sup>があったこと等を受け、飼養衛生管理を向上させるため、農林水産省における検討を経て2020（令和2）年3月に飼養衛生管理基準が改正された。その後、後述する同月の家畜伝染病予防法の改正を踏まえて、同年6月に同基準が再び改正された<sup>45</sup>。同基準の改正により、今般の豚熱やアフリカ豚熱の状況に合わせて農林水産省が追加的に推進してきた飼養衛生管理基準の遵守指導の手引きや各種通知等に基づく指導内容のほか、家畜所有者の責務の明確化や衛生管理区域<sup>46</sup>から出る者にも消毒義務を課す等の家畜伝染病予防法の改正内容が盛り込まれた。

## 3 法改正に向けた議論及び立法措置

### (1) 「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」における議論

農林水産省では、2019（令和元）年10月から12月にかけて、家畜伝染病予防法の改正事項等の検討を行うため、地方行政、家畜衛生等の専門家から構成される「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」が開催された。

同検討会の中間取りまとめでは、①飼養衛生管理の責任者設置の義務付け等の家畜所有者による飼養衛生管理の徹底、②野生動物における病源体の浸潤調査や経口ワクチン散布等の野生動物対策の法への位置付け、③アフリカ豚熱発生時の予防的殺処分<sup>47</sup>を含むまん延防止措置、④入国者に対する家畜防疫官の質問・検査等の権限強化など、翌年の通常国会で政府から提出される同法改正案の基礎となる多くの項目が盛り込まれた。

### (2) 法改正に向けた各党・会派における取組

各党・会派においても家畜伝染病予防法の改正に向けた議論が行われていたが、その中でも農林水産大臣に具体的な提言書等を提出した以下の2つの政党・会派の取組について触れることとする。

#### ア 自由民主党における取組

自由民主党では、2019（令和元）年10月、「家畜伝染病予防法改正に関する専門検討PT」を設置し、専門家や関係団体からのヒアリングと議論を重ね、翌11月に同党が政府に求める同法改正に関する主要事項を決定した。これを受け、同党は、同年12月に家畜伝染病予防法の改正に向けた提言書を農林水産大臣に提出している。

同提言書では、①飼養衛生管理等に対する国の関与の強化、②予防的殺処分の対象疾病へのアフリカ豚熱の追加、③防疫体制の強化

<sup>44</sup> 前掲注27 209頁、農林水産省拡大CSF疫学調査チーム「第10回拡大CSF疫学調査チーム検討会の結果概要」（2019年12月26日）61頁、「第11回拡大CSF疫学調査チーム検討会の結果概要」（2020年1月23日）8頁

<sup>45</sup> 2018（平成30）年以降の我が国における豚熱の発生及びアフリカ豚熱の近隣諸国における発生状況に鑑み、飼養衛生管理基準の改正に向けた検討が行われ、2020（令和2）年3月9日、豚及びいのししに関する飼養衛生管理基準が改正された。その後、同月27日に家畜伝染病予防法が改正されたため、これを反映した同基準の改正に向けた検討が再び行われ、同年6月30日改正された。

<sup>46</sup> 農場内において病原体の持込みを防止するために家畜の飼養に係る衛生管理を行うことが必要な区域。

<sup>47</sup> 家畜の伝染性疾病のまん延防止のため、他の手段がない場合において、患者及び疑似患者以外の家畜であっても殺処分を行うこと（前掲注31 2589/7頁）。予防的殺処分の対象となる家畜伝染病は口蹄疫のみであったが、2020（令和2）年1月の家畜伝染病予防法の改正に伴い、アフリカ豚熱が対象に追加された。

に向けた予算措置等を提案している<sup>48</sup>。

### イ 立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム（衆議院会派）及び立憲・国民・新緑風会・社民（参議院会派）における取組

監視伝染病<sup>49</sup>対策に関しては、国民民主党・無所属クラブが、2019（令和元）年6月の段階で、海外からの病原体の侵入防止を目的とした水際対策に関する法律案を2本提出している<sup>50</sup>。

また、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、社会保障を立て直す国民会議及び社会民主党・市民連合による共同会派で、豚熱対策について議論を行い、同年10月に共同会派声明を発表し、同年12月には、同声明を具体化した要望書を農林水産大臣に提出している。

同要望書では、①国や都道府県間の連携強化に向けた地域連携協議会の設置、②予防的殺処分の対象へのアフリカ豚熱の追加等を内容とした家畜伝染病予防法の一部改正のほか、③飼養衛生管理の改善のための施設整備への財政支援等を内容とした新法の制定を提案している<sup>51</sup>。

### (3) 豚熱及びアフリカ豚熱等への立法措置

豚熱及びアフリカ豚熱等への立法措置に

ついては、農林水産省における「我が国の家畜防疫のあり方についての検討会」の中間取りまとめと、各党・会派からの政府への提案を踏まえ、第201回国会（2020（令和2）年1月開会）で、以下の3つの法律案が提出され、成立している。

#### ア 法改正の経緯

##### (7) 家畜伝染病予防法の2段階の改正

家畜伝染病予防法については、議員立法と内閣提出法律案の2段階で法改正が行われた。

当初、各党・会派からの政府への提案を踏まえて、内閣から家畜伝染病予防法の改正案が提出されることが見込まれていたが、アフリカ豚熱が近隣諸国でまん延している状況に鑑みると、内閣提出法律案では万が一の場合の緊急措置対応が間に合わないとの懸念があった<sup>52</sup>。そこで、2020（令和2）年1月、与野党で意見が一致していたアフリカ豚熱の予防的殺処分を可能とすること等<sup>53</sup>を目的として、議員立法により家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案が先行して提出され、同法が改正された<sup>54</sup>。

その後、内閣提出の家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案が翌2月に国会に提出され、同年3月27日に成立した<sup>55</sup>。同改正案

<sup>48</sup> 「自民提言 防疫 国の関与強化を」『日本農業新聞』（2019.12.7）

<sup>49</sup> 家畜伝染病（家畜の伝染性疾患のうち、その病性等を勘案し、発生によるまん延を防止するため、殺処分等の強力な措置を講ずる必要のあるもの）及び届出伝染病（家畜伝染病のように強力な措置を講ずる必要はないものの、家畜伝染病に準ずる重要な伝染性疾患）の総称。（前掲注31 2535頁）

<sup>50</sup> 動植物検疫探知犬の配置等輸入検疫体制の整備を内容とする「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案」（平野博文君外5名提出、第198回国会衆法第34号）、監視伝染病の病原体を所持する外国人を上陸拒否の対象とする内容の「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（平野博文君外5名提出、第198回国会衆法第35号）。第201回国会閉会時点でも継続審査となっている。

<sup>51</sup> 「家畜伝染病予防法の改正について農林水産大臣に要望」（2019年12月24日 立憲民主党ウェブサイト〈[https://cdp-japan.jp/news/20191224\\_2445](https://cdp-japan.jp/news/20191224_2445)〉）

<sup>52</sup> 内閣提出法律案は、通常であれば予算審査が優先されるため、成立は早くても年度末近くになる。その間にアフリカ豚熱が国内で発生してしまった場合、法の未整備により予防的殺処分等の必要な対応ができない可能性があった。

<sup>53</sup> 「豚コレラ」「アフリカ豚コレラ」の名称を「豚熱」「アフリカ豚熱」に変更する規定等を含む（前掲注1参照）。

<sup>54</sup> 2020（令和2）年1月28日、衆議院農林水産委員会において委員会提出法律案として起草し、同日、衆議院本会議で可決された。その2日後の同月30日に、参議院農林水産委員会及び参議院本会議で可決され、成立した。同年2月5日に公布（令和2年法律第2号）、一部を除き同日に施行された。

<sup>55</sup> 令和2年4月3日に公布（令和2年法律第16号）、一部を除き同年7月1日に施行された。

は、前述の各党・会派の提案の趣旨をおおむね反映したものであり、家畜防疫を的確に実施するため、①飼養衛生管理基準の遵守に係る是正措置等の拡充、②野生動物における悪性伝染性疾患のまん延防止措置、③輸出入検疫に係る家畜防疫官の権限の強化等を講ずるものである。

#### (イ) 養豚農業振興法の改正

前述の野党共同会派が、農林水産大臣に提出した要望書には、家畜伝染病予防法の改正のほかに、飼養衛生管理の改善のための施設整備への財政支援等を内容とした新法の制定が盛り込まれていたが、与野党間の協議により、新法ではなく「養豚農業振興法」(平成26年法律第101号)<sup>56</sup>の改正で、これに対応することが合意された<sup>57</sup>。これにより、2020(令和2)年3月に養豚農業振興法の一部を改正する法律案が、議員立法で提出され、内閣提出の家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案と同日に成立した<sup>58</sup>。

以上の一連の法改正は、与野党双方の要望がおおむね盛り込まれた形で成立しており、政府及び与野党の国会議員が、ともにこの問題に対して強い危機感を持ち、かつ共有していたことがうかがえる。

#### イ 法改正に関する議論の概要

家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案(内閣提出)と養豚農業振興法の一部を改正する法律案の審査においては、法改正の内容と今後の対応について、多岐にわたる議論が行われた<sup>59</sup>。その中でも今後の対応については、飼養衛生管理に関する質疑が多くみられ、農場における飼養衛生管理の指導体制の改善策や、飼養衛生管理基準の見直しにより増加する生産者等の衛生管理の負担を軽減するための支援策など、飼養衛生管理の高度化の実現に向けた方策について議論された<sup>60</sup>。

他にも、水際対策を行う家畜防疫官等の人員体制の現状及び強化の必要性や、飼養衛生管理を指導する家畜防疫員である獣医師の確保など、現場の体制整備に関する質問も散見された<sup>61</sup>。

### IV 今後の課題

#### 1 飼養衛生管理の向上

##### (1) 飼養衛生管理基準の改正による影響

家畜の伝染性疾患の予防において、農場における適切な飼養衛生管理を実施することは基本的かつ重要な取組である。

今般の豚熱発生を契機として、飼養衛生管理基準が必ずしも守られていない現状が明

<sup>56</sup> 2014(平成24)年に議員立法で成立した法律。養豚農業の振興を図るため、基本方針の策定や、養豚農家の経営の安定、国内由来飼料の利用の増進等について定めている。

<sup>57</sup> 立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム(衆議院会派)及び立憲・国民・新緑風会・社民(参議院会派)共同会派「政府提出『家畜伝染病予防法改正案』及び議員立法『養豚農業振興法改正案』の成立にあたって(談話)」(2020.3.27)、「養豚振興法改正めざす 自民議連 豚熱対策支援拡充へ」『日本農業新聞』(2020.2.15)

<sup>58</sup> 2020(令和2)年3月18日、衆議院農林水産委員会において委員会提出法律案として起草し、翌19日、衆議院本会議で可決された。同月27日に、参議院農林水産委員会及び参議院本会議で可決され、成立した。同年4月3日に公布(令和2年法律第17号)、同日に施行された。

<sup>59</sup> なお、議員立法により家畜伝染病予防法が改正された際は、成立を急いでいたため、衆議院において委員会の審査を省略することができる委員会提出法律案となり、参議院において予防的殺処分に関する規定の提出経緯及び政府の対応を確認することどまっている。(第201回国会参議院農林水産委員会会議録第1号(令2.1.30)2-3頁紙智子委員質疑)

<sup>60</sup> 第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号(令2.3.11)7頁佐々木隆博委員質疑、同12頁神谷裕委員質疑、同14-15頁関健一郎委員質疑、同18頁長谷川嘉一委員質疑、同21頁屋良朝博委員質疑、第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号(令2.3.17)11頁濱村進委員質疑、同17頁古川康委員質疑、第201回国会参議院農林水産委員会会議録第6号(令2.3.26)5-6頁宮崎雅夫委員質疑 等

<sup>61</sup> 第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第4号(令2.3.11)15頁関健一郎委員質疑、第201回国会衆議院農林水産委員会会議録第5号(令2.3.17)7頁田村貴昭委員質疑、第201回国会参議院農林水産委員会会議録第6号(令2.3.26)2-3頁高野光二郎委員質疑、同23-24頁紙智子委員質疑 等

らかとなった<sup>62</sup>。このことについて、生産者及び関係者から、従前の同基準は各項目の意義が分からないという声があったことから<sup>63</sup>、項目によっては同基準に記載された飼養衛生管理の必要性が生産者に十分伝わっていなかった可能性が考えられる。

同基準は今般の改正により、体系化され、より詳細なものとなり、これを遵守することで、万全な家畜伝染病の予防効果が期待できる。一方で、衛生管理において実行すべき項目が追加又は明確化されたため、家畜の所有者等生産者の負担が増えることとなる。

具体的には、全国の農場で、飼養衛生管理マニュアルの作成、消毒作業の増加、着脱前後の衣類等の保管場所や動線への留意等が必要となるほか、大臣指定地域<sup>64</sup>においては、これに加えて畜舎ごとの専用の衣類の設置や畜舎間の家畜の移動に消毒済みのケージ等を使用する等、これまで必ずしも徹底されてこなかった衛生管理を強化することとなる。農林水産省は、飼養衛生管理マニュアルのひな型を提示するとしているが<sup>65</sup>、同基準が平常時でも遵守され続けるためには、同基準の各項目の意義について、生産者の理解が得られることが大切である。そのためには、生産者と指導側の意思疎通が重要であり、国、都道府県及び関係団体による継続した周知及び啓発が欠かせないであろう。

## (2) 飼養衛生管理の指導体制

飼養衛生管理の向上を図るには、生産者側だけでなく、指導する側にも改善すべき課題がある。都道府県による飼養衛生管理の指導水準や方法について、都道府県ごとにばらつきが大きいほか、巡回指導の頻度が著しく低い事例も見られる<sup>66</sup>ことから、2020(令和2)年3月の家畜伝染病予防法の改正により、国による指導指針や都道府県による指導計画の策定など、指導体制の改善が図られることとなった。

都道府県による飼養衛生管理の指導は、家畜保健衛生所の公務員獣医師である家畜防疫員によって行われているが、現場では、高齢化と業務多忙により、若手職員への技術継承が困難となっていることや生産者とのコミュニケーション不足が懸念されている<sup>67</sup>。また、生産者からも、専門性の高い獣医師や飼養衛生管理の相談ができる獣医師がいないという意見が挙げられている<sup>68</sup>。

さらに、民間の産業動物獣医師を活用しようにも、公務員獣医師と同様に、産業動物獣医師不足も問題となっている。

飼養衛生管理の向上については、生産者による主体的な取組も重要であるが、生産者と指導側が課題を共有して、その指導者の助言の下、協力して取り組む方が効果的である。生産者が求める指導の質や頻度を確保するためにも、雇用条件の改善等により人員を確

<sup>62</sup> 前掲注 44

<sup>63</sup> 食料・農業・農村政策審議会 家畜衛生部会 第43回牛豚等疾病小委員会 議事録(令和元年11月21日) 7頁

<sup>64</sup> 野生動物が豚熱等の家畜伝染病の病原体に感染したことが確認されているなど家畜伝染病の発生リスクが高まっているものとして農林水産大臣が指定する地域。

<sup>65</sup> 食料・農業・農村政策審議会 第40回家畜衛生部会・第52回牛豚等疾病小委員会合同会議「第37回家畜衛生部会での論点等への対応方向」(令和2年1月31日) 1頁

<sup>66</sup> 我が国の家畜防疫のあり方についての検討会「我が国の家畜防疫のあり方について(中間とりまとめ)」(令和元年12月6日) 2頁

<sup>67</sup> 農林水産省「産業動物獣医師確保等の実態把握のための調査結果」(平成30年度獣医事審議会 第1回計画部会 配付資料(平成30年10月17日))及び農林水産省「産業動物獣医師確保等の実態把握のための調査結果(地域別の整理)」(平成30年度獣医事審議会 第2回計画部会 配付資料(平成31年3月7日))

<sup>68</sup> 同上

保するとともに、若手公務員獣医師への実践的技術の継承についても考慮する必要があるだろう。

## 2 予防的ワクチン接種に関する諸課題

### (1) ワクチン接種中止に向けた合意形成

豚熱は、致死性が高く、ひとたびまん延すれば、長期にわたり畜産業の生産性を低下させ、地域社会・地域経済に深刻な打撃を与える等影響が大きいと見られるため、撲滅し清浄化することが重要である。

今般の豚熱発生では、野生いのししにおける豚熱感染が継続的に確認される場合等に、飼養豚に対する予防的ワクチン接種が認められた。しかし、予防的ワクチン接種は、感染豚の存在を分かりにくくするため、早期発見を困難にし、発生拡大の防止や、清浄性確認の際に支障を来すおそれがあることから、原則としては行わないことを基本としている<sup>69</sup>。このため、いずれは予防的ワクチン接種を中止して、清浄国を目指すことが想定される<sup>70</sup>。

かつての豚熱撲滅対策では、予防的ワクチン接種により野外におけるウイルスの撲滅を行ったが、当時は野生いのししにおける感染はほとんど確認されていないため問題となっておらず<sup>71</sup>、飼養豚における発生の終息により目標を達成できた。現在、予防的ワクチン接種により、飼養豚における豚熱発生はほとんど見られなくなったが<sup>72</sup>、野生いのししにおける感染は拡大している。予防的ワクチン接種中止の判断の目安として、野生いの

ししにおける豚熱感染の減少又は終息が重要視されている現状では<sup>73</sup>、ワクチン接種中止に向けた機運は高まらないであろう。

また、かつての豚熱撲滅対策では、各都道府県で予防的ワクチン接種の中止が検討された際、豚熱再発への不安のため、各地の生産者による中止反対要請や国会議員等への働きかけ等の反対運動が生じている。1998

(平成10)年当時は、5年以上豚熱が発生しておらず、かつ調査により野外にウイルスが存在しないとされていた中での反応であり、その後も一部の生産者の不安は解消されず、飼養豚における最終発生から予防的ワクチンの全面中止までに約14年の年月を要している。

今般のように野生いのししにおける豚熱まん延が生産者に認知された後では、仮に野生いのししにおける感染の終息の見通しが立ち、予防的ワクチン接種の中止に関する議論が開始されたとしても、全面中止の決断が難しくなることが予想される。予防的ワクチン接種中止のためには、関係機関は生産者の不安を取り除くための調査や説明、支援策を継続していくことが必要であろう。

### (2) ワクチン接種の長期化による諸問題

#### ア 飼養衛生管理の意識低下の懸念

野生いのししの感染終息の見通しが立っていないことから、予防的ワクチン接種の長期化が予想されるが、そこで、最も懸念されるのは、予防的ワクチン接種の常態化により、生産者がワクチン頼みとなり、飼養衛生管理

<sup>69</sup> 「豚熱に関する特定家畜伝染病防疫指針」(令和2年7月1日)14頁

<sup>70</sup> 前掲注13、第201回国会衆議院農林水産委員会議録第4号11頁(2020.3.11)江藤農林水産大臣答弁

<sup>71</sup> 清浄化達成前の公的な記録には、1982年に1件しか確認されていない。また、撲滅対策時の平成8年から10年の間にいのしし約1,500頭が調査されたが、豚熱ウイルスの存在を疑わせるような成績は得られなかった。(前掲注5 19, 51頁)

<sup>72</sup> 2020(令和2)年9月末時点で、予防的ワクチン接種地域で発生した事例は3件存在するが、いずれもワクチン接種前の子豚が感染したものである。

<sup>73</sup> 日本農業新聞が豚やいのししで豚熱が発生した13県の養豚協会に行ったアンケート調査によると、予防的ワクチン接種を止めるタイミングは、野生いのししの感染が減少又は終息と回答した者が最も多い。(「豚熱対策で養豚協会調査『消毒費用重荷』『ワクチン継続』農家再建支援を」『日本農業新聞』(令和2年4月16日))

の水準向上への意欲が減退してしまうことである。予防的ワクチン接種中止後の豚熱の再発防止や、ワクチンの無いアフリカ豚熱が我が国に侵入してきた際の感染リスクを減らすためにも、飼養衛生管理に対する生産者の意欲を保つことは重要であり、都道府県等の指導側は技術的な面だけでなく、飼養衛生管理基準の遵守の重要性を生産者に浸透させるための工夫が必要となろう。

### イ 経営コストの増加

予防的ワクチン接種の長期化による経営コストの負担も懸念される。予防的ワクチンは、原則として接種区域内の全頭を対象に行うこととなっており、新たに生まれてくる子豚や長期間飼育するため複数回の接種が求められる繁殖豚等への接種<sup>74</sup>は継続的な負担となる。予防的ワクチン接種に関する費用については、家畜伝染病予防法に基づく国による支援のほか、都府県による初回接種分の支援が行われているが、同都府県では次回以降の接種は基本的に有料としている<sup>75</sup>。このため、予防的ワクチン接種地域における生産者の負担の増加<sup>76</sup>は避け難く、負担軽減のための予算の確保のほか、早期に予防的ワクチン接種の中止が実現できるよう野生いのしし対策等を推進する必要があるであろう。

### ウ 獣医師の業務圧迫

現場における獣医師の負担も懸念される。豚熱の予防的ワクチン接種は、公務員獣医師である家畜防疫員が行うものとされている。常勤職員の公務員獣医師が不足する場合は、民間の獣医師も非常勤職員として採用され、家畜防疫員が行う予防的ワクチン接種の業務を行っている。この予防的ワクチン接種業務により、常勤職員である公務員獣医師は他の業務に、非常勤職員である民間獣医師は本来業務にそれぞれ支障を来しているという声が出ている<sup>77</sup>。家畜防疫員の業務には、飼養衛生管理の指導も含まれており、これが疎かになることは本末転倒である。人員の充実を図るための予算を確保することや、家畜防疫員に任命されていない民間獣医師でも日常の診療業務の中でワクチン接種を可能とすることなど、何らかの措置が必要であろう。

## 3 野生いのしし対策

### (1) 経口ワクチンによる免疫付与

野生いのししにおける豚熱対策については、ドイツ等で経口ワクチン散布による成功事例<sup>78</sup>が存在しており、欧州委員会がガイドライン<sup>79</sup>を作成している。同ガイドラインによると、野生いのししにおける免疫獲得個体

<sup>74</sup> 繁殖豚、種雄豚（候補豚を含む）等6か月以上飼養する豚等については、初回接種から6か月後に1回、その後は1年に1回追加接種を行うこととするが、同じ個体への接種は原則、最大4回とすることが推奨されている。（「豚熱に関する特定家畜伝染病防疫指針」（令和2年7月1日）19頁）

<sup>75</sup> 接種費用については、家畜伝染病予防法の規定により、ワクチン購入費等の資材費や都道府県が雇い入れた獣医師に対する手当の半額、家畜防疫員の旅費等は国が負担するものの、残りのワクチン購入費や防護服等の資材費、接種を行う家畜防疫員の人件費等により、手数料が発生する。手数料は、地域により違いがあり、例えば関東地方の各都県では、おおむね1頭当たり200～300円台となっている。（各都県ウェブサイト、「2020年度各都県の注目予算」『日本農業新聞』（令和2年3月25日））

<sup>76</sup> 養豚経営において、肉豚1頭当たりの農業所得は、平成26年から平成30年の平均で約7,800円（農業経営統計調査営農類型別経営統計（平成26年～平成30年）を基に計算）であり、1頭当たり200～300円台のワクチン接種費は、当該所得の2.5～5%程度に相当することとなる。

<sup>77</sup> 千葉県「CSFワクチン接種の着実な推進に関する要望書」（令和2年6月5日）

<sup>78</sup> ドイツでは、主に1990年代から2000年初頭にかけて、経口ワクチンの野外試験を実施し、その後、2012年まで経口ワクチンが使用された。欧州では2001年から2015年にかけてドイツを含む7か国で経口ワクチンが使われた。（Sophie Rossi et al, “Controlling of CSFV in European wild boar using oral vaccination: a review.” *Frontiers in Microbiology*, 2015, 6:1141）、Volker Moennig, “The control of classical swine fever in wild boar.” *Frontiers in Microbiology*, 2015, 6:1211）なお、ドイツは、2016年にOIEによって豚熱清浄国に認定されている。

<sup>79</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Guidelines on surveillance/monitoring, control and eradication of classical swine fever in wild boar.” (SANCO/7032/2010 (Rev 4)) (June/2010)

の割合について、豚熱の感染拡大を止めるためには最低 40%、豚熱の撲滅を達成するには 60%が必要とされている。

我が国では、2019（平成 31 年）年 3 月から経口ワクチンの散布が始まったが、2020（令和 2）年春までに行われた経口ワクチン散布の分析によると、対象となった 12 県<sup>80</sup>全てで今後も野生いのししの豚熱感染が継続又は拡大する可能性が示唆されている<sup>81</sup>。

早期から経口ワクチンの散布を行っている岐阜県と愛知県についても、全体では免疫獲得個体の割合は高いものの、成獣と比較して幼獣の免疫獲得個体の割合が低いことや、同じ地域内でも免疫獲得個体の割合にばらつきがある等の課題が指摘されている<sup>82</sup>。

繁殖力の高いいのししにおいて、毎年新たに増える免疫を有していない幼獣への免疫付与は感染拡大防止に重要である。そのため、夏季の高温下でも安定的に作用し、幼獣でも積極的に摂取を行うような経口ワクチンの開発が望まれる<sup>83</sup>。また、我が国では経口ワクチンを散布する際、穴を掘るいのししの習性に着目して手作業で経口ワクチンを地中に埋設しているが<sup>84</sup>、国土の多くを山地が占める我が国において、山奥にまで経口ワクチンを設置しに行くことは容易ではない。この

ため、2019（令和元）年 12 月から航空機による空中散布の実用化が始まっており<sup>85</sup>、その効果を注視していく必要がある。

## (2) 捕獲増強

我が国では、野生いのしし等の増加や生息域の拡大に伴う農林業等への被害を受け、捕獲の強化を行った結果、2014（平成 26）年度以降、野生いのししの数は減少傾向にあり、2017（平成 29）年度末で、約 88 万頭と推定されている。その後、今般の豚熱発生を受け、捕獲重点エリア<sup>86</sup>が設定され、更なる捕獲強化が行われている。

野生いのししの捕獲行為には、野生いのししとの接触による豚熱ウイルスの拡散リスクが伴う。そのため、捕獲従事者及び狩猟者の防疫措置の徹底を図るため、2019（令和元）年 12 月に、農林水産省及び環境省により手引き<sup>87</sup>が公表されているが、同手引きでは、防護服を着用し、消毒薬等の資材を準備する等、家畜の伝染性疾病にかかった家畜に対して殺処分を行う家畜防疫員のような装備を求めている。

豚熱・アフリカ豚熱対策としての捕獲には、防疫に関わる知識や配慮が欠かせないが、現在のいのしし捕獲の中心的役割を担ってい

<sup>80</sup> 岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県、滋賀県、埼玉県、群馬県、静岡県、山梨県（発生順）

<sup>81</sup> 国立研究開発法人 農業・食料産業技術総合研究機構 動物衛生研究部門 ウイルス・疫学研究領域 疫学ユニット「イノシシの C S F 検査結果の分析概要」（令和 2 年 5 月）1-3 頁（「食料・農業・農村政策審議会 家畜衛生部会 第 59 回牛豚等疾病小委員会」及び「第 5 回 C S F 経口ワクチン対策検討会」合同会議（令和 2 年 6 月 24 日） 配布資料）

<sup>82</sup> 同上

<sup>83</sup> 現在使用されているワクチンはドイツ製のもので、高温下で不活化する可能性があるとする（農林水産省消費・安全局「C S F 野生イノシシ経口ワクチン散布 空中散布の準備と実施の手引き」（令和 2 年 7 月 9 日）4 頁）。また、月齢 4 ～ 5 か月未満のいのししは、既存の経口ワクチンを摂取しないとされている（農林水産省「野生イノシシに対する C S F 経口ワクチン野外散布実施について」（2020 年 7 月 31 日改訂）4 頁）。

<sup>84</sup> 農林水産省消費・安全局「C S F 野生イノシシ経口ワクチン散布 空中散布の準備と実施の手引き」（令和 2 年 7 月 9 日）1 頁

<sup>85</sup> 2019（令和元）年 11 月に群馬県畜産試験場における実証実験を実施し、さらに同年 12 月に栃木県日光市足尾の国有林において、我が国で初めて、経口ワクチンの空中散布を実施している（前掲注 84）。また、2020（令和 2）年 4 月にも、栃木県及び群馬県で実施された（農林水産省消費・安全局「C S F・A S F をめぐる情勢と今後の対応～C S F 発生から 2 年を受けて～」（令和 2 年 9 月））。

<sup>86</sup> 前掲注 39

<sup>87</sup> 環境省・農林水産省「C S F・A S F 対策としての野生イノシシの捕獲等に関する防疫措置の手引き」（令和元年 12 月）

る猟友会をはじめとする捕獲従事者は、既に有害鳥獣捕獲等に手間やコストを負担<sup>88</sup>しており、そこに加えて、家畜防疫員のような対応や装備を求めるのは酷であろう。現場での防疫措置を徹底するには、捕獲従事者の防護服等の豚熱対策の実施や資材の費用負担を十分に考慮した上で、相当な啓発と支援が必要であろう。

#### 4 水際対策

##### (1) 訪日外国人による畜産物の持込み

近年の訪日外国人の増加<sup>89</sup>に伴い、動物検疫所における畜産物の輸入検疫件数は、年々増加している。2019（平成 31/令和元）年には、旅客の携帯品のうち輸入が認められなかった畜産物は約 11 万件に及び<sup>90</sup>、それらの一部からアフリカ豚熱の生きたウイルスが確認されるなど<sup>91</sup>、我が国はアフリカ豚熱の発生リスクが極めて高い状況にある。

旅客が持ち込む畜産物のリスクに関して、東京大学（大学院）、宮崎大学及び日本農業新聞による調査結果を参考に、旅客が我が国に持ち込もうとする畜産物の数を推定すると、訪日外国人で約 40 万件<sup>92</sup>、日本人の帰国者で約 4 万件<sup>93</sup>もの数となる（図表 5 参照）。

（図表 5）入国者の手荷物による畜産物の持込み推定数（2019 年）

	畜産物を 持ち込む割合	対象人数 <sup>※1</sup>	年間 推定件数
訪日中国人旅客	約2.8% <sup>※2</sup>	約700万人	約20万件
その他の 外国人旅客	不明	約2,100万人	約20万件 <sup>※3</sup>
日本人帰国者	約0.2%	約2,000万人	約4万件

※1：外国人は旅客を想定し、短期滞在の人数で計算している。日本人は入（帰）国者数で計算している。

※2：中国からの旅客による持込み割合及び年間推定数については、畜産物のうちの豚肉製品を対象としている。

※3：中国からの旅客による輸入禁止品（畜産物）の件数は、総件数の約半数であることから、中国以外の旅客による想定数は中国と同数としている。

（出所）Zhihao, Lei. et al, “A questionnaire survey of the illegal importation of pork products by air travelers into Japan from China and exploration of causal factors” *Preventive Veterinary Medicine*, vol. 177, April 2020, 104947, 「畜産物違法持込み 関空で“全員調査”日本人でも 1000 人に 2 人」『日本農業新聞』（令和 2 年 6 月 17 日）等を基に執筆者作成

この状況に対して、検疫体制の強化はもちろん必要であるが、我が国に入国する日本人も含めた年間約 5,000 万人（2018（平成 30）年時点）の携帯品から、数十万件に及ぶであろう違法に持ち込まれる畜産物を全て見つけ出し、検査することは現実的ではない。

<sup>88</sup> 現場で穴を掘って埋設する作業による肉体的な負担や、弾薬・車両燃料等の消耗品経費等が負担となっている。（総務省「知ってほしい鳥獣被害現場の実態～鳥獣による被害及びその防止の取組の実態調査の結果～」（平成 29 年 2 月 7 日）3 頁）

<sup>89</sup> 2020（令和 2）年は、ヒトに感染する新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う外国からの入国制限により、訪日外国人が急減した。しかし、同感染症の拡大前（2019 年）は、訪日外国人数は 3,000 万人超を記録するなど、ここ 10 年で 3 倍以上に増加しており、今後、同感染症が落ち着いた後は、再び訪日外国人が増加することが予想される。

<sup>90</sup> 「携帯品による輸入禁止品等の検疫状況（上位 10 か国）」  
動物検疫所ウェブサイト<<https://www.maff.go.jp/aqs/tokei/attach/pdf/toukei-7.pdf>>

<sup>91</sup> 前掲注 42

<sup>92</sup> 訪日中国人旅行者の約 2.8%が豚肉製品を持ち込んでいるという調査結果（Zhihao, Lei. et al, “A questionnaire survey of the illegal importation of pork products by air travelers into Japan from China and exploration of causal factors.” *Preventive Veterinary Medicine*, vol. 177, April 2020, 104947）が報告されており、2019（令和元）年の訪日中国人旅行者約 700 万人（法務省出入国在留管理庁報道発表資料「令和元年における外国人入国者数及び日本人出国者数等について」（令和 2 年 3 月 27 日））から推定すると、中国人だけで約 20 万人が豚肉製品等の畜産物を持ち込んでいる計算となる。また、中国からの携帯品による畜産物の輸入禁止品等の件数は、訪日外国人全体における同件数の約半数であるので、倍の 40 万人近くが畜産物を持ち込んでいると推定される。

<sup>93</sup> 動物検疫所が関西国際空港で行った調査により、海外から帰国する日本人も 0.2%が違法に畜産物を持ち込んでいるとの実態が判明しており（「畜産物違法持込み 関空で“全員調査”日本人でも 1000 人に 2 人」『日本農業新聞』（令和 2 年 6 月 17 日））、2019（平成 31/令和元）年の日本人の帰国者数年間約 2,000 万人から推定すると、約 4 万件の畜産物が持ち込まれている計算になる。

そこで、違法に持ち込まれる畜産物の数を減らし、リスクをできる限り減らす取組が重要となる。前述の調査結果によると、訪日中国人は、豚肉製品の持込みについて違法性を認識している人ほど、持込みを控える傾向があるという分析がされている<sup>94</sup>。よって、国内外に対する広報活動の強化を引き続き行い、根気強く訪日外国人等に違法性及び罰則強化の周知と遵法精神の浸透を図っていくことが求められる。

## (2) 検疫体制

旅客が持ち込む畜産物等の携帯品については、本来、旅客が自ら申請を行い、動植物検疫カウンターで検疫検査を受けることとなっている。しかし、税関検査とは異なり、空港内における旅客の動線が必ずしも動植物検疫カウンターを通るものにはなっていないため、畜産物の持込みについて違法性の認識が弱い又は違法性を認識していない旅客による持込みを防ぐことは容易ではない。

畜産物を持っていることを申告しない又は申告すべきことを知らない旅客については、家畜防疫官による質問や動植物検疫探知犬を活用した調査が重要となる。

家畜防疫官は動物検疫所の業務の拡張に伴い、2019（令和元）年には、2010（平成22）年よりも約3割多い481人に増員され、動植物検疫探知犬も今般の豚熱発生により2020（令和2）年度末までに発生以前の4倍以上となる140頭に増頭される<sup>95</sup>が、それでも訪日外国人の急増に追い付いていないと言えない。

そのため、動植物検疫カウンターを旅客の動線上に配置する工夫や家畜防疫官の確保及び動植物検疫探知犬等の養成を推進し、よ

り一層検疫体制が強化されることが望まれる。

## 5 消費者の理解促進

豚熱及びアフリカ豚熱は、豚といのししの伝染病であり、人には感染しない。また、これらの疾病を発症した豚等及び同じ農場の豚等は、直ちに殺処分されるほか、仮に気付かれずにと畜場に出荷された場合も、1頭ごとに複数回の検査が行われるため、消費者のところまで流通しない仕組みになっている。

一方で、豚熱の予防的ワクチンの接種に際し、生ワクチンの接種豚に対する風評被害が懸念された。これに対し、農林水産省や消費者庁は、ワクチン成分は人の健康に影響はなく、過去に我が国で37年間使用された際も健康被害は報告されていない旨を周知し、店頭における「ワクチンを接種していません」等の不適切表示の監視を実施している。

これらの取組の結果として、ワクチン接種豚の価格の下落や不適切表示等、懸念されたような問題は表面化しておらず、消費者や小売店等関係者には冷静に受け止められ、一定の理解が得られたと言えるであろう。

## おわりに

今般の豚熱発生後の政府の対応や家畜伝染病予防法等の改正によって、豚熱やアフリカ豚熱の防疫に対して、短期的に措置すべき対応については一段落ついたと言える。

しかし、豚熱の終息までの道筋を考えると、野生いのししの感染終息の見通しが立っていないため、予防的ワクチン接種や野生いのしし対策は、長期的な視野で行っていく必要があるだろう。また、アフリカ豚熱の我が国への侵入対策についても、完全に防ぐことは

<sup>94</sup> Zhihao, Lei. et al, "A questionnaire survey of the illegal importation of pork products by air travelers into Japan from China and exploration of causal factors." *Preventive Veterinary Medicine*, vol. 177, April 2020, 104947

<sup>95</sup> 農林水産省消費・安全局動物衛生課「最近の家畜衛生をめぐる情勢について」（令和2年5月）

困難であるものの、我が国に違法に持ち込まれる畜産物を減らすため、継続して周知・啓発を行う等の長期的な対応が求められる。これらを踏まえ、最も重要となるのは、家畜の伝染性疾病の発生予防の基本である飼養衛生管理を向上させ、仮に周囲で豚熱やアフリカ豚熱が発生した場合においても農場への侵入を防げるようにすることである。

今般の政府や国会における一連の対応により飼養衛生管理を向上するため、飼養衛生管理基準の改正や都道府県等による指導体制の改善策が講じられたが、一方で生産者が

取り組むべき事項とともに負担も増加している。この生産者の負担増加の中で、日々の飼養衛生管理向上について、実効性を上げるためには、生産者と国、都道府県及び関係団体等の指導側との意思疎通により、生産者の飼養衛生管理基準に対する理解を深め、生産者と指導側が課題を共有することが求められる。その上で豚熱及びアフリカ豚熱の防疫に向けて、国、都道府県及び関係団体による的確な指導と支援の下、生産者主体の取組が実施されることが重要となろう。

【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。

- ・青木博史「日本における豚コレラの撲滅達成と今後」『獣医学雑誌（第12巻第2号）』獣医学学会（2008.12）
- ・江口祐輔「国内情報 C S F 対策～イノシシの行動学的特性と養豚農場への侵入防止対策ならびにワクチン散布～」『畜産技術（第780号）』（公社）畜産技術協会（2020.5）
- ・北野良夫「豚コレラ疑似患畜事例の防疫から得られた教訓」『日本豚病研究会報（第64号）』日本豚病研究会（2014.8）
- ・木下良智「海外情報 チェコのアフリカ豚コレラ対策」『畜産技術（第779号）』（公社）畜産技術協会（2020.4）
- ・熊谷哲夫「英国と米国の豚コレラ撲滅計画」『日本豚病研究会報（第29号）』日本豚病研究会（1996.8）
- ・小寺祐二「イノシシの基礎生態に基づく国内豚コレラの拡散に関する考察」『日本豚病研究会報（第74号）』日本豚病研究会（2019.8）
- ・清水悠紀臣「日本における豚コレラの撲滅」『動物衛生研究所研究報告（第119号）』独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構動物衛生研究所（2013.2）
- ・白井淳資「アフリカ豚コレラ」『動生協会々報（第34巻第2号）』（社）動物用生物学的製剤協会（2001.4）
- ・鈴木正嗣「豚コレラ対応から考える日本における捕獲制度上の課題」『獣医学雑誌（第23巻第1号）』獣医学学会（2019.7）
- ・谷口信和「グローバリゼーションの新たな局面における水際対策の重要性」『農村と都市をむすぶ（第69巻第11号）』全農林労働組合（2019.11）
- ・塚田康祐「産業動物獣医師不足の実態と対策」『酪農ジャーナル（第62巻第4号）』酪農学園大学エクステンションセンター（2009.4）
- ・津田知幸「清浄国における豚コレラワクチン」『畜産コンサルタント（第55巻第8号）』（公社）中央畜産会（2019.8）
- ・舩甚賢太郎ほか「旅客携帯品として海外から持ち込まれた輸入禁止の豚肉加工品からのアフリカ豚コレラウイルス（ASFV）の分離」『日本豚病研究会報（第74号）』日本豚病研究会（2019.8）
- ・矢坂雅充「動物検疫の現状と課題」『農村と都市をむすぶ（第69巻第11号）』全農林労働組合（2019.11）

- ・山下哲生「ストップ・ザ・豚コレラ！-ワクチン接種の現場から種豚生産者の叫び-」『養豚の友（通巻第611号）』（株）日本畜産振興会（2020.2）
- ・山田学「アフリカ豚コレラ」『獣医疫学雑誌（第23巻第1号）』獣医疫学会（2019.7）
- ・山本健久「豚と野生動物における豚コレラの疫学」『獣医疫学雑誌（第23巻第1号）』獣医疫学会（2019.7）

# 無電柱化が周辺の家賃・地価に与える影響について —東京都を事例として—

衆議院調査局調査員  
奥山 龍太郎  
(経済産業調査室)

## ■要旨■

本稿では、近年重要性が注目され始めているものの、現在の日本の整備状況は諸外国と比べて著しく低い水準にある無電柱化事業の便益が家賃・地価に反映されるものとして定量的に検証した。この結果、都心6区の商業地、密集市街地、観光地において無電柱化によって家賃単価が上昇し、商業地においては費用を大きく上回る経済性をもたらすこと、また、無電柱化により室内からの景観が改善し、家賃単価が上昇することが明らかになった。

これらを踏まえ、無電柱化データの整理及び費用便益分析の実施の必要性、無電柱化の受益者である周辺の住宅・店舗所有者による無電柱化費用の負担に関する政策提言を行った。

### 《構成》

はじめに

I 無電柱化の概況

II 無電柱化の効果の実証分析

III 政策提言

おわりに

はじめに

無電柱化とは、電線類を地下に埋設することにより、道路上の電柱及び電線類を撤去することを指す<sup>1</sup>。無電柱化は、良好な景観の形成、安全かつ円滑な交通の確保、災害の防止等の観点から重要な政策とされており、世界各国で無電柱化推進の取組が進められている。

我が国における無電柱化の推進の動きとして、2013年には無電柱化議員連盟が活動を開始し、2014年には民間のプロジェクトである「上を向いて歩こう～無電柱化民間プロジェクト～」が発足した。さらに、議員立法によ

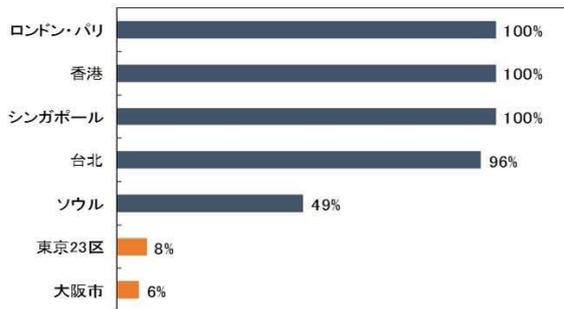
り、2016年12月には「無電柱化の推進に関する法律」(平成28年法律第112号)が成立した。この法律では、無電柱化の推進に関し、基本理念、国の責務等、推進計画の策定等を定めている。

また、地方自治体レベルでは、当該法律の制定に先駆けて、2016年9月につくば市(茨城県)で無電柱化条例が成立した。その翌年の2017年には、東京都でも無電柱化推進条例が成立した。

しかし、現在の日本の無電柱化の整備状況は、諸外国と比べて著しく低い水準にあり、例えばロンドン、パリ、香港、シンガポール、台北は無電柱化率がほぼ100%であるのに対し、日本で無電柱化が最も進んでいる東京23区でも僅か8%(2017年度末)にとどまる。

<sup>1</sup> 広義には、道路上の電柱及び電線類を通行する人の視野から取り除くことを指し、電線類の地中化以外の無電柱化(軒下配線等)も含むが、これによると電柱や電線類が地上に残ってしまうため主流とはなっていないことから、本稿では、「地中化による無電柱化」を無電柱化と定義している。

(図表 1) 欧州やアジアの主要都市と日本の無電柱化の現状



(出所) 国土交通省HP<sup>2</sup>

最近では、頻発する大規模災害を受けて、無電柱化の重要性が注目され始めている。例えば、2019年の台風15号では、約2,000本の電柱が倒壊するなどし、最大93万戸が停電した<sup>3</sup>。赤羽国土交通大臣は、被災地の視察を踏まえ、「無電柱化のコスト縮減等に取り組みつつ、地方公共団体や電線管理者と連携しながら、無電柱化のスピードアップを推進」する旨を発言した<sup>4</sup>。

無電柱化が進まない主な原因は、後述するように無電柱化工事のコストが高いことであるが、ほかにも自治体と事業者との間の工事等に係る調整やトランス（地上機器）の設置場所等について地元との合意形成に係る調整が困難なこと、電線類を埋設するのに十分な道路幅がないこと等が挙げられる<sup>5</sup>。

その他に、無電柱化の便益に関する具体的なデータが十分に整備されていないことがあるものと考えられる。無電柱化事業を推進している東京都においても整備の方針を策定するに当たり費用便益分析が用いられておらず、

具体的な実施場所の選定にも便益のデータが用いられていない<sup>6</sup>。

そこで、本稿では、計量経済学的手法を用いて無電柱化事業の効果を測定し、今後の無電柱化事業を行うに当たって参考となる客観的データの提供を試みることにした。

## I 無電柱化の概況

### 1 無電柱化の便益

無電柱化の便益は、電柱が存在することのデメリットがなくなるということであり、大きくは景観、交通安全、防災の3つの観点で挙げられている。

第一は景観の観点である。電柱や電線によって損なわれていた景観が、無電柱化によって改善されるという便益が生じる。

第二に、交通安全の観点である。電柱があることによって道路の有効幅員は狭まり、歩行者等の安全かつ円滑な交通が妨げられる。特に歩道と車道が分離されていない道路では、歩行者が電柱を避けて歩くために交通事故が起きやすくなることもあり、無電柱化によって歩行者がより安全かつ円滑に移動することが可能となる。

第三に、防災の観点である。無電柱化された場合、一般的に無電柱化以前に比べて災害に強いとされるが、電柱がある場合の防災上のリスクは、次の倒壊リスク、通行止めリスク、停電リスクの3つに分類できると考えられる。

倒壊リスクとは、台風や地震等によって電柱が倒壊するリスクのことを指す。倒壊した電柱や電線によって通行人の負傷、家屋の損

<sup>2</sup> 「無電柱化の整備状況（国内、海外）」〈[https://www.mlit.go.jp/road/road/traffic/chicyuka/chi\\_13\\_01.html](https://www.mlit.go.jp/road/road/traffic/chicyuka/chi_13_01.html)〉（参照2020.8.17）。ロンドン・パリ・香港は2004年、シンガポールは2001年、台北は2015年、ソウルは2017年、東京23区・大阪市は2017年度末時点の状況。

<sup>3</sup> 経済産業省「台風15号に伴う停電復旧プロセス等に係る検証について」（総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 電力・ガス基本政策小委員会/産業構造審議会 保安・消費生活用製品安全分科会 電力安全小委員会 合同 電力レジリエンスワーキンググループ（第5回）（2019年10月3日）資料4）

<sup>4</sup> 2019年9月17日の閣議後会見

<sup>5</sup> 国土交通省「無電柱化の現状」（無電柱化推進のあり方検討委員会（第1回）（2017年1月26日）資料3）

<sup>6</sup> 東京都の無電柱化推進担当者に対するヒアリングによる（2019年10月1日）。

壊等の被害が生じるおそれがあるが、無電柱化によって電線類が地中に埋設されていれば、こうしたリスクを回避できる。

通行止めリスクとは、電柱が倒壊することにより道路を塞ぎ、車両等の通行を妨げるリスクを指す。特に災害時には、電柱の倒壊により被災者の避難行動や緊急車両による救助・救援等が阻害され、被害の拡大等を招くことにもなりかねないが、無電柱化によってこのようなリスクを減らすことができる。

停電リスクとは、物理的に電線が切断されることにより停電を招くリスクを指すが、無電柱化によって、飛来物及び倒木に起因する断線や、火事による電線の焼亡のおそれ等を回避することができ、停電を発生させる可能性を低減できる。

## 2 無電柱化のコスト及び低コスト化の取組

現在主流である電線共同溝方式による無電柱化のコストについては、道路1km当たり約5.3億円（道路管理者が負担する土木工事が約3.5億円、電線管理者が負担する電気通信設備工事が約1.8億円）との試算がある<sup>7</sup>。一方、通常の電柱の敷設費用は1km当たりおよそ2,000万円程度とされている<sup>8</sup>。

無電柱化のコストを引き下げするため、様々な取組がなされているが、そのうち代表的な手法としては、電線を埋める深さを浅くする浅層埋設方式、小型化したボックス内に電線・通信線をまとめて収納し埋設する小型ボックス活用埋設方式、電線を管路に入れず直接埋

める直接埋設方式等が挙げられる<sup>9</sup>。

前二者は既に実用化され、後者は現在国土交通省等において実証実験中であるが、これらの方式では土木工事のコストが、浅層埋設方式では約1割程度、小型ボックス活用埋設方式は約3割程度、直接埋設方式は約7割程度削減されることが見込まれている<sup>10</sup>。

## 3 世界の無電柱化の状況

### (1) 諸外国の状況

図表2は日本と海外の各都市の無電柱化率の推移を表している。欧米の主要都市は、古くから無電柱化が進められていたことから無電柱化率が非常に高い。その理由の一つには、景観に対する関心が日本よりも高いことが挙げられる。

この他、ヨーロッパでは既設の電線を計画的に地中化したのではなく、電力供給が始まった当初から電線類は地中化されていた。例えば、ロンドンではガス管が地中化されていたため、競争条件を同じくするため電線も地中化された<sup>11</sup>。

アメリカでは、1800年代前半には電線が張り巡らされていたが、当時の電線は裸線であり、感電により多くの死傷者が出るという問題があったため、無電柱化が進められた<sup>12</sup>。

また、アジアの都市においても無電柱化が顕著に進展している。これは、景観対策や災害対応の目的に加え、電力・通信の安定供給や都市計画に合わせて無電柱化も進めていることなどが理由として考えられる<sup>13</sup>。

<sup>7</sup> 国土交通省・前掲注5

<sup>8</sup> 電気事業連合会「送配電設備の地中化」『FEPC INFOBASE 2019』（2019）

<sup>9</sup> 無電柱化低コスト手法技術検討委員会「無電柱化低コスト手法の技術検討に関する中間とりまとめ」（2015年12月25日）

<sup>10</sup> 第192回国会参議院国土交通委員会会議録第8号1頁（平28.12.8）石川政府参考人（国土交通省道路局長）答弁

<sup>11</sup> 小池百合子、松原隆一郎著『無電柱革命 街の景観が一新し、安全性が高まる』（PHP新書）PHP研究所（2015）91-92頁

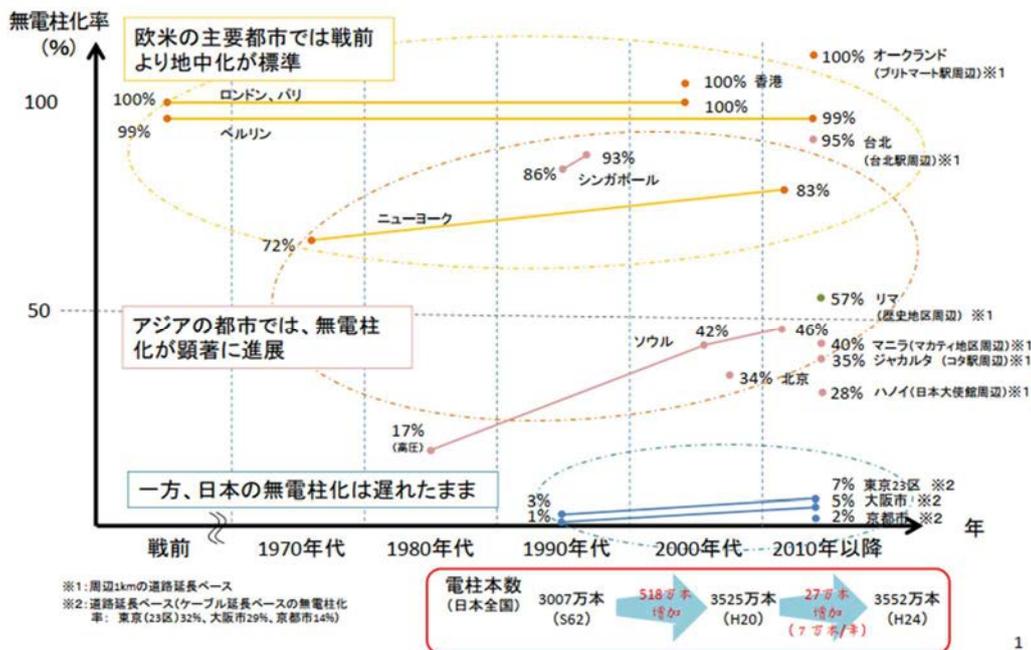
<sup>12</sup> NPO法人電線のない街づくり支援ネットワーク編著『電柱のないまちづくり 電線類地中化の実現方法』学芸出版社（2010）28-29頁

<sup>13</sup> NPO法人電線のない街づくり支援ネットワーク編著『無電柱化の時代へ：見あげたい日本の空☆復活へのシナリオ』かもがわ出版（2018）14頁

一方、日本では、戦後の迅速な復興及びその後の高度経済成長による電線需要の急増のため、次々と電柱が建てられたが、電線の被

覆技術が向上し事故が多発することもなかったことなどから、無電柱化が進まなかった<sup>14</sup>。

(図表 2) 各都市の無電柱化率の推移



(出所) 国土交通省無電柱化推進検討会議 (2014年9月8日) 参考資料2-2

(2) ホーチミン市の事例

無電柱化が顕著に進展するアジアの一例としてホーチミン市の事例を取り上げる。

2019年10月に執筆者がホーチミン市を訪れ、市の担当者に対して行ったヒアリングによると、ベトナムにおける無電柱化はこの10年程度で急速に進められており、ホーチミン市では大量の電線により景観が悪化していることから2020年までに市全体で35%の無電柱化が計画されているとのことであった。

実際に、市内では電柱に膨大な量の電線が巻き付けられており、電線は低い位置に張られているため、街の景観を大きく損ねている。さらに、防災の観点でも、電線の位置が低いため感電等のリスクが高い状況にある。また、雨季の存在により頻発する落雷のため、電線

が切断し停電となるリスクも高い。

以上の点から、無電柱化の便益が大きいことが、ホーチミン市における積極的な取組の背景にあるものと考えられる。

(図表 3) ホーチミン市の電線の様子



(出所) 執筆者撮影: 2019年10月3日

<sup>14</sup> 小池百合子、松原隆一郎著・前掲注11 62,94頁

## II 無電柱化の効果の実証分析

### 1 実証分析の必要性

先述のとおり、無電柱化には良好な景観の形成、安全かつ円滑な交通の確保、災害の防止等の便益があるとされるが、便益に関する経済性の具体的なデータは必ずしも十分に整っているとは言えない状況である。

適切に政策を実施する上では費用便益分析が欠かせないため、無電柱化の経済性を実証的に分析して算出することが重要である。

### 2 先行研究

これまでに無電柱化の便益を経済性の側面から実証的に測定した研究としては、以下のような研究が挙げられる。

河野ほか(2018)<sup>15</sup>は全国の住宅地において、2015年に無電柱化済みの686箇所を対象として、路線価を被説明変数<sup>16</sup>として無電柱化の便益を測定し、一世帯当たりの住民が無電柱化のため支払っても良いと考える支払意思額<sup>17</sup>を算出している。その結果として、支払意思額は、前面道路では東北地方を除いておおむね一世帯当たり月5,000円から8,000円、周辺道路<sup>18</sup>では東京23区を除いて3,000円から5,000円になることを明らかにした<sup>19</sup>。

大庭(2019)<sup>20</sup>は、京都市の無電柱化データ

(2000～2018年度)を利用し、公示地価のパネルデータを被説明変数として、DID分析(difference in difference analysis)<sup>21</sup>を行っている。さらに、着手・完了・抜柱という3段階においてそれぞれ地価に与える影響を分析しており、抜柱まで行う場合、地価が10～20%程度上昇するとの結論を得ている。

また、功刀ら(2018)<sup>22</sup>、有村ら(2019)<sup>23</sup>は、どちらも仮想評価法(Contingent Valuation Method 以下「CVM」という。)<sup>24</sup>の手法を用いて、無電柱化事業に対する支払意思額を測定している。このうち、前者は富岡製糸場を事例として、入場料を300円値上げすることによって、値上げ分を財源として周辺全て(約830m)の無電柱化事業のコストを賄えることを示し、後者は東京都民を対象とした調査により、寄付金よりも税金の方が費用を多く徴収できることを示している。

### 3 実証分析の方法

#### (1) 分析手法

次に、計量経済学の手法を用いて、無電柱化が家賃・地価に与える影響について実証分析を試みることにする。

検証の方法としては、ヘドニックアプローチ若しくはCVMが考えられるが、本稿では

<sup>15</sup> 河野達仁、瀬賀皓介、瀬谷創「ヘドニックアプローチによる無電柱化の便益の計測」『日交研シリーズ A-719』日本交通政策研究会(2018)1-21頁

<sup>16</sup> 分析モデルにおいて、他の変数による影響を受けて変化する変数。被説明変数に影響を与える変数を説明変数と呼ぶ。

<sup>17</sup> 個人や世帯が財・サービスに対して支払っても良いと考える金額

<sup>18</sup> 地中化箇所の50m以内の道路。ただし、地中化箇所の前面道路は含まない。

<sup>19</sup> 河野ほか(2018)では、東北地域における前面道路及び東京23区における周辺道路に関しては、実証分析にて統計学的に有意な結果が得られなかったとして、支払意思額が計算されていない。

<sup>20</sup> 大庭哲治「着手・完了・抜柱時点を考慮した無電柱化事業が周辺地価に及ぼす因果的影響」『土木計画学研究・講演集 Vol.1.59(2019)(CD-ROM)』公益社団法人土木学会(2019.6)

<sup>21</sup> 無電柱化が行われた地域グループと行われていない地域グループの差を取り、無電柱化が行われた前後で差を取るという分析方法

<sup>22</sup> 功刀祐之、有村俊秀、大床太郎「仮想評価法を用いた観光地における無電柱化事業の研究—世界遺産である富岡製糸場を事例として—」『WINPEC Working Paper Series No. J1803』早稲田大学現代政治経済研究所(2018)

<sup>23</sup> 有村俊秀、浅田義久、岩田和之ほか「社会基盤整備と財源政策：次世代の道路整備に向けて」『日交研シリーズ A-756』日本交通政策研究会(2019)12-30頁

<sup>24</sup> 仮想的なシナリオを想定し、アンケートによって人々の支払意思額を聞き出すことによって、市場のない財の価値を評価する方法。主に環境評価の分野で用いられる。

ヘドニックアプローチを採用した。ヘドニックアプローチでは、地価（又は家賃）を被説明変数とし、土地資本化仮説<sup>25</sup>に基づき、環境の変化が地価（又は家賃）に反映されることを用い、様々な説明変数の影響の効果を測る。

CVMがアンケートを取って無電柱化事業に対する支払意思額を調査する方法であり、アンケートで答えた額を実際にもそのとおり支払うかが不明であるという問題点があるのに対して、ヘドニックアプローチでは地価や家賃に反映された実際の結果を計測するため、より実情に即した正確な分析が可能である。

なお、ヘドニックアプローチにおいては、通常は地価を被説明変数とすることが一般的であるが、本稿では地価に加えて家賃を主な被説明変数として採用している。家賃のデータ数は地価のデータ数よりも多いためより精度の高い分析を行うことが可能であり、また、地価が鑑定価格であるのに対し家賃は取引価格であるため、家賃の方がより実態に即していること、さらに、地価は無電柱化事業が着手された段階で上昇するのに対し、家賃は実際に事業が完了し、無電柱化の効果が生じてから上昇すると考えられるため、家賃の方がより正確かつ実情を反映した指標であると考えられるためである。

先行研究のうち、河野ほか（2018）では、クロスセクションデータ<sup>26</sup>で分析を行っているが、無電柱化の実施場所はランダムに選定されているのではなく、以前から地価が高くて無電柱化の効果も大きいような場所が多く選ばれる傾向にあると考えられる。その場合、クロスセクションデータで分析すると、無電

柱化された場所と無電柱化されていない場所を比較して分析する際に、無電柱化以前から地価が高い場所と地価が低い場所を比較することになるため、以前からの地価の差も無電柱化の効果に含まれてしまうおそれがある。

そこで、本稿では、パネルデータ<sup>27</sup>を使い無電柱化の前後で比較するDID分析によって無電柱化の便益に関する経済性を推定し、無電柱化以前からの地価の差の影響を排除した。なお、家賃データはパネルデータではないため<sup>28</sup>、厳密にはDID分析から外れるが、町丁目ごとのダミー変数<sup>29</sup>を入れることでおおむねDID分析に近い手法となっている。

また、同じく先行研究のうち、大庭（2019）はDID分析を行っているが、使用したデータは無電柱化道路の延長およそ30kmのものであり、無電柱化道路から50m以内の地価ポイントは平均すると僅か20~30程度である。

これに対して、本稿では、対象とする無電柱化道路の延長は後述するように約116kmであり、十分なデータ数が確保されている。

さらに、先行研究では、無電柱化に伴って行われる歩道整備等についての影響が排除されていない。すなわち、無電柱化そのものの便益に加え、歩道整備等による便益も含んだままの評価値が採用されており、無電柱化の便益が過大に評価されているおそれがある。

これに対して、本稿では、歩道整備等の有無も考慮し、純粹に無電柱化の効果のみを抽出した分析を試みた。

なお、本稿では、市街地再開発地域周辺は除外して分析を行った。無電柱化は市街地再開発に伴って行われることもあるが、無電柱

<sup>25</sup> 土地の環境に関する要素は最終的に地価に帰着するという仮説

<sup>26</sup> ある一時点において、場所やグループ別等に複数の項目を観察したデータのこと。

<sup>27</sup> 複数時点において、複数の同一個体について観察したデータのこと。

<sup>28</sup> 家賃データについては、同じ物件が毎年取引されるわけではないため、パネルデータには当たらない。

<sup>29</sup> 0か1の値を取る変数。例えば、性別（男性なら0、女性なら1）のように数値で表せない要素を説明変数又は被説明変数にする場合に使われる。

化そのものよりも、市街地再開発の方が家賃・地価を上昇させる効果が遥かに高いと考えられるため、これを除外しなければ無電柱化そのものの便益を正確に測れないからである。

また、無電柱化の効果は、各地域を通して一律ではなく、その場所の属性によって大きく異なると考えられるため、本稿では、都心、用途地域、観光地、密集市街地等の属性に分けて、交差項<sup>30</sup>を使う等してそれぞれの場所の無電柱化の効果进行分析した。

さらに、先行研究では見られない試みとして、景観への影響を具体的に分析するため、特に集合住宅の階層別に、室内からの景観に関する便益について着目した分析も行った。

## (2) 分析の対象

本稿では、都道府県で唯一無電柱化推進条例が制定されており<sup>31</sup>、日本で最も無電柱化が進む東京都を分析対象とした（多摩地区を含み、島しょ部を除く。）。

また、対象とする無電柱化道路は2014年度から2017年度の間は無電柱化された都道とした。これは、参考にした東京都の無電柱化路線図（図表4）において、都道が①2013年度までに無電柱化済み、②2014年度から2017年度までに無電柱化済み、③2017年度末時点で無電柱化されていない、の3つに分けられていることに対応したものである。なお、それぞれの道路延長は、①が約819km<sup>32</sup>、②が約116km、③が約1,436kmである<sup>33</sup>。

(図表4) 都道の無電柱化路線図(区部)



(出所) 東京都無電柱化推進計画(改定)(2019年3月)

<sup>30</sup> 複数の変数をかけ合わせた変数のこと。

<sup>31</sup> 国土交通省資料「地方公共団体における無電柱化の取組状況」(2019年3月1日現在)より。なお、市区町村単位では、つくば市(茨城県)、白馬村(長野県)、芦屋市(兵庫県)が条例を制定している。

<sup>32</sup> もともと電柱のない区間を含む。

<sup>33</sup> 道路両側の合計延長である。①②は東京都無電柱化計画～電柱のない安全・安心な東京へ～(平成30年3月)に記載のデータであり、③は東京都建設局HP<<https://www.kensetsu.metro.tokyo.lg.jp/jigyo/road/kanri/index.html>>(参照2020.9.30)に記載されている都道の総延長から①②を引いた数字となっている。なお、島しょ部を含んだ数字である。

### (3) 使用するデータ

分析に当たっては、国土数値情報<sup>34</sup>、レインズデータ<sup>35</sup>、密集市街地データ（図表 5）、観光地データ（図表 6）、市街地再開発地域データ（図表 7）、無電柱化データ（図表 8・9）を使用した。

#### ア 被説明変数

被説明変数には家賃及び地価を設定した。

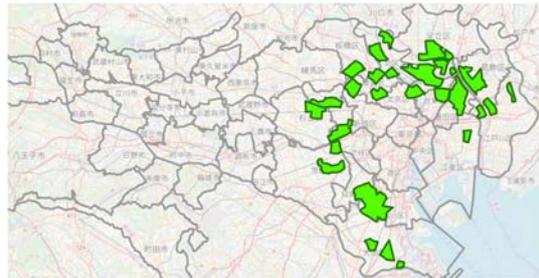
家賃はレインズデータ<sup>36</sup>における住居<sup>37</sup>又は店舗<sup>38</sup>の成約賃料を使用している。また、地価は、国土数値情報の地価公示及び都道府県地価調査を使用している<sup>39</sup>。

また、2014 年度から 2017 年度までの間に無電柱化された前後で比較するため、対象は 2013 年度及び 2018 年度のデータとした。

#### イ 密集市街地データ

東京都の「防災都市づくり推進計画(改定)」(2016 年 3 月)で密集市街地の整備地域として指定されている 28 地域・約 6,900 ha を対象とし、A r c G I S<sup>40</sup>にて作成した。

(図表 5) 密集市街地データ

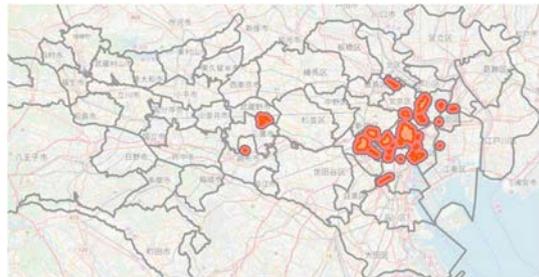


(出所) 東京都「防災都市づくり推進計画(改定)」(2016 年 3 月)より執筆者作成

#### ウ 観光地データ

国土数値情報の観光資源のデータ及び楽天トラベル<sup>41</sup>の観光地情報を基に、A r c G I Sにて作成した。なお、実証分析では、観光地から 500m以内を対象としている。

(図表 6) 観光地データ



(出所) 国土数値情報及び楽天トラベルより執筆者作成

#### エ 市街地再開発データ

東京都都市整備局のHPより、2014 年度から 2017 年度に完了した市街地再開発地域 28

<sup>34</sup> 国土交通省によって一般に公開されている数値地理データ

<sup>35</sup> Real Estate Information Network System (不動産流通標準情報システム) により提供された不動産情報。REINSは、旧建設省及び不動産流通近代化センターが共同で開発した不動産情報交換のためのネットワークシステムであり、今回は公益財団法人東日本不動産流通機構よりデータの提供を受けた。

<sup>36</sup> レインズデータをA r c G I S (注 40 参照) で取り扱うに当たっては、東京大学空間情報科学研究センターの共同研究利用システム (J o R A S) における「号レベルアドレスマッチングサービス」(地番における号のレベルで、住所を緯度経度のデータに変換することのできるサービス) によって、成約物件の所在地データに座標を付した。

<sup>37</sup> レインズデータの賃貸マンションのデータのうち、物件種目がマンション又はアパートのものを使用した。なお、それ以外の物件種目には、タウン、間借り、文化住宅がある。

<sup>38</sup> レインズデータの賃貸住宅以外建物一部のデータのうち、物件種目が店舗又は店舗事務所のものを使用した。なお、それ以外の物件種目には、事務所、マンション (一室)、その他がある。

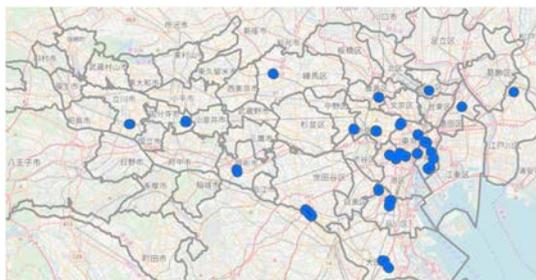
<sup>39</sup> 公示地価と都道府県地価調査は同様の調査手法による異なる地点の地価データであり、データ数が増え分析の精度を高めることが可能となるため、両者を合わせて被説明変数として使用している。

<sup>40</sup> Esri 社開発のG I S (Geographic Information System : 地理情報システム) ソフトウェアの略称

<sup>41</sup> 楽天トラベル<<https://travel.rakuten.co.jp/mytrip/ranking/spot-tokyo/>> (参照 2020. 10. 6)

地域を、A r c G I Sにて作成した。なお、実証分析では、市街地再開発地域から 500m 以内を除外している。

(図表 7) 市街地再開発地域データ

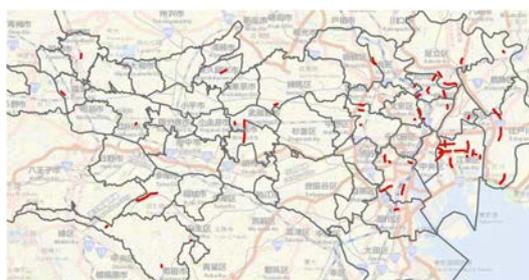


(出所) 東京都都市整備局HPより執筆者作成

## オ 無電柱化データ

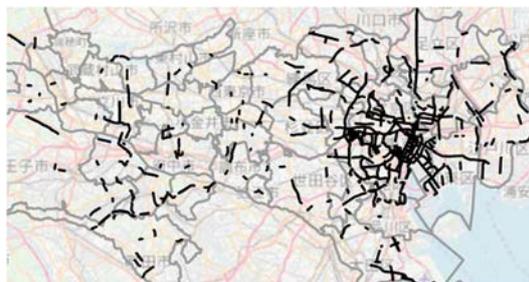
本稿において分析対象とするのは 2014 年度から 2017 年度までに無電柱化済みの道路であるが、比較対象として 2013 年度までに無電柱化済みの道路のデータも使用した。いずれも、東京都では利用できる G I S データがなかったため、本稿にて使用する無電柱化データは、東京都無電柱化推進計画(改定)(2019 年 3 月)の参考資料である無電柱化路線図(図表 4)を基に、拡張版全国デジタル道路地図データベース(2017 年版)<sup>42</sup>を使用し、作成したものである(図表 8・9)。

(図表 8) 無電柱化データ(2014~2017)



(出所) A r c G I Sにて執筆者作成

(図表 9) 無電柱化データ(~2013)



※圏央道以西(東青梅駅周辺除く)にはレインズの住宅データがないため、無電柱化道路のデータは作成していない。

(出所) A r c G I Sにて執筆者作成

さらに、無電柱化路線図のみでは正確な無電柱化区間の特定は困難であるため、逐次ストリートビュー<sup>43</sup>(図表 10)を用い、2014 年度から 2017 年度の間は無電柱化の有無及び 2013 年度までの無電柱化の有無を確認している<sup>44</sup>。

<sup>42</sup> J o R A S によって提供を受けたデータである。

<sup>43</sup> 世界中の道路沿いの風景を閲覧することができる Google 社提供のサービス。現在だけでなく、過去の画像も閲覧することが可能である。

<sup>44</sup> ストリートビューは全ての地点で毎年の画像が完備しているものではなく、一般的には必ずしも分析に必要な時期の画像があるとは限らないが、本稿は、2013 年度まで、2014 年度から 2017 年度、2018 年度以降という 3 つの時期に区分して分析するものであり、支障は無かった。また、電柱・電線の有無は離れた地点からでも確認できる上、無電柱化は数 10m から数 100m 程度の範囲で行われることから、ある地点で適切な時期の画像がなくとも少し画像の地点を変えることで、適切に確認することができた。

(図表 10) ストリートビューによる無電柱化の有無の確認 (青山霊園付近)



© 2019 Google

(出所) 執筆者作成

また、無電柱化に伴って行われる付帯事業<sup>45</sup>の有無はストリートビューを用いて確認した(図表 11・12)。画像中に歩道のカラー舗装若しくは点字ブロックがある場合、歩道整備ありと判断した。さらに、道路拡幅工事が行われている場合は、道路拡幅工事による影響が大きく正確な分析が行えないため対象から除外した。

(図表 11) ストリートビューによる付帯事業(歩道整備)の有無の確認 (江東区福島橋南詰交差点近く)



© 2020 Google

(出所) 執筆者作成

(図表 12) ストリートビューによる付帯事業(道路拡幅工事)の有無の確認 (練馬区関町一丁目交差点近く)



© 2020 Google

(出所) 執筆者作成

なお、ストリートビューで確認したところ、図表 4 には 2014 年度から 2017 年度までの無電柱化済区間として記載されているにも関わらず電柱が残ったままの箇所や、逆に、既に 2013 年度までに電柱が撤去済みの箇所等も見受けられた。これらの箇所については、ストリートビューで確認したとおりに取り扱った。

その他、以下の分析で用いる各変数の説明は図表 13 に掲載するとおりである。

(図表 13) 変数の説明

変数名	説明	出典
log 賃料単価	成約賃料・管理費・共益費の合計を面積で割った対数	A
log 地価	地価の対数を取った	B
無電柱化ダミー	2014 年度から 2017 年度に無電柱化された都道から 50m もしくは 200m 以内のデータであれば 1	C
2018 年度ダミー	2018 年度のデータであれば 1	A
無電柱化ダミー_2018	無電柱化ダミーと 2018 年度ダミーの交差項	C
都心 6 区	無電柱化ダミー_2018 と都心 6 区ダミー (千代田区・中央区・港区・文京区・渋谷区・新宿区) の交差項	C
17 区	無電柱化ダミー_2018 と 17 区ダミー (23 区のうち都心 6 区を除く) の交差項	C
23 区外	無電柱化ダミー_2018 と 23 区外ダミーの交差項	C
無電柱化 13 ダミー	2013 年度までに無電柱化された都道から 50m 以内のデータであれば 1	C
接道	2014 年度から 2017 年度に無電柱化された都道から 50m 以内のデータのうち、物件が無電柱化道路に面していれば 1	C
接道_2018	接道と 2018 年度ダミーの交差項	C
歩道整備	無電柱化ダミー_2018 が 1 かつ歩道整備されていれば 1	C
log 築年数	築年数 (1 年未満は切り上げ) の対数を取った	A
旧耐震ダミー	1981 年以前に建築されていれば 1	A
徒歩時間	最寄り駅までの徒歩時間 (分)	A
使用部分面積	使用部分面積 (㎡)	A
地上階層	建物が何階建てかを示す	A
所在階数	物件自体の所在階	A
1 階ダミー	物件が 1 階であれば 1	A
2 階ダミー	物件が 2 階であれば 1	A
マンションダミー	物件がマンションであれば 1	A
店舗ダミー	物件が店舗であれば 1	A
用途地域ダミー	各用途地域であれば 1	B
町丁目ダミー	各町丁目であれば 1	A

A: レインズデータ B: 国土数値情報 C: 執筆者作成

#### 4 実証分析

無電柱化の周囲の成約賃料や地価に対する影響を評価するため、密集市街地・観光地を除く都内全域を対象とする分析 1、密集市街地を対象とする分析 2、観光地を対象とする分析 3、室内からの景観を対象とする分析 4

<sup>45</sup> 本稿では歩道整備 (カラー舗装、点字ブロックの設置) 及び道路拡幅工事と定義した。

の4つの観点から、以下のとおり無電柱化の前後を比較する分析を行った。

### (1) 分析モデル

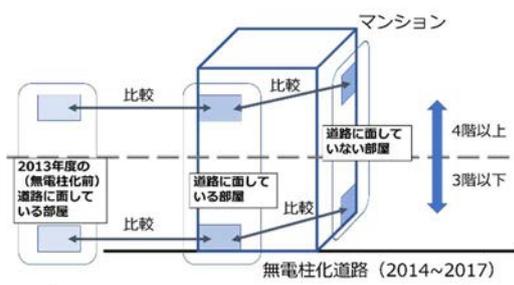
分析1では、「密集市街地・観光地を除く都内全域（島しょ部を除く。）」を対象として、1-1では「住宅の家賃」を、1-2では「地価」を被説明変数とし、それぞれを商業系地域<sup>46</sup>、住居系地域<sup>47</sup>、工業系地域<sup>48</sup>に区分して推計した。さらに、交差項を使って都心6区、17区、23区外の3つの地域における影響を分けて分析した。

分析2では、「密集市街地」を対象とし、「住宅家賃」を被説明変数として分析した。

分析3では、「観光地」を対象とし、「店舗家賃」を被説明変数として分析した。店舗家賃を使用するのは、観光地における無電柱化は特に景観改善の効果が高いと考えられ、その効果がより反映されるのは住宅より店舗の家賃であると考えられるからである。

分析4では、無電柱化の効果をトータルで計測した分析1～3とは異なり、無電柱化の効果のうち、「室内からの景観向上」の効果について分析した。2014年度から2017年度に無電柱化された道路沿いの住宅を対象とし、図表14のように、無電柱化道路に面する部屋と面していない部屋の家賃変化を、それぞれ無電柱化の前後で検討した。景観向上の影響を受けるか否かを判断するための基準として、集合住宅における1階から3階まで（低層階）の部屋を電柱・電線が室内から見える場所、4階以上（中・高層階）をそれが見えない場所と設定し、個別に分析し、比較した。

(図表14) 分析4のイメージ



(出所) 執筆者作成

各推計式は以下のとおりである<sup>49</sup>。

<推計式1-1>

$$\log \text{家賃} = \beta_0 + \beta_1 \text{無電柱化ダミー} + \beta_2 \text{2018年度ダミー} + \beta_{3,1} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{都心6区ダミー} + \beta_{3,2} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{17区ダミー} + \beta_{3,3} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{23区外ダミー} + \beta_{3,4} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{歩道整備ダミー} + \beta_4 \text{無電柱化13ダミー} + \beta_5 \log \text{築年数} + \beta_6 \text{旧耐震ダミー} + \beta_7 \text{徒歩時間} + \beta_8 \text{使用部分面積} + \beta_9 \text{地上階層} + \beta_{10} \text{所在階} + \beta_{11} \text{1階ダミー} + \beta_{12} \text{物件ダミー} + \beta_{13} \text{用途地域ダミー} + \beta_{14} \text{町丁目ダミー} + \varepsilon$$

