RESEARCH BUREAU 論究

Journal of the Research Bureau of the House of Representatives

第19号　2022.12

寄稿論文

国会改革の原点を考える／
向大野新治 学習院大学法学部政治学科特別客員教授・前衆議院事務総長
富士山噴火に係る現状と対策／
藤井敏嗣 山梨県富士山科学研究所所長・東京大学名誉教授
Fintechの進展とオルターナティブファイナンス／ 根本忠宣 中央大学商学部教授
日本の食料安全保障について／平澤明彦 株式会社農林中金総合研究所理事研究員
国家の人的資本経営：心理的安全性が拓く未来／
石井遼介 株式会社ZENTech代表取締役

論　文

予算単年度主義における基金の課題
選挙制度等が若年者の投票行動に与える影響について
国民年金第3号被保険者制度についての一考察
EBPMの現状と課題
消費者委員会の役割に注目した事例研究
党首討論の開会についての考察
【議会政治研究】
議院法第40条の運用実態の調査及び規範性の検討
議院制度調査会・議会制度審議会の経過と議論の概要

研　究

中小企業金融をめぐる現状及びポストコロナに向けた今後の在り方

調　査

公的統計の集計に係る統計法上の課題
英国における議会活動と世論との一致性が政治参加に与える影響に関する分析

解　説

経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律について
刑法等の一部を改正する法律について
日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の改正について

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 19 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、向大野新治学習院大学法学部政治学科特別客員教授・前衆議院事務総長から「国会改革の原点を考える」、藤井敏嗣山梨県富士山科学研究所所長・東京大学名誉教授から「富士山噴火に係る現状と対策」、根本忠宣中央大学商学部教授から「Fintech の進展とオルターナティブファイナンス」、平澤明彦株式会社農林中金総合研究所理事研究員から「日本の食料安全保障について―基本的な論点と課題―」、石井遼介株式会社 ZENTech 代表取締役から「国家の人的資本経営：心理的安全性が拓く未来」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 19 号　2022.12

――― 目　　次 ―――

巻 頭 言　衆議院調査局長　宮岡　宏信

寄稿論文

国会改革の原点を考える
学習院大学法学部政治学科特別客員教授・前衆議院事務総長　向大野新治　…1

富士山噴火に係る現状と対策
山梨県富士山科学研究所所長・東京大学名誉教授　藤井　敏嗣　…10

Fintechの進展とオルターナティブファイナンス
中央大学商学部教授　根本　忠宣　…22

日本の食料安全保障について―基本的な論点と課題―
株式会社農林中金総合研究所理事研究員　平澤　明彦　…34

国家の人的資本経営：心理的安全性が拓く未来
株式会社ZENTech代表取締役　石井　遼介　…44

論　　文

予算単年度主義における基金の課題
―コロナ下における燃料油価格激変緩和基金の例を通じて―　花島　克臣　…61

選挙制度等が若年者の投票行動に与える影響について　西野　広樹　…78

国民年金第３号被保険者制度についての一考察　中村　一磨　…96

ＥＢＰＭの現状と課題
―国会はＥＢＰＭにどう向き合っていくべきか―　國廣　勇人　…112

消費者委員会の役割に注目した事例研究　清水　明歩　…132

党首討論の開会についての考察　塩野　剛　…148

【議会政治研究】
議院法第 40 条の運用実態の調査及び規範性の検討　須田　康裕　…171

議院制度調査会・議会制度審議会の経過と議論の概要
―政府設置の諮問機関による昭和初期の議院制度改革の試み―　三角　啓介　…186

研　　究

中小企業金融をめぐる現状及びポストコロナに向けた今後の在り方
衆議院調査局中小企業金融政策研究会　…203

調　　査

公的統計の集計に係る統計法上の課題
―建設工事受注動態統計調査の不適切処理を踏まえた考察―　酒井　達也　…263

英国における議会活動と世論との一致性が政治参加に与える影響に関する分析
嶋　亮裕　…285

解　　説

経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律について
大塚　華／磯部　亮太／小室　芳樹　…311

刑法等の一部を改正する法律について
―侮辱罪の法定刑引上げを中心に―　中村　竜太郎　…329

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の
推進に関する特別措置法の改正について　吉岡　正廣／田中万里英　…344

国会改革の原点を考える

学習院大学法学部政治学科特別客員教授・前衆議院事務総長
向 大 野　新 治

《構　成》

はじめに
Ⅰ　立法機関としての国会
Ⅱ　現代議会像
Ⅲ　世界における真の統治者
Ⅳ　議会の役割は何か
Ⅴ　我が国の実情
Ⅵ　デモクラシー論

はじめに

筆者が本院の事務総長を務めていた時、国会改革が俎上に上ることは少なくなかったと記憶する。ところが、最近は、この話題が国会なりメディアを賑わすことが、めっきり減った気がしてならない。

国会改革は、与野党の権力闘争が強くなった時に唱えられることが多いようである。つまり、政府与党側に不祥事等があったり、政府が国民の間に意見の対立のある問題について一定方向に舵を切ろうとする時に、与野党が、そのせめぎ合いの中で、状況を自陣営に有利な方向に持って行こうとして、その障害と見られるような国会の仕組みや先例・慣習等を変えるべく、国会改革を押し立ててくるのである。さらに、何かを進める前哨戦として、国会改革が提唱されることもある。

無論、こうした特殊な政治状況下においてだけでなく、当面の大きな対立がなくとも、衆参で与野党の議席数が接近している場合、特に一部の委員会で野党側が委員長ポストを握っていたり、委員数において、与野党の委員数が同数もしくは逆転している場合、あるいは、参議院で与党側が過半数の所属議員を持っていない場合などには、与党側は、こうした状況を打開するために、国会の仕組み等の見直しを提唱することもある。

筆者が事務総長のときには、議席数においては与野党に大きな差があったが、政府与党側に、不祥事として責められる案件があったり、国民の間に意見の対立のある問題について政府が新しい方針を示してこれを国会で通そうとしたことがあり、その過程で、それらの案件とは直接には関係ないものの、国会の仕組みや先例・慣習等が問題にされたことがある。その意味では、国会改革は純粋にその問題点に着目して唱えられるよりは、もっと別の意図、つまり、権力闘争の一環として提唱されることが多いようである。だから、事務局もその点をわきまえて対処しないと、どちらかから厳しく指弾されることになりかねない。

ところで、政治家やメディア、あるいは識者たちが提唱する国会改革論を聞いて思うのは、今見えている現象に不快感を感じる、何か無意味なこと・無駄なことをやっているように見えるといった観点から提起されているということである。無論、そうした国民の素朴な思いに応えるのは大事なことである。しかし、筆者は、大元は、やはり国会とは何かという、その存在意義から問われるべきものだと考えている。

Ⅰ　立法機関としての国会

多くの人たちは、議会の最大公約数として「立法機関」であることを意識する。法とは、国民を拘束するもので、国が決めるものの中

でもっとも重要なものであり、国会の責務はそうした法を作ることである。だから、それを真剣に検討してほしい、法案審議に専念してほしい、やじを飛ばしたり、居眠りしないでほしい、権力闘争も絡めないでほしい（議事妨害や強行採決等）、こうした願い、観点から国会改革が主張されている。そして、国会議員の活動や生活等を支えているのは国費であり、それを無駄にしないためにも、法案審議には、十分な審議と多数決による決定といった手続の正しさのみならず、生産性や効率性といった点をも考慮に入れてほしいということにもなっている。そうした思いから、我が国国会は、やれ審議時間が短いだの、修正協議といった細かい作業がなされないなどといった批判を受けるのである。

しかし、議会はもともと立法機関であったわけではない。議会制度の母とも呼ばれるイギリス議会を見ると、当初は戦費等を調達するために臨時に税を課すべく被課税者たる商人や騎士等を呼び集めた会議体であった。それが立法機関になった経緯は、会議における国王と庶民との合意が、いざ勅令を出す段になって、肝心要の点が落とされて実質的に反故（ほご）にされたり、合意にない事項が追加されたりしたため、予（あらかじ）め勅令案を議会に提出させるようになったからである。つまり、国王が予定している統治行為の発動について、事前にその目的、内容、手段・方法等を検討・承認し、そのとおりの勅令を出させるために、議案審議過程が構築されたのである。そう見ると、国王側の不誠実な対応に対処するために、立法機関になっていったということが分かるだろう。実は、議会の立法権は、国王の統治の仕方を拘束することに主眼があったと言ってよく、議会は、それを時に制約し、時に協力したり励ますことで、国王の統治を良くすることを、その存在意義とするものなのである。

Ⅱ　現代議会像

ところが、我々が意識する議会像は、こうした歴史的経緯とは全く違うものである。

議会は、統治の主体として大まかな方針を決め、それを法として定めるもの、つまり、国家の一般意思を法として定めるのが議会、それに従って具体的な統治行為を行うのが行政（執行府―国王政府）というものであり、これは、17 世紀から 18 世紀にかけてのイギリスの統治に理想像を見て、それをモデルにモンテスキューが編み出したものである。

もともと、モンテスキューの問題意識は、いかに統治者の横暴を防ぐかにあり、そのために、まず統治権力を三つに分けること、次に、もっとも大事な国の意思決定である「統治の規範」を国民の代表からなる議会に作らせること、そして第三に、その議会までもが多数の横暴に走らないよう、執行権（国王政府）でもってけん制することという三段階の縛りがかかるものであった。そして、その思想が現代議会制の基礎となっている。

ただ、この概念はいくつかの重要な欠陥を持っている。筆者は、ことあるごとに指摘しているのだが、第一は、執行者は必ず意思決定者に従わなければならず、執行者から意思決定者へのけん制などありえないこと、万一あるとすれば、意思決定過程においてであり、意思決定を終えてのけん制などありえないこと、執行だけの権力など元来必要ではないこと（官僚に命じれば済む）、けん制の常識は、多数による一人の独裁者に対するものでなければならず、逆のケースはありえないこと、最後に、国民の代表で構成される議会が統治の主体となったなら、それが最善化の仕組みの究極の形であり、もはやこれをけん制するものは必要ではないという五点である。

しかし、そもそも論として、ほんとうに多数で構成される議会が統治者になれるのかという点がある。それは、個々の統治行為の意

思決定ができるのかということと、法が統治上の意思決定なのかということでもある。

「統治」とは、簡単に言うと、日々の国の運営である。無論、運営と言っても、毎日違うことばかり起こっているわけではなく、同じようなことが繰り返され、そうしたことへの対応は現場に任せても問題ないのだろうが、それでも運営には、対処の準備や心構え、責任は欠かすことができない。筆者は、統治でもっとも重要なことは、「即応性」と「責任」であり、これが欠けたものは「統治」でありえないと考えている。そして、統治は、その特性上、多数では行えない。なぜなら、問題が重要であればあるほど、意思決定は難航し、まとまらないからである。しかも、実行までの過程はさらに遠く、とても即応できるものではない。それに、たとえ集団の意思をどうにか多数決で決めたにしても、万一のことが起これば、誰が責任をとるのだろうか。投票で反対票を入れた者はどうなのかといったこともある。

しかし、多くの人たちは、会議体がそうした個々の判断を行えないからこそ、その規範ともいうべき法を作るのではないか、その原則に従って行政府が対処しているわけで、その点では、会議体は統治の中枢を担っていると言えるのではないかと反論するにちがいない。モンテスキューも、たしかにそう考えていた。

だが、それなら、その統治行為によって何らかの被害を受けた場合、会議体は教唆犯として共同正犯的責任を負うのではないだろうか。しかし、どの国でも、行政府が一元的に責任を背負う形になっている。それは、その統治行為の意思決定から実行まで行政府が一元的に担っていると考えられているからである。

筆者は、全体で統治するといったことは、非現実的な理想論だと考える。統治は一人の責任で行われなければならないというのが筆者の強い思いだ。たとえ、デモクラシーをないがしろにするとあらぬ誤解を受けようと、この点を譲るつもりはない。それに、実際、これは筆者の偏った見解というわけではなく、歴史が示しているのだ。

Ⅲ　世界における真の統治者

近代デモクラシーの祖国とも言うべきフランスは、第一共和制から第四共和制まで、議会こそが統治の主体であり、一般意思を表現する法を制定し、政府はそれに基づいて個別の案件に対処するものと考えられてきた。しかし、それではうまくいかず、すぐに頓挫して王政や帝政にとって代わっている。第三共和制のように長く続いたときも、内閣は時を置かずに交代を余儀なくされ、80 年ほどのうちに 100 もの内閣ができる有り様であった。要は、議会では、統治の要である「即応性」や「責任」を全うできず、個々の議員の勝手な影響力行使に内閣が翻弄され、混乱に陥ったのである。

しかも、議会は、日々変化する事態に対応できなかっただけではない。一方で、権力闘争にも明け暮れたのである。

大統領職が国民の選挙に拠ったのは、第二共和制下のルイ・ナポレオンの時だけであり、他の体制下では、議会が選出することとされていた。たしかに、大統領職は、イギリスの国王をモデルにして、なるべく政争から離れて存在するものとされたが、それでも選挙である以上、権力闘争から免れえるものではなかった。また、首相らも、大統領が任命するとは言え、就任には議会の承認が必要であり、権力闘争から完全に隔離するというのは不可能なことだった。

こうした状況では、議会は、決められない、一方ですぐに政争に走る、ということになる。第五共和制は、こうした四つの共和制のアン

チテーゼとして登場したのである。そのコンセプトは、憲法の「政府が国政を決定し指揮する」（第 20 条）との規定に集約されていると言っても過言ではない。

だが、このように大上段に振りかぶられると、議会は一体何をするところかということにもなろう。これまでは、国民主権の理念を背景に、議会が主権を行使するものと考えられてきたはずである。ところが、今や、憲法第 34 条に列記された分野の法だけを制定する機関に貶（おとし）められたのである。言い方は悪いかもしれないが、第五共和制下の議会は、政府のために法を作る下請機関の役割を果たすものとなった。政府は、議会の「箸の上げ下ろし」にも干渉するようになり、「合理化された議会制」と言われる状況を生むことになった。つまり、政府が議会に対して優位で、合理的期間内に自身が希求する立法プログラムを実現する手段を多く持っている体制になったのである。しかし、こうしたあまりの政府優位の体制は議会の空洞化を生んだ。セリーヌ・ヴァンゼルは、フランスの議会が世界でもっとも堕落しているというのが学説の認識であるという[1]。この反省から、2008 年の憲法改正で、若干議会の権能を回復しているが、本質は変わらないと言われている。

同じく「合理化された議会制」に立つのが、ドイツである。ただ、ヴァンゼルによると、「合理化された議会制」に立脚するにしても、その目的は、フランスのように、自身の立法プログラムの実現というよりは、政府の安定にあるという[2]。

ドイツの場合、ワイマール共和国憲法が、あまりに理想的に統治システムや国民の権利等を定めたために、かえって悪意の人たちに利用され、混乱したと言っていい。左右両陣営から絶え間なく大統領や政府に対する攻撃が行われ、議会でものごとを決められなくなり、機能不全に陥ったのである。こうした権力闘争が、結局のところ、ナチスの政権獲得を許したとして、戦後は、その反省から、議会であからさまに権力闘争が行われることはなくなった（建設的不信任制度が設けられる等、制度的にもできなくなった）。無論、それだけが理由ではなく、戦後、東西ドイツに分かれたため、西ドイツが東側に乗せられまいとして、議会での権力闘争を控えたことも大きいと、筆者は考えている。

いずれにしても、権力闘争を控えたため、議会は、ほとんど政府の思惑どおりに議事が進む「合理化された議会」になった。たとえば、2017 年度予算法案（会計年度は１月１日から）審議の際、法案は前年の８月 12 日に政府から連邦議会に提出され、その後、連邦参議院での事前審議と各会派内の協議が行われたのだが、８月 29 日に、連邦議会のホームページに、９月６日から連邦議会における予算の審議が始まり、11 月 25 日には採決が予定されているとの発表がなされたのである[3]。無論、暫定的な日程をアナウンスしただけだが、それでも実際にその日に採決が行われたのであり、政府がその年度に実施を目論む政策全ての裏付けであるがゆえに与野党最大の対立点であるはずの予算自体が、あたかも工場でモノでも作るかのようにスケジュールどおりに承認されたのである。

そして、アメリカでも事態は同じである。アメリカ議会こそ世界最強の議会だと称賛する人がいるが、それは、議会が大統領を弾劾できるという一点に限ったものにすぎない。

---

[1] ヴァンゼル（徳永貴志訳）「合理化された議会制と立法手続」『北大法学論集 63 巻６号』（2013.3）480 頁

[2] 同上　479 頁

[3] 成田憲彦「ドイツの予算過程」『比較法文化第 23 号』駿河台大学比較法研究所発行（2019.3）120 頁

アメリカの統治制度は、モンテスキュー理論どおり設計され、議会が統治の主体として意思決定を行う（一般意思の表現としての法の制定）一方で、執行府（大統領）は法を執行するものとされている。そして、大統領は、モンテスキューからもう一つの大きな役割を与えられており、強大な権力を有する議会を、消極的方法（拒否権）でもってけん制することになっている（なお、議会は大統領をけん制できない）。

だが、誰も実際に議会が統治しているとは思っていない。議会は、国民等から上がってくる要望を法にする陳情実現マシーンにすぎず、大統領こそが実質的な統治者と思っているのである。大統領は、三権が厳しく分離されていることもあり、逆に議会に頼まなくとも統治することができる。どうしても議会に頼まなければならないのは、予算と人事くらいのもので、法（予算法を除く）に関しては、大統領令で当面の間しのげ、次の展開を待つことができるのである。議会にお願いする必要性が少ないがゆえに、大統領は基本的に議会に出席しないし、政府職員も公聴会に呼ばれて説明するのみである。

一方で、大統領は議会に掣肘（せいちゅう）されない。政府に政策的な失敗や不祥事等があった場合も、議会は大統領を呼んで事情を質（ただ）したり、責任を追及することができないのである。せいぜい反逆罪や収賄罪等を理由に弾劾に訴えることができるだけである。こうした制度上の問題が改めて強く認識されたのが、トランプ大統領の統治の時であった。

極端に言えば、大統領は、国民の準直接選挙での選出という正統性を持つがゆえに、やりたい放題なのである。たとえば、2019年度予算に、メキシコとの国境に壁を建設する費用を計上するかで大揉（もも）めになったが、やっと共和・民主両党でフェンスをつくることで合意し、それを計上した予算が議会で成立したが、トランプ大統領は、それにサインしたにもかかわらず、国家非常事態宣言を行い、壁の建設費用を他の予算から流用することとしたのである。上下両院は、その宣言の無効を決議したが、大統領はどちらに対しても拒否権を発動した。また、いくつかの州政府から違憲訴訟が起こされたが、連邦最高裁判所は合憲と認め、結局国防予算から流用されたのである。

議会にできることと言えば、せいぜいペロシ下院議長のように、トランプ大統領の一般教書演説の終了とともに、原稿を憎々しげに破ることくらいなのかもしれない。

われわれがデモクラシーの中心にあると考える国においても、理論とは別に、大統領なり首相が実質的な統治者であることは厳然たる事実である。そして、残念ながら、ドイツ議会もフランス議会も、形式的には、ロシアの議会と称するものや中国の全人代と変わるところがないし、アメリカ議会も、大統領に対し実質的に無力である。現代デモクラシー論は、こうした事実を認めないか無視しており、ここに、理論と現実が大きく乖離（かい）する理由がある。

Ⅳ　議会の役割は何か

これまで述べてきたように、議会は統治者になりえない。では、何なのであろうか。そのカギは、法の性格にある。先に述べたように、実際の統治行為は、いわゆる行政府が自らの判断で実行する建付けとなっている。また、これも先述したが、歴史的に、イギリス議会の立法権は、国王の統治を制約することを主目的とするものであった。こうした点を踏まえると、議会で制定する法は、統治上の意思決定ではなく、支配者・被支配者全てに対する、誰もが「強い拘束性」を感じる基準、とりわけ支配者側に向いたものだということ

が分かる。つまり、これに則(のっと)って統治が行われなければならないという義務のようなものを統治者側に感じさせるものなのである。

筆者は、従来から「政治」(politics)と「統治」(government)とを分け、「政治」とは「統治を最善化しようとする試み、制度、思想等」と定義づけてきた。この定義に従うと、議会とは、立法権でもって、統治の目的、根拠、基準、手段等を定め、国政調査権でもってそのとおりに統治が行われているか検証・監視する政治機関であり、政治の頂点に立つものだと考えられる。さらに、イギリスにおいて、名誉革命後、徐々に国王が統治から実質的に離れて首席大臣（首相）が統治を差配するようになり、その選出に議会が実体的に絡むようになると、これが統治最善化の最大のアイテムとなり、この三つの機能でもって、政治の機能を果たすようになったと言うことができる。

議会とは、単なる立法機関ではない。それは、議会の持つ一つの側面にすぎない。より大きな目的（統治の最善化）を達成するための手段にすぎず、この目的を果たせない会議体は、立法機関かもしれないが、少なくとも議会ではない。世界を見渡すと、国のリーダーが戦争に走り、これを制止するどころか、そのお先棒を担いで、そのリーダーの都合の良い法を作ることに奔走する会議体が見受けられるが、そうしたものは全く「議会」ではないと言える。

Ⅴ　我が国の実情

我が国を省みると、第二次世界大戦に対する反省から、とりわけ国民主権には強い思いがあり、実際に議会を統治主体とする試みがなされてきた。憲法が、国会を国権の最高機関と規定したこともあり、何でも国会で決めるとして、国鉄運賃、たばこ代、郵便・電報料金等枚挙にいとまがないほどであった。本来なら、生産者が、生産コストや利潤を勘案して決めるべきところ、国民生活に関わることは国会が決める、それが民主主義だと強弁したのである。

それゆえ、首相という立場も、モンテスキューが言う「執行者」のようなものであった。政府の判断だけでは何もできず、やりたいことは全て法として国会に制定してもらう必要があった。よく識者が、我が国では、首相・大臣の国会出席が多いと嘆くが、それは戦後民主主義のコンセプトからは当然のことであり、他国と比較すること自体が間違いなのだ。基本的質疑の際の全大臣出席も、与党側から、戦後民主主義の一つの象徴的な形として提案されたものであった。

実は、我が国でも、首相が統治者たるべきことは自明のことだったが、議会制民主主義の旗印の下、その地位を「執行者」に押しとどめたのが、いわゆる55年体制であった。統治者の判断が必要な「外交・国防」はもっぱらアメリカに依存し、技術的でそれほど指導者の判断が求められない予算の配分等に、統治が特化したのである。

そうした首相職の執行機関化とそれに反比例する過剰な国会中心主義は、国会の負担を過大にしただけではなく、公共企業体の大赤字を生む等、多くの弊害ももたらした。無論、これは、日本の経済力の向上、国際的責任の増大、東西冷戦の終了とその後のグローバル経済化、公共企業体等の民営化、あるいは政治改革等に伴って、実質的に正されていったことは幸いだった。

だが、筆者は、こうした国会中心主義の弊害はあったにしても、帝国議会や国会の「議会」的性格は評価すべきだと思っている。天皇大権を定めた明治憲法下で、大正デモクラシーが現出した事実を思い出してほしい。民党が、「質疑」という手続を活用して、藩閥政府の方針や施策、あるいはその有り様等を厳

しく追及することで、藩閥政府側にも政党と連携を模索したり御用政党を作る動きが出てきて、政党を統治上のパートナーと考えるようになり、一時的にせよ、議会での多数派を基礎とする内閣を誕生させたのである。さらに、戦後は、国会が首相を指名する憲法上の権能も持って、野党が政府・与党の政策や閣員らの資質等を質(ただ)す一方、与党側は政府をバックアップして、事実上の権力闘争が行われる形となった。ただ、社会党に力がなく、政権交代にまでいたらなかったことは周知の事実であるが。

筆者からすると、国会は「政治」の役割を十分に果たし、他国と比較してもよく機能していて、何ら卑下する必要はないと考える。

Ⅵ　デモクラシー論

我々は「デモクラシー」という言葉を頻繁に使う。最近は、西側民主主義（デモクラシー）国家対独裁国家というフレーズが、ロシアのウクライナ侵攻以降、頻繁に使われている。しかし、この言葉は、魔法の言葉でもあり、誰もが自由に都合よく使えるものである。それこそ、北朝鮮も、どういう理由かは想像もつかないが、正式名は「朝鮮民主主義人民共和国」なのである。

だが、改まってこの言葉の意味を問われたら、案外答えに窮するのではないだろうか。近年は、「民主化」というと、単に統治上の仕組みについてのみならず、人権や自由といった思想的な価値をも含めて言及されており、とても一言で言い表すことができないが、本来というか、古代ギリシャにおいては、単なる統治の仕組みの一つにすぎず、いかに人々が全体でいい決定ができるか、あるいは、皆でポリスの職務を分担し、ポリスの維持発展に尽くせるかという全員参加（アテネ市民）を意味するものであった。だが、時代を経るにつれ、かつ版図が拡大するにつけ、デモクラシーといったものは不可能となり、一旦は忘れ去られてしまう。ところが、絶対王政の時代になり、これにタガをはめて善導する、あるいは場合によってはそれを打倒しなければならないという観点から、デモクラシーは新たな理念を纏(まと)って再登場させられたのである。単に統治方法の一つにすぎなかった「全員参加」の形式が主権論と結びついて、国民主権という崇高な理念に結晶したゆえのことであった。

この国民主権の思想を具体化すると、本来的には直接民主制になるはずであるが、巨大な版図を有する時代に、それは物理的・時間的にも不可能であり、国民の代表者に統治を委ねる「間接民主制」に編成替えしたのがモンテスキューであった。

だから、この概念を尊重して言えば、国民主権を念頭に、国民が選挙できる議員を構成員とする議会が統治の中心にあること、あるいは、国民が直接大統領なり首相等を選挙できることと言う人は多いと思う。

だが、これまで述べてきたように、議会を統治の一翼を担うものと考えることは非現実的であり、となると、国民が大統領や首相、国会議員らを公正な選挙で選べることに、デモクラシーの概念は集約されるのではないだろうか。

それゆえ、余談だが、国民が選出に関わらない最高裁判事や憲法裁判所判事が、終身その地位に就き、国民の間に横たわる大きな政治的問題について実質的な決定権を持つ国々を、筆者は「デモクラシー国」とは言わない。

話は戻るが、こういう定義だと、プーチン大統領も選挙で選ばれ（たしかに選挙不正があったにしても、大勢を決するほどのものではなかった）、ヒットラーも、選挙で第一党になって宰相への道が開けたわけで、これがデモクラシーでなくして、何なのであろうか。

自分の感情に任せて勝手に分類し、錦の御旗よろしく自分たちはデモクラシー、プーチン大統領は非デモクラシーというのもどうかと思う次第である。

筆者は、別段アンチ・デモクラシーでは全くない。デモクラシーの重要性はしっかり認識している。だが、デモクラシーの本質とその限界も知っておかねばならないと思う。

一つは、あくまでも手続きに過ぎないことだ。結果を保証してくれるものではない。チュニジアで「アラブの春」が発生したとき、多くの人たちは、デモクラシーになると、バラ色の世界になる、豊かになると扇動されたという。だが、多くの死者や難民を生んで、あの運動に参加したことを悔やむ人が多いと聞く。かつては、ドイツ国民も正当な選挙でヒットラーを選び、彼の統治を熱烈に支持して地獄に落ちた。

第二は、デモクラシーが性善説に立っていることに注意しなければならないことだ。無論、これは性善説に立つからこそ育まれた思想でもある。

もともと人は神に似せてつくられたというキリスト教の教義からすると、人は誰でも、階級や貴賤・貧富、民族等とかかわりなく自由・平等であり、こうしたヒューマニズムが、社会契約説、人権論へと展開していった。デモクラシーは元来全員参加を意味するものであったゆえに、ヒューマニズムとも強い親和性を持ち、これが政治思想の新たな主役となって、絶対王政を打倒する原動力にもなったわけである。だから、この概念が果たした役割は大きく、その価値をどんなに評価しても評価しきれないほどだと言っていい。

だが一方で、デモクラシーは、先にも述べたように、現在では、選挙権に集約されるものである。そして、性善説に立つがゆえに、国民は皆善意かつ常識的で、それなりの理解力を持ち、悪いリーダーらを選ぶわけがない、たしかに一時の扇動や迷いでそうした者を選ぶことがあるかもしれないが、すぐに覚醒し、選挙でそうした者は排除されるということになる。こうした信念があるからこそ、選挙の権利が重視され、それが完全に自由意思で行使されるよう、選挙のあり方等が政治学において大きなテーマとして研究されてきたのである。

しかし、今回のロシアによるウクライナ侵攻は、21 世紀になっても、あの第二次世界大戦の反省を忘れたかのように、相変わらず自分の野望のために他国への侵略を辞さない者がいることを、もう一度思い起こさせた。そして、政治のもっとも大事なことは、悪い者がリーダーになる可能性が大きいことを大前提に、それをどう防ぐか、そして、いかに排除するかということなのだということを、改めて認識させた。

政治は、ある意味、性悪説に立たなければならないと思う。自分の功名のために他人を犠牲にすることを厭わない人、人をだましても何も感じない人、自分の利益や立場をいつも独り占めしておきたく、それらが脅かされると思い込むと、途端にその相手を敵視してつぶそうとする人など、数え切れないほどいる。いやそれは程度の差こそあれ、誰もが持つ感情なのかもしれない。悪い人間は絶対に絶えることがない。「罪を憎んで人を憎まず」などとのんきなことは言っておれないのだ。

政治の最大の目的は、悪い人間が統治の中枢に立たないようにすること、もし立たれたら、それを排除することだ。実は、性善説を基調とするデモクラシーだけでは、悪いリーダーの登場を防ぎきれないのだ。だから、デモクラシーとは直接関係のないものも総動員して防波堤を築くことが大事である。「リーダーの任期制限」や「再選制限」の考えなどはそうだろう。

そして、議会の役割はというと、これもデ

モクラシーとは直接関係はないが、政治機関として、リーダーをしっかり制約することだ。具体的には、その舞台において、統治者らを常に追及する、安心させない、緊張の空間に置くことがもっとも大事である。独裁者は独りよがりで、他の人から指弾されたり、不満を言われることが一番嫌いであることは、現に存在する独裁者らを見ればすぐ分かることだ。彼らは、人から何か言われる前に、自分の考えることをさっさと実現したがる。ヒットラーがあっという間に全権委任法を作らせたのは、そういう趣旨なのだろう。

その点、我が国国会は、こうした独裁者が容易に登場したり活動しづらいという点で、それなりの働きをしているのではないだろうか。イギリスのバーコウ下院議長が衆議院の招待で来日された折、同議長の求めで筆者が日本の国会のあり方を説明したが、ちょうど安保法制審議の最中であり、それを例に引いて、質疑制度の概要や安倍首相の国会での答弁の長さ等を説明すると、同議長は、「日本ほどデモクラシーの国はない」と驚かれたことが大変印象的だった。

筆者は、国会改革は、本来的にそうした観点から考えられなければならないと信じている。なるほど、詳細にわたる質疑や修正の提案とその協議等といったことも大事であろう。多くの碩学（せき）が主張する点には耳を傾けなければならないことが多々あることは承知している。しかし、それでも、大事なのは、悪いリーダーが跋扈（ばっこ）しないような政治の働きであり、この責務は忘却してはならない。だから、時に国会をあたかも法の生産工場のように言われると、長年衆議院にお世話になった身としては寂しい限りなのである。

寄稿論文

富士山噴火に係る現状と対策

山梨県富士山科学研究所所長・東京大学名誉教授
藤　井　　敏　嗣

《構　成》

はじめに
Ⅰ　富士山の噴火史
Ⅱ　富士山噴火の中・長期予測
Ⅲ　富士山噴火の短期予測
Ⅳ　富士山で次の噴火が始まる場所
Ⅴ　富士山で起こりうる噴火現象
Ⅵ　富士山周辺域にのみ影響を及ぼす噴火
Ⅶ　広域に影響を及ぼす噴火
Ⅷ　富士山噴火への対策
おわりに

はじめに

富士山は我が国に 111 ある活火山のうち最大のものであるが、最近 300 年以上静穏を保ったままである。また、2000 年から 2001 年にかけて、富士山の直下で深部低周波地震と呼ばれる地震が活発化した時、真っ先に外国メディアから問い合わせがあったほど、世界が注目している火山でもある。国内のメディアが報道を始めたのはその後である。

2004 年に富士山としては最初のハザードマップが作られ、火山防災の動きが開始したのであるが、その後の調査研究の知見を受けて、2021 年には 17 年ぶりにハザードマップが改定された。現在、富士山火山防災対策協議会では、改定されたハザードマップに対応する避難基本計画の改定を進めている。

本稿では、富士山の火山としての現在の理解と、噴火に向けての対策について述べる。

Ⅰ　富士山の噴火史

富士山は 99％が玄武岩と呼ばれる粘性の低いマグマの活動で作られた火山で、安山岩やデイサイトを主体とする火山が圧倒的に多い我が国の火山としては特異な存在である。

10 万年前に活動を開始し、爆発的噴火や溶岩流噴出を繰り返しながら、２万年前までに 3000m 級の山体を形成したと考えられている。この時期は氷期にあたり、成長した山頂付近からの爆発的噴火は氷河や積雪を溶かし、土石流を発生させて山体の裾野を拡大させ、優美な富士山の形成にも貢献した。

約２万年前には、成長した山体の頂上付近から南西方向に山体崩壊が発生し、山体を大きくえぐり取るとともに、多量の土砂が岩屑なだれとして流下し、山麓に堆積した。この岩屑なだれは田貫湖岩屑なだれとして知られるが、そのほかにも馬伏川岩屑なだれが山体東部の山体崩壊によって発生した。この時期もおよそ２万年前と考えられる。したがって、当時の富士山の姿は現在とは全く異なるものであった。

この大崩壊の後、約１万７千年前頃から主に大量の溶岩流流出を伴う噴火活動がはじまり、再び山体の成長が行われた。このような活発な溶岩流の活動は約８千年前まで続くが、その後5600年前までは比較的静穏な時期が続き、富士黒土層とよばれる土壌が発達し、富士山周辺の広い地域で認められる。

5600年前からは再び活発な噴火活動を開始し、およそ3000年前には現在の富士山に近い高さと姿が形成された。しかし、2900年前に山体の東側斜面の上部から崩壊が発生して、岩屑なだれが東斜面を駆け下り、箱根山の西斜面に乗り上げて停止した。岩屑なだれの停

止後には緩やかな広い斜面が残され、この上に現在の御殿場市が展開していることから、この堆積物は御殿場岩屑なだれ堆積物と呼ばれている。この山体崩壊は噴火が引き金となって発生したものではなく、富士川河口断層帯での大地震によって山体が揺さぶられ、崩壊に至ったと考えられている。火山体は比較的短い期間に噴出物を積み上げてその高さを獲得したものであり、いわば突貫工事による構造物の形成であるため、脆弱な構造を有している。このため、地震動には弱く、近くで大きな地震が発生すると崩壊しやすいのである。

この御殿場岩屑なだれを発生させた山体崩壊によって山体の東斜面には深い谷が形成されたはずであるが、現在はその痕跡は認められない。その後の 500 年ほどの活発な噴火活動によって、ほぼ完璧に修復されたのである。

2300年前には山頂火口からの爆発的噴火によって東方向に多量の噴出物を降らせるとともに、山頂付近に溶岩流を流出した。現在、山頂火口付近に見られる噴出物はほとんどこの時期のものであり、山頂火口からの噴火はこれが最後となった。これ以降は、山腹にその都度新たにできた火口から噴出物を放出している。

最近 2300 年間には 80 回ほどの噴火が生じているが、いずれも毎回異なる地点に火口を新たに作っている。このことが後に述べるように次期噴火の開始点の予測を困難にしている。噴火の前兆とみなせるような火山活動が見られない、非常に静穏な現時点では、次の噴火が山体のどこから発生するのか予測できないのである。

古文書記録によると歴史時代に入っても平安時代までは活発な活動が続いたが、その後、噴火の頻度が減少する（図１）。

（図１）歴史時代の富士山噴火



（注）▲印は信頼できる古記録から推定された確実な噴火。

1083 年の噴火と 1435 年の噴火の間の 350 年間は噴火の記録がない。この時期には国内の安定政権が確立していなかったこともあり、信頼できる歴史書が極端に少ないので、この 350 年間の噴火空白が事実なのか、あるいは単に記録されることがなかったのかは定かではないが、富士山の山腹に噴火年代の確定していない比較的若い溶岩流などが存在することから、この時期にも噴火があった可能性はあると考えられる。統一政権が安定する江戸時代に入ってからは、噴火などの災害はほぼ確実に記録されたと考えられるので、1707 年の宝永噴火後の 300 年以上の静穏は確実であろう。

Ⅱ　富士山噴火の中・長期予測

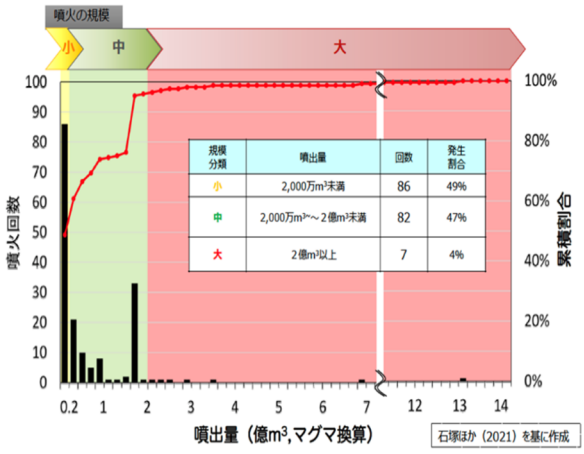
一般に我が国の火山は数十万年から 100 万年の間、噴火活動を行うことからすると、10 万年前に活動を開始した富士山は活火山とし

ては非常に若く、このまま噴火活動を停止するとは考えられない。

実際、富士山の直下 15km ほどの深さではマグマや火山ガスなどの流体の移動に関連して生じると思われる深部低周波地震が毎月数回から十数回程度、発生している。しかも、2000 年 11 月から 2001 年５月にかけては、毎月 100 回を超える活発な活動があった。富士山深部のマグマ活動は止まっていないのである。

地質調査によって確認された過去の噴火は、5600 年前まで遡ると、約 180 回である。すなわち、平均的には 30 年に１回は噴火を繰り返していたことになる（図２）。

（図２）富士山における最近 5600 年間の噴出量別の噴火回数



ところが、1707 年以降は 300 年以上噴火を起こしていない。平均的な噴火間隔の 10 倍の期間、静寂を保ったままである。このような状況はこれまで活発に活動を繰り返してきた活火山としては異常であり、その意味では今後いつ噴火を起こしても不思議はないと考えられる。

しかし、火山噴火に関して、数年あるいは数十年先の中・長期予測は困難である。例えば、歴史時代の富士山の噴火事例（図１）を参照すると、飛鳥時代から平安時代にかけては数十年おきに噴火を繰り返したのに対し、少なくとも 15 世紀以降は 100 年以上の間隔があるなど、長期的には噴火は不規則であるからである。また、他の火山の例になるが、浅間火山の 20 世紀の活動を見ると、1940 年台から 1960 年台は年に数百回の爆発を繰り返すなど、現在の桜島火山とよく似た活発な活動を行っていたが、1973 年以降は 10 年に１回程度小規模な噴火を行う火山になった。このように火山噴火は百年単位、千年単位で見ると不規則であることがわかる。このため、富士山の次の噴火がいつ頃になりそうかを噴火履歴から予測することは困難である。噴火に先駆けて、地震活動や地殻変動などの活動が生じるまでは、噴火時期について予測を行うことはできない。

富士山については、週刊誌などで XX 年 XX 月に噴火するという記事が時折話題になるが、このような時期を指定した噴火予測などは意味がなく、根拠のない予言とみなして差し支えない。

Ⅲ　富士山噴火の短期予測

火山噴火の短期予測は主に地震活動の高まりや地殻変動の観測に基づいて行われる。マグマ噴火が発生する前には、地下深くから高温のマグマが地表近くまで移動してくる。この際に、マグマの通路を作るために途中の岩石が破壊されて地震が起こるとともに、一定量のマグマが地表に接近するために、山体が膨らむなどの地殻変動が生じる。このような、通常とは異なる火山活動を把握して噴火の切迫性を推定する。

富士山については 300 年以上噴火していないので、地震計などの近代的観測機器で噴火前の異常現象を観測したことはない。このため、他の火山での観測例を参考にして噴火に備えることになる。

桜島では 1955 年以来、南岳あるいは昭和火口からの噴火が継続している。年間噴火回数

は数百回から千回に達する。桜島の場合は地下６km 程度の深さにあるマグマ溜まりと山頂火口の間でマグマの通路が確立しているので、各噴火の前に地震活動が活発化することはあまり生じない。しかし、マグマの上昇に応じて、山体がごくわずかではあるが膨張する。このことを利用して、山麓の坑道内に設置された精密な伸縮計や傾斜計で地殻変動の連続観測に基づいて、噴火の直前予測が行われている。通常は山体の膨張が始まると数時間後に噴火が発生する。

浅間山では 2004 年９月以降の数ヶ月間に断続的に続いた噴火の際に、噴火の数時間から 10 数時間前には毎回山体が膨張する傾向が傾斜計に捉えられ、同時に山頂直下での地震活動が活発化することが確認された。このことを利用して、2009 年２月の噴火を予測し、噴火警戒レベルを引き上げて交通規制を行ったところ、13 時間後には予測通りに噴火が発生した。この噴火で特に被害はなかったが、強い北風が吹いていたため、大手町でも降灰が確認されたことで、マスコミに大きく取り上げられた。

これらの例のように、富士山でも噴火の直前には山体膨張や地震活動の活発化を観測によって捉えて、噴火が切迫していることを把握することは可能であると考えられる。ただし、予兆を捉えてから噴火に至るまでには十分な時間があるわけではないことは上記の２例からも明らかであろう。上記の例は噴出物量が数万トン以下の小規模噴火であるから、居住地に影響を及ぼすような規模の大きな噴火の場合には、予兆がもっと早期に捉えられるとの期待を抱くかもしれないが、現実には厳しい。

大規模噴火の例として、富士山のマグマと同様に、マグマの粘性が低いハワイ、キラウエア火山で発生した 2018 年噴火を参照する。キラウエア火山では 1983 年から 2018 年までの 35 年間、山頂近くの火口から溶岩を絶え間なく流出していたが、2018 年４月突然噴火が停止した。その後４月 30 日になって、山頂火口から東方に 20km ほど離れた山麓にある団地の直下で突然、地震活動が始まった。群発地震が継続するなか、５月３日には団地内の道路を横断する割れ目から水蒸気が噴き上がった。この割れ目は長さ約１km 程度であったが、まもなく水蒸気は 1200℃のマグマの噴泉で置き換えられ、割れ目からは溶岩流が流出し始めた。前兆現象が観測されてから３日間の猶予しかなかったのである。この噴火は、噴火のクライマックス期間も３ヶ月で、流出した溶岩流も 30 億トンと、富士山で歴史上最大の噴火である 864～866 年の貞観噴火に酷似している。

このことからすると、富士山で大規模噴火が発生する場合でも、前兆が現れてから数日程度で噴火に至ることは十分に考えられる。ただし、富士山が 300 年以上噴火していないことを考慮すれば、マグマの通り道を確保するために地震活動がもう少し長い期間続く可能性はある。しかし、世界の火山で、玄武岩マグマという富士山に似た化学組成のマグマを主体とする火山の多くは、前兆となる現象が観測されてから噴火に至るまでには、長くても１－２週間しかなかったという事実は承知しておく必要がある。

また、富士山と同様に玄武岩マグマを噴出した三宅島 1983 年噴火では、島の直下で地震活動が突然始まったが、１時間半後には山腹に数 km の割れ目が出現し、その割れ目から火のカーテンのようにマグマが噴き上げ、溶岩流が流出したのである。富士山でも最悪の場合、前兆現象が観測されて数時間以内に噴火に至ることもあり得ることは想定しておくべきであろう。玄武岩マグマの性質からすれば、地下で 10km 程度の距離をマグマが移動するには、条件さえ整えば１時間程度で済むので

ある。

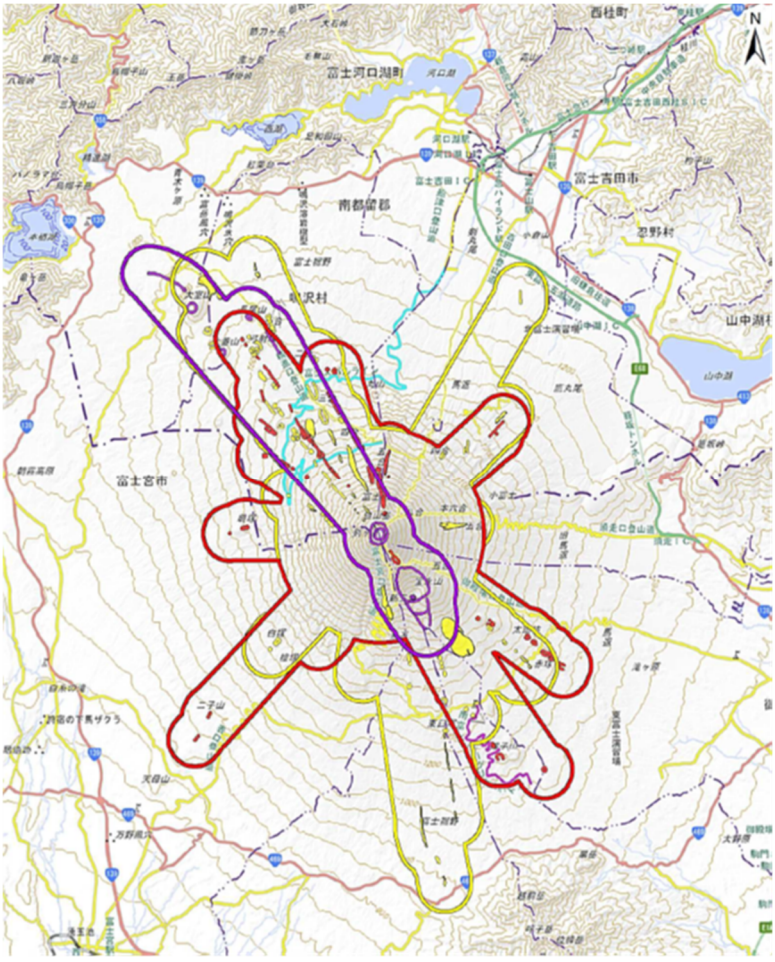
Ⅳ　富士山で次の噴火が始まる場所

富士山の噴火は山頂にある火口から発生するとは限らない。前にも述べたように、山頂火口は 2300 年前の噴火以来使われたことがない。それ以降でも 80 回近く噴火を繰り返しているが、いずれも山腹の毎回異なる場所に新たに火口を作り、そこから噴火を開始することを繰り返してきたのである。

富士山の過去の火口が集中するのは、山頂を通る北西・南東方向のゾーンであるが、それとは異なる場所にも火口は存在する。2004 年に富士山で最初のハザードマップが公表された後、産業技術総合研究所の地質情報部門（旧地質調査所）による 10 年以上の集中的な地質調査や、山梨県富士山科学研究所によるトレンチ調査などによって、2004 年当時に想定されていた火口領域の外側にも比較的最近に活動したことのある火口が複数確認された。特に北東側の富士吉田市、南西側の富士宮市の市街地の近くにも過去の火口が確認され、その近くから溶岩が流出するようなことがあれば、市街地が短時間に被災する可能性があることが 2021 年のハザードマップ改定の理由の一つとなった。

過去の火口の分布に基づいて想定された火口範囲は広く（図３）、異常な地震活動などの現象が全く見られない現状では、次の噴火がどこから始まるのかは不明である。

（図３）富士山の想定火口領域



（注）紫色：大規模噴火の火口、赤：中規模噴火の火口、黄：小規模噴火の火口。

先に述べたように、噴火に先立って、地震活動や山体膨張が生じることはほぼ確かであるので、直前になれば、どの辺りから噴火しそうかを特定することは可能であると思われるが、短期予測の項で述べたように、せいぜい噴火の数日前になるまでわからない可能性が高い。

Ⅴ　富士山で起こりうる噴火現象

富士山はこれまで様々な様式の噴火を行ってきた。最も多い噴火様式は、溶岩流の流出であり、かつては山頂の火口から溶岩が流出することもあったが、山腹にできた長さ数㎞程度の割れ目火口からマグマのしぶきを噴き上げるとともに溶岩流を流出することも多い。溶岩流の流下速度は急傾斜の斜面では速いが、山麓の緩傾斜の部分では人が歩く速度よりも遅い場合が多く、適切な避難方向さえ選べば、居住地付近での避難に関して心配しすぎる必要はない。

また、火口からマグマを噴き上げ、火口周辺にマグマの飛沫を積み上げ、すり鉢を逆さにしたような火砕丘を作る噴火も多い。このような噴火が比較的急傾斜の山頂近くで始まると、着地したマグマの飛沫が急斜面上で不安定になり、崩壊して火砕流になることも多い。

通常の火山に見られるような、爆発に伴って大きな岩塊を高速で放出する噴火も起こることがある。このような岩塊を気象庁は「火口から弾道を描いて飛来する大きな噴石」と呼ぶが、通常火口から２㎞程度の距離にまで達することが多く、激しい爆発の場合は４㎞程度飛行することもある。

規模の大きな爆発的噴火の場合、噴煙を空高く噴き上げ、噴煙の高さは数十㎞まで達することがある。我が国では、高度１万ｍの成層圏付近では高速のジェット気流と呼ばれる西風がほぼ常時吹いており、この高度近くにまで達した噴煙はジェット気流に流され、首都圏方向に広がる。

噴煙を構成するのは小さな火山レキ（直径２～64㎜）や火山灰（直径２㎜未満）であり、基本的には火口から噴き上げられたマグマが固結したガラスの破片である。大気よりも重いため、風に流されながらも途中で火山レキ、火山灰を降下させ、地表にこれらが堆積することになる。重い物ほど火口からあまり離れないうちに降下・堆積することから、火口に近い領域には粒径の大きな火山レキが堆積し、遠方では細粒の火山灰が降下堆積し、堆積厚さも火口から遠ざかるにつれて次第に薄くなる。

富士山の場合、冬季は積雪で覆われるが、このような状況で噴火が起こると噴出物の熱で積雪が溶けて大量の水が生産され、山頂近くに集中豪雨があった場合のように斜面を流下する。流下途中で地表の岩石や森林を削りつつ、谷筋に沿って山麓に流下することになる。このような現象を融雪型火山泥流と呼ぶが、下流域に多大な土石流や洪水被害などを及ぼすことも多い。

噴火史の項で述べたように、必ずしも噴火に伴うわけではないが、山体崩壊によって岩屑なだれが発生することもある。富士山では、この２万年間で少なくとも３回は発生しており、将来的にも起こりうる現象であるが、どのように発生するかも明らかになっていないため、崩壊場所や影響範囲を想定することは困難である。このため、改定されたハザードマップでも実績図を提示するにとどまっている。この現象に対しては今のところ対策の取りようがない。

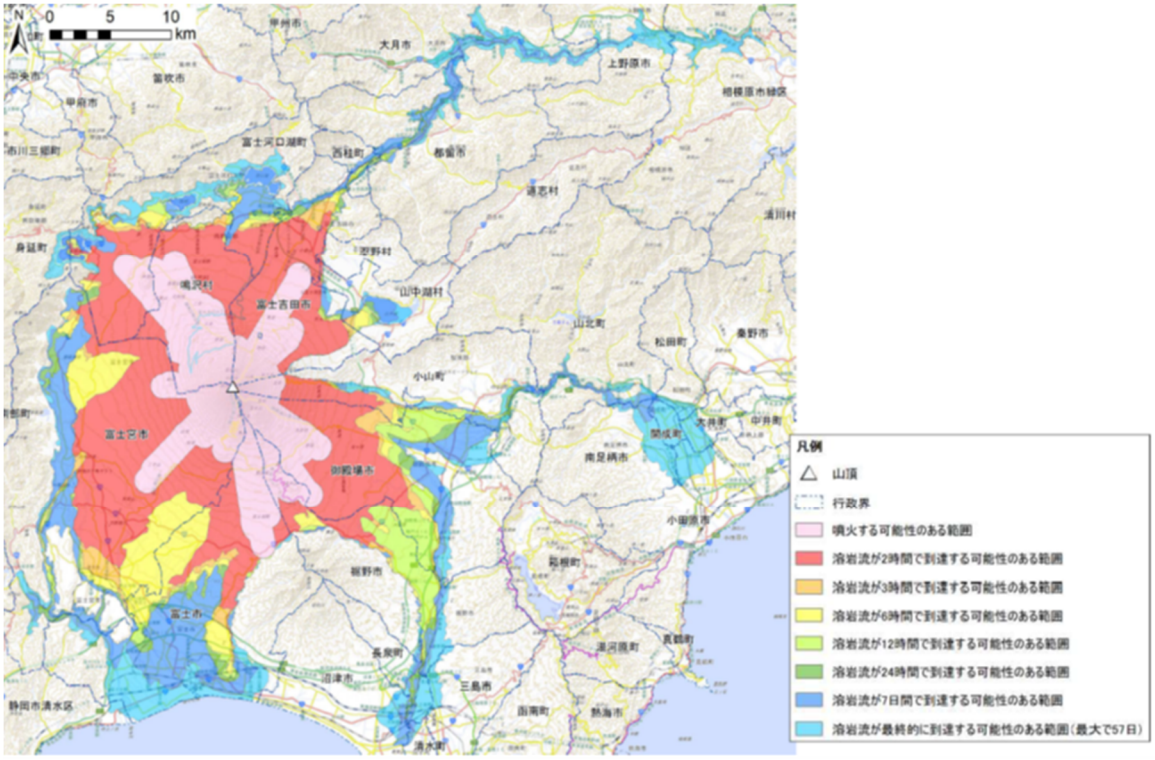
Ⅵ　富士山周辺域にのみ影響を及ぼす噴火

大きな噴石、火砕流、融雪型火山泥流、溶岩流はいずれもその影響範囲がほぼ富士山周辺に限定される。

ただし、溶岩流は水の流れに似て、地形的に低い場所に向かって流下するので、溶岩流を噴出する噴火で、規模が大きい場合は、谷地形を使って遠方にまで達することがある。富士山の溶岩流で遠方まで到達したものとして、約１万年前に流出した、猿橋溶岩と三島溶岩が知られている。猿橋溶岩は桂川に沿って北上し、中央線猿橋駅付近まで分布している。現在の桂川の河床面よりは高い位置にあるが元の河川に沿って流下したものと思われる。流出を開始した火口の位置は正確には分かっていないが少なくとも 30km 以上流下している。三島溶岩は黄瀬川に沿って分布し、約 20km 南下し、現在でも三島駅近くで観察できる。

2021 年の改定ハザードマップでは、富士山の東麓から流出した溶岩流が１週間以上かけて 40km ほど先の小田原市近くまで到達するシミュレーション結果も示されている（図４）。

（図４）溶岩流可能性マップ。溶岩流が到達する場合の到達時間ごとに色分けされている。



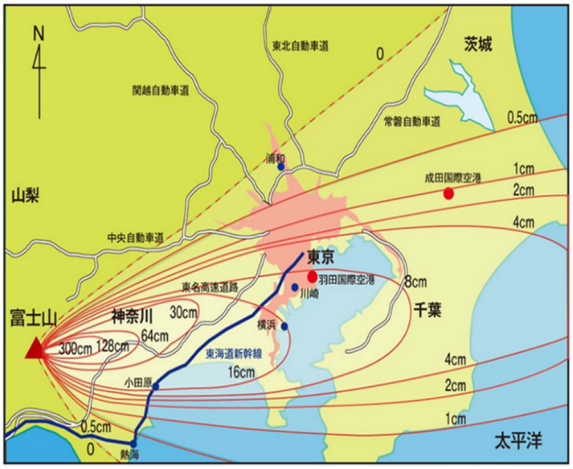
Ⅶ　広域に影響を及ぼす噴火

富士山で爆発的噴火が発生した場合、規模によっては首都圏を含む広域に影響をもたらすことが考えられる。実際、300 年前の噴火では火口から 100km 離れた当時の江戸市中にも火山灰を降らせている。

先に述べたように、爆発的噴火によって噴煙が１万 m あるいはそれ以上に噴き上がった場合には噴煙がジェット気流によって流され、首都圏に向かって運ばれる。首都圏上空には、噴火開始後１時間程度で噴煙が達し、その後 30 分程度で火山灰が地表に降りはじめる。

降り積もる火山レキ、火山灰の量については、噴火の規模や噴煙の到達高さなどによって異なるが、宝永噴火の場合は噴煙高度が初日には２万 m を超え、断続的ながら噴火が続き、ほぼ２週間にわたって噴煙が１万 m 以上に達して、当時の江戸市中でも累積で数 cm 程度の火山灰が降り積もった（図５）。

（図５）宝永噴火による火山レキ、火山灰の分布と堆積厚さ



噴火中で火山灰が空気中を漂っている限り、航空機は飛行できない。航空機は取り込んだ空気と燃料を燃焼室で燃やして動力としているので、火山灰を含んだ大気を取り込むと火山灰が燃焼室中で溶融し、エンジンに損傷を与え、最悪の場合は墜落事故につながる。このため、航空機は火山灰が漂っている空域を飛行することがない。また、空港に少量でも火山灰が堆積している限り離発着を避ける。

航空機以外の様々なインフラに火山灰がどのような影響を及ぼすのかを簡略化して図６に示した。

（図６）火山灰のインフラへの影響

項目	事象	降灰量	概要
道路	走行不能	降灰中	視程＜30m
		>10cm	（降雨時>3cm）
	速度低下	>1mm	30km/h
		>2cm	20km/h
		>5cm	10km/h
鉄道	運行停止	>0.5mm	レールの通電不良
上水道	機能停止	>1cm	濾過機能低下
空調室外機	稼働支障	>5cm	
木造家屋	全壊の恐れ	>45-60cm	
電力	停電	>3mm厚	降雨時の短絡

鉄道は少量の火山灰でも影響を受ける。鉄道は運行に際し、レールと車両の間に微小な電流を流して車両の位置を確認している。レール上に 0.5mm 以上の厚さの火山灰が積もると電流が流れなくなり、車両位置が認識できなくなるため、鉄道は休止せざるを得ない。宝永噴火と同様の噴火の場合、噴火開始後３時間で首都圏の広域に 0.5mm 以上の厚さの火山灰が降り積もり、その後も厚さは増える一方なので、首都圏の鉄道網は噴火初期から壊滅的被害を被ることになる。噴火終了後も全ての火山灰をレールやレール切り替えのポイントから完全に除去しない限り、復旧は望めない。道路への降灰が続けば自動車も実際上走行できず、全ての交通機関が影響を受ける。

交通インフラ以外で深刻なのは停電の可能性である。電柱や変電所の碍子に積もった火山灰は３mm 程度で停電の原因となる可能性が高い。火山灰には塩素や硫黄成分が吸着しており、雨に濡れると水に溶けて導電性になり、短絡が生じて停電を引き起こすのである。

また、湾岸地域には多数の火力発電所が稼働し、首都圏に電力を供給している。火力発電の仕組みは飛行機のエンジンと同様で、燃料を吸い込んだ多量の空気とともに燃焼室で燃焼させ、タービンを回して発電する。地上の設備なので、巨大な空気の取り入れ口にはフィルターが設置されているから、噴火中に運転しても航空機と異なり燃焼室に火山灰が入り込むことはない。しかし、このフィルターが火山灰で目詰まりすると、発電能力が低下することになる。適切にフィルター交換が行われれば良いが、降り積もった火山灰による交通麻痺状態の中ではフィルターの配送や取り替えのための人員確保ができるかどうか疑わしい。最悪の事態としては発電所の機能停止のために広域停電が起こることもありうる。

Ⅷ　富士山噴火への対策

１　ハザードマップの整備

火山噴火に備えるには、噴火によって生じる様々な現象の影響範囲を地図上に示したハ

ザードマップを整備し、どの地域にどのような噴火の影響が及ぶかを行政や住民、観光客などが理解しておくことが火山災害を最小限に抑えるための基本である。火山や噴火現象については、研究が進むにつれて新たな知見が得られることから、適切な時期に最新の知見に基づいて改定される必要がある。

富士山でも、2004年に最初のハザードマップが公表されたが、その後の知見の増大によって2021年に改定が行われた。先に述べたように、2004年時には想定されていなかった火口が市街地近くに複数確認されたことや、それまで溶岩流噴火で最大規模とされてきた864-866年の貞観噴火のマグマ噴出量が2004年時の想定量のほぼ２倍にあたる 13 億立米であることが分かったからである。当時の火砕流の規模に関する想定も、その後の調査結果に基づいて修正されたことも改定の一因である。

このため、想定火口範囲の見直しに加え、火砕流や溶岩流などの計算機シミュレーションをやり直す必要が生じたが、このシミュレーションでも基本となるデジタル地形図の精度が問題となった。2004年当時は200m四方の領域を１点の標高データで代表させるという、かなり粗い地形データが用いられていた。これでは、地形が正確に表現されず、それに基づいた溶岩流シミュレーションでは溶岩流が横に広がりやすくなり、実際の流れ方を再現しにくいということが分かったからである。このため、改定にあたっては１点の標高データでは20m四方の領域を代表させるという高精度のデジタル地形を用いた。今回の溶岩流シミュレーションで旧ハザードマップの場合と比べ、溶岩流がより速く、より遠くまで届くという結果が得られているのは、この地形データが精密化したことと、最大規模の溶岩流量を見直したことによって、時間当たりの溶岩流出量が 2004 年時の想定よりも多くなるように設定されたことによるものであり、より現実を反映するように改善されたと思われる。

行政はハザードマップに基づいて、避難計画をあらかじめ制定し、住民や観光客を安全な領域へ避難誘導する手立てを用意し、地域防災計画に反映させる必要がある。現在、富士山周辺の火山災害警戒地域に認定された山梨県、静岡県、神奈川県は富士山火山防災対策協議会のもとで、改定ハザードマップと整合的な避難基本計画の改定作業を行っているが、2022年３月に中間報告を公表した。2023年３月に最終報告がなされる予定である。火山災害警戒地域に認定された基礎自治体も中間報告を参照しながら、避難基本計画に沿った地域防災計画の改定準備を行っている。

２　噴火警戒レベルの効果的運用

1990-95年の雲仙噴火で示されたように火砕流に関しては、発生を確認してからその流路に当たる領域から安全な地域に避難することは困難である。時として時速100kmを超える速度で流下するからである。火砕流についてはシェルター等では対応できない。このような現象から生命を守るためには、早期警報システムの確立が必要である。

我が国では、早期警報システムとして、気象庁が24時間体制で監視している49の常時観測火山に５段階のレベルからなる噴火警戒レベルが導入されている。現状では地域防災計画に書き込まれた各地の避難計画において、避難行動などのトリガーはこの噴火警戒レベルに基づいている。しかし、この噴火警戒レベルには課題も多い。

桜島のように頻繁に噴火を繰り返す火山であれば、経験則に基づいて一定程度適切に運用できるが、富士山のように噴火警戒レベルを導入したものの、噴火経験のない火山では警戒レベル引き上げの判断は困難であること

が予想される。

2014年の御嶽山の噴火災害に見られるように、噴火頻度の低い火山では警戒レベルの引き上げが必ずしも適切に行われないことが露呈した。これは火山噴火の予知技術がまだ不十分であり、噴火切迫度、噴火規模、噴火様式の事前推定が経験則による以外には不可能であることによるのである。したがって、火山防災のためには、火山噴火予知の研究推進をこれまで以上に進めるべきであることは言うまでもない。

このような現状では気象庁は噴火を予知することにこだわるのではなく、何らかの異常が把握された時には噴火警戒レベルを引き上げるような運用を図るべきである。このような運用を可能にするためには、行政はもちろんのこと住民や登山者も、噴火警戒レベルはあくまでも防災情報であり予知情報ではないことを理解して、警報の空振りを容認する必要がある。

３　火山灰対策のためのシミュレーションと降灰対策

富士山宝永噴火のような大規模爆発的噴火となると、先に述べたように放出された火山レキ、火山灰は西風に乗って東方に運ばれ、堆積することから、被災地域は活動火山対策特別措置法に定められた富士山の火山災害警戒地域にとどまらない。神奈川県東部の基礎自治体や東京都のほぼ全域や千葉県も被災地域になる可能性がある。

火山灰に関するハザードマップは2004年当時に火山灰可能性マップとして整備された。当時から、富士山における爆発的噴火の規模は1707年の宝永噴火が史上最大規模であるとみなされ、それに基づいて火山灰の移流・拡散シミュレーションが行われていたので、2021年の改定ハザードマップでは再検討の対象にならなかった。

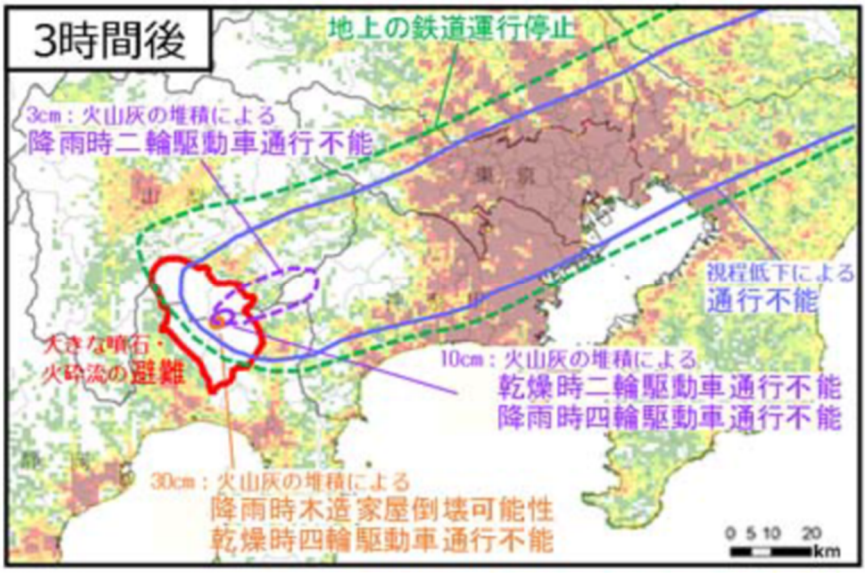
しかし、この可能性マップは噴火終了時の火山灰累積厚さを表示したものであり、噴火の推移とともにどのような地域に、どのような速度で火山灰が堆積していくかは表現されていない。宝永噴火をモデルとしているので噴火が16日間継続した結果としての火山灰の厚さが表示されているのである。16日間も噴火が継続するという想定で、噴火中はひたすら建物内で耐え、噴火終了時から復旧作業を開始するとする方策では、首都圏を含む広大な領域の経済活動が停止することになり、火山灰によって首都圏の流通経済が破綻することになるので現実的ではない。

降灰による首都圏の交通麻痺（ひ）を軽減するためには、噴火途中でも火山灰除去作業を開始する必要があり、この前提として、噴火継続と共に火山灰がどのように堆積するかを把握する必要がある。2019年４月に中央防災会議のワーキンググループでは、この検討結果を公表した。ワーキンググループでは、まず、宝永噴火の際の火山灰の移流・拡散に関するシミュレーションモデルを作成し、16日間の噴火終了後の火山灰分布と層厚を再現できることを確認した。これによって、宝永噴火と同様の噴火が当時とは異なる風向きの時期に起こったとしても、このモデルを使用することによって火山灰の分布や層厚の時間変化をシミュレーションで推定できるようになった。特定の場所における火山灰の堆積厚さの時々刻々の増加も推定することができるようになった。

この結果を用いると、風向きが首都圏方向に向かう際の、噴火開始３時間後の火山灰の堆積による交通インフラへの影響は図７のようになる。首都圏の鉄道網は噴火開始後わずかな時間で使用不可能となる。噴火が昼間に発生するか、夜間に発生するかにより、首都圏の人流は大きく異なる。昼間に発生した場合、多数の帰宅困難者を生じ、夜間に発生し

た場合、出勤が困難になるため企業活動が大きく制約される。噴火開始直後は鉄道網の麻痺だけですんでも、噴火が継続するにつれて、通行不可能な道路が拡大することから、首都圏の交通網は麻痺してしまうことが明確になった。このほか、広範な地域で停電が発生する恐れがあることも明らかになった。

（図７）噴火開始後３時間で、降灰によって影響を受ける交通インフラの範囲。緑色の波線内の鉄道は運行停止となる。



上述のように300年前の噴火と同規模の爆発的噴火が発生した場合、早期から対策を行わない限り、首都圏の交通網は壊滅的打撃を被る。降灰による被害を軽減するためには、少なくとも幹線道路の除灰作業を噴火最中から24時間体制で行い、物流の確保や急患搬送のための緊急自動車の通行を確保する必要がある。碍子への火山灰付着による停電の回避や復旧を図るためにも、通行の確保は欠かせない。人力による除灰以外に現状では対策がないからである。

噴火中には、緊急的に除去した火山灰を遠方にまで運搬することは効率的ではないので、とりあえず、幹線道路の片道２車線のうち、１車線を啓開し、除去した火山灰は残りの車線に積み上げておくという方策以外にはないと考えられる。このためには、ホイールローダーなどの重機やロードスイーパーなどの確保・導入手順をあらかじめ想定し、工事業者などと事前に緊急時の協定を結ぶ必要がある。

事前に取れる火山灰対策は多くはないが、停電対策として碍子を塩害対策のものに取り替えるか、電線の地中化を促進して、停電に対する脆弱性を解消することが望まれる。都市部での停電は様々な二次災害に波及するので、広域停電は極力避けるべきである。

ところで、宝永噴火と同等の噴火が発生すると、鉄道や道路、住宅地など居住地域に堆積する火山レキ、火山灰は噴火終了時で約５億立米に達する。これは東日本大震災の際の震災瓦礫の10倍に相当する。焼却処理可能な震災瓦礫とは異なり、火山灰、火山レキはガラス片、岩石片である。焼却は不可能であり、除去したものの一時備蓄場や最終処分場を確保する必要があり、これについても事前に検討しておく必要がある。

ところで、上記の対策は首都圏の火山灰災害を想定したものであるが、富士山に近い地

域では、数十 cm を超える火山レキ、火山灰が堆積する可能性がある。300 年前の噴火では、このような地域でも人命が失われるようなことはなかったことから、格別の避難体制をとることはなく、降灰中は建物などに入ることとされている。しかし、累積の降灰が 30cm を超える地域で降雨があった際には、一般的な日本家屋の梁(はり)の耐荷重を超える可能性があることから、堅牢(ろう)な建物に避難・待機し、救援を待つなどの対策を講じる必要がある。降灰量は火口からの距離によって大きく変化することから、対策もそれに応じて異なることになる。降灰時の避難を含めた対策については、今後とも検討すべきことが多く残されている。

おわりに

富士山周辺域にのみ影響を及ぼす噴火に関しては、適切な避難計画を作成し、それに基づいて避難訓練を繰り返せば、人命の安全を確保することはそれほど困難なことではない。しかし、広域に影響を及ぼす爆発的な大規模噴火で直接的に人命が危うくなることは少ないとは思われるが、首都圏への降灰はインフラの壊滅的混乱を引き起こし、日本経済そのものに深刻な影響を及ぼすであろう。

世界の火山の例を見ても、首都圏のように高度のインフラが発達した近代都市が降灰被害に遭遇した例はない。このため、どのような対策が有効であるかは未知のことが多い。富士山が静穏な今から想像力を働かせ、どのような備えが可能であるか検討する必要がある。

【参考文献】

・富士山ハザードマップ検討委員会「富士山ハザードマップ検討委員会報告書」内閣府・総務省・国土交通省（2004）
https://www.bousai.go.jp/kazan/fuji_map/pdf/report_200406.pdf

・髙田亮ほか「富士山火山地質図（第２版）」産業技術総合研究所地質調査総合センター（2016）
https://gbank.gsj.jp/volcano/Act_Vol/fujisan/index.html

・中央防災会議　防災対策実行会議　大規模噴火時の広域降灰対策検討ワーキンググループ「大規模噴火時の広域降灰対策について―首都圏における降灰の影響と対策―　～富士山噴火をモデルケースに～（報告）」内閣府（2020）
https://www.bousai.go.jp/kazan/kouikikouhaiworking/pdf/syutohonbun.pdf

・富士山ハザードマップ（改定版）検討委員会「富士山ハザードマップ（改定版）検討委員会報告書」富士山火山防災対策協議会（2021）
http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/fujisanbousai_houkokusyo.html

寄稿論文

Fintechの進展とオルターナティブファイナンス

中央大学商学部教授
根　本　　忠　宣

《構　成》

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　Fintech AIの実装と可能性
Ⅲ　オルターナティブファイナンスの台頭と中小企業金融
Ⅳ　ＡＩ審査の限界と政策課題

Ⅰ　はじめに

1965年に旧三井銀行が、日本で最初に普通預金のオンラインシステムを開発してから、ＡＴＭは銀行業務にとってなくてはならない存在となっている。1990年以降にインターネットとスマホが普及するに伴って、ネットバンクの登場やネット決済の導入など金融（Finance）業務の情報技術（Information Technology：以下ＩＴ）との融合は不可避なものとなっている。2000年に入ると、そうした潮流はFintechと呼ばれるようになり、2010年代に「人間の脳のような知能を創る」ことを目的として始まった人口知能（Artificial Intelligence：以下ＡＩ）において深層学習（Deep Learning：以下ＤＬ）が開発されたことを契機として、金融においてもその活用が模索されつつある。FintechからFintech AIへと進化することで、伝統的な金融機関（銀行、証券、保険）の業務や組織体系は大きな見直しを迫られている。Fintechの最先端ビジネスモデルをみるとモバイルバンクやネットバンクの普及によって口座開設から送金までを一つのアプリで行うことが可能になったことに加えて、近年では、非金融の生活サービスの業務アプリ上で、銀行口座を開設したうえで商品購入の代金支払が完結できる組み込み型金融（Embedded Finance）が浸透しつつある。さらに、分散型台帳（Blockchain）によってデジタル通貨の流通が可能になれば、銀行の決済口座を経由することなく決済が可能になることから、銀行の存在意義そのものが問われることになる。規制による保護がなくなれば、伝統的な銀行組織を不要とするような技術インフラが整いつつある。

そもそも銀行固有の機能は何か。その最も重要な機能は資金決済機能と金融仲介機能である。金融仲介はノンバンクであっても可能であるが、この２つの機能が統合されることで、銀行は預金や決済情報を活用して貸付先の情報を生産できる優位な立場にある。また、本源的預金が原資となる貸付金は、貸付先の当座預金口座へと振り込まれる。貸付金は新たな預金（派生的預金）として計上されることから、決済口座を独占する銀行は、本源的預金の乗数倍の信用を創造できるのである。

こうした銀行固有の機能が、Fintechあるいは Fintech AIの普及によってどう変質するのだろうか。非金融業であっても技術的に銀行業務が担えるようになれば、それを銀行のみに独占させる理由が何かを明らかにしなければならない。いずれはこの問いを突き詰める必要があるが、直近において銀行不要論が現実化する可能性は低い。

その点を踏まえたうえで、本稿では、政策課題としても重要な中小企業金融に焦点を当てて議論を進めたいと思う。

中小企業金融については、単純化すれば、それらが伝統的な銀行の情報生産を補完する

のか代替するのかという点を考えてみる必要がある。中小企業金融において問題となるのは、信頼できる決算書や貸借対照表の不在や、経営者そのものに対する評価の難しさが情報の非対称性を生み出し、貸付が制約されるような状況である。こうした情報の非対称性を緩和することに寄与するのであれば、補完的に貸付の改善がもたらされるであろう。一方で、銀行が独占できた預金口座や決済口座の情報がオープン化され、経営者の属性などのソフト情報に対する評価がＡＩなどによって非金融業によっても可能となれば、銀行を代替するように新たな貸し手が台頭してくるかもしれない。日本と異なり、ノンバンクの存在が大きいアメリカではプラットフォーム型のオルターナティブファイナンス（P2P/Marketplace Lender, Balance Sheet Lending）と呼ばれる貸し手が貸付を伸ばしている。オンラインによる貸付のマッチングが Fintech AI によって精度の高いものとなれば、その役割はますます高まることになるであろう。現状においては代替か補完かという二元論では捉えられない状況にあるものの、少なくとも、銀行の審査体制さらには組織体制の抜本的な見直しは不可避であろう。

以下では、アメリカを中心とするオルターナティブファイナンスの動向を参照しながら、Fintech AIの進展が中小企業金融へ与える影響とともに、政策課題について整理する。

Ⅱ　Fintech AIの実装と可能性

ＡＩ研究の対象領域は広く、一言でそれが何かを言い表すことはできないが、「数学モデルに基づいて生成するソフトウェア（アルゴリズム）である[1]」という点は共通している。その基本技術は機械学習であるが、選択されるアルゴリズム（計算機が何をすべきかを示す指示）は、論理学、哲学、神経科学、進化生物学、統計学、心理学など学問基盤によって異なる[2]。機械学習の目標は、学習に用いる有限のデータから知識と法則性を抽出し、異なるテストデータでも確度の高い予測ができるような汎化するモデルを発見することにある。

ＡＩが浸透するのは、教師あり学習[3]から教師なし学習[4]、強化学習[5]、深層学習（Deep Learning）へと着実な発展を遂げている結果である。ＡＩは、具体的には「認識」「予測」「生成」「作業（身体性）」の４つのセグメントにおいて活用される。

ＯＥＣＤの予測によると、ＡＩに対する世界の支出額は、2020年の501億ドルから2024年には1,100億ドル以上に増加し、今後４年間で倍増すると見込まれている。また、ＩＴ関連のリサーチ会社であるＩＤＣは、世界のフィンテックにおけるＡＩの市場規模は、2028 年には 450 億ドル以上となり、2022 年～2028年の間のＣＡＧＲ（年平均成長率）は約30%に達すると予測している。

金融セクターへの実装としては、クレジットカードやキャッシュカードの不正利用、保険金の不正請求などの不正検知、資産管理や保険におけるロボアドバイス、生体認証システムなどが代表的な例である。

個人、中小企業を含む融資については、デフォルト予測、信用リスク評価、自動審査シ

[1] デュロディエ（2022）

[2] ドミンゴス（2021）参照。

[3] 既に正解が分かっている過去データを分析し、答えを導き出すためのアルゴリズムを作成し、そのモデルを使ってこれから起こる事を予測させる。

[4] 事前に決定された予測結果なしで、ラベル付けされていないデータのみを使って検出された関係に基づいて予測する。

[5] 強化学習の目標は、将来にわたっての報酬の合計を最大化するような行動を選択するような方法を発見することにある。

ステム、与信管理などの導入によって、銀行審査が高度化される一方で、ノンバンクの新しいビジネスモデルを牽引する。Bitetto et al.(2021)は、イタリアの中小企業データを用いて信用リスクを評価したところ、順序付けられたプロビット・モデルに適合する古典的なパラメトリック アプローチによる推計[6]よりも、機械学習のランダム フォレスト （ＲＦ） モデル[7]を調整するノンパラメトリック アプローチによる方が予測精度が高いことを確認している[8]。

精度の高い信用リスクモデルによって、それが自動化できれば、初期審査における事務処理を迅速かつミスのないものにできる。しかも、機械学習は、制約されたデータであっても、何度も繰り返し信用評価を行うことにより、間違いを学習し、自ら継続的に進化していく点にさらなる優位性がある。

融資の申請から実行までのフローを全自動化できるので、ノンバンクに対する銀行の優位性は縮小するが、その差は学習のために用いることのできるデータの量と質に依存する点は留意が必要である。口座情報が利用できる銀行であれば、入出金履歴を重要なソースとして活用できる。ノンバンクであっても、そうした情報はコピーとして提出させるのが一般的であるが、利用者以外の情報を含めて量においては明らかに劣後している。また、中小企業金融における情報の非対称性への対応として、信用金庫や中小規模の銀行であれば、経営者との対話や現場調査を行う。ソフト情報の収集によって、提出された決算書の信憑性を確認し、数値では捉えられない要素を判断材料に織り込んでいる。これは渉外担当者の技能であり、ノンバンクには代替できない。

しかし、ソフト情報に相当する部分を、テキスト・音声・動画・画像・ＳＮＳ・Web ページなどから得られるビッグデータが代替できるようになると、銀行の優位性はもはや存在しない。例えば、Berg et al.(2020)は、ドイツのｅコマースのデータを用いて、借り手のデジタルフットプリントやデジタルシャドウ[9]が、消費者向け融資におけるデフォルト予測の精度を改善するとしている。

Ⅲ　オルターナティブファイナンスの台頭と中小企業金融

１　オルターナティブファイナンスの台頭

現状においてオルターナティブファイナンスと呼ばれる貸し手がどの程度の存在感を示しているのだろうか。ケンブリッジ大学が集計している、“Global Alternative Finance Market Benchmarking Report”によれば、オルターナティブファイナンスは、負債型とエクイティ型に区分される。前者は、①P2P/Marketplace Lending、②Balance Sheet Lending、③Invoice Trading、④Securitiesの４つのセグメントに区分され、後者は、①Equity-based Crowdfunding 、② Non-Investment-based Crowdfundingに大別される。消費者向けが主なターゲットであるが、負債型の①と②は中小企業を含む事業者向け融資も行っている。

P2P/Marketplace Lendingは、事業主が従来の金融機関の関与なしにオンラインプラッ

[6] パラメトリックとは、所与の母集団が正規分布に従うと想定するのに対して、ノンパラメトリックは、そうした前提を設定しない手法である。

[7] ランダムフォレストは、決定木を複数使うアンサンブル学習（多数決）のアルゴリズムである。

[8] Alonso and Carbó(2021)もより高度なＭＬモデルを使用すると、ロジット分析と比較して精度が最大20%向上する可能性があるとしている。

[9] インターネットまたはデジタルデバイス上に出現する追跡可能なデジタルアクティビティ、アクション、貢献、および通信の独自のセットを指している。

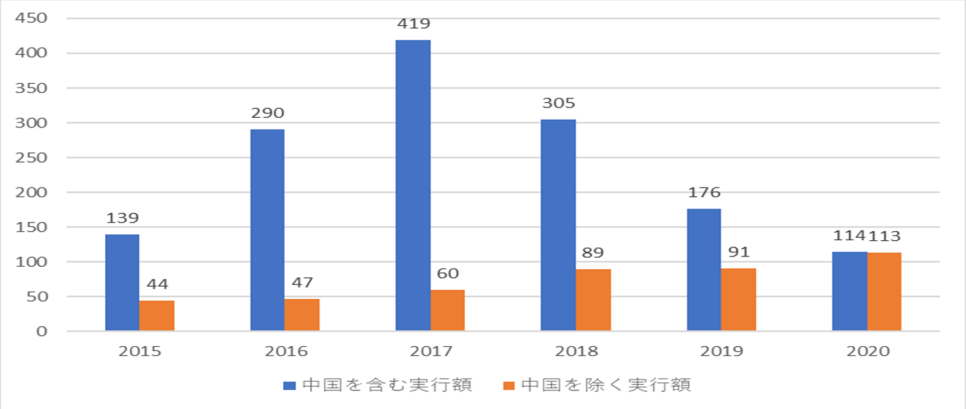
トフォームを介して、借り手と、ローンに資金を提供する意思のある投資家をマッチングする。

Ｐ２Ｐとはもともと Peer-to-peer であり、これらのプラットフォームは、資金調達、評価、価格リスクの申請を受け付け、個人投資家や機関投資家にプラットフォームによって設定された価格でローンに資金を供給するよう招待し、マッチングするものである。Marketplace は、貸し手と借り手の両方の検索コストを削減するために、申請プロセスを集中化する点に特徴がある。リスクに価格を付けようとはせず、代わりに複数の貸し手にアプリケーションを広め、借り手が最良のオファーを発見できるよう支援する。

一方、Balance Sheet Lending は、プラットフォーム自身が直接に貸付を実行する。オンバランスなので、貸付金は負債であり、支払いは、売掛金に計上される。プラットフォーム上で資金調達の流動性が利用可能であることを保証するために、投資ファンドと資金調達契約を締結し、債権の大部分は証券化されるのが一般的である。

2017 年までは中国のＰ２Ｐ業界が、世界のオルターナティブファイナンスの 7 割以上のシェアを占めていたものの、2018 年までにシャドーバンク規制が導入されてからは、大きく地位を低下させている。

図１　世界のオルターナティブファイナンスの実行額（10 億ドル）



（出所）The 2nd Global Alternative Finance Market Benchmarking Report June 2021

2020 年度の中国を除く世界市場の規模は、1,130 億ドルに止まっているが、2015 年以降着実に成長し続けている。地域別では、アメリカ（含むカナダ）が世界市場の 65%を占めており、2020 年、アメリカ市場は対前年度比 43%増の 736 億 2,000 万ドルに達している。形態別の内訳は P2P/Marketplace 型消費者向け市場 31.5%、Balance Sheet 型事業者向け市場 21%、P2P/Marketplace 型事業者向け市場 14%となっている[10]。

Gopal and Schnabl（2022）は、アメリカにおいて 2008 年の金融危機の余波でファイナンスカンパニーとともにオルターナティブファイナンスが銀行融資の減少に相反するように台頭したことを示し、とりわけ、2008 年の金融危機以前に銀行への依存度が高かった地域において、その傾向が顕著であったとしている。

[10] 代表的な貸し手は Lending Club、Prosper、LendingTree、Fundera、Lendio であり、後者の 2 つは中小企業向けに特化している。その他、中小企業向けの大手としては、Balance Sheet 型の Ondeck、Kabbag や売掛金の買い取りを行う BlueVine などがある。

欧州市場はアメリカに比較してまだ途上であるものの、2013 年から 2019 年にかけて、オンラインオルタナティブ金融市場(含む英国)の取引高は、2013年の15億ドルから2019年には 232 億ドルに一貫して上昇傾向にある。欧州の牽引役は、英国であり、その他の欧州諸国がコロナ禍で一時的な縮小に直面しているにもかかわらず、2020年には126億ドルに成長している。

表１　アメリカにおける形態別にみた市場規模

形態	2020年（10億ドル）	対前年度比（%）	オルターナティブファイナンス（負債型）に占めるシェア（%）
P2P/Marketplace型消費者向け	28.08	20	38.1
Balance Sheet型事業者向け	22.5	69	30.6
Balance Sheet型消費者向け	9.48	15	12.9
P2P/Marketplace型事業者向け	8.27	455	11.2

（出所）The 2nd Global Alternative Finance Market Benchmarking Report June 2021

長期的にみれば銀行にとって脅威なのは、オルターナティブファイナンスではなくBigTechs の台頭かもしれない。Cornelli et al.（2020）の推計によると、2019 年のオルターナティブファイナンスの融資フロー額は2,230 億ドルである一方、BigTechs のそれは5,720 億ドルに上る。BigTechs とは、主な活動が金融サービスではなくデジタル サービスである大企業を指している。これらの企業は、多くの場合、電子商取引（またはｅコマース)、ソーシャル メディア、またはインターネット検索などの非金融事業分野の大規模な確立されたネットワークを持っており、そうしたネットワーク活動を通して、個人や企業に関する貴重なデータにアクセスできる。BigTechs の多くは、ｅコマースプラットフォームを活用した貸出業務（中小企業と消費者向け）に参入している。貸出形態は、クレジットライン形式や短期（最長１年程度）の小口貸出が多い。金利は銀行よりも高いものの、借り手は早期償還を選択し、繰り返し借り入れる傾向にある[11]。

２　中小企業金融における銀行との競合関係

オルターナティブファイナンスはどのような顧客層をターゲットにしているのであろうか。アメリカの The Federal Reserve in the Small Business Credit Survey(2020)によると、過去５年間に５社に１社がオルターナティブファイナンスを利用している。統計から確認できる企業像は、①創業年数の浅い企業（３～５年)、②従業員規模の小さい企業、③収入が少なく、収益性が低い企業、④退役軍人が経営している企業、⑤信用リスクが中～高の企業であり、総じて他からの借入が困難な企業である[12]。Funding Circle の中小企業プラットフォームからの詳細なマイクロデータを使用した調査では、失業率が高く、事業破産申請件数が高い郵便番号でより多くの貸し出しを行っている事実が確認されている[13]。

[11] Liu et at.(2022)を参照。

[12] Barkley and Schweitzer(2020)を参照。

[13] Cornelli et al.(2022)を参照。

とりわけ地域金融機関とは補完関係にあり、そこから排除されている顧客を包摂している。但し、クレジットスコアリング融資を展開しているような大手銀行とは競合関係にあり、むしろハード情報の活用という点では比較優位のあるオルターナティブファイナンスが、そのシェアを着実に侵食しつつある。金利水準は、同じ貸し手による消費者向けや銀行によるクレジットスコアリング融資よりも高い。

地域金融機関との補完関係は、コロナ禍においても確認されている。アメリカの中小企業向け支援の一つであるＰＰＰ（Paycheck Protection Program）へのアクセスに際して、Erel and Liebersohn(2020)は、①近隣に銀行の支店がない、②低所得者の比率が高い、③ＰＰＰ導入以前に銀行による中小企業向け融資の実績がない、エリアに立地している中小企業がファイナンスカンパニーやオルターナティブファイナンスを活用していた実態を明らかにしている[14]。オルターナティブファイナンスの最も重要な貢献の１つは、前述したようにこれまで銀行へのアクセスが困難であった層からのアプローチを可能にしている点である。Atkins et al.（2022）は、第１ラウンドでは、ＰＰＰ融資を受けるうえでメインバンクをもたない黒人所有の企業は白人所有の企業より不利な状況にあったが、第２ラウンドでオルターナティブファイナンスが参入できるように変更が加えられると、そうした人種格差がデータ上確認されなくなったとしている。

こうした背景には、ロックダウンのなかで資金調達供給がほとんど枯渇した際に、アイデンティティチェック、詐欺、マネーロンダリング防止に関して、地域金融機関とパートナーシップ関係を締結したことが関係している。ほとんどの銀行はＰＰＰローン申請の処理において既存のビジネス顧客を優先させなければならない状況のなかで、オルターナティブファイナンスは、銀行との取引関係が希薄な層に対する信用ギャップを埋め合わせることができたのである。但し、そうした補完機能はオルターナティブファイナンス自身の資金制約のために限界がある[15]。ニューマネーの提供を可能にするためには、投資家からの追加資金の投入や債権の証券化による資金調達が不可欠である。いわゆる「オリジネーション・アンド・ディストリビューション（Origination and Distribution）」モデルへの依存は、投資家の関心とリスク選好の変動の影響からは逃れられない。

キャッシュフローが少なく、担保制約のある中小企業にとってオルターナティブファイナンスが福音となっている点はフランスのオンラインプラットフォームのデータでも確認されている[16]。金利が高いという点は、アメリカと同様であることから、返済に窮して、経営困難に陥る企業が多いのではないのかと懸念されるが、むしろ、銀行借入のみに依存している企業よりもイノベーション意欲が高く、将来への成長期待が高い企業をターゲットにしているようである。銀行借入だけでは、プロジェクトの遂行に支障を来すような企業が、公的金融に依存することなく、成長実現できるとすれば、オルターナティブファイナンスの台頭は、公的金融支援のあり方にも一石を投じることになる。

実際に、ポルトガルのような銀行経営の健全性が脆弱な国では、オルターナティブファイナンスは銀行の補完ではなく、代替的な役

[14] Dice and Liebersohn(2020)も同様の事実を確認している。

[15] ＰＰＰにおけるオルターナティブファイナンスの資金枯渇についてはItzhak et al.(2021)を参照。

[16] Beaumont et al.(2021)を参照。

割を果たしている[17]。ポルトガルの事例では、オルターナティブファイナンスから借入している企業ほど、収益性が高く、信用リスクが低い。しかも、メインバンクの経営状態に不安を感じているようなケースにおいて、そうした優良企業が資金調達の分散化を図る傾向にある。借入後のパフォーマンスをみても、借入できなかった層と比較して、雇用、売上など高い成長率を達成している[18]。

３　ＡＩ審査の浸透とリレーションシップ

これらのプラットフォームのいずれかを通じて融資を受けるまでのプロセスは非常にシンプルかつスピーディである。経営者は、ビジネスに関する質問に答えたうえで、申請金額、アプリケーションの特定の側面を確認するための文書をアップロードすることによって、プラットフォーム Web サイトを通じて申請する。融資配分プロセスのすべての段階で高度な技術(ＡＭＬ／ＫＹＣチェックと詐欺防止、クライアントのオンボーディング、自動化されたアプリケーション処理、ＡＰＩを介した貸し手と借り手間のデータ共有、自動化されたローン支払いとパフォーマンスの貸出後の監視を含む)の使用により、オンラインプラットフォームを通じてより迅速に処理される。アメリカの商業銀行における中小企業向け融資の可否に要する時間は、３～５週間であるのに対して、ＡＩ審査は５分で完了し、24 時間以内に融資が実行される。審査内容にも大きな違いがある。例えば、Lending Club による信用評点と、アメリカのスタンダードなスコアリングモデルであるＦＩＣＯによるそれでは大きな乖離がある。評価に用いる情報の違いであり、ＦＩＣＯにおいてサブプライムに区分される借り手が、より良い格付けに区分されることもある[19]。事業者向けにおいても、リスクを正確に測定して価格設定することが必ずしも優先されない。実際に、融資のオファー金利は、企業の特性ではほとんど説明できず、同じ申請者でも対応する貸し手によって大きく異なっている[20]。

Cornelli et al.(2022)は、2016年から2019年にかけて Funding Circle の中小企業プラットフォームからの詳細なマイクロデータを使用し、Y-14M[21]の(ビジネス)クレジットカードのデータと比較検証したところ、Funding Circle による信用リスク評価は、融資実行後 24 ヶ月間のデフォルト予測に対する精度が高く、ＦＩＣＯスコアや Vantage スコア[22]などの従来の信用リスク指標の情報内容よりも優れていると結論している。Huang et al.(2020)は、中国のアリババ(アントフィナンシャル）系列のデジタルバンクである MYbank のクレジットデータを用いて、機械学習による審査モデルの有効性を、伝統的な銀行が用いている信用リスクモデルとの比較によって検証している。ローンの満期は１年で、借り手の 99.8%は零細企業（年間売上高が 100 万人民元未満）であり、そのすべてがアリペイのユーザーである。信用リスクの評価指標には、年齢や学歴や職業などの身分、支払能力、クレジットカードの返済履歴などの信用履歴、ＳＮＳなどでの交流関係、普段の

17 Ferreira et al.(2022)を参照。

18 Hau et al.(2018)は、中国の BigTechs のデータよって同様の結果を得ている。

19 Johnson(2021) を参照。

20 Gopal and Schnabl(2022)を参照。

21 FR Y-14M レポートは、銀行持株会社（ＢＨＣ)、貯蓄およびローン持株会社（ＳＬＨＣ)、中間持株会社（ＩＨＣ）のローン ポートフォリオに関する月次の詳細データ。

22 VantageScore は、アメリカの消費者信用市場で使用される最も包括的で革新的な予測モデルを生成する大手信用スコアモデル。

生活での行動傾向などの情報が含まれる。平時、大きな外因性ショックの発生した期間のいずれにおいても、機械学習による審査モデルの方が高い精度を発揮している[23]。Agarwal et al.(2019)も、インドのオンラインレンダーのクレジットデータを用いて、モバイルおよびソーシャルフットプリントがローンの承認とデフォルトに対して、財務データよりもはるかに高い予測力を持ち、銀行が使用する従来のクレジットスコアを上回っていることを確認している。

これまで概観してきたように、高度化された審査手法によって迅速な対応を実践しているオルターナティブファイナンスやBigTechsが、銀行の既存の顧客層を代替しているわけではない。むしろ、銀行市場から排除されている顧客を取り込むことで、ミドルリスク市場を形成しているように思われる。従って、銀行にとっては既存顧客との関係においてＡＩを活用した新たな審査体制の構築という方向は喫緊の課題ではない。むしろ、そうした貸し手と提携することで、ノウハウの共有を図る方が効率的である。とりわけ日本では、オルターナティブファイナンスが自律的な市場を形成するという状況にはなっていない。

こうした状況を踏まえたうえでも、将来的にみれば審査の高度化は銀行間競争という視点から銀行間に格差をもたらす契機になるであろう。銀行にとって中小企業金融の審査に時間を要するのは、前述した情報の非対称性に起因する。提出された決算書の妥当性を再検証することに加えて、経営者に対する評価あるいは評判や事業計画書の実現可能性などいわゆるソフト情報の収集が不可欠だからである。この作業は労働集約的であり、取引先との長期的な取引関係によって、情報の質を改善できる。一方で、ソフト情報の評価は担当者の属人的要素を排除できないために、客観指標として活用できない点に難がある。ソフト情報の評価ノウハウは銀行のレゾンデートルといえる領域であるが、いわゆる目利き力を若手行員へと継承するには時間と労力を要する点にも留意が必要である。近年では、支店内での業務に忙殺され、若手行員が先輩行員に帯同するという機会が激減している。ＡＩによる高度化はこうした銀行が直面している問題にどう寄与するのであろうか。銀行が蓄積しているデータはオルターナティブファイナンスやBigTechsのそれとは異なるので、提携によって情報共有が可能になれば労働集約的な審査を自動化できるかもしれない。

前述したBerg et al.(2020)の結論において重要なのは、デジタルフットプリントのみではなく、従来のクレジットスコアリングモデルとの併用の方がより精度が高まるという点である。機械学習によるＡＩ審査が有効であったとしても、企業のモラルハザードを防止するうえで、経営者と融資担当者のリレーションシップの重要性は失われない。長期的な取引関係によって形成される企業と銀行の信頼関係は、相互に義務感という意識を醸成させる源泉でもある。

Ⅳ　ＡＩ審査の限界と政策課題

ＡＩの進化は着実に我々の生活に影響を及ぼすようになっており、伝統的な銀行であっても、それを業務のなかに適切に取り込むことができなければ、いずれ自身の存在意義を問われることになる。しかし、現状、中小企業金融においては、機械学習による審査のみに依存した融資に限界のあることは、その技術上の制約から判断して明らかである[24]。機

[23] Gambacorta et al.(2019)も同様の結果を得ている。

[24] 岡野原（2022）を参照。

械学習の目的は、与えられたデータから法則性を見出したうえで、同様の性質を備えたデータに対してもうまく推論できるようなモデルを獲得することであるが、その汎化に係る理論が不明(ブラックボックス)なのである。そもそもその過程での統計的推論において因果関係が捉えられていないために、汎化性能に問題のあるケースが多い。その場合、入力に摂動が加わると予測にぶれが生じる可能性が高い。

深層学習はニューラルネットワークを模しているといわれている。しかし、脳内の情報伝達メカニズムは未だに不明である。そもそも脳が答えを出すのは、記憶の産物であって計算の結果ではない。人間のハードプロブレムといわれる意識のメカニズムは、宗教次元においてのみ解釈可能であり、知性のみを高度化すれば到達できるような次元ではない[25]。それ故に、ＡＩには人間と同様の推論は立てられないし、判断できないので、人間と共感することはない。一方で、ＡＩのさらなる進化を否定できる明確な根拠もない。判断力、創造性、共感といった人間に備わっている思考の源泉を、ＡＩは全く異なる方法によって実現できてしまう可能性を秘めているからである[26]。いわゆる「特異点（Technological Singularity)」仮説であり、ＡＩが人間の制御不可能な領域へとジャンプしてしまうのではないのかという不安である。それが単なる杞憂だとしても、事前の備えの必要性を示唆するものである[27]。

ＡＩのこうした限界と可能性を踏まえたうえで、どのような政策課題が想定できるであろうか。内外を問わず、既に倫理基準を巡る膨大な議論が展開されている[28]。欧州委員会は、2021 年 4 月 21 日にＡＩ規則案を公表している[29]。身体的・精神的な障害をもたらすようなＡＩを禁止するとともに、ＡＩがもたらすと予測されるリスクの程度によって、プロバイダーとユーザーに対する義務を明示している。それとの関連でＡＩ審査については、透明性と説明義務が最優先で求められることになるであろう。

根拠のブラックボックス問題は、ＡＩ審査の最大の課題の１つであり、富士通やＮＥＣでは既にホワイトボックス化が前提となっている。しかし、深層学習の場合には、構造的に汎化の理論的な根拠を説明することは難しい。また、訓練データに質の悪いデータや不適切なデータを使用すると、誤った意思決定や偏った意思決定につながるかもしれない。これは、既存のバイアスを悪化させたり強化したりするリスクを伴い、融資における差別を見つけることを困難にすることに加えて、意図することなく偏った結論を生成し、特定のクラスの顧客層(例えば、人種、性別、民族性、宗教に基づく)を差別する可能性がある。モデルがすでに特定のバイアスを組み込んでいる可能性のある外部ソースからのデータに基づいて学習することを考えると、そうした履歴バイアスは永続化するかもしれない。

こうした問題は、リレーションシップとの併用によってある程度は解消できるが、オルターナティブファイナンスでは、一定の倫理基準を設ける必要がある。もっとも、伝統的な銀行の融資においても同様な説明義務が厳

25 井筒（1983）を参照。

26 サスキンド（2022）を参照。

27 セス（2022）を参照。

28 ＡＩの倫理基準を巡る議論については福岡（2022）を参照。

29 「人工知能に関する整合的規則（人工知能法）の制定および関連法令の改正に関する欧州議会および理事会による規則案（LAYING DOWN HARMONISED RULES ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT) AND AMENDING CERTAIN UNION LEGISLATIVE ACTS)」

格に要請されていたわけではないので、融資の可否や返済条件について、その根拠を明確にすることはＡＩ審査だけに限定するのではなく、包括的に規定すべきである。具体的に何を説明するべきなのだろうか。少なくとも、どのような情報ソースを用いて、どのような基準に基づいて意思決定がなされているかを可視化することが必要である。とりわけ、拒絶の場合には根拠をできるだけ説明することで、経営者に対しても学習機会を与えることが望ましい。ＥＵの一般データ保護規則（General Data Protection Regulation：ＧＤＰＲ）では、アルゴリズムに基づく与信決定と、そのロジックに関する情報についての「説明権」を導入している。開示という点では、共通の時間単位で手数料、金利、満期などが異なる商品を同一の条件で比較できるような年率（ＡＰＲ）について経営者が直観的に理解できるような工夫も必要であろう。

根深い問題として想定されるのは、深層学習によって根拠づけが修正された場合である。外因性のショックが結果に対して与える影響についても不透明なので、人間による監視を原則とするというのは妥当である。

BigTechs を含めて活動を制約するような方向は、ＡＩがもたらす顧客へのベネフィットを希薄化してしまう。伝統的な銀行組織の劣化が始まっているのも事実であり、既得権益化することに将来があるとも思えない。「金融システムの安定」「効率性と競争」「データプライバシーと消費者保護」という政策目標を同時に達成する難しさがあるが、競争と共創という関係を促すことで、双方の優位性を融合するような方向でのルールづくりが望ましい。

いずれにしても、金融ビジネスにＡＩを実装していくことは不可避な選択であり、それが最適な制度設計においてなされれば、借り手の選択肢の拡大と利便性の向上をもたらす。一方、伝統的な銀行組織にとってもＡＩを有効なパートナーとして位置づけることで、融資担当者の業務配分を経営者との対話へと移行できれば、質の高い新たなリレーションシップの構築が可能になるであろう。

【参考文献】

・井筒俊彦（1983）「意識と本質」『井筒俊彦全集第６巻』慶應義塾大出版会(2014年)
・岡野原大輔（2022）『ＡＩ技術の最前線』日経BP
・福岡真之介（2022）『ＡＩデータ倫理の教科書』弘文堂
・アニル・セス（岸本寛史訳）（2022）『なぜ私は私であるのか』青土社
・クララ・デュロディエ（竹腰直美訳）（2022）『ＡＩを金融ビジネスに実装する』中央経済社
・スチュート・ラッセル（松井信彦訳）（2021）『ＡＩ新生』みすず書房
・ダニエル・サスキンド（上原裕美子訳）（2022）『ＡＩ時代の新「大きな政府」論』みすず書房
・ペドロ・ドミンゴス（神嶌敏弘訳）（2021）『マスターアルゴリズム』講談社
・Agarwal, S., S. Alok, P. Ghosh, and S. Gupta(2019).“Financial Inclusion and Alternate Credit Scoring for the Millennials: Role of Big Data and Machine Learning in Fintech.” SSRN Scholarly Paper, Social Science Research Network, Rochester, NY.
・Alonso, A and J. Carbó (2020).“Machine Learning in Credit Risk: Measuring the Dilemma Between Prediction and Supervisory Cost.” Banco de Espana Working Paper No.2032.
・Atkins, R., L. Cook, and R. Seamans (2022).“Discrimination in Lending? Evidence from the

Paycheck Protection Program." *Small Business Economics*, 58, pp.843-865.

・Balyuk, T.,A. Berger, A. and J. Hackney(2022). "What is Fueling FinTech Lending? The Role of Banking Market Structure (June 27, 2022)." Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3633907 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3633907

・Barkley, B., and M. Schweitzer(2020). "The Rise of FinTech Lending to Small Businesses: Businesses' Perspectives on Borrowing." FRB of Cleveland Working Paper.

・Beaumont, P., Huan, T and V. Eric(2022). "The Role of FinTech in Small Business Lending." https://ssrn.com/abstract=4260842 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4260842

・Berg, T., V. Burg, A. Gombovic, and M. Puri(2020). "On the Rise of Fintech - Credit Scoring Using Digital Footprints." *The Review of Financial Studies* 33(7): 2845-2897.

・Berg , T., A, Fuster and M. Puri(2022)."FinTech Lending," *Annual Review of Financial Economics*, vol 14(1), pp 187-207.

・Bitetto, A.,Cerchiello, P., Filomeni,S., Tanda, A., and B. Tarantino(2021). "Machine Learning and Credit Risk: Empirical Evidence from SMEs," DEM Working Papers Series 201, University of Pavia, Department of Economics and Management.

・Cornelli, G., Gambacorta, L, and J. Jagtiani(2022). "The Impact of Fintech Lending on Credit Access for U.S. Small Businesses." BIS Working Papers 1041

・Cornelli, G., Gambacorta, L, R Rau, R. Wardrop and T. Ziegler(2020). "Fintech and Big tech Credit: a New Database." BIS Working Papers 887

・Dice, C. A., and J. Liebersohn(2020). "Does Fintech Substitute for Banks? Evidence from the Paycheck Protection Program." Ohio State and University of California, Irvine Research Working Paper.

・Erel, I., and J. Liebersohn(2020). "Does FinTech Substitute for Banks? Evidence from the Paycheck Protection Program." NBER Working Paper No.27659.

・Ferreira, M., Eça, A., Prado, P., and R. Emanuele(2022). "The Real Effects of FinTech Lending on SMEs: Evidence from Loan Applications." Working Paper Series 2639, European Central Bank.

・Fuster, A., P. Goldsmith-Pinkham, T. Ramadorai and A. Walther(2019). "The Effect of Machine Learning on Credit Markets." VoxEU, 11 January.

・Gambacorta, L., Y. Huang, H. Qiu, and J. Wang(2019). "How Do Machine Learning and Non-traditional Data Affect Credit Scoring? New Evidence from a Chinese Fintech Firm." BIS Working Papers 834.

・Gopal, M., and P. Schnabl(2022). "The Rise of Finance Companies and FinTech Lenders in Small Business Lending." *The Review of Financial Studies*,35, pp.4859-4901.

・Hau, H., Y. Huang, H. Shan, and Z. Sheng(2018). "Fintech Credit, Financial Inclusion and Entrepreneurial Growth." University of Geneva Working Paper.

・Huang, Y., L, Zhang, Z, Li, H, Qiu, T. Sun, and X. Wang(2020). "Fintech Credit Risk Assessment for SMEs: Evidence from China." IMF Working Paper, September.

・Itzhak., B.I, Johnson, Mark J, and R. Stulz(2021). "Why Did Small Business Fintech Lending Dry Up during March 2020?." Working Paper Series 2021-14, Ohio State University, Charles A.

Dice Center for Research in Financial Economics.

・Johnson, M(2021).“Marketplace lending: Matching small businesses with specialized FinTech lenders.” The Ohio State University Working Paper.

・Kamer, A., J. Guillory, and J. Hancock(2014),“Experimental Evidence of Massive-scale Emotional Contagion through Social Networks.” Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, vol 111, no 24, March.

・Liu, L., L. Guangli and X. Wei(2020).“The Big Tech Lending Model”. NBER Working Paper No. 30160.

・OECD(2021), Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers, https://www.oecd.org/finance/artificial-intelligence-machine-learningbig-data-in-finance.

寄稿論文

日本の食料安全保障について
―基本的な論点と課題―

株式会社農林中金総合研究所
理事研究員
平　澤　　明　彦

《構　成》

はじめに
Ⅰ　日本における食料安全保障の論点
Ⅱ　世界の動向
Ⅲ　日本の政策と課題

はじめに

コロナ禍やウクライナ情勢を受けて国内外で食料安全保障が注目され、我が国では食料・農業・農村基本法の見直しを開始するまでに至った。日本は農産物や農業資材の輸入依存度が高く、その安定性に懸念が生じる一方、国内の農業生産基盤が脆弱化し、潜在的に食料安全保障上のリスクが拡大してる。以下では、世界の中でみた日本の基礎的な条件を把握し、日本が有する主要なリスクと講じている対策および課題を整理する。

Ⅰ　日本における食料安全保障の論点

1　日本の基礎的条件

日本の食料安全保障および農業の基本的な規定要因は、農地資源の乏しさである[1]。水田稲作を行うモンスーンアジア（概ね東・東南・南アジア）には、近代以前における稲作の高い人口扶養力を背景として、人口が多く、その割には人口一人当たり耕地面積の小さい国が数多くある。日本はその傾向が顕著であり、人口一億人以上の国としては最も一人当たり耕地が少ない。

農地資源が希少なため、農地が物理的に不足しているうえ、農業の国際競争力も低くなっている。これらはいずれも食料の輸入依存につながっている。

日本の農産物需要を賄うために使われている農地は、国内外あわせて日本の農地面積の３倍以上である。戦後の食生活の高度化は輸入拡大がなくては実現できなかったであろう。現在の食生活を前提とすれば、食料の輸入は必須である。

一方、人口一人当たりの耕地が少ない国は、農業者当たりの耕地も少ない傾向が強い。農業の平均経営面積規模は日本、ＥＵ、米国、豪州の順に桁違いの差があり、国際競争力の格差をもたらしている。それに加えて、日本は山国で農地の４割が中山間地域にあり、広い平坦な圃場の整備は難しい地域も多い。さらに保有農地の所在が分散していることも相まって、とくに穀物などの土地利用型農業では農作業の効率化が容易ではない。

こうした農地資源の制約と条件不利から、日本の農業は農地の豊富な主要農産物輸出国に比べて国際競争力が低く、1970 年代以降続く農産物の貿易自由化が進展するにつれ、安価な輸入農産物に国内市場を侵食されてきた。その結果農家は後継ぎ不足となって離農が進み、日本は農地が不足しているにもかかわらず、耕作放棄など生産基盤の脆弱化が問題となっている。

これは国際貿易論の観点からすると意外なことではない。資源賦存に基づく比較優位論

[1] 以下、おもに平澤（2004, 2005）を参照。

では、各国は相対的に豊富な資源を多く用いる産業に特化するとされている。貿易データを用いた実証研究においても、農地の賦存量は農産物の貿易を説明する有力な要因であることが、1970 年代以降繰り返し確認されている。そうした観点からすれば、日本は農地資源が希少な国であるため、貿易を自由化すれば農業の縮小が予想される。

そこで農業政策は、農業の条件不利を相殺しようとする。経済発展した国や、農業の競争力が低い国はそれに応じて国境措置や補助金等による農業保護策を用いて国内農業を維持している。とはいえ日本の既存の方策では農業生産基盤を支えきれなくなりつつある。また、後述のとおり日本が戦後、米以外の穀物等を積極的に輸入に依存する政策をとってきたことも事態の打開を難しくしている。

２　食料危機の経験

日本で第二次世界大戦中、終戦直後、そして 1973 年に発生した食料危機は、いずれも以下に示すとおり輸入に支障をきたしたことと、国内の不作や全面的な輸入依存が重なって引き起こされた。国レベルの供給の確保が最大の課題であった[2]。

戦前期の日本は米を自給するだけの生産力がなく、約２割を植民地等からの輸入により賄っていた。毎年の食料需給を管理する「食糧政策」は農業政策の重要な領域であった。戦時中は労働力と資材の不足、天候要因により国内農業生産が縮小し、輸入も途絶したため食料が不足した。開戦前に楽観的な増産計画が採用されたことや、食料事情の情報が戦時中にほとんど公開されず、情勢認識の共有が遅れたことも事態を悪化させた（海野（2016））。

終戦直後は植民地を失ったうえ、1945 年産米の凶作、作況の過少報告、供出（国への出荷）の不振が重なって一層の食料不足となり、配給制度が危機に瀕（ひん）した。日本政府は秋の気象災害を受けて速やかに需給予測を修正し、米国に食料輸出を求めて交渉するとともに、米の強制収用や、供出制度の見直しなどの対策を打った。世界的な不作や欧州の食料不足のため日本への輸出はなかなか許可されず、国民の摂取熱量は大幅に低下した。1946 年の端境期にある程度の輸入が実現し、７月には東京の配給の９割以上、同じく６大都市の７割以上を賄った。それでもなお栄養失調や燃料不足などを背景に結核などによる死者は多数に上った。外貨が欠乏していたため、輸入には米国の占領地域救済政府資金が用いられた。

その後、農産物が過剰となった米国は日本への輸出を拡大し、日本は経済成長とともに輸入に依存しながら畜産物の消費拡大など食生活の高度化を実現していった。しかし 1973 年に米国は大豆輸出を一時停止したうえで、既存契約を各国一律で半分に削減する方針を打ち出し、商務長官はトウモロコシの輸出も制限する可能性を示唆した。国内供給を優先しインフレを抑制するためである。背景にはペルーのアンチョビ不漁、ソ連の小麦大量輸入、日本などの輸入拡大があった。やがて輸出需要の見積もりは投機的な申告により過大評価されていたと判明し、輸出制限は３か月で解除された。大豆とトウモロコシの大部分を米国からの輸入に頼っていた日本はこの「大豆禁輸ショック」に大きな衝撃を受け（山田（2012））、このときから「食料安全保障」という用語が使われるようになった（大賀（2014））。

これらの食料危機を経て、マクロの食料調達確保、とくに輸入と、輸入が縮小ないし途

[2] 以下、おもに平澤（2017）および Hirasawa（2017）を参照。

絶したときの対応策が日本の大きな関心事となった。

3　食料輸入の条件とリスク

(1) 平時の経済力

平時における食料輸入のもっとも重要な条件は、購買の裏付けとなる経済力である。人口一人当たりの高い所得水準といってもよい。高度経済成長以降の日本は、国際価格が上昇しても概(おおむ)ね必要な食料を十分買うことができた。しかし近年は世界における経済的地位が低下し、様々な分野でいわゆる買い負けが増加している。これは輸入依存の前提条件の一つが崩れつつあることを意味しており、先行きの懸念材料である[3]。

2000 年代以降、穀物など主要食料の国際市場は主要な輸出入国が増加して複雑化している。需要側ではかつて日本が特に大規模な輸入国であった。現在は中国をはじめとする新興国や中進国が大量輸入国として台頭し、競合が強まっている。供給側でも米国に加えてブラジル、アルゼンチン、ロシア、ウクライナなどが輸出を拡大し、大豆ではブラジル、小麦ではロシアの輸出量が米国を上回るようになった。ただしこれらの輸出国は作況や政情、輸出の制限・禁止措置といった点での不安定性を抱えている。

(2) 不測時の貿易制限

食料の国際市場は緊急時には円滑に機能しなくなり、十分な輸入を確保できなくなることもあり得る。まず、平和は自由な貿易の大前提である（Hirasawa (2017)）。日本の戦時中の経験や、昨今のウクライナ情勢からも明らかなように戦争や経済制裁は貿易や輸送の障害となる。

また、需給のひっ迫時には輸出制限や禁輸措置が取られることがある。2007～08 年の価格高騰期や、今回のウクライナ紛争でもみられるとおりである。輸出国は自国向けの供給を優先せざるを得ないうえ、食料価格の高騰は国内世論の反発を買うため、インフレを回避するための輸出制限もしばしば行われる。一部の輸出先国を優遇することは難しい面もあるが、インドは今年小麦の輸出を停止した際、食料安全保障上の理由から輸入を必要とする国には個別に交渉に応じている。

(3) 輸入と主権

総じて上記の貿易制限も含めて、食料を輸入に依存することのリスクは、日本の主権が及ばないことからくる面が大きい。日本国内では緊急時に農産物の生産を転換して必要な品目を増産し、物価や流通を統制し、あるいは消費者に食料を配給する制度がある。平時には農業生産を望ましい形に誘導する施策を打つこともできる。しかし外国に対しては、生産、輸出、輸送のいずれも強く要請する権限が無い。食料は基礎的な物資であるため、輸出国が自国を優先するのは当然のことであり、かつ輸出のうちで日本向けを優先することは必ずしも期待できない。さらに、十分な外貨が無ければ輸入は困難である。凶作など国内生産に大きな支障が生じた場合を除けば、国内生産の方が確実性が高いといえる。

また、日本は輸入の規模が大きく、かつ実需者が品質に厳しいため、輸入先の変更が容易ではない。また、輸入量が多ければ自国の行動が国際市況に影響し、機動的な対応が難しくなる面もある。

こうしたことから、不測時に備えて、あるいは輸入依存により国際的に不利な立場に陥ることを防ぐために、国民を養う最低限の食料生産力は国内で維持する必要がある。

[3] 以下、おもに平澤（2022a）を参照。

Ⅱ　世界の動向

１　食料危機の要因の変遷

世界的な食料危機は通常、穀物など主要な食料の需給バランスが崩れて価格が高騰する形で発生するが、その要因はさまざまであり、複数の要因が重なることが多い。

主要輸出入国の不作は食料危機の引き金となりやすい。エルニーニョやラニーニャ現象の影響を受ける場合も多い。上述のとおり1973 年の高値は、ソ連で小麦が不作、ペルーでアンチョビが不漁となり、それに世界的な食料輸入の拡大が重なって生じた。

2007 年から 2008 年にかけて食料価格が高騰した際は、多数の国でデモや暴動が発生した。この高値は中国など新興国の輸入拡大が続く中で、米国の振興策によりバイオ燃料向けのトウモロコシ需要が急拡大して生じた。また米国の先物市場で規制緩和を受けて投機資金の占める割合が大きくなり、影響が指摘された。このときも値上がりのきっかけは東南アジアの米や豪州の小麦の不作であった。

このように 2008 年の特徴は経済や金融市場の政策が関わるようになったことである。さらに近年になって中国の動向とパンデミックにより新たな不安定要素が加わった。

中国は世界の大豆貿易量の過半、トウモロコシも最大量を輸入する巨大食料輸入国となった。しかもその動向は安定せず、米中貿易戦争で 2018 年に米国からの大豆輸入を停止、2020 年には再び急拡大させた。

2020 年以降、新型コロナウイルスの感染症は、食料のサプライチェーンに同時多発的な混乱をもたらした。各地で労働力の移動制限、事業所の操業縮小・停止、消費の急変、物流の遅延などが生じた。世界に広がる長いサプライチェーンは一か所が途切れるだけで全体の流れが滞る。輸入の脆(もろ)さが改めて確認された。また、国連の推計によれば、経済活動の抑制がもたらした所得の減少により、世界の飢餓人口は１億５千万人増加した。

２　食料安全保障をめぐる論調

輸入依存度の高い日本にとって、食料安全保障上の主要な関心は国レベルの供給確保にあるが、かつてそれは必ずしも国際的に共感を得られるものではなかった。1970 年代後半から 2000 年代前半まで農産物の国際需給は概(おおむ)ね過剰基調であり、ＥＵや米国の大きな悩みは生産過剰であった。また、米国や豪州のように豊富な農地を有する食料輸出国は、自国の食料調達に懸念が無いため関心が薄い。

国際的な食料安全保障に一貫して取り組んできたのは国連食糧農業機関（ＦＡＯ）などの国際機関や各国の国際援助機関である。ＦＡＯの定義によれば食料安全保障は「すべての人が、いかなる時にも、活動的で健康的な生活に必要な食生活上のニーズと嗜(し)好を満たすために、十分で安全かつ栄養ある食料を、物理的にも経済的にも入手可能」な状態を指す。途上国の飢餓撲滅の文脈では、飢餓の発生している現場、すなわち当該地域や家計、個人レベルの食料安全保障が重視された。

一方、先進国では産業の発展と高い生活水準を反映して、より高度な量と質の安定供給が要求されており、小規模で頻度の多い混乱や問題への対策が整備されている。

３　国レベルの食料安全保障への関心の高まり

2000 年代後半から国際需給が引き締まり傾向になったのと前後して、主要国で国レベルの食料安全保障への関心が高まってきた。

中国はその巨大な需要のため国際市場の供給制約に直面し、また対米国依存への警戒感もあり、ウクライナの農業開発への投資など、調達先の拡充に努めている。また、輸入を拡大する一方で、足元では再び自給を重視する方針を打ち出している。

ロシアは2014年のクリミア紛争以降、西側諸国からの経済制裁に対する報復措置の一環として農産物の輸入を禁止する一方で国内農業を振興し、最大の小麦輸出国になるとともに畜産物の自給度を高めた。

こうした情勢を受けて、欧州でも数十年ぶりに食料安全保障への意識が高まった。ＥＵ当局は 2013 年からの農政改革を立案する過程で食料安全保障を第一の課題と認識し、2023 年からの次期農政改革では法定目標の第一に食料安全保障を組み込んだ。主要な施策である直接支払いには、食料安全保障のために農家所得支持を通じてＥＵ全域で食料生産を維持する役割が与えられた。2020年にＥＵを脱退した英国は、2022年６月に公表された政策文書「政府食料戦略」で、国内生産を不確実な世界における弾力性を提供すると評価し、将来にわたる自給度（国内生産可能な温帯産品の自給率４分の３）の維持を謳っている。ＥＵに加盟せず独自の農業政策を有するスイスは、2014年に農地を維持するための「供給保障支払い」を導入して農業予算の最大の割合を配分し、また、2017年には憲法に食料安全保障条項を追加した。農生産基盤の維持に加えて、環境、市場、貿易、消費との関係を整理した結果、国民投票で78%の圧倒的な支持を得た。

４　ウクライナ紛争による食料危機

ロシアとウクライナはいずれも主要な食料輸出国であり、両国の紛争により既存輸出先である第三国への深刻な影響が懸念された[4]。戦争と制裁による貿易制限が世界規模の食料危機をもたらしたのである。両国の小麦輸出量は世界の３割を占め、安価であるため中東・アフリカ・南アジアの多くの途上国が輸入していた。国連はコロナ禍で急増した世界の食料不足人口や飢餓人口がさらに拡大するとの予測を公表して警告した。

港の封鎖や経済制裁は意図的な敵対行為であり、それだけに交渉の余地がある。国連事務総長が食料輸出を目指して５月から関係国に交渉を働きかけた結果、７月13日には基本合意に至り、８月１日にウクライナの主要港から農産物輸出が再開された。これを受けて穀物の国際価格は概ね紛争前の水準まで低下した。その後輸出は拡大しているが、今後の継続とウクライナの農業生産については依然先行きが不透明である。

また、肥料や燃料の価格高騰と調達難も食料安全保障に影響を及ぼす問題として浮上した。肥料原料の国際価格は、2021年から農産物価格の上昇を受けた需要の拡大や、天然ガスの高値などによって上昇していた。肥料３要素のうちリン酸とカリの原料鉱石は産出国が限られており、ロシアとその同盟国であるベラルーシが主要な輸出国であるため経済制裁と禁輸措置による供給不安が加わった。天然ガスをロシアからの輸入に依存していたＥＵでは、ガス価格の急騰によって多くの窒素肥料工場が操業を停止したほか、ガス不足を受けて農業・食料部門に対する優先供給の必要性が議論されている。

Ⅲ　日本の政策と課題

日本は食料安全保障に関する各種施策を有している。その沿革と現行施策を概観し、日本の現状と課題を確認したい。

１　食料・農業・農村基本法の規定

1980年に、輸入依存のリスクへの対処に関して今日に至る方向性が打ち出された。大平

[4] ウクライナ侵攻後の貿易統計が多くの国で未整備であるため実績が判明するのはこれからである。ロシアとウクライナの主要な小麦輸出先のうち、2022年７月までの輸入統計が公表されているトルコは、2022年４月からロシアからの小麦輸入を拡大し、７月にはウクライナからの輸入も拡大して小麦の輸入量を維持している。

首相の私的政策研究会が、国際貿易との共存、妥当な自給率の国民合意、潜在生産力の維持、備蓄、国際需給情報収集の強化などを提言し、同年農政審議会の答申に安定輸入、備蓄、自給力の維持が盛り込まれた（株田（2012））。当時は 1970 年代以降に対米交渉やガット交渉により農産物の輸入自由化が進められ、輸入と国内生産の兼ね合いが問題となっていた。

現在の日本の食料安全保障政策は、1999 年に定められた食料・農業・農村基本法（以下、基本法と呼ぶ）とそれに基づく農政の下で、段階的に整備・体系化されてきた。基本法は、食料安全保障がその根幹をなしている。とはいえ食料安全保障政策として明示した一貫した政策体系があるわけではなく、やや曖昧な形で食料安全保障に関わる幾つかの要素がその役割を担っている。

基本法は、基本理念の第一として「食料の安定供給の確保」（第２条）を掲げている。すなわち、食料は生命の維持に不可欠であり健康で充実した生活に重要であるので、将来にわたり良質、合理的な価格、安定的な供給が求められる。安定的な供給については、世界の需給と貿易の不安定性にかんがみて国内生産の増大を基本とし、輸入と備蓄を適切に組み合わせる（第２条第２項）。また、食料供給は高度化・多様化する国民の需要に即して行う（第２条第３項）。最低限度必要な食料は、需給の著しいひっ迫時にも「国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保」を図る（第２条第４項）。これらの規定は平時から不測時までを網羅して食料安全保障を実現するための基本的な枠組みを示していると考えられる[5]。

さらに具体的な施策として、概ね５年ごとに策定される食料・農業・農村基本計画（以下、基本計画と呼ぶ）において食料自給率の目標を定めること（第 15 条第２項）、安定的な輸入の確保（第 18 条）、不測時における食料安全保障（食料の増産、流通の制限その他必要な施策）（第 19 条）、世界の需給の将来にわたる安定に資する技術協力などの国際協力の推進（第 20 条）も定めた。

これらのうち基本法で食料安全保障と明記されたのは不測時の対策（第 19 条）のみであった。この食料安全保障とそれ以外の「食料の安定供給の確保」[6]との区別は曖昧であり、第 19 条だけ違う用語を用いる必要性には疑問を感じる。この分裂は３節でみるとおり基本計画にも持ち込まれている。

２　施策の範疇

日本の食料安全保障関連施策は、おおよそ３種類に分けて考えることができる。第一は緊急時の対応策である。第二は危機を予防・回避・予見するための対策であり、中長期的な取り組みや情報収集・分析を含む。そして第三は食料の輸入と国内生産のバランス及び国内生産の維持に関する対策である。

緊急時の対応策は、先に述べた過去の食料危機の経験により蓄積されてきた。その主な要素は現在も必要に応じて使えるようになっている。

危機を予防・回避・予見する対策は、1973 年の大豆ショック以降に導入された。当時、大豆や小麦、トウモロコシの輸出は米国に集中しており、大量輸入国であった日本には選択の余地が乏しかった。そこから特徴的な二つの取組みが生まれた。一つは 1973 年から開発された世界食料需給モデルであり、輸入国

[5] ＦＡＯの食料安全保障の定義内容を概ね網羅しているが、「すべての国民」に言及しない、つまりミクロの視点を明示していない点は相違している。

[6] 食料の安定供給の確保については、ＥＵの基本条約が定める農業政策の目的に類似の規定があり、食料安全保障を意味するものと理解されている。スイスも憲法と農業法に同様の規定がある。

の立場を反映した独自の予測が可能となった。もう一つはブラジルのセラード地域農業開発（1979 年～2001 年）であり、日本の協力によってブラジルが世界最大の大豆輸出国となる基礎が築かれ、世界の供給に貢献した。

三番目の輸入と国内生産のバランスについては、上記のとおり基本法に方針が定められている。ただし、国内生産を増大する具体的な施策は示されていない。食料の安定供給の確保に関する施策はミクロレベルの経営強化に関するものが中心である。自給率目標を達成するための施策も定められていない。

３　基本計画における体系化と整備

基本法の制定以降は５年ごとの基本計画により、明示的な食料安全保障の対策が段階的に整備された。まず上記の第一の範疇から始まり、次に第二の範疇へと拡大していった。一方、第三の範疇は食料安全保障対策とは別に、食料の安定供給の確保に関する対策として扱われている。

(1) 緊急事態食料安全保障指針

最初の基本計画（2000 年）に基づいて、2002 年に「不測時の食料安全保障マニュアル」が策定された（2012 年に「緊急事態食料安全保障指針」に改称）。緊急事態の深刻度をレベル分けし、その区分に応じた体制と対応を整理した。これによって既存の各種施策に統一的な枠組みと位置づけが与えられた。その後、2012 年には東日本大震災の経験を踏まえて指針の局地的・短期的事態編が追加され、2020 年には新型コロナウイルス感染症のパンデミックを受けて、緊急事態に準ずる「早期注意段階」が加わった。また、2015 年の基本計画では緊急事態のシミュレーション演習が導入された。

(2) 「総合的」な食料安全保障へ

2007～08 年の国際価格高騰以降は、施策の範囲が拡大された。2008 年に農水省は食料安全保障課（現在は食料安全保障室）を設置し、世界の主要地域の動向を常時監視するようになった。そして 2010 年以降の基本計画はいずれも「総合的な食料安全保障の確立」を掲げて平素からの取組みを打ち出し、また市場や流通のかく乱要因への対応も進めた。

また、2005 年の基本計画はＥＰＡの締結による輸出規制・輸出税の除去を挙げた。2015 年に発効した日豪ＥＰＡは、日本に対する食料輸出を制限する際は必要最低限の措置に抑制するとともに、事前の通知と協議を行うよう定めている。

(3) 自給率と自給力指標の示す課題

基本計画では、「供給熱量ベースの総合食料自給率」の目標が設定された。自給率は国内供給に占める国内生産の割合である。熱量総合食料自給率は物理的な食料の供給量と栄養価に基づいており、食料安全保障の指標といえる[7]。この自給率は引上げ目標にもかかわらず 40%から 38%へと低下し、最近は 37%となる年もある。この値は先進国としては低く、人口１億人を上回る国としても異例である。しかし、国内農業生産基盤はそれ以上に縮小しており、自給率はそれを捉えられていない。

そうした中で 2015 年の基本計画は、新たに「食料自給力指標」を導入し、国内生産基盤の縮小と先行きの懸念を明らかにした。食料自給力指標は、生産転換などにより国内農業生産の熱量供給を引き上げて提供可能となる人口一人当たりの供給熱量を表している。い

[7] それに対して生産額ベースの自給率は、経済的価値に着目したものであり、かつ国内産農産物の高値によりかさ上げされているなど、食料安全保障の主要な尺度にはなり難い。

わば自給力指標は輸入途絶時の国内増産能力を示すのに対して、自給率は平時における輸入依存度とそのリスクの大きさを示しており、両者は相互に補完的な関係にある。

食料自給力指標によれば、米・麦中心の増産では推定必要量に対して１割以上供給が不足する。芋類中心であれば必要量を２割程度上回る供給が可能である[8]。ところが、自給力指標は低下傾向が続いており、2020 年の基本計画では労働力の制約を加味した結果、芋類を中心にしても 2030 年までには推定必要熱量を下回るすう勢と見込まれた。計画では農地と労働力を最大限活用し、単収を引き上げて必要な熱量を確保するとしてはいるものの、国民に必要最低限の食料を供給するための生産基盤が危うくなっているといえよう。

４　日本の課題

このように、緊急時の対策や平時の備えに関する施策は充実してきた一方で、輸入に支障が生じたときに頼るべき国内生産基盤の脆(ぜい)弱化に歯止めが効かず、最低限の生産力を維持できなくなりつつあることは、日本の食料安全保障政策にとって大きな問題である。日本の経済的地位が低下する中で国内生産基盤の重要性は高まっている。最後にこの点について展望を述べたい。

農業生産基盤の要素は農地、農業者、知識、設備・装備などであるが、もっとも基本的な要素は農地である。農地を維持するためには土地利用型農業の立て直しが必要である。しかし、日本では農地の不足と水田の過剰が併存する状況が過去 50 年にわたり続いており、大きな障害となっている。1961 年の旧農業基本法が定めた第一の政策であった「農業生産の選択的拡大」は、輸入と競合する品目は合理化する方針を打ち出した。実際的には、稲作だけは保護して国内生産を維持する一方、それ以外の土地利用型作物（麦、大豆、トウモロコシなど）は輸入に委ねる方針がとられた。その後間もなく米は生産過剰となったが、他の土地利用型作物への本格的な転換が難しいまま今日に至っている。今後人口の減少と高齢化により、主食用米の需要は減少が続くであろう。農地を有効に活用するには輸入に依存している小麦や飼料作物の生産を拡大する必要がある。長期的な視点に立った一貫性のある施策と技術開発が望まれる。

水田から畑作などへの転換に際しては農業経営に加えて水利施設や日本全体の観点も重要である。全国で虫食い状に転換が進めば水利に影響するだけでなく、水利施設の稼働率が低下して投資の維持と回収が難しくなる懸念がある。また、全体として維持すべき水田面積を見極めるうえでは、現状の需要に加えて、労働力の制約や、不測時の増産余地、環境親和的な農法への転換、あるいは水田の洪水調整機能などを考慮して慎重な調整が必要であろう。なお、もし仮に日本の経済力の低下や円の減価が大幅に進めばどこかの段階で国産米の内外需要が喚起される可能性もあると考えられ、情勢に応じた判断が求められよう。

労働力は農業生産を支えるもう一つの主要な要素である。農水省が実施した「食料の安定供給に関するリスク検証（2022）」は、労働集約的な品目を中心に労働力・後継者不足のリスクが顕在化していると結論した。これまで国内については短期的な要因と気候変動を対象としていたリスク検証が、生産基盤にまで視野を広げた意義は大きい。緊急時の対策と、国内の農業生産基盤を包括する食料安全

[8] 単純化した想定に基づく試算値である点に注意。増産のための農業機械や種苗、資材、貯蔵などには支障がないと仮定されている。また、作付け転換までの所要期間は季節により左右されるであろう。

保障政策の成立が望まれる。

国内農業の将来を長期的に考える上では、農産物の輸入自由化と人口の減少が重要な要素である。1970 年代以降、輸入の自由化が進むとともに農産物の輸入が拡大したが、国内生産量はそれほど減らなかった。かつては人口と経済の成長により国内需要が拡大して輸入を相殺できた。それによって畜産物は国内生産量を維持することができたのである。それに対して今後は人口の減少と高齢化によって国内の食料需要が縮小する。しかも、ＴＰＰなどのメガＦＴＡにより畜産物など農産物の輸入自由化はさらに進む。国内需要が減るなかで輸入が増加すれば、国内生産は需要よりも速く縮小することになる。畜産の縮小は飼料の国内生産拡大による農地の有効活用を難しくする懸念がある。

他方、今世紀末までに日本の人口は４割減少すると予測されており、その間農地を維持することができれば農地の不足は相当に改善するはずである。長期的な食料自給率の引き上げには、英国やスイスの例が参考になる。いずれも輸入先国に比して土地資源の不利を抱え、自由主義的な経済運営の国であったが、大幅な食料輸入依存の後に数十年をかけて自給率を引き上げた（平澤（2007, 2019））[9]。現在はＷＴＯルールの下で環境保全や食料安全保障（スイス）を重視した直接支払いにより農業を支えている。日本は土地資源の制約がこれらの国よりも厳しいことを考慮しつつ、食料安全保障と、農水省が推進する「みどりの食料システム戦略」など環境・気候対策を梃子にして、所得支持や技術開発により土地利用型農業の収益性を改善する方途を探るべきである（平澤（2022b））。

なお、農業資材についても簡潔に触れておきたい。化学肥料原料や化石燃料については国内資源が農地よりもさらに乏しいため、量的な確保のためには調達先の多様化などによる輸入確保、備蓄、節約、代替資源開発などを組み合わせることになる。化学肥料原料は産出国が限られているため調達先の多様化は容易でない一方、有機肥料の活用等により地力を維持増進すれば輸入原料への依存を低減するだけでなく、異常気象への耐性を高め、環境対策と炭素隔離にもなり、長期的な食料安全保障に資すると考えられる。値上がりの農業経営への影響は価格変動を抑制する仕組みや、農業者への財政補填により緩和できる。

【引用文献】

・海野洋（2016）『食糧も大丈夫也―開戦・終戦の決断と食糧―』農林統計出版.

・大賀圭治（2014）「食料安全保障とは何か―日本と世界の食料安全保障問題―」『システム農学』30（1）, pp. 19-25.

・株田文博（2012）「食料の量的リスクと課題―国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて―」『農業経済研究』84（29）, pp. 80-94.

・Hirasawa, Akihiko（2017）“Food Security Measures in Japan since the End of World War II”, ZHOU, Zhangyue & Guangua WAN（ed）, Food Insecurity in Asia: Why Institutions Matter, pp. 89-138, Asian Development Bank Institute.

・平澤明彦（2004）「穀物自給率の基礎的要因と日本の位置―耕地, 所得, 人口の 157 か国比較分析―」

[9] 現行基本法を策定した際の食料・農業・農村基本問題調査会では、土地資源や価格競争力等の広範な国際比較がなされず、そのため世界における日本の位置づけが整理されなかった。

『農林金融』57（11），pp.14-33，11 月 ．
・平澤明彦（2005）「世界各国における穀物自給率の構成要素と基礎的要因―耕地、所得、人口に基づく 157 か国の比較と日本―」『農林金融』58（2），pp.70-97，2 月 ．
・平澤明彦（2007）「イギリスにおける食料安全保障の確立―自由貿易から農業保護への転換―」『農業と経済』73(8)，113-118 頁，8 月(臨時増刊号)．
・平澤明彦（2017）「日本における食料安全保障政策の形成―食料情勢および農政の展開との関わり―」『農林金融』70（8），pp.2-24，8 月．
・平澤明彦（2019）「スイスの食料安全保障と国民的合意の形成」『日本農業年報 65』，pp.135-153，農林統計協会．
・平澤明彦（2022a）「国際情勢と日本の食料安全保障－基本的な論点と課題－」『金融・資本市場リサーチ』(7)，pp.127-140，8 月（秋号）．
・平澤明彦（2022b）「英国・スイスの食料自給率引き上げと日本の課題」農業協同組合新聞，7 月 30 日．
・山田優（2012）「1973・6・13 ニクソン大豆禁輸ショックが日本を襲った」『ARDEC』(47)，12 月．

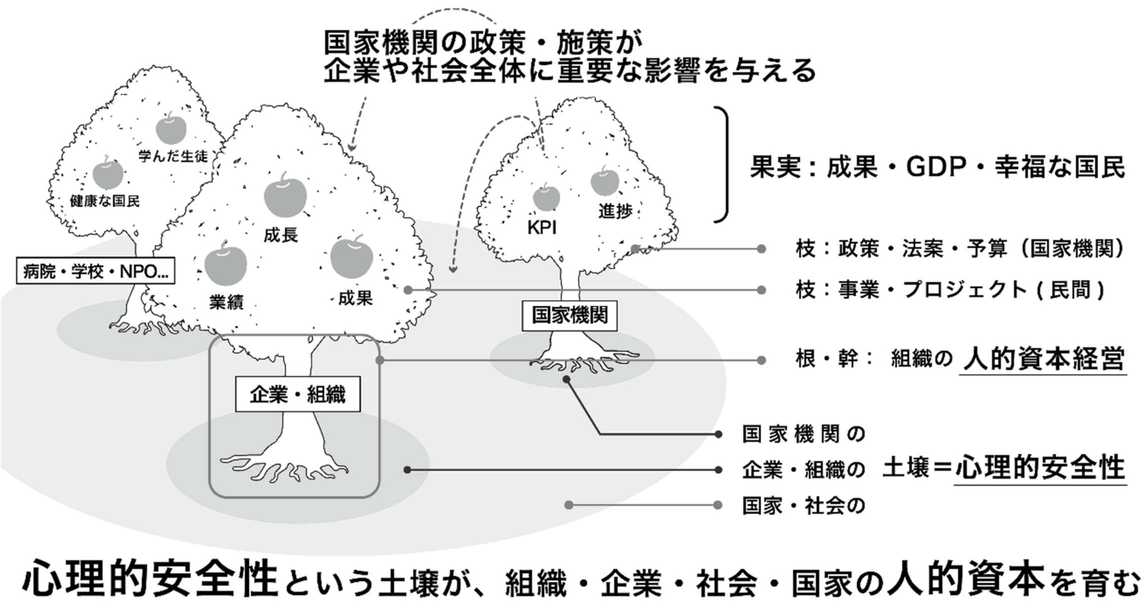
寄稿論文

国家の人的資本経営：心理的安全性が拓く未来

株式会社 ZENTech 代表取締役
石　井　　遼　介

■要　旨■

わが国の人的資本を増強し、ひいては有意義で豊かな人々の暮らしを実現するため、心理的安全性の高く、効果的な仕事が行える組織・チームを増やすことが重要である。国家機関に於（お）いても心理的安全性を醸成することは、この混迷の時代にあって効果的な政策立案と時宜を得た軌道修正を可能にする。まずは閣僚・国会議員・官僚の諸氏から心理的安全性への理解を深め、議員と官僚の関係、与野党の議論および行政機関内で、心理的安全性をつくる心理的柔軟なリーダーシップに目を向けることが肝要である。



（出所）著者作成[1]

《構　成》

はじめに
Ⅰ　心理的安全性を国家実装することが、この国の未来を拓（ひら）く
Ⅱ　国家機関の心理的安全性が、国家の意思決定能力を向上させる
Ⅲ　国家機関に心理的安全性を育む、政治家の「心理的柔軟」なリーダーシップ
おわりに

[1] 経済産業省.（2020-2022）. 持続的な企業価値の向上と人的資本に関する研究会資料、閣議決定.（2022）. 新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画、一般社団法人ＨＲテクノロジーコンソーシアム(編).（2022）. 経営戦略としての人的資本開示. 日本能率協会マネジメントセンター. およびパーソル総合研究所.（2022）. 動き出す、日本の人的資本経営. 人的資本情報の開示に向けて. *機関紙 HITO REPORT 13*, 6.などを参考に作成

はじめに

本稿は「心理的安全性」すなわち地位や経験に関わらず、誰もが率直に意見を述べられるという、組織・チームの特徴について、次の３節を通じて詳解する。

第Ⅰ節では、心理的安全性が重視される背景を人的資本経営および健康経営との関係の中で解説すると共に、営利企業の経済的なメリットに矮小化されて解されがちな心理的安全性が、社会や民主主義にとっていかに重要かについて見る。

第Ⅱ節では、国家機関で心理的安全性を確保することの重要性を官僚・省庁や議員との関係性の中で事例を挙げながら紐解く。

最後に**第Ⅲ節**では「心理的柔軟性」―たとえ困難があったとしても、自身や組織の向かいたい方向に進めるよう、役に立つ行動をとれること―という概念を援用しながら、的確な国家の舵取りを担う組織・チームづくりの方針について論じた。

Ⅰ　心理的安全性を国家実装することが、この国の未来を拓く

戦争、原油価格、為替レート。変化が激しく先行きの見通せない今という時代に「心理的安全性」というキーワードが注目を集めている。心理的安全性とは、**地位や経験に関わらず、誰もが率直に意見を述べられる**こと[2]。

構成要素としてi)話しやすさ、ii)助け合い、iii)挑戦、iv)新奇歓迎という「４つの因子[3]」が挙げられ、人々が協働し成果を挙げる土台・土壌となるものが心理的安全性である。

企業や組織では、パフォーマンス向上、学習と成長、トラブルの早期発見と対応、不正防止、離職率改善、イノベーションの加速、ダイバーシティの活用等へ資するとして、幅広いセクターで心理的安全性の組織実装が急務となっている。

事実、日本を代表する自動車産業や財閥系企業をはじめ、商社、素材、製薬、建設、農林水産、エネルギー、金融、保険、監査法人、報道機関などが心理的安全性醸成への組織的な取り組みを開始している。それも多くが経営トップや取締役の認識の刷新から取り組むなど、重要テーマとして取り扱っている。

心理的安全性のイメージを掴むため噛み砕くと組織や委員会、ワーキンググループやチームの中で「誰もが忖度せずに声をあげ、また議論を戦わせられる」ことだと捉えると分かりやすいだろう。

例えば、ある議員が実現しようと進めている政策に対し、現時点では成果が出ていないという証拠(データ)があるとする。その情報を官僚から議員へ、率直に伝えられるかどうか。また事実を伝えられた議員は、事実に対し怒りを示したり責任の所在を求めて詰め寄ったりするのではなく、政策を実現するための次の打ち手を、建設的に意見を交わしながら考えることができるかどうか。それら率直な意見を述べ合え、また素朴な疑問を確認できることが心理的安全性である。

民間企業のケースでは、リスクマネジメントの観点では例えば、一作業者が工場で事故に繋がりかねない欠陥を見つけたとする。大事故に繋がる前に班長や工場長に改

---

[2] 石井遼介．(2020)．心理的安全性のつくりかた 「心理的柔軟性」 が困難を乗り越えるチームに変える．日本能率協会マネジメントセンター．なお、Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams Amy Edmondson. *Administrative Science Quarterly, 44*(2), 350-383. では 「チームの中で対人関係におけるリスクをとっても大丈夫だ、というチームメンバーに共有される信念のこと」“a shared belief that the team is safe for interpersonal risk taking.”と定義されている。

[3] 石井遼介．(2020)．チームの心理的安全性の尺度開発 ―健康関連分野に於ける主観回答式計測尺度選択の国際指針(COSMIN)に基づく尺度開発―．経営行動科学学会 第23回年次大会 発表原稿集，33-40.

善を上申できるのが心理的安全性の高い組織だ。逆に上申された上司が、耳を傾けなかったり、対応を怠ったり、「なぜ、これまで気づかなかったのだ」などと理不尽に部下を叱るような心理的安全性の低い組織では作業者は口を噤(つぐ)んでしまう。

また、イノベーションやパフォーマンス向上の観点では例えば、営業パーソンが顧客のニーズや課題の変化を組織に伝え、新しい営業方針を話し合えるのが心理的安全性の高い職場である。あくまで旧来の営業部の方針に固執することや、変化を知らせる営業パーソンを煙たがり事実を受け入れようとしない組織が、心理的安全性の低い組織である。

このように、**心理的安全性は非効率と理不尽を駆逐し、早期にリスクを発見し、組織をして成果を挙げる**ために重要である。

１　心理的安全性が注目を集める背景：価値創出の源泉が人的資本へとシフト

民間セクター、中でも営利企業ではいきおい、心理的安全性を醸成する目的として、パフォーマンスや経済的側面の向上に焦点が当たっている。その背景には、企業が価値を産み出すその源泉が、有形資産(重厚長大な設備投資など)から無形資産、特にその中核となる**「人的資本」へとシフトした**[4]ことにある。

人材は「資源」すなわちコストをかけて消費・活用し、また管理や配分を行う対象だと考えるこれまでの人的資源(Human Resource)とは異なり、この人的資本(Human Capital)は**人材を「資本」として捉え、未来にリターンを生む投資の対象だと考える**[5]。ＯＥＣＤの定義では人的資本は「しあわせ(Well-Being)の創出に寄与する、個々人にそなわった知識・スキル・能力・属性[6]」としている。また個人的な「しあわせ」のみならず、社会的・経済的なものも含めた「しあわせ」の創出に、人的資本は寄与するという。

この価値の源泉の構造的転換にいち早く反応したのは企業ではなく投資家であった。企業の未来を占い、投資判断を行う上で「人的資本」の重要度が跳ね上がったものの、バランスシートに掲載されず、また上場企業であっても開示の義務を負わないため、投資家側からはブラックボックスとなっていたからだ。2020 年、米国証券取引委員会(ＳＥＣ)から、人的資本の開示を義務化する方針が８月に公表[7]され同年 11 月から発効した。2022 年６月、ＳＥＣの人的資本開示ワーキンググループでは、さらに以下の３点を開示すべきとして議論が進められている。①人件費のどの部分が投資とみなされるべきかについての経営の考え。②投資家が人件費を資産として計算するための情報。③人件費の細目[8]の３点である。

わが国でも 2022 年１月、第 208 回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説で「人への投資」の抜本強化が宣言され、2022 年８月、内閣官房から人的資本可視化指針[9]が策定・発表されている。また、経済

---

4 伊藤邦雄. (2021). *企業価値経営*. 日経 BP 日本経済新聞出版本部.

5 なお、資産(Assets)は使用すると損耗・減価償却するが、人的資本は使用することで向上(経験の蓄積)することも多い。

6 OECD (2001), The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, OECD Publishing, Paris. 原文では”the knowledge, skills, competencies and attributes embodied in individuals that facilitate the creation of personal, social and economic well-being”と定義されている。

7 Securities and Exchange Commission. (2020). Modernization of Regulation S-K Items 101, 103, and 105

8 Securities and Exchange Commission. (2022). WORKING GROUP ON HUMAN CAPITAL ACCOUNTING DISCLOSURE PETITION FOR RULEMAKING

9 新しい資本主義実現本部事務局. (2022). 人的資本可視化指針. 内閣官房.

産業省が 2020 年９月にとりまとめ、2022 年５月にアップデートした、一橋大学の伊藤邦雄教授らによる「人材版伊藤レポート」では、人的資本は持続的な企業価値の向上のために重要とし「人材戦略に求められる５つの共通要素[10]」を指摘している。

心理的安全性は、これら共通要素のうち３つ　ー具体的には「知・経験のダイバーシティ＆インクルージョン」「リスキリング・学び直し」「社員エンゲージメント」ーを支える。すなわち**心理的安全性は、人的資本増強に不可欠な土壌であり、個人・組織を活性化するもの**といえる。心理的安全な環境・土壌のもとで、人的資本経営という根(企業文化)や幹(人材戦略)が育まれ、事業やプロジェクトという枝の先に、成果や業績という果実が生るということだ。



（出所）著者作成[11]

このように、心理的安全性が民間企業に広く理解・実践され、そのような組織・チームが実際に増え、成果や業績があがることはわが国のＧＤＰを押し上げるだろう。しかし本稿ではこの「営利企業の経済的なメリットを目的としたものだ」という矮小化された捉え方をされがちな「心理的安全性」は、国家機関も含めてこの日本社会に理解され広く実践されることで、**経済的目標を達成するのみならず、「国民の健康と幸福」ひいては「国力」とも呼べるものの向上に繋がる**点を論じる。

２　国民の健康と幸福のための心理的安全性

2013 年８月、第２次安倍内閣で「日本再興戦略」が閣議決定された。その戦略で描かれた「戦略市場創造プラン[12]」では、日本は、エネルギー制約や健康医療などの「社会課題の先進国」であるとし、「日本が国際的に強みを持ち」「グローバル市場の成長が期待」でき「一定の戦略分野が見込めるテーマ」を４つ選定している。うち、テーマのひとつが国民の「健康寿命」の延伸である。この方針は「未来投資戦略 2018」などでも引き継がれ「健康経営(Health and Productivity Management)」の推進を行うとし、経済産業省と東京証券取引所は共同して「健康経営銘柄」の選定を行っている。2022 年６月、岸田内閣にて閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～」においても、引き続き健康経営の推進を行うとしている。

この健康経営で語られる「生産性」を計測する上で重要なアウトカム(成果)指標として主に２つの指標が用いられる。ひとつは「アブセンティーイズム(病欠・病気休業)」であり、もうひとつは「プレゼンティーイズム(疾病就業)」である。前者は「病欠・休業しているために生じる、健康時に比べた生産性の低下」のことで理解しやすい。後者「プレゼンティーイズム」とは、出勤はしているものの、業務遂行能力・生産性が低下しており、パフォーマンスが十

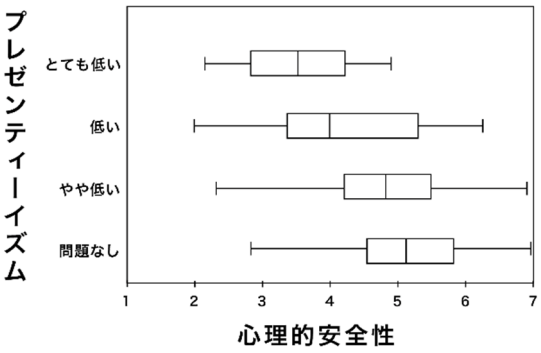
[10] 伊藤邦雄. et al., (2022). 人材版伊藤レポート 2.0. 経済産業省

[11] 参考文献は引用番号[1]と同上.

[12] 閣議決定. (2013). 日本再興戦略 - JAPAN is BACK -.

全に発揮できていない状態を意味する。東京大学政策ビジョン研究センターの調査では、**企業の支出する健康関連の総コストに占めるプレゼンティーイズムの割合が最も高い(８－９割)**とし、アブセンティーイズムや医療費・労災補償費用などと比べても割高である点は、海外の研究とも整合している[13]と論じている。

筆者らの行った研究では、このプレゼンティーイズムと心理的安全性の関係は次図のようになっており、プレゼンティーイズムが低い群の心理的安全性は、やはり低いことが見て取れる。心理的安全性を改善することで、働く人々が十全にパフォーマンスを発揮しやすくなる傍証といえる。



また、チームの心理的安全性は、慶應義塾大学・前野隆司教授らの主観的幸福度尺度[14]（幸福四因子)、すなわち個人のしあわせ （ウェルビーイング)と中程度の相関(相関係数 ρ=0.40)がある。心理的安全性は健康関連コストの大部分を低下させることに加え、ひとりひとりの働く国民のやりがい・幸福も導くということだ。

ここでいうしあわせは、様々な幸福の中でも、特に生産者側の幸福、動くとき、産み出すときの幸せを指す。安楽なだけではなく、たとえ苦労があったとしてもやり遂げるときの、いわば「祭の前夜、準備を行うとき」の、あの「しあわせ」の源泉は、この心理的安全性の中にある。

従って「心理的安全性」はプレゼンティーイズムの向上のみならず、人々の幸福に影響を与え、6,751 万人の働く人々の、生活の中で重要な部分を占める働く際の環境を改善し、生活の質(ＱＯＬ)を上げる。

国家機関に於いても心理的安全性を確保することで、その中で尽力する個々の議員および官僚の幸福度の向上に取り組まれたい。先進的な民間企業が自らが貢献する対象として、自社の社員をもその中に入れるように、議員も官僚も、ノブレス・オブリージュはありながらも、私たちが共に豊かに、そして幸福になろうとする国民の一員であるからだ。

３　心理的安全性と民主主義

心理的安全性研究の国際的な第一人者であるハーバード大学のEdmondson教授らの研究では、心理的安全な環境は、多様性がイノベーションを導くことに寄与することが示されている[15]。つまり、多様性を活用し成果に繋ぐための土台が心理的安全性であり、そのような心理的安全な組織・チームでは、たとえ少数派であったとしても、自身の意見を率直に議論のテーブルの上に乗せることができる。

少数派の意見・視点も取り入れ、心理的安全で開かれた議論を行い、その議論が組織・集団の未来に貢献するというこの事実は、民主主義国家が目指している理想の姿そのものといえる。

---

[13] 東京大学政策ビジョン研究センター健康経営研究ユニット．(2016)．健康経営評価指標の策定・活用事業成果報告書．健康経営評価指標の策定・活用コンソーシアム

[14] 前野隆司．(2013)．幸せのメカニズム 実践・幸福学入門．講談社．「幸福の４因子」を用い筆者らが計測。

[15] Edmondson, A. C., & Lei, Z. (2014). Psychological safety: The history, renaissance, and future of an interpersonal construct. *Annual review of organizational psychology and organizational behavior*, *1*(1), 23-43.

いみじくも米国国務省は「民主主義の原則(Principles of Democracy)」のひとつに「多数決の原理と少数派の権利(Majority Rule, Minority Rights)[16]」を挙げ、「多様性が極めて大きな資産となり得る。民主主義国は、こうした独自性や文化、価値観の違いを脅威と見なすのではなく、国を強くし豊かにするための試練と見なしている」と論ずる。

もとより心理的安全性は「少数派」のためだけのものではない。社会の様々な場面―組織の中、上司と部下の関係、政府の会議体の中、議員と官僚の関係性の中―で心理的安全性を確保することは重要である。なぜなら、「多数派」や「普通の人」と括(くく)られる人であったとしても、その胸中には多様な意見と視点が渦巻いているからだ。

「属性」がマイノリティである時だけではなく、自身の意見やものの見かたが、この組織・委員会・ワーキンググループ・チームの**「常識」や「主流派の考え」と異なると感じた時に、それでも自分の意見を議論の俎上(そじょう)に載せることができるのが心理的安全性**の高い場なのだ。このように多様な視点を議論の俎上に載せることは、集団として的確な意思決定能力を向上させ、何より「参画感・所属感」をもたらす。

単なる「人的資源」として消費されるパーツ、上層部や誰かの指示命令を「こなす」だけの歯車ではなく、意思決定に影響を及ぼし参画することが、個々人のリーダーシップや主体性、オーナーシップや責任感をも醸成する。心理的安全な場では、組織が何かを成し遂げたときに、それを我がことのように喜べるようになるのだ。

心理的安全性の確保された場は、上司と部下、発注者と委託先、議員と官僚が双方向に意見や反論を述べ合える環境であるが、その場で起きる議論や、提示される意見・視点は、単に反対をし続けることや無責任に批判だけを行うことではない。ましてやゼロリスクを迫ることや、相手を論破すること、0か100かの理想論を野放図に投げ合うことではない。むしろ、そのチーム、その組織、その集団、ひいてはこの社会を**前に進めるため、限られた資源の中で現実的な、しかしよりよい落とし所をともに模索すること**である。

Ⅱ　国家機関の心理的安全性が、国家の意思決定能力を向上させる

ここまで第Ⅰ節で見てきたように人々が心理的安全性の重要性を認識し、社会や企業に実装することは、人的資本増強を通じた生産性(ＧＤＰ)向上と健康関連コストの低減に加え、国民の健康やしあわせや生きがいのため、また多様性を尊重し人々に参加を促すという点で、民主主義国家としても重要である。

本節では、民間企業のみならず、まずは永田町と霞が関から心理的安全性を育むこと、すなわち国会議員および官僚自らが国家機関で心理的安全性を実装することの意義を明らかにする[17]。

そもそも、なぜ国家機関にも心理的安全性の考え方が適用できるといえるのだろうか？　我々が知る通り、国会議員は主権者である国民の信託を受け、全国民を代表してこの日本という国家全体の舵取りを任されている。また国家公務員、特に１府 13 省庁の官僚は国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、行政府が進める政策を時に閣僚とも遂行する。司法府も含め互

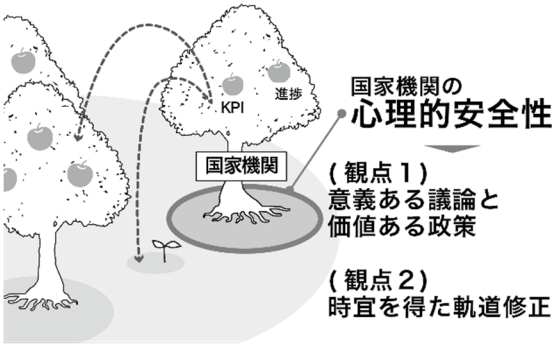
[16] U.S. Department of State, Bureau of International Information Programs. (2004). “Principles of Democracy”.仮翻訳は日本アメリカンセンター

[17] なお本稿では、国会(立法府)と政府機関(省庁・行政府)それぞれに加え、各府を越境して協働することも含め、「国家機関」と呼称している。

いに監視機能を持つ三権分立の関係でありながらも、世界という荒波の中で、共に日本という船をよりよい未来に向けて舵を取り推進しようとする組織であり、チームであり、仲間でもあるからだ。それが**組織・チームであるなら、心理的安全性がその優れた協働をサポートする。**

では、心理的安全性は、国家機関において、特にどのように貢献するのだろうか？２つの観点がある。国家機関に於いても**（観点１）意義ある議論を行い、価値ある政策を実行する**上で、また、そのように実行している政策の、**（観点２）時宜を得た軌道修正を容易にする**ために、心理的安全性は重要なのだ。以下、それぞれを見ていきたい。

国家機関の政策が、個別企業や社会全体に影響



（出所）著者作成[18]

観点１　意義ある議論、価値ある政策

筆者が実施した国家公務員ら（Ｉ種/総合職。民間への転職者を含む）へのヒアリングでは、霞が関の中では**組織・チームとして議論をすることそのものが難しい**という課題への言及が多くなされた。

(1) 「タマ」が議論できる省庁へ

「タマとロジ」という霞が関用語がある。それぞれ「タマ」すなわち「案件」と、それをどのように進めるかという「ロジ」すなわち「ロジスティクス」を意味する。「ロジ」をミスがないように検討・改善することは重視されるのだが、「タマ」についての議論が少ないことが霞が関の課題として挙げられた。

「タマ」については「骨太の方針」「成長戦略」など政府の大方針に関連する文言が一文でも入っているとき、それを予算獲得の根拠とする、いわば「記号処理」的に起案されることもあるという。もちろん、多くの「タマ」は意味を込めて発案されたものであろう。しかし、「タマ」が企画された際には国民にとっての長期的な価値を考え抜いたものであったとしても、人事異動などによって「ロジ」だけが引き継がれる時「タマ」は精彩を欠いてゆく。

例えば引き継ぎを受けた若手官僚が上司に「タマ」の目的を質問すると、「そんなことより、いいからミスなく素早くやるんだ」と、兎（と）にも角にも「ロジ」を正確にこなすことを要求されるようなケースだ。また仮に目的を知ることができたとしても、その目的に向けて、改善案を出し創意工夫をしようとすると「余計なことはしなくてよい」とフィードバックを受けるようなケースもそうだ。

政府機関・官僚組織の中に心理的安全性が醸成されることで、そもそも「タマ」の話をできるようになり、また**「タマ」を磨くために議論ができる**ようになる。これは、官僚組織を**「個人主義」から「チームでの協働」へと転換されたい**、という提案である。

個人主義とは、「起案する担当者」と「評価・批評・叱責・却下する上長」へと分断

[18] 参考文献は引用番号[1]と同上.

