RESEARCH BUREAU 論究

Journal of the Research Bureau of the House of Representatives

第18号　2021.12

寄稿論文

東日本大震災復興財政10年の検証／井上博夫 岩手大学名誉教授
AI、データサイエンスで日本をどう変えていくか／
松尾　豊 東京大学大学院工学系研究科
人工物工学研究センター／技術経営戦略学専攻　教授
ローカル経済圏の再建によるコロナショックによる経済危機への対応／
冨山和彦 株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）代表取締役社長
澤　陽男 株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）ディレクター

論　文

制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について
ゲノム編集技術の農業利用と生産物の流通上の論点
ポストコロナにおける財政規律の在り方
災害時における外国人旅行者への対応に関する一考察
【議会政治研究】
大政翼賛会議会局「議事部役員会ニ関スル書類」の文書内容の紹介と考察
帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動

調　査

WTOの交渉停滞下で増加するFTAと我が国の取組
第6次エネルギー基本計画の策定
近年の我が国の研究力向上の取組

解　説

デジタル改革関連5法について
特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（流域治水関連法）
地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律について
令和2年度第3次補正予算について

衆議院調査局

巻　頭　言

衆議院調査局長　宮　岡　宏　信

衆議院調査局は、平成 10 年に改組・発足して以来、各委員会が所管する国政に関する事項を中心に情報の収集・調査・分析等を通じ、委員会及び議員の立法・調査活動を補佐してまいりました。

本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の活動に資するとともに、調査局調査員の日々の研鑽結果の外部公表による一層の調査能力向上等を目的として平成 17 年に創刊したものでありますが、このたび第 18 号を発行する運びとなりました。

本誌では、毎号、各界で御活躍中の有識者の皆様より、時宜にかなったテーマで玉稿を賜っております。本号では、井上博夫岩手大学名誉教授から「東日本大震災復興財政 10 年の検証」、松尾豊東京大学大学院工学系研究科 人工物工学研究センター／技術経営戦略学専攻 教授から「ＡＩ、データサイエンスで日本をどう変えていくか」、冨山和彦株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）代表取締役社長、澤陽男株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）ディレクターから「ローカル経済圏の再建によるコロナショックによる経済危機への対応」と題する論文を、それぞれ御寄稿いただきました。

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

今後とも、より質の高い情報を提供することができるよう、更なる充実を図ってまいりたいと考えております。引き続き忌憚のない御指摘、御意見を賜りますようお願い申し上げます。

RESEARCH BUREAU 論究
第 18 号　2021.12

目　　次

巻 頭 言　衆議院調査局長　宮岡　宏信

寄稿論文

東日本大震災復興財政10年の検証　岩手大学名誉教授　井上　博夫　…1

ＡＩ、データサイエンスで日本をどう変えていくか
東京大学大学院工学系研究科
人工物工学研究センター／技術経営戦略学専攻　教授　松尾　豊　…25

ローカル経済圏の再建によるコロナショックによる経済危機への対応
株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）代表取締役社長　冨山　和彦
株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）ディレクター　澤　陽男　…33

論　　文

制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について
―東京都の認可保育所と認証保育所に対する利用者評価の分析―　三條沙希子　…45

ゲノム編集技術の農業利用と生産物の流通上の論点　信太　道子　…61

ポストコロナにおける財政規律の在り方　河野　真吾／野口　翔平　…80

災害時における外国人旅行者への対応に関する一考察　増田　充真　…100

【議会政治研究】
大政翼賛会議会局「議事部役員会ニ関スル書類」の文書内容の紹介と考察
亀屋　将紀　…115

帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動　吉野　貴浩　…132

調　　査

ＷＴＯの交渉停滞下で増加するＦＴＡと我が国の取組　河合　真樹　…149

第６次エネルギー基本計画の策定　松本　貴宏／金谷雅姫子／奥山龍太朗　…164

近年の我が国の研究力向上の取組　横内　稔／朝野　敬幸／中島　和希　…183

解　　説

デジタル改革関連５法について　後藤　一平／大塚　華／西久保史明　…201

特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（流域治水関連法）
―流域治水の実効性を高める法的枠組み―
山口　陽／星野　徹／宮脇　僚士　…217

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律について
岡田　朋和／工藤　佑将　…235

令和２年度第３次補正予算について
―新型コロナウイルス感染症に対する新たな経済対策と補正予算―　石川　真紀　…254

東日本大震災復興財政 10 年の検証

岩手大学名誉教授
井　上　　博　夫

≪構　成≫

Ⅰ　目的と方法
Ⅱ　復興財政の仕組みと全体像
Ⅲ　国の復興財政支出　～東日本大震災復興特別会計を中心に～
Ⅳ　地方の復興財政
Ⅴ　復興財政の評価と今後への教訓

Ⅰ　目的と方法

東日本大震災は、地震津波災害と原発事故災害による多重災害で、しかも極めて広域的な災害という未曾有の性格のため、復旧・復興に当たっては多額の財政支出が行われるとともに、新たな制度・仕組みも新設された。

そこで、10 年という当初設定された復興期間を経た時点で、その全体像を鳥瞰（かん）し人々と地域の復興に果たした効果を検証し、その中から復興財政制度について教訓とすべきことを明らかにすることを本論文の目的とする。

検証の焦点は、次の３点である。

①市町村が復興政策の主体となるにふさわしい復興財政だったか。

②未曾有の災害であり、その態様は地域によっても時間の経過によっても異なった。それに応じた柔軟性は確保できたか。

③被災者・被災地の復興と再生に効果的な財政だったか。

そのため、

第１に、国の復興財政支出の実態を示す。

第２に、地方自治体、特に市町村に焦点を当てて復興財源と支出の実態を示す。

これらを通じて、上記理念がどの程度実現したかを検証し、教訓として伝えたい事項を示す。ただし、地方財政の分析・検証は、岩手・宮城・福島の３県を対象とする。

Ⅱ　復興財政の仕組みと全体像

「東日本大震災からの復興の基本方針」（東日本大震災復興対策本部 2011 年７月 29 日決定、2011 年８月 11 日改定）は、復興を担う行政主体と国の役割について次のとおり述べていた。「東日本大震災からの復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本となるものとする。国は、復興の基本方針を示しつつ、市町村が能力を最大限発揮できるよう、現場の意向を踏まえ、財政、人材、ノウハウ等の面から必要な制度設計や支援を責任を持って実施するものとする」と。

この方針で謳（うた）われた財政措置は、①「復興特区制度」の創設による対象地域を限定した税・財政・金融上の支援、②地方公共団体が、自ら策定する復興プランの下、復興に必要な各種施策が展開できる、使い勝手のよい自由度の高い交付金の創設、③基金設置等により、制度の隙間を埋めて必要な事業の柔軟な実施が可能となる資金の確保、④地方負担分について地方交付税の加算を行う等により確実に地方の復興財源の手当てを行うこと、であった。

この方針に基づいて具体化されたのは、①特例的減免税と補助率の特例的引上げ、②東日本大震災復興交付金（以下「復興交付金」という。）の新設、③特別交付税の交付による「取崩し型復興基金」の設置、④震災復興特別交付税（以下「復興特別交付税」という。）

の創設である。また、復興交付金の他にも福島再生加速化交付金（以下「加速化交付金」という。）を含め多くの補助金類も新設ないし増額された。

表１　東日本大震災復旧・復興関係経費の執行状況（2011～2019 年度合計）

単位：億円

国の歳出（支出済額合計）	
1 災害救助等関係	10,250
2 災害廃棄物処理事業	11,425
3 復興関係公共事業等	71,099
4 災害関連融資関係経費	16,299
5 地方交付税交付金	55,392
6 東日本大震災復興交付金	33,260
7 原子力災害復興関係経費	59,451
8 その他	68,764
小計（国債整理基金特別会計繰入以外）	325,950
9 国債整理基金特別会計への繰入等	37,218
合　　計	363,167

⇨

地方政府の国からの歳入		地方歳出
国庫支出金	141,151	230,348
復興特別交付税	50,079	
合　計	191,230	

注）地方歳出は、都道府県と市町村の純計額。ただし、重複を避けるため、積立金への支出額は除いてある。
（出所）財務省「令和元年度決算の説明」、総務省「地方財政統計年報」各年度版より作成

国と地方を通じた復興財政の全体像は表１のとおりである。復興期間は 10 年間とされていたが、執筆時点では最終年度である 2020 年度決算の詳細は得られなかったので、2011～2019 年度（９年間）の歳出合計を示している。

表の左側は国の歳出で、復興債の償還に充てるため国債整理基金特別会計に繰り入れた額を除いた合計は 32 兆 5,950 億円だった。うち、国庫支出金として 14 兆 1,151 億円、復興特別交付税として５兆 79 億円の、合わせて 19 兆 1,230 億円が全国の都道府県及び市町村に移転された。これらを財源に地方政府は総額 23 兆 348 億円を支出した。この中には、復旧・復興事業分とともに全国防災事業分も含まれている。

歳出額を見る限りでは、「基本方針」が述べていたように、東日本大震災からの復興を担う行政主体として地方の役割が大きかったと言えそうである。ただし、我々の目的に照らせば、復興財政の中身を、国自身の直接支出と地方への移転支出、そして地方の支出に分けた上で、それぞれの内容を点検する必要がある。そのため、以下では東日本大震災復興特別会計（以下「復興特別会計」という。）を対象として分析を進める。ただし、復興特別会計ができたのは 2012 年度以降のため、2011 年度補正予算第１号、第２号、第３号で措置された事業分は含まれないことに注意が必要である。それでも復興特別会計の分析により、復興財政の検証は可能と考える。

Ⅲ　国の復興財政支出　～東日本大震災復興特別会計を中心に～

１　主要経費別分類・経済性質別分類に基づく特徴

まず、復興特別会計の歳出を概観しよう。

表２は復興特別会計歳出（2012～2019 年度支出済額合計）を主要経費別×経済性質別のマトリックスで示したものである。国債整理基金特別会計への繰入れは除いており、合計は 20 兆 397 億円と表１の歳出合計より約 12.5 兆円少ない。

表２　国の復興特別会計歳出（主要経費別・経済性質別）2012～2019 年度支出済額合計

単位：億円

		合計	経済性質別分類											
			中央政府直接支出	経常支出	資本形成	会計間重複	経常移転	その他	対地方政府移転	地方交付税	経常支出	資本形成	経常移転	その他
主要経費別分類	合　　計	200,397	76,076	28,194	26,747	7,723	7,173	6,240	124,320	33,984	5,658	59,302	614	24,762
	社会保障関係費	4,474	2,089	374	670	1,013	32	0	2,385	0	47	206	84	2,047
	文教及び科学振興費	9,806	3,443	537	0	1,760	590	555	6,363	0	267	5,679	279	138
	国債費	15	15	1	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0
	地方交付税交付金	33,984	0	0	0	0	0	0	33,984	33,984	0	0	0	0
	防衛関係費	2,429	2,429	2,429	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	公共事業関係費	56,674	26,674	0	21,724	4,244	0	706	30,000	0	0	29,976	0	24
	治山治水	2,403	1,951	0	1,346	604	0	1	453	0	0	453	0	0
	道路整備	16,450	16,115	0	13,212	2,903	0	0	335	0	0	335	0	0
	港湾空港鉄道等	2,626	2,585	0	2,069	495	0	21	41	0	0	41	0	0
	住宅都市環境	30	30	0	9	17	0	4	0	0	0	0	0	0
	公園水道廃棄物処理	1,349	332	0	139	5	0	187	1,017	0	0	1,017	0	0
	農林水産基盤	3,126	950	0	735	211	0	5	2,176	0	0	2,176	0	0
	社会資本総合整備	7,629	0	0	0	0	0	0	7,629	0	0	7,629	0	0
	推進費等	57	0	0	0	0	0	0	57	0	0	57	0	0
	災害復旧等	23,003	4,711	0	4,213	9	0	489	18,292	0	0	18,268	0	24
	経済協力費	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	中小企業対策費	4,785	3,175	124	0	163	36	2,852	1,610	0	0	0	0	1,610
	エネルギー対策費	439	439	84	0	353	2	0	0	0	0	0	0	0
	食料安定供給関係費	2,516	922	100	0	0	401	420	1,594	0	578	509	7	500
	その他の事項経費	85,274	36,891	24,544	4,353	189	6,112	1,692	48,384	0	4,765	22,932	244	20,444

注 1）　国債整理基金特別会計繰入額３兆 7,149 億円は歳出から除いてある。
注 2）　会計間重複のうち交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入れは、経済性質別分類中の対地方政府移転に「地方交付税」という項目を新に設けて転記した。したがって、表２の「会計間重複」額は、国債整理基金特別会計及び交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入額を除いた金額である。
（出所）国の「特別会計決算明細書」各年度より作成

主要経費別分類によると、最大は「その他の事項経費」の約 8.5 兆円だが中身は追って説明する。次いで「公共事業関係費」約 5.7 兆円、「地方交付税交付金」約 3.4 兆円と続き、これら三つの経費で全体の 88%に達する。

経済性質別分類で見ると、まず中央政府の直接支出と地方政府に対する移転に分かれるが、中央政府直接支出が 7 兆 6,076 億円（38%）、地方政府への移転が 12 兆 4,320 億円（62%）で、後者の方が多い。では、中央政府の支出及び地方政府への移転支出の性質を見てみよう。

中央政府直接支出の「会計間重複」7,723 億円というのは、他会計への繰入れと独立行政法人等への補助費から成るが、うち 4,244 億円は公共事業関係費であり「資本形成」に類する支出と言って良かろう。また「その他」6,240 億円は、災害復旧費補助や施設整備費補助などの「資本移転」1,025 億円、「土地無形資産購入」211 億円、出資金・貸付金等の

「その他」5,004 億円から成る。これらのうち「資本移転」と「土地無形資産購入」を合わせた 1,236 億円も「資本形成」に類する支出とみなせる。そうすると、資本形成又はそれに類する支出は計３兆 2,226 億円（中央政府直接支出の 42%）で、その余の４兆 3,850 億円（中央政府直接支出の 58%）は経常的な支出ということになる[1]。中央政府直接支出は、経常的な支出が半分強で資本形成より若干大きな割合を占めていた。

一方、対地方政府移転は、「資本形成」向けの補助金類が多い。地方交付税以外は全て国庫支出金で各種の補助費・委託費である。地方交付税は、復興特別交付税で大半は補助事業の地方負担分に充てられるものなので、対地方政府移転の性質は国庫支出金の内容が重要な意味を持つ。地方交付税を除く対地方政府移転（つまり国庫支出金）の内訳を見ると、資本形成が 66%を占める。国から地方への移転が行われる時点で、資本形成に重点をおいた復興政策になっていたと言えよう。

ここで、「資本形成」関連支出によって主にどのような事業が行われたかを、主要経費別分類の公共事業関係費に基づいて確認しておこう。中央政府の直接支出では、道路整備事業１兆 6,115 億円と災害復旧事業 4,711 億円が多く、この２事業で８割近くを占める。とりわけ道路整備事業費が大きいが、これは復興道路（三陸沿岸道路）と復興支援道路（沿岸～内陸を結ぶ自動車道）の整備である。したがって国の公共事業の効果は、これら自動車道路の整備が被災地の復興と持続的発展にどのくらい寄与できるかによって評価されよう。一方、対地方政府移転では、災害復旧事業１兆 8,292 億円と社会資本総合整備 7,629 億円、農林水産基盤整備 2,176 億円が多い。ただし、対地方政府移転中の資本形成は、「その他の事項経費」に区分されている支出が２兆 2,932 億円と公共事業関係費に匹敵する金額に上るため、これを含めて検討しなければ資本形成の事業内容は分からない。

そこで、説明を後回しにしていた主要経費別分類中の「その他の事項経費」について述べておこう。先に述べたように、「その他の事項経費」として括（くく）られている支出は、約 8.5 兆円と復興特別会計最大の費目で復興特別会計全体の 43%、中央政府直接支出の 48%、対地方政府移転の 39%を占めている。だがこれでは内容がわからないので中身に立ち入って見よう（表３）。

[1] 資本形成又はそれに類する支出としたのは、中央政府直接支出の資本形成２兆 6,747 億円、会計間重複中の公共事業関係費 4,244 億円、その他中の 1,236 億円の合計である。

表３　主要経費別分類「その他の事項経費」の内訳

単位：億円

経済性質別分類		金額	主な支出科目	金額
合　計		85,274		
中央政府直接支出		36,891		
	経常支出	24,544	放射線量低減処理業務庁費	14,447
			放射性物質汚染廃棄物処理事業費	5,385
	資本形成	4,353	放射性物質除去土壌等管理施設整備費	3,566
			放射性物質除去土壌等管理施設施工庁費	287
	会計間重複	189	原子力施設等防災対策等交付金	86
	経常移転	6,112	国内立地推進事業費補助金	2,903
			被災者生活再建支援金補助金	836
			地域経済産業活性化対策費補助金	654
	その他	1,692	放射性物質除去土壌等管理施設立地補償金・不動産購入費	949
対地方政府移転		48,384		
	経常支出	4,765	災害廃棄物処理事業補助金	3,874
			被災者支援総合交付金	628
	資本形成	22,932	東日本大震災復興交付金	17,650
			福島再生加速化交付金	4,808
	経常移転	244	森林整備・保全地方公共団体事業費補助金	171
	その他	20,444	放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078
			災害救助費等負担金	2,735
			中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500
			福島原子力災害復興交付金	1,000

注）福島再生加速化交付金には長期避難者生活拠点形成交付金も含めてある。
　　被災者支援総合交付金額には、前身の被災者健康・生活支援総合交付金も含めてある。

（出所）国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

中央政府直接支出は、経常支出、資本形成、その他ともに大半が除染関係経費である。経常移転には多様な経費が混在しているが、国内立地推進事業費補助金 2,903 億円をはじめとした産業経済費（目的別分類）が 4,405 億円と過半を占め、被災者生活再建支援金補助金は 836 億円にすぎない。しかも、国内立地推進事業費補助金は全国が対象で被災地向けではない。

対地方政府移転では、経常支出はガレキ処理のための災害廃棄物処理事業補助金 3,874 億円が８割を占めるが、被災者健康・生活支援総合交付金及び被災者支援総合交付金 628 億円もここに含まれている。被災者支援総合交付金については別途説明する。

だが金額的に大きいのは、資本形成とその他である。資本形成の大半は復興交付金と加速化交付金であり、東日本大震災と原発災害からの復興を目的として新設された交付金だが、全て資本形成に分類される国庫支出金である。対地方政府移転の多くがハード事業などの資本形成向けとなったのは、災害復旧などの公共事業関係補助金とともに、復興交付金、加速化交付金が専ら資本形成向けだったためである。

その他は、除染関係支出が大半で、放射線

量低減対策特別緊急事業費補助金、中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金、福島原子力災害復興交付金を合わせると約 1.7 兆円に上る。放射線量低減対策特別緊急事業費補助金は除染事業を実施する市町村に対して支出されたもので、中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金は、除染土壌等を搬入する貯蔵施設の整備による影響を受ける大熊町、双葉町及び福島県に対して交付したもの。福島原子力災害復興交付金は、前者より対象を広げ中間貯蔵施設整備の影響を含め原子力災害地域の復興のためとして福島県に交付したものである。両交付金はいずれも、中間貯蔵施設の受入れに同意した見返りに、一時金として 2014 年度補正予算で措置されたものである。使途限定の緩やかな財源として関係各地方団体に基金化されていることから、原発事故と中間貯蔵施設の影響を受ける被害者と被害地域の再生に効果的に役立てられることを期待したい。また、災害救助費等負担金 2,735 億円もここに出てくる。

以上見てきたように、「その他の事項経費」には、除染関係経費、復興交付金、加速化交付金のように、東日本大震災と原発災害に特徴的な支出が多く含まれている。

以上、主要経費別分類と経済性質別分類による分析から見えてきた国の復興財政（復興特別会計）の特徴は次のとおりである。

第１に、主要経費別分類によれば、「公共事業関係費」、「地方交付税」、「その他の事項経費」が多く、なかでも「その他の事項経費」が最大の部分を占め、この中に東日本大震災に特徴的な支出が含まれる。そのうち金額が大きいのは、除染関係経費と復興交付金・加速化交付金という今回新設された交付金、それに産業経済費に属する補助金である。そして、新設された両交付金の経済性質分類はともに資本形成である。

第２に、中央政府自身の直接支出よりも地方政府への移転の方が大きな割合を占めた。その点では、「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村が基本」という「復興の基本方針」に沿ってはいる。だが問題は、復興政策の意思決定権が市町村あるいは被災地域住民にあったかどうかである。

第３に、経済性質別分類によれば、中央政府自身の支出は、経常支出と資本形成が半々くらいで経常支出の方が若干多い。だが、経常支出の大半は除染及び除染廃棄物処理事業のための経費で、被災者の生活やコミュニティの再生支援のために支出された金額は多くなかった。

第４に、対地方政府移転は、地方交付税以外は補助費・委託費だが、その多くは資本形成向けの移転である。地方に国庫支出金が交付される段階で、復興政策は資本形成に重点付けられていたことになる。

第５に、被災者支援に向けられたソフト事業への支出は、従来からあった被災者生活再建支援金補助金と新設された被災者支援総合交付金があるが、金額的には大きくはなかった。

２　復興財政における補助金の特徴

表４は、復興特別会計歳出を使途別分類に基づいて示したものである。先に見た主要経費別分類は、政策目的に沿って分類したものだが、使途別分類は、いわば歳出の使い方（支出対象）によって分類したものである。

表４　復興特別会計歳出の使途別分類（2012～2019 年度支出済額）

単位：億円

使途別分類	歳出合計	中央政府の直接支出	対地方政府移転
人件費	643	643	0
旅費	76	76	0
物件費	24,875	24,875	0
施設費	26,749	26,749	0
補助費・委託費	104,948	14,611	90,336
補助費	102,243	11,907	90,336
委託費	2,704	2,704	0
他会計へ繰入	38,169	4,185	33,984
交付税譲与税特別会計繰入	33,984	0	33,984
公共事業関係特別会計繰入	4,182	4,182	0
その他	3	3	0
その他	4,938	4,938	0
合　計	200,397	76,076	124,320

注）他会計へ繰入のうち「国債整理基金繰入」３兆 7,149 億円を控除した歳出額である。
（出所）国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

使途別分類によれば、復興特別会計歳出の半分超は補助費で、とりわけ対地方政府移転のほとんどが補助費であることが分かる。そこで、この補助費の内容を見ていくことにする。

補助費は、全部で 298 本、総額 10 兆 2,243 億円の補助金等から成っている。これらを目的・内容に基づいて 10 の類型に分類し、更にそれぞれを中央政府の直接支出と地方政府への移転に区分した。各補助金等の分類は、決算における目的別分類、交付要綱、行政事業レビューシートなどに基づいて行った。その結果は表５に整理したとおりである。

表５　使途別分類「補助費」の類型別内訳と主な補助金（2012～2019 年度支出済額）

単位：億円、％

補助費の類型と主な補助金	合計		中央政府直接支出	対地方政府移転
	金額	％		
①災害救助・災害廃棄物処理	6,979	6.8	62	6,917
災害等廃棄物処理補助金	4,182		0	4,182
災害救助費等負担金	2,735		0	2,735
②公共施設災害復旧	20,219	19.8	494	19,724
河川等災害復旧事業費補助	10,515		0	10,515
漁港施設災害復旧事業費補助	5,019		0	5,019
③災害復旧以外の公共事業・施設整備費	13,120	12.8	1,158	11,962
社会資本整備総合交付金	7,354		0	7,354
循環型社会形成推進交付金	1,017		0	1,017
④東日本大震災向け総合的交付金	22,540	22.0	0	22,540
東日本大震災復興交付金	17,650		0	17,650
福島再生加速化交付金	4,889		0	4,889
⑤除染等の原発事故関係補助金	16,952	16.6	86	16,866
放射線量低減対策特別緊急事業費補助金	14,078		0	14,078
中間貯蔵施設整備等影響緩和交付金	1,500		0	1,500
福島原子力災害復興交付金	1,000		0	1,000
⑥事業支援・産業政策	6,782	6.6	4,375	2,407
国内立地推進事業費補助金	2,903		2,903	0
中小企業組合等共同施設等災害復旧費補助金	1,610		0	1,610
地域経済産業活性化対策費補助金	654		654	0
⑦農林水産業政策	2,503	2.4	572	1,931
水産業共同利用施設復旧整備費補助金	327		0	327
国産農畜産物・食農連携強化対策事業費補助金	232		0	232
漁業経営安定対策事業費補助金	186		186	0
⑧雇用対策	1,188	1.2	0	1,188
緊急雇用創出事業臨時特例交付金	1,187		0	1,187
⑨被災者・コミュニティ・福祉施設支援	4,930	4.8	2,792	2,139
医療保険等の保険料・一部負担金減免（６補助金計）	1,006		1,006	0
被災者生活再建支援金補助金	836		836	0
地域医療再生臨時特例交付金	789		0	789
被災者支援総合交付金	628		0	628
⑩その他	7,032	6.9	2,369	4,663
私立学校施設整備費補助金	101		101	0
（独法）科学技術振興機構運営費交付金	100		100	0
合　　計	102,243	100	11,907	90,336

注 1）災害等廃棄物処理補助金は、災害等廃棄物処理事業費補助金と災害等廃棄物処理促進費補助金の合計額。
注 2）福島再生加速化交付金には、長期避難者生活拠点形成交付金及び福島定住等緊急支援交付金も合算してある。
注 3）医療保険等の保険料・一部負担金減免は、国民健康保険災害臨時特例補助金、介護保険災害臨時特例補助金、後期高齢者医療災害臨時特例補助金、全国健康保険協会災害臨時特例補助金、健康保険組合災害臨時特例補助金、国民健康保険組合災害臨時特例補助金の合算額である。
注 4）被災者支援総合交付金は、被災者健康・生活支援総合交付金との合算額である。

（出所）国の特別会計歳入歳出決算額科目別表の各年度より作成

補助金等の類型を金額が大きい順に並べると、④東日本大震災向け総合的交付金２兆 2,540 億円（22.0%）、②公共施設災害復旧２兆 219 億円（19.8%）、⑤除染等の原発事故関係補助金１兆 6,952 億円（16.6%）、③災害復旧以外の公共事業・施設整備費１兆 3,120 億円（12.8%）、⑩その他 7,032 億円（6.9%）、①災害救助・災害廃棄物処理 6,979 億円（6.8%）、⑥事業支援・産業政策 6,782 億円（6.6%）、⑨被災者・コミュニティ・福祉施設支援 4,930 億円（4.8%）、⑦農林水産業政策 2,503 億円（2.4%）、⑧雇用対策 1,188 億円（1.2%）となる。

まず、全体的な特徴として指摘できるのは、第１に、補助費も公共事業等のハード向け補助金が多いことである。②、③、④の全部と⑧の一部がハード事業に該当し、補助費の半分を超える。このうち④東日本大震災向け総合的交付金（復興交付金及び加速化交付金）の市町村における支出実態については、「Ⅳ地方の復興財政」で検討する。

第２に、⑤原発事故関係補助金が多額に上っており、そのほとんどが除染関係で占められていることである。原発事故による放射性物質で汚染された地域は、「除染特別地域」（計画的避難区域及び原発から 20km 圏内の警戒区域）と「汚染状況重点調査地域」に区分され、前者では国が直轄除染を行い、後者では市町村が除染事業を実施し、国は実施市町村に対して補助金を交付することになった。補助費に計上されているのは後者の分である。

第３に、災害救助・災害廃棄物処理にも多額の経費を要した。東日本大震災では広域的な津波災害により大量のガレキが発生し、その処理・処分が復旧・復興事業に着手するための前提になったためと考えられる。一部、災害廃棄物の全国的な広域処理が実施されたが、県外での処理は相対的には少量にとどまった。運搬費用を含めた処理コストの比較検討が必要と考えられる。

第４に、事業支援や産業政策向け補助金の登場は東日本大震災における新たな特徴と言える。なかでも「中小企業組合等共同施設等災害復旧補助金」（いわゆるグループ補助金）は、被災事業者に対して被災した施設・設備に応じて復旧費の一部を補助するものである。従来、民間事業分野については「自己責任」「自助努力」が原則とされており、共同化や外部経済性を条件にしていたとはいえ、この分野に補助金が投入されたことは、その後の大規模災害時の復興政策にも影響を与える画期的なものだった。ただ、被災事業施設の「復旧」という原則で始められた手法が、日々変化する事業環境への対応を求められる事業者への支援策として妥当だったかなど、施策の効果を検証することが求められる。また、⑥事業支援・産業政策の類型に属する最大の補助金は、経済産業省の「国内立地推進事業費補助金」だったが、それは被災地の復興とは直接関係のない支出だったことを問題点として指摘しておきたい。

第５に、被災者・コミュニティ・福祉施設に対する補助金は歳出総額に比して小さいことである。この類型で最も金額が大きいのは、医療保険・介護保険等の保険料や一部負担金を減免するための補助金で 1,006 億円。次いで被災者生活再建支援金補助金 836 億円だ。被災者生活再建支援金は、阪神・淡路大震災の後に創設された制度だが、全壊世帯で上限 300 万円と住宅再建には不十分な金額のため、しばしばその引上げが求められてきたが、東日本大震災の際に改正されることはなかった。

被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会では、支給対象の拡大や支援金の支給限度額引上げも議論されたが、「支援金は、居住者に対する見舞金的なものであり、住宅や

土地の損失に対する補償金ではない」「自助努力による事前対策への取組意欲を阻害するおそれ」といった意見が出された[2]。2020 年に被災者生活再建支援法の一部改正が実現したが、改正内容は支給対象を半壊世帯に広げるにとどまった。制度改正をめぐる検討過程でも「自然災害からの住宅再建等の生活再建についても『自助』による取組が基本」と結論付けられたためである[3]。しかし、災害は大規模化・頻発化の傾向にあり、今や全ての国民が関わる社会的リスクの一つとなっている。その対応が、自助や見舞金で片付けられて良いのか。再検討が求められる。

また、被災者健康・生活支援総合交付金が 2015 年度に新設され、その改訂版として被災者支援総合交付金が 2016 年度から交付されるようになった。2015 年度～2019 年度５年間の交付額合計が 628 億円だから、金額は決して多くはないが、被災者の生活やコミュニティの再生支援を国の行政事務と認識して取り組み始めたという点で注目し、次節で検討したい。

３　被災者支援総合交付金の意義と課題

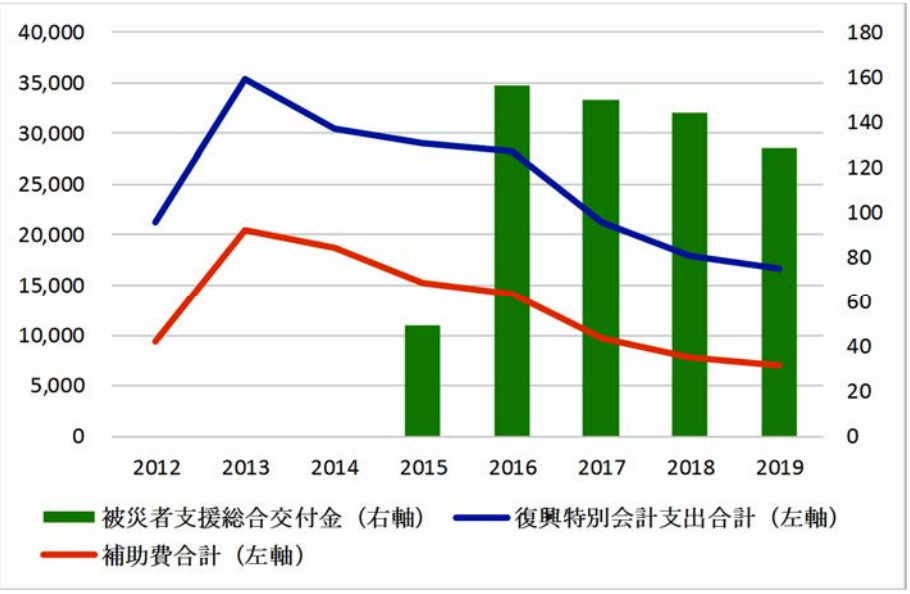
(1) 被災者支援総合交付金の創設と実施内容

a) 創設の経緯と制度概要

図１のとおり、復興特別会計歳出額も補助費合計額も 2013 年度をピークに減少を続けてきた。一方、被災者支援総合交付金は、集中復興期間（2011 年度～2015 年度）終了後の 2016 年度に創設された（その前身である被災者健康・生活支援総合交付金は 2015 年度から）。図１は左右で目盛が異なり被災者支援総合交付金の金額そのものは桁違いに小さいが、復興期間後期になってようやく、国も被災者支援・コミュニティ支援に目を向け始めたと言えよう。

図１　復興特別会計歳出と被災者支援総合交付金の推移

単位：億円



（出所）国の決算明細、各年度より作成

[2] 内閣府「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」中間整理（2012 年３月）。

[3] 内閣府「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」検討結果報告（2020 年７月）。

その経緯は次のとおりである。2015 年１月、被災者支援タスクフォース（復興大臣を座長とし、関係府省局長級により構成）は、「被災者支援総合対策（被災者支援 50 の対策）」を公表したが、その中で 50 の対策の一つとして「被災者健康・生活支援総合交付金」の創設を挙げた。交付金新設の趣旨は、避難生活の長期化、仮設住宅から再建した住宅や災害公営住宅等への移転に伴う分散化に対応して、被災者の見守り・コミュニティ形成支援が必要になるため、これまで各省で実施していた基幹的な施策を一括化した「被災者健康・生活支援総合交付金」を創設する、と説明されている。

交付金実施要綱（2015 年４月９日）は、その目的を「東日本大震災に伴う避難生活の長期化や、住宅再建により災害公営住宅等への移転の進捗など、被災者を取り巻く環境の変化に対応し、それぞれの地域において、被災者の健康・生活支援のための事業を効果的に実施することを支援することにより、被災者の心身の健康の維持向上、生活の安定等に寄与すること」、と定めている。事業計画の作成主体は都道府県又は市町村で、対象地域を岩手県、宮城県及び福島県とした。交付対象事業は表６のとおりだった。

表６　被災者健康・生活支援総合交付金の交付対象事業

事業（柱）	番号	交付対象事業	所管行政機関
Ⅰ 被災者の見守り・コミュニティ形成	①	地域コミュニティ活動を活用した被災者生活支援事業	厚生労働省
Ⅱ 被災した子どもに対する支援	②	被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業	厚生労働省
	③	福島県の子供たちを対象とする自然体験・交流活動支援事業	文部科学省

（出所）被災者健康・生活支援総合交付金実施要綱 2015 年４月９日別表

2016 年度からは「被災者支援総合交付金」に改められて現在も継続している。主な変更点は次のとおりである（「交付金実施要綱」2021 年４月１日）。

①事業計画の作成主体に都道府県、市町村以外の団体が加えられ、ＮＰＯ等の市民団体も国から交付金を得て事業を実施できるようになった。

②所管行政機関に復興庁が加えられた。

③交付対象事業が拡張され、その後も順次拡張されている。

b）　交付金の執行状況

被災者支援総合交付金による事業別実施状況は表７のとおりである。交付可能額は 2016～2020 年度の合計額を示しており、2015 年度の被災者健康・生活支援総合交付金は含まれていない。交付可能額合計が大きい項目は、「被災者の見守り・相談事業」173.6 億円、「被災者生活支援事業」128.7 億円、「被災した子供の健康・生活対策等総合支援事業」116.9 億円である。また、仮設住宅からの移転など被災者をめぐる環境の変化を反映してか、仮設住宅サポート拠点運営事業、被災者見守り・相談支援事業、被災地健康支援事業が減少傾向にある。他方で増加や新設されている事業は、被災者の心のケア支援事業や「心の復興」事業である。また、仮設住宅の再編等に係る子供の学習支援によるコミュニティ復興支援事業や県外避難者支援事業はほぼ増減なく推移してきた。被災者支援総合交付金は、事業を実施しようとする主体が作成・提出した事業計画書を基に配分が行われている

ので、こうした事業内容の変化は、被災地や被災者をめぐる環境の変化を反映しているものと想像される。

表７　被災者支援総合交付金の交付対象事業と交付可能額

単位：億円

事業（柱）	番号	交付対象事業		所管	2016年度～2020年度合計
Ⅰ各地域の被災者支援の重要課題への対応支援	①	被災者支援総合事業	小計	復興庁	292.2
			(1)住宅・生活再建支援事業（生活再建相談員配置等）		37.6
			(2)コミュニティ形成支援事業		40.9
			(3)「心の復興」事業		42.0
			(4)被災者生活支援事業		128.7
			(5)被災者支援コーディネート事業		4.2
			(6)県外避難者支援事業		39.0
Ⅱ被災者の日常的な見守り・相談支援	②	被災者見守り・相談支援事業		厚労省	173.6
Ⅲ仮設住宅での総合相談・介護等のサポート拠点の運営	③	仮設住宅サポート拠点運営事業			35.7
Ⅳ被災地における健康支援	④	被災地健康支援事業			13.9
	⑤	被災者の心のケア支援事業			30.3
Ⅴ子どもに対する支援	⑥	被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業			116.9
	⑦	福島県の子供たちを対象とする自然体験・交流活動支援事業		文科省	9.7
	⑧	仮設住宅の再編等に係る子供の学習支援によるコミュニティ復興支援事業			31.4
交付可能額合計					703.9

注 1)　事業内容は交付要綱による。
注 2)　事業別交付可能額は、復興庁ＨＰでは各年度の第１回分しか掲載されていなかったため、表の金額は各年度第１回分の合計である。ただし、第２回以降の金額はわずかである。

（出所）復興庁ＨＰ掲載資料より作成

交付先団体別に交付可能額をまとめた表８を見ると、交付先は、都道府県・市町村といった自治体が 95.7%、ＮＰＯ等の諸団体への交付は 3.5%となっている。しかし実際にこの交付金を活用して被災地でソフト事業を展開する主体は、地方自治体とは限らない。交付金の実際の流れは、交付された自治体から、地域の住民組織やＮＰＯなどの市民活動団体に事業委託などの形で間接補助されて実施されている事業が多いと推察される。また、地方自治体交付分の地域別交付先は、交付可能額合計 717 億円のうち 368 億円が福島県及び福島県内市町村であり、多数の住民が広域避難を余儀なくされた原発被災地において、被災者の見守りやコミュニティ再生へのニーズがとりわけ高いと言えよう。

表８　被災者支援総合交付金交付可能額　2016 年度～2020 年度合計

単位：百万円、％

交付対象団体			交付可能額	
自治体			68,625	95.7%
	岩手県合計		11,917	16.6%
		県	8,940	12.5%
		市町村	2,977	4.2%
	宮城県合計		18,814	26.2%
		県	13,558	18.9%
		市町村	5,256	7.3%
	福島県合計		36,848	51.4%
		県	26,339	36.7%
		市町村	10,509	14.7%
	被災３県計		67,578	94.3%
	被災３県以外計		1,046	1.5%
ＮＰＯ等の諸団体			3,055	4.3%
交付可能額合計			71,680	100.0%

（出所）復興庁ＨＰ掲載資料より作成

(2) 被災者支援総合交付金の特徴と課題

第１に、復興財政がいわゆるハード事業に偏っている中で、被災者の見守りやコミュニティ再生支援といったソフト事業を展開する財源を提供した。なかでも、コミュニティ再生支援を事業目的に掲げる復興関係補助金はあまり例がない。被災者支援総合交付金の規模は 2012～2019 年度の復興特別会計歳出決算総額約 20 兆円のうち 628 億円、と全体の僅か 0.3%にすぎないとは言え、ハード事業中心の復興行財政の転換の萌芽として注目したい。

第２に、各省庁別の補助金を、総合交付金として一括化したことである。ただし、復興交付金や加速化交付金の場合と同様、窓口は復興庁だが、交付担当は各大臣に分かれ、各々が交付要綱等を定めているため、事業実施団体側から見れば、総合化・一括化は不十分ではなかったか。

第３に、事業計画作成主体を都道府県や市町村に限定せず、ＮＰＯ等の団体に広げたことである。都道府県・市町村に交付された総合交付金も、事業実施主体はＮＰＯ等の場合が多いと思われ、被災者支援やコミュニティ再生支援などの活動が、多様な担い手によって展開される環境を後押しする役割を果たしたと言えるのではないか。

ただ、課題も残されている。第１に、復興財政全体の中では小さな存在で「はじめの一歩」という状態だろう。今後被災者やコミュニティ支援を担う重要なツールに発展することを期待したい。第２に、交付金の使い勝手にも改善すべき点があると思われる。市町村を通じた間接補助を得て活動している数団体から話を聞いたところ、①対象事業範囲の限定が硬直的なため活動の展開が制約されるという意見があった。例えば、事業対象地域が旧避難指示区域に限られるとか、被災者の定義が硬直的なため避難者集落と既存集落との間のコミュニティ形成を図る活動が事業対象外にされるといったことである。②事業計画における見積が細かく、消耗品なども実施段階での融通がきかないという意見もあった。その原因が、交付要綱等の所管省庁が定めた

制度に問題があるのか、市町村の運用に問題があるのかなどを更に検証する必要があるが、いずれにしても目的に沿って使い勝手の良い交付金になって欲しい。

４　復興特別交付税の意義と課題

表１で示したように、2011～2019 年度合計で全国の地方団体は総額約５兆円の復興特別交付税を交付されている。復旧・復興事業関係で国から交付された地方歳入は全体で約 19 兆円だから、地方の復興財政にとって相当大きな部分を占めている。国の復興財政支出分析の最後に、この復興特別交付税について検証しよう。

復興特別交付税の額の算定方法は総務省令[4]で定められたが、概要は次のとおりだった。

(1)国直轄事業負担金、国の補助事業の地方団体負担分

(2)国の補助金を受けないで施行した災害応急事業、災害復旧事業及び災害救助事業のうち地方債を財源とすることができる額

(3)地方税・使用料及び手数料・分担金及び負担金の減免による収入不足、地方税法改正による減収額

(4)り災世帯数、農作物被害面積、死者及び行方不明者の数、障害者の数、全壊・半壊戸数、浸水家屋戸数に、項目ごとに定められた額を乗じた額

(5)職員派遣の受入に要する経費

(6)原発事故風評対策、その他

そして、実際に交付された復興特別交付税額を算定項目別に示したのが表９である。

表９　震災復興特別交付税交付額の内訳と推移

単位：億円、％

年度	交付額合計	内訳					参考
		直轄・補助事業に係る地方負担額①	単独災害復旧事業費②	①+②	中長期職員派遣・職員採用、風評被害対策	地方税等減収補填	過年度分精算
2011	8,134	5,221	1,656	6,877	253	1,005	—
2012	7,645	3,980	712	4,692	2,491	542	−80
2013	5,070	3,890	364	4,254	496	770	−449
2014	5,144	4,068	390	4,458	495	792	−602
2015	5,889	4,801	414	5,215	444	734	−505
2016	4,877	4,184	313	4,497	446	434	−501
2017	4,382	3,695	348	4,043	389	426	−475
2018	4,301	3,594	213	3,807	344	383	−234
2019	4,634	3,992	192	4,184	308	389	−248
2020	4,007	3,341	180	3,521	250	439	−203
合計	54,083	40,766	4,782	45,548	5,916	5,914	−3,297
（％）	100.0	75.4	8.8	84.2	10.9	10.9	—

注）過年度分の交付額の精算により、合計と内訳は一致しない場合がある。
（資料）総務省「震災復興特別交付税交付額の決定」、各年度、公表資料より作成
（出所）宮入興一「東日本大震災 10 年と復興行財政の到達点：その教訓と課題」（2021 年度地方財政学会報告論文）

[4] 「地方団体に対して交付すべき平成 23 年度分の震災復興特別交付税の額の算定方法、決定時期及び決定額並びに交付時期及び交付額の特例等に関する省令」（平成 23 年総務省令第 155 号）をはじめ、各年度の総務省令で定められた。算定項目は基本的に変わりないが、集中復興期間の 2011～2015 年度は補助事業等の地方負担分の 100%が交付額として算定されたが、2016 年度以降は 95%に変更され、自治体負担が導入された。

省令で定められた算定方法から分かるとおり、復興特別交付税は国直轄事業負担金や国の補助事業の自治体負担分等に充てるための財源であり、地方交付税とはいえ事実上の特定財源だった。そして、交付額の内訳（表９）を見ると、その大半は災害復旧事業や復興交付金事業などハード事業を実施するために用いられた。

復興特別交付税は、被災自治体の財政負担を軽減し、復旧・復興事業による自治体財政危機を回避する機能を果たすことができたが、自治体の意思決定権を強化する財源とは言えなかった。

Ⅳ　地方の復興財政

本章では、都道府県及び市町村の復興財政を概観した後、本論文における検証の焦点とした「市町村が復興政策の主体となるにふさわしい復興財政」だったかを検討するため、岩手県、宮城県、福島県の市町村について、復興交付金及び加速化交付金、取崩し型復興基金の活用状況を検討する。

１　概観

まず歳入を見ると（表 10）、国庫支出金と復興特別交付税で大半を占め、岩手県、宮城県、福島県ともに歳入全体の８割前後である。そして、復興特別交付税の多くは補助事業の地方負担分だから、国庫支出金の内容が県・市町村の復興財政に決定的な意味を持つ。ただ、国庫支出金の内訳は、岩手県・宮城県と福島県とでは異なっている。岩手県・宮城県では復興交付金と災害復旧事業費支出金が国庫支出金の過半を占めるのに対し、福島県ではこれらは少なくほとんどが「その他」に属する支出金である。福島県に対する「その他」

表 10　県・市町村の歳入（復旧・復興事業分）2011～2019 年度合計

単位：億円、％

歳入内訳	岩手県				宮城県				福島県				全国合計	
	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%	県	市町村	合計	%	県・市町村純計	
国庫支出金	13,402	11,513	24,915	55	23,623	27,026	50,650	63	41,671	8,304	49,974	67	133,576	58
普通建設事業費支出金	1,274	48	1,321	3	2,767	673	3,440	4	3,694	796	4,489	6	10,642	5
災害復旧事業費支出金	6,206	2,312	8,518	19	9,535	3,427	12,962	16	3,391	654	4,044	5	27,075	12
東日本大震災復興交付金	1,712	7,214	8,926	20	2,595	16,980	19,575	24	944	2,559	3,503	5	33,066	14
その他	4,211	1,939	6,150	14	8,726	5,947	14,672	18	33,642	4,295	37,937	51	62,792	27
県支出金		2,541	2,541	―		4,275	4,275	―		17,698	17,698	―	25,741	―
諸収入	7,931	368	8,299	18	8,388	735	9,123	11	5,223	523	5,745	8	30,568	13
うち市町村からの収入	1,462		1,462	―	4,773		4,773	―	118		118	―	6,393	―
その他の収入	211	263	474	1	699	791	1,490	2	643	322	965	1	4,405	2
うち市町村からの収入	46		46	―	204		204	―	117		117	―	540	―
地方債	566	304	870	2	1,130	1,266	2,396	3	1,439	495	1,934	3	7,140	3
一般財源等	8,247	4,253	12,499	27	12,260	9,815	22,075	27	10,171	5,790	15,961	21	62,388	27
うち震災復興特別交付税	6,717	3,795	10,512	23	9,422	9,080	18,502	23	7,806	4,795	12,601	17	50,079	22
歳入合計	30,357	19,241	49,598	―	46,101	43,908	90,009	―	59,145	33,132	92,277	―	263,817	―
県・市町村純計歳入額			45,550	100			80,756	100			74,343	100	231,143	100

注 1）金額は、復旧・復興事業分のみで全国防災事業分は含まない。
注 2）歳入合計は、繰入金及び繰越金を控除した額である。復興財政では、歳入が基金化され後年度に繰入金として予算化される場合や、歳出予算の次年度繰越が多い。これらを各年度の歳入額に含めると二重計算となるため。

（出所）総務省「地方財政状況調査データ」各年度より作成

支出金で最大のものは除染関係補助金で、次いで多いのが加速化交付金である。いずれも原発事故対策として支出されたものである。

また、国庫支出金が県を介して市町村に交付される県支出金が多額に上るのも福島県の特徴である。市町村外への広域・分散避難を余儀なくされた特殊な状況のためだが、これも原発事故を原因としている。そのため、福島では市町村とともに県の役割が大きかった。

表 11 は、東北地方の被災３県（岩手県、宮城県、福島県）における県及び市町村の復旧・復興事業分の性質別歳出を示したものである。これによると、３県とも普通建設事業費、災害復旧事業費、物件費が多い。物件費の主たる内容は災害廃棄物処理事業と除染事業のための委託費だ。とりわけ福島県内市町村で物件費が多いのは、市町村が除染を担当した地域が多いためだ。福島県は補助費も多額に上るが、そのほとんどは県内市町村に対するもので、多くは市町村除染事業費に充てられている。したがって、個人や事業に対する補助費が多く支出されたわけではない。

表 11　県・市町村の歳出（復旧・復興事業分）2011～2019 年度合計

単位：億円

性質別歳出	岩手県		宮城県		福島県	
	県	市町村	県	市町村	県	市町村
人件費	268	191	443	558	579	231
物件費	662	2,873	5,233	5,002	3,907	15,065
維持補修費	73	5	3	47	183	100
扶助費	53	205	52	504	149	806
補助費等	2,417	924	8,734	5,346	21,940	1,202
（内）市町村へ	1,357		3,655		17,310	
普通建設事業費	9,063	9,257	10,851	19,682	14,405	7,558
（内）市町村へ	384		722		648	
災害復旧事業費	9,010	3,509	11,184	5,558	4,615	3,787
（内）市町村へ	955		112		187	
公債費	45	7	131	258	59	68
投資及び出資金	11	1	95	26	7	22
貸付金	6,676	105	4,670	634	5,769	304
（内）市町村へ	30		258		39	
繰出金	109	217	220	1,989	534	483
歳出合計	28,387	17,294	41,616	39,605	52,148	29,627

注 1）金額は、復旧・復興事業分のみで全国防災事業分は含まない。
注 2）積立金及び国に対する補助費は除いてある。
（出所）総務省「地方財政状況調査データ」各年度より作成

「災害復旧事業費」は、災害復旧費補助・負担金を財源に充てて公共施設等の復旧工事を実施したもので、従来からあった制度の活用である。「普通建設事業費」は、原形復旧では済まない津波・原発災害に対応して新設された「復興交付金」と「加速化交付金」を主な財源として実施されたものである。これら普通建設と災害復旧の２事業が地方復興財政支出の最大部分を占めたため（岩手県 69%、宮城県 63%、福島県 46%）、ハード事業に偏した復興という性格を帯びた。ガレキ撤去と除染後に土地の面的整備を実施した上に公共施設を復旧する。そこまではハード事業でできても、それだけでは人々の生活とコミュニ

ティの再生、まちの復興は実現しない。ハード整備とともに、生活とまちの再生を支えるソフト事業が不可欠と思われるが、金額的には多くない。何が問題だったか。東日本大震災と原発災害からの復興財政において中核に位置付けられた、復興交付金事業と加速化交付金事業の内容を検討しよう。

２　復興交付金事業の検討

復興交付金事業の市町村における実施状況を見ていくが、対象は陸前高田市（岩手県）、石巻市（宮城県）、南相馬市（福島県）とする（表 12 参照）。陸前高田市及び石巻市は、甚大な津波災害を受けたため復興交付金事業の規模も大きかったからである。南相馬市は、津波災害と原発災害の両方の被害自治体で、福島第一原発から 20km 圏内の避難指示区域を含んでいたが、市町村役所を含め全域避難を余儀なくされた自治体に比べれば復興事業への取組が相対的に早かったためである。

表 12　復興交付金事業の執行状況（陸前高田市、石巻市、南相馬市）

単位：百万円

所管省	番号	交付対象事業	陸前高田市		石巻市		南相馬市	
			基幹事業	効果促進	基幹事業	効果促進	基幹事業	効果促進
文科	1	公立学校施設整備費国庫負担事業（新増築・統合）	322	451	0	0	0	0
	2	学校施設環境改善事業(公立学校の耐震化等)	338	141	759	392	67	0
	3	幼稚園等の複合化・多機能化推進事業	40	37	11	0	0	0
	4	埋蔵文化財発掘調査事業	424	8	166	73	316	117
厚労	3	保育所等の複合化・多機能化推進事業	38	94	73	471	0	0
農水	1	農山漁村地域復興基盤総合整備事業(集落排水、農地等)	3,697	0	10,603	346	6,344	245
	2	農山漁村活性化プロジェクト支援(復興対策)事業	552	0	14	0	0	0
	3	震災対策・戦略作物生産基盤整備事業（水利施設等）	0	0	483	0	0	0
	4	被災地域農業復興総合支援事業（農業用施設整備等）	1,134	2	3,194	4	1,743	564
	5	漁業集落防災機能強化事業（嵩上げ、生活基盤整備等）	292	0	8,367	0	0	0
	6	漁港施設機能強化事業（嵩上げ、排水対策等）	494	0	2,158	0	0	0
	7	水産業共同利用施設復興整備事業	4,331	0	15,404	723	802	5
	8	農林水産関係試験研究機関緊急整備事業	243	0	305	0	0	0
	9	木質バイオマス施設等緊急整備事業	0	0	0	0	106	46
国交	1	道路事業（市街地相互の接続道路等）	18,207	3	72,904	0	4,184	42
	2	道路事業（高台移転等に伴う道路整備(区画整理)）	6,399	0	6,930	0	0	0
	4	災害公営住宅整備事業等	20,224	188	108,834	353	8,063	349
	5	災害公営住宅家賃低廉化事業	3,398	0	18,834	0	1,478	0
	6	東日本大震災特別家賃低減事業	293	0	1,845	0	150	0
	11	優良建築物等整備事業	0	0	2,890	0	0	0
	13	住宅・建築物安全ストック形成事業（危険住宅移転）	521	0	2,417	0	1,076	0
	15	津波復興拠点整備事業	5,651	23	3,909	3	0	0
	16	市街地再開発事業	0	0	2,381	0	0	0
	17	都市再生区画整理事業（被災市街地復興）	105,830	15,213	20,609	662	0	0
	20	都市防災推進事業	188	1	983	924	45	9
	21	下水道事業	6,618	171	109,671	1,799	0	0
	22	都市公園事業	0	70	3,720	2,168	0	0
	23	防災集団移転促進事業	29,836	13	86,540	15,761	18,232	256
環境	1	低炭素社会対応型浄化槽等集中導入事業	304	0	328	0	217	0
農水	1	漁業集落復興効果促進事業	0	6	0	1,659	0	0
国交	2	市街地復興効果促進事業	0	20,758	0	41,057	0	4,464
合　　計			209,372	37,179	484,331	66,394	42,823	6,098

注）３市とも 2020 年３月末時点の事業別契約額と執行残の合計額。実績のない交付対象事業は表から削除してある。
（出所）各市の「令和元年度復興交付金事業計画進捗状況報告」より作成

a)　基幹事業

復興交付金事業は、基幹事業及び効果促進事業から成る。基幹事業は５省 40 事業をメニュー化して自治体が選択できるようにしたもので、一定範囲内での事業間流用、基金化による年度制約の弾力化が図られた。とは言え、所管省は交付要綱等で事業ごとに補助対象・要件を定めており、地方の裁量性は他の補助金と大差なかったのではないか。その点は「加速化交付金」も同様だった。

基幹事業のメニューは、埋蔵文化財発掘調査、家賃低廉化を除けば全てハード事業で構成されている。その中で、どの事業に多くの支出を充てたかは３市で特徴が見られる。陸前高田市は区画整理事業、石巻市は下水と災害公営住宅、南相馬市は防災集団移転事業と災害公営住宅の事業額が相対的に大きいというように。ただ、区画整理、防災集団移転、津波復興拠点整備、道路（２事業）、災害公営住宅という都市インフラ整備関連６事業を合わせると、陸前高田市 1,861 億円（89%）、石巻市 2,997 億円（62%）、南相馬市 305 億円（71%）に上る。

復興交付金事業の基幹事業は、事業メニューの構成からハード事業にならざるを得ず、その中でも市町村は特定の事業分野に偏った選択をしていたと言える。そのため、基幹事業の３市合計は、国交省所管事業が９割超、農水省所管事業も加えれば 99%を超えた。

b)　効果促進事業

だが、復興交付金には「効果促進事業」も設けられていた。「基幹事業と一体となってその効果を増大させるために必要な事業又は事務」（復興交付金制度要綱）とされ、ハード事業の効果を増大させるソフト事業の実施が期待されるが実情はどうか。ところで、効果促進事業は基幹事業との関連性が求められるが、配分の弾力化が進められ、農水省所管の「５漁業集落防災機能強化事業」に係る効果促進事業は「漁業集落復興効果促進事業」として、国交省所管の「４　災害公営住宅整備事業等」「15　津波復興拠点整備事業」「16　市街地再開発事業」「17 都市再生区画整理事業」「23 防災集団移転促進事業」は「市街地復興効果促進事業」として配分することが可能になった。そのため、３市とも効果促進事業総額の過半が「市街地復興効果促進事業」として一括配分されることになった。そこでこの一括分の内容を見ることにより効果促進事業の実態を検証する（表 13 参照）。

復興交付金制度要綱は、「市街地復興効果促進事業」として実施する内容として 42 事業及びそれ以外（復興地域づくり加速化事業）を列挙している。またこれらの事業は、その性質によって「１　市街地整備事業の効率的促進」「２　まちの立ち上げ促進」「３　産業・観光等の復興の促進」及び「４　復興地域づくり加速化事業」に類型化されている。

３市の全体事業費額を見ると、陸前高田市と石巻市では「１　市街地整備事業の効率的促進」が最も多く、それぞれ総額の 72%と 48%を占める。南相馬市では「２　まちの立ち上げ促進」39%が最大だが、「１　市街地整備事業の効率的促進」も 18%ある。１の類型の中身は、区画整理事業等における事業計画の策定、測量、設計、住民・地権者への対応等からなり、事業実施の前段階において必要な事柄だが、これらは本来基幹事業の一部ではないだろうか。上下水道の整備も多いが、これも区画整理事業等基幹事業の一部ではないか。また、区画整理事業地内のガレキ徹去もあったが、これは復興交付金事業というより、それ以前の災害救助費で措置されるべきものではないか。

表 13　効果促進事業のうち市街地復興効果促進事業（一括分）の事業内容と全体事業費

単位：百万円

市街地復興効果促進事業の事業名（制度要綱別表3－2）		陸前高田市	石巻市	南相馬市
1	市街地整備事業の効率的促進	23,687	9,496	636
1	市街地整備コーディネート事業	5,848	1,096	0
2	工事統括マネジメント事業	4	718	0
3	住民合意形成促進事業	4	253	0
4	被災地復興のための土地利用計画策定促進事業	7,877	3,039	305
5	移転促進区域が含まれる区域の土地利用計画策定調査事業	8	407	332
6	公共・公益施設整備調査事業	116	466	0
7	市街地整備事業予定地区のがれき除去・撤去事業	1,061	1,350	0
11	飲用水供給施設・排水施設整備事業	8,715	2,168	0
12	簡易仮設宿泊施設整備事業	55	0	0
2	まちの立ち上げ促進	4,523	2,693	1,366
13	被災者への生活・健康相談支援事業	5	246	0
14	被災高齢者向け巡回活動支援事業	0	86	0
15	住宅再建等の手続き支援、改修相談・啓発支援事業	0	472	0
16	学校就学環境整備事業	550	124	0
17	学校スクールバス運行支援事業	242	0	0
18	被災者へのコミュニティバス運行支援事業	120	0	0
19	被災者へのコミュニティ活動支援事業	306	268	889
20	防災行政無線整備	236	154	0
21	津波情報収集・配信システム整備	17	0	0
22	避難誘導施設整備事業	1,514	273	0
23	避難誘導機器整備事業	110	37	134
25	市街地復興関連小規模施設整備事業	559	343	67
27	津波被災情報等ＧＩＳ基盤整備事業	18	0	0
28	防災拠点施設整備事業	765	152	27
30	防災備蓄倉庫整備事業	67	38	45
32	ハザードマップ整備事業	0	47	10
33	地域防災・減災（BCP）計画策定調査事業	16	70	0
34	被災者のための集団墓地・霊園整備事業	0	384	195
3	産業・観光等の復興の促進	337	163	12
37	震災・復興記録の収集・整理・保存	12	31	12
39	地域振興・産業誘致に向けた調査事業	0	85	0
41	観光資源発掘・ＰＲ事業	236	17	0
42	観光交流・物産センター整備事業	89	30	0
4	復興地域づくり加速化事業	4,279	7,384	1,455
合　　計		32,826	19,735	3,469

注）３市ともに実績のなかった制度要綱上の事業名は削除した。

（出所）各市のＨＰに掲載された「市街地復興効果促進事業」の申請書に基づいて作成した。陸前高田市は 2012 年度～2020 年度申請分、石巻市は 2015 年 12 月申請分まで、南相馬市は 2020 年４月申請分まで。

２番目に多いのは「２　まちの立ち上げ促進」だった。この類型が最多だった南相馬市では、制度要綱上の「19 コミュニティ活動支援事業」が多い。だが申請書の中身を見るとコミュニティ施設、メモリアルパークなどの施設整備までで、それらを運営するソフト事業は見られなかった。陸前高田市でも、金額が多いのは避難路の整備、避難場所となる公民館の整備、住宅の自主再建と関連して民間事業者が造成した道路の買取りで、ソフト事業は「13 被災者への生活・健康相談支援事業」として災害公営住宅での見守り・交流委託費454 万円のみだった。石巻市では公営住宅募集、生活再建相談等のソフト事業が見られるが、接続道路・低平地の道路、避難路、情報交流館などの整備費が多い。「３　産業・観光等の復興の促進」は、復興事業後におけるまちの持続性にとって重要だと思われるが、３市とも１％前後と僅かだ。上記３類型以外の事業として「４　復興地域づくり加速化事業」があるが、その中身も、ガレキや地下支障物の除去、道路・水路整備、広場・駐車場の整備等だった。

効果促進事業にもソフト事業はほとんど見られず、基幹事業の前処理と一部あるいは延長にとどまり、基幹事業の効果を増大させるために活用されたとは評価できないのではないか。市町村から話を聞くと、効果促進事業によって基幹事業ではできなかったことをやれたというプラスの評価と同時に、基幹事業のメニューにないものはできないというマイナスの評価がある。また、基幹事業のメニューを作るに当たって市町村の意見を聞いて欲しかった、という意見もあった。

３　加速化交付金事業の検討

加速化交付金は原発事故による災害に対応する交付金として新設された。当初は、放射能の影響を考慮した屋内運動施設整備等を行う「福島定住等緊急支援（子どもの元気）」や避難先への災害公営住宅整備等を行う「長期避難者生活拠点形成」から始まり、「帰還環境整備」など交付対象項目が順次追加されてきた。現在は、表 14 のとおり８種類の交付対象項目となっている。なお太字で表示したのは、2021 年度に新たに追加された対象項目で、「帰還・移住等環境整備」中の移住等の促進、「福島定住等緊急支援（地域の魅力向上・発信支援）」、「浜通り地域等産業発展環境整備事業」、「水産業共同利用施設復興促進整備事業」である。避難指示解除と並行して避難者支援から帰還支援へと加速化交付金事業の重点が移り、避難住民の帰還だけでは旧避難指示区域の人口確保が難しいと思われる状況の中で、近年は帰還支援から更に移住支援（新住民の移住）へシフトしつつあると言える。

ただ、原発事故による被災者（人）に対する支援と被災地域（あるいは被災自治体）に対する支援とはともに進められるべきであって、対立するものであってはならないと考える。とりわけ福島県外への避難者に対する支援は、県内避難者に比べて手薄ではなかったか。例えば、避難先への災害公営住宅整備や、学校・福祉施設等の関連基盤整備を行う長期避難者生活拠点形成は、福島県内でしか実施してこなかった。

また、交付対象項目の広がりとともに、交付を所管する省庁も多岐にわたる。復興交付金の５省（文科省、厚労省、国交省、農水省、環境省）に、復興庁、警察庁、総務省、内閣府原子力被災者生活支援チーム、原子力規制委員会、経済産業省が加わり 11 の省庁・機関となった。加速化交付金事業の仕組みは復興交付金に似て、交付担当省庁が交付要綱で事業メニュー、補助対象、補助要件等を定めており、地方自治体にとっての裁量性はそれほ

ど高くないと思われる。ただ、復興交付金では事業メニューが 10 年間変更されなかったのに対し、加速化交付金の場合は頻繁に変更が加えられてきた。それが被災者や被災地域のニーズや意向に即していたとすれば、時間軸で見た弾力性は復興交付金よりも高かったと言えるかもしれない。

表 14　福島再生加速化交付金の対象項目・事業一覧

交付対象項目		交付対象事業	
		事業（柱）	事業数
帰還・**移住等**環境整備（49事業）		生活拠点整備	18
		生活環境向上対策	3
		健康管理・不安対策	5
		社会福祉施設整備	13
		農林水産業再開環境整備	6
		商工業再開環境整備	3
		移住等の促進	1
長期避難者生活拠点形成（29事業）		生活拠点	4
		関連基盤整備	25
福島定住等緊急支援	子ども元気復活	学校・保育所・公園等の遊具の更新、地域・学校の運動施設の整備、子育て定住支援賃貸住宅の建設・家賃低廉化	
	地域魅力向上・発信支援	地域の魅力発信事業、関連施設の改修	
	福島健康不安対策事業	福島県立医大が実施する、放射性治療薬の研究開発を支援	
道路等側溝堆積物撤去		道路等側溝堆積物撤去・処理支援	
原子力災害情報発信等拠点施設等整備		情報発信拠点施設・周辺環境整備	
既存ストック活用まちづくり支援		空地・空き家利用による公的施設整備	
浜通り地域等産業発展環境整備事業		福島イノベーション・コースト構想具現化に向けた県の事業	
水産業共同利用施設復興促進整備事業		水産加工流通施設の整備等	

（出所）福島再生加速化交付金制度要綱、交付対象項目ごとの実施要綱より作成

４　取崩し型復興基金の活用状況

「取崩し型復興基金」は、国庫支出金や復興特別交付税とは異なり、使途限定のない通常の特別交付税で措置されたため、自治体にとって自由度の高い財源である。これがどのように活用されたかを見ることを通じて、復興財政における地方の裁量性の意義を検討したい。

国は、2011 年度第２次補正予算において特別交付税 1,960 億円を増額して被災９県に交付した。県はその半額程度を県内市町村に交付することにより、県及び市町村に「取崩し型復興基金」が創設された。

このうち、岩手県（420 億円）、宮城県（660 億円）、福島県（570 億円）に交付された分の活用状況をまとめた表 15 から、次の特徴が見て取れる。

表 15　「取崩し型復興基金」の活用状況（2011～2019 年度支出済累計額）

単位：百万円

県・市町村区分			基金規模	うち特別交付税額	事業区分 復興基金充当事業額	生活支援	住宅支援	教育文化対策	産業振興・地域振興対策	融資への利子補給	その他
岩手県	市町村	沿岸	22,952	19,593	16,429	714	8,337	697	3,551	368	2,762
		内陸	2,334	1,407	1,420	89	198	65	225	1	842
		市町村計	25,286	21,000	17,849	804	8,536	762	3,776	369	3,603
		市町村計（%）			100	5	48	4	21	2	20
	県		30,082	21,000	18,371	4,300	11,841	15	1,417	417	381
	県（%）				100	23	64	0	8	2	2
	市町村・県合計		55,368	42,000	36,220	5,104	20,376	776	5,193	786	3,985
宮城県	市町村	沿岸	30,074	29,981	25,731	1,711	11,313	351	7,440	969	3,948
		内陸	3,022	3,019	2,914	87	513	15	1,275	238	786
		市町村計	33,096	33,000	28,644	1,797	11,826	366	8,715	1,207	4,734
		市町村計（%）			100	6	41	1	30	4	17
	県		58,611	33,000	31,108	4,118	3,069	2,010	20,494	1,066	351
	県（%）				100	13	10	6	66	3	1
	市町村・県合計		91,707	66,000	59,753	5,915	14,895	2,376	29,209	2,273	5,085
福島県	市町村	沿岸	43,225	10,983	8,853	896	917	728	3,453	2	2,857
		内陸	19,126	17,517	17,845	3,250	634	2,032	6,283	178	5,468
		避難指示12市町村	32,827	7,945	5,817	1,156	649	362	1,775	0	1,875
		避難指示区域以外	29,525	20,555	20,882	2,989	903	2,399	7,962	180	6,450
		市町村計	62,352	28,500	26,698	4,146	1,551	2,761	9,736	180	8,325
		市町村計（%）			100	16	6	10	36	1	31
	県		29,082	28,500	25,830	417	3,893	1,265	16,747	0	3,507
	県（%）				100	2	15	5	65	0	14
	市町村・県合計		91,434	57,000	52,528	4,563	5,444	4,026	26,483	180	11,832

注 1）岩手県内市町村の「沿岸」は、洋野町、久慈市、野田村、普代村、田野畑村、岩泉町、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の 12 市町村。
注 2）宮城県内市町村の「沿岸」は、気仙沼市、南三陸町、石巻市、女川町、東松島市、松島町、塩竈市、多賀城市、七ヶ浜町、仙台市、名取市、岩沼市、亘理町、山元町の 14 市町村。
注 3）福島県内市町村の「沿岸」は、新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楢葉町、広野町、いわき市の 10 市町村。
注 4）避難指示 12 市町村とは、田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯舘村。
注 5）県の基金規模及び復興基金充当額は、市町村向け交付金を除いた額である。
（出所）総務省「東日本大震災に係る『取崩し型復興基金』の活用状況調」2020 年度データより作成

第１に、県によって、市町村によって、「取崩し型復興基金」による事業の種類が大きく異なることである。例えば、岩手県は住宅支援と生活支援に大半を充当したが、宮城県と福島県は産業振興・地域振興対策に６割以上を充てた。それへの評価は様々あろうが、ここでは、地域の状況を反映して多様な政策意思決定が行えたものと受け止めておきたい。また、県から市町村への交付金の配分も、岩手県と宮城県では、沿岸市町村に対して多くが配分されたのに対し、福島県では、沿岸よりもむしろ内陸市町村に、避難指示区域外よりも避難指示 12 市町村に多くが配分された。

第２に、市町村を越えて共通している点も見られた。岩手県でも宮城県でも沿岸市町村では住宅支援に充当した割合が高い。これは、被災者生活再建支援金の上限が 300 万円に据え置かれたという状況の下、住宅再建のための独自の支援策が採用されたためである。補助事業では実施できない施策の隙間を埋める

機能を果たしたと言える。

Ⅴ　復興財政の評価と今後への教訓

以上の検証を踏まえて復興財政の評価と今後への教訓を述べておきたい。

まず評価できる点は、①基幹税（復興特別所得税）の導入などにより大規模な復興財源が確保できたこと、②復興交付金や加速化交付金では、基幹事業のメニュー化・基金化と効果促進事業の弾力化により、運用上の弾力性が一定程度目指されたこと、③取崩し型復興基金により自治体に自由度の高い財源が与えられたこと、④グループ補助金をはじめとした事業支援、被災者支援総合交付金等による被災者支援・コミュニティ支援が、財政が役割を果たすべき領域に広がったことである。

しかし課題の方が多かった。①復興交付金、加速化交付金をはじめ、自治体の復興財源はその大半が国庫支出金（補助金）で賄われたため、各省庁が定めた交付要綱等により補助事業の目的・対象・範囲が縛られた。そのため、自治体にとって自由度の高い財源とは言えなかった。②復興特別交付税も、通常の地方交付税とは異なり、事実上、補助金によって縛られた特定財源のようなものだった。③「取崩し型復興基金」は、国からの移転財源の中で唯一の自由な財源と言えたが、その金額は復興財政全体に比して極めて小さかった。④そのため、市町村が復興政策の主体となるにふさわしい復興財政だったとは言い難く、復興の在り方をめぐる意思決定は、被災者や被災地に近いところで行われにくかった。それでも市町村から強い不満の声を聞くことが少ないのは、大規模な復興財源により量でカバーしてきたとでも言えるのではないだろうか。⑤復興政策の柔軟性という点でも課題を残した。津波被災地の復旧・復興のために実施されたのは、海岸防護施設の整備、土地区画整理事業、防災集団移転促進事業だった。しかし、住居のない場所の防潮堤、土地区画整理事業区域の空き地は柔軟性の不足、とりわけ時間軸で見たフレキシビリティの欠如を露（あら）わにしているように見える。

こうした課題を踏まえ、改革の方向として次のことを提案したい。

第１に、まず、被災自治体を対象とした特別交付税を大幅に増額することにより、「復興基金」の規模を拡大することが重要である。外形標準で算定した特別交付税を交付することにより自治体に財政的意思決定権の基盤を保障し、「復興を担う行政主体は、住民に最も身近で、地域の特性を理解している市町村」という理念に近づけることができるのではないか。

第２に、復興交付金や加速化交付金の交付対象メニューは、国が一方的に決定するのではなく地方と協議する場を設けるとともに、ハード事業に限定しないことが重要である。また、効果促進事業が更に有効に活用されるよう、制度の弾力化とともに、市町村でも政策形成能力を高める努力が求められる。

第３に、こうした財源構成の改革に基づいて、復興財政支出の中身を被災者の生活・営みやコミュニティの再生支援といったソフト事業分野にもっと振り向けていくことが重要だ。

第４に、これは復興財政の枠を超えるかもしれないが、区画整理事業、防災集団移転促進事業という既存制度の枠を超えて、復興まちづくりの新たな仕組みを検討する必要があろう。

【参考文献】

・井上 博夫「東日本大震災から 10 年 ： 復興財政を中心に現状と課題を考える」、季刊自治と分権（83）60-76 2021 年

・井上博夫「福島原発事故からの復興政策と財政 ： 避難指示 12 市町村の財政分析に基づいて」、環境と公害 49(4) 43-49 2020 年

・井上博夫「復旧・復興財政の検証 ： 東日本大震災における復興基金と復興交付金事業における効果促進事業の活用実態を中心に」、アルテスリベラレス（岩手大学人文社会科学部紀要）（104）103-120 2019 年６月

・宮入興一「東日本大震災 10 年と復興行財政の到達点：その教訓と課題」、日本地方財政学会第 29 回大会報告論文、2021 年６月

ＡＩ、データサイエンスで日本をどう変えていくか

東京大学大学院工学系研究科
人工物工学研究センター／技術経営戦略学専攻　教授
松　尾　　豊

≪構　成≫

１　人工知能の現状
２　我が国の人工知能関係の動き
３　松尾研究室を中心とする活動
４　今後の処方箋

１　人工知能の現状

人工知能（Artificial Intelligence；ＡＩ）の技術が進展している。中でも、深層学習（ディープラーニング）という技術は、2010 年代に大きく躍進し、第３次人工知能ブームの中心となっている。深層学習は、2012 年に画像認識における大きな性能の飛躍で注目された。2016 年に、アルファ碁がイ・セドル９段を破ったことは記憶に新しい。アルファ碁は深層強化学習という技術が用いられており、英国ロンドンのＡＩ企業であり、Google の子会社である DeepMind が開発した。その後も、深層学習は着々と進展を遂げ、最近は、自然言語処理において、「トランスフォーマ」という機構が席巻している。トランスフォーマは、自己アテンションという仕組みを巧妙に使ったニューラルネットワークの新しいタイプであり[1]、様々な処理を内部に学習することができる。2020 年に公開されたＧＰＴ－３というモデルは、1,700 億のパラメータを持ち、５兆単語で学習されており、様々な自然言語処理のタスクに非常に高い性能を発揮する[2]。翻訳や質問応用、要約などはもちろんのこと、表を作成する際に自動的に情報を補足するようなデモ[1]やプログラムを自動で生成するようなデモ[2]まで公開された。シリコンバレーにある OpenAI という非営利の研究組織が作ったものだが、早速マイクロソフトが独占的なライセンスを受けた。いずれ、マイクロソフトの製品に組み込まれていくことになるのだろう[3]。

今年の７月には、AlphaFold２という技術が公開された[3]。アルファ碁を開発した DeepMind が出したものであり、タンパク質の３次元構造を推定するというものである。この問題は古くから難問として知られているが、深層学習を活用することで、従来の精度を大きく超え、非常に正確な推定を可能にした。バイオテクノロジーの研究者から、何年も解けなかった問題が解けたと絶賛されている[4]。深層学習は、今後、材料開発や医薬品の開発など、科学技術の基礎に関わる部分でも大きな影響を与えていく可能性がある。

ほかにも、深層学習の実用化は世界で相次いでいる。例えば、医用画像における画像診断は、米国や中国で次々と実用化した。画像や映像からのセキュリティのシステムにおいても、深層学習は使われている。米国や中国

---

[1] 例えば、東京 1,351 万、神奈川 912 万と入れただけで、人口に関しての表を作っていると解釈し、大阪と入れたとたん、883 万と自動的に入力されるようなことができる。

[2] 自然言語文を入力すると、スクリプトを含んだ html のコードを生成することができる。

[3] 2021 年５月には、ＧＰＴ－３を使ったプログラム開発のプラットフォームを発表した。自然言語からコードを生成し、用いることができる。

[4] 例えば、バイオケミカルの領域において６年間解けなかった結晶構造があっさり解けたという報告もある。

が先導する、ソーシャルメディアやスマホアプリの中では、深層学習を用いた画像認識は当たり前のように使われている。

国内では、このところ、デジタルトランスフォーメーション（Digital Transformation; ＤＸ）[5]の議論が盛んで、ＡＩ・深層学習の進展についてニュースになることが少なくなっているように感じるが、依然として、深層学習の技術進展は続いている。深層学習は当たり前に様々なデジタルのシステムの中で使われるようになると同時に、新しい進展が次々と新規のビジネスを可能にしているのである。日本としても、引き続き注視していくべきである。

２　我が国の人工知能関係の動き

さて、国内の状況はどうだろうか。この５～６年の動きを振り返ってみたい。私は2015年に、拙著「人工知能は人間を超えるかーディープラーニングの先にあるもの」[4]を上梓（じょうし）し、深層学習の重要性を説いた。それもきっかけの一つとなったと思っているが、2015年には、第５期科学技術基本計画に人工知能が重要なテーマとして入ることになった。

その後、人工知能研究を推進するため、いくつかの研究組織が作られた。2015年５月には、産業技術総合研究所のＡＩセンターが立ち上がり、2016年には理研ＡＩＰ（革新知能統合研究センター）などが立ち上がった。また、2016年４月には、人工知能技術戦略会議が置かれた[6]。

私は、こういった組織の設立に大きな協力をしてきたと自負している。政治家や役人を前に、何度も深層学習の重要性を説くプレゼンテーションをした。しかし、結果的には、非常に悔しい思いをした。というのは、「深層学習が進展しているから」人工知能に予算を付けるべきであるといって予算化されたにもかかわらず、結果的に予算が付いた後の体制は、全く旧来の研究を引きずったものであり、深層学習の研究や社会実装のためのものになっていなかったからである。深層学習という言葉は、枕詞にだけ使われ、実体としての研究や政策の中身は、「人工知能」ならまだしも、「データ」「数理」などの言葉が踊るようになった。これらの違いは、専門外の人から見ると微妙であるが本質的な違いであり、巧妙に意図的にそうした変化が作られ、結果、国や社会は「人工知能」に投資したと思っていても、結果的には、深層学習ではない旧来からの技術に予算が使われることになった。

何も、これらの内容が重要でないというわけではない。もちろんデータサイエンスは重要なトピックである。数理も重要である。ただ、間違えてはいけないのは、データサイエンスが重要であることは、少なくとも2000年代から分かっていたことである。数理に至っては、それが重要なことはもう何十年も前からのことである。つまり、ことさら今、強調する必要がない。国が何かに投資するというのは、投資すべきタイミングに来ている対象があるからであって、今回の場合の投資対象は、明らかに急速に進展している（当時、はっきりとその兆候が見えた）深層学習であった。

しかし、人工知能に関する政府のトップ会議には、深層学習の専門家ではない旧来から

[5] もともとＤＸという言葉は、スウェーデンのウメオ大学のErik Stolterman氏が2004年の論文で使ったのが初めてであるとされている。

[6] 現在のＡＩに関する動きの状況は、内閣府のＡＩ戦略のページ(https://www8.cao.go.jp/cstp/ai/index.html)にまとめられている。

の情報技術の大御所が並び、新設された研究組織も、申し訳程度に深層学習をテーマに含むだけであった。「これは話が違いますよね？」ということを、技術のこともしっかり分かっているはずの文科省の役人に問いただしたとき、あれだけプレゼンテーションをし、深層学習が会議の中心の話題であったにもかかわらず、「深層学習をやるとは書いていない」と開き直られた。ああ、そういうことかと絶望したことは、今でも生々しい記憶である。

政府の人工知能に関する資料を見ていただくとよく分かるが、巧妙にキーワードがずらされている。当時、大御所の先生から、「深層学習はただのツールになって終わる」と言われたことはよく覚えているし（結果的には全くの間違いだった）、また、「深層学習が最近傍法（機械学習の最も初歩的な手法の一つ）とほとんど性能が変わらない」と言って回る大家の研究者もいた。これだけ未来のある技術に対して、そんなことを言ってどうするのだろう？と思ったものだ。

なぜ、こういうことが起こるのか？もちろん、日本の各省庁の予算の使い方に関する一般的な問題等もあるだろうが、一つの大きな理由はこの分野の特性に由来する。情報技術の分野は進展が急速であり、深層学習のように新しい技術は若い人しかやっていないからだ。2012 年に大きな飛躍を遂げた技術をマスターしている大御所の学者はいない。最も優秀なのは、2012 年当時、博士課程に入ったかどうかくらいの 20 代後半くらいの研究者である。それから上は（私も含めて）本当に研究に没頭できる時期にこの技術を習得していない。人間誰しも、自分がよく分からない技術については否定したくなるものである。そして自分が得意な領域に引き込むために、キーワードを「深層学習」から「データ」や「数理」と広げていくのである。

今でこそ、深層学習の意義を否定する人は誰もいないだろうし、今振り返れば、2015 年当時、深層学習に投資すべきだったということは誰が考えても分かる。しかし、当時は、深層学習に対して否定的なことを言う人がとても多く、私自身もよく批判された。人工知能研究の未来のため、そして国のためと思って行った活動が理解されず、様々な困難を伴った。そして、私から見ると、どう考えても深層学習の潜在的な可能性が明らかであるにもかかわらず、技術の真の意味を理解しない人たちによって、学術コミュニティの権力構造によって学術のあるべき姿がネジ曲がっていく姿を見るのは、研究者として大変な苦痛であった。

それから５年経って、結果はどうだっただろうか。多くの若い人が深層学習の研究を始めた。この分野は世界全体で大きく成長し、2015 年の時点より、国際会議の論文数も研究者数も何倍にもなった。世界中で顔認証や医用画像に関して、多くの実用化がなされ、巨大なスタートアップがたくさん誕生した。そして、日本は国として数百億円の規模の予算を「人工知能」に投入したはずだが、結果的に、諸外国に大きく後塵（こうじん）を拝している。「人工知能」の論文数だけは数が増えているものの（論文数と研究費は高い相関にある）、日本から深層学習に関する革新的な技術は一向に出ておらず、また、グローバルなビジネスも立ち上がっていない。旧来からの技術を「人工知能」という看板に掛け替えただけなので、革新的な技術が出るはずもない。当然の結果である。

この５年間に日本が被った機会損失は大きなものだろう。恐らく一直線にこの技術に賭けていた場合に比べて、ＧＤＰ換算で何兆円から何十兆円かは失っているのではないかと思う。恐らくこの分野を俯瞰（ふかん）し、最新の技術

の可能性を誰よりも理解できていたはずの私は、もっとうまくやることはできなかっただろうかと反省の念も多い。

３　松尾研究室を中心とする活動

さて、このように、国全体の動きが、本来投資すべき方向と異なる方向に行ってしまった５年間に、私自身が何をしていたかを述べたい。

この５年間に、まず、私は人材育成に力を入れた。革新的な技術の進展期にあって、まず核となるのは新しい技術を身に着けた人材である。2015 年に初めて東京大学に深層学習の講義を作った。これは世界のトップ大学とほとんど遜色ないスピード感であり、少なくとも国内では最も早かった。最初のクラスは 30 名ほどであったが、それから 100 名、200 名と増え、一気に人気講義となった。これまで累計で 3,000 人以上の学生・社会人が受講している。2014 年からスタートしたデータサイエンスの講義（グローバル消費インテリジェンス（ＧＣＩ）という）と合わせ、現在までに合計で 7,000 人以上の学生・社会人に講義を提供してきた。

2017 年には、日本ディープラーニング協会という一般社団法人を作った。この業界が健全に発展し、産業競争力の向上に資することを目的とした団体である。深層学習を事業の核とする企業が集まって構成し、私が理事長を務めている。この分野は前述のように多くの人が「自分は人工知能の技術者である」と名乗りやすく、悪貨が良貨を駆逐する性格の強い領域であること、一方で技術の中心は深層学習であり、それに特化した人材育成が必要であるとの思いから、資格試験を創設した。Ｇ検定は、ビジネスパーソンを含め深層学習をビジネスに活用する人材のためのもの、Ｅ資格は深層学習のエンジニア向けのものである。これらの試験は、立ち上がり当初から毎年大きな成長を見せ、現在までに６万人を超える方が受験をしている。その合格者の会は約３万人で、人工知能のコミュニティとしては、日本で最も大きなものとなっている。

新しく技術を身につけた若者は、その武器を使おうとする。しかし、大企業も含め、日本のほとんどの組織では、その最新の武器を往々にしてうまく使ってもらえない。自分の専門性と関係ない部署に配属になることも多い。そこで、大企業に就職するのを避け、起業をする学生が増えている。私の研究室では、私がスタンフォードに留学していたこともあり、2008 年頃からよくシリコンバレーに学生を連れて行っていた。そうした環境の中で、起業する学生が増え、その中から、2015 年には、ニュースアプリを手掛ける株式会社 Gunosy が、2017 年には、知能化技術の開発を手掛ける株式会社 PKSHA technology が上場した。研究室のメンバーが中心となって、２社、上場した企業が出たことは大きなきっかけになった。多くの人がそれに勇気付けられ、新たな挑戦をするようになった。現在、私の研究室では、起業する、あるいは先輩や友人が作ったスタートアップに参加するということはごく当たり前のことになっており、大企業に行くケースがほとんどなくなっている。

研究室発のスタートアップで、大きく成長を続けているものだけを挙げても、株式会社 DeepX、READYFOR 株式会社、株式会社 ACES、株式会社 Ollo、株式会社 ELYZA、bestat 株式会社、燈株式会社などがある。研究室発のスタートアップで 10 社以上、関連するスタートアップを含めると 30 社近くに上る。最近では、「本郷バレー」の一部として、記事等でもよく取り上げられるようにもなっている。

日本ディープラーニング協会でも、人材育成からスタートアップを育成するという流れ

を作り出した。高等専門学校生のものづくりの力に注目し、深層学習がものづくりと相性が良いことから、彼らに深層学習の教育を提供するとともに、ものづくりと深層学習を組み合わせたプロジェクトで優劣を競う「高専ＤＣＯＮ」を立ち上げた。ベンチャーキャピタリストが付けた企業評価額（バリュエーション）で勝敗を競うというものであり、高専生の技術と世の中のニーズを結び付けようというものである。2019 年のプレ大会では全国から 18 チームが参加し、長岡高専が優勝、その企業評価額（バリュエーション）は４億円だった。2020 年、2021 年と、参加チームも 36 チーム、43 チームと順調に増え、2021 年の大会では、優勝チームの福井高専のバリュエーションは６億円となった。高専ＤＣＯＮはＮＨＫ Ｅテレで毎回放送されている。

そのプロジェクトは、例えば、工場のアナログメーターを自動で読み取る、電線の点検を行う、視覚障害者のための点字の要約を行う、打音検査の判定を自動で行うなど、社会の課題に密着し、市場規模としても十分に大きいものである。そして、彼らの中から実際に起業するものも増えている。長岡高専から株式会社 IntegrAI（インテグライ）、香川高専から株式会社三豊ＡＩ開発と Panda 株式会社、そして東京高専からは TAKAO AI 株式会社というスタートアップが生まれた。いずれも順調に成長している。

このように、私の研究室、あるいは日本ディープラーニング協会では、深層学習に関して大規模な人材育成、そして、起業家の育成を行ってきた。そして、強調したいことは、こういった活動は、基本的に研究室の企業との共同研究、あるいは企業からの寄附によって活動を維持しており、国からの経済的な支援をほぼ受けていないということである。

２節で述べた、国からの支援を受けながら、旧来的な技術に予算を使ってしまう構図と、本節で述べた、国からの支援に頼らず、自助努力で、深層学習という新しい技術と若者に投資をし発展させている構図を比べていただきたい。何も私の周辺の活動を自画自賛したいわけではない。やる気と能力ある若者、そして、新しい技術にきちんと投資することさえできれば、それは社会からも求められることであり経済的にも成り立つし、人材も育って活躍するようになるということである。こうした簡単なことが、いかに日本の国の中でできていないかということである。

４　今後の処方箋

さて、過去は過去として、未来の話をしたい。

一つ目は人材育成である。

いま、全国の大学にＡＩ・データサイエンスの教育が広がっている。「数理・データサイエンス・ＡＩ教育プログラム認定制度」が 2020 年から内閣府で作られている。深層学習の内容も含まれたカリキュラムとなっており、（内容のレベルが高すぎるという問題があるものの）こういった活動自体は大変良いことである。そもそも、こういった教育は、本来あるべき量に比べて圧倒的に不足している。

2012 年の深層学習のブレークスルーから 10 年近く経ち、良くも悪くも深層学習という技術自体が、新製品や新しいサービスに直結するという時代は過ぎてしまった。以前からあるデータサイエンスや数理とともに、一つの重要な基礎分野として定着しつつある。その意味では、過去５年～10 年でいうと深層学習に特化して投資すべきであったものの、今になっては、データサイエンスや数理と併せて教育することにはそれほど違和感はない。

その際に、注意すべき点がある。「若い人が若い人に教えたほうが良い」ということで

ある。今の時代は、情報技術の進展が早すぎて、年輩の教員が新しい技術を教えることが難しい。これを強制すると結局、「看板の掛け替え」が起こる。若い人が教えられるような仕組みにすべきである。極端に言えば、学生が学生に教えても良い。プログラミングからＡＩまでを教えるフランスの先進的な学校「42」では、学生・卒業生が自治的に学生に教える仕組みを作っている。私の研究室でも、講義を広く提供しているが、学生が講師として学生に教えるというのは日常的である。博士課程の学生が教える場合が多いが、ときには学部の学生が教える場合もある。年齢はもう関係ないのである。

したがって、全国の大学や高等専門学校、高校等にこうした教育の仕組みを広げるときには、若手や学生が教えられるようにすること、動画やオンラインのコンテンツを最大限活用することなどが重要である。

それから、数理・データサイエンスと併せてＡＩを教えることに違和感はないものの、今の時代に必要な素養をすべてカバーしているわけではない。今の時代には、例えば、ウェブに関する技術は、様々なイノベーションを実現していく上で必須である。それから、日本の様々な組織で変化が必要とされており、「変化を起こせる人材」としての考え方や思考法なども重要である。そして、ビジネスに関しての基礎的な教育も必要である。こうしたことをセットにして提供していく必要がある。

二つ目に、深層学習の研究である。深層学習はこれからも大きく進展する。この可能性を過小に見積もってはいけない。現在の深層学習は、ややタコツボ化しつつあり、局所的な小さな改善が多くなっている。また、一部の領域では明らかな限界も見せ始めている[7]。しかし、深層学習の根本的なアーキテクチャからの変更が今後起こるはずであり、そうした先には、また急速な進展が起きると思われる。

私の研究室では、2021 年に「世界モデル・シミュレータ寄付講座」という寄付講座を立ち上げた。実空間の把握、そして、そこでの相互作用に関して、技術が大きく進展し、それが機械やロボットへの応用の基盤になると同時に、自然言語理解の基盤になるはずというのがその目論見である。そして、脳科学と人工知能が融合する領域でも大きなブレークスルーが起こる。物理や化学など、基礎的な学問領域における深層学習の活用についても、ブレークスルーが起こる。したがって、こういった分野への投資は継続していくべきである。

科学技術の研究に対する国の投資の一般的な問題点として、社会のニーズや事業について考えるのが苦手な研究者に、応用について書かせるべきではないし、それに基づいて審査をすべきでもない。あくまでも、研究者は知的好奇心と自らの専門性に基づいて研究をすべきであり、国はそれを広く薄く支援すべきである。一方で、今回の人工知能・深層学習のように、国がその技術を一気に進展させたいときは、むしろ研究ではなく、開発、社会実装を中心とした支援をすべきである。その際に、ビジネスの感覚に優れた経営者や投資家等に、技術のことを理解してもらった上で、その方向性を決めていくべきである。つまり、長期的で本質的な基礎研究と、それを社会に活用するための仕組みを大きく二つに分けるべきであり、それをまぜこぜにして研

[7] 例えば、OpenAI は、ロボット研究からの撤退を 2021 年に発表した。

究者にやらせるべきではない。これは、科学技術予算全般に関しての問題提起でもある。

三つ目に、産業の育成である。基本的に、今の深層学習はどんどん使いやすくなっており、プログラミングができる人であれば簡単に使うことができる。企業の中のみならず、経営者レベルでも、ＡＩのプログラミングを少しでも試したことがある人の数を増やしていく必要がある。ものづくりで、はんだごてをまず触ったことがないといけないように、今の深層学習を使うには、少しでもプログラミングをしなければならない。今の議論を見ていても、そういった体験をすることなしに、ＡＩやＤＸを語っている人が多すぎるように思う。日本のものづくりでは、昔から「わいがや」で意見をぶつけ合いながら技術が進んできた。深層学習・人工知能も、多くの人が実際に動かすようになると、同じような雰囲気になる。

日本の様々な地方で深層学習、人工知能そしてより広くデジタルの技術を活用することができる。そもそも、ものづくりと深層学習は相性が良い。農業や林業、水産業、観光業などとも、深層学習は相性が良い。現場があって、そこの情報を把握しないといけないときに、画像の情報が大いに役立つからである。だからこそ、高専ＤＣＯＮを作ったわけである。したがって、日本の様々な地方で、人工知能の教育をし、それを実践的に活かすことを学び、地方の産業活性化に役立てていくことができるはずである。

そのためには、きちんと事業として顧客に付加価値を出して「儲ける」ということが第一である。そして、そのために必要な人材の要件が決まる。そのために必要な教育が決まるという順である。日本では、出口を意識しない教育の議論が多すぎるように思う。

スタートアップの育成を、日本全体のＤＸの取組とも合わせて、取り組んでいく必要がある。私の研究室では、2021 年から「ＡＩ経営」という寄付講座をＰｗＣの支援の下、立ち上げた。ＡＩを経営に活かす方法は、世界中で事例がたまっている。人事、会計、法務などに活かす方法、医療や製造、物流などの分野で活かす方法など、水平・垂直双方に様々な取組がある。これを、ハーバード大学やＭＩＴなどのトップ大学では、講義として提供し始めている。これと同じように、ＡＩを使ったビジネスのケーススタディを学生に提供するというのがこの講義の趣旨である。第１回目の講義が始まっているが数百人の学生の登録があり、人気を集めている。

また、スタートアップを、より大規模に輩出していくため、2021 年からは「起業クエスト」というものを研究室で立ち上げた。これは、今までの起業の成功パターンを仕組み化したものであり、ＡＩ・データサイエンスの教育（ステージ１）から、企業との実践的な共同研究・開発のプロジェクトを経験し（ステージ２）、起業のための知識を得て（ステージ３）、実際に起業するという、一連の流れをプログラム化したものだ。これによって、より多くの起業に挑戦する人が生まれ、またその成功確率が上がってくることを目指している。

私の研究室の活動だけでなく、東京大学でのアントレプレナーシップ教育は盛んである。産学協創推進本部を中心として、長年講義を提供しているアントレプレナー道場、駒場生向けのアントレプレナーシップ・ブートキャンプや新入生向けのアントレプレナーシップセミナー、インキュベーションの施設である本郷テックガレージや FoundX、そして EDGE NEXT や Todai To Texas といった特徴あ

るプログラムなど、幅広い。私も、東京大学工学系研究科の講義として、「データ駆動型起業演習」「データ駆動型事業立案演習」などの講義も行っている。2021年には、アントレプレナーシップ教育デザイン寄付講座も立ち上がり、起業家の育成がますます盛んになっている。こうした取組を、全国の大学等にも広げていくことが必要だ。

以上、人材育成、研究、そして産業の育成について述べた。いずれにも共通するのが、若者と新しい技術、この二つをしっかり信頼し、期待することである。そうすれば、世界的には「普通の」イノベーションが「普通に」起こるはずである。日本だけが30年間も負け続けるというようなことは、普通にやっていれば起きないはずである。地方からもグローバルな企業が、一定の確率で新たに誕生してもおかしくない。旧来の技術にこだわるとか、若者の芽を摘んでしまうといった阻害要因をなくす。そして、若者と新しい技術を信頼し、期待して待てば良い。それがやるべきことである。

現在の日本にもうそれほど余裕はないはずである。当たり前のことを当たり前にしていけば、必ず成長が生み出せるはずである。

【参考文献】

[1] Vaswani, A. (2017). Attention is all you need. Proceedings Annual Conference on Neural Information Processing Systems (NIPS 2017), 6000-6010.

[2] Brown, T. et al. (2020). Language models are few-shot learners. arXiv:2005.14165 https://arxiv.org/abs/2005.14165

[3] Jumper, J. et al.: Highly accurate protein structure prediction with AlphaFold., Nature 596, pp.583-589, 2021

[4] 松尾 豊『人工知能は人間を超えるかーディープラーニングの先にあるもの』(角川ＥＰＵＢ選書) KADOKAWA (2015)

ローカル経済圏の再建による
コロナショックによる経済危機への対応

株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）
代表取締役社長　冨　山　　和　彦
株式会社日本共創プラットフォーム（JPiX）
ディレクター　澤　　陽　男

コロナショックへの対応やその後の日本経済の再成長を達成するカギは、ローカル経済圏の再建にある。これに向けた処方箋の中心は、ＣＸ・ＤＸの推進、リスクマネーの供給、企業の集約化等を通じた生産性の向上にある。本稿では、それらを阻む我が国の法規制や慣行に対する解決策や、それらを後押ししていくような政策を提案する。

コロナショックによる経済危機の本質

コロナの感染拡大が始まってから間もなく２年が経とうとしている。一度は収束したかに思えても、デルタ株の流行による第五波が押し寄せた。現在（令和３年10月４日時点）、ワクチン接種が進んだこともあってようやく収束しつつあるが、デルタ株に続く変異種も発生しており、いたちごっこは今後も続く可能性がある。コロナ治療薬が本格的に普及されるまでは、ポストコロナではなくてウィズコロナを前提とした経済回復を今後も考えなければならない。

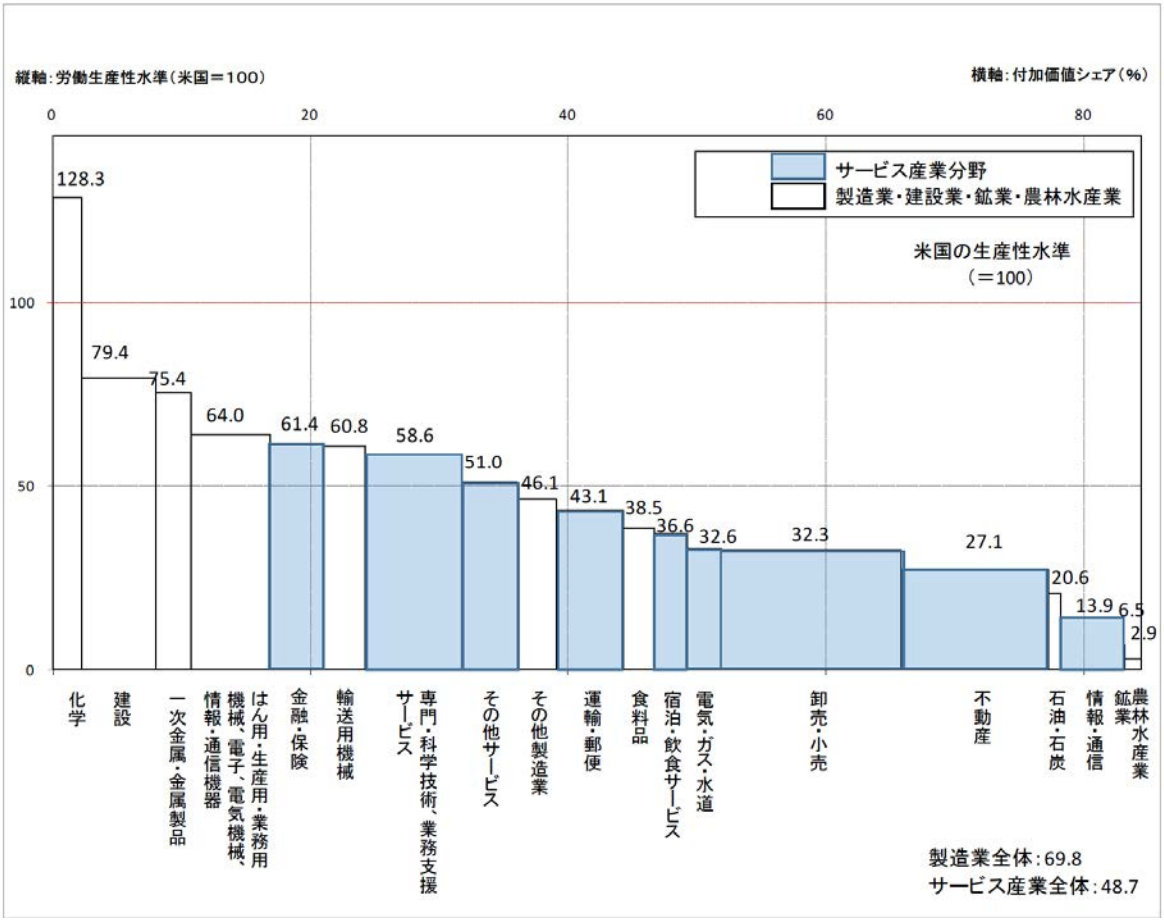
大変遺憾ながら既に多くの死亡者や重症者が発生しているし、オリンピックも無観客開催となるなど社会的な影響は計り知れない。さらに、コロナショックは、経済的にも大打撃を与えている。この点、経済的な影響については、日本の経済圏を「グローバル経済圏」（Ｇ型経済圏）と「ローカル経済圏」（Ｌ型経済圏）に分けて考えるとより本質が見えてくる。

Ｇ型経済圏とＬ型経済圏、今後の経済回復・成長の本丸はローカルな産業群

Ｇ型経済圏とは、すなわち製造業など販路が国際的に及ぶ耐久財や消費財を生産する企業の主戦場となる経済圏である。代表例は自動車産業である。この経済圏では、トヨタ自動車やパナソニックなどのグローバル大企業がしのぎを削って競争をしており、我が国の製造業の生産性は、トヨタ方式に代表されるように、グローバル水準でも比較的高い水準と言える。

他方で、Ｌ型経済圏の代表例は、観光業などの対面式のいわゆるサービス業である。この経済圏の特徴は、中小企業によって構成され、低い生産性にとどまっている。逆に言えば、この生産性については実は非常に伸びしろが大きい。欧米と日本の生産性を比較すると、日本企業は米国企業の３割から６割程度の生産性に甘んじているのである。

（図１）　日米の産業別生産性（１時間当たり付加価値）と付加価値シェア（2017 年）[1]

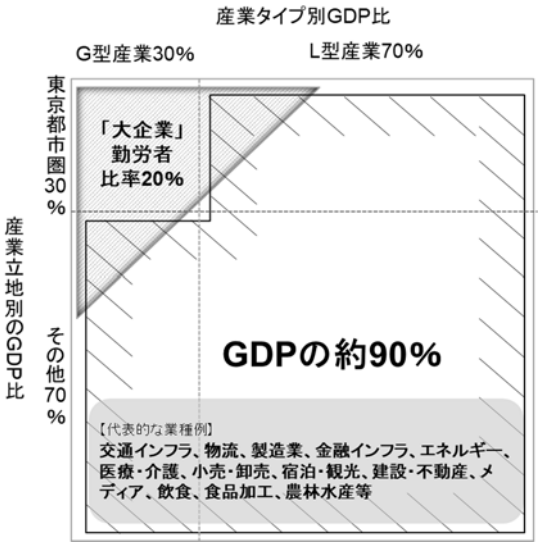


このように経済圏を大きく２つに分けてコロナショックの影響を見てみると、Ｇ型経済圏も相当な痛手を被ってはいるものの、今回のコロナショックでは、それ以上にローカル経済圏で打撃が甚大である。観光・交通・飲食などのサービス産業では、対面サービスが基本であるため、人の移動が制限されれば、それだけ消費が落ち込むからである。これは同じく世界的な経済危機だったが、Ｇ型経済圏に対してより壊滅的な打撃を与えたリーマンショックとは逆であり、今回の経済危機の大きな特徴となっている。

日本は製造大国であり経済の中心はグローバル経済圏と考えている人は少なからず存在する。しかし、実はＧ型経済圏のＧＤＰは約３割程度であり、残りの７割はＬ型経済圏である。すなわち、日本経済の現状を産業セクター別に捉えると、ＧＤＰの約７割が小売・卸売・飲食・宿泊・エンターテイメント・地域金融・物流・運輸・建設・医療・介護など地域密着型のサービス業と農林水産業などのＬ型経済圏により構成されている。しかも、雇用についてもＧ型経済圏の大企業の労働者は２割程度であり、残りの８割はＬ型経済圏に属する。もはや、日本経済の中心は紛れもなくＬ型経済圏である。我が国の経済成長の中心的な課題はグローバル産業からローカル産業へ、更には、東京から地方へと構造的にシフトしているのである。

[1] https://www.jpc-net.jp/research/assets/pdf/10bad8fb307149202fee4c4be50b5f9d_1.pdf

（図２）日本経済の中心がローカル経済圏である資料



その上に、Ｌ型経済圏の働き手の多くは、アルバイト・パートなどの非正規雇用である。また、Ｌ型経済圏のマーケットはいわゆる規模の経済が効きづらいことから、分散市場になり、中堅・中小企業によって成り立っている。これらが意味するのは、ローカル経済圏で働く人たちは、その性質上、経済危機への耐性が弱いということである。

このようにして、今回のコロナ危機は、より多くの日本人や広範囲な日本企業に対して大打撃を与えているのである。

今は政府による支援、いわゆるコロナ融資によってＬ型経済圏の企業は支えられている。しかし、いくら資金繰りがつながっても負債は負債、いつかは返済しなければならない。収益に対する負債が過大になっている過剰債務状態にある企業がコロナ融資によって大量発生している。筆者は産業再生機構や経営共創基盤（IGPI）、日本共創プラットフォーム（JPiX）という本業の中でこうした過剰債務の企業と対峙してきたが、現在も筆者のところに非常にたくさんの相談が来ている。しかも、それは近時では拡大傾向にある。最近では金融機関も危機対応で膨らんだ過剰債務問題に取り組まなければならないという意識が強くなってきているように思える。コロナ禍の資金繰り対策がひと段落して、過剰債務問題を真剣に考える余裕が出てきたともいえる。したがって、これから過剰債務問題が顕在化していくことは明らかである。

「過剰債務の罠」を抜け出せ

過剰債務問題がどれほど経済への悪影響を与えるものなのか。過剰債務に陥ると企業は前向きの投資ができなくなって競争力を失い更に弁済能力を失うという悪循環に陥る。これを「過剰債務の罠」というが、日本の「失われた 30 年」はこの過剰債務の罠が引き起こした。コロナショックは過剰債務の罠をまた引き起こそうとしている。ここでかじ取りを間違えればまた日本は長期的な不景気に陥る可能性がある。

しかも、このローカル経済圏への大打撃によって、多くの企業が無秩序に倒産、廃業することになれば更に事態は深刻になり、金融危機へとつながる可能性がある。金融機関の視点からすれば不良債権が積み上がり、その処理に追われることとなれば、融資が消極的となり、結果として経済の血液である資金の融通がストップしてしまい、経済成長が止まってしまうのである。

したがって、過剰債務の傷口が広がる前にここから脱出しなければならない。むしろ、この過剰債務問題を逆手にとって、そもそも我が国のローカル経済圏が抱える課題、すなわち８割の勤労者が直面している低労働生産性、低賃金問題に対峙していくことが、今後取るべき施策である。

過剰債務問題を解決するため各社ができることは、不要な資産を売却して負債を圧縮した上で、収益力を改善させて、収益力と有利子負債のバランスをとることである。より具体的なイメージとしては、過剰債務とは、業

種にもよるが収益（ＥＢＩＴＤＡ：営業利益＋減価償却費）のおおむね５倍から10倍の負債があることを言う。過剰債務状態を抜け出し、一刻も早く、一社でも多くの企業が正常なバランスシートに戻る必要があるが、過剰債務を解消するためには、まずは収益性を向上させる筋道を立てて、それでも過剰債務である場合には負債を圧縮していくほかない。

収益性・生産性向上の勝ちパターンはＣＸ・ＤＸ

収益性・生産性を高めるためにはＣＸ（コーポレートトランスフォーメーション）及びＤＸ（デジタルトランスフォーメーション）を実施していくことが必要である。

まず、ＣＸとは、企業の事業構造改革や組織構造改革などの本質的な課題に本気になって取り組むことである。平時では抵抗必至な不採算事業からの撤退や人員の削減・配置転換なども、危機下だからこそ実施が可能である。コロナショックを契機と捉え、抜本的な構造改革をすべきである。この構造改革が抜本的であるほど、大きな変容に対する組織の受容力は高まる。一気呵成に再成長に向け会社の基本構造や事業モデル、必要な組織能力などを本質的に変容させることが必要である。これこそがポストコロナフェーズでの根本的な勝ちパターンである。

次にＤＸに関して、コロナ危機によって、我々は生活面でもビジネス面でも直接の接触を回避し、一挙にオンライン化が求められることとなった。その波は、会議などのビジネス面だけに限らず、今まで大きな壁に阻まれていた診療や行政手続のオンライン化にも及ぶこととなった。

このようなＤＸは通常モードにおいては実現が困難であった。なぜならば、ＤＸの影響は既存のビジネスモデルを大きく変容させ、更には産業構造を変革させるほどのインパクトを持つからである。ところが、コロナ危機はそのような抵抗を一気に飛ばしてＤＸにこぎつけることを可能とした。これを機に一気にデジタル化を推し進めていくべきである。

これからは中小企業こそがＤＸの中心になる。デジタル化が遅れていた分、コロナ危機下だからこそ大きく変わる余地がある。また、地方企業では意外にまだ知られていないが、デジタル化のツールは手に入りやすくなっている。筆者がグループ会長を務めるIGPIグループには、東北・北関東地方を中心に、バスや鉄道などの交通事業を運営するみちのりホールディングスがある。いわば中小・中堅企業の集合体であるみちのりＨＤにおいてもＤＸへの取組として、例えばダイナミックルーティング（バスを走らせるルートを乗客の需要（乗降地）に応じて動的に変更していく取組）や自動運転の実証実験を行っている。日本国内でも最も先進的な取組を行っているものと自負しているが、このようなシステム構築は自社だけで取り組んでいるのではなく、他社と協業しながら取り組んでいる。しかも、日本国内の企業に限られず、グローバルで最も性能が高いものにアクセスすることも今は可能であり、現にみちのりホールディングスではグローバルのサプライヤーの中からパートナーを選択している。

世界中に足りていない長期的なリスクマネー

こうしたＣＸ・ＤＸにも相応の資金が必要である。例えば、ビジネスモデルを大きく転換させるための新たな設備投資、デジタル投資であったり、構造改革費用（リストラや転職支援金など）であったりが必要である。しかし、過剰債務の企業が更なる借入を行うのは現実的には不可能である。また構造改革の多くは特別損失を出し、自己資本を毀損する施策を伴う。やはり、そのような構造改革を実施していくための資本性の資金、すなわち

「リスクマネー」が必要なのである。しかも、とりわけローカル経済圏の地方企業の再建や地方創生には長い時間が必要となるため、それに対応するリスクマネーも長期の時間軸のものでなければならない。ビジネスモデルの転換などＣＸを実施していくためには、短期目線での構造改革費用だけではなく、将来に向けた長期的な投資を実行していく必要があるからである。

上述のとおり、みちのりＨＤでは、ダイナミックルーティングや自動運転等への投資を積極的に実施しているが、それは、10 年後、20 年後の人口減少社会において、いかに効率的にモビリティサービスを提供していくのか、という極めて長期目線での経営を行っているからこそできるのである。いわゆるファンドのように３～５年で投資先のエグジット（売却）を実施することを前提としたビジネスモデルでは、とてもこのような投資はできないのである。

世界中を見渡しても短期投資家が多く、長期的なリスクマネーの供給が足りていないのが現状である。政策的には、長期投資家を創出し、支援することを検討していくべきである。政府が長期投資家に対して出資することも一つの手段である。

なお、政府からは、事業再生構築補助金が支給されている。これの支給要件の一つは「新分野展開」や「業態転換」等の事業再構築指針に該当する取組であることとされている。最大１億円まで補助が出る支援策であり、非常に良い取組である。しかし、１億円という金額は決して小さくはないが大きな事業モデルの転換を進める局面においては１億円では足りないことも多い。波及的効果の大きい特定の事業者における本気のＣＸに絞って、もっと大きな金額を集中投下していくことも検討するべきである。

オーナー経営の呪縛から解き放たれてＣＸ・ＤＸを推進

さて、典型的な地方企業にとってのＣＸのテーマはオーナー経営からの脱却である。オーナー経営には素晴らしい側面があることは事実である。オーナー経営者たちが日本企業の成長を支えてきたとしても過言ではない。トヨタ、ホンダ、パナソニック、ソニー、日本電産、ファーストリテイリング、ソフトバンク等日本を飛躍させてきた大企業はもともとはオーナー経営者の強いリーダーシップにより成長した。

これは、オーナー経営には、理念や戦略の継続性、トップダウンによる思い切った意思決定などのポジティブな側面があるからである。しかし、いくら立派な経営者であっても、血と骨の前では弱い、家族を目の前にすると情に流されてしまう、それは全ての人間に通ずる問題である。要はオーナー経営モデルが持続的に成功するには、オーナー経営者が代々にわたり「企業経営の達人」でありかつ「家族の経営の達人」であること、ある種の「両利き経営」ができる人物でなくてはならない。

しかし、そのような人物はまれであり、結局二代目・三代目で経営が立ち行かなくなる方が大多数である。筆者は今までオーナー企業であるために成長が止まってしまっているケースも多数見てきた。オーナーが会社から搾取して、会社の成長へ投資がされない事例。オーナーの好き嫌いやオーナーに対する忠誠心で人事評価が決まり本当に能力のある人が報われないで成長の機会が摘まれてしまう事例。オーナー一族がグループ企業を好き勝手に経営するためグループのシナジーが生まれずに改善余地が放置されている事例。オーナーが満足する給料をもらっていればそれ以上の成長を求めない事例。オーナー家と会社のお金の出入りが公私一体化している事例。取