<推計式1-2>

$$\log \text{地価} = \beta_0 + \beta_1 \text{2018年度ダミー} + \beta_{2,1} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{都心6区ダミー} + \beta_{2,2} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{17区ダミー} + \beta_{2,3} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{23区外ダミー} + \beta_{2,4} \text{無電柱化ダミー} * \text{2018年度ダミー} * \text{歩道整備ダミー} + \varepsilon$$

<推計式2>

$$\log \text{家賃} = \beta_0 + \beta_1 \text{無電柱化ダミー} + \beta_2 \text{2018}$$

<sup>46</sup> 用途地域のうち、近隣商業地域及び商業地域とする。

<sup>47</sup> 用途地域のうち、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域及び準住居地域とする。

<sup>48</sup> 用途地域のうち、準工業地域、工業地域及び工業専用地域とする。

<sup>49</sup> 推計式構造：Y（被説明変数）=  $\beta_0$ （切片）+  $\beta_1$ （傾き）・X（説明変数）+ … +  $\varepsilon$ （かく乱項）

かく乱項とは、分析モデルに含まれていない要因が被説明変数に与える影響のこと。「誤差項」とも言う。

年度ダミー+ $\beta_{3,1}$ 無電柱化ダミー\*2018 年度ダミー+ $\beta_{3,2}$ 無電柱化ダミー\*2018 年度ダミー\*歩道整備ダミー+ $\beta_4$ 無電柱化 13 ダミー+ $\beta_5 \log$  築年数+ $\beta_6$ 旧耐震ダミー+ $\beta_7$ 徒歩時間+ $\beta_8$ 使用部分面積+ $\beta_9$ 地上階層+ $\beta_{10}$ 所在階+ $\beta_{11}$ 1階ダミー+ $\beta_{12}$ 物件ダミー+ $\beta_{13}$ 用途地域ダミー+ $\beta_{14}$ 町丁目ダミー+ $\varepsilon$

<推計式3>

$\log$  家賃= $\beta_0$ + $\beta_1$ 無電柱化ダミー+ $\beta_2$ 2018 年度ダミー+ $\beta_{3,1}$ 無電柱化ダミー\*2018 年度ダミー+ $\beta_{3,2}$ 無電柱化ダミー\*2018 年度ダミー\*歩道整備ダミー+ $\beta_4$ 無電柱化 13 ダミー+ $\beta_5 \log$  築年数+ $\beta_6$ 旧耐震ダミー+ $\beta_7$ 徒歩時間+ $\beta_8$ 使用部分面積+ $\beta_9$ 地上階層+ $\beta_{10}$ 所在階+ $\beta_{11}$ 1階ダミー+ $\beta_{12}$ 2階ダミー+ $\beta_{13}$ 物件ダミー+ $\beta_{14}$ 用途地域ダミー+ $\beta_{15}$ 町丁目ダミー+ $\varepsilon$

<推計式4>

$\log$  家賃= $\beta_0$ + $\beta_1$ 接道ダミー+ $\beta_2$ 2018 年度ダミー+ $\beta_3$ 接道ダミー\*2018 年度ダミー+ $\beta_4$ 2018 年度ダミー\*歩道整備ダミー+ $\beta_5 \log$  築年数+ $\beta_6$ 旧耐震ダミー+ $\beta_7$ 徒歩時間+ $\beta_8$ 使用部分面積+ $\beta_9$ 地上階層+ $\beta_{10}$ 所在階+ $\beta_{11}$ 1階ダミー+ $\beta_{12}$ 物件ダミー+ $\beta_{13}$ 用途地域ダミー+ $\beta_{14}$ 町丁目ダミー+ $\varepsilon$

(2) 分析結果

ア 都内全域（密集市街地・観光地を除く）・住宅家賃

分析1-1の結果は図表15のとおりである。無電柱化によって、都心6区の商業地では、住宅家賃単価が3.68%上昇したが（有意水準5%<sup>50</sup>）、それ以外の地域では、有意な結果は得られなかった。

すなわち、無電柱化によって、都心6区の

商業地においては周辺の家賃に反映されるほど十分な効果が認められるものの、都心6区の商業地以外の地域においては、周辺の家賃を明確に上昇させるほどの効果は認められない。

(図表15) 分析1-1結果

説明変数	被説明変数：log 賃料単価（住宅）		
	(1)商業	(2)住居	(3)工業
無電柱化ダミー	-0.0121 (0.0100)	0.00133 (0.0150)	-0.0131 (0.0159)
2018 年度ダミー	0.0490*** (0.00127)	0.0341*** (0.00101)	0.0394*** (0.00200)
都心6区	0.0368** (0.0186)	0.0295 (0.0368)	0.0252 (0.0474)
17区	-0.00172 (0.0167)	-0.0113 (0.0255)	0.0231 (0.0372)
23区外	-0.0175 (0.0687)	-0.0442 (0.0427)	-
歩道整備	-0.0209 (0.0176)	0.0184 (0.0328)	0.00310 (0.0375)
無電柱化13ダミー	0.00832*** (0.00256)	-0.0125*** (0.00408)	-0.0158*** (0.00612)
log 築年数	-0.0771*** (0.000842)	-0.0786*** (0.000649)	-0.0778*** (0.00123)
旧耐震ダミー	-0.0756*** (0.00209)	-0.0955*** (0.00177)	-0.0920*** (0.00346)
徒歩時間	-0.00486*** (0.000348)	-0.00705*** (0.000225)	-0.00353*** (0.000538)
使用部分面積	-0.00830*** (4.84e-05)	-0.00797*** (3.60e-05)	-0.00912*** (7.13e-05)
地上階層	0.00807*** (0.000253)	0.0101*** (0.000423)	0.0100*** (0.000440)
所在階数	0.00664*** (0.000288)	0.00835*** (0.000535)	0.00578*** (0.000484)
1階ダミー	-0.0122*** (0.00232)	-0.0152*** (0.00129)	-0.0230*** (0.00275)
マンションダミー	0.0249*** (0.00289)	0.0318*** (0.00130)	0.0139*** (0.00321)
用途ダミー	Yes	Yes	Yes
町丁目ダミー	Yes	Yes	Yes
定数項	8.421*** (0.00442)	8.360*** (0.00482)	8.351*** (0.0640)
観測数	39,163	73,926	16,103
決定係数	0.803	0.798	0.833

( )内は標準誤差

\*\*\*, \*\*, \*の有意水準はそれぞれ、1%、5%、10%

<sup>50</sup> 有意水準とは、統計上、ある事象が起こる確率が偶然とは考えにくい（有意である）と判断する基準となる確率。有意水準5%とは、分析によって得られた数値が有意ではない確率が5%未満であることを指す。

### イ 都内全域（密集市街地・観光地を除く）・地価

次に、地価を被説明変数とした分析 1－2（図表 16）では、いずれも有意な結果が得られなかった。この理由としては、一つには先行研究の結果にもあるように、無電柱化事業に着手した段階でその効果が地価に反映されてしまい、無電柱化の完了する時点では地価に反映されなかったためと考えられる。なお、2014 年度から 2017 年度に無電柱化された道路周辺の地価データのサンプル数が少ないために有意な結果にならなかった可能性もある。

（図表 16）分析 1－2 結果

説明変数	被説明変数：log 地価		
	(1)商業	(2)住居	(3)工業
2018 年度ダミー	0.200*** (0.00445)	0.0772*** (0.00174)	0.126*** (0.00536)
都心 6 区	-0.0105 (0.0554)	-	-
17 区	-0.0153 (0.0958)	0.126 (0.0941)	0.0467 (0.0500)
23 区外	-	-0.0183 (0.0492)	-
歩道整備	0.0690 (0.101)	-0.0446 (0.0634)	-
定数項	13.48*** (0.00313)	12.40*** (0.00123)	12.56*** (0.00377)
観測数	1,350	3,214	348
決定係数	0.752	0.553	0.766
個体数	675	1,607	174

( ) 内は標準誤差  
\*\*\*, \*\*, \* の有意水準はそれぞれ、1 %、5 %、10 %

### ウ 密集市街地・住宅家賃

分析 2（図表 17）では、無電柱化によって、密集市街地の住宅の家賃単価は 3.75% 上昇するとの結果が得られた（有意水準 5 %）。密集市街地では、災害時に電柱が倒壊し、車両等の通行が困難になるリスクが特に高い側面もあることから、景観の向上に加え、災害時のリスク減少の効用が家賃上昇の一因ではないかと考えられる。

（図表 17）分析 2 結果

説明変数	被説明変数：log 賃料単価（住宅）	
無電柱化ダミー	-0.0235***	(0.00650)
2018 年度ダミー	0.0476***	(0.00154)
無電柱化ダミー_2018	0.0375**	(0.0147)
歩道整備	-0.0204	(0.0154)
無電柱化 13 ダミー	-0.00337	(0.00283)
log 築年数	-0.0739***	(0.000866)
旧耐震ダミー	-0.0912***	(0.00252)
徒歩時間	-0.00361***	(0.000402)
使用部分面積	-0.00927***	(6.17e-05)
地上階層	0.00770***	(0.000436)
所在階数	0.00869***	(0.000548)
1 階ダミー	-0.0196***	(0.00201)
マンションダミー	0.0278***	(0.00210)
用途ダミー		Yes
町丁目ダミー		Yes
定数項	8.438***	(0.0170)
観測数		26,160
決定係数		0.723

( ) 内は標準誤差  
\*\*\*, \*\*, \* の有意水準はそれぞれ、1 %、5 %、10 %

### エ 観光地・店舗家賃

分析 3（図表 18）では、無電柱化によって、観光地の店舗の家賃単価は 26.6% 上昇するとの結果が得られた（有意水準 10 %）。景観が主要な経済資源となっている観光地においては、他の地域に比べて景観改善による集客効果が高くなると考えられるため、大幅に家賃が上昇したものと考えられる。ただし、歩道整備を伴わない無電柱化道路のサンプル数が少ないため、歩道整備の効果が含まれた数字になっており、無電柱化単独の効果を示すものではない。また、2014 年度から 2017 年度に無電柱化された道路の周辺の家賃データのサンプル数が 31 と少ないため、係数が過大になっている可能性もある。

(図表 18) 分析 3 結果

説明変数	被説明変数：log 賃料単価（店舗）	
無電柱化ダミー	-0.273	(0.197)
2018 年度ダミー	0.0876**	(0.0340)
無電柱化ダミー_2018	0.266*	(0.146)
無電柱化 13 ダミー	0.0383	(0.0763)
log 築年数	-0.0441	(0.0331)
旧耐震ダミー	-0.0267	(0.0386)
徒歩時間	-0.0430***	(0.0132)
使用部分面積	0.000410**	(0.000199)
地上階層	0.0230***	(0.00713)
1 階ダミー	0.414***	(0.0414)
2 階ダミー	0.103**	(0.0442)
店舗ダミー	0.144***	(0.0345)
用途ダミー		Yes
町丁目ダミー		Yes
定数項	8.369***	(0.143)
観測数	628	
決定係数	0.689	

( ) 内は標準誤差  
 \*\*\*, \*\*, \* の有意水準はそれぞれ、1 %、5 %、10 %

### オ 室内からの景観・住宅家賃

分析 4（図表 19）では、無電柱化された道路沿いの住宅において、1 階～3 階の物件のうち、無電柱化道路に面している物件は面していない物件と比べて、無電柱化の前後で家賃単価が 3.56% 上昇した（有意水準 5 %）。4 階以上の物件では、無電柱化道路に面しているか否かで有意な差はなかった。この結果は、低層階における室内からの景観向上が家賃に影響を及ぼしているものと考慮でき、無電柱化による景観の向上に伴う経済効果を示すものと評価できる。

(図表 19) 分析 4 結果

説明変数	被説明変数：log 賃料単価（住宅）	
	(1)1 階～3 階	(2)4 階以上
接道	-0.0320**	0.00465
	(0.0129)	(0.0121)
2018 年度ダミー	0.0483***	0.0509***
	(0.0140)	(0.0140)
接道_2018	0.0356**	-0.00976
	(0.0180)	(0.0161)
歩道整備	-0.0230	-0.00668
	(0.0161)	(0.0161)
log 築年数	-0.0840***	-0.0790***
	(0.00688)	(0.00818)
旧耐震ダミー	-0.0441***	-0.0582***
	(0.0146)	(0.0149)
徒歩時間	-0.000287	-0.00387
	(0.00258)	(0.00238)
地上階層	0.00856***	0.0118***
	(0.00185)	(0.00165)
使用部分面積	-0.0129***	-0.00871***
	(0.000463)	(0.000338)
所在階数	-	0.00634***
		(0.00171)
1 階ダミー	-0.0403***	-
	(0.0102)	
マンションダミー	0.0153	-0.0467
	(0.0145)	(0.0425)
用途ダミー	Yes	Yes
町丁目ダミー	Yes	Yes
定数項	8.528***	8.450***
	(0.0358)	(0.0508)
観測数	705	
決定係数	0.898	
	0.903	

( ) 内は標準誤差  
 \*\*\*, \*\*, \* の有意水準はそれぞれ、1 %、5 %、10 %

### 5 都内住宅家賃における無電柱化の経済効果のシミュレーション

分析 1 の結果を用いて、住宅家賃単価の上昇分を無電柱化の便益としたシミュレーション計算を行った。

対象地域として、有意な結果が得られた都心 6 区の商業地域の中で、一例として 2014 年度から 2017 年度までに無電柱化された区間約 156m（北新宿一丁目交差点付近）を取り上げた。

1年分の無電柱化の便益＝家賃単価×延床面積×12か月×上昇率

- ・家賃単価： 3,865 円/㎡  
(周辺の2013年度のレインズデータ成約賃貸住宅の平均値)
- ・延床面積： 44,637 ㎡<sup>51</sup>
- ・上昇率： 3.68% (推計結果より)

よって、1km当たりの1年分の無電柱化の便益に関する経済性は

$$3,865 \text{ 円/㎡} \times 44,637 \text{ ㎡} \times 12 \text{ か月} \times 3.68\% \div 0.156\text{km} = 488,371,716 \text{ 円}$$

となり、割引率5%、10年間(残存価値0と仮定)の割引現在価値を計算すると、

$$\sum_{t=0}^N \frac{B}{(1+r)^t} = 488,371,716 + \frac{488,371,716}{1.05} + \frac{488,371,716}{(1.05)^2} + \dots + \frac{488,371,716}{(1.05)^9}$$

$$= 3,959,630,788 \text{ 円}$$

により約39.6億円と計算でき、これは1km当たりの無電柱化費用約5.3億円(Iの2「無電柱化のコスト及び低コスト化の取組」参照)を上回る。したがって、北新宿一丁目交差点付近等の都心の商業地域における無電柱化は、費用を大きく上回る便益に関する経済性をもたらしていることが明らかになった。

### III 政策提言

以上の実証研究及び考察を踏まえて、無電柱化事業を推進する上で有益と考えられる政策を提言すると、下記のとおりとなる。

#### ①無電柱化データの整理

実証分析を進めるに当たり、現状では、無

電柱化データが必ずしも十分に整理されていないことが分かった。東京都の作成した無電柱化路線図において、2014年度から2017年度までの無電柱化済区間として記載されているにも関わらず現在も電柱が残っている箇所<sup>52</sup>、逆に既に2013年度以前に無電柱化済みの箇所がある<sup>53</sup>等、少なからず誤記も見られる。したがって、無電柱化に向けた施策を進めるに際し、今一度無電柱化道路に関するデータを総点検し、無電柱化の状況について正しく把握することが重要である。

さらに、無電柱化道路についてのデータは、無電柱化事業の開始年度、完了年度、付帯事業の有無等、付帯事業の内容、車道・歩道幅員等、様々な関連データと紐付けて、GISデータとして整理し、一元管理を図るべきである<sup>54</sup>。

このようなデータの整備によって、無電柱化事業を推進するための事務がスムーズになることはもとより、無電柱化事業の効果について実証分析・政策検証への活用が可能となり、より無電柱化に関する効率的な施策の進展が期待される。

#### ②費用便益分析の実施

東京都においては、無電柱化事業を行うに当たり費用便益分析が用いられておらず<sup>55</sup>、今回の推計結果及びシミュレーション結果も参考にし、無電柱化事業の際に費用便益分析を行っていくことで、経済合理性を提示し、住民等に対して政策に対する説明責任をより一層果たすことが可能になるものと思われる。

<sup>51</sup> ArcGISにて無電柱化道路から50mバッファを作成し、バッファ内の各法定容積率(国土数値情報より)×各面積の合計を上限延床面積102,567㎡と算出。敷地面積は68%、容積率の80%使用、建物の80%が居住スペースと仮定し、延床面積＝上限延床面積(102,567㎡)×敷地面積割合(68%)×容積率使用割合(80%)×居住スペース割合(80%)として計算した。なお、敷地面積は新宿区の宅地の利用率が68.1%であることを利用した(東京都都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課編『東京の土地利用(平成28年東京都区部)』(2018)9頁)。

<sup>52</sup> 都道461号(墨堤通り)足立区千住宮元町交差点付近

<sup>53</sup> 都道312号(目黒通り)港区白金台駅付近

<sup>54</sup> 先行研究で紹介した大庭(2019)では、「京都市と連携して、1986年度から2017年度までの京都市電線類地中化実績に関する情報を収集・整理した上で、地理情報システムに実装することにより、独自の空間データを構築」している。

<sup>55</sup> 前掲注6

### ③無電柱化費用の負担

分析1～3の結果から、無電柱化による景観の向上等により、周辺の住宅・店舗の家賃が上昇する効果が明らかになったところであるが、その場合、所有者から家賃上昇分の一部を徴収することも、応益負担の原則<sup>56</sup>からは考えられて良いのではないかと思われる。

また、分析4の結果に見られるように、無電柱化によって室内からの景観が向上し賃料が上昇するのであれば、公平性の観点から、受益者である無電柱化道路に面した低層階の1階から3階までの物件の所有者に無電柱化の費用をより負担させるということも考えられる。

### おわりに

本稿では、無電柱化事業の開始年が考慮されていないこと、都道のみを対象としていること等の課題もあるものの、無電柱化による便益に関する経済性を実証的に分析した結果、無電柱化によって得られる便益の定量的な経済効果とその条件が明らかになった。

本稿の実証分析により、無電柱化事業の取組が進められることを一層期待するとともに、無電柱化のコストと便益について理解の一助として寄与するところがあれば幸いである。

【付記】本稿は、執筆者が2019年度に政策研究大学院大学まちづくりプログラムに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・足立良夫編著、井上利一著『電柱のない街並みの経済効果 事例に学ぶ不動産の評価と手法』住宅新報社(2011)

<sup>56</sup> 自分が受けた利益に応じた費用を負担するという原則

# 我が国のプラスチックごみ対策の課題 —諸外国との比較検討—

衆議院調査局調査員

加瀬 武之

安田 篤司

(環境調査室)

## ■要 旨■

近年、プラスチックごみの環境中への流出量が年々増加しており、様々な悪影響が生じていることから、発生抑制に向けた取組が求められているが、今やプラスチックは我々の社会経済活動に欠かせないものとなっており、これを抑制するための規制には様々な困難がある。

イギリスやフランスをはじめとしたEU諸国では、使用の禁止も含めたプラスチック製品の規制の強化が図られつつある。我が国で有料化義務化が導入されたレジ袋についても、イギリスやフランスでは、違反者に対して重い罰則を科すなど厳しい規制が行われている。こうした諸外国の規制に比べ、我が国のプラスチック対策はようやく緒に就いたところである。国民の理解を更に深めるとともに、各国の取組も踏まえ、我が国の実情に応じた対策の一層の強化と国際的な連携・協力を推進していく必要がある。

## 《構成》

はじめに

I プラスチックごみの現状と課題

II 使い捨てプラスチックに係る規制

III レジ袋規制

おわりに

はじめに

プラスチックは非常に利便性が高く、あらゆる分野で活用されており、我々の暮らしはプラスチックによって成り立っていると言っても過言ではない。

他方で、海洋環境に流出したプラスチックごみが引き起こす海洋汚染や海洋生態系に与える影響、プラスチックの製造及び焼却過程で排出される温室効果ガスによる地球温暖化への影響などプラスチックにまつわる様々な課題が指摘されている。

こうしたことから、近年、世界的にプラスチックごみ対策への関心が急速に高まっており、世界各国ではプラスチック規制の方向に進みつつある。しかし、プラスチックが多用途、かつ多量に使用されている実態から、その規制は容易ではなく、また、規制の実施が産業界や人々の生活に与える影響も極めて大きいものとなる。

我が国においても、政府が策定した「プラスチック資源循環戦略（2019年5月31日）」における重点戦略の一つとしてプラスチック製レジ袋（以下「レジ袋」という。）の有料化義務化が、令和2（2020）年7月1日から実施され、現在も政府において更なるプラスチック対策の検討が行われている。

## 1 本稿の目的

プラスチックの使用抑制を主眼とした世界

的な動きの中で、我が国においてもプラスチック対策について大きな動きが想定される。そこで、プラスチックに関する各国の政策を整理、比較し、我が国の実情に応じた今後の政策の展開について検討を行いたい。

## 2 検討の視角

一般に環境政策においては、規制的手法、経済的手法、自主的取組など様々な政策手法を組み合わせる目的の達成を図る<sup>1</sup>。プラスチックごみ対策も同様に世界各国において多様な政策手段が取られている。

各国のプラスチックごみ対策については、国連環境計画 (United Nations Environment Programme 以下「UNEP」という。) や経済協力開発機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development 以下「OECD」という。) が報告書<sup>2</sup>を取りまとめている。本稿では、現状の日本国内のプラスチックごみ対策と特徴的な取組を行っている諸外国のプラスチックごみ対策との比較の視角から検討し、プラスチックごみ対策の具体的事例としてレジ袋規制をⅢで詳細に記述した。また、記述時点 (2020年8月31日) の情報であること、新型コロナウイルス感染症による影響で、世界各国においてプラスチック対策の変更や一時停止が行われている場合があること<sup>3</sup>に、留意いただきたい。

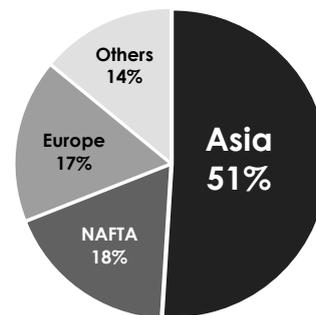
## I プラスチックごみの現状と課題

### 1 プラスチックごみの現状

#### (1) 世界のプラスチック生産量

2018年の世界全体のプラスチック生産量は推計3億5,900万tであり、年々増加傾向にある。その内訳は、アジアが51%であり (図表1参照)、特に中国が世界の生産量の30% (日本は約4%) を占めている<sup>4</sup>。

(図表1) プラスチック生産量の地域別割合 (2018年)



(出所) Plastics Europe・前掲注4から作成

1950年から2015年の間における世界のプラスチック生産量は83億t、その半数は過去13年間に生産されたと推計されている<sup>5</sup>。また、世界の用途別生産比率は容器包装が36%を占めている<sup>6</sup> (図表2参照)。プラスチック製容器包装は、1964年の1,500万tから2014年の3億1,100万tへと過去50年間に20倍超に急増している。プラスチック生産量は、今後20年間で2倍となり、2050年に4倍に達すると推計されている<sup>7</sup>。

<sup>1</sup> 環境政策の手法について、大塚直『環境法 (第4版)』有斐閣 (2020) 89頁によれば、総合的手法、規制的手法、誘導的及び合意的手法、事後的措置及び事業手法の5種類に分類している。また、阿部泰隆・淡路剛久編『環境法 (第4版)』有斐閣ブックス (2011) 51頁では12種類に分類している。

<sup>2</sup> UNEP, “Single use Plastics: A roadmap for Sustainability” UNEP, 2018.

UNEP, “THE STATE OF PLASTICS” UNEP, 2018.

OECD, “Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, prospects and policy responses” OECD, 2018

<sup>3</sup> Judith Evans, Michael Pooler and Leslie Hook, “Pandemic sets back fight against single use plastic” *Financial Times*, May 31, 2020 <<https://www.ft.com/content/c479a718-36a6-48e2-8632-a77290fc223a/>> (accessed 2020.8.19)

<sup>4</sup> Plastics Europe, “Plastics—the Facts 2019” Plastics Europe, 2019.

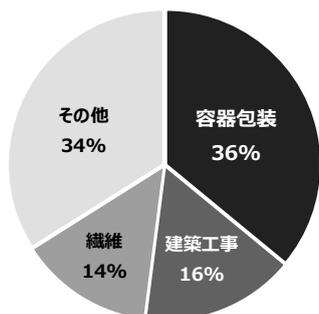
<sup>5</sup> UNEP・前掲注2参照

<sup>6</sup> UNEP・前掲注2参照

<sup>7</sup> Ellen MacArthur Foundation, “The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics”, Ellen MacArthur

日本の 2019 年のプラスチック生産量は 1,050 万 t (原油使用量は重量比で 3 %程度<sup>8</sup>) で、生産量は近年ほぼ横ばいであり、その用途別生産比率は、包装などに使用されるフィルム・シートが全体の 42.7%などとなっている<sup>9</sup>。

(図表 2) 世界の用途別プラスチック生産割合 (2015 年)



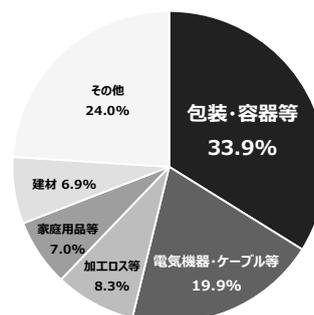
(出所) UNEP・前掲注 2 から作成

## (2) 廃棄量と処理状況

### ア 廃棄量

1950 年から 2015 年の間に累計 63 億 t のプラスチックごみが発生したと試算されている<sup>10</sup>。UNEP の調査<sup>11</sup>では、2014 年のプラスチックごみ総量の各国・地域の順位は、中国、アメリカ、欧州、インド、日本の順であり、プラスチックごみの 1 人当たりの年間排出量は、日本が、アメリカに次ぐ世界 2 位 (32kg) とされている。日本のプラスチックごみの総排出量は、891 万 t (2018 年)<sup>12</sup>、排出量の内訳は包装・容器等 33.9%などとなっている (図表 3 参照)。

(図表 3) 日本の廃プラ総排出量の内訳 (2018 年)

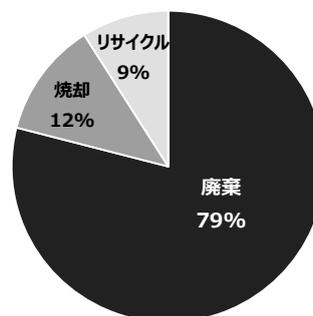


(出所) プラスチック循環利用協会・前掲注 9 から作成

### イ 処理状況

1950 年から 2015 年の間の世界のプラスチックごみ処理状況は、49 億 t (79%) が廃棄され (図表 4 参照)、現在の状況が継続した場合には、2050 年までに約 120 億 t のプラスチックごみが廃棄される可能性がある<sup>13</sup>と推計されている。

(図表 4) 世界のプラスチックごみの処理方法



(出所) Geyer・前掲注 10 から作成

日本国内のプラスチックごみ総排出量 891 万 t (2018 年) のうち、有効利用量は、750 万 t (有効利用率 84%) となっている。その

Foundation, 2016, p.10. エレン・マッカーサー財団は、2009 年に設立されたイギリスの慈善団体で、循環型経済への移行を加速させるために、ビジネスや教育と協力して活動している。創設者の 1 人で、ヨットによる最速の単独地球一周航海の世界記録を更新したエレン・マッカーサー (Ellen MacArthur) の名前を冠している。

<sup>8</sup> 『プラスチックとリサイクル 8 つの?』プラスチック循環利用協会 (2020)

<sup>9</sup> 『プラスチックリサイクルの基礎知識 2020』プラスチック循環利用協会 (2020)

<sup>10</sup> Geyer, Roland, Jambeck, Jenna, & Lavender Law, Kara L, "Production, use, and fate of all plastics ever made." American Association for the Advancement of Science, 2017, p.1-3 <<https://advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782/tab-pdf>> (accessed 2020. 8. 19)

<sup>11</sup> UNEP・前掲注 2 参照

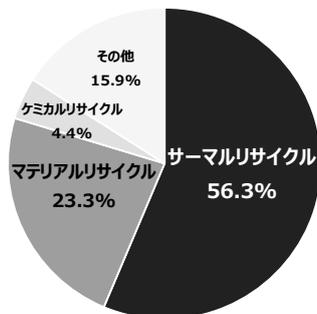
<sup>12</sup> プラスチック循環利用協会・前掲注 9 参照

<sup>13</sup> Geyer・前掲注 10 参照

内訳は、サーマルリサイクルが 502 万 t (56.3%) となっている<sup>14</sup> (図表 5 参照)。

「サーマルリサイクル」は、焼却時に排出される熱を「有効利用」していることから、日本国内では政府や業界などでリサイクルの一種としているが、国際的にリサイクルと認められていないとの有識者の指摘がある<sup>15</sup>。また、日本のマテリアルリサイクル<sup>16</sup>についても、その 43% (2018 年<sup>17</sup>) は海外に輸出され、輸出先でマテリアルリサイクルが行われたものであり、純粋な国内リサイクル率は更に低い割合となっている<sup>18</sup>。

(図表 5) 日本のプラスチックごみ有効利用の内訳 (2018 年)



(出所) プラスチック循環利用協会・前掲注 9 から作成

## 2 プラスチックごみをめぐる課題

### (1) 海洋プラスチックごみ

プラスチックは、環境中に放出されると自然界では分解されず、何百年もの長期間にわたり残留し、環境への負荷を与え続ける。例えば、何百mにも及ぶ定置網が漂流することとなれば、長期間、海洋生物や魚が絡まる被害が生じ、水産資源が減少する可能性がある。

また、クジラや海鳥などの胃からプラスチックごみが検出された例も報じられており、プラスチックごみを摂取することなどを原因とする海生生物などの健康被害が懸念されている。こうした被害の発生を防止するため、プラスチックごみの回収なども一部で行われているが、それらの費用負担の問題が生じている。

UNEPは、プラスチックごみによる観光、漁業資源への被害及び海岸等の清掃費用なども含めた経済的損失は2014年に世界で年130億ドル(約1兆4,000億円)に上ったと推計している<sup>19</sup>。しかし、こうしたプラスチックごみによるとされる被害や健康被害等の多くの原因の究明は研究途上にあり、未解明な状況にある。

UNEPは、プラスチックごみによる観光、漁業資源への被害及び海岸等の清掃費用なども含めた経済的損失は2014年に世界で年130億ドル(約1兆4,000億円)に上ったと推計している<sup>19</sup>。しかし、こうしたプラスチックごみによるとされる被害や健康被害等の多くの原因の究明は研究途上にあり、未解明な状況にある。

### (2) マイクロプラスチック

海洋などに流出したプラスチックごみは、波や紫外線の影響で破砕・細分化されマイクロプラスチックと呼ばれる大きさ5mm以下の小さな粒や破片になる。例えば、洗顔料などに含まれているスクラブ(磨き粉)や化学繊維を洗った際に発生する繊維くず、道路などで車が走る際に路面によってタイヤが削られ発生するタイヤダストなどがある。

こうしたマイクロプラスチックは海洋や大気中の化学物質を吸着しながら漂い、魚などの生物に取り込まれる。マイクロプラスチック

<sup>14</sup> プラスチック循環利用協会・前掲注 9 参照

<sup>15</sup> 高田秀重『プラスチックの現実と未来へのアイデア』東京書籍(2019)114頁

中嶋亮太『海洋プラスチック汚染』岩波書店(2019)17頁

<sup>16</sup> マテリアルリサイクルとは、プラスチックごみをプラスチック製品の原料として再生利用することである。また、ケミカルリサイクルとは、プラスチックごみを化学的に分解して化学製品の原料として再生利用することである。

<sup>17</sup> プラスチック循環利用協会によれば、2017年はマテリアルリサイクルの6割以上が海外で行われていたが、中国の輸入規制強化により2018年は大幅に減少している。

<sup>18</sup> プラスチック循環利用協会・前掲注 9 参照

<sup>19</sup> UNEP, “Plastic Waste Causes Financial Damage of US\$13 Billion to Marine Ecosystems Each Year as Concern Grows over Microplastics”, June 23 2014 <<https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/plastic-waste-causes-financial-damage-us13-billion-marine-ecosystems/>> (accessed 2020. 8. 20)

ク自体は排出されるものの、プラスチック製造時に使用された添加剤や吸着した化学物質はそのまま生物に蓄積、濃縮され、それを人間が摂食し、間接的に有害物質が人体に取り込まれ、健康被害を生ずるおそれがあると指摘されている<sup>20</sup>。

### (3) プラスチックを対象とする対策特有の問題点

#### ア 制度設計の難しさ

プラスチック製品は、国内外で様々な用途・種類のもの、様々な種類の素材と組み合わせられたものが製造され使用されている。そのため、実際に規制を行う際に、個別の製品に含有されている物質を特定し、具体的な製品を指定することは難しく、流出源などの具体的な原因者の特定も困難である。規制を行う場合も、その対象数は大規模となる可能性が高く、被害防止のための規制措置が与える経済的損失その他の影響も大きいものとなる。

また、プラスチック製品に対し、大規模に法的規制を行う場合、アスベストやPCBなどと同じく、その有害性や緊急性を十分に立証する必要がある。その上で、規制対象者の公平性、適正な規制基準の制定及び規制を担う行政の実効性の確保の必要性など様々な面での配慮も求められる<sup>21</sup>。しかし、プラスチックが環境や生物に与える影響やプラスチックごみの被害実態などの詳細な調査や研究は始まったばかりであり、現時点で科学的な因果関係などの知見が集積された段階にはない。そのため、科学的不確実性がある中で幅広い規制対象に対し、強制力を伴う措置を実施した場合、日本国憲法が保障する経済的自由権<sup>22</sup>にも抵触し、対象となった関係者等から

行政訴訟を提起されるなどの問題が発生することも想定される。

他方で、経済的手法を用いてプラスチックの実質的な規制を図る場合、輸入品も含めた個々のプラスチックの種類や使用量に応じた課税や有料化などの制度構築が必要となる。しかし、プラスチック製品は、多用途、多種類、多量との特質を有するため、厳密な経済的手法による制度設計は難しい部分がある。

#### イ 代替製品の問題

プラスチック製品の代替製品には、紙や木材などから作られたプラスチック以外の物質による代替製品と、トウモロコシやサトウキビなどから抽出された有機資源由来の物質を原料として含んでいるバイオマスプラスチックのような新素材による代替製品との2種類の製品がある。どちらの場合でも、プラスチック製品と代替製品との間で様々な面から環境影響を評価、比較し、代替によって環境負荷が増加しないようにする必要があるが、多くの場合、そうした評価や比較は十分になされていない状況にある。そのため、場合によっては代替製品の利活用により、環境負荷の増大も懸念される。

#### ウ 各国間・地域間での対応のばらつき

プラスチックごみ問題は、プラスチックごみが国境を越えて環境中に流出する特質を持っているため、地球温暖化対策などと同じく、世界的な対応が求められている。特に、中国をはじめとするアジア諸国から大量のプラスチックごみが海洋に流出しているとの推計もあり、各国の協力の下、一層の対策強化が必要である（図表6参照）。

多国間の協力については、G7及びG20でその強化が図られ、一定の進捗が見られる。

<sup>20</sup> 高田・前掲注15 30-34頁

<sup>21</sup> 浅野直人「環境管理の非規制的手法」大塚直・北村喜宣編『環境法学の挑戦』日本評論社（2002）143-145頁  
大塚・前掲注1 55-64頁

<sup>22</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法（第七版）』岩波書店（2019）233-250頁

しかし、具体的な対策については、基本的に各国に委ねられているため、国によりその対策には強弱がある。世界全体のプラスチックごみの対策の状況を注視しつつ、より効果的で実効性のある国際連携が求められている。

(図表6) 海洋に流出したプラスチックごみ発生量 (2010年推計)

(単位) 万t/年			
1位 中国	132~353	8位 マレーシア	14~37
2位 インドネシア	48~129	9位 ナイジェリア	13~34
3位 フィリピン	28~75	10位 バングラデッシュ	12~31
4位 ベトナム	28~73	(略)	
5位 スリランカ	24~64		
6位 タイ	15~41	20位 アメリカ	4~11
7位 エジプト	15~39	30位 日本	2~6

(出所) Plastic waste inputs from land into the ocean (2015)  
 <<https://science.sciencemag.org/content/347/6223/768/tab-figures-data/>>から作成

## エ 課題とその対策の分かりにくさ

プラスチックごみをめぐっては、海洋流出や地球温暖化などに代表されるように複数の問題とそれぞれに対応する課題があり、潜在的に課題と対策の対応関係が分かりにくいものとなっている。日本のプラスチックごみ対策においても、当初は1970年代に焼却施設がプラスチックごみを焼却できなかったことから埋立て処分を行うようになったことに端を発した。2000年代に入ると廃棄物の最終処分場のひっ迫化もあって、プラスチックごみは熱回収も含めた有効利用がなされるようになった。その後、省エネや石油資源の節約という観点からも指摘がなされるようになり、最近では、我が国の海岸に漂着するごみ問題、世界的な海洋プラスチック問題、地球温暖化問題など様々な問題が指摘されている。

このような異なる背景や課題を持つプラスチックごみ問題においては、それぞれの課題への対処によっては、対策の複雑化、目的の

曖昧化、矛盾などが生ずる可能性がある。

例えば、海洋プラスチック問題の解決という面からは、プラスチックごみを回収し、サーマルリサイクル(リカバリー)を行うことについては問題ないが温暖化対策としては問題がある。一方、温暖化対策として植物由来のバイオマスプラスチックを導入することは望ましいが、生分解性を必ずしも有さないバイオマスプラスチックは海洋プラスチックの面では問題となる。

こうしたことから、科学的な知見を基礎としてプラスチック問題の課題と対策を一層明確化しつつ、個々の対策において矛盾が生じないよう整合化を図り、より積極的な国民理解の醸成を行う必要がある。

## II 使い捨てプラスチックに係る規制

### 1 各国のプラスチック規制

#### (1) 世界的な規制の流れ

プラスチックごみの問題が徐々に明らかとなり、その対策を求める声が世界的に注目されるようになると、EUをはじめとする各国は徐々にプラスチックそのものへの対策を取るようになってきた。

2015年の国連サミットで採択されたSDGs(持続可能な開発目標)において、「海洋・海洋資源の保全」が設定され、2025年までに海洋ごみや富栄養化を含む、特に陸上活動による汚染など、あらゆる種類の海洋汚染を防止し、大幅に削減するとの目標が立てられた。

また、同年、南米コスタリカ沖でアメリカの研究者によって鼻にストローが刺さったウミガメが救助され、プラスチックごみの問題が世界的に知られるようになった。

G7伊勢志摩サミット(2016年)では、「資源効率性及び3R(リデュース、リユース、リサイクル)に関する我々の取組が、陸域を発生源とする海洋ごみ、特にプラスチックの発生抑制及び削減に寄与することも認識しつ

つ、海洋ごみに対処する。」との首脳宣言が採択された。

2017年の国連環境総会においては、「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック」に関する決議が採択された。また、同年のG20 ハンブルク・サミット（ドイツ）では、首脳宣言の附属書として、発生抑制、持続可能な廃棄物管理の構築、教育活動・調査等からなる「G20 海洋ごみ行動計画」が策定された。さらに、同年7月には、世界最大のプラスチックごみの輸入国とされる中国が国内でのプラスチックごみの社会問題化に伴い、2017年12月末からプラスチックごみの輸入を禁止した。この中国の輸入禁止が中国へプラスチックごみの輸出を行っていた先進国のここ数年の急速なプラスチック対策の強化に向けた直接的な契機となった<sup>23</sup>。

カナダで行われたG7 シャルルボア・サミット（2018年）では、首脳コミュニケでプラスチックごみに関する問題が取り上げられ、日本とアメリカを除く、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、EUの首脳により「G7 海洋プラスチック憲章」が承認された<sup>24</sup>。同憲章は、2030年までにプラスチックを100%リユース、リサイクル、又は他に有効な選択肢がない場合は、回収・再生可能

となるよう産業界と協力するなどが盛り込まれた。

G20 大阪サミット（2019年）では、海洋プラスチックごみが主要テーマの一つとなり、大阪首脳宣言において、世界共通のビジョンとして、「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン<sup>25</sup>」が共有された。また、「G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組<sup>26</sup>」についても、これを支持することとされた。

また、同年には「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」の締結国会合において、汚れたプラスチックごみを新たな対象に加えることで条約附属書が改正され、2021年1月から汚れたプラスチックごみを輸出する際に相手国の同意が必要となった。

## (2) 日本

日本においては、廃棄物の最終処分場の容量のひっ迫化を背景に、平成7（1995）年に容器包装リサイクル法<sup>27</sup>、平成12（2000）年に循環型社会形成推進基本法<sup>28</sup>が制定されるなど、プラスチックごみに関するリサイクル対策が行われてきた。

また、平成21（2009）年に海岸漂着物処理推進法<sup>29</sup>が制定され、さらに、同法は平成30

<sup>23</sup> 石丸美奈「地球環境とプラスチック廃棄物～海洋プラスチックごみ問題と中国での資源ごみ輸入禁止の波紋～」『共済総研レポート』J A 共済総合研究所（2018）45-46 頁によると、2016年の日本のプラスチックごみ排出量は約900万tであり、そのうち約153万t（17%）が輸出されており、輸出の84%、129万tが実質的に中国（香港を含む。）向けと指摘している。また、アメリカも約143万t（2016年）、ドイツも56万t（2016年）、イギリスも26.4万t（2017年）のプラスチックごみを中国（香港を含む。）に輸出している。

<sup>24</sup> 日本が合意しなかった理由として、政府は、「我が国としては、御指摘の『海洋プラスチック憲章』の目指す方向性は共有するものの、同憲章が規定するあらゆるプラスチックの具体的な使用削減等を実現するに当たっては、国民生活や国民経済への影響を慎重に検討し、精査する必要があるため、今回参加を見送ることとしたものである。」としている。（衆議院議員初鹿明博君提出海洋プラスチック憲章に関する質問に対する答弁書（内閣衆質196第386号平成30年6月22日））

<sup>25</sup> 大阪ブルー・オーシャン・ビジョンとは、社会にとってのプラスチックの重要な役割を認識しつつ、改善された廃棄物管理及び革新的な解決策によって、管理を誤ったプラスチックごみの流出を減らすことを含む、包括的なライフサイクルアプローチを通じて、2050年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指すもの。

<sup>26</sup> G20 海洋プラスチックごみ対策実施枠組とは、2017年のG20 ハンブルクサミットで採択された「G20 海洋ごみ行動計画」に沿った各国の政策、アプローチ及び状況を考慮しつつ、自主的に海洋プラスチック等に対するさらなる具体的な行動を促進するためのもの。

<sup>27</sup> 「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律」（平成7年法律第112号）

<sup>28</sup> 「循環型社会形成推進基本法」（平成12年法律第110号）

<sup>29</sup> 「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並びに海洋環境の保全に係る海岸漂着物等の処理

(2018)年に海洋ごみ・漂流ごみへの対策強化を目的に改正が行われた。

令和元(2019)年5月には、「プラスチック資源循環戦略」が策定され、プラスチックの長期的な対策が示された(図表7参照)。

この戦略に基づき、経済産業省及び環境省の両省で検討が行われ、同年12月27日の容器包装リサイクル法の省令改正により、令和2(2020)年7月1日からレジ袋の有料化が義務化された。

現在、両省の審議会の合同会議<sup>30</sup>(以下「合同会議」という。)では、更なるプラスチック対策について議論がなされている。

(図表7) プラスチック資源循環戦略の方向性(マイルストーン)

<p>&lt;リデュース&gt;</p> <p>①2030年までにワンウェイプラスチックを累積25%排出抑制</p>
<p>&lt;リユース・リサイクル&gt;</p> <p>②2025年までにリユース・リサイクル可能なデザインに</p> <p>③2030年までに容器包装の6割をリユース・リサイクル</p> <p>④2035年までに使用済プラスチックを100%リユース・リサイクル等により、有効利用</p>
<p>&lt;再生利用・バイオマスプラスチック&gt;</p> <p>⑤2030年までに再生利用を倍増</p> <p>⑥2030年までにバイオマスプラスチックを約200万t導入</p>

(出所)環境省「プラスチック資源循環戦略(概要)」から作成

### (3) EU

EUは、地球温暖化に歯止めをかけつつ、経済成長を続けていくため、資源を効率よく利活用する必要があるとの認識の下、「資源効率性(RE:Resource Efficiency)」を高めることを目標とした対策を進めている<sup>31</sup>。プラスチック対策では、単なるごみ対策にとどまらず、ごみの発生源であるプラスチックそのものの大量使用による環境影響への危機の高まりから循環経済<sup>32</sup>を積極的に推し進めている。

2018年に発表されたEUプラスチック戦略では、マテリアルリサイクルを基本に、優れたリサイクル技術や基準・規格作りなどを通じ世界をリードすることを目指し、マイクロビーズ禁止法令の検討、使い捨て製品や漁具の使用規制などを提案している<sup>33</sup>。

また、使い捨てプラスチック製品を規制する指令<sup>34</sup>を2019年7月に発効させ、加盟国に2年以内の国内法の整備を求めている。リサイクルをビジネスとして成り立たせるため、食品容器や飲料容器に対しては拡大生産者責任(EPR:Extended Producer Responsibility)を適用し、生産者に使用後の容器の収集、運搬、清掃、消費者啓発の費用を負担させることとしている。加えて、飲料容器の回収率を2025年までに90%以上とし、その達成手段と

等の推進に関する法律」(平成21年法律第82号)

<sup>30</sup> 産業構造審議会産業技術環境分科会廃棄物・リサイクル小委員会プラスチック資源循環戦略ワーキンググループ、中央環境審議会循環型社会部会プラスチック資源循環小委員会合同会議

<sup>31</sup> 山本恭太「欧州プラスチック戦略について」3R推進協議会(2018)<<http://www.3r-suishinkyogikai.jp/data/event/H29R22.pdf>>

<sup>32</sup> 循環経済(サーキュラー・エコノミー: Circular Economy)とは、資源循環を通じた経済の在り方であり、調達、生産、消費、廃棄といった一方向の流れではなく、リサイクル、再利用、再生産、省資源の製品開発、シェアリングなどを通じた資源循環の実現を目指す概念である。地球環境戦略機関(IGES)ウェブページ「循環経済と資源効率」<<https://archive.iges.or.jp/jp/circular-economy/index.html>>(参照2020.8.26)

<sup>33</sup> 粟生木千佳・森田宜典「EUプラスチック戦略と関連の循環経済国際動向」『廃棄物資源循環学会誌29(4)』一般社団法人廃棄物資源循環学会(2018)

<sup>34</sup> 「DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment(特定プラスチック製品の環境負荷低減に関わる指令)」<<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-11-2019-INIT/en/pdf>>EU指令とは、欧州連合の機能に関する条約第288条に基づき、加盟国に対して期間を定め、ある目的を達成することを求めるものである。加盟国は一定の裁量の下、法改正等の措置を講じる必要がある。

してデポジット制度の導入若しくは、回収目標の設定などを求めている<sup>35</sup>。

2019年12月に発表された欧州グリーンディール<sup>36</sup>の一環として、2015年に公表された循環型経済行動計画を更に推進し、循環経済への移行を目指した「新循環経済行動計画」を2020年3月に発表した。この中では、設計と生産に焦点を当て、資源を可能な限りEUの経済活動の内部に引き留めることが目標に据えられた<sup>37</sup>。

プラスチックについては、プラスチックの消費動向を踏まえ、2018年に策定されたEUプラスチック戦略から更に対策の強化が図られている（図表8参照）。

（図表8）EU・新循環経済行動計画の概要

分野	主な内容
包装	<ul style="list-style-type: none"> <li>・包装に不可欠な要件強化</li> <li>・過剰包装と包装廃棄物削減へ見直し</li> </ul>
プラスチック	<ul style="list-style-type: none"> <li>・包装、建材、自動車等の主要な製品のリサイクル材の含有量と廃棄物削減対策の義務的要件の提案</li> <li>・バイオマスプラスチック・生分解性プラスチック・堆肥化可能プラスチックの使用の政策枠組</li> </ul>
食品	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食品サービスでの使い捨て包装、食器、カトラリーに関するリユース可能な製品代替への率先行動</li> </ul>
廃棄物削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・分別収集促進のためのごみ分別・ラベリングについてのEU共通モデルの策定</li> <li>・リサイクル材及びそれを原料とした製品中の健康又は環境への影響が懸念される物質の追跡及び最小化</li> </ul>
グローバルな取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プラスチックに関する国際合意推進</li> </ul>

（出所）第2回合同会議<sup>38</sup>（令和2年5月26日）参考資料から作成

#### （4）フランス

##### ア 転換法及び食品法

フランスでは、主に「緑の成長のためのエネルギー転換法（以下「転換法」という。）」

（2015年成立）と「農業・食品業における商取引のバランス、健康で持続可能、全ての人にアクセス可能な食品のための法律（以下「食品法」という。）」（2018年成立）に基づきプラスチック製品の規制を行ってきた（図表9、10参照）。

（図表9）仏・転換法による規制強化の動き

年	主な使い捨てプラスチックの禁止事項
2016年	小売店等でのレジ袋
2107年	野菜や果物売り場の量り売り用として用いられているプラスチック製袋
2020年	プラスチック製のコップ・食器・皿の使用 ※バイオマス素材の割合50%以上で、かつ、一般家庭で堆肥化できる場合は適用除外 ※このバイオマスの割合については、2025年には60%に引き上げることを予定

（出所）Sustainable Japan「フランス『エネルギー転換法』の内容 ～原発削減、気候変動情報開示、プラスチック製品・売れ残り食品廃棄禁止～」（2016年10月2日）（参照2020.8.21）から作成

（図表10）仏・食品法による規制強化の動き

年	主な使い捨てプラスチックの禁止事項
2020年	プラスチック製ストロー、カトラリー、グラス用ふた、アイスクリームカップ、サラダボウル、ボックス型容器及びドリンク用マドラーなどの使用、学校の食堂でのプラスチック製の水のボトルの利用禁止
2025年	学校の食堂及び6才未満の子供の保育施設での調理、加熱及び食事提供用のプラスチック容器の使用禁止

（出所）JETRO「使い捨てプラスチックの一部製品の禁止延期は違憲、2020年1月から禁止に」（2019年8月7日）〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/08/ff194113438a2098.html>〉（参照2020.8.21）から作成

<sup>35</sup> 濱野恵「EUの海洋ごみ対策及び循環経済への転換に向けた取組 —特定のプラスチック製品による環境への影響を低減する指令—」『外国の立法 282』国立国会図書館（2019）

<sup>36</sup> 2050年に温室効果ガスの排出が実質ゼロとなる「気候中立」を達成するという目標を掲げ、2030年に向けたEU気候目標の引上げやそれに伴う関連規制の見直しなどを取りまとめた政策指針。

<sup>37</sup> JETRO「欧州委、新たな循環型経済行動計画を発表」（2020.3.17）〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/03/5ba822c725506e14.html>〉（参照2020.8.21）

<sup>38</sup> 前掲注30参照

## イ 循環経済法

2020年には、生産者による回収・リサイクル責任を強化し、廃棄物のリユースやリサイクルの促進による廃棄物の削減と循環経済の構築を目的とする「無駄との闘い及び循環経済に関する法（以下「循環経済法」という。）」が成立し、同年2月に施行された<sup>39</sup>。

同法では、2025年1月1日までにプラスチックのリサイクル率100%、2040年までに使い捨てのプラスチック包装の上市（市場投入）を禁止、フランスで上市される使い捨てプラスチック製飲料用ボトルの50%削減（2030年までに）を目標としている。

また、従来、使い捨てプラスチックに係る規制は、転換法、食品法など複数の法律に分かれていたが、今回施行された循環経済法に規制の一本化がなされるとともに、使い捨てプラスチックの更なる規制の強化が図られた（図表11参照）。

（図表11）仏・循環経済法による規制強化の変遷

年	禁止される主な使い捨てプラスチック
2020年	コップ、グラス、皿
2021年	ストロー、カトラリー、持ち帰り用グラスのふた、発泡ポリスチレンの容器（店内飲食用若しくは持ち帰り用）及びボトル、ステーキ用ピック、風船棒、プラスチック紙吹雪
2022年	非生分解性プラスチックのティーバッグ、小売店での1.5キログラム未満の未加工の野菜・果物のプラスチック包装、ファストフード店のおまけで無料提供されるプラスチックおもちゃ及び新聞・雑誌・広告のプラスチック包装

2023年	店内飲食用にリユースできるカップ、グラス及びカトラリーの使用義務
2025年	新品の洗濯機へのマイクロファイバー用のフィルターへの備え付け義務

（出所）注41から作成

## ウ その他

プラスチック製品の更なるリサイクル率向上のため、小売価格に容器代を上乗せして容器回収を促すデポジット制度の導入に向けた議論が進められている<sup>40</sup>。

また、官民の間では、フランスの代表的なダノン、ロレアル、カルフルなどの製造・流通業者等とフランス政府が「プラスチック包装に関する国家協定」（2019年2月）を結び、プラスチック削減に向けリサイクル率の向上などの効果を上げている<sup>41</sup>。

## (5) アメリカ

### ア 連邦レベルの動き

トランプ政権は、パリ協定の離脱など環境保護よりも規制緩和に重点を置いているとされるが、プラスチック問題への対応は明らかではない<sup>42</sup>。

オバマ政権下の2015年に「マイクロビーズ禁止水質法」が制定され、2017年7月からマイクロビーズを含むリンスオフ化粧品（洗顔料や歯磨き粉など）の製造が禁止され、2018年7月から州をまたぐ流通が禁止されている。また、トランプ政権移行後の2018年には「国家海域保護法」が成立した。同法は、アメリカ海洋大気局（National Oceanic and

<sup>39</sup> ル・ドゥサール・デヴィ、今野ブデン泰子「廃棄物削減及び循環型経済に関する法律について」TMI総合法律事務所（2020年4月27日）〈[http://www.tmi.gr.jp/information/column/2020/tmi\\_vol43-15.html](http://www.tmi.gr.jp/information/column/2020/tmi_vol43-15.html)〉（参照2020.8.21）

<sup>40</sup> JETRO「容器回収を促すデポジット制度導入に向け、委員会を設置」（2019年6月28日）

〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/06/ecee09ae588092a9.html>〉（参照2020.8.21）

JETRO「2019年の容器包装のリサイクル率が70%に向上」（2020年7月7日）

〈<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/07/f6f9652c74e0f1fb.html>〉（参照2020.8.21）

<sup>41</sup> JETRO「循環経済法が2月に施行、循環経済型社会へ大きな一歩」（2020年6月4日）〈<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2020/0601/d20d98ef8e3131f1.html>〉（参照2020.8.21）

<sup>42</sup> アメリカの環境政策について、田中めぐみ「米州や自治体のプラスチック規制」『グローバルネット（352）』地球・人間環境フォーラム（2020.3）は、「何事においても意見が二分する米国では、国家として環境政策を進めることが難しく、先進的な州や自治体が他をけん引する形となる。」と述べている。

Atmospheric Administration (略称: NOAA) の海洋漂流物の清掃・撤去費用の 2022 年までの予算措置、漂流ごみを排出する国々への対応強化などを内容としている<sup>43</sup>。

その他、アメリカ連邦議会では、民主党系議員から「プラスチック汚染からの脱却法案<sup>44</sup>」が提出されている<sup>45</sup>。同法案は、製造者への責任の強化や、デポジット制度の導入、使い捨てプラスチック製品の段階的廃止、発展途上国への輸出の禁止等を内容としている<sup>46</sup>。なお、同法案は新型コロナウイルス感染症などの影響もあって審議される見通しは立っていない。

### イ 州及び市の動き

カリフォルニア州では、2019 年 1 月からプラスチック製ストローの利用に関する規制を行っている。また、ニューヨーク州においても 2020 年 3 月 1 日からプラスチック製レジ袋の使用が禁止されることとなった<sup>47</sup>。市町村レベルでは、シアトル市（ワシントン州）が 2018 年 7 月からプラスチック製食器類の使用禁止を決定するなど更に踏み込んだ規制を行っている<sup>48</sup>。

しかし、新型コロナウイルス感染症の影響により、一部の自治体では、感染拡大防止のため、エコバッグの使用禁止や、プラスチッ

ク製レジ袋の有料化の中止などの動きも見られる。

### ウ 企業の動き

アメリカを代表するグローバル企業では、世界的なプラスチック製品の規制に向けた流れを受け、より積極的なプラスチックごみ対策を表明し、各産業や消費者に大きな影響を与えている<sup>49</sup>。

ペプシコは、2025 年までにプラスチック容器の再生素材割合を 25%（ペットボトルは 33%）とし、その 100%をリサイクル、堆肥化、又は生分解可能にするとしている。コカ・コーラは、2030 年までに製品に使用する全てのペットボトルと缶の回収・リサイクルを推進するグローバル目標を設定した。オレオやメントスで知られるモンデリーズは、2025 年までに全ての包装をリサイクル可能な資材で製造し、2020 年までに 6 万 5,000 t の包装資材を削減すると発表している<sup>50</sup>。

## 2 比較検討

プラスチックごみに関する長期的な環境への対策が必要という点では各国共に共通認識を有しているが、具体的な手法については各国の特徴が見られる。

EU、フランスは、プラスチックごみの具

<sup>43</sup> JETRO「グローバル企業や自治体は廃プラスチック削減対策を強化」（2019 年 1 月 10 日）〈<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2019/0101/9a758323df9de469.html>〉（参照 2020. 8. 21）  
FINEV「プラスチック規制①米国」（2018 年 11 月 28 日）〈<https://www.finev.co.jp/serialization/%E3%83%97%E3%83%A9%E3%82%B9%E3%83%81%E3%83%83%E3%82%AF%E8%A6%8F%E5%88%B6%E2%91%A0%E7%B1%B3%E5%9B%BD/>〉（参照 2020. 8. 21）  
<sup>44</sup> Break Free From Plastic Pollution Act bill  
<sup>45</sup> Alex Truelove, Mark Morgenstein “New bill calls for U.S. to move beyond plastic.” U.S. PIRG, (February 11, 2020) 〈<https://uspirg.org/news/usp/new-bill-calls-us-move-beyond-plastic/>〉 (accessed 2020. 8. 21)  
<sup>46</sup> Senator Tom Udall, Representative Alan Lowenthal. “Break free plastic pollution act.” U.S. PIRG, (2020) 〈<https://www.tomudall.senate.gov/imo/media/doc/Press%20Packet.pdf>〉 (accessed 2020. 8. 21) 〈<https://lowenthal.house.gov/sites/lowenthal.house.gov/files/ASL-Udall-plastics-bill-fin.pdf>〉  
<sup>47</sup> その後、新型コロナウイルス感染症の影響及び小売店や製造業者からの訴訟があって実施は延期(2020 年 8 月 20 日時点)となっている。  
<sup>48</sup> JETRO・前掲注 43 参照  
<sup>49</sup> 環境省「プラスチックを取り巻く国内外の状況<資料集>」（平成 30 年 8 月 17 日 中央環境審議会循環型社会部会プラスチック資源循環戦略小委員会（第 1 回）資料）20-21 頁〈<http://www.env.go.jp/council/03recycle/y0312-01/y031201-s1.pdf>〉  
<sup>50</sup> JETRO・前掲注 43 参照

体的な規制を主眼に実施し、他方で企業の自主的な取組も促している。プラスチック問題を契機に循環経済を進展させ、その世界展開を企図している。

アメリカは、州レベルやグローバル企業を中心に対策を展開している。アメリカはプラスチックごみを基本的に埋め立て<sup>51</sup>しているが、中国のプラスチックごみの輸入禁止の影響もあって中国等への輸出が多かった州や環境意識の高い州などは自治体レベルでプラスチックの規制を行っている。また、世界的な環境対応が迫られているグローバル企業にも積極的なプラスチックの使用抑制に向けた動きが出ている。

日本は、プラスチックごみに関して、法規制か企業の自主的な取組に委ねるべきかという問題で揺れ動いてきた歴史がある。現在、最終処分場の容量は、以前に比べればひっ迫した状況にない。他方で、中国の輸入禁止の影響は日本国内にもあり、一部でプラスチックごみの滞留も見られる。

こうした国内外の状況を踏まえ、合同会議で議論が行われるとともに、経済産業省及び環境省を中心に法制化も含め、プラスチック対策に向けた各種の検討が行われている最中

である。

また、日本は、アジア諸国から流出する海洋プラスチックごみの環境影響が及びやすい地理的位置にある。こうした状況と国際的なプラスチックに対する規制強化の流れから日本のプラスチックごみに対する積極的な取組が求められている。

### III レジ袋規制

#### 1 レジ袋の使用実態

世界中で毎年推定 1～5 兆枚のレジ袋が使用されている<sup>52</sup>。

2010 年の EU における 1 人当たりレジ袋使用量は年間 198 枚<sup>53</sup>、レジ袋規制前のイギリス（イングランド）は 1 人当たり年間 140 枚<sup>54</sup>、レジ袋規制前のフランスは 1 人当たり年間 75 枚<sup>55</sup>と推計される。また、我が国の 2019 年のレジ袋使用量は 1 人当たり 141～179 枚と推計されている<sup>56</sup>。

#### 2 諸外国におけるレジ袋規制

##### (1) EU におけるレジ袋規制

2015 年 4 月 29 日、レジ袋の削減等を内容とする「容器包装及び容器包装廃棄物に関する指令<sup>57</sup>（以下「レジ袋指令」という。）」の改

<sup>51</sup> アメリカ環境保護庁 (United States Environmental Protection Agency) 「Plastics: Material-Specific Data」〈<https://www.epa.gov/facts-and-figures-about-materials-waste-and-recycling/plastics-material-specific-data>〉によれば、2017 年のプラスチックごみの排出量は、約 3,537 万 t であり、そのうち、埋立て：約 2,682 万 t (75.8%)、熱回収：約 559 万 t (15.8%)、リサイクル：約 296 万 t (8.4%) となっている。リサイクルの割合は少ないが、母数が大きいため、日本のマテリアル、ケミカルリサイクルの合計量 (2017 年：251 万 t) より大きい値となっている。

<sup>52</sup> UNEP・前掲注 2 参照

<sup>53</sup> EU News 「MEPs clamp down on wasteful use of plastic carrier bags」〈<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150424IPR45708/meps-clamp-down-on-wasteful-use-of-plastic-carrier-bags>〉 (accessed 2020. 8. 21)

<sup>54</sup> イギリス政府 HP 「Plastic bag sales down 90% since introduction of 5p charge」〈<https://www.gov.uk/government/news/plastic-bag-sales-down-90-since-introduction-of-5p-charge>〉 (accessed 2020. 10. 5)

<sup>55</sup> France24 「Plastic shopping bags in France are now history」〈<https://www.france24.com/en/20160701-france-ban-s-plastic-bags-distributed-stores>〉によると、フランスでは、レジ袋が規制される以前は、毎年 50 億枚のレジ袋が使用されており、野菜や果物売り場の量り売り用として用いられているプラスチック袋は 120 億枚使用されていた (1 人当たりのレジ袋の使用枚数算出に当たっては、フランスの人口を 6,700 万人として計算)。(accessed 2020. 10. 5)

<sup>56</sup> 酒井伸一・矢野順也・富田悠貴・浅利美鈴・八代康弘「プラスチック袋(レジ袋)の使用廃棄実態と政策について」『環境管理』産業環境管理協会 (2019. 8) 33 頁

<sup>57</sup> 「European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (容器包装及び容器包装廃棄物に関する指令)」〈<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A0194L0062-20150526>〉 (accessed 2020. 8. 19)

正案が採択された。同指令に基づき、EU加盟国は2016年11月27日までに国内法の整備が求められることとなった。

レジ袋指令第4条1 a ではEU加盟国に対し、以下のレジ袋の削減目標の設定が経済的手段のどちらか一方、若しくはその両方の施策を講じるよう求めている。

- (a) 厚さ 50  $\mu$  m 未満のレジ袋の年間使用量を2019年末までに1人当たり90枚以下に削減し、2025年末までに1人当たり40枚以下に削減する。
- (b) 厚さ 50  $\mu$  m 未満のレジ袋を2018年末までに有料化する。

## (2) イギリス（イングランド）におけるレジ袋規制

イギリスにおけるレジ袋有料化は、2011年のウェールズに始まり、2013年の北アイルランド、2014年のスコットランドと続き、イングランドでも2015年10月5日から実施されている。本節では、イングランドにおけるレジ袋有料化について紹介する。

### ア 対象となる事業者

レジ袋有料化の対象となるのは、従業員が250人以上の大規模小売業者のみであり、中小規模の小売業者における有料化は任意となっている<sup>58</sup>。

### イ 有料化の対象となるレジ袋

有料化の対象となるレジ袋を、未使用かつ、厚さが70  $\mu$  m以下で、持ち手と開口部があり、

封がされていないものとしている。ただし、生鮮食品を持ち運ぶ等の用途<sup>59</sup>のみ用いられるレジ袋は有料化の対象外となっている。

### ウ 価格及び収益の使途

レジ袋の価格は、1枚当たり付加価値税(VAT: Value Added Tax) 込みで5ペンス(約7円<sup>60</sup>)以上となっている<sup>61</sup>。収益は税金ではないため、使途は限定されていないが、社会貢献や環境保護などのために使うことが期待されており、大規模小売業者は提供したレジ袋の枚数や収入、使途等を政府に報告している。

### エ 罰則

自治体の検査官が買い物客として店舗に行き、テスト購入やスタッフとの会話などを通じて検査を行うことができる。そこで問題があった場合は、指導や罰金等の措置を講じることができる。また、違反があった場合は、検査費用を請求でき、違反したことを消費者へ公表する制度もある。

さらに、罰則としては、適切に有料化を行っていない場合には最大5,000ポンド、虚偽の報告、誘導、妨害、協力の拒否には最大2万ポンドといった罰金が科される。

### オ 有料化による効果

イギリス政府の発表によると、イングランドにおける2019年4月から1年間のレジ袋使用量の合計は5億6,400万枚で、2018年4月からの1年間と比較して約49%減少して

<sup>58</sup> 野生生物の豊かな生息地の創出、大気質・水質の向上、海洋プラスチック汚染の抑制などを通じて環境を改善していくことを目指して2018年1月に策定された「25年環境計画」では、レジ袋有料化の適用対象拡大が盛り込まれており、今後、従業員が250人未満の小売業者も対象になる予定である。

<sup>59</sup> イギリス政府HPでは、①食品や植物（未調理の魚と魚製品、未調理の肉や鶏肉とその製品、人や動物が消費するための未包装又は取扱い時に漏れるおそれがある容器に入っている食品、未包装の種子、花、球根・球茎・根茎、土で汚れた商品）、②剥き出しの刃物（ナイフやカミソリの刃等）、処方薬、クリーニングなどのサービスで使用されるもの、③生きた魚と水生生物、④空港・飛行機・船舶等の輸送用、通信販売及びクリックアンドコレクトの密封包装、無料の試供品が対象外の品目として挙げられている。

<sup>60</sup> 2020年8月13日のレート（1ポンド≒140円）を基に計算

<sup>61</sup> BBC NEWS「Price of plastic carrier bags in England to double to 10p next year」〈<https://www.bbc.com/news/uk-53968502>〉によると、2021年4月からレジ袋の価格が1枚当たり5ペンス以上から10ペンス以上に引き上げられ、全ての小売業者が対象になるとのことである。

いる<sup>62</sup>。

また、レジ袋有料化実施前の主要小売事業者<sup>63</sup>の2014年の1人当たりの年間消費量は140袋であったが、2018年は1人当たり年間10袋、2019年は1人当たり年間4袋に減少している。大規模小売業者全体で見ても2018年は1人当たり年間20袋、2019年は1人当たり年間10袋となっている。

### (3) フランスにおけるレジ袋規制

フランスでは、転換法第75条の関係政令により、2016年7月からレジ袋の使用が原則禁止されている。

#### ア 規制の対象となるレジ袋

同政令では、厚さ50 $\mu$ m未満のレジ袋を「使い捨て」と規定しているため、厚さ50 $\mu$ m未満のレジ袋は使用が禁止されている。

なお、同政令に基づき、2017年1月からは、野菜や果物売り場の量り売り用として用いられているプラスチック製袋をはじめとしたレジ袋以外の使い捨てプラスチック製袋についても原則として使用が禁止されている。ただし、バイオマス素材が一定割合以上<sup>64</sup>かつ、一般家庭で堆肥化できる袋は規制の対象外となっている。

#### イ 罰則

事業者が適切な措置を講じていないとして行政指導を受けたにもかかわらず、規制を遵守しない場合には、行政処分のほかに、最大

2年の禁錮刑かつ10万ユーロ（約1,260万円<sup>65</sup>）の罰金が科せられる<sup>66</sup>。

#### ウ その他

循環経済法では、2040年までに使い捨てプラスチックの上市禁止が目標として掲げられており、2021年1月から国内向けのレジ袋の輸入及び製造を禁止することが定められている。

### 3 我が国におけるレジ袋規制

令和元（2019）年12月に行われた容器包装リサイクル法の省令改正により、令和2（2020）年7月1日からレジ袋の有料化が義務化された。

省令改正時には「プラスチック製買物袋有料化実施ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）が策定されており、例外的に有料化義務化の対象外となるレジ袋や価格設定の在り方等が示されている。

我が国におけるプラスチックごみのうちレジ袋は約20万t、割合にして約2%を占めると推定されているため、レジ袋削減によるプラスチックごみ全体への影響は限定的であるが、各事業者が消費者のライフスタイル変革を促すという本制度の趣旨・目的を通じ、プラスチックごみ全体の削減が進むことが期待されている。

<sup>62</sup> イギリス政府HP「Single-use plastic carrier bags charge: data in England for 2019 to 2020」  
 <<https://www.gov.uk/government/publications/carrier-bag-charge-summary-of-data-in-england/single-use-plastic-carrier-bags-charge-data-in-england-for-2019-to-2020>> (accessed 2020.8.19)  
 報告期間は、2019年4月7日から2020年4月6日

<sup>63</sup> 2018年及び2019年は、Asda、The Cooperative Group、Marks and Spencer、Morrisons、Sainsbury's、Tesco、Waitroseの計7社

<sup>64</sup> バイオマス素材の配合率については、規制導入時の2017年は30%で、その後、2018年に40%、2020年に50%に引き上げ、さらに2025年には60%に配合率の下限を引き上げる予定となっている。

<sup>65</sup> 2020年8月13日のレート（1ユーロ≒126円）を基に計算

<sup>66</sup> JETRO「7月1日から使い捨てプラスチック製レジ袋を禁止ー2017年以降はレジ袋以外の袋にも適用ー」  
 <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2016/04/d5e9eacf8467d701.html>>（参照2020.8.26）  
 フランス環境法第173-8条及びフランス刑法第131-38条により、法人には自然人に対する罰金額の5倍が上限として科せられると解される。

### (1) 対象となる事業者

レジ袋有料化は、スーパーマーケットやコンビニエンスストア、百貨店等の小売業を営む全ての事業者が対象となる。販売行為が事業であるか否かは、その反復継続性に照らして個別案件ごとに判断することとされている<sup>67</sup>。

### (2) 対象となるレジ袋

有料化の対象となるレジ袋は、「消費者が購入する商品を持ち運ぶために用いる、持ち手がついたプラスチック製の買物袋」と定義されている。

有料化の判断に当たっての目安は、政府のガイドラインで、①袋であるか否か、②プラスチック製か否か、③商品を入れる袋か否か、④持ち手があるか否か、⑤事業者からやむを得ず提供され、消費者が辞退することが可能か否かという5つの基準が示されている。

### (3) 例外規定

レジ袋有料化においては、コンビニエンスストアや外食産業等の関係団体から、バイオマス素材配合のレジ袋の無償配布を認めるよう要望があったことや、諸外国においてもバイオマス素材や繰り返し使用可能な厚手のレジ袋の例外規定が設けられていることを踏まえ、①厚さ、②海洋生分解性素材、③バイオマス素材の例外規定が設けられた。

ただし、これらの例外規定に対しては、レジ袋有料化が目的とするライフスタイルの変

革を通じたプラスチックごみの抑制が図られなくなるとの批判<sup>68</sup>や、例外なく全てのレジ袋を有料化してきた自治体の取組から後退するとの批判<sup>69</sup>がある。

#### ア プラスチックのフィルムの厚さが50 $\mu$ m以上のもの

厚さ50 $\mu$ m以上のレジ袋は、繰り返し使用することが可能なレジ袋として、レジ袋の過剰な使用抑制に寄与することから、有料化の対象外となっている。

レジ袋の製造業者は、プラスチック使用量削減のため、レジ袋の薄肉化を進めており<sup>70</sup>、厚さ50 $\mu$ m以上のレジ袋を例外として認めることは、この流れに逆行しかねないという問題がある。

厚さ50 $\mu$ m以上のレジ袋は、令和2年7月以前から、アパレルブランドのショッパーなどに使用されている。

#### イ 海洋生分解性プラスチックの配合率が100%のもの

海洋生分解性素材100%のレジ袋は、海洋プラスチックごみ問題に寄与することからレジ袋有料化の対象外となる。

海洋生分解性素材は、実験室中では微生物によって分解されても、実際の海洋環境中では分解されない場合がある<sup>71</sup>。

また、リサイクルの観点では、海洋生分解性素材も含めた生分解性プラスチックがリサイクル用に回収した廃プラスチックに混入するようになると、従来のリサイクルシステムが揺らぐ<sup>72</sup>ことになる。

<sup>67</sup> 例えば、単発的なフリーマーケットへの出品や学園祭における模擬店は反復継続性がないとして、事業とはみなされない。

<sup>68</sup> 令和元年11月7日、立憲民主党は環境省に対し、消費者のライフスタイルの変革という目的とも合致しないことから、例外規定を設けず一律有料化とすることを要望した。また、同内容を11月20日、経済産業省にも要望した。

<sup>69</sup> 令和2年1月16日、富山県の石井隆一知事は小泉環境大臣に対し、富山県は例外なしで有料化を実施しており、例外規定を設けると対策が後退する可能性があるとして、例外規定なしの有料化を要望した（『日本経済新聞』（2020.1.17））。

<sup>70</sup> 日本ポリオレフィンフィルム工業組合「レジ袋有料化義務化についての意見」〈[https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo\\_gijutsu/haikibutsu\\_recycle/reji\\_yuryo\\_wg/pdf/002\\_01\\_08.pdf](https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/haikibutsu_recycle/reji_yuryo_wg/pdf/002_01_08.pdf)〉（参照2020.8.21）

<sup>71</sup> 高田秀重「評論 レジ袋有料化」『佐賀新聞』（2020.7.7）

<sup>72</sup> 高田・前掲注15 87頁

さらに、自然環境が分解してくれるという考えがモラルハザードを引き起こし、安易な廃棄を助長するおそれがある<sup>73</sup>。これを防ぐため、フランスでは循環経済法により、プラスチック包装物への「生分解性」の記載が禁止されている。

加えて、海洋生分解性プラスチックは、生分解性を有さないプラスチックと比較して価格が高く、その素材を100%用いてレジ袋を製造するにはコスト面の課題がある。

海洋生分解性プラスチックについては、民間の認証制度はあるものの、ISO規格等の公的な認証制度が確立していないため、令和2年7月時点で、例外として認められるレジ袋は流通していない。

#### ウ バイオマス素材の配合率が25%以上のもの

バイオマス素材の配合率が重量ベースで25%以上を占めるものについては、バイオマス素材がカーボンニュートラルな素材であり、地球温暖化対策に寄与するとの理由から、レジ袋有料化の対象外としている。

バイオマスプラスチックの原料には、サトウキビを搾った後の搾りかす等の非可食原料が使用されることが多い。しかし、今後、バイオマスプラスチックの生産量<sup>74</sup>が増加すると非可食原料だけで原料が賅えない可能性もあり、食料との競合が懸念される<sup>75</sup>。

また、レジ袋の多くはポリエチレンで製造されており、ポリエチレンはバイオマス素材から作られても、石油から作られても、自然環境中で分解されない<sup>76</sup>。

さらに、バイオマス素材を使用したプラスチックも海洋生分解性プラスチックと同様に価格が高く<sup>77</sup>、バイオマス素材の配合率上げには製造コストの抑制などが必要である。

バイオマスプラスチックについては、令和2年7月時点で、スーパーマーケットやコンビニエンスストア、外食産業で配布されているレジ袋に使用されており、容器包装など様々な製品に使用されている。

#### (4) 価格と用途

価格については、サイズや用途、仕入れ方法などにより異なると考えられることから、各事業者が消費者のライフスタイル変革を促すという本制度の趣旨・目的を踏まえつつ、自ら設定することとされている。ただし、1枚当たりの価格が1円未満になるような価格設定をすることはできない。

売上の用途については、有料化の趣旨に鑑みて事業者が自ら判断するものとした上で、消費者の理解促進の観点から、事業者からの自主的な情報発信を推奨している。

#### (5) 罰則

我が国におけるレジ袋有料化は、容器包装リサイクル法に基づいて行われているため、同法に基づく罰則が適用される。同法第7条の7では、主務大臣が事業者の排出抑制の促進の状況が著しく不十分であると認められるときは、勧告・公表・命令を発することができる。その上で、同法第46条の2の規定に基づき、命令に違反した者は50万円以下の罰金が

<sup>73</sup> 環境省「プラスチックを取り巻く国内外の状況<参考資料集>」(平成31年2月22日 中央環境審議会循環型社会部会プラスチック資源循環戦略小委員会(第5回)資料)85頁<<https://www.env.go.jp/council/03recycle/y0312-05/y0312-05-s1r1.pdf>>(参照2020.8.21)

<sup>74</sup> 日本バイオプラスチック協会によると、我が国のバイオマスプラスチック出荷量は推計4万2,350t(2019年)である。

<sup>75</sup> 棟居洋介・増井利彦「バイオマスプラスチックの普及が世界の食料不安に及ぼす影響の長期評価」環境学会誌(2012)<[https://www.jstage.jst.go.jp/article/sesj/25/3/25\\_167/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/sesj/25/3/25_167/_pdf/-char/ja)>(参照2020.8.21)

<sup>76</sup> 高田・前掲注71参照

<sup>77</sup> 米屋信弘「レジ袋削減の流れは社会をどう変えていくか」『北陸経済研究484号』一般財団法人北陸経済研究所(2020.7)によると、バイオマス素材25%以上配合の商品の製造コストは、石油由来素材100%商品の2~3割増になる。

