RESEARCH BUREAU 論究

Journal of the Research Bureau of the House of Representatives

第22号　2025.12

寄稿論文

「えげつなさ・さもしさ」を起点に地方創生を再設計する
―ビジネスコア、リーン・スタートアップ、地域グランゼコール級―
／海老原嗣生　大正大学表現学部特命教授

財政規律と財政民主主義
―民意の多様化と財政再建両立のために求められる民主主義市民社会の財政インフラの構築―
／河村小百合　株式会社日本総合研究所 調査部主席研究員

論　文

英国下院における電子請願制度の導入過程
労働政策の決定過程
都市農業振興基本法・基本計画から10年
防災意識向上のための地域防災の在り方
公害紛争処理制度の設計過程
第217回国会に見る予算修正の経緯と課題

調　査

経済産業省における当初予算を上回る補正予算
初期国会における衆議院委員会議録の作成状況とその背景

解　説

サイバー対処能力強化法及び同整備法について
情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律について
所得税法等の一部を改正する法律について
公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法等の一部を改正する法律について
社会経済の変化を踏まえた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等の法律について

衆議院調査局

以下の方法により、本資料の電子ファイル（ＰＤＦファイル）を閲覧することができます。

○「衆議院立法情報ネットワークシステム」（イントラネット）にて

＜電子ファイルへのアクセス方法＞

「立法調査情報」クリック →「調査局刊行物等」クリック →「論究」クリック →
必要な情報をクリック → 電子ファイルが開きます。

○「衆議院ホームページ」にて

＜電子ファイルへのアクセス方法＞

「衆議院ホームページ」（https://www.shugiin.go.jp/）→
国会関係資料「調査局作成資料」クリック →「RESEARCH BUREAU 論究」クリック →
必要な情報をクリック → 電子ファイルが開きます。

巻　頭　言

衆議院調査局長　近　藤　博　人

「RESEARCH BUREAU 論究」は、平成 17 年に創刊して以来、毎年刊行を重ね、このたび第 22 号を発行することとなりました。

本誌には、毎号、衆議院調査局の調査員が執筆した論文を掲載しています。衆議院調査局は、国政の各分野における政策課題の調査・分析等を通じて、衆議院議員の調査活動を補佐する役割を担っております。本誌は、調査員の論文を公表することにより、調査局の調査業務の一端を国民の皆様にも知っていただこうとするものです。

また、本誌には、各界の有識者の皆様からも、時宜にかなった玉稿をご寄稿いただいております。本号では、大正大学の海老原嗣生教授及び日本総合研究所の河村小百合主席研究員から論文をご寄稿いただきました。

今後も、本誌の更なる充実を図ってまいりたいと存じますので、引き続きよろしくお願いいたします。

RESEARCH BUREAU 論究
第 22 号　2025.12

――― 目　　次 ―――

巻 頭 言　　衆議院調査局長　近藤　博人

寄稿論文

「えげつなさ・さもしさ」を起点に地方創生を再設計する
―ビジネスコア、リーン・スタートアップ、地域グランゼコール級―
大正大学表現学部特命教授　海老原嗣生　…1

財政規律と財政民主主義
―民意の多様化と財政再建両立のために求められる
民主主義市民社会の財政インフラの構築―
株式会社日本総合研究所調査部主席研究員　河村小百合　…11

論　　文

英国下院における電子請願制度の導入過程
―「改革」のジレンマとバックベンチャーの議題設定権―　黒澤　正樹　…29

労働政策の決定過程
―労働関係の内閣提出法案（1980～2024年）の審議会と
国会における審議日数の比較―　岩本　和馬　…67

都市農業振興基本法・基本計画から10年
―都市農業の現状と制度見直しに向けた考察―　外山　大蔵　…90

防災意識向上のための地域防災の在り方
―土砂災害に関する防災・災害伝承の取組の調査を通じて―　岩﨑　光　…112

公害紛争処理制度の設計過程
―省庁間の対立と国会を契機とした政策の展開―　加瀬　武之　…138

第217回国会に見る予算修正の経緯と課題
澄田　知子／中島　和希／猪俣　友希　…154

調　　査

経済産業省における当初予算を上回る補正予算　花島　克臣　…175

初期国会における衆議院委員会議録の作成状況とその背景　飯田ゆかり　…189

解　　説

サイバー対処能力強化法及び同整備法について
―能動的サイバー防御の導入―
大塚　華／鷲谷　佳佑／西野　広樹　…219

情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の
一部を改正する法律について
中村竜太郎／中村　健志／佐藤　百　…243

所得税法等の一部を改正する法律について
―いわゆる103万円の壁を中心に―　本城　勝義／風間　亜紀／坂下　翔平
阿部めぐみ／菊地　夏来／小室　芳昭　…258

公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する
特別措置法等の一部を改正する法律について
入戸野弥生／君野　祥子／三木　智海　…274

社会経済の変化を踏まえた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等の法律について　毛木　克典／井上　一広　…290

寄稿論文

○ 「えげつなさ・さもしさ」を起点に地方創生を再設計する ……1
—ビジネスコア、リーン・スタートアップ、地域グランゼコール級—

大正大学表現学部特命教授　海老原嗣生

○ 財政規律と財政民主主義 ……11
—民意の多様化と財政再建両立のために求められる
民主主義市民社会の財政インフラの構築—

株式会社日本総合研究所調査部主席研究員　河村小百合

「えげつなさ･さもしさ」を起点に地方創生を再設計する ―ビジネスコア、リーン･スタートアップ、地域グランゼコール級―

大正大学表現学部特命教授
海 老 原　　嗣　生

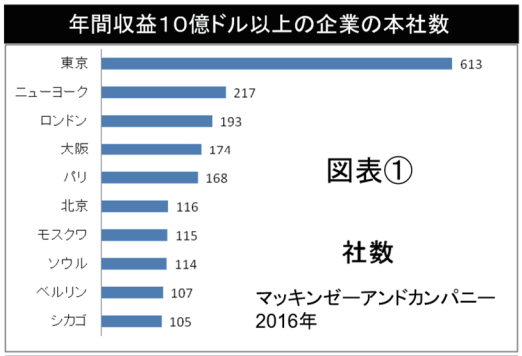
70 年間地方創生し続けたが結果は…

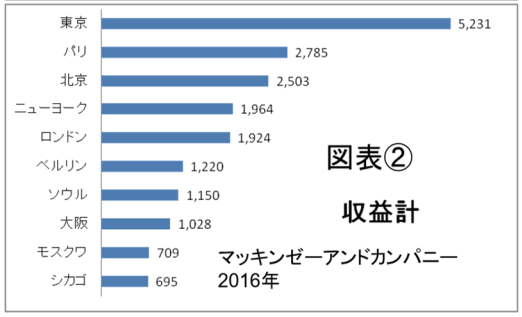
地方創生が政策上の大きな課題となったのは、第一次全国総合開発（1962 年）頃だから、かれこれ 70 年もこのテーマに手をこまぬいている。その間の政策投資総額は、現在の貨幣価値に換算すればゆうに 10 兆円を超えているのではないか。我が国は世界中を見渡しても類を見ないほど、長く、そして大規模に地方創生をやり続けてきた。

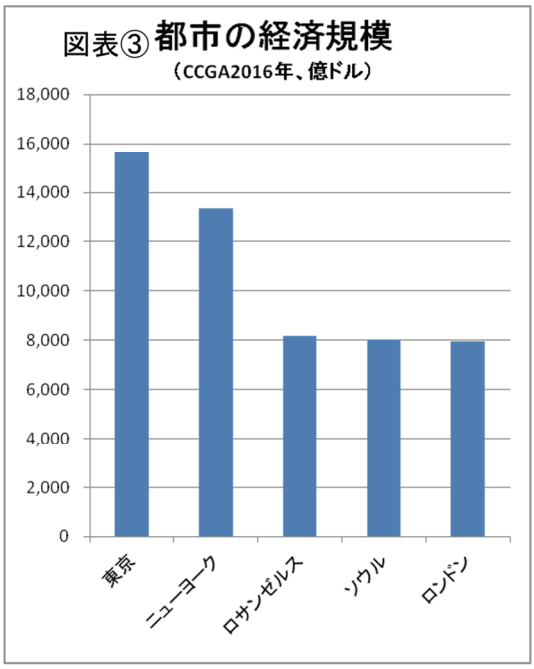
だが、その成果は悲しいほどに乏しい。都市への富と人口の集中は進み、なかんずく東京一極化は度を越えている。

見たくはないデータを、掲げておこう。図表①～③は、都市の経済規模を示す指標だ。図表①は年間収益額が 10 億ドル以上の企業が本社を置く数の比較だが、東京は圧倒的な１位で、２位のニューヨーク、３位のロンドンを倍以上引き離す。驚くのは、国内では退潮著しいと嘆かれる大阪が、世界では４位に入っていることだ。どうだろう。日本の都市集中度合いは異常であり、欧米ではそれが研究材料にもされてきた。もちろん日本でも、この異常な都市集中に関しては何本も論文がある。

世界でも異常なほどな「東京集中」（スライド①）







とすると、日本政府がやってきた 70 年、数十兆円にも及ぶ地域振興策は、その効果が芳しくないと断じられるだろう。私はまず、企業で長らく事業運営を見て来た立場から２つ、そして、欧米（とりわけ欧州）の地域活性策をジャーナリストとして取材してきた立場から１つ、合計３つの大きな問題を指摘しておきたい。

「ビジネスコアを読む」ことの重要性

１つ目は、大掛かりな社会変革を打つときは、まず絶対にはずれない「時代に即した真理・法則」を見つけるべきだ。たとえば、堺屋太一氏が説いた「団塊の世代」論は、ベビーブーマー世代の成長に合わせ、そこに新たなビジネスが生まれるという法則であり、これに沿って事業展開した企業は大いに成長した。こうした「時代の絶対法則」を私はビジネスコアと呼んでいる。日本にも世界にもこれに類する事例は事欠かない。ここ数十年で最大のものは、「第三の波」だろう。これは Forbes 誌名編集長だったアルビン・トフラーが説いた法則であり、社会は過去に大きな波に乗って成長し、今、３つ目の大波に直面している、というものだ。まず第一の波は、紀元前に鉄器が発明されたことから始まる。それは農業生産性を飛躍的に上昇させ、それにより、社会に余剰人員が生まれ、貴族や戦闘員が生まれた。この「鉄＋農業革命」が一つ目のビジネスコアであり、その流れを掴んだ国・民族が隆盛したという。２つ目の波は、18 世紀に蒸気機関の発展により、製造・物流コストが大幅に下がったことで始まる、ご存じの「工業革命」だ。そしてトフラーが喝破した３つ目の波が「情報革命」となる。1970 年に始まった半導体素子の集積技術の進化にともない、社会は大きく変化するというものだ。パソコンは汎用機→デスクトップ→ラップトップ→ノートブック→タブレット→スマホ→ウェアラブルと進化を遂げ、それにつられてユビキタス社会が広まっていく。このビジネスコアを読んだのが、スティーブン・ジョブズであり、孫正義であり、ザッカーバーグであり、ジェリー・ヤンだった。

トフラーはその後、「パワーシフト」というもう一つのビジネスコアを見出している。それは、「1990 年代以降、産業の利潤は、ＩＴと金融に集約される」というものだ。この法則をアメリカ政府は国是として、政策誘導を行った。産業利益の構造は俗に「スマイルカーブ」と称される。製造段階の累積利潤は非常に低い。だから途上国でしか産業が成り立たない。先進国の高賃金労働を維持するためには、いかに脱工業化するか、が 1990 年代の使命だった。ここに道筋をつけたのがトフラーの「パワーシフト」であり、ＩＴと金融に特化したアメリカは、世界経済の覇権を手中に収めた。一方、日本はそのＩＴやハイテク産業の「製造屋」から抜け出せず、じきに中韓台にお株を奪われていく。これも、ビジネスコアを読めた国とそうでない国の差だろう。

卑近なところでは、1980 年代後半に始まる日本型モータリゼーションなども立派なビジネスコアといえる。地方で車はステイタスや娯楽ではなく、「足」となる。結果、鉄道は車にとって代わられ、商業は駅前からロードサイドへと移った。ダイエーは破れ、イオンが勝ったのも、ビジネスコアへの造詣の差だろう。このモータリゼーションに従って、1980 年代後半から 2015 年くらいまで、地方の販売商流は再構成された。

こんな形で、ビジネスコアは、大小さまざまな規模で、時代を問わず、そこかしこに存在する。

ビジネスコアを読み、作り出す欧米と、メルヘン語りの日本

長らく世界経済を牛耳ってきた欧米先進国

は、それを見出すだけでなく、ビジネスコアを人為的に作り出す手腕にも長けている。近年の「エコ・シフト」などその最たるもので、製造・流通サービスに金融まで加わり、中国や日本の旧来エネルギー領域における覇者企業を駆逐し、儲かる道筋をきちんと仕立て上げた。アメリカの官僚は、こうしたビジネスコアの構文咀嚼力にとりわけ長じている。バイデン政権が行った「ビルドバック・ベター（より良き再生）」など、エコというビジネスコアを梃子に、旧来産業のスクラップ＆ビルドを進めただけの話だ。当然、衰退産業から産業に軸足を移せば生産性も収益力も上がる。ただ、ここに予算を潤沢に投入すれば、当然、人手不足から賃金インフレが進む。だから、移民に国境を開放した。ビジネスコアにそった、合理的な肉付けといえる。

さて、日本の官僚はどうだろうか。「デジタル田園都市」は、綿あめのようなメルヘンであり、「絶対に失敗しないコア」とは成りえないだろう。

世界史を紐解いて欲しい。文化的には決して先進国ではなかった西欧が、なぜ、列強となれたのか。それは、15 世紀に「大航海時代」、18 世紀に「産業革命」という２つの大きなビジネスコアを見つけたからだろう。日本の場合、明治維新と戦後復興は、長期成長を産んだ。ただ、そこにあったのは、たとえば脱亜入欧であり、たとえば傾斜配分であったが、それらはあくまでも「キャッチアップ」と「資金分配」というスケールの小さいものだ。本当に絶対儲かるビジネスコアをこの国は見つけられていない。ビジネスコアを見つけるというエートスが根付いていないのだろう。

直近の自民党総裁選で各候補が掲げた政策も、基本は、「資金分配」を川上からするか川下からするか、という話に終始しており、「必ず儲かる金の生る木」は見つけられていない。

「ウォーター・ドロップ型」「アジャイル型」という過去の遺物

続いての問題として、地方創生策の基本が、「ウォータ・ドロップ」型の開発か、せいぜい「アジャイル型」にとどまっていることが挙げられる。これでは、成功する可能性は低く、時間と金ばかりかかる。こうした古い手法から未だに脱せていないことが２つ目の敗因だ。

ウオーター・ドロップ型とは、水は必ず一点に落ちていく。そのたとえのように、起承転結まで完成されたシナリオを作り、それにしたがい、大規模な投資を行う開発だ。これは、新産業都市とか工業整備特別地域などのプランが恐ろしいほどの金食い虫で、結果が残せなかったことで、さすがに意味がないと、行政も悟ったようだ。

その後、長らく続いているのが「アジャイル型」での開発となる。こちらは、小さなプロトタイプをたくさん作り、そこで起承転結を一巡回してみて、ベストプラクティスを探す、という手法だ。町おこしなどは、地方に予算をつけて任せ、そこで成功した事例を探す。

結果、地方行政はどうなっていくだろう？「中央から言われたので、何とか成功事例を作って下さい」と地元の篤志家にお願い詣でとなる。そうして、何とか成功美談を仕立て上げ、それを国に提出する。国はそれを集めて、成果発表を盛大にする。でも、これらは全て、お手盛り作業であり、だから有意義な成果はあまり残らない。徳島の地で成功したＩＴサテライトオフィスが、コピペで全国に広まり、そして今、皆で共倒れしているのを見ればよく分かるだろう。

成功企業の事業開発手法「リーン・スタートアップ」

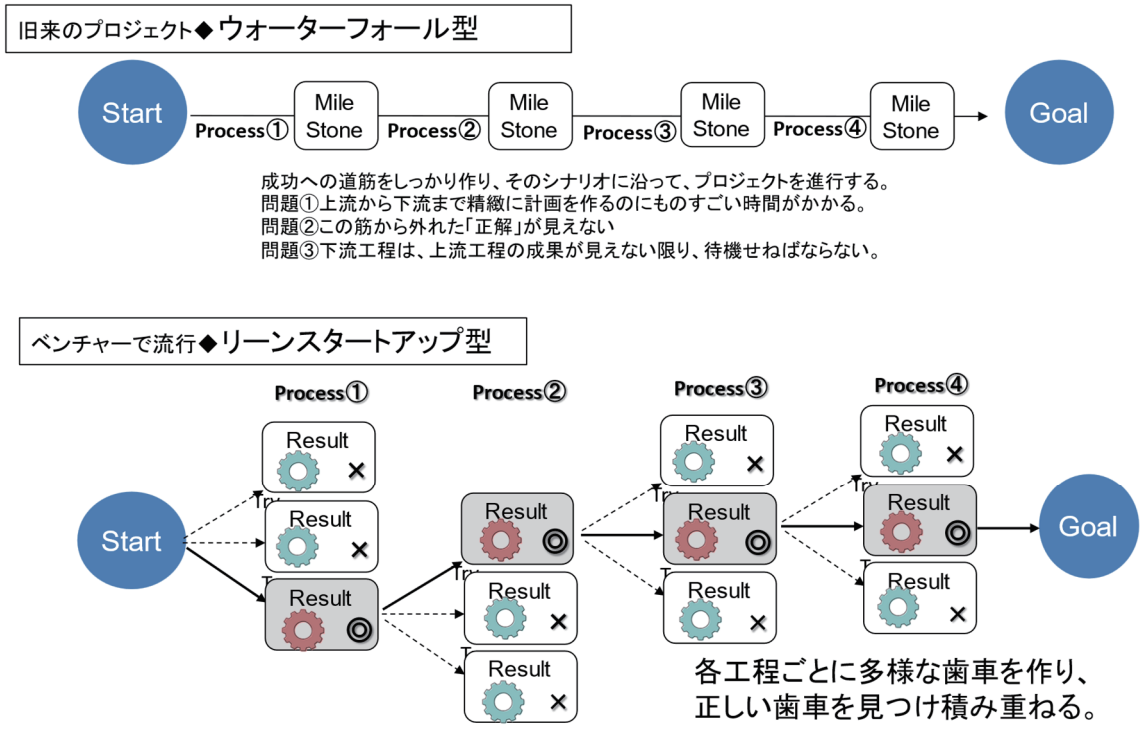
対して、成長中のベンチャー企業などが活用しているビジネス開発法は「リーン・スタートアップ」という。アジャイル型は前述の通り、「起承転結」を小さなプロトタイプでまわすという手法だ。一方リーン・スタートアップは、プロトタイプさえ作らず、起・承・転・結とプロセスに分け、それぞれの工程で、トライ＆エラーを繰り返させる。開発工程の上流から下流までに、いろいろな歯車を用意し、その歯車の良し悪しを試すのだ。プロセス毎に分けているので、「今試していることの、何が命題なのか」が明確となり、また勝因・敗因探求も容易となる。しかも安く速い。各歯車を試す上で重要なのが、「これを通れなければ、あとはいくら頑張っても意味がない」という関門を設定すること。俗に、メルクマールとかマイルストーンと呼ばれるが、私は分かりやすいよう「フェイタル・クエスチョン（＝ＦＱ、生死を分ける関門）」と呼んでいる。プロセス毎に複数の歯車を用意し、その歯車がＦＱを超えられるなら実験を続ける。ダメならさっさと次の候補の歯車に移る。この繰り返しだ。こうした緻密な工程管理を全くせず、アジャイルを林立させる今の地方創生策だと、成功が難しいだろう。

前述した、「1980 年代中盤からのモータリゼーション」を事例に、もう少し具体的に説明しておきたい。当時、地方の販売・サービス業は、商店街からロードサイドへと移行を始めていた。だからこの流れに逆らって「駅前復活」を唱えてもなかなかうまく行かない。

では、モータリゼーションというビジネスコアを、どのように現実へと繋げていくべきか。1980 年代、このビジネスコアに気づいた何人かの経営者が、紆余曲折を繰り返した。たとえば「そごう」は、16 号線沿いの核都市に、「そごうデパート」を集中出店した。一方、イオンは 16 号沿いの交通要所に散発的に出店を重ねた。そごうは、デパートと同様で中層ビルに高級ブランドショップを入れた。イオンは平屋建てビルに、スーパーを核として、専門店を若干配す形態を取った。

こうした「別々のビジネスモデルが、首尾一貫して戦い、ベストプラクティスが残る」のが、アジャイル型の開発となる。結果、低層×日常消費×「核店舗＋専門店」というイオンモデルが勝利となった。この成果が出るまでには時間もかかるし、淘汰されていく企業の痛みも重なる。

低リスクで正解を見つけるリーンスタートアップ（スライド②）



対して、リーン・スタートアップであれば、このビジネスモデルを分解し、いくつかの主要な関門を作って、それらを個別に試して答えを得るということになる。分解すると以下のようになるだろう。

関門１）広大な平屋：中層でコンパクト
関門２）日常消費：高級ブランド
関門３）直営店：ブティック型専門店
関門４）平日需要：ホリデー消費

こんな形で試すべきポイントを絞り、それぞれを、小さなお店として開業し、成否を見る。そして、その成功パターンを組み合わせてビジネスモデルを作る。これが、「リーン・スタートアップ」型の開発だ。地方創生に関しても、こうしたパラダイムチェンジが必要だ。「予算をつけて地方に丸投げする」アジャイル林立型では成功確率は低いだろう。

過疎地の再生で絶対外さないビジネスコアを一つ上げるなら、Ｌ４（自動運転）の浸透などが有力となりそうだ。過疎地域に住んでいても、駅やお店には自由に異動できる。お酒を飲んで帰ることもでき、通勤で夜道を歩くことも不要で、全部、自動運転カーがやってきてくれる。山間部の僻地でも、コンビニやカフェが自動巡回で来てくれる。こんな「距離をなくす」政策で過疎地の利便性を上げる。そして、高速道路網に「自動運転バス」を走らせ、中距離までは、廉価にいつでも行けるようにする。こんな形で、Ｌ４というビジネスコアにまとめて兆円単位のお金を投資し、ミニマムアクセス、インフラ協調など、開発プロセスごとに関門を設定して、それを個別の歯車にして、フィジビリティを回せばいい。毎年千億円単位で地方に創生予算をばらまくのを多少控えて、こうした、ビジネスコア志向の開発をぜひやって欲しいところだ。

「魅力を磨いて人や企業を集める」ではなく、「出て行かないようにする」

続いて、欧米（とりわけ欧州）の地域活性化から見た「日本の問題」について書いておく。実は当初頂いた寄稿依頼は、こちらがテーマだった。

なぜ、欧州では都市一極集中が起きないのか。その理由として、連邦制（≒道州制）、ひいては都市国家から成り立つ歴史経路的な説明をよく見かける。それは一理あるのだろうが、私は、もっとずっとわかりやすい、グロテスクなほどの「さもしさ」が、基礎にあると考えている。地方創生は、「魅力的なコンテンツ（産業も含む）を作って、人を集める」ことではできない。真逆だ。「企業も人も出ていけないようにする」ことが重要なのだ。欧州では痛いほどその事例を目の当たりにしてきたので、簡略に、日本での再現方法を書いて行きたい。考えても見て欲しい。今では大企業が少なく、過疎・貧困が進んでいる県にも、元々、驚くほどの大企業があった。旭化成は宮崎発祥だ。幕末を彩った山口・高知県には、両手にも余るほどの大手企業がかつて本社を構えていた。それらがみんな、出て行ってしまったのだ。いや、あの大阪でさえ、総合商社、生損保、都銀、電機、医薬の世界企業が東京に流出している。

京都から世界企業が出て行かない理由

一方で、日本でも大企業が出て行かずに根付いている地域が２つほど思い浮かぶ。京都と愛知だ。とりわけ京都は、すぐ隣の大阪企業があれほど東京移転しているのと比べて、明らかに「異色」だろう。京セラ、村田、ローム、オムロン、堀場、任天堂、ニデック、島津、大日本スクリーン、佐川急便と、規模的にもステイタス的にも、文句なくエクセレントな顔ぶれが永らくその地に根を張っている。なぜだろうか？

一つには、同業・関連業でできた産業クラスタがあり、商流が複雑に絡まっているため、そこから出てしまうと「損」をするからだ。京都は弱電がクラスタの核となり、愛知は当然ながら自動車が核だ。

ただそれだけでなく、京都はこの「商流による手かせ足かせ」を意図的に強めて、「ここから出て行ったらひどい目に会う」ことを各社に知らしめている。もう 30 年近く前になるので、正直に書いておこう。この中の１社が、東京にも本社を作り、東西２本社制にした。「近い将来、東京の比重を大きくして、最終的に東京１本社制にする」つもりだと、同社のキーマンから私は聞いていた。ところが、何年たってもその話は実現しない。10 年ほどして、日本生産性本部の研修で久方ぶりに会ったそのキーマンは、「諦めた」という。事情を聴くと、以下のような話だった。

まず、東京移転構想が京都で漏れると、しばらくして、同業会や商工会などの組織から、同社は出入り禁止となった。その後、同社が電子部品を購入していた取引先から、欠品や納品遅れ、取引中止、値上げなど、多様な不利益を被った。そこで、移転構想をひとまず棚上げにしたのだが、それでも許してもらえず、京都周辺地区に新たに研究所まで設け、「ここに根を張る」と決意表明したことで、ようやく元の鞘に収まったという。

そう、これが大切なのではないか。「企業を引き寄せる」ことに力を注ぐよりも、「出て行かないようにする」ことが何よりも、地域活性化の要諦だろう。欧州では、未だにパリやロンドンやベルリンへの産業一極集中は起きていない。その理由として、都市国家が基盤になっているとか、ウェストファリア条約などの歴史経路や、道州制を上げる人が多いが、何よりも彼らは「出て行ったら損をする」仕組みづくりに長けている。

フランスの地方都市にはなぜ企業も人も残るのか

参考例として、フランスの地方都市で、「有能な若者と地元企業が結びつく」仕組みを書いておく。人・企業ともまさに「出て行ったら損をする」のだ。

フランスの場合、企業経営を司るような上位層は、大卒程度では任用されない。もう一格上の教育機関「グランゼコール」を卒業していなければならない。グランゼコールはフランス各地に200校弱存在する。同国の場合、高等教育機関も原則、学費はとても安い。が、グランゼコールだけは別物で、年間学費は２万€以上かかり、なおかつ選ばれた人しか入れない。専門高校や普通校技能課は門前払いであり、普通高校普通部の上位者にのみ「グランゼコール予備級」への進学権が与えられる。彼らは高校卒業後、予備級で一日16時間勉強し、そしてグランゼコールを受験する。この入試がまた大変だ。最短でも３日、長ければ１週間にも及ぶ。だから、グランゼコールを多数掛け持ち受験することもできず、結果、数校しか挑戦できない。そして、どのグランゼコールも定員が少ない。小さなところだと30名ほど、（数校の例外を除くと）多いところでも500名以下だ。日本では早稲田の学年定員が１万を超え、慶応でも8,000名。東大京大でも3,000名を上回るのと比べて欲しい。

フランスには、こうした少数精鋭のグランゼコールが、全国各地に散らばっている。そして、各地の優秀層が地元のグランゼコールに進み、地元の企業に就職をしていく。「パリやリヨンを目指し、地元を出る」人もいるが、幾重もの理由でそうした人がマジョリティにはならない。１つ目の理由は、それぞれの学校の規模が大きくないこと。２つ目は、入試が長期間にわたるために、多校に挑戦できないこと。地元と大都市を一つずつ受け、受かった方に行く。大都市校は難関だから、必然、地元に残る人が増えるのだ。

そしてもう一つ。地元に残った方が圧倒的に得をする仕組みがある。前述の通り、グランゼコールの学費は高い。年間400万円として、３年制のため卒業までには1,200万円ほどかかる。これを地元企業が負担する「仕組み」が出来上がっているのだ。

まず、フランスには「アプロンティサージュ Tax（見習い訓練税）」というものがある。国は企業から、総人件費の１％弱を若年者の職業訓練費用として、徴収する。ただし、この仕組みには抜け穴があり、企業の納付先は国だけでなく、地方の商工会でも良い。うまいことに、グランゼコールの多くは、地元の商工会が経営をしている。そこで、企業の支払った見習い訓練税は、まず地元の商工会に入り、そこから、地元のグランゼコールに寄付されることになる。そして、その多くがそこに通う学生への「紐付き奨学金」となって行くのだ。

こうして、地方の優秀な学生は、地元にいる限り、学費負担をせずにグランゼコールに通うことができる。一方、地方の有力企業は、地元の優秀なグランゼコール生を採用できる。

しかも、グランゼコールは寄付額の多寡などで、企業の貢献ランクを出し、そのランクに応じて、シラバス内に「寄附講座」を設けられもする。１年時にこうした寄附講座を通して、有力企業が「自社・自産業の単位を取得する」学生群に近づくことができ、そして、学業態度や考査、プレゼンテーションなどから、学生個人の能力・人物把握も可能となるのだ。

さらに、グランゼコールでは、２・３年時のシラバスにて、長期間の企業実習が課される。この企業実習（スタージュやアプロンテ

ィサージュと呼ぶ）先としても、やはり寄附額の多い地元企業が優先権を持つ。だから地元の有力企業は、寄附講座→企業実習を通じて、グランゼコール生を惹きつけ、選抜し、そして若年時の職業教育を終えていく。これで企業に入れば即戦力に仕上がる。この企業実習は有給であり（一般大学生向けの実習は極めて低賃金だが）、グランゼコール生はそこそこの時給（20€以上は確実）をもらえる。

どうだろう。学生も企業も、地元にいる限りとことん得をする仕組みになっていて、だから、地方から出て行かない。こうした「個人」と「企業」双方の欲を満たす形で、ネクサスが形成されているのだ。こんな欲得連合体のような仕組みは日本にはないだろう。

地方国立大学に「地域グランゼコール級」設置を

私は、日本でも、地方の大学の中に、この「企業と学生を欲得で結ぶ」仕組みを設けるべきと考えている。その際、フランスの成功則から見て、今までの大学とは大きく異なる経営手法が必要となるだろう。

まず１番目に言えることは、「超少数精鋭」とすること。フランスのグランゼコールでも、地方校は１学年 50 名に満たない。地方の有力企業が扶養できる学生数はこの程度であり、また、「明日を切り開ける」ような超優秀人材の数も、個別地方に限ればこの程度の数なのだ。

対して、日本の場合、各県にある国立総合大学はあまりにも大きい。一番小さなものでも学年定員は 800 名ほどもあり、旧７帝大のようなブロック核大学を除いて、単県大学に絞っても、大きなところだと学年定員 2,000 名を超える。こんなに大きいと、人口 100 万人程度の県では定員が埋まらず、他県からの流入が起きる。必然、卒業時にまた流出する。グランゼコール型のシラバスを作るなら、人口の多い自治体でも学年定員 50 名が上限であり、過疎県では 20 名で十分だろう。

こうした超精鋭クラスを各大学の中に作り、優秀層がそこに入れるようにする。多くの地方国立大学は学年定員 1,000～2,000 名だが、そのうちの上位 20～50 名のみが「グランゼコール」コースに進めるようにするのだ。１年次をそのための選抜期間とする。これは、フランスのグランゼコールに進むには、高校卒業後１年間「準備級」にて猛勉強するのと同じだろう。この間、テストや論文の評価だけでなく、プレゼンテーションや授業態度、果ては体育などでの体力・健康度合い・運動能力までも「選抜要素」として、全人格的な人物評定を行う。これが２つ目のポイント。

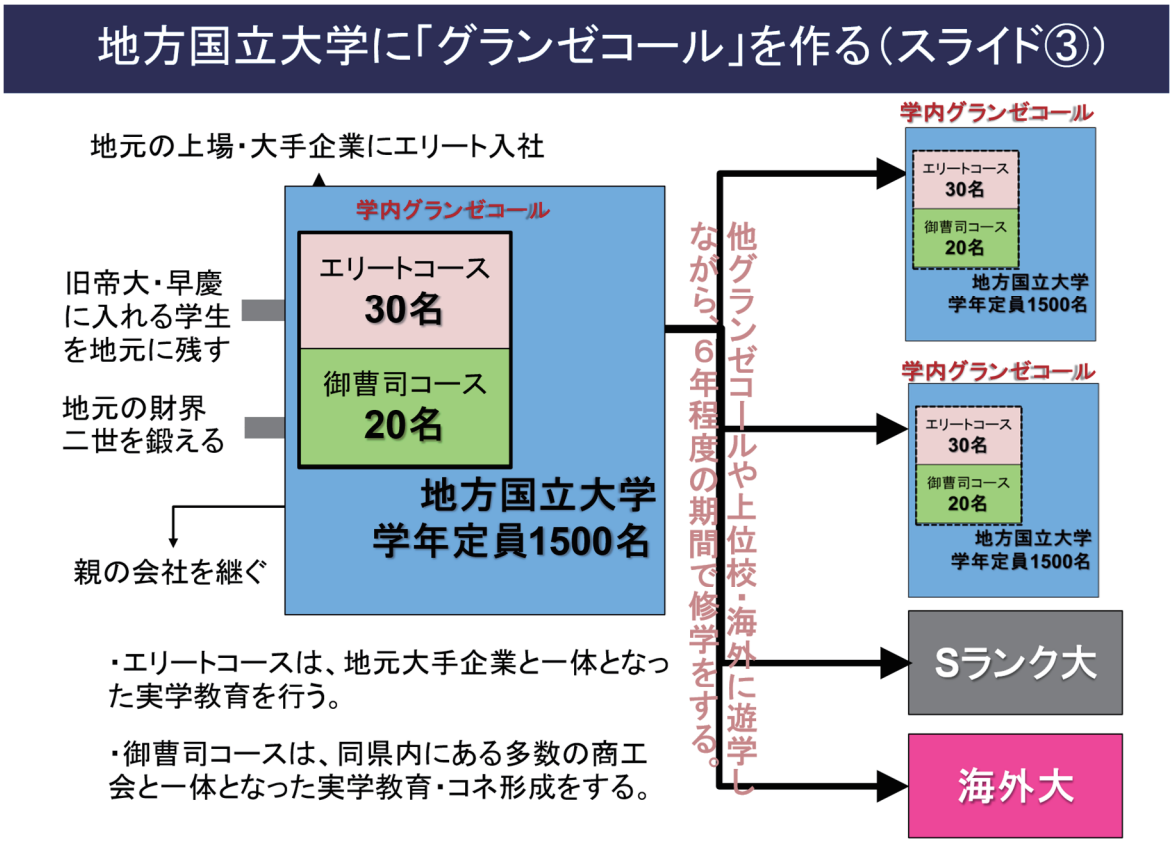
そして３つ目。地元企業の御曹司枠を設けること。これはフランスのグランゼコールでは当然のこととされており、アメリカの名門私立でも入試選抜にそうした枠があると言われる。グランゼコール定員の２～３割は彼ら用とし、地元の名家・名門企業の子弟は外に出ず、つながりを強めていく。彼ら御曹司組と、選び抜かれた優秀学生が結びつくのも地元にとっては良いことだ。

４つ目は、フランスと同じく、地元の有力企業にアメと鞭で寄付を競わせること。たとえば、年間 100 万円以上寄附をすればグランゼコール所属学生へのアプローチ権を持たせる。年間 200 万円を超えれば寄附講座が持てる。年間 250 万円を超えると「グランゼコールへの進学希望者を面接・評価できる」権利を与えるのも良いだろう。この権利を行使すれば、自社向けの人材に絞って、グランゼコールに誘うことができるだろうし、彼らに恩を売ることもできる。寄附額が年 300 万円を超えた企業には、「自社で学生たちを長期間、実習させる」権利を供与する。前述した通り、この実習は、選抜だけでなく、育成にも役立ち、卒業後、即戦力として活躍を望めるよう

にもなるだろう。そして、他社への応募を阻止するための囲い込みにもなる。
ただ、ここで書いた寄附金額はあてずっぽうに決めたもので根拠はない。地元企業の資金的な体力と合わせて設計していけば良いだろう。

５つ目は、徹底的に魅力あるシラバスを作ること。これも、それほど難しい話ではない。本家グランゼコールの基本則を借用すれば、相当面白いものになるはずだ。まずは、有力企業による寄附講座と実習。次に、本家の仕組みとしては、Wデグリー、３リージョン、マルチカルチャーというものがある。２つの専攻、３つの地域、複数の文化が直訳だが、難しく考える必要はない。国内と海外に提携校を作り、そことの相互交換留学をするのだ。国内各地に「グランゼコール級」ができれば、そことの行き来が良いし、加えて旧７帝大、首都圏・関西にあるＳランク大学とも交流を持つ。学生は「他校のグランゼコール」と「Ｓランク大学」に、それぞれ３か月ずつ短期遊学をする。他校グランゼコールでは、自分らと同様の地方エリートや御曹司と交流が持てる。Ｓランク大学への遊学は時期を４年１学期などとして、都心大企業への就活などもできるよう配慮したらよいだろう（都心企業へ流出はあるだろうが、それほど多くはならない。理由は後述）。

あとは、海外だ。こちらは提携校に半年間、本格的に留学することにする。ここまでのメニューを取り揃えたら、「地元にいても、他県や大都会、海外を知れる」ことになる。



６つ目は、語学教育を徹底すること。これは、宮崎国際大学のシラバスが参考となるだろう。同大学は、あまりＴＯＥＩＣ点が高くない学生（300 点程度）を 700 点まで鍛え上げるということで有名だ。

そして７つ目。これらの高付加価値型教育を「すべて無料」とすること。企業からの寄附金はそのために活用される。国内遊学などは、各大学の学生寮を供用し合えば、費用は削減可能だ。

ただし、地元企業に就職しなかった場合は、この間の学費（国立大学の授業料分のみ）を返金する義務を負う。グランゼコール級は２年～４年の３年間のため、授業料総額は 160 万円ほどだ。この程度の返金額なら、本気で地元を出たい学生にもそれほどの負担とはならないから、「人買い」のようには言われないだろう。

ちなみに、私は地元から流出する学生はそれほど多くはないと考える。まず、グランゼコールに寄付する企業は地元でも大手ばかりだから、首都圏や海外にも拠点を持つ。大きなビジネスをしたい！という思いにも十分に応えられるだろう。加えて、寄附講座や実習で「該当企業向けの職業訓練」を積んでいる。他へ行けばこの努力が無になる。さらに、地元御曹司や優秀学生とのコネクションもある。こうした複雑なネクサスで結ばれている上に 160 万円の負担が重なると、他地域流出は１～２割ですむのではないか。

＊＊＊＊＊

ここまで、長々と夢のような話を書いてきた。筆を置くにあたって、最後に一つだけ書かせてもらう。欧米では、人も企業もえげつない。にもかかわらず、表向きは大そうな「きれいごと」を語る。エコビジネスなどまさにそうだろう。地球のため、未来のためと言いながら、その実、とんでもなく儲かるルール作りが敷き詰められている。日本ももっと、「きれいごとの裏のえげつない話」の方に敏感になるべきだ。社会の本質は、えげつない話の方にあるのは間違いないのだから。

財政規律と財政民主主義
―民意の多様化と財政再建両立のために求められる民主主義市民社会の財政インフラの構築―

株式会社日本総合研究所調査部主席研究員
河　村　　小百合

現下の政治情勢

2025年10月22日、わが国初の女性首相となった高市早苗政権が発足した。新政権誕生に至る経緯を振り返れば、約1年前の2024年10月に発足した自由民主党・公明党連立の石破茂政権は、発足直後の解散を受けての衆議院議員選挙で敗北し、衆議院で“少数与党”状態に陥った。その後、2025年6月の東京都議会議員選挙、続く7月の参議院議員選挙でも石破政権は立て続けに敗北し、参議院でも“少数与党”状態に陥ることとなった。国政選挙等での相次ぐ敗北を受け、10月4日には自由民主党の総裁選挙が実施され、高市早苗氏が新総裁に就任した。もっとも、その翌週には、これまで26年間にわたる連立関係にあった公明党が連立を離脱することを表明した。その後自由民主党は、新たに日本維新の会から、“閣外協力”の形で政権に協力する合意を取り付け、10月21日に開会した臨時国会での首班指名で日本維新の会は高市氏に投票し、高市政権の発足に至っている。

第217回国会における予算の国会修正

このような政治情勢の展開を受け、2025年入り後のわが国の予算決定プロセスを振り返れば大きな変化が生じ、実に29年振りに予算の“国会修正”が行われることとなった。2025年度当初予算が審議された第217回通常国会においては、先議した衆議院でまず修正が行われた。しかし、続く参議院でもさらなる修正が可決されたため、参議院による修正部分が再度、衆議院に回付されたうえで同意され、前年度末ギリギリの2025年3月31日に成立した。衆参両院で予算の“国会修正”が行われたのは、わが国では初めてのことであった。

具体的には、次のような内容の修正が順次行われた（図表1）。

まず衆議院では、一般会計予算の歳出については、一部野党の主張等を受け容れ、いわゆる高校無償化関係の1,064億円の修正増加、高額療養費制度関係の55億円の修正増加が行われ、地方交付税交付金の2,056億円の修正減少、予備費の2,500億円の修正減少により、総額で3,437億円の修正減少が行われた。一般会計予算の歳入については、これも一部野党の主張等を受け容れ、基礎控除の特例の創設による所得税の収入を6,210億円の修正減少としたほか、税外収入の2,793億円の修正増加、公債金の19億円の修正減少により、総額で3,437億円の修正減少が行われた。

このように、一般会計予算の歳出・歳入の総額について、ネット・ベースで3,437億円の修正減少という形での着地を図る予算の修正案が与党から再提出され、可決された背景には、一部野党側の主張等は受け容れつつも、その結果として安易な財政拡張に陥ってしまうことは何としても回避したい、との石破政権・与党側の財政再建路線堅持に向けての強い意向があったように見受けられる。

続いて審議が行われた参議院においては、

高額療養費制度の見直し全体の実施を見合わせ、本年秋までに改めて方針を検討し、決定することとされた。そこで、一般会計予算の歳出について、高額療養費制度関係の 105 億円の修正増加、その見合いで予備費を 105 億円修正減少させ、一般会計の歳出・歳入の総額は衆議院での修正・可決段階から不変とする形での予算修正が与党から提出され、参議院で可決された。同修正案は衆議院に回付・同意され、2025 年度当初予算は成立した。

（図表１）わが国の令和7年度予算の修正フレーム（衆議院修正＋参議院修正後）

（単位：億円）

歳　　出		歳　　入	
○いわゆる高校無償化関係 ・全世帯を対象とする支援金の支給に係る収入要件の事実上撤廃　等	1,064	○税収 ・所得税の基礎控除の特例の創設	▲6,210
○高額療養費関係 ・見直し全体の実施の見合わせ	160	○税外収入 ・独立行政法人納付金・基金返納金等（※２）	2,793
○地方交付税交付金 ・所得税収減に伴う法定率分の減（※１）	▲2,056		
○予備費	▲2,605	○公債金	▲ 19
計	▲3,437	計	▲3,437

（※１）交付税特別会計の出口ベースの地方交付税交付金は減額しない。
（※２）預金保険機構や独立行政法人都市再生機構からの納付金、ワクチン生産体制等緊急整備基金からの返納金など。
（※３）社会保険に係る年収の壁による働き控えの解消に向けた措置（Ｒ７年度63億円）のため、労働保険特別会計予算を修正。
交付税特別会計及び東日本大震災復興特別会計についても、所得税収の減に伴い所要の予算修正。

（資料）財務省ホームページ（https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/0001.pdf）.

民意が多様化した背景にはわが国のこれまでの経済運営

一国の民意の所在いかんは、国政選挙において、もっとも客観的な形で明らかになる。わが国においても、これまでの経緯を振り返れば、投票率が低下傾向をたどり、とりわけ若い世代の政治に対する無関心傾向が指摘されていた時期もあった。

ところが、近年は国民全体の投票行動は様相を異にし始めている。2012 年末以降の自公連立政権が安定多数を確保していた時期とは異なり、2024 年秋以降は“少数与党”状態が現実のものとなった。同時に野党の支持にも分散傾向がみられるなど、多様な民意が国政選挙結果に明確に表れるようになっている。

その背景には、わが国においても格差の拡大傾向が著しく、インフレの進行も加わって、生活が苦しい、人生設計も思うに任せないという層が増えてきていることがあるように見受けられる。それも元をたどれば、わが国がこれまで雇用政策の面では非正規雇用の増大を容認すると同時に、安易な円安志向といっても過言ではないマクロ経済政策を展開し、とりわけ第二次安倍政権以降は、他の主要国にはおよそみられない異例の規模で、中央銀行である日本銀行による“事実上の財政ファイナンス”を展開してきた点などを指摘できよう。

日銀は正常化に着手したといっても、現時点では実際にはほぼ“名ばかり”の状態にとどまる。同行の資産規模の対名目ＧＤＰ比がいつになったら 100%を切ることができるの

かすら、現時点では全く見通せない。他の主要中央銀行は、コロナ危機対応のオペレーションからの正常化を迅速かつ積極的に敢行してすでに久しく、各行の資産規模は日銀よりはるかに低い同 20～30％台にまで低下している。しかしながら、それでも彼らはなお危機感を失うことなく、資産縮小オペレーションを継続している。日銀とこれらの主要中央銀行との正常化に向けての姿勢の差はあまりにも大きい。その結果として表れる中央銀行としてのバランス・シートの規模や内容の差も、彼我で大きく乖離したままとなっている。加えて、超金融緩和状態の長期化は現実問題として、金融資産や不動産の価格を経済全体の実力以上に押し上げる方向に作用している可能性が高く、それが格差を一層拡大させている。そして、こうした中央銀行による“事実上の財政ファイナンス”状態の継続に安易に乗ずる形で、国の側も“放漫財政”状態を一向に正せないままで今日に至っている。インフレの進行や格差の拡大は、わが国の長年にわたるこうしたマクロ経済政策運営の弊害がついに顕現化したもの、と捉えることができよう。

国民の多様な声を国の予算編成に反映していくうえでのわが国の課題

大きく変化した国会の議席配分は、インフレや格差の拡大に苦しむ国民の民意が顕現化したものにほかならない。2025 年度当初予算の国会での審議プロセスにおいて、“国会修正”の形で野党の意見が一部採り入れられたことは、多様化する国民の意見を反映させるうえでの一歩として、前向きに評価できよう。

一方、いくつもの課題が明らかになったのも事実であろう。

議院内閣制のもと、わが国においては予算の提出権限はもっぱら内閣に帰属する。予算案提出後の国会での審議プロセスにおける“国会修正”は、赤字国債の追加発行を要しない、この程度の内容が限界であったのも事実である。それ以上に踏み込んだ大幅な予算の組み直しを迫られた場合、予算案そのものを内閣が提出し直す“内閣修正”も制度上は可能であり、過去に実例もいくつか存在するものの、それでは予算の前年度内成立が危ぶまれ、現実的には極めて採りにくい選択肢であった。

なお、今回の国会での修正プロセスにおいては、一部の野党から、歳入減、ないし歳出増を意味する政策の実現を主張しつつ、そのために必要な財源を自分たちは明示せず、「財源は与党で考えてもらいたい」と無責任な要求を突きつける動きもみられた。

さらにいえば、わが国の財政運営は、現実問題として一段と危うさを増している状況にある。市場金利が上昇基調をたどるなかで、先行きの財政リスクが国内外の投資家に強く意識されるようになってきており、国債の市中消化が超長期債を中心に次第に困難になりつつあるのが現実だ。今回の国会での予算修正においては、石破政権・与党側が歳出・歳入の総額を何とか当初予算政府案の範囲内に収めた（正確には▲3,437 億円規模での減額修正）。しかしながら、そもそも当初予算政府案自体が、28.6 兆円規模での新規国債発行を前提とするもので、その点は衆参両院による予算修正を経ても不変であった。これほど財政事情が悪いにもかかわらず、未だに多額の新たな借金を積み増し続けようとする国の財政運営が果たしていつまで持ちこたえられるのか、予定した発行額での国債の消化をいつまで円滑に続けられるのかは定かではない。“少数与党”状態では、与党側は野党側の要求をのまざるを得ず、財政拡張的になりがちとなるのはやむを得ない、との見方もきかれる

が、それではこの国の財政運営は遠からぬ将来に本当にゆきづまり、取り返しのつかない事態を引き起こしてしまうこととなりかねない。

現状のままでは、そうなってしまいかねないのはなぜか。国民が、①このまま財政拡張政策を安易に続けてしまった末には一体どうなるのか、客観的な見通しを知らされていない、②財政再建の具体的な方策を知らない、財政制度そのものを理解できていない、詳細について知らされていないからではないか、と筆者は考える。

独立財政機関の必要性

こうした課題は、わが国に限らず、市場主義経済の下で民主主義をとる各国に共通する課題でもある。だからこそ、主要国では独立財政機関を設立する動きが相次ぐ。とりわけ、欧州債務危機で財政破綻の痛みを身をもって経験した欧州各国ではその動きが強まっている。

ただし、一口に“独立財政機関”と言っても、その果たす役割は国によってまちまちであるのが実態である。そこで以下では、独立財政機関として、主要先進国のなかでも相対的に長い歴史を有し、上述の①財政の客観的な中長期見通しの提示と、②財政再建のオプション提示、という、国民向けに客観的な財政情報を提供する二つの役割を担っている米議会予算局（ＣＢＯ：Congressional Budget Office）の例を参考事例として採り上げる。それを基に、わが国において民意の多様化が明確化するなか、かつ、議院内閣制のもとで、より多様な民意を反映しつつ、財政再建の道筋を決して踏み外すことなく、確固たるものにしていくうえでは、どうしたらよいのかを考えたい。

ＣＢＯが担っている役割

米国では大統領制のもと、予算編成権は議会が有する。実際に成立まで漕ぎつけられるか否かは別ながら、与党であるか野党であるかを問わず、予算案を議会に提出することが可能である。実際に大統領と議会の勢力が“ねじれ”状態にあったもとで、議会で多数を占める野党側が予算案を提出して可決させた事例も存在する[1]。議会での審議内容は、与党側のみならず野党側が提出する予算案や法案等についても、誰の負担が増えるのかといった点を含めて報道されている。わが国に比較すれば、予算審議はもちろん、世論も含めた議論もはるかに活発に行われているように見受けられる。

そのように活発な財政や予算に関する議論を支えているのがＣＢＯである。ＣＢＯは、議会の予算査定能力や分析機能を強化する観点から 1974 年に議会主導で設立された[2]。ＣＢＯは独立財政機関として、共和党や民主党といった特定の党派に偏ることなく、超党派的な立場から分析を行うことを旨としている。ＣＢＯ長官は政治的な意味での所属には無関係に、上下両院の議長によって任命されることが法定されている。ＣＢＯは 300 名近いスタッフを有するが、彼らもまた、博士号等の高度な学位を有する経済学者らを中心に、政治的な所属とは無関係に、専門的な能力のみに基づいて、ＣＢＯ長官によって任命される。

ＣＢＯが分析を行って公表する資料は極め

[1] 例えば、2023 年４月に、下院で、当時多数を握っていた共和党側が、民主党側とは異なる考え方で増税を行ったり歳出カットを行ったりする内容の予算を可決しているが、バイデン大統領が署名しなかったため成立していない。

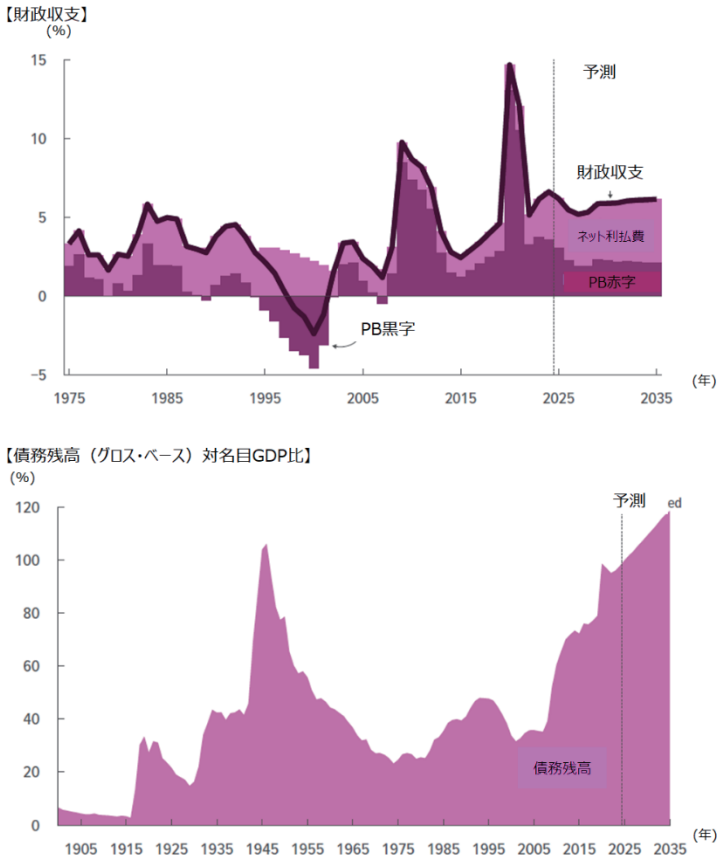
[2] 当時はニクソン大統領が、予算編成を大統領主導で行おうと企図しており、議会側はそれに反発していた。

て多岐にわたる。連邦政府の財政運営・経済見通しが定期的に公表されているほか、財政運営全体の長期見通しや、社会保障や国防等、分野を限定した政策運営の財政コスト等に関する長期見通しも公表されている。またＣＢＯは、各議員が提出する法案のほぼすべてについてコスト見積もりの分析を行うことを法的に義務付けられており、日々、少なからぬ数の法案のコスト分析結果が公表されている。このほかＣＢＯは隔年で、『財政赤字削減のためのオプション』と題する報告書も刊行し、義務的歳出、裁量的歳出、歳入のそれぞれについて、財政赤字を縮小させるうえで考えられる多数の選択肢を提示し、それぞれについて先行き 10 年間にどの程度の財政赤字削減効果が見込めるのかについて、年ごとの推計結果を提示している。

ＣＢＯが示す中長期の財政見通し

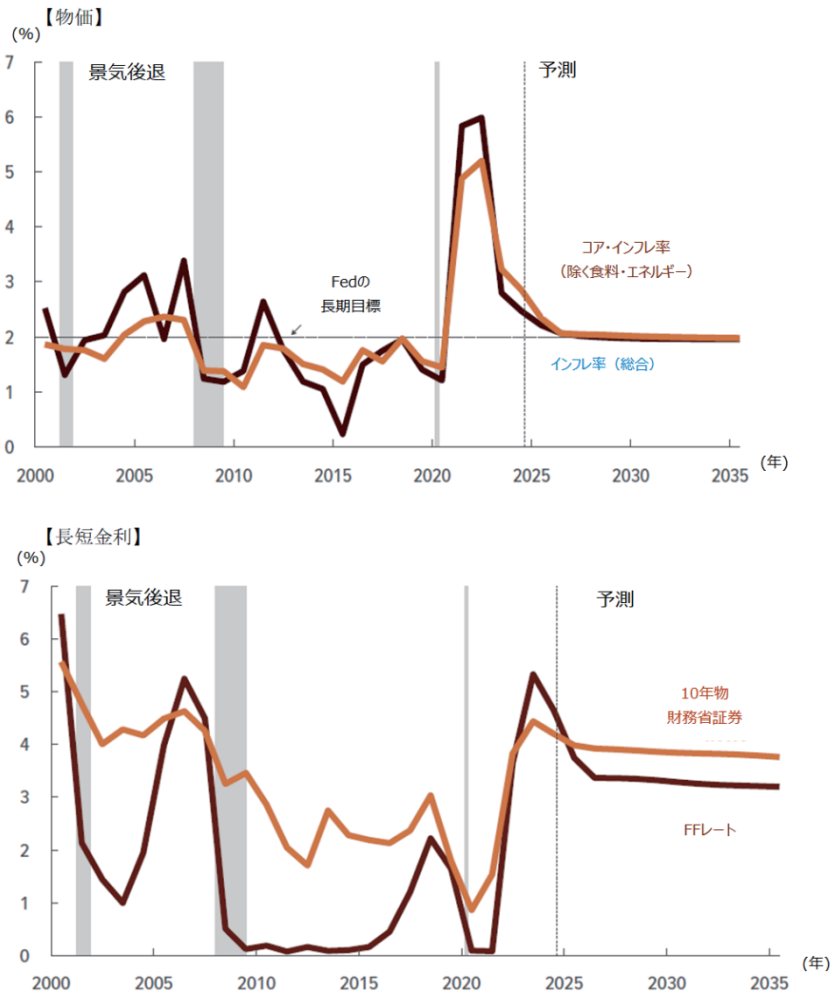
ＣＢＯによる連邦政府の財政運営の先行きの見通しは極めて厳しい（図表２）。コロナ危機で急増した連邦政府の債務残高（ＧＤＰ比）は、今後もＰＢ赤字のみならず、利払費がかさみ続けることを主因に、第二次世界大戦直後を上回って史上最悪となった後もさらに膨張し続ける、との見通しが示されている。図表３はその前提を示したものである。米国の物価は今後 2027 年頃にかけて、中央銀行である Fed（連邦準備制度）が目標に掲げる２％に向けて収束していく一方、米国の長短市場金利は物価上昇率を上回る、一定の高止まり状態が続く、との前提が示されている。米国内にとどまらず、海外の市場関係者を含めて、ＣＢＯがこのように示す、米国の財政運営の客観的な先行き見通しに対する信頼は厚い。

