RESEARCH BUREAU 論究

Journal of the Research Bureau of the House of Representatives

第15号　2018.12

寄稿論文

平成30年間の世界システムの展開／田中明彦 政策研究大学院大学長
情報公開と公文書管理／宇賀克也 東京大学大学院教授
仮想通貨をめぐる現状と今後／岩下直行 京都大学公共政策大学院教授
女性活躍と地域経済／大砂雅子　金沢工業大学教授
熊井泰明　金沢工業大学大学院教授
加藤鴻介　金沢工業大学大学院元教授
水産政策改革の方向性とその問題点／佐野雅昭 鹿児島大学教授
国会における秘密会議録の取扱いについて／今野彧男 元衆議院議事部副部長

論　文

記念碑・像への訪問者の多少を決める要因は何か？
カナダ連邦議会の制度と議会事務局の組織
選挙運動規制に対する一考察

研　究

水素エネルギーの現状と課題

調　査

海洋プラスチック問題と対策の動向
財政健全化に向けた政府の取組の動向
2012年ロンドン五輪の成功に向けた英国の取組
「平成30年7月豪雨」による被害と避難に関する課題

解　説

特定複合観光施設区域整備法及びギャンブル等依存症対策の法制化について
民法の一部を改正する法律案について
TPP11協定及び関連国内法について
働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律について
消費者契約法の一部を改正する法律案
地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案について

衆議院調査局

巻　頭　言

衆議院調査局長　岸　本　俊　介

衆議院調査局は、各委員会が所管する国政に関する事項を中心に情報の収集・調査・分析等を通じ、委員会及び議員の立法・調査活動を補佐する機関として、平成10年に改組・発足して以来、着実に実績を積み重ねてまいりました。本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の活動に資するとともに、調査局調査員の一層の調査能力向上等を目的に研鑽結果を外部公表するため、平成17年に創刊したものでありますが、今回第15号を発行する運びとなりました。

本号では、田中明彦政策研究大学院大学長、宇賀克也東京大学大学院教授、岩下直行京都大学公共政策大学院教授、大砂雅子金沢工業大学教授、熊井泰明金沢工業大学大学院教授、加藤鴻介金沢工業大学大学院元教授、佐野雅昭鹿児島大学教授といった各界で御活躍中の有識者の皆様から「平成30年間の世界システムの展開」「情報公開と公文書管理」「仮想通貨をめぐる現状と今後」「女性活躍と地域経済」「水産政策改革の方向性とその問題点」と題する時宜に適ったテーマの論文を御寄稿いただき、掲載いたしました。また、今野彧男元衆議院議事部副部長から寄稿していただくとともに、各分野における政策課題等について各調査室の調査員が執筆したものを掲載いたしました。

各論文を通して皆様の知見がより深まることを期待いたしておりますとともに、今後とも、より質の高い情報を提供することができるよう、更なる充実を図ってまいる所存であります。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。

RESEARCH BUREAU 論究
第 15 号　2018.12

目　　次

巻 頭 言　衆議院調査局長　岸本　俊介

寄稿論文

平成30年間の世界システムの展開　政策研究大学院大学長　田中　明彦　…1

情報公開と公文書管理　東京大学大学院教授　宇賀　克也　…17

仮想通貨をめぐる現状と今後　京都大学公共政策大学院教授　岩下　直行　…26

女性活躍と地域経済―グローバル化の中、地方から若い女性が消える―
金沢工業大学教授　大砂　雅子
金沢工業大学大学院教授　熊井　泰明
金沢工業大学大学院元教授　加藤　鴻介　…43

水産政策改革の方向性とその問題点　鹿児島大学教授　佐野　雅昭　…56

国会における秘密会議録の取扱いについて　元衆議院議事部副部長　今野　彧男　…66

論　　文

記念碑・像への訪問者の多少を決める要因は何か？―五輪観戦客の足を競技会場周辺にも向けさせる方法の考察―　湯本　善昌　…75

カナダ連邦議会の制度と議会事務局の組織―立法補佐機関の役割を中心に―　中村　一磨　…95

選挙運動規制に対する一考察　河野　真吾　…114

研　　究

水素エネルギーの現状と課題―現場の取組を中心に―　エネルギー政策研究会　…133

調　　査

海洋プラスチック問題と対策の動向　大友　裕之　…175

財政健全化に向けた政府の取組の動向―新経済・財政再生計画の策定を受けて―　山口　剛教／福田　健志／観音寺　命　…192

2012年ロンドン五輪の成功に向けた英国の取組―下院決算委員会による行政監視の功績―　以呂免隆之　…210

「平成30年７月豪雨」による被害と避難に関する課題　小林　和彦　…227

解　　説

特定複合観光施設区域整備法及びギャンブル等依存症対策の法制化について
坂本　峰利／小澤　翼／伊藤　直也　…245

民法の一部を改正する法律案について―成年年齢の引下げ―　北見龍之介　…266

ＴＰＰ11協定及び関連国内法について　新井　洋匡／内藤　義人　…286

働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律について
須澤　卓士／志村慶太郎／上野　綾子　…305

消費者契約法の一部を改正する法律案―委員会における議論から明らかとなった残された課題―　清水　明歩　…321

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案について　大田原　渉　…341

平成 30 年間の世界システムの展開

政策研究大学院大学長
田　中　　明　彦

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　相互依存の加速と高度成長
Ⅲ　安全保障環境の変化
Ⅳ　３圏域モデルによる冷戦後の世界システムの変化
Ⅴ　中国の台頭
Ⅵ　おわりに

Ⅰ　はじめに

平成元年（1989 年）は、世界的にいえば冷戦の終結を象徴する年であった。ベルリンの壁が打ち壊され東ドイツの人びとが西ベルリンに殺到したのは、この年の 11 月であった。その後、ソ連圏のもとにあった共産主義政権は次から次へと崩壊し、1990 年秋には東西ドイツが統一し、さらにその翌年の 1991 年にはソ連自体が解体してしまった。

こうして、冷戦が終結するとともに、「短い 20 世紀」が終わったとも言われた[1]。しかし、その後の時代がどうなるかについては様々な見方が生まれた。アメリカのみが超大国として残ったのだから、冷戦後はアメリカが圧倒的に優越する「単極の時代」になるとの見方が生まれた[2]。これとは対照的に、冷戦後の世界はかつての 19 世紀から 20 世紀初めのような多極の時代となって、不安定化するとの見解もあった[3]。あるいはまた、冷戦の終結によってマルクス・レーニン主義という統治に関するイデオロギーが敗退し、自由主義的民主制が唯一正統かつ有効な統治イデオロギーとして残ったので、イデオロギー間の闘争としての「歴史」そのものが終焉したとの議論もあった[4]。他方、今後は「文明」の違いが大きな意味をもつのだとの見解もあった[5]。

筆者自身は、1996 年に書いた著書で、世界システムは全体として経済相互依存が進展し多様な主体が複雑な相互作用を行い、国家の役割が相対化するような、かつての中世にも似た「新しい中世」的な傾向を示すのではないかと論じ、当面の世界は、「新しい中世」的傾向の強い「新中世圏」と、「近代」の傾向が強く残る「近代圏」と、政治経済秩序が機能不全に陥っている「混沌圏」の三つの圏域が併存するであろうと論じた[6]。

平成 30 年という今日の視点で振り返って見るとき、世界を結局どうなったと言うべきなのであろうか。「短い 20 世紀」が終わったとすれば、平成の時代とは、「長い 21 世紀」の最初の 30 年ということになるのであろう。この 30 年間にいかなる変化が生じたのであろうか。

---

[1] Eric Hobsbawm, *The Age Of Extremes: A History of the World, 1914-1991* (New York: Pantheon Books, 1994)

[2] Charles Krauthamer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol.70, No.1 (1991), pp. 23-33.

[3] John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, vol 15, no.1 (Summer 1990), pp. 5-56.

[4] Francis fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992)

[5] Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster 1996).

[6] 田中明彦『新しい「中世」― 21 世紀の世界システム』(日本経済新聞社、1996)

Ⅱ　相互依存の加速と高度成長

第２次世界大戦以後の世界が驚異的な経済成長をとげたことはいうまでもない。1960 年代がアメリカとならんで西欧や日本が高度成長をとげたことはよく知られている。冷戦後の日本では、バブルの崩壊に引き続く低成長の時代が続いたために、それほど実感されていないが、世界的にみれば、冷戦後の時代もまた、高度成長の時代であった。図１は、マディソン・プロジェクト[7]のデータから計算した一人当たり世界総生産の成長率であるが、1970 年代から 1980 年代にかけて停滞していた成長率が、1990 年代後半から 21 世紀にかけて上昇傾向を示していることがわかる。かつて、ニコライ・コンドラチェフは、ほぼ 50 年程度の周期で長期の景気変動がおきると唱えたが、図１の傾向線は、冷戦後、世界経済は第５のコンドラチェフ長波の上昇を示しているように見える[8]。

1990 年代の前半までは、この高度成長の中心は東アジアであり、東南アジアそして改革開放を進めつつあった中国であった。1997 年から 1998 年にかけてのアジア金融危機は、東アジア経済に打撃を与えたが、その影響は短期的なものにとどまり、多くの国は成長軌道に復帰した。さらに 21 世紀にはいると、それまで停滞をつづけてきた南アジアやサブサハラ・アフリカにも高度成長の波が押し寄せるようになった。1990 年には、極度の貧困にある人びとは、世界全体で 18 億人いたが、2013 年には７億 6,600 万人へと減少した。世界人口はこの間上昇したため、人口に占める割合でいうと、1990 年の 35%から 2013 年には 11%まで低下したのである[9]。

かつてのコンドラチェフ長波の上昇をもたらしたものが、技術革新であったように、1990 年代以降の高度成長をもたらしたものが情報技術であったことは、今や常識的であろう。ＰＣが爆発的に普及するようになったのは 1990 年代からであり、世界中のＰＣをインターネットが結び、さらに携帯電話、スマートフォンが普及し、世界経済をプラットフォーマーと呼ばれる巨大ＩＴ企業が牽引するようになった。その基盤技術ともいうべき World Wide Web サーバーがインターネット上に初めて登場したのが 1991 年の夏であったことは、冷戦後の高度成長の開始を象徴している。

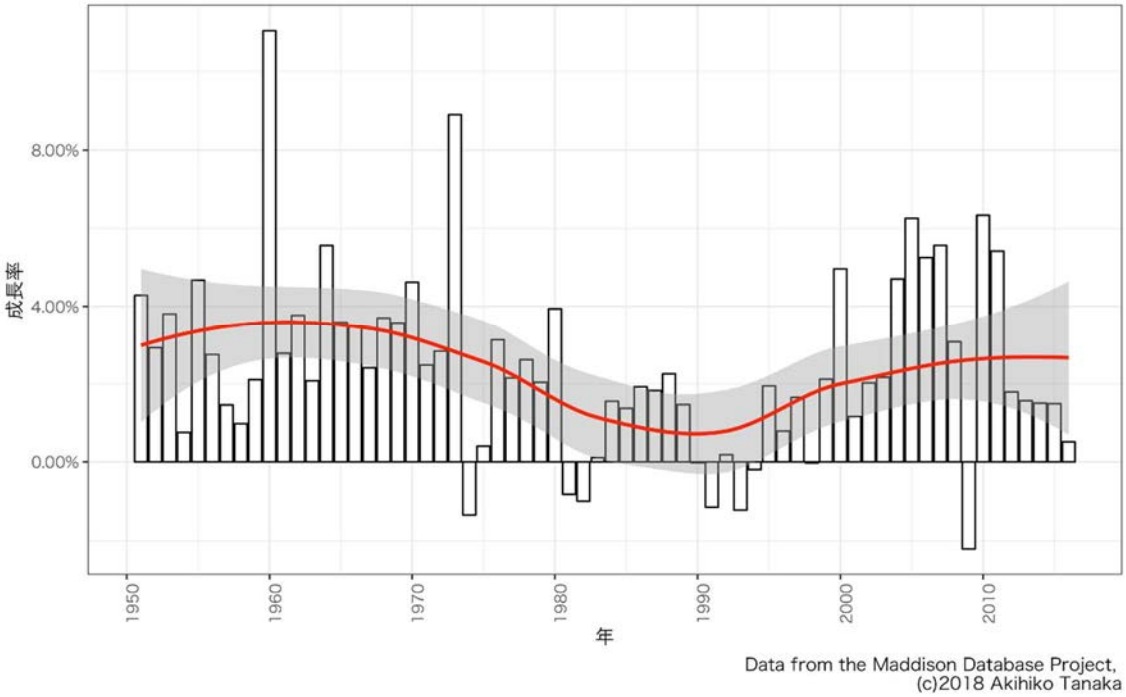
---

[7] マディソン・プロジェクトは、アンガス・マディソンが手がけた長期経済統計の推計を引き継ぐもので、現在までのところ 2016 年までのデータが公開されている。Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018), “Rebasing ‘Maddison’: new income comparisons and the shape of long-run economic development”, *Maddison Project Working paper* 10 (https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018)

[8] 傾向線は、局所回帰平滑法の一つである loess で行った。この図を含め、本稿に掲載するすべての図は、R (3.5.1) で作成した。ほとんどすべての作業は、ggplot2 など tidyverse パッケージ (1.2.1) に含まれるパッケージで行った。

[9] The World Bank, *Atlas of Sustainable Development Goals From World Development Indicators 2017* (World Bank Group, 2017), p. 1. なお極度の貧困 (extreme poverty) にある人びととは、購買力平価で計った 2011 年時点のドル換算で、１日 1.9 ドル以下で生活している人のことである。

図１　一人当たり世界総生産: 1950 - 2016



このような情報技術の向上とともに、貿易は拡大に拡大をとげた。モノとサービスの貿易が世界総生産に占める割合は、1989 年には 39%だったものが、2000 年には 50%を超え 2008 年には、60%に達した[10]。これだけの貿易の拡大は、複雑な多国籍生産のネットワークによってもたらされた。直接投資も変動をともないながらも増加をとげた。1989 年以前では、世界全体で直接投資の純受入額は、ＧＤＰ比で１%未満だったが、2000 年には４%を超え、2007 年には５%になった[11]。

Ⅲ　安全保障環境の変化

冷戦の終結は、世界の安全保障環境にいかなる影響をあたえたのだろうか。時に冷戦は「長い平和」の時代であったといわれた[12]。米ソが直接戦火を交えなかったという意味では、その通りである[13]。しかし、いかなる戦争もなかったかといえばそのようなことはない。図２は、ウプサラ大学の紛争データベースから、年間 1,000 人以上の戦死者のでた紛争の数をグラフ化したものである[14]。1980 年代後半の冷戦の終結時まで、戦争のなかった年は存在しない。また、冷戦期の後半にかけて内戦の数が増大してきたことがわかる。しかし、1990 年ころを境として、戦争の数は減少傾向が続いてきたことがわかる。特に国家間戦争は、きわめて少なくなった。ウプサラ大学の紛争データベースによれば、1990 年から 1991 年の湾岸戦争、1998 年から 2000 年のエチオピア・エリトリア戦争、2001 年のアフガニスタン戦争、2003 年のイラク戦争のみである。

---

10 The World Development Indicators の NE.TRD.GNFS.ZS の値。

11 The World Development Indicators の BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS の値。

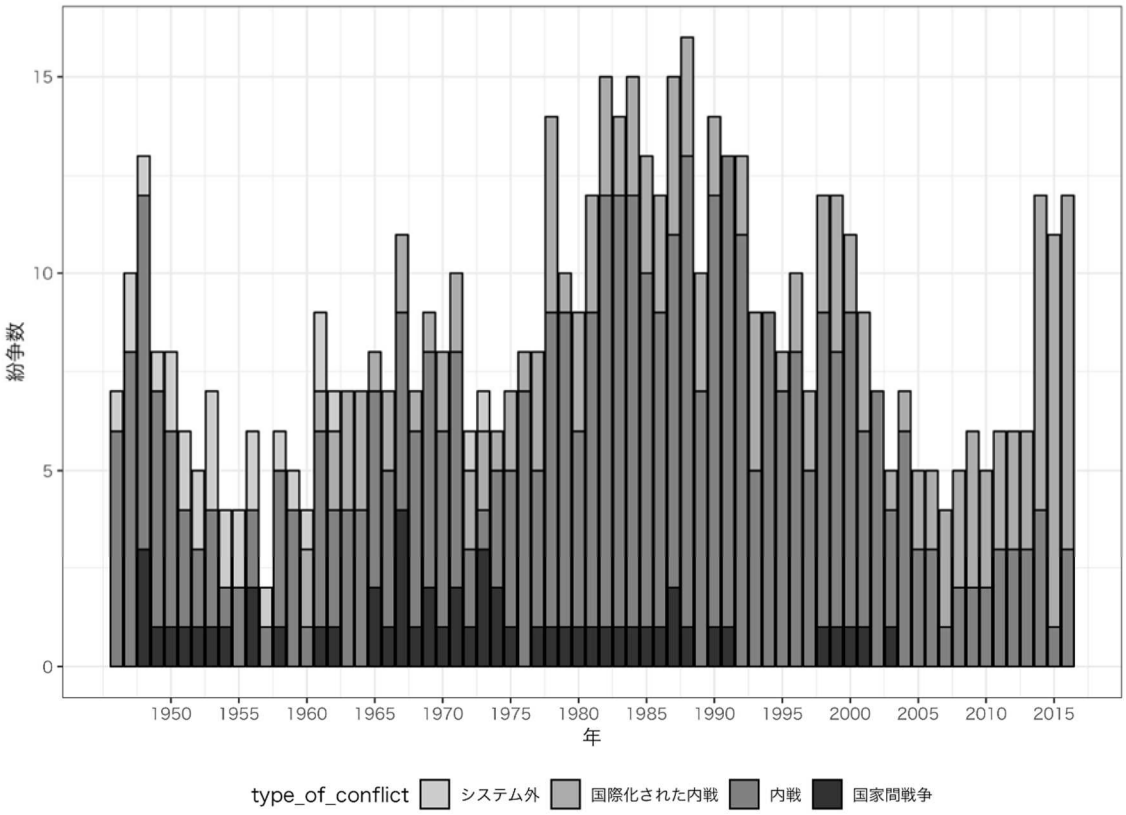
12 John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987).

13 ソ連崩壊後公開された資料によると、朝鮮戦争にソ連は航空部隊を派遣していた。したがって、米ソが一切戦わなかったというわけではない。下斗米伸夫『アジア冷戦史』(中公新書、2004 年)、83 頁。

14 http://ucdp.uu.se

しかも、このグラフは戦争の数のみを示しており、戦争の規模はこれではよくわからない。ウプサラ大学の紛争データのなかには、特に 1989 年以降の戦死者を推計したものがあり、これに基づき毎年の戦死者合計をグラフ化したのが図３である。この図によると、冷戦終結後、すべての紛争による戦死者数はかなり低い水準になっていったことがわかる。例外は、1999 年と 2000 年で、これはエチオピア・エリトリア戦争によるものであり、両年ともに７万人規模の犠牲者が出た。さらに 2013 年以降の戦死者が極めて大きくなっていることがわかる。主な原因は、シリア内戦である。冷戦期については、同じ基準で比べられるデータセットはないのだが、Correlates of War プロジェクトのデータによれば、朝鮮戦争は、91 万、ベトナム戦争は 102 万、イラン･イラク戦争は 125 万の戦死者が出ており、冷戦後の戦死者はこれほど犠牲者は多くはない[15]。

図２　戦争: 1946- 2016



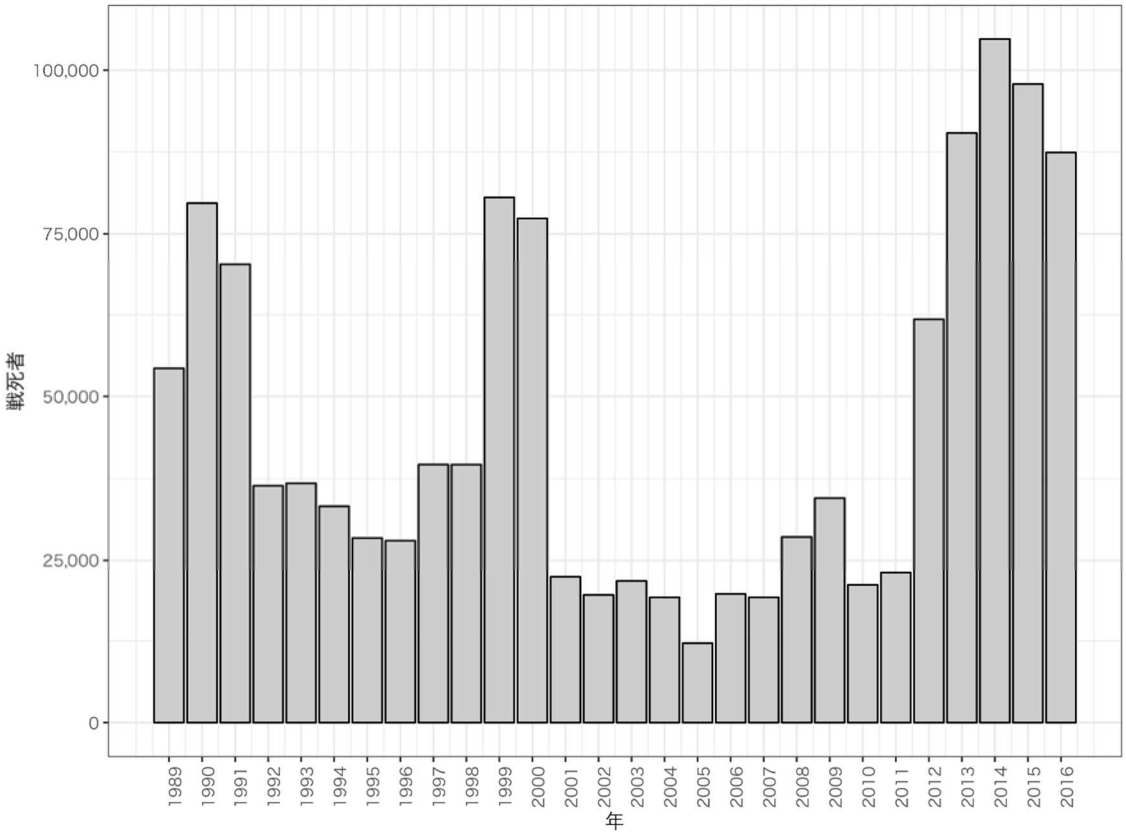
Data: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset v17.1, (c)2018 Akihiko Tanaka

冷戦後の安全保障上の脅威として大きく注目を集めるようになったのがテロである。2001 年９月 11 日のテロ攻撃は、とりわけ注目をあつめた。ニューヨークの世界貿易センタービル２棟とワシントンＤＣの国防総省がテロリストにハイジャックされた旅客機の自爆攻撃にみまわれ、世界貿易センタービルはテレビカメラの眼前で全壊した。合計 3,000

[15] Correlates of War Project のデータベースより。http://www.correlatesofwar.org　もっとも、第１次世界大戦や第２次世界大戦の犠牲者と比べると、第２次世界大戦後の大戦争も規模ははるかに小さい。

人以上の人びとが一瞬にして犠牲者となった。アメリカのブッシュ政権は、以後、テロとの戦いを最優先にしていった。国家間戦争として、アフガニスタン戦争とイラク戦争をあげたが、この二つは、アフガニスタン戦争は９・１１テロに対する反撃として行われた戦争であり、イラク戦争は、テロリストによる核攻撃を阻止するための予防戦争であったとみることができる。

図３　戦死者: 1989-2016

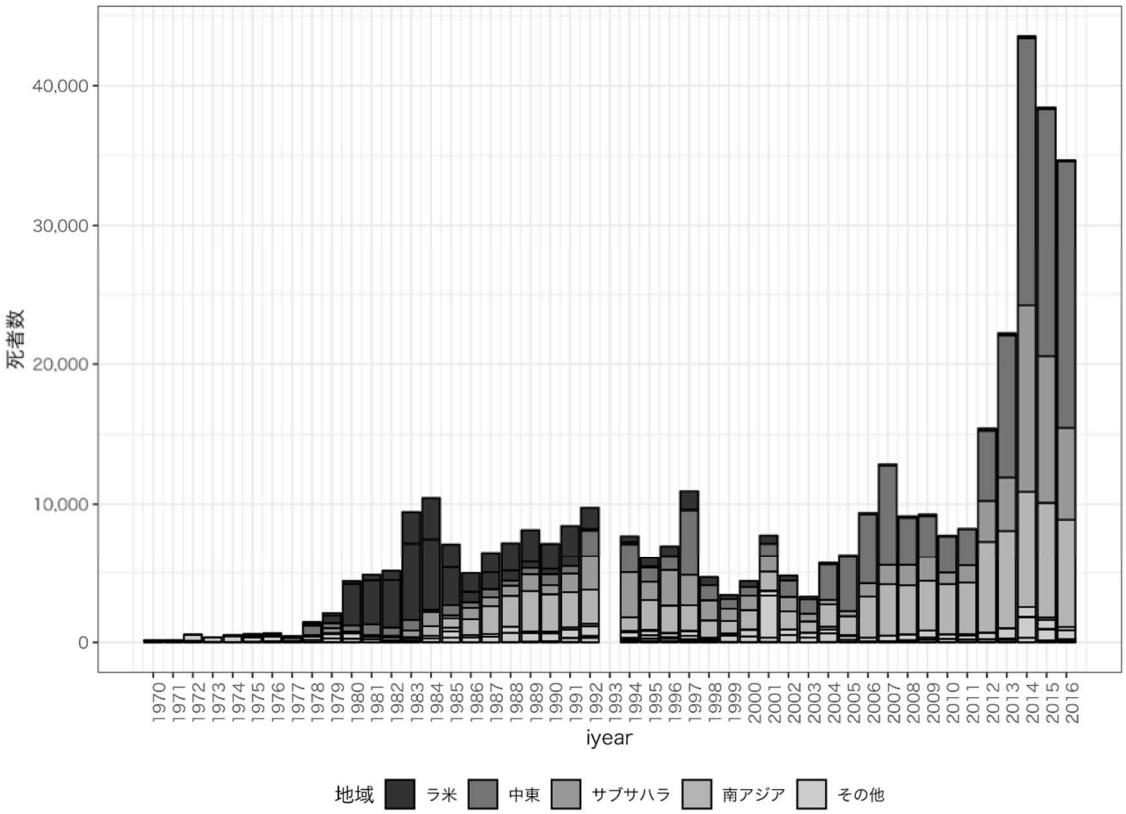


Data: UCDP Battle-Related Deaths Dataset, v.17.1, (c)2018 Akihiko Tanaka

図４は、メリーランド大学のグローバル・テロリズム・データベースのデータを年ごとに集計して地域別にテロによって死亡した人の数を表したグラフである[16]。これによると、冷戦期（後期）は、ラテンアメリカでテロが多かったことが分かる。その後中東での発生件数が増えたが、2001 年は、９・１１テロの結果、「その他」の数が増えていることがわかる。しかし、それ以後は、中東と南アジアにおける死者が上昇し、2012 年以降両地域で急上昇していることがわかる。テロとの戦いで、アフガニスタンとイラクにアメリカを中心とする多国籍軍が攻め込み、相手政権を倒すことには成功したが、その後の治安回復には失敗した。かえってテロリスト集団を中東とアフガニスタン周辺に拡散させることになった。2012 年以降は、サブサハラアフリカでもテロ活動が活発化することになった。また、2012 年以降は「その他」でもテロ活動が増加していることに注目すべきである。

[16] https://www.start.umd.edu/gtd/

図４　テロによる死者



Source: Global Terrorism Database, (c) 2018 Akihiko Tanaka

全体としてみると、冷戦後の 30 年間、安全保障環境は冷戦期と比べてかなり変質してきた。国家間戦争はきわめてまれになり、また犠牲者も減少した。９・１１テロのもたらした衝撃は極めて大きく、これへの対抗措置という形で戦争が行われることになった。しかもアフガニスタン戦争とイラク戦争双方の戦後の治安回復は困難をきわめ、かえって中東と南アジアにテロリズムが拡散することになった。シリア内戦は、国際化するとともにテロリスト集団が「イスラム国」を作り混乱を継続させた。テロの活動はサブサハラアフリカにも拡散していき、難民や国内避難民を増加させることになった。

Ⅳ　３圏域モデルによる冷戦後の世界システムの変化

以上検討した経済の相互依存と経済成長および安全保障の動向は、冒頭で述べた「３圏域モデル」からみてどのように解釈できるであろうか。旧著で筆者は、生活水準と政治的自由度という二つの軸で世界各国の位置づけを行うとそれぞれの国の国際関係のあり方がおおむね理解できると主張した[17]。

まず、生活水準も高く政治的自由度も高い国々は、国内的には民主主義制度が定着し市場経済も機能することで政治も経済も安定した国々で、これらの国々の間では「民主平和論」に基づく国際関係が成立していると想定した。旧著では、この圏域を「新中世圏」と

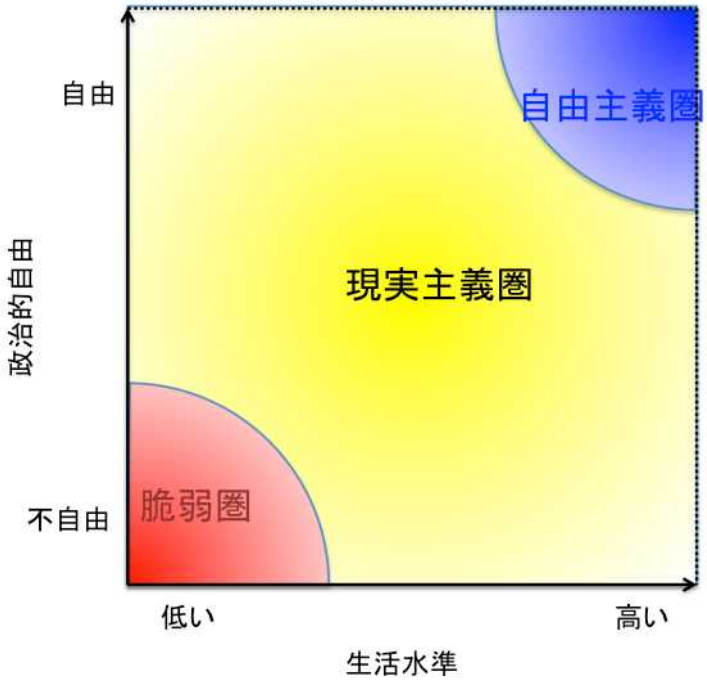
[17] 旧著では、生活水準のことを「市場経済の成熟・安定」、政治的自由を「自由民主主義の成熟・安定」と呼んだが、今回は、以下で使用する指標にできるだけ近い用語にした。

呼んだが、国際政治学の理論における「自由主義的行動」を取る傾向が強いという意味で、本稿では「自由主義圏」と呼ぶことにする。

生活水準と政治的自由のいずれかの点で、それほど高くない国々は、自由主義的であっても経済に難点を抱えているか、生活水準はある程度高くなったとしても十分自由主義的でない。このような国々は、いわば「近代化」の途上にあり、19 世紀から 20 世紀初頭にかけての列強がおこなったような国際関係を行う傾向がある。つまり、対外的な紛争を解決するために軍事力を使うことをためらわず、国内政治や経済の困難を打破するために対外的に冒険的な行動を取る場合もある。国家の求心力を高めるためにナショナリズムに訴える傾向が強い。このように想定した。旧著では、これらの国々を「近代圏」と呼んだが、国際政治学の理論からすると「現実主義的行動」をとる傾向が強いという意味で、本稿では「現実主義圏」と呼ぶことにする。

第三に、生活水準も低く、政治的にも不自由な国々のなかには、国家機能が著しく低く、社会秩序が崩壊してしまった国々が存在する[18]。紛争は常態化し、内戦や政治不安定が継続する。その結果、難民や国内避難民が数多く発生し、またテロリストが根拠地を作ったりすることになる。旧著では「混沌圏」と呼んだが、基本的な国家や社会の「脆弱性」に注目すべきであると考え「脆弱圏」と呼ぶことにする。

図5　三つの圏域モデル



旧著では、このモデルを適用するためのデータについて検討が進んでいなかったこともあり、生活水準は、購買力平価ではかった一人当たり国内総生産と平均寿命を組み合わせ

[18] 政治的自由度が低くとも強固な権威主義体制が維持されている場合は、生活水準はそれほど低くならないと考えられる。また、生活水準が相当低くとも、政治的自由度が高いということは、社会が崩壊していないことを示唆する。したがって、生活水準と政治的自由度の両者がともに相当低いということは、社会秩序そのものがきわめて脆弱になっていると考えられる。

て分類し、政治的自由は、フリーダムハウスの「自由」、「部分的に自由」、「不自由」の三分類を使った[19]。質的な分類にとどまり、連続的に変化する空間を設定できなかったためダイナミックな動きの分析ができなかった。今回は、生活水準に人間開発指数を使い、政治的自由には、フリーダムハウスの自由度についての得点を使った。いずれも順序尺度として測定されており、その上を各国が移動する空間を設定することができる[20]。

このモデルで想定される三つの圏域の違いは、戦争の発生確率である。自由主義圏では、ほとんど戦争はおきないと想定されるのに対し、現実主義圏では国家間戦争もありうるとされ、また脆弱圏では内戦なども頻発すると想定される。また、テロについてみれば、脆弱圏や脆弱圏に近い現実主義圏で発生する確率が高いが、自由主義圏においても発生しうる。

図６　戦死者：1990 - 2015

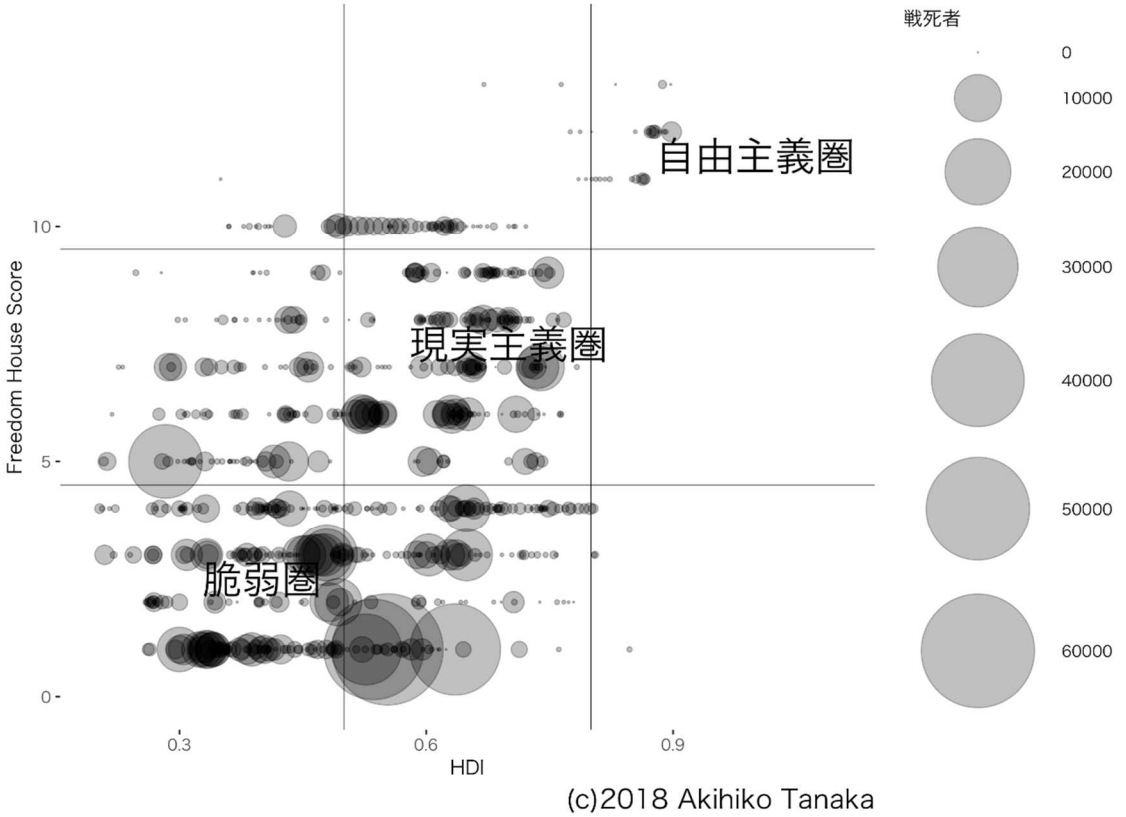


図６は、世界各国を人間開発指数とフリーダムハウスの自由度によって各国を配置し、それぞれに 1995 年から 2015 年の毎年の戦死者数を凡例に示すような円の大きさでプロッ

[19] 田中、前掲書、195 頁。

[20] フリーダムハウスの自由度の得点は、政治的権利（political rights）と市民的自由（civil liberties）の二つの得点の和であり、それぞれ１点が最も自由度が高く、７点が自由度が低い。したがって、全体としては２点が最も自由度が高く、14 点が最も不自由となる。本稿の分析では、得点の高い方が自由度が高いとするため、フリーダムハウスの元々の得点を逆にして、13 点が最も自由度が高く、１点が最も不自由となるように変換した。データは以下のサイトから入手した。
https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources
人間開発指数については、http://hdr.undp.org/en/indicators/137506#。なお台湾の人間開発指数は、
http://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/gender/International%20Gender/人類發展指數.xls　から入手した。
1995 年の台湾のＨＤＩは、旧基準の数値のため、1997 年の順位が同資料では 23 位としているので、1995 年も 23 位になる 0.8 とした。

トしたものである。データはウプサラ大学の紛争データベースプロジェクトのもので、図３で使ったものと同じである。戦死者の数は、戦死した場所の属する国にカウントされているため、たとえばイラク戦争で戦死したアメリカ人の数は、イラクにカウントされる。それぞれの円は年ごとに重ねてプロットしてあるため、この空間の同じ場所で発生した戦死者数は重ねてより黒くなっている。(各国は年ごとに空間上を移動するため、同じグラフの同じ場所の円が、同じ国のものとは必ずしもいえない。)

この図からは、明らかに自由主義圏での戦死者がほとんどいないことがわかる。例外は、イスラエルである。最も戦死者が多いのは、図の左下の脆弱圏とみなされる部分である。また、現実主義圏でもかなりの戦死者がでている。民主主義平和論では、民主主義国同士は戦わないが、民主主義国が非民主主義国とは戦争をする可能性があることが想定されているが、本稿対象の 30 年間においても、アフガニスタン戦争やイラク戦争のように民主主義国が現実主義圏や脆弱圏の国で戦ったことはある。

図７は、1990 年から 2015 年までの間に世界各国で発生したテロによって死亡した人の数を、凡例にしめす円の大きさでプロットしたものである。この図から分かることは、テロは、脆弱圏で多くおきるが、現実主義圏でもかなりの規模のものが起きており、さらに自由主義圏でも発生していることがわかる。右上のかなり大きい円は、9・１１テロの起きた 2001 年のアメリカにおけるテロによる死者をあらわしている。

自由主義圏にくらべて、現実主義圏や脆弱圏は安全保障上の不安定性が高いことが示されたが、経済的には、どうであろうか。図８に、三つの圏域に属する国々の実質国内総生産の成長率の平均をプロットしてある[21]。この図によれば、現実主義圏のみならず脆弱圏の国々も自由主義圏よりも平均成長率は高いことがわかる。とくに 21 世紀にはいってからはその傾向は顕著である。まさに第一節でみた 20 世紀末から 21 世紀にかけての高度成長は、日本のような自由主義圏の国々が低成長になるなか、現実主義圏や脆弱圏の国々の間でおこった現象だといってよいであろう。

[21] 以下の分析で自由主義圏諸国とは、人間開発指数 0.8 以上、フリーダムハウスの自由度 10 以上の国々。脆弱圏とは、人間開発指数 0.5 未満、フリーダムハウスの自由度４以下の国々。現実主義圏の国々は、これら以外の国々である。

図７　テロによる死者：1990 - 2015

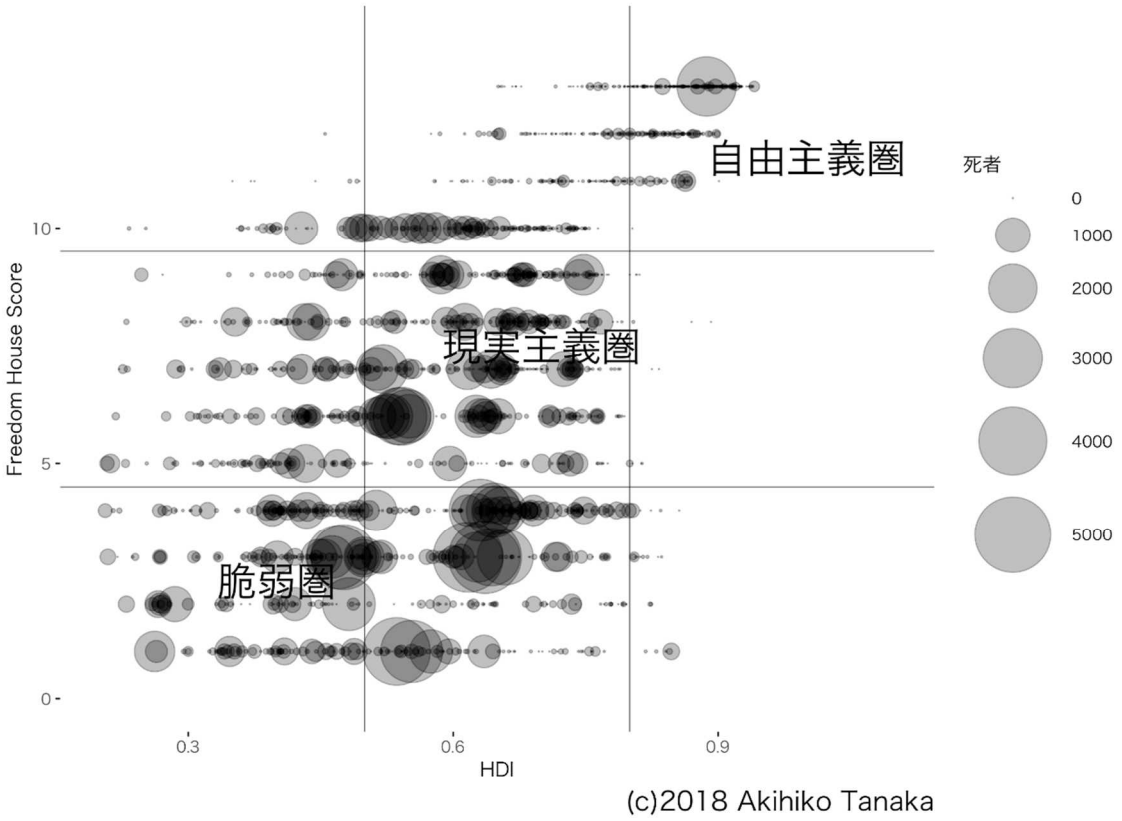
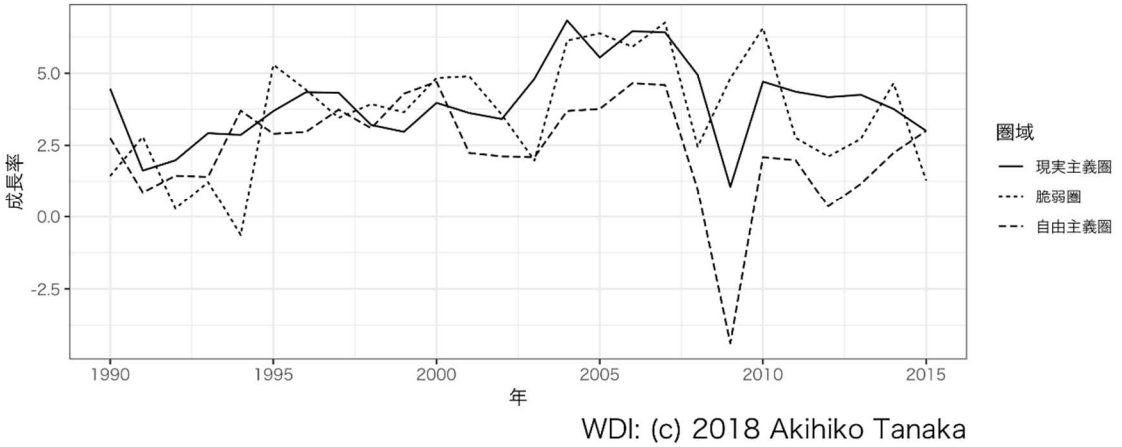


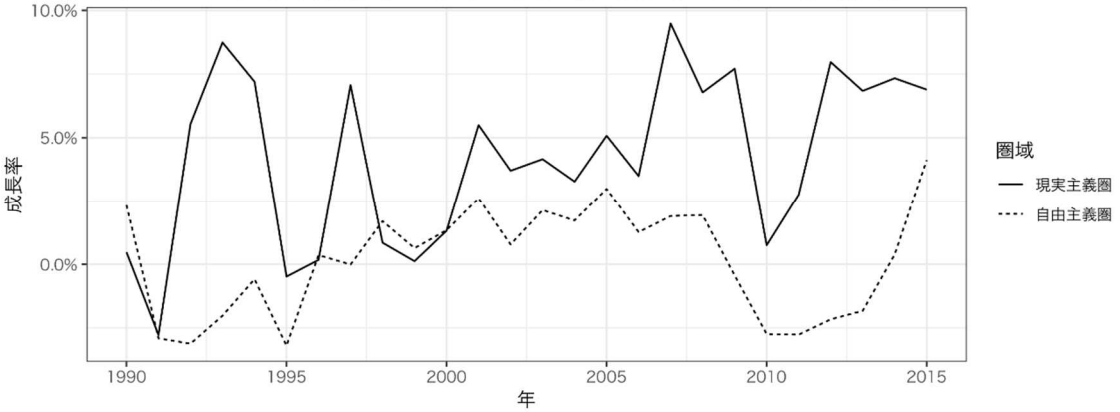
図８　圏域別平均GDP成長率（実質）



現実主義圏の国々は、経済成長をとげながら軍事支出も増加させる傾向がある。図９は、自由主義圏と現実主義圏それぞれの軍事支出の実質成長率の平均をプロットしたものである。過去 30 年の間、1990 年代の最後の時期を除いて、常に現実主義圏の方が軍事支出の成長率が高いことがわかる。しかも、現実主義圏と自由主義圏の間の軍事支出の成長率の差は、経済成長率の差よりもかなり大きい。単に現実主義圏の国々の経済成長率が高いから軍事支出成長率も高くなるというよりも、３圏域モデルが想定するように現実主義圏の

国々の方がより軍事的関心が強いので軍事支出の増加率も高くなるのであろう。(脆弱圏の国々の実質軍事支出の平均成長率は、極端に変化がはげしいため、この図にはプロットしていない。脆弱圏における政治は、軍事支出のような予算を極端に上昇させたり下降させたりする傾向があり、これは政治体制の脆弱さをまさに物語っているのであろう。)

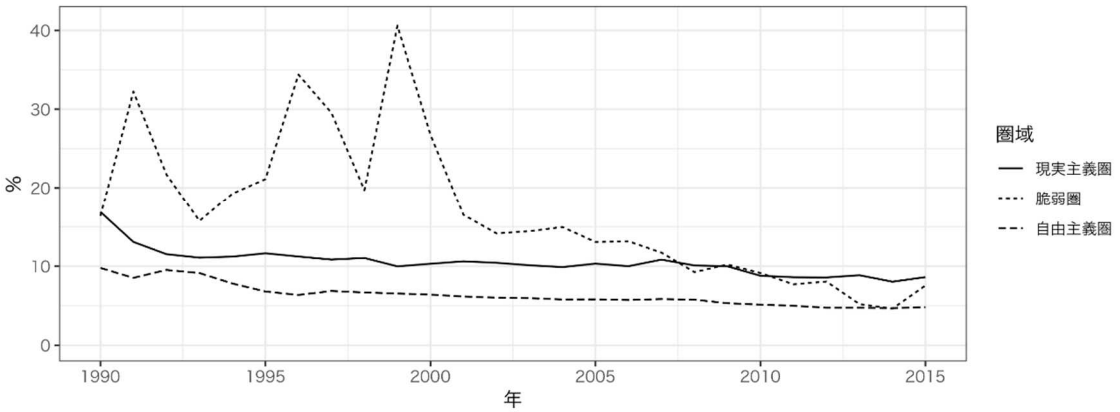
図9　圏域別平均軍事支出成長率（実質）



WDI: (c) 2018 Akihiko Tanaka

現実主義圏の方が自由主義圏より軍事面を重視していることは、政府支出に占める軍事費の割合をみるとさらにはっきりする。過去 30 年の間、一貫して現実主義圏諸国の軍事支出割合の平均は、自由主義圏のそれを３～４％程度うわまわっている。この図には脆弱圏のデータも入れてあるが、きわめて振れ幅が大きいことが分かる。そして、20 世紀末あたりまでの政府支出に占める軍事費の割合が極端に大きいことがわかる。乏しい財政のなか、軍事のみが突出していたところにも、脆弱圏における政治の不安定さを物語っている。ＧＤＰに占める軍事費の割合においても、同様の傾向がみられ、自由主義圏の平均値は、2015 年には、1.48％で、現実主義圏の平均値は、2.2％であった。

図10　政府支出に占める軍事費

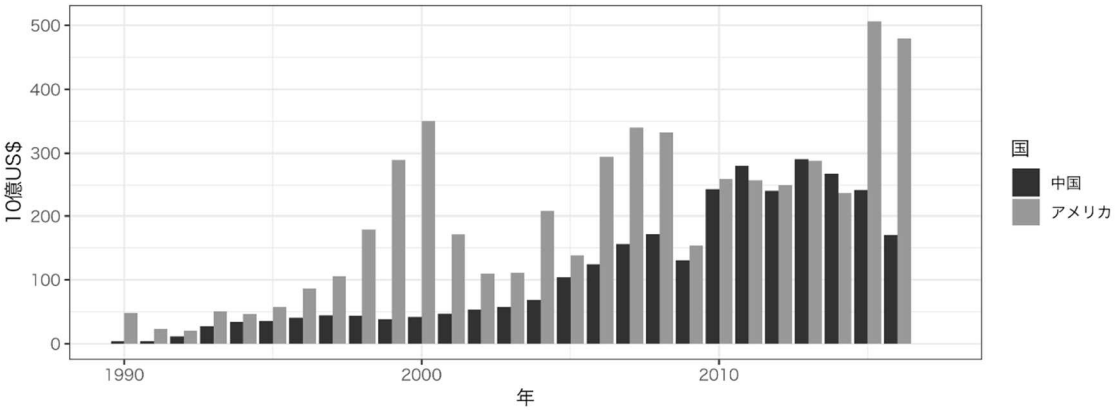


WDI: (c) 2018 Akihiko Tanaka

Ⅴ　中国の台頭

過去 30 年の世界システムの歴史において最も劇的な変化は、中国の台頭であった。1989 年に、中国の国内総生産は、日本のそれの 18%程度[22]であったのが、2009 年には追い越し世界第二の経済大国になった。まさに、1990 年代以降の世界的高度成長の典型を示していた。その原動力は、受け入れた直接投資で建設した工場から世界中に向けて送り出す輸出であった。世界中から直接投資を積極的に受け入れ、2010 年代にはアメリカへの直接投資とほぼ拮抗するほどの流入額となった（図 11）。

図11　直接投資（純流入額）



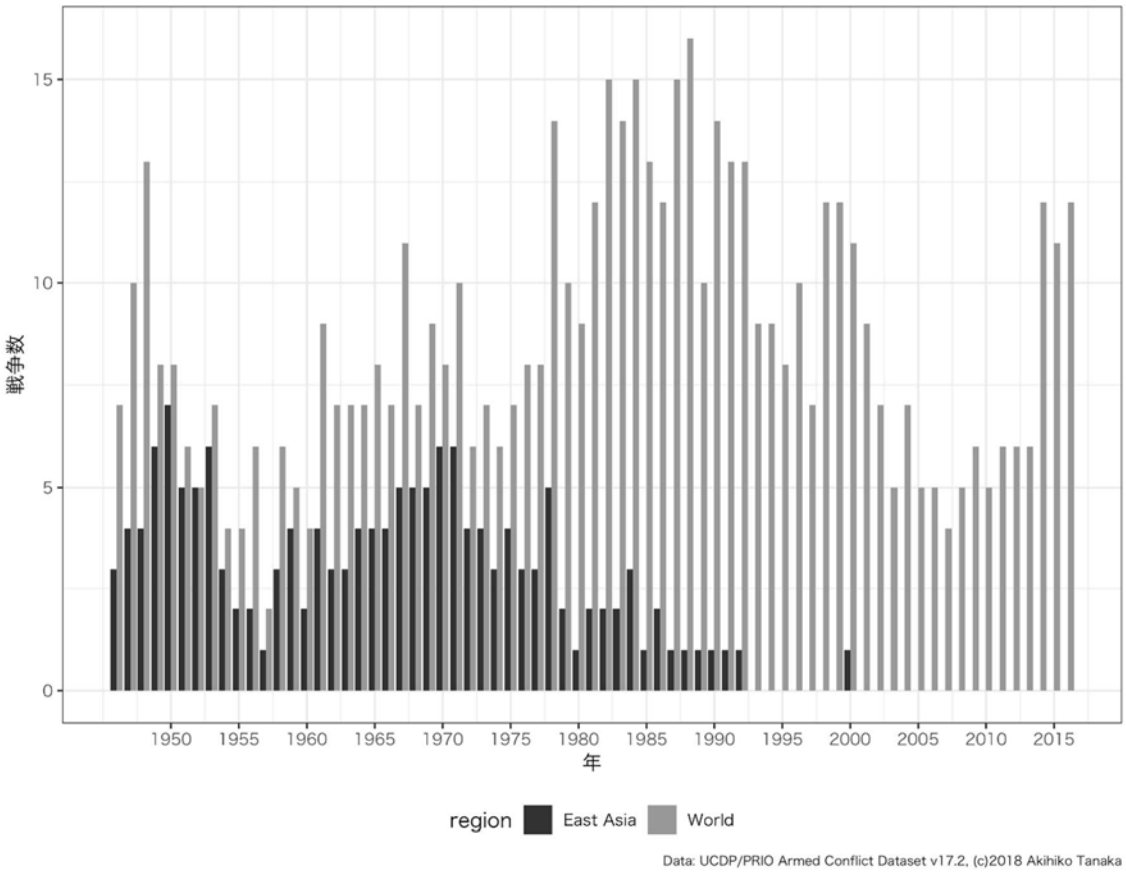
WDI (BX.KLT.DINV.CD.WD), ©2018 Akihiko Tanaka

2001 年には世界貿易機関（ＷＴＯ）加盟を果たし、輸出指向型の成長をダイナミックに進めていった。2000 年に中国が最大の輸入相手だったのは、香港、マカオ、北朝鮮のみだったのに対し、2005 年には日本を含め 7 国・地域、2010 年には 27 国･地域となり、2017 年には、なんと 57 国・地域で中国が最大の輸入相手国となったのである[23]。

[22] World Development Indicators の NY.GDP.MKTP.KD。2010 年のＵＳ＄ではかった実質ＧＤＰ。

[23] IMF, Direction of Trade Statistics, http://data.imf.org/build/img/EddButtonsPanel.png

図12　東アジアと世界の戦争: 1946- 2016



３圏域モデルからすると中国は典型的な現実主義圏域に属する国である。さらにいえば、日本、韓国、台湾をのぞけば東アジアは、みな現実主義圏域に属する国である。しかし、それにもかかわらず東アジアでは過去 30 年間にほとんど戦争がおきていない。図 12 は、図２と同じウプサラ大学の紛争データのうち、戦争と分類されるもので、東アジアで発生したものを全世界のものと対比させてプロットしたグラフである。冷戦終結まで東アジアでは数多くの戦争が起こっていたことが確認できるとともに、1990 年代以降、2000 年を除いてまったく戦争がおきていない。2000 年の一件は、フィリピンのミンダナオ紛争である。

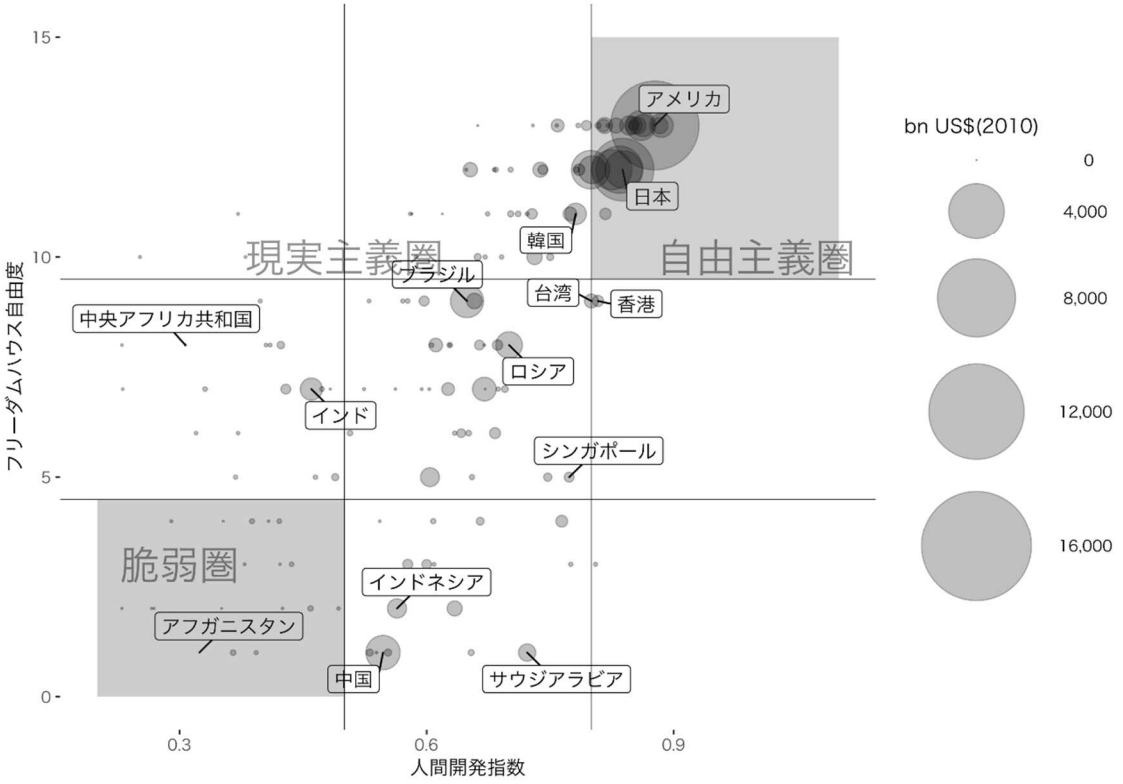
東アジアにおける平和は、過去 30 年間の東アジアの繁栄の大きな要因となったのであろう。しかし、そのことは東アジアにおいて戦争の可能性が皆無になったことを意味しない。2018 年６月の米朝首脳会談を機に情勢がややおちついたとはいえ、北朝鮮の核兵器・弾道ミサイルがすべて放棄されたわけではない。また、台湾と中国の間には依然として根本的な対立要因が残っている。また、世界第二の経済大国になったころから、中国が強圧的行動をためらわなくなったことも懸念材料である。中国の軍事費は、公表しているものだけでも経済成長率を超える率で増大している。南シナ海では、人工島の建設を推し進め軍事施設として利用しようとするまでになっている。

もっとも増大した中国の軍事費といえども、いまだアメリカのレベルには遠く及ばない。トランプ大統領の大統領選挙キャンペーン時のレトリックにもかかわらず、アメリカの同盟網は機能しており、中国が東アジアで軍事的優越を得ることはまだまだ困難である。し

かし、中国の台頭には、もう一つイデオロギー的挑戦という面がありうることが徐々に明らかになりつつある。この点を考えるため、３圏域モデルのグラフで、今度は円で国内総生産を表したものを検討してみよう。

図 13 は、1995 年の三つの圏域のなかに占める各国の位置とそれぞれの国の国内総生産である。1995 年の分布をみると、各国は、おおむね左下から右上に向かって分布しており、経済規模は右上に行けば行くほど大きくなる傾向をしめしていた。つまり、かつて近代化論が示したような傾向が確認されたようにみえた。生活水準が上がれば上がるほど、政治的自由度も向上する。そして、生活水準も高く政治的に自由な国ほど経済規模も大きい。このような傾向が見られたのであった。フクヤマが指摘したように、イデオロギーとしてマルクス・レーニン主義は敗退した。その結果、図 13 に示した傾向のとおり、貧しい国が豊かになっていけば、そのうちの多くは自由主義的になるのではないかと期待されたのであった。

図13 ３圏域とGDP：1995



(c)2018 Akihiko Tanaka

それから 20 年たった 2015 年の配置をしめしたのが図 14 である。この図から確認できることは、数多くの国の生活水準が上昇したことである。まさに 1990 年代後半から 21 世紀にかけての高度成長が、数多くの国の生活水準を向上させた。また、かつて貧しく自由度も低かった国が右上の方向に移行する例のあることも確認される。インドやインドネシアが典型的な事例である。

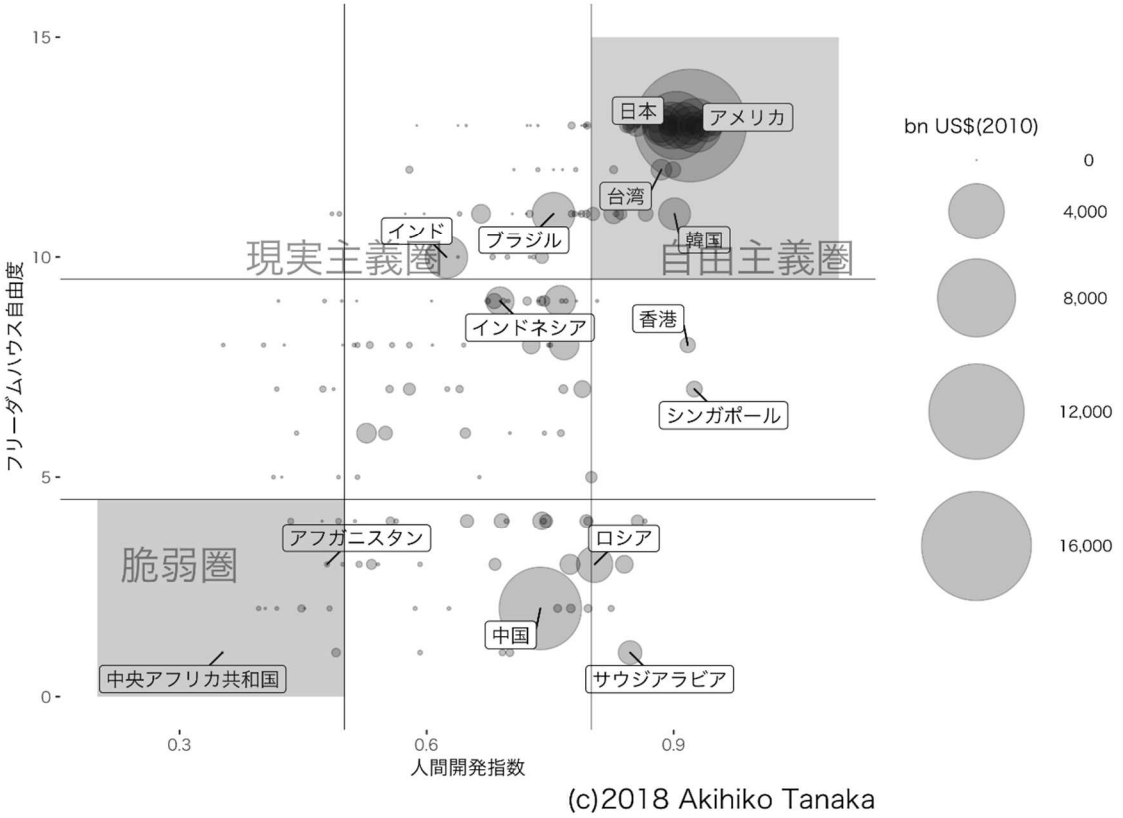
しかし、図 14 は、それとは異なる移行パターンもまた存在することを示している。中国が典型的であるが、中国は、生活水準を向上させ経済規模を拡大させ続けたにもかかわらず、政治的自由度はほとんど変わらないまま

である。ロシアにいたっては、冷戦終結直後の政治的自由が比較的高かった時から、生活水準も向上させ経済規模も拡大させたにもかかわらず、政治的自由はかえって低下させたのであった。つまり、右上に連なる傾向とともに、いまや右下に連なる傾向もありうることを図 14 は示しているのである。

そして、問題は、右下に連なる国々の経済規模が相当大きいことである。あたかも 2017 年秋、中国共産党第 19 回全国代表大会で習近平総書記は、21 世紀中葉までに中国を「社会主義現代化強国」にするとした演説のなかで、以下のように述べた。

「中国の特色ある社会主義が新時代に入ったことは、・・・中国の特色ある社会主義の道・理論・制度・文化が絶えず発展を遂げ、発展途上国の現代化への道を切り開き、発展の加速だけでなく自らの独立性の維持も望む国々と民族に全く新しい選択肢を提供し、人類の問題の解決のために中国の知恵、中国の案を出していることを意味する。」[24]

図14　３圏域とGDP：2015



この部分で、習近平総書記は、世界には自由主義的な発展モデルだけではなく、中国型の発展モデルもあるのだと宣言しているようにみえる。2018 年の全国人民代表大会では、憲法改正をして国家主席の任期制を廃止してしまった。

おりからアメリカでは中国の産業競争力強化の政策に対して懸念が強まり、トランプ大統領のはじめた対中貿易戦争は、単なる貿易赤字を減らすための取引ではない深刻な様相

[24] http://jp.xinhuanet.com/2017-10/28/c_136711568.htm

を示すようになった。もし、中国が自らの発展モデルにたいする自信を強め、これを積極的に普及しようとするようなことがあれば、世界システムは、かつての「冷戦」にも似た特徴を示すようになるかもしれない[25]。

Ⅵ　おわりに

平成にはいってからの30年間、冷戦後の世界システムは、企業やＮＧＯさらにはテロ集団などというさまざまな非国家主体をまきこみながら、驚異的な経済成長を達成してきた。安全保障面では、テロの脅威の方が国家間戦争の危険よりも強調されることも多くなった。しかし、本稿で検討した図をもう一度振り返ってみると、いくつかの図で2010年代になってから、望ましくない傾向が徐々にみられるようになってきていることがわかる。戦死者やテロ活動の増加である。また、ＧＤＰに占める貿易の割合も、2010年代になって、これ以上上昇しそうもない傾向を示すようになってきた。図１を振り返ってみると、一人当たりの世界総生産の成長も頭打ちのようにも見える。コンドラチェフの第５波は下降局面に向かうのかも知れない。

また、最近のブランコ・ミラノビッチの研究によれば、1988年から2008年までの間に、先進国の中間層から下層の人びとの収入がほとんど成長しなかったことが指摘されている[26]。極度の貧困が縮小し、中国をはじめとする発展途上国で驚異的な成長が起こるなかで、先進国の中下層の人びとが相対的な不利益をこうむったとの感情をいだくようになった。このことだけが、トランプ大統領の当選を可能にしたわけではないにしても、先進国（自由主義圏諸国）で既成政党への批判が強まっていることの背景には、このような中下層の人びとの不満が存在する。かりに前節で検討したような異なる発展モデル間の競争ということになれば、今後の世界は、これまでのように一本道でグローバリゼーションが進むというよりは、国家の役割が相対的に高まり、生産ネットワークなども再調整される方向にすすむのではないか。テロの脅威や脆弱地域の内戦は継続しつつも、現実主義圏の国家と自由主義圏の国家との間の対立が深まる可能性も出てきている。冷戦後の世界システムは新たな局面にはいりつつあるとみるべきなのかもしれない。

---

[25] 米中関係の現状分析と「新しい冷戦」の可能性を分析したものとしては、田中明彦「貿易戦争から『新しい冷戦』へ」『中央公論』2018年12月号を見よ。

[26] Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016)

情報公開と公文書管理

東京大学大学院法学政治学研究科教授
宇　賀　　克　也

《構成》

Ⅰ　情報公開と公文書管理をめぐる深刻な問題の発生
Ⅱ　公文書管理の適正の確保のための取組
Ⅲ　情報公開および公文書管理の課題

Ⅰ　情報公開と公文書管理をめぐる深刻な問題の発生

長年の懸案であった「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「行政機関情報公開法」という）が 1999 年に制定され、2001 年４月１日に全部施行された。行政機関情報公開法の制定から 10 年を経て、2009 年に「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という）が制定され、2011 年４月１日に全部施行された。行政機関情報公開法の要綱案を作成した行政改革委員会の答申では、「情報公開法と文書管理は車の両輪」と表現されていたが、法制度上は、この両輪が揃った状態で施行されてから、約７年が経過したことになる。しかし、2017 年から 2018 年にかけて、情報公開と公文書管理に関する深刻な問題が噴出し、両法の精神が定着しているというにはほど遠い状況にあることが明らかになった。

すなわち、防衛省では、「南スーダン派遣施設隊日々報告」に関し不適切な行政文書管理および情報公開業務が行われていたことを踏まえた再発防止策の一環として、「日報」を含む全ての定時報告を、統合幕僚監部参事官に送付し、同参事官において整理・保存することによって、一元的に管理することとされたが、その後、「イラク日報」について、当時の稲田防衛大臣から探索の指示があった後に、それが発見されていたにもかかわらず、大臣に報告されなかったというシビリアン・コントロールに関わる重大な事件が発生した。2018（平成 30）年４月４日、小野寺防衛大臣の指示に基づき、陸上自衛隊の「イラク日報」に関する調査チームが設置され、（ⅰ）「イラク日報」が発見されていたことが、当時の稲田大臣に報告されなかった理由および（ⅱ）「イラク日報」が発見されたという情報が共有されていた範囲について、事実関係を明らかにすることが命じられた。同年５月 23 日に「『イラク日報』に関する調査チーム報告書」が公表され、同日、防衛省は、「『統合幕僚監部等によるイラク「日報」に係る大臣報告の経緯について』、『陸上自衛隊国際活動教育隊における「日報」を巡る経緯について』、『航空自衛隊における「イラク日報」を巡る経緯について』に関する調査報告書」を公表している。同日に防衛省が公表した再発防止策においては、電子決裁システムへの移行の加速、研修の充実等、「公文書管理の適正の確保のための取組について」（平成 30 年７月 20 日行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定）と共通する内容も含まれているが、独自の対策として、部外有識者から指導・助言を受ける枠組みを構築すること、統合幕僚監部においては、「日報」について、行政文書管理・情報公開等に熟達したＯＢの非常勤職員を活用すること等も盛り込まれている。同省は、大臣政務官を委員長とする防衛省公文書管理等適正化推進委員会を設置し、その下に、政務指示・資料要求ＷＧ、文書管理ＷＧ、情報

公開WG、監察組織・有識者WG、研修WG、人事WG、日報管理WGを設置し、各WGの作業の進捗状況の報告・情報共有を公文書管理等適正化推進委員会で定期的に行うこととした。

財務省は、学校法人森友学園を相手方とする国有地処分案件において、決裁文書の改ざんが行われた原因の究明と再発防止策を検討するため内部調査を行い、2018（平成30）年６月４日に、「森友学園案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」を公表した。そこでは、いったん決裁を経た行政文書について、事後的に誤記の修正等の範疇を超える改ざんを行ったことは、公文書管理法の趣旨に照らしても不適切な対応だったこと、応接録の取扱いについても、国会審議等において各種応接録の存否が問題になった後に廃棄を進め、存在しない旨の回答をしたことは不適切であること、会計検査院による会計検査に対して、廃棄されずに残された応接録の存在を明かさなかったり、改ざん後の決裁文書を提出したことは不適切な対応であったことが指摘された。再発防止策として、幹部職員を含めて、総合的な研修を行うこと、電子決裁への移行を加速すること、決裁完了後の文書について事後的な検証が可能となるよう、修正等が必要な場合には決裁を取り直すことを原則とするなど、決裁ルールの見直しを検討することが盛り込まれた。

Ⅱ　公文書管理の適正の確保のための取組

１　行政文書の管理に関するガイドラインの改正

このような情報公開と公文書管理をめぐる深刻な問題の発生を受けて、行政文書の管理に関するガイドラインが2017（平成29）年12月26日に改正された。この改正の最大のポイントは、１年未満の保存期間の設定を恣意的に行えないように、その裁量を限定するとともに、透明性の向上を図ったことにある。行政文書ファイルの名称等が行政文書ファイル簿に記載されると、行政機関の長は、その管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告する義務があるし、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄する時には、あらかじめ内閣総理大臣と協議をして、その同意を得なければならない。しかし、そもそも行政文書ファイルの名称等が行政文書ファイル簿に記載されていなければ、このチェックにも掛からないことになる。行政文書ファイル簿はインターネットで公開されているので、国民も容易にその存在を知ることができ、これに基づいて情報公開請求をすることも想定されているが、保存期間１年未満の文書は、インターネットの公表対象からも漏れてしまうのである。歴史公文書等に該当するものについては、１年以上の保存期間を定めることになっているが、歴史公文書等とは、法律上は「歴史資料として重要な公文書その他の文書」と抽象的な表現で定義されており、その範囲は必ずしも明確ではない。したがって、実際には、歴史公文書等に該当するものが、行政機関の長によって、１年未満の保存期間に分類されるということがありうる。そして、内閣府公文書管理課の調査（2017年９月）の結果、１年未満の行政文書について、細則等のレベルで定めているもの、標準文書保存期間基準で定めているもの、その両方で定めているもの、全く定めがないものと、各行政機関で全く不統一な状態にあることが判明した。そこで、①行政が適切かつ効率的に運営されて、国民に説明する責務が全うされるように、合理的な跡付けや検証に必要となる文書については、原則として１年以上の保存期間を設定する必要がある、ということ。そして、②定型的・日常的な業務に関する行政文書であって、歴史的重要性を有しないものについては、具体的に７つの類型を定めること、③課

室単位の業務に関するものについても、可能な限り具体的な業務内容を標準文書保存期間基準に記載して、それを公表すること、④これに拠り難いものについては、歴史公文書等に該当しないということを文書管理者が確認した上で、別途定める指定廃棄日に一括して廃棄し、どのような業務に係るものを廃棄したのかを記録しておくことが、行政文書管理ガイドラインに明記された。

２　行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定

「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議の開催について」（平成 30 年６月５日閣議決定）により、政府における行政文書の管理の一層の適正化に向けた検討を行うため、「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」（以下「会議」という）を開催することとされた。会議は、内閣総理大臣が議長を務め、他の全ての国務大臣を構成員とするが、議長は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求めることができることとされた。会議は、必要に応じ、幹事会を開催することができ、幹事会の構成員は、関係行政機関の職員で議長の指定する官職にある者とされた。会議および幹事会の庶務は、内閣府および総務省の協力を得て、内閣官房において処理し、以上のほか、会議および幹事会の運営に関する事項その他必要な事項は、議長が定めることとされた。

2018（平成 30）年６月５日、第１回の会議が開催され、「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議幹事会の構成員の官職の指定について」（平成 30 年６月５日行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議議長決定）により、幹事会の構成が決定された。第１回の会議では、安倍内閣総理大臣より、梶山公文書管理担当大臣および野田総務大臣に対して、一連の公文書に関する問題の再発防止を徹底するため、（ⅰ）公文書に関するコンプライアンス意識の改革を促す実効性のある取組の推進、（ⅱ）行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実、（ⅲ）決裁文書の管理の在り方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速について、早期に実施・実現するよう、全力で取り組んでほしいという指示、閣僚各位に対して、自らが先頭に立って、公文書管理の適正の確保に万全を期してほしい旨の指示があった。この会議の後、同日に、第１回の幹事会が開催され、さらに、同年７月 19 日に第２回の幹事会が開催されている。第２回の会議は、同年７月 20 日に開催され、そこで、「公文書管理の適正の確保のための取組について」が決定された。その内容は、以下の通りである。

第１に、基本的な考え方が示されている。すなわち、一連の公文書をめぐる問題により、行政への信頼が損なわれ、再発防止が喫緊の課題であり、このために 2018（平成 30）年６月５日の会議において内閣総理大臣から示された方針に基づき、職員一人ひとりが、公文書は国家公務員の所有物ではなく健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であり、行政文書の作成・保存は決して付随的業務ではなく、国家公務員の本質的な業務そのものであることを肝に銘じて職務を遂行し、公務員文化として根付かせていくとの理念の下、コンプライアンス意識改革への取組や、信頼を損なう事態を発生させないための仕組みやルールについて検討を行ってきたことが述べられている。そして、本取りまとめは、検討の結果として公文書管理の適正化に向けて必要となる施策を取りまとめたものであり、全ての閣僚が、本取りまとめにおける施策の実施・実現に全力で取り組むことが必要であることを強調している。

第２に、取組の方向性について、文書管理の状況を常にチェックする体制を構築して文

書管理のＰＤＣＡサイクルを確立するとともに、これまでのともすれば各府省任せの文書管理から、政府全体で共通・一貫した文書管理へと考え方の転換を図り、文書管理の実務を根底から立て直すことを目指すことが述べられる。

そして、このため、内閣府は、各府省の実態を的確に把握した上で、電子的な行政文書管理の分野等において積極的に各府省統一のルール策定を進め、内閣府にいわゆる「政府ＣＲＯ(Chief Record Officer)」を設け、ルールに基づく各府省の取組状況のチェックを行い、各府省においてもいわゆる「各府省ＣＲＯ(Chief Record Officer)」を新設し、各府省内のガバナンスを強化することが示される。その上で、公文書管理の取組の人事評価への反映や、特に悪質な事案には重い懲戒処分が行われることを含めた不適正な公文書管理に対する懲戒処分の明確化といった人事制度面の取組を進めるとしている。これらにより、日常の業務遂行が自然と的確な行政文書の作成・保存につながる仕組みを早急に構築し、公文書管理のあるべき姿を定め、実施できることから順次、実行に移していくという方針が表明される。

第３に、公文書管理の適正を確保するための取組が具体的に述べられる。すなわち、公文書管理の適正を確保するため、行政文書の管理に関するガイドラインが 2017（平成 29）年 12 月 26 日に改正され、それに従って改訂された各府省の行政文書管理規則が 2018（平成 30）年４月１日から施行されているので、まずは、各府省において行政文書の作成・保存から廃棄までの各段階における新たなルールの遵守を徹底することが求められ、内閣府は各府省における取組の実態を的確に把握し、その確実な実施を図ること、財務省、防衛省においては、それぞれの省において発生した事案の調査結果を踏まえて定めた再発防止策を着実に実行することが重要であることが指摘される。

その上で、更なる公文書管理の適正を確保するための取組として、新たに以下の方策を推進するものとしている。

(1) 公文書に関するコンプライアンス意識改革を促す取組の推進

公文書に関するコンプライアンス意識の改革を促すため、(ⅰ) 職員一人ひとりに働きかけるための取組、(ⅱ) 人事制度面での取組を進めるとともに、(ⅲ) 内閣府および各府省における体制の強化を図ることとしている。

（ⅰ）職員一人ひとりに働きかける取組としては、まず、公文書管理に関する研修の充実強化が重視されている。すなわち、職員のコンプライアンス意識の改革を着実に促すためには、職員の一人ひとりに対し職階に応じた研修を行い、それぞれの職責に応じて、公文書管理に対する自覚を促しルールに従った適正な管理を行わせることが基本となると指摘する。そして、内閣府は、各府省の総括文書管理者、副総括文書管理者等の管理責任を負う者全員を対象とする全体研修を 2018（平成 30）年夏に実施し（同年８月３日に実施済み)、責任者としての役割・使命を自覚して各府省における行政文書管理に取り組むよう促し、内閣府・国立公文書館は、研修教材・研修手法の一層の充実を図ること、各府省において、総括文書管理者は、全ての文書管理者およびそれ以上の幹部職員並びに文書管理担当者を対象とする対面方式での研修を同年秋までに実施するとともに、2019（平成 31）年度以降も毎年度それらの職の新任の者全てを対象として同様に実施すること、また、ｅ－ラーニング等も活用して、速やかに全ての職員が確実に研修を受講するよう取り組み、さらに、2019（平成 31）年度以降、新規採用の職員に対する採用時の研修の項目に公文書管

理を必ず取り入れることとすることが決定された。

（ⅱ）人事制度面の取組としては、(a) 公文書管理の取組を人事に反映する仕組み、(b) 不適正な公文書管理に対する懲戒処分の明確化が、２本柱になっている。(a)については、コンプライアンス意識の改革を制度面からも促進するため、公文書管理の取組を人事評価制度に明確に位置付けることとされた。具体的には、2018（平成 30）年秋に実施する人事評価から、各職員の行政文書の管理の状況を適切に反映させることとし、内閣官房（具体的には内閣人事局）は各府省に対してその確実な実施を求め、各府省は人事評価実施規程等を変更して行政文書の適正な管理が人事評価の対象である旨を職員に周知することになった。(b) については、コンプライアンス違反に対する抑止効果を高めるため、公文書管理法や各府省の行政文書管理規則に反する不適正取扱事案に対し科される懲戒処分を明確化することとされ、具体的には、刑法上の罰則には必ずしも当たらない行政文書の不適正取扱事案についても懲戒処分の対象となることを明確化し、中でも、決裁文書の改ざんや行政文書の組織的な廃棄など、特に悪質な事案については、免職を含む重い懲戒処分が行われることを明示する方向で、人事院の「懲戒処分の指針について（平成 12 年３月 31 日職職―68)」の一部改正が、2018（平成 30）年９月７日に行われた。すなわち、①公文書を偽造し、もしくは変造し、もしくは虚偽の公文書を作成し、または公文書を毀棄した職員、②決裁文書を改ざんした職員は、免職または停職とし、③公文書を改ざんし、紛失し、または誤って廃棄し、その他不適正に取り扱ったことにより、公務の運営に重大な支障を生じさせた職員は、停職、減給または戒告とするという内容が、同指針に追記された。

（ⅲ）体制面の取組については、コンプライアンスの確保を確実に行うためには、実効性のあるチェック体制を構築することが重要であり、このため、各府省の行政文書の管理の在り方について、内閣府において第三者的な立場からチェックを行うための体制を整備し、各府省においては自ら適正な管理を行うための体制を整備することにより、各府省自らの検証に加え第三者的視点からも行政文書管理の状況が厳しく検証され、不適正な取扱いが見過ごされない仕組みを構築することとされた。具体的には、内閣府では、2018（平成 30）年秋までに、特定秘密の指定等の適正を確保するための検証・監察事務を現在担っている独立公文書管理監を局長級に格上げし、各府省における行政文書の管理状況について常時監視するなどの一般の行政文書のチェック機能を追加すること、それと併せて、この独立公文書管理監（「政府ＣＲＯ」と通称）の下に、同機能を担当する審議官を配置するとともに、増員を行って「公文書監察室（仮称）」を設置すること、各府省における適正な行政文書管理を促進するため、公文書管理の専門的知識を持つ職員を内閣府・国立公文書館から政府ＣＲＯの指揮監督の下、派遣する仕組みについて、2018（平成 30）年度の内閣府を派遣先とした試行的な実施の成果を踏まえ、2019（平成 31）年度より派遣先府省の拡大を含め拡充を図ること、派遣に必要な公文書管理の専門的知識を持つ人材の確保および歴史公文書等該当性の評価選別のチェック機能拡充等のための内閣府・国立公文書館の体制強化について、2019（平成 31）年度に必要な措置を講ずることが決定された。これを受けて、内閣府本府組織令の一部を改正する政令（平成 30 年政令第 245 号）により、独立公文書管理監が審議官級から局長級に格上げされ、一般行政文書の管理のチェックに関する職務が追加され、2018（平成 30）年９月３日、内閣府訓令により、内閣府に公文書監察室が設置

された。その所掌事務は、公文書管理法９条３項・４項に規定する行政機関の長に対する報告もしくは資料の提出の求め、実地調査に関する事務、これらの措置の結果に基づいて行う同法 31 条に規定する勧告に関する事務である。

各府省においては、総括文書管理者の機能を分担し、各府省における行政文書の管理および情報公開の実質責任者となる「公文書監理官（仮称）」（「各府省ＣＲＯ」と通称）を大臣官房等に設置し、公文書監理官は審議官級など、適切なチェック機能が働くクラスとすること、公文書監理官の下に、府省内の行政文書の管理及び情報公開への対応の適正性や統一性を確保するため、「公文書監理官室（仮称）」を設置すること、これらの各府省における体制整備について、2019（平成 31）年度に必要な措置を講ずること、それに先立ち、2018（平成 30）年夏に、大臣官房審議官等の中から「公文書管理担当」を職務発令することも決定された。そして、公文書監理官室には、各府省プロパー職員のほか、公文書管理の研修を受けたＯＢ職員など公文書管理に係る専門的知見や実務経験を有する者を配置することを検討することとされた。「公文書監察室」および「公文書監理官室」において、職員からの公文書管理に係る通報を受け付ける窓口を設置することも決定された。

(2) 行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実

一連の公文書をめぐる問題において、不存在と決定された行政文書が後刻発見される事案が発生する等、行政文書の確実な所在把握が課題となっていることに鑑み、行政文書を電子的に管理することにより、体系的・効率的な管理を進めることで、行政文書の所在把握、履歴管理や探索を容易にするとともに、職員一人ひとりにとって文書管理に関する業務の効率的運営の支援につながり、ひいては文書管理の質の向上をもたらすことが期待されるとする。

そこで、まずは現在電子化されている行政文書の効率的な管理を進めるため、（ｉ）電子的な行政文書の所在情報把握ができる仕組みを構築し、さらに（ⅱ）作成から保存、廃棄・移管まで一貫して電子的に管理する仕組みについても検討することが決定された。（ｉ）については、情報公開への対応をはじめ、行政文書の利用を適正に行うため、どのような行政文書がどこにあるか、所在を把握し管理することが必要であり、電子的な行政文書について、当該行政文書の原本に責任を持つ文書管理者が一元的に管理できるよう、所在情報を的確に把握できる仕組みを構築することとされた。そこで、(a) 行政文書の所在の把握および管理に当たり、共有フォルダにおける体系的管理を適正に行うための、体系的保存の標準例およびそれを実現するための各府省共通のマニュアルを作成すること、(b) 電子的な行政文書検索の効率向上のための、文書ファイル等の名称や文書属性等の付与・明示の方法を標準化すること、(c) 複製された行政文書が把握されず散在していることが検索に困難をもたらすことから、複製された行政文書の所在把握のための、特に厳格な管理が必要な行政文書についての閲覧制限等、複製や共有の手順の共通ルールを作成すること、(d) 共有フォルダで保存すべき電子メールの基準作り等選別・保存を支援する仕組み作り等について、内閣府において、その具体策を総務省等の協力を得て検討を進め、可能なものから早期に各府省での導入を促すこととされた。（ⅱ）については、効率的・確実な文書管理の確立に向けて、今後作成する行政文書は電子的に管理することを基本とし、そのためには、行政文書の作成から保存、廃棄・国立公文書館等への移管までを一貫して電子的に行うた

めの仕組みの確立が必要であるので、内閣府において、総務省等の協力を得て、機密の確保、改ざん防止等に十分配慮した、一貫した電子的な文書管理の在り方について、2018（平成30）度中に基本的な方針を策定することとされた[1]。

(3) 決裁文書の管理の在り方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速

決裁文書は、行政機関の意思決定を記録・表示した行政文書であり、その改ざんはあってはならないことであり、その管理は通常の行政文書よりも厳格になされなければならないので、一旦決裁が終了した後の決裁文書の修正は認めないこと、修正が必要な場合は、新たな決裁を取り直すことを再確認しルール化することが決定された。具体的には、(a)起案段階および決裁過程における決裁文書の内容チェックを徹底すること、(b)再度の決裁を経ずに決裁終了後に決裁文書の内容を修正することを禁止すること、(c)再度の決裁を経る際の手続等のルールの詳細を内閣府で速やかに定め、これに基づき各府省に文書取扱規則等の改正を求めること、(d)総務省等は、このルールを電子決裁のシステムに反映すること、(e)決裁時点において未確定である事項を、確定後に追記することを明示した上で決裁を取り、事後にその内容を追記することは、修正には当たらないものとし、内閣府において、そのための手順について定めること、(f)決裁文書に記載する内容や編てつすべき書類については、決裁の性格・内容を踏まえ、各府省において検討を進め、順次明確化を図ること、(g)各府省は、「電子決裁移行加速化方針」（平成30年7月20日デジタル・ガバメント閣僚会議決定）に基づいて、計画的に電子決裁への移行を推進することが決定された。これを受けて、内閣府公文書管理課長から各行政機関副総括文書管理者宛に、「決裁終了後の決裁文書の修正について」（府公第172号、平成30年8月10日）と題する通知が発出された。その別紙には、再度決裁を経ない決裁終了後の決裁文書の修正の禁止等を定めた「各府省文書取扱規則等におけるモデル規定」と留意事項が記載されており、それを踏まえて、文書取扱規則等の決裁手続に関して置いている既存の定めを同年9月3日までに改正・施行することが求められている。

Ⅲ　情報公開および公文書管理の課題

以上のように、情報公開および公文書管理を巡る一連の問題の発生を受けて、当面の対策は講じられることになったが、以下においては、今後の課題について述べることとする。情報公開請求において、最大の問題は、文書不存在である。文書の存在を認めたうえで、不開示決定がなされたのであれば、行政不服審査法に基づく審査請求を行えば、原則として、情報公開・個人情報保護審査会（地方公共団体においては、個人情報保護審査会と別に情報公開審査会を設置するものもある）に諮問される。そして、情報公開・個人情報保護審査会は、開示請求対象文書を見分するインカメラ審理の権限を有するから、不開示情報に該当しないものを不開示情報とする決定がなされていたと判断すれば、不開示決定は取り消されるべき旨の答申を出すことになる。答申には法的拘束力はないが、答申には詳細な理由が付され、それが公表されること、審査庁が答申に従わない場合には、その理由を裁決に付記する義務があり、答申に従わない合理的理由が示されていなければ、裁決は手

[1] ドイツでは、2013年に電子政府法が制定され、2020年までの行政事務の電子化について規定され、これを受けて、2017年に連邦国立公文書館法が全面改正された。

続的瑕疵により取り消されうるため、実際には、ほぼ全ての事案において、答申に従った裁決がなされている。したがって、違法または不当に不開示情報を広く解釈した決定については、審査請求を行うことによって是正される可能性はかなりあるのである。

これに対し、不存在を理由とする不開示決定の場合には、問題は複雑になる。まず、不存在については、解釈上の不存在と物理的不存在の２種類を区別する必要がある。解釈上の不存在とは、文書自体は存在するが、それが情報公開法または情報公開条例の対象文書ではないので、対象文書は不存在であるとするものである。保有しているのは、職員の個人的メモであって、組織共用文書ではないから、対象文書は不存在であるという主張が、行政機関の長または実施機関によってなされることが多い。かかる解釈上の不存在を理由とする不開示決定に対しても、審査請求を行うことができる。この場合、審査会がどの程度、熱心に解釈上の不存在決定の妥当性を審査するかは、審査会により、かなり差異があるのではないかと思われる。審査会は、行政機関の長または実施機関が職員の個人的メモであると主張するものについても、提示させ、実際に見分し、かつ、それを他の職員と共有していないかについて、質問し確認すべきである。いまだに組織共用文書についての理解が公務員の間で浸透しておらず、組織共用文書も、職員の個人的メモと誤解している場合も少なくないからである。また、解釈上の不存在を理由とする不開示決定に対して審査請求や取消訴訟が提起された場合、それが組織共用文書でないことの主張立証責任は、当該文書を保有している側が負うことになる。

これに対し、物理的不存在とは、文書を作成していなかったり、作成したが廃棄していたり、紛失している場合である。かかる物理的不存在を理由とする不開示決定に対しても審査請求を行うことができるが、解釈上の不存在の場合と異なり、審査会は、当該文書を提示させることにより確認することができないため、審査請求が有効に機能しない可能性が高い。しかし、審査会は、作成されていないと主張される文書について、作成義務がないかを審査し、作成義務があるにもかかわらず、作成されていなければ、今後、確実に当該文書を作成するように答申で付言することはできる。また、廃棄したとされる文書については、行政文書管理規則または文書保存規程に照らし、保存期間が満了していたかを審査し、保存期間満了前に廃棄したと認められる場合には、答申で、そのことを指摘し、是正を要望することができる。したがって、物理的不存在の場合であっても、審査会は、上記のような審査を積極的に行い、是正策を答申において付言する運用をすべきであろう。かかる付言に法的拘束力があるわけではないが、個別の事案の審査を通じてこそ得られる知見があり、それに基づき審査会が付言を行い、公表される答申を通じて、その知見が広く共有されることは重要である。

不存在を理由とする不開示決定の問題を解消する抜本的方策は、情報公開制度を文書ではなく情報の公開とすることである。比較法的にみると、ニュージーランド、オランダ等、文書ではなく、情報の公開という制度をとる国が存在する。わが国でも、福岡県直方市情報公開条例のように、開示請求時点において、情報は存在しても文書は存在しない場合、できる限り速やかに文書化して開示することを実施機関に義務づける例がある。北海道ニセコ町情報開示条例では、公開請求に係る町政情報が存在しないときは、実施機関は、公開請求があった日から 15 日以内に、その情報が存在しないことを理由として不開示決定をするか、あるいは、その文書等を新たに作成または取得して、そして公開する決定をするか

のいずれかの措置を取らなければならない（同条例 15 条１項）。その情報を作成・取得することが可能であり、またそのことが町の利益に資すると認められるものについては、不開示決定するのではなく、文書を作成または取得して情報を公開することが義務付けられている。町の利益に資すると認められる場合とは、事務処理を行うに当たって通常の業務に大きな影響を与えるものではなく、作成することが町の業務にとって効果があると認められるものとされている。そして、町の業務にとって効果があるものとは、今後においても保存する価値があるもの、または、本来整理しておくべきもので未だ作成されていなかったものである。そして、上記の判断においては、情報公開の趣旨に鑑みて、情報公開請求者の立場に立って対応するよう努めるものとされている（ニセコ町情報公開条例の手引き）。このように、有形の文書ではなく無形の情報の公開という原則に立脚することが、本来は望ましいといえよう。もっとも、かかる法制を採用した場合、情報公開請求に対応するための職員の労力は増加せざるを得ないので、文書ではなく情報を公開する仕組みに転換することへの合意の形成が可能な地方公共団体は少数にとどまらざるをえないと思われる。国においても、かかる転換は容易でないであろう。しかし、文書の公開という法制の下でも、文書不存在の場合、情報提供を行うことは可能であり、かつ、望ましいといえよう。行政機関情報公開法 24 条は、「政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」と規定している。すなわち、情報開示請求制度は、総合的な情報公開制度の主軸をなすものとはいえ、情報公表義務制度や（狭義の）情報提供制度[2]と相まって、国民に対する説明責務を果たしていくべきなのである。したがって、現行法の下でも、文書不存在を理由とする不開示決定で足れりとするのではなく、不開示情報に該当しない情報であれば、（狭義の）情報提供をすべきであるし、本来、国民に知らせるべき情報については、開示請求を受けて受動的に開示するのではなく、公表を義務づけるべきである。また、多数の開示請求がなされ、開示決定が行われている情報については、公表を義務づけるか、任意に情報提供を能動的に行うことにより、開示請求に対応する行政機関の負担も軽減しうることになる。わが国においても、行政機関情報公開法に基づき開示した情報および当該情報と同様の取扱いが可能と考えられる同種の情報で、反復継続的に開示請求が見込まれるものについては、原則として Web サイトによる提供を図ることとされているが（Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針、2015 年（平成 27 年）３月 27 日）、必ずしも実践されていないように見受けられる。その理由の一端は、「反復継続的に開示請求が見込まれる」という要件が不明確な点にあると思われる。むしろ、過去に一定回数（たとえば３回）開示請求があり開示決定をした情報については、インターネットで公表するという指針に変更したほうが、要件が明確になり、情報提供を促進することになるのではないかと考えられる。

[2] 情報開示請求制度、情報公表義務制度、（狭義の）情報提供制度については、宇賀克也・新・情報公開法の逐条解説［第８版］（有斐閣、2018 年）１頁以下参照。

寄稿論文

仮想通貨をめぐる現状と今後

京都大学公共政策大学院教授
岩　下　　直　行

《構　成》

Ⅰ　価格暴騰で一躍脚光を浴びた仮想通貨
Ⅱ　ブロックチェーン技術とは
Ⅲ　ビットコインのノードの実際
Ⅳ　マイニング作業の実際
Ⅴ　ビットコインが消費する電力
Ⅵ　ビットコインの黎明期：パソコンマニアによる実験
Ⅶ　ビットコイン価格の乱高下：キプロス危機による覚醒
Ⅷ　2017 年の仮想通貨の大相場：ビットコインを上回るアルトコインの高騰
Ⅸ　2017 年の相場高騰の原因：ＩＣＯ
Ⅹ　ＩＣＯの実態と今後の規制の在り方
Ⅺ　諸外国におけるＩＣＯへの規制
Ⅻ　2018 年入り後のコインチェック事件と相場調整

Ⅰ　価格暴騰で一躍脚光を浴びた仮想通貨

仮想通貨は、2017 年に価格が高騰し、一躍脚光を浴びた。代表格であるビットコインの１通貨単位（１BTC）当りの価格でみると、2017 年１月は1,000 ドル/BTC 程度で推移していたが、2017 年 12 月には 20,000 ドル/BTC と 20 倍近い値上がりを見せた。ビットコインの価格が大きく上がる度に、テレビニュースに映像が流れたのも記憶に新しい。

この高騰は、金融のプロフェッショナルの予想を超えた現象であった。ファンダメンタルを重視するエコノミストは、資産の裏付けもなく、国家や企業の信用にも基づかない仮想通貨の本源的価値はゼロであり、価格はゼロ円に収束すると公言してきた。市場実勢を重視するプロのトレーダーも、仮想通貨は理論価格を算出できず、また取引業者の事故や破綻への備えがないことを嫌気して、投資を行わなかった。実際、主要国の金融機関や機関投資家のほとんどは、仮想通貨に投資していない。仮想通貨投資は専らアマチュアである個人投資家の手によって実施され、彼らだけが、2017 年の大相場の利益を独占することになった。

人々から注目され、大きく値上がりしているのだから、ビットコインが通貨として商品の購入に便利に使われているか、というとそうではなく、ビットコインや他の仮想通貨が決済に利用された実績はほとんどない。BTC はドルや円に対して激しく変動している。法定通貨を基準に生活している消費者や販売者が決済手段として利用するのはリスクを伴い、不便でもある。仮想通貨はその名前に反して、価値尺度や交換手段、価値貯蔵手段といった「通貨としての機能」を果たしてはいないのだ。それでは、テレビや新聞で報道される「ビットコインが使えるお店」は、どんなからくりで存在するのだろうか。

「ビットコインが使えるお店」を仕掛けたのは、日本のビットコイン交換業者である。この業者が全ての取引リスクを引き受ける形でビットコイン決済の導入を働きかけ、先進的な小売店としてのイメージ向上を狙う企業と思惑が一致したのである。

こうした小売店店頭でビットコインを用いて資金決済を行う場合、店舗側が用意したスマホと顧客のスマホを用いて、ＱＲコードの読み取りを行うと、直ちに決済が完了する。しかし、実際にはビットコインが客から店へと移動するのではなく、ビットコイン交換業

者のデータベースが書き換わるだけだ。売上代金は、後日、ビットコイン交換業者から販売店に銀行口座への送金により支払われる。つまり、ビットコインで取引が行われているというよりも、店舗側の売上債権がビットコイン交換業者への債権につけ変えられることにより、円建てで決済が行われているに過ぎない。

このような取引を行うことによって、ビットコイン交換業者としては、「全国で決済に使える未来のお金」というイメージを広められる。小売店側としては、「業界初の未来の決済手法に対応した」という評価が得られ、メディアにも露出するので、広告宣伝効果が大きい。実際のところ、価格変動の大きいビットコインで実際に買い物を行う顧客は限られており、取引件数は微々たるものとのことだが、それでも、ビットコイン交換業者も小売店も、導入したこと（及びそれがメディアに取り上げられること）にメリットを感じているために、このような仕組みが維持されているのだ。

Ⅱ　ブロックチェーン技術とは

この仮想通貨ビットコインの基礎技術が、ブロックチェーン技術と呼ばれ、FinTech の中核技術として様々な解説がなされている。「ビットコインは、ブロックチェーン技術を仮想通貨に応用したもの」と説明されることも多い。しかし、実際の誕生の経緯は逆であり、まず、2008 年にビットコインが考案され、そこで用いられていた技術をより一般化した呼び名としてブロックチェーン技術という言葉が生まれた。そこでまず、最初に登場したビットコインの実現方法について解説しよう。

ビットコインは、サトシ・ナカモトを名乗る正体不明の人物が 2008 年に論文[1]を公表し、2009 年に最初のバージョンを開発した。それは、インターネット上で利用可能な電子現金を作ろうという実験であった。

ビットコインは個人間での送金にＰ２Ｐネットワークを利用することで、システム全体を「センターを持たない」形とし、中央組織による情報の独占を防ぐという発想で作られた決済システムである。この理念は革命的であった。安全性、安定性を重視する金融取引においては、決済システムには高機能で高価なセンター・サーバが必要というのが常識だったが、ビットコインは安価なパソコンを使って構築できたからである。

こうした決済システムが機能するためには、二重使用の問題をクリアする必要がある。紙や金属片を手渡しする現金と異なり、ビットコインは情報なので、一度支払いに使用してもその情報は支払った側の手元に残る。その情報を再度使うのを有効に取り締まらなければ、実用可能な決済の仕組みとはいえない。

しかし特定の主体が二重使用をチェックする仕組みとすると、「センターを持たない」という理念に反し、それを維持するコストも掛かる。そこでビットコインでは、利用者は誰でもが取引内容を検証できることにした。とはいえ、その場合、二重使用をした者自身が検証者を兼ね、自らの不正な取引を「正しい」と検証してしまう恐れがある。

そこで検証をしようとする者に特殊な計算（一定の条件を付けたハッシュ値の探索）を行わせ、その作業を最初に完遂した者を信頼できる検証者として識別することにした。この特殊な計算によって連鎖する新しいブロックが生成される。こうした作業が「マイニング」と呼ばれ、それを行う主体を「マイナー」と呼ぶ。その報酬としてビットコインを新規に発行して与えるという仕組みが考案された。誰が最初に作業を完遂して「発掘」を行い、

[1] Nakamoto, Satoshi, "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System"

報酬を手にするかを競い合う仕組みは「競争的マイニング」と呼ばれる。そして、この一連のメカニズムがブロックチェーン技術の原型である。

こうしてビットコインは、システムの安定運用と取引内容の検証のための資源を、自給自足で賄えるようになった。「センターを持たない」システムが、どこからも支援を受けず、長年稼働し続けてきたのは、こうした工夫あってのことなのだ。

Ⅲ　ビットコインのノードの実際

具体的にビットコインのノードはどう構成されているのだろうか。bitnodes.earn.com というサイトでは、全世界でビットコインのノードがどのように分布しているかを随時更新している。それによれば、2018 年 10 月における全世界のノード数は 10,007 台であり、国別には米国、ドイツ、フランスの順に多く設置されている【図表１】。これらは同サイトから到達可能なノードのみを示したものであるが、現時点のネットワークの実態を概観する意味では有用な情報である。

日本のノード数は 246 台で、世界で 11 位である。ビットコインの取引金額の統計によれば、2016 年以降の日本のシェアはかなり高いが、それに比してノード数は少ない。これは、日本のビットコイン保有者が、自らノードを立てて取引を行うのではなく、専ら仮想通貨取扱業者を経由して購入していることを反映している。個人投資家が業者を通じてビットコインを購入した場合、その投資家は自らがノードを立てる訳でも、自らの取引をマイナーに承認してもらう訳でもない。その取引はブロックチェーンには書かれず（オフチェーン取引）、投資家は、取引所名義でブロックチェーン上に管理されたビットコインの一部を所有しているという情報が取引所に記録されるだけである。

【図表１】世界的なビットコイン・ノードの分布状況

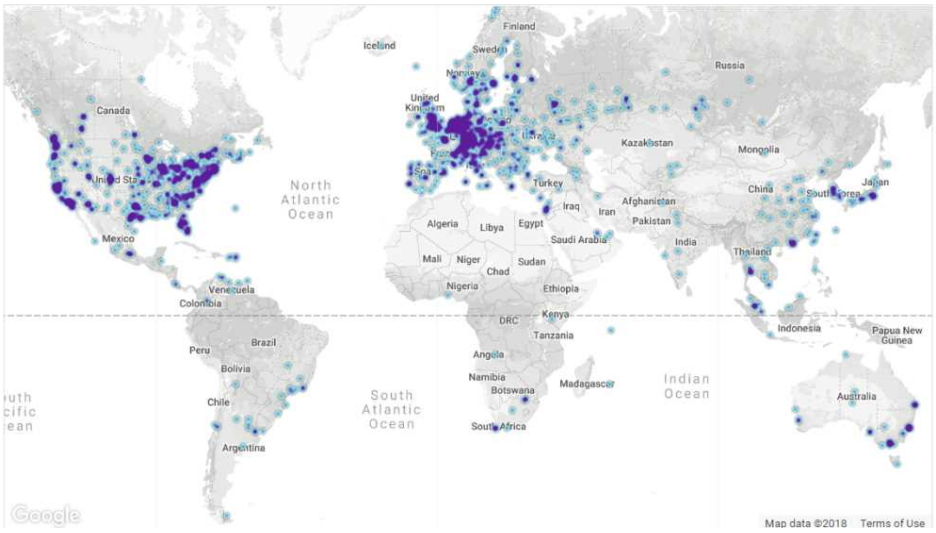
GLOBAL BITCOIN NODES DISTRIBUTION
Reachable nodes as of Thu Oct 18 2018 12:27:03 GMT+0900 (日本標準時).

10007 NODES
24-hour charts »

Top 10 countries with their respective number of reachable nodes are as follow.

RANK	COUNTRY	NODES
1	United States	2375 (23.73%)
2	Germany	1933 (19.32%)
3	France	672 (6.72%)
4	China	672 (6.72%)
5	Netherlands	497 (4.97%)
6	n/a	458 (4.58%)
7	Canada	370 (3.70%)
8	United Kingdom	306 (3.06%)
9	Russian Federation	272 (2.72%)
10	Singapore	251 (2.51%)

More (99) »



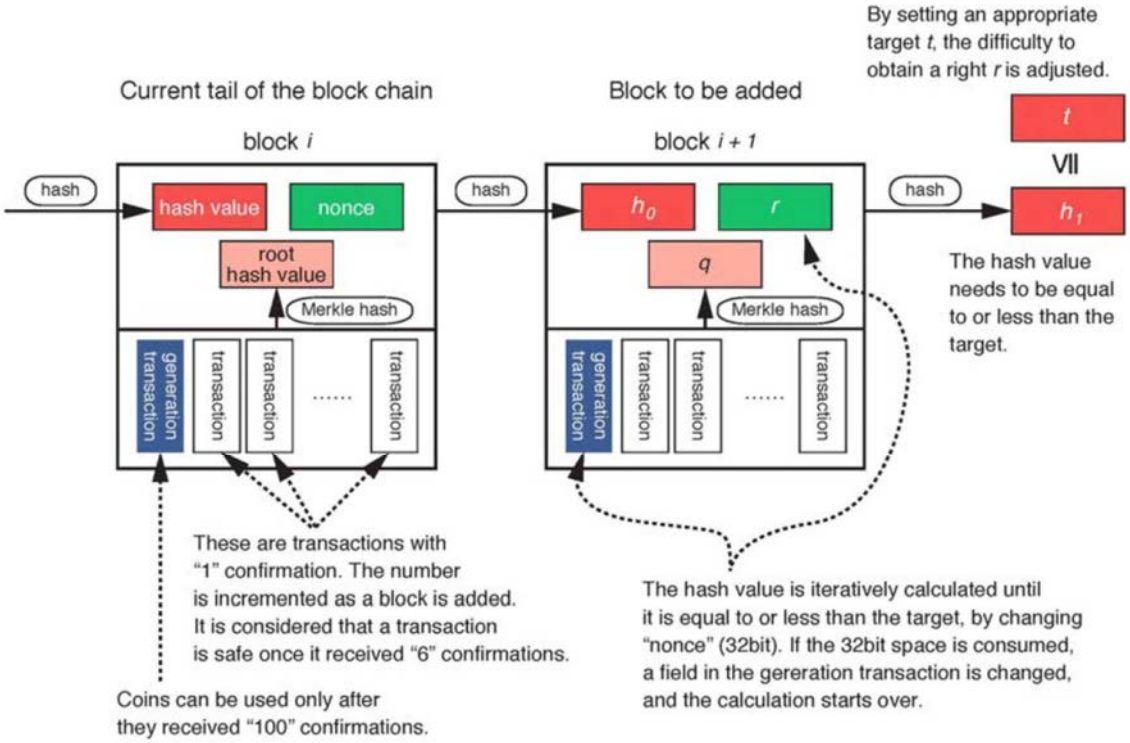
Ⅳ　マイニング作業の実際

ビットコインにおけるマイニング（採掘）とは、ハッシュ関数（データを固定長のハッシュ値に変換する関数）を使って時系列のデータをリンクさせ、（事実上）書き換えることが不可能なデータの連鎖を作り出す作業のこ

とである。ビットコインが何がしかの「価値」をやり取りする手段と位置付けられたのは、インターネットというオープンな環境に置かれながら、「データが改竄不可能」という特徴を持っていたからで、これが最大のメリットと考えられている。その技術を電子現金に使えばビットコインになるが、他の用途にも使えるのではないかということで、ブロックチェーン技術という言葉が使われるようになった。

ビットコインのデータのリンクの部分の作り方、つまり、マイナーによるマイニング作業は、以下のとおりである【図表２】。

【図表２】ビットコインにおけるブロック生成の模式図



まず、ビットコインの次のブロックを生成しようとするマイナーは、まだ承認されていないビットコインの取引を検証するところから始める。各取引に利用された電子署名が正当なものか、過去の取引履歴から計算して、取引後のビットコインの残高がマイナスになることがないかなど、ビットコインの取引環境を監視する役割を果たす。そして問題ないと判断された取引を組み合わせてルート・ハッシュ値を計算する。ここまでの作業負担はさして重くはない。

そして、前のブロックから得られたハッシュ値と、今回得られたルート・ハッシュ値、それに nonce と呼ばれる一種の乱数を組み合わせて、新しいハッシュ値を作る。このハッシュ値が、その時に決まっている条件（例えば、冒頭 20 ビットが０）を満たしていれば、それでマイニングは成功である。マイナーは、12.5 BTC のマイニング報酬（新規に発行されたビットコイン）を受け取ることができる。

しかし、実際にはそんなにうまくは進まない。生成したハッシュ値は、基本的に全ての

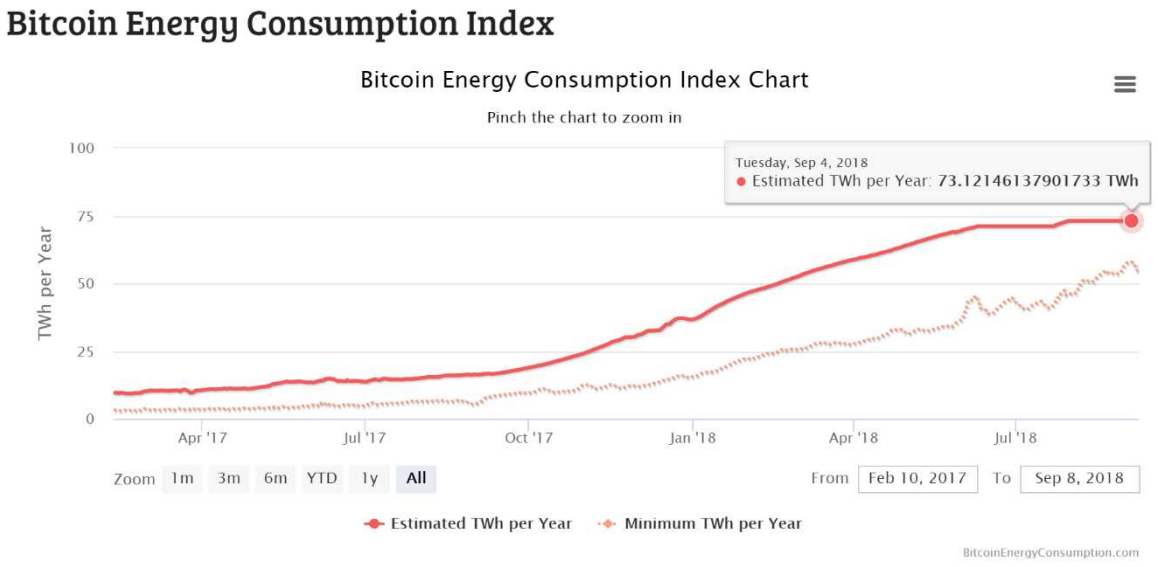
ビットがランダムに設定されるから、どのビットも０となる可能性は 1/2 と考えることができる。このため、$(1/2)^{20}$ の確率でしか、この条件は満たされないのだ。これは、約 0.0001%（1/1,048,576）の確率でしかない。そこで、マイナーは、nonce を少し変えてみる。するとハッシュ値は全く違ったものとなるが、それが条件を満たす確率も約 0.0001% である。マイナーが一人しかいない場合、この条件を満たすハッシュ値が見つかる確率が 50%になるためには、試行を約 72 万回行わなければならない。これが、膨大なハッシュ値の計算を行わなければならない所以である。このため、マイナーは、SHA-256 のハッシュ関数の計算のみに特化した特殊なハードウエア（ASIC: application specific integrated circuit、特定用途向け集積回路）を多数搭載したマイニングマシンをマイニングファームに設置して、マイニング報酬を求めて競争を繰り広げているのである。

Ⅴ　ビットコインが消費する電力

マイニングは専用のハードウエアを設置して適切にチューニングすれば、確率の問題で報酬を得ることができる。ただし、このマイニングマシンは膨大な電力を消費する。2017 年のビットコインの価格高騰の結果、消費電力は急激に増大した。現在マイニングに使用されている電力は、１年間換算で 73TWh（テラ・ワット・アワー）にのぼるという【図表３】。ここの数値は、オーストリア１国が１年間に使用する電力（約 72TWh）に匹敵する水準だ。

ビットコインの価格が高騰し、マイニングのための投資が活発になればなるほど、マイニングの難易度（ハッシュ値の何桁目までが０であるか）が上がって、消費電力が大きくなる傾向にある。条件に合うハッシュ値を探索するために費やされたエネルギーは、何か有用なものを生み出す訳ではなく、浪費されるだけだ。今後更にビットコインの価格が上昇するということは、この浪費が増大し、地球環境問題に発展することを意味する。これは、ビットコインの抱える深刻な問題のひとつである。

【図表３】ビットコインのマイニングに要する電力の推計値



（出所）bitcoinenergyconsumption.com

Ⅵ　ビットコインの黎明期：パソコンマニアによる実験

ここでビットコインの誕生から現在までの歴史を振り返ってみよう。2009 年１月９日、サトシ・ナカモトと名乗る人物が、ビットコイン v0.1 と名付けたソフトウェアを公開､配布して、実験を開始した。ビットコインは、当初２～３年間は、特に一般の人々から注目されることもなく、パソコンマニア（geek）の間のちょっと知的なお遊びとして、ひっそりと実験が続けられていた。

ビットコインは、ドルや円といった法定通貨で価値を表示せずに、独自の通貨単位 BTC を利用している。発行主体が法定通貨と同じ価値で買い物等ができることを保証した電子マネーですら、利用者に信用され、受け入れられるには時間が掛かった。まして、独自の通貨価値を持つ仮想通貨は、買い物にも価値の貯蔵にも使いにくいので、人々から受け入れられることはなかった――ビットコインの出現までは。

マニアの間で交換や発掘が繰り返される中で、BTC の法定通貨との交換価値は徐々に上昇していく。当初はほぼ無価値であったが、2012 年には 20 ドル/BTC 程度の「相場」が成立するようになっていた。当時のビットコインは、インターネットの闇サイトでの麻薬や武器の取引に使われていたといわれる。米国における巨大闇サイト「Silk Road」の成立から、捜査当局による首謀者の逮捕までを描いたノンフィクション「The Rise and Fall of Silk Road」の中に、当時の状況が詳細に描写されている。同書では、「Silk Road はある意味では、インターネットを活性化させてきたリバタリアン的価値観の論理的帰結だった」と記述されているが､ＰＣ､インターネット、ビットコインと進化してきたＩＴの根底にあるリバタリアン的な発想が、巨大闇サイトの拡大を生み出したという点を指摘しておきたい。

Ⅶ　ビットコイン価格の乱高下：キプロス危機による覚醒

ビットコインがマニアのお遊びから、実用性のある投資対象として初めて認識されたきっかけは、2013 年３月 28 日のキプロス危機であった【図表４】。地中海の小さな島国、キプロスで金融危機が発生し、一時的に銀行が営業を停止した際に、キプロスから資金を海外に移動させる手段としてビットコインが注目され､実際に送金に利用された｡その結果、それまで 20 ドル前後であった相場が､200 ドル近くにまで急騰した。危機が収まると相場は下落したが、この事件を境に国際的な資金移動に利用可能という機能が注目され、ビットコインの相場は徐々に上昇していく。

次の波は 2013 年末にやってくる｡中国国内の電子商取引サイトでビットコインによる支払いが可能になったことを契機に、中国国内での投機熱に火が付いたのだ｡相場は過熱し、一気に 1,200 ドルにまで値上がりした。

【図表４】

こうした相場の過熱を警戒した中国人民銀行は、2014 年初に、中国国内の銀行に対し、ビットコインの購入資金を払い出すことを禁止した。これを主因に相場は一気に半値の 600 ドルに暴落する。更に、当時日本に存在した世界最大手の仮想通貨交換所、Mt.Gox 社の破綻が重なって相場は下げ基調となり、2015 年頃には再び 200 ドル近くに下落する。

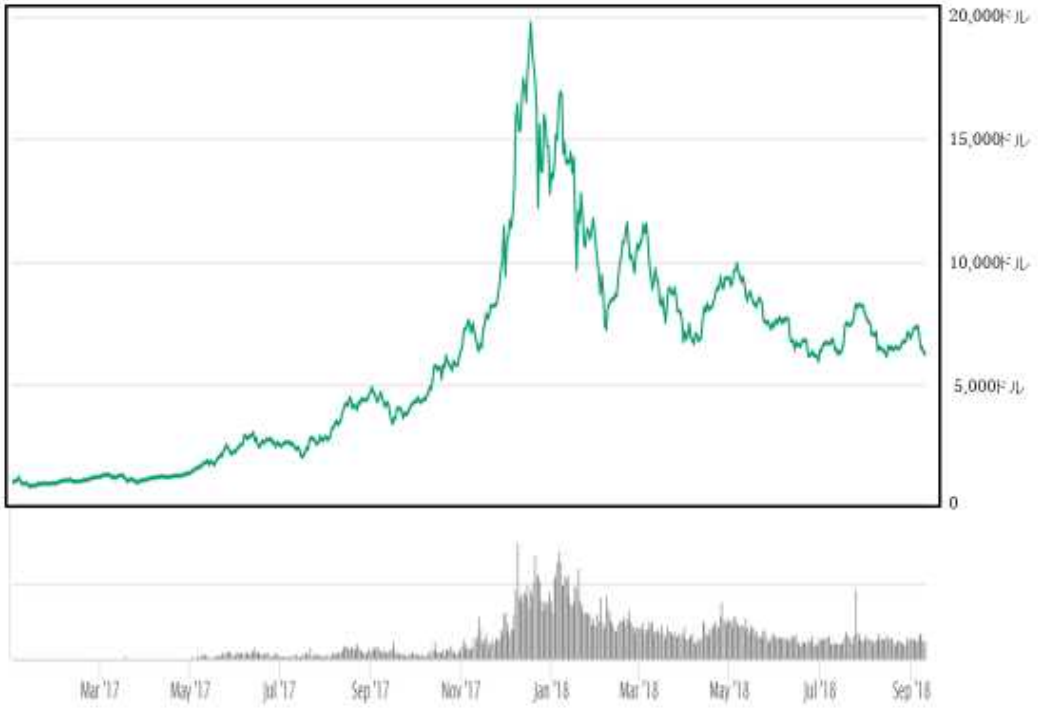
この状態がしばらく続いた後、2016 年になって相場は回復を見せ始める。その背景には、国際的な資金移動への利用が拡大したことや、「未来のお金」として注目され、個人が投機目的で購入する事例が増えたことなどが挙げられるが、何が正解かはよく分からない。

たとえ国家や企業の信用による裏付けがなくても、誰かが高値で買い取ってくれそうなものには値段が付くし、それは人々の期待に応じて変動する。とりわけ、この時期は世界的な金融緩和の時期であり、主要国の中央銀行は政策金利のターゲットをゼロ近傍としていた。こうした行き過ぎた金融緩和が、仮想通貨の相場を押し上げたことは事実であろう。

Ⅷ　2017 年の仮想通貨の大相場：ビットコインを上回るアルトコインの高騰

2017 年に入ると、ビットコインの相場は急速な高騰をみせる。2017 年１月は 1,000 ドル程度で推移していたが、2017 年 12 月の最高値は 20,000 ドルと 20 倍近い値上がりとなった【図表５】。相場が大台を超える都度、マスコミが大きく報道し、相場への注目は否応もなく高まっていった。

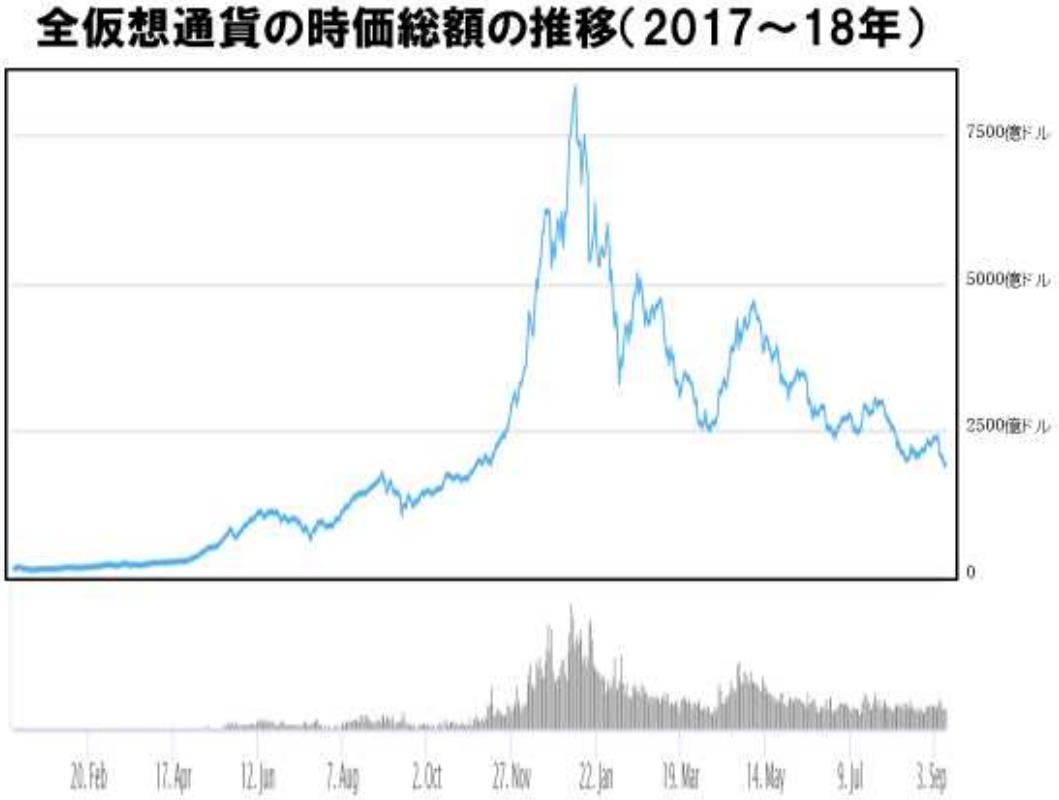
【図表５】



（出所）coinmarketcap.com　　40

2017 年のビットコインの大相場をどう理解すればいいのだろうか。2017 年におけるビットコイン以外の仮想通貨の値上がりはより激しく、年間を通した仮想通貨全体の流通総額の上昇は、実に 50 倍近くに達し、日本円にして 2 兆円（177 億ドル）から 90 兆円（8,300 億ドル）への拡大である【図表６】。日本における現金通貨の発行残高が 100 兆円、個人保有の東証１部上場株式の時価総額もその程度だから、それに匹敵する規模にまで拡大したことになる。その後、2018 年に入ると、ビットコインもその他の仮想通貨も相場が急落する。流通総額は一時 30 兆円（2,500 億ドル）とピークの 1/3 以下にまで値下がりし、その後も乱高下を繰り返している。

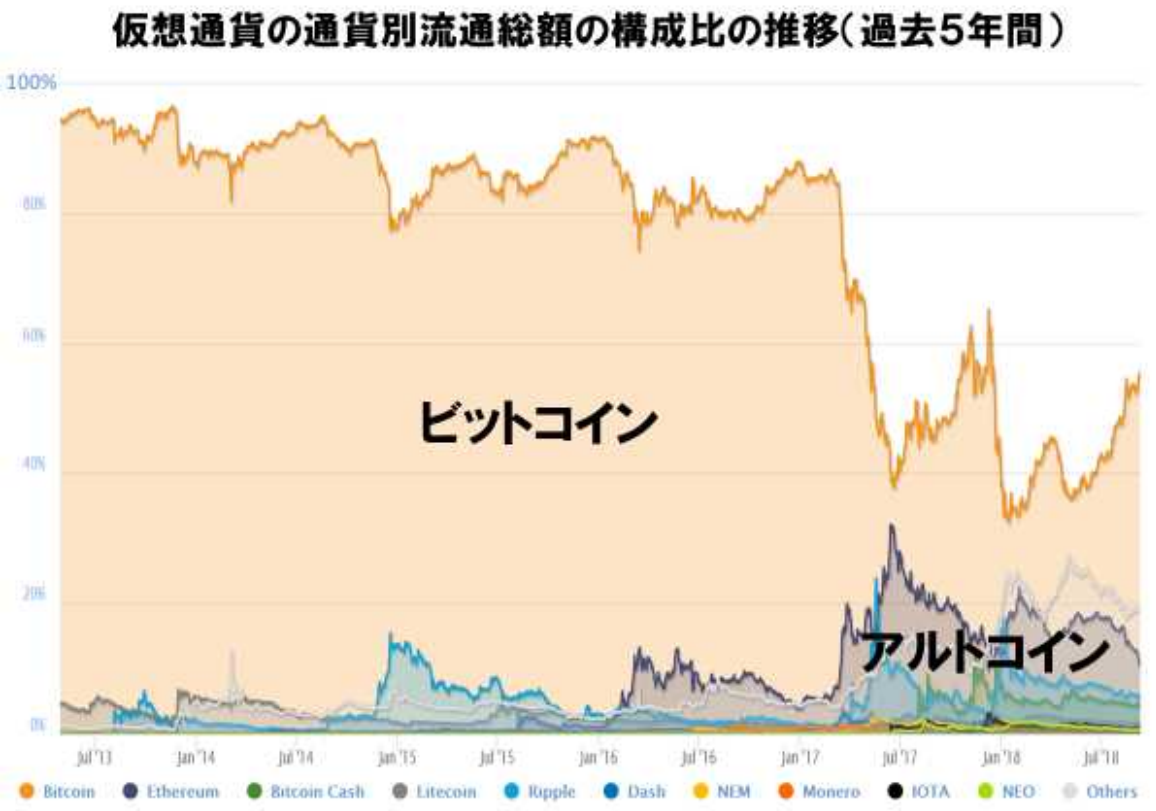
【図表６】



（出所）coinmarketcap.com　　41

既に述べたように、2017 年には、ビットコインの相場は 20 倍になった。他方、全仮想通貨の流通総額は 50 倍になった。この結果、仮想通貨市場全体に占めるビットコインのシェアは、85%から 40%弱へと半減している【図表７】。その変化は、2017 年５月頃を起点に、きわめて短期間に生じている。過去には、ビットコインのシェアが 80%を下回ることはほとんどなかった。このため、2017 年の仮想通貨に起こったことを理解するためには、ビットコインだけではなくて、他の仮想通貨（アルトコイン）も含めて考える必要がある。

【図表７】



（出所）coinmarketcap.com

Ⅸ　2017 年の相場高騰の原因：ＩＣＯ

2017 年の大相場の原動力は、ＩＣＯ（Initial Coin Offering）であったと考えられる。ＩＣＯとは、「企業等が電子的にトークン（証票）を発行して、公衆から資金調達を行う行為の総称[2]」である。そのメカニズムについては、多少説明を要するだろう。

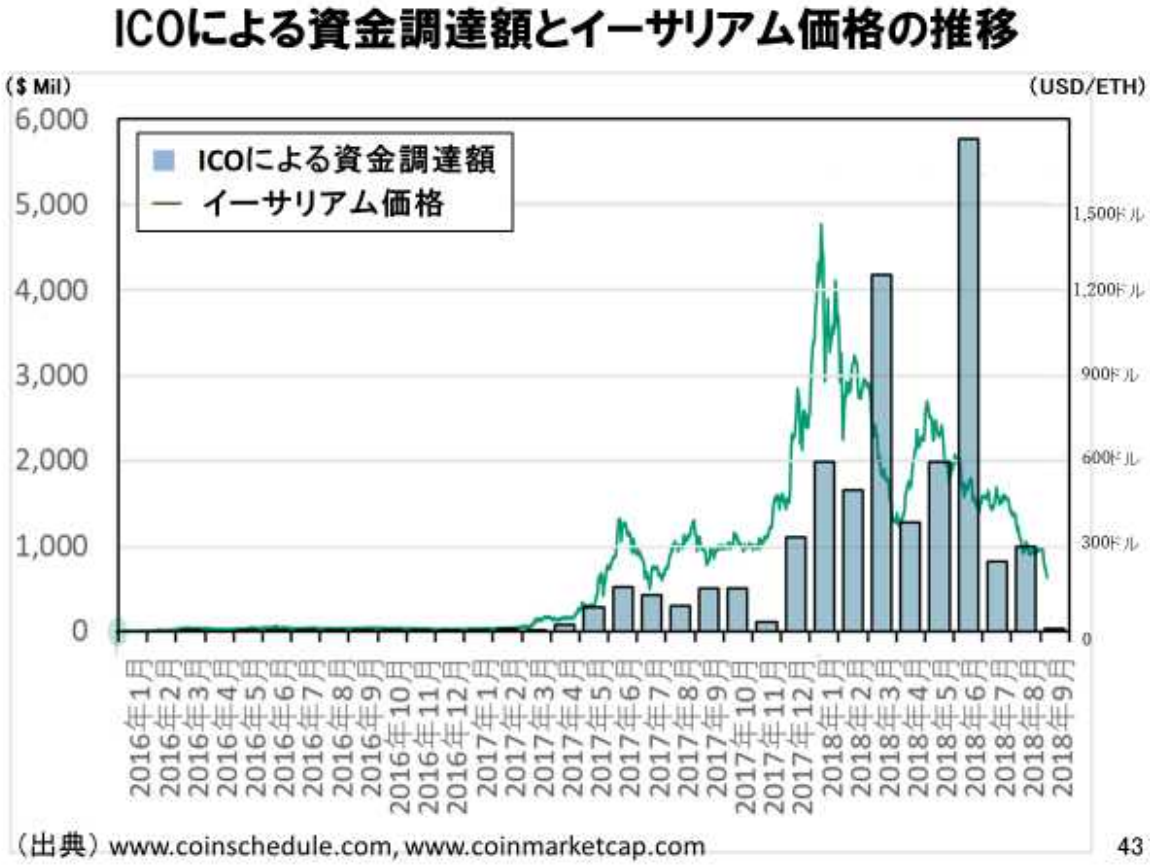
ＩＣＯの大半は、仮想通貨イーサリアムを基盤に利用し、ＥＲＣ－20 トークンと呼ばれる仮想通貨的なデジタル資産が発行される。この購入にはイーサリアムが必要になるので、ＩＣＯが増えると、イーサリアムの需要が増え、相場が上昇する。また、ＩＣＯトークンは払込金を償還するようなものではないのだが、イーサリアム建てで発行されるから、イーサリアムの相場が上昇すると、トークンのドル建て価格は上昇する。その結果、トークンの流通市場での価格が高騰し、それが更なるＩＣＯの活性化をもたらす。このような正のフィードバックが働いて、2017 年５月を起点にＩＣＯ発行額とイーサリアムの相場が急騰することとになったと考えられる【図表８】。

ビットコインは「未来のお金」であり、決済に使えるのでは、という期待から、高値が続いていた（実際には、将来にも決済に使われることは難しいのだが）。イーサリアムは、ＩＣＯの基盤として急激に値上がりした。この２種類の仮想通貨が値上がりすると、それ以外の通貨も、第二、第三のビットコイン、イーサリアムとして、値上がりが期待されることになる。それまでほぼ無価値であった多くの仮想通貨が、一斉に値上がりを始めたの

[2] 金融庁、「ＩＣＯ（Initial Coin Offering）について～利用者及び事業者に対する注意喚起～」、2017.10.27

が、同じく 2017 年５月であった。そうした動きは、ある程度名の知られた仮想通貨が一通り買われて値上がりすると、知名度が低く価格も付いていないような仮想通貨に値上がりが伝播していく。株式相場が上昇基調にあるときの、「低位株の循環物色」のような現象が発生したものと考えられる。

【図表８】



そして、2017 年の仮想通貨の大相場の最後を飾ったのは、ＣＭＥとＣＢＯＥにおけるビットコイン先物の上場であった。先物が上場されれば、仮想通貨も正式な金融商品と認められ、金融機関や機関投資家の莫大な投資資金が市場に流入するかもしれない、そんな期待が、ビットコインの価格を僅か３週間で 10,000 ドルから 20,000 ドルに押し上げることになったのだ。

Ｘ　ＩＣＯの実態と今後の規制の在り方

ＩＣＯについて、もう少し具体的にみてみよう。ＩＣＯを計画するのは、実は企業とは限らない。仲間内で始めた新規事業の検討で事業計画を思いついた個人や、インターネットで募集した寄せ集めのグループのこともある。まず彼らが作成するのは、ホワイトペーパーと呼ばれる計画書だ。平均的には数十ページのこの文書は、「有価証券の募集・売出における目論見書のようなもの」と説明されることもあるが、実態はもっといいかげんなものだ。目論見書は投資家の投資判断の基準となる情報を提供するために発行され、一定の記載項目が定められ、虚偽記載があれば損害賠償責任を負う。これに対し、ホワイトペーパーは法的な裏付けもなく、記載内容も統一

されていない。ＩＣＯトークン発行後に書き換えられることも少なくない。

ＩＣＯで発行されるトークンもまた、有価証券とは異なる。株式のように配当を受ける権利や経営参加権を持つものでもなく、社債のように期日が来れば償還されるものでもない。ＩＣＯ発行体が手掛ける事業がうまくいった場合に、その事業で利用することのできる割引券のようなものが付いてくるだけである。これをユーティリティトークンと称する。この結果、ＩＣＯ発行体はほぼノーオブリゲーションで発行代り金を手にすることができる。

常識的に考えれば、資金調達を行おうとする際には、何らかの配当や償還を約した証券を発行した方がうまくいきそうである。しかし、ＩＣＯトークンが仮に配当や償還を約したものであったならば、それは各国の証券法上の有価証券と判断されるリスクがある。有価証券を一般大衆に発行するのであれば、証券法上の開示規制や各種行為規制の対象となる。ＩＣＯ発行体は、こうした規制を回避したいのだ。そこで、ユーティリティトークンとすることによって、いわば「無価証券」の形態をとり、規制を逃れるのだ。

不思議なのは、そんな無価値なトークンを買う人がいることだが、このＩＣＯトークンは大人気で、発行企業のウェブサイトに投資家が殺到してなかなか繋がらないという。投資家は何故このトークンを買うのであろうか。それは、流通市場で売却して売却益を稼ぎたいからだ。実際、2017 年にＩＣＯトークンを買い、年末まで保有した投資家は、平均で購入額の 3.2 倍の価格で売却できたという。

「ＩＣＯを発行市場で買って流通市場で売れば儲かる」という噂は瞬く間に仮想通貨投資家の間に広まり、ＩＣＯの大ブームをもたらし、それが先述のフィードバック効果で仮想通貨の高騰をもたらしたのである。

こうしたブームに乗って資金調達を行った発行体が、優れた製品・サービスの開発を行い、経済成長に寄与するのであれば、ＩＣＯにも意味はあるだろう。しかし、借入や株式発行ではなく、ユーティリティトークンによるノーオブリゲーションの資金調達を行った場合、その資金が有効に利用されるとは限らない。実際、ある調査によれば、ＩＣＯ発行体のほとんどが、何の製品も開発できていないともいわれる。

ベンチャー企業家は、ＶＣなどからの借入金を返済し、事業を成功させて富を得たいという夢があるからこそ必死で事業に取り組むのであって、ホワイトペーパーを書いただけで大金が手に入ってしまったら、苦労して事業を完遂する気にならなくても不思議ではない。ＩＣＯへの投資家も、流通市場でトークンを高く転売できればいいのであって、事業が最終的に成功するかどうかにあまり関心はない。その結果、ホワイトペーパーの内容は曖昧かつ粗雑になりがちであり、中には文書として完成していないものも含まれていたが、それでもＩＣＯトークンの販売に影響はなかった。さすがに、2017 年末以降、トークンが売れずに不調に終わるＩＣＯも出てきているが、「ノーオブリゲーションで資金を手にしたい」と願う発行体は引きも切らない状態が続いている。

ＩＣＯの仕組みは、いわば壮大なババ抜きゲームである。発行体と発行市場の投資家の双方が大儲けするものの、流通市場で高値掴みした投資家は、最終的に無価値なトークンを抱えることになる。発行体の事業が仮に成功したとしても、その果実がトークン所有者に還元される訳ではないから、マーケットの過熱が収まれば、トークンが無価値になることはほぼ確実だ。その意味で、きわめて非倫理的な仕組みなのである。

Ⅺ　諸外国におけるＩＣＯへの規制

このように様々な問題をはらむＩＣＯに対して、各国の規制当局が規制に乗り出している。

米国では、ＳＥＣがＩＣＯの一部は米国証券法上の有価証券の公開売出に該当するとの見解を表明した。明らかに詐欺と思われるＩＣＯの募集を行った者を告発するといった対応も進めている。また、米国証券法上の「私募」の規定を適用し、適格投資家に限定した募集を行うことを認めたものもある。ただし、本来は認められないはずの一般公衆への転売が行われているとの情報もあり、規制が適切に機能しているかは今後の確認を要するだろう。このように、米国はＩＣＯ全体を証券法制で規制する方向にある。

一方、中国は、2017 年９月にＩＣＯを禁止した【図表９】。中国の金融規制機関が連名で出した声明文によれば、「ＩＣＯが経済と金融の秩序を破壊した」と厳しく指摘している。中国には当時、65 ものＩＣＯプラットフォームがあり、毎週 10 件ものＩＣＯの募集があったという。相場が過熱し、ビットコインとは何であるかすら知らない高齢者たちが老後資金を投入し始めるに至って、当局が規制に乗り出したのではないかという現場の声も報じられている。

そして、日本も 2017 年 10 月に金融庁が注意喚起を公表している【図表 10】。

【図表９】

【図表 10】

日本の金融庁もICOに対する注意喚起を公表

ＩＣＯ（Initial Coin Offering）について
～利用者及び事業者に対する注意喚起～

29.10.27 金融庁

1．ＩＣＯとは

○　一般に、ＩＣＯとは、企業等が電子的にトークン（証票）を発行して、公衆から資金調達を行う行為の総称です。トークンセールと呼ばれることもあります。

2．利用者の方へ（ＩＣＯのリスクについて）

○　ＩＣＯで発行されるトークンを購入することには、次のような高いリスクがあります。

✓ 価格下落の可能性
トークンは、価格が急落したり、突然無価値になってしまう可能性があります。

✓ 詐欺の可能性
一般に、ＩＣＯでは、ホワイトペーパー（注）が作成されます。しかし、ホワイトペーパーに掲げたプロジェクトが実施されなかったり、約束されていた商品やサービスが実際には提供されないリスクがあります。また、ＩＣＯに便乗した詐欺の事例も報道されています。

（注）ＩＣＯにより調達した資金の使い道（実施するプロジェクトの内容等）やトークンの販売方法などをまとめた文書をいいます。

○　トークンを購入するに当たっては、このようなリスクがあることや、プロジェクトの内容などをしっかり理解した上で、自己責任で取引を行う必要があります。

Ⅻ　2018 年入り後のコインチェック事件と相場調整

2018 年入り後、仮想通貨の市況は調整局面に入った。ビットコインの価格も、全仮想通貨の流通総額が、僅か１か月程度でピーク比の 1/3 に下落している。

相場下落の一つの原因は、仮想通貨法の登録が未了のみなし業者であったコインチェック社が、時価 580 億円相当の仮想通貨ＮＥＭを不正に流出させる事件を起こしたことだ。何者かが同社の管理する電子署名用の秘密鍵を不正に利用し、同社が保有していたＮＥＭを全て他のアカウントに移動させる手続きをしてしまった。顧客から預かった資産が盗まれてしまったのである。コインチェック社は、セキュリティ対策が不十分であったことを認め、顧客に補償したが、長期間の営業停止を余儀なくされ、２度にわたる金融庁からの業務改善命令を受けることとなった。

今回の事件はなぜ起こったのだろうか。顧客の大事な資産である仮想通貨を預かる立場として、コインチェック社の体制は不十分であった。コインチェック社は、26 万人の顧客から預かったＮＥＭを一つの大きな財布に入れていた。その財布は、常時インターネットと接続され、そこから資産の出し入れが可能な状態にあった。その財布から仮想通貨を移転する手続きは、たった一つの暗号鍵によって守られていたにすぎない。この暗号鍵の管理が杜撰であったのだろう、鍵が不正に利用されて、ＮＥＭが送金されてしまったのである【図表 11】。

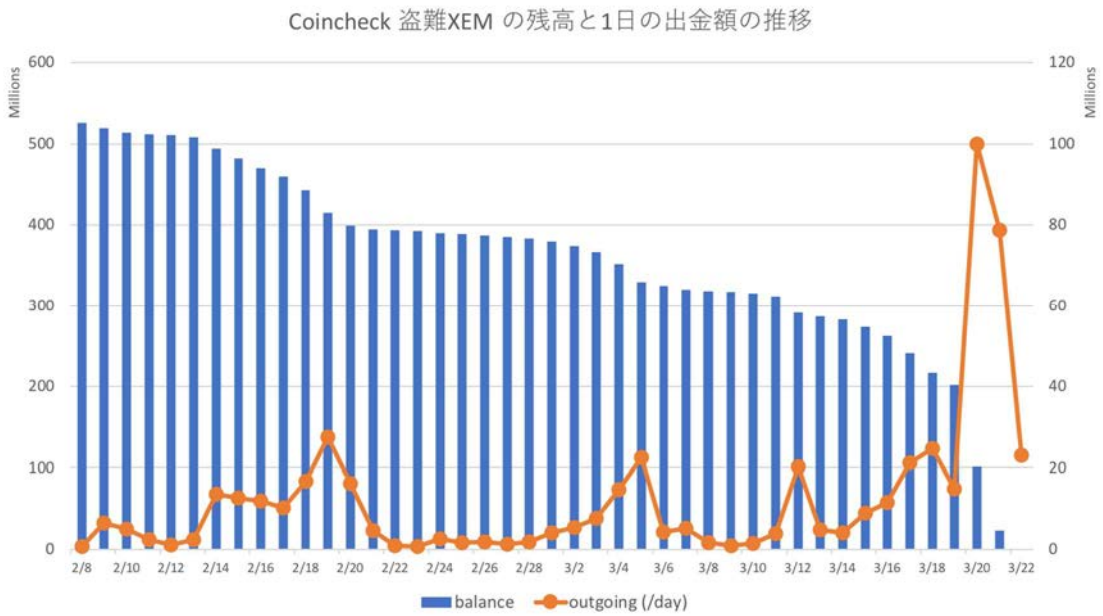
【図表 11】コインチェック事件におけるＮＥＭの動き

時刻	金額(XEM)	送金元	送金先
2018/1/26 8:26	800,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 4:33	1,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 3:35	1,500,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 3:29	92,250,000	NC4C6PSUW5	NA6ISWNE24Y
2018/1/26 3:28	100,000,000	NC4C6PSUW5	NDDZVE32WB
2018/1/26 3:18	100,000,000	NC4C6PSUW5	NB4OJJCLTZW
2018/1/26 3:14	100,000,000	NC4C6PSUW5	ND7ZJBH6JZP
2018/1/26 3:02	750,000	NC4C6PSUW5	NBKLOYXFJVF
2018/1/26 3:00	50,000,000	NC4C6PSUW5	NDODXOWFIZ
2018/1/26 2:58	50,000,000	NC4C6PSUW5	NA7SZ75KF6Z
2018/1/26 2:57	30,000,000	NC4C6PSUW5	NCTWFIOOVIT
2018/1/26 0:21	3,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:10	20,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:09	100,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:08	100,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:07	100,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:06	100,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:04	100,000,000	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5
2018/1/26 0:02	10	NC3BI3DNMR2	NC4C6PSUW5

【図表 11】において、黄色で示した「NC3...」というアドレスは、コインチェック社の名義のアドレスである。このアドレスに、顧客から預かったＮＥＭ580 億円分が保管されていた。他方、赤色で示した「NC4...」というアドレスは、犯人が用意したものである。１月 26 日の午前０時２分に最初の 10 XEM が送金され、その後、20 分足らずの間に、523,000,000 XEM が送金された。犯人は、このアドレスから更に別の複数のアドレスに送金している。更に、午前３時、４時、８時にも、NC3 から NC4 への不正な送金を行っている。

もちろん、最も糾弾されるべきなのは、この不正送金を実行した犯人だ。正体不明のこの犯人は、自らが管理することになった 580 億円分のＮＥＭを、少しずつ闇サイトを通じて他の通貨と交換し、資金洗浄を進め、まんまと逃げおおせてしまった【図表 12】。

【図表 12】盗まれたＮＥＭはどうなったか？



日本は、他国に先駆けて仮想通貨交換業者を規制する法律を施行し、業者の登録制度を運用してきた。しかし、それは資金洗浄やテロ資金調達を防止することが主眼であった。現在の仮想通貨法は、交換業者が多額の顧客資産を預かる存在であることを意識した、十分な利用者保護の仕組みを備えていない。業界も、信託や保険といった仕組みを活用して、自主的に被害を限定する取り組みを進めるべきである。また、セキュリティ対策の基準を制定し、ディスクロージャーを徹底することにより、利用者の不安の払拭に努める必要がある。今回のような事件が再び起きないように、常に対策を最新のものとする工夫も必要である。

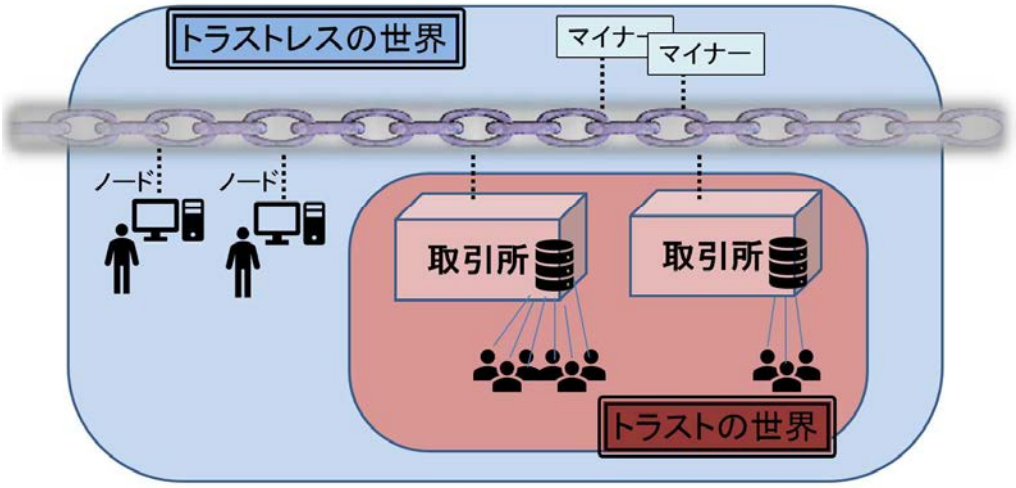
今回の事件で誰もが不思議に思うのは、不正送金されたＮＥＭが犯人のアドレスに送金されていることは確認できるのに、それを取り戻すことができないという点である。これがもし、銀行預金であったなら、盗まれた大金がどこかの預金口座にあることが分かった時点で、当局によって差し押さえられ、最終的には盗まれた人に返還されると期待できたであろう。