科される。

### (6) 有料化による効果

我が国では、令和2（2020）年7月1日からのレジ袋有料化義務化前に、スーパーマーケットをはじめとする民間事業者が独自にレジ袋を有料化するなどの自主的取組を行っており、一定の成果を上げてきた<sup>78</sup>。

しかし、有料化以前のコンビニエンスストアでは、エコバッグを持たない外出時の立寄り客が多く、レジ袋の辞退率は30%程度にとどまっていた。

コンビニエンスストア各社は、令和2（2020）年8月に、7月のレジ袋有料化義務化後の辞退率を発表した。ファミリーマートは、レジ袋有料化が開始された7月のレジ袋辞退率が77%となっており<sup>79</sup>、有料化開始から倍以上に増加していると発表した。また、ローソンは7月25日までのレジ袋辞退率が76%に上った<sup>80</sup>との発表を行った。コンビニエンスストア最大手のセブン-イレブンも有料化開始か

ら7月下旬までのレジ袋辞退率が75%に上っているとのことである<sup>81</sup>。

### 3 比較検討

本章で取り上げたEU、イギリス（イングランド）、フランス、そして我が国のレジ袋規制を比較検討する（図表12参照）。

レジ袋の規制手段については、EUのレジ袋指令第4条1 a（b）では、加盟国に有料化を求めている。イングランドでは有料化によってレジ袋が規制され、我が国でも同様に有料化が導入されている。他方、フランスではレジ袋の使用そのものを原則禁止しており、我が国やイギリスと比較して対策が進んでいると言える。また、フランスでは持ち手が無いプラスチック製の袋も規制しており、プラスチック製袋全体に規制が及んでいる。

価格と収益の使途については、有料化が採用されている我が国（1円以上）とイギリス（5ペンス（約7円）以上）とで、価格に約7倍もの差がある。さらに、イギリスでは価

（図表 12）レジ袋規制におけるEU、イギリス、フランスと我が国との比較

	EU	イギリス(イングランド)	フランス	日本
規制手段	有料化等	有料化	使用禁止	有料化
価格	—	5ペンス以上 (約7円以上)	—	1円以上
売上・収益の使途	—	事業者の判断	—	事業者の判断
例外規定	厚さ	厚さ50μm以上	厚さ70μm超	厚さ50μm以上
	海洋生分解性	—	なし	あり(100%)
	バイオマス	—	なし	あり(25%以上)
罰則	—	最大20,000ポンド (約280万円)の罰金	最大2年の禁錮刑かつ 10万ユーロ(約1,260 万円)の罰金	最大50万円以下の罰金

※ レジ袋以外のプラスチック製袋については、バイオマス素材の配合率による例外規定が設けられている。

（出所）各国HP等から作成

<sup>78</sup> 例えば、イオンリテールのレジ袋の無料配布終了（食品売場が対象）をした店舗における令和2年2月時点のレジ袋辞退率は約83.7%となっている。

<sup>79</sup> ファミリーマート「お客様のご理解とご協力により、7月のレジ袋辞退率は77%に～ファミペイアプリで貯まる『エコスタンプ』の進呈も約600万個に!!～」<[https://www.family.co.jp/company/news\\_releases/2020/20200803\\_01.html](https://www.family.co.jp/company/news_releases/2020/20200803_01.html)>（参照2020.9.30）

<sup>80</sup> ローソン「『nendo』デザインのエコバッグ発売」<[https://www.lawson.co.jp/company/news/detail/1403581\\_2504.html](https://www.lawson.co.jp/company/news/detail/1403581_2504.html)>（参照2020.9.30）

<sup>81</sup> 『朝日新聞』（2020.8.1）

格の引上げが議論されており、我が国の価格の実効性が疑問視されている。また、イギリスでは収益の使途を大規模小売業者が政府に報告しているが、我が国では同様の制度が設けられていない。

例外規定については、イギリスとフランスでは我が国が認めている海洋生分解性素材やバイオマス素材を認めておらず、より厳しい規制となっている。

罰則については、フランスが禁錮刑と最大約1,260万円の罰金刑が、イギリスでも最大約280万円の罰金刑が導入されており、我が国の罰則とは大きく異なっている。

規制による効果については、イングランドでは、主要小売事業者の1人当たり年間消費量が2014年の140袋から2019年の10袋へと激減しており、着実に効果を上げている。一方、我が国では有料化実施直後ということもあってデータは少ないが、大手コンビニエンスストア3社の有料化開始から約1か月間のレジ袋辞退率が70%を超えるなど一定の効果が見られる。

## おわりに

既に述べたように、プラスチックは、多種多様、多量に使用され、また、環境影響を裏付ける科学的な知見の集積がない中で対策が求められている。

また、先進国の多くがプラスチックごみを

途上国に輸出することで途上国の環境を汚染している側面があることから先進国からの輸出についても見直す必要が生じている。

こうした課題に対し、我が国の取組は始まったばかりである。レジ袋対策を具体例として取り上げ、英仏日の規制を考察したが、英仏のレジ袋対策と比較すると法的な規制の内容は弱いものとなっている。しかしながら、レジ袋有料化義務化が令和2(2020)年7月1日に始まり、コンビニエンスストアにおけるレジ袋辞退率が7割超との結果も早々に報じられている。レジ袋対策をテコとして国民のプラスチックごみ問題に関する理解を更に深める必要がある。その上で、各国の取組や動向も踏まえつつ、プラスチックごみの発生抑制に向け、我が国の実情に応じ、対象範囲の拡大、製造禁止、経済的手法の導入などといった対策の一層の強化を図る必要がある。

また、プラスチックごみ問題は人類共通の課題であり、国際的な連携が必要不可欠である。プラスチックごみの輸出先の多くがアジア諸国であり<sup>82</sup>、プラスチックごみの海洋への流出源ともなっている。こうした面からも、我が国には、プラスチックごみ対策に係る国際的な取組の強化に向けた諸外国への働きかけや、リサイクル等の環境技術の向上や法制度の整備のための途上国への支援など、より積極的な役割が期待されている。

【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。

- ・粟生木千佳「EU新循環経済行動計画のポイント」『DOWAエコジャーナル』DOWAエコシステムズ(2020)〈[http://www.dowa-eco.jp/sonomichi/new\\_ce/01.html](http://www.dowa-eco.jp/sonomichi/new_ce/01.html)〉(参照2020.8.21)
- ・枝廣淳子『プラスチック汚染とは何か』岩波書店(2019)
- ・重化学工業通信社・石油化学新報編集部『海洋プラゴミ問題解決への道～日本型モデルの提案』重化学工業通信社(2019)

<sup>82</sup> 石丸・前掲注23参照

- ・ 谷口友莉「海洋プラスチックごみ問題解決に向けた日本企業への提言」『みずほグローバルニュース (vol. 105)』みずほ銀行 (2019) <[https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/2020/mizuho-global1910-11\\_01.html](https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/contribution/2020/mizuho-global1910-11_01.html)> (参照 2020. 8. 21)
- ・ 那須清和「欧州委員会が新たな「Circular Economy Action Plan (循環型経済行動計画)」を公表」『Circular Economy Hub』ハーチ<<https://cehub.jp/news/new-circular-economy-action-plan/>> (参照 2020. 8. 21)
- ・ 福井美悠「我が国におけるプラスチック資源循環ビジネスモデルのフロンティア」『今月のトピックス No. 302-1』日本政策投資銀行 (2019) <[https://www.dbj.jp/topics/dbj\\_news/2019/files/3cf9aac802468627d2e825335f1ba484.pdf](https://www.dbj.jp/topics/dbj_news/2019/files/3cf9aac802468627d2e825335f1ba484.pdf)> (参照 2020. 8. 21)

# 我が国の I T 施策に対する監査 —検査報告から見える課題—

衆議院調査局調査員  
上野 靖浩  
(決算行政監視調査室)

## ■要 旨■

国は、多額の予算を I T 施策に充てているが、過去には情報システムの調達失敗や情報漏洩等の問題が起きている。こうした事態を踏まえ、国では政府 C I O の設置、I T 総合戦略室の機能強化や各府省によるシステム監査、N I S C による情報セキュリティに対する監査等を実施・強化することで、再発防止体制を整えている。

しかし、会計検査院による I T に関する検査報告を見ると、体制整備により近年、「人件費の積算過大」といった問題は見られなくなる一方で、「システムの利活用不足」等の問題は継続して生じているほか、交付金等事業により地方公共団体等で整備した情報システム等でも問題が生じており、再発防止に向けた取組を今後も進める必要がある。

## 《構成》

はじめに

- I 我が国の I T 施策及び監査等の概要
- II 会計検査制度及び I T に関する報告事例
- III I T に関する報告の傾向とそれから見える I T 施策の課題

おわりに

はじめに

我が国では、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成 12 年法律第 144 号。以下「I T 基本法」という。)の制定後、I T<sup>1</sup>に

関する施策の基本方針等を定めるなどして、多額の予算を情報システムの調達や地方公共団体等への I T 設備の整備支援等の I T に関する事業等に充てている。しかし、過去には特許庁における情報システム調達の失敗<sup>2</sup>や日本年金機構の個人情報漏洩<sup>3</sup>等の問題が生じ、今般の新型コロナウイルス感染症の拡大においても、雇用調整助成金のオンライン申請システムが障害により運用停止する<sup>4</sup>など

I T に関して問題が生じることが少なくない。民間企業では、I T について監査部門や監査法人がシステム監査<sup>5</sup>等を行うことで、I T

<sup>1</sup> I T は Information Technology : 情報技術の略称である。総務省はその政策の一つとして情報通信 (I C T (Information and Communication Technology) 政策) を挙げており、同政策は I C T の利活用のほか、電気通信政策、放送政策等を含むものとなっている。国の I T 国家戦略では I C T の利活用も含まれていることより、本稿では、原則として I T の中に I C T が含まれるものとして、用語を使用する。

<sup>2</sup> 会計検査院「平成 23 年度決算検査報告」1254-1267 頁

<sup>3</sup> 日本年金機構「日本年金機構の個人情報流出について」(平成 27 年 6 月 1 日)

<[https://www.nenkin.go.jp/oshirase/press/2015/201506/20150601\\_files/0000150601ndjlleouIi.pdf](https://www.nenkin.go.jp/oshirase/press/2015/201506/20150601_files/0000150601ndjlleouIi.pdf)>

<sup>4</sup> 内閣官房 I T 総合戦略室「I T 新戦略(案)の概要～デジタル強靱化社会の実現に向けて～」(令和 2 年 7 月 15 日)

<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/dai78/siryoul-1.pdf>>

<sup>5</sup> 「システム監査基準」(平成 30 年 4 月経済産業省)では、システム監査を、「専門性と客観性を備えたシステム監査人が、一定の基準に基づいて情報システムを総合的に点検・評価・検証して、監査報告の利用者に情報システムのガバナンス、マネジメント、コントロールの適切性等に対する保証を与える、又は改善のための助言を行う監査の一類型」とし、その目的

が経営に悪影響を与えるリスクの発見や対処が行われている。国の場合においても同様の仕組みを整えており、各府省においてシステム監査等が行われているが、これに加えて国では独自の仕組みとして独立検査機関である会計検査院が第三者の立場から検査を行うなど、複層的な監査が行われている。会計検査は国の会計経理に対する検査であるが、その報告にはITに関するものが多数含まれており、情報セキュリティなどIT特有の問題についても言及されている。

そこで、本稿では国のIT施策とその問題点、改善状況、ITに関する監査等の体制を整理するとともに、検査報告を分析することでIT施策において今後も改善を要する点がないか考察する。

## I 我が国のIT施策及び監査等の概要

### 1 我が国のIT施策の概要

#### (1) 我が国のIT施策の流れ

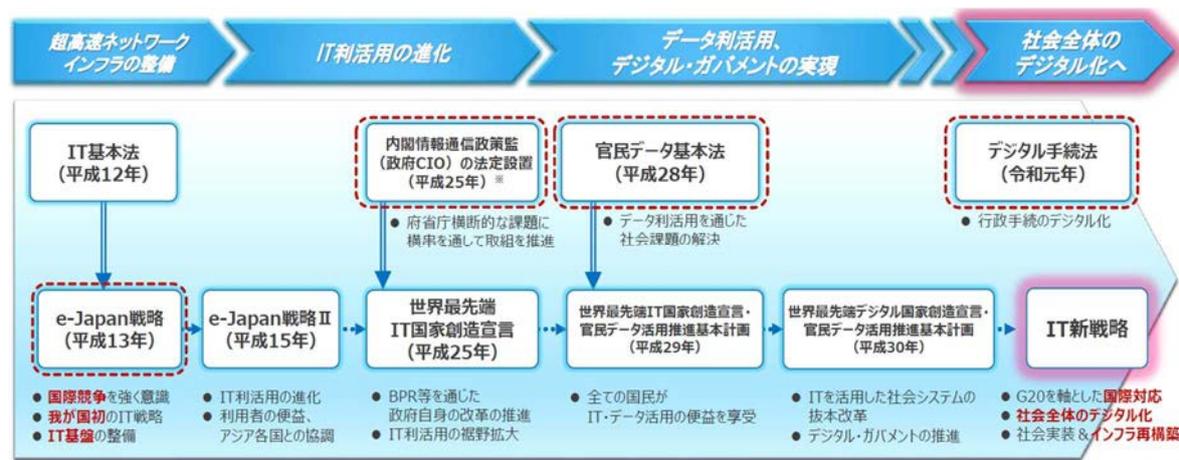
平成12年12月に制定されたIT基本法に基づき、平成13年1月、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画を作成し、

その実施の推進等を行う高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（以下「IT総合戦略本部」という。）が内閣に設置された。

IT総合戦略本部は、内閣総理大臣を本部長とし、内閣官房の情報通信技術（IT）担当室（平成25年6月に政府情報化統括責任者（政府CIO）<sup>6</sup>室と統合して情報通信技術（IT）総合戦略室（以下「IT総合戦略室」という。）となる。）を事務局として、平成13年に「e-Japan戦略」を決定した。同戦略では、超高速ネットワークインフラ整備、電子政府の実現、人材育成の強化等を通じて5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指すとされた。

その後も新たな戦略等が定められ、直近では「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成30年6月。令和2年7月最終変更。以下「基本計画」という。）が定められており、主にインフラ整備とIT利活用を推進することであったものから、データの利活用、デジタル・ガバメントの実現を戦略の新たな柱として推進していくなど、その目標は深化している（図表1参照）。

（図表1）我が国におけるIT戦略の歩み



※ 内閣法等の一部を改正する法律（平成25年法律第22号）  
（出所）IT総合戦略室資料

は、「情報システムにまつわるリスクに適切に対処しているかどうかを、独立かつ専門的な立場のシステム監査人が点検・評価・検証することを通じて、組織体の経営活動と業務活動の効果的かつ効率的な遂行、さらにはそれらの変革を支援し、組織体の目標達成に寄与すること、又は利害関係者に対する説明責任を果たすこと」としている。

<[https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/system\\_kansa\\_h30.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/system_kansa_h30.pdf)>

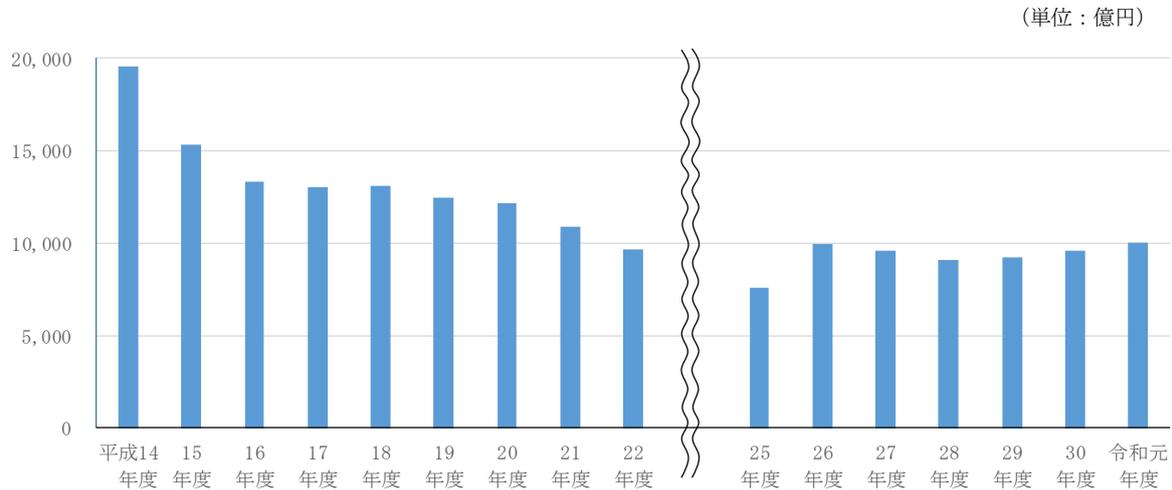
<sup>6</sup> 政府情報化統括責任者（政府CIO）については3頁参照

(2) IT施策に関する予算の推移

内閣官房は、毎年各府省に対して高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する予算（以下「IT予算」という。）について調査した結果を取りまとめ<sup>7</sup>、公表を行っている<sup>8</sup>。公

表されている平成14年度以降のIT予算の状況についてみると、同年度以降IT予算は減少傾向にあったが、平成20年代半ばに下げ止まり、近年は9,000億円～1兆円程度で推移している（図表2参照）。

(図表2) IT予算の推移



(注1) 平成14年度予算には郵政事業庁の予算を含む。

(注2) 平成23年度及び平成24年度については、集計対象が「新たな情報通信技術戦略 工程表」に関する予算のみとなっているため除外している。なお、参考として、平成23年度予算は1,208億円、平成24年度予算は1,256億円であった。

(出所) IT総合戦略室資料を基に筆者作成

(3) IT施策における問題と国の改善状況

ア 計画、予算要求段階における問題と改善状況

IT総合戦略本部は前述のとおり e-Japan戦略等の策定等を行ってきたが、国によるIT投資は、各府省個別に行われてきた結果、重複や連携不足等による無駄の発生や利便性の低下といった問題が指摘された<sup>9</sup>。そのため、平成25年5月「内閣法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第22号）が制定され、同法に基づき、内閣官房に政府全体のIT政策及び電子行政の推進の司令塔として、府省横断的な権限を持つ内閣情報通信政策監（以下

「政府CIO」という。）が設置された。併せて、IT基本法の改正によりIT総合戦略本部の事務のうち、府省横断的な計画の作成、経費の見積りの方針の作成、施策の実施に関する指針の作成、施策の評価等について、本部長（内閣総理大臣）の委任に基づき政府CIOが実施することとなった。

しかし、デジタル・ガバメント閣僚会議において、政府CIOの設置後も政府の情報システム投資は府省ごとに行われたことにより、重複的なシステムの開発・運用や個別最適での予算要求、調達時の価格低減の限界等の課題が指摘された<sup>10</sup>。そのため、令和元年6月に

<sup>7</sup> 平成26年度からは内閣官房及び総務省行政管理局が取りまとめを行っている。

<sup>8</sup> 首相官邸ホームページ「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する予算」  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/others/yosan.html>

<sup>9</sup> IT総合戦略室「内閣法等の一部を改正する法律（政府CIO法）の概要について」  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/pdf/kaisei\\_gaiyou.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/pdf/kaisei_gaiyou.pdf)

<sup>10</sup> デジタル・ガバメント閣僚会議「政府情報システムの予算要求から執行の各段階における一元的なプロジェクト管理の強化について」（令和元年6月4日）  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/dgov\\_project\\_kanri190604.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/dgov_project_kanri190604.pdf)

基本計画が変更された際に、情報システム関係予算のうち、政府全体で共通的に利用するシステム、基盤、機能等の整備及び運用に係る予算については、原則として、IT総合戦略室の下で令和2年度より一括要求・一括計上することとなったほか、予算要求前から執行の段階までの年間を通じたプロジェクト管理を令和元年度から一部開始し、順次拡大を図ることとされ、更なる改善に向けた取組が続いている。

### イ 調達段階における問題と改善状況

情報システムの調達は、原則として国の他の契約と同様、「会計法」(昭和22年法律第35号)等の規定によることとなる。しかし、安値落札が散見され、適正な価格による質の高い情報システムの調達が行われていないおそれがあることなどから、「情報システムに係る政府調達制度の見直しについて」(平成14年3月。政府調達府省連絡会議了承)が定められ、低入札価格調査制度<sup>11</sup>の活用が促進等が示された。

その後も競争環境が適切に確保されていないなどの調達手続上の課題や調達工程の進捗管理、調達成果物の品質管理が適切に行われていなかったり、情報システムに係る経費が割高で適切な費用対効果が得られていなかったりといった調達管理上の課題等が解決されないため、「情報システムに係る政府調達の基

本指針」(平成19年3月。各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議<sup>12</sup>決定。以下「基本指針」という。)が定められた。基本指針では、大規模システムは原則分離調達を行うこと、調達計画書の作成・公表の義務付け、調達仕様書の明確化、内閣官房が基本指針の統一的・的確な実施の確保のための必要な措置を講じるとともに、毎年度フォローアップを実施することなどが定められた。なお、基本指針の対象は予定価格が80万SDR<sup>13</sup>以上と見込まれるものとされた。

平成26年、基本指針は、業務・システムの最適化について定めた「業務・システム最適化指針」等と併せ、一つの体系に整理され、「政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン」(平成26年12月各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定。平成30年3月の改定において、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン」に名称変更。以下「標準ガイドライン」という。)が新たに策定された。標準ガイドラインでは、適用対象を原則全ての政府情報システムとし、原則化していた分離調達を廃止したほか、政府情報システム管理データベース<sup>14</sup>を活用し、資産情報をデータベース化するなどして、データベースによる情報集約により政府CIOを中心としたITガバナンス<sup>15</sup>の強化が目指された。また、新たに標準ガイドラインの記

<sup>11</sup> 契約の内容に適合した履行がなされないおそれがある低価格な入札について契約の履行の確実性などを調査し、その結果によってはその入札を排除することができることとする制度

<sup>12</sup> 政府全体として情報化推進体制を確立し、行政の情報化等を一層推進することにより、行政運営の簡素化、効率化、信頼性及び透明性の向上等のため、政府CIOを議長とし、議長の指定する職にある各府省の情報化統括責任者を構成員としてIT総合戦略本部に設置されたもの。事務局はIT総合戦略室及び総務省行政管理局

<sup>13</sup> IMFが創設した国際準備資産で、Special Drawing Rights(特別引出権)の略。令和2年4月1日から令和4年3月31日までの間に締結される調達契約では、80万SDRの邦貨は1億2,000万円。

<sup>14</sup> 政府における情報システムに関する情報を一元的に管理するため、総務省において整備及び管理し、各府省の用に供するデータベース

<sup>15</sup> 標準ガイドラインでは、ITガバナンスを「政府全体を統括する政府CIO並びに各府省を統括する府省CIO及び府省副CIOを中心とした体制において、サービス・業務改革並びにこれらに伴う政府情報システムの整備及び管理に係る個々のプロジェクトを、全体的かつ適正に管理するための仕組みを組織に組み込み、機能させることによって、政府情報システムに係る課題解決のみならず、各組織の政策目的を実現し、個々のプロジェクトをマネジメントするだけでは出し得ない価値(便益の実現、リスクの適正化、資源の適正化)を生み出していくためのもの」とし、ITガバナンスに係る組織体制、予算及び執行、情報システムの管理、システム監査等が規定されている。

述内容の詳細な解説、過去の失敗事例に基づく留意点等をまとめた実務手引書<sup>16</sup>が作成された。

## 2 IT施策に対する監査等の概要

### (1) 各府省におけるシステム監査

標準ガイドラインでは、各府省は、プロジェクトの目標を達成するため、整備又は管理する情報システムに伴うリスクとその対応状況を客観的に評価し、問題点の指摘及び改善案の提示を行うシステム監査を実施することが義務付けられている。

標準ガイドラインが施行される前にも政府機関においてシステム監査は行われていたが、それまでのシステム監査は情報漏洩や改ざん等の情報セキュリティに関わるリスクを対象としたものがほとんどであり、プロジェクト目標の達成を阻害する様々なリスクに対するシステム監査が行われていなかった。また、主にプロジェクトを推進する組織（Project Management Office。以下「PJMO」という。）がシステム監査を行う対象等を判断し、監査結果の報告先もPJMOであったため、監査の独立性に問題があった<sup>17</sup>。

標準ガイドラインでは、PJMOがプロジェクトの計画、調達等を行うのに対し、府省内全体管理組織<sup>18</sup>（PMO：Program Management Office）がシステム監査計画の策定、システム監査を行うこととなっている<sup>19</sup>。なお、PJMO等が直接監査を行うことを妨げないとされているほか、監査業務は事業者に委託することも可能とされている。

また、IT総合戦略室及び総務省は標準ガ

イドラインの適用及び活用状況を確認することとなっている。

### (2) サイバーセキュリティ戦略本部及びNISCによる情報セキュリティ対策

平成12年1月に中央省庁のホームページがハッカーにより改ざんされたことを受けて、同年2月に官民における情報セキュリティ対策の推進に係る総合調整を行うため、内閣官房に情報セキュリティ対策推進室が設置された。平成17年4月には、「情報セキュリティ問題に取り組む政府の役割・機能の見直しに向けて」（平成16年12月IT総合戦略本部決定）に基づき、同室は、強化・発展が図られ、情報セキュリティセンター（National Information Security Center。以下「旧NISC」という。）に改組されたほか、5月には官民における統一的・横断的な情報セキュリティ対策の推進を図るため、IT総合戦略本部に情報セキュリティ政策会議（以下「政策会議」という。）が設置された。旧NISCは、①政策会議の事務局として情報セキュリティ政策に関する基本戦略の案の作成、②会議が作成する情報セキュリティ対策に係る政府統一的な安全基準の案の作成と当該基準に基づく評価作業の実施、③政府機関の事案対処支援等を行うこととされた。同年、政策会議は「政府機関の情報セキュリティ対策の強化に関する基本指針」及び「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一基準」を策定し、これらにおいて各府省において情報セキュリ

<sup>16</sup> 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室、総務省行政管理局「政府情報システムの整備及び管理に関する標準ガイドライン実務手引書」。令和元年2月の標準ガイドラインの改定に伴い、「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン解説書」及び「デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン実践ガイドブック」に分離し、整理される。

<sup>17</sup> 榎木千昭「政府情報システム標準ガイドラインの詳説 最終回 政府機関におけるシステム監査」（平成27年9月）〈<https://www.kensetsu-plaza.com/kiji/post/7238>〉（参照2020.8.18）

<sup>18</sup> 府省内のIT施策に関する全体管理の機能を担う組織

<sup>19</sup> 平成31年2月の改定前は、システム監査の実施主体はPJMOであった。

ティ監査<sup>20</sup>を実施することを定めている。

その後、平成26年に議員立法により制定された「サイバーセキュリティ基本法」（平成26年法律第104号。以下「セキュリティ基本法」という。）により、内閣にサイバーセキュリティ戦略本部（以下「セキュリティ戦略本部」という。）が設置され、「内閣官房組織令」（昭和32年政令第219号）に基づき、平成27年1月、旧NISCは内閣サイバーセキュリティセンター（National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity。以下「NISC」という。）に改組された。

セキュリティ戦略本部は、①サイバーセキュリティ戦略の案の作成、推進に関すること、②国の行政機関及び独立行政法人におけるサイバーセキュリティに関する対策の基準の作成及び当該基準に基づく施策の評価（監査を含む。）その他の当該基準に基づく施策の実施の推進に関すること、③国の行政機関で発生したサイバーセキュリティに関する重大な事象に対する施策の評価（原因究明のための調査を含む。）に関すること、④サイバーセキュリティに関する施策で重要なものの企画に関する調査審議、府省横断的な計画、関係行政機関の経費の見積りの方針及び施策の実施に関する指針作成等の事務をつかさどることとされた。また、NISCはセキュリティ戦略本部の事務局として機能するほか、国の行政機関に対する監視等を行うこととなり、省庁等に対してマネジメント監査<sup>21</sup>及びペネトレ

ーションテスト<sup>22</sup>を行っている。

しかし、平成27年、日本年金機構において約125万人の個人情報が漏洩した事件を受けて、平成28年にセキュリティ基本法が改正され、NISCの監視、原因究明調査の対象がセキュリティ戦略本部の指定する特殊法人及び認可法人まで拡大された。また、一部事務を独立行政法人情報処理推進機構（Information - technology Promotion Agency。以下「IPA」という。）に委託できることとされ、府省庁への情報セキュリティ監査及び監視はNISCが、独立行政法人及び指定法人への情報セキュリティ監査及び監視はIPAが行う体制となっている（図表3参照）。

（図表3）情報セキュリティ監査・監視体制



（出所）IPAホームページ

### （3）その他のITに関する調査制度

会計検査については後述することとし、ここでは財務省の予算執行調査及び総務省の行政評価局調査について説明する<sup>23</sup>。

#### ア 財務省による予算執行調査

予算執行調査は、会計法第46条のいわゆる

<sup>20</sup> 「情報セキュリティ監査基準」（平成15年経済産業省告示第114号）では、情報セキュリティ監査は、「独立かつ専門的な立場から、組織体の情報セキュリティの状況を検証又は評価して、情報セキュリティの適切性を保証し、情報セキュリティの改善に役立つ確かな助言を与えるもの」とされ、その目的は、「情報セキュリティに係るリスクのマネジメントが効果的に実施されるように、リスクアセスメントに基づく適切なコントロールの整備、運用状況を、情報セキュリティ監査人が独立かつ専門的な立場から検証又は評価して、もって保証を与えるいは助言を行うこと」とされている。  
<[https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/IS\\_Audit\\_Annex04.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/downloadfiles/IS_Audit_Annex04.pdf)>

<sup>21</sup> セキュリティ対策強化のための体制・制度が機能しているかの検証による監査

<sup>22</sup> 情報システムに対する疑似的攻撃による監査

<sup>23</sup> 予算執行調査は予算執行の面、政策評価及び行政評価は政策や業務の実施状況という面、会計検査は内閣とは独立した機関による決算の確認に基づく検査となっている。しかし、それぞれの観点・視点は、重なる点が少なくなく、棲み分けが必要という意見がある。信国隆裕「予算執行調査の現状と課題」『立法と調査 No. 297』参議院事務局企画調整室（2009.10）56-57頁

四六監査を背景としているとされ<sup>24</sup>、財政資金の効率的・効果的な活用のために、予算のPDCAサイクルにおけるチェック・アクション機能を強化し、予算へのフィードバックするため、財務省主計局及び財務局が毎年行っているものである。

調査は各府省及び独立行政法人の各種事業や特定品目の調達、経費等を対象に調査事案を設定して行われており、毎年40～70件程度の調査が行われ、ITに関するものも含まれている。事例として、平成30年度予算執行調査において、ITに関するものを紹介したい。

<調査事例>

【調査事案】 情報システム調達（防衛省）

【調査の概要】

防衛省の情報システムの調達において、価格の積算及び競争性の観点から調査を実施

【調査結果】

価格の積算について、秘匿度が低く、他省庁等でも同様のシステムが存在すると考えられる業務系システムでも原価計算方式<sup>25</sup>を採用していたり、市場価格方式<sup>26</sup>で調達する場合であっても加工費レートが高額となっていたり、各業務内容に応じた単価が設定されていなかったりするなどの問題があった。

また、競争性について、仕様書に他社の参入を阻害する記載が確認されたほか、入札説明書に契約期間より長い使用予定期間を明記しているものがあった。

イ 総務省の行政評価局調査

総務省行政評価局は、「総務省設置法」（平成11年法律第91号）等に基づき、政府内にあって施策や事業の担当府省とは異なる立場から、各府省の業務の現場における実施状況を实地に調査し、各府省の課題や問題点を実証的に把握・分析し、改善方策を提示している。「行政評価局のテーマ選定の基準」によると調査テーマの選定は、各府省が実施している施策を網羅的にリストアップした上で、政府の現在の関心事項であること又は行政運営の改善により解決を図るべき事項であることであり、かつ、实地調査により実態を把握する必要があること及び担当府省の立場とは異なる第三者的な視点が生かせることを満たす調査が想定できる場合に、効率性、有効性、合規性、総合性などの分析の視点を加えた調査が十分企画できるものをテーマに選定している。

年間で10件程度の調査結果等を公表している。ITについて取り上げたものは少ないものの、以下のような調査が行われている。

<調査事例>

【テーマ名】 鳥獣被害対策に関する実態調査—ICTを活用した対策の条件整備を中心として—<調査結果に基づく通知>（総務省、農林水産省、平成30年5月公表）

【調査内容】

農林水産省及び総務省はICT機器を活用した鳥獣被害対策の実証実験のため補助事業等を行って

<sup>24</sup> 「(会計法) 第46条は、『財務大臣は、予算の執行の適正を期するため、各省各庁に対して、収支の実績若しくは見込み(ママ)について報告を徴し、予算の執行状況について实地監査を行い、又は必要に応じ、閣議の決定を経て、予算の執行について必要な指示をなすことができる。』と規定している。これは、予算の編成についての財務大臣の調整権限(財政法第18条等)とともに、予算の執行について適正を期するための統一的権限を明らかにしたものである。…(中略)…現行の予算執行調査は、事業の必要性・有効性・効率性に着眼するとともに、庁費・旅費・謝金等については、その積算や実施方法等の見直しを求め、契約については、競争性の向上や契約方法等の見直しを求めている。すなわち、財務省の本省や財務局が予算の執行の実態を調査して、改善すべき点等を指摘し、予算の見直しや執行の適正化につなげていく取組である。これは、会計法第46条にいう「監査」には当たらない。」信国・前掲注23 55-56頁

<sup>25</sup> 計算価格を構成する要素について企業会計原則等を援用して計算する方式で、直接材料費等の計算項目により算定される。

<sup>26</sup> 市場価格その他売買の基準となる価格を基準として計算価格を計算する方式

り、一定の効果があるとされる中で更なる普及のためICTを活用した鳥獣被害対策の効果を上げるための条件整備等の実態を調査

【調査結果】

ICT機器を導入していない市町村において、未導入となっている理由は、金額・予算面の制約、ICT機器の種類・価格・性能や効果、他市町村における導入実績に係る情報等の不足となっている。また、両省とも事業効果の分析を行っていない。

経済性…事務・事業の遂行及び予算の執行がより少ない費用で実施できないか  
 効率性…同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているか  
 有効性…事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているか

(出所) 令和2年次会計検査の基本方針を基に筆者作成

## II 会計検査制度及びITに関する報告事例

### 1 会計検査制度の概要

会計検査院は、国の収入支出の決算の検査を行い、毎年、決算検査報告（以下「検査報告」という。）にその検査年次（10月から翌年9月まで）に行った検査において指摘した不適切な事態等を取りまとめて報告等を行っている。「会計検査院法」（昭和22年法律第73号）では、会計検査は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点（以下「正確性等の観点」という。）その他会計検査上必要な観点から行うこととされている。

そして、会計検査院は、検査に当たって、毎年「会計検査の基本方針」を設定し、その年の検査において重点的に検査を行う事項を明らかにしており、平成15年次からは「情報通信（IT）」を当該事項の一つに含め<sup>27</sup>、ITに対し重点的な検査を行っている。

#### （図表4）会計検査における正確性等の観 の概要

正確性…決算の表示が予算執行等の財務の状況を正確に表現しているか  
 合規性…会計経理が予算、法律、政令等に従って適正に処理されているか

### 2 ITに関する報告事例

検査報告に掲記された事項は、必ずしも正確性等の観点のうちの一つだけに当てはまるわけではなく、例えば、合規性及び正確性の観点により問題があったものなど、複数の観点に当てはまる場合がある。毎年、会計検査院が検査報告の内容等を簡潔にまとめて刊行している広報誌「会計検査のあらまし」（以下「あらまし」という。）では、平成18年度決算検査報告以降、ITに関する報告を正確性等の観点のうち主な観点到分類している。そこで、あらましで整理された正確性等の観点を基にITに関してどのような報告が行われているか、内容と特徴について近年のITに関する報告から主なものを紹介する。

#### <正確性>

【事例1】物品として管理している宇宙電波監視施設等を構成する設備等のうち国有財産として管理すべき設備等に係る物品管理簿の価格を減ずるとともに、当該設備等を国有財産として国有財産台帳に正確に記録するよう適宜の処置を要求し、設備等ごとに物品と国有財産の区分を明確にして関係部局に周知するなどして、今後調達して設置等する宇宙電波監視施設等を構成する設備等を物品管理簿及び国有

<sup>27</sup> 「令和2年次会計検査の基本方針」（令和元年9月10日検査官会議了承）の重点的な検査を行う施策の分野は、社会保障、教育及び科学技術、公共事業、防衛、農林水産業、環境及びエネルギー、経済協力、中小企業、情報通信（IT）となっている。<<https://www.jbaudit.go.jp/effort/operation/policy/r02.html>>（参照2020.8.18）

財産台帳に正確に記録するための事務処理体制を整備するよう是正改善の処置を求めたもの（平成29年度、総務省、処置要求）

【概要】

総務省は、宇宙電波監視施設等を構成する設備等を物品管理簿に記録し、物品として管理していた。しかし、設備と装置の一部であるパラボラアンテナ等は、土地の定着物であり、不動産であったことから、物品ではなく国有財産として管理する必要があり、物品管理報告書及び国有財産報告書が物品等の現況を正しく反映したものとなっていなかった。

正確性の観点の報告は、【事例1】のように通信設備等を管理する書類に誤りがあったり、情報システムが原因で財務諸表等に誤りがあったりしたのものがある。

< 法規性 >

【事例2】無線システム普及支援事業費等補助金により整備した中継局の雷撃に対する対策の設計が適切でなかったなどのもの（平成30年度、総務省、不当事項）

【概要】

総務省は、地上ラジオ放送用施設及び設備の整備に対して補助金を交付する事業において、整備された施設の雷撃に対する対策が適切でなかったもの及び施設の補強工事が行われておらず耐震性が確保されていないものに対して補助金を交付していた。

【事例3】データ入力業務等の請負等業務について、契約事務の適正な実施及び契約の適正な履行等が確保されるよう是正改善の処置を求め、及び改善の処置を要求したもの（平成29年度、厚生労働省、処置要求）

【概要】

厚生労働省が委託したデータ入力業務等の請負等業務において、履行期限までに業務が完了していなかったのに完了したとする事実と異なる検査調書等

を作成するなどして代金を支払っていたり、請負人が厚生労働省の承認を得ないまま業務の一部を下請けさせており、監督職員等は契約が適正に履行されているか監督ができていなかったりした。

法規性の観点の報告は、【事例2】及び【事例3】のように交付金事業等で問題があったものや省庁において調達等の手続において法令等に反する行為があったものなどがある。

< 経済性 >

【事例4】ソフトウェアを使用するためのライセンス及びソフトウェアのアップグレード等を行う権利の調達数量の算定に当たり、ソフトウェアを使用するパーソナルコンピュータの台数の把握が適切でなかったため、調達数量が過大となっていたもの（平成29年度、防衛省、不当事項）

【概要】

海上幕僚監部が、業務用ソフトウェアのライセンス及びアップグレード等を行う権利の調達に当たり、業務用ソフトウェアを使用するPCの所要台数の調査が適切でなかったため、ライセンス等の調達数量が過大となっていた。

経済性の観点の報告は、【事例4】のように情報システム等に関して過大に調達を行っていたものなどがある。

< 効率性 >

【事例5】レガシー系サービス<sup>28</sup>の解約等により回線の切断を行うに当たり、新規加入に伴う新設作業等の際に併せてジャンパ線を撤去することにより、作業の効率化を図り、経費を節減するよう改善させたもの（平成20年度、東日本電信電話株式会社、処置済事項）

【概要】

東日本電信電話株式会社は、レガシー系サービスの新規加入や解約等により回線の開通や切断を行う際に作業員を派遣して交換機、加入者宅双方からの

<sup>28</sup> 加入電話やISDNなど銅線ケーブルを使用したサービス

ケーブルがつながり止められている端子同士を接続する銅線（ジャンパ線）を取り付け又は撤去している。しかし、解約等の度に撤去作業を行う必要がないことから、新設作業のために派遣する際に撤去も併せて行うことで、派遣費用を節減することができた。

効率性を主な観点とする報告は、【事例5】のように費用を節減することができたものであるが、平成18年度から平成30年度までに効率性の観点の報告は上記の1件だけである。

### <有効性>

【事例6】本来の事業効果が発現せずに廃止されたセキュアゾーン<sup>29</sup>の整備経緯等を踏まえて、今後の政府共通プラットフォームの整備等に際して、需要の把握、各府省との調整等を適時適切に行うための手続を明確にするよう是正改善の処置を求め、及び早急な対応が求められるなどの際にも、一元的な状況把握、プロジェクト管理等を行うこととするよう意見を表示したもの（平成30年度、内閣（内閣官房）、総務省、意見表示）

#### 【概要】

平成27年5月の日本年金機構における個人情報流出事案を受けて、総務省は補正予算により政府共通プラットフォームにセキュアゾーンを整備したが、整備に当たり、需要の把握、利用規模や費用対効果の検討が十分でなく、情報通信技術（IT）総合戦略室等によるヒアリング等が行われなかったことにより、本来の目的での利用実績が全くないまま廃止されていた。

【事例7】国営造成土地改良施設防災情報ネットワーク事業について、防災ネットワークの運用状況を適時適切に把握する体制を整備したり、データ転送装置等を適切に管理するよう指導したりするなどして、適切な運用を図るよう適宜の処置を要求し及び是正改善の処置を求めたもの（平成29年度、農林水産省、処置要求）

#### 【概要】

農林水産省が行う国営造成土地改良施設防災情報ネットワーク事業において、データ転送装置等の管理が適切でないため、防災情報が中央センターへ転送されていないか、雨量計の検定の有効期限が経過しているため、雨量計の観測情報を防災情報として提供できなかったりしていた。

【事例8】情報通信技術利活用事業費補助金による事業において、導入したシステムについての具体的なニーズ調査を実施したり、適切な事業目標を設定しその目標に対する実績を把握したりすることなどにより、事業の効果が十分に発現されるよう、また、適切な情報セキュリティ対策が講じられるよう改善の処置を要求したもの（平成30年度、総務省、処置要求）

#### 【概要】

総務省のICTの一層の利活用により地域の活性化等に資する事業等に対して補助金を交付する事業で、地方公共団体等が導入したシステム等について、休止・遊休化等していたり、利用が低調であったり、クラウドを活用したものについて情報セキュリティ対策が適切でなかったりなどしていた。

有効性の観点の報告は、情報システム等が有効に活用されていなかったものが多く、【事例6】や【事例7】のように省庁等が自ら調達した情報システム等のほか、【事例8】のように交付金等事業により地方公共団体等が調達した情報システム等に関するものがある。

## Ⅲ ITに関する報告の傾向とそれから見えるIT施策の課題

### 1 正確性等の観点別の傾向

平成18年度から平成30年度までの検査報告におけるIT関係の報告について正確性等の観点別に整理すると（図表5）のとおりとなる。平成18年度は合規性の観点の報告しか

<sup>29</sup> インターネット等とのデータ交換等を完全に遮断した情報セキュリティ水準の高い環境

なかったが、翌年度以降は他の観点からも報告が行われるようになり、近年は有効性の観点に報告の中心が移っている。平成18年度から平成30年度までの合計で見ると、有効性に関する報告が141件と最も多く、続いて合規性及び経済性に関する報告が120件、85件となっている。一方で、正確性に関する報告は6件、効率性に関する報告は1件とこれら2つの観点については報告件数が少なくなっている。

なお、報告件数の合計は平成25年度の59件をピークに減少傾向にあるが、検査報告全体の報告件数も595件(平成25年度)から335件(平成30年度)に減少している。これは、会計検査院における検査資源、検査環境等により報告件数に影響が出ている可能性がある。したがって、減少傾向であることをもってIT施策に関する問題がなくなっているとは判断できない。

(図表5) 正確性等の観点別報告状況

(単位: 件)

年度	正確性	合規性	経済性	効率性	有効性	合計
平成18	0	6	0	0	0	6
19	0	6	8	0	7	21
20	0	1	4	1	22	28
21	0	(注) 8	(注) 9	0	(注) 8	(注) 19
22	0	23	6	0	7	36
23	0	13	11	0	13	37
24	1	10	7	0	5	23
25	2	16	10	0	31	59
26	1	18	10	0	17	46
27	1	10	8	0	8	27
28	0	4	5	0	8	17
29	1	3	4	0	7	15
30	0	2	3	0	8	13
計	6	(注) 120	(注) 85	1	(注) 141	(注) 347

(注) 合規性、経済性及び有効性の観点に重複して整理されている報告が3件あるため、件数の合計に当たっては、その重複分を控除している。

(出所) 検査報告及びあらましを基に筆者作成

検査報告について報告の対象となった組織別にみると、省庁等に対する報告が246件と

なっているのに対し、独立行政法人等に対する報告は105件となっている。平成25年度の独立行政法人等に対する報告件数については、24国立大学法人に対して同一の指摘<sup>30</sup>を行ったため件数が多くなっており、これを除くと、省庁等に対する報告は、いずれの年度においても独立行政法人等に対する報告を上回っている(図表6参照)。

また、省庁等に対する報告には、交付金等事業に関するものが含まれている。交付金等事業の場合、情報システム等の整備等は国ではなく、交付先である地方公共団体等で行うこととなる。そこで、交付金等事業に関する報告について分けてみると、その報告件数は合計131件となっている。したがって、国が情報システム等の整備等を行った場合と同様、交付金等事業で情報システム等の整備等を行った場合についても問題が多いと言える。

(図表6) 組織別報告状況

(単位: 件)

年度	省庁等		独立行政法人等 (注1)	計
		うち交付金等事業		
平成18	4	4	2	6
19	15	6	6	21
20	21	6	7	28
21	15	7	4	19
22	29	16	7	36
23	(注2) 30	16	(注2) 8	(注2) 37
24	(注2) 14	9	(注2) 10	(注2) 23
25	21	14	38	59
26	37	20	9	46
27	21	14	6	27
28	(注2) 12	7	(注2) 7	(注2) 17
29	14	5	1	15
30	13	7	0	13
合計	(注2) 246	131	(注2) 105	(注2) 347

(注1) 独立行政法人等とは、独立行政法人(国立研究開発法人を含む。)、国立大学法人、特殊法人、株式会社等

(注2) 省庁等と独立行政法人等の両方に関して報告しているものがあり、件数の合計に当たっては、その重複分を控除している。

(出所) 検査報告及びあらましを基に筆者作成

<sup>30</sup> 会計検査院「平成25年度決算検査報告」907-912頁

## 2 類型別の傾向と傾向から見えるIT施策の課題等

検査報告の中で、ITが関連する報告について、問題の発生原因の特徴別に9類型に整理できるとされている<sup>31</sup>。そこで、この類型からIT施策の課題について考察する。

### (1) 正確性等の観点と9類型

#### ア 合規性・正確性の観点に関する類型

合規性・正確性の観点に関する類型として、「⑧交付金等の過大交付」及び「⑨不適切な経理」がある。

「⑧交付金等の過大交付」とは、交付金等事業において、情報システムの整備等を行った際に問題があったもので、対象外の経費を計上したり、目的達成に不必要な機器等を導入したりしたものである。「⑨不適切な経理」とは、虚偽の検査調書が作成されたり、契約前に履行されたり、情報システムの運用に問題があったために処理が不適切だったものなどである。

#### イ 有効性・効率性の観点に関する類型

有効性・効率性の観点に関する類型として、「①システムの利活用不足」「③プロジェクト管理に問題」「④セキュリティ対策が不適切」などがある。

「①システムの利活用不足」とは、整備した情報システム等の利用が低調となっていたもので、組織内で整備した情報システム等のほか、交付金等事業で導入した設備の利用が低調であったものなども含まれる。「③プロジェクト管理に問題」とは、プロジェクト管理

や設計・開発工程における発注者に求められる役割が適切に行われなかったため、所期の目的が達成されなかったものである。そして、「④セキュリティ対策が不適切」とは、サポート期間が終了したソフトウェアを利用し続けていた事例である。これらのほか、「②最適化効果等が未発現」といった類型もある。

#### ウ 経済性の観点に関する特徴

経済性の観点に関する類型として、「⑤システムの導入・維持・更新に問題」「⑥人件費の積算過大」などがある。

「⑤システムの導入・維持・更新に問題」は、具体的にはハードウェアの導入・維持・更新に関わるもの、ソフトウェアのライセンス管理に関わるもの、情報システムの開発・改修に関わるものに細分化される。「⑥人件費の積算過大」については、技術者単価等に問題があったもの、積算と実績がかい離していたものに分けられる。これらのほか「⑦調達関連」といった類型もある。

### (2) 類型別の傾向と傾向から見えるIT施策の課題

平成30年度会計検査院委託業務報告書<sup>32</sup>では、平成19年度から平成29年度までの検査報告におけるITに関連する報告について、前記の類型に整理している<sup>33</sup>（図表7参照）。

<sup>31</sup> ①システムの利活用不足、②最適化効果等が未発現、③プロジェクト管理に問題、④セキュリティ対策が不適切、⑤システムの導入・維持・更新に問題、⑥人件費の積算過大、⑦調達関連、⑧交付金等の過大交付及び⑨不適切な経理の9類型。若林光次「会計検査院の検査報告における情報技術（IT）関連の指摘案件の主な傾向」『経済研究調査レビューVol.19』一般財団法人経済調査会（2016.9）12-21頁

<sup>32</sup> 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社「欧州主要国等におけるIT化の進展に対応した会計検査の状況に関する調査研究」109-113頁

<sup>33</sup> 同一の事態で複数の検査対象機関を指摘した場合の取扱い等について、あらましのITに関する報告と異なる整理のため、（図表5）及び（図表6）と（図表7）で件数が異なる。

(図表7) ITに関する報告の類型別推移

(単位:年度、件)

通番	類 型	平成19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	計
①	システムの利活用不足	6	8	6	7	7	3	7	7	4	4	8	67
②	最適化効果等が未発現	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	4
③	プロジェクト管理に問題	0	0	0	0	1	0	1	1	0	2	0	5
④	セキュリティ対策が不適切	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
⑤	システムの導入・維持・更新に問題	3	3	1	2	4	2	4	4	4	2	2	31
⑥	人件費の積算過大	3	2	2	2	3	1	1	1	0	0	0	15
⑦	調達関連(調達手続、調達価格等が不適切)	0	1	0	0	1	0	0	2	1	0	1	6
⑧	交付金等の交付過大	2	3	0	3	3	5	3	5	5	5	4	38
⑨	不適切な経理	2	2	3	2	0	1	2	2	1	2	2	19
	合 計	16	19	14	16	20	13	18	24	15	16	17	188

(出所)平成30年度会計検査院委託業務報告書を基に筆者作成

類型別の推移をみると、「①システムの利活用不足」「⑧交付金等の交付過大」など報告が続いているもの、「④セキュリティ対策が不適切」のように近年新たに報告が行われているもの、「⑥人件費の積算過大」などのように以前は報告が行われていたが、近年は報告が行われなくなったものに分けることができる。

#### ア 報告が続いているもの

報告が続いているもののうち、「⑧交付金等の交付過大」は交付金等事業に関するものである。前記のとおり、交付金等事業では情報システム等の整備等を交付先の地方公共団体等が行うため、国のITガバナンスの仕組みが関与しない。したがって、国が情報システム等の整備等を行う場合と、国以外が整備等を行う交付金等事業を分けて考える必要がある。

#### (7) 国が情報システム等の整備等を行う場合

「①システムの利活用不足」「⑤システムの導入・維持・更新に問題」といった事態は、本来、情報システムの導入時の検討や府省で

の監査等が適切であれば、会計検査で問題とはならない。しかし、従来からこうした事態については問題とされており、このようなことが起きる原因として、国における情報システムの利用状況に対する無関心等が指摘されている<sup>34</sup>。

近年の報告では、発生原因の一つに特殊事情が生じたことで国がITガバナンスとして整備した仕組みが適切に機能できなかったことを指摘しているものがある。【事例6】では、問題となった事態の発生原因の一つに、補正予算により時間がない中で整備したため、IT総合戦略室等により十分な調整が行えなかったことが会計検査院により指摘されている。既存の体制で補正予算により情報システムを開発する事務フローも整えられてはいたが、十分な体制となっていなかったのである<sup>35</sup>。また、新型コロナウイルス感染症に対する施策の中で、雇用調整助成金のオンライン申請システムで障害が生じたが、同システムは政府CIOの下で行われる一元的なプロジェクト管理による対応がされなかったと令和2年7月に変更された基本

<sup>34</sup> 清水雅典「政府のIT調達における課題等について一近年の決算検査報告等に見る失敗の事例から一」『立法と調査 No. 333』参議院事務局企画調整室(2012.10)154頁

<sup>35</sup> 「平成30年度決算検査報告に関し国会に対する説明書」(第200回国会提出)では、内閣官房は、報告を受け、「政府全体のITガバナンス体制を強化するために、特に、情報セキュリティ対策等のように、早急な対応が求められるため、補正予算で政府情報システムの整備等が実施される際にも、これらに対する一元的な状況把握、プロジェクト管理等を行うための手順を、デジタル・ガバメント推進標準ガイドライン等に明確化した上で各府省に周知徹底するなど、所要の処置を講じ」としている。54頁

計画において指摘されている<sup>36</sup>。構築したITガバナンスが、あらゆる条件下でも十分に機能できるか検証する必要がある。

一方で、【事例7】のように単純にシステムの利活用が適切に行えていない事態が現在も続いている。このことは前述した従来から指摘されている課題が改善していないことを表している。この理由として、標準ガイドライン等に基づく調達等の仕組みが十分に浸透していないこと、府省のシステム監査が情報システムの数が多すぎるため<sup>37</sup>全ての情報システムをカバーできていなかったり、情報システムの有効性にまで踏み込んで行われていなかったりすることなどが考えられる。

#### (イ) 交付金等事業の場合

「⑧交付金等の交付過大」の累計件数は2番目に多い38件となっている。さらに、「①システムの利活用不足」には交付金等により整備されたものも含まれるため、交付金等に係る件数は更に多くなると考えられる。

交付金等事業では、交付先の地方公共団体等が情報システムの調達やその後の運用を行うため、利用状況等の監査も地方公共団体等に委ねられることとなる。一方、国<sup>38</sup>によるチェックは、事業に当たって提出される事業計画や実績報告(実査を含む。)の確認によることとなる。

地方公共団体の監査は、監査委員制度及びその監査委員制度を補完する外部監査制度から成る。そして、監査委員制度の中で行財政運営の適切性や効率性等が監査されるが、

IT分野に係る監査を実施している地方公共団体は多くはないと指摘されている<sup>39</sup>。また、都道府県及び政令都市におけるITに対する監査の状況について、限られた人員や時間の中では困難であることなどを理由に、定期監査で実施しているのは4割、行政監査及び包括外部監査で実施しているのはそれぞれ4分の1の団体しか行っていないという調査もある<sup>40</sup>。

交付金等事業で問題が生じることを防ぐには、地方公共団体において人員等が不足していることを踏まえて、要綱等を作成する際に、実施計画、実績報告等の確認等において参考となるマニュアル等を併せて作成するなどの工夫を行うなどして、国がきめ細やかな支援を行う必要がある。

#### イ 新たに報告が行われているもの

新たに報告が行われているものに、「④セキュリティ対策が不適切」がある。情報システムの情報セキュリティ対策について、国では各府省が情報セキュリティ監査を行うほか、NISCも情報セキュリティ対策に関する監査等を行っている。一方で、マイナンバーの利活用のため交付金等事業により地方公共団体が情報システム等を整備するなどするようになっており、地方公共団体における情報セキュリティ対策の重要性が増しているが、NISC等の監視体制の中に地方公共団体は含まれていない。そこで、情報セキュリティ対策についても国と地方公共団体で分けて考える必要がある。

<sup>36</sup> 「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」(令和2年7月17日閣議決定)5-6頁

<sup>37</sup> 平成29年時点での府省全体の情報システム数は1,003。

ITダッシュボード<<https://www.itdashboard.go.jp/Statistics/system#200>>(参照2020.8.18)

<sup>38</sup> 間接補助事業の場合、都道府県等(補助事業者)が事業計画等の確認を行うこともある。

<sup>39</sup> 片岡学「地方自治体におけるICT監査の更なる普及に向けて」『システム監査 第31巻第1号』システム監査学会(2018.2)<[https://www.sysaudit.gr.jp/gakkaishi/ronbun/201803/2017Journal\\_article\\_kataoka.pdf](https://www.sysaudit.gr.jp/gakkaishi/ronbun/201803/2017Journal_article_kataoka.pdf)>

<sup>40</sup> 山本泉「地方自治体の監査とIT～近年の取組と今後の可能性～」『第30回公会計監査機関意見交換会議資料』24頁<[https://www.jbaudit.go.jp/koryu/pdf/program\\_30th.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/koryu/pdf/program_30th.pdf)>

(7) 国における情報セキュリティ対策の課題

平成 26 年度の報告<sup>41</sup>は各省庁でサポート期間が終了しているソフトウェアを利用し続けていたことを指摘したもの、平成 28 年度の報告<sup>42</sup>は日本年金機構において個人情報漏洩するなどした事態を受けて、事案の状況や厚生労働省及び日本年金機構における影響等についてまとめたものとなっている。

前者については、本来 N I S C 等の監査等で対応されるべきものであり、会計検査はそれを補ったものとなっている。一方で、後者については、セキュリティ基本法の改正のきっかけとなった事案であるが、報告は事案発生後の状況等の報告であり、前者と異なり会計検査により直接改善が図られたとは言い難いものとなっている。

前者のような事例が引き続き見られるようであれば、N I S C 等による監視に不十分な点があると考えられるが、報告件数が少ないため、国における情報セキュリティ対策について問題があるかどうかは今後の報告状況等を注視する必要がある。

(イ) 地方公共団体における情報セキュリティ対策の課題

【事例 8】では、地方公共団体が補助事業により整備したクラウドを活用したシステムにおいてセキュリティ対策が適切に講じられていなかった事態を報告している。また、会計検査院が令和 2 年に公表した随時報告<sup>43</sup>では、地方公共団体の情報セキュリティ対策の強化の状況等について検査を行い、二要素認証等をマイナンバー利用端末の一部に導

入していないなどの情報セキュリティ対策における問題点等を報告している。

地方公共団体の情報セキュリティ対策については、各地方公共団体に委ねられ、総務省が「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」（平成 13 年 3 月）や「地方公共団体における情報セキュリティ監査に関するガイドライン」（平成 15 年 12 月）を公表し、指導している。

しかし、総務省によると、地方公共団体における情報セキュリティ対策の監査・点検の状況について、内部監査や外部監査による監査を、都道府県では 1 団体、市区町村では 777 団体が実施しておらず<sup>44</sup>、地方公共団体によって対応状況が異なるものの、特に市区町村を中心に、情報セキュリティ監査が十分に行われていない状況にある（図表 8 参照）。

(図表 8) 地方公共団体における情報セキュリティ対策に対する監査の状況

(単位：団体)

	内部監査及び外部監査共に実施	内部監査のみを実施	外部監査のみを実施	内部監査、外部監査のどちらも実施していない	計
都道府県	17	27	2	1	47
市区町村	128	734	102	777	1741

(出所)総務省「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況（令和元年度）～」を基に筆者作成

令和 2 年 7 月 15 日、IT 総合戦略本部・官民データ活用推進戦略会議合同会議において、安倍内閣総理大臣は、「国民本位の行政のデジタル化を阻んできた最大の原因は、国や地方の情報システムが個々にバラバラで、十分な連携がなされていなかったことにあ

<sup>41</sup> 会計検査院「平成 26 年度決算検査報告」637-643 頁

<sup>42</sup> 会計検査院「平成 28 年度決算検査報告」703-714 頁

<sup>43</sup> 会計検査院「国による地方公共団体の情報セキュリティ対策の強化について」（令和 2 年 1 月）  
 <[https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/2/r020115\\_1.html](https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/2/r020115_1.html)>

<sup>44</sup> 総務省「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況（令和元年度）～」(令和 2 年 3 月)  
 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000679388.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000679388.pdf)>

る」とし、「国や地方のシステムを統一的に整備することを原則として、そして行政分野のデジタル化と行政データの見える化を集中的に実行していく必要」があるなどと発言している<sup>45</sup>。しかし、地方公共団体において、情報セキュリティ対策に関し地域差があると、統一的な情報システムを運用する際に、対策が不十分なところが原因となり情報が流出することなどが懸念される。

### ウ 報告が行われなくなったもの

「⑥人件費の積算過大」については平成26年度まで報告が行われていたが、平成27年度以降行われていない。情報システムの調達については、平成26年度に標準ガイドラインが制定され、実務手引書が整理されるなどして、調達に関するガバナンスが強化されている。こうした政府の取組や標準ガイドラインの整備等が機能している可能性がある。

ただし、予算執行調査では平成30年度に防衛省の情報システムの調達において、価格の積算で人件費等に問題があったことを明らかにしており、予算の面から見るといまだに問題があったと言える。このことは、監査等を行う主体やその観点等が異なれば、まだ改善を必要とする事態がある場合があることを示している。

### おわりに

本稿では、国においてITガバナンスを強化し、システム監査等の制度を整えているにもかかわらず、会計検査においてITに関する報告が続いている現状について、検査報告

の傾向等から課題の分析を行った。

最初に、ITに関する検査報告について正確性等の観点別に分析を行った。会計検査は伝統的には合規性の観点からの検査の比重が多く、近年、経済性、効率性及び有効性の観点からの検査の充実が図られているとされており<sup>46</sup>、ITに関する報告の傾向についても同様の動きがあることが判明した。

次に、問題となった事態の類型別にみると、システムの利活用等のように国による改善策が行われているにもかかわらず問題が生じていたり、補正予算等の特殊条件下においては整えた仕組みが適切に機能できるものとなっていなかったりするなど、今後も改善の余地があることは明らかである。交付金等事業については、交付先である地方公共団体の体制の脆弱さ等もあり、特に、情報セキュリティ対策について改善を必要とする状況にある。一方で、国による改善の結果、人件費の積算単価のように問題が近年見られなくなったものもある。しかし、平成30年度に予算執行調査で取り上げられており、改善の余地がないか様々な観点で検討を行う必要があることも明らかとなった。

新型コロナウイルス感染症の拡大による社会経済活動の変化を踏まえて、令和2年7月に変更された基本計画では、我が国をデジタル技術により強靱化させ、経済を再起動するとの考えの下、本格的・抜本的な社会全体のデジタル化を進める必要性をうたっている。本稿で得られたIT施策の課題が今後の施策の一助となれば幸いである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・有川博「官公庁契約法精義」全国官報販売協同組合（2018）
- ・一般社団法人日本内部監査協会編「IT監査とIT統制 基礎からネットワーク・クラウド・ビッグデータまで」同文館出版（2015）

<sup>45</sup> 首相官邸ホームページ<[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/actions/202007/15it\\_kanmin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/202007/15it_kanmin.html)>

<sup>46</sup> 会計検査院ホームページ<<https://www.jbaudit.go.jp/general/faq.html>>（参照2020.8.18）

- ・金崎健太郎「情報システム調達の政策学—マイナンバーシステム調達における実態と課題」関西学院大学出版会（2020）
- ・神足祐太郎「サイバーセキュリティ政策の現状」『調査と情報—Issue Brief—No. 1078』国立国会図書館（2020.1）
- ・神足祐太郎「日本における情報政策の展開—IT基本法以降の政府IT戦略を中心に—」『情報通信をめぐる諸課題（科学技術に関する調査プロジェクト2014）』国立国会図書館調査及び立法考査局（2015）
- ・土肥亮一「IT調達の失敗は続くのか。」『2018年秋季全国研究発表大会』経営情報学会
- ・本田正美、須藤修「日本政府における政府CIO職の創出過程」『情報学研究』東京大学大学院情報学環（2014）
- ・本田正美「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する予算の推移」『2017年秋季全国研究発表大会』経営情報学会
- ・森田勝弘「日本の電子政府の歩みと問題提起」『日本情報経営学会誌 Vol. 34, No. 4』日本情報経営学会（2014.8）

## 9月入学をめぐる論点整理

衆議院調査局調査員

入戸野 弥 生

天 野 哲 也

清 水 海 利

(文部科学調査室)

### ■要 旨■

新型コロナウイルス感染症拡大により全国的な学校の臨時休業が長期化する中、学習の遅れを取り戻すこと等を主たる目的として「9月入学」の導入の検討を求める声が高まった。これを受け、関係府省庁において9月入学の導入に係る論点整理が横断的に行われたが、国民的合意の形成やその実施に一定の期間が必要であることなどから、来年度までの導入は見送られた。

秋季入学（9月入学）の議論はこれまでも様々な機会になされてきたが、今般は新型コロナウイルス感染症拡大という事態の緊急性に迫られ、議論が十分に深まることはなかったように思われる。現在は政府の教育再生実行会議において中長期的課題として検討が行われているが、ポストコロナ期を見据え、真に児童生徒等のことを考えた議論がなされることを期待する。

### 《構 成》

はじめに

I 我が国の入学時期の変遷

II 9月入学導入の議論

III 9月入学導入の論点

おわりに

はじめに

新型コロナウイルス感染症拡大を受け、安倍内閣総理大臣は、令和2年2月27日の「新型コロナウイルス感染症対策本部」において、全国全ての小・中・高等学校等に対して3月2日から春休みまで臨時休業とするよう要請する方針を表明した。これを踏まえ、2月28日、文部科学省が、都道府県教育委員会等に対して一斉の臨時休業を実施するよう要請し

たことから、前例のない全国的な学校の臨時休業が実施されることとなった。

その後、令和2年4月の新学期に学校を再開する動きも見られたが、都市部を中心に感染者が急増したこと等を踏まえ、4月7日、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」(平成24年法律第31号)の規定に基づき緊急事態宣言が7都府県に対し発出され、同月16日には全都道府県が宣言の対象地域となったことにより、再び各地方公共団体の判断により全国的な学校の臨時休業が実施されることとなった<sup>1</sup>。

このような全国的な学校の臨時休業の長期化を受け、令和2年度における学校での児童生徒等の学習機会の確保が困難になること等への懸念<sup>2</sup>から、学校の入学時期を現行の4月

<sup>1</sup> 令和2年4月22日時点で、91%の学校（国公立の幼稚園、小・中・高等学校及び特別支援学校等）において臨時休業が実施された。（文部科学省「新型コロナウイルス感染症対策のための学校における臨時休業の実施状況について」（4月22日12時時点））

<sup>2</sup> 議論の発端は、9月入学の導入に係る高校生の署名活動などからであったとの指摘がある。（小松郁夫「歴史的出来事に『も

から9月に変更するいわゆる「9月入学」の導入の検討を求める声が高まった。

9月入学の導入は、学年の始期<sup>3</sup>を4月から9月に単純に変更することにとどまらず、国の会計年度や企業の採用慣行とのずれ、移行方法・経費など整理すべき事項が多方面に渡り、社会全体に大きな影響を及ぼすことから、文部科学省を始め関係府省庁において横断的に検討が行われることとなった。

結論として、国民的合意の形成やその実施に一定の期間が必要であることなどから、今年度あるいは来年度までの9月入学の導入の見送りが6月2日に安倍内閣総理大臣により表明<sup>4</sup>されることとなったが、僅か1か月余りという短期間とはいえ、世論を巻き込んだ9月入学の議論は、社会全体に一石を投じるテーマとなった。

以上を踏まえ、本稿では、我が国の学校の学年がなぜ4月始期とされているのかという原点を振り返った後、従前及び今般の学年始期の見直しに係る議論の背景及び経過を確認した上で、社会全体にわたる9月入学をめぐる様々な論点について整理する。

## I 我が国の入学時期の変遷

### 1 「学年」の始まり—明治初期—

我が国の学校は4月に新学年が始まる。この「学年」という概念が登場したのは、学校の授業が恒常性を持つようになった明治以降のことである。それ以前、武家の藩校や庶民の寺子屋などでは、授業の内容が初歩的な読み書きなどに限られていたことや授業を受ける子供たちの数が少なかったことなどから「学年暦」自体が存在せず<sup>5</sup>、学習者は入りたい時に入り、出たい時に出るという、いわば随意入学・随意退学の伝統が学校教育において成立していた<sup>6</sup>。

「学年」という概念を初めに取り入れたのは、「外国人教師に依拠して欧米風の学校組織が進められた高等教育機関<sup>7</sup>」であった。欧米の学校の学年は9月に始まるのが慣行とされており、明治19(1886)年に公布された帝国大学令<sup>8</sup>により設立された「帝国大学<sup>9</sup>」においても、学年は9月11日から始まる3学期制が採用された。

他方、明治6(1873)年頃から全国の町村に設置されることとなった小学校<sup>10</sup>の場合、「高等教育機関とは対照的に邦人教師により

しも』はないのだが』『内外教育(6839)』時事通信社(2020.6.30)16頁等)

<sup>3</sup> 「学校教育法施行規則」(昭和22年文部省令第11号)第59条において、小学校の学年を4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものと規定し、幼稚園、中学校、高等学校等においても同規定を準用している。なお、大学については、平成19(2007)年の同規則の改正により、学年の始期及び終期は学長が定めることとされ(第163条)、また、専修学校については、昭和51(1976)年の制度発足当時より、学年の始期及び終期は校長が定めることとされている。(第184条)

<sup>4</sup> 自由民主党からの9月入学に係る提言書を受領した際、今年度あるいは来年度の法改正を伴う形での制度の導入は難しい旨を伝達したとの報道がある。『朝日新聞』(2020.6.3)、『毎日新聞』(2020.6.3)等

<sup>5</sup> 佐藤秀夫「学校文化の起源I 学年はなぜ4月から始まるのか」『月刊百科187号』平凡社(1978.4)12頁

<sup>6</sup> 臨時教育審議会編『秋季入学に関する研究：委嘱研究調査 秋季入学研究会報告書』第一法規出版(1987)2頁

<sup>7</sup> 佐藤・前掲注5 12頁

<sup>8</sup> 明治19(1886)年に学校種別に学校令(帝国大学令のほか、師範学校令、小学校令、中学校令及び諸学校通則など)を制定して、国家及び社会の発展動向に柔軟に対応し得る教育制度の構築を目指した。

<sup>9</sup> 既に他官省設立の高等教育機関を統合しつつあった「東京大学」(明治10(1877)年設立)を改編して設立された。帝国大学設立に際して、東京大学当時には学部ごとにまちまちであった学年の始期を、9月11日から始まる3学期制とし、分科大学通則において「入学ノ期ハ毎学年ノ始メ一回トス」と規定した。(臨時教育審議会・前掲注6 4頁)

<sup>10</sup> 明治6(1873)年に全国的に施行された「学制」において、小学区は人口約600人を基準とし、ここに小学校1校を設けるものとしている。なお、「学制」は、学校制度を運営する機構として学区制を採用しており、全国を7大学区(明治5(1872)年の公布時は8大学区)に分け、更に各大学を32の中学区、各中学区を210の小学区に分け、それぞれに大学校・中学校・小学校を各1校設けることとした。このように学区制によって全国に小学校を設立しようとしたところに「学制」の大きな特色がある。(文部科学省ウェブサイト『学制百年史』<[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/others/detail/1317586.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/others/detail/1317586.htm)>)

母国語を用いて授業が進められていたから…  
(中略) …、在来の教育慣行が色濃く残<sup>11</sup>り、  
長く随意入学の伝統が残ることとなった。

このように、明治中頃までの我が国の学校  
では、学習集団の不定性により組織がまだ固  
まっていなかった小学校は別として、高等教  
育機関や師範学校<sup>12</sup>、中学校<sup>13</sup>（現在の高等学  
校）等ではおしなべて9月学年始期制が採用  
されていた<sup>14</sup>。

しかし、明治19（1886）年、会計年度の始  
期が4月1日に改正されたことなどを受け、  
地方において4月入学が奨励<sup>15</sup>されるよう  
になった<sup>16</sup>。また、同年には全国の師範学校の本  
山と目された高等師範学校において4月入学  
が採用<sup>17</sup>されたことなどもあり、初等中等教  
育において4月入学への移行・統一が進むこ  
ととなった。その後、小学校では明治33（1900）  
年、中学校では明治34（1901）年の文部省令  
において4月始期・3月終期が明文化され、  
4月入学が全国的に制度化された。

このような学年の始期を含む我が国の学校  
制度の成り立ちについては、小学校から中学  
校へという下から積み上げる学校系統と、帝  
国大学から高等学校<sup>18</sup>へという上から下に伸  
びる学校系統とが、それぞれ別個に作られて  
きた<sup>19</sup>。結果として、中学校以下については4  
月入学・3月卒業、高等教育機関は9月入学・  
7月卒業という半年のずれが生じることにな  
った。

## 2 全学校種の4月入学への統一

この半年のずれは、帝国大学につながる高  
等学校を目指すのであれば、入試に向けて受  
験勉強に励む期間として意味があるとしても、  
それ以外の専門学校<sup>20</sup>に進学する場合には  
「何の効用もない」<sup>21</sup>と言え、このような背景  
から、明治40年代に入った頃から4月入学制  
の新設校が増加するとともに、私立専門学校  
（後の私立大学）においても4月入学の予科  
の開設<sup>22</sup>が進んだ。

<sup>11</sup> 佐藤・前掲注5 13頁

<sup>12</sup> 明治5（1872）年、「学制」発布に先駆け、政府は教員養成の中心校を設けることを決定し、東京師範学校が設置された。これ以来、遂次教員養成制度の整備が進められ、明治19（1886）年の師範学校令（前掲注8）により全国的に統一された教員養成制度が確立された。

<sup>13</sup> 「学制」においては、大学と小学の間の学校として中学の名称を挙げているが、前掲注10のとおり、210の小学校に対して中学校が1校であるから、中学校への進学者の選抜基準はかなり高かったといえる。（文部科学省ウェブサイト『学制百年史』（前掲注10））

<sup>14</sup> 佐藤・前掲注5 13頁

<sup>15</sup> 府県により対応は異なるが、例えば東京府の小学校は明治22（1889）年に、東京府立第一中学校（現在の東京都立日比谷高校）は明治23（1890）年に4月入学を導入した。

<sup>16</sup> 臨時教育審議会・前掲注6 5頁

<sup>17</sup> 師範学校は学資全額給費制で府県費からの財政支出が大きかったことから会計年度と学年を一致させることが便利であったことのほか、同じくこの年に行われた徴兵令の改正によって、それまでの徴兵対象者（満20歳の男子）の届出期日が9月から4月に変更となったため、9月学年始期のままでは師範学校入学志願者が先に4月に徴兵され、比較的高年齢の者も含めて身体強健な人材を求めていた師範学校には打撃が大きかったことなどを背景として、師範学校において4月入学が採用されたのではないかと指摘がある。（臨時教育審議会・前掲注6 6頁）

<sup>18</sup> 明治27（1894）年に公布された高等学校令により、中学校令に基づく高等中学校を改組して発足した。専門教育（法科・医科・工科など）を教授するほか、帝国大学への予備教育のために大学予科を置き得るとされ、当時は高等教育機関として位置付けられていた。

<sup>19</sup> 天野郁夫「学年始期と秋入学：歴史的経緯（特集 秋入学を考える）」『IDE：現代の高等教育（541）』IDE大学協会（2012.6）14頁

<sup>20</sup> 「明治の初期以来かなりの数の専門教育機関が設立されていたが、三十年代前半まで文部省はそれらに関する法制を示してこなかった。しかし中等教育及び私立専門教育機関の発達に対応して、専門教育機関の法制的基準を明確にすることとし、36年3月専門学校令が公布され、ここに大学ほどに高水準ではないが中等教育後に位置する『高等ノ學術技芸ヲ教授スル学校』としての『専門学校』が制度化された。」（『学制百二十年史』ぎょうせい（1992）43頁）

<sup>21</sup> 天野・前掲注19 15頁

<sup>22</sup> 明治35（1902）年の早稲田を皮切りに、この頃から専門学校令に準拠した学校でありながら、1年半程度の予備教育のた

文部省自体も、半年の隙間を無駄とみなし、大正2（1913）年に同省に設置された教育政策審議機関である教育調査会において、学制改革問題と関連して大学と中等学校<sup>23</sup>との卒業・入学時期の統一が一つのテーマとして議論された。

そして、教育調査会に代わって設けられた臨時教育会議の答申に基づき大正7（1918）年に公布された新しい高等学校令の施行規則である高等学校規程の中で4月入学に関する規定<sup>24</sup>が設けられ、旧規程による最後の生徒が卒業する大正10（1921）年より施行されることとなった。

高等学校が4月入学を採用した以上、それに接続する大学側も従来の9月入学に固執することができなくなり、長く9月始期を固守してきた東京帝国大学<sup>25</sup>も大正9（1920）年の評議会において消極的ながら賛成するという決定<sup>26</sup>を行った。

こうして、大正10（1921）年、我が国の全ての学校が4月入学で統一されることとなった。

## II 9月入学導入の議論

### 1 従前の議論とその経緯

秋季入学（9月入学）の議論はこれまでも様々な機会になされてきた。例えば、戦後の新学制発足直後の教育刷新審議会<sup>27</sup>においても秋学期入学に関する議論があり、大学の入学時期を9月にする案は支持を受けたものの、高等学校以下においては実施に多くの支障があることが確認されたという記録が残っている<sup>28</sup>。

昭和60年代以降は、公の場で検討された議論として、(1)全ての教育段階についてその始期を秋とすることを検討したものと、(2)特に高等教育段階についてその始期を秋とすることを検討したもの<sup>29</sup>とに大別できる。(2)については、大学の国際化や留学生政策の観点などから繰り返し議論されてきたが、(1)については昭和62（1987）年の「臨時教育審議会第四次答申」の中でしか見ることができない。

以下、(1)の議論及び(2)の代表的な議論を概観する。

めの予科を開設して、その上に大学部を開設し、「大学」を称する私学が次々に現れた。官立と異なり、厳しい入学試験がある訳でもない大学予科に、半年待たせて入学させる必要はないことなどから、4月入学が「私立大学」の間で広がっていた。(天野・前掲注19 16頁)

<sup>23</sup> 前出の中学校のほか、女子中等教育を担う「高等女学校」、中等教育程度の職業教育を担う「実業学校」が含まれる。中等教育の制度形成は明治20年代後半から急速に進められ、明治32年2月に公布された新たな中学校令（第二次中学校令）、高等女学校令、実業学校令により、我が国の中等学校制度の基本構成が示された。(『学制百二十年史』・前掲注20 33-37頁)

<sup>24</sup> 「学年ハ四月一日ヨリ翌年三月三十一日マテトス」と定められた。

<sup>25</sup> 明治30（1897）年に「京都帝国大学」が創立されると、従前の「帝国大学」は「東京帝国大学」に改称された。なお、全ての帝国大学が創設時に9月入学を採用していたわけではなく、京都帝国大学は最初の数年間は7月開始の2学期制を採用していた。(臨時教育審議会・前掲注6 11頁)