（図表２）米議会予算局（CBO）による米連邦政府の財政収支と債務残高（グロス・ベース）の規模（名目GDP比）の見通し



（資料）CBO, *The Budget and Economic Outlook: 2025 to 2035*, January 17, 2025, p4を基に日本総合研究所作成.
（注）CBOは例年、本中長期見通しを１月に公表した後、8月にアップデート版を公表しているが2025年に関しては8月のアップデート版は公表されていない。

（図表3）米議会予算局（CBO）による米連邦政府の財政見通しの前提



（資料）CBO, *The Budget and Economic Outlook: 2025 to 2035*, January 17, 2025, p8を基に日本総合研究所作成.
（注）CBOは例年、本中長期見通しを１月に公表した後、8月にアップデート版を公表しているが2025年に関しては8月のアップデート版は公表されていない。

ＣＢＯが示す『財政赤字削減のオプション』

ＣＢＯは下院および上院の予算委員会からの要請により、赤字を削減するうえであり得る政策の選択肢について、議員らが知見を得られるようにするために、予算オプションの一覧表を含む報告書を定期的に隔年で発行している。最新版は2024年12月発行版（*Options for Reducing the Deficit: 2025 to 2034*）で、そこでは連邦政府の予算の赤字を減少させるうえで歳出や歳入を変化させる 76 のオプションが示されている（図表４）。また、それぞれのオプションについて、例えばオプション 45 の「通常の収入にかかる個人所得税率の引き上げ」であれば図表５、オプション 62 の「社会保障給与税の対象となる課税可能勤労所得の最高額の引き上げ」であれば図表６に示すような形で、今後 10 年間における赤字幅の削減効果の推計結果が示されている。オプションによっては、例えば図表６（オプション 62）で示したように、政策運営変更のやり方に関して複数のアプローチが示され、そのそれぞれについて、赤字幅の推計結果が示されているものもある。

ＣＢＯによれば、これらのオプションの着想は、様々な情報源からもたらされたものである、とされている。具体的には、議員による立法の提案、様々な行政当局からの予算の提案が基になっていたり、ＣＢＯのスタッフ

自身が考案したりしたオプションもあれば、議会スタッフ（ＣＢＯとは別のＣＲＳ＜議会調査局＞に関しては後述）による分析結果、連邦機関や民間グループ等による調査・研究結果等にヒントを得たオプションもある由である。なお、歳出に関するオプションの分析はＣＢＯのスタッフが行っているものの、歳入に関するオプションの分析の殆どは、税制に関する両院合同委員会（the Joint Committee on Taxation）のスタッフが実施し、その一部にＣＢＯのスタッフも関与している。

ちなみに、ＣＢＯは本報告書の巻末で、以下の点を明確に述べている（訳は筆者）。

- オプションは、優先順位のランク付けをする、ないしは、包括的なリストを提示する、というよりはむしろ、様々な可能性を反映することを企図したものである。
- 特定のオプションを含めたり除外したりすることは、ＣＢＯによって是認ないし拒否がなされたことを意味するものではない。
- 客観的で不偏不党の分析を提供するというＣＢＯのマンデートに則り、本レポートは一切の勧告を行うものではない。

（図表4）赤字削減のオプションから得られる節減額の推計値とその対象

（10億ドル）

オプション	オプションの項目	負担増／給付減となる対象	2025～2034年の節減額
＜義務的支出＞			
1	穀物保険プログラムの補助金削減	農業者	47
2	ファニーメイとフレディマックの保証料の引き上げと、それらの適格ローン上限の引き下げ	住宅ローン利用者	7～15
3	義務的歳出で資金調達されるペル・グラント（連邦政府の返済不要の奨学金）の上乗せ分の停止	低所得の学部学生	44
4	メディケイドへの連邦支出への上限の設定	低所得層	459～893
5	ヘルスケア提供者に対する州税の制限	メディケイドのヘルスケア事業者	48～612
6	連邦政府のメディケイドのマッチング・レートの引き下げ	低所得層	69～561
7	メディケア・パートBに支払われるプレミアムの引き上げ	高齢者・障害者	510
8	メディケアの有利なベンチマークの引き下げ	高齢者・障害者	489
9	連邦職員の福利厚生へのバウチャー・プランの採用および連邦政府の貢献分の伸びの引き下げ	連邦職員	14～16
10	生涯のTRICAREにおける登録手数料の導入	退役軍人	17
11	生涯のTRICAREにおける、最低現金支払いを所要とする制度の導入	退役軍人	32
12	メディケアとメディギャップ制限保険のコスト分担ルールの変更	高齢者・障害者	20～129
13	メディケアによる不良負債のカバー範囲の削減	高齢者・障害者	17～54
14	教育病院の医学部卒業生教育に対するメディケア支払いの統合と削減	教育プログラムを有する病院	94～103
15	健康リスクに対するメディケア優越プランに対する支払いの改変	高齢者・障害者	124～1,049
16	病院外来患者部門への支払いの削減	病院	6～157
17	340B病院によって配送される薬品への支払いの削減	公共健康サービス法340B条指定の病院	15～74
18	全米学校昼食、学校朝食における一定の食事、および小児・成人ケア食品プログラムへの補助金の停止	公立学校等に子どもを通わせる一定の所得水準以上の家庭	14
19	高所得者向け社会保障給付の削減	高所得層	48～197
20	単一社会保障給付制度の確立	退職した障害労働者	283～607
21	社会保障の完全引退年齢の引き上げ	全市民	95
22	社会保障障害者保険への申請者に対する最近年における一層の勤労の要請	障害労働者	60
23	退役軍人省の障害補償の適格性への手段テストの導入	退役軍人	384
24	社会保障の完全引退年齢に達した障害のある退役軍人に対する、退役軍人省からの個別失業支払いの終了	障害のある退役軍人	14～61
25	社会保障の完全引退年齢を超過している退役軍人に対する、退役軍人省からの障害給付の削減	障害のある退役軍人	34
26	障害格付けの低い退役軍人を除外することによる、退役軍人省の障害補償の適格性の狭小化	障害のある退役軍人	11～59
27	社会保障およびその他の義務的プログラムのインデックス化に他のインフレ指標を採用	全市民	278
＜裁量的支出＞			
28	国防省の年間予算の削減	国防省および関連企業	959
29	軍事サービスメンバーに対する基本支払いの増加分への上限の設定	軍事サービスメンバー	22
30	一部の軍事職員を文民被用者に置き換え	軍事職員	17
31	フォードクラス航空機キャリアの建設停止	海軍	15
32	長距離スタンドオフ兵器の解約	国防関連企業	15
33	陸軍の将来長距離攻撃航空機の解約	陸軍	11
34	B-1Bの引退による爆撃機の戦力の規模の縮減	空軍	6
35	F-22の引退による戦闘機の戦力の規模の縮減	空軍	29
36	住宅基礎控除の平均住宅コスト（賃料および光熱費）の80%までの縮減	軍人	17
37	国際問題プログラムへの資金拠出の縮減	国際機関等	187
38	全米コミュニティ・サービス向け連邦資金拠出の停止	生活協同組合等	10
39	ペル・グラント（連邦政府の返済不要の奨学金）の適格性の強化	低所得の学部学生	22
40	グループ7および8に属する退役軍人のVA（退役軍人省）のメディカル・ケアの登録の廃止	退役軍人	60
41	連邦文民被用者支払いの年次横断的調整の縮減	文民被用者	77
42	選別された非国防裁量的支出の縮減	国防以外の歳出分野	339
43	州および地方政府向けの一定の補助金向けの資金拠出の縮減	州・地方政府	67
44	デービス・ベーコン法の廃止	同法下の建設プロジェクトの従事者	18
＜歳入＞			
45	通常の収入にかかる個人所得税率の引き上げ	全市民	570～1,185
46	個人の調整後グロス所得にかかる付加税の課税	富裕層の市民	1,051～1,440
47	長期キャピタル・ゲインおよび適格配当にかかる税率を２%ポイント引き上げ	全市民	103
48	世帯主の申し立て地位の停止ないしは改変	全市民	76～209
49	項目別税額控除の停止ないし制限	全市民	736～3,424
50	慈善贈与の控除の制限	富裕層の市民	324～348
51	死亡時移転資産に対する税制の変更	相続人	197～536
52	新適格民間活動債の税控除の停止	州政府・地方政府	43
53	ネット投資所得税の課税ベースを、S企業や有限パートナーシップにおけるアクティブな参加者の収入を包含する形で拡大	全市民	420
54	繰越利益を通常の所得として課税	投資ファンド（プライベート・エクイティ・ファンド、不動産ファンド、ヘッジ・ファンド等）	13
55	退役軍人省の障害支払いを課税可能な所得のなかに包含	退役軍人	235
56	雇用ベースの健康給付に対する税補助金を縮減	雇用主（企業）	521～965
57	税優遇引退計画における年次拠出分をさらに制限	納税者	187
58	教育費用への一定の税優遇を停止	高等教育在学生	130
59	勤労所得税額控除における投資所得の上限を引き下げ、子ども税額控除の返戻可能部分の上限を引き上げ	低・中所得層	11
60	勤労所得税額控除および子ども税額控除を申告した人に対して、雇用を得るうえで有効な社会保障番号を取得することを要件に	不法就労者	28
61	新たな給与税の課税	被用者、自営業者	1,282～2,540
62	社会保障給与税の対象となる課税可能勤労所得の最高額の引き上げ	雇用者、被用者、自営業者	728～1,427
63	州および地方政府の新規雇用者を包含すべく社会保障を拡大	社会保障給与税未納の州政府・地方政府職員	149
64	企業所得税率を１%ポイント引き上げ（21%→22%）	企業	136
65	合衆国企業の全ての海外所得について、規程上の完全な企業税率（法人税率）で課税	企業	340
66	在庫の特定における”後入れ先出し”アプローチの廃止、および在庫評価における”低価法（原価と市場価格のより低い方）”および”準正常財”手法の廃止	企業	104
67	広告費用の半分を、５年以上ないし10年かけて償却することを要件に	企業	83～177
68	低所得層の住宅税控除の廃止	低所得層	69
69	アルコール飲料の増税	全市民	88～102
70	たばこ製品に関する物品税の引き上げ	全市民	51
71	自動車燃料に関する物品税の引き上げ、およびインフレ連動のインデックス化	自動車ドライバー	212
72	５%の付加価値税の課税	全市民	2,180～3,380
73	温室効果ガスの排出に対する課税	温室効果ガス排出企業	645～919
74	金融取引課税	金融取引を行う個人、企業	297
75	市民権および移民サービスおよび税関と国境警備に課される一定の手数料を20%引き上げ	移民	16
76	連邦被雇用者の退職システムに対する連邦文民被雇用者の拠出分の引き上げ	連邦文民被雇用者	40

（資料）Congressional Budjet Office, *Options for reducing the Deficit: 2025 to 2034*, pp2～3を基に日本総合研究所作成.
（注）「負担増／給付減となる対象」は本資料の記述に基づき日本総合研究所が判断したもので未定稿。

（図表５）CBOのオプション45「通常の収入にかかる個人所得税率の引き上げ」に関する推計結果

（10億ドル）

方策	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	合計 2025～2029	合計 2025～2034
通常の所得にかかる全ての税率を１%ポイント引き上げ	▲ 82.3	▲ 106.3	▲ 106.4	▲ 111.7	▲ 116.5	▲ 121.5	▲ 126.8	▲ 132.4	▲ 137.9	▲ 143.5	▲ 523.2	▲ 1,185.3
４つの最高所得階層の通常の所得にかかる税率を2%ポイント引き上げ	▲ 45.1	▲ 53.0	▲ 50.7	▲ 53.3	▲ 55.1	▲ 57.2	▲ 59.7	▲ 62.4	▲ 65.0	▲ 67.9	▲ 257.2	▲ 569.5

（資料）Congressional Budjet Office, *Options for reducing the Deficit: 2025 to 2034*, p55を基に日本総合研究所作成.
（データ出所）税制に関する両院合同委員会スタッフ.
（原資料注）本オプションは2025年1月に開始（引用者注：を想定）。

（図表６）CBOのオプション62「社会保障給与税の対象となる課税可能勤労所得の最高額の引き上げ」に関する推計結果

（10億ドル）

方策	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	合計 2025～2029	合計 2025～2034
勤労所得の課税可能な割合を90%に引き上げ(a)	▲ 22.5	▲ 72.3	▲ 73.9	▲ 75.3	▲ 77.0	▲ 78.9	▲ 80.2	▲ 81.4	▲ 82.5	▲ 83.6	▲ 321.0	▲ 727.6
25万ドルを超える勤労所得を給与税の対象に	▲ 35.7	▲ 122.0	▲ 129.4	▲ 136.7	▲ 143.7	▲ 152.5	▲ 161.7	▲ 171.5	▲ 181.5	▲ 192.0	▲ 567.5	▲ 1,426.8

（資料）Congressional Budjet Office, *Options for reducing the Deficit: 2025 to 2034*, p73を基に日本総合研究所作成.
（データ出所）税制に関する両院合同委員会スタッフ.
（原資料注）本オプションは2025年1月に開始（引用者注：を想定）。
所得と給与税の減少を反映するための相殺分は、本表の推計に適用されている。
本オプションは、社会保障給与税からの歳入（オフ・バジェット）を増加させることになる。その増加分の一部は個々の所得税歳入（オン・バジェット）の減少によって部分的に相殺される。
（原資料注a）推計には社会保障給付の追加的な支払い向けの歳出の増額分が含まれるが、それらはオフ・バジェットに分類される。

財政論議が低調なわが国の実態

わが国では、長年にわたり“世界最悪”の財政事情にありながら、財政運営や具体的な予算運営に関する議論は長年低調な状態が継続してきた。その実態は、次のようなものではなかったか。

独立財政機関が存在しないがゆえ、公的部門による客観的な中長期財政見通しが存在せず、国民は危機感を覚えることがあまりない。加えて国民は、財政再建のために具体的にはどのような選択肢があるのか、という知見をおよそ持ち合わせておらず、知らされてもいない。わが国の場合、そもそも制度運営の詳細や実態についても知らされておらず、理解もできていない点が多々ある。そのため、財政状況は“世界最悪”で、財政再建が必要とはわかっていても、そのためには短絡的に「消費税率引き上げしかない」と考えてしまう。そして、「消費税率の引き上げは、とりわけ弱者の負担増になってしまうからできない」となり、そこで、「とりあえず赤字国債を増発してしのいで済ませてしまおう。後の世代に付け回しをしてしまうが、当面、財政運営に何も起こらなければよいだろう」と長い年月を過ごしてきてしまったのではないだろうか。

わが国の現状①－中長期の財政見通し

わが国の財政論議をめぐる課題の現実を、具体的にみてみよう。

まず、わが国には独立財政機関は今のところ存在せず、政府部門からは内閣府がおよそ半年に一度、定期的に中長期の経済・財政見通しを策定し公表している。

図表７は、その直近の 2025 年８月公表分である。見通しの対象の最終年度である 2034 年度の国・地方の公債等残高ＧＤＰ比は「成長移行ケース」で 173.6%にまで低下する、また「過去投影ケース」でも同 202.0%と、足許（2024 年度実績見込みは 201.3%）との対比でほぼ横ばいで推移する、との楽観的な見通

しが、これまでに公表してきた中長期見通しを基本的に踏襲する形で示されている。これはあたかも、「経済成長すれば、特段の緊縮努力などしなくても財政再建は自ずと達成される。低成長にとどまるとしても、財政事情が特段悪化するわけではない」と言っているように見受けられる。

内閣府の試算で、特段の財政再建策を講じないのに基礎的財政収支（ＰＢ）が改善する、いわば“バラ色”の見通しが示されている理由は、試算の経済前提の設定（図表８）にある。そのポイントは次の３点である。

① 名目経済成長率の水準

前提とする名目経済成長率を高く設定すればするほど、それにつれて税収も伸びると見込まれるため、財政収支は改善する。

② 名目経済成長率と金利の関係

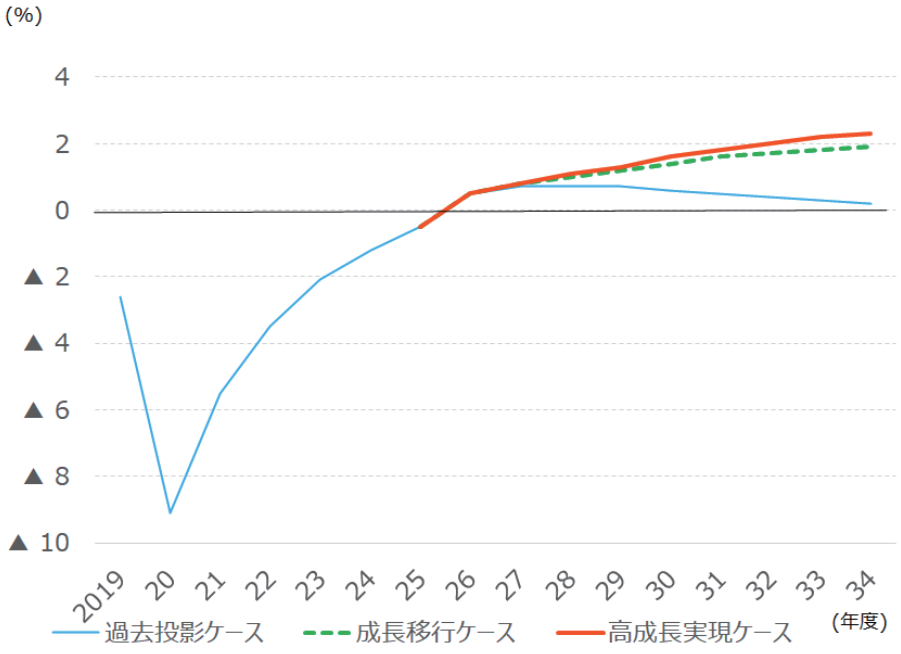
国内外の過去の経験を振り返れば、市場メカニズムが健全に機能しているもとでは、「名目経済成長率が金利を下回る」局面が実際に多く、通常の姿と考えられている。もっとも、これに反して「名目経済成長率が金利を上回る」という前提を設定してしまえば、ごく単純化すると、利払費よりも税収の伸びの方が相対的に高くなるため、財政収支は改善する。

③ 金利と物価上昇率の関係

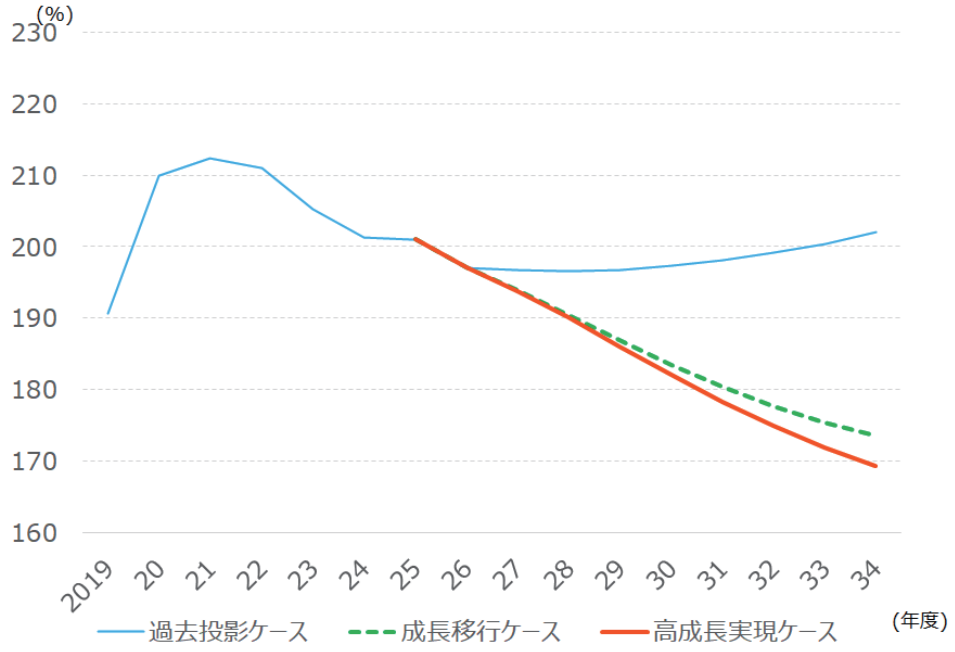
市場メカニズムが健全に機能している経済では、「金利は物価上昇率を上回る」のが通常である。それは、物価上昇率（正確には予想インフレ率）が金利の一部を構成する要素である（図表９）ことによる。ゆえに、「金利は物価上昇率を上回る」のが、古今東西をみても通常で、さらに長期金利は短期金利の積み重ねであることからすれば、長期の金利になればなるほど、「金利は物価上昇率を上回る」となるのが当然といえる。にもかかわらず、「長期金利＝物価上昇率」、ないしは「長期金利＜物価上昇率」などという前提を置いてしまえば、いかに高インフレが進行しようとも、利払費は増えずに済むことになる。

（図表7）内閣府経済財政試算（2025年8月）における、国と地方の基礎的財政収支と公債等残高の見通し（対名目GDP比）

【基礎的財政収支（PB）】



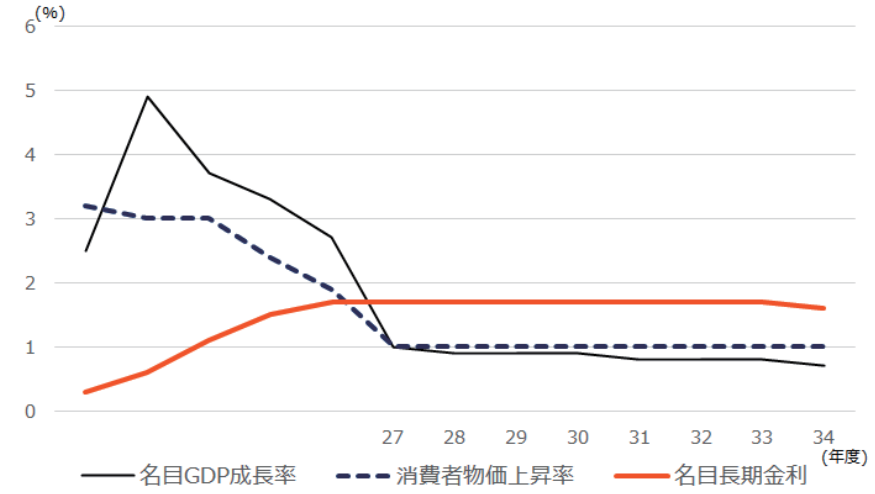
【公債等残高】



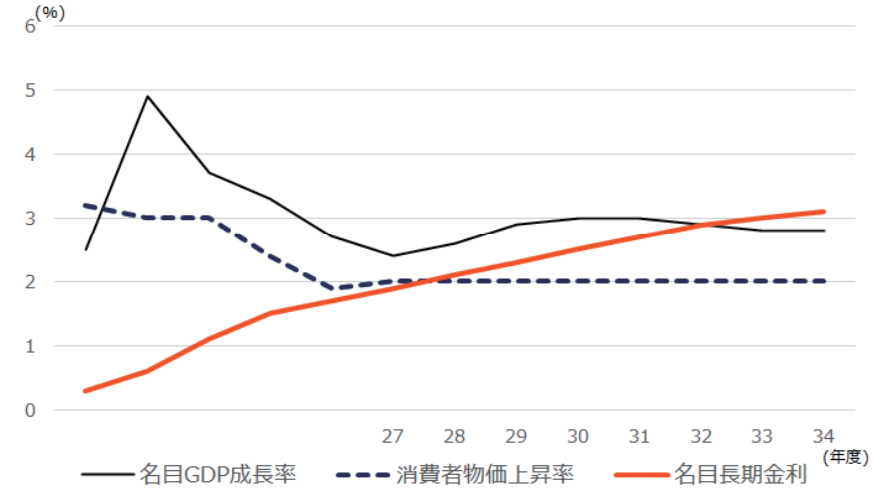
（資料）内閣府『中長期の経済財政に関する試算』（各年版）を基に日本総合研究所作成.

（図表8）内閣府経済・財政見通し（2025年8月）におけるわが国の名目経済成長率、物価上昇率、長期金利の前提

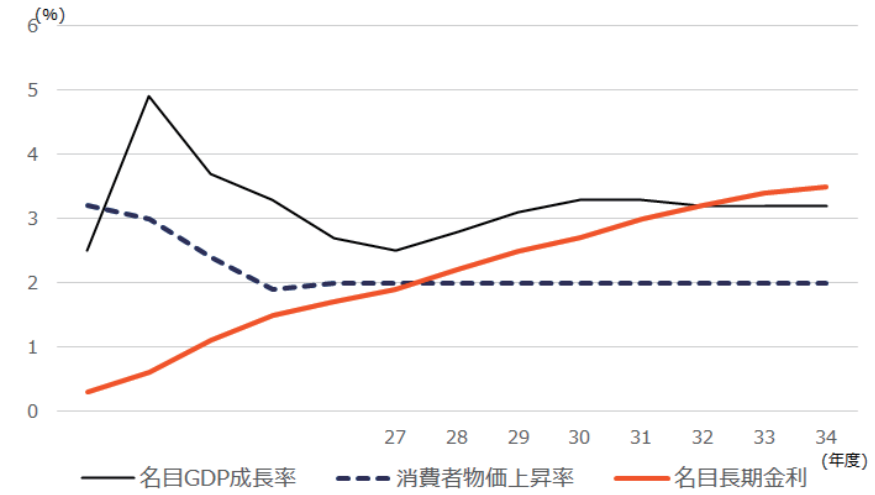
【過去投影ケース】



【成長移行ケース】

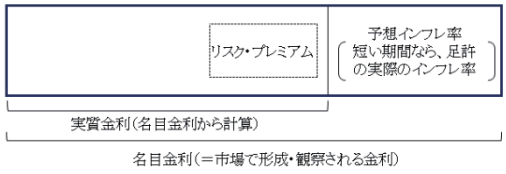


【高成長実現ケース】



（資料）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令和7年8月7日経済財政諮問会議提出）を基に日本総合研究所作成.

（図表9）金利の構造（概念図）



（資料）日本総合研究所作成.

ところが、内閣府が採用している前提をグラフ化した前掲図表８から明らかなのは、内閣府が長期金利の前提値を、経済成長率との比較でも、そして物価上昇率との比較でも、随分と低めに設定している、という点である。名目長期金利が名目ＧＤＰ成長率を追い抜くのは、①過去投影ケースでは 2027 年以降、②成長移行ケースや③高成長実現ケースに至っては 2032 年以降である。物価上昇率との関係も然りで、名目長期金利が消費者物価上昇率を追い抜くのは、①過去投影ケースでは 2026 年以降、②成長移行ケースや高成長実現ケースでは 2028 年以降とされている。要するに、短期金利ではなく、長期金利が物価上昇率に満たない低水準で推移するという、世界の市場主義経済圏において当然の経済メカニズムやこれまで観察されてきた経験からすれば、不自然極まりない前提が設定されている。とりわけ、目立ちやすい目先数年間の名目経済成長率や消費者物価上昇率については、利払費が増えずに済むように恣意的な前提が設定されているといっても過言ではなかろう。なぜ、そのような前提とするのか。増税にせよ歳出削減にせよ、痛みを伴う話を国民に対して切り出したくない政府に配慮して、まともな財政再建策を講じずに当座をやり過ごすことに“お墨付き”を与えるためではないか、とも推測できよう。

さらに、内閣府の名目経済成長率の設定水準の高さも問題含みといえる。前掲図表８から明らかなように、内閣府は、物価上昇率は高くなったとしてもせいぜいこの先も２％程度で収まる状態が継続すると楽観視しつつ、名目経済成長率を高めに設定している。これはすなわち、実質経済成長率をかなり高めに設定していることを意味する。一国の「実質経済成長率」とは、短～中期的な景気変動要因を除外して考えれば、長期的には当該国の「潜在成長率」に等しくなる筋合いのもので、ヒト（労働投入量）、カネ（資本投入量）、技術革新力（全要素生産性）という３つの要因によって決定される。わが国の場合、「ヒト」要因（労働投入量）は、人口減少傾向にあるため、この先潜在成長率を押し上げる方向に寄与することがおよそ期待できないことは誰の目にも明らかである。移民を積極的に受け入れる気運は乏しく、押し上げ要因としては、女性や高齢者の労働参加率をどれだけ引き上げられるか、くらいしかないことからすれば、「ヒト」要因が潜在成長率を押し下げる方向に作用することをどこまでくい止められるか、というのがわが国の現実的な課題といえよう。

ところが内閣府は、この３要素のうちの「ヒト」以外の要因、とりわけ全要素生産性（いわゆる「技術革新力」要因）を高めに見積もり、試算の前提となる潜在成長率を高めに設定している。一国の技術革新力を決定する大きな要因であるわが国の研究開発力が、国際的に低下していると言われるようになって久しい今日、ほんの目先の数年後から、それほど高い技術革新力を簡単に回復できるものなのか、疑問の念が拭えない。また、「ヒト」要因に関しても、試算の対象期間である 2033 年度まで、厳しい人口減少トレンドが続くであろうことは事実上確定しているため、労働参加率を高めに設定することで、何とか潜在成長率を高めに設定しようとしているように見受けられる。内閣府がここまでして潜在成長率＝実質経済成長率の見通しを高く設定した

いのは、それが税収の伸びにつながり、財政運営全体が好転するとの試算結果を導きやすくなるからとも推察できる。

内閣府によるこうした試算の前提の設定は、先述の米ＣＢＯの前提の設定（前掲図表３）とは極めて対照的である。米ＣＢＯでは、高インフレが継続してきた物価に関しては2027 年頃から、中央銀行である米連邦準備制度（Fed）が長期的な目標としている２％程度に収束していくと想定しているが、それと同時に Fed の短期の政策金利（ＦＦレート）は３％台央、10 年物財務省証券（国債）金利は４％程度で推移する、との前提が設定されている。短期金利は物価上昇率を上回るレベルに設定されて金融引き締めが継続されるもとで、物価は前年比２％程度で推移すると想定され、長期金利はそうした短期金利水準をさらに上回る状態が継続すると想定されている。

いずれも、市場主義経済圏における道理にかない、米国のみならず市場主義経済体制にある各国の過去の経験に照らして違和感のない前提となっている。ＣＢＯの中長期財政試算では先述のように厳しい結果（図表２）が示されているのは、何よりもこうした現実に即し、市場主義経済圏の国として理に適った中立的な前提が採用されていることによる。

ひるがえってわが国では、内閣府によるこうした前提の設定には、独立財政機関ではなく、政府の一部門が試算を行って公表する中長期の経済・財政見通しの限界がまざまざと表れているといえよう。こうした、“実力度外視”、“現実度外視”の前提に基づく経済・財政見通しは、これまでの内閣府の経済財政試算が何度も繰り返してきたように、今回の試算もまた“絵に描いた餅”に終わる可能性が高いといえよう。そして何よりも問題なのは、国民の財政に対する危機意識が一向に高まらず、国会における財政再建に向けた本格的な議論、具体的な議論が一向に深まらない結果につながってしまうことであるといえよう。

高市政権は、わが国の従前の国と地方の基礎的財政収支の黒字化目標を取り下げ、2026 年初に内閣府が示す中長期の経済財政試算の結果をみたうえで、新たな財政再建目標を指示する意向を示している。その際に内閣府が示す中長期の経済財政見通しが、いかなる内容の

経済前提に基づくものであるのかを注視する必要があるといえよう。

わが国の現状②ー国民は政策運営の実態を知らず、選択肢も持ち合わせず

わが国では、国民が、財政再建のために具体的にどのような選択肢があるのかについておよそ知見を持ち合わせていないばかりでなく、そもそも、各分野の政策運営の枠組みがどうなっているのか、実態はどのようなものになっているのか、およそ知らされていない点が多々ある。その背景には、いわゆる“既得権益層”を擁護するために、あえて一般の国民には実態がわかりにくいようにされていたものもあるのではないか。

例えば、今年は２年に一度の診療報酬の改定の議論が行われる年に当たる。物価高のなか、医療業界からは「赤字病院が増大」などと、診療報酬の引き上げを求める〝大合唱〟が起こっている。しかしながら、医療機関の経営実態が本当のところはどうなっているのかはほとんど報じられることもなく、私たち国民が目にする機会はほとんどない。

診療報酬改定に合わせて、中央社会保険医療協議会は「医療経済実態調査」を隔年で実施している。本稿執筆時点では最新である 2023 年実施分の厚生労働省ホームページでの公表資料をみると、一般診療所（いわゆる“開業医”）の医業・介護費用のうち、給与費

が最大の構成比（約 51%）を占め、医薬品費（13%）や水道光熱費（１%強）等を大きく上回る（図表 10）。職種別の給与水準（年収）をみると、医師は 1,114 万円、看護職員は 400 万円であるのに対して、院長は 2,631 万円と圧倒的に高い（図表 11）。

（図表10）わが国の一般診療所（全体）における医療・介護費用の内訳

（千円、%）

医療・介護費用（2022年度）	金額	構成比
給与費	75,175	51.3
医薬品費	18,997	13.0
材料費	6,434	4.4
給食用材料費	331	0.2
委託費	7,717	5.3
給食委託費	541	0.4
人材委託費	1,068	0.7
紹介手数料	83	0.1
減価償却費	6,415	4.4
建物減価償却費	1,456	1.0
医療機器減価償却費	2,140	1.5
その他の医業・介護費用	31,465	21.5
設備機器賃借料	2,119	1.4
医療機器賃借料	1,301	0.9
水道光熱費	2,165	1.5
計	146,533	100.0

（資料）中央社会保険医療協議会『第24回医療経済実態調査（医療機関等調査）報告　―令和５年実施』2023年11月、p27を基に日本総合研究所作成.

（図表11）わが国の一般診療所（全体）における職種別の年収水準(2022年度)

（円）

職種	平均給与年（度）額	賞与	計
院長	26,095,443	217,863	26,313,306
医師	10,698,566	436,548	11,135,115
薬剤師	6,439,153	809,800	7,248,953
看護職員	3,330,544	666,921	3,997,465
看護補助職員	2,204,942	379,922	2,584,864
医療技術員	3,531,025	664,359	4,195,384
事務職員	2,659,001	489,695	3,148,697
その他職員	2,583,142	372,888	2,956,030
役員	5,202,637	29,159	5,231,797

（資料）中央社会保険医療協議会『第24回医療経済実態調査（医療機関等調査）報告　―令和５年実施』2023年11月、p556を基に日本総合研究所作成.

他方、わが国の特別職国家公務員の給与水準（年収）をみると、内閣総理大臣は 4,061 万円、国務大臣は 2,961 万円、内閣官房副長官や副大臣は 2,841 万円である。公務員に準ずる立場にある日銀総裁は 3,607 万円、同副総裁は 2,851 万円という具合だ。これは多数の開業医が、全国平均でみても、副大臣や日銀副総裁クラスに近い高報酬を得ていることを意味する。それでは診療報酬が膨張するのは自明の理だ。

しかも、医療経済実態調査は悉皆調査ではなく、一般診療所の抽出率はわずか 15 分の１にとどまる。中央社会保険医療協議会がどのような一般診療所を調査の対象に選定しているのかは定かではないが、真の意味での開業医の年収の全国平均は、この調査結果よりもさらに高い可能性も否定できない。そうした開業医の家庭では、年間学費が１千万円超の私大医学部に子弟を苦も無く進学させられるのも、さもありなんだろう。その出どころは診療報酬だ。国民が、経済的に余裕のない層も含めて負担している社会保険料や受診時の窓口負担、そして納めた租税なのだ。世の中全体として賃上げ促進が叫ばれるなか、一般診療所の看護職員や医療技術員らの報酬をもっと引き上げるべきことは論をまたない。診療報酬改定の議論はいつも、「全体として○%のプラス改定／マイナス改定」で終わってしまいがちだが、院長（開業医）の高報酬はこのままでよいのか。これでは、まるで診療報酬が“格差の増幅装置”として機能してしまっているのではないか。

このほか、一般病院の職種別の給与水準をみると、医師（いわゆる“勤務医”）の年収の平均は全体で 1,461 万円と、病院の開設者別でみた差はあまりないが、院長は別だ。国立の病院は 1,908 万円、公立は 2,088 万円にとどまるのに、医療法人の病院長は 3,021 万円である。それで“赤字で大変だ”と言われても多くの国民の共感は得られまい。

市場主義メカニズムのもと、高価格の事業に顧客がついてくるのであれば、高報酬を得るのは自由だ。しかし診療報酬は、市場主義経済体制下では例外的な公定価格である。に

もかかわらず、開業医らの高報酬問題に関する議論はこれまで事実上タブー視されてきたのが実態だろう。

もし、わが国にも米ＣＢＯのような独立財政機関があれば、診療報酬の配分方式の抜本的な見直しを実施した場合の、一般会計の社会保障費、ひいては国全体の財政赤字の縮減幅の試算結果が示されるのではないか。わが国では「高齢化の進展で社会保障費は増える一方になるのはやむを得ない」との論調が根強いが、本当のところ、要因は高齢化ばかりでもないことが明らかになり、財政再建を前進させるうえでの新たな選択肢が生まれることになるだろう。

国民が詳細を知らされていないもう一つの例として、「租税特別措置」（通称“租特”）がある（図表 12）。国税である法人税にせよ、所得税にせよ、また地方税である固定資産税なども含めて、負担する税額は誰もが一律の税率をかけられるのみで決まるものでもない。法人税であれば、中小企業はこの租特を適用する形で法人税率が引き下げられているほか、大企業でも図表 12 に示すような“研究開発目的での設備投資の促進”といった一定の要件を満たせば、その分の法人税額が軽減されることになっている。図表 12 から明らかなように、この租特による税の減免額は相当なものだ。しかしながら、この租特は透明性をはなはだ欠いており、実際にはどこの企業がどれだけこの租特の恩恵で法人税を軽減されたのかは、明らかにされていないことが殆どだ。先述の診療報酬の配分の問題とともに、こうした問題がこれまで放置されてきた背景には、昨今、問題となっている企業・団体献金の問題も影響しているであろうことは否めないだろう。

また、個人の所得税の関係でも、住宅ローンの特別控除等の形で、この租特の恩恵を受けている人は少なくない。住宅ローンを組んで持ち家を取得するのか、それとも賃貸の形で住居を確保するのか、個人の自由ではあるが、前者をこれほどまでに優遇するのは果たして本当に公平といえるのであろうか。

このように考えていけば、わが国においても財政再建に向けた選択肢は多々あるはずだ。図表 13 は歳出について、その一例をまとめたものだ。とりわけ社会保障分野について、これほどの歳出カットは当事者にとってあまりにもむごい、とてもできない、という判断になるのであれば、その分の追加の歳入増で賄えるように、経済的な余裕のある誰かが負担するしかない。図表 14 は歳入面における選択肢の一例である。

（図表12）租税特別措置による減収額試算

（単位：億円程度）

		2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度
法人税関係	1．研究開発投資の促進（研究開発税制）	▲ 6,660	▲ 6,216	▲ 5,574	▲ 5,053	▲ 6,527	▲ 7,636
	2．設備投資等の事業用資産の取得の促進	▲ 2,817	▲ 2,208	▲ 2,192	▲ 2,154	▲ 1,725	▲ 1,612
	3．中小企業の活性化	▲ 3,337	▲ 3,546	▲ 3,506	▲ 3,131	▲ 3,471	▲ 3,465
	4．所得拡大・雇用の促進（賃上げ促進税制）	▲ 3,853	▲ 3,528	▲ 2,290	▲ 1,651	▲ 2,430	▲ 5,150
	5．その他（投資法人に係る課税の特例等）	▲ 3,592	▲ 3,731	▲ 4,243	▲ 3,819	▲ 4,796	▲ 5,152
小計		▲ 20,259	▲ 19,228	▲ 17,805	▲ 15,808	▲ 18,949	▲ 23,015
所得税関係（住宅ローンの特別控除等）		▲ 20,210	▲ 17,600	▲ 18,790	▲ 18,170	▲ 18,060	▲ 19,150
その他（石油化学製品の製造のため消費される揮発油の免税等、地価税の課税の停止等）		▲ 28,810	▲ 29,870	▲ 30,000	▲ 30,160	▲ 30,070	▲ 28,940
合計		▲ 69,279	▲ 66,698	▲ 66,595	▲ 64,138	▲ 67,079	▲ 71,105

（資料）河村小百合・藤井亮二『持続不可能な財政　再建のための選択肢』講談社、2025年1月、図表4-1-2（p204）．
（原資料）参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』等より作成
（原資料注）「その他」には、揮発油税及び地方揮発油税の税率の特例による税の加重分等も含む。

（図表13）財政再建の選択肢の例【歳出】

項目	一般会計計上額（２０２４年度当初ベース）	改革の内容	カットした場合の影響	負担増（受益減）となるのは誰か
医療	13.7兆円	・医療費全体の公費投入額13.7兆円：▲３割カット＝▲4.1兆円 ・後期高齢者制度以外の公費投入額5.0兆円：▲３割カット＝▲1.5兆円 ・後期高齢者制度の公費投入額8.6兆円：▲３割カット＝▲2.6兆円 ・診療所の院長の給与を▲１割カット（3,000万円→2,700万円）＝▲3,000億円 ・残薬の削減、廃棄薬剤の見直しで▲１兆円	・保険料引き上げだけで賄おうとすると （１）後期高齢者医療制度以外は自己負担３割→４割 （２）後期高齢者制度は自己負担１割→2.7割負担 ・保険料を維持したままでは、医療従事者の離職、医療機関の経営破綻 ・医療費の削減 ・薬剤の効率的使用	全国民 診療所の院長 ―
介護	5.1兆円	・公費投入額5.1兆円：▲３割カット＝▲1.5兆円	・介護保険料は1.3倍に ・2021年度では （１）第1号保険料：6,014円→7,818円 （2）第2号保険料：6,216円→8,081円 ・2040年度には （１）第1号保険料：9,200円→11,960円 （2）第2号保険料：8,900円→11,570円	40歳以上の者
年金	13.4兆円	・公費投入額13.4兆円：▲３割カット＝▲4.0兆円	・年金給付額（月額）の削減 （１）国民年金：68,000円→47,600円 （2）厚生年金：115,242円→94,842円 ・年金保険料（月額）の引上げ（年金給付額は維持） （１）国民年金：17,000円→22,100円 （2）厚生年金：54,900円→71,370円	全国民
地方財政	地方交付税　17.8兆円（注*4）	・交付税総額17.8兆円：▲３割カット＝▲5.3兆円 地方交付税制度の改革 ＜「基準財政需要額」の減額＞ 現行の配分通りであれば、ほぼ「人口：面積＝２：１」の加重平均見合いで、各都道府県ごとに減額 ＜「基準財政収入額」の改革＞ 法人事業税を全額、地方税から外して国税化し、全額を地方交付税の財源に充当	東京都以外の各道府県における行政サービスの低下 東京都が不交付団体から交付団体に（他の道府県には無理なパラマキは不可能に）	東京都以外の道府県 東京都
	国庫補助金　24.5兆円（注*5）	・国庫補助金24.5兆円：▲３割カット＝▲7.3兆円	公立小中学校の教員の給与カット、社会保障給付（医療、介護、障害者、生活保護等）のカット	全住民、障害者、生活保護受給者、公立小中学校の教員等
		・ふるさと納税の住民税控除を廃止	+7,000億円の税収回復	ふるさと納税の利用者

（資料）河村小百合・藤井亮二『持続不可能な財政　再建のための選択肢』講談社、2025年1月、図表5-2（pp264～265）.
（原資料注*4）本表における地方交付税は、各都道府県分にそれぞれの市町村分を含める形で想定している。
（原資料注*5）本表における国庫補助金は、社会保障、教育等の他分野の計上額と重複する形で計上されていることに注意。

（図表14）わが国の財政再建の選択肢の例【歳入】

税目	一般会計決算額（2023年度、（注*1）））	改革の内容	財政収支の改善幅の目安（注*2）	負担増（受益減）となるのは誰か（【】は受益増）
消費税	23.1兆円	・１%ポイント引き上げごとに ・５%ポイント引き上げで（消費税率10%→15%） ・10%ポイント引き上げで（消費税率10%→20%） ・給付付き税額控除導入（消費税率20%、食料の軽減税率10%の場合、年間収入５分位の階級Ⅰの世帯に対して消費税負担分を全額還付するのに必要な金額）	+2.5兆円 +12.5兆円 +25.0兆円 ▲3.2兆円	全国民 【低所得層】
法人税	15.9兆円	・法人向けの租税特別措置（中小企業減税等を含む） （１）全廃の場合 （２）３分の１程度を廃止した場合 ・累進課税化（所得に応じて5%～45%の5段階税率とした場合） ・宗教法人の課税対象となる収益事業の判断基準の厳格化	+2.3兆円 +0.7兆円 +11.4兆円弱 n.a.	租特に該当する黒字企業（中小企業を含む） ３分の１の租特に該当する黒字企業 高収益企業 宗教法人
所得税	22.1兆円	・個人向けの租税特別措置 （１）住宅ローン減税の租特を廃止 （２）年金控除の租特を廃止 （３）確定申告を要しない配当所得の租特を廃止 ・税率の累進度合いを強化（累進税率を各5%ポイント引き上げ） ・金融所得課税 （１）税率を20.315%から30.315%へ10%ポイント引き上げ （２）金融所得を、給与所得や不動産所得などの所得と合わせて総合課税化 ・政治資金の課税対象化 （１）寄附 （２）政治資金パーティー ・開業医の税制優遇の廃止（概算経費の廃止）	+0.8兆円 +0.2兆円 +0.5兆円 +4.5兆円 （給与所得税額12兆円の場合） +0.5兆円 ＋４兆円 +60億円 +15億円 +450億円	住宅ローン利用者 年金受給者 高所得層 すべての給与所得者 すべての金融資産保有者 高所得層 政治家 開業医
相続税・贈与税	3.6兆円	・相続税 （１）税率を５%ポイント引き上げ （２）小規模宅地の相続税についての租特廃止 ・贈与税 （１）税率を５%ポイント引き上げ （２）教育資金、結婚・子育て資金の特例を廃止	+0.6兆円 +0.2兆円 +630億円 +162億円	高額資産を所有する者の相続人 小規模宅地の被相続人 高所得層
固定資産税・都市計画税(地方税、（注*3))	9.7兆円（2022年度収入額ベース）	・租税特別措置の廃止 （１）鉄道関係 （２）船舶関係 （３）航空機関係 （４）新規住宅・長期優良住宅関係 （５）その他 ・宗教法人の固定資産への課税	+0.2兆円 +245億円 +146億円 +133億円 +1,357億円 +346億円 +0.6兆円	鉄道事業者等 船舶所有者 航空事業者等 新築住宅保有者等 中小事業者等 宗教法人

（資料）河村小百合・藤井亮二『持続不可能な財政　再建のための選択肢』講談社、2025年1月、図表5-2（pp262～263）.
（原資料注*1）「一般会計決算額（2023年度）は財務省『令和５年度租税及び印紙収入決算額調』（2024年7月31日）による。
（原資料注*2）財政収支の改善幅について、基準となる年（度）は必ずしも統一されていない
（原資料注*3）固定資産税・都市計画税は、地方税（市町村税）ではあるが税収規模が大きく、国税にはない不動産に関する資産課税でもあり、同税収の増減は地方交付税制度を通じて国の一般会計の側の交付税負担にも影響を及ぼすため、本表でもとり上げることとした。

民意の多様化と財政再建の両立に向けてのわが国の課題

民意の多様化が国政選挙結果に反映されるようになった今日は、見方を変えれば、財政再建への取り組みを促進させるチャンスともなり得る。既存の政治構造のもとでは見過ごされてきた、ないしは、タブー視されてきた問題、あえて一般国民の眼には触れないようにされていた問題を国政の場でとり上げて、制度の改革や財政再建につなげる機会ともなり得るからだ。既存の制度はいじらずに短絡的に最初から負担増を求めるのではなく、その前に不公平を正す形で制度や政策運営の改革を進めることは、財政運営の持続可能性を高めることにつながる。

そのためにも、わが国でも米ＣＢＯのような機能を果たす独立財政機関の設立が望まれる。与野党を問わず、各議員が国会での法案審議や予算審議に必要な客観的な情報や試算結果を入手できるようにすることが必要だ。わが国の本年度当初予算審議からも明らかになったように、野党側の声を反映するにしても“国会修正”ではできることに限りがある。毎年の予算審議の場のみではなく、もっと前広に、与野党が幅広くかかわる形で、それらの基礎情報を基に、各分野の改革に関する議論を進め、多様化する国民の声をもっと国政の運営や予算運営に反映させられるようにしていくことが必要だろう。

ちなみに米国では、連邦議会にＣＢＯのほか、議会調査局（ＣＲＳ： Congressional Research Service）も存在する。議員立法等に必要な試算等は、各議員の事務所スタッフだけでは手に余ることが少なくなく、その支援をＣＲＳの専門的なスタッフが実施している。かつてはＣＲＳの試算結果は公表されることはなかったが、近年では、要請した議員事務所側が公表に同意した場合には、ＣＲＳのレポートについても対外公表されるようになっている。わが国でも衆参両院に事務局（調査室等）が設けられているが、その態勢は米国に比較すれば圧倒的に小さく、今後は増強が求められよう。

民意の多様化を反映に、“少数与党”状態となった今こそ、様々な国民の声を公平に反映しつつ、財政運営の持続可能性を高めるために、民主主義市民社会を持続させていくうえでの客観的な財政情報の提供という財政インフラを構築し強化することが求められているといえよう。

論　　文

○　英国下院における電子請願制度の導入過程 ……29
—「改革」のジレンマとバックベンチャーの議題設定権—

○　労働政策の決定過程 ……67
—労働関係の内閣提出法案（1980～2024 年）の審議会と
国会における審議日数の比較—

○　都市農業振興基本法・基本計画から 10 年 ……90
—都市農業の現状と制度見直しに向けた考察—

○　防災意識向上のための地域防災の在り方 ……112
—土砂災害に関する防災・災害伝承の取組の調査を通じて—

○　公害紛争処理制度の設計過程 ……138
—省庁間の対立と国会を契機とした政策の展開—

○　第 217 回国会に見る予算修正の経緯と課題 ……154

英国下院における電子請願制度の導入過程
―「改革」のジレンマとバックベンチャーの議題設定権―

衆議院事務局秘書課
黒　澤　正　樹

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

本稿は、英国下院における電子請願制度の導入を可能にした政治的条件を検討し、その導入過程に生じた政治的メカニズムを分析するものである。英国下院の電子請願制度は 10 万筆の署名がなされた請願を討論の議題として取り上げるものであり、議会における権力闘争の焦点である議題設定権と密接な関係を持っている。本稿では「マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）」の分析枠組みを採用し、同制度の導入過程を「政策」「問題」「政治」の３つの流れとその合流から分析することで、議会内外における制度アイデアの展開や、議会制度改革を巡る各政党間の競争関係を跡付ける。

――――――――――――――――――――――――――――――――――――

《構　成》

はじめに
Ⅰ　先行研究と問題の所在
Ⅱ　方法論・分析視角
Ⅲ　制度の概要
Ⅳ　政策の流れ：下院・議事手続委員会
Ⅴ　問題の流れ：下院議員経費不正請求スキャンダル
Ⅵ　政治の流れ：2010 年総選挙
Ⅶ　流れの合流：ライト委員会
Ⅷ　電子請願制度の導入
おわりに

はじめに

英国下院の電子請願制度は、下院及び政府が共同で運営するウェブサイト[1]に基づいたものである。全ての英国国民及び英国住民（British citizens and UK residents）は同ウェブサイト上で電子請願のアップロードを行い、また、これらの請願に署名することができる。さらに、これらの電子請願が 10 万筆の署名を集めた場合、下院の請願委員会は、当該請願についての公開討論を行うことを検討するものとされている（以下、特定の請願又は電子請願に基づいて行われる討論を「請願討論」という）[2]。

本稿は、上記のような制度の導入を可能にした政治的条件を検討し、制度導入過程に生じた政治的メカニズムを分析するものである。

＊本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は全て 2025 年 11 月 27 日である。

[1] Petitions UK Government and Parliament 〈https://petition.parliament.uk/〉

[2] 我が国の国会において、「討論」とは議題となっている案件が表決に付される前に、これに対して賛否の意見の表明を行うことを指す。本会議においては質疑の終了後に行われることが両院の規則に規定されており、委員会においても質疑終局後に行われるのが例である。このように、国会における討論は、おおむね質疑と表決の間に行われる審査・審議の一ステージとして理解される。他方、英国議会における討論（debate）とは、ある動議（motion）を議題として、議員が賛否の意見を表明し、討論が終了すれば動議が表決に付されるという一連の過程を指す。英国議会では、質問（question）や委員会における証言聴取などを除いたほとんどの議事は討論の形で行われる。我が国の国会における討論については浅野一郎、河野久編著『新・国会事典』（第３版）有斐閣（2014）137-138 頁、英国議会における討論については吉田早樹人「英・下院の議事手続の効率性」議会政治研究会『議会政治研究』No. 87（2008.9）25 頁を参照。

論　文

Ⅰ　先行研究と問題の所在

1　先行研究の動向

近年、議会における電子請願制度は幅広い研究者の関心を集めつつあるが[3]、そこでなされる研究の多くは、同制度の機能を「政治参加」という観点から捉えたものである。英国下院の電子請願制度を扱ったキャサリン・ボッセルやクリスティーナ・レストン・バンデイラの研究も、こうした視点に基づいたものとなっている[4]。

しかし、英国下院の制度は単に議会外に開かれたものであるだけでなく、議会内における政治活動にも深く関わるものである。とりわけ、議題設定のための権力が議会内における重要な権力資源と見なされていることに鑑みれば、請願討論という仕組みが持つ意義もまた、斯様な権力闘争との関係の中で量られるべきものと言えよう[5]。

こうした問題意識から、本稿では議会内在的な視点に基づきつつ、英国下院において電子請願制度がどのような政治的プロセスの下で導入されたのかを分析する。

2　３つの論点

以上の問題設定を受け、本稿では主に以下の３つの論点を念頭に置いて議論を進めていきたい。

(1) 請願制度を巡る歴史的経緯について

英国議会における請願制度は、1215 年のマグナ・カルタに遡る長い歴史を持つものとされる。とくに 19 世紀にはチャーティスト運動などの中で請願制度が活用され、多くの請願が議会に寄せられることとなった。しかし、20 世紀に入るとその件数は減少し、1970 年代には、下院においては会期ごとにおおむね 35 件ほどの請願が提出されるのみとなっていた[6]。

このように 20 世紀の後半において、英国下院における請願制度は低調なものとなっていた。では、そうした制度がなぜ 2000 年代半ば以降に注目を浴びるようになったのだろうか。

(2) 間接民主制と議会における議題設定について

ヘルベルト・デーリングが論じるように、議題設定権は議会における重要な権力資源の一つである。この点、英国下院における議題の設定は与野党のフロントベンチャーによってほぼ独占的に行われてきた。とりわけ、与党フロントベンチャーすなわち政府は議題の決定に大きな権力を行使することができ、そ

---

[3] 各国の（電子）請願制度を比較した研究として以下を挙げておきたい。Ralf Lindner and Ulrich Riehm, “Electronic Petitions and Institutional Modernization: International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective.” *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, Vol. 1, Issue 1 (September 2009); Tiago Tibúrcio, *The Right to Petition*. Policy Department, European Parliament, 2015. なお、このような研究上の関心の高まりは、電子請願という仕組みに対する認知の広がりと軌を一にしている。列国議会同盟（Inter-Parliamentary Union、ＩＰＵ）の「世界電子議会レポート 2020」によれば、電子請願は調査対象議会のうち 23％で使用されており、28％が使用を検討中とのことである（*World e-Parliament Report 2020*. Inter-Parliamentary Union, 2021, p. 66）。

[4] 一例として以下を参照。Catherine Bochel, “Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?” *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, Issue 4 (October 2013); Cristina Leston-Bandeira, “Parliamentary petitions and public engagement: an empirical analysis of the role of e-petitions.” *Policy & Politics*, Vol. 47, Issue 3 (July 2019). また、我が国における先行研究として以下を参照。今井良幸「イギリスにおける請願制度の変遷と電子請願システム導入過程に関する一考察」中京大学先端共同研究機構社会科学研究所『社会科学研究』第 42 巻第１号（2022.2）。

[5] 議会における時間的資源の希少性と議題設定権については以下を参照。Herbert Döring, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda.” Herbert Döring (ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. New York, St. Martin's Press, 1995.

[6] 請願制度を巡る歴史的沿革の概要については以下を参照。*Public Petitions and Early Day Motions*, First Report from the Select Committee on Procedure, 2006-07 (HC513), Ev 15-16.