ビットコインが注目され始めた当初から、その背景に特殊な思想があることが注目されてきた。それは、信頼できる中央機関を決して置かないというポリシーで、「トラストレス」と呼ばれる考え方のことだ。ビットコインは、こうした特徴を持つからこそ、法律や政治体制の違いによる国境の壁を易々と越えて、国際的な利用が可能になったと考えられる。

これに対し、信頼できる中央機関を置く従来の仕組みを「トラスト」の世界と呼ぶ。我々は、政府、中央銀行、裁判所といった信頼できる中央機関の存在を前提に構成された世界に住んでいるから、トラストレスの世界は、きわめて特殊な、危なっかしいものに見える。とはいえ、ビットコインの存在は認知され、トラストとトラストレスの両者が併存する状況が続いてきた。

例えば、ビットコインのノードとして直接接続している geek な利用者は、トラストレスの世界で生きている。しかし、自らがノードに接続することのできない素人の利用者は、取引所にビットコインを預け、取引所に依存してビットコイン取引を行っている。この場合、そうした利用者にとって、取引所こそが「信頼できる第三者」であり、そこにトラストの構造が存在する【図表 13】。

【図表 13】「トラストレスの中のトラスト」構造の問題



今回流出したＮＥＭは、トラストレスの世界で盗まれ、資金洗浄された。信頼できる中央機関はなく、国家権力を含め、何者も情報を恣意的に書き換えることはできないという建前だ。今回のＮＥＭの問題をみれば、それが両刃の剣であることが分かる。

仮想通貨という異質な存在を、国家が適切に制御すること、つまり、その利点を生かし、欠点を補うことができるだろうか。この新たな課題に向き合うためには、国際的な規制対応も含め、関係者が知恵を絞っていくことが必要となるだろう。

女性活躍と地域経済
―グローバル化の中、地方から若い女性が消える―

金沢工業大学研究支援機構産学連携室教授
大　砂　　雅　子
金沢工業大学大学院イノベーションマネジメント研究科教授
熊　井　　泰　明
金沢工業大学大学院ビジネスアーキテクト専攻元教授
ＫＣ総合研究所代表
加　藤　　鴻　介

《構　成》

はじめに
Ⅰ　先行研究・各種統計からの現状分析
Ⅱ　アンケート集計結果と分析
おわりに：まとめと今後の課題

はじめに

我が国では、人口減少・少子高齢化の進む中、労働力不足が顕著となり、女性が活躍できる社会づくりの掛け声とともに女性の就業促進、さらには社会全体の働き方改革が求められている。女性には子供を産み育てる環境の確保に加えて、労働条件においても、①十分な賃金、②安定した待遇、③働きがいのある環境、が必要とされる。また地方では消滅可能性都市が現実味を増し、中核都市であっても大都市への人口流出が加速する。一方、大都市では人口流入もあって、保育施設状況の不備のため、働きながらの子育てが困難である問題の解決が進まない。経済的側面では、国内市場の縮小と生産活動の減少から経済規模の縮小を引き起こす一方で社会保障費が増大し、財政状況がさらに深刻化しつつある。この現象はすでに地方にて顕著に発生している。

1985 年に「男女雇用機会均等法」が制定され、1999 年に「男女共同参画社会基本法」が制定された。そして 2000 年には「介護保険法」が制定された。これは家庭の中で、嫁や娘が担ってきた無償の老人介護を、有料で社会が負担する制度である。さらに 2016 年には「女性活躍推進法」が制定され、女性の管理職の目標値を企業が設定することになった。以降、「イクメン」「イクボス」「働き方改革」等々多くの議論がされている。

しかし、経済参加、教育、健康、政治参加の４つの項目に関して男女の格差を指数化した「ジェンダー・ギャップ指数」において、2017 年、日本の順位は 144 カ国中 114 位と前年より下げている[1]。日本女性の年齢別就業率を表す折れ線グラフでは、出産・育児の年齢時期に著しく減少するM字カーブの特徴を示すが、昨今の日本では未婚率の増加、少子化の傾向と時を同じくして、その谷が浅くなっているものの、一旦離職すると、再就職するにも非正規・パート労働が多く、雇用条件の悪化が避けられない。これは、欧米の年齢別就業率グラフでの台形型が示唆する継続雇用とは大きく異なっている、女性の管理職比率の国際比較においても、欧米先進国では、30％から 40％を占めているにも関わらず、ＯＥＣＤ加盟国において 2014 年時点で、日本は韓国

[1] 世界経済フォーラム「ジェンダー・ギャップ指数 2017」より

と並び、11％台と低水準で推移している[2]。男女の賃金格差については、女性は男性の72％[3]と格差があり、さらに非婚率や、離婚率も上昇していることも深刻な社会経済的問題である。

この現状を受け、「女性活躍と地域経済」をテーマとして、各種先行研究や統計を概観する。さらに、女性活躍の推進と、これを阻んでいる要因、並びに地域経済との関連などを調査・分析するため、アンケート調査を2017年１月から２月にかけて実施した。石川県金沢市及び通勤圏と、鹿児島市及び通勤圏、東京首都圏、その他各地域周辺の郡部を対象とし、469名の女性から回答を得た。

本研究は、大砂の発案に対して、金沢市出身･現鹿児島大学教授大塚作一の提案により、加藤、熊井が参加し実施した。４名はそれぞれが首都圏の出生か勤務あるいは海外勤務の経験を持ち、石川県の郡部・金沢市・鹿児島市において、過去に生活した地域より閉鎖的意識が残存するとの実感を共有している。

同アンケートにおいては、現在の居住地、年齢、学歴、婚姻状況、子供の数、仕事への意識、個人と世帯の年収等の属性から、それぞれの意識・現状を分析し、検証した。本アンケートの実施結果は、上記地域に住む女性たちを対象にメールベースで可能な範囲に限定したため、年齢層の平準化、勤労形態、学歴等、我が国の平均的な女性の属性からは若干かい離している部分があるが、各種データ分析の結果に対して捕捉を加えながら論点を整理する。

Ⅰ　先行研究・各種統計からの現状分析

１　石川県の人口消滅可能性都市

2014年５月、日本創生会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也）の「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（以下、日本創生会議）によると、2040年に、全国1,799市町村のうち、896が消滅するとしている。「人口消滅可能性都市」とは、「2010年から2040年の間に、20歳から39 歳の女性人口が半分以下になる市町村で、出生率が改善しても人口が増加しない都市」である、としている[4]。

すでに石川県内11市８町の内、加賀市・七尾市・輪島市・珠洲市・羽咋市・志賀町・宝達志水町・穴水町・能登町の５市４町が消滅可能性都市とされた。この内、加賀市以外は能登地域に集中しているが、いずれもかつては農業と漁業という一次産業で栄えていた市町村である。従来型の観光業や農業振興による人口増加策の成果が上がらない中で、急激な人口の流出と少子化の加速を抑えるべく、石川県が率先して当該市町村も全力で対策を講じている。企業と工場の誘致による雇用の安定確保に加え、インフラの整備、教育の充実、結婚促進、出産、育児支援の充実が挙げられるが、人口減少は歯止めがかからず依然深刻な状況である。

図１は、石川県内の各市町村別の2015年から2045年の男女の20～39歳の人口の移動推計率である。同年齢の女性人口が70％以上減少する地域もある。一部男性の減少率の方が大きい地域もあるが、大半で女性減少率が大きい。

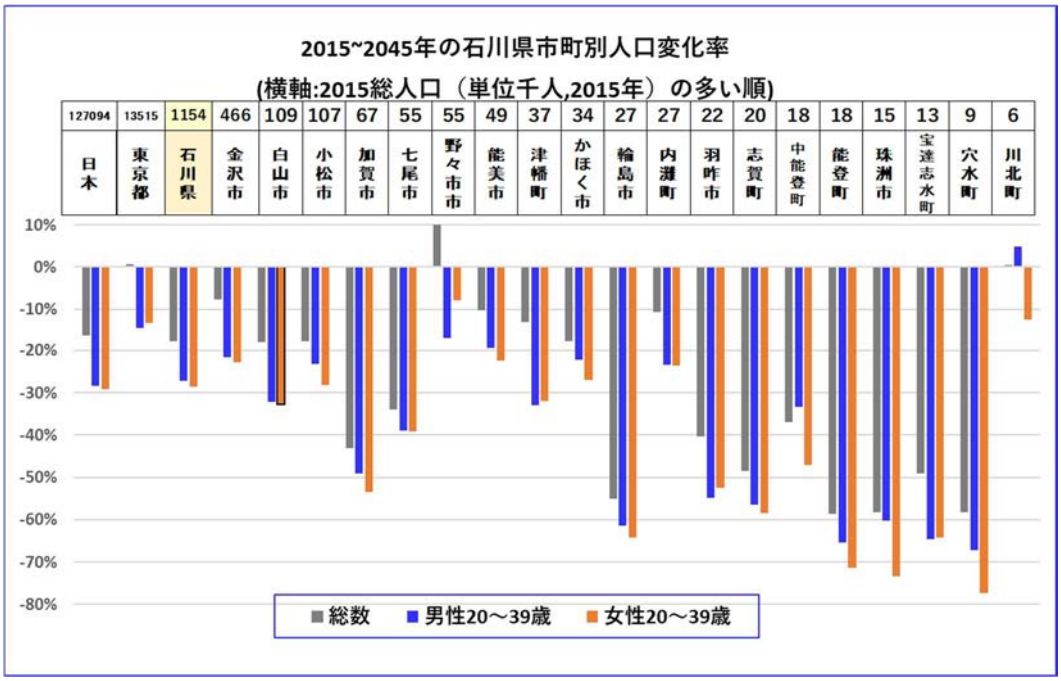
---

[2] （独）労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2018」3-3.就業者及び管理職に占める女性の割合より

[3] （独）労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較2018」第5-11表　男女間賃金・勤続年数格差（2016年）より

[4] 日本創生会議　成長を続ける２１世紀のために　「ストップ少子化・地方元気戦略」より

図１　2015 年～2045 年の石川県市町村別推計人口変化率



（出所：国立社会保障・人口問題研究所、男女･年齢（５歳）階級別データ『日本の地域別将来推計人口』（平成 30（2018）年推計）「石川県」、「全国」を元に筆者作成）

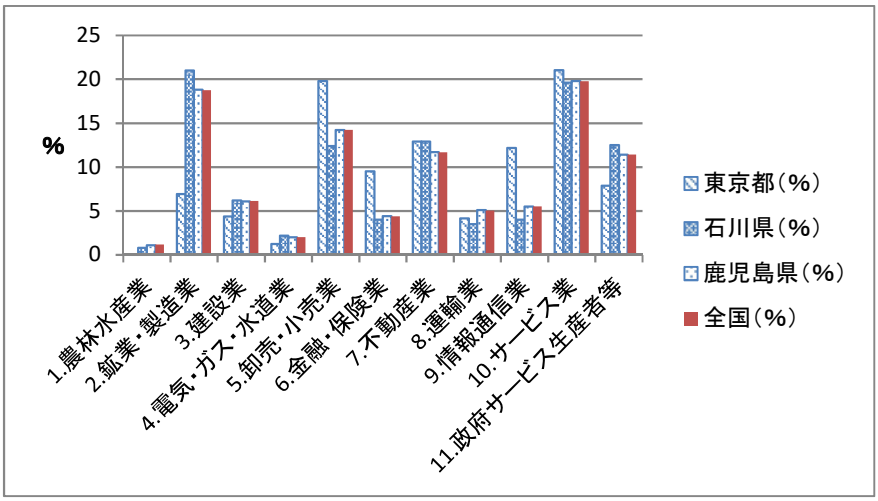
※自治体上の数字は 2018 年の人口（千人）

２　我が国の産業構造と地方（石川県の事例）

我が国全体の産業を名目ＧＤＰの内訳で見ると、１次産業である農林水産業がわずか１％程度であり、２次産業の建設・製造業が約 25％を占め､残りの 70％以上が３次産業となっている。（図２）

その構成比率を地域別に見ると、鹿児島県は全国平均と大差はないものの、石川県は製造業・建設業・不動産業比率が全国を若干上回っている。石川県において、製造業（鉱業含む）が 21.0％と、突出している一方、卸・小売業、金融・保険、運輸、情報通信業が、

図２　産業別（経済活動）別県内総生産（生産側、名目）の構成比



（出所：H26 年度県民経済計算　内閣府を元に筆者作成）

全国平均を下回っている。

それに比べ、東京では、製造業の比率が低く、卸・小売業、情報通信業の比率が全国平均を大きく上回り、卸・小売業、サービス業が２割ずつを占めて、人口集中と巨大な消費市場を特徴付けている。

また、政府サービス生産者・対家計民間非営利サービス生産者の比率が､東京では低く、地方では大きな数値を示していることから、大都市圏での税収を地方に還元していることが窺える。

石川県が発表した2017年10月１日時点での年齢別推計人口において、県全体の人口に占める65歳以上（老齢人口）は、28.9％で過去最高となった。能登地域では、珠洲、能登、穴水、輪島、志賀の５市町村での比率が40％を超えている[5]。日本全体の高齢化の進展速度以上に、当該地域での人口消滅可能性市町の高齢化と、その後の人口減少はすさまじい勢いといえる。産業の消滅、雇用数の減少、公共インフラの老朽化、学校数の減少、若者の流出などの一連の問題現象が負のスパイラルを起こしている。農業・漁業従事者の減少と高齢化も歯止めがかからない。耕作放棄地が増加し、６次産業化を推奨するものの人口減少が進む。平均年齢70歳超という農業従事者の高齢化と低収入により、後継者は減少し、数少ない後継者には結婚相手がいない。若い女性の「農家の嫁離れ」の理由としては、低収入のみならず、結婚が一男性との婚姻ではなく、その家へ嫁ぎ、子育て・介護、農業への従事などの過重な負担を当然のこととして求められることも一因と思われる。そして休みのない労働に対しては賃金という報酬はない。日本が戦後工業化社会になり、先進国に移行する過程で、人口の都市化が進み、男性が働き、女性は専業主婦となり、育児・子育て･家事に専念する時代を経験した｡その後、人手不足の中で、女性の高学歴化と就労率の上昇があり、女性の就労は、社会的地位の獲得､家庭労働の省力化､住宅ローン等の返済、教育費の補填という事情で増加傾向にある。

戦後日本の教育と社会を見ると、家を守る意識とのかい離と、結婚の在り方が変容してきている。

人口消滅都市として加賀地方で唯一指定された加賀市であるが、岩本晃一によると[6]、その産業は、隣接する小松市が大企業コマツの城下町であり、その関連企業や、大阪・名古屋圏への企業への部品を納入する中小企業、全国温泉地のお土産製造下請けの製餡業、女性の多くは、温泉街で働くか、高齢化により介護現場労働となっている。ただし安定した賃金は、製造業だけとなっており、北陸新幹線効果でサービス業・小売業で景気が上向いている金沢市とは特徴が異なっている。中小製造業以外に安定した仕事がないことが大きな原因と言えるが、加賀市の場合、男性は大学入学期の19歳、女性は大学卒業後の23歳で就職する際に転出する傾向にあるとしている。このことから進学と就職時に故郷を離れる例が多いことが明らかである。

３　人口移動の要因

少子高齢化は日本全体が長期的な傾向として進行中の現象であるが、全地域が同等に人口減少するわけではなく、ある地域では人口が急速に減少する一方で、大都市、特に東京とその周辺人口は増加傾向にある。

岸本によれば、人口移動の方向や量については、一般にラベンスタインの法則が知られており、就職、転勤などの職業移動が大きな

[5] 石川県「いしかわ統計指標ランド」年齢別推計人口～平成 27 年 10 月 1 日現在推計

[6] 岩本晃一 2016 年「石川県加賀市の人口減少の要因分析」産業経済研究所より

要因とされてきた。これ以外の要因では、就学、婚姻、引退などを主な契機とする距離摩擦要因、人口規模要因、経済格差要因などで説明される[7]。

ただし、現在の日本においてラベンスタインの法則に妥当性があるかについては注意を要すると考える。距離摩擦要因については、大都市間の移動は新幹線網や航空機により大幅な時間短縮が可能となったが、主要拠点からの移動時間の長い遠隔地域においては人口減少に歯止めがかからない。東北新幹線、北陸新幹線などの開業は旅行などの非居住者の移動増加をもたらしたが、定住人口の移動に対しては明確な関係が見られない。経済格差要因については、確かに地域間に経済格差はあるものの、多くの地域に振り分けられる各種交付金がその差異を縮小するため、決定的な差には至らないと考えられる。

そこで若年層に焦点を当て、特に大学生の就学・就職構造の視点で、地方都市からの人口流出要因を考察する。石川県の大学における新入学生を出身地域別にみると、2016 年度では県内の４年制大学 12 校に入学した県内出身学生の割合は 43.3%、461 人の流入超であった。全国で流入超となったのは 10 県で、73,821 人流入超となった東京をはじめ大都市への流入が明らかである。中核都市で流入超となったのは、石川、岡山、滋賀の３県のみであることから、大都市の学生吸引力は極めて大きい[8]。

就職状況をみると、2016 年度の石川県の大学卒業生のうち、県内に就職したのは 22.2%であった。ただし、2017 年度には雇用事情の改善、特に大学卒業生の就職状況が大幅に改善したため 35.6%まで増加している。北陸・甲信越地域は地元への就職志向が 59.1%と比較的高いのが特徴である[9]。では、石川県に限れば人口減少の懸念は小さいのだろうか。実はそう言い切れないところに日本全体が抱える危機がある。

４　グローバル化と格差の拡大

ここでは、グローバル化を単純に「国境を越えた財・サービスの移動」とだけ定義しておく。なぜ移動が起こるかは、少なくとも「箱に詰められる財」については、比較優位[10]で説明することが出来ていた。ところが、比較優位は容易に変化することが知られており、これがオフショアリングやＢＰＯ（Business Process Outsourcing）という現象を引き起こしている。例えば、しばしば比較優位の説明で用いられる「英国の繊維産業」は米国へと拠点を移し、さらに日本から東アジアへと移動した。こうした例はオフショアリング（Offshoring）と呼ばれる現象で説明可能であり、国内でも製造業の海外移転に伴う地域の雇用機会喪失として「空洞化」として懸念されてきた。しかし、実際には直接海外投資が全体的な空洞化とは結びついておらず、むしろ全体としての生産性を上昇させることが実証されている[11]。

しかし、国内経済に関する生産性という視

---

[7] 岸本　實（1978）『人口移動論－その地理学的研究』二宮書店

[8] 旺文社教育情報センター（2016）『県別大学流入 vs 流出』、
〈http://eic.obunsha.co.jp/pdf/educational_info/2016/0927_1.pdf〉

[9] リクルート就職みらい研究所（2018）『大学生の地域間移動に関するレポート 2018』、
〈https://data.recruitcareer.co.jp/wp-content/uploads/2017/10/chiiki_2018s-1.pdf〉

[10] 比較優位とは、リカードによって提唱された概念で、「他の人より低い機会費用で生産されること」と定義される（西村和雄「ミクロ経済学入門」p.11）。よって自由貿易や海外投資において、比較優位に立つ人・国がその生産に特化することを言う。

[11] 田中鮎夢「製造業の空洞化：外国直接投資によって国内雇用は減少するのか」経済産業研究所、2013 年

点からは２つの懸念が残る。ひとつはいわゆる「ボーモルの病」[12]で、対人サービスの多くは生産性向上が不可能か、好ましくない。生産性の低いサービス産業は、グローバル化からは取り残された形となる。もうひとつは産業間の生産性格差であり、例えばＩＴ産業が蓄積したシリコンバレーの生産性は、技術革新を反映して著しく向上している。一方の米国中西部などでは鉄鋼などの素材産業が、国際競争力を失って「錆びた地域」を生み出した。

グローバル化が日本の地域経済にどう影響しているかを検討する。まず、指摘されている製造業の国内生産現場の海外への移転だが、これは企業の経営戦略転換により事業あるいは地域ポートフォリオを組みなおした結果、特定の生産拠点を移転あるいは集約しているに過ぎない。そうした企業行動の結果、大手企業の工場が移転すれば大規模な雇用移転が生じる。基本的に、日本企業は一義的には解雇という方法を取らず、新たな勤務先に異動するという提案をするために大規模な雇用機会喪失という事態には至らないことが多い。周辺産業の事業機会喪失は生じるが、これは計量的に計測が困難と考える。

工場移転に伴う人口動態変化の例として岐阜県美濃加茂市を取り上げる。名古屋市と隣接し、1970 年代から企業誘致が盛んで、現在の産業構成でも製造業が 25.9％を占めている。特筆すべきは人口が増加していることで、特に生産人口は着実な増加傾向にある。2007 年以降、同市からは大手製造業の撤退が相次ぎ、その都度数千人単位で人口が流出したが、それを補って人口は傾向的に増加していることが観察される。

この背景には外国人労働者の増加がある。2018 年現在、同市の外国人居住者は 8.4％、世帯数では 9.4％を占めている。しかし、同市の人口減少への危機意識は強く、その中心的課題は「若い女性の転出」にある。つまり、人口増にも関わらず美濃加茂市からは若い女性が流出する傾向は止まっていない[13]。

美濃加茂市の経験は、これからの地方都市の縮図かも知れない。つまり、労働力需要が付加価値の低い労働に固定され、本来なら地域における中核的な役割を担うに値する女性の期待と価値に対する正当な評価がなされていない。このため、より付加価値の高い労働と評価を求めて女性が流出する原因となっていると推察される。つまり、グローバル化の地域経済に対する影響とは、労働力の代替による人材、特に安価な労働力としてしか評価されてこなかった女性の押し出し効果である可能性が高い。

女性が活躍するアジア諸国では、家事・育児・介護は、フィリピン人、インドネシア人のメイドが、家庭内労働の代替となり、また男性の家事参加率も高い。メイドの人件費は月額５万円程度である。アジア諸国の女性は、サービス業や製造業の多様な現場にいるが、育児時期に仕事を継続することができ、オフィスでは、転職を重ねた女性たちがリーダー的な立場で仕事をしている。

日本創生会議は、「出生率の不足分をカバーするような海外からの大規模移民は、現実的な政策ではない」とするが、これまで無償の家庭内労働を担ってきた女性が、労働市場に駆り出され、管理職として責任ある仕事をしながら負担の大きな家事・育児・介護もそのまま担っていくことは、むしろ現実的ではない。「海外からの受け入れは高度人材を中心に進める」よりもむしろ、介護、工場への海外

[12] ウィリアム・ボーモル、ウィリアム・Ｇ・ボウエン『舞台芸術――芸術と経済のジレンマ』、芸団協出版部、1994 年

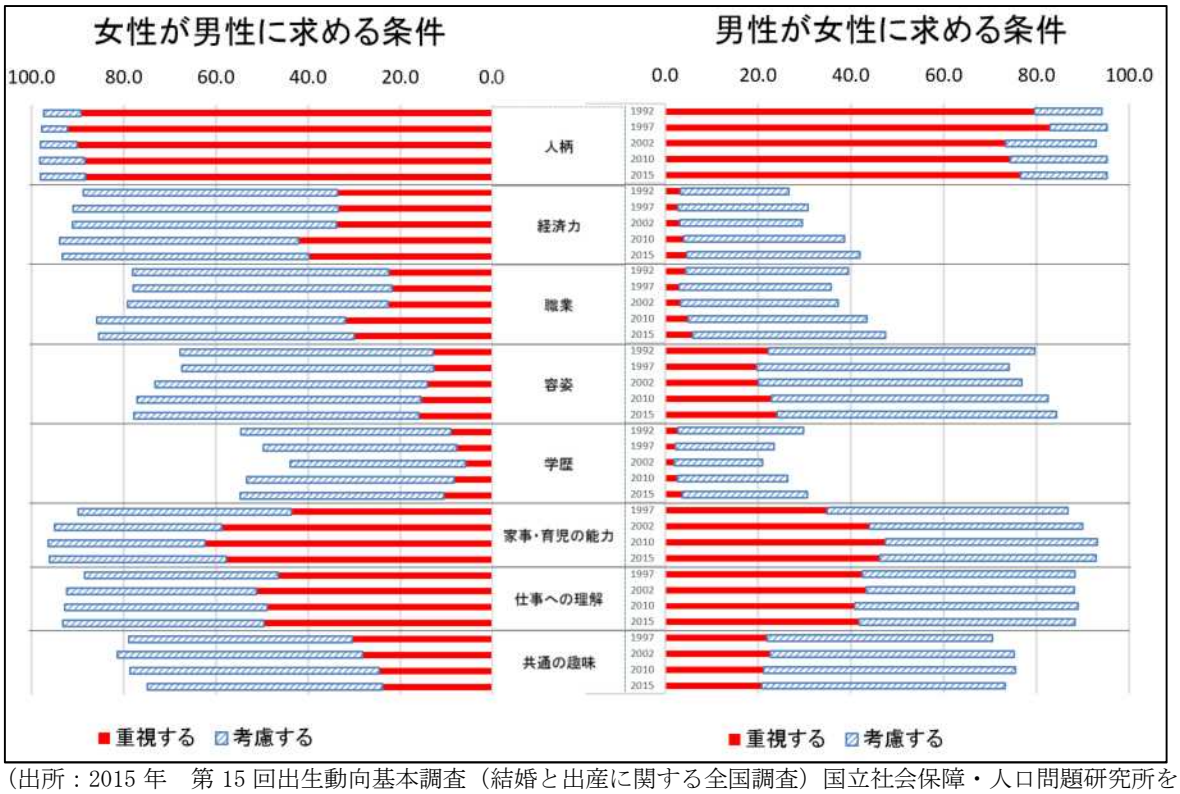
[13] 名古屋国際センターＮＩＣ『揺れる美濃加茂市？～大手電機メーカー工場閉鎖への対応から見えた多文化共生の姿』、http://nic-nagoya.or.jp/japanese/nicnews/archives/14583, 2014 年

人材の供給は、社会と経済のニーズに即して大きく舵を切ったといえるし、このあらたな構図に対する社会意識そのものの変革が求められている。

５　少子高齢化の最大の原因は、非婚化

「50 歳までに結婚しない」と定義される未婚率については、男性は４人に一人、女性は７人に一人となった。少子化の原因は、出生行動後の夫婦への支援の不足にあると思われ、保育、教育、働き方改革等各種支援策が提供されてきたが、先行研究によると、非婚化意識の結果としての少子化につながる寄与率の方が高い傾向がある[14]。以下は、人口問題研究所が結婚相手に対する検討条件として経年調査をした結果である（図３）。女性は結婚相手に求める条件として、「人柄」「経済力」「家事・育児能力」において高い要求を持っている。「家事・育児能力」の要求数値の高さは、これまでの「男性が働き、女性が家庭を守る」という社会規範がもはや成立しないことを証明している。また多くの項目で、女性の男性への要求項目の数値の高さは、女性が結婚の選択権をもっていると言える。我が国では賃金上昇が見込めず、若年層の低賃金化・非正規化もあり、結婚後も共働きを前提とする夫婦が多いにも関わらず、慣例的に男性の家事・育児へ参加の少ない現状に対して、結婚の条件として女性が男性に「家事・育児能力」を要求していることを認識すべきである。個別夫婦が性別分業に合意すればよいが、このデータは、結婚相手の選択条件を狭めていることを示している。

図３　男女から見た「調査別にみた、結婚相手の条件として考慮・重視する割合の推移（%）

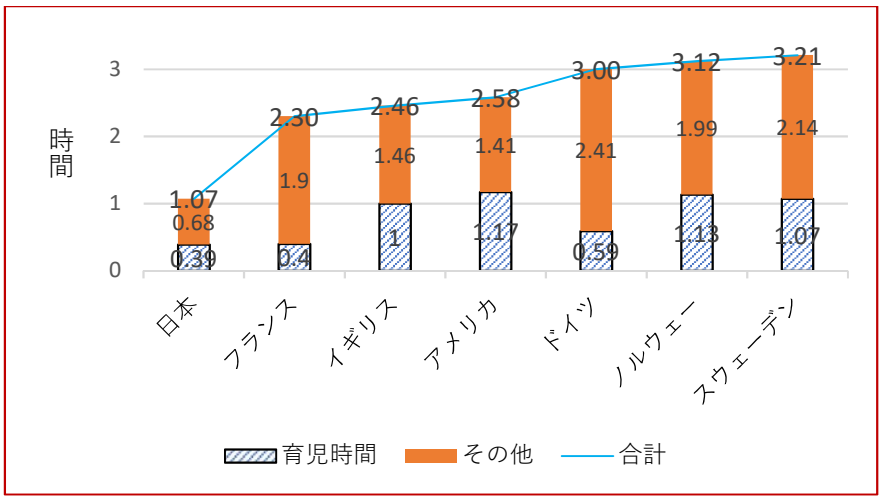


（出所：2015 年　第 15 回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）国立社会保障・人口問題研究所を元に筆者作成）

[14] 「『少子高齢化社会を生きる』第 2 章 2.2 合計出生率が低下した要因」によると、岩澤は出生動向について、「初婚行動の変化」と「夫婦の出生行動の変化」の寄与度を分析し、1970 年台半ばから 2012 年時点までの出生率の低下は、約 90%が初婚行動の変化で説明できるとある。

６歳未満の子供を持つ夫の家事・育児関連時間の国際比較については、日本男性の参加時間が少なく（図４）、性別分業の強いイタリア・日本は、女性が経済力をつけるほど、未婚率が押し上げられていると言われている[15]。

図４　６歳未満の子供を持つ夫の家事・育児関連時間（１日当たり・国際比較）



（出所：平成 23 年内閣府ホームページより筆者作成）
内閣府ホームページ「夫の協力」より作成
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/ottonokyouryoku.html>

Ⅱ　アンケート集計結果と分析

筆者らによるアンケート調査は 2017 年１月から２月にかけて実施した。石川県金沢市及び通勤圏と、鹿児島市及び通勤圏、東京首都圏、その周辺の他郡部を対象とし、469 名の女性から回答を得た。現在の居住地、年齢、学歴、婚姻状況、子供の数、仕事への意識、個人と世帯の年収等の属性から、それぞれの意識・現状を分析し、検証した。ネットでのアンケート調査にはグーグルフォームを利用し、金沢工業大学勤務者と鹿児島大学勤務者からの知人への拡散で収集した。大学関係者が拡散したことで、大学院卒が多く、その子女も大学院卒のケースがあり、日本の大学・短大進学率は、2016 年度で男性が 56.6%、女性が 57.1%である現状を考慮すると、回答者の 80%が、短大・大学・大学院卒業からなる集団はかなり学歴が高いと言える。また回答者の約７割が、「結婚している、パートナーあり、離婚・死別」と、「結婚経験または予定である」としており、いわゆる結婚適齢期前の回答者が２割を超えていることもあり、計算手法が異なるため、50 歳までの女性の生涯未婚率が 14%と発表されていることとは単純には比較できない。それぞれの項目のクロス集計による分析を実施したが、地方と都会では収入の差はあるもののその他では学歴や年齢による意識の違いはほとんど無かった。以下はアンケートからの分析結果である。

※表中のＱの数字は、アンケート番号を表示している。

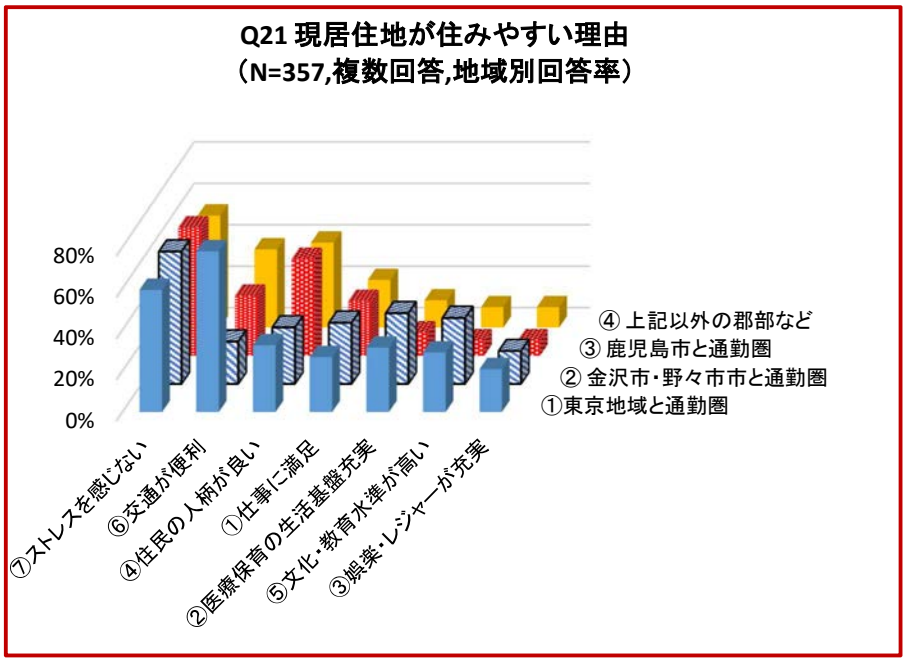
１　人口移動の要因

人口減少の中、地方では消滅可能性都市が発生する。今回の調査では、東京圏での居住者の 80%が移動してきていることが判明し

[15] 日本経済新聞 2017 年５月１日「ダイバーシティ進化論」水無田気流

た。すべての地域で80%以上が住みやすいと答えている、住みやすさの条件として「ストレスを感じない」「交通至便」「医療・保育」「文化・教育」「住民の人柄」が挙げられる（図５）。

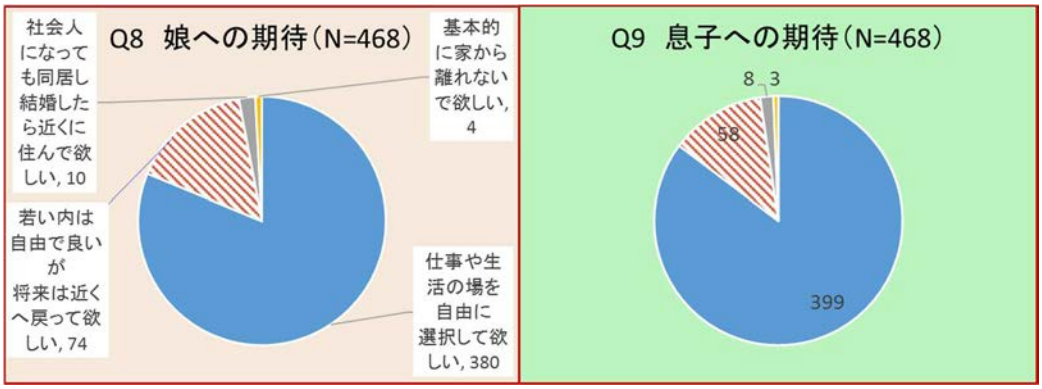
図５　居住地別住みやすさの理由



「女性たちがなぜ生まれ育った場所に戻らずに、首都圏や中核都市に居住するか」について、「進学と就職の都合」で故郷を離れる（地元に大学やよい仕事がない）が最多（60%）となった。

娘や息子への期待として「自分の人生なので仕事や生活の場を好きに選択してほしい」の意見が多く（図６）、旧来の家制度の崩壊が理由として挙げられる。すなわち「親が子供たちに自由に生きてほしいと期待する」ことと、「親や夫の親の介護は長男や嫁がすることであるという意識が希薄」となっていることが原因と考えられる。

図６　娘や息子への期待

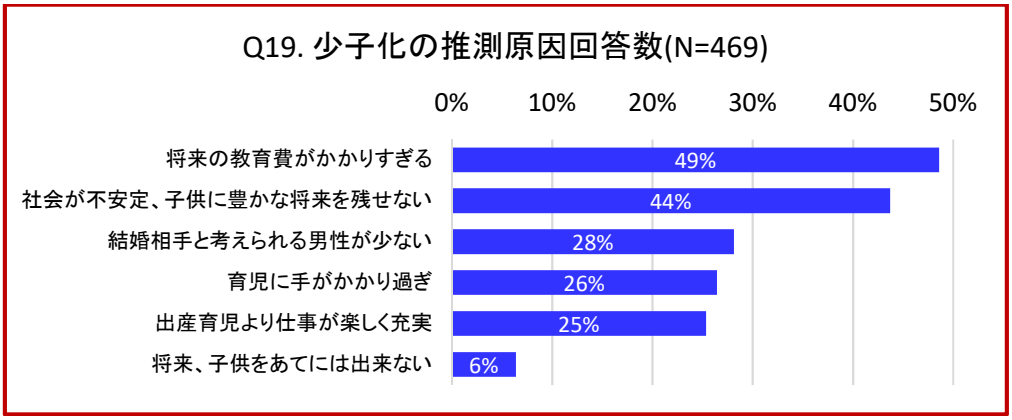


２　少子化の理由

少子化の理由として考えられるのは、①「子供に教育費がかかりすぎる」、②「社会が不安定で子供に豊かな将来を残す期待ができない」、③「結婚相手と考えられる男性が少ない」（図７）、が挙げられるが、学歴に関係なく、世帯収入の多い方が、子供の数が多い傾向にあり（35～39 歳は回答者が少ないため対象外とする）、女性の収入の安定は、少子化対策にも重要と考えられる。

先述した、グローバル経済の中での地方経済の現状を考えると、経済学の「比較優位の理論」と矛盾する旧来型の地方の製造業や農業の実態が浮かび上がる。すなわち途上国の低賃金労働との競争を余儀なくされる労働形態を続けることにより、成長から取り残されるという、将来への不安を消しきれない。またそれに対応するために、若者には高度人材となるべき教育投資の必要性を訴える声が多い。結婚後も共働きをする必要がある現状ながら、「家事・育児」に対する社会と男女間の認識の齟齬から、結婚を先延ばしするか結婚しない状況が発生している点は、アンケート結果で特筆された３点とは同調している。

図７　少子化の推測原因



３　女性の労働に対する意識

女性の労働に対する意識としては、「仕事と家庭の両立できる範囲で働きたい」と「仕事で活躍したい。仕事も家庭も活躍したい」の両意見に二分された（図８）ものの、「男女差別がある」との回答はいずれの地域も８割以上あり、金沢・野々市圏で最も高かった（図９）。

図８　仕事に対する意欲

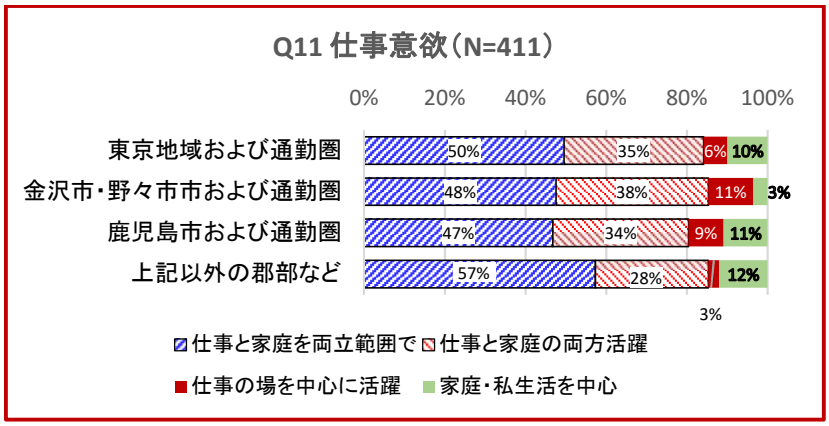
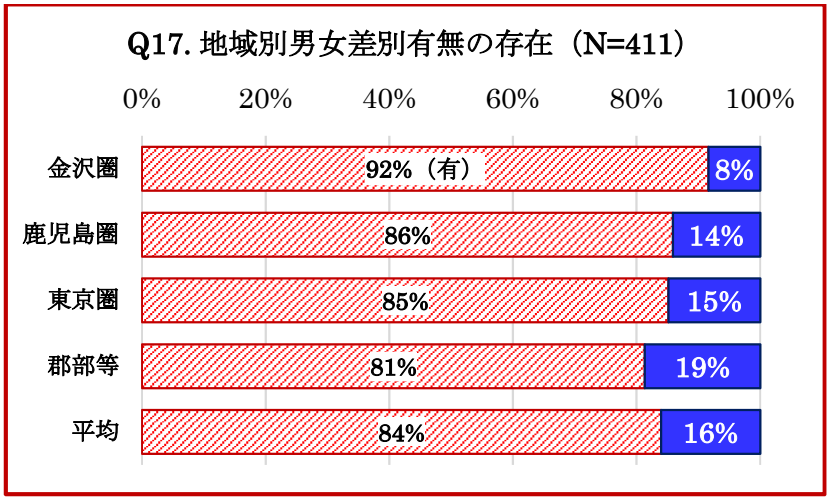


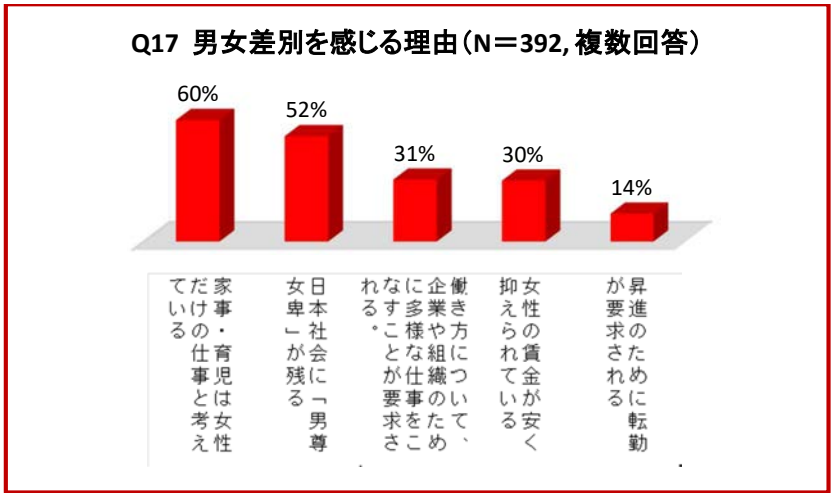
図９　地域別男女差別有無の存在比率



次いで鹿児島市とその通勤圏、東京圏、その他郡部の順となった。金沢・野々市市圏で92%もの回答者が「男女差別がある」としていることは、実際の差別を直接的または間接的に経験したことに加えて、差別意識への認識が高まっていると思われる。また全体として、18 歳以下と 50 歳以上のそれぞれの 9 割が「男女差別がある」と回答していることも注目される。18 歳以下では、教育の現場で、男女平等教育を受けながらも大人の社会の矛盾を実感していると思われる。また 50 歳以上では、雇用機会均等法成立直後で、法的な整備が進められる時代でありながら、日本型雇用慣行の中で人生の大半を過ごした年代であることから実感としてそう感じていると思われる。「日本社会や企業で女性を差別していると考える」理由としては、①「家事・育児は女性の仕事と考えられている」、さらに②「男尊女卑の考え方が残っている」（図 10）、との意見が多数あった。このことから、現在の、男性が長時間労働をし、女性が家事・育児を担い、家計の補助をするという日本型の労働慣行が根強く背景にあり、「家事・育児をすべき女性が、男性並みに働くため」の支援策や解決策が提示されているのが現状ともいえる。

これに加えて、賃金が上がらない中、共働きをしている世帯は多いが、仕事と家庭を両立せざるを得ない多くの女性は専門職志向となり、責任が重く残業の多い管理職を回避する傾向もあることが浮き彫りになった。

図 10　男女差別を感じる理由



おわりに：まとめと今後の課題

本稿をまとめるにあたり、我が国もグローバル経済に翻弄されている実態が鮮明となった。少子高齢化時代に突入した我が国では、特に成長から取り残された地域と女性の問題解決が喫緊の課題と言える。

我が国の産業構造は、グローバル経済に対応すべく、大企業や世界で優位性のある企業は、中核都市の一部と首都圏から、海外投資を展開し、選択と集中のもと、効率化を図りつつ、経営基盤の拡大が進んでいる。中核都市ではその特徴を生かした製造業や観光を基盤とするサービス業で、優位性を保ちながら、住みやすさを提供していると言える。その反面、生産性の上がらない農業や、中小企業の現場では、人材確保や技術の伝承の面で、安定した賃金、仕事、働きがいを提示できないでいる。そして、若い男女の非婚率が上がり、子供を産まないことは、消費市場の縮小と、人手不足を起こしている。

バブル崩壊後、日本経済は長期の停滞に襲われ、信用不安を脱した現在に至っても潜在成長力は１％を下回る状況が続いている。経済の供給サイドを司る要因は労働力と資本に集約され、少子高齢化を反映した労働投入の低迷が日本の潜在成長力低迷を加速する。しかし、本当に日本はその潜在的な労働力をフルに活用していると言えるのだろうか。

今回の調査から浮かび上がったのは、女性という才能と意欲に満ちた人的資源を十分に活かすことをしないまま、ただ人材不足を訴える日本経済、とりわけ地方経済の現状であった。有能か無能かは性別に関係ないという単純な事実に気付くことなく、先入観と既得権益を優先する社会の実態がある。

アンケートと同時並行的に実施した多くのインタビューからは、数字に表れた「地方から人材、とりわけ若い女性が消える」という現象を裏付ける事実が多数浮かび上がった。自らが期待も評価もされないと分かった瞬間に、優秀な人材は流出する。

70 年代後半からグローバル化の影響を受けた欧米諸国は、体力を必要とする製造業から主に知的能力や気配りを必要とするサービス産業にシフトした。この時期、日本はそのグローバル化の恩恵を受けて製造業で経済力を蓄えた。欧米では、女性が社会進出を果たし、同時に育児・家事を男性が負担し、福祉をビジネスとして有償化していった。

産業構造の変化により、高度技術を不要とする仕事は海外移転し、国内に残る単純労働従事者は、低賃金か、派遣労働、外国人労働者に代替されていった。

戦後続く日本の「男性が外で働き、女性を扶養する」という社会構造はすでに破綻しつつある。女性が無償で担ってきた家事・育児・介護を男性と企業・社会が負担しなければ、女性が外で稼ぐことで、男性が家族を扶養するという義務を分担することもできない。

以上により、我が国が先進国であり続けるためには、進化しつつあるＡＩ・ＩｏＴ等の導入を含むＩＴ化による効率化の追求が第一であるが、従来の労働慣行は是正の必要があり、まずは日本の夫の家事時間が欧米の夫のそれより少ない現状を変える働き方改革と、男女の役割分担を是とする意識を改革する必要がある。

縮みゆく国家を前提として、郡部の消滅可能性都市と中核都市の違いを認識しつつ、あらゆる年代と能力と性別の多様性を包含し、一定の人口を確保したスマートシティ導入への舵切り。外国人やＬＧＢＴを含む多様な人間を受け入れる社会と産業界のダイバーシティ対応など、多面的な変革アプローチが、時を待たずに強く求められる。すなわち、人生100 年時代と言われながら、性別、学歴、初婚相手次第という、若年期にその人生の基盤が決まった挙句、若い女性たちが「家事、子育

て、介護、管理職」という新４Ｋに追い詰められてはならない。復活とチャレンジのチャンスは平等に与えられるべきである。

そして、女性の活躍を支援するパートナーたること、定年後や独居老人としての備えのためにも、自分のことは当然、家族の世話ができる「男性の家庭内自立」を強く推進することである。さらにそれを前提とする社会の構築が必要と言える。

【参考文献】

・清田耕造　[2015]「拡大する直接投資と日本企業」ＮＴＴ出版
・松島大輔　[2012]「空洞化のウソ　日本企業の『現地化』戦略」講談社現代新書
・清水浩昭・工藤豪・菊池真弓・張燕妹　[2016]「少子高齢化社会を生きる」人間の科学新社
・森信茂樹（編）[2017]「税と社会保障でニッポンをどう再生するか」日本実業出版社
・芝田文男　[2016]「『格差』から考える社会政策」ミネルヴァ書房
・竹信三恵子　[2016]「女性を活用する国、しない国」岩波書店
・大沢真知子　[2015]「女性はなぜ活躍できないのか」東洋経済新報社
・筒井淳也　[2016]「仕事と家族－なぜ日本は働きづらく、産みにくいのか」中公新書
・筒井淳也　[2016]「結婚と家族のこれから－共働き社会の限界」光文社新書
・濱口桂一郎　[2016]「働く女子の運命」文春新書
・竹信三恵子　[2015]「家事労働ハラスメント」岩波新書
・木下斉　[2016]「地方創生大全」東洋経済新報社
・西村和雄　[1988]「ミクロ経済学入門」岩波書店
・永田有　「日本の女性の活躍促進について」　労働政策研究・研修機構
http://www.jil.go.jp/foreign/report/2016/pdf/16-09_05.pdf
・ワールドエコノミックフォーラム「ジェンダー指数国際比較 2017」
https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017
・内閣府、県民経済計算
http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/kenmin/todouhukensi/todouhukensi.html
・岩本晃一「石川県加賀市の人口減少の要因分析」
http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16j057.pdf
・財務省、経常収支 -
http://www.mof.go.jp/international_policy/reference/balance_of_payments/bparea.htm
・内閣府、６歳未満の子供を持つ夫の家事・育児関連時間（1 日当たり・国際比較）
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/ottonokyouryoku.html
・国立社会保障・人口問題研究所、「第 15 回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」独身者調査 -http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/doukou15_gaiyo.asp
・日本創生会議　成長を続ける 21 世紀のために　「ストップ少子化・地方元気戦略」
http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf
・「女性活躍と地域経済」中間報告 2017 年４月：大砂、加藤、熊井
https://www.kanazawa-kkj.jp/（金沢カッコいい女子の会ホームページ）

寄稿論文

水産政策改革の方向性とその問題点

鹿児島大学水産学部教授
佐　野　　雅　昭

《構　成》

Ⅰ　問題意識の所在
Ⅱ　漁業権の本来的性格
Ⅲ　改革の背景とその経緯
Ⅳ　改革の内容とその問題点
Ⅴ　改革の全体的評価

Ⅰ　問題意識の所在

2018年６月１日、政府は水産政策改革の具体的な内容を「水産政策の改革について」としてとりまとめ、「農林水産業・地域の活力創造プラン(改訂版)」の中に位置づけた[1]。この改革案は現行漁業法の理念や日本の沿岸漁業のあり方に関する基本的考え方の変更を含んでおり、定住漁民の社会生活さらには国土利用のあり方に大きな変化をもたらしかねない内容を含んでいる。「社会的共通資本」としての沿岸漁業及び沿岸漁村の意義を希薄化させる方向性を持つと言っても良い[2]。従ってオープンな議論を十分に行い、国民的コンセンサスを得ることが必要だと思われる。

しかし実際には密やかに改革案が作成され、ほぼ最終決定と考えられる「水産政策の改革について」が唐突に公表された。結論が決まってから形式的な意見交換を行うという不誠実なやり方に対して、沿岸漁業の現場からは強い不満と水産行政に対する不信感が巻き起こっている。内閣府の規制改革推進会議が疲弊する漁民ではなく、大企業の利権を代表する日本経済調査協議会の意見ばかりを酌み取って改革を進めているように見えることも反感を生む理由だろう。

政策の改革は時代状況に合わせて行われるべきであり、筆者も改革自体に反対するものではない。しかし改革しさえすれば全て上手く行くわけでもない。下手な改革は改悪となり、脆弱な沿岸漁業を崩壊に導く可能性も大いにあり得る。改革の有無ではなく、改革の内容、良否こそが問われるべきなのだ。この改革で本当に漁民が豊かになれるのだろうか。改革を成功させるためにも多元的視点から意見を出し合い、現場で生きる政策となるよう十分に議論される必要がある。

本報告では、今後の水産政策改革の一助となるべく、この「水産政策の改革について」の方向性とその問題点を批判的に検証してみたい。改革の焦点は企業が経営する沖合・遠洋漁業ではなく漁民による沿岸漁業とそこでの漁業権に置かれている。そこで本報告では、まず現行漁業法における漁業権の性格や意義について簡単に述べた後に、当該改革案を検討していきたい。

---

[1] 2018年６月１日付けで農林水産省ＨＰにて公表されている。
http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/attach/pdf/index-11.pdf
また長谷水産庁長官による解説が動画で公開されている。https://www.youtube.com/watch?v=dVzaNh3Y3ew

[2] 「社会的共通資本」とは経済学者の宇沢弘文氏が提唱した概念であり、Social Common Capital と英訳される。ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような自然環境や社会的装置を指しており、社会全体にとっての共通の財産。宇沢弘文「社会的共通資本」岩波新書 2000 年を参照のこと。

Ⅱ　漁業権の本来的性格

１　漁業権の概要

漁業権とは、漁業法に定められた特定の水面で特定の漁業を営む権利であり、都道府県知事の免許によって設定され、物権とみなし、土地に関する規定が準用される排他的絶対権である[3]。

広大な沖合・遠洋では行政権力が直接管理・監督する許可漁業が営まれてきた。そこでは漁船の大型化や資本装備の充実化が進むなど、欧米諸国と同様の近代的な資本制漁業が展開している。水産企業として世界有数の売上金額を誇るマルハニチロや日本水産といった巨大企業も育ってきた。200 海里制度の定着化などにより遠洋漁業は衰退したが、現在でも遠洋かつおまぐろ漁業や大中型旋網、沖合底曳網など大型資本制漁業は日本の漁業生産量のおよそ半分を占め、その中核を占めている。

他方、漁業権は日本沿岸漁業独特の制度であり、陸地沿いのごく狭く浅い海面、いわゆる「地先」と呼ばれるエリアしかカバーしていない。この「地先」においては中世の封建体制時より、各地区それぞれの自然環境や社会環境に対応した利用秩序が構築されてきた。この「地先」の慣行的漁場利用秩序を法的に保護しようとしたのが明治漁業法における漁業権であった。漁業権は、変動的で制御不能な自然環境と向き合い、労働力の移動性が乏しい状況の中で漁民が安定した生活を送るために、どうしても必要な合理的制度だったのだ。

その後昭和期に入り漁業権の理解についても変化が見られた。我が国民法学最高の権威であった我妻栄氏は、1966 年に司法当局より依頼され、埋立補償金の配分をめぐる訴訟事件に関して「我妻鑑定書」を作成された。これによれば、「共同漁業権は･･･組合の構成員となっている漁民が各自その漁業権の内容を実現し、組合はその漁業権を管理する関係であると解すべきである。右の関係は、村落共同体が山林原野の上に有する入会権と全く同じである」とされた。これが共同漁業権「総有説」である[4]。その後、平成元年最高裁判決（平成元年７月 13 日）で、実定法上既に慣行は失われており、「共同漁業権は入会の性質をもたず、組合員の権利は社員的権利に留まる」という、我妻鑑定とは全く異なる法解釈が示された[5]。共同漁業権「社員権説」である。だが、この判決には異論も多い。実定法と社会的ルールに齟齬が生じた場合、全ての社会的ルールが悪習であり法的保護に値しないとは言えないだろう。現実社会の中で生きる法秩序を形成するためには、社会的ルールを尊重することも重要だ。「我妻鑑定」はこの点で今でも合理的なものであると筆者は考える。

２　漁業権の種類と範囲

漁業権は以下の３種の権利で構成される。

(1) 定置漁業権：大型定置網を営む権利であり、知事より経営者に直接免許される。優良な漁場を広範囲にわたり長期間独占し、他の漁業者の利用を排除するため、その収益をなるべく多くの地域住民に行き渡らせるために、漁民団体経営等を企業経営より優先することとなっている。

(2) 区画漁業権：養殖を営む権利である。多くの場合漁協に免許され（こうしたものを特定区画漁業権と呼ぶ）、漁協の管理下で組合員

---

[3] 金田禎之著「新編　漁業法詳解」成山堂書店　2001　などを参照のこと

[4] 以下の文献を参照されたし
浜本幸生監修・著「海の『守り人』論」まな出版企画　1996
山下昭浩、緒方賢一、「共同漁業権論争の現在的地平　総有説の構造と機能」、高知論叢（社会科学）、第 107 号、2013
佐竹五六・池田恒男他著　「ローカルルールの研究」まな出版企画　2006

[5] 魚住庸男「判解」『最高裁判所判例解説平成元年（中）』、法曹会、1991

が行使する（真珠養殖業では例外的に漁協ではなく経営体に直接免許される）。広大な漁場を養殖業者が集団的に利用するため、漁場利用上のルール作りや頻繁な漁業調整、密漁監視や環境管理が必要となる。そのため関係漁民全てを網羅している漁協を漁業権者として個別経営より優先する。企業も漁協の組合員となれば権利を行使できるため、参入を排除するものでは全くない。現実にはこの制度の下で企業参入が既に多くの地域で円滑に進められ、大きく発展しつつある。

(3)共同漁業権:地域に定住する漁民が地先の水面を集団的に利用し、地域的資源を対象に漁業を営む権利。入り会って集団的に操業するため、やはり漁場利用上のルール作りや頻繁な漁業調整、漁場造成や種苗放流などの増殖事業、環境管理や密漁対策など、漁民集団としての漁場管理が必要となる。そのため漁民全てを網羅している漁協にしか免許されない。

このように、共同漁業権及び特定区画漁業権（これらを「組合管理漁業権」と呼ぶ）は、定住漁民が安定的に生計を立てるために、共同で漁場管理や資源管理を行ってきた歴史と必然性を背景とする制度であり、厳しく制御不能な自然環境との共生を集団として実現するための社会制度として合理的なものである。

３　組合管理漁業権の本質的意義と正当性

(1) 歴史的正当性

沿岸漁場を優先的に利用する権利を漁民集団は中世すでに獲得していた。当時より、線引きできない海で回遊する資源を共同で利用せざるを得ない漁業を持続的に営むためには、集団的な資源管理や漁場利用調整が必要であり私的分割利用は不合理であると認識されていたのだ。そこで領主により、沿岸漁場の利用権が村落共同体としての漁民集団に与えられてきたのである。こうした関係が現在も継続されているという考え方が漁業権「総有説」である。漁業権を限定的ではあるが「物権と見なし、土地に関する規定が準用される」根拠はそうした歴史的正当性にある。漁業権が不当な既得権ならば、同様に歴史的経路から村落共同体に排他的な利用管理が委ねられている山林の入会権や河川の水利権も不当な既得権と言わざるを得ない。

(2) 組合管理漁業権の背後にある漁民の責務

ただし、漁業権は漁協や漁民が好き勝手に公共の海を使える権利ではない。漁業法の目的はその第一条にあるように、「水面を総合的に利用し、もって漁業生産力を発展させ、あわせて漁村の民主化を図ること」である。漁業権はこの目的実現に貢献することが期待されており、漁場を国民のために総合的に有効活用し食料を十分に生産するために機能しなければならない。また戦前に見られた全体主義の浸透と資本による支配・搾取を防ぐために、それは「漁村の民主化」により実現されなければならない。漁業権とはこうした強い公益性を持つものであり、その責務を果たさない漁協や漁民に与えられるべきではない。知事はその実態を厳しく監視し、責務を果たさない者を厳しく排除すべきだろう。

(3) 組合管理漁業権の公益性

組合管理漁業権とは公有水面の利用に係るものであり、自ずと公益的性格を持つ。そこで知事がまず食料生産の発展を目途として生産力を最大化するよう各県沿岸域の全体的な漁場計画を立案し、その下で漁協に期間を区切って漁業権を免許し、公共の立場からその使用状況を監督する形式を取っている。従って企業が新規参入を図る場合にも、漁協による集団的・公益的そしてオープンな管理・調整の下で集団的に操業を行い、定住漁民と共同して公益的責務を果たすことが求められる。

Ⅲ　改革の背景とその経緯

改革が進められてきた背景と経緯を簡単に整理しておきたい。政府は2016年８月２日の閣議で「規制改革推進会議」の設置を決定し、この下に第２期水産ＷＧが設置された。このＷＧには水産業の専門家がおらず、その意義については筆者も大いに疑問を感じている[6]。しかし2017年５月23日には「規制改革推進に関する第１次答申」を公表し、「漁業の成長産業化等の推進と水産資源の管理の充実」を改革の目標と定め、2017　年に検討を開始、2018年には結論を得て、その後速やかに措置するよう提言が行われた[7]。その直前、2017年４月に閣議決定された「水産基本計画」では、国際競争力のある漁業経営体等の育成、数量管理等による水産資源管理の充実等が定められたが、それでは手ぬるいと言わんばかりである[8]。

また別の角度からも、水産政策の改革が迫られることになる。行政改革推進本部では2016年12月に水産政策改革の必要性を訴えている[9]。また、2017年７月には、養殖業に絞り込んだ形での改革提言が行われた[10]。さらに総理を本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」が2017年12月８日に水産政策改革について言及し、科学的水産資源管理の徹底、水産物の流通構造改革、漁船大型化の容認とＩＱ制度の導入、養殖業における投資の促進、新規参入の促進、沿岸漁場管理の都道府県責務化、などを主張した[11]。今回の改革内容そのものである。水産政策改革をなんとしても実現するのだという官邸の強い意志が感じられる。そして2018年１月22日の首相施政方針演説において、「漁獲量による資源管理を導入し、漁業者による生産性向上への創意工夫を活かします。養殖業へ新規参入が容易となるよう、海面の利用制度の改革を行います。水産業改革に向けた工程表を策定し、速やかに実行に移してまいります。」さらに「沖合では～中略～洋上風力発電の更なる導入に向けて、発電のために海域を占有することを可能とする新たな制度を整備します。」という発言があり、それを受ける形で改革実現に向けた行政対応が急激に加速していく[12]。2018　年５月に発表された海洋基本計画とその基本方針においては「水産資源の管理と成長産業化」が、「産業的利用の促進」の一メニューとして謳われており、水産基本計画にも書かれていない水産政策改革への強い言及（以下の通り）が見られる[13]。

１．資源管理の高度化と国際的な資源管理の推進を実現する
２．可能な限りのＩＱ（個別割当）方式を活用する
３．漁船の大型化等による生産性の向上と国際競争力の強化を図る
４．収益性の高い漁業経営体に経営施策を重点化し、国際競争力の強化を図る

6　第二期水産ＷＧのメンバーは以下の通りである。野坂美穂（中央大学助教）、長谷川幸洋（東京新聞副主幹）、林いづみ（弁護士）、原英史（政策工房社長）の４名。

7　内閣府ＨＰを参照のこと。
http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/committee/20170523/170523honkaigi01.pdf

8　農林水産省ＨＰを参照のこと。http://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kikaku/170428.html

9　当ＷＧ委員であった自由民主党、平将明衆議院議員の公式サイトに、詳細が公表されているので参照されたし。
http://www.taira-m.jp/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E4%BA%8B%E6%A5%AD%E3%83%AC%E3%83%93%E3%83%A5%E3%83%BC%E3%83%81%E3%83%BC%E3%83%A0%E6%8F%90%E8%A8%80.pdf

10　9．に同じ。http://www.taira-m.jp/2017.07.27%E3%80%8C%E6%B0%B4%E7%94%A3%E5%BA%81%E7%89%B9%E5%88%A5%E7%8F%AD%E6%8F%90%E8%A8%80%E3%80%8D%20.pdf

11　農林水産省ＨＰを参照のこと。http://www.maff.go.jp/j/kanbo/katsuryoku_plan/attach/pdf/index-5.pdf

12　首相官邸ＨＰを参照のこと。https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html

13　内閣府ＨＰを参照のこと。http://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/pdf/plan03.pdf

５．国として、企業参入を円滑にするための取組を行う
６．水産業の競争力強化と輸出促進に向けた漁港等の機能向上を図る
７．多面的機能が将来にわたって発揮されるよう、効果的な取組を促進する

などである。これらの内容はそのまま 2018 年６月の農林水産省「水産政策の改革について」に書き込まれた[14]。農林水産省の自主性が今回の改革に感じられない所以である。どこか外部から押しつけられた改革のように思えるのだ。いったい何のための改革なのだろうか。確実に言えることは、水産政策が「海洋総合管理」の下に置かれ、その地位が後退したことだ。洋上風力発電のために海域占有制度をつくる（つまり、漁業を押しのけることになる）、という首相の踏み込んだ発言がそれを如実に示している。政府が生活、食料と言った地域的・伝統的な価値の保護よりも、経済成長や経済合理性を重視する立場を取ることが明白となった。そうした点で、今回の水産政策の改革は、日本の沿岸漁業における大きな転換点となるように思える。

Ⅳ　改革の内容とその問題点

ここでは水産庁が公表した「水産政策の改革について」の主な内容を整理し、批判していきたい。この案は「０．総論」から「３．漁業の成長産業化と漁業者の所得向上に向けた担い手の確保や投資の充実のための環境整備」までの４つの方向性が６つの内容として記述されている。以下６つの内容について検討する。

１　「０．総論」の内容と問題点

①水産資源の適切な管理と水産業の成長産業化を両立、②漁業者の所得向上と年齢バランスのとれた就業構造の確立、③領海保全、国境監視機能を適正に発揮させる、の３点が総論の主要な内容である。また「成長産業化を目指す」ことが、最上位目標として位置づけられている。ここで気になるのは沿岸漁業の担い手像が明確でないことである。改革案では「漁業者」という言葉が企業など大規模経営体も含む意味で用いられている。成長産業化を迅速に進めるために、零細経営体を大規模経営体に入れ替えることも想定されているのではないか。「成長産業化」の中身を定住漁民の所得向上を目指すことと定義しなかったことで、誰のための改革なのか疑問が残る。また多面的機能の重視を総論に位置づけたことは画期的であるが、それが国防機能に偏っている点も疑問である。

２　「１．漁業の成長産業化に向けた水産資源管理」の内容と問題点

①国際的に遜色のない科学的・効果的な資源管理を行う、②ＭＳＹベースの管理方式に変更し、総漁獲量の８割に拡大する、③そのすべてに漁船別ＩＱを導入し、違反にはペナルティを課す、④調整委員会の委員構成や選任方法を見直す、⑤資源管理による収入減少は共済制度で対応する、がここでの内容である。

日本の沿岸漁業対象資源は、沖合・遠洋漁業そしてノルウェーなど海外の大規模漁業の対象とは大きく異なり、小さく変動性が大きく複雑である。資源学を少しは学んだ者として科学的に考えれば、ＭＳＹをベースとする単純な管理手法やＩＱ制度を沿岸漁業に導入することは困難を極めるように思う。また効果の点で漁業者による自主管理を否定しているが、それこそ世界の資源管理の潮流に反しているように思える。日本の沿岸における自

[14] 1. に同じ

主的資源管理は、複雑な沿岸資源を維持しながら低コストで上手く利用している点で世界から高く評価されているからだ。どちらかに偏るのではなく、漁民が有する経験的判断と科学的知見を上手く組み合わせることが、現場では望まれているのではないか。また調整委員会委員の公選制が見直される。知事の恣意的選任となって行政権力が肥大化しないよう注視すべきだろう。資源管理による減収は共済制度でカバーするというが、共済とは集団による自助努力の仕組みである。公的資金補填があるとはいえ、高齢者など零細な漁民全員に加入を強制することは難しい。社会的弱者に対して厳しい政策となる可能性がある点には注意が必要だろう。

３　「２．水産物の流通構造」の内容と問題点

①成長産業化のために、輸出を視野に入れた流通構造を構築する、②マーケットイン発想で電子化等による効率化を強力に進める、③産地市場の統合と重点化を進め、漁港機能の集約化を推進する、以上がここでの改革内容である。

成長産業化を果たすために、輸出を重視するスタンスが明確である。確かに輸出は重要だが、国民への食料供給産業としての責務を無視しては本末転倒であり、そこにも十分な配慮が必要ではないだろうか。儲けるためだけの輸出産業として沿岸漁業の成長を定義していることには強い違和感を覚える。また産地市場の拠点化によって零細漁港や市場は閉鎖され、離島や僻地の零細な沿岸漁業が販路を失う可能性も捨てきれない。成長産業化の裏で零細業者が淘汰されることを強く危惧する。

４　「３．漁業の成長産業化と漁業者の所得向上に向けた担い手の確保や投資充実のための環境整備」:「生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し」の内容と問題点

①生産性向上のため、漁船規模の大型化を許容、②漁船の譲渡によりＩＱの移転を可能とする。完全なＩＴＱ制度（個別譲渡可能漁獲量割り当て）の導入、③大臣許可漁業は一斉更新を廃止、廃業・着業時に新規許可とする、がここでの主な内容だ。

海外ではＩＴＱ導入により一部企業への許可の集中が進み、寡占化を引き起こすことで地域全体の発展が阻害された事例も見られる。そうした事態を容認するつもりだろうか。また一斉更新を廃止すれば、一旦受けた許可は恒久的な資産となり、好きなタイミングで自由に漁船・ＩＴＱもろとも販売することも可能となる。事業継続性を保証し、転売を可能とすることで新規投資リスクを軽減することが目的なのだろうが、投資対象とすることで食料生産の継続性が保障されるのだろうか。

５　「３．漁業の成長産業化と漁業者の所得向上に向けた担い手の確保や投資充実のための環境整備」:「養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し」の内容と問題点

ここは内容が多いため、さらに漁業権制度の改革、養殖管理制度の改革の２つの部分に分けて考えてみたい。まず漁業権制度に関する改革の主要な部分である。

①国際競争力につながる新技術投入や投資を円滑に進める、②漁業権制度は堅持するが、規模拡大や新規参入が円滑に行われるような制度とする、③沿岸漁場管理は都道府県の責務とし、漁協等に委任できる、④新規区画漁業権を積極的に設定し、沖合漁場に関しては、国が県に新区画設定の指示を行う、⑤漁場計画策定の事前に新規参入希望者の意見を聴取する、⑥適切かつ有効に水面を活用している者が、その利用を継続する。⑦定置漁業権お

よび区画漁業権は、個別漁業者に対して付与する。また区画漁業権は、当該区画を利用する多数の個別漁業者が希望すれば、漁業者団体（漁協）に付与する、⑧共同漁業権はこれまで通り漁協に付与する、⑨共同漁業権、区画漁業権を付与された漁協は、定期的に協業化、法人化に向けた計画を策定する、⑩優先順位は廃止する、⑪既存漁業権者は適切かつ有効に水面を活用していれば継続させる、⑫新規参入は地域の水産業の発展に資するかどうかで判断、⑬既存権利者が、適切かつ有効に活用していない場合、県は改善指導、勧告、漁業権取り消しを行う、などが主な内容である。

都道府県が、実効的な沿岸漁場管理を行いうる力量を有しているのだろうか？現実的には残念ながら否である。その場合を想定して「漁協等に管理を委任できる」としているが、そうであれば県が漁協等に管理費を支払うべきだろう。県による新規区画漁業権の設定促進や国による沖合漁場への区画漁業権設定の県への指示を認めるなど、国策的な養殖への新規参入促進の意図が明らかである。またそうした新規参入の可否は地域の水産業の発展に資するかどうかで知事により恣意的に判断される。参入を容易にするためには既存の権利者である漁協や漁民との調整が必要だろう。そこでも「既存権利者が適切かつ有効に活用していない場合、県は改善指導、勧告、漁業権取り消しを行う」とされ、その判断が知事に任される。知事の判断による権利者や事業者の入れ替えが制度上可能となるのだ。さらに漁場計画公開前に、新規参入希望企業と知事の間で新規参入が決定されてしまうことを容認する内容ともなっている。行政権の肥大と漁民の権利縮小を導く可能性もあろう。その点に十分に注意した運用が必要だ。沿岸漁業の成長産業化とは、定住者の所得拡大を内容とするもの、小さな経営が成長して大きくなっていくものでなければならない。小さな定住者を排除して他産業からの大きな投資さらには外資の参入を誘致し、中身を入れ替えて成長したとしても、それは地方創生の理念にそぐわないのではないか。地域環境を利用して得られた利益の多くが地域内に還元されず、東京本社あるいは海外投資家に持って行かれるような植民地的沿岸漁業など意味がない。企業新規参入は進めるべきだが、それは地場産業として地域に根付き、地域に貢献する参入であるべきだ。

次に養殖に関係する部分である。①戦略的養殖品目を設定し、養殖業の振興に本格的に取り組む、②養殖適地を拡大するため、大規模静穏水域の確保や漁港の活用を重点的に実施（陸上養殖を含む）、③ＨＡＣＣＰ対応の施設整備など、養殖生産物の輸出拡大を推進、などが提案されている。

養殖生産拡大によって成長産業化を図ろうという基本的方針が見てとれるが、そのためには養殖適地の確保が必要となる。しかし共同漁業権漁場がその対象であることがほとんどであると考えられ、新規参入企業のために、定住漁民の漁場が侵食される恐れもある。また、成長産業化を輸出で達成することが企図されているように思えるが、国民に対する食料供給の責務を疎かにして良いはずがなく、これからも基本はそこにある。適度なバランスが保たれるよう留意すべきである。

６　「３．漁業の成長産業化と漁業者の所得向上に向けた担い手の確保や投資充実のための環境整備」:「水産政策の改革の方向性に合わせた漁協制度の見直し」の内容と問題点

①漁協の事業として漁場管理業務を行えることを法定化する、②その費用の一部を徴収する場合には、県の認可を受けること、③漁場管理業務について漁協組合員以外から費用

を徴収する場合は、その使途に関する収支を明確化し、情報開示を行うこと、④団体漁業権では地区部会を常設し、行使規則を定めること、⑤漁協の目的として、漁業者の所得向上を法に明記する、⑥役員に販売のプロ等を入れることを法に明記する、⑦信用事業を行う系統組織では、公認会計士監査を行う、⑧漁業生産組合の株式会社への組織変更を可能とする、⑨販売力強化のために、漁協の広域合併を促進する、などがここでの内容である。

漁場管理は漁協が伝統的に行ってきた基本的業務であり、その立場が制度上強化されることは望ましい。ただし漁協の漁場管理業務は総合的な内容を持ち、臨機応変な支出が必要でもある。従ってその大部分は組合員の全体的な受益割合を客観的に示す販売額に比例して、すなわち支払い能力に応じて公平に徴収されてきた。使途の正当性は決算・監査報告で組合員の承認を得ればよいのだ。収支は明確化されるべきだが徴収される運営費に明確な対価性を要求することは実態にそぐわない。また地域共同体として漁業権管理機能を担ってきた漁協に経済的目的を法で強制することは適切だろうか。経済事業を行わない漁協も存在する。さらに、協同組合の人事ポリシーを法で規定することは可能なのだろうか。生産組合は生産と労働の共同化組織であるが、それを所有と経営を分離する株式会社に移行させることは漁民を出資者と労働者に分断しかねない。かように協同組合や漁民組織のあり方を法で規定し、経営の自由を奪うことには強い違和感を覚える。

7　「その他．漁村の活性化と国境監視機能など多面的機能の発揮」の内容と問題点

①漁村全体の収入が確保される取り組みを通じて漁村の活性化を図る、②国境監視、自然環境の保全、海難救助による国民の生命・財産の保全等の多面的機能が発揮されるよう、効果的な取り組みを推進する、これらが主な内容である。

「漁村全体の収入」とは何を指すのだろうか。定住漁民それぞれの収入拡大が目指されるべきだと考えるのだが。また具体的にどうやってそれを実現するのだろうか。多面的機能の発揮は重要だが、「効果的取り組み」とは具体的に何を意味するのか。多面的機能とは、農林漁業などの生産活動が存在する際に同時に自然に発生する非経済的価値である。多面的機能を発揮させるためには、生産活動である沿岸漁業を振興する以外にはない。全体的に漁協や漁民活動を弱体化させる印象が強い改革案だが、新規参入企業が無償の多面的機能を発揮するようには思えない。やはり定住漁民を失うことはあってはならないのではないか。

Ⅴ　改革の全体的評価

1　歴史性と特殊性の軽視～連続性・現実性のない改革

全体的に他産業はどうか、農業はどうか、海外はどうかを強く意識し、それらとの横並びあるいは競争を意識した比較の視点から改革が進められているように思える。他産業とは大きく異なる沿岸漁業の実態理解や歴史認識を踏まえ、その特性に応じた独自の政策を構築しようという努力や発想が欠けているのではないだろうか。他産業や他国での先例を安易に模倣した改革案という印象を受ける。その結果、定住漁民の尊厳を傷つけるものとなり、生活基盤を一方的に掘り崩される彼らの強い反発は当然のことであろう。改革は行うべきだが、現実にそこで生活している人間がいる以上は彼らを尊重し、改革の影響が極力小さなものと感じられるように配慮すべきだ。

２　地域（生活）の視点から産業（利益）の視点への転換

沿岸漁業政策はこれまで零細漁民という社会的弱者の経済状況の引き上げを目的とした地域政策でもあった。今回の改革案はそうした理念を捨て、産業政策として漁業制度を作り替える試み、資本の投資先として沿岸漁業を再構成する試みのように思える。改革案に見られる効率性、採算性を基準とした担い手の選別などは、従前の政府の発想ではなくむしろ真逆だろう。資本家の経済的利得を第一義的に考え、定住漁民ではなく投資家に貢献する新しい漁業への転換を模索しているように思える。もしそうした転換を進めるのであれば、同時に十分な福祉政策、セーフティネットも準備すべきだろう。そうした点はノルウェーを模倣して欲しい。

３　沿岸域利用主体の漁民から行政・企業への転換～行政権の拡大と共同体機能の弱体化

これまで沿岸漁場において自主的な管理・調整を行ってきた漁民集団の機能を否定し、県や国の行政権を拡大する内容となっている。ボトムアップ型の自治プロセスを排除し、国や県に権限を集中化するトップダウン型の管理制度を実現しようとしているが、そうしたやり方で自然が相手の沿岸漁業が機能するだろうか。この改革案では、「漁業法」第一条から「民主化」の文言が削除されるようだが、それが本当だとすればまさに象徴的だ。現在、行政組織の各所で「反民主化」、「トップへの権力集中」という傾向が見られる。今回の改革案も、そうした中央集権型統治スタイルへの転換だと言えよう。行政権力と資本が地方の沿岸地域でも主人公となり、長らく共同体自治に参画してきた定住漁民がそこからはじき出されてよいものだろうか。両者の協調的発展の道筋を考えることこそ、行政の責務だろう。

４　非水産的利用を目指した「海洋総合管理」の遂行と水産的利用の弱体化

今回の改革内容は、海洋基本計画において先行して公表された。「海洋総合利用」概念の中で、水産的利用はそのほんの一部として位置づけられている。2018 年 7 月 16 日、安倍総理は「海の日を迎えるにあたっての内閣総理大臣メッセージ」なるコメントを発表しているが、そこでは悲しいかな水産業への言及が一言もなくひたすら海洋を利用した国防と安全保障、エネルギーなど工業的開発利用への期待を謳うのみであった[15]。沿岸漁業は「海洋総合管理」概念の中ではほとんど顧みられてはいない。穿った見方をすれば、「海洋総合管理」の実現のためには漁業を弱体化させる改革が好都合なのかもしれない。

この改革案を基にして、今後の国会で漁業法が改正され、新しい水産政策が始まる予定である。沿岸地域はこれまで定住漁民が支えてきた。地先資源を管理・利用して生計を立て、質の高い食料を都市住民に供給し、食文化を支えてきた。厳しい社会的条件の下で担い手も育ててきた。これからもそこには定住漁民がなくてはならないだろう。沿岸地域とその資源はそこで暮らす漁民の生活の場、生活の糧であることを認めた上で、時間をかけた改革を進めるべきではないか。採算性を基準に地域の将来を考えること自体は間違いではないかもしれないが、それは定住漁民の採算性であるべきだし、漁村社会に混乱を引き起こすような速度で改革を進めなければならないものでもない。時間をかけて話し合い、

[15] 首相官邸ＨＰを参照のこと。https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/discourse/20180716uminohi.html

定住漁民のみならず国民も納得のいくコンセンサスを得てから、改革を進めても良いのではないだろうか。

漁村社会は制度実験の場でもないし、官僚や規制改革推進会議が思いつきの理念を追求して良いものでもない。そこには生活する定住漁民がおり、古来より連綿と続いてきた守るべき伝統的社会、固有の生活文化が存在する。改革案には大いに不満があるが、ほぼこのままの形で法制化されていくだろう。しかし各県に任された運用においては地域性に応じて柔軟に対応する余地があるように思える。漁業権管理事務は自治事務である。現場をよく知る自治体職員らが地方分権的発想に立ち、それぞれの地域特性や異なる社会状況性に応じて、各都道府県、各地域が目指す真の地方創生に資する沿岸漁村の構築を漁民集団と協調しながら自由な発想で進めていくことを期待する。じっくりと時間をかけながら。「改革」という言葉を用いるならそれは貧しき者や弱者のために行われるべきことであり、政治家や官僚はそうした者のためにこそ働くべきだからだ。

【参考文献】

・宇沢弘文　「社会的共通資本」岩波新書　2000 年
・青塚繁志　「漁業法の性格と問題点」　『日本漁業法史』　北斗書房　2000
・秋山博一　「明治漁業法の成立と漁業組合制度の樹立」　『水産業協同組合制度史』　水産庁・全漁連　1971
・羽原又吉　「漁業法の制定」　『日本近代漁業経済史』　岩波書店　1957
・水産庁　「漁業制度の改革」　日本経済新聞社　1950
・金田禎之著　「新編　漁業法詳解」　成山堂書店　2001
・浜本幸生監修・著　「海の『守り人』論」　まな出版企画　1996
・佐竹五六・池田恒男他著　「ローカルルールの研究」　まな出版企画　2006
・田中克哲　「最新・漁業権読本」　まな出版企画　2003

寄稿論文

国会における秘密会議録の取扱いについて

元衆議院議事部副部長
今　野　　彧　男

《構成》

はじめに
Ⅰ　旧憲法下の秘密会の制度
Ⅱ　帝国議会時代の秘密会議録の事例
Ⅲ　戦時議会における軍事関係の秘密会議録について
Ⅳ　現行憲法下の秘密会の制度
Ⅴ　議員に対する秘密会議録の閲覧許可
Ⅵ　秘密会議録の公開のための法整備
おわりに

はじめに

平成７年（1995）に、衆参両議院は国会における情報公開の一環として、旧帝国議会時代から密封保存して来た当時の秘密会議録の公開に踏み切った。同年６月、最初に参議院が、旧貴族院時代の秘密会の速記録を一冊にまとめて刊行・頒布した。これに倣って衆議院も作業を進め、同年９月に、まず一般国民の関心が特に高かった第 90 回帝国議会における帝国憲法改正案委員小委員会速記録を公刊し、翌平成８年（1996）12 月に、他の秘密会の記録を２冊に分けて刊行した。その際、懲罰事犯に係る記録は、議員のプライバシーに関わるとの理由から、当面の公開を保留した。このため、項目としては全体の約半分に相当する量の記録が、非公開として残された。

これらの作業に着手するに際して、衆参両院では、旧議会時代の秘密会議録を公刊する以上、次には現在の国会における秘密会の記録についても、今後、公開に向けて検討して行くとの方針を表明した。しかし、この時から既に 20 数年の歳月が経過したが、現在までのところ、その検討が開始されたという話を聞かない。

貴族院の秘密会の記録を公開するに際して、参議院では、それらの記録が作成されて以来、50 年以上が経過していることを、第一の理由に挙げていた。この考えに従えば、昭和 22 年（1947）の新憲法制定により発足した現在の国会も、既に 70 年余の歴史を経て来ており、その初期に行われた秘密会の記録は、もはや公開すべき時期に達しているのではないかと思われる。その意味で、衆参両院はそれぞれが保有している現行制度下の秘密会議録の公開・刊行についても、早々に検討に着手すべきであろう。それらの秘密会議録の公開には、後述のように法規上の整備が必要であり、そのためには衆参両院間の協議も不可欠である。

そこで、この際、帝国議会発足以来、130 年に及ぶ歴史の中で、秘密会の制度はどう運営されて来たか、また、それらの会議録はどう扱われて来たのかを振り返り、併せて、現行制度下の秘密会議録の公開には、どのような問題点があるのかについて、若干の考察を述べてみることにしたい。

Ⅰ　旧憲法下の秘密会の制度

議会は、国民を代表する議員が国政を審議する場であるから、その議事は国民監視の下に行われるのが当然であり、従って公開されるのが原則である。しかし議事の種類によっては、秘密会とすることが必要な場合がある。

旧憲法は第 48 条に「両議院ノ会議ハ公開ス但シ政府ノ要求又ハ其ノ院ノ決議ニ依リ秘密会ト為スコトヲ得」と定め、会議を非公開と

する場合の第一の要件に「政府ノ要求」を挙げていた。

この旧憲法の規定を受けて、旧議院法には「第７章　秘密会議」として、

第 37 条　各議院ノ会議ハ左ノ場合ニ於テ公開ヲ停ムルコトヲ得

１、議長又ハ議員十人以上ノ発議ニ由リ議院之ヲ可決シタルトキ

２、政府ヨリ要求ヲ受ケタルトキ

第 38 条　議長又ハ議員十人以上ヨリ秘密会議ヲ発議シタルトキハ議長ハ直ニ傍聴人ヲ退去セシメ討論ヲ用ヰスシテ可否ノ決ヲ取ルヘシ

第 39 条　秘密会議ハ刊行スルコトヲ許サス

との規定が設けられていた。ここでは、公開を停止する要件としては、政府からの要求を後位に置いているものの、政府は議会に対し、いつでも任意に会議の非公開を要求できた。議会における論議が政府の機密に触れそうになると、政府から秘密会にせよとの要求があり、議会側は直ちにそれに従わなければならなかった。

秘密会は、傍聴人を退席させ速記録も公開しない。旧議会時代、貴衆両院はともに委員会を非公開としていたが、衆議院では委員外の議員や新聞記者の傍聴を許していた。その場合も秘密会の決定があれば、それらの人たちは退席した。

このほかに、旧衆議院規則第 206 条と、旧貴族院規則第 181 条には「懲罰事犯ノ議事ハ秘密会議ヲ以テス」との規定があり、貴衆両院は発足当初から懲罰事犯に関する会議は、本会議、委員会ともに秘密会で行うことにしていた。懲罰事犯をなぜ秘密会で審議することにしたのか、その理由は明らかではないが、恐らく議員個人にとって懲罰は著しく不名誉なことと考えられたため、その際の論議は非公開とするのが適当とされたのであろう。

Ⅱ　帝国議会時代の秘密会議録の事例

帝国議会は明治 23 年（1890）11 月に発足したが、会議録の作成には事前に周到な準備を進めて来たために、貴衆両院はともに第１回帝国議会の召集日から、本会議の速記録を残している。発足当初から逐語的な記録が存在するというのは、わが国の議会が誇るべき史実であるが、その後も次第に速記技術者を増員し、早い段階から貴衆両院は委員会の速記録も整備して行った。しかし、上記のように旧議院法第 39 条に「秘密会議ハ刊行スルコトヲ許サス」との厳しい禁止規定が設けられていたので、刊行が許されない以上、速記を付けることは無意味との判断から、当初は秘密会には速記を付けず、従って逐語的な記録は残していなかった。

秘密会にも速記を付けることにしたのは、明治 31 年（1898）12 月の第 13 回帝国議会の衆議院本会議で、門馬尚経、田中正造の両議員の懲罰事犯が審議された時が最初である。それまで速記を付していなかった秘密会に、なぜ突然、速記を付けることにしたのか、その経緯はよく判らないが、衆議院では、前年に林田亀太郎が書記官長（現在の事務総長に相当）に就任していた。

林田は、明治 22 年（1889）に内閣に設置された臨時帝国議会事務局に採用されて以来、一貫して議会草創期の諸制度の整備に携わり、書記官長としても大正４年（1915）まで、実に 17 年間にわたって在任して、法規先例の確立に多大の貢献を果たした人物である。彼が書記官長に就任したのを機に、議会活動の記録である速記録の重要性を強く主張し、議会の議論を可能な限り広く採録して後世に残すことを決意して、秘密会にも速記を付けるよう指示した結果ではないか、と筆者は推測する。

ただこの時点で、すべての秘密会に速記を付けることには、種々と困難があった。まず、

政府の要求に従って開かれた秘密会に速記が付されることを、政府側が拒むことが多かった。その場合、冒頭から速記を付けない事例が多いが、政府の要求に対して議員が異を唱え、速記を付けるべしとの動議を可決して記録を残した例もある。しかし、概して政府側の要求には従わざるを得なかったものと思われる。

また、帝国議会時代の議事運営は、本会議中心になされており、委員会は本会議のための予備的審査機関と位置づけられていたので、秘密会を開いた際に速記を付けるか否かも、本会議と委員会とでは、自ずから軽重の相違があった。特に、委員会は原則的に非公開の機関であるから、そこでの秘密会に速記を付けることは、しばしば省略されていたことが窺える。「昭和 17 年 12 月改訂・衆議院委員会先例彙纂」を見ると、「秘密会ニ於テハ懲罰委員会ノ外速記ヲ附セサルヲ例トス」との主文の下に、懲罰委員会の場合は必ず速記を付けるものの、その他の委員会で秘密会とした場合は、速記を付けるか否かは一定せず、「近来ハ速記ヲ附セサルノ例トナレリ」と記されている（同書 63 頁）。これを見ると、帝国議会時代の衆議院では、秘密会にも必ず速記を付して記録を残すという、林田書記官長時代の意図は必ずしも徹底せず、かなりの頻度で秘密会での速記は省略されていたと見ることができる。

作成された秘密会の速記録は、反文浄書[1]の上、密封して保存された。旧議院法第 39 条の「秘密会議ハ刊行スルコトヲ許サス」との規定に従い、それらの速記は印刷することが許されなかったが、初期議会に一度だけ、秘密会とした委員会の速記録が、衆議院本会議における議決に従って、印刷配付されたことがある。

明治 37 年（1904）の第 20 回帝国議会は、日露戦争の開戦直後に召集されたが、この議会で東京市選出議員の秋山定輔に、露探（ロシアのスパイ）ではないかとの疑いがかけられた。秋山は「二六新報」の社主であり、同紙に掲載した論説が疑惑を招いたもので、衆議院では秋山についての調査委員会を設置し、秘密会として審査した。その結果、秋山に対し、現在の辞職勧告決議に相当する「處決ヲ促ス決議」が本会議で可決されたので、秋山は辞職した。

この一連の出来事の間に、議員の中から調査委員会の審査内容を公開せよとの要望が出て、明治 37 年 3 月 29 日の衆議院本会議ではこれを許可することに決定し、速記録が印刷配付されている。この時の事例は、昭和期に入っての衆議院先例彙纂[2]にも継続して掲載されていたが、「秘密会議ハ刊行スルコトヲ許サス」という明文規定がある以上、明らかに法規違反の事例であり、従ってこの一例にとどまり、以後、同様の事例が繰り返されることはなかった。

Ⅲ　戦時議会における軍事関係の秘密会議録について

昭和 12 年（1937）に勃発した支那事変（日中戦争）は、当初の予想に反して早期終結が果たせず、戦線は拡大する一方で遂に太平洋戦争にまで発展した。年を追って逼迫して行く国民生活を背景に、当時の帝国議会では、戦争の見通しやその実態を追及する唯一の場として、陸海軍大臣をはじめとする軍部当局から詳しい戦況を聞くことになる。論議の場は、貴衆両院ともに本会議か予算委員会であったが、その場合、軍部は当然のように秘密

[1] 速記符号で書き取ったものをもとの言葉に戻し、確定させること。

[2] 昭和 12 年 7 月改訂・衆議院先例彙纂 597 頁。

会を要求した。更に速記を付けて記録に残すことには、強い難色を示した。

こうした軍部側の姿勢に対し、当時の衆議院書記官長の大木操は、秘密会の速記録は密封保存するもので、絶対に内容が外部に漏洩するようなことはないことを力説して、軍部を説得した。大木は、秘密会に速記を付けず、その記録が残らなかった場合、「戦時議会の貴重な記録が将来永久に空白になってしまうことになり、わが国歴史の一部欠落を招来し国家のため甚だ遺憾な結果となる[3]」のを憂慮したのである。彼は議長や予算委員長にも助力を仰ぎ、陸海軍に働きかけて貰って、辛うじて速記を付けることを軍部に同意させた。

その結果、速記録は残ったが、昭和 20 年（1945）８月 15 日の敗戦直後、陸軍はそれらの速記録を全部焼却せよと要求してきた。終戦と同時に、軍部はわが方の軍事機密を戦勝国側に一切知らしめないことを図り、機密書類や秘密兵器をはじめ、関連する物件のすべてを廃棄するよう、諸官庁に要請を発した。衆議院には８月 17 日の早朝、陸軍省軍務局からの通達として、その要請が届いた。陸軍の要請は強圧的で、多数の官公庁が通達に従い、厖大な量の書類等を焼却した。

しかし、衆議院では大木書記官長が、即座に断固不同意の旨を返答させた。「こちらは衆議院である。軍部の指図など受ける筋合いはなく独自の判断で進むべきだ。私は私自身の責任において即刻決断した」と、大木は自著の中で回顧している[4]。その返答に対し、軍部からは繰り返しての要求はなかったという。恐らく貴族院にも同様の通達があったと思われるが、貴族院でも焼却を拒否し、秘密会の記録は守られた。

このようにして軍部の要求を拒否して無事に保存された秘密会議録ではあったが、日本国憲法が制定され、新たに発足した国会の第１回国会の末期、昭和 22 年（1947）10 月、連合国軍総司令部（ＧＨＱ）から衆参両院に対し、昭和５年（1930）以降の旧議会時代の秘密会議録を提出せよとの命令が伝えられた。一難去って又一難というところであるが、陸軍の要求は拒否できたものの、占領軍の命令には従わない訳にはいかない。両院の事務局は、已むなく該当する記録を密封状態のままＧＨＱに届けたが、それらが果たして返還されるのかどうか、深刻に憂慮したことが想像される。

しかし幸いにして、ＧＨＱでは約１カ月後に大半のものを返却して寄越した。ＧＨＱが関心を持っていたのは軍事関係の記録であり、それ以外の例えば懲罰事犯に関する秘密会の速記などは、早々に返却して寄越したものと思われる。残りの記録は、約２年７カ月後の昭和 25 年（1950）５月に漸く返却され、両院ともに再封の上、保存を続けた[5]。

但し、貴族院の記録のうち、第 86 回帝国議会の昭和 20 年（1945）３月 11 日（３月 10 日の東京大空襲の翌日）に開かれた本会議における「敵ノ空襲及ビ敵ノ上陸作戦ニ関スル松村義一君ノ質疑」（貴族院議事速記録第 12 号中ノ秘密会議）の速記録だけは、ＧＨＱから返却されないままに終わっている[6]。これは占領軍が特にその記録を重要視して没収したためか、それとも単純な紛失だったのかは不明で、今となってはそれを確かめる術がない。

冒頭に述べたように、これらの記録は平成７年以降、衆参両院で他の記録とともに公開・刊行されている。

---

[3] 大木操『激動の衆議院秘話―舞台裏の生き証人は語る―』第一法規（1980）394 頁。

[4] 同上 396 頁。

[5] 北岡博『国会の会議録・会議録から拾う速記者奮闘の跡』（2006）133 頁。

[6] 貴族院秘密会議録「まえがき」より。

Ⅳ　現行憲法下の秘密会の制度

新たに制定された日本国憲法は、国会の会議の公開性について次のように定めている。

「第 57 条　両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の３分の２以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。（第３項　略）」

この規定は、秘密会に関して旧憲法では認めていた政府の要求権を排除し、また、院議による場合でも３分の２以上の特別多数を必要とすることに改めて、旧議会時代よりも開会の要件を厳しくしている。更に、秘密会とした場合も原則的には会議録を作成して公刊するものとし、特に秘密を要するものと議決した部分に限って非公開とすることに、制限を極めて厳格にした。このため、国会発足以来、本会議が秘密会とされたことは、衆参両院を通じて今までに一例もない。

この条文は、第２項において会議録の保存と頒布を定めている。帝国議会では、貴族院、衆議院ともに、第１回帝国議会の冒頭から速記録を作成してきたことは先に述べたが、記録の保存や頒布については、旧憲法にも、また旧議院法にも規定はなく、速記録の作成は、貴衆両院ともに各々の議院規則の中で規定していた（旧衆議院規則第 142 条、旧貴族院規則第 132 条）。それを新憲法では、会議公開の要件として憲法上に取り上げて規定したわけで、その意義は大きい。

すなわち、現行憲法では、記録の作成と公表も両議院それぞれの重要な責務の一つされているのであり、秘密会の記録公開に関しても、この点に配慮する必要があるように思われる。

この憲法第 57 条に基づいて、国会法では、

「第 62 条　各議院の会議は、議長又は議員 10 人以上の発議により、出席議員の３分の２以上の議決があったときは、公開を停めることができる。

第 63 条　秘密会議の記録中、特に秘密を要するものとその院において議決した部分は、これを公表しないことができる。」

と規定している。

第 62 条は、秘密会の発議要件について規定し、第 63 条は、特に秘密を要するものと議決した部分の非公開を定めたものである。ただ、筆者は、この第 63 条の規定については、いささか疑念を抱いている。それは、この条文の末尾が「これを公表しない。」と断定的に書かれてもよいところを、「公表しないことができる。」というように、わざわざ任意規定にされている点である。

秘密会議の記録の中で、特に秘密を要するものと議決した部分については、既に、憲法第 57 条第２項において公表の対象から除外されている。従ってその部分について、公表するか否かを改めて院議に問う必要はない筈である。もしも、この国会法第 63 条の規定通りに本会議の議事を進めようとした場合、特に秘密を要するものと議決した部分について、更に公表しないことを議決する必要が生ずる[7]。それは、無用の議事を重ねることになるのではないか。

この国会法第 63 条を受けて、両院はそれぞれの議院規則に本会議の会議録についての規定を設けているが、衆議院規則第 206 条は、「会議録は、官報に掲載する。但し、国会法

[7] 衆議院先例集（平成 29 年版 538 頁）にも、「秘密会議の記録中、公表しないと議決したものについては、これを公刊しない。」との記述がある。

第 63 条の規定により秘密を要するものと議決した部分及び同法第 116 条の規定により議長が取り消させた発言は、これを掲載しない」と定め、同様に参議院規則第 161 条も、

「配付及び頒布する会議録には、国会法第 63 条により秘密を要するものと議決した部分及び同法第 116 条により議長が取消を命じた発言は、これを掲載しない。」

と規定している。いずれも、特に秘密を要するものと議決した部分の不掲載、非公開を明定しており、根拠とされている国会法第 63 条の方が「公表しないことができる」と規定しているのは、整合性を欠いたものと言わざるを得ない。この点は、憲法の規定に従う形に改正されるべきではないかと、筆者は考える。

他方、委員会については、国会法第 52 条において、

「委員会は、議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。

委員会は、その決議により秘密会とすることができる。

（第３項略）」

と定め、制限公開性を採用するとともに、秘密会とする場合は、旧議会時代と同様に過半数の意思で可能としている。また、委員会の会議録については、衆議院規則第 63 条に、

「委員会議録は、これを印刷して各議員に配付する。但し、秘密会議の記録中特に秘密を要するものと委員会で決議した部分及び第 71 条により委員長が取り消させた発言については、この限りでない。」

とあり、同様に参議院規則第 58 条も、

「委員会の会議録は、印刷して各議員に配付する。但し、秘密会の記録の中で、その委員会において特に秘密を要するものと決議した部分及び第 51 条により委員長が取消を命じた発言は、これを掲載しない。」

と規定している。

委員会の会議録も、特に秘密を要すると議決した部分を掲載しない点では、本会議の会議録と同様である。

本会議を秘密会とした例はこれまでにないが、委員会については、衆参両院ともに第１回国会から事例を重ねている。多くは外交上の機密に関わる問題や、重要法案の取扱いに関する問題、議員の逮捕に関する問題等の場合である。上記のように秘密会においても、特に秘密を要すると議決しない部分は、会議録を作成・配付することになっている。

なお、旧議会時代には懲罰事犯の審議は秘密会とすることが貴衆両院それぞれの規則に定められていたが、国会ではその制約は排除された。従って現行制度下では懲罰委員会は原則的に公開されており、会議録も一般の委員会と同様に印刷・配付されている。

Ⅴ　議員に対する秘密会議録の閲覧許可

昭和 30 年（1955）の 10 月から 11 月にかけて、保守・革新両陣営では政党の合同、統一が行われ、自由民主党と日本社会党のいわゆる 55 年体制が成立した。自由民主党は結成当初から、占領下において制定された現行憲法の改正を重要政策に掲げており、同年 12 月に召集された第 24 回国会に、議員提出の形で憲法調査会法案を衆議院に提出した。この法案は、国会議員と有識者で構成する調査会によって、新憲法の成立過程と問題点を解明しようとしたものである。同法案は、昭和 31 年２月 11 日に衆議院に提出され、同月 17 日に内閣委員会に付託された。

これに対し野党の日本社会党は、憲法擁護を基本政策としており、特に戦力の放棄を規定した第９条の改正には反対で、憲法調査会法案にも反対姿勢で臨んだ。この第９条については、第 90 回帝国議会での憲法改正案の審議の際に、衆議院に設けられた憲法改正案委員小委員会において、芦田均小委員長の発議

により重要な修正が加えられたと伝えられていた。この小委員会（以下「芦田小委員会」という。）は秘密会で開かれ、その速記録は旧議会時代の先例に従い、衆議院事務局内に密封保存されていた。

内閣委員会では、憲法調査会法案の審査を進める過程で、委員の間から芦田小委員会の秘密会の記録を閲覧したいとの要望が出、議院運営委員会で協議した結果、国会議員に限って一定の条件（複写もせず、内容も公表しない等）の下で、閲覧を認めることにした[8]。

憲法調査会法案は昭和31年（1956）5月16日に成立したが、野党の日本社会党が参加を拒否したため調査会の発足は遅れ、翌32年8月に至って定員を欠いた状態で初会合を開き、漸く活動を開始した。この調査会においても、上記の芦田小委員会の秘密会議録は、当然調査に不可欠な資料と考えられた。そこで同年10月に調査会長の高柳賢三名で衆議院議長に対し、芦田小委員会の速記録を複写して配布して欲しい旨の要望書が提出された。

前記のように、衆議院では現職の国会議員に限って秘密会の速記録の閲覧を認めていたが、外部への複写・配布ということになると、一般に公開するのと同様の事態となる。当時の衆議院事務総長の鈴木隆夫は、それは法的に不可能であるとの見解を示し[9]、衆議院では国会議員と同様の条件で、憲法調査会の委員に限って閲覧を許可する方針で対応した[10]。芦田小委員会は、昭和21年（1946）7～8月に開かれたものであり、この憲法調査会からの要請は、上記のように昭和32年（1957）10月のことで、その間、僅か11年2カ月である。この期間の短さも、衆議院側が憲法調査会からの複写・配布の要請に否定的であった理由の一つと考えられる。

冒頭に述べたように、芦田小委員会の速記録は、平成7年（1995）9月に、旧議会時代の衆議院の他の秘密会議録に先立って、一冊として刊行されている。

ところで衆議院規則には、制定当初から第57条に「委員会は、議員から委員会議録その他の参考資料の閲覧を求められたときは、審査又は調査に支障のない限りこれを許さなければならない。」との規定を設けている。参議院規則には同様の規定がないので、委員会議録の閲覧については、両院間に取扱い上の相違があるものと思われるが、この規定における委員会議録とは、一般的に議員に配付されているものではなく、議院に保存される会議録の原本を指すものとされている。つまり、それは「秘密会議の記録中特に委員会が秘密と認めた部分について印刷・配付がなされない場合及び、委員長が発言の取消しを命じた部分が印刷・配付から除かれている場合において、その会議録の原本の閲覧を求める場合」[11]である。衆議院では、議員からその要求があった場合、委員会は審査又は調査に支障がない限り、これを許すことになっているわけである。これは帝国議会時代の旧衆議院規則第55条を踏襲した規定であり、当時は議員に限らず、政府側にも秘密会の原本を閲覧させた事例がある[12]。

現在、この閲覧がどのような形で認められているのか、委員会先例集には記載されていないが、恐らく上記の第24回国会における

---

8 衆議院先例集（平成6年版）490頁～492頁。

9 鈴木隆夫「秘密会議の会議録の公開問題について」（『国会法の理念と運用―鈴木隆夫論文集』信山社（2012）所収、253頁。）

10 衆議院先例集（平成6年版）492頁。

11 鈴木隆夫『国会運営の理論』信山社（2014）416頁。

12 田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店（1939）495頁。

芦田小委員会の速記録の閲覧と同様の条件下で行われているものと思われる。

なお、秘密会議の記録中特に秘密を要するものと議決され、非公開とされている部分について、これを他に漏らした者は、当然、懲罰の対象となる（衆議院規則第 234 条の２、参議院規則第 236 条)。閲覧によって知り得た内容を、他に漏らした場合も、同様である。

Ⅵ　秘密会議録の公開のための法整備

冒頭に述べたように、平成７年（1995）に参議院が帝国議会時代の貴族院の秘密会議録を公開した際、それらが作成後既に 50 年以上が経過していることを、理由の第一に挙げていた。これに倣って衆議院が最初に公刊した芦田小委員会の記録は、昭和 21 年（1946）７～８月に行われたものであり、公刊が平成７年（1995）９月であったから、満 49 年１カ月で公開したことになる。これらのことから、国会になってからの秘密会の記録も、50 年経過を一つの目安として、一定の手続きに従って公開する制度を設けることが可能ではないかと考えられる。

その場合、国会法第 63 条、衆議院規則第 63 条及び第 206 条、参議院規則第 58 条及び第 161 条のそれぞれの末尾に「特に秘密を要するものと議決した部分についても、50 年を経過したときは、これを公表する」という趣旨の規定を付け加えれば、一応の体制は整うものと考えられる。

ただ、ここで問題となるのは、現在の制度の下で密封保存して来た記録を公開する場合、旧議会時代の秘密会議録を公刊した際とは、異なる方式を考えなければならないという点である。それは、現在、非公開として密封保存されている部分の内容・形態が、多種多様なためである。

旧議会時代の秘密会の記録は、議長又は委員長の「これより秘密会に入ります」との宣告から「これにて秘密会を終わります」との宣告まで、その間のすべての発言が非公開のものとして残されていた。従って、それらを公開する際は、通常の会議録と同様の形式で作成することが出来た。

これに対して現在のものは、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められる部分に限って非公開としているために、当日の会議の中の一定時間の審議が秘密扱いになっているとは限らない。発言中の一部分が断片的に秘密とされていたり、審議の中のある特定の内容、例えば金額や生産量などの数値について触れた部分がすべて秘密とされ、従って公開された会議録の中で非公開の個所が十数カ所にわたって棒線で示され、点在しているというものもある[13]。これらを公開する場合は、秘密とした部分だけを印刷・公表したのでは、全く意味をなさない。その場合は、既に印刷・配付されている会議録を復刻する形で、それに非公開とされていた部分を書き込んで、改めて公刊することになるのではないか。

これらは法制上の問題というよりは、各議院が事務的に検討を進め、先例として確立すべき課題であるように思われる。

おわりに

衆議院では旧議会時代の秘密会議録の公開に際して、懲罰事犯に関する記録は議員のプライバシーに関わるとの理由で、当面非公開とすることに決定し、以後もそのままの状態が続けられている。旧議会では、懲罰事犯の会議はすべて秘密会とされていたので、委員会本会議を通して審議の詳細は公開されなかった。しかし、現在の国会では、懲罰事犯の審議も公開が原則であり、その会議録も殆ど

[13] 一例として、「第 19 回国会　参議院農林委員会会議録第 26 号（昭和 29.4.19）３頁～11 頁」

が刊行されている。

現在の議員のプライバシーについて格別の配慮が払われていないのに、過去の時代の議員のプライバシーを重視するというのは、不合理ではないだろうか。公開を保留しているこれらのものは、国会の情報公開の趣旨に沿って、早急に処理が進められることを望みたい。

未公開の懲罰事犯の記録のうち、筆者が特に公開を期待しているのは、昭和 15 年(1940)の第 75 回帝国議会における民政党の斎藤隆夫衆議院議員の除名処分に関する記録である。これは、その年の年頭の首相演説に対する代表質問の形で、斎藤隆夫が支那事変（日中戦争）の長期化を批判した、いわゆる反軍演説が、即日、軍部から「聖戦を冒涜したもの」と非難され、斎藤は速記録から演説の大部分を削除された上、懲罰に付されて衆議院議員を除名されたというものである。この事例は、過去の衆議院が歴史上に残した汚点として、戦時議会を語る際にしばしば言及されている。

この演説は、２月２日に行われたが、斎藤の除名は、約１カ月後の３月７日に議決されている。その間、懲罰委員会は 11 回開かれ、延べ 17 時間余の審査が行われた。そこでは斎藤自身による一身上の弁明をはじめ、彼を非難する者と擁護する者とが、秘密会の場で本音の議論を交わしていたことが推測される。それは、戦時議会の隠れた実態を浮き彫りにする記録として、歴史的にも意義深いものがあるのではないか。

国会になってからの秘密会は、両院を通じて昭和 30 年代までに集中しており、その後の事例は少ない[14]。従って、大半の記録が、既に 50 年以上の歳月を経過していることになる。

秘密会の速記録は、所要の法整備の下、一定年月の経過後に、それを秘密とするに必要な期間が経過したものは公開されるべきであり、それを作成保存して来た機関は、公開の責務を負っていると考える。

衆参両議院は、既にその責務を果たすべき時期に来ているといえよう。

（本稿は筆者個人の見解に基づくものである。）

[14] 平成 29 年版・衆議院委員会先例諸表「第二分冊」・59 頁～69 頁。
平成 22 年版・参議院委員会先例諸表・319 頁～326 頁。

記念碑・像への訪問者の多少を決める要因は何か？
―五輪観戦客の足を競技会場周辺にも向けさせる方法の考察―

衆議院調査局調査員
湯　本　　善　昌
（財務金融調査室）

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

2020 東京五輪の競技会場となる新国立競技場や国立代々木競技場、日本武道館の周辺には、多数の記念碑や像が存在する。その中には、ごく一部、多くの訪問者で賑わうものもあるが、大半の記念碑・像にはほとんど訪問者が存在しない。本研究は、訪問者の多い記念碑・像と訪問者の少ない記念碑・像との違いを生み出す要因を解明し、2020 東京五輪観戦客の足を競技会場周辺の記念碑・像にも向けさせる方法を考察するものである。

本研究では、実地調査で収集したデータを統計的に分析することで記念碑・像への訪問者数を規定する要因を探った。分析により、設置目的・場所と作品内容との関係性の有無や、作品の由来や背景についての説明の有無などの、作品内容自体に関わる要素が訪問者の多少に影響を与えるとは判断できなかった。一方で、周辺の飲食店の有無や人が滞留できるスペースの有無など、作品自体とは直接的には関係ない要素が影響を与えていることがわかった。

この結果から、2020 東京五輪のレガシー設置場所についての提言を行った。例えば、作品内容と設置場所との関係性を考慮して設置場所を決めるよりも、待ち合わせ場所としての活用など、観賞以外の用途でも利用可能な場所に設置したほうが、結果的に多くの人に見てもらえるとの考えを示した。

――

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　調査・分析の手法
Ⅲ　分析結果と考察
Ⅳ　結論と課題
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

1　本研究の目的

2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「2020 東京五輪」という。）の競技会場周辺には多数の興味深い記念碑・像が存在する。その中には、多くの訪問者で賑わうものもあるが、大半の記念碑・像にはほとんど訪問者が存在しない。例えば、2020 東京五輪の競技会場の１つである日本武道館からほぼ同じ距離に、大村益次郎像と吉田茂像が存在する。大村益次郎像は多くの訪問者で賑わっているが、吉田茂像の前で立ち止る人はほとんどいない。

いったいなぜ、大村益次郎像は多くの訪問者を集め、吉田茂像は訪問者を集めることができないのであろうか。本研究は、訪問者の多い記念碑・像と訪問者の少ない記念碑・像との違いを生み出す要因を解明し、2020 東京五輪を目当てに世界中から集まる観戦客の足を、今まで見逃されてしまっていた競技会場周辺の記念碑・像へも向けさせる方法を考察

しようとするものである。

２　本研究の背景及び意義

2020 東京五輪のメインスタジアムとなる新国立競技場の周囲には、葬場殿趾や御観兵榎（ごかんべいえのき）など明治天皇縁の記念碑が多数存在する。葬場殿趾とは、明治天皇の御大喪が旧青山練兵場で行われたときに、明治天皇の棺を載せた御轜車（ごじしゃ）が安置された場所に建てられた碑である。御観兵榎とは、明治憲法発布観兵式や日露戦争凱旋観兵式の際に、明治天皇の御座所が設置された榎を記すための碑である。しかし、これらの記念碑に足を止め観賞する人はほとんど存在せず、とても残念に感じたというのが本研究を着想した背景である。

残念だというのは、筆者の個人的感想である。ただ、記念碑・像には、建てられた意義や目的がある。その記念碑が歴史的事象への理解を深めるという教育目的で建てられたのであれば、訪問者が増えることで、その教育目的達成に貢献できるだろう。また、2020 東京五輪まで約１年半ということを踏まえれば、五輪観戦のために競技会場を訪れた人々の足をその周辺にも向けさせる手法を考察することには、個人的関心を超えた社会的意義がある。というのも、観戦客が競技会場以外へも足を向けてくれれば、観戦客の購買額や東京での滞在時間向上にもつながり得るからである。

３　先行研究との関係

ほとんど訪問者の存在しない記念碑・像が多数存在するということは、2020 東京五輪競技会場周辺に限った話ではない[1]。記念碑・像が人々から無視されている理由について、先行研究では、歴史的経緯を踏まえた考察や、事例研究を用いた検証がなされてきた[2]。これに対し本研究では、多数のサンプルからデータを集め、統計的手法を用いて検証を行った。

また、訪問者数増や集客力向上に寄与する要因を回帰分析で検証しようという研究は、これまでサッカースタジアムや水族館、公園など、様々な対象で行われてきたが[3]、記念碑・像については、このような手法での検証対象とはなっていなかった。

４　調査対象

(1) 本研究における記念碑・像の定義

本研究における記念碑とは、歴史的な事実、過去に存在した施設、過去の人物について記した石や樹木、またはそれらを記念して建てられたり植えられたりしたもののことである。例えば、歌碑、顕彰碑、忠魂碑、記念樹等が該当する。

本研究における像とは、人や動物、物、抽象的な概念を石や鉱石、木材などを使ってかたどった構造物のことである。人をかたどったものとしては、立像、騎馬像、坐像、胸像、群像等がある。

調査・分析の対象とする記念碑・像は、公共空間にあるものに限った。本研究における公共空間とは、広場や公園、街路など誰もが自由に往来できる場所のことである。公有地だけではなく、民有地であっても、駅構内な

---

[1] このことは複数の先行研究で指摘されている。例えば、山岡編（1994）は、パブリックアートは邪魔になったりしているものも少なくないと述べている。また、金武（1999）は、国内に設置された野外彫刻は必ずしも高い評価を受けているわけではなく、周辺環境との不調和や地域住民とのトラブルを巻き起こしていると述べている。

[2] 例えば、江戸時代から第二次世界大戦後までの彫刻設置の歴史的経緯を基に考察を行った竹田（1992）や、東京の日比谷公園や大阪の御堂筋彫刻のケーススタディから考察を行った山岡編（1994）がある。

[3] 例えば、サッカースタジアムの集客要因を検証した河合ら（2008）や、水族館の集客要因を検証した小泉ら（2013）がある。これらは、対象となる施設の設備や周辺環境を説明変数とし、訪問者数に寄与する要因を回帰分析で検証したものである。本研究も、記念碑・像の設備や周辺環境に着目し、訪問者の多少を決める要因を解明しようとした点では一致している。

ど誰もが自由に往来できる場所は公共空間に含めた。

なお、記念碑・像いずれについても、恒久的に設置されているもののみを対象とし、一時的に路上に設置されたものは対象外とした。

(2) 調査の対象地域

ア　競技会場周辺

本研究は、2020 東京五輪開催時に、観戦客の足をその周辺地域の記念碑・像へも向けさせたいという思いを背景としていることから、2020 東京五輪競技会場周辺にあるものを調査対象とした。具体的には、競技会場のうちヘリテッジゾーン[4]に位置する国立代々木競技場、東京体育館、新国立競技場、日本武道館、東京国際フォーラムから、各おおむね徒歩 15 分以内にあるものとした。収集した記念碑・像の数は 105 である。その一覧は稿末の付録に示す。

イ　東京 23 区内の「著名で人気がある」もの

ただ、2020 東京五輪競技会場周辺には、多くの訪問者で賑わっている記念碑・像がごく僅かしか存在せず、訪問者の多い記念碑・像とそうでないものとの違いを十分に分析することができない。そこで、東京 23 区内全域まで対象範囲を広げ、「著名で人気がある」記念碑・像という基準を設定し、調査・分析の対象に加えた。

「著名で人気がある」の定義について本研究では、まず、①都内の記念碑・像について紹介した文献[5]や、都内の待ち合わせ場所を紹介したサイト「東京待ち合わせ場所ナビ[6]」で掲載されているものの中から東京 23 区内に存在するものを抽出し、②その中で、旅行サイトで都内の記念碑・像や史跡を検索するなどしてランキング上位となっているものを選定した[7]。次いで、③それらを実際に現地調査し、現存しており、かつ、訪問者が存在することを確認できたものを、「著名で人気がある」と判定した。この方法で収集した「著名で人気がある」記念碑・像の数は 20（うち３つは競技会場周辺）である。その一覧は稿末の付録に示す。

Ⅱ　調査・分析の手法

本研究では、記念碑・像への訪問者の多少を決める要因を解明するという目的を達成するために、実地調査でデータを収集し、それを統計的な手法で分析した。

1　実地調査

本研究では、徒歩で対象範囲を可能な限り網羅的に歩いて調査し、記念碑・像を見つけてリスト化した。そして、それぞれの記念碑・像への訪問者の多少に寄与する可能性がある下記のデータを収集することとした。

---

[4] 2020 東京五輪の競技会場の立地地域は、ヘリテッジゾーンと東京ベイゾーンの大きく２つに分かれる。前者は 1964 年の東京五輪でも使用された競技会場が立地する地域である。その周辺には神宮外苑、代々木公園、北の丸公園、皇居外苑など歴史的由来の深い地区が広がり、多数の記念碑・像が存在することから調査対象として望ましいと判断した。一方で、後者は湾岸エリアの埋立地を中心とした新規開発地域であり、記念碑・像の数が少ないことから、本稿においては調査対象地域から除外した。

[5] 具体的には、木下監修（2011）と中島（2015）を利用した。

[6] 東京待ち合わせ場所ナビ<http://www.joho.st/tokyo/>（参照 2018.8.10）

[7] 具体的には、以下の３つを利用した。
・トリップアドバイザーで「東京」の「記念碑・像」を抽出し、ランキング 100 以内のもの。
<https://www.tripadvisor.jp/Tourism-g298184-Tokyo_Tokyo_Prefecture_Kanto-Vacations.html>（参照 2018.8.10）
・るるぶ.com「見ておきたい都内銅像＆石像マップ」に掲載されているもの。
<http://www.rurubu.com/challengemap/detail.aspx?ChallengeMapID=14>（参照 2018.8.10）
・icotto「東京の有名な銅像を巡ろう！制覇しておきたいスポット 10 選」に掲載されているもの。
<https://icotto.jp/presses/8652>（参照 2018.8.10）

(1) 駅からの距離

Google マップの距離測定機能を利用し、対象となる記念碑・像に最も近い出入口からの距離を測定した[8]。

(2) 最寄り駅の乗客数

原則として、対象となる記念碑・像に最も近い鉄道駅の乗客数を用いたが、複数駅を利用可能な場合もあることから、徒歩 500m 以内に複数の駅がある場合は、その全ての駅の乗客数を合計した値を用いた[9]。2016 年度における１日当たりの人数を利用した。

(3) 周辺の飲食店の有無

本研究では、記念碑・像から徒歩 100m 以内に飲食店があれば、「有」と判定した。100m という要件は、記念碑・像のある場所から飲食店を発見できる距離、また、飲食店の中から記念碑・像を発見できる距離として設定した。

(4) 公園や寺社仏閣の敷地内にあるか否か

本研究では、単に公園や寺社仏閣内にあるだけではなく、それらの敷地の内外がフェンスやゲートなどで明確に区分されていることを条件とした[10]。

(5) 人が滞留できるスペースの有無[11]

本研究では、記念碑・像の前で立ち止まっても、人々の通行を妨げない程度の物理的空間があれば、「有」と判定した。

(6) ごみ・雑草の有無

本研究では、周囲に空き缶や飲食物の容器、タバコの吸殻などが散乱している場合や、周囲の雑草や樹木の枝が記念碑・像の一部にでもかかっていた場合は、「有」と判定した。

(7) 史跡等指定の有無

本研究における史跡等とは、国による指定や登録を受けた文化財及び史跡名勝天然記念物、東京都による指定を受けた文化財及び旧跡名勝天然記念物並びに各特別区による指定や登録を受けた文化財等のことである。

(8) 公的ガイドマップへの記載の有無

本研究では、対象となる記念碑・像が、東京都や特別区、観光協会などの公的機関が発行するガイドマップ、公園や寺社仏閣自身が発行する案内図に掲載されている場合に限り、「有」と判定した。

(9) 設置目的・場所と作品内容との関係性の有無

本研究では、対象となる記念碑・像の設置目的[12]・場所と作品内容とに関係性がある場合は、「有」と判定した。一方、関係性がない場合は、「無」と判定した[13]。

---

[8] ただし、徒歩 500m 以内に複数の駅がある場合は、その中で最も乗客数の多い駅からの距離を使用した。

[9] 乗客数のデータは、ＪＲ・私鉄各社のホームページから入手した。

[10] このような条件を設定したのは、公園や寺社仏閣にいったん入ってしまえば、せっかく入ったのだから奥まで行って、敷地内をいろいろ回ってみようという思考が発生し、たとえ入口からの距離が遠くても訪問への障害になりづらいのではないかと考えたためである。筆者は、明治神宮を実地調査した際、入口から本殿までの距離が約 850m あるにもかかわらず、入口を入った人の大半が本殿まで行っており、途中で引き返す人は少なかったのを見てこのような着想を得た。

[11] このようなデータを収集したのは、実地調査の際、記念碑・像の脇に由来や内容などが書かれた説明の看板が立てられていても、それをじっくり読むために立ち止まる場所がないものが多く残念だという印象を持ったためである。どんなに優れた記念碑・像であっても、歩道や車道の脇にあり、立ち止まって観賞するスペースがなければ、素通りされてしまいかねない。また、立ち止まることで通行を妨げてしまうのであれば、敢えて立ち止まって観賞しようとはしないだろう。

[12] 記念碑・像の設置目的には、景観形成のため、地域の個性を表現するため、文化振興のため、民主主義や自由主義を表現するためなどがある（竹田 1993）。

[13] 本研究において、設置目的と作品内容とに関係性が「有」と判定した例として、日本とメキシコ合衆国との友好親善のシ

(10) ストーリー提示の有無

本研究では、ストーリー（作品内容や由来等）が、その記念碑・像自体や、周囲に置かれた看板等に記載されている場合は、「有」と判定した。一方、何かが書かれていても、それが難解な古語である場合や、かすれて読めない場合は、「無」と判定した[14]。

(11) 特定の人物等をモデルとしたものか否か[15]

本研究では、記念碑・像のモデルや由来となったものが実在の人物や動物である場合や、架空の人物等であってもアニメのキャラクターなど特定のモデルが存在する場合には、特定の人物等であると判定した。一方で、母子像のように特定の人物をモデルとしたものでない場合や抽象作品の場合は、特定の人物等ではないと判定した。

(12) 見上げるほど大きいか否か

このようなデータを収集したのは、実地調査において、大村益次郎像や楠木正成像は見上げるほど大きく、威風堂々とした立派な像であるとの印象を受け、実際にそれらの像を見物したり撮影したりする人は多かったためである。

筆者に専門的な測量技術があるわけではないため、本研究では目線の高さ（おおむね170cm）を基準とし、見上げるほど大きいか否かを判定した。

(13) ポケストップ等指定の有無

このようなデータを収集したのは、2016年７月に日本国内でPokémon GO[16]の配信が開始されて以来、ゲーム目的で公園や寺社仏閣などに人々が殺到する様子が報道されており[17]、ポケストップ等への登録の有無が、記念碑・像への訪問者の多少に寄与するのかを検証する価値があると判断したためである。

本研究では、ゲーム内でポケストップやジム（以下「ポケストップ等」という。）[18]に登録されている場合は、ポケストップ等に登録されていると判定した。

２　分析手法

本研究では、実地調査により収集した上記「Ⅱ１実地調査」の各データを説明変数に、旅行サイト等において投稿された記念碑・像へのクチコミ数[19]を目的変数とした回帰分析を実施し[20]、いかなる要素がクチコミ数の多

ンボルとして、建てられた「ケツァルコアトゥル」などがある。これは古代メキシコ神話の文化神ケツァルコアトゥルの化身「羽毛のある蛇」を表したものである。また、設置場所と作品内容とに関係性が「有」と判定した例として、日本で初めて動力機飛行を行った徳川好敏の像が、その飛行試験を行った地に設置されているものなどがある。

14 本研究において、ストーリー提示があると判定した例として、「燈臺（とうだい）」がある。この像の脇にある看板には、彫刻家の北村西望が関東大震災10周年を記念して作成した作品であること、力に満ちた青年が兜を装い、たいまつを捧げ、獅子をしたがえた様子をかたどったものであることなどが記されている。

15 このようなデータを収集したのは、実地調査において、記念碑・像のモデルになったものが実在の人物であったり、架空の人物であってもアニメのキャラクターであったりする場合には、モデルを具体的に想像できるため、親しみやすいという印象を受けたためである。

16 Niantic社が開発したスマートフォン用ゲーム。本人の位置情報をゲーム内と連動させ、あたかも実在の世界でポケモンを捕まえることができるかのような体験ができる。

17 例えば、「『ポケモンＧＯ』熱狂と困惑『客来て』商品割引 祈りの場『削除を』」『読売新聞』(2016.8.2)。また、鈴木ら(2016)は、「Pokémon GOは、特定の場所に人を動かす誘因となり得る」と指摘している。

18 ゲーム内では、実在の記念碑、像、史跡、パブリックアート、郵便局、駅、教会などの位置が、ポケストップやジムに登録されている。ポケストップとは、ゲーム内でポケモンを捕まえるためのアイテムが入手できる場所のことである。ジムとは、ポケモン同士を対戦させる場所のことである。おおむね、それらの周りにはポケモンが発生しやすい。

19 トリップアドバイザー、フォートラベル、じゃらんnet、るるぶ.com、Foursquare、Googleマップの６つのサイトに投稿されたクチコミと写真の合計数を用いた。クチコミ数は、2017年11月23日時点での値である。

20 回帰分析とは、ある変数と別の変数とがどのような相関関係にあるのかを推定する分析手法のこと。本研究では、最寄駅の乗客数やスペースの有無（といった変数）が、クチコミ数（という変数）に対して相関があるのか否かを分析した。

少に影響しているかを分析した。

目的変数としてクチコミ数を用いた理由を説明する。本研究は、記念碑・像への訪問者の多少を決める要因の解明を目指すものであるから、目的変数には記念碑・像への訪問者数を設定するべきである。しかし、記念碑・像への訪問者数についてまとめた既存のデータは存在せず、それぞれの記念碑・像への訪問者数を測定することも、時間的制約から現実性を欠く。そこで、クチコミは訪問者が行うものであるという側面に注目し、訪問者数の代理指標としてクチコミ数を用いることとした。目的変数及び説明変数一覧を付録表１にまとめた。

回帰分析は、2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像と、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像それぞれについて行い、前者に対しては Tobit モデルを、後者についてはＯＬＳモデルを用いた[21]。なお、後者についてはサンプル数が 20 と少ないため、補足的な分析と位置付けている。本研究全体を通じて、有意水準は 0.10 に設定した[22]。

３　仮説設定

本研究は、訪問者の多い記念碑・像と訪問者の少ない記念碑・像との違いを生み出す要因を解明しようというものである。分析に先立ち、先行研究のレビューや実地調査を通じて、その答えとなり得る３つの仮説を設定した。

(1) 関係性の有無は訪問者数に影響するか？

本研究は、ほとんど訪問者のいない記念碑・像が多数存在することを構想のきっかけとしている。記念碑・像が人々から無視されている理由について先行研究では、設置場所・目的と作品内容とに関係性がないことが挙げられている。例えば、竹田（1992）は、作品のテーマと作品の存在意義とが無関係であると、見る人にとっては作品の存在意義が理解しにくくなるとし、これが彫刻公害[23]の発生要因の１つであると述べている。また、山本ら（2010）は、設置場所との意味的つながりが読み取りにくい屋外彫刻が彫刻公害との批判を受けたと述べている。さらに、山岡編（1994）は、設置意図や環境と作品との関係が不明確だと、都市空間の脈絡を混乱させて不幸な状態を生むと述べている。

これらの先行研究による指摘は、上記「Ｉ３先行研究との関係」で記したとおり、歴史的経緯を踏まえた考察や、事例研究を用いた検証から導かれたものであり、本研究ではこれを定量的な分析で検証する[24]。

(2) ストーリー提示の有無は訪問者数に影響するか？

世界遺産や日本遺産においてストーリー性を重視する指摘がある。例えば、西村（2011）

---

[21] ＯＬＳモデルとは、予測値と実測値との差（の２乗）の合計が最小になる回帰直線（変数と変数との関係を示す方程式）を求めるモデルであり、回帰分析における標準的な手法である。本研究では、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像の分析に用いた。

ただ、ＯＬＳモデルでは、目的変数の値が０であるサンプルが多数存在すると推定結果に偏りが生じてしまう。Tobit モデルは、このように目的変数の値が偏在している場合に用いられる手法である。2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像にはクチコミ数が０のものが多数存在するため、Tobit モデルを利用した。

[22] 「有意水準」とは、ある事柄が発生するのが偶然ではないと判断される基準のこと。算出された有意確率（Ｐ値）が 0.05 以下であると偶然ではない（統計的に有意である）と判断される場合が多い。本研究では総サンプル数が多くないため、有意水準を 0.10 に設定した。

[23] 像などのパブリックアートが、人々から人気がないばかりか嫌われてしまっている状態のこと。

[24] なお、本節で引用した論者の主張は、「関係性がなければ嫌われる」というものである。この主張が正しいとしても、そこから直ちに「関係性があれば人気がある」という結論を導くことはできない。ただ、嫌われる（訪問者が少ない）理由よりも、好かれる（訪問者が多い）理由を解明できたほうがより社会的意義があるとの判断から、本研究では、好かれる（訪問者が多い）理由について検証することとした。

は、世界遺産の価値評価には、遺産の背景にあるストーリー性が重視されており、遺産の背景にあるストーリーを知ることで、観光の新しい楽しみ方が生まれてくると述べている。また、文化庁が 2015 年から認定を行っている日本遺産も、歴史的経緯や伝承、風習などを踏まえたストーリーの下に文化財をパッケージ化して活用を図る必要性を訴えている[25]。さらに、山岡編（1994）も、渋谷駅前の忠犬ハチ公像が人々から親しまれている理由は、作品自体の芸術的価値よりも、題材であるハチ公という犬に付随する物語にあるとしている。

これらの論者の指摘は、感覚的にも十分納得できるものである。確かに、その文化財や史跡について全く何も知らないよりも、誰がいつどんな目的で作ったものなのか、何が行われていたのか、どういった人たちが関わっていたのか、どのような芸術的・学術的価値があるのかといった情報を知っていたほうが、より興味を抱くであろう。本研究では、このような主張を定量的な分析で検証する。

(3) 待ち合わせ場所として利用されているのか？

実地調査した際、著名な記念碑・像は、観賞目的よりも、むしろ待ち合わせ場所として利用されている例も多いという印象を持った。例えば、豊島区のいけふくろう像や、渋谷区の忠犬ハチ公像は、恐らく待ち合わせのためだろうという人々であふれかえっていた。ただ同時に、いけふくろう像や忠犬ハチ公像を観賞している人や、記念写真を撮っている人も見られた。

このような現象が起きるのは、記念碑・像を観賞目的で訪問する人が多いというよりも、単に待ち合わせ場所として多くの人が集まった結果、記念碑・像自体の認知度が向上し、更に人が集まるようになるという好循環が生じたためかもしれない。

このような考えが正しいのであれば、多くの観賞者がいる記念碑・像は、そうでない記念碑・像よりも、待ち合わせ場所として利用されるために必要な要素[26]を備えている傾向にあるはずである。本研究では、これを検証する。

Ⅲ　分析結果と考察

１　関係性の有無の影響

(1) 回帰分析の結果

回帰分析の結果、「設置目的や設置場所と作品内容とに関係性のある」記念碑・像のクチコミ数が、関係性のない記念碑・像よりも統計的に有意に高いとは言えなかった。以下で分析結果を詳しく説明する。

まず、2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像を対象として Tobit モデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、関係性の有無についての標準偏回帰係数（以下、「回帰係数」という。）の符号はプラスになった[27]。しかし、Ｐ値は 0.785 であり、統計的に有意な値とはならなかった（表１）。そこで、変数削減法を用いて変数選択[28]を行い、再度分析を行ったが、統計的に有意な値は得ら

[25] 文化庁 日本遺産ポータルサイト〈https://japan-heritage.bunka.go.jp/ja/about/index.html〉（参照 2018.8.10）

[26] 本研究で収集したデータの中で待ち合わせ場所として利用されるために必要な要素としては、「駅からの距離」、「最寄り駅の乗客数」、「周辺の飲食店の有無」、「人が滞留できるスペースの有無」、「ガイドマップへの記載の有無」、「見上げるほど大きいか否か」がある。回帰分析により、これらの要素のクチコミ数に対する影響を調べる。

[27] 回帰係数とは、説明変数が目的変数に対してどの程度影響しているかを示す値のこと。回帰係数の値がプラスであるということは、説明変数と目的変数に正の相関があることを示す。

[28] 変数選択とは、分析精度の向上のために説明変数の数を増減させること。本研究では、目的変数への影響が少ないものを順次削減していく変数削減法を用いた。なお、変数選択の方法は、竹内ら（2006）を参照した。

れなかった（表２①）。

次いで、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像を対象としてＯＬＳモデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、関係性の有無についての回帰係数の符号はプラスになった。しかし、Ｐ値は 0.327 であり、統計的に有意な値とはならなかった。そこで、関係性の有無以外の変数について、変数削減法を用いて変数選択を行い、再度分析を行ったが統計的に有意な値は得られなかった（表３）。

(2) 分析結果の考察

Tobit モデル及びＯＬＳモデルによる回帰分析の結果からは、「設置目的や設置場所と作品内容とに関係性のある」記念碑・像のクチコミ数が、関係性のない記念碑・像よりも統計的に有意に高いとは言えなかった。

この結果は、設置目的や設置場所と作品内容とに関係性があったとしても、そうでないものに比べて訪問者が多いとは言えないということを示している。

先行研究では、歴史的な考察やケーススタディを基に関係性を重視する指摘がなされてきたが[29]、本研究においてそれを統計的に実証することはできなかった。

２　ストーリー提示の有無の影響

(1) 回帰分析の結果

回帰分析の結果、「著名で人気がある」記念碑・像に限り、ストーリー提示のある記念碑・像のクチコミ数が、ストーリー提示のない記念碑・像よりも統計的に有意に高いことがわかった。以下で分析結果を詳しく説明する。

まず、2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像を対象として Tobit モデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、ストーリー提示の有無についての回帰係数の符号はプラスになった。しかし、Ｐ値は 0.495 であり、統計的に有意な値とはならなかった（表１）。そこで、変数削減法を用いて変数選択を行い、再度分析を行ったが統計的に有意な値は得られなかった（表２②）。

次いで、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像を対象としてＯＬＳモデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、ストーリー提示の有無についての回帰係数は+0.914 であった。これは、ストーリー提示があるとクチコミ数が多いということである。しかし、Ｐ値は 0.122 であり、統計的に有意な値とはならなかった。そこで、変数削減法を用いて変数選択を行い、再度分析を行った結果、ストーリー提示の有無についての回帰係数は+0.591 となった。また、Ｐ値は 0.056 であり、統計的に有意な値となった（表３）。

(2) 分析結果の考察

まず、2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像を対象とした Tobit モデルの分析では、「作品の内容や由来、背景の記載（ストーリー提示）のある」記念碑・像のクチコミ数が、ストーリー提示のない記念碑・像よりも統計的に有意に高いとは言えなかった。

一方、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像を対象としたＯＬＳモデルの分析では、ストーリー提示のある記念碑・像のクチコミ数が、ストーリー提示のない記念碑・像よりも統計的に有意に高いことがわかった。

この結果は、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像に限り、作品の内容や由来、背景の記載がある記念碑・像は、そうでない

[29] 野外彫刻などが嫌われている理由を関係性がないことに求めた先行研究の指摘については、「Ⅱ３(1)関係性の有無は訪問者数に影響するか？」を参照。

ものに比べて訪問者が多いということを示している。

先行研究等においてストーリー性を重視した指摘は、世界遺産や既に訪問者が多数存在する渋谷の忠犬ハチ公像を対象として述べられたものである。よって、本研究の結果により、先行研究等における指摘を補強することができた。

他方、本研究では、競技会場周辺の記念碑・像については、ストーリー提示の有効性を示すことができなかった。

３　待ち合わせ場所としての利用についての検証結果

(1) 回帰分析の結果

2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像を対象として Tobit モデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、いくつかの変数については統計的に有意な値が得られたものの、Ｐ値が高いものも多かった（表１）。そのため、変数削減法を用いて変数選択を行い、再度分析を行った。その結果、「周辺の飲食店の有無」、「人が滞留できるスペースの有無」、「公的ガイドマップへの記載の有無」は、いずれも回帰係数の符号がプラスであり、Ｐ値も統計的に有意な値となった（表２③）。

なお、東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像を対象としてＯＬＳモデルによる分析を行った。全ての変数を用いて分析した結果、いずれの変数も統計的に有意な値とはならなかった。そこで、変数削減法を用いて変数選択を行い、再度分析を行った結果、「周辺の飲食店の有無」は、回帰係数の符号がプラスであり、Ｐ値も統計的に有意な値となった（表３）。

(2) 分析結果の考察

2020 東京五輪競技会場周辺の記念碑・像を対象とした Tobit モデルによる分析の結果を見る。そこからは、「周辺の飲食店の有無」、「人が滞留できるスペースの有無」、「ガイドマップへの記載の有無」は、いずれも回帰係数がプラスであり、統計的にも有意な値であることがわかった。

このことから、本研究において、待ち合わせ場所として利用されるために必要な要素として検証した６つの変数のうち、上記の３つについては、クチコミ数（訪問者数）に対する規定要因であると判断した。

（表１）競技会場周辺の記念碑・像を対象としたTobitモデル分析結果（フルモデル）

変数	回帰係数	Ｐ値	
駅からの距離（m）	-18.607	0.317	
最寄り駅の乗客数（人）	19.958	0.347	
周辺の飲食店の有無（ダミー変数）[30]	32.024	0.127	
公園や神社仏閣の敷地内にあるか否か（ダミー変数）	8.281	0.681	
人が滞留できるスペースの有無（ダミー変数）	47.837	0.007	＊
ごみ・雑草の有無（ダミー変数）	8.444	0.584	
史跡等指定の有無（ダミー変数）	3.633	0.797	
公的ガイドマップへの記載の有無（ダミー変数）	44.411	0.011	＊
設置目的・場所と作品内容との関係性の有無（ダミー変数）	4.201	0.785	
ストーリー提示の有無（ダミー変数）	11.055	0.495	
特定の人物等をモデルとしたものか否か（ダミー変数）	37.039	0.013	＊
見上げるほど大きいか否か（ダミー変数）	17.412	0.301	
ポケストップ等指定の有無（ダミー変数）	10.859	0.497	
定数項	42.783	0.005	＊
観測数	105		

*は、有意水準0.10を満たしていることを示す。

（表２）競技会場周辺の記念碑・像を対象としたTobitモデル分析結果（変数選択モデル）

変数	① 関係性			② ストーリー提示			③ 待ち合わせ場所		
	回帰係数	Ｐ値		回帰係数	Ｐ値		回帰係数	Ｐ値	
駅からの距離（m）									
最寄り駅の乗客数(人)									
周辺の飲食店の有無	41.226	0.008	＊	40.850	0.008	＊	41.364	0.007	＊
公園や神社仏閣の敷地内にあるか否か									
人が滞留できるスペースの有無	50.617	0.002	＊	50.234	0.001	＊	50.291	0.001	＊
ごみ・雑草の有無									
史跡等指定の有無									
公的ガイドマップへの記載の有無	55.025	0.000	＊	53.374	0.000	＊	55.239	0.000	＊
設置目的・場所と作品内容との関係性の有無	1.510	0.920							
ストーリー提示の有無				9.591	0.544				
特定の人物等をモデルとしたものか否か	41.490	0.004	＊	42.874	0.003	＊	41.622	0.003	＊
見上げるほど大きいか否か									
ポケストップ等指定の有無									
定数項	36.662	0.012	＊	35.555	0.016	＊	36.773	0.011	＊
観測数	105								

*は、有意水準0.10を満たしていることを示す。

[30] ダミー変数とは、数値ではないデータを「０」か「１」かに変換したもの。例えば本研究では、周辺に飲食店があれば「１」なければ「０」としている。

（表３）東京 23 区内の記念碑・像を対象としたＯＬＳモデル分析結果

変数	フルモデル 回帰係数	フルモデル Ｐ値	変数選択モデル 回帰係数	変数選択モデル Ｐ値	
駅からの距離（m）	-0.077	0.906			
最寄り駅の乗客数（人）	-0.464	0.458			
周辺の飲食店の有無	1.119	0.268	0.802	0.037	＊
公園や神社仏閣の敷地内にあるか否か	-0.583	0.433	-0.500	0.124	
人が滞留できるスペースの有無	0.935	0.175	0.555	0.130	
ごみ・雑草の有無	-0.068	0.875			
史跡等指定の有無	0.197	0.616			
公的ガイドマップへの記載の有無	0.348	0.465			
設置目的・場所と作品内容との関係性の有無	0.784	0.327	0.617	0.136	
ストーリー提示の有無	0.914	0.122	0.591	0.056	＊
特定の人物等をモデルにしたものか否か	-0.278	0.676			
見上げるほど大きいか否か	0.864	0.315	0.539	0.260	
ポケストップ等指定の有無	-1.197	0.199	-0.776	0.090	＊
定数項		0.816		0.736	
観測数	20				
補正決定係数	-0.448		0.071		

*は、有意水準 0.10 を満たしていることを示す。

Ⅳ　結論と課題

１　結論

前章までの分析・考察により、以下の結論を得た。これが、本研究の結論として、「記念碑・像への訪問者の多少を決める要因は何か？」という問への回答である。

(1) 記念碑・像への訪問者数の規定要因

「周辺に飲食店があること」、「人の滞留が可能なスペースがあること」、「公的ガイドマップに記載されていること」、「特定の人物等をモデルとしたものであること[31]」は、記念碑･像への訪問者の多少を決める要因である。これが本研究の結論である[32]。

なお、本研究において訪問者の多少を決める要因の全てを発見できたわけではない。また本研究は、調査日時点でのデータを基に検証を行ったものであり、上記の４つの要因について、それを満たした記念碑・像はそうでない記念碑・像に比べて訪問者が多いということを示したものであり、因果関係まで検証したものではない。

(2) 結論からの考察

関係性の有無や､ストーリー提示の有無は、いずれも効果が期待できないか限定的にしか期待できないという結論であった。関係性の有無や、ストーリー提示の有無はいずれも作品内容自体に関わるものである。一方で、周辺の飲食店の有無や人が滞留できるスペースの有無といったものは、作品自体とは直接的には関係ないものである。作品自体に直接関

[31] 「Ⅲ 分析結果と考察」では触れなかったが、表２より、「特定の人物等をモデルとしたものであること」は、クチコミ数の規定要因の１つであることがわかる。

[32] また、「著名で人気がある」記念碑・像については、「周辺に飲食店があること」、「ストーリー提示があること」は、訪問者の多少を決める要因であるとの補足的な結論を得た。

係する要素の差が訪問者の多少に影響を与えると判断できない一方、作品自体に直接関係しない要素が訪問者の多少に影響を与えるということである。

なぜこのような現象が生じているのだろうか。それは、多くの人で賑わっている記念碑・像は、観賞者が多数訪れたために賑わうようになったというよりも、待ち合わせなど観賞以外の理由でそこを訪問した人が多数いたため、結果的に観賞者も増え、賑わうようになったのだと考えれば、本研究の結論と整合的である。

そしてこのことからは、記念碑・像を多くの人に見てもらうには、直接的に観賞者を増やそうと努力するよりも、待ち合わせ場所としての利用など、他の目的のために利用されるようにすることを通じて訪問者を増やし、結果的に観賞者も増えるようにすればよいということになる。

２　課題

本研究は、記念碑・像への訪問者数を測定できていないという課題がある。記念碑・像への訪問者の多少を決める要因を解明するのであるから、分析の前提として、それぞれの記念碑・像への訪問者数についてのデータが必要である。しかし、そのようなデータは存在せず、訪問者数の代理指標としてクチコミ数を用いた。

また、記念碑・像についての統一的なデータベースが存在しないという制約から、対象地域内を自らの足で歩いて記念碑・像を見つけ出すという方法を採った。そのため、抽出対象地域は競技会場周辺という限られた範囲とせざるを得ず、収集できたサンプル数は105に留まった。なお、多くの訪問者で賑わっている記念碑・像を追加的な分析対象とすべく、「著名で人気がある」記念碑・像という基準を設定したが、時間的・金銭的制約から、この基準での抽出対象地域も東京23区内という限られた範囲とせざるを得ず、収集できたサンプル数は20にとどまった。

さらに、芸術的価値や学術的価値の高低が、記念碑・像への訪問者数に対して影響を与えている可能性があるが、本研究ではこの点を検証していない。芸術的価値・学術的価値の高さが多くの観賞者を引き付けるというのは十分にありえるが、記念碑・像の芸術的価値や学術的価値を客観的に把握することが困難であるため断念した。

Ⅴ　おわりに

１　本研究成果の 2020 東京五輪への貢献

本研究は、2020 東京五輪競技会場周辺には、多数の興味深い記念碑・像が、ほとんど人目に付かないまま放置されていることを構想のきっかけとしている。本研究の成果は、この課題の解決に対してどのように貢献できるだろうか。本研究の成果として記念碑・像への訪問者数の規定要因をいくつか発見できた。しかし、この成果を基に、観戦客の足を競技会場周辺の記念碑・像へと向けさせるのは容易ではない。なぜなら、記念碑・像は、歩道や車道のすぐ脇に設置されている例が多く、人が滞留できるようなスペースを新たに確保するというのは難しい。また、周辺の飲食店の有無については、そもそも行政による関与がほぼできない。このように考えると、本研究の成果を、2020 東京五輪観戦客の足をその周辺の記念碑・像に向けさせるために活用することは困難に思える。

ただ本研究は、繰り返し述べているとおり、2020 東京五輪観戦客に対し、競技場だけでなくその周辺にも目を向けてもらいたいという思いから着眼したものである。そこで、本研究の成果を 2020 東京五輪に対して間接的にでも貢献できる点は何かという観点から、2020 東京五輪のレガシーたる記念碑・像の設

置場所について意見を述べる。

２　旧国立競技場のレガシー

改築前の旧国立競技場には、1936 年ベルリンオリンピックで行われた芸術競技の金メダル作品である「御者像」、1943 年に当地で出陣学徒壮行会が行われた事実を伝える「出陣学徒の碑」、長谷川路可作の壁画「野見宿禰像」、「勝利の女神像」などの芸術作品等が設置されていた。また、1964 年東京五輪のレガシーである、当時の聖火台や金メダリスト一覧プレートなども設置されていた[33]。

これらの芸術作品等は、改築に伴い新国立競技場に移設されることが決まっており、具体的な移設場所について日本スポーツ振興センターは、設置目的や設置場所と作品内容との関係性を踏まえたとしている。例えば、彫刻作品である「波」と「無題」は、水に関連する作品であることから「水辺の里庭」ゾーンに配置するとしている。また、同じく彫刻作品である「健康美」と「青年像」は、対を成す作品であることから互いに向き合うように設置するとしている。さらに、「出陣学徒の碑」については、学徒出陣の入場口があったと思われる場所に設置するとしている[34]。

このように、移設場所の決定に当たって関係性を重視していることが伺える。一方、芸術作品等を待ち合わせ場所として活用しようという視点は見られない。しかし、本研究の成果では、関係性の有無が訪問者数の多少に影響しているとは判断できなかった。一方、待ち合わせ場所として活用され得る場所に設置されていることの有用性が示された。本研究の成果に基づけば、より多くの人に観賞されるためには、関係性を重視して設置場所を決めるのではなく、そもそも人の滞留が予想される場所に設置し、結果的に観賞者も増えるようにするべきであると言える。

３　2020 東京五輪のレガシー

2020 東京五輪においても、1964 年東京五輪と同様に、聖火台や金メダリスト一覧プレートなど数々のレガシーが後世に残されることになると予想される。また、今後、スポーツの聖地として、関連する記念碑・像が新たに設置されることも考えられる。それらについて、より多くの人に見てもらうにはどうするかという点を重視して設置場所を検討するのであれば、本研究の成果を活かすことができる。本研究の成果からは、作品内容と設置場所との関係性を考慮して場所を決めるのではなく、そもそも人の滞留が予想できる場所、例えば、周辺の公園とスタジアムの外周部とがつながり観戦客以外も立ち入り可能な「大樹の里庭」（図１、図２参照）などに設置するべきであり、そのほうが結果的に観賞者は多くなるとの考えを導くことができる。

また、本研究では、公的ガイドブックへの記載の有用性が示された。これは、行政による関与が可能な要素であり、積極的な取組が期待される。

旧国立競技場に設置されていた芸術作品等は、その価値の高さに反し、多くの人の目に触れてこなかったことが課題として指摘されている[35]。本研究の成果に基づく考え方は、この課題解決の一助と成り得るものである。

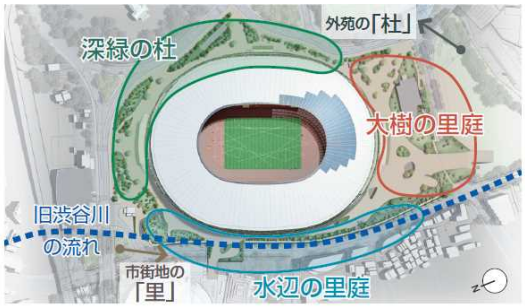
---

[33] 独立行政法人日本スポーツ振興センター「国立競技場記念作品等の保存等の在り方について」〈https://www.jpnsport.go.jp/newstadium/Portals/0/kinennhinnhozonn/1_18arikata.pdf〉（参照 2018.8.10）

[34] 独立行政法人日本スポーツ振興センター「旧国立競技場の記念作品等の最終保存場所について」〈https://www.jpnsport.go.jp/newstadium/Portals/0/kinennhinnhozonn/171110_JSCkettei.pdf〉（参照 2018.8.10）

[35] 例えば、大沢昌助作の壁画「人と太陽」は、その前に控室が増設されたため、全体像を見渡すのが困難な状態になっていた。（武田砂鉄「国立競技場解体後、東京五輪を彩った壁画たちはどこへ行くのか？」〈https://www.cinra.net/review/20141210-hekigaisetsu〉（参照 2018.8.10））

（図１）新国立競技場周辺ゾーニング地図



（図２）大樹の里庭イメージ図

（出所）日本スポーツ振興センター「新国立競技場整備事業に関する技術提案書」

【付記】

本稿は、筆者が平成 29 年度に政策研究大学院大学公共政策プログラムに派遣された際に執筆した修士論文「記念碑・像への訪問者の多少を決める要因は何か？：五輪観戦客の足を競技会場周辺にも向けさせる方法を探る」を修正・加筆したものである。

付録表１　目的変数・説明変数一覧

①　競技会場周辺の記念碑・像（サンプル数 105）

変数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
クチコミ数	60.162	130.979	0	968
駅からの距離（m）	429.467	189.982	27	828
最寄り駅の乗客数（人）	151817.362	179736.064	4615	759245
周辺の飲食店の有無（ダミー変数）	0.305	0.460	0	1
公園や寺社仏閣の敷地内にあるか否か（ダミー変数）	0.486	0.500	0	1
人が滞留できるスペースの有無（ダミー変数）	0.333	0.471	0	1
ごみ・雑草の有無（ダミー変数）	0.629	0.483	0	1
史跡等指定の有無（ダミー変数）	0.105	0.306	0	1
公的ガイドマップへの記載の有無（ダミー変数）	0.371	0.483	0	1
設置目的・場所と作品内容との関係性の有無（ダミー変数）	0.571	0.495	0	1
ストーリー提示の有無（ダミー変数）	0.714	0.452	0	1
特定の人物等をモデルとしたものか否か（ダミー変数）	0.229	0.420	0	1
見上げるほど大きいか否か（ダミー変数）	0.476	0.499	0	1
ポケストップ等指定の有無（ダミー変数）	0.552	0.497	0	1

②　東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像（サンプル数 20）

変数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
クチコミ数	1795.900	2513.275	28	11506
駅からの距離（m）	126.300	154.424	0	494
最寄り駅の乗客数（人）	326262.525	338296.356	9408	1320852
周辺の飲食店の有無（ダミー変数）	0.550	0.497	0	1
公園や寺社仏閣の敷地内にあるか否か（ダミー変数）	0.250	0.433	0	1
人が滞留できるスペースの有無（ダミー変数）	0.900	0.300	0	1
ごみ・雑草の有無（ダミー変数）	0.950	0.218	0	1
史跡等指定の有無（ダミー変数）	0.050	0.218	0	1
公的ガイドマップへの記載の有無（ダミー変数）	0.600	0.490	0	1
設置目的・場所と作品内容との関係性の有無（ダミー変数）	0.450	0.497	0	1
ストーリー提示の有無（ダミー変数）	0.750	0.433	0	1
特定の人物等をモデルとしたものか否か（ダミー変数）	0.450	0.497	0	1
見上げるほど大きいか否か（ダミー変数）	0.600	0.490	0	1
ポケストップ等指定の有無（ダミー変数）	0.950	0.218	0	1

付録表２　調査対象とした記念碑・像一覧

①　競技会場周辺の記念碑・像（サンプル数 105）　※を付したものは稿末に写真を掲載

1	滝沢馬琴終焉の地　※	54	北白川宮能久親王銅像
2	葬場殿趾　※	55	千鳥ヶ淵砲台跡
3	樺太国境画定標石	56	髪結い　※
4	スダジイ	57	少女像「泉」
5	台場石	58	佐藤公使植桜の地　※
6	お鷹の松	59	滝廉太郎居住地跡
7	２代目なんじゃもんじゃの木	60	滝沢馬琴硯ノ井戸
8	あるけあるけの碑	61	蕃書調所跡
9	聖徳記念絵画館前通り(土木学会選奨土木遺産)	62	岸清一先生像　※
10	明治神宮外苑 馬像	63	JAPANESE OLYMPIC COMMITTEE 1974
11	憲法記念館碑	64	二･二六事件 慰霊碑
12	御観兵榎　※	65	国木田独歩住宅跡
13	銀杏並木入り口の石積	66	「春の小川」歌碑
14	明治神宮外苑之記	67	十四烈士自刃の碑
15	近代ボウリング発祥の地　※	68	日本航空発始の地記念碑
16	初代なんじゃもんじゃの木	69	徳川好敏之像　※
17	東京六大学野球連盟結成 70 年記念樹	70	日野熊蔵之像
18	東京六大学野球連盟結成 80 年記念樹	71	昭憲皇太后大喪儀葬場殿跡
19	東京六大学野球連盟結成 90 年記念樹	72	閲兵式の松
20	建国記念文庫	73	ケツァルコアトゥル　※
21	風のように光のように	74	しあわせの像
22	火の形	75	国土緑化運動碑
23	幕末志士ゆかりの練兵館跡	76	オリンピック記念宿舎(ワシントンハイツ)
24	三波石	77	友好の木
25	海軍経理学校正門敷石	78	植物になった白線＠代々木公園
26	守護憲兵之碑	79	真鶴の夏の蝶
27	国技像	80	代々木第一体育館脇の彫刻（名称不明）
28	招魂斉庭跡	81	夫婦楠
29	銅製 30 ポンド船用加農砲	82	明治神宮さざれ石
30	永久奉仕記念の碑	83	南町奉行所跡
31	母の像	84	有楽町で逢いましょう 歌碑
32	パール博士顕彰碑　※	85	銅像彫刻「燈臺」　※
33	護国海防艦	86	はぐれつ　※
34	青銅 150 ポンド陸用加農砲	87	銀恋の碑
35	青銅 80 ポンド陸用加農砲	88	京橋奨兵義会忠魂碑之跡
36	特攻勇士之像	89	数寄屋橋の碑
37	軍犬慰霊像	90	若い時計台
38	桜開花判定標本木	91	早川徳次像
39	豪北方面戦歿者慰霊碑	92	真珠王記念碑　※
40	硯友社跡	93	銀座発祥の地
41	品川弥二郎像	94	銀座の柳由来の碑
42	大山巌像　※	95	京橋の親柱
43	高燈篭（常燈明台）	96	銀座瓦斯之碑
44	桃花流水　※	97	片倉館メダリオン
45	昭和天皇御野立所碑	98	千葉定吉道場跡
46	怡和園碑	99	鍛冶屋橋跡
47	近衛歩兵第一連隊跡記念碑	100	東京府庁舎跡
48	近衛歩兵第二連隊跡記念碑	101	意心帰
49	吉田茂像　※	102	バルセロナ・バラッド
50	大隈重信侯 雉子橋邸跡	103	大村益次郎像
51	千代田区平和記念モニュメント	104	太田道灌像
52	森の調べ	105	楠木正成像
53	東京学生会館跡		

②　東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像（サンプル数 20）

※を付したものは稿末に写真を掲載

1	大村益次郎像　※	11	銀の鈴
2	太田道灌像　※	12	将門塚　※
3	楠木正成像　※	13	和気清麻呂像　※
4	いけふくろう像　※	14	西郷隆盛像　※
5	モヤイ像　※	15	勝海舟像　※
6	忠犬ハチ公像　※	16	両津勘吉像　※
7	ゑびす像　※	17	フーテンの寅像　※
8	浜松町駅しょんべん小僧	18	ハチ公と上野英三郎博士像
9	ＳＬ広場のＳＬ	19	お台場自由の女神像
10	ライオン像	20	サザエさん像

※　１～３は、①と重複

（参考）①　競技会場周辺の記念碑・像の例

1　滝沢馬琴終焉

2　葬場殿趾

12　御観兵榎

15　近代ボウリング
発祥の地

32　パール博士顕彰碑

42　大山巌像

44　桃花流水

49　吉田茂像

56　髪結い

58　佐藤公使植桜の地

62　岸清一先生像

69　徳川好敏之像

73　ケツァルコアトゥル

85　銅像彫刻「燈臺」

86　はぐれつ

92　真珠王記念碑

写真はすべて筆者撮影

②　東京 23 区内の「著名で人気がある」記念碑・像の例

1　大村益次郎像

2　太田道灌像

3　楠木正成像

4　いけふくろう像

5　モヤイ像

6　忠犬ハチ公像

7　ゑびす像

12　将門塚

13　和気清麻呂像

14　西郷隆盛像

15　勝海舟像

16　両津勘吉像

17　フーテンの寅像

写真はすべて筆者撮影

【参考・引用文献】

・泉谷淑夫「比較鑑賞で読み解くフェルメールの造形性」『研究集録』岡山大学大学院教育学研究科（2015）
・大津正和・王怡人「インバウンド観光行動に対するネットくちコミの影響：台湾からの訪日観光者におけるネットくちコミ利用の現状」『総合文化研究所紀要』同志社女子大学総合文化研究所（2016）
・片岡杏子「社会教育としてのワークショップ：公共的場面における「美術」をめぐって」『美術科教育学会誌』美術科教育学会（2007）
・金武創「アメリカ都市芸術支援政策の財政問題：シアトルのパブリックアート整備を中心に」『文化経済学』文化経済学会（1999）
・河合慎祐・平田竹男「Ｊリーグの観客数に影響を与える要因に関する研究」『スポーツ産業学研究』日本スポーツ産業学会（2008）
・菊森淳文「日本の世界遺産登録の集客効果とホスピタリティ・マネジメント：明治日本の産業革命遺産登録に向けて」『日本ホスピタリティ・マネジメント学会誌』日本ホスピタリティ・マネジメント学会（2014）
・木下直之監修『ポケットヴィジュアル 東京の銅像を歩く』（2011）
・小泉達史・鶴貝安希・増田昂也・村木美砂「水族館の需要分析」『2013 年度三田祭論文』慶應義塾大学経済学部（2013）
・鈴木祥平・小池拓矢・倉田陽平「Pokémon GO ツイートから読みとる人の動きと気づき」『観光情報学会第 14 回研究発表会』観光情報学会（2016）
・高山陽子「パブリック・アートとしての銅像」『亜細亜大学国際関係紀要』亜細亜大学（2014）
・竹田直樹「公的空間の彫刻作品に対する規制と撤去・破壊の史的変遷：公的空間における彫刻作品の存在意義および性質について１」『デザイン学研究』日本デザイン学会（1992）
・竹田直樹『パブリックアート入門 自治体の彫刻設置を考える』公人の友社（1993）
・竹田直樹・白井彦衛「都市環境における芸術の導入手法：Ⅰ．公共彫刻の特性について」『千葉大園学報』千葉大学園芸学部（1989）
・竹田直樹・白井彦衛「都市環境における彫刻作品の量と住民の意識の関係」『千葉大園学報』千葉大学園芸学部（1991）
・竹内光悦・酒折文武『Excel で学ぶ理論と技術 多変量解析入門』（2006）
・田中遵・工藤淳子「パブリックアートのデータベース化と維持管理に関する国際比較研究」『日本大学生産工学部研究報告』日本大学生産工学部（2006）
・中島克幸『刻まれたドラマを訪ねて：東京の記念碑・像めぐり』文芸社（2015）
・西村幸夫「世界遺産はストーリー性・多様性を重視する時代に」『観光とまちづくり』日本観光振興協会（2011）
・山岡義典編『パブリックアートは幸せか』公人の友社（1994）
・山本陽・篠原修「戦後復興期の屋外彫刻設置に関する研究：アーバンデザインとしての屋外彫刻の歴史的展開に関する研究Ⅱ」『景観・デザイン研究講演集』土木学会（2010）

カナダ連邦議会の制度と議会事務局の組織
―立法補佐機関の役割を中心に―

衆議院調査局調査員
中　村　　一　磨
（国土交通調査室）

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

本稿は、本年４月に筆者が「カナダ連邦議会主催議会職員対象研修プログラム」に参加して得た知見等を基にカナダ連邦議会の制度及びその事務局の組織について、議会活動を質的に支える立法補佐機関を中心に解説するものである。カナダ連邦議会は、法案審議の制度として本会議における三読会制による総論的審議と委員会制による逐条審査の両方を採用しており、議会における法案修正もしばしば行われている。それらの立法活動を質的に支える補佐機関として上下両院の法制局及び議会図書館の議会情報・調査部が設置されており、特に議会図書館では、調査依頼対応をはじめ、法案参考資料や委員会報告書の作成、政策セミナーの開催、委員派遣への同行等、広範な業務を担当している。また、行政監視の観点からは、議会監査官を通じ多くの行政監視権限が議会側に留保されていることも大きな特徴である。特に、2006 年に設立された「議会予算局」は、政府から独立の立場で独自の経済・財政分析を行う権限を持ち、議会審議の活性化に重要な役割を果たしている。

――

《構 成》

はじめに
Ⅰ　カナダ議会の構造及び立法過程
Ⅱ　議会事務局の組織と役割
Ⅲ　立法補佐機関の業務と実際
おわりに

はじめに

カナダは、北米大陸に位置する人口約3,650 万人[1]の立憲君主国家であり、世界第２位の国土面積を持ち、Ｇ７参加国でもある。我が国とは、民主主義、法の支配、基本的人権の尊重等の基本的価値観を共有しており、立憲君主制、議院内閣制、二院制など、統治制度面での共通点も多い。一方で、移民・多民族国家という背景から、連邦制を採り、英語とフランス語の２つの公用語を持ち、世界に先駆けて言語・文化的マイノリティの保護のための予算措置や多文化主義省の設置等の多文化主義政策を導入するなど、比較的リベラルな風土の下で独自の発展を遂げている部分もある。

英エコノミスト誌が毎年発表している「民主主義指数(Democracy Index)」においては、我が国のポイントを上回り最高評価の「完全な民主主義 (Full Democracy)」と判定されているなど[2]、カナダにおける民主主義の実践に対する評価は非常に高くなっている。

---

[1] 外務省ホームページ参照。〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/data.html〉

[2] 民主主義指数とは、各国の民主主義レベルについて「選挙プロセスと多元性」「政府の機能」「政治参加」「政治文化」「市

そのような「民主主義先進国」とも言えるカナダにおいて、民主主義の象徴である議会がどのように機能し運営されているかを明らかにすることは、我が国国会の在り方を考える上でも非常に有意義であると思われる。

しかしながら、我が国において、カナダ連邦議会（以下、「カナダ議会」という。）、特にその運営を支える議会事務局について解説した論文等は、他のＧ７諸国を扱ったものと比較しても少ないのが現状である。

そこで、本稿では、本年４月に筆者が「カナダ連邦議会主催議会職員対象研修プログラム」に参加して得た知見等を基に、我が国におけるカナダ議会に関する知見の蓄積を主目的として、カナダ議会の構造や制度を概観しつつ、カナダ議会事務局の組織について解説する。加えて、英国を中心とするコモンウェルス（英連邦諸国）[3]の議会の中で最初期から調査能力を発達させてきたとされる[4]カナダ議会の立法補佐機能をより詳細に解説し、その実際を紹介することとしたい。

Ⅰ　カナダ議会の構造及び立法過程

１　カナダの統治構造

カナダの統治構造は、「立憲君主制」「議院内閣制」「連邦制」を特徴とする。国家としてのカナダを規定するのは、連邦国家の発足を規定した「1867 年憲法」と英国から憲法改正権を移譲された「1982 年憲法」の２つの憲法である。また、その他多くの不文法も存在する。

国家元首として、英国王（女王）が兼任するカナダ国王を戴くが、その権限はカナダ総督（Governor General）によって代理行使される。ただし、国王及び総督の権限は、あくまで儀礼的なものに留まり、実質的な統治権は、下院の信任の下で国王（実際にはその代理としての総督）が任命する首相（Prime Minister）[5]と、首相が推薦し国王（総督）が任命する大臣によって構成される内閣が行使する。総督は、カナダ首相の推薦に基づき国王が任命し、その任期は慣例として５年程度であり、選定に当たって明確な基準はないが、政治経験のない文化人が選ばれることが多くなっている[6]。

連邦としてのカナダは、10 州（Province）と３準州（Territory）で構成されている。各州には、州における総督の代理としての副総督（Lieutenant Governor）と、議院内閣制による州首相及び州議会が置かれており、連邦と同様の統治構造が再現されている[7]。連邦と各州はそれぞれ立法権限を分け合っており、通貨、金融、貿易、国防、刑罰等、国家全体に関わる立法は連邦の所管とされ、保健、教育、資源、鉱業等、市民生活に関する立法は各州の所管とされる（論争のある領域もある。）[8]。このため、連邦議会と州議会はそれぞれの所

民の自由」の５カテゴリーを基礎として 10 点満点で換算される指数。2017 年調査において、カナダは 9.15 ポイントを獲得している。なお、日本は 7.88 ポイントである。<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

[3] 英国の旧植民地を中心に結成される国家連合。2018 年現在で 53 の国が加盟している。

[4] Brittany Collier and Tonina Simeone, *Celebrating 50 Years of Parliament's Research Service*: Library of Parliament HillNotes, 2015, p.1.