されることを言う。担当者からすれば、指摘や叱責は受けながらも、前に進める助力が得られず、一人で孤独に案件に取り組むことだ。例えば担当者が受け持つ政策に急遽補正予算がついた際、一人で休日に出社(登庁)して起案する。この起案にはルール通り、ミスなく完璧に仕上げることが求められ、少しでもミスがあると叱責され、また「タマ」ではなく「ロジ」部分を中心に指摘を受ける。「ロジ」への指摘とは例えば、「この案で、〇〇先生(国会議員)の地元は大丈夫？」のように、案の「通し方」の段階で障害となりうる観点で指摘されること。そして、案そのものの価値・意義・効果を向上させるための議論やアイデアを交わすことが少ないことがそうだ。

周囲から前に進めるための助力が得られにくいからこそ陥る、この個人主義の進め方は、省庁が民間企業とコミュニケーションをとる際も相似形である。案やアイデアをぶつけあうのではなく、民間企業からは情報を提供させ、「タマ」については行政側で考え、決めた政策やルールを民間へ適用しようとすることが多い。

翻って「チーム戦」とは例えば、アイデアやたたき台(Draft/草案ですらない、思考の初期)の段階で担当者が相談を持ちかけ、同僚や上長が、何が意味ある案になるかアイデアを出し合い、利害関係の調整ではなく、国民にとっての「利づくり」をチームで議論し合うというイメージだ。

この「チーム戦」は、官僚組織の外側と協働する際にも活用できる。「この補助金事業をより良くするための改善点を教えてもらえますか？」と聞く官僚は少ないだろう。しかし、顧客や委託先と協働し、ニーズを確かめ議論とアイデアを交わすこと、つまり取引先も含めて「チーム」として創意工夫をすることは、民間企業ではよく行われる効果的な仕事への取り組み方だ。

このような**組織や官民の垣根を超えた「心理的安全なチームづくり」による「タマの議論」が重要**であることは、他では省庁の行う入札調達に関しても同様である。

対象が原材料などの「仕様を守っていれば差がつかない」物品であれば入札の合理性は高い。価格競争により経済性を求めると共に、公平性が担保される。

しかし、ウェブサイトやシステムのような無形資産、特に専門家の「人的資本」が価値の源泉であるような調達を行う場合、価額が安価であることに配点の重心がある調達は、うまく機能しないことが多い。

例えば現在は大きく改善をみせているが、以前の省庁のウェブサイトは使いづらい・見づらいものが多かった。入札により、安価だが練られていないウェブサイトを構築することは、実はそのウェブサイトを活用せざるを得ない多くの国民が時間とストレスというコストを支払っており、安価に調達できた以上の不経済を国家にもたらしていた。当時、そのことに気づき、もどかしさを感じていた官僚の嘆きを耳にすることも多かった。

すなわち「果たしてこの調達でも、入札を行うことが国家と国民のためになるのか？」という「タマ」の議論が省庁内で必要だったのであろう。同時にわれわれ国民の側も、細かな「ロジ」のミスで必要以上に批判するのではなく、「タマ」を見据え考えるべきであろう。

「タマ」の議論が必要なのは、調達前だけではない。一定以上に複雑なシステムやプロジェクトの調達では、実は仕様決定と選定の段階ではなく、**契約後の省庁と受託者に於けるチームビルディングの成否の方**

が、プロジェクトの明暗を分けることも多い。入札を通じて、企画者やエンジニアという「人的資本」を確保したとしても、受発注者間で心理的安全性という協働の土壌を構築し「タマ」について議論がなされなければ、成果は望めないということだ。

(2) 心理的安全性と効率化の鶏と卵

このような提案に対して特に「不夜城」霞が関では「理想は分かるが、時間が無い」と嘆かれることもあるだろう。しかし「これは目的のためには意味が薄いので、前例を廃してでもやめるべきだ」と相手が局長や閣僚であっても、あるいは時に組織外への越境をしてでも、上申できる心理的安全性を互いに確保することこそが、業務削減と効率化に繋がるのだ。

改善された「霞が関の非効率」の例では、表計算ソフトで方眼紙のように１マスに１文字のみを入力させ、手間を増やしデータの再利用を妨げる、通称「神エクセル問題」の解消が挙げられる。2016 年、研究者らの閣僚への意見を機に改善が進められた。官僚自身もその非効率さに足を掬(すく)われた苦い体験があるはずだ。にもかかわらず、決められた「ロジ」を守ることを是としてしまい、意見を述べないことが非効率を温存し、長期的に官僚組織全体の時間を、そして国民の時間を奪っていったのだ。

だが、希望もある。元来「気づいて、声をあげて、仲間を増やし、変えていく」ことは、民主主義の根幹である。それは霞が関の中からであってもできるはずだ。

(3) 政治家－官僚間の心理的安全性

霞が関の中だけではなく、**政治家と官僚の関係でも心理的安全性は重要**である。民主主義国家の陥穽(かんせい)のひとつがポピュリズムだ。国民に「ウケは良い」が、国民の豊かな生活を実現する上では効果の薄い政策を実行しようとしてしまうことだ。結果として、長期的には国民の信を失うことも多い。

議員が実行したいと考える「ウケは良い」政策に対して、政治家－官僚間の心理的安全性が低いとき、官僚がその政策の効果が薄いと考えていたとしても、その進言を行うことは難しい。

担当領域の客観的な数字・データを頭に入れ、企業や関係者のヒアリングも含め当該領域を熟知した、プロフェッショナルである官僚が、効果的な政策の選択肢を持っていたとすれば、その意見の開陳は国家の未来に影響ある貴重な意見になるはずだ。しかし、議員の機嫌を損ねる可能性がある選択肢は口にせず、従って本来は議論のテーブルの上に載るべき政策が、認識さえされずに方針が結論づけられることがある。

特に官僚は政治家の不興を買い「出禁[19]」になると仕事を前に進めることが極めて難しくなる。上役にあたる官僚が代わりに議員と折衝するという不名誉な事態を招くため、リスクを避けた発言をせざるを得なくなる。

一方で議員の側も官僚から「できない理由」を並べられ辟易(へきえき)した経験もあるだろう。これは「議員 vs. 官僚」の構造になってしまい、心理的安全性どころか、チームにすらなれていないことに起因する。心理的

[19] 出入り禁止のこと。当該の官僚の訪問・説明についてはコミュニケーションのチャネルを断絶させることを言う。

安全なチームでは「課題 vs.私たち[20]」もしくは「実現したいこと vs.私たち」という構造をとる。もちろん議員の実現したいことが、具体策としては可能性の低いものや、既存の法案と干渉するものもあるかもしれない。だが、ただ否定をする代わりに、実現したい意図や目的に近づくために議論することはできるだろう。

このように、省庁の中であれ、議員と官僚の関係に於いてであれ、**心理的安全性が確保され、価値ある政策に向けてオープンに「タマ」の議論ができる国家機関へ**とアップデートすることは、われわれ国民の未来に影響を与える「意思決定の精度」を、大きく向上させる。

ここまで、国家機関に於いても心理的安全性が重要である１つ目の観点として**（観点１）意義ある議論を行い、価値ある政策を実行する、**を見た。

次図に示したように、省庁内の議論であっても、官僚の国会議員へのレク[21]や、国会議員と同席する委員会であっても、民間企業との議論であっても、「チーム」として忖度せず、オープンに意見交換を行うことが重要だということだ。



続いて、国家機関に於いても心理的安全性を実装すべき、２つ目の観点を見る。

観点２　軌道修正を容易にする

政（まつりごと）を行う以上、利害関係の調整（根回し）は、実務上、当然重要である。しかし心理的安全性の醸成は利害の調整だけではなく、価値創造すなわち「利づくり」を加速させる。特に変化し続ける外部環境の中、有事に臨機応変に対応しながらも、国民・国家の長期的な未来のため、なんとか「利づくり」を実現しようという時にはそうだ。

例えば、政策の立案段階で議論を尽くしても、実行してみると政策が成果を挙げないことがある。ＣＯＶＩＤ-19 の蔓延（まんえん）などのように、政策立案段階では変数として織り込むことが難しい要素が立ち現れてきた際は特にそうなるだろう。

そのような際、「ロジ」が正確に遂行されていることだけに汲々（きゅうきゅう）としていては、的確な軌道修正は望むべくもない。必要なことは、「うまくいっていない」あるいは「何かを変えたほうがいい」という「現実の知らせ」をいち早くもたらすこと。そして、その現実に対処するために、次の打ち手を議論し見出すことだ。

心理的安全性の確保は、「うまくいっていない」ことについて、いち早く声をあげることと、次の打ち手をオープンに議論することの双方を可能にし、この軌道修正を容易にする。

特にわが国では間違いを認められず、軌道修正ができず、追加でリソースを投入し、破綻をきたすことを、実によく繰り返してきた。日本国民の宿痾（しゅくあ）とすら言えるかもしれない。第二次世界大戦でも、状況が芳しくない時にも軌道修正はせず、戦力や人員の逐次投入を行い、大きな犠牲を出した挙げ句「これだけ犠牲を払った。やるだけのことはやった[22]」ことで、内向きのエク

[20] 原田将嗣(著),石井遼介(監修).(2022).最高のチームはみんな使っている心理的安全性をつくる言葉 55.飛鳥新社.
[21] レクチャーが語源。官僚から議員へのインプット・質疑応答のこと。やり取りは省庁内でレク概要が共有される。
[22] 山本七平.(2004).日本はなぜ敗れるのか-敗因 21 ヵ条,角川書店.

スキューズを示すという行動パターンである。

今という時代は、変化が激しい時代だと言われる。しかし、変化そのものは問題ではない。線形な変化は予測可能だからだ。現代の変化の本質は「変化の変化」つまり指数関数的・加速度的なものだ。このような予測の難しい変化[23]が問題である。当初は「正解」であり、かつては「目指すべきもの」であったゴールすら揺れ動く荒波の中で、我々は難しい舵取りを余儀なくされている。

過去の成功体験に固執すること、過去には機能していたルールや制度を無批判に温存することが、今の時代には、これまで以上に大きな弊害となり得るということだ。その当時成果を挙げた功績・功労には敬意を払いつつも、変化し続ける未来に向けて、歩を進める方が役立つだろう。この点については、次の第Ⅲ節に引き継ぎ「心理的柔軟性」という概念で解説を試みる。

Ⅲ　国家機関に心理的安全性を育む、政治家の「心理的柔軟」なリーダーシップ

ここまで、国家機関に於いても心理的安全性の確保がいかに重要かを論じてきた。本節では心理的安全性をつくる政治家・国会議員の「心理的柔軟なリーダーシップ」について、官僚との関係の中で考える。国会議員に加えて、組織・プロジェクトを率いる官僚や、官民プロジェクトの推進者、企業経営者・管理職など、リーダーにとっても役立つだろう。

１　正論ではなく「役に立つ」ことをする

「心理的柔軟性」という言葉はあまり耳慣れない言葉かもしれない。心理的柔軟性は、ＡＣＴ（アクト）[24]と呼ばれる心理学の一分野で、1982年にSteven C. Hayes教授に開発されて以降、多くのエビデンスのあるコンセプトだ。**ひとことで言うと心理的柔軟性とは、「正論にとらわれず、役に立つことをする」こと**だ。もう少し踏み込めば、**「たとえ困難があったとしても、自身や組織の向かいたい方向に進めるよう、役に立つ行動をとれること」**と表現できる。

本稿の第Ⅰ節・第Ⅱ節で述べた心理的安全性は、学問領域としては経営学、中でも組織行動論に端を発する[25]、組織・チームの状態（構成員が集団に対して抱く信念）である。一方でこの第Ⅲ節で述べる心理的柔軟性は心理学、中でも認知行動療法・行動分析・関係フレーム理論に基づく[26]、個々人のしなやかな行動パターンを言う。

リーダーシップとしての心理的柔軟性を磨いた個々人（政治家、官僚、国民）が、他者とコミュニケーションをとりながら、それぞれの属する組織やチーム、ワーキンググループや委員会の心理的安全性を、一歩ずつ向上させていくという関係にあると解されたい。

すなわち、心理的柔軟性は組織・チームの心理的安全性を高める上で大切な、実践とトレーニングを通じて磨くことのできる、**個々人のリーダーシップ**を言う。

心理的柔軟性があると、たとえ不都合な

---

[23] この意味では、加速だけではなく人口減少のような「減速」も、また注視すべき変化である

[24] Acceptance and Commitment Therapy またはAcceptance and Commitment Trainingの略称。

[25] Schein, E. H., & Bennis, W. G. (1965). *Personal and organizational change through group methods: The laboratory approach*. New York: Wiley.

[26] Luoma, J. B., Hayes, S. C., & Walser, R. D. (2007). Learning ACT: An acceptance & commitment therapy skills-training manual for therapists. New Harbinger Publications.

真実であったとしても「現実の知らせ」を受け取ることができる。それは不愉快かもしれないが、前に進むためには必要な知らせだろう。心理的柔軟性が欠ける時、人はネガティブな情報に怒りを示し、ゆえに人々はリーダーの顔色を伺うようになり、忖度を始め、イエスマン・イエスウーマンしか周囲には残らなくなる。そのような人材は報告の際も、ポジティブな部分を強調し、ネガティブな情報はできるだけ削り、またリーダーの機嫌の良いタイミングを見計らってのみインプットする。つまり、**心理的柔軟性の欠けたリーダーは、精度と速度の両面が歪められた情報を受け取ることになる**のだ。

心理的柔軟性の高いふるまいは、高い精度と速度を両立しながら必要な情報を手にすることに繋がる。また依頼をした際に、相手に確認を逡巡させ、想像で行間を埋めさせてしまい、結果過(あやま)つことを避けられる。ミスした人間を追い詰める代わりに、ミスが起きにくい仕組みへと建設的に議論を行い、もって組織・チームを地に足をつけながら前に進ませるスキル・セットが「心理的柔軟性」なのだ。

２　心理的柔軟性を阻害する無謬(むびゅう)性の病

この心理的柔軟性を毀損するのが「無謬性」ーすなわち、誤りなど無いと考えることーである。我々は心理的安全性を確保し、組織・チームとしてより正しい、より確からしい結論に達したいと考えている。しかし実のところ、絶対的正しさを求める無謬性は、その妨げとなる。

無謬性には２つの方向がある。いずれも心理的柔軟性に欠けた信念からくるものだ。ひとつは(1)**リーダーや司令官に対する無謬性**すなわち、作戦が失敗しないことを前提に、失敗した・軌道修正を余儀なくされた際のプランＢを考えることすら、行ってはならない（そのようなことを考えること自体が、上役の作戦立案能力に対して不敬である）という信念。

もうひとつは、(2)**メンバーや実行者に対する無謬性**すなわち、ミスは起こしてはならないものであり、ひとたびミスを発見すれば、厳しく叱責し糾弾することでミスの再発防止を図るべきだという信念である。

(1) 自身への「無謬性」の仮定を捨てる

リーダーや司令官に対する無謬性は、たしかに目的や目標、社会情勢の変化が緩やかな時代であれば奏功したかもしれない。粛々と、やり切ることさえできれば成果が出ると分かっており、その事実が揺るがぬ時、失敗した時のことをあれこれと考えるのは怯懦(きょうだ)ですらあったかもしれない。

しかし時代は変わってしまった。変化の激しい今という時代にあって、たとえ一国の首相であっても全知全能の存在ではない以上、未来を見通すことは難しい。**状況の変化に応じて「必要な朝令暮改」を行うことが重要**である。議員やリーダーの側は、まずは自分自身も過つことを知ること。そして**官僚やメンバーから、それを諫(かん)言してもらえる振る舞いであるかを自問することが役に立つ**だろう。また、失敗した際の「プランＢ」を考えることは不敬なことではなく、むしろ推奨すべきこと、もしもの時に助かることであると捉えるべきだろう。

実際のところ、わが国はＣＯＶＩＤ-19 蔓延時、「必要な朝令暮改」を成し得た。すなわち 2022 年末の現在から当時を振り返った「後知恵」で見れば、初動から柔軟に軌道修正をすることができたと筆者は考える。

2020 年２月初旬、ダイヤモンド・プリンセス号のアウトブレイクに端を発し、日本中をコロナの旋風が襲った。新型コロナウイルス対策の特別措置法を2020年３月13日に成立させ、2020 年４月７日に７都府県に緊急事態宣言を行い、４月 16 日にその対象を全国に拡大した。2022年10月現在、米国が 100 万人もの死者を出す大惨事の中、4.5万人と、人口比率で見ても低い水準に抑え込んでいる。とりわけ、2022 年１月まではよく抑え込んでおり、2022 年６月にはＯＥＣＤ加盟国で致死率の低さが首位と報道された。

事実、米国ジョンズ・ホプキンス大学がとりまとめた統計データ[27]では（2022 年 10 月時点。以下同様。）人口百万人あたり、日本の死者数は 364 人であった。G20 で人口百万人あたりの致死率が悪い順に並べると次表の如(ごと)き数値が並ぶ。

ブラジル	3,211	ロシア	2,609
アメリカ	3,199	メキシコ	2,535
イギリス	3,048	フランス	2,381
イタリア	2,947	ドイツ	1,804
ｱﾙｾﾞﾝﾁﾝ	2,849	**日本**	**364**

表：G20 人口百万人あたりコロナ死者数

もしわが国の蔓延および致死率が、ブラジルやアメリカの水準（人口百万人あたり 3,200 人程度）と同等であったと考えれば、既に40万もの人々が命を失っている大惨事となりうるが、現時点でそれは避けられている。

ひとつひとつの政策やその実行に於ける評価、またわれわれ国民ひとりひとりの協力の寄与については識者の分析を待ちたいが、立ち返ること 2019 年６月、第４次安倍内閣で「未来投資戦略」を引き継ぎ閣議決定された「成長戦略実行計画」では、観光立国の推進に関し「観光は、地方創生への切り札、成長戦略の柱であり、引き続き、観光先進国の実現に向けた取り組みを進める」とあった。その大方針にも関わらず、コロナウイルスの蔓延初期から、強力な入出国の水際対策を行うという柔軟な「転換」ができたことは慧眼(けいがん)と言うべきだろう。

観光立国に限らず、従前の方針がある中で、議論を尽くし決断し、効果的な意思決定と遂行をしたわれわれ国民や、そのリーダーが居たのだ。閣僚・議員・官僚・専門家・有識者・医療関係者、また国・自治体の要請に従い身を削って自粛した飲食店・商店・施設等、われわれ国民が協力しあって、柔軟に軌道修正し成し得た「成果」であると感謝したい。

しかして、このコロナウイルス蔓延という全世界的な有事にあって、わが国には従前の方針からしなやかに行動を変え、対策を取り、オペレーションを構築し、困難にも関わらず前に進める確かな力があることを我々は知った。

(2) メンバーへの無謬性：罰が報告を減らす

２つ目の**メンバーに対する無謬性**について見てみよう。議員に限らず、民間企業、医療機関、教育機関、ＮＰＯなど、社会のあらゆる場所でリーダーはメンバーにミス

[27] Johns Hopkins University & Medicine, Coronavirus Resource Center

が無いことを求める。そして、ミスを叱責し糾弾することで再発防止を図るべきだという信念を持つ。

しかし**罰や叱責は、基本的には行動を「減らす」機能を持つ**[28]。厳しく叱責することで、短期的には問題に直ちに対応されることは観察されうる事実だが、**叱責が常態化するとミスが減るのではなく、ミスが起きた際の報告が減ってしまう**ことが知られている。

また、リーダーや上長の顔色を伺い、言われたことのみをやるようになる。つまり罰や叱責は、人々の視野を「正しくロジを回すこと」へと狭窄させ、**やる気や自主性、オーナーシップを奪ってしまう**のだ。換言すれば、罰は優秀な人材のチーム作りを阻害し、個人主義へと分断し、**持てる才能と情熱を「問題を犯していない証明をする作業」へとつぎ込ませてしまう**ということだ。

挑戦したが失敗した際の叱責では、その悪影響はより大きくなる。**失敗への叱責は、成功を導く確率を上げるのではなく、チャレンジの量を減らす**からだ。挑戦を挫き、組織・チームの挑戦の総量を減らすことが実現したいことなのであれば、叱責は理に適っているかもしれない。しかし、前例無き変化の続く世界の中で、リスクを取って未来を創る挑戦を促進したいのであれば、失敗の叱責は役に立たないどころか逆効果となろう。

挑戦を増やすには、**成果が出るより「前」にアプローチすることが肝要**だ。すなわち、結果ではなく**挑戦という取り組み・行動そのものを承認（Acknowledge）していく**ことが、組織・チーム、ひいては社会の挑戦の総量を増やし、豊かなイノベーションの土壌づくりに繋がるのだ。

このように、挑戦を促進するために成果が出る前に承認をするという、役に立つ行動へと、しなやかに自身を切り替えられる器の大きさを心理的柔軟性といい、そのようなリーダーと共に前に進もうとする、挑戦に満ちたチャレンジフルな組織・チームを心理的安全な組織、それも「挑戦因子」の高いチームと呼ぶ。

３　心理的安全性と心理的柔軟性は両輪

ここまで(1)リーダーに対して、(2)メンバーに対して無謬性を求めることが、いかに心理的柔軟性を阻害するか、その悪影響を見た。これら無謬性を求める悪弊と心理的柔軟なリーダーシップの欠如が、どのようなメカニズムで組織の非効率を産み、心理的安全性を毀損するかについて、敷衍して論ずる（なお、われわれ国民が政治家・官僚に求める無謬性も、同種の悪影響がありうることを附言したい）。

人は「正しくあろう」とすることと、「自分が正しい」と思い込むことを容易に混同しうる。自分ひとりの頭の中で物事を考え、突きつめ、結論を出した時（この思考が素早く一人でできることは、すぐれた官僚の必要条件であろう）その結論と異なる考え、異論や反対する方針を耳にすることは、自分自身の否定、あるいは「自分が間違っている」という感覚を導きがちだ。

その**「間違っている」感覚を避けようするとき、人は「白黒思考」に陥ってしまう。**白黒思考とは、例えば官僚が自分自身や官僚組織で出した結論に固執し理屈を畳み掛け相手を押し切ろうとするか、逆に議員の言

[28] ランメロ・トールネケ．武藤 崇・米山直樹訳（2009）臨床行動分析の ABC.

うことに対し、思考せず余計なことは言わず、全てを受け入れるか、という「0か100か」の思考のことだ。

担当者ではなく、議員やリーダー、上司やトップの心理的柔軟性が低く、白黒思考に陥り、反論・異論を聞き入れないときも、同様に組織は心理的**非**安全な状況になる。上申しても諫言しても聞き入れられず、時に激昂さえされうることをメンバーが体感し、もはや進言も諫言も諦めるためである。

このように、その委員会やワーキンググループ、チームで心理的柔軟なリーダーシップが欠けると、議論そのものが成立しないため、議論による価値創造が起きない、心理的**非**安全な場になってしまう。

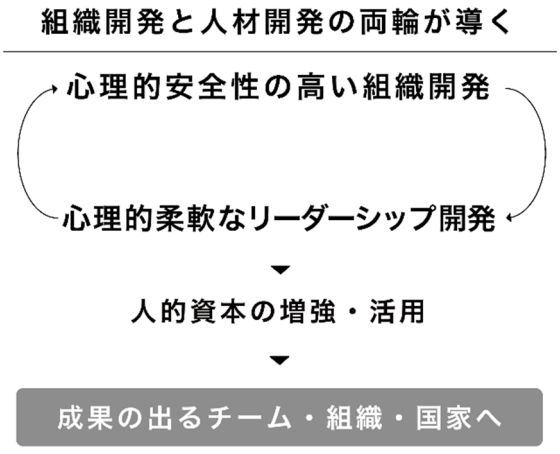
では、どうすればよいのか？　議員も官僚も、お互いに協力しながら前に進み、効果的な国家運営を行うために必要なふるまいの刷新があると筆者は考える。それは**「議論を経て、自分自身の考えが変わってもよい」**という予断をむしろ下しておくことである。意見を変えることは、決して自身の至らなさを示すことなどではなく、議論の時間を通して他者の視点を加え、**自らの認識を過去のものとし、自分自身をアップデートできる器を持つ**ことなのだ。

議論・対話をしても誰も意見が変わらないのであれば、よりよい意見へと止揚されることが無いのであれば、国会における論戦すら意味を失ってしまうだろう。我々はそれぞれの持ち場で全力を尽くすことはできるが、それでも全知ではないのだ。「間違うこと」そのものは問題ではない。間違いを恐れて決められないまま進むこと、決めたものを軌道修正できないこと、そして軌道修正の余地を残さない水準で相手に間違いを認めさせようとすることこそが問題である。

心理的安全性を確保することは、民主主義国家の原則である少数派も含めた参画を促し、人的資本増強の土台となることは既に第Ⅰ節で見たが、**心理的安全性の一丁目一番地は、このような議論や対話ができる「話しやすさ」の確保**に尽きる。

「話しやすさ」因子が確保されていること、すなわち**自身の意見を「言ってみよう、発言しよう」と思えるのは、その場や相手との間に心理的安全性がある時**だ。そして、自分の意見を修正してもよい、議論を経てお互いの真の目的を、より高い確度で満たし得るよりよい案へと、**自らを更新してもよいと考えられることは、個々人に備わったリーダーシップである、心理的柔軟性の働き**である。

人々をして声をあげやすく(Speak　up)するものが、組織やチームの心理的安全性である。それらあげられた声をかき消すのではなく、議論・対話へ変え、チームとして認識を更新し、新たな選択肢を齎(もたら)すのがひとりひとりのリーダーシップとしての心理的柔軟性なのだ。



このように、組織・チームの心理的安全性とリーダーシップとしての心理的柔軟性は、人材開発と組織開発の両輪を回しながら、人的資本を増強し、ないしは活用を助け、成果の出る組織・チーム、ひいては社会を導く。

おわりに

本稿では３節を通じて、心理的安全性の重要性と、それを国家機関から実装する意義、そして議員・官僚ひとりひとりの心理的柔軟なリーダーシップについて見た。

岸田内閣による 2022 年６月閣議決定「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」では、重点投資対象として「人への投資と分配」を掲げている。

心理的安全性は、投資され、リスキリングによってスキルの上がった人材が、自社組織や他社と、時に官公庁と協働してプロジェクトを立ち上げ、課題解決を模索し、変革を巻き起こしイノベーションを生み、成果を挙げるために重要である。

そして、このことは新しい資本主義への移行を主導せんとする、国家機関自身も同様である。国家機関が協働を通じてよりよい政策、よりよい法案、よりよい事業を発案するための土壌となる要素が心理的安全性である。また、それら政策・事業を、民間とも「心理的安全性が高く効果的な協働」を行うことを通じて、真に社会を変える官民連携を成し得るのだ。

その一歩目は、**自分自身から周囲へのふるまいを柔軟に変える**ことだ。周囲の議員や周囲の官僚、そして周囲の民間企業の方々と**「自分の意見・ものの観かたをアップデートするつもり」で、ぜひ議論と対話を**してみてはいかがだろうか。

われわれ国民の代表である国会議員も、全体の奉仕者たる官僚も皆、身を粉にして国家のために働き、衆議院議員にあっては４年に１回の国民の審判を受け、官僚は限られたリソースの中、激務を押して働いていると筆者は認識している。

その情熱と献身が個人からチーム・組織へと広がるとき、殊更に利害が対立してしまい、個々人の尽力が互いを打ち消し合ってしまうのではなく、「チーム」だからこその相乗効果を発揮し、その仕事が国家の未来を拓く、より意義ある仕事へと向かっていけること。

本稿が、もしその一助になれば望外の喜びである。

予算単年度主義における基金の課題
―コロナ下における燃料油価格激変緩和基金の例を通じて―

衆議院決算行政監視委員会専門員
花　島　　克　臣
（決算行政監視調査室長）

■要　旨■－－

岸田内閣は、予算の単年度主義（日本国憲法第 86 条に基づき、内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならないこと。）の弊害を是正する手段として、基金を活用していく方針を掲げている。

基金は、国からの支出によって造成された後、複数年度にわたる支出が可能となる一方で、財政法上の規定はなく、歴代の財務大臣は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、国が基金へ支出する年度の歳出予算として国会の議決を経ているからであるとしている。

本稿において、令和３年度にいわゆるガソリン補助金を支給するために設置された基金を検証したところ、予備費使用や予算の移用や流用など、基金への支出として国会の議決を経ているとは言い難い予算措置が見られた。基金が予算の単年度主義に反しないようにするためには、基金への予算措置が明示された上で、予算が国会で議決される必要があると考える。

－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　岸田内閣における基金の活用
Ⅱ　予算の単年度主義と基金
Ⅲ　激変緩和基金の設置と当初財源
Ⅳ　激変緩和基金への積増し
Ⅴ　基金方式の適否
Ⅵ　予備費使用の妥当性
Ⅶ　基金への予算措置を明示する必要性
おわりに

はじめに

岸田内閣は、予算の単年度主義の弊害を是正する手段として、基金を活用していく方針を掲げている。

基金について政府は、「独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭[1]」とし、次の二つの性質[2]をいずれも満たすものが該当するとしている[3]。

①複数年度にわたる事務又は事業であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情が認められること。

②あらかじめ当該複数年度にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要であると認められること。

政府にとって基金は、国から基金に支出した後は、基金からは複数年度にわたる支出が

[1] 財政制度等審議会財政制度分科会（平成 26 年 10 月 20 日）資料３『基金等関係資料』財務省主計局１頁
[2] 「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令」（昭和 30 年政令第 255 号）第４条第２項
[3] 財政制度等審議会財政制度分科会（令和４年４月８日）資料１『財政総論等』財務省 26 頁

可能となるため、中長期的な視点の下、柔軟な執行が可能となることが利点となる[4]。一方、予算は毎年度、国会の議決が必要となるが、基金は、一旦財源が確保されると監視の目が届きにくくなることが指摘されている[5]。

本稿では、令和３年度にいわゆるガソリン補助金を支給するために急きょ設置された「コロナ下における燃料油価格激変緩和基金」（以下「激変緩和基金」という。）への予算措置を検証するとともに、国会における予算の議決の観点から基金の課題を整理する。

Ⅰ　岸田内閣における基金の活用

１　単年度主義の弊害是正

令和３年 10 月４日に第 100 代内閣総理大臣に就任した岸田総理は、８日の所信表明演説において、財政の単年度主義[6]の弊害を是正し、科学技術の振興、経済安全保障、重要インフラの整備など、国家課題に計画的に取り組むことを表明した[7]。

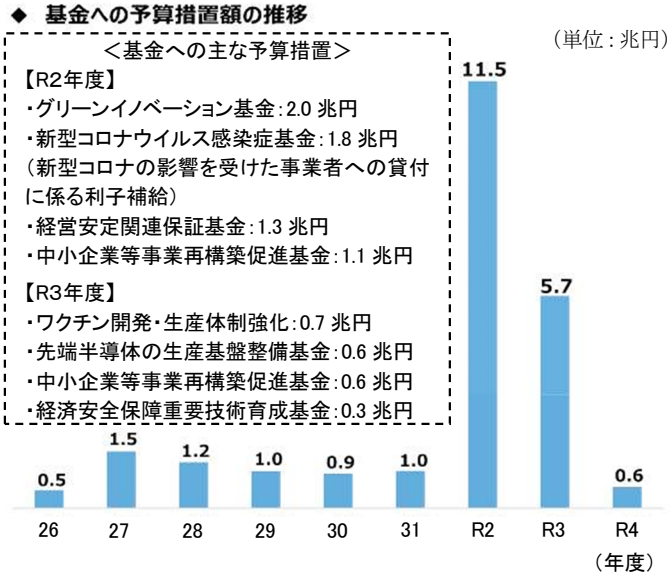
所信表明の時点では単年度主義の弊害是正のための具体策には触れなかったが、衆議院解散、総選挙後に発足した第２次岸田内閣は、12 月３日に「令和４年度予算編成の基本方針」を閣議決定し、「いわゆる『16 か月予算』の考え方で、令和３年度補正予算と、令和４年度当初予算を一体として編成する。その中で、単年度主義の弊害是正のため必要に応じ新たに基金を創設する等の措置を講じていく。」として、基金を活用していく方針を文書で明示した。

２　令和３年度補正予算における基金関連予算

12 月６日、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」の実施等のために国会に提出された補正予算には、基金関連の予算として、６基金の新設と 32 基金への積増しによる合計約 5.2 兆円が計上された[8]。図表１のとおり、例年の基金への予算措置額（当初及び補正予算）は１兆円程度であったが、令和２年度は 11.5 兆円と急増し、令和３年度も 5.7 兆円となった。

（図表１）

◆ 基金への予算措置額の推移



(注1)補助金適正化法施行令に規定する基金造成費補助金等の当初及び補正予算計上額を、各府省からの聞き取りに基づき集計（補助金適正化法施行令を改正し、基金事業の性質の明確化等を行った平成 26 年度補正予算以降を記載）。

(注2)新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（地方単独分、令和2年度 3.0 兆円、令和3年度 1.2 兆円）等、一定の要件を満たす場合に基金化可能であり、予算措置時点で基金化される額が確定していないものを含む。

（出所）財政制度等審議会財政制度分科会（令和４年４月８日）資料１『財政総論等』財務省 25 頁を加工

4　同上 25 頁

5　『読売新聞』(2022.4.9)

6　予算の単年度主義と同義。内閣参質 207 第 38 号（令和４年１月７日）「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」には、「お尋ねの『財政の単年度主義』については、憲法第八十六条に基づき、内閣が、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならないことを指すものである。」とある。

7　第 205 回国会衆議院会議録第２号４頁（令 3.10.8）岸田内閣総理大臣

8　第 207 回国会参議院予算委員会会議録第２号 19 頁（令 3.12.17）鈴木財務大臣答弁

補正予算の審議において岸田総理は、国家的課題に対して基金などを活用し、中長期的な視点を持って戦略的な財政運営を行うことが重要であるとし[9]、科学技術や経済安全保障の分野において、事業の性質も踏まえつつ、基金を活用して複数年度にわたる支援を通じて、単年度主義の弊害是正に取り組むと答弁した[10]。

Ⅱ　予算の単年度主義と基金

１　予算の単年度主義

予算の単年度主義とは、国会における予算の議決は毎会計年度行うべしという原則であり、国会の予算審議権確保の要請からくるものである。この原則は、日本国憲法第 86 条において「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。」と規定していることが法的根拠とされている。

この単年度主義の帰結として、予算により認められた国費の歳出権限が及ぶのは原則として当年度限りであり、年度内に使用し終わらない金額は支出してはならないことになる[11]。

２　財政法上の三つの例外

単年度主義の原則を機械的に適用していては、予算の効率的な執行に支障を来す場合があるため、「財政法」（昭和 22 年法律第 34 号）では、①歳出予算の繰越し、②国庫債務負担行為[12]、③継続費[13]の三つを単年度主義の原則を緩和する制度として設けている[14]。

歳出予算の繰越しについて財政法は、繰越明許費[15]、事故繰越し[16]、継続費の年割額の逓次繰越し[17]を認め[18]、そのうち繰越明許費は、国庫債務負担行為、継続費とともに予算の内容の一つと規定され[19]、図表２のとおり、国会に提出されている。

（図表２）

令和４年度一般会計予算

	ページ
予　算　総　則	1
甲号歳入歳出予算	25
乙　号　継　続　費	83
丙号繰越明許費	86
丁号国庫債務負担行為	113

（出所）第 208 回国会令和４年１月 17 日内閣提出「令和４年度一般会計予算」総目録を加工

9　第 207 回国会参議院会議録第３号 10 頁（令 3.12.10）岸田内閣総理大臣答弁

10　第 207 回国会衆議院予算委員会議録第２号 21 頁（令 3.12.13）岸田内閣総理大臣答弁

11　財務省主計局司計課『繰越しガイドブック《改訂版》』（2020.6）４頁

12　財政法第 15 条。国会の議決を経て、次年度以降（原則５年以内）にも効力が継続する債務を負担する行為。

13　財政法第 14 条の２。工事、製造その他の事業で完成に数会計年度（原則５年以内）を要するものについて、経費の総額及び年割額を定め、予（あらかじ）め国会の議決を経て数年度にわたって支出することができる。

14　財務省主計局司計課・前掲注 11　４頁

15　財政法第 14 条の３「歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基き年度内にその支出を終らない見込のあるものについては、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができる。前項の規定により翌年度に繰り越して使用することができる経費は、これを繰越明許費という。」

16　財政法第 42 条「繰越明許費の金額を除く外、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。但し、歳出予算の経費の金額のうち、年度内に支出負担行為をなし避け難い事故のため年度内に支出を終らなかつたもの（当該支出負担行為に係る工事その他の事業の遂行上の必要に基きこれに関連して支出を要する経費の金額を含む。）は、これを翌年度に繰り越して使用することができる。」

17　財政法第 43 条の２第１項「継続費の毎会計年度の年割額に係る歳出予算の経費の金額のうち、その年度内に支出を終らなかつたものは、第四十二条の規定にかかわらず、継続費に係る事業の完成年度まで、逓次繰り越して使用することができる。」

18　小村武『予算と財政法　五訂版』新日本法規（2016）205 頁

19　財政法第 16 条「予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為とする。」

一方、基金については財政法上の規定はなく、基金への予算措置額は、各省各庁の長が作成している各目明細書[20]の積算内訳に記載されてはいるが、国会における予算審議の参考資料として提出されているにすぎない[21]。

３　基金に関する政府見解

歴代の財務大臣は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、国から基金への支出のみを捉え、支出する年度の歳出予算として国会の議決を経た上で年度内に支出するためであるからとしている[22]。内閣法制局も、「国が地方公共団体等の基金の造成に要する経費を補助金等として交付することにつきましては、…（中略）…国の支出ということに着目します限りは本年度におきましてその総額を支出するということでございます。したがって、本年度中に国が支出することが必要な経費を本年度の補正予算に計上して国会で御審議いただくものでありまして、予算の単年度主義等、憲法の趣旨に反するものではないと考えております。[23]」としている。

Ⅲ　激変緩和基金の設置と当初財源

１　ガソリン価格高騰

令和３年１月には１ℓ当たり 130 円台であったレギュラーガソリンの小売価格は、コロナ禍からの世界経済の回復に伴う原油の需要増や一部産油国の生産停滞などから、同年 10 月には 160 円台にまで上昇した。

そのため、10 月 12 日の岸田総理の所信に対する質疑では、国民民主党玉木代表から、いわゆるトリガー条項の発動によるガソリン価格の値下げが提案されるなど[24]、岸田内閣の発足当初から対応策が求められ、そのための関係閣僚会合等が開催されるようになった。

２　元売事業者への補助と予備費の使用

11 月 16 日、萩生田経済産業大臣は、レギュラーガソリンの平均価格が一定の価格を超えた場合に石油元売り会社に補助金を出し、ガソリンや灯油などの小売り価格の上昇を抑える緊急の対策を新たな経済対策に盛り込む方針を表明した。ガソリンなどの小売価格を抑える目的で石油元売り会社に補助金を出すのは、過去に例がないとされている。また、財源については、「補正予算を待っていては、年末に国民の皆さんに安心感を与えることができないので、コロナ対策の予備費を使うか、省庁の予備費を使うかは調整しているが、いずれにしても機動的に対応したい」とし、早急に対応する考えを示した[25]。

---

20 「予算決算及び会計令」（昭和 22 年勅令第 165 号）第 12 条。各目明細書は歳出予算の算出の基礎資料をなすもので、予定経費要求書の部局等及び継続費要求書の区分に従って、経費を各目に区分し、必要に応じ更に各目の金額を細分し、かつ、その計算の基づくところを示したものである。小村・前掲注 18　237 頁

21 第 208 回国会衆議院予算委員会議録第２号 35 頁（令 4.1.24）鈴木財務大臣答弁、小村・前掲注 18　242 頁

22 「基金というのは、支出する年度の歳出の予算として国会の議決が要りますので、国会の議決を得た上で年度内に支出しておりますので、財政法上それで問題ないことになるんです。」第 186 回国会衆議院財務金融委員会議録第９号 16 頁（平 26.4.23）麻生財務大臣答弁、「今回の補正予算における地方公共団体での基金造成に対する補助金等の交付については、本年度中に国が支出することで必要な経費を二十一年度補正予算に計上し、国会に御審議をいただいたものであり、財政法等の趣旨に反するものではないと考えております。」第 171 回国会衆議院決算行政監視委員会議録第５号 13 頁（平 21.6.10）与謝野財務大臣答弁、「…（前略）都道府県に基金を造成し、そのために要する経費を十八年度補正予算に計上することが必要であります。このように、政策上、本年度中に国が支出することが必要な経費を十八年度補正予算に計上し、国会の審議に係らしめるものでありまして、予算の単年度主義に沿ったものであると考えております。」第 166 回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第２号３頁（平 19.3.1）尾身財務大臣答弁

23 第 171 回国会参議院予算委員会会議録第 21 号 32 頁（平 21.5.20）宮崎政府特別補佐人（内閣法制局長官）答弁

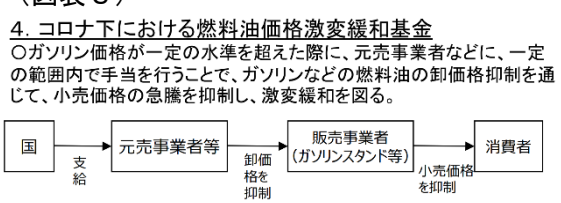
24 第 205 回国会衆議院会議録第４号 13 頁（令 3.10.12）玉木雄一郎君質疑

25 NHK　NEWSWEB（2021.11.16）〈https://www3.nhk.or.jp/news/html/20211116/k10013350001000.html〉（2022.9.30 閲覧）

3　激変緩和基金の創設

11 月 19 日、政府は、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」を閣議決定し、「燃油の卸売価格の抑制のための手当てを行うことで、小売価格の急騰を抑制する時限的措置を講じる。」ために、激変緩和基金を創設することとした（図表３）。

（図表３）

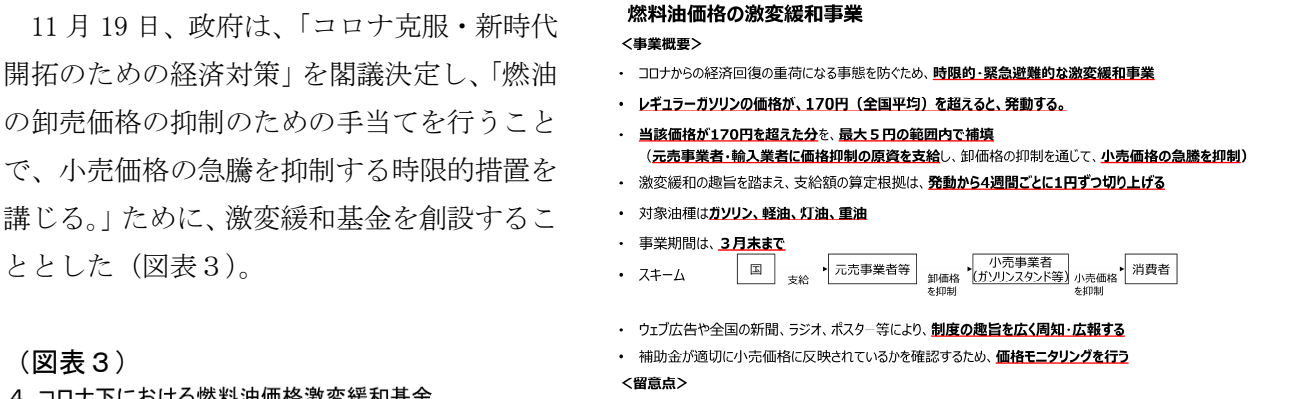


（出所）内閣府「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策〈施策例〉」19 頁

萩生田経済産業大臣は、「今回の措置はガソリンなどの価格高騰が国民生活に与える影響を抑えるため、時限的、緊急避難的な激変緩和措置として行うものとして、資源エネルギー庁が検討し、発案したもの」とし、「前例にとらわれずに、支援の効果がスピーディーに国民の皆さんに行き渡る仕組みを検討するように指示をした結果、挙がってきた案」であると記者会見で答えた[26]。

コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業（以下「激変緩和事業」という。）の概要は、図表４のとおりである。

（図表４）



（出所）燃料油価格激変緩和補助金ホームページ「コロナにおける燃料油価格激変緩和対策事業の発動について」資源エネルギー庁（2022 年１月）３頁
〈https://nenryo-gekihenkanwa.jp/pdf/gekihenkanwa_rev2.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

4　激変緩和基金設置法人、事務局の公募

11 月 25 日、資源エネルギー庁は、激変緩和事業を実施するために必要となる基金設置法人及び事務局の公募を開始した[27]。激変緩和基金の額については募集要領に補助額として、「補正予算が成立することを前提として893 億円を上限」との記載がある[28]。

その後、12 月３日、激変緩和基金設置法人として一般社団法人全国石油協会が、事務局として株式会社博報堂が決定されたことが公表された[29]。

5　激変緩和基金の設置

激変緩和基金設置法人は、12 月６日付で補助金の交付手続き等を定めた交付規程につい

---

[26] 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（2021 年 11 月 19 日）〈https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20211119001.html〉（2022.9.30 閲覧）

[27] 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和３年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人及び事務局の公募について」（令和３年 11 月 25 日）〈https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer/2021/20211125_001.html〉（2022.9.30 閲覧）

[28] 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和３年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人募集要領」2-2.「補助率・補助額」〈https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer/2021/data/20211125_001_01.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

[29] 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和３年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人及び事務局の公募結果について」（令和３年 12 月３日）〈https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer_result/2021/20211203_001.html〉（2022.9.30 閲覧）

て経済産業大臣の承認を得て、同日にエネルギー対策特別会計から 93 億円の交付を受けたことが、後日、公表されている[30]。

６　特別会計予備費の使用決定

激変緩和基金の当初の財源となったのは、特別会計の予備費である。予備費の使用が決定された 11 月 26 日の閣議の議事録には、「燃料油価格激変緩和対策事業に必要な経費として、エネルギー対策特別会計予備費から 23 億円[31]」とあるのみで、激変緩和基金に使用されたことは確認できない。予備費が激変緩和基金に使用されたことは、事後において、承諾を求めるために国会に提出された調書（図表５）により、確認することができる。

（図表５）

01	燃料安定供給対策費		
63191-405-16	石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金	2,300,000	燃料油の小売価格の急騰を抑制するため、民間団体等が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の造成に要する費用を補助する経費を支出するため

（出所）第 208 回国会令和４年３月 18 日内閣提出「令和３年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その１）」９頁一部抜粋

７　令和３年度当初予算の移流用

エネルギー対策特別会計予備費 23 億円のほかに激変緩和基金の当初の財源となったのは、同特別会計エネルギー需給勘定内での移流用である。

12 月 14 日の時点で、「すでにエネルギー対策特別会計の執行残と予備費を合わせた約 93 億円を基金に積み上げており、早期の発動にも対応できる。」と報道され[32]、後日の国会審議においても、萩生田経済産業大臣は、令和３年度当初予算から流用したことを答弁している[33]。また、翌年度に経済産業省から公表された基金シート[34]においては、当初の 70 億円の財源は、「移流用による」と説明されている[35]。

移用も流用も、予算の区分を変更し経費を融通させるものであり、移用は、通常予算総則で規定され、あらかじめ国会の議決を経たものに限って財務大臣の承認で行うことができ[36]、流用は国会の議決科目（項）の変更ではないため[37]、財務大臣の承認のみで行うことができる[38]。

国会に提出された令和３年度決算の添付書類[39]においては、激変緩和事業等への支出が行われた「（項）燃料安定供給対策費、（目）石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金」について、他の項からの移用 113.6 億円及び他の目からの流用 16.6 億円による合計 130.2 億円の増額があったことが確認できる。しかしながら、激変緩和基金の当初財源 70 億円に

30　一般社団法人全国石油協会ホームページ「2021 年度事業報告書概要」４頁〈http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/2021/jigyohoukoku.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

31　首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和３年 11 月 26 日）２頁〈https://www.kantei.go.jp/jp/content/031126gijiroku.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

32　『日刊自動車新聞』（2021.12.14）

33　「激変緩和事業は、令和三年度当初予算からの流用と令和三年度補正予算で八百九十三億円を措置し、今回、本事業の拡充強化として令和三年度の予備費で三千五百億円を措置したところでございます。」第 208 回国会参議院予算委員会会議録第８号 18 頁（令 4.3.4）萩生田経済産業大臣答弁

34　各府省は、前年度における基金の執行状況や残高、今後の執行の見通し等を把握することができる基金シートを作成し、毎年秋に公表している。

35　経済産業省ホームページ「令和４年基金シートの公表『燃料油価格激変緩和基金』」（令和４年９月 30 日公表）〈https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2022fykikin.html〉（2022.9.30 閲覧）

36　小村・前掲注 18　297 頁、財政法第 33 条第１項

37　小村・前掲注 18　183、303 頁

38　財政法第 33 条第２項

39　第 210 回国会令和４年 11 月 18 日内閣提出「令和３年度特別会計決算参照書」84 頁

ついての移用と流用の額の内訳は、確認することができない。

Ⅳ　激変緩和基金への積増し

１　令和３年度特別会計補正予算

激変緩和基金設置後の最初の積増しは、12月 20 日に成立したエネルギー対策特別会計補正予算による 500 億円である[40]。各目明細書（図表６）には、基金造成費として民間団体等への補助金であることが示されている。

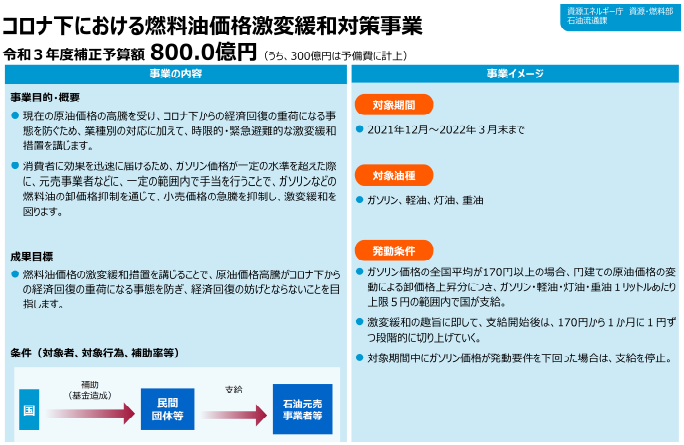
なお、経済産業省は、補正予算における予算措置額は、同特別会計の予備費に計上した 300 億円を合わせた 800 億円であるとし（図表７）、国会審議においても萩生田経済産業大臣から同趣旨の答弁がなされている[41]。

（図表６）

積　　算　　内　　訳	
災害時に備えた社会的重要インフラへの自衛的な燃料備蓄の推進事業費補助金	
災害時社会的重要インフラ自衛的燃料備蓄推進事業費補助金	3,244,874千円
民　間　団　体　等	定　額・定額(2/3・1/2相当)
燃料油価格激変緩和対策事業費補助金（コロナ下における燃料油価格激変緩和基金造成費）	50,000,000
民　間　団　体　等	定　額

（出所）令和３年度内閣府、文部科学省、経済産業省及び環境省所管エネルギー対策特別会計歳入歳出予算補正予定額（特第１号）各目明細書２頁一部抜粋

（図表７）



（出所）経済産業省「令和３年度補正予算の事業概要（ＰＲ資料）」９頁

補正予算の成立により、激変緩和基金は当初造成額の 93 億円から、令和４年１月 13 日に 500 億円が積み増しされ、合計 593 億円となったことが公表されている（図表８）。

同月 21 日、萩生田経済産業大臣は、激変緩和事業を行う体制が構築されたため、条件を満たせばすぐに適用が可能であることを記者会見で表明した[42]。

（図表８）

「コロナ下における燃料油価格激変緩和対策補助金実施要領」及び「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」等に基づく基本的事項の公表

令和４年１月現在

基金の名称	コロナ下における燃料油価格激変緩和対策補助金により造成された基金
法人名	一般社団法人全国石油協会
基金の額（国庫補助金相当額）	59,300 百万円（当初造成額 9,300 百万円、令和４年１月 13 日に 50,000 百万円を積み増し）
基金事業の概要	原油価格高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐための激変緩和措置として、燃料油の卸売価格の抑制のための手当てを行う。

[40] 内閣参質 207 第 38 号（令和４年１月７日）「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」には、「令和三年度特別会計補正予算において、既に設置している基金に対する予算措置額は、…（中略）…コロナ下における燃料油価格激変緩和基金が五百・〇億円である。」とある。

[41] 「今回の予算八百九十三億円は、まず予備費を使わせていただき、残りを今回お認めいただく補正予算で対応させていただきます（以下略）…」第 207 回国会衆議院予算委員会議録第４号 13 頁（令 3.12.15）萩生田経済産業大臣答弁

[42] 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（2022 年１月 21 日）〈https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220121001.html〉（2022.9.30 閲覧）

基金事業を終了する時期	令和４年度末までに事業を終了する。
定期的な見直しの時期	毎年度実施
基金事業の目標	燃料油の小売価格の急騰を抑制することにより、消費者の負担を低減することを目的とする。

（出所）一般社団法人全国石油協会ホームページ〈http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/hojokinR40124.pdf〉（2022.9.30 閲覧）を加工

２　激変緩和事業発動

１月 25 日、萩生田経済産業大臣は、レギュラーガソリンの価格が発動基準の１ℓ当たり 170 円を超えたため、27 日以降、１ℓ当たり 3.4 円を元売事業者等に対して支給することを発表した[43]。

激変緩和事業は３月末までの時限措置であるが、原油価格が高値で推移しており、発動当初から、激変緩和事業の延長の可能性が指摘されていた[44]。

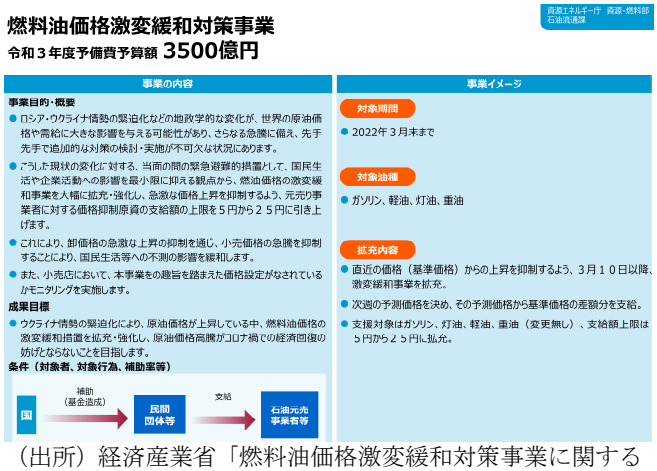
３　支給額上限の引上げ

２月 24 日のロシアによるウクライナ侵攻以降、原油価格が上昇している中、政府は３月４日に関係閣僚会合を開催して緊急対策を取りまとめ、激変緩和事業の支給額の上限を１ℓ当たり５円から 25 円に引き上げることを決定した[45]。

４　一般会計、特別会計予備費の使用決定

３月４日に拡充された激変緩和事業の財源として、同日の閣議において一般会計予備費の使用が決定された[46]。激変緩和事業への予備費使用額については、閣議後の記者会見で萩生田経済産業大臣から約 3,500 億円であることが表明され[47]、経済産業省から資料（図表９）が公表された。

（図表９）



（出所）経済産業省「燃料油価格激変緩和対策事業に関する予備費のＰＲ資料」

また、同日の閣議では、先の補正予算で追加計上されたエネルギー対策特別会計予備費 300 億円の使用も決定されている[48]。

これらの予備費が激変緩和基金に使用されたことは、事後において、国会の承諾を求めるために提出された調書（図表 10、11）により、確認することができる。

（図表 10）

901	燃料安定供給対策費		
95062-2405-16	燃料油価格激変緩和強化対策事業費補助金	349,974,600	原油価格高騰による国民生活や企業活動への影響を最小限に抑えるため、一般社団法人全国石油協会が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の造成に要する費用を補助する経費を支出するため

（出所）第 208 回国会令和４年５月 20 日内閣提出「令和３年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）」８頁一部抜粋

---

43 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（2022 年１月 25 日）〈https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220125001.html〉（2022.9.30 閲覧）

44 『毎日新聞』（2022.1.26）

45 内閣官房「原油価格高騰に対する緊急対策」（令和４年３月４日原油価格高騰等に関する関係閣僚会合）

46 首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和４年３月４日）２頁〈https://www.kantei.go.jp/jp/content/040304gijiroku.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

47 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（2022 年３月４日）〈https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220304001.html〉（2022.9.30 閲覧）

48 前掲注 46

（図表 11）

01	燃料安定供給対策費		
63191-405-16	石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金	30,000,000	燃料油の小売価格の急騰を抑制するため、一般社団法人全国石油協会が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の造成に要する費用を補助する経費の予算の不足を補うため

（出所）第 208 回国会令和４年５月 20 日内閣提出「令和３年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）」９頁一部抜粋

予備費使用決定による激変緩和基金への積増しは、３月 14 日に行われたことが公表されている（図表 12）。

なお、エネルギー対策特別会計分は、37,987,181 千円が積み増しされている。予備費 300 億円を超える約 80 億円の財源について、基金シート[49]には「移流用による」と説明されているが、移用と流用の額の内訳は、確認することができない[50]。

（図表 12）

「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和対策補助金実施要領」及び「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」等に基づく基本的事項の公表

令和４年３月現在

基金の名称	コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和基金
法人名	一般社団法人全国石油協会
基金の額（国庫補助金相当額）	447,261,781 千円 ただし上記のうちエネルギー対策特別会計分 97,287,181 千円（当初造成額 9,300,000 千円、令和４年１月 13 日に 50,000,000 千円、令和４年３月 14 日に 37,987,181 千円を積み増し）、一般会計分 349,974,600 千円（令和４年３月 14 日に 349,974,600 千円を積み増し）。
基金事業の概要	原油価格高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐため及び国際情勢の緊迫化による国民生活や経済活動への影響を最小化するための激変緩和措置として、燃料油の卸売価格の抑制のための手当てを行う。
基金事業を終了する時期	令和４年度末までに事業を終了する。
定期的な見直しの時期	毎年度実施
基金事業の目標	燃料油の小売価格の急騰を抑制することにより、消費者の負担を低減することを目的とする。

（出所）一般社団法人全国石油協会ホームページ〈http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/hojokinR40329-2.pdf〉（2022.9.30 閲覧）を加工

５　事業名、基金名の変更

３月４日に激変緩和事業の名称が、「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和対策事業」（以下引き続き「激変緩和事業」という。）に変更されていたことが、後日の答弁書[51]で明らかとなっている。併せて、基金の名称も、図表 12 によると「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和基金」（以下引き続き「激変緩和基金」という。）に変更されている。

６　４月末までの延長

３月 25 日、岸田総理は、ウクライナ情勢に伴う原油価格や物価の高騰に対応するため、緊急対応策を４月末までに取りまとめるとともに、現在の激変緩和事業を４月末まで延長することを表明した[52]（図表 13）。

激変緩和事業の年度を跨（また）いだ延長による４月分相当の財源については、新たな予算措置は講じられなかった。令和３年度末における激変緩和基金の残高が約 4,004 億円であったことが、事後に公表されている（図表 14）。

49 前掲注 35

50 前掲注 39

51 内閣参質 208 第 46 号（令和４年５月 20 日）「参議院議員浜田聡君提出『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』の調査費用の目的妥当性に関する質問に対する答弁書」

52 内閣府ホームページ「月例経済報告等に関する関係閣僚会議　議事要旨」（令和４年３月 25 日）５頁〈https://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2022/03gijiyoshi.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

（図表 13）

燃料油価格高騰に対する激変緩和事業の延長

<事業概要>

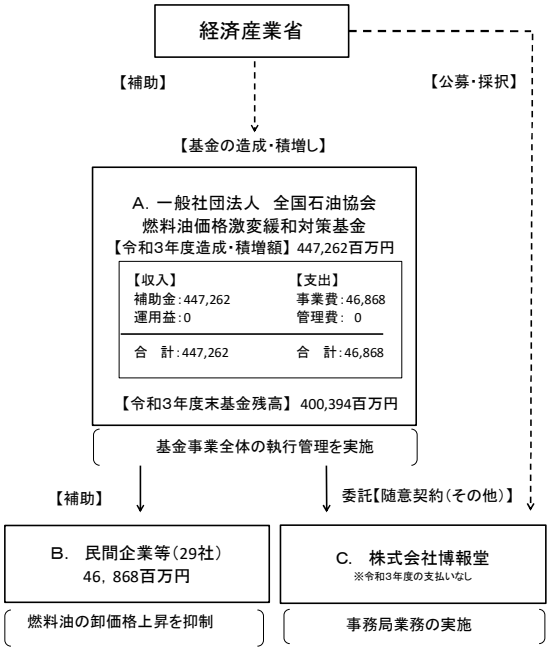
- コロナからの経済回復の重荷になる事態を防ぐため、**時限的・緊急避難的な激変緩和事業**
- **レギュラーガソリン価格が基準価格（172円）を超えた場合、基準価格を超えた分を最大25円の範囲内で補填**
  （**元売事業者・輸入業者に価格抑制の原資を支給**し、卸価格の抑制を通じて、**小売価格の急騰を抑制**）
- 対象油種は**ガソリン、軽油、灯油、重油**
- 事業期間は、**4月末まで**　・予算規模：**893億円**（エネルギー特会）+**3,500億円**（一般会計）
- スキーム



- 補助金が小売価格に適切に反映されているかSS約2.9万事業所の全数調査などにより**実態調査**する

（出所）第 34 回総合資源エネルギー調査会資源・燃料分科会（令和４年４月 25 日）資料３「燃料価格高騰対策についての検討状況（報告）資源エネルギー庁資源・燃料部」１頁

（図表 14）

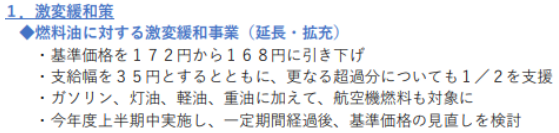


（出所）経済産業省ホームページ「令和４年基金シートの公表『燃料油価格激変緩和基金』」（令和４年９月 30 日公表）
〈https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2022fykikin.html〉（2022.9.30 閲覧）

７　９月末までの延長・補助の拡充

４月 26 日、政府は、「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』」を決定した。激変緩和事業については、長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、９月末までの延長と補助の拡充が決定された（図表 15）。

（図表 15）



（出所）内閣官房「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』概要」原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議

なお、財源については、５月分相当については予備費で対応し、６～９月分相当については補正予算を国会に提出することが決定された[53]。

８　一般会計予備費の使用決定

４月 28 日、閣議において一般会計予備費の使用が決定され[54]、激変緩和事業に約 2,774 億円[55]を使用することが経済産業省から公表された（図表 16）。

この予備費使用について、国会の承諾を求めるために調書が提出されるのは令和５年３月の見込みであるが、予備費使用決定から１か月後の補正予算審議の際に、予備費使用額と算出根拠についての質疑、答弁がなされている[56]。

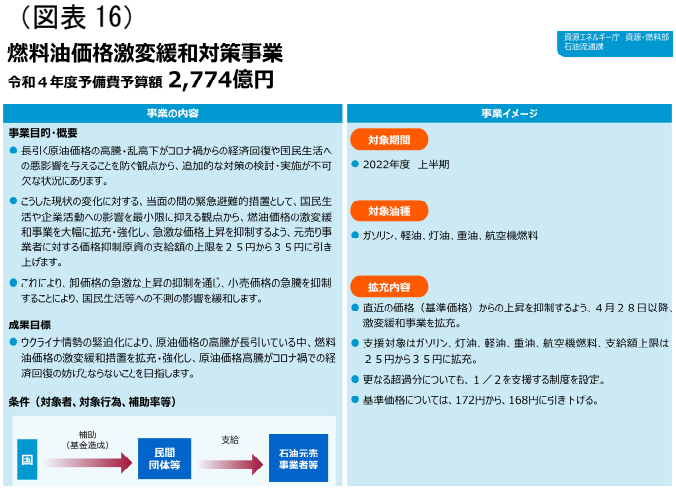
53　内閣官房「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』」（令和４年４月 26 日原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議）２頁

54　首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和４年４月 28 日）２頁〈https://www.kantei.go.jp/jp/content/040428gijiroku.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

55　総務省が地方公共団体に連絡した「令和４年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費等の使用に伴う地方負担への対応等について」（令和４年４月 28 日事務連絡）には、277,434,550 千円とある。〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000812436.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

56　第 208 回国会衆議院予算委員会議録第 19 号 45 頁（令 4.5.26）城井崇君質疑、萩生田経済産業大臣答弁

（図表 16）



（出所）経済産業省「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』等に関する予算事業概要（ＰＲ資料）」３頁

９　令和４年度一般会計補正予算

５月 25 日、原油価格高騰対策と予備費の積増しを特例国債で賄うことを主な内容とする補正予算が国会に提出され、同月 31 日に成立した。一般会計補正予算による激変緩和基金への予算措置額は、約１兆 1,655 億円であり（図表 17）、各目明細書（図表 18）には、一般社団法人全国石油協会に対する基金造成費であることが示されている。

（図表 17）



（出所）経済産業省「令和４年度経済産業省関連補正予算の事業概要（ＰＲ資料）」

（図表 18）

改令和４年度予算額（千円）	積算内訳
1,725,190,094	
1,165,502,753	（燃料油価格激変緩和基金造成費） 一般社団法人全国石油協会

（出所）令和４年度経済産業省所管一般会計歳出予算補正（第１号）各目明細書１頁一部抜粋

10　12 月末までの延長と一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費の使用決定

９月末までを期限とする激変緩和事業について、９月８日、岸田総理は、足元の原油価格の水準を踏まえつつ 12 月末まで継続させることを表明し[57]、翌９日、政府において延長が決定された[58]。また、激変緩和事業に毎月 3,000 億円余りを投入してきた財源については、令和４年５月の補正予算において使途を拡大し、積み増しされた「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」で措置することが決定された[59]。

９月 20 日、閣議において予備費の使用が決定され[60]、激変緩和事業に約１兆 2,959 億円を使用することが財務省[61]、経済産業省から公表された（図表 19）。なお、この予備費使用について、国会の承諾を求めるために調書が提出されるのは令和５年３月の見込みである。

57　首相官邸ホームページ「物価高騰への政府の対応等についての会見」（令和４年９月８日）〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0908kaiken.html〉（2022.9.30 閲覧）

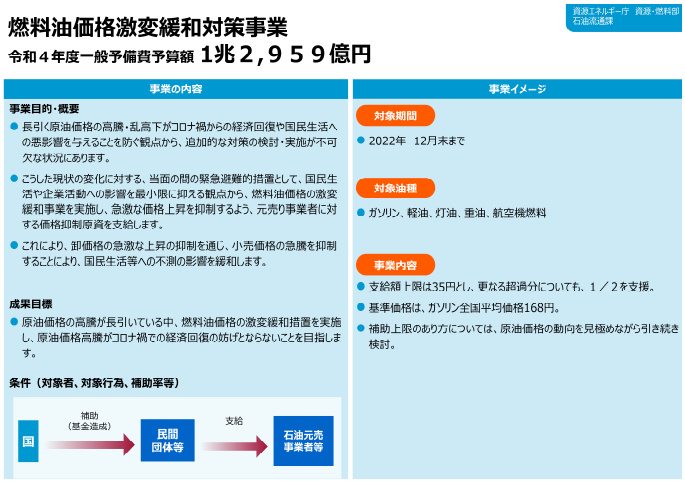
58　内閣官房ホームページ「令和４年第４回物価・賃金・生活総合対策本部議事要旨」（令和４年９月９日）〈https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bukka/dai4/gijiyousi.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

59　同上

60　首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和４年９月 20 日）２頁〈https://www.kantei.go.jp/jp/content/040920gijiroku.pdf〉（2022.10.11 閲覧）

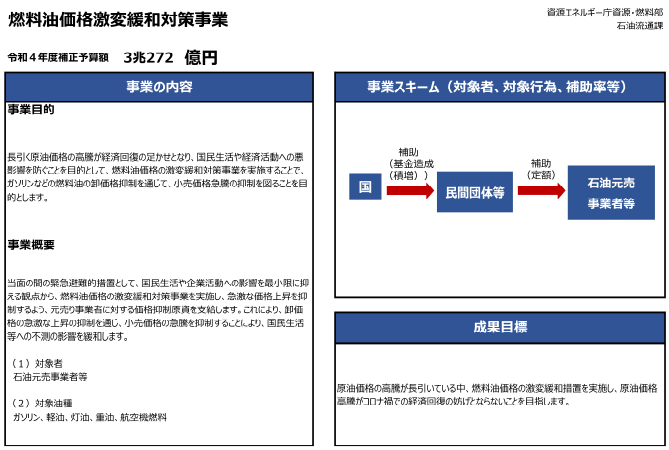
61　財務省ホームページ「令和４年度一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費使用実績」〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/sy220920.pdf〉（2022.9.30 閲覧）

（図表 19）



（出所）経済産業省「燃料油価格激変緩和対策事業に関する予備費のＰＲ資料」

（図表 20）



（出所）経済産業省「令和４年度補正予算の事業概要（ＰＲ資料）」２頁

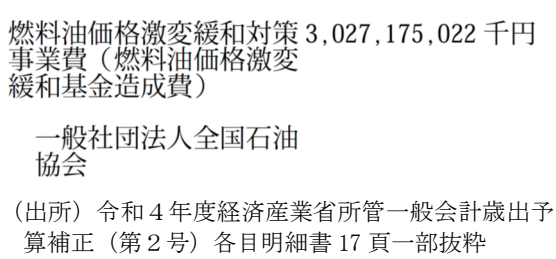
11　令和５年１月以降の延長と令和４年度第２次補正予算

10 月 28 日、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」が閣議決定され、12 月末までを期限とする激変緩和事業については、令和５年１月以降も補助上限を緩やかに調整しつつ、令和５年度前半にかけて引き続き実施していくことが決定された。

11 月 21 日、経済対策の裏付けとなる令和４年度第２次補正予算[62]が国会に提出され、12 月２日に成立した。

一般会計補正予算による激変緩和基金への予算措置額は、約３兆 272 億円であり（図表 20）、各目明細書（図表 21）には、一般社団法人全国石油協会に対する基金造成費であることが示されている。

（図表 21）



（出所）令和４年度経済産業省所管一般会計歳出予算補正（第２号）各目明細書 17 頁一部抜粋

令和４年 12 月２日現在、公表されている資料で確認できる激変緩和基金に関する主な動向は図表 22 のとおりである。また、これまでの激変緩和基金への予算措置の合計額は約 6.2 兆円に上り、その推移、内訳は図表 23、24 のとおりである。

62　基金に対する予算措置額は、16 基金の新設と 34 基金への積増しによる合計約 8.9 兆円（内閣衆質 210 第 30 号（令和４年 12 月２日）「衆議院議員原口一博君提出国庫補助金等により設置造成された基金に関する質問に対する答弁書」）。報道によれば、一度の予算としては過去最大（『朝日新聞』（2022.11.22）、『日本経済新聞』（2022.11.22））。

（図表 22）激変緩和基金に関する主な動向

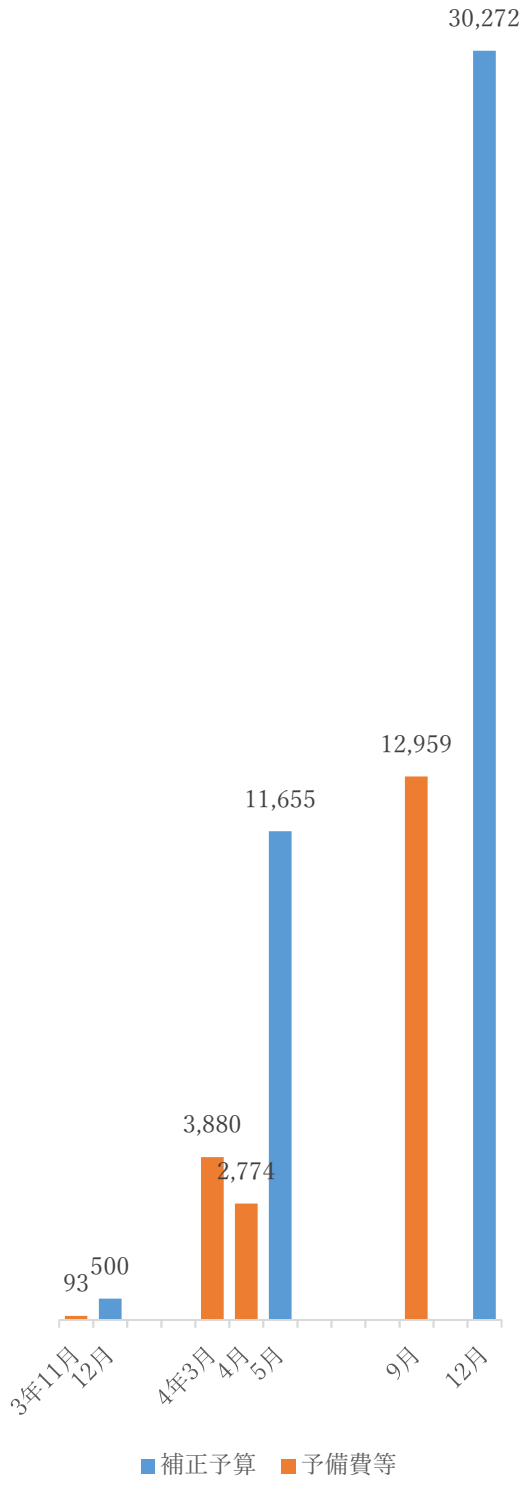
（令和４年 12 月２日現在）

年月日	激変緩和基金に関する主な動向
3. 11. 19	基金創設決定
11. 25	基金設置法人公募
11. 26	特別会計予備費 23 億円使用決定
12. 3	基金設置法人公表
12. 6	補正予算国会提出 ・特別会計 500 億円計上 ・特別会計予備費 300 億円計上 基金設置当初造成額 93 億円
12. 20	補正予算成立
4. 1. 13	基金積増し 500 億円
1. 17	令和４年度予算国会提出
1. 27	激変緩和事業発動
3. 4	支給額上限を１ℓ当たり５円から 25 円に引上げ 事業名変更 一般会計予備費約 3,500 億円使用決定 特別会計予備費 300 億円使用決定
3. 14	基金積増し約 3,880 億円（一般会計分約 3,500 億円、特別会計分約 380 億円）
3. 22	令和４年度予算成立
3. 25	激変緩和事業４月末まで延長決定
3. 31	基金残高約 4,004 億円
4. 26	激変緩和事業９月末まで延長決定 支給額上限を１ℓ当たり 35 円に引上げ、超過分も 1/2 支給、対象に航空機燃料を追加
4. 28	一般会計予備費約 2,774 億円使用決定
5. 25	第１次補正予算国会提出 ・一般会計約１兆 1,655 億円計上
5. 31	第１次補正予算成立
9. 9	激変緩和事業 12 月末まで延長決定
9. 20	一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費約１兆 2,959 億円使用決定
10. 28	激変緩和事業令和５年度前半まで延長決定 １月以降、補助上限を緩やかに調整しつつ実施し、６月以降、補助額 25 円以下の部分への補助率を引き下げていく一方、補助額 25 円超の部分に対する補助率を引き上げていく
11. 21	第２次補正予算国会提出 ・一般会計約３兆 272 億円計上
12. 2	第２次補正予算成立

（出所）筆者作成

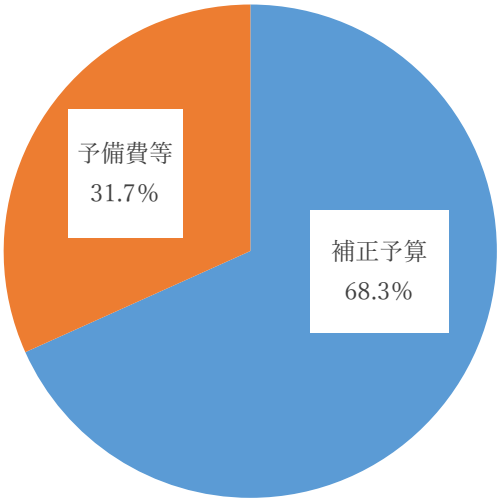
（図表 23）激変緩和基金への予算措置の推移

（単位：億円、令和４年 12 月２日現在）



（出所）筆者作成

（図表 24）激変緩和基金への予算措置の合計額の内訳（令和４年 12 月２日現在）



激変緩和基金への予算措置	金額
３年度特別会計補正予算	500 億円
４年度第１次一般会計補正予算	約１兆 1,655 億円
４年度第２次一般会計補正予算	約３兆 272 億円
補正予算の合計（合計額に占める割合）	**約４兆 2,427 億円（68.3%）**
３年度特別会計予備費	23 億円 300 億円
３年度特別会計移流用（※１）	70 億円 約 80 億円
３年度一般会計予備費	約 3,500 億円
４年度一般会計予備費	約 2,774 億円
４年度一般会計予備費（※２）	約１兆 2,959 億円
予備費等の合計（合計額に占める割合）	**約１兆 9,706 億円（31.7%）**
予算措置の合計額	**約６兆 2,133 億円（100%）**

（※１）基金シートによる
（※２）新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費
（出所）筆者作成

Ⅴ　基金方式の適否

１　激変緩和事業の基金要件の適否

基金について財政制度等審議会は、予算措置をする段階においてその是非を十分に検討すべきであるとし、複数年度にわたる支援が必要であっても、総額や各年度の所要額について一定の見通しを立て得るものについては、基金ではなく、まずは繰越明許費や国庫債務負担行為等による対応を検討すべきであるとしている[63]。

激変緩和事業は令和３年度末までの措置として創設され、令和４年度にも補助金の支払が発生[64]することから複数年度にわたる予算措置の必要があったが、支出が翌年度までであれば補正予算において繰越明許費とすれば対応が可能であるにもかかわらず、基金方式が採用された。

基金が、中長期的な視点を持って戦略的な財政運営を行うために活用[65]されるならまだしも、年度末までの時限的、緊急避難的な措置[66]を実施するために設置され、財源を予備費使用や補正予算でその都度確保している激変緩和基金は、基金の要件[67]を満たしているのか疑問が残る。

２　基金への予算措置がない予算審議

激変緩和事業は令和４年３月末までの予定であったため、令和４年度当初予算には激変緩和事業の予算は計上されていなかった。衆参の予算委員会では政府に対し、４月以降の対応について質疑がなされたが、明確な答弁

63　「歴史の転換点における財政運営」（令和４年５月 25 日）14 頁
64　「元売輸入事業者が補助金の支払い請求をする際、補助金支給単価相当額が全て卸価格に反映されたことが確認できたもののみ精算払いとすることで、必ず卸価格に反映させることを制度上担保しています。」第 207 回国会衆議院予算委員会議録第４号 13 頁（令 3.12.15）萩生田経済産業大臣答弁
65　前掲注９
66　前掲注 26
67　前掲注２、財務省・前掲注３

が得られないまま[68]、令和４年度予算は成立した。

しかし、予算成立の三日後に、激変緩和事業の４月末までの延長が岸田総理から表明された。国会での議論が深まらなかったのは、予算措置がなくても、基金に残高さえあれば基金からは支出できるためであり、基金方式を採用していたためと言える。

Ⅵ　予備費使用の妥当性

１　予備費と当初予算の移流用による基金設置

激変緩和基金は、令和３年度当初予算編成時には想定外の原油価格の急騰により、予備費の使用と当初予算の移流用をもって急きょ設置された。政府は補正予算を待っていられないとしたが[69]、結果的には激変緩和事業の発動は補正予算成立の１か月後であった。

元売りへの補助という過去に例のない新たな政策であること、更には新たに基金を設置することなどを踏まえると、激変緩和基金の設置は補正予算で措置し、国会審議を経てからでも遅くはなかったのではないのか。

２　予備費を契機とした財源の変更

激変緩和基金は、当初はエネルギー対策特別会計のエネルギー需給勘定を財源としていた。エネルギー需給勘定は、受益者負担の考え方に基づき行われる燃料安定供給対策等に関する政府の経理を明確にするために設置されており、石油石炭税の税収を全て一般会計に計上した上で、必要額を同特別会計に繰り入れる仕組みとなっている[70]。石油石炭税はガソリンを始めとする燃料に課され、ガソリンなどの利用者も間接的に負担することから、補助金で恩恵を受ける人が財源を負担する関係が保たれていた。

ところが、令和４年３月４日の閣議で一般会計予備費の使用が決定された。後日、一般会計から拠出することについて鈴木財務大臣は、ガソリンを使う食料などの輸送があることを考えると、広く国民の利便につながるとしているが、受益と負担の明確な関係は薄れたとの指摘がある[71]。

３　予備費使用を先行し、事後に補正予算

激変緩和基金の設置や財源の変更、更には激変緩和事業の延長や拡充の財源についても、先に予備費の使用が決定され、直後の補正予算で基金への積増しが行われている。

年度途中に政策の変更に伴う予算措置の必要があれば、閣議決定による予備費使用よりも、補正予算を提出して国会での議論を経るべきではないのか。「まず予備費を財源に枠組みを既成事実化してから、追加分を国会に出すことになり、本末転倒だ。[72]」との指摘がある。

４　予備費を基金に使用した上での繰越し

財務省は、「予備費は、予見し難い予算の不足があった場合に使用されるものであり、その予備費をもって実施される事業等は、その年度内に執行されることが基本である。」とし、「予備費の性質上努めて年度内に支出を完了

68　第 208 回国会衆議院予算委員会議録第７号 11 頁（令 4.2.1）萩生田経済産業大臣答弁、同第 11 号 27 頁（令 4.2.7）岸田内閣総理大臣答弁、第 208 回国会参議院予算委員会会議録第６号 11 頁（令 4.3.2）萩生田経済産業大臣答弁、同第８号 19 頁（令 4.3.4）萩生田経済産業大臣答弁、他にもあり。

69　前掲注 25

70　財務省主計局『令和３年版　特別会計ガイドブック』83 頁

71　『日本経済新聞』（電子版）（2022.3.21）、『日本経済新聞』（2022.5.18）

72　『朝日新聞』（2022.4.23）

するようにし、真にやむを得ない場合にのみ繰越しを行うこととして、それ以外は繰越しを避けなければならない。」としている[73]。この原則に立てば、予備費を複数年度にわたって支出することができる基金に使用することは、相反する行為ではないのか。

激変緩和基金を積み増すために、令和３年度末に、一般会計予備費予算額5,000億円のうち、その７割に当たる3,500億円の使用が決定された。激変緩和事業について、令和４年度当初予算での措置がないにもかかわらず、基金の残高を財源として年度を跨(また)いで延長させることができたのは、予備費を基金に使用して繰り越したためと言える。

Ⅶ　基金への予算措置を明示する必要性

１　政府見解からの乖離(かいり)

政府は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、基金への支出は国会の議決を経ているからであるとしている[74]。この見解に立てば、基金への支出は、当初予算か補正予算に計上され、国会で議決されていることが必要となるはずである。

しかしながら、激変緩和基金は、予備費使用と予算の移流用を当初財源として国会が関与することなく設置された。さらに、その後の積増しにも予備費が度々使用されるなど、基金への支出として国会の議決を経ているとは言い難い予算措置は、政府の見解から乖離している。

２　基金への予算措置を明示する必要性

基金への予算措置について、内閣法制局は、「予算書の限りにおきまして、それぞれの基金に対する補助金あるいはこういう趣旨に使うということにつきましては必要な範囲で明記されている[75]」とするが、各目明細書の各経費の積算内訳の中から探す必要があり、基金関連予算としての一覧性はなく、把握が困難な状況となっている。

政府は基金の根拠を国会における予算の議決に求めておきながら[76]、基金への予算措置額は委員会質疑[77]や質問主意書[78]で取り上げないと把握できない状況で、基金への支出が国会の議決を経ていると言えるのだろうか。そのため、基金の透明性を確保するために、「予算提出時には新規造成又は既存基金への積み増しを行う必要性や金額等を明記した資料を付ける」べきとする提案もなされている[79]。

基金が予算の単年度主義に反しないようにするためには、基金への予算措置が明示された上で、予算が国会で議決される必要があるのではないのか。

おわりに

政府にとって基金は、予算の単年度主義の

73　財務省主計局司計課・前掲注11　144-145頁

74　前掲注22、23

75　第171回国会参議院予算委員会会議録第21号32頁（平21.5.20）宮﨑政府特別補佐人（内閣法制局長官）答弁

76　「…（前略）基金をつくって複数年次にわたって支出をするということは国会の御承認をいただければできるというのが私どもの憲法の解釈でございます。」第171回国会参議院予算委員会会議録第21号32頁（平21.5.20）与謝野財務大臣答弁

77　第207回国会参議院予算委員会会議録第２号19頁（令3.12.17）足立信也君質疑

78　第207回国会参議院質問第38号（令和３年12月20日）「財政の単年度主義に関する質問主意書」（木戸口英司君）、第208回国会参議院質問第10号（令和４年２月３日）「財政資金の効率的支出に関する質問主意書」（木戸口英司君）、第210回国会衆議院質問第30号（令和４年11月22日）「国庫補助金等により設置造成された基金に関する質問主意書」（原口一博君）

79　第208回国会参議院決算委員会会議録第８号35頁（令４.5.16）柴田巧君質疑

原則がありながら、一旦基金に予算を移せば、その後は何年にもわたって支出を可能とさせるものである。財政法上の予算の単年度主義の例外である繰越明許費等は予算として議決されている[80]のに対し、基金への予算措置が予算審議の参考資料にとどまる各目明細書に散在し、さらには、国会審議を経ない予備費使用や予算の移用や流用により基金に支出している状況で、歳出予算として国会で議決しているから問題ない[81]と言い切れるのだろうか。

政府は、「これまで基金事業については、行政事業レビューの枠組みの下、各府省自らが基金の執行状況や余剰資金の有無を毎年度自己点検し、その結果を公表することで不断の適正化に取り組んでいる[82]」とし、さらに、令和４年度からは、「科学技術の振興や経済安全保障などに取り組む基金事業については、原則として四半期ごとの基金残高を公表するなどの枠組みを実施する[83]」としている。しかしながら、これらの取組は、政府が国から基金に支出した後の説明責任と透明性の向上等に資するものではあるが[84]、その前提となる基金関連の予算が国会で審議され、議決される上での取組ではない。

骨太方針 2022 には、「政策の長期的方向性や予見可能性を高めるよう、事業の性質に応じた基金の活用、年度を跨いだ予算執行が可能となる柔軟かつ適切な対応等により、単年度主義の弊害是正に取り組む。」として[85]、政府は今後も基金を活用していく方針を掲げている。

基金の活用に当たっては、基金への支出が国会で議決されているとは言い難く、政府の見解から乖離している現在の状況こそ、まず是正される必要があると考える。

---

80 前掲注 19

81 前掲注 22

82 第 207 回国会参議院会議録第５号５頁（令 3.12.21）岸田内閣総理大臣答弁

83 第 208 回国会参議院決算委員会会議録第８号 35 頁（令 4.5.16）鈴木財務大臣答弁

84 財務省・前掲注３　27 頁

85 「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（令和４年６月７日）36 頁

論　文

選挙制度等が若年者の投票行動に与える影響について

衆議院調査局調査員
西　野　　広　樹
（内閣調査室）

■要　旨■

我が国では、少子高齢化に加え、40歳未満の若年者の投票率が65歳以上の高齢者世代の投票率を大幅に下回る状態が長年にわたって続いている。

本稿では、選挙制度や投票環境について概観することを通じて、若年者の投票率が低い要因を考察し、次いで、投票に関する情報コストの点から選挙区定数に焦点を当て、政令指定都市への移行に伴う市議会議員選挙の選挙区定数の変化が、各年代の有権者の投票行動にもたらす影響について、年代別投票率のデータを用いて実証分析を行った。

分析の結果、選挙区定数を小さくすることは、若年者、高齢者の双方にとって投票を促す要因となり得るが、とりわけ若年者により高い効果がある可能性が見えてきた。これらを踏まえ、有権者、とりわけ若年者に大きな恩恵をもたらす投票コストを引き下げる施策として、選挙区の分割等の政策提言を行った。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　背景
Ⅱ　問題意識
Ⅲ　実証分析
Ⅳ　政策提言
おわりに

はじめに

我が国では、各種選挙において投票率の低迷が続いている。とりわけ、住民自治の基盤であり、合議制の住民代表機関として、地域の民主的な合意形成を進め、民意を集約して団体意思を決定する重要な役割を有している地方議会選挙の投票率は低迷著しい。全ての世代で低落傾向にあるものの、特に若年者の投票率は他の世代と比べて格段に低くなっている。少子高齢社会において、高齢者が医療・介護などの高齢化対策について強い関心を持つ一方、若年者が子育て支援などの少子化対策や教育に関心があるとされている中で、世代間で投票率が大きく異なると、有権者数が多く、かつ、投票率の高い高齢者の政策選好が実現しやすい傾向にあると考えられる。

そもそも、投票は強制されるべきものではなく、自身が投票することにかかるコスト[1]が便益を上回っているのであれば、投票を棄権するという判断は、経済学的には合理的と言える。投票によって得られる便益は、候補者や政党が掲げる政策と自身の政策選好との距離、各政党による候補者の擁立状況、接戦具合といった選挙情勢に大きく依存している。他方で、投票参加にかかるコストは、選挙制度や選挙行政による投票環境整備の在り方を

1　本稿におけるコストとは、何らかの経済活動・意思決定（ここでは投票参加）に伴って費やされる経済的価値（カネ、時間、労力等）を指す。

見直すことで低減させられる。

本稿の目的は、若年者を含めた有権者の投票コストを低減させる選挙制度や選挙行政を考察することで、若年者の投票率の向上に向けた方策を探ることである。

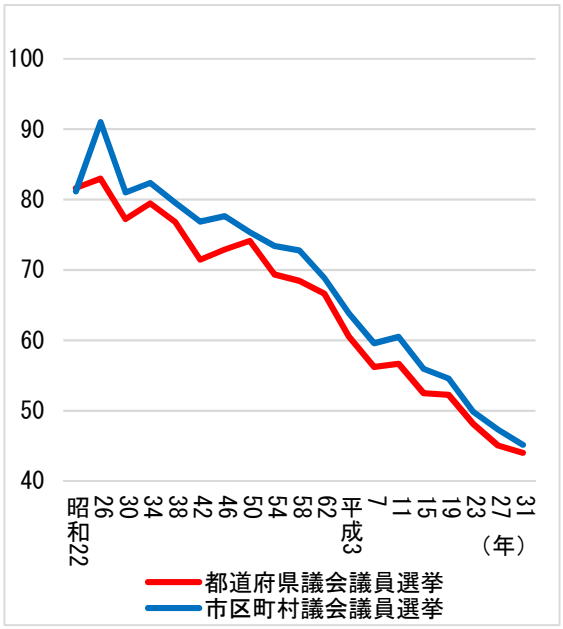
Ⅰ　背景

地方議会選挙の投票率は、昭和 20 年代をピークに一貫して下落基調にある。直近の平成 31 年の統一地方選挙では、都道府県議会議員選挙は 44.02％、市区町村議会議員選挙は 45.16％と過去最低を記録した（図表１）。

その内実を見ると、投票を棄権するのは、おおむね年齢が低い者ほど多くなっている。地方選挙と同様に投票率の低落傾向が続いており、年代別投票率のデータがそろっている衆議院議員総選挙の年代別投票率を見ると、60 歳代を筆頭に 50 歳代、70 歳以上が一貫して高く、20 歳代及び 30 歳代は、全体を大きく下回っている（図表２）。以下、断りがある場合を除き、本稿では、40 歳未満を若年者、65 歳以上を高齢者と呼ぶ。

（図表１）地方議会選挙の投票率の推移

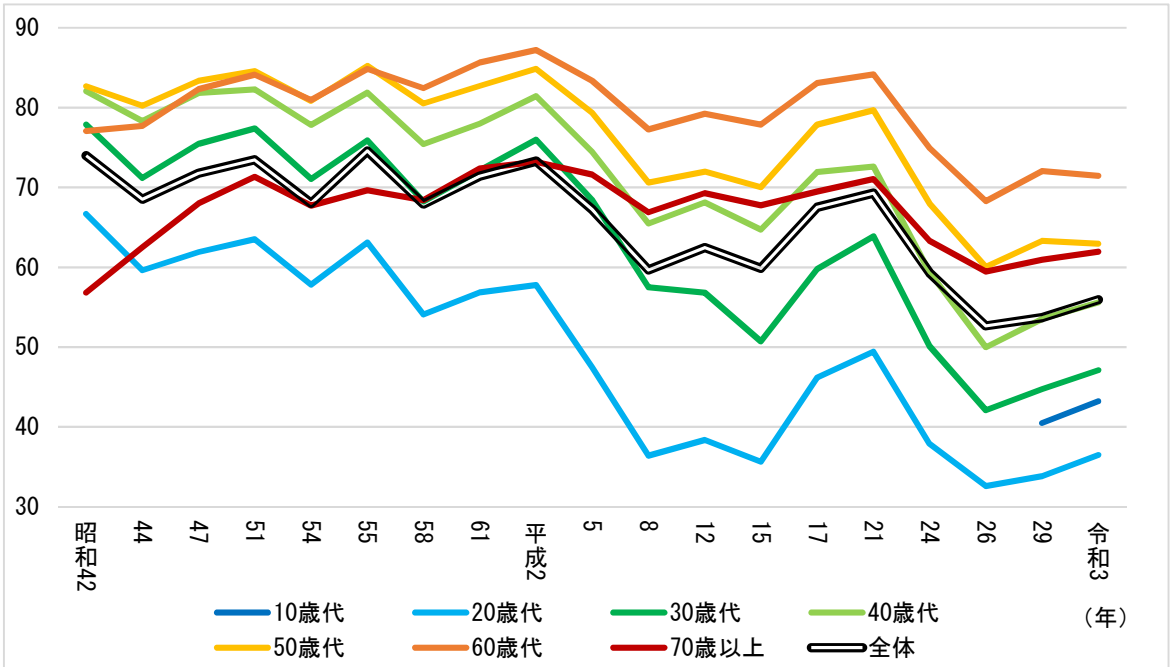
（単位）％



（出所）総務省「目で見る投票率」（2022.3）及び「平成 31 年４月執行　地方選挙結果調」（2021.6）を基に執筆者作成

（図表２）衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移

（単位）％



（出所）総務省「衆議院議員総選挙における年代別投票率（抽出）の推移」〈https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/〉（2022.8.19 閲覧）を基に執筆者作成

若年者の低投票率の原因について考えるために、有権者が投票行動を決める要因を知る必要がある。ここでは、日本の選挙制度及び投票環境の特徴を踏まえつつ、合理的投票者モデルを用いてその要因を探る。

１　合理的投票者モデル

投票に参加するか、あるいは棄権するかについて、有権者はどのように判断するのであろうか。米国の政治経済学者アンソニー・ダウンズ（Anthony Downs）の考えでは、「有権者は政府活動から得られる効用が最大になるよう選挙行動（投票するか棄権するか、またどの政党に投票するか）を決定する[2]」としている。この有権者の効用を最大化する決定は、投票によって得られる利益と参加に伴うコストとの比較衡量によって決まるが、このことを明示的に数理モデル化したのが、ウィリアム・ハリソン・ライカー（William Harrison Riker）とピーター・カール・オードシュック（Peter Carl Ordeshook）であり、合理的投票者モデルとして次のとおり書き表せる。

Ｒ＝Ｐ×Ｂ＋Ｄ－Ｃ

この式は、ある有権者が２つの政党（あるいは候補者）の間で争われる選挙において、投票に参加することで得られると期待される効用（Ｒ）は、「自分の１票が選挙結果に影響する確率（Ｐ）」と「自分の支持する候補者が当選した場合と他の候補者が当選した場合の効用の差（Ｂ）」を掛け合わせた値と「選挙への参加そのものから得られる満足感（Ｄ）」の和から、投票参加にかかるコスト（Ｃ）を差し引いたものであることを示している。

このうち、投票参加にかかるコストは、投票所に赴いて投票するという行為に関するコスト（機会コスト）と投票先を決めるための情報収集・判断に関するコスト（情報コスト）の２つのタイプに大別できる。

このモデルの変数は、基本的に有権者個々人によって値の異なる主観的変数であるものの、選挙制度や選挙行政によって規定される側面もある。例えば、機会コストは、投票場所や投票時間といった投票環境による影響を受けるほか、情報コストは、選挙運動に関する規制に加え、候補者数や政党数に影響を与える選挙制度によってもある程度影響を受ける。

２　選挙制度

有権者の投票行動の決定要因の１つとなり得る選挙制度には、どのようなものがあるのか。選挙制度の構成要素には、投票の仕方、選挙区定数、議席決定方法等があるが、ここでは、選挙区定数に着目して詳述し、我が国の地方議会選挙の特色を確認する。

(1) 選挙制度の分類

選挙区定数について、１選挙区から議員１名を選出する制度が小選挙区制である。我が国においては、衆議院議員総選挙の小選挙区選挙が代表的であるが、参議院議員通常選挙の選挙区選挙の１人区、都道府県議会議員選挙の１人区についても小選挙区制と位置付けられよう。

他方、１選挙区から複数議員を選出する制度は一般的に大選挙区制と呼ばれる。平成５年の衆議院議員総選挙まで採用されていた「中選挙区制[3]」も広義の大選挙区制に含まれる。現在では、参議院議員通常選挙の選挙区選挙及び都道府県議会議員選挙の２人区以上の選挙区や市区町村議会議員選挙において大選挙区制が採られている。また、衆議院議員

[2] 蒲島郁夫・境家史郎『政治参加論』東京大学出版会（2020）74頁

[3] 中選挙区制においては、選挙区定数は３～５名である選挙区が多かったが、２名や６名の選挙区も存在した。

総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙も選挙区定数は複数であり、大選挙区制に分類されることもある。

選挙区定数は候補者の数に影響を与えることが知られている。モーリス・デュヴェルジェ（Maurice Duverger）は、小選挙区制は、有権者の戦略投票[4]を促し、当選確率が高い上位２名の候補者に投票が集中することで第３党以下の政党は淘汰され、候補者数が２名に収斂する傾向にあることを示した[5]。また、中選挙区制では、選挙区定数に１を加えた数に候補者数が収斂する傾向にあるとされており[6]、これらのモデルに従えば、選挙区定数が増えると、それに伴い候補者数も多くなることが予想される。

議席決定方法についても簡単に触れておく。議席決定方法は、多数制と比例代表制とに区分できる。多数制は、定数Mの選挙区において得票順にM番目までの候補者に議席を与えるものであり、M＝１の場合は小選挙区制となり、M≧２の場合は大選挙区制となる。我が国では、衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙以外の全ての選挙で多数制が採用されている[7]。

比例代表制は、得票に比例するように議席を配分する方法[8]である。配分は政党単位で行われるため、政党単位で候補者名簿をあらかじめ作成し、有権者は政党名を書いて投票することが多いが、名簿上の候補者のうち当選人をどのように決定するかについては、拘束名簿式と非拘束名簿式に大別できる[9]。

なお、我が国の地方議会選挙の大半を占める単記非移譲式[10]の大選挙区制は、多数制ではあるものの、得票率と議席率の乖離が大きくないため、準比例代表制と呼ばれることもある。

(2) 我が国の地方議会選挙の特色

我が国の市区町村議会議員選挙の特色は、どの市区町村でも大選挙区制を採用しているものの、各市区町村の人口規模や政令指定都市（以下「指定都市」という。）であるか否かによって、選挙区定数は大きく異なる点である[11]。とりわけ中核市や特別区の一部では、

---

4 自身が最も選好する当選の見込みのない候補者ではなく、当選可能性のある候補者の中から、より好ましい候補者に投票すること。

5 川人貞史ほか『現代の政党と選挙　新版』（有斐閣アルマ）有斐閣（2011）119-121 頁

6 同上　134-135 頁。なお、この法則はM＋１ルールと言われている。

7 多数制には、当選の要件に絶対多数を要求するものと相対多数（単純多数）を要求するものとがあり、我が国は相対多数制を採っている。

8 配分方法をめぐってはこれまでに 300 を超す方法が考案されているが、最大平均法と最大剰余法とに大きく分けられる。最大平均法は、各党に議席を配分するときに、１議席の重みをなるべく大きくする、すなわち１議席ができるだけ多くの票を代表するようにする方法である。衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙で採用されているドント式（各党の得票数を自然数で順に割っていき、商の大きい順に議席を配分する方法）などが当てはまる。対して、最大剰余法は、まず、１議席を獲得するために必要な得票数である当選基数を決定し、各党の得票数に対して当選基数ごとに１議席を与えていき、未配分の議席がある場合には、各党の得票数から議席配分済みの得票数を引いた剰余の大きい順に残りの議席を配分する。

9 拘束名簿式は、名簿上の候補者について当選順があらかじめ政党によって決められていて、上位の候補者から順に当選人となる方式で、我が国では衆議院議員総選挙の比例代表選挙のほか、参議院議員通常選挙の比例代表選挙の「特定枠」がそれに当てはまる。他方、非拘束名簿式は、有権者が当選順の決定に参与できる方式であり、例えば、参議院議員通常選挙の比例代表選挙では、政党は「特定枠」を除いて候補者名簿に順位を付けず、各候補者の得票数順に当選が決まる。

10 単記非移譲式とは、候補者若しくは政党に１票だけ投票でき（単記）、かつ、議席獲得に用いられなかった票、例えば、当選に必要な得票数を上回る票などを他の候補に回すことができない（非移譲式）、投票方式をいう。なお、単記式の対となるのが、複数の票を投ずることのできる連記式である。連記式には、有権者が議員の定数と同数の候補者に投票できる完全連記式と定数より少ない票を投ずる制限連記式がある。また、非移譲式の対となる移譲式とは、有権者が複数の候補に優先順位をつけて投票し、議席獲得に用いられなかった票については、次の順位の候補に投票を移していく制度である。

11 都道府県議会も併せて議員定数については、長らく「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）において法定定数制度が規定されていたが、平成 11 年の改正で法定上限制度に改められ、平成 23 年の改正によって、法定上限制度も廃止され、条例に委任されることとなった（地方自治法第 90 条及び第 91 条）。

「かなりの大定数区[12]」となっている。指定都市以外の市区町村は、原則として市区町村全域を１つの選挙区域として実施され（公職選挙法[13]第 15 条第６項）、北海道音威子府村（おといねっぷむら）や東京都青ヶ島村などは定数６名である一方で、千葉県船橋市や東京都世田谷区などは定数 50 名に上っている。指定都市においては、行政区の区域をもって選挙区とすることとされており（同項ただし書）、総定数は神奈川県相模原市や静岡県浜松市などの 46 名から神奈川県横浜市の 86 名と幅があるが、選挙区ごとの定数を見ると、３～７名の選挙区が全体の６割以上を占めている（図表３）。

（図表３）指定都市における選挙区定数の分布状況（平成 29 年３月１日時点）

定数（人区）	選挙区数（区）	割合（%）	定数（人区）	選挙区数（区）	割合（%）
1	0	0.0	11	8	4.6
2	11	6.3	12	3	1.7
3	15	8.6	13	2	1.1
4	14	8.0	14	1	0.6
5	38	21.7	15	2	1.1
6	23	13.1	16	0	0.0
7	16	9.1	17	3	1.7
8	11	6.3	18	1	0.6
9	15	8.6	19	0	0.0
10	11	6.3	20	1	0.6

（出所）総務省「地方議会・議員に関する研究会　報告書　参考資料」（2017.7）23 頁を基に執筆者作成

都道府県議会議員選挙も、市区町村議会議員選挙ほどではないが、選挙区定数に多様性が見られる[14]。例えば、鹿児島県議会議員選挙では、総定数は 51 名で 21 選挙区が設けられているが、１人区 11、２人区６、３人区１、４人区２、定数 17 の選挙区１となっている[15]。これは、各都道府県議会において条例で定められる選挙区割りが、原則、市町村を単位として行われるためである[16]。そのため、同じ都道府県議会議員選挙であっても、定数１名の小選挙区と定数２名以上の大選挙区が混在する選挙制度となっている。

(3) 選挙制度が選挙結果・公約に与える影響

複数の先行研究で、比例代表制と小選挙区制の違いが、選挙結果に多大な影響を及ぼす可能性があることを指摘している。米国の政治学者ダグラス・ホワイティング・レイ（Douglas W. Rae）によると、「すべての選挙制度は大政党を過大代表し小政党を過小代表し、選挙競争に参加した政党数と比較して実際に議会に議席を得た政党数が減少する傾向がある[17]」が、このような非比例性の傾向は、比例代表制よりも小選挙区制において強く現れ、議会構成にも大きな違いが生じる[18]。

また、小選挙区制においては、各政党の政

12 総務省「地方議会・議員に関する研究会　報告書」（2017.7）11 頁

13 「公職選挙法」（昭和 25 年法律第 100 号）

14 平成 25 年９月１日時点で、47 都道府県議会の全 1,139 選挙区のうち、１人区 40.4%、２人区 30.1%となっており、全体の７割を超える一方で、定数 10 以上の選挙区も 27 存在する。（総務省自治行政局選挙部「都道府県議会議員の選挙区等の状況（平成 25 年９月１日現在）」（2014.1）10 頁）

15 鹿児島県ホームページ「鹿児島県県議会議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数」〈http://www.pref.kagoshima.jp/ka01/kensei/senkyo/senkyokekka/110410/senkyoku.html〉（2022.8.19 閲覧）

16 具体的には、総定数を市町村の人口で除して求められる「議員１人当たり人口」を基準とする。その値が 0.5 以上の市町村は、原則、単独の市町村で構成される選挙区となり、0.5 未満の町村の場合は、原則として合区の選挙区となる。こうして区割りされた選挙区に、総定数が人口比例的に配分される。ただし、平成 27 年の公職選挙法改正以前の「郡市」を単位とした区割りが存続していることなどから、選挙区定数と人口との間に単純な比例関係はない。

17 川人ほか・前掲注５　122 頁

18 有効選挙政党数（各党の得票率を自乗して合計した値の逆数）と有効議会政党数（各党の議席率を自乗して合計した値の逆数）との差に着目した研究では、小選挙区単純多数制では、有効選挙政党数 3.09 から有効議会政党数 2.04 へと 1.05 減少しているのに対し、我が国でも馴染み深いドント式などが含まれる比例代表制では、有効選挙政党数 4.35 から有効議会政党数 3.70 と 0.65 の減少に留まっていることが示されている。また、小選挙区単純多数制においては、大半の場合、得票率においては過半数に届いていないにも関わらず、93%の頻度で議会絶対多数党（議席の過半数を獲得する多数党）が現れ

策は、有権者の大多数が支持する中道的なものへと引き付けられることが、米国の経済学者ダンカン・ブラック（Duncan Black）が提唱した中位投票者定理[19]より明らかとなっている。１次元の政策対立軸上に有権者の選好が並んでいると仮定した場合、小選挙区を戦う２大政党は、政策対立軸上の中央値の政策を掲げなければ勝つことができないためである。したがって、小選挙区制は、「クリアな２つの選択肢を有権者に提供することではなく、むしろ、有権者の大多数が望む政策を政党が選択させられる[20]」制度であり、比例代表制下での政党が掲げる政策とは異なることになると考えられる。

３　投票環境

合理的投票者モデルのうち投票参加にかかるコストに作用するものとしては、投票環境も考えられる。投票コストを下げるためには、投票が「いつでも・どこでも・誰であっても」できるものであればあるほど良い。投票コストの引下げは、経済学上の「機会費用」が相対的に高い若年者[21]に最も恩恵があると言えるが、我が国では「1990 年代後半以降、投票環境における制約を取り除くための制度変更が行われてきたのだが、その一方で実は投票参加の制約が増すような変化も起こって[22]」おり、アクセルとブレーキを同時に踏んでいる状態にある。

制約を取り除くための制度変更としては、投票終了時刻の延長や期日前投票制度の導入、共通投票所制度の創設などが挙げられる。平成 10 年の公職選挙法改正において、投票終了時刻が従来の 18 時から 20 時に延長され、平成 15 年の改正では、期日前投票制度が創設され、投票日に仕事や用事がある有権者は、投票日の前であっても期日前投票所において投票を行うことが可能になった。また、平成 28 年には、居住する市区町村の有権者であれば誰でも投票可能な共通投票所制度の創設や、期日前投票の投票時間について、開始時刻の２時間以内の繰上げ及び終了時刻の２時間以内の繰下げを可能とする改正が行われた。

期日前投票所の数は、右肩上がりに増加しており、直近の令和４年の参議院議員通常選挙では、6,157 か所に設置された。全体の数の増加に加え、多くの有権者が利用する商業施設などに設置される事例も増加している（図表４）。

（図表４）期日前投票に使用した施設の内訳

（単位）か所、括弧内の数値は前回比

市役所等	3,536（-65）
その他の公共施設	1,902（328）
大学等	73（-29）
ショッピングセンター等	376（80）
駅構内	14（4）
その他	256（126）

（出所）総務省「令和４年７月 10 日執行　参議院議員通常選挙　発表資料」
<https://www.soumu.go.jp/senkyo/26sansokuhou/index.html>（2022.9.30 閲覧）を基に執筆者作成

共通投票所の数は、直近の参議院議員通常選挙において、28 市町村で計 143 か所と前回

るが、他方、ドント式などが含まれる比例代表制においては、議会絶対多数党の登場頻度は 18%となっており、第１党の議席の獲得割合にも影響を及ぼしていることが示されている。（川人ほか・前掲注５　126-127 頁）

[19] 争点が保守対リベラルといった１次元空間上と仮定し、各個人の持つ選好が単峰型選好である場合、中央に位置する有権者が最も選好する政策が、過半数の有権者の支持を得ること。（川人ほか・前掲注５　155-156 頁）

[20] 川人ほか・前掲注５　149 頁

[21] 令和３年の衆議院議員総選挙に関する有権者の意識調査では、棄権した理由として「仕事があったから」を選択するのは、若年者ほど多くなっていることなどから、若年者は仕事を含めて効用の高い用事が投票日にある場合が多く、機会費用を高いものにしていると考えられる。

[22] 松林哲也「投票環境と投票率」『選挙研究（第 32 巻第１号）』日本選挙学会（2016.6）48 頁

選挙から３倍以上増加した[23]。共通投票所制度が初めて導入された平成 28 年の参議院議員通常選挙において、共通投票所を設置した北海道函館市や青森県平川市では、20 歳代や 30 歳代などの若年者の利用が多かったとされている[24]。

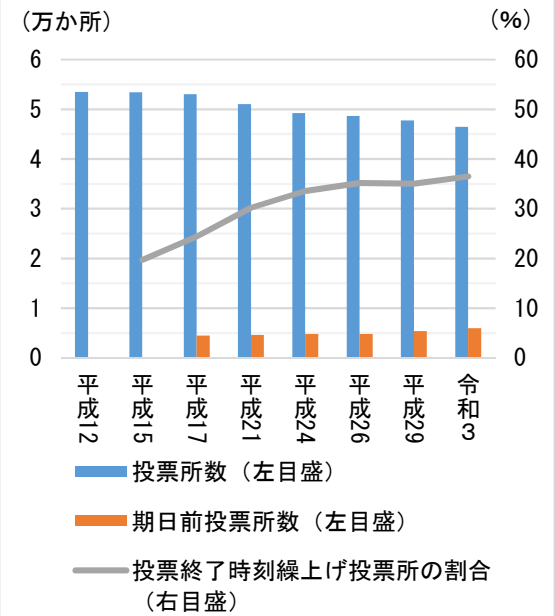
共通投票所制度は、選挙日に投票できる場所の制約を取り除く画期的な制度と言えるが、「二重投票などの不正やミスを防ぐため、投票済みかどうかの情報を投票所間で共有する仕組みが不可欠[25]」であり、また、セキュリティの点に懸念を持つ自治体が多く、普及が進んでいないとの指摘がなされている[26]。

しかし、前述のとおり、投票参加の制約が増すような変化も起きている。衆議院議員総選挙における投票所数は、平成 12 年をピークに減少の一途をたどり、直近の令和３年では、ピーク時から約 7,000 か所減の４万 6,466 か所となっている。投票所数の減少は、有権者１万人当たりの投票所数で見ても明らかであり、昭和 35 年前後には１万人当たり８つの投票所が用意されていたが、令和３年には 4.4 にまで減っている[27]。

また、平成 10 年の公職選挙法改正によって投票終了時刻は 20 時と定められたが、投票終了時刻を繰り上げる投票所[28]の割合が増しており（直近の参議院議員通常選挙では 37.5%）、骨抜きとなりつつある。本来、山間部や離島での事務負担を考慮するために認められているものであったが、期日前投票の定着を理由に都市部の自治体でも拡大しているとされている[29]。

このように、我が国では期日前投票制度の導入等により、投票参加にかかるコストの低減に努めてきた一方で、選挙日当日の投票所数の減少や投票終了時刻を繰り上げる投票所の増加といったコストの上昇をもたらす動きも起きている（図表５）。

（図表５）衆議院議員総選挙の投票所数及び投票終了時刻を繰り上げる投票所の割合の推移



（出所）総務省「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」（各年版）等を基に執筆者作成

[23] 総務省ホームページ「令和４年７月 10 日執行　参議院議員通常選挙　発表資料」〈https://www.soumu.go.jp/senkyo/26sansokuhou/index.html〉（2022.8.18 閲覧）

[24] 総務省「投票環境向上に向けた取組事例集」（2017.3）

[25] Sankei Biz ホームページ「投票率向上の切り札、『共通投票所』はなぜ広がらないのか」（2019.9.8）〈https://www.sankeibiz.jp/macro/news/190908/mca1909080905001-n1.htm〉（2022.8.18 閲覧）

[26] 同上

[27] 松林・前掲注 22。なお、令和３年については、総務省公表資料より執筆者算出

[28] 公職選挙法第 40 条第１項ただし書きにおいて、「市町村の選挙管理委員会は、選挙人の投票の便宜のため必要があると認められる特別の事情のある場合又は選挙人の投票に支障を来さないと認められる特別の事情のある場合に限り、投票所を開く時刻を二時間以内の範囲内において繰り上げ若しくは繰り下げ、又は投票所を閉じる時刻を四時間以内の範囲内において繰り上げることができる。」とされている。

[29] 東京新聞ホームページ「減り続ける投票所と投票時間　投票率の向上に識者『ネット活用』を提案」（2021.10.28）〈https://www.tokyo-np.co.jp/article/139285〉（2022.8.18 閲覧）

Ⅱ　問題意識

前章では、合理的投票者モデルや我が国の地方議会選挙の特色、投票環境について見てきた。ここでは、先行研究等を概観しつつ、選挙制度や投票環境が、有権者の投票参加に与える影響について考察する。

１　意識調査に見る投票コスト

合理的投票者モデルに即して考えると、若年者は投票コストが高いことが投票を棄権する原因の１つと考えられる。投票コストには、その時間や労力を別の活動に充てた場合に得られたはずの利益も含まれるが、高齢者と比較して若年者の方が機会費用は高いとされている[30]。有権者が機会費用を考慮することは、令和３年の衆議院議員総選挙に関する有権者の意識調査において、棄権した理由について尋ねたところ、「仕事があったから」が、若年者ほど比率が高まる「若高―老低」型であることからも、ある程度認められよう（図表６）。

また、「政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから」との棄権理由は、情報コストの高さが棄権に結び付いていると推察できる。本意識調査においては、70 歳以上の選択率が他の世代の半分程度であることを除いて、年齢による顕著な相違は存在しないが、令和元年の参議院議員通常選挙に関する意識調査においては、「若高―老低」型であることが確認でき[31]、若年者ほど情報コストが高いことが示唆される。

（図表６）衆議院議員総選挙における年代別の主な棄権理由

（単位）％

	18～29 歳	30～49 歳	50～69 歳	70 歳以上
選挙にあまり関心がなかったから	46.7	31.4	30.7	15.6
適当な候補者も政党もなかったから	17.8	28.9	21.8	21.9
政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから	20.0	21.5	22.8	10.9
仕事があったから	37.8	24.8	14.9	3.1
体調がすぐれなかったから	2.2	9.1	15.8	42.2

（注）「投票に行かなかったのは、なぜか」との問いに対し、17 項目の中からあてはまるもの全てに回答（複数回答）、全体の上位５位まで記載、数字は選択率。
（出所）（公財）明るい選挙推進協会「第 49 回衆議院議員総選挙全国意識調査―調査結果の概要―」（2022.3）36 頁を基に執筆者作成

情報コストと年齢の関係については、Denny and Doyle（2008）やStrate et al.（1989）において、年齢は認知能力に影響を与えるとしており、情報コストは年齢によって異なると考えられる[32]。

例えば、1990 年代以降の衆議院議員総選挙

[30] 松林・前掲注 22　49 頁

[31] 「政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから」を選択したのは、18 歳から 20 歳代が 32.6%、30～40 歳代が 23.3%、50～60 歳代が 22.0%、70 歳以上が 19.7%であった。（(公財）明るい選挙推進協会「第 25 回参議院議員通常選挙全国意識調査―調査結果の概要―」(2020.3)）

[32] Strate et al.,“Life Span Civic Development and Voting Participation.”*American Political Science Review*, 83 (2), June 1989, pp. 443-464.; Denny, Kevin and Orla Doyle,“Political Interest, Cognitive Ability and Personality: Determinants of Voter Turnout in Britain.”*British Journal of Political Science*, 38 (2) , April 2008 , pp. 291-310.

における投票率の低迷の理由の１つとして、小選挙区制の導入によって、各党の政策が中道に収斂したことで情報コストが上昇した可能性が指摘されている。蒲島・境家（2020）によると、政党の政策的接近が進んだ結果、政治的な資源[33]や心理的関与を欠きがちな低年齢層等は、主要政党間の違いを認識できず、投票を棄権する傾向にあるとしている[34]。これは、棄権理由として、「選挙にあまり関心がなかったから」が若年者ほど高く、18～29歳においては、５割近くに上っていることからも推察できる。

その他、蒲島・境家（2020）では、加齢に伴い、政治参加を促す資源・動機・動員の機会により恵まれるようになることも、若年者と高齢者の投票率に格差が生じる理由として挙げている[35]。

２　選挙制度と投票率

選挙制度は有権者の投票参加にどのような影響を与えるのか。

小選挙区単純多数制と比例代表制を比較したとき、「先進民主主義諸国を対象とした研究では、比例代表制、あるいはより比例性の高い選挙制度を採用している国において高投票率がみられるとする分析が多[36]」いとされている。蒲島・境家（2020）では、その理由として、比例代表制では、有権者が自分の投票の影響力を相対的に高く評価すること及び政党による動員活動が全国規模でより活発に行われる点に求めている。小選挙区単純多数制では、各選挙区で１議席を争うため、支持する候補者が当落線上にないと予想されるとき、有権者は投票意欲を弱めるおそれがあり、また、結果が予測でき、選挙運動を繰り広げても結果が変動しないと考えられる選挙区においては、政党や候補者も熱心に選挙運動をすることはなく、結果として有権者に対する投票参加への働きかけが弱まると考えられる。

他方、比例代表制では、小政党に対する１票であっても、その党の議席配分率を高めることに寄与しやすく、幅広い有権者が参加意欲を維持すると見られ、各党においても、地域によらず票を掘り起こすインセンティブが保たれる[37]。

しかし、比例代表制の下で起こりやすい多党制は、必ずしも投票率にプラスの効果をもたらさない可能性も指摘されている。投票コストの中には、情報収集に関するコストも含まれることは既に述べたが、政党数の増加は「各党の違いを理解するための認知的コストが上昇する[38]」ことにつながり、投票率を押し下げる可能性もある。

３　投票環境と投票率

選挙制度が有権者の投票参加に与える影響を見てきたが、投票環境についてはどうか。

投票所の数と投票率の関係については、松

33　ここでいう資源とは、有権者が政治活動を行うために必要となるコストの供給元を指し、具体的には、時間や資金のほか、コミュニケーション能力等の市民的技能（civic skills）が挙げられる。（蒲島・境家・前掲注２　89-91頁）

34　蒲島・境家・前掲注２　198-203頁

35　政治参加を促す資源・動機・動員とは、シドニー・ヴァーバ（Sidney Verba）らが提唱した政治参加の３要因モデルのこと。ヴァーバらは、ある市民が政治に参加しない理由を、参加に必要な資源（前掲注33を参照されたい）を備えているか、参加の動機となる心理的関与（政治関心、政治的有効性感覚、政治情報、党派心）を持っているか、政治的動員（狭義の政治団体のみならず職場や家庭なども含めた幅広い政治的な働きかけ）のネットワークの内部にいるか、との３つの要素に分けられるとした。（蒲島・境家・前掲注２　88-94頁）

36　蒲島・境家・前掲注２　79頁

37　同上

38　蒲島・境家・前掲注２　80頁。ただし、同書でも述べられているように、政党数の増加は、各党が掲げる多様な政策の中で、自身の政策選好と近い政党も現れやすくなるほか、政党による動員活動の総量が大きくなるため、投票率にとってプラスの効果もあるとされており、政党数の効果について、実証的には明確な結論に至っていないとされている。

林（2016）において、平成 17 年から平成 24 年の３回の衆議院議員総選挙における 34 都府県の市町村パネルデータ[39]を用いた分析から、１万人当たり投票所数が１つ増えると投票率は 0.17 ポイント上昇することを明らかにしている[40]。また、投票所への移動コストに着目した研究として、西澤（1991）は、神奈川県横浜市戸塚区の投票区レベルのデータを用いて投票所までの距離が投票率に与える影響を推定し、投票所までの徒歩での平均時間が１分長くなると投票率が 0.4 ポイント下がることを示した[41]ほか、坂口・和田（2007）は、同市のデータを用いて、投票所から徒歩 10 分以内の投票区内面積（600m圏）とその投票区の投票率とに正の相関が認められることを示した[42]。

また、投票時間の短縮については、松林（2016）において、平成 17 年から平成 24 年の３回の衆議院議員総選挙における 34 都府県の市町村パネルデータを用いた分析から、市町村内の全ての投票所で投票時間が２時間短縮されると投票率が 0.9 ポイント下落することを明らかにした[43]。

これらの先行研究から、選挙日当日の投票所の場所及び時間は、有権者の移動コストや機会費用と密接に結び付き、投票行動に影響を与えていることが分かる。

他方、期日前投票制度と投票率の関係はどうか。松林（2017）では、平成 17 年から平成 26 年にかけての衆議院議員総選挙における市区町村パネルデータを用い、期日前投票所数の増加により投票率が上昇する可能性があることを示し、「期日前投票制度が普段は投票に行かない人々の参加を促した可能性が高いという解釈を導ける[44]」としている。

ここまで、選挙制度や投票環境と投票率の関係について、先行研究を見てきたが、若年者の情報コストという観点から実証的に分析された事例はあまりない。

我が国の地方議会選挙制度の特徴と言ってもよい「かなりの大定数区」は、有権者に対して大きな情報コストを課していると考えられるが、とりわけ若年者にとって過度なコストとなってはいないか。選挙区定数は、各自治体の条例で定めることができ、定数を見直すことで、若年者の投票参加に前向きな影響を与えられるのではないだろうか[45]。

次章では、こうした問題意識に基づき、実証分析を行うが、その前に、若年者の低投票率が引き起こす問題点について、補足的に論じる。

４　世代間の政策選好の違いと財政支出

若年者の低投票率の問題として、若年者と高齢者の政策選好が異なる場合に、選挙を通じて、有権者数が多く、かつ、投票率の高い

---

39 パネルデータとは、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。ここでは、市町村を分析対象とし、１つの市町村が１つの標本となるデータを指している。

40 松林・前掲注 22　54 頁

41 西澤由隆「地方選挙における投票率―合理的有権者の投票行動」『都市問題（第 82 巻第 10 号）』（公財）後藤・安田記念東京都市研究所（1991.10）43 頁

42 坂口利裕・和田淳一郎「ＧＩＳを活用した投票率の分析」『公共選択の研究（第 48 号）』公共選択学会（2007.7）25 頁

43 松林・前掲注 22　57 頁

44 松林哲也「期日前投票制度と投票率」『選挙研究（第 33 巻第２号）』日本選挙学会（2017.12）67 頁

45 本稿では、地方議会選挙の選挙区定数について、情報コストの観点を中心に論述しているが、当選のための閾値（しきい）が低いことで個別的利害が過度に強調される点や政党が有効に機能していないといった点も指摘されている。これらの議論については、砂原庸介「地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点」『RESEARCH　BUREAU 論究（第 16 号）』衆議院調査局（2019.12）を参照されたい。

高齢者の政策選好が政策に反映されやすくなることが指摘されている[46]。

ここでは、政府や選挙に関するアンケート調査を基に、世代間の政策選好に違いがあることを示すとともに、世代間で優先順位が大きく異なる政策支出に投票率が影響を与える可能性について、考察する。

(1) 世代間の政策選好の違い

我が国の有権者は、全世代が一様に同じ選好を有しているわけではなく、「各世代が自らの世代に短期的に効用をもたらす政策を支持する[47]」ことが明らかになっている。例えば、内閣府の「国民生活に関する世論調査」では、「今後、政府はどのようなことに力を入れるべきか」との問いに対し、「少子化対策」の選択率は、18～29歳と30歳代において40%以上となっており、両年代の中でも５位以内に入るが、それ以降の年代は 30%台に留まり、順位も７、８位に落ちる。同様の傾向は、「教育の振興・青少年の育成」でも見られ、30歳代以下では上位10位以内であるが、60歳代、70歳以上では16位、17位と低迷する。他方、「医療・年金等の社会保障の整備」や「高齢社会対策」は、年齢を重ねるに連れて順位や選択率が上昇する傾向にあり、60 歳代と 70歳以上では６割前後の人が関心を持っていることが分かる（図表７）。

（図表７）政府に対する年代別の主な要望（令和３年９月）

（単位）%

	18～29歳		30～39歳		40～49歳		50～59歳		60～69歳		70歳以上	
1	コロナ対応	61.1	景気対策	65.1	景気対策	66.0	医療・年金	67.6	コロナ対応	76.3	医療・年金	74.1
2	景気対策	58.6	医療・年金	63.6	医療・年金	66.0	コロナ対応	63.7	医療・年金	69.2	コロナ対応	70.9
3	医療・年金	52.7	コロナ対応	54.5	コロナ対応	59.5	景気対策	54.7	高齢社会対策	53.2	高齢社会対策	64.8
4	雇用問題	45.8	少子化対策	48.3	高齢社会対策	46.4	高齢社会対策	49.8	景気対策	52.9	景気対策	46.6
5	少子化対策	41.9	雇用問題	46.9	雇用問題	45.4	防衛・安全保障	38.4	防衛・安全保障	46.8	防衛・安全保障	45.3
6	税制改革	38.4	高齢社会対策	37.3	防衛・安全保障	36.6	雇用問題	36.6	環境問題	38.1	環境問題	41.4
7	高齢社会対策	36.0	教育	34.9	少子化対策	35.6	税制改革	36.0	物価対策	37.5	物価対策	39.7
8	外交・国際協力	29.6	防災	33.0	税制改革	35.6	少子化対策	33.6	少子化対策	36.9	少子化対策	35.5
9	物価対策	29.1	防衛・安全保障	32.5	防災	32.4	外交・国際協力	31.2	防災	36.2	外交・国際協力	33.5
10	教育	26.1	税制改革	32.1	物価対策	30.7	環境問題	29.1	雇用問題	33.7	防災	32.9
11	防衛・安全保障	25.1	物価対策	30.1	外交・国際協力	26.8	防災	27.9	外交・国際協力	32.7	行政改革	26.9
12	防災	24.1	環境問題	27.8	エネルギー対策	26.5	エネルギー対策	27.6	エネルギー対策	31.1	財政健全化	26.1
13	環境問題	22.2	エネルギー対策	24.9	教育	24.8	物価対策	24.0	税制改革	28.5	エネルギー対策	26.1
14	自殺対策	18.7	外交・国際協力	23.9	環境問題	23.5	治安	24.0	治安	25.3	税制改革	24.6
15	エネルギー対策	18.2	財政健全化	23.9	治安	21.2	財政健全化	20.7	財政健全化	25.3	治安	24.1

46 「【参院選2022　知は語る】番外編　40歳未満、低い投票率」『産経新聞』(2022.7.10)

47 新倉純樹「世代間政治力格差と財政運営」『同志社大学博士論文（甲）第875号』(2017.9) 40頁

16	新規産業育成	17.2	新規産業育成	21.5	財政健全化	19.3	行政改革	19.5	教育	24.0	原発事故	24.1
17	男女共同参画	15.3	インフラ整備	21.1	地域の活性化	19.3	教育	17.1	行政改革	23.4	教育	22.2
18	治安	14.8	行政改革	21.1	行政改革	18.6	地域の活性化	16.8	地域の活性化	21.5	地域の活性化	21.4
19	インフラ整備	14.3	地域の活性化	20.6	インフラ整備	18.0	新規産業育成	16.8	原発事故	21.5	雇用問題	20.1
20	財政健全化	13.8	治安	20.1	新規産業育成	17.3	原発事故	16.8	新規産業育成	17.6	東日本大震災復興	17.9

（注）「今後、政府はどのようなことに力を入れるべきか」との問いに対し、33 項目の中からあてはまるもの全てに回答（複数回答）、各年代の上位 20 位まで記載、数字は選択率。
（出所）内閣府「国民生活に関する世論調査」（2021.9）を基に執筆者作成

若年者ほど少子化対策や教育に関心を持ち、高齢者ほど医療・年金等の社会保障や高齢化対策に関心を寄せるのは、その他の調査でも明らかとなっている。（公財）明るい選挙推進協会「第 19 回統一地方選挙全国意識調査―調査結果の概要―」（2019）では、都道府県議会議員選挙で考慮した政策課題として、若い世代ほど教育や少子化対策を重視し、高齢の世代になるほど高齢化対策や医療・介護を重視していた（図表８）。

（図表８）平成 31 年統一地方選挙（都道府県議会議員選挙）における年代別考慮した政策課題

（単位）％

	18～20 歳代		30～40 歳代		50～60 歳代		70 歳以上	
1	教育	37.7	景気・雇用	45.9	医療・介護	53.7	医療・介護	66.2
2	景気・雇用	34.4	医療・介護	43.1	高齢化対策	50.6	高齢化対策	65.5
3	少子化対策	31.1	教育	38.4	景気・雇用	42.8	景気・雇用	32.4
4	医療・介護	27.9	少子化対策	26.7	教育	26.4	少子化対策	27.0
5	地方自治	19.7	高齢化対策	20.0	少子化対策	25.9	災害対策	23.6

（注）17 項目から当てはまるもの全てに回答（複数回答）、各年代の上位５位まで記載、数字は選択率。
（出所）（公財）明るい選挙推進協会「第 19 回統一地方選挙全国意識調査―調査結果の概要―」（2019.12）を基に執筆者作成

(2) 先行研究

若年者と高齢者との間で優先順位が大きく異なった少子化対策や高齢化対策について、投票率がそれらに関連する財政支出に影響を及ぼすことはあるのだろうか。

新倉（2017）は、平成 15、17、21 年の衆議院議員総選挙の年代別投票率の結果を用いて、出産育児及び教育支出に与える影響を実証分析した。その結果、世代間の投票率の格差が縮小することで、民生費における児童福祉費及び学童保育設置率は増加することを明らかにした[48]。また、平成 21 年の衆議院議員総選挙の年代別投票率の結果を用いて、世代間の投票率の格差が国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に影響を与えるか、都道府県クロスセクションデータ[49]によって実証分析を行ったところ、いずれもマイナスで

[48] 同上　86 頁。他方で、義務教育費、乳幼児医療助成費及び妊婦健康診査の助成金については、統計的な有意性は見出せなかったとしている。
[49] クロスセクションデータとは、ある一時点において、場所やグループ別等に複数の項目を観察したデータのこと。ここで

有意となっており、高齢者の投票率と若年者の投票率との格差の拡大が、高齢者医療支出を拡大したとしている。

また、東北大学の吉田浩教授（加齢経済学）の試算では、49歳以下の世代は、国政選挙の投票率が１％低下すると、新規国債発行が増加し、加えて、年金など高齢者へ配分される支出と、児童手当など若年者へ配分される支出の「差」が拡大することから、49歳以下の世代１人当たり年間約７万7,552円の「損失」が生じていると結論付けている[50]。

Ⅲ　実証分析

１　分析の概要

本稿では、前述した問題意識に基づき、「人口規模の大きい市区に見られる、１つの選挙区定数が数十名にもなる選挙制度が、有権者とりわけ若年者の情報コストを上げている結果、棄権が増加するのではないか」との仮説を立て、分析を行う。

具体的には、選挙区定数が大きく変わる指定都市への移行に着目し、各年代の投票率に与える影響について、実証分析を行う。これは、候補者数の多さが、全ての有権者の情報コストに負荷を与えるものの、政治的認知能力の形成段階にある若年者ほど、その負荷が重くなる可能性に着目したものである。

２　分析の留意点

本分析では、社会情勢や有権者の政策選好が大きく異なることを避けるため、指定都市への移行が比較的活発に行われていた平成15年以降の10年間の事例に限定して、分析を行った。しかし、その期間においても全国に８都市しか例がなく、その上、年代別投票率のデータの提供を受けられた例は５件に留まったことから、十分なサンプル数に基づく分析ではないことに留意する必要がある。なお、今回のサンプルでは、指定都市移行前の定数は33～52名であり、移行後の選挙区定数は６～19名となっており、どの市においても大幅に減少しているが、投票区によって、その減少幅は異なることにも留意が必要である。ただ、定数変化の値を説明変数にした分析を行った場合においても、本稿の分析手法と大きな質的な違いは出ないと考えている。

また、結果の頑健性を確保する観点から、分析のサンプルを比較的属性の近い自治体のデータを用いて分析したが、その中には、神奈川県横浜市や大阪府大阪市といった平成14年以前から指定都市である都市や千葉県船橋市や鹿児島県鹿児島市といった中核市、東京都杉並区のような特別区が含まれている。指定都市、中核市の各制度は、市が府県の行う事務の一部[51]を担うのに対し、特別区制度は、都が大都市行政の一体性及び統一性を確保するために市の事務の一部（上下水道の設置管理、消防等）を担っており、自治体が有する権限に違いがあることにも留意する必要がある。

３　分析対象と使用するデータ

使用するデータのうち、指定都市移行年をまたぐ２回の市議会議員選挙の年代別投票率については、各市[52]の選挙管理委員会事務局に照会することで入手している。また、比較的属性の近い自治体として用いる既存指定都市や一部の中核市及び特別区については、処

は、第一号都道府県調整交付金等について、選挙翌年である平成22年という特定の時点での、都道府県別のデータを指している。

50　「『若年世代』の投票率、１％低下で7.8万円損　東北大教授が試算」『朝日新聞』（2022.7.7）

51　指定都市が担う事務として、児童相談所の設置や教職員の人事権などがあり、中核市が担う事務として、保健所の設置や保育所や養護老人ホーム等の設置認可・監督などがある。

52　埼玉県さいたま市、神奈川県相模原市、新潟県新潟市、静岡県静岡市、静岡県浜松市

置群と同時期に行われた２回の市区議会議員選挙の年代別投票率のデータを、各市区[53]のウェブサイトから取得したほか、一般に公表されていない市区では、各市区[54]の選挙管理委員会事務局に照会することで入手している。

その他、天候による影響をコントロールするために、気象庁の「過去の気象データ検索」から、天候データを取得した[55]。

（被説明変数）

処置群においては指定都市移行年をまたぐ２回の選挙、コントロール群においては平成13 年以降の 10 年間のうちの連続した２回の選挙における、20 歳代、30 歳代、40 歳代、50 歳代、60 歳代、70 歳以上の各年代投票率を被説明変数とする。また、新潟県新潟市からは、一部ではあるが投票区ごとのデータの提供を受けたので、参考として投票区レベルの年代別投票率を被説明変数とした分析も行う。

（説明変数）

平成 15 年以降に指定都市に移行した場合を１、それ以外を０とする「移行ダミー」に加え、コントロール変数[56]として、投票時間内に降雨が確認された場合を１、それ以外を０とする「雨天ダミー」、年次ダミーを用いる[57]。

（基本統計量）

基本統計量は、図表９のとおりである。

（図表９）基本統計量

変数名	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
移行ダミー	48	.1041667	.3087093	0	1
雨天ダミー	48	.1041667	.3087093	0	1
20 歳代投票率（%）	48	25.38877	4.147304	17.46	41.71
30 歳代投票率（%）	48	35.18749	5.022915	25.81	55.50
40 歳代投票率（%）	48	45.98705	5.414428	34.48	61.60
50 歳代投票率（%）	48	54.66152	6.095485	43.85	75.00
60 歳代投票率（%）	48	66.85189	5.432503	57.45	81.07
70 歳以上投票率（%）	48	61.8058	4.082449	52.46	68.83
年次ダミー	省略				
頑健性確認のために使用した変数【投票区レベル】					
移行ダミー	92	.2934783	.4578508	0	1
雨天ダミー	92	.2826087	.452735	0	1
20 歳代投票率（%）	92	25.51494	3.750373	17.46	41.71
30 歳代投票率（%）	92	35.66027	5.11468	25.81	55.50
40 歳代投票率（%）	92	46.49852	5.323893	34.17	61.60
50 歳代投票率（%）	92	55.78924	5.73713	43.85	75.00
60 歳代投票率（%）	92	68.48708	5.418598	57.45	81.07
70 歳以上投票率（%）	92	60.89629	4.231942	50.92	72.98
年次ダミー	省略				

53 千葉県千葉市、神奈川県横浜市、大阪府大阪市、兵庫県神戸市、東京都杉並区

54 宮城県仙台市、神奈川県川崎市、愛知県名古屋市、福岡県北九州市、福岡県福岡市、栃木県宇都宮市、千葉県船橋市、鹿児島県鹿児島市、東京都足立区、東京都板橋区、東京都大田区、東京都世田谷区、東京都練馬区

55 気象庁ホームページ〈https://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/〉より 2021 年 12 月 13 日データ取得

56 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。

57 ダミー変数とは、０か１の値を取る変数。例えば、性別（女性なら０、男性なら１）といった数値で表せない要素を説明変数又は被説明変数にする場合に用いられており、本稿では、指定都市への移行や雨天、当該年度における選挙の有無といった数値化できない要素について、ダミー変数を入れることで、分析を可能としている。

４　推計式

推計式[58]は以下のとおりとし、選挙区定数が各世代の投票行動に与える影響について固定効果推定を行う。なお、ランダム効果推定と固定効果推定のどちらで推定を行うのかに関する検討は、時間の制約もあり、行わなかった。ランダム効果推定にすることで、推定値の有意性が上がった可能性はある。

（推定式）

$$Y_{it} = \alpha + \beta 移行ダミー_{it} + (コントロール変数) + \delta_i + \varepsilon_{it}$$

モデル式

Ｙ：自治体別の 20 歳代、30 歳代、40 歳代、50 歳代、60 歳代、70 歳以上の各年代投票率

参考式

Ｙ：投票区別の 20 歳代、30 歳代、40 歳代、50 歳代、60 歳代、70 歳以上の各年代投票率

（予想される結果）

全ての年代において、移行ダミーの係数は正に、かつ若い世代になるほど係数の値が大きくなることが予想される。また、全ての年代において、雨天ダミーの係数は負となることが予想される。

５　推計結果と考察

推計結果は図表 10 のとおりである。

（図表 10）推計結果

変数名	モデル式					
	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳以上
移行ダミー	8.2803***	10.8391***	6.2808*	7.1766**	6.9170**	4.4324
	(2.6103)	(2.6206)	(3.2218)	(2.5792)	(2.6241)	(2.6340)
雨天ダミー	−3.3391	−4.3530	−2.5714	−2.3843	−1.2516	−3.2650
	(2.9820)	(2.9938)	(3.6806)	(2.9465)	(2.9978)	(3.0091)
決定係数	0.5483	0.6778	0.5134	0.5786	0.5213	0.2458
観測数	48	48	48	48	48	48
変数名	参考式					
	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳以上
移行ダミー	6.9638***	10.3136***	7.1163***	6.8494***	7.0175***	5.7020**
	(2.1086)	(2.4490)	(2.3185)	(2.1011)	(1.9040)	(2.2122)
雨天ダミー	−5.5260**	−5.2260**	−1.1835	−2.9278	−1.0846	−1.1563
	(2.0876)	(2.4245)	(2.2953)	(2.0801)	(1.8849)	(2.1900)
決定係数	0.4710	0.6796	0.6903	0.6626	0.7144	0.4803
観測数	92	92	92	92	92	92

（注）***、**、*印は１％、５％、10％水準で有意であることを示す。括弧内の数値は不均一分散に対して頑健な標準誤差。なお、年次ダミーの係数については掲載を省略。

20 歳代及び 30 歳代の投票率において、移行ダミーの係数は１％水準でプラスに有意であり、40 歳代から 60 歳代にかけても５％水準や 10％水準でプラスに有意であった。係数

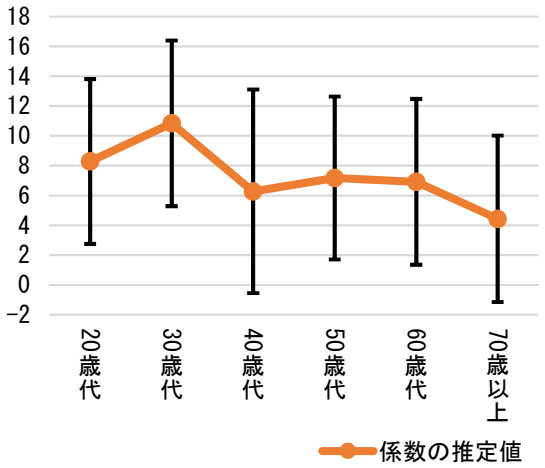
[58] 推計式構造：Y_{it}（年代別投票率）＝α（切片）+β（移行したことによる被説明変数への限界的な効果）･移行ダミー$_{it}$（自治体ｉにおいて、ｔ時点で移行していれば１、それ以外は０）＋（コントロール変数：雨天ダミー及び年次ダミー）＋δ_i（自治体ｉの固有の効果）＋ε_{it}（誤差項）

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。また、ｉは自治体、ｔは年度を表す。

の大きさを比較すると 30 歳代が最も大きく、次いで 20 歳代、50 歳代、60 歳代、40 歳代の順になっていることから（図表 11）、指定都市移行によって選挙区定数が大幅に減少することで、若年者ほど投票率が上昇する（＝仮説が支持される）と考えられる。新潟県新潟市の投票区レベルのデータを加えて分析した参考式においても同様の結果が出ており、一定程度は頑健な分析結果であると言える。定数が大幅に減少したことで、１つの選挙区の候補者数も大幅に減少したことで、全ての世代の有権者、とりわけ若年者にとって、投票先を含めて投票行動を決定しやすくなった可能性がある。

ただし、指定都市への移行そのものが、有権者の投票行動に影響を与えた可能性を排除できていないため、結果の受止めには留意が必要である。また、分析の留意点でも述べたが、サンプル数が十分ではないことにも、留意が必要である。

（図表 11）各年代の推計値及び 95%信頼区間



Ⅳ　政策提言

以上の定性的考察及び分析結果より、①期日前投票所、選挙日当日の投票所の数を増やすといった投票環境を整備することによって投票率が上昇すること、②一定の留保付きではあるものの、選挙区定数が大幅に減少した選挙では、若年者ほど投票率が上昇することが分かった。

これらの点を踏まえ、以下のとおり政策提言を行う。

【中核市等の人口規模の大きい自治体の議会選における選挙区分割の実施】

定量分析より、選挙区定数の削減は、若年者の投票参加にプラスの影響がある可能性が見えてきた。このことから、議会定数が数十名に上る自治体については、選挙区を分割し、個々の選挙区から選出される議員を少なくすることで、若年者の投票参加が促される可能性があると考える。その際には、前述したように、選挙制度が議会構成に影響を与えることなど多面的な要素も当然考慮すべきである。

選挙区設置に関して、指定都市については、前述のとおり、行政区ごとに設置することが公職選挙法で定められている一方で、指定都市以外の市町村については、各自治体の条例において設置できることにはなっているものの、現時点で選挙区を恒久的に設置している自治体はない。

本稿の分析では、定数を減らすことで投票率上昇に寄与する可能性は示したが、「理想的な選挙区定数」を導けていないため、どの程度の人口規模を有する自治体が、幾つの選挙区を設置すべきかについては示すべきではないと考えるが、少なくとも、今回の分析でサンプルとして用いた中核市や一部の特別区のような指定都市に準じる人口規模を有する自治体については、例えば支所レベルで選挙区を設置し、１つの選挙区から選出される議員を少なくすることが、特に若年者の投票率を向上させるという観点からは望ましい。

【投票環境の充実に向けた取組強化】

我が国においては選挙日当日の投票所数が減少の一途にあり、自治体職員のマンパワー不足などから、今後も減少する傾向は続くと考えられる。投票所数の維持や期日前投票所・共通投票所の拡充といった「いつでも・どこでも・誰であっても」投票できる環境を整備することには多くの行政上のコストがかかるが、それは民主主義にとっての必要経費である、との認識が広く共有される必要がある。

また、投票所に向かうという機会コストを極小化し得る方策として、インターネット投票の導入は考えられる。

機会コストの低減は全世代の有権者の投票参加を促すが、前述のように若年者は機会コストが高いことが推察されるため、最も参加が促されるのは若年者であると言える。既にインターネット投票を導入しているエストニアでは、若年者の利用が多いことからも明らかであろう[59]。

我が国においても、既に実証実験が行われており、茨城県つくば市では、令和６年の市長選挙での導入を目指しているとの報道もなされている[60]。総務省の有識者研究会においても、「在外選挙インターネット投票の実現に向けた技術・運用面の大きな課題、ハードルはクリアできる」とし、「在外選挙インターネット投票において検討したシステムの基本的な仕組みは、国内のインターネット投票にも応用可能」であるとしている[61]。

しかし、インターネット投票導入における障壁として、やはり選挙の公正性確保の点が残る。これに対しては、エストニアで採用されているように、インターネット投票を期日前投票のみとし、その期間内で何度でも再投票できるようにするほか、選挙日当日の紙による投票によって上書きを認めることで対抗することが考えられる。

また、インターネットは、投票手段として機会コストを低減させるのみならず、選挙運動や政治に関する情報提供のツールとして、情報コストの低減にも寄与すると考える。平成 28 年での参議院議員通常選挙の導入以降、下落傾向にあった国政選挙における 10 歳代の投票率が、令和３年の衆議院議員総選挙では 43.01％と上昇した[62]。ＳＮＳで若年者に投票を呼びかける運動が起きたことが要因の１つであると指摘されており[63]、若年者が普段から利用するＳＮＳ等のインターネットを活用して情報発信・提供を行うことで、全有権者とりわけ若年者の情報コストが低減すると考えられる。

おわりに

以下、今後の課題を記しておきたい。

本稿では、指定都市移行に伴う選挙区定数の大幅な減少を奇貨として、定数の多さが若年者の投票参加にマイナスの影響を及ぼす可能性について実証分析を行ったが、やはりサンプル数の少なさは否めない。選挙区定数と各年代の投票行動については、海外の事例も含め、更なる分析が必要である。

我が国では、1990 年代の一連の政治改革の中で、衆議院議員総選挙に関しては、中選挙区制から小選挙区制比例代表並立制へと大き

59　水野秀幸「世界のインターネット投票（前編）～オンライン選挙を進める国々の動向」（2020.12.28）〈https://www.icr.co.jp/newsletter/wtr381-20201228-mizuno.html〉（2022.9.28 閲覧）。導入直後の 2005 年の地方自治体選挙では、インターネット投票を利用した者のうち約７割が 44 歳以下であった。なお、直近の選挙においては、高齢者の割合が増加している点には留意する必要がある。

60　「ネット投票、秘密保持し集計、LayerX、改ざん防止も（TechX）」『日経産業新聞』（2021.8.26）

61　総務省「投票環境の向上方策等に関する研究会報告」（2018）12-13 頁

62　令和４年の参議院議員通常選挙での 10 歳代の投票率は 34.49％と前年の衆議院議員総選挙時より低下したが、前回（令和元年）の参議院議員通常選挙との比較では、2.21 ポイント上昇した。

63　「[語る] 新年展望（８）若者の投票率　上げる　渡辺由美子氏」『読売新聞』（2022.1.12）

な制度改正が行われ、また、昨今も、衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙では、いわゆる１票の格差問題を契機として、選挙区割りの見直しや選挙制度についても多くの議論がなされている。しかし、国政選挙、地方選挙問わず、選挙制度改革の議論の中で、有権者の投票参加という視点は、ほとんど顧みられることがなかったのではないか。本稿は、多くの留保が伴う不十分なものではあるが、今後の選挙制度改革の議論に際して、小さくはあるが価値ある一石を投じるものとなれば幸いである。

【付記】本稿は、執筆者が 2021 年度に政策研究大学院大学まちづくりプログラムに派遣された際に執筆した修士論文を基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。

・谷口将紀・宍戸常寿『デジタル・デモクラシーがやってくる！―ＡＩが私たちの社会を変えるんだったら、政治もそのままってわけにはいかないんじゃない？』中央公論新社（2020）

論　文

国民年金第３号被保険者制度についての一考察

衆議院調査局調査員
中　村　　一　磨
（厚生労働調査室）

■要　旨■

国民年金第３号被保険者制度は、専業主婦世帯が多数だった時代に女性の年金権を確保する目的で導入された制度であり、厚生年金の被保険者の配偶者を国民年金の強制適用の対象とし、本人の保険料負担は求めず、本人名義の年金を支給することとした。この制度に対しては、人々のライフコースの多様化等に伴い働く女性が増加したことで、他の被保険者との間で不公平が生じていること、女性の就業を抑制する要因になっていることなどが批判されてきた。現在進められている厚生年金の適用拡大によって問題が一定程度解消され得るが、更なる見直しの方向性としては、第３号被保険者制度が持つセーフティネットの役割を評価しつつも、世帯収入も勘案した上で何らかの形で第３号被保険者本人の負担を求める方向での検討も考えられる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　第３号被保険者制度の概要と経緯
Ⅱ　第３号被保険者制度の主な問題点
Ⅲ　第３号被保険者制度の見直しに向けた動向
Ⅳ　今後の方向性についての考察
おわりに

はじめに

我が国の公的年金制度は、まず被用者向けの年金制度が発達してきたという歴史的な経緯から、いわゆる「専業主婦世帯モデル[1]」などと称されるように、夫は働き、妻は家事・育児に専念する片働き世帯がモデルケースとなっている[2]。しかし、近年、女性の就業の増加や家族形態の変化等が進む中で、公的年金制度は、そのような人々のライフコースの多様化に対応できていないことがしばしば指摘されている。特に、国民年金第２号被保険者（厚生年金加入者）の被扶養配偶者である第３号被保険者に対しては、自身の保険料負担なしで基礎年金が支給されることから、結婚後も働く女性が増加する中で、保険料負担の公平性を損ねている、女性の就業意識へ悪影響を与えているなどの批判がなされてきた。

一般的に、女性の寿命は男性よりも長く、女性個人の公的年金の水準を十分に確保する必要性は大きい。しかし、現状では、男性と女性の老齢年金額には大きな格差が存在するとともに[3]、高齢期における貧困率は、男性よ

1　高山憲之『年金の教室－負担を分配する時代へ－』（ＰＨＰ新書）ＰＨＰ研究所（2000）151 頁

2　吉中季子「女性と年金―第３号被保険者制度の役割と家族モデルの再検討」日本年金学会編『人生 100 年時代の年金制度―歴史的考察と改革への視座―』法律文化社（2021）84 頁

3　厚生労働省「令和２年度厚生年金保険・国民年金事業年報」によると、令和２（2020）年度末の老齢年金の平均月額は、厚生年金保険（第１号）においては男子 164,742 円に対し女子 103,808 円（基礎年金を含む）、国民年金においては男子 54,338 円であるのに対し女子 50,426 円（基礎のみ共済なし・旧国年）となっている。

りも女性の方が高くなっている状況がある[4]。

年金の支給額は、現役時代の賃金水準や就業状況の反映であるから、男性と女性の年金額の格差は、雇用・労働政策にて対応する問題とも言える。しかしながら、女性の就業が増加していることを踏まえれば、年金制度の側でも個人の働き方、ライフコースの選択に影響を与える仕組みを見直していくことが求められる。

また、我が国の公的年金制度は、被保険者の保険料拠出に基づく社会保険方式[5]を採っており、拠出への拒否感を和らげるためにも、制度への信頼性を確保することが重要となる。その観点から、公的年金制度の信頼感を高めるために、加入者が公平感を持つことのできる制度設計の必要性が指摘される[6]。

そこで、本稿では、女性と年金にまつわる諸課題の中でも特に議論の多い第３号被保険者制度に着目し、論点を整理するとともに、女性の就業促進、年金制度の公平性確保の観点から、制度の見直しの方向性について考察することを目的とする。

本稿は、４章構成である。Ⅰでは、第３号被保険者制度の概要及びその導入に至る経緯を説明する。Ⅱでは、第３号被保険者制度に対する主要な批判、問題点を整理する。Ⅲでは、第３号被保険者制度の見直しをめぐるこれまでの議論の動向を概説する。最後に、Ⅳでは第３号被保険者制度の更なる見直しの方向性について考察する。

なお、本稿の内容は執筆者個人の見解であり、所属する組織の公式見解ではない。また、本稿では、無業・就業の選択と公的年金制度の在り方を論じる部分があるが、あくまで無業・就業の選択を取り巻く政策の方向性についての考察であり、個人の無業・就業の選択の良し悪しについて判断するものではないことをあらかじめ言い添える。

Ⅰ　第３号被保険者制度の概要と経緯

１　公的年金制度の概要

我が国の公的年金は、「国民皆年金」という特徴を持っており、国内に居住する 20 歳から 60 歳までの全ての人が加入する国民年金（基礎年金）と、会社員や公務員等が加入する厚生年金による、いわゆる２階建ての構造となっている（図表１を参照）[7]。国民年金は全ての人に共通の基礎年金（老齢、障害、遺族）を支給し、厚生年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給するようになっている。

財政方式については、現役世代が納めた保険料をその時々の高齢者等の年金給付に充てる賦課方式[8]を基本とした仕組みが採られている。また、基礎年金給付費の２分の１の国庫負担等が行われているほか、積立金とその運用収入[9]も活用されている。

保険料については、厚生年金では加入者の給与に対し定率の保険料[10]を加入者と事業主とが折半で負担し、国民年金では定額の保険

---

4 内閣府「男女共同参画白書　令和４年版」（令和４年６月）によると、日本の 65 歳以上の高齢者の貧困率は、女性が 22.8％で男性が 16.4％となっており、国際的な傾向と同様に女性の方が高い水準にあるとされている。

5 これに対して、専ら税を財源に給付を行う方式を「税方式」という。

6 厚生省年金局・社会保険庁年金保険部監修『新年金制度の解説』社会保険研究所（1986）2-3 頁

7 なお、個人や企業の選択で任意に加入できる私的年金部分を含めると「３階建て」となっている。

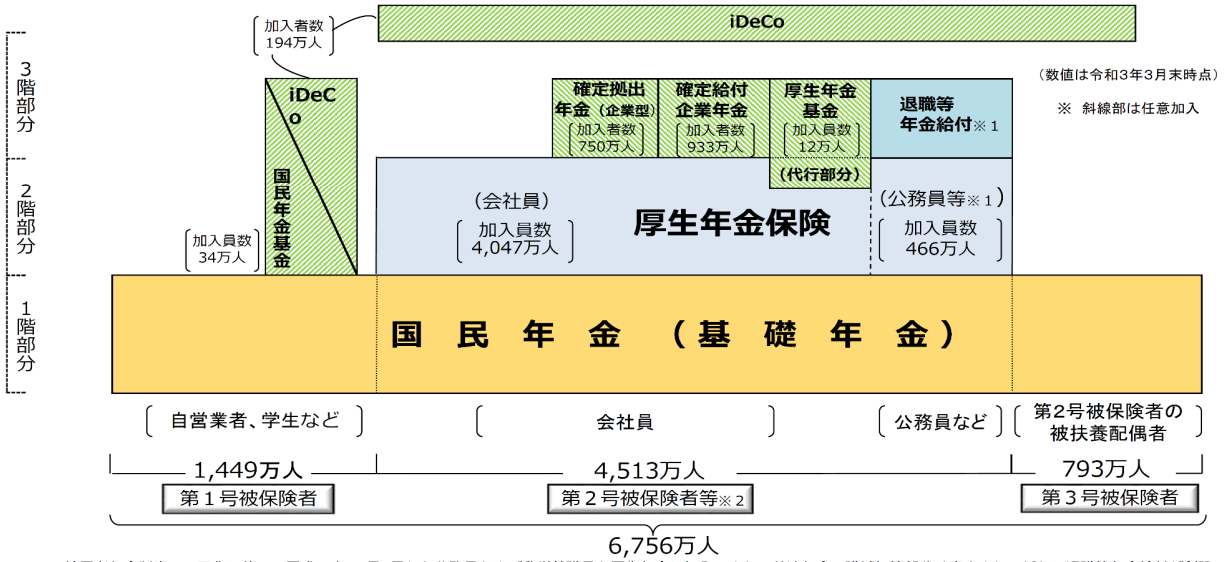
8 これに対して、将来の年金給付に必要な原資をあらかじめ保険料で積み立てていく財政方式を「積立方式」という。