の中で、優先すべき議題を速やかに取り上げる一方、望ましくない議題をあらかじめ排除することが可能であった[7]。

他方、バックベンチャーが自ら議題設定を行うことができる機会は、議員提出法律案に関する議事などのわずかなものに限定されていた。しかし、バックベンチャーにとっても、議題設定権は政府の追及や有権者へのアピールという観点から有用な権力資源である[8]。そのため、議題設定権はバックベンチャーがフロントベンチャーに対して試みる議会内権力闘争の主要な焦点となるわけである。

このように、下院における議題設定権は、選挙で選ばれた代表者（議員）によってほぼ排他的に占有され、その中で厳しい競合にさらされていたのであるが、これは同時に、一般国民が議題設定に分け入る余地がほとんどなかったことを意味する。「選挙による独裁」という言葉が示すように、従来、英国議会には直接民主制的な回路がほとんど備わっておらず[9]、議題に関する決定権力・非決定権力の行使はもっぱら間接民主制の枠組みの下でなされてきた。こうした中で、請願討論のような制度を導入すれば、従来議員が占有してきた権力資源、すなわち議題設定権を一般国民へと引き渡すことになる。だとすれば、議員たちはなぜそのような制度の導入を受け入れたのだろうか。

(3) ウェストミンスター型議会における制度改革について

先に述べたとおり、英国下院においては、制度上、通常は多数派すなわち政府が議案の帰趨（すう）を支配している。政府は自らの望む議案をその多数により可決することができ、そうでない議案は同様に否決することができる。さらに、前述のとおり、政府は議題設定においてもほぼ排他的な権力を握っているため、後者のような議案はそもそも議題にさえ上らない場合が多い。

これらのことは、議事規則の改正案など、議会制度に関する議案についても当てはまる。つまり、審議の効率化や合理化など、政府にとって有利な制度改正は容易に実現する一方、審議の充実や行政監視機能の拡充など、政府にリスクをもたらす制度改正は否決されるか、もとより会議に付されないわけである[10]。

---

[7] フロントベンチャーの議題設定権の制度的根拠として、「野党日(Opposition Days)」など一部の例外を除き、政府議事が全ての会議で優先されることを規定した下院議事規則第14条がある。同規則については以下を参照。奥村牧人「英国下院の議事日程改革」国立国会図書館『レファレンス』平成23年12月号（2011.12）。なお、野党日とは、野党が自由にテーマを決め、動議を提出して討論を行う議事であり、一会期につき20日分が充てられる。

[8] ウーナ・ゲイの以下の研究は、議会での議題設定権がバックベンチャーによる選挙区向けキャンペーンにとって有益であることを示唆するものである。Oonagh Gay, “MPs Campaigning for their Constituencies.” Christina Leston-Bandeira and Louis Thompson (eds.), *Exploring Parliament*. Oxford: Oxford University Press, 2018, pp. 275-276.

[9] 高安健将「空洞化する英国の議院内閣制」CCCメディアハウス『アステイオン』第71巻（2009.10）37頁

[10] このことを論じたものとして以下を参照。Alexandra Kelso, *Parliamentary reform at Westminster*. Manchester: Manchester University Press, 2009. なお、議会におけるルールや議事手続についての採決では、慣習上、党議拘束を伴わない「自由投票」が行われることとされている（Meg Russell, “‘Never Allow A Crisis To Go Waste’: The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons.” *Parliamentary Affairs*, Vol. 64, Issue 4 (October 2011), p. 613)。しかしながら、実際にはこうした自由投票に際してもフロントベンチャー（院内幹事）が影響力を行使しており、政府の支持を得ないことには可決は困難であるとされる。このことを論じた研究の一例として以下を参照。Matthew Flinders, “Analysing Reform: The House of Commons, 2001-5.” *Political Studies*, Vol. 55, Issue 1 (February 2007). 同様に、アンドリュー・ケノンは、下院に自らを改革する能力があると考えることは「誤った理解」だと論じている。政府は議事規則の改正に至る複数の段階において拒否権を行使することができるため、はじめから政府の支持を得ないことには改革は成功しないというのがケノンの議論の趣旨である（Andrew Kennon, *The Commons: Reform or Modernisation*. London: Constitution Unit, 2001, p. 2)。なお、下院では1990年以来、バックベンチャーの動議によって議事規則を改正することが不可能とされており、この意味でも、規則の改正には政府の容認が不可欠であった。ただし、バックベンチ議事委員会の設置（後述）により、バックベンチャーの動議提出による規則改正が（一定の例外を除き）可能となった（David

この点、議会に提出される請願の多くは政府の活動に何らかの是正を求めるものであり、それらについての討論が政府に対する追及の場になることは容易に想像できる。つまり、電子請願や請願討論といった制度は、通常であれば政府によって拒絶されるべきものだと言える。では、なぜそのような制度の導入が実現を見たのだろうか。

Ⅱ　方法論・分析視角

１　方法論：マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）

(1) ＭＳＦの基本的性格

英国下院における電子請願制度の導入プロセスを分析するに当たり、本稿では「マルチプル・ストリームズ・フレームワーク（ＭＳＦ）」という分析枠組みを用いる[11]。

ＭＳＦは、政策過程を「政策」「問題」「政治」の３つの流れから説明するものである。個々の流れは相互に独立したものとされ、それぞれの中で多様なアクター（参加者）が活動を繰り広げる。そして、３つの流れが合流したときに、特定の政策アイデアが政府のアジェンダ[12]に設定される（「アジェンダの窓」が開く）可能性が高まるものとされる。

ＭＳＦはジョン・キングダンが提示した「政策の窓モデル」を基礎としている[13]。キングダンが同モデルを提唱したのは、「他の主題が無視される一方、ある主題が政府アジェンダになるのはなぜか、政府内やその周辺の人々が他の選択肢を犠牲にしてある選択肢に真剣な注意を払うのはなぜか」という問いに説明を与え得るモデルを提供するためであった[14]。このようなモデルの提示に際し、キングダンはマイケル・コーエンらが提唱した非合理的政策決定モデル(ゴミ缶モデル)に多くを負っている[15]。すなわち、政策過程は「組織化された無秩序」と見なされ、特定の政策あるいは制度がアジェンダに選ばれるプロセスもまた、何らかの問題とその解決策を結ぶ直線的・合理的なものとしては把握されない。

ＭＳＦの大まかな枠組みは「政策の窓モデル」のそれに基づいたものだが、近年の研究の中では、キングダンが前提とした米国の大統領制以外の政治体制、すなわち権威主義体制や議院内閣制へも適用の範囲を広げている。加えて、キングダンのモデルが政策の前決定過程に焦点を当てたものだったのに対し、最近ではＭＳＦを「決定」や「実施」といったその他の政策段階へと応用することが試みられている。これらを踏まえ、本稿でもＭＳＦのコンポーネントを援用しつつ、制度の決定・実施段階にまで視野を広げた分析を行う。

(2) ＭＳＦにおける３つの流れ

以下、ＭＳＦの主要コンポーネントである「３つの流れ」について見ていきたい。

まず、「政策の流れ」とは、政策アイデアが生み出され、検討に付されるプロセスである。この中で、特定のアイデアが多くの参加者に

Howarth, “The House of Commons Backbench Business Committee.” *Public Law*, Issue 3 (July 2011), pp. 490-491, 496)。

11 ＭＳＦの包括的な概説として以下を参照。Nicole Herweg et al., “The Multiple Streams Framework.” Christopher M. Weible (ed.), *Theories of the Policy Process*. 5th ed., New York: Routledge, 2023.

12 ＭＳＦにおける「アジェンダ」とは政策決定者及びその周辺が注意を向ける主題や問題一般を指すものであり、「議会において議事の題目となる案件（議題）」とはやや意味合いが異なる。このような趣旨から、本稿では「アジェンダ」と「議題」の語を使い分けるものとする。

13 ジョン・キングダン（笠京子訳）『アジェンダ・選択肢・公共政策』勁草書房（2017）（原書名：*Agendas, Alternatives, and Public Policies*. updated 2nd ed., 2011）

14 同上　261頁

15 Michael D. Cohen et al., “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Issue 1 (March 1972).

認知され、受け入れられていくことを、キングダンは「軟化」と呼称している。なお、数多ある政策アイデアのうち特定のものが生き残る基準として、キングダンは①技術的実行可能性、②価値受容性、③将来の制約の予測の３つを挙げている[16]。

次に、「問題の流れ」とは、政府が解決すべき問題が認識されるプロセスである。この中では、焦点となる出来事や指標の存在を通じて人々が特定の状況を問題と認知することになる[17]。重要なのは、ここでの問題は人々の「感情」や「価値」、「知識」などに訴えかけるよう、多様な形でフレーミングされ得るということである[18]。このことからもわかるように、ＭＳＦにおける問題は客観的事実というよりは社会構築的なものとして理解される。

最後に、「政治の流れ」は、「国民全体の雰囲気」や選挙の結果、議会における党派・イデオロギーの分布、政権交代などからなる[19]。この中で、政策決定の鍵となる参加者（「政治起業家」）が特定のアイデアを積極的に支持し、そのために多数派形成を試みたときに流れが合流へ向かうことになる[20]。

これら３つの流れが一つ所に収斂（れん）したとき、特定の政策アイデアが政府のアジェンダとして設定される可能性が高まるというのが、ＭＳＦの基本的な枠組みである。なお、流れの合流に際しては、特定の政策を推し進める参加者（「政策起業家[21]」）や、前述した「政治起業家」が重要な役割を果たすものとされる。

(3) ＭＳＦにおける参加者の類型

キングダンによれば、ＭＳＦにおけるアクター、すなわち参加者は「目に見える参加者」と「隠れた参加者」に分類される。「目に見える参加者」とは「報道機関や大衆から注目される」者であり、 具体的には大統領や議員、政党などが挙げられる。彼らはたとえば公聴会や演説、議案の提出などによる公的な活動を通じ、政府のアジェンダに影響を与える[22]。こうした活動は、「問題の流れ」又は「政治の流れ」の中で行われる場合が多い[23]。

これに対し、「隠れた参加者」には学者、調査員、官僚、議会スタッフなどが含まれる。「隠れた参加者」は、アジェンダを実現するための具体的な手段（「選択肢」）を特定する上で活躍する。たとえば、官僚や議会スタッフが専門的な知識を生かして政策ないし制度の技術的・細目的な検討を行うといった活動がここに含まれる。このような取組は，主として「政策の流れ」の中で行われる[24]。

２　分析視角：参加者の行動から

ここで、ＭＳＦのコンポーネントに依拠しつつ、本稿の分析視角を参加者の行動の観点からまとめてみたい。

---

16 前掲注 13　177-188 頁

17 同上　125-142 頁

18 Åsa Knaggård, “The Multiple Streams Framework and the problem broker.” *European Journal of Political Research*, Vol. 54, Issue 3 (April 2015).

19 前掲注 13　195-201、217 頁。なお、ここでいう「国民全体の雰囲気」とは必ずしも大衆の中に実在的に存在するものではなく、様々なコミュニケーションの場における人々の態度から政策決定者等が感じとるものとされる。

20 前掲注 11　pp. 36-37

21 キングダンによれば、政策起業家の特徴は、自らが推奨する政策の実現や政策に参加した満足感、雇用の安定や昇進などによる個人的権力の増大といった利益を追求し、自らの資源を投じることである（前掲注 13　166-168, 239-245, 271-273 頁）。

22 同上　97-99 頁

23 同上　262-266 頁

24 同上　266-267 頁

(1) 議会内の参加者

先に述べたとおり、本稿は議会における政治力学の観点から制度の導入プロセスを検討するものである。したがって、議会に属する参加者、すなわち議員はもっとも主要な参加者ということになる。しかし、議員は政党によって分割され、かつ、政府や影の内閣に地位を占めているか否かでフロントベンチャーとバックベンチャーに区別される。このうち、本稿の鍵となるのは後者の区別、すなわちフロントベンチャーとバックベンチャーが、それぞれに異なった利害に基づいて行動するという点である[25]。

ア　フロントベンチャーの行動

フロントベンチャーは政党指導者としての側面を持ち、さらに、与党フロントベンチャーは政府を形成する。このため、フロントベンチャーは議員個人としての利害と同時に政党あるいは政府としての利害をも追求し、その権力を維持・拡大しようとする。

議会における与党フロントベンチャーの権力は、党議拘束による多数派形成を通じて議案の帰趨を決定する力に基礎付けられている。また、野党フロントベンチャーは「通常の経路（Usual Channels）」と呼ばれる非公式・非公開の協議により、議題設定権の一部を与党フロントベンチャーと分有している[26]。

他方、政党の権力は議会外における有権者からの支持に基礎付けられている。したがって、政党の指導者たるフロントベンチャーは政策実現を通じて有権者からの支持を拡大し、その障害となる事柄を排除しようとする。政府が議会内での権力を保持・強化しようとするのはこのためである。

また、ある時点の与党の下で形成された議会制度は、政権交代を経れば当然にそれまでの野党、すなわち新たな与党へと受け渡されることになる。 このため、二大政党制のもと数年単位での政権交代が繰り返される英国において、強大な政府権力を保証する制度は与党フロントベンチャーだけでなく、将来の政権復帰を見通す野党フロントベンチャーにとっても維持すべきものとなる[27]。こうした理由から、政府権力にリスクをもたらす制度に対し、与野党双方のフロントベンチャーの対応は多かれ少なかれ非応答的なものとなる。

ただし、本稿で問題となるのは、有権者がフロントベンチャーの利益に反するような制度変化、すなわち権力分散的な制度改革を求める状況である[28]。こうした場合、政府は議会内における権力保持（長期的・制度的利益）と議会外における支持獲得（短期的・政治的利益）の間でジレンマに立たされ、その狭間で、特定の改革アイデアを政府アジェンダに設定することを余儀なくされる。また、このような状況下では、改革への志向性は与党の

25　フロントベンチャーとバックベンチャーの関係についての古典的研究として以下を参照。Anthony King, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany.” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, Issue 1 (February 1976).

26　通常の経路については以下を参照。吉田早樹人「ブレア前首相と議会・党内関係」議会政治研究会『議会政治研究』No. 83 (2007.9) 54-55 頁。

27　行政監視及び政権追及という役割において、野党フロントベンチャーはバックベンチャーと一定程度利害を共有している。しかし、ある政党が野党時代に政府権力を低下させるような改革案を唱えていたとしても、当該の政党が与党となれば、そのような改革に対しては消極的になる傾向がある。このことを論じたものとして以下を参照。Matthew Flinders, “Conserving the Constitution? The Conservative Party and Democratic Renewal.” *The Political Quarterly*, Vol. 80, Issue 2 (April 2009), p. 256. こうした議論を踏まえれば、野党フロントベンチャーとバックベンチャーは部分的に重なり合った利害を持つものの、その追求の程度（どれほどラディカルな制度変化を望むか）や一貫性（政権交代後も同様の制度変化を望むか）という点では必ずしも一致しないとまとめることができよう。

28　議会制度を含めた代議制民主主義を権力集中／権力分散の観点から論じたものとして以下を参照。増山幹高「代議制民主主義と国会における権力の集中・分散」成蹊大学法学会『成蹊法学』第 58 号 (2004.1)。

みならず野党フロントベンチャー側にも同様に（あるいはより強く）生じる。よって、そこでは与野党が改革アイデアを競い合う状況（「改革競争」）が生まれることになる[29]。

しかし、政府アジェンダの提示を通じて有権者の支持を取り付けた後、すなわち制度の決定・実施へ至る段階では、フロントベンチャーは集権的な権力構造を維持・回復するため、改革によって生じる影響を様々な形で抑制しようと試みる。このように、改革を巡りフロントベンチャーが直面する長期的利益・短期的利益の相克と、そこから生じる選択及び行動の矛盾を、本稿では「改革のジレンマ」と呼称する[30]。

強調すべきこととして、このようなジレンマは必ずしも制度変化に負の効果をもたらすとは限らないということである。たしかに、そこでは新制度の持つ政治的インパクトが減殺され、政府によって無害なものに修正されることになる。しかし、逆に見れば、このような調整メカニズムを経るからこそアイデアが広く受け容れ可能なものとなり、実現に近づくと捉えることもできる。また、仮にこのような調整過程を欠いていれば、政府は提案されたアイデアを単に可決するか、又は否決あるいは無視するかの選択を迫られることになり、その対応はより硬直的なものとなるだろう。その意味で、改革のジレンマは制度変化のプロセスに妥協点を作り出し、政府による応答的対応のコストを低減させるメカニズムでもあるのである。

イ　バックベンチャーの行動

フロントベンチャー同様、バックベンチャーもまた有権者からの支持を獲得すべく行動し、その障害を速やかに排除しようとする。しかし、その選好は必ずしも集団としての政党と一致するわけではなく、たとえ与党バックベンチャーであったとしても、政府と異なった利害に基づき行動する場合がある。

議会において、バックベンチャーとフロントベンチャーの利害がもっとも鋭く衝突する領域の一つが議題設定権である。前述のとおり、英国下院においては従来フロントベンチャーによって半ば独占的に議題設定がなされてきたが、バックベンチャーもまた、利害追求のための権力資源として議題設定権を要求する[31]。本稿の事例においても、議題設定の在り方を巡るフロントベンチャー・バックベンチャー間の闘争が展開されることになる。

また、制度アイデアの準備に際しても、バックベンチャーは中心的な役割を演じる。バックベンチャーは特別委員会（Select Committees）のメンバーとして、議会内外の参加者のアイデアをまとめ上げ、報告書として提出していく。このことを通じ、バックベンチャーは議会内外の「目に見える参加者」と「隠れた参加者」の間を架橋し、政府アジェンダと個々の制度アイデア（「選択肢」）を結び付ける役目を担うのである。

---

[29] 本稿が論じる「改革競争」のメカニズムは、英国における一連の分権化改革（「マディソン主義的改革」）に関する高安健将の議論から示唆を受けたものである。高安は、改革が推進された要因について「自らを縛る改革を実行することで、自党が有権者の信頼を獲得できるとの期待があったからであり、あるいはそうしなければ、他党との競争に負けて政権から排除される恐れがあったからである」とし、こうした改革の背景には政党間競争が適切に機能したことがあったと論じている（高安健将『議院内閣制』中央公論新社（2018）268頁）。

[30] 高安はナイジェル・フォーマンの議論を参照しつつ、議会主権の原則と政府による議会運営のコントロールの間に生じる矛盾を「ジレンマ」と表現している（Nigel Forman, *Constitutional change in the United Kingdom*. London: Routledge, 2002, p. 235; 高安健将「現代英国政治における権力の監視とコントロール」成蹊大学法学会『成蹊法学』第68-69巻（2008.11）269頁）。本稿でいう「改革のジレンマ」も部分的にはこの議論に関連するものだが、本文中にも示したとおり、本稿の力点はむしろフロントベンチャーが直面する短期的・政治的利益と長期的・制度的利益の相克であり、議会主権の原則という論点はやや後景に退く。

[31] 前掲注８

(2) 議会外の参加者

議会外の「目に見える参加者」としては、ジャーナリストやマスメディアの存在が挙げられる。ジャーナリストは、自らの知識によって特定の状況を問題としてフレーミングする役割を果たす。こうした問題のフレーミングは、マスメディアを通じて一般国民に共有されることになる。また、マスメディアは制度の在り方に対する多様な参加者（国民や議員、有識者など）の見解を集約し、政府や議会へのフィードバックをもたらす機能も担っている。

次に、「隠れた参加者」としては、「ハンサード協会（Hansard Society）」や「憲法ユニット（Constitution Unit）」といったシンクタンクの存在が挙げられる。こうした団体の活動は主に「政策の流れ」において展開され、制度に関する「選択肢」の検討に影響を及ぼす。具体的には、調査報告書の発表や議会における証言などを通じて、現行制度に対する評価や代替的アイデア、他の議会や機関における実践などについての情報をもたらすのがシンクタンクの機能である[32]。

(3) 統合的分析視角

以上を踏まえ、本稿全体を貫く分析視角は次のようなものとなる。

① 通常、フロントベンチャーは権力集中的な制度を志向し、権力分散的な制度変化を排除しようとする。しかし、有権者が権力分散的な制度変化を求め、政党間で「改革競争」が生じた場合、フロントベンチャーは応答的な反応を強いられる。

② このとき、バックベンチャーはフロントベンチャーからの権力分与を求め、そのための制度アイデアを糾合して政府に提案する。フロントベンチャーはバックベンチャーからの提案に応じ、改革アイデアを政府アジェンダとして設定することで、有権者からの支持を獲得しようとする。

③ 他方、フロントベンチャーは決定や実施の諸段階で新制度のリスクを軽減し、集権的な構造を維持しようとする（「改革のジレンマ」）。このような動きに対し、バックベンチャーやマスメディア、有権者からのフィードバック及び制度修正の要求が生じる。これらの調整を経て、新制度が導入される。

Ⅲ　制度の概要

ここからは電子請願制度の概要について、請願討論を中心に確認してみたい。ここで注意を要するのは、同制度の在り方が 2011 年から 2015 年の間に大きく変化したという点である。そこで、はじめに 2011 年に導入された当初の制度を概観した後、現行制度について見ていくことにしたい。

1　政府ウェブサイトに基づく運用

2011 年に導入された請願討論は、政府が運営するウェブサイト上の電子請願システム「英国政府電子請願（HM Government e-Petitions）」に基づいて運用されるものであった。この中で、請願討論は「バックベンチ議事」の一環として実施されることとされた。そこで、まずはこのバックベンチ議事について紹介していきたい。

(1) バックベンチ議事

バックベンチ議事とは、後述するライト委員会による下院改革提言の一環として 2010

[32] 他方、改革の過程でアイデアの実現が危ぶまれた場合や、アイデアが当初想定したものと異なった形で決定・実施された場合、これらの参加者は一種の圧力団体として機能し、議会に対して制度の実現を要請したり、その問題点を指摘したりするようになる。言い換えれば、 シンクタンクは「問題の流れ」あるいは「政治の流れ」に影響を及ぼすこともあり、かつ、その働きはアジェンダ・セッティングのみならず、決定や実施のプロセスにも関わり得るものである。

年に導入された制度であり、一会期につきおおむね35日分（1日分は6時間として計算。なお、35日のうち27日分は本会議場、8日分は「第二本会議場」ウェストミンスターホールでの討論）、バックベンチャーから提案された議題に基づく討論を行うというものである[33]。なお、バックベンチ議事は下院議事規則第14条が定める政府議事（主に政府提出の案件）優先の原則の例外として規定されたものであり、同じく同条の例外とされている野党日などとは別個のものである。

バックベンチ議事の議題は、特別委員会の一つである「バックベンチ議事委員会（Backbench Business Committee）」が決定するものとされている。同委員会はバックベンチャーからの議題の提案を受け、これについての協議を行い議題を決定する。なお、バックベンチ議事においては、以下①から⑥の事項を除くあらゆる議題を扱うことができる。

①政府議事
②野党日における議事
③散会討論に関する動議、10分間規則により提出する法律案、特別委員会委員の指名を求める動議及び議員提出法律案に関する議事
④私法案に関する議事
⑤議事規則第14条（政府議事の優先に関する規定）又は第152J条（バックベンチ議事委員会の構成及び所管事項等に関する規定）の改正を求める動議に関する議事
⑥議長の命による議事又は議長が優先的に取り扱う議事

(2) 政府ウェブサイトに基づく請願討論

2011年に導入された請願討論の仕組みでは、まず、政府の電子請願システム上で特定の請願が10万筆の署名を集めた場合、院内総務からバックベンチ議事委員長に対し、当該請願についての通知がなされる。その後、当該請願に基づく討論の実施を支持するバックベンチャーから提案があれば、バックベンチ議事委員会での協議がなされ、そこでの決定を経て、本会議場又はウェストミンスターホールで討論が行われるという流れであった[34]。

この仕組みのポイントとして、まず、ある電子請願が10万筆の署名を集めたとしても、当該請願について討論を行うことを希望するバックベンチャーが存在しないか、又はバックベンチ議事委員会が討論の実施を決定しない場合、討論が行われないという点が挙げられる。後述するように、このことは国民やマスメディアから政府に対して批判が生じる原因となった。

また、請願討論がバックベンチ議事の35日分の枠内で実施された点も、運用上の問題点として浮上した。後に論じるように、そもそもバックベンチ議事はバックベンチャーの権力強化を企図して導入された制度であり、バックベンチャーにとって貴重な議題設定の機会をもたらすものであった。しかし、その議題が電子請願により決定されてしまうとなれば、その分だけ、バックベンチャーの裁量の範囲は狭まることにならざるを得ない。このような理由から、政府ウェブサイトに基づく請願討論の在り方を巡っては、バックベンチャーからも政府に対する批判がなされることとなった。

---

33 バックベンチ議事及びバックベンチ議事委員会の制度については前掲注7の奥村論文を参照。

34 中井万知子「国民の議会への関与」国立国会図書館『レファレンス』平成24年10月号（2012.10）16頁。ただし、10万筆の署名を集めていない請願についても、討論を希望する議員がおり、かつ、バックベンチ議事委員会が討論を決定した場合には議題とすることが可能であった（Philip Norton, *Parliament in British Politics*. 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 236）。

(3) ウェストミンスターホールでの請願討論

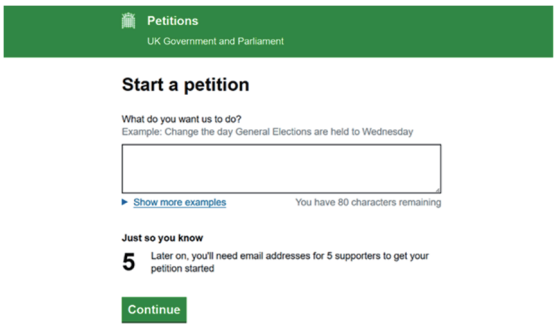
上記のような批判を踏まえ、政府と下院の間で協議がなされたことを受けて、請願討論はバックベンチ議事の時間枠とは別個のものとして実施されることとなった。具体的には、ウェストミンスターホールでの会議として、月曜日の 16 時 30 分から最長３時間分の時間枠が請願討論のために創設されたのである。また、2012 年９月には１万筆の署名を集めた電子請願に対して政府からの応答がなされることが発表され、以降、1 万筆と 10 万筆という２つの基準が現行制度に至るまで維持されている。

第２項　現行制度

2015 年２月 24 日、議事手続委員会の報告書に基づき議事規則の改正がなされ、総選挙をはさんで同年６月より現行制度が運用開始されることとなった。

現行制度の特徴として、電子請願ウェブサイトが下院及び政府の共同運営となったことと、新設の請願委員会(Petitions Committee)が紙の請願及び電子請願の処理を所管し、請願討論実施に係る検討を行うようになったことが挙げられる[35]。なお、請願討論は従前どおり 16 時 30 分から最長３時間、ウェストミンスターホールで実施されるものとされた[36]。加えて、請願討論に係る 10 万筆の署名という基準も維持されたが、この署名数に届かない請願も同委員会の決定によって討論の議題に設定することが可能である。ちなみに、請願討論の動画や政府からの応答は同ウェブサイト上で公開されている[37]。

（図表１）下院・政府共同電子請願ウェブサイト　電子請願アップロード画面



（出所）Petitions UK Government and Parliament, “Start a petition”〈https://petition.parliament.uk/petitions/check〉

新たに設置された請願委員会は 11 名以内の委員により構成され、請願及び電子請願の検討並びに請願討論の設定を所管するほか、証言や文書、記録の収集、報告書の提出や小委員会の設置などの権限を持つことが議事規則第 145Ａ条により規定されている。請願委員会の設置により、討論に限られない多様な請願処理の方法が実現し、より柔軟な対応が可能になったということができる[38]。

---

35 ただし、請願を本会議における議題とすることは引き続き可能であり、その場合にはバックベンチ議事委員会が決定を行うこととされた(Richard Kelly and Lucinda Maer, “Parliamentary Reform and the Accountability of Government to the House of Commons.” Alexander Horne and Andrew Le Sueur (eds.), *Parliament: Legislation and Accountability*. Oxford: Hart, 2016, p. 157). なお、下院では 19 世紀半ば以降請願委員会が設置されていたが、同委員会は 1974 年に廃止された（前掲注６）。

36 請願討論の議事の具体的な流れについては以下に詳しい。UK Parliament, “A Guide to Petitions Debates in Westminster Hall”〈https://committees.parliament.uk/publications/34247/documents/190033/default/〉

37 今井・前掲注４　186 頁; UK Parliament, “Committee opens consultation on its working methods”〈https://committees.parliament.uk/committee/326/petitions-committee/news/99341/committee-opens-consultation-on-its-working-methods/〉

38 請願委員会の実際の取組の一部が『アースキン・メイ』に記載されている。ここでは請願委員会委員と一般国民との意見共有の一環として、請願者などの議会への招致やソーシャルメディアにおける意見表明の促進、オンラインコミュニティとの連携を通じた議論などが挙げられている。UK Parliament, “Erskin May (25th edition, 2019); E-petitions (Para.24.

最後に、電子請願及び署名の手続についてごく簡単に触れておきたい。まず、電子請願は全ての英国国民及び英国住民がアップロード及び署名することが可能である．ただし、アップロードに際しては他の５名の賛成者を必要とする。その後、いくつかの条件[39]を満たしていることが請願委員会のスタッフにより確認されれば、当該請願はウェブサイト上で公開され、署名の対象となる。

以上、英国下院の電子請願制度について確認してきた。

Ⅳ　政策の流れ：下院・議事手続委員会

ここまでに示した問題設定及び分析視角に基づき、以下では電子請願制度の導入に係る具体的なプロセスを検討していきたい。

まずは「政策の流れ」として、電子請願及び請願討論という制度アイデアが参加者の間で共有されていったプロセスを確認する。

１　アイデアの源流

(1) 他機関における事例

そもそも、電子請願という仕組みの導入は英国下院に始まるものではなく、2000 年代半ば頃にはすでにいくつかの先行的な事例が存在していた。たとえば、スコットランド議会は早くも 1999 年から電子請願システムの開発を巡る取組を開始しており、2004 年にはこれを紙媒体の請願と一体のものとして位置付けていた[40]。また、議会とは異なるものの、英国首相官邸では 2006 年 11 月から電子請願サービスを提供していた。同システムは首相に対してオンラインで請願を直接提出できるものであり、その容易さによって人気を博し、メディアからの注目を集めていた[41]。これらの事例は、下院での検討における重要な参照軸として機能した。

(2) 保守党の動向と「民主主義タスクフォース」

一方、下院の請願制度自体についても、その活用を求めるアイデアが提起されつつあった。2005 年６月、当時野党であった保守党の「民主主義タスクフォース」が「人々に力を：議会を再建する」と題した報告書を提出し、議会改革についての提言を行った[42]。これを受け、同党党首デヴィッド・キャメロンは、オンライン請願と、これに基づいた討論や採決の実施というアイデアを提示した[43]。

下院における電子請願制度の検討が本格化

22)”〈https://erskinemay.parliament.uk/section/5093/epetitions?highlight=e-petition〉

39 ここでいう条件とは、当該請願がサイト上で既に公開された特定の請願と実質上同様のものでないこと、下院又は政府による行動への明確な要求をなしていること、当該請願が下院又は政府が責任を負う物事に関するものであること、当該請願が機密に関わるか中傷にわたる言辞、あるいは英国の裁判所において審理中の事件への言及を含んでいないこと並びに当該請願が侮辱的な言辞や冗談、無意味な言葉や広告を含んでいないことである(同上)。

40 田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」国立国会図書館『レファレンス』平成 18 年６月号（2006.6）81 頁

41 同システムが政府の政策に影響を及ぼした事例として、道路税反対の電子請願が挙げられる。道路税は第３次ブレア政権によって交通渋滞の緩和と環境保全のために提案されたが、首相官邸ウェブサイト上ではこれに反対する電子請願が 180 万筆近い署名を集めた。これに対し、運輸大臣ロバート・アレクサンダーやブレア首相はメディアを通じた応答を余儀なくされ、とくにブレアは、請願の署名者らに対して政府を擁護する趣旨の電子メールを送信するに至った。なお、同システムは 2010 年の総選挙に伴い停止された。ブレア・ブラウン政権下における首相官邸の電子請願システムについては以下を参照。中井・前掲注 34　13-14 頁。また、道路税反対の電子請願については以下を参照。University of Oxford, Oxford Internet Institute, The Internet, Policy & Politics Conference (2010), “*The Internet and Representative Democracy: a doomed marriage? Lessons learned from the Downing Street e-Petition Website and the case of the 2007 Road-Tax petition* (Giovanni Navarria)”.
〈https://blogs.oii.ox.ac.uk/ipp-conference/sites/ipp/files/documents/IPP2010_Navarria_Paper.pdf〉

42 *Power to the People: Rebuilding Parliament*. Conservative Democracy Task Force, 2007. 同報告書はこの他にも、下院における議題設定のステージとして「議事委員会（Business Committee)」を設置することや特別委員会制度の改革など、ライト委員会の改革提言（後述）と共通した内容を多く含んでいる。

43 “E-petitions ‘should prompt votes.’” BBC, June 6, 2007. 以下、BBC ニュース及び新聞各紙の日付はオンライン版の

するのは、以上のような背景のもとであった。

２　議事手続委員会における検討

以上を踏まえ、ここからは、下院における請願及び電子請願制度についての検討プロセスを見ていきたい。

ところで、電子請願を含む請願制度改革の検討にあたっては、下院に設置された特別委員会である「議事手続委員会（Procedure Committee）[44]」が中心的な役割を果たした。他方、下院の制度を所管する特別委員会としては、この他に「下院現代化委員会（House of Commons Modernisation Committee）[45]」が設置されており、また、2010年には後述する「下院改革委員会（House of Commons Reform Committee、通称「ライト委員会」）」が設置された。そのため、電子請願制度の検討を巡っては、これらの特別委員会の動きも併せて視野に入れる必要がある[46]。

(1) 報告書「請願」

請願制度を巡る検討の端緒を開いたのは、下院現代化委員会が 2004 年に提出した報告書「議会と国民をつなぐ」(HC368) であった。同報告書は政治不信の高まりや議会への信頼感の喪失などを背景として、議会を有権者にとって近づきやすく親しみが感じられるものにすることや、若い人々を引き込む努力を強化すること、情報通信技術のより良い活用を促進することを意図したものであった[47]。なお、このようなテーマが同委員会の検討対象となった理由としては、イラク戦争を巡って議会内の政治的緊張が高まったことがあったとされる。そうした中で、論争的なテーマを避けるという観点から選ばれたのが、「議会と国民をつなぐ」というテーマだったわけである[48]。同報告書の中で、請願制度は国民と議会のコミュニケーションの手段として取り上げられ、請願の処理方法などについて議事手続委員会等で検討するよう提言がなされている[49]。

これを受けて、議事手続委員会では請願制度についての検討が行われ、2004 年 11 月に報告書「請願」(HC1248) が提出された[50]。この中では請願を所管の特別委員会へ送付する手続や請願の書式などについて検討がなされたものの、全体としてさほど目立つ制度の修正にはつながらなかった[51]。

記事に表記されたものに基づく。

44 公的議事の遂行に関して下院における慣行や議事手続を検討し、提言を行うために設置される特別委員会 (UK Parliament, “Procedure Committee” 〈https://committees.parliament.uk/committee/126/procedure-committee/〉)。

45 下院の手続及び慣習が現代化されるように議論を行い、提言をすることを目的として、ブレア政権の下で下院に設置された特別委員会。他の特別委員会がバックベンチャーから構成されるのに対し、下院現代化委員会は閣僚の一人である院内総務を委員長とし、また、影の院内総務や院内総務の議会秘書官が委員として加わる点に特徴がある（吉田早樹人「英国下院の現代化（modernisation）について」議会政治研究会『議会政治研究』No. 82（2007.6）62頁）。なお、下院現代化委員会はブレア・ブラウン政権期を通じて設置されたほか、2024年に発足したスターマー政権下でも再び設置された。

46 各特別委員会の特質については以下を参照。Thomas Fleming and Hannah Kelly, *Delivering House of Commons Reform: What Works?* London: Constitution Unit, 2024.

47 中井・前掲注34　8頁

48 グレッグ・パワーによれば、このテーマに関する下院現代化委員会の調査は論争的な領域を回避するものであったという（Greg Power, “The Politics of Parliamentary Reform: Lessons from the House of Commons (2001-2005).” *Parliamentary Affairs*, Vol.60, Issue 3 (July 2007), pp. 504-505)。

49 *Connecting Parliament with the Public*, First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2003-04 (HC368), paras. 96-104.

50 *Public Petitions*, Fifth Report from the Select Committee on Procedure, 2003-04 (HC1248).

51 中井・前掲注34　13頁

(2) 報告書「請願及び討論日未定動議」

議事手続委員会における請願制度の検討が本格化したのは、総選挙を経た2005年以降のことであった。同委員会はスコットランド議会やドイツ連邦議会などの視察、首相官邸電子請願ウェブサイトの担当職員との会談などを経て、2007年５月に報告書「請願及び討論日未定動議[52]」(HC513)を提出するに至った。以下、同報告書のうち請願制度に関連する部分について検討を加えていきたい。

ア　主な内容

同報告書は国民の議会への関与促進を企図したものとなっており、その中で、スコットランドや首相官邸などのシステムを引き合いに出しつつ、下院においてどのように請願制度を活用するべきかが検討されている。論点は多岐にわたるが、まずは請願の提出方法の問題が挙げられる。

従来、英国議会への請願は議員を通して行われてきた。他方、たとえばスコットランド議会では、請願は議員を介すことなく直接議会へと提出され、専門の委員会がこれを処理する手続が採用されていた。そこで、請願手続における議員の介在や請願委員会の設置が問題となったわけである。この論点について、同報告書は、議員が請願手続に介在する仕組みは現行制度の強み（strength）であるとの見解を示し、請願の直接提出や請願委員会の設置に対しては否定的な姿勢をとっている[53]。また、請願への対応については、ウェストミンスターホールにおける会議の時間枠を広げ、この中で、政府からの応答が不十分であった請願についての討論を行うというアイデアが示されている[54]。

他方、電子請願については、引き続き検討が必要ではあるものの、基本的には導入を支持する見解が示されている。また、議員の介在の下で電子請願を運用することや、署名のために一定の公開期間を設けること、提出された電子請願は紙の請願と同様の地位を得ることといった基本的な原則が示されている[55]。

以上が、報告書「請願及び討論日未定動議」のおおまかな内容である。ここでは電子請願を含む新たな試みへの展望が示されたが、同時に、議員を介した請願手続の重要性が再確認されるなど、直接民主制的な仕組みの導入に対してはあくまで慎重な姿勢が貫かれたと言うことができる。

イ　政府の応答

議事手続委員会が行った提言に対し、政府はおおむね好意的な反応を示した。この背景にあったのは、2007年６月に発足した労働党ブラウン政権の政策方針であった。

発足当初より、ブラウン政権は憲法改革というテーマを重視し、首相に集中した権力を様々な主体へと分散化させる方向性を打ち出した。この理由として、いくつかの先行研究はブレア政権期における首相への権力集中や、同政権における憲法改革の積み残しといった背景を指摘している[56]。しかし、そうした具体的な政策目標とは別に、「改革志向の姿勢を打ち出す」ということ自体が国民からの支持調達の手段となり得たという点は強調すべきだろう。たとえば、高安健将はブレア政権期以

---

52 討論日未定動議（Early Day Motion）とは、本会議のはじめに主としてバックベンチャーにより提出される10件前後の動議を指す。動議の討論日は未定とされ、実際に討論に付される機会は少ない（Nicolas Besly and Tom Goldsmith, *How Parliament Works*. 9th ed., London: Routledge, 2024, pp. 274-275）。同制度については以下も参照。中井・前掲注34 11頁。

53 前掲注６　paras. 7-27.

54 同上　paras. 42-48.

55 同上　paras. 49-58.

56 大山礼子「変革期の英国議会」駒澤大学法学部『駒澤法学』第９巻第３号（2010.6）82-85頁；近藤康史「ひび割れていく「大統領型」首相」梅川正美ほか編著『イギリス現代政治史』（第２版）ミネルヴァ書房（2016）234頁

降に進展してきた分権的な憲法改革について以下のような分析を加えている。

> 近年の国家構造改革は、政治権力の担い手たちが自らの手を縛る提案をすることで、一方で従来からの政治運営の基本的な枠組みを維持し、他方で自らが権力を獲得・行使する正当性を得ようとする試みとも解釈できる[57]。

このことはブラウン政権にもっともよく当てはまる。ブラウンはブレアから政権を譲り受ける形で首相となっており、総選挙による「洗礼」を経ていなかった。このため、国民の意見をより重視せざるを得ない状況にあったと考えられる[58]。こうした文脈を踏まえれば、ブラウンの示した改革姿勢はまさに正当性獲得のための方策であったと理解することができるのである。

議事手続委員会の提言もまた、こうした改革機運の追い風を受けることになった。2007年７月３日、憲法改革構想についての演説の中で、ブラウンは請願処理の新たな手続について下院が合意することを奨励する旨の発言を行い[59]、さらに、請願の署名数に基づいて討論を行う仕組みについても言及を加えた[60]。この他、政府が同日に発表した緑書[61]「英国の統治」においても電子請願制度を含めた請願手続の検討への言及がなされた[62]。かくして、請願制度の活用はブラウン新政権の憲法改革アジェンダの一環として位置付けられたわけである。

こうした流れの中、院内総務府により、議事手続委員会報告書に対する応答文書が発表されたが、この文書も、同委員会の提言に対しておおむね肯定的な反応を示し、制度についての更なる検討を促すものであった[63]。また、2007年10月25日には、報告書「請願及び討論日未定動議」が本会議での討論に取り上げられた[64]。特別委員会の報告書は必ずしも本会議に取り上げられるわけではないため、このような議題設定がなされたこと自体が、報告書に対する政府の受容的な態度を例証していると考えられる[65]。一方、討論の中ではジョン・バーコウ議員が発言を行い、請願討論のような仕組みにおいて「プロの活動家（professional activists）」の影響力が拡大することに懸念を示した[66]。こうした発言からは、請願という制度に付随する直接民主制的な要素への警戒心を読み取ることができる。

---

57 高安健将「動揺するウェストミンスター・モデル？」国立国会図書館『レファレンス』平成23年12月号（2011.12）47頁

58 齋藤憲司「英国の統治機構改革」国立国会図書館『レファレンス』平成21年３月号（2009.3）32-33頁

59 HC Deb 3 July 2007, col. 818（英国議会会議録「ハンサード」〈https://hansard.parliament.uk/〉の当該日付及び箇所を参照。以下同じ）.

60 同上　col. 830.

61 緑書（green paper）とは、政府の政策や構想を提案し協議するための文書のことである。これに対し白書（white paper）とは、緑書をもとにした協議の結果、一定の結論が得られたものをまとめた文書のことである（前掲注58　31頁）。

62 *The Governance of Britain* (Cm7170). Ministry of Justice, 2007, paras. 157-163.

63 *The Governance of Britain-Petitions: The Government's response to the Procedure Committee's first report, session 2006 to 2007* (Cm7193). Office of the Leader of the House of Commons (2007), paras. 2-15.

64 HC Deb October 25, 2007, cols. 441-504. なお、ここでは下院現代化委員会の他の報告書の提言なども議題とされている。

65 特別委員会の報告書は特別委員長らを委員とする連絡委員会（Liaison Committee）によって本会議の議題とされる場合があるものの、その数は限られており、そこで選択されなかった報告書の取扱いは政府の判断により決定されてきた。このことは議事手続委員会の報告書にも当てはまる。以下を参照。奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」国立国会図書館『レファレンス』平成22年11月号（2010.11）202-203頁; Howarth・前掲注10　p. 496.

66 前掲注64　col. 483.　これに対し、グレッグ・ナイト議事手続委員長は、現職議員と有権者とのつながり、すなわち議員を介した請願の提出が重要であるとの見解を示した（同上　cols. 483-484）。

(3) 報告書「電子請願」

このように政府からの好意的な反応を受ける中、議事手続委員会は翌2008年３月に新たな報告書「電子請願」(HC136) を提出した[67]。

ア　主な内容

同報告書は、電子請願システム導入の構想について、その大枠のみならず運用等の詳細にも踏み込んだものとなっている。

同報告書はオーストラリア上院やスコットランド議会、英国首相官邸の電子請願システムなどを参照しつつ、複数の選択肢の比較検討や論点の提示を行い[68]、その上で、以下のような内容を含む制度案を「我々が望む案」として提示している。

・電子請願は議会のウェブサイトを通じて投稿(submit)される。
・それらの電子請願が下院のルールに従っていれば、請願者の選挙区の議員はファシリテーターとして行動するよう依頼を受ける。
・その後、電子請願は一定期間、議会のウェブサイト上に提示される。他の人々はそれに署名することができる。
・政府は通常、提出から２か月以内に応答するものと期待される。
・１年に３回、いくつかの電子請願は下院においてウェストミンスターホールでの討論に付される[69]。

この案からは、議事手続委員会がオンラインでの請願手続を導入しつつ、その中であくまで議員による仲介プロセスを存続させようとしたことが見て取れる。また、請願討論の回数も１年（一会期）につき３回と控えめに設定され、その議題設定はあくまで議員（議事手続委員会）が行うものとされている[70]。これらのことから、同報告書もまた、議員の裁量権を重視する間接民主制的な仕組みを支持したと理解することができる。

イ　政府の応答

同報告書に対しても、政府は当初好意的な反応を示した。たとえば2008年７月22日にハリエット・ハーマン院内総務が発出した大臣声明では同報告書のアプローチに対する賛意が示され、同年の後半に本会議での討論を実施することが示唆されている[71]。しかし、その後政府の態度は著しく硬化し、上述の討論も実施されることはなかった。

政府が態度を変えた原因として、同年９月に世界金融危機が発生したことが考えられる。大山礼子によれば、経済危機を前にして政府は対応に追われることになり、「首相の関心も憲法改革を離れて、より幅広い政策分野に移ってい」ったとされる[72]。すなわち、新たな優先課題の発生により、政権にとって取り組むべきアジェンダが変化したということである。事実、クリス・ブライアント院内副総務からグレッグ・ナイト議事手続委員長に宛てられた書簡には、以下のような文言が含まれている。

> 現下の経済情勢では下院による自身の手続のためのいかなる支出についても、非常に慎重に吟味する必要があり、一般国民に対して完全に正当化できるもの

---

67 *e-Petitions*, First Report from the Select Committee on Procedure, 2007-08 (HC136).

68 同上　paras. 43-101.

69 同上　para. 102. なお、後年『ガーディアン』紙が報じたところによれば、このとき議事手続委員会が請願討論の回数を少なく設定した背景には、首相官邸電子請願システムにおける道路税反対請願の事例（前掲注41を参照）に基づく懸念があったとされる。以下を参照。"E-petitions: the people's voice." *Guardian*, November 17, 2011.

70 前掲注67　paras. 113-114.

71 HC Deb July 22, 2008, col. 99WS.

72 大山・前掲注56　84頁

でなければならない[73]。

ここからは、経済情勢の変化に伴い、議会に係る支出に対する政府のポリシーが変化したことが読み取れる。このような状況の中で、下院における電子請願制度の検討は―アイデアの「軟化」を遂げつつも―停滞を迎えることとなったのである。

Ⅴ　問題の流れ：下院議員経費不正請求スキャンダル

ここからは「問題の流れ」として、2009年５月に発覚した「下院議員経費不正請求スキャンダル」について見ていきたい。

１　スキャンダルの概要

下院議員経費不正請求スキャンダルとは、2009 年５月８日の『デイリー・テレグラフ』紙のスクープを発端とする一連の報道により、下院議員らによる不正な経費請求が暴露された事件である[74]。この中ではブラウン首相やキャメロン保守党党首などを含む400名近い与野党議員による不適切な経費の使用が報じられ、その中には刑事告発を受ける議員もいた[75]。さらに、現職議員らが次々に次期選挙への不出馬を表明し、下院議長が辞職を余儀なくされるなど、英国の政治空間に深甚な影響をもたらすものであった[76]。

２　フレーミングの拡大

以上のように、同スキャンダルはもともと政治家による政治資金関連の「不品行」にまつわる問題であった。しかし、このような問題のフレーミングは、マスメディアの報道の中で次第に拡大・重層化されていくことになった。

アレクサンドラ・ケルソーによれば、経費問題が発覚した当初、人々は経費制度の成り立ちや請求の具体的な内容などに関心を向けていたが、すぐにその焦点は変化したという。すなわち、スキャンダルは「英国の国体の内にある、はるかに深刻な悪性腫瘍の単なる兆候」と見なされるようになっていったのである。そこでは経費の濫用という個別具体的な事象だけでなく、より一般的な政治システムの在り方自体が問題視され、「新しい政治」や「政治の浄化」、「目的に適った」政治システムの構築といった課題が前景化することになった[77]。また、このようなフレーミングの拡大と並行し、『ガーディアン』紙のようなメディアはその解決策にも注意を向けるようになっていった。それはつまり、上院の民選化や選挙制度改革などの大掛かりな憲法改革を実行することであった[78]。

重要なことは、ここでメディアが「知識」（だけ）ではなく「価値」や「感情」を通じて国民に訴えたという点である。ケルソーも指摘するとおり、大元の経費スキャンダルと憲法改革には直接の関係はほとんどない[79]。

---

73 *e-Petitions: Call for Government action*, Second Report from the Select Committee on Procedure, 2008-09 (HC493), Ev 1.

74 この事件については以下を参照。Alexandra Kelso, “The Public Good: Reforming Westminster after the Expenses Crisis.” *Political Insight*, Vol. 1. Issue 1 (March 2010)；齋藤憲司「英国における政治倫理」国立国会図書館『レファレンス』平成22年３月号（2010.3）。

75 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』法律文化社（2012）43頁

76 齋藤・前掲注74　6-7頁

77 Kelso・前掲注74

78 同上；Russell・前掲注10　p. 618.

79 Kelso・前掲注74　p. 9. なお、経費制度自体については議会において見直しがなされ、その他、議会倫理基準法の制定などの対応がなされた（齋藤・前掲注74　14-24頁）。

つまり、ここで問われているのは、改革がもたらす効果やそのメカニズム(「知識」)ではなく、あるべき政治の姿(「価値」)の実現であり、だからこそ、それを成しえない政治エリートへの怒り(「感情」)が広く喚起されたのである。このようなフレーミングの拡大・重層化を経て、「問題の流れ」は合流の準備を整えたのである。

Ⅵ　政治の流れ：2010 年総選挙

以下では「政治の流れ」として、2010 年の総選挙を前にした各政党の動きを見ていきたい。ここでは各政党が有権者の支持を獲得すべく、様々な憲法改革のアイデアを競い合うことになった。

1　野党の動向

まずは野党側の動きを見ていきたい。野党第一党である保守党はキャメロン党首の下、かねてから憲法改革へのコミットメントを強めていた[80]。こうした姿勢はブラウン政権の当初のアジェンダに対応したものであり、経済危機の発生後は後景に退いていたが、議員経費スキャンダルの発覚に伴って再び浮上することになった。

憲法改革を求める「国民全体の雰囲気」に対し、キャメロンは機敏に対応した。経費スキャンダルが発覚した５月の末、キャメロンは『ガーディアン』紙上に「新たな政治」と銘打った憲法改革構想を提示した[81]。また、これに続けて「壊れた政治の修復」と題した演説を行い、改革姿勢を明確に打ち出した。ここで示されたのは地方分権や説明責任といったスローガンなど、全体として首相及び執政府からの権力の分散化へ向けた改革方針であった。加えて、この中では下院、とくにバックベンチャーの権力の強化や自律性の向上も唱えられた[82]。

次に第三党である自由民主党だが、そもそも同党は従来から選挙制度改革を主張していた。そのため、経費スキャンダルがもたらした政治的危機の状況、とりわけ憲法改革に向けた機運の高まりは、同党にとっては好機として映ったと見ることができる[83]。

以上のように、憲法改革を求める「国民全体の雰囲気」の中、総選挙に至る１年間は野党にとって自らの改革アイデアをアピールするための「ショーウィンドウ」となったのである[84]。

2　政府の動向

上述のような「改革競争」の中で、ブラウン首相もまた、議会での演説や文書「英国の未来の建設」を通じて一連の改革アイデアを提示していった[85]。しかし、『タイムズ』紙のコラムニストであるピーター・リデルは同紙上で「デヴィッド・キャメロンは、経費騒動を巡るあらゆる戦術的な闘争に勝利しており、

80　前述した保守党民主主義タスクフォースを想起されたい。また、前掲注 27 のフリンダースの研究を参照。

81　“A new politics: We need a massive, radical redistribution of power.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: Electoral reform.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: Democratic accountability.” *Guardian*, May 25, 2009; “A new politics: The post-bureaucratic age.” *Guardian*, May 25, 2009.

82　Conservative Party, “Fixing Broken Politics.”
〈http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx〉〔以下のアーカイブより参照〕
〈https://web.archive.org/web/20090529062001/http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx〉

83　この間、自由民主党は「英国の政治を救うための 100 日」というキャンペーンを実施している（Kelso・前掲注 74　p. 10)。

84　同上　p. 9.

85　大山・前掲注 56　84 頁

不満なゴードン・ブラウンと政府がずっと後ろを歩くのを置き去りにしている」と論じ、ブラウンの対応の遅れを指摘している[86]。

政府側の動きが遅れたことについて、ケルソーは２つの理由を挙げている。第一の理由は、野党が実施の責任を（直ちに）負うことなくアイデアを提案できるのに対し、与党は実施の責任を負わざるを得ないという単純な、しかし重要な事実である[87]。

第二の理由は、そもそも憲法改革というアジェンダは労働党自身が 1990 年代以来掲げ続けてきたものであったということである。ブラウンが経費スキャンダルを受けて提示したアイデアは同党が 10 年以上前から約束してきたはずのものであり、そのことは首相の改革言説から信憑（ぴょう）性を奪うことになった[88]。事実、キャメロンは 2009 年６月 10 日の首相演説を受け、なぜ憲法改革にここまで時間がかかっているのかという趣旨の問いを投げかけている[89]。

また、上記のような理由に加え、支持率の点でも、党内における求心力という点でも、ブラウン政権の「体力」が明らかに低下していたことも背景として指摘すべきであろう。

そうした状況の中、同政権に残された数少ない「手札」の一つが「自らの手を縛る」改革の実行であった。言い換えれば、短期的・政治的利益の獲得のため、長期的・制度的利益を手放すという選択が、ここにおいて現実性を帯びつつあったわけである。

以上のように、高まる「改革競争」の圧力を受け、各政党が議会制度を含む統治機構改革へと目を向け始める中で、「政治の動き」は合流の準備を整えたのである。

Ⅶ　流れの合流：ライト委員会

ここからは、３つの流れが合流し、電子請願制度導入を含めた下院の制度改革が政府のアジェンダに設定されていったプロセスを検討したい。

１　「政策起業家」トニー・ライト

まず、３つの流れを結合させる上で重要な役割を果たした参加者として、労働党のトニー・ライト議員が挙げられる。

1992 年に下院議員としてのキャリアを開始したライトは、労働党の憲法改革路線に深い影響を及ぼした活動団体「憲章 88（Charter 88）[90]」の支持者であった。1999 年から 2010 年にかけては下院・行政委員会の委員長を務め、情報自由法の修正などに携わる傍ら、特別委員会への首相の出席を求めるなど、憲法改革や議会改革とも少なからぬ関わりを持っていた。加えて、ライトは政治学者としてのバックグラウンドを持っており、議員となってからも憲法ユニットの研究プロジェクトのアドバイザーを務めていた[91]。

このように、ライトは議員経費スキャンダルが発覚する以前から憲法・議会改革についての知見を蓄積しており、それらのアイデア

---

86 “David Cameron is ahead in the tactical battle on expenses.” *Times*, May 27, 2009.