<sup>26</sup> 評議会の記録には「改正を絶対拒否するという意見之なく」とあり、積極的意義を認めた上での改正ではなかったことが明瞭であるとの指摘がある。(東京大学百年史編集委員会編『東京大学百年史（通史2）』東京大学出版会（1985）259頁)

<sup>27</sup> 米国教育使節団に協力するために設立された日本側教育家委員会を改組拡充し、昭和21（1946）年の教育刷新委員会官制（昭和21年勅令第373号）に基づき「教育刷新委員会」として内閣に設置された。その後、昭和24（1949）年の総理府の設置に伴い「教育刷新審議会」と改称され、昭和27年に廃止された。(文部科学省ウェブサイト『学制百年史』(前掲注10)等)

<sup>28</sup> 館昭「学年制と秋季入学を考える（特集 秋入学を考える）」『IDE：現代の高等教育（541）』IDE大学協会（2012.6）5頁

<sup>29</sup> ここでは公の場で検討されたものとして政府及び文部科学省における議論を挙げたが、これ以外の取組として、平成22（2010）年頃からの東京大学の全学的な秋季入学への移行に向けた議論がある。同大理事を中心とした「入学時期の在り方に関する懇談会」において検討が行われ、平成24（2012）年3月に秋入学への移行を是とする最終報告書が取りまとめられた(東京大学『学内広報』(2012.4))。しかし、医師国家試験を受験できなくなるなど社会制度の対応が整っていないこと、春の合格から秋入学までの半年間、新入生全員が待機を強いられることへの不安や懸念が学内外に根強いことなどを理由として、秋入学への移行は見送られた。(『読売新聞』(2013.1.18)等)

(1) 全ての教育段階についてその始期を秋とする議論— 昭和62年臨時教育審議会「第四次答申」—

臨時教育審議会<sup>30</sup>は、我が国の社会の変化等に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に関して必要な改革を図るための基本的方策を議論するため、昭和59(1984)年に設置されたもので、昭和62(1987)年にまとめられた第四次答申において、入学時期に関する提言として秋季入学制が挙げられた<sup>31</sup>。

具体的には、大学に限らず全ての教育段階について検討した上で、①夏休みを学年の終わりとする事で、合理的な学習・学校運営が可能、②国際社会との整合性、外国との交流拡大や帰国子女受入れの円滑化、③夏休み期間の活用法が工夫され、家庭や地域、自然との触れ合いが深まり、生涯学習体系への移行を進める、などの観点から「大きな意義が認められる」と評価した。

その一方で、直ちに秋季入学に移行することについては、国民生活全般へ及ぼす影響を踏まえ、「最終的には、国民の選択と合意に委ねる必要があるが、現時点では必ずしも秋季入学の意義と必要性が国民一般に受け入れられているとはいえない」との慎重な見解が示されるとともに、移行の方式<sup>32</sup>や費用等、慎重な検討が必要となる事項も列挙された<sup>33</sup>。

なお、同答申の後、秋季入学について国民

の合意形成に向けた取組や同答申の内容を深めるための議論が行われることはなかった。

(2) 高等教育段階における秋季入学に係る主な議論

ア 平成10年大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」

大学審議会は、臨時教育審議会の第二次答申で設置が提案され、「学校教育法」(昭和22年法律第26号)に基づき大学の在り方を見直すために昭和62(1987)年9月に設置された文部省の審議会である。平成9(1997)年10月の文部大臣からの諮問を受け、21世紀初頭の社会状況が大きく転換する中、大学等の自主性・自律性を高める教育研究システムの柔構造化等の一層の推進等を図るための議論を行った後、平成10(1998)年10月に取りまとめた答申において、大学について「学年暦の異なる諸外国への留学及び我が国への留学生の受け入れ促進」や「大学入学機会の複数回化」の観点から検討し、セメスター制<sup>34</sup>の導入について言及された。

なお、学年の途中における学生の入学・卒業については、昭和51(1976)年の「学校教育法施行規則」の改正により、「特別の必要<sup>35</sup>」があれば可能とされていたところ、同答申を踏まえ、平成11(1999)年3月、同年度より

<sup>30</sup> 昭和59(1984)年に中曽根内閣総理大臣の主導の下、「臨時教育審議会設置法」(昭和59年法律第65号)に基づき総理府に設置された内閣総理大臣の諮問機関。昭和62(1987)年までの3年間に4次にわたる答申を取りまとめた後、同年8月20日に設置期間満了となった。

<sup>31</sup> 「臨時教育審議会 第4次答申(昭和62年8月) 抜粋」文部科学省ウェブサイト  
<[https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt\\_oseisk01-000009115\\_16.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt_oseisk01-000009115_16.pdf)>

<sup>32</sup> 同答申では移行の方式について、移行は全学年一斉に2年間に分けて行い、初年度は経過措置として6月入学とし、次年度から9月入学とする方式を例示している。

<sup>33</sup> 臨時教育審議会では、昭和61(1986)年、入学時期の変更は国民生活全般に大きな影響を与える課題であることに鑑み、その利点・問題点を把握するとともに、諸外国の入学時期の状況等について調査研究を行うことが必要であるとのことから、「秋季入学研究会」(沖原豊代表)に研究調査を委嘱しており、同答申は、同研究会が同年12月に取りまとめた報告書を踏まえたものとなっている。同報告書においては、国民の学校暦観・季節観、夏休みの位置付け、入試との関係、会計年度と学年度等、国際交流上の利点と問題点や移行方法・経費等について、全14章にわたった整理が行われている。(前掲注6)

<sup>34</sup> 半年間の学期ごとに授業が完結し、単位の修得認定を行う仕組み

<sup>35</sup> 留学生や帰国子女の受入れなど

秋季入学を柔軟に導入することができるよう、「特別の必要」がなくても学年の途中における入学と卒業を可能とする同規則の改正が行われた。

### イ 平成 19 年教育再生会議第二次報告

教育再生会議<sup>36</sup>は、21 世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図っていくため、教育の基本に遡った改革を推進することを目的として、平成 18 (2006) 年に設置されたもので、平成 19 (2007) 年に取りまとめられた第二次報告において、徹底した大学・大学院改革のための取組の一つとして、「9 月入学の大幅促進」が挙げられた。

具体的には、同報告において、海外からの帰国生徒や海外からの留学生の要請に応えるとともに、日本版ギャップイヤー<sup>37</sup>などの導入による若者の多様な体験の機会を充実させる観点から、大学・大学院における 9 月入学を大幅に促進する等とされた。

これを受け、同年、従前は全ての学校段階について 4 月とされていた学年の始期について、大学については学長が定めるものとし、4 月以外を始期とすることを可能とする学校教育法施行規則の改正が行われた。

### ウ 平成 25 年文部科学省「学事暦の多様化とギャップタームに関する検討会議」

「学事暦の多様化とギャップタームに関する検討会議」は、教育再生実行会議<sup>38</sup>第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」等を踏まえ、産学官を始めとする関係者が学事暦の多様化とギャップターム<sup>39</sup>の推進に向けた環境整備の在り方について検討するため、文部科学省に平成 25 (2013) 年 9 月に設置されたものである。

平成 26 (2014) 年 5 月の同検討会議の「意見のまとめ」<sup>40</sup>においては、秋季入学に関して制度的な支障については言及されていないものの、セメスター制 (2 学期制) や 4 学期制により秋季入学は可能であるが、高等学校卒業と大学入学までの空白期間における家計負担の問題や、就職、国家試験等との接続といった課題が存在すると指摘<sup>41</sup>している。

## 2 今般の議論

今般の議論は、令和 2 年 3 月以降、新型コロナウイルス感染症拡大を受け全国的に実施された学校の臨時休業により、学習に遅れが生じ、学校・地域・家庭環境等によって教育に格差が生じている状況等を踏まえ、教育を受ける子供達自ら、また、一部の知事等から

<sup>36</sup> 平成 18 (2006) 年 10 月、安倍内閣総理大臣により、教育再生への取組を強化するため閣議決定により内閣に設置されたもので、平成 20 (2008) 年 1 月までに 4 次にわたる報告を取りまとめ、同月に解散した。

<sup>37</sup> 3 月末までに入学を決定した学生に 9 月からの入学を認め、その間、ボランティア活動など多様な体験活動を行う猶予期間を与えるもの。また、4 月に入学した学生に 9 月までの間の多様な体験活動を認め、このような活動を評価して一定の単位を認める仕組み。「ギャップイヤー」は、英米を中心とする諸外国にある制度で、一部の学生が自主的に一定期間学業を中断して留学やインターンシップ等の体験活動等を行う。「ギャップイヤー」を経験した学生は、未経験の学生に比べ、モチベーション等が高まるなど、高い教育効果が上がっていることが報告されている。(文部科学省「学事暦の多様化とギャップイヤーを活用した学外学修プログラムの推進に向けて 意見のまとめ」(平成 26 年 5 月 29 日 学事暦の多様化とギャップタームに関する検討会議) 2-3 頁)

<sup>38</sup> 第 2 次安倍内閣発足後の平成 25 (2013) 年 1 月、教育の再生を実行に移していくため、閣議決定により設置された。令和 2 年 8 月現在までに 11 次にわたる提言を取りまとめている。

<sup>39</sup> ギャップイヤーに同じ。(前掲注 37)

<sup>40</sup> 前掲注 37

<sup>41</sup> 「意見のまとめ」では、我が国の大学全体が秋入学に移行しようとした場合のメリットとして、欧米の大学の学事暦に合わせることによる国際的な学生の流動性の向上等が掲げられた上で、「しかしその反面、高等学校の卒業時期を 3 月のままにして大学だけが全面的に秋入学へ移行するとすると、大学入学までの約 5 か月間の空白期間が生じ、若者がその期間を無為に過ごしてしまうおそれや家計負担が増してしまうという懸念が指摘されている。また、卒業時期が夏となってしまう、3 月に卒業することを想定している現在の就職慣行、司法試験や医師国家試験をはじめとする公的な資格試験等の仕組みに合わないなど、様々な課題が指摘されている」とされた。

の学習機会を確保するために9月入学の導入を検討すべきとの要望<sup>42</sup>等を受けて始められたものである。

令和2年4月28日、萩生田文部科学大臣が記者会見<sup>43</sup>において、文部科学省内において9月入学を選択肢の一つとしてシミュレーションしている旨の発言をし、また、安倍内閣総理大臣も、翌29日の衆議院予算委員会において、「学校休業の長期化を見越して…(中略)…前広にさまざまな選択肢を検討していきたい」と発言<sup>44</sup>した。

報道<sup>45</sup>によれば、これを受けて関係府省による論点整理<sup>46</sup>が行われ、5月19日には文部科学省から、9月入学の実施方式として以下の2パターンが提示されるとともに、実現に当たっては、一律に移行することへの国民の理解、学校・保護者等の経済的負担、社会全体への影響への対応等が課題であることが挙げられたとされている。

#### 文部科学省から示された2パターン

- ①2021年9月時点で満6歳に達している全ての児童(2014年4月2日から2015年9月1日生まれの児童。1年5か月分。)を2021年9月に就学させる。
- ②2014年4月2日から2015年5月1日生まれの児童(1年1か月分)を2021年9月に就学させる。その後4年間、就学対象年齢を1月ずつずらして就学させる。

(出所)文部科学省「『9月入学』を導入する場合のパターンについて」〈[https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt\\_soseisk01-000009115\\_14.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt_soseisk01-000009115_14.pdf)〉

政府等において検討が進められる中、関係団体からも導入についての見解が示された。経済界等からは国際化の観点から賛成の声<sup>47</sup>が上がる一方、教育関係者等からは就学前の子供に与える影響や保護者の理解、学校や市町村等の現場の負担などの課題を指摘する声や、拙速な制度の導入を避け、慎重に議論すべきである等とする様々な意見<sup>48</sup>が上がった。

また、同時期に各党においても、9月入学に係るワーキングチーム等<sup>49</sup>が設置され、教育関係団体や専門家からのヒアリング等も踏まえつつ、集中的な議論が行われた。各党内での議論<sup>50</sup>が進むにつれ、徐々に慎重な意見

<sup>42</sup> 前掲注2参照。また、知事からの要望として、令和2年4月27日、村井嘉浩宮城県知事が定例記者会見において全国知事会を通じて政府に提案する考えを明らかにした(宮城県公式ウェブサイト〈<https://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken/kk-200427.html>〉)ほか、翌28日、17県の知事で作る「日本創生のための将来世代応援知事同盟」が公表した共同メッセージに盛り込まれるなどした。(日本創生のための将来世代応援知事同盟ウェブサイト〈<https://www.nihonsousei.jp/wp-content/uploads/2020/04/99e0123f18491ae086365c73270e88c3.pdf>〉)

<sup>43</sup> 文部科学省ウェブサイト〈[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/daijin/detail/mext\\_00057.html](https://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/mext_00057.html)〉

<sup>44</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第21号5頁(令2.4.29)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>45</sup> 『朝日新聞』(2020.5.20)、『日本経済新聞』(2020.5.20)等

<sup>46</sup> 4月29日の衆議院予算委員会における安倍内閣総理大臣の発言を受け、翌30日、杉田内閣官房副長官が関係各府省事務次官らに対して論点整理を指示したとの報道がある。(『読売新聞』(2020.5.2)、『日本経済新聞』(2020.5.2)等)

<sup>47</sup> 例えば、経済団体連合会の中西会長は令和2年5月11日の記者会見において「欧米の大学の入学時期やグローバル人材の育成の必要性等を踏まえると、『大学の9月入学』については、基本的に反対ではない」との見解を示している。

<sup>48</sup> 例えば、全国連合小学校長会が5月14日に「4月入学は社会全般に浸透している日本特有の文化であり、9月入学の拙速な導入で学校は大きな混乱をきたす」旨の意見書を文部科学省に提出し、また、5月22日には日本教育学会が「9月入学への移行は現時点での状況への方策として十分な効果が見込めないだけでなく、かえって問題を深刻化させる」とする提言を公表、さらに、5月25日には全国市長会が約8割の市区長が反対の立場であることを明らかにしたほか、保育関係団体や大学関係団体まで慎重な意見が相次いだ。

<sup>49</sup> 自由民主党「秋季入学制度検討ワーキングチーム」、公明党「9月入学を含めた子どもの学びの確保支援検討プロジェクトチーム」、国民民主党「9月入学検討ワーキングチーム」等

<sup>50</sup> 各党におけるヒアリングの中でも慎重な意見が多く示され、例えば、5月20日に開催された自由民主党秋季入学制度検討ワーキングチームの会合では、日本PTA全国協議会「賛否両論ある。総意は出せないで慎重に検討を」、日本保育協会「保育現場は大変な状況の中で、こうした重大な制度変更への適応が可能か危惧。未就学児童への影響にも十分な配慮が必要不可欠」等の意見表明があった。(『朝日新聞』(2020.5.21)、『日本経済新聞』(2020.5.21)等)

が広がり、結果として、自民・公明の両与党において、まずは学校の円滑な再開と子供達の学びの保障が優先であるとして、今年度や来年度のような直近の導入を見送った上で、9月入学について十分な時間をかけて国民の声を聞きつつ丁寧な議論を行うべきとする趣旨の提言<sup>51</sup>がそれぞれ取りまとめられた。

こうした中、安倍内閣総理大臣は、6月2日、自由民主党からの提言書を受領した際、今年度あるいは来年度の法改正を伴う形での制度の導入は難しい旨を伝達<sup>52</sup>したと報じられたほか、萩生田文部科学大臣も6月5日、記者会見において「制度として秋季入学を直ちに導入することは想定しておりません」と発言し、当面の9月入学の導入は見送られた。

### Ⅲ 9月入学導入の論点

#### 1 総論

既に述べたとおり、今般の9月入学の導入に係る議論は、学校の臨時休業による学習の

遅れを取り戻すこと等を主たる目的として始まった。そのため、過去に行われてきた議論において蓄積されてきた論点のほか、学習の遅れや教育格差の拡大に対応するため、9月入学を早期に導入することに係る論点が新たに発生した。

本稿においては、それら多種多様な論点を一覧表（図表1参照）にした上で、全学校段階共通の観点、初等中等教育の観点、高等教育の観点、私立学校の観点の4つに大別し、更にそのうちの主要なものについて述べていくこととする。

なお、実際に9月入学を導入するとなれば、学校始期を規定している「学校教育法施行規則」<sup>53</sup>の改正が必須であることに加え、資格試験や社会保障などとの整合を図るための数多くの法改正が必要<sup>54</sup>となることが想定されるが、本稿の主眼は「論点整理」であるため、9月入学導入に伴う法改正の必要性には触れていない。

図表1 令和3年度から9月入学を導入する場合の主な論点とメリット・デメリット等

	メリット、対策等	デメリット、留意点等
全 て 共 通	論点：全学校種を基本的に9月入学とすることで、休校措置により生じる教育格差を是正する ・休校措置により生じる教育格差の是正に資する ・休校措置により中止になった学校行事を実施できる ・海外留学も含め学習の継続性が確保される	生じる教育格差を是正する ・大学以外は近年議論されていないため、唐突感があり、関係者及び国民的理解を得られない可能性がある ・感染症が収束せず、9月入学制度を導入しても、再び全国的な休校措置が取られる可能性がある
	論点：会計年度と学事層がずれる 一致していることが必須ではない（諸外国では必ずしも会計年度と学事層が連動していない）	・予算単年度主義との関係の整理が必要となる ・学校予算関連の事務処理が煩雑となる
	論点：教育計画、学校行事、給食の日程変更等に係るコストが発生する 一過性のコストであり、長期的に見れば問題にならない	移行の一時期に集中的なコストが発生する
	論点：令和2年4～8月分の学費負担が問題となる 生徒・学生、学校の負担増とならないよう国が支援する	学費の取扱いについて早急な検討が必要となる（負担者や国の支援割合等）
	論点：移行段階において、一学年における在籍者数の増加が生じる ・競争倍率を抑えるべく当該年度における教育機関、企業の受け入れを図る ・地域全体として経過的な学校施設や設備の需要に対応するなど の取組を併せて実施する	・当該学年は他の学年に比べ受験や就職活動の競争率が高くなる ・学校施設や設備が一時的に増加した児童・生徒・学生数に対応できない可能性がある

<sup>51</sup> 自由民主党政務調査会『『学校休業に伴う学びの保障』と『秋季入学制度』について』自由民主党ウェブサイト<<https://www.jimin.jp/news/policy/200219.html>>、公明党「With コロナからポストコロナを見据えた子どもの学びの確保支援について-子どもたちの学びと生活を支えるために-」首相官邸ウェブサイト<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/dai47/sankou5.pdf>>

<sup>52</sup> 前掲注4

<sup>53</sup> 前掲注3

<sup>54</sup> 今般の9月入学導入に係る関係府省庁の論点整理においては、改正の検討が必要な法律の例として文部科学省関係の学校教育法をはじめ、人事院関係の一般職の職員の給与に関する法律、内閣府関係の子ども・子育て支援法や総務省関係の地方公務員等共済組合法等の計33本を挙げた上で、更に検討が必要な法律が存在することが想定されるとしている。（文部科学省『『9月入学』に移行する際の主な課題と対応』（文部科学省ウェブサイト<[https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt\\_soseisk01-000009115\\_10.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt_soseisk01-000009115_10.pdf)>））

全 て 共 通	<p>論点：卒業時期が3月から8月へと約半年先延ばしになる</p> <p>全生徒・学生への8月までの在学を義務付けず、希望者に対しては試験等による3月卒業の特例を設けるなど移行措置を講じる</p>	<p>3月卒業を想定し卒業後の計画を既に立てていた生徒や学生に不利益を与えかねない</p>	
	<p>論点：桜が咲く春の入学について、思い入れがある国民もいる</p> <p>・秋入学になればそれに応じた新たな伝統、文化が生まれる</p> <p>・桜の時期は地域によって異なり、全国的に4月に咲くわけではない</p>	<p>桜が咲く春の季節と入学を結び付けた伝統、文化が失われることに抵抗を感じる国民も多いと考えられるので、国民の理解を得ることができるか検討する必要がある</p>	
	<p>論点：入学試験時期が夏季になる</p> <p>・令和2年は都道府県によって休業期間が異なるなど既に受験生間の学習状況・環境に差が発生している。受験が半年ずれることにより、受験生間の有利・不利の解消につながる</p> <p>・積雪やインフルエンザの流行等の問題が解消する</p>	<p>・令和3年については東京オリンピック・パラリンピック競技大会の時期が受験の時期に重なる</p> <p>・梅雨や台風の懸念がある</p> <p>・高等学校以下の学校においては、大学ほど冷房が完備されていない校舎が多い中、暑い受験会場での受験を強いられた場合には受験生の体調に影響が出る懸念がある</p>	
	<p>論点：就学前段階への影響を考慮する必要がある</p> <p>小学校入学までの期間を利用して就学前教育の充実を図る</p>	<p>幼稚園や保育所の卒園時期を変更する場合、受入れ枠を用意する必要があり、卒園時期を変更しない場合、小学校入学までギャップ期間が生じる</p>	
	<p>論点：令和3年度小学1年生への影響が大きくなる可能性</p> <p>・影響をできる限り小さくするよう移行方式を工夫する</p> <p>・必要に応じて児童生徒の発達段階に合わせた指導計画の変更等を併せて実施する</p>	<p>移行方式によっては</p> <p>・令和3年度の小学1年生は1年5か月区切りとなり、一学年の人数が増加し、教室や教員の手配が必要となる</p> <p>・令和3年度の小学1年生の児童間の年齢差が大きくなることで、発達度に合わせた指導が困難になる</p> <p>・現行より遅い、7歳5か月で義務教育を開始する児童が生じる</p>	
	初 等 中 等 教 育	<p>論点：夏休みが学年と学年の間に入る</p> <p>・進学や進級に向けた準備期間が充実する</p> <p>・教員が時間をかけて年間の授業計画を立てることができる</p> <p>・夏休みを教員の研修期間として活用しやすくなる</p> <p>・現在も部活動は学年の切れ目である春休みでも行われており、その意味では現状と変更はない</p>	<p>・夏休みの過ごし方について学校が関与しにくくなる</p> <p>・部活動の機会の減少や大会（夏の全国高校総体等）の開催に影響がでる</p>
		<p>論点：教員採用・退職時期と学事暦がずれる</p> <p>教員の採用・退職時期を併せて見直す</p>	<p>・移行の一時期に集中的に教員の採用時期変更に伴うコストが発生する</p> <p>・年度途中で教員が定年退職する懸念がある</p>
		<p>論点：児童生徒の保護者の転勤は4月が多い</p> <p>現在も3学期（1月）の転出入がないわけではない</p>	<p>進級又は卒業直前の転校は、児童生徒にとって負担となる</p>
		<p>論点：休校措置を講じなかった学校もある</p> <p>休校措置を講じなかった学校については、学習指導要領の弾力的な運用を図ることで授業の重複実施を避けることが可能となる</p>	<p>休校せずに授業を進めた学校も、9月から学習指導要領に沿った教育課程を新たに実施しなければなくなり、8月以前に行った授業を9月以降に再度実施する必要が生じる</p>
		高 等 教 育	<p>論点：国際的に主流な学事暦と整合する</p> <p>・日本人学生が留学がしやすくなる、外国人留学生を受け入れやすくなる</p> <p>・教員の交流が促進される</p>
<p>論点：授業期間・学年の途中に長期休業が入らない</p> <p>・学生の勉強効率が向上し、教育効果が上がる</p> <p>・長期休業中に教員が研究や授業準備を行いやすくなる</p>			<p>諸外国に比べて少ないと指摘される学生の勉強時間が更に減少するおそれがある</p>
<p>論点：就職採用活動の時期と学事暦がずれる</p> <p>・春季採用を前提とした場合、ギャップ期間を活用できる</p> <p>・通年採用に向けた議論を加速する契機ともなり得る</p> <p>・就活スケジュールを後倒しできた場合、令和2年度の卒業生にとって時間的な余裕や雇用環境の改善が期待できる</p>	<p>・学事暦の変更に合わせて就活スケジュールを後倒しするなど企業側との調整が必要</p> <p>・春季一括採用が早期に見直されない場合に家計負担が発生する</p>		
<p>論点：社会に出る時期が半年遅れる</p> <p>ギャップ期間を活用してインターンシップやボランティアの経験を積むことができる</p>	<p>・生涯賃金・年金に影響を及ぼすおそれがある</p> <p>・国の税収やGDPに影響が出る</p> <p>・新規卒業生の就職時期が遅れるため、その間人手不足が発生する</p>		
<p>論点：大学等のみが全面的に9月入学に移行すると、初等中等教育との間でギャップが生じる</p> <p>・社会体験など多様な体験機会を充実させることができる</p> <p>・入学前教育の充実を図ることができる</p> <p>・受験競争での点数至上主義の認識がリセットできる</p>	<p>・ギャップ期間中の諸活動に係る家計負担が発生する</p> <p>・入学者の学力が低下するおそれがある</p> <p>・入学前教育などを行う場合の経費や教員の負担が増える</p>		
<p>論点：医師、歯科医師、法曹、公務員等の公的資格試験の制度設計との不整合が生じる</p> <p>各資格試験の制度設計を見直す</p>	<p>・各資格試験の制度設計を全て見直すことに伴うコストがかかる</p> <p>・様々な業種に影響が及ぶことになる</p> <p>・就職までの期間が延びることによる家計負担が発生する</p>		
私 立	<p>論点：移行期における収入減による経営の悪化</p> <p>長期的に見れば問題とならない</p>		<p>既に経営状況の良くない学校法人は経営存続が危うくなる可能性がある</p>

(出所) 筆者作成

## 2 全学校段階共通の論点

### (1) 学習の遅れ及び教育格差拡大への対応

新型コロナウイルス感染症拡大に伴う学校

の臨時休業による学習の遅れと教育格差拡大への対応は、今般の9月入学の導入に係る議論の契機であるとともに、制度導入の最大の

目的である。

一斉休業に係る要請及び新型インフルエンザ等対策特別措置法の規定に基づく緊急事態宣言を受け、公立の小中高等学校等<sup>55</sup>においては、99%の学校が臨時休業を行った<sup>56</sup>。また、大学等<sup>57</sup>においては、その約9割が通常の授業の開始時期等を延期した<sup>58</sup>。

休業中の学習については、地域により臨時休業期間が異なることや、各学校におけるオンライン授業への対応状況、各家庭の学習環境等により様々であることなどから、教育格差が生じることが懸念された。その教育格差を是正するため、現在の学年の終期を翌年3月末から8月末まで延長することにより、十分な学習期間を確保しようというのが、今般の9月入学の導入に係る議論の主題である。

また、学習期間の確保にとどまらず、日程的に開催の困難が見込まれた学校行事の実施にも資すると期待された。実際に、「学校生活を全うしたい」という動機の下、高校生がインターネット上で9月入学の導入に係る署名活動を行い、2万人を超える賛同者が集まったことが、今般の9月入学の導入に係る議論の契機の一つとの指摘がある。

この論点については、新型コロナウイルス感染症の第2波、第3波の到来により、再び学校の臨時休校の措置が取られる事態も否定できないことから、9月入学を導入したとしても、学習機会が保障されない可能性も考えられる。

この点を踏まえれば、9月入学を導入するとしても、学習機会の保障を確保するためには、例えば長期休業期間や土曜日の活用、自宅等でのオンラインを含む家庭学習のための環境整備を併せて検討する必要がある。

## (2) 会計年度と学事暦のずれ

我が国において、国や地方公共団体の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものと定められている<sup>59</sup>。

そして、前述のとおり、学事行政を一般行政に合わせた歴史的経緯から、現在の学事暦の始期及び終期は会計年度と一致しており、学校教育法施行規則により学年の始まりを4月1日とすることが明確に規定されている（大学及び専修学校を除く。）<sup>60</sup>。<sup>61</sup>

この「会計年度と学事暦の一致」は、行政及び学校運営において会計上の便宜として機能してきたが、学年の始期を9月へと移行する場合、会計年度と学事暦との間にずれが生じ、国、地方自治体の財政部局等、教育委員会及び各学校における業務負担が増加する等のデメリットがある。

一方で、諸外国においては、会計年度と学事暦が異なっていることは珍しいことではなく<sup>62</sup>、このずれがどれほど大きな障害となるのかについては、検討の余地がある。

<sup>55</sup> 小学校、中学校、高等学校のほか、義務教育学校（小中一貫校）、中等教育学校（中高一貫校）及び特別支援学校を含む。

<sup>56</sup> 文部科学省「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた公立学校における学習指導等に関する状況について」（令和2年6月23日時点）

<sup>57</sup> 大学及び高等専門学校

<sup>58</sup> 文部科学省「新型コロナウイルス感染症対策に関する大学等の対応状況について」（令和2年5月12日時点）

<sup>59</sup> 「財政法」（昭和22年法律第34号）第11条及び「地方自治法」（昭和22年法律第67号）第208条による。

<sup>60</sup> 前掲注3（学校教育法施行規則第59条）

<sup>61</sup> なお、学校の「学事暦」に限らず、「学校会計」についても、設置者が国や地方公共団体の場合は財政法及び地方自治法によって、学校法人の場合は私立学校法によって、4月1日に始まり、翌年3月31日に終わるものと規定されている。

<sup>62</sup> G7参加国のうち、会計年度と学事暦が一致している国は日本のみである。

### (3) 4月から9月までの移行コスト等

9月入学を導入する場合、導入初年度において、現行の入学時期である4月から、新たな入学時期である9月初頭までの5か月間について、発生するコストや新たに就学する学年の人数等に関する課題が指摘されている。

具体的には、在校生の卒業までの期間が延びることを通じ、その間の授業料等の追加的な負担を誰が負うのかといった問題や、移行の事務手続に係る負担、移行初年度に新たに就学する新小学1年生の人数が極端に増加するといった問題が指摘されている。

このうち授業料等の追加的負担については、文部科学省は、初等中等教育段階で約2.5兆円<sup>63</sup>、高等教育段階で約1.4兆円<sup>64</sup>であり、合計で3.9兆円に上るとの試算を示している<sup>65</sup>。

また、日本教育学会は、一斉移行方式（文部科学省から示されたパターン①（131頁及び136頁参照）をいう。以下同じ）を採用した場合の費用について、総額で6.5兆円以上と試算している<sup>66</sup>。同学会の試算については、増加する教職員等の人件費や学校の施設費等に加え、移行年における私立学校等の学費及び就職が遅れることによる放棄所得の補填等をも合算している点に留意する必要があるが、いずれにせよ多額の費用を要するものとしている。

さらに、これら追加で必要となる費用については、その負担者が学校設置者や家庭、学生になるのか、又は国や地方公共団体が補償するのかについての検討も必要となる。

移行初年度に新たに就学する新小学1年生は、令和3年度から9月入学を導入した場合、令和2年4月2日から令和3年9月1日までの17か月の間に満6歳となる児童が新たに就学することとなる（図表2パターン①参照）。当該学年の人数が平年より約40万人<sup>67</sup>増加すると試算されており、教員<sup>68</sup>・教室<sup>69</sup>の整備に多額の費用を要することとなる。また、当該学年の人数が増えることによる副次的な効果として、この学年がそのまま持ち上がっていくことで、当該学年における受験や就職といった競争が激しくなるものと考えられる。

なお、文部科学省からは、制度導入の検討過程において、この問題を避けるため、図表2のパターン①のような一斉移行方式のほか、パターン②のように5年間をかけて段階的に移行する方式<sup>70</sup>も示された（前掲131頁、文部科学省から示された2パターン）。パターン②は、新規に就学する人数について、今後5年間をかけて、13か月間に満6歳になった児童を毎年度就学させることで、影響を緩和することができると考えられる。

<sup>63</sup> 子供の学習費調査による学校教育費、給食費、学校外活動に係る費用の家庭負担額の合計のうち、5か月分として試算

<sup>64</sup> 学生生活調査による授業料、生活費の学部学生負担額の合計のうち、5か月分として試算

<sup>65</sup> 第201回国会衆議院文部科学委員会議録第7号6頁（令2.5.15）浅田政府参考人（文部科学省総合教育政策局長）答弁

<sup>66</sup> 日本教育学会「9月入学・始業制」問題検討特別委員会提言『9月入学よりも、いま本当に必要な取り組みを——より質の高い教育を目指す改革へ——』（令和2年5月22日）（前掲注48）

<sup>67</sup> 文部科学省「秋季入学に関する課題への対応策と必要な考慮点等について」（令和2年6月5日）文部科学省ウェブサイト<[https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt\\_soseisk01-000009115\\_11.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt_soseisk01-000009115_11.pdf)>

<sup>68</sup> 文部科学省の試算によれば、移行期に必要なとなる公立学校の教員は、小学校で延べ約10.9万人（令和3～8年度）、中学校で延べ約6.1万人（令和9～11年度）、高等学校で延べ約5.35万人（令和12～14年度）とされている。（文部科学省ウェブサイト（前掲注67））

<sup>69</sup> 文部科学省の試算によれば、移行期に見込まれる公立学校の教室の確保に係る影響額は、小学校関係で約1,336億円（令和2年度）、中学校関係で約1,241億円（令和8年度）、高等学校関係で約659億円（令和11年度）、特別支援学校関係で約530億円とされている。（文部科学省ウェブサイト（前掲注67））

<sup>70</sup> 令和3年9月に入学する児童は、令和2年4月2日から令和3年5月1日までの13か月間に満6歳となる児童、令和4年9月に入学する児童は、令和3年5月2日から令和4年6月1日までの13か月間に満6歳となる児童、このような措置を5年間行い、段階的に9月入学に移行しようとするものである。

図表2 文部科学省から示された2パターンのイメージ

パターン①

この期間内に満6歳となった児童が小学校に入学する。																																																						
令和3年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和2年</td> <td colspan="5">令和3年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 17か月間 →</td> </tr> </table>	令和2年												令和3年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 17か月間 →																	
令和2年												令和3年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 17か月間 →																																																						
令和4年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和3年</td> <td colspan="5">令和4年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 12か月間 →</td> </tr> </table>	令和3年												令和4年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 12か月間 →																	
令和3年												令和4年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 12か月間 →																																																						

パターン②

この期間内に満6歳となった児童が小学校に入学する。																																																						
令和3年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和2年</td> <td colspan="5">令和3年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 13か月間 →</td> </tr> </table>	令和2年												令和3年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 13か月間 →																	
令和2年												令和3年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 13か月間 →																																																						
令和4年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和3年</td> <td colspan="5">令和4年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 13か月間 →</td> </tr> </table>	令和3年												令和4年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 13か月間 →																	
令和3年												令和4年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 13か月間 →																																																						
令和5年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和4年</td> <td colspan="5">令和5年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 13か月間 →</td> </tr> </table>	令和4年												令和5年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 13か月間 →																	
令和4年												令和5年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 13か月間 →																																																						
令和6年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和5年</td> <td colspan="5">令和6年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 13か月間 →</td> </tr> </table>	令和5年												令和6年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 13か月間 →																	
令和5年												令和6年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 13か月間 →																																																						
令和7年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和6年</td> <td colspan="5">令和7年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 13か月間 →</td> </tr> </table>	令和6年												令和7年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 13か月間 →																	
令和6年												令和7年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 13か月間 →																																																						
令和8年9月入学	<table border="1"> <tr> <td colspan="12">令和7年</td> <td colspan="5">令和8年</td> </tr> <tr> <td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td><td>9月</td><td>10月</td><td>11月</td><td>12月</td><td>1月</td><td>2月</td><td>3月</td><td>+</td><td>4月</td><td>5月</td><td>6月</td><td>7月</td><td>8月</td> </tr> <tr> <td colspan="18" style="text-align: center;">← 12か月間 →</td> </tr> </table>	令和7年												令和8年					4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月	← 12か月間 →																	
令和7年												令和8年																																										
4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	+	4月	5月	6月	7月	8月																																					
← 12か月間 →																																																						

(出所) 筆者作成

(4) 国民感情等への配慮

我が国では、文化的に、入学・卒業の時期と桜の花が咲く季節を結び付けて捉える伝統<sup>71</sup>があり、入学時期の変更により、これが失われることに対する国民の感情的な抵抗もあるものと考えられる。前述の臨時教育審議会の委嘱を受けた「秋季入学研究会」が昭和61（1986）年10月に全国の小・中・高等学校の校長を対象として行ったアンケート調査によれば、7割が「春が望ましい」と回答していることなどからも、国民の間に「桜の咲く4月に入学するのが好ましい」という伝統的な考え方が根強いことが分かる<sup>72</sup>。

特に、初等中等教育の学事暦の変更については、この臨時教育審議会以降、政府において検討が行われておらず、今般の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に端を発して緊急避難的にこれを変更しようとする試みに対して国民の理解を得るには、相応の時間や説得力のある理由を要するものと考えられる。

(5) 入学試験時期の夏季への移行

入学の時期を変更することに伴い、入学試験の時期も変更されることとなる。

通常、冬季に行われることが多い現行の入学試験では、積雪による交通機関の乱れやイ

<sup>71</sup> 中国の春夏秋冬の影響や七五三のような数え年の習慣から、寺子屋では春入門が好まれており、小学校が随意入学であった明治初期も、1～3月の入学が多かった。(臨時教育審議会・前掲注6 10-11頁)

<sup>72</sup> 臨時教育審議会・前掲注6 15-17頁

ンフルエンザ等の流行により受験生に混乱が生じることは少なくない。夏季に入学試験を実施することとなれば、そのような問題が解消される一方で、梅雨の長雨や台風、熱中症等への対策等、新たな問題が発生することにも留意しなければならない。

なお、仮に令和3年から9月入学が導入されていた場合、同年は夏季に東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催が予定されており、同時期に入学試験を行うこととなれば、試験会場や宿泊施設の確保について課題が発生していたと考えられる。

### 3 初等中等教育の観点からの論点

前述のとおり、9月入学への移行は全ての学校段階に共通して影響があるほか、特定の学校段階に対して特に大きく影響が生じることが指摘されている。

#### (1) 就学前教育

移行初年度において、未就学児の小学校入学が5か月間後ろ倒しになることにより、幼稚園や保育所において、一時的に多くの園児<sup>73</sup>を受け入れる必要が生じる。スペースや保育士<sup>74</sup>等が確保できなかった場合、受け入れられなかった未就学児は待機児童<sup>75</sup>となり、待機児童解消に向けた政府方針に逆行する懸念がある。

また、移行の方法によっては、現在同じ学年の園児が、生まれ月によって、二つの学年に分断<sup>76</sup>される事態が生じ、児童の発達に与える影響等に留意する必要がある。

#### (2) 義務教育開始年齢

初等中等教育の観点から見た9月入学の大きな論点は、一部の児童において、義務教育が現行より遅く開始されることにある。前述の一斉移行方式では、移行初年度である令和3年度の新一年生は、平成26(2014)年4月2日生まれと平成27(2015)年9月1日生まれの児童が一つの学年に混在することになり、最も遅く小学校に入学する児童は7歳5か月から義務教育を開始することとなる。これは、諸外国<sup>77</sup>と比較しても遅い<sup>78</sup>。

また、特に発達段階の差が大きい小学校低学年において、最大17か月間の発達差が生じることで、個々の発達度に合わせた指導が困難になり、教員の負担の増大が懸念される。学習指導要領は児童の発達段階に合わせるように作成されているため、作成時に想定していない年齢の児童に対して学習指導要領をもとに指導を行うことに対する疑問も残ることから、学習指導要領の見直し等が併せて必要になると考えられる。

<sup>73</sup> 文部科学省は約50万人と試算(文部科学省ウェブサイト(前掲注67))

<sup>74</sup> なお、文部科学省資料において、保育所等で働く保育士数(常勤換算)は、年平均2万人程度増加している一方、保育士の有効求人倍率は年々上昇(平成29(2017)年1月:2.76倍→令和2年1月:3.86倍)しており、保育士確保が困難になっていると指摘されている。(文部科学省ウェブサイト(前掲注67))

<sup>75</sup> 英国オックスフォード大の荻谷剛彦教授らの試算によれば、令和3年度に一斉に移行する場合には同年に26.5万人、令和3年度から5年間をかけて段階的に移行する方式の場合には計47万人超の待機児童が生じるとしている。(相澤真一・岡本尚也・荒木啓史・荻谷剛彦「9月入学導入に対する教育・保育における社会的影響に関する報告書[改訂版]」2020年5月25日 12頁)

<sup>76</sup> 具体的には、例えば一斉移行方式において4月～8月生まれの園児が一つ上の学年に統合され、6歳の早い段階で小学校に入学することとなる。

<sup>77</sup> 5歳:イギリス、6歳:アメリカ、フランス、ドイツ、オーストラリア、ブラジル、インド、中国、韓国(下線は制度上学校開始時に5歳児も存在し得る国)(文部科学省ウェブサイト(前掲注54))

<sup>78</sup> 教育再生実行会議「第五次提言」(平成26(2014)年7月3日)においては、将来的な幼児教育の義務教育化も視野に入れた質の高い幼児教育のための義務教育開始年齢の前倒しが提言された。

(3) 夏季休暇の位置付け

9月入学へ移行することで、夏季休暇期間が学年度末に当たることとなる。学年末に夏季休暇が入ることにより、教員はこれまでより長い時間を年初の授業計画の立案に充てることや、研修期間として活用することが可能になると考えられる。

また、現行の学事暦では、入学して3か月ほどで夏季休暇に入り、学習が1か月以上中断されてしまうことによる弊害が大きいと考えられている<sup>79</sup>。その点において、9月入学では、長期間途切れることなく学年の課程が全て修了した後に長期の夏季休暇に入るため、学習の継続性が高いと考えられている。

児童生徒の側としても、夏季休暇を進学や進級に向けての準備期間として活用できるほか、米国等において児童の夏季休暇の過ごし方として主流であるサマーキャンプのような学校外活動を行うことも想定され、児童生徒の自主性や個性を伸ばすことが可能となる。

その一方で、臨時教育審議会の議論においては、夏季休暇を授業計画の作成等に活用することや児童生徒が学校を離れ、地域社会や自然と関わる中で様々な経験をすることのメリットを認めつつも、児童生徒の夏季休暇中の過ごし方に学校側が関与しにくく、教員の指導が行き届かないことにより非行が増加すること等が懸念され、その対応策として、家庭や地域社会が夏季休暇中の児童生徒の受皿とならなければならないとしている<sup>80</sup>。

また、全国高等学校総合体育大会を始めとする大規模な部活動の大会が夏季に集中していることから、卒業直前の中学・高等学校の3年生が参加できなくなる可能性があり、大

会の実施時期の変更も含めた検討が必要になると考えられる。

(4) 教職員の定年等

9月入学を導入して会計年度と学事暦がずれることにより、地方公務員である教職員や、会計年度任用職員であるスクールカウンセラー等が年度途中で定年退職や任期切れとなる懸念がある。例えば、学級担任が学年途中で代わるような事態にならないよう、地方公務員法や条例等を改正し、教職員の採用・退職時期を9月入学に合わせて見直す必要がある。

4 高等教育の観点からの論点

前述のとおり、高等教育段階における秋季（9月）入学制度の導入については、文部科学省の審議会や政府の教育再生会議等において、議論が繰り返し行われてきたところである。

(1) 国際化への寄与

これまで幾度か議論されてきた高等教育段階における秋季入学制度の導入について、その最大の目的は、我が国の学年の始期を諸外国の学年の始期（図表3参照）と整合させることで、留学等に係る負担を軽減させて、我が国の大学等の国際化を進展させようとするものであった。

図表3 諸外国における学年の始期

国名	学年の始期	国名	学年の始期
米国	7～9月 <sup>※1</sup>	英国	9月
フランス	9月	ドイツ	8月
カナダ	9月 <sup>※2</sup>	イタリア	9月

<sup>79</sup> 東京帝国大学に4月入学が導入された大正10（1921）年に同大学法学部教授に就任した法学者の末弘巖太郎は、後に「四月講義を開始した後僅々三箇月にしてこれを中止し、二箇月の長い休暇の後に再びそれを継続することは教授上非常に不便であり、不利益である」こと等の3つの理由を挙げた上で、4月入学制について「教育の実質に対して償ひ難き損害を与えてゐる」と論じている。（佐藤・前掲注5 16頁）

<sup>80</sup> 教育政策研究会編『臨教審総覧下巻』第一法規出版（1987）399-401頁

ロシア	9月	中国	9月
オーストラリア	1月	ブラジル	2月
インド	4月	韓国	3月

※1 州によって異なる。

※2 州によって異なるが、おおむね9月。

(出所)文部科学省及び外務省ウェブサイトを基に筆者作成

留学先と我が国の学事暦のずれによって、例えば1年間の留学を行った場合、帰国した際に、既に4月から始まっている学年に入れず、留年を余儀なくされる可能性が高く<sup>81</sup>、時間的及び経済的負担が発生することが我が国の学生の海外留学に対する阻害要因となっているとの指摘がある。また、外国から我が国への留学生の受入れや教員の国際交流についても同様に、諸外国との学年の始期の違いが障壁となっており、これを解消するための方策として、秋季入学を導入してはどうかという議論が行われてきた。

このような議論を受け、前述のとおり、累次の学事暦の柔軟化を図るための学校教育法施行規則の改正が行われてきたところであるが、平成29(2017)年時点において4月以外の入学時期の設定がある大学は、特に学部段階において顕著に増加しているとは言えず、

254大学(34.2%)にとどまっている<sup>82</sup>。

このような状況もあり、今般の9月入学の導入に係る議論においても、我が国の高等教育機関の国際化に繋がることが期待されていた<sup>83</sup>。

しかし、その一方で、国際化に係る効果に懐疑的な反論やデメリットの指摘もなされており、例えば、日本教育学会の提言<sup>84</sup>においては、3月入学の韓国や4月入学のインドから米国への留学生が、我が国から米国への留学生よりも多いこと<sup>85</sup>や、9月入学の中国が我が国にとって最大の留学生供給国になっていること<sup>86</sup>から、我が国の留学生交流の課題は、入学時期の違いによるものだけではなく、言語や文化、社会の在り方などに要因があると指摘されている。

また、9月入学によって、日本の優秀層が、海外の大学や企業、研究機関等に流出し、日本に戻ってこない、いわゆる頭脳流出が起こる可能性があるとの指摘する論もある<sup>87</sup>。

今般は時間的制約の中での検討であり、議論が深まることはほとんどなかったが、国際化への寄与についていえば、これまでの文部科学省の審議会等における議論<sup>88</sup>の積み重ね

<sup>81</sup> 一般社団法人国立大学協会「留学制度の改善に向けて」(平成19(2007)年1月)(一般社団法人国立大学協会ウェブサイト<<https://www.janu.jp/active/txt6-2/ryuugaku.pdf>>)によると、各国立大学に対してアンケート調査を行った結果、67.8%の大学が、学生の海外派遣に関する大きな障害として、帰国後留年する可能性が大きいことを挙げている。

<sup>82</sup> 文部科学省「平成29年度大学における教育内容等の改革状況について」(令和2年4月28日)によると、4月以外の入学制度を設けている大学は、学部段階で254大学(34.2%)、研究科段階で325大学(52.2%)となっている。なお、その前の5年間の大学学部の推移を見れば、平成25(2013)年度は247大学(33.5%)、平成26(2014)年度は241大学(32.6%)、平成27(2015)年度は253大学(34.0%)、平成28(2016)年度は265大学(36.1%)とほぼ横ばいの状況であるといえる。

<sup>83</sup> 自由民主党の提言(前掲注51)においては、「秋季入学制度を導入し、欧米の学事暦との整合性を高めることで、留学生交流や教員交流の増加につながり得る。」とされた。

<sup>84</sup> 前掲注66

<sup>85</sup> 国際教育研究所(IEE: Institute of International Education)「Open Doors 2019」(2019年11月)によると、2018-2019学校年度において、米国の留学生のうち、インドからの留学生は202,014人で2番目に多く、韓国からは52,250人で3番目、日本からは18,105人で8番目である。

<sup>86</sup> 独立行政法人日本学生支援機構「外国人留学生在籍状況調査」(令和2年4月23日)によると、2019年5月現在、日本の留学生のうち、中国からの留学生は124,436人で最多である。なお、中国と同じく9月を入学時期としているベトナムが73,389人で2番目に多い。

<sup>87</sup> 末富芳「火事場の9月入学論は危険だ/先進国で最も遅く義務教育を始める『コロナ入学世代』への懸念」『論座』(令和2年5月3日)<<https://webronza.asahi.com/national/articles/2020050200001.html>>

<sup>88</sup> これまでの高等教育段階における秋季入学に係る議論においては、3月末の高等学校卒業から秋季の大学入学まで、空白期間(いわゆるギャップターム。前掲注37「ギャップイヤー」と同趣旨)が発生することが大きな課題とされていた。今般の議論は全ての教育段階に係るものであることから、高等学校卒業と大学入学までの空白期間の問題は発生しない。なお、

もあり、9月入学導入を前提とすると否とを問わず、今後、更なる学事暦の柔軟化に向けた具体的な検討も可能ではないかと考えられる。

## (2) 就職・採用活動と学事暦のずれ

文部科学省は、今般の議論における大学の卒業時期について、制度導入時に既に在学している学生は、現行どおり3月に卒業し、制度導入後に入学した学生から順次秋季卒業に移行することを検討していた<sup>89</sup>。

制度導入後の学生が卒業する年度から、就職・採用時期とのずれが生じることについて、就職活動等現行の採用スケジュールの見直しを検討する必要がある<sup>90</sup>。

就職・採用の時期を秋季卒業に合わせて変更する場合には、企業との調整が必要になり、就職活動等の時期の変更に伴う負担が発生することになるが、一方で、採用時期の変更を検討する中で、現在の新卒一括採用から、通年採用への移行の議論を加速させる契機となる可能性が指摘されている<sup>91</sup>。

なお、9月入学を導入するにもかかわらず、現行の春季採用を継続する場合には、就職活動等の時期の変更に伴う負担は発生しないが、8月末の卒業から4月に就職するまで、7か月間のギャップが生じることとなる。この期間については、ギャップイヤー<sup>92</sup>として活用

することも可能であり、必ずしもデメリットになるとは限らないが、その期間を有意義に活用できない者もいると考えられる。

このほか、現行の医師、法曹、公務員等の公的資格試験の実施時期は、春期卒業を前提としたものになっているため、各種公的資格試験の実施時期や実施回数を見直す必要がある。

## (3) 就職時期の後ろ倒し

本来4月から就職する学生が、9月まで就職しないことの弊害として、その5か月間に得られるはずであった収入がなくなることにより、生涯賃金への影響や、年金納付期間の短縮による将来的な受給額への影響が懸念される。この問題は学生個人にとどまらず、個人の収入と連動した税収の減少やGDPの減少にまで影響が及ぶこととなる<sup>93</sup>。

また、官公庁や企業において、定年退職の時期を現行の3月末としたまま採用時期のみを9月に変更した場合、退職時期と就職時期のギャップが生まれ、4月1日から8月末までの5か月間、全国的な労働者不足が発生する可能性があるため、官公庁や企業の定年退職日の変更等の調整を要する。

このほか、就職時期の変更等による影響は多岐にわたると考えられ、十分な準備期間が必要となる。

諸外国の学事暦とのずれにより発生する空白の期間について、語学研修等をはじめとする留学準備等に活用する機会となるが、9月入学の導入によりその機会が阻まれるとする論もある。(大前研一「9月入学にメリットなし、国際化は進まない」『PRESIDENT 2020年7/17号』プレジデント社(2020.6.26)等)

<sup>89</sup> 文部科学省『「9月入学」を導入する場合のパターンについて』文部科学省ウェブサイト<[https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt\\_oseisek01-000009115\\_14.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200730-mxt_oseisek01-000009115_14.pdf)>

<sup>90</sup> 日本経済団体連合会(経団連)及び大学側(就職問題懇談会)で構成する「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」が令和2年3月にまとめた「Society5.0に向けた大学教育と採用に関する考え方」においては、中長期的には学生構成の多様化に対応して企業側も通年入社を拡大していくことが盛り込まれている。

<sup>91</sup> 「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」が令和2年5月に公表した「9月入学移行に関する考え方」においては、「今回の新型コロナウイルス感染症拡大を受け、さらに通年採用やジョブ型採用などの対応が進むことが見込まれる。大学の自主的な秋卒業の動きに対しては、企業も、積極的に対応する。」とされた。

<sup>92</sup> 前掲注37

<sup>93</sup> 前掲注75の荻谷剛彦ら「9月入学導入に対する教育・保育における社会的影響に関する報告書[改訂版]」においては、9月入学の導入による卒業時期の遅れに伴う放棄所得を、5か月で約7,157億円、これによる遺失税収を約876億円と試算している。

## 5 私立学校の観点からの論点

学校経営の面において、9月入学を導入した場合、移行年度の4月1日から8月末までの5か月間は新生徒が不在となり、この期間の授業料等の学生生徒等納付金が入らない一方で、雇用する教職員等への給与は発生し続けるため、その費用負担への対応が課題となる<sup>94</sup>。

9月入学への移行による私立大学等(大学、短期大学、高等専門学校)の収入減については、文部科学省が約9,326億円に上ると試算している<sup>95</sup>。また、日本教育学会は、高等学校等も含めた私立学校全体の逸失学費について、1兆6,300億円から2兆5,700億円と試算している<sup>96</sup>。

この点については、移行期のみの問題であるため、長期的に見れば解決される。しかし、既に経営状況の良くない学校法人においては、移行期のみであっても経営存続が危うくなる懸念があるため、政府として、逸失学費の補償を行う必要がある旨の提言が日本教育学会からなされている<sup>97</sup>。

## おわりに

今般の議論を振り返ると、児童生徒等の学習機会の確保が困難になることへの懸念を契機として9月入学導入への機運が高まったに

もかかわらず、児童生徒等の視点に立った議論が十分に行われなかったように思われる。

この議論の契機の一つとされている高校生が行ったインターネット上の9月入学導入に係る署名活動は、「学校生活を全うしたい」という動機の下に行われたとされている。学習の遅れを取り戻すことの重要性はもとより、長い人生のうち僅か数年しか経験することのできない授業や部活動、学校行事を通じたかけがえのない友達との時間の共有はこの時期を逃せば得ることができないものである。今般は新型コロナウイルス感染症拡大への対応という緊急性に迫られ、議論が深まる余地がなかったということも言えようが、教育を受ける当事者である児童生徒等がどのような学校教育を求めているのかといった視点も必要だと考える<sup>98</sup>。

また、高等教育段階においては、9月入学は教育の国際化という観点からのメリットが期待できる。初等中等教育段階についても同様のメリットが期待できるかは別途検討が必要であろうが、グローバル人材の育成や大学の世界的競争力強化が目指される中、諸外国の学事暦との整合性を高めることで留学生や研究者交流の増加につながり得る9月入学導入への期待が高まったのも必然と言えよう。

現在、9月入学については、「ポストコロナ期における新たな学びの在り方について」と

<sup>94</sup> 日本私立学校振興・共済事業団「令和元年度版 今日の私学財政」によると、私立学校の平成30(2018)年度事業活動収入に学生生徒等納付金が占める割合は、大学で約78%、短期大学で約76%、高等学校で約51%となっている。

<sup>95</sup> 文部科学省ウェブサイト(前掲注67)

<sup>96</sup> 私立高校、私立大学・短期大学に通う生徒、学生の割合をそれぞれ30%、75%とし、私立高校、私立大学、私立短期大学の学費をそれぞれ年間60万円、109万円、88万円として試算(前掲注66)

<sup>97</sup> 日本教育学会提言(令和2年5月22日)(前掲注66)においては、大学等では4分の3の学生が私立に在籍していることを踏まえ、在学生の学習権の保障等のため、国が私立学校に対して「授業料の空白分」を補償する必要性とともに、その補填が多額となるため納税者である国民の理解を得ることが必要である旨が指摘されている。

<sup>98</sup> 「9月入学」については世代的な意見の偏りが見られ、例えば令和2年4月下旬の朝日新聞の世論調査(4月23日、24日実施)において18~29歳の若年層で賛成51%、反対39%、60歳以上では賛成は3割程度となっており、また、5月中旬の日本経済新聞の世論調査(5月10日実施)においては18~39歳の若い層で賛成66%に上った一方、60歳以上の賛成が50%となっている。この点について吉見俊哉東京大学教授は、しがらみのない若い層ほど移行すべきと考えていたことになると分析している(吉見俊哉「9月入学は危機打開への切り札か?」『世界2020年8月号』岩波書店(2020.7)140頁)。また、当面の導入見送りが決まった後に実施された高校生を対象としたアンケート調査においても、導入「賛成」が「反対」をやや上回ることが報告されている。(日本財団「18歳意識調査 第26回-学校教育と9月入学」令和2年6月30日(調査対象:17~19歳男女、回答数1,000、実施期間:令和2年5月26日~28日))

いうテーマの下、教育再生実行会議において、学習機会の保障とは切り離れた議論<sup>99</sup>が行われているところである。9月入学には一定のメリット<sup>100</sup>があることも念頭に、グローバル

化と言われて久しい 21 世紀の我が国の学校教育がいかにあるべきか、真に児童生徒等のことを考えた議論がなされることを期待する。

【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。

- ・佐藤秀夫『教育の文化史 2 学校の文化』阿吽社（2005）
- ・誠之学友会編『誠之が語る近現代教育史』誠之学友会（1988）
- ・日比谷高校百年史編集委員会編『日比谷高校百年史』日比谷高校百年史刊行委員会（1979）

<sup>99</sup> 既に議論が先行し、一定程度学事暦の柔軟化が図られている高等教育段階と、制度改革が必要な初等中等教育段階とでは状況が異なることから、両段階に分けて別々に検討が行われている。

<sup>100</sup> 教育再生実行会議においては、秋季入学のメリットとして、①臨時休業が長期化する状況下においても、学校行事や実習の機会等も含めて、必要な教育機会を確保することができる、②学年の途中で長期休暇（夏期休業）を挟まず、学年を通じた効率的な学習・学校運営が期待できる、③研究者の人事交流、共同学位課程の設置など、秋季開始の学年を採用する国との交流拡大が期待される、の3つを挙げている。また、自由民主党の提言（前掲注51）においては、国際化への対応のみならず、令和の時代に求められる社会変革・教育改革を実現していく契機となり得るなど、その導入の意義は非常に幅広いものとされている。

# 新型コロナウイルス感染症拡大による国内観光への 影響及びその需要喚起策について —2020年9月末までの状況—

衆議院調査局調査員  
由井 沙織  
平石 真生  
(国土交通調査室)

## ■要旨■

近年、訪日外国人旅行者数やその消費額は急速に増加してきたが、2020年1月からの新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、訪日外国人旅行者数及びその消費額はほぼゼロの状態が続いている。日本人による国内旅行についても、新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言の発出により、外出や移動の自粛が要請されたため、4月以降の予約数は前年同月比で9割以上の減少となるなど、日本の観光関連事業者は経営の危機に直面している。そこで、本稿では、まず、日本における新型コロナウイルス感染症拡大による国内観光への影響について整理する。次に、訪日外国人旅行者の早期回復が期待できないことから、観光事業者の支援のために行っている国内観光の需要を促進する取組のうち、国が行っている「G・O・T・ラベル」事業、自治体の取組事例として北海道が行っている「どうみん割」及び海外の取組事例としてタイが行っている「We Travel Together」について紹介する。

## 《構成》

はじめに

I 日本における新型コロナウイルス感染症の  
拡大による観光への影響

II 国内観光の促進のための需要喚起策

III ウィズコロナ時代の「安全・安心な旅行」  
の在り方の検討

おわりに

## はじめに

近年、訪日外国人旅行者数やその消費額は急速に増加し、2018年には訪日外国人旅行者数が初めて3,000万人を突破し、訪日外国人旅行消費額は、2019年には約4.8兆円となっている(図表1)。

しかしながら、2020年1月以降、新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大により、観光需要は大きく減少している<sup>1</sup>。

国連世界観光機関<sup>2</sup>(United Nations World Tourism Organization: UNWTO 以下「UNWTO」という。)は、2020年1～3月期に

<sup>1</sup> 本稿は、基本的に2020年9月末現在の資料を参考に執筆した。

<sup>2</sup> 責任ある、持続可能で、誰もが参加できる観光の推進を責務とする国連機関で、159加盟国、6加盟地域、500を超える賛助加盟員で構成されている。日本からは、賛助加盟員として、日本政府観光局(Japan National Tourism Organization: JNTO)(以下「JNTO」という。)や一般社団法人日本旅行業協会(Japan Association of Travel Agents: JATA)などが加入している。国連世界観光機関(UNWTO) 駐日事務所ウェブサイト「国連世界観光機関(UNWTO)とは?」  
<<https://unwto-ap.org/about/>>

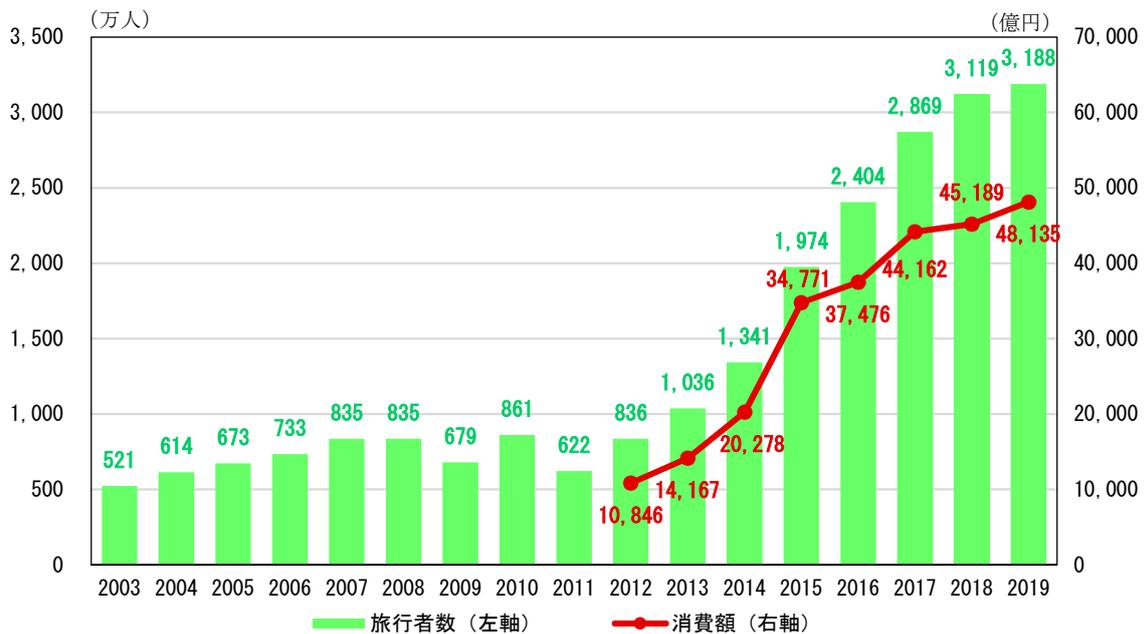
における国際観光客到着数（宿泊を伴う訪問客数）は前年同期比で22%減少<sup>3</sup>し、ロックダウン（都市封鎖）が行われた5月については2019年と比べて98%の減少となっているとした。また、1～5月までの間の国際観光客到着数は前年同期比で56%の減少となっており、これは3億人の国際観光客の減少と3,200億米ドルの国際観光収入の損失に相当し、2009年の世界経済危機における損失の3倍以上であるとしている<sup>4</sup>。年間では対前年比60～80%減少する可能性があるとし、人数にすると8億5,000万～11億人の減少、国際観光収入は9,100億～1.2兆米ドルの損失となり、観光の直接的雇用1億～1億2,000万人の雇用が危険にさらされるとしている<sup>5</sup>。

訪日外国人旅行者数の激減とともに、日本

人による国内観光も、4月に「新型インフルエンザ等対策特別措置法<sup>6</sup>」（平成24年法律第31号。以下「特措法」という。）に基づく新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（以下「緊急事態宣言」という。）が発出されたことにより、外出や移動の自粛要請が行われ、同月以降、国内旅行の取扱い数が激減し、観光関連事業は大きな影響を受けた。

UNWTOは、今後について、世界各国の国内需要は国際需要を上回る速さで回復すると予測しており、国内需要の大部分は、2020年の最終四半期までに回復の兆しが見えることを期待するものの、国際需要を含む観光需要の大部分が回復し始めるのは2021年になると予測している<sup>7</sup>。

（図表1）訪日外国人旅行者数及び消費額の推移



（出所）JNTO資料及び観光庁資料を基に筆者作成

<sup>3</sup> 国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所ウェブサイト「2020年の国際観光客数は60-80%減少する可能性あり-UNWTO報告（2020年5月7日）」<<https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2020/05/Final-website-2.pdf>>

<sup>4</sup> 国連世界観光機関（UNWTO）駐日事務所ウェブサイト「新型コロナウイルス感染症が世界の観光に与える影響-UNWTOにより観光停止による損失の算出について（2020年7月28日）」<[https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2020/08/0728\\_final.pdf](https://unwto-ap.org/wp-content/uploads/2020/08/0728_final.pdf)>

<sup>5</sup> 脚注3参照

<sup>6</sup> 第201回国会において、新型コロナウイルス感染症について、暫定的に新型インフルエンザ等とみなす改正が行われた。

<sup>7</sup> 脚注3参照

そこで、本稿では、まず初めに日本における新型コロナウイルス感染症拡大の観光への影響について整理する。次に、新型コロナウイルス感染症の早期収束が見込めず、訪日外国人旅行者をはじめ観光客の激減とその早期回復が期待できないことにより、経営の危機にある国内観光関連事業者の支援のために、国内観光促進の取組が各地で様々な主体により行われている。そうした取組の中から、自治体の取組事例として北海道の「どうみん割」、国の取組として「Go To トラベル」事業、海外事例として、アジアの観光国であるタイにおける国内観光需要喚起策「We Travel Together」について紹介し、最後にウィズコロナ時代の「安全・安心な旅行」の在り方について主に宿泊・旅行業を中心に述べることにする。

## I 日本における新型コロナウイルス感染症の拡大による観光への影響

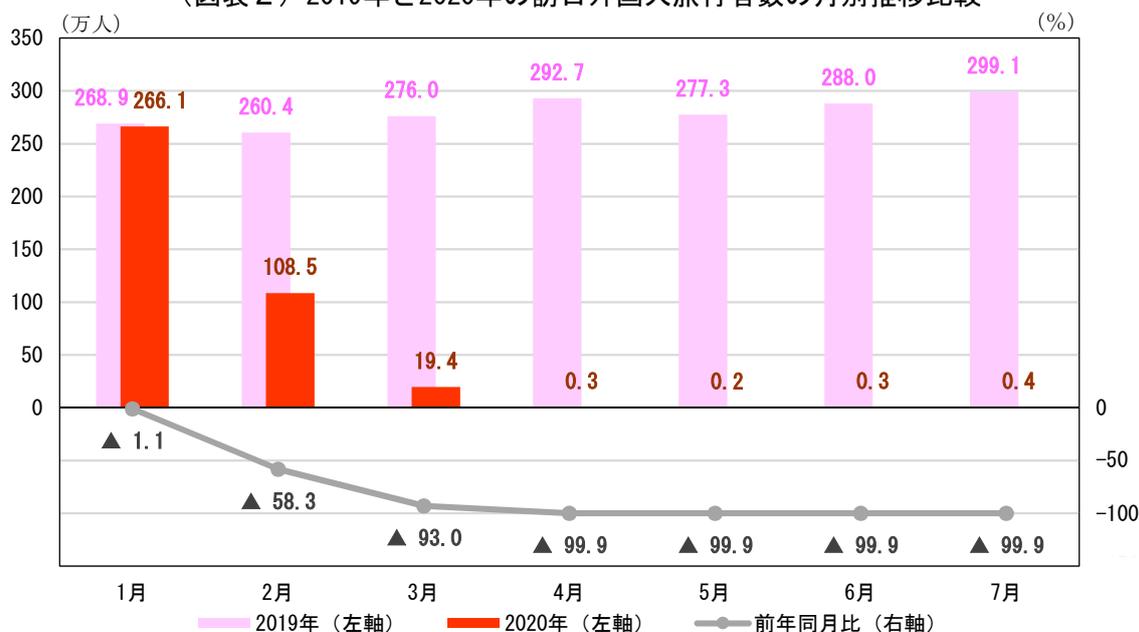
新型コロナウイルス感染症の拡大により、

中国政府によって2020年1月27日から国内に加え海外への団体旅行等が禁止され、その後、多くの国において政府による入国制限や海外渡航禁止等の措置が講じられたこと等により、全世界的に旅行者の往来が大幅に減少した。

我が国でも水際対策を段階的に強化したこと等により、2020年の訪日外国人旅行者数は2月が108.5万人（前年同月比58.3%減）、3月は19.4万人（同93.0%減）、4～7月は数千人で推移しており、いずれも前年同月比99.9%の減少となっている（図表2）。

訪日外国人旅行者数の減少により、2020年1～3月期の訪日外国人旅行消費額は、前年同期比41.6%減の6,727億円となり、大きく減少した。さらに、4～6月期については、訪日外国人旅行者が非常に少なく、訪日外国人消費動向調査の実施が困難であるため、同調査が行われないこととされた<sup>8</sup>。参考として、2019年の4～6月期の訪日外国人旅行消費額は1兆2,673億円となっている。

（図表2）2019年と2020年の訪日外国人旅行者数の月別推移比較



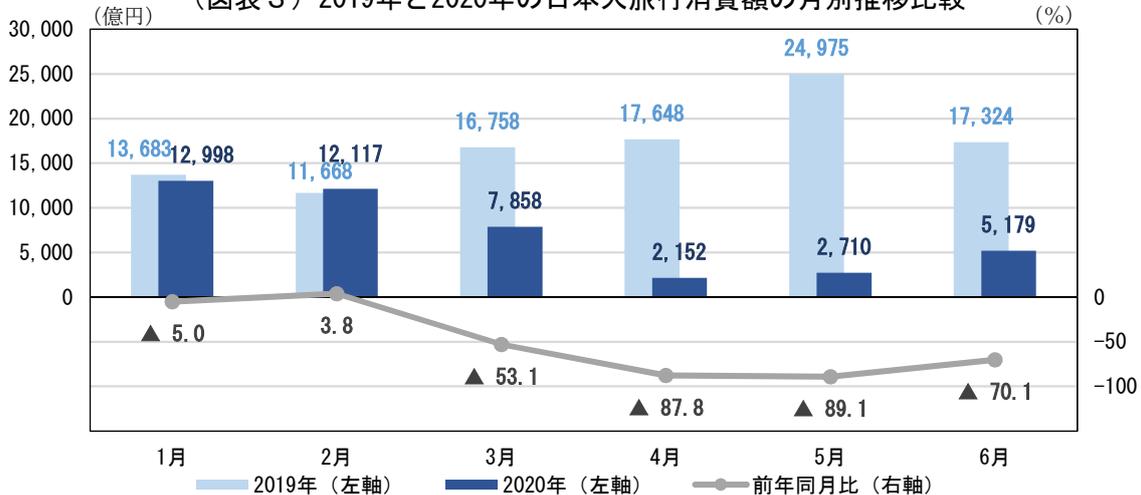
（出所）JNTO資料を基に筆者作成

<sup>8</sup> 2020年6月17日観光庁長官会見

また、日本人の国内旅行消費額も4月に緊急事態宣言が発出され、外出や移動の自粛要請がなされたことにより、2020年4月及び5

月は前年同月に比して9割近くの減少となり、2010年の現行調査開始以降最大の減少率となった(図表3)。

(図表3) 2019年と2020年の日本人旅行消費額の月別推移比較

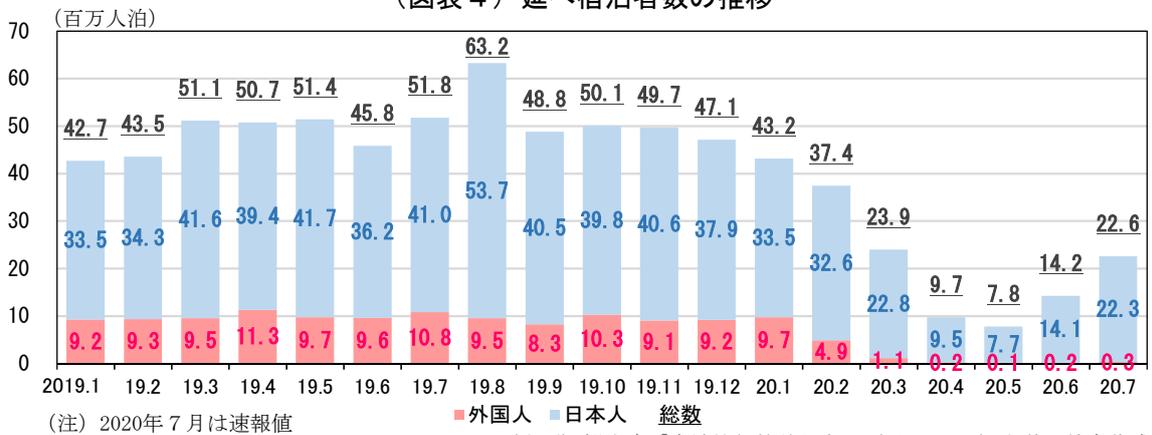


(注) 「国内宿泊旅行」「国内日帰り旅行」の合計で、(図表21)に含まれる「海外旅行(国内分)」(空港までの交通費や当日買い足した日用品等)を含まない。  
(出所) 観光庁資料を基に筆者作成

国内の宿泊動向をみると、2020年2月の外国人延べ宿泊者数は、中国からの団体旅行客が減少したこと等により前年同月比47.7%減の485万人泊となった。その後も、各国の海外渡航禁止等により、3月は同88.1%減の113万人泊となった。日本政府による入国制限の措置が行われた4月以降は、いずれも同9割以上の減少となっている。日本人につい

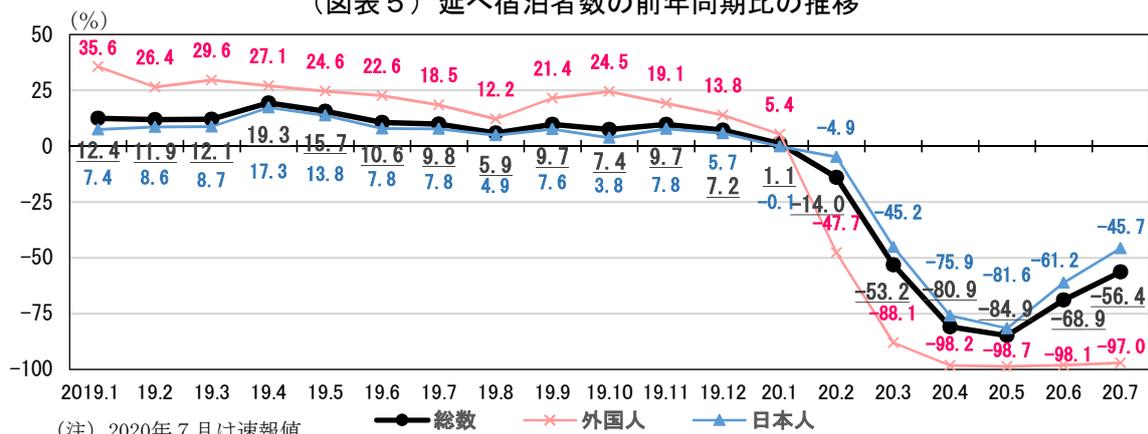
ては、緊急事態宣言が発出された4月(950万人泊、前年同月比75.9%減)及び5月(766万人泊、同81.6%減)は大幅な減少となったが、外出等の自粛要請が解除された6月以降は、6月(1,406万人泊、同61.2%減)、7月(2,226万人泊、同45.7%減)と回復傾向にはあるものの、依然、厳しい状況が続いている(図表4)(図表5)。

(図表4) 延べ宿泊者数の推移



(注) 2020年7月は速報値  
(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査」(2020.8.31)を基に筆者作成

(図表5) 延べ宿泊者数の前年同期比の推移



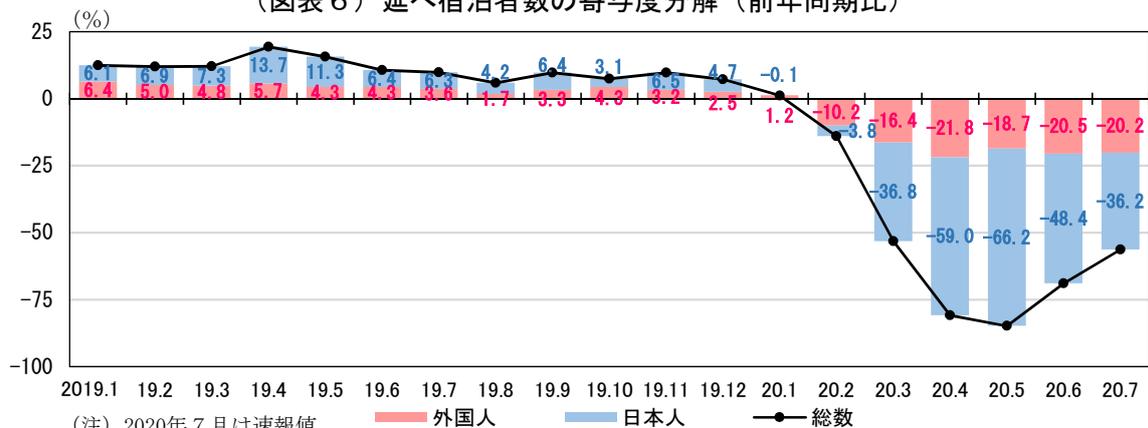
(注) 2020年7月は速報値

(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査」(2020.8.31)を基に筆者作成

延べ宿泊者数の前年同期比に対する寄与度をみると、新型コロナウイルス感染拡大当初の2020年2月時点では、外国人の減少の寄与が大きかったものの、3月以降は、日本人の

減少の寄与が相当に大きいことがわかる。特に、緊急事態宣言が発出された4月及び5月における日本人の減少の寄与が相当に大きいことがわかる(図表6)。

(図表6) 延べ宿泊者数の寄与度分解(前年同期比)