[5] 現在のカナダ首相は、自由党のジャスティン・トルドー氏（The Rt. Hon. Justin Trudeau）である。

[6] 現在のカナダ総督は、元宇宙飛行士のジュリー・ペイエット氏（H.E. The Rt.Hon. Julie Payette）である。

[7] 各州を治める副総督は、首相の助言に基づき総督によって任命される。また、各州に一院制の州議会が置かれており、州議会により指名される州首相が実質的な統治権を行使する。

[8] カナダ憲法は、州に特定の権限を付与し（1867 年憲法第 92 条）、残余権限は連邦に付与されることを規定しており（第 91 条）、連邦により広範な権限を認めているとされる。しかし、実際には、裁判所は係争のある範囲については広く州の権限を認める判断を下すことが多く、この点は残余権限を州に付与しながら連邦優位の判断が多い米国との違いとされる。（Eugene A. Forsey, How Canadians Govern Themselves (9th Edition): Library of Parliament, 2016, pp.24-29.）

管分野において法律を制定することができ、連邦と州で権限争い等が生じた場合には裁判所に判断を求めることとなる。

２　カナダ議会の構造

(1) 概要

カナダ議会は、英国の制度をモデルとした議院内閣制の議会である。現在の議会の歴史は、連邦が発足した1867年に遡る。カナダ憲法は、カナダ議会を、国王（女王）、任命制の上院（Senate）及び公選制の下院（House of Commons）の３主体から構成されるとしている。

上院議員は、各州の代表という性格を帯びており州ごとに任命されるが、人口比例で定数を配分するため、各州の定数は一定ではない。上院議員の任命は、首相の推薦の下で国王（総督）が行う。この点、同じ連邦国家でありながら、公選により全ての州から２名を選出する米国の上院とは異なっている。なお、下院は、単純小選挙区制である。

カナダ議会の制度に関する法規には、憲法のほかに、カナダ議会法（Parliament of Canada Act）と各議院規則（上院：Rules of the Senate, 下院：Standing Orders of the House of Commons）がある。また、多くの先例によっても規律されている。

(2) 任期と定数

2018年現在で、上院の定数は105名[9]、下院の定数は338名となっている。任期については、憲法で下院は５年とされているものの、国王（総督）に下院の解散権が認められており、実際にはカナダ選挙法（Canada Election Act）の規定によって４年程度で解散されることとなっている[10]。上院は任期の定めはないが、75歳定年制が採られている。

なお、下院の定数は可変的であり、憲法が定める各州の議席配分率に反さない限りは、状況に応じて増員できるとされる[11]。実際、直近の2015年総選挙においては、直近の国勢調査等の結果を受けて定数が308名から338名へ、30名増員されている。

（図表１）カナダ議会の概要

	上院 (Senate)	下院 (House of Commons)
定　数	105名	338名
選　挙	首相の推薦を受けた国王(総督)による任命制	単純小選挙区制
地　位	各州における代表	選挙区における代表
任　期	75歳定年	５年 (通例４年程度で解散)
資　格	30歳以上で一定の資産を持つ国民	18歳以上の国民
解　散	なし	あり (首相が総督に要請)
議長の任命	首相の推薦に基づき総督が任命	議員間の秘密投票
両院関係	下院に優越する権限はない	・予算案、歳出・課税法案の先議権 ・憲法改正手続における再議決権
所属構成(2018.11現在)	独立議員グループ：54 保守党：31 自由党：10 無所属：６ (欠員４名)	自由党：182 保守党：95 新民主党：41 ブロック・ケベコワ：10 緑の党：１ 協同連邦党：１ 国民党：１ 無所属：３ (欠員４名)

(出所)カナダ議会ホームページより筆者作成

(3) 政党

カナダ議会においては、下院の多数党から

[9] これに加えて、総督は必要と認めるときはいつでも、４名又は８名の上院議員を追加で任命することができる（1867年憲法第26条）が、これは上院において審議が行き詰まった場合の打開策としての措置であり、これまで実際に行使された例は少ない。

[10] カナダ選挙法第56条の２によると、「総選挙は、前回の総選挙の投票日から４年目の10月第３月曜日に実施されなければならない」とされている。

[11] 1867年憲法第52条。

首相が任命されるため、下院多数党が両院における与党としての扱いを受ける。カナダでは伝統的に自由党（Liberal Party）と保守党（Conservative Party）の二大政党が政権を担ってきたが、近年は新民主党（New Democratic Party）やケベック州の地域政党ブロック・ケベコワ（Bloc Québécois）などが下院にて野党第一党となったこともあり[12]、単純な二大政党制というわけではない[13]。

上院では９名以上、下院では 12 名以上の議員が所属する政党は、各院における公認政党（Recognized Party）として認定され、口頭質問（後述）における質問時間や法案審議における質疑時間、委員会での委員の割当て等について優先的な扱いを受けることができる。そのため、政党の議会における活動は、公認政党となれるか否かによって大きく左右されると言える。

現在の下院における公認政党は、与党の自由党、野党第一党の保守党、野党第二党の新民主党の３つの政党である。任命制の上院においても、下院と共通の政党が基盤となっており、現在、保守党及び自由党が公認政党となっている。また、上院には政党ではない院内団体として独立議員グループ（Independent Senators Group）[14]が存在しており、公認政党と同様に扱われている。基本的に上院議員は、自らを推薦した首相と同じ政党に所属することが通例である。しかし、選挙により極端に勢力分野が変わってしまうことがある下院と異なり、上院は欠員が出ない限り補充されない仕組みなので、下院での総選挙の結果、政権交代が起きた場合でも、上院の多数党はすぐには入れ替わらず、しばしば「ねじれ状態」が生じている。なお、上院は下院と比べて党派色が薄い傾向があると言われている。

３　両院関係

我が国においては、憲法上「衆議院の優越」が比較的広範に認められているが、カナダの両院関係はより対等であり、下院が予算案や歳出・課税に関する法案の先議権を持つことを除き、憲法上は基本的に両院の権限に優劣はない。そのため、議会の権限を行使するには、両院の一致した議決が常に必要となる。しかし、実際には、首相や大臣のほとんどを下院議員から選出するという慣例や、選挙での民意を尊重するという観点から、議会での審議は主に下院が主導権を握っており、上院は下院で可決された法案を否決又は修正することはほとんどないとされる[15]。ただ、近年は、「冷静な再考の場（Sober Second Thought）」との上院の設立当時の理念を志向する動きから、上院での法案修正が増加していると言われている。

両院の独立の観点から、原則として、首相、

---

[12] 1993 年の下院総選挙では、ブロック・ケベコワが 54 議席を獲得し野党第一党に、2011 年の下院総選挙では、新民主党が 103 議席を獲得し野党第一党となっている。<https://www.sfu.ca/~aheard/elections/index.htm>（accessed 2018.11.13）

[13] なお、カナダにおいては、伝統的に与党、野党問わず連立を組む習慣がないため、いずれの政党も過半数を獲得できない場合は少数与党による政権運営が行われることがある。

[14] 「独立議員グループ」は政党に属しない議員の団体であり、現在の上院の約半数を占めている。これは、2013 年に発覚した上院議員による手当不正受給問題により、国民の上院議員に対する信頼が大きく損なわれたことを受け、現在のトルドー首相が就任直後の 2015 年に行った改革の結果である。トルドー首相は、まず上院の院内団体としての自由党を解消し、また新たな上院議員の推薦については、公募者を募り、有識者等からなる第三者委員会の判断に基づいて決めることとした。これにより、政党に縛られない議員を増やし、より党派色の薄い、独立した上院を目指すとした。しかしながら、議会の運営上、何らかの院内団体は必要となるので、元自由党及び新規任命議員は、任意団体としての「独立議員グループ」という緩やかなつながりを持った院内団体を結成することで上院運営に当たっている。

[15] Senator John Lynch-Staunton, *The Role of the Senate in the Legislative Process*, Canadian Parliamentary Review /Summer 2000, p.10.

大臣及び大臣政務官を含む全ての議員は、他方の院の会議に出席できないこととされている。カナダにおいて、内閣のほとんどは下院議員の大臣により構成されるため[16]、上院においては、通常、上院議員の大臣又は上院の与党代表があらゆる政策分野についての答弁を行う[17]。同様の趣旨から、議員提出法案についても、提出者は自らの所属する院でしか発言ができないため、他方の院で法案の審議を進めるためには、その院の代理提出者を得る必要がある。

４　議会の役員

カナダ議会法において規定されている議会役員は以下のとおりである。

・議長、副議長
・副議長補[18]
・野党公認政党の政党代表（Leader）
・野党公認政党の院内総務（House Leader）
・公認政党の院内正副幹事（House Whip）
・大臣政務官（Parliamentary Secretary）[19]
・常任及び特別委員会の正副委員長
・公認政党のコーカス[20]の代表

このように、カナダ議会においては、各政党の幹部を含め様々な役職に議会役員としての地位が認められており、手当が支給されていることは大きな特徴と言える。

５　会期及び定例日

(1) 議会期と会期

下院の選挙後の初召集から次回選挙までの期間は、議会期（Parliament）と呼ばれる。憲法上、下院議員の任期は５年だが、実際には選挙法の規定により４年を経過した時点で解散されるのが通例であるため、１議会期はおおむね４年程度となる。現在は1867年の連邦結成から数えて、第42議会期（2015年12月３日～）である。

１つの議会期は複数の会期（Session）で構成されるが、我が国の会期制とは異なり、カナダでは会期の日数や常会・特別会等の区分に関する規定がなく、総督により閉会（Prorogation）が宣言されない限り、会期は継続する。そのため、それぞれの会期の期間は数か月から数年までばらばらである。議会の閉会の決定権は実質的に首相が有しており、首相の助言に基づき総督が閉会を宣言する[21]。会期が終了すると、審議未了の法案は全て廃案となる。なお、次の会期が始まってから20開会日以内に、政府は閉会の理由を文書で下院に提出しなければならないとされている[22]。

---

16 内閣は30名程度の大臣で構成されるが、そのうち上院議員の大臣は通例、上院政府代表（Leader of the Government of the Senate）の１名のみである。

17 そのため、上院においては大臣・大臣政務官ではない与党議員が政府の立場で答弁することもある。

18 副議長補は下院のみの役職で、議長の指名により２名が選出される。

19 カナダにおける大臣政務官は、議会において大臣の補佐を行う役職であり、大臣に代わって議会に出席し答弁等を行うことができる。大臣には議会から手当は支給されないが、大臣政務官は議会においての大臣補佐を行うため、議会の役員として手当が加算されている。なお、カナダでは、副大臣（Deputy Minister）は各省の公務員が就く最高の職位とされており、議員が就く役職ではない。
(Michael Dewing, the Role of Parliamentary Secretaries, Library of Parliament, 2006, pp.1-3.)

20 コーカスとは、同一の政党に所属する連邦議会議員で構成される会議体であり、政策や議会戦略について各政党の意見集約を行う場として機能している。各政党に属する組織のため、上院、下院の区別はない。

21 閉会は、政府が新たな政策課題を議会に提案するため準備に入るための手続とされるが、実質的な制限はないことから、首相の判断によるところが大きい。過去には、首相不信任や内閣のスキャンダル追及を回避する手段として閉会が用いられたこともあり、首相の閉会権の在り方の見直しを求める声は根強いとされている。(Duff Conacher, *Proroguing Parliament without cause? Canadians want it banned,* The Globe and Mail, 2013.08.23)

22 下院規則第32条(２)。

(2) 年間スケジュール

カナダ議会では、議院規則によって年間の本会議等開会日がある程度決められており[23]、毎年秋に翌年の年間スケジュール表（Parliamentary Calendar）が公開される。当然ながら、実際の議会運営の中で多少の変更はなされるものの、おおむねスケジュール表に合わせて開会されている。なお、年末年始と６月下旬から９月中旬までの期間は、本会議は開かれず休会状態となる。

(3) 定例日

本会議の定例日は、各議院規則で定められており、下院本会議は、基本的に平日の 10 時から 19 時まで毎日開会される（例外として、月曜日は 11 時開会、水曜日は 13 時開会、金曜日は 14 時 30 分散会）。上院本会議の定例日は、毎平日の 14 時からである（例外として、金曜日は９時開会）。ただし、上院では月曜日及び金曜日は開かれないことが多く、火曜日 14 時から、水曜日 14 時から 16 時まで、木曜日 13 時 30 分からが実質的な定例日となっている。

なお、上院、下院ともに会議が開かれない水曜日の午前は、委員会[24]やコーカスの活動に充てられている。

（図表２）下院の議事日程例

<table>
<tr><th></th><th>月曜日</th><th>火曜日</th><th>水曜日</th><th>木曜日</th><th>金曜日</th></tr>
<tr><td>10:00</td><td></td><td rowspan="3">定例事項
政府議事</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="4">定例事項
政府議事</td><td>政府議事</td></tr>
<tr><td>11:00</td><td>議員提出法案議事</td><td>議員発言
口頭質問</td></tr>
<tr><td>12:00</td><td rowspan="2">政府議事</td><td>定例事項
政府議事</td></tr>
<tr><td>13:00</td><td></td><td rowspan="2">委任立法調査</td><td rowspan="2">議員提出法案議事</td></tr>
<tr><td>14:00</td><td>議員発言
口頭質問</td><td>議員発言
口頭質問</td><td>議員発言
口頭質問</td><td>議員発言
口頭質問</td><td></td></tr>
<tr><td>15:00</td><td rowspan="3">定例事項
政府議事</td><td rowspan="2">政府議事</td><td rowspan="2">定例事項
資料要求
政府議事</td><td rowspan="2">政府議事</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td>16:00</td></tr>
<tr><td>17:00</td><td rowspan="2">議員提出法案議事</td><td rowspan="2">議員提出法案議事</td><td rowspan="2">議員提出法案議事</td></tr>
<tr><td>18:00</td></tr>
<tr><td>19:00</td><td>散会手続</td><td>散会手続</td><td>散会手続</td><td>散会手続</td></tr>
</table>

（出所）カナダ下院ホームページより筆者作成

６　本会議における議事の流れ

本会議の開会日及び議題は、年間スケジュール表に沿って、各政党の院内総務の協議により決定され、各院の公報（Order Paper）によって周知される。上院規則及び下院規則は、本会議の議事の流れについても定めており[25]、下院では審議時間の多くが政府議事に充てられ、その合間を縫って議員提出法案議事や議員発言、口頭質問等が行われている。詳細については図表２のとおりである。上院については、下院ほど細かな規定はないものの、定例事項処理ののち、政府提出法案を審議しそ

[23] 下院規則第 28 条。なお、上院は年間スケジュールに関する規則はないが、下院に準じて開会日を定めている。

[24] 上院では、本会議開会中は委員会を開会することはできない（上院規則第 12 条の 18(1)）が、下院では本会議開会中でも委員会を開会することが認められている（下院規則第 108 条(1)(a)）。なお、本会議の定足数は、上院が 15 名（1867 年憲法第 35 条）、下院が 20 名である（同第 48 条）。

[25] 上院規則第４条及び下院規則第 30 条。

の後に議員提出法案の審議を行うというおおまかな流れは下院と同じである。

(1) 議員発言（Senators' Statements/ Statements by Members）

毎日 15 分間にわたって行われる。上院は１人３分、下院は１人１分以内で、発言内容については特段の制限はなく、政策に関する見解や地元の陳情の紹介、弔意の表明等を行うことが多いとされる。また、上院においては、退任する上院議員への謝辞を述べることもできる。

(2) 口頭質問（Oral Questions）

政府に対し、政府の施策について口頭で質問を行う。毎日上院では 30 分間、下院では 45 分間にわたって行われる。政府への質問を通じ、政府に説明責任を果たさせるツールとして重視されている[26]。質問時間は、議席の比率によって各公認政党を中心に割り当てられる。質問内容については、政府及び各大臣の所管する事項に限られ、所管外の質問や質問者自身の意見表明等を行うことはできない[27]。質問に際し、基本的に事前通告は不要だが、政府側は後日の答弁とすることや答弁自体を拒否することもできる。また、質問者は、十分な答弁が得られていないと判断した場合は、文書による質問をすることができる。提出された質問書に対しては、会議録に掲載という形で答弁がなされる。

基本的には政府に向けての質問が大半だが、委員会の開会予定や議題に関する事項については、各委員会の委員長に対して質問することも認められている。

(3) 定例事項（Routine Proceedings）

議事進行についての様々な手続的事項を処理する。文書の提出、第一読会（後述）での政府提出法案・議員提出法案名の読上げ、海外派遣議員団からの報告、委員会報告書の提出、動議の提出、請願の紹介、文書質問の受理などが行われる。

(4) 政府議事（Government Order）

本会議において最も多くの時間が割かれる議事である。政府提出法案や政府予算・歳出案等の審議が行われる。その日にどの議案について審議を行うかは、政府側に決定権があり、政府は与党院内総務を通じて事前に野党に通告し、必要があれば協議を行っている。

(5) 議員提出法案議事（Private Members' Business）

議員提出法案について、第二読会（後述）以降の審議が行われる。議員提出法案は、本会議の定例議事で紹介されたのち、一定期間を経て議員提出法案の議事において審議に入る。

審議されるのは、１日につき１つの法案のみとされている。審議の順番について、下院では議会期の始めにくじ引きによって全議員の順位を決めておき、その順位が高い議員の法案から先に審議される仕組みである。上院では、順位表はなく、その都度協議によって審議する法案を決めている。

---

[26] 首相の議会への出席・答弁機会は、下院での口頭質問が大半を占める。ただし、全ての口頭質問に首相が出席するわけではない。2015 年 12 月～2016 年 12 月の１年間においては、下院で 118 回の口頭質問が行われたが、そのうち首相が出席したのは 49 回となっている。〈https://www.huffingtonpost.ca/2016/12/06/trudeau-question-period_n_13454956.html〉(accessed 2018.11.16)

[27] 質問内容が適正であるかの判断は議長の議事整理権に属する。議長は、質問が不適当と判断した場合、質問を中断させ内容の変更を求めることができる。

(6) 散会手続（Adjournment）

当日の議題が全て処理されると、最後に散会に関する動議が提出され、審議に付される。この動議が可決されると、次回の開会日が宣言された上で本会議は散会となる。

これに加えて、下院のみの規則として、散会宣言の前の30分間、通告に基づき再度口頭質問の時間が用意されている。質問は１人10分、最大で３つの項目について質問することができる。

7　法案審議プロセス

(1) 法案の種類

議会に提出される法案は、その適用対象から主に公法案（Public Bill）と私法案（Private Bill）に大別される。

公法案とは、国益の問題や公共政策に関する事項を扱った、広く一般に適用される法案である。カナダ議会に提出される法案の多くが、この公法案となっている。

一方、私法案とは、ある特定の個人や団体を対象に、特定の権限を付与し、又は免責を与えるための法案である。例として、特定の民間企業に対する法人格の付与のための法案等がこれに当たる。

さらに、公法案は、政府提出法案（Government Bill）と議員提出法案(Private Members' Bill, PMB)に区別することができる。政府提出法案は、首相を含めた全閣僚が提出権限を持ち、議員提出法案は、閣僚以外の議員が提出することができる。なお、私法案については、政府が提出することはできず、原則として、私法案の適用を望む団体等からの請願に基づき、議員提出法案として起草されている。

(2) 法案の提出

全ての法案は、本会議において動議(Motion)の形で提出される。憲法上は、法案は上院又は下院のどちらに提出しても良いこととなっているが、実際には政府提出法案のほとんどは下院に提出されている[28]。

法案の提出手続については、上院と下院で若干異なっており、上院では、事前通告なしで法案提出動議を提出することができるが、下院では、事務総長宛てに48時間前までの書面による通告が必要とされている。

(3) 法案の審議

法案審議のプロセスについては、英国と同様に本会議における三読会制を採用している。とはいえ、より専門的な検討を行う観点から上院、下院ともに委員会での審議も活発に行われており、ほぼ全ての法案が委員会に付託される。法案審議のプロセスは以下のとおりである。

ア　第一読会（First Reading）

第一読会は、「定例事項」の議事において、法案の提出（動議）と同時に行われ、法案名の読上げが行われた後に、討論及び採決なしで第二読会へ送付される。

第一読会を経ることで、法案は正式に議会に提出された扱いとなり、公報への掲載、写しの印刷・配付、ホームページでの公開等が行われる。

イ　第二読会（Second Reading）

第二読会では、法案の趣旨や目的といった総論的な部分についての討議が行われる。上院では、第一読会の２日後から第二読会へ進むことが出来るようになる。下院ではそのような制限はないが、予算案や歳出法案等の成

[28] なお、分類上、会期内に下院に提出された法案には“C”、上院に提出された法案には“S”の記号が付され、その後に政府提出法案は1～200、議員提出公法案は201～1000、私法案は1001～の番号が提出順に付される。つまり、C150とあれば、「当該会期において、下院に150番目に提出された政府提出法案」という意味になる。

立期限が設けられている法案を除き、第一読会と第二読会が連続した日に行われることはほとんどないとされる。

第二読会では、法案の内容に係る修正はできず、法案提出動議について、審議延期、審議取りやめ及び委員会付託の３種類の修正案（Amendments）を提出することができる。このうち､審議延期と審議取りやめの修正案は、実質的に法案を廃案に追い込むものと解されている。また、第二読会を経た法案は、基本原則について同意を得たとされ、以後法案の本質的な修正をすることができなくなる。

採決後、可決された場合は第三読会へと送付されるが、ほとんどの場合は、より詳細な審査を行うため、その前に委員会へと付託される。

ウ　委員会での審査（Committee Stage）

委員会は、法案提出者や政府又は有識者等の参考人を交えながら逐条審査を行う場である。法案審査の一連の段階において最も多くの時間を費やし、実質的な法案修正がしばしば行われるため、法案審査において中核的なステージとなっている。

審査終了後、各委員会の委員長は、委員会における審査結果を委員会報告書としてまとめ本会議に提出することとなっている。

なお、各委員会の定数は数名から十数名程度と比較的小規模であり、原則として公認政党の所属議員のみが委員会の委員となることができる。2018 年現在で、常任委員会、特別委員会等含め上院には 20、下院には 30 の委員会が設置されている[29]。また、特定の法案の審査を行うことを目的とした立法委員会（Legislative Committee）が設置されることもある。

エ　委員会報告（Report Stage）

委員会での審査が終わると、審査結果を報告する場として、本会議において報告会が開かれる。委員会において修正案が起草された場合は、報告ののちに修正案についての審議が行われる。

この段階では、委員会の修正案に対し、全ての議員が修正案を提出することができる。修正案の提出は動議によって行われ、審議時間の効率化を図るため、議長は内容の重複があるものについては、まとめて審議に付すことができる。報告会にて可決されると、法案は第三読会へと進む。

オ　第三読会（Third Reading）

第三読会は、院における一連の法案審議の最終段階である。基本的には、第二読会と同様の動議修正案等を提出することができ、また、法案について更なる検討を行うために、委員会への再付託を行うこともできる。第三読会にて可決されると、法案は後議院へと送付される。

カ　後議院での審議

上院、下院ともに法案審議の基本的な流れは同じである。法案審議においては、両院の権限は対等のため、両院で可決しない限り法案は成立せず、後議院で否決された場合はそのまま廃案となる。

また、後議院で修正が行われた場合、法案は再度先議院に送付され、本会議において審議・採決が行われる。この際の審議は、後議院の修正箇所に係る部分のみに限られ、修正内容と関係のない部分について審議することはできない。また、修正案に対し、更に修正を加えることもできる。その場合、修正案は再度後議院に送付される。

---

[29] うち、３委員会は両院合同の委員会となっている。

他方の院の修正案に同意できない場合は、他方の院に対し、両院協議会（Conference）の開催を求めることができるとされている[30]。両院協議会で成案を得ることができない場合は、法案は会期末の廃案か、どちらかの院が判断を翻すのを待つこととなる。

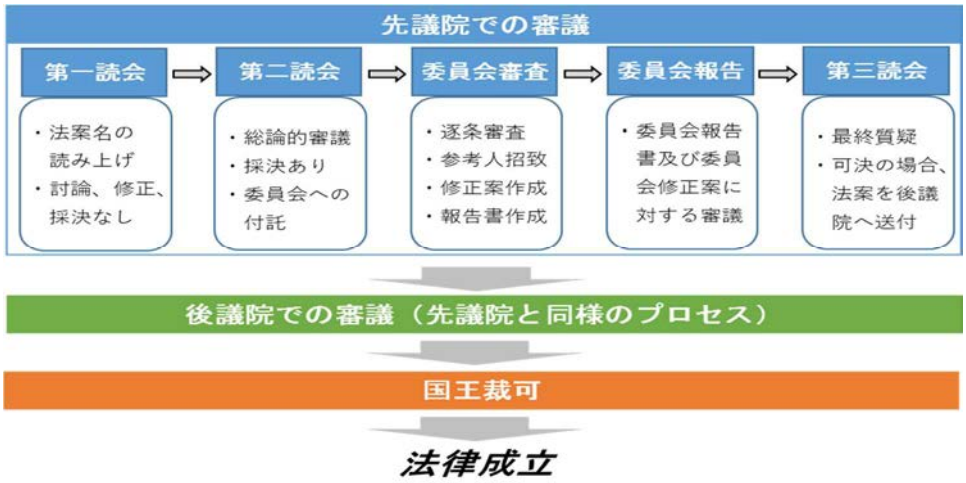
キ　国王裁可（Royal Assent）

両院を通過した法案は、最後の手続として、国王（総督）の裁可を経て法律となる。国王裁可の手続は、議会法とは別に国王裁可法（Royal Assent Act）によって、上院本会議場に国王（総督）を招いてセレモニーを行う方法と、議会事務総長[31]が総督宛に国王裁可を求める書簡を発出する方法の２通りが定められている。過去には全ての裁可を上院本会議場で行っていたが、現在では、書面での裁可が多用されており、セレモニーは少なくとも年に２回開くこととされている[32]。国王裁可を経た法律は、別に施行日の定めがない限りは、即日施行される。

なお、憲法上は、両院が可決した法案であっても、国王（総督）が裁可しなければ施行されないが、現憲法が制定された 1867 年以降、国王（総督）が裁可を拒否した例はないとされる[33]。

法案の提出から成立までに要する期間としては、予算・歳出関連法案等の緊急性の高い法案については数週間、その他の法案については数か月から、場合によっては１年以上を要することもある[34]。カナダ議会における法案審議の流れは、図表３のとおりである。

（図表３）カナダ議会における法案審議の流れ



（出所）House of Commons, House of Commons Procedure and Practice（Third Edition）2017 より筆者作成

Ⅱ　議会事務局等の組織と役割

議会運営の補佐機関としての議会事務局は、主に上院事務局、下院事務局及び議会図書館の３つの組織から構成されている（図表４参

[30] 上院規則第 16 条３（４）及び下院規則第 77 条（２）。しかしながら、両院の不一致解消の手段として、実際には文書によるやり取りや所管大臣を仲介とした調整が用いられており、両院協議会は 1947 年を最後に開催されていないとされる。(House of Commons Procedure and Practice, Third Edition, 2017, Chapter 16 The Legislative Process “Passage of Senate Amendments (if any) by the House of Commons” の項参照。)

[31] 議会事務総長は、上院事務総長が兼ねる役職である。

[32] 国王裁可法第３条（１）。

[33] House of Commons Procedure and Practice, Third Edition, 2017, Chapter 16 The Legislative Process “Royal Assent” の項参照。

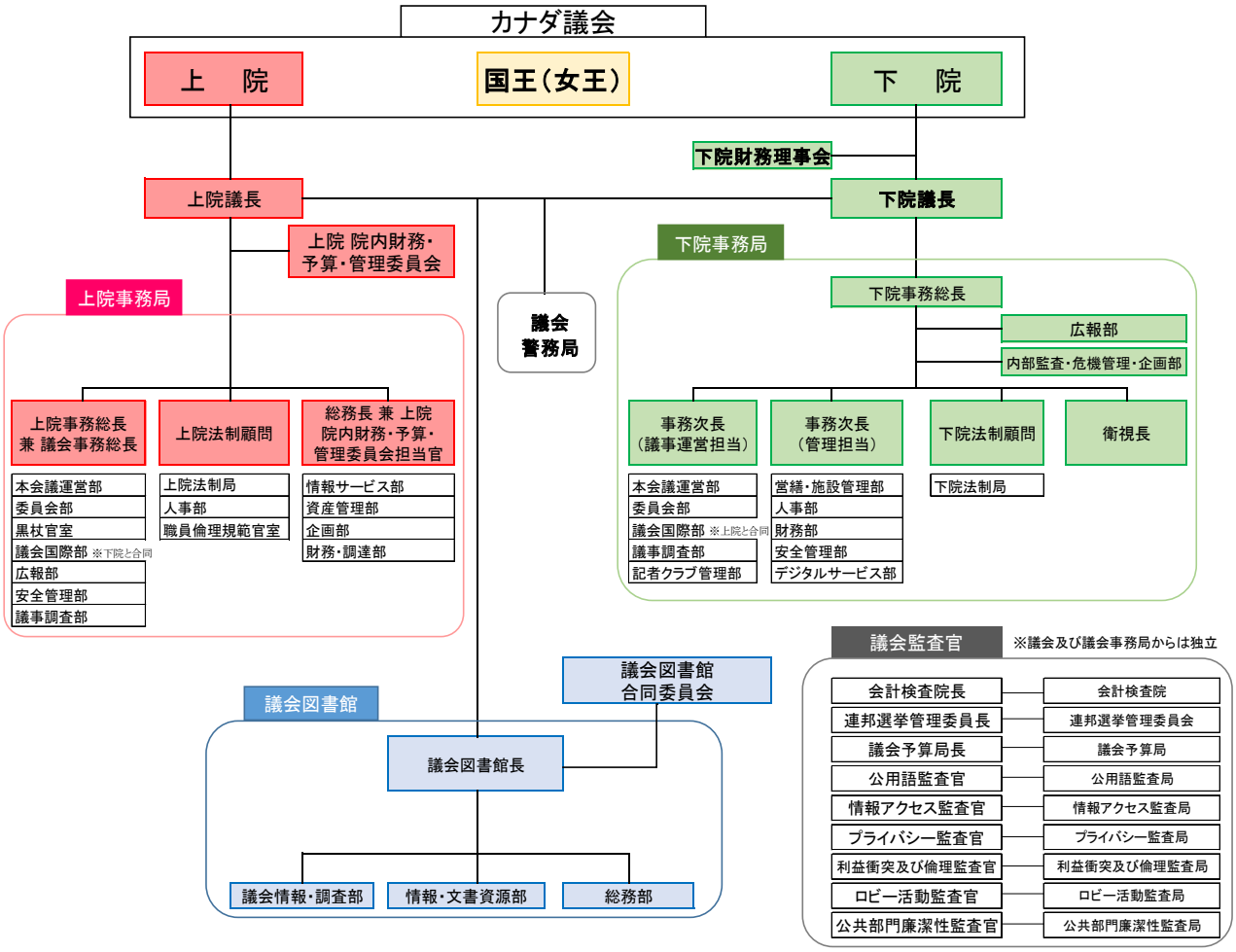
[34] ただし、成立までに長期間を要した場合でも、必ずしもその間常に審議が行われているわけではなく、法案の提出後審議入りまでに時間がかかる場合もある。

照)。それぞれの組織の管理・運営は独立しており、予算計上や職員採用についてもそれぞれ個別に行われている。

議会事務局職員は中立性が強く求められているため、全ての組織において、一般職員の採用については筆記試験及び面接による資格任用制を採っている。また、職員は定期的な一斉採用ではなく、欠員が出次第、空きポストの職務について募集がかかる仕組みとなっている。そのため、本人の希望がない限りは、基本的に部署をまたいでの異動はなく、応募時の職務に関する業務にのみ従事することとなる。応募資格は職務によって様々だが、カナダの公用語である英語及びフランス語両方を操る語学力は必須とされる。

なお、議員秘書の採用については、議員歳費の範囲内で各議員がそれぞれ個別に雇用することとされている。

（図表４）議会事務局等の組織図



(出所)カナダ議会ホームページより筆者作成

１　上院事務局の組織

上院事務局は、議事運営部門を総括する「上院事務総長兼議会事務総長（Clerk of the Senate and Clerk of the Parliaments)」のほか、法務部門を総括する「上院法制顧問（Law Clerk and Parliament Counsel)」、管理部門を総括する「総務長兼上院院内財務・予算・管理委員会担当官(Chief Corporate Services Officer and Clerk of the Standing Committee on Internal Economy, Budget and Administration)」と、３名の事務総長級職員が置かれており、それぞれの所管に合わせて

事務局の組織も３つの局に大別されている。職員数は2018年現在で約450名[35]、予算額は2018年度で109.1百万カナダドル（約93.7億円）[36]である。

なお、上院事務局の監督・指揮は、上院議長及び上院の常任委員会の１つである「院内財務・予算・管理委員会（Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration）」が行う。

(1) 議事運営部門

上院事務総長兼議会事務総長の下、議事運営に関する職務を通じて、上院本会議及び委員会の開催を支援する。また議事録の作成・公表や、議会外交に関する支援、儀典上の事項に関するアドバイスを提供しているほか、上院で開催される様々な儀礼的行事を主催する役割を負っている。

(2) 法務部門

上院法制顧問の下、議員立法の起草や起草に関する助言、議会の立法権限に属する事項の助言など、上院議員に対する専門的な法務サービスを提供している。また、上院事務局の倫理規範の制定や施行に係る業務を担当している。

(3) 総務部門

総務長兼上院院内財務・予算・管理委員会担当官の下、上院事務局の継続性を確保する業務として、事業計画の作成、予算の執行、情報管理、その他の管理業務を行う。また、上院院内財務・予算・管理委員会の運営の補佐を担当している。

２　下院事務局の組織

おおむね上院事務局と同様の構造となっているが、下院において特徴的な点は、最高意思決定機関として「下院財務理事会（Board of Internal Economy, BOIE）」が設置されていることである。これは、下院議長を理事長とし、各公認政党の代表及び事務総長で構成される機関で、院内の予算・財務や運営管理について、広く意思決定を行い、指導・監督する権限を有している[37]。

事務局の構造としては、事務総長（Clerk of the House of Commons）１名を頂点として、４名の事務次長級職員がそれぞれの担当部門を受け持っている。職員数は、2018年現在で約1,700名[38]、2018年度の予算額はで507.0百万カナダドル（約435.5億円）[39]である。各部局の概要は以下のとおりである。

(1) 事務総長及びその補佐機関

事務総長は、下院事務局の最高責任者であり、議会運営に関し議長や議員への公平中立なサポートを行うとともに、下院の会議録や議事記録に関する文書を適切に保管する責務を負っている。また、下院の全ての決定には事務総長の署名が必要とされている。事務総長を直接的に補佐する組織として事務総長室が置かれており、事務総長直属の組織として、広報部及び内部監査・危機管理・企画部が置かれている。

---

35 〈https://sencanada.ca/en/about/working-at-the-senate/types-of-jobs/〉(accessed 2018.11.16)

36 Treasury Board of Canada, *2018-19 Main Estimates,* PI-13. なお、1カナダドルは約85.9円（平成30年11月分報告省令レート）。以下、本稿においては同様のレートを使用。

37 上院は常任委員会の１つである院内財務・予算・管理委員会が同じ役目を担っているが、下院財務理事会は委員会とは別の会議体という扱いとなっている。

38 〈http://canadastop100.com/2018/house-of-commons/〉(accessed 2018.11.16)

39 前掲注36、PI-12.

(2) 議事運営部門

事務次長(議事運営担当)(Deputy Clerk of the House of Commons) の下、議長や議員等に対し、議事進行や立法過程に係るサポートを行っている。本会議運営部や委員会部のほか、先例調査等を行う議事調査部や記者クラブ運営の補佐を行う記者クラブ管理部、議会国際部(上院との合同組織)も置かれている。

(3) 管理部門

議員及び職員へ快適な業務環境を提供するための組織管理やインフラ整備を担当している。事務次長（管理担当）の下に、財務部、人事部、院内の建物管理やテナント交渉を行う営繕・施設管理部、情報化推進等を担当するデジタルサービス部、院内のセキュリティ管理を担当する安全管理部の５つの部署が設置されている。

(4) 法務部門

下院法制顧問(Law Clerk and Parliament Counsel) の下、議長や議員等に対し、議事進行における議会法等の解釈についてのアドバイスを提供し、また議員立法における法制上のサポートを行っている。また、下院において法案修正が生じた場合に、それを正確に印刷し、上院に送付する責務を負っている。

(5) 衛視部門

衛視長（Sergeant-at-Arms）の下、本会議開会時の議長入場セレモニーにおいて、儀仗（Mace）の運搬及び議長の警護を担当する。実質的な警護ではなく、あくまで儀礼的な役割となっているが、衛視長は議会の権力の象徴である儀仗を運ぶことから、高位の役職とされている。なお、上院では事務総長の下に置かれている黒杖官(Usher of the Black Rod)が同様の責務を負っている。

３　上下両院合同の組織

カナダ議会としての議会外交の統一性・継続性を確保し、包括的な補佐を行うため、議会国際部（International and Interparliamentary Affairs）が上下両院合同の組織として置かれている。主な職務としては、上下両院議長の外国議会公式訪問又は外国議長の訪加招待の補佐、二国間議員連盟の運営、国際会議の開催等である。また、各国議会事務局向けの研修も行っている。

４　議会図書館の組織

議会図書館は、議員の立法活動を質的に補佐することを目的として、上下両院議長の下に設置されている機関である。１名の議会図書館長（Parliamentary Librarian）の下、議会情報・調査部、情報・文書資源部及び総務部の３部が置かれており、その運営については、両院議長に加え、両院合同の「議会図書館合同委員会（Standing Joint Committee on the Library of Parliament)」の監督を受けることとされている。職員数は 2017 年現在で 330 名[40]、2018 年度の予算額は 48.0 百万カナダドル（約 41.2 億円）である[41]。

(1) 議会情報・調査部（Parliamentary Information and Research Service)

議員への情報提供や独自の政策分析、資料作成を通じ、カナダ議会における議員の立法活動を質的に補佐する。また、議員及び秘書向けの政策セミナーも開催している。

---

[40] Library of Parliament, *ANNUAL REPORT 2016-2017,* p.21
[41] 前掲注 36、PI-12

さらに、国民への議会広報の窓口でもあり、各種出版物の作成や、議会見学に関する企画・運営も行っている。

(2) 情報・文書資源部(Information and Document Resource Service)

カナダ議会の活動に資する情報や文書を収集、管理、保存するとともに、所蔵する情報・文書資源のデータベース化等を行っている。また、議会に関する歴史的な資料を収集・保存し、必要な場合には修復作業も行う。

(3) 総務部(Business Support Services)

財務、人事、情報基盤整備、印刷等、主に議会図書館の管理・運営に関する業務を担当している。

５　その他の組織

(1) 議会警務局（Parliamentary Protective Service)

議会警務局は、議会議事堂内及びその周辺の人的警備を担当する組織である。2014 年にカナダ議会議事堂において銃撃事件が発生したことを受け、より強力で効果的な警備を行うべく、それまでの上院及び下院警務部と、連邦警察庁(Royal Canadian Mounted Police)の議会議事堂警備局が統合され発足した。

両院の議会事務局からは独立した組織であり、組織の統括者として１名の局長(Director)が置かれ、人員の採用も議会警務局独自に行っている。ただし、業務の性質上、逐次上下両院議長及び連邦警察庁長官への業務報告を行うこととされており、また、両院の安全管理部とは密接な協力関係にある。

(2) 議会監査官(Officers of Parliament)

議会監査官は、議会及び内閣の双方から独立した立場で、主に政府機関に対する監視・調査を行う、いわゆる「オンブズマン」の役割を担う９名の政治任用官の通称である。各議会監査官はそれぞれ根拠法を異にするものの、所管事項について調査・報告する義務を、内閣や政府機関ではなく議会に対し直接負っていることが共通しており、その性質上、議会の補佐機関として認識されている。

議会監査官は任命制であり、原則として上下両院の決議に基づき国王（総督）が任命する[42]。任期は７年または 10 年で再任も可能だが、任期満了前でも両院の議決によって罷免することができる。議会監査官の一覧は図表５のとおりである。

各監査官の下には、業務を補佐する事務局がそれぞれ置かれており、不偏不党の立場で調査を行う観点からその運営・管理は上下両院事務局及び議会図書館からも独立しており、職員の採用も各局が独自に行っている。各局の予算については、政府に属する国家財政委員会（Treasury Board）が総括しているが、監査対象である政府の組織と予算折衝を行うことは望ましくないとされている。そのため、各事務局の予算要求に当たっては議会の関与が認められており、議会は全ての政党代表者からなるアドバイザリーパネルを立ち上げ、そこで各事務局からの要求をまとめ、最終的に議会から国家財政委員会への勧告という形で必要な予算の確保に努めている。

---

[42] 上下両院の各公認政党の代表者の協議により候補者が選定され、両院の本会議において任命を承認する決議が採択された後、総督が任命する。なお、連邦選挙管理委員長については、総督の承認は不要で下院の議決に基づき任命される。(Andre Barnes and Èlise Hurtubise-Loranger, *Appointment of Officers of Parliament*, Library of Parliament “Background Paper”, 2009 *Revised 2015* 参照)

（図表５）議会監査官の一覧

名称	任期
会計検査院長 (Audit General)	10 年
連邦選挙管理委員長 (Chief Electoral Officer)	10 年
議会予算局長 (Parliamentary Budget Officer)	7年
公用語監査官 (Commissioner of Official Languages)	7年
情報アクセス監査官 (Information Commissioner)	7年
プライバシー監査官 (Privacy Commissioner)	7年
利益衝突及び倫理監査官 (Conflict of Interest and Ethics Commissioner)	7年
ロビー活動監査官 (Lobbying Commissioner)	7年
公共部門廉潔性監査官 (Public Sector Integrity Commissioner)	7年

（出所）カナダ議会図書館資料より筆者作成

(3) 議会予算局（Office of the Parliamentary Budget Officer）

議会予算局は、議会予算局長（Parliamentary Budget Officer）の補佐機関として、マクロ経済や財政政策を含む独自分析の提供により、議会における議論の質を高め、予算の透明性と責任を促進する目的で、2006 年に発足した組織である。その権限はカナダ議会法で規定されており、政府から独立した、不偏不党の立場での予算分析を特徴としている。当初は議会図書館内の一部局として設置されていたが、その後の法改正により現在は議会図書館から独立した組織となっている。

基本的な業務は、局長の指揮の下で各調査員が調査を行い、随時調査結果を報告書として議会に提出することである。また、求めに応じて両院の委員会へ出席し答弁を行うほか、各議員からの調査依頼への対応等を行っている。

Ⅲ　立法補佐機関の業務と実際

本章においては、立法補佐機関の在り方とその機能強化策について、主に聞き取り調査を基にカナダ議会の実際を述べることとしたい。

広義では議会事務局自体が立法補佐機関であると言えるが、本項においては、より狭義の意味としての立法補佐機関、つまり議員立法の起草の補佐や議会での審議において質的なサポートを提供する事務局の部門を立法補佐機関として扱う。

上記に照らすと、カナダ議会事務局においては、上下両院の「法制局」及び議会図書館の「議会情報・調査部」が立法補佐機関に該当すると言えるだろう。加えて、議会での審議における質的なサポートを提供する観点からは、議会への報告義務を負う各議会監査官も、より広い概念での立法補佐機関に含まれると考えられる。以下、各部局の業務内容の詳細について述べる。

１　議会法制局（Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel）

議会法制局は、上院、下院それぞれの法制顧問の下に設置されており、①議員提出法案の起草、②政府提出法案に対する修正案の法的整合性の確認及び文言の調整、③議会法等の解釈に関する助言、④提出された法案の書式修正・印刷の４つの役割を担っている。我が国における議院法制局に相当する組織であり、ほぼ同様の役割を担っていると言える。職員数は、2018 年現在で上院が６名、下院が 33 名であり、ほぼ全員が法学の修士号を有している。

下院の場合、前議会期（2011.06.02～2015.08.02）においては、全部で 1,144 件の議員立法の依頼があり、そのうち実際に提出された議員提出法案は 503 件、議事に付されたのは 100 件弱、成立に至ったのは 34 件で

あった[43]。

（図表６）最近のカナダ議会の法案成立状況

（2015 年～2018 年）

	政府提出法案		議員提出法案	
	提出	成立	提出	成立
2018 年	19	5	40(26)	0
2017 年	30	14	65(57)	1(0)
2016 年	38	30	145(124)	15(9)
2015 年	28	13	88(63)	4(0)

※1 括弧内は下院議員提出法案
※2 2018 年については 1 月から 10 月までの数値
（出所）カナダ議会ホームページより筆者作成

なお、カナダ議会においては、政府提出法案と比べると議員提出法案の成立率は低いとされる。実際、現議会期が始まった 2015 年からの状況を見ると、政府提出法案は提出数の半数は成立しているのに対し、議員提出法案の成立数は提出数の一割にも満たない状況となっている。

２　議会図書館議会情報・調査部（Parliamentary Information and Research Services）

カナダ議会において立法調査を担当している組織であり、我が国における衆議院調査局、参議院常任・特別委員会調査室、国立国会図書館調査及び立法考査局に相当する。ただし、カナダ議会では、立法調査部門は両院事務局内には設置されておらず、議会図書館の組織として一元化されていることは大きな特徴と言える。

議会情報・調査部の業務は、党派によらない公正中立の立場から、議会の審議に資する高度な調査資料を提供することである。調査を担当するのは、同部に在籍する 100 名弱の調査員（Analyst）であり、全員が法学、経済学、科学、公共政策学等、何らかの修士号以上の学位を持つ専門家集団となっている[44]。調査員の業務は、議員からの調査依頼対応、委員会審査・調査の質的な補佐、独自調査によるレポート作成の３つに大別される。特に、委員会の補佐に関しては、上院と下院にある全 50 の委員会にアドバイザーとして出席し求めに応じて意見を述べるほか、法案参考資料や委員会報告書の原案等の作成、参考人の選定に関する助言や視察への同行を行うなど、委員会が審査・調査を進める上で重要な責務を負っている[45]。

カナダ議会図書館における議会情報・調査部は 1965 年に設立されており、これは、コモンウェルス諸国で最も早い部類に入るとされる[46]。設置当初は僅か６名の人員であったが、1980 年代から、より調査業務の質を高めるために専門知識を持った調査員の採用が始まり、同時に、複雑な調査依頼に迅速に対応するべく、司書部門と調査部門の統合も段階的に進められてきた[47]。

議会情報・調査部への調査依頼数は、発足当初の 1965 年から 1980 年までは、は年間 500 件に満たなかったが、調査業務の改善に取り組んだ 1980 年代以降急増し、現在では年間でおよそ 4,500 件の調査依頼があるとされている。

43　カナダ議会下院法制局への聞き取り調査による。

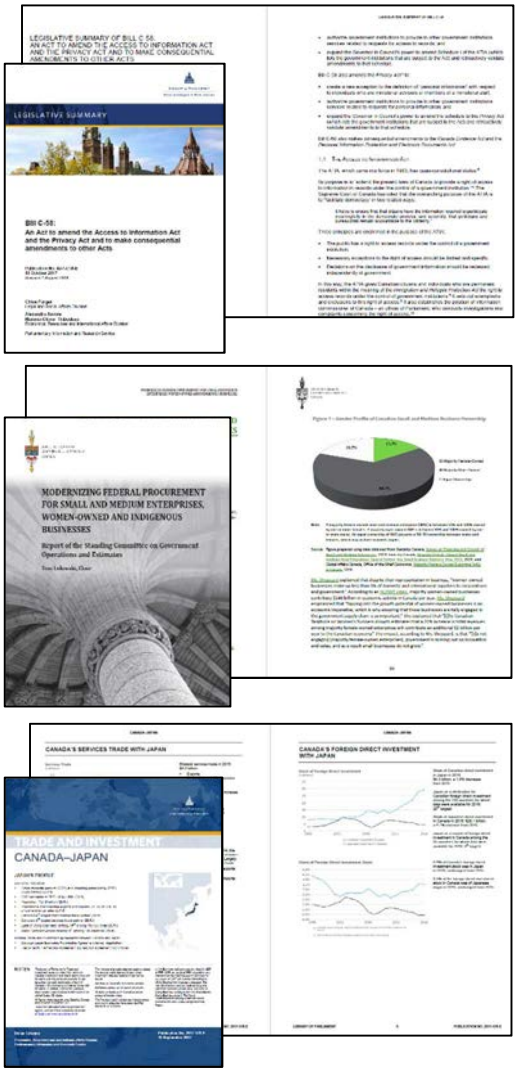
44　カナダ議会図書館への聞き取り調査による。

45　委員会が作成する報告書には、法案の審査結果報告書と、一般的調査の報告書の２種類があり、議会図書館の調査員が作成するのは主に後者である。カナダ議会の各委員会は、独自に又は院の命を受けて所管事項に関する調査を行う権限を持ち、法案の付託を受けていない間は、社会的関心の高い事項等について参考人招致や視察等による調査を行っている。

46　前掲注３

47　Sonia L' Heureux, *The Library's Research Service: Added Value for Parliamentarians:* CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW/WINTER 2013

（図表７）議会図書館の作成資料の例
（上から、法案参考資料、委員会調査報告書、貿易・投資レポート）



（出所）カナダ議会図書館ホームページ

今日、議会情報・調査部の業務は拡大しており、委員会関係資料やその他調査レポートの作成のみならず、議員及び秘書対象の政策セミナーの開催、政府やプレスへの情報提供、クリッピングサービスなど多岐に渡る。

さらに、一部の調査員は、議会国際部が所管する 12 の二国間議員連盟のアドバイザーも担当しており、それぞれの議員連盟の活動を質的に支えている。

３　立法補佐機関の新たな展開―議会予算局の発足

上記の議会法制局及び議会図書館議会情報・調査部に加えて、近年の大きな動きとして着目すべきは、2006 年の議会予算局の発足である。議院内閣制を採るにも関わらず、議会独自の予算調査機関を設けていることは特徴的である。

議会予算局の権限はカナダ議会法に規定されており[48]、その内容は、①政府から独立の立場での経済・財政分析を議会に提供すること、②下院総選挙に際し、各党又は各議員の求めに応じて、候補者の提案する政策（マニフェスト）に関する費用分析を行うことの２点である。①については、政府予算案の分析や財政・経済の見通し、財政健全化の状況、労働市場評価等、独自に作成した調査報告書を議会に提出している。また、議員からの依頼又は独自の判断により、政府に対する情報提供請求を行うこともできる。近年の実績としては、調査報告書は年に約 30 本、情報提供請求は年に 60 件ほどである[49]。

職員数は、2018 年現在で 32 名[50]、2018 年度の予算額は7.6百万カナダドル(約6.5億円)である[51]。総務担当の職員を除き、分析を行う調査員は全員が経済学や財政学の修士号を有している。

設立されてまだ 10 年と若い組織ではあるが、議会予算局の報告書は、本会議、委員会を含む議会審議において年間 1,000 回以上言

[48] カナダ議会法第 79 条の１から５。

[49] Office of the Parliamentary Budget Officer, *2017-18 Report on the Activities of the Office of the Parliamentary Budget Officer*, pp.4-15

[50] <https://pbo-dpb.gc.ca./en/pbo_at_a_Glance> (accessed 2018.11.16)

[51] 前掲注 36、PI-13

及され[52]、その回数も年々増加しており、議会の審議活性化や行政監視機能の履行に大きく貢献しているとされる。

（図表８）議会予算局が行う主な業務（2017 年）

○定期報告書作成
・経済・財政概観（春秋の年 2 回発行） ・経済・財政予測（夏冬の年 2 回発行） ・政府予算及び経済財政演説の概要及び論点 ・本予算及び補正予算分析（年 3 回発行） ・財政持続可能性分析　等
○不定期報告書作成
・州及び準州に対する財政補助に関する長期シナリオ ・カナダ国民の個人支出傾向に関する分析 ・カナダ―EU経済連携協定に関する分析 ・議会予算局及び財務省における経済・財政予測の比較　等
○調査依頼対応
・医薬品保険制度の実施に係るコスト分析 ・政府のインフラ建設計画に対する分析 ・公共交通機関の税控除撤廃についての影響分析 ・低所得層への連邦の財政補助　等
○政府への情報提供請求
・税収に関する政府予測額と実際額の差額に関する情報 ・軍事費に関する情報 ・政府提出法案の政策コストに関する情報　等

（出所）2017-18 Report on the Activities of the Office of the Parliamentary Budget Officer より筆者作成

また、2017 年には、議会法の一部改正を含む 2017 年度予算執行法（Budget Implementation Act, 2017, No. 1: S.C. 2017, c. 20）が与党自由党の主導で成立した。これにより、議会予算局長が議会に直接報告を行う「議会監査官」に格上げされ、議会予算局は議会図書館から独立した組織となったほか、下院の総選挙に際し、各政党のマニフェストに関する費用分析を行う権限や議会予算局が行う情報提供請求に対し、政府が拒否する場合には書面で理由を付さなければならないとの規定が追加されるなど、その権限強化が図られることとなった[53]。

おわりに

本稿においては、これまで取り上げられることの少なかったカナダ議会の概要と議会事務局の構造を概観し、その中でも議会の立法・行政監視活動を質的に支える立法補佐機関の役割及び実際について、詳細な解説を試みた。

カナダ議会における法案審議は、本会議における三読会制による総論的審議と委員会制による逐条審査を併用しており、議会における法案修正の機会も少なくないことから、立法を質的に支える補佐機関の機能強化への要請も高くなっている。また、行政監視の観点からは、議会監査官を通じ議会側に多くの行政監視のための調査手段が留保されていることも特徴的である。

このような活動を実際に支える立法補佐機関は、業務の広範さや議員数、依頼件数に鑑みると人員数は決して多いとは言えないものの、関連分野の修士号や業務経験を持つ人材を積極的に採用するなどし、議員の要望に十分応えられるだけの高度な専門性と調査能力の確保に努めている。さらに、近年は議会予算局を中心に、議会の調査能力を更に強化する方向での取組が続けられており、カナダ議会における立法補佐機関の重要性はますます高まっていると言える。

カナダ議会事務局においては、選挙により構成員たる議員が常に入れ替わる議会にあって、不偏不党の立場から高度な立法補佐機能を提供することは、議会の継続性を確保し、議会における審議を活性化させ、ひいては国民の議会に対する信頼性を高めるために必要

[52] 前掲注 50、p. 18

[53] 塚田洋「【カナダ】議会予算局の機能強化に係る法改正」『外国の立法 273-2』国立国会図書館（2017. 11）

不可欠な要素と認識されているとのことである。

我が国の国会においても、調査局等を始めとした国会の調査能力や立法補佐機関の機能強化が課題として挙げられることも多いが、その解決に当たっては、様々な海外の事例を参考にすることも有効なアプローチである。カナダ議会の制度や運営は我が国と異なった発展を遂げているが、議院内閣制や二院制といった我が国国会と共通の基盤を有していることから、参考にできる点は多いものと思われる。

ただ、当然ながら、国のかたちは１つではなく、議会を始めとする統治制度の在り方も一様ではない。大事なのは、欧米の主要国のみならず様々な国の事例を研究し、自らに最適な形で取り込んでいくための不断の検討を行うことであろう。

最後に、本稿において十分に触れることのできなかった、先例も含めたカナダ議会の運営の実際及び立法補佐機関以外の議会事務局の業務の実際については、今後の研究課題としておきたい。

【付記】

本稿は、筆者が平成 30 年４月 16 日から 27 日にかけて参加した「カナダ連邦議会主催議会職員対象研修プログラム（Parliamentary Officers’ Study Program)」で得た知見を基に、調査・分析を加えたものである。

【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。

・Dara Lithwick, *Are you Ready to Legislate?:* Library of Parliament HillNotes, 2016
・House of Commons, *Strategic Plan 2017-2019*
・Laurence Brosseau and Michael Dewing, *Canadian Multiculturalism*, Library of Parliament “Background Paper”, 2009 (*revised 2018*)
・Library of Parliament, *Strategic Outlook 2017-2022*
・Marie-Danielle Smith, *How the Senate changed in 2016 - and what it means for the government’s agenda for 2017:* National Post, January 3,2017
・Parliament of Canada, *Foundations -A History of Canada and Its parliament-*, 2017
・Parliament of Canada, *Our Country, Our Parliament*, 2016
・大迫丈志「世界図書館紀行　カナダ議会図書館」『国立国会図書館月報 640/641 号』(2014 年)
・齋藤憲司「各国憲法集(４)　カナダ憲法」国立国会図書館調査及び立法考査局（2012）
・只野雅人「国会の情報基盤－立法補佐機関の役割－」『国立国会図書館開館 60 周年シンポジウム記録集：知識はわれらを豊かにする：国立国会図書館が果たす新しい役割：9-26』(2009)
・手塚崇聡「カナダ下院における『ねじれ』とその問題」『別冊論究　主要各国議会の現状』衆議院調査局（2008）
・松井茂記「カナダの憲法―多文化主義の国のかたち」岩波書店（2012）
・山田邦夫「カナダの議会制度」『レファレンス 平成 26 年１月号』国立国会図書館（2014）
・蒔田純「各国立法補佐機関の比較分析」『GRIPS Discussion Papers』(2009)

論　文

選挙運動規制に対する一考察

衆議院調査局調査員
河　野　　真　吾
（予算調査室）

■要　旨■――

我が国の選挙運動規制の基本的枠組みは、戦前の衆議院議員選挙法の改正により導入され、公職選挙法に引き継がれている。最高裁は、事前運動禁止規定及び選挙運動用文書図画の頒布・掲示制限規定について「公共の福祉」、戸別訪問禁止規定について「合理的関連性」の基準を用いて合憲の判断を行っているが、表現の自由の一形態である選挙運動に対する規制の合憲性判断に当たっては厳格な審査基準を用いるべきである。その上で、現行の選挙運動規制を個別に検討すると過度な規制や必然性に乏しい規制となっているものもある。選挙運動の自由を実現するためには、法定選挙費用の厳格な運用を図り、可能な限り現行の選挙運動の規制は撤廃すべきである。

――

《構　成》

Ⅰ　選挙運動の規制
Ⅱ　選挙運動規制の導入経緯
Ⅲ　現行規制の概要及び判例の動向
Ⅳ　選挙運動の自由及び選挙の公正
Ⅴ　選挙運動規制の在り方についての考察

Ⅰ　選挙運動の規制

「公職選挙法」（昭和 25 年法律第 100 号）は、我が国の選挙制度全般について定めた法律である。同法の内容は、選挙権及び被選挙権の要件から、選挙違反に対する罰則まで多岐に及び、選挙に関する事項を網羅的に定めている。同法は、第 13 章（第 129 条～第 178 条の３）に選挙運動の章を設け、選挙運動の期間、主体、方法等に対し、詳細かつ厳格な規制を加えている。このような「選挙運動の過剰で複雑な制限は、日本の選挙制度の大きな特色になってしまって今日に至っている」[1]との指摘もある。これらの公職選挙法に設けられている選挙運動規制は、選挙の公正確保を目的に設けられていると説明される[2]が、他方、選挙においては選挙人の自由な政治的選択や政治的意思形成過程への参加を実現するために、選挙運動の自由が確保されることも重要な論点である。選挙運動の規制の在り方を考えるに当たっては、いかなる形で選挙運動の自由と選挙の公正の双方を担保するかという点が重要である。

条文上必ずしも明確に区別されるものではないが、公職選挙法に定める犯罪は、その内容に着目すると、「現実に選挙の自由・公正を害するが故に犯罪とされるもの」（刑事犯、自然犯又は実質犯。以下「実質犯」という。買収罪、選挙妨害罪等がこれに当たる。）と、「単に選挙の適正な執行の見地からの取締法

[1] 野中俊彦『選挙法の研究』信山社（2001）67 頁
[2] 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第十五次改訂版〕』ぎょうせい（2014）176 頁

令に違背するが故にのみ犯罪とされるもの」（行政犯、法定犯又は形式犯。以下「形式犯」という。選挙運動の期間制限違反罪、戸別訪問の禁止違反罪、文書図画の制限違反罪等がこれに当たる。）に分類することができる[3]。このうち形式犯の取締規定については、それらの行為自体に着目すると、それぞれ、必ずしも違法性を有すると断定できるものではない。このため、形式犯取締規定の是非を検討するためには、選挙運動の自由と選挙の公正の概念を踏まえた上で、規制の合理性を検証し、真にこれらの規制が選挙の適正な執行のために必要かと言う点を議論しなければならない。

Ⅱ　選挙運動規制の導入経緯

１　戦前の衆議院議員選挙法制定及び改正

「衆議院議員選挙法」（明治 22 年法律第３号）は、明治 23 年の最初の帝国議会総選挙に備えて制定された。制定当初、衆議院議員選挙法は、選挙運動に関する規制をほとんど有していなかったが、大正 14 年の同法改正により戸別訪問の禁止、文書図画を用いた選挙運動の制限等が導入され、さらに、昭和９年の同法改正により、事前運動禁止の明文化等の規制の拡大が行われ、現行の選挙運動規制の枠組みがほぼ完成されることとなった。

(1) 衆議院議員選挙法の制定時における選挙運動規制

明治 22 年に制定された衆議院議員選挙法は、明治憲法と同時に公布されたものであり、我が国において初めて公選による国会議員の選挙を定めた法律である。選挙区は、原則として小選挙区制（例外的に２人区を設け、当該選挙区においては連記投票）を採用した。選挙権及び被選挙権は、直接国税 15 円以上納税する男子に制限されるなど様々な制限が設けられ、投票は記名投票で行われた。

選挙運動に関して同法は、投票所内における運動の禁止を規定しているのみで、特段の制限を設けていなかった（ただし、買収、供応等を用いた投票勧誘、暴行・脅迫等を用いた投票強制、投票阻止等の行為等は禁止されていた）。また、選挙運動費用の上限額（法定選挙費用）の設定も行われていなかった（表１参照）。

（表１）衆議院議員選挙法制定当時の選挙に関する主な制限事項

制限事項	概要
投票所における選挙運動の禁止（第 72 条）	投票所においては、選挙運動を行うことができない。

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

(2) 明治 33 年の衆議院議員選挙法改正

明治 33 年に行われた衆議院議員選挙法の改正（明治 33 年法律第 73 号）は、選挙区制を大選挙区制（単記投票）に改めるとともに、投票方法を無記名投票に改めた。選挙権の納税要件は、直接国税 10 円以上に引き下げられた。本改正においては、新たな選挙運動規制は設けられていなかった。

(3) 大正８年の衆議院議員選挙法改正

大正８年に行われた衆議院議員選挙法の改正（大正８年法律第 60 号）は、選挙区制を小選挙区制（例外的に２人区及び３人区を設けたが、当該選挙区においても単記投票とした。）に改めた。選挙権の納税要件は、直接国税３円以上に引き下げられた。本改正においても、新たな選挙運動規制は設けられていなかった。

[3] 林田和博『選挙法』有斐閣（1958）179 頁

(4) 大正 14 年の衆議院議員選挙法改正

大正 14 年に行われた衆議院議員選挙法の改正（大正 14 年法律第 47 号）により、現在の選挙運動規制の基本的枠組がつくられた。同改正の最大の目玉は、25 歳以上の男子による普通選挙の導入である。これにより、選挙権の要件は大幅に緩和されることとなったが、同時に、多くの選挙運動規制が導入されることとなった。すなわち、選挙運動に関する主体制限（選挙運動に従事しうる者を候補者並びに選挙事務長、選挙委員及び選挙事務員に限定し、第三者に関しては、演説又は推薦状を用いた選挙運動のみ行うことができることとした。）、立候補制限（立候補届出制度[4]及び供託金制度）、戸別訪問の禁止、選挙運動用文書図画の制限、選挙運動費用の制限[5]等の選挙運動規制及び選挙公営が導入されることとなった（表２参照）。

文書図画を用いた選挙運動に関しては、衆議院議員選挙法第 100 条を基に「選挙運動ノ為ニスル文書図画ニ関スル件」（大正 15 年内務省令第５号[6]）が定められている。ただし、当該時点においては、自由な選挙運動の余地がある程度残されていた。しかしながら、同令の昭和４年改正（昭和４年内務省令第３号）により文書図画の掲示について、演説会場において使用するポスターを除き、立札・看板の類（候補者１人につき通じて白色に黒色を用いたもの 150 個以内とし、縦９尺・横２尺を超えてはならない）以外は貼付・掲示することができないなどと定め、さらに、同令の昭和５年改正（昭和５年内務省令第４号）により同頒布について、演説会告知用ビラ[7]を除き、選挙運動用文書図画は、郵便又は新聞公告によるほか、頒布することができないなどと定め、それぞれ包括的に禁止した上で、一定の規制に従ったものに限り、これを行うことを認める規制方式（いわゆる「包括的禁止・限定解除の規制方式」）が導入されている。

大正 14 年の衆議院議員選挙法改正においては、選挙運動を行い得る期間の定めが置かれておらず、選挙運動期間は設定されていなかった。しかしながら、内務・司法両省の行政解釈により、立候補前の選挙運動は、無資格運動として取締りの対象となっており、事実上、事前運動は禁止されていた[8]。

なお、大正 14 年の衆議院議員選挙法改正と同時に「治安維持法」（大正 14 年法律第 46 号）が制定されている。

---

[4] 宮沢俊義は、立候補制度を導入した目的を選挙運動の取締にあったと指摘している。（宮沢俊義「衆議院議員選挙法」末弘厳太郎『現代法学全集 第 15 巻』日本評論社（1929）220 頁）

[5] 法定選挙費用が導入された理由については、内務省が同改正直後に発行した衆議院議員選挙法改正理由書に述べられている。その趣旨は、普通選挙の導入により選挙人が増加することによって選挙運動費用は増加し、それに伴う選挙犯罪も増加することは自然の趨勢である。法定選挙費用の導入により、資力による選挙競争を避け、選挙の公正を確保し、候補者の機会均等を図るとともに選挙費用に伴う選挙犯罪を未然に防止するというものである。（内務省『衆議院議員選挙法改正理由書』（1925）215 頁）

[6] 内務省令第５号は、主として①文書図画の表面への氏名住所の記載、②ビラ・ポスターの色彩及び規格の制限、③立札・看板の類の色彩、数量及び規格の制限等を設けるものであり、文書図画による選挙運動を全面的に制限するものではなかった。つまり、内務省令第５号においては、後の文書図画を用いた選挙運動の規制に見られるような「～を除くほか、掲示（頒布）することはできない」という文言は用いられておらず、条文上挙げられた運動のみを規制するという限定列挙の規制方式が採られている（現在見られる包括的禁止・限定解除の規制方式は採られていない）。

[7] 昭和５年の内務省令の改正においては、演説会告知用ビラの枚数制限は設けられていない。なお、演説会告知用文書図画は２度刷又は２色以下、演説会の日時及び場所、演題並びに出演者を記載したビラ（長さ１尺・幅７寸以内）及びポスター（長さ３尺１寸・幅２尺１寸以内、候補者１人を通じて 3,000 枚・演説会１か所につき 30 枚以内）に限り、頒布・掲示が認められることとなった（同令第１条の２第３項、第２条、第２条の２）。

[8] 林田・前掲注３　168 頁

（表２）大正 14 年の衆議院議員選挙法改正により導入された選挙に関する主な制限事項

制限事項	概要
立候補届出制度（第 67 条）	立候補制度（本人による届出及び推薦届出）を採用した。
供託金制度（第 68 条第１項・第２項）	立候補の届出に 2,000 円又はこれに相当する額面の国債証書の供託を求めた（供託物没収点以上の得票を得なかった候補者の供託物は国庫に帰属）。
選挙事務長制度（第 88 条、第 89 条第１項）	選挙事務長制度を設け、選挙事務長のみが選挙事務所を設置し、選挙委員又は選挙事務員を選任することができることとした。
選挙事務所の数の制限（第 90 条第１項）	選挙事務所の数は、候補者１人につき７か所以内とした。
選挙運動員の人数の制限（第 93 条第１項）	選挙委員及び選挙事務員の数は、候補者１人につき通算して 50 人以内とした。
第三者による選挙運動の制限（第 96 条）	候補者、選挙事務長、選挙委員又は選挙事務員以外の者は、演説又は推薦状による場合を除き、選挙運動を行うことができないものとした。
戸別訪問等の禁止（第 98 条）	何人も、戸別訪問、個々面接又は電話による選挙運動をすることはできないものとした。
選挙事務長、選挙委員及び選挙事務員の制限（第 99 条第１項）	選挙権を有しない者は、選挙事務長、選挙委員又は選挙事務員になることができないものとした。
特定公務員の選挙運動の禁止（第 99 条第２項）	選挙事務に関係ある官吏及び吏員は、その関係区域内において選挙運動を行うことができない。
文書図画を用いた選挙運動の制限（第 100 条）	内務大臣は、選挙運動用に頒布・提示する文書図画に関し、命令をもって制限を設けることが可能となった。
選挙運動費用の制限（第 102 条、第 110 条）	選挙運動費用の支出の限度額を法定し、原則としてこれを超えて支出した候補者の当選を無効とすることとした。

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

(5) 昭和９年の衆議院議員選挙法改正

昭和９年に行われた衆議院議員選挙法の改正（昭和９年法律第 49 号）によって、選挙運動の制限は、さらに強化・拡大され、選挙運動の全面にわたって規制が加えられることとなった（表３参照）。当該改正により、文書図画を用いた選挙運動に対する規制の基本的枠組みが完成した。つまり、選挙公報が発行される地域においては、演説会告知用文書図画、推薦状及び選挙公営をもって行われる無料郵便物以外の選挙運動用文書図画は、一切頒布できないことを衆議院議員選挙法本体で規定した。また、本改正により、事前運動が明文を持って禁止されることになった。杣正夫は、昭和９年の衆議院議員選挙法の改正を「選挙運動における言論表現の自由の大幅な制限、費用制限のため運動全体にわたる制限の強化、選挙公営の大幅な実現、取締り主義的選挙管理という日本型の選挙法制を実現」したものと位置付け、「日本選挙法史上」、重要な位置を占めると指摘している[9]。

（表３）昭和９年の衆議院議員選挙法改正により導入された選挙に関する主な制限事項

制限事項	概要
選挙事務員の廃止（第 89 条、第 93 条の２、第 97 条）	選挙事務員制度を廃止し、選挙運動のために報酬を得ることができる者をなくした（選挙運動を行うことなく、単に機械的労務に服するにとどまる労務者は候補者１人につき１日 30 人まで選任することができる）。
選挙事務所の数の制限（第 90 条）	選挙事務所は、原則、候補者１人につき１か所とし、命令で定める場合に限り３か所まで認めることとした。

[9] 杣正夫『日本選挙制度史―普通選挙法から公職選挙法まで―』九州大学出版会（1986）100 頁

選挙運動員の人数の制限（第 93 条）	選挙委員の人数は候補者１人につき 20 人以内とした（異動があった場合も通算して 50 人以内とした。）。
事前運動の禁止（第 95 条の２、第 129 条）	選挙運動の始期を定め、立候補の届出後でなければ、選挙運動はできないものとし、違反すれば罰則を科すこととした。
第三者による選挙運動の制限（第 96 条第１項）	候補者、選挙事務長又は選挙委員以外の者は、命令に定める演説又は推薦状による場合を除き、選挙運動を行うことができないものとした。
文書図画の頒布制限（第 98 条の２）	選挙公報を発行する地域においては、選挙運動のための無料郵便物、演説会告知用文書及び第三者の推薦状を除き、選挙運動用文書図画を頒布することができないものとした。
選挙演説会出演者数の制限（第 98 条の３）	選挙演説会に出演できる者を１演説会につき４人（候補者又は代理者が出演しない場合３人）以内に制限した。
挨拶行為の制限（第 100 条の２）	内務大臣は、当選礼状等、選挙後の挨拶行為について、命令をもって制限を設けることができることとした。
選挙運動費用の制限（第 102 条）	法定選挙運動費用の限度額を引き下げた。

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

２　戦後の衆議院議員選挙法改正並びに参議院議員選挙法及び公職選挙法の制定

終戦後、日本国憲法の制定等に伴い、これまでの選挙制度が改正され、選挙権及び被選挙権年齢の引下げや女性参政権が実現されたが、選挙運動規制は、戦前の枠組みをほぼ踏襲する形となっている。

(1) 昭和 20 年の衆議院議員選挙法の改正

戦後、昭和 20 年に行われた衆議院議員選挙法の改正（昭和 20 年法律第 42 号）は、選挙区制を大選挙区制（制限連記）に改めた。選挙権及び被選挙権は女性に解放され、かつ、年齢要件も選挙権が 25 歳から 20 歳に、被選挙権が 30 歳から 25 歳にそれぞれ引き下げられた。これにより選挙権及び被選挙権は、大幅に拡大されることとなり、この点については、国民の参政権拡大は大きく前進したと言える。しかしながら、選挙運動に関する制限については、選挙運動用事務所数の緩和、第三者による選挙運動及び個々面接・電話による選挙運動の解禁並びに演説会出演者の人数制限の撤廃が行われたにとどまり、従来行われてきた選挙運動規制（事前運動及び戸別訪問の全面禁止並びに文書図画を用いた選挙運動の包括的禁止・限定解除）については全て存続されることとなった[10]。つまり、明治憲法下に定められた選挙運動に関する制限の主要なものは、ほとんど改正の対象とならず、日本国憲法下の改正後の同法に受け継がれている（表４参照）。

（表４）昭和 20 年の衆議院議員選挙法改正により緩和又は廃止された選挙に関する主な制限事項

緩和・廃止事項	概要
選挙事務所の数の制限緩和（第 90 条）	選挙事務所は、候補者１人につき１か所とし、命令で定める場合に限り、改正前の３か所までを５か所まで認めることとした。
第三者による選挙運動制限の廃止（第 96 条）	第三者による選挙運動を自由とした。
個々面接及び電話による選挙運動禁止の解禁（第 98 条）	個々面接及び電話による選挙運動が可能となった。

[10] なお、当該改正の政府提出原案は、選挙運動規制に関し、戸別訪問の禁止、関係官公吏の関係選挙区内における選挙運動の禁止、選挙運動費用制限等、必要と認められる規定のみを存置することとされていたが、衆議院において修正が行われ従来の選挙運動規制の枠組みが維持された。

選挙演説会出演者数制限の廃止（第98条の３）	選挙演説会の出演者数の制限を廃止した。

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

(2) 昭和22年の参議院議員選挙法制定及び改正

貴族院の廃止と参議院の設立に伴い、昭和22年に参議院議員選挙法（昭和22年法律第11号）が制定された。同法においては、選挙運動に関する制限の大幅な緩和が行われている。すなわち、同法第83条において、内務大臣は選挙運動用文書図画の形式、数量、掲示の場所等に関して、命令で制限を設けることができると定めているものの[11]、戸別訪問や事前運動などの衆議院議員選挙法において禁止されていた選挙運動は、参議院議員選挙においては禁止の措置はとられず、自由に行うことができるものとされた。また、選挙運動費用の支出上限額の設定（及びこれに伴う当選無効の措置）も行われず、選挙運動収支報告書を公開することにより、選挙運動費用の透明化を図り、これをもって選挙民の判断材料とする制度が導入された[12]。

同法案は、貴族院の審議において若干の技術的な修正（投票立会人の選任方法等）を受けたが、選挙運動に関する規定は、政府原案のまま可決されることとなった。しかしながら、衆議院の審議においては、選挙運動の自由化が大きな議論となった。その結果、同法案は、衆議院参議院議員選挙法案委員会において以下の附帯決議が付され、衆議院本会議において可決され成立し、昭和22年２月24日に施行されるに至った。

【参議院議員選挙法案に付せられた附帯決議】

附帯決議[13]

選擧運動は原則として國民の自由行動によるべきで、これに諸種の制限を加うることはもとより好む所ではない、しかしわが國過去幾多の選擧實績に鑑みて、選擧事前運動及び戸別訪問、禁止、竝びに費用制限の規定を今にわかに撤廃することは時期いさゝか尚早と思う、よつて政府は第九十二帝國議會に適當なる法案を提出して善處せられんことを要望する。

当該附帯決議を受けた政府は、附帯決議に挙げられた事前運動及び戸別訪問の禁止規定、選挙運動費用の支出の限度額の設定に加え、教育者の地位利用による選挙運動の禁止等を規定する参議院議員選挙法の改正案を帝国議会に提出した。同改正案は、衆議院本会議及び貴族院本会議で可決され、参議院議員選挙法の一部を改正する法律（昭和22年法律第17号）として昭和22年３月17日に施行され

[11] 同条に基づく参議院議員選挙運動取締規則（昭和22年内務省令第11号）は、参議院議員選挙法と同日に施行された。その内容は、選挙運動用文書図画について頒布・掲示方法、規格等、一定の制限を加えているものの、枚数制限は設けられていない。

[12] 参議院議員選挙法における選挙運動の自由化について、衆議院の参議院議員選挙法案委員会において、大村内務大臣は以下のとおり述べている。「選擧運動及び選擧運動の費用に關しまして、煩瑣な取締制限を設けますことは、選擧をなんとなく近ずきがたいものたらしめ、その明朗濶達性を失わせるばかりでなく、かえつてこれに對抗する新たな脱法措置を誘發するような結果となる場合もありまして、特に全國選出議員についてこれを見るときには、かりに制限拘束を加えてみましても、その實效を得ることは極めて困難であると申さなければなりません、むしろこの際選擧運動については、買收、選擧妨害等の惡質犯の處罰だけに止め、他はこれを自由に放任して一般國民の批判に任せるのが、最も適切な方策ではないかと考えらるるのであります、よつて參議院議員の選擧につきましては、選擧運動のための文書、圖畫の形式、數量、掲示の場所等に關して所要の制限を加えることといたしまするほかは、選擧運動は原則としてこれを自由とすることといたし、從つて事前運動や、選擧事務所及び休憩所の設置や、戸別訪問などに關しましても、なんらの制限を設けないことといたしたのであります、ただ選擧運動の費用につきましては、衆議院議員の選擧におけるような費用の最高制限の制を廢止いたし、これに代えまして政黨及び議員候補者の、選擧運動に關する收入及び支出の公開を行わしめることといたしておるのであります。」（第91回帝国議会衆議院参議院議員選挙法案委員会議録第１号３頁（昭21.12.20））

[13] 第91回帝国議会衆議院参議院議員選挙法案委員会議録第５号44頁（昭21.12.24）

ることとなった。選挙運動の自由化を図った参議院議員選挙法は、一度も執行されることなく改正されることとなった。

(3) 昭和22年の衆議院議員選挙法改正

昭和 22 年に行われた衆議院議員選挙法の改正（昭和22年法律第43号）は、大選挙区制（制限連記）を従来の中選挙区制へ戻すものであり、選挙運動に関しては、条文上、文書図画の頒布に関する制限規定が削除された。しかしながら、用紙その他資材の不足等、極めて窮迫した経済事情の下、同改正に先立ち施行された「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」（昭和 22 年法律第 16 号）により、文書図画を用いた選挙運動に関する制限が再び強化されていた（表５参照）。

（表５）選挙運動の文書図画等の特例に関する法律による文書図画の主な制限事項

制限事項	概要
無料葉書以外の選挙運動用文書図画の頒布の禁止（第２条）	主として選挙運動のために使用する文書図画は、衆・参両議院議員候補者及び都道府県知事候補者に認められる無料葉書以外は頒布することができないこととした。
選挙運動用文書図画の掲示の制限（第４条）	選挙運動用文書図画は、選挙用ポスター並びに演説会場内及び選挙事務所を表示するためのポスター、立札、提灯、看板の類を除いて掲示することができないこととした。
選挙用ポスターの数量制限（第５条）	選挙用ポスターは、以下の枚数を超えてはならないこととした。 ・衆議院議員及び参議院選挙区選出議員候補者等……1,000 枚 ・参議院全国選出議員候補者……10,000 枚（ただし、一の都道府県においては 1,000 枚を超えてはならない）
選挙用ポスターの規格制限（第６条）	選挙用ポスターの規格は、タブロイド型（長さ 41cm×幅 28cm）を超えてはならないこととした。
選挙用ポスターの掲示の制限（第８条第１号）	選挙用ポスターは、同一工作物に候補者１人につき１枚を超えて掲示することができないこととした。
国又は地方公共団体の所有・管理物に対する選挙用ポスター掲示の禁止（第８条第２号）	国又は地方公共団体の所有又は管理するものに、選挙運動用ポスターを掲示することができないこととした。
投票所内の選挙用ポスター掲示の禁止（第８条第３号）	選挙用ポスターを選挙の当日投票所内において掲示することができないこととした。
選挙用ポスター掲示の承諾（第８条第４号）	選挙用ポスターは、承諾を得ずに他人の土地又は工作物に掲示することができないこととした。
選挙用ポスターの色彩制限（第８条第５号）	選挙用ポスターの印刷は、２色を超えてはならないこととした。
頒布及び掲示の禁止を免れる行為としての文書図画の頒布及び掲示の禁止（第９条）	選挙運動の期間中は、著述演芸等の公告その他いかなる名義をもってするを問わず、文書図画の頒布・掲示の禁止を免れる行為として候補者等の名を表示する文書図画を頒布し、又は掲示することができない（選挙運動期間前に掲示した頒布又は掲示できない文書図画に該当すると認められたものは、撤去し、又はさせることができる。）こととした。

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

その後、同特例法は、「選挙運動等の臨時特例に関する法律」（昭和23年法律第196号）に引き継がれている。

(4) 昭和25年の公職選挙法制定

昭和 25 年に衆議院議員選挙法及び参議院議員選挙法並びに地方自治法の選挙関係規定を総合する形で公職選挙法が制定されたが[14]、選挙運動の自由化に関しては、若干の見直し

[14] 選挙制度研究会編・前掲注２　１頁

が行われたに過ぎない[15]。つまり、大正14年の衆議院議員選挙法の改正によって導入され、その後の改正により拡大されてきた選挙運動規制の基本的枠組は、維持されることとなった。

Ⅲ　現行規制の概要及び判例の動向

公職選挙法は、選挙運動に対し厳しい規制を設けているが、最高裁は、その論拠は異なるものの一貫して、公職選挙法に定める選挙運動規制の合憲性を肯定している。本項においては、形式犯の取締規定のうち、①選挙運動が可能な期間を定める事前運動禁止規定、②全面的に禁止されている選挙運動の例として戸別訪問禁止規定及び③選挙運動として認められているものの規格、数量等が制限を受ける例として文書図画を用いた選挙運動に焦点を絞り、制度の概要を示すとともに、判例の動向を示すこととしたい[16]。

１　事前運動の禁止

公職選挙法第129条において､選挙運動は、各選挙につき、候補者等の届出のあった日から当該選挙の期日の前日まで(選挙運動期間)でなければ、行うことができない旨定めている。すなわち、本規定は、選挙運動の始期を立候補（政党による候補者の届出及び名簿による立候補を含む）の届出を終えた（届出書が選挙長のもとに到達し、受理された）日とし、その終期を選挙期日の前日と規定することにより選挙運動を行いうる期間を定め、立候補届出前の選挙運動（いわゆる事前運動）を禁ずるものである。

事前運動の禁止が設けられている理由は、「選挙運動の開始の時期を特定することにより、各候補者の選挙運動を可能な限り同時にスタートさせて無用の競争を避けるとともに、選挙運動費用の増加を抑制し、金のかからない選挙を実現しようとするものである」と説明されている[17]。

対象選挙ごとの選挙期日の公示又は告示をすべき日は、表６のとおりとなっている。

（表６）選挙期日の公示又は告示をすべき日

対象選挙	公示又は告示をすべき日
衆議院議員の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも12日前まで
参議院議員の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも17日前まで
都道府県知事の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも17日前まで
都道府県議会議員選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも９日前まで
指定都市の長の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも14日前まで
指定都市の議会議員選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも９日前まで

[15] なお、戸別訪問禁止規定は、公職選挙法の制定に伴い若干の緩和措置と規制強化が同時に図られることとなった。すなわち、同法第138条第１項は、「何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもつて戸別訪問をすることができない。但し、公職の候補者が親族、平素親交の間柄にある知己その他密接な間柄にある者を訪問することは、この限りでない。」と定め、親族、知己等に対しては戸別訪問ができることとされた。その一方で、同条第２項で戸別に演説会の開催等の告知をする行為又は戸別に特定の候補者の氏名若しくは政党等の名称を言いあるく行為を禁止した。しかしながら、同条第１項ただし書の例外規定を設けることにより、戸別訪問禁止規定違反の「認定は極めて困難となり、脱法的行為が絶えず行われるおそれがあった。また、選挙人にとっては、この例外規定に藉口して、一面識もない候補者、運動員等が、一々自宅や勤務先などに訪ねてくることは迷惑であることが少なくないし、反面、候補者の側においても、この規定ゆえに多少なりとも関係のある選挙人に対して洩れなく戸別訪問をしておかなければならないといったような予期しなかった弊害もあり」、昭和27年に行われた公職選挙法の改正（昭和27年法律第307号）により第138条第１項ただし書が削除され、再び戸別訪問は全面的に禁止されることとなった。（安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法（下)』ぎょうせい（2009）1019-1020頁）

[16] 松井幸夫は、「戸別訪問の禁止、文書図画規制、事前運動の禁止といった日本特有ともいえる厳しい選挙運動規制は、国民の政治参加のための中心的な制度的な場である選挙における表現の自由の制限として、今日までたびたび問題となってきた」と指摘している。（松井幸夫「選挙運動の規制と表現の自由―選挙における戸別訪問、法定外文書図画、事前運動の各禁止は憲法21条に違反しないか―」　樋口洋一・野中俊彦編『憲法の基本判例〔第二版〕』 有斐閣（1996）89頁）

[17] 選挙制度研究会編・前掲注２　178頁

指定都市を除く市の長及び議会議員の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも７日前まで
町村の長及び議会議員の選挙	選挙期日の前日から起算して少なくとも５日前まで

（出所）選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第十五次改訂版〕』ぎょうせい（2014）89 頁を基に作成

最高裁は、事前運動禁止規定について、「公職の選挙につき、常時選挙運動を行なうことを許容するときは、その間、不当、無用な競争を招き、これが規制困難による不正行為の発生等により選挙の公正を害するにいたるおそれがあるのみならず、徒らに経費や労力がかさみ、経済力の差による不公平が生ずる結果となり、ひいては選挙の腐敗をも招来するおそれがある。このような弊害を防止して、選挙の公正を確保するためには、選挙運動の期間を長期に亘らない相当の期間に限定し、かつ、その始期を一定して、各候補者が能うかぎり同一の条件の下に選挙運動に従事し得ることとする必要がある」。事前運動の禁止は、「まさに、右の要請に応えようとする趣旨に出たものであつて、選挙が公正に行なわれることを保障することは、公共の福祉を維持する所以であるから、…（中略）…事前運動を禁止することは、憲法の保障する表現の自由に対し許された必要かつ合理的な制限である」とし、合憲の判断を下している[18]。

２　戸別訪問の禁止

公職選挙法第 138 条第１項は、「何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもつて戸別訪問をすることができない」と定め、選挙運動のための戸別訪問を禁止している。また、同条第２項は、戸別訪問の脱法行為として行われることが予想されるため、戸別に演説会の開催又は演説を行うことについて告知する行為（演説会告知行為）及び戸別に特定の候補者の氏名又は政党その他の政治団体の名称を言い歩く行為（言い歩き行為）をも禁止することを定めている。戸別訪問が禁止されている理由は、公職選挙法の逐条解説によれば、以下の２点に要約することができるとされている。第一の理由は、いわゆる不正行為温床論と呼ばれるものである。つまり、「戸別訪問は、選挙の自由公正を確保しようとする見地からみて好ましくない」という主張である。一般公衆の目の届かないところで行われる「投票依頼等の運動は、買収、利害誘導等選挙の自由公正を害する犯罪にとって格好の温床となりやすい。もちろん、このような弊害は、選挙民の政治意識が向上し、自らの意思のみに基づいて投票するということが一般に行われるようになれば、おのずから除去されるべきものであるが、現状は未だそこまでには至っていない」とも述べられ、「なるべく、そのような不正の行われる機会をなくすることが必要とされる」。第二の理由は、いわゆる煩瑣論と呼ばれるものである。つまり、「戸別訪問は、候補者、選挙人ともにその煩に堪えないということである」[19]。

昭和 50 年代前半までの最高裁は、戸別訪問の禁止について、憲法第 21 条が定める言論の自由は、絶対無制限といえるものではなく、「公共の福祉」により合理的な制限を受けるとして、同禁止規定は憲法に違反しないと判示した[20]。しかしながら、昭和 40 年代にかけて、下級審において「明白かつ現在の危険」の基準を用い、「あらゆる戸別訪問を禁止するものと解する限り違憲の疑いが濃い。…（中

[18] 最大判昭和 44 年４月 23 日刑集 23 巻４号 235 頁
[19] 安田充・荒川敦編著・前掲注 15 1020-1021 頁
[20] 最大判昭和 25 年９月 27 日刑集４巻９号 1799 頁

略）…重大な害悪を発生せしめる明白にして現在の危険があると認めうるときに限り、初めて合憲的に適用しうるに過ぎない」とする判決[21]や、「明白かつ現在の危険の存在しない場合も含めて」全面的に戸別訪問を禁止する規定は違憲とする判決が出されるようになった[22]。

その後、昭和56年に最高裁は、昭和49年の猿払事件最高裁判決[23]で用いられた「合理的関連性」の基準を用い、戸別訪問の禁止規定に対し合憲判断を行っている。同判決では、その理由を「戸別訪問の禁止は、意見表明そのものの制約を目的とするものではなく、意見表明の手段方法のもたらす弊害、すなわち、戸別訪問が買収、利害誘導等の温床になり易く、選挙人の生活の平穏を害するほか、これが放任されれば、候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、投票も情実に支配され易くなるなどの弊害を防止し、もつて選挙の自由と公正を確保することを目的としているところ…（中略）…、右の目的は正当であり、それらの弊害を総体としてみるときには、戸別訪問を一律に禁止することと禁止目的との間に合理的な関連性があるということができる。そして、戸別訪問の禁止によつて失われる利益は、それにより戸別訪問という手段方法による意見表明の自由が制約されることではあるが、それは、もとより戸別訪問以外の手段方法による意見表明の自由を制約するものではなく、単に手段方法の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約にすぎない反面、禁止により得られる利益は、戸別訪問という手段方法のもたらす弊害を防止することによる選挙の自由と公正の確保であるから、得られる利益は失われる利益に比してはるかに大きいということができる。以上によれば、戸別訪問を一律に禁止している公職選挙法一三八条一項の規定は、合理的で必要やむをえない限度を超えるものとは認められず、憲法二一条に違反するものではない。したがつて、戸別訪問を一律に禁止するかどうかは、専ら選挙の自由と公正を確保する見地からする立法政策の問題であつて、国会がその裁量の範囲内で決定した政策は尊重されなければならない」と述べている[24]。

なお、伊藤正己裁判官は、昭和56年の戸別訪問禁止違反事件最高裁判決等において、選挙運動の規制に対し国会の立法裁量を広く認めるいわゆる「選挙のルール」論と呼ばれる補足意見を付している[25]。

3　文書図画を用いた選挙運動の制限

公職選挙法は、文書図画を用いた選挙運動に対し同法第142条、第143条等において、包括的禁止・限定解除の規制方式を採ってい

---

[21] 東京地判昭和42年3月27日判例時報493号72頁

[22] 妙寺簡裁昭和43年3月12日判例時報512号76頁

[23] 最大判昭和49年11月6日刑集28巻9号393頁

[24] 最判昭和56年6月15日刑集35巻4号205頁

[25] 伊藤正己裁判官は、戸別訪問禁止規定違反事件において、不正行為温床論、迷惑論、多額経費論及び情実論等を検討した上で、「合理的関連性」の基準は、「公共の福祉にもとづく制限」に比してはるかに説得力に富むが、「それらをもつて直ちに十分な合憲の理由とするに足りない」。「選挙運動においては各候補者のもつ政治的意見が選挙人に対して自由に提示されなければならない」が、「それは、あらゆる言論が必要最少限度の制約のもとに自由に競いあう場ではなく、各候補者は選挙の公正を確保するために定められたルールに従つて運動するものと考えるべきである」。合理的なルールの内容の策定は、「立法政策に委ねられている範囲が広く、それに対しては必要最少限度の制約のみが許容されるという合憲のための厳格な基準は適用されない」。「憲法四七条は、国会議員の選挙に関する事項は法律で定めることとしているが、これは、選挙運動のルールについて国会の立法の裁量の余地の広いという趣旨を含んでいる。国会は、選挙区の定め方、投票の方法、わが国における選挙の実態など諸般の事情を考慮して選挙運動のルールを定めうるのであり、これが合理的とは考えられないような特段の事情のない限り、国会の定めるルールは各候補者の守るべきものとして尊重されなければならない」として、戸別訪問禁止規定は合憲との補足意見を述べている。（最判昭和56年7月21日刑集35巻5号568頁）

る。また、同法第146条は、何人も、選挙期間中は、広告その他いかなる名義をもってするを問わず、選挙運動用文書図画の頒布又は掲示の禁止を免れる行為として、候補者の氏名、政党その他の政治団体の名称等を表示する文書図画の頒布・掲示することをも禁止している。文書図画は、選挙運動の方法のうちでも、言論と並んで最も一般的な選挙運動の方法であるが、金のかかる選挙の原因となりやすいことから、厳しい規制が設けられている。

公職選挙法における文書図画とは、「社会一般で用いられる言葉の意味よりもはるかに広いものであって、抽象的には、文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少とも永続的に記載された意思の表示」をいう。例えば、「壁、塀等に書かれた文字、路面等に書かれた砂文字に至るまで、文書図画に含まれるものと」解されている[26]。

公職選挙法第142条第1項は、選挙運動のために用いる文書図画の頒布につき「選挙運動のために使用する文書図画は、次の各号に規定する通常葉書並びに第一号から第三号まで及び第五号から第七号までに規定するビラのほかは、頒布することができない」と定めており、選挙運動用文書図画の頒布は原則として禁止している。例えば、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙においては、通常葉書、選挙運動用ビラ、同法第142条の2第1項に定めるパンフレット又は書籍（いわゆるマニフェスト）、同法149条に定める選挙運動用広告を記載した新聞紙及び同法170条に定める選挙管理委員会が配布する選挙公報並びに同法第142条の3に定めるウェブサイト及び同法第142条の4に定める電子メールを用いた文書図画の頒布（配布）が認められているに過ぎない。さらに、頒布が認められている文書図画であっても、その種類、数量、規格、頒布方法などが詳細に規制されている（なお、上記インターネット等を用いた選挙運動は、近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、平成25年の公職選挙法改正（平成25年法律第10号）によって解禁されたものである[27]。）。公職選挙法で用いられている「頒布」の意味は、「文書図画を不特定又は多数の者に配布する目的でその内の一人以上の者に配布することをいい、また、頒布の方法については、それが直接手渡す方法によるものであろうが、郵送であろうが、さらには新聞折込みによるものであろうが、すべて頒布に当たる」と解されている[28]。

また、公職選挙法第143条第1項は、選挙運動のために用いる文書図画の掲示につき「選挙運動のために使用する文書図画は、次の各号のいずれかに該当するもの…（中略）…のほかは、掲示することができない」と定め、頒布と同様、文書図画の掲示についても、包括的禁止・限定解除の規制方式が採られている。掲示が認められている文書図画であっても、その種類、数量、規格、掲示方法などが詳細に規制されていることも文書図画の頒布と同様である。

最高裁は、文書図画を用いた選挙運動の制限について、「憲法二一条は言論出版等の自由を絶対無制限に保障しているものではなく、公共の福祉のため必要ある場合には、その時、所、方法等につき合理的制限のおのづから存するものである…（中略）…公職選挙法一四

[26] 選挙制度研究会編・前掲注２　197頁

[27] 当該改正の経緯については、佐々木勝実「インターネット選挙運動を解禁する公職選挙法一部改正の経緯」『RESEARCH BUREAU 論究（第10号）』衆議院調査局（2013）276-291頁を参照されたい。

[28] 選挙制度研究会編・前掲注２　197頁

六条は、公職の選挙につき文書図画の無制限の頒布、掲示を認めるときは、選挙運動に不当の競争を招き、これが為、却つて選挙の自由公正を害し、その公明を保持し難い結果を来たすおそれがあると認めて、かかる弊害を防止する為、選挙運動期間中を限り、文書図画の頒布、掲示につき一定の規制をしたのであつて、この程度の規制は、公共の福祉のため、憲法上許された必要且つ合理的の制限と解することができる」として、合憲の判断を行っている[29]。

Ⅳ　選挙運動の自由及び選挙の公正

１　選挙運動の自由

通常、選挙制度に係る基本理念については、普通選挙、平等選挙、直接選挙、秘密選挙及び自由選挙が挙げられる場合が多い。このうち自由選挙の原則については、日本国憲法において明確に定める規定を置いていない。しかしながら、選挙に際しては、選挙権及び被選挙権が保障されているのは当然のこととして、「公正な選挙制度とともに、さまざまな政治的見解や政策が表明され論議されるために、表現の自由が十分に保障されていることが重要である。それは、国民の主体的で自由な政治的選択や政治的意思形成過程への参加を実現するうえで、不可欠の基本条件」と指摘されている[30]。

２　選挙の公正

(1) 選挙の公正概念の形成

現行の選挙運動規制は、既述のとおり、その大枠が大正 14 年の衆議院議員選挙法改正によって導入され、昭和９年の同法改正によって形作られたものである。このような詳細かつ厳格な規制が導入された背景には、明治憲法下の人権規定が大きく関係していると考えられる。つまり、明治憲法下において、表現の自由は、「法律ノ範囲内ニ於テ」保障されていたに過ぎず、また、参政権については、国家の機関を選任するための公務性が重視されており、法律を根拠に選挙運動の自由を制約することは可能であった。形式犯の取締規定は、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現並びに自由選挙に伴う「弊害の除去」を図ることを目的に設けられた。

戦後、日本国憲法の施行に伴い、明治憲法下における上記のような「法律の留保」概念は否定されるところとなり、同様に、選挙の公務性のみを強調することはできなくなった。このため、政府から選挙運動規制を大幅に緩和する提案(昭和 20 年の衆議院議員選挙法改正における政府原案及び昭和 22 年の参議院議員選挙法）がなされたが、いずれも実現するには至らず、さらに、その後の公職選挙法の改正により、選挙運動規制は、より強化され、かつ、より細分化されることとなる。この点、言論・表現の自由の分野における規制に関し、「明治憲法下の諸制度と日本国憲法下の諸制度を比較した場合、日本国憲法下の諸制度の方が、自由になりかつ民主的になっているのが通常である。しかし選挙法や選挙運動に限ってみるかぎり、今日の方が戦前以上に厳しい制限制をとっている」とも指摘されることになる[31]。

選挙運動の自由の制約根拠となる選挙の公正は、戦前の衆議院議員選挙法の下において、実質犯取締規定が定める選挙の公正（「不

---

[29] 最大判昭和 30 年３月 30 日刑集９巻３号 635 頁

[30] 藤田達朗「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実－第 128 回国会の審議に示された戸別訪問禁止の立法事実の検証－」『政策科学３巻７号』立命館大学政策科学会（1996）145 頁

[31] 辰村吉康「公選法上の文書規制についての憲法的考察(1)－公選法 142 条をめぐる司法審査基準の変遷を中心として－」『鹿児島大学法学論集第 21 巻１号』鹿児島大学法文学部（1986.1）17 頁

正行為の排除」）と形式犯取締規定が定める選挙の公正（「候補者間の平等」、「金のかからない選挙」及び「弊害の除去」）とを要素として形成され、戦前の規制の枠組みを継承する公職選挙法に引き継がれている。

(2) 公職選挙法における選挙の公正の意味

ア　実質犯の取締規定

選挙の公正を構成する要素のうち、「不正行為の排除」は、選挙の自由妨害罪、買収罪等、いわゆる実質犯を規制する根拠となるものである。暴力、威迫、買収等、不正行為の反社会性は明白であり、このような行為が横行するようなことになれば、選挙人の自由な意思決定による投票が害されることとなる。これらの行為を防止するために、規制や刑罰を設けたとしても、その取締の方法や刑罰が適正である限りにおいて憲法上も問題は生じないであろう。

イ　形式犯の取締規定

(ｱ) 「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現

「候補者間の平等」は、候補者が可能な限り同一の条件の下に選挙運動を行うことを求めるものである。一方、「金のかからない選挙」は、二つの側面を有していると考える。第一に、候補者の側面からは、各候補者の資金力の差がそのまま選挙運動量の差に直結しないことを求めるものであり、「候補者間の平等」とほぼ同種の意味である。第二に、選挙過程全体の側面からは、選挙に多額の資金が費やされることを防止するという意味である。

これらについては、資金力を含めて候補者の能力とし、選挙運動の内容及び総量をそれぞれの候補者の自由に任せ、その上で、選挙運動の収支等の透明化を図り、選挙人の判断に任せるという考え方もあろうが、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現は、今なお一定程度の合理性を有していると考えられる。すなわち、事前運動の禁止や文書図画の頒布・掲示規制にとどまらず、公職選挙法上に定める選挙運動規制には候補者間の平等を基礎に定められているものも多いと考えられ、各候補者が同じ土俵の上で、政策等を主張していくという選挙運動が、我が国の選挙全般に定着しているのではないだろうか。また、公益財団法人明るい選挙推進協会が衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙ごとに行っている全国意識調査によれば、どのような選挙運動であれ、その度合いについて差があるものの、一定程度、選挙人が目にし又は耳にし、さらに、接触した選挙運動が役に立ったと回答している[32]。選挙運動は、選挙人の投票行動に対し一定程度の影響力を及ぼしており、仮に、資金力を有する候補者が大量の文書図画の頒布・掲示を行った場合、一定の効果があることも否定できない。同様に、選挙過程全体の側面から見た「金のかからない選挙」についても、政治改革の際に大きな争点の一つとなった[33]ことも事実である。

このように考えると、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現は、個別の選挙運動につき、全面的に禁止することや数量を極端に限定する等、選挙運動の自由を過度に制限するものでなければ、一定程度の合理性を有していると考えられる。

(ｲ) 自由選挙がもたらすとされる弊害の除去

自由選挙がもたらすとされる弊害については、「これら『弊害』なるものが、そのまま現行憲法下での選挙における表現の自由を制約する根拠になるかどうかは問題であるし、また、『選挙の公正』の阻害に直結するものか

[32] 公益財団法人明るい選挙推進協会『第47回衆議院議員総選挙全国意識調査　調査結果の概要』(2015) 62-63頁等

[33] 田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい (1997) 170-171頁

どうかも大いに疑問である」と批判されている[34]。すなわち、これまで主張されてきた自由選挙がもたらすとされる弊害の例として、買収、利益誘導の呼び水になるとする不正行為温床論、多額の経費がかかるとする多額経費論、選挙が政策に基づくものではなく義理や人情により左右されることとなるとする情実論等が挙げられてきているが、これらの弊害が生じる蓋然性をもって選挙運動を規制する根拠とすることには疑問があろう。例えば、戸別訪問禁止規定に対する不正行為温床論は、戸別訪問を行うことにより、買収等の不正行為が起こりやすくなるという主張であるが、戸別訪問が行われることによって必ずしも不正行為が行われるわけではない。また、事前運動の禁止及び文書図画の頒布・掲示規制に係る多額経費論についても、そもそも選挙運動費用の上限は、法定選挙費用により定められており、改めて個別の選挙運動規制をもってその量や規格を制限することは二重の規制となっていると指摘しうる。情実論については、義理や人情によって投票先を決定することを弊害とすることが妥当かという問題もあろう。また、規制を設けた時点においては一定の合理性を有していたかもしれないが、時代の変遷、社会の変化によって当該合理性が失われたという主張もできよう[35]。

表現の自由の一形態たる選挙運動の自由を制限するに当たって、弊害論を根拠とすることは困難であろう。

Ⅴ　選挙運動規制の在り方についての考察

１　選挙運動規制に対する審査基準

表現の自由であっても、完全に無制約なものとはいえず、一定の制限に服することは多くの学説や判例が示している。一方、「表現の自由は、民主主義的な自己統治の実現と維持に不可欠」なものであり、憲法が保障する人権の中でも「『優越的地位』を占め、特別に強い正当化事由がない限りそれを制限することは許されない」と解される[36]。表現の自由の一形態たる選挙運動の自由に制限を加える制度の妥当性を判断するためには、選挙の公正が制限要素として正当なものかについて判断しなければならない。

最高裁は、事前運動禁止規定及び文書図画の頒布・掲示規制に関する規定につき「公共の福祉」を用いて合憲の判断を行っているが、辰村吉康は、選挙運動規制の合憲性審査で用いられている「公共の福祉」の内容が「初期の外在的制約論たる公共の福祉論」であることを指摘する。すなわち、最高裁が引用する判例は、昭和 25 年９月 27 日大法廷判決であるが、「その時は憲法が施行されて３年を出ず、およそ基本的人権の保障体系や原理を欠いた旧憲法的な思考がなお根強く支配し、これが司法審査権行使のしかたに作用していたとしても驚くに値しないのかもしれない。しかし昭和 25 年の基準が…（中略）…、そのまま合憲性の基準として採用され続けていることには驚きを禁じ得ない」と述べる[37]。

また、最高裁は、戸別訪問禁止規定につき「合理的関連性」の基準を用いて、合憲判断

---

[34] 松井・前掲注 16 91-92 頁

[35] この点、江橋崇は、昭和 55 年に発表した論文で以下のとおり述べる。すなわち、「戦後 30 年間の政治的経験を経て、国民の政治文化は確実に向上しており、選挙における前近代的、非合理的な要素も明らかに減退している。そこで、『わが国独特の選挙運動』という禁止論の前提が説得力を減少させることになる。多くの違憲論や違憲判決が言うように、かつて公選法を制定した当時に仮に厳しい規制を正当化しうる立法事実が認められたとしても、今日では、それはもはや認められないのである。」（江橋崇「選挙運動の自由」『公法研究第 42 号』有斐閣（1980）102 頁）

[36] 右崎正博「選挙運動の自由」『憲法の争点〔第３版〕』有斐閣（1999）116 頁

[37] 辰村吉康「選挙期間中の文書活動の制限」『別冊ジュリスト 187 号（憲法判例百選Ⅱ〔第５版〕）』有斐閣（2007）355 頁

を下しているが、「合理的関連性」の基準は、合憲性審査として非常に緩やかな基準である。選挙運動規制は、表現の自由の一形態である選挙運動に対する規制であり、厳格な審査基準を用いて、当該規制の合憲性判断が行われなくてはならない。確かに、選挙運動規制を表現の自由を直接規制するものと捉え、「明白かつ現在の危険」の基準をもって合憲性の判断をすべきとする考え方もあろうが、選挙の公正確保という理念自体は、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現という意味で、一定程度の合理性を有している。また、個別の選挙運動規制を鑑みるに、これら選挙運動規制は、表現の内容そのものに対する規制（表現の内容規制：ある表現をそれが伝達するメッセージを理由に制限する規制）というよりも、表現の時・所・方法に対する規制（表現内容中立規制：表現をそれが伝達するメッセージの内容や伝達効果に直接関係なく制限する規制）である。このため、事前運動及び戸別訪問の禁止並びに選挙運動用文書図画の制限のような選挙運動規制の合憲性の判断に当たっては「より制限的でない他の選びうる手段」の基準（ＬＲＡの基準：Less Restrictive Alternatives）を用いるのが望ましいと考える[38]。

２　選挙運動規制の是非

(1) 事前運動禁止規定

事前運動の禁止は、選挙運動を行い得る期間を特定することにより、不当・無用の競争が行われることや日常的に選挙運動が行われることなどの弊害を除去することにより、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」を実現することを目的とするものである。

選挙運動期間は、公職選挙法の改正を重ねるたびに短縮されており、同法制定当初、30日とされていた国政選挙の選挙運動期間は、現在、衆議院議員選挙にあっては12日、参議院議員選挙にあっては17日とされ、極めて短期間になっている（表７参照）。交通事情の改善、メディアの発展等の事情もあろうが、このような短期間で、候補者が自らの政策や識見を選挙人に対して伝達することは困難であることは想像に難くない。このため、候補者となろうとする者は、選挙運動にわたらない範囲で政治活動に力を注ぐことになっているのではないだろうか。仮に、事前運動を禁止することによって、かえって、長期間にわたって、選挙運動に近い政治活動が行われるようなことがあれば、本来の事前運動禁止規定の目的である「候補者間の平等」や「金のかからない選挙」を実現ができない事態が生じてしまう[39]。全面的に事前運動を禁止することに合理性は乏しく、選挙運動期間自体を廃止した上で、選挙運動費用の規制をもって「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」を実現すべきものと考える。

---

[38] 芦部信喜は、選挙運動規制の憲法判断を行うに当たっては、「選挙運動の自由に大きな比重をおきつつ、選挙の公正の原則との間に調和をはかるとすれば、立法目的の正当性の審査のほか、その目的を達成するためにより制限的でない緩やかな規制手段があるかどうか…（中略）…を具体的・実質的に（立法事実等の検証を通じて）審査することを要求するＬＲＡの基準によって合憲性を判定するのが、適当であろう」と主張している。（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第六版〕』岩波書店（2015）212頁）

[39] 榎透は、選挙運動期間を短期間にすることによって金のかからない選挙を実現すべきという主張に対する反論の中で、「たしかに、選挙に莫大な費用がかかることは、しばしば指摘される事実である。しかし、多額の費用を要するのは、期間内の選挙運動よりも、日常的な政治活動や後援会活動における支持者を増やすといった活動である」る。選挙運動費用の問題は「法定選挙費用の問題として対処すればよく、選挙運動期間を制限することで選挙費用の増加防止を図ることが本当に必要とは言えまい」と述べる。（榎透「事前運動の禁止」『別冊ジュリスト 187 号（憲法判例百選Ⅱ〔第５版〕）』有斐閣（2007）353頁）

（表７）衆議院議員選挙及び参議院議員選挙の選挙運動期間の変遷

	昭和25年公選法制定	昭和27年法改正	昭和31年法改正	昭和33年法改正	昭和37年法改正	昭和58年法改正	平成４年法改正	平成６年法改正
衆議院議員選挙	30日	25日		20日		15日	14日	12日
参議院議員選挙	30日		25日		23日	18日	17日	

（出所）自治省選挙部編集『選挙法百年史』第一法規（1990）を基に作成

(2) 戸別訪問禁止規定

選挙運動員を雇い入れ、大規模に戸別訪問を行えば、相当の費用を要するのは確かであるが、公職選挙法は、選挙運動に従事する者に報酬を与えることを禁じているため、仮に戸別訪問が解禁されたとしても、これを実施するのは、候補者本人又はボランティアたる選挙運動員である。戸別訪問は、他の選挙運動に比して最も金のかからない選挙運動と言える。このため、戸別訪問を禁止する理由は、もっぱら不正行為温床論、煩瑣論等、自由選挙がもたらす「弊害」の除去を目的としている。不正行為温床論は、抽象的な危険や蓋然性を基に選挙運動の自由を規制するものである。また、煩瑣論についても、「若干選挙人の人権を侵害することはありえても、なお言論の自由の制限により発生する害悪と比較し、これより重大な害悪を発生させるものとはいいえず」、「言論の自由を制限する要件とはなりえない」[40]。これらの弊害を除去することをもって表現の自由の一形態たる選挙運動の自由を制限するための根拠とするには、いささか問題があろう。そもそも、他人の居宅を訪問する行為は、特段、違法性を有するものではない。逆に、選挙運動の態様から考えれば、言論を用いた選挙運動として最も自然なものといえる。弊害論をもって戸別訪問を禁止することに合理性は乏しく、逆に禁止することによって候補者と選挙人の直接の接触の機会を奪っているものとも言える。戸別訪問禁止規定自体を廃止すべきものと考える[41]。

(3) 文書図画の頒布・掲示規制

本来であれば、文書図画は、言論とともに選挙運動の中心に据えられるべきものである。選挙運動用文書図画の頒布又は掲示に対する規制の目的は、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現である。

確かに、選挙運動用文書図画を作成し、これを頒布又は掲示するためには一定の費用を要する。そして、選挙運動用文書図画を大量に頒布又は掲示すればするほど選挙人の目にとまる機会が多くなり、その接触度は向上すると考えられる。先に述べたように、文書図

[40] 東京地判昭和42年３月27日・前掲注21 74頁

[41] 政治改革の流れの中、一定の制限の下で戸別訪問を解禁する改正案が提出されている〔海部内閣案（第121回国会）、社会党・公明党案（第128回国会）及び細川内閣案（第128回国会）〕。細川内閣案においては、細川総理（当時）が解禁する理由を以下のとおり述べている。すなわち、「戸別訪問につきましては、候補者あるいは有権者双方からその煩わしさに耐えられないといったようなこと、あるいはまた、買収などの選挙の自由公正を害する犯罪の機会になるといったようなこと、そういう弊害が懸念をされるということで現行法上禁止をされておりますが、従来から、これについては自由化をすべきではないかといったような御議論もいろいろあったことは御承知のとおりでございます。今回の法案におきましては、選挙制度の改革にあわせて、政治資金制度の改革あるいは腐敗防止策の強化などを実施をすることになっておりまして、これまでとは選挙のやり方も、また有権者側の意識も変わっていくことが期待をされているのであろうというふうに思っておりますし、有権者とじかに触れ合える有力な選挙運動手段であるといったような従来からの主張、そういったようなことを考えますと、またさらには、諸外国でもほとんどが戸別訪問を禁止をしていないといったようなことを考えますと、これを一定の時間制限のもとに自由化をすることの方が適当ではないか、このように考えているところでございます。」（第128回国会衆議院会議録第５号12頁（平５.10.14））

画の頒布・掲示規制をすべて撤廃した場合を想定すると、資金力を有する候補者が集中的に大量のビラやポスターを選挙区に投入すれば、一定の効果があることも否定できない。このため、選挙運動用文書図画の規制は、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」の実現の観点から一定程度ではあるが合理性を有していると考えられる。しかしながら、その目的を達するために、文書図画の規格・種類、数量などを詳細かつ厳格に規制することが本当に必要なことであるかが問題となる。公職選挙法は、選挙運動用文書図画の頒布・掲示について、包括的に禁止し、規格、種類、数量、頒布・掲示方法等を定め、限定的に使用を認めている。このような規制は、選挙運動の自由を過度に制限しているものと言えるのではないだろうか。文書図画を用いた選挙運動の規制を廃止した上で、選挙運動費用の規制をもって「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」を実現すべきものと考える。

３　選挙運動規制の方向性

選挙運動規制を個別に検討すると、過度な規制や必然性に乏しい規制となっているものもあり、選挙運動の自由と選挙の公正の調和を図るために、より制限的ではない選挙運動規制の在り方を検討すべきではないだろうか[42]。

より制限的ではない規制を考えるに当たっては、例えば、文書図画を用いた選挙運動の種類制限や数量制限の緩和を行ったり、戸別訪問禁止規定に対し、政治改革の際に議論された戸別訪問を行い得る時間や人数の制限を設けるなど一定の規制を設けた上で解禁する方法等、個別の選挙運動規制の見直しを行い、これらを積み上げ、もって選挙運動の自由と選挙の公正の調和を図る方式も考えられよう。しかしながら、ある程度の緩和措置を行ったとしても、禁止を前提とした現行の選挙運動規制の枠組みは維持されることになる。自由選挙実現の観点からは、選挙運動規制の方向性を自由を前提とした必要最小限度の規制の枠組みへと転換する必要があるのではないだろうか。選挙運動の自由と選挙の公正を同時に達成するためには、規制の撤廃を前提に個別に選挙運動規制を検討し、必要とされる規制のみを残し、それ以外の規制は可能な限り廃止することが望ましいと考える。

４　必要とされる選挙運動規制

選挙運動の自由と選挙の公正の調和を図るためには、本稿で挙げた事前運動及び戸別訪問の禁止並びに文書図画を用いた選挙運動に対する制限のような規制を撤廃した上で、厳格な選挙運動費用規制を行うことで足りるのではないだろうか。

我が国の選挙運動費用規制は、他の選挙運動規制と同様、大正 14 年の衆議院議員選挙法改正により導入されたものである。公職選挙法は、第 194 条において選挙運動に関する支出金額の制限を定めている（法定選挙費用。表８及び表９参照）。法定選挙費用は、固定額に人数割額を選挙人名簿登録者数に乗じて得た金額を加えた金額が設定される。同法第 247 条は、法定選挙費用を超えて選挙運動に関する支出をし又はさせたときは３年以下の禁錮又は 50 万円以下の罰金に処すると定め、

[42] 井上典之は、「『定められた共通のルールをすべての参加者が守る』という意味で『選挙の公正』をとらえれば『選挙の自由』は『選挙の公正』によって制約される」が、議会制民主主義の政治体制の健全な運用は、選挙が自由でかつ民主的に行われることだとすれば、「『選挙の公正』とは、自由な選挙運動を含めた『選挙の自由』がその内容として含まれることになり、両者は対立概念ではなく、『選挙の自由』が確保されてこそ『選挙の公正』が維持・達成されることになる」とした上で、「現行の規制が戦前の『選挙の公正』に依拠するものであるだけに」、「日本国憲法の下での『選挙の自由』を内容とする『選挙の公正』という観点から、その内容を再検討することが求められている」と述べる。（井上典之「選挙運動規制の再検討－『選挙の公正』と『選挙の自由』の調整？」『論究ジュリスト 2013 年／春号（第５号）』有斐閣（2013）95 頁）

さらに、同法第 251 条により、当選人の当選は無効とすると定められている。このため、法定選挙費用を超えて支出が行われることはほとんどない状況にある。しかしながら、これまで法定選挙費用については、「法定選挙費用制を設けて選挙運動にかかる費用の限界を設けながらも、一方で政治活動の費用を保障し、両者の関係をあいまいにしていることから法定選挙費用の設定を全く意味のないものとしている」とも指摘されているところである[43]。

（表８）国政選挙における法定選挙費用

選挙	人数割額	固定額	法定制限額
衆議院小選挙区選出議員選挙	15 円	1,910 万円※	法定選挙費用＝Ａ＋固定額 Ａ＝公示日又は告示日における選挙人名簿登録者数×人数割額
参議院比例代表選出議員選挙		5,200 万円	法定選挙費用＝固定額
参議院選挙区選出議員選挙	・１人区：13 円 ・２人区以上：20 円	2,370 万円 （北海道は、2,900 万円）	法定選挙費用＝Ｂ＋固定額 Ｂ＝公示日又は告示日における選挙人名簿登録者数÷定数×人数割額 なお、Ｂについては固定額の 1.5 倍が上限

※選挙区によっては、2,130 万円、2,350 万円

（出所）選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第十五次改訂版〕』ぎょうせい（2014）243-245 頁を基に作成

（表９）国政選挙における法定選挙費用の例

第 48 回衆議院議員総選挙（平成 29 年 10 月 22 日執行）※	小選挙区選出議員選挙	
	最高額	最低額
	28,727,400 円（鹿児島２区）	22,684,500 円（鳥取１区）
第 21 回参議院議員通常選挙（平成 19 年 7 月 29 日執行）	選挙区選出議員選挙	
	最高額	最低額
	59,827,100 円（北海道選挙区）	32,267,200 円（福井県選挙区）
	比例代表選出議員選挙	
	52,000,000 円	

※第 48 回衆議院議員総選挙については速報値

（出所）総務省資料を基に作成

選挙運動の規制に当たっては、選挙運動費用に計上すべき費用を明確にした上で、法定選挙費用制度の厳格な運用を図り、「候補者間の平等」及び「金のかからない選挙」を実現すべきである。さすれば、事前運動禁止規定や選挙運動用文書図画の制限規定のような個別の選挙運動規制は、必要ないものになるのではないだろうか。

例えば、選挙運動期間を廃止した場合、日常的に選挙運動が行われることとなるように思われるが、選挙運動費用の上限額が設定されている以上、長期間にわたる選挙運動を行いにくくなると考えるのが自然であろう。

文書図画を用いた選挙運動にあっても、規制が撤廃された結果、様々な選挙運動用文書図画が頒布又は掲示されることとなり、選挙運動費用が嵩む、街頭に選挙運動用文書図画があふれかえるといった状況が生じるように思われるが、事前運動と同様、法定選挙費用の厳格な適用及び平成 25 年に解禁されたイ

[43] 吉田善明『政治改革の憲法問題』岩波書店（1994）132 頁

ンターネット等を用いた選挙運動用の文書図画の頒布の活用等によりこれらの問題は一定程度は解決されるのではないだろうか。

なお、選挙運動に関する諸規制を廃止することに関しては、選挙運動規制を個別に検討した上で、それぞれの規制について必要性を判断しなければならない。法定選挙費用を厳格に適用することに関しては、法定選挙費用の上限額を具体的にいかなる水準に設定するかという問題、計上される支出の範囲、規制の期間等、検討すべき課題は多々ある[44]。また、選挙運動費用の上限設定は、間接的にではあるが、選挙運動の総量を制限し、表現の自由を規制する制度であることは疑いようがない。しかしながら、選挙運動費用の上限設定は、現行の選挙運動規制のように、選挙運動を画一化する規制方式よりも、候補者の自由裁量の面からも望ましい規制方式と考える。

（本稿は筆者個人の見解に基づくものである。）

【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。

・只野雅人「選挙運動の自由と『公正』」『憲法の基本原理から考える』日本評論社（2006）253-262 頁

・三枝昌幸『選挙運動の自由と公正－立法過程の議論に着目して－』博士論文、明治大学（2016）〈http://hdl.handle.net/10291/18731〉（参照 2018.8.14）

[44] 三枝昌幸「選挙運動の自由と公正―イギリスの選挙費用規制に着目して―」『法学論叢第 89 巻第６号』 明治大学法律研究所（2017.3）430 頁

水素エネルギーの現状と課題
―現場の取組を中心に―

衆 議 院 調 査 局
エネルギー政策研究会

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

我が国の水素エネルギーに係る取組は 1970 年代から本格的に始まり、数次の国家プロジェクトを通じて製造技術、輸送・貯蔵技術、燃料電池発電技術等の研究開発が進められてきた。

近年、家庭用燃料電池や燃料電池自動車の市場投入といった水素の利活用拡大の動き等を受け、政府は「水素・燃料電池戦略ロードマップ」及び「水素基本戦略」を策定する等、「水素社会」の実現に向け、これまでの研究開発から社会実装へと大きく踏み出そうとしている。

当研究会では、企業・関連団体及び自治体に対し、水素事業への具体的取組や今後の課題等についてヒアリングを実施した。本格的な水素社会の実現のためには、水素製造等に係るコスト低減に向けた官民の更なる取組とともに、水素ステーション等の普及に向けた一層の規制緩和及び水素に対する国民理解の増進等が求められる。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　水素の特性及び利活用分野等
Ⅱ　水素エネルギーに係る政府の取組
Ⅲ　水素エネルギーに関連した官民の動き
Ⅳ　諸外国の水素エネルギーに係る動向
Ⅴ　企業・関連団体及び自治体における取組（ヒアリング概要）
Ⅵ　今後の課題
おわりに

はじめに

近年の我が国のエネルギーをめぐる状況を見ると、東京電力福島第一原子力発電所事故後、原子力発電所の稼働率が低下し、化石燃料への依存度が増加する一方で、再生可能エネルギーの導入拡大が進む等、電源構成が変化しつつある。また、CO_2等の温室効果ガスに関して国際的な関心が高まる中、我が国は、温室効果ガス排出量を 2030 年度までに 2013 年度比で 26%削減し、2050 年には 80%削減を目指すこととしている[1]。

水素エネルギーに関する我が国の取組は、1970 年代の国家プロジェクトにより燃料電池の開発が本格的に始められたが、最近では「水素・燃料電池戦略ロードマップ」(2014 年６月）及び「水素基本戦略」(2017 年 12 月）が策定される等、水素を将来的なエネルギー源として位置付け、これまでの研究開発中心から社会実装に向けた具体化へと大きく踏み出そうとしている。

一方、水素の利活用には、技術面、コスト面、制度面、インフラ面等で多くの課題が存在しており、水素を日常生活や産業活動で利活用する社会、いわゆる「水素社会」の実現にはこれらの課題の解決が不可欠である。

[1] 「日本の約束草案」(2015 年７月 17 日地球温暖化対策推進本部決定、同日付で国連気候変動枠組条約事務局に提出)、「地球温暖化対策計画」(2016 年５月 13 日閣議決定)。

本稿では、将来の新たなエネルギー源として期待される水素について、企業・関連団体及び自治体に対して実施したヒアリング等を踏まえ、水素エネルギーをめぐる官民の取組の現状や今後の課題について取りまとめた。

Ⅰ　水素の特性及び利活用分野等

１　水素の特性

水素は、炭素分を含まず、燃焼時にCO_2を排出しない環境特性を有し、多様な一次エネルギー源や電力（再生可能エネルギーを含む。）を利用して様々な方法で製造することが可能である。また、圧縮水素（気体）や液化水素の形で、また、アンモニア（NH_3）やメタン（CH_4）等の水素を含む物質の形で、貯蔵・運搬して利用することができる特性を有する。これらの特徴から、エネルギー自給率が低く海外の輸入資源に大きく依存する我が国にとっては、海外の未利用エネルギー資源等を活用できる可能性がある。このように水素は我が国にとって、エネルギー安全保障と温暖化対策の切り札となり得る新たなエネルギー源として期待されている。

２　水素の製造方法

水素は、前述のように多様な一次エネルギー源や電力を利用した製造が可能であり、製造方法もエネルギー源により異なる。

具体的には、水を電気分解する方法、化石燃料（天然ガス、石炭等）から製造する方法のほか、製鉄所等における工業プロセスの副産物として発生する場合等がある（図表１参照）。我が国では主に、水の電気分解を利用して製造する方法と、化石燃料である褐炭（かったん）を利用して製造する方法の研究開発が進められている。

水の電気分解を利用する製造方法については、アルカリ水電解による技術が確立しており、今後は大規模化かつ低コスト化が課題とされている。

他方、化石燃料である褐炭は、石炭の中でも品質が低く（水分が多く、不純物が多い等）、また、乾燥すると自然発火するおそれがあることから輸送が困難であるといった特徴があり、現地の発電でしか利用されていないため、価格が安い傾向にある。

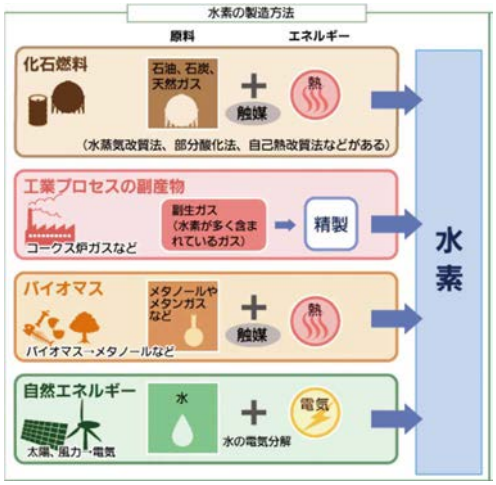
褐炭による水素の具体的な製造方法としては、石炭をガス化した上で水素とCO_2に分離する技術が活用される。この製造方法自体は既に実用化されていることから一定の経済性は見込まれるものの、燃料電池や工業用に用いるためには精製も必要とされ、分離されたCO_2の取扱いも課題となる。この点、我が国が豪州で行う実証事業「CO_2フリー水素サプライチェーン構想」（後述Ⅴ１(2)ア参照）では、分離されたCO_2についてＣＣＳ[2]を活用し地下へ貯留することとしている[3]。

---

[2] ＣＣＳ（二酸化炭素回収貯留）とは、工場や発電所等から排出される二酸化炭素（Carbon dioxide）を大気放散する前に回収し（Capture）、地下へ貯留（Storage）する技術をいう。

[3] 資源エネルギー庁燃料電池推進室「水素の製造、輸送・貯蔵について」（水素・燃料電池戦略協議会ワーキンググループ（第５回）（2014年４月14日）配布資料）

（図表１）水素の製造方法



（出所）国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構「水素エネルギー白書」（2015 年）

３　水素の利活用分野及び意義[4]

水素の利活用分野として、水素を燃料に用いた発電があり、発電方法としては、①ガスタービンの燃料として水素を用いるもの、②蒸気タービン用のボイラーの燃料として水素を用いるもの、③燃料電池を用いるもの、の３種類が考えられる（図表２参照）。