87 Kelso・前掲注 74　p. 9.

88 同上

89 HC Deb June 10, 2009, cols. 799-800.

90 憲章 88 は 1988 年に左派系知識人らが中心となって結成したグループであり、行政監視の強化、情報自由法制定、地方分権推進などに関する提言を行った（大山・前掲注 56　79 頁）。

91 Russell・前掲注 10　p. 618. なお、メグ・ラッセルによれば、ライト委員会が提案したバックベンチ議事委員会は、憲法ユニットの報告書「議会の統治？」により提起されたアイデアであったとされる（同上　pp. 616-617）。同報告書はバックベンチ議事の創設や同委員会の設置のほか、特別委員会委員及び委員長の選任方法の改革も提言している（Meg Russell and Akash Paun, *The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*. London: Constitution Unit, 2007）。

の「軟化」に自ら携わりつつ、実現の機会を待っていたわけである。この意味で、ライトはＭＳＦにおける「政策起業家」としての資質を十分に備えていたと言えるだろう。

２　アジェンダの窓：ライト委員会の活動

(1) 委員会設置の経緯

2009年６月１日、ライトはブラウン首相に向けて下院改革を勧める内容の書簡を送付した[92]。スキャンダルにより失墜した政治的信頼を回復するための手段として、ライトは下院の制度改革を提示したのである。

これを受け、同月10日、憲法改革に関する演説の中で、ブラウン首相はライトの提案を受け入れる旨の発言を行った。具体的には、特別委員会委員及び委員長の選任手続の民主化、「非政府議事」の創設に加え、「国民が討論のために問題のいくつかを直接提起できるようにすること」を含む改革についての勧告を目的とした、超党派の会議体を時限的に設置することへの支持を表明したのである[93]。さらに、キャメロンの発言に応答する中で、現在首相官邸に提出されている請願が討論可能な形で議会に提出されるよう検討することを提案した[94]。首相官邸にあえて言及していることから、これは電子請願に基づいた制度を意味するものと考えられる。

かくして、「政策起業家」ライトの行動は「政治起業家」ブラウンのアジェンダに影響を及ぼし、下院改革をその筆頭へと浮上させることに成功した。また、上述のとおり、その中には請願制度に係るアイデアも含まれていた。つまり、ここにおいて３つの流れは合流し、電子請願制度の導入に向けた「アジェンダの窓」が開いたわけである。

この合流はいかなる条件の下に生じたのであろうか。第一に重要なのが、ライトによる改革アイデアの迅速な提示である。下院における議題設定の仕組みや特別委員会に関する改革といったアイデアは、いずれも保守党民主主義タスクフォースやシンクタンクなどによって従来から唱えられ続けてきたものであった[95]。すなわち、ライトはすでに手元にあったアイデアを糾合することで、改革パッケージの速やかな準備に成功したのである。

第二に指摘すべきは、問題のフレーミングの在り方である。憲法改革一般と同様、ライトの提案した下院改革と経費スキャンダルとの間にもまた、直接のつながりはほとんどない[96]。しかし、先に見たように、本事例における問題は単なる経費の濫用事件から国家制度一般の病理へと拡大・重層化されていた。こうしたフレーミングがあったからこそ、下院制度改革というアイデアが解決策としての妥当性を獲得したわけである。

そして第三のポイントは、「政治起業家」の動向である。総選挙を翌年に控え、各党のリーダーは改革を巡る競争へと突入していた。ラッセルによれば、こうした中でブラウンもまた、「議会の評判を回復する喫緊の必要性[97]」を感じ、かつ、「改革派の首相」という評価を取り戻す機会として目下の状況を捉えたとされる[98]。このように、ライトが行動を起こす段階で「問題の流れ」と「政治の流れ」はすで

---

92 Russell・前掲注10　p. 618.

93 前掲注89　col. 797.

94 同上　col. 801.

95 前掲注42及び91

96 Philip Cowley, “The coalition and Parliament.” Anthony Seldon and Mike Finn (eds.), *The Coalition Effect 2010-2015.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 141; Russell・前掲注10　p. 618.

97 Russell・前掲注10　p. 618.

98 同上

に合流の予兆を見せつつあったのであり、その中でライトが果たした役割は、制度検討の主体として特別委員会の新設を提案するとともに、具体的な選択肢の枠組みを示したことであったと言えよう。

(2) 委員会の設置

次に、ライト委員会が正式に設置されるまでの流れを確認したい。政府は委員会設置の動議を６月後半の段階で提出したが、委員会の所管事項を巡って合意が得られないことを理由として議決が遅れることになった。その後、修正や再提出を経て、7月 20 日に動議が可決されたことで、ライト委員会はようやく設置を見ることになった[99]。なお、翌 21 日に同委員会は最初の会議を持ったが、この日はちょうど下院が夏期休会に入る日であった[100]。

上述のような設置の遅延が、政府にとって有利なものであったことは間違いない。改革に許された時間は限定されており、その時機を逸すれば、議会制度という分野に再び国民の関心が集まる可能性は低い[101]。つまり、可能な限り決定を遅延し、議会内外の改革機運がしぼむのを待てば、政府は長期的な制度的利益を維持することができるのである。ここには、短期的利益と長期的利益のジレンマに立たされたフロントベンチャーの選好が如実に反映されている。

３　報告書「下院を再建する」

このような時間的制約の中、ライト委員会は報告書「下院を再建する」(HC1117) を短期間のうちにまとめ、2009年11月に提出した。

同報告書は、下院における政府、具体的には院内幹事の影響力を弱め、議院の自律性を高めることを主眼に据えたものであった[102]。ここでの「議院」とは無論、執政府から独立した立法府の全体を指すのであり、その意味で、同報告書はバックベンチャーの自律性ひいては権力の強化を目指すものであったと言うことができる。以下ではその内容を確認した後、下院における審議の経過を見ていきたい。

(1) 主な内容

報告書「下院を再建する」は、大きく分けて３つのテーマを柱として掲げている。すなわち、

①特別委員会（委員及び委員長選任手続の自律性の向上など）
②下院における議事（下院議事委員会及びバックベンチ議事委員会の設置など）
③国民の関与（電子請願制度の導入など）

である。

このうち、本稿では②及び③を中心に検討を加えていきたい。というのも、同報告書中、電子請願制度はバックベンチャーの議題設定権の強化（バックベンチ議事委員会の設置）と密接に関連したものとして位置付けられているためである。

ア　下院における議事

最初に、下院における議事というテーマについて見ていきたい。ここで志向されたのは、バックベンチャーの議題設定権の強化である。

まず、同報告書では、下院における議題設定について政府が大きな力を持っていることが問題として指摘される。その上で、政府議事及び野党日とは別に「バックベンチ議事」

---

99 この間の経緯については以下を参照。Lucinda Maer and Richard Kelly, *Establishment of the Select Committee on Reform of the House of Commons* (SN/PC/05140). House of Commons Library, 2010.

100 Russell・前掲注 10　p. 619.

101 同上　p. 618. ラッセルによれば、議会改革は稀にしか国民の関心を引かないとされる。

102 同上　pp. 627-628.

を創設し、バックベンチャーが議題設定を行うべきだとの見解が示される[103]。

これを踏まえて、同報告書は大きく２つの制度を提案する。一つは前述のバックベンチ議事委員会であり、今一つは「下院議事委員会」である。下院議事委員会とは、副議長を委員長とし、政府及び野党の代表者並びにバックベンチャーの代表者（バックベンチ議事委員会)が参加する会議体であり、政府議事、野党日（Opposition Days）及びバックベンチ議事の議題の協議を行うものとされている。同委員会は議題の決定を行う機関ではないが、委員会で合意が得られなかった場合には、委員長が自らの名のもとに議題の案（draft agenda）を修正可能な動議として提出できるものとされている[104]。すなわち、これまではフロントベンチャーが独占的に決定してきた下院の議題を、バックベンチャーを含む委員間の協議、ひいては下院全体の議決の対象とすることが提案されたわけである。

イ　国民の関与

次に、国民の関与というテーマについて見ていきたい。この中では、国民が議会での議題設定に関与できるようないくつかの制度について検討がなされているが、本稿では電子請願に関する部分を中心に検討を行う。

なお、前提として、本テーマが同報告書の中で必ずしも中心的な位置付けを与えられていないということを指摘しておきたい。事実、同報告書の中では「国民が下院における討論と議事を引き起こすことを可能にする」という方向性が示される一方で、国民はすでに議会での審議に実質的な影響を及ぼしているとの見解も併せて打ち出されている[105]。また、同報告書の「主要な目的(overriding thrust)」はバックベンチ議事委員会の創設により議員が議事を主導する手段を増加させることであり、国民の影響力はこれを通じて自動的に高められるとも述べられている[106]。すなわち、ライト委員会はあくまで間接民主制の原則を支持する姿勢を貫いており、直接民主制的な制度の導入には慎重であったということである。このことを踏まえれば、同報告書が提案した電子請願制度もまた、議員を中心とした議題設定のシステムに基づきつつ、その中で部分的に国民の声を吸い上げるためのもの、いわば間接民主制の「サブ・システム」として位置付けられていたに過ぎないことが理解できる。

では、その具体的な制度はどのように示されたのだろうか。まず、同報告書は議事手続委員会がこれまで行ってきた検討の経緯を確認した上で、電子請願システムの導入如何（いかん）は政府でなく下院の判断に基づいて決定されるべきだとの見解を示している。そして、同システムについての緊急の検討を促し、2010 年の前半に費用の積算を経た案を策定するよう提言を行っている[107]。

続いて、同報告書は、請願が電子・紙を問わず①下院による何らかの調査に値するか否か②（本会議場などでの）討論に値するか否かの２点を決定できるような機関によって検討されるべきだとの見解を示し、議事手続委員会自身がこうした役割を担うことを提言している。その具体的な手続としては、まず、同委員会において請願を検討し、その中で特

103 *Rebuilding the House,* First Report from the Select Committee on House of Commons Reform, 2008-09 (HC1117), paras. 120-195. とくにバックベンチ議事委員会については paras. 176-181 を参照。
104 同上　paras. 200-202.
105 同上　paras. 224-225.
106 同上　para. 227.
107 同上　paras. 235-237, 246-254.

別の取扱いに値するものがあれば、それについての政府の応答を待つ。その後、政府の応答や他の資料を確認した後、当該請願の主題が討論に値するかどうかを同委員会において決定するというものである。ただし、このような検討に付される請願の数については「各会期につき一握り以上がそうした取扱いを求めるとは考えていない」とされている。その上で、以上のような運用を行うため、議事手続委員会の所管を拡大して「議事手続及び請願委員会」へと改組する案が、当面の試験的措置として提言されている[108]。

更に興味深いこととして、ここでは「改革され、刷新された請願制度」を反映した議事手続として、バックベンチ議事委員会を主体に据えた請願討論の仕組みも示されている。その具体的な流れとしては、まず請願の提出議員が議事手続委員会に討論を提案する。その後、同委員会はこれについての意見をバックベンチ議事委員会へと通知する。そして、最終的にはバックベンチ議事委員会が当該の討論を実施するか否かを決定するというものである。なお、この討論についてはウェストミンスターホールでの会議だけでなく、本会議場での短時間の討論も視野に入れられている。同報告書は、十分な重要性のある請願が提出されることを条件としつつ、電子請願制度の導入に先立ってこのような討論を試行することを提言している[109]。

(2) 下院における審議

報告書「下院を再建する」に対し、政府は慎重な反応を示した。提出からおおむね２か月後の 2011 年１月 21 日、ハーマン院内総務は同報告書についての本会議討論に言及したが、討論の日付はさらに１か月後の２月 22 日とされた。その上、ハーマンは全議員からの賛成を必要とする動議(unamendable motion)に基づく採決を提案した。すなわち、１名でも反対する議員がいれば動議は否決されるということであった[110]。このような議事手続について、エヴァン・ハリス議員は、下院自身が改革に抵抗しているように見せかけ、同時に、政府が議会に改革の機会を与えたと主張できるように考え出されたものだと批判している[111]。

しかしその後、２月 10 日にライト委員会が行った証言聴取[112]の場で、ハーマンは３月４日に再度討論を実施し、２月 22 日に可決されなかった事項を議題にする旨の発言を行った。これを受け、ライト委員会の提言については計２回の討論が催されることとなった[113]。

ア　２月 22 日の討論

２月 22 日の討論に際し、政府はライト委員会の提言に基づく動議を提出したが、下院議事委員会設置を含むいくつかの提言はここには含まれていなかった。また、採決においては特別委員及び委員長の選任方法の変更やバックベンチ議事委員会の設置など、主要な提言はほとんど否決されることとなった[114]。

ただし、電子請願制度の検討に関する動議

---

108 同上　paras. 255-263.

109 同上　para. 264.

110 ラッセルによれば、この手続は近年の議会制度改革には適用されていなかったという（Russell・前掲注 10　p. 623)。

111 “Disdain for parliamentary reform.” *Guardian*, February 8, 2010.

112 委員会が調査活動の一環として証人（witness）からの証言（evidence）を得ること。得られた証言は報告書の作成などに活用される（Besly and Goldsmith・前掲注 52 pp. 329-330)。

113 *Rebuilding the House: Implementation*, First Report from the Select Committee on House of Commons Reform, 2009-10 (HC372), Ev 1.

114 Russell・前掲注 10　p. 623.

は全会一致で可決された。また、請願討論の試験的実施に係る動議も同様に可決されたが、この中では請願討論の実施場所がウェストミンスターホールに限定されている。なお、議事手続委員会の所管変更に係る提言は、政府の動議からは除外されていた[115]。

イ　３月４日の討論

３月４日に行われた討論の中で重要な点は、バックベンチ議事委員会設置についての動議が修正を経て可決されたことである。

当初、政府が提出した動議は同委員会の設置を次期議会の開始から（開会中の週で数えて）10 週間以内に設置することとしていた。これに対し、同委員会を次期議会の開始に間に合うように設置する趣旨の修正案がバックベンチャー側から提出された。しかしながら、政府動議に対してはさらにもう一つ、保守党のフロントベンチャーからも修正案が提出されることとなった。この修正案では委員会の設置時期こそバックベンチャー案と変わらないものの、バックベンチ議事の日数を一会期あたり 15 日に制限する内容を含んでいた。この修正動議の署名者にはキャメロンや影の院内総務ジョージ・ヤング、野党院内幹事長パトリック・マクローリンが含まれたほか、ハーマン院内総務もこれに賛意を示した。すなわち、ここでは議題設定権を巡る与野党フロントベンチャーとバックベンチャーの緊張関係が顕在化したわけである[116]。

しかし結果として、フロントベンチャーによる修正案は賛成106対反対221で否決され、バックベンチャーの修正案が満場一致で可決されることとなった。さらに、その他の動議についても、ほとんどがライト委員会の提言のとおりに可決された[117]。

このように、ライト委員会による改革提言の採決に当たっては、与野党フロントベンチャーはバックベンチャーを十分にコントロールすることができなかった。その背景には、下院の解散が迫っていたことや、経費スキャンダルを経て次期総選挙への出馬を断念した議員が一定数存在したことにより、党議拘束の求心力が低下していたことが指摘される[118]。

ウ　下院の解散

かくして、報告書「下院を再建する」の提言の一部は本会議で可決されたが、正式な制度変更のためには、さらに議事規則の改正が必要であった。とりわけバックベンチ議事委員会は次期議会の開始までに設置することとなっていたため、下院の解散前に議事規則を改正することが求められた。しかし、こうした議事規則改正が本会議の議題に取り上げることはなく、下院は 2010 年４月 12 日に解散を迎えた。

Ⅷ　電子請願制度の導入

ここからは、解散・総選挙を経て発足した保守党・自由民主党連立政権のもとで電子請

---

115 HC Deb February 22, 2010, col. 131; Lucinda Maer, *The Report of the Select Committee on Reform of the House of Commons, Rebuilding the House* (SN/PC/05294). House of Commons Library, 2010, p. 28. なお、2010年２月８日のハンサードに掲載された下院委員会（House of Commons Commission）の答弁書によれば、請願及び電子請願制度に関するライト委員会の提言についてはすでに下院事務局による検討が部分的に開始されていた(HC Deb February 8, 2010, col. 652WA)。なお、下院委員会とは、下院の人事・財務等の管理・運営について決定する常設の委員会である。下院議長を長とし、その他６名の議員、２名の外部委員及び２名の下院事務局職員から構成される（濱野雄太 「イギリスの議会制度」国立国会図書館『調査と情報』第1056号（2019.5）６頁）。

116 Russell・前掲注10　p. 624.

117 同上　pp. 624, 633. ラッセルによれば、保守党フロントベンチャーによる修正案の賛成者は労働党・保守党の計33名のフロントベンチャーと、おおむね保守党議員からなる73名のバックベンチャーであった。他方、反対したのはおおむね自由民主党及び少数政党からなる42名のフロントベンチャー及び179名の全党のバックベンチャーであったとされる。

118 この点について、マイケル・ミーチャー議員による以下の記事を参照。“Parliamentary reform starts here.” *Guardian*, November 26, 2009.

願及び請願討論が実施へと移されていく過程を検討していく。

１　政府ウェブサイトにおける電子請願と請願討論

(1) 保守党マニフェストと連立協定

ア　保守党マニフェスト

総選挙に際して各政党はそれぞれのマニフェストを打ち出したが、中でも保守党の公約は議会改革に対する積極的な姿勢を示していた。そこで、以下では同党のマニフェスト「英国の統治への参加の招待」の内容を見ていきたい。

まずは請願制度について、同マニフェストは以下のように記載している。

> 保守党政権では、10 万筆の署名を確保した全ての請願は議会における公式の討論への資格を得る。もっとも多くの署名を得た請願は、国民が議会で投票される資格を持った法律案を提出することを可能ならしめる[119]。

ここでは、一定数以上の署名を得た請願を討論に付すことや、請願を法律案の発議と結び付けることなど、議事手続委員会やライト委員会が検討した制度と比べて直接民主制的な色彩の濃いアイデアが提示されている。

また、下院における議題設定の問題については、下院議事委員会に関する言及は見当たらないものの、バックベンチ議事委員会を設置することが明記されている[120]。

イ　保守党・自由民主党連立協定

2010 年５月６日に行われた総選挙を経て、保守党及び自由民主党の連立政権が発足した。同月 20 日、政府は連立協定「連立政権：私たちの統治のプログラム」を公表し、新たな政権の公約を提示した。

この協定の中では、ライト委員会による提言について以下の言及がなされている。

> 我々は、下院改革のためのライト委員会の提言を全て議題にのせる。バックベンチ議事を運営するために提案された委員会から開始する。政府議事を検討するための下院議事委員会は、議会期の３年目までに設置される[121]。

このように、連立政権はライト委員会の提言を実現することを明確に公約し、バックベンチ議事委員会の設置をその始点として位置付けた。また、同協定には請願制度の活用についても記載されており、その内容は保守党マニフェストとほぼ同一である[122]。

かくして、現行の電子請願制度につながる２つの制度、すなわちバックベンチ議事委員会と請願討論は、いずれも政府の公約へと浮上した。本事例におけるアジェンダ・セッティングのプロセスは、ここにおいてひとまず完了したと言えよう。

(2) バックベンチ議事委員会の設置

ア　経緯と背景

バックベンチ議事委員会の設置に係る議事規則の改正は、2010 年６月 15 日という早いタイミングで成し遂げられた。その要因として、自由民主党議員であったデヴィッド・ホワースは、労働党や保守党のフロントベンチャーが同委員会を「限定的で自己充足的な目的を持ったもの」と見なしたことを指摘して

---

119 *Invitation to Join the Government of Britain*. Conservative Party, 2010, p. 66.

120 同上　p. 67.

121 *The Coalition: our programme for government, 2010*. Cabinet Office et al., p. 27.

122 同上。なお、下院議事委員会の設置や請願を通じた法律案発議は結局実現を見なかった（Cowley・前掲注 96　p. 142）。

いる。つまり、フロントベンチャーは同委員会の機能を（政策上いくらかの影響はあったとしても）あくまで立法から離れた範囲での「ガス抜き（let off steam）」に過ぎないと捉えていたというのである[123]。ホワースが述べるように、バックベンチ議事委員会の設置が政府に許容された理由としては、同委員会の制度が―下院議事委員会のような制度と異なり[124]―政府の立法計画を直接阻害するものではなかったことがあるだろう。

加えて、公約の実現を通じ、党内バックベンチャーや国民からの支持を獲得する必要があったことも、政府を突き動かす動機の一つであったと考えられる。政権交代を成し遂げたとはいえ、キャメロンの首相としての足場は必ずしも盤石とは言えなかった。総選挙において保守党の議席を単独過半数へと導けなかったことや、連立によって自党に配分できる政府の役職数を減らしてしまったことは、キャメロンの求心力を低下させる要因となっていた。とりわけ、保守党内における右派バックベンチャーと執行部の対立は、政府や党内における人事などを通じて表面化しつつあった[125]。こうした政治的状況もまた、分権的な制度改革の実現に一定の影響を与えたと考えられる。

イ　ライト委員会案との相違点

以上のような背景の中、バックベンチ議事委員会の設置は議事規則の改正を通じて実現したが、その制度設計はライト委員会が提案したものとはいくつかの点で異なっていた。

この違いは大きく３点に要約することができる。１点目は、討論の実施場所についてである。ライト委員会はバックベンチ議事を本会議場で行うことを想定していたのに対し、実際の制度では 35 日分のうち８日分がウェストミンスターホールでの開催となった[126]。この変更が本会議場における政府議事の時間を確保するためであったことは明白だが[127]、それに加えて、ウェストミンスターホールでは投票に基づく決議を発することができず[128]、会議に出席する議員も少ない場合が多いなど[129]、政治的インパクトの点で本会議場に見劣りする部分がある。すなわち、政府の側から見れば、ウェストミンスターホールでの討論は相対的にリスクの少ない選択肢だったわけある。

２点目として、バックベンチ議事委員会の委員及び委員長は会期（おおよそ１年）ごとに改選されるものとされ、加えて、同委員会の活動については次の会期のはじめに評価がなされることとされた[130]。とりわけ前者は、他の特別委員会の委員及び委員長が一議会期（５年）を任期とすることと対照的であり、バックベンチ議事委員(長)の地位を相対的に不安定にするものであった。

３点目として、議題の範囲の限定が挙げられる。ライト委員会はバックベンチ議事から原則的に除外される対象として、政府議事、野党日の議事及び議員提出法律案を挙げてい

123 Howarth・前掲注 10　p. 496.

124 前掲注 122

125 宮畑建志「英国保守党の組織と党内ガバナンス」国立国会図書館『レファレンス』平成 23 年 12 月号（2011.12）197 頁

126 Kelly and Maer・前掲注 35　p. 144.

127 ジョージ・ヤング院内総務は、バックベンチ議事が法律案審議における報告段階（Report stage）の時間を圧迫するリスクがあることなどを理由に挙げている(HC Deb June 10, 2010, cols. 469-470).

128 ハンサード協会の報告書「電子請願、次はどうする？」では、投票を伴わないウェストミンスターホールでの討論は、政府の行動を求める点で効果が弱くなるという旨の指摘がなされている（*What next for e-petitions?* London: Hansard Society, 2012, pp. 17-18)。

129 Norton・前掲注 34　p. 116.

130 Kelly and Maer・前掲注 35　pp. 144-145.

たが、先に示したとおり、実際の制度ではより多くの項目が除外対象として列挙されることになった。中でも、下院での議題設定そのものに関するルール（議事規則第14条）やバックベンチ議事委員会自体に関するルール（同第152J条）が議題から除外されたことは重要である。このことを通じ、政府はバックベンチャーによる同委員会の権限強化や議題設定権の更なる追求を周到に阻止し、議題設定を巡るルールの決定・変更権を自らのもとに保持したものと考えられる[131]。

このように、バックベンチ議事委員会を設置する段階で、政府は制度の持つ政治的インパクトを下方修正しようとしたことがわかる。すなわち、制度の決定段階において、「改革のジレンマ」による調整（長期的・制度的利益の追求）が試みられたわけである。

(3) 電子請願と請願討論

ア　導入の経緯及び背景

ここからは、政府電子請願システム及び請願討論の導入プロセスについて見ていきたい。先に見たとおり、保守党マニフェスト及び保守党・自由民主党連立協定の中には、請願討論についての公約が記載されていた。したがって、同制度を導入する動きは、一義的には政府による公約実現のための営みとして理解される。

いま一つ重要な要素は、バックベンチ議事委員会が新政権発足後の早い段階で実現を見ていたことである。このため、政府は同委員会の存在を前提として新たな仕組みを構想することが可能であった。

このような背景のもと、政府は2010年半ば以降、断続的に電子請願の実現に向けた見通しを表明していった。2010年12月には署名数に基づいた請願討論の仕組みがあらためて示されるとともに、政府ウェブサイト（Directgov）における電子請願システムの運用が示唆された[132]。また、翌年1月には、政府ウェブサイトに基づいたシステムやバックベンチ議事委員会の位置付けといった制度の具体的枠組みが示され[133]、その後、8月4日にはシステムの稼働が開始された[134]。

イ　ライト委員会案との相違点

かくして、電子請願及び請願討論は実現を見たのであるが、その仕組みもまたライト委員会（及び議事手続委員会）が検討してきた案と若干の点で異なるものであった。

たしかに、バックベンチ議事委員会が討論の設定主体となるという点では、両者のアイデアには共通するものがあった。しかし、議事手続委員会やライト委員会が請願受理の主体として下院の特別委員会を想定したのに対し、実際に導入された仕組みでは政府のウェブサイトが窓口となった。言い換えれば、電子請願の処理手続は基本的に政府の側で行われ、その署名が10万筆を超えたときにはじめて議会の側へと移されることになったわけである。

また、数量的な基準に基づいて請願討論が行われるという仕組みも、議事手続委員会やライト委員会の制度アイデアとは異なるものであった。このことを考える上で重要なのが、バックベンチ議事の時間枠の問題である。前述のとおり、バックベンチ議事は一会期につきおおむね35日分という上限のもとで実施されることとなっている。これに対し、請願

131 Russell・前掲注10　p. 626.　なお、ライト委員会が提案したバックベンチ議事の議題の範囲については以下を参照。前掲注113　para. 10.

132 HC Deb December 2, 2010, col. 977.

133 HC Deb January 20, 2011, col. 1021.

134 Richard Kelly and Sarah Priddy, *e-Petition* (Briefing Paper No. 6450). House of Commons Library, 2015, p. 11.

討論の回数には上限が設定されていない。したがって、多くの請願が10万筆を超える署名を得た場合、その分だけバックベンチ議事の時間枠は圧迫され、バックベンチャーの議題設定権も損なわれることになる。

たしかに制度上は、討論の実施如何を決定する裁量権はバックベンチ議事委員会に留保されており、署名数の基準を満たした電子請願が自動的に討論に付されるわけではなかった。しかし、10万筆もの署名を集めた電子請願を消極的に処理した場合、バックベンチ議事委員会は国民及びマスメディアからの鋭い批判にさらされることになった[135]。すなわち、ここではバックベンチャーと一般国民＝マスメディアとの間に議題設定を巡る緊張関係が生じていたのであり、その中でバックベンチ議事委員会は、議題設定権と政治的責任のジレンマに立たされることになったのである。

ここで、議事手続委員会やライト委員会が間接民主制の建前を重視し、議員を介した請願提出手続の維持を唱えたことや、請願討論の上限回数を抑制的に打ち出したことを想起されたい。両委員会による検討の中では、議会における議題設定を行うのはあくまで議員であり、国民の関心もまた議員を介して議会へと反映されるという考え方が堅持されていた。このことに鑑みれば、政府が導入した署名数に基づく討論という仕組みは、その実質において、上述のような間接民主制に基づく議題設定のシステムを動揺させるものだったと言えるだろう。

2　フィードバックと制度修正

ここからは、政府が導入した電子請願及び請願討論の実践を受け、これに対する議員や国民からの反応が生じ、最終的に制度の修正が行われる過程を検討していく。

(1) バックベンチャーによる異議申立て

まずは、バックベンチャーから生じた異議申立てについて見ていきたい。この中でもっとも重要な役割を演じたのが、ナターシャ・エンゲルバックベンチ議事委員長であった。エンゲルは議会の内外において積極的な意見表明を行い、電子請願に関する問題のフレーミングを主導した。

ここで特定された問題は、第一に、請願処理がバックベンチ議事の枠内で行われるものとされたことである。第二に、政府が議会に諮ることなく電子請願及び請願討論の仕組みを導入し、それにも関わらず、請願処理の責任が議会に帰せられたということである。そして第三に、バックベンチ議事委員会に請願処理の責任を負わせたにも関わらず、政府がそのための追加の時間枠を同委員会に与えなかったことが問題化された。

たとえば、2011年9月8日の本会議において、エンゲルはジョージ・ヤング院内総務に以下のような批判を投げかけている。

> 政府は夏期休会の前日に、ほとんど下院に諮問したり、討論や同意を得たりすることなく、電子請願ウェブサイトを立ち

135　このことを報じたものとして以下を参照。“Why MPs are unhappy with current e-petition system.” BBC, September 9, 2011. また、ハンサード協会のポッドキャスト番組「パーラメント・マターズ」によれば、10万筆の署名を得た請願を討論に付さなかった場合、請願者からの批判のメールが大量に届き、バックベンチ議事委員会はこれらに対する応答を強いられることになったという（Hansard Society, “What's the point of petitioning parliament? Parliament Matters podcast, Episode 56 transcript (November 22, 2024).” 〈https://www.hansardsociety.org.uk/news/parliament-matters-podcast-e56-transcript?utm_source=HansardSociety〉なお、燃料価格問題や移民問題についての電子請願など、多くの署名を集めた電子請願の中にはタブロイド紙による後援を受けているものもあった。こうした事例では、国民の声をマスメディアが集約し、あるいは増幅する機能を果たしていたと言えよう。両事例については以下の会議録及び報道を参照。HC Deb November 15, 2011, col. 743; “E-petition demands drastic action to stop Britain's population hitting ‘unsustainable’ 70million.” *Daily Mail*, November 1, 2011.

> 上げました[136]。（略）政府は国民の期待を高めてきたものの、その期待に応えるために行うことの責任をバックベンチ議事委員会に引き渡しました[137]。

また、次のようにも述べている。

> 問題は（略）政府が我々に時間を与えないことには、我々は電子請願が提起した主題について討論を設定できないことです[138]。

このように、エンゲルは電子請願導入後のごく早い時期から、その問題を論点として整理し、議会の場で提起していた。

また、電子請願及び請願討論を巡ってはマスメディア上でも批判が展開されたが、こうした報道の中でもエンゲルの意見が併せて紹介された。たとえば『デイリー・メール』紙は「電子請願の仕組みは茶番に堕した」という記事の中で、電子請願及び請願討論の在り方を批判的な論調で報じており、この記事の中ではエンゲル自身による「大臣たちは、システムがどのように作動するのかを考えることなく、莫大な期待を引き起こさせてきた」との発言も紹介された[139]。この他にも、エンゲルは様々なメディア上で電子請願の仕組みを批判し、その責任を政府へと帰す見解を示した[140]。

以上のように、エンゲルは議会内のみならず議会外のメディアをも利用することで、電子請願及び請願討論に関する国民からの批判の矛先を政府の側に向けようとした。ＭＳＦの枠組みで言えば、エンゲルは電子請願導入に係る手続と、その運用の両面から問題を特定し、これらを政府に起因するものとしてフレーミングしてみせたのである。なお、国民とバックベンチャーの間に議題設定権を巡る競合・緊張関係が生じていたことは先に述べたとおりだが、少なくとも電子請願の在り方に何らかの問題を見出す点においては、両者は立場を共有していたと言えよう。

(2) 議事手続委員会における協議

以上のような問題提起を受け、2011 年末頃から、政府は電子請願及び請願討論の仕組みの修正を迫られることになった。修正協議の主要なステージとなったのは、従来から請願制度の在り方を検討してきた議事手続委員会であった。同委員会は同年 12 月にヤング院内総務及びエンゲルバックベンチ議事委員長を招致しての証言聴取を実施し、翌年１月にはこれに基づいた報告書「政府の電子請願についての討論」(HC1706) を提出した。同報告書の提言は、ウェストミンスターホールにおける請願討論の開始という制度修正の契機となるものであった。

ＭＳＦの観点から見たとき、議事手続委員会が協議のステージとなった意味は決して小さくない。同委員会は電子請願に関する問題をフレーミングしてきたエンゲルと、議会制度に関する「政治起業家」であるヤングを引

---

136 電子請願の導入に先立ち、ヤングは議事手続委員会とはやりとりを行っており、バックベンチ議事委員会とも協議する見込みである旨の発言を行っている (HC Deb January 13, 2011, col.434)。しかし、「パーラメント・マターズ」によれば、後者は実現を見ていなかったようである (Hansard Society・前掲注 135)。

137 HC Deb September 8, 2011, col. 554.

138 同上

139 “E-petition scheme descends into farce: MPs can't find time for 'people power' debates.” *Daily Mail,* September 7, 2011.

140 一例として以下を参照。“E-petitions need to be rethought urgently, says Labour MP.” *Guardian*, November 16, 2011.

き合わせる結節点として機能し、かつ、それらの流れを特定の制度アイデア（ウェストミンスターホールでの会議）のもとに水路付ける役割を演じた。すなわち、ここにおいて「政策（アイデア）」「問題」「政治」の３つの流れが結合し、制度修正に向けた「（再）決定」の可能性が開かれたのである。

このことを踏まえつつ、以下、まずは証言聴取の主な論点を確認し、その後に報告書の主な提言の内容を見ていきたい。

ア　証言聴取の主な論点

証言聴取では、エンゲルによって大きく２つの論点が提示された。第一の論点は、国民からの期待の高まりにどう応えるかについてである。この中でポイントとなるのが、政府の設定した「10 万筆」という数量的基準の問題である。この点についてエンゲルは、バックベンチ議事委員会はバックベンチャーのための場であり、事実上の電子請願委員会になることで独立性が損なわれることは望まないと述べている[141]。さらに、現状では請願そのものの意義ではなく署名数を巡るゲームの方が前景化しているとの懸念を表明している[142]。

また、同委員会における電子請願の扱いについて、エンゲルは以下のように述べている。

> 現実として、我々は議員であり、政治家であるので、国民が我々に関して考えることに、とくに今日、非常に、非常に敏感です。（略）我々はバックベンチ議事委員会において、電子請願が添えられたどんな申入れをも優先します。なぜならば、電子請願が添えられているからです[143]。

この発言からは、バックベンチ議事委員会が議題設定における国民からの政治的圧力に苦慮する様が窺える。

第二の論点は、請願討論のための時間の問題である。冒頭、エンゲルは、同委員会が請願討論のための追加の時間を与えられていないことを問題として指摘している[144]。また、ジェームズ・グレイ委員からは、なぜ政府のシステムに対してバックベンチ議事の時間を割く必要があるのか、政府はバックベンチ議事の時間を追加するのかという趣旨の質問がなされている[145]。

これに対してヤングは、現状のままでも電子請願への対応は可能だとして、時間の追加に消極的な姿勢をとっている[146]。注目すべきは、この議論の中でヤングが下院の委員会報告書の内容を引き合いに出している点である。まず、ヤングは 2010 年７月に提出されたバックベンチ議事委員会特別報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」（HC334）に言及している。同報告書はバックベンチ議事委員会が今後とるべき活動の暫定的方針をまとめたものだが、ここでは同委員会が検討する対象に「首相官邸ウェブサイト上で公表された請願（下院に電子請願のためのシステムが実装されるときまで）」という項目が含まれている[147]。ヤングはこの記述を踏まえつつ、政府の決定はこれに同意してのものだという主張を展開

141 *Debates on Government e-Petitions*, Seventh Report from the Select Committee on Procedure, 2010-12 (HC1706), Ev 1.
142 同上　Ev 4.
143 同上　Ev 5-6.
144 同上　Ev 1.
145 同上　Ev 2-3, 6.
146 同上
147 *Provisional Approach: Session 2010-11*, First Special Report from the Select Committee on Backbench Business, 2010-11 (HC334), para. 4.

している[148]。加えて、請願や電子請願に基づく討論のアイデアはもともと議事手続委員会で検討されてきたものであり、政府が生み出したものではないとも主張している[149]。

これに対してエンゲルは、報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」の上掲部分の趣旨はバックベンチャーが持ち込んだ議題であれば何でも検討するということであり、電子請願をバックベンチャーから独立に扱うような意図はなかったと反論している[150]。

また、議事手続委員会における制度アイデアの検討についても、グレイはヤングと異なった見解を示している。

> しかし、〔政府が導入した〕新しい仕組みはその〔議事手続委員会の〕報告書とまったく関係がありません。私が正確に記憶していれば、本委員会が作成した報告書は、１年に２、３回、午後に〔討論を〕実施することを述べたものです[151]。

これらの発言からわかるとおり、エンゲルやグレイはバックベンチャー側が構想した電子請願の制度アイデアと、政府が導入したものとの間の差異を強調している。ヤングが両者の連続を主張したのに対し、バックベンチャーたちはそれらの断絶を指摘したのである。討論時間の追加を巡る議論もまた、こうした立脚点の違いから理解することができる。

ここに立ち現れた政府・バックベンチャー間の認識の齟齬（そご）は、そのまま議会における議題設定権を巡る両者の（あるいは政府・議員・国民間の）対立を反映したものであると言えよう。

イ　報告書の主な内容

次に、上記の証言聴取などに基づいて作成された報告書「政府の電子請願についての討論」の内容を見ていきたい。

全体として、同報告書の提言はエンゲルの主張を支持し、政府側に対応を促すものとなっている。とりわけ、政府が議会に諮ることなく請願討論の運用を決定したという点、現状への対応が緊急を要するという点､そして、電子請願は政府が考案し、決定したシステムであるため、バックベンチ議事の既存の時間枠とは異なる新たな討論の時間枠を設けるべきだという点において、同報告書はエンゲルと見解を共有している[152]。

また、ヤングが証言聴取の中で言及した報告書「暫定的アプローチ：2010-11 年会期」の記述（同委員会が首相官邸ウェブサイトの電子請願を検討するというもの）に関しては以下の２点を指摘している。まず、この記述は連立政権が新たなシステムの詳細を提示する以前になされたものであること。そして、同報告書が想定していた労働党時代の首相官邸電子請願システムには、署名数に基づいて討論を引き起こす仕組みはなかったということである[153]。

これらの指摘から、議事手続委員会は、連立政権が導入した仕組みとそれ以前に検討された制度アイデアとを断絶したものと見なす立場をとったことがわかる。先に指摘した政府／バックベンチャーの対立図式を踏まえつつ、議事手続委員会は再度後者の見解を強調したと見ることができるだろう。

148　前掲注 141　Ev 2.
149　同上　Ev 3.
150　同上　Ev 4.
151　同上　Ev 3.
152　同上　paras. 1-12.
153　同上　para. 11.

その上で、報告書「政府の電子請願についての討論」の提言は大きく３つの内容を含んでいる。一つは請願討論専用の時間枠を設けること。もう一つは、国民の期待を過度に高めないよう政府ウェブサイト上の文言等を修正すること。そして最後に、10 万筆の署名を集めた電子請願について議員や請願者に周知することである。ここでは総じて、国民からの批判を回避するため、10 万筆の署名を得た請願を可能な限り討論に付すことが目指されたと見られる。このことを踏まえた上で、以下、ウェストミンスターホールでの討論に関する提言について検討を加えていきたい。

まず、同報告書は本会議場で使うことのできる時間が限られていることを指摘する。そして、多数の請願討論が本会議場で行われれば、政策や法律案に関する議論の時間が減少し、議員が有権者の代表として政府を監視する能力が低下するとの懸念を表明する[154]。

こうしたことから、同報告書は本会議場以外の場所、すなわちウェストミンスターホールにおける討論の実施を提案している。具体的には、月曜日の 16 時 30 分から 19 時 30 分までの新たな時間枠を設定し、これを請願討論専用とするという案が示された。この討論は、従前どおりバックベンチ議事委員会の裁量によって設定されるものとされている。なお、ウェストミンスターホールでの討論は投票や反対を伴わない動議により開始されるが、請願討論もこれに準じるものとされている。以上のような討論は１年の間試験的に導入され、その期間の終わりに有効性の評価が行われるものとされている[155]。

また、同報告書ではウェストミンスターホールの権威についての懸念も示されている。ここでは、一部の請願者がウェストミンスターホールを本会議場に比べて劣ったものと見なしていることが問題視されている[156]。これを受けて、同報告書は、ウェストミンスターホールでの請願討論には大臣や影の大臣が出席して応答を行うということを請願者に明確に説明する必要があるとし、また、こうした討論の実施が「第二本会議場」としてのウェストミンスターホールの評判の向上に資するだろうとの見通しを示している[157]。

ウ　制度修正

こうした提言を受けて議事規則改正が行われ、ウェストミンスターホールにおける請願討論が試験的に実施されることとなった[158]。なお、試験期間は当初 2012-13 年会期末までに限定されていたが、2013 年４月に議事手続委員会報告書「ウェストミンスターホールにおける政府の電子請願についての討論」（HC1094）[159]が提出され、これを受けて試験期間が議会期の末まで延長された[160]。

試験的導入とはいえ、以上のプロセスがウェストミンスターホールでの請願討論を公式の制度へと近づけたことは間違いない。事実、後述する現行制度の導入プロセスを通じて、試行された請願討論の制度はほとんどそのまま常設の規則として制定されることになった。すなわち、これまで議会における正当化手続を経ていなかった請願討論は、ここにおいて正式な「決定」段階を迎えたのである。

---

154 同上　para. 13.

155 同上　paras. 14-21.

156 以下の報道を参照。“Cameron’s e-petition policy ‘to be watered down.’” *Guardian*, November 15, 2011.

157 前掲注 141　para. 16.

158 HC Deb July 17, 2012, cols. 955-956.

159 *Debates on Government e-Petitions in Westminster Hall*, Sixth Report from the Select Committee on Procedure, 2012-13 (HC1094).

160 HC Deb July 4, 2013, col. 1159.

なお、ここでの制度修正を議会内外にわたる権力闘争という観点から整理するならば、フロントベンチャー・バックベンチャー間の利害の一致点、あるいは双方に一定の権力資源をもたらすための「入会地」としてウェストミンスターホールが注目を集めたと指摘することができる。すなわち、政府は電子請願に関する国民及びバックベンチャーからの批判を回避しようとし、そのために請願討論の時間枠を拡張することを余儀なくされた。しかし、本会議における議題設定権をバックベンチャーに譲り渡すことにはあまりに大きなリスクが伴うことから、許容可能な選択肢としてウェストミンスターホールでの討論が浮上したと見ることができる。

他方、バックベンチャーの側もこうした政府の反応を予測し、次善の策としてウェストミンスターホールを選択したと考えられる。たしかに、政治的なインパクトの観点から見ると、ウェストミンスターホールが本会議場に劣る部分があったことは否めない。しかしながら、請願討論専用の時間枠が確保できたことで､少なくとも 10 万筆の署名を得た電子請願についての討論を実施できないというリスクは回避され、バックベンチャーの活躍機会も増加することとなった。そして何より、バックベンチ議事に対する国民及びマスメディアの介入を排除し、バックベンチャー自身の議題設定権を確保することに成功したのである。

3　現行制度の導入

ここからは、現行制度の導入、すなわち下院及び政府が共同で運営する電子請願ウェブサイトの実装及び請願委員会の設置に至るプロセスを見ていきたい。

(1) 経緯と背景

ウェストミンスターホールにおける請願討論の試験的導入と並行して、下院では電子請願制度の更なる変更についての検討が開始しつつあった。2013 年６月 27 日の本会議で、アンドリュー・ランズリー院内総務は、議事手続委員会やバックベンチ議事委員会と協力しつつ制度を発展させていく意向を示したが、この中では請願についての調査権を持つ委員会の設置の可能性が示唆された[161]。なお、同年７月２日のトーマス・ドカーティ議員の発言によれば、院内総務は６月末の段階で両委員会に対しコンタクトをとっていたようである[162]。ここからは、政府が早い段階で議会に働きかけ、協調的に制度修正を行おうとしていたことが理解できる。

なお、制度の修正が必要とされた背景としては、バックベンチ議事委員会の所管事項の問題が挙げられる。前述のとおり、もとよりバックベンチ議事委員会は請願の取扱いを所管するための機関ではなく、その処理を担うことには制度的な限界があった[163]。このような中、ウェストミンスターホールでの請願討論が事実上ほぼ自動的に行われることになったことを受け、これを含めた請願処理一般を所管する委員会が求められるようになったわけである。

(2) 政治及び憲法改革委員会報告書「「下院を再建する」再訪：ライト改革の影響」

こうした流れの中、2013 年７月、下院・政治及び憲法改革委員会が報告書「「下院を再建する」再訪：ライト改革の影響」(HC82) を提

161 HC Deb June 27, 2013, cols. 461-462.

162 HC Deb July 2, 2013, col. 188WH.

163 エンゲル委員長は 2014 年５月８日の本会議において、バックベンチ議事委員会は一般国民ではなくバックベンチャーのための場であり、電子請願委員会ではない旨改めて発言している (HC Deb May 8, 2014, cols. 342-343)。

出した。同報告書はタイトルのとおり、ライト委員会が推し進めた下院制度改革とその現状を評価するものであった。以下、同報告書のうち電子請願及び請願討論に関する部分を確認していきたい。

まず、同報告書は電子請願の現在の運用が国民の期待を過度に高めているという問題を改めて強調している。加えて、現状、多くの国民が政府と議会の役割を混同しており、そのことが議会への批判を招いていると指摘している。その上で、同報告書は下院が政府とは別の電子請願システムを持つことを提言している[164]。

加えて、同報告書は請願委員会の設置を提言している。ここではスコットランド議会などの事例を参照しつつ、請願処理の方法に柔軟性を持たせることが推奨されている。また、下院が請願に関する新たなシステムを導入するための決議を行うべきだという提言も併せて行われている[165]。

同報告書を受け、政府は、議会・政府のそれぞれが電子請願システムを持つべきだという見解には反対しつつ、その代わりに両者が共同して運営する単一のシステムを導入することを提案した。このようなシステムであれば、国民が議会に請願する権利や立法府が請願の実質について検討・討論する権利、そして政府が応答を行う責任を尊重することができるというのが政府の主張であった。また、政府の電子請願システムが比較的低コストで運用されており、リソースの節減に効果を発揮していることも付け加えられた。他方、請願委員会の設置については同意が示された[166]。

これらを受け、2014年５月８日の本会議では、下院・政府共同の電子請願システムを次の議会期の開始時に創設することや、議事手続委員会が政府等との協議に基づいた提言を行うことを求める動議がアンドリュー・ランズリー院内総務より提出され、可決された[167]。なお、同日の本会議におけるナターシャ・エンゲルバックベンチ議事委員長の発言から、ランズリーの動議にはエンゲル自身や議事手続委員長も賛意を示していたことがわかる。このことからも、ここでなされた制度の修正が政府・バックベンチャー双方の協調的関係のもとに進められたことが読み取れる。以上のような経緯を経て、下院・政府共同のシステムと、これに基づく新たな電子請願制度の構築が進められることになったのである。

(3) 議事手続委員会報告書「電子請願：共同システム」

５月８日の本会議における議決を踏まえ、議事手続委員会では新たな電子請願システムの検討が行われ、その成果として、2014年11月、議事手続委員会報告書「電子請願：共同システム」(HC235) が提出された。同報告書は現行の電子請願制度を方向付けるものであり、その主な内容は下院・政府共同の電子請願システムの構築と、請願及び電子請願を所管する請願委員会の設置であった。

まず、新たに設置される請願委員会は、請願処理に際して用いる基準や処理の在り方を自ら決定できるものとされている。すなわち、従来はおおむね署名数に基づく討論に限定されてきた請願処理の方法は、以後、請願委員

164 *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms*, Third Report from Committee on Political and Constitutional Reform, 2013-14 (HC82), Vol. 1, paras. 119-124, 130-132.

165 同上 paras. 125-127, 133-134.

166 *Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2013-14*, Third Special Report from Committee on Political and Constitutional Reform, 2013-14 (HC910), paras. 79-82.

167 前掲注163 col. 357.

会のより柔軟な裁量に委ねられることとされたのである。ただし、新制度の開始段階では「10万筆」という基準を引き続き用いることが推奨されている[168]。この背景としては、一旦設定され、国民からも認知された基準を変更することの政治的な困難性があったものと考えられる[169]。いずれにせよ、請願委員会の設置は請願討論のハードルを引き上げるものではなく、むしろ同委員会における検討の対象及び方法の拡大・多様化を導くものであったと言えよう[170]。

また、ウェストミンスターホールにおける請願討論については、討論を設定する権能をバックベンチ議事委員会から請願委員会に移管することが提言されている。ここでは、請願討論の設定を同委員会の責務の中心的なものと考えるべきとの見解が示されている[171]。なお、請願討論の時間枠が従前どおりとされたことは、さきに述べたとおりである。

同報告書の提言は2015年2月24日の本会議に取り上げられ、これに基づいた議事規則の改正が次の議会期より適用されることが議決された[172]。その後、総選挙を経て第2次キャメロン政権が発足し、同政権のもと、同年7月より新たな電子請願制度（現行制度）の運用が開始されることとなった[173]。

以上のように、現行の電子請願制度は、バックベンチャー・フロントベンチャーのみならず、一般国民をも交えた権力闘争のプロセスを経て導入された。政府は自身の公約としてバックベンチ議事委員会の設置や請願制度の活用を実現させていったが、その中では「改革のジレンマ」による制度の調整もまた試みられた。バックベンチ議事の一部がウェストミンスターホールでの討論となったことや、バックベンチ議事委員会委員の任期が制限されたことなどは、こうした「ジレンマ」の現れだと言えよう。また、請願討論については、従来議事手続委員会やライト委員会が検討してきた議員中心の制度像に反し、政府は数量的基準に基づくシステムを導入すると共に、討論の時間をバックベンチ議事の枠内から捻出する決定を下した。これらはいずれも、新制度が政府にもたらすリスクや負担を軽減するとともに、それらをバックベンチャー側に転嫁する意味を持っていた。この決定の結果として、バックベンチ議事の議題設定権はバックベンチャーと一般国民の間で競合にさらされることとなった。

重要なのは、こうした政府の決定に対し、政府や一般国民からの異議申立てが生じ、制度の修正を導いたという点である。とりわけ請願討論の導入手続については、その決定プロセスが制度的な正当化（すなわち議会での議決）を欠くものであったことが批判の焦点となった。こうした批判に基づいたフィードバックの結果、議事手続委員会を結節点とした交渉を経て、ウェストミンスターホールにおける請願討論専用の時間枠の設定という新たな決定が下されることとなった。

請願討論の主なステージがウェストミンスターホールになったという意味では、政府は

---

168 *E-petitions: a collaborative system*, Third Report from the Select Committee on Procedure, 2014-15 (HC235), para. 25.

169 一例として、エンゲルは、署名数の基準を高めることは国民の怒りを買うものであり、不可能であるとの見解をメディア上で示している（前掲注140）。

170 ただし、電子請願に対する請願委員会の調査は既存の特別委員会の調査権を侵害するべきではないとされており、具体的には、情報提供や対応に遅滞が生じているといった状況を除き、基本的には大臣からの証言聴取は行うことができないとの制約が課されている（前掲注168　paras. 30-31）。

171 同上　para. 64.

172 HC Deb February 24, 2015, cols. 248-256.

173 前掲注134　p.37.