9 現役世代が納めた年金保険料のうち、年金給付に用いられなかった保険料が積み立てられており、年金積立金管理運用独立行政法人（ＧＰＩＦ）等で運用されている。

10 現行の保険料率は 18.3％。なお、厚生年金被保険者のうち私学共済制度の加入者の保険料率は、段階的に引き上げられており、令和９（2027）年４月に、18.3％で統一されることとなっている。

料[11]を加入者が負担する。

（図表１）年金制度の体系



※１　被用者年金制度の一元化に伴い、平成27年10月1日から公務員および私学教職員も厚生年金に加入。また、共済年金の職域加算部分は廃止され、新たに退職等年金給付が創設。ただし、平成27年9月30日までの共済年金に加入していた期間分については、平成27年10月以後においても、加入期間に応じた職域加算部分を支給。
※２　第２号被保険者等とは、厚生年金被保険者のことをいう（第２号被保険者のほか、65歳以上で老齢、または、退職を支給事由とする年金給付の受給権を有する者を含む）。

（出所）厚生労働省資料

２　第３号被保険者制度の概要

国民年金の被保険者（加入者）は、第１号、第２号、第３号のいずれかに分類される。この中で、「第２号被保険者」は、民間会社員や公務員など厚生年金の加入者である[12]。「第３号被保険者」は、主として第２号被保険者の収入により生計を維持している 20 歳以上 60 歳未満の配偶者（被扶養配偶者）で、日本国内に居住する者である[13]。

そして、自営業者、農業・漁業者、学生及び無職者とその配偶者などで、第２号被保険者、第３号被保険者でない国内に居住する 20 歳以上 60 歳未満の者が「第１号被保険者」となる。公的年金制度の加入者総数は、図表１のとおり、令和２（2020）年度末現在で 6,756 万人、そのうち、第１号被保険者が 1,449 万人、第２号被保険者が 4,513 万人、第３号被保険者が 793 万人となっている。

国民年金の被保険者は、保険料を納付することが法律上の義務とされているが、第３号被保険者としての被保険者期間については、被保険者は、保険料を納付することを要しないとされている。つまり、第３号被保険者である期間は、保険料を自身で納付せずとも、将来の年金額の算定について保険料を納付した場合と同じ扱いを受けることができる。なお、第３号被保険者の保険料に当たる費用は、制度上は、配偶者である第２号被保険者が加入している被用者年金制度で負担している扱いとなっている。

第３号被保険者数は、女性の就業の増加等によって、1990 年代後半から減少傾向にあり、

[11] 現行（令和４年度）の保険料は月額 16,590 円。

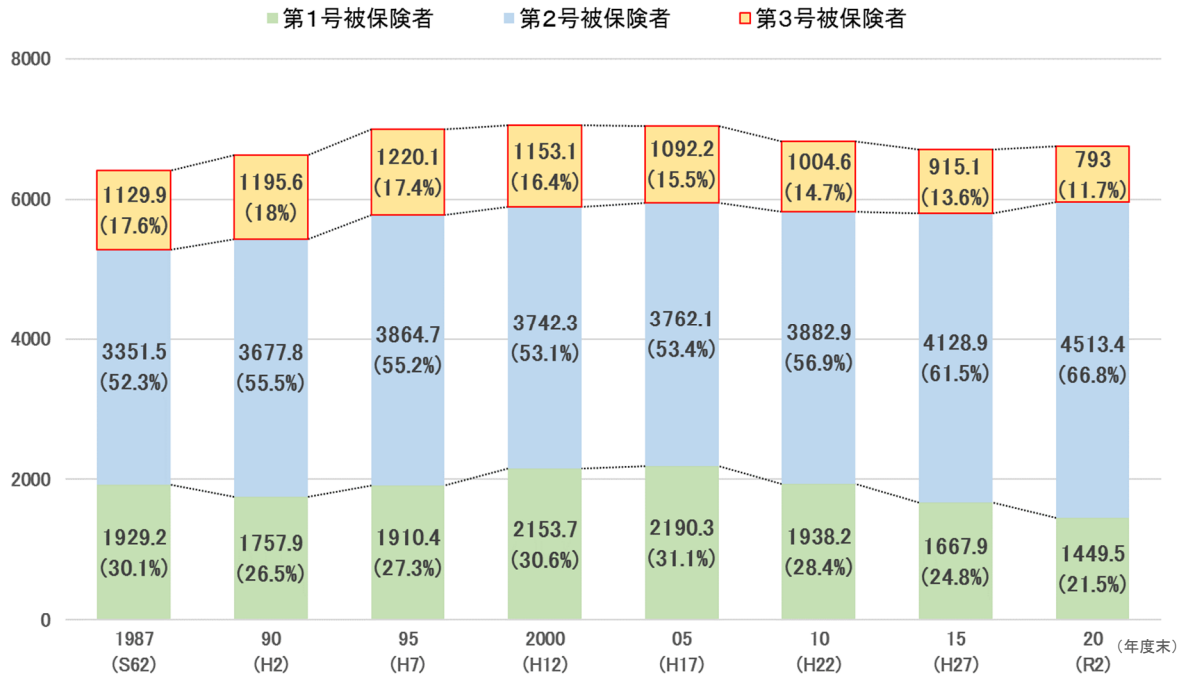
[12] 第２号被保険者は、厚生年金の加入者であると同時に、国民年金の加入者でもある。

[13] 令和２（2020）年４月より、国内居住要件が追加された。ただし、留学生や海外赴任に同行する家族等、例外としての特例要件（海外特例）が置かれている。

図表２のとおり、令和２（2020）年度は 793 万人と、ピーク時の平成７（1995）年度と比べ 400 万人以上減少している。また、第３号被保険者の全被保険者に占める割合についても同時に減少している。一方で、公的年金制度全体で見ると、第２号被保険者が増加している。

（図表２）公的年金の被保険者数の推移

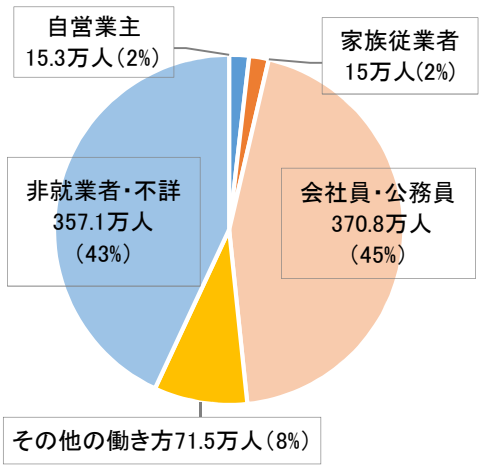
（単位：万人）



※括弧内の数値は構成比。なお、構成比の合計は、四捨五入の都合上、必ずしも 100 とはならない。

（出所）厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報」等を基に作成

（図表３）第３号被保険者の就業形態別加入状況（令和元年度）



（出所）厚生労働省「令和元年度公的年金加入状況等調査」（令和３年８月）を基に作成

第３号被保険者には性別要件があるわけではないが、実際には、第３号被保険者の約 98.5%が女性[14]となっている。また、被扶養配偶者と認定されるための収入基準は「年収 130 万円未満」とされており、就業者でも、年収が 130 万円未満であれば第３号被保険者となる。そのため、図表３のとおり、令和元(2019)年度時点で、第３号被保険者の半数以上は就業者となっている。

３　第３号被保険者制度の導入に至る経緯

我が国では、昭和 34（1959）年の「国民年金法」（昭和 34 年法律第 141 号）の成立を契

[14] 厚生労働省「令和２年度厚生年金保険・国民年金事業年報」によると、第３号被保険者 793 万人中、男性 12 万人、女性 781 万人となっている。

機として、昭和 36（1961）年には国民皆年金体制が実現することとなった。ただし、被用者に扶養されている配偶者は、国民年金への加入は任意とされ、その代わりに、被用者年金の年金額は、専業主婦世帯を前提に世帯単位の給付設計（夫名義の年金で夫婦２人が生活できるような給付設計）となっていた。その結果、共働きや妻（専業主婦）が任意加入している世帯では夫婦２人分の水準である夫の厚生年金に加え、妻の国民年金が支給されることとなり、世帯としての給付水準が過剰になってしまう問題があった。一方で、国民年金に加入していない妻に対しては、障害や離婚に対し年金の保障が及ばないという問題も抱えていた[15]。

昭和 60（1985）年の制度改正では、それまで分立していた年金制度を再編成し、全国民共通の基礎年金を創設するとともに、厚生年金等の被用者年金は基礎年金に上乗せする２階部分の報酬比例年金とした。これに伴って、これまでは任意加入となっていた被用者（第２号被保険者）に扶養されている配偶者については、新たに「第３号被保険者」として国民年金の強制加入の対象とされた（昭和 61（1986）年４月施行）。

こうした制度改正によって、サラリーマンの専業主婦である妻や、子育てなどで収入が減少したり途絶えたりして被扶養配偶者となった者に対しても、本人名義での年金保障が及ぶことになった[16]。

なお、第３号被保険者から保険料の納付を求めないこととされたのは、収入のない専業主婦の保険料の未納や滞納の問題を生じさせずに、確実に専業主婦の年金権を確保させるための判断であったとされる[17]。

Ⅱ　第３号被保険者制度の主な問題点

第３号被保険者制度は、女性の年金権を確立したとして創設当時は肯定的な評価があった。一方で、同制度は、昭和 60 年改正において「もっとも迷い、苦心した点の一つ[18]」とされたように、保険料の納付なしで給付が受けられることについては、専業主婦世帯を不当に優遇するものとして、当初から批判もあった。その後、女性の就業が増えるにしたがって、保険料の負担を回避するために、被扶養配偶者の基準以下の収入となるように就業を抑制的に調整する誘因が第３号被保険者に働いていることが明らかになり、女性の就業促進の観点からも問題視されるようになっている。本章では、以下、第３号被保険者制度をめぐる批判と問題点について、「公平性」と「就業調整」を中心に解説する。

１　公平性の問題

我が国の公的年金制度は、現役世代の保険料負担を基本財源として給付を支える「社会保険方式」を採用しており、原則として、一定期間保険料を納付することが給付を受ける前提条件となっている。しかし、第３号被保険者である期間は、保険料を自身で納付する必要はなく、保険料納付済期間として将来の年金額に反映されるため、保険料を納付している共働き世帯や単身者、ひとり親世帯、第１号被保険者との間で公平性を欠くという批判が根強くある。

15　厚生労働省「第５　公的年金制度の歴史」『年金制度の仕組みと考え方』6-7 頁　厚生労働省ホームページ<https://www.mhlw.go.jp/content/12500000/000955291.pdf>（2022.9.8 閲覧）

16　吉中・前掲注２　88 頁

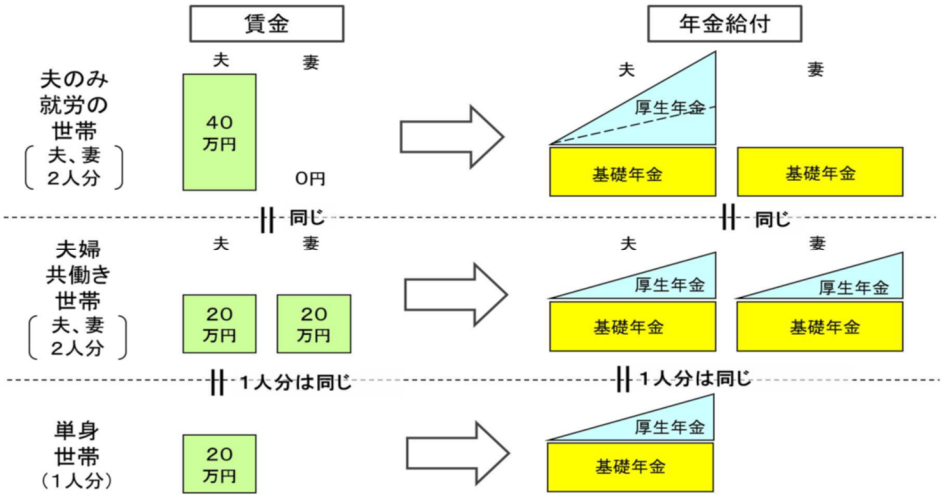
17　吉原健二・畑満『日本公的年金制度史―戦後七〇年・皆年金半世紀―』中央法規出版（2016）534-535 頁

18　吉原健二編著『新年金法：61 年金改革 解説と資料』全国社会保険協会連合会（1987）139 頁

これは、第３号被保険者制度に関する制度創設当初からの論点であり、保険料を納付せずに給付を受けられることについては、保険料負担を前提とした社会保険の原理にそぐわないのではないかとの議論があった[19]。また、第３号被保険者制度は、夫は外で働き、妻は専業主婦として家事・育児に専念するという片働きモデルを前提としており、働く女性からも、専業主婦優遇策である、妻を夫の隷属物にするおそれがあるなどの批判があったとされる[20]。さらに、一般に、夫の収入が高い世帯ほど、妻が専業主婦となる傾向があること[21]を念頭に、「高所得の大企業サラリーマン世帯を優遇する制度」と批判されることもある[22]。

厚生労働省は、夫婦がともに第２号被保険者である共働き世帯との公平性について、図表４のとおり、厚生年金では、加入期間が同じ場合、世帯１人当たり賃金水準が同じであれば、どのような世帯構造であっても世帯１人当たりで見た金額や所得代替率[23]は同じになり、世帯類型による違いは生じないとしている[24]。つまり、厚生年金に加入する被用者世帯においては、片働き世帯か共働き世帯かによらず、夫婦の合計賃金が同じであれば、同じ合計年金額であり、「負担と給付の関係」をめぐる公平性は保たれていると見ることができる[25]。

（図表４）賃金水準（１人当たり）が同じ世帯における公的年金の負担と給付の構造



（出所）厚生労働省資料

[19] 第 102 回国会参議院社会労働委員会会議録第 15 号 9-11 頁（昭 60.4.16）糸久八重子委員質疑

[20] 袖井孝子「女性の年金―ジェンダーフリーの年金制度に向けて―」『家族社会学研究第 15 巻第１号』（2003.7）60-61 頁

[21] 「ダグラス・有沢の法則」として知られる。

[22] 第 159 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 21 号（その二）54-55 頁（平 16.6.1）平成 16 年５月 31 日参議院厚生労働委員会横浜地方公聴会 国広陽子公述人意見陳述

[23] 年金を受け取り始める時点における年金額が、そのときの現役世代の手取り収入額（ボーナス込み）と比較してどのくらいの割合かを示す指標。

[24] 厚生労働省年金局数理課「2019（令和元）年財政検証結果レポート」（2020）40 頁

[25] 堀勝洋『年金の誤解　無責任な年金批判を斬る』東洋経済新報社（2005）90-91 頁

しかしながら、同じ賃金水準の単身世帯と片働き世帯との関係で見れば、１人分の保険料負担に対応して、単身世帯が「基礎年金１人分＋報酬比例年金」を受給するのに対し、片働き世帯は「基礎年金２人分＋報酬比例年金」を受給することになるため、単身世帯との関係で不公平は残るとの指摘がある[26]。

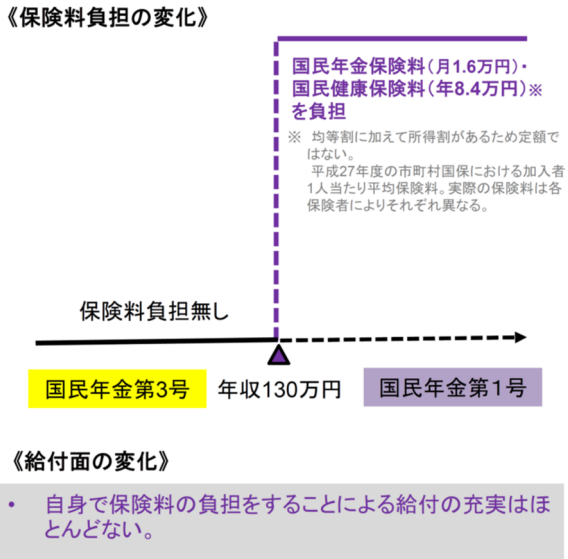
また、第１号被保険者の配偶者には、第３号被保険者のような「被扶養配偶者」の概念はない[27]。したがって、夫が第１号被保険者であれば、その妻はたとえ専業主婦であっても第１号被保険者として年金制度に加入し、本人の保険料の納付に応じて基礎年金の受給権を得る仕組みとなっていることから、第３号被保険者制度は、第１号被保険者との間での不公平が生じているとの見方がある[28]。

第１号被保険者との関係については、年金財政の構造上、第３号被保険者の分の保険料は、あくまで第２号被保険者（厚生年金加入者）が賄っており、第１号被保険者が負担しているわけではないことをもって、第１号被保険者と第３号被保険者との不公平を問題とするのは妥当ではないとする指摘もある[29]。ただし、この点に関しても、共通する基礎年金の部分において、同じ専業主婦でも夫の職業に応じて取扱いが変わるため、不公平感の原因になっていることが指摘されている[30]。

２　就業調整の問題

主に、無業の妻を想定して創設された第３号被保険者制度であるが、Ⅰの２で述べたように、実際には、第３号被保険者の半数以上は、就業者となっている現状がある。就業する第３号被保険者の年収は 130 万円未満であるが、こうした第３号被保険者が就業時間を増やし、年収が 130 万円以上になると、配偶者の扶養から外れ、第１号被保険者として自ら保険料を負担することになる。この場合、給付面での利点はほとんどないにもかかわらず、自ら保険料を新たに負担することとなる（図表５を参照）。

（図表５）第３号被保険者にとっての被扶養者認定基準の意味



（出所）厚生労働省資料

このため、第３号被保険者である短時間労働者には、年収 130 万円の前後で、国民年金等の社会保険料負担[31]を回避するために就業調整を行う誘因が働く。これが、いわゆる「130

26　石崎浩『年金財政はどうなっているか』信山社（2020）170-171 頁

27　鈴江一恵「女性と年金問題に関する一考察―「第１号被保険者」に焦点をあてて―」『高松大学紀要第 51 号』高松大学（2009.2）66 頁

28　鈴江一恵「国民年金第３号被保険者制度の再検討」『京都府立大学学術報告（公共政策）第 10 号』京都府立大学学術報告委員会（2018.　12）107-108 頁

29　堀・前掲注 25　92-93 頁

30　石崎・前掲注 26　11 頁

31　国民年金の保険料のほかに、国民健康保険の保険料負担も生じる。

万円の壁」の問題であり、第３号被保険者の女性の就業を阻害する制度面の壁として知られている[32]。

1990 年代後半以降、男女共同参画社会を目指し女性の就業等のライフスタイル選択に対し中立的な制度構築が求められる中で、第３号被保険者制度が女性の就業に悪影響を与え得ることが明らかになったことで、第３号被保険者制度は「働くことへのペナルティ[33]」、「結婚には優しいが、女性が働くことには冷たい制度[34]」などとも批判されるようになった。

女性の労働参加が相当程度進んだ最近でもなお、就業調整の問題は確認されている。平成 29（2017）年時点の女性非正規雇用者の年収分布と就業調整の実施状況を見ると、年収 50～149 万円の者のうち、４割程度を占める「配偶者のいる女性」が実際に就業調整を行っており、その背景の一つとして 130 万円の壁等の存在があると考えられている[35]。

また、Ⅲの２で述べるように、短時間労働者に対する厚生年金適用の拡大により、週所定労働時間 20 時間以上、月額賃金 8.8 万円以上（年収 106 万円以上）等の要件を満たした短時間労働者は第２号被保険者（厚生年金の被保険者）となる場合もあり、これも第３号被保険者の就業調整の要因になると考えられる。

就業の在り方は、個人や世帯の選好によるところも大きいが、厚生年金の適用事業所に勤め、かつ就業意欲のある者は本来、第２号被保険者となることで、将来的には自身の基礎年金に報酬比例部分を上乗せした給付を受けられるため、就業調整によって厚生年金が十分に適用されないことは、第３号被保険者自身の年金の充実を妨げ、高齢期の生活の質の低下を招くおそれがある[36]。

さらに、就業調整の問題は、短時間労働者の処遇改善や人材育成の障害の一因ともなっているほか、厚生年金保険料を被用者と折半して負担する企業にとっても、事業主負担が生じるフルタイムの正社員より、事業主負担が生じない短時間労働者を多く雇用するインセンティブを生じさせ、労働市場に歪(ゆが)みを与えていることが指摘されてきた[37]。

３　被保険者の捕捉の問題

第３号被保険者制度には、被保険者資格を喪失した者の捕捉についての事務処理上の問題も指摘される。第３号被保険者制度は、保険原理に反しながらも、応能負担という社会保障の原則を重視し、その者自身へ保険料負担を求めることにはなっていない。そのような制度の下で公平性を担保するためには、保険料の納付実態に即した正しい被保険者種別の下で、正しく保険料賦課や年金の支給がなされることが制度運営上の大前提となるとされる[38]。

---

32 松浦民恵「『130 万円の壁』を巡る誤解　2016 年 10 月からの適用要件拡大の意味を正しく理解する」『基礎研 REPORT」』ニッセイ基礎研究所（2016.12）４頁

33 八代尚宏「基礎年金の財源は年金目的消費税で」『週刊社会保障 2528 号』株式会社法研（2009.4）６頁

34 永瀬伸子「論点提示『女性と年金の問題』」（2015.11）日本年金学会ホームページ<https://www.pension-academy.jp/2015sympo/pdf/01_ms_nagase.pdf>（2022.9.8 閲覧）

35 内閣府「令和４年度　年次経済財政報告　―人への投資を原動力とする成長と分配の好循環実現へ―」（令和４年７月）132-135 頁

36 厚生労働省「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ報告書」（平成 19 年３月）3-4 頁<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/03/dl/s0306-10d.pdf>（2022.9.8 閲覧）

37 同上　４頁

38 社会保障審議会第３号被保険者不整合記録問題対策特別部会「社会保障審議会第３号被保険者不整合記録問題対策特別部会報告書」（平成 23 年５月）１頁

第３号被保険者は、配偶者が離職により第２号被保険者の資格を喪失し、第３号被保険者でなくなった場合には、届出を行った上で、第１号被保険者として自身で保険料を納める義務が生じる。

しかしながら、過去にこの必要な届出を行わなかった場合は、実際は第１号被保険者になったにもかかわらず、年金記録上は第３号被保険者のままとされている期間（不整合期間）が生じ得る。不整合期間のうち、過去２年分については追納が可能となっているが、それ以前の時効により保険料が納付できない期間は保険料未納の扱いとなってしまうため、不整合期間が長期間にわたる場合、将来の年金額が減ったり、年金の受給資格期間を満たせなくなったりするおそれがある。

この第３号被保険者の資格喪失の捕捉の難しさは、制度運営上の課題として、第３号被保険者制度の創設当初から指摘されていた[39]。そして、平成 23（2011）年に表面化した「第３号被保険者不整合記録問題」では、資格喪失に伴い適切な届出が行われなかったため、第３号被保険者のままの年金記録を持つ者が厚生労働省のおおよその推計で 97.4 万人に達することが明らかになり[40]、この問題への政府の対応への批判[41]とあいまって、年金制度の公平性に対する信頼は大きく揺らぐこととなった。

この問題については、これまで、第３号被保険者から第１号被保険者への切替えの届出が必要だった者のうち、95％程度が適切に届出を行っていることから、一義的には本人の責任ではあるものの、第３号被保険者制度がある限り、不整合問題は解決し得ないとの指摘もあった[42]。

Ⅲ　第３号被保険者制度の見直しに向けた動向

以上のように、第３号被保険者制度は、様々な論点をはらんでおり、制度創設当時ですら賛否が分かれる状況があった。昭和 60 年改正時、厚生省（当時）には、第３号被保険者制度は現役世代の女性のために必要だが、男女雇用均等の進展[43]によって、将来的には意味のないものになり得るとの認識があり[44]、国民共通の基礎年金を確立するに当たっての当面の対応策として導入された側面がうかがえる。そして、その後の女性の社会進出や伝統的な家庭観の変化を背景に、個人のライフスタイルの選択に中立的な社会制度への変更の必要性についての関心が高まるに従って[45]、第３号被保険者制度についても見直しを求め

39　第102回国会衆議院社会労働委員会議録第16号14頁（昭 60.4.18）多賀谷真稔委員質疑

40　社会保障審議会第３号被保険者不整合記録問題対策特別部会・前掲注 38　２頁

41　この問題の取扱いをめぐって厚生労働省及び日本年金機構は、平成 23（2011）年１月以降、受給権者に対しては既裁定額を減額せず、現役の被保険者に対しては過去の不整合期間について一部期間を除いてそのまま第３号被保険者の期間として扱う、いわゆる「運用３号」の取扱いを行うとしたが、批判を受け、同年３月には運用３号の取扱いを廃止した。

42　塩田咲子「国民年金第３号被保険者制度の廃止について」『地域政策研究第 14 巻第４号』高崎経済大学地域政策学会（2012.3）82 頁

43　昭和 60（1985）年には、「勤労者婦人福祉法」（昭和 47 年法律第 113 号）が「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」として改正された（同法は、平成９（1997）年にも、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」に題名改正されている）。

44　吉原・畑・前掲注 17　578 頁

45　平成 11（1999）年６月に公布、施行された「男女共同参画社会基本法」（平成 11 年法律第 78 号）第４条において、「社会における制度又は慣行が、性別による固定的な役割分担等を反映して、男女の社会における活動の選択に対して中立でない影響を及ぼすことにより、男女共同参画社会の形成を阻害する要因となるおそれがあることにかんがみ、社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするように配慮されなければならない。」とされた。

る声が増えていった。本章では、第３号被保険者制度の見直しの議論の経緯を振り返り、現在における方向性について確認する。

１　「女性と年金検討会」における検討

平成 10（1998）年の厚生省年金審議会「国民年金･厚生年金保険制度改正に関する意見」（平成 10 年 10 月）において、第３号被保険者制度を含む女性と年金の問題が、平成 12（2000）年の年金制度改正後の検討課題とされたことを受け、平成 12 年７月、厚生省に「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会」（以下「女性と年金検討会」という。）が設置され、女性と年金の観点から議論が重ねられた。

同検討会は、17 回の開催を経て翌平成 13（2001）年 12 月に報告書を取りまとめた。この報告書では、第３号被保険者制度の見直しについて、保険料負担の在り方など典型化した６つの案[46]を示すとともに、第３号被保険者制度は我が国の国民年金の基本に関わる大きな問題であり、国民各界各層の間での議論を経て国民的な合意が形成されていく中での改革を期待するとされた[47]。

しかし、その後の厚生労働省社会保障審議会年金部会における議論では、第３号被保険者制度の見直しについて一つの成案を得ることができず、当面の策として、短時間労働者への厚生年金の適用拡大等により、第３号被保険者を縮小していく方針が確認され[48]、平成 16（2004）年改正法[49]の附則において、短時間労働者に対する厚生年金の適用について、５年を目途に検討する旨の検討規定が盛り込まれることとなった。

なお、女性と年金検討会では、離婚時の年金分割も議題となり、これについては、平成 16 年改正法において、第２号被保険者の負担した保険料は、夫婦で共同負担したものであることを基本的認識とする旨が厚生年金保険法（昭和 29 年法律第 115 号）に明記されるとともに[50]、離婚時等において、第３号被保険者の請求によって、第３号被保険者期間に係る配偶者の厚生年金についてその２分の１を分割する制度（３号分割制度）が導入された[51]。

２　短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大

平成 16 年改正時の議論を引き継ぎ、厚生年金の適用拡大に向けた検討を進めるため、平成 18（2006）年 12 月、年金部会の下に「パート労働者の厚生年金適用に関するワーキンググループ」が設置され、具体化に向けた議

46　６つの案の概要は次のとおり。
① 賃金分割を行った上で、第３号被保険者にも分割された賃金に対して定率の保険料負担を求める。
② 第３号被保険者に第１号被保険者と同額の保険料負担を求める。
③ 第２号被保険者に、第１号被保険者の保険料と同額を加算した保険料負担を求める。
④ 第２号被保険者に、定率の保険料を加算した保険料負担を求める。
⑤ 標準報酬上限を引き上げて、高賃金者に保険料の追加負担を求める。
⑥ 第３号被保険者を、育児や介護期間中の被扶養配偶者に限る。

47　「女性のライフスタイルの変化等に対応した年金の在り方に関する検討会報告書～女性自身の貢献がみのる年金制度～」（平成 13 年 12 月）48-53 頁

48　社会保障審議会年金部会「年金制度改正に関する意見」（平成 15 年９月 12 日）27 頁

49　「国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 16 年法律第 104 号）

50　厚生年金保険法第 78 条の 13：被扶養配偶者に対する年金たる保険給付に関しては、第３章に定めるもののほか、被扶養配偶者を有する被保険者が負担した保険料について、当該被扶養配偶者が共同して負担したものであるという基本的認識の下に、この章の定めるところによる。

51　離婚等をした場合に、当事者の合意や裁判所の決定があれば、共働き期間なども含む婚姻期間についての厚生年金の分割を受けることができる制度も導入された（分割割合は婚姻期間中に夫婦として納めた保険料納付記録の合計の２分の１が限度）。

論が進められた。平成 19（2007）年には、従業員 300 人超の企業に使用される短時間労働者で、週所定労働時間 20 時間以上、賃金月額 9.8 万円以上等の要件を満たす場合に厚生年金を新たに適用することを盛り込んだ改正案が国会に提出されたものの、最終的に平成 21（2009）年の衆議院解散によって廃案となった。

その後、政権交代を経て、民主党を中心とする連立政権下において平成 24（2012）年２月 17 日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」では、短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大を進める方針が明記され、同年８月に社会保障・税一体改革関連法として成立した年金制度改革法[52]において、従業員 500 人超の企業に使用される短時間労働者で、週所定労働時間 20 時間以上、賃金月額 8.8 万円以上等の要件を満たす短時間労働者に対する被用者年金の適用拡大が行われ[53]（要件は図表６参照）、平成 28（2016）年 10 月から施行された。

３　厚生年金の適用拡大の更なる進展

平成 27（2015）年１月 21 日に取りまとめられた「社会保障審議会年金部会における議論の整理」では、趨勢（すう）として共働き世帯が増加していること、生産年齢人口が減少する中で必要な労働力を確保する上で女性の就業促進が重要な課題であること等を踏まえると、第３号被保険者を将来的に縮小していく方向性について共有したとする一方で、就業環境やライフコースの多様化に鑑み、第３号被保険者制度を、単に専業主婦（夫）を優遇しているとの捉え方ではなく、様々な属性が混在していることを踏まえた検討が必要であるとの認識も共有したとされた。その上で、こうした状況を踏まえると、まずは、被用者保険の適用拡大を進めつつ、第３号被保険者制度の縮小・見直しに向けたステップを踏んでいくことが必要であるとされた。

平成 28（2016）年の年金制度改正[54]では、従業員 500 人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位での短時間労働者への適用拡大が可能とされ、短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進が図られた。

（図表６）短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大の経緯

	主な改正事項	施行期日
平成 24 年改正	以下の要件全てに該当する短時間労働者への適用拡大 ①週所定労働時間 20 時間以上 ②月額賃金 8.8 万円以上　（年収 106 万円以上） ③勤務期間１年以上 ④学生は適用除外 ⑤従業員 500 人超の企業等	平成 28 年 10 月１日
平成 28 年改正	500 人以下の企業等も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とする	平成 29 年４月１日
令和2年改正	企業規模要件の引下げ（500 人超→100 人超） 勤務期間要件の撤廃（フルタイム等の被保険者と同様の２か月超の要件を適用）	令和４年 10 月１日
	企業規模要件の引下げ（100 人超→50 人超）	令和６年 10 月１日

（出所）厚生労働省資料を基に作成

52　「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 62 号）

53　なお、同改正では社会保険の適用拡大として、厚生年金の適用拡大と連動して健康保険の適用拡大も行われた。

54　「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 114 号）

さらに、令和元（2019）年の「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（令和元年12月17日）においては、おおむね平成27年の「整理」を踏襲する形で更なる適用拡大の促進に向けた議論が行われ[55]、翌令和２（2020）年の年金制度改正[56]において、企業規模要件の段階的な引下げ（500人超→100人超→50人超）等、厚生年金の更なる適用拡大に向けた措置が講じられた（要件は図表６参照）。

なお、同改正の国会審議では、参議院厚生労働委員会の附帯決議に「昭和 61 年の制度創設以降、共働き世帯が著しく増加しているといった時代の変化を踏まえ、国民年金第３号被保険者制度の在り方について検討を進めること」との文章が盛り込まれた。

Ⅳ　今後の方向性についての考察

１　適用拡大の意義と第３号被保険者制度の更なる見直しの是非

1990 年代後半以降、第３号被保険者制度の見直しに向けた議論が様々な観点から続けられてきたが、現在まで制度そのものの廃止や抜本的な改革についての結論は得られていない。その一方で、平成 24（2012）年の年金制度改正以降は、被用者年金の適用拡大を進め、就業する第３号被保険者を第２号被保険者へと移行させることで、第３号被保険者制度を縮小させていく方針が採られている。

本来、被用者は、働き方や企業規模・形態にかかわらず厚生年金の被保険者となり、報酬に比例した保険料負担を行った上で、報酬にかかわらず定額が給付される基礎年金に加え、報酬比例給付による保障を受けるべきとされる[57]。給付は増えず保険料負担が新たに生じる被扶養者認定基準（年収 130 万円）に直面している第３号被保険者にとって適用拡大は、厚生年金に加入することで給付増を享受しつつ、自らの希望する働き方を実現できるようになる意義があるとの指摘もある[58]。このような趣旨から、厚生年金の適用拡大は、第３号被保険者の就業調整の問題への現実的な対応策として評価されよう。

仮に、適用拡大が更に進み、全ての被用者に厚生年金が適用され、被用者が全て第２号被保険者となれば、第３号被保険者の人数が大幅に減少することが見込まれるとともに、被用者の不公平感が一定程度解消されることになるだろう。

ただし、適用拡大によっても第３号被保険者自体は一定数残るため[59]、第３号被保険者制度をめぐる課題が全面的に解決するわけではない。第３号被保険者制度は、保険料を自身では負担しない点で公的年金制度の中では例外的な制度であり、これにメリットを感じ、第３号被保険者となることを選択する者がいる限り、他の被保険者の不公平感の解消や、女性のライフコースに真に中立的な制度への転換は難しいのではないか。

---

55 「第３号被保険者を将来的に縮小していく方向性を共有するとともに、第３号被保険者については単に専業主婦（夫）を優遇しているとの捉え方ではなく、多様な属性を持つ者が混在していることを踏まえた検討が必要であることについても認識を共有した。その上で、まずは、被用者保険の適用拡大を進め、被用者性が高い人については被用者保険を適用していくことを進めつつ、第３号被保険者制度の縮小・見直しに向けたステップを踏んでいくことが必要である」（社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（令和元年 12 月 17 日）15 頁）

56 「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律」（令和２年法律第 40 号）

57 社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（令和元年 12 月 27 日）６頁

58 同上　７頁

59 厚生労働省「令和２年国民年金被保険者実態調査」（令和４年６月）によると、約 1,500 万人の第１号被保険者のうち、約４割が被用者、約３割が無業の者となっている。厚生年金への適用拡大によって、短時間労働者である第１号被保険者が第２号被保険者へ移行すれば、それに伴い、新たに第２号被保険者となった者の無業の配偶者が第３号被保険者となることも想定される。

また、人口減少・少子高齢化の時代、年金制度の支え手が少なくなっていく中で、政策の方向性としては、なるべく多くの現役世代に保険料拠出という形で、制度の支え手に回ってもらうことが重要である。しかし、第３号被保険者は、第１号被保険者と比較し、厚生年金の適用拡大を回避する傾向が強いことが示されており[60]、それは単に、第３号被保険者が第１号被保険者よりも保険料の負担能力に劣るということではなく、保険料を納めることについての意識の問題であろう。

昭和 60 年改正の検討段階においては、「せっかくこれまで多数のサラリーマンの妻が、自分の老後の年金のために自ら保険料を納め、それによって年金に対する自助努力や自己責任の意識が育ってきたのに、いまこれをやめるのは惜しい」という意見があったとされるが[61]、このことは、負担が伴ってこそ、年金制度への理解や共感が深まる面があることを示しているだろう。国民皆年金の理念を持続可能なものとするためには、変化し続ける社会情勢に対応し、年金制度に対する国民の信頼が醸成されるような改革も必要ではないか。この観点から、第３号被保険者制度の更なる見直しの方向性としては、将来的には何らかの形で第３号被保険者本人の負担を求めることも検討していくべきではないかと思われる。

２　第３号被保険者の負担の在り方

第３号被保険者の区分は維持することを前提に、その負担水準の在り方を検討する場合、まずは、基礎年金という受益に着目した負担という考え方から、第３号被保険者にも、第１号被保険者と同様に基礎年金部分の定額負担を求めることが考えられる。しかし、その場合、収入のない配偶者にも保険料負担を求めることになるため、一定程度の未納者が発生するであろうことには留意が必要である[62]。第３号被保険者に負担を求めることで、保険料を負担できないために将来的に無年金・低年金となる者が増える懸念はある。また、そもそも第１号被保険者が定額負担となっているのは、所得の十分な捕捉ができないためのやむを得ない措置であり、社会保障としての年金制度は、所得に応じて負担をし、定額の基礎年金を受給することで、所得の再分配機能を持つことから、本来は、負担能力に応じた所得比例のほうが望ましいという意見がある[63]。

そこで、被用者の保険料負担に係る応能負担の考え方を貫き、第３号被保険者分の保険料を、配偶者である第２号被保険者の厚生年金の保険料に上乗せすることが考えられる。

しかし、仮に、上乗せする第３号被保険者分の保険料を定率負担とする場合、保険料率の設定や配偶者である第２号被保険者の賃金水準によっては、第３号被保険者分の保険料が国民年金保険料よりも高くなる又は低くなる可能性があり、結局第１号被保険者との関係での不公平は残ることになり得る。

また、厚生年金の保険料は労使折半となっているため、第３号被保険者の保険料部分に係る事業主負担の在り方の整理が必要であろう。

60　独立行政法人労働政策研究・研修機構「『社会保険の適用拡大への対応状況等に関する調査』（事業所調査）及び『社会保険の適用拡大に伴う働き方の変化等に関する調査』（短時間労働者調査）結果」12-13 頁<https://www.jil.go.jp/press/documents/20180223.pdf>（2022.9.8 閲覧）

61　吉原・前掲注 18　137 頁

62　実際に、厚生労働省「令和３年度 国民年金の加入・納付状況」（令和４年６月）によると、定額負担となっている第１号被保険者の中には約 106 万人の未納者が存在している。なお、「未納者」とは、過去２年間（24 か月分）の保険料が未納となっている者をいう。

63　駒村康平『年金はどうなる―家族と雇用が変わる時代―』岩波書店（2003）139 頁

以上のように、第３号被保険者分の保険料を追加的に求めることは、必ずしも不公平を解消させることにはならず、現実的な解決案となり得るかという疑問は生じる。

新たな負担が発生しない方法としては、保険料を夫婦共同で負担したとみなす方法が考えられる。現行法においては、既に、第３号被保険者を対象として、離婚時等に、年金を分割できる制度（３号分割制度）が導入されており、その際、被扶養配偶者を有する第２号被保険者の保険料は、被扶養配偶者が共同負担したものと認識する旨の規定が定められている。この共同負担の考え方を更に進め、配偶者である第２号被保険者が納めた保険料の半分をその被扶養配偶者である第３号被保険者が負担したとみなし、その負担に応じた年金額をそれぞれが受給する案(いわゆる「２分２乗方式」）が考えられる。

この２分２乗方式は、平成 13（2001）年の女性と年金検討会報告書に盛り込まれた６案の一つ[64]であり、平成 24（2012）年２月 17 日閣議決定の社会保障・税の一体改革大綱でも触れられた考え方である。

２分２乗方式に立てば、賃金水準が同じ世帯では負担と給付額が同じになるという構造を崩すことなく、第３号被保険者も保険料を負担しているという意識を醸成させることで、片働き世帯と共働き世帯との不公平感を一定程度解消することが期待される。

ただし、この方式では、世帯として新たな負担も追加の給付も生じるわけではないため、結局は第３号被保険者の保険料を第２号被保険者全体で肩代わりするという構造は変わっていないとの指摘がある[65]。

いずれにしろ、第３号被保険者に負担を求める場合は、公的年金制度の理念や考え方についても再考が必要であると思われる。

３　負担の在り方を考えるに当たっての留意事項

第３号被保険者制度の見直しに当たっては、負担水準の在り方のほかに、第３号被保険者全員に保険料の負担を一律に求めるかどうかも論点として考えられる。現状、第３号被保険者制度は、就業意欲はあるが働けない人や子育てに専念したい人など、多様なライフスタイルに対応する役割を持ち[66]、また、一般に、女性は男性と比べて、結婚や育児等のライフイベントによって就業を中断せざるを得ない状況があることを踏まえると[67]、第３号被保険者本人に一律に保険料負担を求めることは、やや性急な議論であるようにも思われる。実際に、女性の就業が増加した現在でも、女性全体の約３割、配偶者ありの女性の約半数が第３号被保険者となっており、第３号被保険者制度は、公的年金制度上の女性の受け皿となっている[68]。

また、依然女性が大多数を占めるものの、近年は、男性の第３号被保険者が増加していることにも注目すべきである。専業主夫世帯の場合、妻が高収入であるという例は今のところ極端に少なく、男性の第３号被保険者がいる世帯全体の年収は必ずしも高くないとさ

---

64 前掲注 46 の案①を参照。

65 中川秀空「年金改革をめぐる論点」『レファレンス　No.739』国立国会図書館（2012.8）22 頁

66 佐川あぐり「第３号被保険者制度は時代に合わない？」（2020.1.6）大和総研ホームページ<https://www.dir.co.jp/report/column/20200106_010380.html>（2022.9.8 閲覧）

67 千保喜久夫「女性と年金」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい（2006）127 頁

68 厚生労働省ホームページ「第 10 回社会保障審議会年金部会（2019 年９月 27 日）参考資料１被用者保険の適用拡大関係資料集」51 頁<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000551469.pdf>（2022.9.8 閲覧）

れることから[69]、夫が被扶養配偶者となっている世帯にとっても、第３号被保険者制度の意義・役割が大きくなっているとも考えられる。

以上を踏まえれば、個人のライフスタイルが多様化した現在、第３号被保険者の中には、専業主婦だけでなく、様々な属性を持った人々が混在するようになっており、負担の在り方やその手法は加入者の属性を慎重に考慮し、検討されなくてはならないだろう。第３号被保険者本人にも負担を求めるに当たっては、第３号被保険者制度のセーフティネットとしての機能を評価しつつ、世帯収入も勘案した上で負担の在り方を検討していく必要があると思われる。

また、我が国の社会保障制度全体で見れば、健康保険制度では、被扶養者本人の保険料負担なしに給付を受けられるため、第３号被保険者制度の在り方を検討する際には、年金・医療を含めた社会保障制度全体における整合性についても検討が必要である。

なお、年金制度の抜本的改革案の一つとして、基礎年金の財政方式を現在の社会保険方式から税方式に切り替える案がしばしば論じられることもある。基礎年金の税方式化は、第３号被保険者制度問題の解消につながると考えられるが、現在の公的年金制度全体に深く関わる議論であるため、紙幅の都合上本稿では扱わないことにしたい。

おわりに

昨年 10 月に発足した岸田内閣では、全世代対応型の持続可能な社会保障制度の構築に向けた検討が行われている。本年５月 17 日に取りまとめられた「全世代型社会保障構築会議議論の中間整理」では、「勤労者皆保険」の実現が打ち出されており、令和６（2024）年以降の厚生年金の更なる適用拡大に向けた今後の議論の行方が注目される。仮に、勤労者皆保険が実現したとしても、第３号被保険者は一定数残ることになることから、その在り方も併せて議論することが望まれる。

第３号被保険者制度は、女性と年金に関する課題であるだけでなく、負担と給付の在り方、社会保障の理念と保険原理の対立の議論を通じて、我が国の公的年金制度全体に関わる問題を提起している。本格的な人口減少・少子高齢社会を迎え、持続可能な社会保障制度の改革が進められる中、第３号被保険者制度の在り方についても、国民的な議論が喚起されることを期待したい。

【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。

・石崎浩『公的年金制度の再構築』信山社（2012）
・笠木映里ほか『社会保障法』有斐閣（2018）
・加茂直樹『現代日本の家族と社会保障』世界思想社（2010）
・倉田賀世「３号被保険者制度廃止・縮小論の再検討」『日本労働研究雑誌　2010 年 12 月号（No.605）』独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）（2010.11）44-53 頁
・堤修三『社会保険の政策原理』国際商業出版（2018）
・西沢和彦『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社（2008）
・堀勝洋『年金制度の再構築』東洋経済新報社（1997）

[69] 高山憲之「男性の第３号が過去 16 年間に 2.8 倍に増加」（2015.4）３頁　高山オンライン<http://takayama-online.net/Japanese/pdf/web/datawatch/201504.pdf>（2022.9.8 閲覧）

・堀勝洋『年金保険法〔第４版〕基本理論と解釈・判例』法律文化社（2017）
・堀江奈保子「働き方に中立な年金制度の構築を―第３号被保険者制度の見直しを巡る注目点―」みずほ総合研究所（2014.5）〈https://www.mizuho-rt.co.jp/publication/mhri/research/pdf/insight/pl140516.pdf〉（2022.8.31 閲覧）
・丸山桂「女性と年金問題の新たな視点―家族ケアへの配慮と適用拡大問題―」『社会保障研究第１巻第２号』国立社会保障・人口問題研究所（2016.9）323-338 頁
・溝上憲文「専業主婦優遇の３号年金はなぜ廃止されないか」PRESIDENT WOMAN Online（2019.11）〈https://president.jp/articles/-/31031〉（2022.8.31 閲覧）

論　文

ＥＢＰＭの現状と課題
―国会はＥＢＰＭにどう向き合っていくべきか―

衆議院調査局首席調査員
國　廣　　勇　人
（国土交通調査室（前決算行政監視調査室））

■要　旨■

ＥＢＰＭについては、政府と研究者間においては、ＥＢＰＭ推進委員会やＥＢＰＭアドバイザリーボードを発足させ、システマティックな議論を展開しており、効果的なＥＢＰＭの在り方についての議論が「緒に就いた段階」から「軌道に乗り出した段階」に進展している。

一方で、昨今の国会においては、本会議や委員会での質疑において、ＥＢＰＭが取り上げられることが多くなっており、その必要性については会派を超えた共通認識になりつつある。この機会に、国会においても、ＥＢＰＭを積極的に監視し、継続的な議論を行う場を設け、必要であれば、より良いものにすべく政府に改善を求める活動を行っていくべきではないか。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　ＥＢＰＭの全体像
Ⅱ　国会のＥＢＰＭへの監視の在り方
おわりに

はじめに

「証拠に基づく政策立案」(Evidence-Based Policy Making 以下「ＥＢＰＭ」という。)は、内閣官房行政改革推進本部事務局（以下「行革事務局」という。）によると、①政策目的を明確化させ、②その目的達成のため本当に効果が上がる政策手段は何かなど、政策手段と目的の論理的なつながりを明確にし、③このつながりの裏付けとなるようなデータ等のエビデンス（根拠）を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組と説明されている[1]。

ＥＢＰＭは、我が国の経済社会構造が急速に変化する中､限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開することを目指すための取組である[2]。

本稿では、まずⅠとしてＥＢＰＭの全体像を概観した後、Ⅱとして、国会のＥＢＰＭへの監視[3]の在り方について検討していきたい。

Ⅰ　ＥＢＰＭの全体像

１　ＥＢＰＭの起源

ＥＢＰＭの起源については､「エビデンスに基づく医療」（ＥＢＭ：Evidence-Based Medicine）と計量経済学に起因する流れの双

[1] 内閣官房行政改革推進本部事務局「ＥＢＰＭの推進について」(2022.6.17) １頁。第２回ＥＢＰＭ推進委員会配付資料

[2] 総務省ＥＢＰＭに関する有識者との意見交換会事務局「ＥＢＰＭ（エビデンスに基づく政策立案）に関する有識者との意見交換会報告（議論の整理と課題等)」(2018.10) １頁

[3] 本稿では、国会は、ＥＢＰＭそのものに「参画 participation 又は関与 involvement」、すなわち政策の立案段階でＥＢＰＭに加わるのではなく、研究者及び政策立案者が提示したＥＢＰＭを「監視 oversight」する必要性を主張する立場から論考を進めていく。将来的には議員立法においても精緻なＥＢＰＭが実装されることが望ましく、この場合は政策立案段階から議員の参画が必要となろう。ただし、この検討は今後の課題とし、まずは「監視」の必要性を説いていきたい。

方があるとされている[4]。本稿では、特に重要な前者について概説しておきたい。これは、患者への医療行為に係る意思決定において、その時点で得られる医療における最善の科学的根拠を利用しようとするものである。

例えば、心筋梗塞後には不整脈が多いと予後が悪いことが分かっていたため、不整脈発生時には、抗不整脈の薬を使用することが通常であった。これに対して1989年にＣＡＳＴ Studyという研究[5]が行われた。これは、本当に抗不整脈の薬を使うことが正しいかどうかを検証するために行われた実験である。その実験は、参加者をランダムに半々に分け、片方のグループには不整脈の薬を、別のグループにはダミーの薬を使い、結果としてどれ位の差がつくかというものであった。その結果、実際効果があると思われていた不整脈の薬を使った参加者の方が、死亡率が３～５％ほど高くなっていた。薬を使った方が悪い結果が出たのである。こうして抗不整脈の薬の使用は逆効果との結論が導かれた。

このように実際にデータを取り、分析をするということによって正しい判断ができる、それが「医療におけるエビデンス」による考え方の基盤となっているのである。

ＥＢＰＭはこうしたＥＢＭ等を政策立案に応用しようとしたものであり、英国では1997年からのブレア政権、米国では2009年からのオバマ政権で本格的に始められ、我が国でも2010 年代からＥＢＰＭの必要性を説く議論が高まってきた。

２　我が国の取組の経緯

(1) 統計改革推進会議と骨太方針

平成29年２月に、政府に「統計改革推進会議[6]」が設置され、５月に「統計改革推進会議最終取りまとめ」が決定された。

本取りまとめでは、「ＥＢＰＭを推進することにより、ユーザー側のニーズを反映した統計等が一層求められ、政策の改善と統計の整備・改善が有機的に進む」として、「ＥＢＰＭと統計の改革は車の両輪」とされた。

また、「経済財政運営と改革の基本方針」(以下「骨太方針」という。) 2017[7]でも、「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてＥＢＰＭの実践を進め」ることとされた。これが我が国の本格的なＥＢＰＭの出発点と言えよう。

(2) ＥＢＰＭ推進委員会等

平成29年７月に「官民データ活用推進戦略会議[8]」の下に、「ＥＢＰＭ推進委員会」が設置され、この場で政府全体としてのＥＢＰＭを推進することとなった。ＥＢＰＭ推進委員会

---

4 関沢洋一「文理(不)融合という観点から見たＥＢＰＭ」『ＲＩＥＴＩ コラム』独立行政法人経済産業研究所(2020.10.30)。また、米国では、1960年代頃から蓄積されてきた政策評価の取組で、今日のＥＢＰＭ推進において重要な「遺産」と言うべきものを残したとする研究もある（杉谷和哉『政策にエビデンスは必要なのか―ＥＢＰＭと政治の間―』ミネルヴァ書房(2022) 13-14頁)。

5 西内啓（株式会社データビークル取締役）へのインタビュー記事「総務省統計局データ・ステート（ＥＢＰＭ入門)」〈https://www.stat.go.jp/dstart/point/lecture/01.html〉(2022.11.25閲覧)

6 平成28年秋、ＧＤＰ統計等の経済統計の見直しを契機として、政府全体におけるＥＢＰＭの定着、国民のニーズへの対応等の観点から、抜本的な統計改革及び一体的な統計システムの整備等を政府が一体となって強力に推進するために必要な検討を行うことを目的として設置された。内閣官房長官を議長とし、関係閣僚及び有識者で構成。

7 直近の骨太方針2022では、①行政事業レビューシートを順次見直し、予算編成プロセスでのプラットフォームとしての活用、②エビデンスによって効果が裏付けられた政策等への予算の重点化、③重要な政策課題に取り組む基金についてＥＢＰＭの手法を前提としたＰＤＣＡの取組の推進等が掲記されている。

8 官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与することを目的とした「官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号)」では、制定時の第20条で、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（ＩＴ総合戦略本部）に、官民データ活用推進戦略会議を置くとする規定があったが、「デジタル社会形成基本法」（令和３年法律第35号）の制定により、ＩＴ総合戦略本部及び官民データ活用推進戦略会議が廃止され、デジタル社会推進会議が設置された。

は、翌８月から議論を重ねてきたが、デジタル庁が令和３年９月に設置されたことに伴い、同委員会は、「デジタル社会推進会議[9]」の下に移行することとなった。

また、平成 30 年度からは、各府省に、組織内におけるＥＢＰＭ推進のモニタリング、指導等の役割を担う「政策立案総括審議官」が置かれ、その取組を主導することとなった。

(3) ＥＢＰＭアドバイザリーボード

この動きと並行して、骨太方針 2020 において、「ＥＢＰＭの仕組みと予算の重点化、複数年にわたる取組等の予算編成との結び付きを強化することにより、ワイズスペンディングを徹底する」ため、「経済財政諮問会議の下、専門家の知見を活用しつつ、ＥＢＰＭの枠組みを強化する」とされた。これを受け、令和２年 10 月から、経済財政諮問会議の下にある経済・財政一体改革推進委員会の下に、有識者から成る「ＥＢＰＭアドバイザリーボード」（以下「アドバイザリーボード」という。）が設置されている。

現在、アドバイザリーボードでは、改革工程表[10]について、ＥＢＰＭの観点から改善点（エビデンスを踏まえた、ＫＰＩ[11]の見直しや、政策目標とＫＰＩの関係の改定など）を指摘し、経済・財政一体改革推進委員会の議論をＥＢＰＭの観点からサポートしている。

このＥＢＰＭ推進委員会とアドバイザリーボードが政府全体のＥＢＰＭの牽引役となっているが、そこでの検討状況は後述する。

このほか、総務省行政評価局は、平成 30 年度より、ＥＢＰＭのリーディングケースの提示を目指し、関係府省及び学識経験者とともに政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究を行っている。令和３年度まで、延べ 11 のテーマを実施している。

３　ＥＢＰＭの手法

(1) ロジックモデル

ロジックモデルとは、「現状と課題」を把握した上で、政策遂行によって課題が解決されるまでの論理的な道筋を示したものであり、ＥＢＰＭを構築する上で重要なものである。

例えば、法務省の「受刑者就労支援体制等の充実」事業では、出所後の社会において安定した社会生活を送ることができず、再犯し矯正施設に戻ってしまうという「現状」があり、在所中における就労支援体制を更に整備・充実させる必要があるとの「課題」の下、図表１のとおり図式化されている。

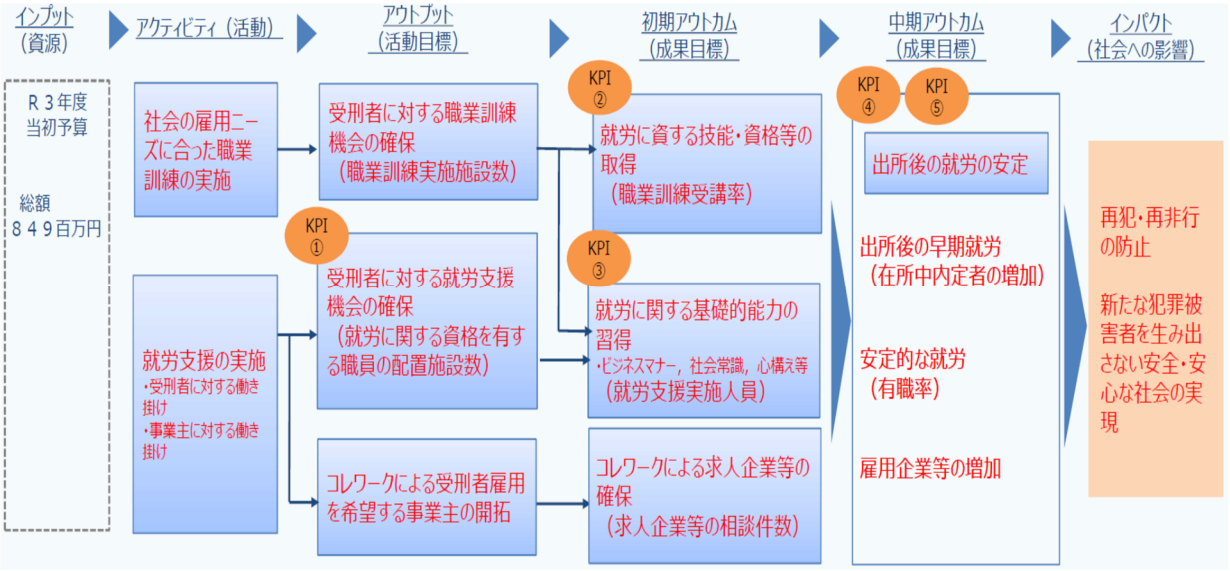
---

[9] デジタル庁設置法（令和３年法律第 36 号）第 14 条第２項において、デジタル庁に、デジタル社会推進会議を置くとされ、同会議は、①デジタル社会の形成のための施策の実施の推進、②デジタル社会の形成のための施策について必要な関係行政機関相互の調整の事務をつかさどるとされている。なお、前掲注８参照。

[10] 骨太方針 2018 に盛り込まれた「新経済・財政再生計画」を着実に実行するため、同計画に掲げられた主要分野ごとの重要課題への対応とＫＰＩ、それぞれの政策目標とのつながりを明示することにより、目指す成果への道筋を示すもの。

[11] Key Performance Indicator の略称。「重要業績評価指標」と訳され、目標達成に向かってプロセスが適切に実行されているかを定量的に評価するための指標。

（図表１）ロジックモデルの例



（出所）法務省矯正局資料

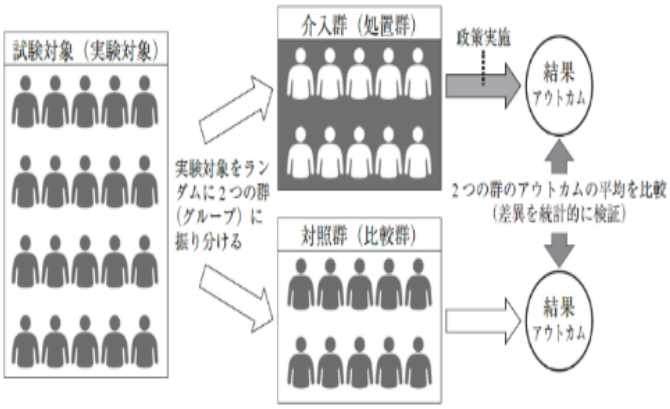
ロジックモデルの作成は、ＥＢＰＭの基本であるが、内閣官房によれば、「各府省において政策立案総括審議官等が中心となって、それぞれの実情に応じ、ロジックモデルの作成、活用を中心としたＥＢＰＭの実践を進めており、事業の性質上なじまないものを除き、作成する意義が大きい新規事業等を中心に取組を進めている」と説明されている[12]。令和３年度においては、予算プロセスにおいて、各府省でロジックモデルを作成、活用した事業は402事業であった[13]。

(2) 具体的な実施方法

ア　ランダム化比較試験（ＲＣＴ）

ロジックモデルにおいて、アウトプットからアウトカムへの因果関係を分析する上で最も信頼が置ける手法は、ランダム化比較試験（ＲＣＴ：Randomized Controlled Trial）とされている。対象者をランダムのグループに分け、政策手段の対象グループ（介入群）と非対象グループ（比較対照群）で比較し、政策効果の分析を行うものである（図表２）。

（図表２）ＲＣＴのイメージ



（出所）ＥＢＰＭの取組と課題「国立国会図書館調査及び立法考査局」（2020.3）

他の条件を排除するため、グループ分けをランダムに行うほか、対象者自身もどちらのグループか分からないようにするなど厳密性の確保のための条件設定が必要とされる。

ＲＣＴの具体的な事例を示す前に、「ナッジ」（nudge）という政策手段を紹介したい。「ナッジ」の直訳は「ひじでそっと押して注意を引くこと」だが、行政では「人々が自分自身にとってより良い選択を自発的に取れるよう

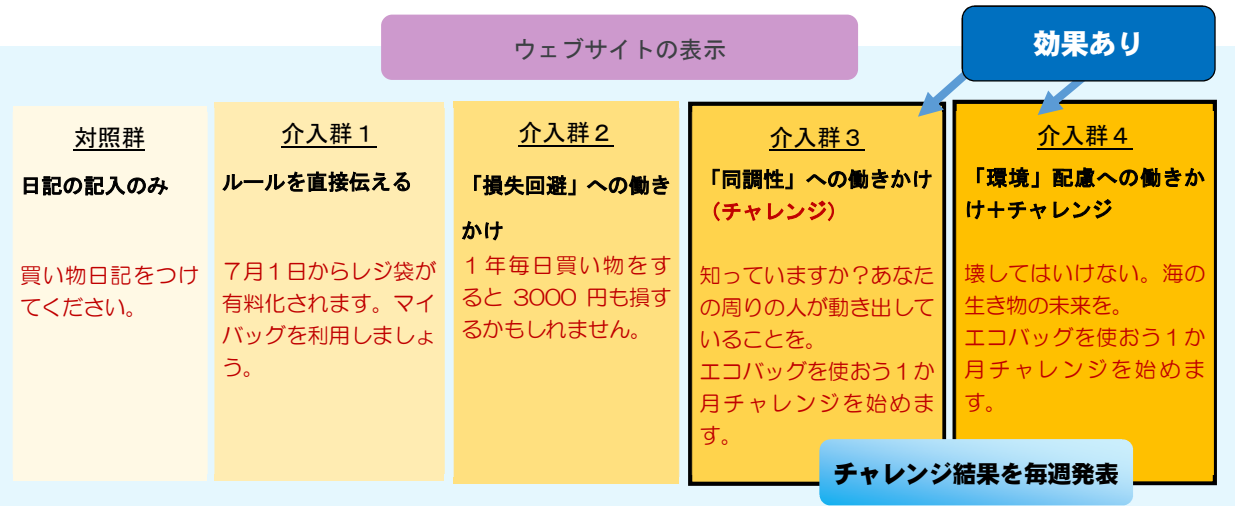
12　第204回国会参議院総務委員会会議録第５号7-8頁（令3.3.22）小森敏也政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁
13　内閣官房行政改革推進本部事務局・前掲注１　５頁

に手助けをする政策手段」とされている。税制や補助金と異なり経済的インセンティブを変化させない政策を意味し、骨太方針 2018 でも「情報発信や選択肢の提示の方法を工夫するもので、政策分野においても応用されている」と言及されている。

ナッジはＥＢＰＭと親和性が高いと言われており、特に、環境省において研究が進められている。本稿では、環境省が中心となって研究した「マイバック利用促進のための広報・普及啓発の取組」を紹介したい[14]。

環境省は、ナッジの取組として、令和２年７月からのレジ袋有料化に合わせて、レジ袋の辞退やマイバッグの利用を促進するため、どのような働きかけが効果的かＲＣＴを利用し実証実験を行った。実験では、モニターを無作為の５群に分け、１か月間、各群に割り当てられたウェブサイト（図表３）を閲覧の上、「買い物日記」を付けてもらうこととした。その結果、介入群３、４の「みんなでチャレンジし、結果をフィードバックする」が最も効果的であることが確認された。本結果は実際に広報や普及啓発の取組に活用されている。

（図表３）マイバック利用促進に関する実証実験のイメージ



（出所）ナッジとＥＢＰＭ～環境省ナッジ事業を題材とした実践から好循環へ～（日本版ナッジ・ユニットＢＥＳＴ（2021.1））の図表を一部簡略化等して作成

ＲＣＴは、このようにナッジ等を利用するなどして因果関係の高い評価が行えるが、実験を行う費用、労力、時間、関係機関の協力が必要であり、コスト負担が大きいという問題や、倫理的な問題（個人が同意なく実験対象となる等）から実施が難しい場合が多い[15]。そこで、既存のデータを、実験を行った結果のように活用して、因果関係を評価する「自然実験」と呼ばれる方法がある。

ＲＣＴは実験によってデータを作るが、自然実験は、何らかの事象によって介入群と対照群が自然に分かれている状況を観測し、そのデータを活用するものである。次に、主な自然実験の事例を２例紹介する。

[14] この他、有効であったナッジのメッセージとして、税の督促において、「期限内に税金を納めていないあなたは少数派」というもの、近隣の電力使用量と自分の使用量を比較したグラフを示したものなどが挙げられる。

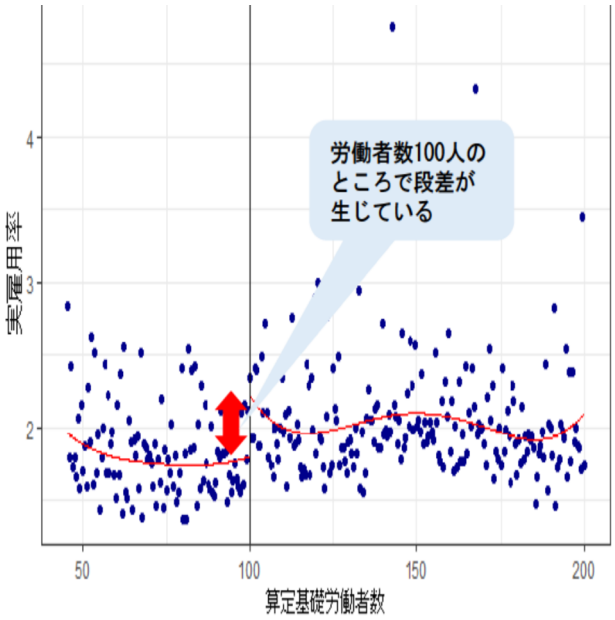
[15] 国立国会図書館調査及び立法考査局編『ＥＢＰＭの取組と課題』国立国会図書館（2020.3）32 頁

イ　回帰不連続デザイン（ＲＤＤ）

ＲＤＤ（Regression Discontinuity Design）は、施策対象者と非対象者が一つの基準（閾値）で決定される場合、閾値前後の者を対象にして比較する手法である。つまり、施策対象者と非対象者が閾値ぎりぎりに位置し、対象者同士の特性が似通っていると考えられるため、右の図表４のような「段差」があれば、施策の効果とみなすことが可能となる。

この例は障害者雇用納付金制度の対象となる労働者 100 人超の企業と制度対象外となる 100 人以下の企業の間で分析（既存のデータを活用）したものである。閾値 100 人で実雇用率に「段差」が生じており、本制度により障害者の雇用が促進されたことが示唆されている。

（図表４）100 人を閾値とした回帰不連続デザイ

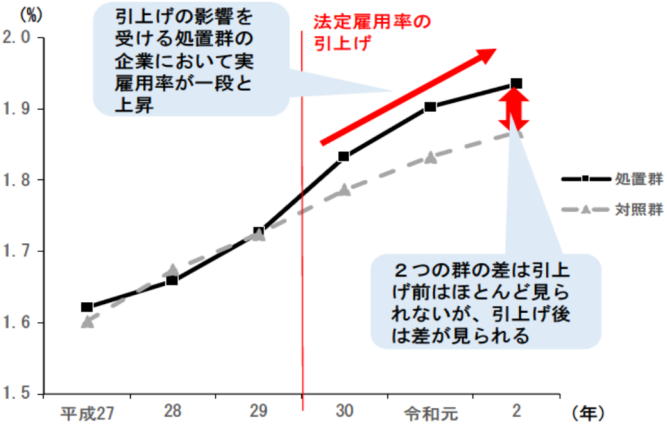


ウ　差の差分析（ＤＩＤ）

ＤＩＤ（Difference-in-Differences）は、施策対象者と非対象者それぞれの施策実施の「前後」のデータを用いて分析するものである。つまり、施策対象者と非対象者のデータが平行に増加している中で、施策対象者に、施策後に更に伸びが見られた場合を分析する。

図表５の例は平成 30 年の障害者法定雇用率の引上げにより、障害者を追加的に雇用する義務が生じた企業とそうでない企業の相違を分析したものである。その結果、引上げ後に障害者を追加的に雇用する義務が生じた企業ほど実雇用率が高まったことが示唆されている。

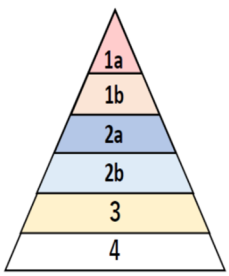
（図表５）法定雇用率引上げによる実雇用率の差の差分析



（出所）図表４及び５ともに「厚生労働省におけるＥＢＰＭの取組について」（2021.11.4）（ＥＢＰＭ推進委員会（第１回）厚生労働省提出資料）

【参考】エビデンスレベル

ＥＢＰＭの信頼度には差がある。ＥＢＰＭにおいて重視される研究方法を類型化して信頼度の目安を作成したものが、エビデンスレベルである（図表６）。



（図表６）エビデンスレベル

レベル	内容
1a	系統的レビュー、ランダム化比較実験のメタアナリシス
1b	ランダム化比較実験（RCT）
2a	差の差分析（DID）、回帰不連続デザイン（RDD）、操作変数法
2b	回帰分析、コーホート分析
3	比較検証、相関研究、記述的な研究調査
4	専門家や実務家の意見（検討委員会による討議パブリックコメント）

（出所）内閣府政策統括官（経済社会システム担当）資料

ＲＣＴは、エビデンスレベルが高いとされ、それを複数集めて検討した系統的レビューが最もレベルが高く、専門家や実務家の意見は低いものとされている。

４　海外や地方公共団体等での取組

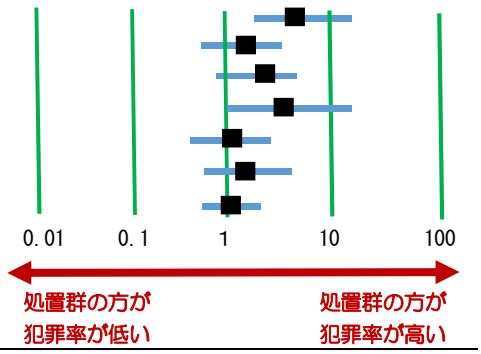
(1) 海外の取組

アドバイザリーボードの第１回会合（令和２年 10 月）では、内閣府から「海外におけるＥＢＰＭの事例とエビデンス集作成について」の資料が提出され、米国と英国の事例が紹介されている。

まず、米国であるが、「非行少年に刑務所を訪問させるというプログラム」の効果が検証された事例が紹介されている（図表７）。刑務所を訪問させれば「このような所には入りたくない」という動機が生まれそうである。ところが、ＲＣＴを行った結果、プログラムに参加した少年の方が、犯罪率が高いという「負の効果」が判明した。その結果、米国の各州がプログラムを見直す契機となったとのことである。

（図表７）非行少年に刑務所に訪問させる更生プログラムの効果検証（米国 負の効果判明）

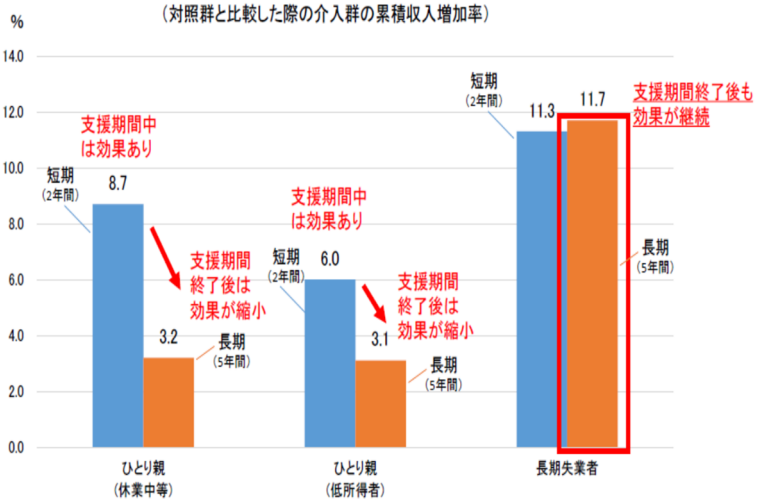
研究者	プログラムが実施された州	グループ化のランダム度（注）
Finckenauer(1982)	ニュージャージー	B
GERP&DC(1979)	イリノイ	B
Lewis(1983)	カリフォルニア	B
Michigan DOC(1967)	ミシガン	A
Orchowsky(1981)	バージニア	B
Vreeland(1981)	テキサス	B
Yarborough(1979)	ミシガン	B



（注）プログラム実施時に被験者を処置群（プログラム受講）と対照群（受講なし）に分ける際の無作為の度合いの評価。実験者が被験者の属性の情報を知ることなく、被験者を分けている場合は評価Ａで「十分」、Ｂは記録がなく「不明」、Ｃは「不十分」を示す。

次に、英国の失業者支援の事例を紹介する。英国では、従来は失業者への経済的支援が中心であったが、就労インセンティブ（奨励金）等の積極的な労働支援が効果的であることを大規模なＲＣＴにより示し、これがその後も継続されることとなった。また、長期失業者への支援は支援期間終了後も効果が持続することも示され、長期失業者への支援に重点が置かれることとなった（図表８）。

（図表８）就業支援プログラムによる効果（英国）



（出所）図表７及び８ともに、「海外におけるＥＢＰＭの事例とエビデンス集作成について」(2020.10.27)（ＥＢＰＭアドバイザリーボード（第１回）内閣府政策統括官（経済社会システム担当）提出資料）

このほか、両国の全体的な取組についてであるが、米国では、2019 年１月に「2018年ＥＢＰＭ基盤法」(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act

of 2018）を制定し、全省庁に対してＥＢＰＭを義務付けているほか、行政管理予算局（ＯＭＢ）[16]から全省庁に対し、具体的な体制整備や手順等を示しながら、予算プロセス等におけるエビデンスの活用を求めるメモランダムを発出する等の取組が行われている[17]。英国では、1999 年から７つのＷＷＣ（What Works Centre）（政府から独立した組織）を設立し、「最も有効な施策・取組は何か」についての科学的なエビデンスを基に政策や事業を決定し、効果のある施策や取組の効率的な展開を促進している[18]。

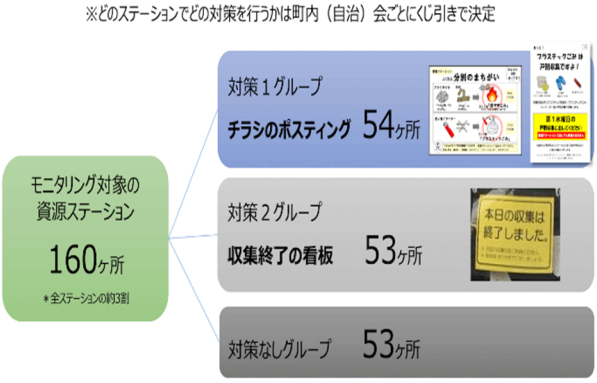
(2) 地方公共団体の取組

ＥＢＰＭの成功事例としてよく取り上げられる神奈川県葉山町の例を紹介したい。

葉山町では、適切な利用がなされていないごみ資源ステーションが存在し、効果的な対策が見出せずにいた。そこで、町内会と協働し、町内の約３分の１に当たる 160 のステーションを約３週間かけて、どのようなごみがどのような時にどれだけ取り残されているかをモニタリングし、データ化した。分析前は、「不法投棄が主な原因ではないか」と想定されていたが、分析結果は、「収集後の後出し」や「単純な分別間違いや排出場所の間違い」が大半であったことが判明した。そこで、「チラシのポスティング」「『収集終了』看板の設置」を新たな対策として行い、対策の効果検証としてＲＣＴを行った（図表９）。

その結果、チラシのポスティングは、分別間違いを７～８割削減することができたものの、効果の持続性が低く、「収集終了」看板の設置は、放置ごみ発生率の 15%削減につながり、効果の持続性も確認できたとのことである。

（図表９）葉山町の実施したＲＣＴ



（出所）総務省データ・ステート「葉山町きれいな資源ステーション協働プロジェクト」

(3) 研究機関の取組

独立行政法人経済産業研究所（ＲＩＥＴＩ）は、従前からＥＢＰＭの研究に熱心に取り組んでおり[19]、令和４年４月には「ＲＩＥＴＩＥＢＰＭセンター」を創設した。同センターは、内外の研究者や政策当局と連携し、①これまで進めてきたデータに基づく事後検証型の政策評価に加え、②グリーン化のように、今後官民連携で実施する大規模プロジェクト等の経済効果の事前評価や、③このために必要なデータ・デザイン等の基本構想を提示することとしている。これを通じ、ＥＢＰＭの進化を図るとともに、経済政策、産業政策の高度化へ向けた提言を行う政策研究機関として中核的な役割を担うことを目指すと

16 Office of Management and Budget。連邦政府予算の作成と管理、財政政策の立案、連邦政府諸機関の予算遂行上の調整等で大統領を補佐し、連邦議会の法案について、大統領及び各省庁に、予算に関する助言や勧告を行う。

17 内閣府政策立案総括審議官「米国のＥＢＰＭの取組について」（2020.3.23）経済・財政一体改革推進委員会（第 31 回）配付資料

18 小林庸平「イギリスの独立機関によるＥＢＰＭ」『ＲＩＥＴＩ・ＥＢＰＭシンポジウムでの講演資料』（2017.12.19）

19 研究所の「エビデンスに基づく」と銘打った研究プロジェクトが始まったのは、社会保障政策に関する研究（市村英彦フェロー、2006 年度～）、開発援助に関する一連の研究（澤田康幸フェロー、2006 年度～）の頃からである。

している。

東京大学においても、平成 29 年に大学院経済学研究科の下に、政策評価研究教育センターを設置している。政府側からの要請への対応も含め、より幅広い観点から政策全般に関わっていくとしている[20]。

５　ＥＢＰＭを取り巻く課題

(1) ＥＢＰＭとアジャイル型政策形成

令和４年５月には、ＥＢＰＭにとって、画期的な提言が出されている。

政府は、現在では、デジタル技術の急速な進展やコロナ禍に見られるように、行政を取り巻く環境は刻々と変化しており、複雑かつ困難な様々な課題に機動的に対応する必要が生じているとし、令和４年１月、行政改革推進会議の下に「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」（以下「アジャイルWG」という。）を設置し、同グループは、５月に提言を出した。

「アジャイル」とは「迅速・機敏」という意味であるが、「スピーディーに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく」と訳されている。提言では、我が国の行政には、従来、行政は間違いを犯してはならない、現行の制度や政策は間違っていないと考える、いわゆる「無謬（むびゅう）性神話」が存在すると指摘されてきたが、行政の職員がこのような無謬性にとらわれていると、解決すべき課題があるとしても、政策効果のエビデンスが揃っていなければ、新たな政策にチャレンジしないなどといった消極的な姿勢に陥り、問題を先送りすることにつながり、結果として、現在や将来の国民に不利益をもたらすことになりかねないと指摘している。

その上で、「無謬性神話」から脱却し、複雑かつ困難な社会課題に適時的確に対応できる、より機動的で柔軟な行政への転換を目指すべきとしている。その手段として、一時点での評価・分析にとどまるスタティック（静的）なＥＢＰＭだけではなく、状況の変化に応じて政策を見直し・実行するダイナミック（動的）[21]なＥＢＰＭを実践すること等が必要としている。

本提言では、多岐にわたりＥＢＰＭの強化に言及している[22]が、特に注目すべき点としては、次の事項等を政府に求めていることである。

---

[20] 行政と学会との役割分担について、2018 年当時のセンター長である市村英彦東京大学大学院経済学研究所教授によれば、行政は、既存のデータ、できるだけ評価・分析に活用し得るデータを整理し、まとめた上で提供することが重要。その上で、学界側が評価に耐え得る頑健な分析を行うという役割分担が考えられる。そうして得られた分析結果について、役所は、政策決定者に対し、施策の実施に伴われる良い面、懸念点等も含め、わかりやすく、きちんと伝えることが必要。学者は、専門的な観点から詳細について分析を進めるわけだが、そうした際に用いられる、分析結果を正しく理解する上での仮定や前提条件等について、役所にも正しく認識してもらい、そうした点も含め、政策の策定に向けた議論の材料として提供していく、いわば分析と政策の橋渡しを行うといった点が非常に重要な役割と考えている、とした趣旨の提言を行っている。「内閣府政策分析インタビュー　ＥＢＰＭの推進に向けて―実証結果に基づく政策形成の重要性―」〈https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/seisaku_interview/interview2018_20.html〉（下線は筆者）（2022.11.25 閲覧）

[21] 「ダイナミック」の具体的な意味については明らかではないが、第４回の会議（2022.4.25）で、委員が「今年正しい政策が来年正しいか分からないということと、去年間違っていたと言われた政策が今年正しいかもしれないということなのかと思う。つまり、政策を通じて役所が現実を理解するというか、学習する組織になるということでもあるのかなと思う」と発言している。

[22] 同提言では、「データのみによって自動的に政策立案が行われるわけではなく、どのようなデータを選択し、それらをどのように解釈するか、そしてデータにはない定性的な要素を加味して行われるのが現実の政策立案、政策決定であることを忘れてはならない。機動的で柔軟な政策形成・評価を行う上で、定量的なデータの利活用が重要であることは繰り返すまでもないが、「アジャイル型政策形成・評価」がＥＢＰＭから派生したデータ主導型の政策形成・評価と狭く捉えられることは本意ではない。行政の職員においては、本提言の内容を踏まえ、また、これのみに限定にせず、行政の無謬性にとらわれることなく、様々な社会課題に適時的確に対応し、解決するための改革・実践を着実に積み重ねていくことを強く期待する」としていることも注目すべき点である。

ア　政策立案・実施に投入するリソースの確保、行政事業レビューの意思決定プロセスへの活用

①政策形成・評価に関連するＥＢＰＭ、政策評価制度、行政事業レビューの重複感や負担感の指摘、②評価関連作業は意思決定プロセスにおいて活用されることが重要、③行政事業レビューをプラットフォームとし、意思決定過程におけるＥＢＰＭ的観点の導入につなげることが有効、との課題認識から、①評価関連作業の一体化に向けた検討、②行政事業レビューシートの見直し、③予算編成プロセスでの行政事業レビューシートの活用を進めるべきとしている。

イ　ＥＢＰＭ補佐官派遣制度（仮称）の創設、伴走支援型政策ネットワークの構築等[23]

ＥＢＰＭ推進に当たり、データ分析能力を含む専門性を有する職員が不足している等の課題認識から、①希望する府省に専門家を派遣し、助言等を行うＥＢＰＭ補佐官派遣制度（仮称）の創設、②各府省の政策立案をサポートする官民ネットワーク「伴走支援型政策ネットワーク」の構築、③ＥＢＰＭの基本的な考え方、機動的で柔軟な政策形成・評価の実践を普及させるためのガイドブックの作成を行うべきとしている[24]。

(2) ＥＢＰＭ推進委員会の動向

ＥＢＰＭ推進委員会（第２回）（令和４年６月）では、「ＥＢＰＭの今後の進め方」が説明されており、アジャイルWGの提言で示された府省庁に対する支援のうち、ＥＢＰＭ補佐官派遣制度（仮称）、伴走支援型政策ネットワーク等について、行革事務局の検討状況等を共有し、ブラッシュアップを行うとしている。

その上で、「政府全体で見ると、ＥＢＰＭ推進の取組は一部の政策に限られる上、その内容はロジックモデル作成にとどまるなど、実際の政策の質の向上を通じた政策効果を上げることの追求は限定的」との問題意識の下、同委員会の役割を、従来のような情報共有にとどまらず、一府省では解決困難なＥＢＰＭ推進上の課題の解決や、各府省の政策プロセスにおける個別の取組に係るボトルネックの解消に向けた支援等、課題解決志向型にまで広げることとしている。

同委員会では、有識者から、①できる範囲や良い結果が出せそうな範囲で評価を終わらせるのではなく、効果が出ずとも実施したいものを推進していく必要性、②各府省がＥＢＰＭを実施したくなる仕組み（需要喚起）の導入の必要性、③世論喚起のため国民とのコミュニケーションを十分に行うことの重要性等が指摘されている。

(3) アドバイザリーボードでの議論

アドバイザリーボードは、令和２年 10 月 27 日から４年 11 月７日までの間、８回会議が開催されているが、当初から見られる主張は、事後的に都合のいいデータを集めてきて評価に使う発想ではなく、事前の政策立案段階から専門家を入れてエビデンスを集め[25]、ＥＢＰＭを構築すべきとしていることである。このほか、データのオープン化、ＥＢＰ

---

23 ＥＢＰＭ補佐官派遣制度及び伴走型支援ネットワークは、令和４年７月 29 日に発足した。

24 ガイドブックは、令和４年 11 月７日に内閣官房行政改革推進本部事務局から「Ver.1.0」が発行されている。なお、本文で言及した事項のほか、各府省の担当者や有識者等が協働し、必要に応じ政策実施に当たる地方自治体等も含めながら、より機動的で柔軟な見直しを行える形での政策設計等を支援する政策設計ラボ（仮称）、機動的で柔軟な見直しを可能とする政策設計を行った場合など、望ましい政策形成・評価の取組を実践した組織や担当職員を積極的に評価し、表彰する政策形成アワード（仮称）の創設も提言しており、いずれもＥＢＰＭの強化を企図したものである。（政策設計ラボは令和４年７月 29 日に発足）

25 こうした主張は、国会の質疑でも見られる。第 208 回国会参議院内閣委員会会議録第２号 25-26 頁（令 4.3.8）高瀬弘美君（公明）質疑

Mの波及効果[26]等が議論されている。

令和４年に入ってからは、体系的に住民の満足度への効果が把握できるような仕組みの構築、経済成長等長期的な成果を視野に入れる必要性、若手研究者を長期的なスパンで育成する必要性等の意見が挙げられている。

(4) 行政事業レビューでの議論

令和４年11月８日から10日にかけて開催された秋のレビュー[27]では、ＥＢＰＭの手法を各府省庁に幅広く普及させていく「起点」としての議論を行うこととし、ＥＢＰＭの手法を全事業（5,000事業）に波及させ、底上げを図ることを目指すとともに、個別事業の要否ではなく、ＥＢＰＭの手法の実践に向けた改善策を中心に議論を行うとの方針の下で実施された。実施後、行革事務局から、今後の行政事業レビューの改善についての問題意識が示されている[28]。

(5) 我が国のＥＢＰＭの取組のまとめ

これまで見てきたとおり、政府と研究者間では、ＥＢＰＭ推進委員会やアドバイザリーボード等において、ＥＢＰＭについてシステマティックに議論を進めており、筆者は、「緒に就いた段階」から「軌道に乗り出した段階」に進んでいると見ている。さらに、人材の効果的な育成等といった有識者の建設的な意見も着実に組み入れていけば、我が国もＥＢＰＭ先進国の一員となってこよう。

ただし、根拠となる統計に関しては、改善の余地があるのみならず、その活用方法（民間データの行政での活用と民間への行政データの提供等）の研究も過渡期にある。加えて、コロナ対策のようにリアルタイムでデータを取得しなければならないという新たな難題にも直面している。政府は、「統計等データの提供等の判断のためのガイドライン」（平成30年４月）に基づき、①研究者等からの統計等データの提供要請等の受付、②定期的なユーザーからの要望・提案の募集を推進している。こうした取組により統計の精度が一層改善されることに期待したい。発足して間もないデジタル庁も、デジタル社会形成の司令塔としての役割を十分認識しつつ、統計の利活用の推進に貢献すべきであろう[29]。

なお、海外事例や地方公共団体の事例を紹介したが、これらは、十分に参考となる反面、海外とは組織文化や政治力学が大きく異なるため、我が国に導入できるかどうかは十分留意する必要があるが、海外のエビデンスを参考に小規模に国内で実証していくことも考えられよう。また、地方公共団体のＥＢＰＭについては、各地域の異なる特性、慣習等

---

[26] 波及効果とは、ＥＢＰＭの推進によって公的統計自体に磨きがかかることのほか、ＥＢＰＭが直接目的とすること以外の効果（例えばスポーツ振興が目的とした施策ではあるが、町の活性化も期待されている等）の測定をいかに測るかというように、多義の意味で使用されている。

[27] 各府省が最終公表した行政事業レビューシートを基に、内閣官房行政改革推進本部事務局で点検の内容、結果の妥当性を精査した後、更なる見直しの余地がある事業を対象として、有識者による公開検証を実施する会議

[28] 学術的なスタティックなＥＢＰＭではなく、各省の全事業約5,000事業については、まずは政策実現経路のつながり、適切な初期アウトカム・指標の設定など、ＥＢＰＭの「基礎レベル」をクリアすることを目指すべきではないか、警備や捜査に関する情報を取り扱う事業などの情報保全を要する事業については、無理に適切ではない定量的な指標を記載するのではなく、どのような仕組みの下で効果検証・改善等を行っているかなどの定性的な説明も許容してもよいのではないか、レビューシート記入が「単に紙を作成する作業」ではなく「作成工程がＥＢＰＭの実践そのもの（意思決定）」となるよう、効果測定・分析・評価・改善に関する記述の充実を図る一方で、全体として「簡素化」を図る視点も重要ではないか、など16項目の問題意識が提示されている。

[29] 川口大司東京大学公共政策大学院教授は、現在のガイドラインでは、研究目的の遂行のための必要最小限の変数のみの提供であり、変数が研究目的のために必要かどうかの判断において、申請者と統計当局の双方のやりとりに時間が費やされるほか、担当者に依存したブレもあり不確実性も大きい、とした上で、米国の労働力調査は、匿名処理が施された調査票情報をインターネットからダウンロードでき、こうした形を理想としつつ、ガイドラインの見直しを早急に行うべきと主張している。『週刊ダイヤモンド　第110巻31号』ダイヤモンド社（2022.8.27）21頁

を考慮すれば、別の地域で同様の効果が得られるとは限らない。

こうしたことを踏まえつつ、着実に実証実験を積み重ね、よりよいＥＢＰＭの知見の蓄積に努めていくことが望まれる。

以上の状況を踏まえ、立法府たる国会がＥＢＰＭにどのように向き合っていくべきか、この後、考察することとしたい。

Ⅱ　国会のＥＢＰＭへの監視の在り方

１　国会の監視の必要性

国会はＥＢＰＭとどのように向き合っていくべきか。結論から言えば、これまで以上に、積極的な監視が必要であると考える。

行政府が政策の効果発現経路を示し、立法府が実際の発現経路の状況を聴取した上、更に効果を上げるための政策手段を議論することが重要であり、これを踏まえて、政策担当者と政策のＥＢＰＭ形成に関与した研究者が相交わって、継続した議論を行っていくことが重要である。以下その理由と監視の方法について述べる。

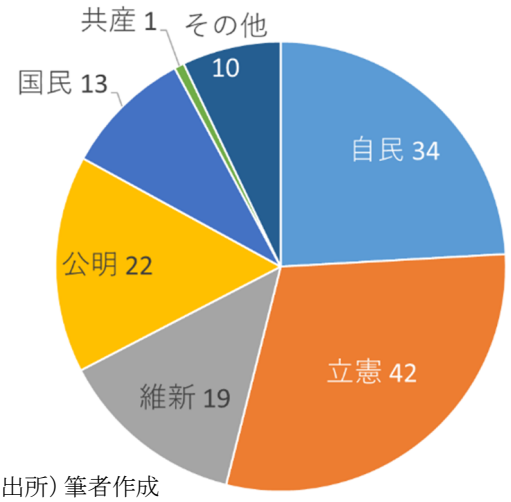
２　各党のＥＢＰＭへの対応

各党の選挙公約（令和３年の衆議院総選挙又は４年の参議院通常選挙）において、明確にＥＢＰＭの推進を明記しているのは、自民[30]、維新、公明の３党[31]である。

一方、その他の各党はＥＢＰＭに関心が薄いのかと問われれば、決してそのようなことはない。国会において、「ＥＢＰＭ」の語を用いて質疑が行われた議論を見ると、平成 28 年 11 月 25 日の衆議院内閣委員会での質疑[32]を始め、延べ議員数で 140 人が取り上げている（令和４年 11 月 25 日現在の国立国会図書館の会議録検索）。これを会派別に示したのが図表 10[33]である。

政権公約に記載していない立憲や国民からの質疑も多く見受けられる。

（図表 10）ＥＢＰＭを取り上げた質疑者（延べ人数）の会派別構成（単位：人）



（出所）筆者作成

30 政党名の略称は、『令和３年 衆議院の動き 第 29 号』（2021）の「会派名の略称」に従って記載している。ただし、「立民」は、2022.8.8 に「立憲」に略称変更をしたため、「立憲」と表記した。以下同じ。<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf/$File/r3ugoki29_03-2_kaihameinoryakusyo.pdf>（2022.11.25 閲覧）

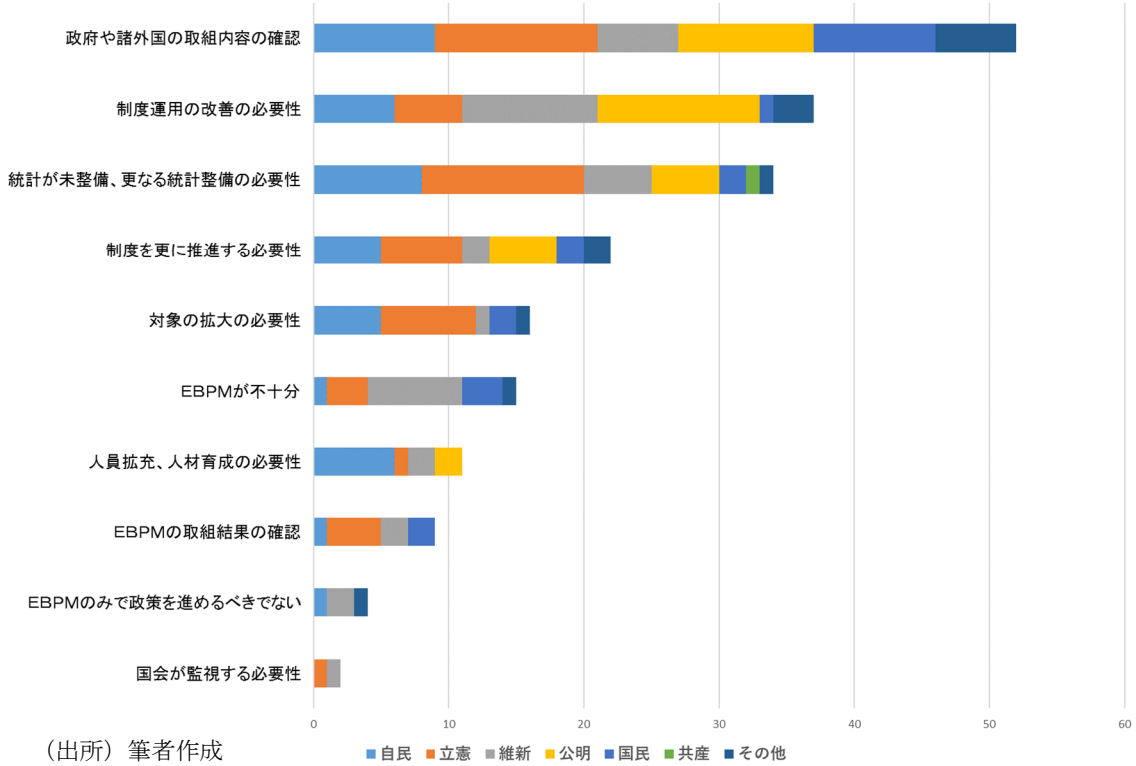
31 自民の「令和３年政策パンフレット」では、「行政事業レビューと政策評価の更なる質の向上及び連携強化を図るとともに、各省庁におけるＥＢＰＭ手法の活用を抜本的に強化します」、維新の「日本維新の会 政策提言 維新八策 2022」では、「政策立案過程におけるＥＢＰＭ（証拠に基づく政策形成）の実施を徹底し、行政活動のＰＤＣＡサイクルを確立するとともに、会計検査院など行政機関外部からの評価と関与をより拡充させます」、公明の「参院選政策集 Manifesto 2022」では、「政策の信頼性を高めるとともに、実施した政策の効果を客観的に推し量るため、ＥＢＰＭ（客観的データ等の証拠に基づく政策立案）の積極的な活用を推進します。あわせて、デジタル時代にふさわしい政策評価制度へ、「政策評価法」の改正も含めて見直しを行うとともに、政策の立案・設計段階から事後検証まで外部の有識者や研究者に一貫して参画して頂くことで因果推論を含めデータの正確な分析・活用のできる体制の確立をめざします」とそれぞれ記載されている。

32 第 192 回国会衆議院内閣委員会議録第７号 4-5 頁（平 28.11.25）ふくだ峰之委員（自民）質疑。なお、「エビデンス・ベースド・ポリシー」という和語であれば、第 164 回国会衆議院厚生労働委員会（平 18.3.15）で山井和則委員（民主（当時））が初めて用いている（会議録第９号 34 頁）。

33 衆議院と参議院では、同一政党であっても会派略称が異なる場合があるが、便宜上、衆議院の略称を用いた。「その他」とは、希望の党、有志の会、無所属。過去に所属した会派と本文執筆時点とは異なる会派の所属となっている議員もいるが、現在の会派の人数として計上している。図表 10 と図表 11 の会派人数が異なっているが、図表 11 では、一人で複数類型の質疑を行っている場合は、類型ごとに複数計上した一方、単なる意見表明の場合は算入しなかったことによる。

また、質疑者ごとの質疑類型を示したものが図表 11 である。

（図表 11）質疑者（延べ人数）の会派ごとの質疑類型（単位：人）



（出所）筆者作成

「統計が未整備、更なる統計整備の必要性」も多いが、これらは、野党が昨今の統計不正問題を追及する際に多く取り上げていることが一因である。ただし、それ以外の類型についても、各会派とも、ほぼ満遍なく質疑している。ＥＢＰＭを国会が監視する必要性については、「２人」と一見少ないが、これは「国会がＥＢＰＭを監視すべき」と直截的に触れている質疑である。これだけ多くの質疑が行われていること自体が、国会の監視が必要といった認識が浸透していると受け取れるのではないか。ましてや、ＥＢＰＭを否定する意見や国会が監視することを否定する意見は全く見受けられない。各党ともに、ＥＢＰＭの必要性と国会で取り上げて議論することの重要性は十分認識しているのではないかと考えられる。

３　国会がＥＢＰＭを監視する意義

国会がＥＢＰＭを積極的に監視していくことにどのような意義があるのであろうか。

国会は言うまでもなく、選挙を通じて当選した民意の集合体（一般意思）である。国会議員が選挙に際して最も重視するのは、有権者との「対話」であることは疑いない。これはＥＢＰＭが標榜する「エピソードからエビデンスへ」の標語に代表されるエピソードの部分である。とすればＥＢＰＭはこれと対峙するようにも思える。

しかし、ＥＢＰＭが排除しようとしているのは、内閣府によればその場限りのエピソードである。個人的判断や好み・感情に影響された結論に基づく意見とする識者[34]もいる。

[34] 山田治徳「ＥＢＰＭ－証拠に基づく政策立案」『自治大学校における研修講義の紹介』（2020.11.14）の研修講義１頁

(1) 識者の見解

識者からは、科学的プロセスを重視するＥＢＰＭであっても、様々な観点で政治との関係の重要性を示唆する意見が見られる。

まず、エピソードの有用性についてである。「エビデンスとエピソードは決して対立する概念ではない。エピソードが私たちの事実認識に与える影響は大きく、民主的な意思決定において最も大切な説得においてエピソードが果たす役割はとても大きいからだ。そのため、(略) 政治家が地元有権者と会いエピソードを拾うことは、これまでと何ら変わることなく重要であり続けるはずだ。ただし、エピソードが潜在的に抱える欠点は、そのエピソードが全体像を代表したものかどうかわからない点であり、これはエビデンスと照らし合わせて検証していくしかない」とした指摘がある[35]。

また、別の識者は、政策において「エピソード」は人々の合意を得るための重要な根拠の一つであって、民主主義社会において欠かすことのできないものであり、政策をめぐるコンテクストの複雑さ、特に政治の要因を踏まえれば、そういった要素を単に排除すればそれで事足りるわけではないのも確かであると指摘している[36]。

次に、異なるベクトルからの視点ではあるが、国会議論へのＥＢＰＭの貢献や役割を示唆する見解がある。

まず、政策の急変防止に係るものである[37]。政策決定の際には、色々な利害関係者がいるので、その人たちがそれなりに納得できる落としどころがある程度決まってしまっているであろうが、利害関係者のバランスが急に崩れて、極端な結論が出てくるようなことを防ぐ必要があり、政策を安定的に継続していく部分も必要である。効果が上がっている政策を急に変えてしまうことも政治主導では起こる可能性があり、ある程度行政の継続性を保つ意味でもＥＢＰＭは大切であり、そうしたプロセスに国会が同じ土俵で議論できればよいとした見解である。

また、質の高いエビデンスの構築のみに拘泥すれば、ＥＢＰＭの専門家に政治が依存したり、政治が専門家を支配したりすることを懸念する見解もある[38]。「政策立案者や市民は、専門知の良し悪しを吟味する能力を持ち合わせていないため、部分的に、政策的意思決定に関わる判断を専門家に委任する必要がある。一方で、民主主義的な代表性を持たない専門家集団や専門組織への意思決定の部分的な移譲は、政治の専門家支配を助長するおそれもある。また、エビデンスの取得自体が、政治戦略や企業の意向と結びつくことも多い」とし、そのため、エビデンスを取り巻く社会・政治的背景を踏まえずに、単に、エビデンス・ヒエラルキーに照らし合わせて質の高いエビデンスが優先されることを求めるならば、それは誤ったエビデンス信仰の現れとした主張である。

---

35 川口大司「質の高いエビデンスを作るインセンティブを」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所 (2021 winter 83) 36 頁。同氏はさらに、「エビデンスという専門知を、ジャーナリストや政治家が拾うエピソードとどのように組み合わせて政策形成をし、予算配分にどのように組み込んでいくのが適切なのか、この大枠部分を検討していくことがＥＢＰＭを推進していくために重要になる。政策提案の根拠にエビデンスを位置付け、得てしてドライになりがちなエビデンスにエピソードを織り交ぜ説得力を上げ、予算獲得を含む政策形成につなげるのがＥＢＰＭだとすると、その推進のためには、エビデンスをその他の判断材料と合わせて政策決定にどのように生かすのかという外枠の整備が重要」と言及している。

36 杉谷・前掲注４　216 頁

37 川口大司「ＲＩＥＴＩ特別オンライン鼎談」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所 (2022 summer 91) 6 頁 (2022)

38 加納寛之・林岳彦・岸本充生「ＥＢＰＭからＥＩＰＭへ―環境政策におけるエビデンスの総合的評価の必要性―」『環境経済・政策研究 Vol.13,No.1』岩波書店 (2020.3) 80 頁

この他にも、政治の場にもＥＢＰＭは必要であり、行政側だけではなく、国会の中にＥＢＰＭを受け止める組織が何らかの形で存在し、政策立案者と決定者というそれぞれの立場が、エビデンスを評価しつつ施策の立案・遂行に努めるということが望まれるとした意見もある[39]。

これら以外にも複数の意見が見られるが、脚注に掲記したので参照されたい[40,41,42,43]。

(2) 筆者の視点

以上、政治とＥＢＰＭの関係を重視した識者の見解を紹介してきたが、筆者は、民主主義におけるＥＢＰＭの真価は、「不適切な政策決定への歯止め」と「国民への正確な情報提供」であると理解している。

ＥＢＰＭとは、継続してデータを採取し、専門家の検証を受け、場合によっては政策のリスクをも提示する高度な客観性を有するものである。ゆえに、これらは、本質的にＥＢＰＭに内在して然るべきものであり、改めて取り上げることに違和感を覚えられるかもしれない。しかし、仮にＥＢＰＭに瑕疵（かし）や過誤があった場合はどうであろうか。

ＥＢＰＭではなく、ＰＢＥＭ[44]という概念がある。これは、立案された政策に合わせて、エビデンスを作り上げてしまうことであり、あからさまなエビデンス捏造（ねつぞう）はもとより、実際には一定方向を示さない結果がある中で立案された政策と整合的な実証結果のみを選択的に引用することなどである。

例えば、ＥＢＰＭは「当該政策に効果がある」ことを示す場合と「当該政策に効果がない」ことを示す場合がある。後者が確認される場合、従来から当該政策によって恩恵を受けていた者が、その廃止を拒み、エビデンスの操作に積極的に関与することによって、真のエビデンスを歪曲させることなどが典型的な例として考えられよう[45]。

こうした不適切な政策や客観的根拠の乏

---

39 大橋弘（東京大学公共政策大学院院長 大学院経済学研究科教授）の発言「内閣府政策分析インタビュー『日本におけるＥＢＰＭへの意識の高まりと、今後の課題』」〈https://210.173.17.229/jp/esri/seisaku_interview/interview2022_35.html〉（2022.11.25 閲覧）

40 大屋雄裕「政策と実践：ＥＢＰＭの限界と可能性」『情報法制研究　第６号』（2019.11）では、ＥＢＰＭによる政策実施が実験的な性格を持つとの前提から、一定の人権に対する制約を含む政策等においては謙抑的であるべきであり、原則として同一の法規制が全国一律に適用されることを前提とする法制度の構築については、本質的に比較対象を用いた統計的手法を本来の形で用いることは困難であり、適切な可能性と限界の範囲でＥＢＰＭを理解することによって、意義ある取組の進展を期待するとしている（10 頁）。

41 矢野寿彦日本経済新聞編集委員は、「コロナ対策のように科学的知見が不完全で、時々刻々と更新される「作動中の科学」では、「専門知」は価値観に左右されやすい。近年、ＥＢＰＭ（根拠に基づく政策立案）が大はやりだ。しかし、不確実性のあるリスク評価において、エビデンス（科学的根拠）というのが実は厄介だ。信ぴょう性には濃淡があり、根拠の「ある」「なし」で片付くものでもない。（略）専門家は選択肢の提示にとどめる。そこから何を選ぶかこそ政治家の責務といえる。科学と政治の役割を明確に分け、危機を乗り越える知の活用術を一層磨く時ではないか」と評している。「コロナ禍巡る専門知の死角」『日本経済新聞』（2022.7.23）

42 大竹文雄大阪大学感染症総合教育研究拠点特任教授は、第 208 回国会衆議院予算委員会公聴会において、政策には複数の目標があることが多く、例えば、新型コロナ感染症対策は、感染抑制と社会経済の両立という二つの政策目標になっているが、両者はトレードオフの関係にある。事前に両者の優先順位が決まっていない場合は、専門家は、トレードオフを明記した複数の政策オプションを示すべきだが、どのオプションを選ぶかは価値観に依存し、それは国民の代表である政治家がすべきこと、とした趣旨の発言を行っている（公聴会議録第１号 26-28 頁（令 4.2.15））。

43 山本清鎌倉女子大学教授は、ＥＢＰＭは問題の構造や目標が明確な状態ならば効果的だが、急激な人口減少社会への対応、財政再建、自然災害といった現下の課題は政策の科学化や分析高度化だけでは解決しないとし、総合的な対処が必要としている。「実証に基づく政策立案の課題 分析と合意形成の統合を」『日本経済新聞』（2019.10.23）

44 Policy Based Evidence Making の略称。英国下院の委員会報告書でも用いられている表現である。ＥＢＰＭがＰＢＥＭにならないよう戒める意味で使用されることが多い。本文の定義は脚注 47 に記した山口一男氏の記述を参考。

45 関沢洋一「ＥＢＰＭがハイジャックされないために」『ＲＩＥＴＩ 新春特別コラム』独立行政法人経済産業研究所（2018.12）では、こうした事態を防ぐために、いくつかの提言をしているが、「満場一致にならないようなメンバー構成で中立的にエビデンスを検証するメカニズムの創出」を挙げている。こうした役割を担う組織の創出が望まれるが、国会は最後の砦になるのではなかろうか。

しい政策が図らずも推進され、事後に（又は議論中に）これらが発覚した場合、政策自体の信頼を失墜させるのみならず、国会も大きく混乱し[46]、更には国民との正確な事実の共有が不可欠である民主主義の本旨を毀損することにもなりかねない[47]。ＥＢＰＭの構造自体が政策の正当性を内包した外装を呈しているがゆえに、その内容が真実と乖離（かい）していた場合、その影響は極めて甚大となろう。こうしたことは決して許容されない。

このため、政府は、国会に対し、ＥＢＰＭに基づく政策については、予め、その背景、証拠収集の方法、因果推論等について、十分に説明責任を果たす必要があると考える。そして、各議員は、聴取した政府の説明を自らの知見や経験等と照合し、第三者的観点から、その正当性の判断を慎重に検討する。その上で、説明に納得がいかなければ、当該政策に異議を呈し再考を促す。このような監視活動をＥＢＰＭに介在させることは非常に有益であると考えられ、今後の国会の重要なタスクの一つに成り得るのではなかろうか。

筆者は、ＥＢＰＭとは、その形成過程が適切かどうか、民主的プロセスに熟考を促す作用を併せ持つべきものと考える。

４　監視を行う上でのスタンドポイント

では、どのようなスタンスで監視の議論を行っていくことが望ましいのであろうか。

近年の我が国のイデオロギー対立は、与党と主要野党ではそれほど大きくないとされ[48]、特に、令和３年 10 月に発足した岸田文雄政権では、成長と分配の好循環による「新しい資本主義」を目指すとしており、各党間の目指す国家像はこれまで以上に接近しているように思える。

その一方で、各党の国家像に到達するまでの政策手段は大きく異なる。経済対策（特に令和４年に顕在化した物価高対策）については消費税減税、社会保障についてはベーシックインカム、エネルギー施策については原子力発電が主な対立軸となっている。

こうした政策手段の意見対立が大きいものについては、自然と激論が展開されてくるであろうし、そうなって然るべきである[49]。

ただし、第 208 回国会に提出された内閣提出法律案 61 件中、26 件が全会一致で成立している。意見対立のない政策も相当あるのである。そうした中で、現代では、スマートシティやＧＩＧＡスクールなど、主要政党に大きな反対はないものの、その実施には、多面的な要素を十分咀嚼（そしゃく）した上で方向性を定めなければならない政策が多くある。政策自体が高難度化しているのである。これらの政策のＥＢＰＭについては、政府や研究者において着実に研究が深化、進展しつつある。

したがって、国会においては、ＥＢＰＭに基づく現代的で高難度な政策については、その構造、効果、費用等に関し、落ち着いた環境の下、政府や研究者との間で、一定の時間をかけて、実務的かつ科学的な討議を積み重ねていくことが必要なのではなかろうか。

---

[46] ＥＢＰＭではないが、統計等に関する不適切な事案としては、繊維流通統計調査の不適切処理（2016 年）裁量労働制データの不適切な比較（2018 年）、外国人技能実習生の失踪動機の集計ミス（2018 年）、毎月勤労統計調査を巡る不適切な処理（2018 年）、建設工事受注動態統計調査における二重計上問題（2021 年）等があり、国会で大きく取り上げられた。

[47] 山口一男「ＰＢＥＭを排し、ＥＢＰＭを促進すべきである」『ＲＩＥＴＩ 新春特別コラム：2019 年の日本経済を読む』独立行政法人経済産業研究所（2019.1.7）では、専ら行政側の対応に関しての論調であるが、同趣旨の主張をされている。

[48] 竹中佳彦「国会議員の政策争点態度とイデオロギー」『公共政策研究　第９号』日本公共政策学会(2010.2)（35 頁）でも政党間のイデオロギー対立が大きくないことに言及している。

[49] 向大野新治『議会学』吉田書店（2018）では、会議体一般の傾向として、対立の激しい重要な問題は、自由闊達に議論しても、最適な結論が迅速に出てくることはほとんどない。それぞれの政党の主張が対立し、戦っていく。こうした権力闘争こそが議会を動かす原動力であり、こうした権能とは無縁の議会は活力もなく、存在感も発揮できていない旨の主張がなされている（32,37-38 頁）。

とりわけ新制度を導入しようとする場合には、「意図せざる結果」を招くことがあるとの指摘[50]がある。新制度によって新たなコストが生じることとなった人たちが、そのコストを回避しようとすることで、負の結果が生まれてしまうという主張である。こうした事態は可能な限り未然に防ぐことが望まれる。

以上から、ＥＢＰＭの監視の進め方としては、十分なデータの講究の下、将来を見据えた冷静な視点からの質疑応答がふさわしいと考える。

５　具体的な監視の手法

国会の監視の手法は、二通り考えられる。

第一には、ＥＢＰＭの「質の向上」に貢献することである。行政が提示するＥＢＰＭに欠陥や疎漏がないか見抜くとともに、更なる改善を指摘することである。「筆者の視点」でも強調したが、これは非常に重要な役割である。ただし、欠陥の看破や品質改善を完璧に行うためには、国会においてデータアナリスト等の専門家の養成、各研究機関との連携、独立財政推計機関の設置[51]等が必要となってこよう。これらは早急には実現できない。

しかしながら、諸外国、特に米英では、精緻なＥＢＰＭ研究が多くある。信憑性が疑われるものもあろうが、鑑識眼が養えれば（これには国立国会図書館や衆議院、参議院の調査室の力量も問われるところであるが）、外国の研究と我が国のＥＢＰＭとの比較を質すことが可能となる。著しいギャップがあれば、その理由を追及する必要もあろう。このような質疑が展開されれば、政府においても緊張感を持って政策提案を行うようになるのではないか。こうしたことができれば、まずは成果の一歩と考えるべきではないか。

第二としては、政府のＥＢＰＭの「目的」が民意に沿っているかを精察することである[52,53]。国会としては、まずはこちらの手法の方が取り組みやすいのではなかろうか。先に述べたとおり、政策手段の決定には、民意の反映の評価も必要であり、政府の提示するＥ

---

[50] 山口一男ＲＩＥＴＩ客員研究員は、シンポジウムにおいて、例として、1980～2000 年代の公立初等・中等教育における「ゆとり教育」の実施では、子どもの学力向上に多くの親が不安を持ち、学習塾の利用や私立中学への進学率を増大させることとなった結果、教育に係る費用はますます高騰し、教育機会に対し貧富の差による不平等が生じたこと等を挙げている。新制度による新たなコストの回避が別手段でできるか否かは、その人の資産にも依存するので、新制度はかえって社会的機会の不平等を生みやすい。不確定性がある状況では、人々の行動原理を把握する必要があり、合理的期待を形成できるかが問題である。また、合理的機会の形成の有無に関して、米国の計量経済学者のマンスキらが「主観的確率」を計測する方法を発達させ、この方法は政策が意図せざる結果を生む可能性についても有用な実証的根拠を与える。これらの事例からも、エビデンスなしに、オピニオンだけで政策立案をすることは危険であることが分かる。政策の実施前には、きちんとした検証が欠かせない、とした趣旨の発言をしている（「ＲＩＥＴＩ　ＥＢＰＭシンポジウム」『RIETI Highlight』独立行政法人経済産業研究所（2019 spring 74）10 頁）。

[51] 超党派で「独立財政推計機関」を設置しようとの動きもある。「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）

[52] ＥＢＰＭについて議員と研究者とで効果的な議論が成立している場面がある。東京大学大学院経済学研究科教授の川口大司公述人が、ＥＢＰＭを用いた研究の結果、コロナ禍での金融支援策について、元々経営が健全でなかった企業ほど支援策を受ける可能性が高かったことが示されたこと、約２割の貸出しは、東京商工リサーチが要警戒だと言っているような企業に貸し付けられていることを説明している。金融支援が非効率な企業を永続させているという課題の指摘である。これに対し、北神圭朗委員（有志）は、当然、コロナという外的な要因で最初に厳しくなるのは普段から不健全なところだと思うので、ある意味では当たり前の結果である。２割はむしろ少ない、それなりに評価してもいいのでは、との質疑を行っている。これに対し、公述人が更なるＥＢＰＭの研究成果を示し、質疑者も更なる提案を行っている。第 208 回国会衆議院予算委員会公聴会議録第１号 20-21 頁（令 4.2.15）

[53] 興味深い質疑として、梅村みずほ委員（維新）が、東京電力福島第一原子力発電所のＡＬＰＳ処理水について取り上げた質疑が挙げられる。風評被害の観点から、汚染水を福島県から海洋放出せず、敷地外に持ち出して放出すべきとして、「ＥＢＰＭ、大変重要だと思っております。科学的根拠に基づいて政策は決定されるべきです。けれども、渋沢栄一の「論語と算盤」（中略）で言えば、ＥＢＰＭの部分は言わばそろばんの部分だと私たちは思っております。この処理水の問題というのは論語の部分の必要性もある」との発言を行っている。これに対し、石井経済産業副大臣及び西銘復興大臣が敷地外移転は現実的な対応策ではない、風評被害対策にはしっかり取り組む旨の答弁を行っている。第 208 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第３号 12-13 頁（令 4.3.15）

ＢＰＭと各議員が有権者から聴取した意見等とを比較考量しつつ、丁寧な分析を行っていくことが重要である。

ＥＢＰＭの質の向上と民意反映の評価、これらはいずれも重要な手法であるが、どちらに重点を置くかによって、国会から政府に対するアプローチは異なる。前者は、ＥＢＰＭのリバイスを求めることとなる一方、後者は、ＥＢＰＭ自体の抜本的な再構築を求めることとなろう。

６　監視の場と進め方

国会のＥＢＰＭへの監視は、法案審査や国政調査（一般質疑）の過程で、各議員が常任委員会又は特別委員会で、それぞれ個別に行うことで十分かもしれない。しかしながら、筆者は、もう一歩進んで、より深化した議論を行うため、ＥＢＰＭの監視に特化したステージを設け、継続的に議論していくことが望ましいと考える。衆議院では決算行政監視委員会を活用することが考えられる。

同委員会は、平成９年の第 141 回国会に、国会の行政監視機能の充実強化を目的とする国会法等の改正（第 142 回国会から施行）によって、衆議院における行政監視の中核的な役割を担う委員会として従来の決算委員会が改組されたものである。

行政監視活動については、従来、各委員会において、それぞれの所管事項に関して行われているが、決算行政監視委員会の設置は、衆議院による行政監視機能の充実強化をより明確にしたものである。全ての府省を対象にし、広範な権限[54]を有する決算行政監視委員会は、ＥＢＰＭの調査を行うのに適切な委員会と考える。

そうした場合、どのような方式で行うのがよいであろうか。例えば、英国の決算委員会をモデルにすることが考えられる。英国では、二大政党制によるイデオロギー対立はあるものの、英国決算委員会は、英国会計検査院の報告に基づき、政府の政策の有効性や効率性について、超党派で激しく追及し、勧告書を提出し、英国財務省から回答を出させる[55]。その影響力はかなり大きなものがある。

しかしながら、筆者は英国方式をそのまま我が国に導入するのはふさわしくないと考える。なぜなら、我が国では、英国と異なり、政党間のイデオロギー対立はそれほど激しくない一方、政府の政策について超党派で激しく追及することは考えにくく、仮に行われても長続きしないと思われるからである[56]。

それよりも、「監視を行う上でのスタンドポイント」で強調したとおり、政府糾弾に徹するのではなく、ＥＢＰＭの実効性、因果推論の適正性、民意との乖離等について、落ち着いた環境で議論を行い、ＥＢＰＭのブラッ

54　衆議院規則（昭和 22 年 6 月 28 日議決）第 92 条第 15 号では、決算行政監視委員会は、決算、予備費、会計検査の結果、総務省の評価、行政に関する国民からの苦情等と、これら事項に係る行政監視及びこれに基づく勧告をその所管事項としている。行政に対する勧告が所管事項として掲記されているのは、決算行政監視委員会のみである。

55　内山融（東京大学大学院総合文化研究所教授）のシンポジウムでの発言「法と経済学会・第 17 回全国大会 講演報告 ＥＢＰＭと法と経済学」『法と経済学研究』(2019.9) 10 頁、野澤大介、日比規雄「英国、フランス及びドイツにおける決算審査等の実情―海外派遣報告―」『立法と調査』(2012.12) 45-49 頁、The National Audit Office *Evaluating government spending* December 2,2021、House of Commons Committee of Public *Accounts Use of evaluation and modelling in government* 18 May 2022、*Oral evidence: Use of evaluation and financial modelling*,9 March 2022

56　衆議院決算行政監視委員会は、第 179 回国会から第 180 回国会（平成 23 年 11 月から 24 年 10 月）にかけて「行政監視に関する小委員会」を設置した実績がある。当時の新藤義孝小委員長によれば、本小委員会は、「予算の無駄、さらには事務作業、組織、そういったものを、行政を全般的に監視する、こういうことでこの委員会を設けさせていただいたわけでございまして、国会としての本来の機能を遺憾なく発揮する、これが我々の目的」と発言している。活発な議論が展開され、小委員会での議論を基に、本委員会で政府に対し改善を促す決議を行う等の活動が行われた。ただし、これは民主党政権で行われた、いわゆる事業仕分けの国会版という位置付けが強く、政府を厳しく追及する英国の決算委員会に近いものであった。民主党政権下では、このような取組が継続されたが、政権交代後はこうした活動は見られなくなっている。

シュアップを図ることが望ましいと考える。

参議院では、平成 30 年に取りまとめられた参議院改革協議会報告書に基づき、政策評価等年次報告に関する本会議報告及び質疑を新たな行政監視の年間サイクルの起点として位置付けている。そして、同報告について、令和２年から本会議報告及び質疑が行われ、行政監視委員会では、本会議報告及び質疑等を踏まえて調査項目を選定し、計画的かつ継続的に行政監視を行っている[57]。本会議はもちろんのこと、委員会でも大臣を招致して質疑を行っている。こうした場で質疑者がＥＢＰＭを取り上げている例は多くある。

参議院に倣った方式で議論することも考えられるが、衆議院では、例えば決算行政監視委員会に、ＥＢＰＭのテーマ別に、当該テーマに精通した委員から成る小委員会を設け、そこでは政務三役の出席は求めず（又は政務官のみの出席）、官僚及び官僚と共にＥＢＰＭに携わった研究者双方を招致し、これらの者の間で、質疑時間、質疑順序を定めない自由討議方式（全員参加型）で、実務面重視の議論を行うことが考えられる[58]。

集中的又は継続的に特定の案件の調査を行うには小委員会が好適であり、また、実務面重視であれば、必ずしも大臣の出席を求める必要はないのではないか。結果として、高度な政治的決断が必要とされる場合は、本委員会で大臣を招致して議論すればよいのではないかと考える。

また、ＥＢＰＭは、通常は精緻でロジカルに形成されているため、その妥当性、信頼性の判断は至難である。監視を効果的に行うには、多種多様な観点からの精査が肝要であり、各議員においては、ＥＢＰＭの議論に限り、会派を代表した質疑ではなく、党議からの解放を幾分か許容してもらい、個々の議員それぞれの経験、知見、研究等に基づく提言を幅広く開陳していくことが望ましいのではないか。これには自由討議方式が最適である[59]。

そして、議論の結果、必要があれば、決算行政監視委員会の本委員会で、決議又は勧告を行い、政府に改善を促すことが考えられる。

おわりに

ＥＢＰＭの監視を国会で行う上で、留意すべきことを一点述べておきたい。政府の負担感への対応である。ＥＢＰＭについて成熟した討議を行うためには、議員側においても事前の十分な検討が必要である。行政においても、その対応に協力してもらう必要がある。行政の課題として、ＥＢＰＭに対する相当な負担感があることは先に述べた。現在の状況のままで、国会において集中的なＥＢＰＭの監視を継続して行おうとすれば、政府に更なる事務を負わせることとなる。少なくとも政策評価や行政事業レビューとの関係を整理し、効率的な議論を行える土台を構築した上で、国会での議論に臨むことが先決であると考える。

幸い、「アジャイルＷＧ」の提言では、今後、ＥＢＰＭ、政策評価制度、行政事業レビュー

---

57 徳田貴子「政策評価制度をめぐる議論－導入から 20 年を迎えた制度の現状と課題－」『立法と調査』（2022）196 頁

58 前掲注 56 で紹介した行政監視に関する小委員会では、参考人として学識経験者等を招致し、自由討議方式で議論を行っていた。本稿では、これが継続的な取組にならなかったことに言及したが、実施方式としてはこうした小委員会形態は柔軟な議論を展開できる有益な手段であると考える。

59 白井誠『危機の時代と国会―前例主義の呪縛を問う』信山社（2021）では、「危機の時代の政治主導は、強い国会のストレステスト（負荷試験）による、明確な委任と明確な責任の連環によってのみ、その正当性を担保できる」とした上で、一人の質疑者が会派ごとに政府に順次質疑し、他の委員は聴取するだけといった前例を、「党派的分断に特化した審議システム」と強く批判し、政府が提起した政策全体の評価と問題点の明確化を、政府を含め審査に参加する全員で果たすこと（委員間の討論）が不可欠との主張をしている（124-127 頁）。これは国会質疑全般に向けた主張であるが、ＥＢＰＭの監視にはこうした考えがとりわけ適合するのではないかと思われる。

といった評価関連作業の一体化に向けた検討を進めるとしている。その結果、国会での審議にも資するような成果物が仕上がることを是非とも期待したい。

最後に、本稿執筆に当たり、内山融東京大学大学院総合文化研究科教授、大橋弘東京大学大学院経済学研究科教授、杉谷和哉岩手県立大学総合政策学部講師、小林庸平三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング東京本部経済社会ユニット経済政策部主任研究員、杉浦好之シニア独立行政法人経済産業研究所ＥＢＰＭオフィサー、関沢洋一同研究所上席研究員兼研究コーディネーターに、貴重な助言をいただいた。この場をお借りして厚く御礼を申し上げる。

（本稿は、令和４年 11 月 25 日現在の情報を基に執筆した。）

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・足立幸男・杉谷和哉「新型コロナ感染症（COVID-19）」が公共政策学に突き付けているもの『公共政策研究　第 20 号』日本公共政策学会（2020）
・稲田圭祐「エビデンスに基づく政策立案―我が国におけるＥＢＰＭ－」『和光経済』和光大学社会経済研究所（2022.3）
・小倉將信『ＥＢＰＭとは何か』中央公論事業出版（2020）
・大橋弘編『ＥＢＰＭの経済学　エビデンスを重視した政策立案』東京大学出版会（2020）
・小林庸平「政策評価とＥＢＰＭをどう連動させるか？－基本的な考え方と実践例―」『令和３年度政策評価に関する統一研修資料』総務省行政評価局（2022.1.21）
・杉谷和哉「日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み…「ＥＢＰＭ三本の矢」を中心に…」『京都大学学術情報リポジトリ』京都大学大学院人間・環境学研究科社会システム研究刊行会（2021.3.17）
・曽我謙悟「政治過程としてのＥＢＰＭ」『行政管理研究 176』一般財団法人行政管理研究センター（2021）
・田辺智子「エビデンスに基づく政策立案（ＥＢＰＭ）の推進に向けて―医療の経験からの示唆―」『日本評価研究』日本評価学会（2020.7）
・中尾走「ＥＢＰＭの動向と課題―今後の高等教育研究の蓄積のために―」『広島大学高等教育研究開発センター大学論集』広島大学高等教育研究開発センター（2021.3）
・中室牧子、津川友介『「原因と結果」の経済学』ダイヤモンド社（2017）
・成田悠輔「「エビデンスに基づく政策」に反対する」『経済学セミナー№707』日本評論社（2019）
・西出順郎「行政職員集団と政策評価制度の論理に関する一考察」『政策科学』立命館大学政策科学会（2020.3）
・森川正之「「エビデンスに基づく政策形成」に関するエビデンス」『RIETI Policy Discussion Paper Series 17-P-008』（2017.3）
・山本清「「証拠に基づく政策立案」の課題と展望」『大学経営政策研究第８号』東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策コース（2018.3）
・Debra S. Echt, M.D.et al. *Mortality and Morbidity in Patients Receiving Encainide, Flecainide, or Placebo – The Cardiac Arrhythmia Suppression Trial.* The NEW ENGLAND JOURNAL of MEDICINE,1991

論　文

消費者委員会の役割に注目した事例研究

衆議院調査局調査員
清水　明歩
（環境調査室）

■要　旨■

本稿は、消費者契約法改正の政策過程を追うことによって審議会としての消費者委員会が果たす役割を検討するものである。分析の結果、諮問に対する答申という通常の審議会機能を果たす上で、消費者委員会が政策過程にコミットし、消費者利益に配慮する方向で意見集約を図ろうとしていること、消費者委員会発足の経緯を鑑みた場合、結果として国会の議論にも影響を及ぼし得ることが示唆された。ただし、同委員会は企画立案権限を持たず、その役割は限定的なものであること、審議会機能という観点からは消費者委員会と消費者庁の役割分担は必ずしも明確ではないことが指摘できる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　従前の消費者行政の体制と消費者庁及び消費者委員会の発足
Ⅱ　先行研究における消費者委員会の機能の評価
Ⅲ　事例研究
Ⅳ　考察
おわりに

はじめに

本稿の目的は、消費者政策における消費者委員会の実態的な役割はどのようなものかという問いへの解答を試みることにある。

消費者委員会は、2009年、消費者庁と同時に設置された行政機関である。2000年代半ば、食中毒事件や食品偽装問題など消費者の信頼を損なうような事案が相次いで発生していたことから、当時の福田首相主導の下[1]、消費者の立場に立って総合的・一元的に施策を講ずる行政機関として2009年に消費者庁が発足した。同庁発足に当たっては、各省の消費者行政の関連部署の人員が統合されるとともに、約30本の法律が関係省庁から移管されるか又は関係省庁との共管法となるなど、「行政改革の歴史に足跡を残すもの[2]」と評された。一方、消費者委員会は、衆議院による内閣提出法律案の修正により、消費者行政全般への監視機能を担うことが追加されるなど、他に例を見ない異色の行政機関として発足するに至った。

本稿では、これまであまり注目されることのなかった消費者政策の立案決定過程の一端を明らかにしつつ、消費者庁と同時に設置された消費者委員会が、消費者政策の政策過程において果たす役割について、若干の示唆を得ることとしたい。

[1] 本稿における肩書は当時のものを用いる。
[2] 宇賀克也「消費者庁関連３法の行政法上の意義と課題」『ジュリストNo.1382』有斐閣（2009）19-36頁

Ⅰ　従前の消費者行政の体制と消費者庁及び消費者委員会の発足

まず、消費者庁及び消費者委員会発足前の消費者行政を概観した後、消費者庁及び消費者委員会の発足に至るまでの経過を確認する。

1　従前の消費者行政の体制

我が国における本格的な消費者行政の開始時期については諸説あるが、佐原（1979）では、経済企画庁に国民生活向上対策審議会が設置されたことなどをもって、1961 年を開始時期としている[3]。

同年 12 月には、経済企画庁長官が同審議会に対し、「消費者保護のためにとるべき対策の基本方針[4]」を諮問した。２年後の 1963 年の同審議会の答申では、「消費者は、国民経済における最大の集団であるが、これまで消費者ほど保護されてこなかった集団はない」とされ、「国民経済全体のために消費者行政を充実すべき時期にきている」として、具体的な方策として、①消費者保護行政を強化するための法律の整備、被害救済措置、消費者教育とともに、②行政機構の拡充強化などが挙げられた[5]。

この答申と前後して、消費者保護に関連する機関の創設が行われ、1962 年に特殊法人である国民生活研究所が発足した後、1963 年には農林省、更にその翌年には通商産業省にそれぞれ消費経済課が設置された[6]。

1965 年、経済企画庁において、国民生活局とともに、国民生活向上対策審議会を改組して、国民生活審議会が発足した。国民生活局が行う業務は「関係各行政機関によって行っている消費者行政を総合調整し、その整合性を確保するとともに、より強力かつ効果的な消費者行政の推進を図る[7]」というもので、これにより、基本的には各省の業法による業者への規制で消費者保護を図りつつ、その調整を経済企画庁が行うという体制が定着することになった。

こうした体制において、縦割りで設けられた行政組織が各省の所管分野の範囲内で、消費者の視点に立った政策の立案を行うことは困難であった。そのため、我が国における消費者行政は、長らく、産業政策の派生的・付随的な問題として位置付けられ、消費者問題に対応した基本的な法制度の不備や、既存の法律では対応できないいわゆる「権限のすき間」が生じるといった状況が続くこととなる。

2001 年の省庁再編では、消費者行政の総合調整は、経済企画庁から内閣府に移管された。しかし、規制官庁が業種別に規制行政を行い、規制権限を持たない内閣府が総合調整を行うという構図は維持され、省庁再編は、消費者行政の大きな変化にはつながらなかった[8]。

2　消費者庁及び消費者委員会の発足

(1) 行政府内における検討

前述のとおり、消費者行政においては、規制官庁が業種別に規制行政を行う体制が長らく続いた。福田首相による消費者庁構想が明らかになる前の 2007 年当時、全府省庁が消費

3　佐原洋「消費者行政の歩みと現状」『ジュリスト増刊総合特集 No.13』有斐閣（1979）215 頁。なお、同年に通商産業省が日本消費者協会によって実施される商品テストに補助金を支給し始めている。

4　「経済の成長発展ならびに技術の革新を伴う消費生活の多様化傾向、新しい消費物価の出現、販売競争の激化等に対処し、消費者保護のためにとるべき対策の基本方針について」（1961 年 12 月）

5　国民生活センター『戦後消費者運動史』大蔵省印刷局（1997）106 頁

6　なお、1962 年には不当表示や不当景品から消費者の利益を保護するための「不当景品類及び不当表示防止法」（昭和 37 年法律第 134 号）が制定された。

7　細川幸一『消費者政策学』成文堂（2007）98 頁

8　同上　113 頁

者行政担当課を設けていたが、専管課が存在していたのは、内閣府、公正取引委員会、農林水産省、経済産業省だけであった[9]（図表１参照）。

（図表１）2007 年当時の各府省庁の消費者行政担当課

内閣府	国民生活局消費者企画課、消費者調整課、食品安全委員会事務局
金融庁	総務企画局政策課
警察庁	生活安全局生活環境課
公正取引委員会	事務総局経済取引局取引部消費者取引課
防衛庁	長官官房文書課
総務省	大臣官房企画課
法務省	大臣官房秘書課
外務省	経済局政策課
財務省	大臣官房総合政策課
文部科学省	生涯学習政策局男女共同参画学習課
厚生労働省	政策統括官付社会保障担当参事官室
農林水産省	消費・安全局消費・安全政策課
経済産業省	商務情報政策局消費経済部消費経済政策課
国土交通省	総合政策局政策課
環境省	総合環境政策局総務課

（注）下線は消費者行政の専管課とされる。
（出所）細川幸一『消費者政策学』成文堂（2007）141-142 頁

こうして縦割り行政が継続される中、各府省の権限のすき間に落ちる事案や、責任の押し付け合いがなされる事案が顕在化するようになる。

具体的な事案としては、パロマガス湯沸かし器による一酸化炭素中毒死事故の発生、こんにゃくゼリーの誤飲による死亡事故の続発、シンドラー製エレベータによる死亡事故などである。このような消費者の安全をゆるがすような事故が相次ぎ、その度に関係省庁による情報共有や連絡体制の不備、対応の遅れが批判された[10]。

このような状況下で、2007 年９月に就任した福田首相は、10 月の所信表明演説で「真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換」し、「消費者保護のための行政機能の強化」を行うことを打ち出した。2008 年１月の施政方針演説では消費者庁の具体的構想を表明し、官邸に消費者行政推進会議を設置して新組織設置の検討を開始する。

2008 年６月には、消費者行政の一元化のため、内閣府の外局として消費者庁を設置することなどを内容とする消費者行政推進基本計画が閣議決定された。同計画では、消費者庁を設置して強力な総合調整権限、勧告権、幅広い企画立案権限を付与するとする一方、消費者の声を反映するために「消費者庁の運営に消費者の意見が直接届く透明性の高い仕組み」として、「有識者から成る消費者政策委員会を設置する」とされた。また、同委員会が企画立案への評価・監視、重要な行政処分等に係る諮問答申、意見具申等を実施し、「消費者政策委員会の事務局は消費者庁が担当する。」ことが盛り込まれた[11]。

(2) 各党内における検討

この間、2007 年 11 月、自民党に消費者問題調査会が発足し、行政内部での検討と並行して、与党自民党内でも新組織の制度設計について議論が行われた。

調査会発足前の同党における消費者問題の議論の場はプロジェクトチームに留まり、調

[9] 河合晃一『政治権力と行政組織　中央省庁の日本型制度設計』勁草書房（2019）86-87 頁及び細川・前掲注７　141-142 頁
[10] 第 165 回国会衆議院会議録第９号 1-4 頁（平 18.10.24）、第 164 回国会参議院国土交通委員会会議録第 24 号 2-3 頁、8-9 頁（平 18.6.13）、『朝日新聞』（2007.7.6）など
[11] 「消費者行政推進基本計画（平成 20 年６月 27 日閣議決定）」14 頁<https://www.meti.go.jp/shingikai/shokeishin/pdf/h20_001_07_00.pdf>（2022.8.12 閲覧）。なお、実際の提出法案においては、消費者政策委員会の事務局は消費者庁とは独立して設けられることになっていた（消費者庁設置法案第 11 条）。

査会発足は言わばその格上げを示すとも言えるものであった。また、党内でも「消費者行政に携わっている人というのは、党の中でもいわばマイノリティー[12]」との発言も聞かれていた。こうしたことから、それまでの同党における消費者政策の優先度は必ずしも高いものではなかったことが伺える。

しかしながら、自民党調査会は、消費者庁構想実現の過程で、森雅子参議院議員を始めとする消費者問題に関心の強い議員の主導により、かねてから消費者行政を一元的に管轄する組織の必要性を訴えてきた消費者団体や弁護士会[13]などの関連団体との勉強会を重ね、2008年3月19日、「消費者行政のあり方に関する最終取りまとめ」を提示する。同調査会は、実質的に、官邸の消費者行政推進会議と「両輪の関係」として、福田首相の構想実現をサポートし、同時に、政府の消費者庁関連3法案[14]の事前審査の役割を果たすこととなった[15]。

他方、1998年の結党以来、消費者政策に力を入れてきたとする民主党[16]は、「消費者権利擁護官（消費者オンブズパーソン）法案」の骨子案を取りまとめ、2008年9月のネクストキャビネット閣議において「消費者権利院法案」と「消費者団体訴訟法案」（消費者オンブズ関連2法案）として了承を得る[17]。

民主党の「消費者権利院法案」は消費者の視点で行政部局を強力に監視し、いわゆるオンブズパーソン的な役割を担う消費者権利官を長として、「消費者権利院」の設置を提案するもので、同院を各省から一定の独立性を有する組織とするものであった。政府案は消費者行政の司令塔となる組織に企画・立案機能を持たせることを内容とするものであったのに対し、民主党案は、その政府の組織を監視する機能を主眼に据えていた。

(3) 国会における議論

2008年9月、消費者行政推進基本計画を基に消費者庁関連3法案が閣議決定されたが、福田首相の辞任により、第170回国会において麻生内閣により国会に提出された。

当時は、参議院において野党が第一党となる「ねじれ国会」の状況にあり、与党にとって重要法案の成立に際して野党との政策協議は不可避であった。こうしたことから、自民党内において、消費者行政の分野において与野党が対立すべきではないとの判断の下、法案審査と並行して与野党で修正協議が進められた。その結果、政府案をベースに民主党案も取り入れた形で法案修正を行うことで合意し、2009年4月、修正案は原案とともに可決された。

修正の主な点は、民主党が主張していた監視機能を政府案に取り込んだことであった。政府案では、消費者庁内で審議会機能を担うとされていた「消費者政策委員会」が、修正により「消費者委員会」に改められ、消費者庁ではなく内閣府本府に置かれる審議会等と

---

12 森雅子監修『消費者行政が変わる！消費者庁設置関連三法』第一法規株式会社（2009）6-7頁。当時の野田消費者行政推進担当大臣の発言。

13 消費者庁構想は、主婦連合会会長だった奥むめお参議院議員が昭和34年に参議院予算委員会で生活省の設立を求めているほか、日本弁護士連合会も平成元年の決議で消費者庁同様の組織の設立を提言している。

14 「消費者庁設置法案」（政府原案）、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」を指す。

15 河合・前掲注9　101頁

16 伊藤英成政調会長の指示で、結党から4か月後の1998年8月に党内に消費者保護プロジェクトチーム（座長・枝野幸男衆議院議員）を設置し、消費者政策全般について検討を開始している。（『日本経済新聞』夕刊（1998.10.8）及び第147回国会衆議院商工委員会第10号2頁（平12.4.14）枝野幸男委員発言）

17 「民主党ニュース（2008/9/2）」<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=13990>（2022.8.12閲覧）

なった。また、同委員会の委員長及び委員は独立して職権を行使する旨が明記されるとともに、消費者委員会には独立した事務局を置くこととされた。

さらに、消費者委員会の権限として、自らの調査審議の結果に基づく内閣総理大臣等の関係各大臣に対する建議、内閣総理大臣への勧告、勧告に基づいて講じた措置についての報告要求[18]、関係行政機関の長に対する資料の提出等の要求が可能となった。

このように、消費者委員会は、国会審議の過程で与野党の歩み寄りによって言わば想定外の機能が追加されることとなる。このため、政府案の「消費者政策委員会」と比較すると、「消費者委員会」は消費者庁からの独立性を強め、消費者行政全般に対する監視機能、司令塔機能は大きいものとなった。

以上の衆議院における修正内容のポイントを図表２に整理する。

（図表２）「消費者庁設置法」の政府原案・民主党案・成案のポイント

		政府原案	民主党案	成案（修正議決）
題名		消費者庁設置法	消費者権利院法	消費者庁及び 消費者委員会設置法
消費者庁	任務	・消費者の利益の擁護・増進等に関する事務を行う	・消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者の権利利益の擁護及び増進を図る	・消費者の権利の尊重及びその自立の支援等の基本理念にのっとり、事務を行うことを明記
	権限等	・消費者の権利の擁護及び増進に関する基本的な政策の企画立案、関係行政機関の事務の調整 ・消費者に身近な法律29本を所管・共管	・内閣の所轄の下に置く ・消費生活相談・あっせん、情報収集、啓発教育など ・資料提出要求、調査要求 ・消費者問題に係る処分等の勧告・公表 ・国会及び内閣に対する意見の申出　等 ※特定の法律を所管せず	・資料の提出要求権限を明記
審議会	体制	消費者政策委員会 ・消費者庁に設置 ・委員は15人以内 ・内閣総理大臣が任命	消費者権利委員会 ・消費者権利院に設置・消費者権利官、消費者権利官補、審議委員（３人）で構成 ・審議委員は両院の同意を得て内閣が任命	消費者委員会 ・内閣府に設置 ・委員は10人以内 ・内閣総理大臣が任命
	権限等	・諮問に応じた重要事項の調査審議、意見具申	以下の各権限について議決する ・立入検査 ・勧告、公表 ・訴訟参加 ・法令の制定・改廃に関する意見の申出	・関係大臣等からの諮問に応じた重要事項の調査審議 ・自ら調査審議し、関係各大臣に意見を述べる建議機能 ・資料の提出要求 ・職権行使の独立性 ・（消費者安全法第20条に基づく内閣総理大臣への勧告及び報告要求）
	事務局	・職員の任命に関する規定はなし（国家公務員法が適用される）	・職員の任免は、消費者権利官が行う	・多様な専門分野にわたる民間からの登用（衆・附帯８、参・附帯11）

（出所）衆議院ホームページ「消費者庁設置法案に対する修正案」〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/syuuseian/11_5136.htm〉（2022.8.12閲覧）、寺西香澄「国民目線に立った行政組織「消費者庁」の創設～消費者庁関連３法案～」『立法と調査294号』参議院（2009）17-34頁、内閣官房消費者行政一元化準備室『国会において修正された事項（平成21年６月４日）』森監修（2009）405頁を基に筆者作成

[18] 内閣総理大臣への勧告、勧告に基づいて講じた措置についての報告要求は「消費者安全法」（平成21年法律第50号）第20条に基づくもの。

Ⅱ　先行研究における消費者委員会の機能の評価

前述のように、消費者庁が福田首相のリーダーシップの発揮によって設置に至った一方で、消費者委員会は、与野党の修正合意により想定外の機能が追加され、内閣府に置かれる審議会等として設置されることとなった。

この消費者委員会に与えられた役割について、櫻井（2010）[19]は、「監視と諮問への応答という相容れない二つの任務」が不分明な形で置かれ、同委員会の「機能不全をもたらしかねない」と指摘するなど、その実効性を疑問視する声がある。

一方、樋口・井内（2020）[20]は、消費者委員会に期待される役割について、①消費者庁を始めとした関係府省庁の監視機関であること、②自ら調査、審議できることとされており、受け身の調査審議だけでなく独自に課題を発掘し、関係府省庁に建議勧告する知恵の場であること、③諮問に対する答申を行う従来型の審議会としての機能も果たすこと、④高い独立性と機動性をもって活動する機関であることとし、特に①②④が強調され、従来型の審議会とは一線を画する役割を担うとしている。

ここで、諮問に対する答申を行う従来の審議会について取り上げる。一般には、政府の審議会は、行政が政策立案を行うために関係者の利害調整の場となったり、専門的な知見を有する有識者からの意見を聞く場としての役割を持つものとして、「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第８条を始めとする法令等により各省庁に設置されている。

こうした審議会が政策形成において重要な役割を果たす一方で、いわゆる官僚の隠れ蓑（みの）批判も聞かれてきた。

その理由は第一に、委員の選任方法と構成の問題である。審議会委員は選挙のような民主的手段で選出されるのではなく、最終的な委員選任の裁量は行政側すなわち事務局にある。諮問する行政側からすれば、自らの期待する結論が出るようにそれに近い考えをもつ委員が多数となるように委員を選任することが重要となる[21]。

第二に、審議会の議事運営に関する問題である。配付資料、議事概要、答申案など審議会進行に必要な書類の多くは事務局が作成する。委員は自由に発言可能であるものの、アジェンダ設定や議論に使用する資料、ヒアリング対象などにより審議全体の枠組みが決定される。時間や労力を割けない委員にとっては、配付された資料を中心にして議論をするほかなく、そこから大きくはずれた議論を提示することは困難となる[22]。

こうした従来の審議会の特性を踏まえた場合、消費者委員会は、行政内部（消費者庁）ではなく、内閣府に設置されたこと、委員の選任は企画立案機能を持つ行政（消費者庁）の裁量とはならないこと、職権行使の独立性が明記され、委員会独自の事務局をもち、答申案などが委員会の主導で作成されることなど、その性格は異なる面も多い。

また、前述のとおり、消費者委員会は法改正についての建議機能などを持ち、これらは消費者の意見等を消費者政策に反映させる仕組みとして着実に成果を出してきたところで

---

19 櫻井敬子「行政法講座㊹」『自治実務セミナーNo. 570』第一法規（2010）4-7 頁

20 樋口一清・井内正敏『日本の消費者政策』創成社（2020）

21 森田朗『会議の政治学』慈学社出版（2006）９頁

22 水元豊文「審議会における行政のコミュニケーションおよび交渉戦略」『文学部論叢第 100 号』（2009）159-173 頁

ある[23]。こうした異色の審議会が従来型の審議会として機能する上でどのような役割を果たし得るかという点については、これまであまり注目されてこなかった。

Ⅲ　事例研究

では、諮問に対する答申という従来の審議会としての機能において、消費者委員会が果たし得る役割とはどのようなものだろうか。

本章では、事例研究を行うことでこの点を明らかにすることを試みる。

１　事例研究の対象と分析枠組み

消費者政策は、①事業者の活動や製品・サービスを対象にした規制政策、②消費者教育や消費者団体の育成など消費者を対象にした助成政策、③消費者と事業者の均衡を図り、紛争が生じた場合に消費者の司法的救済を図る制度政策の主に３つの類型で展開されてきた[24]。本稿では、この③の制度政策に区分されるものとして、消費者契約法改正の政策過程を取り上げる。

ここで同法の制定の背景に触れておく。同法の導入が本格的に議論される前の1980年代後半から、規制緩和に向けた一連の施策が打ち出され、消費者保護の形態も、行政による事前規制から市場参加者が遵守すべき市場ルールの整備へと転換することが求められていた。当時は、民間企業が福祉サービスに参入するなど、市場競争により消費者の選択の幅が広がる一方で、消費者と事業者の間の情報や交渉力の格差が顕在化し、契約トラブルが増加していた。しかし、対等な当事者間の取引を前提とした民法では、両者の紛争解決には限界があり、新たな民事ルールの必要性が指摘されていた。

このような消費者・事業者間の情報や交渉力の格差を背景に、事業者からの不当な勧誘行為で消費者が誤認・困惑した場合に契約の意思表示を取り消せることや、事業者による不当な内容の契約条項を無効とすることなどを内容とする「消費者契約法」（平成12年法律第61号）が2000年に成立した。

この消費者契約法は制定後の2016年と2018年の２度にわたり実体法部分の改正が行われている[25]。本稿では、同法の改正に係る政策過程を、行政府内における立案過程と主に国会における決定過程に区分し、消費者委員会の役割を中心に分析を行いたい。

２　消費者政策の政策過程の特徴

事例研究に入る前に、消費者政策の政策過程の特徴について概観しておく。

一点目として、関係者間の利害調整の場として審議会の重要性が大きいこと、二点目として、イデオロギー対立がほとんどなく、選挙区に利益誘導をもたらす政策分野ではないため政治家の影響を受けにくいことが挙げられる。

第一の点については、例えば、2000年制定の消費者契約法の検討の場となった経済企画庁国民生活審議会が挙げられる。同審議会は、

---

[23] 消費者庁・消費者委員会発足から 10 年余りが経過し、両機関のこれまでの活動を見ると、消費者庁による各省大臣に対する措置要求や勧告の例はいまだ見られないものの、建議が 22 件、提言が 18 件、意見等が 103 件出され、他省庁の法改正につながった例も見られる（2022 年３月現在）。
「消費者委員会ホームページ」〈https://www.cao.go.jp/consumer/about/kengi_teigen_iken.html〉（2022.8.12 閲覧）

[24] 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課『海外における消費者行政の動向 ： 規制緩和と消費者行政』大蔵省印刷局（1997）164-169 頁。なお、近年、行政的手法ではなく、市場を活用して、事業者側の自主的な取組を促すものとしてコンプライアンス経営の促進に向けた取組などが推進されている。

[25] なお、2022 年の第 208 国会で「消費者契約法及び消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の一部を改正する法律」が成立しているが、消費者委員会ではなく消費者庁において改正に向けた議論が行われたものであるため、本稿では触れない。

1990年代半ばから消費者取引上の問題点の検討を開始し、1998年１月には試案として中間報告[26]を取りまとめたが、この中間報告では、業界を問わず、ほぼ全ての取引を法の適用対象にすることが明記されたため[27]、各界から様々な反応を得ることとなった[28]。

消費者団体や弁護士会などの消費者代表委員からの反応はおおむね好意的であった。しかし、事業者代表委員である業界団体からは、個別業法が存在するとの理由で、消費者契約法の適用除外を強く訴える「デモ行進[29]」が起こったほか、日本経済団体連合会も「現状では、立法化は不適当[30]」とするなど、評価は二分した。また、①消費者が契約を取り消すことができる場合の要件をどのように設定するか、②消費者の立証責任の軽減を図るべきか、③事業者による情報提供を義務化すべきかといった個別論点の多くにおいても、双方の意見の隔たりは大きかった。

その後事業者団体などへのヒアリングが実施されてからは、取りまとめ[31]において、情報提供の範囲が限定されるなど内容が後退し、最終報告においても、事業者の情報提供義務が努力義務になるなど、消費者代表委員にとって満足する内容とはならなかった。さらに、最終報告についても消費者団体や弁護士会の代表は「法律がないよりましだという苦渋の選択」で承認したとする一方、業界団体代表の委員は「七、八十点。優良可の良」と述べている[32]。これらに見られるように、消費者政策は、消費者代表委員と事業者代表委員の対立構造となることが多く、利益団体の利害調整の場として審議会の重要性が高いと言える。

なお、細川（2007）[33]は、この審議会における議論について、「形骸化している、あるいは官僚の意向に沿ったお墨付き機関に過ぎない審議会の悪評そのままのような状況」としており、産業保護育成が中心となっていた当時、消費者あるいは消費者団体サイドの意見は政策に反映されにくかったことが推測される。

第二の点については、消費者政策そのものは選挙区に利益誘導をもたらす性質のものではなく、政治家にとって、必ずしも関心が高いものではなかった。この点に関連して、1994年に制定された「製造物責任法」（平成６年法律第85号。以下「ＰＬ法」という。）制定の政治過程を追った井上（1998）[34]は、当時の経済企画庁が政策ブローカーにすぎず、業法所管官庁も本来的には消費者利益の政策連合たり得ないため、自民党政権下では消費者政治も存在しなかったと指摘している。

他方で、井上は、同法が国民生活審議会の報告より多少なりとも消費者利益を反映する結果となった要因として、消費者重視の細川連立政権が誕生したこと、連立与党によるＰＬ法のプロジェクトに関わった社会党や公明党において、弁護士出身の議員を始めとする「自民党には存在しなかった、いわば消費者族とでも呼ぶべき族議員」が存在したことを挙げている。

---

26 第16次国民生活審議会消費者政策部会『消費者契約法（仮称）の具体的内容について（概要）』（1998）

27 『日本経済新聞』（1998.1.22）

28 落合誠一『消費者契約法』有斐閣（2001）17-24頁

29 『朝日新聞』（2000.3.7）

30 『日本経済新聞』夕刊（1998.10.8）

31 第16次国民生活審議会消費者政策部会『消費者契約法（仮称）制定に向けて』（1999年１月）

32 前掲注29参照

33 細川・前掲注７　229頁。国民生活審議会に参加した消費者団体へのインタビューを引用している。

34 井上拓也「製造物責任（ＰＬ）制度導入の政治過程」『茨城大学地域総合研究所年報No.31』（1998）53-81頁

３　消費者契約法一次改正の政策過程

前述のとおり、2000年制定の消費者契約法は2016年と2018年の２回にわたって改正が行われた。法改正の政策過程において、制定時との大きな違いは、消費者庁・消費者委員会の発足により、法改正の具体的検討の場が消費者委員会となったことである。特に、消費者委員会は、発足後から法改正に向けて積極的な動きを展開する[35]。以下、具体的に見ていきたい。

(1) 改正に向けた消費者委員会の動き

2009年の消費者庁発足により、消費者契約法の所管は同庁に引き継がれることとされ、見直しに向けた検討も同庁が引き継ぐ形となった。しかし、消費者庁は、各省関連部署からの出向者を中心に200人程度の小所帯で業務をスタートし、恒常的にマンパワーが足りない状況であった。また、消費者庁設置法案等の国会審議や附帯決議で要求された事項への対応に追われる状態となっていた[36]。

こうした中、法務省の法制審議会が、民法（債権関係）改正に向けて「中間的な論点整理」を終えたことから、同庁と同時に発足した消費者委員会では、弁護士代表や学者の委員を中心に、民法改正と連動して消費者契約法を改正する必要性について言及がなされるようになる[37]。2011年８月には、消費者委員会は、改正に向けた検討を至急始めるべきとする「消費者契約法の改正に向けた検討についての提言」を公表した。

これに対し、消費者庁は改正の検討には消極姿勢を見せ「民法の考え方を踏まえて、消費者契約法の在り方について検討することにならざるを得ない」「ある程度優先順位をつけながらどこまでできるか」「消費者庁としてはできる範囲内でやっていきたい」などと述べていた[38]。

そこで、消費者委員会は、消費者庁における検討作業の進展に合わせて、本格的な調査審議を行い得る体制が整うまでの間、論点の整理や選択肢の検討等の事前準備を行うための「消費者契約法に関する調査作業チーム」を設置し、2013年５月まで討議を重ねた[39]。７月には本格的な改正論議を準備するため、作業チームの議論の結果を「論点整理」として取りまとめる。その間、同年２月には論点整理を兼ねた中間報告として、相談員、消費者団体、弁護士、事業者、学者、報道機関などが参加する「消費者契約法シンポジウム」を開催するなど、法改正に向けた機運を自ら盛り上げていった[40]。

2014年１月には、消費者委員会本会議において、その後の調査審議の方針となる「消費者委員会における当面の主要課題について」を確認し、河上委員長が「高齢化とかＩＴ化とか国際化というのは、個人的には消費者契約法の見直しの一つのきっかけになる」「同法

35　なお、この間、消費者団体から改正に向けた要望書（全国消費者団体連絡会『消費者契約法の改正に関する要望書』(2006年11月16日）が出され、内閣府においても不当条項研究会などが開催されている。

36　食品表示の一元化、事故調査委員会の設置、被害救済制度の創設などが附帯決議に盛り込まれていた。

37　「新しい部署をつくってでも消費者契約法の見直しを法務省における民法改正の審議と並行して審議を煮詰め、民法改正の法案が国会提出される際、同時に消費者契約法の実体法の改正も国会に提出し、両法案の改正がセットでやれると全体的な関係も見えやすい」と発言している（内閣府消費者委員会事務局『第66回消費者委員会議事録』(2011年8月23日）９頁　山口委員発言)。

38　同上　11頁

39　オブザーバーとして消費者庁も参加していた。

40　「消費者契約法の改正についての、リアルな、やらなければいけないという雰囲気を盛り上げるには大変有意義だった」と発言されている（内閣府消費者委員会事務局『第112回消費者委員会議事録』(2013年2月12日）９頁　山口委員長代理発言)。

も制定から十数年たちましたから、そろそろ実体的な民事規範の見直しの作業を本格的に始めないといけない」、消費者契約法について、「ぜひ本格化させていきたいと個人的には思っている」と述べるなど[41]、消費者契約法の改正の検討に向け、意欲を見せた[42]。

当時の消費者政策担当大臣は、森雅子参議院議員であった。森大臣は、それまでの消費者委員会における検討も踏まえ、消費者契約法の見直しの検討については、本格的な議論が必要とし、2014年８月に諮問を行った[43]。

(2) 改正の社会的背景

こうして消費者契約法の改正に向けた環境整備が進む中、当時の消費者政策上の課題としては主に次の二点が挙げられる。

第一に、高齢者の消費者トラブルの増加が深刻な状況となっており、これに対応する必要があったことである。65歳以上の高齢者からの相談件数の割合は年々増加し、平均既支払額[44]の総額は、65歳以上と未満とでは２倍以上の差があるとされていた[45]。中には、認知症等を患った高齢者等の判断能力が不十分であることを利用して不必要な契約を締結させる事例や、心理的な圧迫状態、従属状態等を利用して不必要な契約を締結させたなどの事例も見られた。こうしたトラブルは高齢化の進展によって一層の増加が懸念されていた。

第二に、インターネット取引の増加である。消費者契約法制定当時とは取引環境が大きく変化し、情報発信・収集の方法や契約締結方法の多様化により、消費生活相談においても、インターネット広告が起因となって生じたトラブルが多く見られるようになっていた。しかしながら、消費者契約法においては、不特定多数の者に向けた広告は勧誘行為に当たらないという解釈がなされ、消費者が広告について誤認した場合であっても、当時の消費者契約法の枠組みでは救済が困難となっている実態があった。

(3) 2016年改正の経緯

法改正に向けた議論を行うため、2014年10月に消費者委員会に設置された消費者契約法専門調査会では、2016年常会への法案提出を念頭に、2015年中に報告書をまとめる目標で議論が進められた。調査審議に当たっては毎回消費者庁が出席するとともに、資料提出などにおいて、その協力を得ることが決められていたため、配付資料の多くは消費者庁において作成された。

専門調査会では、消費者の判断能力が不十分であることや心理的な圧迫状態等を利用して不必要な契約を締結させた取引について、取消要件をどのように定めるか、このような事業者側の一方的な行為があった場合に消費者がそれを立証する負担を軽減する必要があるかといった点について議論が行われた。しかし、法制定時と同様、消費者の保護を重視する消費者団体を始めとする消費者代表委員と、取引の安定性を強調する事業者代表委員の間では、意見の対立が大きかった。また、インターネット取引の増加を踏まえた広告規制については、事業者代表委員は極めて慎重な姿勢を見せた。