締役会は形骸化していてオーナーに対してダメ出しする人が皆無、もしダメ出しすれば評価が下がる事例。

以上の経営上の問題については、オーナー家から経営権が移り、しっかりとした経営を導入すれば解決する。つまり、地方の企業においてはオーナー経営からの脱却により生産性が上がる余地が非常に大きい。

個人保証から解放する令和の大徳政令の実施

こうしたオーナーチェンジのきっかけは、事業再生の局面で訪れることが多い。ただ、事業再生において、オーナーが経営権を第三者に承継させる際に大きなハードルとして立ちはだかるのが個人保証問題である。

オーナー企業においては、通常、オーナー兼社長が、会社が借り入れている負債を個人保証しており、会社が返済できない場合には、個人がその分の返済を求められる。他方で、事業再生のスポンサーが事業を譲り受ける前提としては、過剰債務をある程度解消していることが条件となることが多く、そのために債権カット等の金融支援を金融機関に求めざるを得ない。債権カットが起これば個人保証の履行を求められることは必須であり、それを嫌って、事業譲渡の検討がストップしてしまうのである。課題を先延ばしにしているだけなので即時に意思決定するべきなのだが、そうはならないのが人の情である。これが、会社のオーナーチェンジを阻むこととなり、ひいては会社が抜本的に再生する機会を逃すことになってしまう。なぜなら、オーナーの意思決定が遅れることは、会社の事業を毀損していく。従業員や取引先から見放されることによって、元々備えていたその企業の優位性がどんどん削がれていってしまうからである。

オーナー社長の株主責任や経営責任があるから個人保証は当たり前だとの意見もあるが、金融機関は本来的には事業性を評価して融資を行うべきであり、個人保証を求めない新たな融資慣行を確立していくべきである。この個人保証を問題視して、いわゆる経営者保証ガイドラインが成立してから 10 年弱が経過するが、未だに個人保証に頼る融資が行われている。

また、経営者保証ガイドラインでは、オーナーの下に一定の生活資金を残すことが許されるようになった。しかし、その生活資金が事業承継に対するインセンティブとして十分かというと、オーナーチェンジに踏み切るという意味では十分とは言えないのが現状である。

今回のコロナ融資によって過剰債務を抱えてしまった企業については、オーナーによる個人保証を実行するのではなく、金融機関の損失を政府が保証しているのであるから、「令和の大徳政令」を出し、借金の返済と個人保証を免除するという思い切った施策をとるべきである。

ただし、単に免除するのではなく、経済成長につなげていくことも両立させていくべきである。すなわち、免除する代わり、退場するかオーナーチェンジに協力すれば個人保証を免除するというインセンティブを付けるべきである。経営が悪化したトリガーは感染症というある種の自然災害であるから、これに対する責任を経営者に無理に取らせる必要はなく、個人保証を免除するとしても合理的である。

私的整理手続の多様化による過剰債務処理の円滑化

個人保証と併せて整備するべきは私的整理手続の多様化である。収益性の改善見通しによっても負債が大きすぎる場合には、金融機関に対して債権放棄等の金融支援を求めて負債の規模を適正化することが必要である。

債権カットの手続としては、民事再生法や会社更生法などの法的手続を利用することも

考えられるが、これらの手続は全債権者を巻き込むことになり、事業の毀損を誘発してしまう可能性が高い。また、オーナーや経営者からしても、民事再生法等の利用については、「倒産」というイメージが付きまとい、失敗経営者というレッテルが貼られることを嫌って手続の利用が躊躇される。

そこで利用されるのが私的整理手続である。これは、簡単に言えば、裁判所の代わりに、事業再生実務家協会や中小企業支援協議会等が手続を主催し、銀行などの金融債権者のみを相手取って、債権のリスケジュールや債権カットについて協議し、全ての金融債権者の合意によって、それらを実施するものである。

このとき私的整理手続では「全ての金融債権者の合意」が必要とされているために、特定の債権者が不合理に異議を唱えて合意しない場合、手続が進捗しない。

このような事態を回避するために、債権者の多数決によって債権カット等を実現する方法を導入するべきである。筆者はこの方法の導入が私的整理手続の円滑化のためには必要であると以前から主張してきたが、一部の学者からはこれが財産権の侵害として憲法違反だと言われている。しかし、それを言ったら法的整理だって本質的に同じだし、不良債権化し額面より減価している債権の価格を時価に調整することのどこが憲法違反なのか訳が分からない。実際、多くの立憲民主国家でこの法制度は導入されており、違憲無効とされた事例は皆無である。債権者の財産権に配慮するのであれば、手続開始の時点で多数決原理を導入することについて全債権者から異議が唱えられなければ、最終的な計画案の承認のタイミングでは債権者全員の合意でなく、多数決で決議できるなどの措置を講ずれば十分である。またどうしても不満なら頭の固い学者が「合憲」だとする法的整理を債権者として申し立てるという救済手段も残されている。

今後過剰債務問題が顕在化すれば再生案件が大量に発生するが、裁判所や事業再生実務家協会等のリソースも有限である上に、事業再生を取り扱う弁護士・会計士・コンサルタントなどの専門家のリソースも限られている。このような限られたリソースの中で最大限の再生案件を処理していかなければコロナショックによる大規模な過剰債務問題は解決しない。したがって、私的整理手続の多様化を図っていくべきなのである。

集約化を後押しする法制度による生産性革命

リスクマネーの供給者に対する事業の承継は、同時に企業の集約化を進めるが、そのこと自体も生産性を大幅に改善させる。

生産性を上げるための絶対条件は、経営者が有能であることである。経営の上手な者の下に事業を集約させていくことは生産性の向上に直結する。ところが地方において不足しているのが有能な経営人材である。集約化によって、一人の有能な経営者がより多くの企業をカバーすることができれば、より広範に生産性の向上が期待できる。

また、Ｌ型産業の企業の収益力を規定するのは、その地域における密度である。言い換えれば、地域内のシェアが高いことが非常に重要である。また、人口減少で市場の拡大が見込めない状況では、サービス維持のために行う投資が回収できるか否かが不確実であり、事業主体が積極的な投資を行うことができなくなってしまう。最低限の規模があって初めて効率化できる部分もある。

我々がみちのりＨＤを通じて地域公共交通事業を経営している実感としても、集約化してこなければ成し得なかったことはたくさんある。既存のオペレーションの磨き上げという観点ではベストプラクティスを複数社へ横展開することでサービスレベルを向上させることを可能にした。収益面も大幅に改善され

従業員の賃金を引き上げることにもつながったし、一社では抱えられないような高度人材についても複数社が集まることで採用することができた。未来に向けた投資という意味ではダイナミックルーティングや自動運転などの先進的なデジタル化は投資体力としても一社では成し得なかった。集約化による果実については枚挙にいとまがないほどである。

それどころか、業種の壁、企業の壁を超えて事業を統合していくことができれば、人口減少地域である程度の社員を抱えていても持続可能な経営が現実的になる。したがって、地域内である程度の寡占状態を作ることは積極的に肯定されるべきである。

近年、地域金融機関と地方公共交通について、独占禁止法の適用除外が認められた。これは、ＣＸ・ＤＸを進める能力のある事業体に事業を集約して寡占化していくことを認める好事例ともいえる。

域内シェアの拡大を問題視して過当競争を煽(あお)ると、収益性が低い顧客を捨て、収益性の高い顧客（クリーム）を囲い込む「クリーム・スキミング」が起きて社会システムを維持できなくなる。更には、共倒れで収益悪化して事業者が撤退していってしまう。そうなると最終的に困るのは地域住民である。

したがって、Ｌ型産業全てについて、域内シェア問題については適用除外とするべきである。他方で、公正取引委員会は域内のシェアよりもイノベーション競争の促進に注力すべきである。域内のシェアを拡大していくことが問題なのではなく、新しい技術と新しいビジネスモデルで競争することを寡占的な企業が妨害することを排除することが大事なのである。

ゾンビ企業を生み出さないために過度な「法人共助主義」からの脱却を

このような集約化を阻む政策がある。それは雇用を守る手段、社会経済的セーフティネットとして「企業」を守ることに過度に依存した日本の政策体系である。例えば、コロナ禍においても企業を潰さないために雇用調整助成金であったり、政府保証によるコロナ融資であったりの施策がとられてきた。平時における徴税と還付にしても、社会保障の負担と給付についても、我が国は圧倒的に会社などの法人に依存してきた。

今回もこのような仕組みの中、緊急避難的に何としても会社を潰さないこと、会社を通じて給付を行うことで急場をしのいできた。しかし結果として、それがゾンビ企業を増やしている。ゾンビ企業とは、自力で過剰債務問題を解消できないような企業とも言い換えられるが、コロナ後のがらりと変わった生活様式に対応していくことができていない企業はゾンビ企業になっていくであろう。このような企業の多くはもともと業績が悪く、コロナショックが来なくとも早晩立ち行かなくなるものだったのである。そして法人共助の役割を担うことは難しくなっていく。

緊急事態下においては、ゾンビ企業なのか正常な企業であるかの区別を行うことはほぼ不可能であったことから、ゾンビ企業に対してもまとめてコロナ融資による支援を打ち出したことはやむを得なかっただろう。しかし、ある意味コロナ慣れしてきた足元においては、全ての企業を救おうとする施策はやめて、企業の新陳代謝を進めるとともに、企業ではなくて困窮する「個人」そのものを支援していく仕組みへと転換していくべきである。

しかも、雇用を守るために企業を守るという施策は、結果として、雇用が守られている人と守られていない人の格差を生じさせることになっている。すなわち、コロナで職を失っているのは非正規、女性又は若者、対面のサービスといった特徴を持つ労働者が多い。逆に、正規雇用（終身雇用）は相変わらず保

護されている。言い換えれば、本当に余裕のない人が保護されずに、ある程度余裕のある人が保護され続けているとも言えるだろう。このような不均衡を是正することも急務である。

自助、共助、公助という言葉があるが、過度な法人共助依存をリバランスして、その一部を公助と自助の組合せに寄せる必要性をコロナショックは顕在化させている。

ポストコロナは更なる人手不足の時代へ、企業を守ることより雇用の質を高めること

そもそもＬ型経済圏においてはコロナ以前から長いこと深刻な人手不足問題を抱えている。東北・北関東地方を中心に営業するみちのりＨＤの経営を通じて実感することは、強烈な人手不足である。採用しようとしても、東北・北関東地方では人口の減少がすさまじいスピードで進行していて採用できない。人口減少には、少子高齢化による自然減と、別のエリアに移動してしまう社会減があるが、いずれも生産労働人口の減少が構造的に先行するので、出生率が劇的に回復しかつ 20 年ほどそれが続かない限り労働供給力は減り続ける。この減少ペースはＡＩによる自動化ではとても追いつけないほど凄まじい。そして東北で先行的に起きたこの現象は団塊の大量退職が始まった 2012 年頃から全国的に加速している。

他方で、高齢世代が定年退職すると、今までは供給側にいた人たちが需要側に回ることになるため、働き手は減る一方で需要は増える。しかも定年退職してもすぐに体が動かなくなるわけではないため、その需要は減らずむしろ増える。その結果人手不足が深刻化しているのである。この人手不足は構造上の問題であり、一過性の問題ではなく、コロナが収束したとてこの問題は解決しない。しかもコロナ禍の２年間で更に少子高齢化は進み、この需給ギャップを埋めてきた外国人労働者もウィズコロナモードが続く中で以前ほどには入って来られないだろう。すなわち、今の景色から一転して、ローカル経済は激しい人手不足セクターになる。すなわちポストコロナの経済回復は労働供給力に律速されるのだ。

今後も出口が見えない人口減少下においては働き手の頭数の減少傾向から逃れることはできないので、人手不足に対応するためには、一人当たりの生産性を高めていくほか道はない。かつては生産性の話をすると人員削減を想起させるためタブーだった。しかし、このような強烈な人手不足に直面する中で生産性＝人員削減と考える人は減ってきている。人手不足下においては、生産性改善は歓迎されこそすれ、批判する人はいない。もし批判する人がいれば、それは地方経済のリアルを肌感覚を持って体験できていない人である。

すなわち、「企業」を守ることで雇用を守らなくても、人手不足下においては人材の受け皿に困ることはなく、個人の雇用は守られていくのである。むしろ政策上、問われるのは生産性も賃金も低い雇用が、より良質な企業や産業へとスムーズに移動することを、色々な方法、事業譲渡や転職支援で促していくことである。その過程で再教育、再訓練が必要ならば、そこに手厚い支援を、個人に対してより直接的に行うことである。

最低賃金を更に引き上げ、ローカル経済圏で新中産階級を創出せよ

ローカル経済圏の働き手を守るためには、最低賃金の引上げを実施していくべきである。上述したとおりローカル経済圏では非正規雇用者が多く、最低賃金周辺で働く人も多い。また、最低賃金の引上げは生産性を高める施策としても有効である。それだとＧ型産業から国際競争に勝てないという反論も聞かれるが、産業構造が大量生産大量輸出型の加工貿

易型でなくなった現在、歯を食いしばって低賃金で頑張る産業や企業を国内に残す意味はない。実際そういった工場は既に外国人労働者が、かなりのブラックな働き方をしている。

最低賃金を払えないような企業をいくら延命させても中産階級は生まれてこない。最低賃金を支払えるような企業体質に変革してもらうか、又は、そういった企業体質の企業へと集約していくべきである。最低賃金の引上げは結果として、こうした企業レベルでの淘汰再編を促すことにもつながっていくのである。

このような賃金の引上げについては、政治主導で進めていかなければ進まない。本来的には、賃金の引上げに向けて、労働組合が使用者と交渉することが憲法制定当時に想定されていたことであっただろう。しかし、労働組合の組織率は 20%を切る水準となっている。これは大企業の正社員を代表するものが労働組合であることを示している。逆にＬ型産業の中堅・中小企業の非正規雇用の労働者を代弁する労働組合は存在しない。こういった人たちの所得水準を上げるためには政府が旗を振り、もって新たなぶ厚い中産階級層を作って持続的な経済成長につなげていってもらいたい。

集約化に逆行する事業承継税制の撤廃

事業再生以外の局面でオーナーチェンジが進むタイミングとしては、経営者が高齢化等によって事業を手放すいわゆる事業承継のときである。ところが、この事業承継による集約化を妨げている別の要因が現在の事業承継税制である。すなわち、オーナーからその子供へと株式を相続していくとき、中小企業の場合には相続税を免除する特例が存在している。これが、オーナー一族での相続を容易にさせ、いわば封建主義の身分制度を固定化していってしまっているのである。

当然ながら二代目が非常に優秀で、更なる成長を遂げた会社は枚挙にいとまがない。他方で、無能なオーナー家へ事業承継することで会社が成長しなかった会社はそれ以上である。二代目までは優秀だったが、三代目以降で躓く例なども非常に多く、一族から持続的に経営者の器を持つ人が輩出される可能性は確率論として低い。

他方で、しっかりした経営者へと事業承継して集約化していくことが会社であったり、そこで働く従業員であったり、その地域社会にとっては望ましいことは上述のとおりである。相続税の特例は、このようなオーナーから経営権をシフトする機会を潰すものであり、こうした特例がなくなれば企業の集約化は一気に進むことになる。

地方企業は副業による人材獲得を

地方企業における人材不足については上記でも指摘してきた。ＣＸ・ＤＸを推進する人材を確保することが急務である。ただ、ＤＸというと最先端の人材が必要と勘違いされがちであるが、実は高度なＩＴ知識は不要であり、基本的なことが分かっていればそれで十分である。身近なＩＴツールを使いこなせるデジタルネイティブ世代であれば対応できる人は多い。

このような人材を確保するためには、非常勤や副業を活用することも可能である。近時ではそのような中小企業も増えてきている。筆者は、都市部の人材の地方への還流に挑み、実績を上げてきた日本人材機構の社外取締役として、同社の取組を間近で見てきたが、大企業で働く人材が、副業して地域で活躍することは非常に有効である。

副業する人にとってすれば、いきなり大企業を退職して地域で働くことには非常に高いハードルがあるが、副業であればそれを回避することができる。都市部の人材が地方への

転職をためらう大きな要因は給与であり、一方で地方企業も都市部の会社ほど給与を出せない。であれば、例えば年収 1,200 万円の都市部の人材であっても、年収 400 万円の地方企業を３社副業・兼業できるようになれば給与面での懸念は薄れるのである。地方企業でも、年収 400 万円であれば出せないレベルではない。

他方で、地域の企業にとってはいきなり採用してミスマッチになることも避けられるし、業務量としても初期的には一人工（いちにんく）の仕事がなく副業で週２日程度働いてもらうことがちょうど良いことも多い。

本籍のある大企業にとっても、副業は社員の成長を促すものである。大企業の一部門で働いていることとはまた違った経験をすることができ、自分の身一つで結果を残さないといけないという、非常にタフな経験を積むチャンスとなり得るのである。

副業解禁を後押しする施策を

このように副業は三方良しの取組、新しい中産階級の創出を後押しする取組と言えるが、現在は規制が副業の普及を妨げている側面も存在する。現在、厚生労働省が副業・兼業を促進するために、ガイドラインを段階的に改正しているが、そこでは労働時間の管理が一つの大きな論点となっている。

具体的には、現状の制度の下では、使用者が、副業を解禁した場合、他社と労働時間を共有し管理していくことが必要となっている。すなわち、100 人規模の事業者の従業員 100 名全員が副業をすれば 100 社の他社と労働時間を共有して管理しなければならない。事業者にとっては、とても現状の人事労務チームでは対応できないが、ではそのために人事労務チームを拡張するかと言えば、従業員の副業・兼業は使用者にとってみれば直接的な経済的利得がないため、そこに費用をかけたくない。その結果、こういった「雇用型副業」の解禁には二の足を踏む会社が多く、「今はお手上げ状態」との企業がほとんどである。

こういった状況のため、１社については正社員として働いているが、片方（もしくは複数）については個人事業主として業務委託で仕事を請け負っている人たちがほとんどである。この個人事業主・業務委託形式であれば、今でも副業・兼業は可能であるものの、個人側、法人側ともに個人事業主・業務委託形式は負担が大きい。したがって、副業・兼業を「雇用型」でスムーズにできるよう更なる規制改革が必要なのが現状である。

最後に―JPiX 始動

筆者は、本稿で述べてきた問題意識から、民間主導でＬ型経済圏の再建を果たすべく、日本共創プラットフォーム（英語名：Japan Platform of Industrial Transformation、略称：JPiX）という会社を立ち上げた。過剰債務問題の解決に必要な、ＣＸ・ＤＸの実施機能、長期リスクマネー供給機能、債務調整機能、人材供給機能等を民間ベースで提供していく会社が JPiX である。具体的には、JPiX は、地域の企業への出資や事業の買収を行ってＣＸ・ＤＸを進める投資・事業経営会社である。投資を主業とするファンドと比較されることがよくあるが、我々は長期資金を提供し、恒久的に対象企業への経営に関われるように、あえて時限組織であるファンドではなく、恒久型の株式会社の形態を選択している。我々の株主には JPiX の設立理念を共有してくれる金融機関や事業会社にも出資者として参画してもらい、一緒に持続可能性のある地方創生に向けて協業する態勢を作っている。

JPiX において実績を積み上げることが地方創生のロールモデルとなり、民間主導の経済成長を果たしていくことを目指していきたい。

制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について
―東京都の認可保育所と認証保育所に対する利用者評価の分析―

衆議院調査局調査員
三　條　　沙希子
（厚生労働調査室）

■要　旨■――

本稿ではまず、保育市場について余剰分析を行った。次に、料金設定や利用契約において行政が介在している認可保育所と、より緩い規制の下で運営されている東京都認証保育所の制度の違いに着目し、その違いがサービスの質にどのような影響をもたらしているのかについて、利用者評価を用いた実証分析を行った。その結果、認証保育所は認可保育所に比べて、「保育内容」、「利用者個人の尊重」といったカテゴリーにおいて有意に高い評価を得ており、制度の違いが利用者評価に一定の影響をもたらしている可能性が明らかとなった。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　保育制度の概要
Ⅱ　経済学的考察
Ⅲ　利用者評価を用いた実証分析
Ⅳ　総括
おわりに

はじめに

我が国では、保育の必要性を認められながらも受入れ側の施設や人員の不足を理由として認可保育所等に入ることができない待機児童が都市部を中心に発生し、長年にわたってその解消が重要な政策課題として位置付けられてきた。ここ数年で待機児童数は減少してきているものの、完全な解決には至っていない。また、認可保育所に子どもを入所させることができた家庭であっても、利用希望時間と実際の開所時間との間に齟齬（そご）があり労働時間を短縮せざるを得ない等、必ずしも希望にかなったサービスを享受できていない現状がある。

自由競争市場においては、価格によって需要と供給が調整され、提供される財・サービスの不足や余剰は自然に解消されるとともに、適度な競争によってサービスの質が高まると考えられている。しかし、保育分野では、歴史的・制度的な側面からの様々な制約によってこのような市場の働きが十分に機能していない。これらの制約はときに生産者間の競争を阻害し、消費者にとって好ましくない市場を生み出すことになる。

本稿の目的は、現行の保育制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について分析を行い、より良い保育を提供するための方策を探ることである。

Ⅰ　保育制度の概要

1　認可保育所

いわゆる「認可保育所」とは、「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）に基づき設置された保育所のことをいう。児童福祉法にいう保育所とは、「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うこと

を目的とする施設」（児童福祉法第 39 条第１項）であり、市町村が設置するもののほか（同法第 35 条第３項）、社会福祉法人や営利法人（会社）が都道府県知事等の認可を得て設置する（同法第 35 条第４項）ものがある。保育の実施責任は市町村にある（同法第 24 条第１項）。認可保育所は、国の基準に「従い」又は国の基準を「参酌」して都道府県等が条例で定める基準を遵守することが求められる（同法第 45 条）。また、保育所保育指針（平成 29 年厚生労働省告示第 117 号）に基づき、子どもの発達に応じた保育を提供しなければならない。開所時間は原則として 11 時間である[1]。運営費等は、平成 27 年４月から始まった子ども・子育て支援新制度の施設型給付として自治体が支給する形となっている。

保育施設のうち、認可保育所のほかに認可等を受けるものとして、小規模保育事業等[2]の地域型保育や、教育・保育を一体に行う認定こども園[3]がある。

これら認可施設を利用しようとする者は、就労や疾病、災害等による保育の必要性を自治体から認定される必要があり（「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）第 19 条・第 20 条）、例えば、専業主婦世帯等では、出産・介護等の事情がない限り利用することができない。

保育所等が不足し、又は不足するおそれがある場合その他必要と認められる場合には、家庭の状況に応じて配分される点数が高い順に入所を決定する「利用調整」が行われる（児童福祉法第 24 条第３項）。

認可施設の利用料は、国が定める上限額の範囲内で、自治体が世帯収入に応じて決定するが、通常、実際にかかる経費よりも安価に設定され、不足する分については公費によって賄われている[4]。

令和３年４月１日現在の全国の保育所等の数は、認可保育所 23,896 か所、認定こども園や地域型保育事業を合わせると 38,666 か所となっている[5]。施設数を経営主体別に見ると、令和元年 10 月１日現在、地域型保育事業等を含めた 35,178 か所のうち、自治体等による経営が 8,419 か所、社会福祉法人による経営が 16,362 か所、営利法人（会社）による経営が 5,151 か所などとなっている[6]。

２　認可外保育所

「認可外保育所」とは、児童福祉法に基づく認可を受けていない保育施設のことをいう。設置には都道府県知事等への届出が必要である（児童福祉法第 59 条の２）。施設や職員配置について指導監督基準が設けられ、認可外保育所であっても一定の基準を満たす必要がある。指導監督基準を満たさない場合には、児童福祉法に基づき営業停止等の措置がなさ

---

1 施設によっては開所時間の前後を延長して子どもを預かる延長保育を行っている。

2 小規模保育事業のほかに、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業がある。

3 認定こども園には、定員の一定枠が保育の必要性のある子どもに割り当てられている。認定こども園制度は、教育を担う幼稚園とのいわゆる幼保一元化の議論を経て平成 18 年から開始され、子ども・子育て支援新制度により制度の改善が行われた。

4 例えば、東京都江東区では、平成 30 年度の認可保育所等運営費の総額は 233.5 億円であり、そのうち保護者負担分が 15%、国負担分が 11%、都負担分が 11%、区負担分が 63%となっている。保護者の平均負担額が月額約３万円であるのに対し、実際に保育にかかる費用は０歳児１人につき月額約 39 万円、１歳児１人につき月額約 21 万円、２歳児１人につき月額約 19 万円となっている（東京都江東区ホームページ「令和２年４月からの保育料の改定について」〈https://www.city.koto.lg.jp/280308/hoikuryou-kaitei.html〉（参照 2021.8.30））。なお、2019 年秋から開始された幼児教育・保育の無償化により、３歳から５歳児クラスに在籍する全員と、０歳から２歳児クラスに在籍する住民税非課税世帯の子どもについて、給食費等の実費負担を除いて利用料が無償となっている。

5 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」（令和３年４月１日）

6 厚生労働省「令和元年社会福祉施設等調査」より算出

れる可能性がある。

令和２年３月末現在、全国の認可外保育施設数は 19,078 か所（前年度 12,027 か所）であり、そのうち約 4,600 か所が東京都に集中している。平成 22 年度時点では 7,679 か所であったが、保育ニーズの高まりとともに、10 年間で約 11,400 か所増加した[7]。

認可外保育所と一口に言っても、英語教育等の独自の保育内容を実現するためにあえて認可を得ずに運営を行っている事業者や、夜間に働く必要のある保護者のニーズに応えるために 24 時間保育を行う事業者、あるいは、最低限の保育だけを安価で提供する事業者などがあり、その実態は多種多様である。

自治体によっては、待機児童対策のため、認可外保育所のうち、国の定める指導監督基準を超えて自治体が独自に定める基準を満たす施設を認証する制度を設けている。東京都の場合、「認証保育所」[8]がそれに当たり、都が運営費の補助を行っている。

東京都によれば、「国の基準による従来の認可保育所は、設置基準などから大都市では設置が困難で、また０歳児保育を行わない保育所があるなど、都民の保育ニーズに必ずしも応えられてい」なかったため、「東京の特性に着目した独自の基準を設定して、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、多様化する保育ニーズに応えることができる、新しい方式の保育所」として平成 13 年に創設された[9]。Ａ型（駅前基本型；定員 20～120 人）とＢ型（小規模、家庭的保育所；定員６～29 人）の２種類が設けられており、開所時間は 13 時間以上となっている。

そのほか、平成 28 年度には、子ども・子育て支援新制度の下、事業主拠出金を財源とする企業主導型保育事業が開始された。企業主導型保育事業は、従業員の多様な働き方に応じた保育を提供する企業等を支援するとともに、待機児童対策を目的としており、認可施設並みの助成を国から受けることができるようになっている。国の助成を受けてはいるものの、都道府県等による認可は受けていないため、認可外保育所に分類される。

認可外保育所の利用料金については、幼児教育・保育の無償化に伴い、保育の必要性の認定を受けた場合に限り、３歳から５歳までは月額 3.7 万円まで、０歳から２歳までの住民税非課税世帯については月額 4.2 万円までの利用料が無償化の対象となっている[10]。

３　認可保育所と認可外保育所の主な相違点

本稿では、現行の保育制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について分析するに当たり、異なる制度の下に運営されている東京都の認可保育所と認証保育所の比較を行うことにしている。そのため、ここで認可保育所、認証保育所、認可外保育所の制度の主な相違点についてまとめておく（図表１）。

まず、国による規制（最低基準）の主な違いとして、①職員配置における資格所持者の割合、②保育室の面積基準がある。また、③利用に際しての行政の介在の有無、④補助金の額も大きく異なる。

資格所持者の割合は、認可保育所が保育従

---

7 厚生労働省「令和元年度認可外保育施設の現況取りまとめ」より算出。施設数が増加した要因の一つとして、令和元年７月１日から全ての事業所内保育施設が届出対象となったこともある。

8 自治体によって呼称が異なり、東京都の「認証保育所」のほか、横浜市の「横浜保育室」、川崎市の「川崎認定保育園」などがある。

9 福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「認可保育所と認証保育所の違い」〈http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html〉（参照 2021.8.30）

10 内閣府ホームページ「幼児教育・保育の無償化概要」掲載資料「幼児教育・保育の無償化に関する説明資料」〈https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyouka/pdf/musyouka1.pdf〉（参照 2021.8.30）

事者の全員が保育士（看護師等、一定の条件で代替できる資格あり）であることを求めているのに対し、東京都認証保育所では、原則として保育従事者の全員が保育士であることとし、有資格常勤職員を６割以上としている。また、認証保育所以外の認可外保育所では、保育従事者の３分の１以上を有資格者とすることとしている。

保育室の面積基準は、０歳児と１歳児について、認可保育所は乳児室[11]の１人当たり面積 1.65 ㎡以上、ほふく室[12]の１人当たり面積 3.3 ㎡以上を求めているのに対し、認証保育所は１人当たり 3.3 ㎡以上、認証保育所を除く認可外保育所は１人当たり 1.65 ㎡以上となっている。２歳児以上については、認可保育所及び認証保育所が１人当たり 1.98 ㎡以上、認証保育所を除く認可外保育所が１人当たり 1.65 ㎡以上となっている。

利用に際しての行政の介在の有無については、認可保育所は児童福祉法に位置付けられる児童福祉施設であることから、行政による利用の必要性の認定と誰をどの保育所に入所させるかという利用調整が行政によって行われ、利用料金も行政が決定しているのに対し、認証保育所を含む認可外保育所ではそうした仕組みはなく、利用料金は事業者が自由に設定することができ（ただし、認証保育所については上限規制あり）、かつ、利用者と事業者が直接契約する方式となっている。

補助金の額は、認可保育所、認証保育所の順に多くなっている。認証保育所を除く認可外保育所については、原則として支給されていない。

以上が制度上の違いの主たるものである。

図表１　認可保育所と認可外保育所の比較

		認可保育所	自治体基準の保育所 （例）東京都認証保育所Ａ型	認証保育所を除く認可外保育所
職員	配置 （児童・職員比率）	＜認可基準＞ ０歳児　　３人：１人 １・２歳児　６人：１人 ３歳児　　20 人：１人 ４・５歳児　30 人：１人 ※最低２人配置	＜認証基準＞ 認可保育所と同様	＜指導監督基準＞ 認可保育所と同様
	資格	保育従事者は**全員**保育士 ※保健師、看護師、准看護師も可（１人まで）	保育従事者は**原則**保育士 **有資格常勤職員を６割以上**	保育従事者は有資格者１／３以上 ※看護師、准看護師も可 ※１日に保育する乳幼児６人以上施設
設備	保育室	０歳・１歳　乳児室 1.65 ㎡／人 ほふく室 3.3 ㎡／人 ２歳以上　保育室等 1.98 ㎡／人	０歳・１歳　3.3 ㎡／人 ※年度途中は 2.5 ㎡まで弾力化 ２歳以上　　1.98 ㎡／人	**保育室 1.65 ㎡／人** ※０歳児は他年齢の幼児の保育室と別区画
給食		自園調理 ※３歳以上児は外部搬入可 ※３歳未満児は公立のみ外部搬入可（特区）	自園調理 ※一定の条件を満たす場合、３歳以上児は外部搬入可	自園調理 ※外部搬入可
利用料		自治体の定める額 （世帯収入により上下）※１	事業者の定める額 （月額上限８万円）※２	事業者の定める額 （上限なし）※２
契約		保育の必要性が認められる家庭に自治体が割当	事業者と利用者の直接契約	事業者と利用者の直接契約
補助金		あり（国・都道府県・市町村）	あり（所在市町村）	原則なし

※１　３歳以上児・住民税非課税世帯の３歳未満児は無償
※２　保育の必要性が認められた場合、３歳以上児は月額 3.7 万円分まで無償、住民税非課税世帯の３歳未満児は 4.2 万円分まで無償
（注）保育を提供する事業所としてこれらのほかに認定こども園、小規模保育事業所等がある。
（出所）以下の資料等を基に筆者作成
厚生労働省ホームページ「保育関係」掲載資料「保育所等について」5,6 頁〈https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000159996.pdf〉（参照 2021.8.30）
東京都福祉保健局ホームページ「認証保育所について」〈https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/ninsyo/index.html〉（参照 2021.8.30）

[11] ほふくしない子どものための部屋
[12] ほふくする子どものための部屋

Ⅱ　経済学的考察

本節では、政府の保育サービス市場に対する介入政策について、大きく「補助金の問題」と「最低基準の問題」に分け、資源分配に関する市場の効率性についての考察を行う。

１　政府介入の論拠

自由競争市場への政府の介入は、市場の失敗[13]がある場合又は資源の再分配政策でのみ許容されるという経済学の考え方に基づけば、政府が自ら保育所を設置・運営し、あるいは認可保育所に対して補助金を支給することの論拠をまずは明確にしておく必要がある。

我が国における公による保育の提供は、保護者による適切な養育を受けられない貧困層の子どもを保護して保育することを目的とした福祉政策として始まった。再分配政策であることに加え、貧困層については、幼児教育により非認知能力が向上し、将来の就業率増加・税収増加・犯罪減少等につながるとされ[14]、正の外部性が生じていることが政府介入の論拠と言えよう。

しかし、保育所は、時代の変化とともに、「より高い水準の消費生活を志向するため、専門的技能を生かすため、積極的な社会的活動の場を得るため等々極めて多様な動機に基づ」き受容されるようになり、「この意味で現在の保育所に対する需要のなかには、主体的な選択によるものも含まれているといえ」る状況となった[15]。平成９年度には、認可保育所の利用者の４分の３が課税世帯となり[16]、利用者の大部分が再分配政策の対象となり得ない状況となった。再分配政策として、あるいは外部性への対処としてであれば、政府による保育への介入は、福祉制度の対象足り得る者らに限定されるべきであったが、保育は福祉政策に位置付けられたまま、全ての利用者に対して政府による総量規制、価格規制、利用調整などが今日まで継続してなされてきたのである。

それでは、貧困層以外の一般家庭に対し、保育についての補助を行うことの論拠はどこに求められるだろうか。これまでの研究では、家庭環境によっては保育が子どもの健全な発達を促進し、虐待の抑止となること[17]、子どもの健全な発達は将来の社会政策コストを削減できる可能性があること[18]などの正の外部性が挙げられているほか、労働市場における企業の女性への統計的差別が減少し、能力ある女性の活用促進へとつながり、労働市場で企業が直面する情報の非対称性の軽減策となること[19]などが指摘されている。

また、認可基準の設定という形で行われている政府介入の論拠は、利用者が事前にサービスの内容や質について十分な情報を持つことができないという情報の非対称性[20]に求められる。

つまり、保育サービス市場には市場の失敗

13　経済学用語で、市場の力だけでは資源を効率的に分配できない状態。

14　ジェームズ・J・ヘックマン（古草秀子訳）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社（2015）（原書名：*Giving Kids a Fair Chance*. 2013.）

15　中央児童福祉審議会保育対策特別部会「今後における保育所のあり方（中間報告）」（昭和 51 年 12 月 16 日）

16　国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会（2005）11 頁

17　山口慎太郎「第５章 保育園の経済学」『「家族の幸せ」の経済学　データ分析でわかった結婚、出産、子育ての真実』（光文社新書）光文社（2019）

18　駒村康平「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」『季刊社会保障研究 Vol.44 No.１』国立社会保障・人口問題研究所（2008）

19　八田達夫『待機児童対策　保育の充実と女性活躍の両立のために』日本評論社（2019）215-217 頁

20　清水谷諭・野口晴子「第３章 介護・保育サービスの質の定量的評価」『介護・保育サービス市場の経済分析　ミクロデータによる実態解明と政策提言』東洋経済新報社（2004）

が生じており、政府による保育市場への介入には一定の論拠があると言えよう。しかしながら、希望しても認可保育所へ入所することができない待機児童の発生に見るように、政策の実施によって市場の非効率が是正されず、政府の失敗[21]が生じていると考えられる。そのため、政府介入の方法・程度について、別途議論が必要である。

次項においては、政府介入により生じている具体的な問題を明らかにしたい。

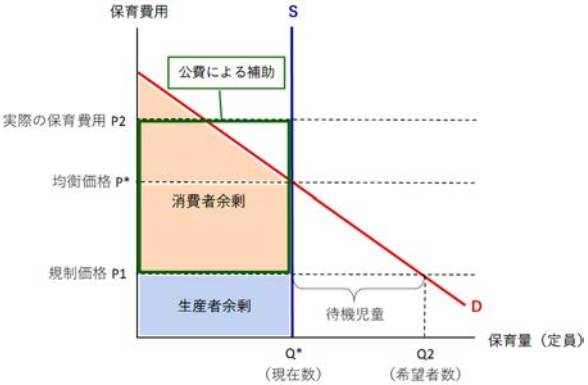
２　補助金の問題

まず、国等からの補助金の投入が引き起こしている問題について、順を追って見ていく。

周・大石（2003）[22]、鈴木（2008）[23]等の先行研究でも指摘されているとおり、現在の認可保育所は、市場均衡価格よりも安価な利用料の下で運営されており、認可保育所に対する超過需要を生んでいる。これは、待機児童問題の直接の原因となっている。多子世帯の保育料を減免する制度によって第二子以降は更に利用料が安くなるため、子どもが２人いる平均的な家庭で考えれば、認可保育所は格別に安いサービスとなり、当然、利用希望が集中することになる[24]。

図表２は、鈴木（2008）を基に作成した認可保育所の市場を表したものである。

図表２　認可保育サービスの市場



（出所）鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」『季刊社会保障研究 Vol.44 No. １』国立社会保障・人口問題研究所（2008）45 頁 図１を参考に筆者作成

Ｄは需要曲線、Ｓは供給曲線を示している。認可保育所の総量は自治体によって制限されているため[25]、供給曲線は短期では垂直となる。現行の認可保育所は効率化が進まず高コスト構造となっていることから、児童１人当たりにかかる費用は均衡価格Ｐ*を上回るＰ２となっている。保護者の支払う利用料は、均衡価格Ｐ*よりも低く設定されているため、利用希望者数は定員数Ｑ*を超えてＱ２まで増加し、Ｑ２とＱ*との差の分だけ待機児童が発生する。

待機児童が生じている自治体では、労働時間や家庭状況などにより保育の必要性が高いと自治体が判定した家庭から順に認可保育所の利用を割り当てる（利用調整）[26]。しかし、こうした自治体による優先付けは万能ではなく、資源配分上の非効率が生じる原因となっ

---

[21] 経済学の用語で、政府の市場への介入政策が逆に市場の効率性を損なうこと。

[22] 周燕飛・大石亜希子「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究 No.60』家計経済研究所（2003）57-68 頁

[23] 鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」『季刊社会保障研究 Vol.44 No. １』国立社会保障・人口問題研究所（2008）41-58 頁

[24] なお、令和元年秋から開始された幼児教育・保育の無償化は、この動きに拍車をかけるものとなっている。

[25] 児童福祉法第 35 条第８項により、条例等に定める設備及び運営に関する基準に適合している場合、申請者が法に定める欠格条項に該当しない場合には原則として認可することとされているが、申請区域における利用定員総数が、必要利用定員総数に既に達している場合又は認可によってこれを超えることになると認めるとき等の場合には認可をしないことができるとされている。

[26] 詳細な制度は自治体により異なる。基本的には、両親の就労日数や労働時間等を基に算出される基本指数と、生活保護の受給の有無やひとり親家庭かどうかなどによって算出される調整指数の合計点によって保育の必要性の高い家庭が判定される。

ている。鈴木（2020）[27]によれば、「現行の入所選考はランダム配分に比べて有意な差がなく、抽選とあまり変わらない程度の効率性」にとどまっている。最も効率的である「支払意志額の高い順に保育サービスを割り当てる方法」の場合、消費者余剰は最大化されるが、支払意志額に関係なく保育サービスを割り当てた場合には死荷重が発生し、その分だけ消費者余剰は減少することになる。

加えて、運良く認可保育所に入れた世帯は公費による補助によって消費者余剰を得ることができる一方、運悪く認可保育所に入れなかった世帯は待機児童となって消費者余剰を一切得ることができないという不公平が生じてしまう。

それだけではない。割安な認可保育所の利用料には、認可外保育サービスに価格競争を強いることで、その発達を妨げる作用がある。都市部における認可保育所は、利用できるかどうかという点において不確実性の高いサービスであり、保育の利用希望者の中には多少料金が高くても利用できることが確実なサービスを利用したいと思う者も少なからず存在すると考えられるが、認可保育所と比べて国等からの補助金が少ない、あるいはゼロである認証保育所や認可外保育所の利用料金は、認可保育所との比較において割高であり、認可外保育所は認可保育所との競争上、不利な立場に立たされることになる。結果として、認可外保育サービスの発達が妨げられることになる。

質を向上させるインセンティブという点においても補助金には難がある。公費による補助によって運営が成り立つ場合、自ら効率を高めて余剰を増やそうというインセンティブが弱くなり、加えて、認可保育所では、国の方針に沿った保育内容とする必要があること、利用者の獲得が行政に委ねられていることにより[28]、多様なニーズへの対応やサービスの質を向上させようというインセンティブが働きにくく、質の向上につながりにくい構造となっている。逆に、保育所間での競争が適度に行われている認証保育所において効率性や保育の質が高まる傾向にあることは、白石小百合ほか（2003）[29]、塩津（2003）[30]等の先行研究によって明らかにされているところである。

３　最低基準の問題

次に、最低基準の問題を見ていく。保育所を認可するに当たっての基準として面積基準や職員配置基準等の認可基準があり、これらは保育の質の最低ラインを担保するものとして機能しているが、この基準の妥当性については検討の余地がある。

面積基準については、乳児室の１人当たり面積 1.65 ㎡以上といった基準が、なぜこうした内容となっているのか明らかではない。時代が下るにつれて国民の生活様式や生活レベル、保育所を取り巻く環境等は変化しているが、稲毛（2013）[31]によれば、この基準は、昭和 23 年制定時から現在まで変わっていない。また、認可外保育所においては認可基準を下回る基準が設けられており、認可保育所に通

[27] 鈴木亘「認可保育の割当制度に関する厚生分析―東京都のケース―」『社会保障研究 Vol. 5 No. 1』国立社会保障・人口問題研究所（2020）128 頁

[28] 保育所の割当は、待機児童の有無に関わらず、保護者の希望に基づき行われる。ただし、待機児童が発生している地域では、入所確率を上げるために多くの施設を希望せざるを得ず、真に保護者の希望に基づき行われているとは言い難い状況である。待機児童が発生していない地域の場合には、認可保育所においても一定の競争が発生しているものと考えられる。

[29] 白石小百合ほか「保育サービス供給の経済分析 ―認可・認可外保育所の比較―Discussion Paper 183」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構（2003）

[30] 塩津ゆりか「ユーザー評価にみる保育の『質』に関する統計分析」『經濟學論叢第 55 巻第３号』同志社大学経済学会（2003）

[31] 稲毛文恵「保育の質から見た保育所の現状と課題」『立法と調査 No.345』参議院事務局（2013.10）164 頁

えた子どもと通えなかった子どもの間で不公平が生じている。

職員配置基準については、国は、保育業務に従事する全ての者が保育士資格を所持していることを求めている一方、待機児童問題が一段落するまでの緊急的・時限的な対応として、平成28年４月から、各自治体が保育所における保育士配置の特例を実施できるようにしており、朝夕などに保育士２名のうち１名は子育て支援員研修を修了した者等に代替すること、幼稚園教諭等を保育士に代えて活用することを可能としている。このことは、保育士不足に対する柔軟な対応と言えるものであるが、他方、元々の基準の妥当性についての疑問を生じさせるものでもある。また、認可外保育所においては認可基準を下回る基準が設けられており、面積基準と同様、認可保育所に通えた子どもと通えなかった子どもの間で不公平が生じている。

Ⅲ　利用者評価を用いた実証分析

これまで述べたとおり、補助金の投入等により質を高めるインセンティブが働きにくいこと、最低限の質を担保する基準が曖昧で不公平であること等、制度の違いが保育サービスの質に与える影響は少なからず存在しているものと考えられる。では、実際上、制度の違いが保育サービスの質に与える影響はどの程度あるのだろうか。その点を明らかにするため、以下のとおり実証分析を行う。

１　保育サービスの質の定義及びその評価方法

分析に先立ち、保育サービスの質[32]の定義及びその評価方法について述べておきたい。

保育サービスの質は、「社会・文化における保育の機能や方向性の捉え方や価値づけに依存する相対的・多元的なもの」であり、「一元的に定義することができない」ものと考えられている[33]。また、ＯＥＣＤの報告書では、「子どもたちが心身ともに満たされ、より豊かに生きていくことを支え、保育の場が準備する環境や経験の全て」と定義されている[34]。

評価方法として、諸外国では、国や自治体主導の下、発達心理学等の知見を踏まえたスケールを用いた評価手法が採用されている。厚生労働省の報告書によると、例えばアメリカでは、保育サービスの質の向上を図るために「質評価向上システム」が導入され、保健福祉省の下、全米保育質保証センターが各州の質評価向上システムへの参加の意義と、手続の在り方、評価項目の枠組み、プロバイダーとの連携方法などについて情報提供し、評価結果を開示している。この質評価向上システムでは、ＥＣＥＲＳ（エカーズ）[35]などの発達心理学等の知見に基づいた評価スケールを用いた評価が実施され、平成 29 年現在、45 州・区において実施されている[36]。

---

[32] 本稿では、主に「保育サービスの質」という用語を用いているが、保育施設において提供される様々なサービスを総括して「保育サービス」と呼び、その充実度合いや良否を「質」という言葉で表しているものである。「保育の質」と言った場合と明確に異なるものをイメージして使用したものではない。

[33] 厚生労働省 保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会（第１回）（平成30年５月18日）議事録18頁 野澤構成員発言

[34] ＯＥＣＤ，*Starting Strong IV Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care.* Paris：OECD Publishing, 2015.

[35] 代表的評価スケールであるＥＣＥＲＳは、現在、第３版まで改良が行われており、第３版では、保育環境を「空間と家具」「養護」「言葉と文字」「活動」「相互関係」「保育の構造」の六つに分類してサブスケールとし、その下に35の具体的な項目を配置している。各項目は10前後の指標から成り、一定の手続の下、７段階で評価を行う。もの（量、種類）と保育者のかかわりのレベルを段階的に記述することで、質を段階的に捉える手法となっている（埋橋玲子「諸外国の評価スケールは日本にどのように生かされるか」『保育学研究第56巻第１号』日本保育学会（2018）

[36] 株式会社シード・プランニング「諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（保育の質に関する基本的な考え方や具体的な捉え方・示し方に関する調査研究事業）報告書」（平成31年３月）（平成30年度 厚生労働省委託調査研

日本では、認可保育所は認可基準と国の示す保育所保育指針により、認可外保育所は指導監督基準により、保育の質を一定水準に保つ仕組みが取られているが、実際の保育サービスの質を測る包括的な仕組みはなく、事業者が任意で受審する第三者評価が行われているにとどまる。

第三者評価は、平成13年５月に厚生労働省が発出した指針[37]に基づき、①個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結び付けること、②評価の結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報となることを目的としており、その内容は、事業所の組織経営や現在提供されているサービスの質を評価するための「事業評価」と、現在の利用者のサービスに対する意向や満足度を把握するための「利用者評価」から成る。

東京都の場合、東京都福祉サービス評価推進機構が認証した評価機関と福祉サービス事業者の契約に基づき、評価が実施されている。そのうち利用者評価は、保育事業者から保護者に対し調査票が配布され、調査票は保護者が郵送等の手段により直接評価機関へ提出する流れとなっている[38]。

子ども・家庭関係の施設については、補助要件化（受審費用の補助、受審しない場合は加算が受けられない等）して３年に１度の定期的な受審を促しており、近年受審する事業所が増えている。令和元年度は、認可保育所について対象3,016か所のうち受審が987か所（受審率 32.7%）、認証保育所について対象 568 か所のうち受審が 198 か所（受審率 34.9%）、認証以外の認可外保育所について対象 1,272 か所のうち受審が 24 か所（受審率 1.9%）となっている[39]。

２　分析の概要

本稿の問題意識は、制度の違いが保育サービスの質に及ぼす影響がどの程度あるか、という点にある。

保育サービスの質を測る指標としては、１で述べた第三者評価における利用者評価を用いる。これは、諸外国で使用されているような専門的スケールが日本では確立していないため、代わりに用いることとしたものである。

認証保育所を除く認可外保育所については、十分なサンプルが得られなかったため、分析の対象には含めず、認可保育所と認証保育所とを比較している。

分析に当たり、保育所の立地・規模・開所時間といった外形的条件をコントロールし、認可保育所と認証保育所において利用者による評価にどのような違いがあるのかを見る。

分析はまず、認可保育所と認証保育所における利用者評価の差異を見るための分析を行う（分析１）。その後、認可保育所と認証保育所それぞれにおいてどの変数が利用者評価に影響を与えているのかを見るため、種別ごとに分析を行う（分析２）。

被説明変数[40]は、第三者評価のうち利用者評価の 17 項目（図表３）を内容ごとにカテゴリー分けし、それぞれ合計点を算出したものとする。各カテゴリーは、図表４のとおりと

究事業）

37 厚生労働省「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」（平成13年５月15日付社援発第880号）

38 福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「評価の流れと標準的な工数について」〈http://www.fukunavi.or.jp/etc/pdf/hyouka/kousuu/hoiku.pdf〉（2021.8.30参照）
同上「平成31年度（2019年度）サービス別共通評価項目・標準調査票等」〈http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/servicehyouka/31sheets/31pdf/u31_51.pdf〉（2021.8.30参照）他

39 東京都福祉サービス評価推進機構年次報告（令和元年度版）

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

し、分析１、分析２において共通である。

各分析で用いる合計点は、有効回答数を100としたときの「はい」の数×２点、「どちらともいえない」の数×１点、「いいえ」の数×－１点、「無回答・非該当」の数×０点として算出する。回答率40%未満の事業所については、回答結果が全体の状況を表していると言い難いことから除外する。

説明変数は図表５のとおりである（分析１においては、認証保育所ダミー以外の変数はコントロール変数[41]である）。

基本統計量は図表６のとおりである。

３　使用するデータ

平成 30 年度及び令和元年度に東京都第三者評価を受審した保育サービス事業所のうち、認可保育所（認定こども園は除く。）及び認証保育所を分析対象とし、評価を測る指標として第三者評価の利用者評価を使用する。利用者評価の質問項目には、東京都福祉サービス評価推進機構が定めた共通項目を全て含むことが求められており、本稿の分析で用いるのはこの共通項目部分である。

その他、分析に用いるデータは、①東京都第三者評価の利用者評価（平成30年度及び令和元年度調査分（両年度を受審している事業所については令和元年度分を使用）のうち、認可保育所、認証保育所Ａ・Ｂ型分）から「事業所名」、「法人名」、「利用者総数」、「回答割合」「利用者評価回答」、「評価年度」を、②保育所のミクロデータ（「ここ de サーチ」のデータ）から「延床面積」を、③福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「事業所情報」から「住所」、「建物面積」を取得した[42]。

なお、②のデータの時点が取得日現在であり、過去の特定時点には遡れない制約があることから、①の時点と厳密に合わせることができなかった。ただし、②のデータを用いているのは延床面積のみであり、影響はほぼないものと考えている。

②及び③における欠損値については、可能な限り各自治体ホームページ、各事業者ホームページから入手を試みた。また、「最寄り駅までの距離」については、③の「住所」からArcGIS ソフトを使って算出した。

データの作成に当たり、②の延床面積においてデータが欠損している事業所については③の建物面積を使用し、③も欠損している事業所については、自治体ホームページ又は事業者ホームページからデータを取得した[43]。

１人当たり延床面積は、延床面積を利用者総数で除して算出した。その際、保育室に係る法定基準を下回る面積となった事業所については、入力ミスがあったものと判断し、欠損値として処理した。

図表３　利用者評価項目一覧

項目	質問文
1	園での活動は、お子さんの心身の発達に役立っていると思いますか
2	園での活動は、お子さんが興味や関心を持って行えるものになっていると思いますか
3	園で提供される食事・おやつは、お子さんの状態に配慮し、工夫されたものになっていると思いますか
4	戸外遊びや行事などにより、お子さんが自然や社会とかかわる機会は十分確保されていると思いますか

[41] ある因子による結果への影響を取り除くために入れる変数のこと。ここでは、認証保育所であることが利用者の評価にどのような影響を及ぼすかを知りたいため、駅からの距離や施設の規模等のその他の要因から来る評価への影響を取り除くことが必要となる。

[42] ①福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「東京都福祉サービス第三者評価」<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyokatop.htm>（データ取得日 2020.11.15）、②独立行政法人福祉医療機構ウェブサイト（WAM NET）「ここ de サーチ」<https://www.wam.go.jp/kokodesearch/ANN010100E00.do>（データ取得日 2020.11.15）、③福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「事業所情報」<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/jservice_menu.html>（データ取得日 2020.12.20～23）

[43] 延床面積（建物面積）は、事務室やトイレ等全ての部屋・施設を含んだ床面積のことである。

5	急な残業などであらかじめ取り決めた利用時間を変更する必要がある場合、柔軟に対応してくれていると思いますか
6	安全対策が十分取られていると思いますか
7	行事の日程は参加しやすいように十分な配慮がされていると思いますか
8	お子さんの気持ちや様子・子育てなどについて職員と話したり相談することができるような信頼関係があると思いますか
9	園内は清潔で整理された空間になっていると思いますか
10	あなたは、職員の言葉遣いや態度、服装などが適切だと思いますか
11	お子さんがけがをしたり、体調が悪くなったときの、職員の対応は信頼できますか
12	子ども同士のいさかいやいじめ等があった場合の職員の対応は信頼できますか
13	あなたは、職員がお子さんの気持ちを大切にしながら対応してくれていると思いますか
14	あなたやお子さんのプライバシー（他の人に見られたくない、聞かれたくない、知られたくないと思うこと）を職員は守ってくれていると思いますか
15	お子さんの保育内容に関する説明は、わかりやすいと思いますか
16	あなたが不満に思ったことや要望を伝えたとき、職員は、きちんと対応してくれていると思いますか
17	あなたが困ったときに、職員以外の人（役所や第三者委員など）にも相談できることをわかりやすく伝えてくれましたか

図表４　分類一覧

カテゴリー	項目番号	主な内容
1	１～４、６、８	サービスの提供①（保育内容）
2	５・７	サービスの提供②（時間・日程の柔軟性）
3	９～12	安心・快適性
4	13～15	利用者個人の尊重
5	16・17	不満・要望への対応

図表５　説明変数

変数名	内容	使用する分析
認証保育所ダミー	認証保育所を１とし、それ以外（認可保育所）を０とする	分析１・２
最寄駅までの距離	保育所から最寄りの鉄道駅までの距離（単位：m）	分析１・２
利用者総数	調査時点での利用者総数（単位：人）	分析１・２
平日開所時間	延長保育時間を含む保育所の開所時間（単位：時間）	分析１・２
利用者１人当たり延床面積	保育所の延床面積（単位：㎡）を利用者総数で除したもの	分析１・２
公立公営ダミー（※１）	運営法人が自治体である事業所を１とし、それ以外を０とする（社会福祉法人との比較）	分析１・２
株式会社ダミー	運営法人が株式会社である事業所を１とし、それ以外を０とする（社会福祉法人との比較）	分析１・２
法人その他ダミー（※２）	運営法人が自治体・株式会社・社会福祉法人以外の法人である事業所を１とし、それ以外を０とする（社会福祉法人との比較）	分析１・２の認可
利用者評価回答率	利用者評価の回答率（単位：％）	分析１・２
過去５年間の第三者評価受審回数	公表されている平成 27 年度以降の第三者評価の受審回数	分析１・２
年次ダミー	各年次を１とし、それ以外を０とする	分析１・２
自治体ダミー	各市町村をそれぞれ１とし、それ以外を０とする	分析１・２

（※１）公立民営保育所については、それぞれの運営法人のカテゴリーに入れている
（※２）その他の法人として、ＮＰＯ法人、学校法人、宗教法人、有限会社、個人事業者等がある

図表６　基本統計量

変数名	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
認証保育所ダミー	1,388	0.1340058	0.3407813	0	1
最寄駅までの距離（m）	1,388	590.8423	500.8449	0.2513865	4890.512
利用者総数（人）	1,388	89.21614	42.10024	7	352
平日開所時間（時間）	1,388	12.42063	0.9499698	9	24
利用者１人当たり延床面積（㎡）	1,388	7.153243	4.01661	1.579296	76.86382
公立公営ダミー	1,388	0.212536	0.4092495	0	1
株式会社ダミー	1,388	0.2557637	0.4364469	0	1
法人その他ダミー	1,388	0.0698847	0.2550445	0	1
利用者評価回答率（％）	1,388	68.45497	13.44909	40	100
過去５年間の第三者評価受審回数（回）	1,388	1.994236	0.8725378	1	5
年次ダミー	省略				
自治体ダミー	省略				

４　分析の留意点

分析に当たっての留意点は次のとおりである。

- 利用者評価は、利用者（子ども）の保護者が回答するため、必ずしも客観的事実に基づいて評価を行っているわけではなく、また、保護者が知り得る範囲での評価となる。
- 保護者による評価は利用者（子ども）の評価とかい離している可能性がある。また、保護者が望ましいと考える保育と社会的に望ましいと考えられる保育が一致していない可能性がある。
- 評価項目 17 項目の中に保育の全ての要素が含まれているわけではない。例えば子どもの発達への長期的な影響を見ることはできない。
- 認可保育所の方が厳しい基準の下で運営されていることから保護者の期待値が高い一方、認証保育所はより緩い基準の下で運営されていることから保護者の期待値が低いことが考えられ、利用者評価の結果に影響を及ぼしている可能性がある。
- 回答する保護者と回答しない保護者が存在し、それぞれにおいてどのような動機が働いているのか捕捉できていない。
- 第三者評価の受審は、推奨されてはいるものの義務化はされていないため、基本的には事業者の自発的行動によるものとなる。このため、利用者評価に敏感な認証保育所の方が受審による影響がより大きいと考えられ、サービスに自信のある事業所のみ受審しているという可能性を排除できない。事業者による自己評価と利用者評価は別物ではあるが、関連が全くないとも言い切れず、その場合、セレクションバイアスが生じている可能性がある。
- 本稿の分析で使用したデータは令和２年度途中に得たデータであり、本稿執筆時点での最新の状況を反映していない。

５　推計式

推計式は以下のとおりとし、最小二乗法により認可保育所と認証保育所に対する利用者評価の違いの有無を見る。

(1) 分析１の推計式

【カテゴリー１】

利用者評価項目１～４、６、８の合計点

＝β_0＋β_1認証保育所ダミー＋β_2最寄駅までの距離＋β_3利用者総数＋β_4平日開所時間＋β_5利用者１人当たり延床面積＋β_6公立公営ダミー＋β_7株式会社ダミー＋β_8法人その他ダミー＋β_9利用者評価回答率＋β_{10}過去６年間の第三者評価受審回数＋β_{11}年次ダミー＋β_{12}自治体ダミー＋ε[44]

・・・右辺を〔※１〕とする。

【カテゴリー２】

利用者評価項目５・７の合計点＝〔※１〕

【カテゴリー３】

利用者評価項目９～12 の合計点＝〔※１〕

【カテゴリー４】

利用者評価項目 13～15 の合計点＝〔※１〕

【カテゴリー５】

利用者評価項目 16・17 の合計点＝〔※１〕

(2) 分析２の推計式

①認可保育所

【カテゴリー１】

利用者評価項目１～４、６、８の合計点

＝β_0＋β_1最寄駅までの距離＋β_2利用者総数＋β_3平日開所時間＋β_4利用者１人当た

[44] εは誤差項を表す（以下同）。誤差項とは、分析モデルに含まれていない要因が被説明変数に与える影響のこと。「かく乱項」とも言う。

り延床面積＋β_5公立公営ダミー＋β_6株式会社ダミー＋β_7法人その他ダミー＋β_8利用者評価回答率＋β_9過去６年間の第三者評価受審回数＋β_{10}年次ダミー＋β_{11}自治体ダミー＋ε

・・・右辺を〔※２〕とする。

【カテゴリー２】

利用者評価項目５・７の合計点＝〔※２〕

【カテゴリー３】

利用者評価項目９～12の合計点＝〔※２〕

【カテゴリー４】

利用者評価項目13～15の合計点＝〔※２〕

【カテゴリー５】

利用者評価項目16・17の合計点＝〔※２〕

②認証保育所

【カテゴリー１】

利用者評価項目１～４、６、８の合計点

＝β_0＋β_1最寄駅までの距離＋β_2利用者総数＋β_3平日開所時間＋β_4利用者１人当たり延床面積＋β_5株式会社ダミー＋β_6法人その他ダミー＋β_7利用者評価回答率＋β_8過去６年間の第三者評価受審回数＋β_9年次ダミー＋β_{10}自治体ダミー＋ε

・・・右辺を〔※３〕とする。

【カテゴリー２】

利用者評価項目５・７の合計点＝〔※３〕

【カテゴリー３】

利用者評価項目９～12の合計点＝〔※３〕

【カテゴリー４】

利用者評価項目13～15の合計点＝〔※３〕

【カテゴリー５】

利用者評価項目16・17の合計点＝〔※３〕

６　推計結果

分析１及び分析２の推計結果は、それぞれ図表７、図表８、図表９のとおりである。

図表７　分析１の推計結果

変数名	カテゴリー１ サービスの提供① (保育内容)	カテゴリー２ サービスの提供② (時間・日程の柔軟性)	カテゴリー３ 安心・快適性	カテゴリー４ 利用者個人の尊重	カテゴリー５ 不満・要望への対応
認証保育所ダミー	**37.02814***** **(6.102925)**	**−0.2248316** **(3.718191)**	**8.554369*** **(4.575875)**	**19.76805***** **(3.512581)**	**9.166423*** **(4.996783)**
最寄駅までの距離（m）	−0.0039094 (0.0033921)	0.001061 (0.0021079)	−0.0072952** (0.0031625)	−0.0035204 (0.00224)	−0.0015393 (0.0029532)
利用者総数（人）	−0.1171851*** (0.0425379)	−0.1206169*** (0.0292066)	−0.1442615*** (0.0310455)	−0.0814618*** (0.0254716)	−0.123163*** (0.0350414)
平日開所時間（時間）	−0.4457732 (2.058003)	4.221575*** (1.410085)	−0.3621005 (1.406701)	0.4549402 (1.221772)	−0.6062839 (1.696421)
利用者１人当たり延床面積（㎡）	−0.7964807 (0.7994624)	−0.8281302* (0.468955)	−0.3351317 (0.4288068)	−0.4332475 (0.4480038)	−0.3875625 (0.4622895)
公立公営ダミー	1.13908 (4.312455)	−22.05774 (2.826005)	−4.28572 (3.301268)	3.124619 (2.481091)	2.375706 (3.506317)
株式会社ダミー	−18.23467*** (5.536689)	−1.784007 (3.162364)	−13.54112*** (3.953882)	−4.09966 (3.095858)	−16.58349*** (4.148768)
法人その他ダミー	−3.913538 (7.337665)	−7.592601* (4.138064)	−3.312232 (5.153019)	−3.629722 (4.258775)	−13.85838** (5.79703)
利用者評価回答率（%）	0.6426204*** (0.1236927)	0.3784925*** (0.0756166)	0.5206268*** (0.0962248)	0.3642686*** (0.0734751)	0.5337491*** (0.1031463)
過去５年間の第三者評価受審回数（回）	5.650496*** (1.720749)	1.939225 (1.194728)	1.398798 (1.3869)	0.4080353 (1.009532)	4.68235*** (1.436632)
決定係数	0.1545	0.2374	0.1307	0.1625	0.1431
観測数	1,388	1,388	1,388	1,388	1,388

（注１）***、**、*印は、それぞれ１%、５%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
（注２）その他の変数は掲載を省略

図表８　分析２の推計結果（①認可保育所）

変数名	カテゴリー１ サービスの提供① （保育内容）	カテゴリー２ サービスの提供② （時間・日程の柔軟性）	カテゴリー３ 安心・快適性	カテゴリー４ 利用者個人の尊重	カテゴリー５ 不満・要望への対応
最寄駅までの距離（m）	-0.0058188 (0.0036812)	-0.0004748 (0.0021789)	-0.0095206*** (0.0033735)	-0.0047247* (0.0024397)	-0.0030929 (0.0031491)
利用者総数（人）	-0.1298236*** (0.0448662)	-0.12984*** (0.0300094)	-0.1520427*** (0.0321035)	-0.0846564*** (0.0266867)	-0.1323798*** (0.0361936)
平日開所時間（時間）	0.6542801 (2.234047)	4.521613*** (1.556802)	0.2349925 (1.493224)	0.5942987 (1.328552)	0.0104521 (1.818379)
利用者１人当たり延床面積（㎡）	-0.9932971 (0.9179797)	-0.8618274* (0.5026933)	-0.2772588 (0.449531)	-0.4221803 (0.5068274)	-0.2620849 (0.5103583)
公立公営ダミー	2.324925 (4.589178)	-20.46257*** (2.915972)	-3.746211 (3.443203)	3.821165 (2.603046)	4.292639 (3.624861)
株式会社ダミー	-20.79079*** (5.842402)	-0.0785356 (3.333659)	-13.74727*** (4.153248)	-4.667625 (3.276372)	-16.89702*** (4.409698)
法人その他ダミー	2.562156 (8.863161)	-8.257036* (4.848581)	-5.789658 (6.250462)	0.6172858 (5.111593)	-8.713717 (7.189505)
利用者評価回答率（%）	0.7672111*** (0.1409107)	0.4240398*** (0.0805916)	0.5782504*** (0.1051928)	0.43164*** (0.0821445)	0.5882155*** (0.1139535)
過去５年間の第三者評価受審回数（回）	8.354648*** (2.006093)	4.19027*** (1.143611)	2.94925* (1.532714)	1.679668 (1.146412)	6.934504*** (1.636356)
決定係数	0.1279	0.2515	0.1321	0.1125	0.1619
観測数	1,202	1,202	1,202	1,202	1,202

（注１）***、**、*印は、それぞれ１%、５%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
（注２）その他の変数は掲載を省略

図表９　分析２の推計結果（②認証保育所）

変数名	カテゴリー１ サービスの提供① （保育内容）	カテゴリー２ サービスの提供② （時間・日程の柔軟性）	カテゴリー３ 安心・快適性	カテゴリー４ 利用者個人の尊重	カテゴリー５ 不満・要望への対応
最寄駅までの距離（m）	0.0139006 (0.0154838)	0.0072858 (0.0088651)	0.0203727 (0.0123339)	0.0051145 (0.0071629)	0.0112821 (0.015249)
利用者総数（人）	-0.2125531 (0.1836878)	0.0282239 (0.2605094)	0.0901012 (0.1936997)	-0.3066192** (0.1481297)	-0.4696192 (0.2856086)
平日開所時間（時間）	-6.836473 (4.376566)	1.672606 (4.262103)	-0.6634708 (5.246353)	1.340417 (3.503424)	-1.589519 (4.950743)
利用者１人当たり延床面積（㎡）	0.9268386* (0.5490317)	-0.2399479 (0.6515456)	-0.6002669 (1.198565)	-0.5426719 (0.5606198)	-1.305048* (0.737721)
株式会社ダミー	28.45817 (30.44617)	-11.38647 (14.68533)	-12.21592 (28.62792)	-8.361287 (19.90851)	-29.11979* (16.83673)
法人その他ダミー	20.4472 (31.95124)	-17.46467 (15.40532)	-5.066241 (29.13605)	-17.81527 (20.9129)	-45.48531** (19.024)
利用者評価回答率（%）	-0.014734 (0.2280535)	0.1109763 (0.2278155)	0.1337331 (0.274863)	0.0339095 (0.1707789)	0.4682708* (0.2815073)
過去５年間の第三者評価受審回数（回）	-2.570523 (3.219553)	-6.742713* (3.99645)	-7.002405* (4.132199)	-4.59834* (2.51843)	-3.684912 (4.343317)
決定係数	0.2345	0.2891	0.2211	0.2725	0.2648
観測数	186	186	186	186	186

（注１）***、**、*印は、それぞれ１%、５%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
（注２）その他の変数は掲載を省略

認可保育所と認証保育所の利用者評価について比較した分析１において、認証保育所ダミーは、カテゴリー１（保育内容）、カテゴリー４（利用者個人の尊重）において１%水準でプラスに有意[45]であり、また、カテゴリー３（安心・快適性）、カテゴリー５（不満・要望

[45] 有意水準とは、統計上、ある事象が起こる確率が偶然とは考えにくい（有意である）と判断する基準となる確率である。有意水準５%とは、分析によって得られた数値が有意ではない確率が５%未満であることを指す。ここでいう「１%水準でプラスに有意」の意味は、認証保育所である場合に、カテゴリー１及び４の評価点が高くなる（プラスになる）ことが偶然である確率が１%未満であるということである。

への対応）は、10％水準ではあるがプラスに有意であった。すなわち、カテゴリーによっては、認証保育所の方が認可保育所と比べて有意に利用者の評価が高いことが分かった。

ただし、既に述べたように、分析結果を見るに当たってはいくつかの留意点があり、この分析結果のみで確定的な結論を導き出せるわけではない。

分析２においては、認可保育所、認証保育所ともに利用者総数がマイナスに有意なカテゴリーがあり、施設の規模が大きくなるほど利用者評価にマイナスの影響をもたらしていると考えられる。また、認可保育所では、株式会社は社会福祉法人に比べてマイナスに有意のカテゴリーがあり、株式会社と社会福祉法人の間にある制度的差異（施設整備費の有無等）が労働者の賃金や人材獲得に不利に働き、利用者評価にマイナスの影響をもたらしている可能性がある。ただし、株式会社に対する期待値が高いことからくる影響は排除できていないため、留意が必要である。

Ⅳ　総括

一定の留保付きではあるが、保育サービスに関する利用者評価は、カテゴリーによっては認可保育所制度よりも認証保育所制度の方が高まる可能性があることが分かった。また、保育所の規模や設立主体の種別により少なからず影響を受けている可能性も明らかとなった。

このことから何らかの提言を導くとすれば、まずは、保育の質を包括的に測る仕組みの整備を行うこと、次に、実証的な結果に基づき最適な規制及び補助を行うこと、ということになろう。

Ⅱの２でも述べたとおり、利用者が価格やサービス内容を勘案して事業者を選択することができる場合、一般的にはサービスの質は高まるものと考えられる。

今回の分析からは、利用者の評価を高めるためには、恐らく一定程度の市場での競争を取り入れた方が良いということが分かったが、保育の質を評価するためには利用者評価だけでは不十分であり、諸外国で使用されているＥＣＥＲＳのように、発達心理学等の知見を取り入れたスケールによる評価を行い、子どもの発達への影響や社会への長期的な影響などを調べる必要がある。その際、できるだけ多くの事業者が受審する仕組みを構築し、より正確なデータを集めて分析し、その結果に基づき最適な制度を設計することが重要である。

現在は、待機児童問題に対する様々な施策が行われた結果、多種多様な制度の下、多くの保育所が乱立している状況である。逆に言えば、望ましい制度に最も近いものはどれかということを検証できる可能性が高い状況にあるとも言える。この状況を生かし、科学的な検証に基づいた施策が実行されることが望まれる。

また、利用している施設の類型によって生じている利用者間の不公平を是正することも必要である。現在、認可・認証・認可外で異なる基準が設定されている施設・職員配置などについて、全施設共通の最低基準を設けるべきであり、補助金については、利用施設による差がなく、サービス利用者が主体的に施設・サービスを選択して使うことができるバウチャーの形での利用者補助金とすることを検討すべきである。

おわりに

最後に、今後の課題について述べておきたい。本稿では、保育制度に関する定性的な考察に加え、第三者評価の利用者評価を使用した実証分析を行った。第三者評価については、保育の質を測る専門的スケールが日本ではまだ一般的でないために代わりに用いたもので

あるが、第三者評価そのものについても、まだ発展途上にあり、①全ての事業者が受審しているわけではないこと、②近年急速に受審数が増えてきた状況のためパネルデータ[46]としての使用が現時点では適切ではないこと、③児童年齢や保護者の属性(年齢や働き方等)による区分ができないこと、といった制約があった。

保育事業者のミクロデータについても、全事業所が公開しているわけではないため、おのずとサンプルの数が限られることとなった。特に認証保育所以外の認可外保育所については、受審事業者が限られ、先行研究によっても分析が行われていない。認証保育所に比べても規制が緩やかな認証保育所以外の認可外保育所に関し、利用者の評価がどのようになっているのかを知ることは、規制レベルの適切さを知る上で非常に重要である。巷(ちまた)間言われているように、認可外保育所は質が低く、認可保育所への移行が唯一の正しい答えなのかどうか、現時点では何ら実証的な検証がなされているものではない。

これらの点については、今後の課題となろう。

【付記】本稿は、執筆者が 2020 年度に政策研究大学院大学に派遣された際に執筆した修士論文を元に加筆修正してまとめたものである。

【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。

・鈴木亘『経済学者、待機児童ゼロに挑む』新潮社（2018）
・全国保育団体連絡会・保育研究所編『2020 保育白書』ちいさいなかま社（2020）
・田中隆一『計量経済学の第一歩 -- 実証分析のススメ』（有斐閣ストゥディア）有斐閣（2015）
・八田達夫『ミクロ経済学Ⅰ　市場の失敗と政府の失敗への対策』東洋経済新報社（2008）
・N・グレゴリー・マンキュー（足立英之ほか訳）『マンキュー経済学Ⅰミクロ編〔第４版〕』東洋経済新報社（2019）

[46] 複数時点において、複数の同一個体について観察したデータのこと。

ゲノム編集技術の農業利用と生産物の流通上の論点

衆議院調査局調査員
信　太　　道　子
（農林水産調査室）

■要　旨■――――――――――――――――――――――――――――――――――――
CRISPR/Cas９等のゲノム編集技術は、画期的な新品種を短期間に生み出すことが可能であり、農業分野における利用に対する期待が高い。我が国では環境省、農林水産省、厚生労働省等の関係府省の通知により、利用に係る制度が整備されており、令和２年 12 月にはゲノム編集技術応用食品として最初の届出が行われた。一方、ゲノム編集技術応用食品の届出や食品表示が義務的なものでないこと等から、制度の在り方についての議論が継続している。既存の食品表示制度の中には「社会的検証」に立脚するものもある。流通上の混乱回避や商品選択の自由の担保の観点からは、届出が確実に行われることを確保した上での情報提供の充実に加え、認証の仕組みを用いた統一性のある食品表示の実施については検討に値すると考えられる。また、ＥＵ等の海外におけるルール形成の進展についても引き続き注視する必要があろう。
――――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　ゲノム編集技術に係る制度の概観
Ⅱ　制度に関する議論の状況
Ⅲ　食品における表示等の可能性に関する考察
Ⅳ　海外での流通に関する情報収集の必要性
Ⅴ　有機農業との関係
Ⅵ　ＥＵにおけるゲノム編集技術の利用に関する議論
おわりに

はじめに

ゲノム編集技術は、ＤＮＡ[1]の特定部位を切断したり、切断した部位に他の遺伝子を挿入したりする技術で、人工制限酵素[2]を用いる。切断されたＤＮＡは、多くは元どおりの配列で自己修復されるが、修復エラー（塩基の欠失や挿入、置換）が起こることがある。不都合な機能を有する遺伝子のＤＮＡを切断して修復エラーが生じれば、当該機能が失われ、望ましい形質を得ることができる。また、切断と併せて、外部から修復用の鋳型となるＤＮＡを送り込み、配列を変更することや、外来遺伝子を組み込ませることにより変異を得ることも可能である。このように、ゲノム編集技術は、ＤＮＡを扱う技術であるが、遺伝子組換え技術とは異なり、ＤＮＡの特定部位を改変でき、また、外来遺伝子の組込みを目的としない手法も存在するという特徴がある。なお、植物のゲノム編集においては、人工制

[1] ＤＮＡ（Deoxyribonucleic acid：デオキシリボ核酸）は遺伝子を構成する物質であり、その関連物質であるＲＮＡ（Ribonucleic acid：リボ核酸）と合わせて核酸と総称される。ＤＮＡ中の４種類の塩基の並び方がたんぱく質を合成するための遺伝情報として機能する。たんぱく質が合成される際は、まずＤＮＡの塩基配列を鋳型としてＲＮＡが作られ（転写）、そのＲＮＡの塩基配列に対応するアミノ酸がつなげられることで遺伝子に対応した特定のたんぱく質が作られる。

[2] ＤＮＡの特定部位の認識・結合を行うよう設計されたパーツと、ＤＮＡを切断するパーツからなる。物質としては前者はたんぱく質又はＲＮＡ、後者はたんぱく質である。よく知られている人工制限酵素として、ＺＦＮ（Zinc Finger Nucleases）、ＴＡＬＥＮ（Transcription Activator-Like Effector Nucleases）、CRISPR/Cas９システムによるものがある。

限酵素は外来遺伝子の形で細胞内に送り込まれることが多いが、これは編集作業後に除去される[3]。

我が国では、政府が戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）[4]第１期（平成 26 年～平成 30 年）及び第２期（平成 31（令和元）年～令和５年）で、農林水産分野でもゲノム編集技術関連の研究を推進している[5]。令和２年 12 月にはゲノム編集技術を用いて開発されたトマトについて、ゲノム編集技術を利用して開発された生物として農林水産省に、ゲノム編集技術応用食品として厚生労働省にそれぞれ届出が行われた。

本稿では、ゲノム編集技術の農林水産分野における利用に係る制度、食品としての安全性に係る制度及び表示との関係、これらの制度に関する議論を概観し、食品における表示の在り方や届出の義務化の可能性について検討するとともに、制度の国際的な議論も必要となることから有機農業との関係やＥＵにおける議論等についても紹介する。

なお、ゲノム編集技術に係る国内の農林水産分野の研究開発及び利用は、植物だけではなく魚類でも行われているが、本稿では、生産物の流通で先駆けとなった植物（農産物、食品）でのゲノム編集技術の利用を中心に記述している。

Ⅰ　ゲノム編集技術に係る制度の概観

１　制度導入までの経緯

ゲノム編集技術として第３世代の CRISPR/Cas９[6]が現れた 2012（平成 24）年頃から、我が国では、農業、特に植物におけるゲノム編集技術を含む新育種技術[7]に係る規制の在り方をめぐる検討が学界や政府において行われてきた。日本学術会議の分科会[8]は平成 26 年８月に報告書「植物における新育種技術（ＮＰＢＴ：New Plant Breeding Techniques）の現状と課題」（以下「日本学術会議報告書」という。）を公表した。日本学術会議報告書では、ＮＰＢＴのカルタヘナ法[9]等の法令上の位置付けに係る課題を明らかにし、

---

[3] 動物細胞と異なり、植物細胞には細胞壁があるため、人工制限酵素をそのままの形で細胞内に送り込むことは難しい。そのため、植物のゲノム編集では人工制限酵素の設計図に相当するＤＮＡをベクターに組み込んだもの（以下「人工制限酵素ベクター」という。）を作製し遺伝子組換え技術によって、細胞内で人工制限酵素が作られるようにすることが多い。人工制限酵素ベクターは外来遺伝子として植物細胞内に送り込まれるが、ゲノム編集後に行う交配（自家受粉）により作られる後代の中からゲノム編集の目的である変異を有し、かつ、人工制限酵素ベクターがない個体を選抜できる。

[4] 内閣府の重要政策に関する会議の一つである総合科学技術・イノベーション会議が、府省や分野の枠を超えて自ら予算配分して、基礎研究から出口（実用化・事業化）まで見据えた取組を推進するもの。

[5] 「スマートバイオ産業・農業基盤技術」研究開発計画全体の予算は令和３年度で 22.6 億円、そのうちゲノム編集技術を含む新育種技術を活用した品種開発を進めるための技術開発の予算は 2.9 億円である。（内閣府科学技術・イノベーション推進事務局「戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）『スマートバイオ産業・農業基盤技術』研究開発計画」（令和３年６月 30 日）参照）

[6] CRISPR（Clustered regularly interspaced short palindromic repeat）は、細菌で発見された一定間隔を置いて繰り返す回文様の塩基配列を含む塩基配列であり、ＲＮＡに転写されると回文様塩基配列に挟まれていた塩基配列が特定部位を認識し結合する。Cas（CRISPR associated protein）は、CRISPR 近傍の遺伝子から発現するたんぱく質として発見され、その一種である Cas９は、CRISPR 由来のＲＮＡと複合体を形成して特定部位に導かれ、ＤＮＡを切断する。CRISPR/Cas システムは、ゲノム編集技術第１世代のＺＦＮ、第２世代のＴＡＬＥＮと異なり、ゲノム上の塩基配列情報の識別（ＤＮＡ結合部位）をたんぱく質ではなくＲＮＡで行うため、人工制限酵素の設計がＺＦＮやＴＡＬＥＮよりも簡便とされている。

[7] 植物の新しい育種技術として、ゲノム編集技術以外に、エピゲノム編集（塩基配列の変化を伴わずに遺伝子の発現に影響を及ぼすゲノムの化学修飾である「エピゲノム」を制御することにより特定の遺伝子の発現の制御などを行う。）、遺伝子組換えにより抵抗性を獲得した品種を台木とする接ぎ木、逆育種などが挙げられる。

[8] 農学委員会・食料科学委員会合同遺伝子組換え作物分科会、農学委員会育種学分科会、基礎生物学委員会・統合生物学委員会・農学委員会合同植物科学分科会

[9] 正式名称は、「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律」（平成 15 年法律第 97 号）。同法は、「生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」（平成 15 年条約第７号）の国内実施法として制定されたため、カルタヘナ法という略称が用いられる。なお「カルタヘナ」は、同議定書の採択を目指した会議が開催されたコロンビアの都市名である。

また、「ＮＰＢＴの適切な受容には、市民の理解が不可欠である。そのためにも、ＮＰＢＴの開発については、市民に対する十分な情報の公開が不可欠である」ことを指摘している。

農林水産省の農林水産技術会議事務局に設置された新たな育種技術研究会は平成 27 年に報告書「ゲノム編集技術等の新たな育種技術（ＮＰＢＴ）を用いた農作物の開発・実用化に向けて」（以下「農林水産省報告書」という。）を取りまとめた。農林水産省報告書において、ゲノム編集技術を含むＮＰＢＴは画期的な新品種を短期間に生み出すことが可能な技術であり、食品・飼料の安全性や生物多様性影響のリスクを低く抑えることができること等のメリットを挙げ、戦略的な研究開発投資が必要であるとした。また、農林水産省報告書は、ＮＰＢＴについて、遺伝子組換え規制への適切な対応や、科学的見解をベースに有識者、消費者団体等とのコミュニケーションを行いＮＰＢＴの利用に対する信頼感を醸成する必要性、規制に係る国際的な調和の推進の必要性についても言及している。

ゲノム編集技術を含むＮＰＢＴに対応した制度が求められる中で、「統合イノベーション戦略」（平成 30 年６月閣議決定）等を受け、政府は、ゲノム編集技術の利用により得られた農産物や水産物のカルタヘナ法や「食品衛生法」（昭和 22 年法律第 233 号）上の取扱い等を、関係府省の通知により整備してきた。

２　ゲノム編集技術に係る現行制度

(1) 生物多様性への影響に係る規制

カルタヘナ法は遺伝子組換え生物等による生物多様性への影響[10]を防止するための法律である。同法の下では、遺伝子組換え生物等の研究開発段階において、第一種使用等[11]については、文部科学省に申請することとされており、第二種使用等[12]については、省令で定められた拡散防止措置を執るか、若しくは、文部科学省に相談することとされている。また、拡散防止措置を執らずに、遺伝子組換え農作物等の栽培試験や一般的な使用（栽培、食用・飼料用等の輸入や流通）[13]を行う前に、農林水産大臣及び環境大臣に承認申請を行い、承認を受けることとされている（図表１）。

平成 31 年２月に「ゲノム編集技術の利用により得られた生物であってカルタヘナ法に規定された『遺伝子組換え生物等』に該当しない生物の取扱いについて」（環境省自然環境局長通知。以下「環境省局長通知」という。）が策定された。環境省局長通知において、ゲノム編集技術の利用により得られた生物について、宿主に細胞外で加工した核酸を移入し最終的に得られた生物に当該核酸又はその複製物が含まれる場合又は残存していないことが確認されていない場合は、カルタヘナ法における「遺伝子組換え生物等」に該当し、カルタヘナ法に基づく適切な措置を講ずる必要がある、としている。

その上で、環境省局長通知では、カルタヘナ法に規定された「遺伝子組換え生物等」に

---

[10] 「生物多様性への影響」とは、遺伝子組換え生物の使用等によって、野生動植物や微生物の種又は個体群の維持に支障を及ぼす等、生物の多様性を損なうおそれのあることを指しており、具体的には次のような状態が想定される。
・遺伝子組換え生物が生態系に侵入して、その繁殖力の強さ等により、在来の野生生物を駆逐してしまうこと
・遺伝子組換え生物が近縁の野生種と交雑して、野生種が交雑したものに置き換わってしまうこと
・遺伝子組換え生物が作り出す有害物質によって周辺の野生動植物や微生物が影響を受けたり、死滅してしまうこと
（農林水産省ウェブサイト<https://www.maff.go.jp/j/syouan/nouan/carta/kiso_joho/qanda.html>参照。）

[11] 第一種使用等とは、第二種使用等に係る措置を執らないで行う使用等をいう（カルタヘナ法第２条第５項）。

[12] 第二種使用等とは、施設、設備その他の構造物（以下「施設等」という。）の外の大気、水又は土壌中への遺伝子組換え生物等の拡散を防止する意図をもって行う使用等であって、そのことを明示する措置その他の主務省令で定める措置を執って行うものをいう（カルタヘナ法第２条第６項）。

[13] 隔離ほ場における栽培試験及び一般使用は、カルタヘナ法上の第一種使用等（カルタヘナ法第２条第５項）に当たる。

該当しない生物の使用等を行おうとする（作成し又は輸入して使用等を行おうとする場合を含む。）者は、その使用等に先立ち、事業の主務官庁[14]に情報提供を行うことを内容とする方針が示された[15]。

ア　研究開発段階

研究開発分野におけるゲノム編集技術の利用に係る手続については、令和元年６月に策定された「研究段階におけるゲノム編集技術の利用により得られた生物の使用等に係る留意事項について」（文部科学省研究振興局長通知）で定められている。

研究開発段階においては、最終的に得られた生物に細胞外で加工した核酸を含む場合若しくは核酸の有無を確認していない場合は、遺伝子組換え生物等として取り扱うこととされているため、カルタヘナ法に基づく手続が必要である。また、最終的に得られた生物に細胞外で加工した核酸が含まれない場合、開放系における使用等は文部科学省に実験計画報告書の提出（届出）が、閉鎖系における使用等はカルタヘナ法に基づく第二種使用等と同様の手続[16]が必要である（図表１）。

イ　農林水産分野における利用段階

農林水産省は令和元年 10 月に先述の環境省局長通知の方針に従った情報提供の手続を定めるために「農林水産分野におけるゲノム編集技術の利用により得られた生物の生物多様性影響に関する情報提供等の具体的手続について」（消費・安全局長通知。以下「生物利用農林水産省通知」という。）を策定した。生物利用農林水産省通知では、ゲノム編集技術を利用して得られた生物の農林水産分野における使用について、農林水産省に事前相談、情報提供を行うこととされている。

生物利用農林水産省通知では、最終的に得られた生物に細胞外で加工した核酸が含まれていない生物について、一般的な使用等（いわゆる開放系での使用）の場合は、当該生物の開発者や輸入者等は、その使用に先立ち、農林水産省消費・安全局農産安全管理課に事前相談を行い、その内容について同省の確認を受けた後に情報提供書を提出し、使用を開始することとされている。届出の際に提出された情報提供書は、同省のウェブサイトで公表される（図表１）。また、拡散防止措置を執って使用等（いわゆる閉鎖系における使用）をする場合は、その使用に先立ち、拡散防止措置について同省に確認を受けることとされている。

---

[14] 環境省局長通知において、主務官庁と対象生物の関係は以下のとおりである。
環境省（全般）、農林水産省（農林水産物、動物用医薬品等）、経済産業省（工業用品の生産過程で使用する生物等）、厚生労働省（医薬品・遺伝子治療に使用する生物等）、文部科学省（研究のための実験に使用する生物等）、国税庁（酒類の製造に使用する生物）

[15] 環境省局長通知で情報提供する項目として定められているのは次の８項目である。
(a) カルタヘナ法に規定される細胞外で加工した核酸又はその複製物が残存していないことが確認された生物であること（その根拠を含む）
(b) 改変した生物の分類学上の種
(c) 改変に利用したゲノム編集の方法
(d) 改変した遺伝子及び当該遺伝子の機能
(e) 当該改変により付与された形質の変化
(f) (e)以外に生じた形質の変化の有無（ある場合はその内容）
(g) 当該生物の用途
(h) 当該生物を使用した場合に生物多様性影響が生ずる可能性に関する考察

[16] 研究機関内において拡散防止措置等を内容とする実験計画を策定・精査し、生物の病原性に合わせた適切な拡散防止措置を「研究開発等に係る遺伝子組換え生物等の第二種使用等に当たって執るべき拡散防止措置等を定める省令」（平成 16 年文部科学省、環境省令第１号）を参照して設定し、研究機関の管理・責任の下で使用する。同省令に執るべき拡散防止措置が定められていない場合（例：自立増殖能を持つウイルス等を使用する場合）、研究機関は事前に文部科学省に相談し、同省は必要に応じ学識経験者に照会し執るべき拡散防止措置を決定することとされている。

（図表１）ゲノム編集技術を応用して開発された植物に対する規制の状況

	参考 従来の育種技術	ゲノム編集技術 タイプ１	ゲノム編集技術 タイプ２	ゲノム編集技術 タイプ３	組換えＤＮＡ技術 （遺伝子組換え）
技術の内容	放射線照射や薬剤により人為的にランダムに不特定のＤＮＡを切断し自然修復の過程で生じた変異を得る。	標的ＤＮＡを切断し、自然修復の過程で生じた変異（塩基の欠失、１～数塩基の置換、挿入）を得る。	標的ＤＮＡを切断し、併せて導入したＤＮＡを鋳型として修復させ、変異（数塩基の置換、挿入）を得る。	標的ＤＮＡを切断し、併せて導入した遺伝子を組み込むことで、変異を得る。	細胞外で組換えＤＮＡ分子を作製しそれを生細胞に移入し、細胞に組み込むことで変異を得る。
	育種過程（継代、選抜）を経て品種を確立				
カルタヘナ法	—	**研究開発段階（文部科学省、環境省）** 最終的に得られた生物に細胞外で加工した核酸が 残存していない／残存している、又は未確認 開放系での使用（第一種使用等に相当）：実験計画報告書を提出※1／遺伝子組換え生物に該当 閉鎖系での使用（第二種使用等に相当）：遺伝子組換え生物と同様の措置を実施／遺伝子組換え生物に該当 **農林水産分野での利用段階（農林水産省、環境省）** 最終的に得られた生物に細胞外で加工した核酸が 残存していない／残存している、又は未確認 開放系での使用（第一種使用等に相当）：情報提供書を提出※2／遺伝子組換え生物に該当 閉鎖系での使用（第二種使用等に相当）：拡散防止措置確認書を提出※2／遺伝子組換え生物に該当			**研究開発段階** **（文部科学省、環境省）** 第一種使用等（例：野外栽培実験）：文部科学省に生物多様性影響評価書、使用規程を提出し、申請※3。 第二種使用等：各機関において拡散防止措置等を内容とする実験計画を策定・精査。必要に応じて文部科学省に相談。 **農林水産分野での利用段階** **（農林水産省、環境省）** 第一種使用等（例：流通・栽培）：農林水産省に生物多様性影響評価書、使用規程を提出し、申請※4。 第二種使用等：農林水産省に拡散防止措置の確認申請を行う。
食品衛生法	—	外来遺伝子が 残存していない：届出※2 残存している：安全性審査			安全性審査
食品表示法	—	—	表示義務※5		表示義務※5
飼料安全法	—	届出※2	安全性確認		安全性確認

※１：学識経験者からの意見聴取後、実験計画報告書が文部科学省のウェブサイトで公表される。
※２：事前相談の段階で必要に応じて学識経験者から意見聴取をする。提出・届出された情報の一部は農林水産省及び厚生労働省のウェブサイトでそれぞれ公表される。
※３：書類受理後、学識経験者、国民からの意見聴取の手続を経て、文部科学大臣及び環境大臣が承認・公表。
※４：書類受理後、学識経験者、国民からの意見聴取の手続を経て、農林水産大臣及び環境大臣が承認・公表。
※５：現行の食品表示基準で表示が義務化されているものは８農産物 33 加工食品群並びに従来のものと組成、栄養価等が著しく異なる農産物（高オレイン酸大豆、ステアリドン酸産生大豆、高リシンとうもろこし）及びこれを主原料とする加工食品である。
※６：破線枠内は文部科学省、農林水産省、厚生労働省、消費者庁の通知で定められている。
（出所）Ｉ２で挙げた通知のほか、文部科学省「遺伝子組換え生物等の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律（カルタヘナ法）について」、農林水産省「『遺伝子組換え農作物』について」、厚生労働省「ゲノム編集技術とその応用食品等の取扱い」及び「ゲノム編集技術を利用して得られた食品等の食品衛生上の取扱いについて」、環境省「ゲノム編集技術の利用により得られた生物のカルタヘナ法上の整理及び取扱方針」等の資料を参考に筆者作成

(2) 食品の安全性に関連する規制

食品安全上の観点からの手続については、令和元年９月に厚生労働省が「ゲノム編集技術応用食品及び添加物の食品衛生上の取扱要領」(厚生労働大臣官房生活衛生・食品安全審議官決定。以下「食品取扱要領」という。）を策定した。

食品取扱要領では、ゲノム編集技術応用食品[17]のうち、「ゲノム編集技術によって得られた生物の全部又は一部である場合」又は「ゲノム編集技術によって得られた微生物を利用して製造された物である場合」のいずれかに該当し、その生物又は微生物の遺伝子の状況が、外来遺伝子及びその一部が残存せず、かつ、特定の塩基配列を認識する酵素による切断等に伴う塩基の欠失､数塩基の置換､挿入、さらに結果として１～数塩基の変異が挿入される結果となる場合は、厚生労働省への届出の対象となる（図表１）。届出に先立ち、開発者等は、事前相談を申し込むこととされている。事前相談の対象となるゲノム編集技術応用食品等は、商品化を目的として既に開発されたものに限るとされている。届出が行われた情報はその一部を除き厚生労働省のウェブサイトで公表される。

遺伝子の状況が最終的に外来の遺伝子及びその一部を含む場合は、組換えＤＮＡ技術[18]に該当するものとして、食品衛生法に基づき定められた「組換えＤＮＡ技術応用食品及び添加物の安全性審査の手続」（平成 12 年厚生省告示第 233 号）に従い、安全性審査を受ける必要がある。

（参考）遺伝子組換え食品の安全性審査

食品衛生法においては、日本国内で製造、輸入及び販売される遺伝子組換え食品は安全性審査を受けることが義務付けられている。安全性審査は、組換えＤＮＡ技術の応用による新たな有害成分が存在していないか等について、食品安全委員会の意見（食品健康影響評価）を聴いた上で行われる。食品健康影響評価では、遺伝子組換え技術によって作られたたんぱく質の有害性やアレルギー誘発性、挿入された遺伝子の間接的作用により他の有害物質を作る可能性の有無などについて評価が行われる。

食品安全委員会の食品健康影響評価の結果、人の健康を損なうおそれがあると認められない場合、厚生労働省は安全性審査の手続を経た旨を公表する[19]。

(3) 飼料の安全性に係る規制

農林水産省は、令和２年２月に飼料の安全上の観点から「ゲノム編集飼料及び飼料添加物の飼料安全上の取扱要領」(消費・安全局長通知。以下「飼料取扱要領」という。）を策定した。ゲノム編集技術によって得られた生物等を飼料又は飼料添加物として利用する場合の取扱いは､飼料取扱要領で定められており、開発者等は農林水産省に事前相談を行い、また、届出を行うこととされている（図表１）。

---

[17] 食品取扱要領上、ゲノム編集技術応用食品とは、①ゲノム編集技術によって得られた生物の全部又は一部である場合、②ゲノム編集技術によって得られた生物の全部又は一部を含む場合、③ゲノム編集技術によって得られた微生物を利用して製造された物である場合又は当該物を含む場合のいずれかに該当する食品と定義されている。

[18] 組換えＤＮＡ技術とは、「酵素等を用いた切断及び再結合の操作によって、ＤＮＡをつなぎ合わせた組換えＤＮＡ分子を作製し、それを生細胞に移入し、かつ、増殖させる技術（最終的に宿主（組換えＤＮＡ技術において、ＤＮＡが移入される生細胞をいう。以下同じ。）に導入されたＤＮＡが、当該宿主と分類学上同一の種に属する微生物のＤＮＡのみであること又は組換え体（組換えＤＮＡを含む宿主をいう。）が自然界に存在する微生物と同等の遺伝子構成であることが明らかであるものを作製する技術を除く。)」のことである。(「食品、添加物等の規格基準」(昭和 34 年厚生省告示第 370 号))

[19] 令和３年８月 13 日までに、トウモロコシ（207 品種)、大豆（28 品種)、ナタネ（22 品種)、綿（48 品種)、アルファルファ（５品種)、てん菜（３品種)、ばれいしょ（12 品種）及びパパイヤ（１品種）の計 326 品種の食品のほか、添加物 59 品目が承認されている。〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/shokuhin/bio/idenshi/index.html〉(参照 2021.9.1)

届出が行われた情報は一部を除き公表される。

なお、飼料として利用される遺伝子組換え農作物については、「飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律」（昭和 28 年法律第 35 号。以下「飼料安全法」という。）に基づく安全性確認において、家畜に対する安全性については農林水産省の農業資材審議会から、遺伝子組換え飼料を給与された家畜由来の畜産物の人の健康への影響評価については食品安全委員会から意見を聴いた上で、承認の可否を判断する。

(4) 食品における表示

ゲノム編集技術応用食品というカテゴリーでの包括的で義務的な表示制度は定められていない。ゲノム編集技術応用食品のうち外来遺伝子及びその一部が除去されていないものは組換えＤＮＡ技術を利用して得られた食品に該当し、安全性審査の対象となり、「食品表示法」（平成 25 年法律第 70 号）に基づく「食品表示基準」（平成 27 年内閣府令第 10 号）に従って、表示を行うことが必要とされる。食品表示基準では８農産物[20]33 加工食品群等の遺伝子組換え食品については、その旨の表示が義務化されている。ただし、８農産物とは別の農産物が新たに遺伝子組換え食品として承認され日本国内での流通が認められる際には、義務的な表示については、食品表示基準を改正し、当該農産物に係る項目を追加することが必要となる。

一方で、外来遺伝子及びその一部が残存しないものについては、消費者庁は、令和元年９月に作成・公表した「ゲノム編集技術応用食品に関する事項[21]」（以下「ゲノム編集技術応用食品表示Ｑ＆Ａ」という。）で、「ゲノム編集技術応用食品の中で、外来遺伝子及びその一部が残存しないことに加えて、人工制限酵素の切断箇所の修復に伴い塩基の欠失、置換、自然界で起こり得るような遺伝子の欠失、さらに結果として１～数塩基の変異が挿入される結果となるもの」は、食品衛生法上の組換えＤＮＡ技術を用いたものではなく、遺伝子組換え食品に該当しないので、このようなゲノム編集技術応用食品は食品表示基準に基づく遺伝子組換え表示制度の対象外である、と説明している（図表１）。

消費者庁は、現時点での遺伝子組換え食品に該当しないゲノム編集技術応用食品の表示の義務化を否定しつつも、ゲノム編集技術応用食品表示Ｑ＆Ａで、「消費者の自主的かつ合理的な選択の観点からは、厚生労働省に届出されて同省のウェブサイトで公表されたゲノム編集技術応用食品又はそれを原材料とする食品であることが明らかな場合には、積極的に情報提供するよう努めるべき」という見解を明確にしている。

他方、「ゲノム編集技術応用食品でない」旨の表示については、適切になされる限り特に禁止するものではないが、表示に係る適切な管理体制を有しない食品関連事業者がその旨の表示を安易に行うことは望ましくないとしている。「ゲノム編集技術応用食品でない」旨の表示をする場合にあっては、食品関連事業者自らが、食品供給行程の各段階における流通管理に係る取引記録等の合理的な根拠資料に基づき適正な情報提供を通じて消費者の信頼を確保することが必要で、例えば、農産物であれば、種苗会社による種子に関する証明

[20] 大豆、とうもろこし、ばれいしょ、なたね、綿実、アルファルファ、てん菜及びパパイヤ

[21] 食品表示基準に係るＱ＆Ａ（平成 27 年３月 30 日消食表第 140 号）の構成文書の一つである。ゲノム編集技術応用食品Ｑ＆Ａは、食品表示基準に係るＱ＆Ａの第９次改正（令和元年９月 19 日消食表第 320 号）で追加された。消費者庁ウェブサイト「ゲノム編集技術応用食品の表示に関する情報」〈https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/food_labeling_act/pdf/food_labeling_act_190919_0011.pdf〉（参照 2021.9.1）

を起点として、生産段階から製造・販売まで、他の品種と混ざらないように管理されたことが確認できる書類を根拠資料として有しておくことが有用、としている。

３　届出等の状況

令和３年８月時点で生物利用農林水産省通知、食品取扱要領及び飼料取扱要領上の届出が行われたゲノム編集技術応用食品は、筑波大学の江面浩教授とそのチームが開発し、サナテックシード株式会社[22]が届出をしたＧＡＢＡ[23]の含有量を高めたトマト（以下「ＧＡＢＡトマト」という。）のみであった[24]。

サナテックシード株式会社は令和元年 10 月に農林水産省にＧＡＢＡトマトの事前相談を行い、農林水産省は翌年 12 月１日に生物利用農林水産省通知上の届出に該当することを確認し、同月 11 日に厚生労働省と農林水産省がそれぞれ食品取扱要領と飼料取扱要領上の届出に該当することを確認した。サナテックシード株式会社は同日、農林水産省、環境省及び厚生労働省に届出を行った。同社は、令和３年５月にＧＡＢＡトマトの苗を家庭菜園用に無償配布し、また、パイオニアエコサイエンス株式会社が同年９月からＧＡＢＡトマトの青果物を、10 月からＧＡＢＡトマトを加工した食品の販売を開始することとした[25]。ＧＡＢＡトマトは、外来遺伝子の組込みで作成されたものではなく、ＧＡＢＡ合成の抑制に関わる部位を切断して自己修復エラーを生じさせ、合成抑制機能を失わせたものであり、ゲノム編集を行う際にツールとして用いた外来遺伝子も残存していないため、食品取扱要領上は、安全性審査を必要としない届出の手続がされており、また、食品表示法に基づく義務的な表示も必要とされない。

このほか、文部科学省が、ゲノム編集技術により開発されたばれいしょ[26]、イネ変異体群[27]の野外栽培に関する実験計画報告書をそれぞれ令和３年４月と６月に公表している[28]。ただし、生物利用農林水産省通知や食品取扱要領上の事前相談の状況は公表されておらず[29]、どういったものについて事前相談の申請がされているのか等は明らかにされていない。

Ⅱ　制度に関する議論の状況

ゲノム編集技術の利用等に係る通知が定められ、また、ゲノム編集技術を利用して開発されたＧＡＢＡトマトの届出がされたことを受け、ゲノム編集技術応用食品の規制の在り

---

22 ゲノム編集を利用して品種改良された種子を生産・販売する会社として、平成 30 年４月に設立された。サナテックシード株式会社の株式の 92%をパイオニアエコサイエンス株式会社が所有している。サナテックシード株式会社ウェブサイト〈https://sanatech-seed.com/ja/about/〉（参照 2021.9.1）

23 γアミノ酪酸（Gamma-aminobutyric acid）のことで、哺乳類の大脳、小脳、脊髄などに多く存在する非たんぱく質構成アミノ酸。トマトなどの野菜、茶、米、大豆といった植物にも含まれている。血圧上昇抑制効果や精神的ストレス緩和作用があるとされている。

24 令和３年９月にゲノム編集技術で開発された肉厚のマダイについて、リージョナルフィッシュ株式会社が生物利用農林水産省通知、食品取扱要領及び飼料取扱要領上の届出を行った。このマダイは京都大学と近畿大学の共同研究で開発された。

25 パイオニアエコサイエンス株式会社ウェブサイト〈https://p-e-s.co.jp/store/〉及び〈https://p-e-s.co.jp/tomato/high-gaba-tomatoes-monitor/〉（参照 2021.9.1）

26 ゲノム編集技術により、ばれいしょの食中毒の原因物質であるステロイドグリコアルカロイドの蓄積を低減させた。ゲノム編集技術で得られたこのばれいしょは、細胞外で加工した核酸が含まれていないことが確認されている。

27 ゲノム編集技術により、イネ（品種は日本晴及びコシヒカリ）の出穂期を変化させた。このイネ変異体群は、細胞外で加工した核酸が含まれていないことが確認されている。

28 文部科学省ウェブサイト〈https://www.lifescience.mext.go.jp/bioethics/anzen.html〉（参照 2021.9.1）

29 農林水産省は、相談中との情報自体が企業秘密に該当するため、件数を含め、個別具体的内容については回答することが困難である、としている。（ゲノム編集技術を用いた農林水産物を考えるシンポジウム（Web 会議）（令和２年 12 月 25 日）資料「ゲノム編集技術を用いた農林水産物に関するＱ＆Ａ」〈https://www.maff.go.jp/j/syouan/nouan/carta/tetuduki/201225_sympo.html〉（参照 2021.9.1））

方についての関心が高まっている。

１　パブリックコメントの概況

ゲノム編集技術の利用に係る通知や報告書の一部について、所管府省は、その確定前にパブリックコメントを実施している(図表２)。

パブリックコメントに寄せられた意見には専門の立場からの実務的な意見もあるが、いずれにおいても、ゲノム編集技術を利用して作られた生物の環境への影響や食品としての安全性に対する懸念が多数提出されている。

令和元年６月から７月にかけて実施された厚生労働省所管の食品取扱要領に係るパブリックコメントでは、意見総数 314 件のうち、安全性審査を求める意見が 130 件、食品表示を求める意見が 123 件、届出の義務化を求める意見が 46 件、トレーサビリティの確立や加工食品の届出が必要とする意見が 88 件提出されている。

また、農林水産省は令和３年５月に「みどりの食料システム戦略[30]」を策定しており、その中間取りまとめに関するパブリックコメントでは計 17,265 件（有効件数）の意見が提出されているが、そのうち 16,555 件がゲノム編集・遺伝子組換えに関する意見であった[31]。

（図表２）ゲノム編集技術に関連するパブリックコメントの状況

案件	実施時期	所管府省	提出意見数
ゲノム編集技術の利用により得られた生物のカルタヘナ法上の整理及び取扱方針について(案)	平成 30 年９月 20 日～10 月 19 日	環境省	183
薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会新開発食品調査部会報告書(案)　ゲノム編集技術を利用して得られた食品等の食品衛生上の取扱いについて	平成 31 年１月 24 日～２月 24 日	厚生労働省	691
「ゲノム編集技術応用食品等の食品衛生上の取扱要領（案)」及び「届出に係る留意事項（案)」	令和元年６月 27 日～７月 26 日	厚生労働省	314
農林水産分野におけるゲノム編集技術の利用により得られた生物の情報提供等に関する具体的な手続について（骨子）（案）	令和元年６月 28 日～７月 29 日	農林水産省	335
ゲノム編集飼料及び飼料添加物の飼料安全法上の取扱要領（案）	令和元年９月 11 日～10 月 10 日	農林水産省	212
有機農産物の日本農林規格等の一部改正案	令和元年 11 月８日～12 月７日	農林水産省	1,022
ゲノム編集飼料及び飼料添加物の飼料安全上の取扱要領の一部改正案	令和３年２月４日～３月５日	農林水産省	189
みどりの食料システム戦略中間取りまとめ※	令和３年３月 30 日～４月 12 日	農林水産省	16,555

※提出意見総数（有効件数）は 17,625 件で、そのうち 16,555 件がゲノム編集・遺伝子組換えに関するもの。
（出所）e-Gov パブリック・コメントの検索結果、農林水産省資料を基に筆者作成

[30] みどりの食料システム戦略は、食料・農林水産業の生産力向上と持続性の両立をイノベーションで実現するための中長期的な政策方針として、令和３年５月に策定・公表されたもの。品種開発力の強化として、オーダーメード育種の実用化や、精密ゲノム編集技術等を開発した上での画期的品種の開発等を掲げている。（農林水産省ウェブサイト〈https://www.maff.go.jp/j/kanbo/kankyo/seisaku/midori/attach/pdf/index-7.pdf〉（参照 2021.9.1））

[31] パブリックコメントで提出された意見の内容は、「ゲノム編集食品の将来世代や環境、生態系への影響が心配」、「遺伝子組換えやゲノム編集したものを有機農産物として扱わないでほしい」、「ゲノム編集食品を国民の知らないうちに流通させないでほしい」、「ゲノム編集食品の安全性を説明してほしい」、「ゲノム編集などバイオテクノロジー技術の活用をみどりの戦略から削除すべき」などである。(「『みどりの食料システム戦略』中間取りまとめについての意見募集の結果概要」参照)

２　国会における議論

令和３年１月に召集された第204回国会において、農林水産分野におけるゲノム編集技術の利用や、ゲノム編集技術応用食品についての質疑があった。その主な内容は、届出制度の概要と表示の在り方[32]、外来遺伝子が残存していないものには安全性審査がないことに対する疑義[33]、長期的な人の健康への影響を調査する必要性[34]、輸入される遺伝子組換え食品又はゲノム編集技術応用食品における表示[35]、ゲノム編集技術等の先端技術の農業利用と有機農業推進との関係[36]等である。また、サナテックシード株式会社によるＧＡＢＡトマトの無償配布について、収穫後の管理に懸念があるため一般市民への頒布には規制が必要という趣旨の意見[37]もあった。

衆参の委員会における質疑の他、質問主意書も提出されている[38]。

３　消費者団体の意見

消費者団体の一つである日本消費者連盟[39]は、以前からゲノム編集技術や遺伝子組換え技術に専ら反対の立場から要望書や公開質問状を公表しているが、令和３年１月以降も文部科学大臣、厚生労働大臣、開発者、食品加工業者等に対して公開質問状を提出し、得られた回答については同連盟のウェブサイトで公開している[40]。また、遺伝子組換え食品を考える中部の会[41]が令和２年12月にＧＡＢＡトマトの市場流通に反対する旨の共同声明[42]を出し、86の団体・個人の賛同を得ている。

一方で、ＦＯＯＣＯＭ[43]は無償配布されたＧＡＢＡトマトの苗の栽培状況に関する記事を発表しており、ゲノム編集技術応用食品に中立的な立場で関心を寄せている。

Ⅲ　食品における表示等の可能性に関する考察

ゲノム編集技術応用食品の表示の在り方についての関心は、当該食品の流通が現実的なものとなるにつれ、高まってきた。

現状では、外来遺伝子及びその一部が残存していないゲノム編集技術応用食品やそれを原料として用いた加工食品に対する義務的な表示制度はない。これらについて表示の義務化を行わない理由について、消費者庁は以下

32　第204回国会衆議院農林水産委員会議録第４号19-20頁（令3.4.6）玉木雄一郎衆議院議員質疑

33　第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第２号５頁（令3.3.23）川田龍平参議院議員質疑

34　第204回国会衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員会議録第３号13頁（令3.5.27）末松義規衆議院議員質疑

35　第204回国会衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員会議録第３号14頁（令3.5.27）末松義規衆議院議員質疑

36　第204回国会衆議院環境委員会議録第14号10頁（令3.6.4）田村貴昭衆議院議員質疑

37　第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第２号６頁（令3.3.23）川田龍平参議院議員質疑

38　令和３年４月７日衆議院議員宮川伸君提出（第204回国会質問第91号）「ＧＡＢＡ高蓄積トマトの安全性に関する質問主意書」、令和３年６月15日参議院議員紙智子君提出（第204回国会質問第111号）「『ＧＡＢＡ（ギャバ）トマト』等のゲノム編集技術によって開発された動植物・魚類に関する質問主意書」

39　昭和49年に設立された消費者団体で、「すこやかないのちを未来につなぐ」ことを理念に掲げ、個人会員の会費や出版物の収益などで活動している。

40　日本消費者連盟<https://nishoren.net/>が令和３年１月以降に公開したゲノム編集技術に関する質問状として、「ゲノム編集動物食品についての質問状」(2021年３月30日)、「ゲノム編集ジャガイモについての質問状」(2021年４月19日)、「トマト加工食品会社宛ゲノム編集トマト使用に関する質問状」(2021年５月24日)、「サナテックシード社へのゲノム編集高ＧＡＢＡトマトに関する再々質問」(2021年６月14日）がある。

41　遺伝子組換え作物の輸入等を契機に、中部圏の消費者団体、食品流通関係者、生産者がネットワークを結び平成９年に設立した「遺伝子組換え食品の表示を考える中部の会」を前身とする団体。

42　遺伝子組換え食品を考える中部の会ウェブサイト<http://gm-chubu.sakura.ne.jp/2012---statement.htm>（参照2021.9.1）

43　正式名称は「FOOD COMMUNICATION COMPASS」。ウェブ媒体「FOOCOM.NET」<https://foocom.net/organization/>を通して、中立的な立場から、科学的根拠に基づく適切な情報提供を行うこと等を目的とした消費者団体。

３点を説明している[44]。

① 国内外において書類による情報伝達体制が不十分であり、ある食品がゲノム編集技術を利用して得られた食品かどうかの情報の真正性を書類で確認することは困難なこと

② 海外においてゲノム編集技術応用食品の表示に関する具体的なルールを定めて運用している国等はないため、輸入品について特に情報を得ることが難しいと考えられること

③ 現時点では、ゲノム編集技術を用いたものかどうか科学的に判別することが不能であること

１ 食品表示に係る科学的検証と社会的検証

ゲノム編集技術応用食品について、外来遺伝子が残存していなくても義務的表示を求める意見に対して、前述のとおり、消費者庁は、科学的判別ができないことを、義務的表示を定めない理由の一つとしている。

食品表示には、遺伝子組換え食品表示以外にも様々な表示制度があり、それらが立脚する検証の仕組みとして科学的検証の他に社会的検証がある。そこで、食品の表示制度に係る科学的検証と社会的検証について整理する。