同制度の持つ政治的リスクを一定程度制限することに成功したと考えられる。他方、新たな討論の時間枠が設定されたことで、バックベンチャーは自らの活躍する機会を増加させたということができる。加えて、請願討論が安定的に実施されるようになったことにより、一般国民の願意が議会で取り上げられる機会も増加することとなった。

このように、英国下院の電子請願制度は、議題設定権を巡る政府、バックベンチャー及び一般国民の利害の対立とその調整過程の中で修正を施されていった。その後、下院・政府共同ウェブサイトの開設や請願委員会の設置を通じ、請願及び電子請願をより包括的かつ柔軟に処理できる体制を整える中で、現行の制度が実現を迎えたのである。

おわりに

1　本研究の結論

以上、英国下院における電子請願制度の導入プロセスについて、ＭＳＦの枠組みに依拠しつつ検討を加えてきた。ここからは、先に提示した３つの論点に沿う形で、本稿の結論をまとめていきたい。

(1) 請願制度を巡る歴史的経緯について

英国下院において従来低調なものに留まっていた請願制度が、なぜ2000年代半ばというタイミングで注目を浴びるに至ったのか。この論点は、本稿における「政策の流れ」と密接に関連したものである。

2000年代中盤、請願制度は「議会と国民をつなぐ」というテーマの一部として検討の対象とされ始めた。重要なのは、このテーマが政治的に見て非対立的なものとして選択されたことである。すなわち、請願制度はその運用が「低調」であったがゆえに非論争的なものと見なされ、検討対象に浮上したということができる。結果としては、(電子)請願制度を巡る検討は議会内権力闘争の一部へと組み込まれていくことになったが、それはあくまで同制度がバックベンチ議事のような他の制度と接続されたために過ぎない。

なお、新たな請願制度の検討に際しては、スコットランド議会や首相官邸などによる先行的な取組が下院に参照軸を提供したことも重要であった。これらの事例が議事手続委員会やライト委員会に制度アイデアをもたらしたことで、電子請願という制度が具体的な像を結んでいくこととなったのである。

(2) 間接民主制と議会における議題設定について

間接民主制の伝統が根強く、直接民主制的な契機に乏しい英国下院において、電子請願制度はいかにして実現を見たのであろうか。

同制度の検討に当たり、バックベンチャーは間接民主制の枠組みを重視し、一般国民による直接の議題設定については慎重な態度を示し続けた。しかし、キャメロン保守党党首は数量的な基準による国民発議権的な制度の導入に積極的な姿勢を示した。同党のマニフェストや連立政権の公約にもこうした色彩が反映され、最終的には政府ウェブサイトに基づく電子請願及び請願討論の仕組みにも取り入れられることとなった。こうした政府の決定を考える上で重要なのは、ライト委員会の改革を経て新設されたバックベンチ議事委員会の存在であった。同委員会の設置により、請願討論の仕組みの在り方そのものが、政府・バックベンチャー・一般国民の三者が議題設定権を巡って争う権力闘争のステージとして機能することになったのである。

政府は当初、バックベンチャーの権力資源（バックベンチ議事の時間及び議題設定権）を国民に割り当てることで有権者からの支持を調達しようとした。しかし、この決定は手続的な正当性を欠いており、当然のこととし

てバックベンチャーからの異議申立てが生じることとなった。加えて、10 万筆の署名を得た電子請願が討論の対象とされない可能性が生じ、そのことへの批判は議会だけでなく政府にも向かうようになった。つまり手続・運用両面の問題により、政府はバックベンチャーと一般国民の両方から批判を受けることになったのである。これを受けて、最終的には三者が一定の利益を得ることができる選択肢、すなわちウェストミンスターホールにおける定例的な請願討論が導入される運びとなった。

このように、政府と他の参加者における利害追求と調整の結果として、一般国民による議題設定という、従来の英国議会にはほとんど存在しなかった議事手続の契機が生じたのである。

(3) ウェストミンスター型議会における制度改革について

政府（与党フロントベンチャー）が制度改革の帰趨を支配する英国下院において、なぜ、政府追及の機会となり得る請願討論の制度が実現したのか。このことを考える上で重要なのが「改革のジレンマ」のメカニズムである。フロントベンチャーは短期的・政治的利益（有権者からの支持獲得あるいは批判回避）と長期的・制度的利益（集権的制度構造の維持）の相克に直面したとき、①アジェンダ・セッティング段階では改革の推進を掲げつつ、②その後の決定・実施段階では改革のインパクトを抑制しようと試みる。これらのメカニズムを通じて、通常であれば回避されるような制度改革が実現を見たというのが本稿の全体を貫く分析視角であった。

「改革のジレンマ」の前半部（上記①）は、ライト委員会の提言を含めた分権的な改革が政府アジェンダに浮上したことに現れている。このプロセスの中では、相互に重なり合う３つの条件が作用している。第一に、改革が国民の広範な支持を獲得したことが挙げられる。その背景には「問題」のフレーミングの在り方、すなわちそれが「知識」だけでなく「価値」や「感情」にも訴えかけるものとなっていたことがある。

第二に、上述した状況の中で、政党間の「改革競争」が生じたことが重要である。2010 年の総選挙を控え、「国民全体の雰囲気」としての改革機運が高まる中、与野党の双方は互いに改革のアイデアを競うようになっていった。ライト委員会の設置や改革案のマニフェストへの記載といった出来事は、こうした流れを受けて生じたものであった。その中で、政府もまた改革要求に対して応答的になることを余儀なくされたのである。

そして第三には、政府の政治的資源が少なかったことが指摘できる。ブラウン政権は選挙による正当化を経ておらず、支持率の点でも苦境に立たされていた。他方、総選挙後のキャメロン政権も自由民主党との連立という不安的な基盤のもとに成り立ったものに過ぎず、かつ、その党内基盤も安定していなかった。両政権が分権的改革という選択肢をとらざるを得なかった背景に、こうした権力基盤の脆弱さがあったことは間違いない。

こうした条件が揃う中、バックベンチャーは既存の制度アイデアを糾合し、議会外の参加者から支持を調達しつつ改革を推し進めた。議事手続委員会をはじめとした特別委員会を結節点とし、バックベンチャーは委員会報告書の提出や本会議場及びウェストミンスターホールでの発言、メディアでの発信などを通じて政府の行動に影響を及ぼしていった。この点、制度変更の方向を定める意思決定（アジェンダ・セッティング）に際してフロントベンチャーが大きな影響力を保持したのに対し、バックベンチャーは「政策の流れ」すなわちアイデアの糾合や提示といったプロセスを担い、改革の実質（選択肢）を規定する役

割を演じたと言えるだろう。

他方、「改革のジレンマ」の後半部（上記②）は、決定・実施といったポリシー・プロセスにおいて現出することとなった。バックベンチ議事委員会の設置や政府ウェブサイトにおける電子請願の導入過程に見られたように、政府はこれらのプロセスの多くの部分で独占的な力を発揮し、決定・実施のタイミングや制度運用の具体的側面をコントロールすることができた。この中で、政府はバックベンチャーや国民からのフィードバックも踏まえつつ、短期的・政治的利益と長期的・制度的利益を衡量し、自らの利害に沿う形で制度を調整しようと試みた。このような漸進的な調整過程を通じて、現行の電子請願制度は実現を見たのである。

2　本研究の限界と展望

本研究は個別の制度の変遷を取り上げた単一事例分析であり、とくに制度の性質上、議会外の参加者（マスメディアや一般国民など）がその導入プロセスに少なからぬ影響を及ぼしたという点に特徴がある[174]。この意味で、本稿の事例は必ずしも議会制度改革の代表的なケースとは言えないのであり、その分析結果を議会制度一般へとただちに敷衍（えん）することには慎重であらねばならないだろう。

本稿の事例も含め、議会制度の変化を巡るプロセスは複雑かつ多様であり、そのメカニズムを明らかにするためには、具体的な権力配置やアクター間の相互関係を踏まえた上で個々のケースを分析することが求められる。また、そうした個別研究の蓄積や相互比較などを経て、はじめて新たな変数の発見やプロセスの類型化、より洗練された分析視角の提示といった課題への応答も可能となるだろう。本稿がそうした取組みの一助となることを願いつつ、筆を擱（お）きたい。

【付記】本稿は、執筆者が 2024 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「英国下院における電子請願制度とバックベンチャーの議題設定権 ―「改革」のジレンマの中で―」に基づき、その論旨を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。

・梅津實「イギリス下院特別委員会の改革」同志社法學會『同志社法学』第 66 巻第６号（2015.3）
・大山礼子『比較議会政治論』岩波書店（2003）
・河島太朗「イギリス 下院議事規則の改正」国立国会図書館『外国の立法』No. 245-2（2010.11）
・小松由季「英国議会下院改革及び選挙制度改革等の動き」参議院事務局企画調整室『立法と調査』No. 321（2011.10）
・阪野智一「イギリス議院内閣制の変容」佐々木毅編著『比較議院内閣制論』岩波書店（2019）
・スティーブン・ルークス（中島吉弘訳）『現代権力論批判』（第２刷）未來社（1999）（原書名：*Power; A Radical View*. 1974）

・BBC（https://www.bbc.com/news）
・Conservative Party（https://www.conservatives.com/）

174 Russell・前掲注 10

・*Daily Mail* (https://www.dailymail.co.uk/home/index.html)
・GOV.UK (https://www.gov.uk/)
・*Guardian* (https://www.theguardian.com/international)
・Hansard Society (https://www.hansardsociety.org.uk/)
・Inter-Parliamentary Union (https://www.ipu.org/)
・*Times* (https://www.thetimes.com/?msockid=2f5fb0e2c9f96a400e63a5c2c80b6b52)
・University College London (https://www.ucl.ac.uk/)

労働政策の決定過程
―労働関係の内閣提出法案（1980～2024 年）の審議会と国会における審議日数の比較―

衆議院事務局委員部第五課
岩　本　　和　馬

■要　旨■
戦後の労働政策は、政府の公労使三者構成の審議会において利害調整を経て形成される、いわゆるボトムアップ型の決定過程が確立していた。しかし 1990 年代後半以降、政治・行政改革等を背景に内閣主導のトップダウン型の政策決定が進み、審議会の利害調整機能は弱体化したと指摘されている。

本稿は、1980～2024 年の労働関係の内閣提出法案を対象に、審議会及び国会での審議日数を橋本行革前後で比較する。これまで不明確であった 1980～2000 年の審議会の日数については雑誌記事等を用いて可能な限り調査・推計し、その結果、先行研究の通り橋本行革以降は審議会での審議は短縮される一方、国会での審議は長期化する傾向があることが改めて分かった。

《構　成》
はじめに
Ⅰ　議論の前提
Ⅱ　先行研究の紹介と本稿の問題関心
Ⅲ　データの収集方法
Ⅳ　分析
おわりに

はじめに

戦後の労働政策は、公益代表、労働者代表及び使用者代表から成る三者構成の審議会の合意に基づき形成されてきた。とりわけ労使の利害は対立することが多いため、審議会における合意は政策の実効性を支える要であった。安枝（1998）は「労働関係法令は、労働者側と使用者側の間の意見調整なくして意義ある立法は不可能[1]」と述べ、その意義を強調している。

しかし、1990 年代後半以降、審議会の合意形成機能は低下し、労使対立が国会に持ち込まれる事例が増加し、その結果、国会の重要性が高まったことが指摘されている。これは、「内閣主導」や「内閣機能の強化」といった改革の潮流により、トップダウンで政策決定がなされる局面が増えたこと、経済の構造変化による労使関係の変化等に起因するとされる。こうした議論は、1998 年の労働基準法改正、1999 年の労働者派遣法改正、2003 年の労働基準法の改正等の決定過程の事例研究によって明らかにされているが、いずれも審議会における労使の合意が不十分であったために利害調整の場が審議会から国会へ移行した個別のケースに注目しており、労働法制全体の変化は必ずしも明らかでないという課題があった。

原田（2020）は、「労働関係の内閣提出法案について、1990 年代後半の橋本行革以降、審議会中心の政策決定過程がどのように変容し

[1] 安枝英訷『労働の法と政策〔第２版〕』有斐閣（1998）35 頁

たのか[2]」という問題関心から、審議会と国会での審議日数[3]を分析した。その結果、従来の審議会での利害調整に加え、新たに国会や内閣主導の会議体において関係者間の利害調整が行われるようになった可能性を統計的手法により示唆している。ただし、同研究では橋本行革以前の審議会での審議日数が十分に把握されておらず、比較の妥当性に課題が残る。

本稿は、橋本行革前後における労働関係の内閣提出法案の決定過程の具体的変容を明らかにすることを目的とする。1980 年から 2000 年の法案については雑誌記事等を用いて審議会での審議日数を可能な限り調査し、2001 年以降のデータと比較することで、政策決定過程における審議会と国会の役割の変化を検証する。

以下、Ⅰにおいては労働省・厚生労働省の三者構成の審議会について述べる。Ⅱでは先行研究の紹介と本稿における問題関心を整理し、Ⅲでデータの収集方法を説明した上で、Ⅳにおいて分析を行う。

Ⅰ　議論の前提

本稿の分析対象は、労働省及び厚生労働省に設置された労働政策関連の審議会である。2001 年に橋本行革により厚生省と労働省が統合され、既存の労働関係審議会は整理統合されて労働政策審議会が発足した。以下、その成り立ちや構成について簡潔に整理する。

1　三者構成原則

労働政策に関する審議会は、公益代表、労働者代表及び使用者代表で構成される点が特徴である（三者構成原則）。厚生労働省のホームページによれば、「国際労働機関（ＩＬＯ）の諸条約においても、雇用政策について、労使同数参加の審議会を通じて政策決定を行うべき旨が規定されるなど、数多くの分野で、公労使三者構成の原則をとるように規定されて[4]」いると説明されており、国際的にも制度的意義が認められている。労働現場のルールを当事者である労使が議論に参加して決定することにより、政策の実効性が担保される。公益代表は、中立的な有識者として事務局が大学教授などを選定し、厚生労働大臣によって任命され、議論が難航した際には調整や裁定的役割を果たすことが期待されている。

2　労働政策関連の審議会

戦後の労働政策は基本的に公労使三者構成原則に基づいて決定され、労働行政の拡大に応じて、労働省内には中央労働基準審議会や職業安定審議会など多様な三者構成審議会が設置された（濱口（2018））。2001 年の省庁再編により厚生省と労働省が統合された際、それまでの労働関係の政策決定に関わる審議会は整理・統合され、労働政策審議会が発足した。統合前の審議会は、労働政策審議会の分科会や部会と位置付けられた（諏訪(2021)）。その後も新設や改称が行われ、2025 年 10 月現在においては、7 分科会 18 部会によって構成されている[5]。

---

[2] 原田悠希「労働政策の政策決定過程の多様化：労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林８巻』法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会（2020）88 頁。

[3] 本論文では、先行研究（原田（2020））に倣い、国会における「審議日数」は法案提出日から法律の公布日までの日数としている。また、審議会における「審議日数」は、審議会において検討が開始された日から報告書が取りまとめられた日までの日数としている。

[4] 厚生労働省ホームページ「労働政策審議会」〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudouzenpan/roudouseisaku/index.html〉（2025.10.16 閲覧）

[5] 厚生労働省ホームページ「分科会及び部会の構成」〈https://www.mhlw.go.jp/content/12600000/001491616.pdf〉（2025.10.16 閲覧）

３　従来の労働関係法の政策形成過程

従来の労働関係の内閣提出法案は、概ね次の流れで決定されてきた。労働関係の行政需要が発生したとき、省内に有識者会議が設置され、あるべき方向性についての報告書が策定される。これを基に公労使三者構成の審議会において労使の利害調整が行われ、審議会の合意として大臣に対し建議が行われる。省内では建議を踏まえて法案要綱を作成し、審議会に諮問する。審議会は法案要綱について建議に基づいて作成されているか等の観点から審議を行い、「おおむね妥当」等と答申すれば、省内で法案がまとめられ、閣議決定を経て、国会に提出される。国会での議論を経て、法案が成立した後、公布される。以上のように、法案の内容は審議会における議論が踏襲されたものとなっているため、労働関係の内閣提出法案は審議会段階で事実上決定されてきたといえる。

Ⅱ　先行研究の紹介と本稿の問題関心

１　先行研究の紹介

戦後の労働政策は、労働省の審議会において労使の利害の調整が図られた上で決定されてきたとする研究がある。篠田（1986）は、「労働省主管の審議会は、そのほとんどが三者構成機関であり、本来利害調整を主たる目的とするものである。しかし、それらの審議会における実際の運営方法には、単なる利害調整にとどまらない機能が期待されていると思われる。筆者はそれを利益団体（とりわけ労働団体）の政策決定過程への『かかえこみ』と考える。労働省の審議会は今日、省の政策決定上重要な地位を占めているため、そこでの決定に利益団体が『かかえこまれる』ことに政治的価値が生じると思われる[6]」と述べている。この点、労使双方を審議会に「かかえこむ」ことがなぜ重視されるのかということについては、①政策の実効性の保障、②省側として、国会での野党対策がより容易になること等を挙げている[7][8]。

加えて、梅崎（2008）は、1987年に成立し、1988 年に施行された改正労働基準法の政策決定過程について元労働省職員２名のヒアリング調査を行い、公益代表審議会事務局（労働省の官僚）が労使間の意見を調整していたことを示した。

このように、先行研究では、戦後から始まった公労使三者構成の労働政策に関する審議会においては、労使の利害が国会に法案が提出される前にある程度調整され、実質的に政策が決定されてきたことが示唆されている。

一方、1990年代後半頃から、審議会における合意形成機能が低下し、国会決着が増加しているとする先行研究がある。

例えば、三浦（2005）は、「1990年代後半に入ると、審議会は合意形成機能の一部を失い、審議会の中で対立が収まらず、政党を巻き込んだうえで政治的決着によって解消される事態が増えてきた。1998 年労働基準法改正、1999年労働者派遣法改正、2003年労働基準法改正の３事例が、従来の政策形成過程から逸脱した代表例であり、国会において相当の修正が付け加えられた点で特異な政策決定過程を経た。審議会の合意形成能力が低下し、国会以前において対立が決着しなかったことが、結果として国会の重要性を高めた[9]」と主張する。審議会の合意形成能力がなぜ弱体化した

6　篠田徹「男女雇用機会均等法をめぐる意思決定」『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社（1986）86頁

7　同上　103頁

8　つまり、審議会に委員を派遣した諸団体は、一応合意した政策には従うであろうし、また、国会審議は審議会における議論の延長でもあるため省側も議論を予想しやすくなり、審議会における合意を盾に野党の主張に反論できる旨述べている。

9　三浦まり「連合の政策参加」『衰退か再生か：労働組合活性化への道』勁草書房（2005）170頁

かという点について、1995 年に行政改革委員会に設置された規制緩和小委員会が法改正の議題について主導権をもち、労働省の審議会での議論の前に法改正の方向性や法案提出日程までが政府全体の方向性として閣議決定されるようになったからであるとしている。規制緩和小委員会は、労働市場規制を緩和することを企図した経営側の強い求めに応じ政府内に設置されたものであり、その構成員も「市場原理を重視する学者や経営者が委員に任命される傾向が強い[10]」としている。

また、1990 年代後半の橋本行革以降、内閣主導の会議体での議論の仕組みの導入が、政策決定の機動性を高めたと指摘する先行研究は多く存在する。飯尾（2007）は、橋本内閣は「内閣機能強化と省庁再編を柱とする行政改革を推進し、首相自らが出席して行政改革の具体案作りを行った行政改革会議は、1997 年から 98 年という短い期間に、戦後長らく手が付けられなかった中央省庁の抜本改革案を答申し、それは 2001 年１月に実現した。この首相の内閣における主導性の確認、内閣官房の強化、内閣府の創設など内閣機能全体の強化は、官僚内閣制的な制度理解を前提としている側面もあるものの、のちに首相が指導力を発揮する重要な基盤を提供する。また省庁再編により、省庁間調整が容易になり、省庁編成には首相といえども手を入れられないという固定観念を突き崩す。これは、内閣主導の行政体制を形成するうえで重要な意味を持った[11]」としている。竹中（2006）は、「政治改革によって首相が自民党総裁として保持する権限の重みが増す一方、行政改革のため、法律によって首相に与えられている権限が拡大された[12]」とし、こうした状況を「2001 年体制」あるいは「首相支配」と呼んだ。

政治改革や橋本行革により、政策決定の機動性は高まり、内閣主導の会議体（経済財政諮問会議や規制緩和小委員会等）が審議会に先立ち労働政策についてアジェンダ設定を行い、議論の締切を設定するといったトップダウンでの政策決定が行われるようになった。これにより、結論ありきの審議会運営となったことに不満を抱いた労働者代表が、国会で自らの望む政策を実現しようと野党に働きかけた。このように、労使の合意形成の場は審議会から国会へと移っていき、結果的に国会の重要性が高まった一方で、審議会の合意形成能力が弱体化したことが先行研究により明らかにされている。こうした審議会の弱体化は近年においても指摘される。澤路・千葉・贄川（2019）は、働き方改革関連法の決定過程を詳細な取材によって浮き彫りにしたものであるが、この中においても内閣官房に設置された働き方改革実現会議において首相の強力なリーダーシップにより労働者代表と使用者代表の合意を取り付け、改革の方向性が示されたことにより、審議会はそれを受け入れざるを得ず、内閣主導で進められた政策を具体化するための下請け機関にならざるを得なかった様子が描写されている。

このように、労働政策の決定過程は 1990 年代以降変容しているが、その先行研究の多くが労使の利害調整が不調に終わった事例を研究する手法によるものであり、労働政策の決定過程が全体的にどのように変化しているのかが見えにくいという課題があった。この点、原田（2020）は、1980 年代以降の労働関係の内閣提出法案の提出から公布までの期間を分析し、1980 年代・1990 年代と比べて、橋本行

10　同上　173 頁

11　飯尾潤『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社（2007）195-196 頁

12　竹中治堅『首相支配』中央公論新社（2006）242 頁

革以後の 2000 年代、2010 年代の方が国会での審議日数は増加傾向にあることを示した。その上で 2001 年以降の労働関係の内閣提出法案の労働政策審議会及び国会における審議日数を分析し、橋本行革以後は、「審議会での議論の役割が低下した結果、国会での議論においても関係者間の利害調整が図られる事例が多くなってきていることが推察される[13]」と述べている。

2　本稿の問題関心

前述のように、1980 年代以降、労働政策の立法過程は確立してきている。すなわち、労働政策の内閣提出法案は、①行政需要の発生、②労働省内の研究会における制度改正に係る議論の叩き台（報告書）の作成、③叩き台を基にして公労使三者構成の審議会における議論が行われ、その結果を労働省へ建議、④労働省が建議に沿った内容の法案要綱を作成し、審議会に改めて諮問、⑤審議会が労働省に対し法案要綱について「おおむね妥当」とする等の答申を行い、⑥政府が法案を閣議決定の上、国会へ法案を提出し、審議を経て法案の成立、法律の公布施行、という流れが橋本行革以前の労働政策の内閣提出法案の決定過程であった。こうした従来からの労働政策の決定過程が、1990 年代後半から変容してきている。内閣主導のトップダウンによる政策決定により、審議会における労使の利害調整が機能しなくなり、利害調整の場が国会に移ってきているとされる。先行研究では、1998 年の裁量労働制の適用拡大や 1999 年の労働者派遣事業を原則可能にする法改正等において審議会で労使の利害が調整できず、国会において法案の修正が度々行われていることが明らかにされている。一方、個別の事例の検討も重要であるが、橋本行革以降、労働政策の決定過程は全体としてどのように変化したのかを示したのが原田（2020）であった。同研究は、1980 年代・1990 年代よりも、2000 年代以降の労働関係の内閣提出法案について、国会における審議が長引く傾向があることを示した上で、2001 年以降の労働関係の内閣提出法案に係る審議会及び国会における審議日数を分析し、橋本行革以前は「労使の関係者間の利害調整を図ることが困難な法案は、従来、審議会において時間をかけて利害調整が図られていたものと考えられる[14]」としている。この点、審議会における審議日数は 2001 年以降の法案についてのみ示されており、橋本行革以前とそれ以降で審議会における審議日数がどのように変化したのか明らかではない。

橋本行革以降は審議会の議事の透明性確保の観点から、審議会の議事録が原則公開とされており、厚生労働省のホームページで議事録や資料を確認することが可能であるが、橋本行革以前は審議会でいつどのような議論が行われたのか明らかにされていないことが多かったため、橋本行革以前の行政内部の情報を確認することは難しい。そこで、本稿においては、過去に発行された雑誌記事等から、橋本行革以前の労働関係の内閣提出法案について、審議会において概ねいつから議論が開始され、いつ議論の取りまとめが行われたかを可能な限り調査、データ化し、橋本行革以前とそれ以降で審議会の審議日数について傾向に差があるかを調べた。

先行研究では、橋本行革以降、内閣主導のトップダウンの政策決定により審議会の合意形成能力が弱体化したことが指摘されていることから、橋本行革以前の法案については、それ以降の法案より、労使の利害調整のため

13　原田・前掲注２　94 頁
14　同上

審議会における審議に時間がかかっていることが予想される。

Ⅲ　データの収集方法

Ⅲ、Ⅳにおいては、1980 年から 2000 年までと 2001 年以降の労働関係の内閣提出法案の審議会と国会の審議日数を比較することを試みる。Ⅲでは、データの収集等について述べる。

1　1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案について

まず、これらの法案の特定を行った。具体的には、先行研究にならい、「労働行政要覧」、衆議院・参議院のホームページ、厚生労働省ホームページを閲覧し、第 91 回国会から第 150 回国会の労働関係の内閣提出法案[15]を可能な限り特定した。その後、国会図書館ホームページ（「日本法令索引」）においてそれらの法案を検索し、「国会提出日」、「公布年月日」を調査しデータ化した。

これらの法案は行政内部の審議会における議論を踏まえ立案されることが通常であるが、2001 年以前の審議会については、議事録や資料が公開されていないことがほとんどであるため、国会図書館において当該法案についての雑誌記事や書籍を閲覧し、審議会で議論が行われた概ねの期間を調査した。上述のように特定した法案の数は 83 件であったが、審議会の検討開始日等、審議会における報告書取りまとめ日等の時期が概ね明らかになった法案は 53 件であった。また、雑誌記事等の閲覧による方法では「○年○月から△年△月まで」のようにおおまかな期間までが限界であったため、これによって審議会が概ね「何か月間」かかったかをまず算出し、比較の際はこれに 30 をかけることによって大まかな「日数」として用い、データ化した。例えば、「○○審議会は、昭和 53 年 12 月に小委員会を設けこれを検討し、昭和 54 年６月、労働大臣に建議した」のような記述の場合、審議会における議論の期間は７か月と判断し、これに 30 をかけて 210 日と算出している。

2　2001 年以降の労働関係の内閣提出法案について

第 151 回国会から第 198 回国会までの法案については、先行研究（原田（2020））でまとめられた表を参考に、一部加筆・修正した。

第 201 回国会から第 213 回国会における法案については、厚生労働省ホームページで法案の特定及び労働政策審議会の議論の開始及び取りまとめ日を特定し、データ化した。このようにまとめたデータを表にし、審議会及び国会における審議日数を図表としてまとめた。これについてⅣで整理、分析する。

Ⅳ　分析

1　1980 年から 2000 年までと 2001 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案の比較

1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案（83 件）の審議会と国会での審議日数は図表１に一覧化したとおりである。また、2001 年から 2024 年までの法案についても同様に図表２に一覧化している。

15　第 120 回国会までは衆議院・参議院の社会労働委員会に付託された法案、第 123 回国会から第 140 回国会までは衆議院・参議院の労働委員会に付託された法案、第 142 回国会から 150 回国会までは衆議院の労働委員会、参議院の労働・社会政策委員会に付託された法案とした。

（図表１）1980～2000 年までの労働関係の内閣提出法案（83 件）の審議会と国会での審議経過等

		審議会の検討開始日等	報告書取りまとめ日等	概ねの月数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
1	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 91 回国会閣法第 23 号）（昭和 55 年法律第 45 号）	S53. 12	S54. 6	7か月	S55. 2. 12	S55. 5. 10	88		②
2	労働安全衛生法の一部を改正する法律案（第 91 回国会閣法第 54 号）（昭和 55 年法律第 78 号）	S54. 9	S54. 12	4か月	S55. 2. 29	S55. 6. 2	94		①
3	労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案（第 93 回国会閣法第 14 号）（昭和 55 年法律第 104 号）	S54. 2	S54. 12	11か月	S55. 2. 19	S55. 12. 5	290		④
4	雇用に係る給付金等の整備充実を図るための関係法律の整備に関する法律案（第 94 回国会閣法第 23 号）（昭和 56 年法律第 27 号）	S55. 8	S55. 11	4か月	S56. 2. 12	S56. 4. 25	72		①
5	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 94 回国会閣法第 24 号）（昭和 56 年法律第 38 号）				S56. 2. 12	S56. 5. 11	88		
6	勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案（第 96 回国会閣法第 28 号）（昭和 57 年法律第 55 号）				S57. 2. 9	S57. 5. 25	105		
7	特定不況業種・特定不況地域関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法案（第 98 回国会閣法第 24 号）（昭和 58 年法律第 39 号）				S58. 2. 10	S58. 5. 17	96		
8	駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第 98 回国会閣法第 25 号）（昭和 58 年法律第 34 号）				S58. 2. 10	S58. 5. 16	95		
9	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 101 回国会閣法第 23 号）（昭和 59 年法律第 54 号）	S58. 10	S58. 12	3か月	S59. 2. 25	S59. 7. 13	139		①
10	身体障害者雇用促進法の一部を改正する法律案（第 101 回国会閣法第 49 号）（昭和 59 年法律第 50 号）				S59. 3. 27	S59. 6. 26	91		
11	雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を促進するための労働省関係法律の整備等に関する法律案（第 101 回国会閣法第 83 号）（昭和 60 年法律第 45 号）	S53（春）※４月と判断	S59. 3	72か月	S59. 5. 14	S60. 6. 1	383		④
12	職業訓練法の一部を改正する法律案（第 102 回国会閣法第 31 号）（昭和 60 年法律第 56 号）				S60. 2. 13	S60. 6. 8	115		
13	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律案（第 102 回国会閣法第 59 号）（昭和 60 年法律第 88 号）	S59. 3	S59. 11	9か月	S60. 3. 19	S60. 7. 5	108		②
14	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（第 102 回国会閣法第 60 号）（昭和 60 年法律第 89 号）	S59. 3	S59. 11	9か月	S60. 3. 19	S60. 7. 5	108		②
15	中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案（第 104 回国会閣法第 22 号）（昭和 61 年法律第 43 号）	S54. 7	S60. 10	76か月	S61. 2. 13	S61. 4. 30	76		②
16	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 104 回国会閣法第 23 号）（昭和 61 年法律第 37 号）				S61. 2. 13	S61. 4. 25	71		
17	労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案（第 104 回国会閣法第 66 号）（昭和 61 年法律第 59 号）	S57. 7	S60. 12	42か月	S61. 3. 15	S61. 5. 23	69		②
18	地域雇用開発等促進法案（第 108 回国会閣法第 9 号）（昭和 62 年法律第 23 号）	S61. 9	S61. 11	3か月	S62. 2. 4	S62. 3. 31	55		①
19	身体障害者雇用促進法の一部を改正する法律案（第 108 回国会閣法第 26 号）（昭和 62 年法律第 41 号）	S60. 8	S61. 7	12か月	S62. 2. 12	S62. 6. 1	109		②
20	労働基準法の一部を改正する法律案（第 108 回国会閣法第 57 号）（昭和 62 年法律第 99 号）	S61. 3	S61. 12	10か月	S62. 3. 9	S62. 9. 26	201		④
21	勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案（第 109 回国会閣法第 7 号）（昭和 62 年法律第 100 号）	S59. 12	S61. 12	13か月	S62. 7. 31	S62. 9. 26	57		②
22	特定不況業種関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法の一部を改正する法律案（第 112 回国会閣法第 20 号）（昭和 63 年法律第 26 号）				S63. 2. 9	S63. 5. 6	87		
23	駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第 112 回国会閣法第 21 号）（昭和 63 年法律第 25 号）				S63. 2. 9	S63. 5. 6	87		
24	労働組合法等の一部を改正する法律案（第 112 回国会閣法第 33 号）（昭和 63 年法律第 82 号）				S63. 2. 12	S63. 6. 14	123		
25	港湾労働法案（第 112 回国会閣法第 36 号）（昭和 63 年法律第 40 号）	S62. 2	S62. 12	11か月	S63. 2. 15	S63. 5. 17	92		②
26	労働安全衛生法の一部を改正する法律案（第 112 回国会閣法第 67 号）（昭和 63 年法律第 37 号）	S62. 10	S63. 1	4か月	S63. 3. 15	S63. 5. 17	63		①
27	勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案（第 112 回国会閣法第 68 号）（昭和 63 年法律第 79 号）				S63. 3. 15	S63. 6. 1	78		
28	雇用保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案（第 114 回国会閣法第 25 号）（平成元年法律第 36 号）	S63. 9	S63. 12	4か月	H 元. 2. 23	H 元. 6. 28	125		①
29	日本労働協会法の一部を改正する法律案（第 114 回国会閣法第 26 号）（平成元年法律第 39 号）				H 元. 2. 23	H 元. 6. 28	125		
30	労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案（第 118 回国会閣法第 32 号）（平成２年法律第 40 号）	S63. 8	H 元. 12	17か月	H2. 3. 20	H2. 6. 22	94	ねじれ有	②
31	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 118 回国会閣法第 40 号）（平成２年法律第 39 号）				H2. 4. 13	H2. 6. 22	70	ねじれ有	
32	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第 118 回国会閣法第 56 号）（平成２年法律第 60 号）	H 元. 10	H2. 3	6か月	H2. 4. 19	H2. 6. 29	71	ねじれ有	①
33	勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案（第 120 回国会閣法第 30 号）（平成３年法律第 33 号）				H3. 2. 12	H3. 4. 19	66	ねじれ有	
34	地域雇用開発等促進法の一部を改正する法律案（第 120 回国会閣法第 43 号）（平成３年法律第 56 号）	H2. 11	H3. 1	3か月	H3. 2. 18	H3. 5. 2	73	ねじれ有	①

		審議会の検討開始日等	報告書取りまとめ日等	概ねの月数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
35	中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律案（第120回国会閣法第44号）（平成3年法律第57号）	H2.10	H3.1	4か月	H3.2.18	H3.5.2	73	ねじれ有	①
36	育児休業等に関する法律案（第120回国会閣法第85号）（平成3年法律第76号）	H2.12	H3.3	4か月	H3.3.29	H3.5.15	47	ねじれ有	①
37	労働保険の保険料の徴収等に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案（第123回国会閣法第15号）（平成4年法律第8号）	H3.12	H3.12	1か月	H4.2.10	H4.3.31	50	ねじれ有	①
38	労働安全衛生法及び労働災害防止団体法の一部を改正する法律案（第123回国会閣法第32号）（平成4年法律第55号）	H3.10	H4.1	4か月	H4.2.18	H4.5.22	94	ねじれ有	①
39	介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律案（第123回国会閣法第33号）（平成4年法律第63号）	H3.12	H4.1	2か月	H4.2.18	H4.5.27	99	ねじれ有	①
40	職業能力開発促進法の一部を改正する法律案（第123回国会閣法第58号）（平成4年法律第67号）				H4.3.7	H4.6.3	88	ねじれ有	
41	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第123回国会閣法第59号）（平成4年法律第68号）	H3.10	H3.12	3か月	H4.3.7	H4.6.3	88	ねじれ有	①
42	労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法案（第123回国会閣法第79号）（平成4年法律第90号）	H3.10	H4.1	4か月	H4.3.24	H4.7.2	100	ねじれ有	①
43	駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第126回国会閣法第28号）（平成5年法律第31号）				H5.2.15	H5.4.28	72	ねじれ有	
44	労働基準法及び労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第126回国会閣法第33号）（平成5年法律第79号）	H3.4	H4.12	21か月	H5.2.19	H5.7.1	132	ねじれ有	②
45	短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律案（第126回国会閣法第61号）（平成5年法律第76号）				H5.3.11	H5.6.18	99	ねじれ有	
46	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第129回国会閣法第19号）（平成6年法律第57号）	H4.2	H5.12	23か月	H6.3.11	H6.6.29	110		②
47	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第129回国会閣法第30号）（平成6年法律第34号）	H5.10	H6.1	4か月	H6.3.18	H6.6.17	91		①
48	障害者の雇用の促進に関する法律の一部を改正する法律案（第129回国会閣法第57号）（平成6年法律第38号）	H5.11	H5.12	2か月	H6.4.12	H6.6.22	71		①
49	特定不況業種等関係労働者の雇用の安定に関する特別措置法及び雇用促進事業団法の一部を改正する法律案（第132回国会閣法第14号）（平成7年法律第27号）				H7.2.3	H7.3.17	42		
50	育児休業等に関する法律の一部を改正する法律案（第132回国会閣法第28号）（平成7年法律第107号）	H5.4	H6.12	21か月	H7.2.8	H7.6.9	121		②
51	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第132回国会閣法第29号）（平成7年法律第63号）	H5.11	H7.1	15か月	H7.2.8	H7.4.5	56		②
52	労働者災害補償保険法の一部を改正する法律案（第132回国会閣法第37号）（平成7年法律第35号）	H5.4	H6.12	21か月	H7.2.10	H7.3.23	41		②
53	阪神・淡路大震災を受けた地域における被災失業者の公共事業への就労促進に関する特別措置法案（第132回国会閣法第56号）（平成7年法律第20号）				H7.2.24	H7.3.1	5		
54	緊急失業対策法を廃止する法律案（第132回国会閣法第87号）（平成7年法律第54号）				H7.3.13	H7.3.31	18		
55	中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律の一部を改正する法律案（第134回国会閣法第8号）（平成7年法律第124号）				H7.10.6	H7.11.1	26		
56	労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律案（第136回国会閣法第9号）（平成8年法律第42号）				H8.2.2	H8.5.22	110		
57	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第136回国会閣法第10号）（平成8年法律第37号）				H8.2.2	H8.5.15	103		
58	勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律案（第136回国会閣法第39号）（平成8年法律第54号）	H7.5	H7.12	8か月	H8.2.9	H8.5.31	112		②
59	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案（第136回国会閣法第66号）（平成8年法律第90号）	H6.11	H7.12	14か月	H8.3.1	H8.6.19	110		②
60	労働安全衛生法の一部を改正する法律案（第136回国会閣法第72号）（平成8年法律第89号）	H7.7	H8.1	7か月	H8.3.5	H8.6.19	106		②
61	労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第10号）（平成9年法律第17号）	H7.10	H8.12	15か月	H9.1.31	H9.3.31	59		②
62	地域雇用開発等促進法の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第11号）（平成9年法律第18号）	H8.10	H8.12	3か月	H9.1.31	H9.3.31	59		①
63	労働福祉事業団法の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第12号）（平成9年法律第44号）				H9.1.31	H9.5.9	98		
64	職業能力開発促進法及び雇用促進事業団法の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第28号）（平成9年法律第45号）	H8.10	H9.1	4か月	H9.2.7	H9.5.9	91		①
65	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のための労働省関係法律の整備に関する法律案（第140回国会閣法第29号）（平成9年法律第92号）	H7.10	H8.12	15か月	H9.2.7	H9.6.18	131		②
66	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第62号）（平成9年法律第32号）	H8.10	H9.1	4か月	H9.3.7	H9.4.9	33		①
67	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第140回国会閣法第63号）（平成9年法律第68号）				H9.3.7	H9.6.4	89		
68	雇用保険法及び船員保険法の一部を改正する法律案（第142回国会閣法第12号）（平成10年法律第19号）	H7.7	H9.12	30か月	H10.1.30	H10.3.31	60		②
69	駐留軍関係離職者等臨時措置法及び国際協定の締結等に伴う漁業離職者に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第142回国会閣法第13号）（平成10年法律第20号）				H10.1.30	H10.3.31	60		

		審議会の検討開始日等	報告書取りまとめ日等	概ねの月数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
70	労働基準法の一部を改正する法律案（第 142 回国会閣法第 33 号）（平成 10 年法律第 112 号）	H9.7	H9.12	6か月	H10.2.10	H10.9.30	232	ねじれ有	③
71	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 142 回国会閣法第 69 号）（平成 10 年法律第 46 号）	H9.8	H10.1	6か月	H10.3.3	H10.4.30	58		①
72	社会保険労務士法の一部を改正する法律案（第 142 回国会閣法第 71 号）（平成 10 年法律第 49 号）				H10.3.6	H10.5.6	61		
73	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案（第 143 回国会閣法第 10 号）（平成 11 年法律第 84 号）	H9.1	H10.5	17か月	H10.10.6	H11.7.7	274	ねじれ有	④
74	中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律の一部を改正する法律案（第 144 回国会閣法第４号）（平成 10 年法律第 148 号）				H10.11.27	H[illegible]12.18	21	ねじれ有	
75	雇用・能力開発機構法案（第 145 回国会閣法第 23 号）（平成 11 年法律第 20 号）				H11.2.3	H11.3.31	56	ねじれ有	
76	労働安全衛生法及び作業環境測定法の一部を改正する法律案（第 145 回国会閣法第 71 号）（平成 11 年法律第 45 号）	H10.10	H11.1	4か月	H11.3.9	H11.5.21	73	ねじれ有	①
77	職業安定法等の一部を改正する法律案（第 145 回国会閣法第 90 号）（平成 11 年法律第 85 号）	H10.12	H11.3	4か月	H11.3.26	H11.7.7	103	ねじれ有	①
78	介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（第 147 回国会閣法第５号）（平成 12 年法律第 12 号）	H11.11	H11.12	2か月	H12.2.1	H12.3.31	59		①
79	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 147 回国会閣法第 11 号）（平成 12 年法律第 59 号）	H11.6	H11.12	7か月	H12.2.4	H12.5.12	98		②
80	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第 147 回国会閣法第 12 号）（平成 12 年法律第 60 号）	H11.11	H11.12	2か月	H12.2.4	H12.5.12	98		①
81	港湾労働法の一部を改正する法律案（第 147 回国会閣法第 40 号）（平成 12 年法律第 72 号）	H10.6	H12.7	26か月	H12.2.22	H12.5.19	87		②
82	会社の分割に伴う労働契約の承継等に関する法律案（第 147 回国会閣法第 61 号）（平成 12 年法律第 103 号）				H12.3.10	H12.5.30	81		
83	労働者災害補償保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案（第 150 回国会閣法第５号）（平成 12 年法律第 124 号）	H11.8	H12.1	6か月	H12.9.29	H12.11.22	54		①

※「審議会の検討開始日等」、「報告書取りまとめ日等」の空欄は今回の調査では明らかにならなかった部分である。

※「審議会の検討開始日等」とは、審議会において検討が開始された日付のほか、これが明らかでない場合は労働省から審議会に対し、検討を依頼した日付等も含む。また、「報告書取りまとめ日等」とは、審議会において報告書が取りまとめられた日付のほか、これが明らかでない場合は審議会が労働大臣に対し建議を行った日付等も含む。

（出所）原田悠希「労働政策の政策決定過程の多様化：労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林８巻』法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会（2020）の表３を参考に筆者作成

（図表２）2001～2024 年までの労働関係の内閣提出法案（57 件）の審議会と国会での審議経過

		審議会の検討開始日	報告書取りまとめ日	日数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
1	労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律案（第 151 回国会閣法第 24 号）（平成 13 年法律第 25 号）	H12.9.11	H12.11.30	80	H13.2.9	H13.3.31	50		①
2	経済社会の変化に対応する円滑な再就職を促進するための雇用対策法等の一部を改正する等の法律案（第 151 回国会閣法第 31 号）（平成 13 年法律第 35 号）	H12.8.24	H12.12.7	105	H13.2.16	H13.4.25	68		①
3	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律の一部を改正する法律案（第 151 回国会閣法第 36 号）（平成 13 年法律第 118 号）	H12.7.25	H12.12.22	150	H13.2.20	H13.11.16	269		③
4	個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律案（第 151 回国会閣法第 44 号）（平成 13 年法律第 112 号）	H12.9.27	H12.12.25	89	H13.2.27	H13.7.11	134		①
5	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第 154 回国会閣法第 20 号）（平成 14 年法律第 35 号）	H13.11.30	H14.1.9	40	H14.2.15	H14.5.7	81		①
6	中小企業退職金共済法の一部を改正する法律案（第 154 回国会閣法第 82 号）（平成 14 年法律第 39 号）	H13.8.2	H14.1.24	175	H14.3.26	H14.5.10	45		①
7	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 156 回国会閣法第８号）（平成 15 年法律第 31 号）	H14.4.5	H14.12.26	265	H15.1.31	H15.4.30	89		②
8	労働基準法の一部を改正する法律案（第 156 回国会閣法第 77 号）（平成 15 年法律第 104 号）	H13.9.19	H14.12.26	463	H15.3.7	H15.7.4	119		②
9	職業安定法及び労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の一部を改正する法律案（第 156 回国会閣法第 78 号）（平成 15 年法律第 82 号）	H13.8.31	H14.12.26	482	H15.3.7	H15.6.13	98		②
10	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第 159 回国会閣法第 32 号）（平成 16 年法律第 103 号）	H15.10.7	H16.1.20	105	H16.2.10	H16.6.11	122		①
11	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律案（第 159 回国会閣法第 35 号）（平成 16 年法律第 160 号）	H15.4.18	H15.12.25	251	H16.2.10	H16.12.8	302		④
12	労働組合法の一部を改正する法律案（第 159 回国会閣法第 88 号）（平成 16 年法律第 140 号）	H15.9.16	H15.12.16	91	H16.3.5	H16.11.17	257		③
13	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第 162 回国会閣法第 36 号）（平成 17 年法律第 81 号）	H16.9.21	H16.12.15	85	H17.2.10	H17.7.6	146		①

		審議会の検討開始日	報告書取りまとめ日	日数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
14	建設労働者の雇用の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（第 162 回国会閣法第 37 号）（平成 17 年法律第 84 号）	H16. 9. 8	H17. 1. 19	133	H17. 2. 10	H17. 7. 15	155		①
15	労働安全衛生法等の一部を改正する法律案（第 163 回国会閣法第 10 号）（平成 17 年法律第 108 号）	H16. 9. 29	H16. 12. 27	89	H17. 3. 4	H17. 11. 2	243		③
16	職業能力開発促進法及び中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のための雇用管理の改善の促進に関する法律の一部を改正する法律案（第 164 回国会閣法第 66 号）（平成 18 年法律第 81 号）	H16. 7. 20	H17. 12. 21	519	H18. 3. 7	H18. 6. 21	106		②
17	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及び労働基準法の一部を改正する法律案（第 164 回国会閣法第 68 号）（平成 18 年法律第 82 号）	H16. 9. 14	H17. 12. 27	469	H18. 3. 7	H18. 6. 21	106		②
18	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 22 号）（平成 19 年法律第 30 号）	H18. 9. 14	H19. 1. 9	117	H19. 2. 9	H19. 4. 23	73		①
19	雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 36 号）（平成 19 年法律第 79 号）	H18. 9. 27	H18. 12. 12	76	H19. 2. 13	H19. 6. 8	115		①
20	短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 37 号）（平成 19 年法律第 72 号）	H18. 7. 20	H18. 12. 26	159	H19. 2. 13	H19. 6. 1	108		①
21	労働契約法案（第 166 回国会閣法第 80 号）（平成 19 年法律第 128 号）	H17. 10. 4	H18. 12. 27	449	H19. 3. 13	H19. 12. 5	267	ねじれ有	④
22	労働基準法の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 81 号）（平成 20 年法律第 89 号）	H18. 2. 9	H18. 12. 27	321	H19. 3. 13	H20. 12. 12	640	ねじれ有	④
23	最低賃金法の一部を改正する法律案（第 166 回国会閣法第 82 号）（平成 19 年法律第 129 号）	H17. 6. 16	H18. 12. 27	559	H19. 3. 13	H19. 12. 5	267	ねじれ有	④
24	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第 169 回国会閣法第 69 号）（平成 20 年法律第 96 号）	H19. 8. 27	H19. 12. 19	114	H20. 3. 7	H20. 12. 26	294	ねじれ有	③
25	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 171 回国会閣法第５号）（平成 21 年法律第５号）	H20. 11. 11	H21. 1. 7	57	H21. 1. 20	H21. 3. 30	69	ねじれ有	①
26	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案（第 171 回国会閣法第 64 号）（平成 21 年法律第 65 号）	H20. 8. 27	H20. 12. 25	120	H21. 4. 21	H21. 7. 1	71	ねじれ有	①
27	雇用保険法の一部を改正する法律案（第 174 回国会閣法第２号）（平成 22 年法律第２号）	H21. 7. 30	H21. 12. 25	148	H22. 1. 18	H22. 2. 3	16		①
28	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 174 回国会閣法第８号）（平成 22 年法律第 15 号）	H21. 7. 30	H21. 12. 25	148	H22. 1. 29	H22. 3. 31	61		①
29	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律等の一部を改正する法律案（第 174 回国会閣法第 60 号）（平成 24 年法律第 27 号）	H21. 10. 7	H21. 12. 28	82	H22. 4. 6	H24. 4. 6	731	ねじれ有	③
30	独立行政法人雇用・能力開発機構法を廃止する法律案（第 176 回国会閣法第９号）（平成 23 年法律第 26 号）	H21. 12. 25	H22. 3. 3	68	H22. 10. 13	H23. 4. 27	196	ねじれ有	③
31	職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案（第 177 回国会閣法第 23 号）（平成 23 年法律第 47 号）	H22. 2. 4	H23. 1. 27	357	H23. 2. 14	H23. 5. 20	95	ねじれ有	②
32	雇用保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案（第 177 回国会閣法第 24 号）（平成 23 年法律第 46 号）	H22. 9. 3	H23. 1. 27	146	H23. 2. 14	H23. 5. 20	95	ねじれ有	①
33	現下の厳しい雇用情勢に対応して労働者の生活及び雇用の安定を図るための雇用保険法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（第 180 回国会閣法第９号）（平成 24 年法律第９号）	H23. 9. 28	H23. 12. 20	83	H24. 1. 27	H24. 3. 31	64	ねじれ有	①
34	高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律案（第 180 回国会閣法第 65 号）（平成 24 年法律第 78 号）	H23. 9. 12	H23. 12. 28	107	H24. 3. 9	H24. 9. 5	180	ねじれ有	①
35	労働契約法の一部を改正する法律案（第 180 回国会閣法第 71 号）（平成 24 年法律第 56 号）	H22. 10. 26	H23. 12. 26	426	H24. 3. 23	H24. 8. 10	140	ねじれ有	②
36	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第 183 回国会閣法第 64 号）（平成 25 年法律第 46 号）	H24. 9. 18	H25. 3. 14	177	H25. 4. 19	H25. 6. 19	61	ねじれ有	①
37	雇用保険法の一部を改正する法律案（第 186 回国会閣法第３号）（平成 26 年法律第 13 号）	H25. 5. 23	H25. 12. 26	217	H26. 1. 31	H26. 3. 31	59		②
38	次代の社会を担う子どもの健全な育成を図るための次世代育成支援対策推進法等の一部を改正する法律案（第 186 回国会閣法第 31 号）（平成 26 年法律第 28 号）	H25. 10. 22	H25. 12. 10	49	H26. 2. 14	H26. 4. 23	68		①
39	短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律案（第 186 回国会閣法第 32 号）（平成 26 年法律第 27 号）	H23. 9. 27	H24. 6. 21	268	H26. 2. 14	H26. 4. 23	68		②
40	専門的知識等を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法案（第 186 回国会閣法第 48 号）（平成 26 年法律第 137 号）	H25. 12. 25	H26. 2. 14	51	H26. 3. 7	H26. 11. 28	266		③
41	労働安全衛生法の一部を改正する法律案（第 186 回国会閣法第 64 号）（平成 26 年法律第 82 号）	H25. 6. 10	H25. 12. 24	197	H26. 3. 13	H26. 6. 25	104		②
42	女性の職業生活における活躍の推進に関する法律案（第 189 回国会閣法第８号）（平成 27 年法律第 64 号）	H26. 8. 7	H26. 9. 30	54	H26. 10. 17	H27. 9. 4	322		③
43	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案（第 189 回国会閣法第 30 号）（平成 28 年法律第 89 号）	H26. 11. 10	H27. 1. 30	81	H27. 3. 6	H28. 11. 28	633		③
44	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律等の一部を改正する法律案（第 189 回国会閣法第 43 号）（平成 27 年法律第 73 号）	H25. 8. 30	H26. 1. 29	152	H26. 3. 13	H27. 9. 18	554		③
45	勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律案（第 189 回国会閣法第 50 号）（平成 27 年法律第 72 号）	H26. 9. 17	H27. 1. 23	128	H27. 3. 17	H27. 9. 18	185		①
46	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 190 回国会閣法第９号）（平成 28 年法律第 17 号）	H27. 8. 4	H27. 12. 24	142	H28. 1. 29	H28. 3. 31	62		①
47	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 193 回国会閣法第３号）（平成 29 年法律第 14 号）	H28. 9. 5	H28. 12. 8	94	H29. 1. 31	H29. 3. 31	59		①
48	働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案（第 196 回国会閣法第 63 号）（平成 30 年法律第 71 号）	H29. 4. 7	H29. 6. 9	63	H30. 4. 6	H30. 7. 6	91		①
49	女性の職業生活における活躍の推進に関する法律等の一部を改正する法律案（第 198 回国会閣法第 38 号）（令和元年法律第 24 号）	H30. 8. 27	H30. 12. 14	109	H31. 3. 8	R 元. 6. 5	89		①
50	障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案（第 198 回国会閣法第 53 号）（令和元年法律第 36 号）	H30. 12. 17	H31. 2. 13	58	H31. 3. 19	R 元. 6. 14	87		①

		審議会の検討開始日	報告書取りまとめ日	日数	国会提出日	公布年月日	日数	政治状況	分類
51	労働基準法の一部を改正する法律案（第 201 回国会閣法第 11 号）（令和２年法律第 13 号）	R 元. 7. 1	R 元. 12. 27	179	R2. 2. 4	R2. 3. 31	56		①
52	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 201 回国会閣法第 12 号）（令和２年法律第 14 号）	R 元. 9. 4	R 元. 12. 20	107	R2. 2. 4	R2. 3. 31	56		①
53	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律案（第 204 回国会閣法第 42 号）（令和３年法律第 58 号）	R2. 9. 29	R3. 1. 18	111	R3. 2. 26	R3. 6. 9	103		①
54	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 208 回国会閣法第 14 回）（令和４年法律第 12 号）	R3. 8. 30	R4. 1. 7	130	R4. 2. 1	R4. 3. 31	58		①
55	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律等の一部を改正する法律案（第 210 回国会閣法第 17 号）（令和４年法律第 104 号）	R3. 11. 10	R4. 6. 17	219	R4. 10. 26	R4. 12. 16	51		②
56	雇用保険法等の一部を改正する法律案（第 213 回国会閣法第 10 号）（令和６年法律第 26 号）	R5. 9. 7	R6. 1. 10	125	R6. 2. 9	R6. 5. 17	98		①
57	育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び次世代育成支援対策推進法の一部を改正する法律案（第 213 回国会閣法第 54 号）（令和６年法律第 42 号）	R5. 9. 15	R5. 12. 26	102	R6. 3. 12	R6. 5. 31	80		①

（出所）原田悠希「労働政策の政策決定過程の多様化：労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林８巻』法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会（2020）の表３を参考に筆者が一部加筆・修正

労働関係の内閣提出法案の政策決定過程の流れにおいて、労働政策審議会での議論は半年程度、国会での議論は会期内に終えるのが通常の流れであるとされている(原田(2020))。したがって、本稿においては、審議会での議論が６か月超を要している事例は審議会での審議に時間を要しているものとし、また、国会での議論が次の会期に持ち越されている事例は国会での審議に時間を要しているものと扱うこととした。つまり、①審議会の日数が 180 日以下、かつ、国会は一会期で成立した法案を「通常の政策決定過程の流れに沿った事例」、②審議会の日数が 180 日超、かつ、国会は一会期で成立した法案を「審議会での議論に時間を要している事例」、③審議会の日数が 180 日以下、かつ、国会は継続審議後に成立した法案を「国会での議論に時間を要している事例」、④審議会の日数が 180 日超、かつ、国会は継続審議後に成立した法案を「審議会と国会の双方で議論に時間を要している事例」と分類している。

これを 1980 年から 2000 年まで及び 2001 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案について、上記のように審議会と国会での審議日数に基づき整理すると、図表３のようになる。

1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案（図表３の上）については、①通常の政策決定過程の流れに沿った事例が 26 件、②審議会での議論に時間を要している事例が 22 件、③国会での議論に時間を要している事例が１件、④審議会と国会の双方で議論に時間を要している事例が４件あることが分かった。

さらに、2001 年から 2024 年の労働関係の内閣提出法案（図表３の下）については、①通常の政策決定過程の流れに沿った事例が 32 件、②審議会での議論に時間を要している事例が 11 件、③国会での議論に時間を要している事例が 10 件、④審議会と国会の双方で議論に時間を要している事例が４件あることが分かった。

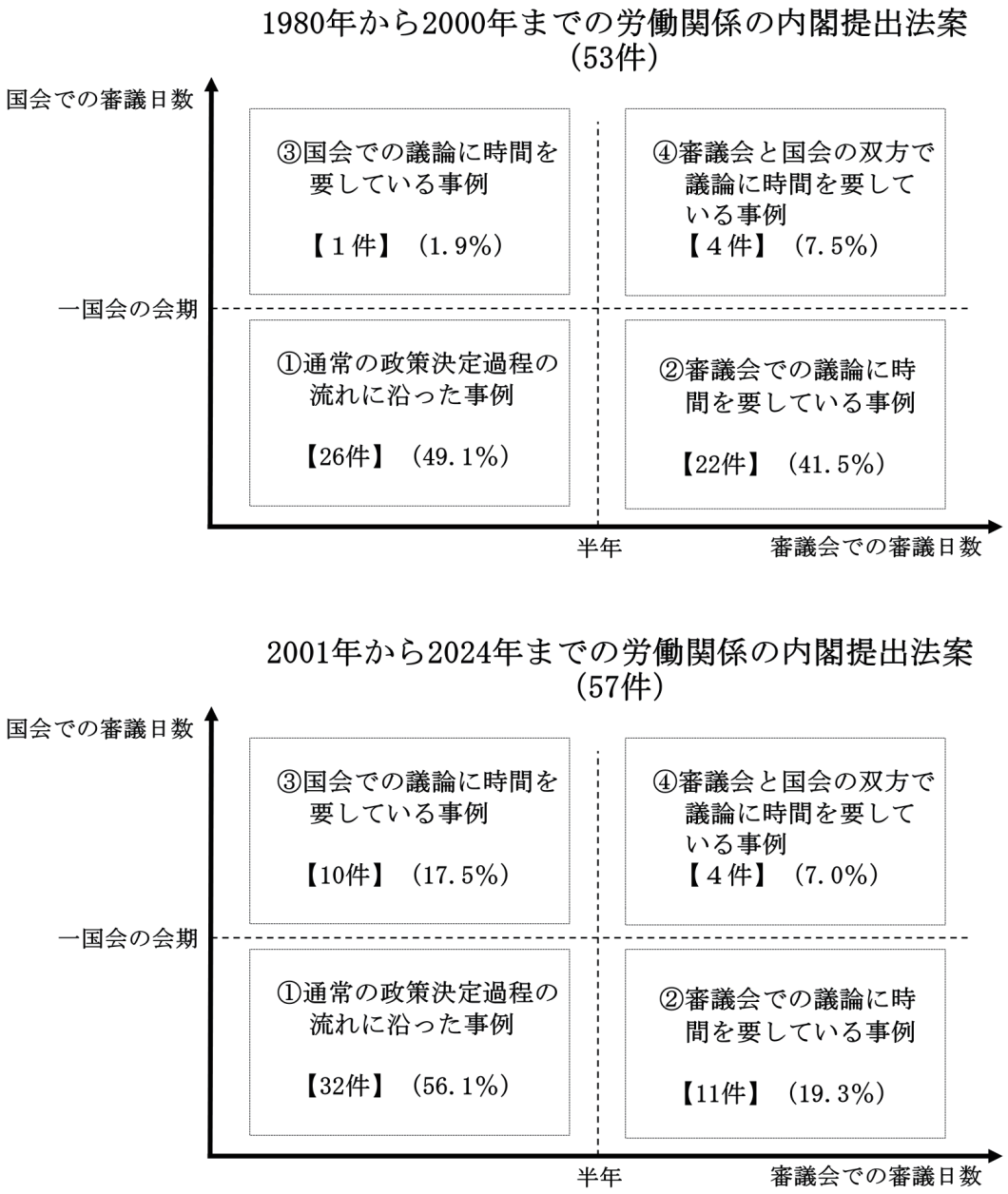
ここから、橋本行革以前とそれ以降の労働関係の内閣提出法案の政策決定過程について、いずれも半数程度が①通常の政策決定過程の流れに沿って決定されていることが分かる。また、橋本行革以前の労働関係の内閣提出法案については、②審議会での議論に時間を要している事例が多く、③国会での議論に時間を要している事例は１件のみという結果となった。一方で、橋本行革以降の労働関係の内閣提出法案について、②審議会での議論に時間を要している事例及び③国会での議論に時間を要している事例がほぼ同数となっており、

橋本行革以降、審議会に時間がかかっている法案は少なくなってきている一方、国会での議論に時間を要している事例が増えてきていることが改めて確認できる。

このように、1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案についてもデータを整理することにより、先行研究で既に示されているように、「労使の関係者間の利害調整を図ることが困難な法案は、従来、審議会において時間をかけて利害調整が図られていたものと考えられる」ことや、「橋本行革以後は、（中略）審議会での議論の役割が低下した結果、国会での議論においても関係者間の利害調整が図られる事例が多くなってきていることが推察される」ことがより傾向として見えやすくなる[16]。

[16] なお、労使の利害調整が不調に終わる事例が増えたこと以外で国会の議論に時間がかかる要因として指摘できることは、2001 年の省庁再編に伴い衆議院・参議院の委員会も統合され厚生労働委員会となっていることが挙げられる。厚生行政も社会保険制度や医療制度等の重要政策が多く、厚生関係と労働関係の法案が同じ委員会に付託されるようになったことにより、国会での審議日数が延びていると考えることもできるが、これについては今後の研究課題である。

（図表３）1980～2000 年及び 2001～2024 年までの労働関係の内閣提出法案



※構成比は小数点以下第２位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも 100 とはならない。
（出所）原田悠希「労働政策の政策決定過程の多様化：労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林８巻』法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会（2020）の図３を参考に筆者作成

ところで、これらの分析にはねじれ国会時の法案も含まれており、国会の特殊要因によって国会の審議に時間がかかっていることが考えられるため、ねじれ国会時の法案を除いた分析も試みる。