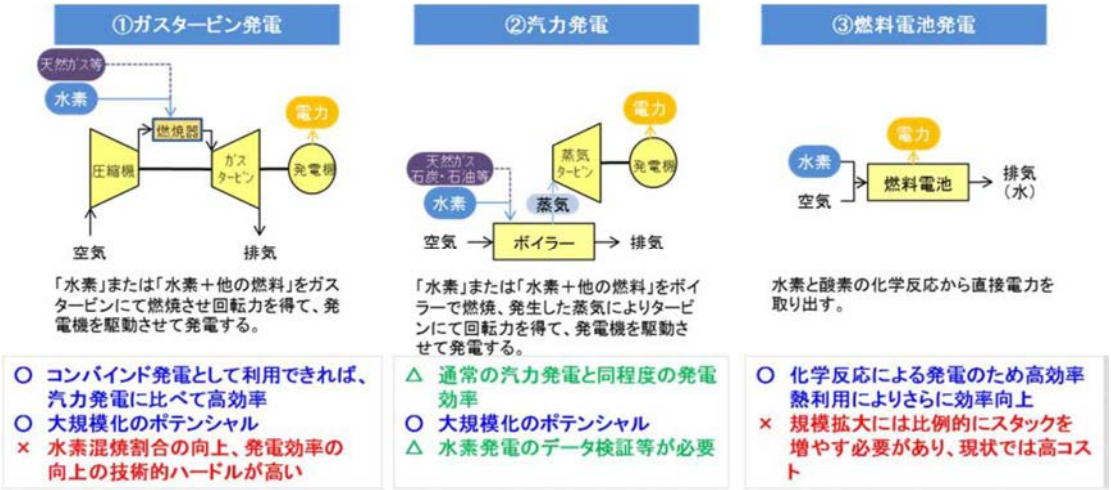
このうち、①及び②は、水素の専焼又は混焼により行う発電であり、現在、研究開発段階にある。CO_2フリーの水素を燃料とする発電方法の導入が進めば、発電部門におけるCO_2の排出削減効果が見込まれる。

一方、燃料電池発電については、家庭用燃料電池、業務・産業用燃料電池及び燃料電池自動車（Fuel Cell Vehicle：以下「ＦＣＶ」という。）の３種類がある。

家庭用燃料電池は、都市ガス・ＬＰガスから取り出した水素と、空気中の酸素を化学反応させて電気と熱を発生させるコージェネレーションシステムである（業界において「エネファーム」という統一名称を用いて認知向上を推進している。）。燃焼時には反応物として水しか排出せず、かつ化学反応から直接電気を取り出すため高効率であり、電気と熱を利用すればよりエネルギー効率を高めることができる。

業務・産業用燃料電池については、発電出力が大きく、エネファームと同様に発電効率が高いことから、店舗・オフィスビル・工場等における省エネルギー・省CO_2への貢献が期待されるが、市場投入が始まったばかりであり、今後の普及が期待される。

（図表２）水素を燃料とした発電の種類



（出所）経済産業省「水素・燃料電池戦略ロードマップ」（2016 年３月）

[4] 本項は、資源エネルギー庁燃料電池推進室「水素発電について」（水素・燃料電池戦略協議会ワーキンググループ（第４回）（2014 年３月 26 日）配布資料）、同「家庭用燃料電池について」及び同「業務・産業用燃料電池について」（同（第２回）（2014 年２月３日）配布資料）、同「燃料電池自動車について」（同（第３回）（2014 年３月４日）配布資料）、水素・燃料電池戦略協議会「水素・燃料電池戦略ロードマップ」（2016 年３月 22 日改訂）等を基に取りまとめた。

他方、ＦＣＶは、ガソリン車よりもエネルギー効率が高く、走行中の排出が水のみという利点のほか、水素を太陽光や風力等の再生可能エネルギーから作ればCO_2排出ゼロも可能となる。また、分散型電源として災害時の非常用電源としても機能し得る。

このように水素の利活用に取り組む意義としては、①燃焼時にCO_2を排出しないため、再生可能エネルギーを水素製造に活用する等により、クリーンな発電が可能であること、②海外の副生ガス[5]、原油随伴ガス[6]、褐炭等の未利用エネルギーを水素源とすることにより、我が国の電源構成に新たな選択肢を提供できる可能性があること、③自然変動電源の供給過剰時の出力制御に水素を活用することにより、系統安定化対策が可能となること[7]等が挙げられる。

なお、水素発電の導入により安定的かつ大規模な水素サプライチェーンが構築されれば、水素コストが下がることにより、ＦＣＶ等の他の分野での利活用が進むといった波及効果も期待できると考えられている。

Ⅱ　水素エネルギーに係る政府の取組

１　国家プロジェクトによる研究開発

我が国の水素エネルギーに係る本格的な研究開発の取組は、1974 年の「サンシャイン計画」に遡る[8]。同計画は、1973 年に発生した第１次石油危機を受けて、エネルギーの安定供給の確保の観点から、石油に代わる新たなエネルギーの研究開発等を目的とした大規模かつ長期にわたる国家プロジェクトとして開始され、その後「ムーンライト計画」(1978 年)、「ニューサンシャイン計画」（1993 年）へと移行した。

これらの計画の中で、水素エネルギーに関連しては、製造技術、輸送・貯蔵技術、利用技術、保安技術の全般的な研究開発とともに、燃料電池発電技術の研究開発が進められてきた（図表３参照)。

特に「ニューサンシャイン計画」では、それまで取り組まれてきた水素エネルギーに係る様々な研究開発が集約され、「水素利用国際クリーンエネルギーネットワークシステム構想」（ＷＥ－ＮＥＴ：World Energy Network）として再編された。

これらの国家プロジェクトの下での水素に係る研究開発の実施により、将来における水素利用等に関する知見が蓄積されるとともに、その成果の一部は商品化等につながり[9]、2009 年には家庭用燃料電池が、2014 年にはＦＣＶが市場投入されている。

---

[5] 苛性ソーダや鉄鋼の製造、石油精製等の過程で副産物として発生する、水素が多く含まれているガス。

[6] 油層内に原油に溶存するなどの形で存在するガスが、原油の生産に随伴して生産されるもの。(独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構ホームページ「用語辞典」<https://oilgas-info.jogmec.go.jp/termlist/1000971/1001026.html>（参照 2018.11.13))

[7] 電力の供給においては、常に需要と供給を一致させる必要があり、このバランスが崩れると周波数が変動し、停電を引き起こす可能性がある。太陽光発電や風力発電のように気象条件で出力が変動する再生可能エネルギーについては、その変動する出力と需要との間のギャップを絶えず他の電源の出力調整等により吸収しなければならない。この点について、再生可能エネルギーの供給過剰時に、その余剰電力を水素の形で大量・長期に貯蔵し、電力の供給不足時に水素を電気等に再変換すれば、現在は利用が難しいとされる再生可能エネルギーの余剰電力を無駄なく活用することが可能となり、電力系統（発電・変電・配電・送電）の安定化にも資する。

[8] 「サンシャイン計画」とは、通商産業省工業技術院（当時）により開始された新エネルギー技術の研究開発計画である。工業技術院は 1978 年には省エネルギー技術の研究開発計画である「ムーンライト計画」も開始している。1993 年にはサンシャイン計画、ムーンライト計画及び地球環境技術研究開発の体制が一体化され、持続的成長とエネルギー・環境問題の同時改革を目指す技術開発計画として「ニューサンシャイン計画」に移行した。(なお、工業技術院は 2001 年の省庁再編に伴い、同年４月に独立行政法人化し産業技術総合研究所として再発足、2015 年４月には研究開発法人に移行した。)

[9] 日本初の水素ステーションの設置（2001 年、大阪市此花区酉島)、水素吸蔵合金を活用した充電式乾電池「エネループ」の販売（2005 年)、「エネファーム」の販売（2009 年)、ＦＣＶの販売（リース販売 2002 年、一般販売 2014 年）等が実現している。

ニューサンシャイン計画は 2000 年に終了したものの、同計画の研究開発テーマは、2001 年から「研究開発プログラム方式[10]」により実施されるなど[11]、様々な形を採りつつ、今日においても研究開発が続けられている。

（図表３）３つの計画の水素関連研究開発

サンシャイン計画 （1974 年～1992 年）	ムーンライト計画 （1978 年～1992 年）	ニューサンシャイン計画 （1993 年～2000 年）
・水素製造技術（アルカリ電解法による実証プラントの運転） ・水素利用技術（水素吸蔵合金を用いた水素自動車の試作） ・石炭利用水素製造技術（実証プラントの運転） ・褐炭液化（豪州ビクトリア州で実証プラントの運転）等	・燃料電池発電技術（リン酸型、固体高分子型、固体電解質型、溶融炭酸塩型等）等	・ＷＥ－ＮＥＴ（全体システム概念設計、水素製造技術、水素運送貯蔵技術、水素利用技術、革新的・先導的技術） ・燃料電池発電技術（リン酸型、固体高分子型、固体電解質型、溶融炭酸塩型等）等

（出所）資源エネルギー庁「新エネルギー便覧（平成 10 年度版）」等より作成

２　「水素・燃料電池戦略ロードマップ」の策定

国家プロジェクトの成果の一つとして家庭用燃料電池が市場投入され、ＦＣＶの市場投入にもめどが立ってきたこと等、水素の利活用拡大の動きを受けて、2013 年 12 月、経済産業省は水素社会実現に向けた見通しについて産学官で認識を共有すること等を目的に「水素・燃料電池戦略協議会」（座長：柏木孝夫東京工業大学特命教授）を設置し、今後の水素エネルギーの利活用の在り方について検討を行った。

一方、2014 年４月に閣議決定されたエネルギー基本計画[12]（第４次）では、将来の二次エネルギーとして電気・熱に加え、水素が中心的役割を担うことが期待されるとしつつ、水素を日常の生活や産業活動で利活用する「水素社会」を実現していくためには、未だ多くの課題が存在しており、技術開発や低コスト化を推進し、戦略的に制度やインフラの整備を進めていくとした。その上で、同年春を目途に「水素社会」の実現に向けたロードマップを策定するとされた。

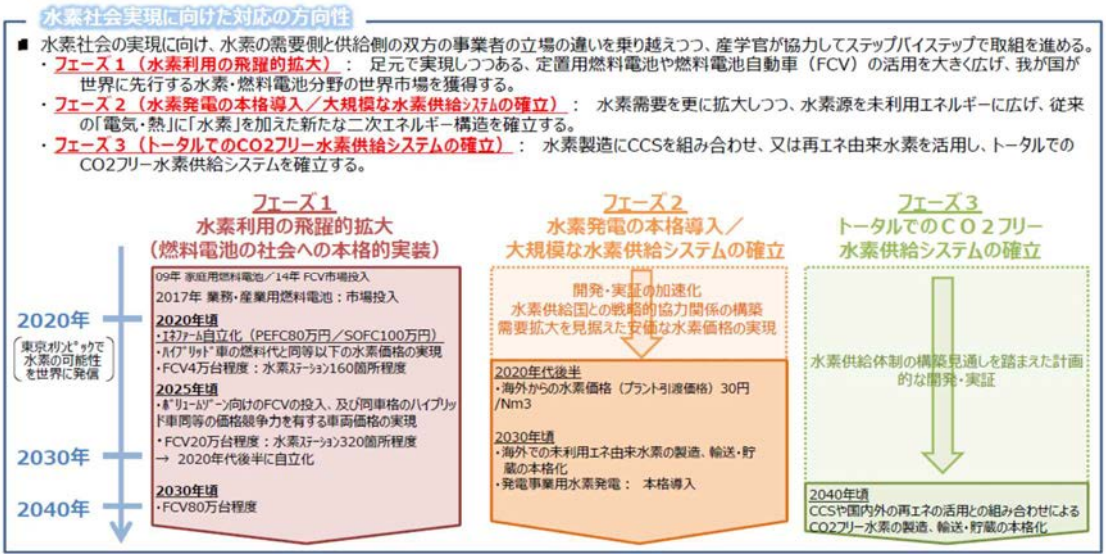
これを踏まえ、同協議会により、2014 年６月には、水素の利用面に加え、製造や輸送・貯蔵の各段階における目標と産学官の取組について、時間軸を明示した「水素・燃料電池戦略ロードマップ」が取りまとめられた。同ロードマップでは、３つのフェーズで今後の取組を進めることとされた（図表４参照）。

[10] 2001 年の中央省庁再編を機に、国際競争力のある産業技術研究開発を進めるために導入された、研究開発成果のチェック＆レビューを含む総合的・効率的な研究開発の実施方法。

[11] 「新エネルギー技術開発プログラム」等

[12] 我が国のエネルギー政策の基本的方向性を示すため、「エネルギー政策基本法」（平成 14 年法律第 71 号）に基づき政府が策定するもの。おおむね３年ごとに見直しが行われ、近年では 2014 年４月に第４次計画が、また、2018 年７月には第５次計画が策定された。

（図表４）水素・燃料電池戦略ロードマップ（2016 年３月改訂）の概要（総論）



（出所）経済産業省「水素・燃料電池戦略ロードマップ概要」

また、同ロードマップでは、水素エネルギーの社会実装を進めていく上では、安全性を確保しながら低コスト化を同時に進めていく必要があるとするとともに、様々な関係者がロードマップの実現に積極的に取り組んでいくことを求め、一般市民も含めた社会の様々な構成員の理解に向けて適切な情報発信を行っていくことが必要であるとした。

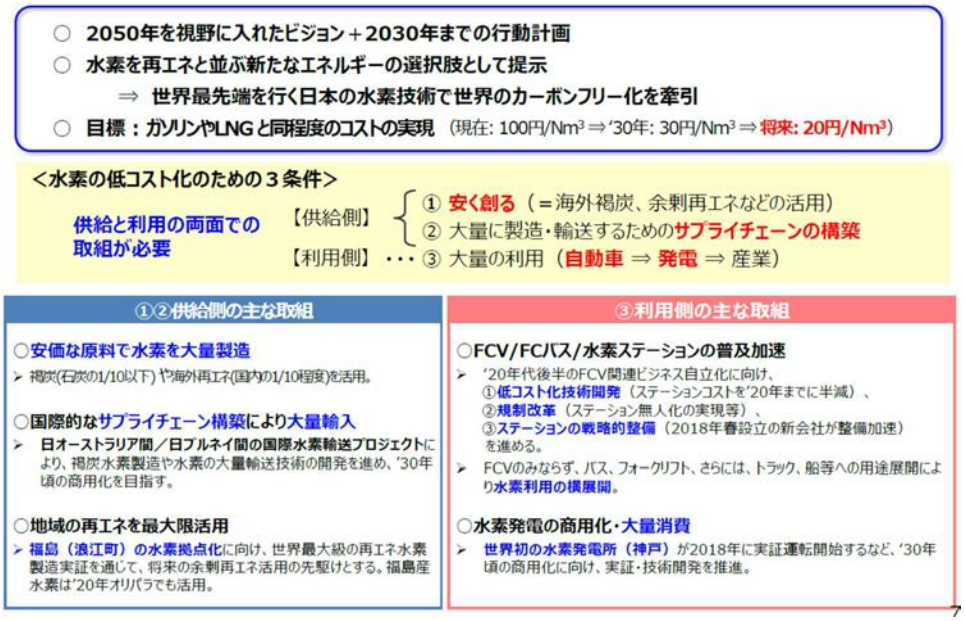
同ロードマップは、その後の環境変化や取組の進展を踏まえて 2016 年３月に改訂され、新たな目標設定や取組の具体化が行われた（図表４参照）。今後の具体的な目標として、ＦＣＶについては 2025 年頃までに 20 万台程度、2030 年頃には 80 万台程度普及させ、水素ステーションについては 2025 年頃までに 320 か所程度の整備等を目指すこととされている。

３　「水素基本戦略」の策定

政府は、エネルギー基本計画（第４次）を受けて設置した「再生可能エネルギー等閣僚会議」を、2017 年４月、再生可能エネルギーの導入拡大及び水素社会の実現等の推進について統合的に検討する「再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議」[13]に改組した。同会議では、水素・燃料電池戦略協議会における議論等を踏まえて政府一体となって取組を進めるための基本戦略について検討を行い、同年 12 月、「水素基本戦略」を決定した。

[13] 会議の構成員は、総務大臣、外務大臣、文部科学大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣、経済再生担当大臣、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣府特命担当大臣（科学技術政策）、内閣府特命担当大臣（海洋政策）及び内閣官房長官。会議は内閣官房長官が主宰する。

（図表５）水素基本戦略のポイント



（出所）資源エネルギー庁「エネルギー白書 2018」

同戦略は、2030 年前後に実現すべき内容を目標として掲げる「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を踏まえつつ、2050 年を視野に入れ、将来目指すべき姿や目標として官民が共有すべき方向性･ビジョンを示すものである。将来目標として、供給面では、国際水素サプライチェーンを構築して供給コストの低減を図ることとし、具体的には、供給コストに関しては、現在 100 円／N ㎥[14]のところを、2030 年頃に 30 円／N ㎥程度、将来的には 20 円／N ㎥程度まで低減し、既存のエネルギーコストと同等の競争力実現を目指すこととしている。電力分野での発電コストについては、2030 年頃の商用化段階で 17 円/kWh、更に将来的には既存の液化天然ガス（ＬＮＧ）火力と同等のコスト競争力[15]を目指すとしている。また、需要面では、水素発電の商用化、ＦＣＶ80 万台程度の普及、エネファーム 530 万台程度の普及等を目指すとしている（図表５参照）。

４　エネルギー基本計画（第５次）

2018 年７月に閣議決定された「エネルギー基本計画」では、水素基本戦略に基づき、戦略的に制度やインフラ整備を進めるとともに、多様な技術開発や低コスト化を推進することとし、実現可能性の高い技術から社会への実装を進め、水素基本戦略が掲げる数値目標の下、水素社会の実現に向けた取組の抜本強化を図ることとしている。

具体的には、(1)燃料電池を活用した省エネルギーの推進、(2)モビリティにおける水素利用の加速、(3)低コストの水素利用実現に向けた国際的な水素サプライチェーンの構築と水素発電の導入、(4)再生可能エネルギー由来水素の利用拡大に向けた技術開発の推進と地域

[14] 100 円／N ㎥は水素ステーションでの販売価格を指す。（「ＦＳ検討の概要について」（水素社会における下水道資源利活用検討委員会（2016 年度第２回）（2017 年１月６日）配布資料））なお、１N ㎥は、標準状態（０℃、１気圧）に換算した１㎥のガス量をいう。

[15] 総合資源エネルギー調査会発電コスト検証ワーキンググループによる試算結果（2015年）では、ＬＮＧ火力の2014年モデルプラントの発電コストは13.7円/kWh、2030年モデルプラントでは13.4円/kWhとなっている。

資源を活用した地方再生、(5)東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会での水素社会のショーケース化、(6)グローバルな水素利活用の実現に向けた国際連携強化を決定している。

5　政府による水素の研究開発・普及促進に関する主な支援措置

以上のような基本方針の下、現在、水素に関連した政府の支援措置として、主に経済産業省、国土交通省、環境省等により、研究開発事業及び導入・設置促進のための補助事業等が実施されている。2018年度における主な支援措置は図表６のとおりである。

（図表６）水素の研究開発・普及促進に関する主な支援措置（2018年度当初予算）

事　業　名	予算額	概　　要
経済産業省		
未利用エネルギーを活用した水素サプライチェーン構築実証事業	89.3億円	海外の褐炭等の未利用エネルギーから水素を製造し、輸送・貯蔵、利用に至るサプライチェーンの構築実証、水素発電等に関する技術実証、余剰再生可能エネルギーに係る系統対策や再エネ導入拡大に資するPower-to-Gas技術実証等を実施。
水素エネルギー製造・貯蔵・利用等に関する先進的技術開発事業	9億円	再生可能エネルギー等から低コスト・高効率で水素を製造する次世代技術や、水素を長距離輸送・大量貯蔵が比較的容易なエネルギー輸送媒体に効率的に転換する技術開発等を実施。
次世代燃料電池の実用化に向けた低コスト化・耐久性向上等のための研究開発事業	29億円	燃料電池の高性能化、低コスト化に向け、触媒・電解質等に関する基盤技術開発や実用化技術開発、発電効率65%超の燃料電池実現に向けた技術開発を実施。
超高圧水素技術等を活用した低コスト水素供給インフラ構築に向けた研究開発事業	24億円	水素ステーション等の低コスト化に向けた、規制改革実施計画等に基づく規制・耐久性・メンテナンス性向上に資する技術開発等を実施。
地産地消型エネルギーシステムの構築支援事業費補助金	70億円 （内数）	地域の実情に応じ、先導的な地産地消型エネルギーシステムを構築する事業や、木質バイオマス・地中熱等を利用した再生可能エネルギー熱利用設備を導入する事業等に対して支援。
燃料電池の拡大に向けたエネファーム導入支援事業費補助金	76.5億円	家庭用燃料電池及び業務・産業用燃料電池の導入費用の一部を補助 【補助額】 ・エネファーム（定額） 機器購入費＋設置工事費の基準価格と目標価格との差額の約３分の１を補助（事業年度の基準価格は上回るものの一定の価格低減を達成したものについては約６分の１を補助） ・業務・産業用（補助率：３分の１以内）
クリーンエネルギー自動車導入事業費補助金	130億円 （内数）	ＦＣＶ、電気自動車、プラグインハイブリッド車等を対象として、環境性能や車種ごとに導入補助を実施。 【燃料電池車補助金交付額】202～208万円
水素ステーション整備事業	56億円	水素ステーションの整備を支援するとともに、新規需要創出等に係る活動費用の一部を補助。 【設置補助】補助対象経費の２分の１と水素供給設備の水素供給能力等に応じた補助上限額（390万円～180万円）を比べて低い金額
国土交通省		
地域交通のグリーン化に向けた次世代自動車普及促進事業	5.7億円 （内数）	ＦＣＶを含め、電気自動車、プラグインハイブリッド車等の環境に優しい事業用自動車を対象にした集中的導入や、買替えの促進を図る事業を支援。
環境省		
再エネ水素を活用した社会インフラの低炭素化促進事業	25.7億円	太陽光発電等の再エネを活用して、地方公共団体等が行う再エネ由来水素ステーションの施設整備に対する支援のほか、水素ステーション保守点検、産業車両等の燃料電池化促進を支援。（一部経済産業省・国土交通省と連携）
再エネ等を活用した水素社会推進事業	34.8億円	地域の特性を活かした水素の利活用方策等について調査・情報発信を行うほか、地方自治体と連携の上、地域の再生可能エネルギーや未利用エネルギーを活用した水素サプライチェーンの構築、先進的かつ低炭素な水素技術の実証を実施。
水素を活用した自立・分散型エネルギーシステム構築事業	10億円	再生可能エネルギー発電設備とともに、蓄電池、水電解装置、水素貯蔵タンク、燃料電池、給水タンク等を組み合わせ、再生可能エネルギー由来の電気・熱をオンサイトで供給し、水素を活用して再生可能エネルギーを最大限導入・自家消費するモデルを構築。

（出所）経済産業省、国土交通省、環境省ホームページより作成

６　水素に係る規制緩和の取組

水素の取組を効率的かつ効果的に行っていくためには、現行規制[16]との整合性確保が求められるが、現行法の体系は必ずしも水素の取組を前提としていない。このため、規制改革推進会議[17]等において、水素に係る規制に関し、専門家等の意見を踏まえた見直しが検討されている。同会議の答申を踏まえ、政府の規制改革実施計画が閣議決定されているところ、2013 年、2015 年及び 2017 年の規制改革実施計画においては、水素ステーション関係やＦＣＶ関係等について様々な項目が盛り込まれた[18]。

特に 2017 年１月、安倍内閣総理大臣は第 193 回国会の施政方針演説において、「これまでの規制改革により、ここ日本で未来の水素社会がいよいよ幕をあけ」ると述べ、「各省庁にまたがるさまざまな規制を全て洗い出し、改革を進め」る旨発言している[19]。

同年６月９日に閣議決定された「規制改革実施計画」では、「次世代自動車（燃料電池自動車）関連規制の見直し」として 37 項目が掲げられており、これを受けて同年８月、経済産業省に「水素・燃料電池自動車関連規制に関する検討会」（座長：小林英男東京工業大学名誉教授）が設置され、規制見直しに向けた検討が進められている。37 項目のうち、13 項目については結論が出されており[20]、現在も残る項目について引き続き検討が進められている。

Ⅲ　水素エネルギーに関連した官民の動き

１　福島新エネ社会構想

原子力災害対策本部長の私的懇談会として、原発被災地域において取り組むべき地域産業政策の方向を明らかにするため、産学官の有識者による「福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想研究会」が設置され、「福島・国際研究産業都市（イノベーション・コースト）構想研究会報告書」（2014年６月）が取りまとめられた。これを受けて福島県は、福島を「再生可能エネルギー先駆けの地」とすべく、再生可能エネルギーの拡大、関連産業の集積及び研究開発を進めている。この取組を加速し、構想を実現するため、「福島新エネ社会構想実現会議」（議長：資源エネルギー庁長官）において国や県及び関係事業者による検討が行われ、2016年９月には、「福島新エネ社会構想」が策定された。

同構想は、「再生可能エネルギーの導入拡大」「水素社会実現に向けたモデル構築」「スマートコミュニティの構築」を柱としており、水素に関しては、再生可能エネルギーから水素を「作り」（再生可能エネルギーを活用した大規模水素製造）、「貯め・運び」（次世代の水素輸送・貯蔵技術の実証、海外再生可能エネルギーを水素に転換し福島に輸入）、「使う」（水素混焼発電、再エネ水素ステーションの整備）という、一気通貫モデルの創出を目指すなど、福島全体を未来の新エネ社会のモデル創出拠点とするための取組を推進することとしてい

16　高圧ガス保安法（昭和 26 年法律第 204 号）、建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）、消防法（昭和 23 年法律第 186 号）、大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）、労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）等に基づく規制がある。

17　経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革について総合的に調査審議する内閣府の審議会（議長：大田弘子政策研究大学院大学教授）。

18　水素ステーション及びＦＣＶに関し、2013 年の実施計画（2013 年６月 14 日閣議決定）には 25 項目、2015 年の実施計画（2015 年６月 30 日閣議決定）には 18 項目の改革事項が盛り込まれた。このうち、2013 年の 23 項目、2015 年の 14 項目が措置済みとなっている（経済産業省高圧ガス保安室「燃料電池自動車・水素ステーションに係る規制等へのこれまでの取組について」（水素・燃料電池自動車関連規制に関する検討会（第１回）（2017 年８月 24 日）配布資料）、規制改革推進会議「規制改革実施計画のフォローアップ結果について」（2018 年６月４日））。

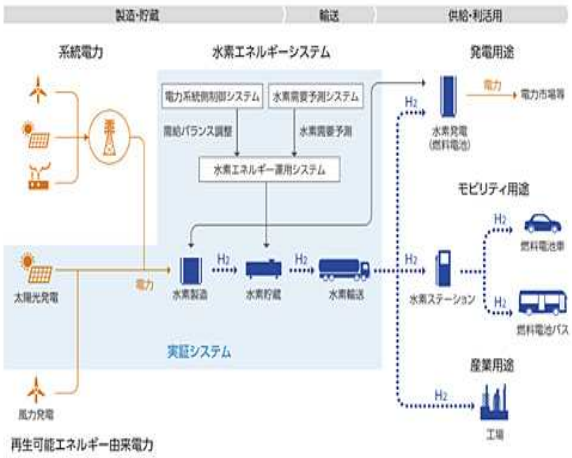
19　第 193 回国会衆議院会議録第１号４頁（平 29.1.20）安倍内閣総理大臣発言。

20　2018 年４月現在。（燃料電池自動車等の普及促進に係る自治体連絡会議（第５回）（2018 年４月 16 日）配布資料）

る。

具体的には、福島県双葉郡浪江町において、世界最大１万 kW 級規模の水電解装置により再生可能エネルギーから水素を製造するプロジェクトが開始されており、2018 年８月には「福島水素エネルギー研究フィールド」の建設が着工された（図表７参照）。2020 年７月の稼働を予定しており、製造された水素は、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会での利用を目指している[21]。福島県内ではこのほか、移動式水素ステーションや再生可能エネルギー由来水素ステーションも導入されている[22]。

（図表７）福島水素エネルギー研究フィールドの概要



（出所）国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構ホームページ、東芝エネルギーシステムズ(株)ホームページ

２　民間における動き

(1) 水素ステーションネットワーク合同会社の設立

ＦＣＶの普及促進に向けた環境整備を推進するため、2018 年２月、水素ステーション運営事業者、自動車会社、金融投資家等 11 社[23]により、水素ステーションの本格整備を目的とした「日本水素ステーションネットワーク合同会社」（以下「ＪＨｙＭ」という。）が設立された。

同社は事業期間を 10 年間(2018 年度～2027 年度）と想定し、今後４年間で 80 か所の水素ステーションを戦略的に整備するとしているほか、事業規制の見直しや機器の標準化を通じて水素ステーションのコストダウンを図り、ＦＣＶ普及に応じた営業日・営業時間の拡大によりユーザーの利便性向上を図る等、効率的な水素ステーション運営に向けた貢献を行うこととしている[24]（図表８参照）。

---

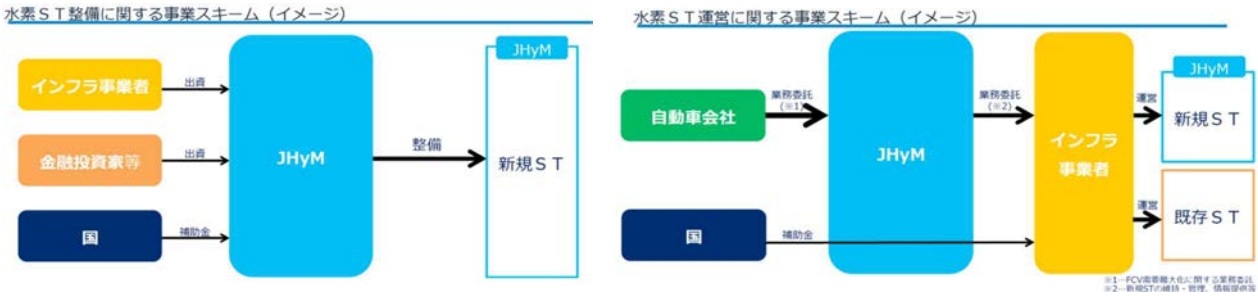
[21] 福島新エネ社会構想実現会議「福島新エネ社会構想進捗状況報告」(2017 年 11 月 27 日)。後述「Ｖ５(1)ウＣＯ$_2$フリー水素の活用促進及び東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会における水素利用」参照。

[22] 福島県エネルギー課「福島県における水素利活用に向けた取組状況」(燃料電池自動車等の普及促進に係る自治体連携会議（第５回）(2018 年４月 16 日）配布資料)

[23] 2018 年７月には参画企業は 18 社となった。

[24] 日本水素ステーションネットワーク合同会社記者会見プレゼン資料「燃料電池自動車普及に向けた水素ステーション整備の加速」（2018 年３月５日）〈https://www.jhym.co.jp/material/PressConferencePresentationMaterial.pdf〉(参照 2018.10.6)

（図表８）水素ステーションの整備と運営に関するＪＨｙＭの事業スキーム



※図表の「ＳＴ」はステーションを表す。

（出所）日本水素ステーションネットワーク合同会社ホームページ

(2) 水素協議会の設立

国際的な民間レベルの動きとして、2017 年１月、スイスで開催された世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）の際、水素関連技術の普及に向けた広範なビジョンの提供・共有を目的として、民間トップによるグローバルな活動体である「水素協議会」(Hydrogen Council) が設立され、我が国企業も参加している[25]。同協議会では主な取組として、水素エネルギー利用施策の提言及び効果的な実行計画の策定を行うとともに、現状で約 14 億ユーロ[26]と推定される参加企業の水素・燃料電池の開発・商業化への投資を更に加速することとしている。同協議会が同年 11 月に公表した調査報告書“Hydrogen, Scaling Up”（水素市場の拡大）[27]では、2050 年までに水素利用は世界のエネルギー消費量全体の 18%を担うことが可能であるとしている。これにより、CO_2排出量を現状比で年間約 60 億トン削減し、地球温暖化を２℃までに抑えるために必要なCO_2削減量の約２割を担うことができるとしており、さらに 2.5 兆ドルの市場及び 3,000 万人の雇用が創出されるとしている。

Ⅳ　諸外国の水素エネルギーに係る動向[28]

１　米国

米国では、米国エネルギー省の「水素・燃料電池プログラム」により、水素・燃料電池関連の技術開発等の取組が行われている。水素ステーション整備について政府としての目標はないが、カリフォルニア州では独自に 2023 年までに 100 か所整備することを目標としている。

２　欧州

欧州連合（ＥＵ）では、官民共同事業である第２期燃料電池水素共同実施機構（ＦＣＨ２ＪＵ）のプロジェクト(CertifHy Project) として、より環境価値の高い水素の利活用を促進させるため、水素の環境価値の認証・取

[25] 第１回会合には運輸、エネルギー、製造業等の 13 社が参加し、2018 年９月には参加企業は 53 社に拡大している。現在、我が国からはステアリングメンバーとしてトヨタ自動車、本田技研工業、岩谷産業、ＪＸＴＧエネルギー及び川崎重工業が、また、サポーティングメンバーとして丸紅、三菱商事、三菱重工業、三井物産、住友商事、三井住友銀行及び豊田通商が参加している。

[26] 2017 年１月 17 日の為替レート換算で約 1,680 億円。

[27] <http://hydrogencouncil.com/wp-content/uploads/2017/11/Hydrogen-Scaling-up_Hydrogen-Council_2017.compressed.pdf>(accessed 2018.10.7)

[28] 本項は、別途注釈を付した箇所を除き、環境省ホームページ「低炭素水素サプライチェーンに係る国内外の動向」<https://www.env.go.jp/seisaku/list/ondanka_saisei/lowcarbon-h2-sc/overseas-trend/index.html>（参照 2018.10.7）、「水素基本戦略」（2017 年 12 月）14-16 頁、大山祥平・齋藤文「水素社会に向けた国内外の政策動向」『みずほ情報総研技報 Vol.7 No.1』（2015 年３月）<https://www.mizuho-ir.co.jp/publication/giho/pdf/007_01.pdf>（参照 2018.10.8）を参照して作成した。

引に係る制度的な検討が行われており、環境価値の高い水素（プレミアム水素）をグリーン水素及び低炭素水素[29]とし、それ以外をグレー水素とする定義の整理がなされ、プレミアム水素の認証構築事業に係るロードマップも作成されている。

ドイツでは、国家水素・燃料電池技術機構（ＮＯＷ）が実施する「水素・燃料電池に関する技術開発プログラム」（ＮＩＰ）において研究開発の取組が進められている。また、再生可能エネルギーの大量導入に伴う余剰電力の活用策として Power-to-Gas[30]の研究開発が進んでおり、約 30 か所で実証事業が計画・実施されている[31]。水素ステーションの普及支援を目的に民間主導で設立された H_2 Mobility は、水素ステーションを 2023 年までに 400 か所、2030 年までに 1,000 か所整備することを目標としている。

英国では、ビジネス・エネルギー・産業戦略省等が実施する「水素・燃料電池成長戦略」に基づき、住宅、交通、産業及びガス網を含む広範な水素利用を想定し、水素サプライチェーン全体に係る計画を推進している。また、2025年までのロードマップを公表し、同年までにＦＣＶを３万台普及させ、水素ステーションを150か所整備することを目標としているほか、規制改革に関する計画も策定している。

フランスでは、再生可能エネルギーの余剰電力対策のための貯蔵システムとして Power-to-gas の実証に取り組んでおり、100MW の大規模水電解を活用したプラントを建設する実証事業が進められている。また、官民連携コンソーシアムであるフランス水素自動車機関（Mobility Hydrogen France）等が策定した「ＦＣＶ普及展開計画」では、2030 年までにＦＣＶを 80 万台普及させ、水素ステーションを 600 か所整備することを目標としている。

３　中国

中国では、国家発展改革委員会及び国家エネルギー局が策定した「エネルギー技術革命のイノベーション行動計画」において、低炭素化に向けた重点分野の一つとして水素エネルギー及び燃料電池を掲げ、水素の製造技術開発、水素ステーションでの貯蔵・充填技術の標準化、燃料電池の技術開発及びＦＣＶの実証事業等を進めている。「水素・燃料電池ロードマップ」では短期間での高い目標計画を掲げ、ＦＣＶ導入台数は 2020 年までに 5,000 台、2030 年までに 100 万台とし、水素ステーションについては 2020 年までに 100 か所、2030 年までに 1,000 か所整備することとしている。このほか、ＦＣ鉄道車両やＦＣ飛行機等の多様な実証事業も行われている。

Ⅴ　企業・関連団体及び自治体における取組（ヒアリング概要）

当研究会では、水素エネルギーをめぐる現状と課題を探るため、企業、関連団体及び自治体の関係者を訪問し、水素関連事業への取組に関する説明聴取及び視察を行った。具体的には、①水素関連プラント製造等に取り組

[29] 天然ガスから水素を製造する場合のCO_2排出量と比較して、60%以上CO_2排出量を低減した水素を「プレミアム水素」とし、その中でも製造源により、再生可能エネルギー由来の水素を「グリーン水素」、それ以外を「低炭素水素」と定義している。

[30] Power-to-Gas とは、電力を水の電気分解を利用して水素やメタン等の気体燃料に変換し、貯蔵・利用する技術をいう。後述「Ｖ３(2)エ再生可能エネルギー由来の水素製造（Power-to-Gas）・利用」参照。

[31] 株式会社野村総合研究所グローバル製造業コンサルティング部「海外視察内容のご報告」（CO_2フリー水素ワーキンググループ（第７回）（2016 年 12 月 22 日）配布資料）

む企業（川崎重工業株式会社）、②ＦＣＶの普及に取り組む団体（燃料電池実用化推進協議会）、③水素の大口需要家と目される電気事業者（電気事業連合会）、④水素の供給等に取り組むガス事業者（東京ガス株式会社、岩谷産業株式会社及び株式会社ハイドロエッジ）、⑤水素エネルギーの普及に取り組む地方自治体（東京都、神戸市、大阪狭山市）から、それぞれの取組状況や考え方等の水素エネルギーに取り組む現場の実情を調査した。以下、その概要を紹介したい。

１　川崎重工業株式会社における取組[32]

(1) 取組の経緯等

川崎重工業株式会社[33]（以下「川崎重工」という。）における水素の取組は、天然ガスの改質[34]による水素の製造技術、水素を液化する極低温技術、液化水素貯蔵タンク等の極低温貯蔵技術や、輸送コンテナ、水素運搬船、圧縮水素トレーラー等による輸送技術等、多方面に及ぶ。このような水素に係る技術には、同社が長年取り組んできた液化天然ガス（ＬＮＧ）事業の知見やノウハウ等が活かされている。

「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を具体化する事業の中で、同社は未利用資源の褐炭からの水素製造及び水素発電の分野において大きな役割を担っている。なお、同社は前述の水素協議会[35]にも参加している。

(2) 具体的取組

ア　CO_2フリー水素サプライチェーン構想

川崎重工では未利用資源である褐炭から水素を製造することに着目し、オーストラリアの安価な褐炭とＣＣＳを活用したCO_2フリー水素サプライチェーンを構築する実証事業に取り組んでいる（図表９参照）。

同実証事業は、川崎重工ほか３社[36]が設立した技術研究組合CO_2フリー水素サプライチェーン推進機構（ＨｙＳＴＲＡ）と、オーストラリア政府から補助金を受けて取り組む川崎重工グループの関連子会社ＨＥＡ[37]が実施主体となっており、川崎重工は液化水素運搬船の開発と神戸空港島に液化水素荷役基地を建設する計画に取り組んでいる。

（図表９）CO_2フリー水素サプライチェーン構想の全体構成

（出所）川崎重工提供資料を一部抜粋

32　本項は、2018年８月、川崎重工業株式会社における水素関連事業について、当研究会が同社担当者から説明を聴取し、同社が神戸市等と協力して神戸ポートアイランドで実施する水素発電実証事業を視察した内容を取りまとめたものである。

33　川崎重工業株式会社は、1878年の造船所の開設に始まり、その後、鉄道車両や航空機の製造を経て、現在は航空宇宙機器、ガスタービンや精密機械等の製造事業も行っている。グループ全体の売上高は１兆5,742億円（2018年３月期）、グループ全体の従業員数は35,805人（2018年３月31日現在）。

34　改質とは、化学反応により天然ガスやガソリン等の炭化水素の組成や性質を改良する技術をいう。

35　前述「Ⅲ２(2)水素協議会の設立」参照。

36　川崎重工のほか、岩谷産業株式会社、シェルジャパン株式会社及び電源開発株式会社が組合員となっている。

37　Hydrogen Engineering Australiaの略で、豪州で行われている一部事業の管理を行っている。

イ　水素ガスタービンの開発

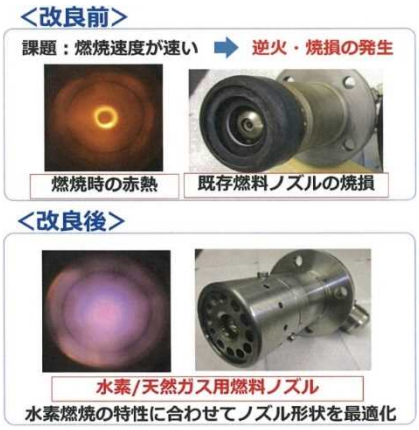
川崎重工は、船舶用、航空機用、発電用等様々なタービン技術を有しており、中でも発電用の天然ガス焚きガスタービンから、燃焼器を水素用に改良した水素ガスタービンの開発を行っている。この水素燃焼器の開発に当たっては、これまで主に３つの課題に取り組んできた。

第一は、水素燃焼の特性に適合したバーナの改良である。水素は燃焼速度が速いため、ノズルから噴射されてからの着火が早く、火炎がノズル近傍まで遡って焼損が発生することから、この特性に合わせたノズルの改良を行った（図表 10 参照）。

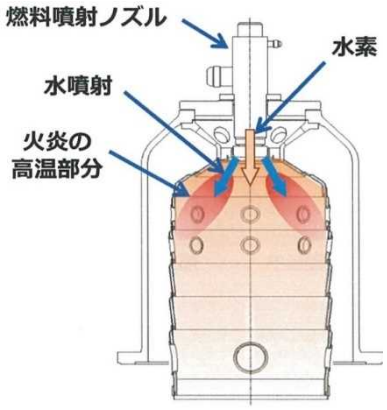
第二は、NO_X[38]低減と安定燃焼である。水素の燃焼温度が高くなることにより、空気中の窒素と酸素が結びついて多量のNO_Xが発生する。このため、燃焼器内の火炎の高温部分に水を噴射することにより燃焼温度を下げ、NO_Xの発生を抑えているが、多量の水を噴射すると燃焼が不安定になったり効率が低下することがある。同社は、水噴射量の最適化を図ることにより、NO_X低減と安定燃焼を両立させた（図表 11 参照）。

第三は、水素と天然ガスの任意混焼率に対応した燃焼技術の開発である。現状における水素の確保量や価格の問題から、当面は水素専燃ガスタービンの需要を見込むことは難しいため、現実的な対応として天然ガスと水素を任意の割合で混焼できるガスタービンの開発を行った。

（図表 10）ノズルの改良



（図表 11）燃焼器への水噴射



（出所）図表 10 及び図表 11 ともに川崎重工提供資料

ウ　水素ＣＧＳ[39]実証プロジェクト

川崎重工は、株式会社大林組（以下「大林組」という。）等とともに、神戸市よりポートアイランドに用地を借り受け、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（以下「ＮＥＤＯ」という。）の実証事業[40]の一部である水素ガスタービン発電の実証事業に取り組み、周辺の公共施設へ電気と熱の供給実験を行っている。川崎重工が実施するのは１MW 級の水素ガスタービンによる発電プロジェクトであり、2017 年 12 月に設備が完成し、水素専燃及び水素と天然ガスの任意割合の混焼による安定燃焼の実証を行っている（図表 12 参照）。天然ガスと水素の混焼運転から水素専焼への移行は、運転を継続しながら約５分で完了する。

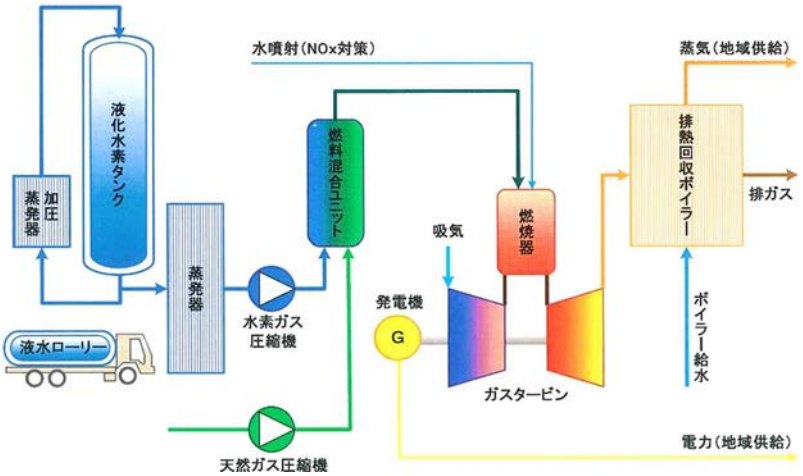
---

[38] NO_X（窒素酸化物）とは、物が高い温度で燃えたときに、空気中の窒素（N_2）と酸素（O_2）が結びついて発生する物質で、一酸化窒素（NO）や二酸化窒素（NO_2）等がある。特に二酸化窒素は毒性が高く、光化学スモッグや酸性雨の原因となる。

[39] 水素コージェネレーションシステム（Co-Generation System）の略（「Ｉ３水素の利活用分野及び意義」参照）。

[40] 水素ＣＧＳ活用スマートコミュニティ技術開発事業

（図表 12）水素ＣＧＳシステムフロー図



（出所）川崎重工提供資料

（図表 13）水素ガスタービン

（図表 14）液化水素タンク

（出所）図表 13 及び図表 14 ともに水素ＣＧＳ実証地で調査員が撮影

なお、同プロジェクトでは、大林組が電気・熱・水素を総合管理する統合型ＥＭＳ[41]の実証を行っている。2018 年４月には、世界で初めて水素のみを燃料としたガスタービン発電の実証運転により、市街地において病院等の近隣４施設へ電気と熱の同時供給を実現した[42]。

２　燃料電池実用化推進協議会におけるＦＣＶ等に係る取組[43]

(1) 取組の経緯等

燃料電池実用化推進協議会（Fuel Cell Commercialization Conference of Japan：以下「ＦＣＣＪ」という。）は、2001 年１月に公表された燃料電池実用化戦略研究会[44]報告において、燃料電池の実用化及び普及に向けた民間レベルの協議の場の必要性が提言された

[41] Energy Management System の略。燃料となる水素と天然ガス、コミュニティーで利用する熱と電気を総合管理し、経済性や環境性の観点から最適制御するためのシステム（川崎重工提供資料）。

[42] ＮＥＤＯ・大林組・川崎重工業共同プレスリリース「世界初、市街地で水素 100%による熱電供給を達成」（2018 年４月 20 日）〈http://www.nedo.go.jp/news/press/AA5_100945.html〉（参照 2018.9.30）

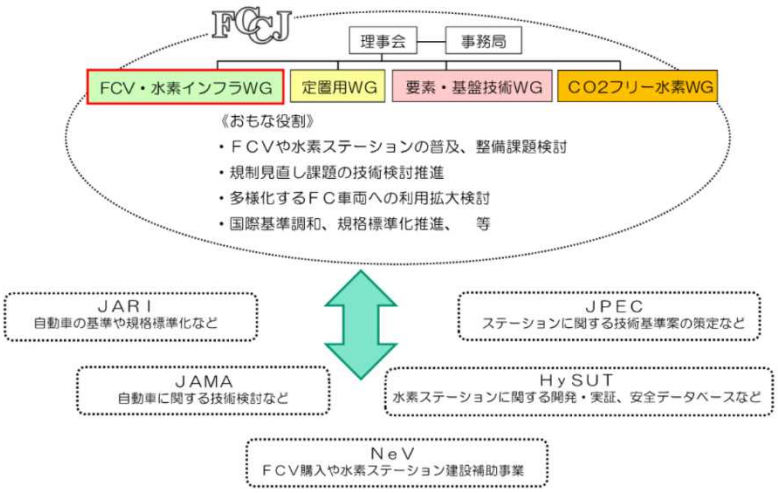
[43] 本項は、2018 年８月、燃料電池実用化推進協議会におけるＦＣＶ等に関する取組について、当研究会が同協議会担当者から聴取した内容を取りまとめたものである。今回はＦＣＶ・水素ステーションに係る活動を中心に聴取している。

[44] 今後の小型燃料電池（固体高分子型）の普及・実用化に向けた戦略について検討するために設置された資源エネルギー庁長官の私的研究会（座長：茅陽一慶応義塾大学教授）。

ことを受け、同年３月、関連会社及び業界団体等により設立された。2018 年７月現在、115 の会社や団体、個人が会員として参画している。

ＦＣＣＪには、ＦＣＶ・水素インフラワーキンググループ（WG）や定置用WG等、分野毎に４つのWGが設置され、燃料電池の実用化・普及に向けた課題の抽出及び対応策の検討並びに政策提言等を行っている。実際の研究開発活動や標準化活動等は会員企業自身や他の関連団体が実施しており、ＦＣＣＪの組織及び関連団体との役割分担は図表 15 のとおりである。

（図表 15）ＦＣＣＪの組織及び関連団体との役割分担



ＪＡＲＩ：
一般財団法人日本自動車研究所
ＪＡＭＡ：
一般社団法人日本自動車工業会
ＪＰＥＣ：
一般財団法人石油エネルギー技術センター
ＨｙＳＵＴ：
一般社団法人水素供給利用技術協会
ＮｅＶ：
一般社団法人次世代自動車振興センター

（出所）ＦＣＣＪ提供資料

(2) 具体的取組

ア　ロードマップの策定

ＦＣＣＪは、政府の燃料電池技術開発政策に対する提言を行うため、WG活動において技術開発課題の検討とともに、必要な技術的要件及び目標の設定・明確化を図るロードマップの策定等を行っており、ＦＣＣＪの活動成果であるロードマップは、2005 年にＮＥＤＯが策定した「燃料電池・水素技術開発ロードマップ[45]」に反映されている。

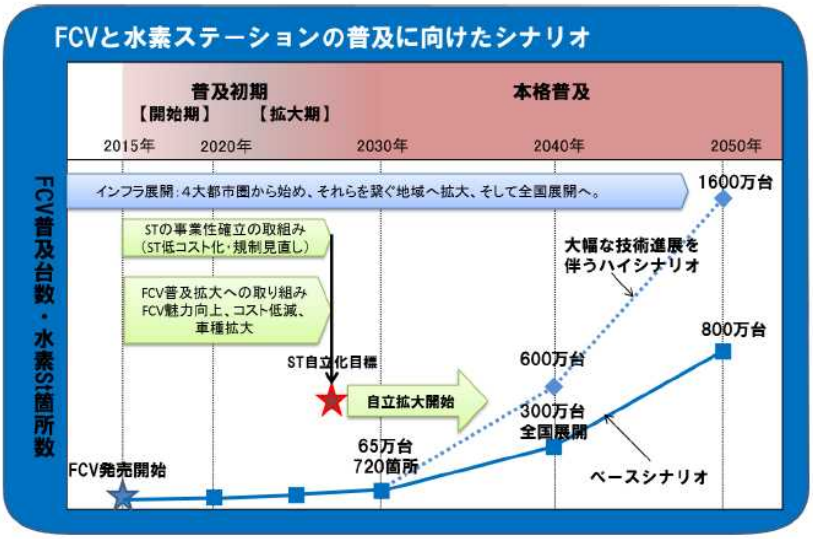
イ　実証及び商用化への取組

ＦＣＣＪでは、燃料電池の社会的導入を促すため、実証試験の提案等を行ってきた。ＦＣＶ・水素ステーション関連の実証試験は、2002 年から 2015 年までの３期にわたりＮＥＤＯによるプロジェクトが実施されている。

特にＦＣＶ･水素ステーションについては、ＦＣＶの販売時に先行的に水素ステーションの整備が必要であるため、2010 年にはＦＣＣＪが中心となり、水素ステーションの先行整備がＦＣＶの普及開始時点と合致するよう、「ＦＣＶと水素ステーションの普及に向けたシナリオ」を作成し、自動車業界と水素ステーション関係者という異業種プレーヤー間の連携を図った。なお、2016 年に政府の「水素・燃料電池戦略ロードマップ」が改訂された際には同シナリオも改訂を行った（図表 16 参照）。

[45] ＮＥＤＯは、産学官が長期的視野を共有して技術開発に取り組むため、「燃料電池・水素技術開発ロードマップ」を 2005 年に策定し、これまでに４度改訂している。ＦＣＶを含む燃料電池分野の最新ロードマップは 2017 年 12 月に公開されている。

（図表 16）ＦＣＶと水素ステーションの普及に向けたシナリオ（2016 年３月改訂）



（出所）ＦＣＣＪ提供資料

ウ　規制の見直し

ＦＣＣＪは設立当初から、ＦＣＶや水素ステーションの設置等に係る規制見直し事項を取りまとめ、国への要望活動を行ってきており、特にＦＣＶの商用化にめどが付いてきた 2010 年以降、行政刷新会議[46]や規制改革会議[47]等への提言を随時行ってきた。2014 年にＦＣＶが一般販売されたことを受け、ＦＣＶの量産に当たって必要な規制緩和や水素ステーションの運用上の改善を中心に、新たな課題の抽出及び要望活動を重点的に実施した結果、「規制改革実施計画」（2017 年６月９日閣議決定）等にＦＣＣＪの提案事項が多数盛り込まれた。ＦＣＣＪの取組及び政府の商用化に向けた実証試験や規制改革等[48]の経緯は図表 17 のとおりである。

なお、自動車の安全基準は国連の下でも策定されており[49]、世界の動きに合わせて国内の規制緩和が進んだ事例もある。2016 年２月にはＦＣＶに水素を充填する際の圧力上限が国際標準に見合って引き上げられたことにより、水素を充填できる量が増え、ＦＣＶの航続距離が伸びる結果となった[50]。

---

46 2009 年から 2012 年まで、行政の刷新に関する重要事項について調査審議するため内閣府に設置された機関（議長：内閣総理大臣）。

47 2013 年に第二次安倍内閣の下で内閣府に設置され（議長：岡素之住友商事相談役）、2016 年に規制改革推進会議へ移行した。

48 規制改革が実現した例として、規制改革実施計画（2013 年６月 14 日閣議決定）に基づき、消防法上、ガソリンスタンドと水素ステーションの併設が認められた例（2014 年５月）等がある。

49 国際連合欧州経済委員会自動車基準調和世界フォーラム（ＵＮＥＣＥ／ＷＰ29）において、「車両等の型式認定相互承認協定（1958 年協定）」及び「車両等の世界的技術基準協定（1998 年協定）」に基づき、自動車に係る規則の制定・改訂作業を行っている。（国土交通省ホームページ<http://www.mlit.go.jp/common/000991441.pdf>（参照 2018.10.3））

50 水素の充填圧力が 70MPa（メガパスカル）から 82MPa に緩和された。トヨタ自動車の測定によれば、ＦＣＶの航続距離は、70MPa で充填した場合は約 650km、82MPa で充填した場合は約 700km となるとされる（トヨタ自動車ホームページ「MIRAI　燃費・走行性能」<https://toyota.jp/mirai/performance/>（参照 2018.10.11））。

（図表 17）水素・ＦＣＶに係る実証試験～商用化及び規制見直しの経緯

（出所）ＦＣＣＪ提供資料

３　電気事業連合会における取組[51]

(1) 取組の経緯等

電気事業連合会[52]（以下「連合会」という。）及び電力会社の水素事業に対する取組は比較的新しい。これまでの取組としては、例えば、経済産業省の水素・燃料電池戦略協議会や同協議会の下に設置された「水素発電に関する検討会[53]」の委員として議論に参加してきたほか、水素発電に関するＮＥＤＯの実証事業等に参画している。

また、地域との関係では、電力会社が地域の水素協議会に参画したり、地産地消型の取組として自治体と Power-to-Gas 等の共同プロジェクトを進めている例もある。例えば、東京電力ホールディングス株式会社は、山梨県、東レ株式会社及び株式会社東光高岳と Power-to-Gas システムの技術開発及び実証研究に関する協定を締結し、山梨県甲府市内の米倉山における Power-to-Gas システムの実証事業を国から受託している[54]。

(2) 電力業界における水素事業の考え方と現状

ア　水素発電の技術開発状況

一般に、火力発電設備の実用化に向けては、「基盤技術開発」「要素技術開発」「実証機検証」「商用化」「大容量化」などの各段階で様々な課題を解決しながら技術開発が進められ、

---

[51] 本項は、2018 年９月、電気事業連合会における水素関連の取組について、当研究会が同連合会担当者から説明を聴取した内容を取りまとめたものである。

[52] 電気事業連合会は、1952 年、電気事業の健全な発展を図り、もって我が国の経済の発展と国民生活の向上に寄与することを目的として、全国９社の電力会社によって設立され、2000 年に沖縄電力が加盟して 10 社体制となった。主な事業として、①電気事業に関する知識の普及、啓発及び広報、②電気事業に関する資料、情報等の収集及び頒布、③電気事業に関する調査研究及び統計の作成、④電気事業に関する意見の表明等を行っている。

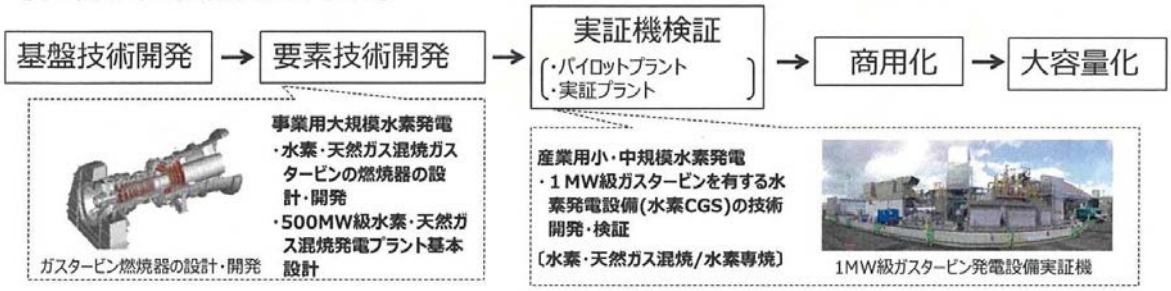
[53] 2014年６月に策定された「水素・燃料電池戦略ロードマップ」の検討の際、水素発電の導入に関する技術面、制度面、経済面の具体的な課題について、国内の主要な発電設備メーカー、発電事業者、水素供給事業者等が参加して検討を行い、2014年度中に具体的な課題及び必要な取組について結論を得ることとされたことを受けて、2014年10月に設置され、2015年３月に「水素発電に関する検討会報告書」が取りまとめられた。

[54] 東京電力ホールディングスプレスリリース「CO_2フリーの水素エネルギー社会実現に向けたＰ２Ｇシステムの技術開発及び実証研究に関する協定の締結について」（2016 年 11 月４日）
〈http://www.tepco.co.jp/press/release/2016/1334803_8626.html〉（参照 2018.10.5）（Ｐ２Ｇ：Power-to-Gas）

「基盤技術開発」から「商用化」までには、長い開発期間が必要となる。

現在、事業用大規模水素発電の技術開発は「要素技術開発」の段階にあり、産業用小・中規模水素発電の技術開発は「実証機検証」の段階にある（図表 18 参照）。

（図表 18）水素発電の技術開発の状況



（出所）電気事業連合会提供資料

水素発電の技術開発については、水素の燃焼特性（天然ガスに比べカロリーが低い、燃焼速度が速い、可燃範囲が広く着火しやすい、NO_Xが発生しやすい等）に応じた燃焼器開発が不可欠であり、NO_X低減、逆火現象対策、発電効率向上対策等、多くの課題を解決する必要がある。連合会としては、これらの課題解決に向け、国主導による技術開発、実証事業等により、各ステージでの成果について十分な議論・検討が行われ、コストを含めた将来の実用化可能性の精度がより高まることを期待するとしている。

イ　水素発電の実証への取組

連合会としては、将来的に、経済性、安定供給、一般の受容性等が確保できれば、水素発電は有望な選択肢の一つになると考えており、この観点から、電気事業者としても、水素発電の技術評価やコスト、ポテンシャルの評価等、調査・検討を進めていきたいとしている。

2018 年度に公募が行われた水素混焼発電に関するＮＥＤＯの調査事業[55]については、関西電力株式会社(以下「関西電力」という。)及び中部電力株式会社を委託先に決定している。

ウ　水素発電の発電コスト

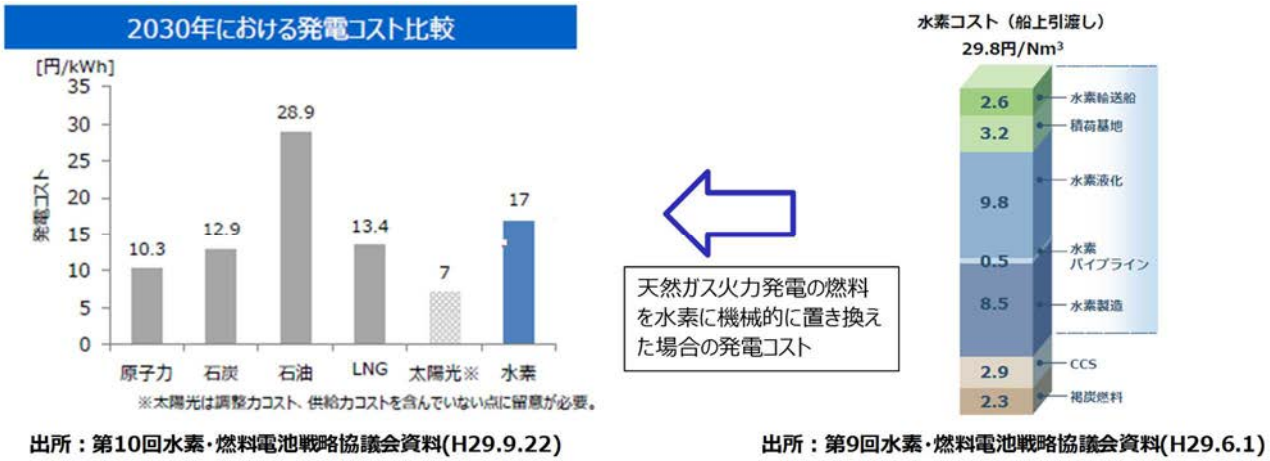
水素基本戦略では、2030 年頃の水素コストは 30 円／N ㎥（船上引渡し（ＣＩＦ）価格[56]相当)、水素供給量は 30 万 t／年が目標とされている。水素コストが 30 円／N ㎥の場合、単純に天然ガスを水素に置き換えると、水素発電コストは17円／kWhになると試算されている。

しかし連合会としては、これはＣＩＦ価格であるため、荷揚げ以降のコストが含まれていない上、試算自体も今後の技術開発の進展等を前提としている点でかなり野心的な数字であると考えており、不確実性や上振れリスクもないとは言えないとしている。

55 我が国における水素発電導入可能性に関する調査（2018 年度～2019 年度)。

56 輸入品について、商品の価格（Cost）に保険料（Insurance）及び輸入港までの運賃（Freight）を加えた価格をいう。輸入港での荷揚げ以降の費用は含まれない。なお、水素基本戦略には、30 円/N ㎥について「プラント引渡しコストベース」と記載されているが、これまでの水素・燃料電池戦略協議会での検討経緯(第９回資料、第５回WG資料等)から、連合会としてはＣＩＦ価格に相当するものと理解しているとのことであった。

（図表 19）2030 年における発電コスト比較



（出所）電気事業連合会提供資料

電気事業者としては、再生可能エネルギーの価格低下や導入量拡大、電力自由化及び競争原理の中で、2030 年の水素発電コスト目標が 17 円／kWh では、経済性・競争力のある電源とは言い難い（図表 19 参照）。このため、水素の利活用に当たっては、発電だけでなく、運輸、熱・産業プロセス[57]等も含めた社会全体で進めていくことにより、水素のコストを低減しつつ適用範囲を拡げていくことが、国民負担を最小化するために必要としている。

また、経済性確保のための政策支援等の制度設計が課題であるとともに、それらを実施する場合には最終的に国民負担となるため、国民的理解の促進も重要な課題の一つである。ＦＣＶや燃料電池バス（以下「ＦＣバス」という。）など、水素の利活用が身近に普及していけば、水素に対する理解も進むのではないかとしている。

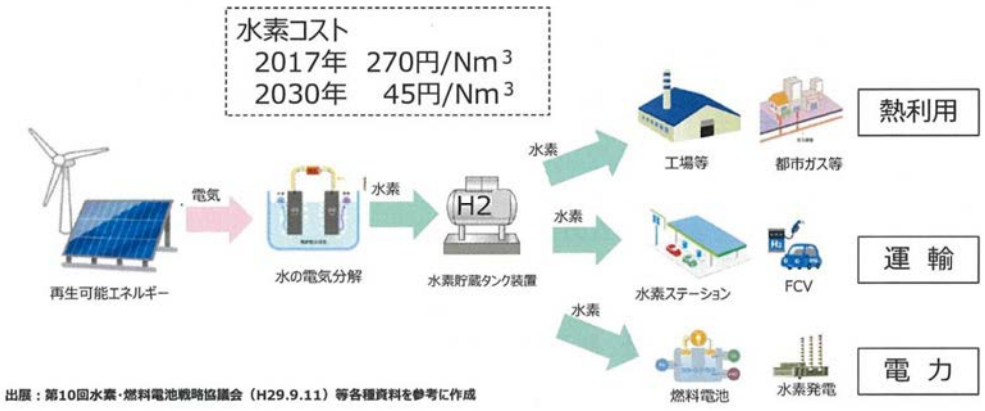
エ　再生可能エネルギー由来の水素製造（Power-to-Gas）・利用

Power-to-Gas については、コスト面など課題が多く存在するが、国産エネルギーの有効活用、環境負荷低減の観点から、検討の意義はあるとしている。

Power-to-Gas で製造された水素の用途については、熱利用や運輸、電力等での利用が考えられるが、電力の場合、エネルギー効率の大幅な低下等の課題が存在する。例えば、再生可能エネルギー由来の水素を利用する場合、エネルギー効率の観点からは、電気→水素→電気ではエネルギーが 28～40％程度に目減りするため、連合会としては、エネルギー効率が 56～72％となる熱利用が効率的であるとしている（図表 21 参照）。現在 Power-to-Gas の取組が進められているドイツやフランスでも、製造された水素はガス管への混入等による熱利用や、運輸利用等が優先的に行われている。

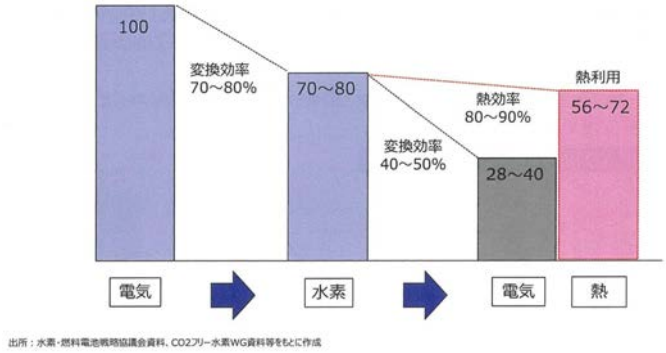
[57] 水素は、石油精製における硫黄分の除去、アンモニア合成用の原料、半導体の製造過程での使用など、幅広い産業用途に用いられている。

（図表 20）Power-to-Gas 技術



（出所）電気事業連合会提供資料

（図表 21）Power-to-Gas のエネルギー効率



（出所）電気事業連合会提供資料

(3) 今後の水素事業の課題

連合会としては、水素社会の実現のためには、電力業界のみならず、運輸、ガス、石油、化学業界等、社会全体が水素に対して取り組んでいくことが必要としている。

また、水素は技術面・コスト面・安全面等で多くの課題があることから政策支援が必要であり、また、環境面においても非化石価値を評価する制度設計が課題である。政策支援に当たっては、国民的な理解とともに国民負担の低減が必要としている。

水素社会の実現に向けては、欧米など諸外国でも様々な議論や実証事業等が進められていることから、これらの動向にも目を配りつつ、国際的に孤立しない形で進めていく必要があるとしている。

4 ガス業界における取組

(1) 東京ガス株式会社における取組[58]

ア 取組の経緯等

東京ガス株式会社[59]（以下「東京ガス」という。）では、都市ガスを改質した水素を利用する家庭用燃料電池「エネファーム」の普及及び業務・産業用燃料電池の開発のほか、商用

[58] 本項は、2018 年 1 月、東京ガス株式会社における水素関連事業について、当研究会が同社担当者から説明を聴取し、同社千住事業所及び千住水素ステーションを視察した内容等を取りまとめたものである。

[59] 東京ガス株式会社は、首都圏の 1 都 6 県を中心にガス及び電気の製造、供給及び販売等を行っている。個人・法人需要家の取付メーター数は 1,167.8 万件、ガス販売量は約 155.7 億㎥、ガス導管総延長は 63,557km となっている。2016 年 4 月の電力小売全面自由化の開始を契機として、家庭用・小口業務用需要家への電力販売にも参入しており、他にもエネルギー関連事業、不動産事業、海外事業等を行っている。グループ全体の売上高は約 1 兆 7,773 億円、従業員数は 17,138 人（いずれも 2018 年 3 月末時点）。

水素ステーションの運営に取り組んでいる。同社は首都圏に大規模な導管網を形成しているため、既存のインフラを活用して都市ガスを改質した水素の製造・利用が可能である。

このような水素を含む将来技術への取組は、同社の2018-2020年度経営計画「ＧＰＳ[60]2020」（2017年10月５日策定）にも位置付けられており、低炭素社会の実現に向けたＥＳＧ（環境・社会・ガバナンス）の取組の一つとして、水素等の将来技術への投資拡大等を掲げている。

イ　具体的取組

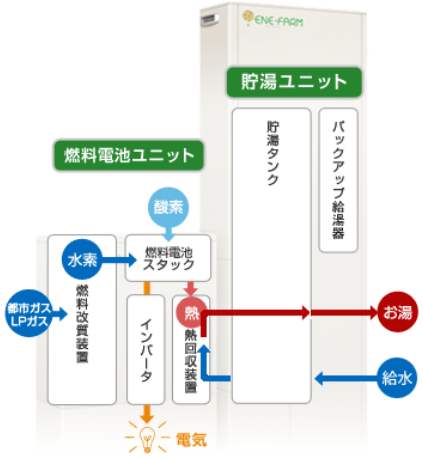
(ｱ) 家庭用燃料電池

東京ガスは、2009年に世界で初めて家庭用燃料電池「エネファーム」の販売を開始した。

「エネファーム」は、都市ガスやＬＰガスから取り出した水素と空気中の酸素を化学反応させて発電するとともに、発電時に発生した排熱を給湯に利用するコージェネレーションシステムである[61]（図表22及び23参照）。

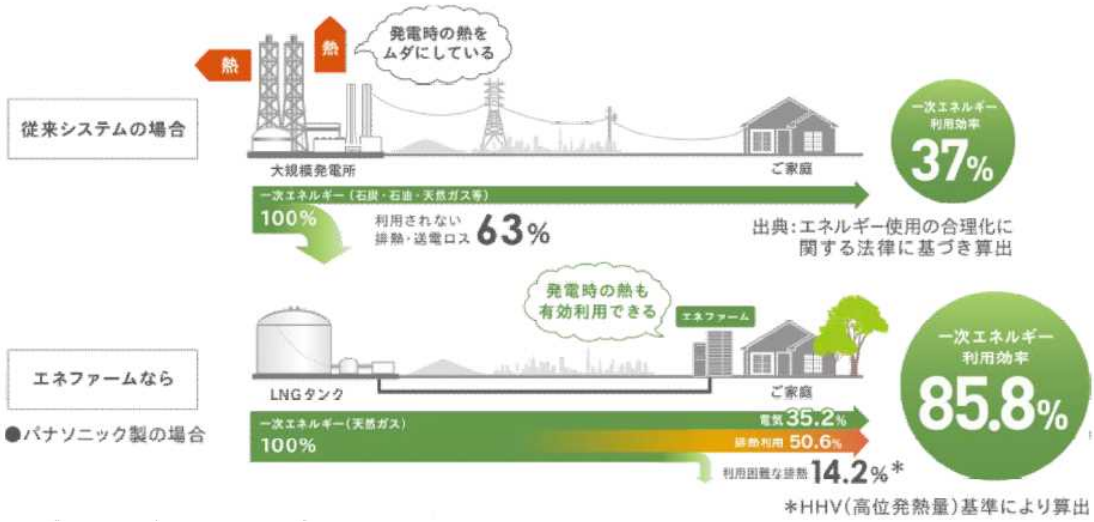
2009年の販売開始以降、「エネファーム」の販売台数は着実に増加しており、東京ガスは2018年６月に、累計販売台数10万台を達成した[62]。販売価格（設置工事費込み、補助金含まず）は年々低下しており、当初は300万円を超えていたが、現在では150万円程度と半分以下になっている。また、当初は戸建て住宅向け製品のみであったが、2014年からは集合住宅向け製品も販売されている。

（図表22）エネファームの仕組み



（出所）一般社団法人燃料電池普及促進協会ホームページ

（図表23）従来システムとエネファームの一次エネルギー利用効率比較



（出所）東京ガスホームページ

---

60 Gas & Power + Service

61 前述「Ｉ３水素の利活用分野及び意義」参照。

62 東京ガスプレスリリース「家庭用燃料電池『エネファーム』累計販売台数 10 万台を達成」（2018 年６月８日）<https://www.tokyo-gas.co.jp/Press/20180608-01.html>（参照 2018.10.8）

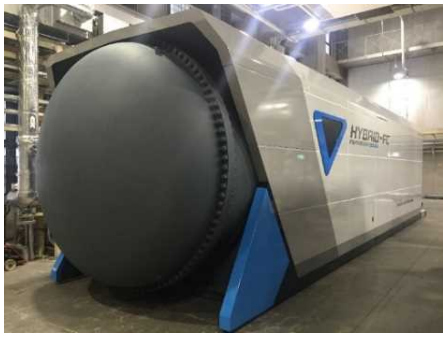
なお、エネファームにはＰＥＦＣ[63]（固体高分子形燃料電池）型とＳＯＦＣ[64]（固体酸化物形燃料電池）型の２種類が存在する。両者を比較すると、ＰＥＦＣ型は、発電効率は比較的低いが、排熱回収効率が高く、起動・停止が容易である一方、ＳＯＦＣ型は、排熱回収効率が比較的低く、24 時間連続運転を行う必要があるが、発電効率が高いという特徴がある。エネファームについては、高効率化、小型化、低コスト化に向けた取組が進められている。

(ｲ) 業務・産業用燃料電池

東京ガス千住事業所内には、業務・産業用燃料電池として、三菱日立パワーシステムズ株式会社が開発を進める、ＳＯＦＣとマイクロガスタービンの組み合わせによる加圧型複合発電システムの実証機が設置されており、東京ガスも開発に携わっている(図表 24 参照)。

2018 年１月末には、同システムの丸の内ビルディング（丸ビル）（東京都千代田区）への設置工事が開始され、2019 年２月に本格運転が開始される予定である[65]。

（図表 24）加圧型複合発電システムの実証機



（出所）東京ガス提供資料

(ｳ) 水素ステーション

ａ　水素ステーションの設置状況

東京ガスでは、千住（オンサイト型[66]、2003 年より試験運用、2016 年１月開設）、浦和（オンサイト型、2016 年２月開設）、練馬（オフサイト型[67]、2014 年 12 月開設）の３つの商用水素ステーションを設置・運営している。

浦和水素ステーションでは、導管網を活用して送られた都市ガスから水素を製造しているが、この水素は現地でＦＣＶに充填するとともに、練馬水素ステーションにもカードル[68]で輸送し使用されている。このような仕組みは「マザー＆ドーター方式」と呼ばれ、ＦＣＶ普及初期の低稼働の過渡期に適しているとされる。

なお、千住水素ステーションも浦和水素ステーションと同様に現地で水素を製造しているが、通常は現地で使用するのみで輸送はせず、浦和水素ステーションで水素を製造できなくなった場合に水素を供給するためのバックアップ用と位置付けられている（図表 25 参照)。

ｂ　水素製造能力

千住水素ステーションでは、１時間に 100N ㎥の水素を供給することができる。ＦＣＶのタンクに貯蔵できる水素は最大 50N ㎥程度であるため、１時間に２台充填できるだけの製造能力がある。なお、千住ステーション内には別途 3,000N ㎥の水素が貯蔵されている。他方、浦和水素ステーションは、１時間に 300N ㎥の水素製造能力がある。

---

63 Polymer Electrolyte Fuel Cell の略。

64 Solid Oxide Fuel Cell の略。

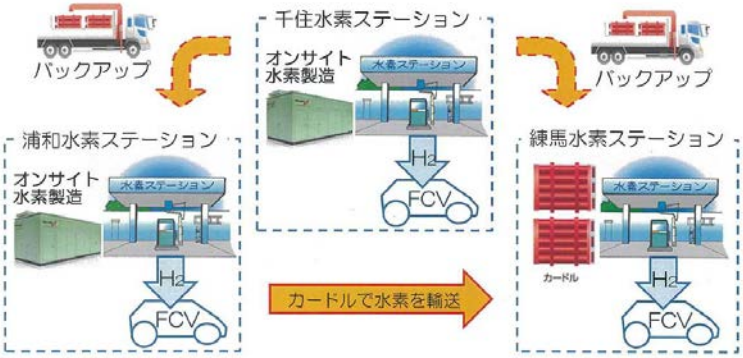
65 三菱日立パワーシステムズプレスリリース「固体酸化物形燃料電池（ＳＯＦＣ）とマイクロガスタービン（ＭＧＴ）のハイブリッドシステム　業務・産業用分散型電源として初受注・着工」(2018 年１月 31 日)〈https://www.mhps.com/jp/news/20180131.html〉(参照 2018.10.5)

66 水素を水素ステーションで都市ガス改質等により製造する方式。

67 水素を外部から運搬する方式。

68 水素ボンベを束ねた機器のこと。

（図表 25）東京ガスの水素ステーション



（出所）東京ガス提供資料

ｃ　経済性

水素の製造は普及初期の低稼働期にあるため、製造量当たりのコストが高く、ガソリンと等価にすることは難しい。東京ガスの水素ステーションで販売する水素は１kg（約 11N m^3）当たり 1,188 円（税込）であり、満タンに充塡すると 5,000 円程度になる。これはＦＣＶと同格のハイブリッド車とほぼ等価であり、ユーザーの経済性を考慮して設定した価格とされている。

ｄ　今後の課題

東京ガスとしては、水素ステーションの運営コストを下げるためには、最終的には無人化が重要であると考えている。海外には実際に無人の水素ステーションが試験的に存在する。しかし、無人化を実現するためには、高圧ガス保安法等の法規制を踏まえ、ステーションの遠隔監視やＩｏＴ[69]による更なる安全性確保の仕組み等を構築する必要があり、相当な時間がかかると見込まれる。このため、安全性を確保しながら水素ステーションの普及を進めるために、まずは有人のセルフスタンドを実現することが必要であるとしている[70]。

また、水素ステーションは保安検査が義務付けられているが[71]、訪問した千住水素ステーションでは点検に３週間を要している。東京ガスでは、水素ステーションの稼働率を上げるため、現行法のルールの範囲内で可能な限り作業期間を短縮化し、運営コストの低減を図っている。

(2) 岩谷産業株式会社及び株式会社ハイドロエッジにおける取組[72]

ア　取組の経緯等

岩谷産業株式会社[73]（以下「岩谷産業」とい

---

69 Internet of Things：モノがインターネットにつながり、情報交換することで相互に制御する仕組み。

70 2015 年の規制改革実施計画に盛り込まれた「水素スタンドにおけるセルフ充塡の許容」については、検討を進めてきた結果、具体的なセルフ充塡の要件や方法を示した「セルフ水素スタンドガイドライン」が取りまとめられた。このガイドラインに従って、契約を結び、教育を受けた一般のＦＣＶのドライバーは、自ら水素充塡を行うことができるようになった。（経済産業省高圧ガス保安室「水素スタンドにおけるセルフ充塡について」（水素・燃料電池自動車関連規制に関する検討会（第６回）（2018 年６月 21 日）配布資料））

71 高圧ガス保安法（昭和 26 年法律第 204 号）第 35 条（保安検査）

第一種製造者は、高圧ガスの爆発その他災害が発生するおそれがある製造のための施設（経済産業省令で定めるものに限る。以下「特定施設」という。）について、経済産業省令で定めるところにより、定期に、都道府県知事が行う保安検査を受けなければならない。ただし、次に掲げる場合は、この限りでない。（以下略）

72 本項は、2018 年８月、岩谷産業株式会社及び株式会社ハイドロエッジにおける水素関連事業について、当研究会が両社の担当者から説明を聴取し、株式会社ハイドロエッジの液化水素等製造工場及び岩谷産業株式会社のイワタニ水素ステーション大阪森之宮を視察した内容を取りまとめたものである。

73 岩谷産業株式会社は 1930 年に大阪市で創業し、ＬＰガスやカセットこんろ等の総合エネルギー事業及び水素等の産業ガ

う。）は、1941 年に水素の販売事業を開始して以降、1978 年の日本初の大型商業用液化水素製造プラントの本格稼働や、2014 年の日本初の商用水素ステーション「イワタニ水素ステーション尼崎[74]」の建設など、水素事業に一貫して取り組んできたことで知られ、国内唯一の液化水素製造メーカーである。同社は、宇宙開発分野におけるロケット（ＪＡＸＡのＨ－ⅡＡ等）用液体水素の全量も供給している。

株式会社ハイドロエッジ（以下「ハイドロエッジ社」という。）は、岩谷産業及び関西電力等の３社による合弁会社であり、液化水素、圧縮水素等多品種のガスの製造及び販売事業を行っている[75]。

イ　具体的取組

(ｱ) 水素製造事業

ａ　水素市場の動向

我が国の水素需要は年間約 150 億Ｎ㎥とされるが、約 99%は工場等で自家使用され、外販用水素（半導体や電子部品用途等）は約１％とされる（図表 26 参照）。岩谷産業は、国内の外販用水素の約 70%のシェアを有し、液化水素についてはほぼ 100%のシェアを有している。

国内市場においては、従来、産業用水素の大半は圧縮水素で流通していたものの、ハイドロエッジ社の液化水素に係る取組等もあり、近年では圧縮水素の販売量は減少傾向に、液化水素が増加傾向にある（図表 27 参照）。

ｂ　液化水素のメリット

水素ガスは液化すると体積が 800 分の１に小さくなることから、ボンベに約 150～200 分の１に圧縮されている圧縮水素ガスと比べ、液化水素は４倍以上の量を充填することが可能となる。さらに、水素は-253℃の極低温で液化するため、製造過程で不純物を取り除くことができ、圧縮水素ガスと比べて高純度（99.9999%以上）となる。

このように、液化水素は高密度、超高純度、極低温といった特性を活かすことにより、大量輸送、大量貯蔵、省スペース化が可能といった優位性があり、エネルギーの貯蔵・輸送媒体として期待されている[76]。

ス・機械事業を中心として、その他マテリアル事業、自然産業事業等の幅広い事業展開を行っている。グループ全体では、売上高約 6,708 億円、従業員数 9,453 人（いずれも 2018 年３月末時点）。

[74] 岩谷産業中央研究所の敷地内に併設されている。

[75] 株式会社ハイドロエッジは、岩谷産業、関西電力及び関西電力の子会社である堺ＬＮＧ株式会社の３社による合弁会社として、2004 年に堺市の堺泉北臨海工業地帯に設立された。液化水素、圧縮水素、液化窒素、液化酸素、液化アルゴン等、多品種のガスの製造及び販売事業を行っている。売上高約 3,283 億円、従業員数 28 人（2018 年３月末時点）。

[76] 宮崎淳ほか「液化水素市場の現状とエネルギーとしての可能性」『水素エネルギーシステム　Vol.36, No.4』一般社団法人水素エネルギー協会（2011）6,9 頁<http://www.hess.jp/Search/data/36-04-005.pdf>

（図表 26）我が国の水素市場

※図表の「㎥」は正確には「N㎥」である。

（出所）岩谷産業提供資料

（図表 27）国内市場での圧縮水素・液化水素販売量の推移

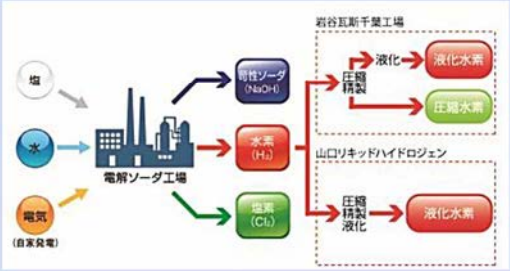
（出所）岩谷産業ホームページ「エネルギーが変わる、水素が変える―水素エネルギーハンドブック４版-改」

c　岩谷産業の液化水素製造拠点

岩谷産業における液化水素の製造は、ハイドロエッジ社の他、山口リキッドハイドロジェン株式会社[77]（以下「山口リキッドハイドロジェン」という。）及び岩谷瓦斯株式会社（以下「岩谷瓦斯」という。）千葉工場の３か所で行われている。水素の製造方法としては、山口リキッドハイドロジェン及び岩谷瓦斯千葉工場では食塩水の電気分解により製造している。他方、ハイドロエッジ社は、隣接する堺ＬＮＧ株式会社からパイプラインを通じてＬＮＧを受け入れ、天然ガス改質により水素を製造しているが、ハイドロエッジ社の特徴として、２つの冷熱活用という我が国初の取組により水素製造を行っている。すなわち、-162℃というＬＮＧの冷熱を利用し、空気から窒素、酸素及びアルゴンを製造して液化し、さらに、-196℃という液化窒素の冷熱を利用し、ＬＮＧを水蒸気改質して得た水素ガスを液化している（図表 28 参照）。

[77] 岩谷産業が 65%、株式会社トクヤマが 35%を出資して設立した合弁会社。

（図表 28）各液化水素製造プラントの概要

	ハイドロエッジ	岩谷瓦斯 千葉工場	山口リキッド ハイドロジェン
所在地	大阪府堺市	千葉県市原市	山口県周南市
水素源	天然ガス改質	食塩電解	
製造工程			
製品	液化水素 圧縮水素	液化水素 圧縮水素	液化水素

（出所）岩谷産業提供資料

(ｲ) 水素ステーション

ａ　水素ステーションの設置状況

岩谷産業は、国内に 23 か所の水素ステーションを整備している[78]。また、前述のＪＨｙＭ[79]に参画し、水素ステーションの戦略的な整備や効率的な運営への貢献を行っている。

視察を行ったイワタニ水素ステーション大阪森之宮は、大阪府の水素ステーション設置促進の一環として府より用地を借り受け、2016 年５月に開設された。ハイドロエッジ社からローリー輸送した液化水素を貯蔵・供給するオフサイト型の水素ステーションであり、１時間当たり６台の満充填が可能とされる。

ｂ　水素ステーションに係る規制

水素ステーションに係る規制緩和は、これまでの業界を挙げた取組もあり、一定程度実現していると考えられる。例えば、以前は建築基準法上、商業地域等に圧縮ガスを置くことは制限され、水素ステーションの設置が困難であったが[80]、現在では規制が緩和され、用途地域にかかわらず設置が可能となっている。前述のイワタニ水素ステーション大阪森之宮も、十分な安全対策を前提に、病院やマンションが立ち並ぶ一画に立地することが可能となったものである。

同社の更なる要望としては、運営コストに関し、例えば現在は法令上水素ステーションに保安監督者を１名配置[81]する必要があるが、実務上は勤務体制等の関係により、別途保安監督者となることのできる有資格者を１名確保しておく必要があり、人件費コストが負担となっていることから、規制の緩和に向けた検討を期待したいとのことであった。

78　2018 年６月 30 日現在。

79　前述「Ⅲ２(1)水素ステーションネットワーク合同会社の設立」参照。

80　建築基準法第48条及び同別表第二等に基づき、用途地域ごとに水素貯蔵量が制限される等の立地規制があったが、高圧ガス保安法上の安全性が確保された水素スタンドについては保有量上限規制を撤廃する等の規制緩和が行われた。

81　高圧ガス保安法（昭和 26 年法律第 204 号）第 27 条の２第１項第１号、一般高圧ガス保安規則（昭和 41 年通商産業省令第 53 号）第 64 条第２項第５号。

（図表 29）イワタニ水素ステーション大阪森之宮

（図表 30）水素充填の様子

（出所）図表 29 及び図表 30 とも現地で調査員が撮影・一部加工

５　自治体における取組

(1) 東京都における取組[82]

ア　取組の経緯等

東京都は、我が国経済の中心として経済産業行政に取り組む一方、地域の環境問題についても経済成長と環境政策の両立に向けた様々な取組を行い、CO_2削減の観点から再生可能エネルギーや水素の普及促進に向けた取組を展開している。

2014 年５月には、水素エネルギーの普及に向けた戦略の共有及び機運の醸成を図ることを目的として、「水素社会の実現に向けた東京戦略会議[83]」が設置された。同会議は、2015 年２月に検討の取りまとめを行い、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会での水素エネルギーの活用に向けた環境整備として、水素ステーションの整備やＦＣＶの普及等について、2020 年まで及び 2020 年以降を見据えた政策目標を定めた。また、2016 年３月に策定された「東京都環境基本計画」では、さらに 2030 年までの政策目標が設定されている（図表 31 参照）。

東京都では政策目標の達成に向けて、2015 年度に 400 億円規模の「東京都水素社会・スマートエネルギー都市づくり推進基金」を造成し、水素の普及・導入促進事業に活用している。

（図表 31）東京都の水素に係る政策目標

◆都内の水素ステーションの整備箇所数
- 2020 年までに 35 か所
- 2025 年までに 80 か所
- 2030 年までに 150 か所

◆都内のＦＣＶの普及台数
- 2020 年までに 6,000 台
  （ＦＣバスは 100 台以上）
- 2025 年までに 10 万台
- 2030 年までに 20 万台

◆都内の家庭用燃料電池の普及台数
- 2020 年までに 15 万台
- 2030 年までに 100 万台

（出所）東京都環境白書 2017

このほか、東京都は官民連携の取組として、2017 年 11 月、水素エネルギーの普及に向けて官民一体によるムーブメントを醸成することを目的とした「Tokyo スイソ推進チーム」を発足させた。同チームは、民間企業（79 団体）、大学・協会・技術組合等（12 団体）、都内自治体（24 団体）の合計 115 団体で構成され[84]、先進事例の情報共有や共通の情報発信等を行っている。

---

[82] 本項は、2018 年９月、東京都における水素関連事業について、当研究会が東京都の担当者から説明を聴取し、その内容を取りまとめたものである。

[83] 座長は橘川武郎一橋大学大学院商学研究科教授。同会議は、2015 年に「水素社会の実現に向けた東京推進会議」に改組され、政策目標実現に向けた具体的な取組等を議論した後、2017 年 10 月 31 日に廃止された。

[84] 「Tokyo スイソ推進チーム参加団体一覧」（Tokyo スイソ推進チーム運営会議（2018 年度第１回）（2018 年７月４日）配布資料）

イ　具体的施策

(ｱ) 水素ステーションの整備促進

現在、都内には水素ステーションが 14 か所（移動式も含む。）整備されており[85]、上記政策目標を達成すべく、都独自の補助事業（水素ステーション設備等導入促進事業）[86]等により、更なる水素ステーションの整備を促進している。

また、中小事業者の参入や、既存のガソリンスタンドとの併設等、様々な形態によるステーション整備が進められるよう、水素の特性や規制に関する情報提供及び水素ステーション設置に関する相談体制の構築等を進めている。具体的には、新たに水素ステーションの整備・運営を検討する中小ガソリンスタンド事業者等を対象に、「水素ステーション開設推進サポート」（通称：すいすいサポート）を開設し、水素ステーション運営に関する講習会の開催等を実施している。

このほか、東京都はＦＣバスの導入を促進しているところであるが、都内に現存するＦＣバス対応ステーションは１か所[87]のみであることから、ＦＣバスにも対応可能な水素ステーションの拡充を目指している。これに関し、都は、2018 年８月、初の都有地活用例として、葛西水再生センターの敷地の一部を活用し、ＦＣバス対応水素ステーションの整備・運営を行う事業者の募集を行った。

東京都では国に対し、水素ステーションの早期整備のため、複数年度にまたがる継続的かつ柔軟な財政支援及び支援対象の拡大とともに、「規制改革実施計画」等に基づく必要な措置の着実な推進のほか、技術開発の動向を踏まえた必要な規制緩和の検討を求めているところである。また、ＦＣバス専用水素ステーションの整備を促進するため、車庫内等における水素ステーション整備についても財政支援を求めている[88]。

(ｲ) ＦＣＶ・ＦＣバスの普及促進

東京都においては、都内に事業所等を有する法人・個人に対しＦＣＶの購入補助を行う「燃料電池自動車の導入促進事業[89]」を実施するとともに、バス事業者に対しＦＣバスの購入補助を行う「燃料電池バス導入促進事業[90]」を実施し、ＦＣＶ及びＦＣバスの普及を後押ししている。

ＦＣバスは、2017 年３月から都営バスにおいて２台が運行を開始し、現在は５台が運行している。

85　水素情報館東京スイソミルホームページ〈https://www.tokyo-suisomiru.jp/for-business/suiso-station〉（参照 2018.10.5）

86　整備費：【定置式】国と都の補助を合わせて整備費用の５分の４（中小企業は全額）補助
　　：【移動式】国と都の補助を合わせて全額補助
　　：【燃料電池バス】国と都の補助を合わせて全額補助（上限：３億 5,000 万円）
　運営費：土地賃借料の３分の１補助
　　：土地賃借料を除く運営費　大企業：上限 500 万円、中小企業：上限 1,000 万円　補助
（東京都環境白書 2017、エコサポート 2018）

87　イワタニ水素ステーション東京有明

88　東京都「平成 31 年度　国の施策及び予算に対する東京都の提案要求」（2018 年６月 26 日）

89　燃料電池自動車の導入促進事業：国の補助金交付額の２分の１を補助。（東京都環境白書 2017）

90　燃料電池バス導入促進事業：助成対象の経費の３分の２から 2,000 万円を差し引いた額を補助（上限額：5,000 万円）。（東京都環境白書 2017）

（図表 32）ＦＣバス

（出所）東京都ホームページ

ＦＣＶ及びＦＣバスの普及についても、東京都は国に対し、購入等に対する継続的財政支援を求めるとともに、2017 年度において２分の１から３分の１へ引き下げられたＦＣバス車両等導入への補助割合を２分の１にすることを求めている[91]。

(ｳ) 都民を対象とした普及啓発

東京都においては、都民の水素エネルギーに対する理解促進を図るため、セミナーやシンポジウムの開催等を通じて水素エネルギーの意義、安全性・リスク等に関する情報提供を行っている。

これに関し、東京都の監理団体である公益財団法人東京都環境公社（以下「環境公社」という。）は 2016 年に水素エネルギーの情報発信拠点である水素情報館「東京スイソミル」（江東区潮見）を開設したほか[92]、東京都では YouTube で「開校！でんじろう東京スイソ学園」の配信等を通じて、水素の安全性、有用性などの情報提供を行っている。

東京都は、国においても、水素を利用する意義や水素の安全性等に関して、更なる普及啓発を図ることを求めている[93]。

ウ　CO_2フリー水素の活用促進及び東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会における水素利用

東京都は、再生可能エネルギー由来の水素等の導入を促進しているところであり、都内事業所において再生可能エネルギー由来の電力で水素を製造し、活用する設備を設置する事業者に対し、設備設置に要する経費の２分の１を補助する支援事業[94]を実施している。

また、2016 年５月には東京都、福島県、国立研究開発法人産業技術総合研究所及び環境公社の４者で連携協定を締結し、CO_2フリー水素の活用に関する共同研究等に取り組んでいる。さらに、経済産業省、東京都、福島県及び民間事業者は、福島県で製造した再生可能エネルギー由来水素について、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会期間中の利用に向け検討を進めているところである。

こうした施策を実施していくため、東京都は国に対し、CO_2フリー水素の供給システムの確立に向けて国として先導的な役割を果たすこと、また、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会開催時における福島県産CO_2フリー水素の活用に向けて国として支援策を講じることを求めている[95]。

一方、2017 年３月、東京都は、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会後における選手村地区のまちづくりに係るエネルギーについて、「選手村地区エネルギー整備計画[96]」を公表した。同計画は、水素エネルギー

---

91 前掲注 88 に同じ。

92 来館者数は、2016 年度 9,084 人、2017 年度 14,694 人。（東京都環境局より聞き取り）

93 前掲注 88 に同じ。

94 事業所向け再生可能エネルギー由来水素活用設備導入促進事業（上限額３億７千万円）

95 前掲注 88 に同じ。

96 東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会後のエネルギー計画について、外部有識者を交えた「選手村地区エネルギー検討会議」（座長：橘川武郎東京理科大学大学院イノベーション研究科教授）での議論を踏まえ、選手村地区の目指すべき将来像や施策の方向性、計画策定時点で考えられる具体的な整備内容等を取りまとめたもの。

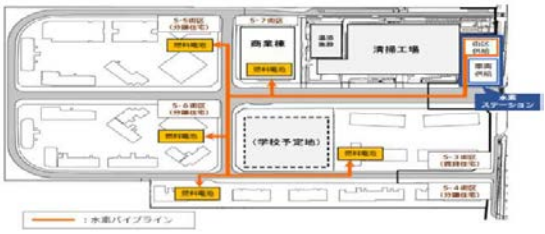
等の活用により、まち全体で高い環境性能を満たすスマートエネルギー都市の実現等を掲げている。具体的には、水素ステーションを設置しＦＣＶに水素を供給すること、パイプラインを敷設し水素ステーションから各街区へ水素を移送すること、各街区に設置された純水素型燃料電池により建物に電気と熱を供給すること等が予定されている。

上記の選手村地区エネルギー事業の実施は、大会後の運用を基本としているが、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会を世界的に注目される機会と捉え、プレゼンテーション事業として、水素関連施設の一部を大会期間中に先行稼働させる予定である。このプレゼンテーション事業についても、福島県産CO_2フリー水素の活用に向けた検討が行われている。

（図表 33）東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会後選手村の水素利活用（イメージ）

（出所）東京都環境白書 2017

（図表 34）水素パイプライン敷設イメージ



（出所）東京都ホームページ

(2) 兵庫県神戸市における取組[97]

ア　取組の経緯等

兵庫県神戸市[98]は、「神戸市環境マスタープラン」（神戸市環境基本計画）（2016 年３月改訂）を策定し、地球温暖化対策や分散型エネルギーの利活用に力を入れている。

同プランでは、「二酸化炭素の排出が少ない暮らしと社会を目指す」等の基本方針を掲げ、その実現に向けた重点施策の一つとして、「分散型エネルギーの導入促進」及び「水素エネルギーの利活用」を掲げている。同プランの取組により、神戸市は 2030 年度までに、2013 年度比で温室効果ガス排出量を 34%、最終エネルギー消費量を 22%削減することを目標としている。これは、2015 年のＣＯＰ21 で採択されたパリ協定における日本の国際公約（2030 年度までに 2013 年度比で温室効果ガス排出量を 26%削減）を上回る目標となっている。

神戸市が水素を活用しようと考えたきっかけは、省エネルギーの推進には限界があること、また、同市は日照時間が長く、南面傾斜地も多いことから太陽光発電の設置に適しているが、自然環境の一部である樹木を広範に伐採してまで太陽光発電システムを整備することには疑問があること、発電量に変動があ

[97] 本項は、2018 年８月、神戸市における水素関連事業について、当研究会が同市の担当者から説明を聴取し、その内容を取りまとめたものである。

[98] 兵庫県の県庁所在地である神戸市は、人口約 153 万人（2018 年７月１日現在）、面積 557.02 ㎢の政令指定都市。海と山に囲まれた豊かな自然に加え、今年で開港 150 周年となる神戸港など港湾整備がなされ、工業・物流の重要拠点となっている。また、市独自の取組として関西国家戦略特区等による「神戸医療産業都市構想」があり、ポートアイランドにおいて先端医療技術の研究開発拠点を整備し、産学連携により医療関連産業の集積を推進している。

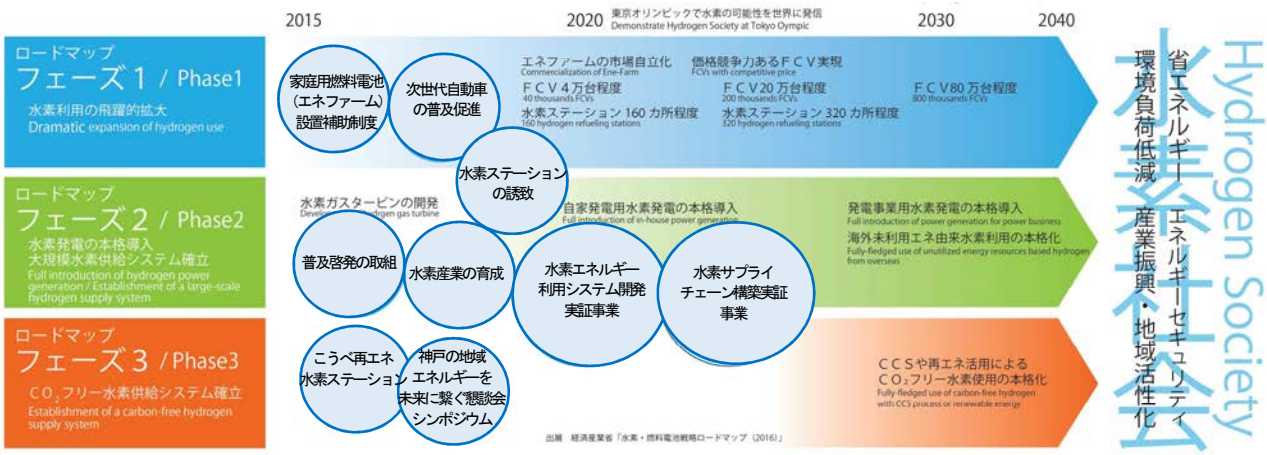
る再生可能エネルギーの普及促進だけでは、同市が掲げる温室効果ガス排出量 34%削減の目標達成が困難であること等を考えたからである。

他方、水素は利用時に温室効果ガスを排出しないこと、様々な資源から得られること、太陽光発電による余剰電力を活用し、水の電気分解で得られること等から、同市は 2012 年度より、水素を次世代エネルギーとする革新的技術開発の推進に取り組んでいる。

イ　具体的施策

神戸市は、水素・燃料電池戦略協議会の「水素・燃料電池戦略ロードマップ」におけるフェーズ１～フェーズ３の各段階に対応して、フェーズ１では「次世代自動車の普及促進」、フェーズ２では「水素ガスタービンの開発」、フェーズ３では「こうべ再エネ水素ステーション」等の取組を行っている（図表 35 参照）。

（図表 35）水素・燃料電池戦略ロードマップと水素スマートシティ神戸構想



（出所）神戸市「水素スマートシティ神戸構想パンフレット」を一部加工

(ｱ) 次世代自動車の普及促進

フェーズ１の具体策では、ＦＣＶ等の導入促進を図るため、「神戸市次世代自動車普及促進補助制度」として、兵庫県及び神戸市から合わせて１台当たり 50.5～52 万円の補助を市内事業者に対して行っている。また、試乗会等を通じてＦＣＶやＦＣバスの普及促進に取り組んでおり、2030 年度までに市内で約１万台の普及を目指している。

(ｲ) 水素ステーションの普及促進

神戸市の取組として、2016 年７月から同市郊外の西区において、太陽光発電と風力発電によって得られた電気を用いて水を電気分解し、水素を製造する「こうべ再エネ水素ステーション」が稼働している。製造した水素を充填したＦＣＶと外部給電器を一体で利用することにより、災害時の非常用電源としての活用や電源のないエリアに電気を届けることも可能となっている。

また、商用水素ステーションとしては、兵庫区に神戸七宮水素ステーション（事業者：日本エア・リキード株式会社）が 2017 年４月から稼働しており、敷地面積が約 300 ㎡と従来に比較して小さいことから[99]、大都市の水素ステーションのモデルになると目されている。ただし、現在の１日の利用台数は十分でなく、運営維持には今後のＦＣＶの増加が必要であり、水素ステーションの更なる普及に

[99] 例えば、前述の東京ガス千住水素ステーションは約 950 ㎡、イワタニ水素ステーション大阪森之宮は約 1,390 ㎡となっている。

は時間がかかるとの見通しである。

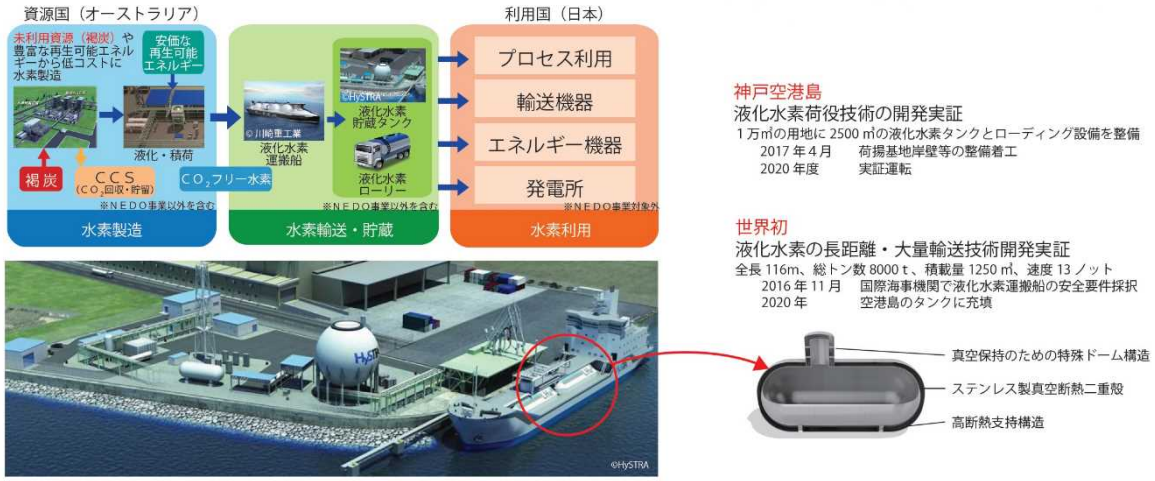
(ｳ) 水素サプライチェーン構築実証事業

神戸市はフェーズ２及び３の取組として「水素サプライチェーン構築実証事業」に取り組んでおり、前述Ｖ１(2)アの川崎重工等が実施するCO_2フリー水素サプライチェーン構想の実証事業に対し、神戸空港島における土地の提供及び公共岸壁整備等の支援を行っている（図表 36 参照）。

(ｴ) 水素エネルギー利用システム開発実証事業

神戸市は、水素を燃料として地域レベルで「電気」「熱」「水素」エネルギーの効率利用を目指す新エネルギーシステムの技術開発・実証を行う「水素エネルギー利用システム開発実証事業」に取り組んでおり、前述Ｖ１(2)ウの川崎重工や大林組等が実施する水素ＣＧＳ実証プロジェクトに対して、神戸ポートアイランドにおける土地の提供や、近隣の神戸市関連施設である病院等の４施設を熱や電気の供給先とする実証支援を行っている。

（図表 36）CO_2フリー水素サプライチェーン構築実証事業



（出所）神戸市「水素スマートシティ神戸構想パンフレット」

(ｵ) 水素産業の育成支援

成長産業として水素産業を育成するため、市内中小企業を対象とした勉強会を実施するとともに、試作品の開発や水素関連技術者の育成支援など、神戸市内の事業者が参入しやすい環境作りに取り組んでいる。

また、現時点において水素利用は黎明期のため高価格であるという課題に対しては、水素が利用時には温室効果ガスを排出しないという点に着目し、これを環境面から評価する仕組みの構築を目指している。

(ｶ) 水素エネルギーに関する普及啓発

神戸市は、水素に対する「社会的受容性の向上」が、自治体が果たす役割の中でも最も重要な課題と考え、取組に力を入れている。未知のエネルギーに対する漠然とした不安に対し、地域や市民が水素の意義・安全性等に関する正確な理解を深められるよう、水素に関する広報、シンポジウム、水素ステーションの見学やＦＣＶの試乗会等、様々な活動を継続的に行っている。

神戸市は今後も、政府のロードマップに先んじた実証事業が進む自治体として、産官学による取組を継続し、水素社会の扉を開く先導者として市全体で取り組んでいきたいとしている。

(3) 大阪府大阪狭山市における取組[100]

本項は、水素発電関連事業の構想案を取り下げた自治体の事例の紹介である。

ア　取組の経緯等

(ｱ)　「大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案）」の検討

大阪狭山市[101]は、比較的日照時間が長く、雨が少ないことから、市内には616年頃に築造された我が国最古のダム形式のため池である狭山池のほか、多くのため池が存在し、市域の約１割を水面が占めている。

同市は、人口減少に伴う市税の減収により住民福祉への影響が懸念される中、国際的なCO_2削減の動向や電力自由化の動き等を踏まえ、再生可能エネルギーを活用した「化石燃料使用ゼロのクリーンな水素」によるエネルギー供給のまちづくりを目指すとして、2015年12月に「グリーン水素シティ事業推進研究会」（以下「研究会」という。）を立ち上げた[102]。

また、これに先立ち、同年11月には、「グリーン水素シティ」の実現を目的として、企業との連携や新たな事業手法の導入及び電力事業や通信事業を行うため、市が100%出資する「メルシーfor SAYAMA株式会社」（以下「メルシー社」という。）が設立された[103]。

研究会における議論の中で、既に実施されていたため池での太陽光発電を活用して水を電気分解し、水素発電により市内にエネルギーを供給するという水素発電事業の提案がなされ、検討が進められることとなった。

2017年１月には、水素発電事業を中心に、「グリーン水素シティ」の実現に向け、研究会の各プロジェクトから提案された事業を実施するための「グリーン水素シティ構想(案)」（以下「構想（案)」という。）が取りまとめられ、パブリックコメントの手続が行われた（図表37参照)。

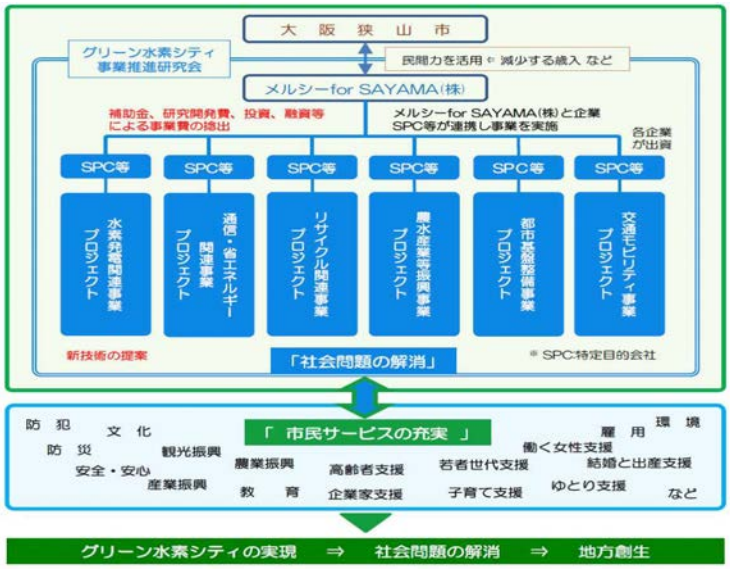
100　本項は、2018年８月、大阪狭山市における水素関連事業について、当研究会が同市担当者から説明を聴取し、同市の100%出資会社であるメルシーfor SAYAMA株式会社が運営する大鳥池発電所を視察した内容を取りまとめたものである。

101　大阪狭山市は大阪府南東部に位置し、人口約５万8,000人（2018年７月31日現在)、面積11.92㎢。1967年から始まった狭山ニュータウンの開発以降、農村集落から都市近郊のベッドタウンへと姿を変え、1987年に狭山町から大阪狭山市となった。

102　「世界初のグリーン水素シティ®の実現に向けて大阪狭山市と日本を代表する企業による産官連携プロジェクト『グリーン水素シティ事業推進研究会』始動」（メルシーfor SAYAMA株式会社、2015年12月28日）
〈https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000001.000016978.html〉（参照2018.10.5)

103　大阪狭山市ホームページ「大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案)」９頁
〈http://www.city.osakasayama.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/47/greensuisocitykoso.pdf〉（参照2018.10.5)

（図表 37）大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案）の概要



（出所）大阪狭山市ホームページ「大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案）」

(ｲ) 構想（案）の概要

構想（案）は、水素発電関連事業プロジェクト、通信・省エネルギー関連事業プロジェクト、リサイクル関連事業プロジェクト等の６つのプロジェクトで構成されており、そのうち、水素発電関連事業としては、

① 水素発電事業

再生可能エネルギーを活用して、豊富な水資源から水素を生成し、最先端技術による水素発電を実施（災害時にも電力供給でき、災害対策も併せて実施）。

② 水素自動車、水素ステーション事業

市の公用車や循環バスに燃料電池車を導入するとともに、水素ステーションを整備し、市民へ水素エネルギーの周知と化石燃料の使用抑制等の啓発を進める。

等が挙げられている。

(ｳ) 事業のスキーム

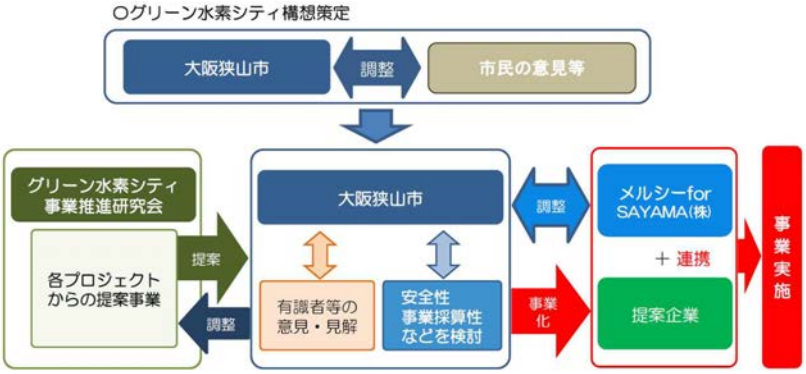
構想（案）の事業スキームとしては、

・参画企業から最先端技術を取り入れた事業提案を受けた市が、研究会においてその事業の安全性や採算性等について有識者の意見等を踏まえて検証し、事業化について検討していく。

・事業を実施する場合には、メルシー社が、市の意向や意見を十分に反映し、提案企業と連携して事業を進めていく。

とすることを想定していた（図表 38 参照）。

（図表 38）大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案）事業実施の流れ



（出所）大阪狭山市ホームページ「大阪狭山市グリーン水素シティ構想（案）」

(ｴ) 構想（案）の取下げ

大阪狭山市では、構想(案)の実現に向け、具体的な事業として、下水道処理場から排出される処理水から水素を生成する実証実験や、大阪狭山市を含む南河内地域６市町村から収集する剪定枝を活用した木質バイオマス発電設備を設置する実証事業を行ったが、検証の結果、

・安定した電力供給が行えるだけの十分な水素を発生させることができなかったこと
・水素生成に必要な水酸化マグネシウムの原料コストが高いこと

等から、現段階での事業化は困難であることが明らかとなった。

また、水素発電事業の導入に際しては、膨大な設備費用、事業用地、安全性確保などの課題が山積し、市単独での水素発電事業実施に至る条件整備ができていなかった[104]。

特に、構想（案）では「これらの事業には市税を投入しない手法で実施」することとし、国からの補助金や民間資金により事業を遂行しようとしていたものの、実際には、国等から補助金を投入できる事業が非常に少なく、また補助金を受けたとしてもその差額や補助対象外の事業費は市の会計から支出せざるを得ないという問題があった[105]。

市議会においても、メルシー社の経理処理等において不透明な部分があると指摘されると、2017 年 10 月、市長は地方自治法第 199 条第６項及び第７項に基づき、メルシー社及び大阪狭山市グリーン水素シティ事業等に関する執行方法について監査を要求し、2018 年２月に監査報告書[106]を受理した。

これらの経緯を踏まえた結果、市長は、構想(案)に掲げる事業の実現には課題が多く、人的・費用的な面からも継続は極めて困難であると判断し、2018 年４月、構想（案）の取下げを表明した。

イ　今後の水素発電関連事業への取組及び課題

構想（案）は、2016 年の狭山池築造 1400 年という節目を控え、地域経済の発展と環境保全への取組との観点から「水」をキーワードに取り組んだ事業であったが、大阪狭山市としては、多額の継続した資金を必要とする事業の進め方について、いささか拙速に過ぎた点があったことは否めないとしている。

しかし、これら市の一連の水素発電関連事業への取組に対する市民の反応には、これまでの水素一般に対するネガティブな声がある一方、構想(案)の取下げ後も事業に関する問い合わせがある等、結果として市民の水素に対する関心を高めることにつながったのではないかと考えている。

構想（案）の取下げにより水素発電関連事業はいったん白紙となったが、大阪狭山市では、将来の社会経済状況等の変化により、今回のような様々な課題が克服されれば、再び水素事業に取り組むこともあり得るとしている。

その場合には、他の自治体との事業連携、自治体の規模や環境等に応じた水素事業への取組方、民間資金を活用した事業の進め方やモデルプランの設計、市民に対する水素の安全性のＰＲ方法、企業の水素事業への参加を呼び込むための行政ツール等について検討を

---

104 大阪狭山市グリーン水素シティ事業対策室「大阪狭山市グリーンシティ構想（案）について」〈http://www.city.osakasayama.osaka.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/47/kousoutorisage%201.pdf〉（参照 2018.10.7）

105 同上。

106 大阪狭山市ホームページ「メルシーfor SAYAMA 株式会社及び大阪狭山市グリーン水素シティ事業等に関する執行方法に係る監査について」〈http://www.city.osakasayama.osaka.jp/sosiki/greensuisocity/1519709972532.html〉（参照 2018.10.8）

深めておくことが重要であるとしている。

Ⅵ　今後の課題

１　水素の需給両面からの取組の在り方

我が国では、既に電力の需給システムが確立され、輸送分野においても広く国民が利用し産業化されたシステムが存在する等、一定のエネルギーシステムが構築されている。このような現状の中で、水素を新たにエネルギー源として位置付け、その導入促進を図っていくためには、従来とは異なる画期的な利活用方法等が発見されない限り、当面は既存の設備やシステムの一部を代替・追加する等によりその利活用を図っていくことが想定され、その場合にも一定の費用負担は避けられない。

こうした中で水素エネルギーの取組を推進していくためには、まずは供給側において、現状では割高な水素関連コストの低減を図ることが求められるとともに、需要側においても、最終的に費用を負担することとなるユーザー（企業、国民）の理解と協力を得ることが前提になると考えられる。供給側と需要側のどちらかに偏った取組の進展は、かえって費用等のバランスを崩し、水素エネルギーの適切な普及促進を損なうおそれがある。特に水素製造と水素の主要な利用先として期待される水素発電等については、諸外国の動向を見ながら、需要と供給のバランスのとれた展開を図ることが必要であろう。このような視点の下、以下、分野ごとに今後の課題について若干の考察を述べたい。

(1) 水素の製造コストの低減

水素製造に係る取組の一つとして、既述のとおり海外の褐炭を利用したCO_2フリー水素サプライチェーン構想の実証事業がある。現在、オーストラリアの政府・企業等との連携の下、これまで長年に渡って続けられてきた研究開発の成果を、実証事業として具体化する段階となっている。

この中で、水素の普及・促進のための最大の課題は、水素の製造コストの低減である。

水素製造コスト（試算）[107]については、その実現可能性等をめぐって様々な意見もあることから[108]、実証事業終了後の詳細な検証が待たれるところである。製造技術の一層の進展とともに、水素が他のエネルギー源との充分な競争力を持ち得るよう、大幅なコスト低減の実現を目指すことが必要であろう。

なお、水素の製造方法に関しては、水の電気分解等による製造の開発も行われているが、民間レベルでは既に石油精製等いくつかの産業分野において、製造プロセスで副次的に水素が生成されるものの、自家消費にとどまり、活用されていない場合がある。今後、製造コストの一層の低減を図るためには、こうした産業界とも連携した取組が期待される。

また、海外の未利用エネルギー（褐炭、副生ガス、原油随伴ガス）を水素に改質し、輸送・貯蔵することが可能であるが、こうした未利用エネルギーを安価なうちに安定的に確保するとともに、発電コストが比較的安価な国の電力を利用して水素を製造し、日本に輸入することも考えられ、いずれも政府による戦略的な取組が求められるところである[109]。

---

[107] 事業化調査の結果、製造コストは29.8円／N㎥（ＣＩＦ価格）とされている（川崎重工提供資料）。なお、水素基本戦略では、2030年頃の目標が30円／N㎥（ＣＩＦ価格）とされており、この場合の水素発電コストは17円／kWhと試算されている。

[108] 前述「Ｖ３(2)ウ水素発電の発電コスト」参照。

[109] 「水素基本戦略」８頁

(2) 燃料電池関係

ア　ＦＣＶの価格低減等

現在、ＦＣＶの普及は国内で約２千台[110]と言われ、国や自治体では補助金等による導入支援策も用意されるなど、導入初期段階における普及拡大に向けた取組が進められている。

このような中でＦＣＶの更なる普及拡大のためには、その本体価格の低減化及び燃料を供給する水素ステーションの整備等が課題とされている。ＦＣＶの価格は700万円程度であり、ハイブリッド車（ＨＶ）（100万円台～200 万円台程度）やプラグインハイブリッド車（ＰＨＶ）（300万円程度）、電気自動車（ＥＶ）（300万円程度）などと比較しても[111]高く、政府支援策[112]を利用しても500万円程度（地方自治体の支援策がある場合はさらに減額）となっている。更なる普及拡大のためには一層の低価格化が求められる。

なお、ＦＣＶ事業を海外展開できれば、量産による低コスト化等のシナジー効果も期待されることから、グローバル市場獲得のため、国際標準の獲得等に向けた戦略的な取組も必要であろう。

一方、次世代自動車を巡っては、現在、ＦＣＶのほか、ＥＶ、ＨＶ、ＰＨＶ等の開発競争が激化している。各国では自動車の低公害化の取組を活発化させており、英仏両国は2040年までにディーゼル・ガソリン車の販売を禁止する方針を打ち出し[113]、中国でも自動車メーカーに対して一定割合の新エネルギー車（ＮＥＶ[114]（ＦＣＶを含む。））の製造・販売を義務付ける等の動きもみられる[115]。我が国でも次世代自動車産業の方向性等について議論が行われているが、一般にＦＣＶの認知度は他の次世代自動車に比べると未だ低い。今後は、ＦＣＶが次世代自動車の中でどのように位置付けられていくのか、市場の動向や企業の商品開発戦略、ユーザーの掘り起こし等の販売戦略のほか、国際的な動向等を充分注視していく必要がある。

イ　水素ステーションのコスト低減及び規制緩和の推進

水素燃料の価格については、現状では企業努力等により、ガソリン並みに意図的に抑えた価格で供給がなされているが、将来的には大量消費に向けて、水素製造技術の進展により価格の一層の低減化が期待される。

また、水素ステーションの設置は商用レベルでも始まっているが、国の保安規制の問題や立地の偏在の問題（需給等の関係から大都市中心で地方に乏しい）等があり、運営・維持費の低減が大きな課題とされる。水素ステーションがガソリンスタンド並みの自立した経営を果たし、ユーザーの利便性を満たす水準まで普及していくことが、ＦＣＶそのものの普及促進のための重要な前提条件となる。関係者からはコスト低減等のためにも、様々な保安規制の緩和等が求められているところである。

現行の高圧ガス保安法に基づく高圧ガス販

110　2017年３月末時点の保有台数：1,813台（自動車検査登録情報協会資料）

111　価格については、トヨタ自動車（ＥＶを除く）及び日産自動車（ＥＶ）の各社ホームページに掲載されたラインナップを参照した（参照2018.10.9）。

112　政府支援は合計すると約225万円程度になる。（内訳：クリーンエネルギー自動車導入費補助金約202万円、自動車グリーン税制（自動車税約２万円）、エコカー減税（自動車重量税約３万円、自動車取得税約18万円））（トヨタ自動車ホームページ「ＭＩＲＡＩ　エコカー対象グレード」<https://toyota.jp/mirai/ecocar/>）（参照2018.10.9）

113　「英、ガソリン・ディーゼル車の販売禁止を発表」『日本経済新聞』（2017.7.27）、「仏、40年めどガソリン車販売禁止　政府、ディーゼルも」『日本経済新聞』（2017.7.7）

114　New Energy Vehicle

115　「中国、新エネ車19年に10%　メーカー対象、製造販売で義務付け」『日本経済新聞』（2017.9.29）

売主任者に係る規制や、ＦＣＶ用水素タンク、水素ステーションに係る諸規制は、必ずしも今日の水素利用設備を念頭に作られていない。このため、政府の規制改革推進会議を中心に、公共の安全確保を前提とした上で、実態に即して様々な見直しの検討が行われている[116]。今後は、規制改革実施計画に掲げられた諸課題について早期に結論を得ることが求められるとともに、規制改革後の実施状況等についても更なる精査を行っていくことが水素利用の拡大に資すると考えられる。その際、自動車産業の更なる発展を図る観点から、国際的な保安規制や国際規格との整合性等についても、将来を見据えた取組が求められよう[117]。

なお、水素ステーションに係る民間レベルでの取組の中には、前述のＪＨｙＭによる民間活力を活かした新たな取組や、異業種間の連携した取組[118]も見られるところであり、水素ステーションの自立した運営に向けては、こうした連携の更なる進展も期待される。

ウ　家庭用燃料電池の普及促進

家庭用燃料電池（エネファーム）は2009年の発売開始以来、2018年には販売台数が約25万台に拡大している。ガス事業者等による普及促進に向けた取組もあり、新築住宅のＺＥＨ[119]化対応、集合住宅への採用（一括または一部）、一部事業者による余剰電力買取サービス[120]など様々な取組が見られるところである。戸建て住宅の屋根への取付けに限られる太陽光パネルよりも多様な配置が可能であり、エネファームの普及により家庭部門における省エネルギー、CO_2排出量削減が見込まれ、分散電源としての活用も期待できる。国の補助金が減額される見通しの中で（エネファーム導入支援事業費補助金:2018年度予算額76.5億円⇒2019年度概算要求額58.2億円）、関係者には自主的なサービス向上等による更なる普及拡大のための努力が期待される。

(3) 水素発電関係

ア　発電コストの低減

水素発電は、既設の天然ガス火力発電での利用（混焼）も可能で、取扱方法も天然ガスの知見（液化技術やガスタービン技術等）や供給インフラを活かすことができるといった利点がある。水素発電プラントの導入・拡大は、水素の大量製造・大量消費につながり、コストの低減に資すると考えられている。

一方、電力業界は、人口減少や省エネルギーの進展等に伴い、将来的に電力を含めたエネルギー需要の減少が想定される中で[121]、2017年４月から電力自由化政策の下で厳しい競争に晒され、一層のコスト削減を求められている。このような現状の下では、火力や原子力などの他電源と比較して高コストの発電設備への投資を行う経営優先度は低いのではないかと考えられる。

政府は、水素発電の利用拡大により、水素

---

116 前述「Ⅱ６水素に係る規制緩和の取組」参照。

117 例えば、2015年６月に「水素及び燃料電池自動車に関する国連規則」が発効したことに伴い、2016年６月には国内で「国際相互承認に係る容器保安規則」の制定等、必要な法令等の制定及び改正が行われている。

118 トヨタ自動車株式会社及び株式会社セブン-イレブン・ジャパンは、燃料電池小型トラックや燃料電池発電機を活用した次世代型店舗・配送システムのプロジェクトを2019年秋から実施することを予定している。（トヨタ自動車株式会社プレスリリース（2018年６月６日）〈https://newsroom.toyota.co.jp/jp/corporate/22815731.html〉）

119 ＺＥＨ：ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス。家庭で使用するエネルギーと、太陽光発電などで創るエネルギーをバランスして、１年間で消費するエネルギーの量を実質的にゼロ以下にするもの。政府は、第５次エネルギー基本計画において、2020年までにハウスメーカー等が新築する注文戸建住宅の半数以上で、また、2030年までに新築住宅の平均でＺＥＨを実現することを目標としている。

120 大阪ガス株式会社は2016年から家庭用燃料電池「エネファーム Type S」を対象に余剰電力の買取りを開始している。

121 第５次エネルギー基本計画（2018年７月３日閣議決定）４頁等。

の大量消費、これによる水素コストの低減を図ろうとしているが[122]、厳しい自由競争下に置かれる電力業界の自主的な取組に期待するだけでなく、水素発電導入への積極的な政策支援等を検討することも必要ではないかと考えられる。

イ　水素の環境価値評価の検討

水素発電に対する支援の考え方として、例えば、地球環境問題の観点から水素の特徴（脱炭素等）を踏まえ、水素発電により発電された電気の新たな価値（脱炭素等）を顕在化させていくこと等が考えられる。参考となる現行制度としては、例えば脱炭素の観点から非化石であることに価値を見出し取引する仕組み（非化石価値取引市場[123]）等が考えられる。また、欧州では既に環境価値の高い水素の利活用を促進するため、2014 年 12 月から CertifHy Project[124]が開始されており、CO_2フリー水素の定義の整理を行った上で、水素の環境価値の認証スキームを構築し、一定の認証を受けた水素については、環境価値を証書の形で取引する検討も行われている。このほか、最近では、非化石であることに価値を見出す世界的な民間取組（ＲＥ100[125]、ＥＳＧ投資[126]）等も関心を集めている。我が国においても、環境価値の高い水素がエネルギー源として選択されるための何らかのインセンティブを付与する制度設計を考えることも必要であろう。

いずれにせよ、コストの最終的な負担者となる電力ユーザー（国民全般、企業等）の理解と協力が必要となる。ＦＩＴ制度による再エネ賦課金が２兆円を超える現状[127]がある中で、どのような支援を行っていくべきか、透明性を確保した上で、十分な検討が求められる。

２　再生可能エネルギーや分散型エネルギーシステムへの水素の活用

第５次エネルギー基本計画では、再生可能エネルギーについて将来の主力電源化を目指すこととしており、再生可能エネルギーの更なる普及拡大のためには、調整電源の確保対策や系統制約の克服等が不可欠とされている。太陽光などの余剰電力を水素に変換し貯蔵しておくことができれば、変換の際のエネルギーロスの問題はあるとしても、長期・大容量の貯蔵が可能である水素は調整電源としての

122　第１回再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議において、安倍内閣総理大臣は、「生産から輸送、消費に至る、国際的な『水素サプライチェーン』の構築を牽引するのは、大量かつ安定的な水素需要を生む『水素発電』である。サプライチェーンの構築と水素発電の本格導入に向けて、多様な関係者の連携の基礎となる『共通シナリオ』を策定してほしい」旨述べている。（再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議（第１回）（2017 年４月 11 日）議事概要）

123　政府の電力システム改革に関連する市場整備のうち、水素発電に関連するものとして、「非化石価値取引市場」（再生可能エネルギー等の非化石エネルギー源に由来する電気の「非化石価値」（非化石証書）を取引するもの）や「需給調整市場」（周波数制御や需給バランス調整を行うために必要な調整力を調達するもの）等が考えられる。非化石価値取引市場は、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」（平成21年法律第72号）により、小売電気事業者は非化石電源比率を2030年度に44％以上にすることが求められていることから、この目標達成等に資するものとされている。

124　前述「Ⅳ２欧州」参照。

125　2014 年に国際的な環境ＮＧＯである The Climate Group 等が始めた、100％再生可能エネルギーによる事業運営を目標に掲げるイニシアチブ。世界で 152 の企業が加盟。日本からは 11 社が加盟（2018 年９月現在）。

126　環境（Environment）、社会（Social）、企業統治（Governance）に配慮している企業を重視・選別し行う投資のこと。2006 年に国連が責任投資原則（ＰＲＩ：Principles for Responsible Investment）を公表したことを受けて投資家から関心を集めている。

127　ＦＩＴ制度（固定価格買取制度）は、再生可能エネルギーで発電した電気を電力会社が一定価格で一定期間買い取る制度であり、買取費用の一部は賦課金の形で電気料金に上乗せされ、電気利用者が負担している。2012 年のＦＩＴ制度開始以降の買取費用総額は 2018 年度には約３兆 694 億円、このうち賦課金は約２兆 3,726 億円に達すると想定されている。（資源エネルギー庁プレスリリース「再生可能エネルギーの 2018 年度の買取価格・賦課金単価等を決定しました」（2018 年３月 23 日））〈http://www.meti.go.jp/press/2017/03/20180323006/20180323006.html〉（参照 2018.10.11）

活用可能性が高く、エネルギーの安定供給に資するものと考えられる。また、再生可能エネルギーの地域偏在性の課題に対しても、水素は電力系統を経ずに輸送が可能であることから、有望な解決手段として期待される。

さらに、近年は地域における分散型エネルギー[128]や、これを地域内で効率的に活用するエネルギーの地産地消が注目されている。水素発電や燃料電池はこれら分散型電源としても適しており、熱電併給による高効率のエネルギー供給が期待できるとともに、災害時の非常用電源等としての活用も可能である。

このように再生可能エネルギーの主力電源化に当たり、水素は再生可能エネルギーの変動吸収や地域偏在の解消など、更なる再生可能エネルギーの導入促進に向けた課題の解決に大きな貢献を果たし得ると考えられる。

３　水素に対するイメージの向上に向けた取組等

今回のヒアリング調査で聴取した意見に、国民全般の水素に対するイメージ(爆発する、怖い、危険等のネガティブなもの）の問題が数多くあった。この国民全般の水素に対するイメージの向上は、水素エネルギーの社会実装に向けた政府及び企業の取組を進めていく上で重要な前提となる。

既に自治体や企業においても、自らが水素エネルギーに取り組む前提として、水素の安全性や利活用の意義に関する地域住民等の理解促進等に取り組んでおり、中には他の自治体とも連携し地域住民向けにＦＣバスの公開等も行っている。

ただし、一般に自治体レベルの取組は、行政範囲や費用の面で一定の限界があり、また、各自治体を比較してもその規模や取組姿勢の相違等もうかがえる[129]。こうした自治体間の取組意識の違いを踏まえつつ、全国規模で行う国レベルの取組と地域規模で行う自治体レベルの取組の役割分担を明確化する等により、効率的な取組を進めていくことが必要であろう。その場合、資金面や人員面の制約が厳しい自治体に対しては、国による一定の政策的支援を考える必要もあろう。水素社会の実現を目指すためには、国民生活の身近なところでの水素利用の拡大と、水素の安全性に対する理解及び水素利用の意義についての国民全体の認識の共有をどのように図っていくかが引き続き今後の重要な課題になるものと考えられる。

おわりに

水素エネルギーは今後の成長産業として、産業政策の観点からもその意義が期待されている。水素・燃料電池関連の市場規模は我が国だけでも 2030 年に１兆円程度、2050 年には８兆円程度に上るとの試算もある[130]。我が国は世界でも先行する燃料電池技術を保有しており、今後もこの分野において国際競争力を発揮できる成長産業の発展が期待される。

水素エネルギーは、ＦＣＶ、家庭用及び業務・産業用燃料電池、水素発電等、様々な形

128　分散型エネルギーは、比較的小規模で、かつ様々な地域に分散しているエネルギーの総称であり、その一般的な意義として、エネルギーの効率的活用、非常時のエネルギー供給確保のほか、地域活性化や系統負荷の軽減等が挙げられている。（資源エネルギー庁「分散型エネルギーについて」（総合資源エネルギー調査会長期エネルギー需給見通し小委員会（第６回）（2015年４月10日）配布資料）

129　自治体の現状について政府が全国の自治体に行ったアンケート調査を見ると、ＦＣＶ普及計画の策定及び商用水素スタンドの整備計画無しの自治体が共に約67%、ＦＣＶに係る補助金無しが75%など、大半の自治体で取組が見られない状況となっている。（資源エネルギー庁「水素社会の実現にかかる自治体取組アンケート結果」（燃料電池自動車等の普及促進に係る自治体連携会議（第３回）（2016年10月31日）配布資料））

130　日本エネルギー経済研究所による試算。（日本エネルギー経済研究所ほか「水素エネルギー利活用のあり方に関する調査報告書」（2015年２月））

で多岐にわたるエネルギー消費分野に影響をもたらし、社会構造そのものを変えていく可能性を有している。また、大幅な省エネルギー、環境負荷低減に大きく貢献するとともに、エネルギーセキュリティの向上にも資する可能性を有する将来のエネルギーの選択肢の一つと言える。

現在はまだ水素社会の幕開けを迎えたところであり、水素社会の実現に向けたフェーズ１の入り口段階である。今後は技術開発の進捗状況、国内及び海外の社会情勢、規制の動向等を踏まえ、安全性の確保を前提としつつ、低コスト化及びインフラ整備等の諸課題について一層戦略的な取組の推進が求められよう。

最後に当研究会の調査に御協力いただいた企業、関連団体及び自治体の関係者の皆様に紙面を借りて感謝申し上げたい。

エネルギー政策研究会（平成 30 年 10 月 9 日現在）

衆議院調査局

佐野圭以子（経済産業調査室室長）
田中　　仁（経済産業調査室首席調査員）
近藤真由美（経済産業調査室次席調査員）
山岸　雅広（経済産業調査室調査員）
金谷雅姫子（経済産業調査室調査員）
伊藤　裕明（経済産業調査室調査員）
別府　辰彦（経済産業調査室調査員）
有田　勇一（予算調査室調査員）

海洋プラスチック問題と対策の動向

衆議院調査局調査員
大友　　裕之
（環境調査室）

■要　旨■－－－

経済フォーラム年次総会(ダボス会議)2016」では、海洋ごみに関する報告書が発表された。同報告書によれば、海洋に流出するプラスチックごみの量が今後も増え続け、今後対策を講じない場合、2050年までには、海洋中のプラスチック量が重量ベースで魚の総重量を上回ると予測しており、プラスチックごみの海洋など自然界への流出を防ぐ対策の強化の必要性が指摘されている[3]。

我が国に目を向けると、環境省が2010（平成22）年度～2014（平成26）年度の５年間において実施した漂着ごみの調査結果によれば、全国７か所（茨城県神栖市、石川県羽咋市、兵庫県淡路市、山口県下関市、長崎県対馬市、鹿児島県南さつま市、沖縄県石垣市）の海岸で実施した漂着ごみのモニタリング（個数、種類）において、種類別にみると７か所全てでプラスチック類が最も多く、個数全体の６割～９割を占めていたことが分かっている。

2014年に発表された国連環境計画（United Nations Environment Programme 以下「ＵＮＥＰ」という。）の報告書では、海洋に流出するプラスチックのうち、大きさが５㎜以下の微細なマイクロプラスチックが海洋の生態系に深刻な影響を与える可能性が指摘され、世界に新たに生じている環境問題として報告されている[4]。

2018（平成30）年の第196回国会においては、議員立法でこうしたマイクロプラスチック問題への対応も含めた「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等の推進に関する法律」（平成21年法律第82号。以下「海岸漂着物処理推進法」という。）の改正が行われたところである。

そこで本稿では、マイクロプラスチック問題に関して概説した後、マイクロプラスチックを含めた海洋プラスチックごみ対策、特に使い捨てプラスチック削減に向けた国際的な主な動向を紹介するとともに、第196回国会で行われた海岸漂着物処理推進法改正など、我が国におけるマイクロプラスチックを含む海洋ごみ対策の動向と今後の課題について述べる。

Ⅰ　マイクロプラスチック問題

本章では、近年取り上げられている海洋ごみのうち、特にマイクロプラスチックについて、その成り立ち、実態調査の結果、懸念されている環境への影響を概観する。

１　マイクロプラスチックの定義

マイクロプラスチックとは、大きさが５㎜以下の微細なプラスチックを指し、その発生源も幅広い分野にまたがっているが、その起源から、「一次的マイクロプラスチック」と「二次的マイクロプラスチック」の大きく２種類に分けられる。

「一次的マイクロプラスチック」とは、もともとマイクロサイズで製造されたプラスチックであり、例えば、洗顔フォーム等にスクラブ剤等として配合されているマイクロビーズ、様々なプラスチック製品を製造するための原料となる米粒状のレジンペレット等である（図表１参照）。

「二次的マイクロプラスチック」とは、もともとは大きなサイズで製造されたプラスチック（ペットボトル等）が自然環境中で紫外線や水流などの影響による劣化等により破砕・細分化されてマイクロサイズになったものである。これには、化学繊維の服を洗濯した際に発生するポリエステルやアクリルの繊

[3] World Economic Forum, “The New Plastics Economy Rethinking the future of plastics”, January 2016, p.7. <http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf>

[4] 兼廣春之「水環境におけるマイクロプラスチック汚染」『水環境学会誌』日本水環境学会（2017.10）343頁

維、食器洗いなどに利用されるメラミン製スポンジが摩耗して削れたものも含まれるとされている[5]（図表２参照）。

（図表１）洗顔料に含まれるマイクロビーズ（一次的マイクロプラスチック）

（出所）環境省資料

（図表２）微細なプラスチック片（二次的マイクロプラスチック）

（出所）環境省資料

マイクロプラスチック問題への関心が高まる中、マイクロビーズの海洋への流出が注目を集めている。化粧品に含まれるマイクロビーズは、大きさが0.001～0.1mmのポリエチレン等の球状のプラスチックの粒であり、古い角質の除去や洗浄の目的で、洗顔料や歯磨き粉等の洗い流し用パーソナルケア製品（以下「パーソナルケア製品」という。）にも配合されている[6]。使用されたマイクロビーズは、排水に混じって河川や海洋に流れ出るものもある[7]。いったん、海洋に流出したマイクロビーズは、その多くが海水よりも比重が軽いポリエチレンなどで組成されていることもあり、浮遊しながら海域に広がっていくとされ、回収はほとんど不可能とされている。

平成27年度の環境省調査（マイクロプラスチックの調査）では、マイクロビーズは、東京湾では７地点の調査地点のうち３地点で、伊勢湾では 10 地点の調査地点のうち３地点で採取されている。マイクロビーズの個数密度については、マイクロプラスチック全体に占める割合は１％以下であったとされている。

海洋中のマイクロプラスチックは、二次的マイクロプラスチックが大部分とされていることから、マイクロプラスチック問題の根本的な解決には、二次的マイクロプラスチックの海洋への流入量の削減、とりわけ使い捨てプラスチック製品の使用の削減が不可欠となっている。

２　マイクロプラスチック実態調査[8]

我が国周辺の沖合海域でもマイクロプラスチックが確認されている。環境省は、マイクロプラスチックの海洋汚染の実態把握のため、平成26年度以降、日本周辺海域などにおける分布状況の調査として、沖合海域における漂流ごみの目視観測調査に併せて、マイクロプラスチックを採取して個数を計測してきているが、最新の公表結果である平成28年度の調査結果では、調査対象とした我が国周辺の沖合海域の69地点全てでマイクロプラスチックが採取された。また、2014（平成26）年度及

---

[5] 高田秀重「マイクロプラスチック汚染の現状と国際動向・対策」『環境管理』産業環境管理協会（2017.9）25頁

[6] 例えば、洗顔料や歯磨き粉のほかにも、ポリエチレンを配合しているパーソナルケア製品として、ヘアケア・スキンケア・アイライナー・マスカラなどが挙げられる。環境省による洗い流し用パーソナルケア製品へのマイクロビーズ使用状況の調査結果については本稿187頁参照。

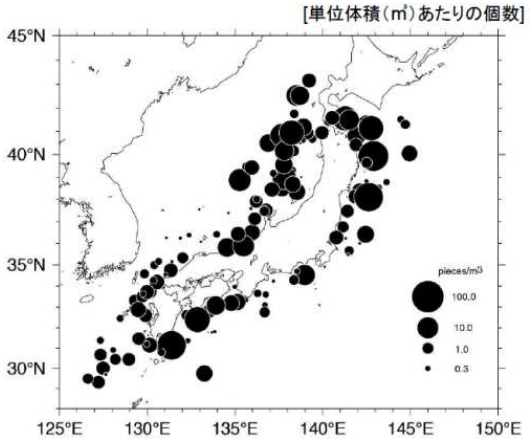
[7] マイクロビーズの海洋への流出量の定量的な把握はなされていないが、我が国の沿岸域でも海水中からマイクロビーズが確認されており、こうしたマイクロビーズは、雨天時に家庭排水が下水処理場へ運ばれず雨水とともに河川や海に未処理のまま放流される合流式の下水処理地区において海洋に流出すると考えられている。（高田秀重「特集 海を汚染するマイクロプラスチックの脅威:海洋ごみの現状と対策」『グローバルネット』地球・人間環境フォーラム（2017.8）２頁）

[8] マイクロプラスチック実態調査のほか、環境省では、日本周辺のマイクロプラスチックを含む海洋ごみの実態把握のため、海岸等にある漂着ごみ、沿岸海域と沖合海域に浮遊する漂流ごみ及び堆積する海底ごみについて分布状況等の実態把握調査を実施している。

び2015（平成27）年度の調査と合わせてみると、日本周辺の沖合海域で全体的にマイクロプラスチックが分布しており、東北の日本海側及び太平洋側沖周辺、四国及び九州の太平洋側沖周辺などで高い密度（100個／㎥）を示す傾向があることが分かっている（図表３参照）。

また、平成26年度の環境省調査（マイクロプラスチックの調査）結果に基づき、日本周辺海域（東アジア）では、北太平洋の16倍、世界の海の27倍の個数が存在したとして、調査を実施した日本周辺海域は「マイクロプラスチックのホットスポット」であるとの指摘がなされている[9]。

（図表３）沖合海域のマイクロプラスチックの分布密度（平成 26 年度～28 年度を合わせた結果）



（出所）環境省資料

３　マイクロプラスチックを含む海洋プラスチックごみの環境に及ぼす影響

プラスチックは自然環境中で分解され難いため、海洋に流出したプラスチックが海の生物に様々な影響を及ぼしている。プラスチックは、様々な生物に摂食等により取り込まれる。例えば、プラスチックを海鳥、ウミガメ、魚貝類等が餌と一緒に飲み込むことによって物理的に生物の生育に影響を与えることが指摘されている。我が国の魚貝類においてもマイクロプラスチックが検出されたという研究結果も報告されている[10]。

こうした海の生物によって飲み込まれるプラスチック自体が物理的な異物であることによる影響に加えて、化学毒性の影響も指摘されている。すなわち、摂食されたマイクロプラスチック自体に含有されている化学物質のほか、海洋を漂う間にマイクロプラスチックに吸着されることで濃縮される化学物質（ＰＣＢなどの有害な残留性有機汚染物質[11]（ＰＯＰｓ：Persistent Organic Pollutants））が食物連鎖を通じて生物の体内に蓄積され影響を及ぼす可能性が指摘されている[12]。

2015年の米国の科学誌「Science」に掲載された論文によると、世界の海へのプラスチックの積算流入量は、今後何も手を打たなければ、2025年までに2010年より１桁増加するとの予測もある[13]。

プラスチックの海洋への流出が今後も見込まれる一方で、前述したように、プラスチックは自然環境中ではほぼ分解されない。現在、その影響は顕在化していないが、今後、海洋へ流入するマイクロプラスチックの量が増加し続ける場合、こうしたマイクロプラスチックの化学毒性の影響が実際に生じてくる可能

---

[9] 磯辺篤彦「マイクロプラスチック ～見えない汚染の実態～」『生活と環境』日本環境衛生センター（2016.7）28-29 頁

[10] 2015 年に東京湾で釣られた 49 尾のカタクチイワシ、2015～2017 年に東京湾で採取されたムラサキイガイとホンビノスガイ、沖縄県座間味島で採取されたイソハマグリの計 27 個の二枚貝からマイクロプラスチックが検出されたことが確認されている。（『朝日新聞』（2016.6.23）、『毎日新聞』（2018.6.21））

[11] 難分解性（環境中で分解されにくい性質）及び生物蓄積性（人や野生生物の体内に蓄積しやすい性質）を有し、国境を越えて長距離を移動して環境汚染を引き起こすおそれがある物質として、我が国では製造・使用が原則禁止されている。

[12] 森田紗世「環境省における海洋ごみ対策について」『生活と環境』日本環境衛生センター（2016.7）５頁

[13] Jenna R. Jambeck et al., “Plastic waste inputs from land into the ocean.” *SCIENCE*, Vol.347, February 2015, p.768.