(1) 遺伝子組換え食品の表示

遺伝子組換え食品の義務表示の対象となるのは、８農産物及びこれを原材料とし、加工工程後も組み換えられたＤＮＡ又はこれによって生じたたんぱく質が検出できる加工食品33食品群（豆腐、コーンスナック菓子等）並びに従来のものと組成、栄養価が著しく異なる農産物[45]及びこれを原材料として使用した加工食品である。組み換えられたＤＮＡ及びこれによって生じたたんぱく質が加工工程で除去・分解され、最新の検出技術によってもその検出が不可能とされている加工食品(例:しょうゆ、大豆油、コーン油、菜種油）については、遺伝子組換えに関する表示義務はない。ただし、分別生産流通管理[46]を行いかつ意図せざる混入率が５％以下の大豆及びとうもろこし並びにそれらを原料とする加工食品については、「遺伝子組換えでない」という表示が可能[47]である。

遺伝子組換え食品の表示の監視は、分別生産流通管理に係る書類が整っていることの確認（社会的検証）を基本に行うが、社会的検

（図表３）遺伝子組換え食品表示における科学的検証と社会的検証

市販品買上げ調査等	**科学的検証**：加工食品の定性検査
事業者への立入検査等	**社会的検証**：分別生産流通管理に関する書類、その他関連書類、製造現場の確認、聞取り調査等 **科学的検証**：原料農産物の定量検査（分別生産流通管理された旨の表示及び遺伝子組換えの表示がないものが対象）・定性検査（「遺伝子組換えでない」旨の表示が対象）、加工食品の定性検査

（出所）第50回食品表示部会配布資料３「科学的検証と社会的検証を用いた遺伝子組換え表示の監視の考え方」を基に筆者作成

[44] 第204回国会参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会会議録第２号６頁（令3.3.23）津垣政府参考人（消費者庁政策立案総括審議官）答弁

[45] 高オレイン酸大豆、ステアリドン酸産生大豆、高リシンとうもろこし

[46] 遺伝子組換え農産物と非遺伝子組換え農産物を生産、流通、加工の各段階で相互に混入が起こらないように管理し、それが書類により証明されていることで、ＩＰハンドリング（Identity Preserved Handling）とも呼ばれる。
輸入の際の食品衛生法上の手続では、書類に遺伝子組換え農産物か、分別生産流通管理が行われたかを申告することになっている（食品衛生法施行規則第32条）。

[47] 任意表示（「遺伝子組換えでない」という表示）に係る意図せざる混入率は厳格化することとされている。令和５年度以降は、分別流通管理をして、遺伝子組換えの混入がないと認められるものについてのみ「遺伝子組換えでない」の表示が可能である。

証に先立って、市販品のＤＮＡ分析による科学的検証を行い、社会的検証を行う対象品目を絞り込むなど、科学的検証と社会的検証を組み合わせて行っている[48]（図表３）。

(2) 加工食品の原料原産地表示

加工食品の原料原産地表示（以下「原料原産地表示」という。）制度では、原料原産地表示は、平成 29 年８月までは一部の食品に限られていたが、原料原産地表示を商品選択に利用している消費者が多いこと等を踏まえ、同年９月以降から全ての国産加工食品の重量割合１位の原材料について原料原産地を表示することが義務化された[49]。事業者には原料原産地表示の根拠となる資料を一定期間保管することが求められている。

適正な表示が行われているか否かの確認については、国や都道府県等が事業者への立入検査等を通じて行うこととしており、その際に、「又は表示[50]」等を行った理由の聞取りや根拠資料の確認を行うことになる。原料原産地表示は「社会的検証」によって支えられている。

(3) 米の産地表示と国産牛肉の個体識別番号表示

ア　米の産地表示

米については、「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」（平成 21 年法律第 26 号。以下「米トレーサビリティ法」という。）に基づき、米穀等の譲受け、譲渡し等に係る情報の記録及び産地情報の伝達が義務付けられている。

米トレーサビリティ法では、米穀だけではなく、米粉、米飯類（おにぎり、包装米飯等）、米加工食品（もち、だんご、米菓、清酒、単式蒸留しょうちゅう等）を義務的な産地表示の対象としている。米の生産者のほか、米・米加工品の販売、輸入、加工、製造又は提供の事業を行う全ての米穀事業者は、取引等の記録の作成・保存が義務付けられている。

政府は、米トレーサビリティ法に基づく米穀事業者に対する巡回調査で、取引等を行った際の記録の作成や記載漏れ、産地情報の伝達等を調査しており、米穀や米飯類等の産地表示は社会的検証によって支えられている。

イ　国産牛肉の個体識別番号表示

牛及び牛肉については、「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法」（平成 15 年法律第 72 号。以下「牛トレーサビリティ法」という。）に基づき、生産から流通及び消費の各段階において牛の個体識別番号を正確に伝達することにより、消費者に対して個体識別情報の提供が行われている。個体識別番号の提供が義務付けられているのは、と畜者、販売業者、特定料理[51]提供業者である。

農林水産省は、牛トレーサビリティ法に基づく巡回調査において、牛肉の表示については、国内でと畜される全ての牛の枝肉から採取・保管された照合用サンプルと小売店等から購入した牛肉とを照合し、その同一性をＤＮＡ分析により鑑定している。国産牛肉の個体識別番号表示は、科学的検証と社会的検証を組み合わせた制度と言える。

---

48 第 50 回内閣府消費者委員会食品表示部会（平成 31 年１月 25 日）配布資料３「科学的検証と社会的検証を用いた遺伝子組換え表示の監視の考え方」〈https://www.cao.go.jp/consumer/history/05/kabusoshiki/syokuhinhyouji/doc/190125_shiryou3.pdf〉（参照 2021.9.1）

49 平成 29 年９月１日～令和４年３月末の間は経過措置期間である。

50 「又は表示」とは、原材料の原産地として使用する可能性のある複数国を、過去の一定期間における産地別使用実績又は今後の一定期間における産地別使用計画における重量割合の高いものから順に「又は」でつないで表示する方法のこと。

51 牛トレーサビリティ法において、「特定料理」とは牛肉を主たる材料として使用するもので、「牛の個体識別のための情報の管理及び伝達に関する特別措置法施行令」（平成 15 年政令第 300 号）で、焼き肉、しゃぶしゃぶ、すき焼き及びステーキが定められている。ここでは、個体識別台帳に掲載されていて食用に供される牛の肉を使用した料理である。

ウ　米の産地表示と国産牛肉の個体識別番号表示の相違点

米トレーサビリティ法も牛トレーサビリティ法も事業者が譲渡・販売した相手に、情報（米であれば産地、国産牛肉であれば個体識別番号）を伝達・表示することが義務付けられているが、米は社会的検証で支えられており、牛肉は社会的検証と科学的検証の組合せで支えられているところに違いがある。

(4) 有機ＪＡＳの格付と表示

「日本農林規格等に関する法律」（昭和 25 年法律第 175 号。以下「ＪＡＳ法」という。）は、農林水産分野における規格である日本農林規格（Japan Agricultural Standards：ＪＡＳ）を制定し、適正な認証及び試験等の実施を確保することを内容とする法律である。ＪＡＳ法に基づき様々な規格が定められているが、そのうち有機農業に関連するものとして「有機農産物の日本農林規格」（以下「有機ＪＡＳ」という。）や「有機加工食品の日本農林規格」等の４規格[52]がある。

ＪＡＳ法第 10 条において、登録認証機関によりあらかじめ認証を受けた事業者が日本農林規格（ＪＡＳ）に従って格付を行い、当該農林物資のその包装等に格付の表示を付すことができるとされている。有機ＪＡＳの場合、有機農産物を入れた袋や箱に有機ＪＡＳマークを付すことができる。

また、ＪＡＳ法第 63 条において、指定農林物資[53]について、格付の表示が付されていない場合は、当該指定農林物資に係る各規格で定める名称の表示又はこれと紛らわしい表示を付してはならないこと、また、指定農林物資以外の農林物資に当該指定農林物資に係る各規格で定める名称の表示又はこれと紛らわしい表示をしてはならないことが定められている。そのため、農産物に「有機農産物」や「有機○○」と表示をする場合は、有機ＪＡＳマークを必ず貼付することが必要である。有機ＪＡＳの格付がない農産物や有機ＪＡＳマークを貼付せずに「有機農産物」や「有機○○」という表示はできない。有機農業者が生産した有機農産物の格付を行うには、ＪＡＳ法及び有機ＪＡＳに基づく認証が必要[54]だが、認証においては生産行程管理記録[55]の作成・保存が体系的に整備されていることが審査の対象になる。

民間の登録認証機関は、当該機関が認証した事業者の有機ＪＡＳに従った格付の実施状況の検査を行っている。検査は、事業者が作成した記録を確認することによって行われる。また、農林水産省は、一般巡回調査で有機農産物に係る不適切な表示の調査を行っている。有機農産物の表示に係る制度は「社会的検証」をベースとして支えられている。

２　ゲノム編集技術応用食品の表示についての考察

現時点で、ゲノム編集技術応用食品でも外来遺伝子が残存しないタイプのものは、遺伝子組換え食品のような科学的検証ができないため、義務的な表示は困難である。他方、ゲノム編集技術応用食品を消費したくないとい

---

52 他に、「有機飼料の日本農林規格」と「有機畜産物の日本農林規格」。

53 「日本農林規格等に関する法律施行令」（昭和 26 年政令第 291 号）で定められている指定農林物資は、有機農産物、有機畜産物及び有機加工食品である。

54 有機農産物の農業者や有機加工食品の製造業者の認証については農林水産省の告示「有機農産物及び有機飼料（調製又は選別の工程のみを経たものに限る。）についての生産行程管理者及び外国生産行程管理者の認証の技術的基準」、「有機加工食品及び有機飼料（調製又は選別の工程以外の工程を経たものに限る。）についての生産行程管理者及び外国生産行程管理者の認証の技術的基準」で定められている。

55 有機農業者であれば種子の入手の記録や栽培管理の記録等が、有機加工食品生産者であれば有機加工食品の原材料の配合割合や製造工程の管理等の記録等が必要になる。

う意見があることを考慮すると、当面は、当該品種の開発者等はそのゲノム編集技術応用食品を広範に流通させること（小売店での販売等）を目指すのではなく、品種の開発者、種苗の販売者、農産物の栽培者、加工業者及び販売者が契約等により、生産・加工・流通のサプライチェーンを厳格に管理し、販売者は当該製品がゲノム編集技術応用食品であること又はその加工食品であることを周知し、最終消費者は当該食品がゲノム編集技術応用食品であることを十分に納得した上で購入する、例えば通信販売のような方式が妥当だと考えられる[56]。ただ、こういった生産・加工・流通が統合された方式の販売では、事業者にとっても消費者にとっても手間やコストがかかる（通信販売の例でいうと、販売者から最終的な消費者への輸送料など）等の制約があると考えられる。

サナテックシード株式会社及びパイオニアエコサイエンス株式会社はＧＡＢＡトマト及びその加工食品に対して自主的に「ゲノム編集技術応用食品である」旨の表示をして販売する方針[57]だが、今後、複数のゲノム編集技術応用食品の届出・上市がなされれば、それらの商品の表示のマークや文字表現が事業者ごとに異なると消費者や流通段階で混乱を招く可能性もある。

食品表示制度の中には、原料原産地表示のように社会的検証に立脚した表示もあることから、科学的に判別が困難とされている外来遺伝子が残存していないゲノム編集技術応用食品に対しても、品種の開発者や種苗会社を出発点としてゲノム編集技術により開発された品種である旨の記録を行い、情報を事業者間で伝達するスキームを規格化し民間の認証機関が認証を行うことで、任意ではあるものの制度的に統一された表示が可能ではないだろうか。

また、「ゲノム編集技術応用食品を消費したくない」立場の消費者が、食品選択の利便性を確保するために、任意の規格や民間の認証として、事業者において食品を「ゲノム編集技術応用食品でない」、「ゲノム編集技術応用食品を原料としていない」ことを格付し、民間の認証機関が認証するスキームの導入についても検討されても良いのではないか。なお、「ゲノム編集技術応用食品でない」旨の表示を行う場合に関しても、その農産物の種苗・種子について種苗会社等を起点とする情報の伝達と記録の保管が必要だと考えられる。

３　届出と情報提供の在り方についての考察

現状では、食品取扱要領や生物利用農林水産省通知等の局長通知ベースで事前相談や届出が行われている。

届出の義務化を求める意見に対して、厚生労働省は、届出の対象であるゲノム編集技術応用食品のＤＮＡの変化とその安全性は、食品衛生法上特段の規制が設けられていない従来の育種技術によって得られたものの範囲内であり、食品衛生法上の規制等を適用する根拠となる科学的知見は乏しく、「公衆衛生の見地」からの強制力を持った法的な届出義務化は現段階ではそぐわない[58]、としている。

---

[56] サナテックシード株式会社はＧＡＢＡトマトの種子の生産販売からトマト生産そのものにも関与してトレーサビリティを確保するとともに、この加工トマトの品質を担保するために生産農家は全て契約栽培にする計画としている。（日本消費者連盟ウェブサイト<https://nishoren.net/new-information/16327>掲載のサナテックシード株式会社の回答「ゲノム編集高ＧＡＢＡトマトに関する再々質問への回答について」（参照 2021.9.1））

[57] パイオニアエコサイエンス株式会社ウェブサイト<https://p-e-s.co.jp/tomato/high-gaba-tomatoes-monitor/>（参照 2021.9.1）

[58] 厚生労働省医薬・生活衛生局食品基準審査課新開発食品保健対策室「『ゲノム編集技術応用食品等の食品衛生上の取扱要領（案）』等に関する意見募集に寄せられた主な御意見の概要及び御意見に対する考え方」（令和元年９月 20 日）<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000192458>（参照 2021.9.1）

届出が済んだものについては、食品取扱要領や生物利用農林水産省通知がそれぞれ定める項目についての情報がそれぞれの省のウェブサイトで公開されている。現在、厚生労働省及び農林水産省がウェブサイトで公開している情報のように、流通している又はその見込みがあるゲノム編集技術応用食品について、品目・品種名、利用したゲノム編集技術及び遺伝子改変の状況等を明らかにした、入手しやすい情報は、消費者の商品選択のための判断材料となりうる。しかし、届出が法的な強制力がないものであれば、国内で流通が認められているゲノム編集技術応用食品に関する情報が政府のウェブサイトで網羅的に公開されているのか疑問が生じることになる。届出が確実に行われるように措置することが必要ではないだろうか。

仮に義務的な届出であっても、届出を行うのは開発者であり、開発者は研究開発段階で届出に必要な事項を記録していると考えられ、届出に係る負担は大きくないと考えられる。今後は、ゲノム編集技術応用食品を取り扱う事業者がその食品のメリットを消費者や取引相手に訴求して販売する場合に、届出を消費者に訴求する手段として規格、認証及び表示に関連付けて活用することも考えられる。ゲノム編集技術応用食品に係る情報が事業者間や消費者に正確に伝達されるためにも、届出制度の検討が求められる。

また、安全性審査の過程で食品安全委員会の答申が必要とされる遺伝子組換え食品[59]と異なり、ゲノム編集技術応用食品は事前相談段階のものは公開されておらず、どのような種類の食品や生物の事前相談が何件あるのかといった概況すら明らかではない。開発者の知的財産や企業秘密に配慮しつつ、事前相談の状況に関する情報の提供についても工夫が求められる。

Ⅳ　海外での流通に関する情報収集の必要性

日本の農林水産物の輸入額は８兆 8,942 億円（令和２年）に上り、そのうち１位が米国からで１兆 5,578 億円、２位が中国からで１兆 1,908 億円である。中国からの主な輸入品目は冷凍野菜（890 億円）、鶏肉調製品（739 億円）、大豆油粕（349 億円）、生鮮野菜（335 億円）である[60]。

海外におけるゲノム編集技術応用食品の流通状況については、米国でカリックス社（Calyxt, Inc.）によりゲノム編集技術を用いてオレイン酸の含有量を高めた大豆が開発され、同国内で流通しているとされている[61]。中国の大学や研究機関でもゲノム編集技術を利用した農産物や畜水産物の研究開発が盛んに行われている[62]が、中国国内における流通の状況は明らかでない。厚生労働省は、中国における規制状況について十分な情報はないと説明[63]している。中国は日本にとって米国に次いで第２位の農林水産物の主要な輸入先国

---

[59] 食品安全委員会の答申（食品健康影響評価書）の実質的な検討は同委員会の遺伝子組換え食品等専門調査会で行われ、専門調査会で食品健康影響評価書案が固まるとパブリックコメントが行われるため、承認の前に「どんな食品の安全性審査が行われているのか」は明らかである。なお、同調査会の議事録は公表されるものの、会議自体や会議配布資料は非公開である。遺伝子組換え生物を、拡散防止措置を執らずに一般的な使用をする場合についても、カルタヘナ法で定める学識経験者や国民からの意見聴取の手続があるため、同様のことが言える。

[60] 農林水産省国際部国際経済課「農林水産物輸出入概況 2020 年（令和２年）」（令和３年３月 31 日）

[61] 衆議院議員宮川伸君提出ＧＡＢＡ高蓄積トマトの安全性に関する質問に対する答弁書（令和３年４月 16 日受領第 204 回国会答弁第 91 号）

[62] Science Portal China「高橋五郎の先端アグリ解剖学 第６回　中国に於けるゲノム編集食料開発の現状」（2020 年６月 10 日）〈https://spc.jst.go.jp/experiences/takahashi/takahashi_2002.html〉（参照 2021.9.1）

[63] ゲノム編集技術を用いた農林水産物を考えるシンポジウム（Web 会議）（令和２年 12 月 25 日）資料「ゲノム編集技術を用いた農林水産物に関するＱ＆Ａ」〈https://www.maff.go.jp/j/syouan/nouan/carta/tetuduki/attach/pdf/201225_sympo-19.pdf〉

であり、中国におけるゲノム編集技術応用食品の取扱いに係る制度や流通状況についての情報の収集を強化しつつ、我が国の制度についての周知を図ることも必要であろう。

Ⅴ　有機農業との関係

現行の有機ＪＡＳにおいて、使用する種子又は苗等は、「組換えＤＮＡ技術を用いて生産されたものではないこと」が定められており、組換えＤＮＡ技術の定義は、食品衛生法上の基準[64]における定義に従っている。現行の有機ＪＡＳでは、ゲノム編集技術により開発された品種でも外来遺伝子が残存していないものであれば有機農業で使用することが認められるようにも解釈できる。

このため、有機ＪＡＳの４つの規格[65]におけるゲノム編集技術応用食品の位置付けについて、日本農林規格調査会[66]において検討が行われ[67]、令和２年１月の会合で「組換えＤＮＡ技術」の用語を「遺伝子操作・組換え技術」とし、定義を改める案が出された。提案では、「遺伝子操作・組換え技術」をコーデックス委員会[68]が承認したガイドライン[69]の説明に準じたものにしている。しかし、同案に対して、科学的に検知できないものを基準に入れても監視ができないので不完全であるという趣旨の批判[70]があり、同年８月の日本農林規格調査会で、確認方法も含めて、ＥＵ等の海外の動向を踏まえた上で審議すべきとの意見[71]が多数あったため、４規格の改正については引き続き審議を行うことになった。このため、有機ＪＡＳにおけるゲノム編集技術応用食品の位置付けについての結論は得られていない。

そもそも、有機農業におけるゲノム編集技術の利用について相反する見解があり、日本農林規格調査会でも、有機農業の理念や原則を踏まえて有機ＪＡＳにおいてゲノム編集等の遺伝子操作技術を禁止すべきという意見[72]

---

64 「食品、添加物等の規格基準」の定義に従っている。前掲注 18 参照

65 前掲注 52 参照

66 日本農林規格調査会は、ＪＡＳ法第３条第４項に係る審議会で、農林水産大臣が日本農林規格の制定をしようとする際に同調査会の議決を経ることとされている。

67 農林水産省は、令和元年 12 月 10 日の日本農林規格調査会でゲノム編集技術を利用したものを除くために有機ＪＡＳ４規格の改正の方針を示した。

68 国際連合食糧農業機関及び世界保健機関合同の食品規格委員会のことで、英語の名称は Codex Alimentarius Commission である。コーデックス委員会は、食品の安全性と品質に関して国際的な基準（コーデックス規格、コーデックスガイドライン）を定めており、各国の食品の基準は、この国際的な基準との調和を図るよう推奨されている。

69 「有機的に生産される食品の生産、加工、表示及び販売に係るガイドライン（CAC/GL 32-1999）」のこと。同ガイドラインにおける「遺伝子操作／遺伝子組換え生物」、「遺伝子操作技術／遺伝子組換え技術（技法）」の説明は以下のとおり。

遺伝子操作／遺伝子組換え生物。遺伝子操作／遺伝子組換え生物については、暫定的に次のように定義されている［原注＊］。遺伝子操作／遺伝子組換え生物、また、それらに由来する製品は、交配又は自然な組換えによって自然に生じることのない方法で遺伝物質を変化させる技術を用いて生産される。

原注＊　コーデックス委員会が承認する遺伝子操作／組換え生物の定義が存在しないため、この定義は、各国政府が本ガイドラインを適用する際の最初の手引として策定されている。そのため、この定義はコーデックス委員会とその下部委員会によるその他の検討事項を考慮して依然検討中である。その間、加盟国は自国の定義を適用することができる。

遺伝子操作技術／遺伝子組換え技術（技法）には、組換えＤＮＡ、細胞融合、ミクロインジェクション、マクロインジェクション、被包化、遺伝子欠失、遺伝子の倍加等が含まれる。遺伝子組換え生物には、接合、形質導入及び交雑等の技術に由来する生物は含まれない。

70 富松徹臨時委員（一般財団法人食品産業センター 技術環境部長）（日本農林規格調査会（令和元年 12 月 10 日）議事録 31-32 頁、同（令和２年１月 31 日）議事録８頁）

71 森光康次郎本委員（国立大学法人お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科教授）（日本農林規格調査会（令和２年８月 21 日）議事概要４頁）、岩崎康江臨時委員（全国地域団体連絡協議会常任理事）（日本農林規格調査会（令和２年８月 21 日）議事概要 4-5 頁）等

72 山根香織臨時委員（主婦連合会常任幹事）（日本農林規格調査会（令和元年 12 月 10 日）議事録 31 頁、同（令和２年８月 21 日）議事概要５頁）

と、ゲノム編集技術による迅速な品種改良とその結果として、化学物質の使用削減、収量の向上等というプラスの側面もあり、長期的視点で考えるとゲノム編集技術という固有名称で規格の中で禁止することは時期尚早との意見[73]があった。

このほか、生産工程や情報の管理等の証拠に基づき遺伝子操作により開発されたものが入っていないことを判定・判断することが可能ではないかという見方[74]もあった。

このように、ゲノム編集技術応用食品の表示の在り方における議論と同じ論点（科学的に検出が困難なものについて基準を設けることが可能か否か）は、有機農産物におけるゲノム編集技術で開発された植物の取扱いに関する議論でも問題となっている。

日本は、ＥＵ、米国等との間で有機の認証体制等について同等性を認め、他国・地域の有機認証を自国・地域の有機認証と同等のものとして双方で取り扱っている[75]。このため、日本の有機ＪＡＳを海外と比較してより厳格な基準とした場合に、現在、同等性を認めている国との間で継続して同等性を認めることが妥当かどうかという問題も出てくることが予想される。

また、各国が有機農産物の規格・基準を作る際に参考にするコーデックスガイドライン自体、コーデックス委員会が承認する「遺伝子操作・組換え生物」の定義が存在しないため、同ガイドラインにおける「遺伝子操作・組換え生物」の定義は暫定的なものであることを明言している。ゲノム編集技術の規制上の取扱いの国際的な調和の必要性については、日本学術会議報告書や農林水産省報告書でも指摘されているが、有機農産物の認証の観点からもゲノム編集技術の規制の国際的な調和が望まれる。コーデックス委員会やＯＥＣＤ等の場で「遺伝子操作・組換え技術」や「ゲノム編集技術」の世界共通の定義について明確にするための議論が必要であろう。

Ⅵ　ＥＵにおけるゲノム編集技術の利用に関する議論

ＥＵは、遺伝子組換え生物、特に遺伝子組換え食品について、トレーサビリティや表示を義務付けており、他の国・地域と比較して規制が厳格な地域として知られている。そのため、ＥＵにおけるゲノム編集技術の規制は、ＥＵ域外の国・地域の規制にも影響を与える要因となり得るため、その動向が注目されている。

現行のＧＭＯ指令[76]における新たな育種技術の扱いに関する法的解釈について、2016 年に、フランス政府が欧州司法裁判所[77]に法的解釈を求め提訴した。欧州司法裁判所は、2018 年７月に裁定を出し、ゲノム編集で作出された生物は、ＥＵのＧＭＯ指令上、遺伝子組換え生物であり、したがって遺伝子組換え技術に関する規制の対象となる一方で、従来から多く利用され長い安全性の記録のある突

73　青木英紀臨時委員（日本チェーンストア協会食品委員会委員）（日本農林規格調査会（令和２年８月 21 日）議事概要４頁）

74　鈴木滋彦本委員（静岡県立農林環境専門職大学学長）（日本農林規格調査会（令和２年８月 21 日）議事概要４頁）

75　有機農産物、有機畜産物及び有機加工食品についてＪＡＳによる格付の制度と同等の水準の格付制度を有している国・地域：アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、スイス
有機農産物及び有機農産物加工食品についてＪＡＳによる格付の制度と同等の格付制度を有している国・地域：アルゼンチン、英国、ニュージーランド、ＥＵの加盟国、台湾

76　「2001/18/ＥＣ　遺伝子組換え体の環境への意図的放出に関するＥＣ指令」のこと。ＧＭＯは、Genetically modified organism（遺伝子組換え生物）の略である。遺伝子組換え生物に関するＥＵの法令（ＧＭＯ法令）で、ＧＭＯ指令以外の代表的なものとして、「遺伝子組換え食品及び飼料に関する規則 No.1829/2003」、「遺伝子組換え食品等の表示及びトレーサビリティに関する規則 No.1830/2003」がある。

77　ＥＵ法体系の解釈等を行うＥＵの裁判所。

然変異誘発技術は非該当である旨の判断を示した[78]。

2019 年 11 月にＥＵ理事会[79]は、欧州司法裁判所の判断を受けてＥＵの法令の下での「新ゲノム技術」の状況を調査するよう欧州委員会[80]に依頼した。欧州委員会は、2021 年４月 29 日、事務局の作業文書として報告書(Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16）[81]（以下「ＥＵ調査報告書」という。）を公表した。

ＥＵ調査報告書では、生物の遺伝物質を置き換える技術で 2001 年以降に開発されたもの（以下「新ゲノム技術」という。）の植物、動物及び微生物への利用で、農業・食料分野、医療分野及び工業分野での利用を調査の対象とし、加盟国政府と様々な立場の当事者が考える、新ゲノム技術の利用による分野ごとのメリットと課題を紹介している。農業・食料分野のメリットについては、生物・非生物的なストレス（気候変動による影響を含む）への耐性の向上、収量の増加、有害物質（アレルゲン、化学物質、汚染物質及び毒素など）の含有量の低減等を目的とした植物の品種改良を行いやすくなることを挙げている[82]。また、同分野における新ゲノム技術利用による課題としては、有機農産物及びＧＭＯフリー市場の事業者が、認証に係るトレーサビリティや表示の要件を実行することが困難になること、同市場におけるサプライチェーンにおいてゲノム編集された作物を回避することが困難であること等を挙げている[83]。

ＥＵ調査報告書では、新ゲノム技術を用いて開発された生物で、外来の遺伝子を含まないものについて、「既存の検出方法で、ゲノムの僅かな変化も検出できるかもしれないが、これは必ずしも規制対象製品の存在を認めるものではない。同じ変化が、ＧＭＯ法令の対象とならない従来の育種技術によって得られる可能性もある。これは、執行機関や事業者にとって問題となる。さらに、申請者は、信頼性の高い検出方法を提出するという法的要件を満たすことが困難又は不可能である。補完的なトレーサビリティシステムは、検出できないという課題に対する解決策を提供するものではない」として、ＧＭＯ法令の執行上の課題があるとした[84]。そして、「ＧＭＯ法令は、一部の新ゲノム技術とその製品にとって目的に即しておらず、科学技術の進歩に適応させる必要があることが示唆されている」とし、本調査に引き続き、「ＧＭＯ法令を科学技術の進歩に合わせた改正が必要かどうか、もし必要であれば、ＧＭＯ法令が持続可能な農業・食料システムへの貢献と同様に、弾力性があり将来にわたって有効でかつ一貫性のある適用が可能なものとするために、どのよう

78　薬事・食品衛生審議会食品衛生分科会新開発食品調査部会遺伝子組換え食品等調査会（令和３年５月 27 日）配布資料「ゲノム編集技術の取扱いに係る諸外国の状況」<https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_18826.html>（参照 2021.9.1）

79　ＥＵ理事会（英語名称は Council of the European Union）は、ＥＵの各加盟国政府を代表する閣僚級代表によって構成される、ＥＵの立法を司る機関。ＥＵ理事会には「立法」のほか、「加盟国の政策調整」、「ＥＵの共通・外交安全保障政策の策定」、「国際協定の締結」、「ＥＵ予算の採択」に関する権限がある。なお、ＥＵには、ＥＵ理事会と名称がよく似た機関として、ＥＵ首脳会議とも呼ばれる「欧州理事会（European Council)」がある。欧州理事会は加盟国の首相又は大統領、常任議長及び欧州委員会委員長で構成され、ＥＵの全体的な政治方針と優先課題を最高政治レベルで決定する。（ＥＵ ＭＡＧ<https://eumag.jp/questions/f0417/>（参照 2021.9.1））

80　ＥＵの行政執行機関であり、各政策の遂行・運営、域内でのＥＵ法の遵守の監視、予算案の提案等の権限と役割がある。

81　ＥＵ調査報告書<https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-04/gmo_mod-bio_ngt_eu-study.pdf>（accessed 2021.9.1）

82　ＥＵ調査報告書（前掲注 81）38 頁

83　ＥＵ調査報告書（前掲注 81）40-41 頁

84　ＥＵ調査報告書（前掲注 81）３頁

な形態や手段が用いられるべきかを確認すべき」と結論付けている。

その上で、欧州委員会のマレシュ・シェフチョビチ（Maroš Šefčovič）副委員長は、ＥＵ調査報告書を発表した日に、ＥＵ理事会の議長国[85]宛てに書簡を発出し、公表した。同書簡で、欧州委員会は、標的変異育種法及びシスジェネシス[86]法により育成された植物に限定して[87]、影響評価（impact assessment）[88]の実施を伴う政策立案活動を始めることを表明した。また、標的変異育種法及びシスジェネシス法により育成された植物に関して、今後の影響評価による帰結として想定される政策は、リスク評価、承認手続、表示・トレーサビリティの義務化の要件について、関連する植物に対して相応の規制・監視を目標にする、としている。

同書簡では、「2021 年第３四半期に開始影響評価（inception impact assessment）の公表を予定している」旨言及しているが、ＥＵにおける制度策定プロセスは、計画立案から制度導入までおおよそ２～３年かかると言われており[89]、新ゲノム技術に係る制度の導入にはしばらく時間を要すると考えられる。

おわりに

ゲノム編集技術に関する市民の理解の重要性については日本学術会議報告書や農林水産省報告書でも指摘されており、農林水産省は、ゲノム編集技術等についての科学的知見に基づく理解醸成を図るために、平成 28 年度以降、専門家による公開講座等を行うアウトリーチ事業を措置している。

今後は、ゲノム編集技術応用食品を消費する人にも消費しない人にも、また、ゲノム編集技術で開発された品種を用いない農業者に対しても、ゲノム編集技術応用食品に係る情報を提供する仕組みを整備することが必要ではないだろうか。また、消費者がゲノム編集技術応用食品か否かを十分に認識して食品を購買できるようにするためにも、そのような情報提供をベースにした分かりやすい表示が行われることの有用性は高く、検討に値するものと考える。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・国立国会図書館調査及び立法考査局『ゲノム編集の技術と影響：科学技術に関する調査プロジェクト 2020 報告書』(2021)

・新海暁男「CRISPR-Cas システムの構造と機能」『生物物理 Vol.54 No.5(通巻 315 号)』日本生物物理学会編（2014.10）

・山本卓『ゲノム編集とはなにか』(ブルーバックス）講談社（2020）

---

85 ＥＵ理事会の議長国は半年ごとに交代する輪番制であり、2021 年上半期の議長国はポルトガルである。

86 交配可能な同種又は近縁種の遺伝子（シスジーン）を遺伝子組換え技術によって農作物に導入する方法。それ以外の種からの遺伝子やＤＮＡ断片は導入されない。

87 他の生物（動物及び微生物）及びその他の新ゲノム技術について、同書簡では、「欧州委員会は今後ありうる政策活動に必要とされる科学的知識の積み上げを続ける。現時点でこれらの他の生物は現行のＧＭＯ法令の対象である。医薬品における新ゲノム技術の利用に関連する検討は、別途、欧州委員会医薬品戦略の文脈において行われる。」としている。

88 ＥＵでは、導入しようとする政策について、影響評価（欧州委員会とステークホルダーとの協議を含む。）を行い、その上で立法手続が行われる。影響評価の前に、欧州委員会事務総局は、導入しようとする政策の目的、ＥＵが政策立案する必要性・根拠、想定される政策のオプション等を内容とする「開始影響評価書」を作成・公表し、関係者の反応等を探り、以降の立案プロセスに反映させていく。（株式会社富士通総研「欧州連合（ＥＵ）における規制の政策評価に関する調査研究報告書」（平成 28 年 12 月）参照）

89 株式会社富士通総研報告書（前掲注 88）

論　文

ポストコロナにおける財政規律の在り方

衆議院調査局調査員
河　野　　真　吾
野　口　　翔　平
（予算調査室）

■要　旨■

新型コロナウイルス感染症の世界的流行は、各国で都市封鎖や経済活動の停止をもたらした。そうした新型コロナウイルス感染症の社会・経済への影響に対応するため、令和２年度予算は３次にわたる補正予算の編成を経て、当初予算から約 73 兆円増額された。こうした補正予算の財源の大部分は公債の発行により賄われた。

我が国の公債残高対ＧＤＰ比は、少子高齢化等を背景にコロナ以前から主要先進国の中で最も高い水準にあった。コロナ危機で悪化した財政の現状等を踏まえ、ポストコロナにおける財政規律の在り方として、補正予算を含めた財政ルールの検討や現実的な経済財政の展望等が求められる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　新型コロナウイルス感染症対策の概要
Ⅱ　財政健全化への取組
Ⅲ　ポストコロナにおける財政規律と財政健全化
おわりに

はじめに

我が国経済は平成 24 (2012) 年 11 月から、アベノミクス[1]の下で戦後２番目の長期にわたる景気拡張を実現したが、平成 30（2018）年 10 月を景気の山に、それ以降、景気は後退局面に転じた[2]。新型コロナウイルス感染症の経済的影響が顕在化する直前の令和元(2019)年 10-12 月期の実質経済成長率は、消費税率の引上げに加え、10 月に発生した台風[3]による影響も重なり、前期比▲1.9％とマイナス成長であった[4]。我が国経済は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大前から、好調とは言い難い状況にあった。

令和２（2020）年１月以降、我が国で新型コロナウイルス感染症の感染が拡大する中、４月には緊急事態宣言が発出され、経済活動は大きく制限された。これにより、令和２年４－６月期の実質経済成長率は前期比▲7.9％と戦後最大の落ち込みとなった[5]。

新型コロナウイルス感染症の感染拡大による社会経済への影響に対し、政府は令和元年度予算における２度の緊急対応策と令和２年

---

1 第２次安倍政権が掲げた「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」を柱とする経済政策。
2 内閣府ホームページ<https://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/hiduke.html>（参照 2021.10.6）
3 気象庁「令和元年台風第 19 号に伴う大雨の要因について」<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/know/yohokaisetu/T1919/mechanism.pdf>（参照 2021.10.6）
4 内閣府「国民経済計算（ＧＤＰ統計）2021 年４－６月期２次速報値」（2021 年９月８日公表）<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/files/2021/qe212_2/gdemenuja.html>（参照 2021.10.7）
5 同上

度予算の３度にわたる補正予算の編成等により、大規模な財政出動を実施した。令和２年度予算は、３度にわたる補正予算の結果、175兆6,878億円にまで膨らんだ。緊急時は、大規模な財政的措置が必要である。しかし、結果として財政再建はこれまで以上に困難となったことも事実である。本稿では、新型コロナウイルス感染症に対する政府の経済・財政政策を踏まえて、我が国の財政の現状、これまでの財政健全化に向けた取組を概観した上で、財政健全化を果たした米国の事例を参考としつつ、ポストコロナにおける財政規律の在り方を検討する。

Ⅰ　新型コロナウイルス感染症対策の概要

１　２度の緊急対応策

(1) 経緯

我が国で新型コロナウイルス感染症の感染が初めて確認されたのは、令和２（2020）年１月15日のことであった。最初の感染者は中国・武漢市に渡航歴のある人であったが、同月 28 日には渡航歴のない人への感染も確認され、その後、感染は全国に広がっていった。

政府は１月 28 日、感染者に対する入院措置や公費による適切な医療等を可能にするため、新型コロナウイルス感染症を「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律」（平成 10 年法律第 114 号）に基づく指定感染症等に指定した。

１月 30 日には、政府は内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス感染症対策本部[6]」（以下「対策本部」という。）を内閣に設置した。対策本部は２月 13 日、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」（以下「緊急対応策第１弾」という。）を決定した[7]。

２月 14 日には、新型コロナウイルス感染症の対策について医学的な見地から助言等を行う「新型コロナウイルス感染症対策専門家会議」が対策本部の下に設置された[8]。対策本部は２月 25 日、「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針[9]」を決定し、その中でイベント等について、開催の必要性を改めて検討するよう要請し、翌 26 日には、安倍内閣総理大臣が今後２週間のイベントの中止、延期又は規模縮小等の対応を要請した[10]。また、27 日には、安倍内閣総理大臣が、全国全ての小中高等学校等に対し、３月２日から春休みまで臨時休業とするよう要請した[11]。

対策本部は３月 10 日、学校の臨時休業に伴って生じる課題等に対応するため、「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策　－第２弾－[12]」（以下「緊急対応策第２弾」という。）を決定した。

(2) 概要

緊急対応策第１弾では、政府チャーター機

---

[6] 令和２（2020）年３月 26 日には、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成 24 年法律第 31 号）第 15 条第１項の規定に基づく「新型コロナウイルス感染症対策本部」を設置している（首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/houteihonbu_konkyo.pdf>（参照 2021.10.6））。

[7] 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou_corona.pdf>（参照 2021.10.6）

[8] 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/senmonka_konkyo.pdf>（参照 2021.10.6）

[9] 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kihonhousin.pdf>（参照 2021.10.6）

[10] 厚生労働省ホームページ<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/newpage_00002.html>（参照 2021.10.6）

[11] 対策本部（第 15 回）議事概要 2-3 頁（令 2.2.27）<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020227.pdf>（参照 2021.10.6）

[12] 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/kinkyutaiou2_corona.pdf>（参照 2021.10.6）

による中国からの帰国者等への支援のほか、水際対策や国内感染対策の強化等に、予備費103億円を活用し総額153億円の予算が措置された。

また、新型コロナウイルス感染症によるインバウンド需要の蒸発や国内旅行の自粛等で大きな打撃を受けた観光業等への支援として、日本政策金融公庫等が行う新型コロナウイルス感染症対策のための緊急貸付・保証枠に5,000億円が確保された。

緊急対応策第２弾では、令和元年度予算と予備費2,715億円（一般会計2,295億円、特別会計420億円）を活用し、4,308億円の財政措置が講じられた。緊急対応策第１弾が感染対策の強化等に重点が置かれていたのに対して、緊急対応策第２弾は企業や労働者に対する経済支援が中心であった。

２　３度にわたる補正予算の編成

(1) 令和２年度第１次補正予算

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い世界全体で経済活動が縮小する中、我が国経済にも甚大な影響が及んでいること等から、安倍内閣総理大臣は令和２（2020）年３月28日、26兆円の「総合経済対策」の速やかな策定と令和２年度第１次補正予算（以下「１次補正予算」という。）を編成する方針を表明した[13]。

安倍内閣総理大臣は４月７日、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、７都府県[14]を対象に５月６日を期限として、緊急事態宣言を発出した[15]。安倍内閣総理大臣は４月７日の記者会見で、「人と人との接触機会を最低７割、極力８割削減する」ために、国民に外出自粛を呼びかけるとともに、全ての事業者にテレワークなどで出勤者の数を最低７割は減らすよう要請した[16]。

緊急事態宣言が発出された４月７日、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策[17]（以下「緊急経済対策」という。）」及び１次補正予算が閣議決定された。

なお、４月20日には、政府は緊急経済対策及び１次補正予算について、変更の閣議決定を行った[18]。政府は４月27日、緊急経済対策を実施するための１次補正予算を国会に提出し、同予算は４月30日に成立した。

総額25兆6,914億円の１次補正予算では、新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費として25兆5,655億円、国債整理基金特別会計へ繰入として1,259億円が措置された（図表１）。新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費には、特別定額給付金の12兆8,803億円が含まれる。この他、雇用調整助成金の特例措置の拡充に690億円[19]、中小・小規模事業者等の資金繰り対策に３兆8,316億円等が措置された。１次補正予算の歳入に

---

13 対策本部（第24回）議事概要6-7頁（令2.3.28）〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/gaiyou_r020328.pdf〉（参照2021.10.6）

14 埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県、福岡県。

15 政府は、４月16日に対象区域を全国に拡大し、５月４日には期限を５月31日まで延長することを決めた。その後、５月31日の期限を待つことなく、感染が収束した県から順次宣言を解除し、５月25日までに全ての都道府県で宣言が解除された。

16 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0407kaiken.html〉（参照2021.10.6）

17 首相官邸ホームページ〈https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/200420kinkyukeizaitaisaku.pdf〉（参照2021.10.8）

18 緊急経済対策及び１次補正予算について、困窮世帯に30万円給付する制度（生活支援臨時給付金）の導入に代えて、住民基本台帳に記録されている人を対象に１人当たり10万円給付する制度（特別定額給付金）を盛り込むため、政府は４月20日に変更の閣議決定を行った。

19 週労働時間20時間未満の雇用者を対象とする雇用調整助成金の特例措置の財源は一般会計で690億円が措置されており、20時間以上の雇用者を対象とする特例措置は、労働保険特別会計で7,640億円が財源として措置された（財務省「令和２年度補正予算（第１号）の概要」）。

は公債金が充てられた。このうち、建設公債[20]が２兆 3,290 億円、特例公債[21]が 23 兆 3,624 億円とされた。

(2) 令和２年度第２次補正予算

政府は令和２（2020）年５月 27 日、令和２年度第２次補正予算（以下「２次補正予算」という。）を閣議決定し、６月８日に国会に提出した。その後、２次補正予算は６月 12 日に成立した。

コロナ危機により世界経済がリーマンショックとは比較にならない 100 年に１度の危機を迎えている等との認識の下[22]、２次補正予算では 31 兆 9,114 億円が措置された（図表１）。新型コロナウイルス感染症対策関係経費が 31 兆 8,171 億円で、このうち、資金繰り対応の強化に 11 兆 6,390 億円、新型コロナウイルス感染症対策予備費に 10 兆円が充てられた。１次補正予算と同様に、財源は全て公債金が充てられた。具体的には、歳入として、建設公債が９兆 2,990 億円、特例公債が 22 兆 6,124 億円とされた。

(3) 令和２年度第３次補正予算

政府は令和２（2020）年 12 月８日、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策[23]」（以下「総合経済対策」という。）を取りまとめた。財政支出 40 兆円、事業規模 73.6 兆円に上る総合経済対策は令和２年度第３次補正予算（以下「３次補正予算」という。）と令和３年度当初予算が一体の「15 か月予算」の考え方の下、「ＧＤＰギャップがいまだ相当程度存在する中で、決してデフレには戻さないとの決意で力強い対策を講ずるべく[24]」取りまとめられた。総合経済対策を実施するための３次補正予算は、令和３（2021）年１月 28 日に成立した。

３次補正予算では、経済対策関係経費として 19 兆 1,761 億円が計上された（図表１）。その内訳は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止策に４兆 3,581 億円、ポストコロナに向けた経済構造の転換･好循環の実現に 11 兆 6,766 億円、防災・減災、国土強靭化の推進など安全･安心の確保に３兆 1,414 億円である。歳入は、税収▲８兆 3,880 億円、税外収入 7,297 億円、前年度剰余金受入 6,904 億円のほか、公債金 22 兆 3,950 億円とされた。公債金の内訳は、建設公債３兆 8,580 億円、特例公債 18 兆 5,370 億円であった。

３次にわたる補正予算の結果、令和２年度予算は、当初予算から 73 兆 298 億円増額され、歳出 175 兆 6,878 億円と過去最高額となった（図表２）。

---

[20] 建設公債とは、「財政法」（昭和 22 年法律第 34 号）第４条第１項ただし書に基づき発行される公債である。財政法は、公共事業費等の財源となる場合に例外的に公債を発行することを許容している。

[21] 特例公債とは、財源の不足を補うために発行される公債であり、財政法第４条の特例措置である。特例公債の発行期限は、その都度制定される特例措置を裏付ける法律（特例公債法）に規定されている。なお、特例公債法の対象となる会計年度は平成 23 年度までは単年度であったが、平成 24 年度以降については複数年度となっている。

[22] 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0514kaiken.html>（参照 2021.10.6）

[23] 内閣府ホームページ<https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020-2/20201208_taisaku.pdf>（参照 2021.10.6）

[24] 臨時閣議及び閣僚懇談会議事録 ２頁（令 2.12.8）<https://www.kantei.go.jp/jp/content/021208rinjigijiroku.pdf>（参照 2021.10.6）

（図表１）令和２年度における補正予算の財政規模

〈１次補正予算〉　（単位：億円）

歳出		歳入	
１．新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費	255,655	１．公債金	256,914
		（１）建設公債	23,290
２．国債整理基金特別会計へ繰入	1,259	（２）特例公債	233,624
合　計	256,914	合　計	256,914

〈２次補正予算〉　（単位：億円）

歳出		歳入	
１．新型コロナウイルス感染症対策関係経費	318,171	１．公債金	319,114
２．国債整理基金特別会計へ繰入（利払費等）	963	（１）建設公債	92,990
３．既定経費の減額（議員歳費）	▲20	（２）特例公債	226,124
合　計	319,114	合　計	319,114

〈３次補正予算〉　（単位：億円）

歳出		歳入	
１．新型コロナウイルス感染症の拡大防止	43,581	１．税収	▲83,880
２．ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	116,766	２．税外収入	7,297
		３．前年度剰余金受入	6,904
３．防災・減災、国土強靭化の推進など安全・安心の確保	31,414	４．公債金	223,950
		(1)建設公債	38,580
小　計　（経済対策関係経費）	191,761	(2)特例公債	185,370
４．その他の経費	252		
５．地方交付税交付金	4,221		
６．既定経費の減額	▲41,963		
合　計	154,271	合　計	154,271

（出所）財務省「令和２年度一般会計補正予算（第１号）フレーム」「令和２年度一般会計補正予算（第２号）フレーム」「令和２年度一般会計補正予算（第３号）フレーム」を基に作成

３　令和３年度当初予算

政府は令和２（2020）年７月 17 日、経済財政諮問会議での答申を経て、政府の予算編成の方針等を示す「経済財政運営と改革の基本方針 2020～危機の克服、そして新しい未来へ～[25]」（以下「骨太の方針 2020」という。）を取りまとめた。

この骨太の方針 2020 を受け、令和３年度予算においては、概算要求基準の閣議了解を行わず、７月 21 日の閣議において、麻生財務大臣から「令和３年度予算の概算要求の具体的な方針について[26]」の発言がなされた[27]。この中で、令和３年度予算の概算要求について、基本的に要求額を前年度と同額とすること、新型コロナウイルス感染症への対応等の緊要な経費については所要の要望を行うことがで

[25] 内閣府ホームページ<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf>（参照 2021.10.6）

[26] 財務省ホームページ<https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/sy020721.pdf>（参照 2021.10.6）

[27] 閣議及び閣僚懇談会議事録 3-4 頁（令 2.7.21）<https://www.kantei.go.jp/jp/content/020721gijiroku.pdf>（参照 2021.10.6）

きること、要求期限を例年より１か月遅い９月 30 日とすることし、概算要求の仕組みや手続をできる限り簡素なものとすること等が示された。

その後 10 月７日に公表された令和３年度一般会計概算要求額は 103 兆 4,886 億円、要望額は１兆 9,185 億円であった[28]。この他、「デジタル庁」（仮称）の設置準備及び設置・運営等に必要な経費等が要求額を示さない「事項要求」とされた。

財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会は 11 月 25 日、「令和３年度予算の編成等に関する建議[29]」を取りまとめた。建議では、令和３年度予算について、「真に生産性向上に資する効果的な施策・予算となるよう、予算を重点化するとともに、成長力強化のためにグリーン化・デジタル化・ＤＸ等に対応する一方、構造変化に対応していない既存施策を大胆に見直し、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する[30]」等の視点から、歳出改革の取組を継続すべきとされた。

その後、政府は 12 月 21 日、令和３年度予算を閣議決定した。令和３年度予算の一般会計総額は 106 兆 6,097 億円となった（図表２）。これは、当初予算として過去最大である。一般歳出[31]は 66 兆 9,020 億円で、その内の５兆円が新型コロナウイルス感染症対策予備費に充てられた。歳入は、税収を 57 兆 4,480 億円と見込み、前年度比▲６兆 650 億円となった一方、公債金は 43 兆 5,970 億円と前年度から 11 兆 408 億円の増額となった。公債金の内訳は、建設公債が６兆 3,410 億円、特例公債が 37 兆 2,560 億円となっている。令和３年度予算は令和３（2021）年１月 18 日に国会に提出され、３月 26 日に成立した。

---

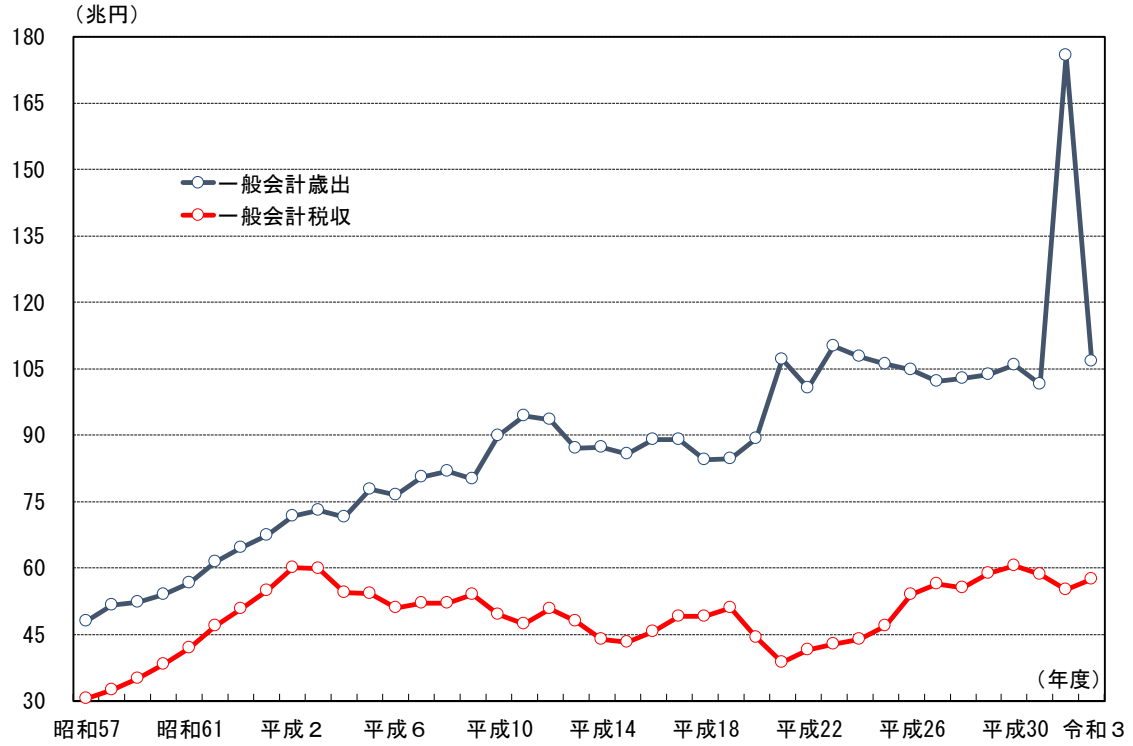
28 財務省ホームページ〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2021/sy021007.pdf〉（参照 2021.10.6）

29 財務省ホームページ〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/zaiseia20201125.html〉（参照 2021.10.6）

30 令和３年度予算の編成等に関する建議 14 頁〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/01.pdf〉（参照 2021.10.6）

31 歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いた経費のこと（財務省「日本の財政関係資料」（令和３年４月）１頁〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202104_00.pdf〉（参照 2021.10.6））。

（図表２）一般会計歳出及び税収



（注）令和元年度までは決算額、令和２年度は３次補正後予算額、令和３年度は当初予算額。
（出所）財務省「財政統計（予算決算等データ）」等を基に作成

Ⅱ　財政健全化への取組

我が国が抱える国及び地方の長期債務残高は、令和３年度末に 1,212 兆円に達するとともに、対ＧＤＰ比では 217%になることが見込まれている[32]。この水準は、先進諸国中、最悪の水準であり、財政健全化が喫緊の課題となっている。

１　我が国の財政の状況

(1) 特例公債の発行と債務の累積

我が国の財政は、昭和 22 年度から昭和 40 年度当初予算に至るまで、均衡財政を堅持していたが、昭和 39 年の東京オリンピック後のいわゆる昭和 40 年不況で税収が落ち込み歳入が不足する事態となり、昭和 40 年度補正予算において、「歳入補てん公債[33]」が発行された。昭和 41 年度予算では、景気回復、安定成長への移行の観点から「建設公債」が発行され、昭和 50 年度補正予算では、租税及印紙収入等の減少により、「昭和 50 年度の公債の発行の特例に関する法律」（昭和 50 年法律第 89 号）に基づき「特例公債」が発行された。その後、特例公債は平成元年度まで毎年度発行されたが、バブル経済[34]を背景に、平成２年度予算では特例公債の発行から脱却を図ることができた。しかし、平成７（1995）年１月に発生した阪神淡路大震災等への対応のため、平成６年度補正予算では、再び特例公債が発

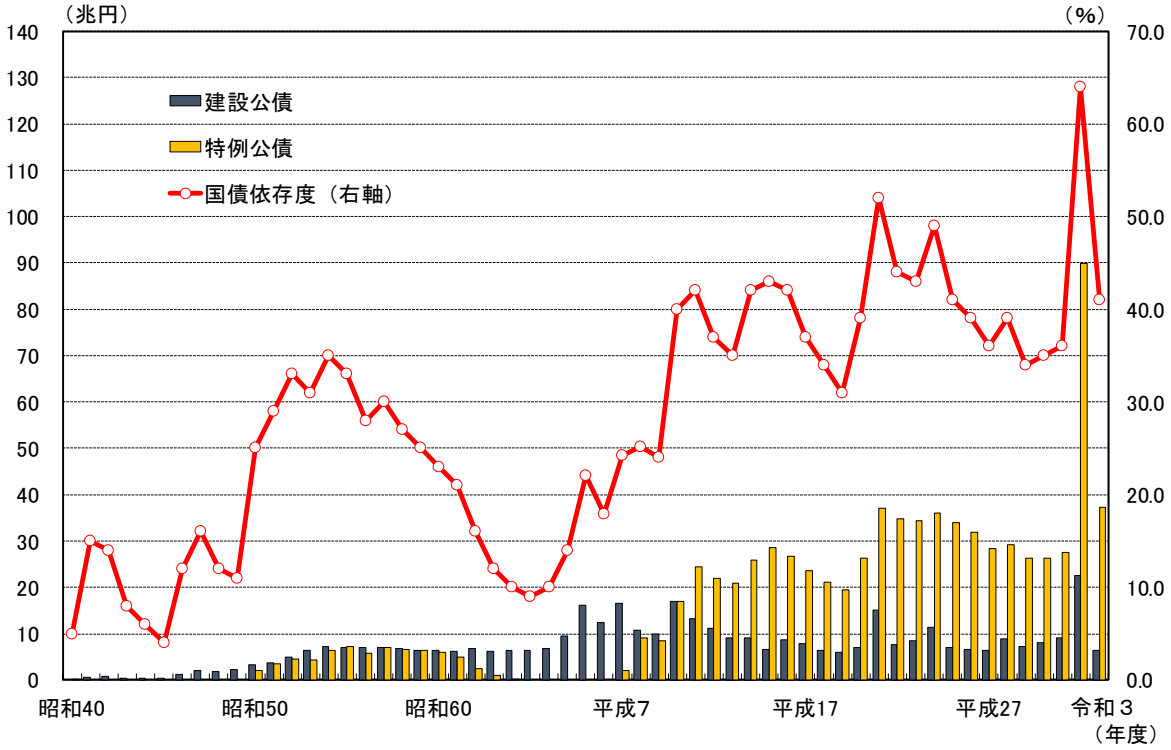
[32] 同上６頁

[33] 歳入補てん公債とは、昭和 40 年度予算の租税及印紙収入の減少を補うために「昭和 40 年度における財政処理の特別措置に関する法律」（昭和 41 年法律第４号）の規定に基づき発行された公債である。昭和 40 年度補正予算（一般会計補正予算（第３号）特別会計補正予算（特第２号）、政府関係機関予算（機第２号））で 2,590 億円発行された。

[34] 1980 年代後半の株式価格及び地価が大幅かつ長期にわたり上昇した状況のこと（経済企画庁「平成５年 年次経済報告」（平成５年７月 27 日）〈https://www5.cao.go.jp/keizai3/keizaiwp/wp-je93/wp-je93-00200.html〉（参照 2021.10.6））。

行されることとなった。これ以降、景気後退による租税及印紙収入等の減少、累次の景気対策による歳出の増加、少子高齢化の進展による社会保障関係費の増大もあいまって、財政収支は赤字基調が続いており、公債残高は累増している（図表３）。

（図表３）公債発行額及び国債依存度



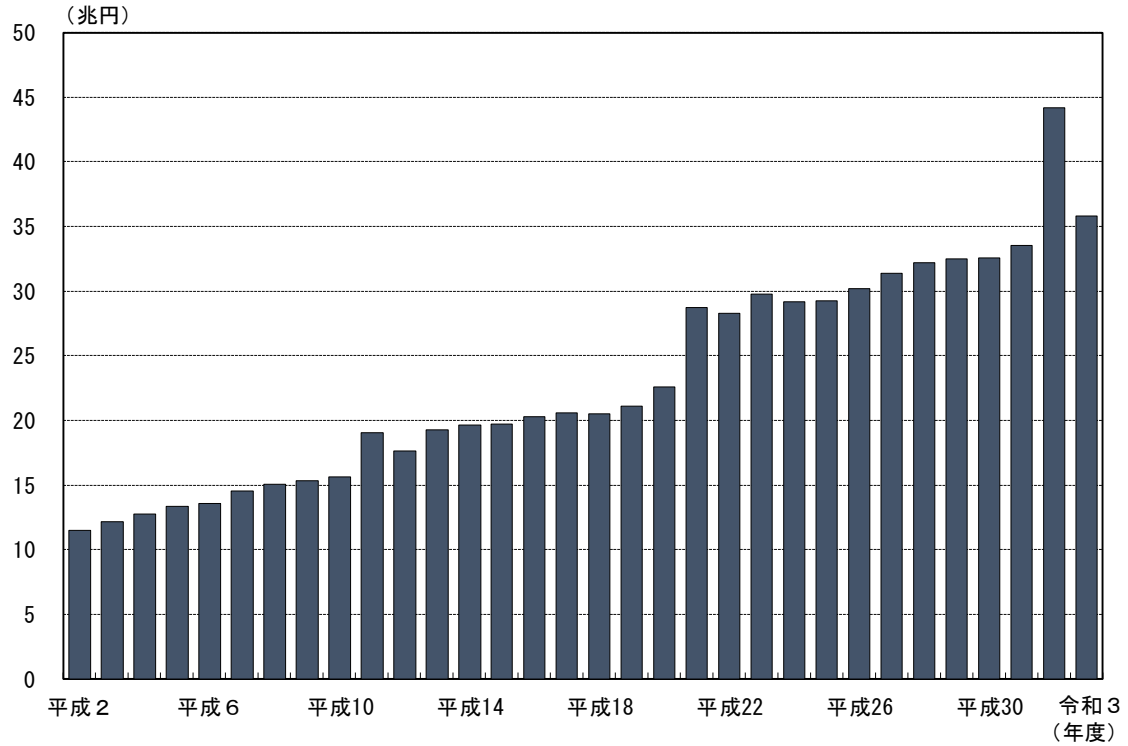
（注）国債発行額は、収入金ベース。令和元年度までは実績、令和２年度は補正後、令和３年度は当初。
（出所）財務省「債務管理レポート 2021」を基に作成

(2) 普通国債残高の増加要因

特例公債の新規発行から脱却を果たした平成２年度当初予算の一般会計歳出規模は約 66.2 兆円であったが、令和３年度予算は約 106.6 兆円と、およそ 30 年間で当初予算の歳出規模は約 40.4 兆円も増加している。歳出が増加した最大の要因は、少子高齢化の進展に伴う社会保障関係費の増加である（図表４）。平成２年度当初予算における社会保障関係費は、約 11.6 兆円（歳出に占める割合:17.5%）であったが、令和３年度予算では、約 35.8 兆円（同：33.6%）と、その増加額は約 24.2 兆円にも及ぶ。国債費も同じ期間に約 14.3 兆円から約 23.8 兆円と、約 9.5 兆円増加している。国債費のうち債務償還費については、平成２年度予算では約 3.1 兆円であったが、令和３年度予算では約 15.2 兆円と公債残高の増加に伴い約 12.1 兆円増加している。なお、利払費は、近年の国債金利の低下の影響から、約 11.1 兆円から約 8.5 兆円と約 2.6 兆円の減少となっている。

これら社会保障関係費と国債費の伸びを合計すると約 33.7 兆円であり、増加額の約 83.4%を占める。

（図表４）一般会計における社会保障関係費



（注）令和元年度までは決算額、令和２年度は補正後、令和３年度は当初。
（出所）各年度の決算書等を基に作成

一方で、歳入面では、バブル経済崩壊後の景気後退やリーマンショック等を始めとする経済危機の影響もあり、租税及印紙収入が過去最高を記録した平成２年度の 60.1 兆円の水準を回復するまでに 30 年近くの期間を要した。税収の落ち込みも、公債残高の増加に寄与しているのである[35]。

２　財政健全化の必要性

債務残高の増加は、政府の財政政策を制約するほか、経済に悪影響を及ぼすおそれもある。

(1) 政策の自由度の低下

債務残高の増大に伴い、毎年度の歳出予算額に占める国債費の割合が徐々に高まっている。今後も国債費が増加すれば、政策的経費に充てる予算が圧迫され、政策の自由度が狭まるおそれがある。

近年、大規模な自然災害が頻発しており、今後も災害が発生するリスクは高い。例えば、Ｍ８～Ｍ９クラスの大規模地震が今後 30 年以内に南海トラフ沿いで発生する確率が「平常時」においても 70～80％との予測がある[36]。また、今般の新型コロナウイルス感染症のようなパンデミックや、リーマンショックのような経済危機が発生する懸念もある。このような事態に直面し、突発的な財政措置が必要となった場合、財政に余力がなければ、十分な対応が困難になるおそれがある。

[35] 財務省によると、平成２年度末から令和３年度末にかけての普通国債残高増加額は約 818 兆円と試算されている。そのうち、歳出の増加により約 564 兆円（社会保障関係費約 372 兆円、地方交付税交付金等約 92 兆円、公共事業関係費約 61 兆円）、税収等の減約 125 兆円（税収減約 199 兆円）であるとしている（財務省・前掲注 31　7 頁）。

[36] 気象庁「南海トラフ地震関連解説情報について―最近の南海トラフ周辺の地殻活動―」〈https://www.jma.go.jp/jma/press/2106/07b/mate01.pdf〉（参照 2021.10.6）

(2) 金利上昇による経済へのマイナス効果

公債残高の増大は、中長期的には金利の上昇につながり、民間部門の資金調達を圧迫し、民間投資を抑制するクラウディング・アウトをもたらす[37]。また、公債残高の増大は、その処理が今後どのような形で行われるのかを不透明にしていることから、企業が新規投資を抑制し、生産性の向上が図れず、経済の長期停滞につながる[38]。

現在、我が国では、マイナス金利政策を始めとする、日本銀行による非伝統的金融政策の下で金利は低位に抑えられているが[39]、日本銀行の金融緩和が出口に向かい、金利が上昇し利払費が膨らめば、財政健全化は更に遅れる可能性がある。

さらに、債務残高の累増により我が国の財政の持続可能性に疑義が生じた場合にも、国債価格が下落し、金利が上昇する可能性がある。国債価格の下落は、多額の公債を保有する金融機関の財務に悪影響を及ぼし、金融システム不安や金融市場の流動性の低下等が発生するおそれも指摘されている[40]。

3　財政健全化目標

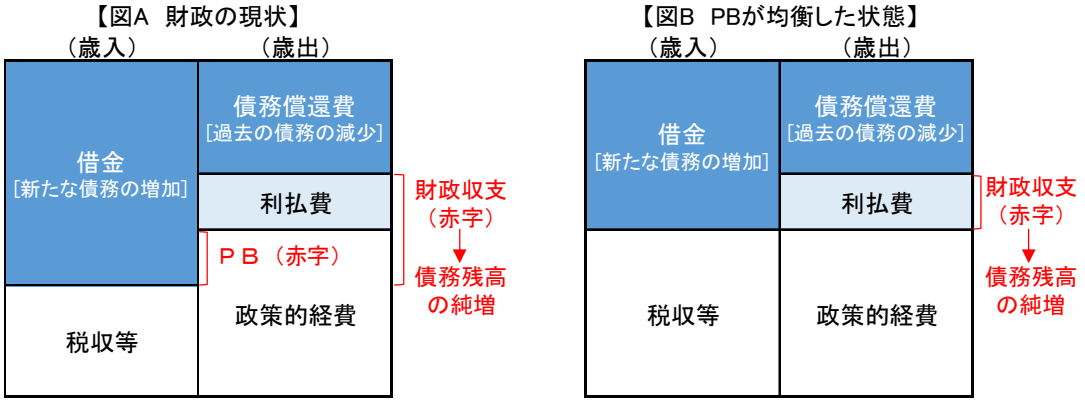
基礎的財政収支（プライマリーバランス，ＰＢ）とは、政策的経費が税収等により賄えているかを示す指標であり、税収及び税外収入と国債費を除く歳出との収支を表すものである。

政策的経費を税収等で賄えていない、ＰＢ赤字の状況では、利払費に加えて政策的経費から税収等を減じた額の分だけ公債残高が増加することになる（図表５　図Ａ）。

政策的経費を税収等で賄えている、ＰＢ均衡の状況では、利払費の分だけ公債残高が増加することになる（図表５　図Ｂ）。このとき、金利が経済成長率を下回る場合には、債務残高対ＧＤＰ比が低下する一方、金利が経済成長率を上回る場合には、債務残高対ＧＤＰ比は上昇する。

長期金利が名目ＧＤＰ成長率を上回っている場合、債務残高対ＧＤＰ比を安定的に低下させるには、ＰＢ黒字化が必要である。

（図表５）ＰＢの状態と債務残高の関係



（出所）財務省「日本の財政関係資料」（令和３年４月）20 頁を基に作成

---

37 比嘉正茂「日本経済の中長期的な課題について」『ＮＩＲＡ政策レビュー　No. 22』総合研究開発機構（ＮＩＲＡ）(2008. 1) ６頁

38 鈴木準「コロナ禍でも必要な財政健全化の青写真　消費税『ポスト 10%』は国家像の選択」『金融財政ビジネス　No. 10982』時事通信社（2021. 5. 13）５頁

39 岩田規久男「最近の金融経済情勢と金融政策運営―海外経済を巡る不確実性の高まりと金融緩和の強化―」（2016 年８月４日）８頁<https://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2016/data/ko160804a1.pdf>（参照 2021. 10. 6）

40 金子宏・眞砂靖・古谷一之・中里実「〔座談会〕日本財政のゆくえ」『ジュリスト 1431 号』(2011. 10. 15) 30-31 頁

財政健全化目標として、ＰＢ黒字化が初めて打ち出されたのは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（平成 14 年６月 25 日閣議決定）である。基本方針 2002 では、「2010 年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す[41]」とされたものの当該計画のＰＢ黒字化目標は達成されず、その後の財政健全化計画に引き継がれることとなった。

４　現行の財政健全化計画

安倍内閣総理大臣は、衆議院の解散を表明した平成 29（2017）年９月 25 日の記者会見において、消費税率の 10％への引上げによる増収分の使途変更、ＰＢ黒字化という目標の堅持及び目標達成に向けた具体的計画を策定することを表明した[42]。

政府は平成 30（2018）年６月 15 日、「新経済・財政再生計画」を含む「経済財政運営と改革の基本方針 2018[43]」（骨太方針 2018）を閣議決定した。新経済・財政再生計画では、財政健全化目標について、国及び地方を合わせたＰＢ黒字化の目標年度を令和７（2025）年度に設定するとともに、債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すことを堅持することを定めた。

その後の令和元年度当初予算及び令和２年度当初予算においては、同計画に沿った予算が編成されることとなったが、１次補正予算以降の新型コロナウイルス感染症対策による歳出拡大が公債残高の急増をもたらすこととなった。これを踏まえ、菅内閣総理大臣は、令和３（2021）年６月 17 日の記者会見において、「政府としては、経済あっての財政である、そうした考え方に基づいて、まずは新型コロナを収束させる、成長志向の政策を進めて経済再生に取り組んでいく、こうした姿勢の下に、財政健全化の旗は降ろすことなく、これまでの歳出歳入の改革努力を続けていきたい」と述べ、財政健全化目標を堅持することを表明している[44]。

６月 18 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021」では、「骨太方針 2018 で掲げた財政健全化目標（2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ黒字化を目指す、同時に債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指す）を堅持する[45]」とした一方、新型コロナウイルス感染症の影響が残る中、感染症が経済財政に与える影響を検証し、目標年度を再確認するとした[46]。

なお、内閣府は、７月 21 日、経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算[47]」（以下「中長期試算」という。）を提出した。中長期試算では、2030 年度までのマクロ経済や国・地方の財政の姿が成長実現ケース[48]と

---

41 首相官邸ホームページ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」24 頁<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/020621f.pdf>（参照 2021.10.6）

42 首相官邸ホームページ（国立国会図書館「インターネット資料収集保存事業（ＷＡＲＰ）」ホームページ）<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10992693/www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html>（参照 2021.10.6）

43 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>（参照 2021.10.6）

44 菅内閣総理大臣記者会見<https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0617kaiken.html>（参照 2021.10.6）

45 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2021　日本の未来を拓く４つの原動力～グリーン、デジタル、活力ある地方創り、少子化対策～」36-37 頁<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2021/2021_basicpolicies_ja.pdf>（参照 2021.10.6）

46 同上 37 頁

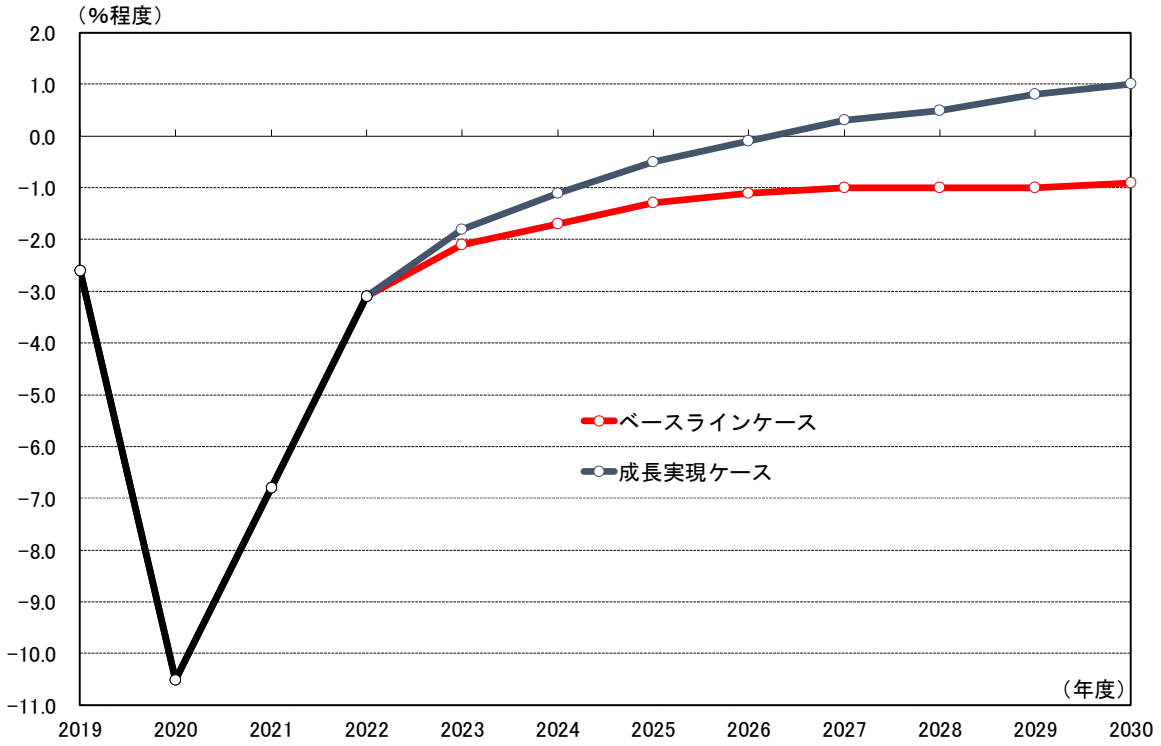
47 内閣府「中長期の経済財政に関する試算（令和３年７月 21 日経済財政諮問会議提出）」<https://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/r3chuuchouki7.pdf>（参照 2021.10.6）

48 政府が掲げるデフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現する姿を試算したもの。

ベースラインケース[49]の二つのシナリオで示されている。このうち、成長実現ケースでは、2025 年度における国・地方のＰＢを▲2.9 兆円、同対ＧＤＰ比は▲0.5%と試算し、ＰＢの黒字化は 2027 年度に実現することとしている（図表６）。また、国・地方の公債等残高対ＧＤＰ比は、2021 年度の 211.0%をピークに安定的に低下し、2030 年度には 167.9%にまで低下すると試算している（図表７）。

一方、ベースラインケースでは、2025 年度における国・地方のＰＢは▲7.9 兆円、同対ＧＤＰ比は▲1.3%になると試算している。本ケースでは、2030 年度までにＰＢの黒字化は実現されず、国及び地方の公債等残高対ＧＤＰ比はおおむね横ばいで推移すると試算している。

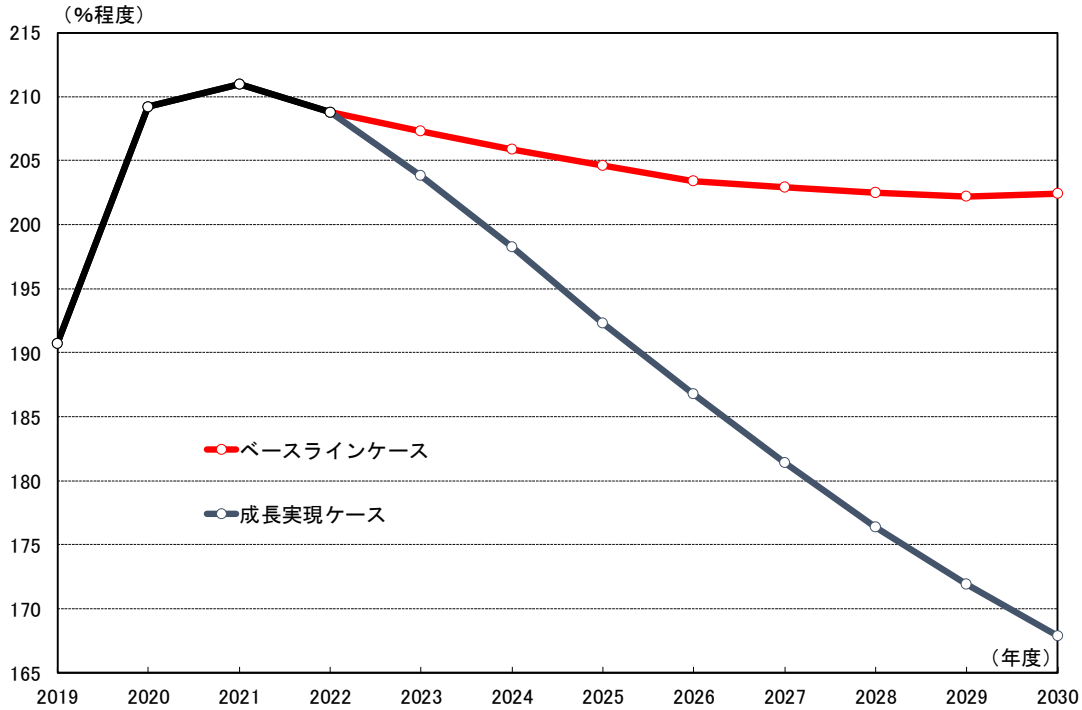
（図表６）国・地方のＰＢ（対ＧＤＰ比）の見通し



（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（令和３年７月 21 日経済財政諮問会議提出）」５頁を基に作成

[49] 経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移する姿を試算したもの。

（図表７）国・地方の公債等残高（対ＧＤＰ比）の見通し



（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（令和３年７月 21 日経済財政諮問会議提出）」５頁を基に作成

Ⅲ　ポストコロナにおける財政規律と財政健全化

１　コロナ対応予算の取扱い

新型コロナウイルス感染症対策に要した費用は、過去に類を見ないほど多額であり、我が国の債務残高の急増をもたらした。新型コロナウイルス感染症対策によって生じた公債の償還が、今後大きな課題となる。

建設公債及び特例公債の償還は、国債整理基金特別会計を通じて行われている。その主な償還財源は一般会計からの繰入であり、定率繰入、剰余金繰入[50]及び予算繰入[51]という方法で行われる。

令和２年度に３次にわたり編成された補正予算では、新型コロナウイルス感染症対策費の財源として 79 兆 9,978 億円の公債が計上された[52]。こうした公債の償還は 60 年償還ルール[53]にのっとり行われるが、これは事実上、60 年後の世代にも新型コロナウイルス感染症対策費を負担させることになる。この点、東日本大震災においては、復興に係る資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するために、東日本大震災復興特別会計が設置された。そして、「復旧･復興のための財源については､次の世代に負担を先送りすることなく､今を生きる世代全体で連

[50] 財政法第６条第１項は、各会計年度において決算剰余金が生じた場合に当該剰余金のうち２分の１を下回らない額を翌々年度までに公債の償還財源に充てなければならないと規定している。

[51] 予算繰入は、「特別会計に関する法律」（平成 19 年法律第 23 号）第 42 条第５項に規定されており、必要に応じて予算で定める金額を国債整理基金特別会計に繰入れることによって公債の償還を行うものである。

[52] 財務省「令和２年度国債発行予定額（３次補正後）」（令和２年 12 月 15 日）〈https://www.mof.go.jp/jgbs/issuance_plan/fy2020/issuanceplan201215.pdf〉（参照 2021.10.6）

[53] 特別会計に関する法律第 42 条第２項は、前年度期首の国債発行残高の 100 分の 1.6（60 分の１に相当）を国債整理基金特別会計に繰り入れることを規定している。これを定率繰入という。100 分の 1.6 という率は、公共事業等で建設された建築物等が効用を発揮する平均的な期間がおおむね 60 年であることから、約 60 年で現金償還が完了するように定められたものであり､60 年償還ルールと呼ばれる（財務省理財局「債務管理リポート 2021－国の債務管理と公的債務の現状－」（2021 年）73 頁）。

帯し負担を分かち合うことを基本とする[54]」ことから、復興特別法人税（基準法人税額の10%を付加、平成24年度から平成25年度までの時限的措置）及び復興特別所得税（基準所得税額の2.1%を付加、平成25年１月から令和19年12月までの時限的措置）、国債整理基金特別会計が保有する株式（ＪＴ株式、東京地下鉄株式及び日本郵政株式）の売却収入等を財源として、復興債の償還を行うこととされている。これにより、令和19年度までに、借換債を含め、全体として償還を終了させることとされている。新型コロナウイルス感染症対策のために発行された公債についても、東日本大震災の復興に係る経費の例に倣い、償還を先送りすることなく、可能な限り現世代で負担していくことが望ましいと考える。令和２年度第１～３次補正予算において発行された公債は約80兆円と非常に多額であり、歳出削減の努力のみでは、到底賄いきれない金額である。米欧は、コロナ下においても増税による財源確保策を打ち出した[55]。我が国においても、今後コロナ危機が一定程度収束した段階において、財源確保の在り方について検討を行うことも考えられよう。今般のコロナ危機では、Ｋ字回復と言われるように業種や雇用形態ごとにコロナ危機の影響の大きさや回復度合いに差が生じている[56]。こうした状況に鑑みて、財源確保のために、コロナ危機の影響が相対的に小さかった企業等に負担を求めるべく、累進課税制度が適用される所得税の増税や法人税の増税を時限的に実施すること等を軸に検討すべきとの見解も見られる[57]。

また、今般の新型コロナウイルス感染症対策では、国会の事前議決の例外である予備費が９兆6,500億円計上された[58]。こうした予備費を活用した施策の政策効果の検証は、予算に計上された通常の施策以上に厳密に行われなければならない。新型コロナウイルス感染症対策費を現世代で負担することの明確化や、予備費を含む新型コロナウイルス感染症対策のために発行された公債の管理に関する透明性の確保、政策効果の事後検証の簡便化といった観点から、「新型コロナウイルス感染症対策特別会計」を創設し、新型コロナウイルス感染症対策費を一般会計から切り離すべきとの意見もある[59]。

２　財政健全化に向けた予算制度の在り方

上記１では、新型コロナウイルス感染症対策の財源として大幅に増発した公債の取扱いを検討した。しかし、我が国の財政はコロナ危機以前から先進国で最悪の水準にあり、コロナ危機前の状態に戻ったとしても、財政健

---

54 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年７月29日）５頁

55 米国のバイデン政権は法人税率の引上げや富裕層への課税強化を表明し、欧州連合は環境対策が不十分な国等からの輸入品に対する国際炭素税の案を公表する等、米欧ではコロナ後を見据えた成長戦略の実施に必要な財源を確保するため、増税に向けた動きが見られる（『日本経済新聞』(2021.7.16)）。

56 鈴木智也「所得格差と経済成長の関係 再配分政策が及ぼす経済的影響」『ニッセイ基礎研レター』ニッセイ基礎研究所（2021.8.27）〈https://www.nli-research.co.jp/files/topics/68602_ext_18_0.pdf?site=nli〉（参照2021.10.6）、日本政策投資銀行「コロナ禍からのＫ字回復」『調査研究レポート No.323』(2020.11.18)〈https://www.dbj.jp/upload/investigate/docs/f7ab86840104c6cc8ecf38ea3b2aef6b.pdf〉（参照2021.10.6）

57 藤原幸則「新型コロナウイルス対策特別会計(仮称)の設置を―予算・執行の透明化と財政規律の確保を求める―」『APIR Trend Watch No.67』一般財団法人アジア太平洋研究所（2020.10.20）5-6頁〈https://www.apir.or.jp/wp/wp-content/uploads/APIR_Trend_Watch_No.67.pdf〉（参照2021.10.8）、木内登英「東日本大震災後の復興特別税とコロナ対策の財源議論」（2021.3.10）〈https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2021/fis/kiuchi/0310〉（参照2021.10.22）

58 新型コロナウイルス感染症対策予備費は、１次補正予算で１兆5,000億円、２次補正予算で10兆円が計上された。その後、３次補正予算で１兆8,500億円の減額補正が行われ、令和２年度の予算は９兆6,500億円となった。

59 佐藤主光「経済を見る眼　『コロナ復興特別会計』をつくるべき理由」（令和２年９月11日）〈https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/sato-motohiro/16.html〉（参照2021.10.6）、藤原・前掲注57　４頁

全化が果たされたとは言えない。我が国の財政の健全化のためには、かねて累増していた債務残高を相当程度減少させる必要がある。以下では、1990年代に財政健全化を果たした米国の事例を取り上げて、財政規律の在り方を検討したい。

(1) 米国の事例

ア　ＧＲＨ法の失敗

米国では、1998年度に連邦財政収支が黒字になるまで、財政赤字が常態化していた[60]。1981年１月に発足したレーガン政権は、米国が直面している課題の一つに財政赤字を挙げ、財政健全化に取り組んだ[61]。そこで、レーガン政権は1981年２月、国防費を除く政府支出の削減、大幅な減税、規制緩和及びマネーサプライを重視した金融政策等を柱とする経済再建計画（A Program for Economic Recovery）を発表した[62]。こうしたレーガン政権の経済・財政政策（レーガノミクス）は、1981年経済再建税法（Economic Recovery Tax Act of 1981）及び1981年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981）として成立した[63]。レーガン政権の当初の狙いは、減税と歳出削減による財政政策と規制緩和を通じて、労働供給や民間投資を刺激し経済成長を図るとともに、マネーサプライを重視した金融政策によりインフレを抑制するというものであったが、貿易・経常収支赤字の大幅拡大や財政赤字の拡大等をもたらした[64]。

レーガノミクスで拡大した財政赤字に対応するため、1985年に通称グラム＝ラドマン＝ホリングス法[65](Gramm-Rudman-Hollings Act, 以下「ＧＲＨ法」という。）が導入された。ＧＲＨ法では、1991年度に財政収支均衡を実現するために各年度の財政赤字額に上限を設定するとともに、予算編成段階で財政赤字見積額が上限額を100億ドル以上超過する場合には大統領が支出額の一律削減命令を発出することとされた[66]。しかし、ＧＲＨ法は、一律削減命令の発令基準となる財政赤字上限額が楽観的な経済見通しに基づき推計されていたこと[67]や支出の約60%を占める社会保障関係費が一律削減の対象ではなかったこと、補正予算の編成による財政赤字については削減義務がなかったこと等の不備があった[68]。また、一律削減命令に対しては、政府資産の売却による一時的な歳入増や、前年度への支出の前倒しや後年度への支出の先送りといった対応がなされる等、実質的な財政赤字の解消にはつながらなかった[69]。

イ　1990年予算執行法による財政健全化とその後の財政収支の改善

ＧＲＨ法の下で財政規律は低下し、1990年度には財政赤字額が2,000億ドルを超過した。1991 年度も更なる財政赤字の拡大が見込ま

---

60 1969年度を除き1961年度から1997年度まで財政赤字であった。財政収支の時系列データは、米国政府印刷局ホームページを参照した。<https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2022-TAB/context>（参照2021.10.6）

61 第一勧銀総合研究所『世界の経済・財政改革』東洋経済新報社（2001）36頁

62 同上30頁、田中秀明『日本の財政 再建の道筋と予算制度』中央公論新社（2013）68頁

63 山口光秀・島田晴雄編『アメリカ財政と世界経済 赤字構造の分析』東洋経済新報社（1994）102頁

64 経済企画庁『昭和62年 年次世界経済白書』<https://www5.cao.go.jp/keizai3/sekaikeizaiwp/wp-we87/wp-we87-00203.html>（参照2021.10.6）

65 ＧＲＨ法の正式名称は、財政収支均衡法（Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）である。

66 谷達彦「アメリカの財政再建と予算制度改革―ＧＲＨ法から九〇年包括予算調整法へ―」井手英策編著『危機と再建の比較財政学史』ミネルヴァ書房（2013）187頁

67 財政赤字上限額の見積もりは、議会予算局（Congressional Budget Office, ＣＢＯ）と大統領府行政管理予算局（Office of Management and Budget, ＯＭＢ）が推計したが、ＯＭＢがより楽観的な経済見通しを作成した（谷・前掲注66 190頁）。

68 谷・前掲注66 189-190頁、田中・前掲注62 68-69頁

69 谷・前掲注66 189-190頁

れる中、ＧＲＨ法に代わる財政規律を強化する法律として、1990 年予算執行法（Budget Enforcement Act）[70]が制定された。

1990 年予算執行法では、財政膨張を抑制する仕組みとして、支出上限（caps，以下「キャップ」という。）と赤字相殺義務（pay-as-you-go，以下「ペイゴー」という。）が導入された。キャップは、毎年度の裁量的経費[71]に上限額を設ける制度であり、ペイゴーは、義務的経費[72]の増額や減税による財政赤字の拡大に相殺措置を義務付ける仕組みである[73]。

ＧＲＨ法では、景気後退に伴う社会保障関係費の増加といった議会のコントロールの及ばない外的要因によって生じた財政赤字であっても議会がその責任を負うとされ、裁量的経費の一律削減が発令された[74]。そのため、予算編成過程の焦点が、政府資金の売却による一時的な歳入の増加や楽観的な経済予測による財政赤字の過少推計といった、一律削減命令の回避に向けられ、財政赤字の実質的な削減に向かわなかった[75]。このようなＧＲＨ法の反省から、1990 年予算執行法では、ペイゴーの対象を新規立法とし、給付額が物価スライドする制度の義務的経費の支出増といった外部条件の変化に伴う財政赤字の拡大は対象外とされた[76]。これは、議員がコントロールできる結果に対し財政赤字の説明責任を負わせることで、財政規律の強化を図るものであった[77]。また、ＧＲＨ法と異なり、キャップやペイゴーといった財政規律のルールは、補正予算も対象とした[78]。

1990 年予算執行法の制定後、1992 年度に 2,900 億ドルであった財政赤字額は、毎年度減少を続け、1998 年度には財政黒字に転じた。米国が財政健全化を果たした背景には、景気拡大による税収の増加や社会保障関係費等の義務的経費の抑制等に加え、1992 年の大統領選挙で財政赤字が争点となる等、財政健全化が政治的課題として、国民と政治家に共有されたこともある[79]。

その後、1990 年予算執行法で導入された財政規律の仕組みは、ブッシュ（子）政権下で失効した[80]。しかし、オバマ政権下で、2010 年にペイ・アズ・ユー・ゴー法（2010 Statutory Pay-As-You-Go Act）の施行でペイゴーが再導入され、2011 年には裁量的経費の歳出上限額を設定する予算管理法（Budget Control Act of 2011，ＢＣＡ）が施行した。景気回復の効

---

70 予算執行法は、1990 年包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990）に含まれる。

71 裁量的経費は、毎年度制定される歳出予算法（appropriations act）で予算額が決められる経費であり、国防や公共事業、教育等に係る経費が含まれる（渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社（2012）20-21 頁）。

72 義務的経費は、歳出予算法の統制外にある経費であり、エンタイトルメント（資格給付）・プログラムと呼ばれる社会保障年金やメディケイド（低所得者向け医療扶助）、メディケア（高齢者向け医療保険）に係る経費や国債利払費等がある（渡瀬・前掲注 71 21 頁）。

73 渡瀬・前掲注 71 25 頁

74 谷・前掲注 66 195 頁

75 谷・前掲注 66 189-190 頁

76 片山信子「米国の財政再建と議会予算局（ＣＢＯ）の役割」『レファレンス No.635』国立国会図書館（2003.12）16 頁〈https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/999968/1〉（参照 2021.10.6）

77 同上 16 頁、谷・前掲注 66 196 頁

78 萩原真由美「米英独仏の補正予算制度」『調査と情報―ISSUE BRIEF―No.904』国立国会図書館（2016.3.23）２頁〈https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9914192〉（参照 2021.10.6）

79 第一勧銀総合研究所・前掲注 61 47-48 頁、田中・前掲注 62 70-71 頁、中林美恵子「米国の財政再建から日本が学ぶこと」〈https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/nakabayashi/02.html〉（参照 2021.10.26）

80 キャップやペイゴーといった 1990 年予算執行法による財政規律の仕組みは 1995 年度までの時限措置であったが、クリントン政権下で２度延長された後、2002 年度末に失効した（財政制度等審議会 財政制度分科会「海外調査報告書」（2007.6）137-144 頁〈https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906_00.pdf〉（参照 2021.10.27））。

果にも助けられ財政収支が改善したことから、ＢＣＡには一定の効果があったとされている[81]。

(2) 日本への示唆

既述のとおり、米国のＧＲＨ法には、楽観的な経済見通しに基づいて財政赤字を推計していたことや補正予算の編成による財政赤字については削減義務がなかったこと等の問題があった。これらの問題は、我が国の予算制度にも当てはまるものである。

ア　概算要求基準の問題点

我が国には、歳出予算額に上限を設け、財政規律を維持する仕組みとして、「概算要求基準」（シーリング）がある。シーリングの対象は、当初予算のうち国債費及び地方交付税交付金を除いた一般歳出であり、補正予算や特別会計、財政投融資には適用されない[82]。我が国は、昭和 22 年度予算から令和２年度予算に至るまで、毎年度、補正予算を編成してきた。補正予算がシーリングの対象外とされていることが、本来であれば当初予算に計上すべき予算が補正予算に計上される等、抜け穴として利用される要因となっているとの指摘がある[83]。補正予算と翌年度の当初予算を一体的に編成する「15 か月予算」も常態化している[84]。財政健全化を実現するためには、補正予算に対する財政規律の強化が不可欠である。そのためには、当初予算のみを対象とするシーリングの在り方を見直す必要があろう。

イ　現実的な経済財政の展望の必要性

政府は年に２度、向こう 10 年ほどの経済と財政の見通しである中長期試算を公表している。中長期試算では、成長実現ケースとベースラインケースの二つのシナリオが示されている。成長実現ケースでは全要素生産性（ＴＦＰ）が足元の 0.4％程度から 1.3％程度まで上昇する等の前提を置いている一方、ベースラインケースではＴＦＰが 0.7％程度で推移する等の前提で試算している。

成長実現ケースだけでなく、より現実的な前提に基づくベースラインケースにおいても、名目ＧＤＰ成長率の実績値が試算値を下回っている[85]。このように試算と実績にはかい離が見られるものの、事後の検証や説明は充分になされていない[86]。

また、財政の持続可能性を検証する指標の一つであるドーマー条件では、名目ＧＤＰ成長率が名目長期金利よりも高い場合、財政の安定性が維持されるとされる[87]。成長実現ケースでは一貫して、ベースラインケースでは 2028 年度まで、名目ＧＤＰ成長率が名目長期金利を上回ると推計されており、中長期試算における名目ＧＤＰ成長率と名目長期金利は、財政健全化に有利な試算結果となっている（図表８）。

---

81 窪谷浩「迫る米予算管理法の期限切れ―予算管理法（ＢＣＡ）は 21 年度で期限切れ。長期的な視野に立ち実効性の高い財政規律ルールの導入を」『ニッセイ基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所（2019.3.29）1-3 頁〈https://www.nli-research.co.jp/files/topics/61214_ext_18_0.pdf?site=nli〉（参照 2021.10.6）

82 天羽正継「日本の予算制度におけるシーリングの意義-財政赤字と政官関係-」井手英策編著『危機と再建の比較財政学史』ミネルヴァ書房（2013）161,163 頁

83 田中・前掲注 62 151 頁

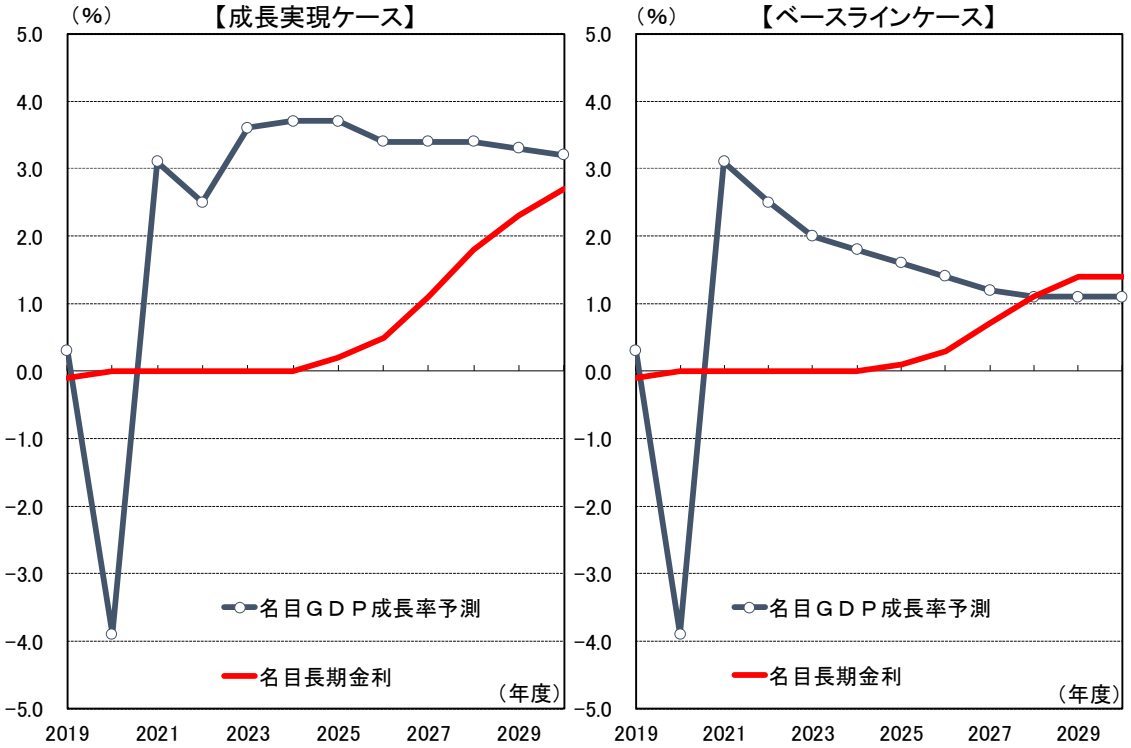
84 平成 24（2012）年 12 月 26 日に発足した第２次安倍内閣以降の予算を見ると、毎年度、当該年度の補正予算と次年度の当初予算が通常国会の会期冒頭に提出されている。

85 経済同友会「持続可能な財政構造の実現に向けて～長期の経済財政試算を踏まえて～」（2021 年５月）7-8 頁〈https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/210511a.pdf〉（参照 2021.10.6）

86 亀井善太郎「将来世代の負担を考える（中）―独立財政機関を通じ可視化（経済教室）」『日本経済新聞』（2021.5.4）

87 吉野直行・宮本弘曉「財政赤字の安定化条件『ドーマー条件』の再考察」『フィナンシャル・レビュー令和３年第２号 通巻第 145 号』財務省財務総合政策研究所（2021.3）5-6 頁〈https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r145/r145_02.pdf〉（参照 2021.10.6）

（図表８）名目ＧＤＰ成長率と名目長期金利の見通し



（出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令和３年７月 21 日 経済財政諮問会議提出）を基に作成

そのため、試算期間内にＰＢが黒字化しないベースラインケースであっても、国・地方の公債等残高対名目ＧＤＰ比がおおむね横ばいで推移すると推計されている。なお、2020 年代末には、名目ＧＤＰ成長率と名目長期金利の水準が、成長実現ケースでは接近し、ベースラインケースでは逆転すると試算されており、財政健全化を実現するための優位性が剥落すると言える。

現実的な経済財政の展望の必要性から、我が国においても独立財政機関の創設を求める声がある[88]。独立財政機関とは、「公的資金で運営された、行政府あるいは立法府の下にある独立機関で、政治的中立の立場から財政政策とその実績の監視、分析等を行う機関[89]」のことである。独立財政機関の例として、米国の議会予算局（Congressional Budget Office, ＣＢＯ）が挙げられる。ＣＢＯは、毎年１月に、財政の見通し等を示した「財政・経済展望」を上下両院の予算委員会に提出する[90]。財政・経済展望では、税金や支出を規定する既存の法律が変わらなかった場合の、当年度及び次年度以降 10 年間の財政赤字、債務、歳入歳出等の推計（ベースライン財政見通し）が示される。また、ＣＢＯは、独自の経済予測と前提条件の下で、大統領予算教書が財政に与える影響を推計し、「大統領予算案分析」と

[88] 例えば、令和３（2021）年６月 10 日には、独立財政推計機関の国会への設置を目指す超党派の議連が発足した（「国会で財政運営を監視、独立機関設置を超党派議連が訴え」『Bloomberg』（2021.6.10）〈https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-06-10/QU5RF1T1UM0W01〉（参照 2021.10.6））。

[89] ＯＥＣＤ. “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions,” February 2014. 〈https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf〉（参照 2021.10.6）、藤本守「独立財政機関をめぐる論点整理」『調査と情報―ISSUE BRIEF―No. 1084』国立国会図書館（2020.2.6）１頁〈https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11445246/1〉（参照 2021.10.6）

[90] 期限は２月 15 日であるが、通常１月中に提出される（渡瀬・前掲注 71 33 頁）。

して公表する[91]。大統領直属の機関である大統領府行政管理予算局（Office of Management and Budget，ＯＭＢ）の経済・財政分析が楽観的な見通しを出す傾向がある一方[92]、ＣＢＯの分析は中立で信頼性に富むとして評価を高めてきた[93]。

楽観的な経済見通しに基づき、財政運営を行えば、財政健全化の目標は達成できず、これまでのように目標年度の先送りが繰り返されることになりかねない。財政健全化目標の度重なる先送りにより、財政健全化に向けた政府の姿勢に対する金融市場の疑念が膨らめば、国債価格の低下・金利の上昇につながるおそれがある。負担の在り方を含め、財政健全化に向けた国民的議論を進めるには、議論の土台となる現実的で信頼のおける経済・財政の予測を国民に提供することが不可欠である。政治的中立の立場から経済・財政分析を行う独立財政機関の創設もそのための方策の一つとなろう。

おわりに

新型コロナウイルス感染症が猛威を振るい始めて以降、政府は大規模な財政措置を伴う新型コロナウイルス感染症対策を実施してきた[94]。コロナ危機のような緊急時の大規模な財政措置は否定されるものではないが、事後の検証は欠かせない。政府の新型コロナウイルス感染症対策は一定の効果をもたらした一方、課題も残した。例えば、雇用調整助成金は失業率の抑制に効果を発揮したが、成長分野への労働移動を抑制した面も否定できない[95]。ポストコロナにおいては、こうした施策で生じた歪みへの対応が求められる。

他方、コロナ危機では、非伝統的データの活用が進んだ。国民経済計算（ＧＤＰ統計）や家計調査、鉱工業指数といった官公庁が公表する伝統的データと比べて、民間が作成する非伝統的データは更新頻度が高く、データのサイズも大きい[96]。非伝統的データという新たなツールを活用すればリアルタイムでの政策評価が可能となる[97]。政府統計だけでなく、非伝統的データで得られる知見も積極的に政策判断に反映し、歳出改革を行っていくことが望ましい。

当然こうした歳出の見直しだけでは不十分であり、財政再建を果たすためには、累積した債務残高の削減が不可欠である。その第一

---

91 渡瀬・前掲注71 34頁

92 片山・前掲注76 27頁

93 片山・前掲注76 18頁、渡瀬・前掲注71 32-33頁

94 政府は令和３（2021）年11月19日に、事業規模78.9兆円程度の「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」を閣議決定した〈https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2021/20211119_taisaku.pdf〉（参照2021.11.22）。今後、この経済対策の裏付けとなる令和３年度補正予算が国会に提出されることが見込まれる。

95 小方尚子「リーマンショック後より失業率上昇が抑えられている理由 ―人手不足の深刻化と雇用調整助成金の効果―」『リサーチ・アイ No.2021-015』日本総合研究所（2021.6.4）日本総合研究所ホームページ〈https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/research/pdf/12696.pdf〉（参照2021.10.6）

96 渡辺努「オルタナティブデータで捉える経済（７）非伝統的データとコロナ危機」『経済セミナー（No.720）』日本評論社（2021.6・7）

97 例えば、家計簿アプリ「マネーフォワード ＭＥ」を用いて行われた、特別定額給付金による家計の消費への影響に関する実証分析がある（独立行政法人経済産業研究所ホームページ〈https://www.rieti.go.jp/jp/special/special_report/135.html〉（参照2021.10.6））。この実証分析では、「確実に消費として確認できた支出」は１人当たり6,000円（６％）、そこに「ＡＴＭからの引き出し」額を加えると１万6,000円（16％）、「支出として確認できたもの全て」の額では２万7,000円（27％）が消費として利用されたと推定しており、特別定額給付金の大部分が貯蓄に回されたことがわかる。他方、労働所得水準が下位のグループや流動資産を十分に保有していないグループでは、他のグループに比べ、より多く消費に回したことが確認された。費用対効果という面では、低所得層といった給付金への反応度の高かったグループに対象を限定すべきであったといえる。こうした分析を踏まえれば、再度給付金を支給する場合には、特別定額給付金のように住民基本台帳に記録されている全ての人を対象にするのではなく困窮世帯等に限定する等、政策効果の高い支出の実現につながると考えられる。

歩が、新型コロナウイルス感染症への対応で生じた公費の償還の在り方を検討することである。できる限り負担を将来世代に先送りしないよう、新型コロナウイルス感染症対策で発行した公債の償還に充てるために税制の見直しを含めた財源の確保について検討するとともに、こうした税制や公債の管理に関する透明性の確保等のために、新型コロナウイルス感染症対策特別会計の創設を含めた検討を行うことも考えられよう。加えて、我が国の債務残高が増大した要因の一つである補正予算を対象とする財政ルールや、現実的な経済財政の展望が求められる。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・山口剛教・石川真紀・樋口周一「令和２年度第１次補正予算及び第２次補正予算について ―新型コロナウイルス感染症に対する経済対策―」『RESEARCH BUREAU 論究　第 17 号』衆議院調査局（2020.12）

論　文

災害時における外国人旅行者への対応に関する一考察

衆議院調査局調査員
増　田　　充　真
（第一特別調査室）

■要　旨■－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－
政府が推進するインバウンド政策の下、訪日外客数はコロナ禍前まで着実に増加してきた。このような状況の中、日本を訪れる外国人旅行者は、災害に関する知識や情報等に乏しい場合もあり、大規模災害時には困難な状況に置かれることがあった。

その一方、外国人旅行者の災害対応を行う自治体の部局について、都道府県の約２割、市区町村の約４割が決めていないことが明らかとなっている。また、地域防災計画における外国人旅行者向けの対策の記載の有無や内容は自治体によって異なり、さらに、災害時に多言語対応可能な施設の整備や生活習慣を考慮した備蓄等が進んでいない状況にある。

これらを踏まえると、自治体が外国人旅行者の災害対応に関して取り得る政策の一つとして、滞在拠点の確保、関係部局の連携強化等が重要である。
－－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　日本を訪れる外国人旅行者について
Ⅱ　大規模災害時における外国人避難者の状況及び課題
Ⅲ　自治体における外国人旅行者の災害対応の位置付け及び課題
Ⅳ　災害時における外国人旅行者の滞在拠点に関する自治体の取組及び課題
Ｖ　政策提言
おわりに

はじめに

１　背景及び目的

国境を越えた社会･経済活動の拡大に伴い、日本で生活・滞在する外国人は近年増加の一途をたどってきた。

少子高齢化に伴う人材不足や国際化等を背景として、日本では外国人労働者や留学生の受入れが拡大しており、在留外国人数[1]は、2012年末（203万3,656人）から2020年末（288万7,116人）にかけて約85万人増加している[2]。

また、政府は、観光産業を日本の力強い経済を取り戻すための極めて重要な成長分野と位置付け、2006年に「観光立国基本法」（平成18年法律第117号）を制定し、インバウンド政策を推進している。訪日外客数[3]については、

[1] 在留外国人数は、中長期在留者及び特別永住者の数である。（出入国在留管理庁「令和２年末現在における在留外国人数について」（2021.3.31）<https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/13_00014.html>（参照2021.10.1））

[2] 出入国在留管理庁「在留外国人統計　2020年年報」<http://www.moj.go.jp/isa/content/001353005.pdf>（参照2021.10.1）

[3] 訪日外客数は、日本を訪れた外国人旅行者の数のことである。国籍に基づく法務省集計による外国人正規入国者から、日本を主たる居住国とする永住者等の外国人を除き、これに外国人一時上陸客等を加えた入国外国人旅行者のことである。駐

2013 年には 1,000 万人を突破、2019 年には 3,188 万人となり、大幅に増加している。

観光庁「訪日外国人の消費動向　訪日外国人消費動向調査結果及び分析　2019 年　年次報告書」によると、2019 年の外国人旅行者全体の旅行消費額は、４兆 8,135 億円と推計されている[4]。2020 年以降は新型コロナウイルス感染症の影響により訪日外客数は大幅に減少し[5]、観光産業は深刻なダメージを受けているが、インバウンドの将来性に期待する声もある[6]。

日本はその自然的条件から、地震、津波、豪雨、豪雪など自然災害が発生しやすい特性を有しており、今後も南海トラフ地震や首都直下地震など甚大な被害をもたらす大規模災害が予想されている。過去の大規模災害では、震災の影響で訪日外国人旅行者数が大きく減少し[7]、訪日外国人旅行消費の減少により日本経済に莫大な経済的逸失をもたらしたこともあった[8]。

大規模災害時には、これまで外国人住民、外国人旅行者ともに言語や文化、生活習慣、宗教等の違いにより困難な状況に置かれることがあった。特に外国人旅行者は、日本国内に頼ることができるコミュニティを持たないことが多く、また、災害に関する知識や情報に乏しいことから、大規模災害時には慣れない異国の地で不安定な状況に置かれてきた。このような状況下における外国人旅行者のニーズについて、「的確な情報の入手」と「帰国までの滞在拠点の確保」に集約されているとの指摘がある[9]。

災害時において、外国人旅行者と外国人住民は、行動特性や情報ニーズが異なる側面がある一方[10]、ホテル等を個人手配する外国人旅行者が増え、滞在も長期化する傾向にあり、このような外国人旅行者のニーズや必要な情報は外国人住民向けのものと共通することが多く、災害時の外国人対応において住民向けと旅行者向けを切り分けて考えることは難しくなっているとの指摘もある[11]。

そこで、本稿では、外国人旅行者と外国人住民に共通した課題に目配りしつつ、今後のインバウンド需要を見据えて、災害時における外国人旅行者の安心・安全を可能な限り確保するための方策を探ることとする。なお、

在員やその家族、留学生等の入国者・再入国者は訪日外客数に含まれるが、乗員上陸数（航空機・船舶の乗務員）は訪日外客数に含まれない。（日本政府観光局「統計に関するよくあるご質問（ＦＡＱ）」〈https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/statistics_faq.html〉（参照 2021.10.1））

4 観光庁「訪日外国人の消費動向　訪日外国人消費動向調査結果及び分析　2019 年　年次報告書」（2020.3）11 頁

5 日本政府観光局「2020 年訪日外客数（総数）」によると、2020 年の訪日外客数は前年比 87.1％減の 411 万 5,828 人である。

6 観光立国推進閣僚会議が 2020 年７月 14 日に決定した「観光ビジョン実現プログラム 2020　世界が訪れたくなる日本を目指して」６頁では、「現在、我が国の観光は厳しい状況にあるが、自然、食、伝統文化、芸術、風俗習慣、歴史など日本各地の観光資源の魅力が失われたものではなく、感染症終息後の中長期的スパンにおいて、インバウンドに大きな可能性があるのは今後も同様であり、2030 年 6,000 万人の目標は十分達成可能である。」とされている。

7 東日本大震災直後の 2011 年４月の訪日外国人旅行者数は、前年同月比 62.5％減の 29 万 5,800 人であった。その後、徐々に回復したものの、結果的に 2011 年の訪日外国人旅行者数は 622 万人となり、前年比 27.8％減と統計史上最悪の減少率を記録した。（観光庁「長官メッセージ　訪日外国人旅行者数の震災前水準への回復」（2012.7.20）〈https://www.mlit.go.jp/kankocho/topics08_000085.html〉）

8 東日本大震災による訪日外国人旅行消費の減少により、日本経済に 7,900 億円～１兆 3,600 億円の経済的逸失をもたらしたとされる。（滕鑑、魯暁「東日本大震災後の訪日旅行需要の減少による日本経済への影響波及」『岡山大学経済学会雑誌 45(4)』岡山大学経済学会（2014.3）58 頁）

9 一般社団法人関西経済同友会「【提言】インバウンドを支える『安心・安全な関西』の構築に向けて　～被災した外国人旅行者が本当に求める対策とは～」（2020.3）６頁

10 中央防災会議が作成する「防災基本計画」５頁では、「被災地に生活基盤を持ち、避難生活や生活再建に関する情報を必要とする在日外国人と、早期帰国等に向けた交通情報を必要とする訪日外国人は行動特性や情報ニーズが異なる」こととされている。

11 田村太郎「訪日外国人 4,000 万人時代の災害時対応　外国人住民とともに進める『安心感の醸成』に向けて」『自治体国際化フォーラム　第 359 号』一般財団法人自治体国際化協会（2019.9）４頁

外国人旅行者については、訪日外客、訪日外国人旅行者、外国人来訪者、外国人観光客など様々な呼称があるが、本稿では引用を除き、外国人旅行者とする。

２　先行研究及び本稿の位置付け

災害時の外国人旅行者に関連する研究については、これまで発生した大規模災害や特定の地域に関するものが多く、大別すると、①災害時における外国人旅行者支援の在り方に関するもののほか、②災害時における外国人旅行者への情報伝達、③外国人旅行者の防災意識、④その他（首都直下地震での外国人旅行者の安全確保等）がある。

これらの先行研究では、情報伝達や多文化共生に着目して論じたものが多く、自治体における外国人旅行者の災害対応の位置付けや災害時の滞在拠点についてあまり注意が払われていない。そこで、本稿では、特に被災後の滞在拠点の確保が重要となる大規模地震を対象に、これらに焦点を当てて論じる。

Ⅰ　日本を訪れる外国人旅行者について

日本を訪れる外国人旅行者と一口にいっても、国・地域、滞在日数、団体・個人旅行等の旅行形態は様々である。新型コロナウイルス感染症が拡大する前の 2019 年の訪日外客数は 3,188 万 2,049 人であり、その上位 10 か国・地域は図表１のとおりである。

（図表１）2019 年の訪日外客数

順位	国・地域名	人数	伸率（前年比）
1	中国	9,594,394 人	14.5%
2	韓国	5,584,597 人	-25.9%
3	台湾	4,890,602 人	2.8%
4	香港	2,290,792 人	3.8%
5	米国	1,723,861 人	12.9%
6	タイ	1,318,977 人	16.5%
7	豪州	621,771 人	12.5%
8	フィリピン	613,114 人	21.7%
9	マレーシア	501,592 人	7.1%
10	ベトナム	495,051 人	27.3%

（出所）日本政府観光局「2019 年訪日外客数（総数）」を基に筆者作成

「はじめに」で述べた観光庁の年次報告書によると、外国人旅行者の滞在日数は、国籍・地域[12]によって幅があり、来訪目的の大半が観光・レジャーで個人旅行が多く、台湾や韓国など近隣アジア諸国・地域はリピーターの割合が高い一方、欧州諸国は初めて日本に訪問する外国人旅行者の割合が高い傾向にある[13]。