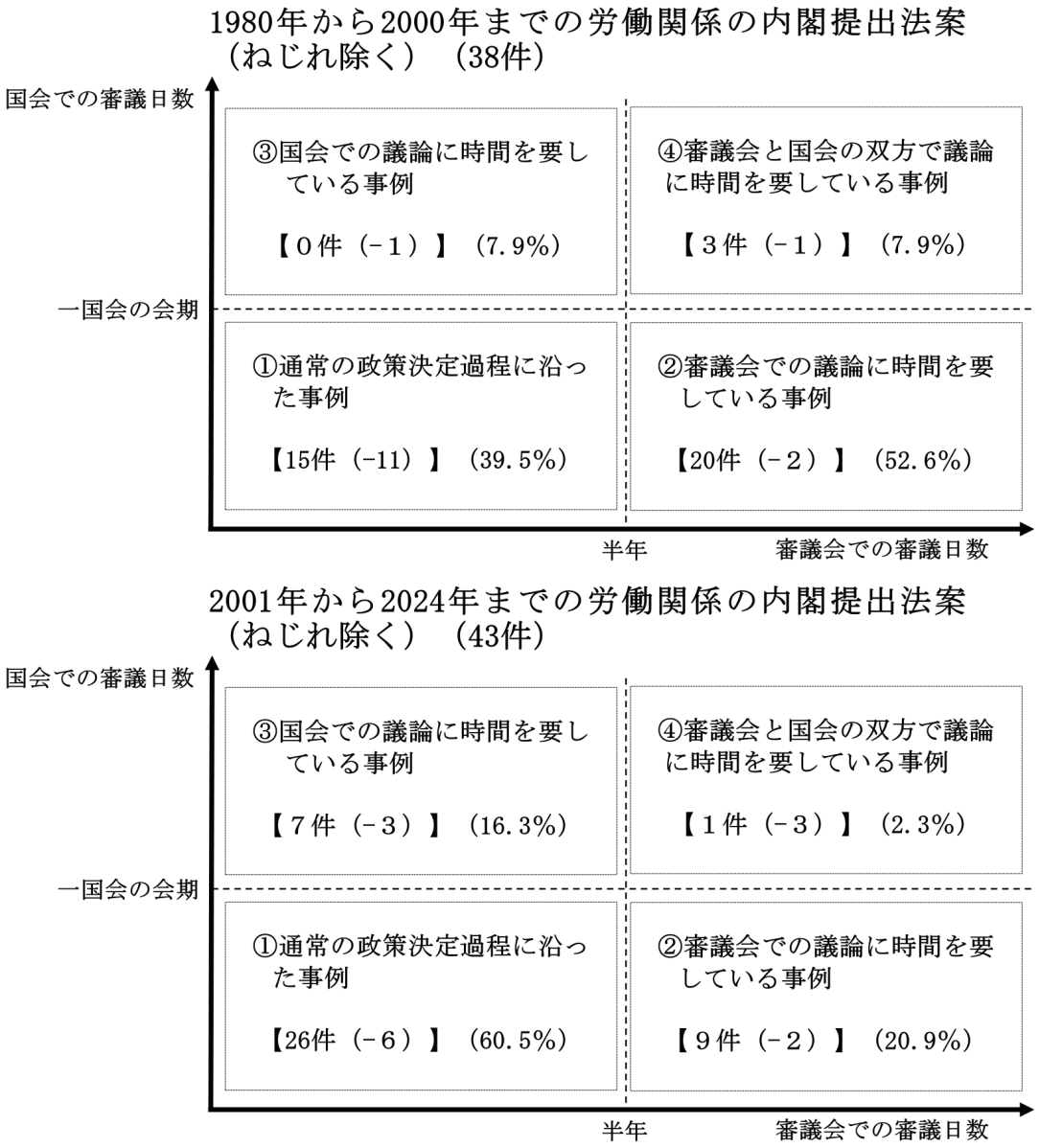
1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案について、ねじれ国会時に成立した法案を除くと、①通常の政策決定過程の流れに沿った事例が 15 件、②審議会での議論に時間を要している事例が 20 件、③国会での議論に時間を要している事例が０件、④審議会と国会の双方で議論に時間を要している事

例が３件となった（図表４の上）。

2001 年から 2024 年の労働関係の内閣提出法案については、①通常の政策決定過程の流れに沿った事例が 26 件、②審議会での議論に時間を要している事例が９件、③国会での議論に時間を要している事例が７件、④審議会と国会の双方で議論に時間を要している事例が１件あることが分かった。

ねじれ国会による影響を除いても、概ね傾向に変化はないが、1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案については、ねじれ国会においても①通常の政策決定過程に沿った法案が多く、ねじれ国会においても一国会の会期中に成立している法案が多い傾向にあることが分かる。

（図表４）1980～2000 年及び 2001～2024 年までの労働関係の内閣提出法案（ねじれ国会の法案を除く）



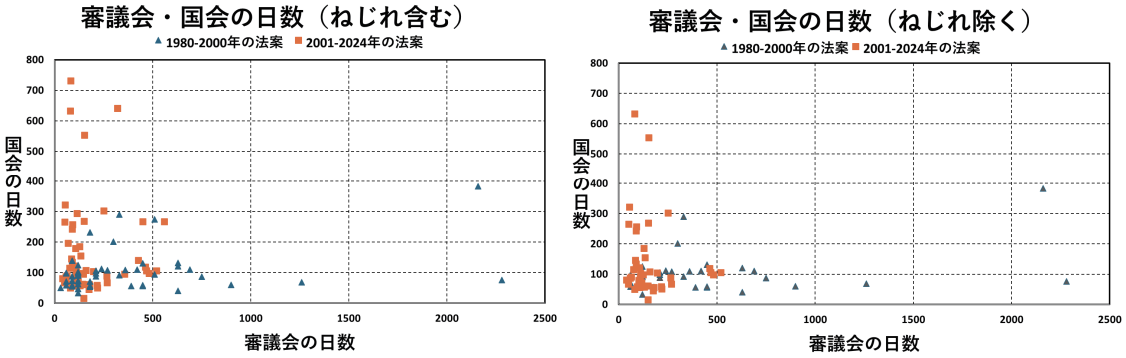
※構成比は小数点以下第２位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも 100 とはならない。
（出所）原田悠希「労働政策の政策決定過程の多様化：労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林８巻』法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会（2020）の図３を参考に筆者作成

また、1980 年から 2000 年まで、及び 2001 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数について散布図にまとめたものが図表５である。図表５の左を見ると、1980 年から 2000 年までの労働関係の内閣提出法案は、2001 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案と比較すると、審議会の日数が長い傾向にあることが分かる。極端に審議会の日数が長い法案も観察することができ、労使の利害調整にかなりの時間を費やしていたことが示唆される。逆に、2001 年以降の法案については、比較的国会の日数が長くかかっている法案が存在することが分かる。このことからも、先行研究で指摘されていたとおり、橋本行革以前については、労使が審議会において長い時間をか

けて利害調整を行っていたが、橋本行革以降については、審議会の労使の利害調整の場としての役割が低下し、労使の利害調整の場が国会に移ってきていることが推察される。

さらに、ねじれ国会の影響を除いて分析しているのが図表５の右であるが、ねじれ国会という特殊要因を除いても傾向に大きな変化は見られないが、大まかにみると、2001 年以降の法案で国会審議に 600 日以上がかかっていた法案が減少していることが観察できる。このことから、ねじれ国会は法案の提出から成立までの日数を延ばす一要因であることが改めて確認できる。

（図表５）1980～2024 年の労働関係の内閣提出法案の審議会・国会の審議日数（ねじれ国会を含む（左）、ねじれ国会を除く（右））



（出所）筆者作成

２　1980 年から 2024 年の労働関係の内閣提出法案について５年ごとの分析

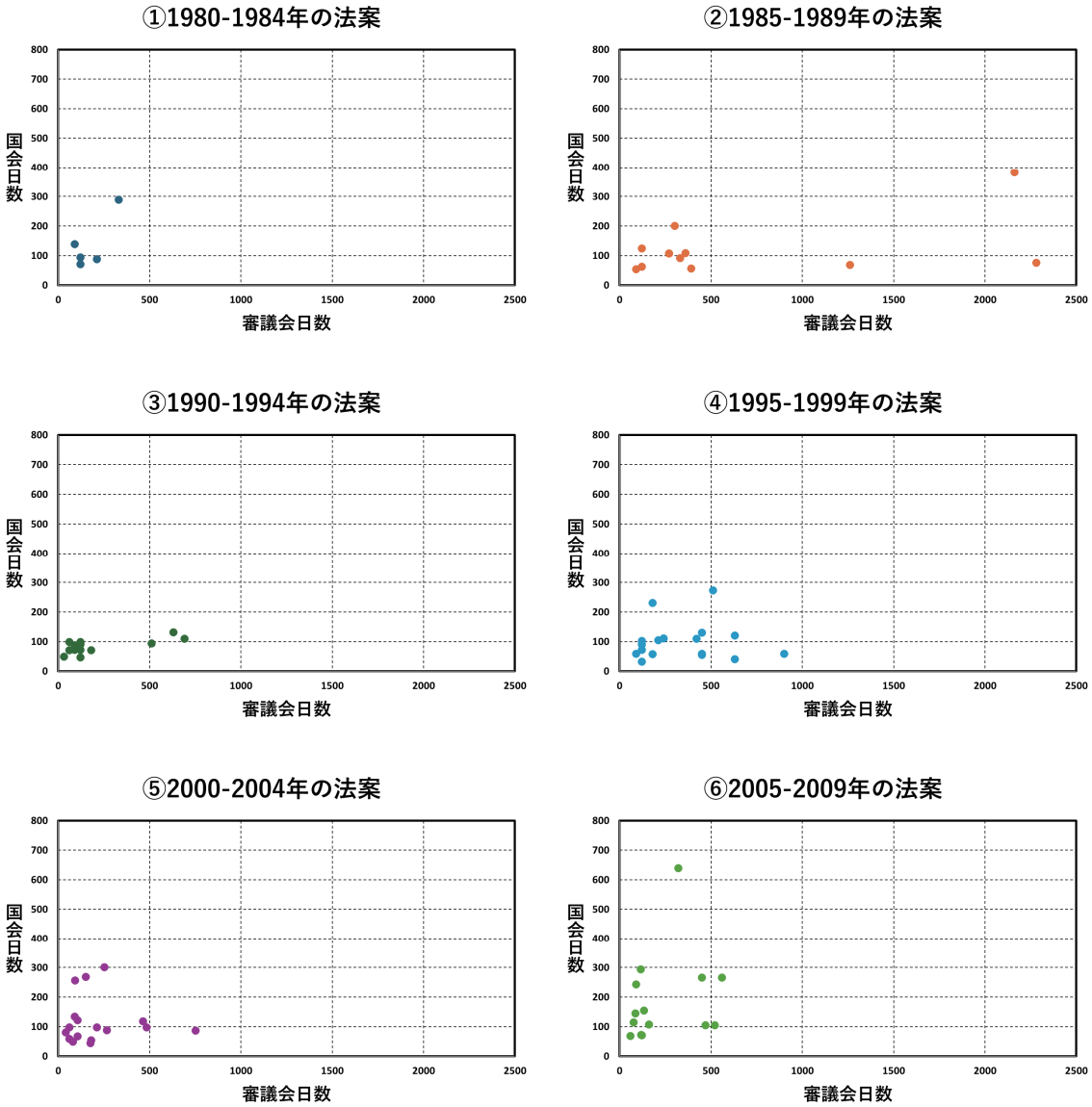
次に 1980 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数について、５年ごとの散布図を作成し、具体的にどのように傾向が変化しているか分析する。

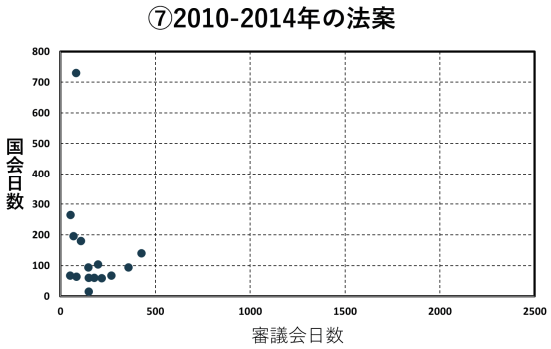
図表６を確認すると、1980 年代半ば頃から審議会における審議日数が長い法案が発生していることが分かる。1990 年代初頭においては若干審議会に時間を要している法案はあるものの、傾向としては、審議会、国会の審議時間は比較的短い。1990 年代半ば頃からは、審議会及び国会に時間がかかっている法案が見られるようになっている。2000 年から 2009 年の 10 年間の法案については、1980 年代、1990 年代の法案と比較し、国会の審議日数が延びてきていることが改めて確認できる。審議会の審議日数については、比較的長いものもあるが、1980 年代のように極端に時間がかかっている法案は見られない。2010 年から 2019 年までの 10 年間については、審議会に 500 日以上かかる法案は見られなくなり、国会の審議日数もさらに延びてきている。このことから、政府内の政策決定の機動力が高まる一方、国会に利害調整の場が移ってきていることが示唆される。直近の 2020 年から 2024 年までの５年間では、審議会、国会の審議時間はこれまでと比較し短いものとなっている。

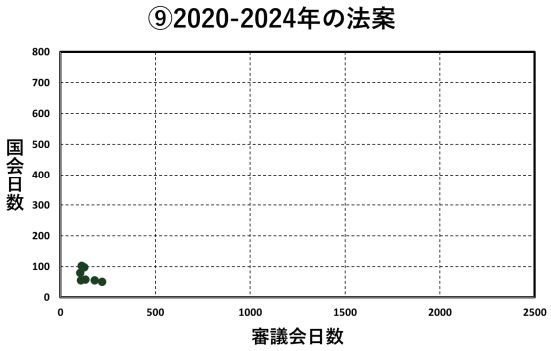
図表７は、ねじれ国会を除いて同様の散布図を作成したものであるが、1980 年代には審議会に長く時間がかけられている傾向に変わりはみられない。1990 年代については、ねじれ国会の法案を除くと国会審議に時間がかかっている法案がなくなっている。先行研究に

おいては、審議会における労使の利害調整の場としての機能が弱体化したことで、審議会の議論の結論が国会で修正されたと指摘されている（三浦（2005））が、この要因に加え、ねじれ国会という政治的に特殊な状況であったことも、法案が修正された要因であると考えられる。2001 年から 2009 年までの 10 年間においても、ねじれ国会における法案を除くと、1980 年代、1990 年代と比較し、国会の審議に時間を要した法案は目立つが、極端に時間を要していた法案は除かれていることから、ねじれ国会により法案の審議時間が延びていると見ることができる。2010 年から 2019 年までは、審議会の審議時間がこれまでより比較的短くなり、国会審議が長くなるという傾向は変わらないと見てよいと考える。直近の 2020 年から 2024 年までの５年間は、ねじれを含む分析と同様、審議会、国会の審議時間はこれまでと比較し短いものとなっている。

（図表６）1980 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案についての審議会及び国会の審議日数（５年ごと・ねじれ含む）

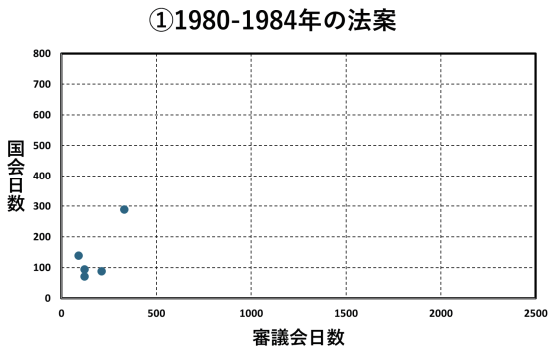


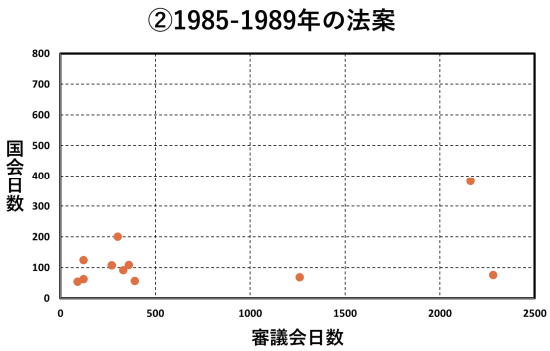


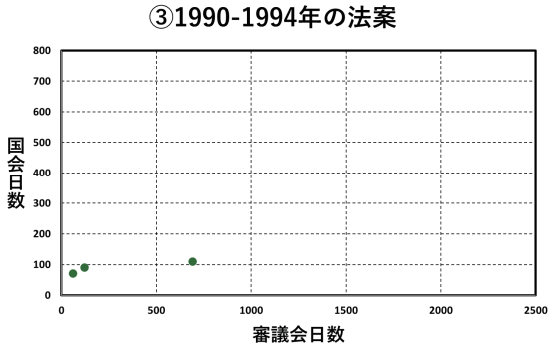


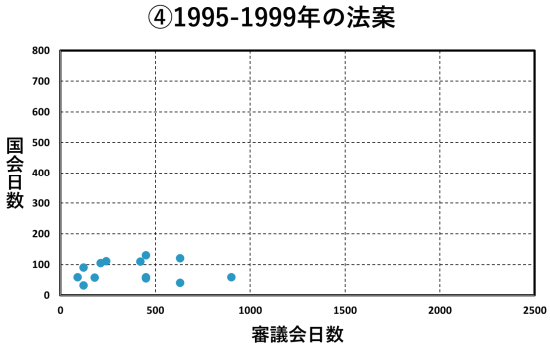
（出所）筆者作成

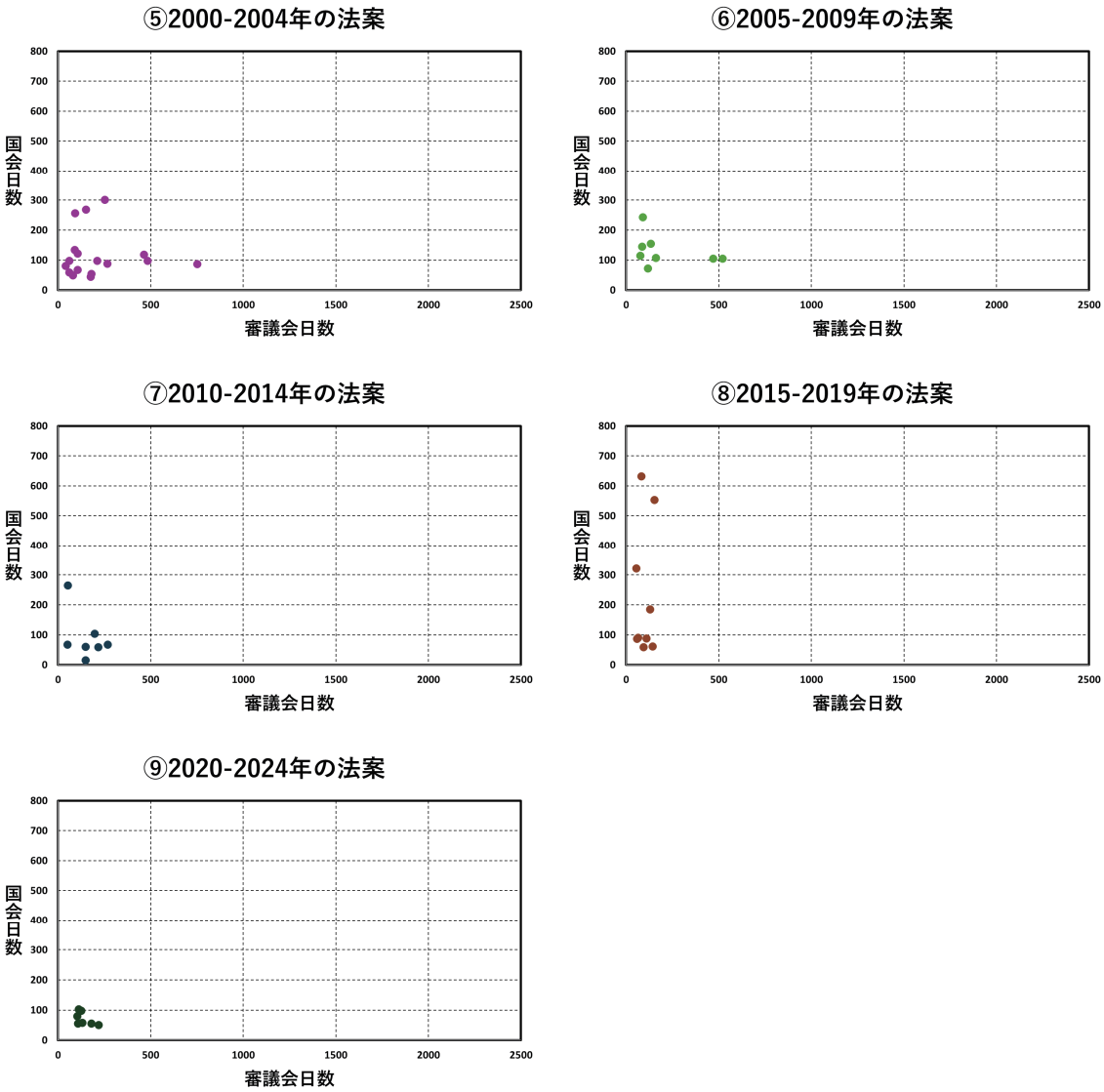
（図表７）1980 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案についての審議会及び国会の審議日数（５年ごと・ねじれ除く）











（出所）筆者作成

おわりに

本稿は、1980 年から 2024 年までの労働関係の内閣提出法案を対象に、橋本行革を境に審議会と国会での審議の在り方を比較し、労働政策決定過程の長期的な変容を可視化した。先行研究で示されていた、橋本行革以前には審議会において公労使三者の間で時間をかけて合意が形成され、そのうえで国会に提出されるというボトムアップ型のプロセスが確立していたことと、橋本行革以降はトップダウン型で政策が決定されることが増えたため、審議会において労使の利害が調整されないまま対立が国会に持ち込まれる傾向が見られることを本稿は改めて示した。

この変化は、日本の統治構造の変容を映し出している。戦後長らく労働政策の基本とされてきた社会的合意の先行形成という原則が後退し、政治判断の迅速化や内閣主導の統治能力強化が優先されるようになっている。これは、政策決定過程における熟議と効率性の緊張関係をよく表しており、現代日本における統治の在り方を考える上でも重要な示唆を含んでいる。2025 年 10 月現在の政権は少数与党に支えられており、多党制的な様相を強めている。その中で内閣主導のトップダウン型の政策決定を進めようとしても合意形成が

不十分なままでは立法は滞る可能性がある。したがって、現状においては、トップダウンだけでなく、丁寧な合意形成の仕組みをどう補完していくかが重要であろう。

本稿は、橋本行革以前の審議会における審議日数を可能な限り調査し、これまで不明確であった長期的な傾向を示した。しかし、データの制約から全ての法案を網羅的に検証できたわけではなく、また国会審議における修正過程や政党間交渉の実態については十分に踏み込めていない。今後は、数量的分析に加えて質的事例研究を組み合わせ、労働政策決定の動きをさらに明らかにしていく必要がある。また、労働政策の分野以外にもこのような傾向が観察できるのか、ということも引き続き今後の課題である。

【付記】本稿は、執筆者が 2024 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。

・吾郷眞一「なぜＩＬＯは三者構成なのか」『日本労働研究雑誌 585 号』労働政策研究・研修機構（2009）10-13 頁

・梅崎修「労働基準法の 1987 年改正をめぐる政策過程」『日本労働研究雑誌（No.579）』独立行政法人労働政策研究・研修機構（2008.10）53-65 頁

・戎野淑子「働き方改革関連法の審議と労使関係―労働時間法制について」『日本労働研究雑誌 702 号』労働政策研究・研修機構（2019）63-74 頁

・神林龍・大内伸哉「労働政策の決定過程はどうあるべきか」『日本労働研究雑誌 579 号』労働政策研究・研修機構（2008）66-76 頁

・久米郁男『労働政治』中央公論新社（2005）

・澤路毅彦・千葉卓朗・贊川俊『ドキュメント「働き方改革」』旬報社（2019）

・諏訪康雄「労働政策審議会－労働政策の形成過程における合議体の機能」『日本労働研究雑誌（No.731）』独立行政法人労働政策研究・研修機構（2021.5）4-12 頁

・竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』中央公論新社（2010）

・中北浩爾「日本の労働政治―民主主義体制の変容と連合」『労働と福祉国会の可能性―労働運動再生の国際比較』ミネルヴァ書房（2009）14-30 頁

・中村圭介「逸脱？それとも変容？―労働政策策定過程をめぐって」『日本労働研究雑誌 571 号』労働政策研究・研修機構（2008）17-24 頁

・西川明子「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス No.676』国立国会図書館調査局及び立法考査局（2007）59-73 頁

・花見忠・山口浩一郎・濱口桂一郎「〈鼎談〉労働政策決定過程の変容と労働法の将来」『季刊労働法 222 号.2008 秋季』労働開発研究会（2008）4-26 頁

・濱口桂一郎「労働法はどのようにして作られるのか」『労働法学研究会報 通号 2406』労働開発研究会（2007）4-29 頁

・濱口桂一郎『日本の雇用と労働法』日本経済新聞出版社（2011）

・濱口桂一郎「労働法と三者構成原則」『立法学のフロンティア.3』ナカニシヤ出版（2014）267-282 頁

・濱口桂一郎『日本の労働法政策』独立行政法人労働政策研究・研修機構（2018）

・増山幹高『立法と権力分立』東京大学出版会（2015）
・三浦まり「労働規制―新しい労働政治と拒否権」『流動期の日本政治：「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会（2002）259-277 頁
・三浦まり「小泉政権と労働政治の変容「多数派支配型」の政策過程の出現」『年報行政研究 通号 42』ぎょうせい（2007）100-122 頁
・山田久「労働政策過程の変容と労働組合」『日本労働政策研究雑誌 710 号』労働政策研究・研修機構（2019）16-27 頁

【データの出典】

（ホームページ）
・国立国会図書館ホームページ「日本法令索引」（令和７年８月 20 日最終参照）
〈https://hourei.ndl.go.jp/#/〉
・厚生労働省ホームページ「国会提出法案」（令和７年８月 20 日最終参照）
〈https://www.mhlw.go.jp/shokanhourei/teishutsuhouan/index.html〉
・厚生労働省ホームページ「労働政策審議会」（令和７年８月 20 日最終参照）
〈https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudouzenpan/roudouseisaku/index.html〉
（書籍・雑誌記事）
・荒竜夫「疾病予防のため二次健康診断等給付を創設―関係審議会が労災保険法等改正案に答申」『週刊社会保障 54（2083）』法研（2000）40-45 頁
・岡英範「労働力需給調整機能の強化と労働者保護措置の拡充（1）多様なニーズに対応した労働力需給の結合の促進 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備に関する法律の一部を改正する法律」『時の法令（1609）』朝陽会（2000）32-38 頁
・大久保良香「建設業における労働災害防止対策の強化 重大事故発生時における安全を確保するための措置の新設等 労働安全衛生法の一部を改正する法律」『時の法令（1097）』朝陽会（1981）5-10 頁
・大西康之「勤労者の自助努力の支援を充実 勤労者財産形成促進法の一部を改正する法律」『時の法令（1537）』朝陽会（1997）32-46 頁
・木村大樹「派遣労働者の保護と雇用の安定を図るために 労働者派遣法 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」『時の法令（1259）』朝陽会（1985）5-22 頁
・小林淳「職業能力開発促進法及び雇用促進事業団法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧（2）（193）』第一法規（1998）36-40 頁
・志村幸久「地域に存在する技能を活用した雇用開発」『時の法令（1549）』朝陽会（1997）38-52 頁
・関西労働者安全センター「労災保険審議会建議出される」『関西労災職業病（234）』関西労働者安全センター（1994）25-30 頁
・関西労働者安全センター「（資料）建議全文」『関西労災職業病（234）』関西労働者安全センター（1994）31-32 頁
・厚生労働省職業安定局 建設・港湾対策室編著『港湾労働法の解説』日刊労働通信社（2001）
・第一法規株式会社「労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧（11）（190）』第一法規（1997）45-48

・第一法規株式会社「雇用保険法及び船員保険法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧(12)(203)』第一法規（1998）30-40 頁
・髙梨昌『新たな雇用政策の展開 改訂版』労務行政研究所（1995）
・中小企業退職金共済審議会「中小企業退職金共済制度の改正を建議」『労働法令通信 48（3）(1690)』労働法令（1995）11-13 頁
・中小企業退職金共済審議会「中小企業退職金共済法改正案要綱は適当」『労働法令通信 48（4）(1691)』労働法令（1995）５頁
・中央労働基準審議会「労働安全衛生法令の改正を建議―労働省、今通常国会に改正法案の提出を予定」『労働法令通信 41（4）(1458)』(1988）1-2 頁
・中央労働基準審議会「労働時間法制の整備について」『いのちと健康(3)(317)』労働教育センター(1993) 11-12 頁
・中央労働基準審議会「労働安全衛生法改正案は妥当 労働衛生管理体制、職場における労働者の健康管理の充実等」『労働法令通信 49（4）(1724)』労働法令（1996）14-15 頁
・中央労働基準審議会「労働安全衛生対策の見直しについて（建議）」『安全センター情報（251)』全国労働安全衛生センター連絡会議（1999）12-15 頁
・土田浩史「労働時間法制及び労働契約等法制の改正―労働基準法の一部を改正する法律)」『時の法令（1589)』朝陽会（1999）6-36 頁
・西泉彰雄「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のための労働省関係法律の整備に関する法律の概要と同法の地方公務員への適用関係について」『地方公務員研究 秋季（50)』地方公務員制度研究会（1997）2-3 頁
・日本労働研究機構『労働行政要覧（昭和 55 年度版～平成 13 年度版)』日本労働研究機構（1981-2003）
・日本労働組合総連合会運動企画局編「格差の圧縮を目指し、改正に取り組む連合の方針 産業保健対策の強化に向けて労働安全衛生法の改正が動き出した」『連合 8（8）(91)』日本労働組合総連合会（1995）6-7 頁
・藤村誠「労災保険制度の改善―給付状況の改善と保険料率の引上げ・労働者災害補償保険法等の一部を改正する法律」『時の法令（1101)』朝陽会（1981）14-21 頁
・花見忠・小粥義朗「労働時間法制の整備について」『いのちと健康 1993（3）(317)』労働教育センター（1993）10-11 頁
・増田嗣郎「職場の健康管理の充実-労働安全衛生法の一部を改正する法律」『時の法令（1537)』朝陽会（1997）47-56 頁
・労働省「労働者災害補償保険審議会の建議について(資料)」『季刊労働法(138)』労働開発研究会(1986) 173-176 頁
・労働省「地域雇用対策の整備、充実についての中央職業安定審議会の建議について」『日労研資料(1077)』日本労働研究所（1987）9-11 頁
・労働省労働基準局「勤労者財産形成促進制度の改善についての勤労者財産形成審議会の建議について」『日労研資料 40（2）(1078)』日本労働研究所（1987）７頁
・労働省「勤労者財産形成促進制度についての勤労者財産形成審議会の建議について」『日労研資料(1078)』(1987) ７頁
・労働省監督課「労働基準法の一部を改正する法律案要綱について」『労働基準 39（3)』日本労務研究会

（1987）2-4 頁
・労働省労働基準局労災管理課「労働者保障保険法等の一部改正について 保険給付の完全自動賃金スライド制導入など」『労政時報（2985)』労務行政（1990）66-68 頁
・労働省「資料/中央労働基準審議会の建議 労働者の安全と健康の確保のための対策の推進について」『安全センター情報（164)』全国労働安全衛生センター連絡会議（1992）16-28 頁
・労働省職業安定局民間需給調整事業室「労働者派遣法等の一部改正について-経済社会情勢の変化に対応した労働者派遣事業制度の改善を図る」『中小企業と組合 51（9）（619)』全国中小企業等協同中央会（1996）16-19 頁
・労働省職業安定局高齢・障害者対策部障害者雇用対策課「精神薄弱者、精神障害者を中心とする障害者の雇用施策の今後の方向に関する障害者雇用審議会の意見書について-精神薄弱者を含む法定雇用率の設定-」『月刊障害者問題情報（166)』障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会（1997）61-71 頁
・労働省「労働省発表 中小企業退職金共済審議会の建議について」『財形：財形貯蓄と資産活用の総合情報誌 27（3)』(1998）14-15 頁
・労働省「特集 職業安定法等の一部を改正する法律案について」『職業安定広報 50（10）（1362)』雇用問題研究会（1999）4-9 頁
・労働省「特集 介護労働者の雇用管理の改善等に関する法律の一部を改正する法律」『職業安定広報 51（12）（1396)』雇用問題研究会（2000）4-7 頁
・労働省職業安定局雇用保険課「雇用保険法の一部を改正する法律」『労働時報 53（7）（624)』第一法規（2000）44-47 頁
・労働省高齢・障害者対策部企画課「高年齢者等の雇用の安定に関する法律の一部を改正する法律」『労働時報 53（7）（624)』第一法規（2000）48-50 頁
・労働法令ほか「労働基準法及び労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法の一部を改正する法律について」『労働法令通信 臨時増刊（1657)』労働法令（1994）102-104 頁
・渡邊貞好「中小企業退職金共済制度の広範な改善 中小企業退職金共済法の一部を改正する法律」『時の法令（1097)』朝陽会（1981）11-15 頁

論　文

都市農業振興基本法・基本計画から10年
―都市農業の現状と制度見直しに向けた考察―

衆議院調査局調査員
外　山　　大　蔵
（農林水産調査室）

■要　旨■

都市農業振興基本法に基づき、平成28年に閣議決定された都市農業振興基本計画は、「宅地化すべきもの」であった都市農地の位置付けを、都市に「あるべきもの」へと大きく転換したが、特に相続を契機とした農地の減少など都市農業の課題は現在も深刻なものとして継続している。市街化区域以外の地域に目を向けると、地域農業の将来設計図として策定された「地域計画」を核とした施策・取組が進められている。このような状況を踏まえ、都市農業の基盤となる都市農地を保全するとともに当該農地を担う都市農業者を確保するためには、策定から10年が経過する都市農業振興基本計画の見直しや、都市型の地域計画の検討などが必要と考える。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　都市農地政策の経緯等
Ⅱ　都市農業の現状と課題
Ⅲ　農業振興地域等での地域計画等の取組
Ⅳ　課題解決・制度見直しに向けた考察
おわりに

はじめに

都市農業とは、「市街地及びその周辺の地域において行われる農業」とされ[1]、消費地に近いという利点を生かした新鮮な農産物の供給のほか、身近な農業体験・交流活動の場の提供、災害時の防災空間の確保、やすらぎや潤いといった緑地空間の提供など多様な役割を果たしている[2]。農林水産省が都市住民を対象に、令和６（2024）年に行ったアンケート調査では、64.9％が都市農業・都市農地を保全すべきと回答している[3]。

また、市街化区域内の農地は全農地の1.3％程度であり、まとまった農地が少なく、個々の経営面積は一般的に小さいが、農業産出額は全国平均より高い地域があり、農産物の年間販売金額が500万円以上の農業経営体も約15％存在する[4]。

しかし、一般に都市部は地価や物価等が高く、都市農業者が農業収入だけで生活費・教育費や固定資産税・相続税を賄うことは困難なため、アパートや駐車場、貸店舗など都市的土地利用による収入を得て、在宅兼業をしているのが実態と言われている[5]。特に、都市農業者が相続時に、農地以外も含めた相続財

1　「都市農業振興基本法」（平成27年法律第14号）第２条
2　農林水産省「都市農業の振興・市民農園について」<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/index.html>（2025.10.10閲覧）
3　農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」（令和７年10月）２頁
4　同上　１頁
5　北沢俊春「都市農地の流動化をどう進めるか――都市農地貸借円滑化法の運用実態を踏まえて」『農業と経済（第86巻・第９号）』昭和堂（2020.10）33頁

産に係る高額な相続税を納付するため、部分的に農地の売却等を行い、結果として農地転用され、農地が減少し続けている状況は深刻であり、都市農業における大きな課題であると考える。

都市農業の歴史的な経緯としては、高度経済成長期の昭和 43（1968）年に「都市計画法」（昭和 43 年法律第 100 号）が制定されて以降、都市農地[6]は基本的に「宅地化すべきもの」と位置付けられてきた。

しかし、バブル経済の崩壊、我が国が人口減少局面に転じたこと等を受けて、都市農業の持つ多様な機能が見直され、平成 27（2015）年の都市農業振興基本法、翌年の都市農業振興基本計画により、都市農地の位置付けは、都市に「あるべきもの」へと大きく転換した。

都市農業振興基本法制定からすでに 10 年が経過し、令和８（2026）年には同基本計画から 10 年が経過しようとしている現時点において、都市農業の「振興」は実現できているのだろうか。また、現在の都市農業の課題は何か。さらに、課題解決のためにどのような制度や施策が求められているのか。

本稿では、このような問題意識の下、Ⅰ・Ⅱにおいて、都市計画法制定以降の制度の変遷を改めて振り返りつつ、現状と課題を確認する。Ⅲにおいては、市街化区域以外の地域で進められている地域計画等の取組を確認する。これらを踏まえて、Ⅳにおいては、課題解決に向け、制度等の見直しの提言を含めた考察を行う。

なお、本稿は、主に農業政策の観点から論ずるものである。

Ⅰ　都市農地政策の経緯[7]等

１　都市計画法の制定等

都市農地に関連する制度は、高度経済成長に伴い都市への急激な人口流入と産業集中が進み、宅地等の需要が高まる情勢下で整備された。都市政策においては、昭和 43（1968）年、無秩序で散発的な市街地の拡大、いわゆるスプロール現象を防止しつつ宅地開発等の需要に対応していくため、都市計画法が制定され、都市計画区域を設けてそれを市街化区域と市街化調整区域に区分する区域区分制度（いわゆる「線引き制度」）が導入された。市街化区域は「市街地及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされ、同区域内の農地については、「農地法」（昭和 27 年法律第 229 号）において事前に届出を行うことで転用が可能とされた[8]。つまり、都市農地所有者の意向次第で、基本的に自由に農地の転用ができることとされた。

農業政策では、昭和 44（1969）年、「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和 44 年法律第 58 号）が制定され、農業振興地域の農用地区域は、農地転用規制の下、農業振興施策を計画的・集中的に実施していくこととされた。他方、市街化区域は農業振興地域に含めないこととされ、本格的な農業振興施策の対象外とされた[9]。

２　生産緑地法の制定等

市街化区域内の農地の固定資産税については、都市計画法案の国会審議の際、建設大臣が「いままでの農地が固定資産税がうんと何倍にも上がるというようなことは断じてございません」と述べていた[10]にもかかわらず、昭

[6] 本稿においては、法律上の用語として用いる場合を除き、市街化区域内の農地のことを「都市農地」という。
[7] 主に前掲注３・「都市農業振興基本計画」（平成 28 年５月閣議決定）を参考に記述した。
[8] 農地法の原則では、農地を転用する場合は、都道府県知事等の許可を受けなければならないとされている（第４条）。
[9] 農用地区域内農地と市街化区域内農地との関係等については、前掲注３・３頁参照。
[10] 第 58 回国会参議院建設、農林水産委員会連合審査会会議録第１号４頁（昭 43.5.10）保利建設大臣答弁

和 46（1971）年度の税制改正により、逐次宅地並みに改めることとされた。

昭和 49（1974）年には「生産緑地法」（昭和 49 年法律第 68 号）が制定され、市街化区域内の農地のうち、良好な生活環境の確保に相当の効用を持ち、かつ、公共施設等の予定地として適しているものを計画的に保全するための仕組みが整備された。ただし、市街化区域内の農地に対し地方公共団体独自の固定資産税の減額措置が講じられたことや、昭和 57（1982）年には長期営農継続農地制度[11]が創設されたことなどから、生産緑地地区の指定は進まなかった[12]。

なお、市街化区域内農地を含む農地の相続税については、地価の上昇に伴い、相続税の納付のために農地を売却せざるを得ないという事例が増加したことから、昭和 50（1975）年、相続人が自ら相続した農地で引き続き営農する場合の特別の措置として、相続税納税猶予制度[13]が創設された。

３　生産緑地法の平成３年改正等

昭和 60 年代に入り、いわゆるバブル経済期において、三大都市圏[14]を中心に地価が高騰する中、市街化区域内の農地に対しては、宅地化の促進と税負担の公平の確保が強く求められた。これに対応するため、平成３（1991）年に生産緑地法が改正され、三大都市圏の特定市[15]（以下、単に「特定市」という。また、特定市以外の市町村を「地方都市」という。）においては、市街化区域内の農地について、農業者の意向を踏まえ、「宅地化する農地」と「保全する農地」を法制上明確に区分することとされた。「保全する農地」は生産緑地地区に指定され、長期間農地としての管理が求められるとともに、効用が短期なものに限定せず農業施策を実施できることとされた。

【平成３年改正後の生産緑地制度の概要】
- 指定要件は 500 ㎡以上の規模の区域等
- 使用収益権者に農地としての管理を義務付け
- 農林漁業を営むために必要となる施設の設置等に限り建築等が許可
- 主たる従事者が死亡等の理由により従事することができなくなった場合、又は告示日から 30 年経過後、市町村に買取り申出可能
- 買取り申出の日から３か月以内に所有権の移転が行われなかった場合、行為制限が解除

また、固定資産税は農地評価・農地課税とされ、相続税納税猶予措置が講じられた。この際、相続税納税猶予制度の 20 年営農継続による免除は廃止され、終身営農という厳しい要件に見直された。一方、「宅地化する農地」は、固定資産税の宅地並み課税、相続税の納税猶予制度の不適用といった措置が講じられ、宅地化の促進が図られた。これらに併せて、長期営農継続農地制度は廃止された。

このような政策について、後年、農林水産省に設置された「都市農業の振興に関する検討会」の「中間取りまとめ」（平成 24 年８月）

11　10 年以上営農を継続することが適当であるものとして、市町村長の認定を受けた農地（長期営農継続農地）については、宅地並み課税と農地課税の差が猶予され、５年間営農で免除された。

12　制度創設後数年間で 600ha 程度まで指定が進んだが、昭和 50 年代半ば以降指定が進まなくなり、後述する平成３（1991）年の生産緑地法改正時でも約 700ha の実績であった。また、生産緑地地区の指定が進まなかった大きな理由としては、長期営農継続農地制度の面積要件に対し、当時の生産緑地の面積要件が相対的に厳しいこととの認識が示されている（第 120 回国会衆議院建設委員会議録第７号３頁（平 3.4.9）建設省都市局長答弁）。

13　相続等により農地等を取得し、相続人自ら農業経営を行う場合、本来の相続税額のうち農業投資価格を超える部分に対応する相続税が一定の要件の下で納税が猶予される制度。制度創設時は、相続人が死亡又は 20 年間営農を継続したときに相続税を免除することとされた。一方、免除となる前に譲渡、貸付け、転用等を行った場合、納税猶予は打ち切りとなり、その部分に対応する猶予税額に利子税を加えて納税しなければならない。

14　「首都圏整備法」（昭和 31 年法律第 83 号）、「近畿圏整備法」（昭和 38 年法律第 129 号）及び「中部圏開発整備法」（昭和 41 年法律第 102 号）で定められる区域等を一体とした広域。

15　三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯などに所在する市及び東京都特別区。国土交通省「特定市街化区域内農地対象市一覧」参照〈https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001410380.pdf〉（2025.10.10 閲覧）。

では、「特定市における都市農業者に対して、短期間のうちに重大な選択を迫るもの」であり、特に税制による措置は「農業者の土地利用の自由度を制約し、農業経営を巡る環境や後継者確保の見込みが不確実な中で、農業者が農地保全を選択することを躊躇させるものであった」と指摘している[16]。

４　食料・農業・農村基本法の制定

バブル経済が崩壊し、我が国の社会・経済は、人口の減少、高齢化の進行等大きな変化を迎えた。社会の成熟化が進み、国民の意識も多様化する中で、都市の中で食料生産を継続し、農地を保全することを望む声にもつながっていった。

平成 11（1999）年には、農政の憲法とも言われる「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）が制定され、食料・農業・農村政策の基本理念や、その下での基本的な施策の方向性が示された。同法においては、都市農業自体が持つ多様な機能の評価や、都市農業に一定の位置付けを与えるべきとの意見の高まりから、初めて都市農業の振興が法的に位置付けられた[17]。

５　都市農業振興基本法の制定

人口減少や高齢化が更に進む中で、宅地需要は沈静化し、都市農地に対する開発圧力も低下しつつあった。食の安全への意識の高まり、ゆとりや潤いを求めるライフスタイルや価値観の広がり、平成 23（2011）年の東日本大震災を契機とした防災意識の向上等により都市農業が担う多様な機能への評価が見直されるなど、都市農業を取り巻く状況にも変化が見られた。農林水産省が都市住民を対象に、平成 24（2012）年に行った調査では、79％が都市農業・都市農地を保全すべきと回答しており[18]、数値上の単純な比較では、冒頭に述べた令和６（2024）年の調査よりも高かった。

また、都市農業においても農業従事者の高齢化や後継者不足は深刻化しつつあり、都市農業が持続的に営まれるための抜本的な対策が求められていた。

こうした状況を背景に、平成 27（2015）年、都市農業振興基本法が議員立法により制定された。同法では、都市農業の振興は、都市農業の多様な機能が将来にわたって適切かつ十分に発揮されるとともに、都市農地の有効な活用及び適正な保全が図られるよう、積極的に行われるべきこと等が基本理念に掲げられた（第３条）。また、政府は、必要な法制上、財政上、税制上、金融上の措置その他の措置を講じなければならない（第８条）とともに、総合的・計画的に施策の推進を図るため、都市農業振興基本計画を定めなければならないとされた（第９条）。

６　都市農業振興基本計画の閣議決定

この間、都市政策上は、従前の人口増加に伴う都市の拡大を前提として都市的土地利用の需要に応える方向性から、人口減少や財政制約に対応し、都市の利便性や活力を低下させることのないよう、コンパクトシティを目指す方向性へと舵が切られていた。これまで宅地や公共施設の予定地等としてみなされてきた都市農地の位置付けを大きく転換し、環境共生型の都市を形成する上で、農地を重要な役割を果たすものとして捉えることが必要とされた。

平成 28（2016）年には、都市農業振興基本

16　農林水産省都市農業の振興に関する検討会「中間取りまとめ」（平成 24 年８月）４頁

17　同法では、「国は、都市及びその周辺における農業について、消費地に近い特性を生かし、都市住民の需要に即した農業生産の振興を図るために必要な施策を講ずるものとする。」と規定された（制定時の第 36 条第２項）。

18　農林水産省・国土交通省「都市農業振興基本法のあらまし」（平成 27 年７月）２頁

法に基づき、都市農業振興基本計画が閣議決定された。同基本計画では、都市農地の位置付けを、「宅地化すべきもの」から都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、計画的に農地保全を進める方向性が明確に示された。

また、同基本計画で示された都市農業の課題として、都市部においても農業従事者の高齢化や担い手不足等が一層深刻となる中で、「相続等を契機とした農地の売却、転用が更に進むおそれがある」とされた。また、「開発圧力による農地転用の需要は低下するものの、農業以外による安定的な収入の下で継続されてきた都市農業の経営基盤が不安定化することが見込まれる」とされた。

7　生産緑地法等の平成 29 年改正等

一方、特定市では開発圧力が引き続き大きい地域もある中で、2022 年には、面積ベースで約８割の生産緑地地区が指定後 30 年を経過し、市町村に対する買取りの申出が可能となる状況にあった。その結果として、多くの都市農地が住宅化され、市場に放出されることで、土地取引等への様々な影響が懸念される、いわゆる「2022 年問題[19]」への対応も課題となっていた。

このような状況の中、平成 29（2017）年、「都市緑地法等の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 26 号）[20]が成立し、①生産緑地地区の面積要件の緩和、②建築規制の緩和により直売所・農家レストラン等の設置を可能、③特定生産緑地制度の創設、④田園住居地域の創設、⑤緑地政策上の緑地の定義に農地を明示等の措置が講じられた。以下、①、③、④について詳しく見ていく。

(1) 生産緑地地区の面積要件の緩和

都市計画における生産緑地地区の規模要件は一団で 500 ㎡以上とされていたため、要件を満たさない小規模な農地は、農地所有者に営農の意思があっても保全対象とならなかった。また、生産緑地地区の一部が解除され、残された面積が規模要件を下回った場合、生産緑地地区全体が解除される[21]、いわゆる道連れ解除も課題とされていた。

これらに対し、生産緑地地区の面積要件を条例で 300 ㎡（政令で規定）まで引き下げることが可能とされた。併せて、一団性要件の運用緩和により、隣接する複数の農地（個々の農地はそれぞれ 100 ㎡以上）等を一団の農地等とみなすことが可能とされた。

令和６（2024）年 12 月末時点で、生産緑地保有都市 238 都市のうち、６割に当たる 145 都市で条例が制定されている[22]。特に生産緑地保有都市数の多い東京都、神奈川県、大阪府では、９割以上の都市で制定されている。

(2) 特定生産緑地制度の創設

2022 年問題等に対応するため、都市計画決定後 30 年経過による生産緑地の買取り申出について、申出可能時期を 10 年先送りする特

19　買取りの申出のあった生産緑地を市町村が買い取ることは、市町村の厳しい財政事情等に鑑みれば困難であり、実際に買い取られるケースは稀であった。制度上、市町村が買い取らない場合、農林漁業希望者へのあっせんをすることとされており、そのあっせんが不調の場合は行為制限が解除される。すでに空き家、空き地の増加が社会問題化している中で、2022 年に行為制限が解除された農地が大量に転用・宅地化され、一気に市場に放出されることで更に問題を悪化させることが懸念された。また、地価の暴落をおそれて、土地の売り急ぎ、住宅の買い控えなど、土地住宅市場に大きな影響を与えることが懸念された。このような懸念等が、生産緑地のいわゆる「2022 年問題」と言われた。

20　本文①から⑤に係る改正について、①から③は生産緑地法の改正、④は都市計画法及び「建築基準法」（昭和 25 年法律第 201 号）の改正、⑤は「都市緑地法」（昭和 48 年法律第 72 号）の改正によるもの。

21　特定市においては、当該農地は相続税納税猶予の対象外となり、猶予税額に利子税を加えて納税しなければならず、また、固定資産税も宅地並み課税となる。

22　国土交通省「生産緑地地区の面積要件の引下げに係る条例制定状況」
〈https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001733135.pdf〉（2025.10.10 閲覧）

定生産緑地制度[23]が創設された。

2022 年問題の焦点であった平成４（1992）年に指定された生産緑地については、面積ベースで全体の 89.3%（9,273ha のうち 8,282ha）が特定生産緑地に指定され[24]、懸念されたような深刻な事態は回避されたと考えられる。

しかしながら、それでも１割強に当たる約 1,000ha は特定生産緑地に指定されなかったこと、また、平成４（1992）年指定よりは小さな面積規模だが、平成５（1993）年指定の生産緑地で特定生産緑地に指定された割合は 82.6%（161ha のうち 133ha）[25]、平成６（1994）年指定では 73.5%（102ha のうち 75ha）[26]と、指定割合が減少していることなどから、今後の動向には留意する必要があると考える。

(3) 田園住居地域の創設

それまでの都市計画制度においては、住居専用地域に農業用施設等は原則として建てられないなどの課題があった。

このような状況に対し、都市計画の用途地域の類型として新たに「田園住居地域」を創設し、農地と調和した低層住宅に係る良好な住居環境の保護を目的として建築規制・農地の開発規制を図ることとされた。

令和元（2019）年８月時点で、特定市の１割程度が田園住居地域の検討を行い、地方都市でも具体的な検討が進められているとされていたが[27]、令和６（2024）年３月末時点で田園住居地域の指定を行った地方公共団体は、地方都市の北海道本別町１件（33ha）にとどまっている[28]。

田園住居地域の指定に関連して、神奈川県川崎市が令和２（2020）年に市内の生産緑地所有者を対象に行ったアンケート調査の結果の概要[29]によると、田園住居地域の指定に対する意向について、「指定してほしい」との回答が 11.9%（38 件）に対して、「指定してほしくない」が 48.4%（155 件）であった。田園住居地域のデメリット（複数回答）について、「開発が制限されることで、農地の売買がし難くなる」と「用途地域が変更されない限り農地への開発制限がかかり続ける」の回答がいずれも 60%を超えていた。また、指定してほしくない理由について、「農地が売却できなくなることやそれによって相続税の支払いが困難になるという意見が多くあり、相続時など、個々の所有者の意思で変更することのできない農地の開発規制が生じることに、不安や反発を感じる声が多くみられた」等とまとめられている[30]。

このアンケート結果に関連して、「川崎市に

---

[23] 生産緑地の所有者等の意向を基に、市町村は当該生産緑地を特定生産緑地として指定できる。指定された場合、買取り申出ができる時期は生産緑地地区指定の 30 年経過後から 10 年延期され、10 年経過後は、改めて所有者等の同意を得て繰り返し 10 年の延長ができる。なお、税制特例措置も継続される。

[24] 国土交通省「都市の緑化」（令和７年３月更新）63 頁

[25] 同上　65 頁

[26] 国土交通省「平成６年決定生産緑地の特定生産緑地指定状況（R6.12 月末時点）」
<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001881001.pdf>（2025.10.10 閲覧）

[27] 総務省「令和２年度地方税制改正（税負担軽減措置等）要望事項」
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000641929.pdf>（2025.10.10 閲覧）

[28] 国土交通省「令和６年都市計画現況調査」No.2(1)(ハ)

[29] 神奈川県川崎市「田園住居地域制度に関するアンケート調査結果の概要について」
<https://www.city.kawasaki.jp/500/cmsfiles/contents/0000120/120199/01.ankekekkagaiyou.pdf>（2025.10.10 閲覧）

[30] 東京都東久留米市が令和４（2022）年に市内の農地所有者を対象に行ったアンケート調査でも類似の結果となっている。さらに、同市では令和５（2023）年に、上記アンケートで「指定してほしい」又は「どちらともいえない」と回答した農地所有者に限定して改めてアンケート調査 を実施したところ、47.4%（９件）が「指定してほしくない」と回答している（東京都東久留米市「『田園住居地域』の指定に関する検討結果について」<https://www.city.higashikurume.lg.jp/shisei/sesaku/toshi/1020527.html>（2025.10.10 閲覧））。

限らず、農地の開発規制を所有者が受け入れることは難しいと予測され、今後、田園住居地域の指定が円滑に進むかどうかは不透明である」との指摘がある[31]。

８　都市農地貸借法の制定

都市農業においても少子・高齢化の進行等から後継者不足が深刻化する中、都市農業の安定的な継続という観点から、農地の貸借を通じ担い手を確保することが求められていた。しかし、農地法に基づく農地の貸借は、基本的に法定更新等[32]の規定が適用され、借り手の農業経営の安定継続が図られる仕組みであり、相続の際に農地の売却等を検討せざるを得ない都市農地所有者が貸し手としてなかなか賃貸に踏み切れないという点が懸念されていた。市民農園[33]については、企業・ＮＰＯ等は、地方公共団体等を介在させないと事業展開できないことが課題とされていた。また、市街化区域内農地に係る相続税納税猶予制度は、農地の貸借を行うと納税猶予が打ち切られる仕組みとなっていた。

このような状況を受けて、平成 30（2018）年、「都市農地の貸借の円滑化に関する法律」（平成 30 年法律第 68 号）（以下「都市農地貸借法」という。）が制定され、長期に保全されることが担保されている生産緑地を対象に、以下の措置等が講じられた。

① 農地所有者以外の者が自ら耕作を行うための貸借について、市町村に認定された場合、農地法の法定更新の適用除外

② 企業・ＮＰＯ等が、農地所有者から直接農地を借りて市民農園を開設できる仕組みの新設

あわせて、平成 30（2018）年度税制改正により、都市農地貸借法に基づく貸借等を行った場合も相続税納税猶予制度の対象とされた。

都市農地貸借法の制定以降の実績（図表１参照）を見ると、貸借件数、面積ともに年々増加しており、令和５（2023）年度末においては計 725 件、116.8ha の都市農地が貸借されている。内訳としては、自ら耕作する場合の貸借の方がより活用されている。

なお、特定市以外で都市農地貸借法に基づく農地の貸借を行っているのは和歌山市の１件のみであり[34]、実態として、地方都市ではほとんど活用されていない。

また、都市農地貸借法による貸借は増えているが、生産緑地全体（令和６年で約 1.1 万 ha）から見れば低水準にある。これに関連して、一般的に、賃貸借の場合、農地法の制約により、契約期間中に農地所有者に相続があっても賃貸借の解除等をすることは困難である一方、無償での貸借（使用貸借）の場合、農地法の制約はなく、相続に伴い使用貸借を終了し、生産緑地の返還を受けることができる[35]。このため、「相続の際に限られた期間で財産を処分し、相続税を支払う必要がある相続人にとって、賃貸借はリスクとなる」との指摘がある[36]。一方、使用貸借は、借り手の農

---

31 佐藤忠恭『ローカル・フードシステムと都市農地保全―庭先直売、移動販売、産消提携の立地と生産緑地』春風社（2023）65 頁

32 農地法では、農地等の賃貸借の期間満了前に当事者が相手方に更新しない旨の通知（通知には都道府県知事の許可が必要）をしないときは、従前と同一条件でさらに賃貸借をしたものとみなされ（第 17 条）、賃貸借契約の解除・解約等をする場合には、原則として都道府県知事の許可を受ける必要がある（第 18 条）。

33 平成元（1989）年、「特定農地貸付けに関する農地法等の特例に関する法律」（平成元年法律第 58 号）が制定され、地方公共団体・農協が市民農園を開設し、都市住民に区画分けされた小面積の農地を短期間貸し付ける仕組みが設けられた。平成 17（2005）年の改正により、企業・ＮＰＯ等による市民農園の開設も可能となったが、企業・ＮＰＯ等は、農地所有者から直接農地を借りることはできず、地方公共団体又は農地中間管理機構を介在する仕組みとされた。