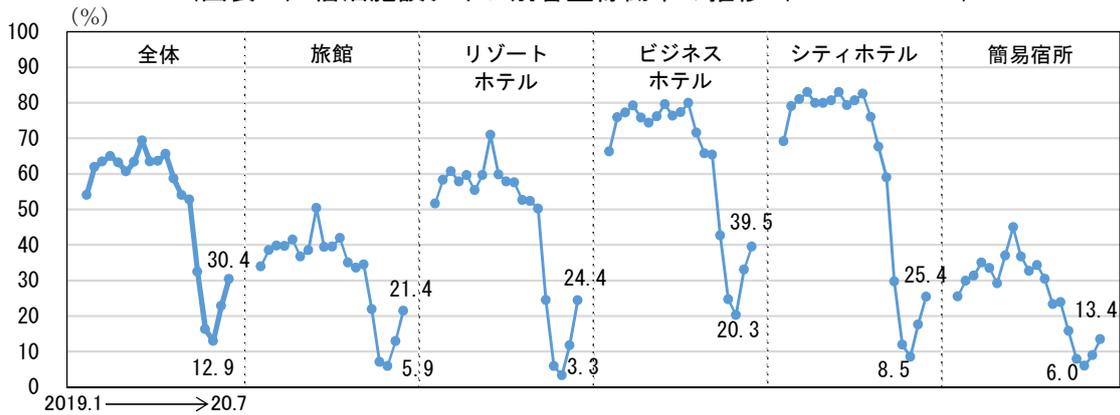
(注) 2020年7月は速報値

(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査」(2020.8.31)を基に筆者作成

宿泊施設の客室稼働率の推移をみると、緊急事態宣言発出による外出等の自粛要請等により、2020年5月は前年同月の63.2%から50.3ポイント低下し、2010年4月の現行調査開始以降最低の12.9%となった。タイプ別にみると、旅館が5.9%(前年同月比35.6ポイント減)、リゾートホテルは3.3%(同56.3ポイント減)、ビジネスホテルは20.3%(同55.5

ポイント減)、シティホテルは8.5%(同71.4ポイント減)、簡易宿所は6.0%(同27.5ポイント減)となった。6月以降、外出等の自粛要請が解除されたことなどから、いずれのタイプについても5月よりは回復したものの、7月は全体で30.4%(同32.9ポイント減)と依然厳しい状況となっている(図表7)。

(図表7) 宿泊施設タイプ別客室稼働率の推移 (2019.1~20.7)



(注) 2020年7月は速報値

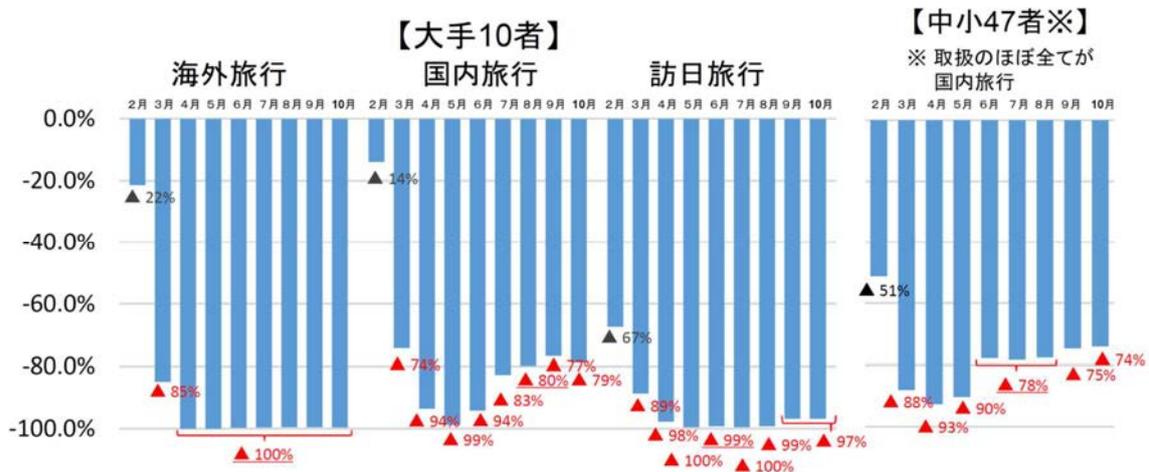
(出所) 観光庁「宿泊旅行統計調査」(2020.8.31)を基に筆者作成

さらに、国土交通省が実施した関係業界へのアンケート調査(2020年8月31日時点)<sup>9</sup>から見ると、大手旅行会社の海外旅行及び訪日旅行の予約人員は、各国の入国制限や海外渡航禁止等により、4月以降、取扱いがゼロ又はゼロに近い状況となっている。国内旅行については、緊急事態宣言の発出による外出等の自粛要請により、4月分及び5月分は前年同月比で9割の減少となり、緊急事態宣言の解除後、自治体が独自に観光需要喚起キャ

ンペーン等を行っていたが、旅行会社パッケージの利用は限定的であったことから、6月分も前年同月比94%の減少となった。「GOTトラベル」事業が7月の4連休に合わせて開始されたこと等により、7月分は前年同月比83%減、8月分は同80%減とやや回復傾向となっているが、依然厳しい状況である。主要旅行業者総取扱額は、4月以降、いずれも前年同月より4,000億円程度の減少となっている(図表8)。

(図表8) 新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響調査(旅行)

○予約人員(前年同月比)(9・10月は見込み)



(調査方法: 日本旅行業協会、全国旅行業協会経由で、大手10者、中小47者に影響をヒアリング)

<sup>9</sup> 国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について(令和2年8月31日時点まとめ)」(令和2年9月)。調査対象は、宿泊、旅行、貸切バス、乗合バス、タクシー、航空、鉄道、外航旅客船、内航旅客船、貨物自動車運送業、内航貨物船、造船業、道の駅、不動産業、建設産業、住宅産業、建築設計業で、主な調査項目は、売上、輸送人員、予約状況等である。

○主要旅行者総取扱額（9・10月は見込み）



（観光庁「主要旅行者（約50者）の旅行取扱状況速報」より（一社）日本旅行業協会作成）

（出所）国土交通省資料

## II 国内観光の促進のための需要喚起策

前章では、新型コロナウイルス感染症の拡大が国内観光に与えた厳しい影響を見たが、ウイルス感染の早期収束が見込めず、訪日外国人旅行者の早期回復も期待できないことから、国や各自治体は、経営の危機にある観光関連事業者支援のため、国内観光を促進する取組として需要喚起策を行っている。

そこで、本章では、北海道の「どうみん割」、国の「Go To Travel」事業及びタイの「We Travel Together」について紹介する。

### 1 北海道の「どうみん割」

#### (1) 北海道の観光の動向

北海道の2019年度の観光入込客数（訪日外国人旅行者を含む）は、5,277万人となっており、このうち、84.2%（4,441万人）を道内容が占めている<sup>10</sup>。総観光消費額は1兆4,298億円で、生産誘発額は2兆897億円と推計されており、北海道経済に大きく貢献し

ている<sup>11</sup>。2020年3月、北海道と札幌市は、新型コロナウイルス感染症の拡大が6月まで継続した場合、道内の観光消費額が宿泊と日帰り旅行合わせて約3,680億円落ち込むとの試算を公表した<sup>12</sup>。

そうしたことから、北海道は新型コロナウイルス感染症の影響で落ち込んだ旅行需要の早期回復を目的に道民の道内観光を対象とする「どうみん割」を7月1日から行うこととした。

#### (2) 「どうみん割」の概要

「どうみん割」とは、道内在住者を対象とし、道内における宿泊を伴う旅行商品等を造成・販売する旅行会社や観光施設等に対し、北海道が予算の範囲内で旅行代金等から割引額を支援金として交付する事業である。

「新北海道スタイル<sup>13</sup>」を実施している事業者の商品が対象となり、予算（23億円）に達した段階で終了となる。対象期間は、2020年

<sup>10</sup> 北海道経済部観光局「北海道観光入込客数調査報告書 令和元年度（2019年度）」（2020年8月）

<sup>11</sup> 北海道経済部観光局「北海道観光の現況2019」（2019年12月）

<sup>12</sup> 北海道経済部観光局、札幌市経済観光局観光・MICE推進部「新型コロナウイルス感染症による観光への影響（試算）」（2020年3月16日）。道内約280施設の宿泊施設を対象に、本年1、2月の宿泊実績及び3月の予約状況を調査し、算出した減少率をもとに、影響が6月まで継続した場合の宿泊延べ数と日帰り旅行者数の減少数と影響額を試算。

<sup>13</sup> 「新型コロナウイルスとの闘いが長期化している中、国が示した『新しい生活様式』の北海道内での実践に向けた、新しいライフスタイルやビジネススタイル、それが『新北海道スタイル』です。」（北海道庁ホームページ）

7月1日から2021年1月31日である。

内容は、旅行代金を最大5割引とするもので、宿泊を伴う旅行（宿泊又は交通付き宿泊）は1人1泊当たり最大10,000円を割り引き（1回当たりの上限は5連泊）、日帰り旅行（交通付ツアー又はアウトドア体験など）は1人につき最大5,000円を割り引くものであ

る（図表9）。

どうみん割は、6月の販売開始後ホテルや旅館の対象商品で完売が相次ぎ、観光事業者や利用者から追加を求める声が多かった<sup>14</sup>。このため、北海道は2021年2月から第2弾（どうみん割<sup>ぶらす</sup>十）を始める予定である<sup>15</sup>。

（図表9）「どうみん割」の対象事業者及び対象商品

対象事業者	対象商品	区分	1人（人泊）あたりの販売価格	割引額
宿泊事業者	○ 北海道内の宿泊施設における宿泊商品	宿泊旅行商品	6,000円～9,999円	3,000円
			10,000円～14,999円	5,000円
			15,000円～19,999円	7,500円
			20,000円以上	10,000円
旅行会社・OTA <sup>※</sup> （ <sup>※</sup> Online Travel Agent：インターネット上で取り扱う旅行会社）	○ 北海道内の宿泊施設における宿泊旅行商品 ○ 北海道内の交通付き宿泊旅行商品 ○ 北海道内の交通付き日帰り旅行商品 ○ 北海道内のアウトドア体験等の日帰り旅行商品 ※屋外での農漁業・文化歴史体験を含むガイド付きツアーに限る	交通付き宿泊旅行商品	10,000円～14,999円	5,000円
			15,000円～19,999円	7,500円
		交通付き日帰り旅行商品	20,000円以上	10,000円
			4,000円～5,999円	2,000円
観光協会等	○ 北海道内の宿泊施設における宿泊商品 ※ただし宿泊事業者及び旅行会社・OTAに含まれない宿泊施設の宿泊商品	交通付き日帰り旅行商品	6,000円～9,999円	3,000円
			10,000円以上	5,000円
			4,000円～5,999円	2,000円
北海道体験観光推進協議会	○ 北海道内のアウトドア体験等の日帰り旅行商品 ※北海道知事認定アウトドアガイドが提供する、日帰りアウトドア体験商品	アウトドア体験等の日帰り旅行商品	6,000円～9,999円	3,000円
			10,000円以上	5,000円
			4,000円～5,999円	2,000円

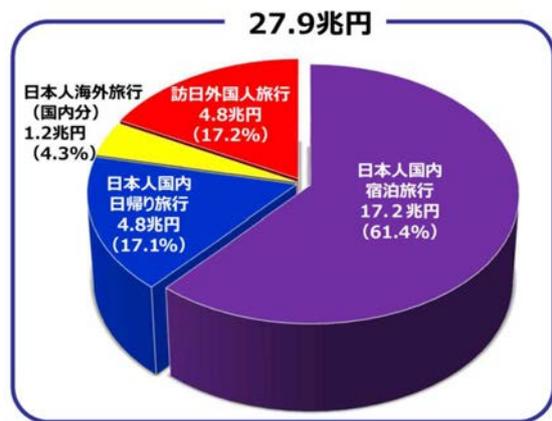
（出所）北海道庁資料を基に筆者作成

## 2 「G o T o トラベル」事業

### (1) 日本人の国内旅行の動向

2019年の日本人及び訪日外国人旅行者による日本国内における旅行消費額は、27.9兆円となっている。このうち、日本人による旅行消費額は23.1兆円、訪日外国人旅行者による旅行消費額は4.8兆円であり、国内旅行消費額の8割は日本人の消費によるものとなっている<sup>16</sup>（図表10）。

（図表10）日本国内における旅行消費額（2019年）



（出所）観光庁資料

<sup>14</sup> 「北海道のどうみん割第2弾へ、21年『G o T o』後に照準」『日本経済新聞』（2020.8.25）

<sup>15</sup> 2020年9月8日 北海道知事定例記者会見（北海道庁ホームページ）  
<<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tkk/hodo/pressconference/r2/r020908gpc.htm>>

<sup>16</sup> 観光庁「令和元年度 観光の状況 令和2年度 観光施策」（令和2年6月）

新型コロナウイルス感染症の拡大により、各国において海外渡航制限等が講じられていることから、訪日外国人旅行消費についてはほぼ見込めないこととなる。このため、日本人による国内観光を促進し、観光需要を喚起することで、経営の危機にある観光関連事業者を支援することを目的とし、国は予算規模約1.3兆円の「G o T o トラベル」事業を行うこととした。

## (2) 「G o T o トラベル」事業の概要

政府は、甚大な被害を受けている観光業について、飲食業、イベント・エンターテインメント業などを支援する取組に併せて、官民一体型の需要喚起キャンペーンを実施するため、「G o T o キャンペーン」を令和2年度第1次補正予算に約1.7兆円で計上した。その後、一括で事業を委託する体制が見直され、経済産業省、農林水産省、国土交通省それぞれで委託先を公募することとなった。「G o T o キャンペーン」のうち「G o T o トラベル」事業（予算：約1.3兆円）は、多種多様な旅行・宿泊商品の割引と、旅行先の土産物店、飲食店、観光施設、交通機関などで幅広く使用できる地域共通クーポンの発行により、感染拡大により失われた観光客の流れを地域に取り戻し、観光地全体の消費を促すことで、地域における経済の好循環を創出しよ

うとする事業である。

国内旅行を対象に宿泊・日帰り旅行代金の1/2相当額を支援するもので、支援額のうち、7割は旅行代金の割引に、3割は旅行先で使える地域共通クーポンとして付与する。

1人1泊当たり2万円が上限（日帰り旅行については、1万円が上限）となっており、連泊制限<sup>17</sup>や利用回数の制限はない。

本事業は、ウィズコロナの時代における「新しい生活様式<sup>18</sup>」に基づく旅の在り方を普及、定着させるものであり、「安全・安心の旅」と「観光復興」の両立を目指すため、旅行者・参加事業者（旅行業者、宿泊事業者等）それぞれに感染予防対策を講じることを求めている。具体的には、事業者へ①チェックイン時の検温、②3密対策、③各団体の「新型コロナウイルス対応ガイドライン<sup>19</sup>」に従った感染予防対策の実施、④上記取組実施の宣言等<sup>20</sup>を、旅行者には「新しい旅のエチケット<sup>21</sup>」の旅行中の実施等<sup>22</sup>をそれぞれ求めている。

## ア 第1弾（7月22日～）：旅行代金の割引のみ

当初は、事業開始8月上旬を目指し準備が行われていたが、観光関連業界や地域の関係者から、本事業をできるだけ早く、特に、多客期、繁忙期である夏休みが支援の対象となるよう、要望が寄せられたことから、急きよ、

<sup>17</sup> 11月17日以降の予約・販売分より1回の旅行の上限が7泊までとされた。（2020年10月30日 観光庁公表）

<sup>18</sup> 長期間にわたって感染拡大を防ぐために、飛沫感染や接触感染、更には近距離での会話への対策を、これまで以上に日常生活に定着させ、持続させなければならず、それを「新しい生活様式」と呼ぶこととし、具体的な実践例としては、①身体的距離の確保、②マスクの着用、③手洗い、の3つを、一人ひとりの基本的な感染防止策とし、日常生活では、上記に加え、「3密（密閉、密集、密接）」の回避や、換気、まめな体温・健康チェックが効果的であるとしている。厚生労働省ホームページ「新型コロナウイルスに関するQ&A（一般の方向け）」

<sup>19</sup> 全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会 日本旅館協会 全日本シティホテル連盟「宿泊施設における新型コロナウイルス対応ガイドライン」（2020.5.14）（2020.5.21 一部改訂）〈<http://www.ryokan.or.jp/top/news/detail/298>〉など、各業界団体によってガイドラインが作成されている。

<sup>20</sup> 感染予防対策等の参加条件を満たさない登録事業者については、登録を取り消されることがある。

<sup>21</sup> 旅行連絡会（交通機関や宿泊・観光施設等の旅行関係業界の業界団体等で構成）が旅行者の視点で感染防止のための留意点等をまとめたもので、①毎朝の健康チェックは、おしゃべりな旅の身だしなみ、②おしゃべりはほどほどにして、味わうグルメ、③楽しくも、車内のおしゃべり控えめに、など五七五の形式で旅行の各場面（移動、食事、宿泊、観光施設、ショッピング）ごとの留意事項を掲載している。

<sup>22</sup> 「新しい旅のエチケット」の実施等に協力しない旅行者については、給付金の返還請求が行われることがある。

7月22日に前倒しされ、旅行代金の割引のみ（地域共通クーポンの付与なし）での事業開始となった。

例えば、1人40,000円の1泊2日の宿泊付き旅行を申し込んだ場合、給付額は14,000円で、旅行者の支払額は26,000円となり、旅行代金の35%の割引のみを受けられることとなる（図表11）。

（図表11）第1弾 旅行代金の割引のみ



（出所）G o T o トラベル事務局資料

### イ 第2弾（10月1日以降出発～）：旅行代金割引+地域共通クーポン

旅行代金の割引のみで事業開始となったが、偽造防止措置を施した上でのクーポン券の印刷や幅広い観光関連産業への事業内容の説明等の調整が整ったことから、10月1日から地域共通クーポンの付与が開始された。

地域共通クーポンとは、旅行代金の15%相当額を地域共通クーポンとして旅行者に付与するもので（旅行代金の15%に1,000円未満の端数が生じる場合には四捨五入）、1枚1,000円単位で発行され、お釣りは返金されない。

例えば、1人40,000円の1泊2日の宿泊付き旅行を申し込んだ場合、支払額は26,000円となる。給付額20,000円のうち、14,000円

が旅行代金割引となり、6,000円が地域共通クーポンとして付与される。日帰りの場合は、1人20,000円の日帰り旅行を申し込んだ場合、支払額は13,000円となる。給付額10,000円のうち、7,000円が旅行代金割引となり、3,000円が地域共通クーポンとして付与される（図表12）。

（図表12）第2弾 旅行代金割引 + 地域共通クーポン



（出所）G o T o トラベル事務局資料

発行形態・券種は①紙クーポン（1,000円）、②電子クーポン（1,000円、2,000円、5,000円）となっている。有効期間は、①宿泊旅行の場合、宿泊日及びその翌日、②日帰り旅行の場合、旅行の当日となり、利用エリアは宿泊地（日帰り旅行の場合は主たる目的地）の属する都道府県及び当該都道府県に隣接する都道府県とされている。クーポンの利用可能店舗は、土産物店、飲食店等のほか、観光施設やアクティビティも含まれる。

クーポンの利用可能店舗には、店頭など見えやすい場所でのステッカー・ポスター掲示等により、旅行者にわかるように可視化する

こととされている。クーポンの配布方法は、以下のとおりとなっている（図表13）。

（図表13）地域共通クーポンの配布方法

旅行・宿泊商品の購入先	発行形態	旅行者に配布する主体
旅行者等	店頭販売	紙 旅行者等
	WEB販売等	紙 宿泊施設 (宿泊施設の下承が必要)
		電子
宿泊施設	紙	宿泊施設

（出所）観光庁資料

地域共通クーポン取扱店舗には参加条件として、①業種別に定められている新型コロナウイルス感染症対策ガイドラインを遵守すること、②行政からの要請（特措法に基づく営業自粛要請、時短営業要請等）に従うこと、

③取扱店舗において従業員に感染者が出た場合や、取扱店舗を利用した旅行者等に感染者が出たことを把握した場合においては、その状況について、遅滞なく、G o T o トラベル事務局に報告を行うこと、④感染症や災害の状況を踏まえ、本事業の円滑な執行と観光庁が実施する感染症対策及び災害対応の措置に協力すること、を遵守することが求められている。また、飲食店（宿泊事業者が運営する敷地内のものを除く。）が「G o T o トラベル」事業の地域共通クーポン取扱店舗として登録するにあたっては、「G o T o E a t キャンペーン<sup>23</sup>」の登録が必要であり、「G o T o E a t」に参加する飲食店が守るべき感染症対策<sup>24</sup>」を求めるとしている<sup>25</sup>。

（図表14）G o T o トラベルをめぐる経緯

2020年	
4月30日	「G o T o キャンペーン」事業費を含む令和2年度第1次補正予算成立
6月5日	上限3,000億円の巨額委託費が批判を受け、事業委託先の公募が中止
6月16日	飲食、イベントなどと切り離し、国土交通省が「G o T o トラベル」事業委託先の公募開始
7月10日	赤羽国交相、「G o T o トラベル」開始を7月22日に前倒しと発表
7月15日	野党4党、実施延期を要求
7月16日	赤羽国交相、「現下の感染状況に鑑み、東京都発着の旅行を対象から外す」と表明
7月20日	政府、東京除外に伴うキャンセル料補償の検討表明
7月21日	赤羽国交相、キャンセル料補償方針を発表
7月22日	「G o T o トラベル」開始
9月15日	赤羽国交相、「7月22日から8月末までの利用実績は1,339万人泊」と発表
10月1日	地域共通クーポンの付与開始 「G o T o トラベル」に東京都発着の旅行を追加

（出所）筆者作成

<sup>23</sup> 「G o T o E a t キャンペーン」とは、感染予防対策に取り組みながら頑張っている飲食店を応援し、食材を供給する農林漁業者を応援するもの。

<sup>24</sup> 農林水産省が所管の「G o T o E a t キャンペーン事業」において、登録飲食店に求める感染症対策についてまとめたもので、登録するには業界ガイドラインに基づき感染予防対策に取り組んでいることを条件としている。加えて、クラスター発生を防ぐ観点から「換気」、「声量」、「3密」を常に意識すること等を条件としている。

<sup>25</sup> 取扱店舗については、申請内容に虚偽等があった場合などには、取扱店舗としての登録が取り消されるとともに、事業者名が公表され、給付金の給付決定の全部又は一部が取り消されることがある。

### 3 海外の国内観光需要喚起策

#### (1) タイの観光の動向

タイは世界有数の観光大国であり、観光業は国の外貨獲得源となっている。また、UNWTOが発表した国際観光客到着数で第9位となっており、国際観光収入でも世界第4位となっている（図表15）（図表16）。

（図表15）国際観光客到着数（2018年）



（出所）UNWTO

（図表16）国際観光収入（2018年）



（出所）UNWTO

世界旅行ツーリズム協議会（World Travel & Tourism Council: WTTC）によると、国内総生産（GDP）に対する観光業の寄与率は2018年でタイは22%、日本では7%となっており、タイは日本に比べて経済への観光収入の貢献が大きいとされている<sup>26</sup>。

また、2019年の訪タイ外国人旅行者数は約

3,980万人となり、訪日外国人旅行者数3,188万人（2019年）と同水準となっており、アジアからの訪タイ外国人旅行者数は増加している（図表17）。

（図表17）訪タイ外国人旅行者数

地域及び国	外国人旅行者数（人）		増加率（%） 2019/18
	2019 （推計値）	2018	
<b>東アジア</b>	<b>27,259,855</b>	<b>25,970,856</b>	<b>+4.96</b>
中国	10,994,721	10,535,241	+4.36
香港	1,045,198	1,015,749	+2.90
日本	1,806,340	1,656,101	+9.07
韓国	1,887,853	1,796,426	+5.09
台湾	789,923	687,748	+14.86
東南アジア諸国連合	10,626,511	10,191,391	+4.27
その他	109,309	88,200	+23.93
<b>ヨーロッパ</b>	<b>6,719,114</b>	<b>6,760,331</b>	<b>-0.61</b>
<b>南北アメリカ</b>	<b>1,633,991</b>	<b>1,599,223</b>	<b>+2.17</b>
<b>南アジア</b>	<b>2,397,387</b>	<b>1,984,829</b>	<b>+20.79</b>
<b>オセアニア</b>	<b>886,183</b>	<b>921,977</b>	<b>-3.88</b>
<b>中東</b>	<b>702,559</b>	<b>739,498</b>	<b>-5.00</b>
<b>アフリカ</b>	<b>198,317</b>	<b>201,480</b>	<b>-1.57</b>
<b>合計</b>	<b>39,797,406</b>	<b>38,178,194</b>	<b>+4.24</b>

（出所）タイ観光スポーツ省資料を基に筆者作成

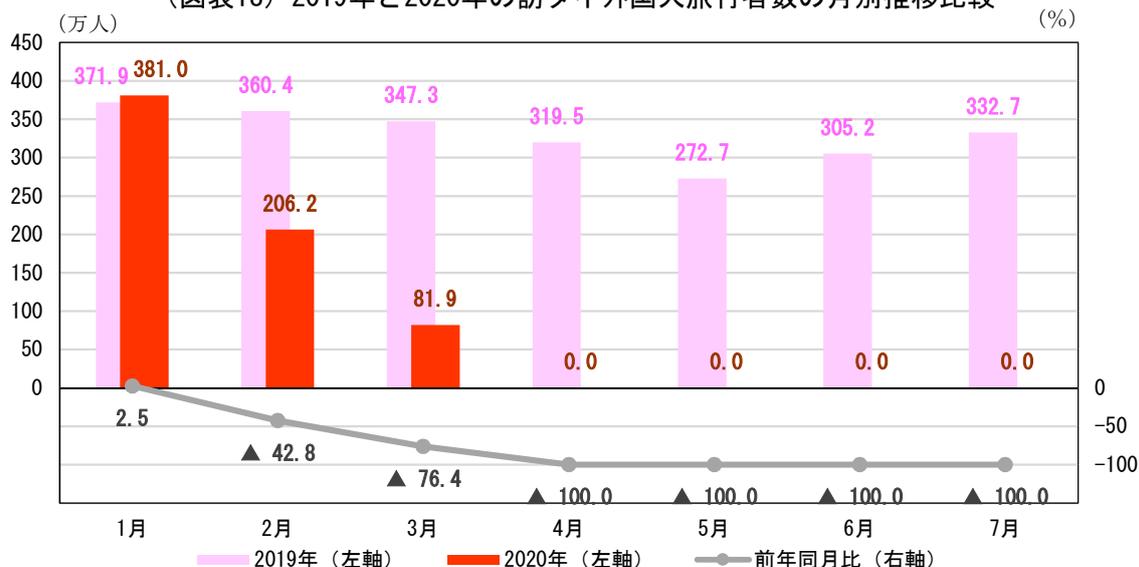
#### (2) タイの観光業への新型コロナウイルス感染症の影響及び国内観光需要喚起策

タイでは、新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、3月26日に非常事態が宣言され、当初は4月末までの予定であったが、延長が繰り返され、10月末まで延長されている。

観光業への影響は、2020年の1月から3月までの外国人旅行者数は約670万人となっていたところ、4月以降は、感染拡大防止の対策として国際旅客便の到着が禁止されたためゼロとなり、観光業へ多大な影響を及ぼした（図表18）。

<sup>26</sup> 「渡航制限、もがくホテル」『日本経済新聞』（2020.4.2）

(図表18) 2019年と2020年の訪タイ外国人旅行者数の月別推移比較



(出所) タイ観光スポーツ省資料を基に筆者作成

そのような中、タイ国政府は、6月に、国内観光需要喚起策を閣議決定し、規制していた国内の移動を事実上解禁し、およそ760億円<sup>27</sup>をかけて、タイ版「Go To Travel」事業といわれている「We Travel Together」を7月15日から10月31日までの期間で開始した。このキャンペーンは、タイ国民が国内旅行をすることで観光業界を活性化させよ

うとするものである。政府が宿泊費の40% (最大1日3,000バーツ<sup>28</sup>)まで補助し、最大5泊まで利用ができ、航空運賃の40% (上限1,000バーツ) や、旅行先の食事等に利用できる電子クーポンが付与される<sup>29</sup>。電子クーポンは平日の方が多く付与されることが特徴である(図表19)。

(図表19) 日本とタイの国内観光需要喚起策の比較

	日本	タイ
国内観光需要喚起策	「Go To Travel」	「We Travel Together」 (タイ語: ラオ・ティアオ・ドウアイカン)
事業期間	2020年7月22日~2021年1月31日	2020年7月15日~10月31日
対象者	日本国内在住者	タイ国民
キャンペーンの内容	①国内旅行を対象に宿泊・日帰り旅行代金の1/2相当額を支援 ②給付額の内、7割は旅行代金の割引、3割は旅行先で使える地域共通クーポン(10月1日から)として付与 ③1人1泊当たり2万円が給付上限。日帰り旅行については1万円が上限 ④連泊*や利用回数の制限なし *11月17日以降の予約・販売分より最大7泊まで	①国内旅行を対象に、宿泊料金、航空運賃の最大4割を補助 ②旅行先の食事や入場料などに使える電子クーポンを付与(月曜から木曜は900バーツ、金曜から日曜は600バーツ) ③1室1泊につき3,000バーツ以下、最大5泊まで ※泊数上限、補助金額等の拡大が検討されている。

(出所) 観光庁、タイ観光スポーツ省資料を基に筆者作成

<sup>27</sup> 「新型コロナで世界の観光産業324兆円損失 リーマン後の3倍以上」(NHK NEWS WEB)(2020.8.22)

<sup>28</sup> 1バーツ≒3.4円(2020.7.15現在)

<sup>29</sup> やまごころ.jp「韓国版、タイ版のGo Toキャンペーンは成功しているのか?日本国内の感染拡大を受けトラベルバブル構築もストップ」(2020.8.19) <[https://www.yamatogokoro.jp/column/corona\\_world/39605/](https://www.yamatogokoro.jp/column/corona_world/39605/)>

### Ⅲ ウィズコロナ時代の「安全・安心な旅行」の在り方の検討

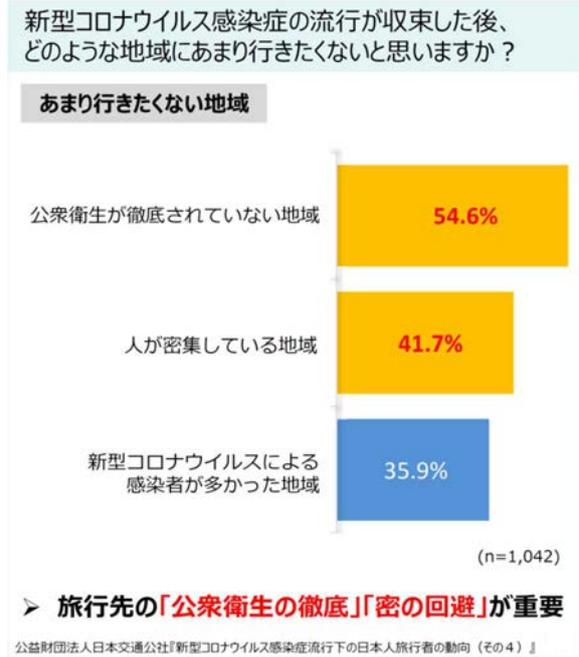
過去の大災害等の事例から、観光業は、「地元—近距離—中距離—訪日外客等の遠距離」の順で回復するとされている<sup>30</sup>。

前章で述べた国内観光需要喚起策は、観光業の回復の初期段階に当たる「近距離—中距離」の旅行を促進しているものである。この段階での観光は、感染の不安を抱えながらの観光となるため、他の旅行者や観光業従事者との接触を極力少なくするなどの「3密回避」を徹底して行い、安全・安心を確保する必要がある。

国が実施する「Go To Travel」事業においては、宿泊・旅行業者等の観光関連事業者が作成した感染拡大予防ガイドライン<sup>31</sup>や、旅行者視点での感染防止の留意点等をまとめた「新しい旅のエチケット」が公表されており、観光事業者、旅行者の双方に対して、感染拡大防止策の遵守が求められている。これらの実施を徹底することにより、旅行者が安全・安心に旅行できる環境が整備されとしている。

新型コロナウイルス感染症流行下の日本人旅行者の動向についてのアンケート調査<sup>32</sup>でも、新型コロナウイルス収束後の旅行先のあまり行きたくない地域として、4割以上が「公衆衛生が徹底されていない地域」「人が密集している地域」を挙げたことから、旅行先を選択するに当たって、感染症対策が講じられていることを重要視する傾向があることがうかがえる（図表 20）。

（図表 20）アンケート調査結果（抜粋）



（出所）観光庁資料

一方、日本の観光の特徴として、土日祝、GW、お盆、正月休みに一斉に休暇を取得することが多く、大型連休がある5月や夏休みに重なる8月に旅行が集中する傾向にある。2019年の観光庁の調査によると、国内の旅行消費額は8月が3.6兆円（うち訪日外国人旅行0.4兆円）、5月が3兆円（うち訪日外国人旅行0.4兆円）となり、他の月は2兆円前後であり、旅行時期を柔軟に選択できていないことがうかがえる（図表 21）。休暇の集中は、以前から観光需要を平準化するための一つの課題とされていたが、今般、新型コロナウイルス感染症の拡大により、社会全体が感染リスクを避けるため、混雑を回避する傾向となってきており、休暇の分散化は混雑の回避に資することとなる。このため、いかに休

<sup>30</sup> 大野正人「新型コロナによる需要縮小に向けた観光産業と観光地の対策」『地域開発』633号 2020年春 19頁

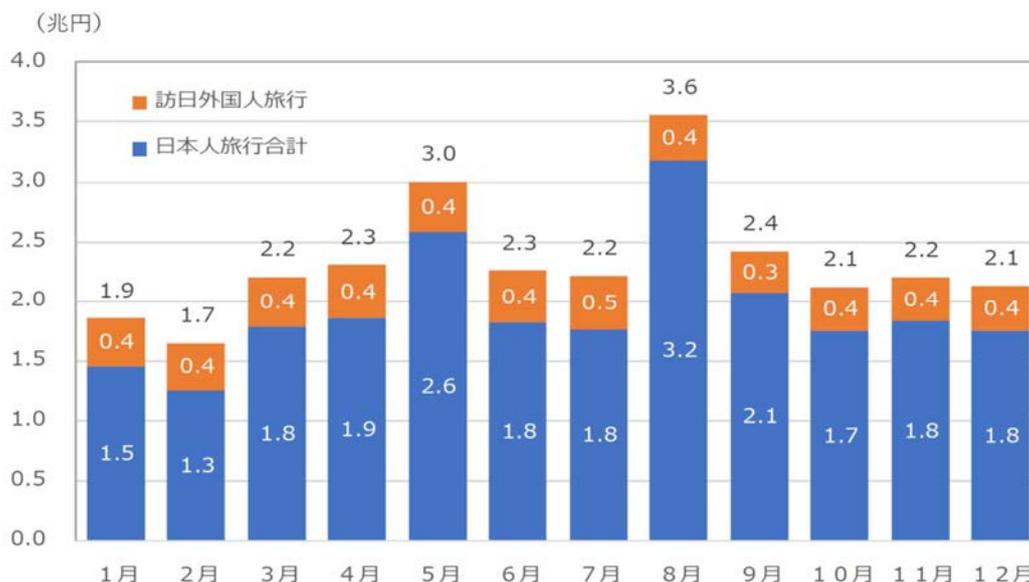
<sup>31</sup> 脚注18参照

<sup>32</sup> 公益財団法人日本交通公社「新型コロナウイルス感染症流行下の日本人旅行者の動向（その4）」（2020年7月30日）  
 <[https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2020/08/covid-19-japanese-tourists-4\\_JTBF20200730.pdf](https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2020/08/covid-19-japanese-tourists-4_JTBF20200730.pdf)> 調査対象は、全国18～79歳の男女（調査会社のパネルより抽出（国勢調査時の人口に基づき、住宅地図データベースから世帯を抽出し、個人を割り当てた。）、調査方法は、郵送自記式調査（郵送により調査票を送付し、回答者自身が記入を行う自記式により回答を得る方法。）、調査期間は2020年5月20日～6月5日、標本の大きさは、1,472人。

暇を分散させるかが「3密回避」を行いながらの旅行を実現する上でも課題となる。観光需要の平準化のために「Go To トラベル」事業における平日の割引率を大きくすることによりインセンティブを付与するなど、制度修正の検討も必要と指摘されている<sup>33</sup>。また、新型コロナウイルス感染症による社会変化により、大企業を中心にテレワーク等が普

及しはじめ、働き方が多様化した今こそ、休暇分散に取り組む機会であるとされている。その手段として、現在、リゾート地等で余暇を楽しみつつテレワーク等で仕事を行うワーケーション<sup>34</sup>等の取組が推奨されている。このような取組により、休暇の分散化が実現し、旅行者にとって混雑の回避が行われ、感染リスクの低減に資するとされている。

(図表 21) 月別でみた日本国内における旅行消費額 (2019年)



資料：観光庁「旅行・観光消費動向調査」、「訪日外国人消費動向調査」、日本政府観光局訪日外客数・出国日本人数より観光庁作成  
注1：日本人旅行合計は、日本人国内宿泊旅行、国内日帰り旅行、海外旅行（国内分）の旅行消費額の合計。海外旅行（国内分）は、年間消費額を月別の出国日本人数で按分。なお、(図表3)の日本人国内旅行消費額には、海外旅行（国内分）は含まれていない。  
注2：訪日外国人旅行は、年間消費額を月別の訪日外客数で按分。

(出所) 観光庁資料

観光の回復の最終段階にあたる「訪日外客等の遠距離」の観光については、「アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査<sup>35</sup>」によると、海外観光旅行の検討を再開するタイミングとしては、「抗ウイルス薬の開発など、新型コロナウイルスの脅威が消滅してから」、「渡航希望先の安全宣言後」、「自国の出国制限措

置の解除後」という回答が多く(図表 22)、抗ウイルス薬やワクチンの開発途上であり、我が国をはじめ多くの国の新型コロナウイルスの感染が収束していない状況では、早期の回復は難しいとされている。

また、同調査では、「新型コロナウイルス終息後に日本を訪問したい理由(複数回答)」に

<sup>33</sup> 第201回国会衆議院国土交通委員会議録第20号(閉会中審査)(令2.7.29)6頁

<sup>34</sup> 「ワーク」と「ケーション」を合わせた造語。

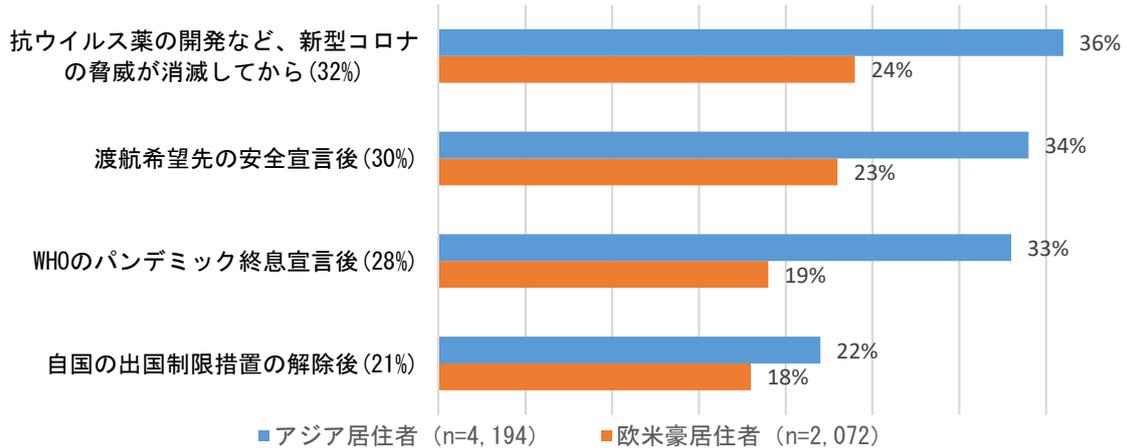
<sup>35</sup> 株式会社日本政策投資銀行 公益財団法人日本交通公社「DBJ・JTBF アジア・欧米豪 訪日外国人旅行者の意向調査(2020年度 新型コロナ影響度 特別調査)」(2020.8.18)  
<[https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/00aebbf408e3e27fc3ac58b7e9f992b\\_1.pdf](https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/00aebbf408e3e27fc3ac58b7e9f992b_1.pdf)> 調査方法:インターネットによる調査、実施時期:2020年6月2日~12日、調査地域:韓国、中国(北京及び上海在住者のみ)、台湾、香港、タイ、シンガポール、マレーシア、インドネシア、アメリカ、オーストラリア、イギリス、フランスの12地域、調査対象者:20~59歳の男女かつ海外旅行経験者、有効回答者数:上記各地域に居住する住民計6,266人。

「行きたい観光地・施設があるから」、「食事が美味しいから」に次いで、「清潔だから」が入り（図表 23）、ウイルス対策全般の継続などの安全・安心に関する取組の徹底とともに「清潔さ」という日本の強みを一層生かすことが重要であると述べている。「清潔だから」という理由は3位だったものの、「その国・地域を観光のために訪問したい理由（複数回答）」ごとのランキングでは、他の国・地域と比べて選んだ人の割合が一番高かった。このことから、「清潔さ」という日本の強みを生かす必要があるのではないだろうか。

という理由は3位だったものの、「その国・地域を観光のために訪問したい理由（複数回答）」ごとのランキングでは、他の国・地域と比べて選んだ人の割合が一番高かった。このことから、「清潔さ」という日本の強みを生かす必要があるのではないだろうか。

（図表22）海外観光旅行の検討を再開するタイミング

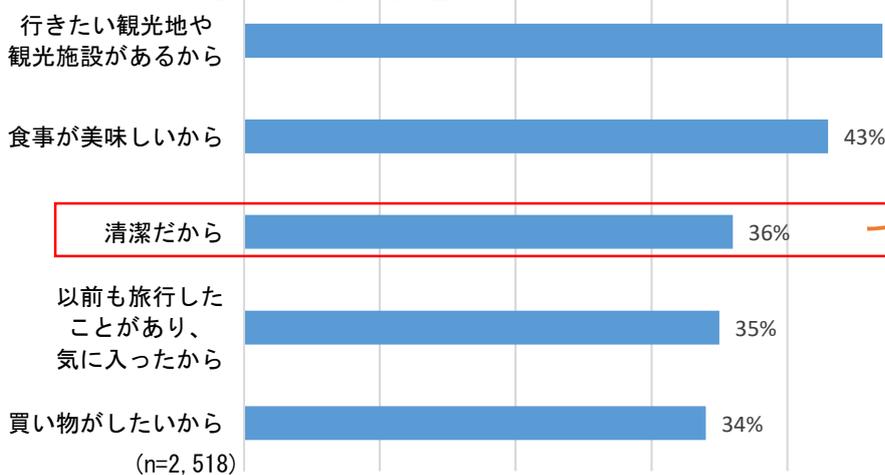
※回答はあてはまるものを最大3つまで



(出所) DB J 資料より筆者作成

（図表23）新型コロナ終息後に観光のために日本を訪問したい理由

※回答はあてはまるもの全て



（参考）新型コロナ終息後にその国・地域を観光のために訪問したい理由（理由ごとのランキング）（清潔だから）

順位	国・地域	%
1	日本	36
2	シンガポール	34
3	ニュージーランド	27
4	スイス	24
5	カナダ	23

(出所) DB J 資料より筆者作成

おわりに

ウィズコロナ時代の「新しい観光」は、感染の不安を抱えた中での観光であり、十分な感染症対策を行った上で、観光客を分散させて「3密回避」を行うなど、従来の観光とは違う「安全・安心」をいかに確保するか、という視点が重要となっている。

現在「Go To トラベル」事業等に参加している宿泊施設においては「感染症対策が行われて当たり前」であることが浸透しつつある。日本において、この感染症対策が徹底され、定着していることを世界に向けてアピールすることができれば、日本の「安全・安心」、衛生面を評価し、日本観光に強い関心を

持っている外国人旅行者の訪日意欲の回復に貢献すると考える。また、国内旅行についても、休暇取得の分散化やワーケーション等の取組への対応といった混雑のない「新しい観光」の実現に向け「G o T o トラベル」

事業をはじめ、各種の支援策によって持続的に支援していく必要がある。そのためにも、「安全・安心」への取組について分析、検証が行われ、更なる議論が行われることが期待される。

【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。

- ・国土交通省「交通政策審議会観光分科会（第37回）」（令和2年8月27日）資料
- ・G o T o トラベル事務局ホームページ（旅行者向け）〈<https://goto.jata-net.or.jp/>〉  
（事業者向け）〈<https://biz.goto.jata-net.or.jp/>〉
- ・首相官邸「観光戦略実行推進会議（第38回）」（令和2年7月27日）資料
- ・タイ観光・スポーツ省ホームページ〈<https://www.mots.go.th/>〉
- ・どうみん割事務局ホームページ〈<https://douminwari.jp/>〉
- ・農林水産省ホームページ『『G o T o E a t キャンペーン事業』について』  
〈<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/gaisyoku/hoseigoto.html>〉

## 東日本大震災発災後 10 年の総括

衆議院調査局調査員

高橋 令依子

嶋 一 貴

(東日本大震災復興特別調査室)

## ■要 旨■-----

東日本大震災は、我が国の観測史上最大規模の地震とそれに伴う津波により、広範囲にわたり甚大な被害をもたらすとともに、東京電力福島第一原子力発電所の事故により、放射性物質の放出、拡散が生じるなど、未曾有の複合災害となった。

政府は、「東日本大震災からの復興の基本方針」を定め、復興期間を令和 2 年度までの 10 年間とし、前例のない支援を実施してきた。発災から 10 年目を迎え、復興は前進し、地震・津波被災地域では、復興の総仕上げの段階に入り、原子力災害被災地域においても、復興・再生が本格的に始まっている。他方で、復興の進展に伴い、引き続き対応が必要となる事業や新たな課題も明らかとなってきており、これまでの復興施策の総括を踏まえた対応が必要である。

## -----

## 《構成》

- I 東日本大震災の概要と復旧・復興対策立法
- II 東日本大震災からの復興の基本方針等
- III 新基本方針等を受けての法改正等
- IV 復旧・復興の現状等
- V 福島復興・再生
- VI 10 年の総括と今後の課題

地震の規模は、モーメントマグニチュード (Mw)<sup>2</sup> 9.0 という我が国の観測史上最大であり、世界でも 1900 年以降 4 番目の巨大地震であった。震源域は岩手県沖から茨城県沖までに及び、長さ約 450 km、幅約 200 km の断層が 3 分程度にわたり破壊されたものと考えられている<sup>3</sup>。そのため、本震による震度は、宮城県栗原市で最大震度 7 が観測されたほか、宮城県、福島県、茨城県、栃木県で震度 6 強を観測した (図表 1)。また大津波が発生し (岩手県大船渡市の綾里湾で 40.1m の遡上高を観測<sup>4</sup>)、岩手県、宮城県及び福島県 (以下「被災 3 県」という。) を中心に、東日本において広範かつ甚大な被害をもたらした。さらに、地震及び津波により発生した東京電力

## I 東日本大震災の概要と復旧・復興対策立法

## 1 震災の概要

平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分、東日本大震災<sup>1</sup>をもたらした、三陸沖を震源地とする「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震」が発生した。

<sup>1</sup> 東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害は、平成 23 年 4 月 1 日の閣議了解により「東日本大震災」と呼称することとされた。

<sup>2</sup> 地下の岩盤のずれの規模 (ずれ動いた部分の面積×ずれた量×岩石の硬さ) を基にして計算したマグニチュードを、モーメントマグニチュード (Mw) という。

<sup>3</sup> 内閣府「平成 24 年版防災白書」3 頁

<sup>4</sup> 「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」による調査結果  
<<https://coastal.jp/ttjt/index.php?%E7%8F%BE%E5%9C%B0%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E7%B5%90%E6%9E%9C>> (参照 2020. 10. 28)

福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）では、核燃料が溶融し、水素爆発が発生するなど、放射性物質の放出を伴う原子力災害となり、多くの住民が避難を余儀なくされた。

（図表 1）平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の概要

項目	データ	
発生日時	平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分	
震源及び規模（推定）	三陸沖（北緯 38.1 度、東経 142.9 度、牡鹿半島の東南東 130 km 付近） 深さ 24 km、モーメントマグニチュード (Mw) 9.0	
震源域	長さ約 450 km、幅約 200 km	
断層のすべり量	最大 20～30m 程度	
震源直上の海底の移動量	東南東に約 24m 移動、約 3m 隆起	
震度（震度 5 強以上の地域震度）	震度 7	宮城県北部
	震度 6 強	宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部
	震度 6 弱	岩手県沿岸南部・内陸北部・内陸南部、福島県会津、群馬県南部、埼玉県南部、千葉県北西部
	震度 5 強	青森県三八上北・下北、岩手県沿岸北部、秋田県沿岸南部・内陸南部、山形県村山・置賜、群馬県北部、埼玉県北部、千葉県北東部・南部、東京都 23 区、新島、神奈川県東部・西部、山梨県中部・西部、山梨県東部・富士五湖

（出所）復興庁資料

人的被害は、死者 1 万 5,899 人（直接死）、行方不明者 2,528 人にのぼり、被害の大きかった被災 3 県の死者数は、宮城県が 9,543 人、岩手県が 4,675 人、福島県が 1,614 人、行方不明者は、宮城県が 1,216 人、岩手県が 1,112 人、福島県が 196 人である<sup>5</sup>（図表 2）。震災関連死の死者数は 3,739 人となり、福島県が 2,286 人、宮城県が 928 人、岩手県が 469 人である<sup>6</sup>。福島県では、岩手、宮城両県と比べ、震災関連死者数が直接死者数を上回っている。

また被災 3 県では、震災前、人口に占める 60 歳以上の割合が約 31%であったのに対し、震災による死者数に占める 60 歳以上の割合が約 65%と、人口比に対し高齢者が多く犠牲となった<sup>7</sup>。

建物被害は、全壊が 121,992 棟、半壊が 282,920 棟であり<sup>8</sup>（図表 2）、ストック（建築物、ライフライン施設、社会基盤施設<sup>9</sup>等）への直接的被害額は約 16 兆 9 千億円と試算された<sup>10</sup>。

津波による浸水面積は全国で 561 km<sup>2</sup>とハザードマップ等の予想を大きく上回る浸水であった<sup>11</sup>。

広範囲にわたる建物の倒壊等の甚大な被害の発生に伴い、発災直後には、最大で約 47 万人が避難した<sup>12</sup>。

<sup>5</sup> 警察庁緊急災害警備本部「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の警察活動と被害状況」（令和 2 年 9 月 10 日）  
〈<https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf>〉（参照 2020.10.28）

<sup>6</sup> 復興庁、内閣府（防災担当）、消防庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」（令和元年 9 月 30 日現在調査結果）  
〈[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20191227\\_kanrenshi.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20191227_kanrenshi.pdf)〉（参照 2020.10.28）。震災関連死とは、東日本大震災による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）

<sup>7</sup> 内閣府「平成 23 年版防災白書」12 頁

<sup>8</sup> 警察庁・前掲注 5

<sup>9</sup> 河川、道路、港湾、下水道、空港等

<sup>10</sup> 内閣府（防災担当）「東日本大震災における被害額の推計について」（平成 23 年 6 月 24 日）  
〈<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/110624-1kisyu.pdf>〉（参照 2020.10.28）

<sup>11</sup> 内閣府・前掲注 7 14-16 頁

<sup>12</sup> 『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」（令和元年 12 月 20 日閣議決定） 2 頁

(図表2) 主な被害状況

(令和2年9月10日現在)

災害種別	人的被害					建物被害								道路 損壊 箇所	橋梁 被害 箇所	山崖 崩れ 箇所	堤防 決壊 箇所	鉄軌 道	
	死 者 人	行 方 不 明 人	負傷者		合 計 人	全 壊 戸	半 壊 戸	流 失 戸	全 焼 戸	半 焼 戸	床 上 浸 水 戸	床 下 浸 水 戸	一 部 破 損 戸						非 住 家 被 害 戸
			重 傷 人	軽 傷 人															
北海道	1			3	3		4				329	545	7	469					
東北	青森	3	1	26	86	112	308	701					1,006	1,402	2				
	岩手	4,675	1,112	*	213	19,508	6,571		33			6	19,064	4,707	30	4	6		
	宮城	9,543	1,216	*	4,145	83,005	155,130		135			7,796	224,202	26,796	390	12	51	45	26
	秋田			4	7	11							5	3	9				
	山形	2		8	21	29							21	96	21		29		
福島	1,614	196	20	163	183	15,435	82,783		77	3	1,061	351	141,053	1,010	187	3	9		
東京	7		20	97	117	15	198		1				4,847	1,101	295	55	6		
関東	茨城	24	1	34	678	712	2,635	25,013		31	75	624	191,549	22,590	307	41			
	栃木	4		7	126	133	261	2,118					73,552	295	257		40	2	
	群馬	1		14	28	42		7					17,679		36		9		
	埼玉			7	38	45	24	199	1	1		1	1,800	33	160				
	千葉	21	2	30	233	263	801	10,155		15	157	731	55,081	660	2,343		55		1
	神奈川	4		17	121	138		41					459	13	160	1	2		
	新潟				3	3							17	9					
	山梨				2	2							4						
長野				1	1														
静岡			1	2	3							5	13						
中部	岐阜														1				
	三重				1	1					2			9					
四国	徳島										2	9							
	高知				1	1					2	8							
合計	15,899	2,528			6,157	121,992	282,920		297	1,628	10,076	730,359	59,193	4,198	116	207	45	29	

※ 未確認情報を含む。

(出所) 警察庁緊急災害警備本部資料

## 2 復旧・復興のための立法措置

政府は震災発生当日に、「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)に基づく「緊急災害対策本部」及び「原子力災害対策特別措置法」(平成11年法律第156号)に基づく「原子力災害対策本部」を設置して対処するとともに、被災者支援や復旧・復興に関わる多くの法律案を国会に提出し、必要な施策の実施を図った。

国会においては、各党各会派や各委員会で活発な議論が行われ、復旧・復興を迅速かつ

効果的に実施する観点等により議員からも多くの法律案が提出された。第177回国会の平成23年5月19日に衆議院東日本大震災復興特別委員会が、同年6月13日に参議院東日本大震災復興特別委員会が設置され、「東日本大震災復興基本法案」や「東日本大震災復興特別区域法案」をはじめとする復興の基幹となる法律案が審査され、成立した。平成23年及び24年においては、閣法、議員立法を合わせ60件を超える震災関連法案が各委員会で審査され、成立した<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> 平成23年に成立した震災関連立法については、宮部光「東日本大震災の概要と予算・立法措置」『論究(第8号)』35-68頁衆議院調査局(2011.12)参照

## II 東日本大震災からの復興の基本方針等

### 1 政府による復興施策の総括と復興・創生期間後の新たな復興の基本方針

政府は平成 23 年 7 月、「東日本大震災復興基本法」(平成 23 年法律第 76 号)に基づき「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、復興期間を 10 年間とし、復興需要が高まる当初の 5 年間(平成 23 年度～平成 27 年度)を「集中復興期間」と位置付け、各種施策を講じてきた。平成 28 年 3 月には、同基本方針を見直し、「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」を閣議決定し、「復興・創生期間」と位置付けられた平成 28 年度以降の 5 年間(平成 28 年度～令和 2 年度)では、地方創生のモデルとな

るような復興の実現を目指し、取組を進めてきた。

令和 3 年 3 月末までの復興・創生期間の満了が近づく中、政府は、復興・創生期間後の在り方について検討を行い、令和元年 12 月 20 日、「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(以下「新基本方針」という。)を閣議決定した。

新基本方針では、まず、これまでに実施された復興施策の総括を行い、地震・津波被災地域は、復興の「総仕上げ」の段階に入り、原子力災害被災地域は、「復興・再生」に向けた本格的な動きが始まっているとの認識を示した(図表 3)。

(図表 3)「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(概要①)

<p>○ これまでに実施された復興施策の総括を行い、東日本大震災復興基本法第3条に基づき、復興・創生期間後(令和3年度以降)における各分野の取組、復興を支える仕組み、組織等の方針を定める。</p>	
<p><b>I. 復興施策の総括</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「前例のない手厚い支援」により、復興は大きく前進</li> <li>● 地震・津波被災地域:復興の「総仕上げ」の段階</li> <li>● 原子力災害被災地域:「復興・再生」に向けた本格的な動き</li> </ul>	
<p><b>各分野の取組(主なもの)</b></p>	
<p><b>1. 被災者支援(健康・生活支援)</b>  <i>(成果)</i> 避難者数の減(約47万人→約4.9万人)                  地震・津波被災地域では、期間内の仮設生活解消を目指す  <i>(課題)</i> 期間終盤に再建される地区のコミュニティ形成、見守り等                  避難生活の長期化等を踏まえた支援、子ども等への支援</p> <p><b>2. 住まいとまちの復興</b>  <i>(成果)</i> 災害公営住宅約3.0万戸・高台移転約1.8万戸が完成見込み                  発展基盤となる復興道路・復興支援道路、鉄道、港湾等を整備  <i>(課題)</i> 台風第19号等の影響も踏まえ、期間内の一日も早い事業の完了</p> <p><b>3. 産業・生業の再生</b>  <i>(成果)</i> 三県の製造品出荷額等は概ね回復、外国人延べ宿泊者数は堅調  <i>(課題)</i> 沿岸部で回復の状況に幅、水産加工業の売上げ回復</p> <p><b>4. 原子力災害からの復興・再生</b>                  (1) 事故収束(廃炉・汚染水対策)  <i>(課題)</i> 安全確保を最優先に着実に作業を継続、正確な情報発信                  (2) 放射性物質の除去等  <i>(課題)</i> 仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設の整備・輸送、                  最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理                  (3) 避難指示の解除と帰還に向けた取組の拡充等  <i>(成果)</i> 帰還困難区域を除くほとんどの地域で避難指示を解除                  福島県の避難者数の減(約16.5万人→約4.2万人)  <i>(課題)</i> 帰還・移住の促進、帰還困難区域への対応、避難者支援</p>	<p><b>(4) 福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積</b>  <i>(成果)</i> 廃炉・ロボット・エネルギー等の各拠点の整備  <i>(課題)</i> 「産業発展の青写真」を踏まえた産業集積                  国内外の人材が結集する国際教育研究拠点の構築</p> <p><b>(5) 事業者・農林漁業者の再建</b>  <i>(課題)</i> 事業再開、営農再開、放射性物質対策と一体となった森林                  整備、特産林産物の産地再生、水産業の水揚げ・販路回復</p> <p><b>(6) 風評払拭・リスクコミュニケーションの推進</b>  <i>(課題)</i> 国内外の風評被害対策、輸入規制の撤廃・緩和</p> <p><b>5. 「新しい東北」の創造と多様な主体との連携</b>  <i>(成果)</i> 地域課題の解決等につながる事例の創出</p> <p><b>6. 復興の姿の発信、震災の記憶と教訓の後世への継承</b>  <i>(成果)</i> ラグビーWC2019や2020東京オリパラ大会に向けた情報発信</p>
<p><b>復興を支える仕組み</b></p>	
<p><b>1. 復旧・復興事業の規模と財源</b>  <i>(成果)</i> 前例のない手厚い財政支援により、復興加速化に貢献</p> <p><b>2. 法制度</b>  <i>(成果)</i> 復興特区法と福島特措法による特例等が復興に貢献</p> <p><b>3. 自治体支援</b>  <i>(成果)</i> 財政支援(震災復興特交等)や人材確保(職員派遣等)が事業に寄与  <i>(課題(1～3共通))</i> 復興・創生期間後の仕組みのあり方を検討</p>	<p><b>組織</b>  <i>(成果)</i> 政府一体となった体制を実現し、復興を推進  <i>(課題)</i> 後継組織の具体化、復興局の設置場所の検討</p>

(出所) 復興庁資料

その上で、復興・創生期間後の基本姿勢として、地震・津波被災地域は、復興・創生期間後5年間において、国と被災地方公共団体が協力して残された事業に全力で取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指すとした。

原子力災害被災地域については、中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立

ち、当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行うとした。なお、復興施策の進捗状況や効果検証等を踏まえ、それぞれ大きく異なる地方公共団体の状況も考慮しつつ、復興・創生期間の終了から5年目に当たる令和7年度に、復興事業全体の在り方について見直しを行うこととしている(図表4)。

(図表4)「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(概要②)

II. 復興・創生期間後の基本方針	
1. 基本姿勢及び各分野の取組	
<p><b>地震・津波被災地域</b></p> <p>復興・創生期間後5年間において、国と被災地方公共団体が協力して残された事業に全力を挙げて取り組むことにより、復興事業がその役割を全うすることを目指す。</p> <p>➤ <b>ハード事業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ハード事業は、期間内の完了を目指す、未完了となる一部の事業は、期間内計上の予算の範囲内で支援を継続</li> <li>ただし、災害復旧事業は支援を継続</li> </ul> <p>➤ <b>心のケア等の被災者支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談、遺児・孤児支援等について、事業の進捗に応じた支援を継続</li> <li>個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応</li> </ul> <p>➤ <b>被災した子どもに対する支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>特別な教員加配、スクールカウンセラー等の配置、就学支援について、支援の必要な子どもの状況等、事業の進捗に応じた支援を継続</li> <li>個別の事情を丁寧に把握し、5年以内に終了しないものについては、事業の進捗に応じた支援のあり方を検討し、適切に対応</li> </ul> <p>➤ <b>住まいとまちの復興</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の継続</li> <li>災害公営住宅の家賃低廉化事業等は引き続き支援。その際、管理開始時期が異なる自治体間の公平性等踏まえ、適切に支援水準を見直し</li> </ul> <p>➤ <b>産業・生業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>対象地域を重点化した上で、中小企業等グループの再建支援の継続、企業立地補助金の申請・運用期限を延長</li> <li>漁業の水揚げ回復、水産加工業の販路回復・開拓等の支援を継続</li> </ul> <p>➤ <b>地方単独事業等</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続</li> </ul> <p>➤ <b>原子力災害に起因する事業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>風評被害対策等(モニタリング検査等)について、支援を継続</li> </ul>	<p><b>原子力災害被災地域</b></p> <p>中長期的な対応が必要であり、引き続き国が前面に立って取り組む。当面10年間、本格的な復興・再生に向けた取組を行う。なお、5年目に事業全体のあり方を見直し。</p> <p>➤ <b>事故収束(廃炉・汚染水対策)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>廃炉・汚染水対策について安全かつ着実に実施</li> </ul> <p>➤ <b>環境再生に向けた取組</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>仮置場の管理・原状回復、中間貯蔵施設への搬入・維持管理</li> <li>最終処分に向けた減容・再生利用等、特定廃棄物等の処理</li> </ul> <p>➤ <b>帰還・移住等の促進・生活再建等</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>帰還環境の整備、移住促進 ・被災者支援の継続</li> <li>医療・介護保険等の保険料・窓口負担の適切な見直し</li> <li>特定復興再生拠点区域の帰還環境整備</li> <li>帰還困難区域について、今後の政策の方向性を検討</li> </ul> <p>➤ <b>福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積等</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>浜通り地域等の産業発展に向け、重点分野を中心に取組を推進</li> <li>国際教育研究拠点の構築について、令和2年夏頃を目途に有識者会議の最終とりまとめ、同年内を目途に政府の成案</li> </ul> <p>➤ <b>事業者・農林漁業者の再建</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>事業再開支援、営農再開の促進・農地の大区画化、放射性物質を含む土壌の流出防止のための森林整備等の実施、原木林や特用林産物の産地再生、漁業の本格操業・水産加工業の支援</li> </ul> <p>➤ <b>風評払拭・リスクコミュニケーションの推進</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>情報発信、輸入規制撤廃に向けた働きかけ</li> <li>農林水産物の販路回復・開拓、福島の観光振興</li> </ul> <p>➤ <b>地方単独事業等</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>人材確保対策、法律に基づく減収補てん等について支援を継続</li> </ul>

(出所) 復興庁資料

## 2 復興を支える仕組み

政府は、平成27年6月、復興推進会議<sup>14</sup>において、復興期間10年間の事業規模を32兆円程度<sup>15</sup>と見込んだ。見合いの復興財源につ

いては、これまでの復興財源(復興特別所得税<sup>16</sup>等)の実績等から見込まれる収入に加え、税外収入や一般会計からの繰入れにより、復興期間10年間で32兆円程度を確保すること

<sup>14</sup> 「復興庁設置法」(平成23年法律第125号)に基づき復興庁に設置。内閣総理大臣を議長、復興大臣を副議長とし、その他、議長及び副議長以外の全ての国務大臣、関係各省の副大臣等から構成され、東日本大震災からの復興のための施策の実施の推進等を行う。

<sup>15</sup> 国・地方合計の公費分。「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律第147号)、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」(平成23年法律第94号)等に基づき事業者が負担すべき経費等は含まれていない。

<sup>16</sup> 平成25年1月から令和19年12月までの時限的な措置で、基準所得税額に対する2.1%の付加税が創設されている。

とした<sup>17</sup>。これを踏まえ、政府は、平成 27 年 6 月 30 日、「平成 28 年度以降 5 年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」を閣議決定した。

新基本方針では、復興・創生期間中の予算の執行状況等を踏まえ、引き続き、事業規模と財源について精査し、令和 2 年夏頃を目途

に、復興・創生期間後の当面 5 年間の復旧・復興事業の実施に必要な事業規模及び財源を示すこととした（図表 5、図表 8 参照）。

また、新基本方針には、東日本大震災復興特別会計の継続等の他、復興・創生期間後に見直しが必要な法制度や自治体支援の継続についても明記された（図表 5）。

（図表 5）「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針（概要③）

<b>2. 復興を支える仕組み</b>	
<b>(1) 財源等</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 当面5年間の事業規模を整理し、所要の財源を手当てすることで、必要な復旧・復興事業を確実に実施</li> <li>➢ 事業規模：（これまでの10年間）31兆円台前半 + （今後5年間）1兆円台半ば = 32兆円台後半</li> <li>➢ 財源：（これまでの10年間）32兆円程度 + 税収増の実績等 = 32兆円台後半 ⇒ 事業規模と財源はおおむね見合うものと見込まれる（令和2年夏頃を目途に「復興財源フレーム」を示す）</li> <li>➢ 東日本大震災復興特別会計の継続      ➢ 震災復興特別交付税制度の継続</li> </ul>	
<b>(2) 法制度</b>	<b>[福島特措法]</b>
<b>[復興特区法]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域を重点化した上で、必要な支援を継続</li> <li>➢ 復興特区税制について、対象地域を重点化した上で、適用期限の延長等の検討</li> <li>➢ 復興交付金は廃止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 移住の促進や交流・関係人口の拡大等の新たな活力を呼び込む施策の強化等の必要な見直し</li> <li>➢ 外部参入も含む農地の利用集積や六次産業化施設の整備促進による営農再開の加速化</li> <li>➢ 福島イノベーション・コースト構想や風評被害等の課題に対応した税制措置等の検討</li> </ul>
<b>(3) 自治体支援</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 復興の進捗状況を踏まえながら、必要な人材確保対策に係る支援を継続</li> <li>➢ 引き続き実施される復旧・復興事業について、震災復興特別交付税による支援を継続</li> </ul>

（出所）復興庁資料

### 3 復興庁の在り方

復興の司令塔として、平成 24 年 2 月、復興庁設置法に基づき、復興庁が設置された。出先機関を設け、被災地における各省庁への相談の窓口となり、ワンストップ対応に努めてきた。

新基本方針では、令和 3 年 3 月 31 日までに廃止するものとされている復興庁<sup>18</sup>について、設置期間や復興・創生期間後の組織の在り方の言及がなされた。

まず、復興の司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるため、

復興庁の設置期間を復興・創生期間後 10 年間延長することとした。被災地からの強い要望等も踏まえ、復興庁は引き続き内閣直属の組織とし、内閣総理大臣を主任の大臣とするとともに、これを助け、復興庁の事務を統括する等のために復興大臣を置き、また、復興事業予算の一括要求や地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応など、現行の総合調整機能を維持するとした。

なお、復興・創生期間後の復興事業の更なる進捗状況を踏まえ、5 年目に当たる令和 7 年度に組織の在り方について検討を行い、必要な措置を講じることとしている（図表 6）。

<sup>17</sup> 政府は集中復興期間の復旧・復興事業について、実質的な地方負担をゼロとする異例の措置を講じてきた。しかし、復興・創生期間においては、復興の基幹的事業、原子力事故災害由来の復興事業は国の負担とするが、復興事業のうち、地域振興策や将来の災害への備えといった全国共通の課題への対応との性質を併せ持つ事業は、一部自治体の負担を導入した。

<sup>18</sup> 復興庁設置法第 21 条

(図表6) 「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針(概要④)

3. 組織
<p>司令塔として縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で復興を成し遂げるため、被災地の強い要望も踏まえ、現行体制を維持</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 内閣直属の組織体制</li> <li>・ 内閣総理大臣を主任の大臣とするともに、復興大臣を設置</li> <li>・ 復興事業予算の一括要求・地方公共団体からの要望等へのワンストップ対応などの総合調整機能</li> </ul> <p>➢ 復興庁の設置期間を10年間延長(令和3年度～令和12年度)、令和7年度に組織のあり方を検討</p> <p>➢ これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追加</p> <p>➢ 岩手復興局及び宮城復興局の位置については、それぞれ沿岸域に変更(盛岡市と仙台市は支所に変更)          ⇒ 具体の位置は、復興の進捗状況や被災地方公共団体の意見等を踏まえ決定</p> <p>福島復興局は、引き続き福島市に設置(富岡町と浪江町の支所を維持)</p>

(出所) 復興庁資料

### Ⅲ 新基本方針等を受けての法改正等

政府は、新基本方針等を受け、令和2年3月3日(第201回国会)に「復興庁設置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

本法律案は東日本大震災からの復興の状況を踏まえ、東日本大震災からの復興を重点的かつ効果的に推進するため、復興庁の廃止期限の延長、復興推進計画及び復興整備計画に基づく特例措置の対象となる地域の重点

化、福島県知事による福島復興再生計画の作成及びその内閣総理大臣による認定並びに復興施策に必要な財源を確保するための特別措置に係る期間の延長等の措置を講ずること等を内容とするもので、6月5日に成立、12日に公布された。これにより復興庁の設置期間は10年間延長されることとなった(図表7)。

(図表7) 復興庁設置法等の一部を改正する法律(令和2年法律第46号)

背景					
地震・津波被災地域は復興の「総仕上げ」の段階、原子力災害被災地域は今後も中長期的な対応が必要。このような状況を踏まえ、復興・創生期間後の基本方針(令和元年12月20日閣議決定)に基づき、復興・創生期間後(令和3年度以降)の復興を支える仕組み・組織・財源を下記の法改正で整備することが必要。					
復興を支える仕組み・組織・財源					
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #f0f0f0; text-align: center;">1. 復興庁設置法</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興庁の設置期間を10年間延長(令和13年3月31日)</li> <li>・ 現行の総合調整機能の維持、復興大臣の設置</li> <li>・ 復興局の位置等の政令への委任</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p>※ 岩手復興局・宮城復興局は沿岸域に移設、福島復興局は引き続き福島市に設置</p> </td> </tr> </table>	1. 復興庁設置法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興庁の設置期間を10年間延長(令和13年3月31日)</li> <li>・ 現行の総合調整機能の維持、復興大臣の設置</li> <li>・ 復興局の位置等の政令への委任</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p>※ 岩手復興局・宮城復興局は沿岸域に移設、福島復興局は引き続き福島市に設置</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #f0f0f0; text-align: center;">3. 福島復興再生特別措置法</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 帰還促進に加え、移住等の促進(交付金の対象に新たな住民の移住の促進や交流・関係人口の拡大に資する施策を追加)</li> <li>・ 営農再開の加速化(農地の利用集積や6次産業化施設の整備を促進するための特例の創設等)</li> <li>・ 福島イノベーション・コースト構想の推進を軸とした産業集積の促進(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 風評被害への対応(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 福島県が福島復興再生計画を作成し、国の認定を受ける制度の創設(現行の3計画を統合)等</li> </ul> </td> </tr> </table>	3. 福島復興再生特別措置法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 帰還促進に加え、移住等の促進(交付金の対象に新たな住民の移住の促進や交流・関係人口の拡大に資する施策を追加)</li> <li>・ 営農再開の加速化(農地の利用集積や6次産業化施設の整備を促進するための特例の創設等)</li> <li>・ 福島イノベーション・コースト構想の推進を軸とした産業集積の促進(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 風評被害への対応(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 福島県が福島復興再生計画を作成し、国の認定を受ける制度の創設(現行の3計画を統合)等</li> </ul>
1. 復興庁設置法					
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興庁の設置期間を10年間延長(令和13年3月31日)</li> <li>・ 現行の総合調整機能の維持、復興大臣の設置</li> <li>・ 復興局の位置等の政令への委任</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> <p>※ 岩手復興局・宮城復興局は沿岸域に移設、福島復興局は引き続き福島市に設置</p>					
3. 福島復興再生特別措置法					
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 帰還促進に加え、移住等の促進(交付金の対象に新たな住民の移住の促進や交流・関係人口の拡大に資する施策を追加)</li> <li>・ 営農再開の加速化(農地の利用集積や6次産業化施設の整備を促進するための特例の創設等)</li> <li>・ 福島イノベーション・コースト構想の推進を軸とした産業集積の促進(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 風評被害への対応(課税の特例を規定等)</li> <li>・ 福島県が福島復興再生計画を作成し、国の認定を受ける制度の創設(現行の3計画を統合)等</li> </ul>					
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #f0f0f0; text-align: center;">2. 東日本大震災復興特別区域法</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域の重点化(復興の取組を重点的に推進する必要がある地方公共団体を政令で定める)</li> <li>・ 復興特区税制について、対象地域の重点化(産業集積の形成及び活性化を図ることが特に必要な市町村を政令で定める)</li> <li>・ 復興交付金の廃止(所要の経過措置を規定)</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p> </td> </tr> </table>	2. 東日本大震災復興特別区域法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域の重点化(復興の取組を重点的に推進する必要がある地方公共団体を政令で定める)</li> <li>・ 復興特区税制について、対象地域の重点化(産業集積の形成及び活性化を図ることが特に必要な市町村を政令で定める)</li> <li>・ 復興交付金の廃止(所要の経過措置を規定)</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="background-color: #f0f0f0; text-align: center;">4. 復興財源確保法・特別会計法</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興債の発行期間の延長</li> <li>・ 株式売却収入の償還財源への充当期間の延長等</li> </ul> <p>※ 東日本大震災復興特別会計は継続</p> </td> </tr> </table>	4. 復興財源確保法・特別会計法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興債の発行期間の延長</li> <li>・ 株式売却収入の償還財源への充当期間の延長等</li> </ul> <p>※ 東日本大震災復興特別会計は継続</p>
2. 東日本大震災復興特別区域法					
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規制の特例、復興整備計画、金融の特例について、対象地域の重点化(復興の取組を重点的に推進する必要がある地方公共団体を政令で定める)</li> <li>・ 復興特区税制について、対象地域の重点化(産業集積の形成及び活性化を図ることが特に必要な市町村を政令で定める)</li> <li>・ 復興交付金の廃止(所要の経過措置を規定)</li> </ul> <p style="text-align: right;">等</p>					
4. 復興財源確保法・特別会計法					
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興債の発行期間の延長</li> <li>・ 株式売却収入の償還財源への充当期間の延長等</li> </ul> <p>※ 東日本大震災復興特別会計は継続</p>					

※施行日 : 令和3年4月1日(3.及び4.の一部は、公布日施行)

(出所) 復興庁資料

また、令和 2 年 7 月、政府は、新基本方針等を踏まえ、復興推進会議において、「令和 3 年度以降の復興の取組について」を決定し、令和 3 年度から令和 7 年度までを「第 2 期復興・創生期間」と位置付け、平成 23 年度から令和 7 年度までの 15 年間における復旧・復興事業の規模と財源について、見直しを行った。

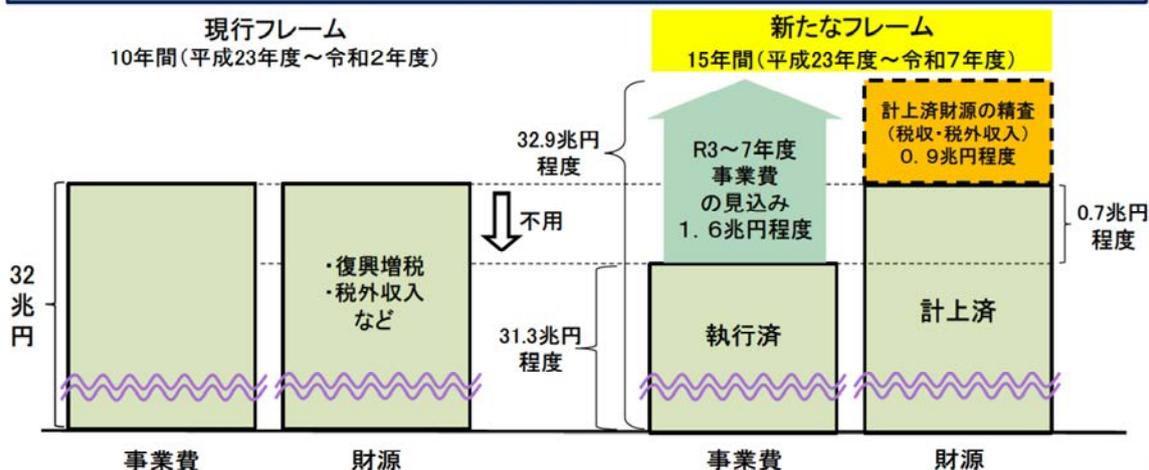
平成 23 年度から令和 2 年度までの 10 年間における復旧・復興事業費は、これまでの復興予算の執行状況<sup>19</sup>を踏まえると、31.3 兆円程度が見込まれ、第 2 期復興・創生期間にお

ける復旧・復興事業費の現時点の見込みを、1.6 兆円程度とした。このため、第 2 期復興・創生期間を含め、平成 23 年度から令和 7 年度までの 15 年間における復旧・復興事業の規模は、合計で 32.9 兆円程度<sup>20</sup>と見込んだ。

一方、平成 23 年度から令和 2 年度までの 10 年間における復旧・復興事業に充てることとした 32 兆円程度の財源については、復興特別所得税収や税外収入<sup>21</sup>の実績を踏まえると、32.9 兆円程度となり、平成 23 年度から令和 7 年度までの 15 年間における事業規模と見合うものと見込まれるとした（図表 8）。

（図表 8）復興財源フレームの見直しについて

- 事業規模については、
    - ・これまでの10年間（平成23年度～令和2年度）は、31.3兆円程度、
    - ・第2期復興・創生期間（令和3年度～7年度）は、1.6兆円程度と見込まれ、
    - これらを合わせた15年間（平成23年度～令和7年度）では、32.9兆円程度と見込まれる。
  - 財源については、実績を踏まえると32.9兆円程度となり、事業規模と見合うものと見込まれる。
- 〔 ※ なお、原子力災害被災地域においては、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応する必要があることから、必要に応じて事業規模及び財源の見直しを行うこととする。 〕