近年、外国人旅行者は都市部から地方部に足を延ばす傾向にあり、2019 年に地方部に訪れた外国人旅行者数は 1,840 万人で、2015 年（1,020 万人）から約 80%増加している（都市部のみは 950 万人から 1,347 万人と約 42%増加）[14]。また、2019 年の地方部の外国人旅行消費額は１兆 2,466 億円で、2015 年（7,583 億円）と比較すると約 1.6 倍となっている[15]。

Ⅱ　大規模災害時における外国人避難者の状況及び課題

１　概況

1995 年１月 17 日に発生した阪神・淡路大震災では、災害時に情報弱者となりがちな外

[12] 韓国は３日以内の滞在者が 35.7%と他の国籍・地域に比べて高い一方、フランスやスペイン、オーストラリアは 14 日以上の滞在者が４割超を占め、滞在日数が長い傾向にある。

[13] 観光庁・前掲注４　2-5 頁

[14] 観光庁「令和２年版観光白書（概要版）」（2020.6）21 頁

[15] 同上

国人と日本人の被害状況を比較すると、100人当たりの死者数は約２倍、負傷者数は約2.4 倍となっており、外国人の方が高い割合で被害を受けていることが明らかとなっている[16]。このような状況下において、災害時の外国人への支援が注目された[17]。

2011 年３月 11 日に発生した東日本大震災では、首都圏・関東地域の公共交通も寸断され、多くの外国人旅行者が被災者として困難な状況に陥った。

2016年４月14日から16日にかけて発生した熊本地震では、熊本城や商業施設に隣接する熊本市国際交流会館に外国人避難対応施設[18]が開設され、特に災害時における外国人旅行者への対応が注目されることとなった。また、フィリピン人コミュニティやネパール人組織等による炊き出しや留学生による地域住民への支援など、外国人主体の支援活動にも注目が集まった[19]。

2018 年６月 18 日に発生した大阪府北部地震では、各自治体が外国人旅行者に向けて多言語での情報発信や相談窓口を開設するなど対応に当たったが、これらの利用は低調であった。外国人旅行者のほとんどがこれらの自治体等の取組について全く知らない状況の中、情報を求めてたどり着いた駅の窓口は長蛇の列になっており、不安や不満を示す者もいたとされる[20]。

2018 年９月６日に発生した北海道胆振東部地震では、震源近くの苫東厚真発電所の緊急停止を発端とした大規模停電により、道内全域約 295 万戸に及ぶブラックアウトが発生した。そして、新千歳空港は停電と空港設備の破損により閉鎖し、発災当日、全発着便が欠航した。また、地震は未明に発生したため、外国人旅行者は必要な情報が入手できない状況となった。さらに、札幌市では、停電の影響によりポンプが停止して上下水道が使えず、宿泊客がホテルから出ざるをえなかったこともあり、外国人旅行者の中には、避難場所がわからず、市内をさまよい歩く者もいたとされる[21]。このような状況の中、札幌市は、旅行者向け避難所[22]を開設し、外国人旅行者を受け入れた。

２　実態及び課題

前節で述べた大規模災害（東日本大震災前、東日本大震災、熊本地震、大阪府北部地震、北海道胆振東部地震）を中心に外国人避難者の状況に関して文献調査を行ったところ、図表２のような実態や課題が明らかとなった。

---

16 弘前大学人文学部社会言語学研究室減災のための「やさしい日本語」研究会「『やさしい日本語』が外国人被災者の命を救います。」（2016.2.18）７頁

17 山地久美子「多様性を防災力向上へつなげるために　防災の主体としての在日・訪日外国人対応」『復興　第20号（Vol.8 No.2)』日本災害復興学会（2017.11）46頁

18 本稿「Ⅳ　２　熊本市の取組（熊本地震での外国人避難対応施設の開設）」参照

19 一般財団法人熊本市国際交流振興事業団「2016熊本地震外国人被災者支援活動報告書（第三版）」（2019）12頁

20 「外国人観光客、災害情報不足に　大阪北部地震で課題浮き彫り」『日経速報ニュースアーカイブ』（2018.6.20）

21 「宿泊客閉め出しでホテル難民に、外国人ケアに課題」『日経速報ニュースアーカイブ』（2019.9.6）

22 本稿「Ⅳ　３　札幌市の取組（北海道胆振東部地震での旅行者向け避難所の開設等）」参照

（図表２）外国人避難者の実態及び課題

①外国人旅行者の特性及び課題 ・災害に関する経験や知識にばらつきがある（出典１） ・帰国判断など安全確保の判断基準は国によって異なり、国籍によってとるべき行動が異なる（出典２） ・個人の外国人旅行者の所在把握は困難（出典３） ・災害関連の情報提供や避難誘導のほか、宿泊施設など受入場所の提供を求める声がある（出典４） ・外国人旅行者は、観光地など外出先あるいはホテルなど宿泊施設で被災し、居場所を失うことがある（出典５）
②避難所等の生活面の実態及び課題 ・言語・文化の違いにより外国人避難者と日本人避難者との間でトラブルがあった（出典６） ・避難所生活のルールの共有が困難な場合があった（出典７） ・イスラム教のハラール※など食事面での配慮が不足（出典８） ・近所関係が希薄であり、言語の違いから日本人が被災した外国人に声がけできないことがあった（出典９） ・日本人が多くを占める避難所等には入りにくく、出身が同じ者同士で避難する方が情報も得やすく安心感があった（出典 10）
③避難所等の運営面の実態及び課題 ・避難所運営側が外国人避難者を想定しておらず、十分な支援が行えなかった（出典 11） ・避難所等では掲示やアナウンスにおいて外国語の情報が少なく、通訳可能な者も限られていることから、外国人避難者の不安や困りごとの解消につながらなかった（出典 12） ・外国人旅行者が一部の避難所に集中し、地域住民の避難に支障を来した（出典 13） ・居住者を優先して支援し、外国人旅行者向けのケアは途上にある（出典 14） ・外国人住民が避難所運営の担い手として組織的に活動することは少なかった（出典 15）

※ハラールとは、イスラム教徒が食べてよいもの、イスラム法において合法なものを指す。例えばイスラム教では、豚肉を食べることは禁止されている。（外務省「まるごとわかる！日本と湾岸諸国」（2018.3）６頁）

出典１　観光庁「自然災害発生時の訪日外国人旅行者への初動対応マニュアル策定ガイドライン　～観光・宿泊施設の皆さまに向けて～」（2014.10）１頁
出典２　観光庁「災害時における外国人旅行者への情報提供に関する調査事業（資料編）」16 頁
出典３　同上
出典４　株式会社サーベイリサーチセンター「NEWS RELEASE　SRC 自主調査の調査結果について　北海道胆振東部地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」（2018.9.14）５頁
〈https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2018/09/20180914_PressRelease.pdf〉（参照 2021.10.1）
出典５　日経速報ニュースアーカイブ・前掲注 20 及び 21
出典６　丸山秀夫「（財）長岡市国際交流協会　新潟県中越地震における在住外国人支援の取組み（特集　国際交流協会特集）（国際交流協会の財産の活用　新潟中越地震をとおして）」『自治体国際化フォーラム　189』一般財団法人自治体国際化協会（2005.7）４頁
出典７　仙台市文化観光局交流企画課「東日本大震災前後における外国人住民を対象とした防災への取組（特集　外国人と防災）」『消防防災の科学　130』一般財団法人消防防災科学センター（2017.秋）30 頁
出典８　一般財団法人熊本市国際交流振興事業団・前掲注 19　11 頁
出典９　八木浩光「熊本地震での外国人支援活動から見えてきたこと　平時の"つながり"の大切さ」『地域防災データ総覧　外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編』一般財団法人消防防災科学センター（2018.2）32-33 頁
出典 10　田村太郎「多文化共生センター（特集　国際交流協会特集）（国際交流協会の財産の活用　新潟中越地震をとおして）」『自治体国際化フォーラム　189』一般財団法人自治体国際化協会（2005.7）７頁
出典 11　仙台市文化観光局交流企画課・出典７　30 頁
出典 12　国土交通省北海道運輸局「大規模地震等に備えた外国人観光客への情報集約・提供方法に関するガイドライン」（2019.3）９頁
出典 13　岩立明彦（札幌市総務局国際部交流課長）「北海道胆振東部地震における旅行者対応の振り返り」（2019.10.29　非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会（第１回）資料）12 頁
〈https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/001315275.pdf〉（参照 2021.10.1）
出典 14　日経速報ニュースアーカイブ・前掲注 20
出典 15　仙台市文化観光局交流企画課・出典７　30 頁

このように、外国人避難者は、災害時における情報過疎の中、困難な状況に置かれてきた。特に外国人旅行者は、災害に関する知識や備えが不十分な上に、観光地など外出先あるいはホテルなど宿泊施設で被災し、居場所を失う場面が散見された。また、避難所運営側が外国人避難者を想定しておらず十分な支援が行えなかった事例、外国人旅行者が一部の避難所に集中して地域住民の避難に支障を来した事例等から考えると、外国人避難者を受け入れる体制にも課題があると言えよう。

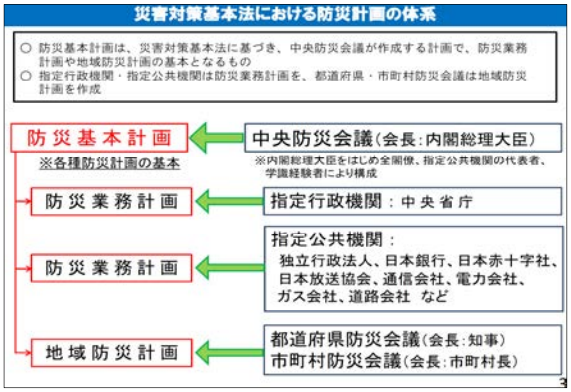
Ⅲ　自治体における外国人旅行者の災害対応の位置付け及び課題

１　地域防災計画上の外国人旅行者の捉え方

(1) 概況

日本の防災対策に関する計画は、「災害対策基本法」(昭和 36 年法律第 223 号) 第 34 条第１項の規定に基づき中央防災会議が作成する防災基本計画を最上位として、地域（都道府県及び市町村）における防災の総合的な計画である地域防災計画等がある。

（図表３）災害対策基本法における防災計画の体系



（出所）内閣府「防災計画について」(2013.12.4) ３頁 <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kihonkeikaku_arikata/01/pdf/shiryo2.pdf>

災害時の外国人旅行者への対応に関して、観光庁「訪日外国人旅行者の安全確保のための手引き　～地域防災計画等に訪日外国人旅行者への対応を記載するための指針～」では、地域防災計画において外国人旅行者への対策という直接的な項目出しを行いその内容を記載するに至っていない自治体も少なくないと指摘した上で、外国人旅行者の安全確保という視点が地域防災計画から抜けないことが重要であるとしている[23]。

2016 年の熊本地震への対応等を踏まえて 2017 年４月に修正された防災基本計画では、それまで「在日・訪日外国人」としてひとくくりであったものを「被災地に生活基盤を持ち、避難生活や生活再建に関する情報を必要とする在日外国人と、早期帰国等に向けた交通情報を必要とする訪日外国人は行動特性や情報ニーズが異なる」こととされ、それぞれの行動特性や情報ニーズに沿った環境整備の必要性が明示されたとの指摘がある[24]。

(2) 地域防災計画の記載状況

2019 年 11～12 月に観光庁が全国の自治体（都道府県及び市区町村）を対象に実施したアンケート調査[25]によると、地域防災計画上の外国人旅行者の捉え方(定義)については、「要配慮者[26]（日本語を解することができないため)」とした自治体の割合が最も多く、都道府県は 73.0%、市区町村は 63.2%となっている。これに続いて「外国人（日本人とは異なる対応が必要のため)」(都道府県 56.8%、市区町村 30.7%)、「観光客」(都道府県 45.9%、市区町村 22.9%)、「帰宅困難者」(都道府県

[23] 観光庁「訪日外国人旅行者の安全確保のための手引き　～地域防災計画等に訪日外国人旅行者への対応を記載するための指針～」(2014.10) ７頁

[24] 山地・前掲注 17　48 頁

[25] 観光庁「地方自治体向け調査」(2020.1.21　非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会（第３回）資料６）5,9,10 頁<https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/001324518.pdf>（参照 2021.10.1)

[26] 災害対策基本法第８条第２項第 15 号により「要配慮者」は「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定義され、防災基本計画第１編第３章では「災害発生時に要配慮者として外国人に十分配慮する」よう求めている。

32.4%、市区町村 12.7%)、「特に定義としては考えていない」(都道府県 18.9%、市区町村 24.9%) となっている。

このように外国人旅行者の定義付けは自治体によって様々であるが、都道府県と比べて市区町村の方が定義付けしている自治体の割合が少ない傾向にある。

また、地域防災計画の予防計画・事前対策における外国人旅行者向けの準備 (特に災害関係) として規定しているものについては、都道府県では、「災害情報等の発信」が 73.0%で最も多く、次いで「防災知識の普及・啓発や各種訓練」(70.3%)、「関係機関、関係団体と連携した情報収受・提供体制の構築」及び「災害時の避難誘導」(各 67.6%) が続いている。他方、「宗教・生活習慣等に配慮した食料の備蓄」は 2.7%、「外国人向けの避難マニュアルの作成」は 18.9%、「避難所の運営」は 27.0%であり、「全く規定していない」は 5.4%となっている。

市区町村では、「災害情報等の発信」が 40.5%で最も多く、次いで「避難標識等の整備、普及」(37.8%)、「防災知識の普及・啓発や各種訓練」(35.7%) が続いている。他方、「宗教・生活習慣等に配慮した食料の備蓄」は 4.3%、「外国人向けの避難マニュアルの作成」は 10.5%、「避難所の運営」は 18.0%であり、「全く規定していない」は 19.2%となっている。

このように、地域防災計画の予防計画・事前対策における外国人旅行者向けの規定を見ると、都道府県、市区町村ともに「災害情報等の発信」の割合が最も高く、災害時における外国人旅行者の滞在拠点に関連する「宗教・生活習慣等に配慮した食料の備蓄」「外国人向けの避難マニュアルの作成」「避難所の運営」の割合は低い状況にある。

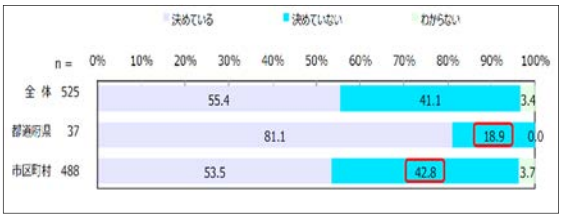
2　外国人旅行者の災害対応を行う自治体の部局

災害時における外国人旅行者の安全確保については、①要配慮者対策、②外国人対策、③観光客対策、④帰宅困難者対策の４つの視点があるとされ、各自治体では、①は防災危機管理部局、②は国際交流関連部局、③は観光部局が主に担当し、④は地域で協議会を設置することが一般的で、担当する部署が複数にまたがり、オーバーラップするところがあるものの、別々に検討されている場合も少なくないとの指摘がある[27]。

また、自治体の防災部門と観光部門との間でコミュニケーションの機会が少なく、それが地域で観光危機管理の取組が進まない大きな理由の一つであるとの指摘もある[28]。

観光庁「地方自治体向け調査」[29]によると、図表４のとおり、都道府県の 18.9%、市区町村の 42.8%が外国人旅行者の災害対応を行う部局を「決めていない」と回答している。

（図表４）外国人旅行者の災害対応を行う自治体の部局



（出所）観光庁「地方自治体向け調査」６頁

また、外国人旅行者の災害対応を行う部局を「決めている」自治体の対応部局については、「国際交流関連部局」が都道府県(76.7%)、

[27] 秦康範「訪日外国人への災害情報提供の現状と課題」『IATSS Review　45(1)』国際交通安全学会 (2020.6) 29 頁

[28] 日本商工会議所「新たな段階に入った観光をめぐる課題への対応　国際観光競争の中で選ばれる日本になるために」(2019.4.18) ７頁

[29] 観光庁・前掲注 25　６頁

市区町村（53.1%）ともに最も多く、次いで「産業・経済観光関連部局」(都道府県 70.0%、市区町村 41.5%)、「防災関連部局」（都道府県 30.0%、市区町村 19.2%)、「福祉関連部局」（都道府県 10.0%、市区町村 19.2%）が続いている。項目ごとの割合について市区町村に比べて都道府県の割合がおおむね高くなっていることから、都道府県の方が複数部局による対応を規定している自治体が多いとみられる[30]。

観光庁「非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会の中間報告～外国人旅行者が不安なく旅行できる環境整備を目指して～」では、この「地方自治体向け調査」のアンケート結果について、外国人旅行者の災害対応を行う部局が決定している自治体や地域防災計画で外国人旅行者を定義している自治体が、そうでない自治体と比べて、非常時の外国人旅行者向け対策や各種多言語対応を実施している割合が高いことを指摘し、これを踏まえて外国人旅行者の対応部局が未決定の自治体はその決定を行うことを求めている[31]。

Ⅳ　災害時における外国人旅行者の滞在拠点に関する自治体の取組及び課題

１　概況

国土交通省都市局「大規模地震発生時の帰宅困難者対策の推進に向けた官民連携支援方策に係る検討調査報告書」[32]によると、外国人観光客を想定した対策として、都市再生緊急整備地域及び１日当たりの乗降客数が 30 万人以上の主要駅周辺地域が所在する 54 市区のうち、多言語対応可能な一時滞在施設を整備（整備予定、検討中含む）している自治体の割合は、14.3%となっている。また、宗教対応避難食[33]など外国人観光客の生活習慣を考慮した備蓄を整備(整備予定、検討中含む)している自治体の割合は、9.0%となっている。

このような一時滞在施設の整備や宗教対応避難食の備蓄など外国人観光客向けの帰宅困難者対策を推進する上での課題については、同報告書[34]によると、「知識・ノウハウ（多言語対応や生活習慣の把握など）が不足している」が 80.4%で最も多く、次いで「予算・人員が不足」(67.9%)、「関係者との合意や調整が困難」（67.0%）が続く一方、「対策の必要性を感じない」は 8.0%となっている。

観光庁「地方自治体向け調査」[35]によると、外国人旅行者向け避難所の区分の想定については、「一般住民と同じ避難所」が 77.9%で最も多く、次いで「帰宅困難者向け避難所」（7.8%)、「観光客向け避難所」(1.9%)、「訪日外国人旅行者向け避難所」（0.8%)、「在留外国人と同じ避難所」(0.8%）が続き、「訪日外国人旅行者向け避難所等は考えていない」が 6.7%となっている。また、避難所運営の多言語対応マニュアルの策定については 2.9%にとどまり、その障害は「人材不足」が 65.5%と最も多く、次いで「参考とすべきひな形・フォームの不足」(52.9%)、「予算不足」（48.0%）が続き、「策定の必要を感じていな

---

30 観光庁・前掲注 25　7 頁

31 観光庁「非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会の中間報告　～外国人旅行者が不安なく旅行できる環境整備を目指して～」(2020.4.3) 24 頁

32 国土交通省都市局「大規模地震発生時の帰宅困難者対策の推進に向けた官民連携支援方策に係る検討調査報告書」(2016.3) 36-37 頁

33 例えばイスラム教徒向けに豚肉等を使用しないハラール対応の避難食がある。(「熱々カレー、缶ケーキ、ハラール対応…、『災害食』おいしく進化、家庭備蓄、普及へ知恵（東日本大震災８年)」『日本経済新聞』(2019.3.20))

34 国土交通省都市局・前掲注 32　42 頁

35 観光庁・前掲注 25　23-25 頁

い」は12.4%となっている。

このように、市区町村において、知識やノウハウ、予算、人員の不足等により、災害時における外国人旅行者の滞在拠点に関して、地域防災計画上のみならず実際の施策でも取組が進んでいない状況がうかがえる。

２　熊本市の取組（熊本地震での外国人避難対応施設の開設）

(1) 概要

直下型地震の熊本地震では、家屋や交通インフラ等に甚大な被害が生じ、熊本市地域防災計画に熊本市国際交流会館が大規模災害時における外国人避難対応施設として規定されていることを根拠として、前震後の2016年４月15日午前１時、また、本震後の４月16日午前４時、熊本城や商業施設に隣接する同会館に外国人避難対応施設（以下「避難施設」という。）が開設された。その運営については地域防災計画等で明確な規定はなかったが、同会館を管理運営する一般財団法人熊本市国際交流振興事業団（以下「事業団」という。）が担うこととなった[36]。

本震後の再開設では４月30日まで24時間連続で運営し、外国人住民以上に韓国、中国、タイ、アメリカ、フランスなど海外からの外国人旅行者が殺到したことにより、外国人避難者は一時的には100人を超えたが、その後、外国人旅行者は、交通情報を入手し、旅行会社でバスを手配して熊本から立ち去った[37]。

避難施設は、当初、指定外避難所扱いのために支援物資が配給されない懸念があったことから、事業団は、水、食料、おむつ、ハラール物資の提供をインターネットで呼びかけた。その結果、外国人支援団体や個人から多くの支援物資が集まった。また、外国人支援団体の協力により、避難施設が閉鎖されるまでほぼ毎日炊き出しが行われた。さらに、同会館は、自国民保護を求める各国の大使館や領事館からの問合せに対応する情報センターとなり、被災地の自治体外交や市民外交の拠点としての役割を果たしたとされる[38]。

（写真１）熊本市国際交流会館の外観

（出所）「熊本市国際交流会館 facebook」
<https://ja-jp.facebook.com/kcic.kif/>

(2) 評価及び課題

熊本市国際交流会館における外国人避難対応施設の開設については、外国人避難者から好意的な評価があり、また、有識者からも多言語に翻訳した資料の提示やハラール対応の弁当の手配など外国人避難者に対するきめ細かな対応を高く評価する声がある[39]。さらに、避難施設での取組は、国内のみならず海外からの取材も多く、国際的にも高く評価されており、日本の信用と信頼を高める上で大きな役割を果たしたとされる[40]。

36　一般財団法人熊本市国際交流振興事業団・前掲注19　7,9頁

37　同上

38　中島眞一郎「災害時の多文化共生　熊本地震！在住外国人被災者救援活動の体験から」『移民政策研究　９』移民政策学会（2017.5）159頁

39　田村太郎「災害時・後の外国人支援の現状と課題（特集「内なる国際化」と社会福祉）」『社会福祉研究　135』公益財団法人鉄道弘済会（2019.7）74頁

40　中島・前掲注38　158-159頁

このような評価がある一方、運営面では課題も残されている。一般財団法人熊本市国際交流振興事業団「2016 熊本地震外国人被災者支援活動報告書（第三版）」[41]によると、避難施設の運営者が不明確であったため、熊本市国際交流会館が避難施設であることが事前に広報されていないなど周知が不足していた（結果的には公設民営で熊本市が設置、事業団が運営した）。また、避難施設では、外国人避難者に対する支援活動に加え、災害情報等に関する電話での問合せが相次ぎ、事業団はその対応にも追われることとなった。このような状況の中、事業団は、災害時において熊本市内の各避難所へ避難した外国人の安否確認や多言語情報を提供する役割を担うことが事前に想定されていたが、避難施設の運営に忙殺され、外部支援者の協力が始まるまで避難所巡回ができない状況に陥った。

３　札幌市の取組（北海道胆振東部地震での旅行者向け避難所の開設等）

(1) 概要

札幌市の資料[42]によると、2018 年９月６日に発生した北海道胆振東部地震の影響により大規模停電に見舞われた同市は、災害時の旅行者対応を帰宅困難者対策の一環として整理していたが、地震発生は未明で帰宅困難者がほとんど発生しなかったため、当初は帰宅困難者対策を発動しなかった。その後、日中になって行き場を失った旅行者が帰宅困難者と化して都心部にあふれる状況になったことから、急きょ、旅行者に特化した対応を実施することとした。

札幌市は、まず市内のホテル団体に対して延泊を希望する旅行者への配慮を要請し、居場所が確保できない旅行者に対しては、近隣の小中学校等の基幹避難所に誘導した。しかし、都心部の一部の基幹避難所に旅行者が集中し、避難者であふれかえることとなり、地域住民の避難スペースが確保できない状況となった。そこで、札幌市は、発災当日の午後から集客施設、高校、体育施設など６か所を旅行者向け避難所として開設し、図表５のとおり延べ 3,040 人の旅行者を受け入れ、そのうち６割は外国人であった。

（図表５）旅行者向け避難所の避難者数

施設名称	開設期間	延べ避難者数
市民ホール	６日 13:30～15:20	200
札幌大通高校	６日 14:00～８日	620
市民交流プラザ	６日 16:00～８日	680
北海道庁別館	６日 17:30～８日	540
中島体育センター	６日 18:00～９日	650
地下歩行空間	６日 20:45～９日	350
合計	－	3,040

（出所）岩立明彦「北海道胆振東部地震における旅行者対応の振り返り」(2019.10.29　非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会（第１回）資料）11 頁を基に筆者作成

(2) 評価及び課題

北海道胆振東部地震での旅行者向け避難所の開設について、利用者の評判はおおむね良く、札幌市の対応を高く評価する声がある[43]。大阪府防災会議の南海トラフ地震対応強化策検討委員会は、「北海道胆振東部地震の際の、札幌市の訪日外国人を含む観光客向けの一時待機施設が有効に機能した」と評価している[44]。

他方、札幌市「平成 30 年北海道胆振東部地震対応検証報告書」では、「観光客向けの避難

41　一般財団法人熊本市国際交流振興事業団・前掲注 19　7,9 頁

42　岩立明彦（札幌市総務局国際部交流課長）「北海道胆振東部地震における旅行者対応の振り返り」(2019.10.29　非常時における外国人旅行者の安全・安心の確保に向けた検討会（第１回）資料）8-11 頁〈https://www.mlit.go.jp/kankocho/content/001315275.pdf〉（参照 2021.10.1）

43　田村太郎「外国人はどこへ避難するのか(特集　自然災害と避難所)」『消防防災の科学　135』一般財団法人消防防災科学センター（2019.冬）36 頁

44　大阪府防災会議南海トラフ地震対応強化策検討委員会「南海トラフ地震対応の強化策について（提言）」(2019.1) 28 頁

所運営のために、多くの職員を必要としたことに加え、外国語対応にも苦慮した」「旅行者等が必要とする情報やその提供方法が事前に整理されておらず、交通機関の運行情報等、これらの方々が必要とする情報を適切な手段で、的確に提供することに苦慮した」などとの課題を明らかにしている[45]。

また、北海道胆振東部地震における外国人支援について、関係者（北海道、札幌市、北海道国際交流・協力総合センター、札幌国際プラザ）により実施された振り返りによると、外国人旅行者向け避難所を設置した場合には、一般の避難所に避難した外国人がそちらに行くよう促され、実質的には追い出される懸念もあることから、そのリスクを最小限にする努力をした上で、１か所に集約して設置することは有効であると指摘している[46]。

(3) 災害時における旅行者の受入れ等に関する協定の締結

2019 年１月、札幌市は、北海道胆振東部地震での経験を踏まえ、市内のホテル・旅館が加盟する３団体と、相互協力により災害時に旅行者が安全に滞在できる場所を提供し、必要な支援を行うことを目的とした「災害時における旅行者の受入れ等に関する協定」を締結した。３団体に加盟する宿泊施設の客室数は約２万室で、札幌市内の全宿泊施設の約７割に上る[47]。

同協定では、札幌市の役割として、旅行者用一時滞在施設としての市有施設の提供、宿泊施設及び旅行者用一時滞在施設への多言語での情報提供を定め、また、宿泊施設の役割として、宿泊者・予約者に対する客室等の滞在場所と食糧・寝具の提供、宿泊施設相互間での宿泊者・予約者の受入れと物資の相互融通等の連携協力を定めている[48]。さらに、宿泊施設との間で、宿泊者・予約者以外の旅行者を一時的に受け入れる民間一時滞在施設としての協定締結を進め、協定を締結した施設が非常用自家発電設備を整備する場合の補助制度を設けている[49]。

同協定の締結について、札幌市の秋元克広市長は、「大きなネットワークが構築され、災害時に非常に大きな力になる。他都市の災害対応のモデルになるのではないか」と述べた[50]。また、協定を締結した宿泊施設団体からは、「市の支援を得ながら施設の仲間同士で融通や連携ができれば、観光客の安心安全を作っていける」「情報共有が一番大事で、災害時に連絡が取れる態勢を速やかに構築したい」との声がある[51]。

４　奈良県・奈良市の取組（外国人向け福祉避難所の設置）

(1) 概要

2017 年 11 月、奈良県と奈良市は、災害時において外国人観光客の安全･安心を確保し、公共交通機関が復旧するまでの間滞在できる施設として、英語・中国語スタッフが常駐する奈良県外国人観光客交流館「猿沢イン」を外国人専用の福祉避難所[52]とするための協定

---

45 札幌市「平成 30 年北海道胆振東部地震対応検証報告書」（2019.3）29 頁

46 一般財団法人自治体国際化協会「『北海道胆振東部地震』における外国人支援対応状況等について【振り返り結果】」（2019.1.16）５頁

47 「旅行者受け入れ、災害時備え協定　札幌市と宿泊施設３団体」『朝日新聞』（2019.1.17）

48 岩立・前掲注 42　15-16 頁

49 岩立・前掲注 42　17 頁

50 「札幌市・宿泊施設協定　避難受け入れ２万室　市長『災害対応モデルに』　北海道」『読売新聞』（2019.1.16）

51 同上

52 福祉避難所とは災害等発生時に一般の避難所では避難生活に支障が生じる高齢者や障がい者など特別な配慮を必要とす

を締結した。このような外国人専用の福祉避難所は全国初の事例とされる[53]。

猿沢インは世界遺産である東大寺や興福寺に近く、災害時には共用ロビー部分や多目的スペース等（242 人収容可能）が外国人旅行者に開放されることとなっており、３日分の水、食料（アルファ米（ハラール対応））、毛布等が備蓄されている[54]。また、多言語による災害情報の提供、大使館・領事館等との連絡支援等も実施することとしている[55]。さらに、施設運営を委託している民間企業との間で、災害時活動や避難物資の供給に関する協定も締結している[56]。

（写真２）猿沢インの外観

（出所）奈良県「災害時における外国人専用福祉避難所の開設に関する協定を締結しました」(2017.11.21) <http://www.pref.nara.jp/48777.htm>

(2) 評価及び課題

経済界からは、奈良県・奈良市のような外国人専用避難所を水平展開するよう求める声がある[57]。他方、自治体へのヒアリング調査[58]によると、奈良県・奈良市の外国人向け福祉避難所には他の自治体からの視察が多く、関心の高さがうかがえるが、他の自治体で同様施設の導入事例は見当たらない。また、福祉避難所は災害時に必要に応じて開設されるものであるが、2017 年 11 月の猿沢インを外国人専用の福祉避難所とするための協定締結以降、奈良県では大規模災害はないことから稼働実績はなく、その可能性は未知数である。

前述のヒアリング調査の中で、外国人専用の福祉避難所を運営する奈良県からは、これをどのように広報していくのかとの課題が示された。また、観光客数が時期によって変動があり、日帰りの観光客が多く宿泊施設が少ない地域の特性から、仮に観光のハイシーズンの昼間に災害が起こり、日本人観光客を含めて施設に押し寄せた場合には対応が難しくなるため、これを補うための方策が必要であるとのことであった。加えて、他の自治体からハイシーズンにおける帰宅困難者対策を検討しているとの声もあり、外国人旅行者を含めた観光客全体への対応が課題となっていることがわかった。

る避難者のために、開設される避難所である。一般の避難所と異なり、災害等発生時に必要性が認められた場合にのみ開設される。（奈良市「福祉避難所とは」<https://www.city-nara.lg.jp/site/bousai-saigai/9993.html>（参照 2021.10.1））

53 奈良県「奈良市と奈良県猿沢イン間で 災害時における外国人専用福祉避難所開設に関する協定締結」(2017.11.15) <http://www.pref.nara.jp/secure/189013/houdou.pdf>（参照 2021.10.1）

54 奈良県「奈良県猿沢インの『福祉避難所』としての協定について」

55 同上

56 東京都オリンピック・パラリンピック準備局「外国人観光客交流館を災害時の福祉避難所に　奈良県と奈良市が協定」(2018.3) <https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/multilingual/examples/pdf/nara_02.pdf>（参照 2021.10.1）

57 一般社団法人関西経済同友会・前掲注９　23 頁

58 本稿は、執筆者が 2020 年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。その修士論文の作成に当たり、2020 年６月から 2021 年１月にかけて、災害時における外国人旅行者の滞在拠点に関して先進的な取組を行う自治体（奈良県、奈良市）や被災自治体（熊本市、札幌市、大阪市）等の防災部局、観光部局に対してヒアリング調査を実施した。

Ⅴ　政策提言

以上を踏まえ、最後に政策提言を行うこととする。

１　災害時における外国人旅行者の滞在拠点の確保

(1) 外国人旅行者向け避難施設の整備

前述のとおり、地域防災計画において外国人旅行者向けに規定している内容について、都道府県、市区町村ともに多くの自治体が災害情報等の発信を規定しているが、避難所の運営や宗教・生活習慣に配慮した食料の備蓄など、災害時の滞在拠点に関する事項を規定している自治体は少ない。また、地域防災計画における外国人旅行者向け避難所の区分の想定については、多くの市区町村が一般住民と同じ避難所を想定している。

実際の施策の状況を見ると、調査対象の自治体は限られているものの、災害時に多言語対応可能な施設を整備している市区は少なく、宗教対応避難食など外国人旅行者の生活習慣を考慮した備蓄の整備や多言語対応マニュアルの策定等が進んでいない状況にある。

このように、地域防災計画と実際の施策の上でも、自治体の外国人旅行者向けの対策が進んでいない状況がうかがえるが、災害時に外国人旅行者を受け入れるための避難施設を開設した熊本市や札幌市の対応については、利用者や有識者から高く評価する声がある。また、災害時における外国人旅行者のニーズが「的確な情報の入手」のみならず「帰国までの滞在拠点の確保」にあることや、インバウンド需要が地方部まで拡大してきた状況を踏まえると、観光など外出時の外国人旅行者の安全を確保するための方策の一つとして、各自治体が、観光地等において外国人旅行者の災害対応が可能な施設[59]を洗い出し、これを活用して避難施設として整備する手法が考えられる。

その際には、これまでの取組を通じて明らかとなった運営面での課題を踏まえ、各自治体の地域防災計画やマニュアル等に避難施設の責任主体や運営主体を明記し、開設手順や多言語対応、大使館等との連絡体制など具体的な取組内容についても盛り込む必要があろう[60]。また、このような施策の前提として、自治体内での方針の共有を図るためにも、外国人旅行者を防災施策で特に配慮を必要とする「要配慮者」として定義付けることなども併せて検討する必要があろう。

これらの施策に取り組むに当たっては、自治体において予算や人員、ノウハウ等が不足している状況を踏まえると、避難施設に必要な多言語対応可能な自治体職員ＯＢや外国人住民ボランティア等の活用、ハラール食など宗教対応避難食の備蓄、もしくは原材料が多言語表示されている食料の備蓄や外国人同士の共助による支援（例：熊本地震での炊き出し）など、より現実的に対応可能な方策を検討することも重要である。

加えて、外国人旅行者向けのガイドブック等の媒体を活用して外国人旅行者向け避難施設の所在を明示し、あらかじめ多言語で周知する取組も必要であろう。

59　この点に関して、前掲注 9 の一般社団法人関西経済同友会の提言 21 頁では、平時より外国人対応に取り組んでいる国際交流センター等の活用について言及している。

60　この点に関して、「地域防災計画の中には、観光客対応について記載してあるものもありますが、例えば『外国人を含む観光客に、適切な情報を提供できるよう努める』という抽象的な表現も少なくありません。これでは一体何をすればよいのかわかりません。」との指摘がある。（やまとごころ.jp「観光立国を目指す日本のあるべき姿。行政による計画やマニュアルの作成と、災害発生時の対処がカギを握る」(2018.12.20) 〈https://www.yamatogokoro.jp/inbound_interview/29082/〉（参照 2021.10.1)）

(2) 災害時に宿泊施設で外国人旅行者を受け入れるための協定締結の推進

多くの外国人旅行者が活動拠点としているホテルなど宿泊施設は、プライベートが守られた滞在スペースが確保され、多言語対応可能なところも多いことから、施設損壊や人的被害がない場合には、災害時においても滞在拠点として有効に機能している。しかし、被災の影響により宿泊施設に滞在できなくなる場合もあることから、本稿「Ⅳ　３　(3)　災害時における旅行者の受入れ等に関する協定の締結」で述べた札幌市の事例を参考に、宿泊施設相互間で外国人旅行者の受入れや物資の融通等を行うことを目的として、官民双方の強みを生かし課題解決に向けて協力するために自治体と民間企業・団体等の間で締結する連携協定を各自治体が宿泊施設団体との間で締結することで、行政と宿泊施設、団体との間でネットワークを構築することが考えられる。

他方、前述の自治体へのヒアリング調査の中では、外国人旅行者の災害対応は人命に関わるもので責任が重大であることから、宿泊施設側が協定の締結や対応に及び腰になる場合もあるとの指摘もあった。そこで、帰宅困難者の受入れに関する協定の中に、施設利用に伴う損害を自治体側が補償することを明記している事例（宮城県仙台市）や、安全配慮義務を果たしていれば民間施設側には責任が及ばないことを明記している事例（千葉県習志野市）[61]等を参考にして、協力の得やすい協定内容を検討する必要があろう。

また、宿泊施設側に外国人旅行者の災害対応に対する協力を求めるに当たり、具体的なメリットを提示することも重要である。民間事業者の中には企業の社会的責任の観点から協力的な企業もあるが、社会貢献や防災に関する意識の高さは様々であり、明確なメリットを示さなければ協力に応じてもらえない懸念がある。そこで、例えば関西経済同友会が提言の中で示している「『外国人旅行者　安心安全格付け制度』の構築[62]」のように、事業者の災害対応力を評価・公表してブランド価値向上につながる仕組みの導入など、宿泊施設側にインセンティブが働く方策も併せて検討する必要があろう。

前項の外国人旅行者向け避難施設の整備に加え、協定締結の推進を通じて、自治体と宿泊施設団体、また、宿泊施設相互間の連携を強化することにより、外出時や宿泊施設滞在時に被災した外国人旅行者の滞在拠点を重層的に確保することができると言えよう。

２　外国人旅行者の災害対応を行う自治体の関係部局の連携強化

本稿「Ⅲ　２　外国人旅行者の災害対応を行う自治体の部局」で述べたように、外国人旅行者の災害対応を行う部局の決定と実際の施策の実施状況は関連しており、そのため、自治体での対応部局の決定が必要とされている。また、自治体内では、災害時における外国人旅行者の安全確保について担当する部局が複数にまたがり、オーバーラップする中で別々に検討されている場合もある。

これらを踏まえると、各自治体が外国人旅行者の災害対応で主導的な役割を担う部局を決定し、その下で迅速な対応を可能とするため、防災部局や観光部局、国際交流部局など関係部局間の連携を強化することが重要である。そのためにも、自治体において、これらの部局を経験させる人事ローテーションを計画的に実施することで、外国人旅行者の災害

---

[61] 内閣府「大規模地震の発生に伴う帰宅困難者対策の取組事例集」(2018.3) ７頁

[62] 一般社団法人関西経済同友会・前掲注９　20-21 頁

対応を含めた観光危機管理に精通した職員を育成するなど、息の長い取組が必要であろう。

おわりに

新型コロナウイルス感染症拡大の影響により外国人旅行者数は大幅に減少し、観光産業が深刻なダメージを受けている状況の中、本稿ではインバウンドの将来性への期待を込めて政策提言を行っているが、今後の動向を慎重に見極める必要がある。

また、本稿では僅かながら外国人住民ボランティアの活用について言及しているが、国内において高齢化・人口減少が進む中、外国人住民が災害時における支援の担い手として、外国人旅行者をサポートしてくれれば心強い。自治体によっては災害時において通訳や翻訳をサポートするためのボランティアの研修や防災訓練等を実施し、これらに参加する外国人住民も少なくない。深刻化する人手不足を補うため、また、多文化共生の観点から、災害時において外国人住民ボランティアを外国人旅行者の支援の担い手として活用することも重要であり、更なる活用が期待される。

【付記】本稿は、執筆者が 2020 年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・相引梨沙、義澤宣明、山口健太郎、下村徹、氷川珠恵、瀧陽一郎、山添真喜子、栗山章「訪日外国人旅行者に向けた災害情報提供のあり方」『安全工学　55(3)』安全工学会（2016.6）182-188 頁
・ＮＨＫ「災害時に外国人がどれだけ大変か知っていますか」
〈https://www3.nhk.or.jp/news/special/izon/20190123saigai.html〉（参照 2021.10.1）
・株式会社サーベイリサーチセンター「NEWS RELEASE　SRC 自主調査の調査結果について　熊本地震における訪日外国人旅行者の避難行動に関する調査」（2016.4.27）
〈https://www.surece.co.jp/wp_surece/wp-content/uploads/2017/10/kumamoto_press.pdf〉（参照 2021.10.1）
・君嶋福芳、横田能洋「地域防災計画における外国人対応の位置づけと実際　茨城県常総市の事例から」『復興　第 20 号（Vol.8 No.2)』日本災害復興学会（2017.11）31-36 頁
・高松正人『観光危機管理ハンドブック　観光客と観光ビジネスを災害から守る』朝倉書店（2018）
・田村太郎「多文化共生の時代における災害時対応」『地域防災データ総覧　外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編』一般財団法人消防防災科学センター（2018）7-12 頁
・伯野元彦「東京オリンピックと首都圏直下地震」『Journal of JAEE　16(5)』公益社団法人日本地震工学会（2016.4）177-182 頁
・藤倉忠光「外国人旅行者の災害時対応についての一考察（特集　2019 年度研究大会）（分科会「危機管理士１級セッション」)」『危機管理防災研究　24』日本危機管理防災学会（2020.3）193-195 頁、197-209 頁
・安福恵美子「北海道胆振東部地震における観光客支援に対する検討と課題　札幌市を中心として」『地域安全学会論文集　35』一般社団法人地域安全学会（2019.11）77-87 頁
・渡辺直樹「あの時何が　熊本地震の現場と外国人被災者」『復興　第 20 号（Vol.8 No.2)』日本災害復興学会（2017.11）16-23 頁

大政翼賛会議会局「議事部役員会ニ関スル書類」の文書内容の紹介と考察

衆議院事務局議事部議事課
亀　屋　　将　紀

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

昭和 15 年 10 月から同 16 年４月までの約半年間存在した大政翼賛会議会局。衆議院事務局議事部議事課の書庫には、その議会局に設けられた議事部の幹部会に関する文書「議事部役員会ニ関スル書類」が保管されている。幹部会は昭和 15 年 11 月に計４回開催されており、そこでは政党解消という状態で迎える第 76 回帝国議会の運営方法や議会局の議事運営への関わり方等について議論されていた。本文書には幹部会の会議経過に加え、関連する資料が併せて保存されている。本稿では、その文書の内容を紹介するとともに、関連する研究や史料等と対照しながら、記載内容及び史料としての有用性について考察を行う。本文書は史料的制約が大きく、不明な点の多い大政翼賛会議会局議事部の活動を知る一助となるであろう。

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

《構　成》

はじめに
Ⅰ　大政翼賛会の設立過程
Ⅱ　大政翼賛会及び衆議院事務局の組織
Ⅲ　文書の概要
Ⅳ　項目ごとの文書の内容
おわりに

（図表１）簿冊版

（図表２）封筒版

はじめに

衆議院事務局議事部議事課の書庫に「議事部役員会ニ関スル書類」という題の付いた文書が２種類存在する。いずれも外身のサイズはＡ４程度で、一つは全てが紐（ひも）で綴（と）じられた簿冊のもの（図表１）、もう一つは封筒に複数文書が収められたもの（図表２）である。

政党解消の状態で迎えた第 76 回帝国議会の議席指定・変更が府県順[1]となった経緯を調べるため、根拠や参考になる資料を探していた際、手に取ったものが本文書であった。当時の衆議院事務局の組織の単位は「課」であったため、衆議院事務局に議事「部」は存在しないのだが、現在の組織の単位が「部」であり、議事「部」という名称に慣れてしまっている筆者は特に「部」という字に疑問を抱くことなく、また、文書の作成時期が第 76 回

1　第 21 回帝国議会の衆議院規則改正（明 37）により、議席は会派別（議長から見ておおむね中央を第一党、その左を第二党、右を第三党、以下順次少数に及んでいた。）で行われることとなったが、第 76 回帝国議会では、Ⅰで述べるとおり、会派解消の状態であったため、議長から見て左から右へ（北海道→沖縄県）府県順とされた。なお、現在は議長から見て右側を第一党とし、その左を第二党以下順次少数会派としている。

帝国議会の開会直前であったため、本文書は当時の衆議院事務局における第 76 回帝国議会の運営について検討が行われ、それが記録されたものではないかと思い込んでいた。

その後、執務室に戻って読み始めたが、大政翼賛会の名簿が付されていたこと、主たる会議の出席者や発言を行っている者が衆議院議員であったこと等、その中身からようやく本文書が「大政翼賛会議会局」の議事部役員会に関するものであることが分かった。今回はこの大政翼賛会議会局の「議事部役員会ニ関スル書類」について、その内容を紹介し、記載内容や史料としての有用性について考察していくこととしたい。

なお、氏名について、職名を付したもの以外は敬称略とした。また、当時の「交渉団体」は便宜上、「会派」と表記した。

Ⅰ　大政翼賛会の設立過程

まずは大政翼賛会設立の過程について、設立の数か月前から簡潔に述べることとしたい。その過程は非常に長く複雑であるため、短期間に絞り、かつ、簡潔にすると更に分かりにくい部分があると思うが御容赦願いたい。

大政翼賛会は新体制運動「すなわち既成政党の焼直しでなくて、軍部やその便乗者らも制御し得るような、広汎な国民各層を網羅した一大国民運動を展開して、支那事変を終結にみちびこうとする動き[2]」を受けて誕生した組織であり、近衛文麿を中心として作られた。しかし、政治、経済、言論その他の各勢力は様々な思惑を持っており、呉越同舟のような状態であった。

大政翼賛会設立までの主な動きとしては、昭和 15 年６月 24 日、近衛文麿は枢密院議長を辞任し、「政治体制再編成のため邁進するの決意を声明[3]」した。同年７月７日、近衛は新聞記者団と会見し、新政治体制の確立に関する所信を披(ひ)歴し、新政治体制の動向や意義、結成方法、目標や憲法との関係について語り、特に議会に対しては、議会は重視し、既成政党を無視する考えはない旨を述べた[4]。同月 22 日、第二次近衛内閣が成立。同年８月 28 日～９月 17 日、計６回にわたり新体制準備会が開催された。同年９月 27 日、閣議で新体制運動の名称を大政翼賛運動、中核体を大政翼賛会と決定し、最高人事[5]を発表した。同年 10 月 12 日、首相官邸において発会式を挙行、大政翼賛会が設立された[6]。この発会式における近衛首相の挨拶で述べられたとおり、「大政翼賛の臣道実践」に尽きるとして綱領も宣言もないという、翼賛会とは何か、明確に規定されることのない状態での発足であった[7]。

議会局は大政翼賛会の局の一つとして設けられ、貴衆両院議員によって構成された。ほとんどの衆議院議員はここに包含されることとなった。

この間、衆議院においては、同年７月２日に十日会、同月７日に社会大衆党、同月 16 日に立憲政友会（久原派）及び立憲政友会（統一派）、同月 26 日に国民同盟、同月 30 日に立憲政友会（中島派）、同年８月 12 日に第一議員倶楽部、同月 15 日に立憲民政党、同月 16

2　翼賛運動史刊行会編『翼賛國民運動史　全』翼賛運動史刊行会（1954）１頁

3　『東京朝日新聞』夕刊（1940.6.25）

4　『東京朝日新聞』(1940.7.8)

5　翼賛運動史刊行会編・前掲注２にははっきりと最高人事とは何かという解説はないが、この日任命された役員（常任総務、常任顧問）及び職員（事務総長、局長）のことであると考えられる。

6　この段落中の日付、出来事は、翼賛運動史刊行会編・前掲注２　翼賛国民運動史年表 2-3 頁を参考にした。

7　翼賛運動史刊行会編・前掲注２　137-138 頁

日に七日会と、各会派がそれぞれ解散[8]し、会派が全く存在しない状態となった。

なお、Ⅳの後に参考として年表を設けたので、一連の出来事については、そちらを参照されたい。

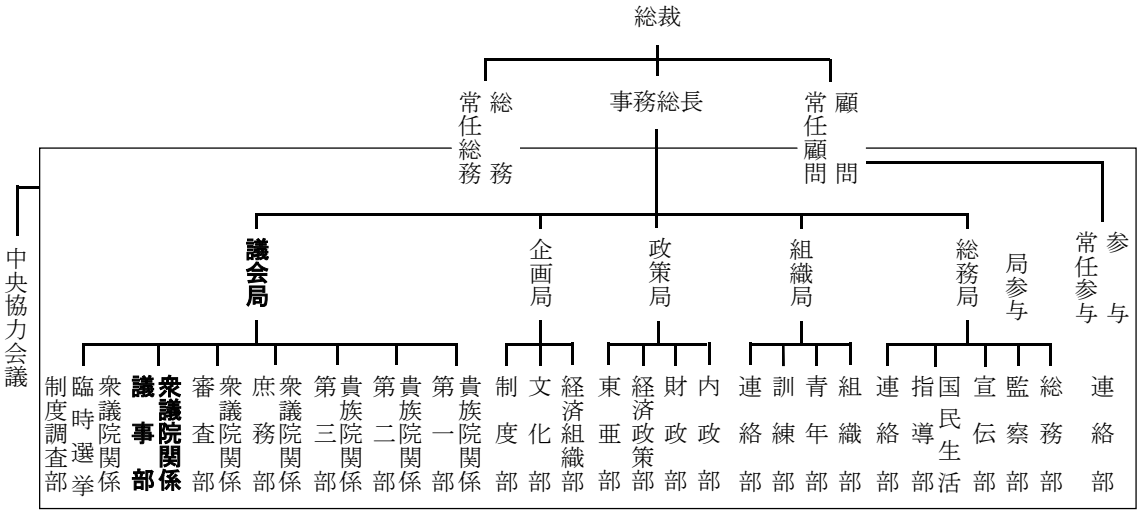
Ⅱ　大政翼賛会及び衆議院事務局の組織

大政翼賛会における組織の単位は「局」であり、その下に「部」が設けられた。大政翼賛会における議会局の位置付けや議会局内において議事部以外にはどのような部があったかについては、組織図（図表３）を参照されたい。なお、発足当時の総裁は近衛文麿、議会局長は前田米蔵[9]、議会局議事部長は大麻唯男[10]である。

次に、当時の衆議院事務局（以下「事務局」という。）の組織について確認したい。当時の事務局における組織の単位は現在とは異なり「課」であり、秘書課、議事課、委員課、速記課、庶務課、会計課、警務課、調査部の７課１部で構成されていた[11]。当時の書記官長は大木操[12]である。なお、書記官長は現在の事務総長に当たる。

本稿における「議事部」や「議事部長」は衆議院議員で構成された「大政翼賛会議会局議事部」やその長（大麻唯男）を指し、「議事課」とは「衆議院事務局議事課」を指す。

（図表３）大政翼賛会中央本部事務局



（出所）翼賛運動史刊行会編「翼賛國民運動史　全」149 頁

Ⅲ　文書の概要

１　文書の内容（概説）

政党解消により、衆議院内の全ての会派が解散し、無党無派となった中で、約１か月後に開会を控えた第 76 回帝国議会の運営方法をどのようにしていくか、議会局と議会との

[8] 衆議院・参議院編『議会制度百年史　院内会派編衆議院の部』衆議院・参議院（1990）441-443 頁

[9] 旧政友会（中島派）出身、東京府第６区選出、当選８回（いずれも昭和 15 年 11 月当時）。衆議院事務局編『昭和 12 年 12 月編衆議院要覧（乙）』192 頁参照。

[10] 旧民政党出身、熊本県第１区選出、当選６回（いずれも昭和 15 年 11 月当時）。同上 40 頁参照。

[11] 衆議院・参議院・前掲注８

[12] 大正 12 年９月衆議院書記官に任ぜられ、昭和 13 年４月より衆議院書記官長を務めていた。衆議院事務局編『昭和 17 年 11 月編衆議院要覧（乙）』235 頁参照。

関係性はどのようにするのか等について議論するため、議会局議事部の幹部会（幹部会の構成はⅢ－２参照）が昭和 15 年 11 月８日、12 日、20 日、30 日の計４回開催された。

そして、この幹部会の会議概要が本文書の主たる文書であり、その他、関連文書も存在する。各文書の内容物の題名は次に掲げるとおりである。なお、題名は文書中又は表紙に明記されたものを使用したものもあれば、長さの都合や無題等のため筆者が便宜上、省略・補足・定めたものもある。また、封筒版は封入順に記載した。

今後、以下の文書を紹介する際は、議事部役員会ニ関スル書類（簿冊版）は簿①、議事部役員会ニ関スル書類（封筒版）は封①のように記載する。

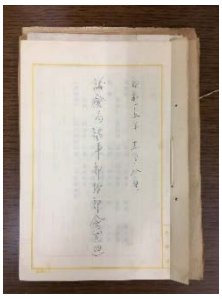
〇議事部役員会ニ関スル書類（簿冊版）

①目次、②大政翼賛会議会局衆議院部役員名簿、③議会局機構図、④第一回から四回までの幹部会会議経過概要[13]、⑤大政翼賛会中央本部一覧表、⑥大政翼賛会各局各部電話番号・所在地表、⑦大政翼賛会役員名簿（昭和 15 年 11 月 22 日付）、⑧議会局参与名簿、⑨議会局議事部役員会ニ於ケル意見[14]、⑩第七十六回議会対策（書記官会議決定）及び草案

〇議事部役員会ニ関スル書類（封筒版）

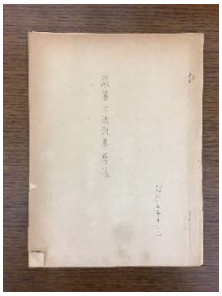
①議会局議事部役員会ニ於ケル意見[15]、②議事概要頭書用紙[16]、③議事運用方法について、④年内ノ議事順序、⑤本会議ニ関スル事項、⑥委員会ニ関スル事項、⑦議事方法改善要項、⑧議事進捗ニ関スル申合、⑨政府ニ要望スベキ事項、⑩昭和十五年十一月十一日　議会局議事部武知[17]副部長ヨリ大麻議事部長ニ送付セルモノ、⑪昭和十五年十一月三十日　議会局議事部副部長武知勇記氏ヨリ大麻議事部長ニ提出シタル「新体制ト議会ノ運営」、⑫新体制と議会の運営[18]、⑬議事部武知勇記君ヨリ依頼ニヨリテ意見ヲ記シタルモノ　昭和十五年十一月、⑭質問ニ対スル大麻部長ノ答弁、⑮議会局の地位・権能等、⑯議会局中心ニ議会運営ヲナスコトノ可否、⑰議事ノ運営ニ付イテ（各派交渉会ニ代ル機関）、⑱議会局ニ於ケル議事連絡ノ要綱（部ヲ活用セル案）、⑲会議概要メモ書き

（図表４）簿④



（図表５）簿⑩

（図表６）封⑦



（図表７）封⑫

[13] 第３回は議事方法改善要項、第４回は議事進捗ニ関スル申合、政府ニ要望スベキ事項を含む。

[14] 会議経過概要の印刷版となっている。

[15] 第３回は議事方法改善要項、第４回は政府ニ要望スベキ事項を含む。

[16] 簿④の各回概要の最初に付されているものでもあり、封②はその残部２枚。回次、年月日、場所、出席者を記録するために用いられる。回次と月日は空欄。出席者は名前が入っており、〇や―等を付し、出欠を表している。

[17] 武知勇記　旧民政党出身、愛媛県第１区選出、当選４回（いずれも昭和 15 年 11 月当時）。衆議院事務局編『昭和 12 年 12 月編衆議院要覧（乙）』126 頁参照。議会局議事部の副部長を務めた。

[18] 薄紙に印刷されたもの。封⑪がこれの手書き版でほぼ同内容となっている。詳細はⅣ－１。

２　幹部会の会議概要

議事部幹部会には議事部の部長、副部長５名、理事10名[19]、事務局から大木操書記官長、大池眞書記官（議事課長[20]）が出席していた。なお、開催場所はいずれも議長応接室であった。各回の概要は以下のとおりである。

○第１回（昭和15年11月８日 13:35開会～15:00散会）

政党解消下における議事運営の方法をどのようにすべきであるかということについて、総括的な意見聴取を行っている。

冒頭、大麻大政翼賛会議会局議事部長（以下「大麻議事部長」という。）ら挨拶の後、引き続き、大麻議事部長が翌９日の総会や議会局からの通知状の発送、議事部と審査部との関係、議事部の職務等について説明。なお、「質問ニ対スル大麻部長ノ説明」となっているが、どのような質問が誰からなされたかという記述は、本文書中には見当たらない。

大麻議事部長による議事部の職務に関する説明中、「丁度昔ノ党ノ院内総務ノ役ト御了解ヲ願ヒ差支ナキモノト思フ」という記述がある。院内総務とは現在の国会対策委員会に当たることから、大麻議事部長の議事部の役割に対する認識が分かるとともに、どのようにして各議員に議事部の職務について納得してもらおうとしていたかがうかがえる。

大麻議事部長の説明後、議事部や議事運営方法に関する総括的なこと、控室、議席、部属[21]、部長及び理事の互選[22]について、意見を出し合い散会した。

何かを「決定」したという記述はなく、この日は意見を出したのみで終了したと考えられる。また、次回日程や協議内容についての言及はなかった。

○第２回（昭和15年11月12日 13:15開会～16:20散会）

冒頭、副部長交代（三浦虎雄から永山忠則）を部長から報告した後、議事運営方法について、各員の意見交換が行われている。

その後、全院委員長[23]・常任委員・特別委員・勅語奉答文起草委員[24]の選挙、発言通告・順位、部属の各部に役員設置の件、理事会・部長会に関する件、議事順序や発言員数決定の件、動議の取扱い、本会議と委員会との関係、院内に出入り可能な者について協議した（一部は後日協議）。

最後に大麻議事部長から、次回は議会新体制確立に関する新しい事項について考案・提出せられたいとの話及び次回の日時の指定があり散会した。この時点で次回の協議事項と日時が決まっており、来る第76回帝国議会の運営に関することのため、ある程度、全体の日程感も既に定まっていたのではないかと考えられる。

なお、この日も「決定」との記述はない（後日協議することに決したというものはある。）が、「反対スル者多シ」、「賛成者多シ」、「トノ説多シ」との記述が一部見られた。開会時間が３時間以上にわたっており、活発な議論が

---

19 部長、副部長、理事はいずれも衆議院議員である。

20 内閣印刷局編『職員録昭和15年８月15日現在』内閣印刷局（1940）170頁

21 帝国議会では部属制が採用されていた。常会ごとに議長及び副議長を除く総議員を抽籤（ちゅうせん）により九つの部に分け、常任委員の選出母体（各部で同数の議員を選出して常任委員とする）として利用していた。（議院法第４条、第20条第３項及び旧衆議院規則第16～18条、第45～48条）。

22 部属の各部において部の事務整理を行う部長、部長を補佐し、部長に事故あるときは代理となる理事をそれぞれ１名ずつ、無名投票で決していた（旧衆議院規則第19～22条）。

23 全院委員会とは、議院の全議員で構成される委員会であり、議場において開催される。全院委員会が開会された例は少なく、衆議院では計４回、第13回帝国議会が最後である（衆先153、衆議院先例彙纂昭和17年12月改訂上巻122頁）。

24 開院式で賜る勅語に対する奉答文を起草する委員会の委員のこと。

行われたことが推察される。

○第３回（昭和 15 年 11 月 20 日　14:20 開会～16:18 散会）

冒頭、大麻議事部長から、議会局職制に基づき、議会局長の諮問機関として議会局参与を置くという話があることを報告。人選は主として代議士だが、外部から入れてはどうかとの考え方もあり、審査部では民間からも人選したいという話があった。

その後、武知大政翼賛会議会局議事部副部長（以下「武知副部長」という。）提出の「議事方法改善要項」という本会議や委員会運営、議案提出に関する私案が提出され、それをベースに意見交換が行われた。この文書では「採用」や「後回し」等の文言が朱書きで記載されている。なお、「議事方法改善要項」の詳細についてはⅣ－２で述べることとしたい。

最後に大麻議事部長から、次回は政府に対し要望・希望すべき事項を各員で研究・提出せられたいとの話があるとともに、日時の指定があり散会した。

○第４回（昭和 15 年 11 月 30 日　14:40 開会～16:10 散会）

冒頭、議事運用に関する意見交換が行われた。次の事項に移る前に、大麻議事部長は「来週ニ此根本問題ニ付最後ノ決定為シタシ」と述べている。

その後、第 74 回帝国議会、昭和 14 年１月 21 日の各派交渉会で決定した「議事進捗ニ関スル申合[25]」と「政府ニ要望スベキ事項」が配付・朗読され、そのうち、「政府ニ要望スベキ事項」について協議を行った。

第 74 回帝国議会で決定された「政府ニ要望スベキ事項」は、政府提出議案について、なるべく会期前半に提出すること、その理由書は詳細にすること、また、質問日は励行し、政府は口頭答弁をすることの３項目に関する要望事項である。この第４回の幹部会で協議された結果、それに新たな要望を追加する形で決定をしている。追加事項は、「文書による答弁はできるだけ詳細に」、「質疑に対する答弁は氷解するに足るよう具体的内容を示すこと」、「秘密会を要求する際は真に必要な場合に限るように」という３点であった。

最後は「予定ノ事項終了シタルヲ以テ散会ス次回ハ追テ期日ヲ通知スルコトト為レリ」となっており、「来週ニ此根本問題ニ付最後ノ決定為シタシ」との発言があったにもかかわらず、今後の議事内容や日程が定められることなく散会している。

その「此根本問題ニ付最後ノ決定」を行うとした翌週について、大木書記官長の手帳や日誌を見る限り、議事部関係の会議を開催したというような記述はない。しかし、幹部会が開催された日の大木書記官長の手帳を見ると、第３回が開催された 11 月 20 日以外の日については空欄であったり、それ以外の事項のみが記載されていたりする[26]ため、翌週に議事部の会議が何も開催されなかったか否かは断定できない。また、大木書記官長の日誌の 12 月 10 日条を見ると、その日に議会局議事部会合が開かれており、「大麻部長ヨリ議員クラブ[27]設立趣意書及規約ヲ読上ゲ一同ノ賛同ヲ得ル[28]」との記述があるので、１週間先送

---

[25] 戦時議会という状況に鑑み、議会の機能を発揮しつつ、審議能率の向上を図るため、本会議及び委員会における質疑制限や重複回避、事前調整を行うこと等、議事進捗に関する全 10 項目にわたり申し合わせたもの。

[26] 大木操「手帳 昭和十五年」中十一月八日条、同十一月十二日条、同十一月二十日条、同十一月三十日条『大木操関係文書 194』国立国会図書館憲政資料室所蔵 〈https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11536352〉（参照 2021.8.10）

[27] 昭和 15 年 12 月 20 日、衆議院に結成された会派、衆議院議員倶楽部のこと。

[28] 大木操「日誌 大木書記官長手記 昭和十五年十一月廿九日～同十六年五月廿七日」中十二月十日条『大木操関係文書 204-1』国立国会図書館憲政資料室所蔵 〈https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11536364〉（参照 2021.8.10）

りされた可能性もある。ただし、これが大麻議事部長の言っていた根本問題についての最後の決定なのか定かではない。少なくとも第５回幹部会の経過が存在していないため、会議の形態は全体会だったのではないか。

この日決定した政府に要望すべき事項は、政府に申し入れたのか、申し入れたのであれば、誰が誰にどのような形で行ったかということは本文書に記載がない。院の公式な機関ではないためか、衆議院公報にも記載はなかった。また、新聞（朝日、読売）を確認したものの、特にそれと思わしき記事はなかった。

各回幹部会の概要は以上のとおりである。

内閣情報部発行『週報[29]』の「新体制早わかり」においては、政治運営の改善の外に、議院の組織そのものについても改善を要するものがあり、そのため、「議院法」（明治 22 年法律第２号）の改正が研究題目として取り上げられることとなる[30]としているが、特に幹部会では議院法の改正については議論がなされていない。

昭和 15 年 10 月末に秋田清拓務大臣の首唱で、議会運営方法について全議員による社交倶楽部たる議員倶楽部を結成して統制する案について協議すべく開かれた会合に、大麻議事部長も出席していた。また、同年 11 月１日の議会局衆議院部の緊急部長及び副部長会議で議員倶楽部組織という議会運営方針を決定していた[31]ので、一連の議事部幹部会では衆議院議員倶楽部の組織・活用が議論の中心になっていたとしてもおかしくはないが、特に議員倶楽部についての記述はなかった。

Ⅳ　項目ごとの文書の内容

１　大政翼賛会、議会局と議事運営との関係（封⑫「新体制と議会の運営」を通じて）

大政翼賛会が綱領、宣言なしの出発となった状況と同様、議会局自体も未定のことが多く、議員も「翼賛会と議会の関係をどう考えたらよいか困惑してい[32]」るような状態であった。そのことは第１回幹部会冒頭における大麻部長の「根本方針ニ付何等決定シ居ラス従テ原案ノ如キモノナシ」という言葉からもうかがえる。

この議会局議事部にとって大きな問題であろう、議事運営に対する大政翼賛会や議会局の関わり方について、封⑫「新体制と議会の運営」に記述がある。これは第４回の幹部会と同日の 11 月 30 日、時間の前後関係は不明であるが、武知副部長から大麻議事部長に提出されたものである。

封⑮「議会局の地位・権能等」は、手書きの文書で、「議事部ニ於テ従来ノ交渉会ノ役割及委員選定等ヲ為シ得ルトスレハ其ノ説明理由如何」のように、「〇〇如何」、「〇〇スヘキヤ」といった質問項目と考えられる記述が列挙されている。

封⑬「議事部武知勇記君ヨリ依頼ニヨリテ意見ヲ記シタルモノ」は、その冒頭で、封⑮の項目の一部が取り上げられ、その後、意見が質問に対する答弁のような形で記されているため、封⑬は封⑮を受けて作られたものと考えられる。

封⑫と封⑬は、取り上げている項目（議会局の地位・権能や事前に議員に了承を得るべき事項等）及び内容（帝国議会の地位・権能

29　『週報』は政府編集発行の唯一の総合的国策のパンフレット。全国民への時局の指針であり、実践の教本である旨、同臨時号第 208 号の奥付に記載されている。内閣情報部「週報　臨時号　第 208 号」内閣印刷局（1940）63 頁

30　同上　51 頁

31　横越英一「無党時代の政治力学（一）―大政翼賛会の成立から大日本政治会の解散まで―」『名古屋大学法制論集 32』名古屋大学大学院法学研究科（1965）19-20 頁

32　古川隆久「日中戦争期の前田米蔵―前田の憲政論を中心に―」『史學雜誌第 128 編第６号』史學會（2019.6）18 頁

や部の活用[33]が最良の方法とすること等）において類似する点が多くある。また、封⑫はその表紙に武知の名が記されており、封⑫は11 月最終日である 30 日に提出されたもので作成時期としては封⑬より後の可能性が高い。このため、封⑫は封⑬を受けて作られたものと考えられる。

以上の関係を整理すると、封⑮は事務局が武知より受けた質問項目、封⑬はそれを受けた事務局作成の意見、封⑫は事務局より受けた意見を基に武知が作成した文書と考えられる。その理由はⅣ－５で述べる。

幹部会では、封⑫について議論されておらず、その後、これがどう取り扱われたか、本文書中や本稿で用いた参考文献には記載がなく、残念ながら不明である。しかし、本文書は武知副部長や衆議院事務局がどのように議会局や議事部と議会の関係を捉えていたか、参考になり得ると思うので、紹介することとしたい。

「新体制と議会の運営」は「議会の地位」、「議事運営の本質」、「議会の自治機関」、「議会局の機能」、「議会と局との連絡」の５項目から成っている。全文そのままだと長くなるため、それぞれの概要を紹介する。

●議会の地位

議会の地位権限は憲法によって与えられたものであるゆえに変革を受けるものではない。大政翼賛会議会局が連絡を誤り、統合の範囲を逸脱すると議会の権限問題にも及びかねないので、議事運営の本質を究めて善処する必要がある。

●議事運営の本質

議事運用は議長の職責であるが、実際上の不便と手続上の混雑回避のため、内部的な公的機関として第 21 回帝国議会に各派協議会を設け、以降、議事運営に関する協議を行い、議事を進めてきた。政党解消の今日、内部的拘束性も消滅し、議員は１人１党の平等の立場となったので、議事運営は議長が法規のまま行うか、各派交渉会に代わる機関を設け、運用円滑を図るかの問題が生じている。

●議会の自治機関

議会は憲法上の機関であり、独自の機能を有し、議院法及び議院規則に基づき行動するものである。議会の自治機関としては、全議員が自治的に行動するか、全議員による議員団を作り、地域別、五十音順、部属別といずれかの方法で分けることとなるが、全議員はばらばらの存在のため、自治的行動で一体となるのは難しく、いずれの分け方でも小党分立状態となり、事あるごとに紛淆（ふんこう）する。このような無統制な小党分立に等しい議員の自治機関のみでは、議事運営を円滑にできようがなく、工夫が必要である。

●議会局の機能

議員の大多数が大政翼賛会議会局に属し、翼賛議会確立という同一目的のため一致行動を取ることになっており、大政翼賛会の職制上、「衆議院関係議事部は議事に関する衆議院との連絡事項を掌る」と規定されているので、議事部が議会との連絡統合の任に当たるのは当然である。これに対し、「大政翼賛会議会局は議会外の機構で、議会局役員は近衛総裁に一方的に任命されたもので、議員が選任したものではないので、議事部と議員には意志連絡がない。そのため、議会局役員が議会の指導的地位を確保することは議会の独立的地位を失墜させ、更に議会の権限を薄弱にするものである。局長の言うようにあくまで内面的努力による議会との連絡統合をもって翼賛体制確立というのが使命で、これを超えて直接

[33] ここにおける「部」とは、部属の部である。部属制については脚注 21 参照。

議事運営の衝に当たることは中間的地位を逸脱する。議事運用は法規に従い、院議によって行われるべき。」との反対論がある。大多数の議員は新体制の熱意に燃えて期せずして大政翼賛会議会局員となった。議会が開かれれば局員は各自の権能によること以外は一致的行動をなすだろう。もし、これに反対するものは局としての行動にあらずとなり、事実上の拘束性が認められるならば、議長は議会局の意志とともに局員以外の者（翼賛会に入会しない者）にも問うて議事運営をするほかない。

●議会と局との連絡

私見では、議会局は議会と政府の中間的存在で、議会人の意志を拘束する権限はないが、表裏一体的存在実現のため、議会と局の意志は常に一致すべきで、それには議会人の自治機関の意志と議会局議事部の指導方針の融合を図ることが大切なので、議長は議会と局との緊密な連携の取れる方法で議事運営をなすべきである。議員の自治機関としては部を利用することが最も穏当であろう。伊東巳代治[34]伯の草した「第一、議案を会議に付するの前、先づ各部に配布し、各部に於て討議の準備をなさしめ以て会議の紛雑を省かんとするにあり、第二、各部に部長を置き以て多衆を統理するの便を取るなり、第三、各部に議員を分配するに抽籤（せん）を用ふるは党派の情弊を避くるにあり」という立法理由に鑑みれば、部の活用は無党無派の今日を予見したかのようで、部の活用が法規上の原則のように主張する者もいる。しかし、議院法上、部は常任委員の選挙母体の機能を有するのみで、議事運営等の事項を掌る権能はなく、従来の交渉事項等に当たるための部の活用はできない。ただ、議院法制定の精神を汲み、部による議員の配分ができているので、これを五十音順で控室に配分し、議員の自治機関とするのと同じ意味で部を利用するにすぎず、法規による部の活用ではない。議院法制定理由を照合し、かつ部長、理事を互選して部内統理の形式も整っているので、部を議会の意志機関として利用するのが一番簡便な方法である。部長、理事に加え、３名の補佐を互選し、５名による部（控室）の意志代表機関を設け、そこより１名ずつ交渉員を出し、それに議会局の意志機関として議事部が加わり、院内協議会を設け、議長は議会と議会局の意向を諮問し、その円満一致を計り、これに基づき議事運営を行うのが最良ではないか。各議員の大体の意向は予知、反映可能なので、議事部は各部の交渉員と常に連絡することが政府と議会との間に立って連絡統合をなすとの本旨にも沿う。そうして従来の交渉会に代わる機関として、前述の院内協議会ができたとしても、議員の委任に基づいて初めて受権による政治的拘束力が生じるので、委任を受けることは先決必要条件である。なお、例外の人々の反対があっても何もかも全会一致ではできず、多数政治の原則から見てこれはやむを得ない。諸案件につき、予め議員の承認、了承を得る範囲を定め、それを得て議事運営の折衝に当たるが、もし議会と議会局の意志が一致しない場合は院議で決するしかない。しかし、大多数の議員が翼賛会所属の今日、人間関係や私的感情による不満や不快はあり得ても双方の意志が全く相反することは予想されない。もし、議会が議会局の意志に反して議会行動をなすならば、議会局は政府と議会との連携をなし得なくなり、議会と政府との協力が不可能となって議会局設置の意義が没却される。議会翼賛体制確立は帝国憲法を恪循（かくじゅん）し時局

[34] 安政４年５月生。内閣総理大臣秘書官、枢密院書記官長等を歴任した。衆議院・参議院編『議会制度百年史　貴族院・参議院議員名鑑』衆議院・参議院（1990）94 頁。枢密院における議院法案審議時は枢密院書記官を務めていた。

認識に徹底し、議会運営の円滑を計り、その機能を発揮して大政を翼賛し奉るのだから議員がこの本義を了承するならば議会の新体制は自ずから成るものと確信する。

２　「議事方法改善要項」の内容

本文書の中で注目すべきものの一つが「議事方法改善要項」である。

「議事方法改善要項」は本会議及び委員会における質疑、提出議案、議員紹介請願や建議案等に関する案がまとめられたものである。

手書きのものが複写された文書であり、それに議論の結果が書き加えられ、会議概要とともに綴(と)じこまれたものが幹部会で使用されたものであろう。なお、封⑤「本会議ニ関スル事項」、封⑥「委員会ニ関スル事項」は、その内容から幹部会で使用する案に至るまでの検討段階のものと考えられる文書である。

まずは、「議事方法改善要項」の中身及び幹部会で協議された結果を紹介したい。以下は簿④のうち、第３回幹部会に綴(と)じられているものである。なお、斜体及び赤字となっているものが、幹部会の協議を受けて朱書きで書き加えられた箇所で、取り消し線が修正を受けた箇所である。

なお、議事方法改善要項についても、その後、どう扱われたか、封⑫と同様、本文書中や本稿で用いた参考文献には記載がなく、残念ながら不明である。しかし、後述するが、過去の申合せや従来議論されていた議会改革の延長線上にあると考えられる箇所もあるため、紹介することとしたい。

議事方法改善要項

本会議ニ関スル事項

一、質疑ニ際シ殊更大臣ノ出席ヲ要求スルノ弊ヲ改メ事実ニ関スル答弁ハ政府委員ヲシテ行ハシメ、政策又ハ方針等ニ関スル重要事項ニ限リ大臣ニ於テ答弁スルコト（委員会ヲ含ム）

委員会ニ譲ルコト

一、質疑ハ成ルヘク之ヲ簡~~単~~*明*ニシ且重複ヲ避クルコト（委員会ヲ含ム）

採用

一、質疑ニ際シ各大臣ノ出席ヲ一斉ニ要求スルノ傾向ヲ改メ出席シ得ル大臣若ハ所管事項ニ付質シ他ハ留保スルヤウニ為スコト（委員会ヲ含ム）

後回シ

一、質疑ニ際シ討論的議論及自己ノ意見ノミ多ク質疑ノ要旨少キモノアルヲ見ルモ出来ル丈ケ要旨ヲ簡明ニ質疑スルコト

後回シ

一、一定議案ニ対スル質疑ニ際シテハ主務大臣及已ムヲ得サル関係大臣ニ質疑スルニ止メ之ヲ機会トシテ政務全般ニ渉ル質疑ヲ為ス傾向アルヲ厳ニ慎シムコト

文書ノ表示方法ヲ訂正シテ採用

一、演説時間ハ予~~メ制限スルコト（委員会ヲ含ム）~~*メ之ヲ決定スル方法ヲ講スルコト*

採用

一、議事進行一身上ノ弁明ハ其ノ本旨ノミヲ述ヘ苟クモ他事ニ渉ルコトヲ慎シムコト

採用

一、質問ノ答弁ニ対スル意見陳述ハ之ヲ廃止スルコト

政府ノ書面答弁ハ簡ニ失シ要領ヲ得サルヲ以テ今後政府ノ口頭答弁ヲ為サシメタシトノ意見多シ

後回シ

一、緊急質問ハ真ニ緊急ヲ要スルモノニシテ一般質問ト為スニ適セサルモノノミニ限ルコト

不採用

一、質疑ハ予メ其ノ要旨ヲ文書ヲ以テ政府又ハ議院ニ通告スルコト（委員会ヲ含ム）

後回シ

委員会ニ関スル事項

一、質疑中事実ニ関スル事項ニ付テハ説明員（政府委員ニ非サル官吏）ノ答弁ヲモ認ムルコト

従来ノ通リ

一、一般的質疑ハ本会議ニ於テ之ヲ行フコトトシ予算委員会ニ於テハ成ルヘク予算関係事項ノ質疑ニ限定シ施政方針ニ対スル一般質疑ヲ再ヒ繰返ス傾向ヲ止メ総括的質疑ヲ成ルヘク簡単ニ終了シ次テ各省ノ順ニ質疑ヲ為スコト

文書ノ表示方法ヲ訂正シテ採用

一、委員会ニ於ケル政府ノ方針ニ関スル答弁ハ主務大臣之ニ当ルモ大臣差支アル場合ハ政府委員（参政官）代理シテ之ヲ行フコト尚要領ヲ得サルトキハ適当ノ時期ニ於テ主務大臣ノ答弁ヲ求ムルコト

不採用

一、予算決算総会ニ於ケル質疑ハ各省関係事項ノ大綱又ハ総括的質疑ヲ為シ一省限リニ関スル施設事項又ハ細密ニ渉ル事項ハ分科会ニ譲ルコト

採用

一、従来決算ノ審査ニ当リテハ予算委員会ト同様一般ノ国策政策等ニ付論議セルモ今後ハ決算其ノモノニ限局シ審査ヲ慎重ナラシムルコト

不正行為ヲ為シタル官吏ノ糾弾方法ヲ講スルノ要アリトノ意見多シ

決算審査ヲ尊重スル意味ニテ採用

一、委員会、分科会ニ於テハ応答者ヲ指定シ必要ナル政府当局者ノ出席ヲ求ムルニ止ムルコト

不採用

一、委員ノ頻繁ナル更迭及委員ノ兼務ハ質疑ノ重複ヲ来シ審査ヲ渋滞セシムルヲ以テ出来ル限リ之ヲ避クルコト

委員ノ更迭ヲ厳重ニスルコトトシ採用

一、委員会ニ新聞記者ヲ入ルルコトノ可否ヲ研究スルコト

記者ヲ入場セシムルコトハ可ナルモ新聞紙ニ発言者ノ氏名ヲ掲載スルコトヲ止メシムルノ要アリトノ意見アリタリ

後日ノ研究ニ譲ル

一、総テノ委員会ニ速記ヲ付スルコトヲ原則トセス場合ニ依リ速記無シニテ委員会ノ審査ヲ進ムルコト

一、委員会ハ成ルヘク円卓会議主義ヲ採ルコト

委員長ニ委ヌルコト

一、最近ノ議会ニ於テハ特別委員ノ員数増加スルノ傾向アルモ定足数トノ関係上~~成ルヘク少数トスルコト~~*適当ニ考慮ヲ加ヘルコト*

採用

一、議案ノ審査開始ニ際シ大体ノ審査期間及審査方針ヲ予メ定ムルコト

採用

一、委員会議録ノ増刷ヲ廃止スルコト

採用

一、資料及参考書類ノ提示要求ハ関係法案ノ審議ニ特ニ必要ナルモノニ限ルコト

必要ナシ

議案提出ニ関スル事項

一、予算ヲ伴フ法律案ト雖モ財政法ニ非サル限リ軽微ナルモノハ先ツ貴族院ニモ提出シ得ルコトトスルコト

衆議院ハ先議権アルヲ以テ不可

一、議員提出議案ハ同一議案ヲ後ヨリ提出スルコトハ中止スルコト

審査部ニ回スコト

一、請願ヲ議員カ紹介スル場合ハ内容ヲ十分ニ調査シテ成ルヘク必要ナルモノニ限ルコト

採用

一、建議案ハ重要性アルモノニ限リ地方的及

部分的ノモノハ出来得ル限リ提出セサルコト

採用

挙げられている項目は、要求大臣を必要最小限に限る、質疑内容の重複回避、質疑要旨の文書による通告等であり、後回しにされているものも多いが、審議能率の向上に関するものが中心となっている。第４回幹部会で配付、朗読された、第 74 回帝国議会昭和 14 年１月 21 日各派交渉会決定の「議事進捗ニ関スル申合」に似た項目も少なくない。この申合せは、その本文にもあるとおり、「戦時議会ノ重要性ニ鑑ミ、議会ヲシテ権威アラシメ、議事ノ進行ヲ敏活ニセムガ為、議院内ニ於ケル言論、行動ヲ調整スルノ方途ヲ講ズル」ために行われており、議事方法改善要項もこれと同様の趣旨で作成されたものと考えられる。つまり、戦時議会であることに鑑み、審議能率の上昇こそ図るものの、それは議会の権限縮小ではなく、権威あらしめることを意識したものと考えられる。なお、表示方法変更も含め、「採用」とされた 13 項目のうち、４項目はこの申合せと合致しており、政党が解消しているため、状況は異なるが、２年弱経過してなお、同様の事項について協議、決定している。

また、委員会における法律案の審査期間、方針をあらかじめ設定するような項目もあり、採用されている。恐らく、このような案が出ているのは、昭和 13 年、第一次近衛内閣下で開催された議会制度審議会における「衆議院規則第 57 条『議院ハ期限ヲ定メ委員会ヲシテ審査ノ報告ヲ為サシムルコトヲ得』を活用して法律案に審査期限を付けるという案[35]」と同趣旨ではないかと考えられる。

３　各派交渉会、議院協議会と議会局議事部幹部会

次に、各派交渉会、議院協議会と議会局議事部幹部会の関係について、簡単に述べることとしたい。

政党解消以前の最後に行われた各派交渉会は、本院庁舎の一部臨時使用認容に関する件について協議をした昭和 15 年６月 22 日であった[36]。

政党解消後の同年９月６日、北白川宮永久王殿下御出征中薨去あらせられたるに付奉呈すべき弔詞の件を協議するため、また同月 20 日に陸軍病院並び海軍病院へ慰問使派遣の件を協議するため、打合会という形で会議が開かれている[37]。打合会の記録には、「各政党は発展的解消を遂げたので従来の各派交渉会を開催することができない状態にある。今般、協議の必要が生じたので便宜、従来議長と院内外とを連絡する旧各派の議員から議長において選考の上、参集してもらった」旨の記述があり、打合会は従来の各派交渉会に当たる会議であることが分かる。「各派」が存在しないため、この名称になったものと考えられる。

その後、第 76 回帝国議会召集直前の同年 12 月 21 日、議院協議会が開催された。なお、９月の第２回の打合会からこの議院協議会までの間、同様の会議は開かれていない。議院協議会の記録には、「協議の前にこの会の名称を定めたい。以前は各派交渉会とし、昨年、各派交渉会規程ができたが、公報等で通知するため言葉を一定しておく必要があるので、

[35] 村瀬信一『帝國議会改革論』吉川弘文館（1997）178 頁

[36] 第 75 回帝国議会閉会中衆議院公報号外（６）２頁（昭 15.6.29）。帝国議会期は閉会中の公報に回次は付さないが、本稿脚注においては、便宜上、付することとした。

[37] 第 75 回帝国議会閉会中衆議院公報号外（７）１頁（昭 15.9.6）、同号外（10）１頁（昭 15.9.21）

議院協議会としては如何か」という趣旨の議長発言があり、議院協議会もまた、従来の各派交渉会に当たる会議であることが分かる。議事部幹部会で協議されていた控室、議席等の事項はこの議院協議会で決まっている[38]。

４　議事部幹部会、「第七十六回議会対策」と議院協議会

第１回、第２回の議事部幹部会において、来る第 76 回帝国議会の運営をどのように行っていくか議論がなされた。Ⅲ－２で述べたとおり、その時点では意見交換止まりで、特に議事部としての結論は出なかった。第３回の幹部会では、議事方法改善要項をベースにある程度のことは決定したが、後回しと決したものも少なくなく、全体としてどのような結論を出したのか、幹部会の経過では分からない。

その結論の案に当たると考えられるものが簿⑩「第七十六回議会対策（書記官会議決定）及び草案」である。書記官会議[39]の開催時期は、大木書記官長の昭和 15 年手帳の 12 月 18 日条に「午前午後打合会原案書記官会議　府県順[40]」との記載がある。午前午後とあるため、長時間に及んだものと考えられる。この打合会とは、Ⅳ－３で述べたとおり、従来の各派交渉会に代わるものであり、後の議院協議会である。議事部幹部会はこの打合会が開催された９月と議院協議会が開催された 12 月の間である 11 月に開催されている。

つまり、議会局議事部で、第 76 回帝国議会の議事運営について議論され、議院協議会で協議・決定する事項の「原案」を書記官会議で協議・決定し、それが議院協議会の協議事項へとつながり、最終決定されたということである。

なお、第４回の幹部会から約半月が経過し、その間には衆議院議員倶楽部設立についての協議が進んでおり、議院協議会前日の 20 日には結成されていた[41]が、書記官会議決定の内容にも「議員倶楽部」という文言は見当たらなかった。

この「第七十六回議会対策」もその内容を紹介することとしたい（なお、草案部分は割愛する。）。

◎第七十六回議会対策（書記官会議決定）
一、議員控室ノ件
（１）召集日ノ仮控室ハ府県順ニ依ルコト
（２）部属定マリタルトキハ部号順ニ依ルコト
二、議席ノ件
（１）召集日ノ仮議席ハ府県順ニ依ルコト
（２）部属定マリタルトキハ部号順ニ依ルコト
（部内ハ府県順ニ依ルコト但シ議長ニ於テ議席指定後ノ変更ハ之ヲ許可スルコト）
三、部属ノ件
部属ハ議場ニ於テ抽籤（せん）ニ依リ決定スルコト
（議席順ニ抽籤（せん）ス）
四、部長理事選挙ノ件
（１）従来ノ先例ニ依ラス互選、（推薦又ハ投票）ニ依ルコト
（２）当日ノ未応召者モ選挙シ得ルコト
五、全院委員長選挙ノ件
全院委員会ノ活用又ハ全院代表ノ場合等ヲ予想シ適任者ノ選定ヲナスコト
六、委員選定ノ件

38　第 75 回帝国議会閉会中衆議院公報号外（19）３頁（昭 15.12.21）
39　衆議院事務局の書記官長及び書記官による会議。
40　大木『手帳 昭和十五年』中十二月十八日条
41　『東京朝日新聞』夕刊（1940.12.21）

開院式勅語奉答文案委員
常任委員
特別委員等ノ選定ニ当リ
（1）各部ノ役員ヨリ予メ候補者ヲ申出テシメルコト
（2）補欠ノ場合ハ前任者ノ部ヨリ補充スルコト
七、各部役員ノ件
（1）各部ニ総務及幹事数名ヲ設クルコト
（2）理事モ総務ニナルコト
（3）総務又ハ幹事ヲ議事係、委員係及交渉係等ニ分チ事務ノ分担ヲ定ムルコト
八、理事会及部長会
（1）従来ノ各派交渉会ニ代ルモノトシテハ各部ノ理事ヲ以テスル理事会ヲ設ケ之ニ当ツルコト
（2）場合ニ依リ部長会ニ諮ルコトアルヘキコト
九、発言通告及順位
（1）発言者ノ通告ハ各部役員ヲ通ズルヲ原則トナスコト
（2）発言順位ハ理事会ニ於テ之ヲ定ム、但シ部号順ニ依ルヲ原則トス
十、議事順序発言員数等ハ理事会ニテ協議決定スルコト
十一、動議ノ取扱
（1）進行係ヲ設置スルコト（二名トシ理事会ニテ決定スルコト）
（2）進行係ノ動議ハ正規ノ賛成アリト認ムルコト
（3）進行係以外ノ動議ハ正規ノ賛成者ヲ必要トスルコト
十二、本会ト委員会トノ関係
（1）定足数トノ関係上本会議中委員会ノ開会数ヲ制限スルコト
（2）本会議日ヲ予メ定メ置カサルコト

以上が「第七十六回議会対策」の内容である。前述のとおり、あくまで原案のため、議院協議会との決定事項とは一部相違がある。衆議院公報に掲載されているものと比較すると、その相違点は以下のとおりである。①控室と議席について単に府県別と決定。特に議席については、実際の第 76 回帝国議会の議席表を見ると、部号順への議席変更はされていない。②部属については、議場での抽籤（せん）ではなく、議長一任で決定。③部長理事の互選も従前どおりと決定。④発言順位は追って決定。⑤各部役員の件等、一部は議院協議会の決定事項に出てきていない。

5　衆議院事務局と大政翼賛会議会局議事部

議事部幹部会には事務局から大木書記官長と大池書記官が出席していた。

出席に至るまでの経緯、また、議事部幹部会が議長応接室で開会された理由は、本文書にも、大木書記官長の手帳等にも記載がなく不明である。大木書記官長は議会局による議会運営については、大麻議事部長に「トニカク議会局デ議会ヲ動カスヤリ方ハ不可、之ヲ大イニ説キタリ[42]」と話すほど、反対であったため、積極的に幹部会に出席したり、議長応接室を開催場所として勧めたりしていたとは考えにくいのではないか。前田議会局長や大麻議事部長は日記類がなく、伝記は存在するものの、いずれも議会局議事部と衆議院事務局の関係性については記されてはいなかったので、その経緯ははっきりしない。

ただ、簿冊版の表紙には「議事課」と書かれているので、当時の衆議院事務局議事課で関係文書の整理等を行っていたということは推測される。

[42] 大木『日誌 大木書記官長手記 昭和十五年十一月廿九日～同十六年五月廿七日』中十一月三十日条

ここで、封⑫、封⑬、封⑮について、なぜⅣ－１で述べた推測をしたか、その理由を述べたい。

封⑮は先述のとおり、質問事項が列挙された文書であり、封⑬は封⑮の質問事項の一部を取り上げ、それに対する意見を記したものである。

ではなぜ、封⑬は事務局が作成したものではないかと考えられるのか。その理由は２点ある。

第一の理由は、部の活用が議事運営方法として最も簡便として取り上げられており、また、議員倶楽部に関する話が出てこないためである。議事課では昭和 15 年９月に閉会中の部の存続や活用等に関する「部の研究」を行っている。また、議員倶楽部については、大木書記官長の手帳の 12 月 11 日条に当初は「大政翼賛会所属」議員倶楽部の計画だったが（同月）10 日に町田忠治[43]の異議により「衆議院」議員倶楽部となった旨の記述がある[44]。つまり、議員倶楽部は議事部幹部会が開催されていた 11 月においては、翼賛会関係組織としての意味合いが強く、このため、大木書記官長が衆議院の存在が脅かされるのではないかと警戒して、それに触れることなく、研究を行っていた部の活用を意見としたのではないかと考えられる。

第二の理由は、議会は憲法上の厳然たる機関で独自の機能を有し、議院法や衆議院規則に基づいて行動しているので、議会局が議員の行動を指図できるものではない等、その意見は議会局による運営について否定的であり、大木書記官長の考えとも合致するためである。

６　旧会派勢力と議事部幹部や議会局参与の構成

各会派解消前の会派構成[45]、議事部幹部（部長、副部長、理事）及び議会局参与の出身会派別議員数については、図表８のとおりである。

（図表８）各会派解消前の会派勢力と議事部幹部・議会局参与の出身会派別議員数

会派名称	各会派解消前	議事部幹部	議会局参与
立憲民政党	169	7 （うち永注1 1）	10 （うち永２）
立憲政友会注2 （中島派）	97	3	4
立憲政友会 （久原派）	65	2	3
第一議員 倶楽部	25	1	1
社会大衆党	24	1	1
立憲政友会 （統一派）	16	1	1
国民同盟	10	1	－
十日会	10	－	－
七日会	7	－	1
無所属	22	－	－
欠員	21	－	－

（出所）衆議院・参議院「議会制度百年史　院内会派編衆議院の部」を参考に筆者作成
（注１）昭和 15 年７月 30 日、立憲民政党から永井柳太郎外 37 名が新体制運動への参加をめぐる問題を機に会派離脱した。これらの議員は会派結成せず、無所属だったため、便宜上、永井派とし、民政党に加えた上で、（うち永）と表記した。
（注２）立憲政友会は後継総裁問題をきっかけとし、第 75 回帝国議会召集日時点で３派に分かれていた。

なお、議会局各部の部長は「旧政党会派の派閥関係から実現したもの[46]」となっており、「旧政党会派の均衡人事であ[47]」ったが、議事部幹部や議会局参与の人選もまた、図表から分かるとおり、衆議院における会派の解散前

[43] 旧民政党出身、秋田県第１区選出、当選９回（いずれも昭和 15 年 11 月当時）。衆議院事務局編『昭和 12 年 12 月編衆議院要覧（乙）』195 頁参照。解党前の民政党総裁を務めていた。

[44] 大木『手帳 昭和十五年』中十二月十一日条

[45] 衆議院における各会派中、最初に会派を解散した十日会の会派解散日前日である昭和 15 年７月１日付とした。

[46] 大麻唯男伝記研究会『大麻唯男』櫻田會（1996）　133 頁

[47] 大麻唯男伝記研究会・前掲書　134 頁

の旧会派勢力と同様になっており、均衡を考慮した人選であった。

（参考）　年表

年月日	出来事
昭 15. 6. 24	近衛、枢密院議長を辞任 政治体制再編成の決意表明
7. 2	衆院、十日会解散
7. 7	近衛、新政治体制確立に関する所信披歴 衆院、社会大衆党解散
7. 16	衆院、立憲政友会（久原派）、立憲政友会（統一派）解散 米内内閣総辞職
7. 22	第二次近衛内閣成立
7. 26	衆院、国民同盟解散
7. 30	衆院、立憲政友会（中島派）解散
8. 12	衆院、第一議員倶楽部解散
8. 15	衆院、立憲民政党解散
8. 16	衆院、七日会解散
8. 28	第１回新体制準備会 近衛首相、新体制声明文発表
9. 3	第２回新体制準備会 新体制組織大綱試案を発表
9. 6	第３回新体制準備会
9. 9	新体制準備会特別審議会
9. 10	第４回新体制準備会
9. 13	第５回新体制準備会 新体制綱領規約要項決定
9. 17	第６回新体制準備会 運動を大政翼賛運動、会名を大政翼賛会と決定
9. 27	閣議、新体制運動の名称を大政翼賛運動、中核体を大政翼賛会と決定、最高人事発表 日独伊三国同盟成立
10. 12	大政翼賛会発会式挙行 大政翼賛会設立
10. 19	議会局議事部会合
11. 8	**第１回議事部幹部会**
11. 9	議会局全員会合
11. 10	紀元二千六百年式典挙行
11. 12	**第２回議事部幹部会**
11. 20	**第３回議事部幹部会**
11. 30	**第４回議事部幹部会**
12. 9	議会局部長会議
12. 10	議会局議事部会合
12. 18	衆院、書記官会議で打合会原案決定
12. 20	衆院、院内会派衆議院議員倶楽部設立
12. 21	衆院、議院協議会
12. 24	第 76 回帝国議会召集日
12. 26	第 76 回帝国議会開院式
昭 16. 1. 22	衆院、政治体制強化決議[注2]
2. 8	衆院、近衛首相翼賛会の性格を説明、平沼内相大政翼賛会は公事結社と説明[注3]
4. 12	大政翼賛会、第１回改組実施（議会局廃止）

（注１）大政翼賛会成立過程～第１回改組まで。翼賛運動史刊行会・『翼賛國民運動史　全』、大木『手帳昭和十五年』及び『日誌 大木書記官長手記 昭和十五年十一月廿九日～同十六年五月廿七日』、衆議院・参議院『議会制度百年史　院内会派編衆議院の部』を参考とした。なお、ここまでに取り上げた出来事以外にも、筆者が必要と感じたものを追加している。

（注２）国務大臣に対する質疑を取りやめ、本決議を行った。大木書記官長は「衆議院は自らの首を締め大切な権限を放棄した自殺行為を犯したものと嘆ぜざるをえない」（大木操『激動の衆議院秘話－舞台裏の生き証人は語る』第一法規出版（1980）272頁）と回顧している。

（注３）政治結社ではない、すなわち、政治的な力は持たない、としたのである。

おわりに

以上、大政翼賛会議会局「議事部役員会ニ関スル書類」について、内容を紹介するとと

もに考察を述べてきた。

大政翼賛会に関する研究はある程度存在するものの、議会局議事部に焦点を当てた研究は管見の限りではない。それは、例えば本稿でも参考文献として用いた「翼賛国民運動史」においても議会局議事部の活動に関する詳細な記述はなく、また、議会局や議事部の主要人物である者の日記が存在しない等、史料的制約が大きいことがその一因であろう。

私には本文書の史料価値の適切な判断を行うことは難しいが、国立国会図書館ホームページによれば、史料の有効性・信頼度の目安となるものは、その史料を「いつ」「どこで」「だれが」書いたか、の三要素であり[48]、本文書はその時期、対象となる会議がはっきりしており、表紙に「議事課」と書かれ、衆議院事務局の文書であることが分かり、これらの要素を満たしているであろう。

議会局は大政翼賛会発足の昭和 15 年 10 月から第１回改組が行われた昭和 16 年４月までの約半年という短期間しか存在しない組織であった。本文書は約１か月間とそれ以上に短い期間、更に議会局内の一つの部である議事部の計４回の幹部会に関するものでしかなく、情報量としては限られており、また、不明な点も少なくない。しかし、本文書は史料として、不明な点の多い議会局議事部の活動を知る一助になるのではないかと思う。

できれば今回の執筆に当たり、極力、文書そのものの中身を紹介したかったが、紙幅の限り等もあり、全てはできなかった。また、不明な点も少なくないとしたが、参考文献の数も少なく、考察は推測を多分に含んでいる。

最後に、本稿の執筆に当たり、御助言をいただいた上司や関係者の皆様への感謝を申し上げ、また、「議事部役員会ニ関スル書類」と本稿が今後の大政翼賛会研究等の一助となることを願いつつ、本稿を終えることとしたい。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・赤木須留喜『近衛新体制と大政翼賛会』岩波書店（1984）
・赤木須留喜解説『大政翼賛運動資料集成 第一巻』柏書房（1988）
・有竹修二『前田米蔵伝』前田米蔵伝記刊行会（1961）
・伊藤隆『大政翼賛会への道 近衛新体制』講談社学術文庫（2015）
・古川隆久『戦時議会』（日本歴史叢書）吉川弘文館（2001）
・同「田中義一内閣期の前田米蔵」『史叢第 88 号』日本大学史学会（2013）
・古屋哲夫「Ⅵ翼賛体制と対米英開戦―第 76～80 回帝国議会―」内田健三ほか編『日本議会史録 三』第一法規出版（1991）
・衆議院事務局議事部議事課所蔵資料

[48] 国立国会図書館ホームページ「史料に見る日本の近代 開国から戦後政治までの軌跡 歴史史料とは何か」<https://www.ndl.go.jp/modern/guidance/whats01.html>（参照 2021.8.19）

論　文

帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動

衆議院事務局庶務部文書課
吉　野　　貴　浩

■要　旨■

衆議院調査会は、帝国議会期の1941（昭和16）年に設置され帝国議会が国会となるまで衆議院に置かれた組織であった。帝国議会の短い会期を補うため閉会中に活動できる制度の構築に議会発足当初から衆議院は取り組んできたが、閉会中に活動する機関設置の議院法改正は実現しなかった。その中で法改正を行わない形で調査機関を設置しようという動きがあり、まずは衆議院事務局に調査部設置、その後に衆議院調査会の設置という経緯があった。調査会は閉会中に政府に対する質疑、議会提出議案の事前調査など幅広い活動を行っていた。また調査部も議員の政務調査のための調査を行っていた。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　調査会設置の経緯と背景
Ⅱ　調査会の組織と活動
おわりに

はじめに

衆議院調査会（以下「調査会」という。）は、「議会の開会中と閉会中とを問わず、常時議会議事準備のため国政全般の調査研究と会員の親睦とをはかる目的」で1941（昭和16）年６月６日の議院打合会[1]で衆議院調査会規約、申合事項を決定して設置されたものである[2]。

設置以後、調査会は全衆議院議員を会員とし、1947（昭和22）年３月の第92回議会終了の時期、つまり帝国議会が終焉するまで、戦時下及び戦後における重要施策、議会提出予定の法律案などについて各省当局の説明聴取、資料収集、現地調査などの調査活動を行った[3]。調査会の活動期間は約６年弱あり、また、閉会中に活動ができる組織として、帝国議会時においては特異な存在であったと考えられるが、調査会の存在や活動についてはあまり知られていないのが現状である。

このような状況であるので、調査会の先行研究は多くないが、少ない研究の中でも村瀬信一は調査会設置までの政治的な動きを説明し、閉会中も活動する調査会を議会の審査能力を強化し審議の実質化・効率化を推進する手段として、帝国議会時の議院制度改革の潮流の一応の到達点と調査会を高く評価している[4]。また、近年では、事前審査制に焦点をあ

1　帝国議会時、衆議院では各会派が議事の順序や儀礼に関する件、その他の事項について、事前に協議を行うための協議機関が1904（明治37）年の第21議会から設けられていた。協議機関の名称は各派交渉会（各派協議会）であったが、衆議院調査会規約の決定時は、いわゆる新体制運動の下で諸政党が解党し、院内会派が「衆議院議員倶楽部」の一団体のみであったため、名称は「議院打合会」となっていた（衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』衆議院・参議院（1990）85-86頁）。また、会派間の交渉機関の変遷については、木村利雄「議会における交渉機関の変遷と会派の関係」『議会政治研究26号』議会政治研究会（1993.6）を参照。

2　衆議院・参議院編『議会制度七十年史　帝国議会史　下巻』衆議院・参議院（1962）801-802頁

3　衆議院・参議院編・前掲注１　103頁

4　村瀬信一『帝国議会改革論』（日本歴史叢書：新装版）吉川弘文館（1997）181-204頁

てた研究から、黒澤良は、法律案の議会審議前に政府が議会に提示し、その同意を取り付ける事前協議の場としての調査会を説明している[5]。さらに、矢野信幸も大政翼賛会で機能しなかった事前審査が調査会という議院の政務調査機関を利用して行われていたとしている[6]。

本稿では、上記の先行研究に依拠しながら、調査会設置までの経過を概観しつつ、先行研究では必ずしも明らかになっていない調査会設置前に存在していた衆議院調査部の設置経緯、調査会の組織構成、全体的な活動状況などを概観するほか、調査会の組織としての特徴や位置付けについて考察する。

なお、衆議院調査会と同時期にこれと同様の役割を担っていた貴族院調査会も存在する。同調査会は、その設置経緯等から衆議院調査会と密接な関連性があると考えられるが、貴族院調査会については、史料的な制約等から、本稿の考察の対象外とする。

また、引用の際、旧字体等の表記は、適宜、改めている。

Ⅰ　調査会設置の経緯と背景

1　帝国議会の会期

調査会は、閉会中に活動ができるということに大きな特徴があったが、まずは帝国議会の会期、年間の活動期間について確認する。

帝国議会の常会の会期は、大日本帝国憲法（以下、「帝国憲法」という。）第42条に「帝国議会ハ三箇月ヲ以テ会期トス」と規定されており、３か月（90日間[7]）となっていた。また、会期の延長は同条で「必要アル場合ニ於テハ勅命ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ」とされていた。なお、臨時会の会期も帝国憲法第43条で「臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル」とされていたため、帝国議会は会期の決定に関与できない仕組みとなっていた。実際の会期延長、会期決定の運用は、常会の場合、会期延長は帝国憲法で会期が規定されているため、数日以上の大幅な延長はなされず、臨時会の会期も通例は２日～10日、特別会も10日～30日で会期が決められていた[8]。約56年の帝国議会の期間中、全会期の日数の総計は4,819日で、年間の開会日数は、平均で86日[9]となるので、帝国議会の年間の活動期間は平均すると１年のうち３か月程度となる。一方、国会は2011（平成23）年から2020（令和２）年の10年間で開会日数が2,275日で、年間の開会日数は平均で約228日、年間７か月半程度が開会している状態となる。帝国議会の会期は、国会の会期と比較すると半分以下の短さということになる。

さらに、帝国議会時の常会の開会から閉会までのスケジュールは、12月下旬に開会してすぐに年末年始の休会に入り、翌年１月下旬に審議を再開して、３月下旬には閉会する日程となっていた[10]。よって、帝国議会の常会の

---

[5] 黒澤良「議会審議と事前審査制の形成・発展-帝国議会から国会へ-」奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流-事前審査制の史的検証』吉田書店（2015）41-46頁

[6] 矢野信幸「戦時議会と事前審査制の形成」奥・河野編・同上　78-109頁

[7] ３か月は「一箇月ヲ三十日トシ日ヲ以テ計算シテ九十日間トスルコトニ明治二十四年二月十九日政府ニ於テ決定シ第一回議会以来之ニ依ル」（衆議院事務局『衆議院先例彙纂 昭和十七年十二月改訂 上巻』（1942）３頁）

[8] 大山英久「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンスNo.652』国立国会図書館（2005.5）38頁
なお、昭和21年６月20日開会の第90回議会（臨時会）は憲法改正案等の審議のため、当初40日間の会期が４回延長されて会期が114日間となり帝国議会史上最長の会期となった。

[9] 今野彧男「国会閉会中の委員会活動について―常置委員会構想の挫折と現行制度との関係」『議会政治研究53号』議会政治研究会（2000.3）４頁

[10] 衆議院先例彙纂にも「議院ハ院議ヲ以テ年末年始ノ為休会ヲ為スヲ例トシ其ノ期間ハ第十五回議会以来十二月二十六日乃至二十九日ヨリ翌年一月二十日迄休会スルヲ例トス」とある。（衆議院事務局・前掲注７　216頁）

会期は、憲法上は３か月と規定されていたものの、実質的には約２か月ほどであり[11]、３月末の閉会後に臨時会や特別会が開会[12]されなければ、帝国議会は年末まで閉会中の状態となる[13]。

２　閉会中の議会活動に係る改革の動き

(1) 議院法に規定された継続委員

帝国議会には、会期の短さを補うことを想定して閉会中に活動可能な「継続委員」が制度化されていた。継続委員は、「議院法[14]」（明治 22 年法律第２号）第 25 条に「各議院ハ政府ノ要求ニ依リ又ハ其ノ同意ヲ経テ議会閉会ノ間委員ヲシテ議案ノ審査ヲ継続セシムルコトヲ得」と規定され、閉会中に政府から要求又は同意があれば特定の議案を対象にして継続審査ができるものである。しかし、帝国議会期間中に貴族院・衆議院のいずれにおいても継続委員が活動した事例はない[15]。これは議院法第 25 条に基づく政府からの要求がなかったこと、議院側の審査継続の提議に対して、政府が常に同意を与えなかったためである[16]。

(2) 継続委員規定の改正に向けた動き

継続委員の活用について、政府の同意を必要とせずに議会の議決だけで、継続委員の活動を可能とする趣旨の議院法改正案が、帝国議会開設当初、1890（明治 23）年の第１回議会から 1896（明治 29）年の第 10 回議会までほぼ毎議会に提出されていた[17]。しかし、これらの衆議院議員提出の議院法改正案は、いずれも審議未了となり成立していない[18]。成立しなかった理由として、帝国憲法は、議会の権限を極力抑制する意図をもって整備されており、特に帝国議会の活動期間については、議会側に自律権を一切認めず、政府のコントロールの下に置くものとしていたので、各議院が閉会中に自主的に議案審査を行うことを可能とする議院法の改正は、制度の根幹に触れるとして、反対する意見が強かったためと言われている[19]。

衆議院では、自らの権限と機能を向上させ、議会の独立性を高める方策の一つとして継続委員の活用に着目していたのであるが、議院法改正が実現せず、藩閥政府が政党の協力を得るため、事前に予算案や法律案を内示[20]して、政党の同意を取り付けることに努め、藩閥政府と政党との提携が恒常化するようにな

---

[11] 村瀬・前掲注４　49-66, 68 頁

[12] 帝国議会期間中に臨時会は 24 回、特別会は 13 回（常会・特別会として召集された第 13 議会を含む）開かれている。なお、昭和 16 年 12 月の日米開戦から終戦後に帝国議会から国会に変わるまでの約５年半に臨時会は 11 回開かれている。

[13] 閉会中、速記技手は休職することとされ、書記官も他省庁との兼任者は、閉会中は他省庁の職員として勤務していたようである（中村清「議院事務局概史」『議会政治研究 77 号』議会政治研究会（2006. 3）23-24 頁）。しかし、議会開会中は、多くの人が議事堂内に集まり「本会議の開かるゝ日は会議の終わるのが夜の十一時十二時になることも珍しくありませぬので、事務局員は、会議の準備や後片付けで午前八時より午後十二時は未だしも翌日の午前一時二時に及ぶこともあり、時としては夜を徹して働かなければならぬので、宛然戦時気分であります」（田口弼一『帝国議会の話』啓成社（1931）360-361 頁）と記載があるように開会中はかなり繁忙であった。

[14] 議院法は、帝国議会の内部組織、議事手続等を規定した法律で、帝国憲法とともに公布された。なお、同法は現行憲法の施行（1947（昭和 22）年５月３日）とともに施行された国会法（昭和 22 年法律第 79 号）の附則により廃止された。

[15] 衆議院・参議院編・前掲注１　67 頁

[16] 今野・前掲注９　２頁

[17] 黒澤・前掲注５　39 頁

[18] 第８回議会及び第 10 回議会の議院法改正案は衆議院を通過したが、貴族院で審議未了となっている。

[19] 今野・前掲注９　４頁

[20] 予算内示会については村瀬・前掲注４　41-45 頁を参照。また、向大野新治「議案事前審査制度の通説に誤りあり」『議会政治研究 80 号』議会政治研究会（2006. 12）も帝国議会時の政党の事前審査について説明している。

ったこともあり、継続委員についての議院法改正そのものが顧みられなくなった[21]。

(3) 常置委員会構想

その後、1932（昭和7）年の五・一五事件で犬養首相が暗殺され、次の首班に政党総裁ではない齋藤実（海軍大将）がなった。この時期、議会では二大政党であった政友会と民政党の政権抗争が激化しており、国民の間に議会不信、政党不信が広がっている状況であった[22]。さらにこの事件後、政権喪失に直面した政党及び議会人達が、議会政治の威信を回復し、それによって政権に再び近づく途を模索する中で[23]、議院制度改革が着目されていった。改革の具体的な動きとして、1932（昭和７）年６月、秋田清衆議院議長が各会派から委員を選出して議会振粛委員会を設けたのが常置委員会構想のはじまりである。同委員会では帝国議会の組織運営等の改善策等が協議され、翌７月に「議会振粛要綱」が決定された[24]。その中に「会期の短きを補う」ために開会中閉会中を通して常置委員会を新たに設け、閉会中においても未決議案の審査や閉会中審査を要求された案件の審査を行うことを可能にし、設置にあわせて継続委員を廃止することが盛り込まれた。

この常置委員会は、毎年の常会の終わりに選出され、次の常会で改選されるまで在任する72名の常置委員が、毎週１回委員会を開会するほか、委員長が必要と認めたときは随時開会できるものとされていた。また、委員72名と当時の予算委員 63 名と比較しても大きな委員会であったので、これを外交・法律・財政等の数部に分けて分科会的な運営を行うことも想定していたようである。また、常置委員会は議院の決定のみで閉会中も議案の審査を行うことができ、審査すべき議案の有無と関係なく政府に出席・説明を求めて質疑ができることとなっていた。後者は当時の各議院の委員会が会期中に活動する際にもない権限[25]であり、議会の行政監督権発揮を期待するものであった。

その後、常置委員会の新設等を内容とする議院法改正案は、1932（昭和７）年12月に召集された第64回議会に提出され、全会一致で衆議院を通過したが、貴族院で審議未了となった。さらに、同一内容の法案が1933（昭和８）年12月召集の第65回議会、1934（昭和９）年12月召集の第67回議会にも衆議院に提出され通過したが、貴族院で審議未了となった。

政府や貴族院では常置委員会制度の新設に反対の意見が強かったが、その論拠として以下の事項が述べられている[26]。

第一に帝国憲法に定める会期制度の原則に違反する疑いがあることを挙げている。帝国議会の活動は会期中に限っていることは帝国憲法に規定されているので、会期外に常置委員会が帝国議会の活動を行うことは帝国憲法上の疑義があるというものである。継続委員も閉会中に議案審査を継続するが、この継続審査は政府の要求により、また政府の同意が必要なので会期制度の原則に反するものとはいい得ないとしている。

---

21 黒澤・前掲注５　39頁

22 今野・前掲注９　４頁

23 村瀬・前掲注４　223頁

24 議会振粛要綱については衆議院・参議院編・前掲注１　94-97,240-242頁を参照。

25 常置委員会の構成や権限等については、今野・前掲注９　５頁を参照。

26 常置委員会に対する反対意見については、衆議院・参議院編・前掲注１　97頁を参照。

第二に常置委員会が設けられると議会の閉会中においても政府に常置委員会の対応が生じて「一般行政事務ヲ進メル官庁ノ能率ヲ挙ゲル」ことに支障が生じることから望ましくないとしている。

常置委員会の設置要求は1938（昭和13）年頃まで続いていたが、結局、常置委員会は設置されなかった。

３　衆議院調査部の設置と活動

(1) 設置までの経緯

常置委員会構想が実現しない状況下の1937（昭和12）年の２月下旬、国策の調査研究を行い、議会政治の円滑な運用を期するため、貴衆各院に臨時政務調査部を設置することに貴衆両院の近衛、富田両議長が実現に乗り出すに至ったと同年２月 25 日付の新聞報道[27]があった。それによれば、臨時政務調査部構想は具体的に以下のようなものであった。