性が示唆されている[14]。

Ⅱ　海洋プラスチックごみ対策の国際的な動向

前述したように、プラスチックの海洋への流出が今後も見込まれる一方で、プラスチックは海洋に流出すると自然環境中ではほぼ分解されず、加えて、マイクロプラスチックは微粒子であるためいったん海洋に流出すると、回収及び除去することは極めて困難であるとされている。

こうしたことから、生物への影響が判明してから海洋への流出を止めても手遅れになるおそれがあるため、国際的には予防的アプローチの立場から対応が進められている。

１　国際枠組みでの動向

近年の海洋ごみ対策に関する主な国際枠組みでの動向は図表４のとおりとなっている。

（図表４）海洋ごみ対策に関する国際枠組みでの動向

会合名	開催年月	会合の主な成果
Ｇ７エルマウ・サミット	2015 年６月	・首脳宣言に海洋ごみ問題が初めて取り上げられ、海洋及び沿岸の生物と生態系に直接影響し、潜在的には人間の健康にも影響し得る海洋ごみ、特にプラスチックごみが世界的課題を提起していることが認識された。 ・首脳宣言の附属書として、「海洋ごみ問題に対処するためのＧ７行動計画」が策定された。同行動計画では、①陸域を発生源とする海洋ごみへの対処、②海洋ごみの回収・処理、③海域を発生源とする海洋ごみへの対処、④教育・研究・普及啓発活動、という４つの分野ごとの優先行動について具体的な施策が示されている。
国連サミット	2015 年９月	・2030 年までの目標として採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」における「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals：ＳＤＧs)におけるターゲットとして、「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」ことが掲げられた。
Ｇ７富山環境大臣会合 Ｇ７伊勢志摩サミット	2016 年５月	・Ｇ７富山環境大臣会合では、海洋ごみ問題を議題の１つとして取り上げ、採択されたコミュニケでは、Ｇ７エルマウ・サミットで策定された行動計画実施のためにＧ７各国が取り組むべき５つの優先的な施策（マイクロプラスチックのモニタリング手法の標準化及び調和化[15]など）が列挙された。 ・Ｇ７伊勢志摩サミットの首脳宣言において、資源効率性及び３Ｒ（リデュース（Reduce：発生抑制)、リユース（Reuse：再使用)、リサイクル（Recycle：再生利用)）に関する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コミットメントが再確認された。
G20 ハンブルク・サミット	2017 年７月	・Ｇ20 として海洋ごみ問題が首脳宣言でも初めて取り上げられ、首脳宣言の附属書として、これまでのＧ７による取組を基礎としつつ、発生抑制、持続可能な廃棄物管理の構築、教育活動・調査等の取組を盛り込んだ「海洋ごみに対するＧ20 行動計画」が策定された。
国連環境総会（ＵＮＥＡ）第３回総会[16]	2017 年 12 月	・採択された「海洋プラスチックごみ及びマイクロプラスチック」に関する決議では、長期的にプラスチックごみ及びマイクロプラスチックの海への流入をなくすことの重要性が示され、モニタリング手法の標準化に向けた取組への協力

[14] 高田（2017）前掲注７　３頁

[15] 海洋におけるマイクロプラスチックの実態把握のため、世界の海洋でマイクロプラスチックの観測及び研究が行われているが、採取の方法（採取に使用する網の目の大きさの違いなど)、採取したサンプルの計測の方法（浮遊密度の計算方法など）や測定項目などが異なることから、観測データの相互比較が難しい状況にあるとされている。
　我が国では、マイクロプラスチックのモニタリング手法の標準化及び調和化に関する国際専門家会合を 2016 年度から開催し、モニタリング手法の標準化及び調和化に主導的に取り組んでいる。同専門家会合では、世界の海域の漂流マイクロプラスチック濃度分布図の必要性が認識され、その前提としての必要な相互比較のための共同実験の実施が合意されるなど議論が進められている。

[16] United Nations Environment Assembly の略称で、ＵＮＥＰの意思決定機関であり、193 の国連全加盟国が参加して原則として２年に１回開催される会合。

		等が明記され、問題対処のための障害及びオプションを更に精査するための専門家グループ会合を招集することが決定された[17]。
Ｇ７シャルルボワ・サミット	2018 年６月	・海洋環境の保全に関する「健全な海洋及び強靭な沿岸部コミュニティのためのシャルルボワ・ブループリント」がＧ７全ての国によって承認された。 ・日本と米国を除く、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、英国及びＥＵにより、シャルルボワ・ブループリントの附属文書としての「Ｇ７海洋プラスチック憲章」が承認された。
第20回日中韓三カ国環境大臣会合（ＴＥＭＭ20）	2018 年６月	・中国・韓国と海洋プラスチック問題がグローバルな共通課題であることとともに、国際的なモニタリング、廃棄物の適正処理体制の構築、情報共有、技術開発の重要性についても認識の共有がなされ、2019 年に我が国で開催されるＧ20 に向けた連携・協力が確認された。
Ｇ7ハリファックス環境・海洋・エネルギー大臣会合	2018 年９月	・海洋プラスチックごみ問題への対処のために、プラスチックの管理に関する革新的かつ拡張可能な技術又は社会の解決策を促進するための今後の取組をまとめた「海洋プラスチックごみに対処するためのＧ７イノベーションチャレンジ」がＧ７各国により採択された。

（出所）外務省・環境省ホームページ等を基に筆者作成

特に、2018年の６月にカナダで開催されたＧ７シャルルボワ・サミットでは、海洋環境の保全に関する「健全な海洋及び強靭な沿岸部コミュニティのためのシャルルボワ・ブループリント」（以下「シャルルボワ・ブループリント」という。）がＧ７全ての国によって承認された。シャルルボワ・ブループリントでは、海洋プラスチック廃棄物及び海洋ごみの生態系への脅威の緊急性及び廃棄物の流れにおけるプラスチックの価値の損失を認識し、より資源効率的で持続可能なプラスチック管理に移行することにコミットし、海洋ごみのモニタリング手法の調和及びその影響に関する研究における連携を、ＵＮＥＰと協力し促進するとされている。

採択された首脳コミュニケにおいては、海洋の知識を向上し、持続可能な海洋と漁業を促進し、強靭な沿岸及び沿岸コミュニティを支援し、海洋のプラスチック廃棄物や海洋ごみに対処することが合意された。

なお、同サミットにおいて、日本と米国を除く、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、英国及びＥＵにより、シャルルボワ・ブループリントの附属文書としての「Ｇ７海洋プラスチック憲章」が承認された。同憲章は、プラスチックを含む製品の使用や廃棄等が海洋環境等への重大な脅威をもたらすことを認識した上で、プラスチックの資源効率的なライフサイクル管理のために、プラスチックの利用に年限付きの数値目標を設定するなど、参加する各国の取組を促すもので、主な目標として、①2030年までに100％のプラスチックが再使用可能、リサイクル可能又は実行可能な代替品が存在しない場合には、回収可能となるよう産業界と協力する、②代替品が環境に与える影響の全体像を考慮し、使い捨てプラスチックの不必要な使用を大幅に削減する、③適用可能な場合には2030年までにプラスチック製品においてリサイクル素材の使用を少なくとも50％増加させるべく産業界と協力する、④可能な限り2020年までに洗い流しの化粧品やパーソナル・ケア消費財に含まれるプラスチック製マイクロビーズの使用を削減するよう産業界と協力する、⑤2030年までにプラスチック包装の最低55％をリサイクル又は再使用し、2040年までには全てのプラスチックを100％回収するよう産業界及び政府の他のレベルと協力する、ことが盛り込まれてい

[17] これを受けて、第１回専門家グループ会合が 2018 年５月に開催されている。

る[18]。

我が国が当該憲章に不参加を決めた理由について、外務省からは、「憲章については、関係省庁間で協議・調整の上、政府として対処方針を決めて各国間の調整に臨んだところであり、本憲章の目指す方向性は共有するものの、プラスチックの具体的な使用削減を実現するに当たって国民生活や国民経済への影響を慎重に検討、精査する必要があるため、我が国自身の判断として今回参加を見送ることとした。」旨の答弁が参議院環境委員会においてなされている[19] [20]。

なお、2018年９月にカナダで開催されたＧ７ハリファックス環境・海洋・エネルギー大臣会合でＧ７各国により合意された「海洋プラスチックごみに対処するためのＧ７イノベーションチャレンジ」は、「Ｇ７海洋プラスチック憲章」と異なり数値目標は盛り込まれていないが、イノベーション促進のための具体的目標として、①持続可能なプラスチック及び代替品の開発・使用等、②費用対効果が高く、移転可能な方法による廃棄物管理の主要流出国支援等、③廃プラスチック及び再生プラスチックの新市場を産むビジネスモデルなどの開発等が示され、協力の方向性が打ち出されている。

２　諸外国における規制の動向

海洋のプラスチックごみの発生を抑制する対策としては、３Ｒ（リデュース（Reduce：発生抑制）、リユース（Reuse：再使用）、リサイクル（Recycle：再生利用））の促進が有効な対策であり、とりわけプラスチック廃棄物の削減を優先することは、海洋プラスチックごみの削減に直結するものであることから、国際的には使用期間が短い使い捨てのプラスチック製品等の使用削減の取組が進められている。

諸外国ではマイクロプラスチック対策の中でも、マイクロビーズを含む洗顔料などの製造・販売を規制する動きが広がっている（図表５参照）。マイクロビーズを含む洗顔料や歯磨き粉などは、代替する天然の原料が既に入手でき、他のプラスチック製品に比べて対策が採りやすいことも背景としてあるとされている[21]。

なお、二次的マイクロプラスチックの発生抑制に向けては、後述するように[22]、欧州を始めとしてプラスチック製レジ袋等のプラスチック製品に規制を導入している国も多い。2018 年６月に発表されたＵＮＥＰの使い捨てプラスチックに関する報告書によれば、使い捨てプラスチック製品の生産禁止や使用時の課金を導入している国･地域は 60 以上に上るとされている[23]。

---

18 環境省ホームページ「Ｇ７シャルルボワサミット 結果報告（気候変動及び海洋関係）」〈https://www.env.go.jp/council/03recycle/%E3%80%90%E5%8F%82%E8%80%83%E8%B3%87%E6%96%99%EF%BC%91%E3%80%91%E3%82%B7%E3%83%A3%E3%83%AB%E3%83%AB%E3%83%9C%E3%83%AF%E3%82%B5%E3%83%9F%E3%83%83%E3%83%88%E7%B5%90%E6%9E%9C%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf〉

19 第 196 回国会参議院環境委員会会議録第 12 号９頁（平 30.6.14）増島政府参考人（外務省大臣官房審議官）答弁

20 なお、中川環境大臣（当時）は、平成 30 年６月 12 日の記者会見で、Ｇ７海洋プラスチック憲章不参加の理由について、我が国としては、年限を決めて義務的な数値目標を定める以上は、やはり実現可能なものとすべく、産業界ともある程度調整した上で、そして政府部内で関係各省と調整をして、こうした合意に臨むというのが一般的であるが、今回はそうした調整を行う時間が足りなかったと言及している。

21 グローバルネット編集部「特集 海を汚染するマイクロプラスチックの脅威:海洋ごみの現状と対策」『グローバルネット』地球・人間環境フォーラム（2017.8）４頁

22 本稿 182 頁参照

23 United Nations Environment Programme, “SINGLE-USE PLASTICS:A Roadmap for Sustainability”,June 2018,p.65. 〈https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25496/singleUsePlastic_sustainability.pdf?isAllowed=y&sequence=1〉

（図表５）諸外国におけるマイクロビーズ規制の動き

国名	規制導入年月	規制内容
米国	2017年7月	マイクロビーズを含む水で洗い流すことができる化粧品（洗顔料や練り歯磨きなど）の製造禁止
	2018年7月	同化粧品の州際商業への投入禁止
韓国	2017年7月	マイクロビーズを含む化粧品の製造・輸入禁止
	2018年7月	同化粧品の販売禁止
英国	2018年1月	マイクロビーズを含む化粧品や衛生用品の製造禁止
	2018年7月	同化粧品の販売禁止
フランス	2018年1月	マイクロビーズを含む水で洗い流すことができる化粧品の製造・市場投入禁止
台湾	2018年1月	マイクロビーズを含む化粧品、洗浄剤の製造・輸入禁止（2020年1月には販売も禁止）
ニュージーランド	2018年1月	マイクロビーズを含む水で洗い流すことができる化粧品やマイクロビーズを含む車や部屋等の洗浄剤の製造・販売禁止
カナダ	2018年1月	マイクロビーズを含む洗顔料や歯磨き粉などの製造・輸入・販売禁止
	2018年7月	マイクロビーズを含む自然健康製品の製造・輸入禁止（2019年7月には販売も禁止）

（出所）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）配付資料『プラスチックを取り巻く国内外の状況＜資料集＞』を基に筆者作成

３　発生抑制に向けた欧州の動向

プラスチックごみの問題はＥＵにおいても喫緊の課題となっている。ＥＵでは、消費される包装材がリサイクルできない又はリサイクルが難しい場合もあることから、海洋プラスチックごみの発生抑制の観点から、レジ袋の使用削減に向けた指令の改正を始めとして、既に対策を講じてきている[24]。

レジ袋の使用削減に関しては、使い捨てで使用期間が短いプラスチックの削減に向けた動きとして、その禁止又は有料化の取組が進められている。ＥＵ全体では、2015年５月に発効した「ＥＵの包装及び包装廃棄物に関する改正指令」で、厚さ50μｍより薄いレジ袋の使用量を原則2019年末までに１人当たり年間90枚以下、2025年末までに40枚以下へと段階的に削減するか、2018年末までに全てのレジ袋を有料化するか、のいずれかあるいは両方を選択するようにされており、加盟各国は、国内法制化が求められている。各国の制度でも、レジ袋の有料化の取組が国によっては実施されてきているが、イタリアが2011年に非生分解性プラスチック[25]製のレジ袋を禁止したほか[26]、フランスでも2016年に使い捨てのプラスチック製レジ袋が原則禁止されるなど使用禁止に踏み切っている[27] [28]。

近年の動きとして、ＥＵの執行機関である欧州委員会（European Commission）は、2015年12月に「循環経済パッケージ」を採択して公表し、数値目標に基づく包装廃棄物の再資源化などを推進してきた。同循環経済パッケージの行動計画の付表の中で、循環経済におけるプラスチック戦略の策定が優先事項とされ、2017年度内に策定されることが定められていた[29]。

この行動計画の最初の具体化で、プラスチック分野に特化した循環経済の構築を目指す取組として、欧州委員会は、2018年１月に「循

[24] 駐日欧州連合代表部ホームページ「循環型経済に向けたＥＵ初のプラスチック戦略」<http://eumag.jp/issues/c0418/>

[25] 「生分解性プラスチック」とは、一般的に、通常の使用時には従来のプラスチックとしての性質・物性を保ち、使用後の廃棄時には自然界の微生物の働きにより分解され、最終的には水と二酸化炭素に変化するプラスチックを指す。

[26] 『東京新聞』夕刊（2018.6.30）

[27] 『ジェトロ・ビジネス短信』(2016.4.12)

[28] レジ袋の禁止や有料化の取組は、欧州だけではく、アジアやアフリカなど多くの国等で導入されている。地域レベルの制度ではさらに多くの国や地域で導入されている。

[29] 中曽利雄「最新事情 ドイツ、ＥＵの循環経済・資源政策(vol.38)」『月刊廃棄物』日報ビジネス（2018.5）80頁

環経済におけるプラスチックに関する欧州戦略」（以下「欧州プラスチック戦略」という。）を採択・公表し、同年３月に正式に決定されている。

欧州プラスチック戦略は、産業・消費者サイドで有限資源をより持続可能な方法で生産･消費して廃棄物管理を改善するとともに、ＥＵ内のリサイクル産業のノウハウを確立させて国際競争力を高めて雇用の創出を図るもので、その内容は、プラスチック産業が目指すべき在り方と市民・政府・産業界の協力に関するビジョン及び、これを実現するためのアクション（プラスチック廃棄物の抑制、環境配慮設計、海ごみ問題への対応方策等）で構成され、前者のビジョンの中では、2030 年までに、ＥＵ市場における全てのプラスチック製容器包装は、リユース可能、若しくはリサイクルが可能となり、欧州で発生するプラスチック廃棄物の半分以上がリサイクルされることなどが盛り込まれている[30]。

こうしたＥＵの欧州プラスチック戦略策定の背景には、中国における廃棄物輸入規制の動きもあるとされている。すなわち、2017 年７月、中国政府は環境規制を強化して海外からの一定の固体廃棄物輸入を段階的に停止する旨を世界貿易機関（ＷＴＯ）に通告し、同年８月には「輸入廃棄物管理目録」を公表し、非工業由来の廃プラスチックを始め、廃金属くずなどを輸入禁止品目の対象とし、この輸入禁止は 2017 年 12 月末から施行された。ＥＵのプラスチック廃棄物のほぼ半分近くが毎年中国に輸出されてきたとされ[31]、中国の輸入規制により、従来中国への輸出依存度が高かった品目についてリサイクルの流れに影響を及ぼすこととなる。

さらに、欧州委員会は、2018 年５月に、欧州プラスチック戦略を履行するための使い捨てプラスチックの規制案を発表し、2019 年５月の欧州議会選挙前までに何らかの結果が出るよう欧州議会及びＥＵ理事会に提案している。同規制案では、既に実用化段階にあり代替製品が存在する使い捨てプラスチック製品・素材の販売の禁止、2025 年までに使い捨て飲料用ボトル（ペットボトル等）の９割回収の達成などが盛り込まれており、同規制案の概要は図表６のとおりとなっている[32]。同規制案の発効には、ＥＵ理事会との協議や産業界との調整が必要であるが、このように欧州ではプラスチックの使用抑制を求める動きが加速している。

（図表６）欧州委員会の欧州プラスチック戦略を履行するための規制案の概要

対象製品	規制内容
綿棒の芯、フォーク、ナイフなどのカトラリー、皿、ストロー、マドラー、風船用の棒	販売禁止
飲料用容器	販売されている製品の分別回収率（重量ベース）90％の 2025 年までの達成
食品用容器とドリンクカップ	無料配布の禁止などを含む消費量を抑制するための措置の導入
お手拭き、風船等	ラベル表示義務の導入：プラスチックの使用の有無、適切な廃棄方法、環境負荷などの情報を分かりやすく表示
食品用容器、菓子類などの包装フィルム、飲料用容器、ドリンクカップ、たばこのフィルター、お手拭き、風船、レジ袋、釣具	拡大生産者責任（製品の使用後の回収費用を生産者が負担するなど、生産者の責任を製品の使用後まで拡大させること）の適用

（出所）独立行政法人日本貿易振興機構ＨＰを基に作成

[30] エネルギーと環境編集部「中国の輸入規制など響く。アジア巻き込み国際条約化に進展の可能性 ＥＵがプラスチック削減規制、日本は循環戦略策定へ」『エネルギーと環境』エネルギージャーナル社（2018.6.7）５頁

[31] 中曽利雄「最新事情 ドイツ、ＥＵの循環経済・資源政策(vol.37)」『月刊廃棄物』日報ビジネス（2018.4）81 頁

[32] 『ジェトロ・ビジネス短信』(2018.6.5)

Ⅲ　我が国における海洋ごみ対策の動向

１　海岸漂着物処理推進法に基づく海洋ごみ対策

我が国において、マイクロプラスチックを含めた海洋ごみの発生の抑制等を図るために必要な施策を総合的かつ効果的に推進する基本的な枠組みを定めた法律として、海岸漂着物処理推進法がある。

同法については、2018（平成30）年の第196回国会において議員立法でマイクロプラスチック問題への対応も含めた改正が行われた。そこで、以下では、海岸漂着物処理推進法の概要及びその改正内容とともに、改正に当たっての主な議論に触れつつ、同法に基づく海洋ごみ対策について整理することとしたい。

(1) 海岸漂着物処理推進法の概要

改正前の法律は、2009（平成21）年の第171回国会で議員立法として成立し、施行されている。

同法は、海岸漂着物対策に関する基本理念や各主体（国、地方公共団体、事業者及び国民）の責務を明確化することにより、海岸を有する地域のみならず全ての地域における幅広い関係者が立場に応じて取組を実施しつつ相互に連携して海洋ごみ対策に取り組むことを推進するもので、そのための政府による基本方針及び都道府県による地域計画の策定などの規定が盛り込まれている。

なお、2010（平成22）年には、同法に基づき「海岸漂着物対策を総合的かつ効果的に推進するための基本的な方針」（以下「基本方針」という。）が閣議決定されている。基本方針に基づき、環境省を中心に関係省庁[33]が連携してマイクロプラスチックを含めた海洋ごみの実態把握[34]、回収・処理・発生抑制、国際協力に係る海洋ごみ対策[35]が推進されている。

(2) 回収処理・発生抑制推進に向けた支援

海岸漂着物処理推進法第29条第１項では「政府は、海岸漂着物対策を推進するために必要な財政上の措置を講じなければならない」と規定している。環境省は、同項の規定に基づき、都道府県等が必要に応じて作成する海岸漂着物対策を推進するための計画（地域計画）に沿って実施する海岸漂着物等の発生抑制、回収及び処理等の事業に対する財政支援を行っており、平成30年度においては、31.1億円（平成30年度当初予算４億円、平成29年度補正予算27.1億円）が予算措置されている。なお、平成21年度～27年度で同事業を利用して、全国で約19万トンのごみが回収・処理されている[36]。また、回収処理、発生抑制対策に係る事業の補助率は、地域の実情に合わせ、離島や過疎、半島地域等において嵩上げが実施されている。

(3) 海岸漂着物処理推進法の改正

海岸漂着物処理推進法は、2009（平成21）年の施行後より、国内の海洋ごみ対策を推進するための基本的な枠組み法として、海岸漂着物等の発生の抑制等に寄与してきた。その一方で、依然として、我が国の海岸に国内外から大量のごみが漂着している状況にあり、

---

[33] 環境省以外の関係省庁の主な取組として、漁業由来のプラスチックごみの削減方策の確立に向けた調査・対策や漁場における堆積物の除去（水産庁）、「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。以下「容器包装リサイクル法」という。）に基づく容器包装廃棄物の排出抑制の促進（経済産業省）、閉鎖性海域における漂流ごみの回収（国土交通省）が挙げられる。

[34] 前掲注８参照

[35] 前掲注15参照。この他、東アジア等での海洋ごみ対策推進のため、北西太平洋地域海行動計画（ＮＯＷＰＡＰ）やＴＥＭＭにおける地域レベルでの国際連携、日中二国間での国際連携の取組が進められている。

[36] なお、平成26年度補正予算からは漂流・海底ごみの回収処理も対象に追加されている。

沿岸を漂流するごみや海底にあるごみが船舶の航行の障害や漁業環境の支障となって海洋環境に深刻な影響が及んでいること、加えて、前述のように、有害な化学物質を吸着又は含有したマイクロプラスチックが食物連鎖等を通じて海洋生態系に影響すること等が懸念され、国内のみならず国際的な関心も高まっており、この対策が喫緊の課題となっていた。

こうした状況を踏まえ、同法の改正に向けた検討が各党において重ねられた結果、第196 回国会において、起草案が取りまとめられ、2018（平成 30）年６月８日、衆議院環境委員会において、同起草案を全会一致をもって成案とし、これを委員会提出の法律案とすることに決した。なお、「海岸漂着物対策の推進に関する件」が委員会決議として議決された。

その後、同法律案は、同月 12 日の本会議において可決され、参議院に送付された。参議院では、同月 15 日の本会議で可決・成立し、同月 22 日に公布された（平成 30 年法律第 64 号）。

本改正では、題名に海洋環境の保全が追加され、これまで法の対象外となっていた漂流ごみや海底ごみが法の対象に加えられた[37]ほか、海岸漂着物対策についての循環型社会の形成（３Ｒの推進）等による海岸漂着物等の発生抑制と併せて、マイクロプラスチック問題への対応として、マイクロプラスチックを「微細なプラスチック類」と定義した上で、その発生抑制のために、以下の３点が規定された。

①基本理念（第６条第２項関係）
　海岸漂着物対策は、海域においてマイクロプラスチックが海洋環境に深刻な影響を及ぼすおそれがあること及びその処理が困難であること等に鑑み、海岸漂着物等であるプラスチック類の円滑な処理及び廃プラスチック類の排出の抑制、再生利用等による廃プラスチック類の減量その他その適正な処理が図られるよう十分配慮されたものでなければならないこと。
②事業者の責務（第 11 条の２関係）
　事業者は、マイクロプラスチックの海域への流出が抑制されるよう、通常の用法に従った使用の後に河川その他の公共の水域又は海域に排出される製品へのマイクロプラスチックの使用の抑制に努めるとともに、廃プラスチック類の排出が抑制されるよう努めなければならないこと。
③検討（改正附則第２項関係）
　政府は、最新の科学的知見及び国際的動向を勘案し、海域におけるマイクロプラスチックの抑制のための施策の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとすること。

(4) 改正に当たっての主な議論[38]

海岸漂着物処理推進法の改正に当たっては、マイクロプラスチックの発生抑制策も含めて議論が行われた。以下では、改正に当たっての主な論点を整理する。

ア　マイクロプラスチックの製品への使用抑制が位置付けられたことの意義

今回の法改正において、マイクロプラスチックの製品への使用抑制が位置付けられたことの意義について質疑があった。

この点に関し、改正案提出者からは、「今回の法改正では、マイクロプラスチックの発生抑制のための基本理念を定めるとともに、事業者の責務を明確化しているが、プラスチックごみの減量や円滑な処理は、従来のプラスチックが破砕されて微細になる、二次的マイクロプラスチックの発生抑制にも資するものである。他方で、マイクロビーズ等の一次的

[37] 沿岸海域に漂流し、又はその海底に存するごみ等を「漂流ごみ等」と定義し、これを海岸漂着物処理推進法の対象である「海岸漂着物等」の定義に追加する改正が行われた。また、国と地方公共団体に対し、「漂流ごみ等」の円滑な処理の推進に関する努力義務の規定も設けられた。

[38] 衆議院環境委員会における改正案提出者及び政府に対する発言及び答弁、並びに参議院環境委員会における質疑答弁を基に記述した。

マイクロプラスチックについては、ひとたび環境中に排出されると回収・処理が困難であることから製品への使用抑制が重要との認識で、マイクロビーズは業界が自主規制を呼び掛けて、代替素材への切り替えが進んでおり、本改正により産業界の取組がより一層推進されることになる。なお、マイクロプラスチックによる海洋生態系への影響等については現時点では科学的知見が必ずしも十分ではなく、今回の法改正では、政府は、最新の科学的知見及び国際的動向を勘案して海域におけるマイクロプラスチック抑制のための施策の在り方を速やかに検討し、必要な措置を講ずると規定したところである」旨の答弁がなされている[39]。

イ　プラスチック製品の製造、流通、使用の規制まで触れなかった理由

諸外国においてプラスチック製品の様々な規制の動きがある中で、今回の法改正においてプラスチック製品の製造、流通、使用の規制に関してまでは触れなかった理由について質疑があった。

この点に関し、改正案提出者からは、「諸外国では海洋におけるプラスチックごみの問題を踏まえてプラスチック製品に係る規制について様々な検討や提案がなされているが、我が国では循環型社会形成推進基本法を始め、各種リサイクル法でプラスチックごみの排出を抑制するとともに、適正処理が推進されているところであり、まずはこれらを徹底することが重要であるとの観点から、今回の法改正では、３Ｒの推進等による海岸漂着物等の発生抑制を明記したところであり、また、プラスチック製品が広く普及している現状や国民生活に与える影響に鑑みれば、いきなり規制するのではなく、科学的知見を踏まえ、代替製品の開発の可否も含めて丁寧に検討されるべきものであるため、今回の法改正では、マイクロプラスチックの発生抑制のための基本理念や事業者の責務を規定したところである」旨の答弁がなされている[40]。

ウ　今後策定される「プラスチック資源循環戦略」に数値目標やプラスチック製造段階での発生抑制施策を盛り込む必要性

ＥＵがＥＵ域内で流通する全てのプラスチック製包装材を 2030 年までに全て再生利用可能なものにしていくことを目標とするなど年次目標を持って規制を強化する中で、我が国も年次目標を持って踏み込むことが必要であり、加えて、ＥＵでは製造段階での発生抑制まで視野に入れた取組が進んでいることから、今後我が国が策定することとなる「プラスチック資源循環戦略」にプラスチック製造段階での発生抑制施策を盛り込むべきではないかとの質疑があった。

この点に関し、環境省から、「閣議決定を予定している第四次循環型社会形成推進基本計画案において、プラスチック資源循環戦略を策定することが盛り込まれており[41]、今後の同戦略の策定に向けた議論の中では、使い捨て容器包装等のリデュース等、環境負荷の低減に資するプラスチック使用の削減、使用済プラスチックの徹底的かつ効率的、効果的な回収・再生利用について検討していく中で、数値目標や使い捨てプラスチックの発生抑制策等についても、Ｇ７海洋プラスチック憲章で掲げられた事項を踏まえて積極的かつ前向きに検討し、関係者と調整をして数値目標を織り込むことができるように議論を進めていき、併せて、生産段階からのプラスチックの

[39] 第 196 回国会衆議院環境委員会議録第 10 号 15 頁（平 30.6.8）北川知克衆議院議員答弁

[40] 第 196 回国会衆議院環境委員会議録第 10 号 15-16 頁（平 30.6.8）江田康幸衆議院議員答弁

[41] 第四次循環型社会形成推進基本計画は、平成 30 年６月 19 日に閣議決定され、同計画には、プラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略として、プラスチック資源循環戦略を策定することが盛り込まれている。

発生抑制策についても当然検討していく」旨の答弁がなされている[42]。

エ　海岸漂着物等地域対策推進事業について国の支援予算の増額を検討する必要性

環境省は、海岸漂着物等地域対策推進事業において、地方自治体による海岸漂着物等の回収・処理を支援しているが、今回の法改正において、漂流ごみや海底ごみも法対象に追加されて地方自治体の円滑な処理の推進の対象となったこともあり、地方自治体の状況に応じて国の支援予算の増額を検討すべきではないかとの質疑があった。

この点に関し、環境省から、「海岸漂着物等地域対策推進事業は、海岸漂着物等の回収・処理を推進していく上で非常に重要な事業で、地方自治体の要望も踏まえながら、できる限りの予算確保に取り組んできたところであり、平成29年度補正予算で約27.1億円、平成30年度予算で４億円を計上しており、地方自治体による回収・処理が円滑に進むよう、必要な財源の確保に最大限努めていく」旨の答弁がなされている[43]。

２　プラスチック資源循環に係る動向と課題

(1) マイクロビーズ使用等に対する規制の動き

一次的マイクロプラスチックであるマイクロビーズについては、ひとたび環境中に放出されると回収が困難であるため、発生抑制策としての製造・販売段階での制限が求められる。

欧米の産業界では、大手の化粧品メーカー等を中心として、プラスチック製スクラブを天然素材への転換を発表する企業が増えているとされる[44]。こうした予防的な動向を踏まえて、我が国の産業界でも自主的に規制を講じ始めている。

2016（平成28）年３月に、日本化粧品工業連合会は、会員企業（約1,100社）に対して、「洗い流しのスクラブ製品におけるマイクロプラスチックビーズの使用中止に向け、速やかに対応を図られること」を要請する自主規制を呼びかける文書を発信している。

環境省が2016（平成28）年度に実施した国内外におけるマイクロビーズの流通実態等に係る調査[45]では、国内で販売されているパーソナルケア製品150種類（洗顔料とボディーソープ各々75種類）のうち、明確にマイクロビーズが含有されていると判断された製品は、全150種類中洗顔料２種類（1.3%）となっており、自主規制は一定程度有効に機能しているものと考えられるとしている。

同調査においては、パーソナルケア製品中のマイクロビーズの流通実態について、関係業界へのヒアリングも実施しており、現時点（2017（平成29）年３月）では洗い流し用パーソナルケア製品へのマイクロビーズ使用はほぼ終了していると考えられるとしている。

我が国のプラスチック産業における代表組織である日本プラスチック工業連盟は、海洋のプラスチックごみ対策に係る取組として、1993（平成５）年にはプラスチック製品を成型・加工する際の原料となる樹脂ペレットの工場等からの漏出防止のため、「樹脂ペレット漏出防止マニュアル」を作成し、会員企業及び関係団体に配布して協力を要請し、2017（平

42　第196回国会参議院環境委員会会議録第12号9,15,18頁（平30.6.14）中川環境大臣答弁

43　第196回国会衆議院環境委員会議録第10号16頁（平30.6.8）早水政府参考人（環境省水・大気環境局長）答弁

44　兼廣春之「プラスチックによる海洋汚染－マイクロプラスチック問題－」『化学物質と環境』エコケミストリー研究会（2016.5）９頁

45　環境省ホームページ「平成28年度国内外におけるマイクロビーズの流通実態等に係る調査業務報告書（平成29年３月）」〈http://www.env.go.jp/water/marirne_litter/microbeads.pdf〉

成 29）年には取組の対象をプラスチック製品まで広げて啓発活動を実施している。なお、同連盟ほか、日本化学工業協会などプラスチック関連５団体は、2018（平成 30）年９月に海洋プラスチック問題に対処すべく、「海洋プラスチック問題対応協議会」を設立している。

(2) 第四次循環型社会形成推進基本計画の閣議決定

2018（平成 30）年６月、第四次循環型社会形成推進基本計画が閣議決定された。同計画は、循環型社会形成推進基本法に基づき、循環型社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るために定められたもので、2013（平成 25）年以来５年ぶりの見直しとなるが、同計画においては、おおむね 2025 年までのプラスチックに関する国の取組として、プラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略である「プラスチック資源循環戦略」を策定し、これに基づく施策を進めていく方針が示された。

具体的には、①使い捨て容器包装等のリデュース等、環境負荷の低減に資するプラスチック使用の削減、②未利用プラスチック[46]を始めとする使用済プラスチック資源の徹底的かつ効果的・効率的な回収・再生利用、③バイオプラスチックの実用性向上と化石燃料由来プラスチックとの代替促進等を総合的に推進することとされている。

2018（平成 30）年７月には、「プラスチック資源循環戦略」の策定のため、中川環境大臣（当時）の諮問を受けて、中央環境審議会循環型社会部会の下にプラスチック資源循環戦略小委員会が設置され、2018（平成 30）年度中の答申に向けて、経済団体や産業界も加わって検討が進められている[47]。

(3) 我が国の廃プラスチックの処理の現状と課題

一般社団法人プラスチック循環利用協会が 2017（平成 29）年 12 月に発表した「2016 年プラスチック製品の生産・廃棄・再資源化・処理処分の状況　マテリアルフロー図」をみると、2016（平成 28）年の我が国のプラスチック廃棄物の総排出量は、899 万トンと推計されている。

これらのプラスチック廃棄物の処理処分についてみると、有効利用されたプラスチック廃棄物約 759 万トン（全体の約 84%）のうち、マテリアルリサイクル[48]されたものが約 206 万トン（約 23%）、ケミカルリサイクル[49]されたものが約 36 万トン（約４%）、サーマルリサイクル（熱エネルギー回収）されたものが 516 万トン（約 58%）となっている。

一方、未利用のプラスチック廃棄物約 140 万トン（約 16%）のうち、単純焼却処理されたものが約 80 万トン（約９%）、埋め立て処理されたものが約 60 万トン（約７%）と推計されている。

このように、プラスチック廃棄物の半分以上が熱回収の形で処理され[50]、単純焼却処理を加えれば約７割近くが焼却されている状況

---

46 プラスチック廃棄物のうち、有効利用されなかったプラスチック廃棄物

47 中川環境大臣（当時）は、2018（平成 30）年９月に開催されたＧ７ハリファックス環境・海洋・エネルギー大臣会合において、同戦略策定に関して、海洋プラスチック憲章の内容を取り込み、またそれを上回るよう、2019（平成 31）年６月のＧ20 までに策定すると発言している。また、2018（平成 30）年 11 月には、プラスチック資源循環戦略小委員会において、レジ袋有料化の義務付けのほか、使い捨てプラスチックの排出量を 2030 年までに 25%削減する等の目標を盛り込んだ同戦略案が了承された。今後、パブリックコメントの結果を踏まえて最終的な検討を行い、答申される予定となっている。

48 破砕溶解などの処理を行った後に同様な用途の原料として再生利用すること

49 化学的に分解し石油原料等を得て再利用することで、高炉還元剤としての利用、コークス炉化学原料化、ガス化による化学原料化、油化がある。

50 平成 18 年の改正容器包装リサイクル法においては、緊急避難的・補完的な対応としてプラスチック製容器包装のサーマ

にある。しかし、プラスチックは石油を精製して得られたナフサを更に加熱分解等して作られていることからすれば、その焼却は温室効果ガスの排出につながり、2015 年に国連に提出した「日本の約束草案」を踏まえて地球温暖化対策に取り組む中で、温室効果ガス削減に影響が生じるおそれがある。我が国は各種リサイクル法の整備により資源回収は世界の中でも進んでいるだけに、自治体の焼却施設におけるＣＯ２排出のうち廃プラスチック類の焼却に伴うものが大きな割合を占めることから、プラスチック類の３Ｒを推進し、焼却による熱回収に大きく依存した現状の処理の形を見直す必要がある。

加えて、前述のように、2016（平成 28）年の国内排出の廃プラスチックは 899 万トンと推計されており、我が国の貿易統計によれば、同年の海外への廃プラスチック輸出量の約半分が中国向けで最大の輸出先であったとされている[51]。

2017 年末に講じられた中国による廃プラスチックなどの輸入禁止措置等に係る影響について、環境省が都道府県等に対して実施した 2018（平成 30）年１月～７月までの状況に関するアンケート調査結果によれば、回答した約 24.8％の自治体で、2017（平成 29）年 12 月までと比較して、所管区域内の産業廃棄物処理業者等における廃プラスチック類の「保管量が増加した、または、保管上限の超過等、保管基準違反が発生した」との保管量の増加傾向を確認した回答があったとされている。

今後も中国の輸入規制によって大きな影響が生じることが想定されることから、廃プラスチックの発生の抑制とともに、国内でプラスチック資源を循環させる体制の構築が求められ、その意味でも、プラスチックの再生利用の高度化[52]も求められている。

(4) 我が国のレジ袋削減に向けた取組の現状と課題

2006（平成 18）年に容器包装リサイクル法が改正され、容器包装廃棄物の排出抑制の促進を図るため、レジ袋等の容器包装を多く用いる小売業者に対し、国が定める判断の基準に基づき、容器包装の使用合理化のための目標の設定、容器包装の有償化、マイバッグの配布等のレジ袋等の容器包装の排出抑制の促進等の取組を行うことが義務付けられた。同改正法の施行後、消費者、小売事業者及び地方自治体の連携・協働によるレジ袋削減の取組が進められている。

環境省による都道府県等を対象に実施したレジ袋に係るアンケート調査における、自治体と小売事業者のレジ袋有料化の協定の締結状況（2015（平成 27）年１月現在）をみると、小売事業者とレジ袋有料化の協定を締結している都道府県、政令市・中核市・特別区の数はそれぞれ全体の４割にとどまっている。また、都道府県が把握している管区内の小売事業者のレジ袋有料化への参加状況に係る都道府県へのアンケートの結果をみると、スーパーマーケット、生協・大学生協・農協については、管区内で「殆ど全部が参加」及び「半数以上が参加」と回答した都道府県の割合がそれぞれ 38％、34％に上りレジ袋有料化への取組が進んでいる一方で、百貨店やコンビニについては、その割合がそれぞれ 12％、０％

ルリサイクルが認められている。

[51] 独立行政法人日本貿易振興機構ホームページ「迷える資源ごみはどこへ行く（中国）」
〈https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2018/013284e98573d0f8.html〉

[52] こうした状況を受けて、環境省では、国内の廃プラスチックのリサイクル体制の整備を支援するため、プラスチックリサイクルの高度化設備の導入に対して補助金（施設整備費の２分の１）を交付する事業を 2017（平成 29）年度及び 2018（平成 30）年度に実施している。

と取組が遅れているという結果となっている[53]。

レジ袋は、使い捨てで使用期間が短いプラスチックであり、諸外国の取組も踏まえ、使い捨てプラスチックの削減の意味でも、我が国においても小売業及び自治体等と協議の上で、実効性のあるレジ袋有料化の義務化の具体的仕組みについて速やかに検討していく必要があろう[54]。

(5) バイオプラスチックの開発普及等の動向

近年、海洋プラスチック問題の対策に寄与する素材として、環境に優しいプラスチックであるバイオプラスチック（生分解性プラスチック[55]及びバイオマスプラスチック[56]の総称）の開発及び利用が検討されている。

生分解性プラスチックは廃棄された後は環境に蓄積することなく自然環境中の微生物により分解されて自然界の循環サイクルに組み込まれるため、環境に調和した持続可能な社会の実現に資するものであり、その更なる実用化及び普及が期待されている。生分解性プラスチックのうち脂肪族ポリエステル系のものについて、分解の速さは水温により影響を受けるものの、全ての海域（表層から深海）で微生物分解が確認されたという試験結果もある[57]。生分解性プラスチックはごみ袋や包装材などで一部利用され始めているが、石油由来のプラスチックに比べて一般的に３倍程度コストが高いとされること等から、2017（平成 29）年の国内出荷量は約 2,300 トン[58]と推計されるなど普及の度合いは低く（同年の石油由来のプラスチックの国内出荷量は約 1,054 万 5,000 トン[59]）、また、海洋環境における生分解度測定データの更なる収集・解析が必要であることなどの課題もあり[60]、今後、より性能に優れ分解性を持った素材の研究開発による更なる普及が期待されている。

また、バイオマスプラスチックについて、2016（平成 28）年５月に閣議決定された政府の地球温暖化対策計画は、バイオマスプラスチックの国内出荷量を2020年度に79万トン、2030年度に197万トンに増やす目標が定められている[61]が、石油由来のプラスチックと比べてコスト面に課題もあり、2017（平成 29）年のバイオマスプラスチックの国内出荷量の推計は約３万7,200トン[62]にとどまっており、一層の普及と推進が求められている[63]。

おわりに

マイクロプラスチックを含む海洋ごみの問

---

53 環境省ホームページ「プラスチックを取り巻く国内外の状況」
〈http://www.env.go.jp/council/03recycle/y0312-03/y031203-s1.pdf〉

54 なお、中央環境審議会の小委員会において 2018（平成 30）年 11 月に了承されたプラスチック資源循環戦略案には、使い捨てプラスチックの使用削減の具体策の一つとして、レジ袋の有料化義務化が盛り込まれ、検討が続けられている。

55 前掲注 25 参照

56 再生可能な有機資源由来の物質を含む原料により化学的又は生物学的に合成することにより得られるプラスチック

57 兼廣春之ほか「生分解性プラスチックの海洋環境での分解性」『用水と廃水』産業用水調査会（2018.1）71 頁

58 環境省ホームページ「バイオプラスチック概況　日本バイオプラスチック協会」
〈http://www.env.go.jp/council/03recycle/y0312-02/y031202-5r.pdf〉

59 日本プラスチック工業連盟ホームページ「2012 年～2017 年　プラスチック原材料販売実績（確定値）」
〈http://www.jpif.gr.jp/3toukei/conts/nenji/y_hanbai_g_2.htm〉

60 環境省ホームページ「生分解性プラスチックの現状と課題　日本バイオプラスチック協会（ＪＢＰＡ）」
〈http://www.env.go.jp/water/marine_litter/09_MOMOCHI.pdf〉

61 環境省ホームページ「地球温暖化対策計画」〈https://www.env.go.jp/press/files/jp/102816.pdf〉

62 前掲注 58 参照

63 環境省は、リサイクルが困難なプラスチック等の代替素材の生産・リサイクルの省ＣＯ２システム構築実証等を実施することで、低炭素社会構築に資する国内循環システム構築の加速化を図るため、関連事業として 2019（平成 31）年度予算の概算要求に 50 億円を盛り込んでいる。

題は、地球温暖化問題と同様に、世界全体・地球規模で取り組むべき新たな地球環境問題の一つとなってきている。その中で、我が国も海洋国家として、海洋ごみの主たる発生源となっている東アジアの責任ある一国として、他国と協力連携して、世界の海洋環境保全に積極的な役割を果たしていくことが期待される。

安倍総理はＧ７シャルルボワ・サミットのセッションにおいて、「海洋ごみ対策、とりわけプラスチックごみは、一か国だけの努力、更にはＧ７や先進国だけの努力で解決できるものではなく、途上国を含む世界全体の課題として対処する必要があり、プラスチックごみの削減には、３Ｒや廃棄物処理に関する能力の向上等の対策を国際的に広げていくことが不可欠であり、日本としても、そのための環境インフラの導入支援の協力を推進し、2019年のＧ20の場においても取り組みたい」旨を表明している[64]。

マイクロプラスチックを含む海洋ごみは、水の流れを通して海洋に流出したものであり、我々の社会や活動を映し出すものであることを考えれば、その課題の解決に向けて社会全体での広範な取組が求められる。マイクロプラスチックに吸着又は含有された有害な化学物質の生物への影響や海洋中での動態など、その実態の把握も含めてまだ緒についた段階で更なる研究が必要であり、そもそもの起源をたどればその大部分を占める二次的マイクロプラスチックの由来製品も多岐にわたっている。その意味でも、幅広い主体（国・自治体・企業等）が協力し、更なる実態把握を進めるとともに、発生抑制・回収処理対策について知見等を共有することを通じて、社会全体で問題への認識を深めつつ、国際社会とも連携して対策を総合的に推進していくことが不可欠である。

前述のＵＮＥＰの使い捨てプラスチックに関する報告書によれば、プラスチックごみの廃棄量は増加傾向にあり、2015年の世界のプラスチック廃棄物（約３億トン）のほぼ半分が使い捨てされるプラスチック容器包装ごみ[65]であるとし、その廃棄量（2014年）をみると、人口１人当たりのプラスチック容器包装の廃棄量は、我が国は、米国に次いで世界に２番目に多いとしている[66]。同報告書では、対策として、各国が導入する使い捨てプラスチック製品の強制力のある禁止や使用時の課金が効果的であると踏み込んでおり、併せて、製造業者の代替素材の開発への支援や消費者への啓発活動などを組み合わせて実施することが重要であるとしている[67]。

プラスチックの資源循環に向けた取組は国際的にも大きな潮流となっており、中国における固体廃棄物輸入規制の動き、ＥＵにおける欧州プラスチック戦略の策定やそれを履行するための規制案が意欲的に打ち出される中で、これらが我が国に今後も大きく影響を与えることが想定される。我が国でもプラスチック資源循環戦略の策定に向けた検討が進められる中で、我が国の資源循環の在り方を改めて見直し、欧州を含む諸外国の動向を見据え、関係主体と協議を重ね、実効性のあるレジ袋有料化の義務付け、バイオプラスチックの優先的な市場導入や技術開発等への支援など、より積極的な対応が求められているといえる。

---

64 外務省ホームページ「Ｇ７シャルルボワ・サミット（結果）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_004124.html>

65 買い物袋、食品包装、ペットボトル、ストロー、容器、コップなど、１回使用されただけで廃棄されるプラスチック製品の総称

66 『共同通信ニュース』(2018.6.5)

67 同上

調　査

財政健全化に向けた政府の取組の動向
―新経済・財政再生計画の策定を受けて―

衆議院調査局調査員
山　口　　剛　教
福　田　　健　志
観音寺　　命
（予算調査室）

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

我が国の財政状況は、平成 30（2018）年度予算における歳入の３割以上が公債金であり、同年度末の国・地方の債務残高の見通しがＧＤＰの約２倍となるなど、国際的に見ても突出して厳しい状況にある。政府は、平成 30（2018）年６月、新経済・財政再生計画を策定し、旧計画である経済・財政再生計画が 2020 年度としていた基礎的財政収支黒字化の目標時期を 2025 年度とした。新計画に基づく財政健全化を着実に進めるためには、旧計画に基づく取組の課題に対応し、経済動向を適切に評価すること、今後の社会保障関係費の増大等を見据え歳出改革に取り組むこと、補正予算等の在り方を見直すことの３点が求められる。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　財政の現状
Ⅱ　経済・財政再生計画に基づく取組
Ⅲ　新経済・財政再生計画の内容及び論点
おわりに

はじめに

現在、我が国財政は、歳出が税収等を上回る財政赤字が続いており、歳入の３割以上を公債金に依存する等、厳しい状況にある。政府の債務残高は年々膨らんでおり、その名目ＧＤＰに占める割合は、欧米主要国と比較して突出して高い水準となっている[1]。

こうした状況は、政府が政策的に使うことができる金額が減少する財政の硬直化を招き、社会保障や文教、防衛、インフラ整備等の国民生活に必要不可欠な公的サービスの水準が低下する等、政府が本来果たすべき財政機能[2]の発揮に支障を招くおそれがある。また、財政の持続可能性に対する国内外の信認を失うことにつながり、将来不安からの消費の抑制や、金利の上昇に伴う資金調達コストの増加による民間投資の抑制等を招き、経済成長を阻害するおそれがある[3]。さらに、公債発行による便益を受ける現世代と公債の償還に伴う税負担を背負う将来世代との間で不公平が拡大することになる。こうした事態を避けるために、財政健全化を進める必要がある。

現在の第２次安倍政権の前から、各政権は

[1] 詳細は、本稿末尾の付録を参照。

[2] 財政には、国民生活に必要であるが市場メカニズムに任せていては十分に供給されない公共財の供給等を行う「資源配分の調整」、過度の所得格差を是正する「所得の再分配」、財政政策等により景気変動を小さくする「経済の安定化」の３機能がある（宇波弘貴編著『図説　日本の財政（平成 29 年度版）』東洋経済新報社（2017）38-41 頁）。

[3] 同上　51-53 頁

財政健全化目標を設定し、取組を進めてきた。しかし、世界的な金融危機の発生等もあり、これらは目標どおりに進まなかった。第２次安倍政権においても、平成 24（2012）年 12 月の中期財政計画や平成 27（2015）年６月の経済・財政再生計画（以下「旧計画」という。）によって、2020 年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス。以下「ＰＢ」という。）の黒字化等を目標として設定したものの、税収の伸びの鈍化や補正予算の編成等により、財政健全化の進捗は遅れている。

政府は、平成 30（2018）年６月に新経済・財政再生計画（以下「新計画」という。）を策定し、ＰＢ黒字化の目標時期を 2025 年度とするとともに、改めて財政健全化に取り組むことを表明した。今後、政府は、同計画に基づき、各年度の予算編成等を進めていくことになる。これらを適切に進め、財政健全化を着実に進捗させるためには、旧計画下で財政健全化が遅れた要因を分析し、これに適切に対応する必要がある。こうした問題意識の下、本稿では、旧計画下の取組において財政健全化の進捗が遅れた要因について整理するとともに、新計画に基づく取組がこれらの課題に適切に対応したものとなるよう、今後注目していくべき点について整理する。

Ⅰ　財政の現状

１　各財政指標の推移

平成 30（2018）年度の国の一般会計予算額は、約 97.7 兆円である。このうち、国の借金である公債金は歳入の 34.5％を占め、債務の償還や利払いに係る国債費は歳出の 23.8％を占める（表１）。

このように歳入の一定割合を公債金が占める傾向は長年続いており、累積の債務残高は膨らんでいる。この点は、平成 14（2002）年度以降の各財政指標の推移（国・地方を合わせたもの）をまとめた表２からも確認することができる。

（表１）平成 30 年度一般会計予算

（単位：億円、％）

	平成 30 年度予算額	前年度比増▲減率	構成比
歳入			
１租税及印紙収入	590,790	2.4	60.5
２その他収入	49,416	▲8.0	5.1
３公債金	336,922	▲2.0	34.5
うち４条公債（建設公債）	60,940	▲0.0	6.2
うち特例公債（赤字公債）	275,982	▲2.4	28.2
計	977,128	0.3	100.0
歳出			
１国債費	233,020	▲1.0	23.8
うち債務償還費	142,745	▲0.7	14.6
うち利払費等	90,275	▲1.5	9.2
２基礎的財政収支対象経費	744,108	0.7	76.2
うち社会保障	329,732	1.5	33.7
うち地方交付税交付金等	155,150	▲0.3	15.9
計	977,128	0.3	100.0

（出所）財務省資料を基に作成

ここで、各財政指標について説明しておきたい。ＰＢとは、各年度予算に係るフローの指標で、税収及印紙収入とその他収入の合計から、基礎的財政収支対象経費（国債費を除く歳出）を控除した額を指す。つまりＰＢは、その年度で必要とされる政策的経費を、その年度の税収等でどのくらい賄えているか示す指標である。一方、財政収支は、ＰＢ同様フローの指標であるが、過去に発行された国債等に係る利払費を歳出側に加える点に違いがある（図１）。債務残高[4]は、国・地方がこれまで発行した公債等の残高を示すストックの指標である。なお、債務の返済の元手となる税収はＧＤＰと同じ速度で増加するとされ、ＧＤＰとの対比で債務残高が伸び続けないよう

[4] 債務残高の計上方法は各種統計によって異なるが、本稿で論じる財政健全化計画が参照する内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」は、国及び地方の普通国債、年金特例公債（平成 24（2012）年度以降）、地方債及び交付税特会借入金の合計（平成 19（2007）年度に一般会計に承継された交付税特会借入金（国負担分）を含む）を債務残高としている。本稿では、以下これを債務残高の定義とする。

（表２）各財政指標の推移

（単位：兆円程度、％程度）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ＰＢ	▲28.1	▲27.4	▲20.0	▲13.7	▲8.5	▲6.5	▲14.4	▲36.0	▲31.5
（対ＧＤＰ比）	▲5.5	▲5.3	▲3.8	▲2.6	▲1.6	▲1.2	▲2.8	▲7.3	▲6.3
債務残高	601.9	643.6	689.9	718.7	723.0	730.2	733.3	783.1	827.2
（対ＧＤＰ比）	116.9	124.3	132.4	136.7	136.7	137.5	143.9	159.2	165.7
財政収支	▲39.5	▲38.1	▲29.2	▲21.5	▲16.0	▲13.6	▲22.0	▲44.1	▲39.8
（対ＧＤＰ比）	▲7.7	▲7.4	▲5.6	▲4.1	▲3.0	▲2.6	▲4.3	▲9.0	▲8.0

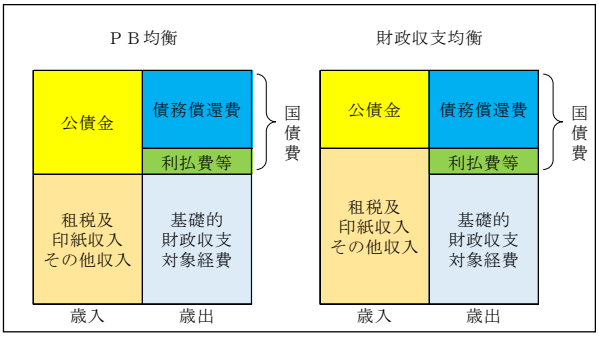
年度	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ＰＢ	▲31.7	▲27.0	▲26.8	▲19.6	▲15.3	▲16.0	▲15.7	▲15.7
（対ＧＤＰ比）	▲6.4	▲5.5	▲5.3	▲3.8	▲2.9	▲3.0	▲2.9	▲2.8
債務残高	850.3	886.2	926.6	956.7	988.9	1,011.7	1,032.8	1,055.8
（対ＧＤＰ比）	172.1	179.2	182.7	184.5	185.2	187.6	188.2	189.2
財政収支	▲40.3	▲35.8	▲35.2	▲27.8	▲23.3	▲24.0	▲23.3	▲23.9
（対ＧＤＰ比）	▲8.2	▲7.2	▲6.9	▲5.4	▲4.4	▲4.5	▲4.2	▲4.3

（注）国・地方の双方について集計。東日本大震災からの復旧・復興に係る経費であって復興債や復興特別税等により財源が確保された金額を除く。

（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2018.7.9）を基に作成

に収束させることが重要である[5]。そのため、各財政指標の対ＧＤＰ比[6]にも注目する必要がある。

（図１）ＰＢ均衡及び財政収支均衡



（出所）筆者作成

平成 30（2018）年度予算における、国・地方を合わせたＰＢは約 15.7 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲2.8％）、財政収支は約 23.9 兆円の赤字（対ＧＤＰ比▲4.3％）となっている。また、平成 30（2018）年度末の国・地方を合わせた債務残高は、約 1,055.8 兆円（対ＧＤＰ比 189.2％）と見込まれている。

２　第２次安倍政権前の財政健全化の取組

こうした状況に至る過程において、現在の第２次安倍政権の前から、各政権は財政健全化目標を設定し、取組を進めてきた。しかし、これらの取組は目標どおりには進まなかった（表３）。例えば、橋本政権は、平成９（1997）年度を「財政構造改革元年」と位置付け、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成９年法律第 109 号）の下で、財政赤字の削減及び公債依存度の引下げを目指した。しかし、景気後退等を受け、翌年、「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」（平成 10 年法律第 150 号）が制定され、取組は凍結された。またこれ以降も、小泉政権や麻生政権による「骨太の方針」、菅政権による「財政運営戦略」等において、ＰＢ黒字化及び債務残高の引下げが財政健全化の目標とされてきたが、世界的な金融危機等による景気後退の影響もあり、これらの目標は達成されていない。

[5] 欧米主要国においても、財政収支対ＧＤＰ比や債務残高対ＧＤＰ比を指標とする財政健全化目標が策定されている。（詳細は、本稿末尾の付録を参照。）

[6] 本稿では、特に断りがない限り、全て名目ＧＤＰ比を表す。

（表３）第２次安倍政権前の主な財政健全化の取組

首相	年	財政健全化策	目標、見通し			結果
			財政収支等	ＰＢ	債務残高	
橋本	平成９(1997)	財政構造改革の推進に関する特別措置法	平成 15 (2003) 年度までに、 ・国・地方の財政赤字対ＧＤＰ比を３％以下に引下げ ・特例公債発行ゼロ ・公債依存度引下げ			「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律」の制定
小泉	平成 13 (2001)	今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（「骨太の方針」）		国・地方のＰＢ黒字化を目指す		世界的な金融危機と経済悪化を受け、 ・平成 23 (2011) 年度までのＰＢ黒字化は困難(注１) ・2010 年代半ばまでの債務残高対ＧＤＰ比の安定的引下げについては目標保持（注１）
	平成 14 (2002)	構造改革と経済財政の中期展望（「改革と展望」）		平成 18 (2006) 年度前後にはＰＢ赤字対ＧＤＰ比が半減（平成 12 (2000) 年度比）、2010 年代初頭にＰＢ黒字化の見通し		
	平成 18 (2006)	経済財政運営と構造改革に関する基本方針（「骨太の方針 2006」）		平成 23 (2011) 年度までにＰＢ黒字化	2010 年代半ばまでに債務残高対ＧＤＰ比を安定的に引下げ	
麻生	平成 21 (2009)	経済財政改革の基本方針 2009（「骨太の方針 2009」）		５年経たずに国・地方のＰＢ赤字対ＧＤＰ比半減、10 年以内にＰＢ黒字化を目指す	2010 年代半ばにかけて債務残高対ＧＤＰ比を安定化、2020 年代初めには安定的に引下げ	
菅	平成 22 (2010)	財政運営戦略		平成 27 (2015) 年度までにＰＢ赤字対ＧＤＰ比を半減（平成 22 (2010) 年度比）、2020 年度までにＰＢ黒字化	2021 年度以降、債務残高対ＧＤＰ比を安定的に引下げ	（平成 30 (2018) 年度時点で） ・2020 年度までのＰＢ黒字化は困難（注２） ・債務残高対ＧＤＰ比は上昇傾向（注２）

（注１）「経済財政の中長期方針と 10 年展望」(2009.1) による。
（注２）「経済財政運営と改革の基本方針 2018」 (2018.6) による。

（出所）筆者作成

Ⅱ　経済・財政再生計画に基づく取組

１　経済・財政再生計画（旧計画）の概要

(1) 中期財政計画

平成 24 (2012) 年 12 月に発足した第２次安倍政権は、平成 25 (2013) 年６月の「経済財政運営と改革の基本方針」(骨太の方針 2013) 及び同年８月の「当面の財政健全化に向けた取組等について」(以下「中期財政計画」という。) において、平成 27 (2015) 年度までにＰＢ赤字対ＧＤＰ比を平成 22 (2010) 年度に比べ半減すること、2020 年度までにＰＢを黒字化すること、その後の債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すことを財政健全化目標とした。このうち、平成 27 (2015) 年度までのＰＢ赤字対ＧＤＰ比の半減目標については、アベノミクスの下での税収増、消費税率の８％への引上げ、歳出効率化の取組等を反映して、政府はこれを達成している。

(2) 経済・財政再生計画（旧計画）

政府は、平成 27 (2015) 年６月、平成 28 (2016) 年度から５年間を対象期間とする経済・財政再生計画（旧計画）を含む、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(骨太の方針 2015) [7]を閣議決定した。

ア　財政健全化目標

[7] 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(骨太の方針 2015) の第３章「『経済・財政一体改革』の取組」が経済・財政再生

旧計画は、中期財政計画等が掲げた財政健全化目標（2020年度のＰＢ黒字化、その後の債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げ）を堅持するとした。そして、「経済再生なくして財政健全化なし」という基本方針の下、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の３本柱の改革（「経済・財政一体改革」）を一体として推進するとした。

イ　中間指標及び予算編成の目安

上記目標を達成するため、旧計画は、計画期間の当初３年間（平成28（2016）年度～30（2018）年度）を「集中改革期間」と定め、経済･財政一体改革を集中的に進めるとした。そして、同期間における改革努力のメルクマール（以下「中間指標」という。）として、平成30（2018）年度のＰＢ赤字の対ＧＤＰ比を▲１％程度とするとした。また、同期間内の毎年度の予算編成の目安について、国の一般歳出[8]及びこれに含まれる社会保障関係費の水準として、第２次安倍政権のこれまでの取組（３年間で一般歳出は総額1.6兆円程度の伸び、社会保障関係費は総額1.5兆円程度の伸びに抑制）を継続すること、地方の歳出水準として、平成27（2015）年度と実質的に同水準を確保することとした。

２　経済・財政再生計画（旧計画）に基づく取組の評価

(1) 目標と中間指標の達成見込み

旧計画の策定後、毎年度の予算編成等を通じた財政健全化の取組が進められてきた。一方、平成29（2017）年４月に予定されていた消費税率の 10％への引上げの延期や平成 28（2016）年４月の熊本地震の発生に伴う追加財政需要の発生等、計画策定時には想定されなかった政策変更や社会・経済状況の変化がみられた。

表４は、旧計画策定から平成30（2018）年度までの実績（一部は実績見込み）を、同計画策定直後の平成27（2015）年７月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」（以下「平成27年７月中長期試算」という。）[9]と比較したものである。同試算は、政府の経済政策の効果が発現し高い経済成長率を実現する「経済再生ケース」と、足元の潜在成長率[10]並みで推移するより保守的な「ベースラインケース」において、特別な歳出改革を織り込まず、高齢化や物価上昇に応じて歳出が一律に増加する「歳出自然体」を前提とした、将来の財政見通しを試算したものである。平成27年７月中長期試算は、特に「経済再生ケース」において、平成 27（2015）年度以降、ＰＢや債務残高対ＧＤＰ比が改善していくことを想定していた。しかし、実際にはＰＢはほぼ変化せず、債務残高対ＧＤＰ比は小幅ながら悪化した。その結果、平成30（2018）年度のＰＢ赤字の対ＧＤＰ比は▲2.8％程度となり、同指標を▲１％程度とするという同計画の中間指標を下回る見込みとなった。

また、安倍内閣総理大臣は、平成29（2017）年９月、2020年度のＰＢを黒字化するという目標の達成は困難であると認めた[11]。

計画（旧計画）に該当する。

8　一般歳出とは、一般会計の歳出から、国債費と地方交付税交付金等を除いたものである。

9　内閣府は、経済財政諮問会議の審議のための参考として、毎年おおむね１月と７月に、10年程度の中長期の財政指標の推移について試算を公表している。試算の内容は、種々の不確実性を伴うため相当な幅を持って理解される必要がある。

10　潜在成長率とは、一国の経済活動の潜在的な実力を表すものである。実際の経済成長率が、景気循環等の一時的な要因で変動しうるのに対し、潜在成長率は、①労働者（労働投入量）、②機械などの設備（資本投入量）、③全要素生産性によって決まる。全要素生産性とは、技術進歩や生産性の上昇等、質的な成長要因を測るものである。

11　安倍内閣総理大臣は、平成29（2017）年９月、2019年10月に予定されている消費税の10％への増税に伴う増収分について、従来は借金の返済に充てる予定だった分の一部を用いて幼児教育の無償化等を進める考えを示した。この際、2020年度ＰＢ黒字化目標の達成は困難と表明した（首相官邸ホームページ「平成 29 年９月 25 日安倍内閣総理大臣記者会見」〈https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html〉（参照2018.11.9））。

（表４）平成 27 年７月中長期試算と実績の比較

（単位：兆円程度、％程度）

年度			2015	2016	2017	2018	2019	2020
ＰＢ（対ＧＤＰ比）	中長期試算	経済再生ケース	▲15.4 (▲3.0)	▲12.9 (▲2.5)	▲12.4 (▲2.3)	▲9.5 (▲1.7)	▲8.2 (▲1.4)	▲6.2 (▲1.0)
		ベースラインケース	▲15.4 (▲3.0)	▲12.9 (▲2.5)	▲13.0 (▲2.5)	▲11.5 (▲2.1)	▲12.0 (▲2.2)	▲11.9 (▲2.2)
	実績及び実績見込み		▲15.3 (▲2.9)	▲16.0 (▲3.0)	▲15.7 (▲2.9)	▲15.7 (▲2.8)	－ －	－ －
債務残高（対ＧＤＰ比）	中長期試算	経済再生ケース	985.2 (195.1)	1,006.2 (193.7)	1,027.7 (192.7)	1,048.5 (189.1)	1,071.1 (186.6)	1,095.3 (184.2)
		ベースラインケース	985.2 (195.1)	1,006.2 (193.7)	1,028.0 (195.0)	1,049.5 (195.2)	1,072.8 (196.9)	1,097.7 (198.8)
	実績及び実績見込み		988.9 (185.2)	1,011.7 (187.6)	1,032.8 (188.2)	1,055.8 (189.2)	－ －	－ －

（注）国・地方の双方について集計。東日本大震災からの復旧・復興に係る経費であって復興債や復興特別税等により財源が確保された金額を除く。

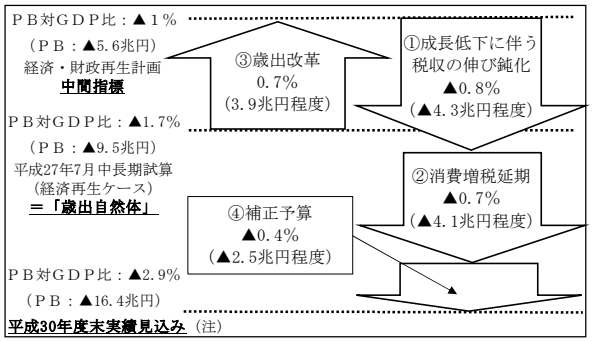
（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015.7.22、2018.7.9）を基に作成

(2) 財政健全化が遅れている要因

このように財政健全化が遅れている要因について、本項では経済財政諮問会議の専門調査会が、平成 30（2018）年３月に公表した「経済・財政一体改革の中間評価」（以下「中間評価」という。）を中心に整理する。中間評価は、平成 30（2018）年度のＰＢ対ＧＤＰ比が中間指標を下回った要因について、平成 30（2018）年度末の実績見込み[12]と平成 27 年７月中長期試算の「経済再生ケース」とを比較し、以下４点を挙げた（図２）。

１点目は、成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと（平成 30（2018）年度のＰＢ対ＧＤＰ比への影響：▲0.8％、同年度のＰＢへの影響額：▲4.3 兆円程度）である。２点目は、平成 29（2017）年４月に予定されていた消費税率の引上げが 2019 年 10 月に延期されたこと（同：▲0.7％、同：▲4.1 兆円程度）である。３点目はプラスの効果で、集中改革期間の予算編成において歳出改革が進んだこと（同：0.7％、同：3.9 兆円程度）である。

（図２）平成 30（2018）年度のＰＢ対ＧＤＰ比が中間指標を下回った要因



（注）平成 30（2018）年度末の実績見込みは、平成 30 年１月中長期試算による。
（出所）経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（2018.3）を基に作成

４点目は、過年度の補正予算の編成によって歳出が増えたこと（同：▲0.4％、同：▲2.5 兆円程度）である。このうち、消費税率の引上げの延期は一時的な要因といえ、2019 年 10 月に予定どおり引上げが実施されれば、それ以降の年度のＰＢは改善することになる[13]。そのため、以下では、経済動向、歳出改革、補正予算の３点について論じる。

[12] 中間評価は、平成 30（2018）年１月に公表された内閣府の中長期試算を基に中間評価を実施している。そのため、最新の平成 30 年７月中長期試算を基に作成した表４の実績欄とは数値が異なる。なお、平成 30 年７月中長期試算は、平成 29 年度決算概要において税収が予算額を上回ることが明らかとなったこと等により、平成 30 年１月中長期試算と比べて、平成 30 年度末の財政指標が好転している。

[13] ただし、前掲注 11 のとおり、増税による増収分の使途が一部変更されることになったため、消費増税によるＰＢ改善効果は、平成 27 年７月中長期試算時よりも下がることになる。

ア　経済動向

表５は、平成 27 年７月中長期試算の「経済再生ケース」が想定していた経済動向及び税収を、平成 30 年７月中長期試算における実績（平成 30（2018）年度は実績見込み）と比較したものである。同表から、各指標ともにほとんどの年度で実績が試算時の想定を下回り、これに伴い想定していた規模の税収が得られなかったことが分かる。なお、試算は平成 29（2017）年４月の消費税率引上げを前提としているため、それに伴う税収増や景気減速を織り込んでいる点に注意が必要である。

（表５）平成 27 年７月中長期試算（「経済再生ケース」）の経済動向と実績の比較

（単位：兆円程度、％程度）

年度		2015	2016	2017	2018
実質ＧＤＰ成長率	試算	1.5	1.7	0.6	2.6
	実績	1.4	1.2	1.6	1.5
名目ＧＤＰ成長率	試算	2.9	2.9	2.7	3.9
	実績	3.0	1.0	1.7	1.7
潜在成長率	試算	0.7	0.8	1.3	1.5
	実績	1.0	1.0	1.0	1.2
消費者物価上昇率	試算	0.6	1.6	3.1	2.0
	実績	0.2	▲0.1	0.7	1.1
名目長期金利	試算	0.9	1.4	1.9	2.7
	実績	0.3	▲0.1	0.0	0.0
税収（国の一般会計）	試算	54.5	57.6	61.3	64.8
	実績	56.3	55.5	58.8	59.1
税収（地方の普通会計）	試算	41.4	42.4	43.7	46.4
	実績	41.7	41.7	42.2	42.8

（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2015.7.22、2018.7.9）を基に作成

中間評価は、経済成長率の下振れの要因について、世界経済の成長率の低下や、全要素生産性（ＴＦＰ）の低下に伴う潜在成長率の上昇の鈍化を挙げている。一方、旧計画の策定時点で日本の今後の経済成長率を高く見積もりすぎていたのではないかという指摘がある[14]。

イ　歳出改革

中間評価は、集中改革期間の歳出改革の取組について、歳出抑制の効果を発揮したのは、主に(ｱ)旧計画に基づく毎年度の予算編成の目安を踏まえた、価格（給付額）の抑制や負担の増加などの「直接的に歳出抑制する取組」だったとした。一方で、後述する(ｲ)改革工程に基づく、インセンティブの強化等を通じた「ボトムアップ型の取組」は、浸透に時間がかかっているとした。また、特に改革が必要となる(ｳ)社会保障分野については、両取組について進捗が遅れている施策や一層の強化が必要な施策があるとした。

(ｱ) 予算編成の目安に基づく取組

集中改革期間においては、旧計画が設定した毎年度の予算編成の目安（３年間の国の一般歳出の伸びを 1.6 兆円程度に抑制（うち社会保障関係費の伸びを 1.5 兆円程度に抑制）、地方の歳出水準について平成 27（2015）年度と同水準を確保）に沿った予算編成が行われた（表６～８）。

一方、中間評価は歳出改革によって平成 30（2018）年度のＰＢが平成 27 年７月中長期試算比で 3.9 兆円程度改善したと見込んでいるが、これは過大評価であるとする指摘がある。前述のとおり、中長期試算は、特別な歳出改革がなく高齢化や物価上昇率に応じて歳出が一律に増加することを前提とした試算である。しかし、表５のとおり、期間中の物価上昇率の実績は試算を下回っている。そのため、前述の 3.9 兆円には、歳出改革によるもの以外に、想定されていた物価上昇に伴う歳出増が実現しなかったことによる分が含まれており、実際に歳出改革によって抑制した金額はより少ないとする指摘である[15]。

14　「社説　財政健全化への本気度が問われる」『日本経済新聞』(2018.4.6)

15　星野卓也「新・財政再建計画はどうなるのか①」『Economic Trends』第一生命経済研究所（2018.4.4）２頁

（表６）国の一般歳出の推移

（単位：億円）

	当初予算額	前年度比
平成 27 年度	573,555	－
平成 28 年度	578,286	+4,731
平成 29 年度	583,591	+5,305
平成 30 年度	588,958	+5,367
集中改革期間の累計		約+1.54 兆

（出所）財務省資料を基に作成

（表７）地方の一般財源総額の推移

（単位：億円）

	当初予算額	前年度比
平成 27 年度	601,685	－
平成 28 年度	602,292	+607
平成 29 年度	602,703	+411
平成 30 年度	602,759	+56

（注）当初予算額は、地方財政計画における一般財源総額（水準超経費を除く）。

（出所）総務省資料を基に作成

（表８）国の社会保障関係費の推移

（単位：億円）

	当初予算額	前年度比（①）	自然増（注２）（②）	自然増からの抑制（②-①）	自然増からの主な抑制要因
平成 27 年度	315,326				
平成 28 年度	319,738	+4,997（注１）	6,700	約 1,700	薬価改定（▲約 1,500）等
平成 29 年度	324,735	+4,997	6,400	約 1,400	介護納付金の総報酬割の導入（▲約 440）等
平成 30 年度	329,732	+4,997	6,300	約 1,300	薬価制度の抜本改革等（▲約 1,300）等
集中改革期間の累計		約+1.5 兆		約 4,400	

（注１）平成 28 年度予算における消費税率引上げとあわせて行う社会保障の充実等に伴う純増額（＋２億円）及び平成 27 年度予算における一時的な歳出（子育て世帯臨時特例給付金：587 億円）の影響を除いた実質ベースの伸び額。
（注２）高齢化等に伴う増加額として、政府の各年度の概算要求基準において前年度当初予算額に加算して要求することが認められた金額。

（出所）財務省資料等を基に作成

(ｲ) 改革工程に基づく取組

ａ　改革工程及びＫＰＩの設定

旧計画は、同計画に基づき進める歳出改革について、「公共サービスの無駄をなくし、質を改善するため、広く国民、企業、地方自治体等が自ら意欲を持って参加することを促し、民間の活力を活かしながら歳出を抑制する社会改革」と位置付けた。そして、「公的サービスの産業化」[16]、「インセンティブ改革」[17]、「公共サービスのイノベーション」[18]の３つのアプローチにより、公共サービスの質や水準を低下させることなく、また新たなサービスを生み出すこと等を通じて経済への下押し圧力を抑えつつ、歳出の抑制を実現するとした。つまり、国からの押しつけや一律的な歳出削減といったトップダウン型ではなく、個々の改革の取組と関係者・現場の創意工夫を重んじるボトムアップ型の歳出改革を重視するとした[19]。

また旧計画は、歳出改革を着実に進めるため、改革工程とＫＰＩ（Key Performance Indicators。目標の達成度を評価するための主要業績評価指標。）を策定することとした。これに基づき、経済財政諮問会議は、平成 27

[16] 民間企業等が公的主体と協力して社会保障を含む公共サービスを担うことにより、サービスを効率化すること。例えば、旧計画は、高齢者向け住宅や移送サービスなどの新たなサービスの供給の拡大、上下水道等への民間資金の活用等を挙げる。

[17] 各主体が自ら無駄をなくす意欲を喚起し、公共サービスの増大を抑制すること。例えば、旧計画は、診療報酬・介護報酬の調整を通じた病床再編・投薬の適正化・医療費の地域差是正等の推進、地方交付税の算定を通じた先進的な取組の促進等を挙げる。

[18] 上記２つの取組の基盤として徹底した情報開示（見える化）、先進的な取組の普及・展開等を促進すること。例えば、旧計画は、各省庁や自治体の政策効果の徹底した見える化、エビデンスに基づくＰＤＣＡの徹底等を挙げる。

[19] 経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム-「見える化」と「ワイズ・スペンディング」による「工夫の改革」-」（2015.12.24）25 頁

年 12 月に「経済・財政再生アクション・プログラム」を策定した。同プログラムは、その後２回改定された[20]。

ｂ　ＫＰＩの達成状況と歳出抑制への効果

経済財政諮問会議の専門調査会は、平成 29（2017）年 12 月、ＫＰＩの進捗状況を評価した（表９）。

（表９）ＫＰＩの進捗状況

	A	B	N	F	合計
分野別					
社会保障	19	20	26	15	80
社会資本整備等	11	7	6	6	30
地方行財政改革・分野横断的な取組	23	3	16	12	54
文教・科学技術、外交安保等	28	4	4	1	37
合計	81	34	52	34	201
階層別					
第一階層	70	20	15	7	112
第二階層	11	14	37	27	89
合計	81	34	52	34	201

（注）本表は、改革工程に設定された 201 のＫＰＩについて、以下の区分に応じて現状を評価したものである。
Ａ：目標達成期間に対する経過期間の割合以上に、ＫＰＩが目標達成に向け進捗している
Ｂ：ＡほどＫＰＩが進捗していない
Ｎ：今後データが得られるため、現時点で区分困難
Ｆ：定量的な目標値が設定されていない
（出所）経済・財政一体改革推進委員会「経済財政再生計画のＫＰＩ、『見える化』、先進・優良事例の展開の進捗状況について」を基に作成

同調査会は、数値が得られるＫＰＩのうち目標達成に向けて進捗している割合（Ａ＋Ｂに占めるＡの割合）は約７割であり、全体的には一定程度の進捗が見られると評価した。一方で、ＫＰＩ全体の約４割は数値化できないＫＰＩ（現時点で進捗状況に関するデータが得られないもの（Ｎ）及び定量的な目標値が設定されていないもの（Ｆ））である。そのため、同調査会は、改革の進捗を定量的に把握することができるよう、ＫＰＩや目標の設定の見直しを進める必要があるとした。また、ＫＰＩには、改革工程の進捗（アウトプット）を示す第一階層と、成果の発現度合い（アウトカム）を示す第二階層の２種類が設定されている[21]。このうち、第二階層のＫＰＩに限ると、数値化できないＫＰＩの割合が約７割に上る。つまり、ＫＰＩの達成状況から、あらかじめ設定した目標に向けた改革の進捗を把握することはできるが、改革が歳出抑制という効果を発揮しているかどうかを把握することはまだ困難である。

前述のとおり、中間評価は、「ボトムアップ型の取組」について、浸透に時間がかかっているとして、取組を続けることにより今後成果が顕在化することを期待したいとしている。

(ｳ) 社会保障分野の歳出改革

社会保障関係費については、前述のとおり、旧計画が設定した毎年度の予算編成の目安（３年間の伸びを 1.5 兆円程度に抑制）に基づき、歳出増額幅の抑制が実施された。これにより、高齢化等に伴う増加額（いわゆる「自然増」）を３年間で約 4,400 億円削減することができた（表８）。

また、改革工程及びＫＰＩについては、社会保障分野に最多の項目が挙げられており、集中改革期間を通じて取組が進められてきた（表 10）。

歳出増額幅の抑制は実施されたものの、中間評価は、社会保障分野の「直接的に歳出抑制する取組」の進捗状況について、「負担や財源再配分の在り方（中略）について関係者のコンセンサスを得られず、進捗が遅れている

[20] 経済財政諮問会議は、平成 28 年 12 月に「経済・財政再生アクション・プログラム 2016」、平成 29 年 12 月に「経済・財政再生計画改革工程表 2017 改定版」を決定した。

[21] 例えば、後発医薬品の利用促進について、ＫＰＩ第一階層としては後発医薬品の信頼性向上のための品質確認検査の実施件数が設定されている。歳出抑制に直接寄与する後発医薬品の使用割合は、ＫＰＩ第二階層として設定されている。

施策もみられる」とした[22]。また、有識者からは、歳出増額幅の抑制は、改革工程に基づく取組よりも、定期的に実施される薬価改定等によって達成された面が大きいとする指摘がある[23]。

（表 10）改革工程表 2017 改定版における社会保障分野の主な改革項目

○医療・介護提供体制の適正化
・地域医療構想の策定による病床の機能分化・連携の推進
・外来医療費の地域差の是正
・かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入の検討
○インセンティブ改革
・特定健診受診の促進
・自立支援・重度化防止等に資する介護サービスの促進
○公的サービスの産業化
・介護サービスの生産性向上
○負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化
・後期高齢者の医療費の負担割合の在り方について検討
・金融資産等の保有状況を反映した医療費・介護費の負担割合の設定について検討
・軽度者に対する介護の生活援助サービスの地域支援事業への移行について検討
・市販品類似薬に係る保険給付の見直しについて検討
○薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品等に係る改革
・後発医薬品の使用割合の引上げ

（出所）経済財政諮問会議「経済財政再生計画改革工程表 2017 改定版」を基に作成

一方、「ボトムアップ型の取組」について、中間評価は、効果の発現までに時間を要する[24]ため、今後の検証や一層の強化が必要であるとした。

ウ　補正予算

「財政法」（昭和 22 年法律第 34 号）は、補正予算による予算の増額について、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（中略）又は債務の負担を行なうため」等に限るとしている（第 29 条）。

前述のとおり、集中改革期間においては、当初予算では国の一般歳出の目安を達成した。しかし、同期間内では毎年度補正予算が編成され、補正後予算額は増大している（表 11）。

（表 11）国の一般歳出の補正状況

（単位：億円）

	当初予算額（①）	補正予算額（②）	補正後予算額（①+②）	決算額
平成 27 年度	573,555	26,000	599,555	589,660
平成 28 年度	578,286	47,189	625,476	601,169
平成 29 年度	583,591	24,755	608,346	－

（出所）財務省資料を基に作成

この状況に対して、当初予算で目安を達成しても、抜け道として補正予算が利用され、歳出規律の形骸化が進んでいるとの指摘や、本来継続的に当初予算に計上すべき事業が、歳出の目安を遵守するために当初予算に計上できず、補正予算の中で一時的な事業として計上されているとの指摘[25]が挙がっている[26]。また、そもそも景気対策を名目に行われた補

[22] 進捗が遅れている取組について、中間評価は具体的には指摘していない。新聞報道等において進捗の遅れが指摘されている取組としては、例えば後期高齢者の医療費の負担割合の見直しが挙げられる。現在、原則１割の後期高齢者の医療費の自己負担割合を２割へ引き上げることについては、「将来的な検討は避けられない」とする指摘がある（「骨太の方針閣議決定 社会保障費抑制の布石に」『毎日新聞』(2018.6.17)）。これについて、改革工程表 2017 改定版は、平成 30（2018）年度末までに「関係審議会等において検討し、結論」を得るとしていた。しかし、平成 30 年６月に閣議決定された新計画は、この点について「団塊世代が後期高齢者入りするまでに、（中略）在り方について検討する」とし、結論は先送りされる見通しとなった。

[23] 神田慶司「社会保障改革は何が進み、何が遅れているか」『DIR Public Policy Research Note』大和総研（2018.5.18）11 頁

[24] 例えば、改革工程表 2017 改定版に基づき、介護給付費の抑制につながる「自立支援・重度化防止等に資する介護サービス」が促進されている。平成 30 年度予算においては、地方自治体がこうした介護サービスを実施するインセンティブとなるよう、新たな交付金が計上された。この交付金制度の効果が、介護給付費の抑制として発現するまでには一定の時間を要すると考えられる。

[25] 例えば、平成 27 年度補正予算における「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等」や「ＴＰＰ関連政策大綱実現に向けた施策」等が継続的な取組を必要とするものとして挙げられている（蜂屋勝弘「補正予算について考える」『Viewpoint』日本総研（2015.12.4）4-6 頁）。なお、前者については平成 28 年度２次補正、後者については平成 29 年度補正においても予算計上されている。

[26] 星野・前掲注 15　４頁

正予算編成が、景気刺激につながっていないとの指摘も見られる[27]。

Ⅲ　新経済・財政再生計画の内容及び論点

Ⅱ章で述べたように、平成29（2017）年９月、安倍内閣総理大臣は、2020年度のＰＢ黒字化目標の達成は困難であると認めた。一方、それと同時にＰＢ黒字化を目指す目標自体は堅持すること、今後達成に向けた具体的な計画を策定することを表明した[28]。経済財政諮問会議における議論等を経て、政府は、平成30（2018）年６月、新たな財政健全化計画となる新経済・財政再生計画（新計画）を含む、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（骨太の方針2018）[29]を閣議決定した。

１　新経済・財政再生計画（新計画）の内容

(1) 財政健全化目標

新計画は、新たな財政健全化目標を、2025年度にＰＢを黒字化すること、同時に債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すこととした。

旧計画の財政健全化目標と比較すると、新計画は、ＰＢ黒字化の達成時期を５年間後ろ倒しした。また、旧計画が、ＰＢ黒字化を達成し「その後の」債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すとしたのに対し、新計画は、ＰＢ黒字化と「同時に」債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すとした（表12）。

(2) 中間指標及び予算編成の目安

新計画は、旧計画同様、「経済再生なくして財政健全化なし」という基本方針の下、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の３本柱の改革を一体として進めることとした。

また、2022年から団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となり始め、社会保障関係費の急増が見込まれる[30]ため、それ以前の2019年度～2021年度を「基盤強化期間」と定め、社会保障制度の改革等を進め、経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行うこととした。そして、同期間を経た2021年度の中間指標として、①ＰＢ赤字の対ＧＤＰ比を平成29（2017）年度比で半減（1.5％程度）すること、②債務残高の対ＧＤＰ比を 180％台前半とすること、③財政収支赤字の対ＧＤＰ比を３％以下とすることの３点を、進捗を管理するためのメルクマールとすることとした。また、同期間内の毎年度の予算編成の目安について、社会保障関係費の実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめること、非社会保障関係費は政権のこれまでの歳出改革の取組を継続すること、地方の歳出水準は平成30（2018）年度と実質的に同水準を確保することとした。

旧計画と比較すると、新計画は、重点的に改革を進める期間や中間指標の設定等、旧計画と同様の取組を規定している。一方、毎年度の予算編成の目安について、旧計画が具体的な金額を記載していたのに対して、新計画はこれを記載していない（表12）。

---

27 「社説　遅れる財政立て直し　無責任な成長頼みのつけ」『毎日新聞』(2018.4.2)

28 首相官邸ホームページ・前掲注11

29 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針2018）の第３章「『経済・財政一体改革』の推進」が新経済・財政再生計画（新計画）に該当する。

30 平成27（2015）年度の統計に基づく試算によると、75歳以上の世代の１人当たり国庫負担額は、医療で65～74歳の約５倍、介護で同約10倍である（財務省「日本の財政関係資料」(2018.3)）。

（表 12）経済・財政再生計画と新経済・財政再生計画の比較

項　目		経済・財政再生計画	新経済・財政再生計画
目標	ＰＢ	2020 年度に黒字化	2025 年度に黒字化
	債務残高対ＧＤＰ比	ＰＢ黒字化「後に」安定的に引下げ	ＰＢ黒字化と「同時に」安定的に引下げ
中間指標	ＰＢ	2018 年度にＧＤＰ比▲１％程度	2021 年度にＧＤＰ比▲1.5％程度
	債務残高対ＧＤＰ比	－	2021 年度に 180％台前半
	財政収支対ＧＤＰ比	－	2021 年度に▲３％以下
予算編成の目安（注１）	社会保障関係費	高齢化による増加分に相当する伸び（３年間の総額 1.5 兆円程度）におさめる	高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる
	一般歳出（注２）	安倍内閣のこれまでの取組（３年間の伸びは総額 1.6 兆円程度）を継続	安倍内閣のこれまでの取組を継続
	地方の歳出水準	2015 年度と実質的に同水準を確保	2018 年度と実質的に同水準を確保

（注１）経済・財政再生計画においては集中改革期間、新経済・財政再生計画においては基盤強化期間における目安
（注２）経済・財政再生計画においては社会保障関係費を含む一般歳出、新経済・財政再生計画においては一般歳出のうち非社会保障関係費
（出所）「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（2015.6.30）、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（2018.6.15）を基に作成

２　新経済・財政再生計画（新計画）に対する評価

(1) 目標や中間指標に用いた財政指標

新旧計画を、目標や中間指標の設定に用いた財政指標という観点から比較すると、旧計画がＰＢ中心の目標等を設定したのに対して、新計画は複数の財政指標による複合的な目標等を設定したといえる。

複数の財政指標を用いたことについては、ＰＢの位置付けが相対的に低下し、歳出・歳入改革を進める動機付けが弱くなったとする指摘がある。すなわち、ＰＢが歳出入の増減によって変動する指標であるのに対して、債務残高対ＧＤＰ比や財政収支対ＧＤＰ比は、ＧＤＰ成長率や金利変動の影響を受ける指標のため、歳出・歳入改革を進めなくてもＧＤＰの増加や低金利による利払費の減少によって目標を達成する可能性があるとする指摘である[31]。

また、財政収支を中間指標に組み込んだことについては、これを評価する意見とこれに懸念を示す意見がある。前者は、財政収支を監視していくことの重要性を指摘する意見である。ＰＢが均衡している状態においては、毎年の利払費の分だけ債務残高が増えていくが、将来、金利がＧＤＰ成長率を上回って上昇し、利払費がＧＤＰ成長率を上回るペースで増えることになった場合、ＰＢ均衡だけでは債務残高対ＧＤＰ比は悪化していくことになる。そのため、将来の金利上昇に備えて財政収支を監視していく必要があるとする[32]。一方後者は、このように金利動向に影響を受ける財政収支が中間指標に組み込まれたことは、日本銀行に対する金融緩和の継続圧力となると指摘する意見である[33]。

(2) 目標や中間指標の水準

ア　2025 年度ＰＢ黒字化目標

前述したように、新計画は、ＰＢ黒字化を達成する時期の目標を 2025 年度に後ろ倒しした。新計画策定後の平成 30（2018）年７月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関

[31] 星野卓也「『経済重視』色の強まった新・財政再建計画」『Economic Trends』第一生命経済研究所（2018.6.6）４頁
[32] 「畑農鋭矢　経済教室　財政健全化の視点（中）政策目標は利払い合算で」『日本経済新聞』（2018.6.13）
[33] 星野・前掲注 31　４頁

する試算」(以下「平成 30 年７月中長期試算」という。) は、政府の経済政策の効果が過去の実績を踏まえたペースで発現する「成長実現ケース」において、「歳出自然体」を前提とすると、ＰＢ黒字化時期は 2027 年度になるとした (表 13)。経済財政諮問会議の民間議員は、同ケースにおいて、平成 31 (2019) 年度以降に集中改革期間と同程度の歳出効率化を実施すれば、景気回復の一時的な鈍化が生じた場合においても、2025 年度のＰＢ黒字化は達成可能であると試算した[34]。なお、平成 30 年７月中長期試算は、「ベースラインケース」においては、試算の対象期間である 2027 年度までにＰＢ黒字化は達成できないことを示した。

(表 13) 平成 30 年７月中長期試算における各財政指標の推移

(単位：兆円程度、%程度)

年度		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ＰＢ (対ＧＤＰ比)	成長実現ケース	▲15.7 (▲2.8)	▲13.3 (▲2.3)	▲8.9 (▲1.5)	▲8.4 (▲1.4)	▲7.3 (▲1.2)	▲6.0 (▲0.9)	▲4.3 (▲0.6)	▲2.4 (▲0.3)	▲0.2 (▲0.0)	2.0 (0.3)
	ベースラインケース	▲15.7 (▲2.8)	▲13.3 (▲2.3)	▲9.0 (▲1.5)	▲8.9 (▲1.5)	▲8.8 (▲1.5)	▲8.6 (▲1.4)	▲8.4 (▲1.3)	▲8.1 (▲1.3)	▲7.6 (▲1.2)	▲7.2 (▲1.1)
債務残高 (対ＧＤＰ比)	成長実現ケース	1055.8 (189.2)	1,071.8 (186.9)	1,083.3 (183.7)	1,094.6 (180.3)	1,105.3 (176.3)	1,115.6 (172.0)	1,126.7 (167.9)	1,138.8 (164.0)	1,152.7 (160.4)	1,168.9 (157.1)
	ベースラインケース	1055.8 (189.2)	1,071.8 (186.9)	1,083.5 (185.0)	1,095.0 (183.8)	1,107.0 (182.7)	1,119.7 (181.7)	1,133.5 (180.9)	1,148.9 (180.3)	1,165.7 (179.8)	1,184.0 (179.8)
財政収支 (対ＧＤＰ比)	成長実現ケース	▲23.9 (▲4.3)	▲19.7 (▲3.4)	▲14.5 (▲2.5)	▲13.3 (▲2.2)	▲12.1 (▲1.9)	▲11.3 (▲1.7)	▲10.9 (▲1.6)	▲10.9 (▲1.6)	▲11.1 (▲1.5)	▲11.6 (▲1.6)
	ベースラインケース	▲23.9 (▲4.3)	▲19.7 (▲3.4)	▲14.6 (▲2.5)	▲13.8 (▲2.3)	▲13.5 (▲2.2)	▲13.8 (▲2.2)	▲14.7 (▲2.3)	▲15.9 (▲2.5)	▲17.1 (▲2.6)	▲18.4 (▲2.8)

(注) 国・地方の双方について集計。東日本大震災からの復旧・復興に係る経費であって復興債や復興特別税等により財源が確保された金額を除く。

(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2018.7.9) を基に作成

一方、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会では、ＰＢの改善が１年遅れるごとに、毎年約１～1.2 兆円の追加負担が発生するという試算が示された[35]。そして、同審議会は、平成 30 年５月に財務大臣に提出した「新たな財政健全化計画等に関する建議」(以下「財政審建議」という。) の中で、後述するように今後後期高齢者の増加が予想されること等を踏まえ、「遅くとも『団塊の世代』が全て後期高齢者となる 2025 年度 (平成 37 年度) までにＰＢ黒字を安定的に確保しておく必要がある」として、2025 年度よりも前のＰＢ黒字化達成の可能性を探るべきであるとした。

また、有識者からは、受益者が増加すると歳出改革の難度が高くなるという観点から、2025 年度に団塊の世代が全て後期高齢者となる前にＰＢ黒字化を達成しておくべきだとする指摘が挙がっている[36]。

イ　中間指標

新計画が設定した３つの中間指標 (ＰＢ対ＧＤＰ比:▲1.5%程度、債務残高対ＧＤＰ比:180%台前半、財政収支対ＧＤＰ比:▲３%以

[34] 伊藤元重ほか「新たな計画におけるＰＢ黒字化目標について」平成 30 年第７回経済財政諮問会議 資料 1-2 (2018.5.28) 〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0528/shiryo_01-2.pdf〉(参照 2018.11.9)

[35] 同審議会委員の土居丈朗慶應義塾大学教授は、「人口の約４分の１が高齢者となる 2060 年度以降の債務残高対ＧＤＰ比が安定的に推移すること」を目的と設定し、そのために必要なＰＢの改善をある年度の１回で行うと仮定した場合に必要となる改善幅を試算した。ＰＢの改善が遅延するほど債務残高が増えるため、目的を達成するために必要なＰＢ改善幅、すなわちＰＢ改善の遅れに伴うコストは増加する (「我が国の財政に関する長期推計 (改訂版)」財政制度等審議会財政制度分科会資料 (2018.4.6) 〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia300523/05.pdf〉(参照 2018.11.9))。

[36] 森信茂樹「新財政目標の意義を考える」『月刊資本市場』資本市場研究会 (2018.3) 48-49 頁

下）の水準については、平成 30 年７月中長期試算において、既にこれを満たすことが視野に入っており（表 13）、歳出改革を進める観点からは物足りないとする指摘がある[37]。

３　新経済・財政再生計画（新計画）に基づく取組の論点

Ⅱ章で述べたように、旧計画に基づく取組を通じた課題として、経済動向が想定を下回り税収が下振れしたこと、歳出改革を一層進める必要があること、補正予算の編成により当初予算における歳出抑制の効果が薄まったことが挙げられる。以下では、これらの課題に即して、新計画に基づく今後の取組について注目していくべき点について述べる。

(1) 経済動向の想定

新計画は、ＰＢ黒字化の達成時期の目標を 2025 年度に設定するに当たって、内閣府の平成 30（2018）年１月の中長期試算における「成長実現ケース」が想定する経済動向の実現を前提としている。同計画策定後に公表された平成 30 年７月中長期試算の「成長実現ケース」（表 14）も、おおむね同年１月の同ケースを踏襲している。成長実現ケースは、人づくり革命や生産性革命による潜在成長率の引上げ等により、ＧＤＰ成長率が実質で２％、名目で３％を上回る姿を描いたものである。

（表 14）平成 30 年７月中長期試算が想定する経済動向

（単位：兆円程度、％程度）

年度	2018	2019	2020	2021	2025	2027
成長実現ケース						
実質ＧＤＰ成長率	1.5	1.5	1.4	1.6	2.0	2.0
名目ＧＤＰ成長率	1.7	2.8	2.8	3.0	3.5	3.5
潜在成長率	1.2	1.5	1.7	1.9	2.0	2.0
消費者物価上昇率	1.1	1.5	1.8	1.9	2.0	2.0
名目長期金利	0.0	0.0	0.0	0.3	2.6	3.5
税収（国の一般会計）	59.1	62.3	66.0	67.9	77.9	83.6
税収（地方の普通会計）	42.8	44.0	45.8	46.8	53.4	57.3
ベースラインケース						
実質ＧＤＰ成長率	1.5	1.5	1.2	1.2	1.2	1.1
名目ＧＤＰ成長率	1.7	2.8	2.1	1.7	1.7	1.6
潜在成長率	1.2	1.5	1.5	1.5	1.2	1.1
消費者物価上昇率	1.1	1.5	1.4	1.1	1.1	1.1
名目長期金利	0.0	0.0	0.0	0.2	2.0	2.1
税収（国の一般会計）	59.1	62.3	65.5	66.6	71.4	73.9
税収（地方の普通会計）	42.8	44.0	45.6	46.2	49.5	51.2

（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2018.7.9）を基に作成

政府は、同ケースについて、それ以前の中長期試算の「経済再生ケース」と比較してより現実的な経済動向を描いたものとしている[38]。しかし、過去の推移等に照らして潜在成長率の伸びの想定が高い[39]等、なお楽観的に過ぎるとの指摘もある。政府が成長実現のための政策遂行に尽力すべきことは論を俟たない。しかし、それと同時に、政府には、今後の中長期試算等の際に、足元の経済動向を適切に見極め、必要に応じてその見通しを見直していくことが求められる。

一方、有識者からは、財政健全化に係る試算は、政権の目標（実質２％、名目３％の経

[37] 「甘い中間３指標」『読売新聞』（2018.5.29）

[38] 例えば、将来の全要素生産性の上昇率について、平成 29（2017）年７月の中長期試算における「経済再生ケース」は、バブル期を含む 1983 年から 1993 年までの上昇幅を参考に、足元の水準（2016 年度：0.6%）から 2020 年代初頭にかけて 2.2%程度に上昇すると想定した。一方、平成 30（2018）年１月及び７月の中長期試算における「成長実現ケース」は、1982 年度から 1987 年度までの上昇幅を参考に、足元の水準から 1.5%程度に上昇すると想定した。これを含む想定の変更に伴い、「経済再生ケース」は、長期的な成長率の見通しを実質２％半ば、名目３％台後半としたのに対して、「成長実現ケース」は、これを実質２％程度、名目３％台半ばとした。

[39] 潜在成長率の一要素である全要素生産性については、平成 24 年の 1.0%から近年は 0.7%に低下している。また、同じく潜在成長率の一要素である労働投入量については、女性の就労が進み労働参加率の改善余地が乏しくなっているとの指摘がある（「財政規律　危うい発射台　税収増楽観、現実味欠く」『日本経済新聞』2018.1.25）。

済成長の実現）とは別に独立した機関[40]で客観的に実施されるべきとする指摘が挙がっている[41]。また、財政審建議も、税収の下振れ等に適切に備えるために、財政健全化計画は中長期試算のベースラインケースを前提とすべきであるとの意見が同審議会で多く出されたとしている。

(2) 歳出改革

平成 30 年７月中長期試算によれば、2025 年度のＰＢは、「成長実現ケース」で 2.4 兆円程度、「ベースラインケース」で 8.1 兆円程度の赤字となる（表 13）。つまり、2025 年度のＰＢ黒字化目標を達成するためには、歳出改革等により、少なくともこれらの赤字幅と同額の収支改善を目指す必要がある。

以下では、旧計画に引き続き実施される、(ｱ)予算編成の目安に基づく取組、(ｲ) 改革工程に基づく取組、(ｳ)社会保障分野の歳出改革の３点について、論点をまとめる。

ア　予算編成の目安に基づく取組

前述のとおり、新計画は、基盤強化期間内の予算編成の目安を設定しているが、具体的な金額は示していない。この点について、歳出が「なし崩し的に膨らみかねない[42]」とする指摘がある。例えば、社会保障関係費について、政府の平成 31 年度概算要求基準[43]は前年度当初予算額に自然増分の 6,000 億円を加算した額の範囲内での概算要求を認めている。集中改革期間には、「３年間の伸びの総額は 1.5 兆円程度」という旧計画による具体的な金額の目安に沿った予算編成が行われたが、基盤強化期間の予算編成においては、具体的な金額の目安がない中、要求額からどの程度の絞り込みが行われるのかが注目される。

イ　改革工程に基づく取組

新計画は、引き続き改革工程に基づく取組を進めるとし、平成 30（2018）年末までに改革工程を改定するとした。Ⅱ章で述べたように、改革項目によっては、現時点では進捗状況を確認するデータが得られていないものや、定量的な評価指標であるＫＰＩが設定されていないものがあり、今後見直しの余地がある。

また、中間評価は、「ボトムアップ型の取組」について、これらのうち主な取組の 2020 年度段階で期待される歳出効率化効果を、0.9～1.2 兆円規模（うち国費（一般会計）は 0.5～0.6 兆円規模）と試算し、今後こうした成果の顕在化を期待するとしている[44]。一方、この試算を受けて、歳出効率化効果は「いかにも物足りない印象」であるとして、取組を更に強化する必要があるとする指摘がある[45]。

ウ　社会保障分野の歳出改革

新計画は、社会保障を歳出改革の重点分野と位置付けている。

予算編成の目安に基づく取組については、

---

40 近年、中長期の財政見通しの試算や政府による財政健全化の取組の評価等を行う独立財政機関が注目されている。ＯＥＣＤは、その定義を「公的資金によって賄われ、法律に制定された行政府又は議会の下に設置された独立機関であり、政党から中立を保って監視したり分析したりし、場合によっては財政や業績について勧告をする」機関としている。主な機関として、米国の議会予算局（ＣＢＯ）や英国の予算責任局（ＯＢＲ）が挙げられる（宮本善仁「財政健全化に向けての独立財政機関の役割―ＯＥＣＤ主要国等における会計検査院との比較を中心に－」『会計検査研究』（2017.9）〈http://report.jbaudit.go.jp/effort_study_mag/j56d05.pdf〉（参照 2018.11.9））。

41 「３％成長『楽観的』　政府見通しに専門家」『朝日新聞』(2018.1.26)

42 「社説　安倍政権の「骨太の方針」　借金つけ回しを放置した」『毎日新聞』(2018.6.17)

43 「平成 31 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(2018.7.10)

44 本試算は、試算が可能な政策例について、ＫＰＩ第二階層の目標を達成した場合の歳出効率化効果及び経済効果を、一定の仮定の下で試算したものである。試算額については、相当の幅をもってみるべきものである（経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価（参考資料）」（2018.3）23-28 頁　〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0329/shiryo_01-3.pdf〉（参照 2018.11.9））。

45 野田彰彦「改訂された財政健全化計画」『みずほインサイト』みずほ総合研究所（2018.6.27）５頁

前述したように平成 31（2019）年度予算については、自然増分が反映された概算要求額から今後どの程度の絞り込みが行われるのかが注目される。この点について、経済財政諮問会議の民間議員は、平成 31（2019）年度には 65 歳以上の高齢者数の伸びが緩和することが見込まれるとして、同年度の社会保障関係費の増額幅を、旧計画が目安とした「３年間で 1.5 兆円程度」（年当たり 5,000 億円程度）よりも小幅にする努力をするべきであると指摘した[46]。また、報道によれば、2020 年度及び 2021 年度についても、終戦前後の出生者数の減少により後期高齢者数の伸びが鈍化するため、社会保障関係費の増額幅の抑制が可能であるとする指摘が政府内で挙がっている[47]。来年度以降の予算編成過程でどの程度の増額幅となるかが注目される。

一方、2022 年度から 2025 年度にかけては、団塊の世代が順次後期高齢者となり、社会保障関係費の伸びが更に加速すると予測される。平成 28（2016）年度～30（2018）年度の自然増が年 6,500 億円程度だった（表８）のに対し、平成 30 年７月中長期試算は、「成長実現ケース」において、2022 年度以降の伸びは年 9,000 億円程度に増えると試算している。そのため、「基盤強化期間」のうちに、社会保障制度の歳出改革を進める必要がある。

経済界では、経済同友会が、改革工程に既に掲載されているものも含む主な社会保障改革が実行され、その効果が全て発現した場合、2023 年度時点で５兆円程度の歳出抑制が可能になると試算している[48]。また、財政審建議は、新たな改革項目を改革工程に追加することについて、今後検討する必要があると指摘している（表 15）。

（表 15）財政審建議において改革工程表への追加を検討するべきとされた社会保障分野の改革項目

- 新たな医薬品・医療技術を公的保険の対象として収載する際に経済性・費用対効果を踏まえて検討
- 介護保険の居宅介護支援（ケアプラン作成等）について、利用者負担を導入
- 診療所や医師数、高額医療機器等の配置をコントロールする仕組みの導入
- 介護サービスの経営主体の統合・再編の促進
- 介護保険サービスの利用者負担を原則２割に引上げ
- 医療費の自己負担割合が３割となる現役並み所得の後期高齢者の判定方法の見直し
- 経済成長や人口動態等を踏まえ医療保険の給付率を自動的に調整する仕組みの導入

（出所）財政制度等審議会「新たな財政健全化計画等に関する建議」（2018.5.23）参考資料Ⅱ-1-15 等を基に作成

今後、改革工程の着実な実施と、更なる改革項目の検討が求められる。

(3) 補正予算

Ⅱ章で述べたように、旧計画の中間指標を達成することができなかった要因の一つに補正予算の編成が挙げられる。新計画は、「当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」としている。今後、この取組がどのように具体化するのか、注目される。

平成 30 年度予算については、第 197 回国会（臨時会）において、平成 30 年７月豪雨等の災害からの復旧・復興等に要する経費等、約 9,356 億円を増額修正する補正予算が成立した。また、本稿執筆時点で詳細は未定であるが、政府は、防災や減災、国土強靭化に係

46 「平成 30 年第 12 回経済財政諮問会議　議事要旨」（2018.10.5）６頁〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/1005/gijiyoushi.pdf〉（参照 2018.11.9）

47 「社保費抑制見通せず　「骨太」原案　財務 vs 厚労　玉虫色表現に」『読売新聞』（2018.5.30）

48 同試算は、歳出抑制効果が高い改革項目として、医療機関の受診時定額負担（500 円）の導入（歳出抑制効果：1.2 兆円）、後期高齢者の医療費自己負担２割への引上げ（同：0.82 兆円）、介護保険サービスの自己負担２割への引上げ（同：0.67 兆円）を挙げている。なお、経済同友会は、この試算結果を踏まえて、これらの改革だけでは足りず、消費税率のさらなる引上げを検討する必要があると提言している（小林喜光・佐藤義雄「新たな財政健全化計画に関する提言」（2018.5.15）経済同友会〈https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/180515a.pdf〉（参照 2018.11.9））。

る経費について、第２次補正予算案の国会提出を検討していることが報道されている[49]。今後、同予算案が国会に提出された場合、財政健全化の観点からの議論が行われることが想定される。

なお、補正予算ではないが、歳出規律の形骸化を招くおそれがあると指摘される事項として、骨太の方針 2018 において、2019 年 10 月の消費税率引上げに伴う需要変動に対応するため、平成 31（2019）年度及び 2020 年度当初予算において臨時・特別の措置を講じる方針が示されたことが挙げられる。前述の政府の平成 31（2019）年度予算の概算要求基準では、これらの措置に係る予算は、一定の枠内で要求する必要がある一般の予算とは異なり、別枠で確保することとされている。こうした措置について、消費増税の影響を緩和する役割を期待する一方、名を借りたばらまきとならぬよう、真に効果のある財政支出を厳選するべきであるという指摘がある[50]。

おわりに

本稿では、旧計画に基づくこれまでの取組の課題や、新計画の内容と同計画に基づく今後の取組について注目していくべき点についてまとめた。今後、平成 31（2019）年度予算編成や改革工程の改定等が進むことになるが、これらを通じた財政健全化の取組が、Ⅱ章で挙げた旧計画下の取組の課題に対応したものであるかどうか、確認していく必要がある。

最後に、本稿は政府の新旧計画を中心に論じたため、その射程もこれらが対象とする 2025 年度までが中心となったが、財政健全化についてはより長期的な視点からの検討も必要なことを付言したい。例えば、政府は、高齢者人口がピークを迎える 2040 年度には社会保障給付費[51]が平成 30（2018）年度の 1.6 倍に増えると試算している[52]。確かに、2027 年度までを対象とする平成 30 年７月中長期試算は、ＰＢや債務残高対ＧＤＰ比が徐々に改善していく姿を描いている。しかし、民間からは、上記の社会保障給付費の試算を基に 2040 年度までの財政状況を試算すると、2028 年度以降、これらの財政指標は再び悪化していくとの試算も示されている[53]。この点を踏まえ、財政健全化について、より長期的な観点からの議論も求められる。

---

49 「１次補正予算　9000 億円台　政府方針　災害復旧、公立小中に冷房」『読売新聞』(2018.10.11)

50 「社説　消費増税対策の財政ばらまきはやめよ」『日本経済新聞』(2018.7.11)

51 社会保障給付費とは、医療・介護・年金・子ども子育て等に対して支出される費用の総額である。これらは、国・地方の公費や、医療・介護等の保険料によって負担される。

52 ただし、同試算では、ＧＤＰが 2018 年度から 2040 年度にかけて 1.4 倍となり、物価上昇率が毎年 1.2%（2028 年度以降）となることを想定していることも勘案する必要がある（内閣官房、内閣府、財務省、厚生労働省「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し」平成 30 年第６回経済財政諮問会議 資料 4-1（2018.5.21） 〈http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2018/0521/shiryo_04-1.pdf〉（参照 2018.11.9））。

53 ただし同調査は、内閣府の中長期試算におけるベースラインケースの経済見通しを前提としている（渡邊誠「2040 年社会保障給付費 190 兆円が示唆する財政の姿」三井住友アセットマネジメント（2018.6.12）２頁）。

（付録）欧米主要国の財政状況と主な財政健全化目標

国名	財政指標（対ＧＤＰ比、2018年見通し、単位：%）（注１）				主な財政健全化目標	
	ＰＢ	財政収支	構造的財政収支（注２）	債務残高	フロー	ストック
日本	▲2.9	▲3.0	▲3.5	238.2	ＰＢ（国・地方）：2025年度までに黒字化	債務残高（国・地方）：対ＧＤＰ比引下げ
イタリア	1.7	▲1.8	▲1.6	130.3	構造的財政収支（一般政府）：2020年度までに均衡化	債務残高（一般政府）：対ＧＤＰ比60%超えの部分を直近３か年平均で1/20以上削減
英国	0.9	▲1.4	▲2.3	87.4	構造的財政収支（一般政府及び公的企業）：2020年度までに対ＧＤＰ比▲２%以下	純債務残高（一般政府及び公的企業）：2020年度に対ＧＤＰ比引下げ
オランダ	1.3	0.7	0.3	53.1	構造的財政収支（一般政府）：▲0.5%以下 財政収支（一般政府）：2021年までに対ＧＤＰ比＋0.5%	債務残高（一般政府）：対ＧＤＰ比60%以下
スウェーデン	0.8	1.0	0.2	37.9	景気循環平均財政収支（注３）（一般政府）：2027年までの間、対ＧＤＰ比を＋1/3%	債務残高（一般政府）：2027年までに対ＧＤＰ比35%
ドイツ	2.1	1.5	0.6	59.8	財政収支（連邦政府・州政府）：均衡 構造的財政収支（連邦政府）：対ＧＤＰ比▲0.35%以下まで許容	債務残高（一般政府）：2020年までに対ＧＤＰ比60%以下
フランス	▲0.8	▲2.3	▲1.7	96.7	構造的財政収支（一般政府）：対ＧＤＰ比▲0.4%以下 財政収支（一般政府）：2017年に対ＧＤＰ比▲3.0%以下	
米国	▲2.3	▲5.5	▲5.6	106.1	財政収支（連邦政府）：2028年度までに対ＧＤＰ比▲1.4%、2039年度までに均衡化	債務残高（連邦政府）：2029年度以降、2043年度までに対ＧＤＰ比40%
カナダ	▲0.4	▲1.0	▲0.8	87.3	財政収支（連邦政府）：均衡化	債務残高（連邦政府）：2020年度までに対ＧＤＰ比を計画策定時点（2015年度：▲31.0%）よりも削減

（注１）財政指標は、いずれも一般政府（General Government：中央政府、地方政府及び公的な社会保障基金の総体）のものである。そのため、本付録の日本の財政指標は、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（本稿表２等）とは対象が異なる。
（注２）構造的財政収支（Underlying Balances）とは、財政収支から景気循環要因（税収の増減や失業関連支出等）や一時的要因（国有財産の売却等）を除して求める財政指標である。
（注３）景気循環平均財政収支とは、前後３年間（計７年間）の構造的財政収支の平均等を測定し、総合的に評価する財政指標である。
（出所）財政指標のうちＰＢ・財政収支・構造的財政収支はＯＥＣＤ「Economic Outlook 103」（2018.5）、財政指標のうち債務残高はＩＭＦ「World Economic Outlook」（2018.10）、財政健全化目標は財務省財政制度等審議会財政制度分科会「海外出張報告」（2018.3）を基に作成。

調　査

2012年ロンドン五輪の成功に向けた英国の取組
―下院決算委員会による行政監視の功績―

衆議院調査局調査員
以　呂　免　　隆　之
（決算行政監視調査室）

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

2012年ロンドン五輪の開催に当たり、英国では、会計検査院が開催準備や予算の執行状況等について下院に８件の報告書を提出し、これに基づき下院決算委員会は公聴会を開催して国等の関係機関に質疑を行うとともに、政府に対する勧告を実施してきた。会計検査院は、報告書を提出するだけでなく、公聴会に向けた下院決算委員会の事前準備に協力し、公聴会に出席するほか、勧告事項の草案作成にも携わるなどしており、行政監視に向けた会計検査院と下院決算委員会の緊密な連携が特徴的である。下院決算委員会による公聴会での関係機関への質疑や答弁、これに続く勧告は、ロンドン五輪開催というビッグプロジェクト遂行過程の透明性を確保し、様々な課題について適切な対処を促す役割を果たした。具体的には、開催経費の膨張に対するけん制としての役割のほか、オリンピックパークのようなオリンピックレガシー（遺産）のロンドン五輪後における利用の在り方や警備の問題点（民間警備会社に委託したが、当該会社は必要な警備員数を集めることができなかった）を取り上げるなど、ロンドン五輪の成功にとって重要な役割を果たした。

我が国でも2020年に東京五輪が開催される。東京五輪の成功に向けて、先達であるロンドン五輪の知見を活かしていくことが有用であろう。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　下院決算委員会による行政監視
Ⅱ　ロンドン五輪後におけるオリンピックレガシーの活用
Ⅲ　ロンドン五輪の警備～英国の危機～
Ⅳ　第三者から見たロンドン五輪
おわりに

はじめに

2012年ロンドンオリンピック・パラリンピック競技大会(以下「ロンドン五輪」という。)は、2012年７月27日から８月12日（オリンピック）、８月29日から９月９日（パラリンピック）にかけて開催された。ロンドン五輪の主な会場であるオリンピックパーク[1]は、ロンドン東部のロウアー・リー・バレー（Lower Lea Valley）地区にある。同地区は、産業革命以降、化学製品の染料等が染み込むなど土壌汚染の深刻な地域であったが、オリンピックパーク建設に当たっては、土壌を除染し、開発することから始まった。そして、ロンドン五輪の開催は、同地区を含むロンドン東部地区の再開発を目的の一つとしていた（図表１、図表２参照)。

[1] 現在の名称は、クイーンエリザベス・オリンピックパーク（Queen Elizabeth Olympic Park）となっている。

（図表１）開発前のオリンピックパーク用地

（出所）ロンドンレガシー開発公社（London Legacy Development Corporation）提供資料

（図表２）オリンピックパーク（開発後）

（出所）ロンドンレガシー開発公社（London Legacy Development Corporation）提供資料

五輪（オリンピック及びパラリンピックをいう。以下同じ。）の開催は、準備等のための予算規模が大きく、また、関係機関が多岐にわたるビッグプロジェクトである。ロンドン五輪の場合も例に漏れず、開催経費の予算は92億9,800万ポンド（約1.2兆円[2]）に上り[3]、関係機関も、文化・メディア・スポーツ省[4]（Department for Culture, Media and Sport）、内務省（Home Office）といった政府機関のほか、大ロンドン庁（Greater London Authority）といった自治体、ロンドンオリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会[5]（London Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games、以下「大会組織委員会」という。）、オリンピック実行委員会[6](Olympic Delivery Authority)といった機関のように様々なものとなっていた。

このような状況の下では、開催経費の膨張を抑止し予算執行の透明性を確保することや、ロンドン五輪開催に向けて関係機関が実施する準備作業の円滑な遂行を確保することが重要である。これらの点について、英国では、下院決算委員会（Committee of Public Accounts）を中心とした行政監視が重要な役割を果たしていた。

我が国でも、2020年に東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「東京五輪」という。）が開催される。英国ではロンドン五輪に関してどのような行政監視が行われていたのか、どのような課題に直面していたのか、開催当時に建設されたオリンピックパークは現在どのようになっているのか、という情報は、東京五輪を控えた我が国にも参考になる点があろう。

本稿は、決算行政監視調査室（以下「当室」という。）において2017年11月に実施した下院決算委員会、会計検査院（National Audit Office）等へのヒアリングやオリンピックパークの視察の結果を踏まえ、ロンドン五輪における行政監視、オリンピックパークの現状等を概説するものである。

なお、当室では、別途、上記ヒアリングのほか各種文献の調査及び分析を踏まえて、「2012年ロンドン五輪及び2020年東京五輪に関する参考資料『2020年東京五輪成功に向けて！～ロンドンで調査して分かったこと～』」（平成30年7月）を作成している。同資料において、ロンドン五輪に関する行政監視やオリンピックレガシー等について、具体の論点を取り上げて、詳細な分析を行っている。

---

[2] 当該予算発表がなされた2010年10月の月間平均レートを使用

[3] 公的資金に係る予算額（Public Sector Funding Package）

[4] 現在はデジタル・文化・メディア・スポーツ省（Department for Digital, Culture, Media and Sport）

[5] ロンドン五輪の運営、演出を担う組織

[6] ロンドン五輪の競技施設の建設等を担う組織

さらに、下院決算委員会による公聴会の議事録（抜粋）についても掲載しており、委員と関係機関とのやりとりがどのようなものであったか、臨場感が伝わるものとなっている。詳細については、同資料を参照されたい。

Ⅰ　下院決算委員会による行政監視

１　行政監視のプロセスの概要

下院決算委員会は1861年に設置された、委員16名[7]（うち委員長１名）から構成される下院の委員会であり、委員長には最大野党の議員が就任している。

下院決算委員会による行政監視のプロセスは、次のとおりである（図表３参照）。

①会計検査院が検査[8]を実施してその結果をまとめた報告書（以下「検査院報告書」という。）を下院に提出

②下院決算委員会は検査院報告書を踏まえて公聴会を開き、各省等への審査を実施

③下院決算委員会は公聴会の結果を踏まえて各省等に対する勧告を実施

④政府においては、財務省が下院決算委員会の勧告事項に対する各省等の回答を取りまとめ、財務省覚書（Treasury Minutes）として報告

以下では、ロンドン五輪に関する行政監視を題材として、より具体的に、会計検査院及び下院決算委員会に着目しながら英国の行政監視を概観する。当室のヒアリングの結果を踏まえつつ、下院決算委員会による行政監視は、会計検査院との緊密な連携が特色となっている点を説明することとしたい。

２　会計検査院による検査院報告書

(1) 会計検査院の業務

会計検査院は、政府から独立した監査機関である。各省等の年度決算の検査のほか、経済性、効率性、有効性の観点から各省等の事業についてＶＦＭ（Value for Money：費用に見合った価値）検査を行い、その結果を取りまとめた検査院報告書を作成し（年間60件程度）、下院に提出している。

(2) ＶＦＭ検査のテーマの設定

会計検査院がどのようなテーマでＶＦＭ検査を行うか、当該テーマの設定に当たっては、①自ら設定する場合、②下院決算委員会から要請される場合がある。

もっとも、会計検査院の院長（Comptroller and Auditor General）[9]は、下記のとおり、下院決算委員会と週２回ミーティングを行っているほか、委員長とのミーティングの機会も持っていることから、意識の共有が図られる土壌がある。

【下院決算委員会職員からのヒアリング】

・会計検査院の院長は、我々の委員会と週２回、ミーティングを行っている。これとは別に、委員長ともミーティングの機会を持っている。

　このため、大体、会計検査院の計画しているところが下院決算委員会側にも伝わっている。

・下院決算委員会からＶＦＭ検査のテーマを要請したとしても、会計検査院側の事情も聴いて意見交換を行うなど、友好的

---

[7] ＵＫ Parliament, “Membership - Public Accounts Committee” <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/membership/>(accessed 2018.10.2)

[8] ここではＶＦＭ（Value for Money：費用に見合った価値）検査を念頭に紹介している。なお、ＶＦＭ検査の概要については本ページ２(1)参照

[9] 院長は、下院の役員としての地位を有している。従来、会計検査院は一人法人としての位置付けにある院長とその任命する職員で構成されていた。しかし、院長の公費濫費の不祥事を踏まえたガバナンスの強化により、現在、会計検査院は院長とは別の一法人とされ、その上で、院長を含めた９人の理事（member）による合議制の機関となっている。もっとも、院長は、引き続き、会計検査院によるＶＦＭ検査実施についての完全な裁量権を有している。

な関係でやっている。

(3) ロンドン五輪と検査院報告書

会計検査院はロンドン五輪をテーマとして検査を実施した。下記のとおり、ロンドン五輪開催経費が大きく国民の関心は高いこと、また、下院決算委員会の委員長の意向もあったようである。

【会計検査院職員からのヒアリング】

・五輪開催に当たって多くの税金が使われることから、国民は、会計検査院が何をしてくれるのだろうという期待をする。下院決算委員会としては、定期的に会計検査院から報告を受けることが望ましいと考える。五輪に関する支出は通常の支出とは違うし、英国の評判もかかってくるものである。このため、年１回、報告書を出すことに決めた。

・当時の下院決算委員会の委員長エドワード・リー（Edward Leigh）は、ロンドン五輪に関して非常に関心が高く、定期的にレポートしてもらいたいという意向であった。

会計検査院はロンドン五輪に関する検査院報告書を計８件（このうち、2007 年からロンドン五輪開催までが７件、ロンドン五輪開催後が１件）、下院に提出していた。８件のうち、「スポーツ振興」「ロンドン五輪後の評価」をテーマとした２件以外の６件の報告書において、開催経費の膨張を抑え期日までの開催準備の完了を確保する観点から、開催経費や準備の進捗をメインテーマとして取り上げていた。

(4) 検査院報告書作成に当たっての特徴

検査院報告書の作成に当たっての特徴として、以下の点が挙げられる。

すなわち、会計検査院は、検査院報告書に記載された数値等の事実関係の正確性を期すため、検査対象となった機関に確認を取り、同意を得ることとしている点である。検査院報告書は、下院決算委員会の公聴会における審査に資するエビデンスを提供するという役割を担っていることから、正確性の担保は必須となっている。

【会計検査院職員からのヒアリング】

・我々が報告書を作成するとき、受検各省等からの同意を得る。報告書に記載する事実関係（金額、行為、日付等）が正確であるかの確認を行う、ということである。また、バランスのとれた報告書となっているかを確認するという意味もある。これは、下院決算委員会との関係があるからである。公聴会では我々の報告書が使用されることから、報告書記載の事実が正しく、バランスもとれているような報告書を出さないといけない。かつて、報告書記載の数値が正しくないなどの話になり、時間が浪費されていたことがあった。

３　下院決算委員会による審査及び勧告

下院決算委員会は、検査院報告書を受けて、１か月程度の後に、重要と考える事案について、関係各省等に対する公聴会を実施して審査を行う[10]。当該審査は、政策の是非ではなく、政策実施の経済性、効率性、有効性を問うものとなっている。そして、下院決算委員会における公聴会においても、下記のとおり会計検査院との連携を図ることにより、審査を充実したものとする工夫が見受けられる。

[10] 山口和之「ロンドンオリンピックと下院決算委員会による行政監視」『レファレンス　平成 28 年２月号』国立国会図書館調査及び立法考査局（2016.2）46 頁

(1) 公聴会の実施前

下院決算委員会の公聴会では、会計検査院による検査院報告書の約 90%が取り上げられている。そして、公聴会の実施前には、会計検査院は下院決算委員会の委員長その他の委員と事前打ち合わせを行っている。会計検査院の関与という点では、次のとおり、下院決算委員会の委員に対して検査院報告書の内容説明を行うにとどまらず、公聴会での質問事項案にまで及ぶ。

【会計検査院職員からのヒアリング】

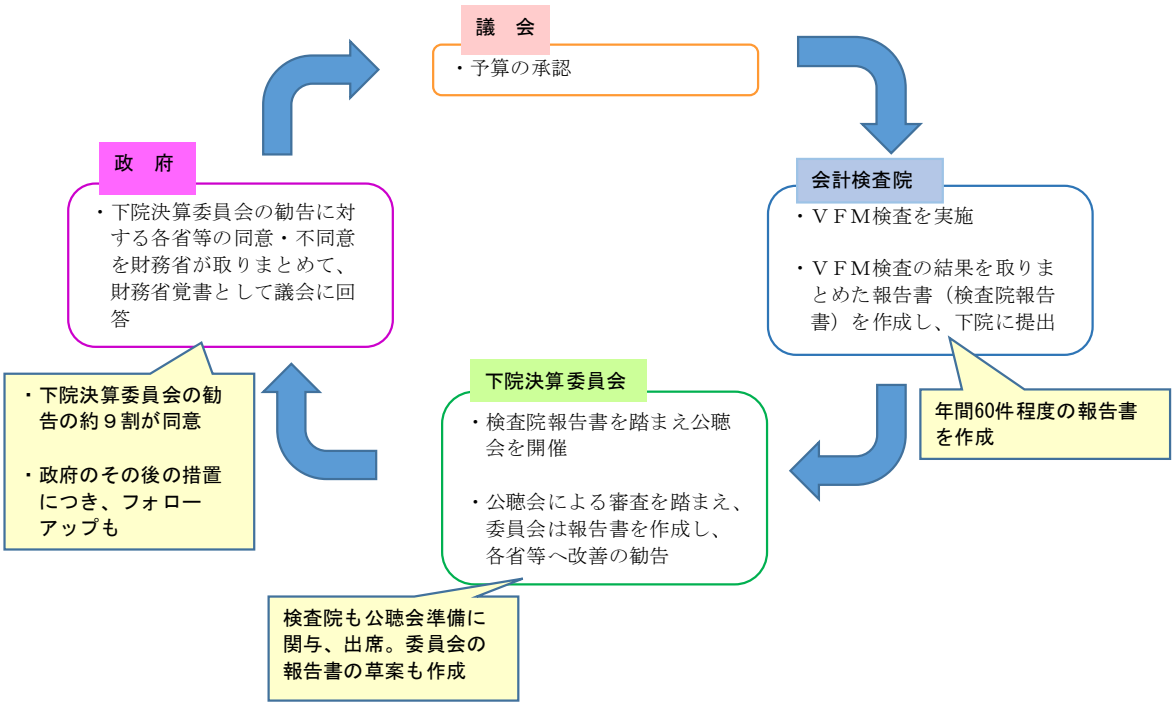
委員会において、我々の報告に基づく公聴会が行われる場合は、委員長ほか各委員に対して事前にブリーフィングを実施している。その際、準備書類を提出するが、会計検査院が重要と考える部分は強調する。「公聴会でこういった質問をした方がよい」というようなサジェスチョンも行う。

もちろん、公聴会を主導するのはあくまで下院決算委員会であり、下院決算委員会が関心を持っている点について、会計検査院は的確にエビデンスを提出していく、ということが基本である。

このように、下院決算委員会は、実際に現場で検査を行って検査院報告書を作成している会計検査院から、単に検査院報告書の提供にとどまらず、公聴会での質問事項のサジェスチョンまで受けている。

公聴会の準備段階での会計検査院との連携は、公聴会審査の充実を確保するものとなっていると考えられる。

（図表３）下院決算委員会による行政監視のプロセス



（出所）会計検査院『An Introduction to the National Audit Office』、『Annual Report and Accounts 2016-2017』等を基に筆者作成

(2) 公聴会の実施

公聴会では、下院決算委員会の委員は、各省等の事務次官等に対し、質疑を行う。答弁を行う各省の上級公務員も、公聴会での対応には慣れているようである。

【下院決算委員会職員からのヒアリング】
公聴会で答弁を行う上級公務員は、厳しく問いただされることに慣れており、かわすのがとても上手である。

こうなると、質疑を行う側も、事前の準備が非常に重要となる。この際、会計検査院が重要な役割（事前のブリーフィング等）を果たしていることは、前記(1)で見たとおりである。また、下院決算委員会の委員長は、公聴会で最初に質疑を行う[11]。公聴会に臨む委員長のスタンスもヒアリングで聞くことができた。

【下院決算委員会職員からのヒアリング】
下院決算委員会の委員長は、注力すべきこと、すなわち公聴会で何を達成できるか、どのようにすれば最大限のものを引き出せるのかという観点から検査院報告書を読んで準備を行い、議論に臨んでいる。

なお、公聴会は、ロンドン五輪に関する検査院報告書（計８件）のうち７件の検査院報告書について、計８回行われた。会計検査院の院長も出席しており、検査院報告書記載の事実等について必要に応じて答弁を行っていた。

また、公聴会では、事実に基づいた議論が重要視されている。例えば、開催経費について言えば、

- ロンドン五輪開催に必要な施設の整備費に不足を生じた場合等に充当される予備費の残額
- 92 億 9,800 万ポンドとされていた開催経費以外にも公的部門が負担する経費

等について、事実関係を明らかにすることにより、透明性の確保及び開催経費の膨張抑止の役割を果たしていた。

公聴会では、検査院報告書を踏まえながら、開催経費に関連した質疑等を中心として、下院決算委員会の委員と各省等の事務次官等との間で活発なやりとりがなされていた。

(3) 下院決算委員会による勧告

公聴会での議論を踏まえ[12]、下院決算委員会による政府への勧告等を内容とする報告書（以下「委員会報告書」という。）が作成される。

ロンドン五輪に関して言えば、委員会報告書は 2007 年から 2013 年の間に計８件作成されている。

委員会報告書の中の勧告事項の作成過程については、次のとおりとなっている。

【下院決算委員会職員からのヒアリング】
- 最初の勧告草案は会計検査院が作成する。
- 当該草案について下院決算委員会は見直しを行う。委員長は変更すべき点は変更する。その上で、委員長の名の下に発出される。

勧告事項の作成段階においても会計検査院が関与[13]することで、勧告は、より一層、行政活動のＶＦＭ向上に結び付くものとなっているように思われる。

---

[11] このように、委員長も公聴会での議論に参加する点で、我が国の委員会の一般的なケースと異なっている。

[12] 委員会報告書の本文には多数の脚注が付されており、巻末に添付している公聴会の会議録を参照していることから、本文は、公聴会の議論に基づき作成されていることがうかがえる。

[13] 公聴会実施前の会計検査院と下院決算委員会の事前打ち合わせの段階においても、どのような勧告を作成すべきか、という点を検討しているとのことであった。

以上のように、公聴会や勧告事項作成等、様々な段階で会計検査院との連携を効果的に行うことで、行政監視の実効性が確保されていると考えられる。

(4) ロンドン五輪に関する下院決算委員会の勧告概要

ロンドン五輪について、下院決算委員会がどのような点に着目して勧告していたのか、いくつか例を挙げて紹介する。

ア　開催経費膨張の抑止

開催経費は、下院決算委員会が公聴会や委員会報告書を通じて重視してきたテーマである。

このうち、予備費は、ロンドン五輪開催に必要な施設の整備費に不足を生じた場合等に充当されるものである。2007年３月時点の予算では、予備費は27億ポンドで計上されており、開催経費の予算93億ポンド[14]の中でも大きな割合を占めていた。

多額の予備費も、準備の進捗と共に具体的にどの事業に割り当てるかが決まっていった。裏を返せば、その分、予想していなかった事態が生じた場合に充てることのできる予備費の額が少なくなっていった、ということを意味する。例えば、2008年７月の委員会報告書では、次のとおり、予備費のひっ迫に懸念を示し、予備費に対する需要把握を勧告している。

【2008年７月　委員会報告書[15]】

残額約20億ポンドとなった予備費の半分は既にオリンピック実行委員会に割り当てられており、残りの10億ポンドで多数の残存するリスクを賄わなければならない。オリンピック選手村建設に係る民間部門との契約は確定しておらず、警備やレガシーに係る計画は不完全である。また、インフレ圧力や業者間の支払不能リスクの増大もあり、加えて、大会組織委員会の収支に不足が生じた場合には政府が保証する必要がある。文化・メディア・スポーツ省は、残された予備費に対する潜在的需要に関する定量的な評価を最新の状態にしておくべきである。

イ　オリンピックレガシーの活用

オリンピックレガシー、例えばスタジアムや選手村といった施設については、ロンドン五輪までに整備することはもとより、その後の活用を図っていくことが必要である。

このため、下院決算委員会は、ロンドン五輪開催に向けた準備過程では、レガシーの活用を明確にするとともに、ロンドン五輪終了後においては、レガシーの運営状況について継続的に報告することを内閣府（Cabinet Office）に求めていた。

【2007年７月　委員会報告書[16]】

レガシーの活用方法が明確でない。このため、ロンドン五輪開催において求められるニーズとロンドン五輪後の利用者が求めるニーズが合致しないリスクがある。ロンドン五輪後も存続する５つの施設の活用計画は、施設所有権と、施設改修・維持管理費の責任主体を明らかにした上で、直ちに策定する必要がある。

---

[14] この時点では、93億2,500万ポンドと試算されていたが、政権交代に伴う見直しにより、2010年10月には92億9,800万ポンドとされた。

[15] Committee of Public Accounts, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games, Fiftieth Report of Session 2007-08,HC 890*,2008.7, p.6

[16] Committee of Public Accounts, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games - Risk assessment and management, Thirty-ninth Report of Session 2006-07,HC 377*, 2007.7, p.6

【2013 年４月　委員会報告書[17]】

十分なレガシーが提供され、政府全体が責任を共有することは、政府に対する国民の信頼を得るために重要である。多くの中央政府や地方政府の組織がレガシー計画の個々のプロジェクトに責任を持っている。内閣府は、レガシー全体の提供の保証と調整に責任を持っている。内閣府は、レガシーの公約がどの程度進捗しているかについて、2013 年９月までに公表した上で、以後 2020 年まで毎年公表すべきである。

ウ　警備

一般に、ロンドン五輪は成功例として語られることが多い。しかし、会場の警備は、委託を受けた民間警備会社（Ｇ４Ｓ社）が予定されていた警備員数を確保できず、大きなリスクを抱えた分野であった。(なお、軍や警察の動員により、結果的に警備は事なきを得た。)

開催準備過程では、警備について、必要な警備員数及び経費が倍増するといった状況になっており、下院決算委員会は懸念を示していた。また、ロンドン五輪終了後の委員会報告書では、上記のＧ４Ｓ社の失敗を教訓として今後に活かすことを求めていた。

【2012 年３月　委員会報告書[18]】

・2011 年 12 月時点で、必要とされる警備員数・想定経費は共に２倍となっている。
・今後、ロンドン五輪までに必要とされる全ての警備要員を募集・訓練し、警備員として機能させるという重大な課題に直面している。

【2013 年４月　委員会報告書[19]】

ロンドン五輪では、Ｇ４Ｓ社は必要とされる警備員数を確保することができず、その失敗に対し対価を支払っている。内務省はこのような失敗が再び生じないよう、教訓を共有すべきである。

４　勧告に対する政府の回答

政府においては、委員会報告書で記載されている事項について、委員会報告書の提示から８週間以内に、各省等の回答を財務省が取りまとめて財務省覚書として報告する[20]。下院決算委員会による勧告事項の９割程度は政府も同意するものとして回答している（2016/2017 年度で同意は 88%）。

ロンドン五輪に関する委員会報告書の勧告事項について、政府の対応が納得のいくものでない場合には、改めて後の公聴会において質疑がなされるとともに、再度、委員会報告書において勧告事項とされる場合も見受けられた。ロンドン五輪の開催に要する予算は大規模であり、政府側の説明責任を果たさせる努力が積み重ねられた点が特徴的なものとなっている。

Ⅱ　ロンドン五輪後におけるオリンピックレガシーの活用

１　オリンピックレガシーとは

オリンピックレガシーとは、五輪の開催によって残る長期的な影響であり、有形のハードレガシー（オリンピックスタジアム等の競

[17] Committee of Public Accounts, *The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: post-Games review, Fortieth Report of Session 2012-13, HC 812,* 2013.4, p.5

[18] Committee of Public Accounts, *Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games, Seventy-fourth Report of Session 2010-12, HC 1716,* 2012.3, p.3

[19] Committee of Public Accounts. 前掲注 17　p.5

[20] 山口・前掲注 10　46 頁

技施設、選手村等）、無形のソフトレガシー（スポーツ参加機会の提供、ボランティアの増加、サービス精神の涵養等）に大別される。

前記のとおり、当室は、昨年 11 月に英国出張を実施し、関係機関へのヒアリングや、ロンドン五輪の主な会場となったオリンピックパーク（ハードレガシー）の現場視察を行った。

そこで、本節では、いわゆるハードレガシーを取り上げて[21]、オリンピックパークの現況を写真で紹介しつつ、今後の展望について触れることとしたい。

２　ロンドン五輪のハードレガシーの現況

(1) オリンピックスタジアム（現：ロンドンスタジアム）

ロンドン五輪当時、開会式、閉会式、陸上競技が実施された。現在では、イングランド・プレミアリーグの地元サッカーチームであるウェストハム・ユナイテッドＦＣ（West Ham United Football Club）のホームスタジアムとして使用されている。

（図表４）スタジアムの現況

スタジアム外観

スタジアム内（競技を行うピッチ）

スタジアムのバリアフリーの例
（駐車場がバリアフリー化）

（出所）当室撮影

英国出張の際、スタジアムのツアーに参加し、その概況について、ツアーガイドから話を聞く機会を持つことができた。

ガイドによれば、ロンドン五輪終了後に、最もニーズの高いサッカー用に改装したとのことであった。図表４の写真のうち「スタジアム内」にある座席（前方の座席）は移動可能となっており、取り払うことでフィールドが広くなり、陸上競技やアメリカンフットボールにも使用できるものとなるとのことである。また、ミュージシャンのコンサートも行われるなど、ピッチをスタンディングエリアとしたコンサートの開催にも使用されているとのことである。

このピッチの年間の利用頻度については、

[21] 当室が作成した「2020 年東京五輪成功に向けて！～ロンドンで調査して分かったこと～」『2012 年ロンドン五輪及び 2020 年東京五輪に関する参考資料』（平成 30 年７月）において、ソフトレガシーについても解説している。

サッカーの試合が 20 試合程度であり、その他、ミュージックライブ、ラグビー、アメリカンフットボール、陸上競技での利用など、平均して週に１回程度、イベントで利用されている模様である。

なお、スタジアムは、バリアフリーについても考慮されている。図表４「スタジアムのバリアフリーの例」の写真で示したとおり、外にある駐車場からスタジアム内へは段差が無く、極めてアクセシビリティが高いものとなっており、バリアフリー化が徹底されている様子がうかがえる。

(2) 選手村

選手村施設は、ロンドン五輪後に居住用施設に改修され、現在はイースト・ビレッジという地域コミュニティとなっている。

（図表５）イースト・ビレッジの現況

（出所）当室撮影

閑静なマンションとなっていて、マンションの１階にはレストランやスーパー等の店舗が入っており、しゃれた作りとなっていた。街路には図表５の写真のとおり芝生が植えられ、緑が目に鮮やかなものとなっている。

(3) ストラトフォード駅(Stratford Station)

以上の施設はオリンピックパークに所在しているが、この地域の交通の中心となっているのがストラトフォード駅である。

（図表６）ストラトフォード駅

（出所）当室撮影

ストラトフォード駅にはロンドンを東西に結ぶ２本の地下鉄(セントラル(Central)線、ジュビリー（Jubilee）線）のほか、世界遺産グリニッジを結ぶドックランド・ライト・レイル（Docklands Light Rail）やロンドン北部の郊外を大きく回るロンドン・オーバーグランド（London Overground）が走っているなど､様々な鉄道のターミナル駅となっている。また､ロンドン中心部まで30分程度と非常にアクセスの良いものとなっている。夕方、会社や学校帰りの時間ともなると、駅周辺は人の往来が多く、賑わいを見せていた（図表６参照)。

(4) ウェストフィールド・ストラトフォードシティ（Westfield Stratford City：ショッピングモール）

ストラトフォード駅に隣接するショッピングモールであり、ロンドン東部地区出身者が雇用されるなど、同地区の経済活性化を担っている。欧州最大規模のショッピングモールとされている（図表７参照)。

（図表７）ウェストフィールド・ストラトフォードシティ

（出所）当室撮影

(5) 雑感

以上で見たように、現在のオリンピックパークは、交通至便で人通りも賑やか、活気のある地域となっている。オリンピックスタジアムも引き続き活用されているほか、選手村の改修も行われ､閑静な住宅街となっている。ロンドン五輪後の活用状況としては、比較的成功しているように思われた。

ただ、オリンピックパークから一歩外れると、開発中あるいはまだ原野となっており、今後の開発余地のある箇所が見受けられた。ロンドン五輪の開催は、ロンドン東部地区の活性化に向けた起爆剤としての役割を果たしたが、同地区の再開発は今後も続いていくことがうかがえた（図表８参照)。

（図表８）開発中又は未開発区域

（出所）当室撮影

３　オリンピックパークの今後

ロンドンレガシー開発公社（London Legacy Development Corporation）は、ロンドン五輪終了後のオリンピックパークの施設の再利用等に責任を持つ組織として、2012 年４月に設立された。

今後のロンドン東部地区の再開発においても重要な役割を担うオリンピックパークの今後の展望について、ロンドンレガシー開発公社から以下の説明があった。

【ロンドンレガシー開発公社職員からのヒアリング】

①オリンピックパーク及び周辺で、24,000 戸（55,000 人）の住宅を建設する。一部はロンドンレガシー開発公社の所有地、残りは同公社が建築許可付与の権限を有していることから、結果として同公社が住宅建設の戦略を担う。直接同公社が建設するものと民間のデベロッパーが建設するものとがあるが、後者については品質確保のため、同公社で仕様書を定めている。

②オリンピックパーク内で、40,000 人の雇用を創出する。

③文化教育地区を建設する。２つの大学、ミュージアム、文化的アトラクションの誘致を想定している。

④訪問・観光客を誘引するものとして、スポーツ施設を建設する。

このように、ロンドンレガシー開発公社は、①住宅、②雇用、③文化教育、④観光、の分野を中心に、オリンピックパークを運営していくことを想定している。

オリンピックパークの今後の運営は、ロンドン東部地区の活性化にとって重要なものとなる。雇用の創出は、地域住民にとって大きな恩恵となるばかりでなく、地域経済の活性化にも結び付く。

これまでの雇用実績について、英国政府とロンドン市が共同で公表しているレガシー報告書（Inspired by 2012:the legacy from the Olympic and Paralympic Games,2016.8）によれば、以下のようになっている。

【レガシー報告書】

- 2025 年までに 40,000 人の雇用をオリンピックパーク内及びその周辺で創出する。ロンドンレガシー開発公社は地域住民、特に若い世代や少数派の人々がスキルを向上させ、安定した仕事を確保できるように努めている。
- 2015 年 12 月末時点で、オリンピックパーク内の常勤の建設労働者の 25%が地域住民となっている。また、現在、オリンピックパーク内施設の長期的な運営に携わる仕事の 68%が地域住民により担われている。
- ロンドンレガシー開発公社は、700 人の地域住民のキャリア指導を行い、そのうちの 70 人がロンドン東部地区でクリエイティブ、デジタル、ハイテク企業で就労の機会を得た。
- ウェストフィールド・ストラトフォードシティは、欧州最大の都市型ショッピングモールであり、10,000 人の雇用を創出した。

しかし、40,000 人もの雇用創出というのは

容易なことではないと思われる。さらに、地域住民からの雇用も今後拡大していくためには、いかに人材育成を行っていくかという視点も欠かせない。

こうした点について、ロンドンレガシー開発公社から、次のような説明があった。

【ロンドンレガシー開発公社職員からのヒアリング】

元々、我々の目標は、大企業の本社を誘致することだった。本社が来れば働く人も来るだろうと考えていた。ロンドン東部地区は、ロンドン五輪の開催によって公共の交通網が非常に整った。ロンドンのどこからでも来るのがとても簡単になった。

今後は、地域住民を雇用主が雇い始めるのではないかと期待している。

また、我々が業務に関して行っていることの１つに大学の誘致がある。大学を誘致すれば、直接的な雇用者が見込めるのはもちろん、長期的には有名大学がここに来るということで、地域の学校や子どもたち、とりわけ小中学校にアプローチする（ロンドン東部地区の子どもたちの育成に資する、という意味）ことができる。地域の学校で一生懸命取り組んでもらえれば、地域住民から、将来良い仕事に就きやすい人材を育成することができる。このため、大学を誘致することは短期的にも、長期的にも利点がある。

大企業の誘致及び大学誘致による地域住民の人材育成は、いずれもまだまだ時間のかかるものであると思われる。

前記のとおり、ロンドン東部地区の再開発、活性化はまだその途上にあることがうかがえる。

Ⅲ　ロンドン五輪の警備～英国の危機～

ロンドン五輪は、結果として成功を収めた五輪の大会として評価されている。しかし、そのようなロンドン五輪も、開催準備において危機に直面していた。当室の英国出張では、残念ながら警備に直接関与していた機関や担当者にヒアリングすることはできなかったが、会計検査院、文化・メディア・スポーツ省等の機関の職員から話を聞くことができた。また、東京五輪を見据えると、ロンドン五輪の成功面だけでなく、危機的であった面を取り上げることにも意味があろう。そこで、本節では、ロンドン五輪において英国が危機に直面した分野である警備を取り上げることとしたい。

１　ロンドン五輪における警備のてん末

ロンドン五輪では、会場の警備は大会組織委員会が責任を負うこととなっており、大会組織委員会は、警備について民間警備会社であるＧ４Ｓ社に委託していた。2010 年 12 月時点では、Ｇ４Ｓ社は警備員数のうち 2,000 人を雇用することになっていたが、その後、警備の詳細が明らかになり、警備員数増加の必要が生じた。2011 年 12 月の時点では、Ｇ４Ｓ社は警備員数のうち 10,400 人を雇用することとなった。