（出所）復興推進会議資料

<sup>19</sup> 平成 23 年度から平成 30 年度までについては決算、令和元年度については決算見込み、令和 2 年度については予算による。

<sup>20</sup> 前掲注 15

<sup>21</sup> 国債整理基金特別会計に所属する日本郵政株式会社等の株式の配当収入等が見込まれている。

## IV 復旧・復興の現状等

### 1 被災者支援

東日本大震災による全国への避難者数は今なお4万2,842人<sup>22</sup>にのぼり、避難生活の長期化や災害公営住宅等への移転等に伴い、被災者の心身のケア、コミュニティの形成や生きがいづくり等への支援が、より一層重要な課題となっている。

政府は、平成28年度予算から「被災者支援総合交付金」を創設し、これらの復興の進展に伴って生じる課題に対応することとしている。

### 2 住宅再建・復興まちづくり

#### (1) 住宅再建等

令和2年5月現在で、岩手県及び福島県の建設型仮設住宅148戸に308人が、全国のみなし仮設住宅<sup>23</sup>1,078戸に1,997人が入居している<sup>24</sup>。

住宅再建に向けた取組として、災害公営住宅の整備については、令和2年8月末現在、計画戸数に対して99.7%<sup>25</sup>が完成し、被災3県の民間住宅等用地<sup>26</sup>の整備については、99.9%が完成した<sup>27</sup>。住宅再建等に関する事業は、平成30年度末におおむね完了している。新基本方針では、岩手県及び宮城県につ

いて、復興・創生期間中に仮設生活の解消を目指すとし、宮城県は令和2年4月に建設型仮設住宅の供与を終了した。

高台移転などの防災集団移転促進事業は計画済みの324地区全てで事業が完了している。土地区画整理事業は計画の50地区のうち、48地区(96%)で事業が完了している(令和2年6月末現在)<sup>28</sup>。

#### (2) 交通(特に記載のないものは令和2年6月末現在)<sup>29</sup>

道路については、主要な直轄国道<sup>30</sup>の総開通延長1,161km全てで本復旧が完了した。県・市町村管理区間の道路は、被災した道路6,268路線のうち、6,182路線(99%)で本復旧が完了した。

復興道路<sup>31</sup>・復興支援道路<sup>32</sup>は、計画済みの区間570kmのうち、434km(76%)の区間で供用済みとなっており、復興・創生期間内の令和2年度までに全線開通する見通しであった。しかし、令和2年6月、一部区間の年度内の開通が困難であることが判明し、全線開通は令和3年内に延期されることが公表された。

鉄道は、JR常磐線が令和2年3月に全線開通し、被災3県で被災した路線延長

<sup>22</sup> 復興庁「全国の避難者数」(令和2年9月9日現在)

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20200929\\_hinansha.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20200929_hinansha.pdf) (参照2020.10.28)

<sup>23</sup> 民間賃貸住宅、公営住宅、雇用促進住宅、公務員宿舎等を利用した応急仮設住宅

<sup>24</sup> 復興庁「復興の現状」(令和2年6月11日)

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20200611\\_genjou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-1/20200611_genjou.pdf) (参照2020.10.28)

<sup>25</sup> 調整中及び原発避難からの帰還者向けを含まない進捗率

<sup>26</sup> 地方公共団体が「土地区画整理事業」、「防災集団移転促進事業」及び「漁業集落防災機能強化事業」により供給する住宅用の宅地

<sup>27</sup> 復興庁「東日本大震災被災者向け災害公営住宅及び民間住宅等用地の供給状況(令和2年8月末)について」

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20200930\\_jutakukyokyu.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-12/20200930_jutakukyokyu.pdf) (参照2020.10.28)

<sup>28</sup> 復興庁「公共インフラの本格復旧・復興の進捗状況(令和2年6月末時点)」

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20200828\\_FukkoShihyo.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-2/20200828_FukkoShihyo.pdf) (参照2020.10.28)

<sup>29</sup> 復興庁・前掲注28

<sup>30</sup> 岩手、宮城、福島県内の国道4号、6号、45号

<sup>31</sup> 三陸沿岸道路(三陸縦貫自動車道、三陸北縦貫道路、八戸・久慈自動車道)

<sup>32</sup> 宮古盛岡横断道路(宮古～盛岡)、東北横断自動車道釜石秋田線(釜石～花巻)、東北中央自動車道(相馬～福島)、みやぎ県北高速幹線道路

2, 350. 9km 全てで運行が再開されている。

### 3 産業・生業

#### (1) 農業・水産業（特に記載のないものは令和 2 年 6 月末現在）

農業については、被害があった青森県から千葉県までの 6 県の津波被災農地（農地転用等を除く復旧対象農地）1 万 9, 690ha のうち、約 1 万 8, 450ha（94%）の農地で営農再開が可能となっている<sup>33</sup>。

水産業については、被災した漁港 319 のうち、陸揚げ岸壁の機能が全て回復しているのは 303（95%）、一部機能が回復した 16 も含めると、全ての漁港で陸揚げが可能となった<sup>34</sup>。水揚げ量は、被災 3 県で被災前 1 年間の合計水揚げ量に対し、数量ベースで 67%、金額ベースで 74%まで回復している（令和元年 5 月～令和 2 年 4 月）<sup>35</sup>。水産加工施設は、被災 3 県で業務再開を希望する 781 の施設のうち、754（97%）の施設で業務が再開されているものの（令和元年 12 月末現在）<sup>36</sup>、売上げの回復が遅れており、震災により失われた販路の確保等が課題となっている<sup>37</sup>。

#### (2) 観光

東北 6 県（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）における外国人延べ宿泊者数について

は、回復傾向にあるものの、全国的なインバウンド急増の流れからは遅れていた。政府は平成 28 年を「東北観光復興元年」として、東北の外国人延べ宿泊者数<sup>38</sup>を令和 2 年までに 150 万人泊（平成 27 年の 3 倍）とする目標を設定した。令和元年には過去最高の 168 万 190 人泊となり<sup>39</sup>、1 年前倒しで目標を達成した。しかしながら、新型コロナウイルス感染症の全世界的な感染拡大等により、訪日外国人、国内旅行等の需要のいずれも大幅に減少しており、その影響が懸念されている。

#### (3) 雇用

被災地の雇用情勢は、復興需要等による有効求人数の増加や人口減少等による有効求職者の減少により、令和 2 年 7 月までの有効求人倍率が 3 県ともに 1 倍以上となっていたが、8 月に岩手県において 0. 99 倍となり、7 年 4 か月ぶりに 1 倍を割り込んだ。宮城県は 8 か月連続、福島県は 9 か月連続で前月を下回り、新型コロナウイルス感染症の影響により、厳しい状況が続いている<sup>40</sup>。政府は、雇用のミスマッチ<sup>41</sup>を解消するため、産業政策と一体となった雇用の創出を図るとともに、求職者の状況を踏まえた的確な職業紹介に努め、また、地域の基幹産業である食料品製造業（水産加工業）等についても求人の充足

<sup>33</sup> 復興庁・前掲注 28

<sup>34</sup> 復興庁・前掲注 28

<sup>35</sup> 復興庁・前掲注 24

<sup>36</sup> 復興庁・前掲注 24

<sup>37</sup> 青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の 6 県全体では、震災直前水準の 8 割以上売上げが回復した水産加工業者は 50% となっている。（水産庁「水産加工業者における東日本大震災からの復興状況アンケート（第 7 回）」（令和 2 年 4 月）〈<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kakou/200410.html>〉）（参照 2020. 10. 28）

<sup>38</sup> 従業者数 10 人以上の施設における延べ宿泊者数

<sup>39</sup> 観光庁「宿泊旅行統計調査」（平成 31 年 1 月～令和元年 12 月分（年の確定値））

〈<https://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/shukuhakutoukei.html>〉（参照 2020. 10. 28）

<sup>40</sup> 令和 2 年 8 月の有効求人倍率は、岩手県は 0. 99 倍で前月比 0. 01 ポイント、宮城県は 1. 14 倍で 0. 03 ポイント、福島県は 1. 18 倍で 0. 01 ポイント低下している。新規求人数は、前年同月比で、岩手県は 28. 6%、宮城県は 23. 1%、福島県は 25. 6%減少している。特に宿泊業、飲食サービス業の低下が著しい。新型コロナウイルス感染症の感染拡大により経済活動が停滞し、幅広い業種で雇用情勢の悪化が続いている。

<sup>41</sup> 例えば、ハローワーク石巻では、建設・採掘、福祉関連等で求人数が求職者数を大幅に上回る一方、求職者の最も多い職業は一般事務となっており、求職者数が求人数を大幅に上回る状況となっている。（令和 2 年 8 月）

に努めるとしている。今後、新型コロナウイルス感染拡大に伴う景気後退による倒産件数の増加も懸念される。

## V 福島復興・再生

### 1 福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況

#### (1) 避難指示の解除状況

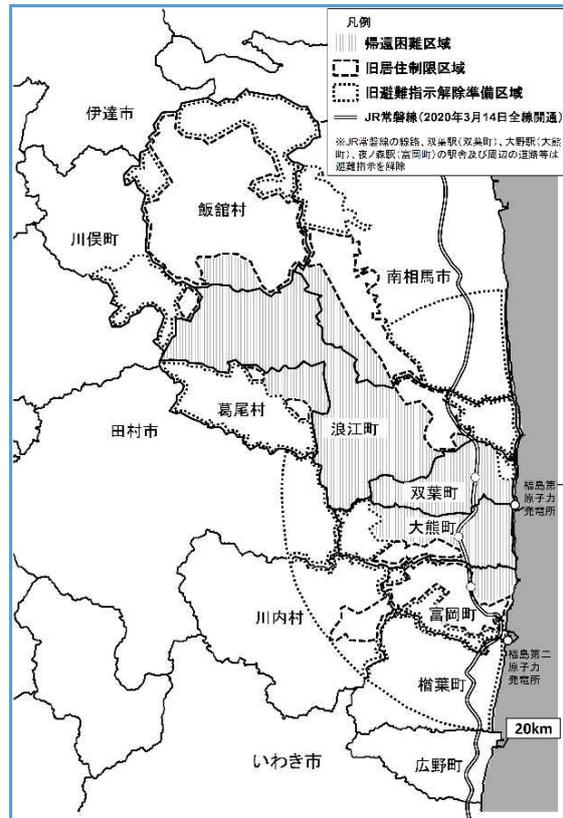
福島第一原発事故の発生を受け、設定された「警戒区域」及び「計画的避難区域」<sup>42</sup>は、平成 24 年 4 月以降、順次警戒区域が解除されるとともに、放射線量の水準に応じ、平成 25 年 8 月までに「帰還困難区域」、「居住制限区域」及び「避難指示解除準備区域」に再編が完了した<sup>43</sup>。

再編された避難指示区域では、避難指示解除が進められ、平成 31 年 4 月、大熊町において、福島第一原発立地自治体として初めて一部の避難指示が解除された。その後、令和 2 年 3 月、全町避難が続く双葉町の避難指示解除準備区域の避難指示が解除されたことにより、帰還困難区域を除く避難指示区域の避難指示が全て解除された(図表 9)。避難指示区域の面積及びその避難対象者数は、平成 25 年 8 月時点で約 1,150 km<sup>2</sup>、約 8.1 万人であったが、大幅に減少し、令和 2 年 3 月時点で、約 340 km<sup>2</sup>、約 2.2 万人となった。

避難指示が解除された区域全体における居住者数は、令和 2 年 4 月時点では約 1.4 万人にとどまる。そのうち 65 歳以上の割合が 44.3%となっており、県全体の水準(28.7%)を大きく上回っている(図表 10)。

(図表 9) 避難指示区域の概念図

(令和 2 年 3 月 10 日時点)



(出所) 経済産業省資料

<sup>42</sup> 政府は平成 23 年 3 月 11 日の福島第一原発事故発生直後から、住民の生命・身体の危険を回避するために避難指示を发出し、12 日には発電所から半径 20km の地域を避難指示区域に設定した。4 月 22 日には、事態が深刻化し住民が一度に大量の放射線を被ばくするリスクを回避するため、同地域を、原則立入り禁止とする「警戒区域」に設定し、半径 20km 以遠の地域であって、事故発生から 1 年以内に累積線量が 20mSv に達するおそれのある地域を、計画的に避難してもらうことを求める「計画的避難区域」に設定した。

<sup>43</sup> 避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 50mSv を超える地域を「帰還困難区域」、20mSv を超えるおそれがあると確認された地域を「居住制限区域」、20mSv 以下となることが確実であると確認された地域を「避難指示解除準備区域」とした。

(図表 10) 避難指示の解除と居住者数等

自治体名	解除時期	現在の 住基人口 (令和 2 年 4 月)	最近の居住者数/割合			
			(令和 2 年 4 月)		うち 65 歳以上/割合 福島県全体 28.7%※	
広野町	— (旧緊急時避難準備区域)	4,755 人	4,216 人	88.7%	1,433 人	34.0%
田村市 (都路地区一部)	H26.4.1 全域解除	265 人	223 人	84.2%	131 人	58.7%
川内村 (20km 圏内)	H28.6.14 全域解除 (1 回目解除 H26.10)	283 人	120 人	42.4%	73 人	60.8%
楡葉町 (20km 圏内)	H27.9.5 全域解除	6,752 人	3,910 人	57.9%	1,486 人	38.0%
葛尾村	H28.6.12 帰還困難区域を除き解除	1,387 人	420 人	30.3%	198 人	47.1%
南相馬市 (小高区・原町区一部)	H28.7.12 帰還困難区域を除き解除	8,002 人	4,219 人	52.7%	2,084 人	49.4%
川俣町 (山木屋地区)	H29.3.31 全域解除	749 人	350 人	46.7%	215 人	61.4%
浪江町	H29.3.31 帰還困難区域を除き解除	16,978 人	1,332 人	7.8%	517 人	38.8%
飯舘村	H29.3.31 帰還困難区域を除き解除	5,394 人	1,452 人	26.9%	815 人	56.1%
富岡町	H29.4.1 帰還困難区域を除き解除 R2.3.10 特定復興再生拠点区域の一部解除	12,539 人	1,292 人	10.3%	415 人	32.1%
大熊町	H31.4.10 帰還困難区域を除き解除 R2.3.5 特定復興再生拠点区域の一部解除	10,295 人	196 人	1.9%	54 人	27.6%
双葉町	R2.3.4 特定復興再生拠点区域の一部解除、 避難指示解除準備区域を解除	5,860 人	—	—	—	—
合計 (広野町除く)		68,504 人	13,514 人	19.7%	5,988 人	44.3%

出典：各自治体調べ(注)対象区域は避難指示が発令された区域。(田村市、川内村、楡葉町、南相馬市、川俣町は一部区域。その他市町村は全域。)  
※平成 27 年国勢調査より

(出所) 復興庁資料

## (2) 帰還困難区域の復興・再生

帰還困難区域について政府は、たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組むとの決意の下、放射線量をはじめ多くの課題があることも踏まえ、可能などころから着実かつ段階的に、政府一丸となって、帰還困難区域の一日も早い復興を目指して取り組んでいくこととしている<sup>44</sup>。こうした方針等を踏まえ、平成 29 年 5 月、「福島復興再生特別措置法」(平成 24 年法律第 25 号)を改正し、将来にわたって居住を制限するとされてきた帰還困難区域内に、5 年を目途に、避難指示を解除し、居住を可能とする「特定復興再生拠点区域」(以下「拠点区域」という。)を整備する制度を創設した。

本改正に基づき双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村の各町村が作成した「特定復興再生拠点区域復興再生計画」は、

平成 30 年 5 月までに、内閣総理大臣に認定された。これらの計画に基づき、道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等が一体的に進められており、令和 5 年春頃までに、拠点区域全体の避難指示の解除を目指している。

令和 2 年 3 月、J R 常磐線全線開通に合わせて、帰還困難区域の拠点区域内にある、夜ノ森(富岡町)、大野(大熊町)、双葉(双葉町)の各駅周辺(居住地を除く。)の避難指示の先行解除が行われ、帰還困難区域において初めての避難指示解除が行われた。

なお、計画が認定された 6 町村合計の拠点区域面積は帰還困難区域の約 8.3%であり、避難指示解除後の拠点区域の想定人口は、7,960 人を見込んでいる。

<sup>44</sup> 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」(平成 28 年 12 月 20 日閣議決定) 2 頁

## 2 放射性物質による環境汚染への対処

### (1) 除染

「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）における除染には、「除染特別地域」（国直轄除染）及び「汚染状況重点調査地域」（市町村除染）の2つがあり、帰還困難区域を除き、平成30年3月までに8県100市町村の全てで除染計画に基づく面的除染が完了した<sup>45</sup>。

### (2) 中間貯蔵施設の整備

福島県内の除染に伴い発生した放射性物質を含む大量の土壌や廃棄物等を最終処分<sup>46</sup>するまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設の整備が、福島第一原発を取り囲む形で大熊町と双葉町で行われている。

中間貯蔵施設の施設整備に必要な用地取得も進められており、施設用地の全体面積約1,600haのうち、地権者と契約済みの面積は約1,185ha（約74.1%）（令和2年9月末時点）となっている<sup>47</sup>。

除去土壌等は、平成27年3月から搬入が開始され、既に会津地方等からの輸送が完了している。輸送対象物量約1,400万<sup>3</sup>m（令和元年10月末時点。東京ドームの容積の約11倍）に対し、これまでに約925.2万<sup>3</sup>m（約66.1%）<sup>48</sup>の除去土壌等を中間貯蔵施設に輸送した（令和2年10月22日時点）<sup>49</sup>。

令和2年1月、環境省は、「令和2年度の中

間貯蔵施設事業の方針」を公表し、令和3年度までに、福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く。）のおおむね搬入完了を目指すとし、これに向け、身近な場所から仮置場をなくすことを目指しつつ、令和2年度は安全を第一に、前年度と同程度（400万<sup>3</sup>m程度）を輸送するとしている。

政府は、県外での最終処分の実現に向けて、除去土壌等の減容技術の開発と活用等により、できるだけ再生利用可能な量を増やして、最終処分量を減らすための取組を進めている。

## 3 風評被害対策

いまだに科学的根拠に基づかない風評被害や差別・偏見が残っているため、政府は平成29年12月に「風評払拭・リスクコミュニケーション強化戦略」を策定した。戦略では、これまで国民一般に対して、放射線に関する正しい知識や食品中の放射性物質に関する検査結果等が必ずしも十分に周知されていなかったとし、「知ってもらおう」、「食べてもらおう」、「来てもらおう」の観点から、伝えるべき対象、伝えるべき内容、発信の工夫について、具体的な取組を示している。

また、福島第一原発事故に伴う我が国食品等への諸外国・地域による輸入規制の状況については、規制措置を実施していた54か国・地域のうち、いまだに19か国・地域が輸入規制を実施しており、そのうち5か国・地域で、特定地域産品の一部の品目に対して、輸入停止を含む措置が継続されている（令和2

<sup>45</sup> 「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」（令和元年11月）37頁

<sup>46</sup> 「中間貯蔵・環境安全事業株式会社法」（平成15年法律第44号）において、国は中間貯蔵開始後30年以内（2045年3月）に福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずるとされている。

<sup>47</sup> 環境省中間貯蔵施設情報サイト「用地取得の進捗状況」〈<http://josen.env.go.jp/chukanchozou/about/>〉（参照2020.10.28）

<sup>48</sup> 輸送したフレキシブルコンテナ等1袋の体積を1<sup>3</sup>mとして換算した数値

<sup>49</sup> 環境省中間貯蔵施設情報サイト「輸送（搬出済）量（2015年～）」〈<http://josen.env.go.jp/chukanchozou/transportation/index.html>〉（参照2020.10.28）

年 9 月現在)<sup>50</sup>。

#### 4 福島第一原発の廃炉・汚染水対策

##### (1) 中長期ロードマップに基づく廃炉作業

福島第一原発の廃炉及び汚染水対策は、平成 23 年 12 月に政府及び東京電力が策定した「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ<sup>51</sup>」（以下「中長期ロードマップ」という。）に基づき行われており、中長期ロードマップには廃炉に向けた中長期の取組を実施していく上での基本方針と主要な目標工程等が定められている。

令和元年 12 月に行われた 5 度目の中長期ロードマップの改訂では、周辺地域で住民帰還と復興が徐々に進む中、「復興と廃炉の両立」を大原則として打ち出した。リスクの早期低減、安全確保を最優先に進めるとし、廃炉措置終了までの期間「平成 23 年 12 月から 30～40 年後」は堅持するとした。使用済燃料プールからの燃料取り出し開始時期については、1 号機及び 2 号機ともに見直されたが、令和 13 年以内に 1～6 号機全ての取り出し完了を目指すこととした。燃料デブリの取り出し初号機は 2 号機とし、令和 3 年内から着手することとした。汚染水対策としては、1 日当たりの汚染水発生量について、令和 2 年以内に 150 m<sup>3</sup>まで低減させる現行目標を堅持し、加えて、令和 7 年以内に 100 m<sup>3</sup>まで低減させる新たな目標を設定した。

##### (2) ALPS 処理水の処分方法

福島第一原発で発生する汚染水は、多核種除去設備（ALPS：advanced liquid processing system）等により浄化処理を行った後、当該設備では取り除くことができないトリチウムを含んだ処理水（以下「ALPS 処理水」という。）となり、原発敷地内のタンクに貯蔵され続けている。しかし、令和 4 年夏頃にはタンクが満杯になる見込みであり、タンク建設に適した用地が限界を迎えつつある。

ALPS 処理水の取扱いについては、科学的観点に加え、風評被害などの社会的観点も含めた総合的な検討を進めてきた「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」<sup>52</sup>（以下「小委員会」という。）が令和 2 年 2 月に報告書を取りまとめた。本報告書では、実績のある水蒸気放出及び海洋放出が現実的な選択肢であるとし、今後、政府には、地元をはじめとした幅広い関係者の意見を丁寧聞きながら、処分方法だけでなく風評影響への対策も含めた方針を決定することを期待するとした。

小委員会の報告書を踏まえ、政府は地元関係者等の意見の聴取を進めつつ、書面による意見募集も行った。今後、政府は、これらの意見を踏まえ、処分方針を決定していくことになる。

#### 5 福島イノベーション・コースト構想

福島イノベーション・コースト構想<sup>53</sup>については、これまで、①廃炉、②ロボット・ド

<sup>50</sup> 外務省「東京電力福島第一原発事故を受けた諸外国・地域の輸入規制（現状）」

<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000534701.pdf>>（参照 2020.10.28）

<sup>51</sup> 現在は、「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」に題名が変更されている。また、決定機関も「廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議」となっている。

<sup>52</sup> 平成 28 年 9 月、政府の「汚染水処理対策委員会」の下に設置された。

<sup>53</sup> 東日本大震災及び原子力災害によって失われた浜通り地域等の産業・雇用を回復するため、新たな産業基盤の構築を目指す、平成 26 年に取りまとめられた。平成 29 年の福島復興再生特別措置法の改正により、国家プロジェクトとして法律に位置付けられた。

ローン、③エネルギー・環境・リサイクル、④農林水産業を重点分野と位置付け、研究開発拠点等の整備やプロジェクトの具体化、産業集積や人材育成等に向けた取組が順次進められており、構想の中核拠点である「福島ロボットテストフィールド」は令和2年3月末に全面開所した。令和元年12月には、浜通り地域等が目指す自立的・持続的な産業発展の姿と、その実現に向け国、県、市町村、関係機関が進める取組の方向性を示す「福島イノベーション・コースト構想を基軸とした産業発展の青写真」が復興庁・経済産業省・福島県により策定され、重点分野に⑤医療関連、⑥航空宇宙を追加した。

また、福島イノベーション・コースト構想を更に加速し、浜通り地域の復興・創生を実現していくために、魅力ある新産業の創出と様々な分野の研究者や技術者の育成の司令塔となる国際教育研究拠点の在り方についても、現在、検討が行われている。

## VI 10年の総括と今後の課題

### 1 総括

東日本大震災では復興の基本方針等に基づき、国の総力を挙げて、復興が進められてきた。平成23年度から令和2年度までの10年間における復旧・復興事業費は31.3兆円程度と見込まれ、様々な点で前例のない支援が実施された。その結果、東日本大震災発災から10年目を迎え、復興は前進した。

地震・津波被災地域では、住まいの再建・復興まちづくりはおおむね完了し、産業・生業の再生も進展するなど、復興の総仕上げの

段階に入った。政府は、復興・創生期間後5年間において、復興事業がその役割を全うすることを目指すとしている。

原子力災害被災地域では、福島第一原発事故に伴い避難指示が出されたが、帰還困難区域を除く地域で避難指示が解除されるなど、復興・再生が本格的に始まっている。帰還困難区域についても、拠点区域の一部で先行解除が行われる等、段階的な避難指示の解除に向けた取組が進展している。政府は、福島の復興・再生には中長期的な対応が必要であり、復興・創生期間後も引き続き国が前面に立って取り組むこととしている。当面10年間、復興のステージが進むにつれて生じる新たな課題や多様なニーズにきめ細かく対応しつつ、本格的な復興・再生に向けた取組を行うとしている。

## 2 今後の課題

他方で、復興の進展に伴い、引き続き対応が必要となる事業や新たな課題も明らかとなっており、第2期復興・創生期間に向けてこれまでの復興施策の総括を踏まえた対応が必要である。

本稿の締めくくりとして、今後の課題をいくつか取り上げたい。

### (1) 被災者支援

発災から10年目を迎え、被災者の置かれた状況やニーズが多様化する中で、個々の被災者に寄り添い、きめ細い対応をしていくことが一層重要となっている。

警察庁の発表によれば<sup>54</sup>、災害公営住宅の

<sup>54</sup> 警察庁「被災3県警察（岩手・宮城・福島）における取扱死体のうち災害公営住宅に居住し、死亡時に単身居住であった死者数」（平成23年～令和元年）、警察庁「被災3県警察（岩手・宮城・福島）における取扱死体のうち仮設住宅に居住し、死亡時に単身居住であった死者数」（平成23年～令和元年）。「孤独死」については、警察庁としてはその定義が不明確であるため統計数値を持ち合わせていない。被災3県における災害公営住宅・仮設住宅に単身居住している方の死に関し、警察庁で把握している数値については、①警察が取り扱った死体で、警察庁刑事局捜査第一課に報告のあったもの（交通関係を除く。）の内数であること、②被災3県警察が取り扱った死体のうち、死亡時に災害公営住宅・仮設住宅で単身居住であった死者の数であること、③死者の発見場所は災害公営住宅・仮設住宅とは限らないこと（外出先等で死亡した場合も含む。）に留意する必要がある。

建設がほぼ終わる中、被災 3 県の災害公営住宅に居住し、死亡時に単身居住であった死者数が増加傾向にある。被災 3 県で少なくとも 264 人（岩手県 59 人、宮城県 162 人、福島県 43 人）にのぼり、宮城県の場合、仮設住宅の死者数（109 人）を上回る。

災害公営住宅の居住世帯は高齢者や単身世帯が多く、近所付き合いが少なくなると、自宅に引きこもりがちになり、ひいては孤独死の危険性が高まる。災害公営住宅におけるコミュニティなどの形成やそれに積極的に入居者が参加できるような環境を整備する必要がある。

## (2) 住宅再建・復興まちづくり

住まいの確保については、災害公営住宅や宅地の整備がおおむね完了しているものの、被災者の意向の変化により活用されていない宅地等が生じており、土地の有効活用が課題となっている。

国土交通省の調査<sup>55</sup>によると、令和 2 年 5 月末現在で東日本大震災を受けて被災 3 県の市町村が行った土地区画整理事業において、造成完了済みの土地のうち、32%が利用されていなかった。土地区画整理事業は住民の意向調査を基に造成区画数をまとめるため、本来空き区画は発生しないはずであるが、完成までに時間を要したため帰還をあきらめた人が多い。避難者が地元に戻らない現状は地方公共団体にとって税収減となり、様々な公共サービスの維持に支障を来しかねず、

更なる人口減少に拍車を掛ける可能性がある。

令和 2 年 6 月、国土交通省は、被災地で実施した市街地復興事業<sup>56</sup>を検証する「東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」を発足させ、南海トラフ地震等の今後の大規模災害に備え、得られた教訓を取りまとめるとしている。

政府は、空き区画の土地活用に向けた地方公共団体の取組<sup>57</sup>を支援するとともに、国土交通省の検証委員会の検証結果を踏まえ、変化する被災者意向等の的確な把握方法や人口減少下での市街地復興事業の在り方等について、対応方針を見直し、改善を進めていく必要がある。

## (3) 産業・生業

政府はこれまで、被災企業が早期に事業再開できるよう、仮設店舗・工場の貸出し、企業立地補助金やグループ補助金<sup>58</sup>等の様々な支援を行ってきた。しかし、震災から 10 年目を迎え、なお震災後の苦境から立ち直れない企業も多い。

グループ補助金交付先アンケート調査結果<sup>59</sup>によれば、雇用については事業者の 55.5%が、売上げについては事業者の 44.0%が震災前の水準以上まで回復したと回答している。東北 4 県の直近決算期の総売上高は、震災直前を上回り（122.8%）、業種別に見ると、震災前の水準以上に回復していると回答した割合は、建設業（70.7%）が最も高く、

<sup>55</sup> 国土交通省「第 1 回東日本大震災による津波被害からの市街地復興事業検証委員会」配付資料 17 頁  
<<https://www.mlit.go.jp/toshi/content/001352805.pdf>>（参照 2020.10.28）

<sup>56</sup> 防災集団移転促進事業、土地区画整理事業、津波復興拠点整備事業

<sup>57</sup> 地権者と宅地の購入・賃貸の希望者をつなぐマッチング制度等

<sup>58</sup> グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備事業）は、東日本大震災により甚大な被害を受けた地域において、中小企業等グループが復興事業計画を作成し、県の認定を受けた場合に、施設・設備の復旧を支援するもの（補助率：国県で 3/4）

<sup>59</sup> 経済産業省東北経済産業局「第 10 回東日本大震災グループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助金）交付先アンケート調査（東北 4 県（青森、岩手、宮城、福島）版）」（令和 2 年 6 月実施）  
<[https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/201013\\_1.pdf](https://www.tohoku.meti.go.jp/koho/topics/earthquake/pdf/201013_1.pdf)>（参照 2020.10.28）

次いで運送業（56.7%）で、最も低いのは旅館・ホテル業（30.2%）、次いで水産・食品加工業（31.2%）、卸小売・サービス業（33.0%）となっている。直近決算期の売上げが震災直前の水準まで回復していないと回答した事業者のうち、要因として最も多かった回答は「既存顧客の喪失」（30.2%）であり、次いで「新型コロナウイルスによる影響」（22.0%）、「原材料・資材・仕入れ等価格の高騰」（9.4%）の順となっている。政府は、震災の影響に加え、新型コロナウイルス感染症の影響により苦境に立たされた事業者に対して、きめ細かい支援を行う必要がある。

グループ補助金は、東日本大震災の際に創設され、それ以後も、平成28年熊本地震、平成30年7月豪雨及び令和元年東日本台風に対して同様のスキームが適用されている。また、令和2年7月豪雨では、これまでのグループ補助金を拡充、柔軟化した「なりわい再建補助金」が創設された。従来のグループ補助金は、被災した2社以上の企業が連携して取り組む施設復旧費用などを対象としていたが、なりわい再建補助金は、グループ要件を撤廃し、単独の場合にも適用される。グループ補助金は今後も大きな災害において適用される可能性があり、被災企業の復旧・復興に十分有効な制度となるよう、東日本大震災以降の成功例や課題を集積、整理し、更なる運用改善を図っていくことが望まれる。

#### （4）福島復興・再生

##### ア 避難指示が解除された地域の復興・再生

福島第一原発事故に伴う避難指示は、平成26年以降順次解除が進められ、令和2年3月までに帰還困難区域を除き避難指示が解除された。避難指示が解除された地域において

は、住民の帰還に向けた生活環境の整備が進められてきた。しかしながら、これまでに解除された地域では、解除が比較的早い地域はある程度の住民帰還が進んでいるものの、解除が遅れるほど帰還の割合が低い傾向にある。また、高齢者の割合が多く、若者や子育て世代などの帰還が進んでいない。令和元年度原子力被災自治体における住民意向調査<sup>60</sup>によれば、避難指示解除に時間を要した地域では、5～6割の住民が「戻らない」との意向を示している。

政府は、帰還促進のみでは地域の復興・再生を実現することは困難であることから、令和2年の改正福島復興再生特別措置法に、新たな住民の移住や交流人口・関係人口拡大のための交付金の交付の実施等を盛り込んだ。

居住人口を増やすためには、福島イノベーション・コースト構想等を通じた企業立地、営農再開等の働く場の確保、教育環境や医療・介護・福祉施設の整備等が必要となる。これらの取組により、帰還のみならず移住も促進され、福島の復興・再生を支える新たな活力を呼び込み、町に賑わいが戻ることが期待される。

##### イ 特定復興再生拠点区域外の今後の避難指示解除の方針

新基本方針では、帰還困難区域については、「たとえ長い年月を要するとしても、将来的に帰還困難区域の全てを避難指示解除し、復興・再生に責任を持って取り組む」とし、拠点区域外の帰還困難区域については、「それぞれの地域の実情や、土地活用の意向や動向等の現状分析、地方公共団体の要望等を踏まえ、避難指示の解除に向け、今後の政策の方向性について検討を進める。」としている。しかし、その時期や具体的な政策の方向性につ

<sup>60</sup> 復興庁「令和元年度福島県の原子力災害による避難指示区域等の住民意向調査」

[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/r1\\_houkokusyo\\_zentai.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/ikoucyousa/r1_houkokusyo_zentai.pdf)  
（参照 2020. 10. 28）

いて明確にしていない。

こうした中で、飯舘村は、村の行政区で唯一帰還困難区域となっている長泥地区について、拠点区域外の地域についても、復興公園として整備し帰還困難区域全域の避難指示解除を要望<sup>61</sup>している。

これを受け政府は、①これまで、ふるさとに帰還・居住したいとの意向を踏まえ、拠点区域制度の下、避難指示解除に向けて、除染やインフラ・生活環境の整備を実施し、また地元の意見・要望を伺いながら拠点区域外の政策の方向性を検討してきたが、②今回の土地活用に関する飯舘村からの要望を踏まえ、地元の土地活用への強い意向がある場合には、住民の安全の確保を前提として、拠点区域外の避難指示解除を可能にする新たな仕組みの検討を開始した。

帰還困難区域を抱える町村ごとに避難指示解除に向けての要望がそれぞれ異なることを踏まえ、政府は、可能な限り地域の要望に沿った形で帰還困難区域における中長期的な対応方針を策定し、関係自治体及び住民に示していく必要がある。

#### ウ 中間貯蔵施設で保管された除去土壌等の最終処分に向けた取組

中間貯蔵施設で保管された除去土壌等は、法律上、中間貯蔵開始後 30 年以内（2045 年 3 月）に福島県外で最終処分することとされている。中間貯蔵施設への搬入開始から 5 年が経過し、福島県外での最終処分まで残り 25 年となった。

政府は、県外での最終処分の実現に向けて、

除去土壌等の減容技術の開発と活用等により、できるだけ再生利用可能な量を増やして、最終処分量を減らす取組を進めているものの、膨大な除去土壌等をどこで、どのように処理するかといった具体的な計画は現在も立っていない。

除去土壌等の福島県外での最終処分、除去土壌の再生利用のいずれも、福島県民だけでなく、国民全体の理解を得ながら進めていくことが必要不可欠である。政府は残された時間を踏まえ、安全性を検証しながら、最終処分場の予定地選定に向けた取組、除去土壌の再生利用の取組を進めていく必要がある。

#### エ A L P S 処理水の処分に向けた取組

A L P S 処理水の諸問題の解決は喫緊であり、かつ慎重な検討を要する難しい課題である。政府は処分方法の決定に向け、地元をはじめとした幅広い関係者からの意見聴取を進めているが、農林水産業関係者<sup>62</sup>は A L P S 処理水の放出に反対の立場を明確にしている。

また、政府は令和 2 年 4 月から書面による意見募集も併せて行ってきたが、その結果、寄せられた意見 4,011 件のうち、海洋放出による A L P S 処理水の安全性への懸念を示す意見が約 2,700 件にもものぼるなど<sup>63</sup>、国民の理解が十分に進んでいるとは言えない状況にあることが明らかとなっている。

令和 2 年 2 月に A L P S 処理水の取扱いについて小委員会がまとめた報告書では、A L P S 処理水を環境に放出した場合、想定される風評被害について具体的な対策は盛り

<sup>61</sup> 長泥地区の約 186ha が拠点区域に認定され、除染とインフラ整備が一体的に進められており、令和 5 年春の避難指示解除を目指している。村は、拠点区域外にふるさと「長泥」とのつながりの象徴となる復興公園（仮称）を整備し、帰還困難区域全域の一括解除を要望している。

<sup>62</sup> 福島県森林組合連合会、福島県漁業協同組合連合会、福島県農業協同組合中央会等

<sup>63</sup> 廃炉・汚染水対策チーム会合（第 6 回）配付資料 廃炉・汚染水対策チーム事務局「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する御意見について」（令和 2 年 10 月 23 日）

<[https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/osensuitaisaku/committee/osensui\\_team/2020/pdf/201023\\_01c.pdf](https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/osensuitaisaku/committee/osensui_team/2020/pdf/201023_01c.pdf)>  
（参照 2020. 10. 28）

込まれなかった。

A L P S 処理水の処分方法等の最終決定に当たっては、農林水産業関係者をはじめとする地元の理解、国民の理解が必要不可欠である。政府はその信頼を得るためにも、今まで以上に A L P S 処理水に関する正確な情報発信を行うとともに、具体的かつ実効性のある風評対策を提示していく必要がある。

また、仮に A L P S 処理水を環境へ放出することとなった場合には、風評払拭のために、再浄化を確実にを行い、規制基準値以下にするとともに、安全性が保たれていることを保証する環境モニタリングが不可欠である。そのためには、国や東京電力ではない国際機関を含む第三者機関において安全が確保できているかを監視し、モニタリング結果を発信する体制を整備することが重要である<sup>64</sup>。

#### オ 風評被害対策

令和2年3月に農林水産省が公表した「令和元年度福島県産農産物等流通実態調査<sup>65</sup>」によれば、福島県産品重点6品目<sup>66</sup>の出荷量は依然として回復しておらず、全国平均を下回る価格の品目が多いことが明らかとなった。世界で最も厳しい放射性物質に関する基準を設定し、徹底した検査が行われているにも関わらず、今なお科学的根拠に基づかない風評被害が続いている。

また、福島県産農産物の輸出は、東南アジアで好調であるが<sup>67</sup>、令和元年の日本の農林水産物・食品の輸出額上位5か国・地域のうち、4か国・地域（香港、中国、台湾、韓国）

が福島県産等の農産物に対して厳しい輸入制限を課している。令和2年の福島復興再生特別措置法の改正により、国に海外における風評対策や輸入規制の撤廃・緩和に向けた働きかけの推進を求める責務規定が盛り込まれた。政府はこれまであらゆる外交の場を通じて輸入規制解除に向けた働きかけを行ってきたとしているが、輸入停止措置を実施している輸入額が多いアジアの国・地域に対し、粘り強い交渉を重ねていく必要がある。

#### (5) 復旧・復興事業の規模と財源

政府はこれまでの復興施策を振り返り、「前例のない手厚い支援を実施した」と総括した。復興財源フレームの策定に当たっては、「次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」との基本的な考え方にに基づき、復興増税や大幅な歳出削減等により財源を手当てしてきた。

こうした取組によりハード事業はほぼ終了を迎える一方で、地方公共団体の負担がほとんど生じなかったこともあり、結果として、多くの公共施設等が復興事業として集中的に整備され、被災地方公共団体にとって将来の維持管理が懸念される。被災地方公共団体において、今後、人口減少が見込まれる中で、復興需要が終了した後、より一層厳しい財政運営に直面することが想定される。

政府においては、こうした観点を踏まえつつ、被災地の公共施設に係る維持管理・更新

<sup>64</sup> 令和2年2月、ラファエル・マリアーノ・グロッシー国際原子力機関（International Atomic Energy Agency 以下「IAEA」という。）事務局長が福島第一原発等を訪問した際、A L P S 処理水の処分方法の決定は日本政府が行うとした上で、日本政府による判断がなされた際には、その実施について、例えば I A E A が放射線モニタリングを行うなどの支援を行う用意があり、また、I A E A は A L P S 処理水の処分が国際基準を下回る形で行われているという安心を人々に提供するための支援ができる等の発言があった。

<sup>65</sup> 農林水産省「令和元年度福島県産農産物等流通実態調査の結果について」  
〈<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/ryutu/Rlkekka.html>〉（参照 2020. 10. 28）

<sup>66</sup> 米、牛肉、桃、あんぼ柿、ピーマン、ヒラメ

<sup>67</sup> 令和元年の福島県産米のマレーシアへの輸出量、福島県産桃のタイ、インドネシアへの輸出量は都道府県別で日本一である。

やその財源確保の支援の在り方について、検討を行っていく必要がある。また、今後起こり得る災害に際し、被災地方公共団体の負担を含め、持続可能で適正な公共施設等の整備の在り方について、将来を見据えた検討を行っていく必要がある。

#### (6) 今後の大規模災害に向けて

復興・創生期間後の復興庁の後継組織については、平成31年3月に閣議決定された『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針の変更について」で初めて言及された。その際、具体的な組織の在り方は示されなかったため、閣議決定以降、各方面から後継組織の在り方について提案が出された。主に、復興庁の後継組織と内閣府の防災部門を統合し、東北の復興に加え、今後起こり得る天災に備える組織へと拡大再編していくべきではないかとするものであった（防災省を創設する案や内閣府の外局とする案等）。

その後、令和2年の復興庁設置法等の一部改正により、復興庁の設置期間は復興・創生期間後10年間延長することとされたが、「5年目に当たる令和7年度に組織のあり方について検討を行い、必要な措置を講じる」とする新基本方針を踏まえ、附則に検討条項が盛り込まれた<sup>68</sup>。

近年、毎年のように全国各地で自然災害が頻発し、甚大な被害が発生しており、復興庁の経験を様々な被災地の復興・再生に活かすことが求められている。

新基本方針においても、近年多発する大規模災害に対する防災力の向上等に資するため、これまで蓄積した復興に係るノウハウを関係行政機関等と共有し、活用する機能を追

加することに言及している。その際には個別具体的な好事例だけでなく反省すべき事例を含めその教訓等を関係行政機関等と共有し、今後も連携強化を図っていく必要がある。

未曾有の複合災害となった東日本大震災発災から10年目を迎え、政府は、なお時間を要する福島を中心とした被災地の復興・再生を最後までやり遂げる体制を維持していくことは当然である。その一方で、復興庁の10年間延長のその先を見据え、防災に関する司令塔機能を一元化し、事前防災から災害発生後の応急対策、復旧・復興までを一体的に推進する体制整備についても、検討を進めていくことが求められる。

（本稿は、令和2年10月28日現在の情報を基に執筆した。）

<sup>68</sup> 「復興庁設置法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第46号）附則第2条



# 「道路交通法」及び「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」の改正について

衆議院調査局調査員

坂本 峰利

門倉 真士

(内閣調査室)

高吉 亮介

(法務調査室)

## 《構成》

### 第1部 道路交通法の改正

#### I 法律案提出の背景及び経緯

#### II 法律の概要

#### III 審議経過

#### IV 主な質疑・答弁の概要

### 第2部 自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の改正

#### I 法律案提出の背景及び経緯

#### II 法律の概要

#### III 審議経過

#### IV 主な質疑・答弁の概要

第201回国会（常会）において、道路交通に関する法律として「道路交通法の一部を改正する法律」（令和2年法律第42号）及び「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の一部を改正する法律」（令和2年法律第47号）が成立した。

本稿では、第1部で道路交通法の改正について、第2部で自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の改正についてそれぞれ取り上げ、法律案提出の背景及び経緯、法律の概要、審議経過並びに主な質疑・答弁の概要を説明する。

## 第1部 道路交通法の改正

### I 法律案提出の背景及び経緯

#### 1 高齢運転者による交通事故防止対策

##### (1) 高齢運転者による交通事故の情勢

近年、交通死亡事故件数全体が減少傾向であるのに対し、75歳以上の高齢運転者による交通死亡事故件数は横ばいで推移しており、その全体に占める割合は増加傾向にある。

また、年齢層別の運転免許（以下「免許」という。）人口10万人当たりの交通死亡事故件数を見ると、75歳以上の運転者によるものは、減少傾向にあるものの、令和元年中において75歳未満の運転者と比べ、約2.3倍となっている。さらに、高齢者の運転免許保有者数は増加の一途をたどっており、今後とも更に増加が見込まれていることもあり、高齢運転者による交通事故防止対策は喫緊の課題となっている。

##### (2) これまでの高齢運転者による交通事故防止対策

高齢運転者による交通事故の情勢等に鑑み、これまで「道路交通法」（昭和35年法律第105号）が逐次改正され、交通事故防止対策が行われてきている。

例えば、平成9年改正では免許更新時の高齢者講習が、平成19年改正では免許更新時の認知機能検査が導入されており（図表1参照）、

平成 27 年改正では臨時認知機能検査<sup>1</sup>が導入される等の対応がとられている。

(図表 1) 現行の免許更新時における高齢者講習



### (3) 高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議等

平成 28 年 10 月 28 日に横浜市で発生した小学生男児の交通死亡事故をはじめとする高齢運転者による交通死亡事故の発生状況等を踏まえ、同年 11 月 15 日、政府は、「高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議」を開催した。同会議において、安倍内閣総理大臣から、①平成 27 年改正の道路交通法の円滑な施行、②高齢者の移動手段の確保など社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備及び③高齢運転者の特性も踏まえた更なる対策の必要性の検討について指示があった。

さらに、平成 31 年 4 月 19 日に東京都豊島区で 87 歳の男が運転する乗用車が暴走し、親子が死亡した交通事故等を踏まえ、令和元年 5 月 21 日、政府は、「昨今の事故情勢を踏ま

えた交通安全対策に関する関係閣僚会議」を開催し、同年 6 月 18 日、同会議において、「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」を決定した。同緊急対策では、安全運転サポート車（安全運転支援機能<sup>2</sup>を有する自動車。以下「サポカー」という。）を前提として高齢者が運転できる免許制度の創設に向けた検討を行い、令和元年度内に結論を得ることとされた。

### (4) 警察庁における検討

警察庁においては、平成 28 年の関係閣僚会議における総理指示を踏まえ、平成 29 年 1 月から「高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議」が開催された。同有識者会議では、高齢者の特性が関係する交通事故を防止するために必要な方策について幅広く検討が行われ、同年 6 月 30 日に「高齢運転者交通事故防止対策に関する提言」が取りまとめられた。

同提言において、①認知機能と安全運転の関係、②視野と安全運転の関係及び③高齢者の特性等に応じたきめ細かな対策の強化に向けた免許制度の在り方等に関し、調査研究を実施すべきであるとされたことを踏まえ、同年 10 月以降、調査研究が進められ、平成 31 年 3 月までの検討状況について調査研究報告書が取りまとめられた。

同報告書で明らかになった課題を踏まえ、高齢運転者の免許制度についてより具体的な検討を行うため、有識者会議の下に、「高齢運転者交通事故防止対策に関する調査研究」分科会が設けられ、令和 2 年 3 月 25 日に調査研究報告書が公表された。同報告書では、同分

<sup>1</sup> 免許更新時のみならず、75 歳以上の者が一定の違反行為（認知機能が低下した場合に行われやすい信号無視、進路変更禁止違反等の行為）をした場合には臨時の認知機能検査を受けなければならない、その結果、運転機能に影響を及ぼす認知機能の低下が認められる場合には臨時の高齢者講習を受講しなければならない。また、更新時の認知機能検査又は臨時認知機能検査の結果によっては、医師の診断により免許の停止又は取消しもあり得る。

<sup>2</sup> 衝突被害軽減ブレーキ、ペダル踏み間違い時加速抑制装置等

科会における検討状況が示されるとともに、  
①高齢運転者の免許証更新時に、例えば違反歴等からリスクがより高い者に対象者を絞って運転技能検査を行い、運転技能が特に不十分な場合には免許証の更新を認めないこと、  
②自主的な申請によるサポカー限定免許の導入は高齢運転者の安全運転やモビリティの確保に資すること等の考え方が示された。

## 2 第二種免許等の受験資格の見直し

### (1) 第二種免許制度

旅客自動車を旅客自動車運送事業に係る旅客を運送する目的で運転しようとする場合には、当該自動車の種類に応じた第二種運転免許（以下「第二種免許」という。）を受けなければならない（道路交通法第86条第1項）。第二種免許制度は、旅客自動車の運転が、①一般的に営利を目的としており、営業効率を上げようとするなどのため、1日の走行距離や輸送人員が多くなること、②乗客の指示による急な方向転換等への対応、乗客の動静確認及び安全確保等のため、通常より高度の運転技能や知識が必要とされること、③旅客自動車による事故は多くの人命を損ないかねないこと等を踏まえ、運転経験や取得条件について通常の第一種運転免許よりも厳格な要件を求めることとしており、交通安全を確保する上で重要な制度とされている<sup>3</sup>。

昭和31年に第二種免許制度が創設された<sup>4</sup>際、その受験資格は、当時の交通事故状況及び諸外国における旅客自動車の運転資格等を踏まえ、21歳以上（年齢要件）かつ普通自動車免許（以下「普通免許」という。）等保有3年以上（経験年数要件）とされた。その後、昭和35年に道路交通法が制定された際には、第二種免許の受験資格の特例が定められ、旅

客自動車の運転者以外の乗務員としての経験が2年以上の者及び旅客自動車教習所における教習を修了した者については、経験年数要件が2年以上に短縮された。

### (2) 規制改革推進会議における第二種免許受験資格要件の見直しの提案

近年、少子高齢化等を背景に旅客自動車の運転者不足が深刻化していることなどから、各関係業界から政府の規制改革推進会議に対し、第二種免許受験資格要件の見直しを求める提案があった。

まず、タクシー業界から、平成27年11月10日の「規制改革会議 投資促進等ワーキンググループ（第14回）」において、普通第二種免許の年齢要件及び経験年数要件の引下げが提案され、議論が進められた。その後、平成28年6月2日に閣議決定された規制改革実施計画では、一定の条件を満たす者に対する普通第二種免許の経験年数要件の引下げを既存の特例制度等を踏まえつつ検討することとし、必要な試験・教習の在り方についても検討を行い結論を得ることとされた。また、年齢要件の見直しについて、自動車技術の進展、安全性確保の観点等を踏まえ、制度の在り方を総合的に検討することとされた。

さらに、バス業界から、平成29年2月7日の「規制改革推進会議（第10回）」において、大型第二種免許の年齢要件及び経験年数要件の引下げが提案され、議論が進められた。その後、同年6月9日に閣議決定された規制改革実施計画では、第二種免許の受験資格に関し、年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手の資質等について、研修等で補完することの適否等、制度の在り方を総合的に検討することとされた。

<sup>3</sup> 道路交通法研究会編著『注解 道路交通法[第5版]』立花書房（2020）560頁

<sup>4</sup> 道路交通取締法施行令の一部を改正する政令（昭和31年政令第255号）による。

### (3) 警察庁における検討

規制改革推進会議の議論を受け、警察庁は、平成 29、30 両年度に経験年数要件等に関する調査を行った。

また、平成 30 年度には、第二種免許の受験資格の見直しの適否に焦点を当て、第二種免許制度等の今後の在り方について検討することを目的として、「第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議」を開催し、交通事故・違反分析、バス・タクシー業界へのヒアリング、交通事故被害者遺族との意見交換、海外制度との比較等を行った。平成 31 年 3 月、同有識者会議は「第二種免許制度等の在り方に関する提言」を取りまとめ、第二種免許取得前及び取得後の双方において適切な安全対策を講ずることができる場合には、受験資格を特例的に引き下げること認める方向性が適当ではないかと考えた。

さらに、令和元年度は、平成 30 年度までの調査研究の成果や有識者会議の提言を踏まえ、「職業運転者に必要な免許制度の在り方に関する調査研究」を行い、令和 2 年 3 月 25 日に調査研究報告書が公表された。同報告書では、実験教習カリキュラム<sup>5</sup>を修了した 19 歳かつ普通免許等保有 1 年以上 2 年未満の者は、①走行試験を行ったところ全ての技能確認項目で第二種免許の受験資格を有する者を上回るとともに、②実験教習の前後で自身の評価に対するアンケートを行ったところ、教習指導員の評価を上回る傾向（過大評価）から、下回る傾向（謙遜評価）に変化したことが確認できたとされた。このような結果から、教習制度により、第二種免許の受験資格要件を 19 歳以上かつ普通免許等保有 1 年以上に引き下げる特例を設けることは可能であると考えら

れるとされた。ただし、当該特例を受けて第二種免許を取得した者に対しては、取得後に初心運転者期間に類似する期間を導入すること等が必要であると指摘されている。

## 3 いわゆる「あおり運転」対策

### (1) あおり運転等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処

平成 29 年 6 月 5 日、神奈川県内の東名高速道路においていわゆるあおり運転等の悪質・危険な行為を原因として、夫婦が死亡、娘 2 人が負傷する交通事故が発生した<sup>6</sup>。このほかにも、全国的に同様の事案が大きく報道されており、同種の悪質・危険な運転に対する厳正な対処を望む国民の声が高まっていた。

こうした中、平成 30 年 1 月 16 日、警察庁は、各都道府県警察に対して「いわゆる『あおり運転』等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処について（通達）」を発出した。同通達では、悪質・危険な運転に対しては、道路交通法違反のみならず、危険運転致死傷罪（妨害目的運転）、暴行罪等のあらゆる法令を駆使して厳正な捜査の徹底を期すこと、また、悪質・危険な運転を未然に防止するため、車間距離不保持、進路変更禁止違反、急ブレーキ禁止違反等の道路交通法違反について、運転の態様と違反の種別を示し、積極的な交通指導取締りを推進することとした。

### (2) あおり運転の厳罰化の検討

しかし、同通達発出後も、平成 30 年 7 月 2 日の大阪府堺市におけるあおり運転の車に追突されたバイクの男子大学生が死亡する交通事故、令和元年 8 月 10 日の茨城県内の常磐自動車道におけるあおり運転により停止させら

<sup>5</sup> 実際の道路交通環境下における危険予測・回避能力等に着眼して作成されており、令和元年度に実施されたカリキュラムは、学科教習 19 時限、技能教習 60 時限の合計 79 時限からなる。

<sup>6</sup> 同事案の発生等を背景として、「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」（平成 25 年法律第 86 号）について、危険運転致死傷罪（同法第 2 条）の対象となる行為の追加を内容とする改正も行われた（本稿第 2 部参照）。

れた車の男性が殴打される事件、同年9月8日の愛知県内の東名高速道路で男性が後続のワゴン車からあおり行為を繰り返された上にエアガンが発射された事件など、あおり運転に起因する事故・事件が相次ぎ、その厳罰化を求める声が上がっていた。

こうした中、同年8月30日には、山本国家公安委員会委員長から閣議後記者会見において、あおり運転の厳罰化を含めた違反の規定の在り方について検討を進めたい旨発言があり、警察庁において、ドライバーに対するアンケート調査や海外の法制度の調査等が行われるなど、道路交通法の改正に向けた検討が進められた。

#### 4 法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、令和2年3月3日、「道路交通法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（参議院）に提出された。

## II 法律の概要

### 1 高齢運転者による交通事故防止対策

#### (1) 運転技能検査

本改正により、普通自動車対応免許を現に受けている者であって、一定の違反歴があるなどの基準<sup>7</sup>に該当する75歳以上の者は、免許証の更新を受けようとする場合には、免許証の更新期間満了日前6か月以内に、運転技能検査を受けていなければならないこととなった。なお、この検査は、都道府県公安委員会（以下「公安委員会」という。）又は(4)の認定を受けた自動車教習所等により行われる（第101条の4第3項）。

公安委員会は、同検査の結果が一定の基準<sup>8</sup>に該当する者に対し、免許証の更新をしない

ことができることとしている（同条第4項）。

#### (2) 高齢者講習

本改正により、75歳以上の者の免許証の更新時の高齢者講習について、認知機能検査の結果にかかわらず、指導時間・内容が同一となった（第101条の4第2項）。

#### (3) 限定条件付免許

本改正により、免許を受けた者は、公安委員会に対し、免許に、その者が運転することができる自動車等の種類を限定するなど一定の条件を付し、又はこれを変更することを申請できることとなった（第91条の2第1項）。また、一旦付した条件を解除したい旨の変更の申請があつた場合等においては、当該変更が適当であるかについて審査する必要があることから、公安委員会が当該審査を行うことができることとする規定が設けられた（同条第3項）。

#### (4) 運転免許取得者等検査の認定

本改正により、免許を現に受けている者等に対し加齢に伴って生ずるその者の身体機能又は運転技能の低下が自動車等の運転に及ぼす影響を確認するための検査を自動車教習所等の施設を用いて行う者は、公安委員会に申請して、当該検査が一定の基準に適合している旨の認定を受けることができることとなった（第108条の32の3第1項）。

## 2 第二種免許等の受験資格の見直し

### (1) 受験資格の特例

本改正により、政令で定める教習を修了した者は、19歳以上で、かつ第一種運転免許である普通免許等を受けていた期間が通算して

<sup>7</sup> 基準については、警察庁において検討が進められている。

<sup>8</sup> 同上

1年以上である場合には、第二種免許の運転免許試験を受験できることとなった(第96条第5項)。

また、政令で定める教習を修了した者は、下位免許である普通免許等を受けていた期間が通算して1年以上である場合には、大型免許及び中型免許の運転免許試験を受験できることとなった(第96条第2項及び第3項。以下、同条第2項、第3項及び第5項の政令に定める教習を修了することにより引き下げられた受験資格の特例について、単に「受験資格の特例」という。)

## (2) 若年運転者講習

本改正により、受験資格の特例により取得した特例取得免許を現に受けている者であって、特例取得免許を最初に受けた日から本来の運転免許試験の受験資格の年齢要件を満たすまでの間(以下「若年運転者期間」という。)に違反行為をし、当該行為が政令で定める一定の基準に該当することとなったものに対する若年運転者講習の制度を設け(第108条の2第1項第14号)、その受講を義務付けることとなった(第102条の3)。

## 3 いわゆる「あおり運転」対策

### (1) 妨害運転に対する罰則の創設

本改正により、他の車両等の通行を妨害する目的で、図表2に掲げる行為であって、当該他の車両等に道路における交通の危険を生じさせるおそれのある方法によるもの(以下「妨害運転」という。)をした者は、3年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することとなった(第117条の2の2第11号)。さらに、妨害運転によって高速自動車国道等において他の自動車を停止させるなど、道路にお

ける著しい交通の危険を生じさせた者は5年以下の懲役又は100万円以下の罰金に加重することとなった(第117条の2第6号)。

(図表2) 妨害運転の対象となる違反行為

(第117条の2の2第11号)

①	左側部分通行の原則(第17条第4項)の規定の違反となるような行為
②	急ブレーキの禁止(第24条)の規定に違反する行為
③	車間距離の保持(第26条)の規定の違反となるような行為
④	後続車に急な速度変更を強いるような進路変更禁止(第26条の2第2項)の規定の違反となるような行為
⑤	右側追越しの原則(第28条第1項)の規定又は追越しをする場合の運転者の注意義務(同条第4項)の規定の違反となるような行為
⑥	他の車両と行き違うとき等の灯火の操作(第52条第2項)の規定に違反する行為
⑦	警音器乱用の禁止(第54条第2項)の規定に違反する行為
⑧	安全運転義務(第70条)の規定に違反する行為
⑨	最低速度に達しない速度による進行の禁止(第75条の4)の規定の違反となるような行為
⑩	高速自動車国道等における停車及び駐車禁止(第75条の8第1項)の規定の違反となるような行為

### (2) 欠格期間等

本改正により、公安委員会は、免許を受けた者が妨害運転によって高速自動車国道等において他の自動車を停止させるなど、道路における著しい交通の危険を生じさせた場合には、その者の免許を取り消すことができることとなった(第103条第2項第3号)。公安委員会は、当該取消処分により免許を取り消した場合、同条第8項の規定により、政令で定める基準<sup>9</sup>に従い、3年以上10年を超えない範囲内で欠格期間を指定することができる。

<sup>9</sup> 令和2年6月30日、道路交通法施行令の一部を改正する政令(令和2年政令第181号)が施行され、欠格期間に係る基準が定められた。例えば、違反の前歴がない者が妨害運転により道路における著しい交通の危険を生じさせ、免許を取り消された場合には、酒酔い運転による場合と同様、欠格期間3年となる。

### (3) 免許の効力の仮停止

本改正により、妨害運転による交通事故の悪質重大性に鑑み、妨害運転によって高速自動車国道等において他の自動車を停止させるなど、道路における著しい交通の危険を生じさせ、よって交通事故を起こして人を死傷させた場合について、免許の効力の仮停止の対象とすることとなった（第103条の2第1項第2号）。

### 4 施行期日

高齢運転者による交通事故防止対策の推進に関する規定、第二種免許等の免許の受験資格の特例に関する規定等の免許に関する規定については、公布の日<sup>10</sup>から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

また、いわゆるあおり運転等の悪質・危険運転者対策の推進に関する規定については、公布の日から起算して20日を経過した日から施行すると定められ、令和2年6月30日から施行されている。

そのほかの規定については、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

## III 審議経過

### 1 参議院における審議経過

本法律案は、令和2年3月3日、国会（参議院）に提出され、同月30日、内閣委員会に付託された。同委員会においては、翌31日、武田国家公安委員会委員長から提案理由の説明を聴取した。次いで、4月2日に質疑を行い、質疑終局後、採決の結果、本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決した。なお、本法律案に対し、附帯決議が付された。

翌3日の本会議において、本法律案は全会一致をもって可決され、衆議院に送付された。

### 道路交通法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和2年4月2日参議院内閣委員会）

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 高齢運転者対策として導入される運転技能検査については、その目的が重大事故の防止であることに鑑み、可能な限り明確な判定基準を定め可否を客観的に判断できるようにすること。
- 二 高齢運転者に対して公安委員会が行うこととされている運転技能検査、認知機能検査及び高齢者講習等に関する業務を自動車教習所等に行わせる場合においては、適切な委託料の設定、警察による支援等により、自動車教習所等の負担が過度なものとならないよう留意すること。
- 三 高齢運転者が運転免許を返納した後においても日常生活に支障が生ずることのないよう、国及び地方公共団体が協力し、地域公共交通網の整備・維持に向けた施策を推進すること。
- 四 第二種免許の受験資格の見直しに当たっては安全確保を最優先とする必要があることから、旅客自動車運送事業者等が免許を取得した者に対して講ずる指導、監督等においては、関係省庁の連携の下で、事業者への安全指導を強化するとともに、安全対策に万全を期すこと。
- 五 地域公共交通や物流の担い手である自動車運転業務における人材確保のため、旅客自動車運送事業等の経営実態等も踏まえ、長時間労働の是正に向けた労働環境整備を推進すること。
- 六 妨害運転（いわゆる「あおり運転」）を未然に防止するため、罰則の対象行為、法定刑等について周知徹底するとともに、取締りの実効性を確保するため、ドライブレコーダーの普及促進に向けた広報に努めること。

右決議する。

### 2 衆議院における審議経過

衆議院では、5月26日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、翌27日、武田国家公安委員会委員長から提案理由の説明を聴取した。次いで、同月29日に質疑を行い、質疑終局後、採決の結果、本法律案は、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと決した。

6月2日の本会議において、本法律案は全会一致をもって可決され、成立した。

<sup>10</sup> 令和2年6月10日

#### IV 主な質疑・答弁の概要

##### 1 高齢運転者による交通事故防止対策

###### (1) 運転技能検査の対象者を一定の違反歴がある者に限定した理由

高齢者の事故等が増えている中で、運転技能検査の対象者を一定の違反歴があるなど基準に該当する75歳以上の者に限定した理由について質疑があった。

これに対して、政府から、高齢運転者による悲惨な交通事故を防止する観点からは、全員を運転技能検査の対象とすべきとの考え方もあるのも承知をしているが、他方で、運転技能検査は、不合格となった場合に運転免許を更新できなくなる重大な処分となることから、対象者については慎重な検討が必要であると考えられることから、一定の違反歴があり、交通事故を起こしやすい高齢運転者に限定することが、交通事故防止の観点からも合理的であり、国民の理解を得られやすいと考えた旨の答弁があった<sup>11</sup>。

なお、政府から、75歳以上の運転免許保有者のうち、過去3年間に何らかの違反がある者がその後1年間に重大事故（死亡事故又は重傷事故）を起こした件数の割合は、全体平均の1.8倍であり、重大事故を起こしやすい旨の答弁があった<sup>12</sup>。

###### (2) 一定の違反歴の具体的内容

運転技能検査の対象となる一定の違反歴の具体的内容について質疑があった。

これに対して、政府から、今回の制度においては、過去の違反歴とその後の重大事故の起こしやすさとの相関が強いものを選び出して政令で定める予定である旨の答弁があった<sup>13</sup>。

###### (3) 運転技能検査の課題内容及び合格基準

運転技能検査の結果、運転に支障があるものとして内閣府令で定める基準に該当する場合には免許証を更新しないこととしていることから、運転技能検査の課題内容及び合格基準について質疑があった。

これに対して、政府から、自動車教習所等のコースを走行してもらい、信号無視や右左折後に反対車線に進入してしまうような明らかに安全に支障がある場合、脱輪や一時停止違反などを繰り返すというような安全運転が期待できない技術水準である場合等には、不合格とすることを考えているが、具体的な基準については更に検討していく旨の答弁があった<sup>14</sup>。

###### (4) 条件付免許の対象となる自動車の性能

条件付免許を付与するに当たって、条件に適合するサポカーや後付けの装置としてどの程度の性能を考えているのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、交通事故の防止、また交通事故による被害軽減に資するものを内閣府令で定めることとしているが、具体的にどのような車両を対象とするかについては、今後の技術の進展、実用化の動向、安全支援機能の普及状況などを踏まえ検討していくこととしており、現時点では、現在普及している衝突被害軽減ブレーキ、またペダル踏み間違い時加速抑制装置などの安全技術も念頭に置きながら検討を進めていく考えである旨の答弁があった<sup>15</sup>。

なお、政府から、現在の技術水準を前提とすると、サポカー限定免許の保有者に対して、

<sup>11</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会議録第15号4頁（令2.5.29）武田国務大臣（国家公安委員会委員長）答弁

<sup>12</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会議録第15号5頁（令2.5.29）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>13</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会議録第15号2頁（令2.5.29）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>14</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会議録第15号5頁（令2.5.29）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>15</sup> 第201回国会参議院内閣委員会議録第7号10頁（令2.4.2）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

免許更新時の運転技能検査の内容を水準の低いものとするという余地は小さいと考えている旨の答弁があった<sup>16</sup>。

#### (5) 条件付免許の申請を促すための施策

条件付免許の申請を促すための施策について質疑があった。

これに対して、政府から、制度の周知に努めるとともに、現在も行っている運転免許センター等におけるサポカーの試乗会等を通じて普及に努める旨の答弁があった<sup>17</sup>。

## 2 第二種免許等の受験資格の見直し

### (1) 受験資格を特例により 19 歳以上に緩和する科学的根拠

第二種免許の受験資格を特例により 19 歳以上に緩和するに当たっての科学的根拠について質疑があった。

これに対して、政府から、見直しに当たって、19 歳かつ普通免許保有 1 年以上 2 年未満という者を対象に実験教習及び走行実験を行い、その実験の前後の結果を踏まえ、受験資格の見直しの妥当性を有識者により検討したところ、特別な教習を行うことが有効であると認められた旨の答弁があった<sup>18</sup>。

なお、政府から、特例を受けて運転免許を取得した後においても、本来の年齢に至るまでは安全対策が必要であり本来の年齢要件に達するまでの間、慎重な運転を促すために若年運転者期間の制度を設けることとしている旨の答弁があった<sup>19</sup>。

### (2) 若年運転期間の対象年齢

若年運転者期間が 21 歳に達するまでとされていることについて、これにより、本来の経験年数要件である普通免許の保有 3 年以上を満たしていなくても、若年運転期間の対象とならない場合もあり、本来の経験年数要件を満たすまでの間の安全の確保が十分であるかどうかとの質疑があった。

これに対して、政府から、経験年数については、ある程度訓練をしていくことで、危険回避能力、予測能力を身につけることが比較的容易であろうと考えられるが、その一方で、年齢要件に係る能力、自己をコントロールする能力については、開発が困難であると考えられる旨の答弁があった<sup>20</sup>。

### (3) 受験資格要件の緩和による旅客自動車の運転手の増加見通し

受験資格要件の見直しに関し、21 歳から 19 歳にすることによって、どの程度運転手不足が解消され、どの程度第二種免許を取得して運転手になりたいという人の増加が見込まれるのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、特例を受ける人数の見込みについて一概には言えないが、学校を卒業して比較的短期間で第二種免許等を取得できるようになることから、企業における採用の幅が広がるとともに、若者にとっても職業運転者を進路としてより選択しやすい状況となると考えている旨の答弁があった<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> 前掲注 15

<sup>17</sup> 前掲注 15

<sup>18</sup> 第 201 回国会参議院内閣委員会会議録第 7 号 6-7 頁（令 2.4.2）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>19</sup> 第 201 回国会参議院内閣委員会会議録第 7 号 7 頁（令 2.4.2）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>20</sup> 第 201 回国会衆議院内閣委員会会議録第 15 号 6 頁（令 2.5.29）北村政府参考人（警察庁交通局長）答弁

<sup>21</sup> 第 201 回国会衆議院内閣委員会会議録第 15 号 12 頁（令 2.5.29）武田国務大臣（国家公安委員会委員長）答弁

### 3 いわゆる「あおり運転」対策

#### (1) あおり運転として処罰の対象となる行為の典型例、刑が加重される場合の典型例

あおり運転として処罰の対象となる行為の典型例、刑が加重される場合の典型例について質疑があった。

これに対して、政府から、他の車両等の通行を妨害するという目的で、走行中の他の車両の直前で急ブレーキを掛ける行為、前方の車両が急停止すれば自分がブレーキを踏んで減速する間もなく追突するような車間距離で前の車の後を走行する行為等が改正法によって処罰の対象となる旨の答弁があった<sup>22</sup>。また、更に道路における著しい交通の危険を生じさせた場合には刑が加重されることとなるが、刑が加重される場合としては、現に交通事故が発生した場合に加え、事故が発生しなかった場合であっても、例えば、急ブレーキや急な割込みによって他の車両の運転者が事故を避けるために急ハンドルを切らざるを得ないような状況であった場合が考えられる旨の答弁があった<sup>23</sup>。

#### (2) 他の車両等の通行を妨害する目的の立証方法

他の車両等の通行を妨害する目的であったかどうかをどう立証していくのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、今回の改正で創設する妨害運転罪は、その要件として、他の車両等の通行を妨害する目的を規定しており、これは、例えば、単に先を急ぐため他の車両の前に割り込んだような事例を処罰対象から除外し、処罰対象を真に危険かつ悪質なもの

に限定するために規定したものであり、この目的については、個別の事案に応じて、ドライブレコーダーや防犯カメラの映像、現場に残されたタイヤ痕、車両の損傷状況、目撃者、被害者及び加害者の供述などの様々な証拠に基づき、加害者の具体的な運転態様等の様々な事実を明らかにしつつ、立証することになる旨の答弁があった<sup>24</sup>。

#### (3) ドライブレコーダーの有効性及び普及促進策

ドライブレコーダーの有効性及び普及促進策、特に事業用に比べて普及が遅れている自家用のドライブレコーダーの普及促進について質疑があった。

これに対して、政府から、運転行為が記録されることにより、あおり運転等の悪質、危険な運転の抑止に有効であるとともに、運転者自身にとっても、交通事故発生時等の映像が記録されるという緊張感が生まれるため、交通安全意識の向上につながることを認識している旨の答弁があった<sup>25</sup>。また、警察では、ドライブレコーダーがあおり運転抑止に有効であることをウェブサイトやSNSを通じて発信しているところであるが、近年では、ドライブレコーダーの搭載を前提とした保険商品が販売されるなど、ドライブレコーダーの普及につながる取組が様々なところで行われており、引き続き、国土交通省その他の関係省庁や関係業界とも連携しながら、ドライブレコーダーの広範な普及に努めていく旨の答弁があった<sup>26</sup>。

<sup>22</sup> 第201回国会参議院内閣委員会会議録第7号11頁(令2.4.2)北村政府参考人(警察庁交通局長)答弁

<sup>23</sup> 前掲注22

<sup>24</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会会議録第15号12頁(令2.5.29)武田国務大臣(国家公安委員会委員長)答弁

<sup>25</sup> 第201回国会衆議院内閣委員会会議録第15号4頁(令2.5.29)武田国務大臣(国家公安委員会委員長)答弁

<sup>26</sup> 前掲注25

## 第2部 自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の改正

### I 法律案提出の背景及び経緯

#### 1 いわゆる「あおり運転」による死傷事案の発生等

平成29年6月5日、神奈川県足柄上郡の東名高速道路下り線において、パーキングエリアで駐車方法を非難されたことに憤慨した者が、同高速道路上で妨害運転に及んで相手方車両を第三車両通行帯（追越車線）に停車させ、後続の第三者の車両に追突させて死傷させる事案が発生した（本稿第1部I3(1)において述べている東名高速道路の事案と同事案である）。

同事案については、刑事裁判で「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」（平成25年法律第86号。以下「自動車運転死傷行為処罰法」という。）の危険運転致死傷罪（妨害行為<sup>27</sup>）の成否が争われ、第一審（横浜地方裁判所平成30年12月14日判決）及び控訴審（東京高等裁判所令和元年12月6日判決）は、被害者車両の直前で被告人が自車を停止した行為については同罪の実行行為には当たらないと判示した<sup>28</sup>。

また、この事件の後にも車両の前方で停止するなどの妨害行為が社会問題として大きく報道されるなどしたこと<sup>29</sup>、いわゆるあおり運転を防止するための有効な法整備についての要望書等が法務大臣に提出されるなど、いわゆるあおり運転による死傷事犯への厳正な対処を求める国民からの声も高まっていた。

#### 2 法制審議会への諮問及びその答申

こうした状況を背景として、事案の態様によっては危険運転致死傷罪（妨害行為）が適用できない事案の発生も想定し得ることから、早急に罰則を整備する必要があるとして、令和2年1月15日、森法務大臣は、法制審議会に対して、自動車運転死傷行為処罰法の一部改正について諮問した。

この諮問を受け、同審議会に設置された刑事法（危険運転による死傷事犯関係）部会において、同年1月24日と2月4日に審議を行った後、2月21日、法制審議会は、森法務大臣に答申した。

#### 3 法律案の提出

政府は、法制審議会の答申を基に法律案の立案作業を進め、令和2年3月6日、「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案」を国会に提出した。

### II 法律の概要

#### 1 危険運転致死傷罪（第2条）の対象となる行為の追加

次に掲げる行為を行い、よって、人を負傷させた者は15年以下の懲役に処し、人を死亡させた者は1年以上の有期懲役に処するものとする。

(1) 車の通行を妨害する目的で、走行中の車（重大な交通の危険が生じることとなる速度で走行中のものに限る。）の前方で停止

<sup>27</sup> 改正前の自動車運転死傷行為処罰法第2条においては、第1号で飲酒等影響、第2号で高速度、第3号で無技能、第4号で妨害行為、第5号で赤信号無視、第6号で通行禁止道路進行を、それぞれ同条の危険運転行為として規定していた。

<sup>28</sup> ただし、第一審及び控訴審は、いずれも、被告人による直前停止行為以前の妨害運転は危険運転致死傷罪の実行行為に該当する行為とした上で、被害者車両の停止は妨害運転の影響であり、死傷の結果は、被告人が妨害運転に及んだことによって生じた事故発生の危険性が現実化したものにすぎず、妨害運転と死傷結果との間の因果関係が認められるとして、危険運転致死傷罪の成立を認めている。直前停止行為については、第一審は、実行行為に密接に関連する行為としたのに対し、控訴審では、あくまでも実行行為後、結果発生に至るまでの介在事情にすぎないとしている。なお、控訴審は、第一審の手續に法令違反があるとして破棄差戻しをした。

<sup>29</sup> 「あおり後殴打 男逮捕 常磐道の事件 傷害容疑 隠避容疑、同乗の女逮捕」『朝日新聞』（2019.8.19）など

し、その他これに著しく接近することとなる方法で自動車を運転する行為

(2) 高速自動車国道又は自動車専用道路において、自動車の通行を妨害する目的で、走行中の自動車の前方で停止し、その他これに著しく接近することとなる方法で自動車を運転することにより、走行中の自動車に停止又は徐行をさせる行為

いわゆるあおり運転による死傷事犯に対しては、自動車運転死傷行為処罰法第2条<sup>30</sup>第4号（妨害行為）の危険運転致死傷罪が適用されることがあるが、同号は加害者車両が「重大な交通の危険を生じさせる速度」で走行して「著しく接近」することが要件とされている。このため、例えば、通行妨害目的で、走行中の被害者車両の前方に進入して自車を停止し、被害者車両が追突するなどして人が死傷したとしても、「著しく接近」したときの自車の速度が「重大な交通の危険を生じさせる速度」との要件を満たすことがなければ、同号に掲げる行為には該当しないこととなる。

しかし、こうした行為は、被害者車両の走行速度や周囲の交通状況等によっては、重大

な死傷事故につながる危険性が典型的に高く、従来の危険運転致死傷罪に規定されている行為と同等の当罰性を有するものと考えられたため、加害者車両が被害者車両の前方で停止する行為等を同罪の対象となる新たな妨害行為の類型として、同条第5号として(1)の行為（車の通行を妨害する目的で、走行中の車（重大な交通の危険が生じることとなる速度で走行中のものに限る。）の前方で停止し、その他これに著しく接近することとなる方法で自動車を運転する行為）を、同条第6号として(2)の行為（高速自動車国道又は自動車専用道路において、自動車の通行を妨害する目的で、走行中の自動車の前方で停止し、その他これに著しく接近することとなる方法で自動車を運転することにより、走行中の自動車に停止又は徐行をさせる行為）を追加することとした<sup>31</sup>。