一、貴衆各別に全議員を委員とする臨時政務調査部を設けること
二、臨時政務調査部は六部位に部門を分け各議員を希望によりそれぞれの部門に配属せしむること
三、各部門において重要問題を捉へて調査研究し必要に応じて政府当局或は斯界の権威者等の出席を求めその説明又は意見を聴取すること
四、若干の専属職員をおきその事務を掌らしむること
五、各政党等の政務調査部と横の連絡を取り研究の利便に資すること
六、研究調査の結果は印刷し関係各方面に配布して参考に資すること
七、政府と連絡を取り予め議会提出の政府案等を検討し議会の会期不足を補うこと
八、議会における議員と政府間の質疑応答を整理し議会の能率を十分に発揮せしむること

全議員で組織され、また調査研究のため政府等から説明が聴取可能、政府案の提出前に事前審査を行うことも想定するなど後の調査会を先取りしたような構想である。また、貴族院側がこの構想について各派で協議したことを伝える新聞記事[28]によると、この臨時政務調査部は議院法改正を行わず、法律的根拠を伴わない形で設置しようとしていたようである。この点も調査会と同様である。また、同月26日付の新聞記事[29]によると当時の田口衆議院書記官長（現在の事務総長に当たる）が同月 24 日に長貴族院書記官長等に腹案を示して共同計画を進めることを促したとあることから、衆議院主導でこの構想が進められたと考えられる。一方の貴族院では、この衆議院の提案について３月１日に各派で協議した際、「常置委員会と同じではないか」と強い警戒感があり、態度は慎重であった[30]。

書記官長の秘書が作成した日誌[31]を見ると、衆議院では２月 26 日に「議会振粛委員会開会、両議院ニ政策調査機関設置ノ件ニ付懇談ス」とあり、その懇談の内容は別の史料を見ると「常置委員制ハ容易ニ其ノ目的ヲ達成シ得サルヲ以テ此ノ制度ノ道程トシテ先ツ調査

[27] 『東京朝日新聞』(1937.2.25)　神戸大学経済経営研究所　新聞記事文庫『大阪朝日新聞』(1937.2.25)
[28] 『東京朝日新聞』(1937.3.2)
[29] 『東京朝日新聞』(1937.2.26)
[30] 前掲注 27
[31] 書記官長室『日誌　昭和十二年二月二十一日～昭和十三年二月二十日迄』国立国会図書館憲政資料室所蔵（国立国会図書館デジタルコレクション）「大木操関係文書」206-１

研究機関ヲ設置シ順次之カ実現ヲ図ルコトニ決定[32]」したとある。ここで、常置委員会につながるような調査研究機関設置をまずは目指すことが正式に決定されたと考えられる。その後も３月１日「政策調査機関設置ニ関スル小委員会ヲ開会」、同月６日「議院政務調査委員会設置ニ関スル小委員会」が開会され、小委員会で、以下の衆議院調査委員会要綱と衆議院調査局官制要綱が決定された[33]。

○衆議院調査委員会要綱
一、各般の調査研究のため調査委員会を設くること
一、前項の調査研究は議長の命ずるところにより之を行ふこと
一、調査委員は議員八十名以内のこと
一、調査部門は議長之を定むること
一、委員会は部門毎に毎月二回之を開くこと、臨時会は必要に応じて之を開くこと
一、調査の結果は議長に報告すること

○衆議院調査局官制要綱
一、衆議院に調査局を設け議長の命により各般の調査研究をなす
一、調査局に左の職員を置く
調査局長一人、事務官専任四人、書記専任八人
一、調査局長は勅任とし衆議院書記官長を以つてこれに当つ、調査局長は議長の指揮により局中一切の事務を監督す、局中の分課及び職員の配置は調査局長これを定む
一、事務官は勅任又は奏任とす、事務官は調査局長の指揮監督を受け調査に関する事務を分掌す
一、調査局長故障ある時は上席事務官その職務を代理す
一、書記は判任とす、調査局長の定むる所により各その事務に従ふ

なお、新聞報道によれば調査部門はおおむね四部（第一部（内閣、内務、司法、文部）、第二部（大蔵）、第三部（陸軍、海軍、外務、拓務）、第四部（農林、商工、逓信、鉄道））に分けられる見込みであった[34]。２月末の臨時政務調査部の構想と３月６日に決定された要綱との関連は不明であるが、構成人数を小規模とし、開会回数や調査結果の報告、事務局案も定めるなど、２月末の案をより具体化したものとなっている。

この要綱に対して、貴族院側は調査委員会は大規模であり、常置委員会の変形であるとの見地から全面的に反対の空気が濃厚とあり、調査委員会設置はほとんど絶望視と見込まれていたようである[35]。しかし、同月９日、田口衆議院書記官長が、長貴族院書記官長に正式決定した衆議院案を提示し、貴族院が賛成しなければ衆議院単独でも調査機関設置を貫徹すると強い決意を示したこともあり、貴族院で各派が協議した結果、調査機関設置で一致したが委員会を設けるなどの大袈裟なものではなく、単に事務局の調査課[36]の人員を増やし、各議員は調査課を利用して必要な調査を

32 『常置委員制ノ経過大要（昭和十六年九月調）』国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」67-２
33 『東京朝日新聞』(1937.3.7)
34 同上
35 神戸大学経済経営研究所　新聞記事文庫『報知新聞』(1937.3.7)
36 貴族院では新たに調査課を設置する方向であったが、衆議院ではすでに調査課が設置されていた。衆議院調査課は 1934（昭和９）年に設置されたと思われる（『官報　（昭和９年７月 10 日）』国立国会図書館国会デジタルコレクション）。図表３「衆議院調査部・調査課の変遷等」を参照。

行うという方向となった[37]。

貴衆両院で協議が行われた結果、衆議院が「貴族院側の小規模の調査機関設置意見に対し必ずしも自説を固持するものではないと」貴族院側に歩み寄り[38]、衆議院事務局に調査部を設ける案について協議し、同月 15 日「議会振粛委員会開会、議院政務調査会ハ事務局ニ調査部設置ノコトトナリタル趣キヲ報告シ之ヲ決定」[39]となった。また、同月 18 日には「議院調査部新設経費ヲ含ム昭和十二年度追加予算案本日提出セラレタリ」とある。

その後、衆議院が同年３月末に解散され、総選挙後の同年６月 11 日、衆議院事務局分掌規程が改正され、以下の衆議院調査部分掌規程[40]が決定された。なお、当時の衆議院事務局の組織単位は「課」であり、秘書課、調査課、議事課、委員課、速記課、庶務課、会計課、警務課で構成されていた。この改正は調査課を拡充し調査部とするものである。

○衆議院調査部分掌規程
第一条　衆議院事務局ニ議員ノ政務調査ニ資スルタメ調査部ヲ置ク
第二条　調査部ニ左ノ四課ヲ置ク[41]
第一課
第二課
第三課
第四課
第三条　第一課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル
一　財務ニ関スル事項
二　各課ノ総轄ニ関スル事項
第四条　第二課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル
一　国防、外交及拓殖等ニ関スル事項
第五条　第三課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル
一　産業及交通等ニ関スル事項
第六条　第四課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル
一　内治法政及教育等ニ関スル事項
第七条　部長ハ書記官長、課長ハ書記官ヲ以テ之ニ充ツ

1937（昭和 12）年の衆議院事務局職員名簿[42]を見ると部長には規程のとおり田口書記官長が充てられ、第一課から第四課の各課長には書記官である大木議事課長（兼第一課長）、中御門委員課長（兼第二課長）、大池庶務課長兼会計課長（兼第三課長）、西沢秘書課長（兼第四課長）が兼務している。また鈴木速記課長、渡邊警務課長も調査部の事務官を兼務しているので、当時の各課長は全員衆議院調査部を兼務していた。その他に専任の事務官等が各課に１～２名程度配属、数名の嘱託もいた。

なお、衆議院調査部の運用方法に関して同年９月 17 日に書記官会議、その後 22 日、30 日に議会振粛委員会、同年 10 月 20 日に「議会振粛委員会開催、調査部運用委員会規程ヲ決定」[43]している。「衆議院調査部運用委員会

37 『東京朝日新聞』（1937.3.10）
38 神戸大学経済経営研究所　新聞記事文庫『大阪朝日新聞』（1937.3.11）
39 書記官長室・前掲注 31
40 衆議院事務局『衆議院要覧（甲）　昭和 12 年７月』国立国会図書館デジタルコレクション
41 設置当初は四課体制だったが、翌 1938（昭和 13）年に「課」が廃止され、調査部は「部」のみの組織となった（『官報 昭和 13 年７月 16 日』国立国会図書館デジタルコレクション）。図表３「衆議院調査部・調査課の変遷等」を参照。
42 衆議院事務局『衆議院事務局職員名簿 昭和 12 年７月 28 日現在』24-27 頁　国立国会図書館デジタルコレクション
43 書記官長室・前掲注 31

規程」は以下のとおりである[44]。

○衆議院調査部運用委員会規程
第一条　運用委員会ハ議長ノ監理ニ属シ調査項目ヲ決定ス
第二条　運用委員会ノ委員ハ議員中ヨリ議長之ヲ指名ス
委員ノ任期ハ一箇年トス
第三条　運用委員会ニ於テ調査項目ヲ決定シタルトキハ議長ヲ経テ調査部ニ移牒スヘシ
第四条　調査部調査ヲ遂ケタルトキハ議長ヲ経テ調査書ヲ運用委員会ニ送付スヘシ
第五条　運用委員会ニ於テ調査書ヲ議員ニ配付スル必要アリト認ムルトキハ其ノ旨議長ニ申出ツヘシ

衆議院調査部は、議員で構成する[45]運用委員会で決定した調査項目について、議長を通じて調査部が調査を行い、結果を運用委員会に送付するものであるが、調査項目の選定に議員を関係させることで間接的に議員が調査に関係する仕組みとなっている。

衆議院調査部の設置は、議員が直接調査を行う調査委員会案に対して常置委員会と同様の制度と見て反対してきた貴族院と衆議院との協議の結果の妥協案として出てきた構想ではあるが、常設機関である衆議院事務局に調査部を置くことで、開会中閉会中を問わず議員が間接的にではあるが調査研究活動を行うことを可能にしたという意味で、大きな制度改革であったと考えられる。

(2) 活動の状況

衆議院調査部、運用委員会の具体的な活動状況等は、史料が残っていないため、ほぼ不明である。そこで、ここでは僅かに見つかった断片的な史料[46]である「議案類及質問主意書調査件数一覧表」(以下「一覧表」という。)から活動の一端を紹介するにとどめる。この一覧表は、後に衆議院調査会が設置されるに当たり、衆議院事務局の定員を増員する衆議院事務局官制が改正されたが、その一連の手続の中で残されたものと推察される。

（図表１）調査件数一覧表

帝国議会回次	政府提出案	議員提出案	質問主意書	計
第73回（常）	110	367	21	498
第74回（常）	111	288	15	414
第75回（常）	135	210	8	353
第76回（常）	109	43	18	170
第77回（臨）	13	4	1	18
第78回（臨）	8	0	0	8
第79回（常）	105	56	1	162

（出所）「議案類及質問主意書調査件数一覧表」より筆者作成
※帝国議会の議案で政府提出案は法律案・予算案・予算外国庫の負担となるべき契約案・事後承諾案（緊急勅令等）など。また、議員提出案は法律案・上奏案・建議案・決議案など。

この一覧表は衆議院調査部が行った調査件数を集計し調査部が業務多忙であることを示すためのものだと考えられるが、衆議院調査部が設置されて初めての議会である1937（昭和12）年の年末に開会した第73回議会は多くの調査件数があったことが分かる。その後、調査件数は漸減していくが（ただし、第77回

44 衆議院事務局『衆議院要覧（甲）　昭和14年２月』
45 衆議院調査部運用委員会委員は、俵孫一君外18名が指名されている。(『衆議院公報 号外（十)』昭和12年12月２日)
46 『衆議院事務局官制中ヲ改正ス（衆議院調査会ノ設置ニ伴ヒ事務繁劇ノ為職員増員)』(昭和17年３月７日）国立公文書館デジタルアーカイブ
なお、衆議院事務局官制中改正ノ件の閣議決定は昭和17年３月２日、公布は３月６日である。この中に「議案類及質問主意書調査件数一覧表」と「調査部調査資料印刷物目録　自昭和十三年七月　至昭和十六年六月」が残されている。

は会期５日間、第 78 回は会期２日間の短い臨時会)、常会でおおむね政府提出案で 100 件以上、議員提出案も多い時で 200～300 件程度の調査件数があったようである。具体的な調査内容や時期、期間、調査手法等は不明であるが、衆議院調査部は多くの調査を行っていたのではないかと考えられる。

また、衆議院調査部が作成・印刷した資料の目録「調査部調査資料印刷物目録　自昭和十三年七月　至昭和十六年六月」も一覧表と同様に残されていた。この目録によれば、衆議院調査部は 1938 (昭和 13) 年７月から 1941（昭和 16）年６月の約３年間で「国民健康保険法案概要」「電力国家管理案に関する論調」「国家総動員法案資料」「蘇連邦ノ極東政策ニ関スル論調」等、内政・外交など幅広い分野の調査資料を合計 42 件印刷･刊行している[47]。この調査資料は表紙に「衆議院公報附録」と記載があることから、議員を含めて幅広く配付したのではないかと考えられる。

４　衆議院調査会の設置

(1) 設置時の政治的状況

調査会は 1941（昭和 16）年６月に設置されたが、まずは当時の政治的状況を確認する。

この当時は、いわゆる近衛新体制運動と呼ばれる過程の中で、立憲政友会をはじめとする諸政党が解党していく状況であった。そして 1940（昭和 15）年８月 15 日に唯一残っていた主要政党の立憲民政党も解党して無党混乱時代[48]となった。この後、政党が存在しない中での議会運営ということになるが、紆余曲折を経てこの年の年末に召集予定の第 76 回議会の議事運営のために院内会派「衆議院議員倶楽部」が結成された[49]。同倶楽部は、1940（昭和 15）年 12 月 26 日から始まった第 76 回議会での唯一の院内会派（衆議院議員倶楽部 435、無所属７、欠員 24）となった。

(2) 設置までの経緯

調査会設置までの経緯については、村瀬信一が政治的な動きについて詳しく説明している[50]ので、ここでは村瀬の研究の概略を追いつつ、経緯を確認していきたい。

（図表２）調査会設置までの経過（1941年）

月日	項目
5/21	貴族院で調査会規約及び申合決定
26	衆議院政務調査機関設置準備委員会①
31	衆議院政務調査機関設置準備委員会②
6/ 5	衆議院政務調査機関設置準備委員会③
6	衆議院議院打合会で衆議院調査会規約及び申合事項決定

（出所）村瀬信一『帝国議会改革論』(日本歴史叢書：新装版）吉川弘文館（1997）181-194 頁から筆者作成

1941（昭和 16）年５月 21 日に貴族院で調査会規約及び申合が決定され、貴族院調査会の大枠が決まった。

衆議院側では同年５月 26 日午後４時から第１回「衆議院政務調査機関設置準備委員会」が開会された[51]。この委員会は、当時唯一の院

47　これらの調査資料は国立国会図書館に残されており、一部が国立国会図書館デジタルコレクションで閲覧可能。

48　横越英一「無党時代の政治力学-大政翼賛会の成立から大日本政治会の解散まで-(一)」『名古屋大学法政論集　32』(1965.9) ８頁

49　大政翼賛会の結成から議会勢力との政治的攻防・経緯等については、横越・同上　19-39 頁、古川隆久『戦時議会』(日本歴史叢書：新装版）吉川弘文館（2001）109-130 頁を参照

50　村瀬・前掲注４　181-194 頁

51　衆議院事務局議事部議事課所蔵『衆議院調査会設置ニ関スル書類』、また『議院法改正関係、貴族院調査会規約案、衆議院調査会規約案申合せ事項他』(国立国会図書館憲政資料室所蔵「西沢哲四郎関係文書」28)、『衆議院手帖日記　写　昭和 10 年１月～17 年 12 月』(国立国会図書館憲政資料室所蔵（国立国会図書館デジタルコレクション）「大木操関係文書」203-1) にも設置までの経過についての記載がある。

内会派であった衆議院議員倶楽部内に政務調査機関規約案の審議を行うため 44 名の準備委員を選任したものであり、座長には前田米蔵[52]君が就任した。前田米蔵君は、調査会設置の中心にいた人物である[53]。同日の準備委員会で前田君は調査会の設置目的として「政党時代ニハ政務調査会ハアツタガ、〔筆者注：いわゆる新体制運動で政党が解党したため〕今ハナイ、ソレデ議会内ニ之ヲ置イテ議員ノ職責ヲ盡ス意味ニ於テ、平生十分ニ調査シテ置クコトガ議会ノ力ヲ挙ゲル上ニ必要ナコトヽ思ヒマス」[54]と話しているように、調査会設置が議会としての能力を高める上で必要であるとの認識を示している。

一方、調査会設置には両院議員倶楽部の設立に向けた布石という一面も指摘[55]されている。両院議員倶楽部とは 1941（昭和 16）年１月頃から衆議院議員の一部が近衛文麿首相を推戴して創設しようとした両院議員を構成員とする社交団体であり、将来的に近衛新党への発展を目指すものであると言われる[56]。この点に関して、座長の前田君も近衛新党の実現に向けて動いていたようであるが、同日の準備委員会で「〔政務調査〕機関ガ衆議院ハ衆議院、貴族院ハ貴族院デ企画サレ、サウシテ一ツノ政務調査会館ト云フモノガ出来、其ノ中ニ衆議院ノ政務調査会、貴族院ノ政務調査会ガ出来レバ其ノ間ニ自ラ親睦ヲ旨トシタ倶楽部ガ出来ルデアラウ」[57]と述べているように、調査会設立のキーワードとして「調査」とともに「親睦」も重視している点から近衛新党に向けた政治的な思惑もあったと考えられる。

次に、既に設置されていた衆議院調査部との関係であるが、この点について同日の委員会で同じく前田君がこれまでの衆議院調査部の調査について「今マデハ議員ガ或程度指導シテ調査部ガ調査スルト云フ立前デアツタガ、今度ハ調査スル者ハ議員自ラデアリ、調査部ノ人ニハ色々材料ノ提供ヤ実務ヲ執ツテ貰フヤウニシテ行キタイト存ジマスソレデドウデセウ」と述べ、大木書記官長が「議員自体ガ調査ノ主体ニナリ、調査部ハ資料ノ蒐集ト云フコトニナルカ、其ノ邊ノ目途ヲ決メテ戴カナイト立案ノ仕様モナイト思ヒマス」と確認を求めたところ、前田君は「今度ハ調査会ガ主体デ事務局ガ援ケテヤツテ行ク訳デス」[58]と答えているように、調査会は、議員自ら直接調査を行う組織であることが確認されている。今まで衆議院調査部が行ってきた調査を今度は議員自らが行うと述べているように調査会は調査部の延長線上にあると当時の関係者は認識していたものと考えられる。

その後、準備委員会は５月 31 日に２回目の委員会を開会し、大木書記官長から規約案と申合事項の説明、字句整理は座長一任、政務調査会館[59]について協議がなされた。

６月５日に第３回の準備委員会を開会して、

---

52 1882 年生、和歌山県出身。弁護士。第 13 回総選挙（1917（大正６）年）で初当選して当選 10 回。商工大臣、鉄道大臣等に就任。立憲政友会総務、幹事長、総裁代行委員、大政翼賛会常任総務になっている。（衆議院・参議院編『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』衆議院・参議院（1990））

53 村瀬・前掲注４　200 頁

54 衆議院事務局議事部議事課・前掲注 51　第１回衆議院政務調査機関設置準備委員会の速記録

55 村瀬・前掲注４　183, 200 頁、横越・前掲注 48　38 頁

56 同上

57 衆議院事務局議事部議事課・前掲注 51

58 同上

59 政務調査会館は、1941（昭和 16）年６月 27 日の調査会世話人会で「諸般の事情を考慮の上、当分これを見合わせ、院内控室を利用すべしとの意見が有力」（『朝日新聞』1941. 6. 28）、また当時の農林大臣公邸の利用を考えていたようだが（村瀬・前掲注４　189 頁）、その後の詳細は不明である。

規約案及び申合事項が決定、調査会予算の説明を行っている。そして翌６日の衆議院議院打合会で、以下の「衆議院調査会規約」（以下「規約」という。）及び「申合事項」が決定された[60]。

○衆議院調査会規約
第一条　帝国議会議事準備ノ為諸般ノ調査研究ヲ為シ併セテ会員相互ノ親睦ヲ図ル目的ヲ以テ衆議院調査会ヲ設ク
第二条　本会ハ衆議院議員全員ヲ以テ之ヲ組織ス
第三条　本会ニ世話人若干名ヲ置ク
世話人ハ合議ニ依リ会務ヲ処理ス
第四条　本会ニ左ノ部ヲ設ケ会員ハ各部ノ調査ヲ分担ス
第一部　内閣
第二部　外務省
第三部　内務省
第四部　大蔵省
第五部　陸軍省
第六部　海軍省
第七部　司法省
第八部　文部省
第九部　農林省
第十部　商工省
第十一部　逓信省
第十二部　鉄道省
第十三部　拓務省
第十四部　厚生省
第五条　各部ニ主任一名幹事若干名ヲ置キ部員中ヨリ之ヲ互選ス
主任ハ部ノ事務ヲ整理ス
主任故障アルトキハ幹事之ヲ代理ス
第六条　特別ノ事項ヲ調査スル為特別委員会ヲ設クルコトヲ得
第七条　必要アルトキハ総会又ハ連合部会ヲ開クコトヲ得
第八条　世話人、主任及幹事ノ任期ハ各一年トス但シ重任ヲ妨ケス

○申合事項
一、世話人ノ員数及其ノ選任方法ハ院内団体タル衆議院議員倶楽部ニ於テ之ヲ決定シ選任セラレタル世話人ノ氏名ハ之ヲ議長ニ届出ツルコト
一、各部ノ幹事ノ員数ハ世話人之ヲ決定スルコト
一、会員ノ各部分担及兼務ハ会員ノ希望ヲ参酌シ世話人之ヲ決定スルコト
一、特別委員会設置及委員ハ世話人之ヲ決定スルコト
一、総会ハ世話人之ヲ招集シ部会ハ主任之ヲ招集シ連合部会ハ関係主任之ヲ招集スルコト
一、規約第八条ノ任期一箇年ハ通常議会ノ終了シタルトキヨリ次ノ通常議会ノ終リマデトスルコト

Ⅱ　調査会の組織と活動

１　設置根拠と組織の特徴

調査会は「議会の開会中と閉会中とを問わず、常時議会議事準備のため国政全般の調査研究と会員の親睦とをはかる目的をもって[61]」設置された。全衆議院議員を会員として構成され､所管省庁案件別に 14 部に分担して調査を行う組織である。

当時、衆議院書記官であった西沢哲四郎は戦後、調査会について以下のように話してい

60　『衆議院公報』（昭和 16 年６月 19 日）
61　衆議院・参議院編・前掲注２　801-802 頁

る[62]。

> 戦争中になりますと、この常置委員会の実体を何とかして実現させたいというようなところから、衆議院調査会というものが昭和十六年ごろから開かれております。これは全議員を調査会の会員といたしまして、各議員をそれぞれの部門に分つて、それを第何部、第何部として調査するという建前であつたのであります。

西沢は、帝国憲法上、疑義もあった常置委員会の延長線上として調査会を捉えていた。また、当時衆議院書記官長であった大木操も西沢と同様、調査会は実質的に常置委員会に代わる仕組みと考えており、また、村瀬が調査会は常置委員会に期待されていた行政監督的機能を果たすべきものとして、常置委員会構想に連なる要素をもっていたと指摘[63]するように、調査会は衆議院調査部が設置された1937（昭和12）年、常置委員会につながるような調査研究機関設置を目指すとした構想の帰結であったと言えるだろう。

なお、調査会は会派間の協議機関である議院打合会が決定した衆議院調査会規約が設置根拠であり、議院法や衆議院規則などの法的根拠がある機関ではない。よって、調査会は帝国憲法に基づく会期制や議院法に基づく継続委員制度の枠外にある非公式性が大きな特徴である。そのため調査会は各省に対応した「部会」を設置し、閉会中も活動できるなど、帝国議会の制度とは全く異なる制度とすることが可能だった。さらに「全議員」を会員とし調査会を「衆議院」に設置することで、帝国議会の衆議院とは異なる制度で運用できる新たな「衆議院」を生み出していると見ることもできる。調査会は議院法等に根拠のない、非公式な組織ではあるが、全議員が調査会に所属しているためか、衆議院公報に開会の予定、調査会経過などが掲載されており、公報上の実務的な取扱いは、公式な組織である委員会等に近く、公式・非公式の線引きが曖昧な組織である。

西沢は違憲の疑いもある常置委員会を「何とかして」実現しようとしたと話しているが、その具体的な方法は語っていないため、詳細は不明であるが、帝国憲法や議院法を乗り越える調査会が実現できた背景として、議員や会派間の合意を法規と同等に重視する議会運営の慣行があったように考えられる。

２　組織の構成

(1) 部会

調査会の調査活動の中心と想定されていたのは各省別に設けられた部会である。部会は14部（規約第４条）設けられた[64]。調査会設置時の各部の員数は31名又は32名の構成[65]であったが、その後、各部間で人数差が生じ最小22名～最大48名程度の構成の時もあった。しかし、設置当初から部会の出席は柔軟な対応をしていたようであり、部員以外の出

---

62 『国会法立案過程におけるＧＨＱとの関係』国立国会図書館憲政資料室所蔵「西沢哲四郎関係文書」248

63 村瀬・前掲注４　190-192頁

64 その後、1942（昭和17）年11月の大東亜省設置・拓務省廃止により第十三部（厚生省）、第十四部（大東亜省）となり、1944（昭和19）年１月に前年11月の軍需省、農商省、運輸通信省設置により第九部（厚生省）、第十部（大東亜省）、第十一部（農商省）、第十二部（軍需省）、第十三部（運輸通信省）と変更があり13部体制となった。さらに1945（昭和20）年９月に第一部（内閣、陸軍省、海軍省）、第二部（外務省）、第三部（内務省）、第四部（大蔵省）、第五部（司法省）、第六部（文部省）、第七部（厚生省）、第八部（農林省）、第九部（商工省）、第十部（運輸省）と変更があり10部体制となっている。

65 『衆議院公報』（昭和16年７月11日）

席も認められていた[66]。なお、部会には80名～120名の出席があったとの記録もある[67]。

各部に主任（１名）及び幹事（５名）を置き[68]、主任は部の事務を整理し幹事は主任故障あるときに主任を代理することとされた（規約第５条）。また、主任は部会を招集することができた（申合事項）。

また、特別の事項を調査するため特別委員会も設置可能であり（規約第６条）、更に複数の部で連合部会を開くことができた（規約第７条）。調査会の構成は国会の常任委員会制度に類似しているとの指摘もある[69]。

(2) 世話人会

世話人会は、調査会の会務を処理するため置かれた世話人による会議である。世話人は合議により会務を処理することとされ（規約第３条）、世話人は各部の幹事員数、会員の各部分担、特別委員会設置及び委員の決定、総会を招集することができた。世話人の員数、選任方法は院内会派の衆議院議員倶楽部で決定して届け出ることになっていた。調査会設置時の世話人は議長、副議長を含む20人であった[70]。

世話人会は、定期的に「定例世話人会」を開会しており、そこで「調査会運営方法ニ関スル件」などを協議していた模様である。

また、各部の主任も定期的に会合を行い、各部の経過報告、開会予定について打合せを行い、情報共有を図っていた模様である。さらに、世話人とも「世話人及各部主任打合会」も定期的に行い、「各部ノ調査方針並調査項目ニ関スル件」を協議している。世話人等の会議記録等が見つからないので、協議の内容は不明であるが、世話人会は調査会の運営や各部調査事項の調整や方向性を協議・決定していたのではないかと考えられる。

(3) 総会

総会は全会員で構成され、必要に応じて開くことができ（規約第７条）、世話人が招集をするが、管見の限りで総会は調査会が設置された直後の1941（昭和16）年７月14日の一度しか開かれていないようである。総会は予算委員室[71]で午後３時に開会、調査会成立後の経過報告、各部主任及び幹事の選挙に移り、選挙手続省略、人選を座長及び世話人に一任することを決定して散会している。散会時刻は不明であるが、同日世話人会が午後３時50分から開かれているから、所要は30分程度であったと考えられる。

(4) 調査会の事務

調査会の事務は衆議院調査部が担当していた。史料[72]によれば、1941（昭和16）年の調査会設置時は、当時の書記官５名が兼務で、理事官・事務官それぞれ１名が各々２部会の主任として担当になっている。その他、各部に２名又は３名の係員が担当となっている。

図表３は衆議院事務局に置かれた調査部・調査課の変遷、所掌事務を整理したものである。

---

66 『衆議院公報』（昭和16年８月２日）

67 前掲注46

68 その後、幹事の人数は原則２名となった模様（『衆議院公報』（昭和17年９月11日））

69 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会（2005）36,260頁

70 『衆議院公報』（昭和16年６月19日）

71 予算委員室は現在の第一委員室。なお、調査会の部会などでもしばしば予算委員室を使用している。

72 前掲注46

（図表３）衆議院調査部・調査課の変遷等

年/月	項目
1934/7	調査課設置 【調査課事務】 ・議案類の調査に関する事項 ・諸般の調査に関する事項 ・参考書編纂に関する事項
1937/6	調査部（四課体制）に拡充
1938/7	調査部の体制変更（「課」廃止）、事務を明示 【調査部事務】 ・衆議院調査部運用委員会に於いて定めた調査項目に関する調査 ・その他調査上必要なる事項
1941/6	調査会設置
1942/4	調査部に係る規程の整理、事務を明示 【調査部事務】 ・議案類、質問主意書の調査に関する事項 ・議員の政務調査に資する為必要なる調査に関する事項 ・衆議院調査会に関する事項 ・議院制度其の他必要なる事項の調査研究 ・調査資料の編纂に関する事項
1942/11	調査部を調査課に変更

（出所）官報（国立国会図書館デジタルコレクション）等から筆者作成

なお、衆議院調査部・調査課と国会になってから発足した専門調査員制度との関連は不明ではあるが、議案類の調査業務など一部の業務が引き継がれた可能性もあるのではないかと考えられる。

３　調査会の活動状況

次に調査会の活動状況を見ていく。なお、調査会は委員会や本会議と異なり、速記録の作成・保存が決められていなかったので、調査会の速記録は断片的にしか残っていない[73]。そこで、調査会の活動経過が残る衆議院公報から調査会の活動を探る（以下、出典は衆議院公報であるので記載は省略する。）。

(1) 1941（昭和 16）年の活動

調査会としての最初の活動は７月 28 日に予算委員室で開会された第十一部（逓信省）・第一部（内閣）・第三部（内務省）・第四部（大蔵省）・第十二部（鉄道省）の５部会による連合部会である。連合部会では「配電統制に関スル件」が調査項目とされ、逓信省電気庁第一部長が当該問題について説明をして質疑を行っている。開会時間は約３時間であった。その後、各部会が随時開会しているが、各部会の開会回数は図表４のとおりである。

（図表４）部会開会回数（1941 年）

部会	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
第一（内閣）		2					2
第二（外務省）		1	1	1			3
第三（内務省）		1					1
第四（大蔵省）	1	2	2	4	2		11
第五（陸軍省）	1	1					2
第六（海軍省）	1						1
第七（司法省）		2					2
第八（文部省）			1	2			3
第九（農林省）	1	2	2	3			8
第十（商工省）	1	1	2	2			6
第十一（逓信省）		1	2				3
第十二（鉄道省）		1	1				2
第十三（拓務省）		2		1			3
第十四（厚生省）		2		1			3

※その他、連合部会等が８回開会
（出所）衆議院公報等から筆者作成

[73] 例えば、『第 78 臨時議会に提出せられるべき議案に関する調査会記録（１）』国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」70

部会の開会時期は全て議会閉会中である。各部会の経過を見るとおおむね調査項目の担当局長、課長等が説明を行い、それに対して会員が約１～２時間の質疑を行うことが多い。

なお、10 月４日開会の第二部会（外務省）では「米国ニ於ケル対日国論ノ分裂」を調査事項として、当時の社会運動家の賀川豊彦君から説明を聴取して質疑を行っている。また、会員である議員を地方に派遣した事例が図表５のとおり３例ある。

（図表５）調査会議員派遣一覧（1941 年）

月日	派遣地・目的等
8/1～20	水害地視察のため千葉、茨城、群馬、埼玉、栃木、九州の各地方へ議員 12 名派遣
11/6～8	現下の重要諸問題に関して関西財界人と懇談のため大阪及び京都地方へ議員６名派遣
11/24～26	農林省所管施設（鴻巣試験地、千葉畜産試験場・水産試験場）へ議員 15 名派遣

（出所）衆議院公報等から筆者作成

帝国議会では「各議院ハ審査ノ為ニ人民ヲ召喚シ及議員ヲ派出スルコトヲ得ス」（議院法第 73 条）とされ、人民と直接の関係を持ち得ないものとされていた[74]が、調査会は議院法に基づく組織ではないので、現在の国会で行われている参考人招致や委員派遣のような柔軟な対応が可能だったのであろう。

次に、議会提出予定の議案の事前調査の例としては、11 月４日に開会された第四部会（大蔵省）で第 77 回議会（臨時会）提出予定の予算案及び増税案について大蔵次官と主税局長から説明を聴取して質疑を行っている。

その後、議案に関する調査は、各部会ではなく特別委員会のような形態で、11 月８日に「承諾ヲ求メラルベキ緊急勅令ニ関スル調査会」として開会され第 77 回議会に提出予定の２件の案件、11 月 10 日に「米穀対策法律案ニ関スル調査会」として、提出予定の法案について担当局長から説明聴取、質疑を行っている。さらに、日米開戦後初の議会である第 78 回議会（臨時会）が召集される前日の 12 月 15 日に「第七十八回（臨時）議会ニ提出セラルベキ議案ニ関スル調査会」として提出予定の「言論、出版、集会、結社等臨時取締法案」「予算案」「敵産管理法案」「戦争保険臨時措置法外一件」「戦時犯罪処罰ノ特例ニ関スル法律案」について説明聴取、質疑[75]を行っている。これ以降、次期議会に提出する予定の議案については、各部会や議案ごとに名称を付して「○○法律案ニ関スル調査会」とせず、まとめて「第○○議会（今期議会）ニ提出セラルベキ議案ニ関スル調査会」として集中的に調査会を開く形式となった。この形の調査会は特別委員会又は総会なのかは不明であるが、以後、このような形で調査会が開かれるのが常例となる。

(2) 1942（昭和17）年から1945（昭和20）年８月までの活動

1942（昭和 17）年の最初の調査会は、第 79 回議会休会中の１月 15、16、17、19 日と連日午前・午後の時間を使い「今期議会ニ提出セラルベキ議案説明聴取ノ為ノ調査会」が開かれ、各省別に時間をあらかじめ決めて説明を聴取して質疑を行っている。なお、この調査会に向けて議員には衆議院公報附録「第七十

[74] 鈴木隆夫『国会運営の理論』総合出版社（1953）342 頁

[75] 言論、出版、集会、結社等臨時取締法案に関する内務省への質疑部分については、大木操関係文書に『第 78 臨時議会に提出せられるべき議案に関する調査会記録（１）』（国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」70）として記録が残されている。記録を見ると会期が短い次期臨時議会（会期２日間）にこの法案を提出することの批判等、激しいやりとりが行われている。

九回帝国議会政府提出見込法律案要綱」が配付されていた。

その後、調査会は「泰国[76]ノ近情ニ就イテ」在泰国大使館参事官の講演を聴いたこと以外に活動はなく、次に開かれるのは第81回議会の召集前の12月15、16、17、18、19、24日と翌年1月18日に「今期議会ニ提出セラルベキ議案説明聴取ノ為ノ調査会」が各省別に開かれるまで開会されていない。

1943（昭和18）年以降も議会召集前の数日又は休会中の期間に議会提出予定の政府提出議案について、各省別に短期間に調査会が開会されるのみで、調査会設置当初に開かれていた各部会の開会は確認できなかった。

部会が開会されなかった背景として、1942（昭和17）年4月30日に行われた総選挙後に東条内閣により唯一の政治結社として翼賛政治会（翼政）が設立されたためとの指摘がある[77]。翼政には政務調査会が設置されてその中に各省別委員会があった。各省別委員会の活動は従来の調査会と重複[78]しており、両者の関係を調整する必要が生じ、事前審査は調査会で行うことになり[79]、恒常的な調査は翼政の方で行うようになったため、調査会の部会は開かれなかったと考えられる。

(3) 1945（昭和20）年8月以降の活動

終戦後は調査会の各部会の活動が再開する。1945（昭和20）年10月3日に第八部（農林省）が「現下ノ米穀事情等ニ付」食糧管理局次長から説明聴取・質疑を行ったのが最初である。10月にはその他の部会が数回開かれたが、11月24日に第八部（農林省）が「所管事項ニ付」農林大臣、局長等から説明聴取・質疑を行ったのを最後に各部会の活動は確認できなかった。また、法案の事前調査のための調査会も終戦後は行われていない。

各部会の活動が行われなくなる一方、戦後の大きな課題に対応するための調査会が活動を行うようになる。1945（昭和20）年10月3日に委員が決定された議会制度調査特別委員会と同月19日に委員が決定された憲法改正問題特別委員会である。両委員会は委員数も100名以上、毎週1、2回定期的に開会されていた。戦後の大きな問題に取り組むための議論の場を作るため、迅速に設置ができ、かつ柔軟な会議運営が可能な調査会の仕組みが活用されたのではないかと考えられる。

おわりに

調査会の設置経緯に鑑みると、調査会は帝国憲法の規定などにより、会期を長く取ることがほぼ不可能だった帝国議会にあって、議員が長い閉会中の期間に政府に対して発言する場や制度を創設しようと試行錯誤を重ねた中での一つの到達点であったと言える。

当時、政党は議会閉会とともに活動が低調となったと言われる。そのため議会閉会中に活躍の場を確保することは、党の存在意義にも関わる極めて重要な問題であった[80]と言われるように実利的な面もあったと考えられるが、議会の審査能力を高めて議会の地位を高めようとする目的もあった。

調査会も政治的思惑がある中、無政党時代という特殊な状況で偶然生まれた面もあろうが、議院法等の改正を行わずに実質的に衆議

---

76 当時のタイ王国の表記。

77 村瀬・前掲注4　196-199頁、矢野・前掲注6　88-98頁

78 黒澤・前掲注5　45-46頁

79 村瀬・前掲注4　199頁

80 黒澤・前掲注5　46頁

院の組織の一部を変える大きな試みであった。設立当初、各部会はそれぞれの閉会中の調査活動の中で政府に対して質疑を行い、さらに地方に会員を派遣するなど、帝国議会の枠組みでは行うことが困難な活動を行っていた。その後、日米開戦という大きな出来事があり、政治的・社会的状況が大きく変化する中、調査会は各部会での活動から議会提出見込みの議案について事前調査を行う調査会へと柔軟にその運用を変え、議会と政府との調整の場として機能した。戦後は、調査会の柔軟な枠組みを利用して直面する大きな課題を調査する場としてその機能を発揮した。西沢は調査会の成果について、戦後、次のように話している[81]。

主として議会前に開きまして、議案の事前調査ということをやっておりました。またこの調査が行われたがために、政府が立案したものが調査会の意見によって変更されて、そして議会に正式提案になったというような事例もしばしばあったように記憶いたしております。

調査会は、議院法に規定する公式な組織ではないため、その存在や活動はあまり知られていないが、議院法に規定されていないからこそ、柔軟に様々な事態に対応が可能となり、西沢の回顧のように実質的に議会の機能を高める役割を果たしていたと言えるのではないかと考えられる。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・有竹修二『前田米蔵伝』前田米蔵伝記刊行会（1961）

・伊藤隆『大政翼賛会への道 近衛新体制』（講談社学術文庫）講談社（2015）

・川人貞史『日本の政党政治 1890-1937 年―議会分析と選挙の数量分析』東京大学出版会（1992）

・官田光史『戦時期日本の翼賛政治』吉川弘文館（2016）

・前田英昭『戦間期における議会改革』成文堂（2008）

[81] 『国会法立案過程におけるＧＨＱとの関係』・前掲注 63

ＷＴＯの交渉停滞下で増加するＦＴＡと我が国の取組

衆議院調査局調査員
河　合　　真　樹
（外務調査室）

■要　旨■－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－－

戦後、多角的自由貿易体制の基礎を担ったＧＡＴＴを引き継ぎ、より強固な基盤を持つ国際機関として設立されたＷＴＯにおいては、とりわけ意思決定方法が足かせとなりドーハ・ラウンド交渉が停滞している。

こうした中、各国は合意形成の速さや自由度を利点とするＦＴＡを積極的に締結するようになり、ＦＴＡは増加・拡大している。

我が国も、ＷＴＯを中心とした多角的自由貿易体制のみを重視する方針を変更し、当該体制を補完する存在としてＦＴＡを推進する方針をとるようになった。近年は、ＴＰＰ11 協定やＲＣＥＰ協定など、広域経済連携協定を締結し、主要な貿易相手国との交渉を終えた。今後は、既に締結された協定に残された課題や、経済界の要望に対し、我が国がどのように取り組んでいくのかが注目される。

－－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　ＷＴＯ体制と交渉の停滞
Ⅱ　世界的なＦＴＡの進展
Ⅲ　我が国のＦＴＡの取組
おわりに

はじめに

我が国は、2021 年４月 28 日、東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations 以下「ＡＳＥＡＮ」という。）の加盟 10 か国と日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドの５か国との間で署名された「地域的な包括的経済連携協定」（以下「ＲＣＥＰ[1]協定」という。）の締結についての国会承認手続を完了し、６月 25 日に受諾書を寄託した。ＲＣＥＰ協定は、我が国にとって「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」（以下「ＴＰＰ[2]11 協定」という。）、「経済上の連携に関する日本国と欧州連合との間の協定」（以下「日ＥＵ・ＥＰＡ[3]」という。）に続く巨大経済圏を構築する自由貿易協定（以下「ＦＴＡ」という。）である。ＲＣＥＰ協定の発効により、2000 年以降我が国が積極的に進めてきたＦＴＡの取組は一つの節目を迎える。

[1] Regional Comprehensive Economic Partnership
[2] Trans-Pacific Partnership
[3] Economic Partnership Agreement （経済連携協定） 外務省は、ＥＰＡについて、ＦＴＡ（Free Trade Agreement）の要素である特定の国・地域の間での貿易自由化に加え、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する一方、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と説明している。
以上を踏まえ、本稿では、「ＥＰＡ」の使用は、日本の事情を記述（締結・署名した協定や閣議決定した方針の説明等）する場合に限ることとし、基本的には「ＦＴＡ」を使用することとする。

1990 年代後半までＦＴＡの締結に慎重であった我が国が方針を変更し、ＦＴＡの締結を推進してきた背景には、世界貿易機関（World Trade Organization 以下「ＷＴＯ」という。）における交渉の停滞と諸外国のＦＴＡ締結の推進という大きな外部環境の変化があった。本稿では、ＷＴＯ交渉が停滞した要因と世界的にＦＴＡが増加した理由を説明し、これまでの我が国のＦＴＡの取組を整理し、今後我が国がＦＴＡにおいて取り組む課題について述べる。

Ⅰ　ＷＴＯ体制と交渉の停滞

１　ＧＡＴＴ／ＷＴＯ体制

(1) ＧＡＴＴ体制の発足

1929 年 10 月に起きたウォール街での株価大暴落により世界経済は連鎖的な不況に陥り、1930 年以降、主要国（米国、英国、フランス、日本、ドイツ）では、自国産業を守るための保護主義的貿易政策がとられた。そうした中、各国は自国の植民地や海外領土との間では特恵関税を設定して市場や資源を確保する一方、圏外国に対しては高い関税を設ける排他的な経済圏を構築したため、世界経済のブロック化が進んだ。このような経済のブロック化が第二次世界大戦に至る経済的背景となったとの反省から、1947 年に「関税及び貿易に関する一般協定」（以下「ＧＡＴＴ[4]」という。）が作成され、翌年ＧＡＴＴ体制が発足した（我が国は 1955 年に加入）。貿易における無差別原則（最恵国待遇、内国民待遇）等の基本的ルールを規定したＧＡＴＴは、多角的自由貿易体制の基礎を築き、貿易の自由化の促進を通じて我が国経済を含む世界経済の成長に貢献してきた。

本来、戦後の世界貿易を規律する国際機関として国際貿易機関（International Trade Organization 以下「ＩＴＯ」という。）の設立が構想され、ＩＴＯ憲章（Charter for ITO）の検討が進められていた。これと並行して行われた関税引下げ交渉の結果まとめられたジュネーブ関税譲許表とＩＴＯ憲章草案から一部規定（関税引下げ効果を確保し、またそれによって国内生産者が損害を被るのを防止するための諸規定）を抜粋し、一つに集約したのがＧＡＴＴである。当初、ＧＡＴＴはあくまで暫定的な協定であり、ＩＴＯが正式に発効した時点でそれに吸収されるという性格のものであった。しかし、ＩＴＯ憲章が提案国である米国を含む多くの国で批准されず、結果、ＩＴＯは不成立に終わったため、ＧＡＴＴはＩＴＯを継承し、関税引下げだけではなく、輸入制限の緩和、差別待遇の廃止など貿易の自由化促進全般にわたる広い分野で重要な役目を担うことになった。

(2) ＧＡＴＴからＷＴＯへ

1986 年に開始されたウルグアイ・ラウンド[5]交渉では、貿易ルールの大幅な拡充が行われるとともに、これらを運営するため、より強固な基盤を持つ国際機関を設立する必要性が強く認識されるようになり、1994 年の交渉妥結の際に「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」（以下「ＷＴＯ協定[6]」という。）が採択された。

ＷＴＯ協定は、ＷＴＯの組織、加入、意思決定等に関して規定している本文と、附属書に含まれている協定及び関係文書で構成されている。また、ＷＴＯ協定は、ＧＡＴＴの基本的な原則等を踏襲した上で、ＧＡＴＴが物

---

[4] General Agreement on Tariffs and Trade

[5] 全ての加盟国が参加して行われる貿易自由化交渉のこと。

[6] 1947 年のＧＡＴＴは、ウルグアイ・ラウンド交渉において一部修正され 1994 年ＧＡＴＴとしてＷＴＯ協定の附属書の中に含まれている。

品貿易のみを規律の対象としていたのに対し、サービス貿易、知的所有権等についても規律の対象とし、また、紛争解決手続についても新たに再審査を行う常設の上級委員会を設置するなど、体制の強化を図っている。

2021 年 11 月現在、ＷＴＯには 164 か国・地域が加盟している。ＷＴＯの最高意思決定機関は閣僚会議であり、２年に１回開催される。また、ＷＴＯ協定上、事務局長を長とする事務局が置かれている[7]。ＷＴＯの機能は、①交渉（ラウンド交渉などによるＷＴＯ協定の改定、関税削減交渉）、②監視（多国間の監視による保護主義的措置の抑止）、③紛争解決（ＷＴＯ紛争解決手続による貿易紛争の解決）であり、多角的な貿易を規律する世界の貿易システムの基盤となっている。

ＷＴＯ協定の目的は、「生活水準を高め、完全雇用並びに高水準の実質所得及び有効需要並びにこれらの着実な増加を確保し並びに物品及びサービスの生産及び貿易を拡大する」とＷＴＯ協定前文で述べられているように、市場経済原則によって世界経済の発展を図ることである。ＷＴＯ協定は、この目的に寄与するため、貿易障壁の軽減と無差別原則の適用のために締結される、相互的かつ互恵的な取極とされている。

貿易障壁の軽減と無差別原則の考え方は、四つの基本原則として具体化されている（図表１参照）。

（図表１）ＷＴＯ協定の基本原則

	基本原則	主な内容
無差別原則	①最恵国待遇原則	輸入の際の関税等について、いずれかの国の産品等に与える最も有利な待遇を、他の全ての加盟国の同種の産品等に対して、即時かつ無条件に与えなければならない（ＧＡＴＴ第１条、ＧＡＴＳ（※）第２条等）。
無差別原則	②内国民待遇原則	輸入品に対して適用される内国税や国内法令について、同種の国内産品等に対して与える待遇より不利でない待遇を与えなければならない（ＧＡＴＴ第３条、ＧＡＴＳ第 17 条等）。
貿易障壁軽減	③数量制限の一般的廃止の原則	加盟国は関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない（ＧＡＴＴ第 11 条）。
貿易障壁軽減	④合法的な国内産業保護手段としての関税に係る原則	ＷＴＯ加盟国は「譲許」（品目ごとに関税率の上限を約束すること）を行うが、この譲許税率を超える関税の賦課や譲許税率の一方的な引上げは禁止される（ＧＡＴＴ第２条）。更に相互的かつ互恵的な多角的交渉によって関税引下げを図ること（ＧＡＴＴ第 28 条の２）。

※General Agreement on Trade in Services　ＧＡＴＳ（サービスの貿易に関する一般協定）は、ＷＴＯ協定に含まれる、サービス貿易の自由化を目的とする協定である。

（出所）経済産業省通商政策局編「2021 年版不公正貿易報告書」経済産業省（2021）155-156 頁を基に当室作成

２　交渉停滞

ＷＴＯは 1995 年に発足したものの、新ラウンド立ち上げのために 1999 年 12 月に開催された第３回閣僚会議（シアトル）において、何をどこまで交渉するかにつき、主要国間及び先進国と途上国間の立場の隔たりを埋めることができず、立ち上げは失敗に終わった。第４回閣僚会議（ドーハ）において新ラウンドが立ち上がったのは2001年11月であった。この背景には、同年９月の米国同時多発テロに象徴されたグローバル化の負の側面が世界経済の安定的発展を阻害しかねない、という危機感を各国閣僚が共有したことにより、ＷＴＯの強化を目指す必要性が強く認識されたことがある[8]。

[7] ＧＡＴＴでは協定に事務局の規定がなく、ＩＴＯの設立準備を目的として設置されたＩＴＯ暫定委員会の事務局がＧＡＴＴの事務局を担当していた。

[8] 外務省ホームページ「ＷＴＯ新ラウンド交渉における基本的戦略」（2002 年 10 月４日）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/new_r_soron.html>（参照 2021.10.20）

(1) ドーハ・ラウンド交渉の停滞

新ラウンドは、正式名称を「Doha Development Agenda（ドーハ開発課題）」といい、貿易を通じた途上国の開発が最重要課題の一つである[9]。このラウンドでは、①農業、②ＮＡＭＡ[10]（非農産品市場アクセス）、③サービス、④ルール（ダンピング防止、補助金規律等）、⑤貿易円滑化、⑥開発、⑦ＴＲＩＰＳ[11]（知的所有権）、⑧貿易と環境の８つの分野に係る関税引下げやルールメイキングなどについて、全分野での一括合意を目指すべく交渉が行われてきたが、先進国と途上国の利害対立が解けず度々決裂し、ついにこう着状態に陥った（図表２参照）。

（図表２）ドーハ・ラウンド　一括受諾の交渉項目と主要論点

農業	関税・国内補助金削減、輸出補助金の撤廃等
NAMA（非農産品市場アクセス）	関税削減（スイス・フォーミュラ、分野別関税撤廃）、非関税障壁の撤廃
サービス	外貨規制の削減等の自由化、迅速化、その実施に伴う途上国支援
ルール	アンチ・ダンピングの規律強化、補助金の規律強化、漁業補助金の規律導入
貿易円滑化	貿易手続の簡略化、迅速化、その実施に伴う途上国支援
開発	途上国に対する特別な取扱い（S & D）
TRIPS（知的所有権）	ワイン・スピリッツの地理的表示（GI）多国間通報登録制度
貿易と環境	環境関連の物品、サービスに係る貿易の自由化・円滑化

（出所）経済産業省『通商白書 2021』(2021)　198 頁

ドーハ・ラウンドが過去の交渉以上に難航している主な要因として、ＷＴＯ交渉で採用されている２つのルールメイキングの方式が挙げられる。

(2) ルールメイキングの問題

ア　コンセンサス方式

ドーハ・ラウンドの交渉停滞を招いたルールメイキングとして、まずコンセンサス方式が挙げられる。コンセンサス方式とは、加盟国に異議がない場合に限り合意が形成されたとするＷＴＯの意思決定の方法である。この方式によれば、一つの加盟国でも反対すれば、他の加盟国全てが賛成したとしてもＷＴＯとして決定を下せない[12]。

コンセンサス方式が採用された背景には、ＷＴＯの決定が全加盟国に国内法の整備をはじめとする所要の義務や負担を課すという事情がある。すなわち、もし仮にある加盟国の意思に反してＷＴＯの決定がなされた場合に、当該加盟国は、一方的な関税措置など、決定内容に反する行動を取り、結果的にＷＴＯの決定が遵守されないという懸念がある。これに対し、一たび合意が形成されれば、それに対する各国の納得感が高いため、決定内容が遵守されやすい[13]。

このように、コンセンサス方式には決定内容遵守の期待が高まるという利点はあるものの、加盟国の増加と多様化が進む中で、164 の加盟国・地域が事実上拒否権を有する現状において、全加盟国の合意を取り付けることは困難となった[14]。特に、ＷＴＯに占める途上国

---

[9] 途上国は、貿易を含めた世界経済の制度の中で不利に扱われ、繁栄の外に置かれてきた。そうした不満を抱く途上国についても多角的自由貿易体制の中で持続的発展を図っていくことが、長期的には同時多発テロのような行動の芽を摘むことに貢献すると考えられたからである。（外務省・前掲注８）

[10] Non Agricultural Market Access 農産品以外の全ての製品であり、具体的には鉱工業品及び林水産品が含まれる。

[11] Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights　知的所有権の貿易関連の側面

[12] ＷＴＯでは制度上はコンセンサスで意思決定できない時には、例えば閣僚会議や一般理事会の会合において、各加盟国が一票ずつ投票権を持ち、過半数による多数決にて決定を行うことも可能である。しかし、ＷＴＯにおいては加盟国の意思として、コンセンサス方式で合意を得るという認識が確立しているために、実際に多数決が取られることはほとんどない。

[13] 関根豪政『国際貿易法入門 ―ＷＴＯとＦＴＡの共存へ』（ちくま新書）筑摩書房（2021）66 頁

[14] 馬田啓一「メガＦＴＡ時代のＷＴＯ：主役か、脇役か」『国際貿易と投資 No.95 2014 年春号』国際貿易投資研究所 (2014.3) 49 頁

の割合は大きく増加しており、ＧＡＴＴが発足した 1948 年時点における加盟国全体に占める途上国の割合は５割弱であったが、現在では全体の約８割を占める圧倒的な多数派となった。そのような中、ドーハ・ラウンド交渉では、先進国と途上国が農産物と鉱工業品の貿易自由化をめぐって鋭く対立した[15]。

イ　一括受諾方式

ドーハ・ラウンド交渉の停滞を招いたルールメイキングとして、次に一括受諾方式が挙げられる。一括受諾方式とは、交渉の各分野で一分野でも合意できなければ全体として合意しないという包括的な交渉方式のことである。

一括受諾方式には、交渉に時間がかかり、一分野の交渉決裂が交渉全体に波及するという難点もあるが、その代わりに、各国が、それぞれの強い分野と弱い分野について同時に交渉を行うことで、弱い分野について譲歩を引き出すなど、総合的な戦略をとることができるという利点もある[16]。

ＧＡＴＴ体制下で行われたウルグアイ・ラウンド交渉では、一括受諾方式が採られ、「途上国は農産品の市場アクセスの拡大と繊維貿易の自由化から利益を得る一方、先進国はＧＡＴＳ[17]によるサービス貿易の自由化とＴＲＩＰＳ協定の締結から利益を得る」という先進国対途上国のグランド･バーゲン(大取引)の構図が成り立ち、交渉妥結に結び付いた[18]。しかし、ドーハ・ラウンド交渉では、先に述べた一括受諾方式の抱える難点が現実化し、うまく機能していない。2008 年７月には、農業分野とＮＡＭＡ分野のモダリティ[19]をめぐる交渉が妥結直前にまで至りながら、途上国の農産物特別セーフガードの発動要件というマイナーな問題をめぐるインドの反対のために交渉が決裂した[20]。

(3) 交渉停滞の打開に向けた動き

ア　部分合意の試み

停滞するドーハ・ラウンド交渉を打開するため、2011 年 12 月の第８回ＷＴＯ閣僚会議（ジュネーブ）において、全分野の一括受諾を断念し、交渉が比較的進んでいる分野での部分合意を目指す新しいアプローチを試みることになった。その後 2013 年 12 月の第９回ＷＴＯ閣僚会議（インドネシア・バリ島）において、ドーハ・ラウンドの３分野（貿易円滑化、農業の一部、開発）に限った部分合意（バリ・パッケージ合意）が成立した。結果として、貿易円滑化については新たな協定締結まで至ったものの、当初設定された８分野からすれば、ドーハ・ラウンド交渉の成果は限定的である。

イ　プルリ交渉（有志国・地域による交渉）

全加盟国・地域が参加するラウンド交渉における合意形成の難しさが顕在化する中、一部の有志国・地域によるプルリ交渉も進められている。

プルリ交渉とは、共通の関心を有する特定の分野において有志国・地域が自由化の合意を目指すＷＴＯのラウンドの枠外で行う交渉

---

15 高島忠義「報告三：ＷＴＯ体制における地域主義」『法學研究:法律・政治・社会　第 85 巻第 12 号』慶應義塾大学法学研究会（2012.12）143 頁

16 全国農業協同組合中央会編「ＷＴＯ関連用語集（第７版)」全国農業協同組合中央会（2009）４頁

17 General Agreement on Trade in Services ＧＡＴＳ（サービスの貿易に関する一般協定）は、ＷＴＯ協定に含まれる、サービス貿易の自由化を目的とする協定である。

18 深作喜一郎「ドーハ・ラウンド交渉の変遷とＷＴＯの将来」『国際経済　第 68 巻』日本国際経済学会（2017.8）15 頁

19 関税削減等に関する数字の入った各国共通のルール。例えば、ウルグアイ・ラウンドの農産物の関税分野では、「全ての国境措置を関税化し、平均で 36%、品目別に最低 15%の関税を削減する」といった合意が行われた。

20 中川淳司「ＷＴＯのルールメイキング機能の再検討」『ＷＴＯ改革の進展と収斂（ＩＴＩ調査研究シリーズ No.115)』国際貿易投資研究所（2021.3）９頁

である。プルリ交渉の一番の特徴は、合意を目指す分野を自由に選択できることにある。すなわち、ＷＴＯのラウンド交渉においては、特定の分野のみ進展を試みても、一括受諾方式の制約が働く。一方でプルリ交渉のアプローチによれば、有志国間で、特定の分野別課題（自由化、ルール作り）に絞って議論を行えるため、結論を得る可能性がはるかに高い。また、有志の枠組みであるため参加国を選べることにも大きな特徴がある[21]。プルリ交渉では、有志国（特に先進国）との間で議論を先行させ、その結果を将来的に加盟国に波及させるような試みが可能となる。

プルリ交渉の代表的なものは、1997 年発効の情報技術関連産品の関税撤廃を内容とするＷＴＯ情報技術協定（以下「ＩＴＡ[22]」という。）の対象品目拡大についての交渉であり、2015 年 12 月に妥結した。ＩＴＡは、署名国・関税地域がＷＴＯ協定に含まれている自己の譲許表を修正することによって初めて法的拘束力が発生する。譲許表の修正には最恵国待遇原則が適用されることから、ＩＴＡによる関税撤廃の効果は、全てのＷＴＯ加盟国に適用されることになる[23]。

Ⅱ　世界的なＦＴＡの進展

１　ＦＴＡとＷＴＯとの関係

ＦＴＡとは、特定の国・地域の間だけで、輸出入品に係る税金や貿易を阻害している制度を取り払い、それらの国や地域の間で、物品やサービスの貿易を自由にすることを目的とした協定である。

ＦＴＡは、締約国以外に対して差別的であるという点でＷＴＯ協定の基本原則である最恵国待遇原則と相容れないが、ＷＴＯ協定上、一定の条件を満たせば例外として認められている。一定の条件とは、物品貿易については「実質上のすべての貿易」について「関税」等の「廃止」を「妥当な期間内」で行うこととされている（ＧＡＴＴ第 24 条）。

ＦＴＡは、域外に対する貿易障壁を残すが、域内では障壁が撤廃され自由貿易が拡大することで、世界全体として貿易自由化の方向への前進が期待できるという考え方に基づき例外として認められている[24]。

２　ＦＴＡのメリットとデメリット

(1) メリット

ＷＴＯ交渉と比較した場合、ＦＴＡには次のようなメリットが挙げられる。

第一に、合意形成の速さと自由度である。交渉参加国が少ないＦＴＡは、全加盟国の合意を必要とするＷＴＯ交渉に比べ、合意形成を迅速に行うことができる。また、ＷＴＯ協定が規律していない新たな分野のルール形成やＷＴＯ協定よりも高いレベルの自由化を達成することも容易である[25]。

第二に、ＷＴＯ交渉では合意が困難な分野の規律をＦＴＡにおいて先行して取り込み、そうしたＦＴＡを増やしていくことで、国際的なルールとして形成しＷＴＯ交渉の出発点となる効果も期待される。ＷＴＯ交渉におけるルールメイキングが停滞している現状においては、ＦＴＡにおけるルールメイキングが

---

[21] 中富道隆「プルリの貿易ルールについての検討（ＩＴＡとＡＣＴＡの実例を踏まえて）」『RIETI Policy Discussion Paper Series No.12-P-002』経済産業研究所（2012.2）59 頁

[22] Information Technology Agreement

[23] プルリ協定には、①交渉結果が最恵国待遇原則に基づいてＷＴＯ全加盟国に適用されるものと、②交渉結果が交渉参加・合意国にのみ適用するものがある。

[24] 馬田啓一「ＷＴＯ体制とＦＴＡの行方」『国際経済　第 57 号』日本国際経済学会（2006.10）157 頁

[25] 外務省経済局国際貿易課編『ＷＴＯ早わかりＱ＆Ａブック：ＷＴＯ「世界貿易機関」がよくわかる。2005 年版』外務省国内広報課（2005）21 頁

重要となっている[26]。

(2) デメリット

デメリットとしては、次のような点が挙げられる。

第一に、ＦＴＡの締結が利害の一致する国同士の間に限定され、世界規模での自由貿易化への足かせとなりかねない[27]。ＦＴＡにより、域外に対する障壁が実質的に引き上げられ、排他的な経済ブロックに転化する可能性がある[28]。

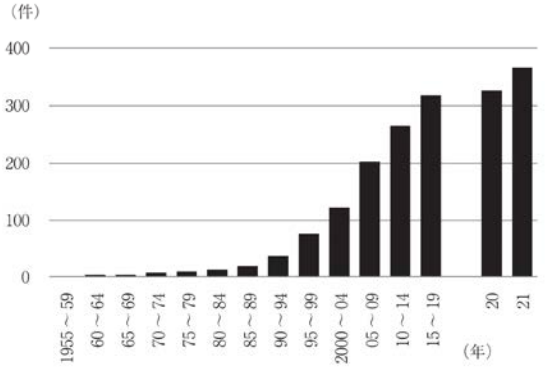
第二に、ＷＴＯ交渉のインセンティブを喪失させ、ＷＴＯ体制が形骸化するおそれがある[29]。

第三に、ＦＴＡにより異なる原産地規則[30]が採用されることにより、企業の貿易実務が煩雑となり、取引費用が増大するおそれがある[31]。

３　ＦＴＡの増加・拡大

ＦＴＡの締結数は 1990 年代以降増加している（図表３参照）。1948 年から 1994 年までの間に発効したＦＴＡは 39 件であったが、1995 年のＷＴＯ発足以降、300 を超えるＦＴＡが通報されている。ＧＡＴＴ／ＷＴＯに通報された発効済ＦＴＡは、2021 年 10 月 31 日現在、369 件に上る[32]。

（図表３）世界の発効済みＦＴＡ件数（累積）



〔注〕 2021年６月30日時点。

（出所）ジェトロ「2021 年版ジェトロ世界貿易投資報告」

ＦＴＡが急増した背景として、2016 年の通商白書[33]では、次の点が指摘されている。

① 欧米諸国が経済的関係の深い近隣諸国との間で貿易・投資の自由化・円滑化等による経済連携を図る動きを活発化させたこと（例：米国が北米自由貿易協定（ＮＡＦＴＡ[34]、1994 年発効）、ＥＣ（1993 年にＥＵへ発展）が単一市場の構築への取組を加速させる等）

② 新興工業経済地域[35]やＡＳＥＡＮがいち早く経済開放を推し進めることにより高成長を果たす中、チリ、メキシコ、ペルー等の新興国が貿易・投資の自由化や市場メカニズムの導入へと経済政策を転換させ、その中でＦＴＡを活用する戦略を採ったこと

---

26 関根・前掲注 13　155 頁

27 外務省・前掲注 25　21 頁

28 馬田・前掲注 24　156 頁

29 同上

30 ＦＴＡにおける特恵関税（低関税又は無税）の対象となる「原産品」の基準を定めるもの。品目ごとに各協定において定められている。

31 馬田・前掲注 24　156 頁

32 ジェトロホームページ「世界のＦＴＡデータベース」<https://www.jetro.go.jp/theme/wto-fta/ftalist/>(参照 2021.10.20)。なお、ここでいうＦＴＡの数は、物品とサービス両方を含むものは別々ではなく１つのＦＴＡとして数えている。

33 経済産業省『通商白書 2016』(2016) 312 頁

34 North American Free Trade Agreement

35 20 世紀後半に工業化に成功し、高い経済成長率を達成した地域。ＮＩＥｓ (Newly Industrializing Economies) とも称される。アジアでは、韓国、香港、シンガポール、中南米ではブラジル、メキシコなどを指す。

③　2000年代後半以降、ドーハ・ラウンド交渉が停滞する中、世界の主要国が貿易・投資の拡大のために積極的にＦＴＡを結ぶようになったこと等

ＦＴＡは、1990年代までは主としてアジア、米州、欧州等それぞれの地域内での経済関係を強化する手段として活用されてきたが、2000 年代からは地域横断的にＦＴＡを結ぶ傾向が徐々に強まっていった[36]。地域横断的なＦＴＡとしては、ＥＵ・メキシコＦＴＡ（2000年発効）、ＥＵ・韓国ＦＴＡ（2011年暫定適用）、米国・韓国ＦＴＡ(2012 年発効)等が挙げられる。また、2010年代前半以降は、比較的経済規模の大きな国・地域同士や多国間のＦＴＡ交渉が増加した[37]。2010 年から米国を含む８か国によるＴＰＰ協定交渉が開始され、2013年には、ＲＣＥＰ協定や日ＥＵ・ＥＰＡ、米国とＥＵの間では環大西洋貿易投資パートナーシップ（ＴＴＩＰ）の交渉が開始された[38]。

Ⅲ　我が国のＦＴＡの取組

１　取組の変遷

我が国は従来、ＧＡＴＴ／ＷＴＯの下での多国間主義を通商政策の中心に据えてきた。こうした方針を採用してきた背景には、1930年代における保護貿易主義が第二次世界大戦勃発の一つのきっかけになったという過去の経験を繰り返してはならないという考え方、また、天然資源に恵まれず、貿易に依存しなければ国家の存立が困難である我が国にとって、安定した多国間での貿易秩序形成が最も重要であるという考え方があった[39]。

そのため、1990 年代後半まで、我が国は、ＧＡＴＴ／ＷＴＯとの整合性や保護主義への転化のリスクを重視して、欧米諸国のＦＴＡを含む地域統合の動きとは一線を画していた。1998年の通商白書[40]においても、「地域統合が通商制限的措置をとらないよう監視していく必要がある」、「域内自由化は多角的な無差別自由化のインセンティブを下げる懸念」といった否定的な表現が見られる。

(1) 方針の転換（2002年まで）

1990年代末から、メキシコ、韓国、シンガポールなどから我が国に対してＦＴＡ締結に向けての提案が行われた。1999 年の通商白書[41]では地域統合について、「積極的側面も観察され、多角的通商システムの強化にも貢献しうるものとして、より柔軟かつ建設的に対応していく必要性が高まっている」とされ、2000年の通商白書では、ＷＴＯを中心とした多角的自由貿易体制の強化を我が国の通商政策の基本とした上で、多国間でのルール作りと地域協力、二国間通商関係を組み合わせる「重層的な通商政策の推進」が打ち出された[42]。

2000 年 10 月、我が国は、シンガポールとの間でＥＰＡの交渉開始に合意し、2001年１

36　ジェトロ『2019年版ジェトロ世界貿易投資報告』76頁

37　ジェトロ『2018年版ジェトロ世界貿易投資報告』80頁

38　Transatlantic Trade and Investment Partnership　ＴＴＩＰの交渉は、トランプ米政権の誕生に伴って停止状態にあったが、2018年７月の首脳会談において、条件付きの通商協議に入ることに合意した。その後、2020年８月に数億ドル規模の市場アクセスを拡大する関税引下げパッケージの合意を発表した。(経済産業省通商政策局編『2021年版不公正貿易報告書』経済産業省(2021)507頁)

39　経済産業省『通商白書2001』(2001) 172頁

40　経済産業省『通商白書1998 総論』(1998) 328頁

41　経済産業省『通商白書1999 総論』(1999) 300頁

42　「2000年版通商白書に関する懇談会」『経団連くりっぷ　No.127』日本経済団体連合会 (2000.6.22) において、川本通商産業省通商政策局通商調査室長（当時）は、2000年版通商白書の特徴として「地域統合の必要性を積極的に評価し、わが国通商政策の重要課題として位置づけていること」を挙げており、「わが国もＷＴＯ体制を補完するツールの一つとして地域統合を検討し、重層的な通商体制を構築していくべきだ」と述べている。

月に交渉を開始した。2002 年１月、我が国にとって初めてのＥＰＡとなる「日・シンガポール新時代経済連携協定」の署名が行われ、同年 11 月に発効した。

こうした変化の背景には、ＷＴＯにおける交渉の機動性の低下や、諸外国における戦略的なＦＴＡ締結の動きといった大きな外部環境の変化に伴い、我が国がＷＴＯという場のみに依存するということは「日本経済の再活性化」という国家目標を確実かつ迅速に達成する上での必要十分条件ではなくなりつつあるとの考えがあった[43]。

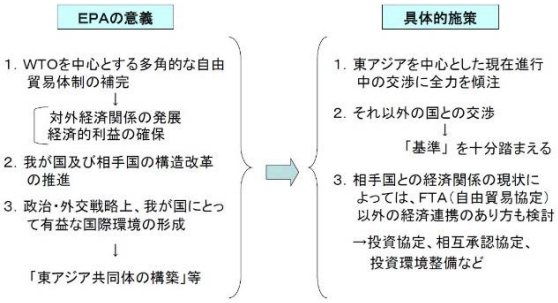
2002 年 10 月 16 日には、外務省が、中長期的見地から我が国として推進すべきＦＴＡ戦略の在り方について同省の考えをまとめた「日本のＦＴＡ戦略[44]」を公表した。同戦略では、ＷＴＯについて、途上国を中心とした加盟国の増加や、カバーする交渉分野の拡大により「加盟国間の利害調整が複雑化し、新たな課題やルール策定に迅速に対応することが困難となりつつある」として、「重たい組織」になりつつあると指摘した。そして、「ＷＴＯと地域的なＦＴＡ又はＥＰＡ／ＦＴＡは相互に補完しあう関係にある」としつつも、「ＷＴＯで実現できる水準を超えた、或いはＷＴＯではカバーされていない分野における連携の強化を図る手段としてＦＴＡ又はＥＰＡ／ＦＴＡを結ぶことは、日本の対外経済関係の幅を広げる上で意味は大きい」とした。

(2) 戦略的推進（2004 年～）

2004 年 12 月 21 日には、政府全体の方針として「今後の経済連携協定の推進についての基本方針[45]」が経済連携促進関係閣僚会議（主宰：内閣総理大臣）において決定された。基本方針において、政府は「ＥＰＡの意義」として「ＷＴＯを中心とする多角的な自由貿易体制を補完するもの」等を挙げ、東アジアを中心とした経済連携を優先的に進めるとの方針を示すとともに、交渉相手国・地域の基準として、①我が国にとり有益な国際環境の形成、②我が国全体としての経済利益の確保、③相手国・地域の状況、ＥＰＡ／ＦＴＡの実現可能性を挙げた（図表４参照）。

（図表４）今後の経済連携協定の推進についての基本方針

（2004 年 12 月 21 日　経済連携促進関係閣僚会議 決定）



（出所）外務省ホームページ「東アジア諸国との経済連携協定交渉の現状と課題」（2005 年６月）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/pdfs/kyotei_0504.pdf〉（参照 2021.10.20）を当室加工

その後、交渉の取組は、2004 年の基本方針及び工程表[46]に基づいて進められ、「経済財政改革の基本方針 2008[47]」（2008 年６月 27 日閣議決定）においては、「ＥＰＡ締結国・地域を 2009 年初めまでに 12 以上とする目標に向けて取り組む。さらに、締結国との貿易額の全

43 経済産業省・前掲注 39　173 頁

44 外務省ホームページ「日本のＦＴＡ戦略」（2002 年 10 月）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy.html〉（参照 2021.10.20）

45 外務省ホームページ「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」（2004 年 12 月 21 日）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/hoshin_0412.html〉（参照 2021.10.20）

46 「2010 年に向けたＥＰＡ工程表」。2006 年５月に策定され、「経済財政改革の基本方針 2007」（2007 年６月 19 日閣議決定）、「経済財政改革の基本方針 2008」に別表として含まれている。

47 内閣府ホームページ「経済財政諮問会議（平成 13 年～平成 21 年）」〈https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2008/decision0627.html〉（参照 2021.10.20）

体に占める割合を 2010 年に 25%以上とすることを目指」すとされた。

(3) 広域経済連携への取組（2010 年～）

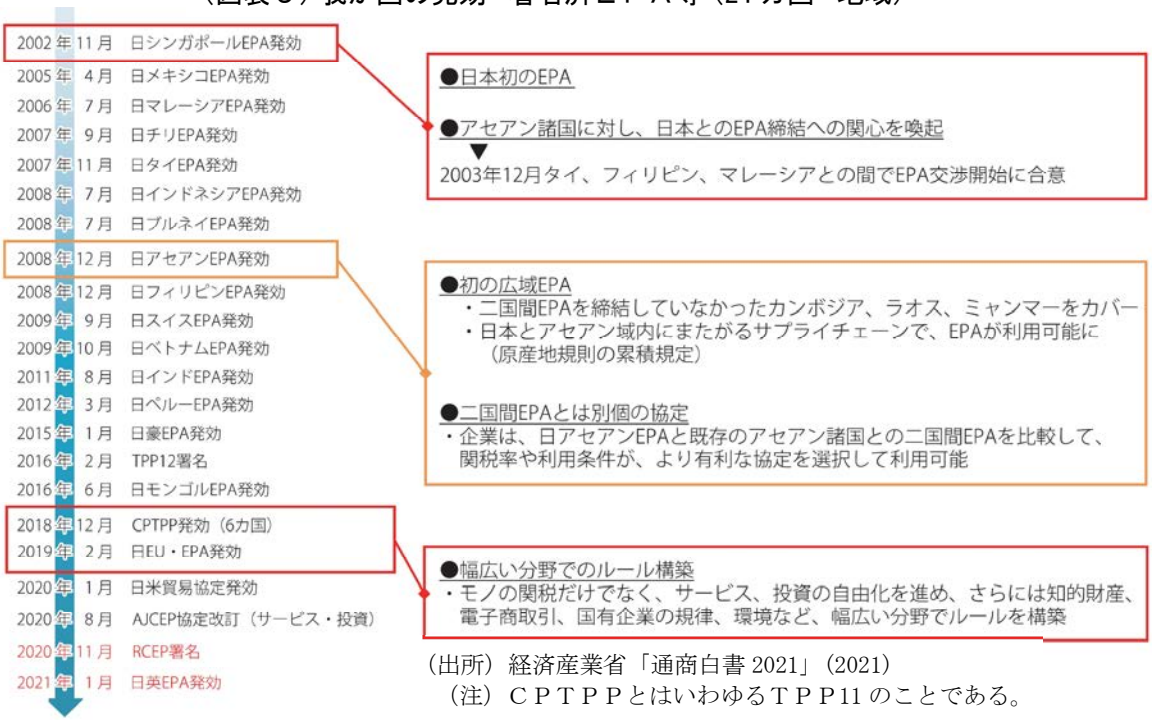
2009 年 10 月の政権交代後の 2010 年 11 月９日には、主要貿易国間において高レベルのＦＴＡ網が拡大する中、我が国の取組が遅れているという認識の下、「包括的経済連携に関する基本方針[48]」（閣議決定）が策定された。この中で、東アジア自由貿易圏構想（ＥＡＦＴＡ[49]）や東アジア包括的経済連携構想（ＣＥＰＥＡ[50]）など、広域経済連携の可及的速やかな実現を掲げている。

2011 年 11 月、野田内閣総理大臣（当時）はＴＰＰ交渉参加に向けて関係国との協議に入ることを表明した。

その後、2012 年 12 月の第二次安倍内閣発足を経て、2013 年、我が国はＴＰＰ交渉に参加したほか、ＲＣＥＰ、日中韓ＦＴＡ、日ＥＵ・ＥＰＡの交渉を開始した。この年に策定された「日本再興戦略[51]」（2013 年６月 14 日閣議決定）では、「2018 年までに、貿易のＦＴＡ比率[52]70%（現状 19%）を目指す」とされた。

2016 年２月にＴＰＰ協定の署名が行われ、「日本再興戦略 2016[53]」（2016 年６月２日閣議決定）においては、「ＴＰＰの速やかな発効及び参加国・地域の拡大に向けて取り組むとともに、日ＥＵ・ＥＰＡ、東アジア地域包括的経済連携（ＲＣＥＰ）、日中韓ＦＴＡなどの経済連携交渉を、戦略的に、かつスピード感を持って推進する。我が国は、こうした新し

（図表５）我が国の発効・署名済ＥＰＡ等（24 カ国・地域）



（出所）経済産業省「通商白書 2021」（2021）
（注）ＣＰＴＰＰとはいわゆるＴＰＰ11 のことである。

[48] 首相官邸ホームページ「主な閣議決定・本部決定」<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1109kihonhousin.html>(参照 2021.10.20)

[49] East Asia Free Trade Area

[50] Comprehensive Economic Partnership in East Asia

[51] 内閣府ホームページ「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」（2013 年６月 14 日）<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/saikou_jpn.pdf>(参照 2021.10.20)

[52] 貿易総額に占める発効・署名済みＥＰＡ／ＦＴＡ相手国との貿易額の割合

[53] 内閣府ホームページ「日本再興戦略 2016―第４次産業革命に向けて―」（2016 年６月２日）<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/zentaihombun_160602.pdf>(参照 2021.10.20)

い広域的経済秩序を構築する上で中核的な役割を果たし、包括的で、バランスのとれた、高いレベルの世界のルールづくりの牽引者となることを目指す」とされた。

こうした方針の下、交渉が進められ、2018年には、ＴＰＰ11協定、日ＥＵ・ＥＰＡが署名に至り、2020年には、ＲＣＥＰ協定が署名に至った[54]。

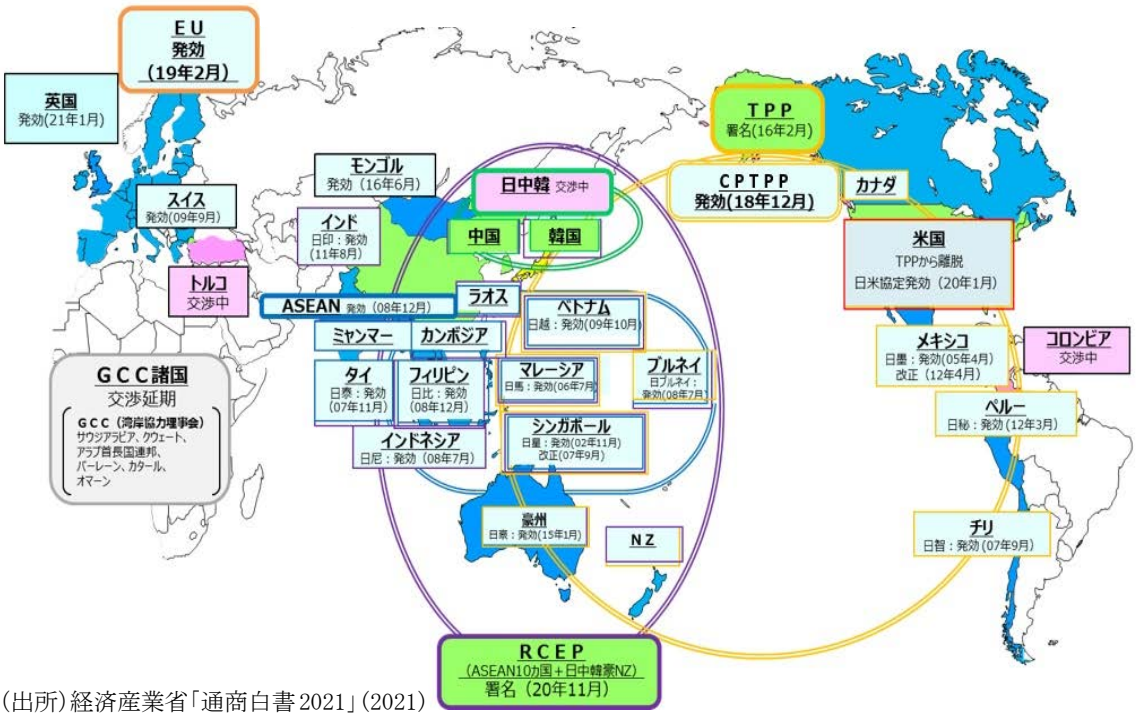
(4) ＦＴＡの着実な実施（2020年～）

2020年７月17日に閣議決定された「成長戦略[55]」においては、新型コロナウイルス感染症を念頭に、「世界経済が甚大な影響を受けている中にあっても、保護主義に陥ることなく、経済連携交渉等に取り組むことにより、ルールに基づく自由で公正な経済秩序の構築を引き続き目指し、世界経済の持続的成長につなげる」こととされた。

また、2021年６月18日に閣議決定された「成長戦略[56]」では、「コロナ禍がもたらした新たな国際競争環境下において、我が国は引き続き自由で公正なルールに基づく国際経済体制を主導する」こと、「ＲＣＥＰ協定の早期発効と各国の履行確保を進める」こと、「ＴＰＰ11 協定の着実な実施及び拡大に向けた議論を主導していく」こと等が掲げられた。

2021年11月現在、我が国は、24の国・地域との間で、21の経済連携協定が発効済み又は署名済みである（図表５・６参照）。これらの国・地域とのＦＴＡ比率は80.4%に達している[57]。

（図表６）我が国の経済連携の推進状況（2021年11月現在）



（出所）経済産業省「通商白書2021」(2021)

---

54 各協定の概要については、「２　近年我が国が締結した広域経済連携協定」参照

55 内閣府ホームページ「成長戦略フォローアップ」（2020年７月17日）<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2020.pdf>（参照2021.10.20）

56 内閣府ホームページ「成長戦略フォローアップ」（2021年６月18日）<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/fu2021.pdf>（参照2021.10.20）

57 経済産業省『通商白書2021』（2021年）210頁

２　近年我が国が締結した広域経済連携協定（図表７参照）

(1)　ＴＰＰ11 協定

ＴＰＰ11 協定は、成長著しいアジア太平洋地域で、関税、サービス、投資、知的所有権、国有企業など、幅広い分野を対象とする 21 世紀型の新たな経済統合ルールを構築しようとする取組である。ＴＰＰ11 協定に署名した 11 か国全てが締結すると、人口約５億人、世界のＧＤＰの約 13%を占める経済圏が出現する。ＴＰＰ11 協定は我が国がカナダ、ニュージーランドと結ぶ初めてのＥＰＡであり、我が国を除く 10 か国で最終的に関税を 99%（品目数ベース）以上撤廃する予定である（我が国は 95%）。

ＴＰＰ11 協定の前身となったＴＰＰ協定の交渉は、シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイによるＰ４協定（2006 年発効）を前身として 2010 年に開始された。我が国は 2013 年から正式に交渉へ参加し、2016 年２月に交渉参加 12 か国による署名に至った。ＴＰＰ協定の発効の条件を満たすためには我が国と米国の国内手続の完了が不可欠であった。我が国は 2017 年１月に国内手続の完了を通報し、ＴＰＰ協定を締結したが、同月に就任した米国のトランプ大統領（当時）がＴＰＰ協定からの離脱を表明したため、協定の発効は見通せなくなった[58]。

これを受けて、米国以外の 11 か国の間で協定の早期発効を目指して協議が行われ、2018 年３月、ＴＰＰ11 協定が署名された。ＴＰＰ11 協定は、2018 年 12 月 30 日に発効し、現在までに、我が国を含む８か国[59]の間で効力が生じている。

ＴＰＰ11 協定は、全 30 章に及ぶＴＰＰ協定の各規定を原則として取り込みつつ、そのうち 22 項目を凍結項目（特定規定の適用の停止）として定めた。知的所有権関連を中心とした凍結項目の多くが米国の主張によりＴＰＰ協定に加えられた要求度の高い項目であり、凍結によって特に新興・途上国には受け入れやすい内容となった。

今後は参加国拡大に向けた動きが注目されるところ、英国は、2021 年２月１日にＴＰＰ11 協定への参加を正式に申請し、同年６月２日、ＴＰＰ委員会（閣僚級会合）がオンライン形式で開催され、英国の加入交渉開始を決定した。英国の加入が実現すれば我が国に次いで２番目の経済大国としての参加となる。また、同年９月 16 日には中国が、同月 22 日には台湾がＴＰＰ11 協定への参加を正式に申請した。ＴＰＰ11 協定は、交渉入りも加盟

（図表７）ＴＰＰ11 協定、ＲＣＥＰ協定及び日ＥＵ・ＥＰＡの比較

	人口（2019 年） （世界人口：76.7 億人）	世界のＧＤＰに占める割合（2019 年）	世界の貿易額（輸出＋輸入）に占める割合（2019 年）
ＴＰＰ11 協定 （＋米国）	約 5.1 億人 （約 8.4 億人）	約 12.8% （約 37.3%）	約 15.2% （約 25.9%）
ＲＣＥＰ協定 （＋インド）	約 22.7 億人 （約 36.3 億人）	約 29.4% （約 32.7%）	約 27.2% （約 29.4%）
日ＥＵ・ＥＰＡ	約 5.7 億人	約 23.6%	約 33.5%

注：ＥＵは英国を除く。
（出所）人口及び世界のＧＤＰに占める割合：World Bank, World Development Indicators（最終更新：2021 年７月 30 日）及び世界の貿易額（輸出＋輸入）に占める割合：IMF, Direction of Trade Statistics（最終更新：2021 年８月 27 日）を基に当室作成

[58] その後、我が国は米国との間で、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定を締結（いずれも 2020 年１月１日発効）。

[59] 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、ベトナム、ペルー（通報順）

も、全ての締約国の承認が必要となる。このほか、韓国、タイ、フィリピンが参加に関心を示している[60]。

(2) ＲＣＥＰ協定

ＲＣＥＰ協定は、世界のＧＤＰ、貿易総額及び人口の約３割、我が国の貿易総額の約５割を占める広域経済圏を創設するものであり、地域の貿易・投資の促進及びサプライチェーンの効率化に向けて、市場アクセスを改善し、発展段階や制度の異なる多様な国々間で知的所有権、電子商取引等の幅広い分野のルールを整備するものである。域内全ての輸出先に対して、共通の原産地規則や税関手続の下、協定上の特恵税率が利用できるなどの利点がある[61]。我が国にとっては、中国、韓国と締結する初めてのＥＰＡである。協定参加国全体での関税撤廃率は 91％（品目数ベース）で、ＴＰＰ11 協定の関税撤廃率よりも低い。

ＲＣＥＰ協定は、ＡＳＥＡＮ10 か国＋６か国（日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インド）によって 2012 年 11 月に交渉の立ち上げが宣言された。2013 年５月以降、計 31 回の交渉会合、19 回の閣僚会合、４回の首脳会議が行われ、2020 年 11 月、第４回ＲＣＥＰ首脳会議の機会にインドを除く 15 か国で署名が行われた。我が国は、2021 年４月 28 日に国会の承認を終え、６月 25 日に受諾書を寄託した。ＲＣＥＰ協定は、ＡＳＥＡＮ10 か国のうち６か国と非ＡＳＥＡＮ５か国のうち３か国の批准書等が寄託者に寄託された日から 60 日後に発効する。2021 年 11 月にオーストラリア及びニュージーランドが批准書を寄託したことによって、2022 年１月１日に我が国を含む寄託を終えた 10 か国[62]についてＲＣＥＰ協定が発効する。

インドは、多額の対中貿易赤字を抱え、国内へ安価な中国製品が大量に流れ込むことを懸念したため、2019 年 11 月以降の交渉には参加していない。協定は、発効日からインドによる加入のために開かれている旨規定している（インド以外の国は発効後 18 か月を経過した後にのみ加入可）。また、インドの将来的な加入円滑化や関連会合へのオブザーバー参加容認等を定める 15 か国の閣僚宣言（2020 年 11 月 11 日）が発出された。

(3) 日ＥＵ・ＥＰＡ

日ＥＵ・ＥＰＡは、2013 年４月から交渉が開始され、2017 年 12 月に交渉が妥結した後、2018 年７月に署名され、同年 12 月に日ＥＵ双方の議会での承認を経て、2019 年２月に発効した。これにより、世界人口の約１割、貿易額の約３割、ＧＤＰの約２割を占める巨大経済圏が出現した。日ＥＵ・ＥＰＡにより、双方の工業製品にかかる関税が最終的に 100％撤廃されるほか、ＥＵ向け農林水産物輸出でも、ＥＵ側の 98％の関税が最終的に撤廃される。全品目でみると、ＥＵは 99％、我が国は 94％（いずれも品目数ベース）の関税を最終的に撤廃する予定である。また、本協定により高いレベルの関税撤廃・削減のみならず、知的所有権等の高いレベルのルール構築が行われ、日ＥＵ双方の貿易・投資が促進されることが期待される。投資保護規律及び投資紛争解決については別途協議を継続して

---

60 経済産業省通商政策局・貿易経済協力局「対外経済政策を巡る最近の動向～信頼あるグローバル・バリューチェーンの構築に向けた戦略競争への対応～」（2021年５月）（経済産業省産業構造審議会通商・貿易分科会（第８回）（2021年５月24日）開催資料）〈https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/tsusho_boeki/pdf/008_02_00.pdf〉（参照2021.10.20）

61 ジェトロホームページ「ＲＣＥＰ協定解説書 －ＲＣＥＰ協定の特恵関税活用について」〈https://www.jetro.go.jp/ext_images/theme/wto-fta/rcep/rcep.pdf〉（参照 2021.10.22）

62 シンガポール、中国、日本、ブルネイ、カンボジア、ラオス、タイ、ベトナム、オーストラリア、ニュージーランド（寄託順）

いる。

なお、2020年１月にＥＵを離脱した英国とは同年10月に日英ＥＰＡの署名に至り、当該協定は2021年１月１日に発効している。

おわりに

ＷＴＯは、多角的自由貿易体制の中核を担う存在である一方、その意思決定方法はドーハ・ラウンド交渉の停滞を招いた主な要因となった。現状解決の取組として、前述の部分合意の試みやプルリ交渉が行われている。

このような試みにもかかわらず、急激に変化する国際貿易を規律する必要性を背景に、ＷＴＯよりも迅速かつ詳細で広範な規律の導入を可能とするＦＴＡの締結数は増え続けている。

我が国のＦＴＡの取組の変遷を見ると、1990 年代後半までＷＴＯを重視しＦＴＡに慎重な姿勢が見られた。しかしその後、ＦＴＡに積極的な欧米諸国と比べて出遅れたことを背景に、徐々にＦＴＡ推進へとかじを切った。2004年には、政府全体の方針として「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」が決定され、2010年代以降は、広域経済連携の積極的な推進が強調され、2018年にはＴＰＰ11協定及び日ＥＵ・ＥＰＡ、2021年にはＲＣＥＰ協定が締結された。これにより、主要な貿易相手国とのＦＴＡ交渉は一段落した。

我が国は、ＴＰＰ11協定、日ＥＵ・ＥＰＡ等を通じ、幅広い分野を対象とする21世紀型の自由で公正な貿易・投資ルールの構築を主導してきた。今後は、こうしたハイレベルなルールのアジア太平洋地域内での実行確保とともに、域外への拡大が課題とされている[63]。経済界からも、ＴＰＰ11協定を始めとする高いレベルのＦＴＡ等を通じ、将来のＷＴＯ協定の下での規律につなげる方法を検討すべき等の提言が出されている[64]。また、ＴＰＰ11協定については、ＴＰＰから離脱した米国をどのようにインド太平洋地域の経済秩序づくりに再度関与させていくのか、また加入を申請した中国などがＴＰＰ11 協定の高い基準を満たせるかの見極めが大きな課題となる[65]。中国との間では、2022年１月にＲＣＥＰ協定が発効することから、中国がＲＣＥＰ協定を遵守できるかがＴＰＰ11 協定加入への試金石となるとの指摘がある[66]。また、ＲＣＥＰ協定については、インドの復帰に向けた取組をけん引していく必要がある[67]。日ＥＵ・ＥＰＡについては、データの自由な流通に関する規定の追加等が課題となっている[68]。

今後、政府がこうした課題にどのように取り組んでいくのか、注目される。

---

63 経済産業省・前掲注60

64 経団連は、交渉機能を回復する方策のひとつとして、各国が類似の義務を引き受けるＥＰＡ/ＦＴＡ等の各種協定を統合し、ＷＴＯ協定の下での規律とする方法を真剣に検討すべきであると提言している（日本経済団体連合会「新たな時代の通商政策の実現を求める―世界貿易機関（ＷＴＯ）の改革を中心に―」(2019年１月22日)）。

65 茂木外務大臣（当時）は、2021年９月17日大臣会見において、中国によるＴＰＰ11協定加盟申請について、ＴＰＰ11協定が「市場アクセスの面でも、それから電子商取引、知的財産、政府調達、国有企業等、ルールの面でも高いレベルの内容」であることに触れ、「こうした高いレベルを満たす用意ができているかについて、まずしっかりと見極める必要がある」と発言した。報道では、国有企業への優遇や2021年９月のデータセキュリティー法施行によるデータ統制強化等を進める中国政府の施策と、国有企業と民間企業との間の対等な競争条件の確保や国境を越えるデータの自由な流通の確保を求めるＴＰＰ11協定との間に大きな差異があるとの指摘もある（2021年10月５日 日本経済新聞）。

66 時事ドットコムホームページ(2021年11月４日)〈https://www.jiji.com/jc/article?k=2021110300716〉（参照2021.11.18)。なお、中国は、国が進出企業へ技術移転を要求することを禁止する規定をＲＣＥＰ協定において初めて受け入れている。

67 経済産業省・前掲注60

68 ＴＰＰ11 協定やＲＣＥＰ協定に盛り込まれているデータの自由な流通に係る規定が、本協定においては盛り込まれておらず、本協定発効後３年以内に再検討することとなっている。この背景には、ＥＵが個人データの域外への移転を厳しく制限していることが指摘されている（日本経済新聞ホームページ(2021年２月１日)〈https://www.nikkei.com/article/DGXZQODF312TA0R30C21A1000000/〉（参照2021.10.22)）。

【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。

・飯野文『ＷＴＯ・ＦＴＡ・ＣＰＴＰＰ　国際貿易・投資のルールを比較で学ぶ』弘文堂（2019）
・石原洋介「日本のＦＴＡ戦略とグローバリゼーション」『一橋論叢　第 132 巻第６号』岩波書店（2004.12）
・馬田啓一「メガＦＴＡの潮流と日本の通商戦略の課題」『国際経済　第 66 巻』日本国際経済学会（2015.7）
・金龍珉、朴昶建「日本の対外経済政策：日本のＦＴＡ戦略をめぐる主要官庁の政策言説」『北東アジア研究　第 24 号』島根県立大学北東アジア地域研究センター（2013.3）
・小浜裕久「ＷＴＯと日本の進路―グローバリゼーションとどう向かい合うのか―」『世界経済評論第 46 巻第４号』国際日本協会（2002.4）
・小林友彦、飯野文、小寺智史、福永有夏『ＷＴＯ・ＦＴＡ法入門：グローバル経済のルールを学ぶ』法律文化社（2016）
・齋藤之美、齋藤勝宏「自由貿易協定とＷＴＯ体制についての一考察（岡野行秀教授退職記念号）」『創価経済論集　第 35 巻第１号』創価大学経済学会（2005.12）
・中川淳司「貿易自由化交渉のダイナミズム：多角的自由化，プルリ自由化と二国間・地域的自由化の相互作用（特集 現代国際社会における自由貿易に関する条約体制の諸相）」『フィナンシャル・レビュー　2019 年第５号（通巻第 140 号）』財務省財務総合政策研究所（2019.11）
・山下一仁「ＷＴＯとメガＦＴＡ（100 号記念増刊号 変革を待つＷＴＯ，拡大深化するＦＴＡ）」『国際貿易と投資　増刊号』国際貿易投資研究所（2015.10）
・渡邊頼純「忍び寄る「新保護主義」と国際通商体制：ＷＴＯ，ＦＴＡ／ＥＰＡ，そしてＴＰＰの役割」『経済研究所年報　第 24 号』成城大学経済研究所（2011.4）

調　査

第６次エネルギー基本計画の策定

衆議院調査局調査員
松　本　　貴　宏
金　谷　　雅姫子
奥　山　　龍太朗
（経済産業調査室）

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

2021 年 10 月 22 日、我が国のエネルギー政策の基本となる新たなエネルギー基本計画が策定された。この第６次エネルギー基本計画は、2050 年カーボンニュートラル宣言を受けて、「安全性」を確保した上で「安定供給」「環境への適合」「経済効率性」を図る「Ｓ＋３Ｅ」を大前提に、東京電力福島第一原子力発電所事故後 10 年の歩みや脱原発、エネルギー安全保障、災害の頻発等の情勢の変化に基づき、2050 年を見据えた 2030 年に向けた政策対応等を示している。

第６次エネルギー基本計画に対しては、野心的な高い目標を掲げていると評価する声がある一方、新しい温室効果ガス削減目標にとらわれすぎて実効性に疑問が残るとの指摘もあり、今後、その実現に向けてどのような施策が実際に行われていくか注視する必要がある。

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

《構　成》

はじめに
Ⅰ　エネルギー基本計画の策定及び経緯
Ⅱ　第６次エネルギー基本計画の策定に向けた検討
Ⅲ　第６次エネルギー基本計画の概要
Ⅳ　第６次エネルギー基本計画についての考察
おわりに

はじめに

我が国のエネルギー政策は、「エネルギー政策基本法」（平成 14 年法律第 71 号）に基づいて策定される「エネルギー基本計画」に沿って進められている。エネルギー基本計画は、これまで、我が国のエネルギーを取り巻く情勢等を踏まえて逐次策定されてきており、菅政権において 2050 年カーボンニュートラルの実現を目指す方向性が宣言される等の地球温暖化を取り巻く状況を背景に、2021 年 10 月 22 日に新たなエネルギー基本計画（「第６次エネルギー基本計画」）が閣議決定された。

本稿では、エネルギー基本計画に係るこれまでの経緯を確認するとともに、第６次エネルギー基本計画の位置付け、概要及び意義等について概観する。

Ⅰ　エネルギー基本計画の策定及び経緯

１　エネルギー政策基本法の制定

資源に乏しく、エネルギーの大部分を海外からの輸入に依存している我が国にとって、エネルギーの安定供給の確保は重要な課題である。我が国のエネルギー政策は、1970 年代以降の二度の石油危機を教訓として、安定供給が特に重視されてきた。その後、1990 年代以降の電力自由化をはじめとする規制改革の進展に伴い、安定供給に加えて経済性も重視

されるようになり、1997 年には京都議定書[1]が採択されるなど地球温暖化問題への対応の観点から、環境への適合も重視されることとなった。このような時代の要請に対応して、石油危機対策、省エネルギー対策などエネルギーに関する法律が個別に整備されてきたものの、エネルギーに関する施策について長期的、総合的、計画的に推進する法制度は整備されてこなかった。

こうした状況を背景に、2002 年６月に「エネルギー政策基本法」が議員立法により成立した。同法は、エネルギー需給に関する施策についての基本方針として「安定供給の確保」「環境への適合」「市場原理の活用」を位置付けるとともに（第２条～第４条）、国、事業者等の責務及び国民の努力等（第５条～第９条）、政府によるエネルギーの需給に関する基本的な計画（エネルギー基本計画）の策定（第 12 条）等について定めている。

（図表１）我が国のエネルギー政策の変遷

1970年代 1980年代	【石油危機への対応】 1973年　第1次オイルショック 1979年　第2次オイルショック
1990年代	【規制改革の推進】
	【地球温暖化問題への対応】 1997年　京都議定書採択
2000年代	【エネルギー基本計画の策定】 2002年　エネルギー政策基本法成立 2003年　第1次エネルギー基本計画策定 2007年　第2次エネルギー基本計画策定 2010年　第3次エネルギー基本計画策定
2010年代～	【福島第一原子力発電所事故への対応】 2011年　東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故 2014年　第4次エネルギー基本計画策定 2015年　長期エネルギー需給見通し策定
	【脱炭素などエネルギーをめぐる諸課題への対応】 2015年　パリ協定採択 2018年　第5次エネルギー基本計画策定 2020年　2050年カーボンニュートラル宣言 2021年　第6次エネルギー基本計画策定

（出所）当室作成

２　エネルギー基本計画の経緯

(1) エネルギー基本計画の位置付け

エネルギー政策基本法で定めなければならないとされた「エネルギー基本計画」は、エネルギーの需給に関する施策についての基本的な方針及び長期的、総合的かつ計画的に講ずべき施策等について定めるものとされる（第 12 条第２項）。また、エネルギーをめぐる情勢の変化を勘案し、エネルギーに関する施策の効果に関する評価を踏まえ、少なくとも３年ごとに見直しの検討を加えなければならないとされている（第 12 条第５項）。最初のエネルギー基本計画が 2003 年に閣議決定されて以降、今般の第６次エネルギー基本計画策定前まで、エネルギー基本計画は５次にわたり策定されてきており、その主な内容は次のとおりとなっている。

(2) 第１次～第３次エネルギー基本計画

「第１次エネルギー基本計画」（2003 年 10 月７日閣議決定）は、エネルギー需給対策としての省エネルギー対策の強化のほか、多様なエネルギー源の確保のため、原子力発電、新エネルギー、天然ガス等のガス体エネルギー、石炭（クリーン・コールテクノロジー）の開発等の推進を位置付けるとともに、電気・ガス事業の制度改革を進めるとした。

「第２次エネルギー基本計画」（2007 年３月９日閣議決定）は、第１次エネルギー基本計画後のエネルギーを取り巻く環境変化を踏まえ、核燃料サイクルのための取組推進等の原子力立国計画の実現に向けた政策の展開、新エネルギーに対する支援の推進、石油等のエネルギー資源の安定供給に向けた戦略的・総合的な取組の強化等を盛り込んだ。

「第３次エネルギー基本計画」（2010 年６月 18 日閣議決定）は、従来のエネルギー基本計画を全面的に見直し、エネルギーの「安定供給の確保（Energy Security）」「環境への適

[1] 京都議定書は、1997 年 12 月に第３回国連気候変動枠組条約締約国会議（ＣＯＰ３）で採択され、2005 年に発効した。同議定書は、先進国の拘束力のある削減目標（2008 年～2012 年の５年間で 1990 年に比べて先進国全体で少なくとも５％削減（日本６％、米国７％、ＥＵ８％等））を定めている。

合(Environment)」及び「経済効率性(Economic Efficiency)」の「３Ｅ」に加え、エネルギーを基軸とした経済成長の実現を明記し、2030年に向けた数値目標[2]を初めて示した。

(3) 第４次エネルギー基本計画

2011年３月11日に発生した東日本大震災及び東京電力福島第一原発事故を踏まえて策定された「第４次エネルギー基本計画」(2014年４月11日閣議決定)においては、新たに強調されることとなった「安全性(Safety)」を前提とした上で上記「３Ｅ」を図る(「３Ｅ＋Ｓ」)ことをエネルギー政策の要諦と位置付け、エネルギー源ごとの強みが最大限に発揮され、弱みが他のエネルギー源で補完されるような組合せを持つ多層的な供給構造の実現が必要であるとした。

具体的施策として、安全性の確保を大前提に、原子力についてはエネルギー需給構造の安定性に寄与する「重要なベースロード電源」と位置付けるとともに、再生可能エネルギー導入の最大限の加速及び数値目標(2020年に13.5%、2030年に約２割超)を定め、省エネルギーの強化、「水素社会」の実現に向けた取組の加速等を挙げた。

また、一次エネルギー供給[3]及び電源構成における石油・石炭等の各エネルギー源の割合を定める具体的なエネルギーミックスについて、原発の再稼働[4]や再生可能エネルギーの導入状況等を見極めて速やかに示すこととし、これを受けて、2015年７月に経済産業省において「長期エネルギー需給見通し」が取りまとめられた[5](後述「(5) 長期エネルギー需給見通し」参照)。

(4) 第５次エネルギー基本計画

「第５次エネルギー基本計画」(2018年７月３日閣議決定)は、第４次エネルギー基本計画と同様に「３Ｅ＋Ｓ」を基本的視点とした上で、パリ協定[6]の発効や地球温暖化問題等を受け、長期的に安定した持続的・自立的なエネルギー供給により我が国経済社会の更なる発展と国民生活の向上、世界の持続的な発展への貢献を目指すこととし、2030年及び2050年に向けた具体的な政策対応を掲げた。

2030年に向けた政策対応としては、後述の「長期エネルギー需給見通し」におけるエネルギーミックスの確実な実現を目指すとし、①再生可能エネルギーについては主力電源化に向けたコスト低減、系統制約[7]の克服等、②原子力については依存度を可能な限り低減させる方針の下、安全最優先の再稼働や使用済

---

[2] 当時のエネルギー自給率(18%)及び化石燃料の自主開発比率(約26%)の倍増、ゼロエミッション電源(原子力及び再生可能エネルギー)の比率(34%)を約70%に引上げ。

[3] 国内で供給されている国産、輸入を含めた全てのエネルギーの量は「一次エネルギー供給」と呼ばれ、発電所における電気エネルギーへの転換や石油精製工場におけるガソリン等の石油製品への加工等のエネルギー転換の過程を経て消費者に届けられることとなる。

[4] 東京電力福島第一原発事故以降、全国の原子力発電所が順次運転を停止し、2013年９月15日に大飯原発４号機が運転停止したことで、この時点で、国内で稼働する原子力発電所はゼロとなっていた。

[5] これ以前に提示されたエネルギーミックスとしては「長期エネルギー需給見通し(再計算)」(2009年８月)があるが、これは、2009年６月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2009」において2020年頃に再生可能エネルギーの対最終エネルギー消費比率を世界最高水準の20%程度とする等の目標が示されたことを受けて、資源エネルギー庁によって取りまとめられたものである。

[6] パリ協定は、2015年12月に第21回国連気候変動枠組条約締約国会議(ＣＯＰ21)で合意された2020年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組みであり、2016年11月に発効した。同協定は、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて２℃より十分低く保ち、1.5℃に抑える努力をすることを世界共通の長期目標として掲げている。また、同協定に基づき、各国は温室効果ガス削減に向けた「国が決定する貢献」(ＮＤＣ：Nationally Determined Contribution)を定め、５年ごとに提出・更新することとされている。

[7] 既存の送電設備等は、大量の再生可能エネルギー由来の電気の受入れを前提として整備されていないことから、送電線の有無や容量等により、再生可能エネルギー発電設備が送電線に接続できない事例や、接続されても電力需給の関係で出力制御を受ける事例が見られる。

燃料対策等、③化石燃料については高効率火力の有効活用に取り組む等とした。

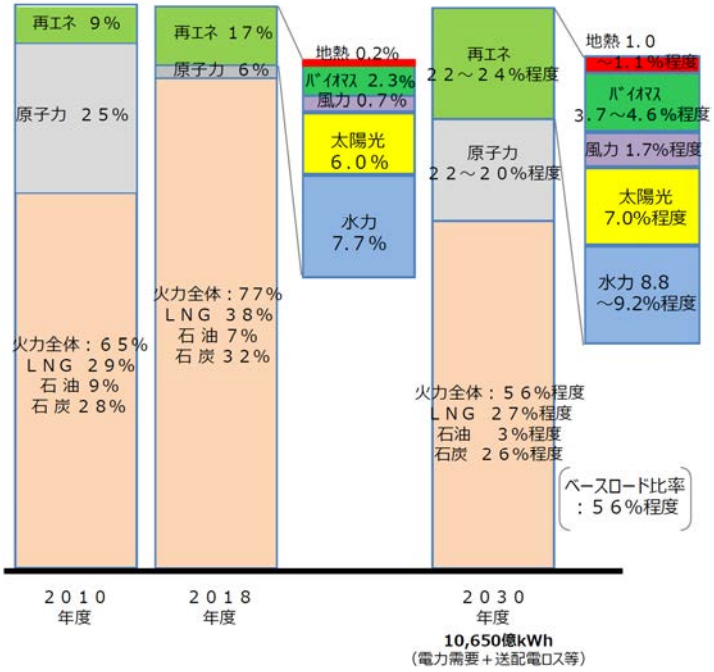
また、2050 年に向けては、80％の温室効果ガスの排出削減を目指して脱炭素化に向けた挑戦を掲げ、あらゆる選択肢の可能性を追求し、官民を挙げて総力戦で対応していく方針を示した。

(5) 長期エネルギー需給見通し

第４次エネルギー基本計画の策定を受けて、2015 年７月、経済産業省は、2030 年度の我が国全体のエネルギー需給構造の見通しに当たる「長期エネルギー需給見通し」(エネルギーミックス)を取りまとめた。同見通しは、エネルギー政策の基本的視点である「３Ｅ＋Ｓ」を踏まえた施策を講じたときに実現されるであろう将来のエネルギー需給構造の見通しを定めている。同見通しでは、電力需要について徹底した省エネルギー化により 1,961 億 kWh（全体の 17％程度）が削減可能とした上で、電源構成については、再生可能エネルギー22～24％程度、原子力 20～22％程度、ＬＮＧ27％程度、石油３％程度、石炭 26％程度になると見込んでいる。

このエネルギーミックスは、第５次エネルギー基本計画の策定後も、第６次エネルギー計画が策定されるまでの間、維持された。

（図表２）2010 年度、2018 年度の電源構成の実績及び 2015 年に策定された 2030 年度のエネルギーミックス



（出所）資源エネルギー庁「2050 年カーボンニュートラルの実現に向けた検討」（総合資源エネルギー調査会基本政策分科会（第 33 回）（2020.11.17）配付資料）

Ⅱ　第６次エネルギー基本計画の策定に向けた検討

１　背景

上述のとおり、法律上、エネルギー基本計画は少なくとも３年ごとに見直しの検討を加えなければならないとされていることから、2021 年中における第５次エネルギー基本計画の見直しの検討が必要となった。

特に、近年、地球温暖化[8]問題への対応として、ＥＵや英国等が 2050 年カーボンニュートラル[9]を目標に掲げるなど、世界的に気候変動対策の実施に向けた機運が高まっていることを受け、第６次エネルギー基本計画の策定においては、これらの新たな課題についても慎重に検討される必要があった。

２　2050 年カーボンニュートラル宣言

こうした国際的な動き等を背景に、菅内閣総理大臣は 2020 年 10 月 26 日、第 203 回臨時会の所信表明演説において、「我が国は、2050 年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち 2050 年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」と宣言した（2050 年カーボンニュートラル宣言[10]）。

同宣言を受けて、同月 30 日に開催された地球温暖化対策推進本部において、菅内閣総理大臣は梶山経済産業大臣に対し、成長戦略の柱にエネルギー、産業分野の変革を据えるよう指示するとともに、全閣僚一丸となって「地球温暖化対策計画[11]」、「エネルギー基本計画」、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略[12]」の見直しの加速に向けて取り組むよう指示した[13]。

３　グリーン成長戦略の策定

2050 年カーボンニュートラル宣言を受けて 2020 年 12 月 25 日に策定[14]された「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」（以下「グリーン成長戦略」という。）では、2050 年カーボンニュートラルへの挑戦を、「経済と環境の好循環」につなげるための産業政策として位置付けている。

同戦略は、具体的には、今後成長が期待される洋上風力、太陽光、地熱、水素産業等の 14 の重点分野[15]について、①年限を明確化した目標、②研究開発・実証、③規制改革・標準化等の制度整備、④国際連携等を盛り込んだ「実行計画」を策定し、関係省庁が一体となって取り組んでいく旨を定めている。

あわせて、そのための手段として、10 年間で２兆円のグリーンイノベーション基金の創設[16]、脱炭素化効果が高い製品への投資を促すための税制措置、規制改革や標準化等のあ

8　世界の年平均気温は、様々な変動を繰り返しながら上昇しており、長期的には 100 年あたり 0.72℃の割合で上昇しているとされている（気象庁ホームページ「世界の年平均気温」<https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an_wld.html>（参照 2021.11.18））。

9　二酸化炭素をはじめとする温室効果ガスの排出量から森林などによる吸収量を差し引いて合計を実質的にゼロとすること

10　同宣言以降、2050 年カーボンニュートラルに向けては、「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成 10 年法律第 117 号。以下「地球温暖化対策推進法」という。）の改正（令和３年５月 26 日成立）により、パリ協定及び 2050 年カーボンニュートラル宣言等を踏まえた基本理念の規定が新設された（同法第２条の２）。

11　地球温暖化対策推進法に基づき策定される我が国の地球温暖化対策を総合的かつ計画的に推進するための計画

12　パリ協定においては、全ての締約国は長期的な温室効果ガスの低排出型の発展のための戦略（長期低排出発展戦略）を作成し、及び通報するよう努力すべきであるとされており、これを踏まえ、2019 年６月 11 日、我が国は「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」を閣議決定した。

13　2050 年カーボンニュートラル実現に向けた主な政府の検討体制としては、温室効果ガスの削減対策（地球温暖化対策計画の見直し等）を環境省・経済産業省を中心に、エネルギー政策を経済産業省を中心に、グリーン成長戦略の実行等を成長戦略会議等を中心に検討を行うとしている（気候変動対策推進のための有識者会議（第１回）（2021.3.31）配付資料 4-1）。

14　その後、グリーン成長戦略は、2021 年６月 18 日に、イノベーションのスパイラルを起こすために、①政策手段や各分野の目標実現の内容の具体化と、②脱炭素効果以外の国民生活のメリットの提示の２つの観点に軸足を置いて改定され、その内容は同日閣議決定された「成長戦略実行計画」に盛り込まれている。