34 前掲注３　11-13 頁

35 農林水産省「都市農地の貸借の円滑化に関する法律Ｑ＆Ａ」（令和５年６月）8-9 頁

36 佐藤忠恭「新制度下における神奈川県の都市農地と残された課題」『農村と都市をむすぶ No.843』（2022.3）33 頁

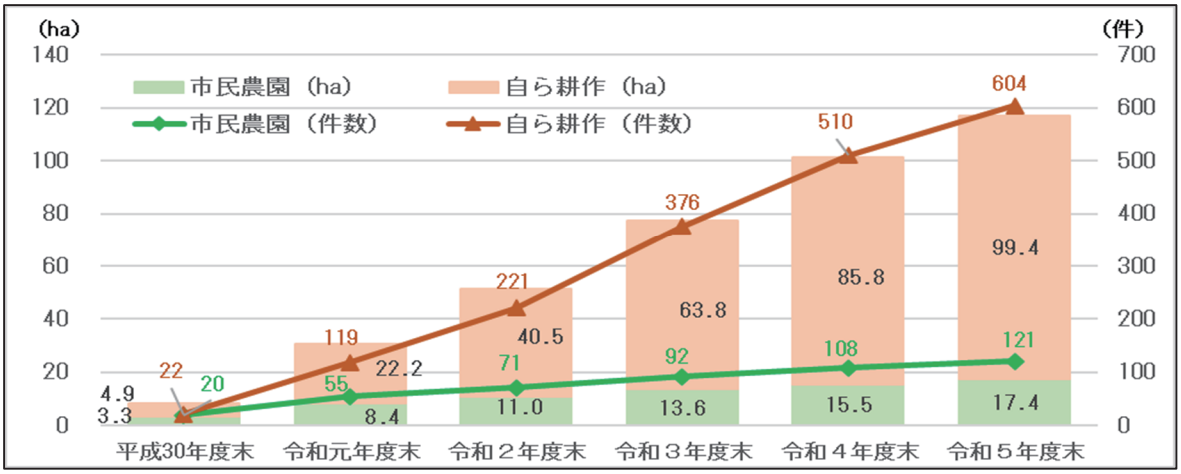
業経営が貸し手の相続によって急に打ち切られるリスクがある。

これらの具体的な影響は定かではないが、実態として、令和６（2024）年３月末時点で都市農地貸借法を活用し、借りた農地で自ら耕作を行っている 604 件のうち、約 76%に当たる 460 件が使用貸借となっている[37]。

東京都は、都内において同法を活用している農地貸借のうち約 84%が使用貸借という状況[38]に対し、安定的な農業経営を確立するためには、長期間の貸借を行い、土づくりや設備投資を行うことが重要であるとして、10 年以上の賃貸借をした貸主に奨励金を交付する「農地長期貸借促進奨励事業[39]」を実施している。

このように、地価の高い都市農地の貸借で使用貸借が多いという状況については、「相続時の解約、転用を想定したものが含まれていることを示唆」しており、「このことは、生産緑地の貸借促進が、都市農地保全の方策として期待される一方で、相続時に所有者側の意思で転用されてしまうという、より根本的な問題に対しては限界があることを意味している」との指摘がある[40]。

（図表１）都市農地貸借法による貸借実績の推移



（出所）農林水産省「都市農地貸借法に基づく事業計画の認定等の状況」（各年度）を基に作成

９　食料・農業・農村基本法の改正

食料・農業・農村基本法の制定から四半世紀が経過する中、我が国の食料・農業・農村は、制定時には想定していなかった、又は想定を超えた情勢の変化や課題に直面しているとして、令和６（2024）年６月、食料・農業・農村基本法が改正された。この改正では、基本理念を見直し、「食料安全保障の確保」等を掲げるとともに、関連する基本的施策等が定められた。

都市農業については、制定当初から関連する規定[41]が設けられていたが、上記の改正では規定の見直しは行われなかった。改正案に係る国会審議においては、農林水産大臣は、都市農業の機能については都市農業振興基本法において明記されていることから、食料・

37　農林水産省に聴き取り。

38　東京都農業会議「生産緑地の貸借の相談窓口を開いています」<https://www.tokaigi.com/pages/131/>(2025.10.10 閲覧)

39　生産緑地の賃貸借に対し 1,000 ㎡当たり 120 万円等が交付される仕組み。

40　佐藤・前掲注 31

41　前掲注 17 参照。現行法の第 49 条第２項。

農業・農村基本法で重複して規定することは考えていない旨述べている[42]。

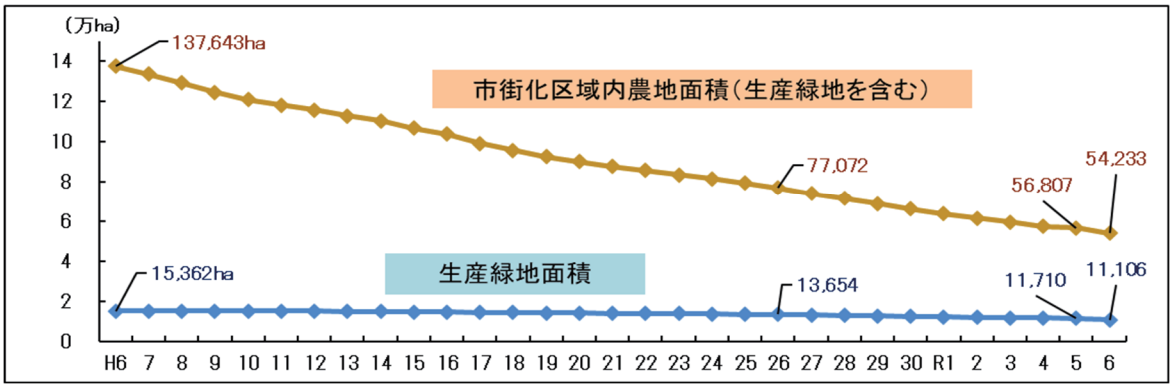
10　食料・農業・農村基本計画の閣議決定

令和７（2025）年４月には、改正食料・農業・農村基本法に基づき、食料・農業・農村基本計画が閣議決定された[43]。

都市農業については、都市農地貸借法の制定以降、「貸借は増加しているものの、生産緑地面積の１％程度と低水準」であること、「農地の出し手と受け手のマッチング体制が整備されていないため、都市農地貸借法が活用されていない地域が存在するなど地域間の取組に格差」があること、「生産緑地以外の農地を中心に市街化区域内農地の減少が続いている」ことが課題として示された。

また、このため、「貸借実績が低調な地域におけるマッチング体制の整備等、農地の出し手・受け手双方が安心して貸借できる体制整備」の支援、「生産緑地以外の農地を生産緑地等に指定する取組とともに、アパートや駐車場の跡地などの空閑地を活用した都市農地の創出に向けた取組」の促進、「地方公共団体による都市農業の振興に関する計画の策定」の推進等の施策の方針が示された。

（図表２）市街化区域内農地面積の推移等



（出所）総務省「固定資産の価格等の概要調書」、国土交通省「都市計画年報、都市計画現況調査」等より作成

Ⅱ　都市農業の現状と課題

Ⅰでも触れてきたが、重複を避けつつ、都市農業の現状と課題について見ていく。

１　都市農地面積の推移

平成３（1991）年以降の市街化区域内農地面積の推移（図表２参照）を見ると、全体では半分以下に減少している一方、「保全する農地」とされた生産緑地の減少は抑制されているように見える。しかし、生産緑地の平成６（1994）年から令和５（2023）年の減少率は▲23.8％であり、同期間の市街化区域以外も含めた全農地面積の減少率▲15.5％[44]よりも大きい。また、都市農業振興基本法が制定された平成 27（2015）年の前後で比較すると、平成６（1994）年から平成 26（2014）年まで

[42] 第 213 回国会衆議院農林水産委員会議録第８号 12 頁（令 6.4.9）坂本農林水産大臣答弁

[43] この他、都市農業に関しても記述されている近年の国の計画等として、「国土形成計画法」（昭和 25 年法律第 205 号）に基づく「国土形成計画（全国計画）」（令和５年７月閣議決定）（関連記述は同計画 80 頁）、「国土利用計画法」（昭和 49 年法律第 92 号）に基づく「国土利用計画（全国計画）」（令和５年７月閣議決定）（関連記述は同計画 10 頁）、「土地基本法」（平成元年法律第 84 号）に基づく「土地基本方針」（令和６年６月閣議決定）（関連記述は同方針 10 頁）などがある。

[44] 平成６（1994）年の 508.3 万 ha から令和５（2023）年の 429.7 万 ha に減少している（農林水産省「耕地及び作付面積統計・累年統計」）。

の約 20 年間の生産緑地の減少率は▲11.1%（▲1,708ha）であり、毎年おおむね▲１%前後（▲100ha 前後）で推移していた。これに対し、平成 26（2014）年から令和５（2023）年の約 10 年間は▲14.2%（▲1,944ha）、毎年▲1.5～▲2.0%（▲200ha 前後）で推移しており、都市農業振興基本法が制定されたにもかかわらず、生産緑地の減少に歯止めはかかっておらず、むしろ加速している。さらに、令和６（2024）年は、特定生産緑地に指定されなかった農地の影響と思われるが、前年比▲5.2%（▲605ha）となっている。

このように、生産緑地の減少は深刻であり、都市農業振興基本計画において都市に「あるべきもの」とされた農地が計画的に保全される状況には至っていない。

また、図表１や図表２のように、生産緑地等について、農林水産省、国土交通省等による個別の調査は行われているが、生産緑地等の減少要因や営農状況等について、関係省による統一的な調査等は行われていない。生産緑地等の都市農地の減少を抑え、都市農業の振興を図るためには、関係省が一体となって生産緑地等の営農実態や減少要因分析などの調査を行う必要があると考える。

２　地方計画の策定状況

都市農業振興基本法では、地方公共団体は、都市農業振興基本計画を基本として、当該地方公共団体における都市農業の振興に関する計画（以下「地方計画」という。）を定めるよう努めなければならないとされている（第 10 条）。この規定等においては、都道府県と市区町村の関係等は示されていない。

地方計画の策定状況（図表３参照）を見ると、令和６（2024）年３月末時点で９都府県、94 市区町の計 103 の地方公共団体において策定されている。具体的には、地方計画を策定している９都府県のうち、８都府県は特定市のある都府県であり、その他の道県で地方計画を策定しているのは滋賀県のみである。特定市のある茨城県、三重県及び奈良県は県内市町村も含めて地方計画を策定しておらず、静岡県は策定していないが県内の特定市である静岡市及び浜松市は策定している。また、特定市以外の複数の地方都市においても地方計画が策定されているが、前述の滋賀県を除き、当該地方都市のある県では地方計画は策定されていない。生産緑地地区が指定されているにもかかわらず地方計画が策定されていない地方公共団体も複数ある。

このような地方計画の策定状況は、同時点で市街化区域等の線引きを定めている市町村が全国で 616 あり[45]、生産緑地地区を指定している市区町村が 20 都府県内の 237 市区町村であることと比べても少ない。

都市農業の振興に当たっては、より多くの地方公共団体で地方計画が策定されることが望ましいが、特に生産緑地地区が指定されている市区町村や、市町村による地方計画が策定されている県では速やかな地方計画の策定が求められると考える。また、都道府県と市区町村の連携も欠かせないことから、都道府県と市区町村の地方計画の関係[46]を法規等において示すことも必要と考える。

45　前掲注 28　No.１概要２頁

46　例えば、「食育基本法」（平成 17 年法律第 63 号）では、都道府県は、国の食育推進基本計画を基本として、都道府県食育推進計画を作成するよう努めなければならないとされ（第 17 条第１項）、市町村は、食育推進基本計画（都道府県食育推進計画が作成されているときは、食育推進基本計画及び都道府県食育推進計画）を基本として、市町村食育推進計画を作成するよう努めなければならないとされており（第 18 条第１項）、都道府県と市町村の計画の関係が法律上示されている。

（図表３）地方計画策定等の状況（令和６年３月末時点）

	都府県	地方計画	特定市数	地方計画策定状況		生産緑地地区		都市農地貸借法	
				特定市	地方都市	市区町村数	面積(ha)	認定件数	面積(ha)
特定市のある都府県	茨城県	—	7市	—	—	9市町	82.4	—	—
	埼玉県	○	37市	12市	1町	37市	1,471.8	19件	5.0
	東京都	○	特別区 26市	4区 23市	— 2町	11区 26市	2,772.5	62件 284件	10.1 49.4
	千葉県	○	23市	9市	—	22市	948.0	23件	5.7
	神奈川県	○	19市	11市	1町	19市	1,167.6	59件	9.6
	静岡県	—	2市	2市	—	2市	225.8	5件	0.8
	愛知県	○	33市	5市	—	34市町	825.8	20件	3.3
	三重県	—	3市	—	—	2市	137.4	1件	0.1
	京都府	○	10市	2市	—	11市町	667.8	36件	5.2
	大阪府	○	33市	8市	—	35市町村	1,720.0	143件	18.3
	兵庫県	○	8市	4市	—	8市	456.5	71件	8.2
	奈良県	—	12市	—	—	12市	515.0	1件	0.2
その他	栃木県	—	—	—	1市	1市	1.8		
	長野県	—	—	—	—	1市	3.2		
	岐阜県	—	—	—	1町	1市	3.3		
	滋賀県	○	—	—	2市	—	—		
	和歌山県	—	—	—	1市	1市	81.7	1件	0.8
	広島県	—	—	—	—	1市	10.0		
	高知県	—	—	—	1市	1市	9.4		
	福岡県	—	—	—	2市	2市	3.4		
	熊本県	—	—	—	1市	—	—		
	長崎県	—	—	—	1市	—	—		
	宮崎県	—	—	—	—	1町	2.1		
合計		9	特別区 213市	4区 76市	14市町	11区 226市町村	11,105.5	725件	116.8

（注１）特定市のある都府県は全て記載し、その他の道県については、地方計画が策定されている又は生産緑地地区が決定されている市町村のある県のみを記載した。
（注２）四捨五入の都合上、合計欄の数値と内訳の合計が一致しない場合がある。
（出所）農林水産省「都市農業をめぐる情勢について」（令和７年７月）4･8･12頁、国土交通省「令和６年都市計画現況調査」等を基に作成

３　都市農地貸借のマッチングの取組

都市農地貸借のマッチングの取組について、東京都は、生産緑地の貸借推進のため、区市ごとの生産緑地バンク創設等の取組[47]を支援するとともに、区市の区域を超えた生産緑地の貸借を推進するため、東京都農業会議に広域マッチング相談窓口を開設している。

Ⅰの10で述べた食料・農業・農村基本計画の方針からも、東京都のような取組が他の各都市でも進められることが望ましいが、都市農地の貸し手と借り手のマッチングについては、「市街化区域農地が大半を占めるような都市部の農政担当部局や農業委員会は農地流動化を手がける経験はほとんどなかったと考えられ、そのためのノウハウを蓄積することが急務」であり、「ＪＡと連携して農地管理や農作業受託も行う都市型の農地バンクの設立も必要となるかもしれない」との指摘がある[48]。実際に都市農業に取り組む農業者からも、「やる気のある若者と貸し手をつなぐ、コーディネート役が必要」であり、生産緑地版の農地

[47] 例えば清瀬市は、市内の生産緑地を貸したい人と借りたい人の情報を繋ぎ、都市農地貸借法に基づく生産緑地の安全な貸借を促進する制度として「生産緑地バンク制度」を実施している。また、八王子市は、市内の市街化調整区域内の農地と市街化区域内の生産緑地を対象とした「農地バンク制度」を実施している。

[48] 安藤光義「都市農地の行方―2022年問題を超えて―」『農村と都市をむすぶ No.843』(2022.3) ８頁

バンクのような制度を求める声がある[49]。

４　相続税納税猶予制度

農地に関する税制は、生産緑地であるか等によって課税条件や評価が異なる仕組みとなっている[50]。農林水産省の資料等では、「高額な税負担により農業経営の維持が困難となる可能性があることに配慮した制度」と説明されているが[51]、冒頭でも述べたように、特に相続税に関連する課題は深刻であると考える。また、相続税納税猶予制度についても、「都市農地の保全に大きな貢献をしているものの、その減少の速度を遅くする以上の効果は持ち得ない」との指摘がある[52]。

農林水産省が都市農業のモデルとなるような取組などをまとめた事例集でも、生産緑地で直売所や６次産業化に取り組む生産者が感じている課題として、農地は相続税納税猶予があるが、「直売所等の宅地部分は支払いがあるため、相続のタイミングで農地が減少」することや、規模拡大の思いもあるが、「相続税の不安や栽培適地が見つからないというジレンマ」を感じていると紹介されている[53]。

東京都は、農業経営上不可欠な集出荷施設、農機具倉庫、畜舎、直売所等に付属する休憩所、トイレなどの農業用施設用地、屋敷林等が相続税納税猶予制度の対象外となっていることに対し、農地を確実に次世代へ継承するため、一定の土地利用制限をかけた上でこれらの施設用地等も納税猶予制度の適用範囲に含めるよう国に要望している[54]。

これに関連して、政府は、このような権利移動や転用行為に係る厳しい規制が存在しない土地についてまで税制上の優遇措置を講ずることは、他産業の事業用地との課税の公平性という大きな問題があり、対応は難しいとの見解を示している[55]。

一方、令和元（2019）年度税制改正の「個人版事業承継税制」により、令和 10（2028）年末までの時限措置として、農林水産事業者も含む個人事業者向けに、後継者が事業用資産を先代から承継した際に課される贈与税・相続税の負担が軽減されている[56]。制度を活用するためには、青色申告者であること等の要件があるが、制度の対象となる場合、農地等以外の畜舎、ライスセンター等や農業用機械・車両等に係る相続税額の全額が納税猶予される。都市農業者等による制度の活用実績は定かではないが、相続を契機とした農地の減少等を抑制し得るものではないかと考える。今後、制度の活用状況等の検証や、制度の拡充等が行われることを期待したい。

５　農地の公有地化[57]

(1) 生産緑地買取りの実績等

都市農業者による相続税納付のための都市農地の転用・売却を押し止めることが難しい実情に対し、都市に「農地を確保するには公

---

49 「農地つなぐ仕組みを」『日本農業新聞』(2022.6.28)

50 国土交通省「生産緑地制度の概要」７頁<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001612019.pdf>（2025.10.10 閲覧）

51 前掲注３　17 頁

52 安藤光義「都市農家の相続税問題と都市農地の行方－一連の制度改正を受けて－」『農村と都市をむすぶ No.821』(2020.4) 43 頁

53 農林水産省「令和５年度 都市農業にトライ！―持続可能な都市農業を目指して―」（令和６年２月）22 頁

54 東京都「東京農業振興プラン」（令和５年３月）53 頁

55 第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 22 号 16 頁（平 30.6.19）齋藤農林水産大臣答弁

56 前掲注 53　38 頁

57 本稿において一般に「公有地化」という場合、現行の生産緑地制度において設けられている、生産緑地所有者からの買取り申出を受けて市町村が買い取ることを含め、広く国・地方公共団体が農地を取得・所有することをいうこととする。

有地化が最終的には不可欠となってくるのではないか」との指摘がある[58]。

しかし、制度上市町村による買取りの仕組みがある生産緑地についても、市町村の厳しい財政事情等から実際に買い取られるケースは極めて限られており、例年、全国で年間約1,800 件の買取り申出に対し、市町村が買い取る旨の通知を出したものは 10〜20 件程度にとどまっている[59]。生産緑地制度開始から30 年が経過した令和４（2022）年には、約5,000 件の買取り申出があったが、市町村の買い取る旨の通知は 24 件であった[60]。

市区町村が行う生産緑地の買取り等を支援する事例として、東京都は「生産緑地買取・活用支援事業」を実施している。具体的には、基金を造成し、区市の生産緑地等の買取りを支援（補助率３分の２以内）するとともに、高収益農業を目指す農家の育成や農福連携のための農園を区市が開設する際、必要な施設整備等に対して支援している。

また、東京都は、地価が高く財政的な負担も大きいこと等から、区市が必要に応じて買取りを行えるよう、買取りに充てる資金等の財政的な支援を国に要望している[61]。

(2) 農地の物納の在り方

生産緑地等の公有地化の類型として、相続税に係る農地の物納[62]が考えられる。

東京都は、現行制度では市街化区域内農地は基本的に物納が認められず、転用して売却されるため農地として保全されない実情を踏まえて、緑地確保の観点から、「相続税について、物納が可能となるような新たな制度の創設」を国に要望している[63]。その際、「農地の評価額は宅地並みとするとともに、国有化された土地を自治体に貸与し、市民農園やＮＰＯ法人等への活用を促す」など都市の緑地を保全する方策が積極的に講じられることも求めている。

これに関連して、政府は、物納制度の趣旨を踏まえると、金銭納付ができるにもかかわらず物納を積極的に認めるのは不適当ではないかとの見解を示している[64]。

なお、農地の物納については、「物納された農地を換金しない場合、国の税収は減ることから、自治体や国民から要望の声が高まったとしても、国がこのしくみを受け入れるのは困難と思われる」との指摘がある[65]。

(3) 公有地化した農地の活用

公有地化した農地の活用事例として、都市農地の多面的機能と福祉の連携を図ることを目的とした東京都杉並区の農福連携農園（すぎのこ農園）、農地・農業の多面的機能や都市農業の魅力発信の場として実習農場や体験学習施設を整備した東京都府中市の農業公園などがある[66]。

このような取組の拡大や横展開にも期待したいが、管理・運営に係る市区町村の負担等にも留意する必要があると考える。例えば、

---

58 安藤・前掲注 48　８頁

59 国土交通省「地方都市における生産緑地制度導入に向けた手引き（令和７年３月版）」６頁

60 国土交通省に聴き取り。

61 前掲注 54

62 国税は、金銭で納付することが原則だが、相続税に限っては、延納によっても金銭で納付することを困難とする事由がある場合、納税者の申請により、その納付を困難とする金額を限度として一定の相続財産による納付（物納）ができる（国税庁「相続税の物納」〈https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/sozoku/4214.htm〉（2025.10.10 閲覧））。

63 前掲注 54

64 第 192 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号 15 頁（平 28.11.2）麻生財務大臣答弁

65 佐藤・前掲注 36　37 頁

66 前掲注 54　73 頁

東京都調布市は、国や東京都の支援策を活用しながら継続的に農地を取得し、体験型環境学習の場としての農業公園の整備・取組等を進めているが、同市では「公共的空間として圃場を維持する際のランニングコスト増大という問題」が危惧されている[67]。

また、市町村による農地の取得は「公用又は公共用に供する」場合に認められることとされており[68]、現状では、上記のような農園等としての活用を前提として農地の公有地化が行われている。これに対し、「通常の営農でも都市農業は十分に公益的たり得るのだとすれば、農家に貸付け、通常の営農をしてもらう目的で市が生産緑地を取得すること」が認められてもよいとの考えから、国に「生産緑地の公有地化を促進するための法整備の検討」を望む声もある[69]。

６　都市農地の創出に向けた取組

農林水産省は、「都市農業共生推進等地域支援事業」により、都市住民と共生する農業経営の実現に向けた取組、今後の都市農業のモデルとなる取組、宅地等の農地転換による都市農地の創出に向けた取組等を支援している。また、東京都は、「農地の創出・再生支援事業[70]」を実施しており、市街化区域における積極的な優良農地の創出等に取り組んでいる。

都市農地創出の取組については、所有者にとって「経営規模の拡大を通じて経営の安定や発展につながることも期待」でき、「所有する非農地の減少は固定資産税や相続税を削減し、税の支払いを目的とした農地の売却や転用の防止効果もある」との指摘がある[71]。

一方、東京都墨田区で臨時駐車場であった土地を利用して農園を開設した「たもんじ交流農園」の事例では、臨時駐車場では固定資産税は非課税だったが、農園として「公的な活動をしているのにも拘わらず、雑種地として固定資産税が発生」したことに苦労したとされている[72]。また、空き地活用型農園の取組を進める場合は、「暫定的な土地借用・利用計画のもと、農園活用が成立することが通常」であり、「土地の利用権が保障されない問題」があるとの指摘もある[73]。

Ⅲ　農業振興地域等での地域計画等の取組

これまでの都市農業政策とは異なる視点から、農業振興地域を始めとした、市街化区域以外の地域に目を向けると、これまで次のような農業政策等が進められてきた。

１　人・農地プラン

我が国の農業は、農業者の高齢化や後継者不足、耕作放棄地の増加等により、地域農業の展望を描くことが困難な集落や地域が多数存在している中、各地域における人と農地の問題を解決し、農地の維持保全等を図るためには、担い手への農地の集積・集約化を進めていくことが必要とされた。

平成 24（2012）年からは、集落や地域にお

67　都市農地活用支援センター「ポスト 2022 年の都市農地」（2024）71 頁

68　「農地法施行令」（昭和 27 年政令第 445 号）第２条第１号ロ

69　寄付収受した生産緑地で福祉交流農園を開設した神奈川県川崎市の事例を踏まえて、寄付者である農業者が健在であれば寄付を受けた自治体が寄付者に当該生産緑地を無償で貸し付け、通常の営農を継続してもらうことが理想であるが、そのような活用は農地法上のハードルが高いと述べられている（佐藤・前掲注 36　39 頁）。

70　区市町の実施する市街化区域内の農地創出の取組に対し、補助率 1/2 以内、補助上限 500 万円/10 a 等の支援策。

71　吉田真悟・八木洋憲「農地貸借及び農地創出が都市農地の保全に果たす役割」『農業経営研究第 62 巻第３号』（2024）65 頁

72　前掲注 53　30 頁。当該事例では、国土交通省の支援制度を活用し、固定資産税の軽減措置を受けたとされている。

73　前掲注 67　72 頁

ける農業者の徹底した話合いを通じて、今後の中心となる経営体への農地の集積方法や、地域農業の在り方等を定めた「人・農地プラン」の作成等の取組が進められた。

２　農地バンク

人・農地プランの作成過程等において、信頼できる農地の中間的受け皿があると、農地の集積・集約化が円滑に進むとの指摘があったことを踏まえて、平成 25（2013）年、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号）等が成立し、都道府県段階に公的な機関として農地中間管理機構（以下「農地バンク」という。）を整備することとされた。農地バンクは、農地バンクが借り受けて担い手に転貸するリース方式を中心とし、人・農地プランと併せて取り組み、財政支援も充実させることで、農地の集積・集約化に資することが期待された。

３　地域計画

人・農地プランの取組が進められたが、高齢化や人口減少の本格化により農業者が減少し、地域の農地が適切に利用されなくなることが懸念される中、取組を加速化することが喫緊の課題とされ、令和４（2022）年、「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（令和４年法律第 56 号）が成立した。同法では、市街化区域[74]を除き、基本構想[75]を策定している市町村において、これまでの人・農地プランを土台とし、地域での農業者等による話合いを踏まえて、将来の地域農業の在り方等を定める「地域計画」を令和７（2025）年３月末までに策定することとされた。地域計画には、農地の効率的かつ総合的な利用に関する目標として農業を担う者ごとに利用する農地等を明確化した目標地図が含まれる。また、地域計画を実現すべく、地域内外から農地の受け手を幅広く確保しつつ、農地バンクを活用した農地の集積・集約化を図ることとされた。

なお、農林水産省が公表した令和７（2025）年４月末時点の地域計画の策定状況[76]を見ると、全国 18,894 地区で地域計画が策定されたが（策定予定数約２万地区）、地域計画区域内の農用地等面積のうち、将来の受け手が位置付けられていない農地面積が 32％に上っている。また、目標地図について、将来の受け手に集約化することが明確化されているものは約１割にとどまっていること等から、地域計画のブラッシュアップを全国的に展開する必要があるとされている。

４　食料・農業・農村基本計画（令和７年）

食料・農業・農村基本計画では、「地域計画を核とする取組」についても方針等が示された。ここでは、既に策定された地域計画においては、「地区内に農地の受け手がいない計画や、地区として将来の具体的なビジョンが描けない計画が見受けられる」など、「地域の農地利用の実態が明確になることから、国のリーダーシップの下、地域計画の分析・検証を行い」、「必要に応じて制度・事業等の見直しを実施する」とされた。また、「地域計画の枠組みにおいて、所有者だけでなく相続人まで意向を把握し、相続前における権利移転の促進や、相続発生の時点で農地の適正利用を確保する新たな方策を検討する」とされた。

74　他の農用地と一体として農業上の利用が行われる農用地は除く。

75　「農業経営基盤強化促進法」（昭和 55 年法律第 65 号）において、市町村が定めることができるとされている、農業経営基盤の促進に関する基本的な構想のこと（第６条）。

76　農林水産省「地域計画のブラッシュアップに向けて」（令和７年９月）3-8 頁

Ⅳ　課題解決・制度見直しに向けた考察

筆者は、多様な役割を果たす都市農業が将来にわたって存続するためには、都市農業の基盤となる都市農地を保全するとともに、当該農地を担う都市農業者を確保する必要があると考える。その際、一律的・画一的に都市農地の保全等を図るのではなく、都市開発等の都市政策と密接に連携するなど、都市地域の実情に合わせて、都市農業者を始めとした地域の合意の上に進めていく必要があると考える。また、各都市地域において保全すべきとされた都市農業・都市農地については、農業振興地域等と同様に、厳格な土地利用規制の下で農業政策・農地政策が行われることが必要と考えるが、これまで述べてきた都市農業の背景から、現状のままでは現実的でないとも考える。

このような考えを前提に、これまで述べてきたこと等を踏まえて、都市農業・都市農地の課題解決に向け、制度等の見直しの提言を含めた考察を行う。

まず、都市農業について継続的な議論や検討が行われる必要性から、都市農業振興基本計画の見直しについて考察する。

次に、現下の都市農地の減少を少しでも抑える等のための当面の措置として、現行制度を前提とした短期的な制度の見直しについて考察する。

さらに、都市農業を将来にわたって保全し続けるためには、相続を契機とした農地の減少等に係る課題を解決することが必要不可欠であると考えることから、そのための長期的な制度の見直しについて考察する。

あわせて、都市地域ごとに将来の農業の在り方等を議論・明確化することが重要と考えることから、都市型地域計画、都市型農地バンクの必要性について考察する。

なお、本稿執筆に当たり、本年８月、農林水産省の協力の下、兵庫県、神戸市及び姫路市の都市農業担当者や神戸市内の都市農業者等からそれぞれ実情を聴取し、意見交換を行った。

１　都市農業振興基本計画等の見直し

都市農業振興基本法では、政府は、都市農業振興基本計画を定めなければならないとされているが、その計画期間等については規定されていない[77]。

例えば、Ⅰの 10 で述べた食料・農業・農村基本計画は、食料・農業・農村基本法において「おおむね５年ごとに、基本計画を変更するものとする」とされている（第 17 条第８項）。また、食育基本法に基づく食育推進基本計画は、計画期間等について法律上規定されていないが、同計画において５年間を期間とすること等が明記されている。いずれの計画も、根拠となる法律の制定以降、実際に５年ごとに新たな計画が策定されている。

都市農業振興基本計画が策定されて以降、同基本計画を踏まえた施策が進められてきた一方で、食料・農業・農村基本計画で示されたような課題や、更に深刻で根本的な相続を契機とした農地の減少等に係る課題が継続していることを踏まえると、策定から 10 年目を迎える節目において、新たな都市農業振興基本計画の策定に向けた議論や検討が必要ではないかと考える。その際、今後、おおむね５年ごとに見直すことについても検討されることが望ましい。

なお、地方公共団体が地方計画の改定作業を進めるに当たって、国の基本計画が改定され、最新の国の方針等が示されることが望ま

[77] 都市農業振興基本計画でも、「一定期間経過した場合には、計画の進捗状況を踏まえ、関係各省が連携してフォローアップを行い、必要に応じて見直しを行うこと」とされており、具体的な期間等は示されていない。

しいとの指摘がある[78]。

また、食料・農業・農村基本法改正の際、都市農業に係る規定は改正されなかったが、制定から 10 年を経た情勢の変化や課題、食料・農業・農村基本法の改正等を受けて、都市農業振興基本法の基本理念、計画制度の在り方、基本的施策等についても、見直しを含めた議論や検討が行われることを期待したい。

２　短期的な見直し

当面の短期的な見直しの方向性としては、都市農業をめぐる制度の変遷や現行制度を前提に、現時点での都市農業者の意向や相続を契機とした農地の減少等に係る課題の背景を踏まえた上で、以下、考察する。

Ⅰの７(1)で述べた生産緑地地区の面積要件について、市町村が地域の実情に即して条例を定めるという趣旨を踏まえれば、現状 300 ㎡まで引き下げることができるものを、一団性要件で個々の農地の下限とされている 100 ㎡まで、一団ではなくても可能とすることを検討してはどうか。さらには、面積要件自体を撤廃することも検討してはどうか。

Ⅰの７(2)の関連で、生産緑地等の買取り申出までの期間については、都市農業者にとって 30 年の営農継続義務の負担は大きいという背景がある。これに関連して、長期営農継続農地制度[79]の復活を念頭に、「特定生産緑地制度の 10 年という期間を５年に短縮するだけでなく、生産緑地制度の 30 年という期間も同様に短くするとともに、その追加指定を認めること」を求める指摘[80]がある。この指摘のように、生産緑地や特定生産緑地の期間の短縮について、短期的な見直しとして検討の必要があると考える。

なお、生産緑地の 2022 年問題に係る特定生産緑地の指定に関連して、「今後は 10 年毎にこの指定申請手続が行われるので保全すべき生産緑地はこれまで以上に不安定化する」との指摘[81]もあるが、10 年や５年ごとに対応せざるを得ないという緊張感の下、都市農業の将来像に向けた課題解決のための議論が重ねられるという観点から、むしろ前向きなものとして提案したい。

東京都の取組について、Ⅰの８で都市農地貸借法に係る農地長期貸借促進奨励事業、Ⅱの３で都市農地貸借のマッチングの取組、Ⅱの５(1)で公有地化に係る生産緑地買取・活用支援事業、Ⅱの６で農地の創出・再生支援事業などを都市農業の振興に資するものと考えて例示・紹介したが、他の道府県においては、厳しい財政状況等から同様の取組を行うことは容易ではないと考えられる。そのため、当面の都市農業の保全に資する観点から、これらの東京都の取組を参考に、国の制度・事業として財政的な支援の創設・拡充を検討することが必要と考える。

また、都市農地貸借法に関連して、同法では、施行後５年を目途とした検討条項が規定されているが（制定附則第２条）、これまで具体的な検討は行われていない。法律案審査時に衆議院農林水産委員会で付された附帯決議では、都市農地貸借法の対象は生産緑地に限定されているが、都市農業振興基本計画における「都市農地」は生産緑地に限定されるものではないことから、生産緑地以外も含めた都市農業の振興及び都市農地の保全に引き続き取り組むこと等を政府に求めている[82]。こ

78　兵庫県内における関係者との意見交換等において聴取。

79　前掲注 11

80　安藤・前掲注 52　46 頁

81　後藤光蔵「都市農業の課題―くらしと社会を豊かにする―」『農村と都市をむすぶ No.843』(2022.3) 10 頁

82　第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 22 号 21 頁（平 30.6.19）附帯決議の項目八

れに対する処理状況について、当調査室（農林水産調査室）の調査（平成 31 年１月）では、政府は、生産緑地以外も含めた予算措置を設け、各種取組を支援していることで措置済みとしている。しかし、附帯決議の趣旨を踏まえれば、生産緑地以外の都市農地も同法の対象に含めるなど、更なる支援について検討する必要があると考える。

３　長期的な見直し

たとえ生産緑地であっても都市農地の減少が続いている最大の要因は、相続を契機とした農地の売却等によるものであり、この問題は、Ⅰの７(3)で述べた田園住居地域やⅠの８で述べた都市農地貸借法の課題にもつながっていると考える。また、「この問題の難しい点は、現所有者に高い保全意識があったとしても、ひとたび相続が発生すれば、相続人に意思決定がゆだねられてしまうこと」であり、このことは都市農地が「農地以上の資産価値を伴った私有財産であることに起因する」との指摘がある[83]。この指摘のように、相続人に農業経営の意思がなければ、被相続人の農地保全の意向の実現は見込めない。また、相続人が農業経営の意思がある場合や、都市農地貸借法を利用したいと考えた場合であっても、農地以外も含めた相続財産に係る高額な相続税納付のために、農地の売却等を検討せざるを得ないのが実情である。

この問題を解決するための長期的な見直しについては、Ⅱの４・５でおおむね述べたことの延長線になるが、改めて簡潔に整理する。

相続税納税猶予制度の対象拡大が必要だと考えるが、その対象については、農業用施設用地等はもとより、農地所有者の宅地等まで含めることを検討する必要があると考える。個人版事業承継税制の恒久化・拡充も検討の余地があると考える。

都市農地の公有地化については、市町村に対し買取り申出があった生産緑地について原則として市町村が買い取るような制度の見直しや財政措置が必要であると考える。さらに、生産緑地に限らず、後述する都市型地域計画に位置付けられた生産緑地以外の都市農地についても、制度の統合も含め同様の仕組みを検討する必要があると考える。

公有地化した農地の活用の在り方については、市町村の農地取得に係る農地法の解釈を含め、抜本的な見直し等が必要と考える。

これらの総合的な見直し等により、都市農地所有者が、個々の実情に応じて自らに適した制度を選べるような状況を整えることが望ましいと考える。

これらはいずれも従前からの課題であり、また、課税の公平性等を背景に、政府から対応が難しい旨の見解が示されているものである。特に公有地化については、「地方自治体にはそれだけの財源はなく、残念ながら相続を契機に農地が消えていくのを眺め続けるしかない」との指摘もある[84]。上記のような国の支援を拡充する方向の見直しについても、予算や財政上の制約が生じてくると考えられる。しかし、都市に「あるべきもの」と位置付けられた都市農地を保全していくためには、現実問題として大きな課題であるこれらの制度等について、これまでの前提、特に都市農業振興基本法制定以前の考え方にとらわれず、ゼロベースで再検討・再構築することが求められると考える。さらに、将来にわたって都市農業を保全し続けるためには、次に考察する都市型地域計画と一体的な制度とすることが必要と考える。

83　佐藤・前掲注 36　36 頁

84　安藤・前掲注 48　８頁

４　都市型地域計画・都市型農地バンク

(1) 都市型地域計画の必要性

都市農業に限らず、農業は、農地だけではなく、農地で農業を担う「人」も必須の要素である。つまり、相続を契機とした農地の減少等に係る課題の解決に資する制度が設けられたとしても、その都市農地で都市農業を担う「人」がいなければ、将来的に都市農業を保全し、残していくことはできない。

このため、都市農業を人・農地ともに保全する方策として、現在、市街化区域以外の地域で進められている地域計画の取組を都市農業にも取り入れることが必要ではないか。

都市農業を将来的に保全するための計画制度については、都市農業者の立場から必要性を感じるが、農業者主導で進めることは難しく、行政等が主体的・主導的に進める必要があるとの指摘や、支援策とセットの計画制度とする必要があるとの指摘がある[85]。

都市農地については、都市計画や緑の基本計画[86]の対象にもなり得るが、現状では「緑地」の一形態としての農地であり、「農地」を主眼に置いたものではない。一方、Ⅲで紹介したように、地域計画の取組が進められている背景にある課題や課題解決のための施策の方向性は、都市農業にも共通するものが多い。特に、目標地図において「農業を担う者ごとに利用する農地等を明確化」する仕組みや必要性は、都市計画等における農地以外の土地利用とは異なり、農地に特有の要素だと考えられる。都市計画制度における市町村マスタープラン[87]があり、市町村の公園・緑地政策全体のマスタープランとして緑の基本計画があるように、「都市農業マスタープラン」という意味合いから、都市農業の人・農地を主眼に置き、都市計画等とも連携するものとして、都市型地域計画の必要性を提起したい。

その際、特に生産緑地については、「資産価値が高く、指定解除で売買もできるため、地域で将来像や集約を話し合うのはそぐわない」との考えもあるように[88]、都市農業の現状を踏まえれば、農地の集積・集約化や目標地図の地図上に可視化すること自体は、当面の短期的な目的とはなりにくいと考えられる。また、現状で保全されている都市農地について、地域や個々の農地所有者によっては、将来的に保全し続ける目的ではなく、売却を前提に当面保有しているケースもあるという実情や、市街化区域と市街化調整区域が隣接する地域では、あえて市街化区域内の農地で農業を続けるより新たに調整区域内の農地を取得した方が効率的かつ現実的であるとの考えもある[89]。しかし、総合的な観点から都市農業を将来的に保全し続けるという目的を前提とすれば、都市型地域計画に期待される地域の将来像や課題を明確化する役割、人と農地を結びつける要素等には現時点でも大きな意義があると考える。また、都市型地域計画により、上記のような売却前提の保有や市街化調整区域に近く保全する意向のない都市農地は計画に含まれず、各都市地域において将来的に保全すべき都市農地を明確にできることは有益であると考える。

このような考え方に関連して、市街化区域ではないが、開発圧力の高い市街地に近接する市街化調整区域にある大阪府交野市星田地

85　前掲注 78

86　都市緑地法第４条に基づき市町村が策定する緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画

87　都市計画法第 18 条の２に基づき市町村が策定する都市計画の基本的な方針

88　「生産緑地保全へ将来像　ＪＡ東京グループ」『日本農業新聞』(2023. 3. 20)

89　前掲注 78

区の事例[90]では、開発を期待する農業者と営農を継続したい農業者が混在し、両者への対応が課題とされた。このため、同地区では、担い手への農地の集積・集約化のみならず、農地や施設の維持管理を中心とする地域課題を共有するなど、農業者や農地所有者の意向を重視しつつ、農地の有する多面的機能の発揮を主目的とした地域計画の策定を目指すこととして取組が進められた。

この事例は、都市農業を将来的に保全していくための参考事例となり、都市型地域計画の必要性を示唆するものでもあると考える。

(2) 都市型地域計画のイメージ

都市型地域計画の将来像としては、計画に位置付けられた都市農地については、農業振興地域等と同様の土地利用規制の下、各種農業政策や税制優遇措置が講じられることを提案したい。その際、生産緑地に限らず都市農地貸借法の対象とするなど、生産緑地制度等との関係について、制度の統合も含めた検討が必要になると考える。

一方、相続を契機とした農地の減少等に係る課題が解決されない限りは、現行の田園住居地域と同様に、都市農地所有者にとって土地利用規制等が支障になることが想定される。そのため、当面の制度としては、例えば５年間の更新制とし、その５年間、都市型地域計画に位置付けられた農地に対しては、土地利用規制の上で予算措置に基づく支援や田園住居地域を参考にした税制優遇措置等を検討してはどうか。モデル事業として取組を進めることも考えられる。

なお、Ⅲの３で述べたように、現行の地域計画の取組においても課題が顕在化していることから、都市型地域計画の検討に当たっては、現行の地域計画の課題や、今後の地域計画のブラッシュアップに向けた取組や新たに生じる課題等を踏まえながら進める必要があると考える。

(3) 都市型農地バンク

都市型農地バンクについては、Ⅱの３で述べたような農地貸借のマッチング体制の必要性が高いことから、当面は、東京都の取組等を参考に、全国的な国の制度として検討することが必要と考える。その際、現行の都道府県単位の農地バンクの対象に都市農地も含めるのか、東京都のように市区町村単位の活動組織とするのか等についても検討が必要になると考える。

また、長期的な将来像としては、現行の農地バンクと同様に、都市型地域計画を実現するための事業や支援策を都市農業の実情に即して整備することが必要と考える。特に、都市型地域計画に位置付けられた都市農地について、受け手が見つかるまでの間、都市型農地バンクが借り受けて、小規模な基盤整備や管理・保全を行うような取組の必要性が高いと考える。

おわりに

昭和 43（1968）年の都市計画法により、市街化区域内の農地は「宅地化すべきもの」と位置付けられた。約半世紀後、都市農業振興基本法・同基本計画によりその位置付けは都市に「あるべきもの」へと大きく転換し、約 10 年が経過したが、相続を契機とした都市農地の減少はとどまらず、中長期的な都市農業の課題は深刻なものとして継続している。特に平成３（1991）年の生産緑地法改正、相続税納税猶予制度の終身営農義務化により「都市農地の追い出し」が強力に進められ、「そこからようやくにして『都市に農地はあるべき

[90] 東京市町村自治調査会「多摩地域における都市農業の課題と活用に関する調査研究報告書」（2025）89 頁

もの』という方向に路線転換が図られたが、税金による都市農地の追い立ては 30 年前と何ら変わっていない」との指摘もある[91]。また、地方公共団体には、都市農業者から、農業振興地域のような支援がないと都市農業を続けていくことは難しいとの声が届いている[92]。

現在の都市農業の大きな課題は、相続時に、農地以外も含めた相続財産に係る高額な相続税納付のため部分的に農地の売却等が行われ、結果として農地が減少し続けるという、相続税に関連する課題だと考える。この課題は従前からの課題であり、課題解決のためには、都市農地が「宅地化すべきもの」であった約半世紀の間に整備された制度やその背景にある原則的な考えについて、都市に「あるべきもの」へと大きく転換された位置付けに従い、抜本的に見直す必要があるのではないか。改めて、Ⅰの５で紹介した都市農業振興基本法の基本理念等に思いを致したい。

筆者の思い描く将来像は、都市農業振興基本法の基本理念等に即して都市農地と都市農業者がともに保全される都市農業であり、そのための取組等は、都市開発等の都市政策と密接に連携しつつ、都市地域の実情に合わせて、地域の合意の上に進められる必要があると考える。

この考えに沿ってⅣで考察した制度見直しの工程（イメージ）を図表４に整理したが、重ねて強調したいのは、都市農業振興基本計画の策定 10 年目の見直しを行い、さらに今後は５年ごとに見直す仕組みを作ることの重要性である。これにより、本稿で考察した相続を契機とした農地の減少等に係る課題への対応や都市型地域計画の必要性も含め、都市農業の将来像や課題解決に向けた議論を継続的に行う環境を作ることができると考える。

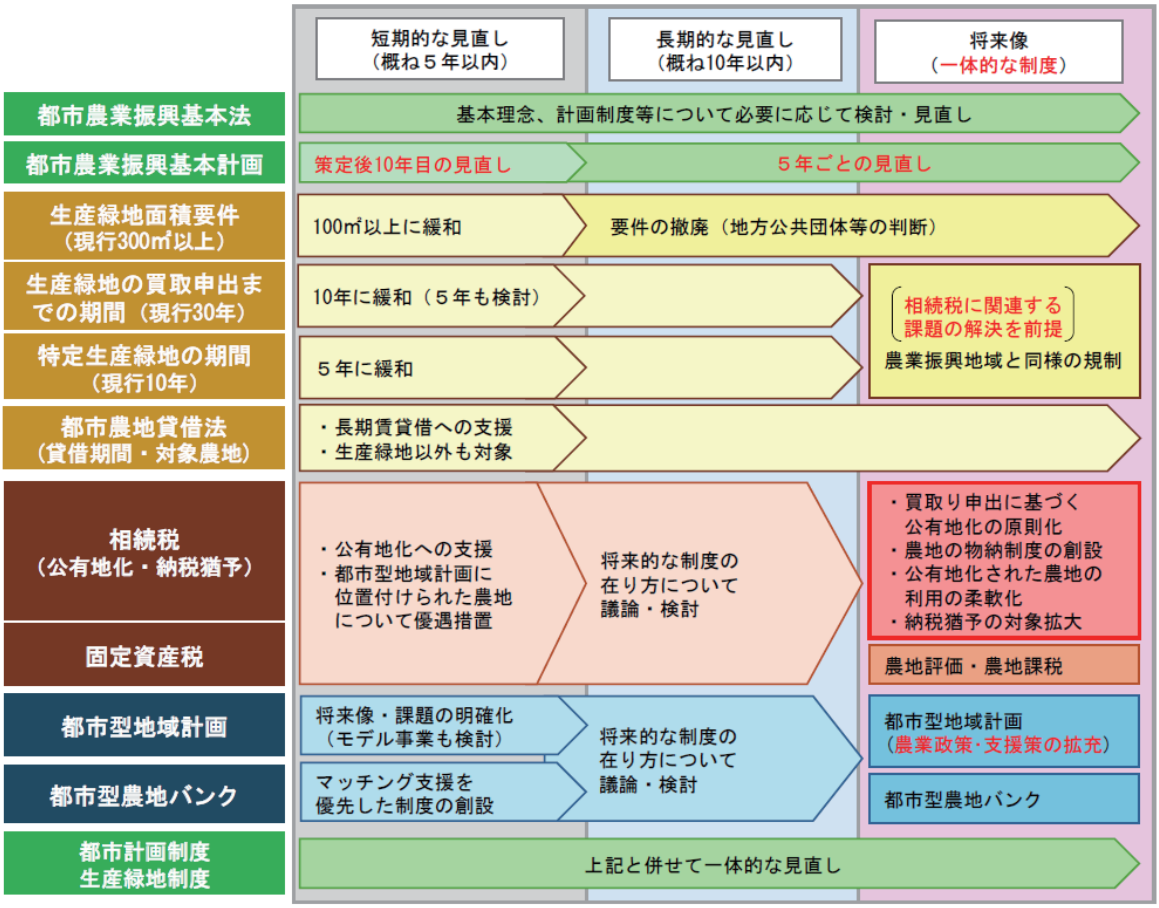
なお、このような制度の見直しに当たっては、都市農業者や都市農地所有者はもとより、都市住民を始めとした国民の理解が必要であり、そのための取組や議論の積み重ねが欠かせない。奇しくも、近年の米価高騰、政府備蓄米の放出、米国の関税措置に対する交渉などにより、食料安全保障に対する国民の関心は高まっている。また、都市農業の振興を図るための議論や制度の検討は、小規模な農地が多く、集積・集約化が困難という共通点のある中山間地域等における農業施策の検討にも資すると考えられる。食料・農業・農村基本法の改正時には蚊帳の外に置かれた都市農業だが、食料安全保障の確保の観点からも、多様な機能・役割を有する都市農業の意義は極めて大きい。名実ともに都市農業の振興を図り、これを確実なものとするため、抜本的な制度の見直しに向けた国民的議論が幅広く展開されていくことを期待したい。

最後に、本稿執筆に当たって、猛暑の中、筆者等との意見交換に快く応じていただいた兵庫県、神戸市及び姫路市の都市農業担当者や神戸市内の都市農業者の方々に心から御礼を申し上げる。また、その際ご協力いただいた農林水産省の方々にも深く御礼申し上げる。

91　安藤・前掲注 48　９頁

92　前掲注 78

（図表４）制度見直しに向けた考察に係る工程（イメージ）



（出所）筆者作成

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・安藤光義「都市の農地・農業政策の評価と展望」『農業と経済（第 86 巻・第 9 号）』昭和堂（2020.10）
・小林博美「都市農業の多様な機能と都市農地貸借制度」『農業と経済（第 86 巻・第 9 号）』昭和堂（2020.10）
・榊田みどりほか『日本農業の動き No.205　どう生かす 都市農業』農政ジャーナリストの会（2020.5）
・塩澤誠一郎「2022 年問題と都市農地保全、都市農業政策」『日本不動産学会誌/Vol.34 No.1』日本不動産学会（2020.6）
・中塚華奈・榊田みどり・橋本卓爾『都市農業新時代―いのちとくらしを守り、まちをつくる』実生社（2023）
・日本都市計画家協会生産緑地研究会『都市の農を考える―農的活動の新展開と《市民緑農地》の提案』都市農地活用支援センター（2024）
・松澤龍人・八木洋憲・小川真如『日本の農業 あすへの歩み 255 都市農業・都市農地の新たな展望』農政調査委員会（2021.1）
・八木洋憲・吉田真悟『都市農業の持続可能性』日本経済評論社（2023）

論　文

防災意識向上のための地域防災の在り方
―土砂災害に関する防災・災害伝承の取組の調査を通じて―

衆議院調査局調査員
岩　﨑　　光
（国土交通調査室）

■要　旨■

土砂災害の防災をめぐっては、法制度や各種施策に基づき対策が講ぜられてきたが、頻発化・激甚化する災害に十分に対応できているとはいえない。災害時の避難行動や平時からの備えに当たっては、個人の防災意識向上が重要であり、そのためには災害の自分事化が求められる。

広島県内では、繰り返し発生してきた土砂災害の教訓を踏まえ、行政・住民の双方において、災害を伝承し、防災意識向上につなげる取組が行われている。本稿では、そうした広島県内の防災・土砂災害伝承施設の取組及び兵庫県内の災害伝承施設の取組の調査を通じて、地域防災と災害伝承の在り方について検討し、筆者の考案する「２ステップの地域防災」を提案する。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　土砂災害と砂防に関する法制度等の施策及び広島県内の取組の経緯
Ⅱ　災害伝承の取組の調査
Ⅲ　地域における防災・災害伝承の在り方
　―２ステップの地域防災―
おわりに

はじめに

近年、我が国においては、集中豪雨の多発化等により土砂災害のリスクが高まっている。令和６年の全国の土砂災害発生件数は1,433件で、統計開始以降（昭和57～令和５年）の平均発生件数1,108件を約300件上回るなど、増加傾向にある[1]。災害発生時に迅速な避難行動を取るための事前の備えや、被害を減らすための対策が急務となっている。

土砂災害の防災をめぐって、国においては、これまでハード・ソフトの両面で対策が講ぜられてきた。ハード対策については「砂防三法」（砂防法、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律）、ソフト対策については土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（以下「土砂災害防止法」という。）を中心に行われてきた。砂防三法によって、砂防堰堤の建設などによるハード対策が進められ、ソフト対策についても、土砂災害防止法に基づいて土砂災害警戒区域等の指定や土砂災害ハザードマップの策定・公表、土砂災害警戒情報の発令体制の整備等が進められ、被害の抑制に一定の成果を上げてきた。

一方、ハザードマップについては、住民の避難に役立っていると考えられるものの、ハザードマップの情報だけでは自分自身がとるべき避難行動が分からないという意見もあり、「身の回りの自然災害のリスクを正しく認識し、避難行動につなげる」ことが課題として

[1] 国土交通省砂防部「令和６年の土砂災害」（2025.3）

指摘されている[2]。

こうした課題に対し、行政による土砂災害警戒区域の周知やハザードマップの公表及びその利活用とともに、避難行動を行う住民それぞれが防災意識を高めるための水災害の「自分事化」の必要性が指摘されている[3]。

筆者は、土砂災害のリスクが高く、繰り返し土砂災害が発生してきた広島県を主な対象地域とし、過去の土砂災害を踏まえて自治体や各地域において行われている防災・災害伝承の取組について調査を行った。また、関連事例として、阪神・淡路大震災の被災地における災害伝承の取組についても調査を行った。本稿では、行政による防災のソフト対策の取組、広島県内の土砂災害伝承施設、他地域における災害伝承と防災の取組を事例として、現地での聞き取り調査等の結果を基に、地域住民の防災意識の向上のための災害伝承施設の活用を含めた方策や課題について検討する。その上で、住民が主体となった地域防災・災害伝承の取組の意義、これまで災害を経験していない地域も含めた他地域での事例の応用可能性について考察し、筆者が考える災害伝承を活かした住民が主体となった地域防災の在り方を、「２ステップの地域防災」として提案する。

なお、本稿執筆に当たり、早稲田大学教育学部の久保純子教授（地理学）、広島大学大学院人間社会科学研究科の熊原康博教授（地理学）から意見を聴取し、その結果も記載している。

Ⅰ　土砂災害と砂防に関する法制度等の施策及び広島県内の取組の経緯

１　広島県における土砂災害リスク

広島県の山地は、主に広島花崗岩と呼ばれる岩石から出来ており、長期間風雨にさらされるなどして風化すると、「マサ土」と呼ばれる砂のような土に変化する。マサ土は、水を多量に含むと、脆くて崩れやすい状態になる性質があり、斜面の表面をマサ土が広く覆う広島県では、土石流やがけ崩れなどの土砂災害ハザードが高いとされる。また、人口が集中する広島市周辺では、都市化や人口増加に伴い、山を切り開き、丘陵地や傾斜地の直下や谷の出口付近まで宅地開発が進められてきた経緯がある。

広島県は、土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域の指定数（令和７年３月31日現在）が47,854区域（うち土砂災害特別警戒区域は45,073区域）と全国最多であり、47都道府県で唯一40,000箇所以上が指定されていることからも、全国でも突出して土砂災害のリスクの高い地域であることが分かる。

２　広島県における過去の土砂災害と土砂災害防止法の制定及び改正の経緯

広島県内では、これまで、大規模な土砂災害が繰り返し発生し、大きな被害を受けてきた。特に、平成11年６月豪雨災害や平成26年８月豪雨災害は、土砂災害防止法の制定や改正の契機になるなど、広島県の土砂災害と国全体における土砂災害の防災対策の関係は深いといえる。

(1) 平成11年６月災害と土砂災害防止法制定

平成11年６月、広島県の広島市及び呉市を

[2] 国土交通省ハザードマップのユニバーサルデザインに関する検討会「「わかる・伝わる」ハザードマップのあり方について～あらゆる主体に向けたハザードマップの更なる普及に向けて～」(2023.4)

[3] 国土交通省「水害リスクを自分事化し、流域治水に取り組む主体を増やす流域治水の自分事化検討会」委員長：小池俊雄 国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター長

中心に、集中豪雨による土砂災害が発生した。被災箇所は、土石流等災害で139箇所、がけ崩れ災害で186箇所にも及び、土砂災害による死者は24名、家屋全壊65棟等、近年にない大規模な土砂災害となった。特に、被害は都市近郊の新興住宅地に集中し、都市型の土砂災害と位置付けられる[4]。

被災地においては、土砂災害の危険性の認識もないまま被災した可能性があり、また、新たな宅地開発が進むことで土砂災害のおそれがあり、危険箇所を全て対策工事によって安全にするには膨大な時間と費用を要することが課題とされた。そうした中、危険箇所は年々増加・拡大する状況にあった[5]。