## 2 施行期日

本法律による改正は、公布の日（令和2年6月12日）から起算して20日を経過した日から施行すると定められ、令和2年7月2日から施行されている。

<sup>30</sup> 改正前の自動車運転死傷行為処罰法第2条は、次のとおりである。

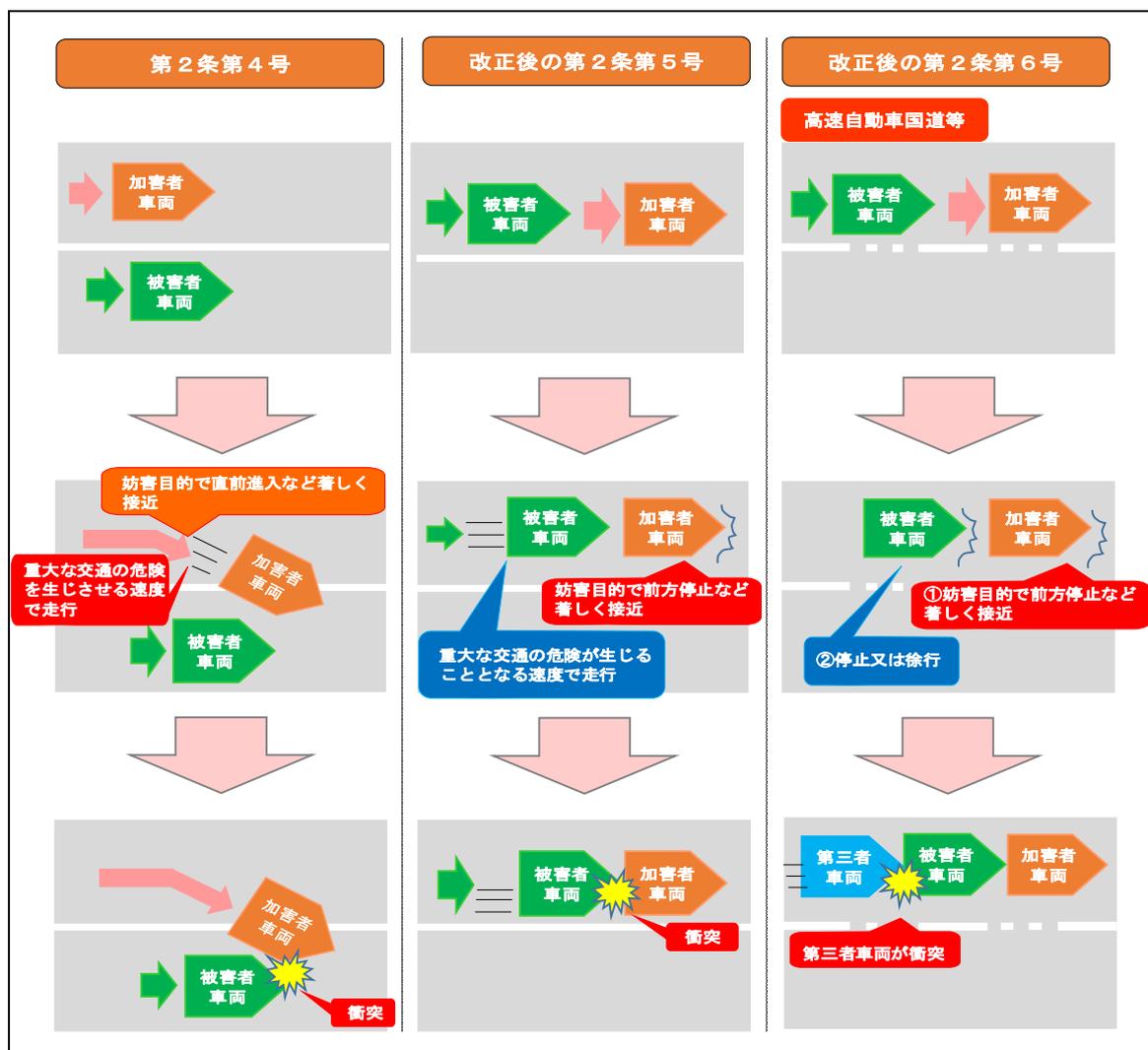
（危険運転致死傷）

第2条 次に掲げる行為を行い、よって、人を負傷させた者は15年以下の懲役に処し、人を死亡させた者は1年以上の有期懲役に処する。

- 一 アルコール又は薬物の影響により正常な運転が困難な状態で自動車を走行させる行為
- 二 その進行を制御することが困難な高速度で自動車を走行させる行為
- 三 その進行を制御する技能を有しないで自動車を走行させる行為
- 四 人又は車の通行を妨害する目的で、走行中の自動車の直前に進入し、その他通行中の車又は人に著しく接近し、かつ、重大な交通の危険を生じさせる速度で自動車を運転する行為
- 五 赤色信号又はこれに相当する信号を殊更に無視し、かつ、重大な交通の危険を生じさせる速度で自動車を運転する行為
- 六 通行禁止道路（道路標識若しくは道路標示により、又はその他法令の規定により自動車の通行が禁止されている道路又はその部分であつて、これを通行することが人又は車に交通の危険を生じさせるものとして政令で定めるものをいう。）を進行し、かつ、重大な交通の危険を生じさせる速度で自動車を運転する行為

<sup>31</sup> なお、改正前の同法第2条第5号及び第6号は、それぞれ改正後の同条第7号及び第8号として規定された。

(図表3) 危険運転致死傷罪(第2条第4号から第6号)の規定が適用される事案の典型例



(出所) 法務省資料を基に法務調査室で作成

### III 審議経過

#### 1 衆議院における審議経過

本法律案は、令和2年3月6日、国会に提出され、5月21日、法務委員会に付託された。同委員会においては、翌22日、森法務大臣から提案理由の説明を聴取した。次いで、同月27日、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った後、政府に対する質疑を行い、質疑終局後、採決の結果、本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決した。

翌28日の本会議において、本法律案は全会一致をもって可決され、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、6月1日に法務委員会に付託された。同委員会においては、翌2日、森法務大臣から提案理由の説明を聴取した後、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。次いで、同月4日、政府に対する質疑を行い、質疑終局後、採決の結果、本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決した。

翌5日の本会議において、本法律案は全会一致をもって可決され、成立した。

#### IV 主な質疑・答弁の概要

##### 1 改正を行う理由

平成 29 年 6 月の東名高速道路での死傷事故事案の第一審及び控訴審判決は、直前停止行為以前の妨害運転と死傷結果との因果関係を認め、危険運転致死傷罪の成立を認めており、現行法で対応できているのにもかかわらず、改正を行う理由について質疑があった。

これに対し、政府から、控訴審判決は、自動車運転死傷行為処罰法第 2 条第 4 号に該当する運転行為、すなわち通行妨害目的で、「重大な交通の危険を生じさせる速度」で被害者車両に著しく接近する運転行為があったことを認定した上で、被害者の死傷結果は当該行為の危険性が現実化したものであるから因果関係も認められるとして、同罪の成立を肯定しているが、同条第 4 号において、加害者車両が「重大な交通の危険を生じさせる速度」で走行して著しく接近することが要件とされており、いわゆるあおり運転による死傷事犯であっても、これらの要件を満たさなければ同号の運転行為に該当しないこととなり、例えば、加害者車両が通行妨害目的で被害者車両の前方で停止し、被害者車両が追突するなどして人が死傷した場合のように、著しく接近したときの加害者車両の速度が「重大な交通の危険を生じさせる速度」との要件を満たさない場合などについては、控訴審判決の考え方を前提としても、同罪の定める実行行為が存在せず、同罪により処罰することができないものと考えられるため、改正後の同条第 5 号及び第 6 号を新たに設けるものとした旨の答弁があった<sup>32</sup>。

##### 2 ハイビームやクラクションを多用する行為を危険運転致死傷罪の対象となる行為類型に含めなかった理由

ハイビームやクラクションを多用する行為を危険運転致死傷罪の対象となる行為類型に含めなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、同罪は、故意に車両の危険な運転行為を行い、その結果人を死傷させた者を、その行為の実質的危険性に照らし、暴行により人を死傷させた者に準じて処罰しようとするものであり、暴行の結果的加重犯としての傷害罪、傷害致死罪に類似した犯罪類型であるが、いわゆるあおり運転の態様として、クラクションやハイビームが用いられることはあり得るものの、それ自体は同罪が処罰の対象とする運転行為には当たらない上、クラクションやハイビームは物理的な接近を伴うものではないため、これらの行為を同罪の対象とすることは従来の同罪の考え方と整合せず、また、暴行に当たらない脅迫による致死傷という犯罪類型を創設することになるという点で、刑法の考え方との整合性にも疑義があるということから、今般の法整備としては対象としていない旨の答弁があった<sup>33</sup>。

##### 3 改正後の第 2 条第 6 号の対象を高速自動車国道又は自動車専用道路上の行為に限定した理由

改正後の第 2 条第 6 号の対象を高速自動車国道又は自動車専用道路上の行為に限定した理由について質疑があった。

これに対し、政府から、高速自動車国道及び自動車専用道路においては、車両を駐停車させること自体が原則として禁止されており、これらの道路を走行している者は、その進路

<sup>32</sup> 第 201 回国会参議院法務委員会議録第 11 号 10 頁（令 2.6.4）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>33</sup> 第 201 回国会衆議院法務委員会議録第 12 号 16 頁（令 2.5.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

上で他の車両が停止又は徐行しているという事態を想定しているわけではないから、加害者が通行妨害目的で自車を被害者車両の前方で停止させるなど、被害者車両に「著しく接近することとなる方法」で運転し、これにより被害者車両に停止又は徐行させた場合には、これらの道路を走行中の他の運転者としては、そのような事態を想定して回避措置をとることが通常困難であるため、走行中の第三者車両が加害者車両又は被害者車両に追突するなどして重大な死傷結果が生じる危険性が典型的に高く、このような加害者の運転行為は現行の危険運転行為と同等の危険性、悪質性を有すると考えられる旨の答弁があった<sup>34</sup>。一方、一般道においては、車両の運転者にとって、その進路上で他の車両が停止又は徐行している事態は十分想定し得るところで、加害者が通行妨害目的で自車を被害者車両の前方で停止させるなど、被害者車両に「著しく接近することとなる方法」で運転し、それによって被害者車両に停止又は徐行させた場合であっても、重大な死傷結果が生じる危険性は典型的に高いとは言い難いことから、改正後の同条第6号においては、高速自動車国道及び自動車専用道路における行為のみを危険運転致死傷罪の対象とすることとした旨の答弁があった<sup>35</sup>。

#### 4 「通行を妨害する目的」の意義等

##### (1) 「通行を妨害する目的」の意義

「通行を妨害する目的」の意義について質疑があった。

これに対し、政府から、「通行を妨害する目的」とは、相手方に自車との衝突を避けるた

めに急な回避措置をとらせるなど、相手方の自由かつ安全な通行を妨げることを積極的に意図することをいうもので、これらについての未必的な認識、認容があるだけでは足りないと考えている旨の答弁があった<sup>36</sup>。

##### (2) 「通行を妨害する目的」の対象が特定されている必要性の有無

「通行を妨害する目的」の対象は特定の車両を妨害する意図が必要か否かについて質疑があった。

これに対し、政府から、特定の車両の通行を妨害する意図までは必要なく、例えば、加害者が自車の後方を走行する車両の存在自体は明確には認識していないものの、そのような車両があるのであれば妨害しようと考えて、積極的な意図によって妨害行為に及んだということならば、「通行を妨害する目的」の要件は満たし得るものと考えている旨の答弁があった<sup>37</sup>。

##### (3) 積極的に意図するという主観的要件が法律に明文化されていない理由

妨害を積極的に意図するという主観的要件が法律に明文化されていない理由について質疑があった。

これに対し、政府から、目的は、主観的要件であるが、事実の認識、認容を内容とする故意とは違うものであり、目的という観点から、積極的に意図するという意味合いを持つものというふうに理解できるため、明文化をしていない旨の答弁があった<sup>38</sup>。

<sup>34</sup> 第201回国会参議院法務委員会会議録第11号11頁(令2.6.4)川原政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>35</sup> 第201回国会参議院法務委員会会議録第11号11-12頁(令2.6.4)川原政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>36</sup> 第201回国会衆議院法務委員会会議録第12号17頁(令2.5.27)川原政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>37</sup> 第201回国会衆議院法務委員会会議録第12号23頁(令2.5.27)川原政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>38</sup> 第201回国会衆議院法務委員会会議録第12号35頁(令2.5.27)川原政府参考人(法務省刑事局長)答弁

## 5 車両の「前方」とした趣旨

改正後の第2条第5号は、車両の「前方」と規定しており、同条第4号における車両の「直前<sup>39</sup>」とは異なる文言を使用している理由について質疑があった。

これに対し、政府から、改正後の同条第5号における「前方」とは、同条第4号の「直前」よりも空間的な距離が長い趣旨であり、加害者車両及び被害者車両の走行速度、周囲の交通状況、道路環境等に照らして判断されるため、その空間的な範囲は一概に答えることは困難であるが、加害者車両が被害者車両の進行方向の前の方で停止したときに通常著しく接近することとなる範囲をいうものと考えている旨の答弁があった<sup>40</sup>。

## 6 個別のケースにおける危険運転致死傷罪の成立の可否等

### (1) 第三者車両が介在したケース（改正後の第2条第5号関係）

改正後の第2条第5号に関して、①被害者車両に致死傷の結果が生じた直後に第三者車両が追突した場合、②被害者車両は追突を回避したが、直後に第三者車両が追突した場合及び③被害者車両が追突を回避した後しばらくたってから第三者車両が追突をした場合、それぞれのケースについての通行妨害目的の認定の可否等について質疑があった。

これに対し、政府から、通行妨害目的の対象は特定の車両である必要はないため、①ないし③のいずれのケースにおいても、積極的に自由かつ安全な車両の進行を妨げるという目的があれば、通行妨害目的は認定可能とし

た上で、①及び②のケースに関しては、運転行為と死傷結果との間に因果関係が認められれば、今回の改正後の同条第5号の危険運転致死傷罪が成立する旨の答弁があった<sup>41</sup>。

一方、③のケースに関しては、第三者車両は、加害者による妨害運転行為の時点では加害者車両から離れた地点を走行していると考えられるので、同条第5号の実行行為である「著しく接近することとなる方法」という要件を満たさない、あるいは、場合によっては、運転行為と死傷結果との間の因果関係が欠けるということで、同条第5号の同罪は成立しないこととなると考えられる旨の答弁があった<sup>42</sup>。

### (2) 渋滞中に発生したケース（改正後の第2条第6号関係）

高速自動車国道等で渋滞のため停止と徐行を繰り返しているような際に、後続車両による追突事故が生じた場合における改正後の第2条第6号の危険運転致死傷罪の成立の可否について質疑があった。

これに対し、政府から、高速自動車国道等であっても、渋滞によって他の走行車両が徐行や停止を繰り返しているような場合には、通行妨害目的で自車を被害者車両の前方で停止させるなど、被害者車両に「著しく接近することとなる方法」で運転し、これにより被害者車両を停止又は徐行させ、そのような行為によって人に死傷結果が生じたとしても、改正後の同条第6号の同罪の実行行為が予定している危険性が現実化したものとは言い難く、当該行為と死傷結果との間の因果関係が

<sup>39</sup> 「走行中の自動車の直前に進入」とは、著しく接近する方法の例示であり、著しく接近したかどうかは、運転車両の速度や接近状況に照らし、相手方に回避措置をとらせることを余儀なくさせる程度であるかどうかによって決せられるとしている（前田雅英ほか編『条解 刑法[第3版]』弘文堂（2013）601-602頁）、（大塚仁ほか編『大コンメンタール刑法[第2版]第10巻（第193条～第208条の3）』青林書院（2006）513頁）。

<sup>40</sup> 第201回国会参議院法務委員会会議録第11号11頁（令2.6.4）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>41</sup> 第201回国会衆議院法務委員会会議録第12号17頁（令2.5.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>42</sup> 同上

認められないため、同条第6号の同罪の成立は認められないと考えている旨の答弁があった<sup>43</sup>。

## 7 被害者の過失によって、因果関係が否定される可能性

後続車両を運転する被害者の過失によって、因果関係が否定される可能性について質疑があった。

これに対し、政府から、最終的にはその事案ごとの判断とならざるを得ないが、様々な事情によっては、因果関係が否定される場合があり得るところだと考えている旨の答弁があった<sup>44</sup>。

## 8 ドライブレコーダーによる立証の効用等

危険運転致死傷罪を認定する上での、ドライブレコーダーによる立証の効用等について質疑があった。

これに対し、政府から、通行妨害目的等の認定は、ドライブレコーダーの映像のほかに、被害者、目撃者、加害者の供述など様々な証拠に基づいて、加害者の具体的な運転態様、犯行時や犯行前後における加害者の言動など様々な事実を認定した上で、総合的に評価して行うところ、証拠の内容やその評価は個別の事案ごとに異なり得るため、一概には言えないが、一般論として、ドライブレコーダーの映像は客観的な運転態様や加害者の言動を明らかにするものであり、これが立証の決め手となる場合も十分にあるものと考えている旨の答弁があった<sup>45</sup>。

<sup>43</sup> 第201回国会衆議院法務委員会議録第12号32頁（令2.5.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>44</sup> 第201回国会参議院法務委員会議録第11号15頁（令2.6.4）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>45</sup> 第201回国会衆議院法務委員会議録第12号23頁（令2.5.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

# 令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算について —新型コロナウイルス感染症に対する経済対策—

衆議院調査局調査員

山 口 剛 教

石 川 真 紀

樋 口 周 一

(予算調査室)

## 《構成》

- I 令和2年度第1次及び第2次補正予算提出の経緯
- II 第1次補正予算の概要
- III 第2次補正予算の概要
- IV 補正予算の主な歳出項目の概要
- V 第1次補正予算の審議経過及び予算審議における主な質疑応答
- VI 第2次補正予算の審議経過及び予算審議における主な質疑応答

## I 令和2年度第1次及び第2次補正予算提出の経緯

### 1 新型コロナウイルス感染症への政府の当初の対応

#### (1) 新型コロナウイルス感染症対策本部の設置と緊急対応策の策定

令和元(2019)年12月末に中国湖北省武漢市で発生したとされている新型コロナウイルス感染症は、我が国では、令和2(2020)年1月15日に初めての感染者が確認された。同月28日、政府は、海外における新型コロナウイルス感染症の発生状況等に鑑み、新型コロナウイルス感染症を「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」(平成10

年法律第114号)に基づく指定感染症及び「検疫法」(昭和26年法律第201号)に基づく検疫感染症に指定した<sup>1</sup>。これらの指定により、患者に対する入院措置や公費による適切な医療の提供、水際対策の強化などが可能となった。

同月30日には、政府としての対策を総合的かつ強力に推進するため、内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス感染症対策本部」(以下「対策本部」という。)が内閣官房に設置された。

2月1日の対策本部において、安倍内閣総理大臣は、これまでの対応に加え、予備費の使用を含めた更なる対応策を早急に策定し、至急実行に移すよう関係閣僚に指示した<sup>2</sup>。

対策本部では、同月13日に、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」(第1弾)を取りまとめた。この対応策では、帰国者等への支援、国内感染対策の強化、水際対策の強化、影響を受ける産業等への緊急対応、国際連携の強化等に予備費103億円を含めた総額153億円の措置がなされることになった<sup>3</sup>。あわせて、資金繰り対策として日本政策金融公庫等に緊急貸付・保証枠として5,000億円が確保された。

その後、対策本部では国内での感染拡大に

<sup>1</sup> 令和2年1月28日公布、2月1日施行

<sup>2</sup> 対策本部(第4回)議事概要4頁(令2.2.1)  
<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020201.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020201.pdf)>

<sup>3</sup> 首相官邸ホームページ  
<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/kinkyutaiou\\_gaiyou\\_corona.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_gaiyou_corona.pdf)>

備えるための「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」の決定<sup>4</sup>（2月25日）や、全国全ての小中高等学校等に対し、3月2日から春休みまでの2週間程度の臨時休業の要請の方針<sup>5</sup>（2月27日）等が示された。

同月29日には、安倍内閣総理大臣が、記者会見において、「これから1、2週間が、急速な拡大に進むか、終息できるかの瀬戸際」であるとの認識を示し、大規模感染のリスクを回避するため、大人数が集まる全国的なスポーツ、文化イベントの中止等を要請するとともに、感染拡大防止策と医療提供体制の整備、学校の臨時休業に伴って生じる課題への対応、事業活動の縮小や雇用への対応などを中心に、2,700億円を超える予備費を活用して、第2弾となる緊急対応策を取りまとめる旨を表明した<sup>6</sup>。これを受け、3月10日の対策本部において取りまとめられた「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策（第2弾）」では、第1弾に加え、今年度予算の着実な実行と予備費2,715億円を含む総額4,308億円規模の措置がなされることになった<sup>7</sup>。あわせて、資金繰り対策等に万全を期すため、日本政策金融公庫等による総額1.6兆円規模の金融措置も決定された。

## (2) 特別措置法の成立と緊急事態宣言の発出

3月11日、世界保健機関（World Health Organization）のテドロス・アダノム（Tedros Adhanom）事務局長は、新型コロナウイルス感染症が「パンデミック（世界的な大流行）とみなせる。」と表明し、各国に対し一層の対策強化を求めた<sup>8</sup>。

世界的に感染ペースが加速する中で、政府は、同月10日、「新型インフルエンザ等対策特別措置法の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同改正案は、新型コロナウイルス感染症を暫定的に「新型インフルエンザ等」とみなすもので、同月13日、成立した。この改正法により、新型コロナウイルス感染拡大に対し、緊急事態宣言の発出が可能となった。

その後、都市部を中心とした感染者の急増や医療供給体制のひっ迫を踏まえ<sup>9</sup>、4月7日、政府は、全国的かつ急速なまん延により国民生活・経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある事態が発生したと判断し、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成24年法律第31号）第32条第1項に基づき、同日から5月6日までの1か月間<sup>10</sup>、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪府、兵庫県及び福岡県の7都府県<sup>11</sup>に新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言（以下、「緊急事態宣言」という。）を発出した。

<sup>4</sup> 首相官邸ホームページ

[〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/kihonhousin.pdf〉](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihonhousin.pdf)

<sup>5</sup> 対策本部（第15回）議事概要2-3頁（令2.2.27）

[〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020227.pdf〉](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020227.pdf)

<sup>6</sup> 首相官邸ホームページ「令和2年2月29日 安倍内閣総理大臣記者会見」

[〈http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0229kaiken.html〉](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0229kaiken.html)

<sup>7</sup> 首相官邸ホームページ

[〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/kinkyutaiou2\\_kibo\\_corona.pdf〉](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou2_kibo_corona.pdf)

<sup>8</sup> WHOホームページ [〈https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020〉](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020)

<sup>9</sup> 感染者数は、東京都では2日間連続で100人を超え、1週間当たり約65%、埼玉県が56%、神奈川県が43%、大阪府が51%、福岡県が122%の増加となっている。対策本部（第26回）議事概要（令2.4.6）2,5頁 [〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020406.pdf〉](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020406.pdf)

<sup>10</sup> 5月4日の対策本部において、緊急事態宣言の実施期間を5月31日まで延長することにした。ただし、同月14日を目途に、その時点での感染状況等を改めて評価することにした。

<sup>11</sup> 4月16日には緊急事態宣言の対象を全国に拡大した。

## 2 第1次補正予算の編成

### (1) 新型コロナウイルス感染症拡大による経済への影響

新型コロナウイルス感染症の経済への影響については、内閣府の2月の月例経済報告(2月20日)の基調判断において、先行きに関し、「内外経済に与える影響に十分注意する必要がある」とされ、同日の内閣府の月例経済報告等に関する関係閣僚会議資料では、新型コロナウイルス感染症の影響について、①インバウンドの減少、②中国向けを始めとする輸出の減少、③サプライチェーンを通じた影響、④中国経済の減速が世界経済全体の減速に波及、⑤イベント・外出自粛による影響という経路を通じて、我が国経済を下押しするおそれがあると分析している<sup>12</sup>。

これらの要因に加え、3月10日の経済財政諮問会議において、内閣府から景況感の急速な悪化や消費者マインドの低下など、新型コロナウイルス感染症の影響が生じてきていることが指摘された<sup>13</sup>。

3月の月例経済報告(3月26日)の基調判断では、景気について、「回復」の表現<sup>14</sup>が削除され、「新型コロナウイルス感染症の影響により、足下で大幅に下押しされており、厳しい状況<sup>15</sup>にある」と判断を下方修正した。具体的には、個人消費や設備投資、企業収益、雇用情勢などの項目で判断が下方修正されてい

る。

新型コロナウイルス感染症の経済への影響が広がる中、政府は、今後の対策の検討に資するよう、現場の意見を聴取するための「新型コロナウイルス感染症の実体経済への影響に関する集中ヒアリング」(以下「集中ヒアリング」という。)を実施することを決め<sup>16</sup>、同月19日、第1回の集中ヒアリングが開催された<sup>17</sup>。その中で、安倍内閣総理大臣は、「実際のニーズはどこにあるかを把握しながら、政策をただちに作り上げて、実施していきたい」と発言した<sup>18</sup>。集中ヒアリングで示された主な意見は、個人事業主に対する住民税や社会保険料の減免、雇用調整助成金の上限額等の引上げ、持続化給付金等の対象者の拡大や上限額の引上げ、家賃支援、GIGAスクール構想<sup>19</sup>の早期実現の必要性等である。

### (2) 緊急経済対策の策定と第1次補正予算の編成

3月28日、安倍内閣総理大臣は、記者会見において、新型コロナウイルスの感染拡大により、世界全体で経済活動が縮小し、我が国経済にも甚大な影響を及ぼしていること、また、集中ヒアリングで切実な声が寄せられたことなどを踏まえ、補正予算を伴う緊急経済

<sup>12</sup> 月例経済報告等に関する関係閣僚会議(令和2年2月20日)資料11頁  
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2020/02kaigi.pdf>

<sup>13</sup> 経済財政諮問会議(令和2年第2回)議事要旨3頁(令2.3.10)  
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2020/0310/gijiyoushi.pdf>

<sup>14</sup> 平成25年7月から「回復」との表現が使われていたが、6年9か月ぶりに削除された。

<sup>15</sup> 月例経済報告において「厳しい」との表現は平成24年7月以来となる。

<sup>16</sup> 対策本部(第20回)議事概要7頁(令2.3.18)  
[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020318.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020318.pdf)

<sup>17</sup> 集中ヒアリングは3月27日まで合計7回開催された。

<sup>18</sup> 第1回集中ヒアリング議事要旨2頁(令2.3.19)  
<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/keizaieikyoku/01/gijiyoushi.pdf>

<sup>19</sup> GIGAスクール構想とは、1人1台端末と、高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備することで、特別な支援を必要とする子供も含め、多様な子供たちを誰一人取り残すことなく、公正に個別最適化され、資質・能力が一層確実に育成できる教育ICT環境を実現する構想等のこと。  
 文部科学省ホームページ[https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt\\_syoto01-000003278\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200625-mxt_syoto01-000003278_1.pdf)

対策を策定することを表明した<sup>20</sup>。この対策は、前例にとらわれることなく思い切った措置を、財政・金融・税制を総動員して講じるもので、①感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発、②雇用の維持と事業の継続、③次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復、④強靱な経済構造の構築、⑤今後への備え、の5つの柱から構成されることも併せて示された<sup>21</sup>。

4月7日、政府は、上記の5つの柱からなる「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（以下「緊急経済対策」という。）及び緊急経済対策を実施するための令和2年度第1次補正予算を閣議決定した。

緊急経済対策には、収入が著しく減少し厳しい状況にある家庭に限って、1世帯当たり30万円を給付する制度の創設が盛り込まれていたが、この給付金については見直しを求める意見が多く、安倍内閣総理大臣は、同月17日、国民から寄せられた様々な声、与野党の声<sup>22</sup>を踏まえ、給付対象を拡大し、1人当たり一律に10万円を給付する方式に変更することを表明した。これに伴い、第1次補正予算の編成をやり直すことも明らかにされた<sup>23</sup>。

同月20日、政府は、1人当たり一律10万円給付費用を盛り込んだ緊急経済対策<sup>24</sup>及び令和2年度第1次補正予算の変更を閣議決定した。

緊急経済対策の規模については、①「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（令和元年12月5日閣議決定）のうち、今後効果が発現すると見込まれるもの（財政支出9.8兆円程度、事業規模19.8兆円程度）、②緊急対応策第1弾及び第2弾（財政支出0.5兆円程度、事業規模2.1兆円程度）と③第1次補正予算に盛り込む新たな追加分（財政支出38.1兆円程度、事業規模95.2兆円程度）を合わせ、総額の財政支出が48.4兆円程度、事業規模が117.1兆円程度とされており、経済対策では過去最大の規模である。

### 3 第2次補正予算の編成

#### (1) 第1次補正予算審議以降の課題

第1次補正予算は4月30日に成立したが、その審議において、①雇用調整助成金の上限額引上げ、②売上が低迷している事業者に対する家賃支援、③企業等に対する事業支援、④生活に困窮する学生支援の必要性等について質疑があり、政府からはしっかりと対応を検討していきたい旨の答弁があった<sup>25</sup>。

家賃支援については、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム（以下、「立国社」という。）の野党共同会派は、5月1日の政府・与野党連絡協議会で、大型連休明けに家賃支援策の与野党協議に入るように要求した<sup>26</sup>。

また、安倍内閣総理大臣は、緊急事態宣言

<sup>20</sup> 首相官邸ホームページ「令和2年3月28日 安倍内閣総理大臣記者会見」  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0327kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0327kaiken.html)>

<sup>21</sup> 対策本部（第24回）議事概要6-7頁（令2.3.28）  
<[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryou/gaiyou\\_r020328.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020328.pdf)>

<sup>22</sup> 4月2日、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラムの野党共同会派は、全ての国民に対する1人当たり10万円以上の現金給付等について、「政府・与野党連絡協議会」で西村官房副長官に申入れを行った。  
<<https://archive2017.cdp-japan.jp/files/download/DUOS/X90Y/WpdI/fCbf/DUOSX90YWpdIfCbfxzIW8ga.pdf>>

4月15日、山口公明党代表と安倍内閣総理大臣との会談で、山口代表は所得制限を設けず国民1人当たり一律10万円給付するよう促した。『日本経済新聞』（2020.4.15）等

<sup>23</sup> 首相官邸ホームページ「令和2年4月17日 新型コロナウイルス感染症に関する安倍内閣総理大臣記者会見」  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0417kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0417kaiken.html)>

<sup>24</sup> 内閣府ホームページ<[https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2020/20200420\\_taisaku.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku.pdf)>

<sup>25</sup> 令和2年4月28日、29日衆議院予算委員会、4月29日、30日参議院予算委員会。

<sup>26</sup> 『読売新聞』（2020.5.2）等

の延長を表明した同月4日の記者会見において、飲食店等の家賃負担の軽減、雇用調整助成金の更なる拡充、厳しい状況にあるアルバイト学生への支援についても、与党における検討を踏まえ、速やかに追加的な対策を講じていく旨を表明した<sup>27</sup>。

国会では、同月11日、安倍内閣総理大臣も出席して緊急事態宣言の延長について予算委員会の集中審議が行われ、PCR検査等の体制強化、雇用調整助成金の上限額引上げ、感染拡大の第2波を防ぐ体制確立、第2次補正予算編成、学生支援、家賃支援の必要性、緊急事態宣言の出口戦略等について質疑があり、政府からは与野党の意見を参考にしながら早急に具体化していく旨の答弁があった<sup>28</sup>。

同月20日の同委員会では、新型コロナウイルス感染症対策について参考人に対する質疑が行われた<sup>29</sup>。

## (2) 緊急事態宣言発出以降の経済状況

政府は、4月の月例経済報告（4月23日）の基調判断において、「新型コロナウイルス感染症の影響により、急速に悪化しており、極めて厳しい状況にある」とした。「悪化」の表現を使ったのはリーマン・ショック以来、約11年ぶりであり、具体的には、個人消費や生産、企業収益、雇用情勢などの項目の判断を下方修正した。

5月の月例経済報告（5月28日）でも、基調判断は「急速な悪化が続いており、極めて厳しい状況にある」とされ、4月の判断を維

持している。

## (3) 第2次補正予算編成の経緯

5月14日、東京都等の8都道府県<sup>30</sup>を除く39県の緊急事態宣言が解除された<sup>31</sup>。

この解除を受け、安倍内閣総理大臣は、コロナ時代の「新たな日常」を取り戻すため、第1次補正予算を強化する第2次補正予算の編成に着手し、速やかに国会に提出する旨を表明した<sup>32</sup>。第2次補正予算の柱としては、①雇用調整助成金の抜本的な拡充、②中小・小規模事業者に対する家賃支援制度の創設、③学生支援のための仕組みの創設、④医療現場の課題解決に向けた強力な支援、⑤金融機能の強化に向けた対応が挙げられた。

令和2年度第2次補正予算は、同月27日、閣議決定された。

<sup>27</sup> 首相官邸ホームページ「令和2年5月4日 新型コロナウイルス感染症に関する安倍内閣総理大臣記者会見」  
[http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0504kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0504kaiken.html)

<sup>28</sup> 令和2年5月11日衆議院予算委員会及び参議院予算委員会。

<sup>29</sup> 令和2年5月20日衆議院予算委員会及び参議院予算委員会。

<sup>30</sup> 8都道府県とは、北海道、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、京都府、大阪府及び兵庫県である。

<sup>31</sup> 5月21日に京都府、大阪府及び兵庫県、25日に関東の1都3県及び北海道について緊急事態宣言が解除され、緊急事態宣言は全面解除された。

<sup>32</sup> 対策本部（第34回）議事概要5頁（令2.5.14）

[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/th\\_siryout\\_gaiyou\\_r020514.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryout_gaiyou_r020514.pdf)

(図表1) 令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算をめぐる主な経緯

日付	主な事項
令和2年 1月15日	我が国で初の感染者を確認
28日	新型コロナウイルス感染症を感染症法に基づく指定感染症及び検疫法に基づく検疫感染症に指定
30日	内閣総理大臣を本部長とする対策本部を内閣官房に設置
2月13日	緊急対応策(第1弾)を決定
20日	月例経済報告における景気の基調判断が「新型コロナウイルス感染症が内外経済に与える影響に十分注意する必要がある」とされる
25日	対策本部、感染拡大に備えるための「基本方針」を決定
27日	安倍首相、全ての小中高等学校等に対して3月2日から春休みまでの臨時休業を要請
3月10日	緊急対応策(第2弾)を決定
11日	WHO、パンデミックを宣言
13日	改正新型インフルエンザ等対策特別措置法が成立
19日	政府、实体经济への影響に関して現場の意見を聴取する「集中ヒアリング」を開始
26日	月例経済報告における景気の基調判断が「足下で大幅に下押しされており、厳しい状況」と下方修正される
28日	安倍首相、緊急経済対策の策定及び第1次補正予算の編成を指示
4月7日	緊急経済対策及び第1次補正予算を閣議決定 7都府県を対象に緊急事態宣言を発出(5月6日までの1か月間)
16日	緊急事態宣言の対象を全国に拡大
17日	安倍首相、緊急経済対策及び第1次補正予算の編成やり直しを表明
20日	緊急経済対策及び第1次補正予算の変更を閣議決定
23日	月例経済報告における景気の基調判断が「急速に悪化しており、極めて厳しい状況」と下方修正される。「悪化」の表現はリーマン・ショック以来、約11年ぶり
27日	第1次補正予算を国会提出
30日	第1次補正予算成立
5月4日	緊急事態宣言を5月31日まで延長
14日	39県の緊急事態宣言を解除 安倍首相、第2次補正予算の編成を指示
21日	近畿3府県の緊急事態宣言を解除
25日	緊急事態宣言を全面解除
27日	第2次補正予算を閣議決定
28日	月例経済報告における景気の基調判断が「急速な悪化が続いており、極めて厳しい状況」と、4月の判断を維持
6月8日	第2次補正予算を国会提出
12日	第2次補正予算成立

(出所) 政府資料等を基に筆者作成

## II 第1次補正予算の概要

第1次補正予算は、緊急経済対策を実施するために必要な経費の追加等を行う一方、歳入面において、公債金の増額を行うことを内容とするものである（図表2参照）。

第1次補正予算は、前述の緊急経済対策の5つの柱に対応して構成されており、一般会計歳出の追加額は、合計25兆6,914億円となっている（「IV 補正予算の主な歳出項目の概要」及び図表3参照）。

歳入面では、建設公債2兆3,290億円、特例公債23兆3,624億円を発行することとなっている。

これにより第1次補正後の令和2年度一般会計歳入歳出予算の総額は128兆3,493億円となった。

なお、国債の新規発行額は、当初予算32兆5,562億円から58兆2,476億円に増加し、公債依存度は45.4%となっている。

また、特別会計予算については、財政投融资特別会計、労働保険特別会計など7特別会計について、政府関係機関予算については、沖縄振興開発金融公庫及び株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行っている。

（図表2）令和2年度一般会計第1次補正予算のフレーム

（単位）億円

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費	255,655	1. 公債金	256,914
（1）感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発	18,097	（1）建設公債	23,290
（2）雇用の維持と事業の継続	194,905	（2）特例公債	233,624
（3）次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復	18,482		
（4）強靱な経済構造の構築	9,172		
（5）新型コロナウイルス感染症対策予備費	15,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入	1,259		
合 計	256,914	合 計	256,914

（注）計数はそれぞれ四捨五入によっているもので、端数において合計とは一致しないものがある。

（出所）財務省資料

(図表3) 令和2年度第1次補正予算の概要

<b>1. 新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費</b>	<b>255,655億円</b>
<b>(1) 感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発</b>	<b>18,097億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金(仮称)〔1,490億円〕  <small>(PCR検査機器整備、病床・軽症者等受入れ施設の確保、人工呼吸器等の医療設備整備、応援医師の派遣への支援等)</small></li> <li>・ 医療機関等へのマスク等の優先配布〔953億円〕、人工呼吸器・マスク等の生産支援〔117億円〕</li> <li>・ 幼稚園、小学校、介護施設等におけるマスク配布など感染拡大防止策〔792億円〕、全世界への布製マスクの配布〔233億円〕</li> <li>・ アピガンの確保〔139億円〕、産学官連携による治療薬等の研究開発〔200億円〕、国内におけるワクチン開発の支援〔100億円〕、国際的なワクチンの研究開発等〔216億円〕</li> <li>・ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金(仮称)〔10,000億円〕  <small>※ 緊急経済対策の全ての事項についての対応として、地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに実施する事業に充当。</small></li> </ul>	
<b>(2) 雇用の維持と事業の継続</b>	<b>194,905億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用調整助成金の特例措置の拡大〔690億円〕  <small>※ 上記は一般会計で措置した週労働時間20時間未満の雇用者に係るものであり、20時間以上の雇用者については、労働保険特別会計で7,640億円を措置している。</small></li> <li>・ 中小・小規模事業者等の資金繰り対策〔38,316億円〕</li> <li>・ 中小・小規模事業者等に対する新たな給付金〔23,176億円〕</li> <li>・ 全国全ての人々への新たな給付金〔128,803億円〕</li> <li>・ 子育て世帯への臨時特別給付金〔1,654億円〕</li> </ul>	
<b>(3) 次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復</b>	<b>18,482億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ “Go To”キャンペーン事業(仮称)〔16,794億円〕</li> <li>・ 「新型コロナリバイバル成長基盤強化ファンド(仮称)」の創設〔1,000億円〕</li> </ul>	
<b>(4) 強靱な経済構造の構築</b>	<b>9,172億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サプライチェーン対策のための国内投資促進事業費補助金〔2,200億円〕</li> <li>・ 海外サプライチェーン多元化等支援事業〔235億円〕</li> <li>・ 農林水産物・食品の輸出力・国内供給力の強化〔1,984億円〕</li> <li>・ GIGAスクール構想の加速による学びの保障〔2,292億円〕</li> <li>・ 公共投資の早期執行等のためのデジタルインフラの推進〔178億円〕</li> <li>・ 中小企業デジタル化応援隊事業〔100億円〕</li> </ul>	
<b>(5) 今後への備え</b>	<b>15,000億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新型コロナウイルス感染症対策予備費〔15,000億円〕</li> </ul>	
<b>2. 国債整理基金特別会計へ繰入</b>	<b>1,259億円</b>
<b>補正予算の追加歳出計</b>	<b>256,914億円</b>

(出所) 財務省資料

### Ⅲ 第2次補正予算の概要

第2次補正予算は、令和2年4月30日に成立した第1次補正予算を強化するために必要な経費の追加等を行う一方、歳入面において、公債金の増額を行うことを内容とするものである（図表4参照）。

歳出面では、①雇用調整助成金の拡充等、②資金繰り対応の強化、③家賃支援給付金の創設、④医療提供体制等の強化、⑤その他の支援、⑥新型コロナウイルス感染症対策予備費等の経費を計上しており、一般会計歳出の追加額は合計31兆9,114億円となっている（Ⅳ補正予算の主な歳出項目の概要」及び図表5参照）。

歳入面では、建設国債9兆2,990億円、特例公債22兆6,124億円を発行することとなっている。

これにより、第2次補正後の令和2年度一般会計歳入歳出予算総額は160兆2,607億円となった<sup>33</sup>。

なお、国債の新規発行額は、第1次補正後の58兆2,476億円から90兆1,589億円に増加し、公債依存度は56.3%となっている<sup>34</sup>。

また、特別会計予算については、財政投融资特別会計、労働保険特別会計など3特別会計について、政府関係機関予算については、沖縄振興開発金融公庫及び株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行っている。

（図表4）令和2年度一般会計第2次補正予算のフレーム

（単位）億円

歳 出		歳 入	
1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171	1. 公債金	319,114
（1）雇用調整助成金の拡充等	4,519	（1）建設公債	92,990
（2）資金繰り対応の強化	116,390	（2）特例公債	226,124
（3）家賃支援給付金の創設	20,242		
（4）医療提供体制等の強化	29,892		
（5）その他の支援	47,127		
① 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	20,000		
② 低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365		
③ 持続化給付金の対応強化	19,400		
④ その他	6,363		
（6）新型コロナウイルス感染症対策予備費	100,000		
2. 国債整理基金特別会計へ繰入（利払費等）	963		
3. 既定経費の減額（議員歳費）	▲20		
合 計	319,114	合 計	319,114

（注1）計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

（注2）1.（2）には国債整理基金特別会計へ繰入（日本政策投資銀行の保有する交付国債の償還4,432億円）を含む。

（出所）財務省資料

<sup>33</sup> 令和2年度当初予算の総額は102兆6,580億円。

<sup>34</sup> 令和2年度当初予算の公債金は32兆5,562億円、公債依存度は31.7%。

(図表5) 令和2年度第2次補正予算の概要

<b>1. 新型コロナウイルス感染症対策関係経費</b>	<b>318,171億円</b>
<b>(1) 雇用調整助成金の拡充等</b>	<b>4,519億円</b>
※ 上記は労働保険特別会計への繰入や週所定労働時間20時間未満の労働者にかかる事業について、一般会計で措置した額であり、この他、同特別会計で8,576億円を措置している。	
<b>(2) 資金繰り対応の強化</b>	<b>116,390億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 中小・小規模事業者向けの融資〔88,174億円〕</li> <li>・ 中堅・大企業向けの融資〔4,521億円〕</li> <li>・ 資本金の活用〔23,692億円〕</li> </ul>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">                     金融機能の強化                      金融機能強化法に基づく民間金融機関に対する資本参加スキームの期限を延長するとともに、資本参加枠を15兆円に拡充。                 </div>
<b>(3) 家賃支援給付金の創設</b>	<b>20,242億円</b>
<b>(4) 医療提供体制等の強化</b>	<b>29,892億円</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金〔22,370億円〕                          ※ うち医療〔16,279億円〕、介護等〔6,091億円〕。</li> <li>・ 医療用マスク等の医療機関等への配布〔4,379億円〕</li> <li>・ ワクチン・治療薬の開発等〔2,055億円〕</li> </ul>	
<small>(注) このほか、令和2年度補正予算(第1号)で措置した新型コロナウイルス感染症対策予備費を活用し、学生支援緊急給付金531億円(令和2年5月19日閣議決定)、医療用マスク等の医療機関等への配布1,680億円及び診療報酬上の特例的な評価(国庫負担分)159億円(令和2年5月26日閣議決定)を措置。</small>	
<b>(5) その他の支援</b>	<b>47,127億円</b>
① 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充	20,000億円
② 低所得のひとり親世帯への追加的な給付	1,365億円
③ 持続化給付金の対応強化	19,400億円
④ その他	6,363億円
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 持続化補助金等の拡充〔1,000億円〕</li> <li>・ 農林漁業者の経営継続補助金の創設〔200億円〕</li> <li>・ 文化芸術活動の緊急総合支援パッケージ〔560億円〕</li> <li>・ 自衛隊の感染症拡大防止・対処能力の更なる向上〔63億円〕</li> <li>・ 地域公共交通における感染拡大防止対策〔138億円〕</li> <li>・ 個人向け緊急小口資金等の特例貸付〔2,048億円〕</li> <li>・ 教員、学習指導員等の追加配置〔318億円〕</li> <li>・ 教育ICT環境整備等のための光ファイバ整備推進〔502億円〕</li> <li>・ 学校再開に伴う感染症対策・学習保障等〔421億円〕</li> <li>・ スマートライフ実現のためのAIシミュレーション事業〔14億円〕</li> </ul>	
<b>(6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費</b>	<b>100,000億円</b>
<b>2. 国債整理基金特別会計へ繰入(利払費等)</b>	<b>963億円</b>
<b>3. 既定経費の減額(議員歳費)</b>	<b>▲20億円</b>
<b>補正予算の追加歳出計</b>	<b>319,114億円</b>

(出所) 財務省資料

#### IV 補正予算の主な歳出項目の概要

(【 】は補正予算における追加額)

##### 1 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

【1次補正 1,490 億円、2次補正 2兆 2,370 億円】

第1次補正予算において、新型コロナウイルス感染症への対応として緊急に必要な医療提供体制の整備等について、地域の事情に応じて、柔軟かつ機動的に実施することができるよう、都道府県の取組を包括的に支援するための「新型コロナウイルス感染症包括支援交付金」を創設した。

第2次補正予算においては、同感染症の事態長期化等に対応するため同交付金を抜本的に拡充し、医療提供体制の整備においては交付金の対象を拡大するとともに、介護・福祉分野も新たに交付金の対象とすることとした。

##### 2 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

【1次補正 1兆円、2次補正 2兆円】

第1次補正予算において、新型コロナウイルスの感染拡大の影響を受けている地域経済

や住民生活を支援し、地方創生を図るため、地域の実情に応じたきめ細やかな事業等を実施する地方公共団体に対する「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を創設した。

第2次補正予算においては、地域の実情に応じて、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応を後押しするとともに、「新しい生活様式」等への対応を図る観点から、同交付金の拡充を行った。

##### 3 雇用調整助成金

【1次補正 8,330 億円、2次補正 7,717 億円】  
(労働保険特別会計分含む)

第1次補正予算において、全国を対象に、4月1日から6月30日の期間で雇用調整助成金の助成率を引き上げるとともに、非正規雇用者も含めた支援が可能となる現制度の特例措置を実施した。

第2次補正予算においては、対応期間を9月30日まで延長し、日額上限を特例的に引き上げるとともに、解雇等を行わない中小企業の助成率を更に引き上げた(図表6参照)。

(図表6) 雇用調整助成金による措置

	第1次補正予算	第2次補正予算
日額上限	8,330 円	15,000 円
対応期間	令和2年4月1日～6月30日	令和2年4月1日～9月30日
助成率	中小企業 2/3 → 4/5 (解雇等を行わない場合 9/10) 大企業 1/2 → 2/3 (解雇等を行わない場合 3/4)	中小企業 4/5 (解雇等を行わない場合 9/10 → 10/10) 大企業 2/3 (解雇等を行わない場合 3/4)

(出所) 厚生労働省資料を基に筆者作成

##### 4 中小・小規模事業者等の資金繰り対策

【1次補正 3兆 8,316 億円、2次補正 11兆 6,390 億円】

第1次補正予算において、緊急対応策で措置された日本政策金融公庫等による実質無利子融資の継続・拡充を図るとともに、民間金

融機関まで実質無利子融資を拡大し、既往債務についても実質無利子融資への借換えを可能とする措置等を講じた。

第2次補正予算においては、実質無利子融資の更なる継続・拡充に加え、資本金劣後ローン等による資本金の活用等を措置した。

## 5 持続化給付金

【1次補正2兆3,176億円、2次補正1兆9,400億円】

第1次補正予算において、特に厳しい状況にある中小・小規模事業者、フリーランスを含む個人事業者等に対して、事業の継続を支え、再起の糧となる事業全般に広く使える新たな給付金制度として、「持続化給付金」を創設した。給付額は、昨年1年間の売上からの減少分を上限とし、法人200万円、個人事業者100万円までとなっている。

第2次補正予算においては、フリーランスを含む個人事業主で、税務上の雑所得又は給与所得で確定申告をしている者や2020年の新規創業者も新たに給付対象に追加し、同給付金に係る予算額を積み増した。

## 6 特別定額給付金

【1次補正12兆8,803億円】

第1次補正予算において、簡素な仕組みで迅速かつ的確に家計への支援を行うため、国民1人当たり一律10万円の特別定額給付金を給付した。事業の実施主体は市区町村、給付対象者は基準日（令和2年4月27日）に住居基本台帳に記録されている者、受給権者は世帯主であり、原則として申請者の本人名義の銀行口座に振り込まれる。

## 7 G o T o キャンペーン事業

【1次補正1兆6,794億円】

第1次補正予算において、甚大な影響を受けている観光・運輸業、飲食業、イベント・エンターテインメント業などを対象に、新型コロナウイルス感染症の流行収束後、期間限定で官民一体型の需要喚起キャンペーンを講じる「G o T o キャンペーン」事業を行うこととされた。同事業のうち、「G o T o トラベルキャンペーン」は国内旅行を対象に宿泊・日帰り旅行代金の1/2相当額を支援するもの

である。他に、消費者に飲食店等で使えるポイント等を付与する「G o T o E a t キャンペーン」、チケット購入者に対する割引・クーポン等を付与する「G o T o イベントキャンペーン」、商店街等によるイベント開催、プロモーション等を実施する「G o T o 商店街キャンペーン」がある。

## 8 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金

【2次補正5,442億円】

（労働保険特別会計分含む。）

第2次補正予算において、新型コロナウイルス感染症の影響により休業させられた中小企業の労働者のうち、休業手当の支払いを受けることができなかった労働者に対して、休業前賃金の80%、月額上限33万円を支給する「新型コロナウイルス感染症対応休業支援金」を創設した。

## 9 家賃支援給付金

【2次補正2兆242億円】

第2次補正予算において、5月の緊急事態宣言の延長等の影響を受けて大きく売上が減少したテナント事業者のうち、中堅・中小・小規模・個人事業者等に地代・家賃の負担を軽減するため、「家賃支援給付金」を創設した。給付額は、申請時の直近の支払賃料から算出される給付額を基に6か月分に相当する額を支給することとされ、法人は月額最大100万円（6か月分で最大600万円）、個人事業者は月額最大50万円（同300万円）の支給となる。

## 10 新型コロナウイルス感染症対策予備費

【1次補正1兆5,000億円、2次補正10兆円】

第1次補正予算において、今後の備えとして、新型コロナウイルス感染症に係る感染拡大防止策に要する経費その他の同感染症に係

る緊急を要する経費に充てるため<sup>35</sup>の「新型コロナウイルス感染症対策予備費」が計上された。

第2次補正予算において、同予備費が10兆円追加されることについて、野党側からは過去に例のない10兆円もの予備費は認められないとの批判が出ていた<sup>36</sup>。これについては、与野党間の協議の結果、同予備費10兆円のうち、5兆円の用途を政府が事前に示すことで合意に至ったとされている<sup>37</sup>。

6月8日、衆参両院の本会議で麻生財務大臣は財政演説において、同予備費10兆円のうち5兆円の用途の内訳を、①雇用調整助成金など雇用維持や生活支援に1兆円程度、②持続化給付金や家賃支援給付金など事業継続に2兆円程度、③地方自治体向けの医療・介護等の交付金など医療提供体制等の強化に2兆円程度とし、その上で、今後の長期戦の中でどのような事態が起きても、迅速かつ十分に対応できるよう万全を期すため、更に5兆円程度の予備費を確保し、また、同予備費の使用については、適時適切に国会に報告すると述べている<sup>38</sup>。

## V 第1次補正予算の審議経過及び予算審議における主な質疑応答

### 1 衆議院における審議経過

第1次補正予算は、4月27日、国会に提出され、同日、予算委員会に付託された。予算委員会においては、同日に麻生財務大臣から提案理由の説明を聴取し、28日及び29日に基本的質疑を行った<sup>39</sup>。29日に質疑を終局した後、立国社及び共産の共同提案による「令和2年度一般会計補正予算（第1号）、令和2年度特別会計補正予算（特第1号）及び令和2年度政府関係機関補正予算（機第1号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議」（図表7参照）について趣旨弁明を聴取し、補正予算3案と動議を一括して議題とし、討論、採決を行った。採決の結果、動議は否決され、第1次補正予算3案は全会一致で原案のとおり可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、第1次補正予算3案は全会一致で可決され参議院に送付された。

<sup>35</sup> 令和2年度一般会計補正予算 予算総則補正第10条 「甲号歳出予算補正」に計上した新型コロナウイルス感染症対策予備費は、新型コロナウイルス感染症に係る感染拡大防止策に要する経費その他の同感染症に係る緊急を要する経費以外には使用しないものとする。

<sup>36</sup> 例えば、第201回国会衆議院内閣委員会議録第16号10-11頁（令2.6.3）等

<sup>37</sup> 「予備費 用途明示で合意 与野党 2次補正の5兆円で」『日本経済新聞』夕刊（2020.6.5）

<sup>38</sup> 第201回国会衆議院会議録第31号1-2頁（令2.6.8）及び第201回国会参議院会議録第23号1頁（令2.6.8）麻生財務大臣発言

<sup>39</sup> 4月29日は祝日であった。

## (図表7) 令和2年度第1次補正予算の編成 替え動議の概要

令和2年度一般会計補正予算(第1号)、令和2年度特別会計補正予算(特第1号)及び令和2年度政府関係機関補正予算(機第1号)につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議の概要

1. 追加歳出
  - (1) 生活支援・事業継続支援
    - ① 中小・小規模事業者等の持続化給付金の倍増  
(+2.3兆円、総額4.6兆円)
    - ② 中小・小規模事業者等の賃料の支払猶予  
(+5.0兆円 ※財政投融资)
    - ③ 雇用調整助成金の更なる改善
    - ④ 地方創生臨時交付金の追加  
(+4.0兆円、総額5兆円)
  - (2) 医療等支援
    - ① 緊急包括支援交付金の改善  
(+0.85兆円、総額1兆円)
    - ② 医療機関等支援給付金の創設  
(+0.5兆円、総額0.5兆円)
2. 歳出削減  
Go To キャンペーン事業(△1.7兆円)
3. 追加歳入
  - 特例公債の追加(6.0兆円)
  - 財投債の追加(5.0兆円)

(出所) 第201回国会衆議院予算委員会議録第21号18頁(令2.4.29)を基に筆者作成

## 2 参議院における審議経過

参議院予算委員会においては、4月29日、麻生財務大臣から趣旨説明を聴取し、同日及び30日に質疑を行った。30日に質疑を終局した後、討論、採決の結果、第1次補正予算3案は全会一致で可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、賛成多数(反対一れいわ新選組)で可決され、第1次補正予算3案は成立した。

## 3 第1次補正予算審議における主な質疑応答

### (1) 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

医療体制の整備について質疑があり、政府からは、各都道府県における医療提供体制の整備等について、緊急包括支援交付金により支援する旨の答弁があった<sup>40</sup>。

### (2) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

第1次補正予算において1兆円計上された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が早期に不足するのではないかと質疑があり、政府からは、今回の経済対策では、地方公共団体の財政負担を伴わずに全額を国からの支出で行う事業が多いため、地方が実際に使える額は相当多くなる旨の答弁があった<sup>41</sup>。

### (3) 雇用調整助成金

雇用調整助成金の申請手の簡素化及び支給の迅速化について質疑があり、政府からは、記載事項の半減や添付書類の省略、計画書の事後提出等により申請手の簡素化を図っている旨の答弁があったほか<sup>42</sup>、安倍内閣総理大臣からは、迅速に支給されるよう厚生労働省において更に改善を図りたい旨の答弁があった<sup>43</sup>。

また、8,330円という雇用調整助成金の上限額引上げについての質疑があり、政府からは、失業給付手当の最高額との均衡という観点から、見直しについては慎重な検討が必要である旨の答弁があった<sup>44</sup>。

<sup>40</sup> 第201回国会参議院予算委員会議録第18号22頁(令2.4.30)橋本厚生労働副大臣答弁

<sup>41</sup> 第201回国会参議院予算委員会議録第18号7頁(令2.4.30)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>42</sup> 第201回国会参議院予算委員会議録第18号25頁(令2.4.30)稲津厚生労働副大臣答弁

<sup>43</sup> 第201回国会参議院予算委員会議録第18号23頁(令2.4.30)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>44</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第20号29頁(令2.4.28)加藤厚生労働大臣答弁

#### (4) 中小・小規模事業者等の資金繰り対策

中小・小規模事業者等の資金繰り対策について質疑があり、政府からは、実質無利子無担保で最大5年間元本返済を据え置く特別融資制度を創設するなど資金繰りに万全を期している旨の答弁があった<sup>45</sup>。

#### (5) 持続化給付金

持続化給付金の支給目的について質疑があり、政府からは、休業を余儀なくされた事業者のみならず、大変厳しい状況にある多くの事業者を支援するための給付金である旨の答弁があった<sup>46</sup>。

#### (6) 特別定額給付金

特別定額給付金の理念について質疑があり、政府からは、全ての国民が一致団結して新型コロナウイルス感染症と闘っていくため、国民の生活や気持ちを支えていく給付金である旨の答弁があった<sup>47</sup>。

#### (7) G o T o キャンペーン事業

G o T o キャンペーン事業に関して、流行が終息していない現段階で約1.7兆円もの予算を計上すべき事業なのかとの質疑があり、政府からは、事態が終息した後に消費を喚起し、経済を復活させるとともに、大変厳しい思いをしている方々に希望をもってもらうため、予算に計上した旨の答弁があった<sup>48</sup>。

#### (8) 事業者に対する家賃支援策

新型コロナウイルス感染症の影響により売上が低迷している事業者の家賃負担を軽減し、事業継続を支援する必要性について質疑があり、政府からは、家賃について持続化給付金の支給や実質無利子無担保融資の実施、人件費について雇用調整助成金等によって支援する旨の答弁があった<sup>49</sup>。

また、事態の長期化に応じ、更なる対応を検討していかなければならない旨の答弁があった<sup>50</sup>。

#### (9) 学生支援策

新型コロナウイルス感染症の影響で生活に困窮する学生に対する支援方針について質疑があり、政府からは、高等教育の修学支援新制度の枠組みにおいて給付型奨学金の支給を行っているほか、入学金や授業料の納付が困難な学生に対して納付猶予や減免等を行うよう大学側に要請している旨の答弁があった<sup>51</sup>。

また、授業料減免等を実施した大学等に対する国の支援として第1次補正予算に計上されている7億円の予算を積み増す必要性について質疑があり、政府からは、新型コロナウイルス感染症の影響が長期化することも見据えれば、今回の補正予算で必ずしも十分だとは考えていない旨の答弁があった<sup>52</sup>。

<sup>45</sup> 第201回国会参議院予算委員会会議録第18号29頁(令2.4.30)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>46</sup> 第201回国会衆議院予算委員会会議録第20号12頁(令2.4.28)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>47</sup> 第201回国会参議院予算委員会会議録第18号15頁(令2.4.30)西村国務大臣答弁

<sup>48</sup> 第201回国会参議院予算委員会会議録第17号10-11頁(令2.4.29)西村国務大臣答弁等

<sup>49</sup> 第201回国会衆議院予算委員会会議録第20号5頁(令2.4.28)安倍内閣総理大臣答弁等

<sup>50</sup> 第201回国会衆議院予算委員会会議録第21号11頁(令2.4.29)安倍内閣総理大臣答弁及び参議院予算委員会会議録第18号9頁(令2.4.30)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>51</sup> 第201回国会衆議院予算委員会会議録第21号4頁(令2.4.29)安倍内閣総理大臣答弁

<sup>52</sup> 第201回国会参議院予算委員会会議録第18号34頁(令2.4.30)萩生田国務大臣答弁。その後、政府は、経済的な困難に直面している学生等への支援として、1人当たり最大20万円を給付する学生支援緊急給付金を新たに創設し、第1次補正予算で計上された新型コロナウイルス感染症対策予備費から531億円の使用を決定したほか、第2次補正予算において、各大学等が行う独自の授業料等の軽減措置を実施するための経費の支援として、153億円を計上した。

## VI 第2次補正予算の審議経過及び予算審議における主な質疑応答

### 1 衆議院における審議経過

第2次補正予算は、6月8日、国会に提出され、同日、予算委員会に付託された。予算委員会においては、同日に麻生財務大臣から提案理由の説明を聴取し、9日及び10日に基本的質疑を行った。10日に質疑を終局した後、立国社及び共産の共同提案による「令和2年度一般会計補正予算（第2号）、令和2年度特別会計補正予算（特第2号）及び令和2年度政府関係機関補正予算（機第2号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議」（図表8参照）について趣旨弁明を聴取し、補正予算3案と動議を一括して議題とし、討論、採決を行った。採決の結果、動議は否決され、第2次補正予算3案は賛成多数（反対—共産）で原案のとおり可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、第2次補正予算3案は賛成多数（反対—共産）で可決され参議院に送付された。

## （図表8）令和2年度第2次補正予算の編成替え動議の概要

令和2年度一般会計補正予算（第2号）、令和2年度特別会計補正予算（特第2号）及び令和2年度政府関係機関補正予算（機第2号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議の概要

1. 追加歳出（一般会計+11.3兆円）
  - (1) 事業継続等支援
    - ① 持続化給付金の拡充（+2.7兆円、総額7兆円）
    - ② 中小・小規模事業者等の賃料支払い猶予（+5兆円 ※財政投融资）
    - ③ NPO、公益法人支援
    - ④ 文化芸術関係者、関連業種従事者への支援
  - (2) 学生等支援
    - ① 授業料半額免除及び給付金（+1.2兆円）
    - ② 学資貸与金等の返還免除（+0.7兆円）
  - (3) 生活支援
    - ① 児童扶養手当受給者への支援（+0.16兆円、総額0.3兆円）
    - ② 労働者生活支援給付金及び失業手当の拡充等（+2.0兆円）
  - (4) 自治体支援
    - 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の追加（+2兆円、総額5兆円）
  - (5) 医療等支援
    - ① 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の追加（+2兆円、総額4.4兆円）
    - ② 医療機関等支援給付金の創設（0.5兆円）
2. 歳出削減（△8.8兆円）
  - (1) 既定経費等の削減（△0.3兆円）
  - (2) 10兆円の追加予備費の減額（△8.5兆円）
3. 追加歳入
  - 特例公債の追加（2.5兆円）
  - 財投債の追加（5.0兆円）

（出所）第201回国会衆議院予算委員会議録第27号18頁（令2.6.10）を基に筆者作成

### 2 参議院における審議経過

参議院予算委員会においては、6月11日、麻生財務大臣から趣旨説明を聴取し、同日及び12日に質疑を行った。12日に質疑を終局した後、討論、採決の結果、第2次補正予算3案は賛成多数（反対—共産）で可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、賛成多数（反対—共産）で可決され、第2次補正予算3案は成立した。

### 3 第2次補正予算審議における主な質疑応答

#### (1) 新型コロナウイルス感染症対応休業支援金

賃金の6割である休業手当を受け取っている被雇用者が休業支援金（賃金の8割）との差額を請求できる制度とする必要性について質疑があり、政府からは、簡便にして迅速に支給をしていくために、かなり制度設計を簡易なものにしており、差額を確認すると、逆に手間と時間がかかり、本来の趣旨に反してしまうので、休業手当を受けていないことを前提にしている旨の答弁があった<sup>53</sup>。

#### (2) 家賃支援給付金

算定対象月を5月から緊急事態宣言を発出した4月に見直す必要性について質疑があり、政府からは、家賃支援給付金は、家賃等の平均6か月分に相当する金額を給付する持続化給付金を既に措置をしている中で、5月の緊急事態宣言が延長されたことなどを踏まえて、売上の減少に直面する事業者の方々に対し更に一層の下支えを行うものとして措置するものであり、5月以降に売上が減少している事業者を対象としている旨の答弁があった<sup>54</sup>。

#### (3) 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

今後の感染のピーク時に備えた医療提供体制拡充のための対応について質疑があり、政府からは、重点医療機関の設定等医療機関の役割分担を更に進めるとともに、第2次補正予算において、緊急包括支援交付金を大幅に

積み増しし、重点医療機関への支援等の措置を講じることにより、必要な病床や宿泊療養施設、人材の確保等を確実に実行できるよう支援を行っていきたい旨の答弁があった<sup>55</sup>。

#### (4) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

市町村が固定資産税を減免した際の歳入の減収への新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の充当が認められるかについての質疑があり、政府からは、同交付金は新型コロナの影響を受けている住民や事業者に対する支援のために地方公共団体が実施する事業について活用することが可能であるが、市町村が独自に固定資産税を減免した際の歳入の減収補填については、同交付金が地方公共団体が行う事業の実施に要する費用に対して充当するものであるという性質にはなじまず、第1次補正予算分の実実施計画でも同交付金の充当を認めた事例はない旨の答弁があった<sup>56</sup>。

#### (5) 持続化給付金

持続化給付金業務に係る委託事業の透明性の確保について質疑があり、政府からは、使途が不明な支出は行わず、また、これまでの支出の妥当性を確保するためにも、通常行わない中間検査を実施したいと考えていることに加え、経済産業省の委託契約のルールについても、外部の有識者の意見を得て、急ぎ改善すべきところがあるか検討を行いたい旨の答弁があった<sup>57</sup>。

また、第2次補正予算での同事業の事務局選定については、透明、公平性を確保するた

<sup>53</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第27号14頁（令2.6.10）加藤厚生労働大臣答弁

<sup>54</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第27号5頁（令2.6.10）梶山経済産業大臣答弁

<sup>55</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号10頁（令2.6.9）加藤厚生労働大臣答弁

<sup>56</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号35頁（令2.6.9）北村国務大臣答弁

<sup>57</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号5頁（令2.6.9）梶山経済産業大臣答弁

めに入札可能性調査を行い、公募を経て適切に対応する旨の答弁があった<sup>58</sup>。

## (6) 新型コロナウイルス感染症対策予備費

### ア 第2次補正で予備費10兆円を計上した理由

第2次補正予算で感染症対策予備費として10兆円を計上した理由について質疑があり、政府からは、補正予算は成立するまでに時間を要することから、事態の急変に対して臨機応変に対応できるよう予備費10兆円を計上することとした旨の答弁があった<sup>59</sup>。

### イ 予備費使用についての国会への報告の在り方

予備費使用について事前に国会への報告が必要ではないかとの質疑があり、政府からは、予備費はそもそも予見しがたい予算の不足に充てるための措置であり、使用の時期についても予見できないことや、予備費の制度が事前議決の例外として、内閣の責任でこれを支出し、事後に国会の承諾を得るとされていることも踏まえて、具体的な報告の在り方については今後よく相談したい旨の答弁があった<sup>60</sup>。

### (参考) 予備費制度について

予算は、実際の執行段階において、当初では予見し難い事態の発生等により、経費の不足が生じたり、新たな経費が必要となったりすることも考えられる。このような事態への対応は、補正予算によることが望ましいが、補正予算は、軽微な事態や災害等の緊急事態に必ずしも機動的に対応しきれるものではない。そのため、予見し難い予算の不足に充てるため、予備費の予算への計上が認められている（日本国憲法第87条、財政法第24条）。令和2年度当初予算では予備費5,000億円が計上されている。

令和2年度補正予算では、通常の予備費とは別に、新型コロナウイルス感染症に係る感染拡大防止策に要する経費等に充てるための予備費が計上されたが、このように特定の用途についての予算の不足に充てるための予備費については、過去にも計上されている。例えば、平成21年度当初予算の「経済緊急対応予備費」1兆円、平成23年度第2次補正予算の「東日本大震災復旧・復興予備費」8,000億円、平成28年度第1次補正予算の「熊本地震復旧等予備費」7,000億円などがある。

(出所) 予算書及び財政調査会編纂『国の予算』等を基に筆者作成

【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。

- ・小村 武『〔五訂版〕予算と財政法』新日本法規出版（2016）
- ・杉村章三郎『財政法〔新版〕』有斐閣（1982）

<sup>58</sup> 第201回国会参議院予算委員会議録第21号6頁（令2.6.11）梶山経済産業大臣答弁

<sup>59</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号4頁（令2.6.9）麻生財務大臣答弁

<sup>60</sup> 第201回国会衆議院予算委員会議録第26号36頁（令2.6.9）安倍内閣総理大臣答弁

# 公益通報者保護法の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

中野 裕隆

緒形 祐人

(第一特別調査室)

## 《構成》

- I 法律案提出の背景・経緯
- II 法律の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

本稿では、「公益通報者保護法の一部を改正する法律」(令和2年法律第51号。以下「本法律」という。)について、法律案提出の背景・経緯、本法律の概要、審議経過、主な質疑・答弁の概要及び今後の主な課題について説明する。

## I 法律案提出の背景・経緯

### 1 公益通報者保護法の改正に係る動き

#### (1) 附則の規定に基づく検討

公益のために勤務先の不正を通報した者の保護等を定めた「公益通報者保護法」(平成16年法律第122号。以下「平成16年法」という。)は、平成18年4月1日に施行された。

平成16年法は、附則第2条において、政府に対して、同法の施行後5年を目途として、同法の施行状況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を規定している。同条は、平成15年5月の内閣府の

国民生活審議会消費者政策部会の提言<sup>1</sup>において、「制度化後の運用状況を踏まえ、必要な見直しについて検討を行っていく必要がある」と指摘されたことを受け、施行後3年程度の運用状況を把握した上で、各分野の有識者や専門家の意見を聞き、必要があれば法改正等を行うことが適当と考えられることから、5年を目途として検討を加えることとされたものである<sup>2</sup>。

同条に基づき、平成21年12月、消費者委員会<sup>3</sup>は、公益通報者保護専門調査会(以下「専門調査会」という。)を設置し、衆参の委員会審査で付された附帯決議<sup>4</sup>において、再検討が政府に求められている「通報者の範囲(後述II1)」「通報対象事実の範囲(後述II2)」「外部通報の要件(後述II3・4)」「外部通報先の範囲」などの項目を対象に、法改正の必要性に係る検討を行った。

しかし、これらの項目について、平成16年法を改正すべきという意見と、変更は慎重であるべきという意見の両論があったことから、法改正を行うべきかについて一致する結論を得るに至らず、専門調査会の検討の結果として、平成23年2月に取りまとめられた「公益通報者保護専門調査会報告」には、その旨が記載された。また、専門調査会での検討にお

<sup>1</sup> 国民生活審議会消費者政策部会「21世紀型の消費者政策の在り方について」(平成15年5月)

<sup>2</sup> 消費者庁消費者制度課『逐条解説 公益通報者保護法』商事法務(2016)178頁

<sup>3</sup> 消費者委員会は、消費者庁を含めた関係省庁の消費者行政全般に対して監視機能を有する独立した第三者機関として、内閣府に設置された審議会である。平成21年9月の消費者庁及び消費者委員会の設置により、公益通報者保護法は消費者庁の所管法令となった。

<sup>4</sup> 衆議院内閣委員会「公益通報者保護法案に対する附帯決議」(平成16年5月21日)及び参議院内閣委員会「公益通報者保護法案に対する附帯決議」(平成16年6月11日)

いては、通報者が不利益取扱いを受けた具体的な事例の報告が不足しているなど、制度の検討のための調査が十分に行われていないことが指摘された。

平成 23 年 3 月、消費者委員会は意見を公表し、法や通報処理制度の実態の調査等を、政府に求めた<sup>5</sup>。消費者庁は、消費者委員会の求めに応じて、全国の民間事業者や労働者等を対象とした公益通報者保護制度に関する実態調査を行い、平成 25 年 6 月に報告書<sup>6</sup>を公表した。同報告書を踏まえ、消費者委員会は、消費者庁に対し、制度の運用改善及び法の改正を含めた措置の検討を求めた<sup>7</sup>。

## (2) 消費者庁における検討

平成 27 年頃において、中小企業における内部通報体制の整備状況や労働者における平成 16 年法の認知度等は依然として不十分であるほか、企業の内部通報制度が十分に機能せず、国民生活の安全・安心を大きく損なう不祥事に発展した事例や、通報を受けた行政機関において不適切な対応が行われた事例が発生していた。また、法の枠組みについて、適用範囲が狭く保護の対象となるための要件が厳しすぎる等の問題点に対して、制度的な手当てを講ずることも求められていた。

以上を背景として、平成 27 年 3 月 24 日に閣議決定された第 3 期消費者基本計画において、公益通報者保護制度について、「見直しを含む必要な措置の検討を早急に行った上で、検討結果を踏まえ必要な措置を実施する」ことが盛り込まれ、その検討を行うことを目的

として、消費者庁は、平成 27 年 6 月に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置した。その後、同検討会の下に「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会ワーキング・グループ」が設置され、法改正が必要な事項について、法律の分野における学識経験者及び実務専門家による検討が行われた。

平成 28 年 12 月には、同検討会における検討の結果として報告書<sup>8</sup>が取りまとめられたが、具体的な法改正の動きにはつながらず、この時点では、法改正に向けた課題が提言されるにとどまった。

## (3) 法律案提出の経緯

### ア 内閣総理大臣の諮問及び専門調査会の再開

平成 30 年 1 月 15 日、内閣総理大臣は、消費者委員会に対し、平成 16 年法の「施行状況を踏まえ、事業者におけるコンプライアンス経営、国民の安全・安心の確保に向けた取組の重要性の高まりを始めとした社会経済状況の変化への対応等の観点から、公益通報者の保護及び国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の遵守を図るため、規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討すること」を諮問した。

同月 17 日、岡村消費者庁長官は、諮問の理由について、消費者の安全・安心を脅かす企業の不祥事が明らかになっていることから、企業における自浄作用や法令遵守に係る取組を強化するため、公益通報者保護制度の実効

<sup>5</sup> 消費者委員会は、公益通報者保護専門調査会報告を踏まえ、「公益通報者保護制度の見直しについての意見」を公表し、消費者庁に対して「政府に求められる事項」に関し早急に検討を行うことを求めるとともに、「政府に求められる事項」として示された 5 項目のうち、法や通報処理制度の実態の把握に関する事項については、法の運用、適用、遵守状況も含め、充実した調査を行うこと、同意見を踏まえた対応状況について適宜報告することを求めた。

<sup>6</sup> 消費者庁消費者制度課「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（平成 25 年 6 月）

<sup>7</sup> 消費者委員会「公益通報者保護制度に関する意見～消費者庁の実態調査を踏まえた今後の取組について～」(平成 25 年 7 月)

<sup>8</sup> 公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書」(平成 28 年 12 月)

性を向上させることが重要である旨を記者会見の冒頭に説明した。

諮問を受けた消費者委員会は、専門調査会の再開を決定し、専門調査会は、検討事項が多岐にわたる中、①公益通報者保護法を使いやすいものにする、②通報を受ける側における体制整備、③公益通報者の保護救済の充実及び不利益取扱いの抑止という3つのテーマに沿って論点を整理し、審議を行った。平成30年7月には、中間整理<sup>9</sup>として、今後の検討に向けて、現時点においておおむね方向性が示された事項、検討課題として残されている事項が整理された。

平成30年9月、専門調査会は、これまでの審議の内容や中間整理を踏まえ、ヒアリング等を実施した。同年12月には、措置すべき内容等について方向性を整理し、「公益通報者保護専門調査会報告書」（以下「専門調査会報告書」という。）として取りまとめ、消費者委員会に提出した（図表1参照）。

専門調査会報告書は、法制的・法技術的な観点から整理を行うべきとされている事項、民間事業者及び行政機関の負担の増加を伴う事項について、今後、政府において必要に応じて関係者から意見を聞く機会を設け、法改正も視野に更なる検討を行うことや、提言の内容をできる限り尊重した対応を求めている。

（図表1）専門調査会報告書の主な内容

① 不利益取扱いから保護する通報者の範囲
<ul style="list-style-type: none"> <li>●退職者及び役員等を含めるべき</li> <li>●退職者の範囲については、期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合には、法制的・法技術的な観点から整理を行い、実態等に照らして合理的な期間を設定すべき</li> <li>●取引先等事業者については、今後、必要に応じて検討を行うべき</li> </ul>

② 通報対象事実の範囲
<ul style="list-style-type: none"> <li>●最終的に刑事罰の対象とならない規制違反行為のうち、法律の規定に基づく行政罰・行政処分の対象となる規制違反行為の事実を含めるべき</li> <li>●条例に違反する行為を追加することについては、今後、必要に応じて検討を行うべき</li> </ul>
③ 外部通報の保護要件
<p>【行政機関】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●真実相当性の要件を緩和すべきとのことで、おおむね合意</li> <li>●具体的な緩和の方法については、法制的・法技術的な観点から整理を行うべき</li> </ul> <p>【報道機関等】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●現時点では、真実相当性の要件を維持すべき</li> <li>●事業者が内部通報体制の整備義務を履行していない場合につき、客観的・外形的に判断可能な要件について法制的・法技術的な観点から整理を行い、特定事由に追加することで、おおむね合意</li> <li>●財産に対する危害のうち、回復の困難性が認められるなど、一定のものを法制的・法技術的な観点から整理を行い、特定事由に追加すべき</li> </ul>
④ 通報を裏付ける資料の収集行為に関する責任
<ul style="list-style-type: none"> <li>●これまでに集積された通報を裏付ける資料の収集行為に関する裁判例を整理・分析し、当該収集行為に関する責任の有無についての実務上の運用の周知を進めるべき</li> </ul>
⑤ 通報体制の整備（内部通報体制）
<ul style="list-style-type: none"> <li>●民間事業者に義務付けるべき。ただし、常時雇用する労働者の数が300人以下の民間事業者については、事務負担等を勘案し、努力義務とすべき</li> <li>●行政機関は、規模にかかわらず義務付けるべき</li> </ul>
⑥ 守秘義務
<ul style="list-style-type: none"> <li>●事業者内部については、事業者としての守秘義務<sup>10</sup>を求め、通報窓口担当者等個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討を行うべき</li> <li>●行政機関については、今後、必要に応じて検討を行うべき<sup>11</sup></li> <li>●報道機関等については、現時点では、一律に守秘義務を負わせる必要はない</li> </ul>
⑦ 行政通報の一元的窓口の設置
<ul style="list-style-type: none"> <li>●一元的窓口を消費者庁に設置すべき</li> </ul>