専門調査会は、2015年８月に中間報告の後、

---

41 内閣府消費者委員会事務局『第141回消費者委員会議事録』(2014年１月21日) ８頁

42 なお、消費者庁においても、2014年10月に立法事実の整理をするための検討会報告書が取りまとめられている。

43 内閣府ホームページ「森内閣府特命担当大臣記者会見要旨」(平成26年８月５日)〈https://www.cao.go.jp/minister/1212_m_mori/kaiken/2014/0805kaiken.html〉(2022.9.30閲覧)

44 消費生活相談１件当たりの実際に支払った金額を指す。

45 消費者庁「平成30年版消費者白書」27頁

業界団体、経済団体、消費者団体などへのヒアリングを実施した。しかし、その際には、引き続き議論が必要とされる論点が多数列挙され、委員からは、2015年中という取りまとめ時期の要請に応えられるのかとの疑問も呈されるようになる。

とにかく早期の改正が必要との思惑があった消費者委員会は、河上委員長が、「現在の消費者問題の状況から考えて、一刻でも早く法律にする」とし「緊急性が高く、取りまとめができるものを報告書パート１とし、それに従って消費者委員会として答申パート１を作成、その後検討を継続して、報告書パート２を作り、それに従って答申のパート２をつくる[46]」ことを提案し、ひとまず合意事項のみ切り出して、先に改正の答申を行う方向に舵(かじ)を切った。これにより、日常生活に不必要な大量の商品を購入させるなどの過量販売に対する規制を設けること等の法改正が行われることになる。

一方、判断能力が不十分な人への対応や、広告規制の導入など委員間でコンセンサスに至らなかった論点は議論が先送りとなり、これらの論点は、再度専門調査会で議論を行うことが報告書に明記された[47]。

消費者委員会は、2016年１月に一度目の答申を行い、消費者庁においてこの答申に沿った消費者契約法一部改正案が作成された。同法案は同年の第190回国会に提出の後、衆議院消費者問題に関する特別委員会における審査を経て、５月に衆議院本会議で全会一致で可決し、同月に成立した。

(4) 2018年改正の経緯

ア　消費者契約法改正をめぐる新たな課題

この間、消費者契約法に係る新たな課題として民法の成年年齢の引下げへの対応が浮上する。

若者のトラブルの特徴としては、20歳になると消費生活相談件数が急増する傾向があるとされてきた。これは、民法に規定される未成年者取消権の行使により、年齢が20歳に達していない場合には契約を取り消すことができるため、悪質事業者に対する抑止力となっているためとされる。しかし、成年年齢が18歳に引き下げられると、これまで未成年者取消権が与えられていた18歳、19歳の若者は成年として、民法による保護の対象外となる。このため、成年年齢の引下げに向けた議論が進んでいた法務省の法制審議会では、「引下げの法整備には、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である」との言及がなされていた[48]。

消費者庁においては、2016年９月、消費者庁長官が、若者の消費者被害の防止・救済のための対応策について消費者委員会に意見を求め、同委員会が対応策の検討を開始していた[49]。

イ　行政内部の検討

ここでは、消費者委員会の専門調査会における議論の経過を追っていく。

前述のように、改正の大きな背景としては、①高齢者などの判断能力が不十分な場合や、②インターネットの取引の進展などによる広告等のトラブルへの対応の必要性があった。しかし、②については、議論の途中で関連す

---

46 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第 22 回議事録』（平成 27 年 11 月 27 日）15 頁

47 内閣府消費者委員会消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』（平成 27 年 12 月）

48 法務省法制審議会『民法の成年年齢引下げについての最終報告書』(2009 年)

49 消費者委員会に「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ」を設置して検討を行った。

る最高裁判決が判示されたことにより、当面は個別事案における法解釈に委ねるべきとの共通理解が持たれることになった[50]。このため、以下では①の点を中心に記述する。

(7) 専門調査会における議論

消費者委員会の専門調査会は、2016年改正の検討時に先送りとなっていた論点の議論のため、同年９月に再開され、２度目の改正に向けた検討を開始した。

2016年の１度目の改正に向けた議論では、若年者の保護の観点からの検討は行われていなかったため、再開後第１回目の会合では、複数の委員から、成年年齢の引下げへの対応の必要性が指摘された[51]。成年年齢が引き下げられた場合の18歳、19歳の若者は、成熟した大人に比べて知識や経験等が不足しがちであることから、こうした若者の保護規定についても含めて検討する必要性が高いと考えられたためである。

このため、事務局側から2016年改正案の検討時にも議論となった「合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させた場合の契約の取消権」を論点に加えることについて提案がなされる。これによって、「合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させた場合の取消権」を何等かの形で導入することについては基本路線が固まることとなった。

しかし、「合理的な判断をすることができない事情」とは何か、どのように判断するのか、事業者に対して消費者の年齢・知識・経験に応じて、適切な形で情報を提供する努力義務を設けるべきかなどについて、意見の対立は大きかった。

事業者代表委員は、「契約の取消しという効果をもたらすのは、事業者にとっては非常に重大な結果」と述べ、具体的なケースを想定するための立法事実の存在とそれを踏まえた取消し要件の明確化が欠かせないと主張したのに対し、消費者団体・弁護士やオブザーバーとして参加していた消費者委員会のメンバーは、要件を明確化し過ぎると、適用対象の範囲が狭くなる、あまり細かい要件を設定せずに「知識・年齢・判断力の不足」といった包括的な形で規定するべきと主張した[52]。

他方で、資料作成の多くを担っていた消費者庁は、「事業者の方の御懸念は、これは真摯に受けとめる必要があるというのが私どもの考え方」としており、「もっとこうすればより良くなるとの御意見を出すのは何ら妨げられないが、それで事業者サイドの御意見を含めて合意がとれるかどうかというのはまた別問題」と述べ、どちらにも与しない方針で一貫した姿勢をとっていた[53]。

第40回の会議では、配付資料において事務局が、トラブルが多い事例として、「不安をあおる告知」「断り切れない人間関係を濫用する行為」を挙げ、これらが行われた場合に契約の取消権を設定することについては、法制化する方向で委員間のコンセンサスが得られる。しかし、より消費者の保護に資する形で「知識・年齢・判断力不足といった高齢者や若者などの個々の消費者の事情につけ込んだ不当な勧誘行為」として包括的な取消権を設けることについては、委員の多数が賛成意見を述べたにもかかわらず、事業者代表委員の反対

---

50 広告規制については、「事業者による働きかけが不特定多数の消費者に向けられたものであったとしても、そのことから直ちにその働きかけが「勧誘」に当たらないということはできない」旨が判示された最高裁判決（最判平成29年1月24日民集71巻1号1頁）を踏まえ、今後の課題として、必要に応じ検討を行うべきとされた（消費者委員会消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』（平成29年8月）16頁）。

51 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第25回議事録』（平成28年9月7日）10,12,16頁

52 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第46回議事録』（平成29年7月27日）19-20頁

53 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第22回議事録』（平成27年11月27日）17頁

によりコンセンサスを得るに至らなかった。

これに対し、消費者委員会の河上委員長は「あれだけ､多数の方々の支持がありながら、どうして『継続して検討』というところまで下がらないといけないのかというのがよく分からない。具体的にそれでは駄目だという意見が本当にあったかについては、ここに参加していていま一つ釈然としない[54]」と異論を唱えた。そして「本当に駄目なのかをきちんと原案を作る段階までに事務局に考えていただければありがたい。もし駄目であれば、まとまりませんでしたということにして、親委員会にそのメリット、デメリットをきちんと示していただき、親委員会として判断させていただきたい[55]。」と述べた。

一部の委員に強硬な反対意見があり、事実上の法案作成権を有する消費者庁が中立を表明する以上、専門調査会においてそれを制して取りまとめが行われることはなかった。

(ｲ) 消費者委員会による答申

しかし、親委員会である消費者委員会は、取りまとめられた報告書[56]の内容では、十分な消費者保護とはならないとの考えの下、委員の多数が、必要性を認めたことをもって、「知識・年齢・判断力不足といった高齢者や若者などの個々の消費者の事情につけ込んだ不当な勧誘行為」に取消権を設けるべきと考えていた。河上委員長は「取りまとめられた報告書案をそのまま答申とすることには、相当の抵抗感があるというのが親委員会の素直な意見であることも否めない[57]」と述べつつも、2017年９月には消費者委員会から答申が出される。しかし、答申では、合意に至った点は速やかに法改正することが適当との意見が付されるとともに､「早急に検討し明らかにすべき喫緊の課題」として以下の点が「付言」という形で言及された。

- 事業者が配慮すべき個別の消費者の事情に「当該消費者契約の目的となるものについての知識及び経験」のほか「当該消費者の年齢」が含まれることを明らかにすること
- 高齢者・若年成人・障がい者等の知識・経験・判断力の不足に乗じて、過大な不利益をもたらす「状況利用型のつけこみ型勧誘」についても不当な勧誘とし､取消権を付与すること[58]

河上委員長は、消費者委員会の下部組織である専門調査会の取りまとめでは足らないとして、「『消費者委員会の付言を無視するな』ということを、声を大にして申し上げたい[59]」と、消費者庁に対して直接対応を求める形をとった。

この消費者委員会による答申の後、議論の焦点は「知識・経験・判断力の不足に乗じて過大な不利益をもたらす『つけ込み型勧誘』による取消権」導入の是非となっていった。

ウ　国会への改正案提出

諮問機関である審議会の答申には法的な拘束力はなく、そもそも、行政は答申を尊重する法律上の義務を負うわけではない。このため、消費者庁は、報告書で法改正が合意された点についてのみ法案作成作業を進めた。

内閣提出法律案は国会提出前に与党の事前

---

54 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第 44 回議事録』（平成 29 年７月 14 日）16 頁

55 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第 45 回議事録』（平成 29 年７月 21 日）42 頁

56 消費者委員会 消費者契約法専門調査会『消費者契約法専門調査会報告書』（平成 29 年８月）

57 『消費者委員会消費者契約法専門調査会第 47 回議事録』（平成 29 年８月４日）26-27 頁

58 このほか、事業者が、消費者が契約締結前に、契約条項を予め認識できるよう努めるべきことについても言及がなされている。

59 日本弁護士連合会ホームページ「河上正二前委員長の発言について」〈https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/event/data/2017/event_170908_04.pdf〉（2022.8.12 閲覧）

審査を行うことが通例であり、消費者契約法は、自民党の消費者問題調査会で事前審査が行われた。法案は政府原案から大きな変更なく了承され、2018年３月、消費者契約法一部改正案が閣議決定された。

しかし、法案の国会審議が始まった後も、消費者委員会は、「つけ込み型勧誘による取消権」の導入を諦めなかった。2018年５月から６月にかけて、国会の参考人質疑に登場した河上委員長は以下のように述べる。

・消費者委員会が答申の中で、異例のと言われているほど、答申とは別の付言というのをつけたことについて必ずしも十分に理解されておらず、結果として、多くの論点について若干後退し、さらには検討が先送りになっていることについて、これまで先送りを随分経験してきた者としては大変残念[60]
・年齢等に配慮した情報提供であるとか、あるいは年齢等の弱みに付け込んだその付け込み型勧誘についての取消し権というものを入れてくださいということは、消費者委員会の親委員会から付言で申し上げたにもかかわらず、その点については一貫して先送りという形になった[61]

他方、消費者委員会や専門調査会の委員には消費者団体出身者や弁護士が複数含まれる。これらの団体はこの間に法案修正を求め、消費者問題に関する特別委員会の理事を対象に、法案修正に向けた要請活動を展開し始めた。

消費者委員会の委員長による国会での発言やこのような団体からの要請を受け、野党のみならず与党の委員からも、「消費者委員会の答申の中で、特に付言で指摘されているさまざまな要素がありますけれども、そこが十分に酌み取られていないというのは、やはり条文としていかがなものかなと思わざるを得ない[62]」との指摘がなされるようになる。

与党内からのこうした意見もあり、自民党は最終的に法案修正の方向で舵（かじ）を切り、同党と立憲民主党の間では、水面下で修正協議が行われた。協議の結果、政府提出の消費者契約法一部改正案に対し、高齢者の判断能力の低下が顕著な事例を取消権の対象として追加する与野党共同提案の修正案が合意されるに至り、2018年５月、衆議院消費者問題に関する特別委員会において原案とともに全会一致で可決、翌６月に成立した[63]。

Ⅳ　考察

以上の事例分析を踏まえ、政策過程における消費者委員会の関与について明らかになった点を考察する。

１　立案過程における消費者委員会の役割

まず、行政府内における立案過程について検討する。消費者委員会は消費者庁に代わって自ら調査を行い、消費者契約法の改正に向けた論点の洗い出しを行うなど先導役を果たした。同委員会は消費者庁とは別の行政機関として、自らの判断により調査・審議を行うことができるため、「諮問答申」と組み合わせた機能として、従来型の審議会を超えた政策形成上の役割を担うこととなった。ただし、実際の政策形成の場面においては、消費者委員会事務局だけで事務を担うことは難しく、

60 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第５号２頁（平30.5.15）河上参考人（前内閣府消費者委員会委員長）意見陳述

61 第196回国会参議院法務委員会会議録第14号８頁（平30.6.5）河上参考人（前内閣府消費者委員会委員長）答弁

62 第196回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第６号４頁（平30.5.17）穴見陽一委員質疑

63 政府案では、高齢者等が適用対象とならないような解釈が行われるおそれがあったため、衆議院での修正により、消費者が、加齢又は心身の故障によりその判断力が著しく低下している場合や高齢者に多いとされる霊感商法によって不安をあおって契約させた場合の取消権を追加することとされた。

消費者庁の担当課から資料提供を受けていたのが実態であった。

一般に、審議会は委員間のコンセンサスをベースに報告書を練り上げていくという形をとり、結果として、妥協的・折衷的な部分が多くなることは必然である。消費者委員会も審議会である以上、コンセンサスベースの取りまとめにならざるを得ず、その意味では、消費者委員会は第三者機関とされつつも、自律性を発揮して異論を唱えるような結論に踏み切ることは難しいと言える。

しかし、消費者委員会での決定過程について見ると、同委員会は、下部組織において満足できるような報告書が取りまとめられなかったため、答申に付言を付けるという手段で自らの意志を反映させようとした。その意味では、政策形成において消費者の利益に配慮する立場として一定の存在感を発揮し得るとの評価も可能である。

2　決定過程

前述のとおり、こうした消費者委員会の態様は国会における決定過程にも影響を与えた。

すなわち、答申の付言という形で消費者委員会が政策過程で存在感を示したことにより、国会においてはこれを無視した議論を行うことが難しくなった。

前述のとおり、消費者委員会の発足の過程では、消費者からの信頼を得るべく、民間の視点を持った消費者委員会がチェック機能を果たすべきとの認識が与野党で共有され、消費者委員会の監視機能を強化する方向で与野党による修正合意が実現している。こうした経緯から誕生した消費者委員会について、国会でその意見を無視することは困難であった。実際、自民党は、政府案が消費者委員会の示した方向性と異なるとして、理事が修正に向けて動き、立憲民主党も、消費者団体の要請を受け、消費者委員会における検討内容、同委員会の答申をベースとした修正案の検討を行った。結果的に消費者委員会による付言が、法改正の議論において与野党に一定の影響を与えていることがうかがえる。

これらを勘案すると、政策の決定過程においても消費者利益に配慮する方向で様々なメッセージを投げかけられる立場であることは間違いない。

3　消費者庁と消費者委員会の関係

政策過程における消費者庁と消費者委員会の関係についても俯瞰（ふかん）しておきたい。

両者の関係は、消費者庁が消費者政策の制度設計の権限を有し、消費者委員会の役割は、関係府省庁が行う消費者行政の監視役を果たしつつ、従来型の審議会機能も担うものと理解されてきた。しかし、本稿の事例研究では、従来型の審議会として機能する政策形成の場面において、消費者委員会が、政策の企画立案にコミットし、将来の危機に対する積極的な提案をするアクターとして関与することが可能であることを示唆している。

ただし、消費者委員会だけでは審議会を担いきれず、アジェンダ設定や論点整理などにおいて、一定程度消費者庁のコントロールを受けることは否定できない。また、法案作成の事実上の決定権は消費者庁に属するため、政策過程における消費者委員会の関与はその意味でも限定的なものとならざるを得ない。

本稿においては、消費者委員会で調査・審議が行われた事例を取り上げたが、そもそも消費者委員会による調査審議の対象は、消費者庁のそれと重なっており、その点において、両者の関係・役割分担は必ずしも明確ではない。このため、消費者庁が消費者委員会に諮問せずに、自ら検討会や懇談会を設置して法改正を検討しているケースも多い。

実際、消費者委員会による答申は 2018 年 12 月の公益通報者保護法に係るもの以降行

われていない。今後、消費者委員会に対する個別具体の諮問がほとんど行われなくなるとすれば、同委員会が通常の審議会機能を果たす中で法律の政策過程にコミットして存在感を示していくことは難しくなるだろう。

おわりに

最後に本稿を通じて明らかになった課題について述べる。

第一に、本稿では事例研究として一つの法律の政策過程を扱ったにすぎない。今後、他の法律の政策過程の検証などにより、本稿で得られた知見を再検証することが必要である。

第二に、本稿では、消費者政策のうち、制度政策を取り上げたが、当然のことながら、消費者政策は、規制政策や支援政策もあいまって成り立っている。これらの政策においては、消費者庁に権限が一元化されず、依然として各省庁が権限を握る部分も含んでおり、本稿における分析が同様に当てはまるかどうかは別途検証が必要である。

第三に、本稿の事例は、消費者委員会で法案の骨格が議論されているものである。消費者庁で議論が行われている場合に、消費者委員会がどのような関与を示すかどうかについては別事例による検討が求められる。

【付記】本稿は、執筆者が 2021 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。

・大村敦志『消費者法　第２版』有斐閣（2003）
・川口康裕「消費者庁関連３法案の策定とその成立過程について」『名古屋大学法政論集 270 号』(2017) 1-22 頁
・河上正二『消費者委員会の挑戦 ― 消費者の安全･安心への処方箋を求めて』信山社（2017）
・階猛「消費者権利院関連二法案と国会審議の概要」『自由と正義 60 巻５号』日本弁護士連合会（2009）96-104 頁
・原早苗・木村茂樹『消費者庁・消費者委員会創設に込めた想い』商事法務（2017）

論　文

党首討論の開会についての考察

衆議院調査局首席調査員
塩　野　　剛
（国家基本政策調査室）

■要　旨■

国家基本政策委員会は、1999 年に成立した国会審議活性化法による国会改革の一環として、翌年の 2000 年に常任委員会として衆議院及び参議院に設置され、同年から国家基本政策委員会合同審査会において総理と野党党首が討議する党首討論の制度が創設された。

党首討論は、国家基本政策委員会の両院合同幹事会で決定した申合せに基づき運営されているが、モデルとしたイギリス首相のクエスチョンタイム（首相質問）の制度とは異なり、総理と野党党首が国家の基本政策を論じ合うものである。また、この申合せには、党首討論の開会に当たり、総理が本会議やほかの委員会に出席する週には開会しないとする項目もあり、党首討論の開会を抑制的にしている一因となっていると考えられる。

党首討論の開会日時や討議時間等に関する現行の運営ルールの見直しが指摘されており、党首討論制度を活性化させるための取組が望まれる。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　党首討論制度の導入の経緯
Ⅱ　総理の党首討論への出席について
Ⅲ　イギリスの首相質問の開会状況等
Ⅳ　運営申合せの見直し等
おわりに

はじめに

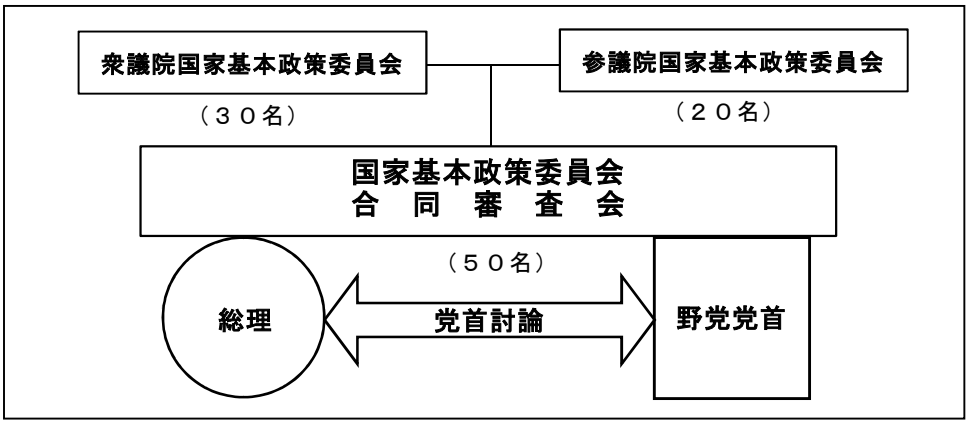
「党首討論[1]」は、内閣総理大臣と野党党首が討議する制度であり、衆議院及び参議院の国家基本政策委員会による合同審査会[2]において開会されている（図表１参照）。

第145回国会（常会）、1999（平成11）年７月に成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成11年法律第116号。以下「国会審議活性化法」という。）中の改正国会法の規定に基づき、2000（平成12）年の第147回国会（常会）から衆参各院に国家基本政策委員会を常任委員会として設置することとされた。また、同国会において、衆参の議院規則が改正され、同委員会の所管はいずれも「国家の基本政策に関する事項」、委員の員数は衆参それぞれ「30人」、「20人」と定められた。

1　「党首討論」という用語は法規上のものではない。新聞では 1999（平成 11）年５月下旬、同制度の導入について政党間で協議を開始した頃から確認できる。

2　合同審査会については、国会法第 44 条に「各議院の常任委員会は、他の議院の常任委員会と協議して合同審査会を開くことができる。」と規定されている。第１回国会の 1947（昭和 22）年８月に開会されてから第６回国会の 1949（昭和 24）年 11 月までに計 14 回開会されたが、その後は 1999（平成 11）年 11 月まで開かれなかった。

（図表１）国家基本政策委員会と合同審査会の関係



（出所）筆者作成

第147回国会（常会）、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、2000年２月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が合意された（図表２参照）。党首討論は法規ではなく、運営申合せによって行われる。その概要は以下のとおりである。

総理と野党党首は国家基本政策委員会合同審査会において「内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要なテーマ」を「相互に議論を展開」する。総理は、衆議院又は参議院で所属議員10名以上の議席を有する野党党首と討議する。討議は直接対面方式で行う。毎週水曜日に45分間行うのが原則であるが、総理が本会議や委員会に出席する週は開会しない。閉会中は開会しない。野党間で各党の配分時間を調整する。野党党首は事前に発言通告を行う。

本稿では、国会審議の活性化のために制度化されたはずの党首討論の開会回数が極めて少ない現状（後述）を踏まえて、党首討論制度の導入の経緯（Ⅰ）、総理の党首討論への出席について（Ⅱ）、党首討論のモデルとされたイギリス首相のクエスチョンタイム（首相質問）の開会状況等（Ⅲ）を調査し、党首討論の運営の在り方について考察していきたい。

（図表２）国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ

（平 12.2.16 両院合同幹事会）
（平 15.2.7 見直し反映）

国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ

１．合同審査会の開会（総理と野党党首との討議）

衆議院及び参議院の国家基本政策委員会は合同審査会を開き、内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（衆議院又は参議院において所属議員 10 名以上を有する野党会派）党首との直接対面方式での討議を行う。

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。

２．開会日時

合同審査会は、会期中、週１回 ~~40 分~~ 45 分間、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。

３．会長
　合同審査会の会長は、衆議院の国家基本政策委員長と参議院の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。~~毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。~~
　会長に事故があるときは、会長の属する議院の理事が、会長の職務を行う。

４．開会場所
　衆議院第１委員室と参議院第１委員会室を交互に使用し、会長の属する議院において合同審査会を開会することを原則とする。ただし、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会することができるものとする。
　委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

５．両院合同幹事会の設置
　合同審査会の運営について協議するため、両院合同幹事会を設置する。両院合同幹事会は、両院の委員長のほか、両院併せて 11 名の幹事（自民４、民主２、明改２、自由１、共産１、社民１）により構成する。理事の割当てのない会派については、オブザーバー幹事とする。

６．配分時間
　~~40 分~~ 45 分間の各党時間配分については、野党間で調整する。
　当該配分時間は、総理の発言時間を含むものとする。

７．野党党首の発言等
　野党党首は、委員として発言する。
　野党党首が出席できない場合の対応については、野党間で調整し、両院合同幹事会において協議する。

８．総理の欠席
　総理が、合同審査会に出席できない場合の対応については、両院合同幹事会において協議する。

９．総理以外の国務大臣の陪席
　総理以外の国務大臣は、原則として合同審査会に陪席する。
　なお、内閣法制局長官は、陪席する。

10．発言通告
　野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告する。

11．パネル等の使用
　パネル等の資料を使用する必要がある場合には、予め両院合同幹事会に提示し、会長の許可を得なければならない。

12．会議における発言（会長の議事整理）
　会議における発言は、会長の議事整理に従う。
　野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。

13．開会通知
　合同審査会開会の通知は、衆議院公報及び参議院公報をもって行う。

14．傍聴及び録音、撮影の許可
　合同審査会における傍聴及び録音・撮影は会長が許可する。

15．見直し
　本申合せについては、第 147 回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。

（注）平成 15 年２月７日の両院合同幹事会において改定された箇所（項目２．３．６．）は、取消し線及び下線の追加により反映した。

Ⅰ　党首討論制度の導入の経緯[3]

１　国会審議活性化法案の成立（1999 年７月）までの経緯

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもの

[3] 本章は、衆議院事務局「国会改革への取組 国会審議の活性化」『平成 11 年衆議院の動き第７号』(1999.12) 543-546 頁を参考にして記載した。

で、①政府委員制度の廃止[4]、②副大臣及び大臣政務官の設置[5]、③国家基本政策委員会の設置、の３つの内容を柱としているが、国会でかねてより議論されていたのは、前二者であった。

上記①、②については、第 145 回国会（常会）会期中の 1999（平成 11）年３月 25 日、自民・自由両党のプロジェクトチームによる政策要綱案を付した合意文書[6]が報告された国会対策委員長会談において、自民、自由の与党と民主、明改[7]、共産、社民を含めた各党の実務者が協議する場として、与野党国会対策委員長の下に「副大臣制度に関する協議会」（衆参の与野党各党議員 14 名で構成）[8]が設置され、協議が進められていたが、党首討論の構想は、同年５月、イギリスの副大臣制度と議会制度の調査のため、衆議院から派遣された同協議会のメンバーがイギリス首相のクエスチョンタイムを傍聴した[9]ことが契機になったとされている[10]。

その後、同年６月 11 日、自民、自由と民主の３党による合意が成立したが、そこでは、政府委員制度の廃止と副大臣等の設置に関する項目[11]とともに、国家基本政策委員会の設置という項目と「別紙１」という形でこれに伴う総理の本会議・委員会への出席の在り方についても合意された（図表３参照）[12]。

その概要は、衆参に国家基本政策委員会を翌年の通常国会に新たに設置すること、総理は国家基本政策委員会合同審査会[13]に、国会会期中、週１回 40 分間出席すること、開会時間 40 分の用い方は野党間で調整すること等である。

なお、この合意には「内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない[14]。」、「総理の本会議、委員会への出席は別紙１のとおりとする。」という項目があり、「別紙１」として、総理の本会議出席は、施政方針演説等以外は重要かつ広範な議案の趣旨説明・質疑と国家の利益に重大な影響を及ぼす事件

---

4 国会審議において、国務大臣を補佐する立場の政府委員に対する質疑がその中心になりがちで、議員同士の政策論議の場であるべき国会審議を形骸化させていると指摘されていた。

5 形骸化が指摘されている政務次官制度を廃止し、政治任用職として副大臣等を各省等に設置して、国会審議での議員同士の議論を活発化させるとともに立法府の意思を行政府に反映させようとするものである。

6 「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意（平成 11 年３月 24 日）」（伊藤和子「＜北大立法過程研究会＞国会審議活性化法の立法過程」『北大法学論集第 51 巻第６号』北海道大学大学院法学研究科(2001.3) 1966-1968 頁）

7 公明党・改革クラブの略称

8 佐々木勝実「国会審議活性化法に基づく国会審議―党首討論の実施手続を中心に―」『議会政治研究第 55 号』議会政治研究会（2000.9）8-9 頁注２

9 議会政治研究会「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書（平成 11 年５月）」『議会政治研究第 52 号』（1999.12）12-27 頁

10 従来から議員間の自由闊達な討論の場として、同様の仕組みを設けようとの構想を持っていた民主党は、この導入に熱心であった。自民党は、総理と野党党首間の討論の場を設けるに当たり、総理の本会議・委員会の出席を従来よりも制限的な取り扱いを要求した。（伊藤和子「国会改革 国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究第 52 号』議会政治研究会（1999.12） ４頁）

11 自民党と自由党のプロジェクトチームの政策要綱案のうち、「政府特別補佐人」として人事院総裁、内閣法制局長官等４名のみの出席を規定すること、「政務官」を「大臣政務官」に名称を変更すること、副大臣、大臣政務官の数を減らすこと、等について変更が行われた。（衆議院事務局・前掲注３　545 頁）

12 国家基本政策委員会を設置する国会法等の改正と合同審査会の運営（図表２の運営申合せ１．２．６．10.の項目）に関わる項目である。

13 与党側は、衆参それぞれで１回ずつ開くことを考えていたが、民主党から衆参両院で１つの場を設けるべきとの主張があり、合同審査会方式で行うことが提案された。（伊藤・前掲注 10　５頁）

14 伊藤・前掲注 10 参照。

等の報告・質疑のみ、予算委員会出席は総括質疑、その他の委員会への出席は重要かつ広範な議案の審査のみ、という内容が盛り込まれた。

この３党による合意は、同月 14 日の「副大臣制度に関する協議会」において明改が賛成して４党間の合意となり、翌 15 日、与野党国会対策委員長会談で確認された[15]。

（図表３）「国家基本政策委員会」の設置、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置並びにこれに伴う関連事項の整備等に関する合意（抄）

1999（平成 11）年６月 11 日 自民、自由、民主が合意。同月 14 日「副大臣制度に関する協議会」において明改も合意。同月 15 日　与野党国会対策委員長会談で確認。

※国家基本政策委員会の設置とそれに伴う総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

Ⅰ．国家基本政策委員会の設置

衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会を設置し、合同審査を行う。委員会の設置は、平成12年の通常国会からとする。

１．委員会の構成は衆議院30名、参議院20名とする。

２．委員会の開催は、次のとおりとする。

(1) 週１回、40分とする。

(2) 内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない。

(3) 閉会中は開催しない。

(4) 40分の用い方については、野党間で調整する。

(5) 運営要綱は別途定める。なお、質問は通告制とする。

３．総理の本会議、委員会への出席は別紙１のとおりとする。

（別紙１）

国家基本政策委員会設置に伴う内閣総理大臣の本会議・委員会への出席の在り方について

１．本会議

(1) 内閣としての基本的施策（施政方針演説、所信演説等及びこれに対する質疑）についての議事とする。

(2) (1)以外の議事に関しては所管大臣が対応する。

ただし、

①重要かつ広範な内容を有する議案についての趣旨説明に対する質疑（いわゆる全党もの）

②国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等についての報告・質疑については、この限りでないものとする。

(3) 前項(2)の原則に基づき、国家の利益に重大な影響を及ぼすか等の限定は議運委員会で定める。

２．委員会

(1) 予算委員会の総括質疑（各党一巡）及び、重要かつ広範な内容を有する議案については、１．(2)①を適用し、委員会で協議して決める。

４党の合意により、衆議院議院運営委員長に起草に向けての依頼を行った。衆議院議院運営委員会では、法案起草の申入れを受け、国会法改正等小委員会において法案の条文化の作業を開始した。共産党、社民党は反対姿勢[16]であったが、同小委員会において起草案は衆議院議院運営委員長提出とすることとなり、７月 13 日、衆議院議院運営委員会

15 佐々木・前掲注８

16 衆議院事務局・前掲注３　546 頁

で採決、同日衆議院本会議で可決[17]され、参議院に送付された。国会審議活性化法は同月26日、参議院本会議で可決、成立し、同月30日に公布された。

２　第147回国会（常会）召集までの経緯

第145回国会（常会）閉会中、1999（平成11）年９月にイギリスにおける首相質問をはじめとする議会制度の実情調査のため、衆参両院から議員がロンドンに派遣された[18]。

第146回国会（臨時会）、11月10日に衆議院、同月17日に参議院で、衆参の予算委員会合同審査会において試行的に党首討論が開会された[19]。

また、11月11日、衆議院及び参議院の与野党の議員19名（議院運営委員会理事を中心とする）で構成される「新制度に関する両院合同協議会[20]」が設置された。

第147回国会（常会）召集前の2000（平成12）年１月18日、同協議会において、「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」（以下「政党間の申合せ」という。）について自民、明改、自由の与党と民主の４党が合意し、翌19日、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された[21]。

政党間の申合せは、次の２つの項目から成っている。

まず、「一、国家基本政策委員会合同審査会（以下、基本政策委員会という）の運用」（以下、「政党間申合せ一」という。）は、1999年６月の４党合意（図表３参照）を基に党首討論の運営項目を補足・追加したものであり、党首討論の開会時間については、毎週１回40分間、水曜日午後３時より行うこと、各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には党首討論を開会しないこと[22]が合意された（図表４参照）。

また、衆参いずれかで10名以上の所属議員をもつ野党会派の党首が総理と直接討論を行うこと、40分間の各党の持ち時間については野党間で調整すること、党首討論の運営について協議するために両院合同幹事会を設置すること等の項目も合意された。

なお、政党間申合せ一の主な項目は、２月16日の両院合同幹事会が決定した運営申合せ（図表２参照）に反映された。

もう一つの項目「二、『国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律』の施行に伴う国会審議のあり方」（以下、「政党間申合せ二」という。）については後述するが、総理をはじめとする国務大臣等の本会議・委員会出席の在り方についての合意である（Ⅱ１参照）。

---

17 賛成は自民、民主、明改、自由、無会、さき。反対は共産、社民。

18 衆参各院において、同一の目的で議員が派遣され、現地においては同一の日程で調査を行った。（議会政治研究会「衆議院英国議会制度等実情調査議員団報告書（平成11年10月）」・前掲注９　28-56頁）

19 1999年11月２日、試行される党首討論（予算委員会合同審査会）の実施日程を衆議院議院運営委員会理事会において決定した。『読売新聞』（1999.11.３）

20 座長には、衆参の議院運営委員長が選出された。『毎日新聞』（1999.11.12）

21 佐々木・前掲注８　10頁

22 1999年６月の４党間の合意では、「内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない。」とされていた。

（図表４）　国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ（抄）

2000（平成 12）年１月 18 日「新制度に関する両院合同協議会」において自民、明改、自由、民主の４党間で合意。同月 19 日　衆参・与野党国会対策委員長会談で確認。

※党首討論の開会日時に関する項目を抜粋

一、国家基本政策委員会合同審査会（以下、基本政策委員会という）の運用

内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（衆参いずれかの院において所属議員10名以上を有する野党会派）党首の直接対面討論を毎週１回40分間、水曜日午後３時より行う。

7. 各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には、基本政策委員会は開催しない。

10. 国会閉会中は、基本政策委員会は開催しない。

Ⅱ　総理の党首討論への出席について

１　総理の本会議・委員会出席の在り方に関する申合せ

第145回国会閉会中の1999（平成11）年８月から、国会審議活性化法成立に伴う国会法の一部運用について、自民、自由、民主、明改４党の実務者による協議が開始され、９月６日[23]、「政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項」が４党間で合意、同月17日、与野党国会対策委員長会談で確認された。

この申合せでは、総理の国会出席の在り方に関する項目として、総理の本会議出席は、議案の審議に係るものは重要広範議案の趣旨説明・質疑のみ、予算委員会出席は基本的質疑（各党一巡）、その他の委員会出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとすることが合意され、次の第146回国会以降の国会審議の状況を踏まえて必要な見直しを行うこととされた（図表５参照）。

その後、2000（平成 12）年１月 18 日、政党間の申合せ二において、総理の本会議出席は重要広範議案の趣旨説明・質疑のみ、国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等については議運理事会の協議の結果に基づく報告・質疑のみ、所信等いわゆる政府四演説、予算案議了の本会議には総理をはじめとする全国務大臣の出席とされた。また、予算委員会への出席は各党一巡の基本的質疑及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみ、その他の委員会への出席は、重要広範議案の各党一巡の基本的質疑を行うに当たり総理の出席を求めることができるとされた（図表６参照）。

憲法第 63 条は、「内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」と規定している。

同条は、内閣総理大臣その他の国務大臣の議院への出席権と出席義務（議院の出席要求権）を合わせて規定しているが、「『出席しなければならない』のに、正当な理由なく出席しなかった場合の強制方法ないし制裁措置はなく、政治的コントロールにゆだねられていると解される[24]」とされている。

政党間の申合せ二は、総理が出席する本会議、予算委員会、その他の委員会の在り方に関する政党間の合意であり、上記の「政治的コントロール」に該当するものといえる。

---

[23] 佐々木・前掲注８　８頁

[24] 樋口陽一ほか「注釈　日本国憲法　下巻」青林書院（1988 年）1000-1002 頁

なお、この申合せによって、2000（平成12）　　とを確認した。
年以降の総理の国会出席回数[25]が減少したこ

（図表５）政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項（抄）

1999（平成11）年９月６日 自民、自由、民主、明改の４党の実務者協議における合意。同月17日 与野党国会対策委員長会談で確認。

※総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

二　本会議
１．議案の審議に係る内閣総理大臣の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明に対する質疑のみとする（なお、次期国会において国家基本政策委員会に準ずる会議を試行的に実施するものとする。）。
三　予算委員会
３．内閣総理大臣の予算委員会への出席は、基本的質疑（各党一巡）とする。
四　他の委員会
３．内閣総理大臣の他の委員会への出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとする。
八　見直し
本申合せについては、第146回国会以降の国会審議の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要な見直しを行うものとする。

（図表６）国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ（抄）

2000（平成12）年１月18日「新制度に関する両院合同協議会」で合意。同月19日 衆参・与野党国会対策委員長会談で確認。

※総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

二、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」の施行に伴う国会審議のあり方」

(1) 本会議
１．総理の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明及びこれに対する質疑のみとする。
２．国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等については、議院運営委員会理事会の協議の結果に基づき、総理が出席し、報告・質疑を行うものとする。
３．所信等いわゆる政府四演説、予算案議了の本会議へは、全国務大臣が出席する。
(2) 予算委員会
１．総理の予算委員会への出席は、各党一巡の基本的質疑[26]及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみとする。
(3) 予算委員会以外の委員会
１．委員会は、重要広範議案の各党一巡の基本的質疑を行うにあたり、総理の出席を求めることができる。

２　党首討論の開会回数

第209回国会（臨時会）の会期終了日である2022（令和４）年８月５日までに、党首討論は68回開会している（図表７参照）。同制度が導入された2000年から2005年までは年５回以上開会していたが、その後は年４回（2006年、

[25] 総理が国会に出席して発言した本会議・委員会は、1994年から1999年までは108回（連合審査会１回を含む）、114回、110回、135回、155回、130回（予算委員会合同審査会２回を含む）。2000年から2005年までは66回、78回、79回、82回、83回、67回であった。なお、2000年以降は国家基本政策委員会合同審査会を含めた回数である。（国会会議録検索システム〈https://kaigi.ndl.go.jp/#/〉（2022.11.22閲覧）

[26] 予算委員会の「総括質疑」は政党間の申合せを踏まえて、第147回国会（常会）以降、「基本的質疑」として審査が行われるようになった。

2011年)、年３回（2008年、2010年、2012年)、年２回（2007年、2009年、2013年、2015年、2016年、2018年)、年１回（2014年、2019年、2021年)、開会なし（2017年、2020年）という状況である。なお、2022年の党首討論は11月30日現在開会されていない。

（図表７）党首討論（国家基本政策委員会合同審査会)開会一覧（2022 年 11 月 30 日現在）

（敬称略）

	国会回次	開会年月日		総理大臣	野党党首
1	147(常)	2000	2.23	小渕恵三	鳩山由紀夫(民主)　不破哲三(共産)　土井たか子(社民)
2			3．8		
3			3.22		
4			3.29		
5			4.19	森喜朗	鳩山由紀夫(民主)　不破哲三(共産)　土井たか子(社民)　小沢一郎(自由)
6			5.10		鳩山由紀夫(民主)　不破哲三(共産)　土井たか子(社民)
7	150(臨)		10.25		
8			11．1		
9	151(常)	2001	2.14		鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)　小沢一郎(自由)
10			4．4		鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)
11			6．6	小泉純一郎	鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)　小沢一郎(自由)
12			6.13		
13			6.20		
14	153(臨)		11.21		鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　小沢一郎(自由)　土井たか子(社民)
15			12．5		
16	154(常)	2002	4.10		
17			6.12		鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)
18			7.17		
19	155(臨)		10.30		
20			11．6		鳩山由紀夫(民主)　志位和夫(共産)　小沢一郎(自由)　土井たか子(社民)
21	156(常)	2003	2.12		菅直人(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)
22			3.19		菅直人(民主)　志位和夫(共産)　小沢一郎(自由)　土井たか子(社民)
23			4.23		菅直人(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)
24			6.11		菅直人(民主)　志位和夫(共産)　小沢一郎(自由)　土井たか子(社民)
25			7.23		菅直人(民主)　志位和夫(共産)　土井たか子(社民)
26	157(臨)		10．9		
27	159(常)	2004	2.18		菅直人(民主)　志位和夫(共産)
28			4.14		
29	161(臨)		10.27		岡田克也(民主)
30			11.10		
31			11.17		
32	162(常)	2005	2.23		
33			4．6		
34			4.20		
35	163(特)		10.19		前原誠司(民主)
36			10.26		
37	164(常)	2006	2.22		
38			5.17		小沢一郎(民主)
39	165(臨)		10.18	安倍晋三	
40			11．8		
41	166(常)	2007	5.16		
42			5.30		
43	168(臨)	2008	1．9	福田康夫	
44	169(常)		4．9		
45	170(臨)		11.28	麻生太郎	
46	171(常)	2009	5.27		鳩山由紀夫(民主)
47			6.17		
48	174(常)	2010	2.17	鳩山由紀夫	谷垣禎一（自民）　山口那津男(公明)
49			3.31		
50			4.21		
51	177(常)	2011	2．9	菅直人	
52			2.23		
53			6．1		
54	179(臨)		11.30	野田佳彦	
55	180(常)	2012	2.29		

	国会回次	開会年月日		総理大臣	野党党首
56			4.11		谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) 渡辺喜美(みんな)
57	181(臨)		11.14		安倍晋三(自民) 小沢一郎(生活) 山口那津男(公明)
58	183(常)	2013	4.17	安倍晋三	海江田万里(民主) 石原慎太郎(維新) 渡辺喜美(みんな)
59	185(臨)		12.4		
60	186(常)	2014	6.11		海江田万里(民主) 石原慎太郎(維新) 浅尾慶一郎(みんな)
61	189(常)	2015	5.20		岡田克也(民主) 松野頼久(維新) 志位和夫(共産)
62			6.17		
63	190(常)	2016	5.18		岡田克也(民進) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新)
64	192(臨)		12.7		蓮舫(民進) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新)
65	196(常)	2018	5.30		枝野幸男(立憲) 玉木雄一郎(国民) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新)
66			6.27		枝野幸男(立憲) 大塚耕平(民主) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) 岡田克也(無会)
67	198(常)	2019	6.19		枝野幸男(立憲) 玉木雄一郎(国民) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維希)
68	204(常)	2021	6.9	菅義偉	枝野幸男(立民) 片山虎之助(維新) 玉木雄一郎(国民) 志位和夫(共産)

(出所) 衆議院調査局国家基本政策調査室作成

3 総理の国会出席状況の調査

第205回国会(臨時会)から第209回国会(臨時会)まで(2021年10月4日～2022年10月2日)の国会会期中における週ごとの総理の国会出席状況は図表8のとおりである[27]。

(図表8) 総理の国会会期中の週ごとの国会出席状況(第205回国会～第209回国会)

2022(令和4)年10月2日現在

作成要領

1 総理の国会会期中の週ごとの国会出席状況を把握するため、太線で区分した。
2 「議事」については、衆参の本会議、委員会の会議録で確認した。なお、総理が採決前に退席した場合でも、議事には採決と記載した。
3 総理が国会議員として出席した議事は掲載していない。
4 議案に付されたRは、令和(年度)の略である。
5 「総理の出席・発言時間」は「産経新聞」『岸田日誌』(2021年10月～2022年10月)に基づき記入した。
6 「会議」の(※)は、総理が出席したが発言しなかった議事である。「出席・発言時間」に含めている。

(出所) 筆者作成

○第205回国会(臨時会) 2021年10月4日～10月14日

年月日	曜日	会議	議事	総理の出席・発言時間		
				開始	終了	時間
2021年10月8日	金	衆・本	所信表明演説	14:02	14:29	0:27
		参・本	所信表明演説	15:01	15:29	0:28
11日	月	衆・本	代表質問	13:02	15:44	2:42
12日	火	参・本	代表質問	10:01	11:45	1:44
		衆・本	代表質問	14:02	16:21	2:19
13日	水	参・本	代表質問	10:01 13:00	11:36 15:48	4:23
			合計			12:03

※総理は会期中の2週全てに出席した。

○第206回国会(特別会) 2021年11月10日～11月12日

※会期中の1週に、総理の立場で国会に出席しなかった。総理を指名する本会議への出席はカウントしていない。

[27] イギリス首相の2021-22年会期(2021年5月11日～2022年4月28日)の議会出席状況(図表10参照)と比較するため、第205回国会の召集日の2021年10月4日から第209回国会閉会の末日である10月2日(第210回国会の召集日の前日)までの約1年間とした。また、党首討論は、国会閉会中には開かないこととされているため(図表2の運営申合せ2.参照)、国会会期中に限って総理の国会出席状況を調査した。

○第 207 回国会（臨時会）2021 年 12 月６日～12 月 21 日

年月日	曜日	会議	議事	総理の出席・発言時間		
				開始	終了	時間
2021 年12月６日	月	衆・本	所信表明演説	14:02	14:44	0:42
		参・本	所信表明演説	15:01	15:41	0:40
８日	水	衆・本	代表質問	13:02	15:49	2:47
９日	木	衆・本	代表質問	14:00	17:09	3:09
		参・本	代表質問	10:01	11:37	1:36
10 日	金	参・本	代表質問	10:01 13:01	11:41 15:36	4:15
		衆･予算（※）	Ｒ３補正予算趣旨説明	16:15	16:20	0:05
13 日	月	衆･予算	Ｒ３補正予算基本的質疑	8:56 13:00	12:02 17:00	7:06
14 日	火	衆･予算	Ｒ３補正予算基本的質疑	8:58 13:00	12:01 17:05	7:08
15 日	水	衆･予算	Ｒ３補正予算締めくくり質疑、採決	9:00	12:02	3:02
		衆・本（※）	Ｒ３補正予算採決	16:01	17:12	1:11
16 日	木	参･予算	Ｒ３補正予算趣旨説明、総括質疑	8:50 13:00	11:54 17:21	7:25
17 日	金	参･予算	Ｒ３補正予算質疑	9:02 13:00	11:54 16:34	6:26
20 日	月	参･予算	Ｒ３補正予算締めくくり質疑、採決	9:00	11:47	2:47
		参・本	Ｒ3補正予算採決	16:11	17:11	1:00
21 日	火	参・本	Ｒ２決算概要説明、質疑	10:01	12:09	2:08
			合計			**51:27**

※総理は会期中の３週全てに出席した。

○第 208 回国会（常会）2022 年 1 月 17 日～６月 15 日

年月日	曜日	会議	議事	総理の出席・発言時間		
				開始	終了	時間
2022 年1月17日	月	衆・本	施政方針演説	14:02	15:26	1:24
		参・本	施政方針演説	15:46	17:08	1:22
19 日	水	衆・本	代表質問	13:02	16:01	2:59
20 日	木	参・本	代表質問	10:01	11:48	1:47
		衆・本	代表質問	14:02	17:24	3:22
21 日	金	参・本	代表質問	10:01 13:01	11:36 15:55	5:29
		衆・予算（※）	Ｒ４予算趣旨説明	16:02	16:12	0:10
		参・予算（※）	Ｒ４予算趣旨説明	16:35	16:46	0:11
24 日	月	衆・予算	Ｒ４予算基本的質疑	8:56 13:00	12:04 17:02	7:10
25 日	火	衆・予算	Ｒ４予算基本的質疑	8:59 13:00	12:00 17:03	7:04
26 日	水	衆・予算	Ｒ４予算基本的質疑	9:00 13:00	12:04 17:02	7:06
31 日	月	衆・予算	Ｒ４予算集中審議	13:00	17:09	4:09
２月１日	火	衆・本	重①趣旨説明、質疑	13:00	14:35	1:35
２日	水	衆・予算	Ｒ４予算集中審議	8:57 13:00	12:00 17:07	7:10
７日	月	衆・予算	Ｒ４予算集中審議	8:56 13:00	12:01 17:01	7:06
18 日	金	衆・予算	Ｒ４予算集中審議	8:58 13:00	11:59 17:01	7:02
21 日	月	衆・予算	Ｒ４予算集中審議、締めくくり質疑、採決	8:58 13:00	12:03 15:37	5:42
		衆・財金	重①質疑、採決	16:00	17:04	1:04
22 日	火	衆・本（※）	Ｒ４予算採決	15:02	15:42	0:40
24 日	木	参・予算	Ｒ４予算基本的質疑	9:02 13:00 14:36 15:32	11:53 14:21 14:37 17:30	5:11
25 日	金	参・予算	Ｒ４予算基本的質疑	9:00 13:00	11:54 18:53	8:47
28 日	月	参・予算	Ｒ４予算基本的質疑	10:00 13:00	12:02 16:52	5:54
３月２日	水	参・予算	Ｒ４予算集中審議	8:55 13:00	11:53 17:13	7:11
４日	金	参・本	重①趣旨説明、質疑	10:01	11:53	1:52
７日	月	参・予算	Ｒ４予算集中審議	8:55 13:00	11:55 17:09	7:09
10 日	木	参・予算	Ｒ４予算集中審議	13:00	17:08	4:08
14 日	月	参・予算	Ｒ４予算集中審議	8:55 13:00	11:53 17:13	7:11
17 日	木	参・予算	R4予算集中審議	8:56	12:02	3:06
		衆・本	重②趣旨説明、質疑	13:15	15:41	2:26
22 日	火	参･予算	Ｒ４予算締めくくり質疑、採決	9:00	12:29	3:29
		参･財金	重①質疑、採決	13:00	14:08	1:26
		参・本（※）	Ｒ４予算採決	15:01	16:17	1:16
28 日	月	参・決算	Ｒ２決算外２件全般質疑	8:55 13:01	11:54 17:02	7:00
31 日	木	衆・本	Ｇ７首脳会合に関する報告、質疑	13:02	15:10	4:14
			重③趣旨説明、質疑	15:23	17:29	
４月１日	金	参・本	Ｇ７首脳会合に関する報告、質疑	10:01	12:37	2:36
６日	水	衆・内閣	重②質疑、採決	11:13	12:36	1:23
12 日	火	衆・本	議案（注２）趣旨説明、質疑	13:02	15:10	2:08
13 日	水	参・本	重②趣旨説明、質疑	10:01	12:05	2:04
15 日	金	参・本	議案（注２）趣旨説明、質疑	10:01	12:04	2:03
		衆・厚労	重③質疑、採決	13:35	14:56	1:21
19 日	火	衆・本	重④趣旨説明、質疑	13:02	16:13	3:11
22 日	金	参・本	重③趣旨説明、質疑	10:01	11:54	1:53

28日	火	衆・本	決議案（注３）採決	13:02	13:11	0:09
		参・内閣	重②対総理質疑	13:30	14:37	1:07
５月12日	木	参・厚労	重③質疑、採決	14:30	16:35	2:05
13日	金	衆・内閣	重④質疑、採決	10:06	11:35	1:29
18日	水	参・本	重④趣旨説明、質疑	10:01	12:13	2:12
25日	水	衆・本	Ｒ４補正予算概要説明、質疑	13:02	15:27	2:25
		参・本	Ｒ４補正予算概要説明、質疑	15:41	18:08	2:27
		衆・予算（※）	Ｒ４補正予算趣旨説明	18:22	18:26	0:04
		参・予算（※）	Ｒ４補正予算趣旨説明	18:31	18:34	0:03
26日	木	衆・予算	Ｒ４補正予算基本的質疑	8:58 13:00	11:59 17:00	7:01
27日	金	衆・予算	Ｒ４補正予算基本的質疑、採決	8:59 13:00	12:01 15:23	5:25
		衆・本（※）	Ｒ４補正予算採決	16:32	17:14	0:42
30日	月	参・予算	Ｒ４補正予算質疑	8:55 13:00	11:54 16:56	6:55
31日	火	参・予算	Ｒ４補正予算質疑、採決	9:00 13:00	11:56 15:18	4:14
		参・本（※）	Ｒ４補正予算採決	16:01	16:43	0:42
６月１日	水	衆・予算	集中審議（ウクライナ情勢等）	13:00	17:04	4:04
３日	金	参・予算	集中審議（ウクライナ情勢等）	12:58	17:06	4:08
９日	木	衆・本（※）	岸田内閣不信任決議案採決	14:05	17:08	3:03
13日	月	参・決算	Ｒ２決算外２件締めくくり総括質疑、採決	13:00	16:54	3:54
14日	火	参・内閣	重④質疑、採決	10:00	11:08	1:08
15日	水	参・本	Ｒ２決算外２件採決	11:31	12:31	1:00
			合計			**213:08**

※総理は会期中の 22 週のうち、海外に出張した５月の第一週を除き、21 週に出席した。

（注１）表中の「重①」～「重④」は重要広範議案で、衆議院本会議の趣旨説明・質疑時での議事は以下の通りである。
重①：所得税法の一部を改正する法律案（閣１）
重②：経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律案（閣 37）外１件
重③：医薬品、医療機器の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案（閣 42）外３件
重④：こども家庭庁設置法案（閣 38）外４件
（注２）関税暫定措置法の一部を改正する法律案（閣 59）及び外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案（閣 60）
（注３）強い沖縄経済と平和創造の拠点としての沖縄をつくる本土復帰五十周年に関する決議案（決４）

○第 209 回国会（臨時会）2022 年８月３日～８月５日

※会期中の１週に、総理の立場で国会に出席しなかった。

（注）本調査の対象ではないが、同国会閉会中の 2022 年９月８日、衆参の議運委が「故安倍晋三国葬儀に関する件」について、総理出席の下でそれぞれ１時間 32 分（13:00-14:32）と１時間 33 分（15:00-16:33）開会されている。

◎2021 年 10 月４日から 2022 年 10 月２日までの総理の国会会期中における国会出席時間（第 205 回国会～第 209 回国会）

回次	205	206	207	208	209	合計
時間	12:03	0	51:27	213:08	0	276:38

４　総理の週ごとの国会出席状況等についての考察

2021（令和３）年 10 月４日からの約１年間の総理の国会会期中の出席状況については、図表８のとおりであり、29 週のうち 26 週に出席し、国会に 270 時間以上出席した。なお、この期間中に党首討論は開会されなかった。

党首討論の開会日時は、運営申合せ２.において、「合同審査会は、会期中、週１回 45 分間、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。」と規定されている。政党間の申合せ二（図表６参照）により、総理が出席する本会議・委員会は、予算と重要広範議案についての一定の審議（審査）に限定されたが、運営申合せ２.の本文において、党首討論を週１回開会すると規定していることにより、党首討論の開会は、総理の国会への出席時間や回数ではなく、総理の本会議・委員会への週ごとの出席日程に留意することが必要となる。

なお、党首討論は、これまでの約 22 年間に 68 回開会しているが（図表７）、総理が本会議・委員会に出席しなかった週に党首討論を開会したのは 25 回であり、総理が本会議・委

員会に出席した週に党首討論を43回[28]開会している。

この点を指摘して、運営申合せ２．の規定は「党首討論開会の実質的な制約になっているとは言い切れない[29]」という意見があるが、党首討論の制度が開始された2000（平成12）年以降、実際に、総理の会期中の国会出席状況を週ごとに確認したところ、総理は国会会期中のほとんどの週[30]に国会に出席していた。

2021年10月からの約１年間に総理は国会会期中の29週のうち26週に総理の立場として出席していたことは前述のとおりである。そこで、単純に、総理が１年間に国会に出席する週を26週として、党首討論制度が始まった2000（平成12）年以降の約22年間に当てはめて計算すると、歴代の総理が500週以上[31]国会に出席する中で、総理が本会議・委員会に出席した週に党首討論を開会したのは43週（回）に過ぎない。確かに、この43回の党首討論は、総理が本会議・委員会に出席した週（回）に重複して開会されているが、運営申合せ２．の規定が、党首討論の開会を抑制的にしている一因になっていると考えられるのではないか。

なお、2022（令和４）年の第208回国会（常会）中には、予算委員会の集中審議において１日７時間の審査日程で総理に対して質疑することもあった（図表８参照）。野党側が総理に対して質疑時間を確保できる予算委員会の実現に重きをおいてきたこと[32]も党首討論の開会に抑制的にならざるを得ない状況をつくる一因になっているのではないか。

Ⅲ　イギリスの首相質問の開会状況等

１　クエスチョンタイムの開会日

イギリス議会[33]には、議員が所属する議院の本会議において、議員が大臣に口頭で質問し、大臣が口頭で答弁する時間「クエスチョンタイム」がある。

イギリス議会では、議題外の発言は当然には認められていなかったが、会議日程の前に議題に関係のない質問を政府に対して行うことが次第に増え、クエスチョンタイムとしてルール化していった[34]。

クエスチョンタイムは、下院[35]では毎週月、火、水、木の各曜日の本会議の最初の議事[36]として、１時間を超えない時間の範囲[37]で行われる。大臣の出席日時[38]は、省庁ごとにローテ

28　特に、2007年以降（図表７の41回から直近の68回まで）は、総理が本会議・委員会に出席した週に党首討論が開かれている。

29　早坂悠希「第196回国会における党首討論―討議概要と運営の課題―」『立法と調査第403号』参議院事務局（2018.8）106頁

30　議院の構成のみで会期を終了する等総理の立場として出席する議事がない国会がある。また、総理の海外出張中や総理が会期中に辞任を表明してから新しい総理が指名されるまでの間には、総理が国会に出席しない週もあった。

31　572週（26週×22年）、総理の立場で国会に出席したと仮定した。

32　『朝日新聞』（2022.6.7）「党首討論、風前　今国会見送りへ・17、20年開催なし」

33　国王、非公選議員で構成される上院（貴族院）、下院（庶民院）から構成される。（濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF-第1056号』国立国会図書館（2019.5.28）１頁）

34　前田英昭「議会政治の検証 形骸化した政府演説と代表質問（中）」『議会政治研究第71号』議会政治研究会（2004.9）65頁

35　下院650議席の内訳は、保守党357、労働党200、ＳＮＰ（スコットランド民族党）44、自由民主党14、民主統一党８、シン・フェイン党７、プライド・カムリ３、アルバ党２、社会民主労働党２、その他 13　イギリス議会下院ＨＰ〈https://members.parliament.uk/parties/Commons〉（2022.8.10閲覧）

36　下院本会議の開会時間は、月曜日14時30分、火曜日・水曜日11時30分、木曜日９時30分である。下院議事規則第９条第１項

37　下院議事規則第21条第１項、第２項

38　大臣は自らが所属する議院でのみ出席、発言が許される慣例がある。（濱野雄太「イギリスの議会質問制度」『調査と情報-ISSUEBRIEF-第1028号』国立国会図書館（2018.12.6）２頁）

ーションで割り当てられる[39]。2021-22 年会期[40]（2021 年５月 11 日～2022 年４月 28 日）を例に挙げると、各大臣の出席は会期中（休会時を除く）、５週間（１週間は本会議冒頭の１時間４枠）で一巡している[41]。

イギリス首相のクエスチョンタイムは、特に、ＰＭＱs（Prime Minister's Questions）と呼ばれており（以下「首相質問」という。）、下院の本会議において、毎週水曜日の正午[42]から首相質問が 30 分間開会される。首相質問は 1961 年から定期的に行われるようになった[43]。

２　首相質問制度の概要と開会例（2021 年 11 月 17 日）

首相質問において質問を希望する議員は、首相の当日の予定を事前に質問通告し[44]、抽選で選ばれた議員の質問が議事日程に掲載される[45]。

議事日程に掲載された議員のうち議長に最初に指名された議員は、通告した質問「首相の当日の予定」を尋ね[46]、首相がそれに答えた後、慣例により改めて補充質問[47]を１問行う。

２番目以降の質問者（議事日程に掲載された議員）の質問は、補充質問という位置付けであり、事前に通告していない事柄について、議長の指名により１問のみ質問する[48]。

また、野党第一党と第二党の党首は、それぞれ６問、２問の補充質問を優先的に行うことが認められている[49]。

なお、議事日程に掲載されていない議員も議長の指名を受けて[50]、１問のみ補充質問を行うことができる[51]。

2021 年 11 月 17 日の首相質問を例に挙げると（図表９参照）、ボリス・ジョンソン（Boris Johnson）首相に質問した最初の議員（議事日

---

39 同上　３頁

40 下院の会期は、国王演説から翌年の同時期まで、解散がない場合、約１年継続する。なお、2022 年３月に成立した“Dissolution and Calling of Parliament Act 2022”（2022 年議会の解散及び召集に関する法律）により、“Fixed-term Parliaments Act 2011”（2011 年議会任期固定化法）が廃止され、2011 年以前と同様に、首相は下院を解散できるようになった。

41 例えば、同会期のクエスチョンタイム初日の 2021 年５月 17 日（月）に出席した労働・年金大臣は、下院の聖霊降臨祭休会（５月 28 日（金）から６月６日（日）まで）を挟んで、６月 28 日（月）に出席した。

42 水曜日の下院本会議の開会時間の 11 時 30 分から首相質問が開会される正午までの 30 分間にもクエスチョンタイムが行われている。例えば、2021 年 11 月 17 日の首相質問（図表９参照）の開会前には、ウェールズ担当大臣が出席し質問を受けた。2021-22 年会期中は、同大臣を含めた５人の閣僚がこの時間帯に順番に出席した。

43 1961 年以前は、首相への質問も各大臣へのクエスチョンタイムの中で行われていたが、同年から 1997 年までは週２回火曜日と木曜日の各 15 分、1997 年に水曜日午後３時から 30 分となった（議会政治研究会・前掲注 18　28 頁）。その後、2003 年１月より開会時間が水曜日正午となった（イギリス議会会議録ＨＰ〈https://hansard.parliament.uk/〉（2022.10.27 閲覧））。

44 一般の大臣のクエスチョンタイムの場合、質問を希望する議員は質問内容を通告するが、首相質問の場合は、首相の当日の予定は何かと形式的に通告するのが慣例とされている。（濱野・前掲注 38　3,5 頁）

45 クエスチョンタイムで質問したい議員は、実施日から遡って２日空けた日（金曜日、土曜日、日曜日を除く）の 12 時 30 分までに質問を通告する。首相質問の場合も同様であり、実施日（水曜日）の前週の木曜日が期限となる。なお、提出された質問は、シャッフル（コンピュータによる無作為抽出）されて、質問に番号が付されて議事日程に掲載される。首相質問の場合は、シャッフルを経て１回につき 15 件まで選ばれて議事日程に掲載される。（濱野・前掲注 38　3-5 頁）

46 議長に指名された最初の質問者は、事前通告したとおり、「首相の予定」を質問する。前掲注 44 参照。

47 補充質問には元の質問との関連性を要求されるので、首相の公務日程を質問した議員は、補充質問であらゆる議題に質問できるようになる。（議会政治研究会・前掲注 18　28 頁）

48 濱野・前掲注 38　６頁

49 同上

50 「補充質問を求める議員は、通常、自らの席から立ちあがり議長の注意を引くように努めるが、このような行為は、“catching the Speaker's eye”として知られている。」（吉田早樹人「英国・政界事情　英・下院質問制度（Parliamentary Question）」『議会政治研究第 81 号』議会政治研究会（2007.3）　67 頁）

51 濱野・前掲注 38　６頁

程①）は、通告した質問「首相の当日の予定[52]」を尋ね、首相がそれに答えた後、慣例により改めて補充質問を１問行った。その後、議長は慣例により、与野党の議員を交互に指名[53]し、首相質問は、22 人（29 問）で行われたが、野党第一党の労働党のキア・スターマー（Keir Starmer）党首は６問、野党第二党であるＳＮＰ（スコットランド民族党）のイアン・ブラックフォード（Ian Blackford）下院代表[54]は２問行った。

質問時間の 37 分間のうち、野党第一党党首と第二党下院代表の質問は、それぞれ 12 分 46 秒、３分 50 秒であった[55]。

（図表９）　首相質問の例（2021 年 11 月 17 日）

答弁者　ボリス・ジョンソン首相

質問順	議員名（政党）	質問の概要	質問者の区分（※）
１	ジョナサン・エドワーズ（無所属）	本日の首相の予定	議事日程①
２		政党に多額の献金を行った者が他の爵位に指名されるのを５年間禁止する法案への支持の有無	
３	テレサ・ヴィラーズ（保守党）	政府が行う国民保健サービス（ＮＨＳ）への支援内容	議事日程②
４	キア・スターマー（労働党党首）	マンチェスターからリーズの間に高速鉄道を新たに建設する約束を守る意思の有無	野党第一党党首
５		ＨＳ２［イギリス北西部とヨーロッパ大陸を結ぶ高速鉄道計画］全体、バーミンガム～リーズ間を切れ目なく開通させる意思の確認	
６		前議員のオーウェン・パターソン氏が下院議院規則に違反したことを謝罪する意思の有無	
７		ビジネスアポイントメントに関する諮問委員会の独立性と権限を保証し、ジョブ・スワップを禁止する段階的手続をとる必要性	
８		パターソン氏の汚職について完全かつ透明性のある調査を求める労働党の動議に賛成する意思の有無	
９		過去に汚職を追及された議員とパターソン氏との違い（主張のみ）	
10	ジェームズ・グランディ（保守党）	リーの地域がウィガンから独立し、独自のカウンシルを取り戻すための方法	議事日程③
11	イアン・ブラックフォード（ＳＮＰ下院代表）	政府や保守党の相次ぐスキャンダルのうち、首相自身の提案で止められたものの有無	野党第二党党首に代わり常時出席
12		保守党に 300 万ポンドを献金した９人の元財務官を貴族院議員にしたことが腐敗であるとの認識の有無	
13	サイモン・ベインズ（保守党）	オファの堤防を守るための基金を支援する意思の有無	議事日程④
14	エド・デービー（自由民主党）	救急車の応答時間が悪化しているにもかかわらず、政府が救急車両基地を閉鎖しようとする理由	起立
15	アンドリュー・ジョーンズ（保守党）	将来の低炭素化に即した新築住宅の基準の適応度	議事日程⑤

52　首相質問の質問通告と最初の質問者の質問内容については、前掲注 44・注 46 参照。

53　議長は与野党の議員を交互に指名するために、議事日程に記載された質問者の順番を前後させることがある。例えば、図表９の議事日程⑬と⑭の議員は順番より先に指名されている。

54　ＳＮＰの現党首は、スコットランド自治政府首相のニコラ・スタージョン氏である。首相質問には、イギリス議会下院に議席を持つイアン・ブラックフォード下院代表が常時出席している。

55　イギリス議会ライブＴＶ〈https://parliamentlive.tv/Commons〉（2022.8.10 閲覧）

質問順	議員名（政党）	質問の概要	質問者の区分（※）
16	ギル・ファーニス（労働党）	総選挙で首相がマニュフェストに掲げた、かかりつけ医の6,000人増員を達成できなかったことへの謝罪の意思の有無	議事日程⑥
17	デービッド・デュガッド（保守党）	イギリス全体で、炭素の回収と貯蔵能力を向上させることが政府の優先課題であること及びエイコーン炭素回収・貯蔵・水素プロジェクトの重要性の確認	議事日程⑦
18	メアリー・グリンドン（労働党）	タイン川流域の可能性を最大限に実現させるため我々と共に政府に働きかける意思の有無	議事日程⑧
19	ヘンリー・スミス（保守党）	クローリーの市政施行を支持する考えの有無	議事日程⑨
20	デービッド・リンデン（ＳＮＰ）	新生児のための休暇と給与の先払いを認めるための法案を政府が単独で提出する意思の有無	議事日程⑬
21	クリス・クラークソン（保守党）	地元選挙区にあるホップウッド・ホール・カレッジ等への招待を首相が受ける意思の有無	議事日程⑩
22	レベッカ・ロングベイリー（労働党）	首相が核実験に従事した退役軍人がいることを認め、彼らに面会する意思の有無	議事日程⑭
23	キャロライン・アンセル（保守党）	イギリスを目指す移民や一時避難民を適切に管理するための計画	議事日程⑪
24	マイク・エイムズベリー（労働党）	５月に一部が崩壊したノースウィッチ駅について障害者がより利用しやすいような形での復旧の要請	起立
25	サラ・アサートン（保守党）	陸軍で働く女性に対する性的暴行、いじめ、嫌がらせへの対策の必要性	議事日程⑫
26	イアン・ペイスリー（民主統一党）	政府がＥＵとの間で締結した北アイルランド議定書の第16条［同議定書の一部効力を停止させる規定］を発動させる時期	起立
27	ジョン・ハント（保守党）	どのような背景を持つ子どもでも国会議員や総理大臣になりたいと望むようにするための政府の取組	議事日程⑮
28	クリスチャン・ジョーダン（自由民主党）	政府のさまざまな業務が円滑かつ順調に行われているかを確認している者についての認識	起立
29	ジェイク・ベリー（保守党）	北部の有権者が、マンチェスターからリーズの間に鉄道を建設するという首相の発言を信じてよいことの確認	起立

（※）同日の質問者は、①議事日程に掲載された議員（丸数字は掲載順位）15人（16問）、②野党第一党党首（６問）と第二党下院代表（２問）、③議場で起立し指名された議員５人（５問）の計22人（29問）である。

（出所）2021年11月17日付イギリス議会会議録ＨＰ〈https://hansard.parliament.uk/〉を基に筆者作成

３　2021-22年会期の首相質問の開会状況等の調査

首相質問は、2021-22年会期中に水曜日は50回あったが、下院の休会中[56]の水曜日16回を除き、34回の水曜日全てにおいて行われている（図表10参照）。

なお、2021-22年会期の首相質問は10月27日を除き、各回とも30分を超過した。

ボリス・ジョンソン首相は、首相質問に32回出席し、２回欠席した。2021年９月22日（12回目の首相質問）には国連総会（米国ニューヨーク）への出席のため、2022年3月16日（30回目の首相質問）にはアラブ首長国連邦（ＵＡＥ）とサウジアラビアを訪問するためであった。いずれもドミニク・ラーブ副首相兼司法大臣が代理を務めた。

[56] 会期内のいかなる時期に休会するかは、各議院に委ねられている。山口和人・廣瀬淳子「欧米四ヵ国議会の活動期間に関する制度」『議会政治研究第46号』(1998.6) 12頁。なお、2021-22年会期の下院の休会は、2021年５月28日～６月６日（聖霊降臨祭休会）、７月23日～９月５日（夏季休会）、９月24日～10月17日　（党大会休会）、11月10日～14日（11月休会）、12月17日～2022年１月４日（クリスマス休会）、２月11日～20日（２月休会）、４月１日～18日（イースター休会）イギリス下院ＨＰ〈https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-commons-faqs/business-faq-page/recess-dates/〉(2022.8.10閲覧)

野党第一党である労働党のキア・スターマー党首は５回欠席した。首相が欠席した２回の首相質問には同党首も欠席した。５回の欠席のうち、2021 年９月 22 日（首相欠席日と同日）、11 月３日、2022 年１月５日、３月 16 日（首相欠席日と同日）の４回には、アンジェラ・レイナー副党首が、2021 年 10 月 27 日にはエドワード・ミリバンド氏（影の内閣の気候変動・ゼロネット大臣）が質問した。代理による質問回数は、各回とも６問であった。

野党第二党ＳＮＰのイアン・ブラックフォード下院代表は 2021 年９月 22 日（首相欠席と同日）に欠席し、キーステン・オズワルド下院副代表が２問質問した。

なお、野党第三党以下の党首（又は代表者）６人には優先的な補充質問は認められていないが、同会期中に５人が首相質問に数回出席[57]し、１回につき１問質問した。

（図表 10）　ボリス・ジョンソン首相の議会出席状況　2021-22 年会期

	年月日	曜日	首相出席の議事	首相の出席時間		
				開始	終了	時間
本会議						
1	2021 5.11	火	開会式、女王演説（※１）	11:25	11:44	0:19
			女王演説に対する討論（※２）	14:32	16:09	1:37
2	5.12	水	コロナ対策の改訂に関する声明、討論	12:27	13:45	1:18
3	5.19	水	ＰＭＱs（首相質問）①	12:00	12:35	0:35
4	5.26	水	ＰＭＱs②	12:00	12:36	0:36
5	6 .9	水	ＰＭＱs③	12:00	12:40	0:40
6	6.16	水	ＰＭＱs④	12:00	12:41	0:41
			Ｇ７とＮＡＴＯの首脳国会議に関する声明、討論	12:41	14:08	1:27
7	6.23	水	ＰＭＱs⑤	12:02	12:39	0:37
8	6.30	水	ＰＭＱs⑥	12:00	12:38	0:38
9	7 .7	水	ＰＭＱs⑦	12:00	12:42	0:42
10	7 .8	木	アフガニスタン情勢についての声明、討論	12:38	13:48	1:10
11	7.13	火	国際援助に関する声明、討論	12:51	13:02	0:11
12	7.14	水	ＰＭＱs⑧	12:00	12:39	0:39
13	7.21	水	ＰＭＱs⑨	12:00	12:50	0:50
14	8.18	水	アフガニスタン情勢についての声明、討論 （※下院の夏季休会中に開会）	9:38	10:45	1:07
15	9 .6	月	アフガニスタン情勢についての声明、討論	15:30	16:39	1:09
16	9 .7	火	政府の健康・社会福祉計画に関する声明、討論	12:34	14:13	1:39
17	9 .8	水	ＰＭＱs⑩	12:01	12:37	0:36
18	9.15	水	ＰＭＱs⑪	11:59	12:44	0:45
19	9.16	木	英米豪３か国の枠組み（ＡＵＫＵＳ）についての声明、討論	10:30	11:17	0:47
（注）9.22（水）　ＰＭＱs⑫（12:00～12:37）に首相は欠席						
20	10.18	月	デービッド・アメス議員への追悼演説	15:30	17:37	2:07
21	10.20	水	ＰＭＱs⑬	12:00	12:34	0:34
22	10.27	水	ＰＭＱs⑭	12:00	12:30	0:30
			予算演説（※３）	12:30	14:37	2:07
23	11. 3	水	ＰＭＱs⑮	12:00	12:41	0:41
			Ｇ20 と気候変動枠組条約締約国会議（ＣＯＰ）26 に向けた声明、討論	12:41	13:49	1:08
24	11.15	月	ＣＯＰ26 の報告に関する声明、討論	16:21	17:48	1:27
25	11.17	水	ＰＭＱs⑯	12:00	12:37	0:37

[57] 2021-22 会期中の野党第三党以下（２名以上所属）の党首（又は代表者）の質問回数は、自由民主党９回、民主統一党７回、シン・フェイン党は質問なし（党として国王への宣誓を拒否し、議会に出席していない）、プライド・カムリ４回、アルバ党３回、社会民主労働党４回であった。イギリス議会会議録ＨＰ〈https://hansard.parliament.uk/〉(2022.8.10 閲覧)

	年月日	曜日	首相出席の議事	首相の出席時間		
				開始	終了	時間
26	11.24	水	ＰＭＱs⑰	12:00	12:39	0:39
27	12. 1	水	ＰＭＱs⑱	12:00	12:36	0:36
28	12. 8	水	ＰＭＱs⑲	12:01	12:39	0:38
29	12.15	水	ＰＭＱs⑳	12:00	12:42	0:42
30	2022 1 .5	水	ＰＭＱs㉑ ※15 時開会	15:00	15:44	0:44
			コロナ対策の改訂に関する声明、討論	15:44	17:14	1:30
31	1.12	水	ＰＭＱs㉒	11:59	12:42	0:43
32	1.19	水	ＰＭＱs㉓	12:00	12:39	0:39
			コロナ対策の改訂に関する声明、討論	12:39	13:54	1:15
33	1.25	火	ウクライナ情勢に関する声明、討論	13:16	14:21	1:05
34	1.26	水	ＰＭＱs㉔	12:03	12:37	0:34
35	1.31	月	ジョンソン首相のコロナ下パーティー開催疑惑に関するスー・グレイ報告書に関する声明、討論	15:31	17:22	1:51
36	2. 2	水	ＰＭＱs㉕	12:04	12:43	0:39
			ジャック・ドロミー議員への追悼演説	12:43	14:07	1:23
37	2. 9	水	ＰＭＱs㉖	12:00	12:36	0:36
38	2.21	月	コロナ対策の改訂に関する声明、討論	16:36	17:55	1:19
39	2.22	火	ウクライナ情勢に関する声明、討論	12:30	14:02	1:32
40	2.23	水	ＰＭＱs㉗	12:01	12:39	0:38
41	2.24	木	ロシアのウクライナ侵攻とイギリスの対抗措置に関する声明、討論	17:00	18:32	1:32
42	3. 2	水	ＰＭＱs㉘	12:01	12:42	0:41
43	3. 8	火	ゼレンスキー・ウクライナ大統領の演説と各党の主張	17:00	17:19	0:19
44	3. 9	水	ＰＭＱs㉙	12:00	12:41	0:41
（注）3.16（水） ＰＭＱs㉚（12:00～12:38）に首相は欠席						
45	3.23	水	ＰＭＱs㉛	12:00	12:41	0:41
			予算演説（※３）	12:43	13:47	1:04
46	3.30	水	ＰＭＱs㉜	11:59	12:43	0:44
47	4.19	火	イースター休会中の政府の対応についての声明、討論	17:02	18:16	1:14
48	4.20	水	ＰＭＱs㉝	12:01	12:36	0:35
49	4.27	水	ＰＭＱs㉞	12:00	12:37	0:37
	小計					**53:31**
委員会						
1	2021. 7. 7	水	リエゾン委員会で証言	15:30	17:21	1:51
2	2021.11.17	水	リエゾン委員会で証言	15:00	16:58	1:58
3	2022. 3.30	水	リエゾン委員会で証言	15:00	16:40	1:40
	小計					**5:29**
計						**59:00**

（※１）開会式と女王演説（女王は慣例により政府の施政方針について演説する。）は上院で開会される。首相は出席するが、発言しない。
（※２）女王の演説に関する討論は、下院において会期の初日である５月 11 日から同月 19 日まで６日にわたり行われた。首相は初日の討論日の冒頭から１時間 37 分出席し、15 時 25 分から 20 分間の討論を行った。
（※３）予算演説は会期中に２回行われた。財務大臣が演説を行う。首相は出席するが発言しない。

（出所）イギリス議会会議録ＨＰ〈https://hansard.parliament.uk/〉、イギリス議会ライブＴＶ〈https://parliamentlive.tv/C〉を基に筆者作成。なお、図表の形式については、岸本俊介「『日本の総理』と『英国の首相』の議会出席時間」『論究第 14 号』（2017 年）68 頁 表６「2015-16 年会期（2015.5.18-2016.5.12）英国の首相の議会出席」を参考とした。

４　首相質問制度の特色と首相の議会出席状況について

(1) 首相質問制度の特色

首相質問は、クエスチョンタイムの一枠であり、イギリス下院の本会議で毎週水曜日正午に行われる議員の首相に対する口頭質問である。

首相質問制度の特色として挙げられるの

は、以下のとおりである。

まず、質問を希望する議員は「首相の当日の予定」を形式的に質問通告するのみで、質問通告を事実上行わずに自由な議題で質問していることである。また、議事日程に掲載されていない議員も、議場で議長の指名を受けて、自由な議題で質問している（Ⅲ２参照）。

次に、議員の質問時間が非常に短く、再質問が認められないことである。実際に、2021-22 年会期（約１年間）の首相質問 34 回の平均時間等を調べたところ、首相質問は１回当たり約 39 分、質問者数（回数）は 21 人（28 回）であった。議員の１回当たりの質問時間は首相の答弁を含めて１分 30 秒未満で行われたことになる。

そして、野党の第一党党首は６問、第二党党首は２問を優先的に質問できることである。

首相質問は、30 分間に 20 人を超える議員が参加して毎週開会されており、その賑わいの中で首相と野党第一党党首が１回当たり２分に満たない質問・答弁を６回繰り返すという議事の慣例等[58]が、政権党と野党第一党の党首間の活発な「議論」を国民に印象付けている。イギリスの二大政党制が首相と野党第一党の党首との活発な「議論」を生むという考え方もあるが、首相質問制度が二大政党の党勢[59]を盛り上げているとも考えられる。

なお、野党第三党以下の党首（又は代表者）には、補充質問の優先権はないが、首相質問に出席して議長に指名されたときには、下院の議席数[60]に関わらず、１回当たり１問質問する機会を得ている[61]。

(2) イギリスの首相の議会出席状況についての考察

2021-22 年会期中（約１年間）、イギリス首相の議会出席状況は図表 10 のとおりである。

首相が出席するのは下院であり[62]、同会期中には 60 時間程度出席した。首相の上院への出席は会期冒頭の開会式と女王演説の約 19 分のみであった。

下院本会議において、首相質問は 34 回開会されたが、首相はそのうち 32 回出席した。２回の欠席はいずれも外国への訪問のためであるが、副首相兼司法大臣がいずれも出席して代理を務めた。

また、首相は、重要政策等に関して自らの声明を本会議で発表して、議員と討論を随時行っている。

そのほか、女王演説に関する６日間にわたる議員間の討論においては、首相は初日の討論に１時間 40 分程度出席して、20 分間の討論を行った。また、財務大臣が行う予算演説が２回行われ、首相も出席したが、発言はしていない。

なお、首相の出席するのは本会議であり、

---

58 イギリス下院の議場は狭いので、空席が目立たず、出席者が多いときには緊迫感に満たされる。1941 年に空襲で全壊した下院の議場を再建するに当たり、全下院議員が座れる議員席を設けずに従来の狭い議場の型を踏襲した。（前田英昭「世界の議会　１イギリス」ぎょうせい（1983 年）75-77 頁）

59 保守党、労働党の総選挙の得票率の推移については、高安健将「議院内閣制―変貌する英国モデル」（中公新書）中央公論新社（2018 年）147-151 頁参照。なお、2019 年総選挙の保守党と労働党の相対得票率（有効投票総数に占める得票数の割合）の合計は 75.8%、絶対得票率（有権者総数に占める得票数の割合）の合計は 51.0%であった。（BBC News〈https://www.bbc.com/news/election/2019/result〉（2022.4.27 閲覧））

60 下院の議席の内訳については、前掲注 35 参照。

61 野党第三党以下の党首（又は代表者）の首相質問の回数については、前掲注 57 参照。

62 「議員は原則として所属する議院でのみ発言が許される。政府構成員も例外ではない。」（濱野・前掲注 33　１頁）下院議員である首相は、下院議会の審議に出席する。

委員会には、年に３回リエゾン委員会[63]出席するのみであった。

同会期中において、首相が出席した議事において２時間を超えたのは、2021 年 10 月 18 日の追悼演説と同月 27 日の予算演説（秋季財政演説）のみであった。

イギリスの首相の 2021 年５月からの約１年間の議会出席時間は 60 時間程度であり（図表 10 参照）、我が国の総理の 2021 年 10 月からの約１年間の国会出席時間の 270 時間以上（図表８参照）と大きな開きがあった。両国は議院内閣制を統治制度としているが、議会制度は異なるものなので、それぞれの国の政府の最高責任者の議会出席時間のみを比較して、議会出席の在り方を評価することについては留意が必要である。

Ⅳ　運営申合せの見直し等

１　2003 年の運営申合せの見直しについて

党首討論の運営申合せの見直しが両院合同幹事会で合意されたのは 2003（平成 15）年の１回だけである。

党首討論の制度は、第 147 回国会（常会）、2000（平成 12）年２月に開始されたが、同年の開会回数は８回、2001（平成 13）年、2002（平成 14）年にはそれぞれ７回、５回にとどまった。また、開会時間は常に 40 分間を超過[64]していた。

運営申合せ 15. には、「第 147 回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。」という項目が設けられていたこともあり、第 156 回国会（常会）の 2003（平成 15）年２月７日、両院合同幹事会は、同年１月 23 日の自民、民主の国会対策委員長間の合意内容を踏まえて、党首討論の討議時間を５分延長して 45 分間[65]とすること等[66]について、運営申合せの見直しを行った。

なお、開会回数については、両院合同幹事会において、「平成 12 年２月 16 日の『国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ』を遵守しながら、与野党とも誠意をもって開会回数が増えるよう努力する。」ことが確認されたが、運営申合せ自体の見直しは行われなかった。

２　党首討論の運営見直しに関する提言等

その後、与野党７党の国会対策責任者による申合せや超党派の国会議員や政党から、以下の提言が示され、党首討論の運営の見直しについても国会改革案の一項目として提案されているが、運営申合せの見直しは行われていない。

(1) 与野党７党による「国会審議の充実に関する申し合わせ」

2014（平成 26）年５月 27 日、衆議院において、自由民主党、民主党、日本維新の会、公明党、みんなの党、結いの党及び新党改革の７党の国会対策責任者が、「国会審議の充実に関する申し合わせ」として６項目の提言を取りまとめ、次の第 187 回国会

---

63 イギリス下院の特別委員会の一つであるリエゾン（連絡）委員会は、同委員会の委員長と特別委員会の委員長で構成（現在 36 名）されており、特別委員会の業務の全般を検討し、政府の効果的な監視を促進し、ウェストミンスター・ホールにおける討論の議題とする特別委員会の報告書を選択する役割等を担っている。また、リエゾン委員会は、通常年に３回首相に対し政策について質疑を行う。同委員会の活動については、下院議事規則第 145 条に規定されている。（イギリス下院ＨＰ〈https://committees.parliament.uk/committee/103/liaison-committee-commons/〉（2022.11.30 閲覧））

64 第 147 回国会（常会）の党首討論計６回のうち、10 分超過したのが３回、７分超過したのが３回であった。

65 運営申合せ「２.開会日時」と「６.配分時間」に定めている「40 分」を「45 分」に変更した。

66 運営申合せ３．中の「毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。」を削除した。

（臨時会）から実施するものとして合意した。この申し合わせは、前年の 2013（平成 25）年から衆参で協議していた国会改革案を衆議院側が先行して公表したものである。

党首討論については、「国家基本政策委員会合同審査会（党首討論）は、内閣総理大臣が国会に出席する週にあっても弾力的な運用を図り、毎月１回実施できるようにする。月曜日を予備日とする。」、総理の国会出席を本会議の政府演説等、予算委員会（基本的質疑等）、決算行政監視委員会（締めくくり総括質疑）、他の委員会は重要広範議案、党首討論の開会のみとする提言が示された。

(2)「立憲民主党　国会改革」

2018（平成 30）年７月 17 日、立憲民主党は、立法府の行政監視機能を強化する必要があるとして、独自に「立憲民主党　国会改革」を提言した。18 項目の提言の中で、「12.党首討論のあり方の見直し」として、「そもそも英国の二大政党制を前提とした党首討論は、現在の日本の国会状況に適していない。党首討論よりも予算委員会等の総理入り質疑の方が、突っ込んだ議論ができる。45 分の質疑時間を複数の野党で分けあう現状では、党首討論では実のある論戦は期待しがたい。」、「あえて党首討論の仕組みを継続するのであれば、①討論の時間を長くし（２時間程度）、②参議院で行われている質疑の『片道方式[67]』を導入するとともに、③予算委員会等に総理が出席しない週は必ず党首討論を実施するといった措置を講じるべきである。」とする提言が示された。

(3)「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」提言

2018（平成 30）年７月 20 日、超党派（自由民主党、公明党、日本維新の会、国民民主党）の議員により成る「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」[68]は、衆議院議院運営委員会の国会改革小委員会における早急な議論の開始を求める３項目の提言を取りまとめ、衆議院議長に手交した。３項目のうち、「１．党首討論の定例化・夜間開催の実現」として、「平成 26 年『国会審議の充実に関する申し合わせ』でも党首討論を１か月に１回開催することとされていたが、国民への説明責任を強化するため、例えば、今後は２週間に１回、討論のテーマを決めて党首討論を開催、また、党首討論は夜に開催し、より多くの国民が視聴できるようにするなど、充実した討議が行われる環境を整備すべきである。」とする提言が示された。

３　党首討論の開会回数の確保及び討議時間の延長の検討

(1) 開会回数の確保

党首討論制度の課題として一番に挙げられるのが、開会回数の確保である。同制度が導入された 2000（平成 12）年から 2005（平成 17）年頃までは、年に５～８回開会されていたが、その後は徐々に開会数が減少していった。この傾向は、政権交代の前後においても変わらず、最近では党首討論が開かれない年もある。2022（令和４）年 11 月末の時点で同年中の党首討論は行われていない。

2003（平成 15）年２月、「平成 12 年２月 16 日の『国家基本政策委員会合同審査会の

---

67 質疑時間を各会派に割り当てる際、答弁時間を含めない形で割り当てる方式をいう。

68 同提言書には「第１回の会議には 100 名以上の超党派の議員が参加した。」と記載されている。

運営についての申合せ』を遵守しながら、与野党とも誠意を持って開会回数が増えるよう努力する。」ことが両院合同幹事会において確認されたのは前述のとおりである。

野党側もこの確認事項を踏まえて、総理の負担に配慮しつつ、例えば、国会会期中に少なくとも２回開会し、党首討論の開会を複数回確保するという前提の上で、党首討論１回当たりの時間に開会回数を掛け合わせた総時間を野党間で配分すれば、少数政党の持ち時間を確保することもできると考える[69]。

また、運営申合せ２．には、国会閉会中には開会しないこととされているが、例えば、内閣の政策の進捗状況を野党がチェックする手段として、閉会中の開会も検討してはどうか。

なお、運営申合せ９．には、党首討論の開会時に全閣僚の原則陪席を求める規定があるが、直近に実施された第 204 回国会（常会）、2021（令和３）年６月９日の党首討論では、新型コロナウイルス感染症対策として、副総理と内閣官房長官のみの陪席とした例がある。党首討論を開会しやすくするために、陪席者を例えば、副総理と内閣官房長官とする検討をしてはどうか。

上記のほか、運営申合せ 12. には、「野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。」という規定がある。前述のとおり、イギリスの首相質問では、首相と野党第一党党首との質問・答弁が短時間に６回繰り返され、政権党と野党第一党の党首間の「議論」が活発に行われている印象を受ける。（Ⅲ４（1）参照）。党首討論においても、さらに簡潔な発言を行うようにしてはどうか。

(2) 開会時間の延長

党首討論の制度導入当時から、開会時間が短いことが指摘されている。運営申合せ６．には、討議時間の配分は野党間で調整することとされているが、持ち時間の少ない政党の党首が合同審査会の会長の通告を受けても討議を続ける例も見受けられた。

前述のとおり、2003（平成 15）年の両院合同幹事会で、開会時間を５分間延長して 45 分とする運営申合せの見直しを行ったが、少数政党の討議時間は改善されていない[70]。

党首討論の回数を複数回確保して、少数政党に討議時間を配分する方法（上記（1）参照）が最も望ましいと考えるが、全体の発言時間を現行の 45 分間から例えば１時間に延長して、少数政党の持ち時間を増やすことも現実的な対応であると考える。

おわりに

運営申合せには、「内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要なテーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。」という規定がある（図表２の運営申合せ１.参照）。

党首討論はこれまで 68 回開会されたが、総理から野党党首への発言（逆質問）は、項目ごとに数えると 50 回程度確認することができた。その態様は、総理が野党党首

---

[69] 例えば、現行の発言時間 45 分間で党首討論を当該国会で２回行うと合意した場合、全体の発言時間 90 分間を前提として持ち時間を案分して、１回目はＡ党、Ｂ党のみ、２回目はＡ党、Ｃ党、Ｄ党、Ｅ党が討議に参加する方法も考えられる。

[70] 2021 年６月９日に行われた直近の党首討論の野党の持ち時間は、立憲民主党が 30 分、日本維新の会、国民民主党、日本共産党が各５分であった。

から政府・与党の政策等を聞かれたときに総理から野党の政策等はどのようなものかなどと野党党首に質問を切り返す場面や政府・与党が政策等の内容をまとめたときには野党側も協議に応じてほしいという発言もあった。

しかし、他の委員会においては、総理の出席を求めて質疑し、総理から答弁を得るという一方通行的な発言の流れであり、質疑の内容によっては、総理からではなく関係大臣や政府参考人が専門的・技術的な答弁をすることがある。総理と野党党首間のみで相互に国家の基本政策等を討議する審査形式は貴重であると考える。

党首討論制度は、国会改革の課題としてかねてから検討されていたものではなかったが（Ⅰ参照）、総理と野党党首が日本の将来像について議論を展開し、内閣や各党の政策や理念の違いを国民に定期的に示す機会を確保することが重要であると考える。

また、内閣で検討している政策を閣議決定前に総理から国民に知らせる手段として党首討論の場を活用することができれば、行政監視とは異なる国会の役割を果たせるのではないかと考える。各党間では、1999年及び2000年において協議を重ね、国会審議の活性化を図る改革を実現した。党首討論の運営の改善についても各党間での協議を期待したい。

議院法第 40 条の運用実態の調査及び規範性の検討

衆議院事務局委員部第三課
須　田　　康　裕

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

帝国議会衆議院及び貴族院の予算委員は、議院法第 40 条により予算案を「其ノ院ニ於テ受取リタル日」から 21 日以内にその審査を終え、「議院ニ報告」することとされていた（同法第六次改正以降）。本稿では、同条の運用実績を調査し、おおむね上記規定が遵守されているものと結論付けた。一方で、裁判規範としては機能しない同条をめぐっては、法学的観点等からその規範性を論じることが重要である。この点、予算委員が同条を遵守しない場合に議院や政府等から言論等による規律付けが行われる可能性を当該委員が予期する点は、同条が拘束力を発揮する要素であることなどが示唆された。また、予算委員会での審査の日割りの決定は、審査の柔軟性を確保しつつ同条の規定を与件とした審査を行うための仕組みである旨指摘した。

――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　議院法第 40 条の概要及び運用実績
Ⅱ　議院法第 40 条の規範性に関する検討
おわりに

はじめに

大日本帝国憲法(以下「明治憲法」という。)の発布日に公布された「議院法」（明治 22 年法律第２号）は、第 40 条に「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ十五日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ[1]」（制定当時）と規定し、帝国議会における予算案の審査日程の枠組みを形成していた[2]。同条により、予算委員会[3]における議論の遅滞の防止及びこれに伴う貴族院の審議時間の確保が期待された一方で、裁判所が法主体の違法を判断し、何らかの罰則を与えるような仕組みを持たない同条については、その逸脱（すなわち、「法定審査期間[4]」の超過）が議会開設当初から懸念されていた[5]。この点、同条の遵守を指摘する資料[6]は確認できるものの、上述した法からの逸脱を議論する上では、同法の施行期間全体を

1　本稿において速記録等の帝国議会期の資料を引用する際には、送り仮名や仮名遣いは資料のとおりとし、資料において旧字体（例：豫算）が使われている場合には可能な範囲でこれに合わせることとした。

2　衆議院・参議院編『議会制度百年史　議会制度編』（1990）衆議院・参議院 273-287 頁。後述するように、第 40 条については２度の改正が行われたが、議院法全体としてはその他議員の歳費に関する改正を含め、計６度改正が行われた。

3　議院法は全院委員会、常任委員会、特別委員会及び継続委員会をそれぞれ規定していたが（第 20 条～第 25 条）、帝国議会において予算委員会は決算委員会、請願委員会及び懲罰委員会等とともに常任委員会として両院に設置されていた。同上 64-68 頁参照。

4　田口（1939）は、委員会審査に関し一定の期限を設けた立法例として議院法第 40 条並びに衆議院規則第 57 条及び貴族院規則第 45 条を指摘した上で、「法律を以て期間を定めたるもの」を「法定審査期間」、「院議を以て期間を定めたるもの」を「議定審査期間」と定義し、両者を峻（しゅん）別した。田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店（1939）219 頁。

5　林田亀太郎『議院法講義』日本法律学校（1892）168-171 頁。なお、第１回帝国議会において審査期間の延長が決定されたが、当時は期間延長に関する明文の規定はなく（後述するように第六次改正により新設）、著者はこのような事態について「…今若し審査の延期を許さは此の日限を定むる何の益かあらん故に余は本條の全く失敗した○と云はんとするなり…」（169 頁）と評している。引用中「○」と表記しているのは、筆者が判別できなかった文字である。

6　田口・前掲注４　220-226 頁

通じた包括的な検討が求められよう。また、拙稿[7]では議会の内部法により予算案等の審査過程を規律することの意義を論じたが、具体的な審査日数を規律する規定のない現行憲法下の国会法及び議院規則[8]の実情に鑑みれば、同条の遵守実態を調査し、法的制裁が期待できない議会の内部法が遵守されることの法的意味やその構造を検討する意義は大きい[9]。

そこで本稿では、議院法第 40 条の概要を整理した上で同条の運用実績を調査し、同条の遵守実態に関する検討を行うこととする[10]。

Ⅰ　議院法第 40 条の概要及び運用実績

1　法の変遷

帝国議会期における予算案審査の流れは、衆議院の総予算案の審査を例にとると、予算案は同院に提出された後本会議における委員付託の手続を経ることなく予算委員に付託され、同委員がこれを審査した後本会議に上程され、議決されるというものであった[11]。したがって、本会議で読会[12]が開かれる前に予算委員会において審査されていたわけであるが、そこではおおむね総会での質疑、分科[13]での質疑（その後結果を総会にて報告）、総会での討議決定という流れであった[14]。本稿で取り上げる議院法第 40 条は上記のごとき審査過程のうち予算委員会の審査を時間的に規律付けようとするものであると言える。同条の遵守実態を法的に捉えるに当たり、本節では、同条の変遷及び解釈問題を整理した上でその運用実績の検討を行う。

図表１は同条の変遷についてまとめたものである。議院法第 40 条は、帝国議会期において明治 39 年及び昭和２年の２度改正されていた[15]。

7　議会の内部法によって予算案等の審査過程を規律することに関する検討は、筆者が 2020 年度に東京大学公共政策大学院に派遣された際に執筆した研究論文の内容にも関連するものである。拙稿では、ニュージーランドの財政責任法及び関連議事規則に代表される、政府に財政目標の設定を義務付け（法的に債務残高等に関する具体的な数値目標は設定しない）、議会に対して定期的に報告させるような法的枠組みを財政責任モデルと定義した上で同モデルの我が国における運用の可能性に関する検討を行った。その中で、国会法及び議院規則等に財政目標に関する報告書の審査過程を具体的に規律する規定を設けることの意義を論じた。東京大学公共政策大学院ホームページ〈https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2016/02/c71d33a835b45004646a3b84cf19aeeb.pdf〉

8　本稿においては帝国議会期の議院規則には「旧」と付すことで、現行憲法下の議院規則と峻別（しゅん）することとする。

9　現行憲法下の予算案の審査日数を規律する法規については、いわゆる予算の自然成立に関する憲法第 60 条第２項を指摘できるが、これは議院法 40 条とは異なり憲法の形式によるものであり、かつ一院の議決のみによってこれを改めることができないものである点が指摘できる。なお、議院法が規定する帝国議会の審議の仕組みは読会制によるものであり、現行憲法下とは大きく異なるものである。村瀬信一『帝国議会〈戦前民主主義〉の五七年』（2015）46-48 頁参照。

10　なお、明治憲法下の予算制度をめぐっては、予算に対する議会の「協賛」（明治憲法第 64 条）や議会の予算修正権等に関する様々な論点があるが、議院法第 40 条の運用実態を中心に検討する本稿においては特段の議論は行わない。櫻井敬子『財政の法学的研究』有斐閣（2001）130-156 頁参照。

11　衆議院・参議院・前掲注２　71-72 頁参照。付言すれば、予算は衆議院先議であり（明治憲法第 65 条）、総予算については前年の帝国議会の始めに提出すべきものとされていたが（「會計法」（明治 22 年法律第４号）第７条１項）、実際には年末の議会開会後休会となることが多く、翌年１月の休会明けにこれを提出するのが例であった。

12　帝国議会の法案審査においては読会制が採用されていた。当該制度は概して言えば、まず第一読会において法案の趣旨の弁明と質疑応答が行われた後法案は委員会に付託され、その審査の終了後に第一読会を継続して大体につき討論が行われ、次いで第二読会において逐条審査がなされ（これはあくまで原則である）、第三読会において法案全体の可否を決するというのが大まかな流れであった。この点、予算案の審査の流れは、上述したような法案の審査過程とは異なるものであると言える。衆議院・参議院・前掲注２　70-71 頁参照。

13　旧衆議院規則（明治 23 年 12 月１日議決）第 62 条第１項は「豫算委員決算委員及請願委員ハ其ノ事務ヲ捷速ナラシムル爲ニ分テ數科ト爲スコトヲ得此ノ場合ニ於テハ各科ニ主査ヲ互選スヘシ」（第 10 次改正以降）と規定し、これに基づき予算委員会においては分科が設けられるのが例であった。衆議院事務局『衆議院委員會先例彙纂　昭和十七年十二月改訂』(1942) 24-25 頁。帝国議会期においては衆議院の先例を事務方がまとめたものとして先例彙纂（委員会であれば委員会先例彙纂）、貴族院の先例をまとめたものとして先例録（委員会であれば委員会先例録）が刊行されており、上記委員会先例彙纂は帝国議会期に編纂された最後の衆議院委員会先例彙纂である。なお、旧貴族院規則にも同様の規定があった。

14　田口・前掲注４　436 頁

15　なお、第 70 回議会において法定審査期間を 21 日間から 25 日間に改める旨の改正案が政府から提出されたが、衆議院の解散等の事情により同法案は成立しなかった。田口・前掲注４　222 頁。

（図表１）議院法第 40 条の変遷

【制定当初（明治 22 年２月 11 日公布）】
「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ十五日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」

【第二次改正（明治 39 年５月８日公布）】
「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」

【第六次改正（昭和２年５月２日公布）】
「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ
豫算案カ貴族院ニ移サレタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取リタル日ヨリ二十一日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ
各議院ハ已ムコトヲ得サル事由アルトキハ議決ヲ以テ審査期間ヲ延長スルコトヲ得但シ其ノ期間ハ通シテ五日ヲ超ユルコトヲ得ス」

（出所）衆議院・参議院編『議会制度百年史　議会制度編』を参考に筆者が作成

(1) 制定当初

本稿の冒頭で述べたように、制定当初、法定審査期間は 15 日間であり、衆議院のみを対象としたものであった。また、現行の国会法は議員提出法案として審議されたのに対して、議院法は枢密院会議によりその草案が審議され、貴族院及び衆議院の開設より前に制定されたものである[16]。なお、草案の作成段階においては、同条が定める法定審査期間は 30 日間とされており、当該期間は議院法として制定されるに至る過程で 15 日間に改められた[17]。

一方で、同時期の貴族院は豫算案議定細則（明治 24 年２月 27 日議決）第２条（「議院ハ豫算案審査報告ノ期限ヲ定メ豫算案ヲ豫算委員ニ付託スヘシ」）に基づき予算案の審査報告の期限が設定されていた。言わば、内部規則に基づき、アドホックな「議定審査期間」が定められていた[18]。

(2) 議院法第二次改正

第二次改正は端的に審査日数を 15 日間から 21 日間に改める旨の内容であった。その改正理由に関して、改正案（「議院法中改正法律案（藤金作君外一名提出）」）の提出者藤金作君は予算の規模の膨張を指摘した上で、21 日間という日数の根拠につき当時の貴族院側の審査実績との均衡を意図したものである旨説明した[19]。

(3) 議院法第六次改正

第六次改正では、従来衆議院に対してのみ設定されていた審査日数に関する規定を貴族院にも拡大し（同じく「二十一日」）、「已ムコトヲ得サル事由アルトキ」は、各議院は５日間を上限として審査期間の延長を行うことが

16 衆議院・参議院・前掲注２　273-278, 376-378 頁参照。

17 議院法案の審議は帝国議会開設前の明治 21 年の９月中旬より枢密院において行われ、当初第 40 条は「政府ヨリ豫算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキハ豫算委員ハ其ノ院ニ於テ受取タル日ヨリ三十日以内ニ其ノ調査ヲ終リ議院ニ報告スヘシ」という内容であった。衆議院事務局『枢密院會議筆記　議院法』（1977）1-15 頁参照。この点、大石（1991）によれば明治 22 年２月の枢密院の「総委員会」において法定審査日数が 15 日間に改められたことが考えられるが、その理由は不明である。大石眞『日本立法資料全集３　議院法』（1991）信山社 78-80, 299-300 頁。

18 この点、当時は議院において議定審査期間を議決してから予算案を委員に付託する例であった。第六次改正以降は衆議院から予算案を受領後直ちに委員に付託することとなった（貴族院事務局『貴族院先例録　自第一回議会至第六十五回議会』（1935）220 頁参照）。

19 第 22 回帝国議会衆議院議事速記録第 11 号 161-165 頁（明 39.3.3）参照。かかる提案理由説明に伴い、藤君は複数年の総予算の規模を比較した表、予算委員会の審査実績をまとめた表、及び貴族院の当時の直近数年の審査日数をまとめた表等を速記録の末尾に掲載することとする旨の発言をしていた点は指摘しておきたい。

できる旨改められた[20]。同改正は第 52 回議会において議員提出法案の形で実現したものであるが、提出当初は貴族院の審査日数に関する新項の制定のみを改正内容としており（なお、第 50 回及び第 51 回議会においても政府提出の形で同様の法案がそれぞれ提出されたがいずれも不成立に終わった。）、審査期間の延長に関する規定は貴族院の修正により加えられたものであった[21]。

議院法第 40 条は、当初貴族院の審議時間の確保を目的の一つとして制定されたものである点は先に触れたが、帝国議会の発展とともに同条に期待される役割が変化したことが伺える。

２　解釈問題

議院法第 40 条の運用実績を調査する上では、法定審査期間の起算点について整理する必要がある。この点、先例彙纂[22]等の資料によれば同条の始期等には解釈上の変遷があったことが確認できる。ここで、同条の解釈問題について整理する。なお、以下では衆議院における解釈問題を中心に取り扱うが、田口（1939）によれば、貴族院の予算案審査に関する法定審査期間の設定以降、貴族院の当該期間の計算方法は衆議院の先例と同様のものであった[23]。

(1) 始期

始期、すなわち「其ノ院ニ於テ受取リタル日」の解釈は、衆議院事務局が編纂した先例彙纂を参照すると図表２とおり時期によって様々であった。

（図表２）始期の解釈に関する先例

【衆議院先例彙纂（委員会）部下巻　明治 41 年 11 月編纂】

103　豫算案ノ審査期間ハ議長報道ノ日ヨリ起算スルヲ例トスルモ止ヲ得サルトキハ委員ノ選定、委員長理事ノ互選、分科ノ設定若クハ政府ヨリ修正案ノ提出アリタル日ヨリ起算シ又ハ停会ノ日数ヲ控除シテ算定スルコトヲ得

【衆議院委員會先例彙纂　昭和４年１月改訂】

111　豫算案ノ審査期間ハ提出ノ報道アリタル日ヨリ之ヲ起算ス

「…「其ノ院ニ於テ受取リタル日」トハ従来議長ヨリ豫算案提出アリタルコトヲ議院ニ報道セシ日トシ審査期間ヲ起算スルヲ例トセリ而シテ第二十二回議會迄ニ於テハ政府ヨリ予算案ノ提出現今ノ如ク一定セサリシ為起算日モ亦區々ニ亙リシコトアルモ多クハ提出ノ報道アリタル日ヲ以テ起算セリ明治三十年五月議院法改正セラレ審査期間「十五日」ヲ「二十一日」ニ改メ第二十三回議會ヨリハ政府ニ於テモ總豫算案ハ毎会期年末年始休會明ノ第一議院會議日ニ之ヲ提出シ議長ハ直ニ之ヲ議院ニ報道シ且當日ノ衆議院公報ニ掲載スルヲ例トスルヲ以テ審査期間ハ提出ノ報道アリタル日ヨリ起算スルコトナレリ」

【衆議院委員會先例彙纂　昭和 17 年 12 月改訂】

108　豫算案ノ審査期間ハ其ノ提出アリタル日ヨリ之ヲ起算ス

「…豫算案ノ提出アリタルトキハ其ノ審査期間内ニ審査ヲ終リ委員長ヨリ書面ヲ以テ議長ニ審査ノ結果ヲ報告スヘキモノトス而シテ其ノ審査期間ハ本豫算案タルト追加豫算案タルトヲ問ハス提出アリタル日ヨリ之ヲ起算ス」

（出所）表中の各衆議院委員会先例彙纂を基に筆者が作成

---

[20] これに伴い、予算案議定細則第２条は削除された。

[21] 衆議院・参議院・前掲注２　93-94 頁

[22] 先例彙纂については脚注 13 で指摘したところであるが、同書は帝国議会期を通じて度々改訂されており、この点一定の範囲において先例の変遷を年代順に追うことが可能である。

[23] 「貴族院に於ては昭和二年、法律第五十三號を以て現行議院法第四十條が改正せらるる迄は豫算案の審査は勿論總ての委員会の審査に付き、法定期間を存せなかつたが、審査期間制定後に於ては期間計算方法は總て衆議院の先例を参考として之に倣つて居る。」田口・前掲注４　226 頁。

先例によれば、第 22 回議会までは、議長からの「提出ノ報道アリタル日」（すなわち、本会議における予算案提出の報告日）を始期として取り扱った事例が多く見られるものの、始期の定義はその他委員の選定や委員長理事の互選等を含む柔軟性に富むものであったが、第 23 回議会（明治 40 年度総予算の審査）以降は予算案提出日又は議長報道日が「其ノ院ニ於テ受取リタル日」であるとの先例が定着した。なお、後述するように第 23 回議会以降は予算案提出日と議長報道日は数例を除き同日である。この点、運用実績の調査においては便宜上予算案提出日と議長報道日のいずれを起算点と取り扱っても問題がないが、本稿では田口（1939）の議論を参考にし、原則として予算案提出日を始期と定義することとする[24]。なお、先例によれば、予算案が撤回の上再度提出された場合には予算案の審査期間は更新する（新たに予算案が提出された日が新たな始期となる）取扱いとなっていた[25]。

また、始期に関しては、これを法定審査期間の初日に含めるか否か（言わば、当日起算及び翌日起算のいずれとするか）が問題であり、この点当日起算との規定がある国会法（第 133 条）とは異なり議院法には明文の規定はないが、田口（1939）によれば当日起算として取り扱われており、本稿もこれに倣うこととする[26]。

(2) 終期

終期、すなわち「審査ヲ終リ議院ニ報告」する日の定義を正面から論じた先例は確認できないが、議会初期の衆議院先例彙纂には、第 10 回議会においては本会議での予算案審査の結果の委員長報告が諸事情により法定審査期間内に行われず（当時は期間内にこれを行うことが「恒例」とされていた）、単に審査の報告書を議長に提出するに止めることが許可された旨記載されている[27]。思うに、「恒例」であることによりそれが「審査ヲ終リ議院ニ報告」の要件を満たす必要条件であることが論理必然的に導かれるわけではなく、当該事例はむしろ議長への審査報告書の提出によって終期が到来するという取扱いが許容されていたことを示すものである[28]。その他の資料からも、委員会報告書の提出をもって「議院ニ報告」が充足されたとの取扱いであったことが伺える[29]。この点、後述する調査に際しては同報告書の提出日を終期と定義することとする。

3 運用実績の調査

(1) 調査方針

前述した議院法第 40 条に関する整理を基に、同条の運用実績に関する調査を行う。図表３が具体的な検討事項である。なお、終期については一部委員会報告書の提出日を確認

---

[24] 田口（1939）は、「第二十三回議會以降は、衆議院の解釋は一定して報道の日と謂ふも、此の日は即ち豫算案提出の日であり、衆議院に於ける受理手續の完了の日である。」と論じている。田口・前掲注４　225 頁。

[25] 衆議院事務局・前掲注 13　76-77 頁。第 10 回、第 16 回、第 30 回、第 51 回、第 70 回議会を事例として図表４に掲載。

[26] 田口・前掲注４　225-226 頁。なお、「…民法の期間計算方法と異なるは、現行議院法が民法制定以前より施行せられ來れる關係上、已むを得ざることである。」との言及がある（同 225 頁）。

[27] 「豫算委員ハ期限内ニ議場ニ於テ其ノ結果ヲ報告スルヲ恒例トナシタルモ第十回議會ニ於テハ時恰モ休會ノ決議アリタル場合ニ際セルヲ以テ議長鳩山和夫君ハ期限内ニ於テハ委員ヨリ單ニ報告書ヲ議長ニ提出スルニ止メ議場ニ於ケル報告ハ更ニ開議ノ日即チ審査期限後ニ於テスルコトヲ議院ニ諮ヒシニ院議之ヲ認容セリ」（衆議院事務局『衆議院先例彙纂　自第一回議会至第十三回議会』（1928）63-64 頁）

[28] なお、議院法第 24 条は「各委員長ハ委員會ノ經過及結果ヲ議院ニ報告スヘシ」、旧衆議院規則第 56 条は「委員會ノ審査終ルトキハ報告書ヲ作リ委員長ヨリ議長ニ提出スヘシ」とそれぞれ規定しているところ、原田（2011）は前者を「委員長報告」、後者を「委員会報告」と区別している。この点、議長は後者を前提として議事日程を作成し、前者が本会議においてなされる環境が整えられることになる。原田一明『議事解説』信山社（2011）171-172 頁参照。したがって、第 10 回議会の事例は「委員会報告」を必要条件、「委員長報告」を十分条件として整理したものと考えることもできよう。

[29] 田口・前掲注４　223-224 頁

できない回次があるが、その場合には予算案の総会決定日で代替することとした[30]。

（図表３）　調査事項の整理

・調査内容－総予算案につき、貴衆両院の議院法第 40 条の遵守を調査する（貴族院については、第六次改正以前の予算案議定細則第２条の運用についても調査）
・調査対象時期－帝国議会期全体（なお、明治憲法第 71 条の規定に基づく前年度予算の施行が行われた場合は調査対象から除くものとする）
・始期（衆議院）－いずれの時期についても原則として予算案提出日（予算案の撤回の場合は再提出日）
・始期（貴族院）－原則として、第六次改正前については議定審査期間の決定日、改正以降については衆議院からの予算案受領日
・終期－両院ともいずれの時期についても原則として委員会報告書提出日（提出日が確認できる資料がない場合は予算案の総会決定日）
※審査日数の算定に際しては当日起算（始期を含める）
※停会の日数は算入しないこととした[31]

（出所）解釈問題等の整理を基に筆者が作成

(2) 調査結果

法定審査期間の遵守に関する調査結果は、図表４にまとめたとおりである。上述した始期及び終期の定義に基づけば、第二次改正以前の数例を除き、議院法第 40 条が規定する法定審査期間は遵守されていたと言える[32]。また、第六次改正前の貴族院についても、当時の予算案議定細則第２条により議院が自ら定めた議定審査期間が遵守されていた事例が多く、当初期間を超過するおそれのある場合はおおむね事前に審査期間の延長の手続が取られていた。この点、衆議院については第 59 回議会及び第 67 回議会、貴族院については第 56 回議会及び第 65 回議会の総予算案審査は法定審査期間を超過する実績となっているが、それぞれ審査期間延長の手続が取られ、延長期間内に議長に対して委員会報告書が提出されていた。このように、総じて言えば議院法第 40 条の規定は遵守されていた。

遵守実態の事実関係を概括的に捉えるのであれば以上のような帰結となる一方で、議院法各改正前後の審査実績を比較すると何点か興味深い示唆を得ることができる。

例えば、第六次改正前後の貴族院での予算案審査実績に着目すると、改正前は当初 21 日間前後の予定であった審査期間が延長の結果 30 日間以上となる例が散見されるが、改正後は法定審査期間である 21 日間に収まっている。この点、議院法第 40 条による具体的な審査期間の設定という法的枠組みの存在意義が示唆されるところである。

また、第二次改正前の衆議院の審査実績の中には当時の法定審査期間を超える審査が行われた例もあるが（なお、調査で用いる始期の定義（＝予算案提出日）は第 23 回議会以降に確立したものである）、筆者が確認した限りではこのような場合に本会議における特段の議論はなかった。一方で、始期を別に定義することで期間内に審査を終えたものと判断できることを論じる資料もある[33]。

議院法第 40 条の運用実績の調査に際しては参照資料の限界もあり、また予算案修正や再提出の事情を十分に織り込むことができなかった側面もあるが、これらの点に関しては今後の課題としたい。

---

[30] 少なくとも第 44 回議会以降の衆議院においては総会決定日と委員会報告書の提出日は同日であり、このことから委員会報告書の提出日が判明しない回次について総会決定日を代替の指標として用いることとした。

[31] 田口・前掲注４　226-234 頁参照

[32] なお、本稿では実際の審査日数が多かった（又は少なかった）理由の検討の包括的な調査は行わないが、第 76 回以降に審査日数が減少した理由として政党の解消と大政翼賛会の成立が挙げられる。衆議院・参議院編『議会制度百年史　帝国議会史　下巻』衆議院・参議院（1990）581-585 頁参照。

[33] 例えば、田口（1939）は第一回議会の総予算案審査に関し、「委員長及理事ノ互選、分科定マリタル日ヨリ起算スレバ十五日ナリ」と述べている。田口・前掲注４　222-226 頁参照。

（図表４）帝国議会期における総予算案審査実績の調査

総予算案及び審査回次	会期[注1]	予算委における審査期間[注2]	
		衆議院	貴族院
制定当初（衆議院：法定審査期間 15 日間、貴族院：予算案議定細則第２条により本会議において期限を設定）			
明治 24 年度（第１回）	明 23.11.29～明 24.3.7	**18 日間**（明 23.12.3～12.20）	**３日間**（明 24.3.3～3.5）※予算案受領日は 3.2〔議定審査期間：3.5 の正午まで〕
明治 26 年度（第４回）	明 25.11.29～明 26.2.28	**16 日間**（明 25.11.29～12.14）	**３日間**（明 26.2.23～2.25）※予算案受領日は 2.23〔議定審査期間：2.25 の午後１時まで〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2.26 午前 10 時まで
明治 28 年度（第８回）	明 27.12.24～明 28.3.23	**14 日間**（明 28.1.8～1.21）	**13 日間**（明 28.1.26～2.7）※予算案受領日は 1.23〔議定審査期間：2.9 までの 15 日間〕
明治 29 年度（第９回）	明 28.12.28～明 29.3.28	**15 日間**（明 29.1.9～1.23）	**11 日間**（明 29.2.7～2.27）※予算案受領日は 2.5※2.15-2.24 の 10 日間停会につき算入せず〔議定審査期間：2.21 までの 15 日間〕
明治 30 年度（第 10 回）	明 29.12.25～明 30.3.24	**14 日間**（明 30.1.19～2.1）※1.8 予算案提出⇒1.18 撤回	**21 日間**（明 30.2.22～3.14）※予算案受領日は 2.18〔議定審査期間：3.8 までの 15 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.15 までの 22 日間
明治 32 年度（第 13 回）	明 31.12.3～明 32.3.9	**15 日間**（明 31.12.5～12.19）	**32 日間**（明 31.1.9～2.9）※予算案受領日は 12.25〔議定審査期間：1.31 までの 23 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2.10 までの 33 日間
明治 33 年度（第 14 回）	明 32.11.22～明 33.2.23	**15 日間**（明 32.11.24～12.8）	**33 日間**（明 32.12.16～1.17）※予算案受領日は 12.15〔議定審査期間：1.20 までの 36 日間〕
明治 34 年度（第 15 回）	明 33.12.25～明 34.3.24	**15 日間**（明 34.1.22～2.5）	**21 日間**（明 34.2.13～3.19）※予算案受領日は 2.8※2.27-3.8 の 10 日間及び 3.9-3.13 の５日間は停会につき算入せず〔議定審査期間：3.5 までの 21 日間〕
明治 35 年度（第 16 回）	明 34.12.10～明 35.3.9	**２日間**（明 34.12.26～12.27）※12.10 予算案提出⇒12.26 撤回	**21 日間**（明 35.1.16～2.5）※予算案受領日は 12.28〔議定審査期間：2.5 までの 21 日間〕
明治 38 年度（第 21 回）	明 37.11.30～明 38.2.27	**17 日間**（明 37.11.30～12.16）	**７日間**（明 37.12.20～12.26）※予算案受領日は 12.18〔議定審査期間：「審査結了次第、議場ニ報告」〕
明治 39 年度（第 22 回）	明 38.12.28～明 39.3.27	**15 日間**（明 39.1.25～2.8）	**20 日間**（明 39.2.14～3.5）※予算案受領日は 2.10〔議定審査期間：3.5 までの 20 日間〕
第二次改正以降（衆議院：法定審査期間 21 日間、貴族院：予算案議定細則第２条により本会議において期限を設定）			
明治 40 年度（第 23 回）	明 39.12.28～明 40.3.27	**18 日間**（明 40.1.22～2.8）	**19 日間**（明 40.2.14～3.4）※予算案受領日は 2.12〔議定審査期間：3.5 までの 20 日間〕
明治 41 年度（第 24 回）	明 40.12.28～明 41.3.26	**20 日間**（明 41.1.22～2.10）	**18 日間**（明 41.2.15～3.3）※予算案受領日は 2.13〔議定審査期間：3.5 までの 20 日間〕
明治 42 年度（第 25 回）	明 41.12.25～明 42.3.24	**21 日間**（明 42.1.21～2.10）	**21 日間**（明 42.2.17～3.9）※予算案受領日は 2.13〔議定審査期間：3.9 までの 21 日間〕
明治 43 年度（第 26 回）	明 42.12.24～明 43.3.23	**21 日間**（明 43.1.21～2.10）	**18 日間**（明 43.2.16～3.5）※予算案受領日は 2.12〔議定審査期間：3.7 までの 20 日間〕
明治 44 年度（第 27 回）	明 43.12.23～明 44.3.22	**21 日間**（明 44.1.21～2.10）	**19 日間**（明 44.2.17～3.7）※予算案受領日は 2.13〔議定審査期間：3.8 までの 20 日間〕
明治 45 年度（第 28 回）	明 44.12.27～明 45.3.25	**21 日間**（明 45.1.23～2.12）	**20 日間**（明 45.2.15～3.5）※予算案受領日は 2.13〔議定審査期間：3.5 までの 20 日間〕
大正２年度（第 30 回）	大元.12.27～大 2.3.26	**16 日間**（大 2.2.27～3.14）※2.5 予算案提出⇒2.22 撤回	**10 日間**（大 2.3.17～3.26）※予算案受領日は 3.15〔議定審査期間：「審査結了次第、議院ニ報告」〕
大正５年度（第 37 回）	大 4.12.1～大 5.2.28	**19 日間**（大 4.12.6～4.12.24）	**44 日間**（大 2.12.27～2.8）※予算案受領日は 12.25〔議定審査期間：2.5 までの 41 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 2.8 までの 44 日間
大正７年度（第 40 回）	大 6.12.27～大 7.3.26	**20 日間**（大 7.1.21～2.19）	**23 日間**（大 7.2.13～3.7）※予算案受領日は 2.12〔議定審査期間：3.5 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.8 までの 24 日間
大正８年度（第 41 回）	大 7.12.27～大 8.3.26	**21 日間**（大 8.1.21～2.10）	**21 日間**（大 8.2.14～3.6）※予算案受領日は 2.13〔議定審査期間：3.6 までの 21 日間〕

大正 10 年度 （第 44 回）	大 9.12.27～ 大 10.3.26	**20 日間**（大 10.1.22～2.10）	**31 日間**（大 10.2.15～3.17）※予算案受領日は 2.12 〔議定審査期間：3.7 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.17 までの 31 日間
大正 11 年度 （第 45 回）	大 10.12.26～ 大 11.3.25	**21 日間**（大 11.1.21～2.10）	**33 日間**（大 11.2.18～3.22）※予算案受領日は 2.14 〔議定審査期間：3.10 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.22 までの 33 日間
大正 12 年度 （第 46 回）	大 11.12.27～ 大 12.3.26	**21 日間**（大 12.1.23～2.12）	**28 日間**（大 12.2.17～3.16）※予算案受領日は 2.15 〔議定審査期間：3.9 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.16 までの 28 日間
大正 14 年度 （第 50 回）	大 13.12.26～ 大 14.3.30	**20 日間**（大 14.1.22～2.10）	**33 日間**（大 14.2.19～3.23）※予算案受領日は 2.14 〔議定審査期間：3.11 までの 21 日間〕⇒当初決定から延長があり、最終的に 3.23 までの 33 日間
大正 15 年度 （第 51 回）	大 14.12.26～ 大 15.3.25	**21 日間**（大 15.2.1～2.21） ※1.21 予算案提出⇒2.1 撤回	**21 日間**（大 15.3.3～3.23）※予算案受領日は 2.24 〔議定審査期間：3.23 までの 21 日間〕
昭和２年度 （第 52 回）	昭元.12.26～ 昭 2.3.25	**16 日間**（昭 2.1.18～2.5） ※1.20～1.22 の３日間停会につき算入せず	**37 日間（実質）**※予算案受領日は 2.10 〔議定審査期間：2.15 の本会議で 3.7 までの 21 日間と決定〕⇒3.7 に期限中に審査終了せずとの報告書提出。3.9 の本会議で 3.18 までの 10 日以内に結果を議長に報告する旨の動議可決。3.18 の本会議で当該期限を 5 日間延長する旨の動議可決。3.23 に報告書提出。
第六次改正以降（貴衆両院：法定審査期間 21 日間、「已ムコトヲ得サル事由アルトキ」は５日間まで期間の延長が可能）			
昭和４年度 （第 56 回）	昭 3.12.26～ 昭 4.3.25	**19 日間**（昭 4.1.22～2.9）	**24 日間**（昭 4.2.12～3.7） **※３日間審査期間を延長**
昭和６年度 （第 59 回）	昭 5.12.26～ 昭 6.3.27	**26 日間**（昭 6.1.22～2.16） **※５日間審査期間を延長**	**21 日間**（昭 6.2.18～3.10）
昭和８年度 （第 64 回）	昭 7.12.26～ 昭 8.3.25	**21 日間**（昭 8.1.21～2.10）	**21 日間**（昭 8.2.14～3.6）
昭和９年度 （第 65 回）	昭 8.12.26～ 昭 9.3.25	**21 日間**（昭 9.1.23～2.12）	**25 日間**（昭 9.2.13～3.9） **※５日間審査期間を延長**
昭和 10 年度 （第 67 回）	昭 9.12.26～ 昭 10.3.25	**23 日間**（昭 10.1.22～2.13） **※２日間審査期間を延長**	**19 日間**（昭 10.2.14～3.4）
昭和 12 年度 （第 70 回）	昭 11.12.26～ 昭 12.3.31 解	**20 日間**（昭 12.2.15～3.6） ※1.21 予算案提出⇒2.3 撤回	**20 日間**（昭 12.3.8～3.27）
昭和 13 年度 （第 73 回）	昭 12.12.26～ 昭 13.3.26	**20 日間**（昭 13.1.22～2.10）	**21 日間**（昭 13.2.12～3.4）
昭和 14 年度 （第 74 回）	昭 13.12.26～ 昭 14.3.25	**21 日間**（昭 14.1.21～2.10）	**20 日間**（昭 14.2.13～3.4）
昭和 15 年度 （第 75 回）	昭 14.12.26～ 昭 15.3.26	**21 日間**（昭 15.2.1～2.21）	**20 日間**（昭 15.2.22～3.12）
昭和 16 年度 （第 76 回）	昭 15.12.26～ 昭 16.3.25	**12 日間**（昭 16.1.21～2.1）	**13 日間**（昭 16.2.2～2.14）
昭和 17 年度 （第 79 回）	昭 16.12.26～ 昭 17.3.25	**13 日間**（昭 17.1.21～2.2）	**９日間**（昭 17.2.3～2.9）
昭和 18 年度 （第 81 回）	昭 17.12.26～ 昭 18.3.25	**16 日間**（昭 18.1.28～2.12）	**15 日間**（昭 18.2.13～2.27）
昭和 19 年度 （第 84 回）	昭 18.12.26～ 昭 19.3.24	**８日間**（昭 19.1.21～1.28）	**９日間**（昭 19.1.29～2.6）
昭和 20 年度 （第 86 回）	昭 19.12.26～ 昭 20.3.25	**10 日間**（昭 20.1.21～1.30）	**９日間**（昭 20.1.30～2.7）
昭和 22 年度 （第 92 回）	昭 21.12.28～ 昭 22.3.31 解	**15 日間**（昭 22.3.1～3.15）	**９日間**（昭 22.3.17～3.25）

（注１）通常会は 90 日間であったが、複数の回次において勅令により会期の延長がなされた（明治憲法第 42 条）。なお、会期の終了日が解散日である場合には「解」と記載。

（注２）審査期間の始期及び終期の定義は図表３を参照。なお、衆議院については第 16 回、第 23 回～第 41 回議会、貴族院については第９回、第 10 回、第 14 回議会においてそれぞれ委員会報告書の提出日を確認できなかったため、速記録から予算総会決定日を確認し、これで代替した。

（出所）貴族院及び衆議院の速記録を中心に、議会制度百年史資料編、田口弼一『委員会制度の研究』等を基に筆者が作成

Ⅱ　議院法第 40 条の規範性に関する検討

1　規範性に関する法学的検討

前節では議院法第 40 条の変遷及び解釈を整理した上で同条の遵守実態を調査し、同条はおおむね遵守されていたものと結論付けたが、当該結果は何を意味するのであろうか。同条の運用という営為をより立体的に捉えるため、本節では同条の運用実態に関する法学的観点から検討を行い、同条の遵守を促す予算委員会内部の取組を議論する。

(1) 先行研究から得られる示唆

議院法第 40 条が裁判規範としては機能しない点は本稿の冒頭で述べたところであるが、そうであるならば、同条はいかなる規範性(多義的な用語であるところ、本稿では守られるべきルールとしての性質ないし様態と定義することとする。)を有し、予算案の審査日数の実態に対しどのような意味を持つものであろうか[34]。この点、林田（1892）は議院法が行政府対立法府間、及び両院間の規約としての性質を有する点を指摘した上で、当該規約に違反した場合には間接の制裁たる「輿論」が役割を持つ旨論じている[35]。かかる議論によれば、例えば衆議院（正確には、その内部組織たる予算委員会の委員）による法定審査期間の超過に対して、貴族院がその不当性（法の不遵守）を世に訴えるということが考えられる。

このような間接的な制裁の仕組みは、予算案の審査過程に関し利害関係を有する主体が同条の存在及びその運用の当為を根拠として、言説により他の主体による審査日数に関する意思決定を規律付けようとする（他の主体は「輿論」の存在を与件として行動することが期待される。）営為であり、その意味においては同条が有する規範性の一側面を示すものである。

かかる規範性をより立体的に捉えるため、ここで財政制度及び財政法（議会法とともに内部法的要素を持つという意味で共通点がある。）に関連する先行研究[36]を議院法第 40 条に関する議論に応用する。例えば、藤谷(2011)は赤字公債を発行しない旨規定する財政法第４条とは異なる現状(特例公債発行の常態化)が財政決定者（内閣及び国会）の選択の結果として見られるところ、このように財政規律が法の規定に依存せずとも均衡状態として成立することを「制度」として捉えた上で、法が役割を果たすのは「均衡としての制度」が変化する場面において法的問題に関する言明（同条であれば健全財政主義）に強い規範的意味が与えられ、これに財政決定者が影響を受けるといった場合においてである旨論じている[37]。

思うに、上記議論は部分的にではあるものの本稿における議院法第 40 条の規範性の議論に応用可能である。例えば、前節での調査結果は「外形的には」同条の遵守を意味するものであると言えるが、このような実績は同条の在不在によらず、予算案審査に関わる主体(衆議院及びその予算委員並びに貴族院等)

34　なお、現行の国会法に関する議論ではあるが、議会の内部法の性質をめぐって森本（2008）は国会法規範の行為規範性、柔軟性、司法審査の排除等の性格を指摘しており、帝国議会期の議院法の特質を議論する上でも参考になるものである。森本昭夫「〈北大立法過程研究会報告〉国会法規範の特性」『北大法学論集第 59 巻第２号』北海道大学大学院法学研究科（2008）453-471 頁参照。

35　林田・前掲注５　170-171 頁参照。

36　藤谷（2011）は、財政規律等に関する法（「財政法」（昭和 22 年法律第 34 号）第４条等）を法律学の立場から経済学との学問的対話を踏まえて検討し、財政制度の中での法の役割（法律学の役割）を論じている（藤谷武史「財政制度をめぐる法律学と経済学の交錯－法律学の立場から」『フィナンシャル・レビュー平成 23 年第２号 通巻第 103 号』財務省財務総合政策研究所（2011.1）3-24 頁）。

37　同上　13-21 頁参照。

の間での合意の帰結（ある種の「均衡としての制度」）として捉えることも可能である。一方で、予算案審査のニーズの変化（より多くの時間の必要性など）により審査日数上の合意にも変化が生じうる場面において成文法である「法定の」審査日数の意味合いが強く認識され、これを根拠とする言説が上記主体に影響を及ぼす（場合によっては、前節で確認したような法改正に至る。）ということが考えられる。このような場面においては議院法第40 条があるべき審査日数の基準としての役割を果たすということが想起される。

以上、先行研究をもとに同条の規範性を議論した。総じて言えば、同条を守るべき法規たらしめるのは同条を取り巻く（予算案審査に関わる）主体間の相互関係（言論による互いの規律付け）である。この場合、主体間の合意が重視される中で、当該合意の不遵守や合意の変化といった場面において同条の存在が役割を果たすこととなる。以下、同条の法構造及び解釈論の観点から、上述した主体間の相互関係について検討を深めることとする。

(2) 法構造と規範性

上記検討を踏まえれば、議院法第 40 条に関わる主体が互いの遵守実態を監視する法構造の存在（すなわち、不遵守に対する議論が生じやすい環境を法が事前に予定しているのかという点）は、同条の規範性を議論する上で重要な要素である。

思うに、議院法第 40 条の直接の名宛人が議院ではなく予算委員である点は同条の法的言論空間の可能性を広げるものである。予算委員は議院に対して「自分たちが同条を遵守している」旨の説明を行う責任を潜在的に課されており、これに対する議院内部の対応が期待されるからである。仮に衆議院が議院法第40 条第 1 項の名宛人であり、ある法定審査期間以内に貴族院に対して送付しなければならないとするのであれば、衆議院＝予算委員間の対立構造が失われることになる。林田(1892)は同法の趣旨を貫徹するのであれば、予算案の提出から衆議院での議決までの日数を規定すべき旨述べているが[38]、上述した点に鑑みれば、むしろ議院と一委員会を峻別（しゅん）している点が同条の規範性を堅固なものとする上で重要であると言えるのではないだろうか。

(3) 法解釈論と規範性

上述した法構造においては、法解釈論上の対立の存在が想起されるところである。前節では始期に関する先例の変遷を紹介したが、この点、当該先例が確立する過程でどのような論争が生じたか確認することができないものの、例えば予算案審査を充実させたい予算委員とこれを規律付けたい議院（本会議）の間の利害関係の存在が考えられる。また、実際にも例えば停会等の事由による法定審査期間起算上の問題について、衆議院と政府とで本会議において議論が行われたこともあった[39]。

この点、思うにこのようなルールの意味内容をめぐる主体間の解釈論上の論争は、ルールをよりどころとして互いを規律付けようとする営為として捉えることができる。したがって、ルールをめぐる法解釈が行われる言論空間を論じることは、法律論の立場から規範性に関する議論を整理するものとして一定の意義を持つ。

このような観点からすれば、先に指摘した先行研究における法律論についても議院法の議論に当てはめて考えることは重要である。すなわち、藤谷（2011）は財政法の対象領域

[38] 林田・前掲注５　169 頁

[39] 田口・前掲注４　226-234 頁

の特徴を整理した上で、「異なる利害を有する複数の主体が存在し、意見の一致を見ない場合において、…紛争解決手段として、『何が〈法〉か』に関する議論が意味を持つ」という点を指摘し、そのような議論が「…現実の財政運営…においても『一定の』説得力が認められる、という形で機能するとすれば、そのような議論を提供する法律学の役割も観念しうる」と論じている[40]。この点、議院法も裁判規範が機能しない内部法であるところ、先に述べたように衆議院と貴族院、衆議院と政府、及び衆議院と予算委員等がそれぞれ固有の利害関係を持つものとして観念されるところであり、このような主体間による法の当為に関する言説が現実の議会運営（予算案審査過程）に対して一定の影響を及ぼすといった法律論上の議論の枠組みの存在が想起されるところである。本稿では予算委員等の具体的な立論にまで踏み込まないが、上記検討は、議院法第 40 条の規範性を法律論的立場から論じる可能性を示すものである。

２　審査の日割りの実績に関する検討

(1) 日割りの策定

本節前半の議論を踏まえれば、議院法第 40 条の遵守実態を立体的に捉えるためには同条に関わる主体間の相互関係を具体的に描写することが重要である。本稿では紙幅の関係上これを包括的に行うことまではできないが、予算委員会の現場での審査日数上の需要の変化と法の役割を具体的に観察し、議院（本会議）との関係性を垣間見る例として審査の日割りの決定に関する先例とその実態をここで指摘したい。

議院法第 40 条は言わば予算案の審査日数の大枠を規律する法であり、予算委員による当該日数内の具体的な審査の日割りについては何ら規定していない。一方で、衆議院の予算委員会においては、審査の日割りを事前に決定する先例が確立していた[41]。すなわち、昭和 17 年 12 月に改訂された衆議院先例彙纂によれば、第 41 回議会以降、予算案の委員会審査に当たっては審査当初の総会において審査の日割りを策定することで審査方針の詳細（総会及び分科会に何日充て、それぞれの決定（議決）がいつ行われるのか）が決定されていた[42]。図表５は、第 44 回国会の日割決定を例示したものである。なお、表中の例は予算委員から日割りの提案があったものを委員長が諮るという形式となっているが、例によっては予算委員長からの提案である場合、総会では議決せずに理事間での協議決定内容等を報告するにとどまる場合等が確認できる。

日割りの策定は、議院法第 40 条とは異なりその場限りのアドホックなルールであると言えるが、これは法定審査期間を与件とした上で予算委員が可能な限り審議の充実を図ろうとする営為であると言えよう。

40　藤谷・前掲注 36　8-10 頁

41　衆議院事務局・前掲注 13　43 頁。なお、本稿では紙幅の関係上衆議院に焦点を当てて議論するが、貴族院についても同様の取組が行われていたことが速記録等から読み取れる。当時の貴族院の先例が記載されている委員会先例録には、予算委員会の分科の審査期限を総会で議決する例である点等が述べられているものの、総会での質疑や予算案の総会決定等に関する先例は見当たらない（貴族院事務局『貴族院委員会先例録　自第一回議会至第七十四回議会』53-54 頁参照）。一方で、例えば昭和８年度総予算案が審査された第 64 回議会の貴族院予算委員会（昭和８年２月 15 日）において、柳沢予算委員長は「…先ヅ本月一杯ヲ總會ニ費シ、来月ノ一日ヨリ四日ヲ分科會ニ費シ、後ノ二日間ヲ再ビ總會ニ費シタイト考ヘテ居リマス…」と発言しており、予算案審査の全体像に関する事前の意思決定が行われていたものと考えられる。

42　衆議院事務局・前掲注 13　43 頁

（図表５）予算委員会における日割りの策定例

第 44 回帝国議会　衆議院予算委員会第１回（大正 10 年１月 26 日）の速記録の内容を一部抜粋

○委員長（武藤金吉君）

…次ハ豫算審査ノ期間、日割ニ就キマシテ御諮リヲ申上ゲマス

○牧山耕藏君

豫算審査ノ日割ニ就キマシテハ、先刻理事ノ間ニ協議ヲ致シマシテ、…日割ヲ作ッタノデアリマス、議院法四十條ノ規定ニ依リマスル豫算審査ノ期間ハ二十一日デアリマスルガ、丁度二月ノ十一日ヲ以テ其期間ニ達スルノデアリマス、併シ二月十一日ハ紀元節デアリマスルガ故ニ、此日ハ休會ヲ致スノデアリマスルカラ、十日迄ニ決定ヲシナケレバナラヌノデアリマス、ソレニ依ッテ總會ノ質問並ニ分科ノ質問及其決定等ノ日割ヲ作ッテ見マスルト云フト、今二十六日、二十七日、二十八日、二十九日―三十日ハ、日曜日デアリマスルカラ休ミマシテ、三十一日、二月一日ノ此六日間ヲ以テ豫算總會ノ質問日ト致シマス、二月二日ヨリ分科ニ移リマシテ、二日、三日、四日、五日―六日ハ日曜日デアリマスカラ休ミマシテ、七日ノ此五日間ヲ分科ノ質問日ト致シマス、八日ハ火曜日デアリマシテ、本會議ノ日デアリマスケレドモ、多分是ハ先例ニ依リマシテ、此日ハ本會議ヲ休ンデ、各黨ニ於テ黨議ガ決定サルヽ事ト相成ラウト思ヒマス、而シテ九日ニ分科會ヲ決定致シマシテ、翌十日ノ木曜日ニ豫算總會ヲ決定致シマス、サウシマスレバ丁度二十日目ニ委員長ヨリ議長ノ方へ報告サレルコトニ相成ルノデアリマス、是順序デ参リマスレバ、十二日ノ本會議ニ上程スルコトガ出来ルダラウト思フ、大體此順序ヲ以テ進行サレンコトヲ希望致シマス

○委員長（武藤金吉君）

御異議ハアリマセヌカ

〔「異議ナシ異議ナシ」ト呼フ者アリ〕

○委員長（武藤金吉君）

御異議ハナイト認メマス、左様ニ決定ヲ致シマス、…（以下略）

※下線については筆者が追記

（出所）会議録を基に筆者が作成

(2) 日割りの実績

審査の日割の運用に関する調査結果は、図表６にまとめたとおりである。この点、日割りの運用に関しては、当初決定の日割りどおりの審査経過となった事例は少なく（第 44 回帝国議会（大正 10 年度総予算案審査）など）、総会の質疑日が当初案よりも増え、これに帳尻を合わせる形で分科会の質疑日が削られる、又は別日であった分科決定と総会決定が同日に変更されることが多々あった。一方で、このような結果は予算案審査上の質疑に関する需要への対応に試行錯誤しつつも、予算委員会内部の調整によって法定審査期間自体は死守しようとする意志の表れであるとも理解できよう[43]。また、日割りの変更はおおむね予算総会で決定ないし報告されており、審査プロセスの正当化が図られていたと言える。予算総会初日において審査の日割りを決定するという先例の確立は、法的に与えられた日数を最大限活用するための技術であるだけでなく、審査上の柔軟性の確保と法定審査期間へのコミットメントを両立するための装置であるとも言えるのではないだろうか。

[43] 会議録を参照すると、日割の再設定（総会質疑日数の延長とこれに伴う分科質疑日数の短縮）が行われる過程では、総会における質疑希望者が多く、これを調整するために総会質疑日を当初案より増加させたといった事例が散見される。

（図表６）日割りの決定及び予算委員会における審査経過に関するまとめ（第 41 回議会以降）

総予算案及び回次	日割決定日	日割りの決定内容（上段）[注1]及び審査実績（下段）[注2]
大正８年度（第 41 回）	1/23	【日割り】1/23～1/29 を「豫算總會ノ日」、後１週間を「分科ノ審査」に充て、後 2/10 までの 5 日間で各党の党議決定並びに分科及び総会の決定を行う。　※1/26, 2/2, 2/9 は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会（８日間）：1/23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31⇒各分科開会日：2/1, 3, 4, 5⇒分科決定：2/8、総会決定：2/10　※1/29 の総会で総会質疑２日間延長を決定
大正 10 年度（第 44 回）	1/26	【日割り】総会質疑（６日間）：1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1⇒分科質疑（５日間）：2/2, 3, 4, 5, 7⇒（各党党議決定：2/8⇒）分科決定：2/9⇒総会決定⇒2/10　※1/30, 2/6 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（６日間）：1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1⇒各分科開会日：2/2, 3, 4, 5, 7⇒分科決定：2/9⇒総会決定：2/10
大正 11 年度（第 45 回）	1/25	【日割り】1/25～2/1 のうち７日間を総会の質問、2/2～2/7 のうち５日間を分科の質問、2/8 を各党の党議決定、2/9 を分科の決定、2/10 を総会の決定にそれぞれ充てる。 ※1/29, 2/5 は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会（７日間）：1/25, 26, 28, 30, 31, 2/1, 2⇒各分科開会日：2/3, 4, 6, 7⇒分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※2/1 の総会で総会質疑１日間延長を決定
大正 12 年度（第 46 回）	1/26	【日割り】総会質疑（７日間）：1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2⇒分科質疑（５日間）：2/3, 5, 6, 7, 8⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定：2/12　※1/28, 2/4 は日曜日、2/11 は紀元節であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（７日間）：1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2⇒各分科開会日：2/3, 5, 6, 7, 8⇒分科決定：2/10⇒総会決定：2/12
大正 14 年度（第 50 回）	1/26	【日割り】1/26～2/2 のうち７日間を総会の質問日とし、2/3～2/7 までの５日間を分科の質問日、2/8 を各党の党議決定、2/9 を分科の決定、2/10 を総会の決定にそれぞれ充てる。　※2/1 は日曜日であるが、開会予定に関し特に発言なし。 【経過】総会開会（７日間）：1/26, 27, 28, 29, 30, 31, 2/2⇒各分科開会日：2/3, 4, 5, 6, 7⇒分科決定：2/9⇒総会決定：2/10
大正 15 年度（第 51 回）	2/3	【日割り】総会質疑（７日間）：2/3, 4, 5, 6, 8, 9, 10⇒分科質疑（５日間）：2/12, 13, 14, 15, 16⇒（各党党議決定：2/17⇒）分科決定：2/18⇒総会決定：2/19　※2/7, 14 は日曜日であり、2/11 は紀元節である。7 日については開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（８日間）：2/3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12⇒各分科開会日：2/13, 14, 15, 16, 18⇒分科決定：2.19⇒総会決定：2.21　※2/10 の総会で 2/12 までを総会とする旨決定、2/21 の総会で予定していた分科及び総会決定の日程が後ろ倒しとなった旨報告。
昭和２年度（第 52 回）	1/26	【日割り】総会質疑（３日間）：1/26, 27, 28⇒分科質疑（5 日間）：1/29, 30, 31, 2/1, 2⇒（各党党議決定：2/3⇒）分科決定：2/4⇒総会決定：2/5　※1/30 は日曜日である。 【経過】総会開会（４日間）：1/26, 27, 28, 29⇒各分科開会日：1/31, 2/1, 2⇒分科決定：2.5⇒総会決定：2.5　※1/28 の総会において、委員長より総会質疑の１日間延長について発言あり、分科の決定が 2.4 ではなく 2.5 となった点については事後報告。
昭和４年度（第 56 回）	1/25	【日割り】総会質疑（７日間）：1/25, 26, 28, 29, 30, 31, 2/1⇒分科質疑（５日間）：2/2, 4, 5, 6, 7⇒（各党党議決定：2/8⇒）分科決定：2/9⇒総会決定：2/9　※1/27, 2/3 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（８日間）：1/25, 26, 29, 30, 31, 2/1, 2, 4⇒各分科開会日：2/5, 6, 7, 8⇒分科決定：2/9⇒総会決定：2/9　※2/1 の総会で総会質疑２日間延長等を決定
昭和６年度（第 59 回）	1/26	【日割り】総会質疑（７日間）：1/26, 27, 28, 29, 30, 31, 2/2⇒分科質疑（５日間）：2/3, 4, 5, 6, 7⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※2/1 は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（８日間）：1/27, 28, 29, 30, 31, 2/2, 3, 12⇒各分科開会日：2/13, 14⇒分科決定：2/16⇒総会決定：2/16　※2/1 の総会で総会質疑１日間延長等を決定。その後不正常となり、法定審査期間の５日間延長を本会議で決定されたことを受け、2.12 に日割りを再調整（同日を総会質疑最終日とした）。
昭和８年度（第 64 回）	1/26	【日割り】総会質疑（７日間）：1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2⇒「二月八日マデ五日間ヲ分科ノ日割」（2/5（日）の予定については言及なし）⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※1/29 は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。 【経過】総会開会（８日間）：1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2, 3⇒各分科開会日：2/4, 6, 7, 8⇒分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※2/1 の総会で総会質疑１日間延長等を決定

昭和８年度 （第 64 回）	1/26	【日割り】総会質疑（７日間）：1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2⇒「二月八日マデ五日間ヲ分科ノ日割」（2/5（日）の予定については言及なし）⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※1/29 は日曜日であり、開会しない旨の発言あり。
		【経過】総会開会（８日間）：1/26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2, 3⇒各分科開会日：2/4, 6, 7, 8⇒分科決定：2/10⇒総会決定：2/10　※2/1 の総会で総会質疑１日間延長等を決定
昭和９年度 （第 65 回）	1/26	【日割り】総会質疑（７日間）：1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2⇒分科質疑（６日間）：2/3, 5, 6, 7, 8, 9⇒（各党党議決定：2/10⇒）分科決定：2/12⇒総会決定⇒2/12　※1/28, 2/4 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。2/11 は紀元節。
		【経過】総会開会（９日間）：1/26, 27, 29, 30, 31, 2/1, 2, 3, 5⇒各分科開会日：2/6, 7, 8, 9⇒分科決定：2/12⇒総会決定⇒2/12　※2/2, 3 の総会で総会質疑１日間延長をそれぞれ決定
昭和 10 年度 （第 67 回）	1/25	【日割り】総会質疑（６日間）：1/25, 26, 28, 29, 30, 31⇒分科質疑（６日間）：2/1, 2, 4, 5, 6, 7⇒（各党党議決定：2/8⇒）分科決定：2/9⇒総会決定⇒2/9　※1/27, 2/3 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。
		【経過】総会開会（11 日間）：1/25, 26, 28, 29, 30, 31, 2/1, 2, 3, 4, 5⇒各分科開会日：2/6, 7, 8, 9⇒分科決定：2/13⇒総会決定：2/13　※1/31 の総会で総会質疑２日間延長、2/2 の総会で総会質疑１日間延長、2/3 の総会で総会質疑２日間延長をそれぞれ決定。2/5 の総会で分科質疑の予定の再調整につき言及あり。なお、分科開会中の 2/9 に総会が開かれ、委員長は法定審査期間の２日間延長が本会議で決定された旨報告し、2/12 を各党の党議決定に充て、2/13 に分科及び総会の決定を行う旨了承願った。
昭和 12 年度 （第 70 回）	2/17	【日割り】総会質疑（８日間）：2/17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25⇒分科質疑（６日間）：2/26, 27, 28, 3/1, 2, 3⇒（各党党議決定：3/5⇒）総会質疑（１日間）：3/4⇒総会決定⇒3/6　※2/21, 2/28 は日曜日であり、前者は開会せず、後者は開会する旨の発言あり。
		【経過】総会開会（10 日間）：2/17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27⇒各分科開会日：2/28, 3/1, 2, 3⇒総会質疑（１日間）：3/4⇒総会決定：3/5　※2/25, 26 の総会で総会質疑１日間延長をそれぞれ決定
昭和 13 年度 （第 73 回）	1/26	【日割り】総会質疑（６日間）：1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1⇒分科質疑（６日間）：2/2, 3, 4, 5, 7, 8⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定⇒2/10　※1/30, 2/6 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。
		【経過】総会開会（８日間）：1/26, 27, 28, 29, 31, 2/1, 2, 3⇒各分科開会日：2/4, 5, 7, 8⇒分科決定：2/10⇒総会決定⇒2/10　※2/1 の総会で総会質疑２日間延長等を決定
昭和 14 年度 （第 74 回）	1/24	【日割り】総会質疑（８日間）：1/24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 2/1⇒分科質疑（６日間）：2/2, 3, 4, 6, 7, 8⇒（各党党議決定：2/9⇒）分科決定：2/10⇒総会決定⇒2/10　※1/29, 2/5 は日曜日であり、いずれも開会しない旨の発言あり。
		【経過】総会開会（10 日間）：1/24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 2/1, 2, 3⇒各分科開会日：2/3, 4, 6, 7, 8⇒分科決定：2/10⇒総会決定⇒2/10　※2/1, 2 の総会で総会質疑１日間延長をそれぞれ決定
昭和 15 年度 （第 75 回）	2/5	【日割り】2/5～2/12 のうち７日間を総会の質問日とし、2/12～2/19 のうち６日間を分科の質問日、2/20 を各党の党議決定、2/21 を分科及び総会の決定にそれぞれ充てる。　※2/11, 18 は日曜日であり、前者は紀元節にあたるが、各々開会予定に関し特に発言なし。
		【経過】総会開会（10 日間）：2/5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15⇒各分科開会日：2/16, 17, 19⇒分科決定：2/21⇒総会決定⇒2/21　※2/12 の総会で総会質疑２日間の延長、2/14 の総会で総会質疑１日間の延長をそれぞれ決定。
昭和 16 年度 （第 76 回）	1/23	【日割り】1/23～1/31 のうち８日間を総会の質疑日とし、2/1～2/7 のうち６日間を分科の質疑日、2/8 を各党の党議決定、2/10 を分科及び総会の決定にそれぞれ充てる。　※1/26, 2/2 は日曜日であるが、各々開会予定に関し特に発言なし。
		【経過】総会開会（７日間）：1/23, 24, 25, 26, 27, 28, 29⇒各分科開会日：1/30, 31⇒分科決定：2/1⇒総会決定：2/1　※1/29 の総会において、委員長より 1/30, 31 は分科質疑に充て、2/1 に各党の党議決定、分科決定及び総会決定を行うこととしたい旨の発言があった。なお、1/25 の総会において、委員長より翌 1/26 は日曜日であるが質疑の関係で行う旨の発言があった。

（注１）日割りの決定内容に関する記載方針は以下のとおりである。（１）予算委員長及び予算委員等から「日割」との発言があった事例のみを掲載。（２）日割りの内容は可能な範囲で発言に即した内容を記載。このため、第 41 回議会の例のように決定内容が厳密ではないものと、第 44 回のように日付と活動内容の組み合わせが明確であるものとで表記に差がある。（３）予算案審査においては日曜日及び 2/11 の紀元節は原則として審査を行わない例であるように読み取れるが、これらに当たる日に質疑を行うか否かに関し発言がある場合には可能な範囲で記載。

（注２）審査実績に関する記載方針は以下のとおりである。（１）「総会開会」とは、分科会質疑に入る前に開会した予算委員会のうち、案件に「〇〇年度総予算案」が含まれているものを指す。「質疑」ではなく「開会」としたのは、何によって質疑が行われたものと判断するのか客観的な基準を設けることが困

難であるためである。（2）「各分科開会日」には、各分科それぞれの開会日（案件に「○○年度総予算案」とあるもの）を集計したものを指す。したがって、例えばＡＢ２つの分科があり、日割りにおいて 2/1～2/5 が分科質疑の日であるとされ、実際にはＡ分科会が 2/1, 2/3, 2/5 に開会し、Ｂ分科会が 2/2, 2/4 に開会した場合には、2/1～2/5 が「各分科開会日」である。（3）「分科決定」とした日にも補充的な質疑が行われた例が多々あるが、本稿では便宜上決定以外の開会と決定のための開会を峻（しゅん）別した。（4）日割りの決定内容から変更があり、この点につき予算総会で発言・議決がある場合には下線を引いた上で内容を記載。

（出所）帝国議会速記録等を基に筆者が作成

おわりに

本稿では、帝国議会における予算案の審査期間を規律した議院法第 40 条の運用実態を調査し、同条はおおむね遵守されていた旨指摘した。加えて、同条の規範性に関する検討を行い、同条が予算委員等に対して事実上の拘束力を発揮する上では予算委員や議院等の相互関係に基づく互いの規律付けが重要である点を指摘した上で、これを支える仕組みとして同条に内在する法構造（予算委員が同条の直接の名宛人である点）等を指摘した。また、予算委員自らが同条にコミットする仕組みとしての審査の日割りを論じた。議院法第 40 条の運用実態につき検討を深める上では、当時の政治的背景や貴衆両院の政治文化上の差異等も考慮すべきである。この点については今後の課題としたい。

また、このように本稿では議会の内部法の遵守実態を立体的に捉えることを試みたが、思うに本稿での検討は現行憲法下の国会法及び議院規則の在り方をめぐる議論にも応用可能である。本稿の冒頭で、拙稿において予算案等の審査過程を規律する内部法規範に関する検討を行った旨述べたが、例えば、制度的背景の差異を考慮する必要はあるものの、法に関連する主体間の緊張関係を生むような仕掛けを条文上設けるといった議院法第 40 条の様態は示唆的である。このような点についても今後検討を行うこととしたい。

【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。

・青木昌彦「なぜ財政改革か―「国のかたち」を考える」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社（2004）
・飯尾潤「財政改革における政党と官僚制」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社（2004）
・上田健介「議院の議事運営に対する内閣の関与について」曽我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開：大石眞先生還暦記念　上巻』信山社（2012）
・大山礼子『国会学入門』三省堂（2003）
・亀屋将紀「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」『RESEARCH BUREAU 論究（第 18 号）』衆議院調査局（2021）
・川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会（2005）
・小嶋和司『憲法と財政制度』有斐閣（1988）
・只野雅人「総括と解題―議会審議をどのように比較するのか―」岡田信弘編著『議会審議の国際比較：【議会と時間】の諸相』北海道大学出版会（2020）
・鶴光太郎「日本の財政問題―問題意識と解決のための処方箋の切り口」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社（2004）

論　文

議院制度調査会・議会制度審議会の経過と議論の概要
―政府設置の諮問機関による昭和初期の議院制度改革の試み―

衆議院事務局庶務部文書課
三　角　　啓　介

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

議院制度調査会は、衆議院の決議を受け政府の諮問機関として広田内閣により設置され、議会制度審議会は、その後継機関として第１次近衛内閣により設置された。

これらの機関は、その設置形態から、議論の在り方や結論の扱いについて、政府側の動向や関心、内閣更迭の影響を受けた。貴族院議員、官僚や学識経験者の参加は、衆議院側の意向の実現を難しくした面があるが、他方で多様な意見の表明につながった。また、憲法改正の選択肢からの排除や議院法の存在は議論の在り方を枠付けた。さらに、当時の政治状況は議会と政府の間の協力や議員の自粛自戒の必要性の強調に結び付いた。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　調査会・審議会の設置と審議の経過
Ⅱ　当時の法制・設置形態等の影響
Ⅲ　各論点に係る議論の概要
結びに

はじめに

議院制度調査会と、その後継機関である議会制度審議会は、衆議院の決議を受け政府に設置され、議院制度について議員・官僚等が議論を行った諮問機関であり、憲政史上、このような機関は他に例がない。

これらについての先行研究は少なく、本格的なものとしては、村瀬信一が、帝国議会期の議会制度に関する通史を叙述する中で、衆議院議員である委員の発言を中心に取り上げ、これらの機関の通史における位置付けなどを論ずるものがある[1]。村瀬は、これらの機関を含め、昭和初期の議会制度改革の試みについて、議会人たちが帝国議会の現状を正面から直視し、その全体像を問い直した意義を認める一方で、改革が実行されなかったこと等につき消極的な指摘を行っている。