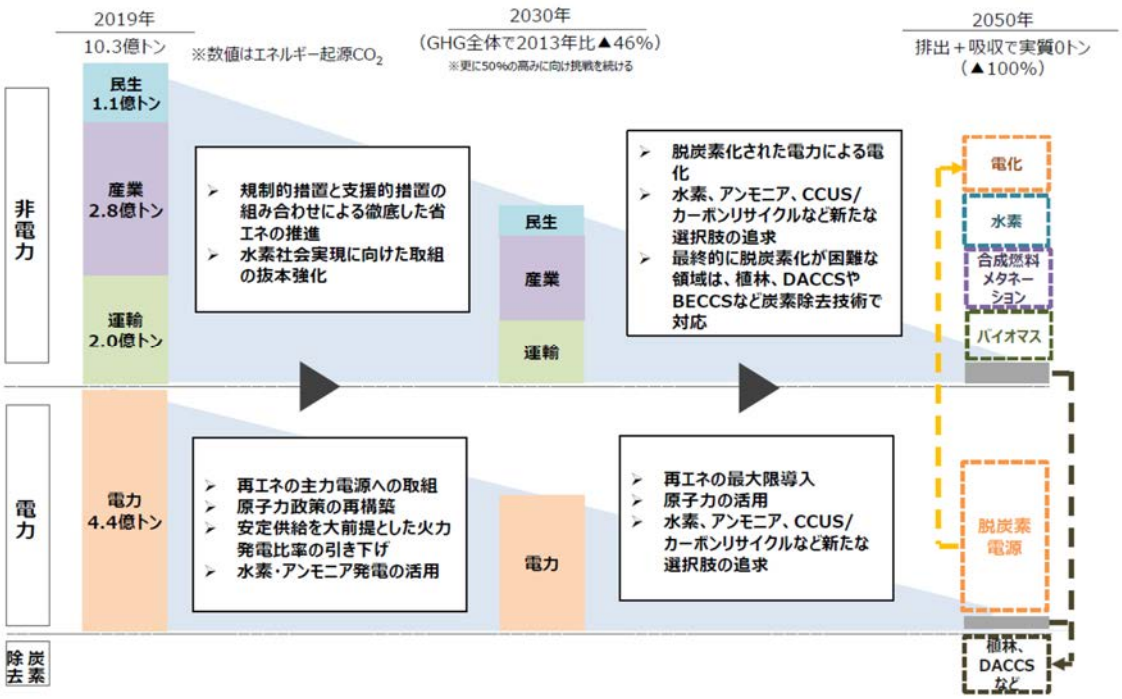
15　①洋上風力・太陽光・地熱産業（次世代再生可能エネルギー）、②水素・燃料アンモニア産業、③次世代熱エネルギー産業、④原子力産業、⑤自動車・蓄電池産業、⑥半導体・情報通信産業、⑦船舶産業、⑧物流・人流・土木インフラ産業、⑨食料・農林水産業、⑩航空機産業、⑪カーボンリサイクル・マテリアル産業、⑫住宅・建築物産業・次世代電力マネジメント産業、⑬資源循環関連産業、⑭ライフスタイル関連産業（2021 年６月 18 日のグリーン成長戦略改定後の整理による）

16　政府は、グリーン成長戦略に基づき、令和２年度第３次補正予算において２兆円の「グリーンイノベーション基金」を国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（ＮＥＤＯ）に造成し、官民で野心的かつ具体的な目標を共有した上

らゆる政策を総動員するとしている。

グリーン成長戦略では、2050 年カーボンニュートラルの実現に向けて、温室効果ガス排出の８割以上を占めるエネルギー分野の取組が重要とした上で、電力分野の脱炭素化が大前提としている。そのうち、再生可能エネルギーについては最大限の導入、火力についてはＣＯ２回収を前提とした利用を選択肢として最大限追求、水素発電についても選択肢として最大限追求していくとしている。原子力については、脱炭素の選択肢として位置付け、安全性の向上を図り引き続き可能な限り依存度を低減しつつ、安全性に優れた次世代炉の開発を行っていくとしている。

（図表３）2050 年カーボンニュートラル実現のイメージ



（出所）経済産業省「2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略（概要資料）」（2021.6.18）

４　新たな温室効果ガス排出削減目標の表明

2021 年のＣＯＰ26[17]に向けて世界各国の気候変動対策実施の機運が高まる中、2021 年４月 22 日に開催された地球温暖化対策推進本部において、菅内閣総理大臣は、2050 年カーボンニュートラルを達成するため、2030 年度において温室効果ガスを 2013 年度から 46%削減[18]することを目指すと述べ、同月 22～23 日にオンラインで開催された米国主催の気候サミットにおいて、この新たな温室効果ガス削減目標を国際社会に表明した。

で、これに取り組む企業に対して、研究・開発・実証から社会実装までを 10 年間継続して支援することとしている。2021 年４月には、基金事業の対象として 18 のプロジェクト（大規模水素サプライチェーンの構築、燃料アンモニアサプライチェーンの構築、次世代船舶の開発等）が定められた。

17　第 26 回国連気候変動枠組条約締約国会議（2021 年 10 月 31 日～11 月 13 日）

18　菅内閣総理大臣は記者会見において、46%減の根拠について「経産省、環境省、政府を挙げて積み重ねてきた結果として、46 パーセントを削減目標とする」と述べている（首相官邸ホームページ「温室効果ガスの削減目標及び緊急事態宣言等についての会見」（2021 年４月 22 日）〈https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0422kaiken.html〉（参照 2021.11.18））。

５　地球温暖化対策計画の見直し

2016 年５月に閣議決定された地球温暖化対策計画[19]には、温室効果ガス削減目標、事業者及び国民等が講ずべき基本的事項、国が講ずべき施策等が規定されている。

地球温暖化対策計画は、法律上少なくとも３年ごとに見直しの検討を加えなければならないとされており[20]、第６次エネルギー基本計画と同日の 2021 年 10 月 22 日に閣議決定された計画では、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度から 46%削減する目標を明記するとともに、エネルギー起源ＣＯ２について、家庭部門で約 66%削減、産業部門で約 38%削減、業務その他部門で 51%削減する等としている。

６　基本政策分科会における検討

第６次エネルギー基本計画の策定に向けては、2020 年 10 月 13 日より経済産業省資源エネルギー庁の総合資源エネルギー調査会基本政策分科会（分科会長：白石隆 熊本県立大学理事長）（以下「基本政策分科会」という。）において、検討が開始された。

検討開始直後の同年 10 月 26 日の「2050 年カーボンニュートラル宣言」以降は、同宣言も踏まえ、エネルギー分野の 2050 年カーボンニュートラルの実現も視野に入れた 2030 年に向けた政策の在り方について議論が進められた。

同年 12 月 21 日には、経済産業省から、今後議論を深めていくための一つの目安又は選択肢として 2050 年の電源構成の参考値[21]が基本政策分科会に示された。これによれば、再生可能エネルギーは 50～60%、原子力とＣＣＵＳ[22]やカーボンリサイクルを前提とした火力発電と併せて 30～40%、水素・アンモニア発電は 10%程度とされた。

また、参考値と併せて、各電源の位置付けの方向性が示され、再生可能エネルギーについては 2050 年における主力電源として引き続き最大限の導入を目指す、原子力については安全性を大前提に一定規模の活用を目指す、ＣＣＵＳ及びカーボンリサイクルについては一定規模の活用を目指す等とされた。

2021 年４月の地球温暖化対策推進本部及び気候サミットにおける菅内閣総理大臣による新たな温室効果ガス削減目標の国内外への表明（上述「４　新たな温室効果ガス排出削減目標の表明」参照）後は、基本政策分科会において、2050 年カーボンニュートラルの実現とともに新たな温室効果ガス削減目標の達成も見据えた検討が重ねられた。

これらの検討を経て、７月 21 日に開催された基本政策分科会において、資源エネルギー庁からエネルギー基本計画の素案が示された。その後、同分科会において、「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース[23]」及び経済団体など関係団体からの意見聴取及び議論が行われ、９月３日から 10 月４日までのパブリックコメントの募集を経て、第６次エネルギー基本計画が 10 月 22 日に閣議決定された。

---

19 脚注 11 参照

20 地球温暖化対策推進法第９条

21 政府目標として定めたものではなく、今後、複数のシナリオを検討していく上で、まず検討を加える素案として提示されたもの

22 ＣＣＵＳ：Carbon dioxide Capture, Utilization and Storage。ＣＯ２を回収・利用・貯留する技術

23 2050 年カーボンニュートラル社会の実現に向けて、再生可能エネルギーの主力電源化等の障壁となる関連府省庁にまたがる再生可能エネルギー等に関する規制等を総点検し、必要な規制見直しや見直しの迅速化を促すことを目的に、内閣府特命担当大臣（規制改革）の下に設置された有識者会議

Ⅲ　第６次エネルギー基本計画の概要

本章では、第６次エネルギー基本計画の構成に沿って、その内容を概観する（各見出し後の【　】は同計画中の該当する見出し番号）。

１　東京電力福島第一原子力発電所事故後10年の歩み【１.】

2011 年に発生した福島第一原発事故から10年を迎え、原発事故の経験、反省と教訓を肝に銘じて取り組むことがエネルギー政策の原点であるとしている。可能な限りの原発依存度の低減、福島第一原発の廃炉への取組等を掲げた上、原発敷地内で保管を続けてきたＡＬＰＳ処理水[24]については、厳格な安全性担保等を条件として、２年程度後を目途に海洋放出を行う等としている。

２　第５次エネルギー基本計画策定時からの情勢変化【２.】

第５次エネルギー基本計画策定以降のエネルギー情勢の変化として、地球温暖化への国際的な取組、カーボンニュートラル宣言及びグリーン成長戦略の策定、再生可能エネルギーへの期待の高まり、エネルギー安全保障、新型コロナウイルス感染症拡大や電力自由化の進展等の一連の動きを挙げている。

３　エネルギー政策の基本的視点（Ｓ＋３Ｅ）の確認【３.】

エネルギー政策の要諦である従前の「３Ｅ＋Ｓ」の重要性について再度確認し、これを維持するとしつつ、「安全性(Safety)」が大前提であることを明確にするため「Ｓ＋３Ｅ」に順序を変更している（具体的内容は上述「Ｉ２(3)　第４次エネルギー基本計画」参照）。

４　2050 年カーボンニュートラル実現に向けた課題と対応【４.】

電力部門については、再生可能エネルギーや原子力に加えて水素・アンモニア発電及びＣＣＵＳ[25]等のイノベーションを追求するとし、非電力部門については、産業部門での生産設備の省エネルギー・脱炭素化の推進、業務・家庭部門でのデジタル化を通した建材・機器等の省エネルギー化、運輸部門での自動車や物流分野におけるカーボンニュートラル化を推進する等としている。

５　2050 年を見据えた 2030 年に向けた政策対応【５.】

各エネルギー源の位置付けとして、①再生可能エネルギーについては、脱炭素エネルギー源かつ重要な国産エネルギー源として最大限の導入を促す、②原子力については、低炭素の準国産エネルギー源として重要なベースロード電源と位置付けつつ様々な課題への対応が必要、③化石エネルギーについては、現時点でエネルギー供給の大宗を担っており、今後も重要なエネルギー源とした上で脱炭素技術の確立とコスト低減を目指す、④水素・アンモニアについては、電力分野の脱炭素化を可能とするカーボンニュートラルに必要不可欠な二次エネルギーとして社会実装を見据えた取組を進める、⑤熱については、様々な形態の活用が考えられ、特にコージェネレーション[26]は調整電源としての役割が期待できる、等としている。

---

[24] 福島第一原発の原子炉建屋に流れ込む地下水が大量の汚染水を発生させているが、汚染水を「多核種除去設備」（ＡＬＰＳ）等で処理することで、トリチウムを除く 62 種の放射性物質が除去されている。トリチウムについては、主にトリチウム水の形態で存在しており、ＡＬＰＳでは除去することが困難であるとされている。

[25] 脚注 22 参照

[26] 二つのエネルギーを同時に生産し供給する仕組み。主流は「熱電併給システム」であり、発電装置で電気をつくり、発電時に排出される廃熱を利用する。電力需給がひっ迫した時に稼動させると、ピークカットに役立てることができる。

エネルギーを利用する側の需要サイドの取組として、産業部門のベンチマーク指標[27]等の見直し、業務・家庭部門の住宅・建築物の省エネルギー化、運輸部門の電動車[28]・インフラの導入拡大等の取組を徹底して行う等の省エネルギーの徹底と、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（昭和 54 年法律第 49 号）の対象をエネルギー全体へ拡大する等の非化石エネルギー[29]の導入拡大を促す等としている。

また、需要家のレジリエンス対応やピークカット、調整力等としての活用が期待される蓄電池やスマートメーター等の分散型エネルギーリソースの活用を図るとしている。

上記のうち、**再生可能エネルギーの主力電源への取組【５．(5)】**については、コスト低減とＦＩＴ[30]制度からの自立化、地域との共生／事業規律の強化、系統制約[31]の克服に向けた取組等の課題解決を図りつつ、「電源別の特徴を踏まえた取組」として、下記の取組を進めるとしている。

①太陽光については、更なる導入拡大のため、適地の確保、コスト低減、蓄電池等との組み合わせ等が期待されるとしており、ポジティブゾーニング[32]や荒廃農地の活用等の地域と共生した導入の推進、住宅・建築物への設置の拡大、ＦＩＴ・ＦＩＰ[33]制度における入札制等によるコスト低減、次世代太陽電池や関連部品の社会実装に向けた研究開発等の取組を推進するとしている。

②風力については、その導入に当たって、適地の確保、地元との調整や環境アセスメント、立地のための各種規制・制約への対応が必要になるとして、陸上風力のポジティブゾーニングの推進による適地の確保、効果的・効率的なアセスメント対応、コスト低減の推進等の取組を掲げている。

また洋上風力については、公募制度によるコスト低減と導入拡大を掲げ、大量導入と関連産業の競争力強化の「好循環」を実現する等とし、初期段階から政府が関与し、より迅速・効率的に風況等の調査、適時に系統確保等を行う日本版セントラル方式を確立するべく検討を進める等としている。

③地熱については、開発適地や系統接続の制約、各種規制への対応等の課題があり、世界第３位の地熱資源のポテンシャルを十分に活(い)かしきれていないが、ベースロード電源としての価値を活(い)かして自立化した電源とするため、地域の理解促進、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（ＪＯＧＭＥＣ）による地熱資源の調査及び調査データ等の提供、「自然公園法」（昭和 32 年法律第 161 号）や「温泉法」（昭和 23 年法律第 125 号）等の規制の見直し等を行う等としている。

また、2050 年に向けて、従来より更に地下深く（５㎞程度）にある超臨界状態の熱水資源を活用するための技術開発に取り組むと

---

27 同じ業種・事業で、共通の指標（ベンチマーク指標）による目標及び目指すべき水準を定めることにより、他事業者との比較による省エネルギーへの取組の促進を目的とする。

28 電気のみで走る車（電気自動車（ＥＶ）、燃料電池自動車（ＦＣＶ））と、他の動力源（ガソリンエンジン等）と組み合わせて走る車（ハイブリッド自動車（ＨＶ）、プラグイン・ハイブリッド自動車（ＰＨＶ））の総称

29 原油・天然ガス・石炭等の化石燃料以外のエネルギーであり、太陽光、風力等の再生可能エネルギーや水素・アンモニア及び原子力等を指す。

30 ＦＩＴ：Feed In Tariff。再生可能エネルギー電気を電力会社が固定価格で一定期間買い取ることを保証する制度

31 脚注７参照

32 「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和３年法律第 54 号）による改正後の地球温暖化対策推進法に基づき、地方自治体が再生可能エネルギー導入の数値目標とこれを踏まえて具体的な再生可能エネルギー促進区域を設定すること

33 ＦＩＰ：Feed In Premium。再生可能エネルギー発電事業者に対し市場価格に一定のプレミアムを上乗せし交付する制度

している。

④水力については、安定した出力を維持することが可能な脱炭素電源である一方、開発リスクが高いことに加え、河川環境に関連する地域の合意や系統制約等の課題があるとし、導入検討段階で必要となる流量調査や基本・詳細設計の作成、地元理解の促進等について支援することで、新規事業者の参入及び産業界におけるコスト低減の実現を促進するとしている。

また、デジタル技術の活用等により、設備・地域の安全を確保しながら、ダム・導水路等の発電における環境負荷や費用の低減を図るとしている。

⑤バイオマスについては、地域分散型、地産地消型のエネルギー源として多様な価値を有するエネルギー源である一方、他の再生可能エネルギー源と異なり発電コストの大半を燃料費が占めているとし、国産木質バイオマス燃料の供給拡大に向けた関係省庁の連携による市場取引の活性化、持続可能性を確保するためのＦＩＴ・ＦＩＰ制度における持続可能性基準[34]を満たした燃料の利用及び入札制によるコスト効率的な導入を進めるとしている。

⑥再生可能エネルギー熱については、地域性の高い重要なエネルギー源であるとして、太陽熱、地中熱、雪氷熱、下水熱等の熱供給設備の導入支援を図ることにより導入拡大を目指すとしている。

次に、**原子力政策の再構築【５．(6)】**としては、福島第一原発事故の反省に基づく原子力の社会的信頼の獲得、安全の確保を大前提とした原子力利用の安定的な推進、原子力規制委員会により世界で最も厳しい規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原発の再稼働を進める、立地自治体等関係者の理解と協力を得るための取組、不断の安全性向上、核セキュリティの確保、福島第一原発や今後増えていく古い原子力発電所の廃炉等を進めていくための高いレベルの原子力人材・技術・産業基盤の維持強化、高レベル放射性廃棄物の最終処分等の使用済燃料問題の解決に向けた取組、核燃料サイクルの推進や、国民・自治体及び国際社会との信頼関係の構築等を進めるとしている。

火力発電の今後の在り方【５．(7)】としては、安定供給や調整力に優れた電源としつつ、温室効果ガス削減目標の実現に向けては安定供給を大前提に、再生可能エネルギーの瞬時的・継続的な発電電力量の低下にも対応可能な供給力を持つ形で設備容量を確保しつつ、できる限り発電比率を引き下げていくことが基本となるとし、燃料確保の取組や容量市場[35]を通じた安定供給の確保、非効率な火力発電のフェードアウト及びＣＣＵＳ[36]等のＣＯ２排出削減措置、アンモニア・水素等の脱炭素燃料の混焼・専焼や、地域の実情に応じた脱炭素化に向けたエネルギー転換等を示している。

水素社会実現に向けた取組の抜本強化【５．(8)】としては、水素は脱炭素化、合成燃料の製造、再生可能エネルギーの効率的な活用等に貢献でき、水素から製造されたアンモニアについても、火力発電への混焼・専焼、輸送や工業での新たな用途について検討が進んでいるとし、必要量の確保やコスト低減への取組を進めるとしている。併せて、水素需

[34] 環境、社会、労働、ガバナンスの観点に加え、食料との競合、ライフサイクル温室効果ガスの排出量（原料栽培から燃料利用に至るまでの排出量の総量）等の観点について専門的・技術的な検討を踏まえて今後策定が予定されている。

[35] 将来の電力の供給力を取引する市場であり、電力広域的運営推進機関が４年後に全国で必要となる供給力を一括で入札により確保する。

[36] 脚注 22 参照

要拡大のため、運輸部門でのＦＣＶ[37]の導入拡大、船舶、鉄道、航空機分野での技術開発、産業部門での水素還元製鉄[38]、民生部門での家庭用燃料電池（エネファーム）[39]の更なる普及等の取組を総合的に行うことが重要とし、規制改革等と併せて取組を強化していくとしている。

エネルギー安定供給とカーボンニュートラル時代を見据えたエネルギー・鉱物資源の確保の推進【５．(9)】として、石油・天然ガスや鉱物資源等の海外権益の獲得や国内資源の開発を通した安定供給の確保が必要とし、多国間の枠組みを通じた「包括的な資源外交」の推進、我が国企業による海外権益の確保、再生可能エネルギー関連機器や電動車[40]等の製造に不可欠なレアメタル[41]等の鉱物資源の安定的供給確保を進める等としている。

化石燃料の供給体制の今後の在り方【５．(10)】として、石油・ＬＰガスの備蓄水準の維持及び備蓄放出の更なる機動性の向上、ガソリンスタンドについて石油製品の供給を継続しながらＥＶ[42]やＦＣＶへのエネルギー供給等も担う「総合エネルギー拠点」化や高齢者向けサービス等の提供も担う「地域コミュニティインフラ」化への取組、ガスインフラのレジリエンスの強化やメタネーション[43]技術の確立によるガスの脱炭素化への取組等を示している。

エネルギーシステム改革の更なる推進【５．(11)】に関し、電力システム改革については、2020 年 12 月から 2021 年１月にかけて生じた電力の需給ひっ迫も踏まえ、電力自由化の中で、容量市場[44]及び非化石価値取引市場[45]の見直しや分散型電力システム[46]の構築、電力レジリエンスの強化等による供給力の維持・確保及び電気料金の負担抑制を図ること等を示している。

ガスシステム改革については、消費者に多様な選択肢が示されるガスシステムの構築に向け、持続可能な競争・市場環境の整備、脱炭素化やエネルギーの安定供給に資するガスシステムの構築等を示している。

また、**国際協調と国際競争【５．(12)】**として、資源エネルギーの安定供給の確保と一体となった「包括的資源外交」を展開する必要があるとするとともに、カーボンニュートラルに向けた米欧等先進国との連携やルール形成への関与、原子力の平和的利用に向けた国際協力の推進等を掲げている。

次に、**2030 年度におけるエネルギー需給の見通し【５．(13)】**として、2030 年度の温室効果ガス削減目標（2013 年度から 46%の削減）に向け、徹底した省エネルギーや非化石

---

37 ＦＣＶ： Fuel Cell Vehicle。（水素）燃料電池自動車。車載水素タンクの水素と空気中の酸素を化学反応させる「燃料電池」を搭載しており、その化学反応から得られる電気で走行する。水素は水素ステーションで補給を行う必要がある。

38 高炉によって鉄鉱石の酸素を除去して鉄の強度を高める還元と呼ばれる工程において大量のＣＯ２を排出する石炭（コークス）の代わりに水素を利用して鉄をつくる方法

39 ガスから取り出した水素と空気中の酸素から化学反応を起こして電気をつくり、その時生まれる熱（排熱）も利用する仕組み。省エネルギーとＣＯ２削減に貢献するとされ、2009 年の発売後、価格低下とともに普及が進んでいる。

40 脚注 28 参照

41 リチウムやコバルトなど産出量が少ない又は抽出困難で希少な 34 種の金属

42 ＥＶ:Electric Vehicle。電気自動車。蓄電用として大型のバッテリー（蓄電池）を搭載し、供給される電気を動力源にして走行する。充電スタンドや自宅に設置されたコンセントから充電を行う必要がある。

43 ＣＯ２と水素からメタンを合成する手法

44 脚注 35 参照

45 非化石電源由来の電気が有する環境価値を非化石証書として取引する市場

46 従来の大規模・集中型に対して、比較的小規模かつ需要家エリアに近接した地域に分散しており、独立した系統内での電力供給を可能とする電力システム

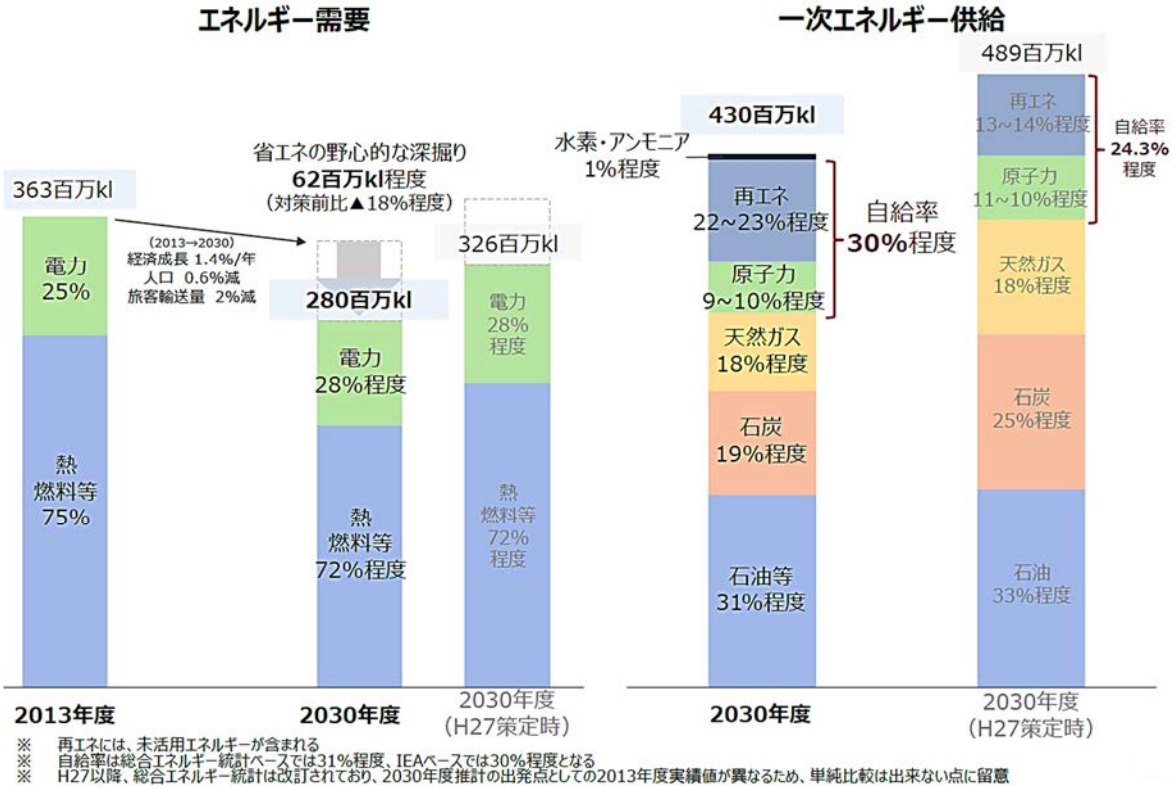
エネルギーの拡大を進める場合を想定したエネルギー需給の見通しを示している。

試算の結果として、一次エネルギー供給[47]について、2030 年度に約 430 百万kℓ[48]と見込み、その内訳は、石油等 31%程度、再生可能エネルギー22～23%程度、天然ガス 18%程度、石炭 19%程度、原子力 9～10%程度、水素・アンモニア１%程度としている（図表４参照）。

また、電力供給について、総発電電力量を 2030 年度に 9,340 億 kWh 程度と見込み、その内訳は、再生可能エネルギー発電が 36～38%程度、原子力発電が 20～22%程度、火力発電はＬＮＧ火力 20%程度、石炭火力 19%程度、石油火力等２%程度、水素・アンモニア１%程度としている（図表５参照）。

なお、この需給見通しが実現した場合、電力コスト全体について、コストが低下した再生可能エネルギーの導入拡大及び化石燃料の価格低下が実現すれば、2015 年の長期エネルギー需給見通しで想定された 9.2～9.5 兆円を下回る 8.6～8.8 兆円程度の水準を見込むとした。

（図表４）エネルギー需要及び一次エネルギー供給

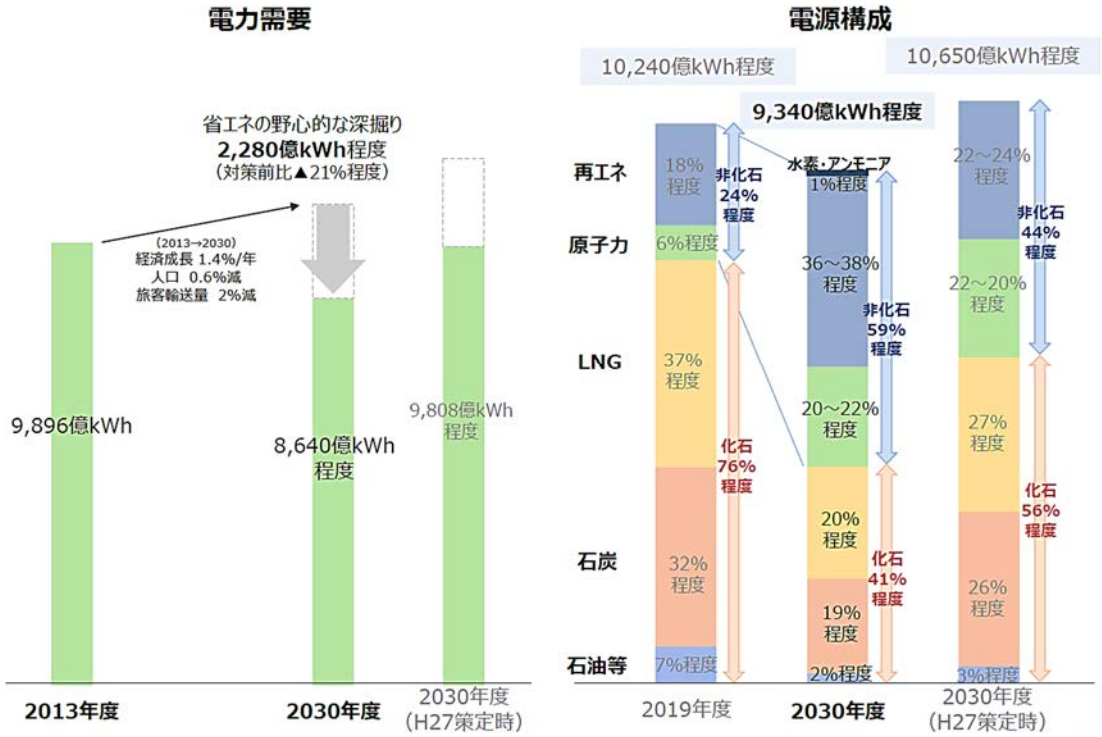


（出所）資源エネルギー庁「2030 年度におけるエネルギー需給の見通し（関連資料）」（2021.10.22）

[47] 脚注３参照

[48] エネルギー需給に関する単位はジュール（Ｊ）が用いられるが、エネルギー需給見通しにおいては原油換算されている。

（図表５）電力需要及び電源構成



（出所）資源エネルギー庁「2030 年度におけるエネルギー需給の見通し（関連資料）」（2021. 10. 22）

６　カーボンニュートラルに向けた戦略的な技術開発・社会実装等の推進【６.】

気候変動問題の解決は従来の取組の延長では実現することが困難であり、世界全体での取組と非連続なイノベーションが不可欠であるとし、我が国としても国際競争力を持ちうる分野を見極め、優先順位を付けて早期に脱炭素技術の技術開発・社会実装に取り組むことが重要であるとしている。そのため、グリーン成長戦略を踏まえ技術開発・社会実装に取り組んでいくとしている（「Ⅱ３　グリーン成長戦略の策定」参照）。

７　国民各層とのコミュニケーション【７.】

エネルギーに関する国民各層の理解を深めることがエネルギーに対する国民の主体的な取組を生み出すとし、双方向の対話の強化に向けて取り組むとしている。

８　電源別の発電コストに関する検討

第６次エネルギー基本計画の策定過程における基本政策分科会での議論において重要な論点とされていたのが発電コストをめぐる問題であったことから、本項で併せてその内容について紹介する。

基本政策分科会に設置された発電コスト検証ワーキンググループ（2021 年３月設置。座長：山地憲治　（公財）地球環境産業技術研究機構副理事長・研究所長）は、第６次エネルギー基本計画の議論の中で 2030 年度の電源構成の素案が示されたことを踏まえて電源別の発電コストの詳細化を行い、2021 年７月以降、基本政策分科会において発電コストの検証に関する報告を数回にわたり行った後、９月の第６次エネルギー基本計画（案）のパブリックコメントの募集開始と同時期にコストの検証結果に関する報告書[49]を公表した。これは、2030 年に新たな発電設備を更地に建

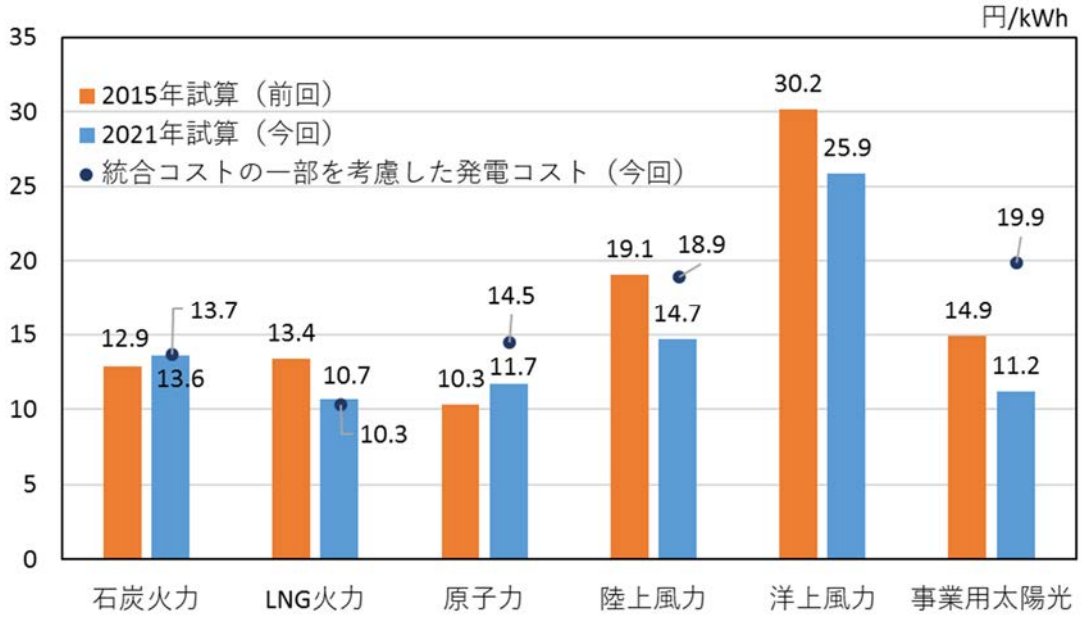
[49] 発電コスト検証ワーキンググループ「基本政策分科会に対する発電コスト検証に関する報告」（2021. 9）

設・運転した際の kWh 当たりのコストを、一定の前提で機械的に試算したものである。

これによれば、電源別の発電コストとして、事業用の太陽光発電は8.2～11.8円/kWhと最も安く、陸上風力は9.8～17.2円/kWh、これまで最も安いとされていた原子力は 11.7 円～/kWh、石炭火力は13.6～22.4円/kWh、ＬＮＧ火力は10.7～14.3円/kWhとされている。

併せて、太陽光・風力といった天候に左右される自然変動電源を電力システムに受け入れる際に生じる火力等の調整電源の設備利用率の低下等に伴うコスト[50]を加味した場合の試算も公表され、これによれば、事業用太陽光発電のコストは 19.9 円/kWh、陸上風力は18.9円/kWh、原子力は14.5円/kWh、石炭火力は13.7円/kWh、ＬＮＧ火力は10.3円/kWhと試算された。

（図表６）2030 年の主な電源別コストの比較（2015 年時と今回）



（出所）発電コスト検証ワーキンググループ「基本政策分科会に対する発電コスト検証に関する報告」(2021.9)より作成。なお、洋上風力については、統合コストの一部を考慮した発電コストは示されていない。

Ⅳ　第６次エネルギー基本計画についての考察

１　第６次エネルギー基本計画をめぐる議論

第６次エネルギー基本計画は、2050 年カーボンニュートラルや新しい温室効果ガス削減目標の達成を見据えたエネルギー政策の在り方を示すべく、基本政策分科会における 17 回の議論を経て策定された。同分科会では、特に 2050 年のカーボンニュートラル達成を前提に試算された 2030 年の電源構成（エネルギーミックス）をめぐり多くの議論が交わされた。

この電源構成については、後述（「２(1)総論」）のように評価する意見と実現可能性を疑問視する意見の両方が錯綜（そう）し、分科会の外でも大きな関心を集め、マスメディアや各種業界団体、有識者等の多種多様な意見等が公表されたほか、パブリックコメントにおいても

[50] 電源立地や系統制約対策等を考慮したものであり、電力システム全体に追加で生じるコストを指す（ただし、基幹送電網の整備費用や基幹送電網に接続する費用等は含んでいない）。このコストを含めた試算について、発電コスト検証ワーキンググループ報告には、「統合コストの一部を考慮した発電コスト（仮称）」と表記されている。

多くの意見[51]が寄せられることとなった。

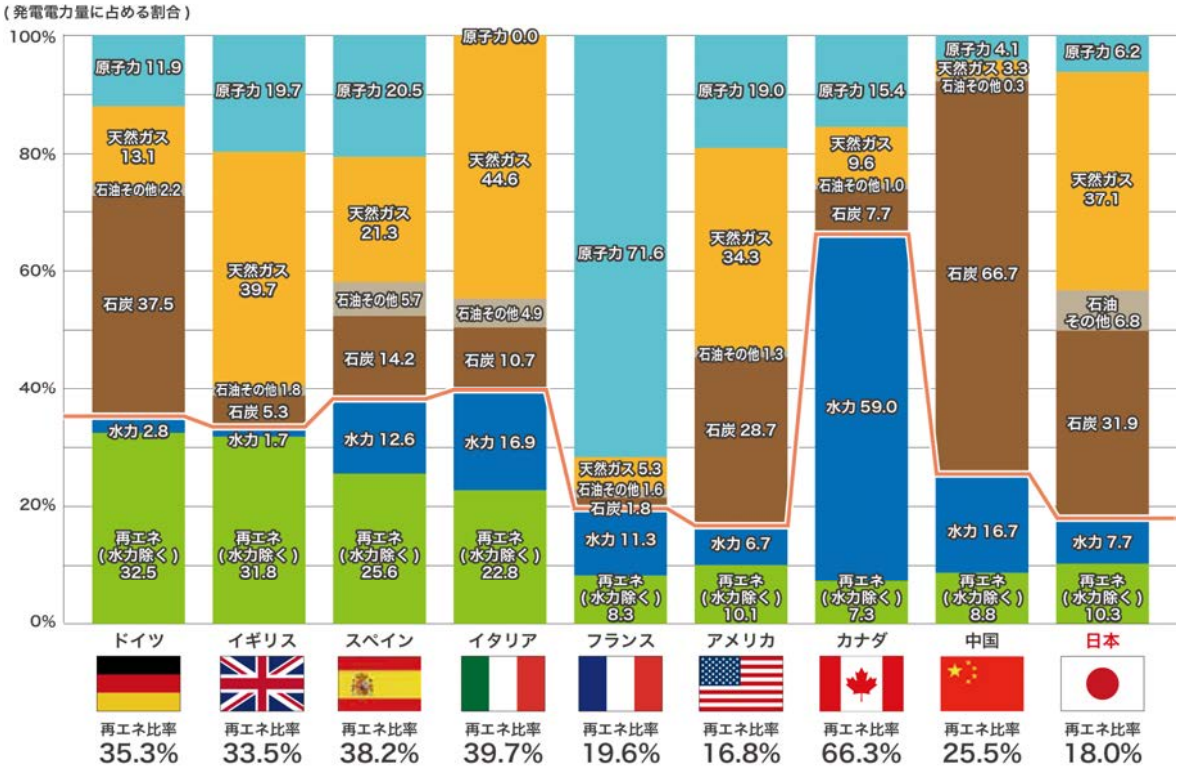
２　エネルギーミックスについて

(1) 総論

第６次エネルギー基本計画におけるエネルギーミックスでは、電源構成として再生可能エネルギーを 36～38％程度等とする野心的な目標が掲げられており、意欲的な施策を促すものであると評価する意見や本気で脱炭素に舵（かじ）を切る意思を示したものであると評価する意見[52]がある一方、2019 年度の実績（再生可能エネルギー18％程度、原子力６％程度、火力 76％程度）に照らすと、今後 2030 年度までの約９年間で目標を達成するには各電源についての多くの課題を克服することが求められるため、数字やつじつまを合わせたものであるなどとして、その実現可能性を疑問視する意見[53]も見られる。

また、第６次エネルギー基本計画では、2030 年度の電力需要について、電化の進行に伴い電力需要が増加する見込みとしつつも、野心的な省エネルギーにより電力需要が減少すると見込んでいるが、この点についても省エネルギーに依存し過ぎているとの指摘や技術的裏付けを伴わないまま省エネルギーを推進することにより経済活動に悪影響が及ぶことを懸念する声もある[54]。こうしたことから、産業等への影響を考慮しつつ、どの程度実現可能性のある省エネルギー対策が講じられるかについて今後の動向が注目される。

（図表７）各国のエネルギーミックスの現状



（出所）資源エネルギー庁「日本のエネルギー 2020 年度版」

51　９月３日から 10 月４日までの 32 日間の意見募集期間内にエネルギー基本計画全体について 6,392 件のパブリックコメントが寄せられた。

52　『電気新聞』(2021.8.3)、『朝日新聞』(2021.8.5)

53　『日刊工業新聞』(2021.7.27)、『朝日新聞』(2021.8.5)、『日本経済新聞』(2021.8.5)

54　『電気新聞』(2021.8.11)

（図表８）各国の再生可能エネルギーの導入目標

国名	ドイツ	イギリス	スペイン	イタリア	フランス	アメリカ	日本
目標年	2030 年	2030 年	2030 年	2030 年	2030 年	2030 年	2030 年
目標比率	65%	60.6%	74%	55%	40%	32%	36～38%

（出所）資源エネルギー庁「2050 年カーボンニュートラルの実現に向けた検討」（総合資源エネルギー調査会基本政策分科会（第 33 回）（2020.11.17）配付資料）等を基に当室作成

(2) 再生可能エネルギー

諸外国では、2050 年カーボンニュートラルや 2030 年のＣＯ２排出削減目標の達成に向けて、再生可能エネルギー導入拡大に向けた取組が急速に進められている。ドイツでは再生可能エネルギーの比率を 2030 年に 65%まで引き上げることを目標に掲げており、ＥＵでも 2021 年７月 14 日に再生可能エネルギーの比率を 2030 年に 65%まで引き上げる目標を打ち出している[55]。これに対し、今般のエネルギーミックスで提示された再生可能エネルギーの比率は、海外に比べ見劣りするとの指摘[56]もある。

再生可能エネルギーに関するその他の課題としては、2030 年まで残すところ約９年間となる中、リードタイムの比較的短い太陽光発電[57]を中心に据えるものとなっており、2019 年の導入実績（58ＧＷ）では、2015 年に策定したエネルギーミックスにおける 2030 年の導入水準（64ＧＷ）の約９割を達成するなど再生可能エネルギーの中では導入が進んでいる中で[58]、太陽光に過度に依存したものとなっているとの議論[59]もある。

また、既に我が国の平地面積当たりの太陽光導入容量は主要国の中で最大となっているが、今後、太陽光だけでなく風力、地熱等も含めた各種再生可能エネルギーの一層の導入を推進するに当たっては、更なる適地の確保の在り方も課題となっている。

加えて、再生可能エネルギーは気象や日照時間等の自然条件に左右される傾向が大きく、不安定な発電量の増減を調整するためのバックアップ電源の確保や系統制約[60]の解消、蓄電池の整備等の課題が指摘されている。

さらに、太陽光発電や風力発電については景観等をめぐり地元住民とのトラブルが生じる事例や環境破壊の一因となっているとの指摘があるほか[61]、地熱発電については温泉が枯渇する懸念がある[62]等、規制強化が求められる場面も散見される。

今後、第６次エネルギー基本計画で定めた再生可能エネルギー比率の目標達成のためには、これらの多方面にわたる課題の解決に向けた取組が求められることとなる。

---

55 『朝日新聞』(2021.7.15)

56 公益財団法人自然エネルギー財団ホームページ「コメント　エネルギー基本計画素案（2030 年電源構成案）について」(2021.7.21)〈https://www.renewable-ei.org/activities/reports/20210721.php〉(参照 2021.11.19)

57 太陽光発電は発電までに要する期間（リードタイム）が３年（地上設置）及び１年（屋根設置）、風力（洋上・陸上）・地熱は８年等とされている（総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会／電力・ガス事業分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会（第 26 回）(2021.3.8) 配付資料１)。

58 他の再生可能エネルギーの 2015 年策定のエネルギーミックスに対する導入進捗率は、風力が約 44%、地熱が約 40%、中小水力が約 87%、バイオマスが約 71%である（総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会／電力・ガス事業分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会（第 25 回）(2021.3.1) 配付資料１)。

59 竹川正記「『脱炭素』も『安定供給』も危ういエネルギー基本計画を練り直せ」『エネルギーフォーラム』株式会社エネルギーフォーラム（2021.9）36-37 頁

60 脚注７参照

61 『毎日新聞』(2021.3.4)、『朝日新聞』(2021.6.4)、『毎日新聞』(2021.6.28)

62 『朝日新聞』(2021.4.28)

（図表９）洋上風力の促進区域、有望な区域等の指定・整理状況

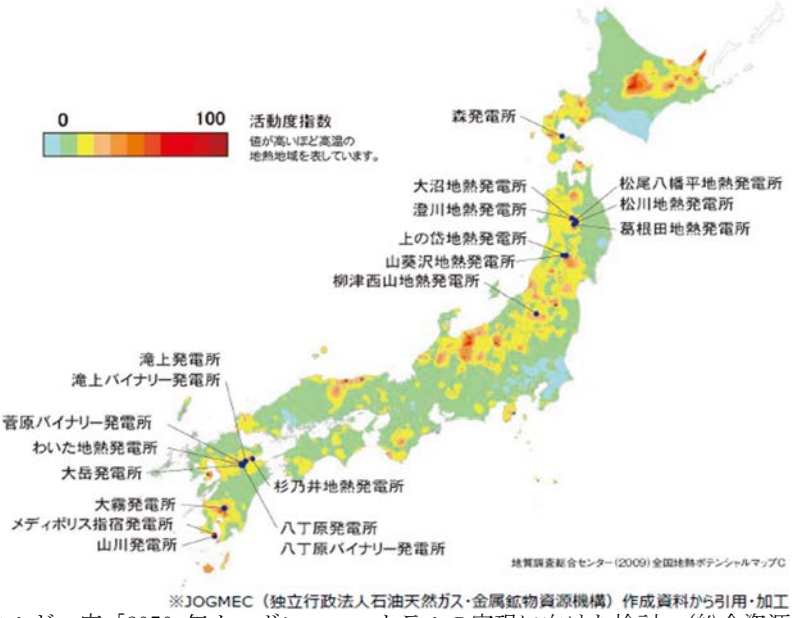
＜促進区域、有望な区域等の指定・整理状況（2021年9月13日）＞

促進区域	①長崎県五島市沖
	②秋田県能代市・三種町・男鹿市沖
	③秋田県由利本荘市沖（北側・南側）
	④千葉県銚子市沖
	⑤秋田県八峰町・能代市沖
有望な区域	⑥長崎県西海市江島沖
	⑦青森県沖日本海（南側）
	⑧青森県沖日本海（北側）
	⑨秋田県男鹿市・潟上市・秋田市沖
	⑩山形県遊佐町沖
	⑪新潟県村上市・胎内市沖
	⑫千葉県いすみ市沖
一定の準備段階に進んでいる区域	⑬北海道檜山沖
	⑭北海道岩宇・南後志地区沖
	⑮青森県陸奥湾
	⑯北海道島牧沖
	⑰北海道松前沖
	⑱北海道石狩市沖
	⑲岩手県久慈市沖（浮体）
	⑳福井県あわら市沖
	㉑福岡県響灘沖
	㉒佐賀県唐津市沖

【凡例】
●促進区域
●有望な区域
●一定の準備段階に進んでいる区域
※下線は2021年度新たに追加した区域

（出所）資源エネルギー庁「国内外の再生可能エネルギーの現状と今年度の調達価格等算定委員会の論点案」（調達価格等算定委員会（第 70 回）（2021.10.4）配付資料）

（図表 10）地熱のポテンシャルイメージ及び主な地熱発電所



※JOGMEC（独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構）作成資料から引用・加工

（出所）資源エネルギー庁「2050 年カーボンニュートラルの実現に向けた検討」（総合資源エネルギー調査会基本政策分科会（第 33 回）（2020.11.17）配付資料）

(3) 原子力

原子力については、第６次エネルギー基本計画においては「重要なベースロード電源」としての位置付けや「依存度の低減」との文言を残しつつ、新増設等については言及せず、「国民からの信頼確保に努め、安全性の確保を大前提に、必要な規模を持続的に活用」との文言が加わった。原子力の 2030 年度の電源構成に占める割合についても 2015 年策定のエネルギーミックスと同じ比率が据え置かれた。

この点に関し、従来の電源構成に占める比率が維持されたことは「依存度の低減」と矛盾するとの意見や原子力政策の将来像が示さ

れたものと言えないとの指摘[63]も見受けられる。

また、20～22%という原子力比率を達成するためには 30 基程度の原発の稼働が必要であり、原発再稼働へ向けた道筋を国が示すべきとの地方公共団体からの意見[64]もある。福島第一原発事故より 10 年が経過したが、現在も原子力発電に関する不祥事[65]が続く中、国民の信頼回復を図りつつ、どのような原子力政策の将来像を提示するのか、今後の動向に留意する必要がある。

(4) 火力

第６次エネルギー基本計画では、電源構成に占める火力発電の割合をできる限り引き下げるとし、2019 年度の電源構成に占める化石燃料の比率（全体で 76%程度、ＬＮＧ37%、石炭 32%、石油等７%程度）からの半減を目指すとしているが、この点について、安定供給への影響や電力コストが増加することを懸念する意見[66]も見受けられる。

また、2020 年度冬季、電力需給がひっ迫する状況が発生したが、その一因として、電力自由化の進展や再生可能エネルギーの導入拡大により多くの火力発電所の休廃止が進んだことや、国際的なＬＮＧの需給ひっ迫に伴いＬＮＧの調達が困難になったこと等が挙げられている[67]。2021 年度の冬季も電力需給がひっ迫すると見られており、化石エネルギーについては依然としてベースロード電源、バックアップ電源としての一定の役割が求められていることは否定できない。

他方、石炭火力発電に関しては、欧州諸国の中には石炭火力の廃止を目標に掲げる国も見られ[68]、ＣＯＰ26 の議長国である英国からも我が国の石炭火力の撤廃を迫られるなど[69]、我が国が第６次エネルギー基本計画で掲げる非効率な石炭火力のフェードアウトのみならず、石炭火力全体について国際的な撤廃圧力も働いている状況にある。

また、2030 年度の電源構成に占める石炭火力の割合を約 20%としていることに対しては、国内においても諸外国と比較して見劣りするとの指摘[70]も見受けられるところである。

これらを踏まえ、化石燃料の割合の低減と電力の安定供給の確保との両立の在り方について、どのような対策を講じていくのか今後の動向が注視される。

３　発電コスト及び国民負担

2012 年のＦＩＴ制度の導入以降、再生可能エネルギーの設備容量が増加し、国内において電力利用者に賦課される買取総額が 2020 年度には 3.8 兆円に達し、一般的な家庭の平均モデルでは 774 円/月に上るなど、電気料金に係る国民負担が増大している。また、今後、未稼働の再生可能エネルギー発電設備の稼働が進み、2015 年に策定したエネルギーミック

---

63 『朝日新聞』(2021.7.22)、『朝日新聞』(2021.8.5)、『産経新聞』(2021.8.4)

64 『東京新聞』(2021.7.2)

65 2021 年１月から３月にかけて相次いで、東京電力柏崎刈羽原発における不正入室事案や核物質防護の一部機能喪失事案等が発覚し、４月 14 日に原子力規制委員会は東京電力に対して柏崎刈羽原発の核燃料の移動禁止処分を下した。

66 『日本経済新聞』(2021.7.30)

67 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力・ガス基本政策小委員会「2020 年度冬期の電力需給ひっ迫・市場価格高騰に係る検証　中間取りまとめ」(2021.6)

68 フランス：2022 年まで、英国：2024 年まで、イタリア：2025 年まで、カナダ：2030 年まで、ドイツ 2038 年まで（『毎日新聞』(2021.5.16)）

69 『日本経済新聞』(2021.5.22)

70 特定非営利活動法人気候ネットワークホームページ「プレスリリース　第六次エネルギー基本計画原案は見直しを～パリ協定の目標達成に乖離するエネルギーミックス案～」(2021.7.21) <https://www.kikonet.org/info/press-release/2021-07-21/basic-energy-plan-draft>（参照 2021.11.18）

スを達成する水準（22～24%）の程度まで導入が進むと、2030 年度には 4.9 兆円になると見られており[71]、家庭と企業が負担する賦課金も更に増大することとなる。

従来より、我が国の産業用の電気料金は諸外国と比較して高くなっているところ、産業界からは、国民負担の抑制や産業競争力の確保に向けた具体的施策が措置されるべきとの指摘[72]もある。今後、イノベーションによる発電コストの低下等も期待されるが、国民負担の抑制の在り方や産業競争力の維持に向けてどのような取組がなされるのかが注目される。

おわりに

我が国は資源に乏しく、利用可能なエネルギー源のそれぞれが様々な課題を有している中、各エネルギーを組み合わせて安定供給を図っていくことが求められている。

新たな政策目標として掲げられた 2050 年カーボンニュートラル及び新たな温室効果ガス削減目標の達成という野心的な目標が織り込まれた第６次エネルギー基本計画の実現に向けたエネルギー政策の推進に当たっては、実現可能性のある省エネルギー対策、適地の確保などの再生可能エネルギーの導入促進に向けた課題解決への取組、原子力政策の将来像の在り方、化石燃料の割合の低減と電力の安定供給の確保との両立、国民負担の抑制や産業競争力の維持、エネルギーに関する国民各層の理解を深める等のエネルギーを取り巻く様々な状況に対応し、エネルギー政策の基本的視点である「Ｓ＋３Ｅ」に基づき、バランスを図りながら取り組んでいく必要があろう。

---

[71] 総合エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会／電力・ガス事業分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会(第 25 回)（2021.3.1）配付資料１

[72] 総合エネルギー調査会基本政策分科会（第 47 回）（2021.7.30）配付資料３

近年の我が国の研究力向上の取組

衆議院調査局調査員
横　内　　　稔
朝　野　敬　幸
中　島　和　希
（科学技術・イノベーション推進特別調査室）

■要　旨■

近年、我が国では、科学技術活動を国際比較する際の代表的な指標である論文数が伸び悩むなど、諸外国と比べて相対的に研究力が低下していることが問題となっている。これまで、平成７年に制定された「科学技術基本法」及び５年ごとに策定される「科学技術基本計画」を基に研究力向上に向けた様々な施策が講じられてきたが、顕著な効果が表れたとは言い難い。令和２年の科学技術基本法の改正、令和３年３月の第６期科学技術・イノベーション基本計画の策定や研究力向上に向けた「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」の策定などを受けて、新たな取組が進められているところであり、今後、それらの成果が表れ、我が国の研究力の向上が図られることが望まれる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　我が国の科学技術・イノベーション政策
Ⅱ　我が国の研究力の現状
Ⅲ　研究力向上に向けた新たな取組
おわりに

はじめに

研究力は、科学技術・イノベーションの基盤であるが、近年、我が国の研究力の低下が指摘されている。実際に、研究力の指標として用いられる論文数において、我が国は過去10年間において増加しているものの、世界の論文数に占める割合は減少しており、諸外国に比べて相対的に研究力が低下している状況となっている。

我が国の科学技術政策は、平成７年に制定された「科学技術基本法」（平成７年法律第130号。令和２年の改正[1]により「科学技術・イノベーション基本法」と題名改正）と平成８年度から５年ごとに策定されている「科学技術基本計画」（令和３年度からは「科学技術・イノベーション基本計画」）を基に行われている。

本稿では、まず、我が国における科学技術・イノベーション政策の変遷を概観し、次に、我が国の研究力の現状として、研究力の指標として用いられる論文数の状況と研究力低下の要因を整理する。

最後に、最近の我が国の研究力向上に向けた若手研究者の活躍促進策などの新たな取組を紹介する。

---

[1] 令和２年に「科学技術基本法等の一部を改正する法律」（令和２年法律第63号）により、内容の改正及び題名の改正が行われた。

Ⅰ　我が国の科学技術・イノベーション政策

１　科学技術基本法

科学技術基本法は、我が国の科学技術の振興に関する施策の基本となる事項を定め、施策を総合的かつ計画的に推進することにより、我が国における科学技術の水準の向上を図り、もって我が国の経済社会の発展と国民の福祉の向上に寄与するとともに世界の科学技術の進歩と人類社会の持続的な発展に貢献する法律である。

(1) 科学技術基本法の制定

平成７年 11 月､我が国の科学技術の振興に関する施策の基本となる事項を定めた科学技術基本法が、議員立法によって制定された。

同法は､｢科学技術創造立国｣を目指すとの基本姿勢を内外に打ち出したものであり、我が国の科学技術の方向付けを宣言し、科学技術の振興を最重要政策課題の一つとして位置付け、国民的な合意にまで高めようとしたところに基本法として成立した意義があった[2]。

これより前においては､昭和 43 年２月（第 58 回国会)､科学技術政策の重要性を踏まえ、科学技術基本法案が内閣より提出されたが、産学官連携や大学の取扱い等について関係者間の考え方に相違があり、成立には至らなかった[3]。

科学技術基本法のポイントは以下のとおりである。

① 科学技術振興のための方針（イ　研究者等の創造性の発揮　ロ　基礎研究、応用研究及び開発研究の調和ある発展　ハ　科学技術と人間、社会及び自然との調和等）について規定
② 科学技術振興に関する国及び地方公共団体の責務を規定
③ 科学技術振興施策を総合的、計画的に推進するため、政府において、科学技術会議の議を経て、科学技術基本計画を作成すべきことを規定また、政府は、科学技術基本計画について、その実施に関し必要な資金の確保を図るため、必要な措置を講ずるよう努めることを規定
④ 国が講ずべき施策（イ　多様な研究開発の均衡のとれた推進、ロ　研究者等の養成確保、ハ研究施設・設備の整備　ニ　研究開発に係る情報化の推進　ホ　研究交流の促進等）について規定

（出所）内閣府ホームページ「科学技術基本法のポイント」

なお､同法において､｢科学技術｣のうち｢人文科学のみに係るもの｣は、対象から除かれることとなった[4]。

(2) 科学技術基本法から科学技術・イノベーション基本法への改正

グローバル化、デジタル化、ＡＩ、生命科学の進展など科学技術・イノベーションの急速な進展は人間や社会の在り方に大きな影響を与えている。科学技術・イノベーションの進展と人間や社会の在り方は密接不可分であり、人間や社会の在り方に対する深い洞察に基づいた科学技術・イノベーション創出の総合的な振興が不可欠となっている[5]。

そこで、総合科学技術・イノベーション会議[6]（以下「ＣＳＴＩ」という。）において、法

[2] 尾身幸次『科学技術立国論　科学技術基本法解説』読売新聞社（1996）40-41 頁

[3] 同上 276 頁

[4] 「人文科学のみに係るもの」を除いた理由として、次の説明がある。「人文科学のみに係る分野については、人間や社会の本質を取り扱うものであり、それを自然科学の分野に係るものと同列において計画的、総合的な推進策を講ずることが必ずしも適当でないと考え、これをこの法律の対象外とした。」（尾身・前掲注２　202 頁）

[5] 総合科学技術・イノベーション会議 基本計画専門調査会制度課題ワーキンググループ「科学技術・イノベーション創出の総合的な振興に向けた科学技術基本法等の在り方について」（概要）（2019）

[6] ＣＳＴＩ（Council for Science, Technology and Innovation）は、内閣総理大臣、科学技術政策担当大臣のリーダーシップの下、各省より一段高い立場から、総合的・基本的な科学技術・イノベーション政策の企画立案及び総合調整を行うことを目的として内閣府に設置された「重要政策に関する会議」の一つである。（内閣府ウェブサイト「総合科学技術・イノ

律の対象として「人文科学のみに係る科学技術」及び「イノベーションの創出」を追加すること、近年の科学技術政策の進展を踏まえた規定の見直しを行うことなどを内容とする科学技術基本法の改正が検討された。

令和２年３月、人文科学を含む科学技術とイノベーションの創出の一体的・総合的な振興を図ることを目的とした「科学技術基本法等の一部を改正する法律案」が、内閣より国会に提出され、同年６月に成立した（令和３年４月１日施行）。

主な改正内容は以下のとおりである。

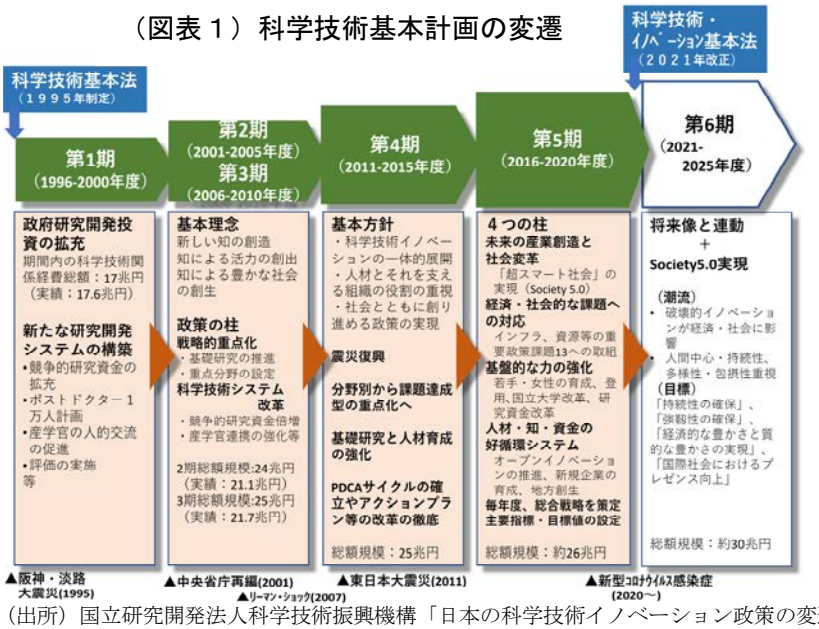
① 法律の題名を「科学技術・イノベーション基本法」に変更
② 法律の対象に「人文科学のみに係る科学技術」、「イノベーションの創出」を追加
③ 「イノベーションの創出」の定義規定を新設[7]
④ 科学技術・イノベーション創出の振興方針に「分野特性等への配慮」、「学際的・総合的な研究開発」等の項目を追加
⑤ 「研究開発法人・大学等」、「民間事業者」の責務規定（努力義務）を追加
⑥ 科学技術・イノベーション基本計画の策定事項に研究者等や新たな事業の創出を行う人材等の確保・養成等についての施策を追加

（出所）内閣府ホームページ「科学技術基本法等の一部を改正する法律案の概要」

２　科学技術基本計画

科学技術基本法第９条[8]においては、政府は、我が国全体の科学技術振興[9]に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、その根幹となる科学技術の振興に関する基本的な計画（科学技術基本計画[10]）を策定することが規定されていた。この規定に基づき平成８年度より５年ごと[11]に科学技術基本計画が策定されている（図表１）。

（図表１）科学技術基本計画の変遷



（出所）国立研究開発法人科学技術振興機構「日本の科学技術イノベーション政策の変遷 2021」

ベーション会議」〈https://www8.cao.go.jp/cstp/〉（参照 2021.9.13）)

7 「イノベーションの創出」を「科学的な発見又は発明、新商品又は新役務の開発その他の創造的活動を通じて新たな価値を生み出し、これを普及することにより、経済社会の大きな変化を創出すること」と定義した。

8 科学技術・イノベーション基本法第 12 条

9 科学技術・イノベーション基本法においては、「科学技術・イノベーション創出の振興」に改められた。

10 科学技術・イノベーション基本法においては、「科学技術・イノベーション基本計画」に改められた。

11 科学技術基本法制定時における衆議院科学技術委員会の附帯決議（第 134 回国会、平成７年 10 月 31 日）では、「科学技術基本計画は、十年程度を見通した五年間の計画とし、科学技術基本計画を策定するに当たっては、当該基本計画に基づき、我が国が科学技術創造立国を目指すため、政府の研究開発投資額の抜本的拡充を図るべく、当該基本計画の中に、例えば講ずべき施策、規模等を含めできるだけ具体的な記述を行うよう努めること」とされた。同内容の附帯決議が参議院科学技術特別委員会でも付された（第 134 回国会、平成７年 11 月１日）。

(1) 第１期科学技術基本計画（平成８年度から平成 12 年度まで）

平成８年７月２日に閣議決定された第１期科学技術基本計画（以下「第１期計画」という。）は、我が国の科学技術が、内外の諸問題[12]への対応や人類共有の知的資産の創成など近年経験したことのないほど厳しい状態にあるとの認識を背景に策定された[13]。

政策方針として、若手研究者を養成・拡充する「ポストドクター等１万人支援計画」の推進、優秀な人材を円滑結集するための任期付き任用制度の整備の促進、産学官連携の推進などの「研究者等の養成・確保と研究開発システムの整備」、老朽化施設の改築改修や情報化の推進などの「研究開発基盤の整備・充実」、競争的資金の拡充や基盤的資金の充実などの「多元的な研究資金の拡充」が挙げられた。

なお、第１期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、約 17 兆円とされた[14]。

(2) 第２期科学技術基本計画（平成13年度から平成17年度まで）

平成 13 年３月 30 日に閣議決定された第２期科学技術基本計画（以下「第２期計画」という。）は、21 世紀の科学技術の在り方を視野におき、科学技術と社会との新しい関係の構築を重視しつつ政府の科学技術政策を総合的に推進するための計画として策定された。

「知の創造と活用により世界に貢献できる国」、「国際競争力があり持続的な発展ができる国」、「安心・安全で質の高い生活のできる国」の三つが理念として掲げられ、我が国が目指すべき国の姿とされた。

目指すべき国の姿の実現のため、基礎研究を推進するとともに、ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料の四つの分野に、戦略的重点化として優先的に研究開発資源を配分することとされた。さらに、我が国の存立にとって基盤的であり、研究開発の推進が不可欠な分野として、エネルギー、製造技術、社会基盤、フロンティアの四つが設定された。

また、科学技術システム改革として、競争的資金の拡充[15]など競争的な研究開発環境整備や任期制の広範な普及による人材の流動性の向上などを進めることとしたほか、産学官連携の仕組みの改革や科学技術に関する倫理と社会的責任についても明記された。

なお、第２期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、約 24 兆円[16]とされた[17]。

(3) 第３期科学技術基本計画（平成18年度から平成22年度まで）

平成 18 年３月 28 日に閣議決定された第３期科学技術基本計画（以下「第３期計画」という。）では、世界的な科学技術競争の激化や少子高齢化の進展による社会の変化等に対応するため、「社会・国民に支持され、成果を還元する科学技術」と「人材育成と競争的環境の重視」の二つを基本姿勢として、科学技術の戦略的重点化や科学技術システム改革等を

---

[12] 第１期計画では、「グローバル化、ボーダレス化と国際的な経済競争の激化、史上類を見ない速度で進行している人口の高齢化等により、産業の空洞化、社会の活力の喪失、生活水準の低下等の危機的事態に直面することになるのではないかと強く懸念されている」こと、「我が国国民を含む人類の未来には、地球環境問題、食料問題、エネルギー・資源問題等地球規模の諸問題が大きく立ちはだかっている」こと、「我が国国民の意識、価値観が、精神的な豊かさを重視する方向に変化していることから、安心して暮らせる潤いのある社会の構築が強く求められている」ことを内外の諸問題としている。

[13] 科学技術庁『平成９年版科学技術白書』(1997) 176 頁

[14] 第１期計画期間中の実際の政府研究開発投資の総額は 17.6 兆円となり、目標は達成された。

[15] 第２期計画の期間中に競争的資金の倍増を目標とした。

[16] 第２期計画期間中に政府研究開発投資の対ＧＤＰ比率１％、ＧＤＰの名目成長率が 3.5％を前提としている。

[17] 第２期計画期間中の実際の政府研究開発投資の総額は 21.1 兆円（目標の 88.0％）であった。

実施することが定められた。

また、第２期計画で掲げられた三つの理念を基本的に継承[18]し、理念の実現のために目指すべき具体的な政策目標（①飛躍知の発見・発明、②科学技術の限界突破、③環境と経済の両立、④イノベーター日本、⑤生涯はつらつ生活、⑥安全が誇りとなる国）が明示された。この政策目標の達成に向けて、質の高い基礎研究を重視するとともに、第２期計画で戦略的重点化した４分野（ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料）と推進すべき４分野（エネルギー、ものづくり技術（第２期計画では「製造技術」）、社会基盤、フロンティア）の各分野内において重点投資する対象が「戦略重点科学技術」として選定され、分野別推進戦略を策定することとされた。

さらに、科学技術システム改革として、若手研究者、女性研究者、さらには外国人研究者などを含めた人材育成と競争的環境の醸成、科学の発展と絶えざるイノベーション[19]の創出に向けた戦略的投資やそれらの成果還元に向けた制度・運用上の隘路（あい）の解消も示された。

なお、第３期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、対ＧＤＰ比率で欧米主要国の水準を確保することが求められたことを踏まえ、約 25 兆円[20]とされた[21]。

(4) 第４期科学技術基本計画（平成23年度から平成27年度まで）

第２期計画及び第３期計画は対象期間の前年度末までに策定されていた。しかし、第４期科学技術基本計画（以下「第４期計画」という。）は、平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災を受けて計画の内容を再検討したことにより、対象期間中の平成 23 年８月 19 日に閣議決定された。

東日本大震災という我が国における未曽有の危機を世界的課題と捉え、理念となる目指すべき国の姿に、「震災から復興、再生を遂げ、将来にわたる持続的な成長と社会の発展を実現する国」及び「大規模自然災害など地球規模の問題解決に先導的に取り組む国」が再検討により追加された[22]。

目指すべき国の姿の実現のため、第４期計画では、科学技術政策に加えて、関連するイノベーション政策も含めて一体的な推進を図るため「科学技術イノベーション[23]政策」を強力に展開することとされた。

そのため、第３期計画までの分野別の重点化から課題達成型の重点化へ転換された。達成すべき喫緊の課題として、「震災からの復興・再生の実現」、「グリーンイノベーションの推進」、「ライフイノベーションの推進」が挙げられた。このほかに、「安全かつ豊かで質の高い国民生活の実現」、「産業競争力の強化」、「地球規模の問題解決への貢献」などが重要課題として挙げられた。

重要課題への対応とともに、基礎研究及び人材育成推進の取組を強化する必要があるとして、長期的な視野に立った基礎研究の抜本的強化や科学技術を担う若手研究者等の人材

---

18 第３期計画では「人類の英知を生む」、「国力の源泉を創る」、「健康と安全を守る」が３つの理念とされた。

19 第３期計画において、科学技術基本計画で初めて「イノベーション」という用語が用いられ、「イノベーション」を「科学的発見や技術的発明を洞察力と融合し発展させ、新たな社会的価値や経済的価値を生み出す革新」と定義した。

20 第３期計画期間中に政府研究開発投資の対ＧＤＰ比率１％、ＧＤＰの名目成長率が 3.1％を前提としている。

21 第３期計画期間中の実際の政府研究開発投資の総額は 21.7 兆円（目標の 86.8％）であった。

22 このほか、「安全かつ豊かで質の高い国民生活を実現する国」、「国家存立の基盤となる科学技術を保持する国」「『知』の資産を創出し続け、科学技術を文化として育む国」が目指すべき国の姿とされている。

23 第４期計画では「科学技術イノベーション」を「科学的な発見や発明等による新たな知識を基にした知的・文化的価値の創造と、それらの知識を発展させて経済的、社会的・公共的価値の創造に結びつける革新」と定義した。

の育成などを進めることとされた。

また、東日本大震災、特に東京電力福島第一原子力発電所の事故により科学技術に対する国民の不安と不信が生じており、これを回復するために、「社会とともに創り進める政策の展開」として、国民の政策過程への参画や科学技術コミュニケーション活動を一層推進することとされた。

なお、第４期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、約 25 兆円[24]とされた[25]。

(5) 第５期科学技術基本計画（平成28年度から令和２年度まで）

平成 28 年１月 22 日に閣議決定された第５期科学技術基本計画（以下「第５期計画」という。）では、ＩＣＴの進化等により、社会・経済構造が大きく変化する「大変革時代」が到来し、科学技術イノベーション推進の必要性が増しているとされた。

第５期計画では、第１期計画から第４期計画までの様々な成果が挙げられた一方で、科学技術における「基盤的な力」の弱体化、政府研究開発投資の伸びの停滞などの課題が指摘された。

このような状況を踏まえ、先を見通して戦略的に手を打っていく力（先見性と戦略性）及びどのような変化にも的確に対応していく力（多様性と柔軟性）の両面を重視するという基本方針の下、目指すべき国の姿として、「持続的な成長と地域社会の自律的な発展」、「国及び国民の安全・安心の確保と豊かで質の高い生活の実現」、「地球規模課題への対応と世界の発展への貢献」、「知の資産の持続的創出」の四つが挙げられた。

目指すべき国の姿の実現に向けて、①未来の産業創造と社会変革に向けた新たな価値創造の取組、②経済・社会的課題への対応、③科学技術イノベーションの基盤的な力の強化、④イノベーション創出に向けた人材、知、資金の好循環システムの構築の四つの柱が掲げられた。

我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」へと導くため、新しい価値やサービスが次々と創出される「超スマート社会[26]」を世界に先駆けて実現する取組を「Society 5.0[27]」として強力に推進することとした。

なお、第５期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、約 26 兆円[28] とされた[29] 。

また、第５期計画では、基本計画の方向性や重点として定めた事項の進捗及び成果の状況を定量的に把握するための目標値と主要指標の設定が初めて掲げられた。

(6) 第６期科学技術・イノベーション基本計画（令和３年度から令和７年度まで）

令和３年３月 26 日に閣議決定された第６期科学技術・イノベーション基本計画（以下「第６期計画」という。）は、科学技術・イノベーション基本法の下で策定された初めての基本計画である。

第６期計画では、第５期計画期間中の新たな社会変化である科学技術・イノベーション

---

[24] 第４期計画期間中に政府研究開発投資の対ＧＤＰ比率１％、ＧＤＰの名目成長率が 2.8%を前提としている。

[25] 第４期計画期間中の実際の政府研究開発投資の総額は 22.9 兆円（目標の 91.6%）であった。

[26] 第５期計画では、「超スマート社会」を「必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かに対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、活き活きと快適に暮らすことのできる社会」と定義した。

[27] 内閣府では「Society5.0」を「サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society)」と定義している。

[28] 第５期計画期間中に政府研究開発投資の対ＧＤＰ比率１％、ＧＤＰの名目成長率が 3.3%を前提としている。

[29] 第５期計画期間中の実際の政府研究開発投資の総額は 26.1 兆円（「グリーンイノベーション基金事業」及び「10 兆円規模の大学ファンド」を含めると 28.6 兆円）となり、目標は達成された。

を中核とする国家間の覇権争いの激化やグローバル・アジェンダ[30]の脅威の現実化などを新型コロナウイルス感染症が加速させているという現状認識がなされた。これを踏まえ、「グローバル課題への対応」と「国内の社会構造の改革」の両立が不可欠であるとされた。

そこで、第５期計画で掲げたSociety5.0を現実のものとするため、我が国が目指す社会は、「直面する脅威や先の見えない不確実な状況に対し、持続可能性と強靭性を備え、国民の安全と安心を確保するとともに、一人ひとりが多様な幸せ（well-being）を実現できる社会」とされた。

Society5.0の実現には、①「サイバー空間とフィジカル空間の融合による持続可能で強靭な社会への変革」、②「新たな社会を設計し、価値創造の源泉となる『知』の創造」、③「新たな社会を支える人材の育成」が必要であり、重点的に取り組む項目とされた。

①「持続可能で強靭な社会への変革」では、我が国の社会を再設計し、地球規模の課題の解決を世界に先駆けて達成し、国民の安全・安心を確保することで、国民一人ひとりが多様な幸せを得られるようにすることが大目標とされた。具体的政策として、デジタル庁の発足[31]、ベース・レジストリ[32]の整備、次世代インフラ等の整備・研究開発などとともに、カーボンニュートラル[33]に向けた研究開発や頻発化・激甚化する自然災害などの脅威に対応するための研究開発などに取り組むこととされている。

②「知の創造」では、多様性や卓越性を持った「知」を創造し続ける、世界最高水準の研究力を取り戻すことが大目標とされた。具体的政策として、博士後期課程学生[34]や若手研究者の支援強化、人文・社会科学も含めた基礎研究・学術研究の振興や総合知の創出の推進とともに、研究活動のＤＸ[35]のための環境整備や大学の制度改革などに取り組むこととされている。

③「人材育成」では、日本全体をSociety5.0へと転換するため、多様な幸せを追求し、課題に立ち向かう人材を育成することが大目標とされた。具体的政策として、研究を担う人材の育成だけではなく、初等中等教育段階でのＳＴＥＡＭ教育[36]やＧＩＧＡスクール構想[37]の推進、大学等での多様なカリキュラムやプログラムの提供やリカレント教育[38]の充実など社会全体が学びを支える環境の整備に取り組むこととされている。

なお、第６期計画期間中の政府研究開発投資の総額目標は、約30兆円とされた。

---

30 第６期計画では、「グローバル・アジェンダ」を「気候変動や生物多様性の劣化、交流人口拡大によるパンデミックのリスクなど世界全体が直面している様々な問題」としている。

31 デジタル庁は、令和３年９月１日に発足した。

32 公的機関等で登録・公開され、様々な場面で参照される、人、法人、土地、建物、資格等の社会の基本データ

33 「カーボンニュートラル」とは、「温室効果ガスの排出量と吸収量を均衡させること」を意味する。
菅義偉内閣総理大臣は、第203回国会の所信表明演説（令和２年10月26日）において、「2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」ことを宣言した。

34 博士後期課程学生への支援策として、第６期計画期間中に、生活費相当額を受給する博士後期課程学生を従来の３倍に増加することを目標としている。

35 デジタルトランスフォーメーション（Digital Transformation）

36 Science,Technology,Engineering,Art,Mathematics 等の各教科での学習を実社会での課題解決に生かしていくための教科横断的な教育

37 ＧＩＧＡ：Global and Innovation Gateway for All、義務教育段階の児童生徒向けに１人１台端末と高速大容量の通信ネットワークを一体的に整備することにより、個別最適化され、資質・能力が一層確実に育成できる教育ＩＣＴ環境を実現しようとするもの

38 生涯にわたって教育と就労のサイクルを繰り返す教育制度

Ⅱ　我が国の研究力の現状

１　論文数から見る現状

従前から、研究力を計る指標として、研究のアウトプットである論文の数が用いられることが多い。

我が国の論文数[39]について、論文数自体は、増加傾向にある。しかし、論文数のシェア（世界の論文数に占める各国の論文数の割合）においては、平成９（1997）年から平成 11（1999）年では 9.6％で米国に次いで世界第２位であったが、平成 19（2007）年から平成 21（2009）年に 7.3％まで減少し、中国、ドイツ、英国に抜かれて第５位になった。さらに、平成 29（2017）年から令和元（2019）年には 5.1％に減少するなどその割合は著しく低下している（図表２）。

（図表２）国・地域別論文数：上位 25 か国・地域

全分野	1997 － 1999年（PY）（平均）		
	論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	227,492	31.8	1
日本	68,685	9.6	2
ドイツ	63,541	8.9	3
英国	62,007	8.7	4
フランス	46,795	6.5	5
カナダ	30,379	4.2	6
イタリア	29,609	4.1	7
ロシア	27,103	3.8	8
中国	22,426	3.1	9
スペイン	20,189	2.8	10
オーストラリア	18,792	2.6	11
オランダ	17,546	2.5	12
インド	16,315	2.3	13
スウェーデン	14,243	2.0	14
スイス	13,197	1.8	15
韓国	10,469	1.5	16
ベルギー	9,360	1.3	17
ポーランド	8,727	1.2	18
ブラジル	8,696	1.2	19
台湾	8,672	1.2	20
イスラエル	8,502	1.2	21
デンマーク	7,323	1.0	22
フィンランド	6,637	0.9	23
オーストリア	6,567	0.9	24
ノルウェー	4,456	0.6	25

全分野	2007 － 2009年（PY）（平均）		
	論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	289,910	28.0	1
中国	108,570	10.5	2
ドイツ	79,537	7.7	3
英国	77,414	7.5	4
日本	75,867	7.3	5
フランス	58,735	5.7	6
イタリア	47,144	4.5	7
カナダ	46,718	4.5	8
スペイン	37,366	3.6	9
インド	36,344	3.5	10
韓国	33,085	3.2	11
オーストラリア	30,970	3.0	12
ブラジル	27,191	2.6	13
ロシア	26,838	2.6	14
オランダ	25,002	2.4	15
台湾	20,903	2.0	16
スイス	19,315	1.9	17
トルコ	18,870	1.8	18
ポーランド	17,668	1.7	19
スウェーデン	17,517	1.7	20
ベルギー	14,460	1.4	21
イラン	11,608	1.1	22
イスラエル	10,528	1.0	23
オーストリア	10,013	1.0	24
デンマーク	9,884	1.0	25

全分野	2017 － 2019年（PY）（平均）		
	論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
中国	405,364	25.0	1
米国	384,978	23.8	2
英国	115,280	7.1	3
ドイツ	110,153	6.8	4
日本	82,934	5.1	5
フランス	75,297	4.6	6
インド	75,141	4.6	7
イタリア	71,858	4.4	8
カナダ	68,472	4.2	9
オーストラリア	63,672	3.9	10
韓国	61,268	3.8	11
スペイン	58,977	3.6	12
ブラジル	50,727	3.1	13
イラン	39,873	2.5	14
ロシア	39,507	2.4	15
オランダ	39,451	2.4	16
スイス	32,516	2.0	17
ポーランド	29,938	1.8	18
トルコ	29,575	1.8	19
スウェーデン	28,312	1.7	20
台湾	24,334	1.5	21
ベルギー	22,266	1.4	22
デンマーク	19,774	1.2	23
オーストリア	16,818	1.0	24
サウジアラビア	16,655	1.0	25

（出所）科学技術・学術政策研究所「科学技術指標 2021」

また、量的観点の指標である論文数に対し、質的観点の指標として、注目度の高い論文（他の論文から引用される回数の多い論文）の数である「Top10％補正論文数[40]」（図表３）と「Top１％補正論文数[41]」（図表４）がある。

我が国の Top10％補正論文数、Top１％補正論文数ともに増加傾向にある。

しかし、Top10％補正論文数のシェアについては、平成９（1997）年から平成 11（1999）年に 7.3％で世界第４位であったが、平成 19（2007）年から平成 21（2009）年では 5.7％に減少し第７位に、平成 29（2017）年から令和元（2019）年には 4.2％に減少して第 11 位に順位を落としている。Top１％補正論文数のシェアについては、平成９（1997）年から平成 11（1999）年は、5.9％で世界第６位であっ

[39] 論文数のカウント方法には整数カウント法と分数カウント法があり、ここでは、整数カウント法による論文数を用いている。整数カウント法とは、国単位での関与の有無の集計であり、例えば、日本のＡ大学、日本のＢ大学、米国のＣ大学の共著論文の場合、日本１件、米国１件と集計する。したがって、１件の論文は、複数の国の機関が関わっていると複数回数えられることとなる。分数カウント法では、各機関の割合を重み付けし、上記の例では日本 2/3 件、米国 1/3 件と集計する。したがって１件の論文は複数の国の機関が関わっていても１件として扱われる。

[40] 論文の被引用数が各年各分野の上位 10％に入る論文数を「Top10％論文数」といい、Top10％論文数の抽出後、実数で論文数の 1/10 となるように補正を加えた論文数のことを「Top10％補正論文数」という。

[41] 論文の被引用数が各年各分野の上位１％に入る論文数を「Top１％論文数」といい、Top１％論文数の抽出後、実数で論文数の 1/100 となるように補正を加えた論文数のことを「Top１％補正論文数」という。

たが、平成 19（2007）年から平成 21（2009）年に 5.3%で第９位に、平成 29（2017）年から令和元（2019）年には、5.4%に増加したものの、第 12 位に順位を落としている。

（図表３）国・地域別 Top10%補正論文数：上位 25 か国・地域

全分野	1997 － 1999年（PY）（平均）		
	Top10%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	34,984	49.0	1
英国	7,985	11.2	2
ドイツ	6,777	9.5	3
日本	5,192	7.3	4
フランス	4,971	7.0	5
カナダ	3,943	5.5	6
イタリア	2,951	4.1	7
オランダ	2,547	3.6	8
オーストラリア	2,203	3.1	9
スイス	2,067	2.9	10
スペイン	1,857	2.6	11
スウェーデン	1,779	2.5	12
中国	1,339	1.9	13
ベルギー	1,115	1.6	14
デンマーク	1,067	1.5	15
イスラエル	1,015	1.4	16
ロシア	868	1.2	17
フィンランド	806	1.1	18
インド	713	1.0	19
韓国	702	1.0	20
オーストリア	671	0.9	21
台湾	617	0.9	22
ノルウェー	547	0.8	23
ブラジル	518	0.7	24
ポーランド	437	0.6	25

全分野	2007 － 2009年（PY）（平均）		
	Top10%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	44,449	42.9	1
英国	11,817	11.4	2
ドイツ	10,363	10.0	3
中国	9,819	9.5	4
フランス	7,383	7.1	5
カナダ	6,400	6.2	6
日本	5,953	5.7	7
イタリア	5,428	5.2	8
オーストラリア	4,342	4.2	9
スペイン	4,299	4.1	10
オランダ	4,294	4.1	11
スイス	3,475	3.4	12
スウェーデン	2,407	2.3	13
韓国	2,406	2.3	14
インド	2,342	2.3	15
ベルギー	2,136	2.1	16
デンマーク	1,666	1.6	17
台湾	1,569	1.5	18
ブラジル	1,491	1.4	19
オーストリア	1,327	1.3	20
イスラエル	1,262	1.2	21
フィンランド	1,084	1.0	22
ノルウェー	1,065	1.0	23
トルコ	1,055	1.0	24
シンガポール	1,027	1.0	25

全分野	2017 － 2019年（PY）（平均）		
	Top10%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	54,994	33.9	1
中国	50,511	31.2	2
英国	19,085	11.8	3
ドイツ	15,373	9.5	4
イタリア	10,514	6.5	5
オーストラリア	10,452	6.5	6
フランス	9,894	6.1	7
カナダ	9,863	6.1	8
スペイン	7,860	4.9	9
オランダ	7,125	4.4	10
日本	6,832	4.2	11
スイス	6,070	3.7	12
インド	6,053	3.7	13
韓国	5,533	3.4	14
スウェーデン	4,524	2.8	15
イラン	4,145	2.6	16
ベルギー	3,758	2.3	17
ブラジル	3,638	2.2	18
デンマーク	3,516	2.2	19
シンガポール	2,919	1.8	20
サウジアラビア	2,714	1.7	21
オーストリア	2,599	1.6	22
ポーランド	2,458	1.5	23
台湾	2,136	1.3	24
ノルウェー	2,123	1.3	25

（出所）科学技術・学術政策研究所「科学技術指標 2021」

（図表４）国・地域別 Top１%補正論文数：上位 25 か国・地域

全分野	1997 － 1999年（PY）（平均）		
	Top1%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	4,203	58.9	1
英国	866	12.1	2
ドイツ	641	9.0	3
フランス	489	6.9	4
カナダ	424	5.9	5
日本	422	5.9	6
オランダ	290	4.1	7
イタリア	279	3.9	8
スイス	250	3.5	9
オーストラリア	233	3.3	10
スウェーデン	182	2.5	11
スペイン	146	2.0	12
ベルギー	116	1.6	13
イスラエル	113	1.6	14
デンマーク	111	1.6	15
中国	101	1.4	16
フィンランド	77	1.1	17
オーストリア	73	1.0	18
ロシア	67	0.9	19
インド	53	0.7	20
ノルウェー	52	0.7	21
ブラジル	40	0.6	22
ポーランド	39	0.5	23
韓国	37	0.5	24
台湾	35	0.5	25

全分野	2007 － 2009年（PY）（平均）		
	Top1%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	5,425	52.3	1
英国	1,475	14.2	2
ドイツ	1,179	11.4	3
中国	817	7.9	4
フランス	814	7.9	5
カナダ	774	7.5	6
イタリア	578	5.6	7
オランダ	557	5.4	8
日本	548	5.3	9
オーストラリア	537	5.2	10
スペイン	460	4.4	11
スイス	448	4.3	12
スウェーデン	287	2.8	13
ベルギー	281	2.7	14
デンマーク	216	2.1	15
韓国	204	2.0	16
インド	190	1.8	17
オーストリア	157	1.5	18
イスラエル	157	1.5	19
ブラジル	134	1.3	20
フィンランド	131	1.3	21
シンガポール	124	1.2	22
ノルウェー	120	1.2	23
台湾	113	1.1	24
ポーランド	106	1.0	25

全分野	2017 － 2019年（PY）（平均）		
	Top1%補正論文数		
国・地域名	整数カウント		
	論文数	シェア	順位
米国	7,045	43.5	1
中国	5,584	34.5	2
英国	2,648	16.3	3
ドイツ	2,018	12.5	4
オーストラリア	1,546	9.5	5
カナダ	1,425	8.8	6
フランス	1,380	8.5	7
イタリア	1,238	7.6	8
オランダ	1,086	6.7	9
スペイン	1,013	6.3	10
スイス	934	5.8	11
日本	879	5.4	12
韓国	660	4.1	13
スウェーデン	657	4.1	14
ベルギー	586	3.6	15
インド	575	3.5	16
デンマーク	511	3.2	17
シンガポール	473	2.9	18
サウジアラビア	439	2.7	19
ブラジル	424	2.6	20
イラン	422	2.6	21
オーストリア	406	2.5	22
ノルウェー	324	2.0	23
ポーランド	324	2.0	24
イスラエル	303	1.9	25

（出所）科学技術・学術政策研究所「科学技術指標 2021」

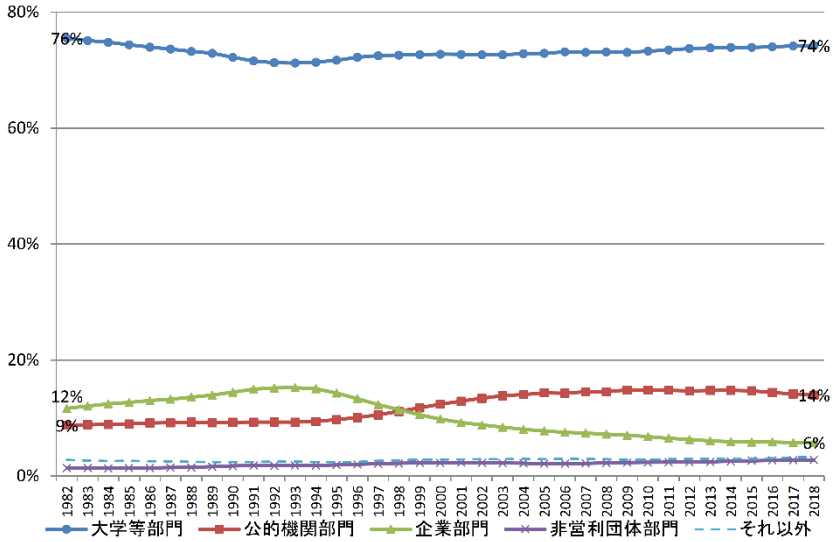
２　研究力低下の要因

我が国全体で産出される論文のうち、大学等[42]によるものが約７割を占める（図表５）。

Top10%補正論文数及び Top１%補正論文数についても同様に、大学等が我が国全体の論文数の約７割を占めており、我が国の研究力における大学等の影響は大きい。

[42] 大学等には、国立大学、公立大学、私立大学の他に、大学共同利用機関及び高等専門学校が含まれる。

（図表５）日本の論文における各部門区分の割合



（出所）科学技術・学術政策研究所「科学研究のベンチマーキング 2021」

大学等の研究力は、2000 年代前半から低下傾向にあり、論文の量・質という観点からも諸外国には劣る状況となっている[43]。

大学等の研究力低下の要因として以下が挙げられる。

(1) 研究者の魅力の低下

研究力の低下の要因として、研究者という職業の魅力が低下しているとの指摘がある[44]。

魅力が低下している理由としては、若手研究者の任期付きポストの割合の増加による雇用の不安定化、博士後期課程修了者の就職率の停滞、大学等教員の研究時間の減少といった点が挙げられている[45]。

若手研究者のポストの任期については、平成 19 年には 40 歳未満の若手研究者の任期なしポストの割合が 61.3%であったが、令和２年には 32.9%になるなど、若手研究者の任期なしポストが減少し、任期付きポストの割合が増加している（図表６）。そのため、任期のある若手研究者は、任期が終了した後の身分が保証されておらず、雇用が不安定となっている。

博士後期課程修了者の就職率は、学士、修士課程に比べて低く、停滞している（図表７）。

大学等教員の職務活動は、研究活動以外の様々な職務活動（教育関連や社会活動サービスなど）の時間の割合が増え、大学等教員の研究時間が年々減少しており（図表８）、研究に専念できなくなっている。

（図表６）国立大学教員の任期状況の推移

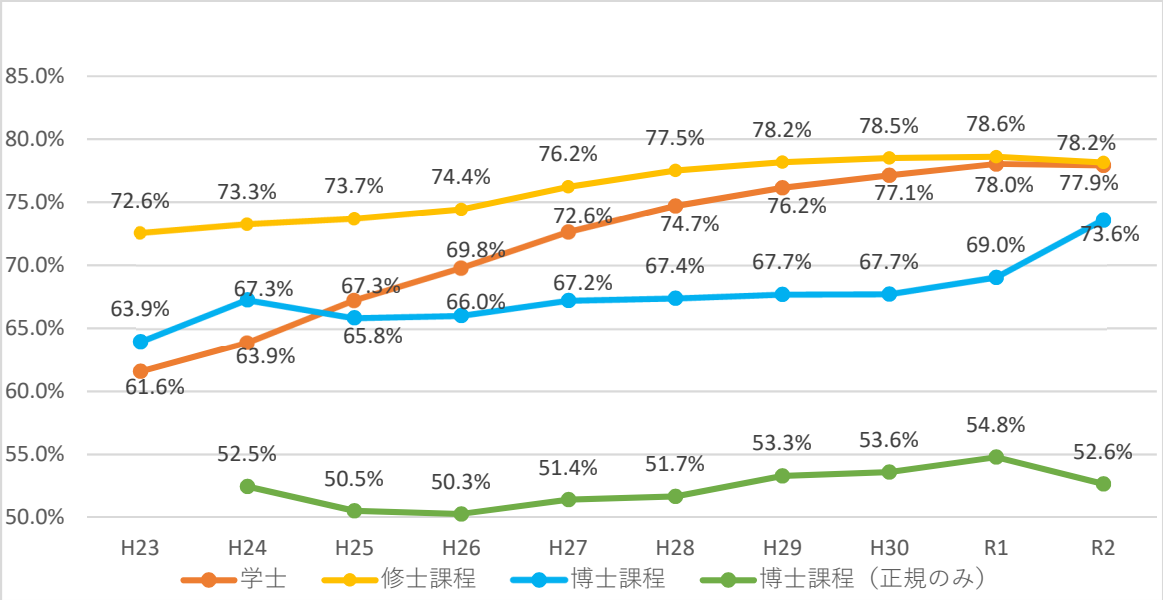
（出所）文部科学省「令和２年度文部科学白書」

[43] 文部科学省『令和２年度文部科学白書』(2021) 36 頁

[44] 「『日本の研究力　再構築への道』有識者に聞く」『科学新聞』(2020. 1. 10)

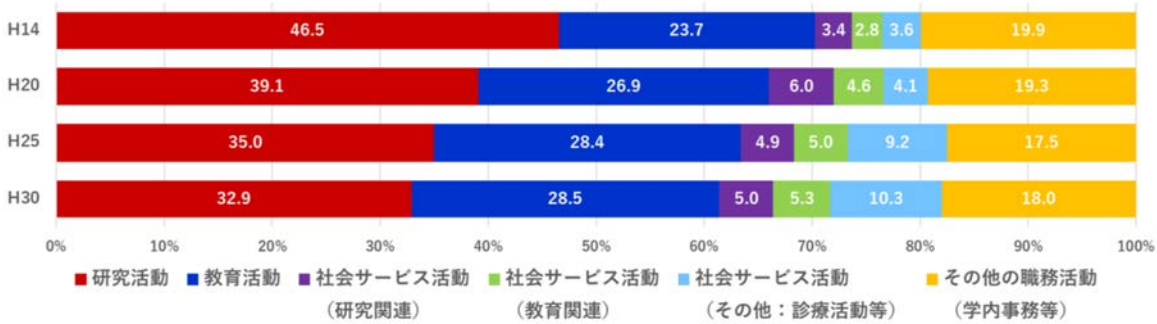
[45] 文部科学省『令和３年版科学技術・イノベーション白書』(2021) 37 頁

（図表７）就職率の推移



（出所）学校基本統計を基に著者作成

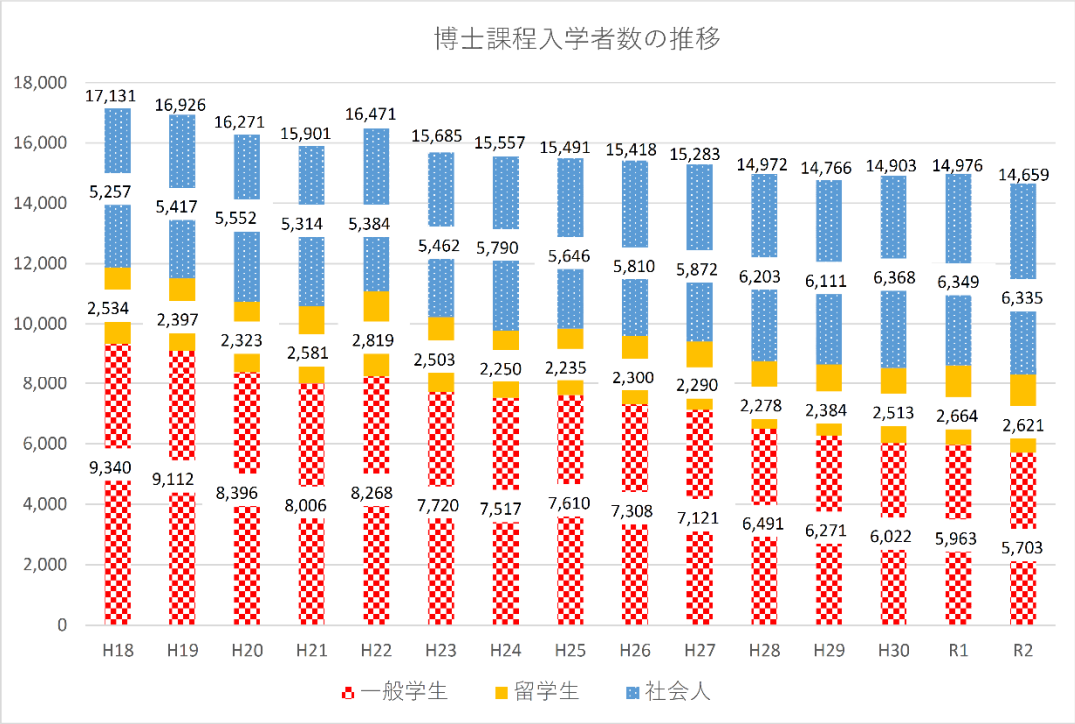
（図表８）大学等教員の職務活動時間割合の推移



（出所）文部科学省「平成 30 年度大学等におけるフルタイム換算データに関する調査」

このような経済的な不安やキャリアパスの不透明さなどにより、研究者の魅力が低下しており、修士課程から博士後期課程への進学者が減少し（図表９）、我が国の将来の科学技術を担う人材の減少、ひいては研究力の低下の要因となっている。

（図表９）専攻別入学者数の推移（博士課程）



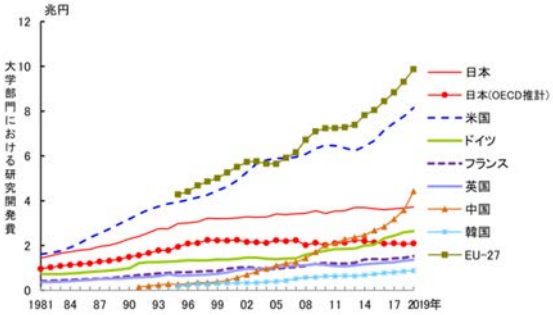
※「一般学生」については、全入学者数から社会人入学者数及び留学生入学者数を減じた数を便宜的に記載している。
（出所）学校基本統計を基に著者作成

(2) 大学等の研究開発費の伸び悩み

我が国の大学等の研究開発費について、平成 12(2000)年を１とした場合の令和元(2019)年の指数（ＯＥＣＤ推計[46]）は 0.9 であり、各国が増加している状況（米国 2.6、英国 2.5、ドイツ 2.3、フランス 1.9、中国 23.4、韓国 4.7)に対し、主要国の中で唯一減少している[47]。

我が国の大学等の研究開発費は伸び悩んでおり（図表 10)、国際的に比較して財政基盤が脆弱となっているとの指摘がある[48]。

（図表 10）主要国における大学等の研究開発費の推移



（出所）科学技術・学術政策研究所
「科学技術指標 2021」

Ⅲ　研究力向上に向けた新たな取組

１　新たな方針

文部科学省では、我が国の研究力が諸外国に比べて相対的に低迷している現状を打破す

[46] 日本（ＯＥＣＤ推計）の値は、図表 10 で「日本」と表記されている総務省の「科学技術研究調査」の人件費に補正係数を乗じて推計した値である。「科学技術研究調査」では、研究に従事していない教員も含んでいることから、文部科学省による「大学等フルタイム換算データに関する調査」から得た研究専従換算係数で補正し、研究開発費を推計している。

[47] 文部科学省科学技術・学術政策研究所『科学技術指標 2021』48 頁

[48] 澄川雄「世界レベルの研究基盤を構築するための大学ファンドの創設」『時の法令（No. 2126)』雅粒社（2021. 7. 30）30 頁

るため、平成 31 年２月に公表した「高等教育・研究改革イニシアティブ（柴山イニシアティブ）[49]」を踏まえ、省内に我が国の研究力の向上を図るための具体的方策を検討する「研究力向上加速タスクフォース」（座長：永岡桂子文部科学副大臣）を設置し、検討を行った。同年４月には、研究人材・研究資金・研究環境の改革を大学改革と一体的に展開する「研究力向上改革 2019」が取りまとめられた。

さらに、「研究力向上改革 2019」を踏まえ、ＣＳＴＩは、令和２年１月、人材・資金・環境の三位一体改革により、我が国の研究力を総合的・抜本的に強化するための「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」を策定した。

(1) 研究力向上改革 2019

「研究力向上改革 2019」は、諸外国と比べ相対的に低下している我が国の研究力に対し、「人材」、「資金」、「環境」の改革を、「大学改革」と一体的に推進することにより、研究力の国際的地位をＶ字回復し、絶えず新たなイノベーションを生み続ける社会となることを目指している。

「研究人材の改革」では、若手研究者の任期の長期化（原則５年程度以上）や一定割合の時間を自らの研究や能力向上のために充当することを可能にする専従義務の緩和など、研究者が研究に打ち込める環境の整備等が盛り込まれている。

「研究資金の改革」では、若手研究者への重点支援や新興・融合領域への挑戦促進、外部資金の獲得・企業からの投資の呼び込みなど、研究の多様性を確保しつつ、挑戦的かつ卓越した世界水準の研究を支援する取組が盛り込まれている。

「研究環境の改革」では、分散管理されてきた研究設備・機器の共用や大型研究施設・設備のネットワーク化・共用プラットフォーム化など、研究効率を最大化し、研究者がより自由に研究に打ち込める取組が盛り込まれている。

(2) 研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ

「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」は、若手研究者の研究環境の抜本的強化、研究・教育活動時間の十分な確保及び研究人材の多様なキャリアパスの実現を通じて、学生にとって魅力ある博士課程を作り上げることで、我が国の知識集約型価値創造システムを牽（けん）引し、社会全体から求められる研究者等を生み出す好循環を実現することを目標としている。

また、達成目標として、①40 歳未満の大学本務教員の約１割増加（令和７年度までに達成）、②修士課程から進学する博士後期課程学生の約５割が生活費相当額程度を受給（早期に達成）、③産業界の理工系博士号取得者の採用者数の約 1,000 名（約 65%）増加（令和７年度までに達成）、④学内事務の割合を半減することによる研究時間の確保（令和７年度までに達成）などが掲げられている。

これらの目標を達成するため、以下の具体的施策に取り組むこととしている。

- 各国立大学における年代構成を踏まえた持続可能な「中長期的な人事計画」の策定
- 若手研究者比率や人事給与マネジメント改革に応じた国立大学の運営費交付金の配分

[49] 柴山昌彦文部科学大臣の下で取りまとめられ、Society5.0 に向けた人材育成やイノベーション創出の基盤となる大学改革のため、「高等教育機関へのアクセス確保」、「大学教育の質保証・向上」、「教育研究基盤・ガバナンス強化」とともに「研究力向上」について、「現状・課題」、「今後の方向性」、「具体的方策」が明示されている。「研究力向上」の具体的方策として、優秀な若手研究者へのポスト重点化等「研究人材改革」、若手研究者への重点支援等「研究資金改革」、研究設備・機器等の共用強化等「研究環境改革」が挙げられている。

・外部資金等を含めた多様な財源による優秀な博士課程学生への支援の充実
・産業界や大学との対話を通じた社会のニーズに応える大学院教育の構築
・若手研究者への重点支援と、中堅・シニア、基礎から応用・実用化までの切れ目ない支援の充実
・自由な発想のもと行われる挑戦的な研究を、若手研究者を中心に最長10年間支援
・研究設備・機器の共用化のためのガイドライン策定　など

（出所）研究力強化・若手研究者支援総合パッケージを基に著者作成

2　新たな施策

我が国の研究力の向上に向けて新たに策定された「研究力向上改革2019」や「研究力強化・若手研究者支援総合パッケージ」などを受け、将来の科学技術・イノベーションを牽（けん）引していく若手研究者を支援するとともに我が国の研究大学を世界トップレベルに引き上げるために、新たな施策への取組が始まっている。

(1) 10兆円規模の大学ファンドの創設

若手人材を長期かつ安定的に支援するとともに、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学（世界と伍する研究大学）の共用施設やデータ連携基盤の整備を行うことを目的として、10兆円規模の大学ファンドが創設された。

研究論文数や大学ランキング[50]において我が国の大学が長く低迷している原因として、財政基盤の問題が指摘されている。従来の財政基盤のみでは、世界的な研究拠点を形成するだけの資金確保は困難な状況にある。

一方、欧米のトップ大学は巨額の基金を保持[51]し、その運営益により経営基盤の強化や優れた研究開発や人材育成を行っている。

このような状況を踏まえ、「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（いわゆる「骨太の方針」）（令和２年７月 17 日閣議決定）において、我が国でも、世界に伍する規模のファンドを創設し、その運用益を活用し、世界レベルの研究基盤を構築するための仕組みを実現することが盛り込まれた[52]。

また、令和２年度第３次補正予算及び令和３年度予算の編成に向けて策定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和２年12月８日閣議決定）に、10 兆円規模の大学ファンドを創設することが明記[53]された。

これらを受け、令和２年度第３次補正予算において政府出資5,000億円が、令和３年度財政融資計画において財政融資資金４兆円が措置された。さらに、令和４年度概算要求では、財政融資資金として約４兆9,000億円、政府出資金として文部科学省及び内閣府それ

[50] 英国の高等教育情報誌「Times Higher Education」による世界大学ランキング2022（令和３年９月発表）では、100位以内にランクインしている日本の大学は２校（東京大学（35位）及び京都大学（61位））のみである。

[51] 世界の主要大学のファンドは、ハーバード大学（約4.5兆円）、イェール大学（約3.3兆円）、スタンフォード大学（約3.1兆円）など米国大学の合計が約65兆円。また、英国ケンブリッジ大学が約1.0兆円、同オックスフォード大学が約8,200億円。我が国では、慶応大学が約730億円、早稲田大学が約300億円、東京大学が約150億円。（各大学は2019年の数値、米国大学合計は2017年の数値である。）

[52] 「経済財政運営と改革の基本方針2020」には、「世界トップレベルの研究力を実現するため、博士課程の処遇の向上、大学における安定的ポストの確保、産業界のキャリアパスの拡大等により、博士課程学生を含む若手研究者支援を強化する。研究の人材・資金・環境の改革と大学改革を一体的に展開し、基礎研究をはじめとする研究力の更なる強化を目指す。世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学等の共用施設やデータ連携基盤の整備、若手人材育成等を推進するため、大学改革の加速、既存の取組との整理、民間との連携等についての検討を踏まえ、世界に伍する規模のファンドを大学等の間で連携して創設し、その運用益を活用するなどにより、世界レベルの研究基盤を構築するための仕組みを実現する。」とある。

[53] 「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」には、「10兆円規模の大学ファンドを創設し、その運用益を活用することにより、世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学の共用施設やデータ連携基盤の整備、博士課程学生などの若手人材育成等を推進することで、我が国のイノベーション・エコシステム（生態系システムのように、それぞれのプレーヤーが相互に関与して、自律的にイノベーション創出を加速するシステム）を構築する。」とある。

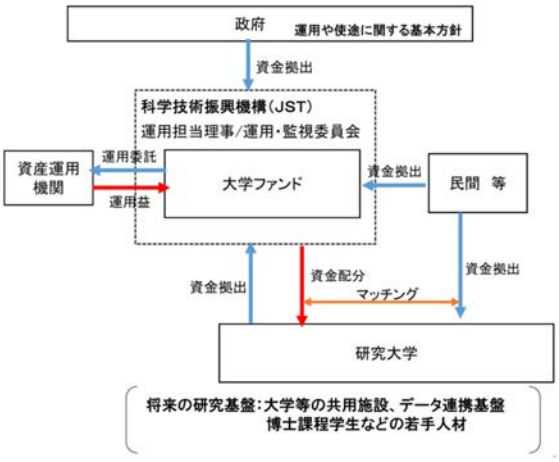
ぞれ 10 億円が要求[54]されている。

ファンドの運営に当たっては、個々の大学では難しい高度金融専門人材を確保することや資金規模のスケールメリットを活かすことなどが求められる。そこで、科学技術の振興を目的とした我が国を代表するファンディングエージェンシーである国立研究開発法人科学技術振興機構（以下「ＪＳＴ[55]」という。）が一括して担うこととされた。

令和３年１月 28 日（第 204 回国会）、ＪＳＴの事業に大学ファンドの運営業務等を追加し、実施体制を強化する等のための「国立研究開発法人科学技術振興機構法の一部を改正する法律」(令和３年法律第２号)が成立した。

具体的な制度については、文部科学省だけではなく、内閣府を始めとした関係府省が連携し、経済・金融等の専門家の協力も得て、幅広く知見を集めながら検討することとされた。そこで、ＣＳＴＩの下に「世界と伍する研究大学専門調査会[56]（以下「専門調査会」という。)」が設置され、運用益による助成の対象となる「世界と伍する研究大学」の定義や当該大学に対する運用益の使途、選考・評価のスキームの設計などが検討されることとなった。

（図表 11）大学ファンドの事業スキーム



（出所）令和４年度文部科学省概算要求資料

令和３年７月 27 日、専門調査会は、「世界と伍する研究大学の実現に向けた大学ファンドの資金運用の基本的な考え方」と「世界と伍する研究大学の在り方について（中間とりまとめ案)」を取りまとめた。

資金運用の基本的な考え方としては、長期支出（支援のための支出）目標を３％、物価上昇率 1.38％以上（当面の年間支出上限 3,000 億円）として運用目標を 4.38％とし、目標達成のための資産構成割合を国内外の株式 65％・国内外の債券 35％と設定している。なお、大学への支援額を運用益で賄えない場合に備え、バッファーとして当面 3,000 億円を２年分確保することとしている。

また、世界と伍する研究大学の在り方としては、大学に求められる「ガバナンス」、「事業・財務戦略」、「教育研究システム」の在り方を明示し、既存の国立大学法人制度や公立大学・公立大学法人制度、学校法人制度の特例として、トップクラスの「世界と伍する研

54 「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和３年６月 18 日閣議決定）には、「世界トップレベルの研究基盤の構築に向け、本年度中に運用を始める大学ファンドについて、経営と教学の分離の推進、外部資金の拡大等の参画大学の要件を年内に具体化するとともに、大学改革の制度設計等を踏まえつつ、10 兆円規模への拡充について、本年度内に目途を立てる。」とある。

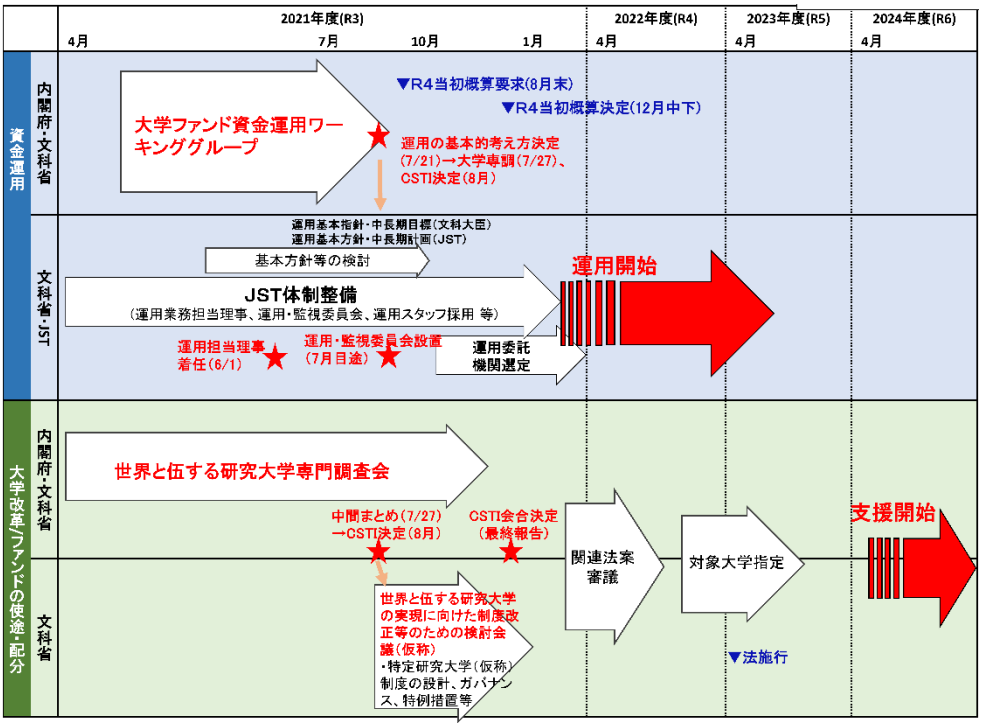
55 Japan Science and Technology Agency の略

56 専門調査会の下に、金融・経済等の専門家からなる「資金運用ワーキンググループ」が設置され、資金運用に係る専門的事項が検討されている。

究大学」に特化した仕組み（特定研究大学制度（仮称））を構築するなどの制度改正が必要であるとしている。

今後は、関係省庁における検討の後、専門調査会において最終報告を取りまとめ、ＣＳＴＩにて決定し、令和３年度中のファンドの運用開始及び令和６年度での支援開始を目指すとされている。