しかし、ロンドン五輪開催の２週間前になって、Ｇ４Ｓ社は、予定していた警備員数を確保することができなくなった[22]と大会組織委員会に伝えた。軍の動員等により結果的には警備に問題なくロンドン五輪を終えることができたものの、開催直前で生じた大きな危機であった。

２　ロンドン五輪の警備の経験を踏まえて

本件はメディアにおいて大きく取り上げら

[22] 12,900 人を確保すべきところ、4,389 人の確保にとどまった。

れ、Ｇ４Ｓ社は下院の内務委員会（Home Affairs Committee）に呼び出され、質疑を受けるなどの状況となった。Ｇ４Ｓ社の事業管理の甘さが指摘されるなど、Ｇ４Ｓ社は批難の的となった。たが、当室によるヒアリングによれば、原因は必ずしもＧ４Ｓ社のみに帰するものではないようである。

【会計検査院職員からのヒアリング】

・大会組織委員会や内務省も早い段階で必要な警備員数をＧ４Ｓ社に伝えることができたはずであった。

・Ｇ４Ｓ社や内務省、大会組織委員会の連携もうまくいっていなかった。

【デジタル・文化・メディア・スポーツ省職員からのヒアリング】

後から考えてみると、Ｇ４Ｓたった１社に、大量の人員を要する警備を委託することに無理があったという気もする。

我が国では、東京五輪に向けて、民間警備会社の大手２社（セコム株式会社、綜合警備保障株式会社）が中心となって共同事業体（ＪＶ）を設立し（14 社が参加）、さらに全国の 100 社以上に参加を呼びかけて警備員数を確保しようとしている。もっとも、保安の職業の有効求人倍率は非常に高く（2018 年８月で 8.26 倍[23]）人手不足の厳しい状況であり、予断を許さない。

また、東京五輪は、当初の計画から大きく様変わりし、９都道県にまたがる広域開催とされた。広域開催の性質上、警備費用や必要警備員数の増加の可能性がある。

警備費用、警備員数といった警備の詳細の早期確定とともに、必要となる警備員数の確保が一層重要となる。

Ⅳ　第三者から見たロンドン五輪

英国のシンクタンクの一つに、インスティテュート・フォー・ガバメント（Institute for Government、以下「ＩＦＧ」という。）がある。政府機関ではなく、寄付により運営されている組織である。ＩＦＧは、ロンドン五輪を通じて政府が何を学んだのかをテーマにした報告書（Making the Games :What government can learn from London 2012）を作成した。

第三者機関には、ロンドン五輪がどのように映っていたのか、最後に、ＩＦＧへのヒアリングを踏まえて紹介することとしたい。

１　下院決算委員会による行政監視と政府の反応

下院決算委員会による公聴会及び勧告といった行政監視活動に対し、政府側（文化・メディア・スポーツ省）は前向きに捉えていた。下記のとおり、政府側は、開催経費について巨額の予算措置がなされていたことを踏まえ、下院決算委員会の懸念や問題意識に対して説明責任を果たすことに積極的であったことがうかがえる。これは、ロンドン五輪に関する行政監視の効果を高めることにつながったものと思われる。

【ＩＦＧ職員からのヒアリング】

普通、議会の委員会は、各省等と対立関係にある。要するに、委員会の方は、各省等でやっていること、すなわち役人がやっていることを一生懸命聞き出したい。これに対して各省等はうるさいなと感じているものである。しかし、ロンドン五輪の行政監視はそうではなかった。

文化・メディア・スポーツ省はうまくやった。どういうことかというと、見直しにより大きな予算措置がなされた。これを受

[23] 厚生労働省「職業別一般職業紹介状況［実数］（常用（含パート））」『一般職業紹介状況（平成 30 年８月分）について』〈https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000212893_00007.html〉

けて、文化・メディア・スポーツ省は、みんなに信頼してもらえるようにしなければならないと考えた。2006年、2007年当時は、どうせ英国での五輪開催はうまくいかない、費用もかかるし、もう予算も２倍になってしまった、というネガティブなイメージばかりだった。そこで、文化・メディア・スポーツ省は、透明性を確保して、信頼を勝ち取ろうとした、ということである。

文化・メディア・スポーツ省は、議会の委員会といろいろな細かい情報を共有するため、計画のマイルストーン、指標を全て共有して、そして四半期ごとにそれをアップデートするということをやった。これは大変重要なことだったと思う。

もっとも、議会の関与が、必ずしも適切とは言い切れない場面もあったようである。これは下院決算委員会ではなく内務委員会の話ではあるが、警備についてＧ４Ｓ社が警備員調達に失敗した際、本来であればＧ４Ｓ社のトップは警備員数の確保への対応に注力すべきところ、委員会への対応で忙殺されてしまったという点が課題として挙げられている。議会における説明責任の確保とのバランスの難しさがうかがえる。

【ＩＦＧ職員からのヒアリング】

議会の委員会がマイナスに作用したこともある。例えば、Ｇ４Ｓ社において必要な警備員数を確保することができなかったということがあったが、その際、Ｇ４Ｓ社のトップは、議会の委員会に呼ばれ、質問され続けた。そのため、彼は議会対応の準備に忙殺された。

彼の本当の仕事は必要な警備員数を確保することであり、それを行っていた方が良かったのではないか。結局、軍の動員等があって警備はうまくいったものの、このような反省点もある。

２　レガシー

五輪の開催に必要な施設について、五輪終了後にどのように活用していくかをあらかじめ想定して整備することは重要である。そして、五輪終了後の活用のために、施設を改修することは当然あり得る。

しかし、結果的に、当初の予定よりも多額の資金を投下して改修することになったものもある。一例として、既に紹介したオリンピックスタジアムについて、ＩＦＧからのヒアリングを紹介する。

【ＩＦＧ職員からのヒアリング】

レガシーについて、大体長期的に見てＶＦＭの観点からいえば、良いところに投資したとは思う。

しかし、例えば、オリンピックスタジアムのデザインについて、長期的にフレキシブルに使うということからすれば、設計は間違っていたのではないかと思う。スタジアムを作るとき、終わった後で何に使うかということは、大変大きな課題としてあった。結局、サッカー場として使うということになったが、当初予定したよりも高額な資金をかけて、政府はサッカー場に変えなければならなかった。もともと最初にスタジアムを建設するときに、（設計をきちんとやっていたら、ロンドン五輪終了後に）もう少しお金をかけるくらいで、レガシーとしての使用が簡単になるようにできたはずである。

これは、オリンピックスタジアムのデザインが、サッカー場への改修を想定したものではなかったことなどによる。オリンピックレガシーの活用に向けて、あらかじめ用途等を具体的に詰める必要があったことは言うまで

もないが、一方、数年後を見越して施設等を設計し建設していくことの難しさもうかがわれる。

おわりに

ロンドン五輪は、一般に、五輪開催の成功例として評価されている。

しかし、一方で、開催準備の段階では、予算のひっ迫という問題を抱え続け、また、開催直前になって民間警備会社による警備員数の確保が不可能となるなど、様々なリスクに直面し続けてきた。さらに、ロンドン五輪終了後も、レガシーの維持や管理、ロンドン五輪を契機としたロンドン東部地区の活性化に向けた取組が行われている。五輪の開催がいかに大規模なプロジェクトであるか、また、大規模プロジェクトを遂行することの困難さを物語っている。そして、五輪終了後も、その影響はレガシーという形で存続していくことが特徴的である。

こういった中、予算や準備の進捗、レガシー等について、下院決算委員会は会計検査院の報告書を踏まえて公聴会を開催し、政府関係者等に対し質疑を行うことで、ロンドン五輪開催というプロジェクトの遂行に当たっての課題を明らかにしてきた。公聴会でなされた、政府関係者等に対する質疑及びこれに対する答弁は、国民に対する彼らの説明責任を果たさせることにつながった。そして、下院決算委員会は、勧告という方式を採ることにより、課題となる点について関係各省等による適切な対応を促してきた。

これまで見てきたように、会計検査院と下院決算委員会は行政監視に当たり緊密な連携を取っていた。この連携の効果がより良く発揮された素地は、両者とも、行政監視に当たって、同種の着眼点を持っていたこと、また、その着眼点が、特にロンドン五輪のような大規模なプロジェクトの監視には有効であったことにあるように思われる。

すなわち、会計検査院は、検査院報告書により、経済性・効率性・有効性の観点から、ロンドン五輪の準備事業の状況を客観的に明らかにし、課題を提示してきた。下院決算委員会は、検査院報告書を踏まえて開催した公聴会においても、事務方である各省の事務次官等を相手に、経済性・効率性・有効性の観点を中心とした議論を行った。下院決算委員会と会計検査院が同様の観点を持っていたことにより、検査院報告書の強みを下院決算委員会において十分に引き出せたと思われる。

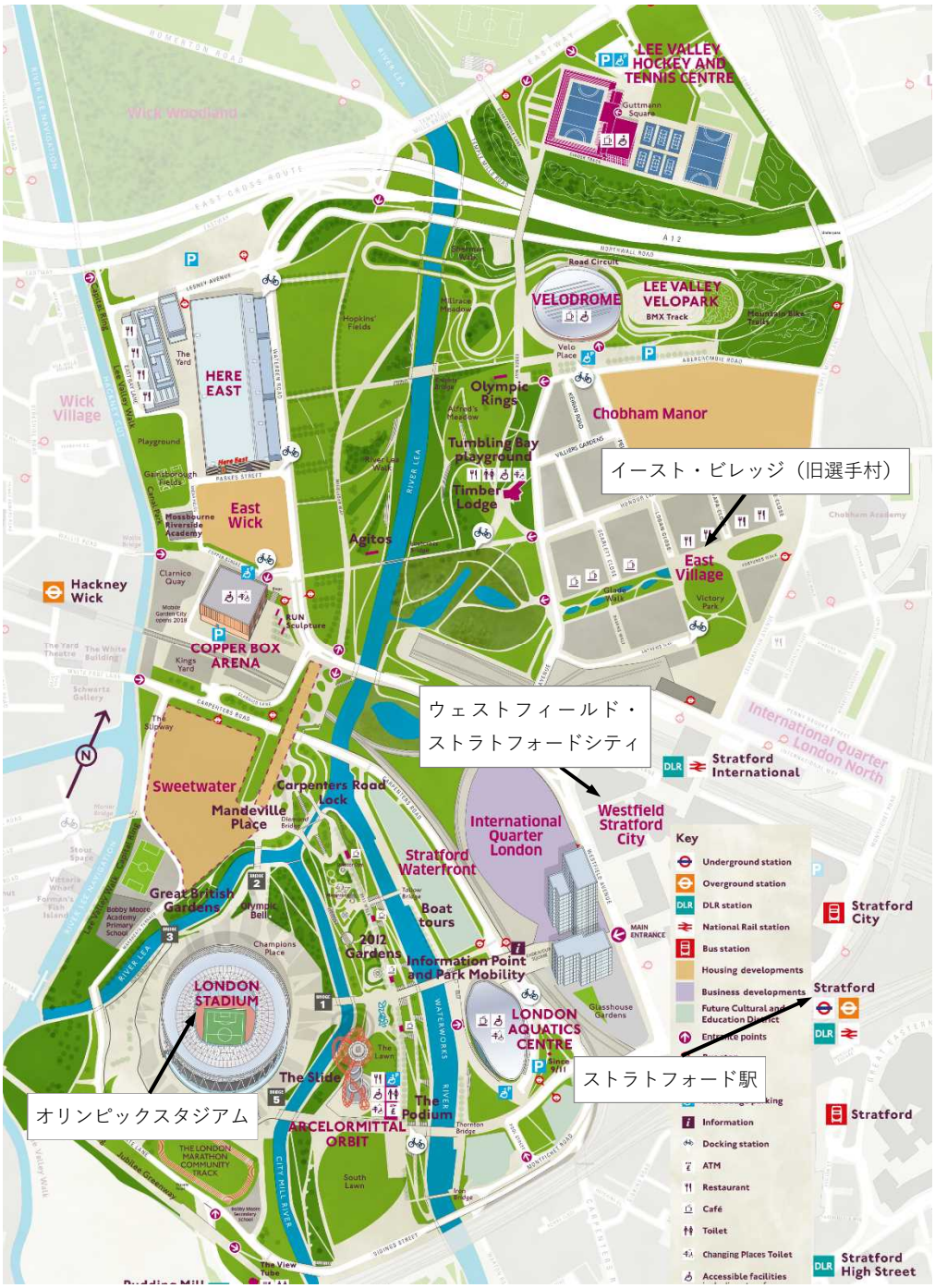
また、費用対効果を意識した観点での行政監視は、ともすれば更に膨張しかねない多額の予算を適切に使用して、数々の準備事業を開催期日までに滞りなく完了させることが求められる五輪の開催という大規模プロジェクトには有効であったものと考えられる。

さらに、ＩＦＧのヒアリングでも言及のあったように、各省等が予算執行の透明性等を確保することに前向きであったことも、行政監視の成功に寄与したものと言えるだろう。

我が国でも、2020年に東京五輪を控えており、予算の範囲内で、遅滞なく準備が行われることが望まれる。

本稿が、東京五輪の成功に向けた取組や工夫の検討に当たって、一助になれば幸いである。

（オリンピックパーク　地図）



（出所）クイーンエリザベス・オリンピックパークのホームページ掲載地図
<http://www.queenelizabetholympicpark.co.uk/the-park/plan-your-visit/park-map>

【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。

・一般財団法人自治体国際化協会「2012 年ロンドンオリンピック・レガシーの概要」『Clair Report No.402』（2014）

・公益財団法人日工組社会安全研究財団『外国の警備業に関する調査研究報告書』（2017）

「平成 30 年７月豪雨」による被害と避難に関する課題

衆議院調査局調査員
小　林　　和　彦
（第三特別調査室）

■要　旨■－－－

地域への避難勧告等の発令とその住民への迅速確実な伝達、また、避難勧告等を受けての住民の適切な避難行動の必要性などの住民の避難に係る問題について考察する。

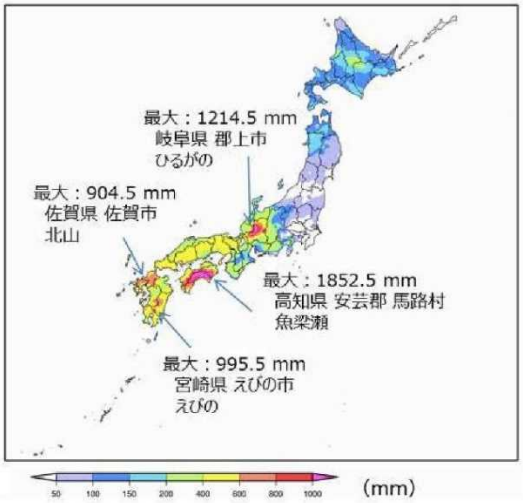
Ⅰ　「平成 30 年７月豪雨」の概要

気象庁は、平成 30 年８月 10 日に開催された異常気象分析検討会[2]（臨時会）の検討結果を踏まえ、「平成 30 年７月豪雨」の特徴と要因について次のようにとりまとめている[3]。

１　大雨の特徴

「平成 30 年７月豪雨」の総降水量（図１）をみると、６月 28 日から７月８日にかけて、広い範囲で大雨となり、四国地方で 1,800mm、東海地方で 1,200mm を超えたところがあるなど、７月の月降水量平年値の２～４倍となる大雨となったところがあった。

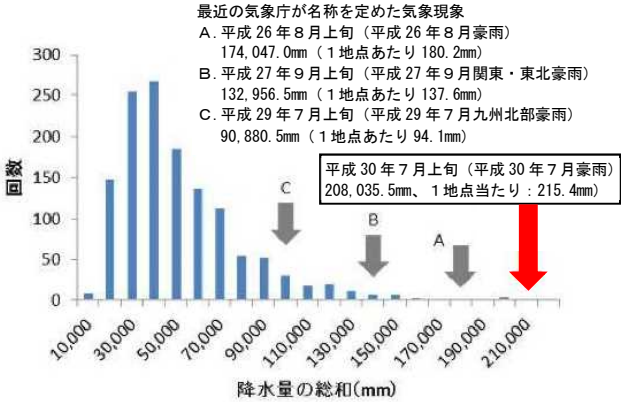
（図１）「平成 30 年７月豪雨」の降水分布
（期間：６月 28 日から７月８日）



（出所）気象庁資料

また、この期間に対応する平成 30 年７月上旬（７月１日～10 日）について、全国のアメダス地点（比較可能な 966 地点）で観測された降水量の総和を、昭和 57 年１月上旬から平成 30 年６月下旬までの各旬の値と比較したところ、今回が最も多い値（降水量の総和：208,035.5mm、１地点当たり：215.4mm）となった（図２）。すなわち、この豪雨の期間に全国で降った雨の総量は過去の豪雨と比べても、前例の無いほど多いものであったといえる。

（図２）全国のアメダス地点（比較可能な 966 地点）で観測された降水量の総和（昭和 57 年１月上旬から平成 30 年７月上旬における各旬の値の度数分布）



（出所）気象庁資料

これまでの前線や台風による大雨事例と比べ、今回の豪雨では特に２日間（48 時間）から３日間（72 時間）の降水量が記録的に多い地域が、普段は比較的雨の少ない中国・四国地方の瀬戸内海側も含め、西日本から東海地方を中心に広い範囲に広がっていたことが大きな特徴である。また、全国のアメダス地点で観測された降水量の総和を昭和 57 年１月１日から平成 30 年７月 10 日までの任意の３日間について比較したところ、平成 30 年７月５日から７日までの３日間の総和が全国で

[2] 平成 19 年６月 12 日に気象庁に設置された。社会経済に大きな影響を与える異常気象が発生した場合に、大学・研究機関等の専門家の協力を得て、異常気象に関する最新の科学的知見に基づく分析検討を行い、その発生要因等に関する見解を迅速に公表することを目的としている。

[3] 気象庁「「平成 30 年７月豪雨」及び７月中旬以降の記録的な高温の特徴と要因について」（平成 30 年８月 10 日）〈https://www.jma.go.jp/jma/press/1808/10c/h30goukouon20180810.pdf〉（参照 2018.10.17）

140,567.0mm（１地点当たり 145.5mm）となり過去最大となったほか、中国地方においても今回の豪雨の期間内に過去最大となった。さらに、解析雨量[4]における 72 時間降水量について、日本の陸上格子の平均値を解析雨量の運用を開始した昭和 63 年４月から算出したところ、平成 30 年７月７日 10 時までの 72 時間が最も多い 173mm となり、こちらも過去 30 年で最も多かった。

２　広域で持続的な豪雨をもたらした要因

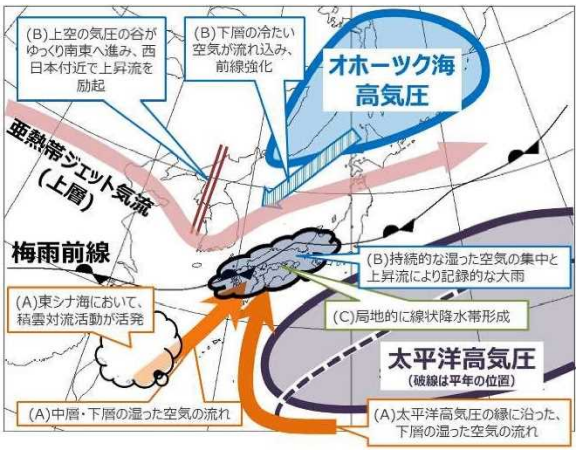
気象庁は、７月５日から８日にかけての西日本を中心とした記録的な大雨の気象要因について解析した結果、次の３つと考えられるとしている（図３を参照）。

(A) 多量の水蒸気を含む２つの気流が西日本付近で持続的に合流

(B) 梅雨前線の停滞・強化などによる持続的な上昇流の形成

(C) 局地的な線状降水帯[5]の形成

（図３）７月５日から８日の記録的な大雨の気象要因

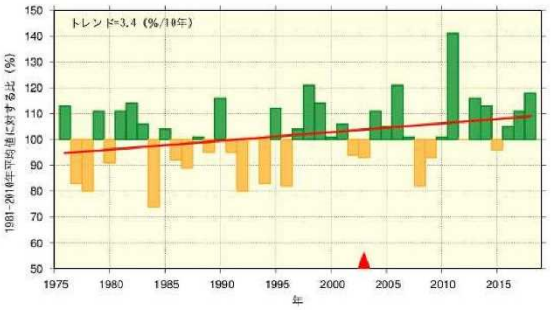


（出所）気象庁資料

ここで、(A)と(B)が主な要因であり、(C)の寄与が大きい地域もあった[6]。

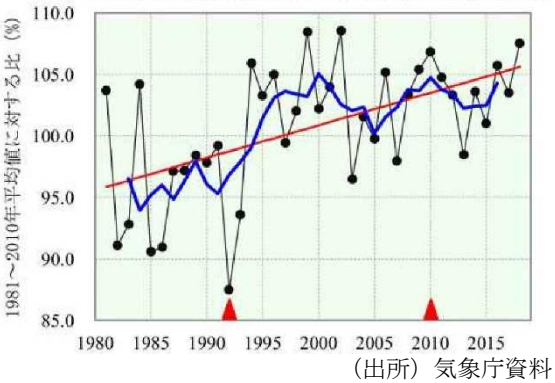
なお、長期的には極端な大雨の強さが増大する傾向がみられており、アメダス地点の年最大 72 時間降水量の基準値との比には、過去 30 年で約 10%の上昇傾向がみられる（図４）。

（図４）全国の年最大 72 時間降水量の基準値との比の経年変化（昭和 51 年（1976 年）～平成 30 年（2018 年））



（出所）気象庁資料

（図５）日本域における７月の上空約 1500m（850hPa）の月平均比湿（空気１kg 当たりに含まれる水蒸気量）の基準値との比の経年変化（昭和 56 年（1981 年）～平成 30 年（2018 年））



（出所）気象庁資料

---

[4] 気象レーダーとアメダス等の地上の雨量計を組み合わせて、メッシュ（格子単位）で解析した１時間降水量。昭和 63 年の運用開始当初のメッシュ区切りは５km四方だったが、現在は１km 四方での解析を行っている。

[5] 次々と発生する発達した雨雲（積乱雲）が列をなした、組織化した積乱雲群によって、数時間にわたってほぼ同じ場所を通過又は停滞することで作り出される、線状に伸びる長さ 50～300km 程度、幅 20～50km 程度の強い降水を伴う雨域

[6] 線状降水帯による降水量が総降水量の 50%を超えるところ（東海地方、中国地方、四国地方、九州地方の一部）も存在した。ただし、昨年発生した「平成 29 年７月九州北部豪雨」と比較すると、今回の豪雨ではより広範囲で大雨になった一方、線状降水帯の総降水量に対する割合は小さかった。

その背景要因として、地球温暖化による気温の長期的な上昇傾向とともに、大気中の水蒸気量も長期的に増加傾向にあることが考えられるとしている（図５）。気温が１℃上昇すると、水蒸気量が７％程度増加することが知られており、今回の豪雨にも地球温暖化の寄与があったと考えられるとしている。

Ⅱ　「平成 30 年７月豪雨」による被害

１　被害の概要

平成 30 年 10 月９日現在での被害の状況は、人的被害は死者 224 名、行方不明者８名等、住家被害は全壊 6,695 棟、半壊 10,719 棟、床上浸水 8,640 棟、また、断水戸数は 263,593 件であり、各県別の状況は表１のとおりである。

（表１）人的被害、住家被害等の状況（平成 30 年 10 月９日現在）

	人的被害			住家被害					断水
	死者	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部破損	床上浸水	床下浸水	
北海道						1	7	121	158
秋田県						1			
福島県						9			
富山県								3	
石川県								9	
福井県						3		15	
長野県							1	19	10
岐阜県	1		3	12	236	5	83	418	696
静岡県								4	
愛知県							1	11	
滋賀県	1							1	
京都府	5		8	15	50	47	539	1,734	1,580
大阪府			2	1		9	7	25	256
兵庫県	2		11	16	18	81	68	707	137
奈良県	1					1	1	19	11
和歌山県			1	2	1	1	157	354	
鳥取県						3	7	54	880
島根県				55	127	2		61	1,399
岡山県	61	3	161	4,822	3,081	1,108	2,921	6,035	20,199
広島県	109	5	138	1,085	3,258	1,996	3,234	5,603	205,632
山口県	3		13	21	448	95	135	653	243
徳島県						4	5	14	513
香川県			3			10	1	9	48
愛媛県	29		37	632	3,212	92	360	2,692	24,323
高知県	3		1	12	61	25	120	370	1,351
福岡県	4		22	15	222	173	952	2,294	1,919
佐賀県	2		5	3	1	25	34	247	
長崎県			10	1		4	4	18	4,238
熊本県			1		3	4	3	71	
大分県			4	2	1	3		12	
宮崎県	1		1						
鹿児島県	2		1	1		5		3	
沖縄県			5						
合計	224	8	427	6,695	10,719	3,707	8,640	21,576	263,593

（内閣府及び消防庁資料より作成）

土砂災害は、１道２府 28 県で 1,748 件発生している（平成 30 年９月５日現在）。

また、河川の被害は、国管理の河川において一般被害[7]が 22 水系 47 河川 343 箇所、浸水

[7] 溢水、越水、内水氾濫等河川管理施設の被害によらない被害

家屋数（床上・床下）約 12,000 戸[8]、河川管理施設等被害 34 水系 53 河川 144 箇所、都道府県管理の河川において一般被害が 69 水系 234 河川、浸水家屋数（床上・床下）28,000 戸、河川管理施設等被害 109 水系 399 河川（平成 30 年９月５日現在）など、大きな被害が発生している。

２　各地の被害の態様

「平成 30 年７月豪雨」では、広島県、岡山県及び愛媛県の被害が突出している。今後、被害発生の要因等が精査されていくこととなるが、現時点での調査報告、報道情報等を基に３県における被害の態様をまとめると表２のとおりである。

（表２）広島県、岡山県及び愛媛県の被害の態様

広島県	岡山県	愛媛県
・死者 109 名、行方不明者５名のうち、土砂災害による死者が 87 名とその多くを占めている。 ・広島大学の研究チームがまとめた調査結果[9]では、県内では土石流などの斜面崩壊が少なくとも 7,448 箇所[10]で発生しており、また、山頂部から崩落が始まるケースも多く確認[11]され、山頂近くでも崩壊を引き起こすような豪雨が広域的にあったものと推定されるとしている。 ・安芸郡坂町小屋浦では、土石流が昭和 20 年代に石積みで造られた砂防ダム[12]を破壊し、大量の土砂が住宅を襲い、死者が出ている。 ・広島市安芸区では、平成 30 年２月に完成したばかりの治山ダム[13]を乗り越えてきた土砂により住宅が倒壊し、死者が出ている。 ・土砂災害以外では、呉市安浦町で約 58ha にわたって浸水被害が発生しているが、この浸水については、野呂川上流の野呂川ダム（県営）における緊急放流操作において規定量以上の放流を行ったことが被害に影響を及ぼした可能性が指摘されており、検証が進められている。 ・福山市駅家町では、防災重点ため池[14]とされていなかった農業用ため池が決壊し、流出した土砂に巻き込ま	・河川の氾濫や堤防の決壊による浸水被害や土砂災害が相次いで発生 ・倉敷市真備町では、７日朝までに小田川と支流の高馬川などの堤防が決壊し、広範囲が冠水し、51 名が死亡（うち 42 名は住宅の１階で発見）。土木学会の調査によると、浸水の深さは最大で約 5.4m に達したとみられる。また、小田川の堤防の決壊は、合流先の高梁川の増水に伴いバックウォーター現象[15]が発生し、越水したことが原因であるとみられている。真備町では、小田川で２箇所、支流の高馬川で２箇所、末政川で３箇所、真谷川で１箇所の決壊が確認されている。 ・総社市下原では、６日夜、朝日アルミ産業（株）の工場が浸水、爆発し火災が発生した。豪雨による避難勧告を受け、同日夕方から稼働中だった溶解炉１基からの溶湯の抜き取り作業を行っていたが、作業中に河川の氾濫による浸水が始まったため、作業を中断して緊急に避難したところ、その直後に爆発が起きた。水蒸気爆発が起きた可能性が高いとみられている。	・西予市野村町では、肱川が氾濫し、逃げ遅れた５人が死亡している。７日朝、肱川の上流にある野村ダム（直轄）では異常洪水時防災操作[16]開始水位を超え、ダムの決壊を避けるために異常洪水時防災操作を行い、放流量を増加させている。なお、西予市は、住民に対し、逐次避難準備・高齢者避難開始や避難勧告を発令していたが、ダムの異常洪水時防災操作が開始される５分前には市内全域への避難指示に切り替えている。 ・野村ダムの下流にある鹿野川ダム（直轄）でも異常洪水時防災操作を行っており、肱川は大洲市内でも氾濫している。 ・宇和島市吉田町においては、多数の土砂災害が発生し、南予水道企業団吉田浄水場では周囲の山の斜面が３箇所で崩れ、大量の土砂や流木が砂防ダム２基を乗り越えて、浄化槽や機械室、浄水池に入り込み、長期間の断水を余儀なくされた。

[8] 浸水家屋数は、国管理分と都道府県管理分とで一部重複している。

[9] 広島大学ウェブサイト「「平成 30 年７月豪雨による広島県の斜面崩壊分布図」広島大学平成 30 年７月豪雨災害調査団（地理学グループ）（2018 年７月 24 日）」<https://www.hiroshima-u.ac.jp/system/files/105539/201807_report003.pdf>（参照 2018.10.17）

[10] 人的、物的被害に結びついていないものも含む。

[11] 雨による斜面崩壊は通常、水がたまりやすい山の低い位置で発生することが多い。

[12] 山地や渓流からの土砂の流出を防ぐことを目的として、山間部や渓流に設けるダム。土石流などによる土砂災害の防止を目的として設置する。砂防堰堤ともいう。

[13] 森林の維持・造成をはかることを目的として、主として渓床に土砂が堆積している箇所や渓岸が浸食され山崩れが発生しやすくなっている箇所に設置される。砂防ダムと違い高さはそれほど高くない。

[14] 下流に住宅や公共施設等があり、決壊した場合に影響を与えるおそれのある等のため池

[15] 主に本川と支川との関係で、洪水時、本川の水位が高いと支川の水が流れづらい状態となり、水位が上昇する現象。背水ともいう。

[16] 計画規模を超える洪水が発生し、操作規則等の本文で定めた「本則操作」による洪水調節を続けた場合に、貯水位が洪水時最高水位を超えることが予測される場合、操作規則等のただし書きの規定（「ただし、気象、水象その他の状況により特に必要と認める場合」と規定）により、貯水位に応じてゲートを操作し、放流量を流入量まで増加させる操作

れ死者が出ている。 ・安芸郡府中町では、豪雨が去った後の 10 日 11 時頃、榎川が氾濫し、町内の 10ha が浸水した。川の水量が増え、上流から流れてきた流木や土砂が橋脚等に引っかかり、川がせき止められ、水があふれ出したとみられている。		

（「平成 30 年７月豪雨」に関する調査報告、報道情報等を参考に筆者作成）

Ⅲ　政府の主な対応

政府は、災害対策基本法に基づく非常災害対策本部を設置する等により、「平成 30 年７月豪雨」に対応した。政府の主な対応をまとめると表３のとおりである。

（表３）「平成 30 年７月豪雨」に対する政府の主な対応

月日	時刻	主体等	内容
７月２日	13:30	平成30年西日本の大雨と台風第７号に係る関係省庁災害警戒会議	―
	14:00	気象庁	「西日本から東日本にかけて広い範囲で大雨が続いており、この状況は、８日頃にかけて続く見込み。非常に激しい雨が断続的に数日間降り続き、記録的な大雨となるおそれがある」との記者発表
７月５日	15:30	低気圧と梅雨前線による大雨に係る関係省庁災害警戒会議	―
７月６日	10:30	気象庁	「引き続き、西日本と東日本では、猛烈な雨が断続的に明後日８日まで降り続く見込み。今後、重大な災害の発生するおそれが著しく高くなり、大雨特別警報を発表する可能性がある」との記者発表
	13:58	官邸	官邸連絡室設置
	13:59	官房長官指示	・官邸連絡室を中心に関係省庁が連携して情報収集に努め、先手先手で対策を講じること
	14:30	低気圧と梅雨前線による大雨に係る関係省庁災害対策会議	―
	17:10	気象庁	福岡県、佐賀県及び長崎県に大雨特別警報を発表
	19:39	気象庁	岡山県に大雨特別警報を発表
	19:40	気象庁	広島県及び鳥取県に大雨特別警報を発表
	22:50	気象庁	兵庫県及び京都府に大雨特別警報を発表
		高知県	安芸市に災害救助法[17]の適用を決定（８月31日までに11府県が110市町村に適用を決定）
７月７日	10:00	７月５日からの大雨に関する関係閣僚会議	内閣総理大臣指示 ・人命第一の方針の下、救助部隊を遅滞なく投入し、被災者の救命、救助に万全をつくすこと ・先手先手で被害の拡大防止に万全を期すこと ・被災府県、被災市町村と緊密に連携して、住民の避難、被災者の生活支援、ライフラインの復旧などに当たること
	10:20	官邸	官邸連絡室を官邸対策室に改組
	12:50	気象庁	岐阜県に大雨特別警報を発表
７月８日	5:50	気象庁	高知県及び愛媛県に大雨特別警報を発表
	8:00	内閣総理大臣	災害対策基本法に基づく「平成30年７月豪雨非常災害対策本部」設置
	9:00	平成30年７月豪雨非常災害対策本部会議（第１回）	以下の方針を決定 ①迅速な情報収集を行い、被害状況の把握に全力を尽くす。

[17] 昭和 22 年法律第 118 号。発災後の応急期における応急救助に対応する主要な法律。一定規模の災害に際しては、避難所の設置や応急仮設住宅の供与等の救助を都道府県知事が行うとともに、救助に要した費用の一部を、国が負担することを規定。なお、第 196 回国会において、救助の実施主体に救助実施市（指定都市を想定）を加える等の改正が行われた（平成 31 年４月１日施行）。

			②引き続き、人命の救助を第一に、行方不明者等の一刻も早い救命・救助に全力を尽くす。 ③先手先手で、被害の拡大防止に万全を期す。 ④電気、ガス、水道等のライフラインの早期復旧に努め、被災住民の生活復旧のため、早期改善に全力であたる。 ⑤関係省庁が連携して、全国からの官民一体となった広域応援体制を確保するとともに被災者支援の体制を整備する。 ⑥プッシュ型の被災者支援により、避難所の生活環境整備や避難者の生活必需品の確保に努める。 ⑦被災地の住民をはじめ、国民や地方自治体等が適切に判断し行動できるよう、適時的確な情報発信に努める。
７月９日	9:45	平成30年７月豪雨非常災害対策本部会議（第２回）[18]	内閣総理大臣指示 ・平成30年７月豪雨による被災者の生活支援を迅速かつ強力に進めるため、各省横断の「平成30年７月豪雨被災者生活支援チーム」を設置する旨指示（同日に設置）
７月10日		平成30年７月豪雨被災者生活支援チーム	「平成30年７月豪雨緊急物資調達・輸送チーム」設置を決定
		京都府、兵庫県	京都府は綾部市に、兵庫県は宍粟市に被災者生活再建支援法[19]の適用を決定（９月３日までに11府県が87市町村に適用を決定）
７月14日		内閣	「平成 30 年７月豪雨」による災害を特定非常災害として指定[20]するとともに、この特定非常災害に対し、 ・行政上の権利利益に係る満了日の延長 ・期限内に履行されなかった義務に係る免責 ・債務超過を理由とする法人の破産手続開始の決定の特例 ・相続の承認又は放棄をすべき期間の特例 ・民事調停法（昭和 26 年法律第 222 号）による調停の申立ての手数料の特例に関する措置 を適用することを定める政令[21]を閣議決定（同日公布・施行）。
７月15日及び22日		内閣府	平成 30 年５月 20 日から７月 10 日までの間の豪雨及び暴風雨による災害（台風第５号、第６号、第７号及び第８号並びに平成 30 年７月豪雨など梅雨前線等による一連の災害）を激甚災害に指定[22]する見込みであることを公表
７月24日		内閣	「平成三十年五月二十日から七月十日までの間の豪雨及び暴風雨による災害についての激甚災害並びにこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令」（平成 30 年政令第 226 号）を閣議決定（７月 27 日公布・施行） 全国を対象とする「本激」として、 ・公共土木施設災害復旧事業等 ・農地等の災害復旧事業等 ・農林水産業共同利用施設災害復旧事業 ・中小企業信用保険法（昭和 25 年法律第 264 号）による災害関係保証 ・公立社会教育施設災害復旧事業

[18] 平成 30 年７月豪雨非常災害対策本部会議は、その後の台風による被災地の再度災害への警戒等のため、９月６日までに 23 回開会している。

[19] 平成 10 年法律第 66 号。自然災害により生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、住宅の被害及び再建の態様に応じて、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金（最高で 300 万円）を支給することを規定

[20] 「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成８年法律第 85 号）に基づく指定。著しく異常かつ激甚な非常災害であって、行政上の権利利益にかかる満了日の延長等一定の措置を講ずることが特に必要と認められるものが発生した場合に、講ずべき措置と併せてその災害を特定非常災害として政令で指定する。地震災害以外で指定されたのは初めて。

[21] 平成三十年七月豪雨による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（平成 30 年政令第 211 号）

[22] 「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（昭和 37 年法律第 150 号）に基づく指定。地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行うことが特に必要と認められる災害が発生した場合に、当該災害を激甚災害として指定し、併せて当該災害に対して適用すべき災害復旧事業等に係る特別措置等を指定するもの。指定されると、地方公共団体の行う災害復旧事業等への国庫補助のかさ上げや中小企業事業者への保証の特例など、特別の財政援助・助成措置が講じられる。

全国を対象区域として対象災害と適用措置を指定する「本激」と、対象区域（市町村）を明示した上で対象災害及び適用措置を指定する局地激甚災害（「局激」）がある。

なお、政府は、平成 29 年末に激甚災害の指定の見込みを被災から最速１週間程度で公表できるよう、制度の運用を見直しており、今回が同運用の初例となった。

			・私立学校施設災害復旧事業 ・市町村が施行する感染症予防事業 ・母子及び父子並びに寡婦福祉法（昭和 39 年法律第 129 号）による国の貸付け ・罹災者公営住宅建設等事業 ・小災害債に係る元利償還金の基準財政需要額への参入等 ・雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）による求職者給付の支給の特例措置の適用を決定
８月２日		平成30年７月豪雨被災者生活支援チーム	「平成30年７月豪雨生活・生業再建支援パッケージ」決定

※内容について「―」を記した会議の内容は不詳。

（内閣府資料より作成）

Ⅳ　住民の避難に係る課題

「平成 30 年７月豪雨」は、これまで述べてきたように、西日本を中心に極めて大きな被害をもたらした。大規模な風水害が発生した際には、住民の避難に係る課題が残されることが多く、政府はその課題を踏まえて、避難勧告等に関するガイドラインを作成し、また、改定を行い、地方公共団体が災害発生時に住民に対して避難勧告等を適切に発令できるようにするとともに、住民が避難の必要性を認識できるよう工夫を重ねてきたが、甚大な人的被害の発生を防ぐには至らなかった。

その理由については、これまでと同様に地方公共団体等が避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていたか、また、その避難勧告等を住民に迅速確実に伝達できていたかといった、いわば情報の送り手側の切り口からの検証が行われているが、併せて、これまでも一部において指摘されてきた「避難に係る情報の受け手側」（＝地域住民）にも課題が存在することがよりクローズアップされている[23]。

本章では、避難に係る情報の送り手と受け手それぞれの取組と課題について言及するとともに、当該課題と関連して、我が国の地域社会が現在直面している高齢化の問題を踏まえ、高齢者等の避難に係る課題についても言及することとする。

１　特別警報に係る気象庁の取組

(1) 特別警報の創設

平成 25 年８月より気象庁が運用を開始した「特別警報」は、警報の発表基準をはるかに超える大雨や大津波等が予想され、重大な災害の起こるおそれが著しく高まっている場合[24]に発表され、最大級の警戒を呼びかけるものである。東日本大震災において、気象庁が発表した大津波警報などが必ずしも住民の迅速な避難に繋がらなかったこと、また、平成 23 年台風第 12 号による大雨災害等において、気象庁が警報により重大な災害への警戒を呼びかけたものの災害発生の危険性が著しく高いことを有効に伝える手段がなく、関係市町村長による適時的確な避難勧告・指示の発令や、住民自らの迅速な避難行動に必ずしも結びつかなかったことなどを教訓として、災害に対する気象庁の危機感を伝えるために創設された[25]。

(2) 特別警報の運用の在り方

気象に関する特別警報は、平成 25 年９月に京都府、滋賀県及び福井県に出された大雨特

[23] 「［検証　西日本豪雨］（１）「今までと同じ」避難せず」『読売新聞』(2018.9.4)、「避難情報 行動につなげて」『朝日新聞』(2018.7.20) 等

[24] 具体的には、気象現象ごとに詳細な基準が定められている。

[25] 気象業務法及び国土交通省設置法の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 23 号）により創設

別警報を初例として、これまで９つの気象現象について発表されてきたが、大きな災害が発生した気象現象に対して特別警報が発表されなかった[26]、特別警報が解除されたすぐ後に再度発表された[27]といった批判もされてきた。

「平成29年７月九州北部豪雨」では、福岡県朝倉市において、記録的短時間大雨情報は７回発表されたものの、特別警報が発表されたのはその５回目が発表された後で、大雨のピークが過ぎた後となったことから、特別警報が住民の避難行動に結びついていないのではないかとの批判があった。本件について、気象庁長官は、平成29年７月20日の定例記者会見において、「内閣府が定めた避難勧告等に関するガイドラインでの特別警報の位置付けとしては、今の予測技術、発表する指標、タイミングなどを踏まえ、大雨特別警報が発表されるまでに避難勧告あるいは避難指示が出されているという対応関係が決められている。大雨特別警報を直ちに避難指示とリンクするような関係にはなっていない。今回の大雨について言えば、朝倉市は、気象庁が出す警報、記録的短時間大雨情報、土砂災害警戒情報といった情報におおむね対応して、避難勧告や避難指示等を発令したと聞いている。気象台も、例えば記録的短時間大雨情報や土砂災害警戒情報が出されるような場合は、朝倉市に直接電話するといったこともしている。特別警報をもっと早く出すべきではないかという意見があることは真摯に受け止めていかなければならないが、現時点での予測の実力を踏まえた大雨特別警報と防災対応の関係という意味では、今回は運用基準に従って発表したと思っている」旨の発言をしている。

(3) 「平成30年７月豪雨」における気象庁の対応と情報の受け手側の認識

今回の「平成30年７月豪雨」においては、気象庁は、７月５日14時の段階で、「西日本から東日本にかけて広い範囲で大雨が続いており、この状況は、８日頃にかけて続く見込み。非常に激しい雨が断続的に数日間降り続き、記録的な大雨となるおそれがある」との記者発表を、また、翌６日10時30分には、「引き続き、西日本と東日本では、猛烈な雨が断続的に明後日８日まで降り続く見込み。今後、重大な災害の発生するおそれが著しく高くなり、大雨特別警報を発表する可能性がある」との記者発表を行い、大雨に対する警戒を呼びかけた。これまで、特別警報が出される可能性に具体的に言及した例はなく、気象庁としては、従来に比してより一歩踏み込んだ対応をとったと考えられる。

一方で、「平成30年７月豪雨時の災害情報に関するアンケート[28]」によれば、「特別警報」という情報の存在は９割以上が認知しているものの、意味を適切に認知していた者は５割前後、実際よりも弱い意味に理解していたり意味を知らなかったとしたりする者が５割前後となっている。気象庁長官は、前掲の記者会見の中で「気象庁が発表する情報の名称が分かりにくいとか、あるいは体系が分かりづらいというような意見を頂くこともある」と

---

[26] 平成25年台風第26号による大島の土砂災害（雨量の基準は満たしたものの府県程度の広がりの基準を満たさなかった）、平成26年（2014年）豪雪（記録的な積雪になった後さらに「警報級の降雪が丸１日程度以上続く」という基準を満たさなかった）等

[27] 平成26年台風第８号について、台風の勢力予想に基づき出されていた特別警報が解除された後、解析雨量に基づき同一地方に改めて特別警報が発表されたものだが、解除が拙速だったのではないかとの批判があった。

[28] 静岡大学防災総合センター　牛山素行教授　2018年７月実施（2018年８月３日速報版・８月４日一部修正）平成30年７月豪雨時の大雨特別警報発表地区（一部）の在住者として、岡山地区、広島地区、福岡地区を対象として実施。有効回答数は、岡山182件、広島192件、福岡183件の計557件

も述べているが、情報の送り手側の認識と受け手側の認識が合致せず、気象庁の持つ危機感は今回の対応をもっても思うように伝わっていなかった実態がうかがえる。

２　避難勧告等に関するガイドライン

(1) 避難勧告等に関するガイドラインの策定

適切な避難勧告等（「避難準備・高齢者等避難開始[29]」、「避難勧告」及び「避難指示（緊急）[30]」を総称する。）の発令により、住民の迅速・円滑な避難を実現することは、市町村長の責務[31]であるが、市町村長がそのような局面を経験することはそれほどなく、また、一般的に各種災害対応に精通しているわけでもない。そのため、市町村においては、避難勧告等の発令・伝達に関し、災害緊急時にどのような状況において、どのような対象区域の住民に対して避難勧告等を発令するべきか等の判断基準（具体的な考え方）について取りまとめたマニュアルを整備しておくことが不可欠である。内閣府では、平成16年の一連の洪水、土砂災害、高潮等[32]を教訓として、平成17年に「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定した[33]。

同ガイドラインの検討の際には、課題として、

・避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと
・住民への迅速確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民が避難しないこと

の２つの事項が挙げられていた。

これらには様々な要因が考えられるが、避難勧告等を発令する立場である市町村側の要因としては、

・避難勧告等の意味合い（避難勧告と避難指示の区別等）が不明確であること
・具体的な基準がないために避難勧告等の発令の判断ができないこと、確実性のない段階での判断に限界があること
・災害の要因である自然現象や堤防等の施設の状況が十分に把握できていないこと

等が要因として挙げられ、一方の受け手である住民側の要因としては、

・避難勧告等が伝わってもどのように行動していいかわからないこと
・住民が自らの危険性を認識できないこと
・切迫性のない段階での行動に限界があること

が考えられた。

これらの課題を踏まえて同ガイドラインは策定され、これを参考に多くの市町村で避難勧告等の判断基準が定められてきた。

(2) 避難勧告等に関するガイドラインの改定

避難勧告等に関するガイドラインは、関係機関における現時点の技術・知見等を前提としてとりまとめたものであり、今後の運用実態や新たな技術・知見等を踏まえ、より良いガイドラインとなるよう見直しを行っていく

29　平成17年発表の当初のガイドラインにおいては、「避難準備（要援護者避難）情報」とされていたが、この名称では要援護者のための情報であるとの誤解を生じる可能性が指摘されていたため、平成26年の全面改定により単に「避難準備情報」となった。その後、後述のとおり、平成29年の改定において「避難準備・高齢者等避難開始」となった。

30　平成17年発表の当初のガイドラインにおいては、「避難指示」とされていたが、後述のとおり、平成29年の改定において「避難指示（緊急）」となった。

31　現行の災害応急対策では、その第一次的責任主体は市町村長とされており、これを都道府県知事や国の実働機関等が補完するという基本的枠組みがとられている。この仕組みは、最も住民に近く、地域の実情を知悉している者が応急対策に当たるのがふさわしいとの考えによる。

32　平成16年は、６月から10月にかけて10個の台風が上陸し、また、７月には新潟・福島豪雨及び福井豪雨が発生している。

33　平成17年のガイドラインは、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」として発表している。

こととされている。同ガイドラインの策定後も、依然として洪水や土砂災害において、避難行動の問題や避難の遅れ等により、多くの犠牲者が発生していたことから、政府は、中央防災会議防災対策実行会議の下にワーキンググループを設置する等して検討を行い、得られた教訓を同ガイドラインの改定につなげてきた[34]。同ガイドラインは平成 26 年に全面改定され、平成 27 年及び平成 29 年にも一部改定されている（表４）。

（表４）避難勧告等に関するガイドラインの改定経緯

年	改定の契機	内　　容
平成17年	平成16年の一連の災害で、多数の要配慮者が亡くなったこと、避難勧告等の発令躊躇等	「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」策定 ・避難勧告等の発令基準、避難すべき区域の設定の考え方 ・一般の居住者の避難準備と要配慮者の避難開始という２種類の意味をもつ「避難準備（要援護者避難）情報」を規定　　等
平成26年	東日本大震災や平成21年の兵庫県佐用町における避難途中での被災の教訓等	ガイドラインの全面改定 ・家屋内に留まって安全を確保すること（屋内安全確保）も「避難行動」の一つとして明示 ・避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを強調 ・市町村の防災体制の段階移行に関して基本的な考え方を明示 ・避難勧告等の判断基準を具体的かつわかりやすい指標で明示 ・避難勧告等の発令基準の設定等について、助言を求める相手の明確化等
平成27年	平成25年の伊豆大島、平成26年の広島市の大規模な土砂災害等における避難勧告等の発令躊躇等	・避難準備情報の活用（避難準備情報の段階から自発的に避難を開始することを推奨） ・災害が切迫した状況では、緊急的な待避場所への避難、屋内での安全確保措置も避難行動として周知 ・居住者への情報伝達では、プッシュ型とプル型[35]の双方を組み合わせて多様化・多重化　　等
平成29年	平成28年台風第10号による水害での高齢者施設の被災	・「避難準備情報」を高齢者等が避難を開始する段階であることを明確にするなどのため「避難準備・高齢者等避難開始」に変更し、併せて、避難勧告と避難指示の差異が明確となるように、「避難指示」を「避難指示（緊急）」とする。 ・避難勧告等を受け取る立場にたった情報提供の在り方について内容を充実 ・要配慮者の避難の実効性を高める方法について内容を充実 ・躊躇なく避難勧告等を発令するための市町村の体制構築について内容を充実 ・「避難勧告等に関するガイドライン」に名称変更し、使いやすさも考慮して、「避難行動・情報伝達編」「発令基準・防災体制編」に分割　　等

（内閣府資料より作成）

(3) 「平成 30 年７月豪雨」を受けての対応

「平成 30 年７月豪雨」においても住民の避難に係る問題が指摘されていることから、政府は、「平成 30 年７月豪雨」を教訓とし、激甚化・頻発化する豪雨災害に対し、避難対策の強化を検討するため、平成 30 年８月 31 日に中央防災会議防災対策実行会議の下に「平成 30 年７月豪雨による水害･土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」を設置した。

同ワーキンググループでは、

・防災気象情報等の情報と地方公共団体が発令する避難勧告等の避難情報の連携
・災害リスクと住民の取るべき避難行動の理解促進（防災教育、防災訓練）
・高齢者等の要配慮者の避難の実効性の確保
・防災情報の確実な伝達

[34] 平成 26 年の広島市の大規模な土砂災害を受けての「総合的な土砂災害対策検討ワーキンググループ」、平成 27 年関東・東北豪雨を受けての「水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ」。なお、平成 28 年台風第 10 号による被災を受けての検討は内閣府に設置された「避難勧告等の判断･伝達マニュアル作成ガイドラインに関する検討会」において行われた。

[35] 受信者の状況にかかわらず情報を伝達可能であるものをプッシュ型、受信者側で何らかのアクションを行わないと情報を閲覧できないものをプル型という。

等の論点について、関係省庁の取組[36]と連携して検討を行い、平成30年中にとりまとめを行うこととしている。

３　避難に係る情報の受け手側の問題

(1)「平成30年７月豪雨」における住民避難の実態

１及び２で述べたように、情報の送り手側に係る課題は、幾多の災害を教訓として改善を重ねてきており、今後、「平成30年７月豪雨」も教訓として、一層の工夫を重ねた対応がとられていくこととなる。

一方で、「平成30年７月豪雨」では、情報の受け手側に係る問題点も浮かび上がってきた。

表５は、７月８日15時の時点[37]で市町村から「避難指示（緊急）」又は「避難勧告」が発表されていた際に実際に避難所に避難していた人数をまとめたものであるが、避難すべき対象者の人数に比して実際の避難者の数は、おおむねどの県も極端に少ない数値を示している。

（表５）７月８日15時の時点での避難の実績

	避難指示（緊急）		避難勧告		避難の状況	
	世帯数	人数	世帯数	人数	避難所数	避難者数
石川県	6	13			2	48
福井県			4,326	12,304	3	13
岐阜県	29,224	77,184	37,536	96,945	確認中	9,050
京都府	245,800	559,018	31,377	69,992	調査中	1,056
大阪府	30,630	65,613	29,031	62,107	93	375
兵庫県	52,176	131,158	349,950	850,175	778	2,791
奈良県	15	32				
鳥取県					2	29
島根県					15	162
岡山県	358,220	792,123	50,797	112,596	384	2,481
広島県	※				660	11,707
山口県	3,170	6,785	3,417	8,314	84	140
徳島県	101	202	26,149	57,507	105	183
香川県	84	217	45,863	113,333	65	90
愛媛県	26,841	59,711	312,137	652,812	462	780
高知県	35,339	72,204	22,193	43,954	275	631
福岡県	57,671	113,737	5,364	13,543	146	294
佐賀県					15	35
長崎県	12	10				
熊本県			31,254	73,212	149	195
大分県			26	40	確認中	108
鹿児島県			65,510	155,113	確認中	82
合計	839,289	1,878,007	1,014,930	2,321,947	3,238	30,250

※避難指示（緊急）、避難勧告及び避難準備・高齢者等避難開始を合算して769,341 世帯、1,716,980 名

（内閣府資料（消防庁情報）より作成）

避難すべき者がなぜ避難所に避難しなかったかについては、今後検証が進められることとなるが、過去の災害を例に考察すると、次のような原因が考えられる。

(2) 住民の避難に係る情報に対する受信能力

まず、避難勧告等が出された時間帯が夜間であったり既に激しい暴風雨となっていたり河川が氾濫している場合など、避難所に移動することが難しかったりかえって危険となったりする場合が考えられる。この場合、屋内安全確保[38]を行うことになるので、避難所の避難者数には数えられない。

一方で、避難に係る情報が避難すべき者に届いておらず、避難に至っていない可能性もある。地方公共団体等の情報提供手段としては、プッシュ型の情報として防災行政無線等の屋外スピーカーや戸別受信機、携帯電話等に向けた緊急速報メール(エリアメール)が、また、プル型の情報提供手段としては、地方

36　「平成30年７月豪雨」による被災を受けて、「大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会」（国土交通省）、「防災気象情報の伝え方に関する検討会」（気象庁）、「平成30年７月豪雨を踏まえた治山対策検討チーム」（農林水産省）、「平成30年７月豪雨を踏まえたため池対策検討チーム」（農林水産省）等が設置されている。

37　公表されている資料による避難者数のピークはこの時点となる。一方、避難勧告等が出されたピークは、７月７日11時30分の時点となるが、この時点での避難者数は公表されていない。

38　指定緊急避難場所や「近隣の安全な場所」へ移動する避難行動を「立退き避難」といい、屋内に留まる安全確保を「屋内安全確保」という。その場を立ち退いて近隣の安全を確保できる場所に一時的に移動することを「水平避難」、自宅などの居場所や安全を確保できる場所に留まることを「待避」、屋内の２階以上の安全を確保できる高さに移動することを「垂直避難」と呼んでいる場合があるが、「立退き避難」は「水平避難」を意味しており、「屋内安全確保」は「待避」又は「垂直避難」を意味している。

公共団体のウェブサイトやＳＮＳアカウント、コミュニティＦＭ、ＣＡＴＶ放送やテレビのデータ放送といったものが挙げられる。しかしながら、屋外のスピーカーの音は豪雨の際に聞き取れないとの指摘は、これまでの災害でもされてきた[39]。これを補完するものとして、各家庭に設置する戸別受信機があるが、停電時でも使用できるように乾電池を使用するものについては、発災時に電池切れを起こしており、情報が伝わらなかったとの報道もある[40]。また、エリアメールなどは、受信できる携帯電話などを所有していることが前提となるが、特に高齢者は所有していないことも多い。プル型の情報提供については、そもそも住民が災害の状況に関心を持って、情報にアクセスすることが前提となり、住民の防災意識が高い状態にあることが必要となるが、その住民の意識については、「個別に受信機を配布しているところでは、うるさいからと止める人もいる」「テレビで（災害リスクを）放送したって『つまらない』とチャンネルを切り換えられる」との報道もあった[41]。

同様の問題は、災害予防の段階においても生じている。ハザードマップは、自然災害による被害の軽減や防災対策に使用する目的で、被災想定区域や避難場所・避難経路などの防災関係施設の位置などを表示した地図であり、洪水、土砂災害、津波浸水等災害の種類ごとに作られるものである。市町村では、ハザードマップの作成・公表が進められているが、地域住民の認識率は思わしくない。「平成 27 年関東・東北豪雨」後に行われた調査[42]によれば、水害発生時にハザードマップを見られなかった者のうち約 61％は「ハザードマップ自体を知らない、または、見たことがない」と回答し、約 18％は「見たことはあるがどこにしまったか分からない」と回答している。「平成 30 年７月豪雨」においては、倉敷市真備町は、先述の通り広範囲かつ高水位の浸水に見舞われ、51 名が死亡したが、この浸水被害は倉敷市が作成したハザードマップの想定とほぼ重なっていた。倉敷市は全戸にハザードマップを配っていたが、住民の男性からの「そんなものがあったとは、知らなかった」との発言もある[43]。

(3) 住民の避難に係る情報を受けての認識と避難行動

住民に情報が届いていたとしても、それが正しく認識されていない、若しくは過小評価されている場合もある。「正常性バイアス[44]」が働き、「自分は大丈夫」などと考えてしまい避難しなかった例もあるであろう。また、砂防対策や治水対策の進展もあり、避難に係る情報が出されても大きな被害に繋がらないことも増えてきた結果、過去に被害がなかったから今回も大丈夫だろうとの思い込みから、避難しようという意識が働かない場合も考えられる。

一方で、過去の被災が教訓となって住民が

---

39 「平成 29 年７月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会　資料「現地調査・ヒアリング結果」」（平成 29 年 10 月 30 日）等

40 「検証：西日本豪雨１　限界の「過保護防災」　住民・行政、油断と不手際　中途半端な緊急メール」『毎日新聞』（大阪版）（2018.7.31）

41 「行政が避難を訴えても「うるさい！」と聞かない　西日本豪雨、被害を大きくした住民の防災意識の欠如」『J-cast ニュース』（2018.7.9）

42 中央大学理工学部河川・水文研究室　「鬼怒川洪水時の浸水・避難状況に関するヒアリング調査結果」（平成 28 年３月８日）。茨城県常総市内の浸水区域または避難勧告・避難指示が発令された地区の住民を対象として実施。収集した調査結果は 512 件

43 「ハザードマップと重なった浸水域、それでも犠牲者防げず」『朝日新聞』（2018.7.10）

44 人間が予期しない事態に対峙したとき、「ありえない」という先入観や偏見（バイアス）が働き、物事を正常の範囲だと自動的に認識する心の働き

適切な判断の下で避難行動を取ることができた例もあり、「平成29年7月九州北部豪雨」の際には「平成24年7月九州北部豪雨」のときの避難経験が避難行動の要否の判断基準になっていることが伺える旨の分析がされており[45]、被災の体験を教訓としていくことの重要性がうかがえる。逆に過去の被災体験が適切な避難に繋がっていなかったことが疑われる例としては、平成28年11月22日の福島県沖を震源とする地震による津波[46]からの避難が挙げられる。中央防災会議の津波避難対策検討ワーキンググループ報告（平成24年7月）では、東日本大震災の教訓として、自動車による避難は渋滞の発生等の危険が伴うことから、避難は徒歩が原則であるとしている[47]。ところが、この津波からの避難には多数の自動車が使用され、それによる渋滞の発生が見られた。平成28年11月24日の衆議院災害対策特別委員会において参考人として招致された片田敏孝教授[48]は、「今回の避難には、東日本大震災の教訓が生かされた部分と生かされていない部分が明確にあると感じる。それ相応に逃げたことは確かだが、教訓を生かして逃げたということではなく、恐怖に駆られて懸命に逃げたというのが多くを占めるのではないか。車の渋滞の問題がまたもや言われており、これまで言い尽くされてきたことであっても、また同じような行動をとっていく。もう恐怖に駆られた行動としか思えない、とても教訓を生かしたという状況にはないのではないかと思う。恐怖のフラッシュバックであるならば、次の津波災害の際に東日本大震災を経験した人は逃げるけれども、経験していない世代は逃げない。今回の避難行動からの課題としては、東日本大震災のあれだけの教訓を次の世代、次の社会にどう根づかせていくかということだろうと思う」旨の発言をしている。

(4) 住民の主体的な避難行動の必要性

災害対策基本法において、避難の指示に従わなかった者に対しての直接強制は、時期的に早い段階では直接強制すべきでないこと、急迫した場合は即時強制が可能であること、立ち退きをしないことにより被害を受けるのは本人自身であること等の理由によりとられておらず、地域住民には、急迫する災害に際して、過去の災害からの教訓を踏まえた適切な避難行動をとることが求められている。前出の片田敏孝教授は、「平成30年7月豪雨」での人的被害に関しては、「情報の出し方を変えるだけでは、受ける住民の意識は変わらない。行政主体の防災が続けられてきた結果、「命を守るのは行政」と思われるようになり、いわば過保護の状態になっている。避難するかどうかは、住民の責任だ。自治体も住民が主体的に避難できるよう、地域が一体となった防災に取り組む必要がある」として、双方に意識改革を求めている[49]。

---

45 平成29年7月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会議事録（平成29年10月30日）

46 平成28年11月22日午前5時59分に福島県沖でM7.4の地震が発生し、福島県中通り、福島県浜通り等で震度5弱を記録した。気象庁は、午前6時2分に福島県に津波警報を発表し、午前8時9分には宮城県にも津波警報を発表した。
実際の津波の高さは、仙台港で1.4m、いわき市小名浜で0.6m等。津波から避難するに当たり、多数の市民が自家用車を用い、渋滞が発生している。

47 同報告では、徒歩避難を原則としつつも、歩行困難者の避難等、一定の場合は自動車避難を検討せざるを得ないことがあることも言及している。

48 東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任教授、群馬大学名誉教授。なお、発言当時は群馬大学大学院教授、広域首都圏防災研究センター長

49 前掲『毎日新聞』（大阪版）（2018.7.31）

４　高齢者等の避難に係る課題

(1) 避難行動要支援者名簿の作成

「平成 30 年７月豪雨」においては、広島県坂町小屋浦や岡山県倉敷市真備町など死者における高齢者の占める割合が高い地域が見られる（表６）。

（表６）死者における高齢者の占める割合が高い地域の例

	広島県坂町小屋浦		岡山県倉敷市真備町	
	死者	人口	死者	人口
15歳未満	0人	168人	1人	2,892人
	0.00%	9.17%	1.96%	12.69%
15～64歳	1人	922人	5人	12,215人
	6.67%	50.30%	9.80%	53.58%
65歳以上	14人	743人	45人	7,690人
	93.33%	40.53%	88.24%	33.73%
計	15人	1,833人	51人	22,797人

※人口は、小屋浦は平成 30 年１月現在の住民基本台帳、真備町は平成 30 年６月末現在の住民基本台帳
（広島県、岡山県、坂町及び倉敷市ウェブサイト並びに朝日新聞デジタル版より作成）

高齢者や障害者は、避難に必要な情報を認識したとしても自力避難が困難であったりする場合も多い。東日本大震災において 65 歳以上の高齢者や障害者の死亡率が高かった[50]ことを教訓として、平成 25 年６月の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者[51]に係る規定が設けられた。市町村には、それまで整備が推奨されてきた災害時要援護者名簿について、避難行動要支援者名簿としての整備が義務付けられるとともに、その情報は，平常時においては本人の同意等に基づき地域の避難支援等関係者に事前提供することが求められ、災害発生時等においては、本人の同意の有無にかかわらず外部提供できることが規定された。平成 29 年６月１日現在で、調査対象市町村(1,739 市町村)のうち 93.8%(1,631 市町村）が避難行動要支援者名簿を作成済となっている[52]。

(2) 個別計画の策定

一方、内閣府は、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成25年８月）において、災害時の避難支援等を実効性のあるものとするため、避難行動要支援者名簿の作成に合わせて、平常時から、要支援者一人一人の個別計画の策定を進めることが適切であるとしている。個別計画には、避難行動要支援者名簿に記載されている情報に加え、発災時に避難支援を行う者、避難支援を行うに当たっての留意点、避難支援の方法や避難場所、避難経路等の情報等を記録することとしているが、個別計画を策定済とした市町村は 39.0%（679市町村）しかない[53]。

「平成 30 年７月豪雨」では、岡山県倉敷市真備町において 51 人が死亡したが、その約８割に当たる 42 人が避難行動要支援者であったとされている[54]。また、前述のとおり、真備町地区では住宅の１階部分で死亡した者が多く、上階へ移動する「垂直避難」もできなかった可能性が示唆されている[55]。倉敷市は、避難行動要支援者名簿は作成していたものの、個別計画は未策定であった[56]。一方で、亡くなった 42 人のうち 34 人は、自主防災組織[57]な

[50] 内閣府「平成 23 年版防災白書」によれば、死者数に占める 60 歳以上の割合は約 65%であったとされている。
[51] 防災上、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（要配慮者）のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの
[52] 消防庁「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」（平成 29 年 11 月２日）
[53] 前掲注 52
[54] 『産経新聞』(2018.8.2)、『日本経済新聞』(2018.8.5)
[55] 『朝日新聞』(2018.8.5)
[56] 『産経新聞』(2018.8.2)、『日本経済新聞』(2018.8.5)、『朝日新聞』(2018.8.5)
[57] 防災に関する住民の責務を全うするため、地域住民が自分たちの地域は自分たちで守ろうという連帯感に基づき自主的に

どへの情報公開に同意し、個別計画を策定できる状況にあったとされている[58]。

個別計画の策定に当たっては、様々な課題があることが指摘されている。例えば、自主防災組織が高齢化して支援者を見つけるのが困難であること、緊急時に要支援者と逃げるのは現実的に困難であること[59]などが挙げられている。また、策定しても、一人が複数人の支援者になるなど負担が集中しており、計画の実効性が確保できないとの懸念が指摘されている[60]場合もある。

内閣府は、市町村における避難行動要支援者名簿の活用に当たり参考となるよう、平成29年３月に「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」を発行しており、個別計画に関する取組についても取り上げている。個別計画の策定方法、策定時における避難支援等関係者の関わり方、説明会等を通じた策定促進、外部の団体への協力依頼、独自の補助金制度、更新・見直しの方法など各取組を類型化し、57の事例を紹介しているが、その手法は多種多様である。

(3) 福祉政策と要支援者の避難

団塊の世代（約800万人）が75歳以上となる平成37年（2025年）以降は、国民の医療や介護の需要が更に増加することが見込まれている。政府においては、同年を目途に、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築を推進するとしている。

こうした政策の方向性からは、今後とも自宅を中心とした介護サービスの利用が増加していくことが見込まれるが、訪問介護等の居宅サービスはもちろんのこと、デイサービスを利用した場合でも、利用者は夕刻には自宅に戻るため、特に避難行動が困難になる夜間には多くの高齢者は自宅にいるということとなる。このような社会情勢を念頭に置けば、要支援者の避難行動対策を考えるに当たっては、福祉政策の方向性との関係にも十分留意していく必要がある。

平成29年５月（第193回国会）に成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第52号）には、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題については、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨が明記された。また、この理念を実現するため、市町村は、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制を整備するよう努めることとする規定が設けられている。これは、厚生労働省によれば、「地域共生社会」を実現するための「我が事・丸ごと」の地域づくり・包括的な支援体制の整備を図るための取組であると説明されてい

結成する組織であり、災害時には、災害による被害を防止し、軽減するため、初期消火、避難誘導、炊き出し等の活動を行う。町内会（自治会）が基礎となっていることが多い。

58 『山陽新聞』(2018.7.11)、ＮＨＫ解説アーカイブス「西日本豪雨 1 カ月～『早めの避難』に何が必要か」（時論公論）(2018.8.6放送)〈http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/303134.html〉(参照2018.10.17)

59 避難勧告等に関するガイドラインにおいては、「支援する立場の人は自らの身の安全確保を最優先とすることに留意すべきである。」としている。

60 『東京新聞』(2018.8.7)。また、同年８月２日の産経新聞（再掲）では、名簿の提供を受けていた民生委員の男性（70）が、自身も被災して名簿が水没してしまった事例を、同年８月５日の日本経済新聞では、同地区の一部を受け持つ民生委員の女性（70）が市から要支援者約70世帯分の名簿を渡されていたが、避難指示の直前に自身の判断で約10世帯の状況を確認、その後は自宅が浸水し、同居する90代の母の避難や避難所の開設作業に追われたとした事例を報じている。

る。本法律に基づき、今後は、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりや、世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める包括的な相談体制づくりが進められていくこととなる[61]。

他方、防災基本計画（平成30年６月）においては、「行政による公助はもとより、個々人の自覚に根ざした自助、身近な地域コミュニティ等による共助が必要であり、個人や家庭、地域、企業、団体等社会の様々な主体が連携して日常的に減災のための行動と投資を息長く行う国民運動を展開する」とし、避難行動要支援者に関しては「市町村は、（中略）多様な主体の協力を得ながら、避難行動要支援者に対する情報伝達体制の整備、避難支援・安否確認体制の整備、避難訓練の実施等を一層図るものとする」と記載されている。

(4) 地域社会の連携

こうして福祉の政策目的と防災の政策目的を照らし合わせてみると、地域の課題については、多様な組織を巻き込んで、自主的、主体的な取組による解決を推進しようとしている点で、共通性がみられ、福祉部門の関係者と防災部門の関係者[62]においては一層緊密な連携を図っていくことが効果的であると思われる。

例えば、「地域共生社会」の実現に向けた活動を進めようとするのであれば、福祉部門の関係者が中心となり、自治会、地域包括支援センター、社会福祉法人等の参画のもと話合いが進められていくことが想定される。そうした場合、避難行動要支援者への対応策についても遺漏なく取り上げられるように計らい、名簿の扱いや提供者をどうするか、個別計画をどう策定するのか、策定されていればその実効性は本当に確保されているのか、といった様々な課題について議論されていくことが望まれる。反対に、地区防災計画の策定など地域の防災活動について話合いが行われる場合は、防災部門の関係者が中心となって進められることが想定されるが、その際、福祉部門の関係者にも参画を求め、避難行動要支援者への対応策について積極的に知恵を出してもらうようアプローチしていくことも効果的ではないかと思われる。

こうした地域をあげた検討プロセスを経ることによって、地域全体においても、防災を「我が事」として受け止めるような意識への変革につながっていくことが期待されるのではないか。

おわりに

近年、毎年のように豪雨、台風による甚大な被害が発生している中で、地域住民の生命・財産をいかにして守っていくかは大きな課題となっているが、激甚化する災害の前に河川や砂防等の施設整備だけでは十分な防災は望めなくなってきている。

本稿では、風水害からの避難についてを中心に論を進めてきたが、一方で津波防災においては、Ｌ１、Ｌ２という考え方を踏まえ、対策が進められている。Ｌ１（レベル１）とは、比較的発生頻度が高い津波（おおむね数十年から百数十年に１回程度の頻度で発生する津波＝生涯に一度発生を体験する可能性のある津波）であり、これに対しては、海岸保全施設等構造物で人命保護に加え、住民財産

[61] 社会福祉法人 全国社会福祉協議会「「地域共生社会」の実現に向けた取り組みに関する実践事例集（平成29年度厚生労働省委託事業 「『我が事・丸ごと』の地域づくりの推進に関する調査・研究等事業」報告書）」（平成30年３月）では、法律の施行に先んじて実施されている複数の地方公共団体の取組例が掲載されている。防災の観点からの活動もみられる。

[62] ここでの「関係者」は、市町村の担当部局のみならず、福祉であれば社会福祉法人や介護関係事業者、防災であれば自主防災組織や地域のＮＰＯ法人等も含む広い意味で使用している。

の保護、地域の経済活動の安定化、効率的な生産拠点の確保を図ることとしている。Ｌ２（レベル２）とは、発生頻度は極めて低いが甚大な被害をもたらす最大クラスの津波（おおむね数百年から千年に１回程度の頻度で発生する津波＝東日本大震災クラスの津波）であり、これに対しては、被害の最小化を主眼とする「減災」の考え方に基づき、海岸保全施設等のハード対策とハザードマップの整備等のソフト対策といったとりうる手段を尽くした総合的な津波対策を確立することとしている。つまり、Ｌ２の津波においても、地域住民の避難が災害対策上重要な要因となる。南海トラフ地震が発生した際の津波の最悪の想定はＬ２の発生であり、津波避難タワー等の施設の整備も進められているが、被害を最小化するために求められる最も大切なことは、地域住民が適切な避難行動をとることである。

　我が国は、幾多の災害を教訓として、災害対策を進めてきた。今般の「平成 30 年７月豪雨」についても、様々な観点からの十分な検証の下に、政府、地方公共団体、自主防災組織等、そして何よりも地域住民自身がこれを教訓とした防災を進めていくことが望まれる。

特定複合観光施設区域整備法及び ギャンブル等依存症対策の法制化について

衆議院調査局調査員
坂　本　　峰　利
小　澤　　　翼
伊　藤　　直　也
（内閣調査室）

《構　成》

第１部　特定複合観光施設区域整備法
Ⅰ　法律の概要
Ⅱ　法律案提出の背景・経緯
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の課題
第２部　ギャンブル等依存症対策の法制化
Ⅰ　法律案提出の背景・経緯
Ⅱ　２法案の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の課題

本稿では、第１部で、議員立法により成立した「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律」（平成 28 年法律第 115 号。以下「ＩＲ推進法」という。）に基づき政府が検討し、第 196 回国会で成立した「特定複合観光施設区域整備法」（平成 30 年法律第 80 号。以下「ＩＲ整備法」という。）を取り上げる[1]。

また、第２部では、ＩＲ推進法案の審議における議論や同法律案に対する附帯決議を契機として、ギャンブル等依存症[2]に係る政府における対策の推進や国会における議員立法提出の動きにつながったことを踏まえ、ギャンブル等依存症対策の法制化について取り上げる。具体的には、第 196 回国会で成立に至った「ギャンブル等依存症対策基本法案」（中谷元君外７名提出、第 196 回国会衆法第 20 号）及び同法律案とともに衆議院において審査した「ギャンブル依存症対策基本法案」（初鹿明博君外 10 名提出、第 195 回国会衆法第６号）を中心に記述する。なお、ギャンブル等依存症対策に関する複数の議員立法が提出されたことを踏まえ、初めにその背景・経緯を概観した上で、上記２法案の概要を記述する。

---

[1] ＩＲ推進法において、「特定複合観光施設」とは、カジノ施設（許可を受けた民間事業者により特定複合観光施設区域において設置され、及び運営されるものに限る。）及び会議場施設、レクリエーション施設、展示施設、宿泊施設その他の観光の振興に寄与すると認められる施設が一体となっている施設であって、民間事業者が設置及び運営をするものをいうこととされている（同法第２条第１項）。ＩＲ整備法における「特定複合観光施設」の定義は、より具体化されたものとなっており、その概要については次頁参照。なお、「特定複合観光施設」は、統合型リゾートを意味する Integrated Resort（略称：ＩＲ）の日本版（日本型ＩＲ）というべきものである。Integrated Resort は、2004 年前後から検討されたシンガポールのカジノ開発論議の中で使用されるようになり、これが世界的に普及した用語である（北海道「カジノを含む統合型観光リゾート（ＩＲ）による経済・社会影響調査～調査報告書～【概要版】」（平 24.11）２頁）。

[2] 「ギャンブル」とは、一般的に、賭けごと、ばくち、投機をいう（新村出編『広辞苑　第七版』岩波書店（平成 30 年１月））。政府において推進しているギャンブル等依存症対策の対象となる「ギャンブル等」とは、広く公営競技、ぱちんこ等の射幸行為であって、これにのめり込んでしまい、生活に支障が生じ、治療を必要とする状態の者を生じさせているものをいうこととされている（内閣参質 196 第 13 号（平成 30 年２月 20 日）「参議院議員真山勇一君提出賭博及びギャンブル等の定義及び認識に関する質問に対する答弁書」）。なお、「ギャンブル等依存症」は、一般的に「ギャンブル依存症」と呼ばれることもあるが、本稿では特に断りのない限り、上記答弁書に倣って「ギャンブル等依存症」の呼称を用いることとする。

解　説

第１部　特定複合観光施設区域整備法

Ⅰ　法律の概要[3]

本法律は、ＩＲ推進法に基づく措置として、健全なカジノ事業の収益を活用して特定複合観光施設区域の一体的な整備を推進することにより、我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するため、都道府県等による区域整備計画の作成及び国土交通大臣による当該区域整備計画の認定の制度、カジノ事業の免許その他のカジノ事業者の業務に関する規制措置等について定め、もって観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的とするもので、その主な内容は次のとおりである。

１　特定複合観光施設区域制度（第５条～第38条）

ア　「特定複合観光施設」は、カジノ施設と①国際会議場施設、②展示施設等、③我が国の伝統、文化、芸術等を生かした公演等による観光の魅力増進施設、④送客機能施設、⑤宿泊施設から構成される一群の施設（⑥その他観光客の来訪・滞在の促進に寄与する施設を含む。）であって、民間事業者により一体として設置・運営されるものとする。

イ　国土交通大臣による基本方針の作成、都道府県又は政令市（都道府県等）による民間事業者との区域整備計画の共同作成・認定申請、国土交通大臣による区域整備計画の認定やＩＲ事業者の監督等所要の制度を規定する。

ウ　認定申請に当たり、都道府県はその議会の議決及び立地市町村の同意、政令市はその議会の議決を要件とする。

エ　認定申請に関する立地市町村の同意に当たっては、条例により立地市町村の議会の議決事項とすることも可能とする。

オ　認定区域整備計画[4]の数の上限は３とする。

カ　ＩＲ事業者に対し、カジノ収益の活用に当たって、国土交通大臣による毎年度の評価結果に基づき、ＩＲ事業の事業内容の向上、認定都道府県等[5]が実施する施策への協力に充てるよう努めることを義務付ける。

２　カジノ規制（第39条～第175条）

ア　ＩＲ事業者は、カジノ管理委員会の免許（有効期間３年・更新可）を受けたときは、カジノ事業を行うことができる。この場合において、免許に係るカジノ行為区画で行う、免許に係る種類及び方法のカジノ行為については、刑法第185条（賭博）及び第186条（常習賭博及び賭博場開帳等図利）は適用しない。

イ　その他のカジノ事業関係者（主要株主等、カジノ施設供用事業者、施設土地権利者、カジノ関連機器メーカー等）についても、免許・許可・認可制とする。

ウ　１つの特定複合観光施設区域におけるカジノ施設の数を１に限定するほか、カジノ行為区画のうち面積制限の対象部分及び上限値を政令等で規定する。

エ　カジノ事業者に、業務方法書、カジノ施設利用約款、依存防止規程（本人・家族申告による利用制限を含む。）及び犯罪収益移転防止規程の作成を義務付け、免許申請時にカジノ管理委員会が審査する（変更は認

---

[3] 本法律は本則のみで251条を数える大部なものであることから、「Ⅰ　法律の概要」においては、簡潔な概要紹介に留めた。「Ⅰ　法律の概要」に記載していない、細部にわたる議論で重要と思われるものについては、「Ⅳ　主な質疑・答弁の概要」において、当該法律の内容紹介と併せて記述した。

[4] ＩＲ整備法第９条第11項の認定（国土交通大臣の認定）を受けた、同条第１項に規定する区域整備計画（特定複合観光施設区域の整備に関する計画）をいう（ＩＲ整備法第２条第２項）。

[5] 区域整備計画の認定を受けた都道府県等をいう（ＩＲ整備法第10条第２項）。

可が必要)。

オ　日本人等[6]の入場回数を連続する７日間で３回、連続する 28 日間で 10 回に制限する。本人・入場回数の確認手段として、マイナンバーカード及びその公的個人認証を義務付ける。

カ　20 歳未満の者、暴力団員等、入場料等未払者及び入場回数制限超過者については、カジノ施設への入場等を禁止する。カジノ事業者に対してもこれらの者を入場させてはならないことを義務付ける。

キ　このほか、カジノ行為の種類及び方法・カジノ関連機器等、特定金融業務（貸付け等)、業務委託・契約、広告・勧誘、カジノ施設等の秩序維持措置、従業者等について所要の規制を行う。

３　入場料･納付金等(第 176 条～第 195 条)

ア　日本人等の入場者に対し、入場料・認定都道府県等入場料として、それぞれ３千円／回（24 時間単位）を賦課する。

イ　カジノ事業者に対し、国庫納付金（カジノ行為粗収益（ＧＧＲ）[7]の 15%及びカジノ管理委員会経費負担額)、認定都道府県等納付金（ＧＧＲの 15%）の納付を義務付ける。

ウ　政府及び認定都道府県等は、納付金の額に相当する金額を、観光の振興に関する施策、地域経済の振興に関する施策その他の法の目的等を達成するための施策並びに社会福祉の増進及び文化芸術の振興に関する施策に必要な経費に充てるものとする。

４　カジノ管理委員会(第 196 条～第 230 条)

ア　内閣府の外局としてカジノ管理委員会を設置する。委員長及び４名の委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

イ　カジノ事業者等に対する監査、報告の徴収及び立入検査、公務所等への照会、調査の委託、監督処分等について規定する。

５　施行期日等（附則第１条～第４条）

ア　公布の日から起算して３年を超えない範囲内において、順次、政令で定める日から施行する。

イ　最初の区域整備計画の認定日から起算して５年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要がある場合に所要の措置を講ずる。ただし、認定区域整備計画の数については、「７年を経過した場合」とする。

Ⅱ　法律案提出の背景・経緯

１　カジノ施設を含む統合型リゾート（ＩＲ）導入に向けた議論

近年、カジノ施設を含む統合型リゾート（ＩＲ）を設置した諸外国の事例が報告され、観光振興、地域振興、産業振興等に資することが期待されるとして、我が国においてもその導入の可能性が議論されてきた。

しかし、我が国では、刑法第 185 条(賭博)、第 186 条（常習賭博及び賭博場開張等図利）及び第 187 条（富くじ発売等）によってカジノの設置や賭博行為は違法な行為とされており、カジノを導入するためには、公営競技（競馬、競輪、競艇等）の導入時と同様に特別法

---

6 「本邦内に住居を有しない外国人」以外の者

7 カジノ行為粗収益は次の数式により求められる；①－②＋③
①：カジノ事業者が顧客から交付等を受けたチップの価額（それと引換えに現金等を交付したチップの価額を除く。）の総額
②：カジノ事業者が顧客に対して交付等をしたチップの価額（現金による支払等を受けて交付等をしたチップの価額を除く。）の総額
③：カジノ事業者が行わせた顧客相互間のカジノ行為により得られた利益に相当する額
カジノ行為粗収益はGross Gaming Revenue（略称：ＧＧＲ）の訳語である。

を制定することが必要とされた。

２　ＩＲ推進法の成立までの動き

平成 11 年５月、石原慎太郎東京都知事（当時）は新聞のインタビュー[8]において「カジノをお台場に作るのもいいだろう」と発言し、これを契機に我が国におけるカジノ論議が本格化した。

自由民主党や民主党においては、カジノに関する研究会、議員連盟等が設置され、カジノの立法措置について検討が進められたが[9]、法律案の提出には至らなかった。

その後、平成 22 年４月 14 日、民主党、自由民主党、公明党、国民新党、みんなの党、大地の党等の超党派による「国際観光産業振興議員連盟」（以下「議連」という。）が発足した[10]。議連における議論では、カジノ法制について「推進法」と「実施法」の２段階で成立を目指し、推進法は議員立法で、実施法は閣法で提出することとされた[11]。

平成 24 年の第 46 回衆議院議員総選挙の結果を受けて第２次安倍内閣が発足すると、安倍内閣総理大臣は平成 25 年３月８日の衆議院予算委員会で、シンガポールやマカオがカジノによって外国人の呼び込みや国際会議の誘致に成功していることに言及しつつ、メリットが十分にあるとの見方を示した[12]。また、議連は同年 11 月 12 日の総会で、同年の臨時国会に法律案を提出するための各党内の手続を進める方針を確認した[13]。

同年 12 月５日、自民、維新、生活等[14]から、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（細田博之君外９名提出、第 185 回国会衆法第 29 号）が提出された[15]。平成 26 年６月 18 日に提出者から提案理由の説明を聴取し、質疑が行われたが、同法律案は継続審査に付され、同年 11 月 21 日の衆議院解散に伴い廃案となった。

平成 27 年３月 30 日、議連は国会内で総会を開き、「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」を再提出する方針を固めた[16]。併せて同法律案について、「外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場に関し必要な措置を講ずる」ものとする等の修正を加えることが了承された[17]。

これを踏まえ、同年４月 28 日、自民、維新及び次世代から、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、特定複合観光施設区域整備推進本部を設置することにより、これを総合的かつ集中的に行うこ

---

8 「石原慎太郎・東京都知事インタビュー」『毎日新聞』（平 11.5.27）

9 「カジノ導入へ自・民勉強会」『産経新聞』（平 20.2.27）

10 「カジノ解禁へ超党派議連。」『日本経済新聞』（平 22.4.15）

11 「カジノ推進法案決定　超党派議連」『産経新聞』（平 25.11.13）。なお、法案を２段階とした理由について、後のＩＲ推進法案の提出者は、カジノというゲーミングを認めるに当たって関係省庁が非常に多く、政府が省庁横断的に取り組んで国民の信頼を得るに値する監視、管理体制をつくる必要があること、２回にわたって国会で慎重に審議をすることによって国民の理解、信頼が得られるような体制を構築すべきであることを挙げている。（第 192 回国会参議院内閣委員会会議録第９号 21 頁（平 28.12.8）発議者岩屋毅衆議院議員答弁）

12 第 183 回国会衆議院予算委員会議録第 10 号 45 頁（平 25.3.8）安倍内閣総理大臣答弁

13 「カジノ推進法案を決定―議連、各党手続きへ」『共同通信ニュース』（平 25.11.12）

14 本稿において、会派名は略称を用いることとする。

15 これに先立つ同年６月７日、維新から「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（石関貴史君外４名提出、第 183 回国会衆法第 29 号）が提出されたが、その後、同法律案の提出を受けて、撤回された。

16 「カジノ法案の再提出確認、観光産業振興議連」『日本経済新聞電子版ニュース』（平 27.3.30）

17 同上

と等を内容とする「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」(細田博之君外７名提出、第 189 回国会衆法第 20 号）が提出された。

同法律案は継続審査に付されていたが、平成 28 年 11 月、第 192 回国会において衆議院内閣委員会で審査入りし、刑法上の違法性阻却、ＩＲ推進の経済効果、カジノの合法化によるギャンブル等依存症などの有害な影響等について議論が行われた。同法律案は衆議院において修正[18]された後、参議院における修正[19]を経て成立し、同年 12 月 26 日、公布・施行[20]された[21]。

なお、両院の内閣委員会においてそれぞれ附帯決議[22]が付された。

３　特定複合観光施設区域整備法案の提出に向けた動き

ＩＲ推進法第５条において、政府は特定複合観光施設区域の整備の推進を行うために必要な措置を講ずるものとし、この場合において、必要な法制上の措置については、この法律の施行後１年以内を目途として講じなければならないとされた。

平成 29 年３月 24 日、ＩＲ推進法第 14 条に基づき、特定複合観光施設区域整備推進本部（以下「ＩＲ推進本部」という。）が内閣に設置され、ＩＲの制度設計の検討が開始された。ＩＲ推進本部の下には有識者から成る特定複合観光施設区域整備推進会議が設置され、同会議はＩＲ制度・カジノ規制の考え方やＩＲ制度の枠組み、世界最高水準のカジノ規制の在り方等について検討を行い、同年７月 31 日に取りまとめ[23]を行った。

政府は、同年８月に同取りまとめについてパブリックコメントと全国９か所での説明・公聴会を行い、そこで寄せられた意見も参考とし、具体的な法律案の作成を進めた。

平成 30 年３月、自由民主党及び公明党は与党ＩＲ実施法に関するワーキングチームを設置し、政府原案の修正協議に入った[24]。翌月には、入場料、入場回数、ＩＲ区域の認定数等の法律案に盛り込む項目について意見集約が図られた[25]。

以上のような経緯を経て、平成 30 年４月 27 日、ＩＲ整備法案は閣議決定され、同日、国会に提出された。

---

18 「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 66 号）第６条の規定により総務省設置法が改正されたことに伴う、必要な技術的修正。

19 ①政府がカジノ施設の設置及び運営に関し講ずべきカジノ施設の入場者が悪影響を受けることを防止するために必要な措置として、ギャンブル依存症等の防止について明示すること、②この法律の規定及び第５条〔法制上の措置等〕の規定に基づく措置については、この法律の施行後５年以内を目途として、必要な見直しが行われるべきものとすること、を内容とする修正。

20 「第３章　特定複合観光施設区域整備推進本部」の規定については、平成 29 年３月 24 日に施行された。

21 平成 29 年 12 月６日、立憲、共産、自由及び社民から「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律を廃止する法律案」（初鹿明博君外 10 名提出、第 195 回国会衆法第７号）が提出されたが、第 196 回国会閉会（平成 30 年７月 22 日）に伴い、同法律案は審査未了となった。

22 衆議院では、①特定複合観光施設区域の整備の推進の基本理念、②賭博罪の違法性阻却事由の検討、③特定複合観光施設の規模、④特定複合観光施設区域数の限定・法定、⑤認定申請に当たっての地方議会同意の要件化、⑥特定複合観光施設区域の整備の推進における地方公共団体の役割の明確化、⑦事業主体の廉潔性の確保、⑧カジノへの厳格な入場規制の導入、⑨入場規制に当たっての個人番号カードの活用の検討、⑩ギャンブル等依存症対策の強化、⑪世界最高水準の厳格なカジノ営業規制の構築、⑫カジノ管理委員会の体制構築等、⑬カジノ税制・会計規則の検討、⑭納付金の使途、⑮国民的議論の必要性を内容とし、参議院では、これらに⑯マネー・ローンダリングの防止の徹底等を加えた内容としている。

23 「特定複合観光施設区域整備推進会議取りまとめ～『観光先進国』の実現に向けて～」（平成 29 年７月 31 日特定複合観光施設区域整備推進会議）

24 「カジノ法案 自公綱引き」『日本経済新聞』（平 30.3.16）

25 「依存症・違法性 置き去り カジノ法案 自公合意」『朝日新聞』（平 30.4.4）

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

ＩＲ整備法案は、平成30年４月27日に国会に提出され、同年５月22日、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、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月25日、石井国務大臣から提案理由の説明を聴取し、同日、質疑に入った。同月31日、参考人[26]からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われ、翌６月１日には安倍内閣総理大臣の出席を求めて質疑を行い、同月15日、質疑を終局した。次いで、採決した結果、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19日、衆議院本会議において、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、７月６日、本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月10日、石井国務大臣から提案理由の説明を聴取し、同日、質疑に入った。13日、参考人[27]からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われ、17日には安倍内閣総理大臣の出席を求めて質疑を行い、19日、質疑を終局した。次いで、討論を行い、採決した結果、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、31項目の附帯決議が付された[28]。

翌20日、参議院本会議において、同法律案は賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要[29]

国会での審議における主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

１　カジノを含むＩＲを導入する意義

本法律により、カジノを含むＩＲを導入することの意義について質疑があった。

政府からは、ＩＲは、カジノのみならず、ＭＩＣＥ[30]施設等の様々な誘客施設が一体となった総合的なリゾート施設であり、観光や地域振興、雇用創出等の経済効果が非常に大きいと期待されているとの答弁があった。また、国際競争力を有するＩＲの整備により、これまでにないような国際的な展示、会議ビジネスを展開し、新たなビジネスの起爆剤とするとともに、日本の伝統、文化、芸術を生かしたコンテンツの導入により、世界に向けた日本の魅力を発信し、さらに、これらによって世界中から観光客を集める滞在型観光モデルの確立を実現することで、我が国を観光先進国へと引き上げる原動力となることが期待されるとの答弁があった。[31]

２　ＩＲを整備した場合の経済効果等

本法律は、特定複合観光施設に関し、所要の事項を定め、もって観光及び地域経済の振

---

[26] 美原融大阪商業大学総合経営学部教授、鳥畑与一静岡大学人文社会科学部教授、石川耕治ＧＴ東京法律事務所弁護士及び新里宏二日本弁護士連合会カジノ・ギャンブル問題検討ワーキンググループ座長

[27] 佐々木一彰東洋大学国際観光学部准教授、鳥畑与一静岡大学人文社会科学部教授及び桜田照雄阪南大学教授

[28] 附帯決議の内容については、「Ⅴ　今後の課題」で適宜取り上げることとする。

[29] 衆議院本会議、衆議院内閣委員会及び参議院内閣委員会における質疑及び答弁を基に記述した。

[30] 企業等の会議（Meeting）、企業等の行う報奨・研修旅行（Incentive Travel）、国際機関・団体、学会等が行う国際会議（Convention）、展示会・見本市、イベント（Exhibition/Event）の頭文字のことであり、多くの集客交流が見込まれるビジネスイベントなどの総称（前掲注23、３頁）。

[31] 第196回国会参議院内閣委員会会議録第25号３頁（平30.7.10）石井国務大臣答弁

興に寄与するとともに、財政の改善に資することを目的としている。この点に関し、ＩＲを整備した場合の経済効果、雇用効果、財政上の効果を政府はどの程度と見込んでいるかについて質疑があった。

政府からは、現段階では、ＩＲがどこに設置されるのか、また、具体的にどのような内容の施設が設置されるのか不明であるため、経済効果等を定量的に試算することは困難であるとの答弁があった[32]。

３　ＩＲの必置施設の規模

本法律第２条第１項において、前記（Ｉ１ア）の①、②、④及び⑤の施設は政令で定める基準に適合するもの、③の施設は政令で定めるものでなければならないとしている。この点に関し、政府はこれら必置施設[33]の規模をどの程度としようとしているかについて質疑があった。

政府からは、必置施設のそれぞれについて、我が国を代表することとなる規模とすることなどを政令等で規定することにしており、国際競争力の高い魅力あるＩＲでなければ区域整備計画の認定を行わないとの答弁があった[34]。

４　認定区域整備計画の数

(1) 上限の設定

本法律第９条第11項第７号において、認定区域整備計画の数の上限を３とした理由について質疑があった。

政府からは、ＩＲ推進法案に対する附帯決議第４項において、国際競争力の観点、ギャンブル等依存症予防の観点から認定できる数について厳格に少数に限ることとされており、また、地域や事業者固有の事情によらず、制度的な観点から効果や影響を比較考量できる数とする必要があること等を総合的に勘案して、上限数を３とすることとしたとの答弁があった[35]。

(2) 上限の見直しの時期

本法律附則第４条ただし書において、認定区域整備計画の数の上限の見直しの時期を最初の区域整備計画の認定から７年経過後とした根拠について質疑があった。

政府からは、最初の認定が国土交通大臣によって行われてから開業までに必要な工事期間だけ考えても３、４年かかり、さらに認定区域数の上限を見直すために、日本にできるＩＲの公益実現や観光政策上のパフォーマンスを少なくとも複数事業年度にわたって検証していく必要があることを考え、最初の区域整備計画の認定から７年経過後としたとの答弁があった[36]。

５　区域整備計画の認定審査における透明性及び公平性・公正性の確保

本法律第９条第11項及び第12項において、国土交通大臣は、都道府県等から申請された区域整備計画について、基本方針に適合するものであること等の基準に適合すると認めるときは、その認定をすることができ、さらに、国土交通大臣はその認定をしようとするときは、関係行政機関の長に協議し、これらの同

---

[32] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第22号22頁（平30.5.30）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

[33] 前記（Ｉ１ア）の⑥の施設は必置施設ではない。

[34] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第22号22頁（平30.5.30）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

[35] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第22号23頁（平30.5.30）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

[36] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第25号３頁（平30.6.6）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

意を得るとともに、ＩＲ推進本部の意見を聴かなければならないとしている。この点に関し、認定審査の透明性及び公平性・公正性の確保の方策について質疑があった。

政府からは、認定審査に当たっては、あらかじめ、審査項目、審査基準等、具体的な審査方法を定め、公表することが必要であると考えており、さらに、第三者による審査委員会を設置すること等により、公平かつ公正に審査を実施することが必要と考えているとの答弁があった[37]。

６　刑法との整合性

(1)　８つの考慮要素

ＩＲ推進法案に対する附帯決議第２項において、政府は、特定複合観光施設区域の整備の推進のために必要な法制上の措置を講じるに当たり、①目的の公益性、②運営主体等の性格、③収益の扱い、④射幸性の程度、⑤運営主体の廉潔性、⑥運営主体の公的管理監督、⑦運営主体の財政的健全性、⑧副次的弊害の防止等の観点[38]から、刑法の賭博に関する法制との整合性が図られるよう十分な検討を行うこととされている。これらの要素が本法律の中にどのように反映されているかについて質疑があった。

政府からは、本法律の立案過程において附帯決議第２項で示された８つの観点を踏まえた検討がなされた上、本法律の内容はそれぞれの観点に関連した諸制度が整備されており、刑法の賭博に関する法制との整合性が保たれたものであると考えているとの答弁があった[39]。

(2)　刑法の賭博罪等に係る規定の適用除外

本法律第 39 条では、前段において、認定設置運営事業者[40]は、カジノ管理委員会の免許を受けたときは、当該免許に係るカジノ施設において、当該免許に係る種類及び方法のカジノ行為に係るカジノ事業を行うことができるとしつつ、さらに後段において、当該免許に係るカジノ行為区画で行う当該カジノ行為については、刑法第 185 条（賭博）及び第 186 条（常習賭博及び賭博場開張等図利）の規定は、適用しないとしている。この点に関して、第 39 条後段の規定について、公営競技に関する特別法にはこのような趣旨の規定は存在しないにもかかわらず、本法律で設けた趣旨について質疑があった。

政府からは、仮に同条後段の規定がなかったとしても、本法律に基づくカジノ行為は、刑法第 35 条（正当行為）の法令による行為により違法性が阻却され、刑法の賭博罪等で罰せられることにはならないとの説明がなされた。しかしながら、刑法第 35 条の適用については、個々具体的な行為が法令による行為と認められるか否かに関して解釈の余地があり、刑法上の違法性が阻却される範囲について疑義が生じることも考えられ、一方で、ＩＲ事業及びカジノ事業の安定的な運営に対する国内外の利害関係者や顧客の信頼と予見可能性を確保することが重要と考えられるため、第 39 条後段の規定を設けることにより、本法律により行われるカジノ事業は刑法の賭博罪等に抵触しない合法な事業であることを明確にしたとの答弁があった。[41]

37　第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 22 号 26 頁（平 30.5.30）石井国務大臣答弁

38　①から⑧の観点は、公営競技等に係る特別法が刑法の賭博を犯罪とした規定の趣旨と整合しているものかどうかを判断する上での考慮要素の例示として法務省が示したものである（第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号４頁（平 30.6.1）加藤政府参考人（法務省大臣官房審議官）答弁）。

39　第 196 回国会衆議院本会議録第 28 号 22 頁（平 30.5.22）石井国務大臣答弁

40　区域整備計画の認定を受けた設置運営事業者をいう（ＩＲ整備法第 10 条第２項）。

41　第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号 18 頁（平 30.6.1）石井国務大臣答弁

７　ゲーミング区域の床面積の上限

(1) 政令で定める上限の基準

本法律第41条第１項第７号において、カジノ行為区画のうち、専らカジノ行為の用に供されるものとしてカジノ管理委員会規則で定める部分（以下「ゲーミング区域」という。）の床面積の合計は、カジノ事業の健全な運営を図る見地から適当であると認められるものとして政令で定める面積を超えないこととしている。この点に関し、どのような基準を設けるかについて質疑があった。

政府からは、我が国と同様に厳格なカジノ規制の下で公共政策としてカジノを含むＩＲを整備し、一定の効果を上げているシンガポールのＩＲにおける実例なども踏まえ、ＩＲ施設全体の延べ床面積の３％の面積とすることを考えているとの答弁があった[42]。

(2) 上限値（絶対値）を設けないこととした理由

平成 29 年７月に公表された政府の取りまとめ[43]では、制度設計の方向性として、カジノ施設がＩＲ施設のあくまで一部に過ぎない位置付けであることとカジノ施設の面積が上限値（絶対値）を超えないことの２つの観点を組み合わせてカジノ施設の規模の上限等を設定すべきであるとされた。この点に関し、本法律において、ゲーミング区域の床面積に上限値（絶対値）を設けないこととした理由について質疑があった。

政府からは、ＩＲの立地地域や規模が未確定である状況では、その上限により、カジノ事業の収益を活用して整備するＩＲの施設規模が制限される可能性があり、また、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するという本法律の目的の制約要因になりかねないことから、絶対値による規制をしないこととしたとの答弁があった[44]。

８　入場回数制限の目的等

本法律第69条第４号において、カジノ施設への入場回数制限を設けることとした目的等について質疑があった。

政府からは、ＩＲ推進法において、外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設への入場に関し必要な措置を講じなければならないとされていたこと、また、ＩＲ推進法案に対する附帯決議第８項において、依存症予防等の観点からカジノには厳格な入場規制を導入するとされていること、さらに、一般論として入場回数が多くなるにつれて依存が進むリスクが大きくなることを踏まえ、カジノ施設へのアクセスが比較的容易な環境にある日本人及び国内居住の外国人を対象にして入場回数制限を設けることが適切と考えたとの答弁があった[45]。

また、連続する７日で３回、28 日間で 10 回としている根拠について、長期と短期の規制を組み合わせるという考え方は、連続するカジノ利用をなるべく抑制する仕組みを考える中で出てきたものであり、連続する７日間で３回は、日本人の平均的な旅行日数が２泊３日になっていること、連続する 28 日間で 10 回は、28 日間で日本人が平均的に休日をとれる日数が約 10 日になること[46]を踏まえ、日本

---

42 第196回国会衆議院内閣委員会議録第24号７頁（平30.6.1）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

43 前掲注23

44 第196回国会衆議院内閣委員会議録第26号６頁（平30.6.8）石井国務大臣答弁

45 第196回国会衆議院内閣委員会議録第22号13-14頁（平30.5.30）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

46 日本人の平均的な有給休暇の取得や国民の祝日の28日間当たりの割合及び週休２日の勤務形態を前提とした政府の試算

人等に対し過度の規制にならないという観点も踏まえて制度設計をしたとの答弁があった[47]。

さらに、本法律では日本人等を対象とした一律の入場回数制限に加え、利用者の個別の事情に即した本人、家族からの申出による利用制限措置の事業者への義務付けなど、重層的、多段階的な取組を制度的に整備し、依存防止に万全を期しているとの答弁があった[48]。

９　特定金融業務

(1) 特定金融業務の必要性

本法律第２条第８項第２号及び第 39 条において、カジノ事業者はカジノ行為を行う顧客に金銭を貸し付ける特定資金貸付業務を始め、特定金融業務を行うことができるとしているが[49]、その必要性について質疑があった。

政府からは、諸外国のカジノにおける顧客への融資などの金融業務は、利便性の観点からカジノ行為に付随した顧客への限定的なサービスとしてその必要性の範囲内で認められているとの説明があった。その上で、ＩＲ推進会議において、我が国でも同様の観点から、顧客の利便性向上のため諸外国と同様の金融業務について認めるべきとの整理がされたとの答弁があった。[50]

(2) 特定資金貸付業務において総量規制を設けないこととした理由

本法律第 86 条第１項において、特定資金貸付業務における貸付限度額については、カジノ事業者が、カジノ管理委員会規則の定めるところにより、顧客の収入又は収益その他の資力、信用、借入れの状況、返済計画その他の返済能力に関する事項を調査し、その結果に基づいて貸付けの金額に係る限度額を顧客ごとに定めなければならないとしている。一方で、貸金業一般を規制する「貸金業法」（昭和 58 年法律第 32 号）第 13 条の２において、貸金業者は、個人顧客を相手方とする貸付けに係る契約で、当該貸付けに係る契約を締結することにより、当該個人顧客に係る個人顧客合算額が当該個人顧客に係る基準額[51]を超えることとなるもの（個人過剰貸付契約）を締結してはならないとされる（以下「総量規制」という。）。この点に関し、多重債務問題の解消、ギャンブル等依存症の対策に有効と考えられるにもかかわらず、カジノ事業者に対して貸金業法を適用せず[52]、総量規制を設けないこととした理由について質疑があった。

政府からは、カジノ事業者は兼業を禁じられているので貸金業法における貸金業者になれず、また、指定信用情報機関を使って顧客の信用情報を確認することが義務付けられているので、顧客一人一人が総量としてどの程度の負債状況にあるのか等を確認しながら、特定資金貸付業務の規制の中で適切に貸付けが行われることになるとの答弁があった[53]。

47　前掲注 45

48　第 196 回国会参議院内閣委員会会議録第 26 号 17 頁（平 30.7.12）石井国務大臣答弁

49　ただし、金銭の貸付けの対象は本邦内に住居を有しない外国人又はカジノ管理委員会規則で定める金額以上の金銭をカジノ事業者の管理する口座に預け入れている者に限定され、また、返済期間が２月を超える特定資金貸付契約や利息を付することを内容とする特定資金貸付契約を締結してはならないとされる。（ＩＲ整備法第 85 条第１項～第３項）

50　第 196 回国会参議院内閣委員会会議録第 25 号８頁（平 30.7.10）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

51　年間給与等に３分の１を乗じた額

52　カジノ事業者が行う特定資金貸付業務は、「貸付けを業として行うにつき他の法律に特別の規定のある者が行うもの」（貸金業法第２条第１項第２号）に該当するため、貸金業の定義から除かれる。

53　第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号 5-6 頁（平 30.6.1）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

10　入場料賦課の目的

本法律第176条及び第177条において、カジノ行為区画への入場者[54]に対し、入場料を賦課することとした目的について質疑があった。

政府からは、取りまとめ[55]において、入場料を徴収する際に、入場回数制限のための本人確認を確実に行えること、カジノ施設への安易な入場を抑止できること、徴収した入場料を公益目的に還元できること、こうした制度的なメリットがあることから、入場者に対し入場料を賦課すべきであるとまとめられており、その考え方を踏まえたとの答弁があった[56]。

また、入場料を徴収することと依存を予防することの因果関係について、研究結果、論文はない旨の答弁があった[57]。

11　納付金の使途

本法律第231条において、ギャンブル等依存症対策を国庫納付金の充当先として明記していないこと及びその充当金額の目標値がないことについて質疑があった。

政府からは、納付金の使途として、社会福祉の増進に関する施策等を規定しており、この社会福祉の増進に関する施策には既存の依存症対策も含まれることとなり、毎年度の予算編成において適切に措置されるものと承知しているとの答弁があった[58]。

12　カジノ管理委員会

(1) 事務局の体制

本法律第213条で設置することとしているカジノ管理委員会に関し、同委員会の事務局の体制及び実効性のある監督を行うための方策について質疑があった。

政府からは、カジノ管理委員会が与えられた様々な調査権限などを確実に行使することができるように、幅広い業務の特性に応じた人材を各行政分野から確保するとともに、専門的知見を有する民間人材の任用についても、必要に応じて検討し、また、外国の規制当局との交流などを含め、事務局の職員が十分な研修をしていくことも重要と考えているとの答弁があった[59]。

(2) 公正性、中立性

本法律第217条第4項において、カジノ事業者の従業員等は、カジノ管理委員会の委員長又は委員になることはできないとしている。この点に関して、カジノ事業者の従業員等がカジノ管理委員会の事務局の職員になることを禁止する規定を本法律に設けていない理由について質疑があった。

政府からは、カジノを管理するためには、カジノの実態を知っている人を任用することもあり得るが、カジノ事業者との癒着など、カジノ規制事務の公正性、中立性にいささかの疑念を持たれないようにすることが大前提であるとの答弁があった[60]。

54　本邦内に住居を有しない外国人を除く。

55　前掲注23

56　第196回国会衆議院内閣委員会議録第22号13頁（平30.5.30）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

57　第196回国会衆議院内閣委員会議録第24号26頁（平30.6.1）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

58　第196回国会衆議院内閣委員会議録第24号44頁（平30.6.1）石井国務大臣答弁

59　第196回国会衆議院内閣委員会議録第26号10頁（平30.6.8）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

60　第196回国会衆議院内閣委員会議録第26号11頁（平30.6.8）石井国務大臣答弁

13　国民への説明

平成 30 年３月に共同通信社が行った世論調査によると、日本でカジノを解禁することに賛成が 22.6%、反対が 65.1%であった[61]。また、同年４月に朝日新聞社が行った世論調査によると、ＩＲ整備法案を今国会で成立させるべきかとの質問に対し、成立させるべきが 22%、その必要はないが 71%であった[62]。これらの結果[63]を踏まえ、国民の理解を得るためにどのような説明を行うかについて質疑があった。

政府からは、カジノに焦点が当たりがちなことから様々な弊害を心配する声があると承知しており、本法律の立案に当たり、その制度の大枠についてパブリックコメントや説明会を実施してきたところであるが、今後、単なるカジノ施設ではない日本型ＩＲのイメージを具体的に共有するための全国キャラバンを実施する予定であるとの答弁があった[64]。

Ⅴ　今後の課題

ＩＲ整備法に基づき、今後はＩＲ開業に向けて、おおむね次の①～⑩の手続が進められることが想定される。

① カジノ管理委員会設置
② 基本方針の策定・公表（国土交通大臣）
③ 実施方針の策定・公表（都道府県等）
④ ＩＲ事業者の公募・選定（都道府県等）
⑤ 区域整備計画の作成（都道府県等、ＩＲ事業者）及び申請（都道府県等）
⑥ 区域整備計画の認定・公示（国土交通大臣）
⑦ 実施協定の締結（都道府県等、ＩＲ事業者）
⑧ カジノ免許申請（ＩＲ事業者）
※⑦と⑧は前後する可能性あり
⑨ カジノ免許付与（カジノ管理委員会）
⑩ 完成検査の申請、ＩＲ開業（ＩＲ事業者）

以下、これらを踏まえつつ、今後の課題について述べることとする。

１　経済効果等の具体的試算

ＩＲの整備による経済効果について、政府からは、ＩＲが世界中から観光客を集め、世界と日本の各地をつなぐ交流のハブとなることが期待され、日本型ＩＲの実現により、地域が活性化するとともに、日本全体の経済成長につながっていく旨の答弁があった[65]。

他方、ＩＲを開業する場所やＩＲ施設の具体的な内容が不明であるため、政府による経済効果の試算が行われておらず（Ⅳ２参照）、また、自治体や研究機関による試算では、ＩＲ施設の入場者の７割ないし９割程度は日本人客と推計されている旨の指摘もあった[66]。

今後、都道府県等が区域整備計画を作成する際には、具体的に経済効果を試算すること

---

[61] 全国の有権者を対象に３月３、４両日、コンピューターで無作為に発生させた番号に電話をかけるＲＤＤ（ランダム・デジット・ダイヤリング）法で実施した。固定電話は、福島県の一部地域を調査対象から除いた。実際に有権者がいる世帯にかかったのは 742 件、うち 510 人から回答を得た。携帯電話は、電話がかかったのは 1,143 件、うち 509 人から回答を得た。（「自衛隊明記　反対 48%賛成 39%　世論調査　首相９条案、理解広がらず」『東京新聞』（平 30.3.5））

[62] ＲＤＤ方式で、４月 14、15 の両日に全国の有権者を対象に調査した（固定電話は福島県の一部を除く）。固定電話は、有権者がいる世帯と判明した番号は 1,973 件、有効回答 945 人。回答率 48%。携帯電話は、有権者につながった番号は 1,923 件、有効回答 966 人。回答率 50%。（「世論調査―質問と回答〈４月 14、15 日実施〉」『朝日新聞』（平 30.4.15））

[63] 他の世論調査においては、以下の結果が得られている：
・ＩＲ整備法案を今国会で成立させるべきだと思うかとの質問に対し、成立させるべきが 23%、そうは思わないが 69%（『読売新聞』（平 30.5.21））
・ＩＲ整備法案を今国会で成立させるべきかとの質問に対し、賛成が 35%、反対が 49%（『日本経済新聞』（平 30.5.28））
・ＩＲ整備法案について今国会で成立させることに賛成かとの質問に対し、賛成が 26.9%、反対が 61.5%（『産経新聞』（平 30.6.19））

[64] 第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 24 号 36 頁（平 30.6.1）安倍内閣総理大臣答弁

[65] 第 196 回国会参議院内閣委員会会議録第 26 号 22 頁（平 30.7.12）石井国務大臣答弁

[66] 第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 25 号 6-7 頁（平 30.6.6）篠原豪衆議院議員

が可能となるため、区域整備計画における経済効果や想定される顧客層等について、政府がどのように検証していくのか、十分注視していく必要があろう。

２　ＩＲ開業までのプロセスにおける透明性及び公平性・公正性の確保

区域整備計画の認定審査における透明性及び公平性・公正性の確保については、前記のとおり国会において議論がされたところであるが（Ⅳ５参照）、ＩＲ事業者の公募・選定、区域整備計画の認定、カジノ免許の付与の各プロセスにおいても、国土交通大臣、都道府県等、カジノ管理委員会が透明性及び公平性・公正性を確保し、手続を進めていけるかどうかについて質疑があった。政府からは、審査の具体的な方法については、今後、国土交通大臣及びカジノ管理委員会において検討を行うこととしているが、いずれにせよ透明性を確保した上で、公平かつ公正に実施するようにしていく旨の答弁があった[67]。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第７項で「国、都道府県等は、海外のカジノ事業者が民間事業者に選定されることを目指した働きかけに対し、収賄等の不正行為を防止し、選定の公正性・透明性を確保すること」とされた。

今後においては、可能な限り各プロセスの情報公開を図るとともに、関係各主体に対して審査基準や審査方法等について周知徹底することが求められよう。

３　ギャンブル等依存症防止のための入場制限措置等

ＩＲ推進法第10条第２項は、ギャンブル等依存症等による悪影響の防止のために、政府は、「外国人旅客以外の者に係るカジノ施設の利用による悪影響を防止する観点から、カジノ施設に入場することができる者の範囲の設定その他のカジノ施設への入場に関し必要な措置を講ずるもの」と規定している。

国会審議においては、ギャンブル等依存症防止のための入場制限措置等について、政府から、重層的、多段階的な取組を制度的に整備している旨の答弁があった（Ⅳ８参照）。

他方、一般論として入場回数が多くなるにつれて依存が進むリスクが大きくなることを踏まえ、入場回数制限を設けることが適切としつつ[68]も、入場回数制限の回数や入場料の水準とギャンブル等依存症の予防との関係について、科学的な根拠に基づき検証された論文はないとされている[69]。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、これらの関連性について、第13項で「カジノ事業者等の協力を得て検証し、必要に応じて、適切な対策を講ずること」とされた。

こうした点を踏まえ、入場制限措置等の依存症防止効果の検証を進めるとともに、さらには、入場制限措置等のみならず、予防から治療・社会復帰に至るまでの必要な措置について、調査研究を積み重ね、実効的な対策の構築へとつなげていくことが求められよう。

４　特定資金貸付業務における規制及び運用

特定資金貸付業務については、顧客の利便性向上のために諸外国と同様に金融業務について認めるべきとの議論を整理した上で提案したものとされる（Ⅳ９(1)参照）。

しかしながら、カジノ事業者が金融業務を行うことや総量規制は設けられていないこと

67　第196回国会参議院内閣委員会会議録第28号４頁（平30.7.17）安倍内閣総理大臣答弁

68　前掲注45参照

69　第196回国会参議院内閣委員会会議録第26号16頁（平30.7.12）中川政府参考人（内閣官房内閣審議官・特定複合観光施設区域整備推進本部事務局次長）答弁

等について疑問視する意見もあった[70]。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第19項で「カジノ行為に対する依存を助長することのないよう慎重な検討を行った上で預託金[71]の額を定めること。また、多重債務等の問題が生じないよう、カジノ事業者に対し顧客の返済能力に関する調査を徹底させるとともに、貸付限度額の把握に努めること」とされた。

こうした点を踏まえ、カジノ管理委員会による預託金についての検討プロセスを注視していく必要がある。また、カジノ管理委員会は、カジノ事業者に対し顧客の返済能力の調査を徹底させるとともに、貸付限度額を把握すること等により、特定資金貸付業務に対する適切な規制、監視を行っていくことが求められよう。

５　納付金の使途

ＩＲ整備法において、政府及び認定都道府県等は、納付金の額に相当する金額を社会福祉の増進[72]等に充てるとされる（Ｉ３ウ参照）。

国会審議においては、納付金の使途に関し、ギャンブル等依存症対策を国庫納付金の充当先として明記していないこと等について議論があった（Ⅳ11参照）。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第29項で「治安対策その他の弊害防止対策及びカジノ行為を含むギャンブル等依存症対策について、立地地方公共団体のみならず、周辺地方公共団体においても万全の対策を講ずること。このため、納付金や入場料による財源の活用を含め、財政的な措置の在り方について検討し、必要な措置を講ずること」とされた。

今後においては、納付金の使途として、ギャンブル等依存症対策も含むとされる社会福祉の増進等に十分な金額が確保されるかも含め、財政的な措置の在り方についてどのような検討が行われるか、十分注視していく必要があろう。

６　カジノ管理委員会の体制整備及び公正性・中立性の確保

今後、ＩＲ整備法に基づき、カジノ管理委員会委員長及び委員が任命された後、同委員会により、監督体制の整備、カジノ管理委員会規則等の策定、カジノ事業免許等による参入規制、カジノ事業活動の規制等が行われることになる。

国会審議においては、カジノ管理委員会の体制整備に関し、同委員会の事務局体制及び実効性のある監督のための方策について議論がされた（Ⅳ12(1)参照）。

また、カジノ管理委員会の公正性・中立性に関し、カジノ事業者の従業員等が事務局職員になることが禁止されていないことについて、公正性・中立性の観点から議論がされた（Ⅳ12(2)参照）。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、同委員会の事務体制の整備に当たり、第27項で「同委員会の公正性、中立性に疑念を持たれることがないよう十分に留意しつつ、カジノ事業の監督を確実に行うことができるよう、必要な人材を確保すること。また、同委員会の職員が必要な能力を備えることができるよう必要な措置を講ずること」とされた。

以上を踏まえ、カジノ管理委員会が公正性・中立性を保ちつつ、その任務を確実に遂行で

---

[70] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第26号８頁（平30.6.8）源馬謙太郎衆議院議員

[71] カジノ事業者が特定資金貸付業務として金銭を貸し付けることができる対象は、①本邦内に住居を有しない外国人、②預託金としてカジノ管理委員会規則で定める金額以上の金銭を当該カジノ事業者の管理する口座に預け入れている者に限定されている（ＩＲ整備法第85条第１項）。

[72] 国会審議において、政府から、既存のギャンブル等依存症対策も含まれると答弁で示されている。（Ⅳ11参照）。

きる体制をどのように整備していくのか、十分注視していく必要があろう。

７　国民への説明

前述（Ⅳ13 参照）のとおり、世論調査の結果等によると、国民の理解が必ずしも進んでいない。今後、政府が行う予定としている日本型ＩＲのイメージを具体的に共有するために全国キャラバン等の取組が国民の理解を深めるものとなり得るかどうか、十分注視していく必要があろう。

また、本法律第９条第７項は、「都道府県等は、区域整備計画を作成しようとするときは、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。」と規定し、ＩＲの立地市町村において、区域整備に関する住民の合意形成を必要としている。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第５項で「区域整備計画を申請する都道府県等は、同計画の作成等において、公聴会等の開催や情報開示を通じ、住民の合意形成に努めること。また、政府は、同計画の審査の際、特定複合観光施設区域の整備に対し、同計画を申請する都道府県等及び立地市町村等における住民の意見を反映させるために必要な措置が講じられていることを確認すること。」とされた。

こうした点を踏まえ、都道府県等による公聴会等の開催や情報開示を通じた住民の合意形成の取組を十分注視していく必要があろう。

第２部　ギャンブル等依存症対策の法制化

Ⅰ　法律案提出の背景・経緯

１　ギャンブル等依存症の概要及び現状

我が国では、競馬等の公営競技[73]やぱちんこが娯楽の一つとして定着しているが、それらにのめり込んでしまい、生活に支障が生じ、治療を必要とする状態（いわゆる「ギャンブル等依存症」）に陥ってしまう人々がいる[74]。

国立研究開発法人日本医療研究開発機構（ＡＭＥＤ）が独立行政法人国立病院機構久里浜医療センターに委託して実施した平成29 年度の調査では、我が国において過去１年以内のギャンブル等の経験等を評価した場合に「ギャンブル等依存症が疑われる者」の割合は成人の 0.8％（約 70 万人[75]）、生涯を通じたギャンブル等の経験等を評価した場合の同割合は 3.6％（約 320 万人[76]）との結果が示されている[77]。

２　ギャンブル等依存症対策の強化に向けた動き

(1)　ＩＲ推進法の成立

ギャンブル等依存症対策として、競馬等の公営競技については、相談窓口を通じて精神保健福祉センター、医療機関等に関する情報提供等が行われ、ぱちんこについても、相談機関[78]における電話相談等の取組が進められてきた[79]。

また、厚生労働省においては、ギャンブル等依存症を含む依存症治療の拠点機関を指定し、専門的な相談支援、関係機関及び家族と

73　競馬の他に、競輪、オートレース、競艇がある。

74　ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議「ギャンブル等依存症対策の強化について」（平成 29 年８月 29 日）。同関係閣僚会議については、後掲注 83 参照。

75　推計数は、「ギャンブル依存 320 万人　厚労省推計　過去最大１万人調査」『毎日新聞』（平 29.9.30）による。

76　同上

77　樋口進、松下幸生「国内のギャンブル等依存に関する疫学調査（全国調査結果の中間とりまとめ）」（平成 29 年９月 29 日）

78　主な相談機関として、認定特定非営利活動法人リカバリーサポート・ネットワークがある。

79　ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議「ギャンブル等依存症対策の強化に関する論点整理」（平成 29 年３月 31 日）

の連携を図る等の取組が行われてきた[80]。

こうした中、第１部で述べたとおり、平成27年の第189回国会にＩＲ推進法案が提出され、平成28年の第192回国会における審議を経て同年12月15日に成立した。同法律案の審議においては、カジノだけでなく既存の公営競技等も含めた総合的なギャンブル等依存症対策の必要性等が指摘された[81]。また、両院の内閣委員会では、同法律案に対して、政府によるギャンブル等依存症対策の強化を求める内容を含む附帯決議が付された[82]。

(2) ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議における検討

ＩＲ推進法に関する国会における議論や附帯決議を踏まえ、政府は、平成28年12月に、「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議」を設置し[83]、関係行政機関の連携の下で、対策強化に関する検討を進めた。

平成29年８月29日、同関係閣僚会議は、ギャンブル等依存症対策に係る課題への具体的な対策やその実施方法に関する検討を踏まえ、政府におけるギャンブル等依存症対策の強化について取りまとめた[84]。

(3) ギャンブル等依存症対策に関する議員立法の動き

ＩＲ推進法の成立を契機として、各党はプロジェクトチームを立ち上げるなどして、ギャンブル等依存症対策に関する議員立法の検討を進めた。その結果、平成29年６月13日、自民及び公明から「ギャンブル等依存症対策基本法案」（中谷元君外５名提出、第193回国会衆法第24号）が提出された。また、同月16日、民進及び自由から「ギャンブル依存症対策基本法案」（長妻昭君外８名提出、第193回国会衆法第26号）が提出された。

両法律案は内閣委員会で継続審査に付されていたが、同年９月28日の衆議院解散に伴い廃案となった。

第48回衆議院議員総選挙後の同年12月１日、自民及び公明から「ギャンブル等依存症対策基本法案」（中谷元君外５名提出、第195回国会衆法第２号）が提出された。また、同月６日、立憲、無会、自由及び社民から「ギャンブル依存症対策基本法案」（初鹿明博君外10名提出、第195回国会衆法第６号。以下「立憲、無会、自由、社民案」という。）が提出された。

なお、維新からは、平成29年２月９日、「ギャンブル等依存症対策基本法案」（浅田均君外

---

80 同上、第186回国会参議院決算委員会会議録第６号38頁（平26.4.28）蒲原政府参考人（厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長）答弁

81 「カジノだけではなくて公営競技等も含めて、この機会に総合的にギャンブル依存症対策というものを講じていくべきではないかというふうに私どもも考えております。その際、諸外国の事例とか最新の知見も踏まえて、ぜひ的確な対応を、今後実施法を政府が検討するに当たって考えていただきたいと思います」（第192回国会衆議院内閣委員会議録第８号12頁（平28.11.30）提出者西村康稔衆議院議員答弁）などがある。

82 衆：平28.12.2、参：平28.12.13

83 「ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議の開催について」（平成28年12月22日　閣議口頭了解）に基づき設置されたもので、幅広くギャンブル等依存症全般について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって包括的な対策を推進することを目的としている。同関係閣僚会議は内閣官房長官が主宰するもので、内閣官房長官の他に総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、内閣府特命担当大臣（金融）、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）及び国家公安委員会委員長を構成員としている。

84 「ギャンブル等依存症対策の強化について」（平成29年８月29日ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議）。また、同年12月25日、第４回ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議幹事会において、平成29年中のギャンブル等依存症対策の強化に向けた取組状況が報告されるとともに 、競技施行者・事業者が構築すべき家族申告によるアクセス制限についての基本的な考え方や必要な取組等を整理した申合せが取りまとめられた （「ギャンブル等依存症対策の強化（平成29年中）」（第４回ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議幹事会（平成29年12月25日）配付資料）、「家族申告によるアクセス制限の実施について」（平成29年12月25日ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議幹事会申合せ））。

１名提出、第193回国会参法第１号)、平成29年11月30日、「ギャンブル等依存症対策基本法案」(浅田均君提出、第195回国会参法第18号）が提出されたが、両法律案とも未付託のまま廃案となった。

その後、平成30年２月14日、５月10日及び同月15日、法律案の一本化に向けて、各党による協議が行われた[85]。その結果、自民、公明及び維新で協議が調い、翌16日、「ギャンブル等依存症対策基本法案」(中谷元君外７名提出、第196回国会衆法第20号。以下「自民、公明、維新案」という。）が提出された[86]。

Ⅱ　２法案の概要[87]

１　自民、公明、維新案

自民、公明、維新案は、ギャンブル等依存症対策に関し、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、ギャンブル等依存症対策の基本となる事項を定めること等により、ギャンブル等依存症対策を総合的かつ計画的に推進するもので、その主な内容は次のとおりである。

(1) 定義（第２条）

この法律において「ギャンブル等依存症」とは、ギャンブル等（法律の定めるところにより行われる公営競技、ぱちんこ屋に係る遊技その他の射幸行為をいう。)にのめり込むことにより日常生活又は社会生活に支障が生じている状態をいう。

(2) 基本理念（第３条）

ギャンブル等依存症対策は、ギャンブル等依存症の発症、進行及び再発の各段階に応じた防止及び回復のための対策を適切に講ずるとともに、ギャンブル等依存症である者等及びその家族が日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるように支援すること等を基本理念として行われなければならない。

(3) アルコール、薬物等に対する依存に関する施策との有機的な連携への配慮(第４条)

ギャンブル等依存症対策を講ずるに当たっては、アルコール、薬物等に対する依存に関する施策との有機的な連携が図られるよう、必要な配慮がなされるものとする。

(4) 責務（第５条～第９条）

国、地方公共団体、関係事業者[88]、国民及びギャンブル等依存症対策に関連する業務に従事する者の責務を規定する。

(5) 法制上の措置等（第11条）

政府は、ギャンブル等依存症対策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない。

(6) ギャンブル等依存症対策推進基本計画（第12条）

政府は、ギャンブル等依存症対策の総合的かつ計画的な推進を図るため、ギャンブル等依存症対策推進基本計画を策定しなければならない。

---

85 「ギャンブル依存症対策　法案一本化へ協議確認」『産経新聞』(平30.2.15)、「ギャンブル依存症対策法案　修正で合意」『産経新聞』(平30.5.11)、「ギャンブル依存　対策法案　自公維が合意」『読売新聞』(平30.5.16)

86 「ギャンブル等依存症対策基本法案」(中谷元君外５名提出、第195回国会衆法第２号）は、同日の内閣委員会で撤回が許可された。

87 「Ⅱ　２法案の概要」では、衆議院の審査において議題となった２法案について記述した。また、煩瑣となることのないよう、簡潔明瞭な概要紹介に留めた。なお、「Ⅴ　今後の課題」において、「Ⅱ　２法案の概要」に記載していない内容であっても言及が必要と思われるものについては、記述した。

88 「関係事業者」とは、ギャンブル等の実施に係る事業のうちギャンブル等依存症の発症、進行及び再発に影響を及ぼす事業を行う者をいう（第７条)。

(7) 基本的施策（第 14 条～第 23 条）

国及び地方公共団体は、医療提供体制の整備、相談支援等の推進、社会復帰の支援等の施策を講ずるものとする。

(8) ギャンブル等依存症対策推進本部（第 24 条～第 36 条）

ギャンブル等依存症対策を総合的かつ計画的に推進するため、内閣に、ギャンブル等依存症対策推進本部を置く。また、同本部は、ギャンブル等依存症対策推進基本計画の案を作成しようとするとき等には、同本部に置かれるギャンブル等依存症対策推進関係者会議の意見をあらかじめ聴かなければならない。

(9) 施行期日（附則第１項）

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から施行する。

２　立憲、無会、自由、社民案

立憲、無会、自由、社民案は、ギャンブル依存症[89]対策に関し、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、ギャンブル依存症対策の基本となる事項を定めること等により、ギャンブル依存症対策を総合的かつ計画的に推進するものという点で、自民、公明、維新案と共通しており、また、基本的施策もおおむね共通している趣旨のものが多い。その上で、立憲、無会、自由、社民案の特徴的な規定について挙げるとすると、次のようなものがある。

(1) 経済的負担の軽減（第 19 条）

基本的施策として、国及び地方公共団体は、医療提供体制の整備、相談支援の充実、社会復帰の支援等の施策のほか、民間による支援を受けるギャンブル依存症の患者等及びその家族の経済的負担を軽減するために必要な施策を講ずるものとする。

(2) ギャンブル関連事業者の事業の方法に関する検討（附則第２項）

政府は、ギャンブル依存症対策を推進する観点から、ギャンブル関連事業者[90]の事業の方法に関し、ギャンブル関連事業者のギャンブル依存症対策に係る費用負担等の検討に早急に着手し、結論を得た事項から直ちに、遅くともこの法律の施行後３年以内に、必要な措置を講ずるものとする。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

立憲、無会、自由、社民案は、平成 29 年 12 月６日に衆議院に提出され、平成 30 年１月 22 日、内閣委員会に付託された。また、自民、公明、維新案は、平成 30 年５月 16 日に衆議院に提出され、翌 17 日、議院運営委員会の決定により内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月 23 日、提出者から、それぞれ提案理由の説明を聴取した後、質疑に入った。翌 24 日、参考人[91]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った後、更に質疑を行い、自民、公明、維新案について質疑を終局した[92]。翌 25 日、討論を行い、採

---

[89] 立憲、無会、自由、社民案において、「ギャンブル依存症」とは、法律の定めるところにより行われる公営競技（中央競馬を含む。）の投票、ぱちんこ屋等（風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和 23 年法律第 122 号）第４条第４項に規定する営業をいう。）における遊技その他の財産上の利益の得喪に関し射幸心をそそるおそれのあるものを行うことに関する依存症をいう（第２条第１項）。同法律案の内容に言及するに際しては、同法律案における用例に倣って「ギャンブル依存症」の呼称を用いることとする。

[90] 「ギャンブル関連事業者」とは、ギャンブル依存症の発生等に関連する事業を営む者をいう（第６条）。

[91] 西村直之認定特定非営利活動法人リカバリーサポート・ネットワーク代表理事、田中紀子公益社団法人ギャンブル依存症問題を考える会代表理事及び三上理弁護士

[92] 立憲、無会、自由、社民案は、平成 30 年７月 20 日の内閣委員会において撤回が許可された。

決した結果、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

参議院においては、７月２日、衆議院から送付された自民、公明、維新案が、内閣委員会に付託された。また、同日、立憲及び希会から「ギャンブル依存症対策基本法案」（小西洋之君外１名提出、第196回国会参法第20号。以下「立憲、希会案」という。）が提出され、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月３日、提出者から、それぞれ提案理由の説明を聴取した後、参考人[93]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。同月５日、提出者に対する質疑を行い、自民、公明、維新案について質疑を終局した[94]。討論を行い、採決した結果、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、11 項目の附帯決議が付された[95]。

翌６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（平成 30 年法律第 74 号。「Ⅴ　今後の課題」において「本法律」という。）。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要[96]

自民、公明、維新案及び立憲、無会、自由、社民案に関する主な質疑項目と提出者答弁の内容は、以下のとおりである。

１　医療提供体制の整備、相談支援等の推進の具体的内容

自民、公明、維新案に掲げる医療提供体制、相談支援等に関して、具体的にどのように整備・充実を図っていくのかという点について質疑があった。

同法律案の提出者から、医療提供体制の整備については、各都道府県・指定都市において、ギャンブル等依存症の専門的な治療機関を整備し、地域の関係機関との連携体制を構築するとともに、他の医療機関への研修や地域住民への普及啓発等を通じて、ギャンブル等依存症である者を適切な相談、治療につなぐことができる相談、治療体制を整備することを想定しているとの答弁があった。また、相談支援等については、各都道府県・指定都市において、精神保健福祉センター等を相談拠点として整備し、かつ、そこに依存症相談員を配置することを想定しているとの答弁があった。[97]

２　患者等及び家族の経済的負担の軽減

患者等及び家族の経済的負担を軽減するために必要な措置を講ずることとする規定に関して、自民、公明、維新案では盛り込まれず、立憲、無会、自由、社民案では盛り込まれた理由について質疑があった。

自民、公明、維新案の提出者から、相談窓口の充実、医療提供体制の整備、家族を支援する民間団体の活動に対する支援が大切であって、直接に経済的な支援を依存症患者やその家族を対象にして行うという方法は国民の理解を得られにくいとの答弁があった[98]。

93　西村直之一般社団法人ＲＣＰＧ代表理事、樋口進独立行政法人国立病院機構久里浜医療センター院長及び山口美和子大阪いちょうの会幹事

94　立憲、希会案は、第 196 回国会閉会（平成 30 年７月 22 日）に伴い、審査未了となった。

95　附帯決議の内容については、「Ⅴ　今後の課題」で適宜取り上げることとする。

96　衆議院内閣委員会における質疑及び答弁を基に記述した。

97　第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 19 号 19 頁（平 30.5.23）提出者岩屋毅衆議院議員答弁

98　第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 20 号 19-20 頁（平 30.5.24）提出者岩屋毅衆議院議員答弁

立憲、無会、自由、社民案の提出者から、国の制度として、障害や病気がある方に対する経済的な支援を含めた支援策が設けられていることから、疾病であるギャンブル依存症の患者に対する支援策があり得るとの説明がなされた。その上で、患者の負担軽減により、社会的なコストを軽減させていくという観点に立てば、国民の理解も得られるとの答弁があった。[99]

３　ギャンブル等依存症対策推進関係者会議設置の意義

自民、公明、維新案において、ギャンブル等依存症対策推進関係者会議を設置することとしている意義について質疑があった。

同法律案の提出者から、会議体を設けて、ギャンブル等依存症の実体験を有する当事者及びその家族、関係事業者並びにギャンブル等依存症対策問題に関し専門的知識を有する者の意見をギャンブル等依存症対策推進基本計画や同計画に基づく施策に適正に反映させることによって、依存症対策を真に実効性あるものとするとの答弁があった[100]。

４　事業者に対する負担金

事業者に対してギャンブル等依存症対策に係る負担金を課すことについての検討規定に関して、自民、公明、維新案では盛り込まれず、立憲、無会、自由、社民案では盛り込まれた理由について質疑があった。

自民、公明、維新案の提出者から、公営競技については、特別立法によって既に収益配分の仕組みが構築されているため、それを変更し、又は更なる負担を求めることについて、慎重な検討が必要ではないかとの答弁があった。また、ぱちんこについては、公営競技施行者とは異なり、民間事業者に過ぎないことから、租税以外の新たな負担を求めることには大変困難を伴うのではないか、さらに、公営競技と区別せず制度設計をするということも極めて困難ではないかとの答弁があった。[101]

立憲、無会、自由、社民案の提出者から、ギャンブル依存症対策を総合的かつ計画的に進めるに当たって必要な経費の財源を安定的に確保していく等の答弁があった[102]。

Ⅴ　今後の課題

１　ギャンブル等依存症対策推進基本計画への関係者の意見の反映

本法律の制定により、ギャンブル等依存症対策推進基本計画（以下「基本計画」という。）の作成、３年ごとの実態調査、当該調査結果を踏まえた上での基本計画の見直しの検討等が政府に対して義務付けられ、ギャンブル等依存症対策に係る取組を不断に強化するための枠組みが整備される。また、この枠組みにおいて、基本計画にギャンブル等依存症対策推進関係者会議（以下「関係者会議」という。）の意見を反映させていくことが期待される。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第１項で「政府は、ギャンブル等依存症対策推進基本計画に基づくギャンブル等依存症対策の実効性を最大限確保するため、徹底したＰＤＣＡサイクルに基づく取組を推進すること」、また第10項で「政府は、ギャンブル等依存症対策推進関係者会議の運営に当たっては、本法の基本理念にのっとり、ギャンブル等依存症である者等及びその家族の意見を十分に聴取すること」とされた。

---

[99] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第20号19頁（平30.5.24）提出者初鹿明博衆議院議員答弁

[100] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第20号21頁（平30.5.24）提出者佐藤茂樹衆議院議員答弁

[101] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第19号11頁（平30.5.23）提出者岩屋毅衆議院議員答弁

[102] 第196回国会衆議院内閣委員会議録第19号11頁（平30.5.23）提出者中川正春衆議院議員答弁

関係者会議は、ギャンブル等依存症者やその家族のみならず、関係事業者、有識者により組織される（第33条第２項）が、依存症者と関係事業者の意見には温度差が生じることも想定され、また、関係事業者においても、その事業内容等により実情は多様である。

以上を踏まえ、本法律に基づく取組が実効的なものとなるよう、様々な立場からの意見をどのように基本計画に反映させていくのか、十分注視していく必要があろう。

２　調査研究の推進

ギャンブル等依存症に関しては、各種の調査研究[103]が進められているところであるが、実態把握が必ずしも十分ではないとされる[104]。

具体的には、効果的な予防及び治療の方法、各事業がギャンブル等依存症の発症等に及ぼす影響の程度、民間によるギャンブル等依存症の患者等の支援の実態等が挙げられる。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、第３項で「政府は、ギャンブル等依存症対策推進基本計画の策定及び施策の推進に当たっては、ギャンブル等依存症の患者等の支援等を始めとする取組の実態を十分に調査の上、必要とされる対策を検討すること」、また第９項で「政府は、ギャンブル等依存症の治療に有効な薬物、治療方法や早期介入技法など、診断、治療、支援の方法に関する研究を推進するために、必要な措置を検討すること」とされた。

こうした中、公営競技やぱちんこ等における実効的なギャンブル等依存症対策を推進していくためには、政府は必要により各事業者の協力も得ながら、早急に各種の調査研究を一層推進していくことが求められよう。

３　関係事業者の責務の在り方

本法律第７条において、関係事業者[105]は、その責務として、国等によるギャンブル等依存症対策へ協力するとともに、ギャンブル等依存症の予防等に配慮するよう努めなければならないとされる。しかしながら、具体的な関係事業者[106]については明文化されておらず、政府はこの範囲について明らかにする必要があろう。

また、平成29年８月、ギャンブル等依存症対策推進関係閣僚会議において、「ギャンブル等依存症対策の強化について」が取りまとめられ、公営競技、ぱちんこの各事業者において、アクセス制限、インターネット投票における取組の強化、遊技機の射幸性の抑制等の取組がなされているところであり、これらの実施状況・効果を評価・分析していくことが求められよう。

さらに、ギャンブル等依存症対策の推進に必要な予算を事業者が負担することについては、様々な意見（Ⅳ４参照）があるところである。

こうした中、どの事業がギャンブル等依存症の発症等にどのような影響を及ぼすのか実態把握を進めることが求められるとともに、関係事業者の更なる自主的な努力を導き出す施策を検討する必要があろう。

103　前掲注77を始めとした研究が進められている。

104　第196回国会参議院内閣委員会会議録第24号５頁（平30.7.5）発議者岩屋毅衆議院議員答弁

105　前掲注88参照

106　「例えば、公営競技の施行者、場外券売場の運営事業者、そしてそれをネットで売っている事業者、それからパチンコの営業者、パチンコの遊技機器を製造する事業者等が想定されております。他方、例えば新聞、テレビ局等については、ギャンブル等の実施に直接かかわっているわけではないことから、関係事業者には含まれないと考えております。」第196回国会衆議院内閣委員会議録第19号20頁（平30.5.23）提出者岩屋毅衆議院議員答弁

解　説

民法の一部を改正する法律案について
―成年年齢の引下げ―

衆議院憲法審査会事務局
北　見　　龍之介
（前衆議院調査局法務調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の経緯
Ⅱ　法律案の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

Ⅰ　法律案提出の経緯

１　民法の成年年齢の引下げ

(1) 成年年齢の制定経緯等

ア　成年年齢の趣旨

民法（明治29年法律第89号）第４条は、「年齢20歳をもって、成年とする。」とし、私法上の成年年齢を定めている。そして、①未成年者が契約などの法律行為をするには、その法定代理人の同意を得なければならない（同法第５条第１項）とし、それに反する法律行為は、取り消すことができる（同条第２項）として、未成年者（20 歳未満の者）は、行為能力が制限されることによって取引における保護を受けることができるとしている。また、②成年に達しない子は、父母の親権に服する（同法第818条第１項）として、未成年者は､父母の親権の対象となるとしている。

したがって、民法の成年年齢は、①行為能力が制限されることによって取引における保護を受けることができる者の年齢及び②父母の親権の対象となる者の年齢の範囲を画する基準となっている。

人の能力の発達には、素質や環境による個人差があり、若年であっても十分な判断能力を有する者はいる。しかし、契約のたびにその証明や確認を行うのは、取引の安全上不便が多く、合理的ではないことから、民法は、保護の対象とする未成年者とその必要がない成年者との境を年齢で画一的に定めることとしたのである。

イ　成年年齢が20歳と定められた理由

民法が成年年齢を 20 歳とした理由については、必ずしも明らかではない。律令を根拠とした明治９年４月１日太政官布告第 41 号[1]及び明治23年に公布された「民法財産取得編人事編」（明治23年法律第98号。）第３条[2]に合わせたとされているものの、律令上の丁年は課税・兵役の基準であり、どちらかと言えば公法上の制度であるため、近代法の成年制度との制度的関連性は乏しいとされている[3]。

また、明治期における欧米諸国ではそれぞれ21歳から25歳程度を成年年齢と定めていたところ、日本の成年年齢を各国に比べてやや若くしたのは、日本人が欧米人よりも寿命が短く、精神的成熟が早かったからであるともされている。しかし、実際には、当時の立法者が、近代的な経済取引秩序を作り上げるための必要条件として欧米の成年制度を受け入れることを基本に、15歳程度を成年とする

---

[1] 明治９年４月１日太政官布告第41号　自今満弐拾年ヲ以テ丁年ト相定候

[2] 民法（いわゆるボアソナード民法）人事編第３条　私権ノ行使ニ関スル成年ハ満二十年トス但法律ニ特別ノ規定アルトキハ此限ニ在ラス

[3] 高梨俊一「20歳成年制の起源―明治初期の暦法・年齢計算・法定年齢―」『司法研究所紀要13巻』(2001年) 86-87頁

我が国の旧来の慣行[4]をも考慮に入れて、当時の国際的基準からいえばやや低く、それまでの我が国の慣行からすればかなり高い成年年齢を、国民に受け入れられるよう律令を理由付けに採用した可能性があるとも考えられている[5]。

(2) 成年年齢引下げの動き

ア　国民投票法の制定

平成19年5月14日、憲法改正に必要な国民投票の手続を定める「日本国憲法の改正手続に関する法律」(平成19年法律第51号。以下「国民投票法」という。)が成立した。同法第3条は、国民投票権年齢を18歳以上としており、選挙権年齢(当時20歳以上)や民法の成年年齢(20歳)との差異が生ずることから、同法成立時の附則第3条で、同法が施行される(平成22年5月18日)までの間に、満18歳以上満20歳未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとし(同条第1項)、この措置が講ぜられ、満18歳以上満20歳未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、国民投票権年齢は満20歳以上とすること(同条第2項)との規定が設けられた。同法律案の国会審議において、法案提出者は、国民投票権年齢、選挙権年齢及び民法の成年年齢を18歳にそろえていくことが必要との考えを示し[6]、その理由として、①同じ参政権である国民投票権と選挙権の年齢を同一にすることが国民の理解を得られること[7]、②諸外国でも選挙権年齢と国民投票の投票権の年齢が同一である例がほとんどであること[8]、③選挙権年齢が戦後間もない頃に25歳から20歳に引き下げられた際に、民法上の判断能力と参政権の行使に当たっての判断能力は同一であるべきことが前提とされていたこと[9]、④諸外国では成年年齢に合わせて18歳以上の国民に投票権を与える例が非常に多いこと[10]を挙げている。

イ　年齢条項の見直しに関する検討委員会における検討

アの国民投票法附則第3条の規定を踏まえ、平成19年5月14日、内閣に「年齢条項の見直しに関する検討委員会」(構成員は各府省の事務次官等)が設置された。同検討委員会は、各府省それぞれの所管法律について年齢条項といわれるものがあることから、政府としてどのような態勢で検討するかということについて協議を行い、同年11月に、各府省において必要に応じて審議会等で審議を行い、平成21年の臨時国会又は平成22年の通常国会への法案提出を念頭に法制上の措置について対応方針を決定することができるよう検討を進めるものとすると決定した[11]。

ウ　法制審議会(民法成年年齢部会)における検討

平成20年2月13日、鳩山法務大臣(当時)は、法制審議会に対し、「若年者の精神的成熟度及び若年者の保護の在り方の観点から、民法の定める成年年齢を引き下げるべきか否か等について御意見を承りたい」との諮問をし

---

4 当時は、「凡ソ十五歳未満ヲ幼年ト称スル事一般ノ通例」であった(司法省『全国民事慣例類集』(明治13年)317頁)。

5 谷口知平・石田喜久夫編『新版 注釈民法(1)総則(1)』有斐閣(平成14年)296頁

6 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第3号35頁(平19.4.18)葉梨康弘衆議院議員答弁

7 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号12頁(平19.4.12)保岡興治衆議院議員答弁

8 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第4号24頁(平19.4.19)船田元衆議院議員答弁

9 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号12頁(平19.4.12)保岡興治衆議院議員答弁

10 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第4号(その1)2頁(平19.3.29)提案理由説明

11 以降、同検討委員会は、平成25年10月18日まで7回開催されている。

た（諮問第84号）。これを受け、同審議会は、「民法成年年齢部会」（部会長：鎌田薫早稲田大学教授（当時））を設置した。

同部会では、あくまで民法の観点から、民法の成年年齢を引き下げるか否か等を検討することとした上で、主に、①行為能力が制限されることによって取引における保護を受ける者の範囲をどうするか（民法第５条関係）、②親権に服する者の範囲をどうするか（同法第818条関係）、③養親となれる者の範囲をどうするか（同法第792条関係）、④仮に成年年齢を18歳に引き下げる場合、現在の婚姻年齢（男子18歳、女子16歳）を維持すべきか（同法第731条関係）を検討対象とすることとした。