本稿は、こうした研究状況を前提に、独特な形態で成立したこれらの諮問機関に着目し、その設置及び審議の経過を概観するとともに、当時の法制、設置形態等に由来する議論の特徴や限界につき考察を行い、これまで包括的になされているとは言い難い議院制度に係る

[1] 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）142-157,168-171,236-240 頁、同『帝国議会〈戦前民主主義〉の五七年』（講談社選書メチエ）講談社（2015）225-230 頁。なお、これらのほか、議院制度調査会・議会制度審議会に言及するものには、いずれも本稿と問題関心を異にするが、貴族院制度改革に関連するものとして、園部良夫「昭和一〇年代の貴族院改革問題をめぐって」『日本歴史第 447 号』吉川弘文館（1985.8）62-77 頁、霞会館編『貴族院と華族』霞会館（1988）489-496 頁、内藤一成『貴族院』同成社（2008）189-192 頁、同「貴族院のなかの参議院」『歴史書通信№183』歴史書懇話会(2009.5)2-4 頁、野島義敬「一九三六年における貴族院改革運動」『日本史研究第 608 号』日本史研究会(2013.4)1-28 頁、吉田武弘「上院像の相克と近代日本―「為政」と「抑制」のあいだ―」『人文学の正午第８号』人文学の正午編集委員会（2018.2）33-57 頁、陸軍の議会改革論や政党と陸軍の対立に注目するものとして、前田英昭『戦間期における議会改革』成文堂（2008）161-198 頁、正田浩由「二・二六事件後の議会制度をめぐる既成政党と陸軍の対立」『白鷗大学論集第 33 巻第１号』白鷗大学経営学部（2018.9）91-130 頁があり、他に、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開」『法学志林第 101 巻第３号』法政大学法学志林協会（2003.3）153-154 頁等がある。

各論点に関する議論の整理を試みる。

なお、引用・記述に当たり、旧字体等の表記は、人名等の固有名詞を含め適宜改めた。

Ⅰ　調査会・審議会の設置と審議の経過

1　調査会の設置と審議の経過

昭和 11 年、二・二六事件の後に成立した広田内閣は「庶政一新」を政綱に掲げた。その気運を背景に、近衛文麿貴族院議長は、同年３月、貴族院が率先して自らの改革をすべきとの趣旨から、政府へ貴族院改革の発案を要求する建議[2]を行いたいとの意向を示した。これは、同院改革に必要となる貴族院令（同院の構成を規定する勅令）の改正は、政府の発案を待ち同令第 13 条により同院の議決を経る必要があることを前提とするものである。その意向に同院各会派は賛同し、各派交渉会が開かれ協議が行われた。この過程において、最大会派である研究会内の協議で渡辺千冬が貴族院制度を調査する調査会を設置すべしとの内容の建議案とすることを主張し各派交渉会に研究会の意思として提案されたが、他の会派から政府を拘束するのは避けるべきとの意見があり、その旨が除かれた建議が５月 12 日議決された[3]。

他方、衆議院側では、昭和８年以降、衆議院が常置委員設置等を内容とする議院法改正案を三度可決するも成立しなかった状況（Ⅱ・Ⅲ３参照）がある中、４月、民政党が貴族院の動きに呼応して議会制度改革の実行を図りたい意向である旨が報じられた。同党は、５月 19 日、議会制度改革・選挙法改正に関し政府が大調査会を設置し改正案を提出すべしとの決議案を全会派一致で提出することを目指す方針を決め、20 日の同党と政友会の首脳の協議により決議案を提出することが決まった[4]。これを受け、「議会制度革正に関する決議案」（図表１参照）及び「衆議院議員選挙法改正に関する決議案」が 22 日提出され、23 日の本会議で可決された[5]。

決議を踏まえ、政府は、改革の範囲や調査

（図表１）議会制度革正に関する決議

議会制度革正に関する決議〔決議文〕
時勢の推移に鑑み衆議院の権能を一層発揮し其の能率の増進を図るは方に緊要なりと認む仍て政府は速に議会制度に関する調査会を設け之か改正案を次期議会に提出すへし 右決議す
俵孫一（民政党）の決議案趣旨弁明で提示の項目〔要約〕 議会の会期３か月を有効に活用するため最も重要と信じる案件は次のとおりである。 １　議会開会期の変更　現在は開会劈頭約１か月を年末年始の休会で空費しており、会計年度を７月開始とし議会召集を３月に改めることが適当である。 ２　議事法の改善　例えば、国務大臣への質疑はあらかじめその要項を示せば、その場逃れの答弁等は一掃できる。 ３　常置委員制度　閉会中も議会と政府が相互に十分な了解を保ち、国策の円満な遂行を図るため設置したい。 ４　議院内の調査設備の完備　内外の政治、経済、社会等を十分に調査研究できる設備が必要である。 ５　議会の品位と威信の向上　議長の権限を拡張し院内の規律節制を保たせるとともに、正副議長・議員の待遇を改善することが必要である。

（出所）衆議院議事速記録を基に筆者作成

---

[2] 建議は、帝国憲法第 40 条に規定された議院の権限で、議院がその意見を政府に対して表明し、その採納を求めることである（衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』衆議院・参議院（1990）43 頁）。

[3] 野島・前掲注１　1,4-16 頁。本会議で全会一致で議決された「貴族院機構の改正に関する建議」は「当今庶政一新の気運に鑑み貴族院をして一層機能を発揮せしむる為其の機構の改善すべき点に就き政府は有効適切なる調査を遂げ速に成案を提出せられむことを望む／右建議す」とするものであった（第 69 回帝国議会貴族院議事速記録第６号 58 頁（昭 11.5.12））。

[4] 神戸大学経済経営研究所　新聞記事文庫（以下「記事文庫」と略）『神戸又新日報』（1936.4.6）。『東京日日新聞』（1936.5.20）、『読売新聞』（同日）、『東京日日新聞』（1936.5.21）。21 日、両党担当者の協議で案文等を決定（『読売新聞』（1936.5.22））。

[5] 「議会制度革正に関する決議」は全会派の議員 53 名が提出者となって１名の反対を除き全会一致で可決され、趣旨弁明では、俵孫一（民政党）が、議会振粛委員会の成案の議院法改正案が三度衆議院で可決されたにもかかわらず、いずれも貴族院で審議未了となったのは遺憾に堪えず、同院が建議を行った機を逸せず政府に実際の知識・経験ある者を主体とした調査会を設けさせたい旨を述べた。また、「衆議院議員選挙法改正に関する決議」は「衆議院議員選挙法実施の成績は立法の趣旨に反し社会の実情に副はさるもの甚た多きを認む仍て政府は速に衆議院議員選挙法改正委員会を組織し本法並附属法規の全般に亙り審議を尽し之か改正案を次期議会に提出すへし／右決議す」とするものであり、第一控室（社会大衆党所属議員等で組織）を除く全会派の議員 52 名が提出者となって賛成多数で可決された（第 69 回帝国議会衆議院議事速記録第 15 号 395-401 頁（昭 11.5.23））。

（図表２）調査会委員等の一覧

会　長　内閣総理大臣 広田弘毅 副会長　貴族院議長 近衛文麿(公爵/火曜会) 衆議院議長 富田幸次郎(民政党から党籍離脱中)
委員（各庁高等官６名） 内閣書記官長 藤沼庄平(貴/勅選/研究会),法制局長官 次田大三郎(貴/勅選/同成会),内閣調査局長官 吉田茂,大蔵次官 川越丈雄,貴族院書記官長 長世吉,衆議院書記官長 田口弼一
同（貴族院議員 11 名） 松平頼寿(副議長/伯爵/研究会),水野錬太郎(勅選/交友倶楽部),児玉秀雄(伯爵/研究会),伊沢多喜男(勅選/同成会),佐佐木行忠(侯爵/火曜会),倉知鉄吉(勅選/同和会),渡辺千冬(子爵/研究会),黒田長和(男爵/公正会),深尾隆太郎(男爵/公正会),前田利定(子爵/研究会),松本烝治(勅選/純無)
同（衆議院議員 11 名） 岡田忠彦(副議長/政友会から党籍離脱中),添田敬一郎(民政党),植原悦二郎(政友会),倉元要一(政友会),木村正義(政友会),青木精一(昭和会),清瀬一郎(国民同盟),工藤鉄男(民政党),山枡儀重(民政党),田川大吉郎(第二控室(無所属)),河上丈太郎(第一控室(社会大衆党))
同（学識経験者８名、うち貴４名・衆３名） 塚本清治(貴/勅選/同成会),西野元(貴/勅選/研究会),堀切善次郎(貴/勅選/研究会),山崎達之輔(衆/昭和会),林博太郎(貴/伯爵/研究会),岡今朝雄(会計検査院部長),浜田国松(衆/政友会),斎藤隆夫(衆/民政党)

※下線の 11 名は特委の委員
（出所）筆者作成

（図表３）調査会への諮問とその答申

諮問第一号 議院制度の運用に関し改善すべき事項如何
〔答申〕 本会は諮問第一号（議院制度の運用に関し改善すべき事項如何）に付目下慎重審議中の処今般議会開会期の変更並に予算審査期間に関し別紙の通議決致候条此段及答申候 〔別紙〕 議会開会期の変更に関する件 一　政府は十一月央を以て帝国議会通常会召集相成る様奏請するを適当と認む 附帯決議 一　議院法第一条の四十日の期間は之を二十日に短縮するを適当と認む 一　停会中の期間及年末年始に於ける各議院の院議に依る休会の期間は之を予算審査期間中に算入せざるを適当と認む 予算審査期間に関する件 一　議院法第四十条第一項及第二項の二十一日の予算案の審査期間は之を二十五日とし第七十回帝国議会より適用するを適当と認む

（出所）国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

会の機構について研究を行い[6]、７月 14 日、勅令として「議院制度調査会官制」及び「選挙制度調査会官制」を制定した。

議院制度調査会（以下原則「調査会」という。）は、官制により内閣総理大臣（首相）の諮問に応じ議院制度に関する事項を調査審議するものとされ、会長には首相が充てられた。副会長・委員は首相の奏請により任命するものとされ、翌 15 日、両院議員・官僚が任命された（副会長２名、委員 36 名。図表２）[7]。

首相から調査会への諮問（図表３）と第１回総会は 27 日に行われ、総会では広田首相が挨拶し、政府側から従来 12 月下旬の議会開会期の変更は会計年度の変更を伴い法改正の作業に時間を要するとして特に早期の審議・決定を希望する旨の発言があった。その後、政府の議院制度改革への態度をただす質疑や議会会期幅拡大の是非等につき議論がされ、開会期変更の問題を会長指名の特別委員に付託し、次回は委員の自由討議を行うこととして散会した[8]。

議会開会期の変更に関する特別委員会（以下「特委」という。）の初回は８月 17 日に開かれ、林博太郎を委員長に互選した後、協議の結果、会計年度を変えず開会期を 11 月に変更する案（11 月案）を可とする大体の意見となった。次いで特委は 10 月 19 日まで３回開かれ、11 月案を前提として通常議会解散後の総予算再提出の可否等につき議論が行われたが、政府側から 11 月案を各省が困難としていることが説明された（Ⅲ２参照）ことから、

6　記事文庫『報知新聞』(1936.6.6)

7　委員等の情報は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・二総会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）17-19 枚目（以下本文を含め「調 17-19」のように略）、衆議院・参議院編『議会制度百年史　院内会派編　衆議院の部』『同　貴族院参議院の部』衆議院・参議院（1990）等を参照。官制で定員は、副会長２人、委員 36 人以内と規定。吉田茂は昭和 11 年 12 月５日依願免官で委員は自然消滅、11 日内閣調査局調査官 石渡荘太郎を後任に任命。深尾隆太郎は同月 12 日委員を辞任し同日矢吹省三(貴/男爵/公正会)を後任に任命。同年８月６日臨時委員（定員外・注 17 の場合と同様）に内務次官 湯沢三千男を任命。図表２中下線の 11 名及び湯沢は議会開会期の変更に関する特別委員に指名された。

8　調 81-102、村瀬（1997）・前掲注１　142-150 頁参照

広田首相の見解を求めることとなった[9]。

10月23日に林委員長は広田首相と面会し、特委が開会期変更等を決めればできるだけ支障を排除して善処する旨の言質を首相から得て、その旨は11月6日の特委に報告された。しかし、10月末の各紙で陸軍部内の意向として政党内閣否認、議会権限縮小等の議会改革案が報道されたことへの反発から、11月案の決定は保留され、総会が開かれることとなった。16 日の総会で寺内寿一陸軍大臣（陸相）の調査会への出席が要求された結果、12月2日、陸相と委員等との懇談会が正式な調査会でない形式により広田首相の司会で行われ、陸相が報道の内容は陸軍の真意でない等と釈明した。これを受け、翌3日、総会が再開され、政府側から議会の議事方法改善に関し案が示されたが、内容が些末で議院の活動を縮小するものが多いと批判され（Ⅱ参照）、その審議は後回しとなり、議院制度改革全般につき委員間の自由討議を行うこととなって、17日も継続した。同日、自由討議を終局し、①予算審査期間、②審議能率増進等、③常置委員等の各特別委員会の設置を決定した[10]。

他方、特委は12月15日に11月案の採用を決め、22日に答申案を決定した。また、予算審査期間に関する特別委員会は 21 日に同期間の拡大について決定した（Ⅲ4参照）。これらを受け、22日、総会は両特別委員会の報告について審議を行い、答申を決定した（図表3）[11]。

答申に基づき、「議院法中改正法律案」（図表4参照）が枢密院への諮詢を経て[12]、第70回議会から予算審査期間を拡大できるよう、昭和12年1月20日、政府から同議会に提出されたが、浜田国松と寺内陸相の割腹問答を受けた広田内閣の総辞職と後継の林内閣の発足のため2月3日撤回された。20日の衆議院各派協議会における要求を受け、同案は23日に再提出され、3月24日衆議院で可決されて29 日に貴族院で修正議決のため衆議院に回付されたところ、31日、いわゆる食い逃げ解散のため廃案となった[13]。

なお、議院制度調査会と同時に設置された選挙制度調査会は次期議会に選挙法改正案を提出できるよう選挙運動取締り等を中心として審議を行い昭和 11 年 12 月 21 日に答申を決定したが、前述の内閣更迭の影響を受け改正案は政府から議会に提出されなかった[14]。

---

9 特委の第1回（8.17）は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・三議会開会期ノ変更ニ関スル特別委員会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）9,74-93 枚目（以下本文を含め「特9,74-93」のように略）、第2回（9.12）は特39,93-102、第3回（9.21）は特102-126、第4回（10.19）は特137-153を参照。

10 特委の第5回（11.6）は特153-158を、総会の第2回（11.16）は調132-160、第3回（12.3）は調173-203、第4回（12.17）は調224-254を参照。この間の経緯は、村瀬（1997）・前掲注1　150-156頁、前田・前掲注1　170-190頁、正田・前掲注1　96-110頁参照。なお、「審議能率増進等」「常置委員等」の両特別委員会は一度も開会されなかった。

11 特委の第6回（12.15）は特170-172、第7回（12.22）は特187-188を、予算審査期間に関する特別委員会（12.21）は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・四予算審査期間ニ関スル特別委員会議事録（第一回）』（国立公文書館デジタルアーカイブ）11-12枚目（答申案決定（12.22）は特178-179）を参照。同特別委員は湯沢三千男を除き議会開会期の変更に関する特別委員と同一の者が指名された。第5回総会（12.22）は調281-307を参照。

12 枢密院での議論は「議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件（一月十二日）」『枢密院委員会録・昭和十二年』（国立公文書館デジタルアーカイブ）及び「議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件」『枢密院会議筆記・一、議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件・一、南洋庁事務官ノ特別任用ニ関スル件・昭和十二年一月二十日』（同）を参照。

13 第70回帝国議会衆議院議事速記録第3号16頁（昭12.1.21）、同第5号49頁（昭12.2.15）、同第12号233頁（昭12.2.25）、同第13号284-288頁（昭12.2.27）、同第30号807-812頁（昭12.3.24）、同議会貴族院議事速記録第23号281-282頁（昭12.3.25）、同第27号361-363頁（昭12.3.29）、記事文庫『中外商業新報』（1937.2.22）。なお、両院とも全会一致で議決。

14 『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・五十五配付書類綴（一）』（国立公文書館デジタルアーカイブ）47-49枚目、正田浩由「林銑十郎内閣期における「反撥集団」としての既成政党―衆議院議員選挙法改正をめぐって―」『白鷗大学論集第33巻第2号』白鷗大学経営学部（2019.3）103-121頁。なお、第70回議会では民政党・政友会各々から選挙法改正案が提出され両案を併合修正して貴族院に送付された（選挙制度調査会案から修正された内容）が審議未了となった。同案に係る動きは食い逃げ解散の原因とされている（同102-103頁）。

（図表４）議院法中改正法律案の対照表

改正案	現　行
第一条　帝国議会召集の勅諭は集会の期日を定め少くとも二十日前に之を発布すへし	第一条　帝国議会召集の勅諭は集会の期日を定め少くとも四十日前に之を発布すへし
第四十条　政府より予算案を衆議院に提出したるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十五日以内に審査を終り議院に報告すへし	第四十条　政府より予算案を衆議院に提出したるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十一日以内に審査を終り議院に報告すへし
②予算案か貴族院に移されたるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十五日以内に審査を終り議院に報告すへし	②予算案か貴族院に移されたるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十一日以内に審査を終り議院に報告すへし
③各議院は已むことを得さる事由あるときは議決を以て審査期間を延長することを得但し其の期間は通して五日を超ゆることを得す	③各議院は已むことを得さる事由あるときは議決を以て審査期間を延長することを得但し其の期間は通して五日を超ゆることを得す
④第三十三条の規定に依る停会中の日数及年末年始に際し各議院が議決を以て為したる休会中の日数は之を前三項の日数に算入せず但し算入せざる休会中の日数は二十日を超ゆることを得ず	

下線は改正部分、うち下二重線は貴族院修正で削除の部分
（出所）貴衆両院の議事速記録等を基に筆者作成

また、貴族院の建議を受け同年 11 月９日に設置された貴族院制度調査会は広田内閣で３回、第１次近衛内閣で１回の総会を開いたが第４回総会翌日の盧溝橋事件勃発のため無期延期となり答申を得るに至らなかった[15]。

（図表５）審議会委員等の一覧

総裁　水野錬太郎（貴/勅選/交友倶楽部）
委員（各庁高等官 11 名） 内閣書記官長 風見章(衆/無所属), 法制局長官 船田中(衆/政友会), 企画院次長 青木一男, 枢密院書記官長 村上恭一, 内務政務次官 勝田永吉(衆/民政党), 内務次官 羽生雅則, 大蔵次官 石渡荘太郎, 司法政務次官 久山知之(衆/政友会), 司法次官 岩村通世, 貴族院書記官長 瀬古保次, 衆議院書記官長 大木操
同（貴族院議員 13 名） 一条実孝(公爵/火曜会), 児玉秀雄(伯爵/研究会), 塚本清治(勅選/同成会), 潮恵之輔(勅選/研究会), 大隈信常(侯爵/火曜会), 倉知鉄吉(勅選/同和会), ◎渡辺千冬(子爵/研究会), 黒田長和(男爵/公正会), 前田利定(子爵/研究会), 長岡隆一郎(勅選/交友倶楽部), 曽我祐邦(子爵/研究会), ◎矢吹省三(男爵/公正会), 浜口儀兵衛(多額/研究会)
同（衆議院議員 13 名） 小泉又次郎(民政党), 添田敬一郎(民政党), 野村嘉六(民政党), 名川侃一(政友会), ◎守屋栄夫(第一議員倶楽部(無所属)), 松野鶴平(政友会), 清瀬一郎(第一議員倶楽部(国民同盟)), 今井健彦(政友会), 加藤鯛一(民政党), 牧野賤男(政友会), 作田高太郎(民政党), 板野友造(政友会), 田万清臣(社会大衆党)
同（学識経験者 12 名、うち貴４名・衆４名） 清水澄(枢密顧問官), 伊沢多喜男(貴/勅選/同成会), 堀切善次郎(貴/勅選/研究会), 佐佐木行忠(貴/侯爵/火曜会), 蠟山政道(東京帝国大学教授), 酒井忠正(帝国農会長/貴/伯爵/研究会), 堀切善兵衛(衆/政友会), 浜田国松(衆/政友会), 斎藤隆夫(衆/民政党), ◎山道襄一(衆/民政党), 月田藤三郎(産業組合中央会頭), 森口繁治(元京都帝国大学教授)
臨時委員（17 名、うち貴４名・衆５名） ◎内務参与官 木村正義(衆/政友会), 司法参与官 藤田若水(衆/民政党), 検事 泉二新熊(検事総長), 下村宏(貴/勅選/研究会), 緒方竹虎(朝日新聞), 高石真五郎(大阪毎日新聞), 香坂昌康(大日本連合青年団・日本青年館理事長/元東京府知事), 川淵治馬(市長会長/高知市長), 吉田茂(貴/勅選/純無), ◎中村藤兵衛(元衆議院書記官長), 由谷義治(衆/東方会), 大西虎之介(貴/多額/交友倶楽部), 田沢義鋪(貴/勅選/純無), 田川大吉郎(衆/第二控室(無所属)), 三輪寿壮(衆/社会大衆党), 岡崎勉(町村長会長/岡山県上道郡西大寺町長), ◎高橋清吾(早稲田大学教授)

下線の 19 名は議院制度部所属、うち◎の７名は同部の小委員
（出所）筆者作成

２　審議会の設置と審議の経過

１のとおり、議院制度・選挙制度・貴族院制度の改革は頓挫した状況となっていた。近衛首相は昭和 12 年６月の組閣当初から貴族院改革に意欲を示していたところ、翌年４月、閣僚の中に同改革は近衛首相により断行すべき等の意見があることが報じられ、その後、既存の３調査会を合体した新審議会を設け、その長は首相でなく専任者とし水野錬太郎を起用することが決まった[16]。６月９日、勅令として「議会制度審議会官制」が制定され（３調査会の官制は廃止）、次いで両院議員・官僚のみならず各界から総裁・委員等が任命された（委員 49 名、臨時委員 17 名。図表５）[17]。

[15] 前掲注 14 の文書の 20 枚目、内藤（2008）・前掲注１　187-189 頁

[16] 記事文庫『大阪毎日新聞』(1937.6.13)、同『報知新聞』(1938.4.2)、同『大阪毎日新聞』(1938.4.22)。３調査会を全体として捉える見方は組閣当初近衛首相が示唆している（同『大阪朝日新聞』(1937.6.13)）。３調査会を統合して首相を会長に充てないことについては、一々首相が各調査会に引っ張り出されては重大な国務に支障が生じ首相の健康に影響を与えるため、一つにまとめて政府外の権威者に総裁を頼みたいという意向と報じられている（同『東京日日新聞』(1938.6.12)）。

[17] 委員等の情報は『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・六総会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）34-38 枚目（以下本文を含め「審 34-38」のように略）、衆議院・参議院編・前掲注７等を参照。大西虎之介のみ６月 20 日、そ

（図表６）審議会への諮問とその答申等

諮問第一号
貴族院及衆議院の機構其の他帝国議会の制度に関し改善すべき事項如何

議院制度改善審議要目
一、議会開会期に関する件
二、予算審査期間に関する件
三、審議能率増進に関する件
四、議会の会期等に関する件

〔答申〕
本会は諮問第一号貴族院及衆議院の機構其の他帝国議会の制度に関し改善すべき事項如何に付慎重審議中の処議院法の改正其の他議院制度の一般に関し別紙の通議決致候条此段及答申候
〔別紙〕
(一)一般的決議/帝国議会は行政、司法の府と相並び、立法の府として天皇政治を翼賛するの重責を有す。議員は欽定憲法発布の聖旨を奉体し、能く其の憲法上の地位を自覚し、自粛自戒以て議会の品位を向上せしめ、信望を高からしめ、又以て其の能率を増進せしむる為め更に一層の努力を為す事を要す。
(二)議事堂の厳粛保持に関する件/一、議事堂の正面に御紋章を奉戴せんことを望む/二、会期中議事堂に国旗を掲揚すること
(三)議員の守持に関する件/一、両院要覧に国家統治の根本資料を掲出すること/二、各院にて議員の服務に付き規準を定むること
(四)議会開会期に関する件/一、召集の詔書発布の日より召集日迄の期間四十日を短縮して二十日となすこと/二、開会期は現行通りとし、年末年始の休会後の再開期日を一月十一日とすること
(五)予算審査期間に関する件/一、現行通りとす/二、議会停会中の期間は予算審査期間中に算入せざること
(六)審議能率増進に関する件/一、委員会に於ける政府の答弁は主として政府委員之れに当ること/二、議員の演説時間の制限等に付ては各院之れを考究すること/三、委員の更迭を制限すること/四、議案に私の直接利害関係を有する議員は成るべく委員たる事を避けしむること/五、質疑の項目は成るべく予め文書に依りて提出すること/六、議案の提出理由書は案の趣旨を了解せしむるに便なる様記述すること/七、衆議院の建議案に就ては其の提出を慎重にすること/八、政府提出法律案は成るべく会期の半迄に提出すること/九、議院内外に於ける議員の政務調査及施設を充実すること
(七)議員及議長副議長の待遇等に関する件/一、議員の待遇を改善すること/二、議長及副議長の地位を向上すること/三、副議長を二名となし得ること
(八)会期等に関する件/継続委員の制度を活用すること

答申中下線は議院法改正を要する事項（下線は筆者付加）
（出所）国立公文書館デジタルアーカイブ資料等を基に筆者作成

同月 21 日、議会制度審議会（以下「審議会」という。）への諮問（図表６）及びその第１回総会が行われ、総会では近衛首相及び水野総裁の挨拶[18]の後、制度改革に関する政府の腹案の提示を求める意見等について議論が行われた。23 日の総会では若干の委員からの意見表明と政府側からの審議要目（図表６）の提示があって、議論を貴族院制度・選挙制度・議院制度の各部に移すことを決めた[19]。同日、総裁は各部の部長（議院制度部長は浜田国松）及び所属委員等を指名した。

議院制度部会（以下原則「部会」という。）は、７月８日及び 15 日に総論につき議論した後、22 日から前述の審議要目に沿った議論を始め、同 22 日、29 日及び９月 16 日に議会開会期に関する件、同 16 日及び 23 日に予算審査期間に関する件、同 23 日に議会の会期等に関する件、同 23 日及び 30 日に審議能率増進に関する件について議論を行った。同 30 日、部長指名の小委員を設け答申のための作業を付託することに決し、同日の小委員会で、渡辺千冬が小委員長に互選された。小委員会は 10 月７日、意見交換の後、同７日、11 日、14 日及び 21 日に部会に表れた項目等につき検討し、26 日に報告案につき逐項審議を行って決定した。これを受け、28 日に部会が開かれ、小委員会の報告について議論を行い、総会への報告を決定した。11 月４日に総会が開かれ、部会の報告について審議し、議院法改正が必要な事項を含む答申を決定した（図表６）[20]。

答申は、12 月 19 日、内閣書記官長から両

の他は同月 10 日任命。羽生雅則は同月 24 日依願免官で委員は自然消滅、29 日内務次官 館哲二を後任に任命。潮恵之輔は 12 月６日枢密顧問官就任に伴い９日貴族院議員を辞職し委員は自然消滅となったが 10 日学識経験者として委員に再任命。臨時委員は官制で委員の定員（50 人以内）外に必要がある場合に置くこととされ、委員と権限の違いはない（審 24）。

[18] 近衛首相は調査会の答申・廃案となった議院法改正案も改めて審議会で検討し一層適当な案を得ることを求めた（審 10）。

[19] 総会の第１回（6.21）は審 9-26、村瀬（1997）・前掲注１ 169-171 頁、第２回は（6.23）審 44-66 を参照。政府側提示の審議要目は「貴族院機構改善審議要目」「衆議院議員選挙制度改善審議要目」「議院制度改善審議要目」（図表６）である。官制により、部の設置は首相の権限、部長及び各部所属委員等の指名は総裁の権限とされ、６月 23 日に３部が設置された。

[20] 部会の各回は、第１回（7.8）:『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・五議院制度部会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）10-21 枚目（以下本文を含め「部 10-21」のように略）、第２回（7.15）：部 33-57、第３回（7.22）：部 70-103、第４回（7.29）：部 111-124、第５回（9.16）：部 132-157、第６回（9.23）：部 165-180、第７回（9.30）：部 189-210、第８回（10.28）：部 272-310 を、小委員会（全６回）は、部 187,213-263、第３回総会（11.4）は、審 82-114 を参照。

（図表７）衆議院各派協議会申合せ

議事進捗に関する申合

戦時議会の重要性に鑑み、議会をして権威あらしめ、議事の進行を敏活にせむが為、議院内に於ける言論、行動を調整するの方途を講ずること。本会議及各委員会に於ける質疑は質すべきは之を質し議会の機能を正当に発揮すべきは勿論なるも、質疑討論は国策の大本に関し、直截簡明に根拠あり権威ある内容を具備する指導的論議に重点を置く必要あり、此の方針により左記要項を実行すること

一、各派交渉会の組織を強化し其の協定に権威あらしむるの方途を講ずること

二、国務大臣の施政方針の演説に対する質疑者は相当数に制限すること

三、予算委員会を始め各委員会に理事の外主任一名を委員中より選任し質疑者及言論の調整を計ると共に主任は院内主任総務委員長理事と協調して各委員会の議事を円満に進捗せしむること/場合によりては理事中より主任を兼ねしむること

四、質疑者は予め質疑主旨並に質疑の順位質疑時間等に付き主任と協議すること/本会議の場合も亦之に準じ院内主任総務と協議すること

五、本会議、委員会を通じ極力質疑の重複を避くること

六、予算委員会に於ては予め各部門（例へば財政、外交、商工、農政等）に各委員の分担を定め各部門に於て検討を行ひ其の代表者をして質疑せしむること、従て予算委員会に於ける代表質疑者は適当数に限定すること、各委員会も之に倣ふこと

七、予算委員会と各分科会との質疑は之が連繋統制を計り総会に於ては国策の大本に付き之を質し分科会に於ては各般の行政実務に付き質すべきを質すの主旨に準拠すること/従て総会に於ける質疑者と分科会に於ける質疑者とは各部門に亘り予め其の担任を定むること/予算分科会も亦予算委員会に倣ひ主任一名を置くこと

八、各委員会に於ける委員の交代は万已むなき場合の外之を避くること/委員にして欠席する場合は予め主任及院内主任総務の承認を得べきこと/欠席多きに亘り審議上支障あるときは随時之を交代せしむること

九、委員会の委員にして質疑の順位に当らざる者は質疑せむとする要旨及資料を各委員会の主任に提示し適当の処理を一任すること

十、各大臣の本会議及各委員会に於ける出席日及時間を予め政府側と協定し質疑を徹底的に行ひ他は成るべく政府委員との応答により戦時国務の遂行と議会の機能との円滑なる関連を保持することに努むること

政府に対する要望事項

一、政府提出の議案は成るべく議会会期の半迄に提出すること

二、政府提出議案の理由書は案の内容を諒解せしむるに足るやう成るべく詳細に記述すること

三、火曜日の質問日は本来の趣旨に依り之を励行し政府は口頭を以て答弁すること

（出所）国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

院議長宛の依命通牒により貴衆両院に伝えられたところ、衆議院各派協議会は、昭和 14 年１月 21 日に、図表７のとおり申合せをし、小山松寿衆議院議長は平沼首相に申合せのうち政府に対する要望事項を了承願いたい旨通知し、同日、首相は貴意に沿うようにしたい旨回答した[21]。

また、総会は、昭和 13 年 12 月 23 日に貴族院制度部の報告をそのまま首相に報告することを決め、28 日に選挙制度に係る答申を決定した。しかし、第 74 回議会の年末年始休会中、第１次近衛内閣は総辞職し、昭和 14 年１月５日就任した平沼首相は「総親和」を標榜（ぼう）して現状維持的であったため、改革案は放棄され（同議会で審議会に関し特別の質疑等はなかった）、図表６の答申に係る議院法改正案も議

（図表８）調査会・審議会に係る年表

年月	出来事
11. 3	広田内閣発足
同	近衛貴族院議長が貴族院改革に係る意向を示す
11. 5	貴族院機構改正建議（貴族院）、議会制度革正決議・衆議院議員選挙法改正決議（衆議院）
11. 7	調査会設置（選挙制度調査会と同時）、調査会総会で議会開会期変更の件を特委に付託
11. 8	特委で 11 月案を大体可とする意見となる
11.10	陸軍の議会改革案が報道される
11.11	貴族院制度調査会設置
同	総会で寺内陸相の出席要求
11.12	陸相と調査会委員等の懇談会、総会で自由討議
同	選挙制度調査会が選挙運動取締り等に関し答申
同	議会開会期変更と予算審査期間に関し調査会答申
12. 1	議院法改正案、第 70 回議会に提出
12. 2	林内閣発足、議院法改正案の撤回・再提出
12. 3	議院法改正案は衆議院解散により廃案
12. 6	第１次近衛内閣発足
12. 7	盧溝橋（ろ）事件（日中戦争開始）
13. 6	審議会設置（旧３調査会廃止）、審議会総会は議論を議院制度部等に移すことを決定
13. 7	部会での議論開始
13. 9	部会は小委員に答申のための作業を付託
13.10	小委員会は部会に報告・部会で総会への報告決定
13.11	総会で議院制度に係る答申を決定
13.12	政府は同答申を貴衆両院に伝える
同	総会で貴族院制度・選挙制度に係る答申等を決定
14. 1	平沼内閣発足
同	衆議院各派協議会が申合せ（議長から首相に通知）
15. 5	審議会廃止（米内内閣）

※年は昭和で表記

（出所）筆者作成

[21] 「諮問第一号貴族院及衆議院ノ機構其ノ他帝国議会ノ制度ニ関シ改善スヘキ事項如何ニ付議院法ノ改正其ノ他議院制度ノ一般ニ関シ答申ノ件」『公文雑纂・昭和十四年・第三ノ二巻・内閣三ノ二・各種調査会委員会諮問答申～米穀自治管理委員会』（国立公文書館デジタルアーカイブ）、「衆議院議長通牒議会振粛並能率増進ノ件」『公文雑纂・昭和十四年・第五十一巻・帝国議会一・帝国議会一（決議・建議一）』（同）、白井誠『政党政治の法構造―明治・大正期憲法改革の地下水流―』（学術選書）信山社（2017）160-162 頁

会に提出されなかった。昭和15年５月21日、審議会は既に答申をなしおおむねその職務を了したとして、米内内閣はその官制を廃止した[22]。（調査会・審議会に係る経緯は図表８参照）

Ⅱ　当時の法制・設置形態等の影響

Ⅰのとおり、調査会は衆議院の求めにより設置され、審議会はその後継機関であったが、そもそも、なぜ衆議院が政府にそうした機関の設置を求める必要があったか確認したい。

帝国議会期、現在の国会法に相当していたのは、議院法（明治22年法律第２号）であったが、同法は、議会開設に先立ち政府部内で立案され、枢密院の会議を経て帝国憲法と同時に制定されたものである。

大石眞は、憲法のほか法律の形式で両院を統一的に規律する規範を定めることは、立憲主義諸国の常識から見ると全く異例に属し、法律としての位置付けは、改正に両議院の意思の合致と天皇の裁可（政府の承認）とを必要とするという意味において、各議院における柔軟な組織・運営の道を閉ざす制限的な効果を発揮することになり、例えば、衆議院による議会運営・手続の改革の動きがあるときに、法律の改正を要するがゆえに挫折するという事態に至る場合には、議院法は、改革を阻み、政府の設定した枠組みを固定化するという頑迷固陋な働きをする旨を指摘している[23]。

また、枢密院官制により、憲法に附属する法律の改正は同院への諮詢を要するとされていたが、議院法はこれに当たるとされ[24]、さらに、憲法解釈上の疑義も諮詢事項とされ、議院法改正の場合に乗り越えるべきものとして同院の審議が存在していた。

衆議院は、昭和７年、五・一五事件の直後、秋田清議長の提唱により、各会派の代表で組織された議会振粛委員会[25]において、同年７月に常置委員設置、会期延長慣例の確立等を内容とする議会振粛要綱を決定し、これに基づく議員提出の議院法改正案を三度全会一致で可決したが、いずれも貴族院で審議未了となった（第64・65・67回議会、昭和８～10年）。貴族院は、第64回議会では、斎藤首相が次期通常議会への改正案提出を言明したのを受け、憲法附属法である議院法の改正案は、政府が立案の上で枢密院諮詢後に議会へ提出するのが至当との趣旨から[26]委員会審査を休止し、第67回議会では、岡田首相が慎重な研究の上

22　永井和「Ｖ日中戦争全面化と東亜新秩序」内田健三ほか編『日本議会史録３』第一法規（1991）299頁、「議会制度審議会官制ヲ廃止ス」『公文類聚・第六十四編・昭和十五年・第三巻・官職一・官制一（内閣一）』（国立公文書館デジタルアーカイブ）。総会の各回は、第４回（12.14）：審159-181、第５回（12.19）：審303-324、第６回（12.21）：審362-384、第７回（12.23）：審346-360、第８回（12.26）：審393-424、第９回（12.28）：審435-477を参照。なお、貴族院制度部の報告は、職能議員・地方代表議員の導入を改革の中核と位置付けていたが、その参議院の組織の検討過程への影響が指摘されている（内藤（2009.5）・前掲注１　3-4頁）。また、選挙制度に係る答申は、中選挙区制を改め１県１区の大選挙区制を導入すること等を内容とし、既成政党の地盤に大きな影響を及ぼし新興勢力の進出で政党の分野に変化を生じさせるため議会に提案された場合は政友会・民政党から強い反対が起こることが推測されている（記事文庫『中外商業新報』1938.11.2-11.5）。

23　大石眞『憲法史と憲法解釈』（日本憲法史叢書）信山社（2000）68-88頁。同『憲法制度の形成』信山社（2021）307-308,355-356頁も参照。

24　諸橋襄『明治憲法と枢密院制』芦書房（1964）24-27頁。枢密院への諮詢は政府から議会への提出前に行われたが、政府提出案が議会で修正された場合（明治32年・大正９年の議院法改正）や、議員提出案が両院で議決された場合（明治39年・大正14年・昭和２年の議院法改正）は、両院議決後、天皇の裁可前に（政府提出案の場合は再度）諮詢された。

25　同委員会の組織は、議会政治の改革に取り組むことで国民の政党に対する信頼を回復し政党の政権復帰を目指す観点のものと推測されている（村瀬（2015）・前掲注１　219頁）。この間の経緯等は大曲薫「昭和初期における議会改革の試み―議会振粛要綱を中心に―」『レファレンス第40巻第11号』国立国会図書館調査及び立法考査局（1990.11）26-40頁参照。

26　当時の枢密院の状況は望月雅士『枢密院―近代日本の「奥の院」―』（講談社現代新書）講談社（2022）209-249頁参照。議院法改正案は政府提出によるべきとの意識は、後の昭和21年に樋貝詮三衆議院議長（法制局参事官として調査会・審議会の幹事を務めた）が、議会側で議院法改正案の起草に取り組むことをＧＨＱから求められたのに抵抗する（梶田秀『占領政策としての帝国議会改革と国会の成立1945-1958』（学術選書）信山社（2017）37頁参照）一因となったと思われる。

適当な案を得たら提出したいと言明したのを受け、委員会審査を事実上中止している[27]。

こうした状況を前提として、昭和11年、貴族院の同院改革に係る建議の動きを受け、衆議院が政府に調査機関設置[28]と改正案提出を求める決議を行い、調査会が設置されたのは、前述の議院法の制限的な効果や働きが、枢密院制度と相まって、如実な形で現れた結果といえると考えられる。

次に、こうした当時の法制の在り方、調査会・審議会の設置形態、また、当時の議会政治に関わる状況等が調査会・審議会の議論の在り方に与えた影響について考えたい。

調査会・審議会それぞれの初回の総会では、両院側の委員が政府による腹案の提示や改革への積極的な態度表明を求め（斎藤隆夫・調84-85,審15-16、水野錬太郎・調92-93、浜田国松・審18-19）[29]、その時点の腹案の提示等に消極的な政府側との対立が見られた（審議会では、浜田は政府の提案がなかったから調査会は小田原評定に終わったと難じた）が、こうしたやり取りは、以上で述べた当時の法制の在り方を背景として行われたものと解することができる。

また、調査会で政府側が提示した案（Ｉ１参照・図表９）は、議院の活動を縮小するものが多い等と批判された（植原悦二郎・調177-179,191-193）が、内容を見ると、議員の質疑、秘密保持等の在り方への省庁側の不満が透けて見える（図表９上段の六～八・十～十三）。一方で、浜田は、議会開設以来、全て議会は消極的にしか働けないように政府と議会の関係が経過してきている旨指摘し、政府が議会の権能を拡充する方向に根本思想を変える必要を論じた（同案提示の日＝Ｉ１で見た陸相との懇談の翌日。調201）。こうした案の提示や発言は、当時の議会・政府間の競合関係の存在や信頼関係の欠如を示唆するが[30]、かかる状況で政府設置の調査会により積極的な改革を実現するのは難しかったと思われる。

その後、日中戦争下、審議会で浜田は、政府と議会とは対立の観念に支配されているが、現時の国情はそのような対立を許さず両者の調和協力を要求していることを指摘し常置委員設置等を説き（審22-23）、山道襄一は軍閥官僚が議会を厄介物と見て国政の真相を議員に伝えようとしない傾向を改める必要を指摘した（部234-235）。これと対照的に、高橋清吾は、そうした時局や情勢を踏まえ、議会権限拡張を差し控えるべきことや、政府の行動の自由ができるだけ外部の諸機関から拘束されない必要性を論じた（部115,167）。結論として、戦時下という状況は積極的な改革につながらなかった（図表６の答申参照）。

そして、審議会の議院制度部会では、政府側から案の提示はされず、委員等の意見を取りまとめる形で議論が進められたが、これは、貴族院制度部会と選挙制度部会で実質的な政府の腹案がそれぞれ示された[31]のと対照的である。政府側の議院制度への関心の低さは、

---

[27] 第64回帝国議会貴族院議院法中改正法律案特別委員会議事速記録第４号1-2頁（昭8.3.18）、第67回帝国議会同速記録第２号2-3頁（昭10.3.23）。第65回議会では委員会で議題となる前に会期が終了した。なお、同議会では、議院法改正案が枢密院への諮詢中であり（昭和９年１月20日諮詢・同年５月30日返上・『枢密院会議筆記・一、議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件・昭和九年五月三十日御沙汰ニ依リ返上』（国立公文書館デジタルアーカイブ））、これに係る斎藤首相の弁明や改正案の内容は村瀬（1997）・前掲注１　133-136頁参照。また、この間の経緯につき同125-136頁参照。

[28] なお、議院法改正を期する調査のため政府、両院議員、学者などによる委員会を設置する考えは、既に昭和７年６月、初回の議会振粛委員会で秋田議長から示されていた（吉田弘苗編『秋田清』秋田清伝記刊行会（1969）506-507頁）。

[29] 「調84-85」等の史料の略称については前掲注７、注９、注17及び注20を参照

[30] 背景の一つに、直近の岡田内閣に野党的立場の政友会が「新官僚独裁政治」「官僚ファッショ」と官僚批判の形で同内閣を非難した（井上寿一『政友会と民政党』（中公新書）中央公論新社（2012）178-179,182頁）影響があるとも考えられる。

[31] 『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・三貴族院制度部会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）60-65,277-288,314-318枚目、『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・四選挙制度部会議事録』（同）141-142枚目

（図表９）調査会で政府が提示した案

帝国議会の議事方法改善に関する件（幹事案）
一　各院副議長は二人宛とすること
二　年末年始の休会の期間を短縮すること
三　各派交渉会を法制化すること
〔参考案〕（議院法）/第　条　各議院に交渉会を置き議事の進行に付議長の諮問に応ぜしむ/交渉会の組織其の他の必要なる事項は各議院の定むる所に依る
四　予算を伴ふ法律案と雖も財政法其のものに非ざる限り先づ貴族院に提出するを妨げざること
五　会議に於ける質疑は其の項目を予め書面を以て政府(各院書記官長を通じ）に通告すること/尤も政府の答弁に関連する事項に付其の場に於て質疑するは此の限に在らず
六　一省限りに関する事項は予算総会に於て質疑せず成るべく之を分科会に譲ること
七　事実に関する質疑は仮令質疑者が大臣よりの答弁を求むる場合と雖も政府委員に於て答弁し得ること
八　質疑は付議せられある当該案件に直接関連ある事項のみに限局すること但し予算総会は例外とすること
九　質問の提出、上奏又は建議、請願事件付議の要求に必要なる議員の数を二十人以上とすること
十　参考書類の提出を要求するに付ては/（一）成るべく早めに要求を為すこと/（二）要求を為すに当り其の書類が如何なる点を審査するに必要なるかを口頭又は文書にて簡単に明示すること/（三）政府は成るべく速に右要求に応ずること
十一　予算委員は登院不能の場合の外辞任せざること
十二　秘密会に於ては其の内容漏洩を防止する為/（一）説明の為文書を配布したるときは秘密会終了に際し之を取纏め回収すること/（二）秘密会に於て知り得たる秘密を議員が院内にて漏洩したるときは院内にての責任を負ふこと/（三）傍聴禁止に当りての傍聴人退場に関しては議院法（三八）の規定に依ること/（四）以上に関連し秘密漏洩を防止する為に必要なる法規の改正を為すこと
十三　会議の時刻は政府側及議院側共に之を励行すること
十四　政府委員以外の官吏等にして委員室に入るものは成るべく其の数を少くすること

議院内の調査設備に関する件（幹事案）
一　各議院に政務調査館を附設すること
二　各議院の議員（議長及副議長を含む以下同じ）は其の院の定むる規則に従ひ議会閉会中に於ても其の院附属の政務調査館を使用し得ること
三　政務調査館に図書室、共同調査室及特別調査室を設備すること
四　共同調査室は各派の議員共同して之を使用すること（其の人選等は交渉会に於て決定すること）/共同調査に必要なる費用は議院の経費の中より支出すること/共同調査上必要なる報告又は文書を求むるときは政府は差支なき限り其の求に応ずること
五　特別調査室は一人又は数人の特定の議員之を使用すること
六　政務調査館は娯楽、社交等の為に使用するを得ざること
七　政務調査館は議員以外の者の使用を許さざること

（出所）国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

図表６の答申について、「革新政策の一項目として…あまりに手緩い」「あらずもがなの思ひ付きのやうな事を羅列」「これが事変下の国内革新とは呆れたもの」と[32]、内容が貧弱なことへの批判が各紙からなされた一因とも考えられる。

なお、調査会・審議会を通じて議院法の存在それ自体への疑義は提起されていない。

Ⅲ　各論点に係る議論の概要

１　議会会期の大幅拡大

衆議院の議会制度革正に関する決議（以下「革正決議」という。）の趣旨弁明では、帝国憲法第 42 条が定める３か月の会期では十分な議論ができない、しかし、憲法の変更は全く不可能なため、３か月を有効に活用する方法を論究すべきとの認識が示されたが、議会振粛要綱が示した、なるべく会期延長を奏請する慣例を作るとの考えには触れられなかった。

これに関し、調査会では、清瀬一郎が会期開始とともに会期を延長するのを慣例にすることで６～８か月の会期を確保することを（調 87, 97, 193, 227-228）、山枡儀重が１～２か月の臨時議会召集を（調 232）主張した。他方で、斎藤隆夫は、議会が真剣に権能を発揮するなら３か月でよい（調 99）と主張し、毎回会期延長を期することについて、次田大三郎法制局長官は、会期延長を例外とする憲法の趣旨に反する嫌いがあり、勅命を予断するとの非難を免れないとし（特 76。帝国憲法第 42 条は会期延長を勅命によると規定）、林博太郎は、天皇の大権を私議する結果になるおそれがあり避けるべき（調 282）と述べた。

審議会では、田川大吉郎と清瀬が会期延長・臨時議会召集の活用の意見を示した（審 49, 部 38, 255）が採用されなかった。

この問題については、憲法改正が選択肢から排除され、３か月の期間の有効活用という議論の方向性が示唆されていたもので、反対の論拠として天皇の大権にも言及され、会期

[32] 記事文庫『大阪毎日新聞』（1938.11.6）、同『東京朝日新聞』（1938.11.17）

幅拡大の実現は困難であったものと考えられる。

２　通常議会開会期の変更

調査会・審議会設置当時、通常議会は、12月 26 日頃に会期を開始してすぐ休会に入り翌１月 21 日頃に再開し、予算案が提出され、施政方針演説等の後、衆議院は予算審査を行い、予算案は２月中旬に貴族院へ送付、３月前半の貴族院通過､会期終了は３月 25 日頃となり、会期延長があっても年度内に終了した[33]。議会振粛要綱は議会開会期の問題に触れていなかったが、革正決議の趣旨弁明は年末年始の会期の空費を問題視して取り上げた。

調査会は、通常議会開会期の変更につき、政府側提示[34]の､現状維持案、９月案、１月案、11 月案、３月案（特 26-30,76-80）のうち 11 月案を採用した。採用の理由に、①会計年度変更が不要、②会期終了が２月でまとまった日数の会期延長が年度末までに可能、③議会冒頭の衆議院解散の場合、年度内の特別議会召集が可能、ということが挙げられた（調 283)。

政府側は当初 11 月案を受入可能と示唆したところ､その後､①総予算提出が 11 月になると概算要求が従来の７月末から５月末となり各省の対応が困難であること、②予算の執行と編成の時期の開きが大きくなり実際に即しない予算となる可能性が高くなること、③冒頭解散の場合の総選挙が年末となると選挙違反取締り等に困難をきたすこと等を主張するに至った（特 79-80,138-139）が、Ｉ１のとおり広田首相の善処する旨の言質を得てその採用が決定された。この議論の取りまとめのために浜田国松が多く発言をしている[35]。

また、この過程では、11 月に冒頭解散がされた場合、年度内に召集される特別議会に総予算を再提出することは憲法上可能かが議論された。当時多かった１月の休会明けの解散では、特別議会の召集は新年度となり、帝国憲法第 71 条に定める前年度予算施行とならざるを得ず、この問題は生じないが、11 月案の採用によりこの問題が顕在化することとなる。政府側は、憲法解釈の確定は枢密院の意見を待つ必要があるとしつつ、①総予算を提出できるのは３か月の会期が保障された通常議会に限られること、②通常議会の解散により帝国憲法第 71 条の予算不成立となったと考えなければ、政府が恣意的に不成立の時期を決定できることになること等を理由に、再提出はできないとの解釈を示した（特 137-141)。これに対し、黒田長和は、再提出は差し支えないとの意見が委員の多数である[36]として、特委でその旨を決定するよう提案し、可決された（特 171-172)。

なお、11 月案の採用により、年内の総予算の衆議院通過が想定され、貴族院の予算審査期間が年末年始の休会にかかる可能性が高いため休会期間をその期間に算入しない措置が必要となり議院法改正案が提出されたが、廃案となった経緯はＩ１のとおりである。

33　帝国議会の会期の在り方は吉野貴浩「帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動」『RESEARCH BUREAU 論究第 18 号』衆議院調査局（2021.12）133-134 頁参照。議院法に現在の国会法第２条のような召集時期に関する規定はなかった。

34　政府側提示の案に関し、田口弼一衆議院書記官長は、年末年始休会の短縮分の 10 日間程度の確保しかできないのでは物足りない旨、また開会期変更だけでなく常置委員設置等も含めた全体を考慮する必要がある旨を指摘した（特 85-86)。

35　特 101-102,118-119,125,149-152,158,171。発言の背景の一つに、浜田の属する政友会が広田内閣への協力を通して政党政治の復権を期する態度をとり（井上・前掲注 30　194 頁)、議院制度改革が同内閣の「庶政一新」の重点と認識される（黒田長和・特 148 参照）中、改革が実現すれば同内閣の功績と捉えられる可能性が高いという状況があったとも考えられる。

36　委員からは、特別議会に政府と議会の衝突の原因となった議案（総予算）を再び付議するのが原則であり、禁止規定がない以上時代の進運に従い憲法を広げて解釈するのがよい（浜田・特 109-110)、３か月の期間をとらなくても総予算を審議できると政府が考えれば総予算を再提出して構わず、総予算の提出は通常議会に限られるとする政府の見解は実際上の問題と法律上の問題を混同している（斎藤隆夫・特 110-111）等の意見が述べられていた。

審議会では、田川大吉郎、木村正義、板野友造が、調査会の答申と同じく11月案を主張したのに対し、中村藤兵衛は12月中旬に開会して年内に本会議で全大臣の所信表明とこれへの質疑を行った後、１月 10 日まで休会の上、休会明けに予算案提出を受けてその審査を開始する案を、曽我祐邦は11月案では陸軍大演習の日程に支障を及ぼすおそれがあることを理由に12月１日を開会期とする案を、由谷義治は年末年始休会をなくすため１月 10 日を開会期とする案をそれぞれ提案した。他方で、石渡荘太郎大蔵次官は、予算編成の繰上げは現下の状況では到底不可能であり、11月案に絶対に反対である旨発言した（田川はこの発言を諫(いさ)めた）。また、高橋清吾は予算の膨大化からその提出を大きく早められないことを理由に、従来と同じ12月末を開会期とするが、年内に施政方針演説等を終わらせ、年末年始休会からの再開と予算案提出は１月８日頃に早めて予算審査を開始することを提案した（部 83-84, 87, 89-102, 117, 120-121）。小委員会では、各種の提案は一長一短があるとして、結局従来どおりの開会期とし、休会からの再開を１月 11 日とし10日間の新たな審議期間の確保を図るとの結論を得て（部 274-276）、これが審議会の答申となった。

なお、この答申以後、帝国議会期を通じ、年末年始休会からの再開時期が従来の１月 21 日頃より早まることはなかった。

以上のように、この問題は、会計年度や政府の予算編成の実務等に関わって影響が多方面に及び、調査会の議論の過程で見られたように省庁側から出た反対意見に対し、首相の政治判断が求められるものであった。

現在のように１月の開会（平成４年以降の国会の在り方）とする案に関しては、変更後最初の場合に通常議会の召集がない暦年が生じ憲法上問題があるとの見解[37]や、年度をまたぐ会期設定には消極的な考えが示されている（特 78-79, 調 228, 部 113, 116）。

３　継続委員制度・常置委員の設置

継続委員は、議院法第25条に規定され、政府の要求又は同意がある場合に特定の議案の審査を閉会中も継続して行うものであるが、帝国議会期を通じ両院とも設置の例はなかった。

常置委員は、Ⅱで述べた議会振粛要綱で構想されたもので、政府の意向にかかわらず、閉会中も、議案審査や、議案の有無と関係なく政府への質疑を行う委員を新設（継続委員は廃止）しようとするものである[38]。政府は、会期以外に議会そのものの活動が常置委員会で行われることは、会期制を定める憲法と抵触する疑義がある等と表明していた[39]ところ、革正決議の趣旨弁明では、その疑義をいわれなき僻(へき)論と非難していた。

調査会で政府側は、常置委員制度が憲法の精神に適合するかに疑問があり、それに代えて政務調査館（図表９の下段参照）を設け、従来の各政党の政務調査会を一まとめにしたような共同研究を行えば、その目的が大体達成されるとの意見を示した（調 235-236）が、木村正義や浜田国松は、政府が憲法上の疑義を解消せず、合憲・違憲の意見を明確に示さないことを非難した。これに政府側は憲法上の疑義は枢密院への諮詢(じゅん)を奏請するのが最

37　この点に関し、国会の常会召集を１月に変更する際、改正の最初の年に常会が開かれなくとも憲法に反することにならないと考える旨、和田文雄衆議院法制局長が発言した（第121回国会衆議院議院運営委員会議録第５号２頁（平3.9.6））。

38　継続委員・常置委員については、吉野・前掲注33　134-136頁参照。なお、田口弼一衆議院書記官長は、常置委員の構想は普段から議員が政治の実際を了解すれば議会の質疑も減り議案審査が容易になるとの見方による旨を述べた（特85）。

39　第67回帝国議会貴族院議院法中改正法律案特別委員会議事速記録第１号９頁（昭10.3.19）金森徳次郎法制局長官答弁

後の手段であるが、まだその程度の必要を認めていない旨応答している（調 189-191,240）。

また、その時点の民政党と政友会の考え方の違いを示唆する応酬が行われた。民政党の斎藤隆夫は、①閉会中に議員の資格でなす行動は議会の行動であり、常置委員は議会の行動を閉会後になす点で違憲である、②継続委員はそれがなければ複雑な議案はいつまでも成立しないことから設けられたやむを得ない例外であるが、常置委員は閉会後に起きた問題を含めあらゆる問題を取り上げるという点で継続委員と異なり違憲である、③継続委員であれば、その問題の専門家が多いと期待される会期中の特別委員が引き続き委員となれるが、常置委員では別の構成で審査を行うことになる、④常置委員が会期前に提出前議案の下調べをしたところで開会後は別の委員が審査するので審議促進にならない、⑤閉会中、議会と政府の連絡を保つのは賛成だが「国政審議会」のような名称の各院 15～20 名の議員（各院議長が選定）で組織する独立機関を設置すればよい[40]、との反対論を述べた。政友会の浜田は、①継続委員が合憲なら常置委員も合憲のはずであり[41]、常置委員は議会でなく議院に置かれるものであって憲法上の機関でなく議院法上の機関であるので違憲でない、②常置委員を専門分野ごとの部門に分ければ専門的な審議ができる、③会期中だけでは不十分な研究を閉会中に行うことは有害無益と言えないと論じた（調 238-239,242-250）。

審議会では、藤田若水が、議院法第 25 条の継続委員の規定は、会期延長・臨時議会の会期決定を勅命によるとする帝国憲法（第 42 条・第 43 条第２項）に違反するとの考えを大権干犯という言葉を持ち出して示したのに対し、高橋清吾が反論を行い、４回にわたり両者間で議論が行われた。高橋の論拠は、主に、①明治 22 年公布の議院法は、憲法とともに起草・審議され、その間に矛盾抵触はあり得ず、そう見えるものは原則と例外の関係と見るべきである、②帝国憲法第 51 条「両議院は此の憲法及議院法に掲くるものの外内部の整理に必要なる諸規則を定むることを得」は、憲法と明治 22 年公布の議院法が並立して相互に抵触しないことを法文上保障している、③継続委員は憲法の原則の例外である、というものであった（部 13-16,19-20,45-46,53-55,71-82,135-140）。なお、この過程で渡辺千冬は憲法裁判所ができれば法律の合憲性を審判できると指摘した（部 49）のは興味深い。木村は貴族院通過後に衆議院で継続委員に付された議案が後会で可決されたら両院通過となるかとの会期不継続の原則との関係に関する疑義を提起し、それに幹事の樋貝詮三法制局第二部長（後の衆議院議長）が明確に回答し得なかったのに対し、継続委員の活用のためにはそうした点を明瞭にしておく必要性を指摘した（部 168-170）。答申には継続委員制度の活用が盛り込まれた。

他方で、常置委員設置については、高橋が、継続委員をはるかに超えた機能を認めること、議院が自由意思で設置し得ることを挙げ、憲法はそうした常設の委員を認めていないと説き（部 136-137）、中村藤兵衛が、従来の案は違憲の臭いが深いとして、議院法と別に官制を定め両院各別の議員 50～80 人が委員の常置委員会を設け政府から提案の事項のみを議論するとの案を示し（部 202）、民政党の山道

---

[40] 主張の背景の一つには、直近の岡田内閣が昭和 10 年５月に設置した重要政策を調査審議する内閣審議会に民政党が参加した経緯（政友会は不参加。井上・前掲注 30　182 頁）があるとも考えられる（同審議会は翌年５月広田内閣により廃止）。

[41] 同様の見解に大西芳雄『常設委員会制度』有斐閣（1939）295 頁、宮沢俊義「議会制度改革論」『改造第 20 巻第８号』改造社（1938.8）56-57 頁がある。対照的に常置委員設置を法理上不可能と論ずるものとして佐藤丑次郎「常置委員の設置に就いて」東北帝国大学法学会編集『法学第６巻第３号』岩波書店（1937.3）85-89 頁がある。

襄一が、自らもかつて常置委員設置を提唱したが、現在では議会の調査研究機関の設備の完成に重点を置く意見を持つに至ったと述べた（部 236-237）。小委員会では、政友会の木村が設置を適当と主張したのに対し、高橋と守屋栄夫が議院法上の問題でないとし調査設備充実等の問題として研究するよう主張して採用され（部 242）、部会へは、憲法上疑義があり、今日政府が設置している各種委員会でほぼ同様の目的を達し得る[42]ため、設置をあながち必要とせず、調査設備が充実すればその必要も滅却すると見て可決しなかったと報告され（部 279）、答申に盛り込まれなかった。

このように、これらの問題については、会期制に関わる憲法論が交わされ、意見対立の収拾は困難であったと考えられる。常置委員設置は、政府の各種委員会への両院議員の参加等も理由に審議会の答申から除かれたが、衆議院側からも民政党の委員を中心に消極論が出され、政府側が積極的に合憲論を示さない以上、その実現は難しかったと思われる。他方で、憲法と議院法との関係や、継続審査と会期不継続の原則との関係といった複雑な論点に係る議論がなされ、争点等が明確になったことには一定の意義があったと思われる。

４　予算審査期間の拡大

図表４のとおり、議院法第 40 条は、各院の予算委員会における予算案の審査期間を、その院の予算案受領から 21 日以内とし、5 日間まで延長可能としていた[43]。

調査会では、第 70 回議会提出の予算が膨大になると見込まれることから、同議会の開会期及び予算案提出時期を変更できないことを前提とし、当時の会期の在り方で最大限可能とされた各院４日間ずつの拡大を行い、21 日の期間を 25 日とする答申を行った。これに関しては、①会期延長や年末年始休会の短縮を見越して更なる拡大を行うべきである（倉元要一・植原悦二郎）、②議会休会明けの総予算提出後、衆議院は施政方針演説等とこれへの質疑に場合により１週間を費やし、予算委員会をすぐ開会できないのに対し、貴族院は予算案受領後すぐに予算委員会を開会できるという実情を考慮して衆議院により多くの審査期間を与えるべきである（木村正義・田川大吉郎）という意見が出された（調 294-302）。調査会の答申を受け提出された議院法改正案が廃案となった経緯はⅠ１のとおりである。

審議会では、高橋清吾が、最近数年間の予算審査は、予算膨張にかかわらず、大体 21 日以内に終わり期間が延長されていないことを理由に審査期間の拡大は不要と主張した。他方で、板野友造が 21 日の期間を 25 日にすることを、木村が審査期間の不足を理由に 25～30 日とすることを、中村藤兵衛は 21 日の期間を据え置き５日間の延長期間を８～10 日間とすることを提案し、田川は衆議院の実情は 25 日の期間と５日間の延長期間を必要とすると主張した。また、中村や田川は貴族院が衆議院と同じ審査期間を必要とすることに疑義を示したのに対し、貴族院側の委員（矢吹省三・渡辺千冬）は貴族院も衆議院と同様、慎重に審査すべきで両院同じ期間とすべきである旨を述べた（部 145-156, 296-297）。小委員会では、従来の成績に照らし、また今後議会振粛の結果、能率が増進することが期待される点から考えても現行の期間で足りるとの結論を得て（部 276）、これが答申となった。

以上のように、議院法による期間制限に疑

---

[42] 国家総動員法により設置された国家総動員審議会への両院議員の参加（昭和 13 年７月発令の委員 48 名中 33 名が両院議員。古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』吉川弘文館（2005）31-56 頁）等を想定していると思われる。

[43] 予算審査期間に制限を設ける理由を、議院法の起草者は予算審査が緩慢なものに陥る弊害を制限するためと説明している（「議院法説明〈義解〉（明治二十一年九月）」大石眞編著『議院法〔明治 22 年〕』信山社（1991）275 頁）。

義が呈されることはなく、調査会は予算の膨大化を背景に期間拡大を答申したが、審議会は直近の実績を主な理由に現状維持を答申した。また、両院間に差異を設ける考えが提起されたが貴族院側は否定的な反応を示した。

５　戦時議会の特例

審議会冒頭の挨拶で近衛首相は、国内外の時局の重大性を強調し、挙国一致の観点から諸制度の改善等を行う必要に言及している（審９）。これには、日中戦争の長期化に伴う国内体制再編が模索されていた一環として審議会が設置されたという流れが反映されているとの指摘がある[44]。この挨拶や当時の情勢を受け、部会では、戦時下であることを意識した議論がなされた[45]が、戦時下に限った審議方法の特例を設ける議論がなされなかったところ、部会が総会への報告を決定した後、その総会での審議の前に、田川大吉郎は、日中戦争中に限り審査期間の制限等に係る特例を設けるべきとの意見[46]を提出した。これに対し総会では、渡辺千冬が議員が議会ですべきことは早く審議することでなく十分熟議することである、浜田国松が戦時とはいえ議会の審議権・審議期日を拘束する特例は議会政治の主義から穏やかでない等と反論した結果、田川自身がこの意見を撤回し（審 109-113)、答申にそうした内容は盛り込まれなかった。

他方で、答申が伝えられた衆議院の申合せ（図表７）は、戦時議会の重要性という語を冒頭に用い、同申合せの内容を実行する必要を説明している。これは他面、その実行を戦時に限定することを示唆すると読み取り得ることに留意する必要があると思われる。

６　精神的・象徴的事項

審議会の答申（図表６）では、冒頭の３項目に精神的・象徴的な事項が掲げられた。これらは、渡辺千冬が、議員が大臣の答弁でなく政務官の答弁で満足するといったことは、議員の自制心がなければ実現が難しいことであり、議員の自制があればどのようなことでもできるが、各政党・議員の話合いでなければできないことであると指摘したこと（部 47-48）に端を発する。守屋栄夫は、明治天皇が憲法制定時に示した精神を奉体し、信用を失墜した議会の威信を確立するため議員の自粛自戒等を期するものとして精神的・象徴的な項目[47]を提案し、小委員会で採用・修正されたものが答申に入った。また、守屋や山道襄一が、大政翼賛の任にあること、自粛自戒の必要があること等を議員が自覚する重要性を強調したのを受けて、小委員会で一般的決議が起草され部会で修正の上審議会の答申となった（部 191-196, 232-234, 252-253, 288-296)。

一般的決議に「欽定憲法発布の聖旨を奉体」のような文言が盛り込まれた背景には、「不磨の大典」である帝国憲法の議会関係規定が、議会側の独自性主張の根拠となり、議会に正

---

44 村瀬（1997)・前掲注１　168-171 頁。村瀬は、この挨拶について、調査会までの議会改革論議で通底していた議会政治の機能不全とその再生という論理が消失していると指摘し、議会改革はその意義を読みかえられたとしている。

45 例えば、高橋清吾は、今後相当長期間挙国一致が要請される情勢に対応し、議会が政府と積極的に協力し政局を安定させ大政翼賛の実を挙げることは国民の期待するところであり、一国一党の実現の可能性もある旨述べている（部 170-171)。

46 審 147-148。具体的には、①予算の審査期間を制限し得ること、②重要法案の審査期間を予定すること、③質問者と討論者の数を制限すること、④政府提出議案の審議は委員会審査を省略することを通例として取り扱うこと、⑤委員会ごとにその日数を議院であらかじめ指定すること、というものである。

47 部 191-196。具体的には、①議事堂表面への御紋章の奉戴、②神宮の遙拝所の設置、③神殿（神棚）の奉斎、④議事堂の尖塔への国旗掲揚、⑤衆議院でも貴族院のように議員が議場への出入りの都度玉座への敬礼を行うこと及び審議中は玉座の垂幕を開けること、⑥天孫降臨、神武天皇の肇国等の事績を絵画・彫刻等により議事堂内外で適切に表現すること、⑦天壌無窮の神勅等国家統治の根本原則に関する資料の両院要覧への掲載、⑧議員服務心得の天皇による制定、⑨議員が就任時に就任式を実施し宣誓を行うこと、⑩内閣による当選証書の交付、というものである。

当性を与えること[48]があると考えられる。また、「天皇政治を翼賛」との文言や、皇室・国体に関わるシンボルの重視は、昭和初年以来の政党関係者によって「天皇シンボル」の「政治的利用」が重ねられた[49]結果であると捉えることもできると思われる。

なお、こうした項目は、衆議院の申合せ（図表７）では盛り込まれず、これに代わり、５で見たように「戦時議会の重要性」が同申合せでは強調された。

７　その他

(1) 審議能率増進に関する事項

審議会の答申（図表６）では「(六)審議能率増進に関する件」として９項目が挙げられたが、これらは、田川大吉郎（部 38-44)、渡辺千冬（部 47)、高橋清吾（部 173-178)、守屋栄夫（部 194-195)、中村藤兵衛（部 197-201)、山道襄一（部 236-238）が提案した項目を小委員会で取捨選択・修正の上で部会に提示したものが、答申となったものである。調査会で政府が提示した項目（図表９）と内容が重なるものが見られ、また、衆議院の申合せ（図表７）に趣旨が取り入れられた項目がある[50]。

なお、藤田若水は、答申(六)四の私的な直接利害関係者である議員が委員となることに係る項目について、そのような者は本会議の表決参加をも遠慮すべきとして小委員会案の「成るべく」の文字を削る主張をしたが、渡辺らが公私の別の明確な区分の困難さ等を理由に消極的な意見を述べて修正なく部会で可決され（部 282-285, 297-304)、答申となった。

(2) 正副議長の地位、議員の待遇等

審議会では、宮中席次で国務大臣より下に置かれていた両院議長の地位を改善すること、衆議院正副議長の候補者選挙を廃して直接の勅任とすること、副議長の増員、といった正副議長の在り方に関する提案や、議員の待遇に関する提案（職責に専念する条件での歳費増額、欠席議員の歳費減額、議員への研究費・旅費の支給、長期在職議員への恩給支給等）がなされた（高橋、守屋、中村、山道・部 171-173, 176-177, 195-197, 238-239)。答申には、議員の待遇改善、正副議長の地位向上が抽象的な表現で盛り込まれ、副議長を２名とできるようにすることが明示された。なお、歳費増額には田川が強い反発を示した（部 306)。

(3) その他

以上のほか、調査会・審議会で提起された主な項目には、次のようなものがある。

①議会召集期日の法定（斎藤隆夫・特 92)
②衆議院で首相・反対党党首間の二大政党制的な討議を行うこと（田川・調 195-196)
③党議拘束を慎重に考え議員の表決権の自由を尊重すること
④質問に名を借りて意見を開陳する弊を改め、質疑と討論を区別すること
⑤議員提出法律案の上程日を設けること
⑥委員会の速記を原則廃止して懇談的な意見交換を可能とすること
⑦施政方針演説等は両院で行わず一度に行うこと
⑧予算案の提出を待たずその綱領で議論を開始すること（以上、田川・部 38-44)

---

48 古川・前掲注 42　62-63 頁

49 筒井清忠は、朴烈怪写真事件、不戦条約「人民の名において」問題、統帥権干犯問題、幣原臨時首相代理失言事件、天皇機関説事件等において、政党関係者が「天皇シンボル」の「政治的利用」を繰り返したと指摘する（筒井清忠『戦前日本のポピュリズム』（中公新書）中央公論新社（2018）91, 108-109, 122-123, 237, 282 頁)。

50 図表６答申(六)一・三・五・九は、それぞれ図表９上段七・同十一・同五・下段一～七と内容が重なるものが見られ、図表６答申(六)一・二・三・六・八は、それぞれ図表７上段十・同二、四及び六・同三・下段二・同一に趣旨が取り入れられている。

⑨議員の兼職禁止（田万清臣・部 53-54）
⑩決算審査を予算審査と同程度に重視
⑪貴族院先議議案の増加
⑫議長への懲罰権の付与（議場外への退去命令に服従しない議員の３日間登院停止）
⑬委員会の非公開化（以上、高橋・部 145-148,171-174）
⑭議事日程作成に当たり政府案を優先させる議院法の規定の削除
⑮両院で共同審議を行う委員会について検討すること（以上、中村・部 201,202）

結びに

結びとして、これまで整理や検討を試みた議論等について、改めてその特徴を確認し、まとめておきたい。

まず、調査会・審議会が政府に設置されたことにより、その議論の在り方や結論の扱いについて、政府側の動向や関心、更には内閣更迭の影響を受けることとなったことが挙げられる。また、衆議院側の意向（特に革正決議の趣旨弁明で列挙の項目等）の実現という観点からは、同院側の意見が一枚岩でなかったことに留意する必要があるが、貴族院議員、官僚や学識経験者の参加により、その意向に沿う結論とならない傾向が大きくなった。他方で、こうした構成から、多様な意見の表明がなされ、また、政府の公式な諮問機関という性格から、そうした議論の記録が速記録を含め詳細な形で残され、後世も参照可能となったことは有意義なことであったと思われる。

次に、憲法改正の選択肢からの排除、また、議院法の存在が、議論の在り方を枠付けていたことを指摘できる。前者から、会期制に関わる論点を中心に憲法解釈の議論が枢密院の存在を意識しながら多く行われたことは特徴的である。また、後者から、常置委員設置や予算審査期間といった、仮に議院法がなければ議院規則で措置すべき事項について、貴衆両院・政府・枢密院の意思の合致がその改革の前提となる状況に議論は拘束された。

そして、当時の政治状況の影響については、議会と政府の間の対立構造の意識、議会の信用が失墜しているという認識、また、戦時という状況は、議会と政府の間の協力や議員の自粛自戒の必要性の強調に結び付いた。そのことは積極的な制度改革を実現する方向に議論が向かいづらい一因となったと考えられる。

審議会の答申は、後の時期でもその存在が意識された[51]。昭和 20 年、マッカーサーが女性参政権の必要を示唆したことを受け、東久邇宮内閣（近衛文麿が副総理格で入閣）が議会制度審議会を設置した（同内閣総辞職により開会されないまま廃止）こと[52]は、その名称や形態について、昭和 13 年設置の審議会の影響を指摘できる。こうした調査会・審議会の残した影響の解明は、今後の課題である。

---

[51] 例えば、昭和 15 年 11 月、大政翼賛会議会局臨時選挙制度調査部会において、審議会答申を採用すべきとの意見が述べられたと報じられている（記事文庫『大阪朝日新聞』(1940.11.15)）。この際、各省別又は立法種目別の９～12 の特別委員を常置し閉会中も調査審議を行う案が出されたと報じられているが、審議会で常置委員設置が否定された影響も考えられる。なお、事項別の法案審査を行う常任委員（財政法案委員等７個）を設置する構想は徳川家達貴族院議長により昭和６年５月に示されており（原口大輔『貴族院議長・徳川家達と明治立憲制』吉田書店（2018）217 頁、佐藤立夫『貴族院体制整備の研究』人文閣（1943）164-165 頁）、大池眞衆議院書記官長は昭和 21 年 11 月より前の段階で、新憲法下の国会において各省別又は事項別の会期中存続する常任委員会を設置する考え方を示し、それと必然的に設けられようとしているとする常置委員会との関係の研究の必要性を示唆している（大池眞『国会早わかり』時事通信社（1946）26,30-31 頁）。

[52] 伊藤之雄『東久邇宮の太平洋戦争と戦後―陸軍大将・首相の虚実 一九三二～九〇年―』ミネルヴァ書房（2021）288-290 頁、原口大輔「昭和二〇年の貴族院改革論」『日本歴史第 886 号』吉川弘文館（2022.3）39-41 頁、『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・議会制度審議会記録』（国立公文書館所蔵）

中小企業金融をめぐる現状及び ポストコロナに向けた今後の在り方

衆 議 院 調 査 局
中小企業金融政策研究会

■要　旨■－－

新型コロナウイルス感染症が2019年末に初めて確認されてから約３年が経過した。政府は、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた中小企業に対し、雇用の維持と事業の継続のため、政府系金融機関・民間金融機関における実質無利子・無担保融資等の手厚い資金繰り支援策等を講じてきた。その結果、2020年及び2021年の倒産件数は低水準に抑えられ、短期的には政策目的は果たされたとの一定の評価も見られる。

現在、中小企業の業績は、一時的な落ち込みから総じて回復傾向にあるが、一部の業種では依然として厳しい状況にある。今後は、実質無利子・無担保融資等の返済が本格化していく中で、積み上がった債務負担が景気回復の足かせになることも懸念される。ポストコロナへ向けて、企業の状況やニーズに応じて、事業再構築や生産性向上に対する支援、あるいは事業再生支援を適切に進める必要がある。

－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　中小企業金融全般の動向
Ⅱ　中小企業金融の基本的な構造
Ⅲ　各種資金繰り支援策をはじめとする中小企業向けコロナ支援策の概要及び実績
Ⅳ　評価
Ⅴ　ポストコロナにおける今後の中小企業金融の在り方への視座
おわりに

はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）は、2019年12月に確認されて以降、世界的な流行（パンデミック）となり、現在に至るまで長期的な流行が続いている。我が国においても、2020年に入り感染が拡大すると、緊急事態宣言等が数次にわたり発出され、感染拡大防止のために経済活動の抑制を余儀なくされたことなどから、需要と供給の両面からのショックが生じ経済が急激に悪化した。特に、中小企業は、売上高が大きく減少するような局面での耐性が大企業に比べて低いことなどから、今回のコロナ禍において業績や資金繰りに大きな影響が生じ、非常に厳しい経営環境に直面した。

これを受けて、政府は、中小企業の事業の存続と雇用の維持等を支えるため、中小企業向けの各種支援策を講じてきた。特に、中小企業向けの資金繰り支援策は、融資制度の拡充や迅速化により流動性の確保に貢献し、その結果、2020年及び2021年の倒産件数は比較的低水準に抑えられた。

しかしながら、新型コロナの流行は、波を繰り返しながら長期化し、期待された経済の回復と更なる成長はいまだ途上にある。他方で、中小企業向けの支援策は、当初の緊急支援的なものからポストコロナを見据えたもの

へと軸足を移しつつある。

そこで、本稿では、まず、中小企業をめぐる長期的・短期的な経営環境の動向と、中小企業金融の基本的な構造を確認する。その上で、コロナ禍においてこれまで講じられてきた中小企業向け支援策のうち、主に資金繰り支援策の概要や実績等を確認し、有識者へのヒアリング調査の結果等を踏まえて、現時点における支援策の評価を整理する。さらに、今後、ポストコロナ時代の経済社会の変化に対応するべく、求められる中小企業向けの金融支援の在り方について検討を行う。

Ⅰ　中小企業金融全般の動向

1　長期推移（1990 年代半ば以降）

(1) 経済の動向

景気の動向における中小企業の傾向は、しばしば「飛行機の後輪」に例えられる[1]。景気回復期は、中小企業がその恩恵を受けるまでに時間がかかる一方、景気後退期は、中小企業がいち早く影響を受けて業績が悪化するとされる。

我が国経済は、1991 年のバブル崩壊後、消費や投資の低迷を背景として、「失われた 10 年」とも呼ばれる長期的な停滞に陥った。2000 年代に入り、ようやく持続的な景気回復の動きが見られるようになったが、2008 年には、リーマンショックに端を発する世界金融危機の影響を受け、景気は大きく落ち込んだ。その後、2011 年には、外需と政策効果等による景気の持ち直しから自律的な景気回復を目指す途上にあったが、同年３月、東日本大震災が発生し、景気は再び悪化した。2012 年 11 月を景気の谷として、それ以降は緩やかな回復を続けてきたが[2]、2020 年２月頃から、新型コロナの感染拡大の影響が顕著になり、経済が急激に悪化した。

実質ＧＤＰ成長率（年度）（図表１）及び景気動向指数[3]（図表２）を確認すると、今般のコロナ禍によるショックは、東日本大震災時を上回り、リーマンショック時に並ぶ大きなものだったことが分かる。実質ＧＤＰ成長率は、2020 年度には▲4.6％となり、リーマンショック時（2008 年度：▲3.6％）を超えて、比較可能な 1995 年度以降で最大の落ち込みとなった。

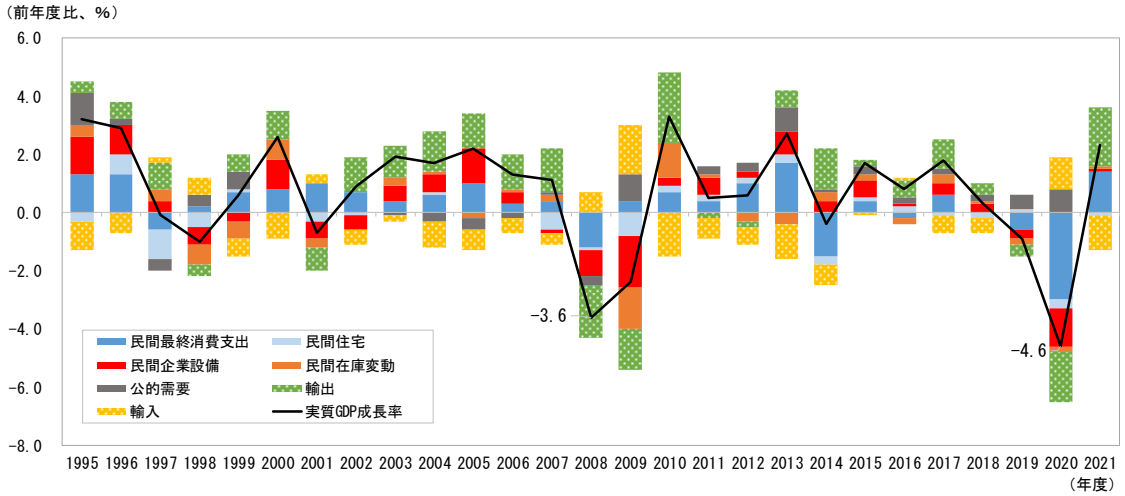
---

[1] 飛行機の後輪は、離陸時には、前輪が地面を離れても最後まで地面に残っているが、着陸時には、前輪よりも先に地面に付くことからきた例えである（日経ビジネス電子版「短観が映す中小企業苦戦の歴史と要因」（2018.7.13）〈https://business.nikkei.com/atcl/opinion/16/011000037/071100038/〉（2022.10.5 閲覧）等）。

[2] 実質ＧＤＰ成長率は、消費税率引上げ後の反動減等によりマイナス成長となった 2014 年度を除き、2018 年度までプラス成長が続いていた。

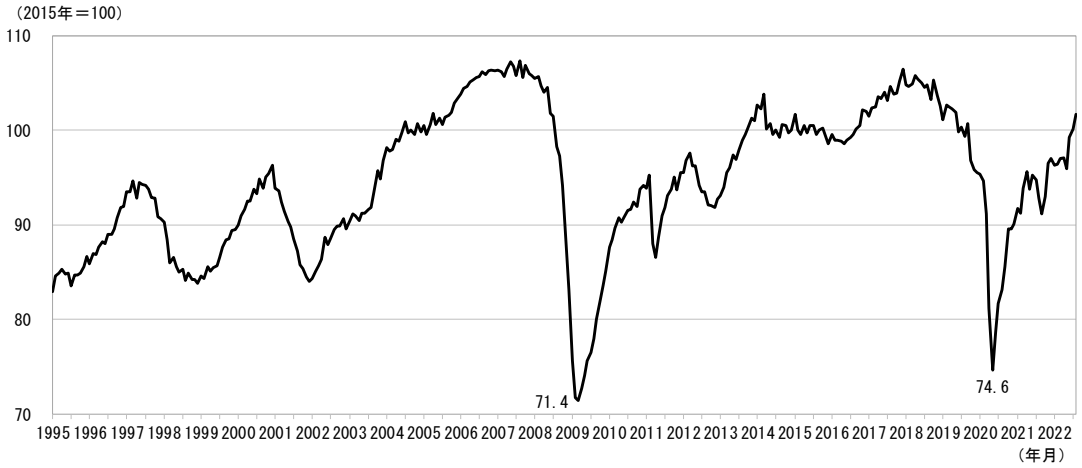
[3] 景気動向指数とは、生産、雇用など様々な経済活動での重要かつ景気に敏感に反応する指標の動きを統合することによって、景気の現状把握及び将来予測に資するために作成された統合的な景気指標である。

（図表１）実質ＧＤＰ成長率及び寄与度（年度）



（注）四捨五入の関係上、各項目の寄与度の合計は必ずしもＧＤＰ成長率に一致しない。
（出所）内閣府「国民経済計算」を基に当研究会作成

（図表２）景気動向指数（一致指数）



（注）景気変動の大きさやテンポ（量感）を測るコンポジット・インデックス（ＣＩ）のうち、景気に対しほぼ一致して動く一致指数の推移を示したもの。なお、一致指数のほか、景気に対し先行して動く先行指数、遅れて動く遅行指数がある。
（出所）内閣府「景気動向指数」を基に当研究会作成

(2) 中小企業の動向

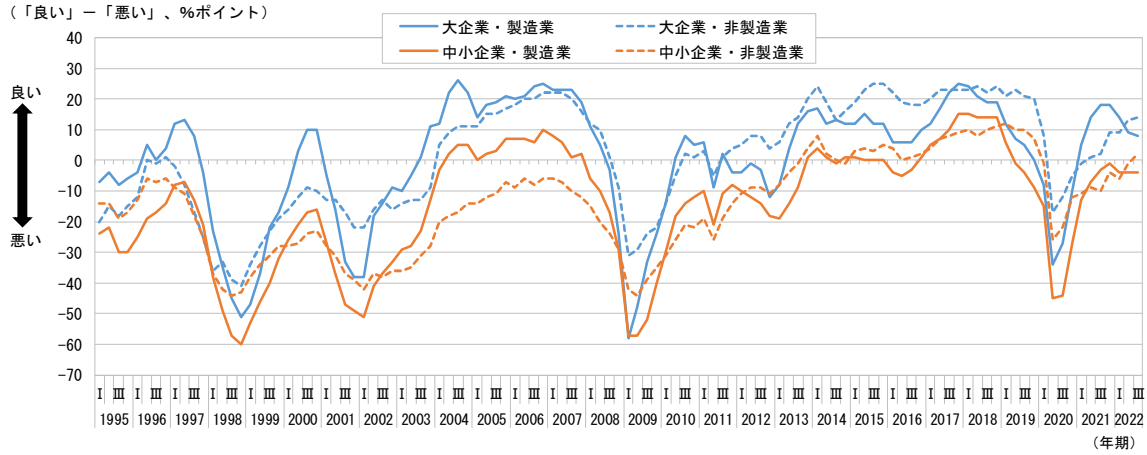
中小企業の業況について、日本銀行の「短観」の業況判断ＤＩ[4]（図表３）を確認すると、製造業・非製造業ともに、中小企業の景況感は、大企業に比べて低い水準にあり、その格差は常態化している。業況判断ＤＩは、新型コロナの影響により、2020 年第２四半期に急激に悪化し、以降は回復傾向にあるものの、中小企業は依然として大企業に比べて厳しい業況にある。足元では、非製造業において大企業・中小企業ともに改善傾向が続く一方で、製造業においては大企業・中小企業ともに原材料価格の高騰などから再び悪化傾向にある。

また、中小企業の資金繰りについて、資金

[4] 最近の業況について、「良い」と答えた企業の割合（%）から「悪い」と答えた企業の割合（%）を引いたもの。なお、ＤＩは、「Diffusion Index（ディフュージョン・インデックス）」の略であり、景況感や業況判断等の方向性を示すための指標として使われている。

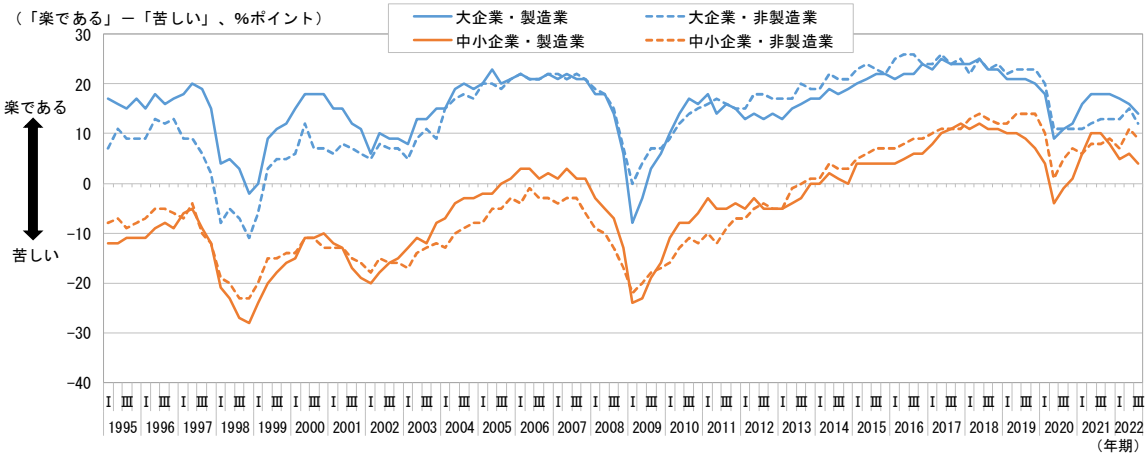
繰り判断ＤＩ[5]（図表４）及び金融機関貸出態度判断ＤＩ[6]（図表５）を確認すると、いずれのＤＩも、大企業・中小企業ともに景気循環に対応する形で推移する中、総じて中小企業は大企業と比較して、資金繰りが苦しく、金融機関貸出態度が厳しい傾向にあった。2020年４－６月期には、新型コロナの影響により、資金繰り判断ＤＩが大幅に低下したが、金融機関貸出態度判断ＤＩは、リーマンショック時と異なり金融機関が堅調であったことなどから、低下幅は限定的なものにとどまった。以降は、資金繰り判断ＤＩについて、中小企業の改善のテンポが大企業のそれと比べて速かったことや、金融機関貸出態度判断ＤＩについて、中小企業と大企業の値が逆転したこと（プラス圏内ではあるが、大企業の方が中小企業に比べて悪化）など、これまでとは異なる動きも見られる。

（図表３）日銀短観における業況判断ＤＩ



（注）大企業は資本金 10 億円以上の企業、中小企業は資本金 2,000 万円以上１億円未満の企業。
（出所）日本銀行「短観」を基に当研究会作成

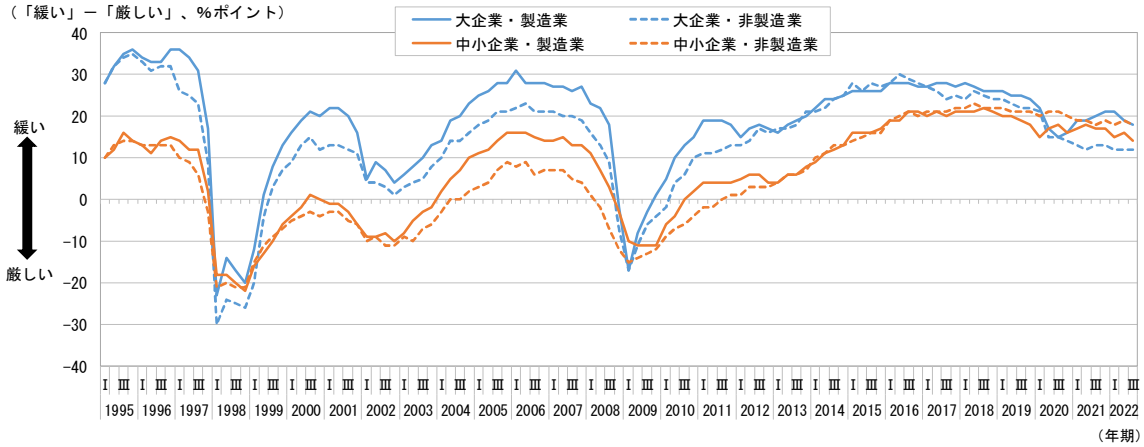
（図表４）日銀短観における資金繰り判断ＤＩ



（出所）日本銀行「短観」を基に当研究会作成

[5] 最近の資金繰りについて、「楽である」と答えた企業の割合（%）から「苦しい」と答えた企業の割合（%）を引いたもの。
[6] 最近の金融機関の貸出態度について、「緩い」と答えた企業の割合（%）から「厳しい」と答えた企業の割合（%）を引いたもの。

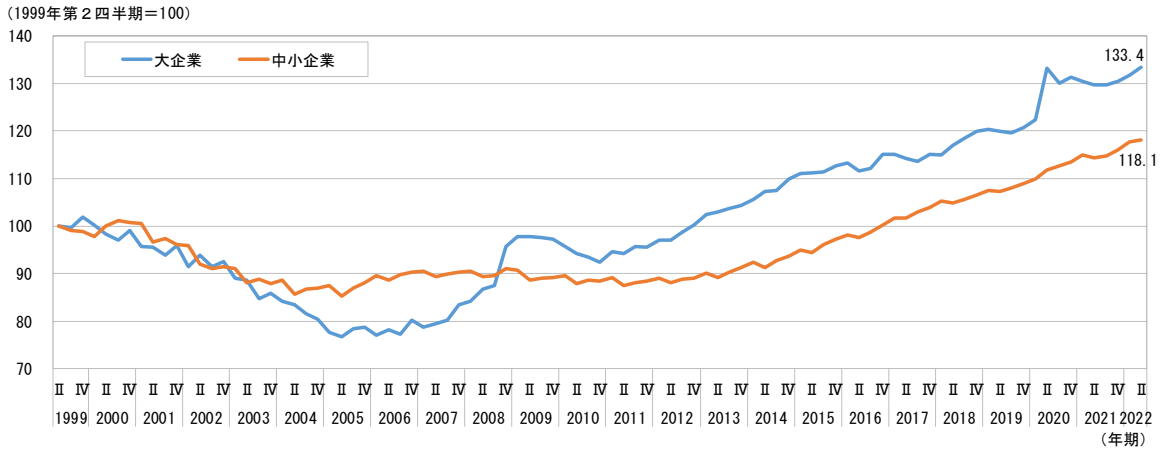
（図表５）日銀短観における金融機関貸出態度判断ＤＩ



（出所）日本銀行「短観」を基に当研究会作成

大企業向け及び中小企業向け貸出残高（1999 年第２四半期＝100）を見ると（図表６）、2000 年代中頃にかけて、大企業・中小企業ともに大きく減少した。背景には、景気の悪化や回復の弱さによる資金需要の低迷、雇用・設備・債務の過剰の解消に向けたリストラによる借入金返済の動き、中小企業に対する「貸し渋り」「貸し剥がし」などがあったとされる[7]。その後は、大企業・中小企業ともに貸出しの減少傾向に歯止めがかかり、増加傾向に転じた。大企業と中小企業との間には依然として開きがあるが、貸出残高は、足元ではともに 1999 年以降で最も高くなっている（中小企業向け貸出残高については図表 15 も参照）。

（図表６）大企業向け及び中小企業向け貸出残高（1999 年第２四半期＝100）



（注）国内銀行の銀行勘定、信託勘定、海外店勘定の合計
（出所）日本銀行「貸出先別貸出金」を基に当研究会作成

[7] 赤松健治「中小企業の金融環境の変遷（下）」『商工金融』商工総合研究所（2011.8）、中田哲雄編著『通商産業政策史 1980-2000 第 12 巻 中小企業政策』経済産業調査会（2013）等

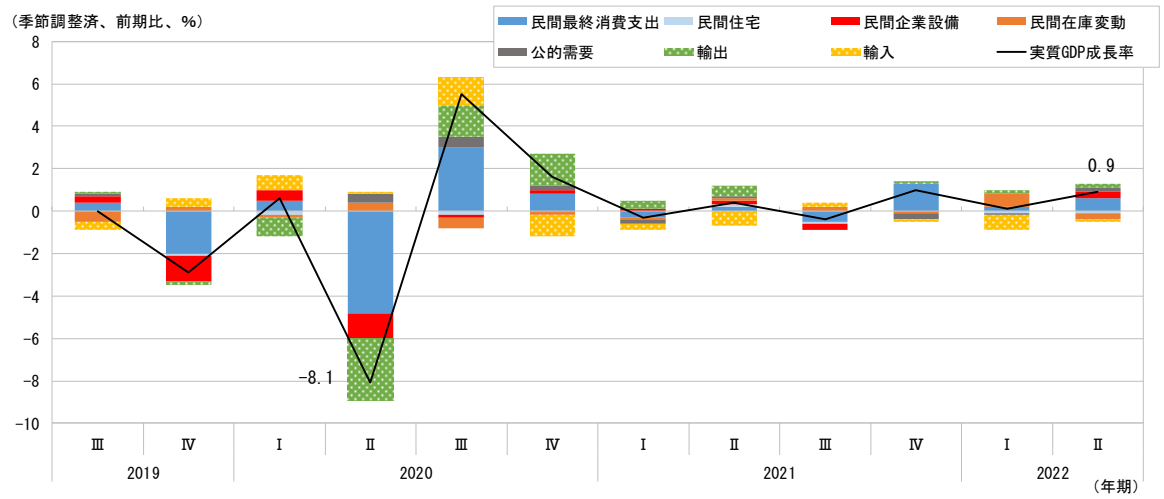
２　短期推移（コロナ禍から足元まで）

(1) 経済の動向

次に、新型コロナの感染拡大による影響が広がった 2020 年から足元までの動向を確認する。

実質ＧＤＰ成長率（四半期、季節調整値）（図表７）は、2020 年４－６月期に▲8.1%と急激に落ち込んだ。これは、同年２月以降、外出自粛や緊急事態宣言に伴う行動制限等により個人消費を中心に内需が下押しされたことに加え、インバウンド需要[8]がほぼ消失し、中国をはじめとする貿易相手国におけるロックダウン等の影響で外需も大幅に減少したことなどによるものである。その後、2020 年後半は、海外経済の復調に伴う外需の増加等により、実質ＧＤＰ成長率がプラスで推移した。2021 年に入り、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置が断続的に発出される中、個人消費や設備投資が一進一退の動きとなったため景気の回復が鈍化していたが、足元では３四半期連続のプラス成長となっている。

（図表７）実質ＧＤＰ成長率及び寄与度（四半期）



（注）四捨五入の関係上、各項目の寄与度の合計は必ずしもＧＤＰ成長率に一致しない。
（出所）内閣府「国民経済計算」を基に当研究会作成

内閣府によると、2008 年のリーマンショックが海外発の「信用収縮・需要ショック」、2011 年の東日本大震災が国内発の「供給ショック」であったのに対して、今般の新型コロナの影響は、需給両面に見られるが、より需要ショックの側面が強いとされる[9]。

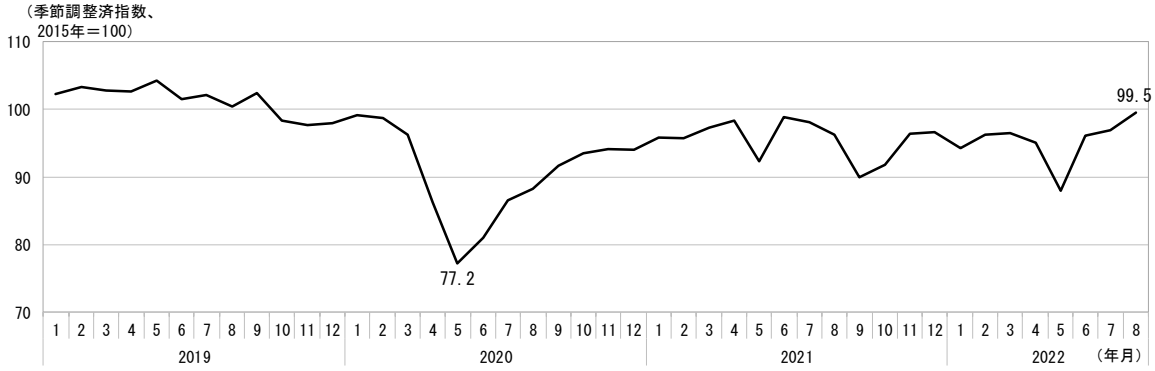
そこで、供給側・需要側の主な指標を確認する。供給側の指標として、「鉱工業生産指数[10]」（図表８）と「第３次産業活動指数[11]」（図表９）の動きを見ると、いずれも 2020 年３月から５月にかけて大幅に下降し、生産活動が停滞したことが分かる。その後はともに改善傾向にあるものの、第３次産業活動指数はコロナ禍前の水準には回復していない。

他方、需要側の動きとして、総務省「家計調査」の消費支出[12]の実質指数（図表 10）を

[8] インバウンド消費は、ＧＤＰの項目のうち輸出に含まれる。
[9] 内閣府「令和２年度 年次経済財政報告」10-15 頁
[10] 鉱工業生産活動の全体の水準の動きを示す指標。
[11] 非製造業や広義のサービス業などの第３次産業に属する業種の生産活動の水準の動きを示す指標。
[12] 日常の生活を営むに当たり必要な商品やサービスを購入して支払った現金支出及びカード、商品券等を用いた支出をいう。

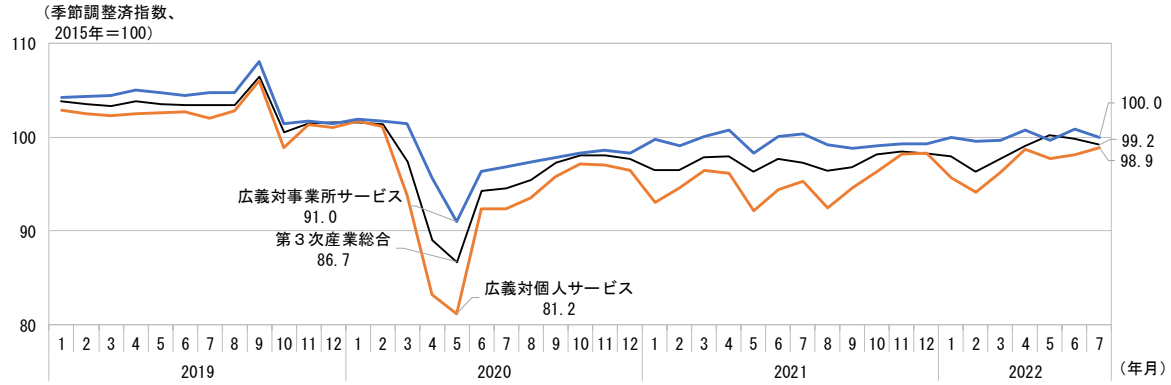
確認する。消費支出は、2019 年 10 月の消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動減等による落ち込みを経て、2020 年２月頃までは持ち直しの動きが見られていたが、同年３月から５月にかけて、新型コロナの影響により大きく落ち込んだ。その後は、感染者数の増減や緊急事態宣言の発出等に左右される形で一進一退の動きで推移してきた。

（図表８）鉱工業生産指数



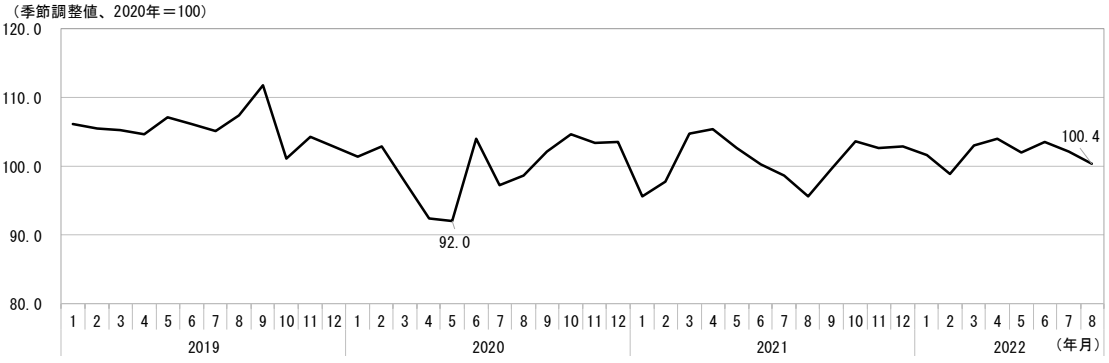
（出所）経済産業省「鉱工業指数」を基に当研究会作成

（図表９）第３次産業活動指数



（出所）経済産業省「第３次産業活動指数」を基に当研究会作成

（図表 10）消費支出の実質指数（二人以上の世帯）



（出所）総務省「家計調査」を基に当研究会作成

(2) 中小企業の動向

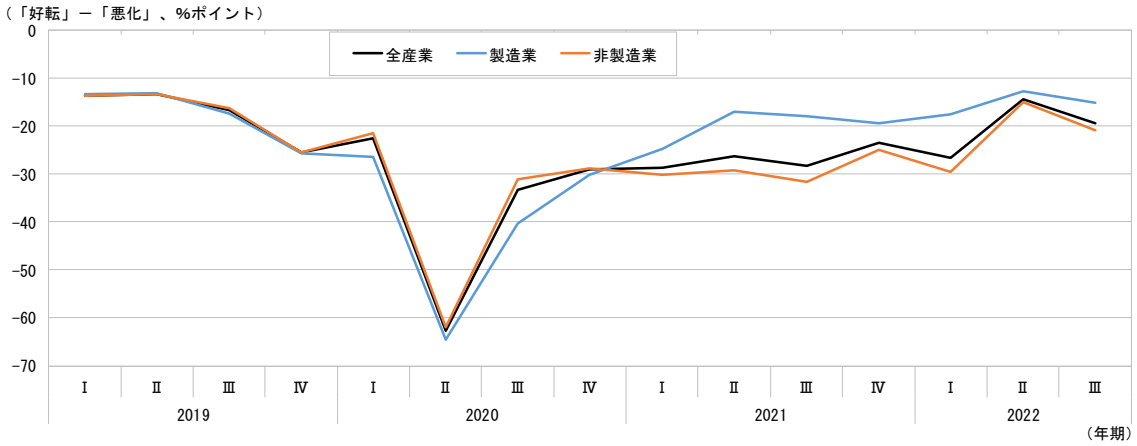
さらに、コロナ禍における中小企業の景況や資金繰りの動向を確認する。

独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）「中小企業景況調査[13]」によると、中小企業の業況判断ＤＩ[14]（図表 11）は、製造業・非製造業ともに、2020 年第２四半期に大幅に低下した。2021 年に入り、製造業が早い段階で回復した一方で、非製造業は、宿泊業や飲食業を中心としてコロナ禍の影響が長引き、回復が遅れた。その後は、製造業・非製造業ともに回復基調にある。

中小企業の資金繰りＤＩ[15]（図表 12）も、2020 年第２四半期に売上げの急減とそれに伴うキャッシュフローの悪化により大幅に低下した後、業況判断ＤＩと同様に推移し、改善傾向にある。

他方、中小企業の長期資金借入難易度ＤＩ（図表 13）及び短期資金借入難易度ＤＩ（図表 14）を見ると、いずれも 2021 年に入り低下（借入れが難化）した。同年後半からは上昇傾向にあるものの、低下している期もあるため、中小企業による借入れが困難になり資金調達環境が悪化している懸念もある[16]。

（図表 11）中小企業の業況判断ＤＩ（前期比季節調整値）



（出所）中小機構「中小企業景況調査」を基に当研究会作成

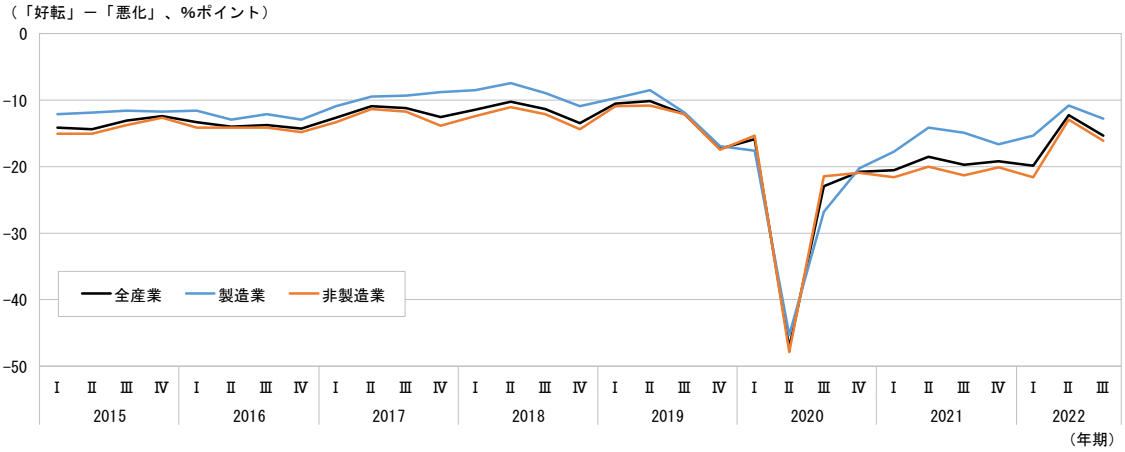
[13] 日本銀行の「短観」は、資本金 2,000 万円以上の企業を対象としているのに対して、中小機構の「中小企業景況調査」は、中小企業基本法（昭和 38 年法律第 154 号）に定める中小企業を対象としており、小規模企業の割合が８割に上る。なお、同法第２条第１項各号では、中小企業者のおおむねの範囲について業種ごとに資本金の額等や従業員の数を基準にして定めている（例：サービス業では資本金の額等が 5,000 万円以下又は従業員の数が 100 人以下）。

[14] 前期に比べて、業況が「好転」と答えた企業の割合（%）から「悪化」と答えた企業の割合（%）を引いたもの。

[15] 前期に比べて、資金繰りが「好転」と答えた企業の割合（%）から「悪化」と答えた企業の割合（%）を引いたもの。

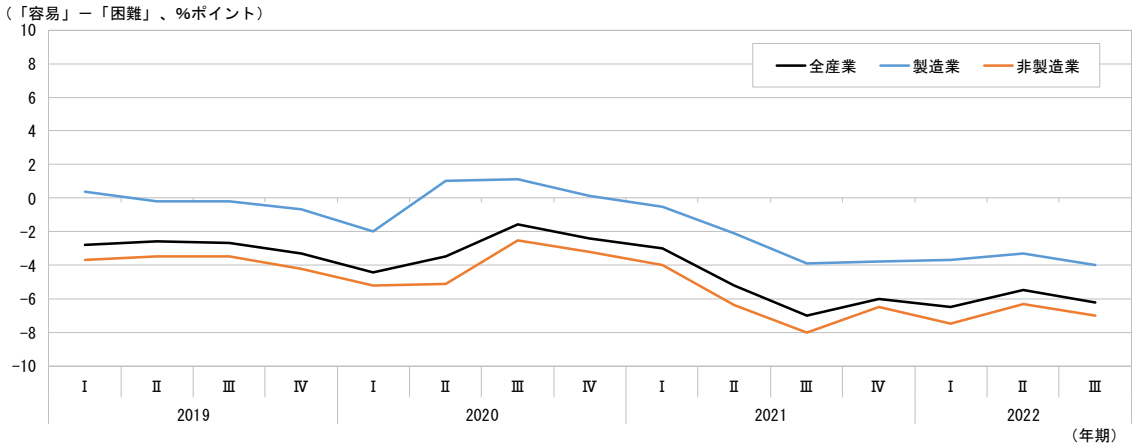
[16] 中小機構「コロナ禍における短期資金借入難易度ＤＩの低下とその背景 中小企業景況レポート」（2021.11.2）では、「長期資金借入難易度・短期資金借入難易度ＤＩが低下しており、借入対応に苦慮する中小企業経営者の姿が確認できる。」と指摘し、中小企業景況調査へ寄せられたコメントをもとに、「売上が確保できない中で、コロナ禍に負った借入の返済への対策とし、新たな借入を行おうとするものの、思うような融資が得られない多くの中小企業がいることが示されていた。」と分析している。

（図表 12）中小企業の資金繰りＤＩ（前期比季節調整値）



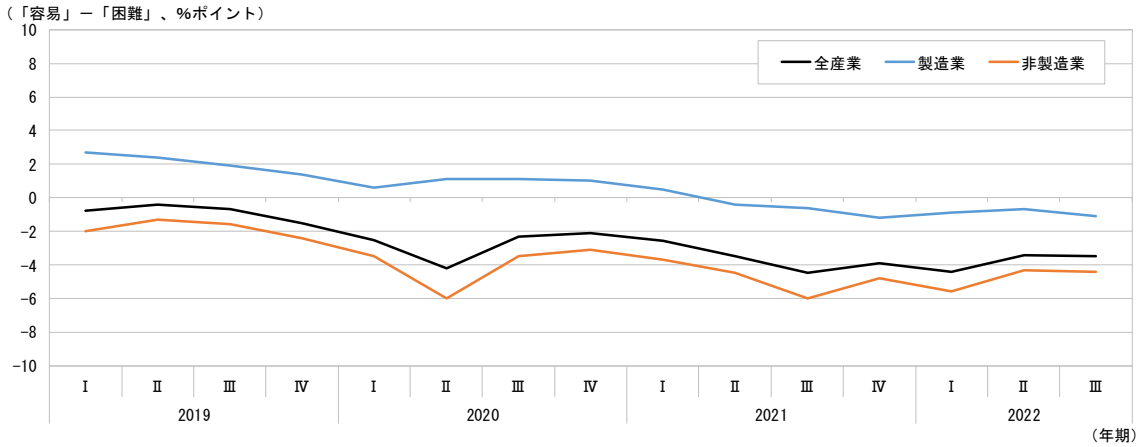
（出所）中小機構「中小企業景況調査」を基に当研究会作成

（図表 13）中小企業の長期資金借入難易度ＤＩ（前期比季節調整値）



（出所）中小機構「中小企業景況調査」を基に当研究会作成

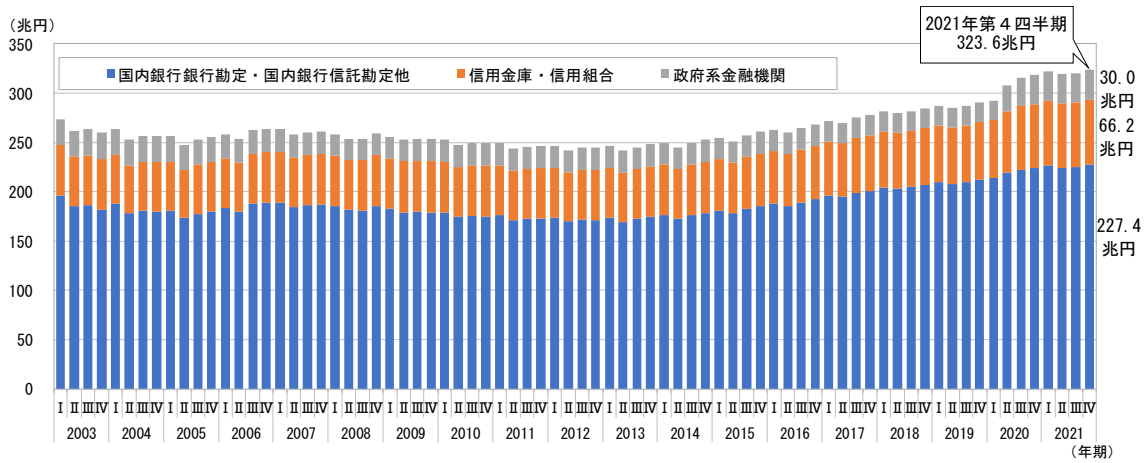
（図表 14）中小企業の短期資金借入難易度ＤＩ（前期比季節調整値）



（出所）中小機構「中小企業景況調査」を基に当研究会作成

コロナ禍における中小企業向け貸出残高[17]（図表 15）を見ると、2020 年第２四半期に大幅に増加し、2021 年第４四半期は 323.6 兆円（国内銀行：227.4 兆円、信用金庫・信用組合：66.2 兆円、政府系金融機関：30.0 兆円）となっている。特に、政府系金融機関の伸びが顕著ではあるが、政府系金融機関に限らず、民間金融機関を含めた各金融機関が資金繰り支援策を活用しつつ、企業の資金需要に迅速に対応したことがうかがえる。貸出残高は、2020 年から 2021 年を通して、対 2019 年同期比で大幅に増加し、依然として高い水準にあるものの、資金需要が一服したことや民間金融機関における実質無利子・無担保融資が 2021 年３月に終了したことなどから、その伸びは鈍化している（コロナ禍における中小企業向け資金繰り支援策の詳細についてはⅢ２「中小企業向け資金繰り支援策の概要」参照）。

（図表 15）中小企業向け貸出残高と対 2019 年同期比伸び率



（対2019年同期比、%）

	2020年				2021年			
	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
国内銀行銀行勘定・国内銀行信託勘定他	2.2	5.6	6.1	5.7	8.4	7.7	7.1	7.3
信用金庫・信用組合	1.7	7.5	10.7	11.3	13.3	14.5	13.8	13.2
政府系金融機関	-0.5	33.0	48.2	49.7	49.5	51.3	52.8	52.3
合計	2.0	7.9	9.9	9.8	12.2	12.1	11.6	11.5

（出所）中小企業庁「2022 年版中小企業白書」等を基に当研究会作成

[17] 中小企業向け貸出残高とは、国内銀行銀行勘定・国内銀行信託勘定他における中小企業向け貸出残高及び信用金庫・信用組合・商工組合中央金庫・日本政策金融公庫（中小企業事業・国民生活事業）の貸出残高の合計。

Ⅱ　中小企業金融の基本的な構造

1　中小企業の資金調達手法

(1) 主な資金調達手法

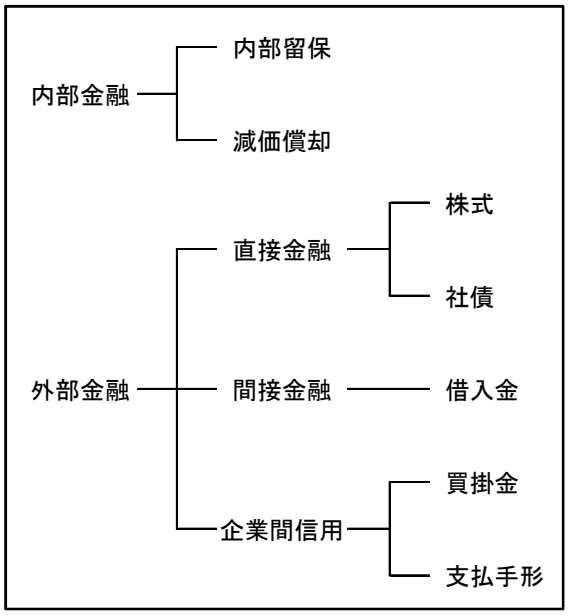
企業の資金調達手法は、企業の内部資金を活用する内部金融と、企業外部から資金を調達する外部金融とに大別される。

内部金融による主な資金調達手法には、利益剰余金の蓄積による内部留保や、非現金支出費用による資金調達である減価償却がある。

外部金融による主な資金調達手法には、直接投資家から資金を調達する直接金融(株式、社債等)、企業と資金供給者との間に金融機関等の第三者を介在する間接金融（金融機関等からの借入金)、支払を先延ばしすることによって実質的に資金調達の効果をもたらす企業間信用（買掛金や支払手形）がある。

上記の資金調達手法を図式化したものが図表 16 である。

（図表 16）主な資金調達手法



（出所）当研究会作成

(2) 直接金融

直接金融は、幅広く資金を調達することができ、借入れより有利な条件で資金を調達できる可能性もある。特に、株式による資金調達（エクイティ・ファイナンス）の場合、自己資本が増加することから、財務基盤の充実にもつながる。しかし、有利な条件で広く資金を調達するには企業の信用や知名度が求められる上、経営支配権の低下や経営情報の開示等の負担もあるため、中小企業にはハードルが高い。したがって、直接金融は、中小企業の資金調達手法の中心的地位を占めるには至っていない。

借入れによる資金調達の場合、借入金の返済条件などの理由により思い切ったチャレンジがしづらいことなどから、新規事業や研究開発等、チャレンジングな取組を行う場合においては、エクイティ・ファイナンスの活用余地が大きいとされる[18]。しかし、企業側にその手法が十分に認知されていないことや、中小企業者に対するエクイティの出し手が少ないことなどが課題となっている。近年では、新興株式市場の上場要件の緩和や、株主コミュニティ制度[19]、株式投資型クラウドファンディングといった非上場株式の取引機会の整備等、中小企業の資本市場へのアクセスをより容易なものとする取組がなされている。

(3) 間接金融

間接金融は、中小企業にとって中心的な資金調達手法である。しかし、間接金融においても、中小企業は、大企業に比べ不利な立場に置かれており、その要因の一つに、情報の非対称性の問題がある。情報の非対称性とは、

[18] 中小企業庁「中小企業者のためのエクイティ・ファイナンスの基礎情報」（令和３年 11 月）

[19] 地域に根差した企業等の資金調達を支援する観点から、非上場株式の取引・換金ニーズに応えることを目的として 2015 年５月に創設された制度であり、証券会社が非上場株式の銘柄ごとに株主コミュニティを組成し、これに参加する投資者に対してのみ投資勧誘を認める仕組みである（日本証券業協会ウェブサイト<https://market.jsda.or.jp/shijyo/kabucommunity/seido/seidogaiyou/index.html>（2022.10.5 閲覧））。

取引相手の一方が、取引の性格を決定付ける重要な情報を十分に所有していないことをいう[20]。中小企業金融においては、借り手である中小企業は、財務情報等が公表されている大企業と異なり、経営実態が不透明な場合が多く、金融機関は、信用リスクを把握しづらい。そのため、金融機関は、融資に当たり、こうしたリスクをカバーしようとする場合が多く、中小企業に対し、経営者による個人保証や不動産担保を求める傾向にある[21]ため、中小企業にとって負担となっている。中小企業が提供できる担保には限界があることから、融資の際、信用保証協会が信用保証を付する信用保証制度を利用するケースも多い（Ⅲ２(3)「信用保証」参照)。

情報の非対称性を緩和するための手法の一つとして、リレーションシップ・バンキング（地域密着型金融、以下「リレバン」という。）が挙げられる。リレバンとは、一般的に、金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデルをいう。2002 年以降、政府は、経営内容や事業の成長性など、中小企業と地域金融機関とのリレーションシップの中から得られる定量化が困難な情報を活用した融資が十分に行われておらず、担保や保証に過度に依存しているのではないかとの問題意識から、リレバンの機能強化を推進してきた。[22]

2013 年には「経営者保証に関するガイドライン[23]」が策定され、経営者による個人保証（経営者保証）に依存しない融資の一層の促進が図られている。

また、2014 年以降、政府は、金融機関に対し、財務データや担保・保証に必要以上に依存することなく、借り手企業の事業の内容や成長可能性などを適切に評価して融資の可否を決定する「事業性評価」への取組を求めている。具体的には、職員の目利き能力やコンサルティング能力の更なる向上等を求めている。[24]

(4) 中小企業の資金調達構造

企業規模別の資金調達構造を見ると、中規模企業及び小規模企業では、大企業に比べて金融機関等からの借入金が占める割合が高く、間接金融が中小企業の主要な資金調達手法であることが分かる（図表 17)。

また、中規模企業では、長期的に、利益剰余金が占める割合が増加し、借入金が占める割合が減少していることから、利益を蓄積し、借入金への依存度を低下させてきたことがうかがえる[25]。一方、資金に余裕がなく、利益率が低い傾向にある小規模企業では、利益剰余金が占める割合が低く、借入金も依然として高い割合を占めている。

---

[20] 藪下史郎・武士俣友生『中小企業金融入門［第２版］』東洋経済新報社（2006）32 頁

[21] 中小企業庁「令和３年中小企業実態基本調査（令和２年度決算実績）確報」(2022 年７月 28 日）によると、法人企業のメインバンクからの借入条件別該当率は、「経営者の本人保証を提供している」(37.2%)、「公的信用保証を提供している」(26.0%)、「物的担保を提供している」(15.0%）が高い割合を占めている。

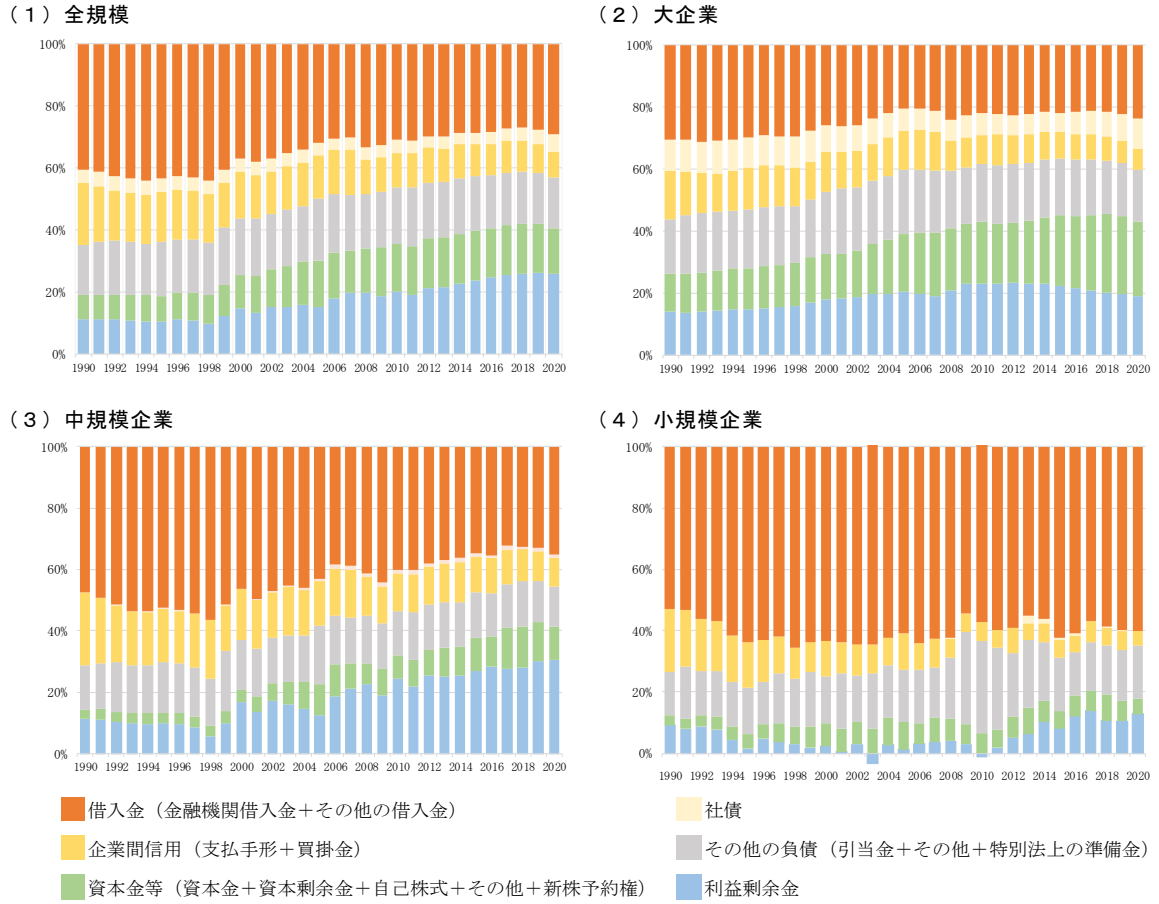
[22] 金融庁「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」(2003 年３月 27 日　金融審議会金融分科会第二部会）及び「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」(2003 年３月 28 日)

[23] 行政当局の関与の下、日本商工会議所と全国銀行協会が共同で、有識者を交えた意見交換の場として設置した「経営者保証に関するガイドライン研究会」により策定された。

[24] 金融庁「平成 26 事務年度金融モニタリング基本方針（監督・検査基本方針)」(2014 年９月)

[25] 要因として、不良債権の処理を求められた金融機関が業績不振企業や自己資本不足の企業への融資を行えなくなった結果、企業が自己資本を充実させざるを得なかったためとの指摘がある（渡辺幸男ほか『21 世紀中小企業論［第４版］』有斐閣（2022）283 頁)。

（図表 17）企業規模別の資金調達構造（1990 年～2020 年）



（注１）いずれの項目も、負債及び純資産合計に占める割合を示す。

（注２）ここでいう「大企業」は資本金 10 億円以上の企業、「中規模企業」は資本金１千万円以上１億円未満の企業、「小規模企業」は資本金１千万円未満の企業である。

（注３）「（４）小規模企業」の 2003 年及び 2010 年については、利益剰余金がマイナスであったことを示している。

（出所）財務省「法人企業統計調査（年次別）」を基に当研究会作成

２　中小企業向け金融機関の概要

(1) 民間金融機関

民間金融機関には、銀行（都市銀行、地方銀行、第二地方銀行[26]等）のほか、信用金庫、信用組合などがある。これらのうち地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合は、地域金融機関と呼ばれ、地域金融の担い手と位置付けられることが多い。

都市銀行と地方銀行・第二地方銀行には法律上の明確な区別は存在しないが、都市銀行が大都市に本店を置き、全国に店舗を展開するのに対し、地方銀行や第二地方銀行は、各都道府県に本店を置き、地元の企業や住民を主な取引対象とする。企業の売上規模を問わず、地方銀行や第二地方銀行をメインバンクとしている割合が最も高いが、売上規模が大きくなるにつれ、都市銀行をメインバンクとする割合が高くなっている[27]。

信用金庫及び信用組合は、株式会社の形態をとる銀行と異なり、会員や組合員の出資に

26　「相互銀行法」（昭和 26 年法律第 199 号。現在は廃止）に基づく相互銀行を経て、1989 年以降に普通銀行に転換した銀行など。

27　中小企業庁「2016 年版中小企業白書」312 頁

よる協同組織金融機関である。一定の従業員数や資本金額以下の中小企業等に貸出しの対象が限定されており、また、営業地域が限定されていることから、地域における中小企業専門金融機関としての機能を果たしている。

信用金庫及び信用組合による貸出の残高は、中小企業向け総貸出残高の約２割を占める[28]。銀行、信用金庫及び信用組合の主な特徴は、図表 18 のとおりである。

（図表 18）銀行・信用金庫・信用組合の主な特徴

		普通銀行	信用金庫	信用組合
法律		銀行法 会社法	信用金庫法	協同組合による金融事業に関する法律 中小企業等協同組合法
組織		株式会社	会員・組合員の出資による協同組織	
営利性		営利	非営利	
営業地区		制限なし	制限あり（定款記載）	
会員・組合員資格		制限なし	地区内において、①住所又は居所を有する者、②事業所を有する者、③勤労に従事する者等	
			（会員となる事業者の制限） 従業員 300 人以下又は資本金９億円以下	（組合員となる事業者の制限） 従業員 300 人以下又は資本金３億円以下等
業務	預金	制限なし	制限なし	組合員のみ（原則）
	貸出	制限なし	会員のみ（原則）	組合員のみ（原則）

（出所）当研究会作成

(2) 政府系金融機関

中小企業に対する融資の大部分は民間金融機関が行っているが、その機能を補完する存在として、政府系金融機関がある。政府系金融機関である株式会社日本政策金融公庫及び株式会社商工組合中央金庫(以下「商工中金」という。) による貸出の残高は、中小企業向け総貸出残高の約１割を占める[29]。

日本政策金融公庫は、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民生活事業、中小企業事業等の機能を担うことにより、国民生活の向上に寄与することを目的とする政府系金融機関である。国民一般向けの国民生活事業として、小口の事業資金融資等を行うほか、中小企業事業として、中小企業への長期事業資金の融資や、信用保証協会が行う債務の保証に係る保険引受け等を行うなど、様々な業務を行っている。

商工中金は、中小企業等協同組合その他主として中小規模の事業者を構成員とする団体及びその構成員に対する金融の円滑化を図るために必要な業務を営むことを目的とする政府系金融機関である。商工中金の株主となっている中小企業団体[30]とその構成員を融資の対象先としており[31]、設備資金や長期運転資金の融資等を行っている。

景気後退時や自然災害等の危機対応時には民間金融機関による資金供給が滞るため、民間金融機関の機能を補完する政府系金融機関の役割が重要となる。コロナ禍においても、中小企業の資金繰り支援策として、感染症の影響により業績が悪化している中小企業に対し、政府系金融機関を通じて「新型コロナウイルス感染症特別貸付」が行われた（Ⅲ２(1)「政府系金融機関による実質無利子・無担保融資」参照)。また、新型コロナの影響で資本

[28] 中小企業庁「2022 年版中小企業白書」付属統計資料 14 表「金融機関別中小企業向け貸出残高」等

[29] 同上

[30] 中小企業等協同組合、協業組合、商工組合・同連合会、商店街振興組合・同連合会等

[31] 「株式会社商工組合中央金庫法」（平成 19 年法律第 74 号）第 21 条第１項第２号

の毀損等が懸念される中、財務安定化に向けた資本の増強が必要な事業者に対し、「新型コロナ対策資本性劣後ローン」として、資本性ローンによる支援が行われた（Ⅲ２(4)「資本性ローン」参照）。

Ⅲ　各種資金繰り支援策をはじめとする中小企業向けコロナ支援策の概要及び実績

１　中小企業向けコロナ支援策の全体像

新型コロナの感染拡大以降、緊急事態宣言やまん延防止等重点措置の実施に係る各地域における飲食店の時短営業や不要不急の外出自粛などにより、我が国経済や中小企業へ多大な影響がもたらされた。これを受けて、政府は、これまで累次の経済対策等を策定し[32]、補正予算や予備費等により、資金繰り支援策や給付金、補助金等の中小企業向け支援策を講じてきた（図表 19）。

今般のコロナ禍における経済の悪化は、実体経済の停滞に端を発したものであり、当初から、感染拡大の抑制やワクチン・治療薬の開発等によって経済活動が早期に正常化し景気が持ち直すことが期待されていた。

2020 年４月に閣議決定された「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」は、感染症拡大の収束にめどがつくまでの「緊急支援フェーズ」と、収束後の反転攻勢に向けた需要喚起と社会変革の推進を図る「Ｖ字回復フェーズ」という２つのフェーズに分けて、各種施策が示された。その後の経済対策等においても、表現は異なるものの、感染拡大の防止とともに、流行収束後の経済活動の回復と更なる経済の成長を目指すスタンスが示されてきたところであり、そのスタンスは、中小企業向けのコロナ支援策の流れにも見て取れる（図表 19）。

コロナ禍当初から、事業と雇用の継続を下支えすること等を目的として措置されてきた各種給付金は、2022 年６月まで実施された事業復活支援金を最後に終了し、現在は、ポストコロナ時代の経済社会の変化に対応する事業を支援する補助金（事業再構築補助金等）の活用に重点が置かれている。

また、資金繰り支援策については、実体経済の急激な悪化に対応するために、迅速な流動性の供給が必要とされ、初期の段階から、政府系金融機関や民間金融機関による実質無利子・無担保融資（いわゆる「ゼロゼロ融資」）、100％保証である危機関連保証・セーフティネット保証４号（Ⅲ２(3)「信用保証」参照）等をはじめとして前例のない支援が実施されてきた。しかし、コロナ禍が長期化する中で、企業の資金需要が一服したこと[33]、企業のモラルハザードや将来の不良債権化を防止する必要性が一層高まったこと[34]、また、事業を維持するだけでなく、コロナ禍による社会や産業構造の変化に臨機応変に対応して、企業が事業を変革させる必要性が高まってきたこと等を踏まえ、資金繰り支援策は、緊急支援的なものからポストコロナを見据えたものへと軸足を移してきている。

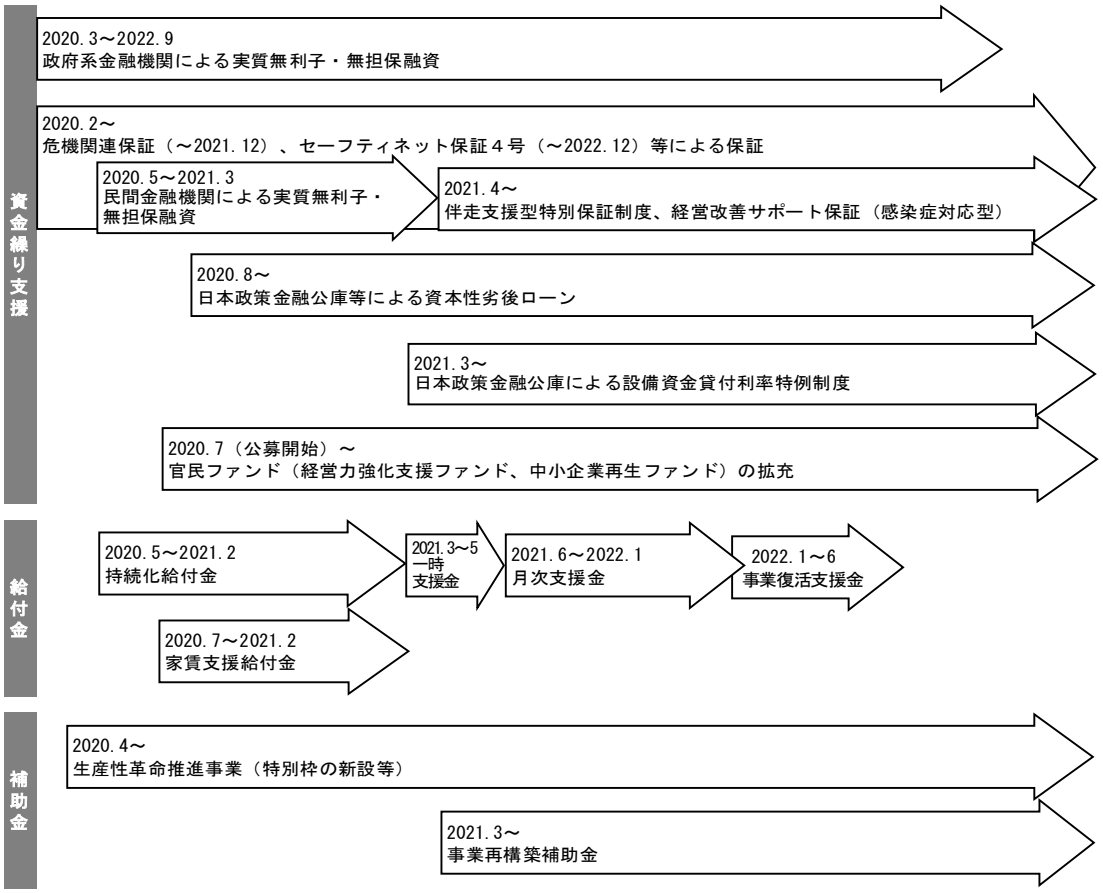
---

[32] 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」（令和２年２月 13 日）、新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策 ―第２弾―」（令和２年３月 10 日）、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策～国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ～」（令和２年４月 20 日閣議決定、令和２年４月７日の閣議決定の全部変更）、「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）、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日閣議決定）及び原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』」（令和４年４月 26 日）が策定された。

[33] 「『ゼロゼロ融資』月末終了」『日本経済新聞』(2022.9.9)

[34] 神田眞人「特集　新型コロナ感染症対策に係る資金繰り支援について」『ファイナンス　通巻第 657 号』財務省（2020.8）

（図表 19）主な中小企業向けコロナ支援策の流れ



（出所）財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会「中小企業、エネルギー・環境（グリーン）」（2021 年 11 月 1 日）、中小企業庁中小企業政策審議会金融小委員会「今後の間接金融のあり方について」（2022 年２月 17 日）等を基に当研究会作成

２　中小企業向け資金繰り支援策の概要

前述のとおり、中小企業の主要な資金調達手段は金融機関からの借入れであるが、情報の非対称性などの問題により、不況期においては、金融機関からの借入れが特に難しくなる。このような中小企業の資金制約を緩和するために、政府が貸出市場に関与する必要性が生じる[35]。以下では、中小企業向けコロナ支援策の中核である主な資金繰り支援策について、概要（経緯や実績等）を確認する。

(1) 政府系金融機関による実質無利子・無担保融資

2020年１月16日に国内最初の陽性者の確認が発表された後、同月29日には「新型コロナウイルスに関する経営相談窓口」が日本政策金融公庫等に設置された。２月13日の政府の緊急対応策[36]においては、日本政策金融公庫等にコロナ対策のための緊急貸付・保証枠として5,000億円が確保されるとともに、既存制度であるセーフティネット貸付[37]の要件が緩和され、売上高の減少等の程度にかかわらず

[35] 植杉威一郎『中小企業金融の経済学　金融機関の役割　政府の役割』日本経済新聞出版（2022）1, 121-122 頁

[36] 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策」（令和２年２月 13 日）

[37] セーフティネット貸付（経営環境変化対応資金）とは、社会的・経済的環境の変化などの外的要因により、一時的に売上げの減少等業況悪化を来しているが、中長期的にはその業績が回復し、かつ発展することが見込まれる中小企業者の経営基盤の強化を支援する融資制度（中小企業事業・国民生活事業）。本来は「売上高が前期比５％以上減少」等の数値要件を満たす必要がある。

今後の影響が見込まれる事業者も含めて融資対象となった。

さらに、３月 10 日には緊急対応策第２弾[38]が決定され、緊急貸付・保証枠の 5,000 億円から 6,000 億円への拡充に加え、売上高が減少している等の中小・小規模事業者を対象とする「新型コロナウイルス感染症特別貸付」が日本政策金融公庫等[39]において創設され、新たに 5,000 億円規模の融資枠が確保された。また、フリーランスを含む個人事業主や売上高が急減している中小・小規模事業者については、信用力や担保にかかわらず、実質的に無利子化することとされた（特別利子補給制度。要件等は後述）。また、同月 19 日に、「株式会社日本政策金融公庫法」（平成 19 年法律第 57 号）に基づき「新型コロナウイルス感染症に関する事案」が危機対応認定され、商工中金が同法上の指定金融機関（同法第 11 条第２項）として危機対応業務（同法第２条第５号）を行うこととなった（スキームは図表 22 を参照）。商工中金による危機対応業務としての中小企業向け融資（以下「危機対応融資」という。）の内容は、日本政策金融公庫等による「新型コロナウイルス感染症特別貸付」（中小企業事業）と同様となっている。

翌４月の緊急経済対策[40]では、日本政策金融公庫等及び商工中金の既往債務について、特別貸付等への借換えを可能とし、金利引下げ・実質無利子化の対象とすることとされた。

その後、融資や金利引下げ限度額の増額及び申込み期限の延長を経て、2022 年９月時点における日本政策金融公庫等による特別貸付及び商工中金による危機対応融資の要件等の概要は、図表 20 のとおりとなっている[41]。なお、商工中金による危機対応融資は、2022 年９月末までの申込分をもって終了し、同月末時点では、日本政策金融公庫等の特別貸付[42]は 2023 年３月末まで実施予定である。

---

38 新型コロナウイルス感染症対策本部「新型コロナウイルス感染症に関する緊急対応策―第２弾―」（令和２年３月 10 日）。なお、本文中に述べた措置のほか、日本政策金融公庫等の小規模事業者経営改善資金（マル経融資）についても、別枠が措置された（融資限度額は別枠 1,000 万円。金利の引下げ（▲0.9%）や特別利子補給制度の対象（特別貸付等の利下げ限度額に合算））。

39 沖縄県区域の中小・小規模事業者に対しては、沖縄振興開発金融公庫において実施。

40 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」（令和２年４月 20 日閣議決定、令和２年４月７日の閣議決定の全部変更）。これに基づき令和２年度第１次補正予算が編成された。

41 日本政策金融公庫等の相談窓口設置（令和２年１月 29 日）以降、特別貸付等の制度創設までに借入れを行った事業者が、借入れの時点で特別貸付等の要件に該当していた場合は、申込みにより特別貸付等の融資条件を遡及適用できることとされている。また、制度拡充については、制度拡充前の特別貸付等を利用していた場合は拡充後の条件が遡及適用される。

42 2022 年 10 月以降は、中小企業事業の当初３年間「基準利率▲0.9%」適用限度額が３億円から４億円に引き上げられている。

（図表 20）新型コロナウイルス感染症特別貸付及び危機対応融資の概要（2022 年９月時点）

融資対象	新型コロナの影響を受けて、一時的に業況悪化を来している事業者で、次の要件に該当し、かつ、中長期的に業況が回復し発展することが見込まれるもの 【要件】最近１か月間の売上高又は過去６か月（最近１か月を含む。）の平均売上高が、前４年のいずれかの年の同期と比較して５％以上減少 ※業歴３か月以上１年１か月未満の場合等は、過去３か月（最近１か月を含む。）の平均売上高等と比較して５％以上減少
使途	新型コロナの影響に伴う社会的要因等により必要とする設備資金・運転資金
融資限度額	日本政策金融公庫等（国民生活事業）：8,000 万円 日本政策金融公庫等（中小企業事業）・商工中金：６億円 （既に日本政策金融公庫等から融資を受けている場合でも、別枠で利用可能）
返済期間	設備資金・運転資金ともに 20 年以内 【うち元本据置期間：５年以内】
利率（年）	・日本政策金融公庫等（国民生活事業）の 6,000 万円以内の部分、日本政策金融公庫等（中小企業事業）・商工中金の３億円以内の部分：当初３年間「基準利率▲0.9%」 ※一部対象者には特別利子補給あり（＝当初３年間実質無利子） ・３年経過後や、日本政策金融公庫等（国民生活事業）の 6,000 万円を超える部分、日本政策金融公庫等（中小企業事業）・商工中金の３億円を超える部分：基準利率
担保	無担保

（出所）財務省ウェブサイト等を基に当研究会作成

前述のとおり、緊急対応策第２弾において、フリーランスを含む個人事業主や売上高が急減している中小・小規模事業者に対し、特別利子補給制度が措置された。中小機構が、日本政策金融公庫等の特別貸付と商工中金の中小企業向け危機対応融資について、最長３年間の利子相当額を一括で助成するもので、これにより、借入当初から最長３年間、実質的に無利子化された。その概要は、図表 21 のとおりである。なお、特別利子補給制度は、2022 年９月末までの申込み分をもって終了した。

（図表 21）特別利子補給制度の概要（中小企業向け）

適用対象

日本政策金融公庫等の特別貸付制度等や商工中金の危機対応融資を受けている中小企業者等であって、右のいずれかの要件に該当するもの

（注１）小規模企業者とは、卸・小売業、サービス業は「常時使用する従業員が５名以下の企業」、それ以外の業種は「同 20 名以下の企業」をいう。中小企業者とは、このほかの中小企業をいう。

（注２）売上高要件の比較は、貸付けに際し確認する最近１か月に加え、その後の２か月も含めた３か月間のうちのいずれかの１か月で比較。また、令和２年 12 月 21 日以降に貸付けを受けた者は、過去６か月の平均売上高（最近１か月を含む。）と前４年のいずれかの年の同期等との比較も可能。

事業規模	売上高減少率
①小規模企業者（個人事業主）事業性のあるフリーランス含む	要件なし
②小規模企業者（法人事業者）	▲15%以上
③中小企業者等（①、②を除く事業者）	▲20%以上

補給対象

日本政策金融公庫等（国民生活事業）：6,000 万円以下の部分

日本政策金融公庫等（中小企業事業）・商工中金：３億円以下の部分

上記の部分に係る「基準利率▲0.9%」の支払利息

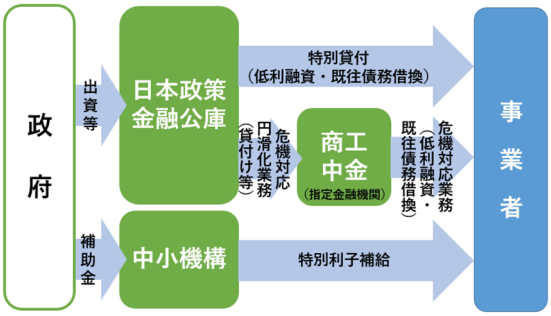
補給期間

借入後当初３年間

（出所）中小機構ウェブサイトを基に当研究会作成

これらの特別貸付等及び特別利子補給制度に係るスキームの概要は、図表 22 のとおりである。

（図表 22）日本政策金融公庫・商工中金等による資金繰り支援のスキーム（概要）

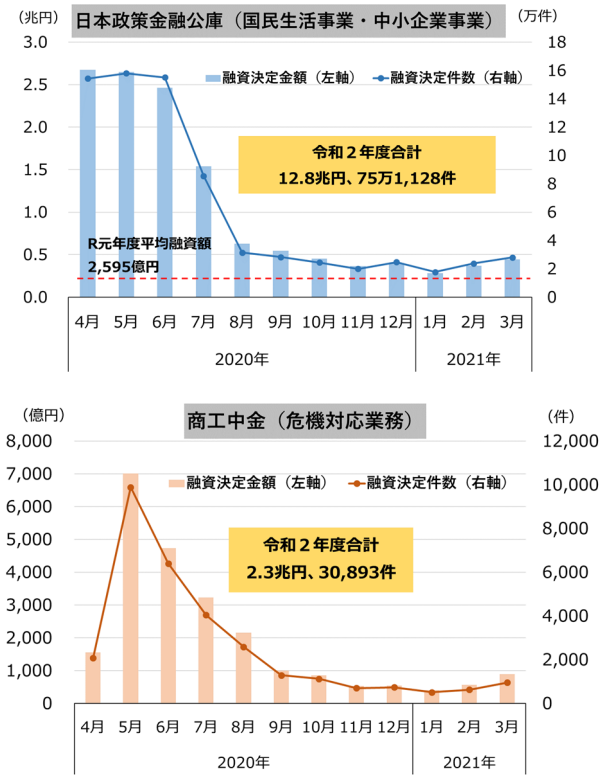


（出所）財務省資料を基に当研究会作成

政府系金融機関によるコロナ関連融資の実績[43]を見ると、2022 年３月末までに、日本政策金融公庫等（国民生活事業・中小企業事業計）が約 90 万件、15 兆 1,141 億円、商工中金（中小企業向け危機対応融資）が約４万件、２兆 5,708 億円であり、合計額は約 18 兆円である。その大部分の融資が行われた 2020 年度における推移は、図表 23 のとおりである。

日本政策金融公庫に対するコロナ関連融資の申込みのピークは、初めての緊急事態宣言[44]が発出された直後の 2020 年４月 13 日～19 日の週で、平日１日当たり 14,632 件に上った。これは 2018 年度（平時）の融資申込件数（平日１日当たり約 1,250 件[45]）と比較すると 10 倍以上となっており、「融資決定までに普段より時間がかかっている状況であった[46]」とされている。その後、日本政策金融公庫による手続の迅速化の取組に加え、2020 年５月からは民間金融機関における実質無利子・無担保融資のスキーム（Ⅲ２(2)「民間金融機関における実質無利子・無担保融資」参照）の運用が開始されたこともあって夏頃には公的金融の資金需要が一巡し、状況は改善した。

（図表 23）日本政策金融公庫及び商工中金による新型コロナウイルス関連融資実績の推移（2020 年度）



（出所）財務省理財局「新型コロナウイルス関連融資の実績等」（令和３年６月 16 日）を基に当研究会作成

---

43 中小企業庁「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について」（2022 年６月６日）（中小企業庁中小企業政策審議会金融小委員会「中間とりまとめ」参考資料１） ２頁

44 「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）に基づく「新型コロナウイルス感染症緊急事態宣言」。2020 年４月７日に７都府県（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県及び福岡県）に対し発出され、同月 16 日に全国に拡大された。

45 融資申込件数は、いずれも日本政策金融公庫「令和４年３月期決算の概要及び日本公庫の取組み」（2022 年６月 29 日） ９頁。2018 年度の平日１日当たりの件数は、年間約 31 万件との記載から単純計算。

46 神田・前掲注 34　13-14 頁。なお、日本政策金融公庫におけるコロナ関連融資の決定件数の申込件数に対する比率（決定率）は、申込みピークの週（４月 13 日～19 日）では約 51%であったのに対し、同年７月末には約 91%となっている（同 14 頁）。

(2) 民間金融機関における実質無利子・無担保融資

民間金融機関による中小企業・小規模事業者等向けの実質無利子・無担保融資は、2020年４月の緊急経済対策において融資窓口を拡充する観点[47]から創設された。導入の背景には、「日本公庫(引用者注:日本政策金融公庫)等への申込みが集中したこともあった[48]」とされている。この制度は、民間金融機関においても(1)で述べた政府系金融機関による貸付けと同様の実質無利子・無担保の融資を受けることができるものであり、「異例の試み[49]」とされている。民間金融機関における実質無利子・無担保融資は、2020年５月１日から開始され、2021年３月末申込分まで実施された(融資実行期限は同年５月末まで)。

スキーム[50]としては、信用保証協会のセーフティネット保証・危機関連保証(Ⅲ２(3)「信用保証」参照)と都道府県等の制度融資[51]とを組み合わせたものであり、一定の要件を満たす場合に利子補給と保証料補助が行われる。具体的な要件は図表 24 のとおりである。なお、民間金融機関に対する信用保証付既往債務について、要件を満たせば借換えが可能とされた。

また、本制度の運用に当たっては、民間金融機関を一元的な窓口とするワンストップ手続とし(図表 25)、金融機関が事業者に代わり、書類の事前確認や市区町村・信用保証協会への申請を行うことで、効率的で迅速な融資実行を図った。

(図表 24) 民間金融機関における実質無利子・無担保融資の概要(2021 年３月時点)

対象要件

国が補助を行う都道府県等による制度融資において、セーフティネット保証４号・５号、危機関連保証のいずれかを利用した場合に、以下の要件を満たせば、保証料・利子の減免を行う。

売上高	▲５%	▲15%
個人事業主	保証料ゼロ・金利ゼロ	
小・中規模事業者	保証料１/２	保証料ゼロ・金利ゼロ

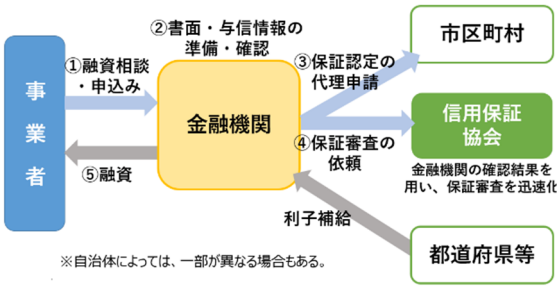
(注)個人事業主は、事業性あるフリーランスを含む、小規模のみ。小・中規模事業者は、個人事業主以外。

その他の要件

・融資上限額：6,000 万円
・補助期間：
　保証料は全融資期間、利子は当初３年間
・融資期間：10 年以内
　【うち元本据置期間：５年以内】
・担保：無担保

(出所) 金融庁資料を基に当研究会作成

(図表 25) 金融機関によるワンストップ手続のイメージ



(出所) 金融庁ウェブサイトを基に当研究会作成

民間金融機関におけるコロナ関連の信用保証付融資の実績は、2020 年４月から 2021 年

47 日本政策金融公庫等と商工中金の店舗数の合計は約 260 店舗であるのに対し、銀行、信用金庫及び信用組合の店舗数の合計は２万店舗を超える。

48 神田・前掲注 34　14 頁

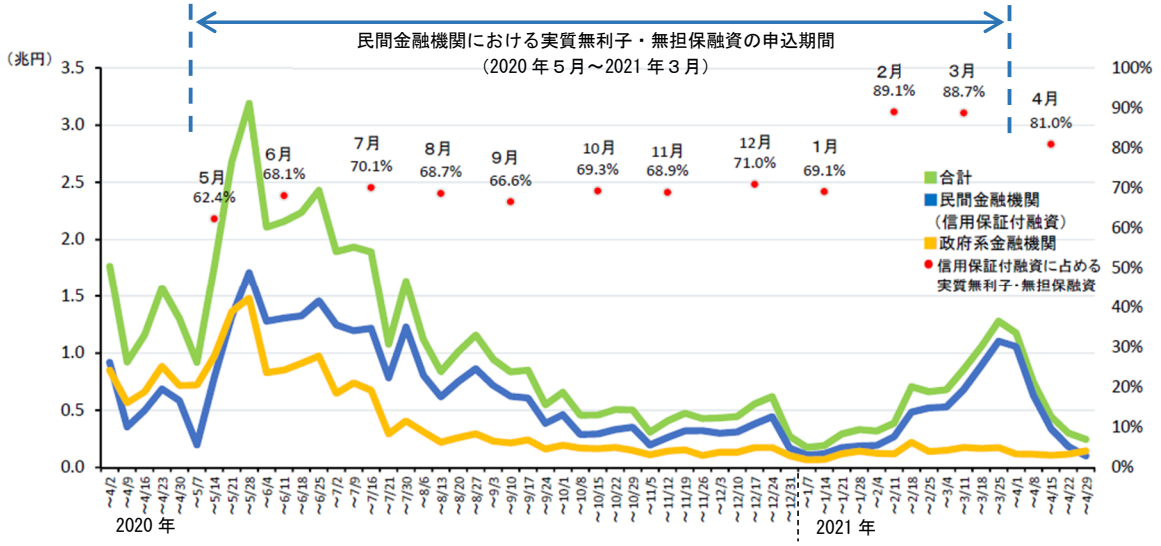
49 同上

50 なお、日本銀行は、民間金融機関における実質無利子・無担保融資等をバックファイナンスする「新型コロナウイルス感染症対応金融支援特別オペ」を実施し、政府の政策と連携して、民間金融機関を通じた中小企業等の資金繰り支援を行った。

51 制度融資とは、信用保証制度を利用しつつ、地方自治体(都道府県・市区町村)が民間金融機関に預託した資金を原資の一部として、民間金融機関が通常よりも低い金利や保証料で中小企業向けに信用保証付貸出しを実施できるようにするもの(自治体によってはこれ以外の仕組みで行われているものもある)。

12 月末までで約 36 兆円[52]であり、そのうち実質無利子・無担保融資は約 23.4 兆円[53]であった。信用保証協会の信用保証が付された融資額の推移は、図表 26（青線）のとおりであり、2020 年５月末頃のピークの後は減少傾向が続いていたが、申込期限前の 2021 年２月から３月にかけて増加した。

（図表 26）コロナ関連融資額の推移（フロー）



（注１）民間金融機関は、信用保証協会による保証承諾額（コロナ経営相談窓口を通じたセーフティネット保証４号・５号及び危機関連保証等）。
（注２）政府系金融機関は、日本政策金融公庫（中小企業事業、国民生活事業、農林水産事業）、日本政策投資銀行・商工中金（危機対応業務）、沖縄振興開発金融公庫、福祉医療機構によるコロナ関連融資額の合計。
（注３）2021 年４月以降は、同年３月末までに民間実質無利子融資の受付をしたものに加えて、有利子の信用保証付融資が行われている。
（出所）財務省理財局「新型コロナウイルス関連融資の実績等」（令和３年６月 16 日）に当研究会において一部加筆

(3) 信用保証

①信用保証制度と②信用保険制度から成る信用補完制度は、担保力や信用力に乏しい中小企業の資金調達の円滑化を図るために重要な役割を担っており、その概要は図表 27 のとおりである。

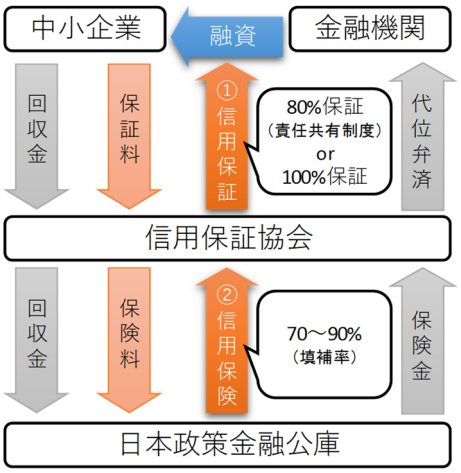
①信用保証制度は、中小企業が金融機関から融資を受ける際に、公的な機関である信用保証協会[54]が債務を保証する制度である。同協会は、中小企業から保証料を徴収し、融資額の一定割合[55]を保証する。債務不履行が発生した場合、同協会は、金融機関に対して当該中小企業に代わり保証債務を代位弁済した後、求償権を行使して債権の回収を図る。

②信用保険制度は、信用保証協会が行う信用保証のリスクを保険によってカバーする制

[52] 内閣府「経済対策のフォローアップについて　詳細版」（令和４年７月 25 日）21 頁。なお、この額については、信用保証協会による保証承諾額のほか、農林漁業信用基金等による保証承諾額を含んでいる。
[53] 内閣府・前掲注 52　21 頁
[54] 「信用保証協会法」（昭和 28 年法律第 196 号）に基づく認可を受けて設立された法人で、全国 51 か所に設置されている。
[55] 80%又は 100%。前者は責任共有制度と呼び、信用保証協会（80%保証）と金融機関（20%負担）が適切な責任共有を図るもの。原則として全ての保証が同制度の対象となるが、一部例外的に対象外（協会の 100%保証）となるものがある。