（図表 12）大学ファンドのスケジュール



（出所）専門調査会第７回資料

(2) 科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業

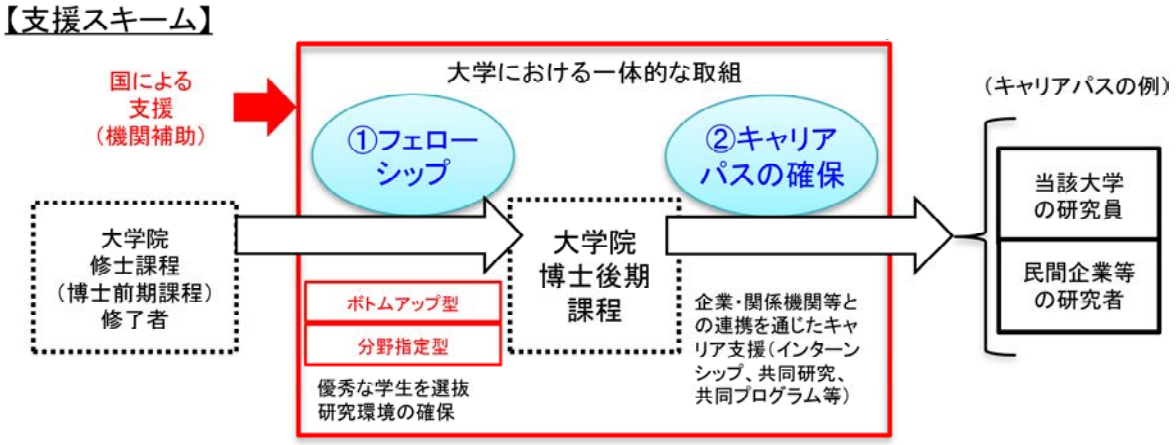
「科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業」は、修士課程から博士後期課程に進学する優秀な人材の確保を目的とするもので、事業内容は、博士後期課程学生の処遇向上（生活費相当額（年間 180 万円以上）の支援を含むフェローシップの創設）とキャリアパスの確保を一体として実施する大学に対し、事務経費を含めた事業費の３分の２を補助するものである。令和３年度から、文部科学省が行っている。

価値創造の源泉である基礎研究・学術研究の卓越性と多様性を維持・強化していくためには、将来を担う博士人材を戦略的に育成していくことが必要である[57]。そのため、フェローシップには、大学や地域の強みなどを活かしたイノベーションの創出等が見込まれる人文・社会科学を含む幅広い分野を大学が提案する「ボトムアップ型」と、産学を通じて人材ニーズが高まる分野を国が指定する「分野指定型」（情報・ＡＩ、マテリアル、量子技術等）の２タイプが設定されている。

また、支援の規模は、１大学あたり 10～25 人程度で延べ 55 大学（年間約 1,000 人）程度が想定されている。初年度の令和３年度では、ボトムアップ型 37 件、分野指定型（情報・ＡＩ）17 件、分野指定型（マテリアル）18 件、分野指定型（量子）10 件の計 82 件（47 機関）が採択された。

[57] 令和４年度文部科学省　概算要求等の発表資料「科学技術イノベーション創出に向けた大学フェローシップ創設事業」

（図表 13）大学フェローシップ創設事業の事業スキーム



（出所）令和４年度文部科学省概算要求資料

(3) 創発的研究支援事業

我が国が破壊的なイノベーション[58]につながる研究成果を創造していくためには、研究者が、リスクの高い野心的な研究構想に腰を据えて打ち込める環境を作ることが更に重要である[59]。この考えの下、若手を中心とした研究者に対して、研究資金及び研究に専念できる環境の整備を一体的に支援する「創発的研究支援事業」が新設された。この事業の運営はＪＳＴが行っている。

対象者は、博士号取得後 15 年以内かつ大学等で独立若しくは独立が見込まれる研究者である。

採択された研究者は、裁量が最大限に確保され、各研究者が所属する大学等の研究機関支援の下で、創発的研究の遂行にふさわしい適切な研究環境が確保される。また、創発的研究を促進するため、個人研究者のメンタリング等を行うプログラムオフィサー[60]の下、個人研究者の能力や発想を組み合わせる「創発の場」が設けられることで、創造的・融合的な成果に結び付ける取組が推進される。また、創発的研究のために、年間平均 700 万円と間接経費が最長 10 年間（延長がなければ７年間）支給される。

ＪＳＴは、令和元年度補正予算の 500 億円と令和２年度第３次補正予算の 133 億円の基金を用いて、年に 250 件程度の採択を令和２年、同３年及び同４年の３回行い、計 850 件程度[61]を見込んで開始した。

令和２年度は、2,537 件の応募から 252 名の研究者が採択されており、令和３年度については、令和３年６月２日に募集を締め切り、同年 11 月下旬以降順次結果を発表する予定である。

---

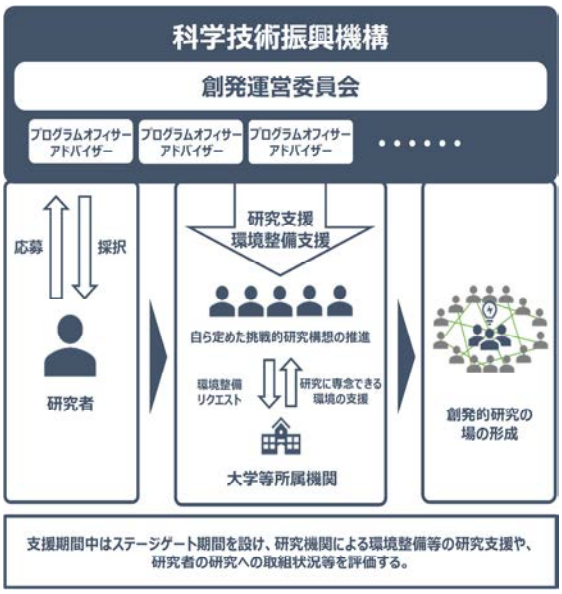
58 「破壊的イノベーション」とは、従来製品・サービスの改良により質を高める「持続的イノベーション」に対し、従来製品・サービスの価値を破壊し、全く新しいものを生み出すことである。

59 文部科学省「『創発的研究支援事業』の公募開始に当たっての文部科学大臣からのメッセージ」（令和２年６月１日）

60 プログラムオフィサーは、選考・評価、採択された研究計画の精査・承認、各研究者が所属する大学等の支援の下での創発的研究の遂行にふさわしい適切な研究環境の確保において、中心的な役割を果たし、既存の枠組みに囚（とら）われない個人研究者の自由な発想に基づく挑戦的な研究を、長期的な視点で統括する者である。ＪＳＴにより定められる。

61 令和元年度補正予算（500 億円）で予定されていた計 700 件程度の採択に加え、令和２年度公募において 50 件程度の採択件数増が図られるとともに、令和３年度、令和４年度の公募においても同程度の採択件数増が想定されている。

（図表 14）創発的研究支援事業の事業スキーム



（出所）令和４年度文部科学省概算要求資料

おわりに

研究力向上に向けた取組としては、本稿で紹介した施策のほかにも、若手研究者の支援として、科学研究費助成事業（科研費）、卓越研究員事業[62]、特別研究員事業[63]などがある。さらに、令和３年８月には、文部科学省と企業が共同して、博士課程の学生を対象にしたインターンシップ制度を推進するための協議会が設立[64]された。また、現在の新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、研究活動にも大きな影響を与えており[65]、「ニューノーマル」と呼ばれる新しい生活様式に対応した研究の体制への支援も行われている。

このように、様々な事業を通じて、我が国の研究力の底上げを図っているところであり、今後これらの成果が表れ、研究力の向上が図られることが望まれる。

---

[62] 優れた若手研究者と産学官の研究機関のポストをマッチングし、安定かつ自立した研究環境を得られるよう研究者（研究機関）を支援する事業

[63] 優れた若手研究者に研究奨励金を給付して研究に専念する機会を与え、支援する事業

[64] 大学院教育の一環として行われる長期間かつ有給の研究インターンシップの普及により、Society 5.0 に相応しい雇用の在り方と高等教育が提供する学びのマッチングを図ることを目的として、45 企業 45 大学により設立された。（文部科学省ウェブサイト「ジョブ型研究インターンシップ推進協議会の設立について」〈https://www.mext.go.jp/b_menu/internship/1421136_00001.htm〉（参照 2021.9.13））

[65] 文部科学省 科学技術・学術政策研究所「新型コロナウイルス流行の研究活動への影響等に関する調査[調査資料-298]」によると、令和２年５月時点において新型コロナウイルスの流行により研究活動に「現時点で既に影響が出ている」と回答した割合は、博士課程在籍者で 85%、博士課程修了者等で 79%であり、「研究活動に利用している建物・研究室、設備（実験機器）等の利用停止」に大きな支障が出ているとの回答が最も高かった。また、博士号取得遅延の見込みについて、「博士の取得がすでに遅れる予定だ（あるいはすでに遅れた）」と回答した割合は６%、「博士の取得が遅れる可能性がある」と回答した割合は 30%であった。

デジタル改革関連５法について

衆議院調査局調査員
後　藤　　一　平
大　塚　　　華
西久保　　史　明
（内閣調査室）

《構　成》

Ⅰ　背景及び経緯
Ⅱ　デジタル改革関連５法の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の方向性

本稿では、第204回国会において成立した①「デジタル社会形成基本法」（令和３年法律第35号）、②「デジタル庁設置法」（令和３年法律第36号）、③「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和３年法律第37号）、④「公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律」（令和３年法律第38号）及び⑤「預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律」（令和３年法律第39号）（以下「デジタル改革関連５法」という。）について解説する。

なお、第204回国会においては、デジタル改革関連５法の関連法として、地方公共団体情報システムの標準化を実効的に推進するため、国による地方公共団体情報システムの標準化基準の策定及び財政上の措置、地方公共団体による標準化基準に適合した情報システムの利用等について定める「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（令和３年法律第40号）が成立している。

Ⅰ　背景及び経緯

１　デジタル・ガバメントの推進

世界的規模で生じているＩＴ革命に適確に対応することが喫緊の課題であるとの認識の下、平成12年11月、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成12年法律第144号。以下「ＩＴ基本法」という。）が成立した。

ＩＴ基本法は、インターネット等の高度情報通信ネットワークを整備し、国民が容易にかつ主体的に利用する機会を有することで、産業の国際競争力の強化、就業の機会の創出、国民の利便性の向上といった、あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展がなされるとの考えの下、インフラ整備に重点を置いた施策を推進するものであった。

政府は「e-Japan戦略」（平成13年１月高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定）以降、まずインフラ整備とＩＴ利活用を推進し、その後、データ利活用とデジタル・ガバメントを新たな柱として社会全体のデジタル化に取り組んできた。

一方、利用者目線に欠ける行政システムの利便性の低さ、縦割り行政による重複投資、多様なデータ流通が増大する中での個人情報の保護等の課題も指摘されてきた。

２　新型コロナウイルス感染症の流行による影響

令和２年、新型コロナウイルス感染症への対応において、官民においてデジタル化をめ

ぐる様々な課題が明らかになった。緊急経済対策の一環として国民１人当たり 10 万円の特別定額給付金の給付が行われたが、マイナンバーカード（個人番号カード）を使用した申請については、申請から給付までを一貫してオンラインのみで完結できず、迅速な給付に支障を来すケースがあった。人と人との接触を避ける等の感染症対策を行うに際しても、①オンライン申請の不具合のため窓口が混雑する、②テレワーク、オンライン教育、オンライン診療等の環境が整っていない、③押印のために出勤する必要があるなどの事態が生じた。また、個人情報保護制度が官民で統一されていないことや、社会の基本データの活用基盤が不十分であること等により、データの利活用が進まず、感染症対策に資するサービスの提供が妨げられる等の事例も見られた。

こうした状況を受け、同年７月に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」では、密集・密接・密閉を避ける等の感染症対策を日常生活に取り入れた新たな生活様式に対応したデジタル強靱化社会の実現が必要であるとされた。また、ＩＴ基本法の全面的な見直しを行うことで、今後のデジタル化推進のための新たな基本理念や方針を規定するとともに、政府全体に横串を刺した社会全体のデジタル化の取組の抜本的強化を図ることとされた。

同月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2020」においては、デジタル・ガバメントの構築が最優先政策課題として位置付けられた。その上で、①内閣官房に民間専門家と関係府省庁を含む新たな司令塔機能を構築すること、②マイナンバー制度と国・地方を通じたデジタル基盤の在り方等について抜本的な改善を図るための工程を具体化すること、③関係法令の改正を含めたＩＴ基本法の全面的な見直しを行うこと等が示された。

３　デジタル改革関連５法案に関する検討

(1) デジタル社会の実現・デジタル庁設置に向けた検討

令和２年９月、「デジタル改革関係閣僚会議」において、菅内閣総理大臣は、①行政の縦割りを打破し、大胆に規制改革を断行するための突破口として、デジタル庁を創設すること、②国及び地方公共団体のシステムの統一・標準化を行うこと、③マイナンバーカードの普及促進を一気呵成に進め、各種給付の迅速化やスマートフォンによる行政手続のオンライン化を行うこと、④民間や準公共部門のデジタル化を支援するとともに、オンライン診療やデジタル教育などの規制緩和を行うこと等、国民が当たり前に望んでいるサービスを実現し、デジタル化の利便性を実感できる社会を構築していく考えを示した。

同年 10 月、各種施策を具体化・加速化するため、「デジタル・ガバメント閣僚会議」の下に「デジタル改革関連法案ワーキンググループ」、「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」及び「データ戦略タスクフォース」が設置され、議論の取りまとめが行われた。

同年 12 月に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」においては、デジタル社会を形成するための基本原則（①オープン・透明、②公平・倫理、③安全・安心、④継続・安定・強靱、⑤社会課題の解決、⑥迅速・柔軟、⑦包摂・多様性、⑧浸透、⑨新たな価値の創造、⑩飛躍・国際貢献）の下、誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化を進めること、ＩＴ基本法の見直しの考え方、デジタル庁設置の考え方等が示された。また、デジタル庁の業務として、全国規模のクラウド移行に向けて、地方公共団体の情報システムの標準化・共通化に関する企画と総合調整を行うこととされた。

「データ戦略タスクフォース第一次とりま

とめ」（令和２年 12 月デジタル・ガバメント閣僚会議決定）では、社会の基本データ（個人、法人、土地、建物、資格等に関するデータ）の標準化、ベース・レジストリとしての整備、取扱いルールの整備等のデータ活用基盤構築に向けたデータ戦略の必要性や、データ戦略におけるデジタル庁の役割等が示された。

(2) 個人情報保護制度の見直し

個人情報保護制度に関しては、「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 65 号）附則第 12 条において、民間部門、行政機関、独立行政法人等に係る個人情報の保護に関する規定を集約し、一体的に規定することを含め、その在り方について検討することとされていた。これに基づき、令和元年 12 月、内閣官房に「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」が設置され、同タスクフォースの下に有識者による「個人情報保護制度の見直しに関する検討会」が設置された。同タスクフォースは令和２年 12 月、「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」を取りまとめ、「個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律第 57 号。以下「個人情報保護法」という。）、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律第 58 号。以下「行政機関個人情報保護法」という。）及び「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律第 59 号。以下「独立行政法人等個人情報保護法」という。）の３法を統合して１本の法律とし、独立した規制機関である個人情報保護委員会に一元的に所管させることを前提とした制度設計を行うことが提言された。また、地方公共団体等の個人情報保護制度について、全国的な共通ルールを法律で規定することで、個人情報保護とデータ利活用のバランスを図るとの考え方が示された。

(3) マイナンバーを活用した情報連携の拡大等

平成 28 年から利用が開始されたマイナンバー（個人番号）の利用範囲は、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」（平成 25 年法律第 27 号）により社会保障・税・災害対策の３分野の事務に限定されている。

令和２年 12 月、「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」は、「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤の抜本的な改善に向けて」を取りまとめた。同取りまとめにおいて、マイナンバー制度について、上記３分野以外における情報連携やプッシュ型通知[1]、情報連携に係るアーキテクチャの抜本的見直し等について検討・実施する方針が示された。同取りまとめは、同月閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」に「国・地方デジタル化指針」として盛り込まれた。

(4) マイナンバーカードの利便性の向上、発行・運営体制の強化

マイナンバーカードは、平成 28 年から交付が開始されていたが、取得のメリットを実感しづらいこと等もあり、カード取得者が増えない（令和３年２月１日時点での人口に対する交付枚数率は 25％程度）という状況が続いていた。

「国・地方デジタル化指針」においては、デジタル政府・デジタル社会を支えるインフラとして、マイナンバーカード等の重要性が

[1] 利用者にとって必要な情報が必要なタイミングで案内される通知。

ますます高まるとして、①マイナンバーカードの発行等の運用を担う地方公共団体情報システム機構（以下「Ｊ－ＬＩＳ」という。）の体制強化、②マイナンバーカードの機能（電子証明書）のスマートフォンへの搭載、③郵便局における電子証明書の発行など、マイナンバーカードの発行・運営体制の抜本的強化が必要であるとされた。

(5) 押印・書面の交付等を求める手続の見直し

これまでも「申請負担軽減対策」（平成９年２月 10 日閣議決定）に基づく押印の見直しや申請・届出の電子化・ペーパーレス化、「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律」（平成 12 年法律第 126 号）等による商取引における書面規制の見直しは行われてきたが、こうした動きは、新型コロナウイルス感染症の流行によって加速化した。

令和２年 10 月、規制改革推進会議は、新たな生活様式に向けた規制改革についても検討を行うこととし、令和２年 12 月、「当面の規制改革の実施事項」を取りまとめ、押印・書面の見直しに係る一括法案を提出する方針を示した。

(6) 預貯金口座とマイナンバーの連携

令和２年 11 月、「マイナンバー制度及び国と地方のデジタル基盤抜本改善ワーキンググループ」において、政府は、国民が自らの判断で、公金受取のための口座登録と、保有する口座へのマイナンバー付番の同意を行うことにより、様々な給付金を簡単な手続で受け取れるようにするとともに、災害時・相続時に、通帳を紛失したり口座が分からなくなったりした場合でも、口座の所在を確認できるようにする考えを示した。

「国・地方デジタル化指針」においても、突発的な給付金支給事務が発生した場合にマイナンバーを利用できるようにすること及びマイナンバー付き公金受取口座の登録・利用に関する法案、並びに預貯金付番を円滑に進めること（相続・災害時のサービスを含む。）に関する法案を提出する方針が示された。

４　デジタル改革関連５法案の提出

以上の経緯を踏まえ、令和３年２月９日、①デジタル社会形成基本法案、②デジタル庁設置法案、③デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律案、④公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律案及び⑤預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律案（内閣提出第 26～30 号。以下「デジタル改革関連５法案」という。）が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

Ⅱ　デジタル改革関連５法の概要

１　デジタル社会形成基本法

(1) 目的

デジタル社会の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進し、もって我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現に寄与することを目的とした（第１条）。

なお、「デジタル社会」について、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信するとともに、先端的な技術を始めとする情報通信技術を用いて電磁的記録として記録された多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用することにより、あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展が可能となる社会と定義した（第２条）。

(2) 基本理念

デジタル社会の形成に関し、ゆとりと豊かさを実感できる国民生活の実現（第５条）、国民が安全で安心して暮らせる社会の実現（第７条）、利用の機会等の格差の是正（第８条）、国及び地方公共団体と民間との役割分担（第９条）、個人及び法人の権利利益の保護（第10条）等の基本理念を規定した。

なお、衆議院において、第８条について、是正が図られなければならない利用機会の格差の要因について「身体的な条件」を「障害の有無等の心身の状態」に改めるとともに、第９条について、国及び地方公共団体が行う施策に「公正な給付と負担の確保」のための環境整備を追加する修正が行われた（Ⅲ　審議経過参照）。

(3) 国、地方公共団体及び事業者の責務

基本理念にのっとり、国及び地方公共団体はそれぞれデジタル社会の形成に関し施策を策定・実施する責務を有することとし（第13条、第14条）、デジタル社会の形成に関する施策が迅速かつ重点的に実施されるよう、相互に連携を図るものとした（第15条）。

また、ＩＴ基本法には規定のなかった事業者の責務についても規定し、事業者はその事業活動に関し、自ら積極的にデジタル社会の形成の推進に努めるとともに、国及び地方公共団体の施策に協力するよう努めることとした（第16条）。

(4) 施策の策定に係る基本方針

デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たっては、データの標準化等の多様な主体による情報の円滑な流通の確保（第22条）、アクセシビリティの確保（第23条）、人材の育成（第25条）、国民生活の利便性の向上（第28条）、公的基礎情報データベースの整備（第31条）、サイバーセキュリティの確保及び個人情報の保護（第33条）等のために必要な措置が講じられるべき旨を規定した。

(5) 重点計画の作成

政府は、デジタル社会の形成のために政府が迅速かつ重点的に実施すべき施策に関する基本的な方針等を定めた「デジタル社会の形成に関する重点計画」を作成しなければならないものとした（第37条）。

(6) 施行期日等

この法律は、令和３年９月１日から施行することとした（附則第１条）。また、本法律の制定により、ＩＴ基本法は廃止することとした（附則第２条）。

２　デジタル庁設置法

(1) デジタル庁の設置

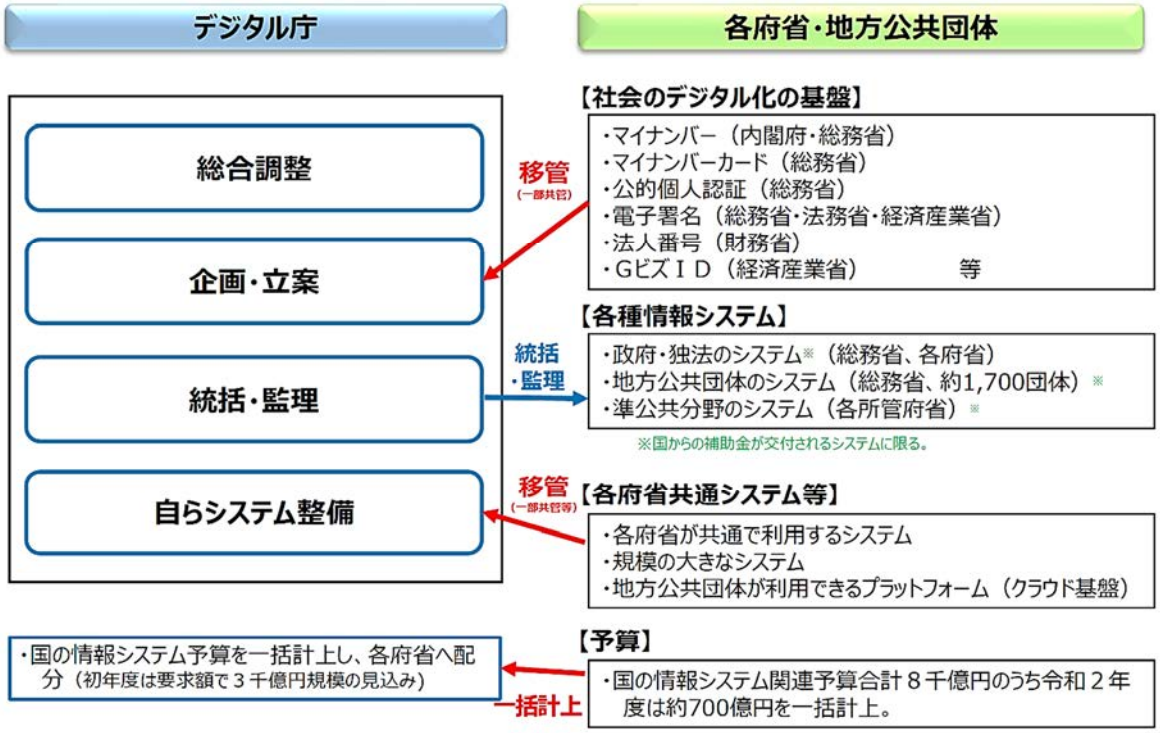
内閣直属の組織として、デジタル社会の形成についての基本理念にのっとり、①デジタル社会の形成に関する内閣の事務を内閣官房と共に助けること、②デジタル社会の形成に関する行政事務の迅速かつ重点的な遂行を図ることを任務とするデジタル庁を設置することとした（第２条、第３条）。

(2) デジタル庁の所掌事務

デジタル庁の所掌事務について、内閣補助事務として、デジタル社会の形成のための施策に関する基本的な方針に関する企画立案・総合調整等をつかさどることとした。また、分担管理事務として、デジタル社会の形成に関する重点計画の作成及び推進、マイナンバー等の利用に関する総合的かつ基本的な政策の企画立案及び推進、データの標準化、外部連携機能及び公的基礎情報データベースに関する総合的かつ基本的な政策の企画立案及び推進、国、地方公共団体及び公共分野の民間事業者の情報システムの整備及び管理の基本

的な方針の作成及び推進、国が行う情報システムの整備及び管理に関する事業の統括・監理、実施計画の策定及び予算の一括計上・配分などを規定した（第４条）（図表１参照）。

（図表１）デジタル庁の業務／予算のイメージ



（出所）首相官邸ＨＰ

(3) デジタル庁の組織

デジタル庁の長を内閣総理大臣とし（第６条）、デジタル庁の事務統括権、関係行政機関の長に対する勧告権等を有するデジタル大臣を置く（第８条）ほか、副大臣（第９条）、大臣政務官（第 10 条）、デジタル大臣に進言等を行い、かつ、庁務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する内閣任免の特別職であるデジタル監（第 11 条）、重要政策に関する事務を総括整理するデジタル審議官（第 12 条）をそれぞれ一人置くこととした。

また、国務大臣等を議員とする、デジタル社会の形成のための施策の実施の推進等をつかさどるデジタル社会推進会議を設置することとした（第 14 条、第 15 条）。

(4) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、令和３年９月１日から施行することとした（附則第１条）。

３　デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律

(1) 個人情報保護制度の見直し

個人情報保護法、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法の３本の法律を１本の法律に統合する（第 50 条）とともに、統合後の法律における規定を地方公共団体の個人情報保護制度についても適用することとし（第 51 条）、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化した（第50条、第51条）。

また、医療分野・学術分野の規制を統一するため、国公立の病院、大学等には原則として民間の病院、大学等と同等の規律を適用するとともに、学術研究に係る適用除外規定について、一律の適用除外ではなく、義務ごとの例外規定として精緻化した（第 50 条）。

(2) マイナンバーを活用した情報連携の拡大等による行政手続の効率化

医師、看護師等の免許に関する事務等におけるマイナンバーの利用及び情報連携を可能とする（第 28 条、第 56 条）等、各種手続のオンライン化を可能としたほか、従業員が転職等をした場合に、本人の同意に基づき、転職等の前後の使用者間でマイナンバーを含む特定個人情報の提供を可能とした(第 55 条)。

(3) マイナンバーカードの利便性の向上、発行・運営体制の強化

地方公共団体が指定した郵便局において、マイナンバーカードの電子証明書の発行申請の受付等を可能とした（第 45 条)。また、マイナンバーカードの電子証明書の発行を受けている者について、電子証明書を移動端末設備（スマートフォン等）に搭載することを可能とした（第 49 条)。

また、マイナンバーカード関係事務の実施に関し、中期目標の設定、中期計画の作成、実績評価、財源措置等について規定するとともに、Ｊ－ＬＩＳをマイナンバーカードの発行主体として法律上明記した（第 55 条)。

さらに、Ｊ－ＬＩＳの代表者会議の構成員に主務大臣又はその指名する職員を追加するとともに、理事長及び監事の任免に主務大臣の認可を必要とし、Ｊ－ＬＩＳに対する国によるガバナンスを強化することとした (第 57 条)。

(4) 押印・書面の交付等を求める手続の見直し

押印を求める行政手続及び民間手続 (22 法律）について、その押印を不要とするとともに、書面の交付等を求める手続（32 法律）について、当事者の承諾がある場合に電磁的記録による提供(電子メール等)を可能とした。

(5) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き[2]、令和３年９月１日から施行することとした（附則第１条)。

４　公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律

（法律全体のスキームは図表２参照）

(1) 公的給付の支給等に係る口座の登録

預貯金者は、公的給付の支給等に係る金銭の授受に利用できる一の預貯金口座について、オンライン申請や行政機関が保有する口座情報等の本人の同意による提供により、内閣総理大臣に申請し、その登録を受けることを可能とした（第３条、第５条)。なお、内閣総理大臣は、当該申請の受付事務の一部を金融機関に委託することとし、金融機関の窓口からの登録申請を可能としている（第８条)。

また、行政機関の長等は、公的給付の支給等に係る金銭の授受をするために必要があるときは、内閣総理大臣に対し、当該預貯金口座情報の提供を求めることができることとした（第９条)。

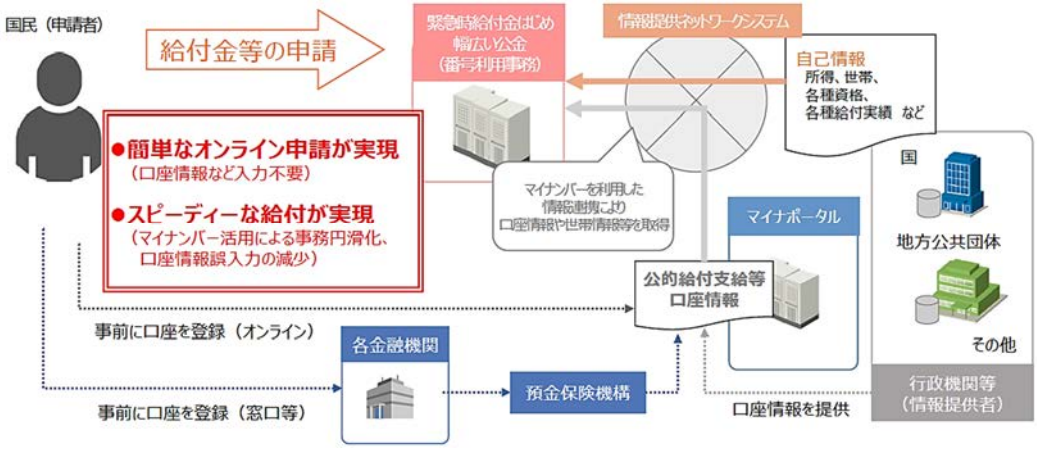
(2) 特定公的給付の支給への口座情報の利用

行政機関の長等は、特定公的給付（個別の法律の規定によらない公的給付のうち、①国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼすおそれがある災害若しくは感染症が発生した場合に支給されるもの、②経済事情の急激な変動による影響を緩和するために支給されるも

[2] 本文に記載したものの中では、①第 45 条の規定は公布の日、②第 50 条の規定は公布の日から起算して１年を超えない範囲内において政令で定める日、③第 49 条及び第 51 条の規定は公布の日から起算して２年を超えない範囲内において政令で定める日、④第 28 条及び第 56 条の規定は公布の日から起算して４年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしているほか、(4)のうち宅地建物取引業法の一部改正（第 17 条）等の一部の規定については、公布の日から起算して１年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

の）の支給を実施しようとするときは、当該支給を実施するための基礎とする情報を、マイナンバーを利用して管理することを可能とした（第 10 条）。

（図表２）公的給付支給等口座の登録制度のイメージ



（出所）内閣府ＨＰ

(3) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き[3]、公布の日から施行することとした（附則第１条）。

５　預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律

(1) マイナンバーの利用による預貯金口座の管理

預貯金者が金融機関に対し、マイナンバーの利用による預貯金口座の管理（以下「口座付番」という。）を希望する旨を申し出ることを可能とするとともに、金融機関は、預貯金契約その他重要な取引を行う場合に、預貯金者に対し、口座付番を承諾するかどうかを確認しなければならないものとした（第３条第１項、第２項）。

また、金融機関は、口座付番についての預貯金者の申出又は承諾に基づき、当該預貯金者に対しマイナンバーの提供を求め、提供を受けられなかった場合に預金保険機構に当該マイナンバーの通知を求めることができることとし（第３条第３項、第４項）、預貯金者のマイナンバーの提供又は通知を受けた金融機関は、口座付番を開始するとともに、その旨本人に通知しなければならないものとされた（第６条）。

(2) 災害時における預貯金口座情報の提供

預貯金者は災害時に、その指定する金融機関が管理する当該預貯金者を名義人とする全ての預貯金口座について、預金保険機構に対し、口座情報の通知を求めることができることとした（第７条）。

(3) 相続時における預貯金口座情報の提供

相続人は、全ての金融機関が管理する当該相続人の被相続人である預貯金者を名義人とする全ての預貯金口座について、預金保険機構に対し、口座情報の通知を求めることができることとした（第８条）。

(4) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して３年を超えない範囲内において

[3] (1)については、第８条の規定を除き、公布の日から起算して２年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとし、第８条の規定については、公布の日から起算して３年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている。

政令で定める日から施行することとした（附則第１条）。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

①「デジタル社会形成基本法案」、②「デジタル庁設置法案」、③「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律案」、④「公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律案」及び⑤「預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律案」の５法律案は、令和３年２月９日に国会（衆議院）に提出され、３月９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、翌 10 日に平井国務大臣から５法律案の趣旨の説明を聴取し、同月 12 日から質疑に入った。同月 18 日に参考人[4]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 24 日に総務委員会との連合審査会を開会し、同月 31 日には菅内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、４月２日、質疑を終局した。

質疑終局後、①に対し、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属及び公明党から、デジタル社会の形成に当たって是正が図られなければならない利用機会の格差の要因について「身体的な条件」を「障害の有無等の心身の状態」に改めることを内容とする修正案（修正案１）が、自由民主党・無所属の会、公明党及び日本維新の会・無所属の会から、デジタル社会の形成に当たって国及び地方公共団体が行う施策に「公正な給付と負担の確保」のための環境整備を追加することを内容とする修正案（修正案２）が、立憲民主党・無所属から、デジタル社会の形成に関する施策の策定に当たって国及び地方公共団体が講じなければならないとされる「国及び地方公共団体の情報システムの共同化及び集約の推進」を努力義務とすること等を内容とする修正案（修正案３）が、③に対し、立憲民主党・無所属から、個人情報保護法の目的に自己情報コントロール権等を明記すること、行政機関等の間で個人情報の目的外の利用及び提供ができる事由を限定すること等を内容とする修正案（修正案４）が、⑤に対し、日本維新の会・無所属の会及び国民民主党・無所属クラブから、金融機関がマイナンバーの提供等を受ける義務、預貯金等情報の適切な管理等について規定する等を内容とする修正案（修正案５）が提出され、それぞれ趣旨の説明を聴取した。

次いで、各法律案及び各修正案について一括して討論を行い、採決の結果、①については、修正案３は賛成少数をもって否決され、修正案１及び修正案２並びに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、修正議決すべきものと議決された。③については、修正案４は賛成少数をもって否決され、原案は賛成多数をもって可決すべきものと議決された。⑤については、修正案５は賛成少数をもって否決され、原案は賛成多数をもって可決すべきものと議決された。また、②及び④は、それぞれ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、５法律案に対し、行政サービス等へのアクセス手段の確保、行政機関等が保有するデータの適切な管理、自己情報コントロール権の確保の在り方の検討、個人情報保護委員会の体制強化など 28 項目の附帯決議[5]が付された。

同月６日の本会議において、５法律案に対

[4] 松尾豊君（東京大学大学院工学系研究科教授）、三宅弘君（弁護士・獨協大学教授・博士（法学））、石井夏生利君（中央大学国際情報学部教授）及び山田健太君（専修大学文学部ジャーナリズム学科教授）

[5] 自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、公明党及び国民民主党・無所属クラブの４会派共同提案による（附帯決

する討論の後、①は賛成多数をもって修正議決され、②から⑤の４法律案は賛成多数をもって可決され、それぞ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、４月 14 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 20 日に平井国務大臣から５法律案の趣旨の説明を聴取し、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松本剛明君から説明を聴取した後、同日、質疑に入った。同月 27 日に総務委員会との連合審査会を開会し、５月６日に参考人[6]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 11 日には菅内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、５法律案について討論を行い、採決の結果、いずれも賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、５法律案に対し、29 項目の附帯決議[7]が付された。

翌 12 日の本会議において、５法律案は、討論の後、それぞれ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

１　デジタル改革関連５法案の参考資料の誤り

デジタル改革関連５法案の参考資料に合計 45 か所の誤りがあったことを踏まえて、誤りが発生した原因及び再発防止策について質疑があった。

これに対して、政府から、法律案が大部であったことや内部のガバナンス体制が不十分であったことなどが重なったことが原因であり、再発防止チームを設けて業務の在り方、国会への報告の在り方及び具体的な改善策について検討する旨の答弁があった[8]。

２　デジタル社会の形成

(1) デジタル社会の在り方

政府が目指すデジタル社会の在り方について質疑があった。

これに対して、政府から、役所に行かずともあらゆる手続ができる、地方においても都会と同じような仕事や生活ができる社会を目指し、誰もがデジタル化の恩恵を最大限受けることができる、世界に遜色のないデジタル社会を実現させる旨の答弁があった[9]。

(2) デジタル化による利便性の低下への懸念

デジタル化の進展に伴い、地方公共団体等の窓口における対面業務や紙による手続の廃止により住民の利便性が低下するのではないかとの懸念について質疑があった。

これに対して、政府から、デジタル化の押し付けは考えておらず、国民がデジタル化の利便性を実感する中でデジタルへの転換を図る、個人がデジタル機器を利用しない選択も当然尊重される旨の答弁があった[10]。

議の内容については、第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 14 号 6-7 頁（令 3.4.2）参照）。

6　宍戸常寿君（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、大久保敏弘君（慶應義塾大学経済学部教授）及び三木由希子君（特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事長）

7　自由民主党・国民の声、立憲民主・社民、公明党、日本維新の会及び国民民主党・新緑風会の５会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 204 回国会参議院内閣委員会会議録第 17 号 37-38 頁（令 3.5.11）参照）。

8　第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第８号２頁（令 3.3.12）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

9　第 204 回国会衆議院会議録第 11 号４頁（令 3.3.9）菅内閣総理大臣答弁

10　第204回国会衆議院内閣委員会議録第９号27頁（令3.3.17）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

(3) デジタル・デバイドへの対応

高齢者を始めとするデジタル機器の操作に慣れていない者に対してどう配慮するのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、デジタル改革では誰一人取り残さないとの視点から、高齢者が利用しやすい行政サービスへの刷新やデジタル活用支援員の活用等により、利用機会の格差の是正を着実に図る旨の答弁があった[11]。

(4) 地方公共団体の情報システムの共同化又は集約

デジタル社会形成基本法案第29条の「国及び地方公共団体の情報システムの共同化又は集約の推進」の規定が、地方公共団体における情報システムの共同化又は集約の推進を義務付けているのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、地方公共団体における共同化又は集約の推進は義務である旨の答弁があった[12]。

なお、政府から後日、共同化又は集約について、共同化又は集約が実現できなかった場合も否定されない旨の答弁の補足があった[13]。

(5) 情報管理の在り方

情報を集中管理するシステムの肥大化が重層下請構造を生み、個人情報保護義務の徹底が困難になるとの懸念について質疑があった。

これに対して、政府から、システム開発には各分野の専門家が必要であり、下請を使う企業に説明責任をもってマネジメントできる体制の構築を求めていく旨の答弁があった[14]。

３　デジタル庁の設置

(1) デジタル庁の役割・位置付け

デジタル政策の司令塔であるデジタル庁の役割や位置付けについて質疑があった。

これに対して、政府から、デジタル庁は組織の縦割りを排して強力な権能と予算を持つ組織として国全体のデジタル化を主導するとともに、政府情報システムの統括、地方公共団体のシステムの統一・標準化、マイナンバーカードの普及等を担う旨の答弁があった[15]。

(2) デジタル庁のデジタル人材の継続的な確保

デジタル庁の職員採用において、デジタル総合職の新設による内製化の必要性や、兼業を行えるなど柔軟な人材配置を行い、官民の人材の回転ドア方式を実現すること等による人材の確保やマネジメントの在り方について質疑があった。

これに対して、政府から、デジタル庁には民間から100名規模の高度なデジタル人材を迎えること、人材に国・地方公共団体・民間を行き来させて官民のデジタル化を進めること、国家公務員の採用試験においてデジタル区分の創設を検討すること等の答弁があった[16]。

---

[11] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第８号５頁（令3.3.12）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[12] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第８号16-17頁（令3.3.12）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[13] 第204回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会議録第１号13頁（令3.3.24）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[14] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第11号28頁（令3.3.19）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[15] 第204回国会衆議院会議録第11号４頁（令3.3.9）菅内閣総理大臣答弁

[16] 第204回国会衆議院会議録第11号８頁（令3.3.9）菅内閣総理大臣答弁

(3) デジタル庁のデジタル人材の確保における透明性の確保

デジタル庁において、民間企業に在籍したままの非常勤の国家公務員が多数勤務することにより官民癒着が生じる懸念について質疑があった。

これに対して、政府から、デジタル庁における民間人材の確保に当たっては、原則公募による採用を進めるとともに、公務の公平性に疑念を抱かれることがないように十分留意する必要があり、具体的には委託等の手続に係るルール作りにおける透明性の確保、民間企業との利益相反に該当する者の当該業務からの隔離等を行う旨の答弁があった[17]。

4　個人情報保護制度の見直し

(1) 自己情報コントロール権を憲法上保障する必要性

個人情報の保護の根拠として、自己情報コントロール権が人格権の一内容であるプライバシーの権利として憲法第 13 条によって保障されているかについて質疑があった。

これに対して、政府から、自己情報コントロール権については様々な見解があり明確な概念として確立されておらず、住基ネット訴訟最高裁判決[18]においても自己情報コントロール権が認められるという判断はされていない旨の答弁があった[19]。

なお、個人情報保護法への自己情報コントロール権の明記は適切ではないが、同法には本人による開示・訂正・利用停止請求等を可能とする規定を設けてある旨の答弁があった[20]。

(2) 個人情報保護委員会の体制強化・拡充

個人情報保護委員会の所掌範囲が広がることに伴う同委員会の体制強化・拡充の予定について質疑があった。

これに対して、政府から、適切な監視・監督体制の構築や必要な体制強化について、令和４年度の機構・定員改正に間に合うように検討する旨の答弁があった[21]。

(3) 条例を法律に統一する理由

地方公共団体で制定した個人情報保護条例を個人情報保護法に統一する理由について質疑があった。

これに対して、政府から、地方公共団体の個人情報保護制度においては、団体ごとにばらばらであったり条例を定めていなかったりする、いわゆる「2,000 個問題」が生じていたため、保護及び利用の両面から個人情報保護法に統一させる旨の答弁があった[22]。

(4) 条例に基づく独自の保護措置が認められる範囲

地方自治の尊重の観点から、改正後の個人情報保護法に対して地方公共団体がいわゆる上乗せ・横出し条例を定められる範囲について質疑があった。

これに対し、政府から、明文の規定においては条例要配慮個人情報の内容、個人情報取扱事務登録簿の作成及び公表に係るもの、本人開示等請求における手数料及び手続、審議

---

[17] 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 13 号 25 頁（令 3.3.31）菅内閣総理大臣答弁

[18] 最判平 20.3.6 民集第 62 巻 3 号 665 頁

[19] 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 8 号 21 頁（令 3.3.12）近藤政府特別補佐人（内閣法制局長官）答弁

[20] 第 204 回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会議録第 1 号 15 頁（令 3.3.24）冨安政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

[21] 第 204 回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会議録第 1 号 17 頁（令 3.3.24）福浦政府参考人（個人情報保護委員会事務局長）答弁

[22] 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 9 号 29 頁（令 3.3.17）時澤政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

会等への諮問等が認められていること、また、明文の規定にはないものとしては、法の実施のための細則、団体内部の手続、法的効力を伴わない理念的事項、個人保護以外の観点から定められる事項等が想定されている旨の答弁があった[23]。

(5) オンライン結合の禁止又は制限に係る条例の取扱い

地方公共団体の条例の中には、通信回線を通じた電子計算機の結合（オンライン結合）による個人情報の提供について禁止又は制限を設けている例が多いが、改正後の個人情報保護法における取扱いについて質疑があった。

これに対し、政府から、改正後の個人情報保護法においてはオンライン結合の制限を設けず、行政機関等に対して個人情報の安全管理措置義務を規定することによって個人情報の提供の適正性や安全性の確保を図ることとなるため、条例のオンライン結合禁止規定は認められない旨の答弁があった[24]。

５　マイナンバー及びマイナンバーカードの利活用

(1) 転職時の特定個人情報の提供

従業員が転職する際に事業者間で特定個人情報（マイナンバーを含む個人情報）を提供することが半ば強制される可能性について質疑があった。

これに対して、政府から、改正法における特定個人情報の事業者間での提供は従業員本人の自由意思による同意を得ることが前提であり、半ば強制に近い同意を求めるなどの問題のある事業者には個人情報保護委員会の監督が行われることとなる旨の答弁があった[25]。

(2) マイナンバーカードの取得の在り方

マイナンバーカードの取得は国民の義務ではないにもかかわらず取得しないと公的サービスを受けられなくなる事案等を踏まえ、マイナンバーカードを持たずに生きる権利の保障の必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、多様な幸せが実現できる社会を目指していることから、マイナンバーカードの保有をはじめデジタルを全く活用しない生活様式を否定しているわけではない旨の答弁があった[26]。

(3) マイナンバーカードの電子証明書の機能のスマートフォンへの搭載

マイナンバーカードの電子証明書の機能をスマートフォンに搭載できることとなるため、マイナンバーカードの発行は不要ではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、移動端末設備用電子証明書の発行には市町村窓口における対面での本人確認が必要となり、スマートフォンの機種変更等の際にも対面での手続が求められることから、利用者及び行政機関にとって過度な負担になる旨の答弁があった[27]。

６　押印・書面の交付等を求める手続の見直し

契約書面の電子化が消費者被害を拡大させる危険性があるため、国民が安心して暮らせる社会が実現するよう、契約書面の電子化を

---

[23] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第11号22-23頁（令3.3.19）時澤政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

[24] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第9号12頁（令3.3.17）時澤政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

[25] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第13号14頁（令3.3.31）冨安政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

[26] 第204回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会議録第1号5-6頁（令3.3.24）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[27] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第13号15頁（令3.3.31）阿部政府参考人（総務省大臣官房審議官）答弁

慎重に進める必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、デジタル化の要件として消費者の承諾を必要とするものであり、デジタル化しても支障がない項目のみを規定している旨の答弁があった[28]。

７　預貯金口座へのマイナンバーの付番

(1) 口座付番による個人資産の把握への不安

預貯金口座へのマイナンバーの付番に対して、政府が国民の個人情報を不当に収集したり口座の情報や内容を収集したりするのではないかとの国民からの懸念がある点について質疑があった。

これに対し、政府から、預貯金口座にマイナンバーをひも付けることによって、直ちに預貯金口座の内容を収集するものではないが、国民からの不安を解消できるよう取り組む旨の答弁があった[29]。

(2) 口座付番を義務付ける必要性

公平公正な社会保障制度や税制を実現していく観点から、将来的に預貯金口座へのマイナンバーの付番を義務付ける必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、国民の負担軽減のための制度として希望者による付番の申出としており、国民に義務付けることはしていないが、付番によるメリットと併せてデメリットは生じないことについて、金融機関の窓口等で国民に対して説明して付番を促進していく旨の答弁があった[30]。

Ⅴ　今後の方向性

令和３年６月、デジタル庁の設置を見据え、「デジタル社会の実現に向けた重点計画」(以下「重点計画」という。）が閣議決定された。重点計画は、デジタル社会の形成に向けた官民の施策や取組を迅速かつ重点的に推進する観点から策定されるもので、デジタル庁を司令塔として、令和３年内にデジタル社会形成基本法に基づく新たな計画が策定される予定である。

以下、デジタル改革関連５法案の国会審議、衆参両院で付された附帯決議等を踏まえ、重点計画に盛り込まれた施策のうち、主な項目について整理する。

１　誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化の推進

デジタル化を手段として、我が国経済の持続的かつ健全な発展と国民の幸福な生活の実現という目的を達成するには、誰もがデジタル化の恩恵を受けることが必要であり、情報アクセシビリティの確保は重要な課題である。

この点について、重点計画においては、デジタル機器を有していない者への行政サービスの提供や、デジタル機器に不慣れな者でも容易に操作できるＵＩ[31]の設計、申請画面等の多言語化など、誰もが公平・安心・有用な情報にアクセスできる環境の整備を図るとしている。具体的には、相談体制等の充実として障がい者や高齢者が住居から近い場所で身近な人からデジタル機器・サービスの利用方法を学べる「デジタル活用支援員」や、子どもがプログラミング等のスキルを学ぶ機会を提供する「地域ＩＣＴクラブ」の取組を通じて環境の整備を図るとされている。また、経済的事情等に基づく格差の是正として、全国

---

[28] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第９号17-18頁（令3.3.17）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[29] 第204回国会衆議院内閣委員会議録第８号4-5頁（令3.3.12）向井政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

[30] 第204回国会衆議院会議録第11号13-14頁（令3.3.9）平井国務大臣（デジタル改革担当、マイナンバー制度担当）答弁

[31] User Interfaceの略で、ユーザーがＰＣ等の機器を操作する際の入力や表示方法などの仕組み。

の学校におけるＩＣＴ環境の整備、ＩＣＴ支援人材の学校への配置促進、低所得世帯向けの通信環境の整備を図るとしている。

デジタル庁が掲げる「誰一人取り残さない、人に優しいデジタル化」の実現に向けて、着実な取組が求められる。

２　利用者目線のサービスの実現

デジタル化は、それ自体を目的とするのではなく、業務改革・行政改革・規制改革を意識し、行政サービスの向上につなげることが必要である。

この点について、重点計画においては、国民や地方公共団体の声を直接聴きつつ、マイナポータル[32]など特に多くの国民が利用する国の情報システムについて、行政手続を簡易に行えるようにする観点から、ＵＩ・ＵＸ[33]の抜本的な改善を図るとされている。

また、衆参両院の内閣委員会において付された附帯決議では、地方公共団体のデジタル化を推進するに当たっては、各地方公共団体による独自の自治事務の遂行を妨げることのないようにすることが求められた。

地方公共団体の業務システムの統一・標準化等においても、地方自治の本旨や行政サービスの質が損なわれることがないよう、地方の創意工夫に基づき、多様な手法を駆使してデジタル化を進めていくことが期待される。

３　個人情報の保護に関する体制強化

個人情報保護制度の見直しは、今回のデジタル改革関連５法案の審議において最大の論点の一つであった。政府は、デジタル社会形成の基本原則として「官民のデータ資源を最大限に活用」、「個人が自分の情報を主体的にコントロール」、「個人情報保護や不正利用防止で、デジタル利用の不安低減」等の考え方を挙げている。政府も認識しているとおり、データ利活用を前提とするデジタル社会の形成に当たっては、データ利活用と個人情報の保護とのバランス、情報漏えいや監視社会に対する懸念の払拭が欠かせない。

我が国の個人情報保護制度に基づく個人情報の取扱いに対しては、ＥＵのＧＤＰＲ[34]並みの保護水準を求める意見が多く見られた。そのため、衆参両院の内閣委員会において付された附帯決議では、自己に関する情報の取扱いについて自ら決定できることをはじめとした自己情報コントロール権の確保の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずること、行政機関等が個人情報を利用する際、個人が自己の情報の利用状況を把握できる仕組みについて、情報通信技術の進展を踏まえた見直しを検討すること等が盛り込まれた。

この点について、重点計画では、デジタル庁を中心に、個人情報など秘匿性の高いデータに対し、誰がいつアクセスした等のアクセス情報を本人が確認できるようにするなど、データ運用における利用者の信頼性の確保を図るとされている。政府においては関連の委員会質疑も踏まえつつ、その具体的内容について早急に検討を進めることが求められる。

また、参議院内閣委員会において付された附帯決議では、個人情報保護委員会の体制強化に関して、特に、業務量が増大すると見込まれることに鑑み、その任務を果たすことができるよう、必要な人材の確保を含めた体制強化を図るよう求めている。

重点計画においても、拡大される事務・権限を適切に執行するため、個人情報保護委員

---

[32] 子育てや介護を始めとする行政手続の検索やオンライン申請がワンストップで行え、行政からのお知らせを受け取ることができる専用サイト。

[33] User Experience の略で、ユーザーが製品・サービスを通じて得られる体験。

[34] 一般データ保護規則（General Data Protection Regulation（Regulation(EU)2016/679））

会の体制の強化を図るとされているものの、委員会質疑において示されなかった体制強化の具体的な内容について、速やかに検討・実施していく必要がある。

４　サイバーセキュリティの確保

政府は、クラウド・バイ・デフォルト原則[35]に基づき、政府情報システムについて、共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービスの利用環境であるガバメントクラウドを整備し、令和３年度に運用を開始することとしている。クラウド化によるデータの集約や、デジタル社会の形成に向けたデータ利活用による利便性が向上する一方で、データ流出や不正利用のリスクが高まることが懸念されている。

サイバーセキュリティの確保について、重点計画においては、デジタル庁が内閣サイバーセキュリティセンター（ＮＩＳＣ）とも連携して、情報システムの設計・開発段階を含めたセキュリティの強化を図っていくこと、クラウド・バイ・デフォルト原則に対応したセキュリティ対策の強化等を行うこととされている。

デジタル化の進展とともに拡大するサイバー攻撃の脅威・影響等に対応した、実効性のあるサイバーセキュリティの確保が求められている。

５　デジタル人材の育成・確保

これまでのデジタル化の取組が不十分であった理由の一つとして、デジタル人材が官民ともに不足していることが挙げられてきた。

特に、公的部門へのデジタル人材の配置割合が欧米各国と比べても著しく低いことを受け、デジタル庁は、設置時の体制約 600 人のうち、約 200 人が民間から登用されている。

デジタル人材の育成・確保に関しては、重点計画においても、国・地方公共団体の職員向けの研修プログラムや採用活動の強化、社会全体で求められるデジタル人材の共有、学校におけるプログラミング教育の更なる充実を含めた教育コンテンツやカリキュラムの整備等を行うとされている。

社会全体のデジタル化を推進する上で人材の育成・確保は急務である一方、デジタル技術の進歩に対し人材育成には時間を要することから、息の長い取組が求められる。

６　マイナンバー制度の見直し

政府は、マイナンバーカードの機能をスマートフォンに搭載し、24 時間 365 日、申請手続等の行政サービスが利用でき、一つのサービスが 60 秒以内に完結できるようにするとしている[36]。これらは、マイナンバーの利用範囲の拡大や、マイナンバーカードを活用した様々な機能の拡大等により実行可能となる。

この点について、重点計画においては、社会保障・税・災害対策の３分野以外におけるマイナンバーを利用した情報連携及び、行政事務全般（治安、外交等を除く。）における情報連携について、令和３年度に検討し、国民の理解が得られたものについて、令和４年の常会に法律案を提出するとされている。

国民が真に利便性の向上を実感できるような制度の構築に向けて、マイナンバー及びマイナンバーカードを活用した機能に関する不断の見直しは必要であるが、同時に、マイナンバー制度に対する国民の不安感・不信感を払拭するための更なる取組が求められる。

---

[35] システム導入に際し、クラウドサービスの活用を前提とする考え方。

[36] 「インタビュー 平井卓也デジタル改革担当相 デジタル後進国打破する スマホ 60 秒で行政サービス」『週刊エコノミスト 第 99 巻第 30 号』毎日新聞出版（2021.8.17）21 頁

特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律（流域治水関連法）―流域治水の実効性を高める法的枠組み―

衆議院調査局調査員
山　口　　陽
星　野　　徹
宮　脇　　僚　士
（国土交通調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の背景・経緯
Ⅱ　法律の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第 31 号）（通称「流域治水関連法」）について、法律案提出の背景・経緯、本法律の概要、審議経過、主な質疑・答弁の概要及び今後の主な課題について説明する。

Ⅰ　法律案提出の背景・経緯

１　気候変動の影響による水災害リスクの増大

近年、我が国においては、短時間強雨の発生回数が増加するとともに、200 人以上の死者・行方不明者[1]を生じた「平成 30 年７月豪雨」をはじめ、「令和元年東日本台風」、「令和２年７月豪雨」等深刻な被害を及ぼす自然災害が毎年のように発生している。

また、21 世紀末には、気候変動の影響により、仮に世界の平均気温の上昇を２℃[2]に抑えられた場合（産業革命以前比）にあっても、全国の一級水系の長期的な整備目標の前提としている「年超過確率 1/100～1/200」[3]の降雨は、20 世紀末と比べて降雨量が全国平均で 1.1 倍、洪水発生頻度は２倍になることが試算されている[4]（図表１参照）。

（図表１）気候変動による降雨量等の変化

気候変動シナリオ	降雨量	流量	洪水発生頻度
2℃上昇時	約1．1倍	約1．2倍	約2倍
4℃上昇時	約1．3倍	約1．4倍	約4倍

（出所）気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会　気候変動を踏まえた治水計画のあり方 提言 改訂版【概要】資料

このような状況の中、水災害を予防する施設整備の現状は、河川整備を例に見ても、治水計画における長期的な整備目標の水準（河川整備基本方針[5]の水準）に比べると相当低い

1　津波を除く単一水災害では「昭和 57 年７月豪雨と台風 10 号」（長崎水害）以来の甚大な人的被害となる。

2　パリ協定（2020 年以降の気候変動問題に関する国際的な枠組み。2015 年にパリで開かれた、温室効果ガス削減に関する国際的取決めを話し合う「国連気候変動枠組条約締約国会議（通称ＣＯＰ）」で合意された。）では、世界の平均気温上昇を産業革命以前に比べて２℃より十分低く保ち、1.5℃に抑える努力をすること等が長期目標とされた。資源エネルギー庁ホームページ〈https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/tokushu/ondankashoene/pariskyotei.html〉（参照 2021.11.29）

3　年超過確率 1/100 とは、「毎年、１年間にその規模を越える降雨の発生する確率が 1/100」であること。

4　「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」提言改訂版（令和３年４月 気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会）。〈https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/chisui_kentoukai/pdf/r0304/01_teigen.pdf〉（参照 2021.11.29）同検討会は国土交通省に設置。

5　河川整備基本方針とは、「河川法」（昭和 39 年法律第 167 号）に基づき、長期的な視点に立って河川整備の基本的な方針を定めたもの。長期的な整備目標となる基本高水（洪水防御に関する計画の基本となる洪水）等が定められる。

状況にあり、一級水系の河川であっても、「戦後最大規模降雨等が発生しても被害の発生を防止すること」とする中期的な整備目標の水準（多くの河川でおおむね 30 年～50 年に１回の大雨に相当する。河川整備計画[6]の水準）に達していない河川がほとんどである。さらに、今後気候変動により降雨が増加すると、戦後最大規模降雨や「年超過確率 1/100～1/200」相当の降雨といった、過去に発生した現象やそれらの統計解析に基づき策定された現在の治水計画では、その整備が完了しても、必要とする安全度が確保されないこととなる。

そのため、水災害による被害を予防するには、土地利用規制や移転等により生命や財産等の守るべき対象を水災害の危険から遠ざける方法が想定されるものの、現状は、水災害の危険がある土地における人口増加が各地で進んでいる[7]。

２　水災害に対するこれまでの取組

(1) 水災害を予防する施設整備

かつて、水災害リスクに対する安全度を向上させるための対策は、行政機関による河川や下水道等の施設整備（ハード対策）を中心に、実施されてきた。

河川については、河川管理者（国土交通大臣又は都道府県知事等）が、河川整備基本方針及び河川整備計画を作成し、これらに基づいて、堤防及びダムの整備等が実施されてきた。

また、施設整備に加え、より多くの洪水をダムに貯（た）めるため、既存ダムの利水容量（発電、灌漑（かんがい）、水道用水等を貯（た）めるための容量）に貯（た）めている水の一部を、河川の水量が増える前に放流してダムの水位を下げる「事前放流」が行われてきた。

下水道については、内水氾濫による浸水被害を防ぐため、下水道管理者（市町村等）が「下水道法」（昭和33年法律第79号）に基づく事業計画[8]を策定し、排水管やポンプ場等の下水道整備による浸水対策を実施してきた。

(2) 水災害を予防する土地利用規制等

水災害による被害を予防する施策として、施設整備のほか、水災害が発生するおそれのある土地の利用を規制し、又はより安全な土地に立地を誘導する施策等が講じられてきた。

土地利用の規制については、災害危険区域等の４つの区域（いわゆる災害レッドゾーン[9]）において、一定の建築行為や開発行為が制限されてきた。

土地利用の誘導等については、立地適正化計画[10]と連携した防災まちづくり[11]の推進や、災害レッドゾーン内の既存住宅の移転や改修

---

[6] 河川整備計画とは、河川整備基本方針に基づき、具体的な河川整備の目標や、河川整備の内容を定めたもの。

[7] 平成 24 年度時点に指定されていた洪水浸水想定区域に基づき平成７年と平成 27 年を比較。全国 39 の都道府県で洪水浸水想定区域内人口が増加しており、そのうち、28 の道府県で、人口が減少しているにもかかわらず、洪水浸水想定区域内人口が増加、７の都県で、人口増加率を上回って洪水浸水想定区域内人口が増加している。（令和２年 10 月 19 日財政制度審議会財政制度分科会歳出改革部会資料　<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20201019/01.pdf>）（参照 2021.11.29）

[8] 公共下水道（原則市町村が整備）、又は流域下水道（原則都道府県が整備）を設置しようとするときに定めなければならない計画で、おおむね５～７年の間に実施する予定の施設の配置等を定める。

[9] 災害危険区域（「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号））、土砂災害特別警戒区域（「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」（平成 12 年法律第 57 号））、地すべり防止区域（「地すべり等防止法」（昭和 33 年法律第 30 号））、急傾斜地崩壊危険区域（「急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律」（昭和 44 年法律第 57 号））。このほか、津波災害特別警戒区域（「津波防災地域づくりに関する法律」（平成 23 年法律第 123 号））においても、当該区域内における同法に基づく建築行為に対する制限及び開発行為の規制がされているが、「都市計画法」（昭和 43 年法律第 100 号）に基づく開発行為の規制は設けられていない。

[10] 「都市再生特別措置法」（平成 14 年法律第 22 号）に基づく計画で、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置付けられる市町村マスタープランの高度化版。

[11] 令和２年都市再生特別措置法改正では、立地適正化計画の居住誘導区域から災害レッドゾーンが原則除外されたほか、立

等を進めるためのインセンティブ[12]の設定等が行われてきた。

(3) 水災害時の避難の確保、災害からの早期復旧・復興等

洪水等による浸水被害の対策については、施設整備による災害の予防と両輪となって、洪水時の堤防防御や、安全な避難等のための洪水情報の提供、平常時からの警戒避難体制の構築等が「水防法」(昭和24年法律第193号)に基づき実施されてきた。

土地の水災害リスクの公表は、災害の種類ごとに行われ、洪水については、国又は都道府県が重大又は相当な損害を生じるおそれがある河川を洪水予報や水位周知を行う河川として指定し（洪水予報河川[13]、水位周知河川[14]）、氾濫した場合に浸水が想定される区域（洪水浸水想定区域）を指定し、公表することとされた。さらに、これを受けて、市町村が避難場所や避難路等を設定し、ハザードマップにより周知することとされてきた。

また、大規模な自然災害に対しては迅速な復旧を図る観点から、国による河川の災害復旧工事等の権限代行が実施されてきた。

(4) 水防災意識社会等

「平成 27 年９月関東･東北豪雨」を契機に、「施設では防ぎきれない水災害は必ず発生する」との考えの下、ソフト対策を一層強化した「水防災意識社会」を再構築する取組[15]が開始され、また、「平成 30 年７月豪雨」を受け、河川の氾濫や内水氾濫等の被災形態が複合的に絡み合って発生する災害に対応するため、ハード・ソフト一体となった対策が進められてきた。

３　社会資本整備審議会河川分科会「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」等における議論

１で述べた気候変動に伴う水災害リスクの増大等を受け、令和元年 10 月、国土交通大臣から社会資本整備審議会会長に対して、「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」が諮問され、「気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会」における議論を経て、令和２年７月、同審議会は「気候変動を踏まえた水災害対策のあり方について」（以下「答申」という。）を取りまとめた。

答申においては、気候変動による水災害の激甚化、頻発化等に対し、長時間をかけて進める河川整備等を、速やかに気候変動を考慮したものへ見直すことが急務であるとされ、さらに、気候変動に伴う外力の増大に対する河川整備のスピードを考えると、従来の河川管理者が主体となった河川区域を中心としたハード整備だけでは、計画的に治水安全度を向上させていくことは容易ではないことが指摘されている。そのため、気候変動を踏まえた計画・基準等の見直し及びあらゆる関係者が協働して流域全体で行う「流域治水」への転換が提案された（図表２参照）。

地適正化計画に、居住誘導区域内等で行う防災対策及び安全確保策を防災指針として定めることとされた。

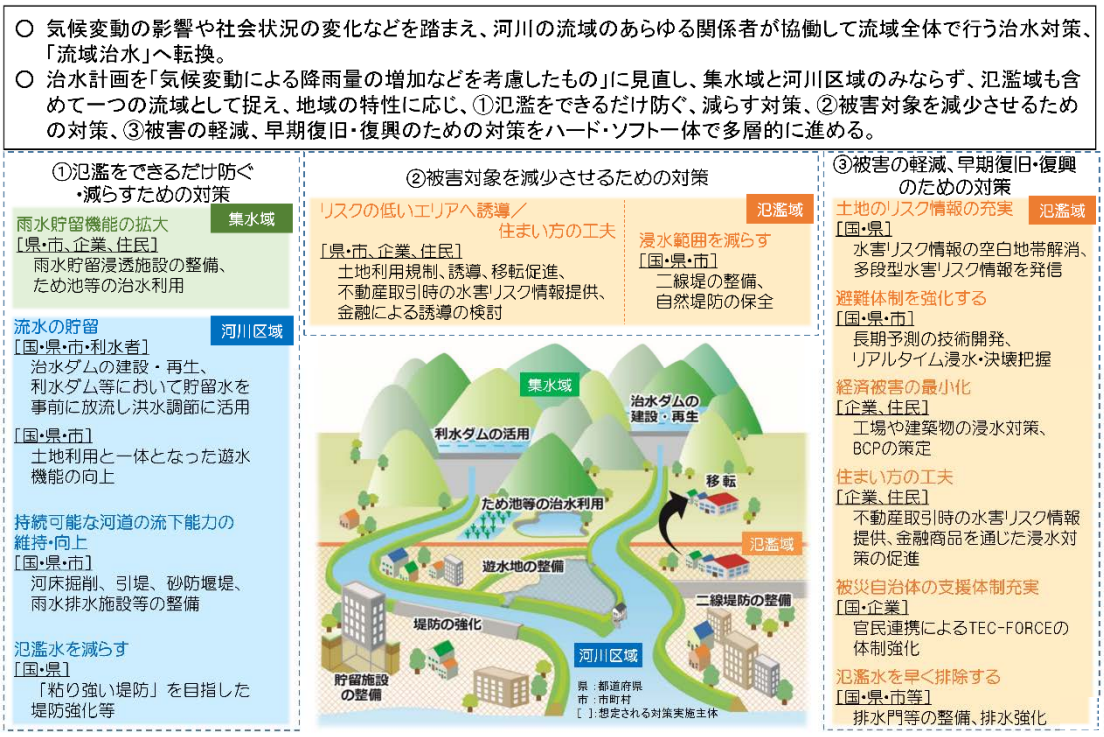
12 防災集団移転促進事業やがけ地近接等危険住宅移転事業による住宅等の移転に関する補助制度、災害危険区域内建築物防災改修等事業による同区域内の既存不適格建築物の改修費等に関する補助制度（令和３年度予算に計上）等がある。

13 流域面積が大きい河川で、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生ずるおそれがあるものを国土交通大臣又は都道府県知事が指定。

14 洪水予報河川以外で、洪水により国民経済上重大又は相当な損害を生ずるおそれがあるものを国土交通大臣又は都道府県知事が指定。

15 「施設では防ぎきれない水災害は必ず発生する」との考えの下、社会全体で水災害に備える取組。各地域において、ソフト対策として、河川管理者・都道府県・市町村等からなる大規模氾濫減災協議会等の場を活用した減災のための目標共有、個人の防災計画の作成や認識しやすい防災情報の発信方法の充実等、ハード対策として、複合的な水災害も含めた事前防災や緊急的な避難場所の確保などが取り組まれている。

（図表２）流域治水のイメージ



（出所）国土交通省資料

気候変動を踏まえた計画・基準等の見直しについては、河川整備計画等の水災害対策の実施に必要な計画や基準等を「過去の降雨実績や潮位に基づくもの」から「気候変動による降雨量の増加、潮位の上昇などを考慮したもの」に見直すことが提案された。

あらゆる関係者が協働して流域全体で行う「流域治水」への転換は、近年取り組まれてきた「水防災意識社会」の再構築の取組を一歩進めるもので、答申では「流域治水」の定義を「河川、下水道、砂防、海岸等の管理者が主体となって行う対策に加え、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、その流域全員が協働して、①氾濫をできるだけ防ぐ・減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策、までを多層的に取り組む」こととされた。

また、「流域治水」による水災害対策の進め方について、まずは、近年、各河川で発生した洪水に対応するための施策を講じることで事前防災対策を加速化させ、併せて、気候変動による影響を踏まえた河川整備基本方針や河川整備計画の見直しに速やかに着手することとされた。さらに、これらに続いて、見直した治水計画に基づき、気候変動の影響を反映した抜本的な治水対策を推進するための施策を講じることとされた。

このうち、各河川で発生した洪水に対応するための施策では、「令和元年東日本台風」で被災した七つの水系において、「緊急治水対策プロジェクト」として、国、都県、市町村が連携して取り組むハード・ソフト一体の総合的な治水対策を実施しており、これと同様の取組を進めるため、全国の一級水系で「流域治水プロジェクト」を実施することが提言された[16]。

[16] 全国 109 全ての一級水系において策定、公表済み（令和３年３月）。

４　法律案提出に至るまでの「流域治水」推進のための政府の取組

(1) 国土交通省の取組

令和２年７月、国土交通省は水災害を含むあらゆる自然災害への対策に係る施策を省全体で取りまとめた「総力戦で挑む防災・減災プロジェクト」を打ち出し、その主要施策として、「あらゆる関係者により流域全体で行う『流域治水』への転換」が位置付けられ、河川関連法制の見直しなど必要な政策を速やかに措置することとされた[17]。

(2) 閣議決定及び予算措置

令和２年７月閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2020」において、政府全体として、「あらゆる関係者による流域全体での対策を実施する」ことが明記された[18]。

また、同年 12 月に閣議決定された「防災・減災、国土強靱化５か年加速化対策」において「流域治水対策」が盛り込まれ、河川整備や浸水対策のための下水道整備等の対策に取り組むこととされた。これらの取組は、同月閣議決定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」に盛り込まれ、同経済対策を実施等する令和２年度第３次補正予算において、「防災・減災、国土強靱化５か年加速化対策」（事業規模おおむね 15 兆円程度）の初年度分（令和３年度分）の１兆 9,656 億円（事業費は３兆 541 億円）が計上された。

５　法律案の提出

以上のような経緯を踏まえ、令和３年２月２日、「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

なお、本法律案は予算関連法案であり、関連する予算として、令和３年度一般会計予算において、特定都市河川浸水被害対策推進事業費補助に４億円、防災集団移転促進事業に 0.4 億円、また、防災安全交付金 8,540 億円の中に所要の経費が計上された[19]。さらに、令和３年度税制改正として、事前放流のために整備される利水ダムの放流施設に係る特例措置[20]、浸水被害対策のための雨水貯留浸透施設[21]の整備に係る特例措置[22]が創設された。

Ⅱ　法律の概要

本法律は、最近における気象条件の変化に対応して、都市部における洪水等に対する防災・減災対策を総合的に推進するため、特定都市河川の指定対象の拡大等の措置を講ずるとともに、浸水想定区域制度の拡充等の措置を講ずるもので、９法律の改正を含む。その主な内容は次のとおりである（図表３参照）。

17　令和３年６月に打ち出された同プロジェクトの第二弾においても、第一弾で示された 10 の主要施策について、「施策の充実・強化を図り、防災・減災の取組を強力に推進」することとされている。

18　本法律成立後の「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和３年６月閣議決定）においても同趣旨の記載がされている。

19　令和４年度国土交通省予算概算要求では、「『流域治水』の本格的実践」として約 7,440 億円が要求されている。

20　事前放流のために利水ダムの放流施設を整備した場合に、民間事業者等が整備する当該施設の治水に係る部分の固定資産税を非課税とする措置。

21　雨水貯留槽や浸透ますのように、浸水被害の防止を目的として、雨水を一時的に貯留し、又は地下に浸透させる機能を有する施設。

22　認定計画に基づき民間事業者等が整備する雨水貯留浸透施設について、固定資産税の課税標準を市町村の条例で定める割合（６分の１～２分の１）に軽減する。

（図表３）流域治水関連法の概要

（出所）国土交通省資料を基に作成

１　特定都市河川浸水被害対策法[23]の改正

著しく市街化が進展した流域については、保水機能が大きく減少し、河川改修のみでは治水安全度が向上しないという状況が生じたため、昭和50年代から、三大都市圏等の河川において、河川整備の促進とともに、雨水貯留浸透施設の整備等を推進する「総合治水対策」が実施されてきた。平成16年には、「総合治水対策」で進められてきた総合的な水害対策を推進するものとして「特定都市河川浸水被害対策法」が施行され、同法では、国土交通大臣又は都道府県知事が指定する「特定都市河川」（市街化の進展により河川整備での被害防止が困難な河川[24]）の流域において、①雨水の流出量を増加させる行為に対する規制[25]と②流域水害対策計画[26]による洪水対策、雨水出水（内水）対策[27]等が講じられた。

(1) 特定都市河川の指定対象の拡大等

特定都市河川の指定要件である河道等の整備による浸水被害の防止が困難であることの要因として、当該河川が接続する河川の状況又は地形その他の自然的条件の特殊性を追加することとされた。これにより、バックウォーター現象のおそれがある河川や狭窄（きょうさくぶ）部の上流の河川等の指定が可能となった[28]。また、河

23　「特定都市河川浸水被害対策法」（平成 15 年法律第 77 号）

24　①都市部を流れる河川であること、②その流域において著しい浸水被害が発生し、又はそのおそれがあること、③河道又は洪水調節ダムの整備による浸水被害の防止が市街化の進展により困難な地域であることのいずれの要件にも該当する河川。局長通知（平成 16 年５月 15 日国都下企第 22 号・国河政第 17 号）により市街化率おおむね５割以上、想定される年平均水害被害額 10 億円以上等の要件が定められていた。改正後の要件については注 28 参照。

25　特定都市河川流域の全域において、一定規模以上の、新たな宅地開発や地面の舗装等の雨水の流出量を増加させるおそれのある行為を許可制とし、その対策工事として流出量の増加を相殺する効果のある雨水貯留浸透施設の設置が義務付けられた。

26　特定都市河川流域における浸水被害の防止を図るための対策に関する計画。河川管理者・下水道管理者・地方公共団体が共同して、河川整備、下水道整備、雨水貯留浸透施設の整備に関する事項等を位置付けることとされた。今回の改正により、計画期間や貯留機能保全区域又は浸水被害防止区域の指定の方針等が新たに位置付けられることになった。

27　流域水害対策計画に位置付けられた雨水貯留浸透施設の整備等に努めることとされた。さらに、流域内の事業者や住民にも雨水の貯留浸透対策の努力義務が課された。

28　局長通知（令和３年 11 月１日国都安第 49 号・国都計第 96 号・国都公景第 112 号・国水政第 82 号・国住参建第 2016 号）により、特定都市河川の指定に当たっては、「①都市部を流れる河川であって、②その流域において著しい浸水被害が発生

川管理者、下水道管理者、都道府県、市町村等の関係者により構成される流域水害対策協議会が創設され、協議内容を流域水害対策計画に反映することができる仕組みが創設された（第２条、第４条、第６条及び第７条）。

(2) 雨水貯留浸透施設の整備計画に係る認定制度

特定都市河川流域において民間事業者等により設置される雨水貯留浸透施設の整備計画について、都道府県知事等による認定制度が創設され、認定計画に係る施設に対する国等による設置費用の補助等、各種支援制度を拡充することとされた（第 11 条、第 12 条及び第 16 条）。また、認定計画に係る施設について、認定計画に係る事業者の委託に基づく日本下水道事業団[29]による施設の設置等や、管理協定[30]に基づく地方公共団体による施設管理ができることとされた（第 18 条及び第 19 条）。

(3) 貯留機能保全区域の創設

特定都市河川流域において、河川に隣接する土地等で河川の氾濫水や雨水を一時的に貯留する機能を有する土地のうち、都道府県知事等が都市浸水の拡大を抑制する効用があると認める区域を貯留機能保全区域として指定するとともに、当該区域における雨水等を一時的に貯留する機能を阻害する盛土等の行為は事前に都道府県知事等に届け出なければならないこととされた。また、都道府県知事等は、同区域が有する都市浸水の拡大を抑制する効果を保全するため必要があると認めるときは、当該行為者に対して必要な勧告等をすることができることとされた(第 53 条及び第 55 条)。

(4) 浸水被害防止区域の創設

都道府県知事は、特定都市河川流域において、洪水又は雨水出水の発生時に建築物への浸水等により住民の生命等に著しい危害が生ずるおそれがある土地の区域で、一定の開発行為等を規制すべき区域を浸水被害防止区域として指定し、住宅、要配慮者利用施設等に係る一定の開発行為等を許可制とすることとされた（第 56 条、第 57 条、第 59 条、第 63 条、第 64 条、第 66 条及び第 68 条）。

２　水防法の改正

(1) 洪水浸水想定区域の指定対象拡大

洪水等による土地の浸水リスクの公表については、洪水予報河川又は水位周知河川を対象に、想定し得る最大規模の降雨（年超過確率1/1,000等）[31]により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を国土交通大臣又は都道府県知事が洪水浸水想定区域として指定し、公表していた。「令和元年東日本台風」では、堤防が決壊した都道府県管理の67河川

し、又はそのおそれがあるにもかかわらず、③河道又は洪水調節ダムの整備による浸水被害の防止が市街化の進展又は当該河川が接続する河川の状況若しくは当該都市部を流れる河川の周辺の地形その他の自然的条件の特殊性により困難なもの」という①～③の三つの要件を総合的に勘案し、その全てに該当する場合に指定することとされた。具体的には、①は市街化区域等（家屋が連坦した地域の中心部や役場の立地する地域を含む）の人口・資産が集積した区域を流れる河川と、②は洪水浸水想定区域の指定対象となる河川とされた。③は（ⅰ）流域内の可住地において市街化されている土地の割合がおおむね５割以上であり市街化が著しく進展している河川、（ⅱ）接続する河川からのバックウォーターや接続する河川への排水制限が想定される河川、（ⅲ）地形（狭窄部、天井川）や地質、貴重な自然環境や景勝地の保護等のため河床掘削や河道拡幅が困難な河川又は海面の干満差による潮位変動の影響により排水困難な河川のいずれかに該当する河川とされた。

29 「日本下水道事業団法」（昭和 47 年法律第 41 号）に基づく地方共同法人であり、地方公共団体からの要請に基づき、下水道の根幹的施設の建設や下水道に関する技術的支援等を行っている。

30 民間事業者等と地方公共団体で締結する雨水貯留浸透施設の管理に関する協定。

31 想定最大規模による洪水浸水想定区域は、日本を降雨特性が似ている15の地域に分け、それぞれの地域において観測された最大の降雨量（地域ごとの最大降雨量）により設定することを基本とされ、大半の河川で年超過確率1/1,000程度となっている。

のうち、43河川が洪水浸水想定区域の指定対象以外の中小河川であったことなどから、洪水浸水想定区域の指定対象となる河川に、特定都市河川浸水被害対策法に基づき指定された特定都市河川、一級河川又は二級河川で洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準[32]に該当するものを追加することとされた（第14条）。これにより、洪水浸水想定区域の指定及び公表の対象が中小河川まで拡大されることとなった。

(2) 要配慮者利用施設における迅速な避難の確保

洪水浸水想定区域の指定がされた場合、市町村は市町村地域防災計画[33]に、要配慮者利用施設を位置付け、当該施設の管理者等は避難確保計画[34]を作成し市町村に報告するとともに当該計画に基づき避難訓練を実施することが義務付けられているが、今回の改正により、当該避難訓練の結果の市町村長に対する報告が義務化され、市町村長は洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な勧告等を行えることとされた（第15条の３）。なお、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律についても、同様の改正がされている（Ⅱ９参照）。

３　建築基準法の改正

浸水被害防止区域における開発行為のうち、都道府県知事等の許可を受ける擁壁については、建築確認等を要しないこととされた（第88条）。

４　下水道法の改正

(1) 事業計画の記載事項の追加等

下水道事業の事業計画の記載事項に定めることができる事項として浸水被害の発生を防ぐべき目標となる降雨（計画降雨[35]）を追加し、計画降雨を定めた場合には、排水施設及び終末処理場の配置及び能力が当該計画降雨に相応していなければならないこととされた（第５条第２項、第６条、第25条の24第２項及び第25条の25）。

(2) 樋（ひ）門等の操作規則策定の義務化

公共下水道管理者等は、洪水等の発生時に河川等から排水施設への逆流を防ぐために設けられる樋（ひ）門等についての操作従事者の安全確保に配慮した操作規則を定めなければならないこととされた（第７条の２及び第31条）。

---

32 「国土交通省令で定める基準」については、「水防法施行規則」（平成12年建設省令第44号）第１条の２において「当該河川の周辺地域に住宅、要配慮者利用施設その他の洪水時に避難を行うことが想定される者が居住若しくは滞在する建築物又は避難施設、避難路その他の洪水時における避難の用に供する施設が存し、かつ、当該周辺地域の市町村の市町村長が当該周辺地域における洪水の発生のおそれに関する雨量、当該河川の水位その他の情報を入手することができること」とされた。なお、国は、このような指定対象河川の追加により、洪水浸水想定区域を設定する河川数を、2020年度現在の2,092河川から、2025年には約17,000河川とするＫＰＩ（重要業績評価指標）を設けている。

33 「災害対策基本法」（昭和36年法律第219号）に基づき市町村が作成する計画で、当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱等が定められており、浸水想定区域内に要配慮者利用施設（社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設）でその利用者の洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図る必要があると認められる施設が存在する場合には、当該施設の名称及び所在地を計画に定めることとしている。

34 洪水浸水想定区域、土砂災害警戒区域内等に存在する要配慮者利用施設に対して、作成が水防法等により義務付けられている計画であり、防災体制、情報収集及び伝達、避難の誘導、避難確保を図るための施設の整備、防災教育及び訓練の実施等について定めることとされている。

35 下水道の計画降雨について、法改正前は事業計画の添付書類の中で参考として記載されていた。今回の改正により、気候変動に伴う降雨量の増加の懸念や、近年の内水被害発生状況から、下水道における計画降雨を気候変動を考慮したものに見直すとともに、下水道による浸水対策の強化を図る必要があるため、事業計画に定めることができる事項とされた。

(3) 雨水貯留浸透施設の整備計画に係る認定制度

浸水被害対策区域[36]において民間事業者等が設置する雨水貯留浸透施設の整備計画について、公共下水道管理者による認定制度が創設され、認定された施設に対する国等による設置費用の補助等、各種支援制度を拡充することとされた（第 25 条の 10、第 25 条の 11 及び第 25 条の 15）。また、認定された施設の設置、設計及び工事の監督管理の業務は、認定計画に係る事業者の委託に基づき、日本下水道事業団が行うことができることとされた（第 25 条の 17）。

５　河川法の改正

(1) 権限代行制度の対象拡大

都道府県等が管理する河川において高度な改良工事等については国が行うことができるとした「権限代行制度」の対象河川に、市町村が管理する準用河川を追加するとともに、対象となる工事として、特定維持[37]を追加することとされた（第16条の５及び第100条）。

(2) ダム洪水調節機能協議会の創設

一級河川に設置された利水ダム等における事前放流等の洪水調節機能の向上を図るために、河川管理者（国土交通大臣）は当該利水ダムに係る水利使用許可を受けた者等により構成されるダム洪水調節機能協議会を設置することとされた（第 51 条の２）。また同様に、二級河川に設置された利水ダム等においても、河川管理者（都道府県知事等）は都道府県ダム洪水調節機能協議会を設置することができることとされた（第 51 条の３）。

６　都市計画法の改正

(1) 一団地の都市安全確保拠点施設の都市施設への追加

都市計画に定められるべき施設（都市施設）に、一団地の都市安全確保拠点施設[38]を追加することとされ、同施設については、特定公益的施設[39]や公共施設の位置及び規模、建築物の高さの最高限度若しくは最低限度等を都市計画に定めることとされた（第 11 条及び第 13 条）。

(2) 雨水貯留浸透施設等の地区施設への追加等

各地区レベルの都市計画を定めた地区計画における地区施設[40]に、街区における防災上必要な機能を確保するための避難施設、避難路、雨水貯留浸透施設等を追加するとともに、地区施設の配置及び規模等を定めた地区整備計画に、建築物の敷地の地盤からの高さの最低限度及び建築物の居室の床面の高さの最低限度を新たに定めることができることとされた（第 12 条の５第２項及び第 12 条の５第７項）。

---

36 都市機能が集積し、下水道のみでは浸水被害の防止が困難な地域において、公共下水道管理者である地方公共団体が条例で定める区域であり、当該区域内においては、民間設置の雨水貯留施設を公共下水道管理者が協定に基づき管理することや民間設置の排水設備に対する雨水貯留浸透機能の付加を義務付けることが可能となる。

37 災害発生時における河川の埋塞を防ぐため、高度の技術を要するもの又は高度の機械力を使用して実施することが適当であると認められたもの。災害等で堆積した河川の土石や流木等の排除が想定される。

38 水災害等の発生時に住民等の避難、滞在の拠点となる施設。

39 避難場所の提供、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供その他の災害発生時における居住者等の安全を確保するために必要な機能を有する集会施設、購買施設、医療施設、その他の施設。

40 改正前は主として街区内の居住者等の利用に供される道路、公園等を地区施設としていた。

７　防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律[41]の改正

住民の生命等を災害から保護するため、住居の集団的移転を促進することが適当であると国の同意を得て市町村が認める区域（移転促進区域）に浸水被害防止区域等[42]を追加することとされた（第１条）。

８　都市緑地法[43]の改正

建築行為等の許可制により都市における良好な自然環境となる緑地を現状凍結的に保全する区域（特別緑地保全地区）の地域地区としての市町村等の指定要件に、雨水貯留浸透地帯[44]として適切な位置等を有する区域を追加することとされた（第 12 条第１項第１号）。

９　土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の改正

土砂災害警戒区域の指定がされた場合、市町村は市町村地域防災計画に、土砂災害警戒区域内の一定の要配慮者利用施設を位置付け、当該施設の管理者等は、避難確保計画を作成し、当該計画に基づき避難訓練を実施しなければならないこととされているが、今回の改正により、当該避難訓練の結果の市町村長に対する報告が義務化され、市町村長は急傾斜地の崩壊等が発生するおそれのある場合、必要な勧告等を行えることとされた（第８条の２）。なお、水防法についても、同様の改正がされている（Ⅱ２(2)参照）。

10　附則

(1) 施行期日

本法律は一部を除き、公布の日から起算して６月を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされた[45]（附則第１条）。

(2) 検討

本法律施行後５年を目途として、改正後の各法律の規定について、その施行の状況等を勘案して検討を加え、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされた（附則第４条）。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、令和３年２月２日に国会に提出され、３月 23 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、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、同月 30 日に赤羽国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、31 日に質疑に入り、同日参考人[46]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、４月７日に質疑を終局した。

質疑終局後、採決の結果、本法律案は全会一致で原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、11 項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、翌８日の本会議において全会一致で可決され、参議院に送付された。

41　「防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律」（昭和 47 年法律第 132 号）

42　「等」は地すべり防止区域、急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害特別警戒区域。災害危険区域は改正前から対象となっている。

43　「都市緑地法」（昭和 48 年法律第 72 号）」

44　雨水を一時的に貯留し又は地下に浸透させることにより浸水による被害を防止する機能を有する土地の区域。

45　「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」（令和３年政令第 295 号）により、令和３年 11 月１日に全面施行。

46　山田正君（中央大学理工学部教授）、秋田典子君（千葉大学大学院園芸学研究科教授）、橋本淳司君（武蔵野大学客員教授、アクアスフィア・水教育研究所代表）及び磯部作君（元日本福祉大学教授・国土問題研究会副理事長）

２　参議院における審議経過

参議院では、4月14日、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌15日に赤羽国土交通大臣から趣旨説明を聴取した後、20日に質疑に入り、同日参考人[47]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、27日に質疑を終局した。

質疑終局後、採決の結果、本法律案は全会一致で原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、14項目からなる附帯決議が付された。

本法律案は、翌28日の本会議において、全会一致で可決され、成立した（令和３年法律第31号。公布は令和３年５月10日）。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　流域治水の考え方

(1) 流域治水の考え方を先駆的に取り入れた施策

近年の豪雨災害による被災箇所の再度災害防止のための改良復旧事業について、流域治水の考え方がどのように反映され具現化されているのかとの質疑があった。

これに対し、国土交通省から、近年、甚大な被害を生じた10水系においては、既に緊急治水対策プロジェクトを策定しており、流域治水の考え方を先駆的に取り入れているが、被害が生じた水系に限ることなく全国的に推進する必要があることから、令和３年３月30日に全国109全ての一級水系において、本川、支川、上流、下流などの流域全体を俯瞰（ふかん）し、国、都道府県、市町村、企業など、あらゆる関係者が協働をして取り組むべき対策を、緊急治水対策プロジェクトを包含する形で流域治水プロジェクトとして策定、公表した旨の答弁があった。また、本法律において、あらゆる関係者が責任を持って治水対策を協議、実行する協議会制度や、雨水貯留対策の強化、新たな土地利用規制などの措置をすることとし、こうした法的枠組みの活用によって、流域治水の一層の充実と効果的な推進を図る旨の答弁があった。[48]

(2) 従来の総合治水との相違

本法律で提唱されている流域治水と従来から一部の河川で行われている総合治水との違いについて質疑があった。

これに対し、国土交通省から、総合治水は、高度成長期以降著しい市街化が進み、宅地開発や舗装等により雨水の流出が増大したことに対応するため都市部の河川において取り組んできたのに対し、流域治水は、気候変動による降雨量の増大に対応するため、都市部のみならず全国の河川において取り組もうとするものである旨の答弁があった。また、具体的な取組内容を見ると、総合治水では、河川整備に加え、流域において開発に伴う雨水の流出増を相殺する調整池や河川管理者等が主体となった雨水貯留施設等の整備を進めてきたのに対し、流域治水では、河川整備を更に加速するとともに、流域のあらゆる関係者が協働し、降雨量の増大を踏まえたダムの事前放流や雨水貯留対策の強化、さらには、浸水リスクが特に高いエリアにおける立地規制なども対策メニューに加えて、総合的かつ多層的に進めていくものである旨の答弁があった。[49]

---

[47] 小池俊雄君（国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター長、東京大学名誉教授）、首藤由紀君（株式会社社会安全研究所所長）及び嶋津暉之君（水源開発問題全国連絡会共同代表）

[48] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第９号１頁（令3.4.2）岩井国土交通副大臣答弁

[49] 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第12号３頁（令3.4.22）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

(3) 流域水害対策協議会とダム洪水調節機能協議会との関係

特定都市河川浸水被害対策法の改正により設置される流域水害対策協議会と河川法の改正により設置されるダム洪水調節機能協議会との関係について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、ダム洪水調節機能協議会は、事前放流の推進を目的に、利水ダム等に対して費用を負担し権利を有しているダムの利水者と河川管理者等が協議するものであり、他方、流域水害対策協議会は、河川や下水道の管理者、流域の地方公共団体等の関係者が特定都市河川において講じるべき対策の協議を調整するものであるとされ、特定都市河川に利水ダムがある場合は、ダム洪水調節機能協議会において協議が調った利水ダムの活用について、流域水害対策協議会で取りまとめる対策に位置付ける旨の答弁があった[50]。

2　地方公共団体に対する国の支援

流域治水推進のため、国からの補助金等により、地方公共団体の財源を確保する必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策では計15兆円の事業費を想定しており、この大きな予算を活用し、完成までの期間を定めて集中的に実施する、そして、より集中させるために個別補助事業として、地方公共団体をしっかり応援していきたい旨の答弁があった[51]。

3　特定都市河川の指定

河川整備で被害防止が困難な都市河川に加えて、自然条件により被害防止が困難な河川を特定都市河川として追加対象としているが、当該被害防止が困難である河川の具体例、また、対象河川拡大の実施予定数について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、「令和元年東日本台風」等で、バックウォーター現象によって氾濫が発生しやすい本川と支川の合流点付近や、川幅が狭くなる狭窄部（きょうさくぶ）の上流側等の、現行の特定都市河川法で指定されていない多くの河川において、甚大な浸水被害が発生しており、本法律では、こうした自然条件にある河川を新たに本法の対象に追加することとし、現状の８水系64河川から、関係地方公共団体との調整を経て、数百程度の河川を指定することを想定している旨の答弁があった[52]。

4　浸水被害防止区域の指定促進策

浸水被害防止区域の指定は、対象区域内での土地利用規制等が可能となるため、土地所有者の理解を得ることが容易ではないと想定されることを踏まえ、円滑に指定を進めるための対策について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、浸水被害防止区域は、浸水被害が頻発する危険な土地に住宅や要配慮者施設の建築等を行う際に、かさ上げ等の措置を求めるものであり、土地所有者等の理解を得ることが重要であることから、本法律においては、知事が区域を指定する際、土地所有者や市町村長等から意見を聴取し、地域の意向を十分に把握する仕組みとしている旨の答弁があった。また、実際の運用に当たっても、流域水害対策協議会等を通じて、想定される浸水深や頻度等の土地ごとの水害リスクを専門的、客観的データによって示すとともに、住民等の命を守るためには

---

[50] 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号４頁（令3.4.27）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[51] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号3-4頁（令3.4.7）赤羽国土交通大臣答弁

[52] 第204回国会衆議院会議録第14号7-8頁（令3.3.23）赤羽国土交通大臣答弁

区域指定をして、かさ上げ等の安全措置が必要であることについて、土地所有者等の理解が得られるよう努めたい旨の答弁があった。[53]

５　水害リスク情報の活用

(1) 水害リスク情報の拡充

想定最大規模の降雨だけではなく、住民に身近な発生頻度の高い水害リスク情報についても周知する必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、今後は、想定最大規模降雨のみならず、中高頻度の降雨、例えば10年や30年に一度程度発生する降雨を想定した場合の水害リスク情報等を新たに作成し、流域の全ての地方公共団体が参画する流域治水協議会[54]等を通じて、まちづくり等における活用を促す旨の答弁があった[55]。

(2) 要配慮者利用施設における避難

災害リスクの高いエリアに位置する要配慮者利用施設の避難の在り方について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、高齢者施設の避難は、多くの時間と多くの支援要員の確保が必要となり、利用者の身体的負担も大きいことから、避難自体をしなくてもよいように、施設を災害リスクの低いエリアに建てるよう誘導することや、容易に避難できるように施設内に垂直避難場所を確保することが重要であるとした上で、こうした対応が取られていない施設では訓練等を重ねて避難の実効性を確保することが重要となるため、本法律は、施設管理者が避難確保計画に災害の種類に応じたふさわしい避難先や避難支援要員の確保方策を適切に定めることができるよう、市町村の助言を受けることができる仕組みを設けることとし、引き続き、厚生労働省と連携して、高齢者施設等の利用者の安全を確保する取組を進めたい旨の答弁があった[56]。

(3) 洪水予測の高度化

流域が一体となった洪水予測の高度化に向けた国土交通省の取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、国等が発表する洪水予報は、水防法に基づき、洪水予報河川を対象に発表しており、気象庁の予測降雨データ等を活用し、３時間先までの予測水位を提供してきたものの、より早い段階から災害対応や避難行動を取ることができるよう、令和３年出水期から、最新技術を活用し、全ての国管理の洪水予報河川において、６時間先までの予測水位を提供する旨の答弁があった。また、国管理の本川、都道府県管理の支川を通じた水系全体の一体的な洪水予測を行うことで、国及び都道府県の双方にメリットがあり、水系一貫の洪水予測の早期実用化を目指して、計算手法の検討等を進めており、このような洪水の予測の高度化に当たっては、国自らによる技術開発だけでなく、優れた民間技術についても積極的に活用し、地方公共団体の災害対応や住民等の避難に役立つ情報の更なる充実に努めたい旨の答弁があった。[57]

---

[53] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号28頁（令3.4.7）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[54] 流域治水を計画的に推進するため河川管理者、下水道管理者、都道府県及び市町村等からなる協議会。全国109全ての一級河川で設置されている。

[55] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第９号5-6頁（令3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[56] 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第12号８頁（令3.4.22）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[57] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第９号６頁（令3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

６　防災集団移転促進事業の円滑化

本法律により、対象となる区域が追加され、事前防災としての活用が促進されることとなった防災集団移転促進事業における、これまでの実績を踏まえた今後の円滑な実施に向けた取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、住み慣れた土地を離れたくないという住民も多く合意形成が難しかった、また、防災集団移転に関する経験やノウハウに乏しい市町村にとっては計画の策定から事業実施まで非常に負担が大きかった等の地域の声を踏まえ、市町村の負担の軽減を図りつつ、危険なエリアからの移転が少しでも進むよう、令和２年度からは、移転する住宅の戸数要件を 10 戸以上から５戸以上に緩和するとともに、住民の意向把握や説明会の開催等に要する費用についても、新たに補助対象に追加した旨の答弁があった。また、本法律においては防災集団移転特別措置法を改正し、土砂災害特別警戒区域等の災害を特に警戒すべき区域においては、市町村が改めて災害危険区域を指定しなくても事業を実施することができるよう対象区域の拡大を行うとともに、市町村から申出等があった場合には、都道府県や都市再生機構が計画の策定や事業の実施をできることとされており、地域の意向を聞きながら、必要な場合には国の職員も派遣する等、地域の取組をしっかりと支援したい旨の答弁があった。[58]

７　事前放流の今後の取組等

利水ダムの事前放流のための治水協定締結の進捗状況や、今回の法改正を踏まえ効果的な事前放流の実施を拡大させていくための今後の取組について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、事前放流については、水系ごとに河川管理者と利水ダム管理者等との協議の場を設置し、治水協定に合意して実施しており、令和３年４月１日時点で、一級水系では、ダムのある 99 水系全てで治水協定を締結し、令和２年６月から事前放流の運用を開始、二級水系では、約 320 水系において治水協定の締結に合意[59]し、令和３年の出水期までには順次運用を開始する予定である旨の答弁があった。また、今後は、より効果的な事前放流を実施できるよう、法定協議会の場も活用し、利水ダムにおいて事前の放流量を多くするための放流管の増設等の施設改良、河川管理者と利水ダム管理者等が放流量について機動的に調整できる情報収集システムの整備に取り組むとともに、事前放流で確保した容量を活用して下流の水位を最も低下させることができるようダムの操作方法を見直すこと等についても、法定協議会において関係利水者と調整しつつ、検討する旨の答弁があった。[60]

８　内水氾濫対策

(1) 下水道における対策

下水道整備による内水氾濫対策の必要性について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、近年、市街地に降った雨が排除できない内水氾濫が全国各地で頻発しており、浸水被害が発生した箇所を優先して雨水幹線や雨水ポンプ場の整備といった下水道の内水対策を実施しているが、令和元年度までの整備状況は、５年に一度程度の大雨に対して下水道による雨水排除が必

---

[58] 第 204 回国会衆議院国土交通委員会議録第９号 3-4 頁（令 3.4.2）榊政府参考人（国土交通省都市局長）答弁

[59] ダムのある 355 水系のうち、海に近い位置のダムのように事前放流の効果が見込めないダムしかない水系を除いた 321 水系において、治水協定が合意されている（令和３年５月 26 日時点）。

[60] 第 204 回国会衆議院国土交通委員会議録第９号３頁（令 3.4.2）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

要な地域のうち約60%にとどまっており、未整備地域における整備を加速する必要がある旨の答弁があった。また、気候変動により将来の降雨量が増加することを考慮すると、整備が完了した区域も含め、事前防災の考え方に基づいた整備を行う必要があり、今後は地区ごとの浸水リスクを評価し、都市機能の集積状況等に応じてめり張りのある整備目標をきめ細やかに設定して対応し、その際、防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策を活用する等、地方公共団体に対し、引き続き、必要な支援を行い、下水道における内水氾濫対策を推進していく旨の答弁があった。[61]

(2) 雨水貯留浸透施設整備の促進

特定都市河川流域における雨水貯留浸透施設整備に対する財政支援及び国有財産の無償貸付等について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、バックウォーター現象や水門閉鎖等により氾濫がしやすい河川において浸水被害の防止、軽減を図るためには、雨水の河川への流出を抑制する雨水貯留浸透施設の整備促進が有効な手段の一つであるとされ、本法律により、このような自然条件の河川を対象に、雨水貯留浸透施設の整備への支援を強化することとしており、具体的には、地方公共団体による雨水貯留浸透施設の整備費用に対する財政支援の割合を３分の１から２分の１に引き上げるとともに、まとまった国有地の活用により迅速かつ効率的に雨水貯留浸透施設の整備を進めることができるよう、国有地を無償で貸し付け、又は譲与することができることとする旨の答弁があった。また、雨水貯留浸透施設の整備主体でもある地方公共団体に対し、現在未活用の国有地の位置や面積を示したリストを提示することや、整備によりどの地域の浸水被害が軽減されるかを簡便に把握する手法を助言すること等により、地方公共団体の取組を促進する旨の答弁があった。[62]

９　一団地の都市安全確保拠点施設の機能等

一団地の都市安全確保拠点施設の機能と想定される施設数について質疑があった。

これに対し、国土交通省から、一団地の都市安全確保拠点施設は、浸水等の災害リスクがある地域において、災害発生時に地域の居住者等が避難し、安全を確保するための拠点となる施設で、具体的には、災害時の避難路や避難場所、避難された方の診療の場となる医療施設、生活関連物資を供給する店舗等を一体に備えた施設を都市計画に位置付ける旨の答弁があった。また、施設の数の見込みについて、浸水想定区域の広がり方等想定される災害の規模や範囲、災害のおそれのある地域に居住又は滞在する人口の規模、他の避難所、避難場所の配置状況等、地域の実情を踏まえ、災害時の安全を確保する上で地方公共団体が必要と認めた場合に整備されるものであり、流域ごとにいくつの施設を整備するか、国として、特段決めているわけではない旨の答弁があった。[63]

10　線状降水帯の予測

気象庁における線状降水帯予測の精度向上のための取組について質疑があった。

これに対し、気象庁から、線状降水帯の予測精度を向上させるためには、線状降水帯の

---

[61] 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号11頁（令3.4.27）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[62] 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第13号6頁（令3.4.27）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

[63] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号26頁（令3.4.7）榊政府参考人（国土交通省都市局長）答弁

発生と関連の深い水蒸気の正確な把握が重要な要素の一つであり、水蒸気の正確な把握のため、令和２年度第３次補正予算により、洋上観測の強化やアメダスへの湿度計の導入等の取組を進めている旨の答弁があった。また、これに加えて、大学、研究機関とも連携をして予測技術の高度化を図っていくとともに、今回の水蒸気観測の効果を詳細に分析し、更なる精度向上のために、最新の技術を活用した観測の強化等についても引き続き検討をしていく旨の答弁があった[64]。

Ⅴ　今後の主な課題

本法律による改正内容は多岐にわたり、また、流域治水は流域のあらゆる関係者で取り組むものであることから、施策を円滑に実行するため、住民、地方公共団体等への入念な説明を要する等今後検討すべき課題が多く存在すると考えられる。そこで、以下、国会審議での質疑や衆参両院の委員会で付された附帯決議の内容を踏まえ、今後検討すべき主な課題について整理する。

１　特定都市河川の指定

現在、特定都市河川は、８水系 64 河川で指定がなされているが、本法律で指定対象が全国に拡大されたことを踏まえ、流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の指定を積極的に進める必要がある。

今回の改正で、認定計画に基づく雨水貯留浸透施設の整備や浸水被害防止区域の指定による土地利用規制等が可能となるが、その対象区域は特定都市河川流域に限られており、特定都市河川の指定が進まなければ、創設及び拡充された制度が十分に活用されないおそれがある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議において、「流域治水の取組を強力に推進するため、特定都市河川の積極的な指定に努める」ことを求める旨の内容が盛り込まれており、地方部の河川も含め、特定都市河川の指定をどのように進めるかが課題となる。

２　地域住民等の意向への配慮

流域治水は流域の関係者全員が協働して取り組む必要があることから、流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、地域住民等の意向に十分配慮するとともに、国の積極的な周知により住民との協働を推進する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議において、「流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、流域治水に係る計画のための協議会で住民、ＮＰＯ等の多様な意見の反映を促す等により地域住民等の意向が十分配慮される」よう環境整備に努めることを求める旨の内容が盛り込まれており、流域水害対策計画の策定に当たり、住民参加の仕組みを導入する等、地域住民が自らの知見を発揮していくための環境作りが課題となる。

３　浸水被害防止区域及び貯留機能保全区域の指定

浸水被害防止区域及び貯留機能保全区域の指定は、土地利用に対して一定の制限を課すこととなる。そのため、指定対象地域の土地所有者等の理解を得ることは容易ではなく、円滑な指定をどのように進めるかが課題となる。

浸水被害防止区域と同様に、災害リスクの高い地域に土地利用制限等を課す土砂災害特別警戒区域においては、土地の価格低下への懸念等を理由とする住民の反対への対応に時間を要し、制度創設当時は十分な指定が進ま

[64] 第 204 回国会衆議院国土交通委員会議録第 10 号 14 頁（令 3.4.7）長谷川政府参考人（気象庁長官）答弁

なかった[65]。浸水被害防止区域においても、同様の反対は想定される。国土交通省は、土地ごとの水害リスクを専門的、客観的データによって示し、住民等の命を守るためには区域指定が必要であることについて、土地所有者等の理解が得られるよう努めたい[66]旨答弁しているが、今後、指定の促進に向けた具体策を提示する必要がある。

また、貯留機能保全区域について、国土交通省は、「指定促進に当たっては土地所有者の御理解が不可欠であり、制度の意義等を丁寧に説明するとともに、土地所有者への支援策についても、今後、関係省庁と連携しながら検討[67]」する旨答弁しているが、今後、具体的な支援策を提示する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、浸水被害防止区域や貯留機能保全区域の円滑な指定に向け、ガイドラインの策定や地方公共団体に対する必要な助言等の支援を求める旨の内容が盛り込まれている。

４　要配慮者利用施設への助言等を行う市町村への支援

本法律により、要配慮者利用施設における避難確保の実効性を高めるため、市町村による助言等が可能となった。しかし、市町村によっては、適切な助言等を行うためのノウハウの蓄積や人材の専門性が十分でない場合も想定され、市町村の負担を軽減するための国の支援が不可欠であると考えられる。

参議院の委員会に出席した参考人から、避難確保計画、避難訓練の報告を受けて、それが適切で実効性があるかの判断を、必ずしも専門的知識を持つわけではなく、人員的にも限りのある市町村の職員が行うのは容易ではなく、市町村への専門的な支援、人的支援は不可欠である旨の発言[68]があり、今後どのように市町村の負担を軽減し、施設利用者の安全を確保していくのか、国の取組に注視する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、要配慮者利用施設における逃げ遅れによる人的被害を繰り返さないよう、厚生労働省と連携し、同施設へ助言等を行う市町村に対して必要な支援を行うことを求める旨の内容が盛り込まれている。

５　治水事業とまちづくりの連携

本法律では、都市施設に、一団地の都市安全確保拠点施設を追加[69]するなど、まちづくりの観点からも浸水被害を減少させる対策を推進することとされている。しかし、河川整備は河川整備計画等、まちづくりは都市計画等のように、治水とまちづくりは別々の計画に基づいて進められており、今後、適切な連携及び調整が必要になる。

衆議院の委員会に出席した参考人から、治水事業計画は超長期であるのに対し、まちづくりは５年、10年単位で進められ、そのスピード感は非常に速い。治水とまちづくりのスピード感、時間スケールの違いをどのように埋めて効果的な治水対策を行うかということはまだまだ検討の余地が残されている旨の発

---

65 国土交通省「土砂災害防止法　平成23年度　政策レビュー結果（評価書）」（平成24年３月）〈https://www.mlit.go.jp/common/000206272.pdf〉（参照2021.11.29）

66 前掲注53を要約。

67 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第10号26-27頁（令3.4.7）井上政府参考人（国土交通省水管理・国土保全局長）答弁

68 第204回国会参議院国土交通委員会会議録第11号４頁（令3.4.20）首藤参考人（株式会社社会安全研究所所長）意見陳述

69 Ⅱ６(1)参照

言[70]があり、流域全体が一体となった治水を推進するための今後の国の取組に注視する必要がある。

衆参両院の委員会で付された附帯決議においては、流域治水に関する施策の決定及びその実施に当たっては、まちづくりとの連携が十分に図られるよう努めることを求める旨の内容が盛り込まれている。

[70] 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第８号3-4頁（令3.3.31）秋田参考人（千葉大学大学院園芸学研究科教授）意見陳述

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員
岡　田　　朋　和
工　藤　　佑　将
（環境調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯
Ⅱ　法律の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、第204回国会（常会）において、令和３（2021）年５月26日に成立し、６月２日に公布された「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和３年法律第54号。以下「本法律」という。）について、法律案提出の背景及び経緯、法律の概要、国会での審議経過を概観した上で、主な質疑・答弁の概要を説明し、最後に本法律施行における主な課題について考察する。

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯

１　2050年カーボンニュートラルをめぐる国内外の動き

近年、世界中で気象災害が頻発しており、我が国においても毎年のように豪雨等による災害が発生している。この気象災害の激甚化は地球温暖化が一因とされており、将来世代にわたる影響が懸念されている。

こうした気候変動問題に対処するため、2015年にフランスのパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（ＣＯＰ21）において、パリ協定が採択され、世界共通の長期目標として、世界全体の平均気温上昇を工業化以前より２℃高い水準を十分下回るものに抑えるとともに、1.5℃高い水準までに制限するための努力を継続することなどが設定された。

この長期目標について、気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change　以下「ＩＰＣＣ」という。）[1]が2018年10月に公表した「1.5℃特別報告書」では、1.5℃と２℃上昇との間には、生じる影響に有意な違いがあることが示されるとともに、平均気温上昇が1.5℃を大きく超えないようにするためには、2050年前後には世界のＣＯ２排出量が正味ゼロ（カーボンニュートラル）となっていることが必要であること等が示された。

その後、多くの国や地域などで2050年までにカーボンニュートラルを目指すことを表明する動きが強まり、これまでに表明した国や

[1] ＩＰＣＣは、気候変動に関連する科学的、技術的及び社会・経済的情報の評価を行い、得られた知見を政策決定者を始め広く一般に利用するため、世界気象機関（WMO）及び国連環境計画（ＵＮＥＰ）により1988年に設立された。ＩＰＣＣは195の国・地域が参加する政府間組織であり、５～７年ごとに評価報告書、不定期に特別報告書などを作成・公表している。ＩＰＣＣの報告書は、数多くの既存の文献を基に議論され、最終的に多くの科学者、政府がレビューすることにより取りまとめられている。（令和２年版環境白書）なお、現在第六次評価報告書の策定が進められており、2021年８月には気象科学等の自然科学的根拠を示す第Ⅰ作業部会（ＷＧ１）の報告書が承認・受諾された。2022年には第Ⅱ、第Ⅲ作業部会報告書が順次公表されるとともに、同年９月には統合報告書が公表される予定である。

地域は140近くになっている[2]。

我が国は、令和元(2019)年６月に「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」を閣議決定し、今世紀後半のできるだけ早期に脱炭素社会を目指すことを掲げたが、カーボンニュートラルの実現については、具体的な時期を示さないままとなっていた。一方、地域では「2050 年までのＣＯ２排出量実質ゼロ」を目指す「ゼロカーボンシティ」を表明する地方公共団体が増加し、人口規模で既に１億人を超えており、また、企業においても、環境、社会、企業統治を重視するＥＳＧ金融の進展に伴い、気候変動に関する情報開示や目標設定などの「脱炭素経営」の取組が広がるなど、2050 年カーボンニュートラル実現に向けた取組を進める動きが大きくなっていた。

２　菅内閣総理大臣による 2050 年カーボンニュートラル宣言

こうした中、菅内閣総理大臣は、令和２(2020)年 10 月 26 日に行われた所信表明演説において、「2050 年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち 2050 年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」[3]ことを宣言した（以下「2050 年カーボンニュートラル宣言」という）。

以上のように、パリ協定の締結、ＩＰＣＣによる 1.5℃特別報告書の公表、そして 2050 年カーボンニュートラル宣言など、我が国の地球温暖化対策を取り巻く状況は大きく変化している。また、持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）を踏まえ、環境・経済・社会の統合的向上を図っていくことが地球温暖化対策を推進する上でも重要と考えられている中、2050 年カーボンニュートラルを実現していくためには、我が国の地球温暖化対策の中心的な役割を担う枠組みである「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成 10 年法律第 117 号。以下「地球温暖化対策推進法」という。）にこうした観点を位置付け、同法が 2050 年までの脱炭素社会の実現を牽(けん)引することを明確にし、事業者・地方公共団体・国民等のあらゆる主体の取組に予見可能性を与え、その取組とイノベーションを促進することが期待されるようになった。

３　2050 年カーボンニュートラルに向けた地域及び企業の取組に関する課題

また、2050 年カーボンニュートラルを実現するためには、地域や企業の取組をより一層進めていくことが必要とされている。

地域の脱炭素化を進めていくためには、地域資源である再生可能エネルギーの活用が重要となっているが、再生可能エネルギー事業に対しては、施設設置をめぐる景観悪化などの地域トラブルも見られるなど、地域における合意形成が課題となっている。このため、地域の合意形成を円滑化しつつ、地域の脱炭素化を促進すること等が求められている。

企業においても、脱炭素経営の促進に向け、その温室効果ガス排出量情報のデジタル化・オープンデータ化を進めることが求められているが、地球温暖化対策推進法上の温室効果ガスの排出量に係る算定報告公表制度には、現状では、紙媒体を中心に報告が行われ報告から公表まで約２年を要していること、企業単位の情報は公表されるが事業所単位の情報は開示請求の手続を経なければ開示されない仕組みとなっていることなどの課題がある。このため、本制度における情報の活用を一層促すための措置等が必要とされている。

---

[2] 気候変動対策推進のための有識者会議報告書（令和３年 10 月 26 日）参考資料

[3] 第 203 回国会衆議院本会議録第１号６頁（令和２.10.26）

４　地球温暖化対策の推進に関する制度検討会における検討

平成 28（2016）年の地球温暖化対策推進法改正において、「政府は、平成 31 年までに、長期的展望に立ち、国際的に認められた知見を踏まえ、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法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」（地球温暖化対策推進法附則第４条）と規定されたことから、環境省においては、令和元（2019）年度に「地球温暖化対策推進法施行状況検討会」を開催し、地球温暖化対策推進法の施行状況を点検し、検討を深める際の視点を整理した。