同部会は、同年12月16日、「民法の成年年齢の引下げについての中間報告書」（以下「中間報告書」という。）を取りまとめた。中間報告書を取りまとめるに当たり、同部会では、合計11回の調査審議を行い、そのうち合計６回にわたり、教育関係者や消費者問題関係者等[12]から意見聴取を行った。さらに、これらの意見聴取以外に、同部会のメンバーが高校や大学に赴き、高校生、外国人留学生を含む大学生と民法の成年年齢の引下げについての意見交換も行った。法務省は、この中間報告書について、同月17日から平成21年１月30日までの間パブリックコメントの手続に付し、その結果をも踏まえ、同部会では、同年７月29日、「民法の成年年齢の引下げについての最終報告書」（以下「最終報告書」という。）を取りまとめた。

これを受け、同審議会は、答申に向けて２回の審議を行い[13]、同年10月28日、最終報告書を添付した「民法の成年年齢の引下げについての意見」を決定し、千葉法務大臣（当時）に答申した。

この答申では、①選挙権年齢が18歳に引き下げられることになるのであれば、民法の成年年齢を18歳に引き下げるのが適当であるが、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあり、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要であり、②その法整備を行う具体的時期については若年者の自立を促すような施策等の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度などを踏まえた国会の判断に委ねるのが相当であるとしている。そして、③養親となれる年齢については現状維持（20歳）とすべきであるとし、④婚姻適齢については、平成８年２月の法制審議会答申（後記２(2)ア）と同様、男女とも18歳にそろえるべきとしている。

エ　内閣府の世論調査

民法の成年年齢の引下げに関する一般国民の意識について、平成25年10月、内閣府により２回目の「民法の成年年齢に関する世論調査」が実施された（前回調査は平成20年７月に実施）[14]。

成年年齢の引下げの議論について、「関心がある・ある程度関心がある」とする者は69.8％（前回調査では75.4％）、「関心がない・あまり関心がない」とする者は29.6％（同24.0％）と、前回調査と比較して、関心があるとする者の割合は低下した。

また、契約を一人ですることができる年齢

[12] そのほか労働関係者、若年者の研究をしている社会学者、発達心理学者及び精神科医師、親権問題の関係者等

[13] なお、同審議会は、同部会長から、平成21年２月に部会の調査審議の経過についての説明（中間報告）を、同年９月に最終報告書に基づき部会における調査審議の結果の報告を聴取しており、同審議会での審議は計４回行われている。

[14] 内閣府ホームページ「民法の成年年齢に関する世論調査」<https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-minpou/index.html>（参照2018.9.28）。

を18歳にすることについて、「反対・どちらかと言えば反対」とする者は79.4％（同78.8％）、「賛成・どちらかと言えば賛成」とする者は18.6％（同19.0％）、さらに、親権に服する年齢を18歳未満にすることについて、「反対・どちらかと言えば反対」とする者は69.0％（同69.4％）、「賛成・どちらかと言えば賛成」とする者は26.2％（同26.7％）と、依然として反対の割合が高い傾向にあった。

オ　国民投票法及び公職選挙法の改正

(ｱ) 国民投票法の改正

平成22年５月18日の国民投票法の施行までに、同法附則第３条第１項で求められていた18歳選挙権実現のための公職選挙法改正等の法整備がされなかった。そのため、国民投票法附則第３条第２項に定める「前項の法制上の措置が講じられ」という条件自体が達成されないこととなり、本条項は字義どおり適用できないという不完全な状況に置かれることとなった[15]。そこで、平成26年４月、「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案」[16]が提出され、同法律案は同年６月13日に成立した（平成26年法律第75号。以下、本節において「改正国民投票法」という。）。

改正国民投票法は、憲法改正に必要な国民投票の投票権年齢を、同法の施行（同年６月20日）後４年間は満20歳以上、５年目（平成30年６月21日）からは満18歳以上（同法附則第２項）とした上で、法施行後速やかに国民投票権年齢との均衡等を勘案し、選挙権年齢や民法の成年年齢の引下げ等について必要な法制上の措置を講ずるもの（同法附則第３項）とした。なお、同法附則第３項に基づく法整備について、同法律案の憲法審査会における審査の際、法案提出者は、「同法施行後４年以内に成年年齢等を引き下げることを目指す。」[17]旨の答弁をしている。

(ｲ) 公職選挙法の改正

平成27年６月17日、改正国民投票法附則第３項を受けた「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号）が成立し、選挙権年齢は20歳から18歳に引き下げられることとなった。また、同法附則第11条では、国民投票権年齢及び選挙権年齢が18歳に引き下げられたことを踏まえ、選挙の公正その他の観点における18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、民法、少年法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとされた。

カ　成年年齢の引下げの施行方法についてのパブリックコメントの実施

このような状況の中、民法の成年年齢を引き下げる法改正の準備を行っていた法務省は、民法の成年年齢を引き下げた場合の影響が極めて広範囲に及ぶことが予想されるため、改正法の具体的な施行方法等について、国民から広く意見を募集する必要があるとして、平成28年９月１日から同月30日まで、民法の成年年齢の引下げの施行方法についてパブリックコメントを実施し、同年11月６日にその結果を公表した。

その結果の主な内容として、施行に伴う支障はないとの意見が少数あったものの、①新成年者が消費者被害に遭う危険性が増大する、②新成年者がローン契約を締結することが可能となることから、多重債務者となる危険性が増大する、③養育費の支払の終期が事実上繰り上がるなどの理由から、施行に伴う支障

---

15 第180回国会参議院憲法審査会会議録第１号５頁（平24.2.15）船田元参考人（前衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会理事）

16 提出会派は、自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党、みんなの党、結いの党及び生活の党の７会派。

17 第186回国会参議院憲法審査会会議録第５号1-2頁（平26.5.28）船田元衆議院議員答弁ほか

があるとの意見が大多数を占めた。また、消費者被害への対策として、④若年者の知識・経験の不足に乗じた契約からの救済措置を設けるべきとの意見や、⑤消費者教育を充実させるべきとの意見があった。

キ　諸外国の動向

前記(1)イのとおり、明治期の民法編さん当時の欧米諸国の多くは、成年年齢をそれぞれ21歳から25歳程度に定めていた。しかし、1960年代から1970年代にかけて選挙権年齢と併せて成年年齢を引き下げる国が相次ぎ、現在では、成年年齢を18歳と定める国が多くなっている。なお、成年年齢のデータがある191の国・地域のうち、成年年齢を18歳以下とするのが147か国・地域、19歳とするのが２か国・地域、20歳とするのが７か国・地域、21歳とするのが33か国・地域、これら以外で成年年齢が国内で異なるのが２か国・地域[18]となっている[19]。

２　婚姻適齢の見直し

(1) 婚姻適齢制度の制定経緯等

ア　婚姻適齢制度の趣旨

民法第731条は、「男は、18歳に、女は、16歳にならなければ、婚姻をすることができない。」とし、法律上婚姻できる年齢（婚姻適齢）を定めている。民法が婚姻適齢を定めているのは、一般的に健全な婚姻をするのに必要な肉体的、精神的、社会的及び経済的な能力を欠くと考えられる年少者の婚姻を禁止することによって、いわゆる早婚の弊害を防止するためであるとされている[20]。婚姻によって成立する家族は、社会の基礎的構成単位であり、これが健全な発展を遂げない限り、社会の健全な発展は望めないことから、肉体的・精神的そして経済的にも健全な婚姻をする能力を欠くと考えられる年少者の婚姻を禁じることが、近代国家における共通の現象であるとされている[21]。

イ　婚姻適齢規定の制定等

我が国における婚姻適齢に関する規定は、明治31年に成立した民法第四編親族（明治31年法律第９号）[22]で制定され、男性17歳、女性15歳とされた（同法第765条）。

同規定は、戦後、日本国憲法の制定に伴い成立した「民法の一部を改正する法律」（昭和22年法律第222号）により、婚姻適齢は、１歳ずつ引き上げられ、男性18歳、女性16歳とされた（民法第731条）。これは、①我が国における実際の婚姻年齢が社会的・経済的事情によって高まったこと、②夫婦共同生活の独立尊重の趣旨から婚姻による成年擬制（同法第753条）を設けたため、婚姻するには相当の精神的・経済的能力を必要とすることとされたからである[23]。

(2) 婚姻適齢の見直しの動き

ア　法制審議会における検討等

法制審議会は、婚姻及び離婚制度の全般的な見直しを行うために、平成３年１月から民

18　米国及びカナダでは、州によって成年年齢が異なっている。

19　法務省法制審議会民法成年年齢部会第13回（平成21年3月27日）配布資料27（平成20年８月５日現在における調査。ただし、国により調査年が異なる。）、佐藤令ほか「主要国の各種法定年齢 選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に」『基本情報シリーズ②』国立国会図書館調査及び立法考査局（2008.1）30-32頁、山口直也編著『子どもの法定年齢の比較法研究』成文堂（2017）

20　原優「婚姻制度等に関する民法改正について―備忘録（その２）」『戸籍』678号（平成10年９月）２頁

21　青山道夫・有地亨編『新版 注釈民法(21)親族(1)』有斐閣（平成元年）192頁

22　民法は、明治29年法律第89号により「第一編総則」、「第二編物権」及び「第三編債権」が、次いで、明治31年法律第９号により「第四編親族」及び「第五編相続」が制定され、明治31年７月16日から施行されている。

23　青山・有地・前掲注21　193頁

法部会（身分法小委員会）[24]において審議を開始した。同部会は、平成４年 12 月に、「婚姻及び離婚制度の見直し審議に関する中間報告（論点整理）」を公表し、関係各界に意見照会を行い、平成６年７月に「婚姻制度等に関する民法改正要綱試案」を公表し、関係各界に意見照会を行った。これらの結果等を踏まえ、同部会は、平成８年１月、「民法の一部を改正する法律案要綱案」[25]を取りまとめた。

この要綱案を受け、同審議会は、同年２月 26 日、婚姻適齢を男女とも 18 歳とする内容を盛り込んだ「民法の一部を改正する法律案要綱」を決定し、長尾法務大臣（当時）に答申した。同答申を受けて法務省は、民法改正案の提出に向けて準備を進めたが、選択的夫婦別氏制度の創設に関する規定が含まれていたため、国会への法律案の提出には至らなかった[26]。

イ　国会等における動き

平成８年の法制審議会の答申を契機として、平成９年（第 140 回国会）、衆議院では民主党から、参議院では、社会民主党・護憲連合及び新党さきがけや、平成会から、婚姻適齢、選択的夫婦別氏制度の導入、再婚禁止期間の見直しを含む民法改正案がそれぞれ提出され、以降、民主党、公明党、日本共産党、社会民主党等から、議員立法による改正案が幾度も提出されたが、いずれも審査未了となった。

平成 22 年、第 174 回国会における衆議院及び参議院法務委員会での所信表明で、千葉法務大臣（当時）[27]は、女性の婚姻適齢の引上げ、選択的夫婦別氏制度の導入等を含む民法改正案の国会への提出について言及した[28]。法務省では、婚姻制度等の見直しに向けた改正の準備が進められたが、選択的夫婦別氏制度の導入について閣内での強い反対もあり、結局、同改正案は国会に提出されなかった。

その後、平成 28 年（第 190 回国会）、衆議院において、民進党・無所属クラブ、日本共産党、生活の党と山本太郎となかまたち及び社会民主党・市民連合から共同で民法改正案が提出された[29]が、平成 29 年、第 194 回国会での衆議院の解散に伴い、同改正案は審査未了となった。

ウ　内閣府（旧総理府）の世論調査（平成８年以降）

婚姻適齢に関する国民の意識について、平成８年以降、内閣府（旧総理府）による世論調査は３回実施された（平成８年６月、平成 18 年 12 月及び平成 24 年 12 月に実施）[30]。

女性は男性よりも低い年齢での婚姻が認められることについて、どのように考えるかとの質問に対して、「女性は満 16 歳になれば婚姻をすることができることでよい」とする者は、平成 24 年調査では 20.9％（平成８年調査では 23.4％）、「どちらともいえない」とす

---

[24] 法制審議会「民法部会」が設置されたのは、昭和 29 年７月、法務大臣が法制審議会に対し、「民法に改正を加える必要があるとすれば、その要綱を示されたい」との諮問（諮問第 10 号）を行ったことによる。

[25] 同部会は、同要綱案の取りまとめ前の平成７年９月に「婚姻制度等の見直し審議に関する中間報告」を公表しているが、この中間報告は、「婚姻制度等に関する民法改正要綱試案」の関係各界に対する意見照会等を踏まえ、夫婦の氏及び離婚原因に関し、要綱試案の内容に補足・修正がされたことから、これらの検討結果を取りまとめたものである。なお、同中間報告に「婚姻適齢」に関する項目は含まれていない。

[26] 第 193 回国会参議院法務委員会会議録第９号 20 頁（平 29.4.25）小川政府参考人（法務省民事局長）答弁

[27] 当時は、民主党、社会民主党、国民新党連立による鳩山内閣である。

[28] 第 174 回国会衆議院法務委員会議録第１号３頁（平 22.2.23）、参議院法務委員会会議録第２号２頁（平 22.3.11）

[29] 同改正案には、女性の再婚禁止期間の見直し、女性の婚姻適齢の見直し及び選択的夫婦別氏制度の導入が盛り込まれていた。同改正案提出の背景には、平成 27 年 12 月 16 日の民法第 750 条の夫婦同氏制は合憲であると判旨された最高裁大法廷判決があると言われている。同判決は、「この種の制度の在り方は、国会で論ぜられ、判断されるべき事柄である」と指摘している。

[30] 内閣府ホームページ「家族の法制に関する世論調査」<https://survey.gov-online.go.jp/h24/h24-kazoku/index.html>（参照 2018.9.28）。

る者は、同 31.1%（同 33.6%）、「女性も男性同様、満 18 歳にならなければ婚姻をすることができないものとした方がよい」とする者は、同 46.0%（同 40.0%）であった。平成８年調査と平成 24 年調査を比較すると、男女の婚姻適齢を満 18 歳に統一した方がよいとする者の割合は増加傾向にあった。

エ　その他

婚姻適齢については、平成 26 年６月 23 日に、日本学術会議が男女とも 18 歳とすべきとの提言[31]をしていたほか、平成 27 年 12 月 25 日に閣議決定された「第４次男女共同参画基本計画」では、婚姻適齢の男女統一等について検討を進める[32]としていた。

また、平成 10 年以降、児童の権利委員会を始めとする国連の機関からは、婚姻適齢を男女とも同じ年齢とすることを求める勧告が累次にわたってされていた[33]。

３　民法の成年年齢を引き下げた場合の問題解決のために充実させるべき施策の現況

(1) 消費者被害が拡大しないための施策について

ア　消費者保護施策の充実（消費者契約法改正の動き）

消費者保護施策について、内閣府の消費者委員会の下に設置された「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ」は、平成 29 年１月に「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」を取りまとめ、同委員会に報告した。同じく同委員会に設置され、消費者契約法の見直しの審議を再開していた消費者契約法専門調査会[34]は、同報告書の内容も踏まえ検討を進め、同年８月、「消費者契約法専門調査会報告書」を取りまとめた。同月、同委員会は、その報告書を踏まえ、消費者契約法の契約締結過程及び契約条項の内容に係る規律等について、安倍内閣総理大臣に答申した[35]。

なお、答申では、「いわゆる『つけ込み型』勧誘の類型につき、特に、高齢者・若年成人[36]・障害者等の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合における消費者の取消権」等の事項を「早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題として付言する。」とされた。

イ　消費者関係教育の充実

現行の小・中・高等学校学習指導要領は、平成 20 年３月から平成 21 年３月にかけて改訂され、平成 23 年度から平成 25 年度にかけて実施された。この改訂に当たっては、社会科・公民科や家庭科等における消費者関係教

31　日本学術会議「提言 男女共同参画社会の形成に向けた民法改正」（平成 26 年６月 23 日）法学委員会ジェンダー法分科会、社会学委員会ジェンダー研究分科会・同複合領域ジェンダー分科会及び史学委員会歴史学とジェンダーに関する分科会（日本学術会議ホームページ「提言」〈http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/division-15.html〉（参照 2018.9.28））

32　内閣府男女共同参画局ホームページ「第４次男女共同参画基本計画」〈http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/index.html〉（参照 2018.9.28）

33　児童の権利条約及び自由権規約に係る勧告は、外務省ホームページ「人権外交」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken.html〉（参照 2018.9.28）及び女子差別撤廃条約に係る勧告は、内閣府男女共同参画局ホームページ「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（ＣＥＤＡＷ）」〈http://www.gender.go.jp/international/int_kaigi/int_teppai/index.html〉（参照 2018.9.28）。

34　消費者契約法専門調査会は、同専門調査会が平成 27 年 12 月に取りまとめた「消費者契約法専門調査会報告書」の中の今後の検討課題とされた論点（「勧誘」要件の在り方や不利益事実の不告知等）について審議を再開していた。

35　消費者委員会の答申を踏まえ、消費者庁において法律案の立案作業が進められ、第 196 回国会に内閣から「消費者契約法の一部を改正する法律案」が提出され、平成 30 年６月８日に成立した（平成 30 年法律第 54 号）。

36　「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」では、「18 歳から 22 歳を念頭に『若年成人』と」するとしている。

育（法教育[37]、消費者教育、金融経済教育[38]）の充実も図られた。また、学習指導要領は、平成 29 年３月に小・中学校について改訂され、小学校では売買契約の基礎を、中学校では消費者被害への対応を学ばせることとしている。高等学校についても平成 30 年３月に改訂され、多様な契約や消費者保護の仕組みを学ばせることとしており、小・中・高等学校における消費者関係教育の更なる充実が図られている[39]。

さらに、消費者庁、文部科学省、法務省及び金融庁は、「若年者への消費者教育の推進に関する４省庁関係局長連絡会議」を設置し、平成 30 年２月 20 日、「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」を決定した。同プログラムは、成年年齢引下げを見据え、実践的な消費者教育の実施を推進するため、関係省庁が連携し、平成 30 年度から 32 年度までの３年間を集中強化期間として推進されるものである。

ウ　若年者の自立を援助するための施策について

平成 21 年の法制審議会の答申（前記１(2)ウ参照）後における若年者の自立を援助するための施策について、平成 22 年４月に内閣府に設置された「子ども・若者育成支援推進本部」[40]は、同年７月、「子ども・若者ビジョン」を策定した。同ビジョンで新たな重点施策として挙げられたもののうち、法制審議会民法成年年齢部会の審議の過程で必要性が指摘された施策に関係するものとしては、①社会に積極的に関わる態度を身に付けるため、社会形成・社会参加に関する教育（シティズンシップ教育[41]）の推進、②教育、福祉、雇用など様々な機関がネットワークを形成して社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者の支援を行うための子ども・若者支援地域協議会の設置促進等がある。

平成 28 年２月９日、同ビジョンの見直しの過程で明らかになった今後取り組むべき課題や指摘された問題等[42]を踏まえつつ、同推進本部は、総合的な見地から検討・調整を行い、「子ども・若者育成支援推進大綱」を策定した。

また、若年者の自立支援のため、文部科学省及び厚生労働省でもそれぞれ取組を行っている[43]。

---

37 法教育とは、「法律専門家ではない一般の人々が、法や司法制度、これらの基礎になっている価値を理解し、法的なものの考え方を身に付けるための教育を特に意味する」ものとされている。（法教育研究会「我が国における法教育の普及・発展を目指してー新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐくむためにー」平成 16 年 11 月４日）

38 金融経済教育は、「国民一人一人に、金融やその背景となる経済についての基礎知識と、日々の生活の中でこうした基礎知識に立脚しつつ自立した個人として判断し意思決定する能力（＝金融経済リテラシー）を身につけ、充実するための機会を提供する」ものとされている。（金融経済教育懇談会第８回会合（平成 18 年５月 15 日）資料７－２「金融経済教育懇談会『論点整理』のポイント」）

39 なお、改訂後の学習指導要領は、小学校については平成 32（2020）年度から、中学校については平成 33（2021）年度から全面実施され、高等学校については平成 34（2022）年度から年次進行で実施される予定である。

40 総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的とする「子ども・若者育成支援推進法」（平成 21 年法律第 71 号）に基づき設置。

41 シティズンシップ教育とは、多様な価値観や文化で構成される現代社会において、個人が自己を守り、自己実現を図るとともに、よりよい社会の実現のために寄与するという目的のために、社会の意思決定や運営の過程において、個人としての権利と義務を行使し、多様な関係者と積極的に関わろうとする資質を獲得することができるようにするための教育とされ、学校教育のみならず、地域社会や家庭における教育も含むとされている。（最終報告書９頁）

42 取り組むべき課題として、①家庭を巡る課題、②地域社会を巡る課題、③情報通信環境を巡る課題及び④雇用を巡る課題が挙げられている。また、困難を有する子供・若者について、生まれてから現在に至るまでの成育環境において様々な問題に直面した経験を有している場合が多く、例えば、貧困、児童虐待、いじめ、不登校、ニート等の問題が相互に影響し合うなど、様々な問題を複合的に抱え、非常に複雑で多様な状況となっていること等が指摘されている。

43 具体的には、文部科学省では、①学校教育におけるキャリア教育の一層の充実、②スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置、③家庭教育支援の一層の充実等を図り、厚生労働省では、①ニート・フリーター等の若者の社会的・経済的自立に向けた支援等、②社会的養護における家庭養育の推進及び自立支援並びにひとり親家庭や生活困窮世帯の子ど

４　法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、法務省において法律案の作成作業が進められ、平成 30 年３月 13 日、「民法の一部を改正する法律案」は、閣議決定を経て、内閣から国会に提出された。

Ⅱ　法律案の概要

１　民法の一部改正

(1) 成年年齢の引下げ

民法第４条が規定する成年年齢を「20 歳」から「18 歳」に引き下げることとしている。この改正により、①行為能力が制限されることなく契約ができるようになる年齢及び②父母の親権から解放される年齢は、18 歳となる。

(2) 女性の婚姻適齢の引上げ

民法第 792 条が規定する女性の婚姻適齢を「16 歳」から「18 歳」に引き上げることとしている。この改正により、男女の婚姻適齢が 18 歳に統一されることとなる。また、男女の婚姻適齢と成年年齢が同じ年齢になることから、未成年者の婚姻に関する同法第 737 条（未成年者の婚姻についての父母の同意）及び同法第 753 条（婚姻による成年擬制）を削除することとしている。

(3) 養親となる者の年齢

民法第 792 条が規定する養親となる者の年齢を「成年」から「20 歳」に改めることとしている。この改正は、養親は他人の子を法律上、自分の子として育てるという重い責任が伴う、ということを考慮して、養子をとることができる者の年齢について、現行の 20 歳を維持するものである[44]。

２　施行期日等

(1) 施行期日

本法律による改正は、国民生活に広く影響を及ぼすものであり、改正内容あるいはこれに伴う具体的な影響などについて十分な周知を図る等の必要があることから、少なくとも３年以上の期間を確保する必要があるとして[45]、一部の規定を除き、平成 34（2022）年４月１日に施行することとしている。

(2) 関係法律の整備

本法律の施行に伴い、22 本の関係法律の規定を整備することとしている（表及び図参照）。

（表）民法以外の 22 本の改正法律一覧

改正内容		法律名
年齢要件に関する	18 歳に改めるもの	水先法（昭和 24 年法律第 121 号）
		国籍法（昭和 25 年法律第 147 号）
		社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）
		船舶職員及び小型船舶操縦者法（昭和 26 年法律第 149 号）
		旅券法（昭和 26 年法律第 267 号）
		船舶安全法及び船舶職員法の一部を改正する法律（平成３年法律第 75 号）
		性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律（平成 15 年法律第 111 号）
		公職選挙法等の一部を改正する法律（平成 27 年法律第 43 号）
	20 歳を維持するもの	未成年者喫煙禁止法（明治 33 年法律第 33 号）
		未成年者飲酒禁止法（大正 11 年法律第 20 号）
		児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）
		競馬法（昭和 23 年法律第 158 号）

もへの支援を実施している。（成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議第１回（平成 30 年４月 16 日）資料８及び資料９）

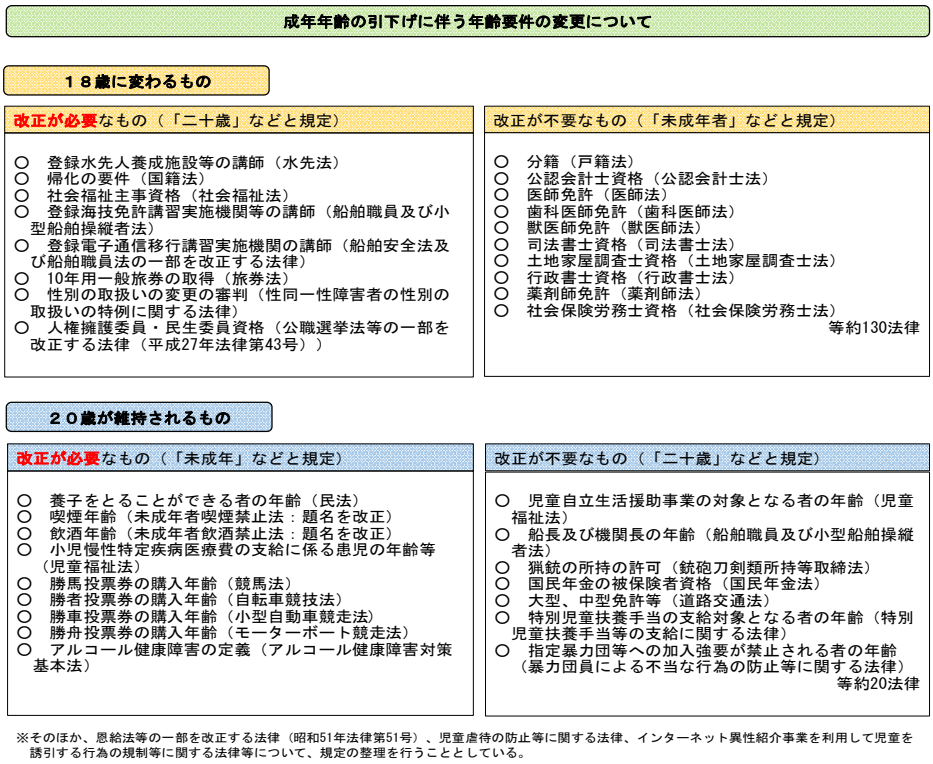
44　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 16 号 11 頁（平 30.5.25）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

45　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号９頁（平 30.5.11）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

改正	20歳を維持するもの	自転車競技法（昭和23年法律第209号）
		小型自動車競走法（昭和25年法律第208号）
		モーターボート競走法（昭和26年法律第242号）
		アルコール健康障害対策基本法（平成25年法律第109号）
民法の成年年齢を18歳に改めることにより生じる規定の整理等		恩給法等の一部を改正する法律（昭和51年法律第51号）
		児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）
		インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（平成15年法律第83号）
引用する法律の題名変更に伴う改正		酒税法（昭和28年法律第６号）
		酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律（昭和28年法律第７号）
		たばこ事業法（昭和59年法律第68号）

（出所）法務調査室作成

（図）成年年齢の引下げに伴う年齢条項の変更について



（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、平成30年３月13日に国会に提出され、４月24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、法務委員会に付託された。

同委員会においては、５月９日、上川法務大臣から提案理由の説明を聴取し、11日から質疑に入り、15日及び22日には参考人から意見を聴取するなど審査が進められ、25日、質疑を終局した。次いで、討論、採決の結果、本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決した。

同月29日の本会議において、本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30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、法務委

員会に付託された。

同委員会においては、同月 31 日、上川法務大臣から提案理由の説明を聴取し、同日、質疑に入り、６月５日及び７日には参考人から意見を聴取するなど審査が進められ、12 日、質疑を終局した。次いで、討論、採決の結果、本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決した。なお、本法律案に対し、附帯決議が付された（下記参照）。

翌 13 日の本会議において、本法律案は賛成多数をもって可決され、成立した（平成 30 年法律第 59 号。公布は平成 30 年６月 20 日）。

【民法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 30 年６月 12 日参議院法務委員会）】

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格別の配慮をすべきである。

一　成年年齢引下げに伴う消費者被害の拡大を防止するための法整備として、早急に以下の事項につき検討を行い、本法成立後二年以内に必要な措置を講ずること。

１　知識・経験・判断力の不足など消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における消費者の取消権（いわゆるつけ込み型不当勧誘取消権）を創設すること。

２　消費者契約法第三条第一項第二号の事業者の情報提供における考慮要素については、考慮要素と提供すべき情報の内容との関係性を明らかにした上で、年齢、生活の状況及び財産の状況についても要素とすること。

３　特定商取引法の対象となる連鎖販売取引及び訪問販売について、消費者委員会の提言を踏まえ、若年成人の判断力の不足に乗じて契約を締結させる行為を行政処分の対象とすること、又は、同行為が現行の規定でも行政処分の対象となる場合はこれを明確にするために必要な改正を行うこと。

４　前各号に掲げるもののほか、若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための必要な法整備を行うこと。

二　特定商取引法、割賦販売法、貸金業法その他の業法における若年成人の被害防止を含む消費者保護のための規制につき、所管官庁による違反事業者に対する処分等の執行の強化を図ること。

三　成年年齢の引下げに伴い若年者のマルチ商法等による消費者被害が拡大するおそれがあることから、それらの被害の実態に即した対策について検討を行い、必要な措置を講ずること。

四　自立した消費者を育成するための教育の在り方を質量共に充実させるという観点から、以下の事項について留意すること。

１　「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」に掲げた施策を、関係省庁で緊密に連携して着実に実施し、全国の高等学校・大学等における実践的な消費者教育の実施を図ること。

２　外部講師や行政機関等と連携を進めたり、消費者教育を家庭科、社会科を始めとする教科等において実施したりするなど小学校・中学校・高等学校における教育を充実すること。

３　十八歳、十九歳の若年者に対する大学・専門学校、職場、地域における消費者教育を充実すること。

４　教員養成課程での消費者教育の強化など教員養成課程の改革を進めること。

５　行政機関が学校教育以外でも積極的に消費者教育に取り組む体制を整備すること。

五　十八歳、十九歳の若年者の自立を支援する観点から、本法施行までに、以下の事項に留意した必要な措置を講ずること。

１　成年年齢と養育費負担終期は連動せず未成熟である限り養育費分担義務があることを確認するとともに、ひとり親家庭の養育費確保に向けて、養育費の取決め等について周知徹底するなど必要な措置を講ずること。

２　現在の社会経済情勢に見合った養育費算定基準について、裁判所における調査研究に協力すること。

３　十八歳、十九歳の若年者においても個々の成熟度合いや置かれた環境に違いがあることを踏まえ、これらの若年者の成長発達を支援するために（特に児童福祉法上の自立支援が後退することがないように）必要な措置を講ずること。

六　十八歳、十九歳の若年者に理解されやすい形で周知徹底を図ること。

七　消費者被害防止のための啓発活動を実施する若者団体等の活動への支援を行い、成年年齢引下げに伴う若年消費者被害防止の社会的周知のための国民キャンペーン実施を検討すること。

八　成年年齢引下げに向けた環境整備に向けた施策が実効性のあるものとなるよう「成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連

絡会議」のメンバー等において、弁護士、教育関係者、消費生活相談員等を含む第三者の意見を十分に聴取すること。

九　若年者の消費者被害への相談体制の強化・拡充、情報提供、消費者教育の充実を実現するため、地方消費者行政について十分な予算措置を講ずること。

十　施行日までに、上記に掲げた措置が実施されているか、その措置が効果を上げているか、その効果が国民に浸透しているかについて、効果測定や調査を実施した上で検討し、その状況について随時公表すること。

右決議する。

※　なお、衆議院法務委員会においては、附帯決議は付されなかった。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

本法律案に関する主な質疑項目と政府答弁の概要は、以下のとおりである。なお、囲み部分は質疑、本文は政府の答弁である。

1　成年年齢引下げ

(1) 成年年齢引下げの意義

民法の成年年齢を引き下げる大改正を行うことの意義について質疑があった。

「成年年齢の引下げは、18歳、19歳の者を独立の経済主体として位置付け、経済取引の面で、一人前の大人として扱うことを意味する。

成年年齢を引き下げた場合には、18歳、19歳の者は、自ら就労して得た金銭などを自らの判断で使うことができるようになるほか、自ら居所を定める、あるいは希望する職業に就くといったことができるようになる。また、未成年であることが職業の欠格事由とされるなど、民法の成年年齢は他の法令により様々な意味が与えられている。民法の成年年齢が引き下げられることにより、これらの内容も変更されることとなる。

その結果、若年者の自己決定権が様々な場面で拡大することになる。こうした取扱いは、新たに成年として扱われる若年者の自己決定権を尊重し、自らその生き方を選択することができるようにするものであると考えられ、若年者個人にとって大きなメリットをもたらすものであると考えている。また、人口減少や超高齢社会といった多くの構造的課題を抱える我が国において、若年者が一人前の大人としての自覚を高め、社会の様々な分野で積極的に活躍することは、社会に大きな活力をもたらすことにつながり、社会全体にとって大きなメリットである。

このように、成年年齢の引下げには、若者が積極的に活躍できる社会をつくり、若者の力を社会の大きな活力とすることができるという大きな意義があると考えている。」[46]旨の答弁があった。

(2) 国民の意識と本法律案提出の時期

平成25年の内閣府の世論調査では成年年齢引下げに反対する意見が多数であったにもかかわらず第196回国会に本法律案を提出した理由について質疑があった。

「成年年齢引下げの法整備を行う時期については、世論調査の結果も一つの考慮要素と考えているが、それのみによって判断するのではなく、各種の環境整備の施策の効果等を総合的に判断されるべきものと考えている。

平成25年の世論調査[47]では、成年年齢の引下げ等について多くの国民が消極的な意見との結果であるが、その中にも、法的なものの考え方を身に付けるための教育の充実や消費者保護の施策の充実という前提が整えば成年年齢を引き下げてもよいとの意見が多数含まれており、このような意見と賛成の意見を合わせると、その数は全体の6割に上っている。

[46] 第196回国会衆議院法務委員会議録第11号1-2頁（平30.5.11）上川法務大臣答弁

[47] 前記Ⅰ1(2)エ参照

政府としては、これまで、消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策など、成年年齢の引下げの環境整備のための施策の充実に努めてきており、環境整備の施策について相応の効果が上がっていると考えている。また、選挙権年齢が18歳と定められ、実際に18歳、19歳の者による選挙が実施されたことにより、若年者の社会参加を促すことの流れは国民に定着していると考えられるところ、そのような流れの中に位置付けられる成年年齢の引下げについても、国民の理解が進んでいると考えている。

このように、環境整備について相応の成果が上がっていることに加え、選挙権年齢の引下げ等の社会経済情勢の重要な変化があったことを踏まえ、現時点において成年年齢の引下げについて国会の判断を仰ぐことが適切と考えた。」[48]旨の答弁があった。

(3) 民法の成年年齢と選挙権年齢を一致させる必然性

民法の成年年齢と選挙権年齢を一致させる必然性について質疑があった。

「民法の成年年齢には、親権者の同意を得ないで単独で契約をすることができる年齢、父母の親権に服さなくなる年齢という意義があるのに対して、公職選挙法の選挙権年齢については、何歳以上の者を国政選挙に参加させるべきかという観点から定められている。したがって、民法の成年年齢と公職選挙法の選挙権年齢とは、それぞれ立法趣旨が異なっており、両者が一致する論理的な必然性はないと考えられる。

もっとも、近時の公職選挙法の改正により、18歳以上20歳未満の者に対して、国政の方向性に関わる最も基本的な権利が与えられたことについては、18歳以上の者には、この重要事項についての判断能力は備わっており、いわば一人前の大人として扱うのが相当であるという国政上の判断が示されたものであると理解している。

このため、市民生活における基本法である民法において、従来どおり18歳以上20歳未満の者を未成年者とする扱いを続けるということは、法制度としての一貫性や簡明性という観点から問題があると考えられる。

民法の成年年齢と公職選挙法の選挙権年齢は一致する必然性はないが、できる限り一致していることが望ましいのではないかと考えている。」[49]旨の答弁があった。

(4) 若年者の消費者被害拡大の懸念

成年年齢引下げに伴う18歳、19歳の若年者の消費者被害拡大の懸念について質疑があった。

「これまで政府は、消費者教育の充実など、消費者被害の拡大を防止するための環境整備の施策に取り組んできた。

消費者教育については、平成32年度までを集中強化期間として、更なる充実強化を図る取組が進められている。また、若年者を中心に発生する消費者被害事例を念頭に置いた取消権を追加すること等を内容とする『消費者契約法の一部を改正する法律案[50]』が提出されている。

また、消費生活相談件数は、成年となる20歳において相談件数が増加する傾向にあるが、本法律案の施行後は、多くの若年者は高校３年生の途中で成年に達することとなる。そのため、自らの問題であることを強く意識して、

---

48 第196回国会衆議院法務委員会議録第11号８頁（平30.5.11）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

49 第196回国会衆議院法務委員会議録第13号32頁（平30.5.16）上川法務大臣答弁

50 前掲注35参照

高等学校等における消費者教育を受けることになると考えられる。

以上の施策を通じて、民法の成年年齢の引下げにより新たに成年として取り扱われることとなる 18 歳、19 歳の者の消費者被害の拡大を防止することは可能であると考えている。」[51]旨の答弁があった。

(5) 消費者教育を充実させるための取組

高校在学中に成人になる場合、高校生が消費者教育についてしっかり取り組み、我が事として受け止めることにより、非常に高い教育効果が生じるとの観点から、高校における消費者教育を充実させるための取組について質疑があった。

「民法が改正され、成年年齢が 18 歳に引き下げられた場合には、18 歳、19 歳の者が行った契約について、保護者等による取消しができないこととなるため、18 歳までに、契約に関する基本的な考え方や責任について理解するとともに、主体的に判断し、責任を持って行動できる能力を養成する必要がある。そこで、関係省庁が緊密に連携し、若年者への実践的な消費者教育を推進するため、平成 30 年２月に、消費者庁、文部科学省、法務省及び金融庁の４省庁関係局長連絡会議において、2018 年度から 2020 年度の３年間を集中強化期間とする『若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム』を決定した。

これを受けて、文部科学省では、高等学校等における消費者教育を推進するため、公民科や家庭科等の関係学科の学習指導要領の趣旨の徹底を図ること、消費者庁が作成している高校生向けの消費者教育教材『社会への扉』の活用を促進すること、また、教員養成、教員研修等における消費者教育の充実を図ること等に取り組んでいる。」[52]旨の答弁があった。

(6) 養育費の支払終期に及ぼす影響

ア　成年年齢の引下げが本法律の施行前にされた養育費の支払終期に関する合意等に及ぼす影響

現行法下で養育費の支払終期について、成年に達するまでと合意されている場合、成年年齢引下げにより、養育費を支払いたくない親が 18 歳でその支払を打ち切ることが予想される。その場合、受け取る側が裁判などを起こさなければ 20 歳までの支払を確保できず、受け取る側の負担が大きくなるのではないかとの観点から、成年年齢の引下げが養育費の支払終期に及ぼす影響について質疑があった。

「本法律案の施行前に、養育費について子が成年に達するまで支払うという文言で合意が調っていた場合には、その合意が成立した時点での当事者の意思を推測することとなる。一般的には合意当時の成年年齢は 20 歳であるため、合意当時、成年年齢に関する法改正があり得ることを想定してそれに連動させるとの意思を有していたという例外的な場合を除くと、成年に達するというのは 20 歳に達するという意味であると解釈するのが自然である。

また、本法律案の施行前に既に確定している養育費の審判で成年に達するまでの支払を命ずるものについて、当事者間でその内容について争いが生じた場合にも、一般的には施行日前の合意に関して述べたことが当てはまるものと考えられ、審判確定時の成年年齢である 20 歳までの養育費の支払を命ずる内容であるとの解釈がされるものと考えている。

したがって、最終的には裁判所の判断に委

[51] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号 11 頁（平 30.5.16）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

[52] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 3-4 頁（平 30.5.11）神山政府参考人（文部科学省大臣官房審議官）答弁

ねられることにはなるが、一般的には成年年齢の引下げが、既にされている子が成年に達するまで養育費を支払うという合意等に影響を及ぼすことはないものと考えている。」[53]旨の答弁があった。

イ　成年年齢引下げに伴い養育費の支払終期が引き下がることへの懸念

養育費の支払終期は、子が経済的に自立できる時期かどうかで判断すべきところ、成年年齢が引き下がることにより、養育費の支払終期も 18 歳に引き下げられることになるとの懸念について質疑があった。

「養育費の存否及びその具体的な内容は、子が未成熟で自ら稼働して経済的に自立することが期待できない場合に、両親の経済状況等の個別の事情を踏まえて判断される。

したがって、養育費の支払終期についても、その子の置かれた家庭環境や大学進学の可能性など、その子が経済的に自立することが見込まれる時期といった個別の事情によって定められるものであり、成年年齢が引き下げられた場合にも、18 歳という年齢で一律に画されることにはならないと認識している。

本法律案が成立した場合には、これらの点も含め、必要な周知をしっかりしたいと考えている。」[54]旨の答弁があった。

２　女性の婚姻適齢の引上げ

(1) 女性の婚姻適齢を引き上げる理由

女性の婚姻適齢を 16 歳から 18 歳に引き上げる理由について質疑があった。

「現行法は、婚姻適齢を男性 18 歳、女性 16 歳とし、女性が早く婚姻することができるとされているが、これは、どちらかといえば女性の方が身体的な発達が早いということを考慮したものと言われている。

ただ、現代社会においては、社会経済の高度化、複雑化が進展しているところ、婚姻して、夫婦として共同生活を営むことに必要とされる社会的、経済的な成熟度も高度化しているのではないか、婚姻適齢の在り方についても、このような社会的、経済的な成熟度をより重視すべきではないかと考えられている。

そして、社会的、経済的な成熟度といった観点からは男女間に特段の違いはないことから、婚姻適齢について男女の取扱いの差異を維持することは、もはや相当とは言えない。婚姻をするには少なくとも 18 歳程度の社会的、経済的な成熟を要求することが適当であると考えている。また、民法の成年年齢を 18 歳に引き下げる一方で、女性の婚姻適齢を現行法のまま 16 歳とした場合には、女性のみ成年年齢と婚姻適齢が一致しないということになり、男女の取扱いの差異がより際立つという問題もある。

以上の点を考慮し、民法の成年年齢を 18 歳に引き下げることに伴い、女性の婚姻適齢を 18 歳に引き上げて男女でそろえることとした。」[55]旨の答弁があった。

(2) 婚姻適齢に関する例外規定を設けなかった理由

婚姻適齢に達しない者が妊娠・出産した場合に例外的に婚姻を認めるなどの制度を設けなかった理由について質疑があった。

「婚姻適齢を設ける趣旨が、肉体的、精神的、社会的又は経済的に未熟な段階での婚姻は当事者の福祉に反するおそれがあることから、健全な婚姻をする能力を欠くと考えられる若

[53] 第 196 回国会参議院法務委員会会議録第 13 号 36 頁（平 30.5.31）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁
[54] 第 196 回国会参議院法務委員会会議録第 14 号 23 頁（平 30.6.5）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁
[55] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号２頁（平 30.5.16）山下法務大臣政務官答弁

年者の婚姻を禁じ、若年者を保護することにあるということからすれば、妊娠をした場合に婚姻を認めるという考え方は、婚姻適齢を設ける趣旨にそぐわないと考えられる。

また、妊娠、出産をした場合の子供の地位については、婚姻準正の制度[56]によって子供を嫡出子にできるなど、例外を設けないことによる弊害を一定程度回避できる。

さらに、妊娠、出産をした場合に、女性の婚姻適齢につき例外を設けるとする場合には、その婚姻の相手方である男性の婚姻適齢についても例外を設ける必要がないか慎重に検討する必要があると考えられる。

以上のような理由から、婚姻適齢に達しなくても、妊娠、出産をした場合などに例外的に婚姻をすることができる制度は設けないこととした。」[57]旨の答弁があった。

３　養親となる者の年齢

成年年齢を 18 歳に引き下げるにもかかわらず、養親となる者の年齢を 20 歳に据え置く趣旨について質疑があった。

「養親ということになると、自分の子供ではない、他人の子供をしっかりと育てていかなければいけない、子供の利益というものも考えなければいけないので、そういったところから成年年齢の引下げとは別個の観点というものがあるということである。」[58]旨の答弁があった。

４　関係法律の整備

(1) 成年年齢の引下げが児童養護施設に入所できる者の年齢の上限に及ぼす影響

児童養護施設に入所できる者の年齢の上限の根拠及び成年年齢引下げが児童養護施設に入所できる者の年齢の上限に与える影響の有無について質疑があった。

「児童養護施設に入所できる年齢については、児童福祉法において、原則 18 歳としつつ、必要に応じて 20 歳まで延長できることとされている。この 20 歳というのは、成年年齢なども考慮されたと思われる。

加えて、入所措置が解除された者について、退所後も引き続き自立支援のために児童養護施設に居住できることとする予算事業を平成 29 年度から実施している。その対象年齢については、原則として一般的な大学卒業の年齢に当たる 22 歳の年度末としているが、疾病等やむを得ない事情による休学等により 22 歳を超えて大学等に在学している場合は、卒業までの間を対象としている。

これらの年齢要件については、今回の成年年齢の見直しにおいても、対象となる者の支援の必要性を考慮し、現行の要件を維持することとしている。」[59]旨の答弁があった。

(2) 飲酒、喫煙の禁止年齢及び各種公営競技の投票券を購入できる年齢

ア　飲酒、喫煙の禁止年齢を現行の 20 歳のままとした理由

飲酒、喫煙の禁止年齢を現行の 20 歳の

---

[56] 婚姻準正の制度について、「婚姻関係にない男女間において生まれた子については、民法上、嫡出でない子として扱われるが、母が婚姻適齢に達した後に、その子の法律上の父と婚姻した場合には、民法上、嫡出子の身分を取得するものとされている。その後、父母の共同親権に服することになり、戸籍窓口に届出をするのみで父母の氏を名乗ることができることとされている。したがって、16 歳、17 歳の女性が出産した子は、一旦は常に嫡出でない子となるが、そのために生ずる問題は、婚姻準正の制度により一定程度解消されることになる」旨の答弁があった（第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号８頁（平 30.5.16）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁）。

[57] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号２頁（平 30.5.16）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

[58] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 16 号 11 頁（平 30.5.25）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

[59] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 10 頁（平 30.5.11）山本政府参考人（厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長）答弁

ままとした理由について質疑があった。

「現行の未成年者飲酒禁止法及び未成年者喫煙禁止法が 20 歳未満の者による飲酒及び喫煙を禁止している趣旨は、健康被害防止と非行防止の２点にあり、民法の成年年齢の定めとは、その趣旨を異にしている。このため、必ずしもその年齢を一致させる必要があるものではないと考えている。

近年、国内外において飲酒や喫煙が健康に与える悪影響を防ぐための取組が強化されており、今回の民法改正を理由として飲酒、喫煙を禁止する年齢を引き下げることとしなかった。」[60]旨の答弁があった。

イ　各種公営競技の投票券を購入できる年齢を現行の 20 歳のままとした理由等

競馬、競輪等の各種公営競技の投票券を購入できる年齢を現行の 20 歳のままとした理由について質疑があった。

「競馬、競輪等の公営競技の投票券を購入することができる年齢については、青少年のギャンブル依存症へのリスクに関してギャンブルの開始年齢と依存症リスクとの因果関係が明らかにされているとは言えないことや、教育現場の環境整備ができていないことなどから 20 歳を維持することとした。」[61]旨の答弁があった。

５　本法律の施行日（平成 34（2022）年）までに行う周知活動等

約４年後の本法律の施行日までの期間の具体的な周知活動及び若者への成年年齢引下げ機運の醸成方法について質疑があった。

「本法律案の成立後に、成年年齢を引き下げることの意味や、その時期、他の法律で定める年齢要件の変更の有無といった事項について、国民にどの程度浸透しているのか調査することを検討し、また、成年年齢の引下げについて若年者と意見交換を行う機会も設け、これらの取組によって得られた結果を分析した上で、その結果を活用して効果的な周知活動を行いたい。

具体的な周知活動としては、引下げの直接の影響を受ける若年者に対して効果的に周知活動を行うために、高等学校等に対して、成年年齢の引下げの意味や、他の年齢要件がどのように変わるのかといった内容を周知するためのパンフレットを配布することを検討している。

そのほか、成年年齢の引下げは、直接の影響を受ける若年者のみならず、その親や取引相手となる企業等にも大きな影響を与えるものであるため、幅広く説明会を開催したり、各種のメディアを活用したりといった形で国民一般に対する周知活動を進めたいと考えている。

なお、飲酒、喫煙年齢や公営競技関係の年齢など、民法の成年年齢と異なることとなるものについては、社会的な混乱を避けるためにも、関係省庁と連携して手厚く周知活動を行う必要があると考えている。」[62]旨の答弁があった。

Ⅴ　今後の主な課題

民法の成年年齢引下げに係る今後の主な課題としては、以下のようなものが考えられる。

１　「成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議」における取組

成年年齢の引下げに当たっては、本法律の

[60] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号 21 頁（平 30.5.16）小田部政府参考人（警察庁長官官房審議官）答弁

[61] 第 196 回国会参議院法務委員会会議録第 13 号 35 頁（平 30.5.31）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

[62] 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号７頁（平 30.5.16）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁

施行により新たに成年者となる 18 歳、19 歳の若年者の消費者被害の拡大を防止する施策等の環境整備が必要であり、このような環境整備は、府省庁横断的な課題である。そこで、公明党からの要望[63]を踏まえ、成年年齢の引下げに当たって必要となる環境整備について、関係行政機関相互の密接な連携・協力を確保し、総合的かつ効果的な取組を推進するため、法務大臣を議長、内閣官房副長官補を副議長、関係府省庁の局長級の職員を構成員として、「成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議[64]」が設置された（平成 30 年４月 16 日に第１回会議を開催。）。同会議は、①若年者の消費者教育・消費者保護、②与信審査、③若年者自立支援、④改正民法の周知活動、⑤成人式の時期や在り方等のテーマについて、各府省庁における取組の報告を受け、その進捗管理を行うとともに、特に府省庁横断的な検討が必要な論点については重点的に検討することとしている[65]。また、上記のテーマについて、具体的な施策やその施策の現在までの取組状況、今後の予定を示した工程表を作成[66]し、そのスケジュールに沿って、成年年齢引下げを見据えた環境整備を行うこととしている。同会議における検討等により、平成 34（2022）年４月１日の本法律の施行日までに、環境整備のための取組が十分になされるのか、同会議の動向を注視する必要があろう。

なお、同会議について法務大臣は、本法律案の国会審議において、「関係府省庁の横串の連携体制を整え、関係府省庁が足並みをそろえて、必要な施策を効果的に実施し、政府全体として取り組んでいきたい、法務大臣として、その意味での覚悟を持って、あらゆる力を総動員して環境整備の施策に全力で取り組んでいくことを約束する。」[67]旨の答弁をし、その意気込みを表明している。

２　消費者被害の拡大を防止するための施策

成年年齢が引き下げられると、18 歳、19 歳の者（若年者）が未成年者取消権を失うこととなるため、若年者の消費者被害の拡大が懸念されている。若年者の消費者被害の拡大を防止し、被害が生じた場合の救済を図るためには、消費者教育の充実と消費者保護施策の整備が必要であると考えられる。

(1) 消費者教育の充実

未成年者取消権を行使できなくなる若年者に、消費者被害に遭わないようにするための知識や判断能力を身に付けさせるためには、消費者教育の充実が必要不可欠である。消費者教育については、これまで政府において様々な取組が行われてきたが（前記Ⅰ３(1)イ参照）、消費者教育に割かれている授業時間が少ないとの指摘や学校教育での学習がどの程度効果があったか明確でない等の指摘がされている[68]。今後の消費者教育の充実に当たっては、このような指摘を踏まえて取組を進める必要がある。また、消費者教育は、消費者庁、文部科学省、法務省及び金融庁といった複数の省庁に関係するものであることから、消費者教育を充実させ、その効果を十分に発

---

63 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号 8,10 頁（平 30.5.16）國重徹衆議院議員質疑

64 同会議の配付資料等は、法務省ウェブサイト「その他会議」<http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi04900355.html>（参照 2018.9.28）で公開されている。

65 前掲注 64 参照。同会議第１回（平成 30 年４月 16 日）資料２

66 前掲注 64 参照。同会議第１回（平成 30 年４月 16 日）資料３

67 第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 16 号 17 頁（平 30.5.25）上川法務大臣答弁

68 消費者委員会成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」5-6 頁

揮させるためには、これら関係省庁の連携が重要であるとも考えられる。この点については、平成30年２月に「若年者への消費者教育の推進に関する４省庁関係局長連絡会議」が「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」を決定しているほか、「成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議」でも消費者教育がテーマの一つとされている。関係省庁が連携することで、消費者教育のより一層の充実が図られることが望まれる。

(2) 消費者保護施策の整備

消費者保護の施策については、消費者関係法律の整備が必要である。消費者契約法は、第196回国会において、不安をあおる告知や恋愛感情等に乗じた勧誘によって締結した契約を取り消すことができるようにする等の改正がされたものの[69]、この改正については、ごく限られた問題への対応にすぎないとの指摘がある[70]。同法については、合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させるいわゆる「つけ込み型」勧誘の類型について、若年成人の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合における取消権を設けることの検討が必要との指摘がされている[71]。また、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）については、マルチ取引被害等の若年者に特有の被害状況に対処するための手当てが必要との指摘もされている[72]。これらの点については、参議院法務委員会における「民法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（前記Ⅲ２参照）においても言及されており、今後、成年年齢の引下げに伴う若年者の消費者被害の拡大を防止し、被害が生じた場合の救済を図るために必要な関係法律の整備に関する検討が行われることが望まれる。

３　成人式の時期及び在り方

成人式の実施については、法律に根拠を有するものではなく、各市町村が主体となり、地域の実情に応じて、企画・実施をしている状況であり、各自治体で成人式の時期や在り方が異なっている。

成人式の実施時期については、１月に実施している自治体が84.8%、８月に実施している自治体が12.8%、その他の時期に実施している自治体が2.4%であり[73]、１月に実施している自治体が最も多い。

また、成人式の対象年齢[74]について各自治体の状況をみると、実施する年度に20歳になる者を対象に実施している自治体が98.6%、実施する年の前年度に20歳になる者（全員20歳以上）を対象に実施している自治体が1.4%であり[75]、本法律による改正前の民法の成年年齢である20歳が成人式の対象年齢となっている。

---

69 前掲注35参照

70 薬袋真司・堤茂豊「成年年齢引下げ法案をめぐって―法案の概要と民事成年年齢引下げの問題点―」『消費者法ニュース No.115』(2018.4) 12頁

71 前掲注68報告書9-11頁。平成29年８月の消費者委員会の答申でも、このような取消権について、早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題である旨付言されている。

72 河上正二「成年年齢の引下げと若年消費者保護について」『消費者法ニュース No.115』(2018.4) ９頁

73 「成年年齢の引下げに伴う成人式の時期や在り方等について（主な論点）」（成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議第１回（平成30年４月16日）資料12）（前掲注64参照）。この数字は、主に平成29年の状況について、公表している自治体の資料から集約したものである。

74 昭和24年に文部省（当時）から通知（昭和24年１月５日 発社第１号都道府県教育委員会宛て 文部次官）が発出されている。同通知では、成人式の対象年齢について、地方の慣習を尊重して成人として自覚を持ち得る適当な年齢層を対象とすることとされている。

75 前掲注73参照

本法律案の国会における審議において、法務大臣は、「成年年齢が引き下げられた後も、20 歳の者を対象として成人式を行うことは否定されない。」[76]旨の答弁をしているが、仮に、成人式の対象年齢が民法の成年年齢の引下げに連動して 18 歳となった場合、成人式の対象者の多くは高等学校３年生となる。成人の日が１月の第２月曜日とされている[77]ため、成人式を１月に実施している自治体が多いと考えられるが、高等学校３年生にとっては、大学受験等が目前に迫った時期であることから、成人式の出席者が減少することが懸念され、着物や美容などの関係業界に影響が及ぶことも考えられる。したがって、民法の成年年齢の引下げ後の成人式の実施時期や対象年齢については、慎重な検討が必要となろう。

なお、成人式について、本法律案の国会における審議において、政府は、「関係者との意見交換などを通じて、関係者の意見や各自治体の検討状況を取りまとめた上で適切に情報発信し、各自治体が実情に応じた対応ができるように取り組む。」[78]旨の答弁をしている。また、前出の「成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議」のテーマの１つが「成人式の時期や在り方等について」であり、同連絡会議で示された工程表[79]に沿った取組の進捗状況を注視する必要があろう。

４　少年法の適用対象年齢の引下げに関する議論

少年法（昭和 23 年法律第 168 号）の適用対象年齢は、20 歳未満とされている（同法第２条第１項）。この年齢は、刑事政策的考慮に基づくものであり、民法上の行為能力とは直接の関係はない[80]。また、本法律案の審議において、法務省は、「民法の成年年齢が引き下げられた場合であっても、論理必然的に少年法の適用対象年齢を引き下げなければならないものではない。」[81]旨の答弁をしている。

このように、民法の成年年齢と少年法の適用対象年齢とは、その趣旨・目的が異なるため、必ずしも両者が同一でなければならないという関係にはないが、民法の成年年齢の引下げにより、少年法の適用対象年齢の引下げの議論が強まることへの懸念[82]が指摘されている。

平成 29 年２月、金田法務大臣（当時）は、国民投票法における投票権及び公職選挙法における選挙権を有する者の年齢を 18 歳以上とする立法措置、民法の定める成年年齢に関する検討状況等を踏まえ、少年法の規定について検討が求められていることのほか、近時の犯罪情勢、再犯の防止の重要性等に鑑み、少年法における「少年」の年齢を 18 歳未満とすること等について法制審議会に諮問した。これを受け、同審議会は「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」を設置し、検討を進めている。同審議会における少年法の適用対象年齢に関する議論について、民法の成年年齢の引下げが及ぼす影響も含めてその審議の行方が注目されている。

76　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号 23 頁（平 30.5.16）上川法務大臣答弁
77　国民の祝日に関する法律（昭和 23 年法律第 178 号）第２条
78　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号２頁（平 30.5.11）小野瀬政府参考人（法務省民事局長）答弁
79　前掲注 66 参照
80　田宮裕・廣瀬健二編『注釈少年法（第４版）』有斐閣（平成 29 年）36 頁
81　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 12-13 頁（平 30.5.11）辻政府参考人（法務省刑事局長）答弁
82　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 13 頁（平 30.5.11）階猛衆議院議員質疑ほか

解　説

ＴＰＰ11 協定及び関連国内法について

衆議院調査局調査員
新井　　洋匡
（外務調査室）
内藤　　義人
（内閣調査室）

《構　成》

Ⅰ　提出経緯
Ⅱ　ＴＰＰ11 協定及び整備法の一部改正法の概要
Ⅲ　審議経過等
Ⅳ　主な質疑項目に関する政府答弁の概要

本稿では、第196回国会において締結が承認された「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）」（以下「ＴＰＰ11 協定」という。）及び同国会において成立した「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律の一部を改正する法律」（平成30年法律第70号）について解説する（以下「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成28年法律第108号）を「整備法」と略称する。）。

ＴＰＰ11 協定及び整備法の一部改正法について、まずⅠにおいて提出経緯を、Ⅱ、Ⅲ及びⅣにおいてそれぞれの概要、審議経過及び国会での主な質疑項目に関する政府答弁の概要を説明していくこととする。

Ⅰ　提出経緯[1]

１　ＴＰＰ11 協定の作成経緯

アジア太平洋地域において、モノの関税だけでなく、サービス、投資の自由化を進め、さらには知的財産、金融サービス、電子商取引、国有企業の規律など、幅広い分野で21世紀型のルールを構築することを目的とした交渉は、約５年半にわたり行われた結果、2015（平成27）年10月、大筋合意に達し、2016（平成28）年２月４日、オークランド（ニュージーランド）において、交渉参加12か国[2]により環太平洋パートナーシップ協定（以下「ＴＰＰ協定」という。）が署名された。我が国政府は、同年９月に召集された第192回国会において、ＴＰＰ協定締結についての承認を得るとともに整備法が成立したことを受けて、2017（平成29）年１月20日、同協定を締結した[3]。

しかしその後、ＴＰＰ協定の発効のためにその締結が不可欠な米国[4]が同協定から離脱

---

[1] 後掲【表１】も併せて参照されたい。

[2] オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国、ベトナム

[3] 我が国のほか、2017（平成29）年５月にニュージーランドがＴＰＰ協定を締結した（ニュージーランド外務貿易省ホームページ〈https://www.mfat.govt.nz/en/about-us/who-we-are/treaties/trans-pacific-partnership-agreement-tpp/〉(accessed 2018.9.18)）。

[4] ＴＰＰ協定は、12か国全てが国内法上の手続を完了した旨を書面で寄託者（ニュージーランド）に通報すれば発効するが、署名後２年以内に国内法上の手続を完了しない国がある場合には、12か国のうち６か国以上で、かつ、12か国のＧＤＰ（2013（平成25）年）の合計の85％以上の国々が国内法上の手続を完了し、その旨を通報すれば発効する（第30・５条）。なお、12か国のＧＤＰ（2013（平成25）年）の合計に占める各国のＧＤＰの割合は、米国59.74％、日本18.45％、カナダ6.60％、オ

した[5]ため、同協定の発効が見通せなくなった。

こうした動きに対し、米国以外のＴＰＰ協定署名 11 か国は、３月にビニャ・デル・マル（チリ）で閣僚会合を開き、ＴＰＰの原則及び高い基準を強調し、ＴＰＰのバランスの取れた成果及び戦略的・経済的意義を再確認した[6]。しかし、ＴＰＰ協定の発効に向けた道筋については、11 か国の思惑に温度差があり、様々な場で各国の主張が示された[7]。

こうした中、５月にハノイ（ベトナム）で行われた閣僚会合において、11 か国は、ＴＰＰの利益を実現するために、協定の早期発効のための選択肢を検討する作業を開始し、11 月のＡＰＥＣ[8]首脳会合の際に予定される 11 か国による閣僚会合の前にその作業を完了させることで合意した[9]。

その後、11 か国は首席交渉官等による高級事務レベル会合を重ね、７月に箱根で行われた同会合では、ＴＰＰ協定からの修正を最低限にし、11 か国による新協定を作る方針が確認された[10]。８月にシドニー（オーストラリア）で行われた同会合では、ＴＰＰ協定の項目のうち、米国復帰までの凍結を希望する項目が各国から示され、生物製剤の医薬品データ保護期間を８年以上とした協定の内容を凍結することについて各国から異論が出なかったこと等が報じられた[11]。さらに９月（東京）、10-11 月（舞浜）の同会合で凍結項目について協議が行われた結果、11 月の 11 か国によるＴＰＰ閣僚会合（ダナン（ベトナム））で新たな協定の「中核について合意に達した」との閣僚声明が発出され、凍結内容を含む協定の概要が公表された（「大筋合意[12]」）。

引き続き各国間で調整が行われた結果、2018（平成 30）年１月の首席交渉官会合（東京）において協定文が最終的に確定され、３月８日にサンティアゴ（チリ）において、交渉参加 11 か国によりＴＰＰ11 協定が署名された。

２　我が国の対応

米国のＴＰＰ協定からの離脱について、安倍内閣総理大臣は、当初、「ＴＰＰは、米国抜きでは意味がない。再交渉が不可能であるの

ーストラリア5.40％、メキシコ4.52％、マレーシア1.16％、シンガポール1.08％、チリ1.00％、ペルー0.71％、ニュージーランド0.67％、ベトナム0.61％、ブルネイ0.06％である。（IMF. *“World Economic Outlook Database, October 2017”* を基に計算）

[5] 2017（平成 29）年１月に就任したトランプ米国大統領は、同月、大統領選挙時の公約どおり、ＴＰＰ交渉から永久に離脱すること等を米国通商代表に指示する大統領覚書を発出した。これを受けて、米国通商代表がＴＰＰ協定署名国及びＴＰＰ協定の寄託者（ニュージーランド）に「ＴＰＰ協定の締約国となる意図がない」旨を通知した。

[6] 内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「ＴＰＰチリ（ビニャ・デル・マル）閣僚会合　結果概要」<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/chile/170315_tpp_chile_gaiyou.pdf>（参照 2018.9.18）

[7] それらはおおむね３つのシナリオに分類でき、１つ目は、ＴＰＰの合意内容に変更を加えず、発効要件のみを修正して11か国で発効させる（ＴＰＰの合意内容以上に米国に譲歩しないことを示すことができるとして、日本、オーストラリア、ニュージーランドが前向き）、２つ目は、米国市場への参入を前提として譲歩した合意内容を再交渉する（ベトナムやマレーシア）、３つ目は、中国等の11か国以外の国を加え、新たな自由貿易圏を作る（チリやペルーが関心）というものであった（『読売新聞』(2017.5.1)）。

[8] アジア太平洋経済協力（Asia Pacific Economic Cooperation）

[9] 内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「環太平洋パートナーシップ協定閣僚声明（仮訳）」<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/hanoi/170521_tpp_hanoi_statement_jp.pdf>（参照 2018.9.18）

[10] 『日本経済新聞』(2017.7.14)。なお、梅本首席交渉官は、ぶら下がり会見において、「元々12か国のものを11か国で発効させるためには新しい国際約束がいるので、それがどういう形のものになるか、性格のものになるか、ある程度の姿ができた」と述べている（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「梅本首席交渉官ぶら下がり結果概要」<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/hakone/170713_tpp_hakone_kaiken.pdf>（参照2018.9.18）。

[11] 『毎日新聞』(2017.8.31)、『日本経済新聞』(2017.8.31) 及び『朝日新聞』(2017.8.31)

[12] 我が国政府はこれを「大筋合意」と表現した。他方、凍結項目について４項目が詳細を署名までに具体化すべきものとされ、カナダのトルドー首相は「国民のために最善の合意を確かなものにするために、なすべき重要な作業が残っている」と発言した（『読売新聞』(2017.11.12)）。

と同様、根本的な利益のバランスが崩れてしまいます。」と発言していたが[13]、2017（平成29）年１月には、「米国抜きのＴＰＰ」を否定しないとの見解を明らかにした[14]。そして２月には、同月の日米首脳会談で「日本が既存のイニシアティブを基礎として地域レベルの進展を引き続き推進すること[15]」に米国から了解を得られたとして、安倍内閣総理大臣は「米国の離脱表明後も日本がＴＰＰにおいて持っている求心力を生かしながら今後どのようなことができるかを、米国以外のＴＰＰ参加国とも議論していきたい」とする我が国の方針を示した[16]。

この方針を踏まえ、我が国は、３月の11か国による閣僚会合において、ＴＰＰが持つ戦略的・経済的意義に変わりはなく、まずは同会合においてＴＰＰの意義を確認すること等が重要であるということに言及するとともに、我が国としては、あらゆる選択肢を排除せず、各国と議論する中で何がベストか、主導的に考えていきたいとの意向を示した[17]。その後、我が国は、５月の閣僚会合以降、大筋合意に至った 11 月の閣僚会合までの間に４回開催された高級事務レベル会合のうち、３回を国内で開催し、11 月の閣僚会合でも、開催国であるベトナムとともに共同議長国を務めるなど、ＴＰＰ11 協定の大筋合意に向けて主導的な役割を果たした[18]。

また、政府は、ＴＰＰ11 協定の大筋合意を受けて、2017（平成 29）年 11 月、2015（平成27)年 11 月に決定したＴＰＰ協定の実施に伴い必要となる国内対策を盛り込んだ「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」を改訂し、「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」を決定した[19]。

ＴＰＰ11 協定署名後の 2018（平成 30）年３月 27 日、政府は、同協定の締結は、我が国の成長戦略に資するものであり、また、世界的に保護主義的な風潮が広まる中で自由貿易の旗手である我が国から世界に向けた力強いメッセージとなり、アジア太平洋地域に 21 世紀型の貿易・投資ルールを広げていく上で大きな一歩となることが期待される[20]として、「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結について承認を求めるの件」（以下「ＴＰＰ11 協定承認案件」という。）を、整備法の一部改正法案とともに国会に提出した。

---

13 首相官邸ホームページ「アルゼンチン訪問・ＡＰＥＣ首脳会議出席等についての内外記者会見（2016（平成 28）年 11 月 21 日)」〈https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/1121kaiken.html〉（参照 2018.9.18）

14 第 193 回国会衆議院予算委員会議録第２号 3-4 頁（平 29.1.26）安倍内閣総理大臣答弁

15 日米首脳会談後に発出された共同声明には「日本及び米国は、両国間の貿易・投資関係双方の深化と、アジア太平洋地域における貿易、経済成長及び高い基準の促進に向けた両国の継続的努力の重要性を再確認した。この目的のため、また、米国が環太平洋パートナーシップ（ＴＰＰ）から離脱した点に留意し、両首脳は、これらの共有された目的を達成するための最善の方法を探求することを誓約した。これには、日米間で二国間の枠組みに関して議論を行うこと、また、日本が既存のイニシアティブを基礎として地域レベルの進展を引き続き推進することを含む。」と記された。〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000227766.pdf〉（参照 2018.10.18）

16 第 193 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号９頁（平 29.2.14）安倍内閣総理大臣答弁

17 内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「越智副大臣ぶら下がりの概要」〈http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/pdf/chile/170315_tpp_chile_kaiken.pdf〉（参照 2018.9.18）

18 内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「ＴＰＰ11 協定の概要」〈http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/pdf/1804tpp11_gaiyou_koushin.pdf〉（参照 2018.9.18）、菅原淳一「大筋合意に至ったＴＰＰ11　包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」みずほ総合研究所ホームページ『みずほインサイト』(2017.11.13)〈https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl171113.pdf〉（参照 2018.9.18）

19 政府は、ＴＰＰ協定（ＴＰＰ11 協定を含む。）及び日ＥＵ経済連携協定（以下「日ＥＵ・ＥＰＡ」という。）の発効を見据え、「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」で明示した施策のうち、引き続き必要となる施策については、必要な見直し等を行った上で実施することとし、特に日ＥＵ・ＥＰＡにより必要となる施策等について新たに盛り込むことで、ＴＰＰ等を見据えた政策を体系的に整理し、上記大綱を改訂した。〈http://www.cas.go.jp/jp/tpp/torikumi/pdf/20171124_tpp_taikou.pdf〉（参照 2018.10.18）

20 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号３頁（平 30.4.17）ＴＰＰ11 協定承認案件に関する河野外務大臣の趣旨説明

Ⅱ　ＴＰＰ11 協定及び整備法の一部改正法の概要

１　ＴＰＰ11 協定の概要

本協定は、交渉参加 11 か国の間において、物品及びサービスの貿易並びに投資の自由化及び円滑化を進め、知的財産、電子商取引、国有企業、環境等幅広い分野で 21 世紀型の新たなルールを構築するためのＴＰＰ協定の内容を実現するための法的枠組みについて定めるものであり、その主な内容は次のとおりである。

(1) ＴＰＰ協定の組込み（第１条）

本条では、ＴＰＰ協定の規定は、一部の規定[21]を除き、必要な変更を加えた上で、ＴＰＰ 11 協定に組み込まれ、同協定の一部を成すことが規定されている（第１条１）[22]。

また、本条では、本協定の規定は、本協定の非締約国に対していかなる権利も与えるものではないこと（第１条１の注）、本協定の適用上、ＴＰＰ協定における署名日は、本協定の署名日を意味するものとすること（第１条２）、及びＴＰＰ協定が発効した場合において、本協定とＴＰＰ協定とが抵触する場合には、その抵触の限りにおいて、本協定が優先すること（第１条３）が規定されている。

なお、ＴＰＰ協定に含まれる分野とその概要については、後掲【表２】を参照されたい。

(2) 特定の規定の適用の停止（第２条及び附属書）

本協定の附属書に掲げられているＴＰＰ協定の規定については、本協定の発効日にその適用が停止される。当該停止の期間は、本協定の締約国が一又は二以上の規定の適用の停止の終了を合意する時までとされ、当該合意は、当該締約国の国内法上の手続完了後に、当該締約国について適用される（第２条及び同条の注）。

本協定の附属書に掲げられ、適用が停止されるＴＰＰ協定の規定は、投資家と国との間の紛争解決（Investor-State Dispute Settlement 以下「ＩＳＤＳ」という。）に係る規定の一部や、知的財産に関するものを中心に 22 項目（以下「凍結項目」という。）あり、その主なものは次のとおりである。

○　ＩＳＤＳのための手続について、国際的な仲裁に付託できることとされている対象の一部（「投資の許可」・「投資に関する合意」の違反）を、その対象から除外するため、ＴＰＰ協定第９章（投資）の一部の規定の適用を停止

○　新規の医薬品の販売承認の際に提出される試験データ等の保護について規定しているＴＰＰ協定第 18・50 条及び新規の生物製剤に関する試験データ等の保護について規定している同協定第 18・51 条の適用の停止

○　著作権等の保護期間（自然人の生存期間に基づいて計算される場合には、著作者の生存期間及び著作者の死後少なくとも 70 年とすること等）について定めたＴＰＰ協定第 18・63 条の適用の停止

政府は、特に知的財産関連で 11 項目の適用が停止されることによる我が国への影響について、営業上の秘密（ＴＰＰ協定第 18・78 条）を含む知的財産の強力な権利行使に関する規定など、我が国が高い関心を有する知的財産の高い保護水準を担保する規定は維持されており、我が国が必要とする措置は確保された

[21] ＴＰＰ協定第 30・４条（加入）、第 30・５条（効力発生）、第 30・６条（脱退）及び第 30・８条（正文）が該当する。

[22] 本条のように、ある条約が他の条約を組み込んだ規定の例として、日ベトナム投資協定（2003（平成 15）年 11 月署名・2004（平成 16）年 12 月発効）を、一部を除き組み込んだ日ベトナム経済連携協定（2008（平成 20）年 12 月署名・2009（平成 21）年 10 月発効）や、日ペルー投資協定（2008（平成 20）年 11 月署名・2009（平成 21）年 12 月発効）を、一部を除き組み込んだ日ペルー経済連携協定（2011（平成 23）年５月署名・2012（平成 24）年３月発効）がある。

としている[23]。

なお、2017（平成 29）年 11 月の閣僚会合では、ＴＰＰ協定の規定の凍結項目に関し、①マレーシアの国有企業留保表の一部（附属書Ⅳの一部）、②ブルネイの投資・サービス留保表（附属書Ⅱの一部）、③「労働章に関する紛争処理（制裁措置部分）第 28・20 条（ベトナム）」及び④「文化例外（カナダ）」については、署名前に意見の一致に至るべき事項とされた。これら４項目については、2018（平成 30）年１月の 11 か国の首席交渉官会合において、①及び②は凍結することが合意され、それ以外の２項目は発効後の取扱いについて各国といわゆるサイドレター（補足文書）を取り交わすことが合意された。これを受け、同年３月の本協定の署名に際し、我が国は、ベトナム及びカナダとの間で、それぞれ国際約束を構成する文書として、交換公文を交わした[24]。

(3) 効力発生（第３条）

本協定は、原署名国（11 か国）のうち６か国が、それぞれの国内法上の手続を完了した旨を寄託者（ニュージーランド）に通報した日の後 60 日で効力を生ずる。この規定に従って本協定が自国について効力を生じていない署名国については、自国の国内法上の手続を完了した旨を書面により寄託者に通報した日の後 60 日で効力を生ずる。

(4) 加入（第５条）

国又は独立の関税地域は、本協定の効力発生の日の後、締約国との間で合意する条件に従って本協定に加入することができる。

なお、2018（平成 30）年３月にサンティアゴ（チリ）で行われた本協定の署名式の際に発出された閣僚声明では「閣僚は、本協定に加入することを希望する他の多くのエコノミーによって示された関心を歓迎する」としており、既に韓国、タイ、インドネシア、フィリピン、台湾、コロンビア及び英国が本協定への加入に関心を示している[25]。

(5) ＴＰＰ11 協定の見直し（第６条）

本条では、ＴＰＰ協定の効力発生が差し迫っている場合又はＴＰＰ協定が効力を生ずる見込みがない場合には、いずれかの締約国の要請に応じ、本協定の改正及び関係する事項を検討するため、本協定の運用の見直しを行う旨を規定している。これは、ＴＰＰ協定に米国が復帰した場合、あるいは復帰しないことが確定した場合などを念頭に置いた規定である。

例えば本協定の発効後、米国がＴＰＰ協定に復帰しＴＰＰ協定の発効が差し迫っているような場合、本協定とＴＰＰ協定とが並存する事態が想定される。本協定とＴＰＰ協定が共に効力を有することになれば、我が国のオーストラリアからのコメの輸入枠を例に挙げると、両協定に基づく二つの関税割当枠が並存するといった状況が生じる。このような場合、政府の説明によれば、本条による各国との協議により、対応することになる[26]。

また、本協定では、米国が参加していないにもかかわらず、米国の参加を前提とした関税割当枠（乳製品など）やセーフガード発動

---

[23] 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号 13 頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

[24] これらの交換公文の訳文は、内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/naiyou/tpp_side_letter_yaku.html>に掲載されている（参照 2018.9.18）。

[25] 『日本経済新聞』（2018.3.10）

[26] ＴＰＰ11 協定及び総合的なＴＰＰ等関連政策大綱に関する説明会（2017.12.11 開催）における澁谷内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部政策調整統括官の説明（政府インターネットテレビ<https://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg16424.html>（参照 2018.9.18））、『日本消費経済新聞』（2017.12.15）

基準数量（牛肉など）が維持されている。こうしたＴＰＰ協定締約国全体を対象とした関税割当枠やセーフガードの発動基準数量は、ＴＰＰ協定が効力を生ずる見込みがない場合、本条による見直しの対象となる（「Ⅳ　主な質疑項目に関する政府答弁の概要」１（4）イを参照。）。

２　整備法の一部改正法の概要

整備法において、整備対象となる 11 本の法律のうち、「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（平成 26 年法律第 84 号。以下「ＧＩ法」という。）の改正は施行済みであるが、他の 10 本の法律の改正については、その施行期日がＴＰＰ協定の発効日となっているため、未施行となっている。なお、それら 10 本の法律は、次のとおりである。

①「関税暫定措置法」（昭和 35 年法律第 36 号）
②「経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定に基づく申告原産品に係る情報の提供等に関する法律」（平成 26 年法律第 112 号）
③「著作権法」（昭和 45 年法律第 48 号）
④「特許法」（昭和 34 年法律第 121 号）
⑤「商標法」（昭和 34 年法律第 127 号）
⑥「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律」（昭和 35 年法律第 145 号）
⑦「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和 22 年法律第 54 号）
⑧「畜産物の価格安定に関する法律」（昭和 36 年法律第 183 号）
⑨「砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律」（昭和 40 年法律第 109 号）
⑩「独立行政法人農畜産業振興機構法」（平成 14 年法律第 126 号）

ＴＰＰ11 協定は、ＴＰＰ協定の内容をほとんどそのまま組み込んでいるが、現状ではＴＰＰ11 協定が先に発効することが見込まれていることなどを踏まえ、本法は、整備法について、題名や条文中の文言を整備することとしている。

また、ＴＰＰ協定が先に発効することとなった場合にも対応できるよう、規定を整備している。

(1) 整備法の一部改正（本則関係）

ア　題名の改正（題名関係）

本規定は、法律の題名を、「環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」から「環太平洋パートナーシップ協定の締結及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」に改めるものである。

これにより、ＴＰＰ11 協定とＴＰＰ協定のいずれにも対応できる題名となることとなる。

イ　施行期日の改正（整備法附則第１条関係）

整備法は、一部の規定を除き、「ＴＰＰ協定が日本国について効力を生ずる日から」施行するものとしていたが[27]、本規定は、その施行期日について、一部の規定を除き、「ＴＰＰ11 協定が日本国について効力を生ずる日から」施行するものとすることに改めるものである。

なお、この場合の「一部の規定」としては、牛肉の関税緊急措置[28]の廃止に係る改正規定等が挙げられる。

(ｱ) 牛肉の関税緊急措置に係る規定の施行期日

整備法では、牛肉の関税緊急措置について、

[27] ＧＩ法の一部改正に関しては、公布の日から起算して２月を超えない範囲内において政令で定める日とされており、2016（平成 28）年 12 月 26 日に施行された。

[28] 「牛肉の関税緊急措置」とは、ウルグアイ・ラウンド農業交渉において、牛肉の関税率について譲許税率（50.0%）（1994（平成６）年）から 38.5%（2000（平成 12）年）まで段階的に引き下げることに合意したことの代償として導入された、輸入が急増した場合の歯止め措置である。輸入数量が法定の基準に達した場合、自動的に関税率を譲許税率（50.0%）に戻す措置であり、関税引下げとパッケージで導入されたものである（「食肉鶏卵をめぐる情勢」（2018（平成 30）年７月 農林水産省生産局畜産部食肉鶏卵課）、「牛肉の関税緊急措置発動をめぐる状況」（2017（平成 29）年 11 月 29 日 財務省関税・外国為替等審議会関税分科会農林水産省配付資料））。

我が国への輸入牛肉の 99%超がＴＰＰ協定原署名国産であり、同措置の適用対象が実質的になくなるため、ＴＰＰ協定の発効日において、同措置に係る規定を削除することとしている。

ＴＰＰ11 協定においては、我が国への輸入牛肉の約 40%[29]がＴＰＰ11 協定原署名国産以外となることから、同措置に係る規定は、ＴＰＰ協定が発効するまでの間は維持する必要がある。そこで、同措置の廃止に係る規定の施行期日をＴＰＰ協定の発効日のままとしている（改正後の整備法第４条の２及び附則第１条第５号）。

(ｲ) 凍結項目に係る整備法上の国内法の改正規定についての施行期日

ＴＰＰ11 協定では、ＴＰＰ協定の規定のうち、22 項目が凍結されることとなった。そのうち、著作権等の保護期間（ＴＰＰ協定第 18・63 条）、技術的保護手段（同第 18・68 条）、衛星・ケーブル信号の保護（同第 18・79 条）、審査遅延に基づく特許期間延長（同第 18・46 条）の４項目については、その凍結内容が整備法上の国内法の改正規定と関連するものになっているが、これらの改正規定については、他の国内法の改正規定と同様に、ＴＰＰ11 協定の発効日から施行するものとしている（なお、凍結項目に係る整備法上の国内法の改正を行う必要性に関しては、「Ⅳ　主な質疑項目に関する政府答弁の概要」２(3)を参照。）。

ウ　その他所要の改正

本法では、ＴＰＰ11 協定がＴＰＰ協定より先に発効することが見込まれることを踏まえ、一部の規定を除き、施行期日をＴＰＰ11 協定の発効日とするとともに、その後にＴＰＰ協定が発効した場合にも対応できるよう、規定を整備している。

さらに、ＴＰＰ協定がＴＰＰ11 協定より先に発効する場合を想定した調整規定を置くこととし、この場合には、一部の規定を除き、施行期日をＴＰＰ協定の発効日とするとともに、その後にＴＰＰ11 協定が発効した場合にも対応できるよう、規定を整備している（改正後の整備法附則第 19 条）。

そのほか、ＴＰＰ協定を引用している箇所について、ＴＰＰ11 協定にも対応できるよう規定を整備するなど、所要の改正を行うこととしている。

(2) その他（附則関係）

この法律は、附則の他法改正に関連する規定を除き、公布の日から施行するものとすることとしている。

また、関係法律について、整備法の題名が改正されたことに伴う字句整理等の規定の整備を行っている。

Ⅲ　審議経過等

１　ＴＰＰ11 協定承認案件

(1) 衆議院における審議経過

ＴＰＰ11 協定承認案件は、2018（平成 30）年３月 27 日に衆議院に提出され、４月 17 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、外務委員会に付託された。

同委員会においては、５月 11 日、河野外務大臣から提案理由の説明を聴取した後、同日から質疑に入り、18 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論を行い、採決の結果、同協定承認案件は、賛成多数をもって承認すべきものと議決された。

同日の本会議において、討論の後、同協定承認案件は、賛成多数をもって承認され、参議院へ送付された。

---

[29] 整備法の一部改正法案提出時の財務省「貿易統計」（平成 28 年度）によれば、牛肉の輸入量の国・地域別シェアは、オーストラリア 52.7%、米国 39.6%、ニュージーランド 3.3%、カナダ 2.8%、メキシコ 1.4%、その他 0.2%となっており、そのうち、ＴＰＰ11 協定原署名国産以外のシェアは 39.8%となっていた。

(2) 参議院における審議経過

参議院では、６月１日の本会議において、同協定承認案件の趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、外交防衛委員会に付託された。

同委員会においては、同月５日、河野外務大臣から提案理由の説明を聴取し、同日から質疑に入り、12 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論を行い、採決の結果、同協定承認案件は、賛成多数をもって承認すべきものと議決された。

その後、13 日の本会議において、討論の後、同協定承認案件は、賛成多数をもって承認され、国会で承認された。

２　整備法の一部改正法案

(1) 衆議院における審議経過

整備法の一部改正法案は、2018（平成 30）年３月 27 日に衆議院に提出され、５月８日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月 11 日、茂木国務大臣から提案理由の説明を聴取した後、16 日から質疑に入り、17 日には、参考人からの意見聴取及び参考人[30]に対する質疑を行うとともに、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑を行った。さらに、18 日には、農林水産委員会との連合審査会を開会するなど審査が進められ、23 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論を行い、採決の結果、本法律案は、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。

その後、24 日の本会議において、討論の後、本法律案は、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、６月１日の本会議において、本法律案の趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月 14 日、茂木国務大臣から提案理由の説明を聴取した後、同日から質疑に入り、19 日には、参考人[31]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行うとともに、農林水産委員会との連合審査会を開会した。さらに、26 日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑を行うなど審査が進められ、28 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論を行い、採決の結果、本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、本法律案に対し、附帯決議が付された。

その後、29 日の本会議において、討論の後、本法律案は、賛成多数をもって可決され、成立した。

環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 30 年６月 28 日　参議院内閣委員会）

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るべきである。

１　ＴＰＰに対する国民の不安・懸念を払拭するため、引き続き、その内容及び経済効果について情報の提供に努めるとともに、国内対策に係る取組について周知を図ること。また、情報の提供等に当たっては分かりやすく整理して、丁寧に説明すること。

２　農林水産物の生産額への影響試算を含むＴＰＰの経済効果分析については、他のＴＰＰ参加国における試算例や各県の試算例も参考として、より精緻なものとなるよう、見直しに努めること。

[30] 中川淳司東京大学社会科学研究所教授、鈴木宣弘東京大学大学院農学生命科学研究科教授、中嶋康博東京大学大学院農学生命科学研究科教授、内田聖子特定非営利活動法人アジア太平洋資料センター（ＰＡＲＣ）共同代表

[31] 渡邊頼純慶應義塾大学総合政策学部教授、磯田宏九州大学大学院農学研究院教授、山川秀正農民運動北海道連合会委員長

３　ＴＰＰ協定附属書に規定する７年後の再協議においても、我が国の農林水産業が引き続き再生産が可能となることを基準として協議に臨み、我が国の国益に反するような合意は一切行わないこと。また、米国の参加を前提として設定された乳製品等の関税割当ての枠数量及び牛肉等のセーフガード発動基準数量については、ＴＰＰ11 協定の規定に基づき、必要な場合には適切に対応すること。

４　世界的に保護主義の台頭への懸念が強まる中、諸外国の活力を我が国の成長に取り込むとともに、自由かつ公正な貿易の推進・深化及び我が国の生産ネットワークの強化に資するため、広くアジア地域における経済連携協定の推進はもとより、多角的自由貿易体制の強化・再構築に向けて、世界第３位の経済大国として、積極的にリーダーシップを発揮すること。

５　米国との経済対話や「自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議（ＦＦＲ）」においては、ＴＰＰの合意水準を上回る米国からの要求は断固として拒絶し、我が国の国益に反するような合意は決して行わないこと。

右決議する。

※　なお、衆議院内閣委員会においては、附帯決議は付されなかった。

３　ＴＰＰ11 協定承認案件の国会承認及び整備法の一部改正法成立後の経過

ＴＰＰ11 協定承認案件の国会承認及び整備法の一部改正法の成立後、関連する政省令の改正を終えたことから、2018（平成 30）年７月６日、政府はＴＰＰ11 協定の国内手続完了について寄託者であるニュージーランドに通報する旨の閣議決定を行い、同日、通報した[32]。10 月 31 日、オーストラリアが国内手続を完了した旨を寄託者であるニュージーランドに通報したことにより、本協定の発効要件は整い、本協定は 12 月 30 日に発効することとなった[33]。なお、10 月 31 日時点で国内手続完了を通報した国は、メキシコ、日本、シンガポール、ニュージーランド、カナダ、オーストラリアの６か国であり、12 月 30 日の時点ではまずこの６か国の間で効力が発生する[34]。この６か国以外の本協定署名国については、国内法上の手続を完了した旨を書面によりニュージーランドに通報した日の後 60 日で効力を生ずることになる（「Ⅱ　ＴＰＰ11 協定及び整備法の一部改正法の概要」１(3)参照。）。

Ⅳ　主な質疑項目に関する政府答弁の概要

ＴＰＰ11 協定承認案件及び整備法の一部改正法案の審議では、協定締結の意義・メリット、経済効果、凍結項目、ＴＰＰ交渉経過の国民への情報開示及び説明に係る政府の対応方針、農林水産物への影響など、様々な観点から議論が行われた。衆議院・参議院の本会議、付託委員会及び連合審査会における主な質疑項目に関する政府答弁の概要は、次のとおりである。

１　ＴＰＰ11 協定承認案件[35]

(1) 締結の意義・メリット等

ＴＰＰ11 協定は、21 世紀型の自由で公正な新たな共通ルールをアジア太平洋地域につくり上げ、人口５億人、ＧＤＰ10 兆ドル、貿易総額５兆ドルという巨大な一つの経済圏を作り上げていくものであり、関税削減だけでは

[32] 内閣府ホームページ「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨　平成 30 年７月６日」〈http://www.cao.go.jp/minister/1711_t_motegi/kaiken/2018/0706kaiken.html〉（参照 2018.9.18）、内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（ＴＰＰ11 協定）の国内手続の完了に関する通報」（2018.7.6）〈http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/pdf/180706_tpp_tsuho.pdf〉（参照 2018.9.18）

[33] 内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ホームページ〈http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/index.html#hakko〉（参照 2018.10.31）

[34] 「ＴＰＰ12 月 30 日発効　自由経済圏で保護主義対抗　６カ国が手続き終了　域内の関税引き下げ」共同通信デジタル　政治・選挙専門サイト「e-wise」（2018.10.31）〈https://e-wise.kyodonews.jp/article/?id=1462705&utm_source=list&utm_medium=web〉（参照 2018.10.31）

[35] なお、「２　整備法の一部改正法案」における「(6) ＴＰＰ11 協定発効に向けた食料自給率の向上に関する政府の方針」は、ＴＰＰ11 協定承認案件の審議においても関連する議論があった。

なく、投資先で技術移転などの不当な要求がなされない、知的財産が適正に保護されるなどのルールが共有されることから、我が国の中堅・中小企業にとっても多くのビジネスチャンスが広がるものと考えられる。自由で公正な共通ルールに基づく自由貿易体制こそが世界経済発展の源泉であり、ＴＰＰ11 協定により、我が国が 21 世紀型の新しいルール作りをリードすることの意味合いは非常に大きく、我が国にとっても、また、アジア太平洋地域にとっても画期的な成果であると考えている。[36]

また、ＴＰＰ11 協定は経済的な意義にとどまらず、基本的な価値を共有する国々が経済のきずなを深め、地域の平和と安定を強化するという長期的な戦略的意義がある。

さらに、世界的に保護主義が高まっていく中で、日本が自由貿易の旗手として、例えば、ＥＵとの間でＥＰＡ[37]交渉を進め、東アジア地域包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership 以下「ＲＣＥＰ」という。）[38]あるいは日中韓のＦＴＡといったことを今積極的に実施している。

ＴＰＰが前へ進んでいるというのは、日本が進めている他の自由貿易協定にも大きな後押しになってきたのではないか。そうしたことから、ＴＰＰ11 協定を早期に発効していくということに大きな意義がある。[39]

(2) 経済効果等

ア　米国のＴＰＰへの不参加による日系企業への影響と経済効果

日系企業への影響については、既に日米経済関係は貿易・投資面で深化が進んでおり、米国の不参加が直ちに日系企業の活動に影響を与えるものではないと考えている。

経済効果については、2017（平成 29）年末に公表したＴＰＰ11 協定の経済効果は、2015（平成 27）年に公表したＴＰＰ協定の経済効果の約６割となっている。ＴＰＰ参加国の中で米国が抜けると、貿易額の規模で見ると半減するが、他の参加国との間で関税手続の簡素化や透明化、物流改善による取引コストの低下などが進むと見込まれることから、効果は４割減という分析結果になっている。[40]

イ　関税収入減少額

ＴＰＰ11 協定が我が国の関税収入に及ぼす影響については、協定発効後の輸入動向などについて予測することが困難であることから、正確に見積もることは困難であるが、我が国以外のＴＰＰ11 協定の交渉参加 10 か国からの輸入実績が将来にわたって一定であることなどの仮定の下での機械的な試算では、ＴＰＰ11 協定による関税収入減少額は、協定発効初年度で 240 億円程度、協定による関税引下げなどが全て終了する最終年度で 740 億円程度となるという結果になった。[41]

---

[36] 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号５頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

[37] 我が国政府は、ＦＴＡについて、「特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定」であると説明している。また、ＥＰＡについて、「貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定」であると説明している。上記のＦＴＡ及びＥＰＡの説明は、我が国政府の用法であり、例えば米国では「ＦＴＡ」という呼称を使用していても、我が国のＥＰＡよりも幅広い内容を含んでいる例があることが指摘されている（小寺彰「ＦＴＡとＷＴＯ」『国際問題』日本国際問題研究所（2007.11）５頁）。我が国政府も、「近年世界で締結されているＦＴＡの中には、日本のＥＰＡ同様、関税撤廃・削減やサービス貿易の自由化にとどまらない、様々な新しい分野を含むものも見受けられる」旨を説明している（以上の我が国政府の説明は外務省ホームページ<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/>による。）。

[38] 東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations「ＡＳＥＡＮ」）10 か国に加えて日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インドが交渉に参加する広域経済連携であり、2018（平成 30）年中の交渉の実質妥結を目指している。

[39] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 10 号 28-29 頁（平 30.5.11）河野外務大臣答弁

[40] 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号 8-9 頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

[41] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号２頁（平 30.5.16）岸本政府参考人（財務省大臣官房審議官）答弁

また、農産品に限定した関税収入減少額については、初年度で190億円、最終年度で620億円と試算されている。[42]

(3) 凍結項目

ア　我が国が主張した凍結項目の有無

我が国としてはＴＰＰのハイスタンダードを維持する必要があると考えたこと、また、我が国の主張に沿って、発効後必要となった場合の見直し規定である協定の第６条が設けられたことなどから、凍結の主張は行わなかった。[43]

イ　我が国以外の各国が凍結を求めた事情

国内で既に制度がある、あるいはこれから制度を作らなければならないときに、その制度の内容がＴＰＰ協定の規定に合致するのかどうかについてまだ十分確認が取れていない、あるいは自信がないというので凍結をしたいという要望がかなり多かった印象を持っている。[44]

ウ　凍結項目の復活と手続

ＴＰＰ11協定の交渉では、11か国は、米国が離脱したことに伴う一部のルールを凍結することで早期合意を目指した。

11か国としては、ＴＰＰ11協定を早期に発効させ、引き続き米国へ復帰を働きかけていくという考え方であり、凍結項目の扱いについても、この考えに従って対応していく。

なお、協定の第２条に、凍結を終了させるには締約国全体の合意が必要であると規定されている。[45]

また、締約国の合意による凍結の解除の際にいかなる国内手続が必要となるかは合意の具体的な内容によって異なり、個別具体的な事案に即して必要となる適切な国内手続を判断することになると考えている。[46]

エ　ＩＳＤＳに関する規定の一部凍結

(ｱ) 凍結項目となった理由

ＴＰＰ協定からＴＰＰ11協定になる過程で、11か国全てが合意に参加できるバランスのとれたものを目指すという観点で最終的な形で合意した。

個別の凍結項目について各国がどのような主張をしたかについては、外交交渉の性格上、相手国との信頼関係のほか、交渉経緯を明らかにすることにより累次の交渉での我が国の手のうちをさらすことにつながりかねない、公益を害しかねないという観点から、答弁は差し控えたい。

今後のＦＴＡの交渉の過程で、ＩＳＤＳの部分は非常に重要な要素であるので、その個別のところについてこういうやりとりがあったということを対外的に明らかにすることは今後の我が国の交渉の姿勢に悪影響を及ぼすということである。[47]

(ｲ) 我が国がＩＳＤＳについて凍結を求めなかった理由

ＴＰＰ11協定を含む投資関連協定のＩＳＤＳは、投資受入れ国の司法手続に加え、中立的な国際投資仲裁に紛争を付託できる選択肢を投資家に対して与えることによって、投資受入れ国において日本企業がビジネスを行う上での予見可能性や法的安定性を高めることから、海外投資を行う我が国企業を保護す

---

42 第196回国会衆議院外務委員会議録第10号24頁（平30.5.11）野中農林水産大臣政務官答弁

43 第196回国会衆議院会議録第19号９頁（平30.4.17）茂木国務大臣答弁

44 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号11頁（平30.6.5）澁谷政府参考人（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部政策調整統括官）答弁

45 第196回国会衆議院会議録第19号12頁（平30.4.17）茂木国務大臣答弁

46 第196回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号10頁（平30.6.5）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

47 第196回国会衆議院外務委員会議録第11号８頁（平30.5.16）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

る上で有効であり、我が国の経済界も重視している規定である。[48]

(ｳ) 我が国の企業が不利益を被る可能性

ＴＰＰ11 協定の投資章では、ＴＰＰ協定と比べると、投資の許可の条項及び投資に関する合意に関する条項が凍結された。

しかしながら、ＴＰＰ11 協定の投資章においても、この投資の許可、投資に関する合意の条項を除く内国民待遇、最恵国待遇などの投資章における中心的規定の違反によって損害が生じる場合には、ＩＳＤＳを提起することが可能となっている。

さらに、このＴＰＰ11 協定の投資章では、ＩＳＤＳに関する規定のほかにも、投資受入れ国の規制の透明性を高めるネガティブリスト形式の留保表や、ロイヤリティー規制の禁止を含む幅広い形での特定履行措置の要求の禁止条項などの質の高い投資家保護のルールが導入されており、一部の項目が凍結されたが、海外に進出する日本企業にとって非常に有意義な内容になっていると考えている。[49]

オ　医薬品開発に関係する知的財産項目が凍結された理由及び我が国への影響

ＴＰＰ11 協定において、知的財産分野を含む 22 項目を凍結することで合意したのは、ＴＰＰ協定が有しているハイスタンダードな水準を維持しながら 11 か国全てが合意に参加できるバランスのとれた協定を実現するために、様々な要素を総合的に考慮した結果である。医薬品に関し、例えば、特許期間延長に関わる第 18･48 条の規定の適用が凍結されたが、この医薬品の承認審査に基づく特許期間延長制度は、我が国においては既に国内法で措置されているほか、ＴＰＰ11 協定に参加している他の国でも類似の制度を有していることから、本件の項目が凍結されたことによる我が国の医薬品産業への影響は限定的ではないかと考えている。[50]

カ　医薬品のデータ保護期間等に係る規定の凍結がジェネリック医薬品の承認に与える影響

米国が参加していたＴＰＰ協定では、生物製剤に８年間以上のデータ保護を与える等の規定が設けられていたが、ＴＰＰ11 協定では、この規定は凍結された。我が国の制度では、生物製剤を含む医薬品に実質８年間のデータ保護期間を付与している。また、特許期間の延長規定についても、既に国内措置が講じられている。このため、仮に凍結が解除されたとしても、現行の国内制度を変更する必要はなく、現状と比較してジェネリック医薬品の承認が遅れることはない。[51]

キ　著作権の保護期間の延長に係る我が国の対応方針等

著作権等の保護期間の延長については、ＴＰＰ11 協定の凍結項目に含まれているが、凍結事項は各国がそれぞれの判断でそれを上回るレベルの内容を実施することを妨げるものではないこと、そして、ＴＰＰ協定締結に伴う国内法整備では、我が国として 70 年にすることが国際基準の観点から重要であるとの判断をしたこと、さらに、日ＥＵ・ＥＰＡにおいても、著作権等の保護期間を著作者の死後 70 年とすることでＥＵ側と合意しており、著作権等の 70 年の保護は、国際基準となっているものと認識している。内外における著作権等の保護期間の延長によって長期にわたり得られる収益によって、新たな創作活動や新たなアーティストの発掘、育成が可能となり、文化の発展にも寄与することが期待されるこ

[48] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 10 号 23-24 頁（平 30.5.11）河野外務大臣答弁

[49] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号８頁（平 30.5.16）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

[50] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号４頁（平 30.5.16）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

[51] 第 196 回国会参議院会議録第 24 号 19 頁（平 30.6.1）加藤厚生労働大臣答弁

とから、ＴＰＰ協定どおりに実施すべきものと考えている。[52]

また、我が国の著作物が海外においてより長期間にわたり保護されることとなるため、特に、我が国のコンテンツの国際的な競争力が高い漫画やアニメといった分野を中心に、長期にわたり人気コンテンツが利用されることで、中長期的な著作権料収入の増加が期待される。[53]

(4) ＴＰＰ11 協定の見直し

ア　ＴＰＰ11 協定第６条が想定する具体的な状況及びそれを判断する時点等

ＴＰＰ11 協定第６条は、ＴＰＰ協定が発効しＴＰＰ11 協定と併存する状況が差し迫っている場合、あるいは米国を含むＴＰＰ協定が発効する見込みがもはやないと判断される場合にはＴＰＰ11 協定を見直す旨規定している。いかなる状況がこれらの場合に該当するかは米国の通商政策の新たな動向などを踏まえて、ＴＰＰ11 協定の締約国が判断することになる。どの時点で判断を行うかは協定上明示的な規定はないが、いずれにしても、その時点での米国の通商政策の新しい動向を踏まえて判断することになる。また、誰がその判断を行うかは、いずれかの締約国の要請に応じて締約国が協定の見直しを行うと規定されている。[54]

イ　ＴＰＰ協定への米国の不参加が確定した場合におけるいわゆるＴＰＰワイドの関税割当枠の見直し

ＴＰＰ11 協定の第６条において、ＴＰＰ協定が発効する見込みがなくなった場合などには、締約国の要請に基づいて協定の見直しを行う旨規定している。この点、米国からの輸入量も念頭に合意された、いわゆるＴＰＰワイドの関税割当については、第６条に基づく見直しの対象になると考えている。

こうした我が国の考え方については、閣僚会合の場も含め、茂木国務大臣から各国の大臣に明確に伝えている。これに対して、各国からも特段の異論がなかったものと承知しており、この点について各国の理解を得ていると考えている。[55]

(5) 米国のＴＰＰ協定への復帰が未確定な状況でＴＰＰ11 協定承認案件を国会で審議することの是非

ＴＰＰ11 協定は、米国を除く 11 か国で見ても、人口５億人、ＧＤＰ10 兆ドル、さらに貿易総額５兆ドルという巨大な市場をアジア太平洋に作り出していくものであり、我が国の国内産業の改革の促進と新たな経済成長をもたらすなど､我が国の国益に資する経済的、戦略的意義を持つものである。

その上で、日本として、アジア太平洋におけるハイスタンダードな貿易・投資の枠組みの早期確立を図るということは非常に重要だと考えている。

さらに、ＴＰＰ11 協定の早期発効が米国のＴＰＰへの復帰を促すことにつながるという観点もある。かつ、それが 11 か国の共通の期待であるので、政府としては、そういう観点からＴＰＰ11 協定の早期発効に全力を挙げたい。また、様々な問題に対処するために同協定第６条があり、そこについての日本側の考え方については関係 10 か国の理解を得ているものと考えている。[56]

---

52 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号９頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

53 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号９頁（平 30.4.17）林文部科学大臣答弁

54 第 196 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 18 号 10 頁（平 30.6.5）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

55 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号６頁（平 30.5.16）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

56 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号７頁（平 30.5.16）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

(6) ＴＰＰ交渉経過の国民への情報開示及び説明に係る政府の対応方針

ＴＰＰ協定の大筋合意後、合計 133 時間に及ぶ国会審議や 300 回以上実施してきた説明会等で、合意内容に関しては、情報を幅広く提供して、丁寧に説明をしてきた。この過程で、協定の内容等に関する各種資料、分野別や中小企業向けの資料など、計 4,000 ページ以上に及ぶ資料を公表している。ＴＰＰ11 協定についても、協定文やサイドレターを全て和訳つきで公表するとともに、交渉会合ごとに情報を公表しており、ダナン（ベトナム）での閣僚会合における大筋合意後やサンティアゴ（チリ）での署名時にもその概要を公表するとともに、説明会等で合意内容について丁寧に説明してきている。今後とも、ＴＰＰ協定の内容やその趣旨、解釈等について、引き続き丁寧に説明していく。[57]

(7) ＴＰＰの拡大に向けた我が国の基本方針

まず、ＴＰＰ11 協定の発効を急ぎたいと思っているが、その後は、これをしっかりと、新しい、高いスタンダードのルールとして広げていきたい。現在、タイ、韓国、台湾、英国を始め、様々な国々が興味を示しているので、関心を示した国・地域に対して必要な情報提供あるいは加盟に向けた協力をしていきたい。

ＴＰＰ11 協定への新規加入については、締約国と新規加入国・地域との間で合意する条件に従って加入してもらうことになる。最終的にいかなる条件で加入することになるかは、それぞれの候補国との交渉の結果、個別具体的に決まっていくものだと思うので、その流れで拡大をしていきたいと考えている。もちろん米国のＴＰＰ11 協定への復帰は我が国にとって関心事項であるが、どれを今の時点で優先しようということではなく、ＴＰＰ11 協定の拡大に向けてしっかり努力していきたい。[58]

(8) 中国及び韓国のＴＰＰ加入に対する我が国政府の立場

東アジアの地域における貿易の自由化や効率的なサプライチェーンの構築は、我が国の経済発展に不可欠な要素であり、そういう観点から、ＴＰＰなどの多国間あるいは二国間の経済連携協定といったものを重層的に張りめぐらせていくのが我が国の経済戦略であるので積極的に推進をしていきたい。その中で、東アジアの中で、大変経済的にも政治的にも大きな地位を占め、なおかつ我が国と経済連携協定を締結していない中国、韓国との連携を積極的に進めるのは、我が国にとって非常に重要なことだと思う。一般論として言えば、中国、韓国がＴＰＰに入る可能性があれば、我が国としては、ＴＰＰ参加への関心を歓迎し、情報提供を積極的に行っていきたい。[59]

(9) アジア太平洋自由貿易圏（ＦＴＡＡＰ）[60] 実現に向けた政府の考え

我が国の主導でＴＰＰ11 協定が合意に至ったことは、ＦＴＡＡＰ実現に向けた大きな一歩であり、同様にＦＴＡＡＰ実現への道筋でもあるＲＣＥＰも、質の高い協定を早期に妥結できるよう精力的に交渉を進めている。また、ＡＰＥＣにおいて、我が国は、ＦＴＡＡＰのための能力構築の取組も実施している。

---

[57] 第 196 回国会衆議院会議録第 19 号５頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

[58] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 11 号 21 頁（平 30.5.16）河野外務大臣答弁

[59] 第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 12 号５頁（平 30.5.18）河野外務大臣答弁

[60] アジア太平洋自由貿易圏（Free Trade Area of the Asia-Pacific 以下「ＦＴＡＡＰ」という。）は、ＡＰＥＣ参加 21 か国・地域によるＦＴＡを目指した構想である。

我が国としては、質の高いＦＴＡＡＰ実現のため、中国やロシアを含むＡＰＥＣのメンバーと引き続き議論を深めていく考えである。[61]

(10)　ＡＰＥＣに未加入のコロンビアがＴＰＰ加入への意欲を示していることに対する我が国の立場

ＴＰＰ11 協定の第５条では「国又は独立の関税地域は、この協定の効力発生の日の後、締約国と当該国又は独立の関税地域との間で合意する条件に従ってこの協定に加入することができる。」と記しており、ＡＰＥＣに加盟していない国もＴＰＰ参加は可能であると考えている。新たな国、地域の加盟を通じてＴＰＰのハイスタンダードでバランスのとれた 21 世紀型の新たな共通ルールを世界に広めていくことが、ＴＰＰ参加国共通の思いであり、コロンビアを含む様々な国、地域がＴＰＰへの参加に関心を示していることを歓迎したい。[62]

(11)　ＴＰＰ協定の再交渉に対する我が国の姿勢

政府としては、ＴＰＰ協定は参加国の様々な利害関係を綿密に調整して作り上げられた、ハイスタンダードかつバランスのとれた、いわばガラス細工のような協定であり、一部のみを取り出して再交渉する、変えることは極めて困難であると認識している。チリでの署名式において発表された閣僚声明にあるとおり、11 か国としては、ＴＰＰ11 協定の早期発効に全力を挙げる考えであり、いずれにしても、我が国としては、いかなる国とも国益に反するような合意を行うつもりはない。[63]

２　整備法の一部改正法案[64]

(1)　今後の米国との交渉におけるＴＰＰ11 協定の位置付け

ＴＰＰ11 協定を米国に対する防波堤と考えているわけではなく、元々米国が入ったＴＰＰ協定を合意したのであり、できれば米国が入ったまま発効させたいと考えていたが、残念ながら米国は離脱を表明した。しかし、ＴＰＰ11 協定においても、人口で５億人、10 兆ドルのＧＤＰという大きな経済圏ができるわけであり、そこに自由で公正なルールの下に、物やお金、人が行き交う経済圏ができることは我が国にとっても大きな利益であり、地域の成長にとっても大きな利益であると判断したことから、ＴＰＰ11 協定について合意し、一日も早い発効を望んでいる。

一方、米国はＴＰＰ協定に復帰するという判断を今はしておらず、また、二国間協定を望んでいることは承知しているが、我々はあくまでもＴＰＰが最善と考えており、しっかり国益を守っていきたい。

米国大統領との間では、2018（平成 30）年４月の日米首脳会談において、自由で公正かつ相互的な貿易取引のための協議（Talks for Free, Fair and Reciprocal Trade Deals「ＦＦＲ」）を開始することで合意した。この協議は、公正なルールに基づく自由で開かれたインド太平洋地域の経済発展を実現するため、

61　第 196 回国会衆議院会議録第 19 号 13 頁（平 30.4.17）河野外務大臣答弁

62　第 196 回国会衆議院外務委員会議録第 12 号６頁（平 30.5.18）山野内政府参考人（外務省経済局長）答弁

63　第 196 回国会衆議院会議録第 19 号 5-6 頁（平 30.4.17）茂木国務大臣答弁

64　なお、「１　ＴＰＰ11 協定承認案件」における「(1) 締結の意義・メリット等」、「(2) 経済効果等」、「(3) 凍結項目」、「(4) ＴＰＰ11 協定の見直し」、「(6) ＴＰＰ交渉経過の国民への情報開示及び説明に係る政府の対応方針」、「(7) ＴＰＰの拡大に向けた我が国の基本方針」、「(8) 中国及び韓国のＴＰＰ加入に対する我が国政府の立場」、「(9) アジア太平洋自由貿易圏（ＦＴＡＡＰ）実現に向けた政府の考え」及び「(11) ＴＰＰ協定の再交渉に対する我が国の姿勢」については、整備法の一部改正法案の審議においても関連する議論があった。

日米双方の利益となるよう、日米間の貿易や投資を更に拡大させていくという目的で行われるものであり、日米ＦＴＡ交渉やその予備協議として位置付けられるものではない。[65]

(2) セーフガードの発動基準について米国の離脱にもかかわらずＴＰＰ協定から変更されていない理由

ＴＰＰ協定は、８年間に及ぶ粘り強い交渉を経て作り上げた協定であり、ゼロから再交渉を行う場合は、途方もない時間を要することとなる。

他方、近年、世界で保護主義への懸念が高まる中、このアジア太平洋地域に自由で公正なルールに基づく経済圏を作り上げるとの意思を世界に示すことは、自由貿易を推進する観点から画期的な意味がある。

11 か国全てがこうした思いを共有する中で、ＴＰＰ協定の交渉で生まれたモメンタムを維持すべく、セーフガードなど物品市場アクセスの内容を含めた協定の修正は行わず、米国が離脱したことに伴う一部のルールのみを凍結することで、早期合意を目指した。

ただし、米国を含めたＴＰＰ協定が発効する見込みがなくなった場合等には、ＴＰＰ11 協定第６条において、締約国の要請に基づき、協定の見直しを行うと規定している。

この点、米国からの輸入量も念頭にＴＰＰ協定で合意された個別のセーフガードについては、第６条に基づく見直しの対象と考えている。こうした我が国の考えについては、閣僚会議の場も含め、繰り返し各国に明確に伝えており、これに対し各国からも特段の異論がなく、十分各国の理解を得ていると考えている。[66]

(3) 凍結項目に係る整備法上の国内法の改正を行う必要性

ＴＰＰ11 協定において凍結されることになった事項については、我が国として制度整備を行う国際的な義務を負わないが、我が国は、ＴＰＰ11 協定の交渉において、ＴＰＰ協定のハイスタンダードな内容を維持すべきという立場で臨み、凍結項目はできるだけ限定された数にするべきという形で議論を主導してまとめた。

また、ＴＰＰ協定のハイスタンダードを維持するという立場を一貫して具体的に実践することにより、将来、凍結項目を解除する議論を行う際に、我が国が既に国内の制度を整備済みであれば議論を主導しやすいという効果も期待される。

さらに、凍結項目については、各国の判断で実施することが禁じられたわけではないことから、ＴＰＰ11 協定発効を機に、凍結項目を含むＴＰＰ協定の内容について、必要な制度改正を行うこととした。[67]

(4) 農林水産物への影響について国内対策の効果を前提としない試算を行わない理由

農林水産物の影響試算については、現実に起こり得る影響を試算すべきものと考えており、協定自体の発効による効果だけではなくて、国内対策の効果も併せて考えることが適切である。国内対策なしの試算は現実に起こり得ることとは異なることから、これを行うことは考えていない。

したがって、ＴＰＰ11 協定の影響試算も、ＴＰＰ協定の試算と同様、まず関税撤廃の例外やセーフガード等の国境措置を確保したことを明らかにして、品目ごとの定性分析を行

---

[65] 第 196 回国会参議院内閣委員会会議録第 21 号 3-4 頁（平 30.6.26）安倍内閣総理大臣答弁

[66] 第 196 回国会衆議院会議録第 23 号 10 頁（平 30.5.8）安倍内閣総理大臣答弁

[67] 第 196 回国会衆議院内閣委員会議録第 16 号 23 頁（平 30.5.16）澁谷政府参考人（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部政策調整統括官）答弁

い、その上で、国内対策も踏まえて試算を行った。その結果、約900億円から1,500億円の生産額の減少が生じるものの、体質強化対策による生産コストの低減、品質向上や経営安定対策などの国内対策により、国内生産量が維持されると見込んだところである。[68]

(5) 農林水産物の重要５品目に係る合意内容と衆参両院の農林水産委員会決議[69]（2013（平成25）年４月）との整合性

政府としては、国会決議等を踏まえ、重要５品目を中心に関税撤廃の例外をしっかりと確保し、結果として、生産者が再生産可能となるような措置を、交渉を通じて勝ち取ったものと考えている。

交渉結果が国会決議にかなったものかどうかは、最終的に国会で審議いただくこととなるが、政府としては国会決議の趣旨に沿うものと評価していただけると考えている。[70]

(6) ＴＰＰ11 協定発効に向けた食料自給率の向上に関する政府の方針

2017（平成29）年12月に公表した「農林水産物の生産額への影響について（試算）」において、食料自給率への影響についても試算を行った結果、食料自給率の水準は、2016（平成28）年度のカロリーベース38%、生産額ベース68%と変わらず、影響はあるが、数字に表れるほどの影響ではない。

食料の安定供給を将来にわたって確保していくということは、国民に対する国家の基本的な責務であると考えており、国内農業生産の増大を図って食料自給率を向上させていくことは極めて重要な政策だと考えている。

政府としては、食料・農業・農村基本計画に基づき、国内外での国産農産物の消費拡大、食育の推進、あるいは消費者ニーズに対応した麦・大豆の生産拡大、飼料用米の推進、付加価値の高い農産物の生産・販売・輸出の促進、優良農地の確保や担い手の育成の推進といった施策を総合的かつ計画的に講じているところであり、これらを通じて国産品の生産の増大を図っているところである。

引き続き、自給率の向上に向けた取組をしっかり進めていきたい。[71]

(7) ＴＰＰ協定を踏まえた食の安全への対応

従来の貿易上の食品安全に関するルールであるＷＴＯ・ＳＰＳ協定[72]においては、各国が自国の安全を確保するために必要な措置を採る権利を認めた上で、科学的な原則に基づいてその措置を採ることを求めている。

ＴＰＰ協定においてもこの権利や義務を確認しているが、そもそも我が国は科学的根拠に基づいて食品の安全の基準を定めており、ＴＰＰ協定の締結によって我が国の制度の変更が求められるものではないと考えている。

今後とも、食品中の添加物や遺伝子組換え食品などについては、国際的な基準や食品安全委員会によるリスク評価などの科学的知見を踏まえ、基準設定や安全性確認を行い、輸入食品を含めた食品の安全を確保していきたい。[73]

---

[68] 第196回国会衆議院会議録第23号４頁（平30.5.8）齋藤農林水産大臣答弁

[69] 衆参両院の農林水産委員会で行われた決議において、「米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物などの農林水産物の重要品目について、引き続き再生産可能となるよう除外又は再協議の対象とすること。十年を超える期間をかけた段階的な関税撤廃も含め認めないこと。」との項目があった。

[70] 第196回国会参議院会議録第24号10頁（平30.6.1）安倍内閣総理大臣答弁

[71] 第196回国会参議院内閣委員会、農林水産委員会連合審査会会議録第１号７頁（平30.6.19）齋藤農林水産大臣答弁

[72] 衛生植物検疫措置の適用に関する協定（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures）

[73] 第196回国会参議院内閣委員会会議録第22号18頁（平30.6.28）高木厚生労働副大臣答弁

【表１】ＴＰＰ協定及びＴＰＰ11 協定の交渉等に関する主要事項年表

年　月	事　　項
2006 年５月	シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイとの間で環太平洋戦略的経済連携協定（Ｐ４協定）発効
2008 年９月	米国政府がＰ４協定４か国とのＦＴＡ交渉に入る意図を議会に正式に通知
2008 年 11 月	オーストラリア、ペルー、ベトナムが交渉参加を表明
2010 年３月	８か国でＴＰＰ協定交渉開始〔メルボルン（オーストラリア)〕
2010 年 10 月	菅内閣総理大臣が所信表明演説でＴＰＰ協定交渉参加検討を表明
2010 年 10 月	マレーシアがＴＰＰ協定交渉参加〔ブルネイ〕
2011 年 11 月	野田内閣総理大臣がＴＰＰ協定交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明 ＴＰＰ首脳会合〔ホノルル（米国)〕(「ＴＰＰの輪郭」発表)
2012 年 11 月	カナダ、メキシコがＴＰＰ協定交渉参加〔ロスカボス（メキシコ)〕
2013 年２月	日米首脳会談〔ワシントン（米国)〕
2013 年３月	安倍内閣総理大臣がＴＰＰ協定交渉参加を表明
2013 年４月	衆参両院の農林水産委員会がそれぞれＴＰＰ協定交渉参加に関して決議
2013 年７月	日本がＴＰＰ協定交渉参加〔コタキナバル（マレーシア)〕
2013 年８月	ＴＰＰ閣僚会合〔バンダル・スリ・ブガワン（ブルネイ)〕
2013 年 10 月	ＴＰＰ首脳会合、閣僚会合〔バリ（インドネシア)〕
2013 年 12 月	ＴＰＰ閣僚会合〔シンガポール〕
2014 年２月	日米閣僚協議〔ワシントン（米国)〕
2014 年２月	ＴＰＰ閣僚会合〔シンガポール〕
2014 年４月	日米閣僚協議〔ワシントン（米国)〕
2014 年４月	日米首脳会談、閣僚協議〔東京〕(双方の重要品目について「方程式合意」)
2014 年５月	ＴＰＰ閣僚会合〔シンガポール〕
2014 年９月	日米閣僚協議〔ワシントン（米国)〕
2014 年 10 月	ＴＰＰ閣僚会合〔シドニー（オーストラリア)〕
2014 年 11 月	ＴＰＰ首脳会合、閣僚会合〔北京（中国)〕
2015 年４月	日米閣僚協議〔東京〕
2015 年４月	日米首脳会談〔ワシントン（米国)〕
2015 年６月	米国でＴＰＡ法成立
2015 年７月	ＴＰＰ閣僚会合〔ハワイ・マウイ島（米国)〕
2015 年９-10 月	ＴＰＰ閣僚会合〔アトランタ（米国)〕(協定交渉大筋合意)
2015 年 10 月	ＴＰＰ総合対策本部を設置
2015 年 11 月	ＴＰＰ総合対策本部が「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」を決定
2016 年２月	ＴＰＰ閣僚会合〔オークランド（ニュージーランド)〕(署名式)
2016 年３月	ＴＰＰ協定承認案件及び整備法案を国会に提出
2016 年 11 月	米国大統領選挙においてトランプ氏当選
2016 年 12 月	ＴＰＰ協定の締結が国会で承認、整備法成立
2017 年１月	日本がＴＰＰ協定を締結
2017 年１月	米国政府がＴＰＰ協定署名国にＴＰＰ離脱を通知
2017 年２月	日米首脳会談〔ワシントン（米国)〕
2017 年３月	11 か国によるＴＰＰ閣僚会合〔ビニャ・デル・マル（チリ)〕
2017 年５月	11 か国によるＴＰＰ閣僚会合〔ハノイ（ベトナム)〕
2017 年７月	ＴＰＰ等総合対策本部を設置
2017 年 11 月	11 か国によるＴＰＰ閣僚会合〔ダナン（ベトナム)〕(新たな協定の中核について合意)
2017 年 11 月	ＴＰＰ等総合対策本部が「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」を決定
2018 年１月	ＴＰＰ首席交渉官会合〔東京〕(協定文について最終的に確定)
2018 年３月	ＴＰＰ11 協定署名式〔サンティアゴ（チリ)〕
2018 年３月	ＴＰＰ11 協定承認案件及び整備法の一部改正法案を国会に提出
2018 年６月	ＴＰＰ11 協定の締結が国会で承認、整備法の一部改正法成立
2018 年７月	日本がＴＰＰ11 協定を締結

（出所）政府資料を基に筆者作成

【表２】ＴＰＰ協定に含まれる分野とその概要

章	分野	概要
1	冒頭の規定及び一般的定義	協定が締約国間のその他の国際貿易協定と共存することができることを認める。また、協定の２以上の章において使用される用語の定義を定める。
2	内国民待遇及び物品の市場アクセス	物品の貿易に関して、関税の撤廃や削減の方法等を定めるとともに、内国民待遇など物品の貿易を行う上での基本的なルールを定める。
3	原産地規則及び原産地手続	関税の減免の対象となる「ＴＰＰ域内の原産品（＝ＴＰＰ域内で生産された産品）」として認められるための要件や証明手続等について定める。
4	繊維及び繊維製品	繊維及び繊維製品の貿易に関する原産地規則及び緊急措置等について定める。
5	税関当局及び貿易円滑化	税関手続の透明性の確保や通関手続の簡素化等について定める。
6	貿易上の救済	ある産品の輸入が急増し、国内産業に被害が生じたり、そのおそれがある場合、国内産業保護のために当該産品に対して、一時的にとることのできる緊急措置（セーフガード措置）等について定める。
7	衛生植物検疫措置	食品の安全を確保したり、動物や植物が病気にかからないようにするための措置の実施に関するルールについて定める。
8	貿易の技術的障害	安全や環境保全等の目的から製品の特性やその生産工程等について「規格」が定められることがあるところ、これが貿易の不必要な障害とならないように、ルールを定める。
9	投資	投資家間の無差別原則（内国民待遇、最恵国待遇）、投資に関する紛争解決手続等について定める。
10	国境を越えるサービスの貿易	国境を越えるサービスの貿易に関する内国民待遇、最恵国待遇、市場アクセス（数量制限等）、拠点設置要求禁止等に関するルールを定める。
11	金融サービス	金融分野の国境を越えるサービスの提供について、金融サービス分野に特有の定義やルールを定める。
12	ビジネス関係者の一時的な入国	ビジネス関係者の一時的な入国の許可、要件及び手続等に関するルール及び各締約国の約束を定める。
13	電気通信	電気通信サービスの分野について、通信インフラを有する主要なサービス提供者の義務等に関するルールを定める。
14	電子商取引	電子商取引のための環境・ルールを整備する上で必要となる原則等について定める。
15	政府調達	中央政府や地方政府等による物品・サービスの調達に関して、内国民待遇の原則や入札の手続等のルールについて定める。
16	競争政策	競争法令の制定又は維持、競争法令の執行における手続の公正な実施、締約国間及び競争当局間の協力等について定める。
17	国有企業及び指定独占企業	国有企業と民間企業との間の対等な競争条件の確保のための国有企業の規律について定める。
18	知的財産	特許、商標、意匠、著作権、地理的表示等の知的財産の十分で効果的な保護、権利行使手続等について定める。
19	労働	貿易や投資の促進のために労働基準を緩和しないこと等について定める。
20	環境	貿易や投資の促進のために環境基準を緩和しないこと等を定める。
21	協力及び能力開発	協定の合意事項を履行するための国内体制が不十分な国に、技術支援や人材育成を行うこと等について定める。
22	競争力及びビジネスの円滑化	サプライチェーンの発展及び強化、中小企業のサプライチェーンへの参加を支援すること等について定める。
23	開発	開発を支援するための福祉の向上等や、女性の能力の向上、開発に係る共同活動等について定める。
24	中小企業	中小企業のための情報、中小企業が協定による商業上の機会を利用することを支援する方法を特定すること等を定める。
25	規制の整合性	締約国毎に複数の分野にまたがる規制や規則の透明性を高めること等を定める。
26	透明性及び腐敗行為の防止	協定の透明性・腐敗行為の防止のために必要な措置等に関するルールに関わる事項等を定める。
27	運用及び制度に関する規定	協定の実施・運用等に関するルールなど協定全体に関わる事項等を定める。
28	紛争解決	協定の解釈の不一致等による締約国間の紛争を解決する際の手続について定める。
29	例外及び一般規定	締約国に対する協定の適用の例外が認められる場合等について定める。
30	最終規定	協定の改正、加入、効力発生、脱退等の手続、協定の正文等について定める。

（出所）政府資料を基に筆者作成

働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律について

衆議院調査局次席調査員
須　澤　　卓　士
衆議院調査局調査員
志　村　　慶太郎
上　野　　綾　子
（厚生労働調査室）

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　法律案提出に至る経緯
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　法律の概要及び主な議論

Ⅰ　はじめに

本稿では、第196回通常国会において、平成30年６月29日に成立し、７月６日に公布された「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（平成30年法律第71号。以下「本法律」という。）について解説する。

本法律では、「働き方改革実行計画」（平成29年３月28日働き方改革実現会議決定）に盛り込まれた対応策を踏まえて、

①　雇用対策法（昭和41年法律第132号）
②　労働基準法（昭和22年法律第49号）
③　労働時間等の設定の改善に関する特別措置法（平成４年法律第90号）（以下「労働時間等設定改善法」という。）
④　労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）
⑤　じん肺法（昭和35年法律第30号）
⑥　短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成５年法律第76号）（以下「短時間労働者法」という。）
⑦　労働契約法（平成19年法律第128号）
⑧　労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律（昭和60年法律第88号）（以下「労働者派遣法」という。）

の８法律の改正を行っている。

本法律の主な内容は、労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択することができる社会を実現する働き方改革を総合的に推進するため、

１　働き方改革の総合的かつ継続的な推進
２　長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現
３　産業医・産業保健機能の強化
４　雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保（同一労働同一賃金に係る法整備）

等の措置を講ずることである。

以下では、本法律について、法律案提出に至る経緯、国会での審議経過を述べた後、上記１～４に分けて改正の概要及び主な議論を概説する。

Ⅱ　法律案提出に至る経緯

１　働き方改革をめぐる動き

我が国では、生産年齢人口の減少、労働生産性の低迷等により、経済成長の制約が懸念されているほか、仕事と家庭の両立など労働者のニーズが多様化しており、働く人の就業機会の拡大やその能力の有効発揮を可能とすることが課題とされている。

政府は、我が国経済を再生させるため、

（図）働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律の概要

労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を総合的に推進するため、長時間労働の是正、 多様で柔軟な働き方の実現、雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保等のための措置を講ずる。

Ⅰ　働き方改革の総合的かつ継続的な推進

働き方改革に係る基本的考え方を明らかにするとともに、国は、改革を総合的かつ継続的に推進するための「基本方針」（閣議決定）を定めることとする。（雇用対策法）
※（衆議院において修正）中小企業の取組を推進するため、地方の関係者により構成される協議会の設置等の連携体制を整備する努力義務規定を創設。

Ⅱ　長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現等

1　労働時間に関する制度の見直し（労働基準法、労働安全衛生法）
・時間外労働の上限について、月45時間、年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも年720時間、単月100時間未満（休日労働含む）、複数月平均80時間（休日労働含む）を限度に設定。
（※）自動車運転業務、建設事業、医師等について、猶予期間を設けた上で規制を適用等の例外あり。研究開発業務について、医師の面接指導を設けた上で、適用除外。
・月60時間を超える時間外労働に係る割増賃金率（50%以上）について、中小企業への猶予措置を廃止する。また、使用者は、10日以上の年次有給休暇が付与される労働者に対し、5日について、毎年、時季を指定して与えなければならないこととする。
・高度プロフェッショナル制度の創設等を行う。（高度プロフェッショナル制度における健康確保措置を強化）
※（衆議院において修正）高度プロフェッショナル制度の適用に係る同意の撤回について規定を創設。
・労働者の健康確保措置の実効性を確保する観点から、労働時間の状況を省令で定める方法により把握しなければならないこととする。（労働安全衛生法）

2　勤務間インターバル制度の普及促進等（労働時間等設定改善法）
・事業主は、前日の終業時刻と翌日の始業時刻の間に一定時間の休息の確保に努めなければならないこととする。
※（衆議院において修正）事業主の責務として、短納期発注や発注の内容の頻繁な変更を行わないよう配慮する努力義務規定を創設。

3　産業医・産業保健機能の強化（労働安全衛生法等）
・事業者から、産業医に対しその業務を適切に行うために必要な情報を提供することとするなど、産業医・産業保健機能の強化を図る。

Ⅲ　雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保

1　不合理な待遇差を解消するための規定の整備（パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法）
短時間・有期雇用労働者に関する同一企業内における正規雇用労働者との不合理な待遇の禁止に関し、個々の待遇ごとに、当該待遇の性質・目的に照らして適切と認められる事情を考慮して判断されるべき旨を明確化。併せて有期雇用労働者の均等待遇規定を整備。派遣労働者について、①派遣先の労働者との均等・均衡待遇、②一定の要件※を満たす労使協定による待遇のいずれかを確保することを義務化。また、これらの事項に関するガイドラインの根拠規定を整備。　（※）同種業務の一般の労働者の平均的な賃金と同等以上の賃金であること等

2　労働者に対する待遇に関する説明義務の強化（パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法）
短時間労働者・有期雇用労働者・派遣労働者について、正規雇用労働者との待遇差の内容・理由等に関する説明を義務化。

3　行政による履行確保措置及び裁判外紛争解決手続（行政ADR）の整備
1の義務や2の説明義務について、行政による履行確保措置及び行政ADRを整備。

施行期日　Ⅰ：公布日
Ⅱ：平成31年4月1日（中小企業における時間外労働の上限規制に係る改正規定の適用は平成32年4月1日、1の中小企業における割増賃金率の見直しは平成35年4月1日）
Ⅲ：平成32年4月1日（中小企業におけるパートタイム労働法・労働契約法の改正規定の適用は平成33年4月1日）
※（衆議院において修正）改正後の各法の検討を行う際の観点として、労働者と使用者の協議の促進等を通じて、労働者の職業生活の充実を図ることを明記。

（出所）厚生労働省資料

「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年６月２日閣議決定）及び働き方改革実行計画において、「最大のチャレンジは働き方改革である」と位置付けている。

また、働き方改革実現会議は、同計画において、働き方改革とは、日本の企業文化、日本人のライフスタイルや働くことに対する考え方を見直すことであり、労働者の視点に立って、労働制度の抜本改革を行い、企業文化や風土を変えようとするものであることと説明している。

そして、我が国の働き方には、①非正規雇用労働者の頑張ろうとする意欲を失わせる正規雇用労働者と非正規雇用労働者の不合理な処遇の差、②労働者の健康確保や仕事と家庭の両立を困難にし、少子化の原因、女性のキャリア形成を阻む原因等になる長時間労働等の問題があることを指摘している。このような問題に対して、①正規と非正規の不合理な処遇の差を埋めれば、非正規雇用労働者には自分の能力が評価されているとの納得感が生じ、働くモチベーションの誘引や労働生産性の向上につながること、②長時間労働を是正すれば、ワーク・ライフ・バランスの改善、女性や高齢者の就職による労働参加率の向上、単位時間当たりの労働生産性の向上につながること等の考え方を示している。

同計画には、①罰則付き時間外労働の上限規制の導入など長時間労働の是正、②同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善、③産業医・産業保健機能の強化等の具体策が盛り込まれた。

これを受けて、労働政策審議会は、同計画の中で法律改正が必要な事項を中心に審議を行い、平成29年６月、「時間外労働の上限規制等について」、「働き方改革実行計画を踏まえ

た今後の産業医・産業保健機能の強化について」及び「同一労働同一賃金に関する法整備について」を厚生労働大臣に建議した。

２　法律案の提出

政府は、平成27年の第189回国会（常会）に、長時間労働の抑制、多様で柔軟な働き方の実現のため、年次有給休暇に係る時季指定の使用者への義務付け、企画業務型裁量労働制の対象業務の追加、高度な専門的知識等を要する業務に就き、かつ、一定額以上の年収を有する労働者に適用される労働時間制度（高度プロフェッショナル制度）の創設等を内容とする「労働基準法等の一部を改正する法律案」（以下「平成27年法案」という。）を提出した。

継続審査となっていた平成27年法案に関し、平成29年７月13日、日本労働組合総連合会（連合）の神津里季生会長は、安倍内閣総理大臣に対し、裁量労働制が営業職全般に拡大されないことの明確化と高度プロフェッショナル制度で働く者の健康確保強化の観点からの是正を求める要請を行った。

厚生労働省は、上記の労働政策審議会建議を踏まえた改正事項と、連合の要請等を踏まえ平成27年法案の内容を一部修正した改正事項とを新たに一つの法案として整理した法案要綱を取りまとめ、平成29年９月、労働政策審議会に諮問し、「おおむね妥当と認める」旨の答申を得た。なお、平成27年法案は、平成29年９月28日の衆議院解散により審査未了・廃案となった。

政府は、このような状況を踏まえて法律案の提出準備を進めていたが、平成30年の第196回国会（常会）の衆議院予算委員会での質疑において、裁量労働制適用者と一般労働者の労働時間に関する厚生労働省の平成25年度労働時間等総合実態調査のデータに様々な疑義が指摘されたことから、安倍内閣総理大臣は、裁量労働制の改正部分については提出の準備を進めていた法律案から全面削除する判断を行った。

このような経緯を経て、平成30年４月６日、政府は、労働者がそれぞれの事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現する働き方改革を推進するため、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」を衆議院に提出した。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案は、４月27日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同日、加藤厚生労働大臣から提案理由の説明を聴取し、５月２日から質疑に入り、同月22日には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。

同月23日には、自由民主党、公明党及び日本維新の会の３会派より、同法律案に対し、高度プロフェッショナル制度について、対象労働者の同意の撤回に関する手続を労使委員会の決議事項とすること等を内容とする修正案が提出され、趣旨説明を聴取した後、同法律案及び修正案を議題とし、安倍内閣総理大臣に対する質疑を行った。

同月25日、質疑を終局し、採決を行った結果、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決され、同法律案は修正議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31日の本会議において、同法律案は修正議決され、参議院に送付された。

２　参議院における審議経過

参議院において、同法律案は、６月４日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行

われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同月５日、加藤厚生労働大臣から提案理由の説明及び衆議院議員浦野靖人君から衆議院における修正部分の説明を聴取し、同日から質疑に入り、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑、埼玉県における地方公聴会並びに安倍内閣総理大臣に対する質疑を行い、同月28日、質疑を終局した。次いで、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29日の本会議において、同法律案は可決され、成立した。

Ⅳ　法律の概要及び主な議論

１　働き方改革の総合的かつ継続的な推進（雇用対策法）

(1) 改正内容

改正前の雇用対策法は、日本国憲法第27条第１項に規定された勤労権に基づき、国の雇用対策（労働市場政策）を包括的に定めたものであり、職業安定行政や人材開発行政（職業能力開発行政）の通則法としての性格を有していた。

働き方改革実行計画では、「働き方改革の基本的な考え方と進め方を示し、その改革実現の道筋を確実にするため、法制面も含め、その所期の目的達成のための政策手段について検討する」と述べている。

本法律では、働き方改革の考え方を示し、労働施策を総合的に推進するため、雇用対策法を改正し、題名を改め、目的、国の施策等を見直すとともに、労働施策の総合的な推進に関する基本方針の策定を国に義務付けることとしている。

なお、これらの改正に係る規定は、公布日（平成30年７月６日）から施行されている。

ア　題名及び目的の改正

上述のとおり、本法律により、雇用対策法の題名が「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」に改められた。そして、国が、労働施策を総合的に講ずることにより、労働者の多様な事情に応じた雇用の安定及び職業生活の充実並びに労働生産性の向上を促進して、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにし、これを通じて、労働者の職業の安定と経済的社会的地位の向上とを図ること等が法の目的として明記された。

イ　国の施策の追加

改正前の雇用対策法は、雇用対策の基本法であることから、国の施策として、職業指導及び職業紹介に関する施策の充実、職業訓練及び職業能力検定に関する施策の充実等12項目を規定していた。

本法律により、労働者の多様な事情に応じた職業生活の充実に対応し、働き方改革を総合的に推進するために必要な施策として、国の施策に、①労働時間の短縮その他の労働条件の改善、②多様な就業形態の普及、③雇用形態又は就業形態の異なる労働者の間の均衡のとれた待遇の確保、④仕事と生活（介護、治療）の両立が新たに規定された。

ウ　基本方針の策定

本法律により、国は、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにするために必要な労働施策の総合的な推進に関する基本方針を定め、閣議決定しなければならないこととされた。この基本方針に定める事項は、労働者がその有する能力を有効に発揮することができるようにすることの意義に関する事項、国の施策に関する基本的事項等とするものとされた。

なお、衆議院において、国は、基本方針において定められた施策の実施に関し、中小企業における取組が円滑に進むよう、労使団体

等により構成される協議会の設置等の連携体制の整備に必要な施策を講ずるように努めるものとするとの修正が行われた。

(2) 主な議論

ア　働き方改革の意義及び位置付け

安倍内閣総理大臣は、第196回国会を働き方改革国会と位置付けており、働き方改革の意義及び位置付けについて、質疑があった。

これに対して、安倍内閣総理大臣から、「同内閣が目指すのは、高齢者、若者、女性、男性、障害や難病のある方も、誰もが活躍できる一億総活躍社会の実現であり、働き方改革は、その実現のための最大のチャレンジであり、働く人の視点に立って、一人一人の事情に応じた多様な働き方を選択できる社会を実現していく。長時間労働を是正すれば、女性や高齢者も仕事につきやすくなり、経営者はどのように働いてもらうかに関心を高め、労働生産性が向上する。同一労働同一賃金を実現し、正規と非正規の労働者の格差を埋めて、中間層が厚みを増し、より多くの消費につながっていく。多様な働き方を選択できれば、幾つになっても、誰にでも、学び直しと新たなチャレンジの機会を確保することができるようになる」旨答弁があった[1]。

イ　多様な働き方の普及

本法律により、国の施策に多様な就業形態の普及が規定されたが、雇用型労働から非雇用型労働への置き換えが助長されたり、労働関係法令の適用逃れが助長されるのではないかとの懸念が示された。

これに対して、厚生労働省から、雇用型テレワークや一定の副業、兼業は使用者の雇用責任の下で柔軟に働く働き方であるので、これを推進することが雇用関係にない働き方への置き換えの助長に必ずしもつながるものではなく、契約形態にかかわらず、雇用関係という実態があれば労働関係法令等が適用されること、一方で、非雇用型テレワーク等の雇用類似の働き方については、労働政策審議会労働政策基本部会において保護の在り方等について検討している旨答弁があった[2]。

2　長時間労働の是正、多様で柔軟な働き方の実現（労働基準法、労働時間等設定改善法、労働安全衛生法）

(1) 改正内容

一般労働者の年間総実労働時間が2,000時間を上回る水準で推移し、年次有給休暇の取得率が５割を下回っている状況の中、長時間労働を是正し、仕事と生活の調和のとれた働き方を拡げていくことは喫緊の課題となっている。また、経済のグローバル化の進展等に伴い、企業において創造的な仕事の重要性が高まる中で、時間ではなく成果で評価される働き方に対応した選択肢を増やしていくことも課題となっている。

これらを背景に、本法律では労働時間制度の見直し等を行う以下の労働基準法、労働時間等設定改善法及び労働安全衛生法の改正を行っている。

なお、これらの改正に係る規定の施行日は、平成31年４月１日であるが、中小事業主における時間外労働の上限規制の導入に係る改正規定（ア）の適用は平成32年４月１日、月60時間を超える時間外労働に係る５割以上の割増賃金率の中小事業主への適用猶予措置の廃止（エの①）の施行日は平成35年４月１日である。

---

[1] 第196回国会衆議院会議録第22号５頁（平30.4.27）安倍内閣総理大臣答弁

[2] 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第21号（その１）20頁（平30.6.14）加藤厚生労働大臣答弁

ア　時間外労働の上限規制の導入

労働基準法では、労使協定（いわゆる３６（サブロク）協定）を締結し、労働基準監督署に届け出ることにより、１週40時間、１日８時間（原則）の法定労働時間を超える労働（以下「時間外労働」という。）が認められている。時間外労働について、厚生労働大臣の告示で限度時間が定められているが、これには罰則等による強制力がない上、臨時的な特別の事情がある場合として、労使が合意して当該協定に特別条項を設けることで、上限無く時間外労働が可能となっている。

このため、労働基準法を改正し、時間外労働の上限について、月45時間、年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも、年720時間、単月100時間未満（休日労働含む）、２～６か月の月平均で80時間（休日労働含む）を限度とすることとしている。ただし、自動車運転の業務、建設事業、医師、鹿児島県及び沖縄県における砂糖製造業については適用を猶予するとともに、新技術、新商品等の研究開発業務については、医師による面接指導を罰則付きで義務付けた上で（労働安全衛生法の改正）、時間外労働の上限規制を適用しないこととしている。

イ　高度プロフェッショナル制度の創設

時間ではなく成果で評価される働き方を希望する労働者のニーズに応えるため、労働基準法を改正し、職務の範囲が明確で一定の年収を有する労働者が、高度の専門的知識を必要とする等の業務に従事する場合に、年間104日の休日確保等の健康確保措置を講じること、本人の同意、労使委員会の決議等を要件として、同法第４章で定める労働時間、休憩、休日及び深夜の割増賃金に関する規定を適用除外とする制度（高度プロフェッショナル制度）を創設することとしている。

対象となる業務は、高度の専門的知識等を必要とするとともに、従事した時間と従事して得た成果との関連性が通常高くないと認められるという性質の範囲内で、具体的には厚生労働省令で定められる（金融商品の開発業務、金融商品のディーリング業務、アナリストの業務、コンサルタントの業務、研究開発業務等が想定されている。）。

また、対象労働者の年収は、１年間に使用者から支払われると見込まれる賃金の額が労働者１人当たりの年間平均給与額の３倍の額を相当程度上回る水準とされ、具体的な額は厚生労働省令で定められる（1,075万円以上が想定されている。）。

さらに、対象労働者の健康確保のため、使用者は、労働者が事業場内にいた時間と事業場外において労働した時間との合計の時間を「健康管理時間」として把握する措置を講じるとともに、「年104日以上かつ４週４日以上の休日確保措置」（必須措置）[3]のほか、①一定時間以上の継続した休息時間の確保（インターバル措置）かつ深夜業の回数制限、②健康管理時間の上限措置、③年１回以上の継続した２週間の休日確保措置、④厚生労働省令で定める要件に該当する労働者に対する健康診断の実施のいずれかの措置（選択的措置）を講じることが制度の適用要件となっている。これに加え、健康管理時間が一定の時間を超える場合には、医師による面接指導を罰則付きで義務付けている（労働安全衛生法の改正）。

ウ　勤務間インターバル制度の普及促進

終業から始業までの時間を設定する制度は、「勤務間インターバル」制度と呼ばれている。これによって、労働者が日々働くに当たり、

[3] 平成27年に提出され、平成29年の衆議院解散により廃案となった法案（「労働基準法等の一部を改正する法律案」（内閣提出、第189回国会閣法第69号））では、当該措置は選択的措置の１つであったが、政府は、日本労働組合総連合会（連合）からの要請を踏まえ、平成30年に提出した法案では、これを必須措置とした。

必ず一定の休息時間を取れるようにするものである。近年、労使の自主的な取組により、当該制度を導入する動きが見られるものの、導入企業は1.4％（平成29年１月１日現在）[4]とまだ少ない。

勤務間インターバル制度は、労働者が十分な生活時間と睡眠時間を確保し、ワーク・ライフ・バランスを保ちながら働き続けることを可能とするものであり、その普及が望まれている。このため、労働時間等設定改善法を改正し、事業主に対し、労働者の健康及び福祉を確保するために必要な終業から始業までの時間の設定を講ずる努力義務を課すこととしている。

エ　その他の改正事項

ア～ウに掲げた事項以外に、①月60時間を超える時間外労働に係る５割以上の割増賃金率の中小事業主への適用猶予措置を廃止すること、②使用者は、年次有給休暇の日数が10日以上の労働者に対し、年次有給休暇のうち５日について、毎年、時季を指定して与えなければならないこと、③労働時間の状況を厚生労働省令で定める方法（タイムカード等の客観的な方法によることを原則とする予定）により把握しなければならないこととすること、④フレックスタイム制の清算期間の上限を１か月から３か月に延長すること等の改正が行われている。

(2) 主な議論

ア　時間外労働の上限規制の導入

(ｱ) 時間外労働の上限規制の意義

今回の時間外労働の上限規制の意義について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、過労死を防止し、労働者の健康を確保し、ワーク・ライフ・バランスが図られるとともに、正規で働きたいと思っていても残業があればそれが難しい者が、きちんとした労働時間が設定されれば正規で働く選択肢も拡大されていく旨答弁があった[5]。

(ｲ) 時間外労働の上限時間の妥当性

本法律により、臨時的な特別な事情がある場合に、単月100時間未満、複数月平均80時間の時間外･休日労働が可能となることに対し、過労死ライン[6]近くまで働かせることを容認しているとの批判がある。

これに関し、過労死を防止するために時間外労働の上限時間を見直すべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、青天井となっている時間外労働にどう罰則付きで上限をかけていくか議論し、やっと労使が合意したので､まずは､これに沿って上限を設定し、その上で、更に長時間労働の是正、労働時間の縮減に向けてしっかりと取り組んでいきたい旨答弁があった[7]。

(ｳ) 中小企業に対する助言・指導に当たっての配慮の内容

本法律附則には、当分の間、労働時間の延長及び休日の労働を適正なものとするために定められる指針に関し、行政官庁が中小事業

---

[4] 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成29年）

[5] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号11頁（平30.5.2）加藤厚生労働大臣答弁

[6] 脳・心臓疾患の労災認定基準（いわゆる過労死の労災認定基準）では、「発症前１か月間におおむね100時間又は発症前２か月間ないし６か月間にわたって、１か月当たりおおむね80時間を超える時間外労働が認められる場合は、業務と発症との関連性が強いと評価できる」とされ、「月100時間」「２～６か月の月平均で80時間」の時間外・休日労働時間は俗に過労死ラインと呼ばれている。

[7] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号26頁（平30.5.11）加藤厚生労働大臣答弁

主に対し助言・指導を行うに当たっては、中小企業における労働時間の動向、人材の確保の状況、取引の実態その他の事情を踏まえて行うよう配慮する旨の規定が設けられている。