度である。日本政策金融公庫は、信用保証協会から保険料を徴収し、代位弁済を行った同協会に対して代位弁済額の一定割合[56]を保険金として支払う。同協会が求償権を行使して債権を回収した場合、回収金の一定割合を同公庫に納付する。

（図表 27）信用補完制度の概要



（出所）当研究会作成

なお、国は、信用保証協会の損失の一部補填や日本政策金融公庫への出資を通じて、信用補完制度を支えている。

実際に利用可能な信用保証メニューは、「中小企業信用保険法」（昭和25年法律第264号）のほか個別の法律に基づき、政策目的に応じて様々な種類が用意されている。このうち新型コロナの影響を受けた中小企業を特に支援するものとしては、まず、経営安定関連保証（セーフティネット保証）４号及び５号がある。図表 28 のとおり、４号の対象地域は、地震や豪雨等の発生を受けて必要に応じて指定され、コロナ禍では全国を対象として指定されている。５号の対象業種は、業況が悪化している業種が一定の基準により四半期ごとに指定されるが、リーマンショック時と同様にコロナ禍でも一時期は全業種が指定された。

（図表 28）経営安定関連保証（セーフティネット保証）の種類

	対象者	保証割合
１号	大型倒産（再生手続開始申立等）の発生により影響を受けている中小企業者	100%保証
２号	取引先企業のリストラ等の事業活動の制限により影響を受けている中小企業者	
３号	突発的災害（事故等）により影響を受けている特定地域の特定業種を営む中小企業者	
４号	突発的災害（自然災害等）により影響を受けている特定地域の中小企業者 ※新型コロナの影響を含む	
５号	全国的に業況が悪化している業種に属する中小企業者 ※新型コロナの影響を含む	80%保証
６号	金融機関の破綻により資金繰りが悪化している中小企業者	100%保証
７号	金融機関の相当程度の経営の合理化（支店の削減等）に伴い借入れが減少している中小企業者	80%保証
８号	ＲＣＣ（整理回収機構）に貸付債権が譲渡された中小企業者のうち、再生可能性があると判断される者	

（出所）全国信用保証協会連合会ウェブサイトを基に当研究会作成

また、2017 年の中小企業信用保険法の改正により新設された危機関連保証は、新型コロナが初の認定案件となった。これは、リーマンショック時や東日本大震災時等と同程度の大規模な経済危機・災害等による信用収縮が全国的に生じた場合の保証制度であり、一般保証枠やセーフティネット保証枠とは別枠で利用可能で、責任共有制度の対象外（協会の100%保証）である。なお、民間金融機関の実質無利子・無担保融資は、セーフティネット保証４号・５号、危機関連保証のいずれかの利用を前提としていた。

過去の金融危機時との比較は、図表 29 のとおりである。信用保証全体の利用実績は、図表 30 のとおり危機時に急増する傾向にあり、コロナ禍の 2020 年度における保証承諾金額（フロー）は約 35 兆円と過去最多となった。

[56] 70～90%。この割合を「填補率」と呼び、個別の信用保険の種類によって異なる。代位弁済額のうち、保険金や自治体からの損失補償等でカバーされない部分（10～30%）は、信用保証協会自身の負担となる。

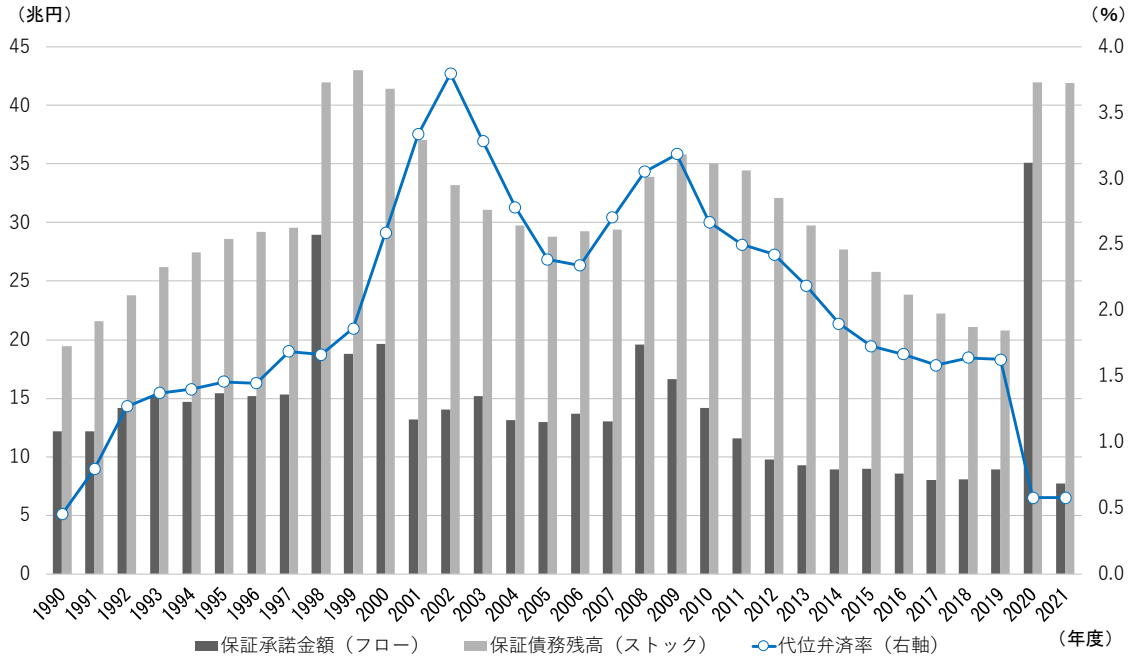
一方、代位弁済率は、大幅に低下している。

（図表 29）過去の金融危機時における主な信用保証制度とコロナ禍で利用された制度の比較

	コロナ禍で利用された制度			リーマンショック時の緊急保証・景気対応緊急保証	1998年の金融危機時の金融安定化特別保証
	セーフティネット保証4号	セーフティネット保証5号	危機関連保証		
期間	2020年2月18日～2022年12月31日	（四半期毎に業種指定）	2020年2月1日～2021年12月31日	2008年10月31日～2011年3月31日	1998年10月1日～2001年3月31日
保証割合	100%保証	80%保証	100%保証	100%保証	100%保証
承諾件数（累計）	約91万件（注1）	約22万件（注1）	約48万件（注2）	約150万件	約172万件
承諾金額（累計）	約15兆7,646億円（注1）	約3兆8,952億円（注1）	約10兆1,000億円（注2）	約27兆2,162億円	約28兆9,437億円
倒産回避（推計値）	未推計	未推計	未推計	約16,100先	約9,600先

（注１）2022 年３月末までの実績　　（注２）2020 年 12 月までの実績
（出所）中小企業庁資料、第 193 回国会衆議院経済産業委員会議録第 14 号 18 頁（平 29.5.19）宮本政府参考人（中小企業庁長官）答弁等を基に当研究会作成

（図表 30）信用保証利用実績及び代位弁済率の推移



（注）代位弁済率＝代位弁済額÷保証債務残高
（出所）全国信用保証協会連合会ウェブサイト及び『全国信用保証協会連合会 60 年史』全国信用保証協会連合会（2012）374-375 頁を基に当研究会作成

(4) 資本性ローン

資本性ローンとは、資本の性質を有する借入金を指す。金融庁は、「主要行等向けの総合的な監督指針」において、貸出条件が資本に準じた十分な資本的性質が認められる借入金として、債務者の評価において、資本とみなして取り扱うことが可能なものを「資本性借入金」として定義している[57]。

[57] 金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」（令和４年８月）Ⅲ－４　金融仲介機能の発揮<https://www.fsa.go.jp/common/law/guide/city/03d1.html#03_04>（2022.10.5 閲覧）

資本性借入金に求められる資本類似性は、借入金の実態的な性質に着目して、基本的には償還条件・金利設定・劣後性といった観点から判断されるとし、一般的には図表 31 のような条件が示されている。

（図表 31）資本類似性の一般的な条件

償還条件	契約時における償還期間が５年を超え、期限一括償還又は同等に評価できる長期の据置期間が設定されていること
金利設定	資本に準じて配当可能利益に応じた金利設定となっていること（業績連動型など、債務者が厳しい状況にある期間は、これに応じて金利負担が抑えられるような仕組が講じられていること）
劣後性	法的破綻時の劣後性が確保されていること（又は、少なくとも法的破綻に至るまでの間において、他の債権に先んじて回収されない仕組が備わっていること）

（出所）金融庁「主要行等向けの総合的な監督指針」

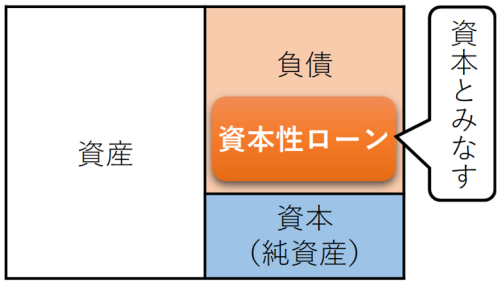
金融機関は、借り手である中小企業の個々の状況をきめ細かく把握して円滑な資金供給に努めるとともに、資金供給者としての役割に加えて、中小企業の経営改善等に向けた取組を最大限支援していくことが基本的役割として求められている。その中で、急激な経営環境の変化により資本の充実が必要となった企業に対する支援手法の一つとして、資本性借入金の活用が認められている。

金融庁は、東日本大震災の影響等を受けて資本不足に直面している企業のバランスシートの改善を図り、経営改善につなげる観点から、資本性借入金の積極的な活用を促してきたが、コロナ禍においても同様の考え方を示している[58]。

資本性ローンの種類は、一般的に、①当初から資本類似性を有する新規融資のほか、②既存の債権を他の一般債権より返済順位が低い劣後債権に転換するＤＤＳ（デット・デット・スワップ）を実施した上で資本類似性の要件を満たした債権がある。

なお、図表 32 は資本性ローンのバランスシート上の位置付けをイメージしたものである。資本性ローンは、「金融機関からみて資本（とみなされる）部分が増加することになるので、バランスシートが改善されたとみなされ、実施前に比べれば融資審査がとおりやすくなる」といったメリットを有する一方で、あくまで負債であり、「本質的に企業の財務状況を変えるものではない。利用を間違えると隠れ不良債権を生み出す可能性もある」との指摘も見られる[59]。

（図表 32）資本性ローンの位置付けイメージ



（出所）当研究会作成

また、資本性ローンは、日本政策金融公庫などで取り扱われているが、その性質が資本とみなすことができるということから、民間金融機関との協調案件が基本となっている[60]。

[58] 金融庁「資本性借入金の取扱いの明確化に係る『主要行等向けの総合的な監督指針』等の一部改正について」（令和２年５月 27 日、令和３年７月 16 日更新）<https://www.fsa.go.jp/news/r1/ginkou/20200527.html>（2022.10.5 閲覧）

[59] 太田珠美「資本性借入金の効果と副作用」（2013 年２月４日）大和総研　3,7 頁<https://www.dir.co.jp/report/research/capital-mkt/securities/20130204_006775.pdf>（2022.10.5 閲覧）

[60] 中小企業政策審議会金融小委員会 中間とりまとめ参考資料１「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について」（2022 年６月６日）５頁。なお、地方銀行の業務遂行の観点からも「資本性ローンには精緻な事業評価が必要で、地方銀行には十分なノウハウがない。そこで、一定のノウハウを持つ日本政策金融公庫との協調融資の形で資本性ローンに取り組む」（大嶋秀雄「地銀の変革を加速させる２つの方向性　再編と政府協働を通じたビジネスモデルの構築」『金融財政ビジ

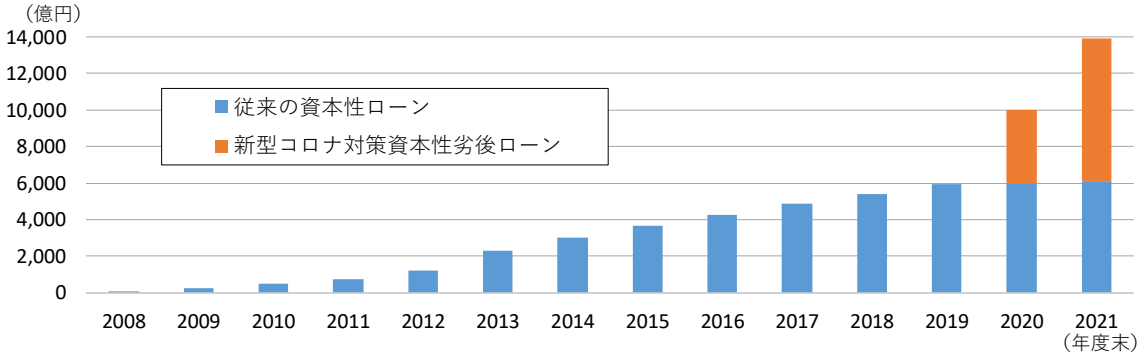
日本政策金融公庫のほか、商工中金、日本政策投資銀行及び中小企業活性化協議会等でも資本性ローンを取り扱っている。このうち日本政策金融公庫では、2008 年度から資本性ローンを提供しており、2021 年度末時点の累計で 8,698 先、6,071 億円の融資を実行している。これに加えて、2020 年８月から、コロナ対応として利率等が緩和された「新型コロナウイルス感染症対策挑戦支援資本強化特別貸付（新型コロナ対策資本性劣後ローン）」を実施しており、累計実績は 2021 年度末時点で 5,800 先、7,860 億円となっている。日本政策金融公庫による資本性ローンの概要は図表 33、累計実績金額は図表 34 のとおりである。

（図表 33）日本政策金融公庫による主な資本性ローンの概要

名称	新型コロナ対策資本性劣後ローン	挑戦支援資本強化特別貸付	震災対応型資本性劣後ローン
対象者	コロナの影響を受けた企業等	新規事業や企業再建等に取り組む企業等	東日本大震災の被災企業等
貸付限度額	中小企業事業：10億円 国民生活事業：7,200万円	中小企業事業：10億円 国民生活事業：7,200万円	7.2億円
利率	当初３年間は0.5% ４年目以降は以下の通り 赤字時：0.5% 黒字時：2.6%～2.95%	赤字時：0.5% 黒字時：3.6%～5.7% （中小企業事業の例）	赤字時：0.4% 黒字時：3.6%
貸付期間	５年１か月～20年	５年１か月～20年	10年
期限前返済	融資後５年超から可	原則不可	原則不可

（出所）日本政策金融公庫ウェブサイト及び中小企業庁資料を基に当研究会作成

（図表 34）日本政策金融公庫による資本性ローンの累計実績金額



（出所）日本政策金融公庫「令和４年３月期決算の概要及び日本公庫の取組み」（2022 年６月 29 日）11 頁を基に当研究会作成

(5) 貸付条件の変更等・特例リスケ

政府は、2020 年３月６日、新型コロナの影響拡大を踏まえた事業者の資金繰り支援について、官民金融機関等に対して要請[61]を行った。そのうち既往債務については、事業者の状況を丁寧にフォローアップしつつ、元本・金利を含めた返済猶予などの条件変更に迅速かつ柔軟に対応するよう求めた[62]。その後も、

ネス　第 10990 号・合併号』時事通信社（2021.6.14）６頁）とされている。

[61] 金融庁「新型コロナウイルス感染症の影響拡大を踏まえた事業者の資金繰り支援について（麻生財務大臣兼金融担当大臣談話）」（令和２年３月６日）

[62] 中小企業等への貸付条件の変更等については、2009 年に施行された「中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨

事業者の資金繰り支援について、累次にわたり要請を行っている。

貸付条件の変更等の実績は、2020 年３月 10 日以降の累計値が公表されている（図表 35）。民間金融機関における 2022 年３月末までの申込件数は約 147 万件、実行率（実行件数と謝絶件数との和に対する実行件数の比（図表 35 の右端の欄参照））は約 99.2%となっている。

（図表 35）債務者が中小企業者である場合の貸付条件の変更等の状況（2020 年３月 10 日から 2022 年３月末まで）

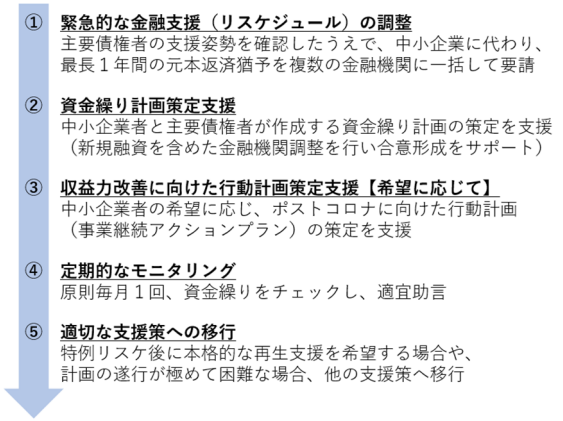
（単位：件）

	申込み	実行(A)	謝絶(B)	審査中	取下げ	A/(A+B)
民間金融機関	1,474,321	1,400,527	10,808	36,539	26,447	**99.2%**
銀行（186）	806,586	760,358	7,937	23,166	15,125	99.0%
信用金庫(255)	571,133	546,654	2,665	11,956	9,858	99.5%
信用組合(146)	96,602	93,515	206	1,417	1,464	99.8%
政府系金融機関	244,990	230,977	601	8,816	4,596	**99.7%**

（注１）信用金庫には信金中央金庫の計数を、信用組合には全国信用協同組合連合会の計数を含む。
（注２）左端の欄中の括弧内は、2022 年３月末時点の金融機関数。
（注３）政府系金融機関の計数は、日本政策金融公庫（中小企業事業、国民生活事業、農林水産事業）、沖縄振興開発金融公庫、商工中金、日本政策投資銀行の合計値。代理貸付は含まない。
（注４）件数は、貸付債権ベース。
（出所）金融庁及び財務省公表資料を基に当研究会作成

また、2020 年４月から、中小企業再生支援協議会[63]が、通常の支援事業に加えて新型コロナウイルス感染症特例リスケジュール（以下「特例リスケ」という。）を開始し、2022 年３月末まで実施した。

（図表 36）中小企業再生支援協議会による新型コロナウイルス感染症特例リスケジュールの概要（2021 年４月拡充後、2022 年３月末まで）



（出所）中小企業再生支援協議会「新型コロナウイルス感染症特例リスケジュール実施要領（改定版）」（令和３年４月）、経済産業省・金融庁・財務省「中小企業活性化パッケージ（関連施策集）」（令和４年３月）を基に当研究会作成

特例リスケは、既往債務の支払や資金繰りに窮し、事業改善の具体的な検討が困難な中小企業者を対象に、最長１年間の緊急的な返済猶予の要請やその間の資金繰り計画の策定支援に加え、相談企業の要望に応じてポストコロナに向けた行動計画（事業継続アクションプラン）の策定支援[64]等を行うものである。特例リスケの概要は、図表 36 のとおりであり、その実績として、2020 年度は 2,749 件、2021 年度は 1,604 件（累計 4,353 件）[65]の特例リスケ計画策定支援を完了している[66]。

時措置に関する法律」（平成 21 年法律第 96 号）において努力義務として規定されていたところ、同法の失効（2013 年３月末）後も監督指針等において考え方が継承され、努力が求められている。なお、貸付条件の変更等とは、貸付条件の変更（元本返済猶予や返済期限の延長、返済額・金利負担の減免など）のほか、旧債の借換え、ＤＥＳ（デット・エクイティ・スワップ）その他の債務の弁済に係る負担の軽減に資する措置をいう。

63 中小企業の事業再生に向けた取組を支援するため、「産業競争力強化法」（平成 25 年法律第 98 号）に基づき 47 都道府県に設置されている。中立的立場の第三者機関として中小企業と金融機関の間に入り中小企業再生支援業務を行う。2022 年４月に中小企業活性化協議会に改組。

64 行動計画（事業継続アクションプラン）の策定支援は、2021 年４月の実施要領改定により追加。

65 中小企業庁金融課「中小企業再生支援協議会の活動状況について～令和３年度活動状況分析～」（令和４年６月）８頁

66 2022 年４月以降は、経済産業省・金融庁・財務省「中小企業活性化パッケージ」（令和４年３月４日策定）により、ポストコロナを見据えた収益力改善支援へシフトすることとされ、中小企業再生支援協議会と経営改善支援センターとを統合

Ⅳ　評価

１　マクロデータ等から見た評価

(1) コロナ禍における中小企業の財務等の動向

今般のコロナ禍が中小企業に対して大きな影響を与えたことを受け、コロナ禍以降の中小企業向けの貸出しが大幅に増加したことは前述のとおりである（図表 15）。

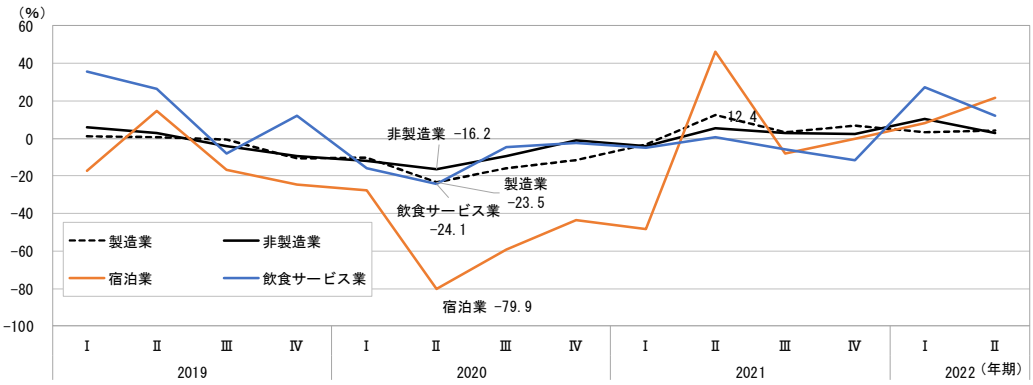
ここでは、改めて、財務省「法人企業統計調査」から、コロナ禍が中小企業の財務等へ与えた影響について確認する。具体的には、収益性の指標として、売上高（前年同期比）、売上高営業利益率及び売上高経常利益率を、安全性の指標として、借入金依存度、自己資本比率及び手元流動性比率を見ていく。その際、製造業と非製造業という区分に加えて、非製造業のうち、影響が深刻だった宿泊業と飲食サービス業の２つの業種にも注目する[67]。

ア　収益性への影響

中小企業の売上高（図表 37）は、製造業・非製造業ともに、2020 年第２四半期に落ち込んだ(製造業:▲23.5%、非製造業:▲16.2%)。特に、宿泊業は▲79.9%の大幅な落ち込みとなった。

中小企業の売上高営業利益率[68]（図表 38）及び売上高経常利益率[69]（図表 39）は、2020 年第２四半期にともに低下した（売上高営業利益率については、製造業：▲0.1%、非製造業：0.3%）（売上高経常利益率については、製造業:0.9%、非製造業:1.1%)。足元では、供給制約等の影響があると推測されるものの堅調に推移している。コロナ禍後の推移を見る限り、売上高経常利益率は、売上高営業利益率ほどは低下しておらず、背景には、企業の利益確保努力のほか、給付金等の支援策により営業外収益が増加したことによる効果があったと推測される[70]。

（図表 37）中小企業の売上高（前年同期比）



（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

して発足した中小企業活性化協議会により、金融支援の要請の有無を問わず、財務内容・資金繰りの悪化等が生じるおそれのある中小企業者を対象に、収益力改善支援が行われている（詳細はⅤ２(3)ア「中小企業活性化協議会関係」参照)。

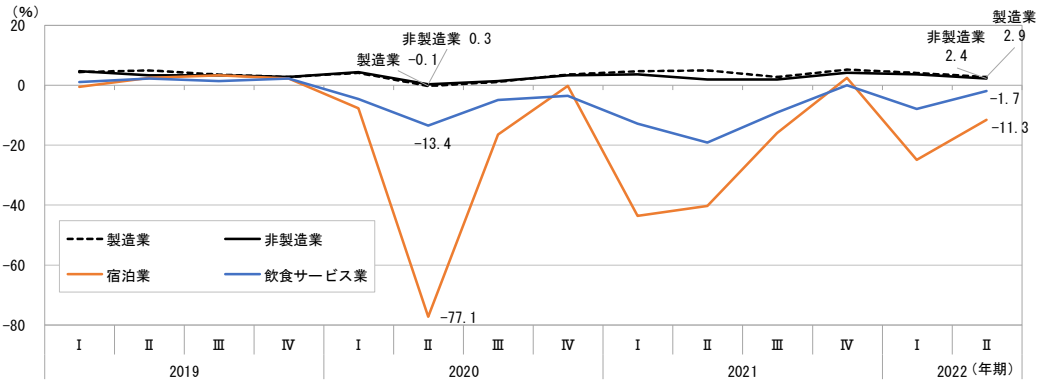
67 いずれの指標も、財務省「法人企業統計調査（四半期)」を出所としているが、同調査では、資本金１千万円以上１億円未満を中小企業としており、小規模事業者を含まない点に留意が必要である。

68 売上高営業利益率＝営業利益÷売上高で算出される。営業利益は企業本来の営業活動から得た利益であり、売上高営業利益率が高い場合、本業の営業活動における企業収益力が高いと言える。

69 売上高経常利益率＝経常利益÷売上高で算出される。経常利益は、営業利益に、財務活動等における営業外損益を加味したものであるため、売上高経常利益率が高い場合、資産の売却損益などを除いた通常の経営活動における企業の収益力が高いと言える。

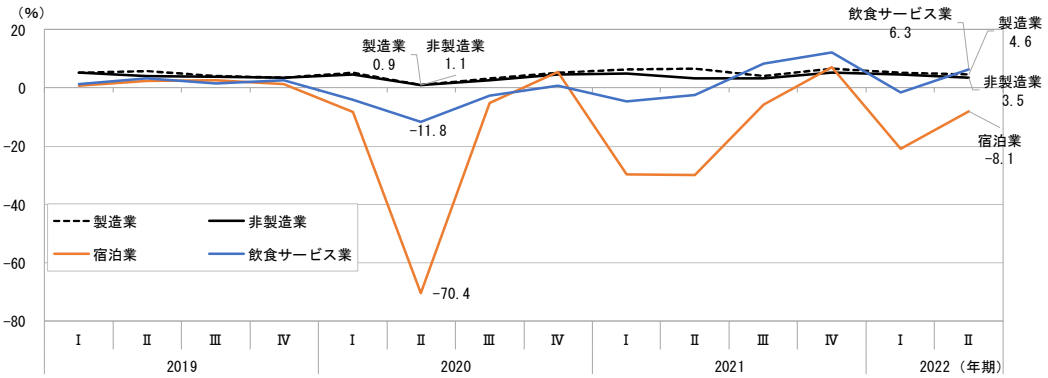
70 ＣＲＤ協会は、保有する中小企業の 2021 年９月までの決算データを分析し、コロナ禍以降、多くの中小企業において営業利益率が大幅に低下していることを指摘した。一方、最終利益率の低下幅は、営業利益率の低下と比較してそれほど大きくなく、背景には企業の利益確保努力の他、金融支援等の効果もあったと考えられることを指摘した（一般社団法人ＣＲＤ協会「コロナ禍における中小企業決算への影響について」中小企業政策審議会金融小委員会（第１回）配付資料（令和４年２月))。

（図表 38）中小企業の売上高営業利益率



（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

（図表 39）中小企業の売上高経常利益率



（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

イ　安全性への影響

借入金依存度[71]（図表 40）は、製造業・非製造業ともに、新型コロナ発生後に一時上昇したものの（製造業のピーク（2020 年７－９月期）：35.8%、非製造業のピーク（2021 年４－６月期）：36.9%）、足元ではコロナ禍前と同程度の水準にある。ただし、宿泊業や飲食サービス業では大幅に上昇し足元でもその水準は高止まりしている（2022 年４－６月期の宿泊業：78.2%、飲食サービス業：53.1%）。

自己資本比率[72]（図表 41）は、製造業・非製造業ともに全体で見れば大幅な低下は見られないが、負債の増加と利益減少による純資産の減少双方の影響により、宿泊業や飲食サービス業では、コロナ禍前の水準に比べて低下している。

他方、手元流動性比率[73]（図表 42）は、コロナ禍前の水準と比べて高い傾向にある。

---

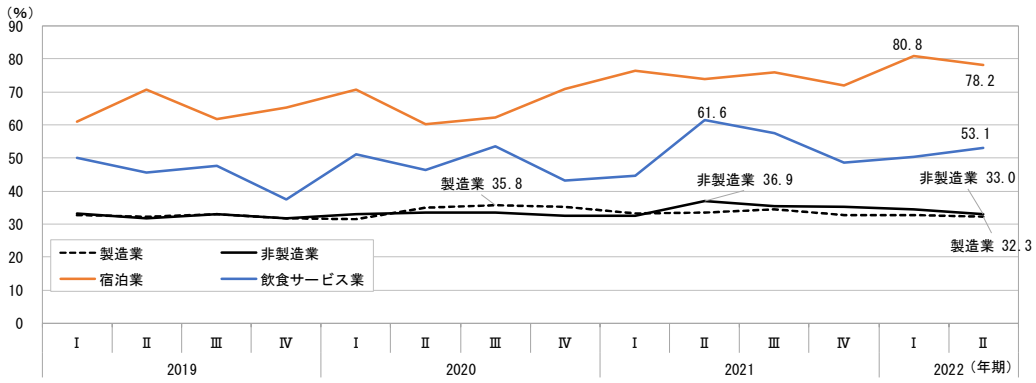
71 借入金依存度＝（短期借入金＋長期借入金＋社債）÷総資産。中小企業庁「2016 年版中小企業白書」274 頁では、「借入金依存度は、総資産に占める借入金の比率を指し、企業が保有する資産のうち、どの程度借入れに依存しているかを示すものである。この借入金依存度が高くなればなるほど、借入金返済の負担が増加し、資金繰りに悪影響が出る可能性が高くなり、さらには金利上昇による支払利息が増加し、費用が増加するリスクも高まる。逆に、利益の積み増し等により自己資本比率が上昇すると、借入金依存度が低下する。このように借入金依存度は企業の健全性を測る指標として用いられる。」としている。なお、中小企業では、金融機関以外からの借入れ（親会社や代表者等からの借入れ）の割合も一定以上あり、重要な資金調達方法の一つになっているが、ここでは、金融機関からの借入れに限って借入依存度を算出している。

72 自己資本比率＝（（純資産－新株予約権）÷総資本）で算出される。企業の財務体質の健全性を図る尺度で、自己資本比率が高い場合は、総資本の中の返済しなければならない負債（他人資本）によって賄われている部分が少なく、健全性が高いと言える。

73 手元流動性比率＝（（現金・預金＋有価証券）÷売上高）で算出される。企業の短期的な支払能力を計る尺度で、手元流動性比率が高いほど一般的に安全性が高いと判断されるが、高すぎると逆に企業が資金を再投資せず手元資金として確保していると捉えることができる。

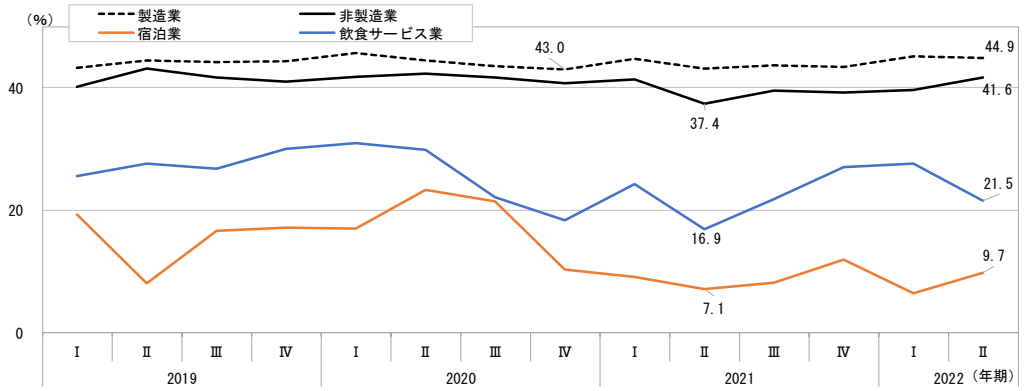
これらの指標からは、中小企業が今般のコロナ禍による売上げの減少や企業収益の悪化に対して、各種資金繰り支援策を活用し借入金を増加させたが、その結果、手元に現金・預金などが増えたことにより手元流動性が手厚くなっている現状がうかがえる。

（図表 40）中小企業の借入金依存度



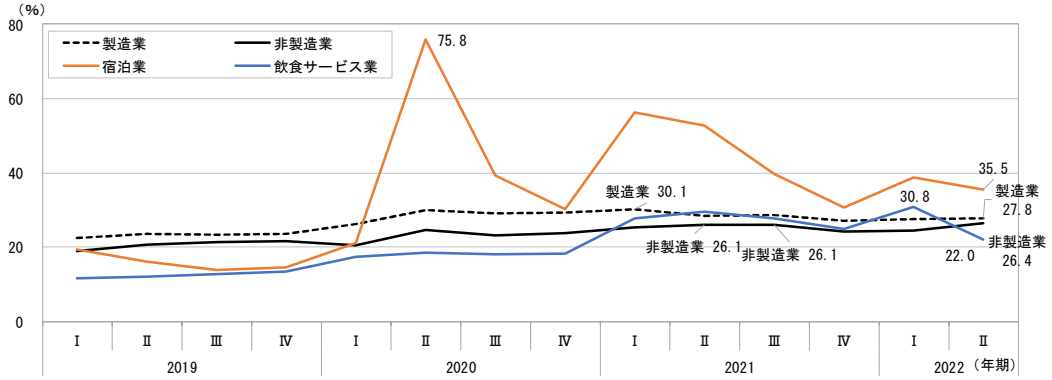
（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

（図表 41）中小企業の自己資本比率



（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

（図表 42）中小企業の手元流動性比率



（出所）財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成

(2) 信金中央金庫 地域・中小企業研究所へのヒアリング調査

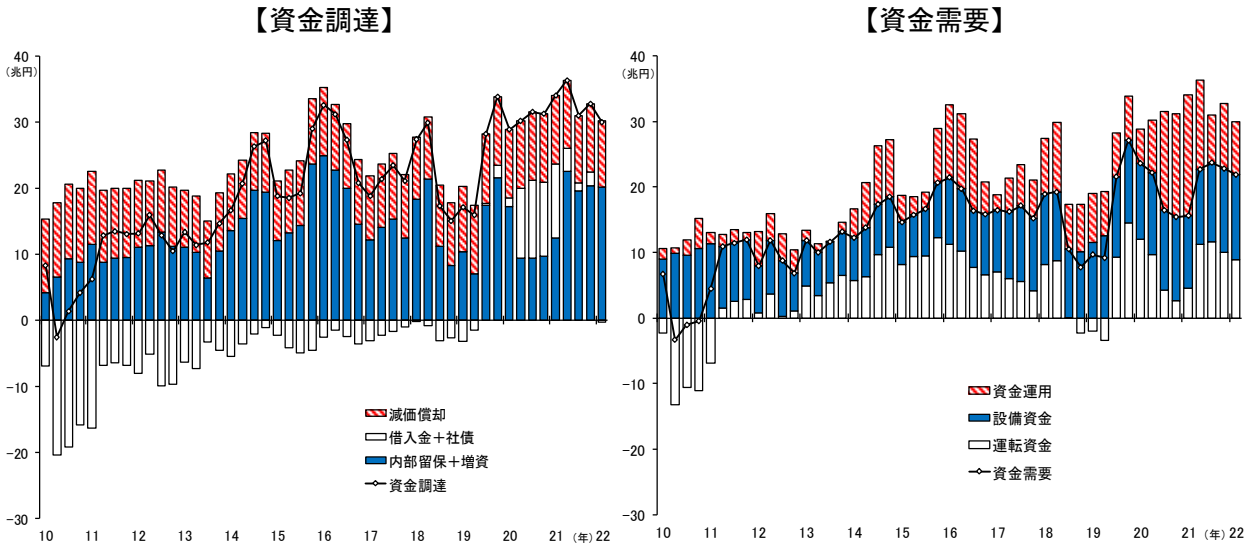
信金中央金庫 地域・中小企業研究所では、コロナ禍による中小企業への影響やコロナ支援策の効果について分析を行っている。以下では、同研究所へのヒアリング調査[74]を基に、その概要を紹介する（Ｖ１「過剰債務問題」も参照）。

ア　収益性・安全性への影響と政策の効果

図表 43 のとおり、資金調達については、コロナ禍で企業収益が悪化し、内部による資金調達(内部留保＋増資)が大幅に縮小したが、それを相殺する形で外部からの資金調達（借入金＋社債）が増加したため、コロナ禍前と変わらない水準が維持された。一方、資金需要については、2020 年度に入り、緊急事態宣言等で経済活動が抑制されたことにより、運転資金需要は減少したが、外部からの調達増により、資金調達と資金需要の差額である資金運用額（大半は現金・預金）が大幅に増加した。実質無利子・無担保融資等の資金繰り支援策が功を奏して、中小企業の資金調達環境は維持されていたと言える。

資金調達・資金需要を業種別で見たものが図表 44 である。2020 年度に、業績が悪化した業種(宿泊業や生活関連サービス業)では、内部留保が大幅に減少し、資金流入が悪化した。他方で、外部調達（有利子負債）により、資金流入のマイナスはある程度減殺されたことから、実質無利子・無担保融資等の資金繰り支援策が資金調達を下支えしたと言える。2021 年度は、多くの業種で業績が回復基調になる中、宿泊業では回復せず、内部留保等の資金調達がマイナスになるなど、依然として厳しい資金調達環境にある。

（図表 43）中小企業（全産業）の資金調達と資金需要の推移（直近１年間のフローの合計）



（備考）1.直近１年間の合計額。資金調達＝資金需要＋資金運用
2.財務省『法人企業統計調査(四半期別)』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料

[74] 2022 年８月 17 日、当研究会は、信金中央金庫 地域・中小企業研究所から、「ウィズコロナ・ポストコロナにおける中小企業金融政策への示唆」についてヒアリング調査を行った。本稿において掲載した同研究所の資料は、ヒアリング時点のものである。なお、同研究所は、「中小企業の財務指標からみた経営状況～物価高・元利返済・人手不足などの中小企業の経営環境を取り巻く影響を考察～」(2022 月 10 月５日）にて直近のデータに基づく分析を行っている。〈https://www.scbri.jp/PDFnaigaikeizai/scb792022y03.pdf〉(2022.10.5 閲覧)

（図表 44）中小企業の業種別の資金調達・資金需要（年度計）

（単位:兆円）

	資金調達									資金需要		
				有利子負債			内部留保＋減価償却等					
	19年度	20年度	21年度	19年度	20年度	21年度	19年度	20年度	21年度	19年度	20年度	21年度
全産業	28.84	34.08	29.93	1.33	11.18	▲0.28	27.51	22.90	30.21	23.63	15.62	21.87
製造業	4.64	6.69	8.68	▲0.81	1.55	▲0.44	5.45	5.14	9.12	3.95	2.88	5.18
食料品	0.63	0.63	0.72	▲0.03	0.28	0.06	0.65	0.35	0.66	0.67	0.11	0.60
繊維	0.21	0.04	▲0.13	0.01	0.12	▲0.14	0.20	▲0.08	0.01	0.14	▲0.20	▲0.22
木材・木製品	0.02	0.07	0.16	▲0.01	0.02	0.03	0.03	0.05	0.13	0.05	▲0.01	0.13
パルプ・紙等	0.19	0.26	0.24	▲0.01	▲0.01	0.03	0.20	0.27	0.22	0.16	0.17	0.17
印刷・同関連	0.09	0.42	2.10	▲0.09	0.21	0.02	0.18	0.21	2.07	0.07	0.16	0.16
化学	0.27	0.20	0.34	▲0.11	▲0.02	▲0.08	0.38	0.22	0.41	0.23	0.11	0.16
石油・石炭製品	0.02	0.02	0.01	▲0.01	▲0.00	▲0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
窯業・土石製品	0.18	0.26	0.26	▲0.08	0.02	0.00	0.27	0.24	0.25	0.15	0.16	0.22
鉄鋼	0.09	0.18	0.27	▲0.05	0.02	▲0.05	0.14	0.16	0.32	0.12	0.07	0.28
非鉄金属	0.10	0.09	0.18	0.01	0.01	0.04	0.09	0.08	0.15	0.06	0.05	0.15
金属製品	0.57	0.86	0.85	▲0.13	0.13	0.22	0.71	0.73	0.63	0.61	0.24	0.66
はん用機械	0.18	0.29	0.10	▲0.02	0.10	▲0.08	0.20	0.19	0.19	0.17	0.23	0.04
生産用機械	0.44	0.66	0.35	0.11	0.18	▲0.11	0.33	0.48	0.45	0.29	0.21	0.36
業務用機械	0.17	0.23	0.29	0.08	0.04	0.05	0.09	0.20	0.24	0.08	0.06	0.17
電気機械	0.16	0.23	0.70	▲0.04	0.10	▲0.11	0.20	0.13	0.81	0.13	0.08	0.30
情報通信機械	0.29	0.28	0.18	▲0.22	▲0.08	0.09	0.51	0.36	0.09	0.27	0.26	0.24
輸送用機械	0.45	0.62	0.33	▲0.02	0.05	▲0.16	0.47	0.57	0.49	0.40	0.35	0.38
その他製造業	0.60	1.36	1.73	▲0.18	0.39	▲0.24	0.78	0.97	1.97	0.33	0.80	1.36
非製造業	24.20	27.39	21.24	2.14	9.63	0.16	22.06	17.76	21.08	19.68	12.74	16.69
農林水産業	0.13	0.15	0.09	0.15	0.07	▲0.02	▲0.02	0.09	0.11	0.10	0.12	0.12
鉱業等	▲0.14	▲0.60	0.08	▲0.01	▲0.00	0.02	▲0.13	▲0.60	0.05	0.02	▲0.61	0.08
建設	3.77	4.33	2.72	0.01	2.33	▲0.20	3.76	2.00	2.92	3.49	1.89	1.99
電気	0.02	0.06	0.16	▲0.11	0.01	0.04	0.12	0.04	0.12	0.02	0.05	0.15
ガス・水道等	0.03	0.03	0.03	▲0.00	0.01	▲0.00	0.03	0.02	0.04	0.03	0.02	0.03
情報通信	0.46	0.83	0.30	0.00	0.70	▲0.85	0.45	0.13	1.14	0.31	0.14	▲0.38
運輸等	1.89	1.92	1.53	0.29	0.55	0.11	1.61	1.38	1.42	1.66	1.21	1.56
卸売	4.24	7.47	5.26	▲0.06	2.94	▲0.30	4.30	4.53	5.56	3.61	2.26	3.99
小売	2.71	4.25	2.29	1.05	0.80	▲1.13	1.66	3.45	3.42	2.06	1.85	2.70
不動産	2.53	3.22	2.67	▲0.67	0.28	0.28	3.20	2.94	2.39	2.01	2.61	0.36
物品賃貸	0.63	0.53	0.46	▲0.01	0.04	▲0.28	0.64	0.49	0.73	0.60	0.39	0.37
宿泊	0.44	▲0.01	▲0.05	0.20	0.41	▲0.01	0.24	▲0.41	▲0.04	0.46	▲0.14	0.12
飲食サービス	0.19	0.82	▲0.21	▲0.06	0.67	▲0.34	0.25	0.15	0.13	0.26	0.54	▲0.00
生活関連サービス	0.31	▲0.05	0.27	▲0.05	0.09	0.02	0.36	▲0.14	0.25	0.26	0.13	0.13
娯楽	0.83	0.78	0.32	▲0.12	0.24	▲0.13	0.95	0.54	0.45	0.68	0.46	0.40
専門・技術サービス等	1.34	1.22	3.61	0.91	0.22	2.77	0.43	1.00	0.83	1.88	0.55	3.48
教育関連	0.22	0.03	0.06	▲0.11	▲0.02	0.02	0.33	0.05	0.05	0.14	▲0.05	0.11
医療福祉	0.54	0.12	0.48	0.11	0.01	0.09	0.43	0.11	0.39	0.33	0.12	0.38
労働者派遣等	0.13	0.17	0.22	▲0.17	0.04	0.08	0.29	0.13	0.14	0.20	0.06	0.15
その他サービス	3.95	2.14	0.95	0.78	0.27	▲0.02	3.17	1.86	0.97	1.56	1.12	0.95

（備考）1.有利子負債＝借入金＋社債
2.財務省『法人企業統計調査（四半期別）』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料に当研究会において一部加筆

中小企業は、一般的に、売上高が大きく減少するような局面での耐性は大企業に比べて低いとされる[75]。損益分岐点比率[76]は、売上高が現在の何%以下の水準になると赤字になるかを表し、売上高の減少に対する耐性を示す指標であり、その割合が低いほど赤字への耐性が強いとされているが、中小企業のそれは、2020 年４－６月の製造業で 100%を超えるまでに悪化した（利益がマイナスの状態）。非製造業では、製造業ほどの悪化ではないものの、リーマンショック時を超える水準まで悪化した。足元では、製造業・非製造業ともにコロナ禍前の水準まで回復している。

今般のコロナ禍における各種給付金等[77]は営業外収益に含まれることが多く、経常利益を押し上げる要因となった。営業外損益がどの程度損益分岐点比率を押し下げたかを算出したものが図表 45 である。コロナ禍前の営業外損益による損益分岐点比率の押下げ効果が、2018 年～2019 年度平均（全産業）で 2.4%ポイント程度であったのに対して、今般のコロナ禍における 2022 年１－３月期（全産業）では 5.4%ポイント程度であった。各種支援策[78]は、足元の損益分岐点比率を３%ポイント程度押し下げる（改善させる）効果があったと見られる。

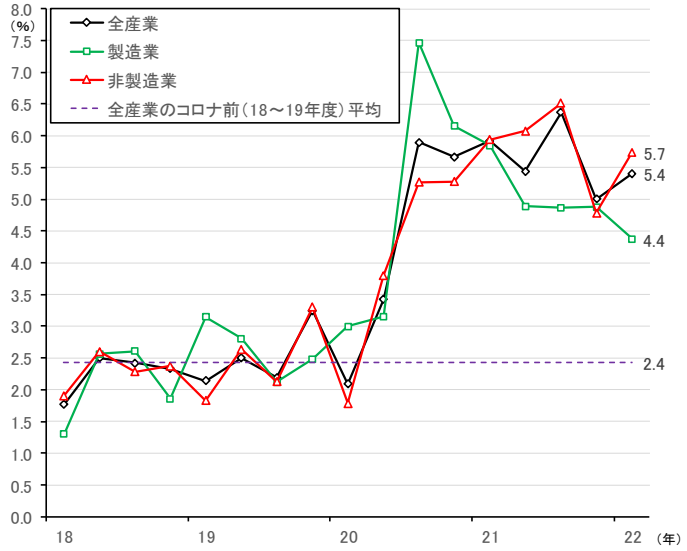
75 中小企業庁「2021 年版中小企業白書」 Ⅱ-7 頁

76 損益分岐点比率＝損益分岐点売上高÷売上高。

77 持続化給付金や雇用調整助成金、営業時間短縮等に係る協力金など。

78 給付金・助成金等の経済支援策だけでなく、借入金利の引下げ等の金融政策等を含む。

（図表 45）中小企業の営業外損益による損益分岐点比率の押下げ効果



（備考）1.営業利益ベースの損益分岐点比率－固定費から営業外損益を控除して算出した経常利益ベースの損益分岐点比率とした。
2.当研究所が米商務省センサス局“X-13ARIMA-SEATS”を用いて算出した季節調整値
3.財務省『法人企業統計調査（四半期別）』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

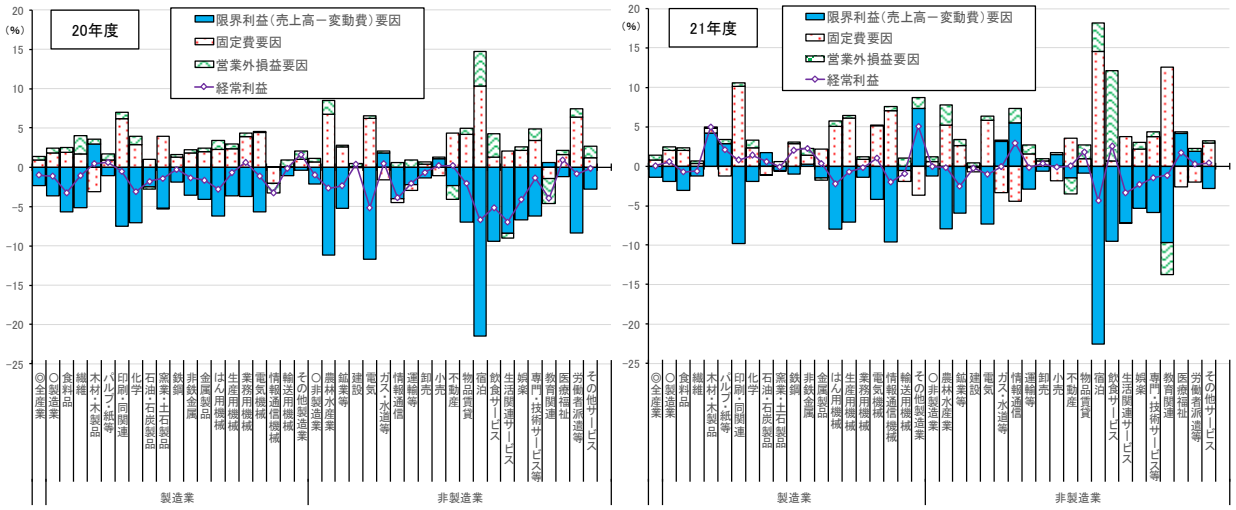
（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料に当研究会において一部加筆

次に、実際にどのような業種に政策の効果があったのかを見る。図表 46 は、中小企業の経常利益について 2019 年度と比較した要因別増減額（対 2019 年度売上高）を業種別に示したものである。2020 年度は、固定費を回収する利益である、限界利益（売上高－変動費）がほとんどの業種で悪化し、経常利益の押下げの要因となった。特に、宿泊業では、行動制限による客足の減少で限界利益が悪化し、固定費の回収が厳しい状況に陥ったことが示されており、コロナ禍の影響が顕著に表れている。

一方、固定費は、休業等により人件費が抑制されたことから経常利益の押上げの要因となった。同様の傾向は 2021 年度においても見られる。

営業外損益は、各種給付金等の支給があったことから、ほとんどの業種で経常利益の押上げの要因となった。特に、2021 年度における飲食サービス業でのプラス寄与が大きく、営業時間短縮等に伴う協力金等の支援策が利益を下支えしたことが分かる。ただし、飲食サービス業と同様にコロナ禍の影響が大きかった宿泊業では、2021 年度においても依然として、限界利益の悪化が経常利益を押し下げて利益が圧迫されている状況が続いており、給付金等の政策の効果だけでは不十分であったと見られる。

（図表 46）中小企業（業種別）の経常利益の増減要因（2019 年度と比較した要因別増減額の対 2019 年度売上高比）



（備考）1.固定費は人件費＋減価償却費、変動費は売上原価＋販売費及び一般管理費－固定費とした。
2.財務省『法人企業統計調査（四半期別）』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料

イ　業績の回復と今後の見通し

図表 47 のとおり、足元における中小企業の黒字企業の割合は 50%を上回り、コロナ禍前の水準を回復している。赤字企業の割合も 20%を下回るなど、利益水準が改善した中小企業が増えていることが分かる。小企業も黒字企業と赤字企業の割合が均衡しつつあり改善傾向にある。中小企業全体として業績が回復していることが分かる。

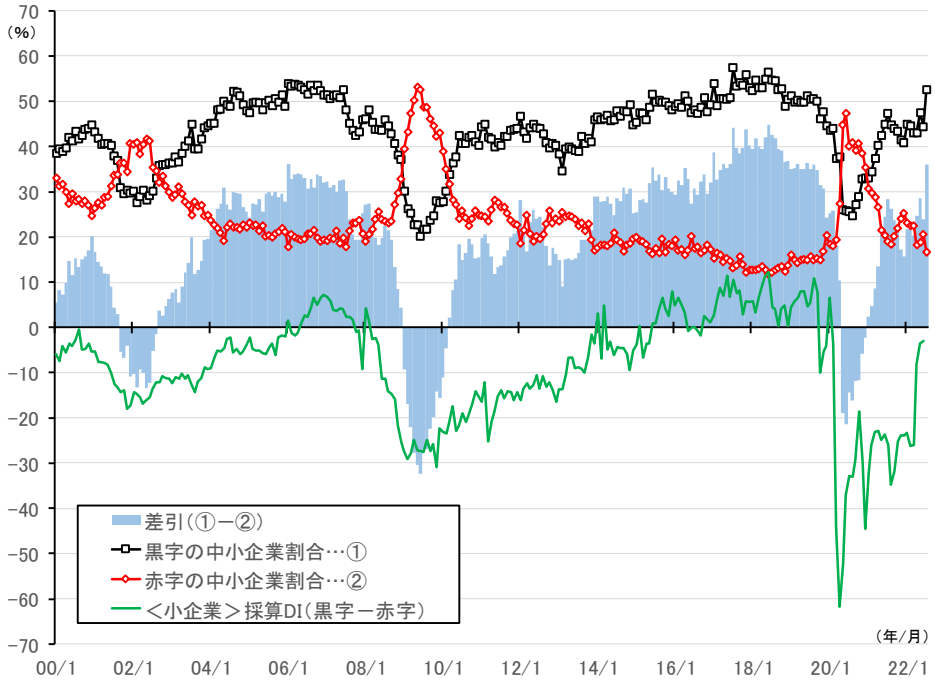
また、信金中央金庫 地域・中小企業研究所「全国中小企業景気動向調査[79]」によると、中小企業の業況判断ＤＩ及び資金繰り判断ＤＩは、2020 年４－６月期にはリーマンショック時並みの落ち込みとなったが、その後、いずれの指標も中小企業全体で見れば着実に回復している。

今後、経済活動が一層活発化する中、中小企業の業績等はおおむね改善傾向が続くことが見込まれる。

ただし、足元において、一部の業種や小規模企業で業況や資金繰りの改善に遅れが見られることには注意を要する。特に、宿泊業では、インバウンド需要や国内旅行者の回復がいまだ不透明であることに加えて、元々、構造不況業種であることなどから、今後、債務負担が業績改善の足かせになることも懸念される（過剰債務問題についてはＶ１「過剰債務問題」参照）。

[79] 第 188 回調査の要領は次のとおり。調査時点：2022 年６月１日～７日、調査方法：原則として全国の信用金庫営業店の調査員による面接聴取りによる感触調査、調査対象：回答企業のうち従業員 20 人未満の企業が約７割を占めるなど比較的小規模な企業が主体、標本数：15,252 企業、有効回答数：13,770 企業、回答率：90.2%

（図表 47）中小企業の黒字・赤字別の企業割合



（備考）1.中小企業は最近3か月における利益額の水準の実績（季節調整値）。小企業の採算DIは季節調整値
2.調査対象は、中小企業は製造業、建設業、運輸業、卸売業、小企業は小売業、飲食店、サービス業を含む。
3.日本政策金融公庫『中小企業景況調査』、『全国小企業月次動向調査』より作成

（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料

2　各種アンケート調査による支援策の評価

中小企業向けコロナ支援策については、政府や政府系金融機関、シンクタンク等が様々なアンケート調査を実施している。その中から、支援策の利用状況や評価等に関するものをいくつか紹介する。

(1) 最近の企業動向等に関する実態調査（衆議院調査局経済産業調査室 2022 年２月）

衆議院調査局経済産業調査室は、「最近の企業動向等に関する実態調査[80]」を行った。その中で、「ポストコロナに向けて政府に期待する資金繰り支援策」について尋ねたところ、「民間金融機関による実質無利子・無担保融資の復活」（33.2%）や「政府系金融機関による実質無利子・無担保融資の期間延長」（30.3%）が上位を占めた（図表 48）。全体として、企業規模が小さくなるほど回答割合が高くなる項目が目立ち、コロナ禍の影響が長期化する中、中小企業・小規模企業では手厚い資金繰り支援策に対する期待が高いことが明らかになった（図表 49）。

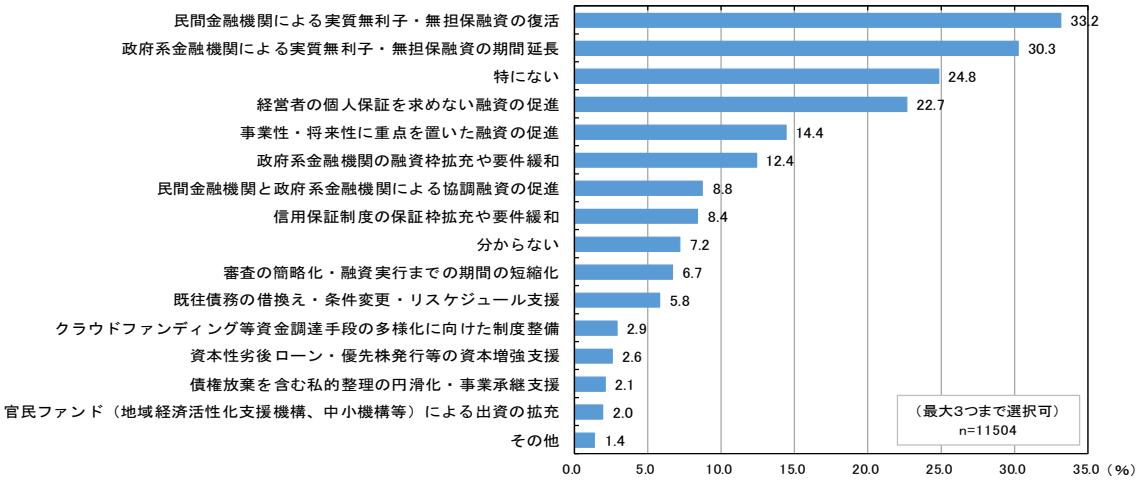
一方、「特にない」との回答も、全体の４分の１に上った（図表 48）。この背景は必ずしも明らかではないが、今般のコロナ禍においては、政府が各種の支援策により、企業の資金繰りを支えてきたため、調査時点ではこれ以上の資金繰り支援策を必要としていない企業が一定数存在した可能性が考えられる。

なお、「クラウドファンディング等資金調達手段の多様化に向けた制度整備」や「資本性劣後ローン・優先株発行等の資本増強支援」、

[80] 調査は、衆議院調査局経済産業調査室が帝国データバンクに委託して実施したもの。調査の要領は次のとおり。調査時期：2021 年 11 月 16 日～30 日、調査方法：web 調査、調査対象企業数：２万 3,679 社、有効回答企業数：１万 1,504 社、回答率：48.6%

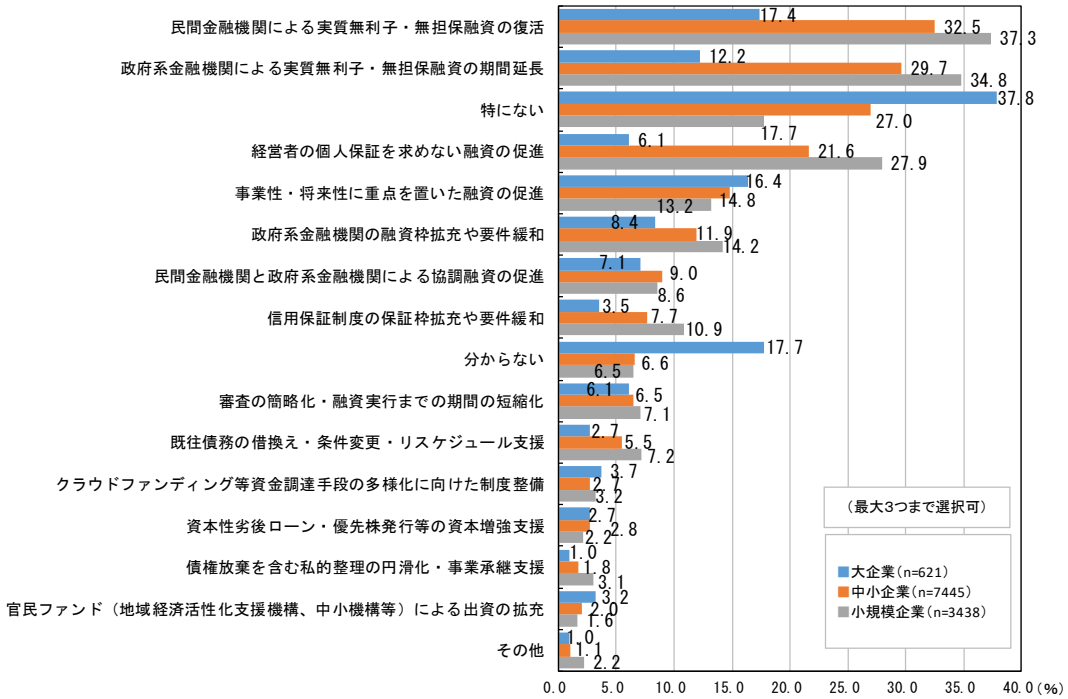
「官民ファンド（地域経済活性化支援機構、中小機構等）による出資の拡充」といった、返済義務のない株主資本であるエクイティに関する各種支援策については、いずれも回答割合が低い。

（図表 48）ポストコロナに向けて政府に期待する資金繰り支援策（全企業）



（出所）衆議院調査局経済産業調査室資料

（図表 49）ポストコロナに向けて政府に期待する資金繰り支援策（規模別）



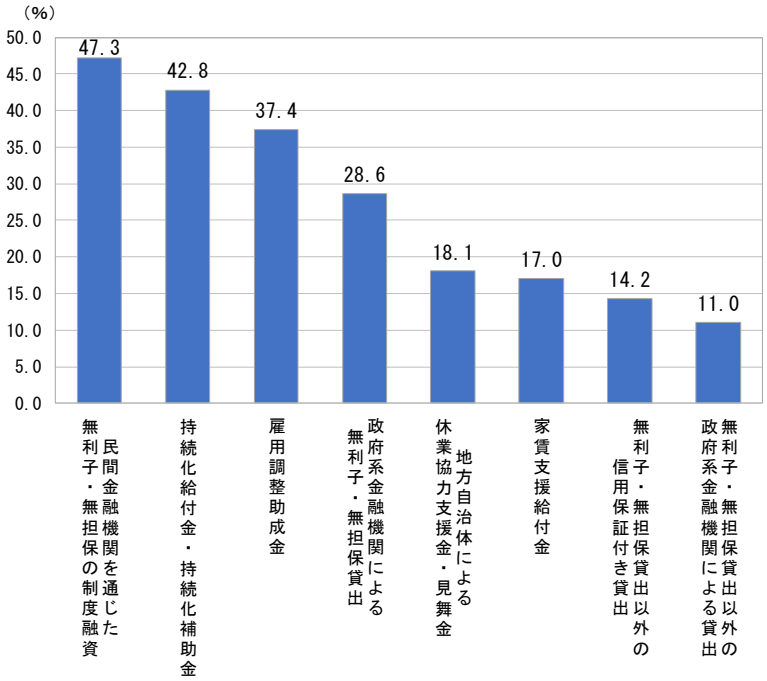
（出所）衆議院調査局経済産業調査室資料

(2) 新型コロナウイルス感染症下における企業実態調査(経済産業研究所 2020年11月)

独立行政法人経済産業研究所(ＲＩＥＴＩ)の「新型コロナウイルス感染症下における企業実態調査[81]」では、企業が実際に資金を得た支援措置について調査している（図表 50)。「民間金融機関を通じた無利子・無担保の制度融資」(47.3%）の利用率が最も高く、次いで「持続化給付金・持続化補助金」(42.8%)、「雇用調整助成金」(37.4%)、「政府系金融機関による無利子・無担保貸出」(28.6%）が続いた。なお、業種別では、宿泊・飲食サービス業の利用率が全ての支援措置において最も高かった。

支援措置を申請した時期と資金を得た時期について尋ねたところ（図表 51)、資金繰りの支援措置（政府系金融機関や民間金融機関による無利子・無担保融資等）は、申請の時期や資金を得た時期のピークが５月～６月であった。最も役に立った支援措置を尋ねたところ、１位として回答割合が高かった支援策は、「政府系金融機関による無利子・無担保貸出」、「持続化給付金」、「雇用調整助成金」、「民間金融機関を通じた無利子・無担保の制度融資」の順となった。

（図表 50）資金を得た支援措置（複数回答）



（出所）経済産業研究所「新型コロナウイルス感染症下における企業実態調査」を基に当研究会作成

[81] 調査は、経済産業研究所が東京商工リサーチに委託して実施したもの。調査の要領は次のとおり。調査時期：2020 年 11 月、調査方法：郵送調査・web 調査、調査対象企業数：法人企業２万社、有効回答企業数：4,718 社、回答率：23.6%<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/21060012.html>（2022.10.5 閲覧）

（図表 51）支援措置を申請した時期と資金を得た時期

（%）

		2020年2～3月	4月上旬	4月下旬	5月	6月	7月	8月	9月以降	回答件数計
政府系金融機関による無利子・無担保貸出	申請した月	9.7	13.2	14.3	23.9	15.9	9.9	6.6	6.7	100.0
	資金を得た時点	2.8	7.4	8.9	21.6	22.6	14.8	10.1	11.8	100.0
無利子・無担保貸出以外の政府系金融機関による貸出	申請した月	12.0	12.6	11.4	22.5	16.8	8.7	6.9	9.0	100.0
	資金を得た時点	5.6	6.9	9.4	19.4	22.6	13.2	10.0	12.9	100.0
民間金融機関を通じた無利子・無担保の制度融資	申請した月	3.1	6.5	11.7	23.1	20.9	14.7	9.8	10.1	100.0
	資金を得た時点	1.8	2.5	5.8	17.7	22.7	20.0	13.8	15.8	100.0
無利子・無担保貸出以外の信用保証付き貸出	申請した月	9.4	12.4	11.9	22.3	17.6	9.2	8.2	8.9	100.0
	資金を得た時点	7.6	5.4	10.8	17.4	19.1	13.7	10.5	15.4	100.0
持続化給付金・持続化補助金	申請した月	1.3	3.9	8.3	32.9	21.7	11.8	8.4	11.8	100.0
	資金を得た時点	0.5	1.2	2.3	21.1	31.2	17.0	11.1	15.7	100.0
地方自治体による休業協力支援金・見舞金	申請した月	0.6	6.1	6.3	28.4	23.4	14.0	9.0	12.1	100.0
	資金を得た時点		1.5	2.9	15.2	28.9	21.7	11.8	18.1	100.0
雇用調整助成金	申請した月	2.9	7.4	10.3	24.3	23.2	13.6	10.5	7.8	100.0
	資金を得た時点	0.8	2.0	3.3	9.8	21.0	23.2	17.1	22.9	100.0
家賃支援給付金	申請した月		0.7	0.4	4.2	6.8	20.6	24.1	43.2	100.0
	資金を得た時点			0.2	1.1	5.2	5.2	14.5	73.8	100.0

（出所）経済産業研究所「新型コロナウイルス感染症下における企業実態調査」を基に当研究会作成

(3) 金融機関の取組みの評価に関する企業アンケート調査（金融庁 2021 年６月）

金融庁の「金融機関の取組みの評価に関する企業アンケート調査[82]」では、新型コロナ発生後の資金繰りについて尋ねている。2020 年２月～2021 年４月の期間中で「苦しい時があった」との割合が最も高くなったのは、2020 年５月だった。この設問で回答した資金繰りが悪化した時期とは別に資金繰りが改善した時期があった企業に対して、資金繰りが改善した理由（複数回答）を尋ねたところ、「実質無利子・無担保融資」（57.2%）の割合が最も高く、次に「売上の増加」（41.1%）、「各種補助金・助成金の利用」（38.9%）が続いた。

また、新型コロナ発生後に金融機関から資金繰りに関する支援を受けた企業に対して、その内容を尋ねたところ、「実質無利子・無担保融資（新規融資）」（73.9%）が最も高く、次いで「実質無利子・無担保融資（既存融資の借換え）」（16.4%）、「制度融資」（13.3%）が続いた[83]。あわせて、そのサービスの満足度について尋ねたところ、「実質無利子・無担保融資（新規融資）」、「実質無利子・無担保融資（既存融資の借換え）」及び「制度融資」いずれも、「満足した」と「とても満足した」の合計割合が約８割になった。

(4) 新型コロナウイルス感染症の中小企業への影響に関する調査（日本政策金融公庫総合研究所 2022 年５月）

日本政策金融公庫総合研究所の「新型コロナウイルス感染症の中小企業への影響に関する調査[84]」では、新型コロナに対して企業がどのような対策を実施したかについて尋ねている（複数回答）。2020 年１月～12 月は「融資の申請」（57.6%）の割合が最も高く、次いで「雇用調整助成金の申請」（52.3%）、「営業の（一部）自粛」（52.1%）と続いた。2021 年１

[82] 調査は、金融庁が帝国データバンクに委託して実施したもの。調査の要領は次のとおり。調査時点：2021 年４月１日～23 日、調査方法：郵送調査・web 調査、調査対象：地域金融機関をメインバンクとする中小企業・小規模企業を中心に 30,130 社、有効回答企業数：10,162 社、回答率：33.7%

[83] なお、新型コロナ発生後に金融機関から新たな支援は受けていないと回答した企業に対して、その理由（複数回答）を尋ねたところ、支援策の利用が拒絶されたとする回答割合は非常に低く、「コロナ発生前から受けている支援で十分である」（57.3%）や「コロナ発生前・コロナ発生後ともに、金融機関からの支援は必要としていない」（35.6%）との理由が大宗だった。

[84] 調査は、日本政策金融公庫総合研究所が取引先に対してアンケートを実施したもの。調査の要領は次のとおり。調査時点：2020 年４・６・８・10・12 月、2021 年２・４・６・８・10・12 月、2022 年２・４月、調査対象：三大都市圏の日本政策金融公庫取引先 900 社、有効回答企業数：618 社（2022 年４月調査）、回答率：68.7%（2022 年４月調査）〈https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/tokubetu_220524.pdf〉（2022.10.5 閲覧）

月～12月は「営業の（一部）自粛」（42.6%）、「雇用調整助成金の申請」（42.4%）、「融資の申請」（40.2%）の順に、2022年１月～２月は「テレワークの導入」（33.5%）、「営業の（一部）自粛」（31.3%）、「販売価格の引き上げ」（28.2%）の順になった。推移を見ると、融資や補助金・給付金、雇用調整助成金等に関する項目の割合が低下する一方で、「在庫・原材料の積み増し」や「販売価格の引き上げ」の割合が上昇している。

(5) 各種アンケート調査からの示唆

それぞれのアンケート調査は、調査の趣旨や時期、対象等が異なるため、結果の解釈を断定したり、別々の調査結果を一概に関連付けたりすることはできない。こうした点に留意しつつ、各アンケート調査を概観すると、政府系金融機関や民間金融機関による無利子・無担保融資や雇用調整助成金、持続化給付金等は、ニーズも利用率も高く、かつ、企業側からおおむね評価されていたことがうかがえる。特に、コロナ禍の影響が深刻だった業種やより小規模の企業等においては、事業や雇用の継続を下支えした可能性が高い。資金繰り支援策については、コロナ禍当初の段階でスピード感をもって資金繰り支援メニューが新設・拡充され、融資が実行されたことは、雇用調整助成金や給付金のように、一般的に申請から支給までに時間を要する支援策との兼ね合いから見ても適当であったことがうかがえる。

他方で、資金繰り支援策へのニーズは既に一服していると推察され、足元では、原材料・エネルギー価格の高騰という新たな局面を迎えており、現在継続されている支援策についても適宜適切に見直すことが求められる。

３　先行研究による分析

中小企業向けのコロナ支援策については、これまで、主に支援策を利用した企業の分析に焦点を当てた先行研究が行われている。以下では、いくつかを紹介する。なお、中小企業向け支援策は、現在も継続中又は終了後間もないものが多いため、支援策が利用企業の事後的なパフォーマンスに与えた効果等については、今後の研究が待たれるテーマである。

(1) 植杉威一郎 一橋大学経済研究所経済制度・経済政策研究部門教授へのヒアリング調査

(1)では、植杉教授による中小企業の資金繰り支援に係る研究成果の一部について、当研究会が同教授に対し行ったヒアリング調査[85]の概要を紹介する。

植杉教授は、まず、今回の資金繰り支援策は、短期の経済的ショックを軽減するという政策目的に照らせば、コロナ禍において企業の倒産件数が極めて低位で推移したことから、十分に目的を果たしたとしている。その上で、中小企業金融政策の本来の役割には、経済全体の成長に寄与する効率的な資金配分の実現もあり、その観点からの考察も重要であるとして以下の分析を行った。

第一の分析として、植杉教授は、コロナ禍の資金繰り支援策の利用率においては、コロナ禍前から「ゾンビ企業」であった企業の方が政府の資金繰り支援策をより利用する傾向にあったことを明らかにしている。なお、「ゾンビ企業」とは、定性的には「金融機関の支援がなければ事業の存続が難しい企業」と定義される（Ⅳ３(1)ア「「ゾンビ企業」の動向等」参照）。

次いで、第二の分析として、政府系金融機

[85] 2022年８月10日、当研究会は、植杉教授から、前掲注35に掲載されている研究成果等についてヒアリング調査を行った。

関の直接貸出の過去の実績と、過去の金融危機時に行われた特別信用保証や緊急信用保証について、資金繰り改善効果はある一方で、事後的な業績[86]を改善させるまでには至っていないことを明らかにしている（Ⅳ３(1)イ「過去の政府の金融支援の効果等」参照）。

最後に、これらの分析を踏まえ、中小企業支援の在り方に関して、政府系金融機関等による事業再生等への関与や、経営者が事業再生を受け入れやすくするための環境整備を進めることの重要性を指摘している（Ⅳ３(1)ウ「ポストコロナへ向けた中小企業支援の在り方」参照）。

ア　「ゾンビ企業」の動向等

「ゾンビ企業」を定性的に「金融機関の支援がなければ事業の存続が難しい」と定義することについてはコンセンサスがあるものの、実際に定量的に「ゾンビ企業」を抽出することは難しく、その実態の把握を試みる研究が多く行われている[87]。定量的な基準には、代表的なものが二つあり、そのうちの一つは、金利の優遇を受けているかどうかを見るもの[88]（基準①）である。しかし、それだけでは、低金利で借入れができる優良企業が含まれてしまう過誤や、逆に負債が多いなどの理由で返済可能性が低く、高い金利を払っている企業が含まれない過誤が起こり得ることが指摘されている。このため、二つ目の基準として、金利の優遇を受けているかどうかに加え、企業パフォーマンスや負債比率・変化も考慮した代替的な基準[89]（基準②）が提案されている。植杉教授は、特に世界金融危機後の低金利環境下においては、後者の基準②の方がより適切であるとしている[90]。

植杉教授がこれらの基準に基づいて「ゾンビ企業」比率の推移を算出した結果が、図表52である。その推移は、世界金融危機以降コロナショック前までの期間には、基準②（図表52の点線）によれば低下傾向にあった[91]。コロナ禍の2020年には、基準①・基準②のいずれによっても比率が上昇しており、「ゾンビ企業」は増えている可能性があるが、その比率は「コロナショック後において世界金融危機時よりも明確に高まっているとはいえない[92]」としている。2021年については、借入れ依存度の上昇により、基準②に基づく「ゾンビ企業」の比率は2020年に続いて上昇する可能性があると指摘している。

---

86 営業利益率、営業赤字、簿価上の債務超過など。

87 植杉・前掲注35　43-45頁。山田琴音ほか「企業金融支援と資源配分―研究の潮流と新型コロナウイルス感染症拡大後の動向―」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ（2022.3）にも詳しい。

88 長短プライムレート、市場における社債発行金利、各企業の長短借入金額、社債発行額に基づいて最低支払金利を計算し、それが実際の支払金利よりも高い企業をその企業が「ゾンビ企業」に当たる状態にあるとする基準（Ricardo J. Caballero et al.,“Zombie lending and depressed restructuring in Japan.”*American Economic Review*, vol.98 no.5 (2008) pp.1943-1977）によるもの。植杉・前掲注35　44頁　表１－５）。

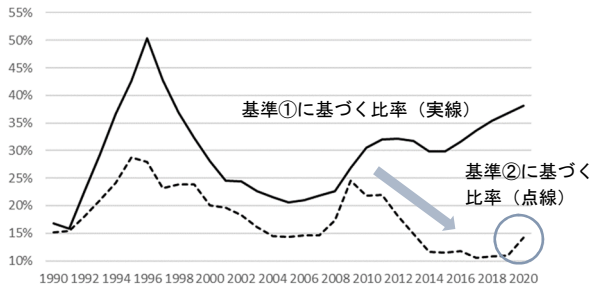
89 ＥＢＩＴ（Earnings before Interest and Taxes：税引前当期利益＋支払利息―受取利息）が最低支払利息よりも少なく、かつ以下の（A）・（B）の２つの基準のいずれかに当てはまる企業を「ゾンビ企業」に当たる状態にあるとする基準。（A）前掲注88の基準に当てはまる。（B）前期に負債が総資産の半分以上を占めており、かつ前期から今期にかけて借入れが増えている（Shin-ichi Fukuda and Jun-ichi Nakamura,“Why did ‘zombie’ firms recover in Japan?” *The World Economy*, vol.34 no.7 (2011) pp.1124-1137によるもの。植杉・前掲注35　44頁　表１－５）。

90 実際、金融機関から貸付条件の変更を受ける企業は、基準②による「ゾンビ企業」により当てはまっている（植杉・前掲注35　47頁）。

91 基準①（図表52の実線）では、世界金融危機後の2009年以降、比率が上昇を続けているが、植杉教授は、プライムレートがほぼ変化しない中で、優良企業を含めて企業の実際の借入金利が低下を続けているため、健全であるにもかかわらず「ゾンビ企業」と認定される企業が増えている可能性があるとしている。

92 植杉威一郎ほか「新型コロナウイルス感染症下における企業実態調査の概要（改訂版）」経済産業研究所ディスカッションペーパーシリーズ（2022.2改訂）１頁

（図表 52）中小企業における「ゾンビ企業」比率の推移



（注１）基準①は、金利の優遇の有無のみに着目した Caballero et al.(2008)の基準。
（注２）基準②は、金利の優遇の有無に加えて企業パフォーマンスや負債比率・変化にも着目した Fukuda and Nakamura(2011)の基準。
（注３）経済産業研究所が中小企業を主な対象として行った 2008 年、2009 年、2014 年、2020 年の調査のいずれかに回答した企業について、株式会社東京商工リサーチのデータベースから財務データを得て計測したもの。サンプル数は年によって異なり、1990 年は約 2,200 社、2000 年には約 5,500 社まで増加し、その後は 5,800 社から 6,500 社の間を変動している。
（出所）植杉教授提供資料に当研究会加筆

また、植杉教授は、コロナ禍に入る前年に「ゾンビ企業」であった企業とそうでない企業とについて、コロナ禍における支援措置の利用率を分析した。具体的には、2019 年時点における「ゾンビ企業」・「非ゾンビ企業」の属性別[93]に、コロナ禍における各種の支援措置の 2020 年時点の利用率を比較した。その結果は、図表 53 のとおりであり、コロナ禍の前年に「ゾンビ企業」であった企業の方が、2020 年において政府による支援措置の利用率が高い傾向にあることが示された[94]。

（図表 53）コロナ禍における支援措置の利用率（「ゾンビ企業」、「非ゾンビ企業」別）

	非ゾンビ企業	ゾンビ企業
コロナ禍における支援措置の利用率		
政府系金融機関による無利子無担保貸出	24.8%	35.6%
民間金融機関による無利子無担保貸出	46.5%	56.3%
持続化給付金・補助金	34.4%	47.8%
地方自治体休業支援金	11.1%	17.5%
雇用調整助成金	31.9%	44.1%
家賃支援給付金	12.5%	16.2%

（注１）「ゾンビ企業」・「非ゾンビ企業」の別は、金利の優遇の有無に加えて企業パフォーマンスや負債比率・変化にも注目した基準（Fukuda and Nakamura(2011)によるもの）を用い、2019 年時点におけるデータに基づき区別。
（注２）支援措置の利用率は、2020 年 11 月に実施したアンケート調査による。
（出所）植杉教授提供資料より抜粋

この結果から示唆される論点として、「ゾンビ企業」への支援の是非が挙げられる。これについて植杉教授は、以下の二つの理由から一定の評価をしている。一点目は、今回の支援措置の政策目的に照らし、「緊急時には、支援に値する企業がそれを得られないリスクを小さくすることの方が、支援を受けるべきではない企業がそれを得るリスクを小さくするよりも重要であるという見方もあり得る[95]」こと、二点目は、一旦「ゾンビ企業」に当てはまっても脱却する企業が多いとの指摘[96]を踏まえれば、「ゾンビ企業」への政府の支援は必ずしも回復見込みのない企業への延命措置に当たるというわけではないということである。ただ、効率性の観点から議論すれば、支援措置を利用した企業のパフォーマンスが事後的に良好でない場合には、事業再生に向け

93　「ゾンビ企業」の定義は、基準②によるものを用いている。
94　この傾向は、世界金融危機時における緊急保証付貸出の利用率にも見られ、世界金融危機の前に「非ゾンビ企業」であった企業の緊急保証付貸出の利用率が 21.6%なのに対し、「ゾンビ企業」であった企業の利用率は 40.5%であった（「ゾンビ企業」の定義は、基準②によるもの。植杉・前掲注 35　49 頁）。
95　植杉・前掲注 35　49 頁
96　植杉・前掲注 35　48 頁に紹介されている Fukuda and Nakamura・前掲注 89 の研究結果。

た取組が必要であり、政府や金融機関等の積極的な関与が重要であると指摘している。

イ　過去の政府の金融支援の効果等

中小企業向け資金繰り支援策のうち、金額的に大きく主要な政策と言える信用保証及び政府系金融機関による直接貸出について、植杉教授は、過去の実績[97]を基に、（ａ）利用企業の傾向、（ｂ）政策の効果――を検証する実証分析を行った。以下、その結論を簡単にまとめる。なお、いずれの政策も、政府が信用リスクを負担する（広く国民に転嫁する）ことにより中小企業の負債による資金調達を容易にするという点で共通するが、企業側の受ける便益が異なる[98]ため、政策効果の現れ方にも違いが出ると考えられる。

【植杉教授による実証分析の結果（概要）】

（ａ）利用企業の傾向

信用リスクが高い企業ほど、政府系金融機関の融資よりも信用保証を利用した[99]。

（ｂ）政策の効果

○借入れへの影響：信用保証付融資は、民間金融機関のプロパー融資を一部代替したのに対し、政府系金融機関の融資にはそうした現象は見られず、逆に民間金融機関の融資が増加することもあった。

○設備投資への影響：政府系金融機関の融資には設備投資を促進し、しかもその効果は比較的長期に持続した一方、信用保証についてはそれほどの効果が見られなかった。

○利用企業の業績改善度合い：いずれの政策の利用企業についても、改善するとの結果は得られなかった。

植杉教授によれば、特に信用保証について、プロパー融資が信用保証付融資に一部代替された結果[100]、民間金融機関によるモニタリングが減ることで、企業側のモラルハザードにつながり業況が改善しないといった負の効果が生じている可能性がある。その対処法として、民間金融機関や信用保証協会によるモニタリングや経営改善支援の取組により、企業の業況改善につなげていくことの重要性[101]を指摘している。

ウ　ポストコロナへ向けた中小企業支援の在り方

信用保証付貸出も政府系金融機関による直接貸出も危機時における資金繰りを改善する一方で、イの分析結果のとおり、過去の実績では事後に企業の業績が改善していないことが多かった。関連して、長期的には、政府が手厚い資金繰り支援を長期かつ繰り返して提供することが民間金融機関や企業の取組を阻

---

97 植杉教授は、実証分析に当たり、信用保証については、特別信用保証・金融安定化特別保証（1998～2001 年）と緊急信用保証（2008～2011 年）を対象にした企業アンケート調査の個票データを用い、政府系金融機関の直接貸出については、日本政策金融公庫（中小企業事業）の 2000 年代の企業ごとの貸出契約レベルデータを用いた。

98 信用保証は、民間金融機関が貸し出し、企業が支払不能に陥ったときの元本・金利を政府部門が負担する仕組みで、リスクの高い企業ほど便益を受けると言える。政府系金融機関の融資は、民間金融機関よりも低い貸出金利であることが多いが、一律の金利設定を行う前提では、リスクの高い企業が恩恵を受ける程度は信用保証より小さくなる（植杉・前掲注 35　136-147 頁）。

99 この結果は、前掲注 98 に示した企業側の受ける便益の違いに焦点を当てた理論モデルの予想と整合的である。

100 植杉教授は、実際に信用保証付融資を行うのは民間金融機関であり、民間金融機関はそれ以外にもプロパー融資を行っていること、また、民間金融機関と信用保証協会や借り手企業との間には情報の非対称性があることから、民間金融機関は自らの利潤最大化を図るためプロパー融資を信用保証付融資に一部代替させる可能性があるとしている（植杉・前掲注 35　155-156, 193-194 頁）。なお、植杉教授は、実証分析により、取引を行う民間金融機関の健全性が低い（自己資本比率を高くしたい）場合や、金融機関と企業との関係がメインバンク関係にある場合（メインバンクは、企業の情報をより多く持っている）に、より代替が起こったことを示している（植杉・前掲注 35　176-178, 185-192 頁）。

101 植杉教授は、2000 年代以降の信用保証の制度変更により、民間金融機関や信用保証協会による企業へのモニタリングや経営改善支援を促す措置がとられてきており、利用企業の業況改善につながるかどうかが注目されるとしている（植杉・前掲注 35　194-198 頁）。

害する危険性[102]があることを認識し、支援措置の期間をできるだけ限定するなどの対応が必要となると植杉教授は指摘している。

また、アで示したとおり、コロナ禍に入る前年に「ゾンビ企業」であった企業が支援措置を多く利用したことを考慮すると、事業再生支援の必要性は高まっている。植杉教授は、今後の政府系金融機関の直接貸出と信用保証制度の役割は、資金供給を受けた後、業績が改善せず、相対的にパフォーマンスが低くなっている企業に対し、経営改善や事業再生を支援していくことにあるのではないかと指摘している[103]。

経営改善や事業再生の支援策について、植杉教授は、「ゾンビ企業」に当てはまっても脱却する企業が多いことから、「ゾンビ企業」のうちどの程度の企業が事業再生を必要とするのかは明らかではなく、また、中小規模の「ゾンビ企業」の負の経済的な影響についても実証的に明らかになっていない[104]としつつ、「しかしながら、コロナ禍による資金繰り支援で負債比率が高まる企業が増加したこと、コロナ禍の下では不確実性の高まりから事業再生などの大きな変化を躊躇（ちゅうちょ）する企業も多いことを踏まえると、ゾンビ企業や業績が悪い企業において事業再生を推進する必要性は高まっている[105]」としている。その理由の一つとして、植杉教授は、政府が信用リスクを負担するといった資金繰り支援策を実施したため、民間金融機関の間で企業本来の信用リスクを無視した貸出競争につながり、事業再生等に後ろ向きな企業に対しても融資を行っている可能性を指摘している。

このような企業が私的整理（Ⅴ２(1)「私的整理と法的整理」参照）を利用する場合には、まずは経営者が事業再生を受け入れることが重要であり、そのためには、経営者保証に関するガイドラインやコベナンツ（財務制限条項）による個人保証の代替[106]を通じ、経営者個人の将来と事業再生とを分離することが重要であるとしている。また、経営者の心理的障壁を低くし早期事業再生を促すためには、事業再生が地域経済への貢献であるという認識を社会で共有し、事業再生という言葉の持つ負の印象を払拭することも重要であると植杉教授は指摘している[107]。

(2) その他文献調査

森川正之 一橋大学経済研究所経済計測研究部門教授の分析[108]では、新型コロナに伴う

---

102 例として、コロナ禍において、金融機関とのコミットメントライン契約（特定融資枠契約。あらかじめ設定した期間・金額の枠内において、基本的に自由に借入れ可能とするもの）に基づく請求やフィンテック企業による電子ファクタリング事業（売掛債権を電子的に処理して買い取ることで、企業への迅速な資金供給を可能とするもの）の利用が、政府の資金繰り支援策により阻害された可能性などを挙げている。

103 植杉・前掲注35　378-379頁

104 「ゾンビ企業」の存在が経済全体に与える影響について、植杉教授によれば、大企業を主な対象とした研究では、①負の外部効果：「ゾンビ企業」が存続し労働や資本を保有し続けると、それ以外の企業が必要とする雇用が阻害されたり、投資意欲がある企業への貸出しが鈍ったりする可能性がある、②消極的な企業行動：一旦「ゾンビ企業」に当てはまった企業の多くはコスト削減によりその状況から脱却したことが示されており、この脱却過程における消極的な企業行動が2000年代以降の日本経済全体に影響をもたらした可能性がある――と指摘されている。植杉教授は、存続可能性に乏しい中小企業が製品・サービスに付加価値を付けずに低い価格を提示して競争する傾向にあるとの指摘を紹介しつつ、中小企業についても大企業と同様に「ゾンビ企業」が負の外部効果をもたらしている可能性はあるが、そのメカニズムや問題の程度に係る定量的な分析はまだ行われておらず、今後の分析が必要であるとしている（植杉・前掲注35　47-48頁）。

105 植杉・前掲注35　375頁

106 植杉教授は、企業のパフォーマンスが悪化した時点で金利を引き上げるなどの措置を取り決めたコベナンツを契約に含めることで、個人保証がなくとも企業への規律付けが期待できるとしている（植杉・前掲注35　269頁）。

107 植杉・前掲注35　375-376頁

108 森川正之「コロナ危機対策利用企業の生産性」経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー（2020年12月）〈https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/20p031.pdf〉（2022.10.5閲覧）

支援策を利用した企業の特性について、「規模の小さい企業ほど資金繰り支援、雇用調整助成金、持続化給付金の利用確率が高い」こと、「産業別には、卸売業、小売業、情報通信業はこれら支援策の利用確率が製造業に比べて低い」こと、「新型コロナ前から生産性が低かった企業ほど支援策を利用した傾向がある」ことなどが指摘されている。そして、資金繰り支援等の緊急時対策が長期にわたって行われる場合、経済全体の中長期的な生産性にネガティブな影響を持つ可能性があることを踏まえて、「コロナ危機後の産業構造が以前とは変わる可能性が高いことを考慮すると、支援措置の段階的縮小や雇用を吸収する産業・企業への支援に重点を移していくことがおそらく望ましい」と指摘された。

星岳雄 東京大学大学院経済学研究科教授ほかの分析[109]では、日本政策金融公庫と民間金融機関のいずれにおいても、2019 年 12 月時点の評点[110]が低い企業の方が、コロナ関連特別融資の申込比率や承認比率が高く、また、多額の借入れを行った傾向があることが指摘されている。特に、民間金融機関ではその傾向が強く、政府保証が付されていることなどによって融資審査が厳しくなかった可能性を示した上で、迅速な融資の実行が求められていたため、やむを得ない側面があったわけだが、もとより経営状況が思わしくない企業に貸付けが回ってしまったという面があったことは念頭に置いておく必要がある旨が指摘された。そして、今後、経済へのダメージが和らぎ、ニューノーマルへの素早い適応が要求されるようになる局面では、企業支援策の潜在的な副作用を考慮に入れながら出口戦略を考えていく必要がある旨が指摘されている。

Ⅴ　ポストコロナにおける今後の中小企業金融の在り方への視座

以下では、ポストコロナにおける中小企業金融について、課題や今後の方向性について整理したい。

１　過剰債務問題

(1) 中小企業の債務の現状

ア　各指標から見た債務の負担感・過剰感

コロナ禍において多くの中小企業が資金繰り支援策を活用した結果、今後、積み上がった既存債務が前向きな新規投資のための資金調達を妨げる、過剰債務問題が懸念されている[111]。

ここでは、債務負担を測る３つの指標（有利子負債増減率、借入金月商倍率、債務償還年数）から、中小企業の債務の現状を確認する。

中小企業の有利子負債の増減率(対 2019 年度末比) を見ると、全産業では 2020 年度末で 6.8%、2021 年度末で 6.6%増加した。製造業では、2020 年度末に比べて 2021 年度末では増加率が小さくなった (2020 年度末:4.8%、2021 年度末：3.4%) 一方、非製造業では、2020 年度末に続いて 2021 年度末でも増加率が高止まりしている (2020 年度末：7.2%、

[109] 星岳雄ほか「【特別寄稿】どのような企業がコロナ支援策を受けたのか？」(2021 年５月 26 日) 東京商工リサーチウェブサイト<https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20210526_01.html> (2022.10.5 閲覧)

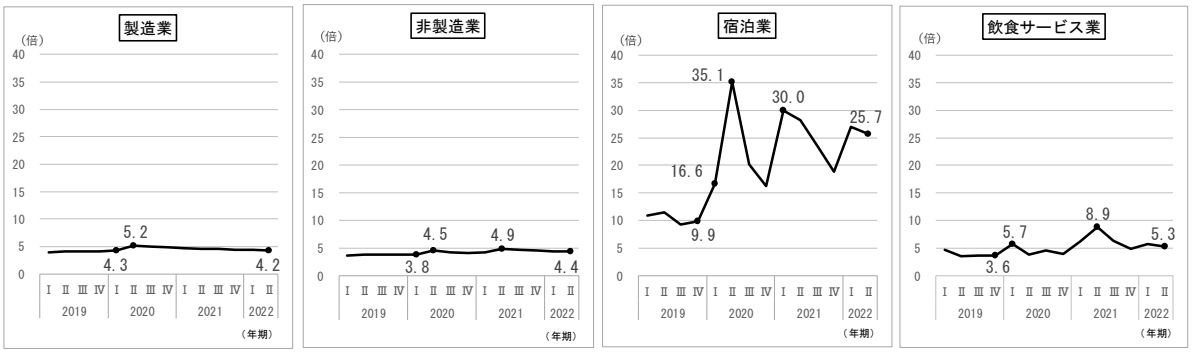
[110] 東京商工リサーチでは、独自に対象企業を「経営者能力・成長性・安定性・公開性及び総合世評」の４つの視点で総合的に評価している。評点は 100 点満点の実数表示で表され、官公庁や民間企業の審査部門、経理部門、中小企業の経営者に取引時の客観的な指標として活用されている。

[111] 売上規模が伸びず、企業価値が増加しないにもかかわらず、負債だけが否応なしに積み上がってしまう状況で懸念されるのが「デットオーバーハング」(過剰債務) と呼ばれる現象である。積み上がった既存債務のせいで、有望なビジネスチャンスがあっても、十分な資金調達ができずにチャンスを見送らざるを得ない状況を表す用語である (小倉義明『地域金融の経済学－人口減少下の地方活性化と銀行業の役割』慶應義塾大学出版会 (2021) 214 頁)。

2021 年度末：7.4%）[112]。

借入金月商倍率[113]（図表 54）から、月商に比して借入金残高がどの程度のインパクトがあるのかを確認する。借入金月商倍率は、製造業・非製造業ともに、2020 年４－６月期に上昇し、足元では製造業はコロナ禍前の水準に戻ったものの、非製造業ではコロナ禍前に比べて高い水準にある。特に、宿泊業と飲食サービス業では、ともに 2020 年１－３月期に上昇したほか、2021 年上半期にも再び大きく上昇するなど、新型コロナの流行の波とそれに伴う人流の増減に大きく左右され、売上高の減少と借入れの活発な利用により、借入金月商倍率が高まったことが推察される。足元でも、宿泊業では 25.7 倍となっている。このように、依然として借入金月商倍率が高止まりしている業種では、借入金の返済余力が低下している可能性がうかがえる。

（図表 54）中小企業の借入金月商倍率



（注１）　中小企業とは、資本金１千万円以上１億円未満の企業とする。
（注２）　借入金月商倍率＝（短期借入金＋長期借入金＋社債）÷月商
（出所）　財務省「法人企業統計調査（四半期別）」を基に当研究会作成資料

中小企業の債務償還年数[114]（図表 55）から、キャッシュフローに比して債務残高がどの程度のインパクトがあるのかを確認する。中小企業の債務償還年数は、2020 年４－６月期に９年程度に長期化したが、足元では７年程度に低下している。2020 年４－６月期の債務償還年数は、リーマンショック時（11 年程度に上昇）やコロナ禍前のトレンドと比較しても、著しく高い水準にはない。一般的に債務償還年数が 10 年以内であれば債務返済能力が高いとされる[115]が、今後の動向に注視が必要である。

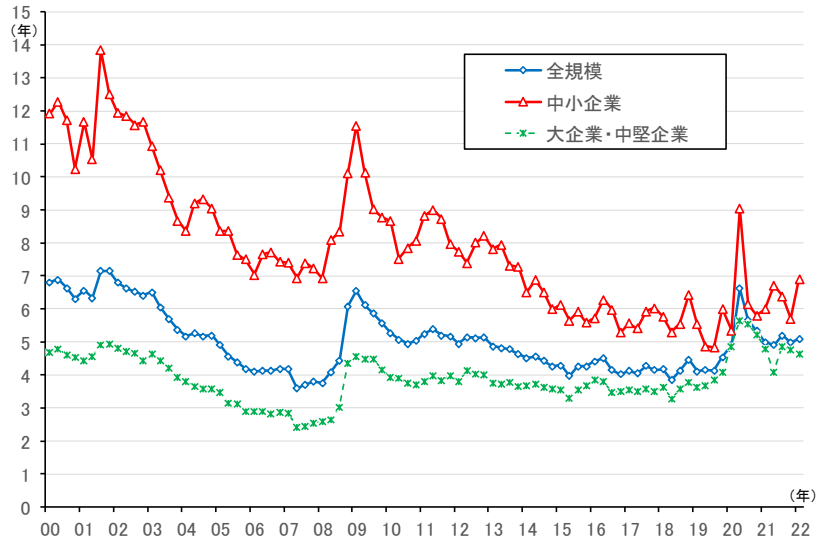
[112] 財務省「法人企業統計調査（四半期別）」より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出。なお、前掲注 74 も参照。

[113] 中小企業庁「2016 年版中小企業白書」275 頁によると、「借入金月商倍率は企業の借入金が、企業の月商の何倍あるかを示している。借入金依存度が貸借対照表のみから算出するのに対し、借入金月商倍率は貸借対照表の借入金と損益計算書の売上を用いて算出することで、企業の売上の規模に応じた借入れの水準を見ることができる。業種やビジネスモデルによって数値分布状況が異なるため一律な基準はないが、この数値が高ければ借入金の負担が重く、数値が低ければ借入金の負担が軽いといえる。」としている。

[114] 債務償還年数は、有利子負債（短期借入金、長期借入金、社債）を稼いだ現金預金によって何年で返済できるかを示す指標である。ここでは、信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出した企業規模別の債務償還年数を紹介する。

[115] 中小企業庁「『中小会計要領』の手引き」（2017 年６月）42 頁

（図表 55）企業規模別の債務償還年数の推移（季節調整値）



（備考）1.債務償還年数は、当該四半期末の有利子負債（借入金＋社債）－正常運転資金（受取手形・売掛金＋棚卸資産－支払手形・買掛金）を当該四半期のキャッシュフロー（経常利益×0.5＋減価償却費）×４で割った倍率（年数）とした。
2.当研究所が米商務省センサス局"X-13ARIMA-SEATS"を用いて算出した季節調整値
3.財務省『法人企業統計調査（四半期別）』より信金中央金庫 地域・中小企業研究所が算出、作成

（出所）信金中央金庫 地域・中小企業研究所資料

イ　民間機関が行ったアンケート調査から見た債務の負担感・過剰感

民間機関が行った各種アンケート調査では、新型コロナの影響が大きかった業種を中心に債務の過剰感があることや、今後返済の遅れが生じる懸念等が示されている。

株式会社東京商工リサーチが 2022 年８月に実施した「第８回過剰債務に関するアンケート調査[116]」では、負債比率など財務分析の定量数値に限定せず、債務の過剰感について尋ねている。アンケート結果によると、中小企業の 31.7%は「債務の過剰感がある」（「コロナ前から過剰感がある」（12.41%）と「コロナ後に過剰となった」（19.38%）の合計）と回答している。2022 年４月の前回調査の同割合 34.1%からは改善したものの、業種別（全規模）に見ると、コロナ禍が直撃した対面型サービス業（道路旅客運送業（85.0%）や宿泊業（81.2%）、飲食店（77.1%）等）ほど債務の過剰感の解消が遅れていることが指摘されている。

東京商工リサーチが同年８月に実施した「第 23 回新型コロナウイルスに関するアンケート調査[117]」では、借入金の返済見通しについて、コロナ禍直前と現在で変化があったかを尋ねている。アンケート結果によると、「懸念あり」は中小企業では 17.3%（「コロナ禍直前は返済に問題なかったが、現在は懸念がある」（12.47%）と「コロナ禍直前から返済に懸念があり現在も懸念がある」(4.90%)の合計）だった。同一設問を設定した第 21 回調査（４月）では、20.1%だった。

大同生命保険株式会社が同年５月に実施した「大同生命サーベイ[118]」では、コロナ関連

116 東京商工リサーチ「『過剰債務』の中小企業、約３割が『事業再構築の意向なし』～第８回『過剰債務に関するアンケート』調査～」（2022.8.16）〈https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20220816_02.html〉（2022.10.5 閲覧）

117 東京商工リサーチ「第 23 回　新型コロナウイルスに関するアンケート調査」（2022 年８月 18 日）〈https://img03.en25.com/Web/TSR/%7B034b6abb-5608-45a2-b1c4-a743e65fd248%7D_20220818_TSRsurvey_CoronaVirus.pdf〉（2022.10.5 閲覧）

118 「中小企業経営者アンケート『大同生命サーベイ』2022 年５月度調査レポート」。調査の要領は次のとおり。調査期間：2022 年５月６日～27 日、調査方法：同社営業職員が訪問又は Zoom 面談により調査、調査対象：全国の企業経営者 8,127 社

融資の活用有無と今後の返済の見通しを尋ねている。アンケート結果によると、半数近くの企業がコロナ関連融資を活用した(「借りている（借りた)」との回答割合 45%)。今後の返済見通しについては､「融資条件通り全額返済可能」と回答した企業は 80%だった一方で、18%の企業が「返済が滞る懸念がある」(「返済遅延の可能性あり」(４%)､「返済条件緩和が必要」(10%)､「返済の目途は立たないが、事業継続可」(３%) 及び「返済の目途が立たず、事業継続が困難」(１%) の合計) と回答した。特に、宿泊・飲食サービス業では、約４割の企業で返済が滞る懸念があるとの結果になった。

(2) 今後の見通し

今般のコロナ禍における資金繰り支援策の中心となった、政府系金融機関と民間金融機関による実質無利子・無担保融資は、３年間は実質金利がゼロになり、最長５年間の元本返済の据置期間が設けられていた。大半の貸出しが、据置期間１～２年であるとされ[119]、2020 年度上半期に集中していたことを踏まえると、現時点で、多くの中小企業が返済を開始していると見られる[120]。

今般のコロナ禍において多くの中小企業の債務が増加したことは事実であり、過剰債務問題の先行きには注視が必要である。ただ、前述したような各指標やアンケート調査を見ると、過剰債務の水準が新規の投資を抑制するまでに至るという過剰債務問題が表面化するリスクには、業種や規模などにより相当の違いがあることがうかがえる。

ここでは、信金中央金庫 地域・中小企業研究所による今後の過剰債務問題の見通しを紹介する[121]。

中小企業の有利子負債は、コロナ禍を機に増加しており、借入金月商倍率は一部業種で大きく上昇し、債務償還年数もコロナ禍前と比べて著しく高い水準ではないものの上昇した[122] (Ｖ１(1)ア「各指標から見た債務の負担感・過剰感」参照)。

他方､金融機関からの借入金残高伸び率(対 2019 年度末比) [123]を見ると、長期借入金[124]が 2021 年度後半から減少に転じており､据置期間を終了した借入金の返済が、徐々に進んでいると見られる。金利の支払能力を見る指標であるインタレスト・カバレッジ・レシオ（ＩＣＲ[125]) も高水準で推移しており、利払いの低金利環境が今後修正される可能性を考慮しても、利払い負担が急に過重になる可能性は少ないと見られる。

〈https://www.daido-life.co.jp/knowledge/survey/pdf/202205.pdf〉(2022.10.5 閲覧)

119 「ゼロゼロ融資開始から２年経過 自治体ごとに借換制度創設相次ぐ」『近代セールス 2022 年６月１日号』近代セールス社 (2022.6.1) 87 頁

120 「中小企業政策審議会金融小委員会中間とりまとめ (2022 年６月６日)」の参考資料１「ウィズコロナ・ポストコロナの間接金融のあり方について」によると、2021 年３月までに日本政策金融公庫 (国民生活事業) のコロナ関連融資を利用した者の返済状況を見ると、2021 年 12 月末時点で 56.7%が条件通り元金を返済中であり、条件変更や追加融資を実施した割合は合わせて 10%強に留まる〈https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/shingikai/kinyu/tyukan_torimatome/s01.pdf〉(2022.10.5 閲覧)。

また、民間金融機関による実質無利子・無担保融資の返済開始のピークは来年春から夏との見方が示されている (東京商工リサーチ「中小企業庁に聞く！『中小企業活性化パッケージＮＥＸＴ』の狙い～『資金繰り支援の多様化』と『支援の質のボトムアップ』～」(2022.10.3) 〈https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20221003_01.html〉(2022.10.5 閲覧))。

121 前掲注 74

122 中小企業だけでなく、大企業や中堅企業においても同様である。

123 2019 年度末残高に 2020 年度～2021 年度各四半期の当期末残高－前期末残高を累積した数値であることに留意を要する。

124 １年以内に期限が到来しない借入金。

125 (営業利益＋受取利息等) ÷支払利息等で算出。ここでは、通常のＩＣＲ((営業利益＋受取利息等) ÷支払利息等) と、営業キャッシュフローベースのＩＣＲ (営業キャッシュフロー (利払い前・税引前) ÷支払利息等) が算出されている。後者は前者を大きく上回る値となっており、利払いの原資となる営業キャッシュフローは潤沢であることが分かる。

加えて、2020年１－３月期には48.9月であった運転資金の平均借入期間は、2020年７－９月期に 92.1 月と最長になった。足元の2022年４－６月期でも59.0月となっており、コロナ禍前の水準より長期化している[126]。

以上のようなことから、中小企業全体で見れば、今後も緩やかな返済が続くことが予想される。

その上で、K字型回復[127]の現状を踏まえると、①一部の業種を中心に資金繰りに行き詰まる企業[128]、②預金に滞留している余剰資金を返済する企業に二分される可能性がある。

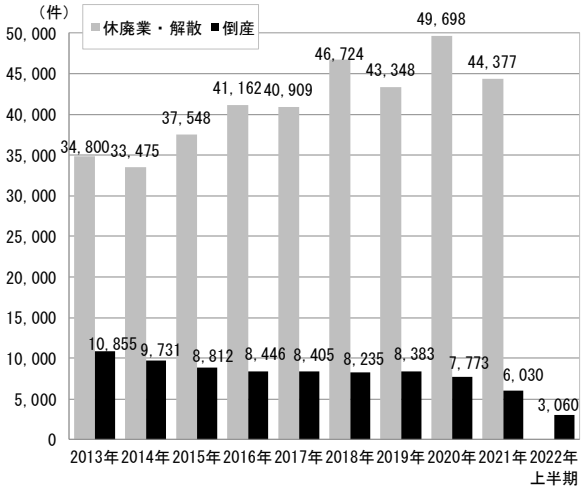
(3) 課題

ア　倒産等の動向と過剰債務問題

資金繰り支援策等は、倒産の抑制に一定の効果が認められ、図表 56 のとおり、2021 年の企業の倒産[129]件数は、6,030 件（前年比22.4%減）と 57 年ぶりの低水準となった。一方、同年の休廃業・解散[130]件数は４万 4,377件で、2000 年の調査開始以降、2020 年（４万9,698 件）、2018 年（４万 6,724 件）に次ぐ３番目の高水準となっている。

2022 年の倒産件数は、４月から８月まで５カ月連続で前年同月を上回り、８月としては2018 年同月以来、４年ぶりに増加した。倒産件数は、依然として低水準ではあるものの、底打ちから増勢に向けて潮目が変わりつつあることが指摘されている[131]。加えて、「新型コロナウイルス関連倒産」が増加傾向にあり[132]、2020年２月の集計開始以降の累計は3,851件に達している。

（図表 56）倒産、休廃業・解散件数



（出所）東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」、「『休廃業・解散企業』動向調査」を基に当研究会作成

コロナ禍による中小企業へのマイナスの影響は、ピーク時に比べれば小さくなっているものの、日本銀行のシミュレーションによる

126 日本政策金融公庫「信用保証利用企業動向調査 資料編」。

127 全体としては回復局面でありながらも、急回復するものと回復ペースが緩慢な（あるいは落ち込みが拡大する）ものと二極化する状況を指す（「K字型の回復ってどういう意味？」『第一生命経済研レポート』（2021 年 10 月）〈https://www.dlri.co.jp/files/dlri/162285.pdf〉（2022.10.5 閲覧））。

128 有利子負債の増減率等の指標を見ると、飲食サービス業が、業績の回復を受けて、債務返済能力が向上してきているのに対して、宿泊業は依然として債務返済が困難な状況が続いているというように、コロナ禍の影響を大きく受けた業種の中でも債務の負担感に差異が生じている。

129 一般的には、資産超過で企業を整理することを「廃業」、債務超過で企業を整理することを「倒産」ということが多いが、一律の定義はない。倒産件数は、東京商工リサーチ「全国倒産動向」及び帝国データバンク「倒産集計」により公表されているが、前者は、法的倒産（会社更生法、民事再生法、破産、特別清算）に私的倒産（銀行取引停止、内整理）を含めており、後者は法的倒産のみを集計対象としているなどの違いがある。ここでは、東京商工リサーチ「全国倒産動向」を紹介している。

130 東京商工リサーチは、倒産（法的整理、私的整理）以外で事業活動を停止することを「休廃業・解散」と定義している。

131 東京商工リサーチ「2022 年８月の全国企業倒産 492 件」（2022 年９月８日）〈https://www.tsr-net.co.jp/news/status/monthly/202208.html〉（2022.10.5 閲覧）。

132 東京商工リサーチによると、新型コロナウイルス関連倒産件数は、2021 年１月～2022 年２月まで 100 件超で推移していたが、３月には初めて 200 件を超えた（205 件、前年同月比 34.8%増）。５月には 191 件・前年同月比 54.0%増、８月には 193 件・前年同月比 50.7%増と急増している。なお、東京商工リサーチは、倒産した企業の経営者並びに申立代理人や破産管財人等の弁護士へのヒアリングにより、感染症の影響による業績悪化から倒産したことが確認できた案件を「新型コロナウイルス関連倒産」として集計している。

と、今後、中小企業全体のデフォルト率は、対面型サービス業を中心に上昇する可能性が指摘されている[133]。加えて、慢性的な人手不足や経営者の高齢化といった、従来から中小企業が抱える問題が根本的な解決に至っていない中、足元では、原材料価格・エネルギー価格の高騰の影響が急速に中小企業全般に及んでいる。

このような事業環境の悪化が複合的に重なった場合、業績がコロナ禍前の水準に回復しない企業では、債務の返済原資を捻出することができずに倒産に至る可能性が高まるおそれがある。

また、業績が悪化した企業の市場からの退出は、債務超過を伴う倒産だけではなく、休廃業・解散の形で顕在化する可能性もある。2021 年の休廃業・解散件数は、過去最多を記録した前年に比べて大きく減少した。前年の2020 年は、先行き不透明なコロナ禍の急速な広がりが休廃業の決断を促す契機となったが、その後、矢継ぎ早に各種支援策が実施されたことにより、経営者の高齢化等を理由として廃業を検討していた企業等の判断を遠のかせ、休廃業の大幅減少につながったとの指摘がある。また、黒字で休廃業に至った企業の割合が減少していることを踏まえて、業績が悪化して負債が膨らむ前に廃業を決断するというこれまでの流れに変化が生じている可能性があることも指摘されている[134]。今後、廃業を検討しつつも判断を保留している企業が最終的に倒産するような動きが出てくるのか注視が必要である。

中小企業のコロナ支援策が終了・縮小していく中、倒産の急増を回避し、倒産による経営資源や雇用の喪失、地域経済への影響を最小限に防ぐ観点からも、まずは積み上がった債務問題への対応が喫緊の課題となる。1995 年の阪神・淡路大震災から数年後に倒産が急増した経験のある兵庫県では、実質無利子・無担保融資の返済本格化を控え、倒産を未然に防止するため、経営計画書の作成などを伴走型で指南する金融機関に、人件費や労務費を補助する事業を開始している[135]。事業再生や円滑な廃業に向けた取組が早期に促されるような支援をより充実・強化することが、国のみならず地方自治体においても必要になろう。

今般のコロナ禍では、日本だけでなく諸外国においても、政府による様々な金融支援施策が実施されており、ポストコロナに向けた過剰債務問題への対応は各国共通の課題となると見られる。国際通貨基金（ＩＭＦ）は、「国際金融安定性報告書」（2021 年４月）において、世界的な金融緩和や財政拡大による副作用の可能性について警鐘を鳴らしており、特に中小企業を中心とする企業の過剰債務問題の可能性を指摘している。ＩＭＦは、①資金繰り、②返済能力、③事業の存続可能性に係る懸念の有無の３点で企業を分類し、それぞれに対して必要な政策決定フローを提案している。例えば、事業の存続可能性に懸念がない企業のうち、資金繰りに懸念がある企業に対しては融資・保証を、返済能力に懸念がある企業には資本注入に係る政府支援が重要であり、中長期的に見ると直接金融市場の整備が必要であるとしている。また、事業の存続可能性に係る懸念がある企業に対しては再編・清算を促す政策対応も必要であると指摘

133　日本銀行『金融システムレポート』（2022 年４月）〈https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/fsr220421.htm/〉（2022.10.5 閲覧）

134　東京商工リサーチ「休廃業・解散企業は前年から１割減の 4.4 万件、廃業前決算『黒字』が大幅減【2021 年】」（2022.1.18）〈https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20220118_01.html〉（2022.10.5 閲覧）

135　「コロナ融資の返済本格化　経営指南の金融機関補助　兵庫県、中小の支援策」『日本経済新聞』（2022.6.21）

している[136]。

イ　事業再構築・生産性向上の必要性

過剰債務の状態にある中小企業では、債務返済が優先され、収益力や経営の改善に向けた取組を進めることは容易ではない。低金利の現状においては、「中小企業は返済リスケを通して当面は金利だけ払ってやり過ごした方がよく、金融機関も抜本的な再生に着手するより、金利だけでも払ってもらう方がいいという姿勢になりかねない[137]」との指摘もある。

しかし、ポストコロナ時代の経済社会の変化に対応し、成長力を高めるためには、新分野展開、業態転換、事業・業種転換、事業再編などの思い切った事業再構築が必要となる。

他方で、過剰債務が事業再構築の足かせになっている中小企業は 33.4%、「事業再構築の意向はない」中小企業は 29.35%に上るという調査結果[138]もあり、債務が事業再構築の足かせとなっている様子もうかがえる。

前述したように、信金中央金庫 地域・中小企業研究所は、過剰債務問題の先行きについて、①一部の業種を中心に資金繰りに行き詰まる企業、②預金に滞留している余剰資金を返済する企業に二分される可能性があり、①に対しては、過剰債務への対応及び事業の再構築が、②に対しては、生産性向上への誘導が重要になり、ポストコロナにおける中小企業金融においてもそれぞれのニーズに応じた異なる支援メニューが必要になると指摘している。

ただし、支援を拡充しても、コロナ禍において萎縮した中小企業のマインドが前向きにならなければ、政策の効果は十分に発揮されない。今後、ポストコロナへの段階的移行を見据えて、中小企業の前向きな投資を後押しし、事業再構築や生産性向上を進めるためには、コロナ禍で債務を抱えつつも成長意欲のある中小企業に対して、前向きな資金需要をいかに刺激していくかが重要なポイントになるであろう。

2　事業再生支援

(1) 私的整理と法的整理

過剰債務を抱える企業が自主努力による経営改善によりこれを解消できない場合、何らかの手続によって債務整理を行うことが必要になる。債務整理の手続は、主に裁判所の関与の有無によって、図表 57 のとおり、私的整理と法的整理に大きく分類される。

一般的には、まずは私的整理による事業再生の可能性を検討した上で、私的整理を進めることが困難であったり、法的整理の方が望ましい事情があったりする場合は、法的整理を選択することになる。

私的整理と法的整理は、主に図表 58 のとおり類型化できる。この中で準則型私的整理とは、私的整理のデメリットを補うため、一定の準則・ルールに従って中立的な第三者機関の関与の下で行われる手続であり、様々な種類が存在する。本稿では、紙幅の都合上、私的整理のうち昨今特に制度整備が進められている準則型私的整理の一部について概観する。

136　三菱総合研究所（中小企業庁委託）「令和３年度内外一体の経済成長戦略構築にかかる国際経済調査事業（諸外国の中小企業の再生・融資慣行に関する調査）報告書」（2022 年３月 14 日）〈https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2021FY/000199.pdf〉（2022.10.5 閲覧）

137　東京商工リサーチ「座長・小林信明弁護士に聞く！中小企業等事業再生ガイドライン（前編）～ガイドラインは「ダメージ」を少なくするためのツール～」（2022 年６月 11 日）〈https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20220611_01.html〉（2022.10.5 閲覧）

138　東京商工リサーチ・前掲注 117。33.4%は「債務（負債）が過剰のため、事業再構築に取り組むことができない」（13.12%）と「債務（負債）が過剰のため、事業再構築の取り組み規模を縮小した（予定含む）」（20.31%）の合計。

（図表 57）私的整理と法的整理の特徴

	私的整理	法的整理
裁判所の関与	なし →手続の公平性・透明性について債権者の信頼を得にくい場合がある。 →柔軟な対応が可能。 →手続の開始が公表されないため、事業価値の棄損を防げる。	あり →手続の公平性・透明性が確保される。 →手続に費用や時間を要する。 →手続の開始が公表されるため、信用失墜による事業価値棄損のおそれがある。
対象	主に金融機関 →商取引債務を除外するため、取引先に影響を与えにくい。	全債権者 →金融機関以外の取引先にも影響が及び、連鎖倒産が発生する可能性がある。
債権者の合意	全員の合意が必要 →一部でも反対する債権者がいると成立しない。	多数決も可 →少数の反対者がいても成立させることができる。

（出所）日本政策金融公庫中小企業事業本部企業支援部『金融機関が行う私的整理による事業再生の実務（改訂版）』金融財政事情研究会（2021）、鈴木規央『会社の再生・整理の手順がわかる本』中央経済社（2022）等を基に当研究会作成

（図表 58）私的整理と法的整理の主な類型

私的整理	純粋私的整理	任意整理	特別な法律や準則に基づかず、任意の話し合いによって資産・負債等を整理するもので、定型的な手法は存在しない。
	準則型私的整理	中小企業活性化協議会スキーム	各都道府県の認定支援機関に設置された公正中立な第三者機関である中小企業活性化協議会が関与する手続。
		中小企業の事業再生等に関するガイドライン	一定の適格性を有する弁護士・公認会計士等によって組織される公正中立な第三者支援専門家が関与する手続。
		地域経済活性化支援機構（REVIC）再生スキーム	公正中立な第三者機関であるREVIC（Regional Economy Vitalization Corporation of Japan）が関与する手続。
		事業再生ADR	公正中立な第三者機関である特定認証紛争解決事業者が関与する手続。ADR（Alternative Dispute Resolution）、裁判外紛争解決手続。
法的整理	民事再生		比較的簡易で迅速性に優れる法的手続。現経営者の経営権は原則として維持される。幅広い事業者が利用可能。
	会社更生		比較的複雑で厳格な法的手続。現経営者の経営権は原則として維持されない。株式会社のみ利用可能。

（注）上記の他、裁判所の関与の下で利害関係の調整を行う「特定調停」や、事業を継続せずに財産を清算する「特別清算」「破産」等がある。

（出所）鈴木規央『会社の再生・整理の手順がわかる本』中央経済社（2022）等を基に当研究会作成

ア　中小企業活性化協議会

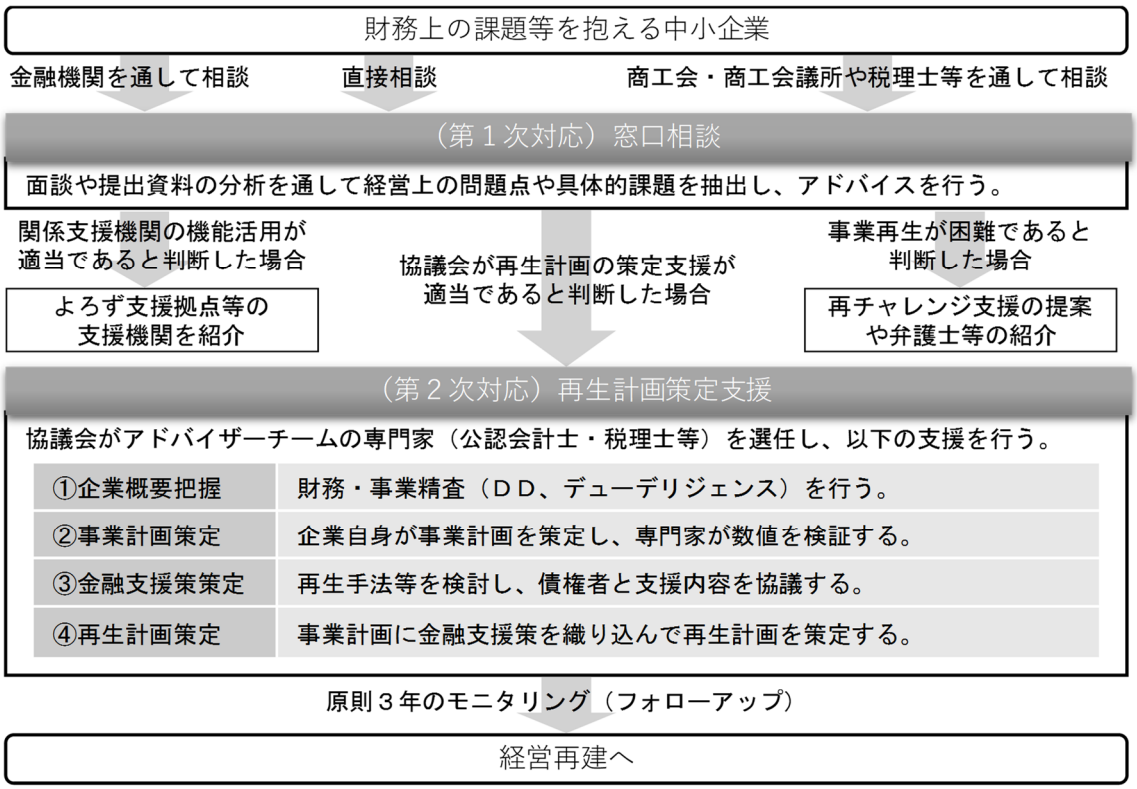
中小企業活性化協議会は、各地域において金融機関・民間専門家・各種支援機関と連携して中小企業の活性化を幅広く支援する公的機関である。同協議会の事業は、「産業競争力強化法」（平成 25 年法律第 98 号）に基づき各都道府県の商工会議所等に設置されている認定支援機関が実施する事業として位置付けられている[139]。同協議会は、2022 年４月１日、中小企業活性化パッケージ[140]に基づき、中小企業再生支援協議会と経営改善支援センターが統合することにより発足した。

同協議会による支援は、①収益力改善支援、②事業再生支援、③再チャレンジ支援といった３つのフェーズに分けられる。

このうち、①は、事業再生に至る前段階として有事に移行するおそれのある中小企業を対象に収益力改善計画の策定を支援するもの、③は、事業再生が極めて困難な中小企業や保証債務に悩む経営者を対象に円滑な廃業や再チャレンジに向けた支援を行うものである。

②は、事業再生を必要とする中小企業に対する支援であり、図表 59 のとおり、窓口相談から再生計画成立後のフォローアップに至るまでの一連の支援を行っている。

（図表 59）中小企業活性化協議会による再生支援の主な流れ



（出所）中小機構ウェブサイトを基に当研究会作成

139　中小企業庁事業環境部金融課「中小企業活性化協議会実施基本要領」（2022 年４月１日）〈https://www.chusho.meti.go.jp/keiei/saisei/download/yoryo.pdf〉（2022.10.5 閲覧）

140　前掲注 66

イ　中小企業の事業再生等に関するガイドライン

中小企業の事業再生等に関するガイドライン（以下「事業再生ガイドライン」という。）は、「中小企業の事業再生等に関する研究会[141]」により策定され、2022 年４月 15 日から適用が開始されている。事業再生ガイドラインは、まず、中小企業者の事業再生等に関する基本的な考え方として、平時・有事・事業再生計画成立後のフォローアップの各段階において、中小企業者と金融機関それぞれが自発的に尊重・遵守することが期待される対応を図表 60 のとおり示し、両者の間における継続的かつ良好な信頼関係の構築・強化を図るとしている。

（図表 60）各段階において期待される対応

	中小企業者	金融機関
平時	①収益力向上と財務基盤強化 ②適時適切な情報開示 ③法人と経営者の資産等の分別管理 ④有事を想定した予防的対応	①経営課題の把握・分析等 ②最適なソリューションの提案 ③中小企業者に対する誠実な対応 ④有事を想定した予兆管理
有事	①経営・財務状況の適時適切な開示 ②本源的な収益力の回復 ③事業再生計画の策定 ④有事の段階に応じた対応	①事業再生計画の策定支援 ②専門家を活用した支援 ③有事の段階に応じた対応
フォローアップ	①事業再生計画の実行 ②適時適切な状況報告	①計画達成状況のモニタリング ②経営相談・経営指導 ③計画見直しの検討等

（出所）事業再生ガイドラインを基に当研究会作成

その上で、事業再生ガイドラインでは、新型コロナの影響からの脱却も念頭に置きつつ、より迅速かつ柔軟に中小企業者が事業再生等に取り組めるよう、新たな準則型私的整理手続として「中小企業の事業再生等のための私的整理手続（中小企業版私的整理手続）」を定めている。同手続には再生型と廃業型があるが、前者の主な流れは図表 61 のとおりである。

（図表 61）事業再生ガイドラインに基づく再生型私的整理手続

主な主体	手続
中小企業者	①外部専門家と相談して第三者支援専門家を公表リストから選定 ②主要債権者に本手続の利用検討を申し出て、第三者支援専門家選任の同意を得て選任
第三者支援専門家	③中小企業者の財務状況の調査検証や事業再生計画策定の支援等を開始
中小企業者	④必要に応じて対象債権者に返済等の一時停止を要請 ⑤関係者と適宜協議・検討した上で、事業再生計画案を立案
第三者支援専門家	⑥事業再生計画案の相当性等に関する調査報告書を作成して対象債権者に報告
全関係者	⑦債権者会議の開催 (a)全ての対象債権者の同意により事業再生計画が成立 (b)不同意の対象債権者は理由を説明
中小企業者、外部専門家、主要債権者	⑧事業再生計画の実行と達成状況のモニタリング

（出所）事業再生ガイドラインを基に当研究会作成

本手続は、中小企業活性化協議会や地域経済活性化支援機構（以下「ＲＥＶＩＣ」という。）等の再生組織が仲介する行政型の私的整理手続と異なり、第三者支援専門家が手続の中立・公正・公平を担保する民間型の私的整理手続である点に大きな特徴がある[142]。第三

141　座長：小林信明弁護士、事務局：一般社団法人全国銀行協会

142　中井康之「『中小企業の事業再生等に関するガイドライン』の意義と課題」『金融法務事情 第 2187 号』金融財政事情研究会（2022.6.10）４頁

者支援専門家は、当事者の立場に立つ外部専門家とは異なり、事業再生支援を行う一定の適格性を有する弁護士・公認会計士等であり、中小企業活性化全国本部[143]及び一般社団法人事業再生実務家協会[144]がその適格性を確認して公表している。

(2) 主な金融支援手法の概要

事業再生手続において活用される主な金融支援手法は、図表 62 のとおりである。リスケは、抜本的な手法ではないが、一般的に広く活用されている。ＤＤＳ（デット・デット・スワップ）及びＤＥＳ（デット・エクイティ・スワップ）は、いずれも過剰債務を整理する手法である。債権放棄は、最も抜本的な手法だが、モラルハザード（倫理観・道徳の欠如）を誘発するおそれ等から金融機関が直接的な債権放棄に応じることは少なく、第二会社方式や再生ファンドを通じた債権放棄が行われる場合が多い[145]。

（図表 62）主な金融支援手法

リスケ	返済額の減額や猶予により返済計画を一時的に見直す等、返済条件を変更する手法。
ＤＤＳ	既存の債権を他の一般債権より返済順位が低い劣後債権に転換する手法。
ＤＥＳ	既存の債権を株式に転換する手法。
債権放棄	債権者が債権の一部をカットする手法。直接放棄のほか、第二会社方式や再生ファンドを通じた債権放棄がある。

（出所）鈴木規央『会社の再生・整理の手順がわかる本』中央経済社（2022）等を基に当研究会作成

ア ＤＤＳとＤＥＳ

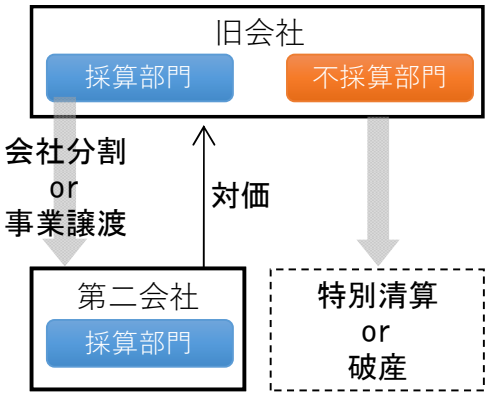
ＤＤＳは、資本類似性の要件を満たした場合は資本性ローンとなるが、バランスシート上はあくまで債務として残る。

他方、ＤＥＳは、債務を株式に切り替えることにより資本が増加するため、返済の必要がなくなり、バランスシート上も債務が圧縮される。もっとも、ＤＥＳは、増資を行うため株主総会の特別決議が必要であり、債務消滅益が発生する場合は税務上の対応が必要になる等の課題もある[146]。

イ 第二会社方式

第二会社方式は、図表 63 のとおり、収益性のある事業を会社分割や事業譲渡によって切り離して他の事業者に承継させる形で第二会社（新会社）とし、過剰債務を抱える不採算事業は旧会社に残して法的整理を行う手法である。旧会社に残された債務は、第二会社から旧会社に対して支払われる事業価値相当分の対価によって一部を弁済した後、残余は特別清算等の法的整理によって債務免除を受けることになる。

（図表 63）第二会社方式のイメージ



（出所）当研究会作成

143 中小機構に設置されている中小企業活性化協議会の中央組織。

144 事業再生ＡＤＲにおける特定認証紛争解決事業者として産業競争力強化法の認定を受けている唯一の組織。

145 鈴木規央『会社の再生・整理の手順がわかる本』中央経済社（2022）74 頁

146 日本政策金融公庫中小企業事業本部企業支援部『金融機関が行う私的整理による事業再生の実務（改訂版）』金融財政事情研究会（2021）105-111 頁

もっとも、第二会社方式は、会社分割や事業譲渡を行うため株主総会の特別決議が必要であること、また、許認可を要する事業では第二会社への許認可の承継ができない場合があること等の課題もある[147]。

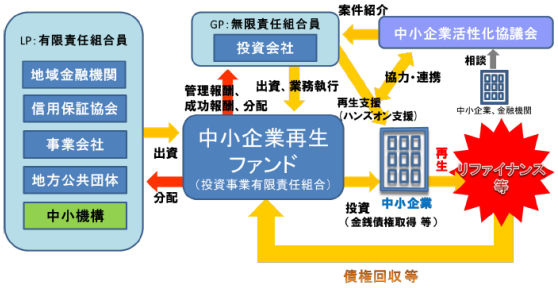
ウ　再生ファンド

再生ファンドは、再生可能性のある事業を持つ企業に対して、①投資を通じた事業再生手続により事業価値を高めた後、②投資の回収（ＥＸＩＴ）により利益を得ることを目的とするファンドである。

再生ファンドの形態は、デット型とエクイティ型に大きく分けられる。デット型は、①再生ファンドが再生対象企業の取引金融機関から金融債権を安価で譲り受けて事業価値を高めた後、②当該債権を他の金融機関に売却するリファイナンスにより投資資金を回収する(一部は債権放棄を行う場合がある)。一方、エクイティ型は、①再生ファンドが再生対象企業の株式を取得して直接の経営参加により事業価値を高めた後、②当該株式の売却（Ｍ＆Ａ）や株式公開（ＩＰＯ）により投資資金を回収する。もっとも、中小企業向けの再生ファンドの場合、Ｍ&ＡやＩＰＯは一般に困難であることから､デット型が多いとされる。

ファンドの種類は様々だが、純粋な民間ファンドの他、国と民間が共同で出資する官民ファンド[148]として中小機構やＲＥＶＩＣがある。このうち、中小機構の中小企業再生ファンドは、地域金融機関や事業会社等とともにファンドを組成し、同機構がＬＰ（リミテッドパートナー、有限責任組合員）として出資を行うことにより、中小企業の再生支援を行っている（図表 64)。昨今は、中小企業活性化パッケージにより同ファンドの拡充が示されたことを受けて、飲食業をはじめとする新型コロナの影響が大きい業種を重点支援する全国規模のファンドが新たに組成された[149]。

（図表 64）中小企業再生ファンド



（出所）中小機構ウェブサイト

(3) 課題及び今後の方向性

事業再生支援の手段・手法は、上記で概観したとおり多様であり、特に昨今は事業再生ガイドラインや中小企業活性化協議会等の準則型私的整理手続の充実化が図られているところだが、まず、各スキームに共通する課題及び今後の方向性として、例えば以下の点が考えられよう。

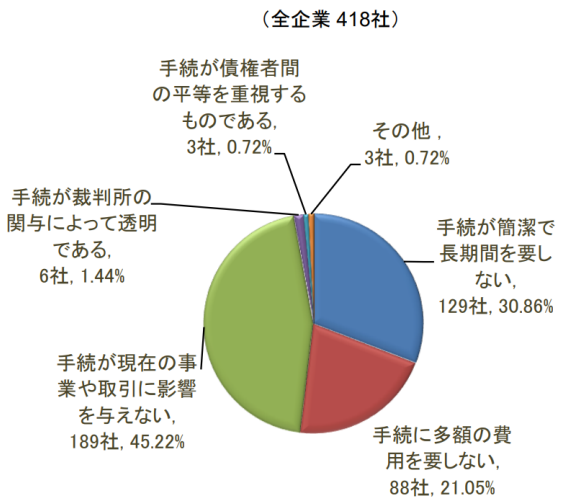
１点目は、手続の簡素化と公平性・厳格性のバランスが挙げられる。東京商工リサーチの調査によると、コロナ禍の収束が長引いた場合に何らかの事業再生を検討する可能性がある企業が重視する点は､図表 65 のとおりであり、債務者たる企業側の立場からは利用しやすい簡素な事業再生手続のニーズが高いことが分かる。

147　鈴木・前掲注 145　76 頁

148　官民ファンドは、現在、我が国では民間資金がリスクマネーとして十分に供給されていない状況にある中、政府の成長戦略の実現、地域活性化への貢献、新たな産業・市場の創出などの政策的意義があるものに限定して、民業補完を原則とし、民間で取ることが難しいリスクを取ることによって民間投資を喚起する（呼び水効果）ものであり、民間主導の経済成長の実現を目的としている（財務省「財政投融資リポート 2021」<https://www.mof.go.jp/policy/filp/publication/filp_report/zaito2021/1_2.html#2>（2022.10.5 閲覧））。

149　2022 年７月、中小機構は、新型コロナの影響が大きい業種を中心に投資エリアを限定しない形で支援する「ポストコロナ・リカバリー投資事業有限責任組合」に対して最大 60 億円の出資決定を行い、組合契約を締結した。

（図表 65）企業が事業再生検討時に最重視する点



（出所）東京商工リサーチ「第 17 回新型コロナウイルスに関するアンケート調査」（2021 年８月 24 日）

他方、債権者たる金融機関側の意向は上記調査からは読み取れないが、究極的には債権放棄が求められる可能性がある以上、手続の公平性・厳格性が求められることが推察される。

そこで、両者のバランスの観点から、柔軟な純粋私的整理（任意整理）と厳格な法的整理の中間的位置付けである準則型私的整理に期待される役割の重要性が高まると考えられる。いずれのスキームについても、利便性向上に向けた手続の簡素化の要請と、公平性・厳格性の要請を比較衡量し、最適な制度設計を模索することが求められよう。

２点目は、私的整理における全員一致原則の在り方についてである。現行の私的整理は、債権者全員の合意が必須であり、一部でも反対する者がいる場合は、私的整理が成立せず法的整理に移行することになる。しかし、全員一致原則の下で少数の債権者が合理的な再建計画に対して反対すると、早期の事業再生が困難になる場合がある[150]。また、私的整理のひとつである事業再生ＡＤＲについて、「事業再生ＡＤＲの抱える最大の問題が全員一致の限界にあることは明らかである。特に現在は外資系債権者やファンドによる債権買取等の結果、全員一致がより困難な状況にある[151]」といった指摘も見られる。

これを解決する手段として、私的整理における全員一致原則を見直して多数決原理を導入することの是非が様々な場面で議論されてきたが、いまだ実現に至っていない。全員一致原則を支持する主張としては、多数決により強制的に債権放棄をさせられるのは憲法の保障する財産権の侵害であり認められないという見解や、金融機関が意に反して債権放棄させられる可能性に躊躇（ちゅうちょ）して融資への積極性を失うといった見解が示されている[152]。

なお、欧州各国の私的整理・事業再生制度を見ると、全ての貸し手の同意は必要とせず、裁判所の認可の下で事業再構築等に向けて多数決により権利変更（金融債務の減額等）を行う制度も存在するとされる[153]。もっとも、欧州各国と我が国では社会経済制度が大きく異なるため、多数決による私的整理が我が国において必ずしもなじむとは限らない。

この点、私的整理への多数決原理の導入を進める際には、対象企業の見極めにメインバンクの意向をより尊重させ、信頼性の高い第三者機関から公平性・客観性のある意見を求めるとともに、租税・社会保険料の減免措置

150 商事法務研究会「事業再生に関する紛争解決手続の更なる円滑化に関する検討会報告書」（2015 年３月）１頁

151 事業再生実務家協会『事業再生ＡＤＲのすべて（第２版）』商事法務（2021）21 頁。なお、最近の実例として、自動車部品大手マレリホールディングスが 2022 年３月から事業再生ＡＤＲを活用した経営再建を模索したが、一部金融機関の合意が得られずに民事再生（簡易再生）に移行した。

152 山崎良太「ポストコロナの事業再生」『リーガル・トランスフォーメーション　ビジネス・ルール・チェンジ 2022』森・濱田松本法律事務所（2022）302-303 頁

153 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画　基礎資料集」（令和４年６月７日閣議決定）38 頁

や、企業の構造改革資金のための補助金支給の一層の促進等により、金融機関に対して過度の負担とならないための措置を併せて講じることが必須であるとの見解も見られる[154]。

３点目は、中小企業の収益力の回復についてである。様々な事業再生の手段・手法があり、それぞれについて議論すべき固有の問題があり得るが、前提として、過剰債務を抱える企業自身が抜本的な経営改善により収益力を回復させることが何より重要である。適正・確実な再建計画に基づく収益力の回復が伴わないと、様々な事業再生支援策を講じたとしても単純な延命として問題の先送りになり、再び資金繰りが悪化する可能性もある[155]。そこで、個々の中小企業の実情に応じて、様々な支援機関の相互の連携・協力に基づいた支援の強化が求められよう。

４点目は、廃業支援についてである。廃業の定義は一律ではなく、東京商工リサーチでは「『廃業』は、資産超過で金融機関や取引先、従業員に金銭的な迷惑をかけずに事業を停止する場合[156]」とする一方、事業再生ガイドラインでは「中小企業者は、条件緩和や債務減免等の金融支援を受け、収益力の回復に努めてもなお、赤字が継続し、資金流出を止めることができないときには、事業廃止（廃業）を検討する[157]」としている。いずれにしても、様々な理由から事業の継続が困難な場合、事業再生ではなく廃業を選択して事業を畳むことがある。廃業の手続を進める過程で債務整理の必要がある場合は、法的整理である特別清算や破産のほか、私的整理として中小企業活性化協議会の再チャレンジ支援やＲＥＶＩＣの特定支援等といったスキームが設けられている[158]。加えて、事業再生ガイドラインでも廃業型私的整理手続が明記された。

コロナ禍の収束が長引いた場合、廃業を検討する可能性がある中小企業は 6.3%に上るという調査結果[159]もある中で、廃業支援は事業再生支援と同様に重要と考えられる。上記の私的整理スキームのほか、現状でも様々な廃業支援策が設けられている[160]ところだが、今後も、円滑な廃業やその後の経営者の再チャレンジに向けた支援は一層重要になると見られる。廃業を選択する背景は、業績不振や経営者の高齢化など個々の企業によって様々だが、事業者のニーズに応じて、きめ細やかな支援を拡充させていくことが求められよう。

以下、個別の事業再生スキームに固有の課題について触れる。

ア　中小企業活性化協議会関係

中小企業活性化協議会の前身である中小企業再生支援協議会では、コロナ禍を受けた特別な支援の枠組みとして、既存債務を最長１年間返済猶予する特例リスケを緊急的に実施してきた（Ⅲ２(5)「貸付条件の変更等・特例リスケ」参照）。コロナ禍以降、特例リスケが

154　山崎・前掲注 152　304 頁

155　根本忠宣「COVID-19 ショックに対する中小企業向け支援の国際比較―金融支援の有効性と出口戦略―」『日本政策金融公庫論集　第 54 号』(2022.2) 80 頁は、「資本性劣後ローンは企業の再生のための猶予を与えるには優れた制度設計になっているが、経営支援が有効に機能しなければデフォルトを先延ばしするだけである。」と指摘している。

156　東京商工リサーチ「知ってて得するリスクマネジメントの基本　倒産とは…」〈http://www.tsr-net.co.jp/guide/knowledge/glossary/ta_14.html〉(2022.10.5 閲覧)

157　事業再生ガイドライン　11 頁

158　鈴木・前掲注 145　166-174 頁

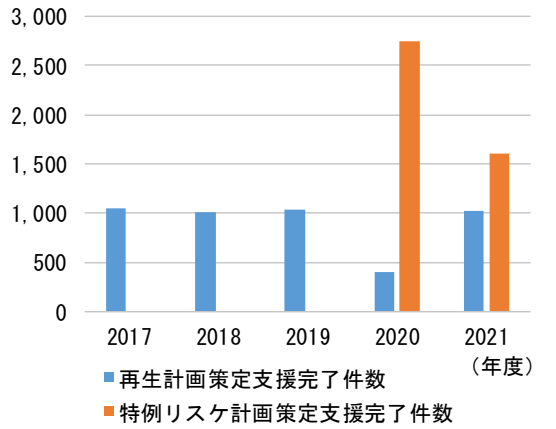
159　東京商工リサーチ・前掲注 117

160　現在実施されている廃業に係る支援としては、事業承継・引継ぎ支援センター等での相談、廃業計画に必要な事業資金の調達を支援する「自主廃業支援保証制度」、M&Aによって事業を譲り渡した中小企業者等が手元に残った事業を廃業する場合等の費用を補助する「事業承継・引継ぎ補助金」、小規模企業の経営者や個人事業主等のための退職金制度である「小規模企業共済」などがある。

多く活用され、同協議会は危機時の中小企業の資金繰りに一定の役割を担ったものと評価できよう。他方、図表 66 のとおり、同協議会が従前から実施してきた再生計画策定支援の完了件数は一時的に大きく減少した。

（図表 66）中小企業再生支援協議会による計画策定支援完了件数

（単位）件



（出所）中小企業庁金融課「中小企業再生支援協議会の活動状況について～令和３年度活動状況分析～」（令和４年６月）を基に当研究会作成

この背景として、本来は再生計画を策定する状況にあった企業でも、特例リスケによって一時的に問題を回避するケースがあったことが推察される。特例リスケが単純な問題の先送りとならないよう、特例リスケ支援からの出口戦略が重要であり、特例リスケ中に着実な経営改善を進め、必要に応じて事業再構築の取組を実施することが求められよう。中小企業活性化パッケージでも、特例リスケ支援についてはポストコロナを見据えて収益力改善支援にシフトすることとしており、実際に取組が進められているところだが、コロナ禍の収束に向けた見通しが依然として不透明な中で、引き続き注視が必要であろう。

イ　事業再生ガイドライン関係

事業再生ガイドラインに基づく手続は始まったばかりであり、今後の運用の中で事例の積上げとともに課題が浮かび上がってくるものと考えられるが、想定される課題として例えば以下の点が挙げられる。

まず、事業再生ガイドラインの最大の特徴のひとつである第三者支援専門家の質の担保と量の供給のトレードオフについてである[161]。質の観点からは、一定の基準により適格認定を受けた弁護士や公認会計士等が、利害関係のない第三者の立場から、中小企業活性化協議会等の公的支援機関と同等の中立・公正性を確保することが課題であると言えよう。他方、量の観点からは、コロナ禍を受けて実施されてきた各種資金繰り支援策の規模や中小企業の総数から見ると、第三者支援専門家の供給は現状では十分とは言えない。同時に、中小企業に寄り添う外部専門家による事業再生ガイドラインへの深い理解や積極的な支援姿勢も求められよう。

次に、中小企業の自助努力と、金融機関の支援・協力体制についてである。事業再生ガイドラインでは、図表 60 のとおり中小企業及び金融機関それぞれについて期待される役割が示されており、両者が共通認識の下で信頼関係と相互理解を深めつつ手続を進めることが求められる。情報の非対称性を克服するためには、まずは中小企業側が財務情報の適正な開示により経営の透明性を高めることが必須である。これを受けて、金融機関としても、借り手である中小企業との間で親密な関係を長期的に維持するリレーションシップの取組を一層充実させ、地域経済の活性化に責任を持つことが求められる。このような両者の関係は中小企業金融の課題として長年指摘されてきたテーマではあるが、私的整理による事

161　小林信明「『中小企業の事業再生等に関するガイドライン』の解説」『ＮＢＬ　第 1219 号』商事法務（2022.6）15 頁

業再生を円滑に進める局面では特に重要であり、過剰債務の整理という課題に直面する中で、事業再生ガイドラインに改めて基本的な考え方として示されたことにより、これまで以上に確かな信頼関係の構築が求められよう。

おわりに

中小企業は、全企業数の 99%超、全従業者数の約 70%、全付加価値の 50%超を占めるなど、我が国の経済社会を支える重要な存在である。コロナ禍における感染状況や経済状況が不透明な中、各種資金繰り支援策をはじめとする中小企業向け支援策が、コロナ禍の影響を受けた多くの中小企業の事業継続を支え、倒産件数を比較的低位に抑制したことは意義があったと言える。

依然としてコロナ禍は続いているが、中小企業全体で見れば、業績は回復基調にあり、資金繰り支援策の利用で増加した借入金の返済も進みつつあると見られる。ただし、影響が深刻だった業種や小規模事業者の一部では債務が過剰になっていることが懸念されるため、今後、債務の返済が本格化する中、その動向に注視が必要である。

また、今後は、資金繰り支援策を利用したものの過剰債務が解消できない企業や業績が改善しない企業を中心として、経営改善や事業再生に向けた取組が必要になると見られる。企業自身の自主的・抜本的な取組が大前提ではあるが、経営改善や事業再生に向けた取組が単純な延命策や問題の先送りに終始することがないように、適宜適切に政府や金融機関等が関与していくことも重要になってくるだろう。

さらに、中小企業においては、コロナ禍を契機として、思い切った事業再構築や生産性の向上を更に進めていくことが重要になる。今後は、ポストコロナを見据えた前向きな投資を後押しする支援策が一層必要となる。

現在、資金繰り支援策をはじめとする中小企業向け支援策は、ポストコロナを見据えた見直しの局面を迎えている。中小企業をめぐっては、長期化するコロナ禍への対応に加えて、人手不足や事業承継といった既存の課題への対応、さらに、足元では、原材料・エネルギー価格の高騰への対応が必要となるなど、経営環境は厳しい状況にあり、政府による支援策の必要性は依然として大きいと見られる。

他方で、コロナ禍における各種支援策の実施により、2020 年度及び 2021 年度の中小企業対策費は未曽有の水準にまで増加した[162]。過大な中小企業支援は、例えば、企業本来の信用リスクを無視した貸出競争を誘発したり[163]、企業の新陳代謝を阻害したり[164]する弊害を生じさせるとの指摘がある。また、資金繰り支援策が担う役割は、短期的な流動性供給だけではなく、審査やモニタリングを通じて情報の非対称性に起因する資金制約を緩和し、資金供給に伴うリスクも踏まえた上で、高生産性企業に対して低生産性企業よりも多くの資金を供給するといった、経済全体の成長に寄与する効率的な資金配分を行うことである旨も指摘されている[165]。

このような点も踏まえ、まず、コロナ禍で実施された資金繰り支援策をはじめとする各種支援策については、その効果を事後的に適切に検証・評価することが求められる。そして、ポストコロナに向けた今後の中小企業支援策については、経済全体の成長も見据えつつ、真に支援が必要な中小企業に適切な支援

162 財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会「産業・中小企業、グリーン」（2022 年４月 20 日）２頁
163 前掲注 85
164 財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会・前掲注 162　３頁
165 植杉・前掲注 35　２頁

が行き届くような支援の在り方が求められるだろう。

最後に、当研究会の調査に御協力いただいた関係者の皆様に紙面を借りて感謝申し上げたい。

（本稿は、令和４年 10 月５日現在の情報を基に執筆した。）

中小企業金融政策研究会（令和４年 10 月現在）

衆議院調査局

中川　博史（経済産業調査室首席調査員）
深谷　陵子（経済産業調査室次席調査員）
金成　玲子（経済産業調査室調査員）
毛利　岳史（経済産業調査室調査員）
手塚　泰子（財務金融調査室調査員）
中村　允彦（経済産業調査室調査員）

公的統計の集計に係る統計法上の課題
―建設工事受注動態統計調査の不適切処理を踏まえた考察―

衆議院調査局調査員
酒　井　　達　也
（決算行政監視調査室）

■要　旨■－－

国土交通省所管の建設工事受注動態統計調査において、合算処理や二重計上などの不適切な集計が行われていたことが明らかになった。

本事案では、同統計調査で不適切な集計が行われても、統計法違反とすることについて、総務省は消極的な考え方を持っていると言える。また、「公的統計の整備に関する基本的な計画」（令和２年６月２日閣議決定）において、品質確保に向けた取組の強化として具体的措置等が追加されたが、これらの実効性などを含め、各府省において不適切な公的統計が作成されることを防止する体制となっているかの観点で課題が残っていると考えられる。

今回、明らかになった課題及び「公的統計の総合的な品質向上に向けて（建議）」（令和４年８月 10 日統計委第 11 号）を踏まえ、統計法等の見直しなどのより一層踏み込んだ対策を視野に入れた議論を引き続き行い、公的統計の信頼回復につなげていくことが望まれる。

－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　統計法における調査計画の取扱い等
Ⅱ　毎勤不適切事案等の発生と再発防止措置
Ⅲ　建設受注統計不適切事案の発生と集計に係る統計法上の位置付けなどから生じるリスクに関する論点
おわりに

はじめに

「統計法」（平成 19 年法律第 53 号）は、公的統計[1]の作成及び提供に関し基本となる事項を定めることにより、公的統計の体系的かつ効率的な整備及びその有用性の確保を図り、国民経済の健全な発展及び国民生活の向上に寄与することを目的としており[2]、公的統計は、行政利用だけではなく、社会全体で利用される情報基盤として位置付けられている[3]。

公的統計には、①体系的に整備すること、②適切かつ合理的な方法により作成すること、③中立性・信頼性を確保すること、④容易に入手できるように提供すること、⑤被調査者の秘密を保護すること、などの基本理念があり、行政機関等はこの基本理念にのっとり、公的統計を作成する責務がある[4]とされている[5]。

1　国の行政機関、地方公共団体又は独立行政法人等（行政機関等）が作成する統計をいう（統計法第２条第３項）。

2　統計法第１条

3　総務省ホームページ「統計法について」<https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/1-1n.htm>（2022.10.31 閲覧）

4　統計法第３条及び第３条の２

5　前掲注３

しかし、2016年12月に繊維流通統計調査[6]における不正確な数値の公表が、また、2018年12月に毎月勤労統計調査[7]における不適切事案（以下、本事案を「毎勤不適切事案」という。）が判明し、そのたびに各府省[8]の所管する統計調査について、各府省の自己点検による一斉点検が行われた[9]。その後、2018年度を始期とする「公的統計の整備に関する基本的な計画」[10]（以下「第Ⅲ期基本計画」という。）について、毎勤不適切事案の再発防止を含めた様々な具体的措置、方策等を追加する変更が2020年６月に行われ、これらは実施の途上にあった（追加された主な具体的措置、方策等は、図表４参照）。

そのような中、建設工事受注動態統計調査（以下「受注動態統計調査」という。）における不適切な処理が明らかになり（以下、本事案を「建設受注統計不適切事案」という。）、国会において議論され、参議院は令和２年度決算に関して、2022年６月13日に決算委員会において、内閣に対し警告すべきものと議決し、同月15日に本会議において、内閣に対し警告することに決している。当該警告中、建設受注統計不適切事案に係る項目は、次のとおりである。

> 1　国土交通省の建設工事受注動態統計調査において、所定の期限後に提出された過去分の調査票が同省の指示により書き換えられたことなどにより、平成二十五年四月以降の一部の受注高が二重に計上されていた事態が明らかとなり、また、三十一年一月に実施された政府統計の一斉点検では事態の発見に至らず、政策立案の根拠となる統計の信頼性が著しく損なわれたことは、極めて遺憾である。
>
> 政府は、毎月勤労統計調査の不適切事案の発生以降、再発防止策を進める中で、統計制度の根幹を揺るがす事態が再び発生し、その発見及び対応が遅れたことを重く受け止め、建設工事受注動態統計調査の不適切事案が、ＧＤＰなど他の統計等に与えた影響を究明し、同統計調査が適正に遡及改定されるよう必要な対策を講じるとともに、政府統計全体に対する信頼を確保するため、不適切事案の徹底した検証と再発防止のほか、全ての基幹統計及び一般統計を対象とした政府統計の改善施策に取り組み、必要に応じて人員を増やすなど統計行政体制の強化を図るべきである。

本稿では、統計調査における集計に係る統計法上の位置付けなどから生じるリスクに着目し、建設受注統計不適切事案等を踏まえた問題点や各種議論を整理し、今後の取組に係る課題を考察していくこととする。

---

[6] 繊維原料及び繊維製品の流通の実態を明らかにするため、繊維原料及び繊維製品を取り扱う卸売企業を対象に、各月の「受入量」、「引渡量」、「月末在庫量」について調査を実施する経済産業省所管の一般統計調査（2016年12月26日に廃止）。

[7] 全国調査、地方調査及び特別調査の３種類から成り、雇用、給与及び労働時間について、全国調査にあってはその全国的変動を、地方調査にあってはその都道府県別の変動を毎月明らかにすることを目的とし、特別調査はこれらを補完することを目的とする厚生労働省所管の基幹統計調査。

[8] 本稿では、「各府省」「各府省等」と双方の記載があるが、同義ではあるものの出典によって記載が異なっているため、原則、出典元に沿った記載とし、その他特段の断りがない場合は「各府省」としている。

[9] 繊維流通統計調査における不適切な処理を受けて実施された各府省の統計調査の一斉点検は、第108回統計委員会（平成29年４月20日）資料３「統計法遵守に係る各府省等所管の統計調査等一斉点検の結果について」（平成29年４月20日総務省政策統括官（統計基準担当）室）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000480874.pdf〉（2022.10.31閲覧）参照。毎勤不適切事案を受けて実施された各府省の基幹統計の一斉点検については、Ⅱ１(2)参照。

[10] 政府は、公的統計の整備に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、公的統計の整備に関する基本的な計画を定めなければならないとされている（統計法第４条第１項）。第Ⅲ期基本計画は、第Ⅰ期基本計画（平成21年３月13日閣議決定）、第Ⅱ期基本計画（平成26年３月25日閣議決定）に続き、平成30（2018）年３月６日に閣議決定された。その後、令和２（2020）年６月２日に一部変更されている。なお、統計法第４条第６項において、「政府は、統計をめぐる社会経済情勢の変化を勘案し、及び公的統計の整備に関する施策の効果に関する評価を踏まえ、おおむね五年ごとに、基本計画を変更するものとする。」と規定されている。

Ⅰ　統計法における調査計画の取扱い等

1　統計法における規定事項

(1) 統計調査及び調査計画

基幹統計は、①国勢統計、②国民経済計算及び③行政機関が作成し、又は作成すべき統計であって、全国的な政策を企画立案し、又はこれを実施する上において特に重要な統計等に該当する統計として総務大臣が指定する統計とされている[11]。また、統計調査は、「行政機関等が統計の作成を目的として個人又は法人その他の団体に対し事実の報告を求めることにより行う調査[12]」とされており、基幹統計の作成を目的とする統計調査が基幹統計調査[13]、行政機関が行う統計調査のうち基幹統計調査以外のものが一般統計調査[14]とされている。

行政機関の長は、基幹統計調査又は一般統計調査を行おうとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を受けなければならないこととされており[15]、また、上記の承認を受けるに当たっては、所定の事項を申請書に記載して総務大臣に提出することとされている[16]。

この申請書の提出に当たっては、「基幹統計調査及び一般統計調査の承認申請等に関する事務マニュアル（ver.1.2)」（令和３年10月８日総務省政策統括官（統計制度担当））に基づき、基幹統計調査又は一般統計調査の実施に関する全体像について、具体的には、統計法第９条第２項各号(同法第19条第２項において準用する場合を含む。)に掲げる事項について明らかにしたもの（以下「調査計画」という。）を提出することとなっている。

総務大臣は、上記承認の申請があった場合には、その内容が統計技術的に合理的かつ妥当であるかなどの要件に適合していると認められるときは承認しなければならないこととされている[17]が、基幹統計調査の場合には、総務大臣の承認に先立ち、原則として統計委員会[18]の意見を聴かなければならないこととされている[19]。

総務大臣の承認を経た後、統計調査については、図表１のとおり、所管府省等による企画・設計に基づき、調査票に統計原情報が記入される行為等（以下「実査」という。）が行われるのが一般的な流れ[20]である[21]。そして、実査を通じて集められた調査票に記載された情報等は、所管府省等や独立行政法人統計センター等による審査・集計を経るなどして統計として公表される[22]。

11　統計法第２条第４項

12　統計法第２条第５項

13　統計法第２条第６項

14　統計法第２条第７項

15　統計法第９条第１項及び第19条第１項。変更又は中止しようとするときは、同法第11条及び第21条。

16　統計法第９条第２項及び第19条第２項

17　統計法第10条及び第20条

18　統計委員会は、総務省に設置されており（統計法第44条)、内閣総理大臣から任命された13名以内の学識経験者の委員によって組織されている（同法第46条第１項及び第47条第１項)。
また、統計委員会は、統計に関する基本的事項、公的統計の整備に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）の案、基幹統計調査の変更など統計法に定める事項に関する調査審議を行うこと、基本計画の実施状況に関し総務大臣等に勧告すること、関係大臣に必要な意見を述べることなど、公的統計において重要な役割を果たしている（総務省ホームページ「統計委員会」<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/toukei/index.html>（2022.10.31閲覧))。