<sup>9</sup> 消費者委員会公益通報者保護専門調査会「公益通報者保護専門調査会 中間整理」（平成30年7月）

<sup>10</sup> 事業者における内部通報体制の整備義務として、通報者を特定可能な情報の共有を必要最小限の範囲にとどめる運用を求めること。

<sup>11</sup> 既に国家公務員法、地方公務員法において、罰則付きの守秘義務が規定されている。

<p><b>⑧ 不利益取扱いをした事業者に対する行政措置・刑事罰</b></p>
<p><b>【行政措置】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべき</li> <li>●行政措置の種類としては、助言、指導を行うほか、重大かつ悪質な事案を対象に勧告を行い、勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべき</li> <li>●命令制度まで導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべき</li> </ul> <p><b>【刑事罰】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●命令制度の導入を前提とした刑事罰（間接罰<sup>12</sup>）を導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべき</li> </ul>
<p><b>⑨ 不利益取扱いが通報を理由とするものの立証責任の緩和</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>●今後、必要に応じて検討を行うべき</li> </ul>
<p><b>⑩ 通報行為に伴う損害賠償責任</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>●通報者が、不利益取扱いから保護される要件を満たしている場合、通報したことを理由として損害賠償責任を負わないとする規定を設けるべき</li> </ul>

（専門調査会報告書（平成30年12月）を基に作成）

## イ 消費者委員会の答申

平成30年12月、消費者委員会は内閣総理大臣に対して、専門調査会報告書で提言された事項について、その実現に向けてできる限りの努力を行うよう期待し、法改正が実現した場合においては、平成16年法の内容及び本法律の内容について幅広く周知活動を行うこと、及び解釈の明確化が必要な点については、逐条解説等において明確化を図ることなど、必要な取組を進めることが適当である旨の答申（以下「答申」という。）を行った。

## 2 法律案の提出

答申を踏まえて、消費者庁等においては、法制的・法技術的な観点から整理を行うべきとされている事項について整理が行われ<sup>13</sup>、幅広く関係者から意見を聴取するプロセスが進められた。その中で、自由民主党消費者問題調査会の下に設置された「公益通報者保護制度に関するプロジェクトチーム」は、企業が設置する内部通報窓口の担当者に罰則付きの守秘義務を課すことなどを法律案に盛り込む提言を令和2年2月に取りまとめ、衛藤国務大臣（消費者及び食品安全担当）に手交した<sup>14</sup>。

政府は、令和2年3月6日に「公益通報者保護法の一部を改正する法律案」（以下「法律案」という。）を閣議決定し、国会（衆議院）に提出した。

## II 法律の概要

近年においても、社会問題化する事業者の不祥事が後を絶たないことから、不正の早期是正によって被害の防止を図ることが必要である。このことから、本法律は、事業者による法令の遵守を図るため、事業者自ら不正を是正しやすくするとともに、通報を行いやすくするための措置や、通報した者がより保護されやすくなるための措置等を講ずるものであり、その主な内容は次のとおりである（図表2参照）。

<sup>12</sup> 是正命令に違反した場合に刑事罰を科す。

<sup>13</sup> 不利益取扱いに対する行政措置（後述IV8）について、答申では、「不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入した上で、具体的措置として、助言、指導を行うほか、重大かつ悪質な事案を対象に勧告を行い勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべき」とされたが、法律案には、不利益取扱いに対する行政措置は盛り込まれなかった。一方、公益通報の窓口担当者個人に守秘義務を課すかどうかについて、答申では、「担当者個人の守秘義務の法定について、今後必要に応じて検討を行うべき」とされたが、自由民主党消費者問題調査会の下に設置された「公益通報者保護制度に関するプロジェクトチーム」の提言を受け、法律案には、窓口担当者個人に対する守秘義務の規定が盛り込まれた。

<sup>14</sup> 小倉将信衆議院議員「公益通報者保護制度の実効性向上に向けて」『消費者法ニュース No. 124』一般社団法人消費者法ニュース発行会議（2020.7）

(図表2) 公益通報者保護法の一部を改正する法律の概要



(出所) 消費者庁

### 1 通報者の範囲の拡大

平成16年法において、公益通報者(保護の対象となる通報者)は労働者に限定されていたが、消費者庁の調査によると平成16年法による保護の対象外の者からの通報が全体の3割程度を占めている(退職者からの通報が11.9%、他の事業者による通報が3.6%、役員等による通報が0.7%など<sup>15)</sup>こと等を踏まえ、本法律によって、退職者(退職後1年以内に通報した者)及び役員(会計監査人を除く。)が追加された(第2条第1項)。

### 2 通報対象事実の範囲の拡充

通報対象事実(公益通報の対象となる事実)の範囲は、国民生活の安心や安全を脅かす法令違反の発生と被害の防止を図る観点から、全ての法令違反行為を対象とするのではなく、

国民の生命、身体、財産等の利益の保護に関わる法律<sup>16)</sup>に違反する行為とされている。

平成16年法は、通報対象事実の範囲について、当該法律において刑事罰が科される行為の事実としていたが、刑事罰の対象とならない規制違反行為であっても、国民の生命・身体等に軽微でない影響を与えた事例が発生していたことから、本法律により、過料(行政罰)の理由とされている行為(規制違反行為)の事実が追加された(第2条第3項)。

### 3 権限を有する行政機関<sup>17)</sup>への通報の保護要件の緩和

権限を有する行政機関への通報の保護要件について、平成16年法においては、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合(真

<sup>15)</sup> 消費者庁「公益通報者保護制度の実効性向上に向けたこれまでの取組と課題について」(平成30年2月23日)29頁

<sup>16)</sup> 対象となる法律は、公益通報者保護法の別表及び同法に基づく政令において、470本列挙されている(令和2年6月9日現在)。

<sup>17)</sup> 通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関(消費者庁「公益通報ハンドブック」(平成29年9月))

実相当性)には保護の対象となるとされていたが、本法律によって、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、公益通報者の氏名や通報対象事実の内容等を記載した書面(電子メール等を含む。)を、権限を有する行政機関へ提出する場合が保護の対象として追加された(第3条第2号)。

#### 4 その他の外部通報先への通報の保護要件の緩和

権限を有する行政機関以外の外部通報先(いわゆる「その他の外部通報先<sup>18)</sup>」)への通報が、真実相当性に加えて、特定事由<sup>19)</sup>のいずれかに該当する場合には、公益通報者の解雇を無効とし、公益通報者に対する不利益取扱いが禁止されている。本法律によって、特定事由に、公益通報をすれば役務提供先が、当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合や、個人の財産に対する回復不可能な損害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当な理由がある場合が追加された(第3条第3号)。

#### 5 役員を解任された場合の損害賠償請求

役員である公益通報者が公益通報を理由として事業者から解任された場合には、当該事業者に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求できるものとした(第6条)。

#### 6 公益通報を理由とする損害賠償義務の免責

事業者は、公益通報によって損害を受けたことを理由として、当該通報をした公益通報者に対して、当該損害の賠償を請求することができないものとした(第7条)。

#### 7 内部通報体制の整備義務及び義務違反に対する行政措置の導入

##### (1) 内部通報体制の整備義務

事業者は、公益通報の受付、当該通報に係る通報対象事実の調査、是正に必要な措置等の業務に従事する者(以下「公益通報対応業務従事者」という。)を定めるとともに、公益通報に応じ、適切に対応するための体制の整備等の必要な措置をとらなければならないものとした。ただし、常時使用する労働者数が300人以下の事業者に対しては努力義務とした。

事業者がとるべき措置については、内閣総理大臣がその適切かつ有効な実施を図るために必要な指針を定めることとした。(第11条)

##### (2) 内部通報体制の整備義務違反に対する行政措置の導入

内閣総理大臣は、内部通報体制の整備義務に関する規定の施行に関して必要があると認めるときは、事業者に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができるものとし(第15条)、事業者が勧告に従わなかった場合は、その旨を公表することができるものとした(第16条)。

<sup>18</sup> その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者であり、報道機関、消費者団体、事業者団体、労働組合などが該当する。(前掲注2 64-65頁)

<sup>19</sup> 平成16年法の第3条第3号に掲げられた特定事由は以下のとおり。

- イ 解雇等の不利益取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ロ 証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合
- ハ 労務提供先から公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合
- ニ 書面で通報をした日から20日を経過しても、労務提供先等から調査を行う旨の通知がない場合又は当該労務提供先等が正当な理由がなくて調査を行わない場合
- ホ 個人の生命又は身体に危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

## 8 公益通報対応業務従事者又は当該従事者であった者に対する守秘義務の導入

公益通報対応業務従事者又は当該従事者であった者(以下「公益通報対応業務従事者等」という。)は、正当な理由がなく、その業務に関して知り得た事項であって、公益通報者を特定させるものを漏らしてはならないものとした(第12条)。

## 9 外部通報対応体制の整備義務の導入

通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関は、公益通報に応じ、適切に対応するための体制の整備等の必要な措置をとらなければならないものとした(第13条)。

## 10 情報収集、整理及び提供

内閣総理大臣は、公益通報等の状況に関する情報等の収集、整理及び提供に努めなければならないものとした(第18条)。

## 11 罰則

### (1) 守秘義務規定(第12条)違反に対する罰則

公益通報対応業務従事者等が、守秘義務規定に違反し、正当な理由がなく、公益通報者を特定する情報を漏えいさせた場合には、30万円以下の罰金に処するものとした(第21条)。

### (2) 内部通報体制の整備に係る報告に関する義務(第15条)違反

内閣総理大臣から内部通報体制の整備に係る報告を求められた民間事業者が、報告をせず、又は虚偽の報告をした場合には、20万円以下の過料に処するものとした(第22条)。

## 12 附則

### (1) 施行期日

本法律は、一部の規定を除き、公布の日(令和2年6月12日)から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するもの等とした(附則第1条)。

### (2) 検討

政府は、本法律の施行後3年を目途として、公益通報者保護法の施行の状況を勘案し、第2条第1項に規定する公益通報をしたことを理由とする同条第2項に規定する公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方及び裁判手続における請求の取扱いその他本法律による改正後の公益通報者保護法の規定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ものとした(附則第5条)(なお、「裁判手続における請求の取扱い」との規定は、衆議院における委員会での修正による(後述Ⅲ1(2))。

## Ⅲ 審議経過

### 1 衆議院における審議経過等

#### (1) 審議経過

法律案は、令和2年3月6日に衆議院に提出され、5月15日の本会議において趣旨説明及び質疑が行われた後、同日、消費者問題に関する特別委員会に付託された。

同委員会においては、同日、衛藤国土大臣(消費者及び食品安全担当)から法律案の提案理由の説明を聴取した後、19日から質疑に入り、21日に質疑を終局した。質疑終局後、法律案に対し、穴見陽一君外6名から、自由民主党・無所属の会、立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、公明党、日本共産党及び日本維新の会・無所属の会の5派共同提案による修正案が提出され、修正案提出者青山大人衆議院議員から趣旨の説明を聴取した。次いで、修正案及び修正部分を除く原案を採決

したところ、いずれも全会一致をもって可決され、法律案は、修正議決すべきものと議決された。なお、法律案に対し、8項目の附帯決議が付された。

翌22日の本会議において法律案は全会一致をもって修正議決され、参議院に送付された。

**【公益通報者保護法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和2年5月21日衆議院消費者問題に関する特別委員会）】**

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一 本法の改正趣旨や各条項の解釈等について、現行の公益通報者保護法及び公益通報窓口とともに、労働者、退職者、役員、事業者、地方公共団体、関係行政機関等に十分周知徹底すること。周知に当たっては、公益通報者保護法の認知度が低いことを踏まえて、認知度が上がらなかった要因を分析すること。
- 二 本法に基づき内閣総理大臣が定める指針において内部通報体制整備義務の内容を定めるに当たっては、法令遵守の促進の観点に加え、通報者への不利益取扱いの防止や通報者の氏名等の秘密の保持など通報者保護の観点を明確化するほか、内部通報に関する具体的な記録の作成・保管など内部通報制度の利用状況や通報者保護の状況を事後的に検証できるよう、内部通報体制整備の在り方について検討を行うこと。
- 三 消費者庁は、内部通報体制整備義務の履行を徹底するため、同庁内部の人材育成・人員増強を行うとともに、将来的に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を十分に担うことのできる体制を整えるための組織的基盤の強化を図ること。
- 四 消費者庁は、内部通報体制整備義務の履行に関する行政措置を行うに当たり、その円滑・確実な実施に向けて、関係行政機関の協力を得つつ運用すること。
- 五 公益通報対応業務従事者等の守秘義務が解除される「正当な理由」については、事業者がとるべき措置に関して考え方を明らかにするとともに、通報者の氏名等が不要に漏らされることのないよう、公益通報対応体制の整備の促進に努めること。
- 六 本法に基づき事業者が定めなければならない

公益通報対応業務従事者に対する研修・教育を十分に行うこと。

七 通報をしようとする者が事前に相談する場が必要であることから、民間における通報・相談の受付窓口の更なる充実に関し、日本弁護士連合会等に協力を要請すること。

八 本法附則第5条に基づく検討に当たっては、行政処分等を含む不利益取扱いに対する行政措置の導入、立証責任の緩和、退職者の期間制限の在り方、通報対象事実の範囲等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。

**(2) 法律案に対する修正**

本法律の附則第5条は、本法律の施行後3年を目途として検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとしている。

衆議院における委員会での修正は、附則第5条に政府が本法律の施行後3年を目途として検討を加える対象として、公益通報者に対する不利益取扱いの「裁判手続における請求の取扱い」を明記するものである。修正で明記された「裁判手続における請求の取扱い」との規定は、立証責任の転換の問題とされている<sup>20</sup>。立証責任は、裁判手続において請求を根拠付ける事実が存否不明の場合の取扱いを定める概念であり、「裁判手続における請求の取扱い」との文言で立証責任の転換についても読み込めると考えられる<sup>21</sup>。

原案において、検討の対象は、公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方その他本法律による改正後の公益通報者保護法の規定とされており、立証責任の転換に関する事項が明記されていなかったため、3年後目途の検討において、立証責任の転換に関する規定の創設を視野に入れた検討が行われることが明確ではなかった。このため、修正により、「裁判手続における請求の取

<sup>20</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号3頁（令2.6.5）衆議院議員穴見陽一君答弁

<sup>21</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号21頁（令2.6.5）衆議院議員青山大人君答弁

扱い」を、同条に明記することとされた。

すなわち、本法律の施行後3年を目途とした検討において、立証責任の転換に関する規定の創設も視野に入れて検討することを、政府に義務付ける趣旨の修正がなされた。

## 2 参議院における審議経過

参議院では、令和2年6月3日の本会議において趣旨説明及び質疑が行われた後、地方創生及び消費者問題に関する特別委員会に付託された。

同委員会においては、同日、衛藤国務大臣（消費者及び食品安全担当）から提案理由の説明を聴取し、衆議院における修正部分について修正案提出者穴見陽一衆議院議員から説明を聴取した後、参考人から意見を聴取するなど審査が進められた。同月5日、質疑終局後、採決の結果、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決した。なお、法律案に対し、13項目の附帯決議が付された。

8日の本会議において、法律案は全会一致をもって可決され、本法律が成立した。

### 【公益通報者保護法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和2年6月5日参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会）】

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

一 本法の改正趣旨や各条項の解釈等について、現行の公益通報者保護法及び公益通報窓口とともに、労働者、退職者、役員、事業者、地方公共団体、関係行政機関等に十分周知徹底すること。周知に当たっては、公益通報者として保護される要件を分かりやすく解説するとともに、公益通報者保護法の認知度が低いことを踏まえて、認知度が上がらなかった要因を分析し、それを解消する工夫を図ること。

二 内部通報制度に対する労働者等の信頼性を高め、かつ、内部通報制度の導入に向けた事業者のインセンティブの向上を図るため、第三者認証制度の創設も含め、内部通報制度認証の更なる普及促進を図ること。

三 役員による事業者外部に対する公益通報の保

護要件として求められる調査是正措置について、役員による公益通報を過剰に抑制するようなことがないように、事業者内部における通報対象事実の是正可能性の有無・程度や、公益通報をした役員に対する不利益取扱いの蓋然性に留意した調査是正措置の在り方に関する考え方を明らかにすること。

四 本法に基づき内閣総理大臣が定める指針において内部通報体制整備義務の内容を定めるに当たっては、法令遵守の促進の観点に加え、通報者への不利益取扱いの防止や通報者の氏名等の秘密の保持など通報者保護の観点を明確化するほか、内部通報に関する具体的な記録の作成・保管等を通じて、各事業者における内部通報制度の利用状況や通報者保護の状況を事後的に検証できる仕組みとするよう検討すること。

五 中小事業者を含め実効的な内部通報体制の整備が促進されるよう、事業者の業種、規模等に応じて導入可能な内部通報体制の好事例の周知、業界団体等による共通窓口の設置支援など効果的な普及・促進に努めること。

六 消費者庁は、内部通報体制整備義務の履行を徹底するため、消費者庁内部の人材育成・人員増強を行うとともに、将来的に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を十分に担うことのできる体制を整えるため、外部の専門家の知見の活用も含め、組織的基盤の強化を図ること。

七 消費者庁は、内部通報体制整備義務の履行に関する行政措置を行うに当たり、その円滑・確実な実施に向けて関係行政機関の協力を得つつ運用すること。

八 公益通報対応業務従事者が守秘義務を確実に守りつつ不安を感じることなく公益通報対応業務に臨めるよう、具体的な業務における留意事項等を定めたガイドラインを整備するとともに、必要な研修・教育を十分に行うこと。

九 公益通報対応業務従事者等の守秘義務が解除される「正当な理由」については、通報者が安心して通報できるよう詳細な解釈を明らかにするほか、事業者がとるべき措置に関して考え方を明らかにすること。また、通報対象事実の調査及びその是正に必要な措置等を講ずる過程における過失又は周辺状況からの推測等により通報者の氏名等が不要に漏らされることのないよう、調査及びその是正に必要な措置等の手法に関する好事例の収集・周知等を行い、適切な公益通報対応体制の整備の促進に努めること。

十 行政機関における公益通報対応体制の整備義務の履行が徹底されるよう、小規模な地方公共団体における公益通報対応体制の在り方について検討を行い、必要な支援策を講ずること。

十一 通報をしようとする者が事前に相談する場が必要であることから、民間における通報・相談の受付窓口の更なる充実に関し、日本弁護士連合会等に協力を要請するとともに、国及び地方の行政機関における通報・相談の受付窓口の整備・充実に努めること。

十二 消費者庁に開設する一元的相談窓口において、通報者からの相談対応の一層の充実を図るとともに、通報者への十分な支援を行うこと。また、行政機関が不適切な通報対応を行った事例が生じてきたことに鑑み、通報者から行政機関における通報対応に関する意見・苦情を受けた際は、適切な対応を求めること。

十三 本法附則第5条に基づく検討に当たっては、行政処分等を含む不利益取扱いに対する行政措置・刑事罰の導入、立証責任の緩和、退職者の期間制限の在り方、通報対象事実の範囲、取引先等事業者による通報、証拠資料の収集・持ち出し行為に対する不利益取扱い等について、諸外国における公益通報者保護に関する法制度の内容及び運用実態を踏まえつつ検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

右決議する。

#### IV 主な質疑・答弁の概要

##### 1 法改正の時期

平成16年法の附則第2条においては、平成16年法の施行後5年を目途とした検討条項が規定され、衆参の委員会で付された附帯決議においても、法の見直しに係る論点が挙げられ、その検討が求められていた。しかし、平成16年法の施行から法律案の提出まで約14年の年月がかかっている。

このため、法律案の提出まで約14年を要した理由について質疑があった。

これに対し、政府から、消費者庁としては、平成18年の平成16年法施行以来、法の施行状況に係る調査などを実施し、ガイドラインの策定等、制度の実効性向上に必要な対応を

行ってきており、また、専門調査会報告書には、更に関係者間の丁寧な調整を実施する必要がある論点があったため、取りまとめ後も、関係者の意見を丁寧に聞き、調整を進めてきたことから、こうした制度の実効性向上に向けた取組や調整の結果である旨の答弁があった<sup>22</sup>。また、法改正の項目について、関係者間で意見の隔たりが大きい項目が残っており、調整を丁寧にしていく必要があった旨の答弁があった<sup>23</sup>。

##### 2 公益通報者として追加する範囲の妥当性

###### (1) 退職後1年以内に通報した者に限定することの合理性

本法律による改正後の公益通報者保護法（以下「新法」という。）の第2条第1号は、公益通報者の範囲に退職者を追加することとしている。ただし、退職後1年以内に通報した者であることが保護されるための要件とされた。

答申は、保護される退職者の範囲について、期間制限を設けないことが望ましいが、期間を限定する場合には、実態等に照らして合理的な期間を設定すべきであり、当該期間は、労働基準法において労働者名簿の保存期間が3年とされている<sup>24</sup>ことから、退職後3年以内とすることも考えられるとしていた。

このため、公益通報者の範囲を退職後1年以内に通報した者に限定することの合理性について質疑があった。

これに対し、政府から、法令違反行為の早期是正を促すためには、通報を受けた事業者が適切に対応することを可能とする観点も踏まえ、保護される通報を退職後一定の期間内のものに限定し、早期の通報を促していく必

<sup>22</sup> 第201回国会衆議院会議録第25号3頁（令2.5.15）衛藤国務大臣答弁

<sup>23</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第5号2頁（令2.5.19）大塚内閣府副大臣答弁

<sup>24</sup> 「労働基準法の一部を改正する法律」（令和2年法律第13号）が施行され、労働者名簿の法律上の保存期間は5年間となっている。ただし、経過措置として当分の間、3年間とされた。

要があり、具体的な期間については、実際に退職後の通報を理由として不利益取扱いを受けた事例のほとんどが退職後1年以内に通報された事案であったことも踏まえ、今回の法律案では、退職後1年以内に通報した者を保護の対象とした旨の答弁があった<sup>25</sup>。

また、退職者の保護期間を労働者名簿の保存期間と一致させた場合、将来の一定の時点で保護の期間が3年から5年に変更されることとなるが、このことは通報者の本法律の適用に関する予見可能性を損ない、早期の適切な通報を妨げるおそれがあるものと考えている旨の答弁があった<sup>26</sup>。

## (2) 取引先事業者を含める必要性

取引先事業者は、平成16年法では保護の対象とされていないが、継続的な取引関係にある事業者は、相手方事業者の不正を知り得る可能性がある。実際に、取引先事業者が通報を行い、契約を打ち切られ、営業継続が困難となった事例も発生している。そのため、法律案に公益通報者の範囲に取引先事業者を含めなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、事業者間取引には、基本的に契約自由の原則が妥当する中で、契約解除等における不利益取扱いの判断や公益通報を理由とすることの判断が困難であること、保護の対象とする取引先事業者の範囲を画する合理的な基準を策定することなどが今後の課題であると指摘されていることから、政府としては、今後、新法の施行状況等を分析しつつ、必要な対応を検討していく旨の答弁があった<sup>27</sup>。

## 3 通報対象事実に追加する範囲の妥当性

### (1) 刑事罰による限定

平成16年法は、国民生活の安心や安全を脅かす法令違反の発生と被害の防止を図る観点から、通報対象事実を、国民の生命、身体、財産等の利益の保護等に係る法律に違反する、刑事罰が科される行為の事実限定している。

答申は、通報対象事実の範囲に、①法律の規定に基づく行政罰の対象となる規制違反行為の事実、②法律の規定に基づく行政処分の対象となる規制違反行為の事実を追加すべきとしている。しかし、行政罰の対象となる規制違反行為の事実は、法律案に盛り込まれたものの、行政処分の対象となる規制違反行為の事実は盛り込まれなかった。

このため、行政処分の対象となる規制違反行為の事実を通報対象事実に追加しなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、消費者利益の擁護等に関わる行政処分の対象となる違反行為のほとんどは刑事罰や行政罰の対象であることから、行政処分の対象となる規制違反行為の事実は、そのほとんどが通報対象事実に含まれているものと考えている旨の答弁があった<sup>28</sup>。

### (2) 法目的による限定

平成16年法では、国民の生命、身体、財産等の利益を保護することを直接的な目的としている法律が対象になるとされている（法目的による限定）。そのため、専ら国家の機能に関わる法律等は、平成16年法において公益通報の対象とはされていない<sup>29</sup>。

<sup>25</sup> 第201回国会衆議院会議録第25号3-4頁（令2.5.15）衛藤国務大臣答弁

<sup>26</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号6頁（令2.6.5）坂田政府参考人（消費者庁審議官）答弁

<sup>27</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号7頁（令2.6.5）坂田政府参考人（消費者庁審議官）答弁

<sup>28</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号6頁（令2.5.21）坂田政府参考人（消費者庁審議官）答弁

<sup>29</sup> 前掲注2 77-78頁

しかし、通報件数が多い各種税法や補助金適正化法<sup>30</sup>のほか、「国家公務員法」（昭和 22 年法律第 120 号）、「政治資金規正法」（昭和 23 年法律第 194 号）、公文書管理法<sup>31</sup>等の法律を、対象に追加すべきではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、法目的の限定を外した場合、公益通報と消費者の生活や利益との関連性が希薄となることの妥当性が問題となることから、政府として、今後、新法の施行状況等を分析しつつ、必要な対応を検討していく旨の答弁があった<sup>32</sup>。

#### 4 外部通報の保護要件

##### (1) 権限を有する行政機関への通報の保護要件

新法の第 3 条第 2 号は、通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料し、かつ、氏名等の事項を記載した書面を、権限を有する行政機関へ提出する場合を保護の対象に追加するとしている。しかし、通報先に応じて保護されるための要件が異なることについて、そもそも事業者内部への通報と行政機関への通報の要件に差をつける合理的な理由はないのではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、事業者への公益通報と同じ要件で行政機関に通報してよいということになると、事業者内部の自浄作用を高めることへのインセンティブが働かないことや、労働者が事業者に対して負う誠実義務とのバランスから、事業者に対する公益通報の要件と行政機関に対する公益通報の要件との間に一定の差を設けることが望ましいと考え

られる旨の答弁があった<sup>33</sup>。

##### (2) その他の通報先への通報の保護要件

新法の第 3 条第 3 号は、その他の通報先への通報の保護要件の特定事由に、公益通報をすれば役務提供先が当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合を追加するとしている。答申では、事業者において内部通報体制が整備されていないと客観的・外形的に判断することが可能な要件について特定事由に追加する旨が求められており、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由とは具体的にどういふものなのかとの質疑があった。

これに対し、政府から、例えば、過去に漏えい事案があり再発防止策が不十分な場合や、体制整備義務に関する指針のうち情報管理に関する定めが遵守されていない場合などが考えられる旨の答弁があった<sup>34</sup>。

#### 5 証拠の収集行為

平成 16 年法において、事業者外部への通報が保護されるためには、通報対象事実の発生について、単なる憶測や伝聞等ではなく、通報内容を裏付ける内部資料などがある場合や関係者による信用性の高い供述がある場合など、相当の根拠（真実相当性）が必要とされている<sup>35</sup>。

このことから、事業者内部の資料を持ち出す責任を問われるリスクを常に通報者に負担させることは、通報者を萎縮させ、社会にと

<sup>30</sup> 正式名称「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和 30 年法律第 179 号）

<sup>31</sup> 正式名称「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号）

<sup>32</sup> 第 201 回国会参議院会議録第 21 号 6 頁（令 2.6.3）衛藤国務大臣答弁

<sup>33</sup> 第 201 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 5 号 14 頁（令 2.5.19）坂田政府参考人（消費者庁審議官）答弁

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> 前掲注 2 106 頁

って真に有益な通報がなされなくなると考えられることから、内部資料持ち出しについては、公益通報の責任を満たす限り責任を減免することを原則とすべきではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、事業者内部の資料を持ち出すことは、通報の内容の裏付けとなるとともに、通報を受けた者が調査や是正措置に着手する上でも有用であることから、有益な通報に資する可能性がある一方で、内部資料の持ち出しを無制限に認めると、事業者における情報管理や企業秩序に悪影響を及ぼす場合もあるため、これらのバランスを取ることが必要と考えているとし、まずは通報者の理解を深めていく観点から、これまでに集積された通報を裏付ける資料の収集行為に関する裁判例を整理、分析し、当該収集行為に関する責任の有無についての実務上の運用の周知を進める取組を進めた上で、新法の施行状況等を分析し、必要な対応を検討していく旨の答弁があった<sup>36</sup>。

## 6 通報体制の整備義務

新法の第11条は、通報体制の整備のために事業者がとるべき必要な措置に関しては、内閣総理大臣が必要な指針を定めるとしており、具体的な内容が法律に規定されていない。そのため、事業者がとるべき必要な措置の内容をより明確化して、通報者保護の観点から体制整備が図られるようにすべきではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、指針に定める体制整備の具体的な内容としては、通報の窓口整備のみならず、窓口に通報があった場合の調査や情報漏えいなどの通報に関する内規の違反者に対する懲戒等のほか、安心して通報で

きるよう、通報者に対する不利益取扱いや通報者に関する情報漏えいの禁止を社内規程に定め、その規程に基づき適切に運用するよう求めることを想定しているとし、なお、実際に指針を定める際には、通報制度が実効的に機能するよう、関係者の意見を踏まえるとともに、新法に基づき消費者委員会の意見を聞いた上で検討していきたいと考えている旨の答弁があった<sup>37</sup>。

## 7 守秘義務の規定

新法の第12条は、公益通報担当業務従事者等に守秘義務を課すこととしている。また、第21条においては、当該義務に違反した者に対する罰則を設けている。

答申においては、担当者個人の守秘義務の法定については、今後、必要に応じて検討とされていたにもかかわらず、最終的に守秘義務を規定することになった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、誰が通報したのかという情報が漏えいされ、不利益取扱いにつながる事案が見られることから、不利益取扱いを抑止する観点からは、公益通報者に関する情報漏えいの防止が極めて重要であり、消費者庁の調査によれば、通報をためらう理由として、誰が通報したかが知られてしまうことへの懸念が多く挙げられているとし、公益通報者が安心して通報する環境を整備する観点からも、情報漏えいの防止を十分図る必要があることから、守秘義務を設け、刑事罰の対象とすることで、公益通報者が不利益取扱いを受けることなく安心して通報できる環境を確保することとしたものである旨の答弁が

<sup>36</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第10号19-20頁(令2.6.5) 衛藤国務大臣答弁

<sup>37</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号7頁(令2.5.21) 坂田政府参考人(消費者庁審議官) 答弁

あった<sup>38</sup>。

また、正当な理由なく通報者を特定する情報を漏らしてはならないとされているが、正当な理由とはどのような場合が当たるのかとの質疑があり、これに対し、政府から、公益通報者本人の同意がある場合や、法令に基づく場合のほか、公益通報に関する調査等を担当する者間での情報共有等、通報対応に当たって必要な場合等を正当な理由がある場合としている旨の答弁があった<sup>39</sup>。

## 8 不利益取扱いに対する行政措置

答申においては、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべきとされていたにもかかわらず、法律案において、不利益取扱いに対する行政措置は盛り込まれなかった。そのため、不利益取扱いに対する行政措置を法律案に含まなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、不利益取扱いに対する事後的な行政措置を導入するには、事実認定や執行体制について多くの課題があり、仮に行政措置を導入するために十分な執行体制を確保できたとしても、解雇その他の不利益取扱いが公益通報を理由とすることの因果関係を行政機関が立証することは困難であるという課題が残ることから、現時点において、不利益取扱いに対する行政措置を導入することは困難であると判断した旨の答弁があった<sup>40</sup>。

また、事実認定に関して、法律に基づく調査権限を規定して、労働監督行政を担う厚生労働省や法令所管省庁の連携協力を得れば可

能であるとも考えられることについて質疑があった。これに対し、消費者庁から、解雇その他の不利益取扱いが公益通報を理由とすることの因果関係に関する事実認定を行政機関が行うことが困難との課題は、執行の主体が消費者庁であっても厚生労働省であっても変わりはないものと認識している旨の答弁があった<sup>41</sup>。

厚生労働省からは、公益通報者に対する不利益取扱いは、通報者の保護及び事業者の法令遵守という公益通報者保護法の目的に照らして、是正されるべきと考えており、今回の法律案においては、不利益取扱いに対する行政措置の導入について、事実認定や執行体制の課題があることから、規定を設けないこととしたと承知している旨の答弁があった<sup>42</sup>。

## 9 立証責任の緩和（転換）

民事訴訟においては、一定の法律効果を主張する者が立証責任を負うのが原則であり、平成16年法においてもこの原則に従って、不利益取扱いが公益通報を理由とすることについて、保護を受けようとする労働者が立証責任を負うとされた<sup>43</sup>。しかし、通報者の負担を軽減する観点から、事業者側に立証責任を転換する規定を設ける必要があるとの指摘がなされている。法律案において、立証責任の転換（後述V4）に関する規定が盛り込まれなかったことから、立証責任を転換する規定を法律案に含まなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、消費者委員会においても、解雇も含めて、悪意ある労働者に制

<sup>38</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号2頁（令2.5.19）坂田政府参考人（消費者庁審議官）答弁

<sup>39</sup> 第201回国会参議院会議録第21号3頁（令2.6.3）衛藤国務大臣答弁

<sup>40</sup> 第201回国会衆議院会議録第25号3頁（令2.5.15）衛藤国務大臣答弁

<sup>41</sup> 第201回国会参議院会議録第21号4頁（令2.6.3）衛藤国務大臣答弁

<sup>42</sup> 第201回国会衆議院会議録第25号4頁（令2.5.15）加藤厚生労働大臣答弁

<sup>43</sup> 前掲注2 99頁、第16回公益通報者保護専門調査会（平成30年6月28日）配付資料「不利益取扱いが通報を理由とすることの立証責任の緩和」2頁

度が利用される、無用な争いを避けるために通報者に対する措置を一時的に凍結するなど、立証責任の転換により円滑な労務管理等を阻害するとの懸念が示されており、答申においても今後の検討課題とされていることに加え、解雇以外の不利益取扱いについても、配置転換などについては一般に事業主に広い裁量が認められており、そうした中での立証責任を転換することは、労務管理実務への影響の内容、程度等について更なる検討が必要と考えられる旨の答弁があった<sup>44</sup>。

また、法律案附則第5条の施行後3年を目途とした政府による検討について、立証責任の転換に関する規定の創設も視野に入れた検討を行うことを政府に義務付ける旨の修正が衆議院でなされたことについて質疑があった。これに対し、修正案提出者から、裁判手続における請求の取扱いというのは、立証責任の転換の問題であるが、これは公益通報者が通報し、またその保護を求めていく上で非常に重要な論点であり、実際の公益通報がなされたり、保護されたりする数がなかなか伸びてこないということの大きな阻害要因になっているのではないかと認識を持ち、立証責任の転換について改めて明記することによってしっかりと議論してほしい旨の答弁があった<sup>45</sup>。さらに、修正案提出者から、立証責任は、裁判手続において請求を根拠付ける事実が存否不明の場合の取扱いを定める概念であり、裁判手続における請求の取扱いとの文言で立証責任の転換についても読み込めると考えられる旨の答弁があった<sup>46</sup>。

## 10 制度の周知

公益通報者保護制度の意義を浸透させるとともに、各事業者に対して、制度の内容、制度改正の内容の趣旨等の周知、浸透を図ることについて質疑があった。

これに対し、政府から、今般の法改正の内容を周知するほか、SNSの活用などにより中小企業を含めた事業者やその従業員に対する直接的な普及啓発を図り、本法律の内容を含め、制度の認知度向上につなげたいと考えている旨の答弁があった<sup>47</sup>。

さらに、公益通報そのものが、社会の中で悪いイメージとして捉えられていることから、社会の中における公益通報の受けとめを変える必要があるのではないかと質疑があった。

これに対し、政府から、依然として公益通報に対して告げ口、裏切り、後ろめたい等悪いイメージを持つ方がいることも承知しており、このようなイメージを払拭し、公益通報がコンプライアンス意識の向上を通じて企業価値の向上にも資する点などを含め、今後も公益通報者保護制度の周知を徹底していきたい旨の答弁があった<sup>48</sup>。

## V 今後の主な課題

本法律は、事業者に対して内部通報体制整備を義務付けるなど、全体として通報者の実効的な保護を一步前進させるものとして一定の評価がなされている<sup>49</sup>。他方、不利益取扱いをした事業者に対する行政措置の導入などの課題も指摘されている<sup>50</sup>。法律案の国会審議及び法律案に対する附帯決議を踏まえ、今後

<sup>44</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号11頁(令2.5.19) 衛藤国務大臣答弁

<sup>45</sup> 前掲注20

<sup>46</sup> 前掲注21

<sup>47</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第10号4頁(令2.6.5) 衛藤国務大臣答弁

<sup>48</sup> 第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号10頁(令2.5.21) 衛藤国務大臣答弁

<sup>49</sup> 菊池裕太郎日本弁護士連合会会長「公益通報者保護法改正案に関する会長声明」(令和2年3月18日)

<sup>50</sup> 浦郷由季一般社団法人全国消費者団体連絡会事務局長「公益通報者保護法の一部を改正する法律案への意見について」(令2.5.18)(第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号21頁(令2.5.19) 掲載) 新型コロナウイルス感

取り組むべき課題と考えられるものとしては、以下のようなものが挙げられる。

### 1 内閣総理大臣が定める指針の内容

新法の第11条第4項は、内閣総理大臣が、内部通報体制の整備に関し、事業者がとるべき措置について、新たに指針を定めることとしている。

国会審議においては、指針で定める体制整備の内容について、不利益取扱いや通報者に関する情報漏えいの禁止等を社内規程に定め、その規程に基づき適切に運用するよう求めることを想定している旨の答弁があり<sup>51</sup>、衆参両院の委員会における附帯決議でも、通報者への不利益取扱いの防止や通報者の氏名の秘密の保持等の通報者保護の観点の明確化など、内部通報体制整備の在り方について検討を求める旨が盛り込まれている。

本法律は、公布の日（令和2年6月12日）から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行すると定められている。事業者による実効的な体制整備を早期に実現するため、指針の内容の周知を徹底する期間が必要であることから、政府には、速やかに指針を作成することが求められる。

### 2 制度の周知

平成16年法の施行から、十数年が経過しているにもかかわらず、同法に対する認知度は、大企業が95%、中小企業が60%、大企業労働者が46%、中小企業労働者が43%となっており、中小企業等において認知度が必ずしも十分とはいえない状況となっている<sup>52</sup>。

答申においては、法改正が実現した場合に

は、改正内容を平成16年法の内容とともに、消費者、民間事業者及び行政機関に対して幅広く周知することが重要であり、その際、専門調査会における審議の状況等も踏まえ、法令の解釈や具体的な事例等について逐条解説等で明確化を図ることも求められるとされている。

また、衆参両院の委員会における附帯決議においても、本法律の趣旨や各条項の解釈等について、労働者等に十分周知徹底することを求める旨が盛り込まれている。

これらを踏まえ、消費者庁には、事業者及び労働者に対して、公益通報者保護制度の周知徹底を行うことも含め、効果的な取組を進めていくことが求められる。

### 3 不利益取扱いに対する行政措置

平成16年法においては、公益通報をしたことを理由とした解雇の無効及びその他の不利益取扱いの禁止が規定されているが、不利益取扱いの是正や抑止をするための行政措置等は設けられていない。

答申においては、不利益取扱いに対する抑止の観点から、通報を理由として通報者に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を導入すべきとされていたが、法律案には盛り込まれなかった。

また、衆参両院の委員会における附帯決議においても、消費者庁に対し、同庁内部の人材育成・人員増強を行うとともに、将来的に不利益取扱いをした事業者に対する行政措置を十分に担うことのできる体制を整えるための組織的基盤の強化を図ることを求める旨が盛り込まれている。

染症に係る緊急事態宣言が発出されている中、参考人招致を行うことは、感染の防止及び感染リスク軽減の観点から実施せず、参考にするため有識者の意見書を委員会議録に参照掲載することとした。

<sup>51</sup> 前掲注37

<sup>52</sup> 消費者庁「平成28年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書」及び「平成28年度労働者における公益通報者保護制度に関する意識等のインターネット調査報告書」（平成29年1月）

不利益取扱いに対する行政措置は、専門調査会において、公益通報者保護に関して、依然として不利益取扱いが行われている例が見られるといったことから、行政措置の導入が必要との旨の意見で一致をしていた<sup>53</sup>。そのため、消費者団体からは、不利益取扱いに対する行政措置の導入のため、事実認定が困難であることや、執行体制の確保が不十分であること等の課題について、課題解決に向けた道筋をつけるよう意見が出されている<sup>54</sup>。

本法律附則第5条においても、施行後3年を目途に、新法の施行の状況を勘案し、公益通報者に対する不利益な取扱いの是正に関する措置の在り方等について検討を加え必要な措置を講ずる旨が求められていることから、政府には、不利益取扱いに対する行政措置を導入するための課題解決に向けた積極的な検討が求められる。

#### 4 立証責任の緩和（転換）

公益通報を行ったことを理由として、通報者が事業者から解雇等の不利益取扱いを受けた場合、最終的には、民事訴訟等によって救済を図っていくこととなる。

その際、通報者と事業者どちらが立証責任を負うかについて、平成16年法に特段の定めはなされておらず、答申においても盛り込まれなかった。民事訴訟においては、一定の法律効果を主張する者が立証責任を負うのが原則であり、公益通報者の保護に係る民事訴訟においても、基本的にこの原則に従い、保護要件などについて保護を受けようとする通報

者が立証責任を負うこととなる<sup>55</sup>。

しかしながら、通報者は、事業者内部においてどのような理由で不利益取扱いが行われたかについての情報を得ることが困難であるなど、公益通報と不利益取扱いとの因果関係を立証することは難しいとされている。このため、通報者の負担を軽減する観点から、事業者側に立証責任を転換する規定を設ける必要があるとの指摘がなされている<sup>56</sup>。

立証責任の転換について、「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）<sup>57</sup>では一定の場合における立証責任の転換を規定しており、こうした前例も踏まえ、専門調査会においては、立証責任を事業者に転換することを明文化すべきとの意見があり、これを支持する意見が多かった。このため、平成30年7月に公表された専門調査会の中間整理においては、通報後、一定期間内に行われた解雇の場合に限定して立証責任を転換することとし、その方向性が明示された上で、実態に照らして合理的な期間設定について引き続き検討するとされた。しかし、答申において、解雇についての立証責任の転換については、今後、必要に応じて検討を行うべきとされた。

衆議院における委員会での修正により、本法律の施行後3年を目途として、立証責任の転換に関する規定の創設も視野に入れて検討することを、政府に義務付けていることから、国会としても、政府の動きを注視する必要があるだろう。

<sup>53</sup> 消費者委員会 第22回公益通報者保護専門調査会（平成30年11月22日）議事録13頁

<sup>54</sup> 前掲注50

<sup>55</sup> 前掲注2 99頁

<sup>56</sup> 志水美代弁護士（日本弁護士連合会消費者問題対策委員会副委員長）「公益通報者保護法の一部を改正する法律案について」（令2.5.18）（第201回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第5号20-21頁（令2.5.19）掲載）

<sup>57</sup> 同法は、妊娠中の女性労働者等に対してなされた解雇を無効としている。ただし、事業主が当該解雇について、妊娠等を理由とする解雇でないことを証明した場合には、この限りでないとしている。

# 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

志 村 慶太郎

磯 部 亮 太

(内閣調査室)

## 《構 成》

### I 法律案提出の背景及び経緯

### II 法律の概要

### III 審議経過

### IV 主な質疑・答弁の概要

本稿では、第201回国会（常会）において成立した「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備、地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設及び特区民泊における欠格事由の整備等を内容とする「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律」（令和2年法律第34号）について、法律案提出の背景及び経緯、法律の概要、審議経過並びに主な質疑・答弁の概要を紹介する。

## I 法律案提出の背景及び経緯

### 1 国家戦略特区制度の創設

国家戦略特別区域（以下「国家戦略特区」という。）の構想は、平成25年4月、第2次安倍政権下で設置されていた日本経済再生本部<sup>1</sup>の下にあった産業競争力会議<sup>2</sup>のテーマ別会合及び第6回産業競争力会議において、民間議員から経済成長のための大胆な制度改革を実現するため、構造改革特別区域<sup>3</sup>や総合特別区域<sup>4</sup>といった従来の特区とは根本的に異なる内閣総理大臣主導の「アベノミクス戦略特区」（仮称）の創設が提案されたことが発端である。この提案を受けて、国家戦略特区の制度設計等について検討するため、国家戦略特区ワーキンググループ（以下「国家戦略特区WG」という。）が開催され、同年6月5日、安倍内閣総理大臣は、国家戦略特区制度の創設を発表した<sup>5</sup>。また、同月14日に閣議決定さ

<sup>1</sup> 日本経済再生本部は、我が国経済の再生に向けて、経済財政諮問会議との連携の下、円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって、必要な経済対策を講じるとともに成長戦略を実現することを目的として、内閣に、これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔として設置された（本部長は、内閣総理大臣）（平成24年12月26日閣議決定）。なお、我が国経済の持続的な成長に向け、成長戦略の具体化を推進するため、成長戦略会議が設置された（議長は、内閣官房長官）。これに伴い、日本経済再生本部は廃止された（令和2年10月16日閣議決定）。

<sup>2</sup> 産業競争力会議は、日本経済再生本部の下、我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議するため設置された（議長は、内閣総理大臣）（平成25年1月8日日本経済再生本部決定）。その後、将来の成長に資する分野における大胆な投資を官民連携して進め、「未来への投資」の拡大に向けた成長戦略と構造改革の加速化を図るため、産業競争力会議及び未来投資に向けた官民対話を発展的に統合した成長戦略の司令塔として、日本経済再生本部の下、未来投資会議が設置された（議長は、内閣総理大臣）。これに伴い、産業競争力会議は廃止された（平成28年9月9日日本経済再生本部決定）。なお、未来投資会議は、日本経済再生本部の廃止に伴い、廃止された（令和2年10月16日）。

<sup>3</sup> 構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づく特区制度。構造改革特別区域は、一旦措置された規制改革事項であれば、全国どの地域でも活用できる制度である（内閣官房・内閣府総合サイト「国家戦略特区 制度概要」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/kokkasenryakutoc.html>〉）。

<sup>4</sup> 総合特別区域法（平成23年法律第81号）に基づく特区制度。総合特別区域は、地域の特定テーマの包括的な取組を規制の特例措置に加え、財政支援も含め総合的に支援する制度である（内閣官房・内閣府総合サイト「国家戦略特区 制度概要」〈同上〉）。

<sup>5</sup> 安倍内閣総理大臣は、内外情勢調査会における成長戦略第3弾スピーチの中で「とにかく『国際的なビジネス環境』を整える。このように目的を明確にした上で、国は、地方自治体の提案を審査する立場ではなく、地方と協力する。国自身が目的を明確にし、主体的に、できることは何でもやっていく。これが、私の考える『国家戦略特区』です。」と発言した。

れた「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（以下「日本再興戦略」という。）においても、国家戦略特区制度の創設が日本産業再興プランの一つとして位置付けられた。

日本再興戦略に基づき、国家戦略特区WGにおいて検討が進められ、同年10月18日、日本経済再生本部において、医療、雇用、教育、都市再生・まちづくり、農業、歴史的建築物の活用の各分野において、特例措置を検討、具体化し、国家戦略特区関連法案を第185回国会（臨時会）に提出することなど、所要の措置を講ずることを明記した「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」が決定された。このような経緯を踏まえて、同年11月5日、「国家戦略特別区域法案」が閣議決定され、同日、国会（第185回国会（臨時会））に提出された。同法律案は、同年12月7日に成立し、一部の規定を除き、公布日（同年12月13日）から施行された（平成25年法律第107号。以下「国家戦略特区法」という）。

国家戦略特区法は、国家戦略特区に関し、規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進するために必要な事項を定め、も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目的とする（第1条）。

国家戦略特区とは、産業の国際競争力の強化に資する事業又は国際的な経済活動の拠点の形成に資する事業を実施することにより、我が国の経済社会の活力の向上及び持続的発展に相当程度寄与することが見込まれる区域として政令で定める区域をいう（第2条）。国

家戦略特区は、10区域<sup>6</sup>が指定されている（令和2年6月10日現在）。国家戦略特区は、これまで100項目を超える規制改革を実現し、これらを活用した事業数は300を超えている。

## 2 地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設に向けた検討

平成28年11月9日、第25回国家戦略特別区域諮問会議<sup>7</sup>（以下「諮問会議」という。）において、有識者議員より、「特にイノベーション（近未来技術実証）や金融等のIT・技術革新の流れの早い分野などで、事前規制を設けない原則自由な事業活動を前提とする『Regulatory Sandbox<sup>8</sup>（規制の砂場、ゼロベース特区）』の仕組みの導入を早急に検討すべきである」旨の提案が行われた。同年12月12日、第26回諮問会議において、同会議の議長である安倍内閣総理大臣は、「国家戦略特区を更に一歩進め、自動走行やドローンなどの近未来技術の実証実験が、一層スムーズに、スピーディに行えるよう、安全性を確保しつつ、手続を抜本的に簡素化する仕組みを直ちに検討する」旨発言した。

その後、国家戦略特区WGや諮問会議における議論を踏まえて、平成29年3月10日、「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（第193回国会（常会））に提出された。同法律案は、同年6月16日に成立し、同年9月22日から施行された（平成29年法律第71号）。同法律では、「日本版レギュラトリー・

<sup>6</sup> 10区域は、①宮城県仙台市、②秋田県仙北市、③千葉県千葉市及び成田市、東京都並びに神奈川県（東京圏）、④新潟県新潟市、⑤愛知県、⑥京都府、大阪府及び兵庫県（関西圏）、⑦兵庫県養父市、⑧広島県及び愛媛県今治市、⑨福岡県北九州市及び福岡市、⑩沖縄県である（「国家戦略特別区域を定める政令」（平成26年政令第178号））。

<sup>7</sup> 国家戦略特区の指定など国家戦略特区に関する重要事項について調査審議するための会議（議長は内閣総理大臣）（国家戦略特区法第29条～第36条）。

なお、国家戦略特区法成立後の国家戦略特区WGは、国家戦略特区制度に関する施策の調査及び検討を行うこととされている（平成26年3月31日内閣府特命担当大臣（国家戦略特別区域）決定）。

<sup>8</sup> イノベーション促進のために、一時的に規制の適用を停止するなど、新たなビジネスの実験場の仕組みとしてイギリスなどで始められた制度（内閣官房・内閣府総合サイト「国家戦略特区 トピックス」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/topic01.html>〉）。

サンドボックス(規制緩和の措置が行われた実証実験場)について、①政府は、自動走行、ドローン等の最先端技術の実証事業が積極的に行われるよう、法律の施行後1年以内を目途として、関連する規制の見直し等について検討を加え、必要な措置を講ずること、②国及び地方公共団体は、国家戦略特区内において、実証事業を行う者に対する道路交通法、航空法等に基づく手続に関する情報の提供、相談、助言その他の援助を行うセンターを設置することとされた。

これを受けて、国家戦略特区WGや諮問会議において更に検討が進められ、平成30年3月13日、「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会(第196回国会(常会))に提出された。その主な内容は、国家戦略特区内に地域限定型の規制のサンドボックス制度を設け、自動走行、ドローン等の近未来技術に関連する実証実験をより迅速・円滑に実現できるよう、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化しつつ、事前規制の合理化を図ることであった。同法律案は、継続審査となったが、第197回国会(臨時会)において、衆議院で審査未了となった。

### 3 「スーパーシティ」構想の実現に向けた検討

我が国における人口減少、超高齢化等の課題に的確に対応するためには、AIやビッグデータの活用を含む最先端技術を暮らしに実装し、未来の生活を先行実現することが不可欠とされている。国際的にも、これらの最先端技術を取り込んだまちづくりが進んでおり、我が国もそうした場を積極的に創出し、第4次産業革命<sup>9</sup>の成果を経済活力に取り入れる

ことが求められている。

このような動きを背景に、平成30年10月23日、第36回諮問会議において、安倍内閣総理大臣から、第4次産業革命を体現する最先端都市を先行実現する「スーパーシティ」構想について基本的なコンセプトを早期に取りまとめるよう指示があった。

同構想を実現するため、内閣府特命担当大臣(地方創生)の下、「スーパーシティ」構想の実現に向けた有識者懇談会(以下「懇談会」という。)が開催された。同年11月26日、中間取りまとめがなされ、「スーパーシティ」の基本構成要素、域内の開発と運営、国の役割等の構想の骨格が示された。同中間取りまとめに基づき、同年12月17日、第37回諮問会議において、住民参画の枠組み、独立性の高い域内運営の枠組みなどについて、制度整備の詳細を更に検討し、第198回国会(常会)における必要な法整備を目指すこととされた。

平成31年2月14日、第38回諮問会議において、懇談会による最終報告として『「スーパーシティ」構想の実現に向けて』が提示された。この中で、「スーパーシティ」実現に必要な法整備として、従来の国家戦略特区の枠組みを基礎としつつ、「スーパーシティ」用の特別な枠組みを新たに追加する国家戦略特区法改正の考え方が示された。

このような諮問会議における議論等を踏まえて、令和元年6月7日、地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設、「スーパーシティ」構想の実現等を内容とする「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会(第198回国会(常会))に提出されたが、

<sup>9</sup> 「第4次産業革命」とは、18世紀末以降の水力や蒸気機関による工場の機械化である第1次産業革命、20世紀初頭の分業に基づく電力を用いた大量生産である第2次産業革命、1970年代初頭からの電子工学や情報技術を用いた一層のオートメーション化である第3次産業革命に続く、IoT・ビッグデータ・AIをコアとする技術革新を指すとされている(「日本経済2016-2017 好循環の拡大に向けた展望」(平成29年1月内閣府))。

衆議院において審査未了となった<sup>10</sup>。

#### 4 特区民泊における欠格事由等の整備に向けた検討

近年、インターネットを通じて空き家・空き室を短期で貸したい者と借りたい者をマッチングする民泊<sup>11</sup>が世界的に展開されている。このような民泊は、我が国でも増加する外国人旅行者<sup>12</sup>のニーズ、都市部を中心とする宿泊施設の不足の解消等の観点から普及している。一方、感染症のまん延防止やテロ抑止をはじめ、地域住民とのトラブル回避も必要である。

現在、我が国で民泊を行う場合には、①「旅館業法」（昭和23年法律第138号）に基づく許可、②国家戦略特区法に基づく認定（特区民泊）、③「住宅宿泊事業法」（平成29年法律第65号）に基づく届出のいずれかの方法から選択することとなる。特区民泊は、国家戦略特区法が制定された（第185回国会（臨時会））ときから制度化されている（平成26年4月1日施行）。

特区民泊の制度化後、第195回国会（特別会）において、旅館業法の一部が改正され<sup>13</sup>、①旅館業の営業許可に係る欠格事由の追加、②都道府県知事による無許可営業者に対する改善命令、緊急命令、報告徴収、立入検査及び質問に関する規定の整備、③罰金上限額の引上げ等が行われた。

同様に、第193回国会（常会）において成立した住宅宿泊事業法でも①住宅宿泊事業者に

係る欠格事由、②都道府県知事の住宅宿泊事業者に対する業務改善命令、報告徴収、立入検査及び質問、③罰則が規定された。

改正前の国家戦略特区法では、特区民泊の認定事業者について、これらの規定のうち報告徴収はあるものの、それ以外の規定が整備されておらず、旅館業法や住宅宿泊事業法上の欠格事由に該当する者が特区民泊制度に参入することを防ぐべきとの大阪府等の提案を踏まえて、法改正を行う必要があるとされた。

#### 5 法律案の国会提出

上述のとおり、2度の法律案提出及び審査未了を経て、令和2年2月4日、地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設（2参照）、「スーパーシティ」構想の実現（3参照）、特区民泊における欠格事由等の整備（4参照）等を内容とする「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（第201回国会（常会））に提出された。

## II 法律の概要

### 1 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備

#### (1) 新たな特定事業の追加

国家戦略特区法における特定事業に、複数の主体からデータを収集・整理し、AIやビッグデータを積極的に活用した先端的なサービスの開発・実現を支える「国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業」を追加する措置を講ずる（第2条第2項）。

<sup>10</sup> 同法律案のうち、構造改革特別区域法の一部改正は、清酒の製造体験のための酒税法の特例及び地方公共団体による土地区画整理事業の施行の特例を内容とするものであった。令和元年10月18日、この部分を抜き出した「構造改革特別区域法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、国会（第200回国会（臨時会））に提出された。同法律案は、同年12月2日に成立し、令和2年1月27日から施行された（令和元年法律第65号）。

<sup>11</sup> 民泊について、法令上の明確な定義はないが、一般的には、住宅（戸建住宅やマンションなどの共同住宅等）の全部又は一部を活用して、旅行者等に宿泊サービスを提供することとされている（民泊制度ポータルサイト「民泊の基礎知識」〈<https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/index.html>〉）。

<sup>12</sup> 我が国を訪れた外国人旅行者数は、新型コロナウイルス感染症の拡大による検疫の強化、査証の無効化等に伴い、令和2年2月以降、大幅に減少し、同年7月時点で3,800人、対前年同月比99.9%減となっている（日本政府観光局「訪日外客数」（2020年7月推計値））。

<sup>13</sup> 「旅館業法の一部を改正する法律」（平成29年法律第84号）

(2) 国の機関等に対するデータの提供の求め

データ連携基盤整備事業の実施主体は、国が定めた安全基準を遵守することを前提に、先端的区域データ活用事業活動の実施に活用するため、国の機関又は公共機関等<sup>14</sup>が保有するデータであって、区域データ<sup>15</sup>（図表1に

おける「デジタルデータ（例）」としての活用が見込まれるものを必要とするときは、内閣総理大臣に対し、当該データの提供を求めることができる（第28条の2第1項）。

(図表1) 「スーパーシティ」の構成



(出所) 内閣府資料

(3) 地方公共団体に対するデータの提供の求め

データ連携基盤整備事業の実施主体は、国が定めた安全基準を遵守することを前提に、先端的区域データ活用事業活動の実施に活用するため、国家戦略特別区域会議（以下「区域会議」という。）に係る関係地方公共団体が保有するデータであって、区域データとしての活用が見込まれるものを必要とするときは、当該関係地方公共団体の長その他の執行機関

に対し、当該データの提供を求めることができる（第28条の3第1項）。

(4) 新たな規制の特例措置の求め

ア 区域計画の案の作成・提出

区域会議<sup>16</sup>は、先端的区域データ活用事業活動を実施する主体が、国家戦略特区において新たな規制の特例措置の適用を受けて同活動を実施する必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、新たな規制の特例措置の

<sup>14</sup> 「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定する独立行政法人その他これに準ずる者で政令で定めるものをいう。

<sup>15</sup> 「区域データ」とは、当該区域に関するデータ（電磁的記録に記録された情報（国の安全を損ない、公の秩序の維持を妨げ、又は公衆の安全の保護に支障を来すことになるおそれがあるものを除く。）をいう。

<sup>16</sup> ここでいう「区域会議」は、国家戦略特別区域データ連携基盤整備事業を含む区域計画を定めようとするもの又はその認定を受けたものに限る。

整備を求めることができる（第28条の4第1項）。

また、区域会議は、新たな規制の特例措置の整備を求める場合には、内閣府令で定めるところにより、区域計画案を作成し、内閣総理大臣に提出する。この場合において、区域会議は、区域計画案に以下に掲げる事項を定めるに当たっては、先端的区域データ活用事業活動を実施する区域の住民その他の利害関係者の意向を踏まえなければならない（第28条の4第2項）。

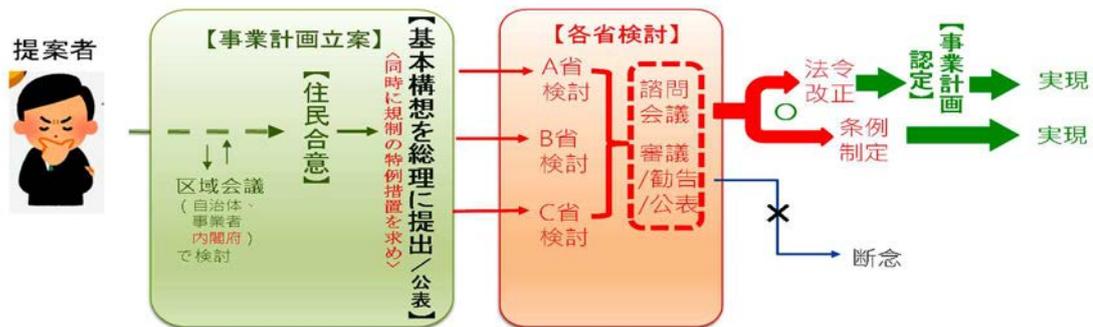
- ① 「スーパーシティ」事業（住民等の共同の福祉又は利便増進を図るデータ連携基盤

整備事業を含むものに限る。）の内容及び実施予定主体

- ② 先端的区域データ活用事業活動に必要と見込まれる特例措置
- ③ 経済的社会的効果 等

具体的には、内閣府令で定めるところにより、住民その他の利害関係者の意向を確認する書面や、必要に応じて条例による規制改革の案等を添付することとしており、当該意向を確認する書面の提出に当たっては、地域の実情に即して、最も適切な方法を選択する。

（図表2）「スーパーシティ」事業の仕組み



（出所）内閣府資料を基に筆者作成

## イ 規制の特例措置

### (7) 内閣総理大臣の所管する規制の特例措置

新たな規制の特例措置の整備の求めを受けた内閣総理大臣は、当該求めが、その所管する法律又は政令等により規定された規制についての特例措置を求めるものである場合、新たな規制の特例措置を講ずることが必要かつ適当であると認めるときは、新たな規制の特例措置の内容等を区域会議に通知するとともに、公表する（第28条の4第4項）。

なお、内閣総理大臣は、新たな規制の特例措置を講ずるか否かを判断するに当たっては、諮問会議の意見を聴くものとされている（第28条の4第6項）。

### (4) 他の関係行政機関の長が所管する規制の特例措置

新たな規制の特例措置の整備の求めを受けた内閣総理大臣は、当該求めが、他の関係行政機関の長の所管する法律又は政令等により規定された規制についての特例措置を求めるものである場合、当該関係行政機関の長に対し、新たな規制の特例措置の検討を行うよう要請するとともに、区域会議に通知する（第28条の4第7項）。

要請を受けた関係行政機関の長は、新たな規制の特例措置を講ずることが必要かつ適当であると認めるときは、新たな規制の特例措置の内容等を内閣総理大臣に通知するととも

に、公表する（第28条の4第8項）。

なお、関係行政機関の長は、新たな規制の特例措置を講ずるか否かを判断するに当たっては、諮問会議の意見を聴くこととされている（第28条の4第11項）。

#### (5) 諮問会議の所掌事務の追加

諮問会議の所掌事務に、新たな規制の特例措置の求めに関し必要があると認めるときは、内閣総理大臣又は内閣総理大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができるとの規定を追加するものであり、諮問会議は勧告をしたときは、遅滞なく、その内容を公表しなければならない（第30条第2項及び第3項）。

また、内閣総理大臣又は関係行政機関の長は、勧告を受けて講じた措置について諮問会議に通知しなければならないとされており、関係行政機関の長が行う通知は、内閣総理大臣を通じて行う（第30条第4項）。

#### (6) 情報システム相互の連携を確保するための基盤に係る規格の整備及び互換性の確保に関する援助

国は、データ連携基盤整備事業の実施主体に対し、当該基盤に係る規格の整備及び互換性の確保に関する情報の提供、相談、助言その他の援助を行う（第37条の8）。

援助規定の具体策として、政府は、令和2年度予算において、データ連携基盤整備のための予算措置（3億円）を講じている。これ

により、「スーパーシティ」に選定された都市におけるデータ連携基盤の構築に向け、同基盤の核となる部分の調査・設計、システムの構築、円滑な運営支援等を実施することとしている<sup>17</sup>。

## 2 地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設

区域会議は、国家戦略特別区域革新的技術実証事業（国家戦略特別区域内において、技術実証を行う事業をいう。）を定めた区域計画（以下「技術実証区域計画」という。）について、内閣総理大臣の認定を申請し、その認定を受けたときは、認定技術実証区域計画において実証事業者として定められた者に対し、当該計画の内容等を記載した書面を交付する。同会議は、技術実証区域計画を定めようとする場合は、当該計画に含まれる技術実証<sup>18</sup>の行為の区分に応じて、関係行政機関の長等に協議し、その同意を得なければならない。当該計画が内閣総理大臣に認定されると、技術実証の行為の区分に応じて、一定の要件を満たすときに道路運送車両法等の特例の効果が生じる（第25条の2～第25条の6）。

### (1) 道路運送車両法<sup>19</sup>の特例の概要

認定技術実証区域計画に従って行われる特殊仕様自動車運行に使用される自動車については、装置基準のうち管轄地方運輸局長に指定されているものを適用しない（第25条の3）。

<sup>17</sup> 内閣府が、オープンAPIや開発者サイトなど必要な開発基盤を整備するとしている。API（Application Programming Interface）とは、あるサービスの機能や管理するデータ等を他のサービスやアプリケーションから呼び出して利用するための接続仕様等をいう（「スーパーシティ間の相互運用性の確保に向けて～相互運用性WG中間とりまとめ～」（令和2年1月内閣府））。

<sup>18</sup> 「技術実証」とは、自動車の自動運転、無人航空機の遠隔操作又は自動操縦その他の技術革新の進展に即応した高度な産業技術の有効性の実証のうち産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成を図るために必要なものとして内閣府令で定めるものであって、以下に掲げる行為を含むもの（⑤に掲げる行為を含むものにあつては、①から④までのいずれかに掲げる行為をも含むものに限る。）をいう。

①特殊仕様自動車運行、②遠隔自動走行、③航空法第132条各号のいずれかに掲げる空域において無人航空機を飛行させる行為、④航空法第132条の2第5号から第10号までに掲げる方法のいずれかによらずに無人航空機を飛行させる行為、⑤実験等無線局を開設し、これを運用する行為

<sup>19</sup> 「道路運送車両法」（昭和26年法律第185号）

## (2) 道路交通法<sup>20</sup>の特例の概要

認定技術実証区域計画に実証事業者として定められた者が当該計画に従って行う遠隔自動走行は、道路交通法に定められた道路使用許可を受けた場合と同様に扱われる（第25条の4）。

## (3) 航空法<sup>21</sup>の特例の概要

技術実証区域計画の認定があったときは、当該認定の日において、当該認定に係る計画に実証事業者として定められた者が当該計画に従って行う航空法第132条各号のいずれかに掲げる空域<sup>22</sup>において無人航空機を飛行させる行為又は同法第132条の2第5号から第10号までに掲げる方法<sup>23</sup>のいずれかによらずに無人航空機を飛行させる行為について、それぞれ国土交通大臣の許可又は承認があったものとみなす（第25条の5）。

## (4) 電波法<sup>24</sup>の特例の概要

技術実証区域計画の認定があったときは、総務大臣は、速やかに、当該認定に係る計画に実証事業者として定められた者に対し、実験等無線局として無線局の免許を与えなければならない（第25条の6）<sup>25</sup>。

## 3 特区民泊における欠格事由等の整備

改正前の国家戦略特区法に基づく特区民泊（「旅館業法」の特例）について、暴力団排除規定等の欠格事由を整備するとともに、都

道府県知事<sup>26</sup>による認定事業者（特区民泊の認定を受けた事業者）に対する立入検査、業務改善命令等及びこれらに違反した者等に対する罰則を規定するものである。

### (1) 欠格事由の整備

第195回国会（特別会）において一部改正された旅館業法（第3条第2項）では、暴力団排除条項等が欠格事由に追加された。第193回国会（常会）において成立した住宅宿泊事業法（第4条）でも同様に暴力団員等を欠格事由と規定した。

特区民泊について欠格事由が規定されていない場合、旅館業法の許可を取得できない者や住宅宿泊事業法の届出ができない者（暴力団員等）が、特区民泊の認定を受けることが可能となってしまう。このような事態を防ぐために、本法律では、特区民泊の認定（特定認定）を受けようとする者に係る欠格事由として暴力団員等を規定した（第13条第4項）。

### (2) 都道府県知事による認定事業者に対する立入検査、業務改善命令等

改正前の国家戦略特区法では、都道府県知事は、特区民泊の規定の施行に必要な限度において、認定事業者に対し、認定事業の実施状況について報告を求めることができる旨のみ規定しており（第13条第8項）、立入検査及び質問、業務改善命令並びに業務停止命令は

<sup>20</sup> 「道路交通法」（昭和35年法律第105号）

<sup>21</sup> 「航空法」（昭和27年法律第231号）

<sup>22</sup> ①航空機の航行の安全に影響を及ぼすおそれのある空域（空港等周辺に設定された進入表面等の上空の空域及び地表又は水面から150m以上の高さの空域）、②人又は家屋の密集している地域の上空（国勢調査の結果を受け設定されている人口集中地区（国土交通大臣が告示で定める区域を除く。）の上空）をいう。

<sup>23</sup> ①日中において飛行させること、②無人航空機及びその周囲を目視により常時監視すること、③人又は物件との間に30mの距離を保って飛行させること、④多数の者の集合する催しが行われている場所の上空で飛行させないこと、⑤火薬類、高圧ガス、引火性液体、凶器などの危険物を輸送しないこと、⑥機体から物件を投下しないことをいう。

<sup>24</sup> 「電波法」（昭和25年法律第131号）

<sup>25</sup> なお、区域会議は、関係する無線局の免許人や地方公共団体等に実証の内容等を通知することとしている。

<sup>26</sup> 保健所を設置する市又は特別区にあっては、市長又は区長。

規定していなかった<sup>27</sup>。また、特定認定の取消事由には、旅館業法及び住宅宿泊事業法に規定されている業務改善命令等の違反が含まれていなかった。

本法律では、特区民泊の健全な運営を確保するために、旅館業法及び住宅宿泊事業法の規定を踏まえて、都道府県知事の認定事業者に対する立入検査及び質問、業務改善命令並びに取消事由の追加及び業務停止命令に係る規定を整備した（第13条第9項～第13項）。

### (3) 罰則規定の整備

改正前の国家戦略特区法では、特区民泊の認定事業者に対する罰則は規定されていなかった。そこで、本法律では、都道府県知事による命令等の実効性を確保するために、それらに違反した認定事業者に対する罰則規定を整備した（第13条第14項～第16項）。具体的には、業務停止命令に違反した場合、当該違反行為をした者は、6月以下の懲役若しくは100万円以下の罰金に処し、又はこれを併科すること等である。

## 4 施行期日等

### (1) 施行期日

この法律は、公布の日から起算して3月を超えない範囲内において政令で定める日（令和2年9月1日）<sup>28</sup>から施行されている。

### (2) 検討

政府は、この法律の施行後3年以内を目途として、データ連携基盤の整備状況及びスーパーシティを支える様々な先端的サービス事業の実施状況を踏まえつつ、その円滑かつ効果的な実施を促進するために必要な施策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。

## III 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

「国家戦略特別区域法の一部を改正する法律案」は、令和2年2月4日に国会（第201回国会（常会））に提出され、同年4月2日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、地方創生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、北村国務大臣から提案理由の説明を聴取し、7日に質疑に入り、同日質疑を終局した後、15日に討論を行い、採決の結果、同法律案は、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16日の本会議において、同法律案は、賛成多数をもって可決され、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、5月13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、地方創生及び消費者問題に関する特別委員会に付託された。

同委員会においては、同日、北村国務大臣から提案理由の説明を聴取し、15日に質疑に入り、22日に質疑を終局した後、討論を行い、採決の結果、同法律案は、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、同法律案に対し附帯決議が付された。

同月27日の本会議において、同法律案は、賛成多数をもって可決され、成立した。

<sup>27</sup> 特区民泊を実施することができる府、市及び区では、条例やガイドラインにおいて、認定事業者に対する立入調査を規定している。

<sup>28</sup> 国家戦略特別区域法の一部を改正する法律の施行期日を定める政令（令和2年政令第251号）

#### IV 主な質疑・答弁の概要

##### 1 「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備

###### (1) 「スーパーシティ」事業と既存の特区制度との相違点

本改正における規制改革を同時一体、迅速に進めるための新たな枠組みである「スーパーシティ」事業と既存の特区制度との違いについて質疑があった。

これに対して、政府からは、本改正における規制改革の枠組みは、複数の規制改革の同時一体、迅速な実現に眼目を置いており、通常であれば、規制の特例措置が実現してからそれを活用する事業者の公募を行うという手順であるが、本法律案では、区域計画や事業内容の案を事前に公募等により選ばれた事業者も含めて作成し、その上で、その事業計画案を実現するために必要な複数の規制改革措置を同時一体的に進めていく仕組みになっている旨の答弁があった<sup>29</sup>。

###### (2) 区域計画案を策定する際に必要となる住民合意の在り方

###### ア 住民合意の方法

区域計画案を策定する際に必要となる住民合意をどのように適切に行うのかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、基本構想を申請する段階で、法令に基づいて住民の意向の確認を行い、対象となる事業の性格に応じ、事業内容とそれに類似する法令が求めている合意のプロセスを参照しながら、区域会議で方法を選択する旨の答弁があった<sup>30</sup>。

##### イ 区域会議への住民の関わり方

区域会議における住民の参加について、これを義務付ける規定が法文上規定されているかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、現行法上、義務付ける規定とはなっていないものの、区域会議に地方公共団体の長が入るということが規定（第7条第1項第2号）されており、この地方公共団体の長が区域会議に加えることができる者として、区域計画又は認定区域計画の実施に関し密接な関係を有する者という規定（第7条第3項第2号）があるため、この規定に基づいて、住民の参加を想定している旨の答弁があった<sup>31</sup>。

###### (3) 国家戦略特区データ連携基盤整備事業の実施主体

データ連携基盤整備事業の実施主体について、これを請け負う企業はどのようなものを想定しているかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、データ連携基盤整備事業の実施主体は、区域計画で定められ、地方公共団体や地方公共団体から委託・信任を受けた民間企業等、地域のニーズやサービス内容により様々な主体が想定されるが、企業の規模等の特段の制限を設けることはなく、各地方公共団体において中立公平な公募手続が行われるよう取り組んでいく旨の答弁があった<sup>32</sup>。

また、我が国の情報産業、ベンチャー育成という観点から実施主体について、国内企業を優遇すべきであるとの質疑があった。

これに対して、政府からは、安全管理基準

<sup>29</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号3頁（令2.4.7）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>30</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第5号33頁（令2.4.7）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>31</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第6号12-13頁（令2.5.22）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>32</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議録第5号9頁（令2.5.15）北村国務大臣答弁

や相互運用性に関する共通ルールの遵守以外には特段の制約は設けないが、安全保障上の問題等から特定技術や特定企業に対して必要な措置がある場合については、政府横断的に検討し、その結果得られたルールをスーパーシティの取組においても遵守する旨の答弁があった<sup>33</sup>。

#### (4) データの提供

##### ア 国、地方公共団体等からのデータの提供

国、地方公共団体等は保有するデータの提供を拒むことができるかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、個人情報を含むデータの提供に必要な本人同意が得られていないなど、個人情報関係法令に違反している場合、違反するような場合及びデータを提供するために膨大な事務作業が発生し、所掌事務等の遂行に支障を及ぼす場合には、国、地方公共団体等はデータの提供を拒むことができる旨の答弁があった<sup>34</sup>。

##### イ 住民からのデータの提供

実証実験に参加を望まない区域住民はデータの提供を拒むことができるかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、原則、住民本人の同意により個人情報の提供が行われ、個人情報を取り扱う者に関し、個人情報保護法上の規定に基づき、同意できないものについては拒むことができる旨の答弁があった<sup>35</sup>。

#### ウ 民間事業者からのデータの提供

民間事業者が保有するデータの提供は任意で行われるのかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、民間事業者は本改正におけるデータの提供の求めの対象には含まれておらず、任意でデータ提供を要請することはあり得るが、提供形態に関わらず、個人情報保護関係の法令を遵守した中で行われる旨の答弁があった<sup>36</sup>。

#### (5) 個人情報流出への懸念

##### ア 個人情報の不当利用のおそれ

データ連携基盤の整備に伴う個人情報の不当利用及び個人情報の適正利用の担保の方策について質疑があった。

これに対して、政府からは、データ連携基盤整備事業者及びサービス事業者に個人情報関連の法令遵守を強く求めるとともに、データ連携基盤整備事業者に、政府が定めるデータの安全管理基準により、サイバーセキュリティ対策等を義務付ける旨の答弁があった<sup>37</sup>。

##### イ 流出した場合の対応策

プライバシーの侵害が「スーパーシティ」事業で起こった場合の対応策について質疑があった。

これに対して、政府からは、関係する事業者全てに個人情報保護法及び関連法規の遵守を求め、万が一侵害その他のトラブルが起きた場合は、同法に基づく事後対応措置がとられる旨の答弁があった<sup>38</sup>。

<sup>33</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号17頁（令2.5.15）北村国務大臣答弁

<sup>34</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第5号10頁（令2.4.7）北村国務大臣答弁

<sup>35</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第5号10-11頁（令2.4.7）北村国務大臣、村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>36</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第5号13-14頁（令2.4.7）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>37</sup> 第201回国会衆議院会議録第14号15-16頁（令2.4.2）北村国務大臣答弁

<sup>38</sup> 第201回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第5号3-4頁（令2.4.7）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

## 2 地域限定型の規制のサンドボックス制度の創設

地域限定型の規制のサンドボックス制度の必要性及び具体的な内容について質疑があった。

これに対して、政府からは、国、地方公共団体、事業者の三者が一体となって取組を進めるもので、運用面においては、関係省庁との調整に内閣府が支援を行い、地域における円滑な合意形成に向けて地方公共団体と国が合意形成へ取り組む体制をつくり、規制面においては、規制所管庁との手続等を一括して引き受け、内閣総理大臣の区域計画の認定と同時に許可等があったものとみなす一括手続を取ることで、迅速に実験を進めるための手続と体制を準備するものである旨の答弁があった<sup>39</sup>。

## 3 特区民泊における欠格事由等の整備

問題のある事業者が特区民泊事業に参入することを防止する取組について質疑があった。

これに対して、政府からは、今回の改正案において、暴力団員等に加え、禁錮刑、禁錮以上の刑に処せられ、3年を経過しない者などについては事業者の認定の対象とならない旨を規定するとともに、立入検査や業務改善命令の規定を設けることとしており、特区民泊市場の健全な発展に向けて引き続き取り組んでいく旨の答弁があった<sup>40</sup>。

<sup>39</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号6-7頁（令2.5.15）村上政府参考人（内閣府地方創生推進事務局審議官）答弁

<sup>40</sup> 第201回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第5号21頁（令2.5.15）北村国務大臣答弁

---

RESEARCH BUREAU 論究 第17号

令和2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。