これに関し、当該指針に関する行政官庁の中小企業に対する助言・指導に当たっての配慮の内容について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、助言・指導の際には、中小企業が指針に適合できるように丁寧に指導していくことを規定している、時間外労働の上限時間については適用されるが、中小企業については十分な周知が必要であり、働き方改革支援センター等が中心になり、必要な相談、支援を行い、行政官庁から中小企業事業者に自主的な改善を促すということを旨として監督指導を行っていきたい旨答弁があった[8]。

イ　高度プロフェッショナル制度の創設

(ｱ) 高度プロフェッショナル制度の意義

高度プロフェッショナル制度の意義について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、付加価値の高い財・サービスを生み出す革新的な分野で、イノベーションや高付加価値を担う高度専門職が、健康を確保した上で、仕事の進め方等を自ら決定し一番パフォーマンスの高い形で仕事をしていきたいという思いを実現していくことは、そうした方々が力を発揮し、ひいては、新しい産業の創出、雇用の確保等にもつながり、日本全体の生産性向上にもつながるため、健康確保措置を講じつつ、高い年収の確保、職務範囲の明確化等の要件を設定した上で、本人同意を前提に、雇用関係の下で自律的に働くことのできる制度を働き方の選択肢の一つとして整備する旨答弁があった[9]。

(ｲ) 対象拡大の懸念

本制度の対象となる業務や対象労働者が拡大されることが懸念されている。

これに関し、対象範囲が運用により拡大することがないことの確認を求める質疑があり、厚生労働省から、対象となる業務や対象労働者の年収要件を法律上細かに規定しているため、法改正しない限り大幅な対象業務の拡大や年収要件の引下げはできない旨答弁があった[10]。

これに対して、法改正しなくても対象業務を拡大できるのではないかとの質疑があり、厚生労働省から、具体的な業務は省令に委任されており、委任の範囲であれば、省令改正で足りるが、法律に書かれている対象業務の基本的考え方を変えることになれば、法改正が必要である旨答弁があった[11]。

(ｳ) 長時間労働につながる懸念

高度プロフェッショナル制度は、労働時間の長さと賃金のリンクを切り離すもので、労働基準法で定める労働時間、休憩、休日及び深夜の割増賃金に関する規定が適用除外される。割増賃金という長時間労働の歯止めがなくなることで、長時間労働を助長することが懸念されている。

これに関し、対象労働者を深夜労働の割増賃金の適用除外とすることは、長時間労働につながっていくのではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、(深夜割増等の）様々な規制は適用除外とする一方、休日の確保等の規定を置いており、これは労使

---

[8] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号48頁（平30.5.9）山越政府参考人（厚生労働省労働基準局長）答弁

[9] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号11頁（平30.5.2）加藤厚生労働大臣答弁

[10] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号14頁（平30.5.2）牧原厚生労働副大臣答弁

[11] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号38頁（平30.5.9）加藤厚生労働大臣答弁

協定でも除外できない旨答弁があった[12]。すなわち、本制度の適用要件として、年104日以上かつ４週４日以上の休日確保措置を必ず講じなければならないが、この休日は、労使協定（３６協定）の締結・届出と割増賃金の支払によって労働させることができる労働基準法第35条の休日とは異なり、必ず休ませなければならない。

また、24時間連続勤務及び年間6,000時間を超える労働が理論上は可能であるか否かについて質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、具体的な業務を定める省令には、働く時間帯の選択、時間配分は労働者自らが決定することを明記することを考えており、24時間働かせる業務命令を出すことは、要件を満たさず高度プロフェッショナル制度は適用されず、労働者自身がそうした働き方を判断した場合でも、今回、労働安全衛生法を改正し、健康管理時間が長時間に及ぶ場合には医師による面接指導を一律に罰則付きで義務付け、健康確保を図る措置も講じている旨答弁があった[13]。

(ｴ) 過労死等があった場合の労災認定

使用者は、一般の労働者に対して、適正な割増賃金の支払等のために労働時間を適正に把握する必要がある。しかし、高度プロフェッショナル制度が適用される労働者については、健康管理時間を把握する必要はあるが、労働時間規制が適用除外となるため、実労働時間の把握までは必要ない。実労働時間が把握されていない中、この制度の下で働いている者が過労死しても労災認定を受けにくくなるのではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、通常の労働者の場合には労働時間、高度プロフェッショナル制度の下で働いている者の場合には健康管理時間ということになるが、そのような記録をそのまま労災認定で採用するわけではなく、それらも参考にしながら、タイムカードやパソコンの使用記録、同僚の話等で労働時間を把握し、それに基づき労災認定していく旨答弁があった[14]。

(ｵ) 監督指導

高度プロフェッショナル制度に対しては、長時間労働となり過労死が起こる懸念が示されており、同制度に関する監督指導の方法を高度化する必要性について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、各事業場で制度を導入する際、対象労働者等について定めた決議を労働基準監督署に届け出るが、その段階で法定事項を満たしているか、指針の内容に沿っているか等を確認し、問題があれば指導を行う、また、健康確保措置の実施状況についても報告することになっており、そうした報告や事業場に対する監督指導によって法定事項の遵守状況を確認し、遵守されていなければ必要な指導等を行う旨答弁があった[15]。

また、労働時間規制が適用されない同制度の違反を監督指導することはできず長時間労働の抑制につながらない懸念について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、時間だけでいい悪いという規定ぶりにはなっていないが、使用者が長時間の勤務を命ずる場合には是正指導の対象になり、また、医師の面接指導等の仕組みもある旨答弁があった[16]。

---

12 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号８頁（平30.5.9）加藤厚生労働大臣答弁
13 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号21頁（平30.5.11）加藤厚生労働大臣答弁
14 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号25頁（平30.5.16）加藤厚生労働大臣答弁
15 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号23頁（平30.5.11）加藤厚生労働大臣答弁
16 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第23号８頁（平30.5.25）加藤厚生労働大臣答弁

(ｶ) 労働者のニーズ

エビデンスに基づいて政策決定すべきとして、高度プロフェッショナル制度についての労働者側のニーズについて質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、労働者から話を聞き、例えば、研究職からは、１日４、５時間の研究を10日間繰り返すよりも２日間集中した方がトータルの時間が短くて済む、あるいはコンサルを行っている者からは、長時間労働をする者の方が残業代による報酬が多くなり大変理不尽な思いをしており、パフォーマンスが高いスタッフに多くの報酬が出るようになればモチベーションもアップになるといった声もいただいている旨答弁があった[17]。

(ｷ) 労働者の同意

高度プロフェッショナル制度を労働者に適用するためには、対象労働者の同意が要件とされている。しかしながら、使用者と比べて立場の弱い労働者が同意を強制されるおそれも懸念され、同意の強制が行われた場合にどのような対応をとるのかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、同意しなければ解雇する等の不利益取扱いをしてはならないことを法律に明定しており、監督指導等を行うことになる旨答弁があった[18]。

なお、衆議院において、同制度の適用を受けることに同意した労働者が、同意を撤回する場合の手続を労使委員会の決議事項とする修正が行われた。

(ｸ) 年収要件

対象労働者にはいわゆる年収要件が設けられているが、これに関し、年収が高ければ使用者に対して交渉力があるのか、管理監督者でもないのに裁量があるのか、年収が高ければ保護しなくてよい理由は何かとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、交渉力については、平成15年の労働基準法改正時の附帯決議において有期労働契約期間の特例となる高度専門職について交渉力がある者とされたことを踏まえ、労働政策審議会で議論した結果、1,075万円という年収要件を設定したが、今回もそれを踏まえて、労働政策審議会建議の中に盛り込まれている旨の答弁、裁量に関しては、働く時間帯や時間配分を自ら決定していくことを法律から委託される省令に明確に書く旨の答弁があり、また、年104日以上かつ４週４日以上の休日確保措置等、一般の労働者と比べて健康確保措置の充実を図っており、年収が高いからといって保護の必要がないということではなく、こうした働き方をするに当たっても労働法制の中でできる保護はしっかり行っていく旨答弁があった[19]。

ウ　勤務間インターバル制度の普及促進

(ｱ) 勤務間インターバルの義務付け

勤務間インターバル制度の普及促進を図るため、本法律では、労働時間等設定改善法を改正し、事業主に対し、終業から始業までの間に一定の休息時間を確保する努力義務を課すこととしているが、法律で義務付けるべきとの意見がある。

これに関し、平均睡眠時間が７～８時間の者の死亡率が最も低いというアメリカの調査結果を紹介した上で、７時間の睡眠をとるためには、11時間のインターバルを義務付けるべきではないかとの質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、勤務間インターバル制度を導入している企業は1.4％であり、その背景としては、約４割の企業が

---

[17] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号27頁（平30.5.9）加藤厚生労働大臣答弁

[18] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号３頁（平30.5.11）加藤厚生労働大臣答弁

[19] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第17号22頁（平30.5.11）加藤厚生労働大臣答弁

制度を知らないことや、労務管理上の問題もあり、そうしたことを踏まえて、今回は努力義務とした旨答弁があった[20]。

(ｲ) 制度の導入促進に向けた方策

勤務間インターバル制度の導入が進まない中で、導入促進策について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、昨年度より、勤務間インターバル制度を導入する中小企業に対し、制度導入のための就業規則の作成・変更、労務管理機器の導入等に対して費用の一部を助成する助成金制度を設けており、また、好事例の周知にも努めているところであり、こうした取組により勤務間インターバル制度の普及に努めていく旨答弁があった[21]。

３　産業医・産業保健機能の強化（労働安全衛生法、じん肺法）

(1) 改正内容

労働安全衛生法は、昭和47年に、労働基準法の中に設けられていた安全衛生確保のための条文を独立させ、関連法令を整備して制定された法律であり、政令で定める規模の事業場ごとに、労働者の健康管理等を行う産業医を選任することを事業者に義務付けている。

働き方改革実行計画において、この産業医を中心とした産業保健機能の強化を図ることとされた背景には、労働安全衛生法が制定された当時に比べ、産業構造、経営環境等が大きく変化し、産業医・産業保健機能に求められる役割とともに事業者が取り組むべき労働者の健康確保の在り方も変化してきていることがある。具体的には、工場等における職業性の疾病の防止対策に加え、事務的業務に従事する労働者を含めた過労死等防止対策、メンタルヘルス対策、治療と仕事の両立支援対策等が新たな課題となってきている。

こうした状況を踏まえ、本法律では、産業医・産業保健機能の強化を図るため、労働安全衛生法の改正を行っている。また、じん肺法においても、労働者に対する健康診断の規定があることから、労働安全衛生法の改正における労働者の健康情報の適正な取扱いを確保するための規定の整備と同様の趣旨の改正を行っている。なお、これらの改正に係る規定の施行日は、平成31年４月１日である。

産業医・産業保健機能の強化に係る労働安全衛生法改正の主な内容は、以下のとおりである。

ア　労働者の健康管理等に必要な情報の産業医への提供

産業医は、常時50人以上の労働者を使用する事業場に選任義務があり、健康診断、長時間労働者に対する面接指導、ストレスチェック及び高ストレス者に対する面接指導、作業環境の維持管理、作業の管理、その他の労働者の健康管理等を職務としている。

本法律により、事業者は、産業医に対し、労働者の健康管理等を適切に行うために必要な情報を提供しなければならないこととされた。

イ　産業医からの勧告内容等の衛生委員会への報告

労働安全衛生法では、産業医は事業者に対し、必要な勧告をすることができ、事業者はこの勧告を受けたときは、これを尊重しなければならないと規定している。

本法律により、事業者は、衛生委員会に対し、産業医が行った勧告の内容等を報告しなければならないこととされた。衛生委員会とは、使用者、労働者、産業医等を構成員とする会議体であり、事業場の衛生に関する事項について調査審議させ、事業者に対して意見

---

[20] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第16号13頁（平30.5.9）加藤厚生労働大臣答弁

[21] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号13頁（平30.5.2）山越政府参考人（厚生労働省労働基準局長）答弁

を述べさせるため、常時50人以上の労働者を使用する事業場ごとに設置が義務付けられている。

(2) 主な議論

ア　産業医に対する情報提供による効果

本法律により事業者から産業医に必要な情報を提供することを義務付けることに関して、具体的にどのような情報を提供し、労働者の健康にどのように結びつくのかについて、質疑があった。

これに対し、厚生労働省から、提供する情報については、長時間労働による健康リスクが高い状況にある者を見逃さないようにするため、労働時間の情報に加えて業務に関する情報を提供するとともに、医師による面接指導の結果に基づき健康確保のために事業者が行った措置の内容についても産業医が把握できるようにする旨の答弁があった[22]。また、こうした情報の提供を受けることで、面接指導の必要性が高いと考えられる長時間労働者に対する漏れのない面接指導の申出の勧奨や、面接指導の申出を行わない長時間労働者に対する健康相談等のアプローチをより効果的に行うことができるようになるとともに、面接指導後に事業者が行った措置の内容が産業医に的確にフィードバックされ、事業者による措置の確実な履行に資するとともに、必要に応じ、事業者に対する的確な助言や勧告が可能になる旨の説明があった[23]。

イ　勧告の衛生委員会への報告の課題

本法律により産業医の勧告の内容等を衛生委員会に報告することを事業者に義務付けることに関し、そもそも衛生委員会が機能しているのか、また衛生委員会にはどのような課題があるのかについて、質疑があった。

これに対し、厚生労働省から、衛生委員会は労働者数50人以上の事業場に設置義務があるが、義務付けられているから設置・開催しているにとどまり、労使双方とも十分にその意義を認識していないこと、また、産業医も嘱託産業医で時々しか来ない、衛生委員会にもなかなか積極的に参画しないといった形骸化が指摘されている旨の答弁があった[24]。また、衛生委員会の活用については、ストレスチェック制度の実施マニュアル等において周知をしてきたところであり、本法律の施行においても、衛生委員会の活用方法等についてマニュアル等を作成し、全国の産業保健総合支援センターを通じて事業者や産業医等の産業保健スタッフに研修を行い、更に展開をしていきたい旨の説明があった[25]。

ウ　小規模事業場における産業医・産業保健機能の強化策

労働者数50人未満の事業場においては、昭和47年の労働安全衛生法の制定当時から、産業医の選任は義務付けられておらず、平成８年の同法の改正により、医師等による健康管理等を行わせることを努力義務としている。その理由についての質疑に対し、厚生労働省からは、健康管理の対象となる労働者数の面や、産業医の選任に係る負担の面等への配慮からである旨の答弁があった[26]。

また、これらの事業場における産業保健機能の強化策についての質疑に対し、厚生労働省からは、産業保健総合支援センターの下に

22　第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号10頁（平30.5.2）牧原厚生労働副大臣答弁

23　同上

24　第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号16頁（平30.5.2）及び参議院厚生労働委員会会議録第19号40頁（平30.6.7）田中政府参考人（厚生労働省労働基準局安全衛生部長）答弁

25　第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第19号40頁（平30.6.7）加藤厚生労働大臣答弁

26　第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号16頁（平30.5.2）牧原厚生労働副大臣答弁

設置している全国350か所の地域窓口を通じて、事業者の求めに応じ、労働者に対する面接指導や健康相談等を行っているところであるが、労働者数50人未満の事業場で働く労働者が労働者全体の６割を占める中、ニーズに十分に応えられていない部分があり、予算措置も含めて拡充していきたい旨の答弁があった[27]。このほか、小規模事業場における産業医選任の促進策について、実効性のある対応を考えていきたい旨の説明があった[28]。

４　雇用形態にかかわらない公正な待遇の確保（同一労働同一賃金に係る法整備）（短時間労働者法、労働契約法、労働者派遣法）

(1) 改正内容

非正規雇用労働者は増加傾向にあり、雇用者全体に占める割合は約４割となっている。我が国のフルタイム労働者に対するパートタイム労働者の賃金水準は６割弱となっており、７割～９割程度であるヨーロッパ諸国と比べて低い状況にある。

平成28年12月20日、働き方改革実現会議において、同一企業・団体における正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の解消を目的に、基本給、各種手当、福利厚生、教育訓練の均等・均衡待遇[29]の確保を事業主に求め、具体的な事例を交えた同一労働同一賃金ガイドライン案が提示された。

働き方改革実行計画では、同ガイドライン案の実効性を担保するため、非正規雇用労働者が裁判で救済を受けることができるよう、その根拠を整備する法改正を行うことが明記された。具体的には、短時間労働者法、労働契約法、労働者派遣法の一部を改正することである。

なお、本法律によるこれらの改正に係る規定の施行日は平成32年４月１日であるが、中小事業主における短時間労働者法及び労働契約法の改正規定の適用は平成33年４月１日である。

ア　不合理な待遇差を解消するための規定の整備

改正前の我が国の労働法制では、パートタイム労働者には短時間労働者法により均等待遇（第９条）又は均衡待遇（第８条）に関する規制があり、有期雇用労働者には労働契約法により均衡待遇（第20条）に関する規制のみがある一方、派遣労働者には労働者派遣法上、均等待遇及び均衡待遇に関する規制がなく、均衡に配慮するという規制があるだけであった。しかも労働者派遣法には短時間労働者法や労働契約法のような司法判断の根拠条文は整備されていなかった。

本法律により、パートタイム労働者、有期雇用労働者及び派遣労働者に対する均等・均衡待遇の規定が整備された。

(ｱ) 短時間労働者法の題名改正

有期雇用労働者についての不合理な労働条件を禁止している労働契約法は、労働契約に関する民事的なルールを定めた民法の特別法であり、行政指導等を伴わず、法違反は最終的には司法手続によって解決されるという性格を有するものである。このような労働契約法に裁判外紛争解決手続（行政ＡＤＲ）[30]や行政指導についての根拠規定を設けることは困難とされており、本法律では、有期雇用労働

---

[27] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第15号10頁（平30.5.2）牧原厚生労働副大臣答弁及び参議院厚生労働委員会会議録第18号42頁（平30.6.5）田中政府参考人（厚生労働省労働基準局安全衛生部長）答弁

[28] 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第19号42頁（平30.6.7）加藤厚生労働大臣答弁

[29] 均等待遇とは、「仕事の内容や経験、責任、人材活用の仕組みなどの諸要素が同じであれば同一の待遇を保障すること」とされており、均衡待遇とは、「仕事の内容や経験、責任、人材活用の仕組みなどの諸要素に鑑み、バランスのとれた待遇を保障すること」とされている（第190回国会衆議院会議録第７号６頁（平28.1.26）安倍内閣総理大臣答弁）。

[30] 都道府県労働局長による紛争の解決の援助及び都道府県労働局における調停制度

者が行政ＡＤＲを利用したり、行政が事業主を指導することができるようにするため、有期雇用労働者を短時間労働者法の対象に含める改正を行った。このような改正の中で、同法の題名は「短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（以下「短時間・有期雇用労働者法」という。）に改められた。

(ｲ) 均衡待遇規定の明確化

均衡待遇について、改正前の短時間労働者法第８条は、事業主が、パートタイム労働者の待遇を、通常の労働者（正社員）の待遇と相違させる場合、当該待遇の相違は、①職務内容（業務内容及び責任の程度）、②職務内容及び配置の変更の範囲（人材活用の仕組み、運用等）、③その他の事情の３要素を考慮して、不合理と認められるものであってはならないと規定していた。

改正前の短時間労働者法第８条は、改正前の労働契約法第20条にならった規定である。同条も上記３要素を考慮して、不合理と認められるものであってはならないと規定していた（均衡待遇）。両規定については、③のその他の事情や待遇差の合理性・不合理性の詳細な解釈が示されていないことが課題とされている。

本法律により、短時間労働者法の対象に有期雇用労働者が含められることから、労働契約法第20条は削除され、有期雇用労働者に係る均衡待遇規定は、短時間・有期雇用労働者法第８条に規定された。

また、短時間・有期雇用労働者の均衡待遇について、待遇差の不合理性の判断に当たっては、基本給、賞与等の個々の待遇ごとに、当該待遇の性質及び目的に照らして適切と認められる事情を考慮することが明記された。

(ｳ) 通常の労働者と同視すべき短時間・有期雇用労働者に対する差別的取扱いの禁止

均等待遇について、改正前の短時間労働者法第９条は、①職務内容、②職務内容及び配置の変更の範囲が通常の労働者（正社員）と同一のパートタイム労働者について、パートタイム労働者であることを理由として、賃金の決定等の待遇について、差別的取扱いをしてはならないと規定していた。一方、有期雇用労働者については、このような均等待遇規定は、改正前の労働契約法に規定されていなかった。

本法律により、パートタイム労働者に係る均等待遇規定の対象に有期雇用労働者が追加された（短時間・有期雇用労働者法第９条）。

(ｴ) 派遣労働者に係る不合理な待遇差を解消するための規定の整備

派遣労働者に係る不合理な待遇差を解消するため、本法律により、以下の２つの方式のいずれかを確保することが派遣元事業主に義務付けられた。

第１は、派遣先の労働者との均等・均衡方式である（労働者派遣法第30条の３）。これは、短時間・有期雇用労働者法第８条（均衡待遇）及び第９条（均等待遇）と同趣旨の規定である。この場合、派遣先となろうとする者は、あらかじめ、派遣元事業主に対して、派遣先の比較対象労働者の賃金等の待遇に関する情報を提供しなければならない。派遣元事業主は、派遣先となろうとする者からこの情報提供がないときは、当該者との労働者派遣契約を締結してはならない。

第２は、労使協定による一定要件を満たす待遇決定方式である（労働者派遣法第30条の４）。派遣元事業主が過半数労働組合等と一定の要件を満たす労使協定を締結した場合、当該協定に基づいて派遣労働者の待遇を決定する。この一定の要件とは、派遣労働者の賃金について、派遣労働者と同種の業務に従事す

る一般の労働者の平均的な賃金と同等以上であること等である。

これは、第１の方式の場合、派遣先が変わるごとに派遣労働者の賃金水準が変わり、その所得が不安定になること等が懸念されることを踏まえて規定されたものである。

(ｵ) 同一労働同一賃金ガイドラインの根拠規定の整備

上述の同一労働同一賃金ガイドライン案では、関係者の意見や改正法案の国会審議を踏まえて、この案を最終的に確定すると明記されており、同ガイドラインの根拠規定が短時間・有期雇用労働者法及び労働者派遣法に整備された。

イ　労働者に対する待遇に関する説明義務の強化

改正前の制度では、パートタイム労働者及び派遣労働者については、雇入れ時における待遇の内容等の説明義務が事業主に課されていたが、有期雇用労働者については、このような義務は事業主に課されていなかった。また、パートタイム労働者、有期雇用労働者及び派遣労働者のいずれについても、比較対象となる正規雇用労働者との待遇差の内容及びその理由に関する説明義務は事業主に課されていなかった。

このように、雇用形態によって事業主の説明義務の範囲が異なることから、本法律では、短時間労働者法等を改正し、パートタイム労働者、有期雇用労働者及び派遣労働者に対する事業主の説明義務を統一した。具体的には、待遇の内容等の説明義務の対象者に有期雇用労働者を追加するとともに、短時間・有期雇用労働者及び派遣労働者が求めた場合に、通常の労働者との間の待遇差の内容及び理由等の説明義務を追加した。

ウ　行政による履行確保措置及び裁判外紛争解決手続（行政ＡＤＲ）の整備

改正前の制度では、パートタイム労働者及び派遣労働者については、行政による報告の徴収並びに助言、指導及び勧告等の規定は整備されていたが、有期雇用労働者についてはこのような規定は整備されていなかった。また、裁判外紛争解決手続（行政ＡＤＲ）は、パートタイム労働者についてのみ規定が整備されていたが、有期雇用労働者及び派遣労働者については規定が整備されていなかった。しかし、不合理な待遇差の解消を求めて裁判に訴えることには、多くの時間、費用等を要する。

このような状況を改善し、非正規雇用労働者の救済を容易にするため、本法律では、非正規の雇用形態にかかわりなく、行政による履行確保措置及び行政ＡＤＲの対象とするよう規定を整備する改正を行った。

(2) 主な議論

ア　同一労働同一賃金の考え方

働き方改革の重要な柱の一つとして、同一労働同一賃金が挙げられているが、本法律には、そのような文言がないことについて、質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、本法律に同一労働同一賃金という文言はないことを認めた上で、同一労働同一賃金は、同一企業・団体における正規雇用労働者と非正規雇用労働者の間の不合理な待遇差の解消を目指すものであり、それが改正内容である旨答弁があった[31]。

イ　削除される労働契約法第20条と短時間・有期雇用労働者法第８条の法的効果

本法律によって、労働契約法第20条は削除され、有期雇用労働者に関する均衡待遇は、

[31] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号30頁（平30.5.16）加藤厚生労働大臣答弁

短時間・有期雇用労働者法第８条に規定される。これに伴い、不利益な労働条件の禁止に該当する範囲が狭められるのではないかとの懸念が指摘された。

これに対して、厚生労働省から、改正後の短時間・有期雇用労働者法第８条と改正前の労働契約法第20条について、法的効力に変化はない旨答弁があった[32]。

ウ　待遇に関する説明義務の不履行

事業主は、短時間・有期雇用労働者及び派遣労働者から求めがあったときは、通常の労働者との間の待遇差の内容及び理由等を説明しなければならないところ、その義務を履行しない場合の法的効果について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、最終的には司法判断であるが、待遇差について十分な説明をしなかった場合には、その事実も均衡待遇規定の考慮要素である「その他の事情」に含まれ、不合理性を基礎付ける事情として考慮されるものと考える旨答弁があった[33]。

エ　派遣労働者の待遇確保

派遣労働者の待遇確保に当たって、派遣元事業主が労使協定による一定要件を満たす待遇決定方式を選択した場合、労使協定で定める派遣労働者の賃金は、それと同種の業務に従事する一般の労働者の平均的な賃金で厚生労働省令で定めるものと同等以上でなければならない。この省令で定める賃金水準について質疑があった。

これに対して、厚生労働省から、賃金構造基本統計調査や職業安定業務統計といった公的データを優先させる中で、業界独自のデータの活用をどのような場合に認めるのかについて労働政策審議会の議論を経て定める旨答弁があった[34]。

オ　正規雇用労働者の待遇引下げの懸念

同一労働同一賃金の実現に当たって、正規雇用労働者の労働条件を引き下げることは、立法趣旨に背くとの指摘があった。

これに対して、厚生労働省から、基本的には、同一労働同一賃金に対応するために労使で合意することなく正規雇用労働者の待遇を引き下げることは、望ましい対応とは言えない、ただ、企業の処遇体系全体については、労使の話合いによって進められることが前提であるので、一律に規制することはなじまない旨答弁があった[35]。

---

[32] 第196回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号31頁（平30.5.16）宮川政府参考人（厚生労働省雇用環境・均等局長）答弁

[33] 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第18号18-19頁（平30.6.5）宮川政府参考人（厚生労働省雇用環境・均等局長）答弁

[34] 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第20号29-30頁（平30.6.12）宮川政府参考人（厚生労働省雇用環境・均等局長）答弁

[35] 第196回国会参議院厚生労働委員会会議録第23号22-23頁（平30.6.26）加藤厚生労働大臣答弁

消費者契約法の一部を改正する法律案
―委員会における議論から明らかとなった残された課題―

衆議院調査局調査員
清　水　　明　歩
（第一特別調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の経緯
Ⅱ　法律案の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

Ⅰ　法律案提出の経緯

１　消費者契約法の制定と見直しの動き

(1) 制定の背景

我が国では、平成に入った頃から、規制緩和政策が推進され、政策の基本原則が、行政による事前規制から市場参加者が遵守すべき市場ルールの整備へと転換が求められるようになり、公正で自由な競争が行われる市場の実現に向けて、「消費者のための新たなシステムづくり」[1]を行うことが課題となっていた。

他方で、グローバル化等の急速な進展に伴い、商品・サービスが一層多様化したが、消費者と事業者の間の情報や交渉力の格差により、消費者が適切な選択を行うことができない場合があり、取引に関するトラブルが多く生じていた。

消費者と事業者の間のトラブルについては、従来は民法か個別の業法による対応に委ねられていた。しかしながら民法は、対等な当事者間の取引を前提としており、情報や交渉力の格差から生ずることの多い消費者と事業者の間の契約（消費者契約）に係る紛争解決に適用するには限界がある。また、行政規制を中心とする業法も、対象外の事業活動には規制が及ばず、新たなビジネスが出現する中、法のすき間を狙った悪質事業者への対応は困難であるなどの問題があった。

こうした状況の下、消費者契約を幅広く対象とし、紛争の公正かつ円滑な解決に資する、民事ルールの整備が必要とされていた。

(2) 国民生活審議会における検討

消費者取引の適正化については、内閣総理大臣の諮問機関である経済企画庁の国民生活審議会[2]消費者政策部会（以下「部会」という。）において、数次にわたり検討が行われてきたが、平成６年４月から消費者取引上の問題点の検討が開始され、同年11月、第14次部会消費者行政問題検討委員会の「今後の消費者行政の在り方について」において、消費者取引の適正化の基本的な方向性が提言された。

次いで、第15次部会の「消費者取引の適正化に向けて」（平成８年12月）において契約締結過程及び契約条項に関する具体的かつ包括的な民事ルールの立法化が提言されるなど、数次の調査審議を経た後、第17次部会は消費者契約法検討委員会を設置して検討を行い、

---

[1] 第 17 次国民生活審議会消費者政策部会「消費者契約法（仮称）の立法に当たって」（平成 11 年 12 月 24 日）からの引用。以下、Ⅰ１(1)及び(2)については、同報告書のほか、消費者庁消費者制度課「逐条解説　消費者契約法〔第３版〕」商事法務（2018）及び経済企画庁国民生活局消費者行政第一課「消費者契約法（仮称）検討の 20 年の歴史」『ＥＳＰ』（社）経済企画協会（1999.11）60 頁を基に記述した。

[2] 国民生活審議会は、平成 13 年の省庁再編で内閣府所管となった後、平成 21 年の消費者庁及び消費者委員会設置に伴い廃止された。

同委員会は平成11年11月、「消費者契約法（仮称）の具体的内容について」を取りまとめた。この中では、同法について、「消費者に自己責任を求めることが適当でない場合のうち、消費者契約のトラブルの実態等を踏まえ、契約締結過程及び契約条項に関して消費者が契約の全部又は一部の効力を否定できる場合を新たに定めようとするもの」である旨示され、同年12月の部会報告において、この趣旨を十分に尊重し、早急な法制化が必要とされた。

これらを踏まえて政府部内で立案作業が行われた後、国会の審議を経て、平成12年４月、事業者からの不当な勧誘行為により消費者が誤認・困惑した場合の契約の意思表示の取消しや、不当な内容の契約条項の無効等を内容とする消費者契約法（平成12年法律第61号）が制定された[3]。

(3) 実体法部分の見直しに向けた動き

平成13年の消費者契約法施行後、平成18年の同法の改正で手続法部分が追加され、消費者団体訴訟制度が導入された。同制度の導入により、消費者全体の利益擁護のために活動する消費者団体[4]が、事業者の不当な行為に対して差止請求訴訟を提起することが可能となり、消費者被害の未然防止・拡大防止に資するものとして、同法の実効性を担保する役割を担うこととなった[5]。

他方で、契約締結過程や契約条項の内容に係るいわゆる実体法部分については、新たなトラブル事例等に適切に対応できるよう見直しの必要性が指摘されてきたものの、平成28年まで改正は行われないままであった。

（消費者契約法制定以降の実体法部分に係る主な検討及び調査）

時期	報告書名	報告書の概要
平成19年８月	消費者契約法の評価及び論点の検討について（第20次国民生活審議会）	インターネット取引の進展や高齢化社会に伴う消費者トラブルに対応する観点等から、消費者契約法の見直しを検討するため、関係団体から意見を聴取し、消費者契約法の評価及び論点の検討を行い、議論の方向性を取りまとめたもの
平成20年３月	平成19年度消費者契約における不当条項研究会報告書（内閣府）	消費者契約法に抵触して是正されるべき契約条項や正面から抵触するものではないが、消費者の利益を不当に害するおそれのある条項について、裁判例や消費者トラブルの実態を踏まえて検討したもの
平成24年６月	消費者契約法（実体法部分）の運用状況に関する調査結果報告（消費者庁）	消費者契約に係る裁判例及び裁判外紛争解決機関における事例等の収集・分析等を行い、消費者契約法の課題の所在を明らかにし、見直しに当たっての基礎資料とすることを目的とした調査の結果報告
平成25年８月	「消費者契約法に関する調査作業チーム」の論点整理の報告（内閣府消費者委員会）	消費者委員会の「消費者契約法の改正に向けた検討についての提言」（平成23年８月）を受け、本格的な調査審議を行う体制が整うまでの間、論点整理等の事前準備を行うため、同委員会に消費者契約法に関する調査作業チームが設置され、同チームの討議を踏まえて取りまとめたもの
平成26年10月	消費者契約法の運用状況に関する検討会報告書（消費者庁）	民法改正の議論等を踏まえた関連規定の見直しのため、裁判例や相談事例など、消費者契約法の運用状況を踏まえた立法事実の把握や論点の整理等を行ったもの

（出所）消費者委員会事務局「消費者契約法（実体法部分）に関するこれまでの審議会等報告書の概要」を基に作成

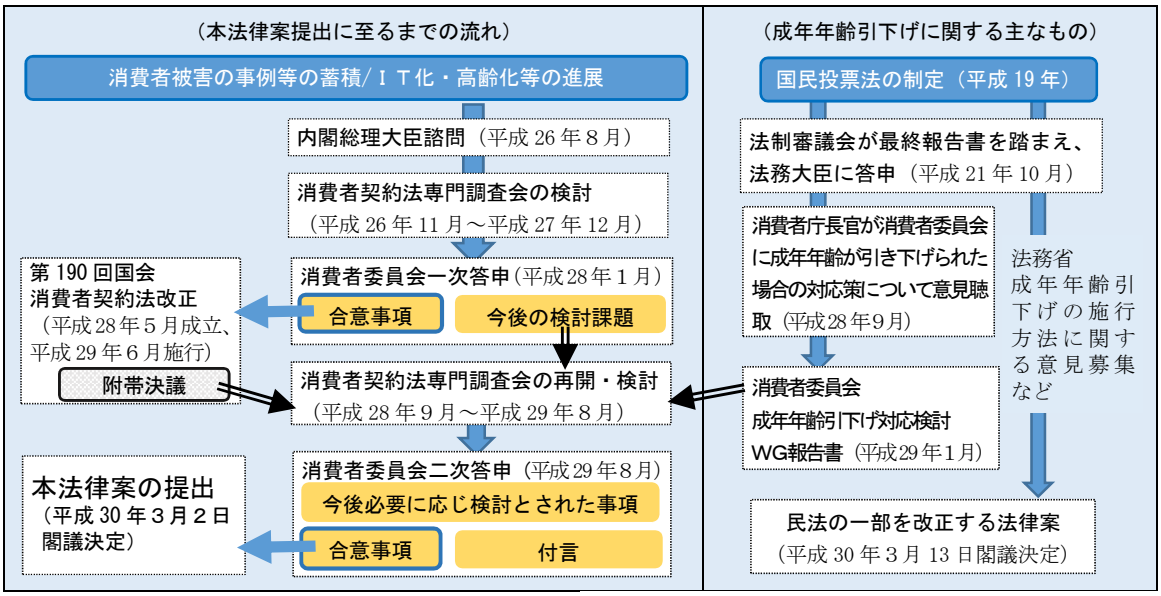
[3] なお、衆議院商工委員会における消費者契約法案に対する附帯決議（平成12年４月14日）では、本法施行後の状況につき分析、検討を行い、必要があれば５年を目途に本法の見直しを含め所要の措置を講ずることが求められた。参議院経済・産業委員会においても、ほぼ同様の内容の附帯決議が付された（平成12年４月27日）。

[4] 内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体。全国で19団体が認定されている（平成30年８月現在）。

[5] 差止請求の対象について、平成20年には「特定商取引に関する法律」（昭和51年法律第57号）及び「不当景品類及び不当表示防止法」（昭和37年法律第134号）に、平成25年には「食品表示法」（平成25年法律第70号）に拡大された。なお、平成25年には「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」（平成25年法律第96号）が制定され、適格消費者団体の中から内閣総理大臣が新たに認定した特定適格消費者団体が、不当な事業者に対して、消費者に代わって被害の集団的な回復を求めることが可能となった。

2　法律案提出までの経緯

（本法律案提出に至るまでの主な流れ）



（出所）衆議院調査局第一特別調査室資料を基に作成

(1) 平成 28 年の消費者契約法一部改正

消費者契約法制定以来、10 年以上にわたり実体法部分の抜本的な見直しは行われてこなかったが、平成 26 年８月、内閣総理大臣から、内閣府消費者委員会委員長に対し、消費者契約法について、施行後の消費者契約に係る苦情相談の処理例及び裁判例等の情報の蓄積を踏まえ、情報通信技術の発達や高齢化の進展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、契約締結過程及び契約条項の内容に係る規律等の在り方を検討するよう諮問がなされた。

これを受け、同年 10 月、消費者委員会は消費者契約法専門調査会（以下「専門調査会」という。）を設置して法改正に向けた調査審議を開始し、平成 27 年 12 月、速やかに法改正を行うべき論点及び引き続き検討を要する論点についての現時点での方向性を取りまとめた[6]（以下「平成 27 年報告書」という。）。

平成 27 年報告書では、高齢化の進展等を背景に、事業者が消費者に過量な内容の契約を締結させた場合に、取消しを認める規定の新設等について速やかに法改正を行うべきとされ、法改正のコンセンサスが得られなかった論点については、引き続き検討することとされた。

平成 28 年１月、消費者委員会は内閣総理大臣に対して、平成 27 年報告書の内容を踏まえ、現時点で法改正を行うべきとされた事項については速やかに消費者契約法の改正案を策定した上で国会に提出することが適当であるなどと答申した。なお、同答申では、同報告書で引き続き検討すべきとされている論点については、消費者委員会においてさらなる検討を加えた上でできる限り早く答申を行うものとされた（以下「一次答申」という。）。

平成 28 年３月４日、一次答申を踏まえた消費者契約法改正案が閣議決定を経て、内閣から国会に提出された。国会審議を経て、同改正法は同年５月に成立し、平成 29 年６月から施行された。なお、両議院の委員会で付された附帯決議において、平成 27 年報告書で今後

[6] 専門調査会「消費者契約法専門調査会報告書」（平成 27 年 12 月）。なお、これに先行して同年８月に「中間取りまとめ」が行われている。

の検討課題とされた論点につき、同改正法成立後３年以内に必要な措置を講ずることが求められた[7]。

(2) 二次答申に向けた検討

ア　専門調査会における検討の再開

専門調査会は、一次答申において引き続き検討すべきとされた論点について更に検討を行うため、平成 28 年９月に調査審議を再開した。

再開後の専門調査会では、優先的に検討する事項として、平成 28 年改正案に対する附帯決議において明示された論点に加え、事業者が消費者の合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させる類型が挙げられ、民法の成年年齢引下げの立法動向も勘案しながら検討が進められることとなった。

さらに、平成 29 年６月からは追加の論点として約款の事前開示[8]が加わった。

イ　民法の成年年齢引下げに関する動向

(7) 法務省法制審議会の答申

消費者契約法の実体法部分の見直しを検討する際の視点として、内閣総理大臣の諮問では、情報化及び高齢化への対応が求められたが、検討の過程で、民法の成年年齢引下げにより懸念される若年者の消費者被害拡大について、その防止・救済のための施策が要請されることとなった。

民法の成年年齢引下げの議論は、平成 19 年５月に成立した国民投票法[9]に端を発するものであり、同法の制定附則[10]では、18 歳以上の者が国政選挙に参加できること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を加えることとされた[11]。これを受け、平成 20 年２月、法務大臣の諮問により、法制審議会に「民法成年年齢部会」が設置され、本格的に調査審議が開始された。

平成 21 年７月、「民法の成年年齢の引下げについての最終報告書」が取りまとめられ、この中で、若年者のトラブルの現状として、20 歳になると消費生活相談件数が急増する傾向があること、悪質な事業者が 20 歳の誕生日の翌日を狙って取引を誘う事例が多く、未成年者取消権[12]が悪質事業者に対する抑止力となっていること等が示され、成年年齢が引き下げられた場合、昨今のインターネット等の普及により、若年者が不必要な高額な取引を行うリスクが増大し、マルチ商法等の被害

---

7 「二　情報通信技術の発達や高齢化の進展を始めとした社会経済状況の変化に鑑み、消費者委員会消費者契約法専門調査会において今後の検討課題とされた、「勧誘」要件の在り方、不利益事実の不告知、困惑類型の追加、「平均的な損害の額」の立証責任、条項使用者不利の原則、不当条項の類型の追加その他の事項につき、引き続き、消費者契約に係る裁判例や消費生活相談事例等の更なる調査・分析、検討を行い、その結果を踏まえ、本法成立後３年以内に必要な措置を講ずること」（消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議抜粋（平成 28 年４月 28 日衆議院消費者問題に関する特別委員会））

8 平成 27 年報告書には盛り込まれていないが、平成 29 年５月成立の「民法の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 44 号）において、「定型約款」に関する規定が設けられたことから、消費者契約法に約款の事前開示に係る規定を設けることについて、専門調査会で議論が行われた。なお、約款とは、大量の同種取引を迅速･効率的に行う等のために作成された定型的な内容の取引条項で、鉄道やバスの運送約款、電気・ガスの供給約款、保険約款、インターネットサイトの利用規約など、多様な取引で広範に活用されている。（法務省民事局「民法（債権関係）の改正に関する説明資料－主な改正事項－」30 頁〈http://www.moj.go.jp/content/001259612.pdf〉（参照 2018.9.4）

9 日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号）

10 「国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治 29 年法律第 89 号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。」（国民投票法附則第３条第１項）

11 公職選挙法については、「公職選挙法の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 43 号）により選挙権年齢が 20 歳から 18 歳に引き下げられ、平成 28 年の第 24 回参議院議員通常選挙から適用された。

12 民法（明治 29 年法律第 89 号）第５条第２項

が高校内で広まるおそれ等が指摘された[13]。

また、消費者被害拡大防止の施策として、若年者の社会的経験の乏しさに乗じて取引が行われた場合に契約の取消しを認めること等、実効的な消費者保護の施策や消費者教育の充実の必要性が指摘された。

これを踏まえ、法制審議会は、同年 10 月の答申[14]において、民法の成年年齢を 18 歳に引き下げるのが適当であるとした上で、「引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である」とした[15]。

(ｲ) 成年年齢引下げによる消費者被害拡大防止の施策に係る消費者委員会における検討

平成 28 年９月、消費者庁長官は消費者委員会に対し、「民法の成年年齢が引き下げられた場合、新たに成年となる者の消費者被害の防止・救済のための対応策について」意見を求めた。

これを受け、同月、消費者委員会は成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ（WG）を設置し、具体的な検討を行い、以下の内容を含む報告書[16]を取りまとめた。

若年者の消費者被害における現状と課題
●18 歳、19 歳と比べ、20 歳以降は相談件数や契約購入金額の平均が増えているが、これは成年になると、親の同意なくクレジットやローン契約ができることが原因の一つと考えられる。 ●小中高等学校において、消費者教育に割かれている授業時間が少ない、学校教育でどの程度効果があったか明確でない、学校教員にとって指導の負担が大きく、適切な教材に関する情報提供も十分ではないなどの指摘がある。

消費者契約法における若年成人の消費者被害防止・救済のための制度整備の提案
●事業者は消費者の年齢、消費生活に関する知識及び経験並びに消費生活における能力に応じて、適切な形で情報提供するとともに、当該消費者の需要及び資力に適した商品及び役務の提供について、必要かつ合理的な配慮をするよう努めることについて、専門調査会等において、別途検討すること。 ●事業者が若年成人[17]の知識、経験不足等の合理的な判断ができない事情に乗じることにより締結させた、合理性・必要性を欠く消費者契約を取り消すことができる制度について、専門調査会において更に検討すること。

（出所）消費者委員会成年年齢引下げ対応検討WG「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」（平成 29 年１月）を基に作成

ウ　平成 29 年の専門調査会報告書

専門調査会は、平成 28 年改正案に対する附帯決議や民法の成年年齢引下げの立法動向等を踏まえて検討を行い、平成 29 年８月、事業者からの不安をあおる告知や勧誘目的で新たに構築した関係の濫用により、消費者が困惑して契約の意思表示をした場合の取消権の創設や、契約の解約時に消費者が支払うキャンセル料が当該事業者の「平均的な損害の額」を超える高額なものであった場合について、消費者の立証の負担を軽くするための推定規定を設けることなどを内容とする報告書[18]（以下「平成 29 年報告書」という。）を取りまとめた。

他方で、平成 29 年報告書においては、高齢者の被害や民法の成年年齢の引下げへの対応策の在り方として大きな論点の一つとなっていた、年齢等による判断力の不足につけ込んで勧誘を行い、それによって消費者が契約の

[13] 法制審議会「民法の成年年齢引下げについての最終報告書」（平成 21 年７月）12-13 頁

[14] 法制審議会「民法の成年年齢の引下げに関する諮問第 84 号に対する答申」（平成 21 年 10 月）

[15] 成年年齢を 18 歳に引き下げること等を内容とする「民法の一部を改正する法律」は平成 30 年６月 13 日に成立した（平成 30 年法律第 59 号）。

[16] 消費者委員会成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」（平成 29 年１月）

[17] WG報告書においては、成年になって間もない 18 歳から 20 代初めの若者は「若年成人」として成人とは異なる配慮が必要とされている。

[18] 専門調査会「消費者契約法専門調査会報告書」（平成 29 年８月）

意思表示をした場合の取消権の創設等については、取消しの要件が明確でないなどの理由から、委員間で合意を得るに至らなかったとされた。

エ　消費者委員会の二次答申

平成29年８月４日、消費者委員会の河上正二委員長は、「下部組織である専門調査会の意見をできるだけ尊重して答申を発出したいが、取りまとめられた報告書案をそのまま答申とすることには、相当の抵抗感がある」旨述べ[19]、さらに、同月８日には、「早急に措置を要する喫緊の課題として、特に指摘させていただくべきことを委員会として申し上げ、報告書と併せて、この委員会の意見をしっかりと受けとめていただきたい」旨述べた[20]上で、同日、同委員会はおおむね以下のように答申した（以下「二次答申」という。）。

・平成 29 年報告書の内容を踏まえ、法改正を行うべきとされた事項については、速やかに改正法案を策定した上で国会に提出することが適当である。
・なお、消費者委員会は、専門調査会における報告を受けて、ぜい弱な消費者の保護の必要性等現下の消費者問題における社会的情勢、民法改正及び成年年齢引下げ等にかかる立法の動向等を総合的に勘案した結果、特に以下の事項を早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題として付言する。
　①約款等の契約条件の事前開示につき、事業者が、合理的な方法で、消費者が契約締結前に契約条項をあらかじめ認識できるよう努めるべきこと。
　②いわゆる「つけ込み型」勧誘の類型につき、特に、高齢者・若年成人・障害者等の知識・経験・判断力の不足を不当に利用し過大な不利益をもたらす契約の勧誘が行われた場合における消費者の取消権。
　③事業者が考慮すべき個別の消費者の事情として、消費者契約の目的となるものについての知識や経験のほか、消費者の年齢等が含まれること。

（注）下線は筆者が付した。
（出所）消費者委員会「答申書」（平成29年８月８日）を基に作成

(3) 法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、消費者庁において法制的な見地から更に検討を行い、平成30年３月２日、「消費者契約法の一部を改正する法律案」が閣議決定を経て、内閣から国会に提出された。

しかしながら、同法律案には、二次答申において喫緊の課題として付言された事項はいずれも盛り込まれず、また、二次答申で法改正すべきとされた「平均的な損害の額」に係る消費者の立証負担軽減のための推定規定の導入についても盛り込まれなかった。さらに、事業者の行為により消費者が困惑して契約の意思表示をした場合の取消しの要件として、専門調査会で議論の対象として取り上げられたことのない「消費者が、社会生活上の経験が乏しいこと」との文言が追加されていた。

Ⅱ　法律案の概要

１　事業者の努力義務に関する改正（第３条第１項）

(1) 明確な条項の作成（第１号）

事業者は、消費者契約の内容が、その解釈について疑義が生じない明確なもので、かつ、消費者にとって平易なものになるよう配慮に努めなければならないこと。

[19] 内閣府消費者委員会第47回消費者契約法専門調査会（平成29年８月４日）議事録27頁
[20] 第253回消費者委員会本会議（平成29年８月８日）議事録10頁

(2) 情報の提供（第２号）

事業者は、消費者契約の目的となるものの性質に応じ、個々の消費者の知識及び経験を考慮した上で、消費者契約の内容について必要な情報を提供するよう努めなければならないこと。

２　不利益事実の不告知の要件緩和（第４条第２項）

事業者の行為により消費者が契約の意思表示を取り消すことができる場合として、事業者が勧誘の際に重要事項について消費者の利益となる旨を告げ、かつ不利益となる事実を故意に告げなかったこととされている要件について、故意又は重大な過失によって告げなかったこととすること。

３　困惑類型の追加（第４条第３項）

事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、当該事業者の行為により消費者が困惑して契約の意思表示をしたときは、取消しが認められることとなる勧誘行為として、現行法の不退去（第１号）、退去妨害（第２号）に次に掲げるものを追加すること（なお、第５号及び第６号は衆議院の修正による（後述Ⅱ６））。

(1) 不安をあおる告知（第３号）

消費者が、社会生活上の経験が乏しいことから、社会生活上の重要な事項や身体の特徴等の願望実現に過大な不安を抱いていることを知りながら、その不安をあおり、正当な理由がある場合でないのに、消費者契約の目的となる物が、願望実現に必要である旨を告げること。

(2) 恋愛感情等に乗じた人間関係の濫用（第４号）

消費者が、社会生活上の経験が乏しいことから、勧誘者に対して恋愛感情等の好意の感情を抱き、かつ、勧誘者も当該消費者に対して同様の感情を抱いていると誤信していることを知りながら、これに乗じ、消費者契約を締結しなければ、勧誘者との関係が破綻する旨を告げること。

(3) 契約締結前に債務の内容を実施等（第７号、第８号）

① 消費者が、消費者契約の意思表示をする前に、当該消費者契約により負うこととなる義務の内容の全部又は一部を実施し、その実施前の原状の回復を著しく困難にすること。

② ①を除くほか、消費者が消費者契約の意思表示をする前に、当該事業者が契約の締結を目指した事業活動を実施した場合において、正当な理由がある場合でないのに、当該事業活動が当該消費者のために特に実施したものである旨及び当該事業活動の実施により生じた損失の補償を請求する旨を告げること。

４　無効となる不当な契約条項の類型の追加（第８条、第８条の２、第８条の３）

① 事業者の債務不履行や不法行為による損害賠償責任を免除する条項に、事業者にその責任の有無及び責任の限度を決定する権限を付与する条項を追加すること。

② 事業者の債務不履行により生じた消費者の解除権を放棄させる条項に、事業者に消費者の解除権の有無を決定する権限を付与する条項を追加すること。

③ 消費者が後見開始、保佐開始又は補助開始の審判を受けたことのみを理由として事業者に解除権を付与する条項を追加すること。

５　施行期日

この法律は、公布の日から起算して１年を経過した日から施行するものとすること。

６　本法律案に対する修正

本法律案の第４条第３項第３号及び第４号が、消費者が、「社会生活上の経験が乏しいこと」を要件としていることにより、高齢者等が適用対象とならないような解釈が行われるおそれがある。このため、衆議院において委員会での修正により、事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、当該事業者の行為により消費者が困惑して契約の意思表示をしたときは、取消しが認められることとなる勧誘行為として、同項に第５号及び第６号の規定を追加することとされた。

すなわち、第５号として、当該消費者が、加齢又は心身の故障によりその判断力が著しく低下していることから、生計、健康等に関し現在の生活の維持に過大な不安を抱いていることを知りながら、その不安をあおり、裏付けとなる合理的な根拠がある場合等正当な理由がある場合でないのに、当該消費者契約を締結しなければその現在の生活の維持が困難となる旨を告げること、第６号として、当該消費者に対し、霊感その他の合理的に実証することが困難な特別な能力による知見として、そのままでは当該消費者に重大な不利益を与える事態が生ずる旨を示してその不安をあおり、当該消費者契約を締結することにより確実にその重大な不利益を回避することができる旨を告げることを追加する修正がなされた。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、平成30年３月２日に衆議院に提出され、５月11日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、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、福井国務大臣（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、15日から質疑に入り、同日、参考人からの意見聴取及び質疑が行われた。23日に質疑を終局した後、永岡桂子君外６名から、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本共産党及び日本維新の会の共同提案による修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、修正案及びこれを除く原案を採決したところ、本法律案は、全会一致をもって修正議決すべきものと決した。また、同法律案に対し、９項目の附帯決議が付された。

翌24日の本会議において本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。

【消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成30年５月23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　本法第４条第３項第３号及び第４号における、社会生活上の経験が乏しいことから、過大な不安を抱いていること等の要件の解釈については、契約の目的となるもの、勧誘の態様などの事情を総合的に考慮して、契約を締結するか否かに当たって適切な判断を行うための経験が乏しいことにより、消費者が過大な不安を抱くことなどをいうものとし、年齢にかかわらず当該経験に乏しい場合があることを明確にするとともに、法解釈について消費者、事業者及び消費生活センター等の関係機関に対し十分に周知すること。また、本法施行後３年を目途として、本規定の実効性について検証を行い、必要な措置を講ずること。

二　法第９条第１号における「当該事業者に生ずべき平均的な損害の額」の立証に必要な資料は主として事業者が保有しており、消費者にとって当該損害額の立証が困難となっている場合が多いと考えられることから、損害賠償額の予定又は違約金を定める条項の運用実態について把握を進めた上で、「平均的な損害の額」の意義、「解除に伴う」などの本号の他の要件についても必要に応じて検討を加えた上で、当該損害額を法律上推定する規定の創設等の立証責任の負

担軽減に向け早急に検討を行い、本法成立後２年以内に必要な措置を講ずること。

三　消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における取消権の創設について、要件の明確化等の課題を踏まえつつ検討を行い、本法成立後２年以内に必要な措置を講ずること。

四　本法第３条第１項第２号の事業者の情報提供における考慮要素については、考慮要素と提供すべき情報の内容との関係性を明らかにした上で、年齢、生活の状況及び財産の状況についても要素とするよう検討を行うとともに、消費者が事前に消費者契約の条項を容易に知ることができるようにするための契約条項の開示の在り方についても検討を行うこと。

五　消費者契約の条項について解釈を尽くしてもなお複数の解釈の可能性が生じた場合には事業者に不利な解釈を採用するなど、消費者の利益擁護の観点から消費者契約の条項の解釈の在り方についての検討のほか、「消費者」概念の在り方（法第２条第１項）、断定的判断の提供（法第４条第１項第２号）、「第三者」による不当勧誘（法第５条第１項）、法定追認の特則、先行行為等の不利益事実の不告知（法第４条第２項）にかかる要件の在り方、威迫・執拗な勧誘等の困惑類型の追加、サルベージ条項等の不当条項の類型の追加など消費者委員会消費者契約法専門調査会報告書において今後の検討課題とされた事項につき、引き続き検討を行うこと。

六　本法施行後５年を目途として、独立行政法人国民生活センターや地方公共団体との間でＰＩＯ―ＮＥＴ[21]の活用による一層の連携を図ること等により、消費者の被害状況や社会経済情勢の変化を把握しつつ、消費者契約法の実効性をより一層高めるため、同法の見直しを含め必要な措置を講ずること。

七　差止請求制度及び集団的消費者被害回復制度が実効的な制度として機能するよう、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する財政支援の充実、ＰＩＯ―ＮＥＴに係る情報の開示の範囲の拡大、両制度の対象範囲を含めた制度の見直しその他必要な施策を行うこと。

八　特定適格消費者団体による仮差押命令申立てにおける独立行政法人国民生活センターの立担保に係る手続等について消費者裁判手続特例法の趣旨を損なうことのない運用に努めること。

九　地方消費者行政の体制の充実・強化のため、恒久的な財政支援策を検討するとともに、既存の財政支援の維持・拡充、消費者行政担当者及び消費生活相談員に対する研修の充実、消費生活相談員の処遇改善等による人材の確保その他適切な施策を実施すること。

２　参議院における審議経過

参議院では、平成 30 年５月 25 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、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、同月 30 日、福井国務大臣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衆議院議員永岡桂子君から説明を聴いた後、６月４日に参考人から意見を聴取するなど審査が進められた。同月６日、質疑を終局した後、採決の結果、本法律案は、全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決した。また、同法律案に対し、12 項目の附帯決議が付された。

８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（平成 30 年法律第 54 号、公布は平成 30 年６月 15 日）。

【消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 30 年６月６日参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　本法第４条第３項第３号及び第４号における「社会生活上の経験が乏しい」とは、社会生活上の経験の積み重ねが契約を締結するか否かの判断を適切に行うために必要な程度に至っていないことを意味するものであること、社会生活上の経験が乏しいことから、過大な不安を抱いていること等の要件の解釈については、契約の目的となるもの、勧誘の態様などの事情を総合的に考慮して、契約を締結するか否かに当たって適切な判断を行うための経験が乏しいことにより、消費者が過大な不安を抱くことなどをいうものであること、高齢者であっても、本要件に該当する場合があること、霊感商法のように勧誘の態様に特殊性があり、その社会生活上の経験の積み重ねによる判断が困難な事案では高

[21] ＰＩＯ－ＮＥＴ（全国消費生活情報ネットワークシステム、Practical Living Information Online Network System の略）は、国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム

齢者でも本要件に該当し、救済され得ることを明確にするとともに、かかる法解釈について消費者、事業者及び消費生活センター等の関係機関に対し十分に周知すること。また、本法施行後３年を目途として、本規定の実効性について検証を行い、必要な措置を講ずること。

二　本法第４条第３項第５号における「その判断力が著しく低下している」とは、本号が不安をあおる事業者の不当な勧誘行為によって契約を締結するかどうかの合理的な判断をすることができない状態に陥った消費者を救済する規定であることを踏まえ、本号による救済範囲が不当に狭いものとならないよう、各要件の解釈を明確にするとともに、かかる法解釈について消費者、事業者及び消費生活センター等の関係機関に対し十分に周知すること。また、本法施行後３年を目途として、本規定の実効性について検証を行い、必要な措置を講ずること。

三　法第９条第１号における「当該事業者に生ずべき平均的な損害の額」の立証に必要な資料は主として事業者が保有しており、消費者にとって当該損害額の立証が困難となっている場合が多いと考えられることから、「平均的な損害の額」の意義、「解除に伴う」などの本号の他の要件についても必要に応じて検討を加えつつ、当該損害額を法律上推定する規定の創設など消費者の立証責任の負担軽減に向け早急に検討を行い、本法成立後２年以内に必要な措置を講ずること。

四　高齢者、若年成人、障害者等の知識・経験・判断力の不足など消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における消費者の取消権（いわゆるつけ込み型不当勧誘取消権）の創設について、消費者委員会の答申書において喫緊の課題として付言されていたことを踏まえて早急に検討を行い、本法成立後２年以内に必要な措置を講ずること。

五　本法第３条第１項第２号の事業者の情報提供における考慮要素については、考慮要素と提供すべき情報の内容との関係性を明らかにした上で、年齢、生活の状況及び財産の状況についても要素とするよう検討を行うこと。

六　消費者が消費者契約締結前に契約条項を認識できるよう、事業者における約款等の契約条件の事前開示の在り方について、消費者委員会の答申書において喫緊の課題として付言されていたことを踏まえた検討を行うこと。

七　消費者委員会消費者契約法専門調査会報告書において今後の検討課題とされた諸問題である、「消費者」概念の在り方（法第２条第１項）、断定的判断の提供（法第４条第１項第２号）、先行行為等の不利益事実の不告知（法第４条第２項）にかかる要件の在り方、威迫・執拗な勧誘等の困惑類型の追加、「第三者」による不当勧誘（法第５条第１項）、法定追認の特則、サルベージ条項等の不当条項の類型の追加、条項使用者不利の原則、抗弁権の接続、複数契約の無効・取消し・解除、継続的契約の任意解除権などにつき、引き続き検討を行い、本法施行後３年を目途として必要な措置を講ずること。

八　本法施行後５年を目途として、独立行政法人国民生活センターや地方公共団体との間で全国消費生活情報ネットワーク・システム（ＰＩＯ―ＮＥＴ）の活用による一層の連携を図ること等により、消費者の被害状況や社会経済情勢の変化を把握しつつ、消費者契約法の実効性をより一層高めるため、同法の見直しを含め必要な措置を講ずること。

九　差止請求制度及び集団的消費者被害回復制度が実効的な制度として機能するよう、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する財政支援の充実、ＰＩＯ―ＮＥＴに係る情報の開示の範囲の拡大、両制度の対象範囲を含めた制度の見直しその他必要な施策を行うこと。

十　特定適格消費者団体による仮差押命令申立てにおける独立行政法人国民生活センターの立担保に係る手続等について消費者裁判手続特例法の趣旨を損なうことのない運用に努めるとともに、行政が事業者の財産を保全し、消費者の被害の回復を図る制度の創設について早急に検討を行うこと。

十一　地方消費者行政の体制の充実･強化のため、恒久的な財政支援策を検討するとともに、既存の財政支援の維持・拡充、消費者行政担当者及び消費生活相談員に対する研修の充実、消費生活相談員の処遇改善等による人材の確保その他適切な施策を実施すること。

十二　消費者の自立を支援し、消費者が消費者契約法をはじめとする民事ルールや消費生活センター等を活用できる実践的能力を培うため、消費生活相談員などを学校教育において積極的に活用する方策を講じつつ、すべての都道府県において充実した消費者教育を受けることができる機会を確保すること。

右決議する。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

本法律案に関する主な質疑及び政府答弁の概要は、以下のとおりである。

1 「社会生活上の経験が乏しいこと」の要件の妥当性

本法律案中の第４条第３項第３号及び第４号は、消費者が、「社会生活上の経験が乏しいこと」を取消しの要件としている。

今般の法改正の契機となっている内閣総理大臣からの諮問においては、高齢化の更なる進展への対応が重要な課題の一つとされているが、「社会生活上の経験が乏しいこと」を要件としていることにより、高齢者等が適用対象とならないような解釈・運用が行われるおそれが日本弁護士連合会や各消費者団体等から指摘されていた[22]。

また、この「社会生活上の経験が乏しいこと」の要件は、専門調査会の議論に挙がっていないため、二次答申にも盛り込まれていない。このため、適用対象を狭めるような要件が法律案に規定されているとして、その経緯・理由につき、再三にわたり、質疑が行われた。

(1) 本要件が規定された経緯

専門調査会で議論に挙がっていない要件が規定された経緯について質疑があった。

これに対し、「消費者委員会では、知識、経験の不足など、合理的な判断をすることができないような事情につけ込む被害事例について検討がなされ、本要件は、こうした被害事例を適切に捉えるため、経験の有無という客観的な要素により、要件の該当性の判断が可能となるよう法制化したものである」旨の答弁[23]、及び「民法の成年年齢引下げの議論が進む中、若年者を中心に発生する消費者被害の救済策の充実が重要な課題であったことから、本要件は、専門調査会での検討等を踏まえ、被害事例を適切に捉えるために法制化したものである」旨の答弁があった[24]。

また、「本要件は、平成29年報告書において、政府内で法制的な見地から更なる検討を行うものとされていたこと等を踏まえ、政府部内の原案作成過程で加えられたものである」旨の答弁[25]及び、「専門調査会での検討は尊重するが、その表現の一言一句がそのまま条文になるわけではなく、これまでもそのような例はある」旨の答弁があった[26]。

(2) 本要件の必要性

本要件がなぜ必要かとの質疑があった。

これに対し、「本要件は、取消権の適用される範囲を消費者に類型的に困惑をもたらす不当性の高い事業者の行為に特定して、明確化するためのものであり、本要件を置かないと、本来想定していない場合にまで消費者から取消しが主張されて、正当な事業活動に支障を来すおそれがある」旨の答弁があった[27]。

また、「取消権の適用される範囲について、既に規定されている不退去や監禁と同様に、消費者に類型的に困惑をもたらす不当性の高い事業者の行為を特定して明確化するためである」旨の答弁があった[28]。

(3) 本要件の解釈

本要件に該当するのは若年者だけで、高齢

---

22 日本弁護士連合会「「消費者契約法の一部を改正する法律案の骨子」についての会長声明」(2018.2.22) 〈https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2018/180222.html〉(参照 2018.9.12) など

23 第196回国会衆議院会議録第25号３頁（平30.5.11）福井国務大臣答弁

24 第196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５頁（平30.5.17）井内政府参考人（消費者庁政策立案総括審議官）答弁

25 第196回国会参議院会議録第22号８頁（平30.5.25）福井国務大臣答弁

26 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第７号９頁（平30.5.21）川口政府参考人（消費者庁次長）答弁

27 第196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（平30.5.17）井内政府参考人（消費者庁政策立案総括審議官）答弁

28 第196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13頁（平30.5.17）福井国務大臣答弁

者等は適用対象から除外されるのではないかとの質疑があった。

これに対し、衆議院本会議における趣旨説明質疑の際には、「本要件は社会生活上の経験の積み重ねが、契約を締結するか否かの判断を適切に行うために必要な程度に至っていないことを意味するもので、総じて経験の積み重ねが少ない若年者は、本要件に該当する場合が多くなるが、高齢者であっても、契約の目的となるものや勧誘の態様との関係で、本要件に該当する場合があり、例えば、霊感商法[29]については、勧誘の態様に特殊性があり、通常の社会生活上の経験を積んできた消費者であっても、一般的には本要件に該当し、救済され得る」旨の答弁があった[30]。

しかしながら、5月21日の衆議院消費者問題に関する特別委員会における質疑の際に、福井国務大臣が、衆議院本会議の答弁を訂正したい旨の答弁を行い、具体的には、「『霊感商法等の悪徳事業者による被害については、若年者であれば一般的には本要件に該当し、若年者でなくても民法により救済されることがある』と訂正したい」旨答弁した[31]ことから、政府内で、同月11日の衆議院本会議での大臣答弁を変更しようとする動きがあったことが明らかとなった。

結局、後日の委員会において、福井国務大臣が本会議の答弁を訂正する旨の答弁を撤回するとし、謝罪した[32]ことから、当初の大臣答弁が維持されることとなったが、その後の衆議院及び参議院における委員会質疑では、衆議院本会議における大臣答弁が維持されることの確認が繰り返し行われた[33]。

政府からは、「本要件は年齢によって定まるものではなく、消費者が若年者でない場合であっても、社会生活上の経験の積み重ねにおいてこれと同様の評価をすべき者は本要件に該当し、勧誘の対応が悪質なものである場合などには、消費者による取消権が認められやすくなる」旨の答弁があった[34]。

また、「消費者が若年者でなくても、社会生活上の経験の積み重ねにおいてこれと同様に評価すべき者として、具体的には、就労経験等がなく外出することもめったにない、他者との交流がほとんどない者が考えられるが、これはあくまで本要件に該当する一例であり、これ以外の事例についても該当し得る」旨の答弁[35]及び、「個別の事情にもよるが、専門調査会で検討された事例は基本的に救済され得るものの、消費者契約法は民事ルールなので、最終的には裁判所が判断するものであることから、個別の事例につき救済の有無を確答できるものではない」旨の答弁があった[36]。

(4) 本要件に該当するか否かの判断方法

本要件に該当するか否かはどのように判断されるかとの質疑があった。

これに対し、「消費者の進学、就職等の経歴、結婚等の人間関係形成に係る経験、生計を立て、財産を管理、処分する等の消費者として

---

29 いわゆる霊感商法と言われるものとして、本人又はその身内の不幸の可能性を信じ込ませ、回避するために高額な壷（つぼ）などを購入させる行為がある。（独立行政法人国民生活センターホームページ「消費者問題の判例集（2012年9月）」〈http://www.kokusen.go.jp/hanrei/data/201209_1.html〉（参照2018.9.3）

30 第196回国会衆議院会議録第25号7頁及び8頁（平30.5.11）福井国務大臣答弁

31 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号10頁（平30.5.21）福井国務大臣答弁

32 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号1頁（平30.5.23）福井国務大臣答弁

33 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号12頁（平30.5.23）福井国務大臣答弁など

34 第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号2頁（平30.6.6）福井国務大臣答弁

35 第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号3頁（平30.6.6）川口政府参考人（消費者庁次長）答弁

36 第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第6号11頁（平30.6.6）福井国務大臣答弁

の経済活動に係る経験等、契約を締結するか否かの判断を適切に行うために必要となる経験の有無につき、客観的な事実関係をもとに判断される」旨の答弁があった[37]。

また、結局は本要件に該当するか否かが個別の判断となり、事業者の予見可能性がなくなるのではないかという質疑に対し、「そういった側面は否定できないが、総合的に勘案する事由は客観的な事実関係であり、事業者としては、消費者に対し契約の勧誘をする際、やりとりを通じてそうした事実関係を確認する機会を持ち得ることからすると、相応に、予見性を確保できる」旨の答弁があった[38]。

２　消費者が合理的な判断ができない事情を利用して契約を締結させた場合の取消権の必要性

本法律案で規定された類型以外の消費者被害への対策について、今後、政府としてどのように対応するかとの質疑があった。

これに対し、「本法律案で設けられた類型に当たらない場合でも、現行の消費者契約法に適用のある場合や民法等他の法律によって救済される場合もある」とし、「ただし、より消費者の被害の救済を図る上では、判断力の不足を悪用して契約をさせるいわゆるつけ込み型勧誘による被害事例に関する消費者委員会の二次答申の付言は重要な課題であり、被害事例、裁判例などの分析を進め、引き続き検討したい」旨の答弁があった[39]。

３　衆議院における修正

(1) 衆議院修正と政府原案の関係

衆議院の修正で、第４条第３項第５号が追加され、事業者が、消費者の加齢等による判断力の低下を不当に利用した場合の取消権が規定されたことにより、同項第３号及び第４号の「社会生活上の経験が乏しいこと」の要件の対象が若年者のみであると狭く解釈されるのではないかとの質疑があった。

これに対し、「各号は個別に判断されるため、第５号及び第６号が追加されたことで第３号及び第４号が狭く解釈されることはなく、一つの事件に対し幾つも取消しの効果が発生し得ることを想定して法案を作成している」旨の答弁があった[40]。

また、「高齢者の被害や霊感商法について政府原案でも対象になり得ると答弁していたものを条文で明確にされたものが衆議院の修正であると理解している」旨の答弁があった[41]。

(2) 高齢者の被害対策

衆議院の修正により追加された第４条第３項第５号について、「加齢又は心身の故障によりその判断力が著しく低下している」ことが要件とされているが、認知症についてはどのように解釈されるかとの質疑があった。

これに対し、「本要件は消費者契約の締結について事業者が勧誘をする際の事情に基づき判断されるもので、消費者が認知症を発症している場合は、一般的には判断力が著しく低下している場合に該当する」とし、軽度認知障害の場合もこれに該当するかについては、「個別具体的な事情を踏まえて判断されるべ

---

37 第196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９頁（平30.5.17）井内政府参考人（消費者庁政策立案総括審議官）答弁

38 第196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14頁（平30.5.17）福井国務大臣答弁

39 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第８号6-7頁（平30.5.23）福井国務大臣答弁

40 第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第６号12頁（平30.6.6）川口政府参考人（消費者庁次長）答弁

41 第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第６号20頁（平30.6.6）川口政府参考人（消費者庁次長）答弁

きもので、該当すると認められる場合には、救済の対象になり得る」旨の答弁があった[42]。

4　若年者の被害対策

(1) 更なる立法措置の検討

若年者の消費者被害の拡大防止を目的とした更なる立法措置の必要性について質疑があった。

これに対し、「本法律案は、若年者の消費者被害の防止及び救済のための環境整備に資するもので、消費者庁としては、現時点では、更なる追加の法改正を予定しているところではなく、必要に応じて適切な対応を図りたい」旨の答弁があった[43]。

また、本法律案で若年層を念頭に設けられた２つの類型の取消権に係るデータ上の裏付けの有無について質疑があり、これに対して、「20 歳代における不安をあおる告知に該当可能性のある相談件数やデート商法の相談件数は多く、本法律案は既存の法制度等で対応が十分でない部分を補い、若年者の消費者被害の拡大防止に資するものである」旨の答弁があった[44]。

(2) 民法の成年年齢の引下げに向けた消費者被害対策が実現されたと考える根拠

法制審議会の答申（平成 21 年 10 月）において、成年年齢の引下げの前提とされていた、若年者の消費者被害拡大防止の施策が実現されたと考えられる根拠について質疑があった。

これに対し、「平成 20 年及び 21 年の学習指導要領の改訂により、消費者教育等の充実が図られ、現在の高校生は、既に改訂後の学習指導要領に基づいて教育を受けていること、今国会に、若年者を中心に発生している消費者被害に対応するための取消権の創設等を内容とする消費者契約法の一部を改正する法律案（本法律案）が提出され、これまで未成年者であった年齢層以外の者も含めて、消費者被害防止のための制度的な対応が行われることから、法務省としては、こうした施策により、成年年齢の引下げの是非について国会に判断いただく前提となる環境整備は実現されたものと考えており、今後も、政府として、成年年齢引下げを見据えた環境整備に関する関係府省庁連絡会議を開催し、工程表を作成した上で全体的な進捗管理を行い、施行日までにこれらの施策が十分な効果を発揮するよう、努力する」旨の答弁[45]があった。

また、成年年齢引下げに備えてこれまでに行ってきた取組として、「実践的な消費者教育の教材である『社会への扉』を作成し、昨年度は徳島県の全ての高校でこれを活用した授業を実施するとともに、2018 年２月には関係省庁と連携して、2020 年度までの３年間を集中強化期間とする『若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム』（2018.2.20）を決定し、本教材を活用した授業が全国の高校で行われることを目指している」旨の答弁があった[46]。

消費者教育は一応行われているが、要素が点在し、消費者の自立の観点から体系化されていないとの指摘があることについて質疑があり、これに対しては、「『消費者教育の推進に関する基本的な方針』(平成 25 年６月 28 日閣議決定）を踏まえ、自立した消費者育成の

42　第 196 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第６号 16 頁（平 30.6.6）衆議院議員畑野君枝君答弁

43　第 196 回国会衆議院法務委員会議録第２号 5-6 頁（平 30.3.20）福岡政府参考人（消費者庁審議官）答弁

44　第 196 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第４号２頁（平 30.5.30）井内政府参考人（消費者庁政策立案総括審議官）答弁

45　第 196 回国会衆議院会議録第 25 号 3-4 頁（平 30.5.11）上川国務大臣答弁

46　第 196 回国会衆議院会議録第 25 号３頁（平 30.5.11）福井国務大臣答弁

ため、関係省庁等を挙げて、総合的かつ一体的に消費者教育の充実を図っているところ、同方針を平成 30 年３月に変更するに当たっては、若年者への消費者教育の充実を当面の重点事項と位置付けている」旨の答弁があった[47]。

５　平均的な損害の額の立証責任

消費者契約法第９条第１号においては、契約の解約時に消費者が支払うキャンセル料について、当該事業者の「平均的な損害の額」を超える部分については無効であると規定されている。

この「平均的な損害の額」の立証について、最高裁判例においては、事実上の推定が働く余地があるとしても、基本的には、消費者が立証責任を負うものと判断された[48]。

しかしながら、当該事業者に生ずる「平均的な損害の額」は通常、当該事業者にしか知り得ず、主張・立証に必要な証拠書類等も事業者が保有していると考えられることから、立証責任を消費者側に課すのは困難を強いるものである。

そのため、二次答申では、事業内容が類似する他の事業者の「平均的な損害の額」を立証した場合には、その額が当該事業者の平均的な損害の額と推定される趣旨の規定を設けることとされていたが、本法律案には盛り込まれなかった。

(1) 本法律案に盛り込まれなかった理由

二次答申において、推定規定を導入するとされていたにもかかわらず、本法律案に盛り込まれなかった理由について質疑があった。

これに対し、「推定規定を設けるに当たり、消費者契約一般に通ずる事業の内容の類似性判断の基礎となる要因を見出すことが困難であったことなどから、更に精査が必要であったため、改正事項とはしなかった」旨の答弁があった[49]。

(2) 事業者への立証責任の転換

消費者の立証負担を軽減する趣旨から、そもそも事業者に立証責任を課すべきとの質疑があった。

これに対し、「立証責任を転換することについては、専門調査会ではコンセンサスが得られず、改正事項として提案されなかったが、裁判や消費生活相談において、消費者による立証が困難な場合があると考えられることから、引き続き検討したい」旨の答弁があった[50]。

(3) 今後の検討の方向性

消費者の立証負担の軽減に向けた今後の検討の在り方について質疑があった。

これに対し、「今後、衆議院の附帯決議の趣旨を十分尊重し、裁判例の更なる調査、標準約款における損害賠償の額を予定する条項の作成過程に関する業界ヒアリング等に取り組み、平均的な損害の額を推定する規定を設けることに関する検討をできる限り速やかに進め、また、立証負担の軽減についても引き続き検討を進める」旨の答弁があった[51]。

６　事業者の努力義務

(1) 年齢への配慮義務の明文化

事業者が消費者に情報提供する際に配慮すべき事情として、消費者の「年齢」を明文化

---

47 第 196 回国会衆議院会議録第 25 号９頁（平 30.5.11）福井国務大臣答弁

48 最判平成 18 年 11 月 27 日民集第 60 巻９号 3437 頁

49 第 196 回国会衆議院会議録第 25 号３頁(平 30.5.11) 福井国務大臣答弁

50 第 196 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第７号３頁（平 30.5.21）福井国務大臣答弁

51 第 196 回国会参議院会議録第 22 号６頁(平 30.5.25) 福井国務大臣答弁

しなかった理由について質疑があった。

これに対し、「本法律案では、消費者の理解と関連性が高い、知識及び経験を明記することとし、年齢については、「知識及び経験」と重複する側面があることから、法文上明記しなかった」旨の答弁があった[52]。

(2) 努力義務規定の実効性の担保

情報提供については努力義務であることから、実効性が担保されないのではないかとの質疑があった。

これに対し、「本規定は、事業者の努力義務であるものの、抽象的な義務ではなく、契約を締結する局面における具体的な義務を規定していることに意義があり、例えば、事業者が信義則上の情報提供義務違反を理由として損害賠償義務を負うか否かが争われるような事案において考慮され得るという意義を有している」旨の答弁があった[53]。

7　約款の事前開示の必要性

約款の事前開示については、今般の法改正では見送られたものの、平成29年報告書で一定のコンセンサスがあったとされており、今後どのように対応するかとの質疑があった。

これに対し、「専門調査会では、契約条項を消費者が契約締結前に容易に知ることができる状態に置くことが事業者の抽象的な努力義務として求められること自体には、一定のコンセンサスがあったが、そのような状態を確保するために、具体的に事業者に求められるべき行為について意見が分かれ、改正事項として提案されるには至らず、今後は、契約条件の開示の実態等や二次答申の付言も踏まえて引き続き検討したい」旨の答弁があった[54]。

Ⅴ　今後の主な課題

本法律は、平成31年6月15日から施行される。本法律案の国会における質疑及び本法律案に対する附帯決議を踏まえ、今後取り組むべき課題と考えられるものとして、以下のようなものが挙げられる[55]。

1　法解釈に関する現場における運用

国会審議では、消費者が、「社会生活上の経験が乏しいこと」の要件の解釈が大きな論点となり、この要件により保護の対象が狭まる可能性や、高齢者や障害者等の被害救済の妨げになるとの懸念が示された[56]。政府からは、本要件は年齢によって定まるものではなく、社会生活上の経験において、若年者と同視すべき者については、中高年も含めて本要件に該当するとの解釈について、「逐条解説を速やかに改定して内容を盛り込み、消費者、消費者団体、消費生活センターの相談員等に幅広く周知する」旨の答弁があった[57]。

しかしながら、消費者契約法は民事ルールであり、本要件に該当するか否かは最終的には裁判所において個別具体的な事例に即して判断されることとなる[58]。国会審議でも、クロレラチラシ事件の最高裁判決[59]を例とし、消費者庁の逐条解説において「広告は勧誘に当

52　第196回国会衆議院会議録第25号3頁(平30.5.11) 福井国務大臣答弁

53　第196回国会参議院会議録第22号10頁(平30.5.25) 福井国務大臣答弁

54　第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号5頁（平30.5.21）福井国務大臣答弁

55　課題は多岐にわたるが、紙幅の都合上、主なものだけを記載した。

56　第196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3頁（平30.5.15）河上参考人意見陳述

57　第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第8号16頁（平30.5.23）川口政府参考人（消費者庁次長）答弁

58　前掲注36

59　最判平成29年1月24日民集71巻1号1頁。クロレラの効用等に係るチラシの配布が消費者契約法上の不実告知等に該当するとして、適格消費者団体がチラシへの記載の差止めを求めた事例

たらない」旨解説がなされていた[60]にもかかわらず、「広告が勧誘に当たらないとはいえない」旨の判断が示されたとし、裁判実務においては、必ずしも消費者庁の逐条解説が担保にならないことが指摘されている[61]。

今後、国会審議や附帯決議の趣旨を踏まえ、本要件が限定的な解釈にならないよう関係機関への周知徹底が求められるとともに、政府においては、本規定が適用される事例を分析し、運用状況や実効性について具体的に検証した上で、多角的な観点から、必要に応じて規定の在り方について見直しを検討する必要があろう。

２　合理的な判断ができない事情を利用して契約を締結させた場合における消費者の取消権の創設

今般の法改正における政府原案では、事業者が消費者契約の締結について勧誘をするに際し、当該事業者の行為により消費者が困惑して契約の意思表示をしたときは、取消しが認められることとなる勧誘行為として、４つの行為類型が規定され、さらに、衆議院の修正により、事業者が加齢等による判断力の低下を利用した場合と、霊感等による知見を用いた告知を行った場合の２類型が追加された。

他方で、二次答申においては、高齢者・若年者・障害者等の知識・経験・判断力の不足など、この類型に当てはまらないような、消費者がそもそも合理的な判断ができない事情を、事業者が不当に利用して契約を締結させた場合の包括的な取消権の必要性が指摘された。

国会審議においても、「消費者契約法は、業種や業態を限定した個別法でカバーできない消費者トラブルを救済するための包括的な民事ルールであり、何か問題が発生する度に後追いの規制でその都度対応するのではなく、包括的な受け皿となる規定が必要である」旨の指摘がなされ、これに対し、政府からは、「いわゆるつけ込み型勧誘による被害については現行法や本法律案の規定等によって救済可能な場合もあるが、広く救済を図ることは重要であり、引き続き検討したい」旨の答弁がなされた[62]。

今後、高齢化の進展による認知症有病者数の増加[63]や成年年齢の引下げにより単独で契約が可能となる若年者の増加に対応する観点からは、包括的な取消権に係る規定の創設は重要な課題である。政府においては、消費者契約法の趣旨に照らし、国会の附帯決議も踏まえて、早急に検討を行う必要があろう。

３　成年年齢引下げへの対応

改正民法の成立[64]により、平成 34 年から成年年齢が 18 歳に引き下げられることとなる。

安倍内閣総理大臣は第 196 回国会の施政方針演説で「成人年齢を 18 歳に引き下げる中で、消費者契約法を改正し、若者などを狙った悪質商法の被害を防ぎます」と述べており、本法律案では、若年者の消費者被害拡大防止のための施策として、事業者からの不安をあおる告知や人間関係の濫用により困惑して契約の意思表示をした場合が取消しの対象とされた。

政府は、本法律案の委員会における審査時

60　消費者庁消費者制度課「逐条解説　消費者契約法」商事法務（2015）109 頁

61　第 196 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 5-6 頁（平 30.5.15）野々山参考人意見陳述

62　第 196 回国会参議院会議録第 22 号５頁（平 30.5.25）福井国務大臣答弁

63　内閣府「平成 29 年版高齢社会白書（概要版）」によると、65 歳以上の認知症高齢者数について、2012 年は 65 歳以上の高齢者の７人に１人であったが、2025 年には約５人に１人になるとの推計があるとされている。
〈http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2017/html/gaiyou/s1_2_3.html〉（参照 2018.9.4）

64　前掲注 15

には、更なる法改正については予定していないとしていた[65]が、本法律案は若年者における様々な消費者被害の中のわずかな部分を手当するに過ぎず、18歳、19歳がこれまで得ていた未成年者取消権を奪う代償としては不十分との指摘がなされるなど[66]、引下げにより若年者の被害拡大が懸念される中、対策は急務といえる。参議院法務委員会における民法の一部改正案に対する附帯決議[67]では、若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための法整備について検討を行い、改正民法成立後２年以内に必要な措置を講ずることが求められたことなども踏まえ、改正民法の施行に向け、政府において早急に対応を検討することが望まれる。

また、若年者への消費者教育については、政府は、2018年２月策定のアクションプログラムに基づく取組を行うとともに、関係府省庁の連絡会議により全体的な進捗管理を行うとしている[68]。

成年年齢引下げの施行までに残された期間は限られており、実践的な消費者教育の実施は喫緊の課題である。小中学校などの早い時期から、契約の際の判断力等を育成するための実践的な消費者教育を行い、その効果を検証し[69]、更なる制度設計に反映させていくとともに教員養成や研修等における消費者教育の充実が急がれる。

なお、前述の成年年齢引下げＷＧ報告書[70]では、特定商取引法に係る改正で若年者に対する連鎖販売取引（いわゆるマルチ取引）を行政処分の対象として明確化することや、消費者教育のための人材開発など様々な具体的施策が提案されている。これらも踏まえながら、成年年齢の引下げの施行までに必要な施策や法改正を検討し、措置を講ずることが求められよう。

４　平均的な損害の額の立証責任

本法律案では、二次答申で改正事項とされたはずの「平均的な損害の額」の立証責任を緩和するための推定規定が盛り込まれず、その理由について、政府からは、消費者契約一般に通ずる類似性判断の基礎が見いだせなかったためである旨の答弁があった[71]。

今後、政府においては、国会の附帯決議も踏まえて早急に検討を行うことが期待されるが、他方で、推定規定を設けた場合、適用に当たってあまり厳密に事業規模等の類似性の立証を要求すると、消費者の立証の困難を緩和しようとした推定規定の趣旨を損なうことになるため、事業活動等に共通性が認められ

65　前掲注43

66　第196回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第６号15頁（平30.6.6）参議院議員山添拓君質疑

67　「政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格別の配慮をすべきである。
一　成年年齢引下げに伴う消費者被害の拡大を防止するための法整備として、早急に以下の事項につき検討を行い、本法成立後二年以内に必要な措置を講ずること。
１　知識・経験・判断力の不足など消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における消費者の取消権（いわゆるつけ込み型不当勧誘取消権）を創設すること。
２　消費者契約法第三条第一項第二号の事業者の情報提供における考慮要素については、考慮要素と提供すべき情報の内容との関係性を明らかにした上で、年齢、生活の状況及び財産の状況についても要素とすること。
３　（略）
４　前各号に掲げるもののほか、若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための必要な法整備を行うこと。」
（民法の一部を改正する法律案に対する附帯決議抜粋（平成30年６月12日参議院法務委員会））

68　前掲注45及び46

69　第196回国会衆議院法務委員会議録第11号19頁（平30.5.11）下間政府参考人（文部科学省大臣官房審議官）答弁によると、学習指導要領の改訂により学校における消費者教育の一層の推進が図られてきているとしているが、そうした中での消費者教育の効果について定量的な検証等は行われていないとしている。

70　前掲注16

71　前掲注49

る場合には，推定規定の適用を認めるべきとする意見がある[72]。また、国会審議の際には、「現行法の規定からして、消費者が立証するのは、当該事業者と同種の契約条項であることで足りるとし、同種の契約条項ではあるものの、事業規模などに類似性がない場合は、事業者のほうで類似性がないことを立証すればよい」との指摘もなされている[73]。

これらの意見も踏まえ、消費者の救済を図りやすくするとした同規定の趣旨を損なうことのないよう、引き続き検討を行うことが期待される。

もっとも、更なる消費者被害の救済という観点からは、立証責任を事業者に転換することについても引き続き検討が求められよう。

５　事業者の努力義務

本法律案第３条第２項では、事業者が契約の勧誘の際、消費者契約の目的となるものの性質に応じ、個々の消費者の「知識及び経験」に配慮して情報提供すべきことが追加された。

国会審議では、「年齢についても配慮することを盛り込むべき」との指摘があったが、政府からは「年齢は知識・経験と考慮要因として重複する側面があり、法律上明記しなかった」旨の答弁があった[74]。

しかしながら、契約の複雑化等により、特に高齢者においては、事業者との情報や交渉力の格差が一段と大きくなることが想定され、また、成年年齢の引下げにより、契約が可能な年齢であっても、合理的な判断ができない若年者が増加することも予想される。さらに、消費者被害については年齢層に応じた特徴がみられ[75]、「年齢」を考慮要素とすることに合理性もある。このような状況から、「年齢」への配慮を明記することについて、引き続き検討が求められよう。

さらに、国会の附帯決議では、「生活及び財産の状況」についても考慮要素とすることについて検討が求められた。これについては、事業者側からの判断が困難であると考えられること、国会審議においては、「逆に事業者に対して消費者の個人情報を求める理由を与える」との指摘もなされた[76]ことから、更なる検討が求められる。

なお、本規定は、努力義務に過ぎず、事業者が違反した場合の制裁は規定されていない。本規定を実効的なものとするために、情報提供については努力義務ではなく法的義務とすることについても検討の余地があろう。

６　地方消費者行政の充実・強化

消費者契約法を相談現場で実際に用いて消費者に広めるのは地方自治体である。平成 29 年版消費者白書によると、最近 10 年間に全国の消費生活相談センターに寄せられた相談件数は毎年約 90 万件と高水準のまま推移しており、地方消費者行政の強化は継続的な課題となっている。

政府は、これまで地方消費者行政推進交付金（以下「推進交付金」という。）等により、地方を支援し、これによって地方消費者行政は一定の前進が図られてきた。しかしながら、自治体からは、自主財源の確保や消費者行政担当職員の拡充等の体制整備が道半ばであるとの声がある中、政府は、平成 30 年度予算で

---

72 日本弁護士連合会「内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会「報告書」に対する意見書」（2017 年８月 24 日）

73 第 196 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６頁（平 30.5.15）野々山参考人意見陳述

74 前掲注 52

75 独立行政法人国民生活センター「2017 年度の PIO-NET にみる消費生活相談の概要」（平成 30 年８月８日）によると、「訪問販売」「訪問購入」等においては 70 歳代以上、「マルチ取引」については 20 歳代が契約当事者である場合が多いとされる。〈http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20180808_1.pdf〉（参照 2018.9.3）

76 第 196 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 16 頁（平 30.5.15）河上参考人答弁

は、従来の体制では対応できない、国として解決すべき消費者行政の課題[77]に意欲的に取り組む自治体を支援する方向性を打ち出し、推進交付金を新設の地方消費者行政強化交付金に統合して減額した[78]。

国として解決すべき課題への対応は重要であるものの、地方自治体等からは、相談窓口の廃止・縮小や、地域格差の拡大等を懸念する声や国の事務の性質を有する事務費用に対する恒久的な財源負担を求める意見が出され[79]、国会審議においても、予算の拡充の必要性が指摘されている[80]。

このような中、国会の附帯決議では、地方に対する恒久的な財政支援策の検討が盛り込まれた。今後、政府においては、附帯決議の趣旨を踏まえ、地方自治体の声に耳を傾け、安定した相談体制の維持・充実を図るための施策について、引き続き検討を行うことが求められよう。また、国会においても、政府の動向を注視していくとともに、国としての支援の在り方について、更に議論を深めることが求められよう。

【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。

・落合誠一「消費者契約法」有斐閣（2001）

・第 17 次国民生活審議会消費者政策部会消費者契約法検討委員会「消費者契約法（仮称）の具体的内容について」（平成 11 年 11 月 30 日）

・消費者庁消費者制度課「消費者契約法改正の概要」『法律のひろば』ぎょうせい（2016.12）

・衆議院調査局第一特別調査室「消費者契約法の一部を改正する法律案（内閣提出第 31 号）に関する資料」（平成 30 年４月）

・内閣府消費者委員会ウェブサイト「消費者契約法専門調査会」
〈http://www.cao.go.jp/consumer/history/04/kabusoshiki/other/meeting5/index.html〉（参照 2018.9.3）

[77] 消費者庁の資料では、ＳＤＧｓ（2015 年９月に国連の「持続可能な開発サミット」で採択された 2030 年までの国際目標）への対応や若年者への消費者教育の推進等が挙げられている。

[78] 前年度当初予算比で６億円の減額となった（平成 29 年度当初予算 30 億円、平成 30 年度当初予算 24 億円）。

[79] 第 196 回国会では、衆議院に地方消費者行政の充実強化に係る意見書が 58 件提出された。

[80] 第 196 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第６号５頁（平 30.6.6）参議院議員矢田わか子君質疑

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案について

衆議院調査局調査員
大　田　原　　渉
（地方創生に関する特別調査室）

《構　成》

Ⅰ　本法律案提出の経緯
Ⅱ　法律案の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

Ⅰ　本法律案提出の経緯

１　東京一極集中の現状

我が国の人口は、平成20年をピークに減少局面に入っているが、人口移動の面では東京一極集中の傾向が継続している。

東京圏[1]への転入超過は、近年では特に平成23年以降、超過幅が拡大傾向となっており（図表１）、また、これを年齢別の内訳で見ると、15～19歳、20～24歳の若年層が大半を占めているとの統計が示されている（図表２）ことから、大学進学時、大卒後就職時の東京圏への転入が多いと考えられている。その要因としては、地方に魅力ある雇用が少ないことのほか、地方の地域ニーズに対応した高等教育機関が十分とはいえないことが挙げられている。

同時に、地方圏[2]においては、若者の数や出生数の大幅な減少が続いており、今後更に生産年齢人口が減る可能性が高い中で、地方圏そのものの持続可能性が危ぶまれる状況にある。とりわけ、地方の大学においては、仮に現在の各都道府県における大学の入学定員が2033年も維持された場合、大幅に定員充足率[3]が悪化するとの試算もあり（図表３）、入学者数が定員に届かず、経営状況が悪化する大学の増加が予想される。

２　地方大学の振興をめぐる動向

平成26年12月に「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が全面施行され、まち・ひと・しごと創生総合戦略に基づき、国及び地方においては、地方創生に向けた様々な施策が行われてきた。しかし、依然として東京圏への転入超過は改善されず大きな課題となっており、地方への新しい人の流れをつくるための対策が急務となっている。

こうした中、全国知事会は、平成28年11月28日、「地方創生に資する人材育成・確保等に関する緊急決議」を決議し、国に対し、「地方大学の振興等に関する緊急抜本対策」を直ちに講ずるよう求めた。

具体的には、39道府県で人口が減少する一方で、東京圏への転入超過数は、主に東京都を中心に平成24年以降４年連続で拡大しており、なおかつ、転入者の大半を構成しているのが地域の経済を支える15歳から29歳の若者であることを指摘した上で、今一度、東京圏への人口の過度の集中を是正するとした、地方創生の理念に立ち返り、特に、大学への就学や就職をきっかけとした、若者の東京一

[1] 東京都、神奈川県、埼玉県及び千葉県。
[2] 東京圏を除く道府県。
[3] 「定員充足率」＝「各都道府県における大学入学者数」／「各都道府県における大学入学定員合計」

極集中に歯止めをかけ、東京圏と地方との間の転出入の早期均衡を図るため、国に対し、以下の抜本的な対策を講じるよう求めた。

地方大学の振興等に関する緊急抜本対策

（平成 28 年 11 月 28 日全国知事会）

1　地方大学の振興

低廉な授業料、入学料の設定や、地方が行う地方大学振興のための諸事業に対して、特段の財政措置を講ずること。併せて、地方大学・学部を新増設する場合には、大学設置基準の弾力的運用を認める等の特例措置を講ずること。

2　地方の担い手の育成・確保

地方就職者に対する奨学金の返還免除制度の創設や、地方が行う研修・訓練等に対する支援の充実などにより、地方を担う個性豊かで多様な人材の育成・確保を図ること。併せて、初等中等教育や地方大学を含む高等教育については、地域の将来を支える人材育成に欠かせない基盤であり、教職員定数や国立大学の運営費交付金等の充実をはじめ、機能強化を図ること。

3　大学の東京一極集中の是正

東京 23 区における大学・学部の新増設を抑制するとともに、定員管理の徹底を図ること。併せて、東京 23 区から地方への移転の促進等を図るとともに、それに対する特別の財政措置を講ずること。

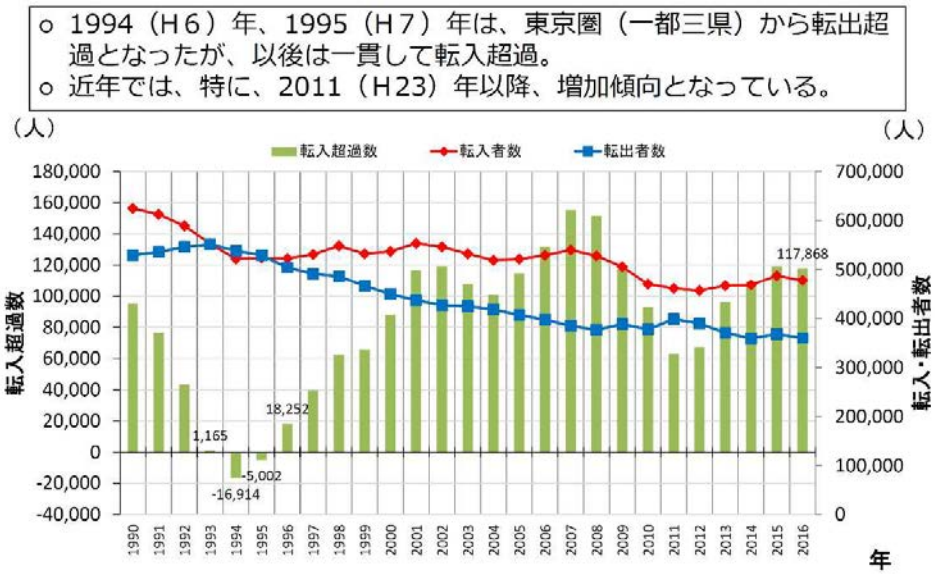
4　立法措置による東京一極集中の是正の実現

次期通常国会において、上記１から３までに掲げる対策に必要な立法措置を講ずること。

これを踏まえ、政府は、平成 28 年 12 月 22 日に閣議決定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2016 改訂版）」の「地方大学の振興等」の項において、「地方を担う多様な人材を育成・確保し、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興、地方における雇用創出と若者の就業支援、東京における大学の新増設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を、教育政策の観点も含め総合的に検討し、2017 年夏を目途に方向性を取りまとめる」こととし、これに基づき、平成 29 年２月、「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」（座長：坂根正弘コマツ相談役）（以下「有識者会議」という。）が、まち・ひと・しごと創生担当大臣の下に設置された。

有識者会議は、同月６日の第１回会議の開催以降全 14 回にわたり開催され、同年５月 22 日の中間報告を経て、同年 12 月８日に、最終報告「地方における若者の修学・就業の促進に向けて―地方創生に資する大学改革―」（以下「有識者会議最終報告」という。）を取りまとめた（図表４）。

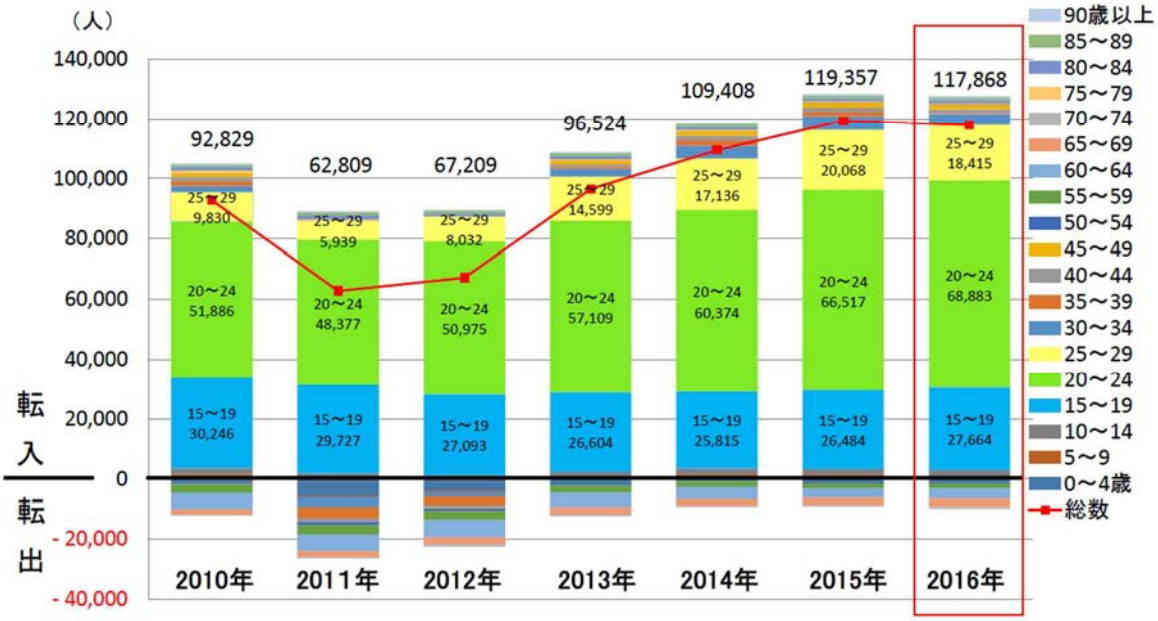
（図表１）1990 年以降の東京圏への転入、転出、転入超過数



（出所）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

（図表２）東京圏の年齢階級別転入超過数（2010～2016 年）

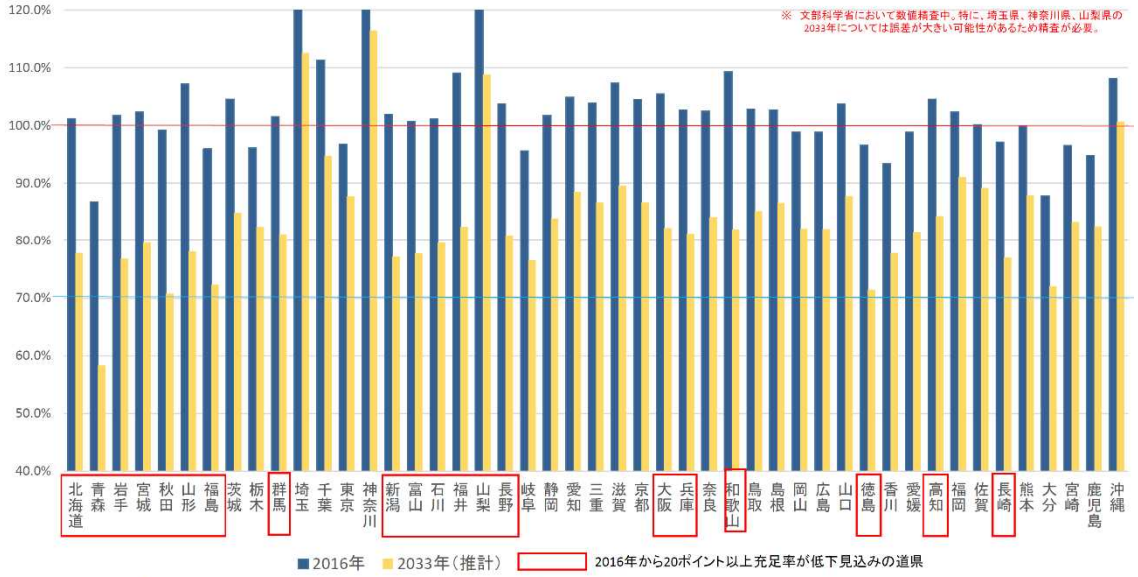
○ 東京圏への転入超過数の大半は15～19歳、20～24歳が占めており、大学進学時、大卒後就職時の転入が多いと考えられる。



（出所）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

（図表３）各都道府県の大学入学定員充足率の推計

○ 仮に2016年度時点の各都道府県における大学の入学定員が2033年も維持された場合、特に地方において大幅な定員充足率の悪化が見込まれている。
○ 特に、青森県（28.5ポイント減）や山形県（29.1ポイント減）、秋田県（28.5ポイント減）など、深刻な定員充足率の悪化が見込まれる。



注）・「定員充足率」＝「各都道府県における大学入学者数」／「各都道府県における大学入学定員合計」
・ 2033年（平成45年）の大学入学者数については、各県における大学進学率が2015年（平成27年）と同率と仮定した場合の推計値
・ 2033年（平成45年）も現在の大学入学定員が維持された場合を仮定して算出

（出所）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

（図表４）地方における若者の修学・就業の促進に向けて
—地方創生に資する大学改革—ポイント

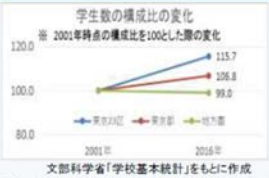
地方圏での若者の減少や、東京一極集中が進む中、地方大学の振興など、地方における若者の修学・就業の促進に向けた取組を継続的かつ総合的に実施していくために、立法措置により、抜本的な対策を講じる。

(1)地方の特色ある創生のための地方大学の振興

- 地方大学は、「総花主義」から脱却し、日本全国の若者や海外からの留学生を惹きつけるような、特色のある「キラリと光る地方大学づくり」を進める。
- 国の基本方針を踏まえ、首長のリーダーシップの下で、組織レベルでの持続可能な産官学のコンソーシアムを構築し、地域の中核的な産業振興や専門人材育成などの計画を策定する。
  そのうち、有識者の評価を経て、地方創生の優れた事業として国が認定したものに対しては、新たな交付金により重点的に支援する。
- 東京圏や地方の大学の学生が相互に対流・交流する取組を促進する。
- 地域に貢献する大学を目指し改革を進める地方私立大学を支援する。

(2) 東京の大学の定員抑制、地方移転

- 今後18歳人口が大幅に減少する中、近年学生数の増加が著しい東京23区においては、原則として大学の定員増を認めないこととする。



文部科学省「学校基本統計」をもとに作成

- その際、東京の国際都市化に対応する場合や若者の東京圏への転入増加につながらない場合等のように、真にやむをえない場合は例外扱いとする。
  （例外の具体例）
  ・留学生や社会人の受入れ
  ・スクラップ・アンド・ビルドを前提とした新たな学部等の設置
  ・収容定員増等について、投資と機関決定等を行っている場合
- 東京圏の大学による地方のサテライトキャンパスの設置（廃校舎等の活用を含む）を推進する。

(3) 地方における若者の雇用の創出

- 若者等の起業への支援や地域の特性に応じた「働き方改革」など、魅力のある良質な雇用機会を創出・確保する。
- 地方拠点強化税制の拡充による本社機能の地方移転等を推進するとともに、地方での積極的な採用活動を促進する。
- 企業を知る機会の提供、早い段階からの職業意識形成に取り組む。
- 奨学金返還支援制度の全国展開や地方創生インターンシップの推進など、学生等の地方還流を促進する。

（出所）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

３　法律案の提出

政府は、有識者会議最終報告の内容を踏まえ、我が国における急速な少子化の進行及び地域の若者の著しい減少により地域の活力が低下している実情に鑑み、地域における若者の修学及び就業を促進し、地域の活力の向上及び持続的発展を図るため、内閣総理大臣による基本指針の策定及び地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する計画の認定制度並びに当該事業に充てるための交付金制度の創設等の措置について検討を進めた結果、本法律案を、平成 30 年２月６日閣議決定し、同日、国会に提出した。

Ⅱ　法律案の概要

本法律案の概要は次のとおりである。

１　目的、基本理念（第１条、第２条関係）

第１条は、本法律の目的を定めるもので、「我が国における急速な少子化の進行及び地域の若者の著しい減少により地域の活力が低下している」との現状認識の上で、「地域における大学[4]の振興及び若者の雇用機会の創出のための措置を講ずることにより、地域における若者の修学及び就業を促進し、もって地域の活力の向上及び持続的発展を図ることを目的とする」こととしている。

また、第２条は、本法律の基本理念を定めるもので、本法律案の措置は、国、地方公共団体及び大学の相互の密接な連携並びに事業者の理解と協力の下に、若者にとって魅力ある修学の環境の整備及び就業の機会の創出を図ることを旨とし（第１項）、なおかつ、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）の基本理念に基づくこととしており（第２項）、

[4] 学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）第１条に規定する大学をいう。

東京一極集中を是正し、地方への「ひと」の流れを創出するべく講じられる必要があるものであるとしている。

２　地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度（第４条～第 11 条関係）

(1) 制度の概要

本法律案は、地域における若者の修学及び就業を促進するための、「地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度」の創設を一つの柱としている。

本交付金制度では、地方公共団体は、内閣総理大臣が定める基本指針に基づき、地域の中核的産業の振興や専門人材育成等に関する計画を作成し、内閣総理大臣に認定申請することができ、国は、認定された計画に基づく事業に対して、交付金を交付することができることとしている（図表５）。(2)以降で、本制度の具体的な内容について説明する。

(2) 基本指針（第４条関係）

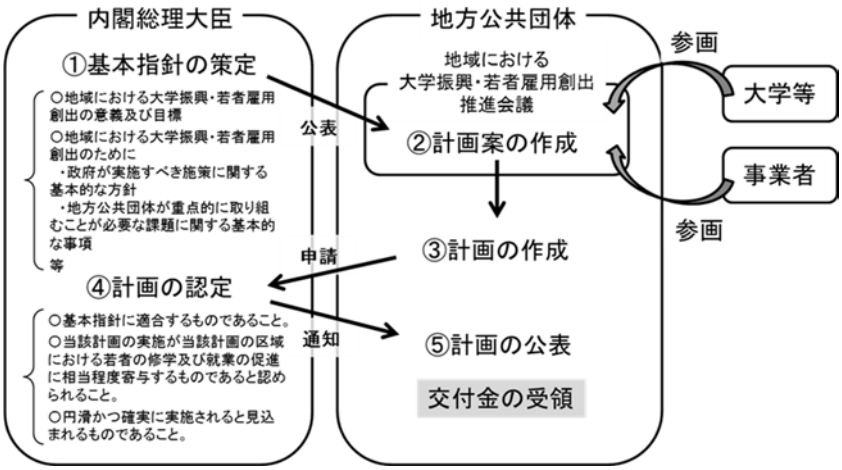
第４条は、地域における若者の修学及び就業を促進するため内閣総理大臣が定める基本指針について定めるものである。

具体的には、内閣総理大臣は、地域における若者の修学及び就業を促進するため、（ⅰ）地域における大学の振興、（ⅱ）これを通じた①地域における中核的な産業の振興及び②当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成、（ⅲ）地域における事業者による若者の雇用機会の創出（総じて以下「地域における大学振興・若者雇用創出」という。）に関する基本指針を定めなければならないものとし（第１項）、基本指針においては、一定の事項を定めるものとすることとしている（第２項）。

○基本指針で定める事項（第４条第２項）

(1) 地域における大学振興・若者雇用創出の意義及び目標に関する事項（第１号）
(2) 地域における大学振興・若者雇用創出のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針（第２号）
(3) 地域における大学振興・若者雇用創出のために地方公共団体が重点的に取り組むことが必要な課題に関する基本的な事項（第３号）
(4) 地域における大学振興・若者雇用創出に係る地方公共団体、大学、事業者その他の関係者間における連携及び協力に関する基本的な事項（第４号）
(5) 地方公共団体が基本指針に基づき作成し、認定申請する計画に係る内閣総理大臣の認定に関する基本的な事項（第５号）
(6) 前各号に掲げるもののほか、地域における大学振興・若者雇用創出の推進のために必要な事項（第６号）

（図表５）交付金制度全体の流れ



（出所）地方創生に関する特別調査室作成

また、内閣総理大臣は、基本指針を定めようとするときは、あらかじめ、文部科学大臣、厚生労働大臣及び経済産業大臣に協議するものとするほか（第３項）、基本指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならないものとしている（第４項）。

なお、内閣総理大臣は、情勢の推移により必要が生じたときは、基本指針を変更するものとし（第５項）、基本指針の変更に当たっても、当初の策定時と同様に、上記３大臣に事前協議するものとするほか、公表をしなければならないものとしている（第６項による第３項及び第４項の準用）。

(3) 計画の認定（第５条関係）

ア　地方公共団体による計画の作成、申請等（第１項～第５項関係）

第５条の第１項から第５項までは、地方公共団体（都道府県、市町村[5]）が作成し、内閣総理大臣に認定申請することのできる計画について定めるものである。

まず、地方公共団体は、単独で又は共同して、基本指針に基づき、内閣府令で定めるところにより、各団体の地方版総合戦略[6]に定められた「まち・ひと・しごと創生特定事業[7]」であって地域における大学振興・若者雇用創出のために行われる事業（以下「地域における大学振興・若者雇用創出事業」という。）に関する計画（以下「計画」という。）を作成し、内閣総理大臣に認定申請することができることとしている（第１項）。

その上で、計画には、以下のとおり、計画の区域、計画の目標等の事項を記載するものとしている（第２項）。

○計画に記載する事項（第５条第２項）

(1) 計画の区域（第１号）
(2) 計画の目標（第２号）
(3) 地域における大学振興・若者雇用創出事業の内容に関する次の事項（第３号）
　(a) 若者にとって魅力があり、地域の中核的な産業の振興に資する教育研究の活性化を図るために、大学が行う取組に関する事項
　(b) 地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成のために、大学及び事業者が協力して行う取組に関する事項
　(c) 地域における事業活動の活性化その他の事業者が行う若者の雇用機会の創出に資する取組に関する事項
(4) 地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する地方公共団体、大学、事業者その他の関係者相互間の連携及び協力に関する事項（第４号）
(5) 計画期間（第５号）
(6) その他内閣府令で定める事項（第６号）

ただし、「(1)計画の区域」については、大学の学部[8]の学生が既に相当程度集中している地域であって他の地域における若者の著しい減少を緩和するために当該学生が更に集中

---

[5] 特別区を含む。

[6] まち・ひと・しごと創生法第９条第１項に規定する都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略又は同法第 10 条第１項に規定する市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略をいう。以下同じ。

[7] 地方版総合戦略において、都道府県（又は市町村）の区域におけるまち・ひと・しごと創生に関し、都道府県（又は市町村）が講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するために必要な事項として定められた事業をいう。以下同じ

[8] 短期大学（学校教育法第 108 条第２項の大学をいう。）の学科を含み、夜間において授業を行うもの及び通信により教育を行うものを除く。

なお、学校教育法においては、「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」（第 83 条第１項）と規定するところ、第 108 条において、大学は、当該目的に代えて、「深く専門の学芸を教授研究し、職業又は実際生活に必要な能力を育成することを主な目的」とすることができる（第１項）とし、これを目的とする大学は、その修業年限を２年又は３年とする（第２項）と規定している。

ここで、「夜間において授業を行うもの及び通信により教育を行うものを除く」とされている理由は、後述する東京 23 区内の大学の収容定員の抑制との関係において、通信教育については、学生が東京 23 区に居住する必要がなく、夜間学部についても、社会人を受け入れる場合と同趣旨（リカレント教育等の充実、職場近くでの学び直し）の考え方から、抑制の例外とするべきである、との有識者会議最終報告を踏まえてのものである。

することを防止する必要がある地域として政令で定める地域[9]（以下「特定地域」という。）外に定めなければならないものとしている（第３項）。

また、計画には、これらの事項のほか、まち・ひと・しごと創生特定事業であって当該地域における大学振興・若者雇用創出事業に関連して高等専門学校[10]又は専門学校[11]が地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成のために行う事業に関する事項を記載することができるものとしている（第４項）。

なお、地方公共団体は、地域における大学振興・若者雇用創出推進会議（Ⅱ２(6)参照）が作成する案に基づいて計画を定めるものとすることとしている[12]（第５項）。

イ　内閣総理大臣による認定等（第６項～第９項関係）

第５条第６項から第９項までは、同条第１項の規定に基づき作成され、地方公共団体から内閣総理大臣に認定申請がなされた計画の認定要件、事前協議及び認定後の手続について定めるものである。

まず、内閣総理大臣は、地方公共団体から計画の認定について申請があった場合において、当該計画が次に掲げる所定の基準に適合すると認めるときは、その認定をするものとしている[13]（第６項）。

○内閣総理大臣の認定要件（第５条第６項）

(1)　基本指針[14]に適合するものであること（第１号）

(2)　当該計画の実施が当該計画の区域における若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものであると認められること（第２号）

(3)　円滑かつ確実に実施されると見込まれるものであること（第３号）

また、内閣総理大臣は、計画の認定をしようとするときは、あらかじめ、文部科学大臣、厚生労働大臣及び経済産業大臣に協議しなければならないものとし（第７項）、認定をしたときは、遅滞なく、その旨を当該地方公共団体に通知しなければならないものとしている（第８項）。

なお、地方公共団体は、内閣総理大臣から認定した旨の通知を受けたときは、遅滞なく、当該通知に係る計画を公表するよう努めなければならないものとしている（第９項）。

(4)　認定計画の変更（第６条関係）

第６条は、地方公共団体が認定計画の変更をしようとする場合の手続について定めるもので、具体的には、内閣総理大臣から第５条第６項に基づく認定（以下「認定地方公共団体」という。）（Ⅱ２(3)イ参照）を受けた地方公共団体は、当該計画の変更（内閣府令で定める軽微な変更を除く。）をしようとするときは、内閣総理大臣の認定を受けなければならないものとしている。

(5)　報告の徴収、措置の要求及び認定の取消し（第７条～第９条関係）

ア　報告の徴収（第７条関係）

第７条は、内閣総理大臣及び文部科学大臣が、認定地方公共団体に対し、求めることのできる報告の徴収について定めるものである。

---

[9] 政令において、東京23区を規定している。

[10] 学校教育法第１条に規定する高等専門学校をいう。以下同じ。

[11] 学校教育法第124条の専修学校であって、同法第125条第１項に規定する専門課程を置くものをいう。以下同じ。

[12] 計画には、事業に関連する産業の生産額等の増加額及び雇用者数の増加数等、必須とするＫＰＩ（重要業績評価指標）を複数項目設けることとし、その目標値を盛り込んでもらうことが、地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する基本指針（平成30年６月１日　内閣総理大臣決定）に定められている。

[13] 計画の認定に関する具体的な観点及び認定プロセスの透明性の確保に関する考え方についてはⅣ１(4)参照。

[14] Ⅱ２(2)参照。

まず、内閣総理大臣は、第５条第６項の認定（Ⅱ２(3)イ参照）を受けた計画[15]（以下「認定計画」という。）の適正な実施を確保するために必要と認めるときは、認定地方公共団体に対し、認定計画の実施の状況について報告を求めることができるものとしている（第１項）。

また、文部科学大臣は、大学の自主性及び自律性その他大学における教育研究の特性に配慮する観点から必要と認めるときは、認定地方公共団体に対し、認定計画の実施の状況について報告を求めることができるものとしている（第２項）。

イ　措置の要求（第８条関係）

第８条は、内閣総理大臣及び文部科学大臣が、認定地方公共団体に対し、行うことのできる措置の要求について定めるものである。

まず、内閣総理大臣は、認定計画が適正に実施されていないと認めるときは、認定地方公共団体に対し、その是正のために必要な措置を講ずることを求めることができるものとしている（第１項）。

また、文部科学大臣は、大学の自主性及び自律性その他大学における教育研究の特性への配慮がされていないと認めるときは、認定地方公共団体に対し、その是正のために必要な措置を講ずることを求めることができるものとしている（第２項）。

ウ　認定の取消し（第９条関係）

第９条は、認定の取消しについて定めるもので、内閣総理大臣は、認定計画が認定要件のいずれか（Ⅱ２(3)イ参照）に適合しなくなったと認めるときは、その認定を取り消すことができるものとしている（第１項）。

なお、内閣総理大臣は、認定を取り消した場合には、遅滞なく、その旨を当該計画に係る地方公共団体に通知しなければならないものとし、また、内閣総理大臣から当該計画の認定を取り消した旨の通知を受けた地方公共団体は、遅滞なく、当該通知を受けた旨を公表するよう努めなければならないものとしている（第２項による第５条第８項及び第９項の規定（Ⅱ２(3)イ参照）の準用）。

(6) 地域における大学振興・若者雇用創出推進会議（第 10 条関係）

第 10 条は、地方公共団体が、大学及び事業者等と共同して、組織することのできる「地域における大学振興･若者雇用創出推進会議」について定めるものである。

具体的には、地方公共団体は、計画の案を作成し、及び認定計画の実施に関し必要な事項その他地域における大学振興・若者雇用創出の推進に関し必要な事項について協議するため、地域における大学振興・若者雇用創出事業を実施し、又は実施すると見込まれる大学及び事業者若しくは事業者が組織する団体と共同して、協議により規約を定め、地域における大学振興・若者雇用創出推進会議（以下「会議」という。）を組織することができるものとしている（第１項）。

また、会議を組織する地方公共団体は、必要があると認めるときは、第１項に規定する者（大学、事業者、事業者が組織する団体）のほか、第５条第４項に規定する事業[16]を実施し、又は実施すると見込まれる高等専門学校又は専門学校や、その他当該地方公共団体が必要と認める者を構成員として加えることができるものとしている（第２項）。

(7) 交付金の交付（第 11 条関係）

第 11 条は､交付金の交付について定めるも

[15] 第６条第１項の規定に基づく変更の認定があったときは、その変更後の計画。

[16] まち・ひと・しごと創生特定事業であって当該地域における大学振興・若者雇用創出事業に関連して高等専門学校又は専門学校が地域における中核的な産業の振興及び当該産業に関する専門的な知識を有する人材の育成のために行う事業。

ので、国は、認定地方公共団体に対し、当該認定地方公共団体の認定計画に基づく事業の実施に要する経費に充てるため、内閣府令で定めるところにより、予算の範囲内で、交付金を交付することができることとしている。

３　特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制等（第 13 条及び第 14 条並びに附則第３条関係）

(1) 特定地域内学部収容定員の抑制等（第 13 条本文関係）

第 13 条は、特定地域内学部収容定員[17]（(2)において同じ）の抑制等について定めるもので、同条柱書では、大学の設置者又は大学を設置しようとする者は、特定地域外の地域における若者の修学及び就業を促進するため、特定地域内における大学の学部[18]の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により、特定地域内学部収容定員を増加させてはならないものとしている。

(2) 特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制に係る例外事項

特定地域内学部収容定員の抑制に関しては、本則（第 13 条各号）及び附則（第３条各号）において、例外事項が定められている。

なお、大学院や夜間学部・通信教育に関しては定員増加の抑制の対象外となっている[19]。

ア　本則（第 13 条第１号～第３号）に定める例外事項

(ｱ) スクラップ・アンド・ビルドによる新たな学部等の設置等の場合（第１号、第２号）

特定地域内に設置している学部等[20]の廃止、移転その他の方法により特定地域内学部等収容定員[21]（(ｲ)において同じ）を減少させることと併せて、時代のニーズに応じた新たな学部・学科を設置することで特定地域内学部収容定員を増加させる場合については、抑制の例外とすることとしている（第１号）。

また、異なる大学等の設置者間でスクラップ・アンド・ビルド（大学等の合併・吸収等）又は特定地域内学部収容定員の融通が行われる場合についても同様に、抑制の例外とすることとしている（第２号）。

(ｲ) 外国人留学生又は社会人を受け入れる場合等（第３号）

大学における教育研究の国際競争力の向上、実践的な教育研究の充実その他の教育研究の質的向上を図るために外国人留学生又は就業者である学生に限定して特定地域内学部収容定員を増加させる場合等、特定地域内学部収容定員を増加させることが特定地域以外の地域における若者の著しい減少を助長するおそれが少ないものとして政令で定める場合についても、抑制の例外とすることとしている。

イ　附則（第３条第１号～第４号）に定める例外事項

(ｱ) 一定の条件下で大学の学部を新設等する場合（第１号）

平成 31 年３月 31 日までに、特定地域内に

---

17 特定地域内に校舎が所在する大学の学部の学生の収容定員のうち、当該校舎で授業を受ける学生に係るものとして政令で定めるところにより算定した収容定員をいう。

18 この「大学の学部」については、第５条第３項において、「短期大学の学部を含み、夜間において授業を行うもの及び通信により教育を行うものを除く」ものとされている。

19 有識者会議最終報告において、大学院については、「学術の理論・応用を教授研究し、大学よりもより高度な専門人材を養成し、研究拠点を形成するとともに、東京の国際都市化に対応して、世界のブレーン・サーキュレーションを担う人材の養成などに寄与しており、また、自大学の学部からの進学割合が高く、大学と比較して、地方から東京へ若者が流入する割合が低いと考えられることなどから、抑制の例外とするべきである」としている。

20 大学の学部（短期大学の学部を含む）、高等専門学校の学科又は専修学校の専門課程をいう。

21 「特定地域内学部等収容定員」とは、特定地域内に校舎が所在する学部等の学生等（大学の学部若しくは高等専門学校の学科の学生又は専修学校の専門課程の生徒をいう。）の収容定員のうち、当該校舎で授業を受ける学生等に係るものとして政令で定めるところにより算定した収容定員をいい、「特定地域内学部収容定員」（脚注 17 参照）とは異なる定義である。

おける大学の学部の設置その他の政令で定める事項について、学校教育法第４条第１項の規定による文部科学大臣の認可[22]を受けた場合についても、抑制の例外とすることとしている。

(ｲ) 専門職大学等を設置する場合（第２号）

平成 36 年３月 31 日までに、特定地域内における専門職大学若しくは専門職短期大学[23]又はこれらに準ずるものとして政令で定めるもの（以下、総じて「専門職大学等」という。）の設置その他の政令で定める事項について認可を受けた場合についても、抑制の例外とすることとしている。

なお、この規定については、５年間の時限措置とされており[24]（附則第１条第２号）、政府は、平成 36 年３月 31 日までの間に、専門職大学等の設置の状況その他この法律の施行の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ものとすることとしている（附則第５条第１項）。

(ｳ) 一定の条件下で大学の学部が移転等する場合（第３号）

本事項（特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制等。次項(ｴ)において同じ。）に係る規定の施行日[25]から起算して１年を超えない範囲内において政令で定める日までに、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の政令で定める事項について、文部科学大臣への届出を行った場合についても、抑制の例外とすることとしている。

これは、大学の新設、学部等の新設及び大学全体の定員増については、認可事項とされている一方、大学又は学部の移転や学部間の定員の振替えに関しては、大学全体の定員に変動が生じる性質のものではないため、届出事項とされている（建物等の増築等を伴わない場合には、届出も不要）ところ、特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制等の実効性を確保するため、一定の期間内に限り、抑制の例外とする経過措置である。

(ｴ) 収容定員増について、投資・機関決定等を行っている場合（第４号）

本事項に係る規定の施行の際現に特定地域内における大学の学部の設置、特定地域外から特定地域内への大学の学部の移転その他の方法により特定地域内学部収容定員を増加させるために必要な校舎その他の施設又は設備の設置又は整備に関し政令で定める相当程度の準備が行われている場合についても、抑制の例外とすることとしている。

これは、相当程度の準備が行われている場合について、一律に特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制等に係る措置を適用して、準備の停止等の措置を講じた際には、大学側に大きな損害が出るおそれがあることから、抑制の例外を経過措置として講じている。

(3) 勧告及び命令（第 14 条関係）

第 14 条は、第 13 条で規定する特定地域内学部収容定員の抑制について違反があった場合等に、文部科学大臣が当該大学の設置者等に対して行うことができる、勧告及び命令について定めるものである。

具体的には、文部科学大臣は、大学[26]の設置

22　大学の新設に関する申請は設置年度の前々年度の 10 月までに行うこととなっているため、当該経過措置を設けている。

23　「専門職大学」及び「専門職短期大学」は、学校教育法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 41 号）に基づき設置される新たな高等教育機関であり、深く専門の学芸を教授研究し、専門性が求められる職業を担うための実践的かつ応用的な能力を展開させる（短期大学の場合については、育成する）ことを目的とする（平成 31 年４月１日施行）。

24　平成 31 年４月１日施行。

25　附則第１条第１号において、本法律の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とされている。

26　学校教育法第２条第２項に規定する公立学校又は私立学校であるものに限る。すなわち、国が設置する学校である国立学校は除かれている。

者又は大学を設置しようとする者（以下「公私立大学設置者等」という。）が第13条の規定に違反し、又は違反するおそれがあると認めるときは、当該公私立大学設置者等に対し、その是正のために必要な措置を講ずることを勧告することができることとし（第１項）、勧告を受けた公私立大学設置者等が、正当な理由がなくて当該勧告に係る措置を講じなかったときは、当該公私立大学設置者等に対し、当該措置を講ずることを命ずることができるものとしている（第２項）。

なお、文部科学大臣は、前記の勧告又は命令を行うために必要があると認めるときは、当該公私立大学設置者等に対し、報告又は資料の提出を求めることができるものとしている（第３項）。

４　地域における若者の雇用機会の創出等（第15条、第16条）

第15条は、地域における若者の雇用機会の創出等について定めるもので、国は、地方公共団体と連携して、地域における若者の就業を促進するため、地域の特性を生かした創業の促進及び地域における事業活動の活性化による若者の雇用機会の創出、地域における適職の選択を可能とする環境の整備その他の必要な施策を講ずるよう努めるものとすることとしている。

また、第16条では、国は、若者の修学及び就業の促進に関する施策を実施するために必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めるものとすることとしている。

５　施行期日等（附則第１条～第７条関係）

(1) 施行期日（附則第１条関係）

附則第１条において、本法律は、平成30年４月１日又は本法律の公布の日のいずれか遅い日から施行することとしている。ただし、一部の規定（第13条、第14条、附則第２条及び附則第３条）については、施行期日を別にし、これらの規定のうち、平成31年４月１日から施行することとする専門職大学に係る定員抑制の例外規定（Ⅱ３(2)イ(ｲ)参照）及び検討規定（後述(3)参照）を除き、公布の日[27]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。

(2) 失効（附則第２条関係）

附則第２条において、本法律の規定のうち、「特定地域内学部収容定員の抑制等」に係る第13条の規定及び「勧告及び命令」に係る第14条の規定は、平成40年３月31日限り、その効力を失うものとしている。

(3) 検討（附則第５条関係）

附則第５条は、本法律の施行後一定の期日までの間に、政府が行う検討等について定めるものである。

具体的には、政府は、平成36年３月31日までの間に、専門職大学等の設置の状況その他この法律の施行の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ものとする（第１項）とともに、平成40年３月31日までの間に、地域における若者の修学及び就業の状況その他この法律の施行の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ものとすることとしている（第２項）。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、平成30年２月６日に政府より国会に提出され、３月16日、地方創生に関する特別委員会に付託された。

[27] 平成30年６月１日公布。

同委員会においては、同月 19 日、梶山国務大臣から提案理由の説明を聴取した後、質疑に入り、22 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論を行い、採決の結果、本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、本法律案に対し、下記の附帯決議が付された。

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案に対する附帯決議（平成 30 年３月 22 日衆議院地方創生に関する特別委員会）

政府は、本法施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

1　内閣総理大臣が、地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する計画を認定するに当たっては、明確な評価基準を設けることにより、審査の客観性及び透明性を確保すること。

2　地域における大学振興・若者雇用創出事業に対する交付金については、当該地方公共団体が作成した計画の実現のために効果的な活用がなされているか、地域における雇用創出との相関関係があるものなのかを含め、運用状況の検証を行うこと。

3　交付金の規模や認定件数等については、地域における大学振興・若者雇用創出事業の実施状況及び地方公共団体の意見を踏まえ、弾力的に見直すこと。

4　特定地域内学部収容定員を抑制するに当たっては、学部の再編等に係る大学の自主性及び自律性を侵害しないこと。

5　収容定員の抑制期間が 10 年と長期にわたることから、途中の年度において、その運用状況及び効果について検証を行うとともに、大学の国際競争力を損なうことのないよう定員抑制措置の随時の見直しを行うこと。

6　収容定員を抑制する地域については、今後政令で定めることが予定されている東京 23 区以外の地域に安易に拡大しないようにすること。

7　収容定員抑制の例外となる基準を明確にし、大学の運営に混乱をきたすことのないようにすること。

翌 23 日の本会議において、本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、平成 30 年５月 16 日、本会議において本法律案の趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、翌 17 日、梶山国務大臣から提案理由の説明を聴取した後、質疑に入った。同月 22 日には内閣委員会、文教科学委員会連合審査会が行われ、24 日に質疑を終局した。質疑終局後、希望の会（自由・社民）より、地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度等に関する規定及び特定地域内学部収容定員の抑制等に関する規定を削除した上で、地域における若者の修学及び就業を促進するための施策の例示として、地域における若者の修学及び居住に係る経済的負担の軽減を施策に追加することを内容とする修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、討論を行い、採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、本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、本法律案に対し、下記の附帯決議が付された。

地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案に対する附帯決議（平成 30 年５月 24 日参議院内閣委員会）

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るべきである。

1　内閣総理大臣が、地域における大学振興・若者雇用創出事業に関する計画を認定するに当たっては、明確な評価基準を設けることにより、審査の客観性及び透明性を確保すること。

2　地域における大学振興・若者雇用創出事業に対する交付金については、当該地方公共団体が作成した計画の実現のために効果的な活用がなされているか、地域における雇用創出との相関関係があるものなのかを含め、運用状況の検証を行うこと。

3　交付金の規模や認定件数等については、地域

における大学振興・若者雇用創出事業の実施状況及び地方公共団体の意見を踏まえ、弾力的に見直すこと。その際、優れた取組を重点的に支援する趣旨に十分配慮すること。

4　特定地域内学部収容定員を抑制するに当たっては、時代の要請を踏まえた学部の再編等が円滑に行われるよう配慮し、大学の自主性及び自律性を侵害しないこと。

5　収容定員の抑制期間が 10 年と長期にわたることから、途中の年度において、その運用状況及び効果について検証を行うとともに、大学の国際競争力を損なうことのないよう定員抑制措置の随時の見直しを行うこと。

6　収容定員を抑制する特定地域については、今後政令で定めることが予定されている東京 23 区以外の地域に安易に拡大しないようにすること。

7　収容定員抑制の例外となる基準を明確にし、大学の運営に混乱を来すことのないようにすること。

8　若者にとって魅力ある就業の機会が地域において確保されるよう、良質な雇用機会の創出、企業におけるワーク・ライフ・バランスの推進や長時間労働の見直し、東京に本社を持つ大企業等による地方での雇用機会の創出等に必要な施策を推進すること。

右決議する。

翌 25 日の本会議において、本法律案は賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

本法律案に関する主な質疑事項と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

1　地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度について

(1) 既存の補助金との差異

従前から文部科学省において、大学における革新的研究成果を用いてグローバル展開を目指した新事業を地域の大学が主体となって立ち上げる取組や、地域が求める人材を養成するための教育改革などの特色ある教育研究の実施等に対する支援が行われている。文部科学省による産学連携のための補助金と、本法律案により新設された交付金制度との違いについて質疑があった。

これに対して、大学主体ではなく地域を代表する知事等がリーダーシップをとること、地方大学の役割として教育研究そのものよりも地域産業への貢献を重視していること、知事等が主導することにより地域全体に波及する中核的な産業の振興を推進すること、地域における中核的な産業振興とそれを担う専門人材の育成等を一体的に推進すること等の点で従来の制度とは異なるとの答弁[28]があった。

(2) 制度全体のスケジュール

平成 26 年 11 月に公布・施行された「まち・ひと・しごと創生法」に基づく地方版総合戦略を地方公共団体が策定する際、策定のための十分な人手や時間が足りないとの事情から、結果として多くのコンサルタント会社が地方に代わって策定を担うという状況が生じた前例を踏まえ、本法律が施行された際には、計画の認定及び交付金の交付決定に至るまでのスケジュールを地方公共団体に早期に示す必要性が指摘された。

これに対し、関係者が連携・調整を行いながら、地域の産業あるいはその人材等の強みや特性を生かした優れた計画を策定する必要があることから、一定の策定期間をとりながら、そのスケジュールを明確に示した上で、その後の審査期間の設定を行い、おおむね平成 30 年秋頃から計画についての交付を行うことを想定しているとの答弁[29]があった。

[28] 第 196 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第４号３頁（平 30.3.19）梶山国務大臣答弁

[29] 第 196 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第４号４頁（平 30.3.19）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

(3) 計画策定時の国の支援の必要性

地方公共団体等が良質な計画を作成するためには、時間も人手もかかることを考えると、国がただ指針を示すだけではなく、計画作成を支援できる体制をつくる必要があるとの指摘があった。

これに対し、これまでも地方公共団体向けの説明会を実施したほか、事前相談による対応も行ってきており、法案成立後は、速やかに交付金制度の詳しい内容、申請手続等の説明会を開催するとともに、個別の相談を引き続き受け付け、優れた計画が作成できるよう支援していくとの答弁[30]があった。

(4) 計画の認定に係る審査の客観性及び透明性の確保

計画の認定は、当該計画の実施が当該計画の区域における若者の修学及び就業の促進に相当程度寄与するものであると認められることを基準の一つとして行うものとしているが、この「相当程度寄与するもの」について、どのような客観的な基準が設けられているのか、また、いわゆる加計学園問題において、内閣府の国家戦略特別区域諮問会議等における審査の不透明性が繰り返し指摘されている背景に鑑み、計画認定の際の審査の透明性をどのように確保していくのか質疑があった。

これに対し、審査の客観性の観点からは、当該計画の地域内における産業の雇用者数の増加数あるいは地元就職者、起業数等をＫＰＩとして設定するとの答弁[31]があった。また、審査の透明性の観点からは、内閣総理大臣が策定する基本指針において、審査における評価基準を定めた上で、専門性を有する外部の有識者で構成する委員会を設置することとし、その委員会が書類審査、現地審査、面接審査と多段階の審査を行うことで透明性を確保するとの答弁[32]があった。

(5) 交付額の具体的根拠

平成30年１月11日に開催された「地方創生に関する都道府県・指定都市担当課長説明会」において内閣府地方創生推進事務局から示された資料「地方大学・地域産業創生交付金等の取扱い（案）について」では、平成30年度における認定件数は10件程度、支援期間は原則５年で、１件当たりの交付額は７億円とされており、その交付金の規模及び交付件数の根拠について質疑があった。

これに対し、これまでの大学等への既存の支援策でも、世界トップレベルの研究拠点の形成を目指すもの、あるいは産学連携により革新的なイノベーションの実現を目指す事業については、１件当たり、事業費でおおむね10億円程度の規模になることや、内閣府の地方創生推進交付金の１件当たりの事業費が最大で６億円規模としている中で、今回の新たな事業はそれ以上の大規模な取組も視野に入るため、１件当たりの交付金を７億円程度としたとの答弁[33]があった。

(6) 効果の検証方法

本交付金制度が地方振興にどの程度効果があったのかを検証し、ＰＤＣＡサイクルを回していく必要があると指摘した上で、どのように施策の効果を検証し、改善を実施してい

---

[30] 第196回国会参議院内閣委員会会議録第12号11頁（平30.5.17）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

[31] 第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第５号２頁（平30.3.20）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

[32] 同上

[33] 第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第６号３頁（平30.3.22）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

くのか質疑があった。

これに対し、計画策定時に、中核産業の雇用者数の増加数、地元の就職者数等についてＫＰＩを設定することとしており、実施する地方公共団体においては、毎年度そのＫＰＩの検証をした上で必要に応じて事業の見直しを行っていく必要があるとしていることに加え、国においても有識者委員会によって毎年度評価をしてＫＰＩの達成状況をチェックしながら交付金の交付を検討することとしており、地方公共団体と国の双方においてＰＤＣＡを回していくことを考えているとの答弁[34]があった。

(7) 有力大学の地方移転促進の必要性

大学が持っている能力や研究成果を地域企業に還元することで地域企業における雇用機会の創出につなげ、地域への人材定着、地方創生につながるというストーリーを進めることは、有力な大学が持つ能力に依存するところが大きい現状を踏まえると、有力な大学の地方移転の促進を行った方が地方創生につながるのではないかとの指摘があった。

これに対し、平成29年12月に閣議決定された、まち・ひと・しごと創生総合戦略（2017改訂版）においても、地方の特色ある創生のための地方大学の振興とともに、東京圏に所在する大学の学部、学科のサテライトキャンパスの地方での設置を促進することとしており、平成30年度において、既存の取組を分析するとともにサテライトキャンパスを望む地方側と大学側の意向等のニーズを把握し、マッチングする仕組み等を検討するために調査事業を進めているとの答弁[35]があった。

２　特定地域内の大学等の学生の収容定員の抑制について

(1) 工業（場）等制限法の廃止経緯を踏まえた地方創生に係る定員抑制の有効性

我が国では、東京23区内における定員抑制の類似した施策として、昭和35年前後に、既成市街地への産業と人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ることを目的とした、いわゆる工業（場）等制限法[36]が制定され、首都圏及び近畿圏の一部区域においては、大学等の教室の新増設が制限されていた。その結果、首都圏では都心から郊外に移転する大学が相次いだが、平成14年の同法の廃止以降、大学が学生の確保や競争力向上の観点から都心回帰する流れが近年強まっている。

こうした経緯を踏まえた上で、本法律案に係る定員抑制は大学の自主性・自律性に再度制限をかけることになるとの指摘がある中で、その有効性や合理性について質疑があった。

これに対し、本法律案における措置については、一つには10年間の時限措置とすることとしていること、二つには、留学生や社会人の受入れを例外とすることや、スクラップ・アンド・ビルドによる、時代に合った最先端の学部や学科の新設については例外とすること等の例外措置を設けることで大学の自主性にも十分配慮した内容としているとの答弁[37]があった。

---

[34] 第196回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会連合審査会会議録第１号６頁（平30.5.22）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

[35] 第196回国会参議院本会議録第19号11頁（平30.5.16）梶山国務大臣答弁

[36] 工場及び大学等の新設及び増設を制限し、もって既成市街地への産業及び人口の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ることを目的として制定された２法律「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（昭和34年法律第17号）及び「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（昭和39年法律第144号）の総称。

[37] 第196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（平30.3.20）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

(2) 定員抑制と地方創生との対応関係

特定地域内の大学の定員抑制を行うことは、大学の経営や大学自体の存立にも影響を及ぼすおそれがあることから、定員抑制と地方大学の振興等との間には明確な対応関係が必要であるとした上で、特定地域内の大学の定員抑制を行えば若者が地元で進学し就職する傾向が強まる等の具体的な調査結果に基づいて立案を行ったのかについて質疑があった。

これに対し、全国の大学の学生数の 17.9%を東京 23 区で占めていることや、工場等制限法が廃止された平成 14 年から平成 29 年の間で東京 23 区の学部学生数が８万人増加している状況を踏まえ、定員抑制により学生が現状以上に東京 23 区に集中することに歯止めをかける効果が見込まれており、新たな交付金制度による地方大学づくりを併せて進めることにより、若者の東京圏への転入超過が緩和されることを期待しているとの答弁[38]があった。

(3) 国際競争力確保への影響

特定地域内の大学の定員抑制を行うことにより、東京にある大学の国際競争力が低下する危険性があることについて指摘がなされた。

これに対し、東京の大学の国際競争力を損なわないようにする観点から、留学生や社会人の受入れ、スクラップ・アンド・ビルドによる時代に合った最先端の学部や学科の新設などについて、定員抑制の例外を設けているとの答弁[39]があった。

なお、高度な教育研究を行う大学院についてはそもそも抑制の対象外であることについても併せて答弁[40]がなされている。

(4) 学生に対し制限をかけることに対する懸念

本法律案に係る定員抑制は、東京で学びたいという学生の希望を制限するものであり、学生の居住、移転の自由や学問の自由を制限しかねないものであり、合理的な制限といえるのか、との質疑があった。

これに対し、本法律案の措置については、大学に対して、特定地域内の収容定員を増やさないようにするということにとどまっているため、特定地域内における大学教員等の教育研究の内容あるいは活動そのものを制限するものではないことから、大学の自治を含む学問の自由の観点からは問題が無く、また、学生自身の居住、移転を制限するものではないため、居住、移転の自由の観点からも問題ないとの答弁[41]があった。

(5) 時限措置を 10 年とした理由

特定地域内の大学の定員抑制の時限措置の期間を 10 年とした理由について質疑があった。

これに対し、規制をかける場合、５年ないし 10 年というような期間設定がなされることが多いが、既に法人が意思決定をして経過的に定員が増える見込みのものがある中で、一定期間の抑制措置を講じないと効果が出ないという点で５年では短く、なおかつ、この種の規制の場合、長くて 10 年とすることとしていることから、10 年間の時限措置を設定した上で、その時点での東京一極集中の状況を

---

38 同上

39 第 196 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第４号７頁（平 30.3.19）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

40 同上

41 第 196 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第６号２頁（平成 30.3.22）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

見て、失効するか延長するかを検討するとの答弁[42]があった。

(6) 定員抑制による効果とその検証方法

特定地域内の大学の定員抑制について、どの程度実効性を見込んでいるのか、また、効果をどのようにして検証し、定員抑制措置を失効させるのか延長するのかを、どのような基準により判断するのか質疑があった。

これに対し、10年後までの間に地域における若者の修学及び就業の状況等について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じることを考えており、また、検証する指標としては受験者数、アンケート調査による生徒の意識の変化のほか、全国に占める学生数割合等を調査することで、東京23区における学生の一極集中の状況を総合的に検討するとの答弁[43]があった。

3　地域における若者の雇用機会の創出等について

(1) 雇用機会創出のための具体的取組

地域に若者を定着させるためには、その地域においての雇用機会が創出されることが重要であることを指摘した上で、国が具体的にどのような取組を行うのかについて質疑があった。

これに対して、地域の強みを生かした産業、雇用の創出を交付金等により支援すること、地域経済牽引事業を支援すること、良質な雇用の場を創出する本社機能等の移転を税制措置で促進すること等を通して、「若者の雇用機会の創出」を行うほか、アウトリーチによる企業相談など働き方改革の推進による職場の魅力の向上、地元出身の学生を対象とした中小企業でのインターンシップの実施、東京に本社を持つ大企業等の本社一括採用の見直し等を促すための普及啓発、ＵＩＪターンにより地元企業等に就職した若者を対象とする奨学金の返還支援制度の全国展開等を通して「地域における適職の選択を可能とする環境の整備」を行うことを考えているとの答弁[44]があった。

(2) 国の関与が努力義務である理由

法律名の一部をなしている地域における若者の雇用機会の創出等に対する国の関与が努力義務となっている理由について質疑があった。

これに対し、若者の雇用機会の創出等については地方公共団体と連携しながら国が取り組むこととしており、地方公共団体の自主性・自立性を尊重する必要があるという性格から、努力義務としているとの答弁[45]があった。

(3) 奨学金の拡充等による支援の方向性

地方の大学進学率は都市部に比べて低く、家庭の経済事情で進学を断念する生徒も少なくないことから、奨学金の拡充などで進路の選択肢を広げ、地域に貢献する人材の育成につなげていく努力を優先すべきとの指摘がなされた。

これに対し、これまでも給付型奨学金の創設を始めとする奨学金制度の充実や大学等における授業料減免の拡充により高等教育の負担軽減に努めてきたことに加え、平成29年

---

42 第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第６号８頁（平成30.3.22）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

43 同上

44 第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第４号４頁（平成30.3.19）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

45 第196回国会衆議院地方創生に関する特別委員会議録第５号４頁（平30.3.20）末宗政府参考人（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局地方創生総括官補）答弁

解　説

12 月に閣議決定された「新たな経済政策パッケージ」においては、授業料減免や給付型奨学金の拡充による真に必要な子供たちへの高等教育の無償化が盛り込まれており、実現に向けて検討を進めているところであるとの答弁[46]があった。

また、地方創生を担う人材育成のため、若者の地方企業への就職時に、奨学金の返還を支援する基金を地方公共団体と地元産業界が協力して造成する取組に対し、総務省による特別交付税による支援を行う奨学金返還支援制度に取り組んでいることについても併せて答弁[47]があった。

[46] 第 196 回国会参議院会議録第 19 号 7 頁（平 30.5.16）林国務大臣答弁
[47] 同上

RESEARCH BUREAU 論究　第15号　　平成30年12月

編集・発行　衆議院調査局

〒100-8981　東京都千代田区永田町２－２－１
衆議院第一議員会館内
ＴＥＬ　03（3581）6664

○　本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。
○　本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。