19　統計法第９条第４項

20　実査については、所管する各府省等の本省等又は地方支分部局が行う場合と、統計法第16条等に基づく法定受託事務として地方公共団体が行う場合がある。

21　会計検査院「公的統計の整備に関する会計検査の結果について」（令和３年９月）４頁

22　同上

（図表１）統計調査の流れと主な業務分担

	企画・設計	→	実査	→	審査・集計	→	公　表
所管府省等	○		○		○		○
地方支分部局			○		○		○
独立行政法人統計センター					○		
地方公共団体			○		○		○

（出所）会計検査院「公的統計の整備に関する会計検査の結果について」（令和３年９月）４頁図表 1-1

(2) 調査計画への記載事項

(1)のとおり、行政機関の長は、基幹統計調査又は一般統計調査を行おうとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を受けなければならないこと、承認を受けようとする行政機関の長は、所定の事項を申請書に記載して総務大臣に提出することとなっている。また、行政機関の長は、総務大臣の承認を受けた基幹統計調査を変更し、又は中止しようとするときは、あらかじめ、総務大臣の承認を受けなければならないこととなっている[23]。

基幹統計調査の調査計画に記載する事項は、図表２のとおり、統計法第９条第２項各号に掲げる事項であるとされている[24]。

（図表２）基幹統計調査の調査計画に記載する主な事項等

統計法第９条第２項（注）	事項	主な記載内容
第１号	調査の名称	統計調査を行うに当たって称される名称を記載する。
	調査の目的	どの基幹統計を作成するために行うのかを記載する。
第２号	調査対象の範囲	統計調査の対象となる母集団の地域的及び属性的な範囲を記載する。
第３号	報告を求める事項及びその基準となる期日又は期間	統計調査によって集められる情報の内容、いつの時点又はどの期間の内容について報告を求めるのかを記載する。
第４号	報告を求める個人又は法人その他団体	報告者の数、報告者の具体的な選定の方法、統計法第 13 条に規定する報告義務を負う個人又は法人その他の団体を記載する。
第５号	報告を求めるために用いる方法	どのような組織を用いて、又は、経由して統計調査を行うのか、調査員調査、郵送調査、オンライン調査、その他の別について明らかにした上で、具体的な実施方法について記載する。
第６号	報告を求める期間	調査の周期、調査の実施期間又は調査票の提出期限を記載する。
第７号	集計事項	基幹統計調査により集められた情報から作成することが予定されている統計の内容を記載する。
第８号	調査結果の公表の方法及び期日	集計事項にしたがって集計した結果である調査結果について公表に使用する媒体、公表の予定期日又は時期を記載する。
第９号	使用する統計基準その他総務省令で定める事項	調査票情報の保存期間及び保存責任者などについて記載する。

（注）一般統計調査については、統計法第 19 条第２項において準用する第９条第２項である。

（出所）会計検査院「公的統計の整備に関する会計検査の結果について」（令和３年９月）40 頁図表 2-2-10、総務省政策統括官（統計基準担当）『逐条解説統計法』（2009.2）97-101、144-145 頁を基に作成

[23] 統計法第 11 条第１項

[24] 総務省政策統括官（統計制度担当）「基幹統計調査及び一般統計調査の承認申請等に関する事務マニュアル（ver.1.2）」（令和３年 10 月８日）３頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000793637.pdf>（2022.10.31 閲覧）

また、基幹統計調査の流れ及び調査計画において記載が求められている同法第９条第２項各号（同項第９号を除く。）の事項は、図表３のとおり、実査及び公表の段階に係る各事項について調査計画の記載事項となっている。

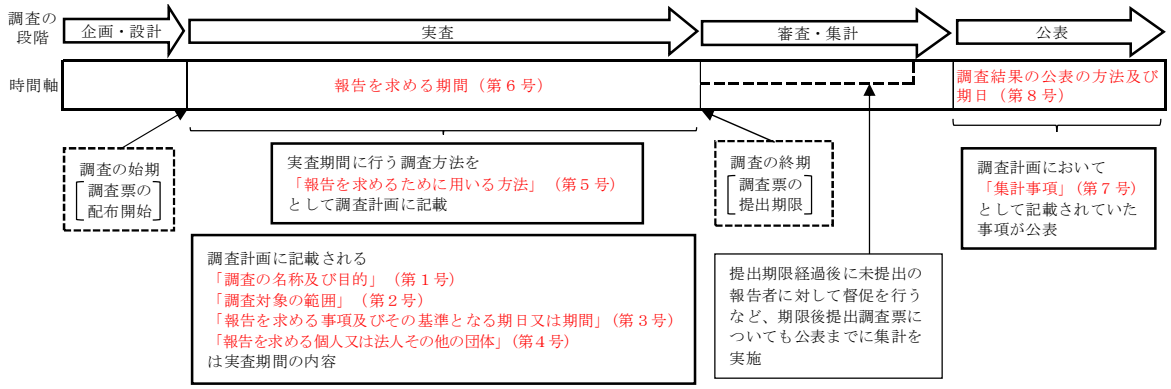
一方、調査の終期（調査票の提出期限）が過ぎた後の段階にある審査・集計では、例えば、集計方法は調査計画の記載事項となっていない[25]。

さらに、調査票の提出期限経過後に未提出の報告者に対して督促を行う[26]など、一般に、統計実務においては、調査票の提出期限に遅延して調査票の提出を受ける場合があり、このような提出期限を過ぎた後に提出された調査票（以下「期限後提出調査票」という。）をできるだけ集計に反映するよう努力することは、統計の品質確保のために必要な取組であり、その情報が適切に処理されている限りにおいては望ましいことであるとされている[27]。

また、基幹統計調査の調査方法又は集計方法の変更のうち、調査内容や集計内容に与える影響が大きくないものなど[28]、統計委員会が軽微な事項と認めるものについては、統計委員会の意見を聴くこととはなっていない[29]。

このように軽微な事項に該当すると判断された申請案件については、当該申請案件の処理後、統計委員会が総務省政策統括官（統計制度担当）（2021 年６月 30 日までは総務省政策統括官（統計基準担当）。以下「総務省政策統括官」という。）から処理結果の報告を受けるものとされている[30]。

（図表３）基幹統計調査の流れ及び調査計画において記載が求められている事項



（注）括弧内の号数は、統計法第９条第２項における各号（第９号を除く。）である。また、一般統計調査については、統計法第 19 条第２項において準用する第９条第２項における各号となる。

（出所）総務省政策統括官（統計制度担当）「基幹統計調査及び一般統計調査の承認申請等に関する事務マニュアル（ver.1.2）」（令和３年 10 月８日）等を基に作成

---

25 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース「統計委員会タスクフォース精査結果報告書－建設工事受注動態統計調査を巡る事案への総務省政策統括官室の対応－」（令和４年１月 14 日）22 頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000787686.pdf>（2022.10.31 閲覧）

26 総務省政策統括官（統計制度担当）・前掲注 24　36 頁

27 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　45 頁（詳細はⅢ２(2)イ参照）

28 「統計法第９条第４項ただし書における『統計委員会が軽微な事項と認めるもの』の取扱いについて」（平成 21 年３月９日統計委員会決定）

29 統計法第９条第４項ただし書。調査方法等の変更の場合は、同法第 11 条第２項において準用する第９条第４項ただし書。

30 前掲注 28。なお、一般統計調査については、統計法施行規則（平成 20 年総務省令第 145 号）第７条において規定されている軽微な変更をしようとするときは申請不要とされている（統計法第 21 条第１項ただし書）。

(3) 基幹統計の作成に従事する者への罰則

統計法第60条第２号において、基幹統計の作成に従事する者で基幹統計をして真実に反するものたらしめる行為をした者は、６月以下の懲役又は 50 万円以下の罰金に処すると規定されている。

基幹統計の作成に従事する者には、基幹統計の作成に従事する全ての者が含まれており[31]、同号の罪の例としては、基幹統計調査に関する事務を担当する部課の担当職員自らが集計結果を改ざんする場合、基幹統計調査に関する事務を担当する部課の上席に当たる者が部下に命じて架空の調査票を捏造させる場合、調査票の配布・取集に従事する職員が架空の調査票を捏造したり、調査票に記入された報告内容を改ざんしたりする場合が考えられるとされている[32]。

２　賃金構造基本統計調査の短時間労働者の平均時給の上昇と調査計画に係る議論

１(2)のとおり、調査計画では集計事項を記載することとなっているが、集計方法については必ずしも記載することとなっておらず、そのため、集計方法を変更したにもかかわらず調査計画を変更しないことの妥当性について、国会において議論されている。

厚生労働省は、賃金構造基本統計調査について、「賃金構造基本統計調査の改善に関するワーキンググループ報告書」（令和元年６月）における指摘や調査計画変更申請に対する統計委員会からの答申[33]を踏まえて、令和２年調査から、調査項目及び推計方法の見直しを行った[34]。

これにより、それまでは、医師、教員等の一部の職種に該当する短時間労働者で１時間当たり所定内給与額が 3,000 円を超える者を除外して集計していたが、短時間労働者の全体像を把握するという観点から、令和２年調査より、職種や賃金による除外を行わず、短時間労働者全体を集計対象とした[35]。その結果、令和２年調査では、短時間労働者の平均時給が令和元年調査と比較して約 23％上昇（1,148 円から 1,412 円[36]）した。

このように、職種や賃金による除外を行わず、短時間労働者全体を集計対象とする集計方法に変更したにもかかわらず、同統計調査の調査計画を変更しなかったことの妥当性について、総務省は、集計について、集計事項は調査計画において申請することになっているが、集計方法などの細かい点については元々申請事項とはなっておらず、統計利用者における誤解が生じないよう、公表の段階で各府省が適切に説明する事項となっている旨の説明を行っている[37]。

---

31 総務省政策統括官（統計基準担当）『逐条解説統計法』(2009.2) 295 頁

32 総務省政策統括官（統計基準担当）・前掲注 31　296 頁

33 「諮問第 132 号の答申　賃金構造基本統計調査の変更について」（令和元年９月 30 日統計委第 14 号）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000647544.pdf〉(2022.10.31 閲覧)

34 厚生労働省ホームページ「令和２年賃金構造基本統計調査の変更に伴う遡及集計について」〈https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/chingin/kouzou/detail/sokyu.html〉(2022.10.31 閲覧)

35 同上

36 厚生労働省は、当初、令和２年調査における短時間労働者の平均時給を 1,414 円と公表していたが、2021 年５月 14 日に 1,412 円と訂正している（「令和２年賃金構造基本統計調査の概況の訂正について」（令和３年５月 14 日厚生労働省政策統括官付参事官付賃金福祉統計室）〈https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/chingin_seigo_20210408.pdf〉(2022.10.31 閲覧))。

37 第 204 回国会衆議院厚生労働委員会議録第９号 27 頁（令 3.4.7）岩佐政府参考人（総務省大臣官房審議官）答弁

Ⅱ　毎勤不適切事案等の発生と再発防止措置

1　毎勤不適切事案等

(1) 毎勤不適切事案の概要

厚生労働省が所管する毎月勤労統計調査については、総務省から2018年12月に、全数調査の「500 人以上規模の事業所」において2017年と2018年に数値の不連続がある旨の指摘があり、厚生労働省において原因を精査したところ、東京都における「500 人以上規模の事業所」を全数調査とすべきであるにもかかわらず抽出して調査を実施させていたことや、抽出して調査していたにもかかわらず、2017年において必要な復元処理[38]がされていなかったことが判明した[39]。

そのため、毎勤不適切事案についての事実関係を明らかにすることなどを目的として、2019年1月に、厚生労働省監察本部長である厚生労働大臣によって「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」が設置された[40]。そして、同委員会は、東京都における「500 人以上規模の事業所」について抽出調査を実施したことなどに関し、「承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じることとなったものであり、統計法第9条及び第11 条に違反するものと考えられる。」と指摘した[41]。

(2) 毎勤不適切事案等の発生を踏まえた総務省による一斉点検等

毎勤不適切事案等[42]の発生を踏まえて、統計委員会は、2019年1月 30 日に、統計委員会に基幹統計及び一般統計調査における不適切事案の発生防止並びに統計の品質向上に資する点検検証に関する事項を所掌する点検検証部会（2020年 10 月に「統計作成プロセス部会」に改組）を設置するとともに、同部会の下に二つのワーキンググループを設置して会合を開催した。

また、総務省政策統括官は、2019年1月24日に、56基幹統計を対象に、各府省が実施した自己点検の結果[43]を取りまとめて公表した[44]。その後、各府省は、232 一般統計調査についても、基幹統計の自己点検の内容に準じて自己点検を実施した（以下、各府省が56基幹統計及び232一般統計調査について実施し、その結果を総務省政策統括官が取りまとめた一連の自己点検を「平成31年の一斉点検」という。）。

その後、点検検証部会は、総務省政策統括官から報告された平成 31 年の一斉点検の結果について検証を行い、その結果、24基幹統計調査及び154一般統計調査において不適切な対応があったとした[45]。

また、統計委員会は、点検検証部会での審

---

38 抽出して調査した結果を母集団の調査結果として扱うために行われる統計的処理（会計検査院・前掲注21　14頁注５）

39 厚生労働省「毎月勤労統計調査において全数調査するとしていたところを一部抽出調査で行っていたことについて」（平成31年1月11日）〈https://www.mhlw.go.jp/content/10700000/000467631.pdf〉（2022.10.31閲覧）

40 会計検査院・前掲注21　14頁

41 毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会「毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する報告書」（平成31年1月22日）26-27頁〈https://www.mhlw.go.jp/content/10108000/000472506.pdf〉（2022.10.31閲覧）

42 毎勤不適切事案の後、厚生労働省は、賃金構造基本統計調査について、調査計画では調査員調査により実施するとしていたが、実際は郵送調査をしていたことなどを発表した（厚生労働省「賃金構造基本統計調査において、調査員調査により実施するとしている配布・回収とも郵送調査により実施していたこと等について」（平成31年1月28日）〈https://www.mhlw.go.jp/content/10700000/000474553.pdf〉（2022.10.31閲覧））。

43 総務省「基幹統計の点検及び今後の対応について」（平成31年1月24日）〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000596373.pdf〉（2022.10.31閲覧）

44 会計検査院・前掲注21　15頁

45 第４回点検検証部会（令和元年５月16日）資料2-2「一斉点検で報告のあった調査等の影響度評価」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000619799.pdf〉（2022.10.31閲覧）。その後、厚生労働省所管の就労条件総合調査（一般統計調査）

議を踏まえて、平成31年の一斉点検の結果を受けた再発防止措置の考え方等を建議として盛り込んだ「公的統計の総合的品質管理を目指した取組について（建議）」（令和元年９月30日統計委第10号。以下「品質管理建議」という。）を、2019年９月に総務大臣に提出した。

２　毎勤不適切事案等の発生を受けた第Ⅲ期基本計画の一部変更と品質確保に向けた取組の強化

毎勤不適切事案等発生後に取りまとめられた品質管理建議等において提言された取組のうち特に重要なものについては、第Ⅲ期基本計画を改定して盛り込むことが求められた[46]ことから、2020年６月２日、第Ⅲ期基本計画が一部変更された。

変更後の第Ⅲ期基本計画では、次のとおり、品質確保に向けた取組の強化として、新たな具体的措置、方策等が追加された（図表４参照）。

（図表４）品質確保に向けた取組の強化として追加された主な具体的措置、方策等

具体的措置、方策等	担当府省	実施時期
統計調査の担当者から独立した統計分析審査官による分析的審査を順次導入する。	関係府省、内閣官房	令和２年度（2020年度）から実施する。
システムを用いたエラーチェック等、データの審査を適切に実施する。また、統計に誤りが判明した場合には、あらかじめ策定した対応ルールに基づき、ユーザーに及ぼす影響も含め、ユーザーに対する迅速な周知を行うとともに、効果的な再発防止策を検討・整理して、府省内及び政府全体で共有する。	関係府省、内閣官房、総務省	令和２年度（2020年度）から実施する。
調査実施後において、各府省の幹事の下、回収率等の結果精度に関する事項を含めた調査計画の履行状況、調査結果の利活用状況等の観点から事後検証を行い、その結果を次回以降の調査計画の見直し等に反映する仕組みをルール化し、調査を不断に改善する。	関係府省、総務省	令和２年度（2020年度）から実施する。
統計委員会が取りまとめる一般的な要求事項及び方針に基づき、総務省から派遣された統計監理官等が行う第三者監査も活用し、実査、集計等個々の統計作成プロセスの水準を段階的に向上させる。	関係府省、総務省	令和３年度（2021年度）から実施する。

（出所）「公的統計の整備に関する基本的な計画」（令和２年６月２日閣議決定）74-75頁を基に作成

(1) 統計分析審査官の設置

内閣官房統計改革推進室[47]では、今般の公的統計に関する不適切事案を受け、2019年７月に同室に新たに統計分析審査官を配置した[48]。

この統計分析審査官は、内閣官房から各府省に派遣され、統計調査の担当者から独立した立場で、各府省における統計の集計プロセスに分析的審査[49]を順次導入するとともに、

について、公表方法が調査計画と一致しないなどの不適切な状態となっていたことが判明し、この結果、不適切な対応があった一般統計調査は最終的に155統計調査となり、基幹統計調査と合わせて計179統計調査において不適切な対応があったものと整理されている（会計検査院・前掲注21　62-63頁）。

46 「公的統計の整備に関する基本的な計画」（令和２年６月２日閣議決定）1-2頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000690298.pdf>（2022.10.31閲覧）

47 内閣官房統計改革推進室は、2021年11月12日に廃止され、統計改革推進会議の事務局機能としては内閣官房行政改革推進本部事務局が引き続き担っている。

48 内閣官房ホームページ「公的統計の分析的審査の体制強化について」（令和元年７月23日内閣官房統計改革推進室）<https://www.cas.go.jp/jp/houdou/190723koutekitoukei.html>（2022.10.31閲覧）

49 利活用を含めた多角的な視点に立ったデータ分析作業を通じてデータの妥当性の確認を行う審査をいう。例えば、集計段階において審査のための特別な統計（詳細地域統計、単位当たり集計等）を作成して異常なデータを検出したり、業界統計や関連統計との比較分析を行ったりすることで当該審査対象統計の妥当性を確認する審査をいう（前掲注46　32頁注24）。

ＰＤＣＡサイクルの取組への参画、ＢＰＲ[50]手法を活用した統計作成プロセスやシステムの改修等の取組への参画、統計の誤りが発生した場合の再発防止策の指導・助言や作成プロセスの抜本改善の必要性の検討を担うなど、高度な専門性を生かし、結果面からの統計技術的アプローチにより派遣先府省全体の統計の品質を維持・向上させるための業務に従事するとされている[51]。

建設受注統計不適切事案発生前の 2020 年９月現在、課長補佐級又は係長級の職員計 33 人[52]が派遣されており、派遣された各府省の統計幹事[53]の統括の下で分析的審査の導入等の業務を行っている[54]。

(2) 誤り発見時の対応ルールの策定

変更後の第Ⅲ期基本計画では、統計に誤りが判明した場合には、あらかじめ策定した対応ルールに基づき、効果的な再発防止策を検討・整理し、府省内及び政府全体で共有することが追加されている。

これを受け、内閣官房統計改革推進室が 2020 年６月に示したひな型に沿って各府省が定める公表数値の誤りに係る疑義及び誤り発見後の対応に関するルール[55]として、統計作成における誤りを発見した際には、速やか、かつ、適切に情報を開示するよう、各府省の統計幹事の下で所定の手続が定められている[56]（以下、当該ルールを「誤り発見時の対応ルール」という。）。

(3) ＰＤＣＡサイクル確立に向けた点検・評価ガイドラインの策定

変更後の第Ⅲ期基本計画では、各府省は、統計調査の調査実施後において、調査計画の履行状況等の観点から事後検証を行い、次回以降の調査計画等の見直しに反映するＰＤＣＡサイクルの仕組みを整備するなどして、統計作成プロセスの水準を段階的に向上させる[57]としており、これを受けて、「ＰＤＣＡサイクル確立に向けた点検・評価ガイドライン」（令和２年７月 30 日統計行政推進会議申合せ。以下「点検・評価ガイドライン」という。）が策定された。

その後、2020 年 10 月から各府省において、所管の統計調査について、調査計画の履行状況等に関する計画的な点検・評価を実施しており[58]、総務省は、点検・評価ガイドラインに基づく点検・評価結果を、統計法第９条、第 11 条、第 19 条及び第 21 条の承認審査（基幹統計調査の場合、統計委員会における諮問審議を含む。）や、同法第 55 条の施行状況報告審議などに活用して、関連する承認審査業務等を効率化するとともに各府省の事務負担を

---

50 Business Process Reengineering の略。既存の組織やビジネスルールを抜本的に見直し、利用者の視点に立って、業務プロセス全体について職務、業務フロー、管理機構及び情報システムを再設計することをいう（前掲注 46　31 頁注 18）。

51 前掲注 46　31-32 頁注 23

52 建設受注統計不適切事案発生後の 2022 年３月８日時点では、統計分析審査官の人数について、「当初、…令和元年７月時点では 31 人でございましたけれども、その後若干増員されまして、現在は 33 名となっております。」と説明があった（第 208 回国会参議院総務委員会会議録第２号 12 頁（令 4.3.8）吉開政府参考人（総務省政策統括官）答弁）。

53 総務省及び関係行政機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する（統計法第 49 条の２第２項）。各府省の統計部門を束ねて統計委員会との調整、連携を行う部局長級職員であり、統計委員会の場で積極的に説明を行うなど、府省内の統計を取りまとめる責任と役割が期待されている（第 198 回国会参議院予算委員会会議録第５号 32 頁（平 31.3.6）石田総務大臣答弁）。

54 会計検査院・前掲注 21　67 頁

55 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　８頁注４

56 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　８頁

57 前掲注 46　31 頁

58 総務省政策統括官（統計制度担当）「令和２年度（2020 年度）統計法施行状況報告」（令和３年７月 30 日）73 頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000761787.pdf>（2022.10.31 閲覧）

軽減すること及び同ガイドラインに基づく各府省の取組状況を定期的に統計委員会において報告し、その審議結果を同ガイドラインに基づく各府省の取組への助言・支援や同ガイドラインの見直し等に活用することとしている[59]。

なお、2022 年 10 月時点での当該点検・評価の取組状況として、総務省は、各府省において、点検・評価を通じて調査計画の履行状況に係る検証を端緒に改善を実施・検討しているなどとしていること[60]、「公的統計の総合的な品質向上に向けて（建議）」（令和４年８月 10 日統計委第 11 号。以下「品質向上建議」という。）も踏まえ、各府省においてＰＤＣＡサイクルの確立に向けた点検・評価を推進することなどを当面の対応とし、2023 年度以降、点検・評価ガイドラインを改正すること[61]などを統計作成プロセス部会において示している。

(4) 第三者監査（統計作成プロセス診断）の実施

変更後の第Ⅲ期基本計画では、統計委員会が取りまとめる一般的な要求事項[62]及び方針に基づき、総務省から派遣された統計監理官等が行う第三者監査も活用するとしており、統計の品質に関する要求事項を取りまとめるとともに、統計監理官等が行う第三者監査の実施方針を定めるほか、第三者監査の結果を取りまとめて公表するとしている[63]。また、総務省は、民間の品質管理の専門家等を同省の非常勤職員として統計監理官に任命し[64]、統計委員会が定める方針の下、各府省の統計について第三者監査を実施するほか、各府省におけるＰＤＣＡサイクルの実施状況やコンプライアンスチェックの実施状況等を点検するとともに、統計研究研修所による支援も受けながら、統計作成プロセスの改善方法や調査計画の技術的審査などの助言を統計幹事に対して行う[65]こととしており、統計監理官等が行う第三者監査の活用は、図表４のとおり、2021 年度から実施するとしており、2021 年 10 月から総務省及び関係省において統計作成プロセス診断の試行を開始している[66]。

このような流れの中、同年 11 月、統計作成プロセス部会において、統計作成プロセス診断の要求事項（試行版）（以下「要求事項（試行版）」という。）が示された[67]。その中で、2022 年度以降の統計作成プロセス診断の本格実施に向け[68]、点検・評価ガイドラインの取組と一体的に進め、各府省の負担軽減や取組の実効性の確保を図っていくとし、点検・評価ガイドラインの改正・拡充をするなどして「点検・評価」などの既存の取組との連携や一体性を

---

59 「ＰＤＣＡサイクル確立に向けた点検・評価ガイドライン」（令和２年７月 30 日統計行政推進会議申合せ）５頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000709829.pdf>（2022.10.31 閲覧）

60 第４回統計作成プロセス部会（令和４年 10 月 31 日）資料１「ＰＤＣＡサイクル確立に向けた点検・評価の取組状況」（令和４年 10 月総務省統計委員会担当室）４頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000843041.pdf>（2022.10.31 閲覧）

61 同上　６頁

62 品質の高い統計を作成するために行う必要がある事項（前掲注 46　31 頁注 20）

63 前掲注 46　44 頁

64 第 208 回国会参議院総務委員会会議録第９号６頁（令 4.5.19）吉開政府参考人（総務省政策統括官）答弁

65 前掲注 46　31 頁注 19

66 総務省政策統括官（統計制度担当）「令和３年度（2021 年度）統計法施行状況報告」（令和４年９月 26 日）63 頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000837303.pdf>（2022.10.31 閲覧）

67 第３回統計作成プロセス部会（令和３年 11 月 17 日～11 月 26 日）資料 1-4「統計作成プロセス診断の要求事項（試行版）」<https://www.soumu.go.jp/main_content/000781575.pdf>（2022.10.31 閲覧）

68 第３回統計作成プロセス部会（書面開催）議事結果１頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000781638.pdf>（2022.10.31 閲覧）

確保するとともに、要求事項（試行版）の実効性、妥当性等の検証を行うという論点整理がなされている[69]。そして、2022 年 10 月 31 日の統計作成プロセス部会において、総務省から統計作成プロセス診断の試行の状況が示され、「診断の実施方法の改善」「要求事項や診断時のポイント等の精査」を試行の取組を通じて把握した改善点、気付き等として位置付け[70]、今後、統計作成プロセス診断の「方針」及び「要求事項」を決定し、点検・評価ガイドラインの改正等を行い、統計作成プロセス診断の本格実施を想定している[71]。

Ⅲ　建設受注統計不適切事案の発生と集計に係る統計法上の位置付けなどから生じるリスクに関する論点

１　建設受注統計不適切事案の概要等

(1) 建設工事統計調査の概要

国土交通省では、建設行政等に必要な基礎情報を得るために、建設工事統計調査を実施している。この調査は、建設業者の施工した建設工事の完成工事高等を年次で調査する建設工事施工統計調査及び建設業者の建設工事受注動向を月次で調査する受注動態統計調査の二つの調査で構成されている。

受注動態統計調査[72]は、調査周期を毎月とするもので、全国の約 12,000 業者を調査対象とした毎月１日から末日までの月間受注状況等について、毎月、調査期日（毎月月末）の属する月の翌月 10 日を提出期限として報告を求めるものとなっている[73]。

この調査では、都道府県は、受注動態統計調査の調査組織として、管内の調査対象から提出された紙媒体の調査票を取りまとめて、調査期日の属する月の翌月 20 日までに同省に送付することとなっている[74]。

(2) 合算処理及び二重計上

毎勤不適切事案の発生を受けて、参議院決算委員会から「公的統計の整備に係る業務の実施状況等について」に関して検査要請[75]を受けていた会計検査院は、都道府県に対する実地調査を開始し、2019 年 11 月中に都道府県が国土交通省の指示に基づいて[76]、期限後提出調査票の情報を提出月の調査票と一括して入力することができるよう、提出月の調査票の「受注高」の欄を当該月の数値と期限後

---

69 第３回統計作成プロセス部会（令和３年 11 月 17 日～11 月 26 日）資料２「統計作成プロセス診断の実施方針に係る論点整理」１頁〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000781573.pdf〉（2022.10.31 閲覧）

70 第４回統計作成プロセス部会（令和４年 10 月 31 日）資料 2-1「統計作成プロセス診断の試行の状況」（令和４年 10 月総務省統計委員会担当室）３頁〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000843042.pdf〉（2022.10.31 閲覧）

71 第４回統計作成プロセス部会（令和４年 10 月 31 日）資料 2-2「今後の審議等スケジュール」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000843043.pdf〉（2022.10.31 閲覧）

72 なお、国土交通省が行っている調査には「建設工事受注動態統計調査（大手 50 社調査）」という調査も存在するが、本稿のⅢにおいて単に「受注動態統計調査」と述べる場合、大手 50 社調査ではなく、ここで説明する抽出事業者を対象とした調査を意味する（建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る調査報告書」（令和４年１月 14 日）４頁注１）。

73 第１回公的統計品質向上のための特別検討チーム会合（令和４年２月４日）資料３「委員長から示された『統計的な精査の視点』からの整理について」１頁〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000791748.pdf〉（2022.10.31 閲覧）

74 会計検査院・前掲注 21　42 頁

75 2019 年６月 10 日、参議院決算委員会において、国家財政の経理及び国有財産の管理に関する調査のため、会計検査院に対し、公的統計の整備に関する業務の実施状況等について会計検査を行い、その結果を報告するよう要請することが決定され、同日参議院議長を経て、会計検査院長に対し会計検査及びその結果の報告を求める要請がなされた。これに対して、会計検査院は、同月 11 日、検査官会議において本要請を受諾することを決定し、本要請により実施した会計検査の結果について、2021 年９月１日に「公的統計の整備に関する会計検査の結果について」として、会計検査院長から参議院議長に対して報告した。

76 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る調査報告書」（令和４年１月 14 日）23 頁

提出調査票の数値との合計値に書き換える[77]取扱い（以下、この取扱いを「調査票情報の集約・消去」という。）をし、期限後提出調査票の数値を提出月の数値と合算して集計する処理[78]（以下「合算処理[79]」という。）を行っていることを確認した[80]（合算処理のイメージは図表５の①参照）。そして、その検査の結果は「集計に含めるべきではない過去分の調査票の情報も集計していたもの」として示された[81]。

その後、国土交通省の受注動態統計調査については、2021 年３月まで、調査対象の事業者から提出された調査票の数値が書き換えられるなどしていた、という報道[82]がなされ、国土交通省は、同年 12 月 23 日に「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会」を設置し[83]、「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る調査報告書」（令和４年１月 14 日建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会）を公表するなどした[84]。

同報告書によれば、平成 25 年４月分から、調査票を提出しなかった事業者に関する受注額の数値（欠測値）を、調査票を提出した事業者の受注額から推測して計算する（以下「欠測値補完処理」という。）という推計方法が採用され、この推計は、ある月において調査票を提出しない事業者の受注額に、調査票を提出した事業者の層別平均値を代入する方法であったため、この推計と合算処理が合わさることで、一つの事業者の過去分の数値が二重に計上されることとなる（以下「二重計上」という。）ことなどが示された[85]（二重計上のイメージは、図表５の②参照）。

同検証委員会は、合算処理について、次のとおり、統計調査における処理のやり方として少なくとも妥当であったとは言えず、期限後提出調査票の統計処理に関して、少なくとも統計の注記として記載しておく必要があったと評価した[86]。

> 過月分調査票の処理それだけに関しては、統計データの行政上の利用の観点から行ったものであり、真実を歪める何らかの意図が働いたとはいえず、その意味では、統計実務の観点から絶対に許容されない行為なのかは議論の余地がある。しかしながら、基幹統計は、国が作成する統計の中でも、公的統計の中核的役割を果たす重要なものであり、多種多様な政策の企画立案またはその実施に活用され、民間における意思決定や研究活動にも広く活用されるものであるため、適切で合理的な方法により、信頼される統計となるべく作成がされるべきものである。こうした統計法の下における基幹統計の果たすべき役割に照らせば、国交省が行ってきた本件合算処理は、統計調査における処理のやり方として少なくとも妥当であったとはいえない。…（中略）…建設受注統計について、当時の行政ニーズの観点から、月次のフローの統計情報よりもストックの統計としての精度向上を優先させたいとの意向はあったとしても、過月分

---

77 期限後提出調査票の「受注高」の欄の数値は消去すること（統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　６頁）。

78 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　６頁

79 各報告書において「合算処理」（建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76）、「合算集計処理」（統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25）など、同義ではあるものの出典によって記載が異なっているため、本稿では、各報告書の原文を引用した記載をしていない場合は「合算処理」で統一している。

80 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76　23 頁

81 会計検査院・前掲注 21　41-43 頁

82 「国交省、基幹統計書き換え　８年前から二重計上　建設受注統計、法違反の恐れ」『朝日新聞』（2021.12.15）

83 国土交通省大臣官房監察官室「『建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会』の開催について」（令和３年 12 月 23 日）別紙１「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会の設置について」（令和３年 12 月 23 日国土交通省）〈https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001446867.pdf〉（2022.10.31 閲覧）

84 他にも、2022 年５月 13 日に国土交通省は、同年１月 14 日に公表された当該報告書の追補事項とされた①都道府県における合算書き換えの継続、②回収率の計算方法の誤り、③完成予定年月の書き換えの３点と、建設工事受注動態統計調査における公文書管理の合計４点について、国土交通省の特別監察として実施した「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る追加調査（特別監察）報告書」（令和４年５月国土交通省大臣官房（監察担当））などを公表している。

85 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76　６頁

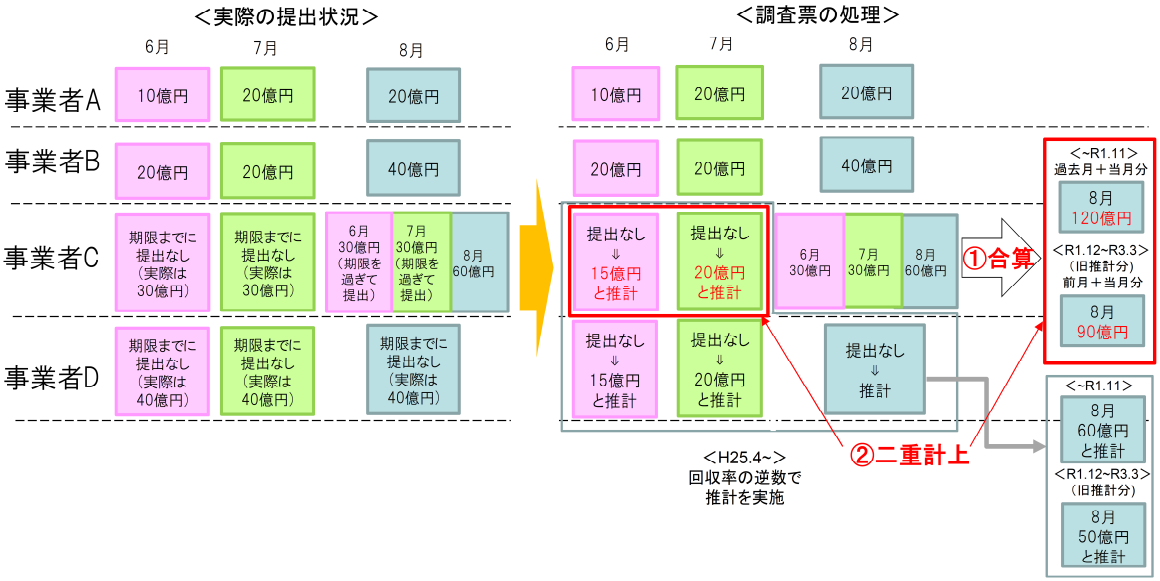
86 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76　33 頁

調査票の統計処理に関して、少なくとも統計の注記として記載しておくことが、国民の利用の観点からも必要であった。

また、二重計上については、「推計方法の変更によって合算が過大推計を引き起こすことになった理由は、建設受注統計調査の全体を通して、調査の各段階における一つ一つの手続きが最終的な統計の作成にどのような影響を及ぼすかを精査する役割の担当者が決まっておらず、形式的にも実質的にもそうした役割を持つ担当者がいなかったことに起因していると認められる。」と評価した[87]。

（図表５）合算処理及び二重計上のイメージ

○ 期限を過ぎて過去月分の調査票がまとめて提出された場合、提出月に合算（①）
○ 期限を過ぎた過去月分について、平均的な受注額を与えてしまったため、二重計上が発生（②）



（出所）国土交通省総合政策局情報政策課建設経済統計調査室「統計部門において把握している建設工事受注動態統計調査についての不適切な処理等について」（令和４年１月 14 日）参考資料４頁より抜粋

２　統計委員会における精査等

(1) 対応精査タスクフォースの設置

建設受注統計不適切事案に関しては、1 (2)のとおり、国土交通省における検証委員会において、適正ではない統計作成プロセスの対応についての実態把握及び問題究明が行われているのと同時に、統計委員会は、総務大臣から本事案に係る総務省の対応についての検証の必要性があるとの要請を受けて、2021年12月24日、統計委員会の企画部会に「対応精査タスクフォース」を設置し、総務省政策統括官室（統計制度担当）（以下「政策統括官室」という。）の本件に係る対応について精査を行い[88]、翌2022年１月14日に「統計委員会タスクフォース精査結果報告書－建設工事受注動態統計調査を巡る事案への総務省政策統括官室の対応－」（令和４年１月14日統計委員会企画部会対応精査タスクフォース。以下「タスクフォース精査結果報告書」という。）を公表した。

87 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76　37 頁

88 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　はじめに

(2) タスクフォース精査結果報告書で示された主な見解

ア　平成31年の一斉点検

平成31年の一斉点検について、総務省は、次の点から、当時、期限後提出調査票の合算処理やこれに伴う調査票情報の集約・消去が行われていること、二重計上が発生している可能性を認識することは困難であったと主張しているとした[89]。

・一斉点検は、毎月勤労統計調査と同様の問題が他の政府統計で発生していないかという点を中心に各府省が自己点検したものであって、毎月勤労統計調査で確認された①総務省に承認された調査計画と調査実態の乖離、②抽出調査の復元推計の誤りについては明示的に点検を行わせたが、その他については、点検期間中に各省が気付いた問題を報告してもらったものである
・調査計画と調査実態の乖離の有無を点検対象としていたものの、調査計画の内容は統計調査の実施に係る全ての工程を記載しているわけではなく、受注動態統計調査における集計の際の処理までは点検対象となっていない
・国土交通省から、欠測値の推計方法、期限後提出調査票の合算集計処理、いわゆる「二重計上」についての相談、協議等はなかった

また、当時、政策統括官室が他府省の統計作成プロセスを調査するような仕組みは設けられておらず、各府省が点検を行って、政策統括官室に報告するという手法としたことについても、問題があるとまでは認められないとした[90]。

イ　期限後提出調査票の合算処理及び二重計上に係る評価

2021年８月24日、総務省が、国土交通省の判断により期限後提出調査票の合算処理を行っていたことが統計法違反ではないか、という点について想定問答を作成したので確認してほしい旨の連絡を国土交通省から受けたことが確認できるとし、次のとおり示された[91]。

同日、経済統計審査官室[注]から国土交通省に対し、期限後提出調査票の合算集計処理は集計方法に係る部分であり統計法に抵触するものではないと考える旨、また、「調査計画との関係では、計画に記載されている期日に公表していれば足り、後日それを修正することは特に問題ないかと思います。（誤りが見つかった場合にも当然修正します。統計をより正確にするための措置、ということかと思います。）」との回答をしたことが確認できる。

（注）政策統括官室のうち、経済統計全般を扱い、建設工事受注動態統計調査も担当している統計審査官室

また、期限後提出調査票の合算処理については、次のとおり、期限後提出調査票をできるだけ集計に反映するよう努力することは統計の品質確保の観点で必要な取組としつつも、欠測値補完処理を行った上に、期限後提出調査票の情報を提出月に計上した場合には、補完による増加分と期限後提出分とが二重に計上されることになるため、合算処理と欠測値補完処理が整合性を持った形で実行される必要があり、調査票情報の集約・消去は、入力・集計処理を変更せずに合算処理を行うための一つの便法とみなすことができるが、調査票の原記入の情報が保存されないことから、これを多用することは望ましいことではないと示された[92]。

一般に、統計実務においては、調査票の提出期限に遅延して調査票の提出を受ける場合があり、このような期限後提出調査票をできるだけ集計に反映するよう努力することは、統計の品質確保のために必要な取組であって、その情報が適切に処理されている限りにおいては望ましいことである。

---

89 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注25　15頁

90 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注25　35頁。なお、対応精査タスクフォースが精査の対象とした全期間において、受注動態統計調査について、総務省が、国土交通省からの申請や相談の機会とは別に、国土交通省における事務処理等を現場で確認するなど、自ら調査を行った跡は確認できないが、従来、総務省が他府省の統計作成プロセスを調査するような仕組みは設けられておらず、総務省が当該期間に自ら調査を行っていないことについて問題があるとまでは認められないとしている（35頁注４）。

91 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注25　27頁

92 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注25　45頁

期限後提出調査票の情報を提出月に計上することは、一つの簡便な集計方法としては考えられる。期限後提出調査票をより厳密に調査結果に反映するには、例えば、結果公表を速報・確報に分けて行い、速報は期限内に提出された調査票に限定した集計結果によることとし、確報では期限後提出調査票も含めて集計した結果を公表する等の対応がある。

ただし、欠測値補完処理を行った上に、期限後提出調査票の情報を提出月に計上した場合には、補完による増加分と期限後提出分とが二重に計上されることになるため、通常、期限後提出調査票の情報を適正に反映するのであれば、合算集計処理と欠測値補完処理が整合性を持った形で実行される必要がある。この場合、厳密には、過去にさかのぼって、未提出月の補完値と置き換える処理を行う必要がある。

また、本報告書の作成時期に得られている情報から判断すれば、受注動態統計調査においては、期限後提出調査票の情報を提出月の調査票と一括して入力することができるよう、提出月の調査票の「受注高」の欄を当該月の数値と期限後提出調査票の数値との合計値により書き換えるとともに、期限後提出調査票の「受注高」の欄を消去していたとされる。本報告書では、この取扱いを「調査票情報の集約・消去」と呼ぶ。これは、期限後提出調査票の情報を提出月の調査票に集約する処理と見ることができ[注]、入力・集計処理を変更せずに合算処理を行うための一つの便法とみなすことができるが、調査票の原記入の情報が保存されないことから、これを多用することは望ましいことではない。

(注) 会計検査院「公的統計の整備に関する会計検査の結果について」（令和３年９月）では、国土交通省による期限後提出調査票の扱いに関して「集計に含めるべきではない過去分の調査票の情報も集計していたもの」(41 頁)としているが、厳密に言えば、期限後提出調査票を集計に含めることについては、適正な方法で行う限りにおいては問題とはならないものである[93]。

(3) 統計委員会におけるその後の検討状況

タスクフォース精査結果報告書の公表後、企画部会の下に「公的統計品質向上のための特別検討チーム」（以下「特別検討チーム」という。）が設置され[94]、建設受注統計不適切事案を踏まえた再発防止策などについて議論が行われた。2022 年６月 17 日の統計委員会の後、基幹統計の調査・集計プロセスの点検・確認（以下「点検・確認」という。）の実施を、総務省から各府省に要請し[95]、その結果等を踏まえて取りまとめた品質向上建議を、2022 年８月に総務大臣に提出し、本建議の内容を速やかに各府省に通知するとともに、この内容が速やかに実行に移されるよう適切に取り計らうことを要請している。

３　建設受注統計不適切事案及びその後の議論と集計に係る統計法上の位置付けなどから生じるリスクに関する考察

公的統計の集計に係る統計法上の問題について、これまで述べてきたことや建設統計不適切事案及びその後の各種議論を踏まえ、どのような課題があるか考察する。

(1) 統計法違反[96]のおそれ

ア　統計法第９条及び第 11 条違反のおそれ

Ⅰ２のとおり、総務省は、集計について、集計事項は調査計画において申請することになっているが、集計方法などの細かい点については元々申請事項とはなっておらず、統計

93 統計委員会企画部会対応精査タスクフォース・前掲注 25　45 頁注１

94 公的統計全般に対する早期の信頼回復及び総合的な品質向上のために、建設受注統計不適切事案の検証を踏まえた、政府統計全体の課題抽出などの検討を機動的、効率的かつ集中的に行い、検討結果を企画部会に報告するために設置された（「公的統計品質向上のための特別検討チームの設置について」（令和４年１月 26 日企画部会））。

95 第７回公的統計品質向上のための特別検討チーム会合（令和４年７月５日）議事概要１頁〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000826518.pdf〉（2022.10.31 閲覧）。なお、国土交通省は、今回、総務省から点検・確認が要請された９基幹統計に加え、55 一般統計調査についても独自に点検を行い、その結果は、「国土交通省統計改革プラン～開かれ、使われ、改善し続ける統計へ～」（令和４年８月 10 日国土交通省再発防止・統計検証タスクフォース）（第 182 回統計委員会（令和４年８月 24 日）資料 1-1「国土交通省統計改革プラン～開かれ、使われ、改善し続ける統計へ～【概要】」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000830952.pdf〉（2022.10.31 閲覧）及び資料 1-2「国土交通省統計改革プラン～開かれ、使われ、改善し続ける統計へ～【本文】」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000830953.pdf〉（2022.10.31 閲覧））において取りまとめられている。

96 統計法違反に関し、「今般の書換えの評価につきましては、元々の調査票に記入された正しいデータが損なわれ、誤りのおそれがある場合の再計算などができなくなったことを考えると、統計法の目的、第一条、基本理念、第三条に照らして、望ましい方法ではなかったものと考えております。」（第 208 回国会衆議院予算委員会議録第５号 42 頁（令 4.1.28）金子総務大臣答弁）と説明があったが、本稿では、統計法第１条（目的）及び第３条（基本理念）については考察していない。

利用者における誤解が生じないよう、公表の段階で各府省が適切に説明する事項となっているとしている。また、建設受注統計不適切事案において、２(2)イのとおり、総務省から国土交通省に対し、期限後提出調査票の合算処理は集計方法に係る部分であり統計法に抵触するものではないと考えるなどと回答している。したがって、承認を受けた調査計画と実際の調査方法との間に一部齟齬が生じたという統計法第９条及び第 11 条違反とすることは困難であろう。

一方、建設受注統計不適切事案が明らかになった後の 2022 年１月 26 日に、毎月勤労統計のボーナスの集計方法を変更したことを公表していなかったことが統計委員会で報告され[97]、厚生労働省は同統計の集計方法の変更について適切な説明をしていなかったことが明らかになった。このような事例のように、集計方法について、公表の段階で各府省が適切に説明するとした総務省の見解とは異なる実態があると言え、各府省は、公表の段階で適切に説明しない限り、引き続き、不適切な集計方法で統計を作成することができる状況にあると言えよう。

統計委員会の委員からは、合算処理については、国土交通省の地方事務マニュアルに記載されている細かい事務であり、総務省や統計委員会への報告には含まれていなかったため、当時、総務省あるいは統計委員会での二重計上の把握は困難であったと判断している旨[98]や、調査計画の変更に対するチェック等は、今のレベルで十分か、どの程度深く立ち入るべきか、現実にどこまで立ち入ることができるかが今後の検討課題であると考えている旨の発言があった[99]。また、統計委員会は、期限後提出調査票に関し、「統計ユーザーが統計を適切に利用できるようにすることを第一に考えて、各府省が遅延調査票[100]を集計に使用する際の取扱いのパターンをあらかじめ明らかにするとともに、実際に行った取扱いについては、その可視化を行う必要がある。」としている[101]。

このように、建設受注統計不適切事案の発生を受け、例えば、調査計画に記載が求められていない集計方法の取扱いは検討中だが、受注動態統計調査以外の基幹統計調査や一般統計調査においても、Ｉ２のとおり、集計方法は調査計画の記載事項となっていないことから、今後、集計方法を調査計画に記載を求める形での統計法等の見直しをはじめ、各府省から総務省や統計委員会に対して集計方法について適時適切な報告がなされ、各府省において不適切な集計方法で統計が作成されることを防止することができるような仕組みを構築する議論などが期待される。

イ　統計法第 60 条第２号違反のおそれ

Ｉ１(3)のとおり、罰則規定である統計法第 60 条第２号の罪の例としては、基幹統計調査に関する事務を担当する部課の担当職員自らが集計結果を改ざんする場合、基幹統計調査に関する事務を担当する部課の上席に当たる者が部下に命じて架空の調査票を捏造させる場合などが挙げられている。

建設受注統計不適切事案における合算処理における調査票情報の集約・消去について、公文書監理官が取りまとめた「公文書等の管

97　第 173 回統計委員会・第 21 回企画部会（合同開催）（令和４年１月 26 日）資料３「厚生労働省提出資料」<https://www.soumu.go.jp/main_content/000789849.pdf>（2022.10.31 閲覧）

98　川﨑茂委員（第 175 回統計委員会・第 23 回企画部会（合同開催）（令和４年３月 28 日）議事録 10 頁）

99　同上

100　提出が回答期限に間に合わず、本来の集計対象月の月別集計に含めることのできなかった調査票

101　統計委員会「公的統計の総合的な品質向上に向けて」（令和４年８月 10 日）24 頁

理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号）の各規定の遵守状況等に関する点検結果として、本件統計室[102]においては、同法第５条から第８条までに定める手続[103]が遵守されていない事例が多数認められただけでなく、確認された調査票の「書き換え」について、国土交通省において行われたものがあったと考えられ、国土交通省における調査票の「書き換え」により、元の情報を復元できない状態となったことは、行政機関の事務及び事業の実績が合理的に跡付け又は検証できることを求める法の趣旨に照らし、不適切であるなどと評価している[104]。

しかし、統計法第 60 条第２号に違反するかについては、総務省から、個々の行為が同法に違反し刑事罰の対象となるか否かについては、捜査機関が収集した証拠に基づき個々に判断すべき事柄であり、他府省の職員の行為の詳細について把握や確認を行うことのできる立場にないため、告発を行うことは困難である旨の説明があった[105]。実際、現行の統計法では、総務省が他府省に立ち入り、他府省の統計作成プロセスを調査できる旨について規定されていないため、他府省の職員が不適切な統計作成プロセスで統計を作成していたとしても、その行為の有無について総務省が詳細に確認することは困難であると言える。

さらに、総務省は、同号の罰則規定の該当性の基準について、個別具体的な判断が必要となることから、一般的な基準をあらかじめ示すことは困難である旨の説明をした[106]だけでなく、毎勤不適切事案の際も、統計法違反で立件された事例は多くなく、統計を作成する業務に従事している者に対する同法の罰則規定は、故意である場合に限られており、他の法律とのバランスも含めて慎重な検討が必要とされている旨の説明を行っている[107]。

以上の経緯から、統計法は、第 60 条第２号で罰則規定を設けているものの、仮に、各府省において不適切な集計方法によって統計が作成されていたとしても、各府省の職員の行為について同号違反とすることについて、総務省は消極的な考え方を持っていると言えよう。

なお、建設受注統計不適切事案に関し、統計法違反容疑で市民団体から告発されていた、当時の国土交通省の担当職員５人について、東京地検特捜部は、2022 年９月９日に起訴猶予処分とした[108]。これを受け、市民団体は、同月 22 日に検察審査会に審査を申し立てており[109]、今後、建設受注統計不適切事案において実施された同省の職員による調査票の「書き換え」に対し、どのような判断が下されるかによって、同法第 60 条第２号の罰則規

---

102 受注動態統計調査は、2000 年４月から 2001 年１月５日までは建設省建設経済局調査情報課が、2001 年１月６日から 2007 年６月までは国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課が、2007 年７月から 2008 年９月までは同省同局同部情報安全・調査課建設統計室が、2008 年 10 月から 2011 年６月までは同省同局同課建設統計室が、2011 年７月から 2014 年３月までは同省同局情報政策課建設統計室が、2014 年４月から現在に至るまでは同省同局同課建設経済統計調査室が所管しているところであり、これらの建設受注統計の所管部署をまとめて「本件統計室」とされている（国土交通省大臣官房（監察担当）「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る追加調査（特別監察）報告書」（令和４年５月）２頁注２）。

103 公文書等の管理に関する法律では、整理（同法第５条）、保存（同法第６条）、行政文書ファイル管理簿への記載（同法第７条）、移管又は廃棄の実施（同法第８条）について規定されている。

104 国土交通省大臣官房（監察担当）「建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る追加調査（特別監察）報告書」（令和４年５月）24 頁

105 第 208 回国会衆議院予算委員会第二分科会議録第２号 18-19 頁（令 4.2.17）金子総務大臣答弁

106 第 208 回国会参議院総務委員会会議録第９号８頁（令 4.5.19）吉開政府参考人（総務省政策統括官）答弁

107 第 198 回国会参議院総務委員会会議録第６号 24 頁（平 31.3.20）横田政府参考人（総務大臣官房政策立案総括審議官）答弁

108 「国交省：国交省の５職員、起訴猶予処分に　統計書き換え問題」『毎日新聞』（2022.9.11）等

109 「国交省：国交省統計不正　起訴猶予を不服、検審に申し立て」『毎日新聞』（2022.9.23）等

定の該当性の基準が定まってくる可能性があることから、引き続き動向を注視する必要がある。

(2) 公的統計の品質確保に向けた取組

(1)イのとおり、各府省において不適切な集計方法で統計が作成されていたとしても、統計法違反とすることは消極的であるという総務省の考え方を示した。その中で、第Ⅲ期基本計画で追加された公的統計の品質確保に向けた取組を受け、各府省において不適切な集計方法で統計が作成されることを防止する体制となっているか考察する。

ア　各府省内における取組

(ｱ) 誤り発生時の対応ルール

Ⅱ２(2)のとおり、統計作成における誤りを発見した際には、速やか、かつ、適切に情報を開示するよう、各府省の統計幹事の下で所定の手続が定められている。

しかし、国土交通省は2020年９月に、誤り発生時の対応ルールとして「公表数値の誤りに関する疑義及び誤り発見後の対応について」を省内に発出していた[110]にもかかわらず、適切な対応が取られていないということで、これは大変問題であると統計委員会において評価されており[111]、誤り発見時の対応ルールの周知徹底が必要とされている[112]。

点検・確認の結果、統計委員会は、各府省において、誤り発生時の対応ルールを部内に周知する取組を始めているものの、現時点ではまだ、取組の内容にばらつきがあるとしている[113]が、建設受注統計不適切事案で国土交通省が誤り発見時の対応ルールに基づく適切な対応を取らなかったように、必ずしも各府省が誤り発見時の対応ルールに基づく適切な対応を取るとは限らない。その点、誤り発見時の対応ルールの周知徹底だけでは、再発防止の実効性の観点で疑問が残ると言えよう。

(ｲ) 点検・評価ガイドライン

平成31年の一斉点検において、総務省が受注動態統計調査における二重計上やそのおそれを把握できなかったことについて、２(2)アのとおり、当時、政策統括官室が他府省の統計作成プロセスを調査するような仕組みは設けられておらず、各府省が点検を行って、政策統括官室に報告するという手法としたこと及び総務省が自ら調査を行っていないことについて問題があるとまでは認められないなどとしている。また、Ⅱ２(3)のとおり、2020年10月から各府省において、点検・評価ガイドラインに基づき、所管の統計調査について、調査計画の履行状況等に関する計画的な点検・評価を実施しており、2022年10月時点での当該点検・評価の取組状況として、総務省は、各府省において、点検・評価を通じて調査計画の履行状況に係る検証を端緒に改善を実施・検討しているなどとしていること、品質向上建議も踏まえ、各府省においてＰＤＣＡサイクルの確立に向けた点検・評価を推進することなどを当面の対応とし、2023年度以降、点検・評価ガイドラインを改正することなどを統計作成プロセス部会において示している。

しかし、平成31年の一斉点検では各府省が自己点検を実施したが、建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会から、国土交通省について、次のとおり示されており[114]、各府省が自己点検で問題を発見したと

---

110 国土交通省大臣官房（監察担当）・前掲注104　10頁

111 川﨑茂委員（第175回統計委員会・第23回企画部会（合同開催）（令和４年３月28日）議事録12頁）

112 同上

113 統計委員会・前掲注101　26頁

114 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注76　21頁

しても総務省に報告されない可能性があることが明らかとなった。

このように、一斉点検では、点検項目以外の問題も報告されたものの、本件合算処理について報告されることはなかった。この点、本委員会のヒアリング等の調査の結果によれば、当時の係長は、過月分合算については、一斉点検の調査項目とはされていないと理解していたものの、過月分合算を報告した方がよいと考えて上司である課長補佐及び企画専門官に相談したが、これらの上司が消極的な立場であったため、一斉点検の際の報告の対象にしなかったことが認められる。

また、Ⅱ２(3)のとおり、点検・評価ガイドラインに基づき、各府省において、所管の統計調査について、調査計画の履行状況等に関する計画的な点検･評価を実施し､総務省は、同ガイドラインに基づく点検・評価結果を調査計画の承認審査等に活用するとしているが、不適切な集計方法が見受けられた場合､(1)イのとおり、統計法違反とすることについて、総務省は消極的な考え方を持っている以上、点検・評価ガイドラインに反した事態が見受けられたとしても問題とされない可能性がある。

点検・評価ガイドラインの更なる実効性を持たせる観点でも、同ガイドラインの改正時に法規範性や位置付けを再度確認し、問題となる事項が見受けられた際、各府省に対する統計委員会による勧告[115]も検討される必要があろう。

さらに、当該点検・評価の結果自体、各府省から総務省に報告されない可能性があることから、同省において直接確認することも重要となるが､統計法において､(1)イのとおり、同省が他府省に立ち入り、他府省の統計作成プロセスを調査できる旨について規定されていない。

そのため、総務省が各府省における統計作成プロセスを調査できるよう、統計法等の見直しも検討する必要があろう。

イ　公的統計の品質確保のための体制

(ｱ) 統計分析審査官

国土交通省に派遣されている統計分析審査官については､「それまでに統計の業務に就いたこともなく、統計に関する専門的知識も皆無であった職員が、十分な研修を受けることもなく、係長相当の職位で派遣されたとしても、この者に、派遣先の上司に対して厳しく指摘することを期待すること自体不可能を強いるものであろう。」として、現段階で機能しているとは思われないと評価された[116]。

一方、統計委員会は、統計分析審査官については、分析的審査の導入のみならず、品質管理全般において、リーダーシップを発揮しているとする例も報告されており､府省間で、活動の位置付けや範囲、着任している人材の知見や能力に大きな差異がある状況としている[117]。このため、統計分析審査官について、今後、個々の統計調査の分析的審査に加え、各府省で取組を進めるＰＤＣＡサイクルによる品質改善の中核を担うことができるよう、その体制を大幅に見直すとともに、府省間で能力等の差異が生じないようにするための育成や個別案件について見直し後の統計分析審査官を支援するための体制整備を行うとしている[118]。

これらの取組によって、派遣された各府省の統計幹事に対し、どこまで指摘することが

115 統計委員会は、基本計画の実施状況を調査審議し、公的統計の整備に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため必要があると認めるときは、総務大臣又は総務大臣を通じて関係行政機関の長に勧告することができる（統計法第４条第７項)。

116 建設工事受注動態統計調査の不適切処理に係る検証委員会・前掲注 76　46 頁

117 統計委員会・前掲注 101　33 頁

118 同上

できるようになるかは必ずしも定かではない。「令和３年度（2021 年度）統計法施行状況報告」(令和４年９月 26 日総務省政策統括官(統計制度担当)）では「誤り発生に係る情報は、内閣官房の統計分析審査官総括担当から、各府省に配置された統計分析審査官に定期的に共有を行っている。」などとされており[119]、統計分析審査官は一定の役割を果たしているとも考えられるが、建設受注統計不適切事案を受け、今後、統計分析審査官の体制が大幅に見直されるなどすることから、その過程において、統計分析審査官の在り方は引き続き検討すべき課題と言えよう[120]。

(ｲ) 統計監理官及び第三者監査

統計監理官について、総務省は、2021 年 11 月以降、同省、厚生労働省、農林水産省及び経済産業省に順次試行的に派遣し、国土交通省にも派遣予定だったが、建設受注統計不適切事案を踏まえて一旦休止している旨の説明をしている[121]。また、毎勤不適切事案を受けての改善策として、統計監理官による第三者監査の導入などの取組を進めてきたが、これらの改善策は、効果を発揮するまでには長期にわたって取り組まなければならないものが多く、建設受注統計不適切事案を防げなかったことは遺憾である旨の説明もあった[122]。

Ⅱ２(4)のとおり、変更後の第Ⅲ期基本計画において、統計監理官等が行う第三者監査の活用は、2021 年度から実施することとされていることから、国土交通省をはじめとする各府省に統計監理官を派遣し、第三者監査の活用の体制を速やかに構築する必要があろう。

また、Ⅱ２(4)のとおり、統計作成プロセス部会において、2022 年度以降の統計作成プロセス診断の本格実施に向け、点検・評価ガイドラインの改正・拡充をするなどして「点検・評価」などの既存の取組との連携や一体性を確保するとともに、要求事項（試行版）の実効性、妥当性等の検証を行うとされており、今後、統計作成プロセス診断の「方針」及び「要求事項」を決定し、点検・評価ガイドラインの改正等を行い、統計作成プロセス診断の本格実施を想定している。(1)イのとおり、各府省において不適切な集計方法によって統計が作成されていたとしても、統計法違反とすることについて、総務省は消極的な考え方を持っている以上、今後、点検・評価ガイドラインの改正等に先立って決定される要求事項が各府省をどのように拘束することができるかを含め、実効性、妥当性等の評価を行う必要があろう。

(3) 公的統計の整備に関する組織体制の改革

公的統計の整備に関する組織体制は、総務省が国勢調査（基幹統計調査）により国勢統計を、各府省等が所管行政と密接に関連する統計をそれぞれ作成するという分散型となっている[123]が、図表６のとおり、カナダやオーストラリアのように中央の統計局が全ての政府統計の作成を担当する集中型もある[124]。

統計委員会は、建設受注統計不適切事案の対策を講じる上で「正確な統計を作成する責

---

119 総務省政策統括官（統計制度担当）・前掲注 66　65 頁

120 特別検討チームは、統計分析審査官の課題として、公的統計の品質の確保に向けては、体制の確保や、専門性の高い職員の育成、専門家との連携や専門家からのアドバイス・支援が必要であり、統計分析審査官については、その在り方を含めて見直す必要があるという課題を挙げている（第８回公的統計品質向上のための特別検討チーム会合（令和４年７月 22 日）資料 1-2「統計分析審査官の現状と課題（内閣官房提出資料）」６頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/000826359.pdf>（2022.10.31 閲覧））。

121 第 208 回国会参議院総務委員会会議録第２号 12 頁（令 4.3.8）吉開政府参考人（総務省政策統括官）答弁

122 第 208 回国会参議院総務委員会会議録第２号 12 頁（令 4.3.8）金子総務大臣答弁

123 会計検査院・前掲注 21　７頁

124 会計検査院・前掲注 21　８頁注３

任は、統計を作成する各府省にある」こと及び「総務省及び統計委員会は、そういったことについての助言・支援を行う役割を有する」ことを前提としている[125]。

一方、建設受注統計不適切事案の根本的な解決のため、各省庁に存在している統計部局を一つにまとめて統計庁[126]を創設することについて、総務省から「統計の専門性が発揮されやすいメリットがある」などの説明があった[127]だけでなく、図表６のとおり、集中型の採用によって統計の整合的な体系が図られやすくなる。さらに、各府省において不適切な集計方法によって統計が作成されていたとしても、(1)イのとおり、総務省が他府省の職員の行為について把握や確認を行う立場にないことなどを理由に統計法第 60 条第２号違反とすることについて消極的な考え方を持っているが、統計庁を創設して公的統計の組織体制を統計庁に集約することによって、そのような行為の有無について、直接統計庁において確認することとすれば、不適切な集計方法によって統計が作成されることを未然に防止することができる可能性がある。

集中型にする場合、統計庁内で不適切な集計方法によって統計が作成されることを防ぐ観点で、第三者監査の体制の構築が必要となるなどの課題があると考えられるが、公的統計の整備に関する組織体制を分散型から集中型にすることについても、今後検討するに値するであろう。

（図表６）公的統計の整備に関する組織体制

	分散型	集中型
仕組み	それぞれの行政機関に統計の機能を分散させる。	統計を一元的に一つの機関（例えば中央統計局）に集中させる。
メリット	・行政ニーズに的確、迅速に対応することが可能 ・所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用できる。	・統計の専門性をより発揮しやすい。 ・統計の整合的な体系が図りやすい。
デメリット	・統計の相互比較性が軽視されやすい。 ・統計調査の重複や統計体系上の欠落を招きやすい。	・行政ニーズを的確、迅速に反映した統計調査が行われにくい。 ・所管行政に関する知識と経験を統計調査の企画・実施に活用しにくい。
主要国の例	日本、アメリカなど	カナダ（カナダ統計局）、オーストラリア（オーストラリア統計局）など

（出所）総務省ホームページ「統計機構の種類」<https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/2-1.htm>（2022.10.31 閲覧）及び櫻本健・濱本真一・西林勝吾『日本の公的統計・統計調査　第２版』立教大学社会情報教育研究センター（2021.11）26 頁を基に作成

おわりに

本稿では、公的統計の統計調査における集計について、建設受注統計不適切事案を踏まえて考察してきた。

建設受注統計不適切事案で問題となった合算処理や二重計上は、受注動態統計調査において不適切な集計方法が採用されて統計が作成されたことによって発生した事態であり、国土交通省の職員の行為について統計法違反とすることについて、総務省は消極的な考え方を持っていることを示した。一方、当該職員が起訴猶予処分とされたことについて、市

125 川﨑茂委員（第 175 回統計委員会・第 23 回企画部会（合同開催）（令和４年３月 28 日）議事録 13 頁）

126 各省庁に存在している統計部門をまとめて集中型の組織体制とした場合の組織名称について、他にも「国家統計データ局」（第 208 回国会衆議院国土交通委員会議録第 13 号８頁（令 4.5.18）城井崇委員（立民））などが挙げられているが、本稿では、国会の答弁（第 208 回国会衆議院国土交通委員会議録第 13 号 20 頁（令 4.5.18）明渡政府参考人（総務省大臣官房審議官）答弁）で出された「統計庁」で統一している。

127 第 208 回国会衆議院国土交通委員会議録第 13 号 20 頁（令 4.5.18）明渡政府参考人（総務省大臣官房審議官）答弁

民団体から検察審議会に審査を申し立てられていることから、引き続き動向を注視する必要がある。

また、正確な統計を作成する責任は、統計を作成する各府省にあるとされているとはいえ、各府省に任せたままとするのは、調査計画の記載事項とされていない集計方法が不適切となる事態を防止する観点からリスクがあると言えよう。そのため、第Ⅲ期基本計画の一部変更の際に追加された公的統計の品質確保の取組に関し、各府省の自主点検等の結果を踏まえた総務省による調査の必要性、統計分析審査官の在り方、統計監理官及び第三者監査の実効性などの観点から、各府省において不適切な公的統計が作成されることを防止する体制を検討していくことが重要である。

統計委員会は、品質向上建議を2022年８月に総務大臣に提出し、政府に対しては同建議において提言している取組の着実かつ効果的な実行を求めている[128]。また、総合的品質管理に関わる取組を主導し、支援するため、今後、基本計画の審議において引き続き検討を行うとともに、調査研究の実施を含め、対処すべき課題について継続的に議論を進めていくとしている[129]。その中で、繊維流通統計調査、毎月勤労統計調査及び受注動態統計調査と、統計調査に係る不適切な事案が続いた以上、統計法等の見直しや統計庁の設置などのより一層踏み込んだ対策を視野に入れた議論を引き続き行い、公的統計の信頼回復につなげていくことが望まれる。

（本稿は、2022年10月31日現在の情報を基に執筆した。）

【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。

・総務省政策統括官（統計基準担当）監修『統計実務基礎知識　平成20年度版』全国統計協会連合会（2008.3）

128　統計委員会・前掲注101　36頁

129　同上

英国における議会活動と世論との一致性が政治参加に与える影響に関する分析

衆議院調査局調査員
嶋　　　亮　裕
（第二特別調査室）

■要　旨■

本稿では、近年の先進諸国に見られる政治不参加に対し、議会活動と世論の間の一致性が影響を与え得るかについて、英国の 2010 年３月から 2015 年９月までの月次時系列データを用いて回帰分析を行った。その結果、いわゆる首相質問（ＰＭＱs）で取り上げられるテーマが世論的関心の高いものであるとき、同月の政治参加意思には負の影響を及ぼすが、翌月の政治参加意思には正の影響を有し、また、この正の影響は、両者が同時期において同じ関心を有する際により頑健となることが示された。同時に本稿では、世論のこれらの正及び負の反応を説明し得るいくつかの仮説を提示することで、議会活動と世論との一致性が政治参加に与える影響に関する新たな知見を提供した。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　先行研究
Ⅱ　分析手法
Ⅲ　結果
Ⅳ　考察
おわりに

はじめに

近年の先進諸国での投票率の低下に見られる政治不参加は、代表制民主主義の正統性を脅かしている。選挙は有権者が自身の意思を政治に反映させる主要な手段であり、その投票率が低い場合、有権者の意思が人口に比例する形で議会に反映されない可能性がある[1]。

選挙での投票が有権者の意思を政治に反映させる手段であることに加え、応答性（responsiveness）及び一致性（congruence）といった概念も有権者と議会や政府といった政治的機関との関係性に関連している。この両概念は、政治的機関や政策立案者が、世論の選好に従って有権者の意思を代表しているか否かの指標である[2]（Ⅰ２にて詳述）。政治的機関と世論との間の意思の合致は代表制民主主義において極めて重要であるとされ、ブレットシュナイダー（Brettschneider）によれば、「もし政治システムが応答的に動かなければ、国民の支持及びシステムの安定性は減退すると考えられる[3]」とされる。

選挙で選ばれた政治的指導者が、有権者の

[1] Ruth Dassonneville et al., “Policy responsiveness to all citizens or only to voters? A longitudinal analysis of policy responsiveness in OECD countries.” *European Journal of Political Research* vol. 60, no. 3, (Aug. 2020), pp. 583-602.

[2] Daniela Beyer and Miriam Hänni, “Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies.” *Policy Studies Journal, 46*(S1), (May 2018), pp. S13-S47.

[3] Frank Brettschneider, “PUBLIC OPINION AND PARLIAMENTARY ACTION: RESPONSIVENESS OF THE GERMAN BUNDESTAG IN COMPARATIVE PERSPECTIVE.” *International Journal of Public Opinion Research, 8*(3), (Oct. 1996), p. 293.

選好に応ずることで有権者を代表するという代表制民主主義の原則[4]に基づけば、選挙での投票のような政治参加と、応答性及び一致性の関連性の研究には意義があろう。さらに、議会活動は有権者の政治参加に対し実質的な影響を与え得ると考えられている一方で、議会の応答性及び一致性は、政府のそれらに比べて研究が蓄積されていないのが現状である[5]。そこで本稿では、「今日の英国において、審議内容に見られる議会活動と有権者の選好との一致性は、有権者の政治参加意思にどの程度影響を与え得るか」という問いを立て、有権者の政治参加と議会の有権者に対する一致性について、英国における世論調査等の月次時系列データを用いて回帰分析を行い、それらの関連性について調査する。なお、英国を取り上げた理由としては、文献やデータといった各種資料が入手しやすい点、わが国と同じ議院内閣制を採用している点が挙げられる。

Ⅰ　先行研究

本章では政治参加と議会の一致性に関し、各種先行研究の分析を行う。まず政治参加に関する先行研究について触れ、次に実証研究を参照しながら応答性及び一致性の概念についてより詳細に紹介する。続いて応答性及び一致性が政治参加に与える影響に関する研究について述べ、最後に検定すべき仮説を設定する。

１　政治参加に関する先行研究

政治参加の決定要因に関しては広く調査されており、分析にはミクロ単位（個票を使うもの）、マクロ単位（主に投票率及び社会政治的変数を使うもの）及びそれらを組み合わせたものの３種類が主に存在する。本稿が主眼を置くマクロ単位での分析は、社会経済的な状況や政治システムが政治参加に与える影響を調査する上で有用である。例えば、政党の数は投票率に負の影響を有し、この結果は他の研究でも一貫している[6]。一方、経済状況については一貫した結果は得られておらず、好況は投票率に正の相関を有するとする結果もあれば負の影響を持つとするものもある[7]。不況により投票率が上がるとする結果は、政治的機関の失敗により有権者の政治参加が促されるか否かという観点からも見ることができる[8]。ガムソン（Gamson）は「高い政治的有効感覚（個人の政治的行動が政治過程に影響を与え得るという感覚）と低い政治的信頼の組合せが政治的流動を起こす最適な組合せ[9]」であり、また、「当局に対する高い信頼はそれに影響を与える必要性をいくらか失わせる[10]」と述べており、政治的な不満が政治参加を動

---

[4] Beyer and Hänni・前掲注２　p. S14

[5] Alexandra Kelso, “Parliament and Political Disengagement: Neither Waving nor Drowning.” *The Political Quarterly*, *78*(3), (Aug. 2007), pp. 364-373.

[6] André Blais, “WHAT AFFECTS VOTER TURNOUT?” *Annual Review of Political Science*, *9*(1), (Jun. 2006), pp. 111-125.

[7] Barry C. Burden and Amber Wichowsky, “Economic Discontent as a Mobilizer: Unemployment and Voter Turnout.” *The Journal of Politics*, *76*(4), (Oct. 2014), pp. 887-898., Steven J. Rosenstone, “Economic Adversity and Voter Turnout.” *American Journal of Political Science*, *26*(1), 25, (Feb. 1982).

[8] Barry C. Burden and Amber Wichowsky, “Economic Discontent as a Mobilizer: Unemployment and Voter Turnout.” *The Journal of Politics*, *76*(4), (Oct. 2014), pp.887-898.

[9] William A.Gamson, *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press 1968, p.48, quoted in John Fraser, “The Mistrustful-Efficacious Hypothesis and Political Participation.” *The Journal of Politics*, *32*(2), (May. 1970) p.444

[10] William A.Gamson, *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press 1968: pp.46-7, quoted in Marc Hooghe and Sofie Marien, “A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RELATION BETWEEN POLITICAL TRUST AND FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION IN EUROPE.” *European Societies*, *15*(1), (Feb. 2013) p. 134

機づけるという仮説も説かれている。同様の仮説は他の研究において政治汚職と投票率の関係でも議論されており、汚職が深刻であるほど投票率が高まるという結果もある[11]が、別の研究ではこれらの間には負の関係が見られるとするものもある[12]。

ミクロ単位での分析とマクロ単位の分析による結果の違いも確認されている。主観的な経済状況の変化と客観的なそれとでは政治参加に与える影響が異なるという分析結果もあり[13]、包括的な理解にはミクロ単位とマクロ単位両方の視点からの分析が必要となる。

選挙に関しない有権者の政治意識に対して影響を与える要因についても研究されている。議会活動が政治意識に与える影響の観点からは、英国議会の首相質問（Prime Minister's Questions 以下「ＰMQs」という。）の動画を見た実験参加者は、自身の政治的有効感覚と政治への信頼を上昇させたという結果がある[14]。他の先行研究からは、一定の議会活動、選挙の接近、主観的な政治経験が政治参加に影響を与え得ることが確認されている[15]。

２　応答性及び一致性

応答性及び一致性はいずれも代表者と有権者との間の選好の合致に関わるものであり、その民主主義における重要性は各種先行研究でも説かれている[16]。これらは別個の概念で、応答性は「代表者と有権者との間の動的な因果関係」で「有権者の選好（の変化）が代表者の選好の変化をもたらす」ものであり、一致性はむしろ静的な概念で「イデオロギー、政策的立場、問題の優先順位に関する有権者と代表者との間の統計的に検証される重なり」とされる[17]。例えば、ある政策分野への支出の増加を求める世論が高まり、これを受けて(一定のタイムラグを伴い）実際にその分野での政府支出が増加した場合、応答性は高いと言える。また、ある政策分野に対する世論的関心が高い(状態である)ときに、政策責任者がその分野に重点的な立法措置を行っている場合、一致性が高いと言える。これらの概念の相違は、研究手法や研究結果の意味するところに異なる影響を与え得る。

応答性及び一致性の計測方法には、イデオロギーを調査項目として利用するものと政策課題の優先順位を調査項目として利用するものの２種類のアプローチが存在する。イデオロギーを利用する場合、政策立案者のイデオロギー的立ち位置や政策の方向性がどの程度有権者のそれらと合致しているかで計測される。政策課題の優先順位を利用する場合、政策立案者の政策課題に関する優先順位が有権者のそれとどの程度合致しているかで計測さ

---

11 一例として、Michael Johnston, “Corruption and Political Culture in America: An Empirical Perspective*.” *Publius: The Journal of Federalism*, *13*(1), (Winter 1983), pp. 19-39.

12 Daniel Stockemer et al., “Bribes and ballots: The impact of corruption on voter turnout in democracies.” *International Political Science Review*, *34*(1), (Apr. 2012), pp. 74-90.

13 Tom Van der Meer, “In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics.” *International Review of Administrative Sciences*, *76*(3), (Sep. 2010), pp. 517-536.

14 Alan Convery et al., “Questioning scrutiny: the effect of Prime Minister's Questions on citizen efficacy and trust in parliament.” *The Journal of Legislative Studies*, *27*(2), (Dec. 2020), pp. 207-226.

15 Matthew B. Platt and Fredrick Harris, “*Preaching in the Wilderness: Exploring the Macro Dynamics of Political Participation.*”, <https://scholar.harvard.edu/files/mplatt/files/dynamic_participation8.pdf > (2022.8.31閲覧), Jesper Strömbäck and Bengt Johansson, “Electoral Cycles and the Mobilizing Effects of Elections: A Longitudinal Study of the Swedish Case.” *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, *17*(1), (Feb. 2007), pp. 79-99., Marc Hooghe and Sofie Marien, “A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RELATION BETWEEN POLITICAL TRUST AND FORMS OF POLITICAL PARTICIPATION IN EUROPE.” *European Societies*, *15*(1), (Feb. 2013), pp. 131-152.

16 一例として、Brettschneider・前掲注３

17 Beyer and Hänni・前掲注２ p. S15

れる。先行研究は前者を用いたものの方が多い[18]。また、政策の方向性に関する政府の応答性の方が、政策課題の優先順位の応答性よりも有意に高いことが観察されている[19]。

先行研究[20]によると、政府の応答性及び一致性に関する研究について、”responsiveness”及び”congruence”の２語を学術的データベースで検索すると、1990年代から学術的関心を集めるようになったと考えられ、その多くが時系列データ等を用いた回帰分析を利用している。その従属変数として政府の活動を表すものの例としては、財政支出、立法、政府の政策演説が挙げられる。また、有権者の選好を表す独立変数としては世論調査結果がよく用いられる。例えば、英国政府の政策課題の優先順位における応答性に関する研究[21]では、特にマクロ経済、医療、雇用といった政策課題について、世論調査に見られる国民的関心が高まると、政府の次期立法措置に関する公式声明（Queen's Speech）にそれらの政策課題に関する内容がより多く盛り込まれるという結果が得られた。ただし、このような政府の演説及び財政支出は年次時系列データとしてしか利用できず、それより短期間の変動を扱うことはできない。加えて、分析結果は異なる手法（応答性か一致性か、政策の方向性か政策課題の優先順位か、分析対象となる政府の活動は何か、対象国はどこか）に依存し、包括的な理解には多様な手法を用いた分析が必要である[22]。

応答性及び一致性と選挙の関係性についても研究の蓄積が進められている。ある研究では、政府支出は、選挙での投票率が一定程度まで高くなければ、有権者の選好の影響ではなく、政府や政党のイデオロギーの影響を受けることが観察された[23]。また、他の研究で、政府は有権者全体よりも実際の投票者の選好により応答するという分析結果もある[24]。

政府のものと同様、議会の応答性及び一致性についても研究がなされている。ドイツ議会の応答性を対象とした研究では、質問や立法といった各種議会活動別の一致性について、世論調査上の政策の方向性についての意見の変化等を用いて比較している[25]。なお、この研究では応答性の語が頻繁に使われているが、時系列データを利用した回帰分析ではなく、主に記述統計を用いているため、因果関係に基づく応答性は十分に説明できない。スペイン議会の政策課題の優先順位に関する応答性を対象とした研究では、政策立案過程ごとの応答性の違いについて、法案よりも演説や口頭質問の応答性が高いことを示唆している[26]。

---

[18] Beyer and Hänni・前掲注２、Jaemin Shim and Sergiu Gherghina, “Measuring the mass-elite preference congruence: findings from a meta-analysis and introduction to the symposium.” *European Political Science*, *19*, (Jul. 2020), pp. 509-527.

[19] Will Jennings and Christopher Wlezien, “Preferences, Problems and Representation.” *Political Science Research and Methods*, *3*(3), (Sep. 2015), pp. 659-681.

[20] Beyer and Hänni・前掲注２ p. S24

[21] Will Jennings and Peter John, “The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen's Speech in the United Kingdom.” *American Journal of Political Science*, *53*(4), (Sep. 2009), pp. 838-854.

[22] Tom Louwerse and Ruby B. Andeweg, “Measuring representation: policy congruence.” In Maurizio Cotta and Federico Russo (Eds.), *Research Handbook on Political Representation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2020, pp. 276-288.

[23] Marc Hooghe 21et al., “Public Opinion, Turnout and Social Policy: A Comparative Analysis of Policy Congruence in European Liberal Democracies.” *Political Studies*, *67*(4), (Mar. 2019), pp. 992-1009.

[24] Dassonneville et al.・前掲注１

[25] Brettschneider・前掲注３

[26] Laura C. Bonafont and Anna M. Palau, “Assessing the Responsiveness of Spanish Policymakers to the Priorities of their Citizens.” *West European Politics*, *34*(4), (Jun. 2011), pp. 706-730.

これは前述のドイツ議会のものと異なっており、ドイツ議会では政策の方向性に関する一致性は質問より立法の方が高いことが示された。また、大統領制をとる米国の議会の一致性については、立法活動は有権者の政策の優先順位と有意に一致している[27]。英国では、ＰＭＱｓ に関する研究の中で、議会の質疑で扱われる政策課題と世論調査上のそれとの間に同時期の有意な正の相関関係が確認された[28]。これらの研究に見られるように、議会活動の応答性及び一致性についても研究の蓄積が進められており、多様な分析結果が見られてはいるが、政府を対象とした研究と比較しても研究の蓄積が十分とは言えない状況である。

３　応答性及び一致性が与える影響

選挙で選任された代表者が応答的に活動することで有権者を代表するということが民主主義の過程の一部であることを考えると、応答性及び一致性そのものの研究のみならず、議会や政府のような政治的機関の応答性及び一致性が有権者の政治的活動に与える影響についても研究する必要がある。しかしながら、そのような観点で研究が蓄積され始めたのはつい最近である[29]。ドイツにおける研究では、各有権者の政策の優先順位と選挙期間中の政治活動で顕著に示された政策課題との一致性が高いと、各有権者が投票に行く可能性が高まることが示された[30]。個々の有権者と政党との間の政治的立場の一致性を用いた研究では、一致性が投票率に与える影響は、極端な政治的立場の有権者にのみ見られること及びこの影響は比例代表制において強まることが観察された[31]。

多くの先行研究は、一致性との関係性について、投票行動のような直接的な政治参加よりも政治的満足度に着目している[32]。ただし、これらの研究は選挙の時点など一時点での分析であり、それ以外の期間についても、有権者と政治的機関との間の一致性が政治参加に一般にどのような影響を与えるのかについても分析する意義があろう。また、関連する多くの研究はミクロ単位のデータを用いているが、集計的なマクロ単位のデータを用いた場合には結果が異なり得るという指摘もあり[33]、マクロ単位の研究もまた重要である。

４　小括及び仮説

政治参加、応答性及び一致性並びにそれらが有権者の政治意識に与える影響といったテーマは学術的関心を集めてはいるが、依然として補完すべき点も存在することが明らかとなった。第一に、応答性及び一致性に関する先行研究は分析手法、対象等が多岐にわたり、それらの違いによって異なる結果が導かれ得る。第二に、応答性及び一致性が国民の政治意識に与える影響に関しては、近年研究の蓄積が始められたばかりであり、また、多くの

---

[27] Bryan D. Jones and Frank Baumgartner, “Representation and Agenda Setting.” *Policy Studies Journal*, *32*(1), (Feb. 2004), pp. 1-24.

[28] Shaun Bevan and Peter John, “Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister's Questions?” *Government and Opposition*, *51*(1), (Jul. 2015), pp. 59-83.

[29] Louwerse and Andeweg・前掲注 22

[30] Stefanie Reher, “The effect of congruence in policy priorities on electoral participation.” *Electoral Studies*, *36*, (Dec. 2014), pp. 158-172.

[31] Zoe Lefkofridi et al., “Electoral Participation in Pursuit of Policy Representation: Ideological Congruence and Voter Turnout.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, *24*(3), (Nov. 2013), pp. 291-311.

[32] 一例として、Christian Stecker and Markus Tausendpfund, “Multidimensional government-citizen congruence and satisfaction with democracy.” *European Journal of Political Research*, *55*(3), (Jun. 2016), pp. 492-511.

[33] Quinton Mayne and Hakhverdian Armen, “Ideological Congruence and Citizen Satisfaction: Evidence From 25 Advanced Democracies.” *Comparative Political Studies*, *50*(6), (2016), pp. 822-849.

研究がミクロ単位の視点からのものである。加えて、一時的な一致性のみならず、時系列データを用いた動的な視点による研究の蓄積の一層の進展が必要である。

本稿では、マクロ単位の視点から、一致性が政治意識に与える影響に関する先行研究で用いられた手法を応用し、英国における議会活動と世論の選好の間に政策課題の優先順位に関する一致性が、選挙での投票可能性と相関しているか否かについて分析する。以下５点の理由から、両者の間には正の関係があると推察される。第一に、議会が一般的な関心の高いテーマについてより頻繁に議論することで、有権者は投票先を選ぶ際の情報を容易に得られる[34]。第二に、一致性が高ければ、有権者の政治過程に対する関心及び自身への関連性がより高く感じられ、これにより投票可能性が高まる[35]。第三に、議会の議論における一致性が高ければ、有権者が自身に関心のある政治問題に関する知識を得られ、それにより政治への関心はあるものの知識がないと感じている有権者が投票に行きやすくなる[36]。第四に、議会で有権者の関心の高いテーマが議論されると、有権者が政治的な事柄に接する機会が増え、これにより有権者の政治的有効感覚が高まることで投票可能性が高まる[37]。最後に、議員が有権者の選好に従って行動することで有権者の代表制民主主義に対する満足度や政治的機関に対する信頼性が高まり、これにより投票可能性の向上が見込まれる[38]。

本稿では、月次時系列データを用いることで、十分なサンプルサイズを確保するとともに、従来の応答性及び一致性の影響に関する研究で分析が十分進められてこなかった月次レベルでの変動をも分析対象とする[39]。

Ⅱ　分析手法

本章では、議会活動と世論調査の間の一致性が政治参加に与える影響について分析する上で用いる、データセット、変数、回帰モデルについて述べる。

１　データセット

本稿では、一般に公開されている以下の４種のデータセットを用いる。

・Ipsos MORI　Political Monitor[40]
・Ipsos MORI Issue Index[41]
・時系列労働市場統計[42]
・時系列消費者物価指数[43]。

Ipsos MORI Political Monitor は投票可能

---

34 Reher・前掲注 30

35 同上

36 Convery et al.・前掲注 14, Rob Salmond, “Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement.” *The Journal of Legislative Studies*, *20*(3), (Mar. 2014), pp. 321-341.

37 Convery et al.・前掲注 14, Andreas Hadjar and Michael Beck, “WHO DOES NOT PARTICIPATE IN ELECTIONS IN EUROPE AND WHY IS THIS?” *European Societies*, *12*(4), (Sep. 2010), pp. 521-542.

38 Marc Hooghe and Sofie Marien・前掲注 15, Stefanie Reher, “Explaining cross-national variation in the relationship between priority congruence and satisfaction with democracy.” *European Journal of Political Research*, *54*(1), (Dec. 2014), pp. 160-181., Kimmo Grönlund and Maija Setälä, “Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout.” *Comparative European Politics*, *2007*(5), (Nov.2007), pp. 400-422.

39 Gebhard Kirchgässner, “Causality Testing of the Popularity Function: An Empirical Investigation for the Federal Republic of Germany, 1971-1982.”, *Public Choice*, *45*(2), (1985), pp. 155-173.

40 Ipsos MORI “Likelihood of Voting” <https://www.ipsos.com/en-uk/likelihood-voting>（2022.8.31 閲覧）

41 Ipsos MORI “Issues Index Archive” <https://www.ipsos.com/en-uk/issues-index-archive>（2022.8.31 閲覧）

42 Office for National Statistics “Labour market statistics time series” <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/labourmarketstatistics>（2022.8.31 閲覧）

43 Office for National Statistics “Consumer price inflation time series” <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/datasets/consumerpriceindices>（2022.8.31 閲覧）

性の高い人口の割合を推計するために使用する。このデータはほぼ毎月、選挙権を有する18 歳以上のグレートブリテン居住者を対象に収集され、本稿の分析対象期間における各月の回答者数は1,000 人から1,162 人（平均で1,010 人）である。Ipsos MORI Issue Index は、同様の条件の対象者において、重要と思われる政策課題についての回答を集計している。本稿の調査期間における回答者数は 936 人から1,174 人（平均で981 人）である。これらのデータは、公表前に匿名化して集計された上で調査範囲の人口の特徴に合うよう重み付け処理されている。時系列労働市場統計及び時系列消費者物価指数は、経済的要因をコントロールするために用いるもので、いずれも英国統計局により公表されている。

これらのデータセットに加えて、変数を作成するために英国議会議事録（Hansard）も用いた。続く節では、これらのデータセットから得られた変数について詳述する。

２　従属変数

本分析における従属変数は各月の世論の政治参加意思を表すものとなる。Ipsos MORI Political Monitor は、世論の政治意識についてほぼ毎月同じ質問を行っており、本稿ではその中の「投票可能性」を政治参加意思の変数として用いる。本調査は回答者に「当面の総選挙で投票する可能性は１（確実に投票しない）から10（確実に投票する）のうちどの程度か」と問うている。その調査結果の一例を図表１に示した。本稿では、投票意思のある人口割合（以下「**投票人口割合**」という。）として、10、９から10、８から10、７から10、６から10と答えた回答者数の割合を用いる。すなわち、本稿では５種類の従属変数を用いる。分析対象期間については、2010 年９月から2015 年３月までとした。この理由は、Ipsos MORI がこの期間については漏れなく毎月調査を行っている一方、2015 年４月及び５月は国政選挙が近く、議会活動が行われなかったためである。各変数の主要な特徴は図表２にまとめられている。

３　独立変数

本節ではまず、主となる独立変数である議会活動と世論調査との間の優先順位に関する一致性について説明し、次にそれ以外の独立変数に関して述べる。

（図表１）世論調査結果例１

（質問）　(And) how likely will you be to vote in an immediate General Election, on a scale of 1 to 10, where 10 means you would be absolutely certain to vote and 1 means that you would be absolutely certain NOT to vote?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Don’t know
８％	１％	３％	１％	６％	２％	４％	８％	５％	61％	＊

（上段）Likelihood to vote

（下段）Weighted percentage

（注）＊は０より大きく 0.5 未満であることを示す。

（出所）Ipsos MORI Political Monitor （2010 年９月）より引用

（図表２）各変数（原系列）について

	N	平均	標準偏差	最小値-最大値	Dickey-Fuller 統計量(P 値)
投票人口割合（%）					
投票可能性 10 点	55	56.51	2.64	51 - 62	-4.04（.001）
9 ～ 10 点	55	62.55	2.65	57 - 68	-4.30（<.001）
8 ～ 10 点	55	70.65	2.47	65 - 75	-5.33（<.001）
7 ～ 10 点	55	75.55	2.29	70 - 81	-4.35（<.001）
6 ～ 10 点	55	78.31	2.25	73 - 83	-4.73（<.001）
フィードバック（最も重要な問題）（%）	54	41.85	9.30	14.21 - 64.91	-5.03（<.001）
フィードバック(最も及び他の重要な問題）（%）	54	49.13	8.11	24.53 - 63.32	-7.55（<.001）
単純な一致性（最も重要な問題）（%）	49	42.59	9.30	25.12 - 67.37	-4.57（<.001）
単純な一致性(最も及び他の重要な問題）（%）	49	49.86	6.18	35.42 - 62.73	-6.56（<.001）
応答的一致性（最も重要な問題）（%）	52	42.05	9.80	19.30 - 66.81	-4.44（<.001）
応答的一致性(最も及び他の重要な問題）（%）	52	48.82	7.96	25.91 - 61.20	-5.92（<.001）
ＰＭＱs 日数/月	55	2.64	1.14	0 - 5	-6.38（<.001）
失業率（%）	55	7.40	.89	5.5 - 8.5	2.25（.99）
ＣＰＩＨ（対数値）	55	4.57	.030	4.50 - 4.61	-3.26（.02）

（注）表中で各一致性のサンプル数が異なっているのは、ＰＭＱs が行われていない週が存在しているためであり、この場合は上記の各一致性を定義できないため欠落値として扱っている。

(1) 一致性の測定

一致性の測定には、政策課題の優先順位についての議会活動と有権者の選好の両方のデータが必要となる。後者については Ipsos MORI Issue Index を用いる。この世論調査では、毎月、回答者に「英国が直面している最も重要な問題は何だと思うか」及び「英国が直面している他に重要な問題は何だと思うか」の２種類の質問を行っている。集計結果は、「経済（経済状況)」、「教育（学校)」のような政治トピックに分類される。図表３には一例として分析対象期間内の一月の調査結果を提示している。

次に、どの議会活動を用いて一致性を計測するかにつき、本稿ではＰＭＱsを用いる。ＰＭＱsとは、原則として毎週水曜日の正午から30分間、英国議会の下院の議場において、与野党の議員が首相に対し、任意のトピックについての一問一答形式の口頭質問を行うものである[44]。これを分析に用いる理由としては、第一に、議会が政府に対して行う調査は議会活動の根源的部分であり、質問はその主要となる部分であるためである[45]。また、立法活動を議会活動として利用している先行研

[44] UK Parliament "*Question Time*" <https://www.parliament.uk/about/how/business/questions/>（2022.10.28 閲覧）

[45] Hannah White "*Parliamentary Scrutiny of Government.*" <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Parliamentary%20scrutiny%20briefing%20note%20final.pdf>（2022.8.31 閲覧）

究も存在するが、英国議会の立法過程は主に政府と伝統的な政党システムによって主導されているため、議会そのものの活動とは言い難い面がある[46]。その上、立法活動は有権

（図表３）世論調査結果例２

Ｑ１．What would you say is the most important issue facing Britain today?

Ｑ２．What do you see as other important issues facing Britain today?

	Ｑ１(%)	Q1/2 (%)
Economy/economic situation	39	57
Race relations/immigration/immigrants	14	31
Unemployment/Factory Closure/Lack of Industry	10	26
Crime/law & order/violence/vandalism/Anti-social behaviour	6	24
National Health Service/Hospitals/Health care	3	19
Education/Schools	2	18
Inflation/prices	4	13
Defence/foreign affairs/international terrorism	2	12
Pension/social security/benefits	1	9
Poverty/inequality	2	8
Housing	2	7
Morality/individual behaviour/lifestyle	1	6
Population levels/overpopulation	2	6
Drug abuse	1	5
Public service in general	1	5
Low pay/minimum wage/fair wages	1	5
Taxation	1	5
Pollution/environment	1	4
Petrol prices/fuel	*	4
Local government/council tax	1	3
Nationalisation/Government control of institutions	*	2
Common market/EU/Europe/EURO	*	2
Transport/public transport	*	1
Nuclear weapons/nuclear war/disarmament	*	1
Countryside/rural life	*	1
Animal welfare	0	1
Privatisation	*	1
Pound/exchange rate/value of pound	*	*
Trade Unions/Strikes	0	*
Scottish/Welsh Assembly/Devolution/Const. reform	0	*
Bird flu/Pandemic Flu/Swine Flu	*	*
Northern Ireland	0	*
AIDS	*	*
GM/GM(Genetically Modified) foods	*	*
Foot and mouth outbreak/farming crisis	*	*
Other	3	5
Don’t know	3	11

（注１）Q1/2 とは、Ｑ１またはＱ２で当該項目を回答した回答者の割合の合計を示す。
（注２）＊は０より大きく 0.5 未満であることを示す。
（出所）Ipsos MORI Issue Index （2010 年９月）より引用

[46] Will Jennings, “The Public Thermostat, Political Responsiveness and Error-Correction: Border Control and Asylum in Britain, 1994-2007.” *British Journal of Political Science*, *39*(4), (Jul. 2009), pp. 847-870., Shane Martin,”Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case.” *Political Studies*, *59*(2), (May 2011), pp. 472-488.

者からは認知されにくい[47]。他方で、ＰＭＱｓは立法活動のような政府のコントロールは受けず、また原則として毎週水曜日に継続して開催され、任意の論点が扱われる[48]。さらに、ＰＭＱｓ は有権者の政治意識に最も強い影響を与える議会活動であると考えられている[49]。

議会活動と世論調査の一致性を計測するための次の段階として、各政治トピックがＰＭＱｓ の中で議論された頻度を数える必要がある。１回のＰＭＱｓでは約30の質問がなされ、各質問について、Ipsos MORI Issue Index 内の分類にある各政策課題に手動で分類する。質問の中には複数の政治トピックにまたがるものもある。例えば、

> 「本日の統計によると、スコットランドでは失業率が下がりましたが、英国の他の地域では上がっています。首相は、ＥＵ最大の産油地であるスコットランドにおける失業率の低下傾向が、信じられないほど高い燃料価格と燃料税によって損なわれないようにすることを保証するでしょうか。」(2011 年３月 16 日，Angus Robertson)

という質問は、「失業」及び「燃料価格」の２項目に分類される。適切な分類がない場合は「その他」として分類する。

本稿においては、先行研究[50]に倣い、一致性を各政策課題に対する世論の関心度と議会の関心度との差の絶対値の総和を用いて、以下の方程式[51]で定義する。

$$一致性_{\mathrm{t}} = 100 - \frac{1}{2}\sum_{\mathrm{i}=1}^{\mathrm{n}} \left| 世論の関心度(\%)_{i,t} - 議会の関心度(\%)_{i,t} \right|$$

式中、t は各月を、i は各政策課題（合計 n 種）を表す。この計算結果で得られる一致性を適切なものにするために、まず、「最も重要な問題」に関する世論調査結果については、「その他」と「分からない」の割合を抜いた上で、全体が改めて 100％となるよう各項目の割合を計算し直した。また、「最も重要な問題及び他の重要な問題」(以下「最も及び他の重要な問題」という。) に関しても、同様に「その他」と「分からない」の割合を抜いた上で、全体が 100％となるよう計算し直した。各期の各政策課題の議会の関心度についても、ＰＭＱｓ で議論された頻度に応じて各政策課題の割合を計算した。

本稿では月次データを利用しているが、上記によって計算された一致性は、毎月の世論調査のインタビューが行われた日付に応じて異なった意味合いを持ち得る。これは世論調査（インタビュー）が毎月のどの時点で行われるかは一貫していないためで、例えば世論調査が月の上旬に行われた場合には、ＰＭＱｓ が同月の世論調査の影響を受けた可能性があり、世論調査が月の下旬に行われた場合、その逆の可能性がある。この点を考慮し、本稿では、各月の世論調査の日付とＰＭＱｓ の

---

47 Kamil Marcinkiewicz and Mary Stegmaier, “Speaking up to stay in parliament: the electoral importance of speeches and other parliamentary activities.” *The Journal of Legislative Studies*, *25*(4), (Oct. 2019), pp. 576-596.

48 Convery et al.・前掲注 14

49 同上

50 Tom Louwerse, “Mechanisms of Issue Congruence: The Democratic Party Mandate.” *West European Politics*, *35*(6), (Oct. 2012), pp. 1249-1271., Åsa von Schoultz and Hanna Wass, “Beating Issue Agreement: Congruence in the Representational Preferences of Candidates and Voters.” *Parliamentary Affairs*, 69(1), (Mar. 2015), pp. 136-158., Matt Golder and Jacet Stramski, “Ideological Congruence and Electoral Institutions.” *American Journal of Political Science*, 54(1), (Dec. 2009), pp. 90-106.

51 $\sum_{\mathrm{i}=1}^{\mathrm{n}} \left| 世論の関心度(\%)_{i,t} - 議会の関心度(\%)_{i,t} \right|$ の取りうる値が０（完全に一致）から 200（一切一致せず）であるため、これに２分の１を掛けることで一致性の幅を０から 100 としている。

日付の関係に応じ、「**フィードバック**」、「**単純な一致性**」、「**応答的一致性**」の３種類の一致性を定義する。「フィードバック」は、当月の世論調査と、前回の世論調査の翌週から当月の世論調査までのＰＭＱｓ から得られる一致性とし、「単純な一致性」は、当月の世論調査と、当月の世論調査の前週から翌週までのＰＭＱｓから得られる一致性とし、「応答的一致性」は、当月の世論調査と、当月の世論調査から翌月の世論調査の前週までのＰＭＱｓ から得られる一致性としてそれぞれ定義する。「フィードバック」はＰＭＱｓ が世論調査に与える影響を、「単純な一致性」は同時期における世論調査と議会活動の一致性を、「応答的一致性」はＰＭＱｓ が世論調査から受けた影響をそれぞれ考慮に入れたものとなる。以上から、本稿では独立変数として、フィードバック、単純な一致性、応答的一致性の３種類の一致性それぞれが「最も重要な問題」と「最も及び他の重要な問題」の２通りの世論調査結果を反映した計６種の変数を用いる。

これらの変数の特徴は図表２にまとめてある。「最も重要な問題」に関する一致性の平均は約 42％で、「最も及び他の重要な問題」のそれは約 49％であり、前者は後者に比して統計的に有意に小さい。一方、「最も重要な問題」、「最も及び他の重要な問題」の各結果におけるフィードバック、単純な一致性、応答的一致性の３種の一致性に関しては、それぞれ数値は大きく異ならない。2014 年の調査結果[52]によると、グレートブリテン内で約 40％の回答者がＰＭＱｓ は「国にとって重要な問題を扱っている」と回答しており、約 20％はそれに反対し、40％は「どちらともいえない」又は「分からない」と回答しており、数値上、一般的な受け止めとは大きく異なっていないと言える。

(2) その他の変数

統計結果の信頼性を高めるため、一致性以外にも以下の変数を加える。第一に、先行研究[53]でも使われているように、月次のマクロ経済に関する変数として、**失業率**と**物価水準（ＣＰＩＨ）**を加える。ＣＰＩＨについては 2015 年１月の水準を基準(100)として対数値に変換した。これらの変数についても図表２に特徴をまとめた。

先行研究[54]の中には、投票率の決定要因として、与党の政治的スタンス、政党数、選挙結果の予想を回帰モデルに含ませているものもあるが、本稿の分析対象期間ではこれらを考慮する必要はないと考えられる。分析対象期間中の与党は常にキャメロン首相（当時）が党首である保守党と自由民主党であり、また、Ipsos MORI の政党に関する世論調査上、実質的な国政政党数は５で不変である。さらに、分析対象期間中は国政選挙が存在しないため選挙の結果予想に関する変数はモデルに含められない。ただし、本稿では、**毎月のＰＭＱｓ の日数**と、**各一致性とＰＭＱｓ の日数の積**を独立変数として加える。これは、ＰＭＱｓ が多い月には、それだけ一致性が政治参加意思に与える影響も大きくなると考えられるためである。また、ＰＭＱｓ を視聴することで政治的有効感覚が高まるという分析[55]もあることから、ＰＭＱｓ の日数そのものも政

---

[52] Hansard Society, “Tuned in or Turned off? Public attitudes to Prime Minister's Questions.” <http://doc.ukdataservice.ac.uk/doc/7577/mrdoc/pdf/7577_tuned_in_or_turned_off_public_attitudes_to_pmqs_2014.pdf> (2022.8.31 閲覧)

[53] Burden and Wichowsky・前掲注８

[54] Joseph W. Robbins, “The personal vote and voter turnout.” *Electoral Studies*, *29*(4), (Dec. 2010), pp. 661-672., Blais・前掲注６

[55] Convery et al.・前掲注 14

治参加に正の影響を有すると考えられる。

４　モデル

前節までをまとめると、本稿では、従属変数として政治参加に関する５種類の投票人口割合を用い、また独立変数として、６種類の一致性、さらに、失業率、物価水準、ＰＭＱｓの日数に関する変数及び一致性とＰＭＱｓ の積を用いる。各変数につき拡張 Dickey-Fuller 検定を行った結果､図表２にまとめたとおり、失業率に関する変数については単位根の存在が統計的に棄却できないため、一階の階差系列を用いて回帰分析を行うこととした。これにより単位根のない変数を扱うことで、時系列データに見られる「見かけの相関」の影響を排除でき、また、短期間の増減に関する分析が主眼となる[56]。さらに、系列相関の影響を弱めるために、**従属変数の一次ラグ変数**も独立変数として加える[57]。各変数の一階の階差系列の特徴については図表４にまとめてあり、いずれの変数にも単位根は含まれていないと言える。

回帰分析は以下の順序で行う。最初に、静

（図表４）各変数（一階の階差系列）について

	N	平均	標準偏差	最小値-最大値	Dickey-Fuller 統計量(P 値)
Δ投票人口割合（%）					
投票可能性 10 点	54	-.019	2.51	-5 - 5	-10.71（<.001）
9 ～ 10 点	54	-.019	2.68	-6 - 6	-11.20（<.001）
8 ～ 10 点	54	-.019	2.90	-6 - 6	-11.93（<.001）
7 ～ 10 点	54	0	2.36	-5 - 6	-10.36（<.001）
6 ～ 10 点	54	0	2.48	-7 - 5	-11.22（<.001）
Δフィードバック（最も重要な問題）（%）	52	.096	10.77	-25.65 - 30.95	-10.82（<.001）
Δフィードバック(最も及び他の重要な問題）（%）	52	.17	11.84	-28.16 - 30.95	-11.66（<.001）
Δ単純な一致性（最も重要な問題）（%）	42	-1.12	10.06	-22.63 - 24.17	-8.00（<.001）
Δ単純な一致性(最も及び他の重要な問題）（%）	42	-.30	8.73	-15.74 - 26.72	-8.58（<.001）
Δ応答的一致性（最も重要な問題）（%）	48	-1.07	10.42	-22.15 - 21.21	-7.80（<.001）
Δ応答的一致性(最も及び他の重要な問題）（%）	48	-.79	10.79	-21.38 - 24.29	-9.60（<.001）
ΔＰＭＱｓ日数	54	.037	1.53	-4 - 3	-9.40（<.001）
Δ失業率（%）	54	-0.044	.10	-.30 - .20	-5.24（<.001）
ΔＣＰＩＨ(対数値)	54	.002	.003	-.007 - .009	-7.62（<.001）

[56] Jeffrey M. Wooldridge, *Introductory Econometrics: A Modern Approach, Fifth Edition*. Mason: South-Western, Cengage Learning., 2013.

[57] Dassonneville et al.・前掲注１

的モデル（分析対象となる変数がすべて同一の時点の変数であるモデル）として、従属変数に投票人口割合、独立変数に一致性（６種類)、ＰＭＱｓの日数、一致性とＰＭＱｓの積、失業率、物価、従属変数の１次ラグ変数を用いたモデルを分析する。次に、動的モデル（分析対象の独立変数に１期前の変数を含むモデル）として、上記の独立変数に、一月前の一致性、ＰＭＱｓ の日数及びそれらの積を加えたモデルを分析する。第三に、投票人口割合が一致性に影響を与え得るかについて分析する。このモデルでは、一致性を従属変数とし、また独立変数として、投票人口割合、１期前の投票人口割合、ＰＭＱｓ の日数、１期前のＰＭＱｓの日数、失業率、物価、１期前の従属変数を用いる。これらの分析により、投票人口割合と一致性との相互関係について調べることができる。

Ⅲ　結果

本章は４節から成り、第１，２，３節で静的モデル、政治参加意思を従属変数とした動的モデル、一致性を従属変数とした動的モデルの各分析結果につき述べる。更に第４節では、第２節の結果を基に、追加の分析を行う。

１　静的モデル

本節では各変数の一階の階差系列を用いて、投票人口割合を従属変数、各一致性、ＰＭＱｓの日数、それらの積、失業率、物価水準の各変数の階差系列及び従属変数の一次のラグ変数を独立変数として用いる。しかしながら、Ｆ検定を行ったところ、いずれのモデルにおいても、失業率及び物価水準の変数は共同で５％有意水準において有意ではなく、これらをモデルに入れたまま分析した場合、他の変数にバイアスがかかり、また全体の自由度を下げることになるため、以降の分析では失業率及び物価水準の変数は除いて分析を行う。

回帰分析の結果は図表５～７にまとめた。まずフィードバックについては、１のモデルでのみ有意な負の影響が見られ、ＰＭＱｓの

（図表５）静的モデル回帰分析結果：フィードバック

	最も重要な問題についてのフィードバック					最も及び他の重要な問題についてのフィードバック				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δフィードバック$_t$	-.041 (.03)	-.054 (.032)	-.054 (.034)	-.052 (.028)	-.026 (.03)	-.037 (.028)	-.048 (.03)	-.048 (.031)	-.061* (.026)	-.039 (.027)
ΔPMQs 日数$_t$	.555* (.21)	.404 (.227)	.408 (.237)	.211 (.201)	.16 (.209)	.566** (.21)	.411 (.228)	.428 (.238)	.233 (.198)	.179 (.207)
Δ一致性$_t$* ΔPMQs 日数$_t$	-.006 (.023)	-.007 (.024)	-.018 (.025)	-.021 (.021)	-.019 (.022)	-.001 (.017)	-.004 (.019)	-.007 (.019)	-.016 (.016)	-.017 (.017)
従属変数$_{t-1}$	-.419** (.134)	-.472*** (.134)	-.445** (.128)	-.35* (.131)	-.427** (.129)	-.395** (.131)	-.438** (.131)	-.409** (.127)	-.289* (.129)	-.386** (.125)
定数項	-.065 (.316)	-.048 (.341)	.018 (.354)	.008 (.302)	.019 (.314)	-.073 (.316)	-.054 (.342)	.004 (.356)	.01 (.297)	.026 (.31)
N	51	51	51	51	51	51	51	51	51	51
R^2	.28	.272	.272	.196	.206	.281	.268	.266	.223	.225
修正済R^2	.218	.208	.209	.126	.137	.219	.205	.203	.155	.158
ＤＷ統計量	1.933*	2.134*	2.162*	2.168*	2.388	1.975*	2.207*	2.204*	2.240*	2.414

注：括弧内は標準誤差。 *p<0.05，**p<0.01，***p<0.001。ＤＷ統計量(誤差項間の相関（系列相関）をテストするための Durbin-Watson 統計量)は５％有意水準でのみ検定。以下同様。

（図表６）静的モデル回帰分析結果：単純な一致性

	最も重要な問題についての単純な一致性					最も及び他の重要な問題についての単純な一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ単純な一致性 $_t$	−.048 (.036)	−.102** (.035)	−.113** (.037)	−.095** (.033)	−.081* (.032)	−.075 (.043)	−.114** (.042)	−.126** (.045)	−.113** (.039)	−.096* (.039)
ΔPMQs 日数$_t$	.386 (.259)	.046 (.253)	.126 (.267)	.034 (.237)	−.095 (.233)	.309 (.257)	−.002 (.259)	.133 (.275)	−.023 (.241)	−.196 (.237)
Δ一致性 $_t$* ΔPMQs 日数$_t$	.002 (.024)	−.009 (.023)	−.024 (.025)	−.006 (.022)	.011 (.022)	.01 (.03)	−.006 (.03)	−.023 (.032)	−.007 (.028)	.012 (.027)
従属変数 $_{t-1}$	−.414** (.138)	−.448** (.126)	−.475*** (.125)	−.404** (.139)	−.402** (.134)	−.353* (.141)	−.352** (.129)	−.366** (.129)	−.288* (.141)	−.307* (.134)
定数項	.037 (.36)	−.126 (.35)	−.154 (.369)	−.203 (.327)	−.09 (.322)	.084 (.361)	−.068 (.363)	−.105 (.385)	−.142 (.334)	−.022 (.329)
N	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42
R^2	.264	.349	.392	.305	.287	.292	.33	.366	.301	.283
修正済R^2	.185	.278	.326	.230	.210	.215	.258	.297	.226	.206
DW統計量	1.672	1.688	1.643	1.437	1.496	1.641	1.844*	1.726*	1.568	1.617

（図表７）静的モデル回帰分析結果：応答的一致性

	最も重要な問題についての応答的一致性					最も及び他の重要な問題についての応答的一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ応答的一致性 $_t$	−.002 (.035)	−.009 (.037)	−.034 (.038)	−.01 (.035)	−.016 (.033)	.005 (.037)	.028 (.037)	−.006 (.039)	.003 (.034)	.002 (.032)
ΔPMQs 日数 $_t$	.461 (.252)	.256 (.266)	.306 (.272)	.082 (.249)	−.052 (.237)	.479 (.255)	.197 (.265)	.284 (.281)	.076 (.251)	−.09 (.238)
Δ一致性 $_t$* ΔPMQs 日数 $_t$	−.021 (.02)	−.027 (.021)	−.029 (.021)	−.017 (.02)	−.005 (.019)	−.027 (.019)	−.032 (.021)	−.027 (.022)	−.018 (.02)	−.01 (.018)
従属変数 $_{t-1}$	−.379** (.133)	−.424** (.132)	−.423** (.127)	−.333* (.143)	−.337* (.129)	−.392** (.143)	−.458** (.137)	−.407** (.133)	−.325* (.145)	−.331* (.13)
定数項	.101 (.357)	.114 (.376)	.167 (.384)	.075 (.352)	.024 (.335)	.164 (.356)	.216 (.376)	.213 (.393)	.108 (.355)	.081 (.337)
N	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
R^2	.254	.229	.262	.124	.146	.267	.244	.235	.121	.144
修正済R^2	.183	.156	.191	0.041	.064	.197	.172	.162	.037	.062
DW統計量	1.761*	2.015*	1.908*	1.983*	1.991*	1.792*	2.047*	1.953*	1.990*	2.013*

日数については２のモデルで有意な正の影響が見られた。なお、これらの有意な結果が見られたモデルでは系列相関の存在は否定されている。次に、単純な一致性については、８のモデルで統計的に有意な結果が得られ、これらの結果に基づくと、単純な一致性の階差が 10 ポイント増加した場合、政治参加に関する階差は平均約 0.8～1.3 ポイント減少することとなる。これら８のモデルのうち、２のモデルでは系列相関の存在は否定された。最後に応答的一致性については、いずれのモデルも有意な結果を示さなかった。

２　一致性の影響に関する動的モデル

分析結果は図表８～10 に示した。まず、フィードバックについては、２のモデルで１期

前の変数と当月の政治参加との間の正の相関が見られ、また、前節でみられたような、同月のフィードバックと政治参加の間の負の相関関係はいずれのモデルでも見られなくなった。また、6のモデルで、PMQsの日数のラグ変数が負の影響を与えることが示唆された。単純な一致性を利用したモデルでは、7のモデルが有意な結果を示した。これらのモデルによると、1期前の単純な一致性の階差が10ポイント増加した場合、当月内における投票人口割合は 0.8～1.3 ポイント増加すると言え、うち1のモデルで系列相関が否定された。また、4のモデルで1期前のPMQs の日数の負の影響が見られ、これらによると、前々月から前月までにPMQs の開催日が1日増加した場合、当月の投票人口割合は短期的に0.6～0.9 ポイント減少すると言える。なお、一致性とPMQs の日数の積については、今期も前期も有意な結果は見られず、一致性とPMQs の間には相互作用は存在しないという結果が得られた。また、今期の単純な一致性については、静的モデルでは8のモデルで有意な結果が得られたが、動的モデルでは1のモデルでのみ有意な影響が示された。

応答的一致性については、いずれのモデルも有意な結果が見られなかった。一方、他のモデルと同様に、PMQs の日数が政治参加に与える負の影響が9のモデルで有意に見られた。これらのモデルに基づくと、前々月から前月までにPMQs が1回多く開催された場合、当月の投票人口割合の増加幅は 0.6～0.9 ポイント減少することになる。それ以外の変数については、いずれも有意な結果が見られなかった。

（図表８）動的モデル回帰分析結果：フィードバック

	最も重要な問題についてのフィードバック					最も及び他の重要な問題についてのフィードバック				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δフィードバック $_t$	.008 (.033)	-.005 (.035)	-.003 (.036)	-.025 (.029)	-.01 (.032)	0 (.035)	-.017 (.037)	-.015 (.038)	-.038 (.031)	-.027 (.033)
ΔPMQs 日数$_t$	.383 (.221)	.176 (.24)	.168 (.247)	-.091 (.205)	-.093 (.225)	.447 (.232)	.281 (.254)	.295 (.26)	.04 (.212)	-.008 (.227)
Δ一致性$_t$* ΔPMQs 日数$_t$	-.017 (.024)	-.026 (.026)	-.036 (.026)	-.048* (.022)	-.043 (.024)	-.001 (.019)	-.005 (.02)	-.006 (.021)	-.02 (.017)	-.021 (.018)
Δフィードバック $_{t-1}$	.066 (.033)	.078* (.036)	.076* (.037)	.041 (.031)	.022 (.033)	.023 (.035)	.015 (.039)	.013 (.041)	-.005 (.034)	-.017 (.035)
ΔPMQs 日数$_{t-1}$	-.562* (.236)	-.595* (.248)	-.609* (.257)	-.74** (.209)	-.633** (.229)	-.473 (.269)	-.449 (.282)	-.435 (.292)	-.547* (.233)	-.484 (.247)
Δ一致性$_{t-1}$* ΔPMQs 日数$_{t-1}$	-.02 (.022)	-.007 (.024)	-.002 (.025)	.012 (.02)	.013 (.022)	-.017 (.018)	-.013 (.02)	-.012 (.02)	-.004 (.017)	.003 (.018)
従属変数 $_{t-1}$	-.269 (.135)	-.36** (.133)	-.316* (.126)	-.288* (.123)	-.417** (.124)	-.276 (.143)	-.377** (.139)	-.329* (.134)	-.292* (.136)	-.392** (.128)
定数項	-.092 (.3)	-.079 (.325)	-.049 (.335)	.002 (.277)	.034 (.305)	-.102 (.315)	-.083 (.345)	-.063 (.354)	-.006 (.288)	.031 (.309)
N	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
R^2	.407	.396	.365	.377	.332	.348	.32	.292	.326	.317
修正済R^2	.308	.295	.259	.274	.220	.239	.207	.174	.214	.203
DW統計量	1.937*	2.309	2.334	2.345	2.529	1.955*	2.243	2.292	2.361	2.493

（図表９）動的モデル回帰分析結果：単純な一致性

	最も重要な問題についての単純な一致性					最も及び他の重要な問題についての単純な一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ単純な一致性 $_t$	0 (.041)	−.052 (.042)	−.08 (.047)	−.095* (.037)	−.071 (.037)	−.027 (.044)	−.05 (.051)	−.079 (.056)	−.079 (.048)	−.064 (.049)
ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	−.127 (.256)	−.297 (.248)	−.025 (.289)	.056 (.239)	−.006 (.244)	−.29 (.27)	−.533 (.305)	−.21 (.334)	−.147 (.287)	−.18 (.286)
Δ一致性 $_t$* ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	.005 (.028)	−.01 (.029)	−.044 (.033)	−.04 (.027)	−.012 (.027)	.033 (.035)	.033 (.04)	−.006 (.044)	−.004 (.037)	.015 (.037)
Δ単純な一致性 $_{t-1}$	.099** (.03)	.134*** (.032)	.113** (.038)	.092** (.032)	.083* (.031)	.102* (.04)	.111* (.048)	.091 (.053)	.082 (.047)	.06 (.044)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	−.895** (.269)	−.675* (.252)	−.553 (.296)	−.371 (.242)	−.266 (.246)	−.778** (.269)	−.613* (.298)	−.536 (.328)	−.406 (.282)	−.242 (.289)
Δ一致性 $_{t-1}$* ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	−.012 (.019)	−.01 (.019)	−.003 (.022)	.006 (.018)	−.004 (.019)	−.013 (.025)	−.011 (.028)	−.009 (.031)	.001 (.027)	−.011 (.027)
従属変数 $_{t-1}$	−.248 (.127)	−.231 (.126)	−.199 (.132)	−.158 (.129)	−.159 (.129)	−.178 (.129)	−.174 (.143)	−.136 (.146)	−.077 (.158)	−.112 (.158)
定数項	.43 (.3)	.338 (.296)	.299 (.348)	.349 (.29)	.407 (.292)	.35 (.319)	.196 (.365)	.1 (.401)	.219 (.345)	.292 (.34)
N	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
R^2	.597	.639	.539	.565	.46	.575	.489	.425	.417	.313
修正済R^2	.500	.549	.424	.456	.326	.469	.362	.281	.271	.142
ＤＷ統計量	1.855	1.858	2.039*	2.162	2.153	1.748	1.852	1.883	2.175	2.271

（図表 10）動的モデル回帰分析結果：応答的一致性

	最も重要な問題についての応答的一致性					最も及び他の重要な問題についての応答的一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ応答的一致性 $_t$	.005 (.034)	.009 (.036)	−.007 (.035)	−.004 (.033)	−.012 (.031)	.002 (.038)	.034 (.039)	.001 (.039)	−.001 (.034)	−.004 (.033)
ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	.115 (.278)	−.183 (.291)	−.122 (.285)	−.258 (.265)	−.282 (.257)	.132 (.286)	−.279 (.299)	−.168 (.307)	−.28 (.266)	−.307 (.267)
Δ一致性 $_t$* ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	−.008 (.019)	−.005 (.021)	−.007 (.02)	−.004 (.019)	.003 (.018)	−.02 (.019)	−.02 (.02)	−.015 (.02)	−.014 (.017)	−.008 (.017)
Δ応答的一致性 $_{t-1}$	.025 (.035)	.053 (.036)	.061 (.036)	.022 (.033)	.023 (.032)	−.019 (.037)	−.021 (.039)	−.025 (.04)	−.052 (.034)	−.045 (.034)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	−.795** (.271)	−.93** (.277)	−.905** (.27)	−.826** (.25)	−.681** (.243)	−.674* (.278)	−.759* (.283)	−.679* (.29)	−.653* (.25)	−.487 (.25)
Δ一致性 $_{t-1}$* ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	.002 (.019)	−.004 (.02)	−.01 (.02)	.003 (.018)	−.01 (.018)	.007 (.019)	.009 (.02)	.004 (.02)	.016 (.018)	.003 (.017)
従属変数 $_{t-1}$	−.21 (.132)	−.28* (.13)	−.255* (.12)	−.289* (.129)	−.28* (.125)	−.233 (.143)	−.341* (.134)	−.297* (.126)	−.316* (.126)	−.301* (.126)
定数項	.124 (.353)	.125 (.37)	.218 (.362)	.131 (.337)	.231 (.326)	.144 (.35)	.125 (.367)	.136 (.373)	.085 (.322)	.201 (.317)
N	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
R^2	.366	.364	.368	.327	.249	.373	.37	.319	.374	.271
修正済R^2	.243	.241	.245	.196	.103	.251	.247	.187	.252	.129
ＤＷ統計量	1.944*	2.151	2.188	2.292	2.300	1.954*	2.156	2.178	2.140	2.177

単純な一致性のモデルについて、当期の一致性が政治参加に与える影響が、ラグ変数を追加したことで小さくなった点に関し、この結果の信頼性を評価するため、Ｆ統計量を用いてラグ付き変数（一致性、ＰＭＱｓの日数、両者の積）の共同信頼性を検定した。その結果は図表 11 に示されており、４のモデルにおいてＦ統計量は有意な結果を示さず、これはすなわち、これらの変数を追加したことがモデルの改善に寄与していない可能性を示唆する。逆に、一致性やＰＭＱｓ の日数に関するラグ付き変数を追加したことで当期の一致性が政治参加に与える影響が見られなくなったいくつかのモデルについては、ラグ付き変数の追加により、モデルの適合度が向上したと言える。

（図表 11）静的モデル回帰分析結果及びラグ変数の共同有意性：単純な一致性

（Ｆ統計量が有意ではない場合、静的モデルの結果を示す本表がより意義のある結果を示すが、Ｆ統計量が有意の場合、**図表９**がより意義のある結果を示す。）

	最も重要な問題についての単純な一致性					最も及び他の重要な問題についての単純な一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ単純な一致性 $_t$	-.074 (.046)	-.137** (.048)	-.147** (.048)	-.141*** (.038)	-.105** (.038)	-.1* (.047)	-.126* (.05)	-.137* (.052)	-.124* (.045)	-.095* (.044)
ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	.349 (.268)	.065 (.273)	.245 (.279)	.24 (.229)	.125 (.224)	.187 (.279)	-.12 (.301)	.12 (.312)	.118 (.266)	-.001 (.254)
Δ一致性 $_t$* ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	-.003 (.035)	-.026 (.038)	-.053 (.037)	-.045 (.03)	-.013 (.03)	.015 (.04)	.006 (.043)	-.022 (.045)	-.019 (.038)	.005 (.037)
従属変数 $_{t-1}$	-.455** (.146)	-.466** (.15)	-.399** (.132)	-.332* (.129)	-.274* (.127)	-.372* (.139)	-.33* (.143)	-.263 (.134)	-.201 (.141)	-.172 (.139)
定数項	.136 (.367)	-.002 (.374)	-.003 (.38)	.071 (.312)	.184 (.306)	.15 (.361)	-.023 (.387)	-.08 (.4)	.023 (.341)	.191 (.325)
N	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
R^2	.294	.321	.343	.389	.294	.345	.297	.301	.298	.234
修正済R^2	.203	.234	.259	.310	.203	.260	.207	.211	.208	.136
Ｆ統計量	7.03**	8.22***	3.97*	3.77*	2.87	5.07**	3.50*	2.00	1.89	1.07
ＤＷ統計量	1.712	1.534	1.740*	1.850*	2.052*	1.634	1.535	1.670	1.908*	2.180*

（注）Ｆ検定は動的モデルにおける Δ単純な一致性 $_{t-1}$，ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$ 及び
Δ単純な一致性 $_{t-1}$*ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$ の共同有意性を検定。

３　政治参加が一致性に与える影響についての動的モデル

本節では、従属変数として各一致性を用いることで、世論調査における政治参加意思が世論と議会との一致性に影響を与え得るかについて分析する。分析結果は図表 12～14 に示した。

フィードバックについては、今期及び前期の政治参加による有意な影響は見られなかった。前節での分析でもフィードバックが政治参加に与える有意な影響は頑健には示されなかったため、本稿の分析では、両者に係る有意な相関関係は見出せなかった。

単純な一致性については、まず１のモデルでは、当期の一致性と投票人口割合の間に有意な負の相関関係が見られ、またそれとは異なる２のモデルでは、前期の一致性と投票人口割合に同じく有意な負の相関関係が見られ、これらのモデルでは系列相関は否定された。

応答的一致性については、投票人口割合と

の相関関係は見られなかったが、応答的一致性とＰＭＱｓ の日数との間には有意な正の相関が見られた。この相関関係は全てのモデルで見られ、うち８のモデルでは系列相関が否定された。

（図表 12）一致性に与える影響についての動的モデル回帰分析結果：フィードバック

	最も重要な問題についてのフィードバック					最も及び他の重要な問題についてのフィードバック				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ投票人口割合 $_{t}$	.127 (.706)	-.09 (.659)	-.018 (.632)	-.541 (.746)	-.136 (.696)	.045 (.664)	-.245 (.622)	-.201 (.603)	-.845 (.724)	-.55 (.692)
Δ投票人口割合 $_{t-1}$	-.984 (.629)	-.878 (.593)	-.855 (.545)	-.797 (.657)	-.675 (.632)	-1.135 (.618)	-.755 (.597)	-.821 (.549)	-.632 (.674)	-.459 (.64)
ΔＰＭＱｓ 日数 $_{t}$	1.173 (1.001)	1.215 (.979)	1.066 (.974)	1.068 (.976)	1.043 (.98)	1.513 (.981)	1.523 (.976)	1.407 (.969)	1.378 (.963)	1.373 (.973)
ΔＰＭＱｓ 日数 $_{t-1}$	1.912 (1.082)	1.56 (1.053)	1.595 (1.035)	1.04 (1.082)	1.259 (1.043)	3.758*** (1.049)	3.222** (1.035)	3.285** (1.019)	2.635* (1.058)	2.827** (1.03)
従属変数 $_{t-1}$	-.464** (.137)	-.456** (.141)	-.457** (.137)	-.437** (.136)	-.426** (.132)	-.544*** (.12)	-.528*** (.123)	-.536*** (.122)	-.521*** (.126)	-.517*** (.123)
定数項	.504 (1.394)	.504 (1.401)	.513 (1.395)	.44 (1.412)	.46 (1.417)	.42 (1.36)	.41 (1.392)	.422 (1.381)	.358 (1.389)	.403 (1.402)
Ｎ	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
R^2	.26	.252	.258	.239	.232	.425	.397	.405	.398	.386
修正済R^2	.176	.167	.173	.152	.145	.359	.328	.338	.330	.316
ＤＷ統計量	2.095*	2.126*	2.146*	2.192*	2.195*	2.324	2.380	2.402	2.414	2.429

（図表 13）一致性に与える影響についての動的モデル回帰分析結果：単純な一致性

	最も重要な問題についての単純な一致性					最も及び他の重要な問題についての単純な一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ投票人口割合 $_{t}$	.001 (.944)	-1.106 (.908)	-.926 (.765)	-1.87* (.867)	-1.788 (.911)	-.759 (.793)	-.91 (.677)	-.92 (.619)	-1.245 (.697)	-1.102 (.706)
Δ投票人口割合 $_{t-1}$	-1.118 (.64)	-1.314* (.579)	-1.092* (.531)	-.735 (.652)	-.626 (.657)	-.339 (.574)	-.474 (.538)	-.256 (.498)	.264 (.613)	.55 (.601)
ΔＰＭＱｓ 日数 $_{t}$	1.479 (1.237)	.75 (1.227)	.974 (1.2)	.934 (1.193)	.912 (1.223)	.074 (1.113)	-.232 (1.109)	-.05 (1.074)	-.044 (1.049)	.109 (1.047)
ΔＰＭＱｓ 日数 $_{t-1}$	2.722 (1.477)	1.338 (1.343)	1.64 (1.287)	1.022 (1.259)	1.306 (1.245)	1.451 (1.297)	1.329 (1.162)	1.392 (1.129)	1.372 (1.096)	1.821 (1.076)
従属変数 $_{t-1}$	-.218 (.175)	-.113 (.2)	-.172 (.183)	-.042 (.186)	-.05 (.179)	-.184 (.182)	-.174 (.183)	-.162 (.184)	-.059 (.188)	-.07 (.173)
定数項	-.401 (1.563)	-.103 (1.499)	-.321 (1.497)	.097 (1.514)	.254 (1.551)	-.101 (1.343)	-.194 (1.299)	-.216 (1.296)	.042 (1.285)	.127 (1.282)
Ｎ	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
R^2	.228	.273	.261	.27	.244	.244	.27	.273	.301	.309
修正済R^2	.100	.152	.138	.148	.118	.117	.148	.151	.185	.194
ＤＷ統計量	1.925*	1.865*	1.887*	1.933*	1.976*	1.953*	1.865*	1.846*	1.823*	1.935*

（図表 14）一致性に与える影響についての動的モデル回帰分析結果：応答的一致性

	最も重要な問題についての応答的一致性					最も及び他の重要な問題についての応答的一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ投票人口割合 $_{t}$	.114 (.815)	.155 (.776)	−.267 (.778)	−.104 (.849)	−.449 (.876)	.152 (.726)	.732 (.69)	.083 (.709)	.177 (.809)	−.03 (.83)
Δ投票人口割合 $_{t-1}$	.146 (.662)	−.331 (.633)	−.652 (.583)	−.46 (.694)	−.302 (.706)	1.176 (.61)	1.007 (.581)	.542 (.568)	.668 (.662)	.738 (.667)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t}$	3.217* (1.227)	3.333** (1.219)	3.186* (1.202)	3.186* (1.234)	3.075* (1.251)	3.45** (1.096)	3.729** (1.107)	3.736** (1.135)	3.809** (1.156)	3.872** (1.164)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	.226 (1.447)	.462 (1.43)	.13 (1.407)	.111 (1.416)	−.128 (1.357)	1.468 (1.297)	2.425 (1.252)	2.019 (1.278)	2.247 (1.284)	2.284 (1.236)
従属変数 $_{t-1}$	−.114 (.162)	−.129 (.164)	−.127 (.167)	−.121 (.161)	−.11 (.161)	−.371* (.146)	−.395** (.145)	−.4* (.152)	−.409* (.152)	−.416** (.151)
定数項	−.885 (1.544)	−.87 (1.536)	−.847 (1.522)	−.887 (1.538)	−.799 (1.549)	−1.221 (1.38)	−1.231 (1.39)	−1.205 (1.43)	−1.176 (1.429)	−1.121 (1.428)
N	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
R^2	.211	.218	.235	.219	.216	.411	.402	.368	.369	.376
修正済R^2	.107	.116	.134	.116	.113	.333	.324	.285	.286	.294
ＤＷ統計量	2.095*	2.005*	1.921*	1.984*	2.024*	2.341	2.263	2.164*	2.157*	2.136*

４　動的モデルに関する追加分析

第２節において、単純な一致性の１期前の変数と当期の投票人口割合との間に有意な正の相関関係が見られたが、同様の結果は、フィードバックでは２のモデルでのみ見られ、また応答的一致性のモデルではいずれのモデルでも見られなかった。そこで、一致性が政治参加に与える影響は、一致性を計算する際において、世論調査期日とＰＭＱｓがより近いほど大きくなるという仮説を立てられる。この仮説について検定するため、次の４種類の変数を新たに導入し、分析を行う。すなわち、「短期フィードバック」及び「短期応答的一致性」で、それぞれで世論調査上の「最も重要な問題」と「最も及び他の重要な問題」の２種の変数を作成する。これらの変数は、元のフィードバック及び応答的一致性から、世論調査日付から最も離れた日のＰＭＱｓの影響を取り除いたものである。これにより、短期フィードバック及び短期応答的一致性は、元の両変数に比べて、単純な一致性に相対的に近いものとなる。これらの変数の特徴を図表 15 に示した。これらの変数を前々節で用いた各フィードバック及び応答的一致性の代わりに用いて改めて分析を行う。

回帰分析結果を図表 16 及び 17 に示す。短期フィードバック及び短期応答的一致性はそれぞれ３及び２のモデルで有意な正の結果を示し、うち１のモデルで系列相関が否定された。これらの係数の規模も前々節で得られた単純な一致性のそれと大きく異ならない。したがって、仮定したとおり、一致性が政治参加の意思に与える影響は、世論調査で重要とされた問題が同じ時期に議会で議論された際により顕著に表れると言える。

（図表 15）新たに設定した変数（短期の一致性）について

	N	平均	標準偏差	最小値-最大値	Dickey-Fuller 統計量(P 値)
短期フィードバック (最も重要な問題) (%)	51	40.66	10.03	14.21-65.82	-5.14 (<.001)
短期フィードバック(最も及び他の重要な問題) (%)	51	47.41	8.16	24.53-63.06	-7.56 (<.001)
短期応答的一致性 (最も重要な問題) (%)	50	41.10	9.84	19.30-67.37	-4.80 (<.001)
短期応答的一致性(最も及び他の重要な問題) (%)	50	47.83	7.21	28.36-60.38	-6.52 (<.001)
Δ短期フィードバック (最も重要な問題) (%)	46	-.26	12.79	-27.69-29.20	-10.67 (<.001)
Δ短期フィードバック(最も及び他の重要な問題) (%)	46	-.15	12.44	-27.29-32.20	-11.23 (<.001)
Δ短期応答的一致性 (最も重要な問題) (%)	44	-.96	11.30	-28.41-21.86	-7.74 (<.001)
Δ短期応答的一致性(最も及び他の重要な問題) (%)	44	-.52	10.15	-17.40-20.85	-10.37 (<.001)

（図表 16）動的モデル回帰分析結果：短期フィードバック

	最も重要な問題についての短期フィードバック					最も及び他の重要な問題についての短期フィードバック				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δフィードバック $_t$	-.008 (.03)	-.036 (.03)	-.033 (.033)	-.048 (.027)	-.037 (.03)	-.017 (.036)	-.055 (.037)	-.05 (.039)	-.061 (.031)	-.05 (.032)
ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	-.004 (.257)	-.303 (.259)	-.156 (.283)	-.136 (.246)	-.068 (.258)	.186 (.256)	-.059 (.266)	.102 (.286)	.019 (.236)	.008 (.236)
Δ一致性 $_t$* ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	-.027 (.019)	-.037 (.02)	-.045* (.021)	-.038* (.019)	-.027 (.02)	-.016 (.02)	-.024 (.021)	-.028 (.023)	-.032 (.019)	-.029 (.019)
Δフィードバック $_{t-1}$	.08* (.03)	.086* (.032)	.076* (.035)	.029 (.03)	.014 (.03)	.055 (.039)	.044 (.043)	.035 (.048)	.011 (.042)	.009 (.038)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	-.603* (.252)	-.559* (.247)	-.565* (.272)	-.513* (.235)	-.356 (.245)	-.46 (.279)	-.359 (.277)	-.363 (.304)	-.367 (.247)	-.264 (.247)
Δ一致性 $_{t-1}$* ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	.009 (.018)	.018 (.019)	.025 (.021)	.02 (.018)	.018 (.018)	0 (.02)	.001 (.021)	.006 (.023)	.009 (.02)	.017 (.019)
従属変数 $_{t-1}$	-.242 (.139)	-.268 (.143)	-.209 (.14)	-.274 (.139)	-.367* (.136)	-.269 (.152)	-.301 (.157)	-.245 (.153)	-.243 (.157)	-.311* (.137)
定数項	.006 (.302)	-.031 (.305)	.007 (.333)	.016 (.29)	.054 (.304)	-.025 (.324)	-.082 (.337)	-.041 (.362)	-.025 (.298)	.034 (.3)
N	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42
R^2	.451	.469	.408	.38	.288	.371	.357	.304	.35	.312
修正済R^2	.339	.360	.286	.252	.141	.242	.225	.161	.217	.170
ＤＷ統計量	1.707	1.847	1.956*	2.172	2.419	1.879	1.996*	2.043*	2.227	2.397

（図表 17）動的モデル回帰分析結果：短期応答的一致性

	最も重要な問題についての短期応答的一致性					最も及び他の重要な問題についての短期応答的一致性				
投票可能性	10	9-10	8-10	7-10	6-10	10	9-10	8-10	7-10	6-10
Δ応答的一致性 $_t$	−. 018 (. 029)	−. 012 (. 033)	−. 019 (. 034)	−. 011 (. 031)	−. 017 (. 029)	−. 011 (. 039)	. 016 (. 044)	. 001 (. 047)	. 013 (. 041)	. 012 (. 04)
ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	. 06 (. 265)	−. 283 (. 291)	−. 038 (. 303)	−. 053 (. 288)	−. 05 (. 278)	. 074 (. 294)	−. 339 (. 335)	−. 044 (. 359)	−. 079 (. 316)	−. 099 (. 314)
Δ一致性 $_t$* ΔＰＭＱｓ日数 $_t$	. 006 (. 021)	. 006 (. 022)	−. 003 (. 023)	−. 001 (. 022)	. 004 (. 021)	−. 012 (. 024)	−. 013 (. 027)	−. 021 (. 029)	−. 023 (. 025)	−. 015 (. 024)
Δ応答的一致性 $_{t-1}$	. 057 (. 028)	. 074* (. 032)	. 088* (. 033)	. 054 (. 031)	. 052 (. 03)	. 019 (. 039)	. 008 (. 044)	. 019 (. 048)	. 001 (. 041)	. 006 (. 04)
ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	−. 885** (. 261)	−. 832** (. 28)	−. 827** (. 29)	−. 666* (. 275)	−. 489 (. 263)	−. 768** (. 275)	−. 71* (. 302)	−. 678* (. 323)	−. 609* (. 281)	−. 412 (. 275)
Δ一致性 $_{t-1}$* ΔＰＭＱｓ日数 $_{t-1}$	−. 016 (. 018)	−. 017 (. 02)	−. 021 (. 021)	−. 002 (. 019)	−. 012 (. 018)	−. 015 (. 023)	−. 007 (. 026)	−. 004 (. 027)	. 014 (. 024)	. 001 (. 023)
従属変数 $_{t-1}$	−. 27 (. 132)	−. 351* (. 138)	−. 249 (. 126)	−. 216 (. 139)	−. 184 (. 132)	−. 255 (. 144)	−. 374* (. 148)	−. 271 (. 141)	−. 261 (. 145)	−. 235 (. 143)
定数項	−. 041 (. 319)	−. 09 (. 351)	. 134 (. 364)	. 146 (. 345)	. 273 (. 328)	−. 051 (. 339)	−. 109 (. 385)	. 059 (. 411)	. 131 (. 36)	. 261 (. 347)
Ｎ	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
R^2	. 482	. 426	. 439	. 315	. 245	. 419	. 315	. 289	. 258	. 157
修正済R^2	. 361	. 293	. 309	. 155	0. 069	. 283	. 156	. 123	. 085	−0. 039
ＤＷ統計量	1. 438	1. 896	1. 926	2. 210	2. 244	1. 740	2. 094	2. 206	2. 356	2. 393

Ⅳ　考察

１　結果の考察

本節では、前章の分析結果のうち、まず議会活動の一致性が高まることで政治参加が促されると考えられる結果について考察し、次に、それとは反対の、議会活動の一致性が高まる場合に政治参加の意思が減ずると考えられる結果について考察する。この考察に当たり、グレンジャーの因果関係の概念を用いる。これは、「独立変数Ｘが従属変数Ｙの『原因である』といえる場合とは、Ｘの過去のデータをも用いることで、Ｙの過去のデータのみを用いた場合よりも、Ｙの予測を改善できる場合である[58]」というものである。すなわち、関連する変数の組に対するＦ検定や特定の変数に対するｔ検定が、分析対象となっている変数間の因果関係を推論する際に利用できることを意味する[59]。本稿の分析に沿えば、当月の一致性やＰＭＱｓに係る変数のみを含んだ静的モデルよりも、それらの一月前の変数をも含んでいる動的モデルの方が、投票人口割合を分析する上でモデルの適合度が高いと言える場合、それら一月前の変数は、投票人口割合に一定の影響を有すると言えることになる。モデルの適合度は主として、新たに追加した変数が、上記のような検定の結果、有意な結果を示すか否かにより判断される。

前章の分析結果から、前月に単純な一致性

[58] John R. Freeman, “Granger Causality and the Times Series Analysis of Political Relationships.” *American Journal of Political Science*, *27*(2), (May, 1983), pp. 327-358, quoted in Virginia A. Chanley et al., The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *Public Opinion Quarterly*, *64*(3), (Autumn 2000), p. 249

[59] Virginia A. Chanley et al., “The Origins and Consequences of Public Trust in Government.” *Public Opinion Quarterly*, *64*(3), (Autumn, 2000), p. 249.

の一時的な向上が見られた場合、当月の投票人口割合も短期的に増加するという結果が得られ、特に単純な一致性については10のモデルのうち７のモデルでこの結果が示された。また、図表９は一月前の変数の組にＦ検定を行った結果を示すものであるが、その結果から、一月前の変数をモデルに加えることで、それらが含まれていなかったものに比べて複数のモデルの適合度が上昇したと考えられることが示唆される。ここにグレンジャーの因果関係を適用すると、モデルに含まれている変数の間の時系列的な因果関係を推定できることになり、短期的な一致性の上昇は、投票人口割合の短期的な上昇の部分的な原因であったと言える。この結果はＩ４で述べられた仮説と整合している。ただし、Ｉ４で説明された５種の仮説のうちどの仮説が最も説得力があるのかについては、個票データを用いて個人の政治意識を調査する等、本分析で用いたものとは別の変数が必要になる。なお、個人レベルの知識や関心は相互依存して政治参加を促しているという主張[60]もあり、本稿の文脈で言えば、例えば一致性が政治的な知識の増加をもたらした場合、それに伴い政治的関心も喚起する可能性があり、こういった要素が総合的に影響して政治参加を促した可能性もある。

一月前の一致性が高まると政治参加が促されることが示された一方で、当期のフィードバック及び単純な一致性はいくつかのモデルで政治参加と負の相関を有することが示された。すなわち、ある月において一致性の短期的な増加が見られた場合、投票人口割合が同月において短期的に減少するという結果が得られた。ただし、動的モデルの分析結果から、この２変数の相関関係は、前月の一致性に関する変数をモデルに含めることで減少することも示された。また、ＰＭＱｓの日数についても、分析ではいくつかのモデルで、一月前のＰＭＱｓの日数と投票人口割合との間に負の相関が見られた。すなわち、ある月におけるＰＭＱｓの開催日数が増加することにより、翌月の政治参加の意思を減ずるという結果が得られた。これらの結果は、一致性及びＰＭＱｓの日数は、いずれもその増加が政治参加を促すという仮説に矛盾する。この説明として、第一に、ＰＭＱｓに対するネガティブな印象に起因している可能性がある。2014年の調査[61]では、ＰＭＱｓに対する一般の印象はネガティブなもので、例えば、うるさい、幼稚だ、不明確だ、といったものが挙げられた。これらの負のイメージによって、当初の仮説に反し、ＰＭＱｓの日数が増加した場合に政治参加の意思が減ずるという結果が得られた可能性がある。別の可能性としては、政治的不信が政治参加の一要素であるとするGamsonの仮説[62]が参照できるかもしれない。例えば、経済状況や特定の政治家及び政府に対するネガティブな印象が政治参加を促すという研究がある[63]。仮に同様の理論的説明が適用できれば、議会が世論の選好に従って活動できていなかった場合、有権者は自身の代表者を変えようと考える可能性がある。ただし、他の研究[64]では、政府や政策に対するネガティブなイメージによって政治参加が抑えられるという研究結果もあり、文脈等により結

60 Jan Teorell, “Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda.” *European Journal of Political Research*, *45*(5), (Aug, 2006), pp. 787-810.

61 Hansard Society・前掲注52

62 John Fraser, “The Mistrustful-Efficacious Hypothesis and Political Participation.” *The Journal of Politics*, *32*(2), (May 1970), pp. 444-449.

63 Burden and Wichowsky・前掲注８, Johnston・前掲注11

64 Stockemer・前掲注12, Fraser・前掲注62

果は一貫していない。また別の可能性としては、静的モデルにおける除外変数バイアスの影響があり得る。このバイアスは、従属変数に関連する変数がモデルに含まれないことで起こるものであり、今回、前月の一致性に関する変数が従属変数と関連していたため、それが含まれない静的モデルでは係数にバイアスがかかった可能性が考えられる。ただし、前月の一致性に関する変数も全ての動的モデルで従属変数である投票人口割合と関連していることが示されたわけではなく、また、一期前の変数を加えてもなお、統計的に有意な関係を示す当期の一致性に関する変数も見られた。

以上から、本分析は、短期間における一致性の上昇という一つの現象が、政治参加に対し、促進と抑制の正負両方の影響を与え得るという点で、議会活動が政治参加に与える影響の複雑性についても示すこととなった。加えて、本結果によれば、これらの正負の影響はタイムラグを伴って現れることも示唆された。すなわち、静的モデルの分析結果から示された、一致性の向上が同月の政治参加の意思の減少と関連している点についてはタイムラグが見られない一方、政治参加意識を向上させる正の影響については、動的モデルの分析結果から示されるように、１か月程度の期間をおいて出現する。

２　本研究の意義

以下に先行研究に比した本分析の意義を示す。

第一に、本稿は議会活動の一致性という先行研究の蓄積が依然として必要である分野の中でも、特にそれが待たれている一致性が有権者の政治参加に与える影響についての新たな知見を提供した。一致性や応答性に関する研究は、研究手法や分析対象が多様であるために、より包括的な理解のためには更なる調査が必要であり、本稿は新たな視点からの調査結果を提供することで研究の蓄積に資した。とりわけ、本稿は各種先行研究[65]とは異なり、時系列データを用いることで一致性と政治参加に関して動的な相互関係を調査した。

第二に、本稿では月次データを用いることで、年次データに比して詳細な結果を得られた。月次データを用いることで、フィードバック、単純な一致性、応答的一致性を区別して定義でき、また短期フィードバックや短期応答的一致性といった変数を作成することで、一致性の影響は議会と世論とが同時期に同じ優先順位を有するとより頑健となるという結果も得られた。

第三に、本研究は種々のデータを用いることでより頑健な結果を得られるようにした。例えば、世論調査の結果では「最も重要な問題」と「最も及び他の重要な問題」の両方の結果を利用した。先行研究[66]には一方しか使っていないものも見られたが、両者から得られる一致性はその平均値が統計的にも有意に異なるものである。同様に、本分析は投票人口割合についても５種の変数を用いた。

３　本分析の限界と今後の研究課題

本節では、今後の研究の一方針としての検討課題を示す。

第一に、議事録の分析には主観性が入り得る。今回の研究では議事録の分析は機械で行うより手動で行う方が、議事録内容が文脈に高度に依存する点及び議論の内容を政治トピックごとに数えることが機械では困難という点から、適切であると考えられた。しかしな

65　一例として、Reher・前掲注 30

66　Will Jennings and Peter John, “The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen’s Speech in the United Kingdom.” *American Journal of Political Science*, *53*(4), (Sep. 2009), pp. 838-854.

がら、議論内容が高度に文脈に依存するがゆえに、分析結果も分析者によって異なる可能性がある。したがって、複数の研究者による継続的な調査が、単独での分析によるバイアスを減らす上で重要となる[67]。

第二に、本稿で用いたような世論調査に固有の限界として、分類を超えた詳細な内容については把握できない。例えば、教育という政治トピックがあった場合、これは幼児教育から高等教育までをも含み得る。多様な世論調査結果を用いて分析することで、世論調査の集計過程における計測エラーを減らし、より頑健な結論を得られる可能性がある[68]。

第三に、欠落値によってサンプルサイズの縮小が発生した。通常８月には議会活動が少なく、それゆえ欠落値が発生したが、このような欠落値は階差やラグ付き変数を用いた場合に更にサンプルサイズを縮小させる。今後の研究では、これらの議会活動がない期間による欠落値について別のアプローチをとるか、あるいは分析対象期間を広げることによりサンプルサイズを大きくすることでより有意義な結果を得られる可能性がある。また、本稿では、先行研究[69]にもあるような世論の反応と議会活動の間にラグがあるという分析結果を得たが、正確なラグの幅を分析する上でも十分なサンプルサイズの確保は不可欠である。

最後に、異なる変数を加えることでモデルの適合度を上げられる可能性がある。例えば、有権者も議員もマスメディアを通じて議会での議論や有権者の選好に関する情報を得ている可能性があり、マスメディアの影響を考慮することは有意義であろう[70]。加えて、本稿の分析対象期間中には首相は交代しなかったが、各首相はＰＭＱｓ に異なる臨み方をしているとする分析結果[71]もあり、分析対象を広げ、首相に関する変数も加えると新たな見識が得られる可能性がある。

おわりに

本稿は、問題の優先順位に関する議会での議論と世論との選好の一致性も代表制民主主義における不可欠な要素であるという観点から、議会の一致性と政治不参加との間の関連性について分析した。本分析から得られた中で最も頑健かつ有意義であったものは、短期間における前期の一致性と政治参加の間の有意な正の相関であり、仮説として設定したとおり、前者が後者に影響を与えたことが示唆された。ただしその一方で、短期的なＰＭＱｓ の開催数及び当期の一致性は、政治参加とそれぞれ負の相関関係を有するという結果も得られた。これらの結果は当初の仮説に反するものであるが、議会が有権者の期待とは異なる方向に動いた場合もまた政治参加が促される可能性があることが示された。したがって、議会活動が政治参加に与える短期的な影響は一貫しているとは限らず、有権者の議会活動に対する反応が複雑かつ多様であることが示唆された。

英国議会は政治不参加に対し、オンライン請願（e-petition）等、選挙期間外においても有権者を政治過程に交わらせる新たな取組を導入している[72]。本稿は、このような制度的

---

67 Shane Martin, “Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction.” *The Journal of Legislative Studies*, *17*(3), (Aug. 2011), pp. 259-270.

68 Kirchgässner・前掲注 39

69 同上

70 Brettschneider・前掲注３

71 Stephen R. Bates et al., “Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of ＰMQs from Thatcher to Cameron.” *Parliamentary Affairs*, *67*(2), (Aug. 2012), pp. 253-280.

72 Kelso・前掲注５

改変のみならず、既存の枠組みにおける議会活動も政治参加に関する国民の意識に影響を及ぼし得ることを発見した。本稿での分析には未解明の部分や将来の課題として残された部分もあるものの、議会が政治不参加に対しいかに関与できるかについての新たな知見を提供した。

【付記】本稿は、執筆者が 2020 年度に英国ユニバーシティカレッジロンドン大学院社会政策及び政策研究学修士課程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。

・Myunghee Kim, “Cross‐National Analyses of Satisfaction with Democracy and Ideological Congruence.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, *19*(1), (Jan. 2009), pp. 49-72.

・Olivier Rozenberg et al., “Not Only a Battleground: Parliamentary Oral Questions Concerning Defence Policies in Four Western Democracies.” *The Journal of Legislative Studies*, *17*(3), (Aug, 2011), pp. 340-353.

・Peter Esaiasson et al., “Responsiveness Beyond Policy Satisfaction: Does It Matter to Citizens?” *Comparative Political Studies*, *50*(6), (Jan. 2016), pp. 739-765.

・Shaun Bevan, “BUREAUCRATIC RESPONSIVENESS: EFFECTS OF ELECTED GOVERNMENT, PUBLIC AGENDAS AND EUROPEAN ATTENTION ON THE UK BUREAUCRACY.” *Public Administration*, *93*(1), (Sep. 2014), pp. 139-158.

・Stefanie Reher, “The Effects of Congruence in Policy Priorities on Satisfaction with Democracy.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, *26*(1), (Jul. 2015), pp. 40-57.

経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律について

衆議院調査局調査員
大　塚　　華
磯　部　亮　太
小　室　芳　樹
（内閣調査室）

《構　成》

Ⅰ　背景及び経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　法律の概要
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の方向性

本稿では、第208回国会（常会）において、令和４年５月11日に成立し、同月18日に公布された「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律[1]」（令和４年法律第43号）について解説する。

Ⅰ　背景及び経緯

１　経済安全保障をめぐる国内外の動向

(1) グローバル化によるリスクの顕在化

1990年代以降のグローバル化の進展により、先進国の製造業が新興国へ進出する等、世界各国は互いに経済的な結び付きを強め、相互依存を高めていった。これにより、世界経済は発展してきた一方、政治的な理由や自然災害などから人的交流や物流（ヒト・モノ・カネの国際移動）が妨げられることによって、国の安全保障が脅かされる事態が生じるリスクを抱えることとなった。

(2) デジタル化の進展による脆弱性の高まり

近年の情報通信ネットワークの発達や、ＩｏＴ[2]、人工知能（ＡＩ）、ビッグデータ、ロボットの発展等、産業基盤が高度にデジタル化されたことによって、サイバー攻撃による脅威・影響が顕在化している。特に、基幹インフラ機能に支障を来すようなサイバー攻撃が起こった場合、社会経済に対する影響は大きくなっている。

(3) 米中の覇権争い

中国は、昭和53（1978）年の経済改革・対外開放路線（改革開放）以降、社会主義市場経済体制の下で急速な経済成長を実現し、平成22（2010）年には、国内総生産（ＧＤＰ）が我が国を抜いて世界第２位となった。また、平成25（2013）年に「一帯一路」構想、平成29（2017）年にはデジタルシルクロード[3]構想を打ち出す等、インフラ整備、貿易・投資の促進、融資等によって、世界各国への影響力を強めている。

平成29（2017）年１月に発足したトランプ

[1] 本法律は「経済安全保障推進法」と呼称されているが、本法律において「経済安全保障」という文言は使用されておらず、その定義も置かれていない。条文上は、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保」が目的とされている。

[2] Internet of Things の略で、「モノのインターネット」と訳されている。通信機能を有する家電製品、工場の生産ライン等、様々な「モノ」からインターネット上に集められたデータを分析することで、制御や監視、最適化、自律化などを行う仕組みのこと。

[3] 電子決済やＡＩ、量子技術、ビッグデータ、クラウド、スマートシティ建設などでの協力。

政権は、「米国第一」の方針を掲げ、貿易赤字を是正するため、中国からの輸入品に多額の制裁関税をかけた。また、平成30（2018）年に成立した国防権限法 2019（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019）により、輸出管理や投資規制を強化し、技術流出を防ぐため、情報通信網から中国製品を排除することとした。

その後、新型コロナウイルス感染症に対する中国の対応、新疆（きょう）ウイグル自治区や香港における人権問題などを背景に、米国の中国への圧力は更に強まっている。

令和３（2021）年１月に発足したバイデン政権は、同盟国との連携を深め、中国に対抗する姿勢をとっている。同年６月、バイデン政権が取りまとめた報告書[4]では、半導体や医薬品等の戦略物資の調達における中国依存を減らすため、日米豪印の枠組み（クアッド）を始めとする国際的な協調体制を強化する方針が示された。

(4) 我が国における経済安全保障に関する動向

我が国においては、令和２年４月、内閣官房の国家安全保障局（ＮＳＳ）に経済班が新たに設置され、経済分野における国家安全保障上の課題について、俯瞰（ふかん）的・戦略的な政策の企画立案・総合調整を行うこととされた[5]。

本法律案の提出に至るまでにも、政府は経済安全保障に関する様々な取組を行ってきた。例えば、技術流出の防止に関して、主として外為法[6]により貿易管理[7]及び投資管理[8]が実施されている。

貿易管理については、外為法上のいわゆる「みなし輸出[9]」管理の対象を明確化した（令和４年５月から改正省令・通達が施行）。これにより、国内における「居住者」（大学教授等）から「居住者」（入国後６か月経過した留学生等）への技術提供であっても、「居住者」（同留学生等）が「非居住者」（外国政府等）の強い影響下にある場合には、許可が必要となった。

投資管理については、投資審査を強化し、外国投資家による対内直接投資に適切に対応する観点から、令和３年７月、国家安全保障局と財務省が共同議長となる、米国のＣＦＩＵＳ[10]類似の「対内直接投資に係る関係省庁会議[11]」が設置された。同会議においては、定期的に関係省庁が対内直接投資の動向や審査手法に関する知見の共有等を行うほか、必要に応じて、臨時的な各省横断の事前投資審査が行われている[12]。

また、令和元年の外為法の改正により、外国投資家が安全保障上重要な上場企業の株式を取得する際に、事前審査（事前届出）の対象となる出資比率を 10％以上から１％以上

---

4 White House. *"Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, 100-Day Reviews under Executive Order 14017"*, 2021.