この検討会の検討を土台として、2050 年カーボンニュートラル宣言など前回の地球温暖化対策推進法改正後の気候変動等をめぐる国内外の環境変化も踏まえ、今後の地球温暖化対策に関する法制上の措置を始めとする制度的対応の在り方について検討するため、令和２（2020）年 11 月５日に「地球温暖化対策の推進に関する制度検討会」が環境省に設けられた。同検討会は、自治体や事業者からのヒアリングを行いつつ、同年 12 月 21 日まで計４回開催され、取りまとめが行われた。

同取りまとめは、①パリ協定の目標や脱炭素社会の実現などを法律に位置付けるとともに、2050 年カーボンニュートラルを法律に位置付けることを検討すること、②再生可能エネルギーを活用した脱炭素化プロジェクトの促進検討区域、地域の環境保全への配慮事項等を新たに地方公共団体実行計画[4]に位置付けるとともに、これらの事項に適合した事業を市町村が認定することができることとし、認定事業について許認可手続等の一本化などの支援を行うこと、③事業者による温室効果ガス排出量の報告は、電子システムによることを原則とし、また、事業所等の情報について開示請求の手続なく公表されるものとすることを求めた。

５　法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、令和３（2021）年３月２日、「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

Ⅱ　法律の概要

本法律は、我が国における脱炭素社会の実現に向けた対策の強化を図るため、①パリ協定・2050 年カーボンニュートラル宣言等を踏まえた基本理念の新設、②再生可能エネルギーを活用した地域脱炭素化促進事業を推進するための計画・認定制度の創設や③脱炭素経営の促進に向けた企業の排出量情報のデジタル化・オープンデータ化の推進等の措置を講じようとするもので、その概要は次のとおりである（上記①については２、②は４～12、③は 13、14 でそれぞれ説明する）。

１　定義の変更等

(1) 地球温暖化対策の定義の変更

これまで「地球温暖化対策」とは、温室効果ガスの「排出の抑制」等の施策と定義されていた。この場合、活動量当たりの二酸化炭素排出量が改善した一方で、改善分を超える電力使用量の増加により結果として排出量が増加した場合等も含まれ得る。

これに対し、本法律においては、2050 年カーボンニュートラル宣言を踏まえ、2050 年ま

[4] 地球温暖化対策計画に即して、地方公共団体がその事務及び事業に関して策定する、温室効果ガスの排出量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する実行計画である。同計画は、当該地方公共団体自身の事務及び事業に関する温室効果ガスの排出量削減等の措置に関する計画である事務事業編と、当該地方公共団体が所掌する区域全体についてそれぞれの自然的社会的条件に応じて温室効果ガス排出抑制等の施策を総合的に定める区域施策編で構成されている。

での脱炭素社会の実現を基本理念として位置付けることとしたため、地球温暖化対策の定義においても、「排出の抑制」を絶対的な排出量の削減を意味する「排出の量の削減」に改めることとした（第２条第２項[5]）。

(2) 地域脱炭素化促進事業の定義の追加

地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化促進事業の計画・認定制度の創設に伴い、同制度に係る「地域脱炭素化促進事業」についての定義が追加された（第２条第６項）。

「地域脱炭素化促進事業」とは、太陽光、風力等の再生可能エネルギーであって地域の自然的社会的条件に応じて当該地域の社会経済活動等に伴い発生する温室効果ガス排出量削減等（地域の脱炭素化）を行うための施設[6]として、環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定めるものの整備及び電気の地産地消などその他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業であり、再生可能エネルギー施設をめぐる近隣住民とのトラブル防止など地域の環境の保全のための取組並びに地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組を併せて行うものとしている。

２　基本理念の新設

地球温暖化対策の推進は、パリ協定の２℃・1.5℃目標を踏まえ、環境の保全と経済及び社会の発展を統合的に推進しつつ、我が国における 2050 年までの脱炭素社会の実現を旨として、国民、国、地方公共団体、事業者、民間の団体等の密接な連携の下に行われなければならないものとする基本理念を新設した（第２条の２）。

これにより、法が 2050 年までの脱炭素社会の実現を牽引（けん）することを明確にし、事業者・地方公共団体・国民等のあらゆる主体の取組に予見可能性を与え、その取組とイノベーションを促進していくこととしている。

なお、カーボンニュートラルの実現には、国民の理解や協力が大前提であることを明示するため、関係者を列記する規定部分の先頭に「国民」を位置付けている。

３　国の責務の拡充

従来から、国は、温室効果ガスの排出量の削減等のための地方公共団体の施策を支援し、事業者や国民あるいは民間団体等の温室効果ガスの排出等抑制に係る活動促進のための施策や普及啓発、技術的な助言等を行うこととされている。

本法律では、これらに加え、金融措置、予算措置やエネルギー課税等による「必要な資金の確保」を追加することとした（第３条第３項）。

４　地方公共団体実行計画等

(1) 実行計画制度の拡充

従来から、都道府県及び指定都市等（政令指定都市・中核市）の実行計画では、政府の地球温暖化対策計画に即して、区域の自然的社会的条件に応じて、再生可能エネルギー利用促進等の施策を記載することとされているが、各施策の実施目標についての設定は求められていなかった。また、指定都市等以外の市町村については、再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定める義務はなかった。

本法律では、実行計画の実効性を高めるため、都道府県及び指定都市等の実行計画に記載する事項として法第 21 条第３項各号に規

[5] 以下、「Ⅱ　法律の概要」中の各条項は、改正後の地球温暖化対策推進法の条項を指す。

[6] 太陽光発電施設、地熱発電施設など地域の自然的社会的条件に適した再生可能エネルギーを活用した施設を想定している。

定する施策の実施目標を追加[7]したほか、指定都市等以外の市町村についても、実行計画において、再生可能エネルギー利用促進等の施策と施策の実施目標を定めるよう努めることとした（第21条第４項）。

そして、市町村が再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定める場合には、地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項として、事業の対象となる区域（以下「促進区域」という。）、地域環境の保全のための取組や地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組等について定めるよう努めることとした（第21条第５項）。

(2) 促進区域の設定に関する基準

市町村が促進区域を定める場合には、環境保全に支障を及ぼすおそれがないものとして環境省令で定める区域の設定に関する基準[8]に従い、かつ、都道府県が促進区域の設定に関する環境配慮基準を定めた場合[9]は当該基準に基づき定めることとした（第 21 条第６項）。

(3) 地方公共団体実行計画協議会における協議の義務付け等

本法律では、地域の合意形成のプロセスとして、都道府県や指定都市等が実行計画において再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項や促進区域の設定に関する基準を定める場合、又は指定都市等以外の市町村が実行計画において再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項若しくは地域脱炭素化事業の促進に関する事項を定める場合において、地方公共団体実行計画協議会（後述６参照）が組織されているときは、当該協議会における協議をしなければならないものとされた（第21条第12項）。

同様に、地域の合意形成のプロセスとして、住民その他利害関係者や関係地方公共団体の意見聴取（第21条第10項及び第11項）を行うこととしている。

５　農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律の特例

現行、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」（平成25年法律第81号。以下「農山漁村再生可能エネルギー法」という。）では、農山漁村に豊富に存在する資源を再生可能エネルギー発電に活用し、農山漁村の活性化を図るとともに、エネルギー供給源の多様化に資するための特例制度が設けられている[10]。

本法律では、市町村が地方公共団体実行計画の地域経済及び社会の持続的発展に資する取組として、地域脱炭素化促進事業と併せて「農林漁業の健全な発展に資する取組に関する事項」を定めた場合、それが農山漁村再生可能エネルギー法に基づく再生可能エネルギーの促進に関する基本方針に適合するときは、当該実行計画を同法による基本計画とみなし関連法に基づく許可又は届出手続の一本化等

---

[7] 各区域の自然的社会的条件に適した太陽光等の再生可能エネルギーの利用の促進に関する事項、温室効果ガスの量がより少ない製品及び役務の利用その他のその区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出量の削減等に関して行う活動の促進に関する事項等

[8] 自然公園法の特別保護区など、区域を定める際に全国一律に考慮すべき事項を含め国の方針を定めることが想定されている。

[9] 都道府県は、実行計画において、地域の自然的社会的条件に応じた環境の保全に配慮し、環境省令で定めるところにより、促進区域の設定に関する基準を定めることができることとされた（第21条第６項及び第７項）。

[10] 農山漁村再生可能エネルギー法に基づく基本的な方針に基づき、市町村は基本計画を策定することができ、この基本計画に基づく関連設備整備計画の認定を受けた事業者には、農地法、酪肉振興法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法及び温泉法の許可又は届出手続の一本化や、市町村による所有権移転等促進計画の作成・公告による農林地等の権利移転の一括処理などの特例が設けられている。

の特例を適用することとした(第21条の２)。

６　地方公共団体実行計画協議会を組織できる主体の拡充等

従来から、都道府県及び指定都市等は実行計画の策定に当たり地方公共団体実行計画協議会を組織することができるとされている[11]。

本法律では、市町村についても再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定めることが新たに求められていることから、協議会を組織できる主体を市町村全体に広げることとされた（第22条第１項)。

あわせて、新たに地域脱炭素化促進事業が規定されることから､「地域脱炭素化促進事業を行うと見込まれる者」を協議会の構成員として追加することとした（第22条第２項)。

さらに、協議会において協議が調った事項については、その構成員は協議結果を尊重しなければならないものとした(第22条第４項)。

７　地域脱炭素化促進事業計画の認定等

(1) 地域脱炭素化促進事業計画の認定申請

地域脱炭素化促進事業を行おうとする者は、単独で又は共同して、地方公共団体実行計画協議会が組織されているときは当該協議会における協議を経て、環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定めるところにより、下表の事項を記載した地域脱炭素化促進事業計画を作成し、地方公共団体実行計画を作成した市町村(以下｢計画策定市町村」という。)の認定を申請することができることとした（第22条の２第１項及び第２項)。これは、地域脱炭素化事業の円滑化のための関係許認可手続等の一本化といった政策的な支援を受けるための基礎となるものである。

事業計画の記載事項

①　申請者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあってはその代表者の氏名
②　地域脱炭素化促進事業の目標（温室効果ガスの排出量の削減等に関する目標を含む。)
③　地域脱炭素化促進事業の実施期間
④　地域脱炭素化促進施設の種類及び規模その他の当該施設の整備内容
⑤　④の整備と一体的に行う地域の脱炭素化のための取組内容
⑥　④の整備及び⑤の取組の用に供する土地の所在、地番、地目及び面積又は水域の範囲
⑦　④の整備及び⑤の取組の実施に必要な資金の額及びその調達方法
⑧　④の整備と併せて実施する次の取組 ・地域の環境保全のための取組 ・地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組
⑨　その他環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定める事項

(2) 事業計画の認定

計画策定市町村は、申請された事業計画の内容が地方公共団体実行計画に適合するものであること、当該事業計画に記載された地域脱炭素化促進事業が円滑かつ確実に実施される見込みがあること等の要件を満たしているときは認定することとした(第22条の２第３項)。

８　温泉法等の特例

地域脱炭素化促進事業計画の実施の円滑化を図るため、認定地域脱炭素化促進事業者[12]が認定された当該事業計画に従って行う行為については、「温泉法」(昭和23年法律第125号）の許可（土地の掘削等の許可）があったものとみなす等の特例が設けられた。認定事業者が認定事業計画に従って行う地域脱炭素化促進施設の整備に関する関係許認可手続を一本化することで許可権者ごとの申請を行う負担を軽減することとした（手続のワンストップ化）(第22条の５から10まで)。

---

[11] これまで、地方公共団体実行計画を策定しようとする都道府県及び指定都市等、地球温暖化防止活動推進員、地域地球温暖化対策防止活動推進センター、事業者、住民が構成員として明記されていた。

[12] 地域脱炭素化促進事業計画の内容が、地方公共団体の実行計画に適合する等の要件に該当するとして計画策定市町村に認定された事業者

９　環境影響評価法の特例

「環境影響評価法」(平成９年法律第 81 号)は、大規模で環境に著しい影響を及ぼすおそれがある事業について配慮書[13]の手続を行うこととしているが、促進区域の設定に関する配慮基準を定めている都道府県内の区域は、既に配慮書の手続の趣旨にのっとった環境への配慮が担保された区域となっていると考えられる。そのため、促進区域の設定に関する環境配慮基準を定めている都道府県内の区域内において、認定地域脱炭素化促進事業者が、認定地域脱炭素化促進事業計画に従って地域脱炭素化促進施設の整備を行う場合には、配慮書の規定は適用せず、その手続を省略できることとした（第 22 条の 11)。

10　援助

地域脱炭素化促進事業の運用を適正かつ円滑に進めるため、国及び都道府県は、市町村に対し、地方公共団体実行計画の策定及びその円滑かつ確実な実施に関し必要な情報提供や助言等を行うよう努めることとした（第 22 条の 12)。

11　指導及び助言

計画策定市町村は、認定地域脱炭素化促進事業者に対し、認定地域脱炭素化促進事業計画に従って行われる地域脱炭素化促進施設の整備、地域脱炭素化促進施設の整備と一体的に行う地域の脱炭素化のための取組、地域脱炭素化促進施設の整備と併せて実施する地域の環境保全のための取組等の実施に関し、必要な指導及び助言を行うものとした(第 22 条の 13)。

12　報告徴収

計画策定市町村の長は、認定地域脱炭素化促進事業者に対し、前記 11 に係る整備・取組の実施状況について報告を求めることができることとした（第 22 条の 14)。

なお、認定地域脱炭素化促進事業者がこの報告をせず、又は虚偽の報告を行った場合には、30 万円以下の罰金を科すこととした（第 67 条第１項)。

13　排出量情報のデジタル化・オープンデータ化の推進

地球温暖化対策推進法は、事業活動（国や地方公共団体の事務及び事業を含む）に伴い相当程度[14]の温室効果ガスを排出する者を「特定排出者」とし、毎年度、主務省令で定める期間に排出した温室効果ガス算定排出量に関し、事業所管大臣に報告しなければならないこととしている。また、報告を受けた事業所管大臣は、遅滞なく算定排出量を集計し、環境大臣及び経済産業大臣へ通知するものとされ、環境大臣及び経済産業大臣は、通知された事項を集計し公表することとされている。

これまで、公表される情報は事業者単位であり、事業所単位の排出量情報については開示請求に基づいて開示されていた。本法律では、利便性や有用性をより高めていくため、環境大臣及び経済産業大臣は、事業所管大臣から通知された排出量情報等について、事業所ごとの排出量情報等も含め、遅滞なく、電子データで記録・公表するものとし、事業所

[13] 事業の早期段階における環境配慮を図るため、第１種事業（環境影響評価法の対象事業である道路、ダム、鉄道、発電所などの 13 事業のうち、規模が大きく環境に大きな影響を及ぼすおそれがある事業）を実施しようとする者が、事業の位置・規模等の計画の立案段階において、その事業の実施が想定される１又は２以上の区域において、環境の保全について適正な配慮をするべき事項について検討を行い、その結果をまとめたもの。また、対象事業が周辺の自然環境、地域生活環境などに与える影響については、国民や地域の特性を良く知っている住民、専門家や地方公共団体などの意見を取り入れるよう努めることとされている。

[14] 温室効果ガスの種類ごとに全ての事業所の排出量合計が二酸化炭素換算で年間 3,000ｔ以上

ごとの排出量情報等に係る開示請求制度を廃止することとした（第29条、30条、31条及び32条）。

なお、特定排出者からの報告については、これまで紙媒体での報告が中心であったが、迅速性や透明性の観点から、電子システムによる報告が原則とされた。

14　地域地球温暖化防止活動推進センター

現在、全国59か所に所在している地域地球温暖化防止活動推進センター[15]（以下「センター」という。）は、地球温暖化対策に関連した啓発や広報活動、日常生活における排出抑制等に関する助言や、住民や民間団体の活動促進等に係る事務を担っている。しかし、事業者向けの啓発・広報活動は、これまで、業務として明確に位置付けられておらず各センターの任意で行われてきた。

今後、温室効果ガスの削減を推進していくには事業者による積極的な取組が不可欠であり、近年は企業の脱炭素経営に向けた動きが活発化してきていることから、本法律では、事業者向けの啓発や広報活動についても、センターの業務として法令上明確化することとした（第38条第２項）。

15　関係行政機関の協力

従来、環境大臣は、地球温暖化対策推進法の目的を達成するため必要があると認めるときは、必要な資料の提出又は説明を求めることができるとされていたが、その対象は関係都道府県知事のみであった。

本法律では、市町村による地方公共団体実行計画の策定及び地域脱炭素化促進事業計画の認定制度を設けることとしているため、協力を求める地方公共団体の首長の範囲を広げ、市町村長も含めて必要な資料の提出又は説明を求めることができることとした（第61条第２項）。

16　施行期日

一部の規定[16]を除き、公布の日から起算して１年を超えない範囲内において政令で定める日（令和４（2022）年４月１日）から施行することとしている。

Ⅲ　審議経過

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案の審議経過は以下のとおりである。

１　衆議院における審議経過

同法律案は、令和３（2021）年３月２日に国会に提出され、４月15日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、環境委員会に付託された。

同委員会においては、翌16日に小泉環境大臣から趣旨の説明を聴取し、同月20日から質疑に入った。同月23日には参考人[17]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同日、立憲民主党・無所属より、国民からくじで選定された委員200人により組織する地球温暖化対策討議会の設置、地方公共団体実行計画への住民の意見の反映や地域の保全等のため地域脱炭素化促進事業の対象としない区域の追加等を内容とする修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。同日より、原案及び修正案について一括して質疑を行い、27日に質疑

[15] 地球温暖化対策推進法第38条第１項に基づく組織で、都道府県知事並びに政令指定都市及び中核市の長により指定された一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利法人

[16] 地球温暖化対策の定義に関する改正、基本理念の新設、国の責務規定に関する改正等に関する規定については公布の日（令和３年６月２日）から施行。

[17] 守屋輝彦君（小田原市長）、中村涼夏君（Fridays For Future Kagoshima / Japan）、高村ゆかり君（東京大学未来ビジョン研究センター教授）及び上園昌武君（北海学園大学経済学部教授）

を終局した。

質疑終局後、修正案について内閣の意見を聴取した後、原案及び修正案について討論、採決を行った結果、修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

同日の本会議において、同法律案は全会一致をもって可決され、参議院に送付された。

地球温暖化対策の推進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（令和３年４月 27 日衆議院環境委員会）

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　地域脱炭素化促進事業の実施に当たっては、水力、自然界に存する熱等の再生可能エネルギーも積極的に活用すること。また、エネルギーの使用の合理化や地域環境の整備に留意するとともに、地域の特性を生かした事業の展開及びその利益の地域の経済活動への還元等に配慮しつつ行われるよう努めること。

二　地球温暖化対策の推進に当たっては、科学的知見の充実に努めつつ、地球温暖化の予防的な取組方法の考え方に基づき早期に対応すること。また、地域住民その他の多様な主体の参加と協力を得るとともに、透明性を確保しながら行うこと。併せて、将来の国民の過大な負担とならないよう迅速かつ適切に行うほか、我が国に蓄積された知識、技術、経験等を生かすとともに、国際社会における我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進すること。

三　国は、温室効果ガス排出量の削減等の施策の推進に当たり、国民の意見を国の施策に反映させるため、情報の提供や意見聴取等の必要な措置を講ずるよう努めること。また、地方公共団体に対し、住民の意見を施策に反映させるための情報の提供や意見聴取等に努めるよう促すとともに、事業者に対しては、その事業者が講じた措置等についての情報の公開に努めるよう協力を求めること。

四　地球温暖化対策の推進に当たっては、幅広い世代や分野の国民の意見を聴取すること等により、国民の意見を十分に施策に反映するよう努めること。

五　国は、その設置する施設について省エネルギー・再生可能エネルギー利用改修を計画的に実施し、エネルギーの使用合理化の促進や温室効果ガスの排出量削減等を図ること。

六　地域脱炭素化促進事業については、住民その他利害関係者の意見が十分に反映できるよう、地方公共団体実行計画を定めるに当たっては地域における公聴会の開催等が、また、地方公共団体実行計画協議会の構成員の選定に当たっては当該区域の住民等の参加が確保されるよう地方公共団体に対し促すこと。

七　促進区域に関する基準については、国立・国定公園等の保護地域への環境保全上の支障を及ぼさないよう慎重に検討すること。

八　大規模な再生可能エネルギー施設を誘致する促進区域の設定を行う場合には、再生可能エネルギーの種類毎の特性等を踏まえつつ、原則として国立・国定公園等の自然環境上重要な保護地域が回避されるような基準を設けること。

九　地球温暖化に伴う気候変動に起因する影響が危機的な水準にあることに鑑み、温室効果ガス排出量削減等のための施策の在り方その他の気候変動に関する法制度の在り方について検討を行い、その結果に基づき、法制の整備その他の所要の措置を講ずること。

十　地域脱炭素化促進事業に関する地域の設定の在り方について検討を加え、その結果に基づき、環境の保全等のため所要の措置を講ずること。

２　参議院における審議経過

参議院では、５月７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、環境委員会に付託された。

同委員会においては、同月 11 日、笹川環境副大臣から趣旨の説明を聴取し、18 日から質疑に入った。同日には参考人[18]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、25 日に質疑を終局した。

質疑終局後、直ちに採決を行ったところ、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

同月 26 日の本会議において、同法律案は全会一致をもって可決され、成立した。

地球温暖化対策の推進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（令和３年５月 25 日参議院環境委員会）

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、地域脱炭素化促進事業の実施に当たっては、水力、自然界に存する熱等の再生可能エネルギーも

[18] 水谷広君（社会地球化学研究所主任研究員）、小西雅子君（WWＦジャパン専門ディレクター（環境・エネルギー））、小島延夫君（弁護士・駒澤大学大学院法曹養成研究科法曹養成専攻講師）

積極的に活用すること。また、エネルギーの使用の合理化や地域環境の整備に留意するとともに、地域の特性をいかした事業の展開及びその利益の地域の経済活動への還元等に配慮しつつ行われるよう努めること。

二、地球温暖化対策の推進に当たっては、科学的知見の充実に努めつつ、地球温暖化の予防的な取組方法の考え方に基づき早期に対応すること。また、地域住民その他の多様な主体の参加と協力を得るとともに、透明性を確保しながら行うこと。あわせて、将来の国民の過大な負担とならないよう迅速かつ適切に行うほか、我が国に蓄積された知識、技術、経験等をいかすとともに、国際社会における我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進すること。

三、国は、温室効果ガス排出量の削減等の施策の推進に当たり、国民の意見を国の施策に反映させるため、情報の提供及び幅広い世代や分野からの意見聴取等の必要な措置を講ずるよう努めること。また、地方公共団体に対し、住民の意見を施策に反映させるための情報の提供や意見聴取等に努めるよう促すとともに、事業者に対しては、その事業者が講じた措置等についての情報の公開に努めるよう協力を求めること。

四、国は、その設置する施設について省エネルギー・再生可能エネルギー利用改修を計画的に実施し、エネルギーの使用合理化の促進や温室効果ガスの排出量削減等を図ること。効率的な二酸化炭素吸収源としての適正な森林対策、気候変動への適応策を関係省庁の連携の下、推進すること。

五、市町村による地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定及び地域脱炭素化促進事業計画の認定に当たっては、市町村に過重な負担が生じないよう、必要な情報提供、助言及び専門家の派遣その他の援助による、きめ細やかな支援を行うこと。

六、地域脱炭素化促進事業については、住民その他利害関係者の意見が十分に反映できるよう、地方公共団体実行計画を定めるに当たっては地域における公聴会の開催等が、また、地方公共団体実行計画協議会の構成員の選定に当たっては当該区域の住民及び専門家等の参画が確保されるよう地方公共団体に対し促すこと。さらに、地域脱炭素化促進事業に関する地域の設定の在り方について引き続き検討を行い、その結果に基づき、環境の保全等のため所要の措置を講ずること。

七、促進区域に関する基準については、自然公園や鳥獣保護区等の保護地域及び絶滅のおそれのある野生動植物種の生育・生息地等の保護地域への環境保全上の支障を及ぼさないよう、慎重に検討すること。特に、大規模な再生可能エネルギー施設を誘致する促進区域の設定を行う場合には、再生可能エネルギーの種類ごとの特性等を踏まえつつ、原則としてこれらの地域が回避されるような基準を設けること。

八、都道府県が促進区域に関する基準を定める場合には、認定地域脱炭素化促進事業計画に基づく施設整備について環境影響評価法の計画段階配慮書の手続が適用されないことを考慮し、環境への影響が回避されるよう適切な助言等を行うとともに、広く住民の意見が反映されるよう促すこと。

九、市町村が促進区域を設定するに当たっては、環境省による風力発電における鳥類のセンシティビティマップ等を活用し脆弱な自然環境の把握に努めること及び土砂の崩壊等の発生を防止し、水源かん養の機能を有する保安林の取扱いについて、住民生活に支障を及ぼさないよう検討をすることを市町村に対し促すこと。

十、地域脱炭素化促進施設が発電施設としての用途を終了した際には、地域脱炭素化促進事業計画の認定の取消しや事業者の倒産の場合も含め、設備の撤去及び撤去後の自然環境の復元等について適切な取扱いがなされるよう、関係省庁と連携して対応すること。

十一、温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度については、事業者の削減取組の促進やＥＳＧ金融の観点から、報告事項の在り方等を含め、脱炭素社会の実現に資する制度の在り方の検討を引き続き進めること。

十二、地球温暖化に伴う気候変動に起因する影響が危機的な水準にあることに鑑み、温室効果ガス排出量削減等のための施策の在り方、パリ協定に対応した法体系その他の気候変動に関する法制度の在り方について検討を行い、その結果に基づき、法制の整備その他の所要の措置を講ずること。

十三、温室効果ガス削減に関する二〇三〇年度及び二〇五〇年目標を達成するため省庁横断の実効性のある統合的な施策の推進体制や客観的評価を検討すること。

十四、地球温暖化対策の推進に当たっては、国際的にも生物多様性の確保が喫緊の課題であることに鑑み、本法に基づく施策も含め、地域への再生可能エネルギー導入拡大により地域の自然環境及び生物多様性の価値を損なうことがないよう十分留意すること。

十五、ため池を利用した太陽光発電施設の設置については、農業用水の安定的な供給、災害発生の防止に加えて、ため池の有する生物多様性の保全を始めとする多面的機能に支障が生じることのないよう、国としてガイドラインを作成するなど、地方公共団体の取組を支援すること。

十六、農地への再生可能エネルギー導入拡大に当たっては、設置要件の緩和により荒廃農地を活用することとしているが、食の安全保障の確保に加えて、一般企業や外国資本の参入などにより農地本来の役割に支障が生じることのないよう配慮すること。

右決議する。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

１　地球温暖化対策の定義変更の意図

地球温暖化対策の定義において、「排出の抑制」を「排出の量の削減」と改めた意図について質疑があった。

これに対して、政府からは、現行の温室効果ガスの排出の抑制は排出量の増加も許容し得る概念であるとした上で、法が推進する地球温暖化対策として基本理念に沿わないことから、排出量の減少の意味合いで限定した削減という文言へ改正する旨の答弁があった[19]。

２　2050 年カーボンニュートラルを温室効果ガス削減目標として掲げていない理由

本法律において 2050 年カーボンニュートラルが目標ではなく、将来像として規定されている。2050 年カーボンニュートラルを目標として書き込まなかった理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、2050 年カーボンニュートラル宣言は、個別具体的な対策、施策に裏打ちされたいわゆる積み上げ型の削減目標ではなく、将来のあるべき姿を明確に掲げたものであるとの認識の下、本法律においては、2050 年カーボンニュートラルの実現を基本理念というかたちで法律に位置付けることにより、政策の継続性や予見可能性を高め、あらゆる主体の取組やイノベーションを促していくことを狙っている旨の答弁があった[20]。

また、今回の法改正において、条文に 46%温室効果ガス削減目標をしっかり書き込むべきであるという指摘があった。

これに対して、政府からは、今回の法改正を一つの契機として、国だけでなく地方それぞれの自治体、国民一人一人といったそれぞれの主体の取組を加速させる必要があり、今後の大きな課題だと受け止める旨の答弁があった[21]。

３　本法律における吸収源対策の位置付け

改正後の地球温暖化対策推進法第２条の２における脱炭素社会の定義を踏まえれば排出と吸収の均衡が保たれた社会を基本理念として、それに向かって事業があるべきところ、第２条第６項の事業の記述において、吸収源の保護が入れ込まれていないことに関して質疑があった。

これに対して、政府からは、地球温暖化対策推進法の条文中に吸収源についての条項も具備されている一方、地域脱炭素化促進事業については今回の改正において新たに創設されるもので、特に重点的に進めるという趣旨のものであるが、吸収源対策についても脱炭素化の取組と組み合わせながら法全体としてしっかり進めて行く旨の答弁があった[22]。

４　実行計画の目標設定

地方公共団体実行計画において再生可能エネルギー利用促進などの施策の実施目標の設定を、都道府県、政令指定都市、中核市に対しては義務付け、中核市未満の市町村に対しては努力義務としているが、各自治体に実行計画において意欲的な目標の設定を促す方法について質疑があった。

これに対して、政府からは、都道府県や市町村の目標設定に資するよう、自治体ごとの再生可能エネルギーのポテンシャル情報を提供し、目標設定の具体的な方法について今後策定するガイドラインで丁寧に示すことに加え、各自治体の取組状況を可視化するために

---

[19] 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号５頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[20] 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 20 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[21] 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第８号４頁（令 3.4.27）笹川環境副大臣答弁

[22] 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第８号 14 頁（令 3.4.27）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

各自治体の目標の設定状況を情報提供することも検討していきたい旨の答弁があった[23]。

５　地域脱炭素化促進事業計画

(1) 都道府県と市町村の役割と関係

地域脱炭素化促進事業における都道府県と市町村の役割及び関係について質疑があった。

これに対して、政府からは、都道府県は、区域全体の再生可能エネルギー促進及び環境保全の方向性を示す観点から、再生可能エネルギー利用促進等の施策及びその実施目標を定めることに加え、市町村が促進区域を設定する際の環境配慮の方針を定めることができる旨の答弁があった[24]。また、市町村は、地域において円滑な合意形成を図り、個別事業を促進する観点から、都道府県の実行計画との整合性も図りつつ再生可能エネルギー利用促進等の施策及びその実施目標を定めることに加え、地域脱炭素化促進事業に関して、促進区域、地域ごとの環境配慮や地域資源に関する事項を定め、適合する事業計画を認定することができる旨の答弁があった[25]。

(2) 事業計画の事業性確保

促進区域や事業認定の仕組みを円滑に活用するためには、促進区域内での地域脱炭素化促進事業について、事業性の確保や系統制約の解消を図ることが不可欠であることに関して指摘があった。

これに対して、政府からは、今回の法改正における促進区域において再生可能エネルギーの事業が進むことは地域における円滑な合意形成に基づいた再生可能エネルギーの導入の推進につながるものであり、地域共生に資するような認定事業があればＦＩＴ制度[26]との連携あるいは系統接続の円滑化について、経済産業省と環境省でしっかりと検討していきたい旨の答弁があった[27]。

(3) 国の財源の手当て

地域の脱炭素化に向けて、人材の支援、育成が重要であることを指摘した上で、国の財源の手当てについて質疑があった。

これに対して、政府からは、地域の取組と国民のライフスタイルに密接に関わる主要分野において地域脱炭素ロードマップを策定するとともに、地域の脱炭素実現に必要な支援について全国知事会ゼロカーボン社会構築推進プロジェクトチームやゼロカーボン市区町村協議会との意見交換において聴取した地域の脱炭素実現に必要な支援について、関係省庁と連携して取組を後押ししていく旨の答弁があった[28]。

(4) 促進区域の在り方

ア　ガイドラインの具体的内容

促進区域を定めるに当たり、環境省令や都道府県の基準で示される事項をより適切に実施するために定めることとされているガイドラインにおいて定める事項について質疑があった。

これに対して、政府からは、ガイドラインでは、促進区域の設定に関する環境省令の内容及び考え方、都道府県の基準を定めるに当たっての考え方、市町村が定める地域の環境保全のための取組の具体例等を発電設備の種

---

[23] 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号２頁（令3.5.20）宮崎環境大臣政務官答弁

[24] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号６頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[25] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号６頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[26] 再生可能エネルギーの固定価格買取制度(Feed-in Tariff)。

[27] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号19頁（令3.4.20）茂木政府参考人（資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部長）答弁

[28] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号６頁（令3.4.20）宮崎環境大臣政務官答弁

類ごとに示す旨の答弁があった[29]。

イ　他分野との調整

再生可能エネルギー施設の立地について、環境保全地域や農業の振興などの他の分野との調整が必要なことへの対策について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域の設定に関する基本的な考え方を地球温暖化対策計画に明記するとともに、詳細については省令やガイドラインにおいて示していく旨の答弁があった[30]。

ウ　促進すべきでない区域を守る措置

促進区域を定めるに当たり、絶滅のおそれのある野生生物の生息域や森林等促進すべきでない区域を守るために検討している措置について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域を設定する基準となる都道府県の定める環境配慮の基準について専門家から意見聴取を行い検討していく予定であるが、現時点での想定としては、「自然公園法」（昭和 32 年法律第 161 号）に基づく国立・国定公園の特別保護地区、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（平成 14 年法律第 88 号）に基づく国指定鳥獣保護区の特別保護地区、「自然環境保全法」（昭和４年法律第 85 号）に基づく原生自然環境保全地域及び国指定自然環境保全地域、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（平成４年法律第 75 号）に基づく生息地等保護区、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（平成４年条約第７号）に基づき世界遺産リストに登録された世界遺産の核心地域、そして「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約」（昭和 55 年条約第 28 号）に基づく国際的に重要な湿地に係る登録簿に登録された湿地が想定されている旨の答弁があった[31]。

また、促進区域の指定だけではなく、自然環境や生活環境を保全する保全区域も指定することの必要性について質疑があった。

これに対して、政府からは、保全区域を実行計画の記載事項として条文上に規定していないが、国や都道府県が定める環境配慮の基準を踏まえて、再生可能エネルギーのポテンシャルや環境保全を優先すべきエリアを考慮して促進区域を設定していくことを想定しており、いわゆる保全する対象についてもそのプロセスにおいて十分配慮されるものとの考えである旨の答弁があった[32]。

(5) 自然公園法における各地区におけるエネルギー施設の設置の考え方

特別保護地区においては大規模な発電施設も中小の発電施設も設置できないことを確認する質疑があった。

これに対して、政府からは、国立・国定公園の特別保護地区は、国立・国定公園の中で特に優れた自然景観、原生的な状態を保持している地区であり、特に厳重に景観の維持を図る必要があるため、再生可能エネルギー施設の設置は原則として許可されない旨の答弁があった[33]。

また、第一種特別地域における再生可能エネルギー施設の設置の可否について質疑があった。

これに対して、政府からは、第一種特別地域も特別保護地域に準ずる景観を有し、現在の景観を極力保護する必要がある地区であり、

---

29 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第７号 22 頁（令 3.4.23）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

30 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 3-4 頁（令 3.4.20）笹川環境副大臣答弁

31 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 13 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

32 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 21 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

33 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号４頁（令 3.5.25）鳥居政府参考人（環境省自然環境局長）答弁

再生可能エネルギー施設は原則として許可されないものの、地熱発電施設については、区域外から地下への傾斜掘削に限り許可している旨の答弁があった[34]。

さらに、第二種特別地域、第三種特別地域、普通地域における再生可能エネルギー施設の造成について質疑があった。

これに対して、政府からは、国立・国定公園内での再生可能エネルギー施設の造成を促進していくのは、第二種特別地域、第三種特別地域、普通地域であるが、第二種特別地域、第三種特別地域においては、行為の種別に、主要な展望地からの展望の著しい妨げにならない、あるいは野生動植物の生息又は生育上、その他の風致又は景観の維持上重大な支障を及ぼすおそれがない等の一定の基準を満たした場合に許可される旨の答弁があった[35]。

６　地域住民との合意形成の在り方

(1) 本法律が住民の合意形成に果たす役割

メガソーラーや大規模風力発電などの立地をめぐる地域トラブルの発生を踏まえ、本法律が住民の合意形成に果たす役割について質疑があった。

これに対して、政府からは、本法律では、地方公共団体の実行計画の策定に当たり、住民を含む利害関係者や関係地方公共団体の意見聴取を行うこととし、市町村が地方公共団体実行計画協議会を組織しているときは、協議会における協議が必要である旨規定するとともに、その協議会の構成員になり得る対象として住民と明記すること、そして事業者の事業計画についても、市町村が協議会を組織している場合には、計画認定の申請時に協議会への協議が必要である旨規定している旨の答弁があった[36]。また、住民等の関係者との合意形成が適切に行われるよう、地球温暖化対策計画や地方公共団体実行計画マニュアル等について検討していく予定である旨の答弁もあった[37]。

(2) 地方公共団体実行計画協議会の設置の義務化

地方公共団体実行計画協議会について、努力義務にとどめるのではなく、原則義務化とし、設置できない自治体はあくまで例外とするべきではないかとの指摘があった[38]。

これに対して、政府からは、小規模な自治体が人手不足、情報不足に陥っている中で各省庁の様々な施策の計画を作ることが求められるところ、一つでも多くの自治体に前向きに取り組んでもらうためには、努力義務という形でできる限りのパッケージの予算も組みながら後押しをして行きたい旨の答弁があった[39]。

７　関係法令の手続の一本化等の特例

(1) 認定地域脱炭素化促進事業に関する手続の一本化のインセンティブ

認定地域脱炭素化促進事業に関する手続のワンストップ化の特例が事業者に与えるインセンティブについて質疑があった。

これに対して、政府からは、ワンストップ化により事業者が作成する資料が一本で済むことによる資料作成事務の負担軽減、事業計画の提出先や調整先が市町村に一本化される

---

[34] 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号４頁（令3.5.25）鳥居政府参考人（環境省自然環境局長）答弁

[35] 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号４頁（令3.5.25）鳥居政府参考人（環境省自然環境局長）答弁

[36] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号21頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[37] 第204回国会衆議院環境委員会議録第６号21頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

[38] 地方公共団体実行計画協議会の設置状況は、都道府県で38%、政令指定都市では65%、中核市では43%であり、地方公共団体全体としては38%（2013年10月時点）

[39] 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号13頁（令3.5.20）小泉環境大臣答弁

ことによる関係機関との調整事務の負担軽減、そして市町村が地方公共団体実行計画協議会を設置している場合には、その協議会に関係許可権者等が入って事前調整することによる手続の事務処理期間の短縮といった、迅速化・効率化の効果がある旨の答弁があった[40]。

(2) 環境影響評価法の配慮書手続の省略の特例を設けた理由等

認定地域脱炭素化促進事業者が行う地域脱炭素化施設の整備には環境影響評価法の配慮書手続を適用しないと定めた理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域における認定事業計画に係る事業は、環境影響評価法の計画段階配慮書の手続において検討すべき事業の位置や規模等の環境保全上配慮すべき事項につき市町村の検討した結果を踏まえて、事業計画立案の早期段階における重大な環境影響の回避を図ることが制度上担保され、より適正な環境配慮が期待されるために配慮書手続を省略する特例を措置する旨の答弁があった[41]。

また、促進区域を決める段階で環境影響評価法の配慮書手続と同等の配慮がなされることがどのように担保されているかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、改正後の地球温暖化対策推進法第 21 条第６項において市町村が促進区域を定める基本とし、都道府県が基準を定める基本とする環境省令を規定することになっており、その省令において、発電設備の種類ごとに、地域特性を踏まえた環境の保全のために配慮すべき事項の選定方法、配慮すべき事項ごとに環境の保全に適正に配慮するための文献情報の収集方法、これらに基づく保全の考え方などを示すことを想定しており、加えて、適正に実施するために、ガイドライン等においてより詳細な事項を定めていく旨の答弁があった[42]。

８　地域の発展

(1) 地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組の実施

市町村が地方公共団体実行計画に定める「地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組」に関し、農山漁村再生可能エネルギー法において、売電収入の一部を自治体の基金へ還元して農林漁業の振興に使われているような取組と同様な地域に還元されるものになるのかを問う質疑があった。

これに対して、政府からは、現時点では、導入した再生可能エネルギーを災害時も含めて地域に供給すること、再生可能エネルギーの導入と一体でＥＶなどの地域の電動交通インフラを整備すること、廃棄物エネルギーを地域供給した利益で省エネルギー機器の普及を支援すること等、脱炭素というだけの切り口ではなくて、地域経済の活性化などで地域の課題解決にも同時に資するような取組を想定しており、詳細については今後策定するマニュアル等において示していく予定である旨の答弁があった[43]。

(2) 地域の中小企業に対する支援

2050 年カーボンニュートラルの実現に向けて大企業のみならず中小企業の取組が必要とされる中で、地域の中小企業に対する脱炭素経営の普及啓発や取組の支援に関して質疑があった。

---

40 第 204 回国会参議院環境委員会会議録第 10 号４頁（令 3.5.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

41 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 22 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

42 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 22 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

43 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第８号８頁（令 3.4.27）小泉環境大臣答弁

これに対して、政府からは、中小企業の排出削減計画の策定支援、脱炭素経営の手法等をまとめた中小企業向けのガイドブックの提供などの取組を進めているほか、本法律において、地域の地球温暖化防止活動推進センターの事務として、事業者向けの普及啓発、広報活動を明記し、地域における企業への支援体制を拡充する措置を盛り込んでいる旨の答弁があった[44]。

９　企業の温室効果ガス排出量情報のオープンデータ化

(1) 算定・報告・公表制度

本法律によりデジタル化、オープン化されることとなった企業の温室効果ガスの排出量について、算定・報告・公表制度発足時にはオープンデータ化しなかった理由及び今回の改正において事業所ごとの排出量情報についてオープンデータ化することにした理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、平成18(2006)年の制度発足時においては、全国展開する企業は生産設備の状況に応じて事業所全体として生産調整をしているために、個別の事業所ごとの排出量の増減が全体の排出量を必ずしも反映したものではなく、公表を求める必要はないとの意見を踏まえて公表の対象としていなかったが、制度開始から10年以上が経過し、事業所ごとの排出量の公表に対する事業者側の理解が広まってきたことに加え、政府全体としてのオープンデータ化の方針を踏まえ、地方公共団体等関係者によるデータの活用の可能性、利便性の向上といったことを達成するために、開示請求の仕組みを廃止し、事業所ごとの排出量情報についても公表することとなった旨の答弁があった[45]。

(2) 公表に要する期間短縮の必要性

温室効果ガスの排出量の算定・報告・公表制度については、従来企業が報告してから公表まで２年掛かっていた期間を半減するとしても１年は経つため、実態とのかい離が生じ、企業が正当な評価を受けられないのではないかという懸念について質疑があった。

これに対して、政府からは、本制度は正確で公的な排出量データを入手できるという特徴があるため、これを公表するに当たっては、報告事項に誤りがないか国による一定のチェックは不可欠であるものの、できる限り早く公表すべく１年未満の公表を目指して制度の運用に努めていく旨の答弁があった[46]。

10　地球温暖化防止活動推進センター

地球温暖化防止活動推進センターの知名度が低いことへの懸念について質疑があった。

これに対して、政府からは、地球温暖化防止活動推進センターは、現状、地域住民向けの啓発、広報活動を行っているほか、法律に明確な位置付けがない中で半数ほどのセンターが事業者向けにも活動を行っていたところ、今回の改正により事業者向けの取組を制度的に位置付けることで、全国に漏れなく、事業者向けの啓発普及、広報活動を展開していく旨の答弁があった[47]。

11　行動変容を促す取組

今後、国民や民間企業に対して、地球温暖化対策を実際に行動に移すことで行動変容を起こさせるための具体的取組について質疑があった。

44　第204回国会参議院環境委員会会議録第10号３頁（令3.5.20）笹川環境副大臣答弁

45　第204回国会参議院環境委員会会議録第10号７頁（令3.5.25）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

46　第204回国会参議院環境委員会会議録第11号10-11頁（令3.5.25）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

47　第204回国会参議院環境委員会会議録第11号11頁（令3.5.25）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

これに対して、政府からは、民間企業向けとして、本法律では温室効果ガス排出量の報告制度をデジタル化、オープンデータ化する内容を盛り込むことで、投資家が当該データを活用しやすくなることにより、企業の自主的な脱炭素化の取組を推進する一方で、国民向けとして、脱炭素の行動履歴の見える化のためにポイントを付与するといったインセンティブを与えることで、日常生活の場面での行動変容を後押しする取組を進めていく旨の答弁があった[48]。

Ⅴ　今後の主な課題

2050 年カーボンニュートラルの実現が基本理念として法的に位置付けられたことにより、国民、国、地方公共団体、事業者等が一体となった取組が一層重要となる。

この取組を進めていくためには、国民の理解や協力が必要とされ、地域において、地方公共団体や事業者等が、各々の責務に応じて地域の資源を活用し、環境保全を図りながら地域の合意を得て円滑に地域脱炭素化促進事業を進めていくことが求められる。

この点について、衆・参両院の環境委員会において多くの議論が行われるとともに、法案審査時に付された附帯決議においても言及がなされている。また、現在、改正法施行に向け政府が進めている各種事項の検討においても、この点を中心に議論が行われているところである。

以下、地域の脱炭素化促進に向けた取組を進めるに当たり重要と考えられる課題について考察する。

１　地方公共団体に対する支援の必要性

地域の脱炭素化を促進していくためには、より地域に密接に関係する地方公共団体における取組が重要となっている。

しかし、地方公共団体は、地球温暖化対策に必要な人員、専門的な知見、技能及び財源の不足などの問題を抱えている。

環境省が行った「令和２年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」によると、人口１万人未満の市町村の約２割において地球温暖化対策を担当する部署が存在せず、部署がある地方公共団体の中でも、小規模になるほど所属職員数が少ない傾向があるとされている。

また、地方公共団体実行計画の策定・改定・実施に関しては、「実行計画に盛り込む対策・施策に関する情報」、「削減目標・施策効果などを検討する際に必要となる定量的な基礎情報」、「専門知識を有する外部人材・組織を活用するために必要な経費」に関する支援を求める要望が上位となっている。

こうした中、今回の法改正により、市町村は、努力義務ではあるが地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定をはじめ、促進区域の設定や地域脱炭素化促進事業計画の認定などについても新たに行うこととされ、今後、実務を行う地方公共団体の負担は更に増大していくことが想定される。

国による支援は、地方公共団体が、実行計画の策定において再生可能エネルギーの導入目標を設定できるかどうかの決め手にもなるため、国や都道府県は必要とされる支援の充実を図っていく必要がある。

なお、市町村での地方公共団体実行計画の策定においては、事業が広域にわたる場合等は、地方公共団体が単独で施策を遂行することが困難な場合も想定されることから、地方公共団体間の連携等による共同策定なども必要ではないかと考えられる。

国は、「地域脱炭素ロードマップ」（令和３

[48] 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第６号 25 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

年６月９日　国・地方脱炭素実現会議決定）において、2030 年度目標及び 2050 年カーボンニュートラルという野心的な目標に向けて、今後の５年間を集中期間として、政策を総動員し、少なくとも 100 か所の脱炭素先行地域で、2025 年度までに、脱炭素に向かう地域特性等に応じた先行的な取組実施の道筋を付け、2030 年度までに実行することとしている。環境省は、同ロードマップに基づき、地域脱炭素移行・再エネ推進交付金事業を概算要求に盛り込み、意欲的に脱炭素に取り組む地方公共団体を複数年度にわたり継続的・包括的に支援するスキームとして交付金を設け、改正された地球温暖化対策推進法と一体となって、集中的・重点的に支援するとしている。こうした支援を通じ、地方公共団体や事業者等がより主体的に脱炭素化に取り組んでいけるようになることが望ましい形であり、今後の動向が注目される。

２　促進区域等設定の在り方

再生可能エネルギーを地域に円滑に導入していくためには、改正された地球温暖化対策推進法により導入されることとなる促進区域の設定を適切に行うことが重要となる。

市町村による促進区域の設定に当たっては、地域の再生可能エネルギーの導入目標に見合う量を確保できるようにすることに加えて、地域とのトラブルなどを回避できるようにすることが望ましい。このため、国や都道府県が定める促進区域の設定に関する基準を定める際には、地域との共生を確実かつ適切に担保していくことが求められる。

とりわけ、近年は、太陽光発電についてみれば、設備の設置に適した土地が限られているといった実情があり、普及の足かせとなっている。また、山間部の傾斜地などでは土砂崩れなどの災害を誘発するのではないかとの懸念が持たれていることや、太陽光などの設備が生態系など自然環境に及ぼす影響や景観悪化などの問題を理由として近隣住民の反対を受けるケースもある。

また、風力発電について、国は、環境影響評価の対象となる風力発電の出力規模要件の緩和[49]を決めたところであるが、太陽光発電と同様に適地の不足や自然環境保全上の問題などを抱えている。

実際、全国 100 か所以上の地方公共団体で再生可能エネルギー設備の設置を規制する条例が定められており、こうした状況にも十分に対処していかなければならないところがある。

環境委員会の審査や附帯決議においても、自然公園等の保護地域、里地里山等への環境保全上の支障を及ぼさないよう留意することが要望されていることから、促進区域の候補地の選定に当たっては、それぞれの土地の条件、利害関係や生態系・生物多様性への影響等も見極めながら、公共施設、遊休地や荒廃農地等も含め幅広く検討することが求められる。

加えて、促進区域の設定については、一度限りのものとはせずに、中長期的な温室効果ガス削減施策の目標設定に合わせて適宜見直しを行うべきとの意見もあり、こうした観点も含めて検討を行っていく必要があろう。

さらに、事業者に対しても、促進区域内において、環境保全等を通じた地域貢献への取組を求めていくことが、地域の十分な理解を得る上で不可欠ではないかと考えられる。

３　合意形成の在り方

近年、各地で社会問題化している再生可能エネルギー関連設備設置をめぐるトラブルの

[49] 対象となる出力要件を従前の１万 kW 以上から５万 kW 上へ引き上げるというもの。

中には、地域住民等とのコミュニケーション不足に起因するものもあることから、地方公共団体実行計画協議会の仕組などを有効に活用し、住民、地方公共団体、事業者や利害関係者など関係者間の意思の疎通を適切に図り、十分な信頼関係を構築した上で進めていくことが鍵となる。また、協議会の運営については、円滑な合意を得るために対象案件ごとの特性による利害関係者の範囲の判断が求められ、委員の構成においても利害の均衡に配慮した形が望ましいという指摘もあり、柔軟な運用が必要となろう。

そして、今回の法改正では、従前から規定されていた都道府県及び指定都市に加えて、市町村も協議会の設置ができることとされ、地域の理解を得た上で十分な共生を図るという意味合いでは望ましいと思われるが、他方で、協議会を設置する市町村にとっては、その運営や合意形成手続が重い負担となることも考えられる。ゆえに、コーディネータの派遣といった支援や地域間協力など、協議会の運営に伴う負担の軽減策の検討が求められよう。

また、促進区域が広域にわたる場合、協議会の共同設置や運営などを通じた地方公共団体間の連携を図ることにより、合意形成が促進されることが期待される。

さらに、協議会以外の場における地域の多様な意見を聴取する機会を確保するため、ワークショップや説明会の開催なども、脱炭素化促進事業の推進において視野に入れる必要があるのではないかと考えられる。

解　説

令和２年度第３次補正予算について
―新型コロナウイルス感染症に対する新たな経済対策と補正予算―

衆議院調査局調査員
石　川　　真　紀
（予算調査室）

《構　成》

Ⅰ　令和２年度第３次補正予算提出の背景及び経緯
Ⅱ　令和２年度第３次補正予算の概要
Ⅲ　令和２年度第３次補正予算の審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の課題

Ⅰ　令和２年度第３次補正予算提出の背景及び経緯

１　新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対する政府の対応

令和２年の年初に我が国で初めて新型コロナウイルスの感染者が確認されてから令和３年11月１日時点での全国の陽性者数は1,718,417人、死亡者数は18,260人となっている[1]。新規感染者数は抑えられているが、冬に向けて感染の再拡大が懸念されるところである。

これまでの度重なる政府の緊急事態宣言及びまん延防止等重点措置の発出に伴い、これらの適用地域における住民の不要不急の外出の自粛、催物などの開催制限、飲食店等の休業及び時短営業等の要請などにより、経済活動や社会活動が制限されてきた。政府は、感染対策の強化を図る一方、国民の生活や雇用を守るため、財政支出を伴った様々な措置を講じてきた。

(1) 新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策

政府による新型コロナウイルス感染症への財政面での対応は、まず、令和２年２月13日、財政規模153億円の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」、次に３月10日、財政措置4,308億円の「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策－第２弾－」を講じている。なお、この二つの緊急対応策は令和元年度予算の予備費の使用などにより措置されている。

(2) 令和２年度第１次補正予算及び第２次補正予算の編成

2020（令和２）年３月11日には世界保健機関（World Health Organization 以下「WHO」という。）のテドロス・アダノム・ゲブレイェスス（Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus）事務局長が「パンデミック（世界的な大流行）とみなせる」と表明する[2]など、世界的に新型コロナウイルスの感染が拡大する中、我が国では３月13日「新型インフルエンザ等対策特別措置法」（平成24年法律第31号）が改正され、４月７日には、同法に基づき７都府県に最初

[1] 令和３年11月１日0:00現在。チャーター便帰国者を除く。厚生労働省ホームページ〈https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html〉（参照2021.11.1）

[2] WHOホームページ〈https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020〉（参照2021.9.13）

の「緊急事態宣言」が発出された[3]。

緊急事態宣言により、不要不急の外出・移動の自粛、催物などの開催制限、飲食店等の休業、施設の使用制限等が行われることにより、経済活動への影響が避けられないことから、政府は、前例にとらわれることなく、財政・金融・税制といったあらゆる政策手段を総動員することとし、財政支出48兆円、事業規模117兆円の「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」を閣議決定[4]し、これに基づき、令和２年度第１次補正予算[5]を編成し、一般会計において25兆6,914億円の歳出追加を行うこととなった[6]。

第１次補正後の令和２年度一般会計歳入歳出予算総額は128兆3,493億円、国債の新規発行額は58兆2,476億円となり、公債依存度は45.4％（当初予算31.7％）となった。

その後、緊急事態宣言は、対象区域の変更及び期限の延長等を経て、５月25日に解除されたが、政府は、引き続き困難な状況にある国民・事業者を支え、雇用と事業と生活を守り抜くとともに、次の流行に対して万全の備えを固めるとし、第１次補正予算を強化するため、第２次補正予算[7]を編成し、一般会計において31兆9,114億円の追加歳出を行うこととなった[8]。

第２次補正後の令和２年度一般会計歳入歳出予算総額は160兆2,607億円、国債の新規発行額は90兆1,589億円に増加し、公債依存度は56.3％となった。

２　新型コロナウイルス感染症の拡大の経済への影響

新型コロナウイルス感染症の拡大により、経済活動は大きく制約されることになった。

ここでは、ＧＤＰの推移により、その経済への影響を見てみる。また、政府は経済対策として、雇用と事業活動を守る姿勢を明らかにしている[9]ことから、雇用関連指標や企業倒産の動向の推移を確認することにする。なお、これらの指標については、新型コロナウイルス感染症が我が国で発生する前の平成31年１月から同感染症が徐々に拡大していった令和２年12月までの指標を確認した。

(1) 国内総生産（ＧＤＰ）成長率、実額

四半期ＧＤＰ成長率(季節調整値･前期比)は、2019年において１－３月期に実質0.3％（名目0.7％）から10－12月期に実質▲1.9％（名目▲1.3％）と下げていた。2020年の１－３月期に実質▲0.6％（名目▲0.5％）とマイナス幅が縮小したものの、４－６月期に実質▲7.9％（名目▲7.6％）と大きく落ち込んだが、７－９月期には実質5.4％（名目5.4％）、10－12月期に実質2.8％（名目2.3％）となった（図表１参照）。

---

[3] ４月16日に対象区域が全都道府県となった。

[4] 当初、令和２年４月７日に閣議決定されたが、同月20日に変更の閣議決定がされている。

[5] 令和２年４月７日閣議決定、同月20日変更の閣議決定、同月27日国会提出、同月30日成立。

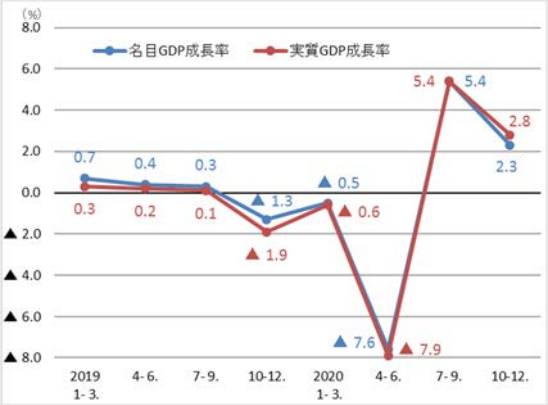
[6] 特別会計については、財政投融資特別会計、労働保険特別会計など７特別会計について、政府関係機関予算については、沖縄振興開発金融公庫及び株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行っている。

[7] 令和２年５月27日閣議決定、６月８日国会提出、同月12日成立。

[8] 特別会計については、財政投融資特別会計、労働保険特別会計など３特別会計について、政府関係機関予算については、沖縄振興開発金融公庫及び株式会社日本政策金融公庫について、それぞれ所要の補正を行っている。

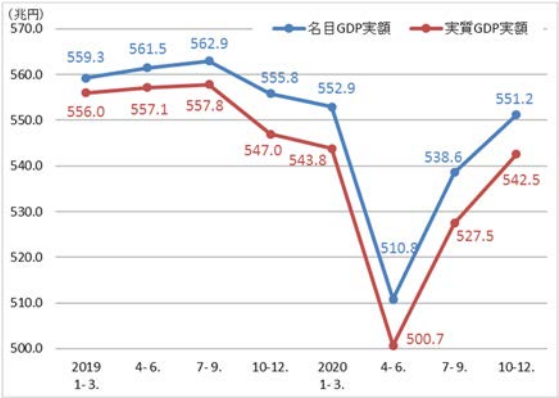
[9] 「最も重要なことは、感染拡大防止と早期収束に全力を尽くすとともに、その間、雇用と事業活動、生活を守り抜いていくことです。」第201回国会参議院会議録第14号19頁（令2.4.27）増子輝彦議員に対する安倍内閣総理大臣答弁、「引き続き、感染拡大を抑えながら、雇用と事業を支えるとともに、ポストコロナに向け、経済の持ち直しの動きを確かなものとし、民需主導の成長軌道に戻していくため、本日の閣議で新たな経済対策の策定を指示しました。」第203回国会衆議院会議録第４号10頁（令2.11.10）伊佐進一議員に対する菅内閣総理大臣答弁

（図表１）ＧＤＰ成長率の推移



（注）数値は、季節調整値・前期比
（出所）内閣府「国民経済計算」を基に作成

（図表２）ＧＤＰ実額の推移



（注）数値は、季節調整値・年率換算
（出所）内閣府「国民経済計算」を基に作成

一方、四半期ＧＤＰ実額（季節調整値・年率換算）を見ると、2019年において１－３月期に実質556.0兆円（名目559.3兆円）から７－９月期に実質557.8兆円（名目562.9兆円）と上がっていたが、10－12月期には実質547.0兆円（名目555.8兆円）と下降した。2020年の１－３月期には実質543.8兆円（名目552.9兆円）と下げ、さらに４－６月期に実質500.7兆円（名目510.8兆円）と大きく落ち込み、７－９月期に実質527.5兆円（名目538.6兆円）、10－12月期に実質542.5兆円（名目551.2兆円）と上昇しているが、2019年の水準まで回復していない（図表２参照）。

ＧＤＰ成長率、実額ともに、2019年10－12月期に落ち込んだのは、消費税の増税の影響によるものであり、また、2020年４－６月期に大きく落ち込んでいるのは、緊急事態宣言（４月７日～５月25日）の影響によるものであると考えられる。

(2) 企業倒産[10]件数、休廃業・解散[11]企業件数

企業倒産件数は、平成31・令和元年では8,383件、令和２年では7,773件となっており、610件（▲7.2%）の減少となっている。また、令和２年の新型コロナウイルス感染症関連での倒産は792件となっている（図表３参照）。

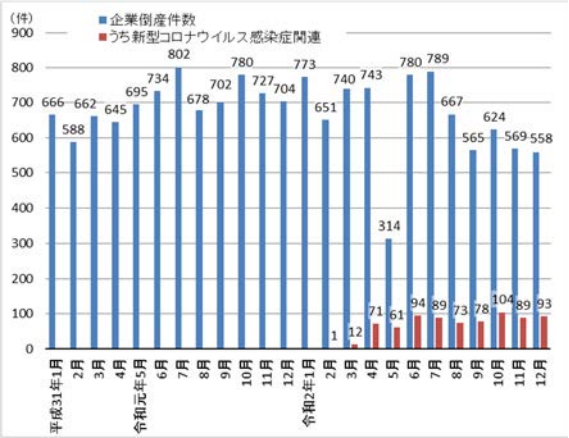
なお、令和２年５月の倒産件数が314件と少なくなっているのは、緊急事態宣言に伴い、裁判所が一部業務を縮小したことで、企業が破産手続の申請を先送りする動きが増えたためと見られている[12]。

[10] 株式会社東京商工リサーチは、負債総額１千万円以上の倒産を集計対象としている。

[11] 株式会社東京商工リサーチは、「休廃業・解散」を倒産（法的整理、私的整理）以外で事業活動を停止した企業と定義している。

[12] 「５月倒産54%減、手続き先送りで、裁判所業務が縮小」『日本経済新聞』(2020.6.9)

（図表３）企業倒産件数の推移



（出所）株式会社東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」を基に作成

一方、休廃業・解散企業件数は、平成31・令和元年では43,348件、令和２年では49,698件となっており、6,350件（14.6%）の増加となっている。

コロナ禍でも倒産件数は減少しているが、休廃業・解散件数は増加している。これは、政府等の資金繰り支援により、経営破綻を回避できた企業があった一方で、中長期的な先行きを見通せず事業の継続を諦める企業が増加したためと見られている[13]。

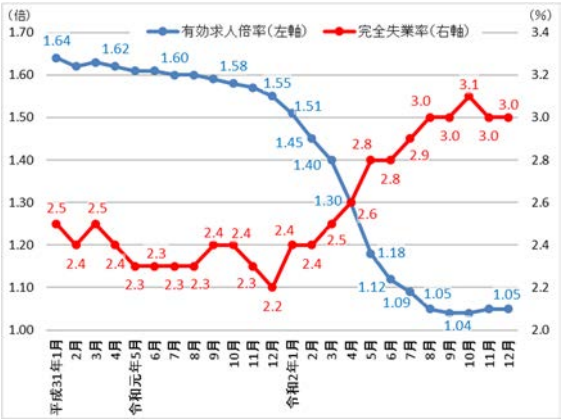
(3) 有効求人倍率、完全失業率

有効求人倍率（季節調整値）は、平成31・令和元年では１月の1.64倍から12月の1.55倍と低下傾向にあった。令和２年では１月の1.51倍から９月には1.04倍となり前年に比べ大幅に低下している。

一方、完全失業率（季節調整値）は、平成31・令和元年では2.5～2.2%であったが、令和２年では１月の2.4%から10月には3.1%と上昇している。

有効求人倍率及び完全失業率ともに、日本において初めて新型コロナウイルスの感染者が確認された（令和２年１月）後、新型コロナウイルス感染拡大に伴い、大きく悪化しており、平成31・令和元年の水準まで回復していない（図表４参照）。

（図表４）有効求人倍率・完全失業率の推移



（注）数値は、月次季節調整値
（出所）厚生労働省「一般職業紹介状況」及び総務省「労働力調査」を基に作成

新型コロナウイルス感染拡大による影響がありながらも、令和２年４月から10月までの完全失業率が、雇用調整助成金[14]の支給により2.1%程度、緊急雇用安定助成金[15]の支給により0.5%程度抑制され、これらの助成金による完全失業率の抑制効果が2.6%程度あったとする推計もある[16]。

---

13 「休廃業、最多4.9万件、昨年、コロナで事業継続諦め。」『日本経済新聞』(2021.1.19)、「休廃業・解散　過去最多　昨年コロナ禍　４万9698件」『読売新聞』(2021.1.19)

14 新型コロナウイルス感染拡大により「雇用調整助成金」の特例措置が拡充され、新型コロナの影響を受けた事業主を対象として、休業手当に対し、助成率を中小企業4/5、大企業2/3、労働者（雇用保険被保険者）１人１日当たり15,000円を上限として助成することとなった。厚生労働省「雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html>（参照2021.9.13）

15 雇用保険被保険者以外（パートやアルバイトなど）に対する休業手当は、「緊急雇用安定助成金」の助成対象となっており、雇用調整助成金と同様の助成が受けられることとなった。厚生労働省「雇用調整助成金（新型コロナウイルス感染症の影響に伴う特例）」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin/pageL07.html>（参照2021.9.13）

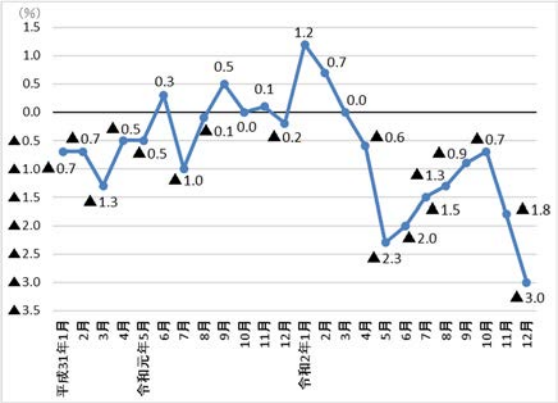
16 厚生労働省「令和３年版労働経済の分析―新型コロナウイルス感染症が雇用・労働に及ぼした影響―」（令和３年７月16

(4) 現金給与総額[17]

現金給与総額は、平成31・令和元年では１月は▲0.7%、３月は▲1.3%と低下しており、７月にも▲1.0%と下げながらも９月には0.5%となり全体的には上昇傾向にあった。令和２年は、１月に1.2%となったものの、緊急事態宣言が発出されていた４月は▲0.6%、５月は▲2.3%と落ち込み、その後もマイナスが続き、12月には▲3.0%と大きく落ち込むなど、前年同月比でマイナスの水準で推移している（図表５参照）。

令和２年４月以降、大きく落ち込んでいるのは、新型コロナ感染拡大により、企業の営業時間の短縮や休業が労働時間の縮小につながり、所定外給与[18]が減少したこと、企業の業績悪化により特別給与[19]が減少したことが影響していると見られている[20]。

（図表５）現金給与総額の推移



（注）数値は、前年同月比
（出所）厚生労働省「毎月勤労統計調査」を基に作成

３　新たな経済対策の決定及び第３次補正予算の編成の経緯

令和２年度第２次補正予算成立（令和２年６月12日）後、経済状況についての政府の認識は、６月の月例経済報告の基調判断によれば、景気は、「極めて厳しい状況にあるが、下げ止まりつつある」としており[21]、７月以降は「依然として厳しい状況にある」とする一方、「持ち直しの動きがみられる」としている[22]。

また、７月の月例経済報告の政策態度において、第１次・第２次補正予算の速やかな実行とともに「内外の感染症の状況や経済の動向、国民生活への影響を注意深く見極めつつ、必要に応じて、臨機応変に、かつ、時機を逸することなく対応する」としている。

この態度は、９月に発足した菅内閣でも継続され、菅内閣総理大臣は、総理就任後初の所信表明演説（第203回国会、令和２年10月26日）でも、「今後とも、新型コロナウイルスが経済に与える影響をはじめ内外の経済動向を注視しながら、躊躇なく、必要な対策を講じていく考えであります」と述べている。また、自民党の二階幹事長は、９月末に追加経済対策について検討することを明らかにし

日）。ここでは留意点として、「一定の仮定の下に推計したものであり、相当の幅をもってみる必要がある」とある。また、内閣府政策統括官「日本経済2020-2021 ―感染症の危機から立ち上がる日本経済―」（令和３年３月）には、試算結果は相当の幅を持って見るべきとしながらも、「雇用調整助成金等は、企業の雇用維持の取組を支援することで、失業を抑制している」「2020年４－６月期の失業率は、雇用調整助成金の特例措置等がない場合に比べて、３%ポイント程度抑制されたと見込まれる」とある。

17　就業形態計、調査産業計、事業所規模５人以上。

18　時間外手当、早朝出勤手当、休日出勤手当、深夜手当等。

19　夏季、年末賞与等。

20　小池理人「毎月勤労統計（2020年４月）～所定外労働時間の減少により、所定外給与が大幅に減少～」『Economic Indicators』第一生命経済研究所（2020年６月９日）、小池理人「毎月勤労統計（2020年12月）～企業業績の悪化に伴う冬季賞与の減少を主因に、特別給与が大きく減少～」『Economic Indicators』第一生命経済研究所（2021年２月９日）等

21　令和２年４月及び５月の「悪化」の表現は６月に削除されている。

22　令和３年１月まで同様の判断が維持されている。２月は「一部に弱さがみられる」との表現が追加されている。

ている[23]。

11月２日及び４日の衆議院予算委員会では、①Ｇｏ Ｔｏ キャンペーンを継続する必要性、②雇用対策パッケージを策定する必要性、③ひとり親世帯や低所得者等への給付金の必要性等、事業、雇用及び生活の維持に関する質疑があったほか、第３次補正予算の編成の可能性についての質疑があり、菅内閣総理大臣は、「経済あっての財政、全体を見ながらしっかり対応していきたい」としながらも、「現段階において申し上げることは控えたい」と答弁しており[24]、第３次補正予算の編成については明確にしていなかった。

同月５日、自民、公明両党の幹事長、国会対策委員長が国会内で会談し、第３次補正予算の編成を政府に求めることで一致した[25]。

このような動きの中、菅内閣総理大臣は、同月10日の閣議において、ポストコロナに向けて経済の持ち直しの動きを確かなものとし、民需主導の成長軌道に戻すため、新たな経済対策の策定及び第３次補正予算の編成の指示を出した[26]。これを受け、政府は、12月８日、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を閣議決定した。

本経済対策は、我が国経済をコロナ前の経済水準に回帰させ、民需主導の成長軌道に戻すことを目的としている。新型コロナウイルス感染拡大防止に全力を挙げるとともに、内外の感染状況による経済への影響に対し、雇用・事業・生活への影響をできる限り緩和する「守り」を固めつつ、グリーンやデジタルなどの成長分野に民間投資を呼び込み、生産性を高め、所得の継続的な拡大と成長力の強化につながる施策を推進する「攻め」に軸足を移すという、二つの大きな視点から成っており、①新型コロナウイルス感染症の拡大防止策、②ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現、③防災・減災、国土強靱化など安全・安心の確保を３本の柱としている。

本経済対策の規模については、財政支出で40.0兆円程度、事業規模73.6兆円程度としており、また、本経済対策による直接的な経済効果については、実質ＧＤＰを3.6％程度下支え・押し上げると見込んでいる。雇用の下支え・創出効果については、2021年度までにおおむね60万人程度と見込んでいる（図表６参照）。

本経済対策を実行するため、第３次補正予算が編成され、同月15日に閣議決定された（「Ⅱ　１　令和２年度第３次補正予算の概要」参照）。

---

23 「自民・二階幹事長に聞く、追加経済対策『大幅に』、年内解散は否定的。」『日本経済新聞』（2020.10.1）

24 第203回国会衆議院予算委員会議録第２号32頁（令2.11.2）江田憲司委員に対する菅内閣総理大臣答弁

25 「第３次補正予算案:第３次補正、15兆円超えか　方針原案が判明　『コロナ』『経済』『防災』３本柱」『毎日新聞』(2020.11.6)

26 「引き続き、感染拡大を抑えながら、雇用と事業を支えるとともに、ポストコロナに向け、経済の持ち直しの動きを確かなものとし、民需主導の成長軌道に戻していくため、本日の閣議で新たな経済対策の策定を指示しました。」第203回国会衆議院本会議録第４号10頁（令2.11.10）伊佐進一君に対する菅内閣総理大臣答弁

（図表６）「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和２年12月８日閣議決定）の概要

施　　策	主 な 内 容
Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止策	
１．医療提供体制の確保と医療機関等への支援	新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の増額、医療機関等への感染拡大防止等の取組支援 等
２．検査体制の充実、ワクチン接種体制等の整備	ＰＣＲ検査・抗原検査の体制整備、ワクチン接種の体制整備等
３．知見に基づく感染症防止対策の徹底	新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充、東京オリンピック・パラリンピック競技大会の感染防止対策、水際対策の強化 等
４．感染症の収束に向けた国際協力	国際機関との連携等を通じた途上国によるワクチンへのアクセスの公平性確保 等
Ⅱ．ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	
１．デジタル改革・グリーン社会の実現	自治体情報システムの標準化・共通化、マイナンバーカードの普及・利活用の促進、グリーンイノベーション基金の創設等
２．経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上	中小・小規模事業者に向けた事業再構築補助金の創設、資金繰り支援、大学ファンドの創設 等
３．地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現	Ｇｏ　Ｔｏトラベル事業の延長、Ｇｏ　Ｔｏイート事業の食事券追加発行、雇用調整助成金の特例措置等の延長・見直し、農林水産物・食品の生産基盤・輸出力の強化、緊急小口資金等の特例措置の延長 等
Ⅲ．防災・減災、国土強靱化など安全・安心の確保	
１．防災・減災、国土強靱化の推進	「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」をとりまとめ、初年度の措置として、激甚化する風水害や巨大地震等への対策、老朽化対策の加速、デジタル化等の推進
２．自然災害からの復旧・復興の加速	令和２年７月豪雨等の自然災害による被災者の生活・生業の再建やインフラ・施設の復旧・復興 等
３．国民の安全・安心の確保	自衛隊の安定的な運用態勢の確保、戦略的海上保安体制の構築、サポカー購入の継続支援、配偶者暴力、性犯罪・性暴力被害者への相談・支援体制の強化 等
Ⅳ．新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行	

〔本経済対策の規模〕	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	合　計
財政支出	5.9兆円程度	18.4兆円程度	5.6兆円程度	令和２年度：5.0兆円程度 令和３年度：５兆円	40.0兆円程度
うち国・地方の歳出	4.5兆円程度	13.4兆円程度	4.4兆円程度	令和２年度：5.0兆円程度 令和３年度：５兆円	32.3兆円程度(注１)
うち財政投融資	1.4兆円程度	5.0兆円程度	1.3兆円程度	－	7.7兆円程度(注２)
事業規模	6.0兆円程度	51.7兆円程度	5.9兆円程度	令和２年度：5.0兆円程度 令和３年度：５兆円	73.6兆円程度

	実質ＧＤＰの下支え・押上げ効果	雇用の下支え・創出効果
〔本経済対策の効果〕	3.6％程度 （2020年度：0.5％程度 2021年度：2.5％程度 2022年度以降：0.6％程度）	2021年度までに概ね60万人程度

（注１）国費は30.6兆円であり、うち令和２年度第３次補正予算は20.1兆円（一般会計19.2兆円、特別会計1.0兆円）である。

（注２）令和２年度第３次補正予算における追加額は1.4兆円である。

（出所）「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和２年12月８日閣議決定）及び内閣府「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策の経済効果試算」（令和２年12月８日）を基に作成

Ⅱ　令和２年度第３次補正予算の概要

１　令和２年度第３次補正予算の概要

令和２年度第３次補正予算は、令和２年12月８日に閣議決定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」を実施するために必要な経費の追加等を行う一方、歳入面において、前年度剰余金の受入れ等を計上するとともに、収入実績等を勘案して租税及印紙収入の減収を見込み、公債金の増額を行うことを内容とするもので、令和３年度当初予算と一体とした「15か月予算」の考えの下、編成されたもの[27]である。

歳出面では、前述の総合経済対策関係経費として、①新型コロナウイルス感染症の拡大防止策、②ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現、③防災・減災、国土強靱化の推進など安心安全の確保等に合計19兆1,761億円を計上している。また、その他経費に252億円、税収減に伴う地方交付税交付金の減少額の補塡に２兆6,340億円を計上しており、これらを合わせた追加額の合計は21兆8,353億円となっている。

その一方で、新型コロナウイルス感染症対策予備費を含む既定経費の減額４兆1,963億円、地方交付税交付金の減額２兆2,118億円、合計６兆4,082億円の修正減少を行っており、一般会計の歳出総額の増額は15兆4,271億円となっている（図表７参照）。

歳入面では、税外収入7,297億円、前年度剰余金受入6,904億円[28]、建設公債３兆8,580億円及び特例公債18兆5,370億円を計上する一方で、租税及印紙収入８兆3,880億円の減収を見込んでいる（図表７参照）。

これにより、第３次補正後の令和２年度一般会計歳入歳出予算総額は、175兆6,878億円となった。また、国債の新規発行額は112兆5,539億円、公債依存度は64.1％（第２次補正後予算56.3％）となっている（図表８参照）。

また、特別会計については、労働保険特別会計、エネルギー対策特別会計など11特別会計について、それぞれ所要の補正を行っている。

27　「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」（令和２年12月８日閣議決定）５頁

28　本来は、財政法第６条第１項の規定により、毎会計年度の新規発生の純剰余金の２分の１を下回らない額を、翌々年度までに公債又は借入金の償還に充てなければならないとされているが、「令和元年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律」（令和３年法律第４号）により、令和元年度決算分の財政法第６条の純剰余金6,852億円については、同条を適用しないこととし、公債償還財源ではなく、令和２年度第３次補正予算の歳入に繰り入れることとした。この純剰余金6,852億円に復興費用及び復興債償還費用財源52億円を合わせた6,904億円が令和２年度第３次補正予算の歳入に繰り入れられている。

（図表７）令和２年度一般会計第３次補正予算のフレーム

（単位）億円

歳　　出		歳　　入	
１．新型コロナウイルス感染症の拡大防止策	43,581	１．税収	▲83,880
２．ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現	116,766		
３．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	31,414	２．税外収入	7,297
小　　計（経済対策関係経費）	191,761		
４．その他の経費	252		
５．地方交付税交付金	4,221	３．前年度剰余金受入	6,904
（１）税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額	▲22,118		
（２）税収減に伴う一般会計の地方交付税交付金の減額の補塡	22,118		
（３）地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補塡	4,221		
６．既定経費の減額	▲41,963	４．公債金	223,950
（１）新型コロナウイルス感染症対策予備費	▲18,500	（１）建設公債	38,580
（２）その他	▲23,463	（２）特例公債	185,370
合　　計	154,271	合　　計	154,271

（注１）計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
（注２）前年度剰余金の処理のため、要特例法。
（出所）財務省資料

（図表８）令和２年度一般会計第３次補正後の予算フレーム

（単位）億円

	２年度予算（当初）	２年度予算（３次補正後）	２年度予算 当初→３次補正後	備　　考
（歳　出）				
一般歳出	617,184	1,346,420	729,236	○３次補正概算決定時における新型コロナウイルス感染症対策予備費残額：50,424億円
地方交付税交付金等	158,093	162,562	4,470	
国債費	233,515	230,246	▲3,269	
うち債務償還費（交付国債分を除く）	145,394	145,394	－	
うち利払費	83,904	76,200	▲7,704	
小　　計	1,008,791	1,739,228	730,437	
臨時・特別の措置	17,788	17,649	▲139	
計	1,026,580	1,756,878	730,298	
（歳　入）				○公債依存度：64.1％
税収	635,130	551,250	▲83,880	○建設公債 令２当初：7.1兆円 → 令２③補正後：22.6兆円
その他収入	65,888	80,088	14,201	
公債金（歳出と税収等との差額）	325,562	1,125,539	799,977	特例公債 令２当初：25.4兆円 → 令２③補正後：90.0兆円
債務償還費相当分（交付国債分を除く）	145,394	145,394	－	
利払費相当分	83,904	76,200	▲7,704	○３次補正後の財政収支赤字（利払費相当分と政策的支出による赤字分の公債金の合計）は98.0兆円。
政策的支出による赤字（基礎的財政収支赤字）相当分	96,264	903,945	807,681	
計	1,026,580	1,756,878	730,298	

（注１）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
（注２）税収には印紙収入を含む。
（注３）公債金の分類は基礎的財政収支や財政収支の観点から行ったものであり、公債金による収入が直ちに債務償還費や利払費に充当されることを意味するものではないことから、「相当分」としている。
（出所）「令和２年度第３次補正予算及び令和３年度予算について」『ファイナンス』財務省（令和３年２月）

２　第３次補正予算の主な歳出項目の概要

（図表９参照）

（【　】は第３次補正予算における追加額）

(1) 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金【１兆3,011億円】

第１次補正1,490億円及び第２次補正２兆2,370億円に加え、第３次補正においては、引き続き、都道府県が地域の実情に応じて行う、重点医療機関等の病床確保や軽症者の宿泊療養施設の確保、外国人対応の充実などを支援し、医療提供体制等の強化等を図り、また、介護施設、障がい福祉施設及び児童福祉施設等における感染防止対策の徹底及びサービスの継続等への支援のため、同交付金を増額した。

(2) 新型コロナウイルスワクチンの接種体制の整備・接種の実施【5,736億円】

新型コロナウイルスワクチンが開発され、有効性及び安全性が確認された際、希望する国民が遅滞なくワクチン接種を受けられるよう、迅速かつ円滑な接種に向けた体制整備を図ることとした。

(3) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金【１兆5,000億円】

第１次補正１兆円及び第２次補正２兆円に加え、第３次補正においては、新型コロナウイルス感染拡大を防止するとともに、デジタル化を始めとするポストコロナに向けた経済構造の転換と地域における民需主導の好循環を実現し、地方創生を図るため、地方公共団体が地域の実情に応じて、きめ細やかに必要な事業を実施できるよう、同交付金の拡充を行った。

(4) カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発支援のための基金（グリーンイノベーション基金）の創設【２兆円】

国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（ＮＥＤＯ）にグリーンイノベーション基金を設け、2050年までのカーボンニュートラル実現に必須となる三つの要素（電化と電力のグリーン化、水素社会の実現、CO_2固定・再利用）等の重点分野における技術開発・社会実装に向けた研究開発プロジェクトを今後10年間継続して支援することとした。

(5) 中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金）【１兆1,485億円】

申請前の直近６か月間のうち任意の３か月の合計売上高がコロナ以前の同３か月と比較して10％以上減少している中小企業等が、新分野展開や業態転換等の事業再構築に取り組む場合に、中小企業に上限１億円、最大補助率３分の２、中堅企業に上限１億円、最大補助率２分の１の補助を行うこととした。

(6) 大学ファンド（国立開発研究法人科学技術振興機構出資金）【5,000億円】

世界に伍する規模[29]のファンドを国立研究開発法人科学技術振興機構（ＪＳＴ）に創設し、その運用益で世界に比肩するレベルの研究開発を行う大学の共用施設やデータ連携基盤の整備、博士課程学生などの若手人材育成等、長期的・基盤的な研究開発基盤の構築を支援することとした。

(7) 中小・小規模事業者等への資金繰り支援【３兆2,049億円】

第１次補正３兆8,316億円及び第２次補正

[29] 4.5兆円（政府出資0.5兆円（第３次補正予算）＋財政融資資金４兆円（令和３年度財政投融資計画））からスタートし、大学改革の制度設計等を踏まえつつ、早期に10兆円規模の運用元本を形成するとしている。

11兆6,390億円に加えて、第３次補正においては、中小・小規模事業者等への日本政策金融公庫等による実質無利子融資を継続し、さらに、経営改善や業務転換等に係る新たな信用保証制度・日本政策金融公庫等の融資制度の創設・拡充を行うこととした。

(8) Ｇｏ Ｔｏ トラベル【１兆311億円】、Ｇｏ Ｔｏ イート【515億円】

第１次補正において「Ｇｏ Ｔｏ キャンペーン」事業（「Ｇｏ Ｔｏ トラベル」、「Ｇｏ Ｔｏ イート」、「Ｇｏ Ｔｏ イベント」及び「Ｇｏ Ｔｏ 商店街」）として１兆6,794億円が措置されていたのに加え、第３次補正においては、①「Ｇｏ Ｔｏ トラベル」は、事業者と旅行者の双方において感染拡大防止策を徹底しながら平日への旅行需要の分散化策を講じつつ、制度を段階的に見直しながら本事業の延長を行い、②「Ｇｏ Ｔｏ イート」は、甚大な影響を受けている飲食業の需要喚起に向け、食事券の追加発行と実施期間の延長を行うこととした[30]。

(9) 雇用調整助成金の特例措置【１兆3,352億円】（労働保険特別会計分含む。）

第１次補正8,330億円及び第２次補正7,717億円[31]に加えて、第３次補正においては、特例措置の対応期間を令和３年３月末日まで延長するとともに、緊急事態措置を実施する区域において、知事の要請を受けて営業時間の短縮等に協力する大企業の飲食店等についても助成率を引き上げる等の措置を行うこととした。

(10) 防災・減災、国土強靱化の推進【２兆936億円】

「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」（令和２年12月11日閣議決定）に基づき、令和３年度から７年度までの５年間において、①激甚化する風水害や巨大地震等への対策、②予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策、③国土強靱化に関する施策を効率的に進めるためのデジタル化等の推進に係る対策を行うこととしており、初年度については、令和２年度第３次補正予算において措置することとなった[32]。

---

[30] その他、第３次補正に「Ｇｏ Ｔｏ 商店街」が30億円計上されている。

[31] 労働保険特別会計分含む。

[32] 「防災・減災、国土強靱化のための５か年加速化対策」（令和２年12月11日閣議決定）７頁には「重点的に取り組むべき対策について、加速化・深化を図る観点から、追加的に必要となる事業規模は、今後５年間でおおむね15兆円程度を目途としており」また、「対策の初年度については、令和２年度第３次補正予算により措置する」とある。

（図表９）令和２年度第３次補正予算の概要

Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止策　43,581億円

1．医療提供体制の確保と医療機関等への支援　16,447億円
- ○ 新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（病床や宿泊療養施設等の確保等）〔13,011億円〕
- ○ 診療・検査医療機関をはじめとした医療機関等における感染拡大防止等の支援〔1,071億円〕
- ○ 医療機関等の資金繰り支援〔1,037億円〕○ 小児科等の医療機関等に対する診療報酬による支援〔71億円〕

等

2．検査体制の充実、ワクチン接種体制等の整備　8,204億円
- ○ 新型コロナウイルスワクチンの接種体制の整備・接種の実施〔5,736億円〕
- ○ PCR検査・抗原検査の実施等〔672億円〕　等

3．知見に基づく感染防止対策の徹底　17,487億円
- ○ 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金〔15,000億円〕
- ○ 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の延期に伴う感染症対策等事業〔959億円〕　等

4．感染症の収束に向けた国際協力　1,444億円
- ○ アフリカ、中東、アジア・大洋州地域への国際機関等を通じた支援〔792億円〕　等

Ⅱ．ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現　116,766億円

1．デジタル改革・グリーン社会の実現　28,256億円
- ○ 地方団体のデジタル基盤改革支援〔1,788億円〕　○ マイナンバーカードの普及促進〔1,336億円〕
- ○ ポスト５Ｇ・Beyond５Ｇ（６Ｇ）研究開発支援〔1,400億円〕
- ○ カーボンニュートラルに向けた革新的な技術開発支援のための基金の創設〔20,000億円〕
- ○ グリーン住宅ポイント制度の創設〔1,094億円〕　等

2．経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上　23,959億円
- ○ 中堅・中小企業の経営転換支援（事業再構築補助金）〔11,485億円〕○ 大学ファンド〔5,000億円〕
- ○ 持続化補助金等〔2,300億円〕　○ 国内外のサプライチェーン強靱化支援〔2,225億円〕
- ○ 地域公共交通の維持・活性化への重点的支援〔150億円〕　等

3．地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現　64,551億円
- ○ 中小・小規模事業者等への資金繰り支援〔32,049億円〕　○ 地方創生臨時交付金（再掲）
- ○ Go To トラベル〔10,311億円〕、Go To イート〔515億円〕
- ○ 雇用調整助成金の特例措置〔5,430億円〕　○ 緊急小口資金等の特例措置〔4,199億円〕
- ○ 観光（インバウンド復活に向けた基盤整備）〔650億円〕○ 不妊治療に係る助成措置の拡充〔370億円〕
- ○ 水田の畑地化・汎用化・大区画化等による高収益化の推進〔700億円〕
- ○ 新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金（生活困窮者支援・自殺対策等）〔140億円〕等

Ⅲ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保　31,414億円

1．防災・減災、国土強靱化の推進　20,936億円
- ○ 防災・減災、国土強靱化の推進（公共事業）〔16,532億円〕　等

（注）２．「自然災害からの復旧・復興の加速」等に整理している事業も含め、防災・減災、国土強靱化関係予算全体で22,604億円を確保。

2．自然災害からの復旧・復興の加速　6,337億円
- ○ 災害復旧等事業費〔6,057億円〕　○ 災害等廃棄物処理〔106億円〕　等

3．国民の安全・安心の確保　4,141億円
- ○ 自衛隊の安定的な運用態勢の確保〔3,017億円〕　等

■ 補正予算の追加歳出計　191,761億円

（参考１）令和２年度補正予算（第３号）においては、上記「経済対策」の実行に係る国費に加え、国際分担金等の追加財政需要〔252億円〕等を計上。
（参考２）上記のほか、労働保険特別会計において9,320億円、エネルギー対策特別会計において169億円の歳出追加等を計上。

（出所）財務省資料

Ⅲ　令和２年度第３次補正予算の審議経過

１　衆議院における審議経過

令和２年度一般会計補正予算（第３号）及び令和２年度特別会計補正予算（特第３号）は、令和３年１月18日、国会に提出され、同日、予算委員会に付託された。予算委員会では、22日、麻生財務大臣から趣旨説明を聴取し、25日及び26日に基本的質疑を行った。26日に基本的質疑の後、締めくくり質疑を行い、質疑を終局した。質疑終局後、立憲民主党・無所属及び日本共産党の２派共同、日本維新の会・無所属の会、並びに国民民主党・無所属クラブからそれぞれ「令和２年度一般会計補正予算（第３号）及び令和２年度特別会計補正予算（特第３号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議」が提出された（図表10～12参照）。動議３件の趣旨説明をそれぞれ聴取した後、同補正予算２案と同動議３件を一括して議題とし、討論、採決を行った。採決の結果、動議３件はいずれも否決され、補正予算２案は賛成多数（賛成―自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会、反対―立憲民主党・無所属、日本共産党、国民民主党・無所属クラブ）で原案のとおり可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、第３次補正予算２案は、賛成多数（賛成―自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会・無所属の会、反対―立憲民主党・無所属、日本共産党、国民民主党・無所属クラブ）で可決され、参議院に送付された。

（図表10）立民及び共産の２派共同による令和２年度第３次補正予算の編成替え動議の概要

令和２年度一般会計補正予算（第３号）及び令和２年度特別会計補正予算（特第３号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議の概要

１．追加歳出（17兆9,000億円）
（１）医療機関・医療従事者への支援（３兆円）
　①医療機関支援（減収分の補填）
　②医療・介護・障がい福祉従事者・保育士等への慰労金
　③潜在看護師の活用・研修の実施
（２）感染防止対策の徹底（１兆5,000億円）
　①医療・介護・障がい福祉・保育等従事者等への公費検査の実施
　②検査の普及促進
（３）生活困窮への支援（３兆4,000億円）
　①緊急小口貸付・総合支援資金の延長（生活福祉資金貸付制度の充実）
　②失業手当の支給割合引上げ・日数延長
　③中小企業新卒就業者等就業支援対策（内定取消防止）
　④生活が困窮する低所得の子育て世帯への給付金
　⑤大学授業料半額補助、アルバイト学生収入補助
（４）事業・雇用への支援（７兆5,000億円）
　①自粛要請に応じた事業者への支援
　②持続化給付金制度の再開
　③雇用調整助成金の特例措置の延長
　④高収益作物次期作支援交付金の増額
（５）地方自治体の支援（２兆5,000億円）
　①緊急包括支援交付金の増額（１兆円）
　②地方創生臨時交付金の増額（１兆5,000億円）

２．新型コロナウイルス感染症対策予備費減額の撤回（１兆8,500億円）
３．新型コロナウイルス感染症対策予備費の充当（▲４兆6,644億円）
４．歳出削減（来年度予算での措置を検討）（▲６兆914億円）
（１）カーボンニュートラルに向けた基金の創設（▲２兆円）
（２）マイナンバーカードの普及促進（▲1,336億円）
（３）大学ファンド（▲5,000億円）
（４）Ｇｏ　Ｔｏ　トラベル（▲１兆311億円）
（５）Ｇｏ　Ｔｏ　イート（▲515億円）
（６）災害復旧事業等を除く、国土強靱化の推進（▲２兆936億円）
（７）防衛装備品の支払い前倒しのための経費（▲2,816億円）

３．追加歳入（８兆9,942億円）
○特例公債の追加（８兆9,942億円）

（出所）第204回国会衆議院予算委員会議録第３号45-46頁（令3.1.26）を基に作成

（図表11）維新による令和２年度第３次補正予算の編成替え動議の概要

令和２年度一般会計補正予算（第３号）及び令和２年度特別会計補正予算（特第３号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議の概要

１．追加歳出（一般会計＋5.2兆円）
（１）事業者への支援
　①持続化給付金の申請期限の延長（1.08兆円）
　　・申請期限を令和３年３月31日まで延長する。
　　・法人所得の多寡に応じた支給額とする。
　②家賃支援給付金の申請期限の延長（0.57兆円）
　　・申請期限を令和３年３月31日まで延長する。
（２）医療機関への支援
　①新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（＋1.69兆円、総額2.9兆円）
　　・新型コロナウイルス感染症の感染再拡大に伴い、医療現場が逼迫している現状に鑑み、令和３年１月から３月分を更に増額する（1.12兆円）
　　・昨年各月における診療報酬の支払額から赤字転落が推定される病院等（主にコロナ対応に協力をした病院）へ支援を実施する。（0.42兆円）
　　・医療機関が要請、指示、命令に応じてコロナ感染患者に医療を提供する場合に、資金繰り支援を実施する（0.15兆円）
　②重症化センター整備（0.11兆円）
　　・新型コロナウイルス感染症の重症患者が急増した場合に備えて、全都道府県に重症化センターを整

備する。
（３）水際対策
①検疫・検査態勢の強化と検査機器の整備及び陽性者への対応体制の大幅な拡充（0.02兆円）
・成田、関空等国際拠点空港の機能回復を図るため、検疫・検査体制の強化と検査機器の整備を行うと共に、陽性者への対応体制を大幅に拡充する。
②ＩＣＴ化による抜本的な効率化（30億円）
・成田、関空等国際拠点空港の機能回復を図るため、検疫・検査のＩＣＴ化により、抜本的な効率化を進める。
（４）ひとり親・学生・休業者支援
①低所得のひとり親世帯への臨時特別給付金（0.21兆円）
・新型コロナウイルス感染症の影響により、子育て負担の増加や収入の減少に直面する低所得のひとり親世帯を支援するため、既定予算と同程度の額を再度措置する。
②学生支援緊急給付金（0.05兆円）
・新型コロナウイルス感染症の影響により、世帯収入の激減、アルバイト収入の激減・中止等、経済的困難な学生等の「学びの継続」のため、既定予算と同程度の額を再度措置する。
③新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金（0.32兆円）
・新型コロナウイルス感染症の影響により休業させられた労働者のうち休業手当を受け取ることができない方に対し、当該労働者の申請により給付する給付金の給付対象を大企業従業員にも拡大すると共に、令和３年３月31日まで延長する。
・なお、現行制度の予算執行率も低迷していることから、制度の周知を徹底させることを強く要望する。
（５）自治体支援
○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充（＋1.07兆円、総額2.57兆円）
・地域の実情に即した新型コロナ対応の取組支援を強化するため、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を大幅に増額する。

２．歳出削減（▲5.2兆円）
（１）「防災・減災、国土強靱化のための五か年加速化対策」の初年度分の経費（▲２兆円）
○令和３年度の所要額が。全て令和２年度３次補正予算に計上されており、緊要性に乏しいため、全額減額する。
（２）世界レベルの研究基盤を構築するための大学ファンドの創設（▲0.5兆円）
○財政支出4.5億円のうち４兆円は令和３年度財政投融資計画で措置されることとなっており、運用開始も令和３年度であることから、全額減額する。
（３）Ｇｏ Ｔｏ イートキャンペーンの延長（▲0.03兆円）
○令和３年３月１日から５月20日までの所要額515億円が本補正予算に計上されているが、このうち４月１日以降の50日分は令和３年度に執行される経費であることから、これを減額する。
（４）水田の畑地化・汎用化・大区画化等による高収益化の推進（▲0.07兆円）
○本事業は６年連続で計上の上、いずれも補正で全額措置されている。コロナ対策という観点から、特別の必要性に乏しいことから。全額減額する。
（５）グリーンイノベーション基金事業（▲2.0兆円）
○民間企業等に関する支援は令和３年度以降10年間の予定であり、運用開始も令和３年度であることから、全額減額する。
（６）Ｇｏ Ｔｏ トラベルキャンペーンの延長（▲0.6兆円）
○令和３年２月１日から６月30日までの所要額１兆311億円が本補正予算に計上されているが、このうち４月１日以降の91日分は令和３年度に執行される経費であることから、これを減額する。

（出所）第204回国会衆議院予算委員会議録第３号46-47頁（令3.1.26）を基に作成

（図表12）国民による令和２年度第３次補正予算の編成替え動議の概要

令和２年度一般会計補正予算（第３号）及び令和２年度特別会計補正予算（特第３号）につき撤回のうえ編成替えを求めるの動議の概要

１　追加歳出（27.5兆円）
①家計支援（10.5兆円）
○現役世代の10万円一律給付（所得税還付）（10兆円）
低所得層には10万円上乗せして20万円給付
○ひとり親世帯臨時特別給付金の再給付（0.2兆円）
○総合支援資金の貸付期間延長（0.2兆円）
②事業者支援
○持続化給付金の増額・要件緩和及び複数回支給（５兆円）
○家賃支援給付金の増額・要件緩和（５兆円）
③雇用・所得安定支援（１兆円）
○雇用調整助成金特例措置の半年間延長と対象拡大（大企業も対象）
○新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金の拡充
④医療・介護支援（3.5兆円）
○新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の増額を含む医療機関への経営支援
減収補填に使途を拡充
○検査体制の充実
○医療従事者・介護従事者等への慰労金の拡充
⑤地方支援（1.5兆円）
○新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（時短要請協力金）の増額
⑥学生支援（１兆円）
○授業料半額、学生支援緊急給付金の支払い対象拡大
○貸与型奨学金の返済免除

２　歳出削減（9.0兆円）
①ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現（6.6兆円）
②防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保（2.5兆円）
以下の項目以外の予算は削減する。
○マイナンバーカードの普及促進　1,336億円
○カーボンニュートラルに向けた技術開発支援の基金創設　5,000億円
○国内外のサプライチェーン強靱化支援　2,225億円
○中小・小規模事業者等への資金繰り支援　３兆2,049億円
○雇用調整助成金の特例措置　5,430億円
○緊急小口資金等の特例措置　4,199億円
○新型コロナウイルス感染症セーフティネット強化交付金　140億円
○不妊治療に係る助成措置の拡充　370億円
○コロナ禍における文化芸術活動支援　370億円
○自然災害からの復旧・復興の加速　6,337億円

３　追加歳入（18.5兆円）
①特例公債の追加（13.5兆円）
②財投債の追加（５兆円）

（出所）第204回国会衆議院予算委員会議録第３号47頁（令3.1.26）を基に作成

２　参議院における審議経過

参議院予算委員会においては、令和３年１月27日、麻生財務大臣から趣旨説明を聴取し、同日及び28日に質疑を行い、質疑を終局した後、討論、採決の結果、賛成多数（反対―立憲民主・社民、国民民主党・新緑風会、日本共産党）で第３次補正２案は可決すべきもの

と議決された。

同日に開かれた本会議においても、討論、採決の結果、賛成多数（反対―立憲民主・社民、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風、れいわ新選組、碧水会、安達澄君、須藤元気君、寺田静君）で可決され、第３次補正２案は成立した。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　新型コロナウイルス感染症対策に取り組む基本的姿勢

新型コロナウイルス感染症対策に取り組む基本的姿勢についての質疑があった。

これに対し、政府から、１年近くの経験に基づいて、効果のある対象に徹底的な対策を行い、水際対策の強化をするとともに、必要な者に必要な医療を届けるために、医療体制の確保も極めて重要である旨の答弁があった。また、現場が財政面でちゅうちょすることのないようにするため、国、地方自治体で連携して取り組み、一方で、外出自粛などの強力な対策を取れば、国民生活やなりわいに影響が生じることは避けられないことから、雇用調整助成金の特例や公庫等による無利子無担保融資など、これまでにないやり方と規模で、雇用と暮らし、地域の経済を守り抜いていく旨の答弁があった[33]。

２　財政健全化、我が国の財政状況

第３次補正後の我が国の財政状況に対する認識についての質疑があった。

これに対し、政府から、第３次補正予算は新型コロナ感染症の拡大を最小限の被害で乗り越えるという大目的があり、さらに日本経済が民需主導で成長していく施策も盛り込んでおり、足下の財政が悪化することは間違いない旨の答弁があった。また、国債の大量発行により為替が急激に円安に振れることもなく、金利が暴騰することもなかったが、これまでの財政再建を目指していた姿勢が、国債市場、マーケットで信用を得続けられた結果であり、引き続き体制を整え、全世代型で支えていく社会保障政策を未来へ残していくという基盤は失わないようにする旨の答弁があった[34]。

３　新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金

新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金の執行が進まない理由についての質疑があった。

これに対し、政府から、医療機関が１回申請するとその後申請できず、年度末まで申請を待っている医療機関があるため、執行されていないものもあるとし、一方、本当に執行が進んでいないものについては、国が直接、補助金という形で出す制度に変更する旨の答弁があった。診療報酬の引上げやコロナを受け入れた医療機関に対して最大1,950万円（１床当たり）の支援を３次補正で対応し、医療機関に資金が供給できるように努力する旨の答弁があった[35]。

４　新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

地方創生臨時交付金の執行状況についての質疑があった。

これに対し、政府から、本交付金は１次補正及び２次補正で３兆円、３次補正で1.5兆円措置しており、３次の1.5兆円については、地

[33] 第204回国会衆議院予算委員会議録第２号２頁（令3.1.25）菅内閣総理大臣答弁
[34] 第204回国会衆議院予算委員会議録第３号35-36頁（令3.1.26）麻生国務大臣答弁
[35] 第204回国会衆議院予算委員会議録第２号31頁（令3.1.25）田村国務大臣答弁

方単独事業１兆円について、２次補正予算の配分における考え方を踏まえ、最近の地域の実情も加味しながら、交付限度額の算定方法や配分の考え方などを現在詳細に検討しているところであるとし、１次と３次の各３千億円、計６千億円は国庫補助事業に対する地方負担分、いわゆる裏負担については、１次の分について地方から要望を受けている最中である旨の答弁があった[36]。

５　グリーンイノベーション基金

グリーンイノベーション基金の予算額の決定の経緯についての質疑があった。

これに対し、政府から、世界的な脱炭素化の流れの中でカーボンニュートラルを宣言し、そのための基金を設立して投資喚起や雇用の増加につながるプロジェクトの立上げを速やかに行っていく必要があるとの答弁があった。また、基金による支援と併せて、税制や規制改革、新技術普及のための標準化や国際連携などを総動員し、民間の大胆な投資とイノベーションを促して、カーボンニュートラル社会実現に向けた構造の大転換を行うため２兆円とした旨の答弁があった[37]。

６　大学ファンド

大学ファンドにおける運用益の活用方法及び参画大学に対する要求についての質疑があった。

これに対し、政府から、10兆円規模の大学ファンドは、その運用益を活用し、博士課程学生などの若手人材育成を支援するとともに、世界と伍する研究大学を実現すべく、高いポテンシャルを有する大学に対し、大学の共用施設やデータ連携基盤の整備など、将来の研究基盤への長期安定的投資を大学改革と車の両輪として進めるものであり、ファンドに参画する大学には、自立した経営、責任あるガバナンス、外部資金の獲得増等の大学改革へのコミットを求めていくとし、例えば、企業との組織レベルでの産学連携体制を構築し、企業の成長戦略に寄与していくなど、これまでの枠組みを超えて、大学が企業からの投資先となり、外部資金を増加させていくことが求められる旨の答弁があった[38]。

７　雇用調整助成金

今後の雇用情勢や経済状況を踏まえて雇用調整助成金の特例措置の期限の延長を行う必要性についての質疑があった。

これに対し、政府から、緊急事態宣言を解除した月の翌月末[39]までは、現行特例措置を延長し、その後、大幅に雇用の悪化が見られない場合は段階的にこれを縮小していくが、一方で、厳しい企業、例えば緊急事態宣言が発令されている地域の大企業も、要請対象業種に関しては10分の10の補助率引上げを行い、あわせて、緊急事態宣言のエリアのみならず、全国どの地域においても、３か月にわたって、前年か前々年と比べて３割、売上げが下がっている大企業に関しても補助率を引き上げる旨の答弁があった[40]。

８　休業支援金・給付金

シフトが減少した大企業の労働者を休業支援金・給付金の対象に含める必要性についての質疑があった。

これに対し、政府から、本来は雇用調整助

36　第204回国会参議院予算委員会会議録第２号45頁（令3.1.28）坂本国務大臣答弁
37　第204回国会衆議院予算委員会議録第３号20頁（令3.1.26）菅内閣総理大臣答弁
38　第204回国会衆議院予算委員会議録第２号７頁（令3.1.25）井上国務大臣答弁
39　この時点では、令和３年３月末。
40　第204回国会衆議院予算委員会議録第２号10頁（令3.1.25）田村国務大臣答弁

成金で対応するのが本筋であるが、中小零細企業や個人事業主は、労務管理もできておらず、雇用調整助成金を申請できないという事情に鑑みて、休業支援金という制度を作って対応してきたとし、大企業は、労務管理もしっかりしていることから対応できるはずであり、その上で、雇用調整助成金の助成率を10分の10まで引き上げている旨の答弁があった[41]。

９　中小零細企業に対する資金繰り支援

中小零細企業からの再度の借入れ及び返済の据え置き期間延長の要望への対応についての質疑があった。

これに対し、政府から、再度の借入れについての融資の再審査は、過去の例だけではなく、今のコロナのような非常時においては、経営実態や現在の特性を考えて判断し、また、既往債務についての据置期間の延長等々についての条件変更に関しては、最大限に柔軟に対応することを日本公庫等に昨年末から累次にわたって要請しており、業者の資金繰りに支障が生じないよう全力で取り組む旨の答弁があった[42]。

10　Ｇｏ　Ｔｏ　トラベル

第３次補正予算に計上しているＧｏ　Ｔｏトラベル予算（１兆311億円）を撤回し組み替える必要性についての質疑があった。

これに対し、政府から、Ｇｏ　Ｔｏ　トラベルについては、地域経済の下支えに貢献するものであり、年末の経済対策において期限の延長が決定されており、現在は感染拡大防止に全力を挙げるために事業を停止しているが、しかるべき時期に事業を再開するときに備えて計上をしている旨の答弁があった[43]。

11　特別定額給付金の再給付

特別定額給付金の再給付の可能性についての質疑があった。

これに対し、政府から、多くの事業者にとって重要な資金繰り、人件費に対する支援を重点的に行っており、さらに、手元資金に困っている方に緊急小口資金などにより支援を行っているとし、このような支援によって雇用や事業、暮らしを守り、特別定額給付金を再び支給する考えはない旨の答弁があった[44]。

12　防災・減災、国土強靭化の推進

インフラ老朽化への対応策についての質疑があった。

これに対し、政府から、首長及び与党からインフラの老朽化対策をしっかりやっていただきたいと要請があり、昨年（令和２年）12月の閣議決定で、５年間の加速化対策として約15兆円の規模の対策が取られたが[45]、老朽化対策については、70万橋のうち５年以内に修繕が必要な橋梁は約１割、全国で７万橋あり、そのうち地方自治体が管理する９割の６万３千橋の中で現在着手されているのは３分の１にしかすぎず、これを５か年の対策の中で７割まで引き上げようとしている旨の答弁があった[46]。

13　コロナ対策予算を積み増す必要性

公共事業や基金ではなく、コロナ対策に予算を積み増す必要性についての質疑があった。

41　第204回国会衆議院予算委員会議録第３号17頁（令3.1.26）田村国務大臣答弁
42　第204回国会衆議院予算委員会議録第２号24-25頁（令3.1.25）麻生国務大臣答弁
43　第204回国会衆議院予算委員会議録第２号26頁（令3.1.25）菅内閣総理大臣答弁
44　第204回国会衆議院予算委員会議録第３号16頁（令3.1.26）菅内閣総理大臣答弁
45　「防災・減災、国土強靭化のための５か年加速化対策」（令和２年12月11日閣議決定）
46　第204回国会衆議院予算委員会議録第２号12頁（令3.1.25）赤羽国務大臣答弁

これに対し、政府から、「病床の確保、雇用、事業の支援、予備費も十分確保しており、しっかりと対応できる予算となっている」[47]、「感染拡大防止策に係る経費という意味では、４兆４千億円である。ただし、新型コロナ感染症の影響を踏まえて経済対策を策定し、その中に、中小企業向けの資金繰り対策支援等々で３兆２千億円、雇用調整助成金の特例措置が５千億円、緊急小口資金等の特別措置に４千億円などがある。新型コロナによる雇用や経済への影響を直接的に緩和する施策だけではなく、コロナ危機を契機に浮き彫りになった課題に対応するための様々な施策をいろいろ盛り込んでおり、その意味では、３次補正予算で追加した経済対策関係経費19兆円全体がコロナ対応であると言える」[48]旨の答弁があった。

Ⅴ　今後の課題

１　多額の繰越金の発生と補正予算の編成の在り方

令和２年度一般会計予算は、当初予算の102兆6,580億円から、３度の補正予算により、歳出総額が175兆6,878億円となり、増加額は73兆298億円となった[49]。この増加額は当初予算の71.1％に当たる額である。その一方で、令和２年度一般会計歳出総額の17.5％に当たる30兆7,804億円が令和３年度予算へ繰り越され[50]、これまでで最大だった東日本大震災後の平成24年度の７兆6,111億円[51]を大きく上回ることとなった。繰り越された予算の主な内訳は、「実質無利子・無担保融資」６兆4,140億円、「公共事業関係費」４兆6,937億円、「地方創生臨時交付金」（休業や営業時間の時短要請に応じた飲食店への協力金）３兆3,115億円、「緊急包括支援交付金」（医療機関向け）１兆4,586億円、「Ｇｏ　Ｔｏ　トラベル」１兆3,353億円、「中小企業などの経営転換支援」（事業再構築補助金）１兆1,485億円となっている[52]。

この多額な繰越が発生した要因として、①「地方創生臨時交付金」及び「緊急包括支援交付金」など自治体での給付業務が遅れたり、手続の煩雑さから給付が進まなかったりしたものがあったこと、②「Ｇｏ　Ｔｏ　トラベル」及び「Ｇｏ　Ｔｏ　イート」など新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を受け執行できなかったものがあったこと、③第３次補正予算は令和３年１月28日に成立し、年度末まで残された期間が２か月程度しかなく、執行するまでに時間的な余裕がなかったことなどが推察される。

30兆円を超す多額な繰越の発生は、「特に緊要となった経費」[53]とされる補正予算として適切だったかどうか、執行が遅れた原因や遅れたことの影響、また、補正予算の規模の適正性について検証の必要があろう。

また、第３次補正予算は、経済対策に基づきいわゆる「15か月予算」として令和３年度当初予算と一体として編成された結果、新型コロナウイルス感染症対策と直接的には関係していない公共事業関係費、グリーンイノベーション基金、大学ファンドに係る費用など、

47　第204回国会衆議院予算委員会議録第３号19頁（令3.1.26）菅内閣総理大臣答弁

48　第204回国会衆議院予算委員会議録第３号19-20頁（令3.1.26）麻生国務大臣答弁

49　図表８参照

50　財務省「令和２年度一般会計決算概要の内訳」〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/account/fy2020/ke030730.pdf〉（参照 2021.11.2）

51　財務省「平成 24 年度一般会計決算概要の内訳」〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11445539/www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2012/ke250731.htm〉（参照 2021.11.2）

52　『毎日新聞』（2021.7.31）等

53　「財政法」（昭和23年３月31日法律第34号）第29条第１項に補正予算を作成できる場合について、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を行なうため必要な予算の追加を行なう場合等を規定している。

多額の費用が含まれていることからも、シーリングの対象となっていない補正予算の編成の在り方について検討する必要があると考えられる。

２　施策の費用対効果を検証し経済成長に繋げる必要性

昨年の12月に経済対策と第３次補正予算がまとめられた際には、ＧＤＰギャップ[54]が▲6.2％（▲34兆円）（2020年７－９月期）であることが示された[55]。一方、経済対策の財政支出は40兆円とされるが、30兆円を超える額が翌年度に繰り越され、需要不足の解消には結びついていないとの指摘がある[56]。

内閣府が発表した2021年４－６月期のＧＤＰギャップは▲3.9％[57]（▲22兆円[58]）となっている。ＧＤＰギャップを埋める効果があるかどうかは、その支出の内容によるところが大きいとされている。例えば、家計に給付金を支給しても貯蓄に回ってしまえば、ＧＤＰ押上げ額は財政支出額よりも小さくなり、反対に民間需要を喚起することができる政策を打ち出した場合には、財政支出分以上のＧＤＰ押上げ効果をもたらすこともあるとの指摘がある[59]。

今までの経済対策における施策の費用対効果を検証し、政策効果が乏しい歳出を削減し、政策効果の高い歳出に転換するワイズスペンディングを徹底し、規模ありきではなく、成長に繋がる経済対策を策定する必要があると考えられる。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。
・小村　武『〔五訂版〕予算と財政法』新日本法規出版（2016）

54 国の経済全体の総需要（ＧＤＰ）と潜在的な供給力の差。需給ギャップともいう。

55 令和２年第17回経済財政諮問会議（2020.11.27）〈https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2020/index.html〉（参照2021.11.2）

56 「１次補正30兆円規模に　追加経済対策　首相近く指示」『産経新聞』（2021.8.10）

57 内閣府「2021年４－６月期ＧＤＰ２次速報後のＧＤＰギャップの推計結果について」（2021.10.4）〈https://www5.cao.go.jp/keizai3/shihyo/2021/1004/1265.pdf〉（参照2021.11.2）

58 内閣府「山際内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（2021.10.8）〈https://www.cao.go.jp/minister/2110_d_yamagiwa/kaiken/20211008kaiken.html〉（参照2021.11.2）

59 星野卓也「ＧＤＰギャップは経済対策規模の尺度として適切か？～額をそのまま使うには留意すべき点が多い～」『Economic Trends』第一生命経済研究所（2021.9.16）

RESEARCH BUREAU 論究　第18号　　令和３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。