5 経済班の設置に先立ち、令和元年 10 月から経済班の設置準備室が設置されていた。

6 「外国為替及び外国貿易法」（昭和 24 年法律第 228 号）

7 貿易管理とは、貨物の輸出若しくは技術の外国への提供又は貨物の輸入を一定の要件の下で管理する仕組みをいう。

8 投資管理とは、外国投資家等による自国企業又は土地への投資について、安全保障上等の観点から審査を行い、必要な場合に投資の差止めや軽減措置の実施を行う仕組みをいう。

9 「みなし輸出」管理とは、外為法に基づき、国内における技術提供についても、「居住者」から「非居住者」に対する機微技術の提供に対し、経済産業大臣への許可申請を義務付けるもの。

10 Committee on Foreign Investment in the United States（対米外国投資委員会）の略。シフィウス。海外からの投資について安全保障の観点から審査する米国政府の省庁横断の委員会。

11 『読売新聞オンライン』（令 3.12.5）

12 第 208 回国会衆議院内閣委員会経済産業委員会連合審査会議録第１号３頁（令 4.3.29）小林国務大臣（経済安全保障担当）答弁

へと厳格化した（令和２年５月施行）。令和２年６月には、外為法上のコア業種[13]にサイバーセキュリティ関連業種等が指定され、同年７月には、医薬品・医療機器が、令和３年11月には、レアアースなど重要鉱物の関連業種が追加された。

さらに、令和３年６月には、重要土地等調査法[14]が成立し、重要施設又は国境離島等の機能を阻害する行為を防止するため、その行為に供されるおそれのある施設周辺及び国境離島等の土地（重要土地）のうち一定のものを指定し、調査、規制等の措置を講ずることとされた。

このほか、近年の技術流出・移転経路は、貨物や技術の輸出、外資による日本企業の買収等に限らず、留学生の受入れ・国際研究交流など多様化していることから、令和３年４月からは、留学生や関係機関などに職歴や学歴などの追加的な情報を求める運用を開始するなどの留学生・研究者等の受入れ審査の強化[15]や、研究インテグリティ[16]の確保などが行われてきた。

（参考）研究インテグリティについて[17]

従来から、研究者等には研究不正（捏造、改ざん、盗用）や産学連携による利益相反・責務相反等を行わないことが求められてきたが、近年、研究の国際化やオープン化に伴い、新たなリスク（外国からの不当な影響による利益・責務相反や技術流出等）に対しても研究インテグリティの確保が求められるようになっている。

このため、令和３年４月、政府は、研究インテグリティの確保に係る対応方針[18]を決定した。また、同年12月には、競争的研究費の適正な執行に関する共通的なガイドラインが改定[19]された。これにより、公的な資金を研究者が申請する際、国外も含む外部からの支援や兼業等の情報を提出することとなった。

２　法律案提出の経緯

令和３年６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（以下「骨太方針 2021」という。）においては、経済安全保障を確保するための取組として、①サプライチェーンの強靱化、②基幹インフラの安全性・信頼性の確保、③先端的な重要技術の研究開発及び④特許出願の非公開化が示された[20]。

(1) サプライチェーンの強靱化

令和２年以降の新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴い、医療物資等が一時的に供給困難となったこと、半導体等の重要物資の供給が特定の国・地域に依存していることなど、サプライチェーンの脆弱性が明らかとなった。また、政府に調査権限がないため、サプライチェーンの把握が十分に行えない事態が生じた[21]。

令和２年７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、生

[13] 外為法においては、安全保障上重要な日本企業に対する外資による出資について、事前届出の対象としている。事前届出が必要となる業種はあらかじめ指定されている。指定業種のうち、原子力関連や武器等安全保障に関わる事業については、コア業種と定めた上で、重点的に審査される。

[14] 「重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律」（令和３年法律第84号）

[15] 第208回国会参議院内閣委員会会議録第２号23頁（令4.3.8）小林国務大臣答弁、『毎日新聞』（令3.7.21）

[16] 研究インテグリティとは、研究者及び大学・研究機関等が確保すべき研究の健全性・公正性のことをいう。

[17] 内閣府科学技術・イノベーション推進事務局「国際化とオープン化が進む研究環境における研究インテグリティの確保に向けた内閣府の取組」（令和４年６月28日）、第208回国会参議院内閣委員会会議録第10号５頁（令4.4.14）米田政府参考人（内閣府科学技術・イノベーション推進事務局統括官）答弁

[18] 「研究活動の国際化、オープン化に伴う新たなリスクに対する研究インテグリティの確保に係る対応方針について」（令和３年４月27日統合イノベーション戦略推進会議決定）

[19] 「競争的研究費の適正な執行に関する指針」（競争的研究費に関する関係府省連絡会申し合わせ 令和３年 12 月 17 日改正）

[20] 「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）25頁

[21] 第２回経済安全保障法制に関する有識者会議（令和３年12月28日）資料２

産拠点の集中度が高いもの等について、国内外でサプライチェーンの多元化・強靭化を進めること、価値観を共有する国々との物資の融通のための経済安全保障のルールづくりを進めることなどが示された。

骨太方針 2021 においては、我が国のサプライチェーンを強靭化していく観点から、半導体、レアアースを含む重要鉱物、電池、医薬品等の先行的な重点項目について必要な措置を実施するとともに、電力、ガス、石油、通信、航空、鉄道、造船を含む海上物流、医療を始めとする重要業種について必要な対策を講ずるべく分析を進めること、重要技術・物資の生産・供給能力を国内に確保するため、中長期的な資金拠出等を含めた支援の在り方を検討することなどが示された。

(2) 基幹インフラの安全性・信頼性の確保[22]

近年、世界各国において、国家の関与が疑われるものを含め、基幹インフラ事業を対象としたサイバー攻撃事案が多数発生している。例えば、変電所に対するサイバー攻撃により大規模かつ長期にわたる停電が発生した事案や、平時に電力設備に密かにウイルスを侵入させ、国家間の緊張が高まる中で電力インフラを停止させ、混乱を引き起こした事案などが報じられている。

一方で、我が国の基幹インフラ事業[23]を規律する既存の業法等には、役務の安定的提供義務又は設備の技術基準適合義務に関する規定はあるものの、我が国の外部から行われる妨害行為を未然に防止するための規定が備わっておらず、現行制度においては、設備の導入や維持管理等の委託など通常の経済活動に起因するリスクに的確に対応することはできない。

骨太方針 2021 においては、基幹的なインフラ産業について、機器・システムの利用や業務提携・委託等を通じたリスクへ対処するための所要の措置を講ずるとされた。

(3) 先端的な重要技術の研究開発

ア　先端技術の研究開発の枠組み

産業基盤のデジタル化・高度化に伴い、安全保障にも影響し得る技術革新が進展した結果、科学技術・イノベーションは激化する国家間の覇権争いの中核になっている。

我が国においては、先端技術の研究開発を推進するための官民協力として「戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）」等が実施されている。しかし、経済安全保障の強化の観点から研究開発を進める枠組みや、政府機関が研究者等と円滑な情報共有を行うために必要となる保全措置等の法的枠組みは存在しない[24]こと、省庁間の連携を強化する必要がある[25]こと、研究成果を公共調達等につなげていくための研究者と関係省庁との連携が不十分である[26]ことなどの課題が指摘されて

---

22 「経済安全保障法制に関する提言」（令和４年２月１日経済安全保障法制に関する有識者会議）16-17 頁

23 「重要インフラのサイバーセキュリティに係る行動計画」（令和４年６月 17 日サイバーセキュリティ戦略本部）では、重要インフラ分野として 14 分野が指定されている。このサイバーセキュリティ上の重要インフラは、国民生活及び経済活動の基盤であって、その機能が停止し、又は低下した場合に国民生活又は経済活動に多大な影響を及ぼすおそれが生ずるものとされており、サイバーセキュリティ基本法に基づいて、官民で重点的に防護する必要があるとの認識の下で指定されている。一方、経済安全保障上の基幹インフラは、国民生活及び経済活動の基盤となる役務の中でも、国民の生存に必要不可欠で代替困難なもの、又は、国民生活、経済活動が依存する役務で、その利用を欠くことによって広範囲若しくは大規模な混乱などが生じるものを提供する事業を対象とすることが基本とされ、事業規模などの基準に該当する事業者が導入する重要設備を事前審査することから、規制対象となる事業者や設備が具体的に想定されない事業などは対象とされていない。

24 第２回経済安全保障法制に関する有識者会議（令和３年 12 月 28 日）資料７「経済安全保障法制に関する有識者会議 官民技術協力に関する検討会合第一回資料」８頁

25 「次期ＳＩＰに対する意見」（令和３年８月 20 日一般社団法人日本経済団体連合会イノベーション委員会企画部会、同産学官連携推進部会）

26 「次期ＳＩＰの制度設計の方向性について」（令和３年 11 月 25 日内閣府科学技術・イノベーション推進事務局）３頁

いた。

骨太方針 2021 においては、先端的な重要技術の実用化に向けた強力な支援を行う新たなプロジェクトを創出するとともに、重要な技術情報の保全と共有・活用を図る仕組みを検討・整備することとされた。

イ　シンクタンク機能

令和２年１月、統合イノベーション戦略推進会議は、我が国として育成すべき技術の明確化を支援するシンクタンク機能の必要性を指摘した[27]。令和３年３月に閣議決定された「科学技術・イノベーション基本計画」においては、令和３年度から新たなシンクタンク機能を立ち上げ、令和５年度を目途に組織を設立することとされた[28]。

骨太方針 2021、「成長戦略実行計画[29]」等の各種戦略文書にも、重要技術の特定に資するための調査分析等を行うシンクタンク機能の活用・強化が盛り込まれた。令和３年度から令和４年度の委託事業[30]も踏まえて、令和５年度を目途にシンクタンクを設立することとされている。

ウ　経済安全保障重要技術育成プログラム

令和３年 12 月に成立した令和３年度補正予算に 2,500 億円が措置された「経済安全保障重要技術育成プログラム」は、内閣府主導の下で文部科学省及び経済産業省が関連府省庁と連携し、経済安全保障の観点から、先端的な重要技術に関するシーズ[31]を中長期的に育成するものである。将来的には、5,000 億円規模とすることを目指し、シンクタンク機能も活用しながら、経済安全保障上の課題に対し、基金を造成することとされている[32]。

(4) 特許出願の非公開化

特許制度は、発明者に一定期間、独占的な権利を与えて発明の保護を図る一方、発明を公開して利用を図ることにより、産業の発達に寄与しようとするものである。我が国の従来の特許制度では、特許出願の日から１年６か月が経過した後に、原則として全ての特許出願の出願内容が一般に公表される。

平成 27 年には、我が国のレーザーウラン濃縮技術の特許に関する資料やこの特許技術に基づく機器が国際原子力機関(International Atomic Energy Agency：ＩＡＥＡ）の査察を受けた他国の極秘研究施設で発見されていた旨が報じられ、特許制度を通じて機微な技術が公開されてしまう問題が認識されていた[33]。

骨太方針 2021 においては、特許の公開制度について、各国の特許制度の在り方も念頭に置いた上で、イノベーションの促進と両立させつつ、安全保障の観点から非公開化を行うための所要の措置を講ずるべく検討を進めるとされた。

３　経済安全保障推進会議

令和３年 10 月、岸田内閣総理大臣は、就任後初の所信表明演説において、新たに設けた経済安全保障担当大臣の下、戦略物資の確保

---

27 「『安全・安心』の実現に向けた科学技術・イノベーションの方向性」（令和２年１月 21 日統合イノベーション戦略推進会議）5-6 頁

28 「科学技術・イノベーション基本計画」（令和３年３月 26 日閣議決定）32 頁

29 令和３年６月 18 日閣議決定

30 令和３年度に約３億円、令和４年度に約 3.5 億円を計上し、シンクタンク機能に関する試行事業が国立大学法人政策研究大学院大学（ＧＲＩＰＳ）への委託により実施されている。

31 技術・研究の種。将来に実を結ぶ可能性の高い研究のこと。

32 「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和３年 11 月 19 日閣議決定）

33 『毎日新聞』(平 27.11.4)、「経済安全保障法制に関する提言」(令和４年２月１日経済安全保障法制に関する有識者会議) 44 頁。同提言では、諸外国においては、機微な発明の特許出願を例外的に非公開とし、情報保全を行う制度を有している国があり、G20 諸国の中で同様の制度がないのは、日本、メキシコ及びアルゼンチンのみであることが指摘されている。

や技術流出の防止に向けた取組を進め、自律的な経済構造を実現するとともに、強靭なサプライチェーンを構築し、我が国の経済安全保障を推進するための法案を策定すると表明した[34]。

同年 11 月、関係閣僚から構成される「経済安全保障推進会議」が開催され、経済安全保障上の主要課題のうち、法制上の手当てを講ずることによりまず取り組むべき分野として、①重要物資や原材料のサプライチェーンの強靭化、②基幹インフラ機能の安全性・信頼性の確保、③官民連携による先端的な重要技術の育成・支援及び④特許出願の非公開化による機微な発明の流出防止の４分野が示された。また、岸田内閣総理大臣から、有識者会議を設置し、法案について専門的な見地から検討を進めるよう指示がなされた。

なお、経済安全保障推進会議においては、経済安全保障の推進に向けた目標として、①自律性の向上、②優位性ひいては不可欠性の確保及び③基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化が示された（図表１参照）。

（図表１）政府の掲げる経済安全保障の推進に向けた目標

①自律性の向上
基幹インフラやサプライチェーン等の脆弱性解消
②優位性ひいては不可欠性の確保
研究開発強化等による技術・産業競争力の向上や技術流出の防止
③基本的価値やルールに基づく国際秩序の維持・強化

（出所）第１回経済安全保障推進会議（令和３年 11 月 19 日）資料３を基に作成

（参考）経済安全保障とその目的について[35]

一般に「安全保障」とは、国家の安全を維持し、国民の生命や財産を守ることである。以前は、軍事的な意味で用いられることが多かったが、第二次世界大戦後、核抑止力によって、大国間の軍事的衝突の可能性が小さくなったことに伴い、経済的な観点から安全保障を確保しようとする動きが強まった。

実際、昭和48（1973）年末に発生した第一次石油危機において、アラブ石油輸出国機構（Organization of the Arab Petroleum Exporting Countries：ＯＡＰＥＣ）がイスラエル寄りの国々に対して原油の輸出を禁止した事案に代表される「エコノミック・ステイトクラフト[36]」と呼ばれる手法は従来から存在している。政府が経済安全保障の推進に向けた目標に掲げる自律性の向上等は、エコノミック・ステイトクラフトの影響を軽減し、他国から政治的な圧力をかけられないためにも必要となる経済安全保障の実現手段とされる[37]。

なお、政府は、我が国の経済安全保障政策については、特定国を念頭に置いていない[38]とともに、単に他国に追随するのではなく、我が国としての立ち位置を明確にしていくことが必要[39]であるとしている。

４　経済安全保障法制に関する有識者会議

令和３年 11 月から「経済安全保障法制に関する有識者会議」が開催され、令和４年２月に「経済安全保障法制に関する提言」が取りまとめられた。同提言では、上記４分野における新たな法制度の必要性・在り方についての基本的な考え方等が示された。

５　法律案の提出

以上の経緯を経て、政府において検討が進められた結果、同月 25 日、「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律案」（以下「本法律案」という。）が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

これに対して、同年３月 14 日、日本維新の

34　第 205 回国会衆議院会議録第２号４頁（令 3.10.8）

35　外務省ホームページ「日本の安全保障と国際社会の平和と安定」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kokusai.html>（令 4.9.30 閲覧）、『日本大百科全書１』小学館（1984）897 頁、鈴木一人「検証エコノミック・ステイトクラフト」『国際政治第 205 号』日本国際政治学会（令和４年２月）１頁

36　対外政策において、経済的な手段を用いて自らの政治的意思を強制し、国家戦略上の目標を実現する手法のこと。

37　鈴木一人「日本と中国『経済安全保障』の概念が台頭した事情」『東洋経済オンライン』（令 4.6.6）

38　第 208 回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第１号 37 頁（令 4.2.16）小林国務大臣答弁

39　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号２頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁

会は、「経済安全保障に関する諸施策の実効的かつ総合的な推進に関する法律案」（足立康史君外２名提出）（以下「維新提出法律案」という。）を提出した。

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、令和４年２月 25 日に、維新提出法律案は、３月 14 日に、それぞれ国会（衆議院）に提出され、同月 17 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、翌 18 日、両法律案を一括して議題とし、小林国務大臣及び提出者足立康史衆議院議員からそれぞれ趣旨説明を聴取し、同月 23 日から質疑に入った。同月 29 日に経済産業委員会との連合審査会を開会し、同月 31 日には参考人[40]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。４月６日、本法律案に対し、立憲民主党・無所属（立民）から、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の基本理念を新たに設けるとともに、政府は、基本理念にのっとり、基本方針を定めなければならないものとすること等を内容とする修正案が提出され、修正案提出者森山浩行衆議院議員から趣旨説明を聴取した後、両法律案及び修正案を一括して議題とし、質疑を行った。同日、岸田内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、質疑を終局した。

質疑終局後、両法律案及び修正案を一括して討論を行い、順次採決した結果、維新提出法律案は、賛成少数をもって否決すべきものと議決された。本法律案については、立民提案による修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議[41]が付された。

同月７日の本会議において、本法律案は可決され、参議院に送付された。また、維新提出法律案は否決された。

２　参議院における審議経過

参議院では、４月 13 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、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、翌 14 日に小林国務大臣から趣旨説明を聴取した後、同日、質疑に入った。同月 21 日に参考人[42]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 26 日に経済産業委員会との連合審査会を開会し、同月 28 日には岸田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。５月 10 日、討論を行い、採決した結果、本法律案は、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議[43]が付された。

翌 11 日の本会議において、本法律案は、賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅲ　法律の概要

本法律は、本則の７章（第１条から第 99 条）及び附則で構成されている（図表２参照）。

---

40 佐橋亮君（東京大学東洋文化研究所准教授）、村山裕三君（同志社大学名誉教授）、鈴木一人君（東京大学公共政策大学院教授）及び井原聰君（東北大学名誉教授）

41 自由民主党、立憲民主党・無所属、日本維新の会、公明党及び国民民主党・無所属クラブの５会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 16 号 26-27 頁（令 4.4.6）参照）。

42 白石隆君（公立大学法人熊本県立大学理事長）、原一郎君（一般社団法人日本経済団体連合会常務理事）及び坂本雅子君（名古屋経済大学名誉教授）

43 自由民主党・国民の声、立憲民主・社民、公明党、国民民主党・新緑風会及び日本維新の会の５会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 208 回国会参議院内閣委員会会議録第 15 号 2-3 頁（令 4.5.10）参照）。

（図表２）経済安全保障推進法の構成

第１章	総則（第１条～第５条）
第２章	特定重要物資の安定的な供給の確保（サプライチェーンの強靭化）（第６条～第 48 条）
第３章	特定社会基盤役務の安定的な提供の確保（基幹インフラの機能維持）（第 49 条～第 59 条）
第４章	特定重要技術の開発支援（第 60 条～第 64 条）
第５章	特許出願の非公開（第 65 条～第 85 条）
第６章	雑則（第 86 条～第 91 条）
第７章	罰則（第 92 条～第 99 条）
附則	施行期日等 【主な施行期日】 第２章：公布後９月以内 第３章：審査対象は公布後１年６月以内 審査・勧告・命令は公布後１年９月以内 第４章：公布後９月以内 第５章：公布後２年以内

１　目的

経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本方針を策定するとともに、安全保障の確保に関する経済施策として､所要の制度を創設することにより、安全保障の確保に関する経済施策を総合的かつ効果的に推進することを目的とする（第１条)。

２　基本方針及び基本指針の策定

政府は、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない（第２条第１項)。

基本方針に定める事項は、

①経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な事項、

②特定重要物資の安定的な供給の確保及び特定社会基盤役務の安定的な提供の確保並びに特定重要技術の開発支援及び特許出願の非公開に関する経済施策の一体的な実施に関する基本的な事項、

③安全保障の確保に関し、総合的かつ効果的に推進すべき経済施策（②に掲げるものを除く。）に関する基本的な事項、

④①～③に掲げるもののほか、経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関し必要な事項、

とされている（第２条第２項)。

また、政府は、基本方針に基づき、第２章から第５章に規定する４つの施策それぞれを実施するに当たっての基本的な方向や配慮すべき事項等を内容とする「安定供給確保基本指針」、「特定社会基盤役務基本指針」、「特定重要技術研究開発基本指針」及び「特許出願非公開基本指針」を定めるものとしている(第６条、第 49 条、第 60 条及び第 65 条)。

３　留意事項

本法律の規定による規制措置は、経済活動に与える影響を考慮し、安全保障を確保するため合理的に必要と認められる限度において行わなければならない（第５条)。

４　特定重要物資の安定的な供給の確保

(1) 特定重要物資の指定､事業者の計画認定･支援措置等

国民の生存や国民生活・経済活動に甚大な影響のある重要な物資の安定的な供給の確保を平時から図るため、特定重要物資[44]を指定し（第７条)、供給確保計画を作成しその認定を受けた事業者（認定供給確保事業者）の取組を支援するとともに、支援措置だけでは安定的な供給の確保が困難と認めるときは政府が更なる対策（備蓄等）を講ずる制度を創設する（第 44 条)。

[44] ①国民の生存に必要不可欠又は広く国民生活・経済活動が依拠している重要な物資（プログラムを含む。）で、②当該物資又はその原材料等を外部に過度に依存し、又は依存するおそれがある場合において、③外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態を未然に防止するため、④安定供給確保を図ることが特に必要と認められるもの。

（図表３）特定重要物資の安定的な供給の確保に関する制度の主な流れ

安定供給確保基本指針の閣議決定（第６条）
↓
特定重要物資の政令指定（第７条）
↓
物資所管大臣による安定供給確保取組方針の策定（第８条）
↓
支援を希望する事業者が供給確保計画を作成・提出（第９条第１項）
↓
物資所管大臣による供給確保計画の認定（第９条第４項）
↓
各種支援措置等の実施

【株式会社日本政策金融公庫法の特例】
・ツーステップローン(注1)による資金調達の円滑化（第 13 条～第 25 条）

【中小企業投資育成株式会社法の特例】
・中小企業投資育成株式会社による株式等の引受け対象の拡大（第 26 条、第 27 条）

【中小企業信用保険法の特例】
・中小企業による事業資金の借入れにおける保証枠の拡大等（第 26 条、第 28 条）

【安定供給確保支援法人(注2)及び安定供給確保支援独立行政法人(注3)による助成等】
・認定供給確保事業者への助成や認定供給確保事業者に融資を行う金融機関への利子補給、これらの実施のための基金設置（第 31 条～第 43 条）

【市場環境の整備】
・同業者が共同で提出する供給確保計画を認定する際の公正取引委員会の意見聴取（第 29 条）
・アンチダンピング等の措置を講ずるに足る十分な証拠がある場合に、主務大臣が担当大臣に対して関税定率法の職権調査を求める制度（第 30 条）

【政府による特別な対策】
・特に重要な特定重要物資に関する価格高騰時の標準価格での売渡しや備蓄などの特別の措置（第 44 条、第 45 条）

（注１）株式会社日本政策金融公庫からの融資を活用し、指定金融機関が、計画認定を受けた事業者に対して、長期・大規模・低利の融資を実施する制度。
（注２）一般社団法人、一般財団法人その他主務省令で定める法人であって、認定供給確保事業者への助成や認定供給確保事業者に融資を行う金融機関への利子補給等を行えると認められ、指定を受けた法人（第 31 条）
（注３）対象は①国立研究開発法人医薬基盤・健康・栄養研究所、②独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構及び③国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（第 42 条第１項、別表）

（出所）大川信太郎「経済安全保障推進法案（上）」『ビジネス法務』（令和４年６月）等を基に作成

(2) サプライチェーン調査

主務大臣は、本制度の施行に必要な限度において、事業者一般に対して、様々な物資の生産・輸入・販売の状況についての調査を行うことができる（第 48 条第１項）。

本調査の主たる目的は、特定重要物資に指定する物資を的確に選定することであるが、本調査への応答は努力義務であり（第 48 条第３項）、応答しない場合の罰則はない。調査の過程で知り得た企業秘密等を漏らした行政職員に対しては、罰則がある（第 93 条）。なお、本法律の支援の枠組みに入っている認定供給確保事業者は、政府の求めに応じ、認定された供給確保計画の実施状況等について報告又は資料の提出を行う義務があり、虚偽報告等には罰則が科される（第 48 条第４項及び第 96 条第４号）。

５　特定社会基盤役務の安定的な提供の確保

(1) 審査対象及び審査

国民生活及び経済活動の基盤となる特定の役務の安定的な提供を確保するため、既存の業法において安定供給が規定されている[45]、14 の対象事業（第 50 条第１項各号。図表４参照）から特定社会基盤事業[46]を指定し（第 50 条第１項）、妨害行為の手段として使用されるおそれがある重要な設備等を審査する制度を創設する（第 52 条）。

（図表４）規制対象となる事業の外縁

①	電気事業
②	ガス事業
③	石油精製業・石油ガス輸入業
④	水道事業・水道用水供給事業

[45] 第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 41 頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁

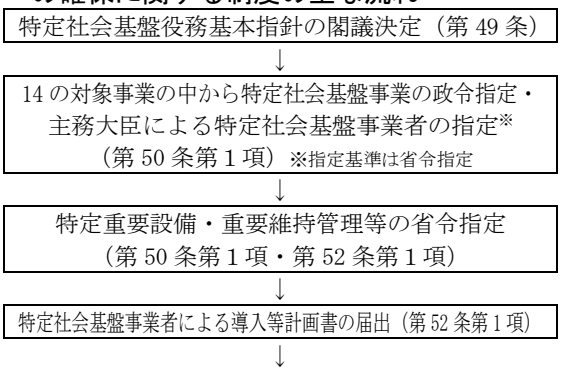
[46] 図表４に掲げる 14 の事業のうち、特定社会基盤役務（国民生活及び経済活動の基盤となる役務であって、その安定的な提供に支障が生じた場合に国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるもの）の提供を行うものとして政令で定めるもの（第 50 条第１項）

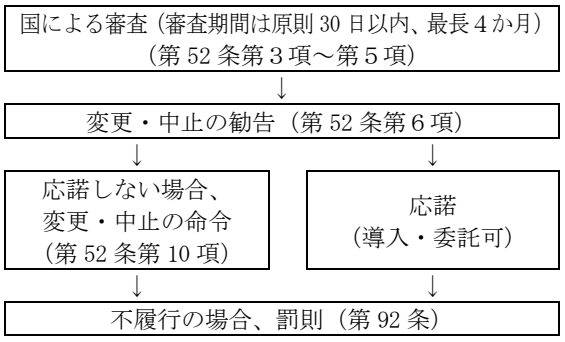
⑤	第一種鉄道事業
⑥	一般貨物自動車運送事業
⑦	貨物定期航路事業・不定期航路事業（主として本邦の港と本邦以外の地域の港との間において貨物を運送するもの）
⑧	国際航空運送事業、国内定期航空運送事業
⑨	空港の設置・管理を行う事業、空港コンセッション事業
⑩	電気通信事業
⑪	放送事業（基幹放送を行うもの）
⑫	郵便事業
⑬	金融に係る事業（銀行、保険、証券・市場に係る事業等）
⑭	包括信用購入あっせんの業務を行う事業（クレジットカードの発行会社）

（出所）大川信太郎「経済安全保障推進法案（上）」『ビジネス法務』（令和４年６月）、泉恒有ほか「経済安全保障推進法の解説」『New Business Law No.1224』（令和４年８月 15 日）を基に作成

事前審査の対象となる事業者は、当該事業を所管する大臣が特定社会基盤事業者[47]として指定し、同事業者が①特定重要設備[48]の導入又は②重要維持管理等[49]の委託を行うに当たって、原則として事前に導入等計画書の届出を求め、安全保障の観点から審査が行われる（第 52 条第１項）。

（図表５）特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度の主な流れ





（出所）大川信太郎「経済安全保障推進法案（上）」『ビジネス法務』（令和４年６月）を基に作成

(2) 導入等後等の勧告及び命令

以上の規制措置は、本制度の施行時点で既に導入済の設備等に対して遡及適用はされない[50]が、事前届出審査終了後においても、国際情勢の変化その他の事情変更によって、事後的に必要な措置（検査・点検、委託先の変更等）の勧告及び命令を行うことができることとしている（第 55 条）。

６　特定重要技術の開発支援

特定重要技術[51]の研究開発の促進及びその成果の適切な活用を図るため、官民で構成される協議会の仕組みによる必要な情報の提供、資金の確保、内閣総理大臣による調査研究等の措置を講ずる制度を創設する（第 62 条～第 64 条）。

(1) 協議会の組織

特定重要技術の研究開発等の資金を交付する研究開発大臣が、個別プロジェクトごとに、研究者の同意を得て官民の協議会を組織できることとしている（第 62 条）。

---

47 特定社会基盤事業を行う者のうち、その使用する特定重要設備の機能が停止し、又は低下した場合に、その提供する特定社会基盤役務の安定的な提供に支障が生じ、これによって国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きいものとして主務省令で定める基準に該当する者（第 50 条第１項）

48 特定社会基盤事業の用に供される設備、機器、装置又はプログラムのうち、特定社会基盤役務を安定的に提供するために重要であり、かつ、我が国の外部から行われる妨害行為の手段として使用されるおそれがあるものとして省令で指定されるもの（第 50 条第１項）

49 特定重要設備の維持管理若しくは操作（第 52 条第１項）

50 第 52 条。第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 15 号 14 頁（令 4.4.1）小林国務大臣答弁

51 先端的技術のうち、①当該技術若しくは当該技術の研究開発に用いられる情報が外部に不当に利用された場合又は②当該技術を用いた物資若しくは役務を外部に依存することで外部から行われる行為によってこれらを安定的に利用できなくなった場合において、国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれがあるもの（第 61 条）

協議会において、研究開発の推進に有用なシーズ・ニーズ情報[52]の共有や社会実装に向けた制度面での協力、指定基金を通じた資金支援など、政府が積極的な伴走支援を実施することとしている。協議会構成員に対しては、協議会を通じて提供された秘密について、守秘義務を求めることとしており（第62条第7項及び第64条第4項）、違反した場合には罰則が科される（第95条第1項第1号）。

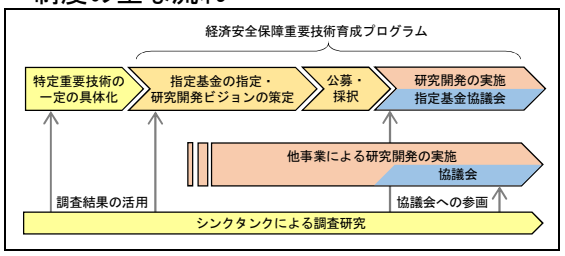
(2) 指定基金の指定

内閣総理大臣は、「特定重要技術研究開発基本指針」に基づき、科技イノベ活性化法[53]第27条の2第1項に規定する基金[54]のうち、特定重要技術の研究開発等を目的とするものを指定基金として指定することができることとし、国は指定基金に充てる資金を補助することができることとしている（第63条）。指定基金については、指定基金協議会が必置となる（第63条第4項）。指定基金として経済安全保障重要技術育成プログラムを指定することが想定されている[55]。

(3) 調査研究の実施（特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）への委託）

長期的視点からの継続的な調査分析の実施を可能とするため、従来から検討が行われてきたシンクタンクを法的に位置付けることとし、特定重要技術の見定めやその研究開発等に資する調査研究を特定重要技術調査研究機関（シンクタンク）に委託できることとしている（第64条）。

（図表６）特定重要技術の開発支援に関する制度の主な流れ



（出所）経済安全保障法制に関する有識者会議（令和4年7月25日）資料4を基に作成

7　特許出願の非公開

公にすることにより国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい発明の特許出願につき、出願公開等の手続を留保し、発明の実施や開示を制限することを可能にする制度を創設する（第66条、第73条、第74条等）。本制度により、これまで安全保障上の観点から特許出願を諦めざるを得なかった発明者に特許法上の権利を受ける途（みち）を開くこととなる。

(1) 技術分野等によるスクリーニング（第一次審査）及び保全審査（第二次審査）

非公開の対象となる発明を選別するため、まず、第一次審査として特許出願の中から政令指定分野に該当するものが、定型的に出願から3か月以内（期間は政令で指定）に保全審査（第二次審査）のため内閣総理大臣に送付される（第66条第1項）。出願人からの申出により送付することも可能である（第66条第2項）。

内閣総理大臣（内閣府の担当部局）は、特許出願人や防衛省等の関係行政機関、外部の専門家等から資料提供や意見聴取を受けるな

52　政府のこれまでの研究成果、サイバーセキュリティの脆弱（ぜい）性情報、インシデント情報等。第208回国会衆議院内閣委員会議録第16号23頁（令4.4.6）岸田内閣総理大臣及び小林国務大臣答弁

53　「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」（平成20年法律第63号）

54　①国立研究開発法人日本医療研究開発機構、②国立研究開発法人科学技術振興機構、③独立行政法人日本学術振興会、④国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構及び⑤国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構が一定の業務の費用に充てるため設ける基金。

55　第208回国会衆議院内閣委員会議録第16号22頁（令4.4.6）岸田内閣総理大臣答弁

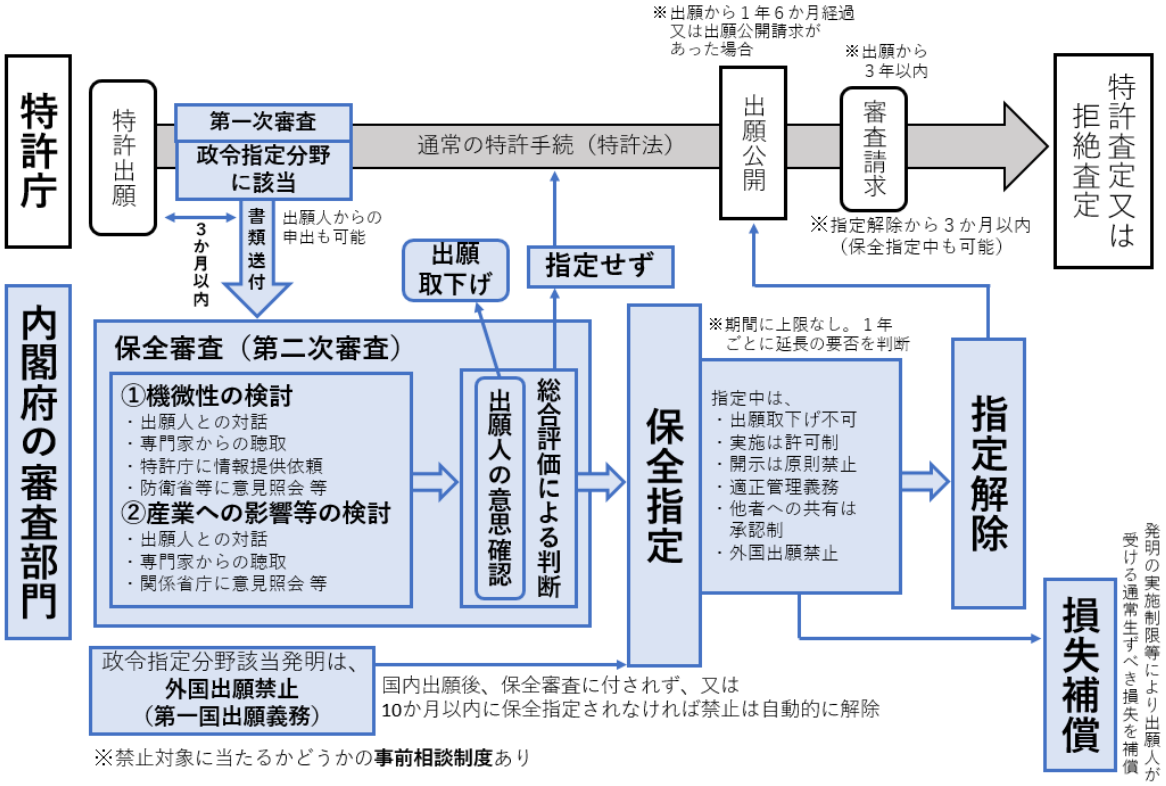
どして、保全指定をするかどうかの第二次審査を行う（第 67 条）。

(2) 保全指定の効果等

第二次審査の結果、保全指定の対象となった発明については、その実施に当たって内閣総理大臣の許可が必要となる（第 73 条第１項ただし書）などの制限がかかる。これに違反し保全対象発明を実施した場合等には罰則が設けられている（第 92 条第１項第６号等）。

当該発明の実施が不許可となった場合又は実施に条件が付された場合など、保全指定を受けたことにより損失を受けた者に対し、通常生ずべき損失を補償するものとしている（第 80 条）。

（図表７）特許出願の非公開に関する制度の主な流れ



（出所）泉恒有ほか「経済安全保障推進法の解説」『New Business Law No.1224』（令和４年８月 15 日）を基に作成

８　国際約束の誠実な履行

本法律の施行に当たっては、我が国が締結した条約その他の国際約束の誠実な履行を妨げることがないよう留意しなければならない（第 90 条）。法全体として、外国又は特定の国の企業、産品、サービスであることを理由に差別的に扱うことはせず、内国民待遇などの無差別の原則が貫かれているとしている[56]。

９　施行期日等

本法律は、公布の日（令和４年５月 18 日）から起算して６か月以内から２年以内にかけて段階的に施行される（附則第１条）。

また、政府は、本法律の施行後３年を目途として、本法律の施行状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとしている（附則第４条）。

[56] 第 208 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号 22 頁（令 4.4.14）小林国務大臣答弁

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　経済安全保障の定義

政府の考える経済安全保障の定義について質疑があった。

これに対して、政府からは、経済安全保障は多岐にわたる新しい課題であり、我が国を含め主要国において確立した定義はなく、本法律案で新たに設けようとする４つの制度が経済安全保障の全てではないとした上で、国益を経済面から確保することである旨の答弁があった[57]。

２　経済活動の自由と規制措置との関係

本法律に基づく規制措置について、「合理的に必要と認められる限度」（第５条）ではなく、外為法等で使用されている「必要最小限」とする必要性について質疑があった。

これに対して、政府からは、自由な経済活動との両立を図る観点から、規制を必要最小限度とするよう努めることは当然であるが、国際情勢の変化などに伴う安全保障上のリスクは変動し、予測し難い側面もあることから、あらかじめ一律に必要最小限度とはせず、合理的に必要と認められる限度とした旨の答弁があった[58]。

３　「外部から行われる行為」の内容

新たに創設される４つの制度の各条文に使用されている「外部から行われる行為[59]」の内容について質疑があった。

これに対して、政府からは、基幹インフラを例として、平成 27（2015）年にウクライナの変電所に対するサイバー攻撃によって大規模かつ長期にわたる停電が発生した事案を挙げ、外国政府等（「等」にはテロリストが含まれ得る）により行われる我が国の国家及び国民の安全を害する行為であり、災害、感染症といった事象のみでは該当しないが、外国政府等が自ら行う行為のほか、我が国内外の協力者などを通じて行う行為も該当し得る旨の答弁があった[60]。

４　特定重要物資の安定的な供給の確保

(1) 特定重要物資の具体的内容

特定重要物資として指定されることが想定される物資について質疑があった。

これに対して、政府から、安定供給確保基本指針において要件等を定めた上で、個別の物資ごとに指定の必要性を判断していくため、現時点において確たる答弁は困難であるが、骨太方針 2021 において先行的な重点項目として挙げられている半導体、レアアースを含む重要鉱物、電池、医薬品が該当し得ること、既存の法令などに基づき、既に備蓄を行っている物資（石油等）については、本法律に基づいて別途備蓄を行うことは基本的には想定していないが、指定対象としては排除されていない旨の答弁があった[61]。

57　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 17, 47 頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁。なお、国益とは、「国家安全保障戦略」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議決定・閣議決定）において、①国家の主権・独立の維持、領域の保全、国民の生命・身体・財産の安全を確保すること、②経済発展を通じて国民の繁栄を実現すること及び③普遍的価値やルールに基づく国際秩序を維持・擁護することとされている。

58　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 17 頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁

59　外部から行われる行為により国家及び国民の安全を損なう事態（第６条）、我が国の外部から行われる特定社会基盤役務の安定的な提供を妨害する行為（第 50 条）、外部から行われる行為（第 61 条）、外部から行われる行為によって国家及び国民の安全を損なう事態（第 65 条）等

60　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 42 頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁、第 208 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号 23 頁（令 4.4.14）小林国務大臣及び木村政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

61　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 14 頁（令 4.3.23）木村政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁、第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 13 号９頁（令 4.3.30）小林国務大臣答弁

(2) サプライチェーン調査における罰則

サプライチェーン調査（第48条第１項）について、調査を拒否した場合の罰則を設けていないことについて質疑があった。

これに対して、政府から、本法律の規制や支援の枠組みに入っていない事業者も含め罰則付きの応答義務を課すことは、自発的かつ率直な情報提供を妨げる懸念があることや、規制対象の違反行為と罰則には均衡が保たれていなければならないという比例原則の観点から、調査忌避に罰則を科すことは重過ぎるのではないかとの経済安全保障法制に関する有識者会議での意見等を総合的に勘案したものである旨の答弁があった[62]。

５　特定社会基盤役務の安定的な提供の確保

(1) 特定重要設備の具体的内容

特定社会基盤事業者が有する設備のうち、規制対象となる特定重要設備の具体例について質疑があった。

これに対して、政府から、特定重要設備の指定は、法施行後に省令で定めることとしており、現時点において確たる答弁は困難であるが、例として、航空事業における飛行計画作成システム、貨物自動車運送事業における集配管理システム、電気事業における需給制御システム・系統制御システム、鉄道事業における列車運行管理システム、空港事業における航空灯火システム、銀行業における内国為替システムなどが該当し得る旨の答弁があった[63]。

(2) 中小規模の事業者の指定に対する考え方

中小規模の事業者が規制対象となるかについて質疑があった。

これに対して、政府から、中小規模の事業者を規制対象とすることは基本的には想定していないが、銀行間の決済ネットワークの中心を担う全国銀行資金決済ネットワークのように、提供する役務に特殊性があり、それに支障が生じることにより国家及び国民の安全を損なう事態を生ずるおそれが大きい場合には、例外的に対象となり得る旨の答弁があった[64]。

６　特定重要技術の開発支援

(1) 特定重要技術の具体的内容

特定重要技術として具体的にどのような技術を想定しているかについて質疑があった。

これに対して、政府から、中長期的に我が国が国際社会において確固たる地位を確保し続ける上で不可欠な要素となる先端的な重要技術として、経済安全保障法制に関する有識者会議において示された宇宙、海洋、量子、ＡＩ、バイオ等の分野のうち、例示された衛星コンステレーション技術[65]、海洋分野でのセンシング技術などのほか、サイバーセキュリティ上の脆弱性の検知技術やＡＩ処理等の可能なコンピューティング技術なども含まれ得ること、公募による競争も活用しつつ、真に可能性のある技術を見定めていく旨の答弁があった[66]。

(2) 自由な研究活動との関係

協議会における守秘義務の対象や、研究成

---

62 第208回国会衆議院内閣委員会議録第15号９頁（令4.4.1）小林国務大臣答弁、第208回国会参議院内閣委員会会議録第10号25頁（令4.4.14）小林国務大臣答弁

63 第208回国会衆議院内閣委員会議録第11号13頁（令4.3.23）木村政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁、第208回国会参議院内閣委員会会議録第10号13頁（令4.4.14）小林国務大臣答弁

64 第208回国会参議院会議録第16号８頁（令4.4.13）小林国務大臣答弁

65 多数の小型の人工衛星を協調して動作させる運用方式に関する技術。

66 第208回国会衆議院内閣委員会議録第11号15頁（令4.3.23）大野内閣府副大臣答弁

果の公表の可否、研究者の軍事技術開発への動員に対する懸念等、自由な研究活動との関係について質疑があった。

これに対して、政府から、守秘義務の対象範囲は、協議会を通じて提供された秘密に限定されており、それ以外の、研究者が自ら生み出した研究成果には適用されない旨の答弁があった[67]。また、海外での懸念用途[68]への転用があり得る場合などに、守秘義務の対象とすることとは別に、例外的に、公開せずに内部管理するよう政府が求める場合も想定されるが、その場合も協議会において全ての参加者が納得する形で結論を出すことが必要と考えている旨の答弁があった[69]。

研究成果については、公開が基本であり、論文などの成果発表は、守秘義務の対象となる情報を除き、原則として制約を課すことはしないとともに、単に安全保障、防衛用途につながる可能性があることのみをもって非公開とすることは想定し難いと考えている旨の答弁があった[70]。

また、協議会に参加する研究者は、その同意を前提とした上で協議会の構成員となるとともに、協議会に参加した後に自らの意向により離脱することも可能であり、研究に強制的に従事させられることはない旨の答弁があった[71]。

7　特許出願の非公開

(1) 非公開の対象となる技術に対する考え方

非公開制度の対象となる技術の考え方について質疑があった。

これに対して、政府から、保全審査の対象となる技術分野を指定する政令は、核兵器の開発につながる技術及び武器のみに用いられるシングルユース技術のうち、我が国の安全保障上、極めて機微な発明を基本とし、デュアルユース技術を対象とする場合には、イノベーションの促進の観点から、支障の少ないケースに限定すべきという有識者会議の提言を踏まえて定めていく旨の答弁があった[72]。

(2) 損失補償の算定・財源

特許出願の非公開制度における補償金額の算定及びその財源について質疑があった。

これに対して、政府から、特許出願人からの説明や専門家の意見を踏まえ、妥当な補償金額を決定することとし、補償金額の算定に当たっては、特許出願人と十分なコミュニケーションを取った上で、適切に対応していく旨の答弁があった[73]。

損失補償の財源については、特許特別会計が、産業財産権制度の全ての利用者に資するように、歳入と歳出が均衡して運営されることを確保するために創設されたものであるのに対して、損失補償制度は、安全保障の観点から保全指定を受けた特定の特許出願人に損失を補償するものであり、産業財産権制度の利用者一般に転嫁すべき性質のものか否か、財政当局や国家安全保障局等と検討していく旨の答弁があった[74]。

---

67 第208回国会参議院内閣委員会会議録第11号40頁（令4.4.19）小林国務大臣答弁

68 外国による軍事用途、テロリストによる悪用を含め、国際法上禁止されている大量破壊兵器の開発に転用される事態等。

69 第208回国会参議院内閣委員会会議録第11号40頁（令4.4.19）小林国務大臣答弁、第208回国会参議院内閣委員会会議録第13号9,20頁（令4.4.26）泉政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁

70 第208回国会参議院内閣委員会会議録第13号20頁（令4.4.26）小林国務大臣答弁

71 第208回国会衆議院会議録第12号20頁（令4.3.17）岸田内閣総理大臣答弁

72 第208回国会衆議院内閣委員会議録第11号15頁（令4.3.23）小林国務大臣答弁

73 第208回国会衆議院会議録第12号16頁（令4.3.17）小林国務大臣答弁

74 第208回国会参議院会議録第16号10頁（令4.4.13）萩生田経済産業大臣答弁

Ⅴ　今後の方向性

令和４年６月７日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2022」（以下「骨太方針 2022」という。）においては、経済活動の自由との両立を図りつつ、安全保障の確保に関する経済施策を総合的・効果的に推進すること、新たな国家安全保障戦略等の策定に当たり、経済安全保障を重要な課題と位置付けること等、経済安全保障を強化していく方向性が示された。

以下、本法律案の国会審議、衆参両院で付された附帯決議等を踏まえ、経済安全保障の推進に当たっての主な課題について整理する。

１　自由な経済活動等との両立

本法律に基づく基本方針及び基本指針は、有識者の意見聴取やパブリックコメント等を経た後、閣議決定により定められる[75]。また、本法律における政省令への委任事項は多数あり、確定的な数字を示すことは困難であるものの、条文上、政令という文言は 51 回、省令を示す文言（主務省令、内閣府令等）は 87 回の計 138 回使用されており[76]、本法律の運用や新たな制度の具体的な制度設計に当たっては、事業者の経済活動を不当に制約しないこと、予見可能性を確保すること等が重要な課題となる。特に、規制色の強い特定社会基盤役務の安定的な提供の確保に関する制度及び特許出願の非公開に関する制度については、関係事業者等の意見を踏まえ、慎重に制度設計を行っていく必要がある。

経済安全保障の確保と自由な経済活動や研究開発等とのバランスに十分に配慮した運用が求められる。

２　我が国の基幹産業が直面するリスク等の総点検・評価

経済安全保障の推進に当たっては、新たな課題の洗い出しに加え、リスクの見積り・リスク低減に対してどの程度のコストを費やすのかといった、リスク・コスト・ベネフィットの考慮が重要となる[77]。

この点について、政府は、令和４年３月から「経済安全保障重点課題検討会議[78]」を開催し、国民の生活や経済活動を支える重要な産業が直面するリスクの総点検と評価を行っている。

引き続き、変化の激しい国際情勢の動向に対応した経済安全保障の取組のアップデートが必要となる。

３　経済安全保障の推進に向けた体制整備

令和４年８月１日、本法律の総則（第１章）、特定重要物資の安定的な供給の確保（第２章）及び特定重要技術の開発支援（第４章）に関する条文が施行されるとともに、内閣府に経済安全保障推進室が設置された。特定社会基盤役務の安定的な提供の確保及び特許出願の非公開に関する制度については、令和５年以降に施行することを目指して検討が進められている[79]。

衆参両院の内閣委員会において付された附帯決議では、安全保障の確保に関する経済施策に関する情報の収集、整理及び分析を推進

75　①経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針（案）、②特定重要物資の安定的な供給の確保に関する基本指針（案）並びに③特定重要技術の研究開発の促進及びその成果の適切な活用に関する基本指針（案）については、令和４年７月 27 日から８月 25 日まで意見募集（パブリックコメント）が実施された後、令和４年９月 30 日に閣議決定された。

76　第 208 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 42 頁（令 4.3.23）小林国務大臣答弁

77　鈴木一人「現代的経済安全保障の論点」『外交 Vol.68』（令和３年７月）15-19 頁

78　経済安全保障担当大臣を議長として、関係府省庁の政府職員等から構成されている。

79　小林内閣府特命担当大臣記者会見要旨（令和４年８月１日）

する体制（いわゆる経済インテリジェンス）の整備に関して検討し、必要な措置を講ずることを求めている。また、参議院の内閣委員会において付された附帯決議では、水道、鉄道等、住民の生活及び経済活動の基盤を保有するとともに、先端技術を有する中小企業が存在する地方公共団体に対して、政府が経済安全保障に関する助言等を行うことを求めている。

経済安全保障の取組は、数多くの省庁にまたがるとともに、地方公共団体や事業者等にも関係しているため、経済インテリジェンス体制を含め、幅広い主体の連携体制の構築が課題となる。

４　サイバーセキュリティの強化

特定重要物資に指定される可能性があるものの例示としてクラウドサービスが[80]、特定重要技術の例としてサイバーセキュリティ上の脆弱性の検知技術が挙げられるなど、経済安全保障とサイバーセキュリティとは密接に関連している[81]。

デジタル化の進展とともに多様化・高度化しているサイバー攻撃に対応した、実効性のあるサイバーセキュリティの確保が求められる。

５　新たな分野に関する検討（セキュリティ・クリアランス等[82]）

衆参両院の内閣委員会において付された附帯決議では、国際共同研究の円滑な推進も念頭に、我が国の技術的優位性を確保、維持するため、情報を取り扱う者の適性について、民間人も含め認証を行う制度（セキュリティ・クリアランス[83]）の構築を検討した上で、法制上の措置を含む必要な措置を講ずることを求めている。

骨太方針 2022 においては、国際共同研究等における具体的事例の検証等を踏まえつつ、重要情報を取り扱う者への資格付与について制度整備を含めた所要の措置を講ずるべく検討を進めるとされた。また、高市経済安全保障担当大臣は、就任後の記者会見において、本法律を改正し、セキュリティ・クリアランスを盛り込む考えを示している[84]。

同制度の導入については、個人情報の調査を含むため慎重な検討を求める声もあることから[85]、その検討に当たっては、丁寧な議論が求められる。

６　国家安全保障戦略における経済安全保障の位置付け

骨太方針 2022 において、経済安全保障は、新たな国家安全保障戦略等の策定に当たっての重要な課題と位置付けることとされた。

その一方、国会審議において経済安全保障

80　第 208 回国会衆議院内閣委員会経済産業委員会連合審査会議録第１号 10 頁（令 4.3.29）小林国務大臣答弁

81　ロシアによるウクライナへの軍事侵攻を踏まえ、サイバーセキュリティは国家安全保障と有事の重要要素になっていることが指摘されている。『産経新聞』（令 4.8.26）

82　このほか、国会審議においても指摘された人権デューデリジェンス（人権への影響の特定、予防・軽減、対処、情報共有を行うこと）への対応が挙げられる。近年、企業にとって人権問題への対応は重要な課題となっており、消費者からの製品のボイコットやビジネス関係の解消といった事案への対策が求められている。このような状況の下、政府は、人権デューデリジェンスに関して業種横断的に活用できるガイドラインとして、令和４年９月、「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」を決定した。

83　政府が保有する秘密情報を取り扱わせようとする者について、秘密情報を取り扱う適性を有するかを判断する制度（適性評価制度）。「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（平成 23 年８月８日 秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議）7-8 頁参照。

84　高市内閣府特命担当大臣就任記者会見要旨（令和４年８月 10 日）

85　『日本経済新聞』（令 4.1.7）

の定義が繰り返し議論になったことや、自社と経済安全保障との関係性について「関係はないと思う」「分からない」とする企業が半数以上との調査結果[86]もあることも踏まえ、国家安全保障戦略における経済安全保障の位置付けや、本法律における基本方針との関係等、政府の経済安全保障に関する考え方について、国民に分かりやすく説明していくことが期待される。

（本稿は、令和４年９月 30 日現在の情報を基に執筆した。）

[86] 株式会社帝国データバンク「特別企画：経済安全保障に対する企業の意識調査」（令 4.7.7）

刑法等の一部を改正する法律について
―侮辱罪の法定刑引上げを中心に―

衆議院調査局調査員
中　村　竜太郎
（法務調査室）

《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

第208回国会（常会）で成立した「刑法等の一部を改正する法律」（令和４年法律第 67号）は、侮辱罪の法定刑引上げ及び罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実を図ることを内容とするものである。本稿では、侮辱罪の法定刑引上げを中心に、法律案提出の背景・経緯、法律の概要、国会での審議経過、主な質疑・答弁の概要及び今後の主な課題について記述する。

Ⅰ　法律案提出の背景・経緯
１　侮辱罪の法定刑引上げ
(1) インターネット上の誹謗中傷

近時、インターネット上において、誹謗中傷を内容とする書込みを行う事案が少なからず見受けられる。インターネット上の誹謗中傷は、容易に拡散する一方で、完全に削除することが極めて困難である。また、匿名性の高い環境で誹謗中傷が行われる上、タイムライン式のＳＮＳでは、先行する書込みを受けて次々と書込みがなされることから、過激な内容を書き込むことへの心理的抑制力が低下し、その内容が非常に先鋭化すると言われている。このような特徴を有するインターネット上の誹謗中傷は、他人の名誉を侵害する程度が大きいなどとして、重大な社会問題となっている。また、令和２年５月には、テレビのリアリティ番組の出演者がＳＮＳ上で多数の誹謗中傷を受けた後に、自ら命を絶つ事件が起きた[1]。

このようなインターネット上を含む他人に対する誹謗中傷は、名誉毀損罪（刑法第 230条）又は侮辱罪（同法第231条）に該当し得る。しかし、名誉毀損罪の法定刑[2]は、懲役・禁錮と罰金が選択刑として設けられ、いずれも相応に重いものである一方、侮辱罪の法定刑[3]は、刑法の罪の中で最も軽い「拘留[4]又は科料[5]」とされており、名誉毀損罪と侮辱罪とでは法定刑に大きな差が設けられていた[6]。

1　この事件では、悪質な投稿を行った２人が、侮辱罪により、いずれも科料9,000円の略式命令を受けている。

2　刑法第 230条第１項　公然と事実を摘示し、人の名誉を毀損した者は、その事実の有無にかかわらず、３年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。

3　改正前の刑法第231条　事実を摘示しなくても、公然と人を侮辱した者は、拘留又は科料に処する。

4　刑法第16条　拘留は、１日以上30日未満とし、刑事施設に拘置する。

5　刑法第17条　科料は、1,000円以上１万円未満とする。

6　両罪は「事実の摘示」の有無により区別され、「事実の摘示」があるものは名誉毀損罪に該当し、事実の摘示がないものは侮辱罪に該当する。判例・通説の立場からは、侮辱罪の法定刑が軽い理由は、具体的な事実摘示がなく、名誉に対する危険の程度が低いことに求められている。

(2) 法制審議会への諮問及びその答申

このような状況の中、誹謗中傷を抑止すべきとの国民意識の高まりも受け、公然と人を侮辱する侮辱罪について、厳正に対処すべき犯罪であるという法的評価を示し、その威嚇力によって抑止することが必要であると考えられたことから、令和３年９月 16 日、上川法務大臣（当時）は、侮辱罪の法定刑について法制審議会に諮問した（諮問第 118 号）。諮問では、法定刑を「１年以下の懲役若しくは禁錮若しくは 30 万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」に引き上げることを内容とする要綱（骨子）を提示し、この要綱（骨子）についての意見を求めた。

この諮問を受け、同審議会に設置された「刑事法（侮辱罪の法定刑関係）部会」の審議を経て、同年 10 月 21 日、法制審議会は古川法務大臣（当時）に、諮問された要綱（骨子）のとおり法整備をするのが相当と答申した。

２　罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実

法務省は、「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 43 号）附則第 11 条の「少年法」（昭和 23 年法律第 168 号）等の規定について検討した上で必要な法制上の措置を講ずるものとした趣旨及び民法の成年年齢[7]についての検討状況を踏まえ、「若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会」を設け、少年法の適用対象年齢を含む若年者に対する刑事法制の在り方全般について検討を行った。平成 28 年 12 月 20 日に取りまとめられた「『若年者に対する刑事法制の在り方に関する勉強会』取りまとめ報告書」では、少年法の適用対象年齢について 20 歳未満を維持する考え方と 18 歳未満に引き下げる考え方のそれぞれの主な理由を整理して記載した上で、若年者に対する刑事政策的措置について、「少年法適用対象年齢が 18 歳未満に引き下げられた場合において、これに伴う刑事政策的懸念に対応し、かつ、18 歳、19 歳の者を含む若年者に対する処分・処遇やアセスメント[8]をより充実したものとする」措置として考えられるものが示された。

同勉強会の成果も踏まえ、平成 29 年２月９日、金田法務大臣（当時）は、法制審議会に対して、少年法における「少年」の上限年齢の引下げ及び非行少年を含む犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備について諮問した。この諮問を受け、同審議会に設置された「少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会」において審議が行われ、令和２年 10 月 29 日、法制審議会は上川法務大臣（当時）に答申を行った。

答申は、①罪を犯した 18 歳及び 19 歳の者に対する処分及び刑事事件の特例等の法整備に関するもの[9]、②犯罪者に対する処遇を一層充実させるための法整備に関するもの、③若年受刑者の処遇内容の充実に関するものからなっており、②の犯罪者に対する処遇を一層充実させるための法整備については、自由刑の単一化、刑の執行段階等における被害者等の心情等の聴取・伝達制度、刑の全部の執行猶予制度の拡充等が盛り込まれた。

３　法律案の提出

政府は、前記１及び２②の法制審議会の各答申を踏まえ、法律案の立案作業を進め、令

---

[7] 民法の成年年齢の 20 歳から 18 歳への引下げについては、平成 30 年６月に「民法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 59 号）が成立している（令和４年４月１日施行）。

[8] アセスメントとは、対象者の行状、生育歴、資質、環境等について、医学、心理学、社会学等の専門的知識・技術に基づいて調査・評価し、処遇指針を示すことである。

[9] 少年法の適用対象年齢については、令和３年５月 21 日、「少年法等の一部を改正する法律」（令和３年法律第 47 号）が成立した（令和４年４月１日施行）。

和４年３月８日、「刑法等の一部を改正する法律案」を国会（衆議院）に提出した[10]。

Ⅱ　法律の概要

１　侮辱罪の法定刑引上げ

侮辱罪の法定刑を「拘留又は科料」から「１年以下の懲役若しくは禁錮若しくは 30 万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」に引き上げる。

なお、侮辱罪の法定刑引上げに伴う主な規定の適用関係は、次の図表のとおりである。

（図表）侮辱罪の法定刑引上げに伴う主な規定の適用関係

	改　正　前	改　正　後
法定刑	拘留、科料	１年以下の懲役又は禁錮、 30 万円以下の罰金、 拘留、科料
公訴時効期間	１年	３年
	【刑事訴訟法第 250 条第２項第７号】	【刑事訴訟法第 250 条第２項第６号】
	第 250 条第２項　時効は、人を死亡させた罪であつて禁錮以上の刑に当たるもの以外の罪については、次に掲げる期間を経過することによつて完成する。 一～五　略 六　長期５年未満の懲役若しくは禁錮又は罰金に当たる罪については３年 七　拘留又は科料に当たる罪については１年	
教唆犯及び幇助犯の処罰	できない	できる
	【刑法第 64 条】	【刑法第 61 条、第 62 条、第 63 条】
	第 64 条　拘留又は科料のみに処すべき罪の教唆者及び従犯は、特別の規定がなければ、罰しない。	
通常逮捕（逮捕状）	被疑者が定まった住居を有しない場合又は正当な理由なく出頭の求めに応じない場合に限る	左記の制限が外れる
	【刑事訴訟法第 199 条第１項ただし書】	【刑事訴訟法第 199 条第１項本文】
	第 199 条第１項　検察官、検察事務官又は司法警察職員は、被疑者が罪を犯したことを疑うに足りる相当な理由があるときは、裁判官のあらかじめ発する逮捕状により、これを逮捕することができる。ただし、30 万円（刑法、暴力行為等処罰に関する法律及び経済関係罰則の整備に関する法律の罪以外の罪については、当分の間、２万円）以下の罰金、拘留又は科料に当たる罪については、被疑者が定まつた住居を有しない場合又は正当な理由がなく前条の規定による出頭の求めに応じない場合に限る。	
現行犯逮捕	犯人の住居若しくは氏名が明らかでない場合又は犯人が逃亡するおそれがある場合に限る	左記の制限が外れる*
	【刑事訴訟法第 217 条、第 213 条】	【刑事訴訟法第 213 条】
	第 213 条　現行犯人は、何人でも、逮捕状なくしてこれを逮捕することができる。 第 217 条　30 万円（刑法、暴力行為等処罰に関する法律及び経済関係罰則の整備に関する法律の罪以外の罪については、当分の間、２万円）以下の罰金、拘留又は科料に当たる罪の現行犯については、犯人の住居若しくは氏名が明らかでない場合又は犯人が逃亡するおそれがある場合に限り、第 213 条から前条までの規定を適用する。	

＊ 現行犯逮捕の運用については、政府統一見解が出されている（脚注 30 参照）。

（出所）筆者作成

[10] 本法律案とともに、刑法等の一部を改正する法律の施行に伴い、関係法律の「懲役」及び「禁錮」を「拘禁刑」に改めるなど所要の整理等を行う「刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律案」も提出された。

２　罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実

(1) 拘禁刑の創設

「懲役」及び「禁錮」を廃止し、これらに代わるものとして、拘禁刑を創設する。拘禁刑は、刑事施設に拘置し、拘禁刑に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができることとする。

(2) 刑の執行猶予制度の拡充等

ア　再度の刑の全部の執行猶予の言渡しについて、それが可能な宣告刑の上限を１年から２年に引き上げるなど、対象者の範囲を拡大する。

イ　猶予の期間内に更に犯した罪について公訴の提起がなされている場合には、当該罪についての有罪判決の確定が猶予の期間の経過後となったときにおいても、猶予された当初の刑を執行することができることとする。

(3) 施設内・社会内処遇に関する規定の整備

ア　処遇要領は、できる限り速やかに、矯正処遇の目標並びに作業・指導ごとの内容及び方法をできる限り具体的に記載して定めることとする。

イ　再び保護観察付執行猶予を言い渡された者について、20 歳以上の者にも少年鑑別所による鑑別を行うなどして再犯の要因を的確に把握し保護観察を実施することとする。

ウ　受刑者・保護観察対象者等について、刑事施設の長等による被害者等から聴取した心情等を踏まえた指導等に関する規定を整備する。

エ　更生緊急保護の対象者が、刑事施設の出所後又は少年院の出院後直ちに更生緊急保護を受けることができるようにするため、刑事施設又は少年院に収容中から更生緊急保護の申出をできることとする。

３　施行期日

１の侮辱罪の法定刑引上げに関する規定は、公布の日から起算して 20 日を経過した日から施行する[11]。

２の罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実に関する規定は、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政令で定める日から施行する。

４　施行３年経過後の検証（衆議院における修正で追加）

政府は、侮辱罪の法定刑引上げの規定の施行後３年を経過したときは、法定刑引上げ後の侮辱罪の規定の施行の状況について、当該規定がインターネット上の誹謗中傷に適切に対処することができているかどうか、表現の自由その他の自由に対する不当な制約になっていないかどうか等の観点から外部有識者を交えて検証を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

①「刑法等の一部を改正する法律案」（内閣提出第 57 号）は、②「刑法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律案」（内閣提出第 58 号）とともに、令和４年３月８日に内閣から国会（衆議院）に提出された。また、③立憲民主党・無所属の

[11] 本法律は令和４年６月 17 日に公布され、侮辱罪の法定刑引上げについては７月７日に施行されている。

「刑法等の一部を改正する法律案」(米山隆一君外２名提出、衆法第 31 号）[12]は、同年４月 20 日に提出された。３法律案は、同月 21 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、法務委員会に付託された。

同委員会においては、同月 22 日、古川法務大臣及び提出者鎌田さゆり君からそれぞれ趣旨の説明を聴取し、26 日から質疑に入り、同日、参考人[13]から意見を聴取するなどして審査が進められた。この間、①に対して、５月 13 日には、立憲民主党・無所属から、侮辱罪の法定刑を「30 万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」とする修正案（ⅰ）が、同月 18 日には、自由民主党、立憲民主党・無所属、日本維新の会、公明党及び国民民主党・無所属クラブの共同提案による施行３年経過後の検証の規定を追加する修正案（ⅱ）(内容はⅡ４参照）が提出された。同月 18 日、質疑を終局し、討論、採決を行った。その結果、まず、③は賛成少数をもって否決すべきものと決した。次に、①については、ⅰの修正案は賛成少数をもって否決され、ⅱの修正案及び修正部分を除く原案は賛成多数をもって可決すべきものと決した。次に、②は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと決した。なお、①の法律案に対し、附帯決議が付された（下表参照)。

翌 19 日の本会議において、３法律案について、討論の後、採決を行い、③は否決（賛成少数)、①は修正議決（賛成多数)、②は可決（賛成多数）され、①及び②の法律案は参議院に送付された。

刑法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和４年５月 18 日衆議院法務委員会）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一　インターネット上の誹謗(ひぼう)中傷による被害が多数発生し人権を著しく侵害する等の問題が深刻化している現状を踏まえ、インターネット上の誹謗中傷の防止及び誹謗中傷による被害が生じた場合の迅速かつ確実な救済を図るための施策を総合的に推進すること。

二　前項の施策を推進するに当たっては、インターネット上の匿名での誹謗中傷による侮辱罪に関し、被疑者の特定に係る被害者の負担を軽減すること。

三　第一項の施策を推進するに当たって、損害賠償命令制度の対象事件を拡大するなど簡易で迅速な損害賠償の実現に資する制度のほか、インターネット上の誹謗中傷に係る損害賠償の在り方や裁判費用の支援など、適正な被害回復のための方策を速やかに検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

四　侮辱罪の法定刑を引き上げても処罰範囲に変更はないこと及び侮辱罪による現行犯逮捕に係る制限が法定刑の引上げにより外れたとしても当該現行犯逮捕が可能な場合は実際上は想定されないとする政府統一見解を捜査機関に周知徹底すること。

五　侮辱罪による私人逮捕は逮捕罪等の刑事責任が問われることや民事上の不法行為責任を負うことがあることを前項の政府統一見解と合わせて広く国民に周知・広報すること。

六　本法の附則に基づく三年経過後の検討に当たっては、侮辱罪への厳正な対処が図られることにより自由な表現活動が妨げられることのないよう、当該罪に係る公共の利害に関する場合の特例の創設についても検討すること。

七　拘禁刑が創設されることにより刑務作業が減る場合があることも踏まえ、受刑者の社会復帰の原資となる作業報奨金の水準について検討すること。

八　本法の施行により、犯罪をした者の特性に応じた処遇を充実させて再犯防止を図るため、拘禁刑の導入、刑の執行猶予制度の拡充、更生緊急保護の充実化等が行われることを踏まえ、その実務に携わる矯正施設及び更生保護官署の人的・物的体制の充実強化を図るとともに、施設内処遇と社会内処遇の緊密な連携を強化すること。

[12] 人の内面における人格に対する加害の目的でこれを誹謗し、又は中傷する行為を処罰する加害目的誹謗等罪を創設すること等を内容とするもの。

[13] 木村響子君（特定非営利活動法人Ｒｅｍｅｍｂｅｒ　ＨＡＮＡ代表理事)、只木誠君（中央大学法学部教授)、趙誠峰君（弁護士・日本弁護士連合会刑事調査室嘱託)、神津里季生君（日本労働組合総連合会顧問）

九　犯罪をした者に対する処遇の充実及び保護司の負担軽減を図るため、関係機関等のデータ連携も強化しつつ、矯正行政及び保護司活動を含む更生保護行政のデジタル化の推進・ＡＩ技術の活用により、矯正施設及び更生保護官署における対象者のデータの収集・分析、効果的な処遇等の実施及びその効果検証等の施策を推進すること。

十　拘禁刑の創設を踏まえ、刑事施設における処遇調査を充実させるとともに、必要に応じて少年鑑別所の調査機能を有効活用することで、個々の受刑者の特性をこれまで以上に的確に把握し、その特性に応じた柔軟な処遇を推進すること。

十一　満期釈放者等の再犯防止を図る上で更生保護施設が果たす役割が重要であることを踏まえ、更生保護施設における充実したプログラムの実施や施設退所者等への訪問支援事業の全国展開等を図るための十分な財政的措置を講ずること。

十二　犯罪をした者の円滑な社会復帰を図るためには、刑事司法手続終了後を含めた切れ目のない息の長い支援を行うことが不可欠であることに鑑み、地方公共団体による地方再犯防止推進計画の策定や保護司活動の支援を含めた再犯防止のための施策が一層推進されるよう、地方公共団体に対する財政的支援を行うこと。

２　参議院における審議経過

衆議院から送付された両法律案について、参議院では、５月 20 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、法務委員会に付託された。

同委員会においては、同月 24 日、古川法務大臣から趣旨の説明及び衆議院における修正部分の説明を聴取し、同日、質疑に入った。６月７日には参考人[14]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、10 日に質疑を終局した。質疑終局後、刑法等の一部を改正する法律案に対して、日本共産党から修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した[15]。次いで、両法律案及び修正案について討論を行い、順次採決を行った結果、修正案は賛成少数をもって否決され、両法律案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決した。なお、刑法等の一部を改正する法律案に対し、附帯決議が付された（下表参照）。

同月 13 日の本会議において、両法律案はそれぞれ賛成多数をもって可決され、成立した。

刑法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和４年６月 10 日参議院法務委員会）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について格段の配慮をすべきである。

一　インターネット上の誹謗（ひぼう）中傷による被害が多数発生し人権を著しく侵害する等の問題が深刻化している現状を踏まえ、インターネット上の誹謗中傷の防止及び誹謗中傷による被害が生じた場合の迅速かつ確実な救済を図るための施策を総合的に推進すること。

二　前項の施策を推進するに当たっては、インターネット上の匿名での誹謗中傷による侮辱罪に関し、被疑者の特定に係る被害者の負担を軽減すること。

三　第一項の施策を推進するに当たって、発信者情報開示請求制度に関し、迅速的確な被害者救済とともに、民主主義の根幹である表現の自由、通信の秘密が確保されるよう特に留意の上、開示請求の要件や開示される情報の範囲など、プロバイダ責任制限法の見直しも含めた検討を同法の施行状況を見極めつつ行うこと。

四　第一項の施策を推進するに当たって、損害賠償命令制度の対象事件を拡大するなど簡易で迅速な損害賠償の実現に資する制度のほか、インターネット上の誹謗中傷に係る損害賠償の在り方や裁判費用の支援など、適正な被害回復のための方策を速やかに検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。

五　侮辱罪の法定刑を引き上げても処罰範囲に変更はないこと及び侮辱罪による現行犯逮捕に係る制限が法定刑の引上げにより外れたとしても当該現行犯逮捕が可能な場合は実際上は想定されないとする政府統一見解を捜査機関に周知徹底すること。

六　侮辱罪による私人逮捕は逮捕罪等の刑事責任

[14] 今井猛嘉君（法政大学大学院法務研究科教授）、山田健太君（専修大学文学部ジャーナリズム学科教授）、石塚伸一君（龍谷大学法学部教授）

[15] 侮辱罪の法定刑を引き上げる改正を行わないこと、拘禁刑・拘留に処せられた者には、改善更生を図るため、必要な作業を行わせ、又は必要な指導を行うことができることとする規定を削除すること等を内容とするもの

が問われることや民事上の不法行為責任を負うことがあることを前項の政府統一見解と合わせて広く国民に周知・広報すること。

七　公共の利害に関する事項に係る意見・論評は表現の自由の根幹を構成するものであることを踏まえ、本法の附則に基づく三年経過後の検討に当たっては、侮辱罪への厳正な対処が図られることにより自由な表現活動が妨げられることのないよう、当該罪に係る公共の利害に関する場合の特例の創設についても検討すること。

八　拘禁刑が創設されることにより刑務作業が減る場合があることも踏まえ、受刑者の社会復帰の原資となる作業報奨金の水準について検討すること。

九　本法の施行により、犯罪をした者の特性に応じた処遇を充実させて再犯防止を図るため、拘禁刑の導入、刑の執行猶予制度の拡充、更生緊急保護の充実化等が行われることを踏まえ、その実務に携わる矯正施設及び更生保護官署の人的・物的体制の充実強化を図るとともに、施設内処遇と社会内処遇の緊密な連携を強化すること。

十　犯罪をした者に対する処遇の充実及び保護司の負担軽減を図るため、関係機関等のデータ連携も強化しつつ、矯正行政及び保護司活動を含む更生保護行政のデジタル化の推進・ＡＩ技術の活用により、矯正施設及び更生保護官署における対象者のデータの収集・分析、効果的な処遇等の実施及びその効果検証等の施策を推進すること。

十一　拘禁刑の創設を踏まえ、刑事施設における処遇調査を充実させるとともに、必要に応じて少年鑑別所の調査機能を有効活用することで、個々の受刑者の特性をこれまで以上に的確に把握し、その特性に応じた柔軟な処遇を推進すること。

十二　満期釈放者等の再犯防止を図る上で更生保護施設が果たす役割が重要であることを踏まえ、更生保護施設における充実したプログラムの実施や施設退所者等への訪問支援事業の全国展開、老朽化する施設の整備の促進等を図るための十分な財政的措置を講ずること。

十三　犯罪をした者の円滑な社会復帰を図るためには、刑事司法手続終了後を含めた切れ目のない息の長い支援を行うことが不可欠であることに鑑み、地方公共団体による地方再犯防止推進計画の策定や保護司活動の支援を含めた再犯防止のための施策が一層推進されるよう、地方公共団体に対する財政的支援を行うとともに、更生保護地域連携拠点事業の充実を図ること。

右決議する。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　侮辱罪の法定刑引上げ

(1) インターネット上の誹謗中傷対策としての意義

侮辱罪の法定刑引上げのインターネット上の誹謗中傷対策としての意義について質疑があった。

これに対し、政府から、インターネット上の誹謗中傷は、公然と行われると過激な書込みが次々と誘発されていって、多数の者からの誹謗中傷の内容がエスカレートして、非常に先鋭化することがあるという特徴を有しており、こうした状況に至れば、他人の名誉を侵害する程度が特に大きく、抑止の必要性が高くなるが、侮辱罪の法定刑引上げにより、公然と人を侮辱する侮辱罪について、厳正に対処すべき犯罪であるという法的評価を示すことでこれを抑止する効果があるとともに、インターネット上で行われる当罰性の高い悪質な侮辱行為に対して、これまでよりも厳正に対処することを可能とすることが、インターネット上の誹謗中傷対策になると考えている旨の答弁があった[16]。

(2) 侮辱罪の法定刑を「１年以下の懲役若しくは禁錮若しくは 30 万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」とする理由

侮辱罪の法定刑を「１年以下の懲役若しくは禁錮若しくは 30 万円以下の罰金又は拘留若しくは科料」とする理由について質疑があった。

これに対し、政府から、人の名誉を害する行為が公然と行われた場合、人の社会的名誉を保護する罪である名誉毀損罪又は侮辱罪に

16　第 208 回国会衆議院法務委員会議録第 15 号８頁（令 4.5.13）古川法務大臣答弁

該当し得ることとなり、その法定刑に差が設けられているところであるが、近年における侮辱罪の実情等に鑑みると、事実の摘示の有無をもって両罪の間にこれほど大きな法定刑の差を設けておくことは、相当とは言い難いことから、侮辱罪の法定刑を名誉毀損罪に準じたものに引き上げることが相当と考えられる一方、懲役、禁錮、罰金が選択刑として定められた後も当罰性の低い事案も想定されることから､拘留､科料を存置しておくことは、具体的な事案に応じた適切な量刑に資するものと考えられる旨の答弁があった[17]。

(3) 処罰範囲が広がる懸念

法定刑が引き上げられることによって、侮辱罪により処罰される範囲が広がる懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、今回の改正は、侮辱罪の法定刑を引き上げるのみであって、処罰対象となる行為の範囲、すなわち犯罪が成立する行為の範囲は変わらないので、これまで侮辱罪によって処罰できなかった行為が処罰できるようになるものではない旨の答弁があった[18]。

(4) 法定刑引上げによる公訴時効の期間延長による効果

法定刑の引上げに伴い侮辱罪に係る公訴時効の期間が１年から３年に延長されること（Ⅱ１図表参照）による効果について質疑があった。

これに対し、政府から、侮辱罪の法定刑引上げに伴う公訴時効の期間延長により、インターネット上の誹謗中傷による加害者の特定に時間がかかり公訴時効を過ぎてしまう事案がどの程度減少するかについて具体的に示すことは困難であるが、一般論として、公訴時効期間が長くなると、その間に、行為者の特定などに時間がかかるとしても、必要な捜査を行って起訴するに足りる証拠を収集することができる場合はあると考えられる旨の答弁があった[19]。

(5) 正当な表現行為の保護の規定

ア　正当な言論活動を処罰しないとする法的根拠

正当な言論活動を侮辱罪として処罰しないとする法的根拠について質疑があった。

これに対し、政府から、公正な評論、健全な批判といった正当な表現行為については、仮に相手の社会的評価を低下させる内容であったとしても、刑法第 35 条の正当行為[20]として違法性が阻却され、処罰されないと考えられており、このことは、今般の法定刑の引上げにより、何ら変わることはない旨の答弁があった[21]。

イ　正当行為（刑法第 35 条）の適用の範囲

正当な言論活動に対しては、侮辱罪の構成要件に該当する行為があったとしても、刑法第 35 条に規定する正当行為に該当するときは処罰されないとする政府の説明に対して、どのような場合に正当行為とされるのかについて質疑があった。

これに対し、政府から、どのような場合が、一般に、社会生活上正当なものとして許容される行為であるとされている刑法第 35 条の正当行為に該当するかということは、収集された証拠に基づき個別に判断されるべき事柄

---

17 第 208 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号９頁（令 4.4.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

18 第 208 回国会衆議院法務委員会議録第 14 号１頁（令 4.5.11）古川法務大臣答弁

19 第 208 回国会参議院法務委員会会議録第 14 号５頁（令 4.5.24）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

20 刑法第 35 条　法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

21 第 208 回国会衆議院法務委員会議録第 13 号６頁（令 4.4.27）古川法務大臣答弁

であって、一概に基準として示すことは困難であるが、法制審議会の部会では、例えば、民事では、事実の摘示を含まない論評や意見表明について不法行為責任が追及され得るものの、公正な論評の法理が判例上確立しており、人身攻撃に及ぶなど論評の域を超えるものでない限り不法行為の違法性が否定されており、これは、憲法第21条[22]の要請であって、憲法の解釈としても、刑法第35条を介して当然に認められるべきであり、刑事では、更に限定がかかることはあっても、民事における不法行為責任より広く侮辱罪の成立が認められることはないという考え方が示されたところであり、このような考え方は実務においても参照されるものと考えている旨の答弁があった[23]。

ウ　公共の利害に関する特例（刑法第230条の２）に相当する規定

正当な言論活動が侮辱罪によって処罰されないことを明確にするために、名誉毀損罪についての公共の利害に関する場合の特例[24]（刑法第230条の２）と同様の規定や公務員又は公選による公務員の候補者に関する特例の規定を設けることについて質疑があった。

これに対し、まず、侮辱罪に刑法第230条の２と同様の特例を設けていないことについて、政府から、侮辱罪は、名誉毀損罪と異なり、事実の摘示を前提としていないため、刑法第230条の２を適用する前提を欠き、侮辱罪については、刑法第230条の２と同様の特例を設けることはしていない旨の答弁があった[25]。

また、公務員に対する侮辱を処罰しない旨の規定を設けることについて、政府から、法制審議会の部会において、そのような規定を設けることを検討すべきとの意見もあったが、これに対しては、仮に公務員を保護の客体から外すこととすると、うそを前提として公務員を侮辱した場合でも処罰しないこととなり、刑法第230条の２とも矛盾することになるし、なぜ公務員であれば虚偽の事実を前提として侮辱してよいこととなるのか理解できないということになる、あるいは、政治家をカテゴリカルに全て侮辱罪の対象外とするのは行き過ぎではないかといった意見が述べられたところであって、他方、現在でも、刑法第35条により正当な表現行為は保護されており、このことは、構成要件の変更を伴わない今回の法定刑引上げにより変わることはないという趣旨の意見もあり、今回の改正の答申に至ったところである旨の答弁があった[26]。

(6) 逮捕の可否

ア　恣意的な通常逮捕が行われる懸念

法定刑の引上げにより、通常逮捕について「被疑者が定まつた住居を有しない場合又は正当な理由がなく前条の規定による出頭の求めに応じない場合に限る」とする制限が外れ

22　日本国憲法第21条第１項　集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

23　第208回国会衆議院法務委員会議録第15号11-12頁（令4.5.13）古川法務大臣答弁

24　刑法第230条第１項　公然と事実を摘示し、人の名誉を毀損した者は、その事実の有無にかかわらず、３年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。
刑法第230条の２　前条第１項の行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的が専ら公益を図ることにあったと認める場合には、事実の真否を判断し、真実であることの証明があったときは、これを罰しない。
２　前項の規定の適用については、公訴が提起されるに至っていない人の犯罪行為に関する事実は、公共の利害に関する事実とみなす。
３　前条第１項の行為が公務員又は公選による公務員の候補者に関する事実に係る場合には、事実の真否を判断し、真実であることの証明があったときは、これを罰しない。

25　第208回国会衆議院法務委員会議録第13号６頁（令4.4.27）古川法務大臣答弁

26　第208回国会衆議院法務委員会議録第15号12頁（令4.5.13）古川法務大臣答弁

ることとなり（Ⅱ１の図表参照）、侮辱罪による通常逮捕が恣意的に行われる懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、法定刑の引上げにより、侮辱罪による通常逮捕に関して、住居不定であることなどの制限がなくなることとなるが、それ以外の要件に変わりはないので、裁判官が、検察官又は司法警察員の請求に基づき、逮捕の理由及び必要性を判断した上で逮捕状を発した場合に限り、通常逮捕を行うことができるものである旨の答弁があった[27]。また、捜査機関においては、これまでも、表現の自由に配慮しつつ、法と証拠に基づいて適切に対応してきたところであって、この点については、侮辱罪の法定刑引上げにより変わるものではなく、侮辱罪の法定刑の引上げが捜査機関による恣意的な逮捕につながるものではない旨の答弁があった[28]。

イ　恣意的な現行犯逮捕が行われる懸念

法定刑の引上げにより、現行犯逮捕について犯人の住居若しくは氏名が明らかでない場合又は犯人が逃亡するおそれがある場合に限るとする制限が外れることとなり、侮辱罪による現行犯逮捕が恣意的に行われる懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、現行犯逮捕は、逮捕時に、犯罪であることが明白で、かつ、犯人も明白である場合にしか行うことができず、この要件を満たす場合には、住居不定であるなどの要件がなくても、法律上は可能となるが、犯罪であることが明白というのは、違法性を阻却する事由がないことも明白であり、侮辱罪については、表現行為という性質上、逮捕時に、正当行為でないことが明白と言える場合は、実際上は想定されない旨の答弁があった[29]。

なお、この点については、「現行犯逮捕、侮辱罪の成否等に係る政府統一見解」が出されている[30・31]。

ウ　私人による現行犯逮捕への懸念

法定刑の引上げにより、侮辱罪に係る現行犯逮捕ができるようになったと誤解した私人

---

27 第208回国会衆議院法務委員会議録第14号２頁（令4.5.11）古川法務大臣答弁

28 同上

29 第208回国会衆議院法務委員会議録第15号７頁（令4.5.13）二之湯国務大臣（国家公安委員会委員長）答弁

30 「現行犯逮捕、侮辱罪の成否等に係る政府統一見解」（令和４年５月法務省・警察庁）

１　現行犯逮捕の基準

○　現行犯逮捕は、捜査機関において、個別具体的な事実関係に即して、法と証拠に基づき判断がなされるものであり、侮辱罪に限らず、あらゆるケースを想定した基準を示すことは困難である。

２　侮辱罪に係る現行犯逮捕の可否

○　その上で、侮辱罪に係る現行犯逮捕の可否について申し上げる。

○　まず、今般の法整備は、もとより、正当な言論活動を処罰対象とするものではない。

○　侮辱罪による逮捕に関して、今般の法定刑の引上げにより、住居不定であることなどの制限はなくなるが、それ以外の要件に変わりはない。

○　捜査機関においては、侮辱罪による現行犯逮捕について、表現の自由の重要性に配慮しつつ、慎重な運用がなされるものと承知している。

○　現行犯逮捕は、逮捕時に、犯罪であることが明白で、かつ、犯人も明白である場合にしか行うことができない。この要件を満たす場合には、住居不定であるなどの要件がなくても、法律上は可能となるが、犯罪であることが明白というのは、違法性を阻却する事由がないことも明白ということであり、侮辱罪については、表現行為という性質上、逮捕時に、正当行為でないことが明白といえる場合は、実際上は想定されない。

３　侮辱罪成否の基準

○　個別の事案の犯罪の成否については、法と証拠に基づき、最終的には司法において判断されることとなるが、侮辱罪にいう「侮辱」にいかなる行為が当たるかという一般論としての基準については、侮辱罪で有罪が確定した裁判例により、その処罰範囲の概念は明確になっている。

○　なお、テロ等準備罪新設の際など、罰則の新設や処罰範囲の変更に際しては、犯罪の成否についてお示ししたことがあるが、これは、新設・改正する条文の文言の意義や処罰範囲の概念を明確にするために、その文言や要件を立案した趣旨としてお示ししたものである。

31 法務省は、令和４年６月 29 日に全国の検察庁に対し、この政府統一見解に留意することなど適切な運用を求める通達を発出している「『刑法等の一部を改正する法律』の施行について（依命通達）」（令和４年６月 29 日法務省刑制第 43 号（例規））。

が現行犯逮捕を行うことへの懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、法定刑の引上げ後も、現行犯逮捕は、正当行為などの違法性を阻却する事由がないことを含めて、犯罪であることが明白で、かつ、犯人も明白である場合にしか行うことができず、また、いわゆる私人逮捕がなされた場合には、その後、被逮捕者の引渡しを受けた捜査機関が逮捕の理由及び必要性について必ず判断することとなり、さらに、現行犯逮捕の要件を満たさないにもかかわらず逮捕がなされたというような場合には、逮捕者は民事上、刑事上の責任を問われる可能性もある旨の答弁があった[32]。

(7) 被害者の負担軽減

ア　加害者が不詳の被害への対応

インターネット上の誹謗中傷の被害者が加害者を特定しないと警察が告訴を受理しないとの指摘について質疑があった。

これに対し、政府から、警察では、被疑者が特定されていない場合であっても、要件が整った告訴については、これを受理するなどして、各種事件の相談や告訴に対しては被害者の立場に立って誠実に対応することとしており、引き続き、被害者の心情や思いに十分配慮しながら、法と証拠に基づいた適切な対応をしていきたいと考えている旨の答弁があった[33]。

また、日本の警察の捜査権が及ばない国外に捜査の対象があるなど、発信者の特定が警察の捜査では困難な場合には、被害者に民事的な手続で協力を願うこともある旨の答弁があった[34]。

イ　発信者を特定するための負担の軽減

インターネット上の誹謗中傷の被害者が負う発信者を特定するための費用等の負担の軽減について質疑があった。

これに対し、政府から、発信者情報開示のための裁判手続の迅速化などを目的とする改正プロバイダ責任制限法[35]が令和３年４月に成立して、現在、施行に向けて準備を進めているところであるが、このプロバイダ責任制限法に基づく発信情報開示請求は、裁判外においても請求をすることも可能であり、総務省としては、この裁判外の発信者情報の任意開示について、民間相談機関における発信者情報開示の要件に該当すると判断された事例等の集積等の支援を現在行っているところであり、今後も、こうした取組を通じて、この裁判外での開示もしっかり後押しをしながら、被害者の負担感の少ない形で発信者情報開示が円滑に進められるよう支援をしていきたいと考えている旨の答弁があった[36]。

(8) インターネット上の誹謗中傷対策

ア　総務省の取組

総務省が行っているインターネット上の誹謗中傷対策としての取組について質疑があった。

これに対し、政府から、個人の人格や名誉を傷つけるような誹謗中傷の問題に対応するためには、刑事罰による対応に加えて、書込みを行うユーザー、あるいは書込みの場を提供するプラットフォーム事業者、更には書込みによって被害を受けた者への対応、それぞ

32　第208回国会衆議院法務委員会議録第14号３頁（令4.5.11）古川法務大臣答弁

33　第208回国会衆議院法務委員会議録第14号４頁（令4.5.11）大賀政府参考人（警察庁刑事局長）答弁

34　第208回国会衆議院法務委員会議録第14号７頁（令4.5.11）大賀政府参考人（警察庁刑事局長）答弁

35　「特定電気通信役務提供者の損害賠償責任の制限及び発信者情報の開示に関する法律の一部を改正する法律」（令和３年法律第27号）は令和４年10月１日施行。

36　第208回国会衆議院法務委員会議録第16号８頁（令4.5.18）中西総務副大臣答弁

れの観点から、しっかりと総合的に対策を検討することが適当であると考えている旨の答弁があった[37]。また、こうした観点から、総務省においては、誹謗中傷対策について、令和２（2020）年９月に取りまとめた政策パッケージに基づいて、書込みを行うユーザーについては、ＩＣＴリテラシー向上のための啓発運動、プラットフォーム事業者については、プラットフォーム事業者による取組の促進、これを後押ししながら、有識者検討会におけるモニタリングを通じた透明性、アカウンタビリティーの確保を行い、さらに、被害を受けた者への対応については、発信者情報の開示の迅速化を図る制度整備など、相談対応の充実などの取組をしっかりと推進をしていき、総務省としては、引き続き、必要な取組を、関係省庁、関係機関との連携の下で行っていきたいと考えている旨の答弁があった[38]。

イ　事業者による取組

インターネット上の誹謗中傷による被害者への民間事業者の対応について質疑があった。

これに対し、政府から、インターネット上の誹謗中傷の被害者に対しては、民間事業者が様々な取組をしており、例えば、一般社団法人セーファーインターネット協会、一般社団法人ソーシャルメディア利用環境整備機構においては、事業者が相互に費用を持ち寄って、被害者からの相談窓口の運営、あるいは被害者からの相談に基づいて、被害者に代わって削除等の対応を促す通知、さらには、ユーザー一般に対する普及啓発活動等を実施しており、被害者支援の重要性の高まりから、このような事業者による取組は着実に進んでいると承知している旨の答弁があった[39]。

２　罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実

(1) 拘禁刑の創設の意義

現行の懲役と禁錮を廃止し、拘禁刑を創設することの意義について質疑があった。

これに対し、政府から、近年、刑罰の目的の一つである受刑者の改善更生、再犯防止の重要性の認識が高まっていることから、重要な処遇方法である「作業」を懲役と禁錮という刑の種類による形式的な区分によって、それを行わせるか否かが定まるものとするのではなく、個々の受刑者の特性に応じ、作業と指導とをベストミックスした処遇を行うことができるようにすることとした旨の答弁があった[40]。

(2) 執行猶予の拡充

ア　再度の刑の全部の執行猶予を言い渡すことができる宣告刑の上限の引上げの趣旨

再度の刑の全部の執行猶予を言い渡すことができる宣告刑の上限を１年から２年に引き上げた趣旨について質疑があった。

これに対し、政府から、執行猶予の期間内に再犯に及んだ者について、１年を超える刑期とする場合であっても、改善更生、再犯防止を図る観点から、実刑に処するよりも再度の保護観察付執行猶予を言い渡して社会内処遇を続けさせる方が適当な場合もあることなどから、その刑期の上限を２年に引き上げるものである旨の答弁があった[41]。

イ　保護観察付執行猶予中の再犯に再度の保

37　第208回国会衆議院法務委員会議録第16号6-7頁（令4.5.18）中西総務副大臣答弁
38　同上
39　第208回国会衆議院法務委員会議録第16号８頁（令4.5.18）中西総務副大臣答弁
40　第208回国会衆議院法務委員会議録第14号４頁（令4.5.11）津島法務副大臣答弁
41　第208回国会衆議院法務委員会議録第13号８頁（令4.4.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁

護観察付執行猶予を言い渡すことができることとする趣旨

保護観察付執行猶予中に再犯に及んだ者に再度の保護観察付執行猶予を言い渡すことができることとする趣旨について質疑があった。

これに対し、政府から、保護観察付執行猶予の期間内に再犯に及ぶ事案には様々なものがあり、再犯に及んだというだけで社会内処遇によることが不適当であるとは言えず、実刑に処するよりも改めて保護観察付執行猶予を言い渡して社会内処遇を継続する方が罪を犯した者の改善更生、再犯防止に資する場合があることなどから、初度の保護観察付執行猶予の期間内に再犯に及んだ場合にも再度の保護観察付執行猶予を言い渡すことができるようにするものである旨の答弁があった[42]。

(3) 刑事施設等における被害者等からの心情等の聴取及び伝達制度の意義

刑事施設等における被害者等からの心情等の聴取及び伝達制度の意義について質疑があった。

これに対し、政府から、受刑者等に対して、自らの犯罪や非行に対する反省や悔悟の情を深めさせるためには、被害者や遺族の被害に関する心情やその置かれている状況について正しく理解させることが極めて重要であると考えられており、現状でも、矯正施設においては、被害者や支援団体等による講話や、被害者の命を奪う罪を犯すなどした特定の者を対象として被害者の視点を取り入れた教育を行うなど、必要な働き掛けはしてきているところである旨の答弁があった[43]。また、受刑者等の処遇において、被害者等の心情を反映し、被害者の立場や心情等の配慮を一層充実させるとともに、受刑者の反省や悔悟の情を深めさせ、その改善更生を効果的に図るためには、受刑者等に対して、自身が犯した罪の被害者等の心情や状況等について直接的な形で触れさせることがより重要であると考えられることから、刑事施設及び少年院の長が被害者等から被害に関する心情等を聴取して、被害者等が当該心情等の内容を伝達することを希望した場合には受刑者等に対しこれを伝達する仕組みを設けるとともに、刑事施設の長、少年院の長が受刑者等への教育的な処遇を行うに当たっては、被害者等自身から聴取したものを含め、被害者等の心情やその置かれている状況を考慮すべき旨を法律で規定しようとしている旨の答弁があった[44]。

Ⅴ　今後の主な課題

１　侮辱罪の法定刑引上げ

(1) 侮辱罪の適切な運用

インターネット上の誹謗中傷対策として、法定刑引上げによる抑止効果を果たすため、当罰性の高い悪質な侮辱行為に対して、より厳正に対処することが求められるが、その一方で、表現の自由その他の自由を不当に制限することなく、適切に運用することも求められており、これらの観点から今後の運用状況を注視していくことが必要となろう。

なお、審議過程において、侮辱罪の法定刑引上げに関して、表現の自由との関係について多くの質疑が行われたことを踏まえ、修正により加えられた附則第３項において、侮辱罪の法定刑引上げの規定の施行後３年経過後の当該規定の施行の状況について、インターネット上の誹謗中傷に適切に対処できているか、表現の自由その他の自由に対する不当な

42 第208回国会衆議院法務委員会議録第13号８頁（令4.4.27）川原政府参考人（法務省刑事局長）答弁
43 第208回国会衆議院法務委員会議録第13号７頁（令4.4.27）佐伯政府参考人（法務省矯正局長）答弁
44 同上

制約になっていないか等の観点から外部有識者を交えて検証を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている。

(2) インターネット上の誹謗中傷による被害の防止及び救済のための施策の総合的推進

インターネット上の誹謗中傷は、過激な書込みが次々と誘発され、多数の者からの誹謗中傷がエスカレートして非常に先鋭化することがあるという特徴を有していることが指摘されている。

本法律では刑法の侮辱罪の法定刑引上げが行われ、インターネット上の侮辱行為に対する抑止効果がより強く働くことが期待されているが、インターネット上の誹謗中傷による被害の防止及び被害が生じた場合の救済は刑事罰によってのみ図られるものではない。

侮辱罪や名誉毀損罪等の刑事罰の適用以前に、むしろ、プロバイダ等の事業者による書込みの削除、削除要請を行おうとする被害者に対する国や地方公共団体などによる支援・援助や利用者に対する啓発等、適切な対応を取ることが求められよう。

なお、衆議院及び参議院の法務委員会が付した附帯決議においては、迅速かつ確実な救済を図るための施策を総合的に推進することが政府に求められている。

(3) 発信者特定に係る被害者の負担軽減等

インターネット上の誹謗中傷による侮辱罪や名誉毀損罪の告訴又は捜査の際、被害者が発信者の特定を行うことが求められる場合がある。また、このような被害を受けた被害者が損害賠償請求を行う際には、請求の相手となる発信者の特定が必要である。

審議過程においても、特に、外国に本社を置く事業者の場合に顕著であるが、インターネット上の誹謗中傷の被害者が発信者を特定することに、多くの費用や時間がかかることが指摘されており、発信者の特定に係る被害者の負担を軽減する方策が求められている。

また、インターネット上の誹謗中傷の被害者が裁判で争い損害賠償が認められても、その賠償額は発信者の特定にかかった費用すら賄えない不十分な金額であるとも指摘されており、インターネット上の誹謗中傷に限られるものではないが、民事上の損害賠償の金額の在り方について、適正な被害回復のための検討も求められている。

(4) 民間団体や事業者の取組の促進

インターネット上の誹謗中傷は重大な人権侵害となる場合もあるが、表現の自由に密接に関わる問題であることから、プロバイダ等の事業者が自主的に判断して削除する場合であっても、その判断が恣意的なものとなることは好ましいものではない。

そのため、どのような場合に削除を行うことが適当であるかといった判断基準についての知見を集積し、関係機関やプロバイダ等において広く共有し取組を進めることで、表現の自由やインターネットの有用性を尊重しつつ、救済されるべき者が適切に救済される運用が一層効果的に行われることが望まれる。

2　罪を犯した者の施設内・社会内処遇のより一層の充実

近年の我が国の刑法犯の認知件数は平成14年をピークに減少傾向にある。その一方で、刑法犯により検挙された再犯者は、平成18年をピークに漸減傾向にあるものの、検挙人員に占める再犯者の比率は上昇しており、令和２年には49.1%と半数近くを占めている[45]。

[45] 法務省法務総合研究所編「令和３年版犯罪白書」234頁

このように検挙された者の約半数を再犯者が占めている現状から、罪を犯した者の改善更生・再犯防止を図ることは、新たな被害者を生まない上でも重要であり、今日の我が国における刑事政策上の重要課題と認識されている。

本法律においては、拘禁刑の創設、刑の全部の執行猶予制度の拡充、刑の執行段階における被害者等の心情等の聴取・伝達制度等、施設内・社会内処遇の充実のための各種施策が盛り込まれているが、これが令和４年度中に行われる予定の再犯防止推進計画の改定[46]の際にも考慮され、再犯防止の取組を更に効果的に推進していくことが望まれる。

[46] 再犯防止推進計画は、「再犯の防止等の推進に関する法律」（平成 28 年法律第 104 号）に基づき、政府が再犯の防止等に関する施策の推進に関する基本的な事項等について定めるものである。現行計画は、平成 30 年度から令和４年度までの５年間を計画期間としていることから、次期計画に向けた改定が予定されている。

解　説

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の改正について

衆議院調査局首席調査員
吉　岡　　正　廣
衆議院調査局調査員
田　中　　万里英
（第三特別調査室）

《構　成》

Ⅰ　我が国の地震防災対策の概要
Ⅱ　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の検討と日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定
Ⅲ　日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の検討と特別措置法の改正
Ⅳ　改正法の概要
Ⅴ　衆議院及び参議院における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策に関する主な質疑項目
Ⅵ　今後の課題

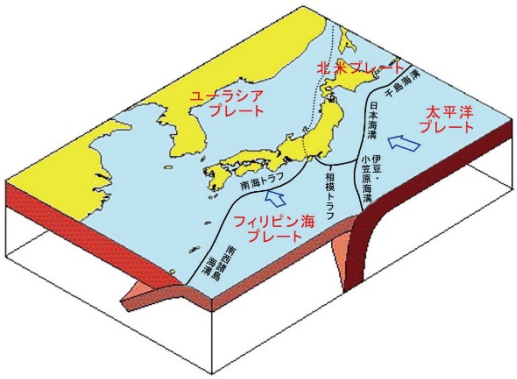
日本海溝及び千島海溝沿いの領域で発生する海溝型地震に係る防災対策については、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」（平成16年法律第27号。以下「日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法」という。）等に基づいて政府全体で重点的に進められてきたが、同地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み、同地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、令和４年の第208回国会において、同法の改正が行われた。本稿では、その概要を解説する。

Ⅰ　我が国の地震防災対策の概要

１　地震防災に関する法律体系

我が国は、地球全体を覆う十数枚のプレートのうち４枚のプレート[1]がひしめく場所に位置し（図表１）、世界的に見ても地震発生の多い国であり、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震や、プレートの運動に起因する内陸域の地殻内地震により、甚大な被害を受けてきた。

（図表１）日本列島とその周辺のプレート



（出所）地震調査研究推進本部資料

我が国の地震防災対策は、災害対策の一般法である「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）に基づく防災基本計画等を中心として進められてきたが、平成７年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、全国的に地震防災対策の強化を図るとともに、地震に関する調

[1] 太平洋プレート、フィリピン海プレート、ユーラシアプレート及び北米プレート。なお、プレートの構成については、ユーラシアプレートと北米プレートは１枚であるとする説など、諸説ある。

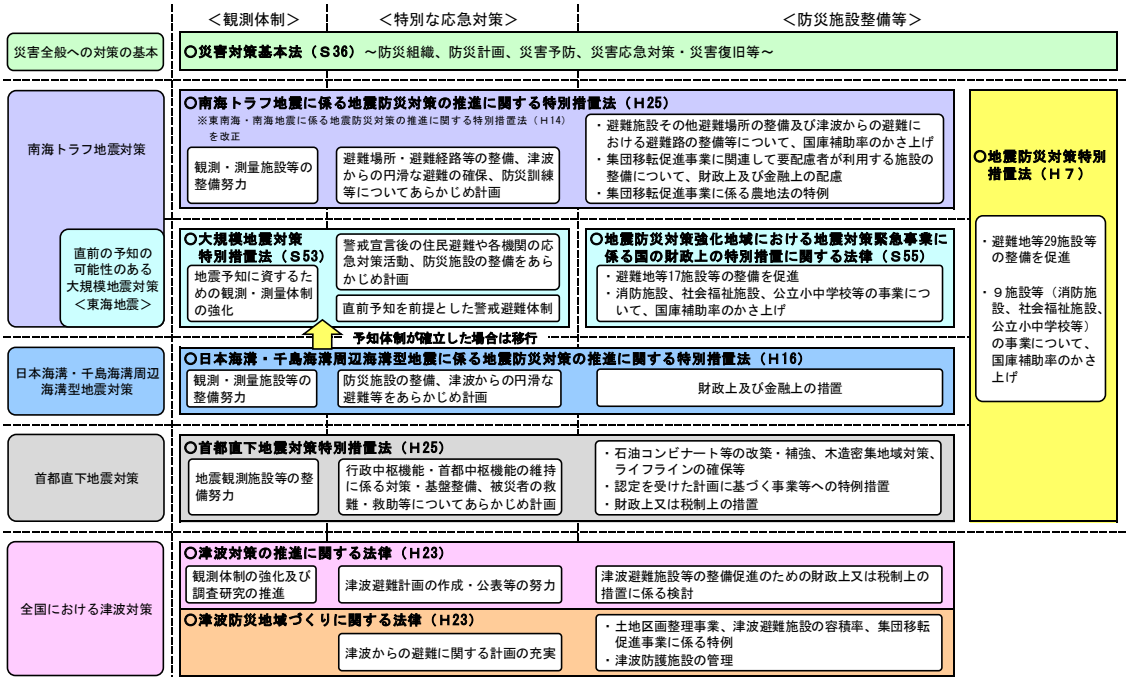
査研究体制を整備するため、「地震防災対策特別措置法」（平成７年法律第 111 号）が制定されている（以下、地震防災に関する法律体系については図表２を参照）。

一方、個別の地震に備える法律としては、近い将来の発生の切迫性が指摘されている大規模地震について、その防災対策を強化するため、「南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」（平成 14 年法律第 92 号。以下「南海トラフ地震対策特別措置法」という。）[2]、日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法及び「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）が制定されている。

なお、予知体制が確立された大規模地震については、予知情報を踏まえた地震防災対策を講ずるため、「大規模地震対策特別措置法」（昭和53年法律第73号）[3]が制定され、同法に基づく地震防災対策強化地域における地震防災対策を推進するため、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（昭和55年法律第63号）が制定されている。

また、津波対策に関する法律として、「津波対策の推進に関する法律」（平成 23 年法律第 77 号）及び「津波防災地域づくりに関する法律」（平成 23 年法律第 123 号）が制定されている。

（図表２）地震防災に関する法律体系



（出所）内閣府資料より作成

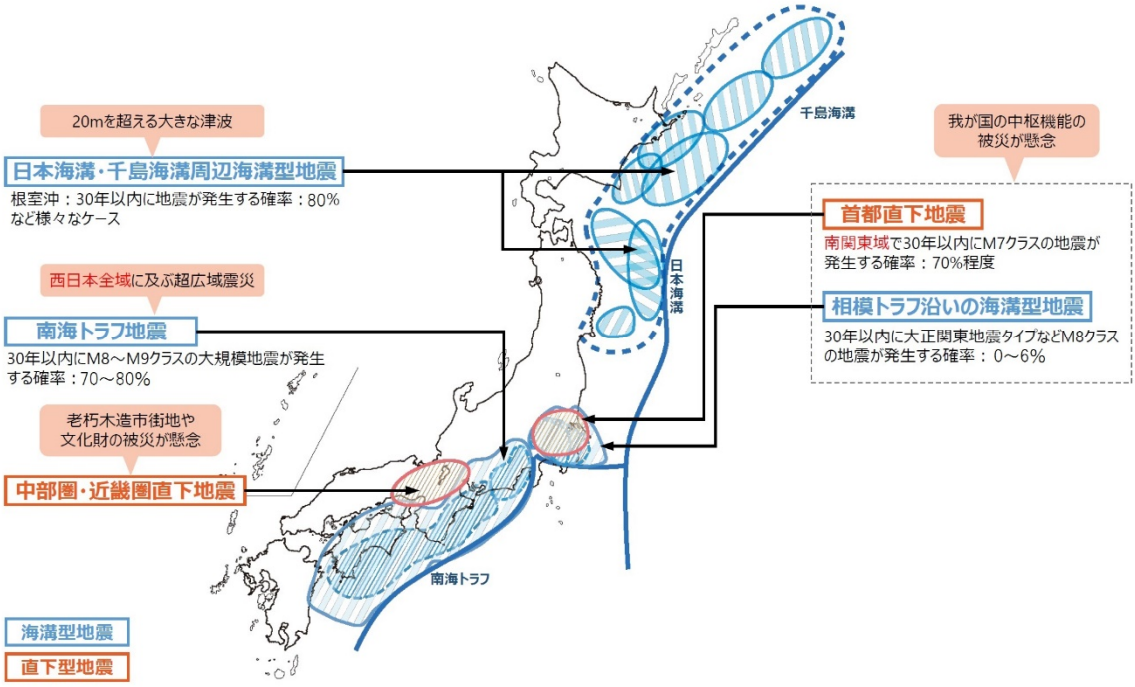
[2] 南海トラフで発生する地震については、直前予知の可能性があるとされた東海地震への対策と、東南海・南海地震への対策がそれぞれ別個に進められていたが、東海、東南海、南海地震の同時発生を想定した対策の必要性や東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 25 年に「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が改正され、題名も現行のとおりに改められた。

[3] 同法に基づき、東海地震について地震防災対策強化地域が指定されているが、平成 29 年８月の「南海トラフ沿いの大規模地震の予測可能性に関する調査部会」の報告において、現時点においては同法に基づく地震防災対策が前提としている確度の高い地震の予測はできないのが実情であるとされた。一方で、現在の科学的知見を防災対応に活かすという視点は引き続き重要であるとされたことから、同年９月の中央防災会議防災対策実行会議において、南海トラフ沿いで大規模地震発生の可能性がある異常な現象が観測された場合には、迅速、適切な情報提供を行うこととされた。この方針を踏まえ、気象庁は同年 11 月１日から南海トラフ全域で地震発生の可能性を評価した結果を知らせる「南海トラフ地震に関連する情報」の運用を開始しており（令和元年５月より種類と発表条件を変更）、これに伴い、同法に基づく警戒宣言等の前提となる「東海地震に関連する情報」の発表は行っていない。

２　政府の大規模地震対策の概要

中央防災会議[4]は、繰り返し発生している、発生確率・切迫性が高い、経済・社会への影響が大きいなどの観点から、海溝型地震では南海トラフ地震[5]と日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震[6]について、内陸型地震では首都直下地震[7]と中部圏・近畿圏直下地震[8]について、それぞれ対象地震・津波の想定（図表３）を行い、防災対策を検討してきた。

（図表３）想定される大規模地震



（出所）内閣府「保険・共済加入のすすめ」（H29.3）より作成

しかしながら、後述のように、平成 23 年に発生した東北地方太平洋沖地震[9]は、従来の想定をはるかに超える巨大な地震・津波が発生し、甚大な被害をもたらしたため、今後、地

[4] 災害対策基本法の規定に基づき、各省庁に分散している防災行政の総合的かつ計画的な運営を図る等のため内閣府に設置されており、防災基本計画の作成、防災に関する重要事項等の審議などを行っている。内閣総理大臣を会長とし、防災担当大臣を始めとする全閣僚、内閣危機管理監、指定公共機関の代表者及び学識経験者から構成されている。

[5] 従来は、その地震発生の切迫性等の違いから、東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、個別に対策が進められてきていたが、最新の科学的な知見を踏まえて、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定した対策の必要性が高まっていたこと等を踏まえ、科学的に想定し得る最大規模の地震である南海トラフ巨大地震を含め、南海トラフ沿いで発生する様々な地震を考慮して地震防災対策を推進することとなった。政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後 30 年以内にＭ８～９クラスの地震が発生する確率は 70～80%とされている。

[6] 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、様々なケースが想定されているが、例えば、千島海溝で今後 30 年以内にM8.8 程度以上の超巨大地震が発生する確率は７～40%、根室沖で今後 30 年以内にM7.8～8.5 程度の地震が発生する確率は 80%程度とされている。

[7] 政府の地震調査研究推進本部地震調査委員会の評価では、今後 30 年以内に南関東でＭ７クラスの地震が発生する確率は 70%程度とされている。

[8] 中央防災会議の「東南海、南海地震等に関する専門調査会」は、中部圏・近畿圏直下地震について、平成 18 年から 20 年にかけて順次被害想定を公表しているが、東日本大震災の教訓等を踏まえ、内閣府の令和５年度予算概算要求では、有識者の意見を聴取しながら、活断層や地盤構造データの調査を実施し、最新の知見に基づくあらゆる可能性を考慮した地震動モデルの作成及び震度分布等の推計を行うこととしている。

[9] 平成 23 年４月１日の持ち回り閣議により、平成 23 年東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う原子力発電所事故による災害について「東日本大震災」と呼称することが了解された。

震・津波の想定に当たっては、科学的知見に基づき、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきであるとされた(「Ⅲ１東日本大震災の教訓を踏まえた地震・津波対策の検討」参照)。

この考え方を踏まえ、地震防災対策の見直し等が進められてきており、平成26年３月には、それぞれの地震について個別に策定されていた地震防災対策大綱を統合するとともに、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ[10]の最終報告（平成25年５月）及び首都直下地震対策検討ワーキンググループ[11]の最終報告（平成25年12月）において明らかになった課題等を追加して、新たに「大規模地震防災・減災対策大綱」が取りまとめられた[12]。

また、平成29年12月には、それぞれの地震ごとに定められていた応急対策活動要領についても、東日本大震災や平成28年熊本地震の教訓を踏まえて抜本的な見直しを行って統合し、防災基本計画を踏まえ、大規模地震発生時に各機関が取るべき行動内容等について定めた「大規模地震・津波災害応急対策対処方針」が取りまとめられた[13]。

Ⅱ　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の検討と日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定

１　日本海溝・千島海溝沿いで発生する地震の特徴

日本の周辺では、海洋プレートである太平洋プレート、フィリピン海プレート及び陸側のプレートであるユーラシアプレート、北米プレートがせめぎ合っている[14]。太平洋プレートは日本列島の下に沈み込み、深い海溝を形成しており、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖の海溝は日本海溝と呼ばれ、十勝沖から択捉島沖及びそれより東の海溝は千島海溝と呼ばれている。

日本海溝及び千島海溝沿いの領域では、地殻の境界又はその内部を震源とする地震等、Ｍ７[15]からＭ８を超える巨大地震や、地震の揺れが小さくても大きな津波を発生させる「津波地震」と呼ばれる地震まで多種多様な地震が発生しており（図表４）、幾度となく大きな被害を及ぼしてきた。

---

10 平成24年３月、中央防災会議の防災対策推進検討会議の下に設置された。

11 同上

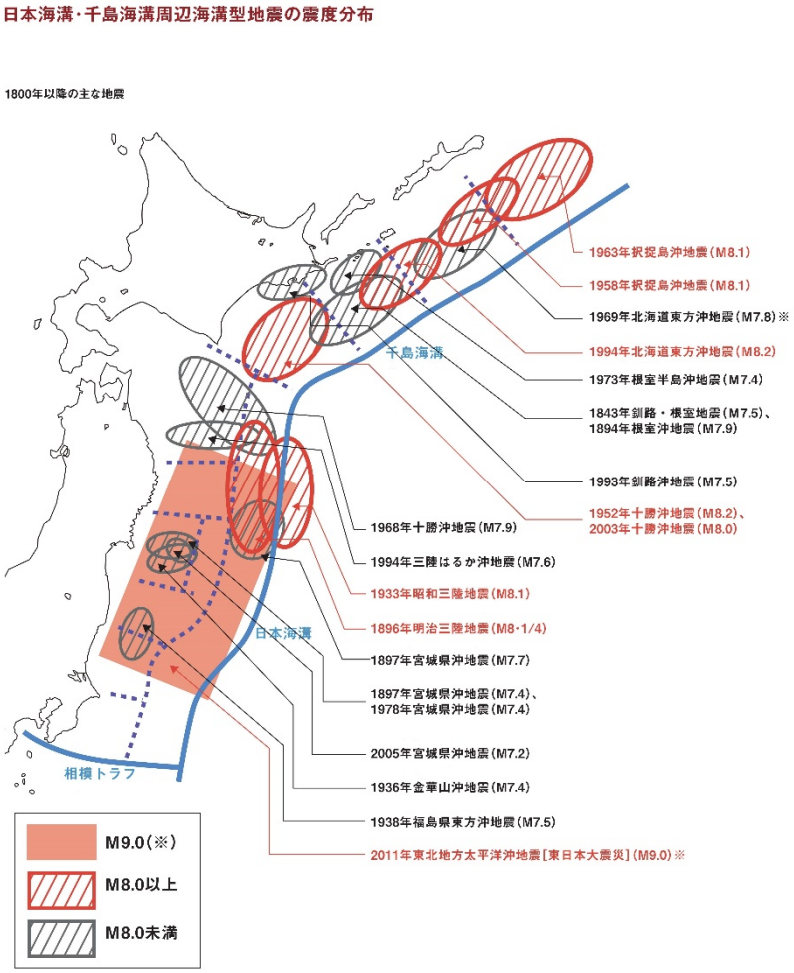
12 これに伴い、従来の東海地震対策大綱（平成15年５月）、東南海・南海地震対策大綱（平成15年12月）、首都直下地震対策大綱（平成17年９月策定、平成22年１月修正）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱（平成18年２月）及び中部圏・近畿圏直下地震対策大綱（平成21年４月）は廃止された。

13 これに伴い、従来の東南海・南海地震応急対策活動要領（平成18年４月）、首都直下地震応急対策活動要領（平成18年４月策定、平成22年１月修正）及び日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領（平成19年６月）は廃止された。

14 前掲注１

15 地震の規模を表す数値で、一般にMの記号で表す。マグニチュードが１増えると地震のエネルギーは約32倍に、２増えると約1,000倍になる。

（図表４）日本海溝・千島海溝周辺における 1800 年以降の主な地震



（出所）内閣府「日本の災害対策」（R3.7）より作成

２　日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定

平成 15 年５月に宮城県沖を震源とする地震（M7.1、最大震度６弱）、同年７月に宮城県北部を震源とする地震[16]、更に同年９月に十勝沖地震（M8.0、最大震度６弱）が相次いで発生した。これら東北・北海道地域では、大規模地震発生の切迫性が科学的に評価されており、地震及びこれに伴う津波により生ずるおそれがある被害の軽減を図るため、事前の対策を着実に推進することが求められていたことから、特別措置法の制定に向けた動きが強まった。

そこで、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、平成 16 年の第 159 回国会において、日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法が、議員立法（衆議院災害対策特別委員長提出）により制定され、平成 17 年９月に施行された。

同法は、平成 14 年に同じく議員立法（衆議院災害対策特別委員長提出）により成立した、当時の東南海・南海地震に係る地震防災対策

[16] M5.5～6.4、最大震度６弱～６強の地震が同日に３回連続して発生した。

の推進に関する特別措置法[17]とほぼ同様の内容であり、①地震防災対策推進地域の指定（第３条）、②地震防災対策推進基本計画等の策定（旧第５条～旧第８条）、③地震観測施設等の整備（旧第９条）、④地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備と積雪寒冷地域における配慮（旧第 10 条）、⑤財政・金融上の配慮（旧第 11 条）について定めるとともに、直前予知の体制が確立した場合には東海地震と同様に大規模地震対策特別措置法を適用することとされていた（旧第４条）。

日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法に基づき、平成 18 年２月に地震防災対策推進地域が指定されるとともに（平成 24 年４月１日現在、５道県の 117 市町村）、同年３月には地震防災対策推進基本計画が策定された。

３　中央防災会議における地震防災対策の検討

日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の制定の動きと並行して、政府の中央防災会議においても、この地域で発生する大規模海溝型地震対策を検討するため、平成 15 年 10 月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」が設置された（以下、中央防災会議における地震防災対策の主な経過については図表５参照）。同専門調査会は、防災対策上対象とすべき地震について検討した上で、被害想定や必要となる地震防災対策について検討を行い、平成 18 年１月に報告を取りまとめた。また、中央防災会議は同年２月、同報告を受けて、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策のための全体のマスタープランとして、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱」[18]を決定した。

さらに、平成 19 年６月には、地震によって甚大な津波被害が発生したとき等における政府の広域的活動の手続、内容等を主として具体化した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領」[19]を決定するとともに、平成 20 年 12 月には、被害想定に基づき、人的被害、経済被害について、今後 10 年間に達成すべき定量的な減災目標とその具体的な実現方法等を定めた「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略」[20]を決定した。

---

17 前掲注２

18 前掲注 12

19 前掲注 13

20 同戦略は、令和４年９月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画」が変更され、10 年で達成すべき減災目標等が盛り込まれたことに伴い、廃止された。

（図表５）日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策の主な経過

年　月	法令整備等関係	中央防災会議等関係
H15.10		「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」設置
H16. 3	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法成立（H17.9 施行）	
H18. 1		「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」報告
H18. 2	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域指定	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱（H26.3 廃止）
H18. 3	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画決定	
H19. 6		日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領（H29.12 廃止）
H20.12		日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の地震防災戦略（R４.9 廃止）
H23. 3	**東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）**	
H23. 4		「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」設置
H23. 9		「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」報告
H26. 3		大規模地震防災・減災対策大綱
H27. 2		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」設置
H28. 4	**熊本地震**	
H29.12		大規模地震・津波災害応急対策対処方針
R 2. 4		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」概要報告
		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」設置
R 3. 8		「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」設置
R 3.12		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」被害想定を公表
R 4. 3		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」報告書
		「日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会」とりまとめ報告書
		「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」報告書
R 4. 5	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律成立（R4.6 施行）	
R 4. 7		「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」設置
R 4. 9	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域指定	
	日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画変更	
R 4.11		「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」報告書
		北海道・三陸沖後発地震注意情報防災対応ガイドライン
R 4.12		「北海道・三陸沖後発地震注意情報」運用開始

（出所）筆者作成

Ⅲ　日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の検討と特別措置法の改正

１　東日本大震災の教訓を踏まえた地震・津波対策の検討

平成 23 年３月、従来の想定をはるかに超える Mw9.0[21]の東北地方太平洋沖地震が発生し、最大で震度７を観測したほか、東北地方から関東地方北部の太平洋沿岸に巨大な津波が襲来し、死者・行方不明者２万２千人以上（災害関連死を含む。）、全壊家屋 12 万棟以上の甚大な被害が発生した。

この教訓を踏まえ、今後の地震・津波対策について検討するため、中央防災会議に「東北地方太平洋沖地震を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会」が設置された。同専門調査会は、同年９月に報告を取りまとめ、今後の地震・津波対策の想定は「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの巨大な地震・津波を検討していくべきである」とし、「最大クラスの津波に対しては、避難を軸に総合的な津波対策をする必要がある」との提言がなされた。

この提言を受け、中央防災会議においては、まず南海トラフ地震について、南海トラフ沿いで東海、東南海、南海地震が同時に発生することを想定し、新たな地震・津波モデルの設定とそれに基づく被害想定及び防災対策の検討が行われた。

また、この動きと並行して、平成 25 年 11 月に南海トラフ地震対策特別措置法が議員立法により「制定[22]」された。同法に基づいて、翌平成 26 年３月には「南海トラフ地震防災対策推進地域」及び「南海トラフ地震津波避難対策特別強化地域」が指定されるとともに、同月に策定された「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」など各種の計画の策定により対策が進められてきている。

２　日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策の検討

(1) 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会

南海トラフ地震等[23]についての対策の検討を経て、日本海溝及び千島海溝沿いの海溝型地震についても最大クラスの地震・津波を想定した対策の検討を行うため、平成 27 年２月に内閣府に「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会」が設置され、科学的知見に基づき考えられ得る最大クラスの地震・津波断層モデルの設定や、想定される震度の分布、沿岸での津波の高さの推計等の検討が進められた。

同検討会では、東北地方太平洋沖地震の震源域の中心的な領域（宮城県沖）については当面最大クラスの地震が再び発生する可能性は極めて低いと考えられることから、岩手県から北海道の海岸沿いの領域（日本海溝北部及び千島海溝）を検討の対象とし、令和２年４月に概要報告を公表した。検討の結果、東日本の太平洋沿岸の極めて広い範囲で大きな津波が想定されることとなり、特に岩手県中部以北では東北地方太平洋沖地震による津波よりも高くなるところがあると想定された。なお、福島県以南の領域（日本海溝

---

[21] 規模の大きな地震では、震源となった断層のずれの量、断層の面積、断層付近の岩盤の性質等を基にして計算したモーメントマグニチュード（Mw）が使われる。

[22] 前掲注２

[23] 首都直下地震についても、最新の科学的知見に基づいて防災対策の検討が行われた。この動きと並行して、平成 25 年 11 月には議員立法により首都直下地震対策特別措置法が制定され、同法に基づいて、翌平成 26 年３月には「首都直下地震緊急対策区域」及び「首都中枢機能維持基盤整備等地区」が指定されるとともに、同月に策定された「首都直下地震緊急対策推進基本計画」、「政府業務継続計画（首都直下地震対策）」など各種の計画の策定等により、対策が進められてきている。

南部）については、検討に必要な津波堆積物の調査資料が十分ではないため、津波堆積物調査の進展を待つこととし、今後の課題とされた。令和４年３月、同検討会は最終報告を公表した。

(2) 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ

日本海溝・千島海溝で想定すべき最大クラスの地震・津波の検討が進んだことから、これに対する被害想定、防災対策の検討を行うため、令和２年４月、中央防災会議の防災対策実行会議の下に「日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループ」が設置された。同ワーキンググループは、特に冬季には積雪寒冷地特有の被害が想定されることも考慮に入れて、巨大地震対策の基本的な考え方を検討し、令和３年 12 月に被害想定を公表した。被害想定では、日本海溝地震のケースで死者最大約 19 万９千人、全壊棟数最大約 22 万棟、経済的被害約 31.3 兆円、また、千島海溝地震のケースで死者最大約 10 万人、全壊棟数約８万４千棟、経済的被害約 16.7 兆円とされている。

その後、令和４年３月、同ワーキンググループは、日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会[24]の報告書も踏まえて、防災対策を取りまとめ、報告書を公表した。報告書では、日本海溝・千島海溝沿いの積雪寒冷地においては、冬季の積雪等による避難速度の低下を踏まえ、津波避難ビルの指定、津波避難タワーやシェルター付き避難路等の設置により、避難距離や避難時間を短縮する必要があるとした。また、避難以外の対策については、重要施設の耐浪化、土地利用の変更や集団移転等、地域の特性を踏まえた最良の方策を検討する必要がある旨を指摘した。

さらに、後発地震発生への注意を促す情報発信として、日本海溝・千島海溝沿いの想定震源域及び想定震源域に影響を与える範囲で Mw7.0 以上の地震が発生した場合には、後発の巨大地震による大きな津波や地震の揺れへの注意を呼びかける必要があるとした。注意が呼びかけられた地域における防災対応を取る期間は、先発地震発生から１週間とし、事前の備えの再確認を呼びかけることで、住民に対しては後発地震が発生した場合の円滑な避難、行政・企業に対しては事業継続のための施設・設備等の点検等を促すこととした。

加えて、住民主体の取組による防災意識の高い地域社会の構築、更には地域の「災害文化」としての定着に向け、自助・共助の取組を強化し、行政としてそれらの取組を支援していく必要があると指摘している。

３　日本海溝・千島海溝地震対策特別措置法の改正法の成立

このように、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震について、対象とする地震・津波の想定、被害想定及び対策の検討が進められる中で、特に津波が到達するまでの時間が短い地域の地方公共団体からは、地域住民等が迅速に避難するための避難路、避難施設の整備等について、南海トラフ地震と同程度に国の財政支援の拡充を求める声が上がっていた[25]。

また、前述の「日本海溝・千島海溝沿いの

---

[24] 令和３年８月、防災対応に資する情報発信等の必要性を検討するために、南海トラフと同様の仕組みとして、Ｍ８程度の地震が発生する「半割れケース」、Ｍ７程度の地震が発生する「一部割れケース」、異常な地殻変動が観測される「ゆっくりすべりケース」に該当する現象の評価基準を明確にし、科学的観点から各ケースに該当する現象の評価基準を検討することを目的として、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループの下に設置された。

[25] 「(東日本大震災 11 年　首長に聞く：１）達増拓也知事／岩手県」『朝日新聞』(2022.3.1)、「津波避難に財政難の壁　日本海溝・千島海溝地震　支援地域の選定　焦点」『東京新聞』(2022.3.26)

巨大地震対策検討ワーキンググループ」の報告でも、政府を始めとする関係機関が積雪寒冷地の特性を踏まえた防災対策を強力に推進する法整備・財政上の措置を講じるとともに、計画の策定・見直しや諸施策の展開により、速やかに具体的な対策を講じる必要性があるとされた。

このような状況を踏まえ、日本海溝・千島海溝周辺型地震についても、南海トラフ地震と同程度に対策を強化するため、令和４年４月 21 日、衆議院災害対策特別委員会において、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律案」の起草案が提案され、全会一致で委員会提出の法律案とすることに決した。なお、委員会決議として、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の強化に関する件」を議決した。同法律案は同月 26 日の本会議において、全会一致をもって可決され、参議院に送付された。

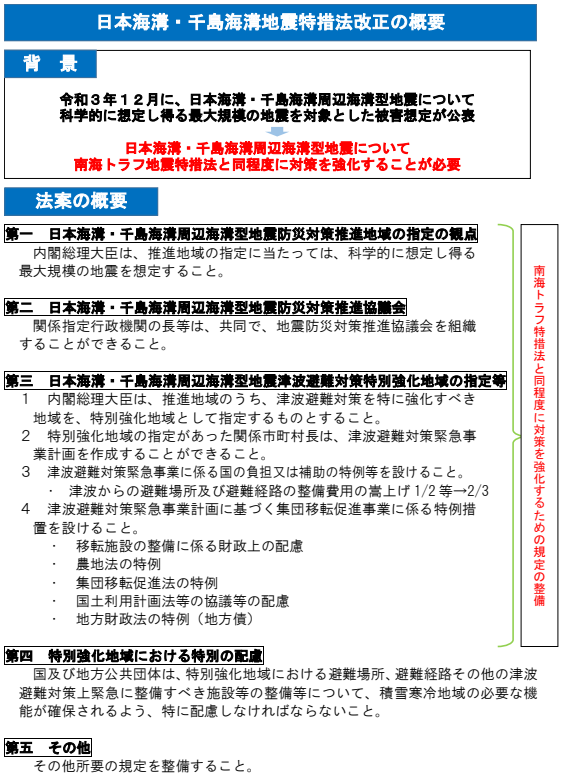
参議院では、同法律案は、５月 11 日に災害対策特別委員会において、全会一致をもって可決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。同月 13 日の本会議において、全会一致をもって可決され成立し、同月 20 日に公布された。

Ⅳ　改正法の概要

本法律は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害から国民の生命、身体及び財産を保護し、同地震に係る地震防災対策の推進を図るため、同地震に係る地震防災対策を、先に対策が進められてきた南海トラフ地震に係るものと同程度に強化するものである（図表６）。

本法律の主な内容は、次のとおりである。

（図表６）改正法骨子



（出所）衆議院法制局資料より作成

１　目的規定の改正

目的規定において、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害が甚大で、その被災地域が広範にわたるおそれがあることに鑑み」との文言が追加された。

また、法律に定める事項として、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域の指定、津波避難対策緊急事業計画の作成及びこれに基づく事業に係る財政上の特別の措置」を追加するとともに、「災害対策基本法、地震防災対策特別措置法その他の地震防災対策に関する法律と相まって、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進を図ること」を明記することとされた。

２　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定等

(1) 指定の観点

内閣総理大臣は、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震が発生した場合に著しい地震災害が生ずるおそれがあるため、地震防災対策を推進する必要がある地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域（以下「推進地域」という。）として指定するものとすることとされている（第３条第１項）。

平成 23 年に東北地方太平洋沖地震及びそれに伴う津波によって甚大な被害が発生したことを受け、中央防災会議に設置された日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループは、「あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波」を想定した防災対策を検討し、令和４年３月に防災対策を取りまとめ、公表した。このような状況を踏まえ、本法律においても、内閣総理大臣が、推進地域を指定するに当たっては、科学的に想定し得る最大規模の地震を想定して行うものとするとの規定が追加された（第３条第２項）。

なお、内閣総理大臣は、指定をしようとするに当たっては、あらかじめ中央防災会議に諮問し、関係都道県の意見を聴かなければならないこととされている（第３条第３項、第４項）。

法改正を受け、令和４年９月、８道県の 272 市町村が推進地域に指定された[26]。

(2) 大規模地震対策特別措置法との調整規定の削除

改正前の第４条では、将来的に予知体制が確立した場合には大規模地震対策特別措置法等に基づく対策に移行されることが想定されており、推進地域が大規模地震対策特別措置法による日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策強化地域の指定を受けることになったときは、当該地域について推進地域の指定を解除するものとすることとされていたが、南海トラフ地震対策特別措置法と同様[27]に、当該規定は削除された。

３　基本計画の作成等

(1) 基本計画

中央防災会議は推進地域の指定があったときは、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進基本計画（以下「基本計画」という。）を作成し、及びその実施を推進しなければならないこととされている（第４条第１項）。

法改正に伴い、基本計画の記載事項について、南海トラフ地震対策特別措置法の当該規定と同様に、地震防災に関する基本的施策に関する事項等が追加されるとともに、施策の具体的な目標及びその達成期間を定めるものとすることとされた（第４条第２項、第３項）。

また、基本計画の作成及びその実施の推進に当たっては、①日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の発生の形態並びに同地震に伴い発生する地震動及び津波の規模に応じて予想される災害の事態が異なることに鑑み、あらゆる災害の事態に対応することができるようにすること、②日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震による災害が甚大で、かつ、その被災地域が広範にわたるおそれがあること

---

[26] このうち７道県 155 市町村は、新たな基準に基づき追加された。

[27] 南海トラフ地震対策特別措置法では、①改正によって国庫補助等の支援措置が充実したこと、②大規模地震対策特別措置法の仕組みが前提としている地震の直前予知は困難との見方が有力になってきたこと（前掲注３参照）、を理由として大規模地震対策特別措置法の仕組みには移行しないこととされた。（加苅立士「南海トラフ地震への備え」『時の法令 1952 号』（2014.4）21 頁）

に鑑み、同地震に関する調査研究の成果その他の地震防災に関する最新の科学的知見及び情報通信技術その他の先端的な技術の活用を通じて、同地震に係る地震防災対策をより効果的に行うことができるようにすることについて適切に配慮するものとすることとされた（第４条第４項）。

法改正を受け、令和４年９月に基本計画は変更された。

(2) 推進計画

指定行政機関[28]の長等及び関係指定公共機関[29]等は、推進地域の指定があったときは、防災業務計画において、避難場所、避難経路、消防用施設等の施設の整備に関する事項並びに津波からの防護及び円滑な避難の確保等に関する事項等を防災業務計画に定めなければならないこととされている。

また、関係地方公共団体の地方防災会議等も地域防災計画等に同様の内容を定めるよう努めなければならないこととされている（これら当該部分を「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進計画」(以下「推進計画」という。）という。)。

この推進計画についても、南海トラフ地震特別措置法と同様の記載事項が追加されるとともに、施策の具体的な目標及びその達成期間を定めるものとすることとされた（第５条)。

４　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進協議会

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に備えるに当たっては、広範囲に甚大な被害の発生が想定されるため、国や地方公共団体の間における広域的な応急対策を円滑に実施できる体制を確立しておくことが重要である[30]。このため指定行政機関の長等、関係地方公共団体の長及び関係指定公共機関等は、共同で、地震防災対策を相互に連携協力して推進するために必要な協議を行うための協議会を組織することができることとされた。また、協議会を実効性あるものにするため、協議会は、関係者に対して、資料の提供、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができることとされた（第８条)。

５　日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域の指定

本法律により、内閣総理大臣は、推進地域のうち、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に伴い津波が発生した場合に特に著しい津波災害が生ずるおそれがあるため津波避難対策を特別に強化すべき地域を、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震津波避難対策特別強化地域（以下「特別強化地域」という。）として指定するものとすることとされた。なお、内閣総理大臣は、指定をしようとするに当たっては、あらかじめ中央防災会議に諮問し、関係都道県の意見を聴かなければならないこととされている（第９条)。

法改正を受け、令和４年９月、７道県の 108

---

[28] 国の行政機関のうち、災害対策基本法に基づき、防災行政上重要な役割を有するものとして、内閣総理大臣が指定するものをいう。平成 12 年 12 月 15 日総理府告示第 62 号（最終改正：平成 24 年９月 14 日）により 24 機関が指定されている。

[29] 公益的事業を営む法人等で、災害対策基本法に基づき内閣総理大臣が指定するものをいう。昭和 37 年８月６日総理府告示第 26 号（最終改正：令和４年４月１日）により 104 機関が指定されている。

[30] 日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループの報告書においても、「南海トラフ地震における対策と同様に、総合的な津波避難対策を推進すること、行政、民間事業者及び地域住民等が一体となった対策を推進すること、地域全体として統一的・実効的な対策を推進すること、各主体が有する課題の共有や相互に連携・協働して取り組むべき施策の調整を促進すること等の観点から、対策推進のための法的な枠組みの確立が必要である。」と指摘されている。

市町村が特別強化地域に指定された。

６　津波からの円滑な避難のための居住者等に対する周知のための措置

特別強化地域の指定があったときは、関係市町村長は、居住者、滞在者等の津波からの円滑な避難に資するよう、津波に関する情報の伝達方法、避難施設その他の避難場所及び避難路を確保する上で必要な事項を記載したハザードマップ等印刷物の配布その他必要な措置を講じなければならないこととされた。ただし、津波防災地域づくりに関する法律に基づき、既に上記措置を講じている場合はこの限りではないこととされている（第10条）。

７　津波避難対策緊急事業計画

特別強化地域の指定があったときは、関係市町村長は、内閣総理大臣と協議して、津波から避難するため必要な緊急に実施すべき次の事業に関する計画（以下「津波避難対策緊急事業計画」という。）を作成することができることとされ、作成するときは、原則として、事業の具体的な目標及びその達成の期間について定めるものとすることとされた（第11条）。

①津波からの避難の用に供する避難場所及び避難経路の整備に関する事業

②集団移転促進事業[31]及び同事業に関連して移転が必要と認められる要配慮者利用施設[32]で、政令で定めるもの[33]の整備に関する事業

８　津波避難対策緊急事業に係る国の負担又は補助の特例等

津波避難対策緊急事業計画に基づいて実施される次に掲げる事業で、主務大臣の定める基準に適合するものに要する経費に対する国の負担又は補助の割合は、当該津波避難対策緊急事業に関する法令の規定にかかわらず、２分の１等から３分の２へかさ上げされることとなった（第12条、別表）。

①津波からの避難の用に供する避難場所の整備に関する事業

例：津波避難タワー、高台避難拠点

②津波からの避難の用に供する避難経路の整備に関する事業

例：避難路（シェルター付きのものを含む。）

９　移転が必要と認められる施設の整備に係る財政上の配慮

国は、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業において移転が必要と認められる施設で、政令で定める要配慮者利用施設[34]の整備に関し、必要な財政上及び金融上の配慮をするものとすることとされた（第13条）。

10　津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業に係る特例措置

(1) 農地法の特例

法改正によって、①関係市町村における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の円滑かつ迅速な推進のため必要かつ適当であると認められること、②関係市

31　「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。以下「集団移転促進法」という。）に基づき行われるものをいう。

32　高齢者、障害者、乳幼児、児童、生徒その他の迅速な避難の確保を図るため特に配慮を要する者が利用するものをいう。

33　「高齢者、障害者、乳幼児又は児童が通所、入所、又は入居をする社会福祉施設その他これに類する施設」「幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校（前期課程に係るものに限る。）又は特別支援学校」「病院、診療所又は助産所」が定められている。（日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法施行令（平成17年政令第282号）第７条）

34　同上

町村の農業の健全な発展に支障を及ぼすおそれがないと認められること、という二つの要件を満たす集団移転促進事業（津波避難対策緊急事業計画に基づくものに限る。）について、「農地法」（昭和 27 年法律第 229 号）による農地等の転用要件を緩和する特例が設けられた。これは、集団移転促進事業を実施する上で必要不可欠となる移転先の用地確保を容易にするための措置である（第 14 条）。

(2) 集団移転促進法の特例

集団移転促進法第８条第１号は、集団移転促進事業における土地の取得造成費用に対する国の補助（４分の３）について、住宅団地の用地の取得及び造成後に譲渡する場合は補助の対象から除外しているが、本法律では、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業を実施する場合においては、その用地の取得造成費等について、用地を市場価格で譲渡した場合においても、その譲渡収入を超える部分を補助の対象とすることとされた（第 15 条）。

(3) 集団移転促進事業に係る国土利用計画法等による協議等についての配慮

国の行政機関の長又は都道県知事は、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業の実施のため「国土利用計画法」（昭和 49 年法律第 92 号）その他の土地利用に関する法律、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」（昭和 30 年法律第 179 号）その他の法律の規定による協議その他の行為又は許可等を求められたときは、当該集団移転促進事業に係る施設の整備が円滑に行われるよう適切な配慮をするものとすることとされた（第 16 条）。

(4) 地方債の特例

地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）の特例として、集団移転促進事業に関連して移転する公共施設等の除却を行うために要する経費について、地方債を充当することができることとされた（第 17 条）。

11　津波避難対策上緊急に整備すべき施設等の整備等についての配慮

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の被害が想定される地域の大部分においては、被災後に低体温のリスクや救助・物資運搬等の活動に時間を要する等の積雪寒冷地特有の課題があることから、このような影響を踏まえた防災対策を推進する必要がある。

このため、改正前より、積雪寒冷地域において地震防災上緊急に整備すべき施設等の整備に当たっては、交通、通信その他積雪寒冷地域における地震防災上必要な機能が確保されるよう配慮されなければならないこととされてきた（第 19 条第２項）。

法改正により特別強化地域に関する規定が設けられたことに伴い、国及び地方公共団体は、特別強化地域において、津波避難対策上緊急に整備すべき施設等の整備等を行うに当たっても、交通、通信その他積雪寒冷地域における津波避難対策上必要な機能が確保されるよう特に配慮しなければならないこととされた（第 20 条）。

12　施行期日

本法律は、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され（附則第１条）、令和４年６月 17 日から施行された[35]。

35　「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法の一部を改正する法律の施行期日

Ⅴ　衆議院及び参議院における日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策に関する主な質疑項目

衆議院及び参議院の災害対策特別委員会の一般質疑等において、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策に関する質疑があった。

１　地域の特性に応じた避難路の確保に向けた国の支援策

津波対策に係る施設整備について、地域特性に応じた避難路の確保のための国の支援の在り方について、質疑があった。

これに対し、国としては、技術的支援や財政的支援を実施することで、自治体における地域特性を考慮した津波避難施設や避難路等の整備を後押ししていく旨の答弁があった[36]。

２　被害が想定される地方公共団体の防災対策に対する財政支援

日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震による被害が想定される地方公共団体の防災対策に対する財政支援の必要性について、質疑があった。

これに対し、政府から、関係自治体がハザードマップの作成、積雪寒冷地の特性を踏まえた避難路、避難場所の整備及び建物やインフラの耐震化などの防災対策を着実に進められるよう、関係省庁等と連携し、財政支援を含めた支援に取り組んでいく旨の答弁があった[37]。

３　防災集団移転促進事業

(1) 事前防災として行われた事例及び成功した理由

事前防災として高台等への防災集団移転促進事業が行われた事例及び当該事例が成功した理由について、質疑があった。

これに対し、政府から、川の氾濫から被害を防止するために島根県美郷町で実施されている移転事業が紹介され、令和２年度より、移転先の住宅団地の規模要件が、災害ハザードエリア（浸水想定区域等）内からの移転に限り、10戸から５戸に緩和された[38]こと及び地域住民が事業の検討に前向きに取り組んだことが成功につながった旨の答弁があった[39]。

(2) 事前の移転を促進するための取組

事前の移転を促進するため、好事例の紹介、デジタル技術を活用した情報提供など、住民の合意形成に資するような取組を行うべきではないか、との指摘があった。

これに対し、政府から、最新技術等を用いて住民の防災意識を高めることは重要であり、住民の安全のため、地域の危険度等の情報提供を進めていく旨の答弁があった[40]。

４　東日本大震災の被災地域に対する復興事業を踏まえた津波防災対策の推進

改正法に基づき指定されることとなる、津波避難対策特別強化地域の多くが東日本大震災による被災地域と重なる見込みであることを踏まえて、防災対策を進める必要性がある、との指摘があった。

を定める政令」（令和４年政令第214号）

36　第208回国会参議院災害対策特別委員会会議録第４号２頁（令4.3.23）勝俣孝明衆議院災害対策特別委員長代理答弁

37　第208回国会衆議院災害対策特別委員会会議録第４号２項（令4.3.10）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

38　「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施行令の一部を改正する政令」（令和２年政令第139号）

39　第208回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号12頁（令4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

40　第208回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号12-13頁（令4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

これに対し、政府から、内閣府において新たに想定した日本海溝、千島海溝沿いの巨大地震による津波は、最大クラスの津波を想定しており、復興事業により整備された海岸堤防等を越える津波が予想される地域もある。そのため、こういった地域では、海岸堤防の整備等に加え、住民の避難を軸とした対策として、ハザードマップの更新及びその周知、防災教育、防災訓練の充実、避難路・避難場所等の整備など、津波から命を守るための避難対策を推進する必要がある。引き続き、政府一丸となって東日本大震災からの復興に万全を期すとともに、内閣府としても、関係省庁や関係自治体と連携し、更なる防災・減災対策に取り組んでいく旨答弁があった[41]。

Ⅵ　今後の課題

１　避難路・避難施設等の整備

令和３年 12 月に公表された日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループによる被害想定では、死者数の大部分が津波によるものとされた。一方で、避難意識の改善や避難タワー等の活用・整備等により早期に安全な場所へ避難することで、死者数を８割程度減らせると見込まれている。津波から命を守るため、安全に素早く避難することができるよう避難路・避難施設等を整備することが重要である。

また、津波避難施設等の整備に当たっては、本地震による被害が想定される地域に積雪寒冷地が多く含まれることから、シェルター付き避難路や被災後の低体温を防ぐため防寒仕様の津波避難タワーを設置する等の積雪寒冷地特有の課題を考慮する必要がある。

改正法に基づき、特別強化地域に指定された市町村においては、図表７のように、先行して国の財政負担割合がかさ上げされている南海トラフ地震に係る特別強化地域に比べ、津波避難タワー等の設置が進んでいない。この理由として、津波避難タワーの整備費用が地方公共団体にとっては大きな財政的負担となっていることが指摘されている[42]。法改正により、特別強化地域に対する国の財政負担の割合が３分の２へかさ上げされたが、残りの３分の１の費用負担も大きいとの声も上がっており[43]、更なる支援を検討することも必要となるだろう。

（図表７）津波避難施設の整備数（令和３年４月時点）

（単位）棟

	津波避難ビル	津波避難タワー
全国※1	15,304	502
南海トラフ地震		
推進地域	12,981	435
特別強化地域	5,482	385
日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震※2		
推進地域	929	81
特別強化地域	749	63

※１　海岸線を有する又は海岸線を有しないが津波の遡上等で被害が想定される都道府県及び市区町村（40 都道府県、675 市区町村）（福島第一原子力発電所事故に伴い、福島県大熊町及び同県双葉町を除く。）

なお、南海トラフ地震の推進地域と日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の推進地域の両方に指定されている地域があるため、津波避難タワーの計については全国を超える数となる。

※２　令和４年９月に指定された市町村について、令和３年４月時点における整備数を集計した。

（出所）内閣府資料より作成

41　第 208 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 21 頁（令 4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

42　「津波避難タワーに財政の壁　１基数億円　沿岸広く複数必要　補助増でも負担重く」『北海道新聞』（釧路・根室版）（2022.3.16）

43　同上

２　法改正に伴う基本計画の変更を踏まえた推進計画、対策計画の変更

法改正に伴い、中央防災会議は令和４年９月に基本計画を変更した。新たな基準に基づく推進地域及び特別強化地域の指定並びに基本計画の変更に伴い、指定行政機関及び関係地方公共団体は、推進計画を作成又は変更し、推進地域内の一定の民間事業者等[44]も同様に日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策計画[45]を作成又は変更することとなる。

この点について、南海トラフ地震防災対策推進地域においては、令和元年５月の南海トラフ地震防災対策推進基本計画の変更[46]を踏まえた南海トラフ地震防災対策推進計画の変更等が完了した市町村は、令和４年４月時点で79％にとどまっている[47]。衆議院災害対策特別委員会においても、推進計画の変更等が遅れている市町村への支援等について質疑があり、これに対し、政府から地域ブロックごとの連絡会を開催し、地域の取組事例の共有等を行うとともに、新たに地方公共団体向けの相談窓口を設置したこと、都府県と連携し、推進計画の変更等が進んでいない市町村に対して個別に進捗状況や課題の聞き取りを行い、今後、各市町村に対し、それぞれが抱える課題に応じて個別に指導助言を行っていく旨の答弁があった[48]。

政府は日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の推進計画についても、同様の支援を行い、推進計画作成の促進に努める必要がある。

３　住民の避難に対する意識の向上

津波から命を守るために、避難路・避難施設等の整備や建物の耐震化といったハード面での防災対策を推進することは重要である。他方、最大クラスの津波に対しては、ハード対策のみに依存せず、津波から避難するため、住民の防災意識を高めていくソフト面の対策も重要である。住民の防災意識の向上を図るために、国及び地方公共団体は、積雪寒冷を踏まえた被害想定や施設の耐震性等に関する情報を始めとする災害リスク情報を整備し、地域住民との共有を図ることが求められる。避難に資する情報の周知に当たっては、ハザードマップの作成及びＣＧを使用した３Ｄマップ、ＡＩやビッグデータ等のデジタル技術を活用することが考えられる。

住民が災害を身の回りにあるものと認識し、避難の際、主体的に行動できるよう、地域における防災教育、実践的な避難訓練等を実施していくことも重要である。

また、避難の実効性確保に向けた要配慮者への情報伝達等に必要な体制等の整備を図る必要がある。特に、避難行動要支援者に関しては、市町村による個別避難計画[49]の作成・確認や、発災時に円滑かつ迅速に避難支援等を実施するため、防災や福祉、保健、医療、地域づくり等の各分野の関係者が連携することが重要である。

４　津波浸水想定の設定

津波防災地域づくりに関する法律第８条第１項は、都道府県知事は、基本方針に基づ

---

44 防災上重要な施設又は事業を管理・運営する者のうち、基本計画で定める者（第６条）

45 地震に伴い発生する津波からの円滑な避難の確保に関し、作成する計画（第４条第２項第６号）

46 南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）が発表された場合は、後発地震に対して１週間警戒する措置をとること等が盛り込まれた。

47 「南海トラフ地震防災対策推進基本計画の変更（令和元年５月）を踏まえた南海トラフ地震防災対策推進計画の変更状況等について（令和４年４月１日時点）」（内閣府）

48 第 203 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第３号５頁（令 2.11.17）小此木国務大臣（防災担当）答弁

49 令和３年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者ごとの個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。

き、津波浸水想定（津波があった場合に想定される浸水の区域及び想定される水深）を設定することとしている。同法律に基づき、関係都道府県は最大クラスの津波を想定した津波浸水想定区域図等を作成し公表している。

令和４年に新たに公表された岩手県及び宮城県の津波浸水想定[50]では、市役所等の公共施設や指定避難場所・避難所等が浸水想定区域内に入っている例があり[51]、浸水想定区域内については、避難計画の見直し、避難施設等の整備と併せて、施設等の浸水対策、代替庁舎等の確保及び高台移転等を推進していく必要がある。

５　事前防災としての集団移転促進事業

高台や内陸等比較的安全と考えられる場所へ事前に住居を移転することで、津波による被害を防ぐことができる。法改正に伴い、津波避難対策緊急事業計画に基づく集団移転促進事業に係る特例措置の規定が追加されたことにより、高台への集団移転が促進されることが期待される。

しかし、同様の措置が設けられている南海トラフ地震も含めて、津波による被害からの事前防災として集団移転促進事業が行われた例はなく[52]、その要因として、住民の合意形成が困難であることや財源の問題[53]が指摘されている。衆議院の委員会決議及び参議院の附帯決議においては、事前防災として集団移転促進事業が行われる場合には、①地域コミュニティの維持及び活性化が十分に確保されるよう、当該集団移転促進事業に係る地方公共団体に対して必要な情報提供を行うこと、②事前防災として集団移転促進事業を行うことを検討する地方公共団体の判断に資するよう、近年実施された集団移転促進事業に係る事例等の情報提供を行うことが盛り込まれた。政府は特別強化地域の市町村が円滑に集団移転を実現できるよう、踏み込んだ支援をしていく必要がある。

この点に関して、島根県美郷町では、江の川の氾濫による度重なる被害を受け、住民の要望により全国で初めて事前防災としての集団移転促進事業が決定している[54]。島根県では、防災集団移転促進事業について、防災集団移転促進事業支援交付金を創設し、市町村の実質的負担分[55]について２分の１の財政支援を行っている。また、国においては、令和２年４月に集団移転促進事業に係る住宅団地の規模要件について、災害ハザードエリア内からの移転に限り 10 戸以上から５戸以上に緩和した[56]。

加えて、美郷町では、頻発する江の川による浸水被害に対し、住民の移転の意思が一致したことにより[57]、事前の集団移転促進事業が実現することとなった。美郷町の事業は、令和６年度中の移転完了を目指している。

政府においては、同町の取組を検証し、将来高台移転等を検討している地方公共団体

---

50 岩手県は令和４年３月 29 日に、宮城県は同年５月 10 日に、それぞれ県ホームページに浸水想定を公表した。

51 「かさ上げ市街地も浸水　最大津波想定宮城県、震災の 1.2 倍」『産経新聞』(2022.5.11)、「県の最大クラス津波想定避難場所 100 カ所浸水恐れ」『岩手日報』(2022.6.11)

52 第 208 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第５号 12 頁（令 4.4.21）二之湯国務大臣（防災担当）答弁

53 「論プラス：豪雨災害と流域治水　住民理解得る努力を＝論説委員・永海俊」『毎日新聞』(2021.9.16)

54 島根県美郷町「美郷町　最近のトピックス」(令和３年 11 月)

55 国庫補助対象額から国庫補助金を除いた額のうち、特別交付税措置分を除く市町村負担額。

56 前掲注 38

57 「追跡：浸水頻発の江の川流域　集団移転、続く模索　負担金、生活は…事前防災に揺れる住民」『毎日新聞』(島根版)(2022.12.8)

に情報を共有することで、事前の集団移転を促進していくことが望まれる。

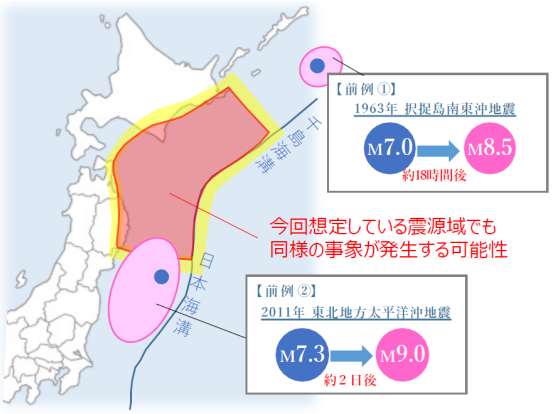
なお、令和５年度予算の概算要求においても、これまで国庫補助対象経費の合計に限度額が設定されていることにより、事前移転の場合は被災後移転に比べ自治体負担が増加する状況にあったことを踏まえ、負担軽減のため、合算限度額を見直すことが盛り込まれている[58]。

６　北海道・三陸沖後発地震注意情報

南海トラフ地震対策では、過去に南海トラフの想定震源域内でM8.0 以上の地震の発生後に隣接領域でＭ８クラス以上の地震が発生した事例[59]があることを踏まえ、「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン」（平成 31 年３月策定、令和３年５月一部改定）において、南海トラフ地震の発生可能性が相対的に高まったと評価された場合には、「南海トラフ地震臨時情報」を発表し、後発地震の発生に対して注意を呼びかけることとしている[60]。

一方、日本海溝・千島海溝沿いでは、過去にＭ７以上の地震が発生した後に、Ｍ８以上の後発地震が発生した事例があることから（図表８）、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震対策検討ワーキンググループにおいて、日本海溝・千島海溝沿いにおける異常な現象の評価基準検討委員会における検討も踏まえ、南海トラフ地震と同様、観測データ等による巨大地震への注意等の防災対応が可能かどうかの検討が進められた。令和４年３月に取りまとめられた報告書では、日本海溝・千島海溝沿いの想定震源域及び震源域に影響を与える範囲でMw7.0以上の地震が発生した場合には、後発の巨大地震による大きな津波や地震の揺れへの注意を呼びかけ、住民や企業に地震への備えの再確認を促すこととされた[61]。

（図表８）Ｍ７以上の地震が発生した後にＭ８以上の後発地震が発生した事例



（出所）内閣府資料

この点について、同年７月、内閣府に「日本海溝・千島海溝沿いの後発地震への注意を促す情報発信に関する検討会」が設置された。同検討会は、「情報の発信方法」「情報を発表

58　令和５年度都市局関係予算概算要求資料（国土交通省都市局）

59　嘉永７（安政元・1854）年の安政東海地震と安政南海地震（約 32 時間後）、昭和 19（1944）年の東南海地震と昭和 21（1946）年の昭和南海地震（約２年２か月後）など。南海トラフは、直近６事例の大規模地震でみると、ほぼ同時に全ての領域を破壊する地震が発生、もしくは半割れケースの地震発生後、残る領域を破壊する地震が必ず発生する特徴的な領域である。一方で、直近 100 年程度で７回あったＭ７クラスの地震に着目すると、後に大規模地震が発生した事例はない。

60　プレート境界のＭ８以上の地震が発生した場合（いわゆる「半割れケース」）には、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震発生）」を発表し、後発地震に対して１週間警戒することとしている（地震発生後の避難では明らかに避難が完了できない地域の住民に対しては、事前避難の呼びかけを行う。）。また、Ｍ７以上の地震が発生した場合（いわゆる「一部割れケース」）と、短い期間にプレート境界の固着状態が明らかに変化しているような通常とは異なるゆっくりすべりが観測された場合（いわゆる「ゆっくりすべりケース」）には、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）」を発表し、後発地震に対して１週間注意することとしている。

61　日本海溝・千島海溝沿いでは、南海トラフ沿いにおける「半割れケース」に該当する事例は知られておらず、また、地震の発生様式の固有性も低いため、その評価の仕組みをそのまま採用することは適当ではないとして、南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する「Mw7.0 以上の地震後に大規模な後発地震が発生するケース」のみを対象とすることとされ、南海トラフ地震に係る巨大地震警戒対応のような事前避難の呼びかけは行わないこととされた。

する際に呼びかける内容」「情報発信時に示す防災行動の例示」「仕組み導入後の継続的な周知・啓発方法」等について検討し、同年11 月に報告書を公表した。同報告書では、後発地震への注意を促す情報の名称を「北海道・三陸沖後発地震注意情報」とすること、情報発信時の防災対応の基本的な考え方、情報発信時に住民・企業等が取るべき防災対応の例等が示されている。内閣府は、報告書を踏まえ、同年 12 月から「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の運用を開始することを公表した。

また、内閣府は、同月に各自治体が情報発信時の防災対応を検討する際の参考となる事項等をまとめた「北海道・三陸沖後発地震注意情報防災対応ガイドライン」を公表した。

「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の導入に当たっては、情報の内容及び情報が発信された場合に取るべき防災対応を正確かつ過度な心配を与えないように国民に伝えることが重要であるが、先行して導入されている「南海トラフ地震臨時情報」について、共同通信が 14 都県 139 市町村を対象に行った調査で、73%に当たる 102 市町村が住民の理解が進んでいないと認識しているとの結果もあり[62]、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」の周知を積極的に行っていく必要がある。

7　福島県以南で発生する地震の対策の検討

前述のとおり、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震モデル検討会では、福島県以南の沿岸においては津波堆積物の調査資料が不足しているため、今回の検討では、北海道から岩手県の海溝沿いの領域における最大クラスの津波断層モデルを対象とすることとし、福島県以南の領域については、今後の津波堆積物調査の進展を待つこととされている。福島県以南の地域に最大の被害をもたらす地震動については、今後の調査の進展に期待したい。

【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。

・内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（地震・火山対策担当）「『日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法』について」『近代消防』42 巻 6 号（2004.6）

・総務省消防庁防災課「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法施行令の概要」『近代消防』43 巻 14 号（2005.12）

・尾崎友亮「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域の指定及び大綱の策定について」『近代消防』44 巻 5 号（2006.5）

・板屋篤志「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」『法令解説資料総覧』269 号（2004.6）

62　「南海トラフ地震『臨時情報』　『住民理解進まず』７割」『東京新聞』(2022.8.29)

RESEARCH BUREAU 論究　第19号　　令和４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。