この災害における被害の教訓を踏まえ、災害以前から通達等に基づき実施されていた危険箇所に係る情報提供や警戒避難措置について法的根拠を設けるとともに、立地抑制策の充実を図るものとして、平成12年４月、土砂災害防止法が制定された。砂防三法が原因地におけるハード対策（砂防工事等）に関するものであったのに対し、土砂災害防止法は被害を受ける区域に着目したソフト対策の法律として制定されたのが大きな特徴である。同法では、都道府県による基礎調査を基に、都道府県知事が客観的な指標に基づき、土砂災害により住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれのある区域を土砂災害警戒区域（イエローゾーン）に指定し、その区域における市町村地域防災計画に情報伝達、警戒避難体制に関する事項を定めるといった警戒避難体制を整備すること、住宅や要配慮者利用施設に係る開発行為の制限や建造物の構造規制を講じる土砂災害特別警戒区域（建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれのある区域、レッドゾーン）の指定を行うこととされた。平成15年３月には、全国初の土砂災害警戒区域が広島県において指定された（13区域）。

(2) 平成17年改正及び平成22年の土砂災害防止法の改正

平成17年には、警戒避難体制の充実を図るため、土砂災害情報等の伝達方法や避難場所等について、市町村長が作成する土砂災害ハザードマップ等により周知徹底すること等を内容とする改正が行われた（Ⅰ３(1)イ参照）。

平成22年には、地震等による河道閉塞（天然ダム）に伴う大規模な土砂災害の発生が予想される場合等における緊急調査の実施等の対応を内容とする改正が行われた。

(3) 平成26年８月豪雨と同年の土砂災害防止法の改正

平成26年８月、広島市などを中心に集中豪雨による土砂災害が発生し、死者77名（災害関連死３名を含む。）に上るなど甚大な被害が生じた。

災害発生当時、土砂災害警戒区域等の指定の基礎調査すら完了していない自治体も多く、大規模な被害のあった広島市安佐南区の阿武山南麓地域では基礎調査は既に実施されていたものの、土砂災害警戒区域等の区域指定はなされていなかった。発災以前から、基礎調査については予算等の制約が、区域指定については、地価下落の懸念や構造規制への住民の不満が生じること等が理由となって、進捗の遅れが指摘されてきたところであり、住民に土砂災害のハザードが十分伝わっていないことが当時の課題として指摘されている[6]。

---

[4] 広島県「平成 11 年６・29 豪雨災害（広島市・呉市）」〈https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/100/1171538334545.html〉（2025.8.12 閲覧）

[5] 国土交通省「平成 23 年度 政策レビュー結果（評価書）　土砂災害防止法」（2012.3）

[6] 前掲注５

こうした状況を踏まえ、同年11月の土砂災害防止法改正により、都道府県による土砂災害警戒区域等の指定のための基礎調査の結果の公表が義務付けられた。これにより、土砂災害警戒区域に指定される以前でも、地域の土砂災害リスクを認識することが可能となった。また、警戒避難体制の充実等が図られた。

予算面でも、平成27年に新たに基礎調査の実施に対して優先的に防災・安全交付金を配分する制度が創設された。

(4) 平成29年の土砂災害防止法の改正

平成29年には、水防法の改正とともに、土砂災害防止法についても、市町村地域防災計画に位置付けられた要配慮者利用施設の避難確保計画の作成及び避難訓練の実施の義務付けについて規定する法改正がなされた。

(5) 平成30年７月豪雨災害（西日本豪雨）

平成30年７月、西日本を中心とする集中豪雨により広域で土砂災害が発生し、近年の土砂災害の中でも特に大きな被害が生じた。広島県内では、広島市安芸区や呉市、坂町、熊野町を中心に被害が発生し、土砂災害による死者が87名に上る甚大な被害が生じた。全国、広島県内ともに、土砂災害による死者で被災位置が特定できた者のうち約９割は土砂災害警戒区域等で被災しており[7]、発災前に避難行動を促す情報も発令されていた。

このような状況を踏まえ、住民自らの行動に結びつく情報の提供・共有方法を充実させるため、マスメディア等も含めた多様な関係者によるプロジェクトが始動した。

(6)「流域治水『砂防』」と令和３年の土砂災害防止法、特定都市河川浸水被害対策法等の改正

平成30年７月豪雨等の近年の災害を踏まえ、令和２年７月、国土交通省の社会資本整備審議会は、気候変動に伴い、頻発・激甚化する水害等に対し、河川流域全体のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水害を軽減させる「流域治水」への転換を提言した。

土砂災害に関わる砂防分野についても、流域治水の考え方に基づく取組として、①氾濫をできるだけ防ぐ、減らすための対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策がハード・ソフト一体で多層的に進められている。

ソフト対策の観点からは、土砂災害リスクを踏まえた防災まちづくりとして、レッドゾーンからの移転等によるリスク回避と、まちづくり計画における居住を誘導すべき区域等を保全するための砂防関係施設の重点整備を適切に組み合わせた早期の防災まちづくりの実現、土砂災害警戒区域等の速やかな指定のための２巡目以降の基礎調査の推進などが行われており、まちづくり・河川・林野部局、民間事業者、住民などあらゆる関係者と連携し、保全対象を中心に安全安心で賑わいの在る居住空間を創出するとされている。

---

[7] 国土交通省「平成 30 年７月豪雨災害の概要と被害の特徴」７頁<https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/hazard_risk/dai01kai/dai01kai_siryou2-1.pdf>（2025.8.29 閲覧）

（図表１）流域治水『砂防』の概念図

（出所）国土交通省資料「流域治水『砂防』～流域治水における砂防の取り組み～」（2024.1）

流域治水の実効性を高めるため、令和３年に特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律が整備され、土砂災害防止法では、要配慮者利用施設の避難計画等に市町村が助言・勧告できる制度を創設する改正がなされた。

このほか、令和３年５月には、改正災害対策基本法等において、市町村が住民等に提供する災害時の避難情報の在り方が見直された。

(7) 令和３年８月豪雨災害

令和３年８月、広島市を中心とする集中豪雨により土砂災害が発生し、広島市西区、安佐北区などで大きな被害が生じた。近年の土砂災害の中では比較的被害は少なかったものの、広島における土砂災害対策の必要性を改めて認識させられる災害となった。

（図表２）広島県における近年の土砂災害

平成11年６月	集中豪雨（広島市など）（最大時間雨量81.0mm）	24名
平成26年８月	集中豪雨（広島市）（最大時間雨量121.0mm）	77名
平成30年７月	集中豪雨（広島県南部）（最大時間雨量63.0mm）	87名
令和３年８月	集中豪雨（広島市）（最大時間雨量31.0mm）	１名

（出所）国土交通省資料、広島県資料等

３　避難行動につなげる平時のソフト対策

土砂災害では比較的早くからソフト対策の重要性が認識されてきた一方で、近年でも多数の人的被害が生じており、実際の避難行動につなげるため、先述した土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域の指定や避難体制の整備に加え、災害伝承に関する取組や、地域防災を担う人材確保・育成なども行われている。本項では、避難行動につながるための平時における全国的な取組を概観する。

(1) 危険性を知る（土砂災害ハザードマップ・災害伝承）

ア　土砂災害警戒区域等の指定[8]

土砂災害警戒区域等に関しては、令和元年度までに一通りの基礎調査が完了し、それらの箇所については、令和３年度末までに区域等の指定が概ね完了している。現在、より高精度な地形情報を活用して指定基準を満たす箇所の抽出精度を向上させる２巡目の基礎調査が継続されている。

令和７年３月末現在、全国で調査結果を公表済みの区域708,443箇所のうち、土砂災害警戒区域が702,270箇所（うち特別警戒区域603,643箇所）に指定されている。

[8] 国土交通省「土砂災害警戒区域等の指定状況等」<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sabo/linksinpou.html>（2025.8.22閲覧）

警戒区域の指定が平成26年の災害時（平成26年度末395,894箇所）などと比べて大きく進む一方、土砂災害警戒区域のうち、被害軽減対策が行われた区域の割合は令和４年度末で22.2％と低水準にあり、今後は警戒区域における対策の推進、警戒区域の周知が課題といえる。

また、２巡目の調査の実施及びその結果を公表し、新たに土砂災害警戒区域に指定された区域についての周知を行うなど、引き続き住民への周知を図ることは必要である。

イ　土砂災害ハザードマップ

土砂災害ハザードマップは、土砂災害防止法に基づき、土砂災害情報等の伝達方法や避難場所等について周知徹底するため、市町村長が作成するものである。令和６年３月末時点で、土砂災害警戒区域を指定済み又は指定予定の市町村（全国で1,601。広島県では23）のうち沖縄県の一部を除く全ての市町村で、公表済みとなっている[9]。

一方、土砂災害ハザードマップの周知の面では課題も指摘されてきたところであり[10]、土砂災害リスクの高い広島県の調査からも認知の不足がうかがえる。広島県内在住の満18歳以上の男女5,000人を対象とした広島県による令和６年度の県民意識調査[11]によれば、土砂災害に限らない「災害の危険性の有無を知ったきっかけ」について、「ハザードマップ」を挙げた者は4.3％にとどまり、最も多いのは「自分でパソコンを使ったり、人に聞いたりして調べた」の42.1％だった。また、「土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域の認知度」について、29歳以下では約50％、30歳代～50歳代でもそれぞれ30％超が「分からない」と回答しており、自宅が土砂災害警戒区域・土砂災害特別警戒区域に立地しているかどうかを知らない住民も少なくない。

以上から、土砂災害ハザードマップの作成・整備が進められてきた一方で、意識調査の結果からもわかるように、ハザードマップを十分に活用できている住民は少なく、ハザードマップの存在自体や、土砂災害警戒区域等に関する自治体の広報が行き届いていない住民が相当数存在していることが明らかになっている。これまで以上に住民にハザードマップを活用してもらい、土砂災害警戒区域等に関する認知度を向上するため、広報紙やＳＮＳなどを通じてより多くの住民にハザードマップとその活用方法について知ってもらうための周知の在り方が課題となっている。

一方、同調査によれば、「避難場所や避難経路を確認したことがある」者がどのような方法で確認したかについての問いでは、「市町が配布したハザードマップ」が58.5％と最も高くなっており、ハザードマップを認知している者においては、避難場所や経路の確認については、ハザードマップが有効に活用されているといえる。

また、令和５年度の同調査[12]では、有識者の指摘として、「学校でハザードマップの確認を促すことや、マスメディア・ＳＮＳ等で居住地域のリスク確認を促すことが有効に働く可能性がある」とされており、地域住民にハザードマップについて知ってもらい、実際に居住地域の災害リスクを把握するために活用してもらうための工夫が必要となっている。

9　公益社団法人　日本河川協会『2024 河川ハンドブック』（2024.11）85-86頁

10　佐藤史弥・秦康範ほか「住民の土砂災害ハザードマップの判読に関する調査研究」『自然災害科学』44巻１号（2025）31-44頁

11　広島県「令和６年度　防災・減災に関する県民意識調査結果」〈https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/249/kenminishiki.html〉（2025.8.14閲覧）

12　広島県「令和５年度　防災・減災に関する県民意識調査結果」（前掲注11と同URL）（2025.8.14閲覧）

ウ　災害伝承（ＮＩＰＰＯＮ防災資産）[13]

災害伝承に係る収集・広報等については、内閣府、消防庁、国土交通省、国土地理院等の各行政機関等によって取り組まれてきており、その経緯は國廣（2024）[14]に詳しい。本稿では、このうち最近の取組として、「ＮＩＰＰＯＮ防災資産」について取り上げる。

国土交通省が設置した「水害リスクを自分事化し、流域治水に取り組む主体を増やす流域治水の自分事化検討会」（委員長：小池俊雄国立研究開発法人土木研究所水災害・リスクマネジメント国際センター長）における令和５年８月の取りまとめでは、流域治水の普及施策の１つとして、水害伝承に関する情報（コンテンツ）の普及・拡大が重要であるとされた。これを受け、同年９月には（一財）国土技術研究センターを事務局とした「災害の自分事化協議会」（会長：今村文彦 東北大学災害科学国際研究所 教授（津波工学））が設置され、水害伝承に関する良質な情報の普及・拡大のための方策についての議論が行われた。国土交通省は、ここでの議論や、令和６年元日の能登半島地震も踏まえ、同年５月、水災害に限らず、あらゆる自然災害を対象として、地域で発生した災害の状況を分かりやすく伝える施設や災害の教訓を伝承する活動などを「ＮＩＰＰＯＮ防災資産」として国土交通大臣と防災担当大臣が認定する制度を新たに創設した。

令和６年９月には第１回の選定が行われ、優良認定11件、認定11件の計22件の災害伝承施設や災害伝承の取組が認定された。

両大臣の認定によって、全国各地における優良な事例がブランド化されれば、地域住民からの認知度が向上するのみならず、他地域に対する手本としての横展開や取組の一層の活性化により、各地域の防災力向上につながることが期待されている。国土交通省は、今後、認定された防災資産を通じて、住民が過去の災害の教訓や今後の備えを理解することで、災害リスクを自分事化し、主体的な避難行動や地域に貢献する防災行動につなげていくとしている。

なお、認定制度には一定の有効期間が設けられており、活動等が引き続き良質なものであるかの確認等を行った上で、有効期間が更新されることとなっている。また、第２回認定の募集も行われており（令和７年８月７日現在）、今後更に認定案件が広がることで、認知度の向上や関心の高まりにつながることが期待される。

令和７年２月には、第１回「『ＮＩＰＰＯＮ防災資産』の深化を考える会」が開催され、優良認定を受けた関係者による意見交換・議論が行われた[15]。同会では、災害伝承活動における課題として、語り部やガイドの高齢化、事業継続のための予算確保、学校教育との連携の重要性、外国人利用者への対応の必要性等について議論がなされた。特に、学校教育との連携についての議論では、「自然の恐れ」（災害リスク・災い等のマイナス面）と「自然の恵み」（プラス面）の両方に触れる内容にする必要性や、座学だけでなく、実験・現地見学等を通じた体験的な学びができるように配慮する必要性が指摘された。

(2) 備える（防災計画の作成）

ア　地域防災計画

地域防災計画は、災害対策基本法において地方自治体に作成義務等が課せられており、

[13] 国土交通省水管理・国土保全局河川計画課「『ＮＩＰＰＯＮ防災資産』の認定に関する取組」『新都市　第79巻第１号』都市計画協会（2025.1）80頁

[14] 國廣勇人「災害伝承を取り入れた学校現場での防災教育」『RESEARCH BUREAU 論究』第21号 衆議院調査局（2024.12）

[15] 国土交通省「第１回『ＮＩＰＰＯＮ防災資産』の深化を考える会開催結果概要」<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/bousai-shisan/pdf/shinka_r7_gaiyo.pdf>（2025.8.22閲覧）

都道府県地域防災計画と市町村地域防災計画がある[16]。このうち、市町村地域防災計画は、市町村防災会議において作成され、市町村の区域における災害予防、災害応急対策、災害復旧に関する事項を主な内容としている。災害応急対策の一つである、情報の収集、伝達、避難、救助等に関する事項については、土砂災害に関しては土砂災害防止法において記載すべき内容が規定され、数次の改正で充実が図られてきた。

イ　地区防災計画

地区防災計画は、平成25年の災害対策基本法の改正により、地区居住者等が市町村と連携しながら、「自助」・「共助」による自発的な防災活動を推進し、地域の防災力を高めるために創設された制度で、地区居住者等が地区防災計画（素案）を作成し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めるよう、市町村防災会議に提案できることとされている。

「令和７年版 防災白書」によれば、令和６年４月１日現在、43都道府県244市区町村の2,727地区の地区防災計画が地域防災計画に定められており、46都道府県463市区町村の7,701地区で計画策定に向けた活動が行われるなど、今後は、地区防災計画制度の更なる浸透が期待されている。

同白書によれば、令和５年度中に地域防災計画に定められた地区防災計画の作成主体は、およそ70%が自主防災組織によるもので、作成のきっかけは行政側からの働き掛けによるものがおよそ76%となっており、行政と住民の協働によって作成が進められているといえるとともに、作成に当たっては行政による後押しも必要であると考えられる。

内閣府の「地区防災計画ガイドブック」（令和７年４月）によれば、地区防災計画の内容は、①平常時、②災害警戒時、③応急対策時、④復旧・復興時に分けることができるとされ、①は防災訓練や食料等の備蓄、②は避難行動や安否確認、③は避難の支援や避難所運営、④は被災者に対する地域コミュニティ全体での支援などが具体的な内容として示されている。

同ガイドブックでは、①の平常時の防災の活動の例として、防災マップ作成、避難経路の確認、防災教育等の普及啓発活動が挙げられており、各種地域団体や学校、防災士会等との連携も必要とされている。

土砂災害については、国土交通省が「土砂災害に関する地区防災計画作成のための技術支援ガイドライン」を公表し、取組を推進している。

ウ　マイ・タイムライン

マイ・タイムラインとは、いつ起こるか分からない災害から自分や家族の命を守るための「自らの防災行動計画」のことで、平成27年９月関東・東北豪雨における避難の遅れや避難者の孤立の発生を受けて、住民一人ひとりの単位で、水防災に関する知識と心構えを共有し、事前の計画等の充実を促すためのツールとして開発された[17]。具体的には、身の周りの災害危険箇所、避難先、避難経路、避難のタイミングなどをあらかじめ確認し、チャート図等を用いて整理することによって、いざという時に慌てずに避難できるように活用することを目的に、住民自身が作成するものである。

現在は各地域において取組が進められており、国土交通省は「地域におけるマイ・タイムライン事例集」を公表するなど、取組を推進している。

地区防災計画ガイドブックの地区防災計画

16　このほか、地方の相互間における都道府県相互間地域防災計画、市町村相互間地域防災計画もある。

17　国土交通省「マイ・タイムライン」〈https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/tisiki/syozaiti/mytimeline/index.html〉（2025.8.29 閲覧）

事例集によれば、地区防災計画の策定に当たって各住民の「マイ・タイムライン」を踏まえて「コミュニティ・タイムライン」を検討し、地区防災計画の素案に盛り込んだ事例もある。地区の住民が話し合いながら計画の素案を作成することは、その過程において自分の住む地区の災害リスクの認識や、住民間、組織間の連携強化につながり、その後の防災の取組を進める上でも意義のあることといえる。

(3) 地域防災の人材確保・育成

ア　防災士

防災士は、自助、共助、協働を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待され、そのための十分な意識と一定の知識・技能を習得した者を日本防災士機構が認証する民間資格制度である。

同機構によれば、令和７年９月末現在、331,462名が認証されており、認証者数は近年増加を続けている。

地域防災力の向上等のため、様々な自治体が防災士の養成講座の開催や資格取得のための助成等を行っている。こうした助成制度の多くは、資格取得後に地域の自主防災組織において活動することや、市区町村の防災士名簿に登録することなどが条件とされている[18]。

費用[19]の自治体負担により、個人で資格を取得しようとする場合よりもハードルは低くなることから、こうした取組が全国に広がることが期待される。

防災士資格を取得した住民には、自治体によって呼称に差異はあるものの、「地域防災リーダー」などと呼ばれる各地域における防災リーダー的存在として、自治会や町内会、自主防災組織等において、積極的に活動し、各地域において防災に関する知見を広めることが期待されている。

イ　自主防災組織

自主防災組織は、昭和34年の災害対策基本法制定時から、同法において「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」として位置付けられ、自治会単位で組織されるものが多い[20]。また、同法においては、国や地方公共団体に自主防災組織の育成や充実が責務として課されており、1,024市区町村で資機材の購入費及び運営費等に対する補助が、176市区町村で現物支給が行われ、国も「自主防災組織等活性化推進事業」により担い手確保等を推進している。

自主防災組織の当初の結成率は低く、結成が強く推奨されるようになったのは平成７年の阪神・淡路大震災以後とされる[21]。令和６年の全国における自主防災組織のカバー率[22]は85.4％で、10年前の平成26年の80.0％から増加している。ただし、広島県では95.0％など90％以上の都道府県がある一方で、東京都では78.0％、千葉県では69.3％と都道府県によって差があるのも現状である。また、実際にはほとんど活動が行われていない例も多いこ

18　一例として、東京都武蔵村山市では、防災士の資格取得後、積極的に市や地域が行う防災訓練に参加するとともに、災害時において、避難所運営に協力できる、市及び地域が策定する防災に関する計画に係る意見聴取に協力できるなどの条件を満たした市民を対象に、資格取得に係る費用を全額補助している。（武蔵村山市「令和７年度 防災士資格取得支援事業」<https://www.city.musashimurayama.lg.jp/kurashi/bousai/saigai/1021251.html>（2025.8.20 閲覧））

19　防災士資格を取得するに当たっては、防災士養成研修講座の参加費（実施期間により異なる）防災士教本代 4,000 円、防災士資格取得試験受験料 3,000 円、防災士認証登録料」5,000 円が必要となり、概ね６万円を超える。

20　総務省「自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会」（2017.2.9）公表のアンケート結果によると、町内会単位で町内会と同じ組織である団体が約 57%、町内会単位でその一部の会員で組織を構成している団体が約 12%。

21　三好岩生「土砂災害危険地における住民の防災意識と自主防災活動の課題」『砂防学会誌』vol.72, NO.1（2019）12-20 頁

22　自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数／管内世帯数。各データは「令和６年度 消防白書」又は「平成 26 年度版 消防白書」による。

とが指摘されており[23]、カバー率の高さが実態を伴っているかは疑義がある。

土砂災害に対する自主防災組織の役割は、主に、情報伝達・呼びかけ、避難経路の点検、持ち出し物の用意、避難誘導、避難生活の助け合いなどがあるとされる[24]。

ウ　砂防ボランティア[25]

砂防ボランティアは、平成７年１月の阪神・淡路大震災において、全国各地の砂防関係技術者が集まり、土砂災害危険箇所の緊急調査を実施したことを契機としたもので、「土砂災害から地域住民を守るため、その意欲があり、また砂防に理解や知識のある人々のボランティア活動の総称」と定義付けられている。平成８年からは、砂防ボランティア協会が組織され、同協会が中心となって活動している。

砂防ボランティアは、平常時には、土砂災害に関する知識の普及・啓発、講習会の講師派遣、土砂災害警戒区域等の指定のための住民説明会の支援などが行われており、住民の土砂災害の防災意識の向上に貢献している。また、災害時には、土砂災害危険箇所等の緊急点検等に取り組み、被災地の復旧・復興に貢献している。

４　広島県における取組事例

広島県では、これまでの災害を踏まえた防災の取組が、県全体での取組として行われている。本項では、広島県によるソフト対策の取組の中でも、地域防災や住民個人の避難行動につながるための施策を紹介する。

(1) ひろしまマイ・タイムライン[26]

広島県では、「ひろしまマイ・タイムライン」として、住民によるマイ・タイムラインの作成を推進しており、令和７年２月の県民意識調査結果によれば、21.4％ではあるが、マイ・タイムラインが作成されている。特に子育て世帯において作成されており、これは、学校における防災教育が家庭における防災意識の向上に繋がっていると考えられ、学校が行政から住民への防災の橋渡し役になっているといえる。

ひろしまマイ・タイムラインは、防災教育においても活用されており、広島県では小学生向けの防災教材を作成し、県内の各小学校等に配布している。

令和６年度の県民意識調査においては、「マイ・タイムラインを作成してどう感じたか」という質問に対する回答として、「適切に作れているか不安である」が26.5％、「災害時に本当に役立つか疑わしい」が14.9％など作成方法の難しさやその活用方法が課題となっている。

なお、こうした取組は、他の都道府県でも行われており、東京都では「東京マイ・タイムライン」として、広島県と同様に手書きで作成するための用紙や専用のアプリの提供などを行っている。

(2) 広島県「みんなで減災」県民総ぐるみ運動[27]

広島県は、平成26年８月豪雨を踏まえ、「災害死をゼロにする」という目標の下、県民及

23　前掲注21

24　李勇昕ほか「土砂災害に対する地域防災のステークホルダーの関係性について―日本と台湾の比較を通じて―」『自然災害科学』J.JSNDS 42-1 53-65（2023）

25　（一財）砂防フロンティア整備推進機構「「砂防ボランティア」とは」<https://www.sff.or.jp/volunteer/about/>（2025.8.21閲覧）

26　広島県「自らの防災行動計画を作ろう「ひろしまマイ・タイムライン」」<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/249/hiroshima-mytimeline.html>（2025.8.21閲覧）

27　広島県「広島県「みんなで減災」県民総ぐるみ運動とは」<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/soshiki/249/minnnadegennnsai.html>（2025.8.21閲覧）

び自主防災組織等が災害から命を守るために適切な行動をとることができるよう、平成27年３月に、「広島県『みんなで減災』県民総ぐるみ運動条例」を制定した。

同条例に基づき、「知る」「察知する」「行動する」「学ぶ」「備える」の５つを行動目標に、「災害に強い広島県」の実現を目指し、県民、自主防災組織、事業者、行政などが一体となって運動を行っている。

施策を所管する同県の「危機管理監みんなで減災推進課」においては、先述したマイ・タイムラインの作成の推進のほか、防災教室や防災訓練の実施、災害再現ＶＲの配信なども行っており、県民の防災意識向上に取り組んでいる。

５　広島市における取組事例

広島市では、前述のとおり、平成26年８月豪雨災害、平成30年７月豪雨災害などにおいて甚大な被害を受けた。

筆者は、両災害も踏まえた広島市における土砂災害の防災に関する取組について、令和７年７月25日、広島市役所において、広島市危機管理室災害予防課の脇田知茂主査、同市都市整備局都市整備調整課復興まちづくり係の橋平剛史主任技師より聞き取り調査を行った。本項では、同調査の内容を基に、広島市における地域防災への支援、災害伝承の取組についての事例を紹介する。

(1) 地域防災の担い手確保・防災士資格取得支援

広島市においては、地域防災の担い手確保のため、防災士資格取得の講座開催を通じて、地域防災リーダーを養成している。広島市地域防災リーダーは、「防災に関する知識を有し、防災活動の面で自主防災組織の会長をサポートする人材」とされ、自主防災組織の推薦を受け、防災士の資格を取得した者が務めることとされている。

防災士資格取得のための講座は、広島市が主催して行っており、本人の費用負担なしで受講可能である。

本制度を活用して防災士資格を取得した者は令和６年度までに1,771名で、毎年度200名程度が新たに資格を取得していることから、市民からは一定程度の関心があることが分かる。一方、脇田主査は、土砂災害などがこれまで発生してこなかった地域では、被災経験のある地域と比べて関心が低く、地域によって資格取得者に偏りがあるため、過去に災害を経験した地域とそうでない地域での防災意識の差が出ていると指摘している。

防災士資格を取得した市民に対しては、その後も資格を活かし、地域防災の担い手として活動してもらうため、広島市では、「防災士フォローアップ研修」を実施している。また、地域の防災マップの作成や避難所の開設・運営に関する講習、各地域の防災リーダーが交流する合同交流会なども実施している。令和４年度には、広島大学の熊原康博教授が講師となり、地域の地形図から過去の災害や地域の歴史を読み取る研修が開催された。熊原教授は、この研修について、地形図の読み取りにより、災害だけに限らず、地形を活かした暮らしにも目を向けてもらうことが目的で、熱心な参加者も多く反響は良かったが、今後は各地域のオーダーメイドに対応して行えれば望ましいと指摘している。

なお、広島市のように、自治体などが主催する防災士養成講座は、日本防災士機構によると、29の府県、40の市町等、48の大学等研究機関等において実施されている（令和６年度実績）。大学等研究機関による講座は全国的に広がっている一方、自治体については西日本が中心となっており、養成講座を実施する自治体には偏りも見られる。

(2) 地域防災の取組支援

ア　わがまち防災マップ

「わがまち防災マップ」は、地域主体で作成する防災マップのことで、市内各地域の自主防災組織が中心となって区役所、消防署等と連携し、土砂災害警戒区域等のハザード情報を基に、地域の避難場所や避難ルート上の危険情報等を記載するもので、広島市ではその作成支援を行ってきた。令和５年度までに、市内全地区（市内全ての自主防災組織）で作成が完了し、一部は市のホームページ上でも公開されている。

マップ作成は、①作成地域の決定、②市が派遣したアドバイザーによる作成説明会、③住民による話し合い、④図上訓練による地域の防災上の問題点の洗い出し、⑤危険箇所の目視確認などをするためのまち歩き、⑥マップの作成・印刷といった流れで行われる。

防災マップの中には、災害伝承を取り入れたものとして、災害現場の写真を掲載したり、過去の災害についての説明を加えたりしている例もみられる[28]。

脇田主査は、わがまち防災マップの意義として、災害の危険性などを地域で共有するために災害を可視化するためのツールであり、作成をゴールとするのではなく、スタートとして、図上訓練やまち歩きに参加してもらったり、家庭や地域の日常的なイベントなどで使ってもらったりすることで、普段から避難場所や経路の確認をしておくことが重要と指摘している。

また、熊原教授は、実際に街を歩いたり、写真を撮ったりして作成するというところに意義がある取組であり、行政のハザードマップを写すだけといったことにならないような注意が必要であると指摘している。

地域における防災マップづくりについて、災害時に実際に住民に活用される防災マップとするためには、災害が発生しやすい位置情報だけでなく、地域住民の情報（過去に災害のあった箇所、危険な水路、狭い道など）、避難施設の位置など地域特有の情報を加味する必要があり、作成に当たっては、地域住民にも山に入ってもらい、土砂災害の危険性を肌で感じてもらうことも重要であるとの指摘がある[29]。

広島市においては、アドバイザーの派遣から印刷費用の負担までを地域主体で行えるよう支援するものであり、各地域においてマップ作成が行われることによって、住民が自分の地域について災害の危険性等を理解し、避難行動に結び付けることにつながると考えられる。

一方、地域の全住民が作成に携わることは難しいため、作成に携わらなかった住民に対しても、マップの活用方法等について、分かりやすく発信していく必要があると思われる。

イ　地域における防災訓練の支援

広島市では、自主防災組織が実施する防災訓練に必要な物品等の購入などの経費を補助し、防災訓練の実施の促進や内容の充実を図る施策として、小学校区単位の組織に対しては年間15万円、町内会単位の組織に対しては年間５万円を上限に補助を行っているほか、資機材購入経費として５万円を５年に１回補助している。補助対象となる訓練は、避難訓練や指定避難所運営訓練、応急訓練、防災意識啓発活動など多岐にわたり、各地域でこれ

---

28 広島市「井口５丁目「防災マップ」〈https://www.city.hiroshima.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/447/242123.pdf〉（2025.8.20閲覧）、広島市「幸崎団地地区わがまち防災マップ【保存版】」〈https://www.city.hiroshima.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/447/242621.pdf〉（2025.8.20閲覧）

29 松澤真ほか「土砂災害から命を守るための予防防災の取組（Ⅰ）～長野県辰野町の土砂災害ハザードマップと住民参加型防災マップの作成～」『水利科学』No.382（2021）

を活用した訓練が実施されている。

(3) 住民個人に向けた災害伝承・防災意識向上のための取組

ア　水害碑リーフレット

広島市では、過去の災害を受けて建立された水害碑（自然災害伝承碑）が各地に存在する。これらをマップ化したものとして、「水害碑が伝えるひろしまの記憶―過去が教えてくれること―」というリーフレットを作成している。過去にどのような場所で、どのような災害が起きたかを地図上で確認することができ、自分の目で災害現場を見に行くきっかけの一つにもなると考えられる。

（図表３）「水害碑が伝えるひろしまの記憶―過去が教えてくれること―」（抜粋）

イ　ひろしま避難誘導アプリ「避難所へGo！」

ひろしま避難誘導アプリ「避難所へGo！」は、災害が発生する前に住民に適切な避難行動を取ってもらうための防災アプリで、避難情報などの緊急情報のほか、位置情報を活用した現在地の危険度、最寄りの避難所へのルートの確認ができる。また、土砂災害警戒区域等のハザードの確認や、防災ハンドブックの閲覧、水害碑の位置の確認などもできるため、平時からの利用と災害時の利用の双方に対応したアプリとなっており、令和７年７月現在で、12万ダウンロードを超えている。

ひろしま避難誘導アプリは、スマートフォンで手軽に防災情報を確認できることから、住民が防災をより身近に捉えるための貴重なツールになると考えられる。

なお、こうした防災アプリは、行政が配信するものでは、東京都の「東京都防災アプリ」、宮城県の「みやぎ防災」、民間事業者によるものでは「Yahoo！防災速報」などがあり、平時にも災害時にも活用できるような機能が搭載されている。

ウ　広島市豪雨災害伝承館

平成26年８月豪雨災害での被害を踏まえ、広島市安佐南区梅林学区の住民が広島市に対して、住民自らが運営を担う復興交流拠点施設の設置を提案した。これを受けて、広島市は「広島市豪雨災害伝承館条例」（令和４年６月17日　条例第31号）に基づき、広島市豪雨災害伝承館を設置した（施設の機能、活動状況等については後述）。

同条例では、伝承館の設置の目的として、「平成26年８月豪雨による災害を始めとする自然災害から得られた教訓及び知識を伝承し、防災又は減災に関する学習の機会を提供することにより、市民の防災意識の高揚、地域における防災活動の促進等防災まちづくりの推進を図る」こととされ、①豪雨による災害を始めとする自然災害から得られた教訓及び知識の伝承に関する資料の収集、保管、展示及び供用、②防災又は減災に関する学習の機会の提供、③その他市長が必要と認める事業を行うこととされている。条例においても、「学習の機会の提供」が事業内容として定められており、資料の展示にとどまらず、防災学習によって市民の防災意識の向上に資することが期待されている。

６　坂町における取組事例

筆者は、広島県安芸郡坂町における、平成30年７月豪雨災害における被害を踏まえた土砂災害を中心とした防災に関する取組について、令和７年７月25日、坂町災害伝承ホール

において、坂町の小田嘉幸技監兼建設部長、同町民生部環境防災課の窪野稔課長、同町建設部建設課の藤本大一郎課長補佐、同町民生部環境防災課危機管理室の永田幹雄室長より聞き取り調査を行った。本項では、同調査の内容を基に、坂町における防災、地域防災への支援、災害伝承の取組についての事例を紹介する。

(1) 地域防災の担い手確保

坂町では、地域防災の担い手確保のための施策として、地域防災リーダー養成講座を実施しているほか、令和元年度からは、広島市主催の防災士養成講座に参加する町民の防災士資格の取得支援を行っている。

坂町には13の自主防災組織があり、避難訓練や防災マップ作成が行われているが、各組織の活動内容には温度差があり、平成30年７月豪雨での被害状況によっても異なるとのことである。

(2) 地域防災に対する町としての支援

自主防災組織や自治会等が自主的に避難訓練や防災に関する講演を実施した場合、備蓄品の配布や講師の紹介、講師謝金を町費で負担しているほか、講演等に町職員がオブザーバー参加する場合もあり、町民が主体となった防災の取組を支援している。

(3) 町による啓発活動等

坂町では、毎年７月６日を坂町独自の「防災の日」として設定し、黙とうのお願いを防災行政無線で放送している。また、出水期前には、町民センター等において、防災パネルの展示や広報誌での啓発などが行われており、平成30年７月豪雨の被害を風化させないための取組が行われている。

(4) 町による災害伝承の取組

ア　坂町災害伝承ホール

平成31年３月の坂町土砂災害対策有識者委員会の「平成30年７月豪雨災害時の坂町における避難対応等の検証と今後の適切な避難行動の支援に向けた提言」では、「災害碑を活用した防災教育や地域における災害の歴史・教訓を具体的に後世に伝え、継承していく取組を継続的に実施すべきである」とされた。その後坂町が策定した「平成30年７月豪雨災害坂町復旧・復興プラン」では、災害を風化させない取組として「子どもたちが災害や避難について学べる施設を設置し、写真や映像を通して災害の実態を伝える」との方針が示された。坂町は、同方針を踏まえ、地域住民の津波災害一時避難場所及び災害での教訓を将来に伝承するための教育や研修所の機能を兼ね備えた施設として、令和４年４月に「坂町災害伝承ホール」を開館した（施設の詳細については後述）。

イ　災害・復興記録誌

坂町では、令和６年３月に『坂町災害・復興記録誌 「伝承」平成三〇年七月の記憶』を作成し、町内全世帯に配布した。窪野課長は、坂町災害伝承公園に行くことができない高齢者などでも、記録誌を読むことで防災に対する関心が生まれ、災害時の避難行動に結びつくのではないかと指摘された。

Ⅱ　災害伝承の取組の調査

１　災害伝承施設・自然災害伝承碑

住民の防災意識を高めるには、災害の自分事化によって当事者意識を持つことが必要である。そのためには災害伝承を通して、過去の災害や災害ハザードのある地形的特徴を知る必要があると考えることから、災害伝承に着目した。

(1) 災害伝承施設

全国には、過去の災害の経験や教訓を後世に伝えるための伝承施設が数多く設置されている。矢守（2013）[30]では、「災害を引き起こした自然現象のメカニズム、被害の状況、あるいは、被災からの復旧・復興のプロセスを理解しあとづけると共に、そのことを通して、犠牲者の慰霊、災害の記憶の保全、将来の防災・減災への貢献などを主目的として、（特定の）災害に関する諸資料や諸活動を、意図的かつ集中的に集積・組織化した施設」を「災害に関する博物館」と定義している。本稿では、このような施設を災害伝承施設とする。

災害伝承施設については、令和５年より「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」の呼びかけで「日本災害伝承ミュージアム・ネットワーク」として全国の施設マップ化等が始められているところであり、令和７年９月現在、68の災害伝承施設のほか、消防組織による展示や体験が充実した16の大型防災センター、その他６の関連施設がある。このほかにも、災害を伝承する施設や公園は各地に存在し、災害の記憶を伝える取組が行われている。

(2) 自然災害伝承碑[31]

国土地理院の定義によれば、自然災害伝承碑とは、「過去に発生した自然災害（洪水、土砂災害、高潮、地震、津波、火山災害等）の様相や被害状況等が記載されている石碑やモニュメント」のことであり、当時の被災状況を伝えると同時に、当時の被災場所に建てられていることが多い。

平成30年７月豪雨により発生した土砂災害で多くの犠牲者が出た広島県坂町において、100年以上前の大水害の被災状況を伝える石碑が現地に建立されていたものの、地域住民にその内容が十分に伝承されていなかったという経験をきっかけとして、国土地理院において自然災害伝承碑の情報の整備や公開が行われることとなった。自然災害伝承碑は、国土地理院の地理院地図及びハザードマップポータルサイトの自然災害伝承碑表示画面で誰でも閲覧することができる[32]。災害種別での区分もなされており、伝承碑のある地域が、過去にどのような災害に遭遇してきたかが明らかになっている。

熊原教授は、自然災害伝承碑の意義について、被害が大きかったところで、人通りのある場所に建立されているので、「ここで災害が起きたのだ」と知らせる効果があるとした上で、その活用方法について、年に１度は地域の人が街を歩いて、自然災害伝承碑周辺で勉強会のようなことができればいいのではないかと指摘している。

（図表４）坂町の明治40年の災害伝承碑

（国土地理院資料）

---

[30] 矢守克也『巨大災害のリスク・コミュニケーション―災害情報の新しいかたち―』ミネルヴァ書房（2013.9）168頁

[31] 国土地理院「自然災害伝承碑」について<https://www.gsi.go.jp/common/000211781.pdf>（2025.8.26閲覧）ほか

[32] 地理院地図等のデジタル地図への自然災害伝承碑の掲載については、「デジタル技術等を活用した災害伝承、教育を推進することにより、若い世代の防災意識の向上に努めてまいりたい」とする内閣府副大臣答弁がある（第217回国会 参議院行政監視委員会 令和７年４月14日）。

２　広島県の土砂災害伝承施設の事例

(1) 広島市豪雨災害伝承館

「広島市豪雨災害伝承館」(広島市安佐南区)における災害伝承・防災の取組（広島市による設置の経緯等については**Ⅰ４(3)**参照)について、令和７年７月24日、同館において、畠堀秀春副館長、同館スタッフで防災士の石井誠氏を対象とした聞き取り調査及び展示等に関する現地調査を行った(調査結果:図表５)。

（図表５）調査結果：広島市豪雨災害伝承館

テーマ災害	平成26年８月豪雨災害
開館	令和５年９月
運営形態	広島市の指定管理者として、被災した地域住民で構成される（一社）梅林学区復興まちづくり協議会が運営
スタッフ	平成26年８月豪雨で被災した住民を中心として、大学生のアルバイトを含めた10名（令和７年７月現在）
立地	災害発生現場付近に立地 施設周辺には災害後に建設された砂防堰堤や慰霊碑（県営緑が丘住宅）がある 災害を受けて建設された広域避難路に接続
来訪者	開館から令和７年７月までの約２年間に延べ４万人ほどが来訪 近隣に限らず県内外から多くの来訪者がある
施設	２階には展示スペース、１階には防災学習のための講義室（図表６）を設置
展示	被害内容、災害後の復興の取組等に関する写真パネルの展示、被災者の証言映像の放映など 人と防災未来センター（神戸市）の関係者の助言、仁川百合野町地区地すべり資料館などを参考に制作
取組	スタッフによる語り部の活動、伝承館周辺の被災地案内 防災士資格を有するスタッフによるＡＥＤ講習等の開催 国土交通省、気象庁、国土地理院などによる災害メカニズムに関する講座等の開催
施設の活用	近隣の学校などが防災教育の場として活用しており、伝承館のスタッフが講師となり、講話の聴講、段ボールベッドづくり体験等が可能 伝承館が立地する公園内のかまどベンチを活用した炊き出し訓練の実施（各利用団体が主催）
同館の指摘する課題	スタッフの中心は60代以上で、語り部を含めた後継者の確保 スタッフとしての収入のみでは生活が成り立たず、若い世代がスタッフを務めるのが困難
地域との連携	近隣の保育園、幼稚園、小中学校などが防災教育のために訪問
NIPPON 防災資産	優良認定（第１回目） 知名度向上に効果 優良認定を受け、今後は防災教育の中身をスキルアップしたいとのこと

（出所）聞き取り調査及び現地調査を基に作成

広島市豪雨災害伝承館の指定管理者である（一社）梅林学区復興まちづくり協議会は、同地区において平成28年から令和５年までの約７年間、私設私営で開設されていた「復興交流館 モンドラゴン」(被災者の交流､伝承、防災活動の拠点施設で、地域住民によりお好み焼きが提供されていた）を運営していた住民を基とした組織で、住民の提案を受けて広島市が設置し、同交流館ではできなかった取組（防災教育など）が同館では可能になった（**Ⅰ５(3)ウ**参照)。

同館の特徴として、被害内容やその後の復興の道のりを伝える展示に加え、防災学習の場としての機能を重視していることが挙げられ、来訪者が主体的に災害や防災について学び、地域の内外に関わらず、自分の地域の防災について考える機会を提供している。

（図表６）広島市豪雨災害伝承館の講義室

（筆者撮影）

実際に被災された住民が運営を担っていることから、運営スタッフは語り部としても活動しており、来訪者は、被災当時の状況や経験について、被災者の生の声を聴くことができる。

スタッフによる被災地案内では、災害現場へ足を運び、どのような場所で、どのような被害があったかについて話を聴くことができる。筆者も、実際に被災地案内をしていただいたが、現在は砂防堰堤が整備され、その場所で災害があったことは一見分からないものの、その場所の地形的特徴を見たり、スタッフの説明を聴いたりすることで、どのような場所にどのようなハザードが潜んでいるかについて考えることができた。こうした被災地案内は、その地域に住む人が過去の災害を知ることにつながるだけでなく、他地域からの来訪者にとっても、自分の住む地域のハザードについて考えるきっかけになるといえる。

熊原教授は、実際に被災地を歩くことで、この場所はそもそも土砂災害により形成された扇状地に住宅が立地していること、自然災害伝承碑から、実際の災害でどれだけの方が亡くなったのかについて認識することができると指摘している。

(2) 坂町災害伝承ホール

「坂町災害伝承ホール」(広島県安芸郡坂町)における災害伝承・防災の取組（坂町による設置の経緯等については**Ⅰ６(4)ア**参照)について、令和７年７月25日、同ホールにおいて、聞き取り調査（対象者はⅠ６と同一）及び展示等に関する現地調査を行った（調査結果：図表７)。

（図表７）調査結果：坂町災害伝承ホール（坂町役場）

テーマ災害	平成30年７月豪雨災害
開館	令和４年４月
運営形態	坂町が運営
スタッフ	無人 ※施設の開錠・施錠、清掃等は町役場職員及び地域住民が担当
立地	明治40年の土砂災害、平成30年７月豪雨災害などで繰り返し被害を受けてきた災害現場に建設
来訪者	令和４年４月の開館から令和７年６月までに延べ9,995人が来訪 行政の視察のほか、議会議員や民生委員なども来訪
施設	１階建ての展示を中心とした施設で、利用者が主催する各種研修などの用途に応じて会議スペースを確保するなど多様な活用が可能 伝承ホールが建つ公園内には、明治40年と平成30年の水害碑が並んで建立
展示	写真、ポスター、映像等の展示（災害発生時の被害状況を中心に、その後の復興・防災の取組などに関するもの） 防災教育で地域の小中学生が作成したカルタ、標語などの展示 展示物は複数種類あり、定期的に入れ替えを実施
施設の活用	近隣の学校が防災教育に活用 民生委員の団体等が、それぞれの主催のもと、防災や治山堰堤等の研修を実施 坂町独自の防災週間や防災の日を設定し、防災週間には、ボランティア団体が毎年違うパネルの展示などを実施 令和５年度までは町主催の追悼式を毎年７月に行っていたが、令和６年度からは献花台の設置のみで自由参拝
坂町役場の指摘する課題	現在は地域の住民が行っている土日の開錠・施錠を今後も住民が担ってくれるかが懸念
地域との連携	近隣の保育園、小中学校などが防災教育のために定期的に訪問
NIPPON防災資産	認定（第１回目） 認定による注目の高まりを受けて、砂防堰堤などと併せての視察も増加 次回更新時にも認定を目指すとのこと

（出所）聞き取り調査及び現地調査を基に作成

（図表８）坂町災害伝承ホールの展示

（筆者撮影）

坂町災害伝承ホールは、普段は無人の施設で、災害発生時の被害状況を中心に、その後の復興・防災の取組などに関する写真等が展示されており、来訪者は自由に展示を見ることができる。また、会議スペースがあり、団体利用者が防災等の研修の場として貸切りで利用することもできるなど、町の防災学習の拠点としての役割を持つ施設といえる。

繰り返し土砂災害が発生してきた現場に立地し、「ここで災害があった」ということを伝え、写真やポスターの展示等を通して地域における記憶の風化を防ぐとともに、小中学校などの防災教育の場としても活用され、子どもから大人まで町民全体の防災意識の向上を目指している。

坂町災害伝承ホールが建つ坂町自然災害伝承公園内には、明治40年と平成30年の伝承碑が並んで建立されている。明治40年の土砂災害の伝承碑については、平成30年の災害以前から同じ場所にあった（１(2)参照）。

一方で、藤本課長補佐は、町民の認識は「ただ何かがある」といった程度で、土砂災害の危険性があるという認識はなかったのではないかと説明された。また、窪野課長は、平成30年の災害以前から伝承碑があった明治40年の災害に加えて、その後の大正、昭和、平成にも土砂災害があったが、町民の関心は低かったと考えられるとして、過去を伝え、今後の防災への対応を心掛けていく必要があると説明された。

今後の施設の活用や災害の継承の在り方について、窪野課長は、子どもたちへ伝えていくことが重要であり、子どもへの防災教育が高齢者も含めた地域全体の防災意識向上につながるとの考えから、今後も保育園・小中学校と連携していきたいと説明された。

久保教授は、同ホールについて、災害時や防災にとどまらず、地域におけるイベント開催などにも活用することで、イベント等をきっかけとしてより多くの人が展示に触れることができるのではないかと指摘している。

３　阪神・淡路大震災の災害伝承施設の事例

広島県以外の地域においても、防災・災害伝承に取り組んでいる団体や伝承施設は数多くある（Ⅱ１(1)参照）。本項では、そうした災害伝承の取組の先進的事例といえる阪神・淡路大震災（平成７年１月17日）の災害伝承施設で、日本災害伝承ミュージアム・ネットワークの施設でもある、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」及び「仁川百合野町地区地すべり資料館」について紹介する。

(1) 人と防災未来センター

筆者は、まず、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」（神戸市中央区）における災害伝承・防災の取組について、令和７年８月15日、同センターにおいて、須貝正俊副センター長及び森口芳隆事業部次長兼事業課長を対象とした聞き取り調査及び展示等に関する現地調査を行った（調査結果：図表９）。

（図表９）調査結果：人と防災未来センター

テーマ災害	阪神・淡路大震災
開館	平成14年４月（西館のみ） 平成15年４月グランドオープン
運営形態	兵庫県の指定管理者として（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構が運営 ※西館は国が整備費・運営費の1/2を補助（東館は県単独事業）
スタッフ	42名（兵庫県派遣職員を含む） 専属の研究員が所属する「研究部」には18名が所属 このほか、語り部や展示解説、外国語通訳を担うスタッフとして、145名の運営ボランティア（登録制）も所属
立地	神戸市中央区の被災地に立地
来訪者	開館から令和６年３月までの約22年間で、延べ982万5,734人が来館（年平均45万人程度、令和６年９月には１千万人を突破） 海外からの来館者も多く、コロナ禍前は年間約３万人が来館
施設	西館（展示は４フロア）、東館（展示は３フロア）の２棟で構成
展示	特撮技術で震災を再現した映像や復興までの道のりのドラマ映像を視聴できるシアター 収集された震災関係資料の展示 防災グッズの実例の紹介 自然現象について学べる体験型展示、ＶＲ体験コーナーなど
語り部	運営ボランティアとして登録している語り部が講話を実施（令和５年度は753回実施、43,343人が聴講）
施設の活用	西館１階ロビーを活用した関係機関によるイベント開催 （例：「六甲山の災害展」（兵庫県治山課、六甲治山事務所等主催））
取組	企画展・イベントの開催 （例：「ぼうさい甲子園」（学校における防災の取組のコンクール） 他の施設への出展 防災絵本の制作 災害対策専門職員の育成（自治体職員向けの研修、これまでに約12,000人が受講） 実践的な防災研究、若手防災専門家の育成（これまでに51人の研究員を養成） 災害対応の現地調査・支援（東日本大震災、熊本地震、能登半島地震などで研究員を被災地へ派遣、これまでに国内外73箇所へ派遣）
同館の指摘する課題	今後、語り部の高齢化が問題になると考えられ、若い世代の担い手確保が必要 より多くの人に来てもらうための工夫が必要 施設の老朽化に対するメンテナンス、そのための予算の確保の必要性
地域との連携	毎年１回防災訓練を主催（ＨＡＴ神戸防災訓練） 地元小学校等との連携を模索中
関係機関との連携	東館には国際的な防災関係機関（(一財)アジア防災センター、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科など）が入居 国際防災・人道支援協議会（ＤＲＡ）の事務局として、年１回のフォーラムを開催

（出所）聞き取り調査及び現地調査を基に作成

人と防災未来センターは、阪神・淡路大震災とその後に発生した国内外の災害の経験と教訓の継承、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援及び創造的な復興を図り、安全・安心な市民協働・減災社会の実現に貢献するため、①展示、②資料収集・保存、③災害対策専門職員（自治体の防災担当職員等災害対策実務の中核を担う人材）の育成、④交流・ネットワーク、⑤災害対応の現地調査・支援、⑥実践的な防災研究と若手防災専門家の育成という６つの機能を有する施設として、兵庫県が設置したものである。

同センターでは、研究員がセンターに所属し、③の自治体職員などを対象とした研修や、⑤の災害時の現地調査や専門的な助言、⑥の博士課程修了者を対象とした若手防災専門家の育成を行うなど、学術機関としての側面も持っているといえる。また、④についても、近隣の国際的な防災関係機関等との連携を主導しており、災害伝承にとどまらず、多方面で防災の取組が行われている。須貝副センター長は、これらは他施設ではほぼ見られない同センターの特徴的な活動といえるのではないかと説明された。

展示については、阪神・淡路大震災の被害を伝える映像や資料から、最新の映像技術を活用した展示や体験型の展示など、その内容・

形態は幅広い。前者は、被害の生々しさや悲惨さを感じさせる一方で、後者は台風や地震などの災害について「楽しみながら」学ぶことのできる展示もあり、過去の災害について知るだけでなく、災害を自分事として捉え、どのような備えが必要かについても体験を通して学ぶことができる施設といえる。

（図表10）人と防災未来センターの体験型展示（地震の発生シミュレーション）

（筆者撮影）

開館から23年が経つ現在も多くの人が来訪しており、須貝副センター長は、令和６年８月の南海トラフ巨大地震臨時情報が出た後などには来訪者が増加しており、防災への関心が高まったことが関係しているのではないかと説明された。地域内外に関わらず、阪神・淡路大震災の教訓から防災について考えるための施設として、今なお多くの人の関心を集めている。

以上から、同センターは日本各地の伝承施設の中核的存在となっていると考えられる。

(2) 仁川百合野町地区地すべり資料館

これに加え、筆者は、「仁川百合野町地区地すべり資料館」（兵庫県西宮市）における災害伝承・防災の取組状況についても、令和７年８月15日、同資料館において、村田広行兵庫県阪神南県民センター西宮土木事務所河川砂防課長を対象とした聞き取り調査及び展示等に関する現地調査を行った（調査結果：図表11）。

（図表11）調査結果：仁川百合野町地区地すべり資料館

テーマ災害	阪神・淡路大震災
開館	平成９年11月
運営形態	兵庫県が運営
スタッフ	委託事務員１名のほか、防災学習の講義等は兵庫県が委託し、特定非営利活動法人兵庫県砂防ボランティア協会（以下、兵庫県砂防ボランティア協会）が受講者からの要請を受けて実施
立地	阪神・淡路大震災において地すべり被害が発生した災害現場に立地 対策工事を行った箇所を館内から見ることが可能 付近には甲山森林公園などの観光名所もあり
来訪者	開館から令和７年７月末までの約28年間で、延べ17万6,000人が来館（年平均6,300人程） 新型コロナの影響で一時的な減少はあったものの、その後は回復傾向
施設	１階はガイダンスシアター（防災学習実施時には講義スペース）、２階は模型やパネルなどの展示室、写真や新聞記事を展示するアーカイブ室で構成
展示	災害からの復旧工事、地すべりをはじめとした土砂災害のメカニズムと砂防事業による対策の展示（平成26年度に、それまでの地すべり対策主体の展示から、土砂災害全般を対象とし、見やすく、ストーリー性のある映像・展示構成へとリニューアル） 実際に手で触れて動かすことのできる展示も設置
施設の活用	防災学習の場として活用されており、海外（ＪＩＣＡ）、大学生、地域団体（民生委員など）などが来訪することが多く（令和６年度は14回開催、213名が防災学習で来訪）、また、地元住民のボランティアグループ「ゆりの会」が毎年１月17日に資料館敷地内の慰霊碑前で慰霊祭を実施しているほか、対策工事を実施した地すべり斜面の植栽を管理する

	等の活動を実施
同館の指摘する課題	県：施設管理費が負担 ゆりの会：メンバーの高齢化、担い手の育成 兵庫県砂防ボランティア協会：人材の減少（高齢化）、有償ボランティアの経費確保の継続
地域との連携	ゆりの会、兵庫県砂防ボランティア協会と連携 兵庫県阪神南県民センター管内の公共施設が協働で行うデジタルスタンプラリーに参加 過去には、鉄道会社が実施する沿線ウォーキングラリーに参加

（出所）聞き取り調査及び現地調査を基に作成

仁川百合野町地区地すべり資料館では、阪神・淡路大震災における地すべり被害やその後の対策工事に関する展示とともに、土砂災害全般に関して、発生のメカニズムやハード面での対策について学ぶことができる。

工学的な内容を分かりやすく説明する工夫がなされており、特に、手で触れて動かしてみることのできる模型、ボタンを押すことで動くジオラマなど、体験型の展示も多いのが特徴で、こうした展示は子どもから大人まで親しめるものと考えられる。

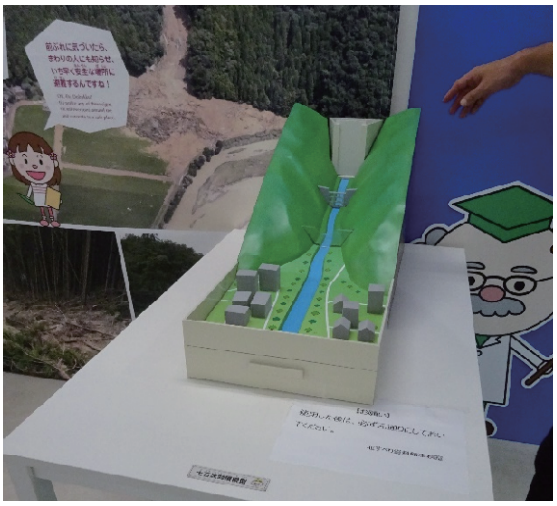
また、地域住民のボランティアグループと連携し、隣接する対策工事実施箇所で整備された植栽等も地域から好評として認知されている。

開館から28年が経過した現在でも年間６千人以上の来館者がおり、その構成も地元住民から各地の大学、海外、地域団体（民生委員・防災協議会など）など多様であり、地域内外から注目されている施設である。

村田課長は、近年の記録的豪雨の頻発化により、土砂災害に対する一般の方や海外の方からの関心も高まっているとした上で、防災意識向上のための取組として、今後も施設を維持し、学校教育や研修の場として利用してもらうとともに、阪神・淡路大震災の地すべりによって34名が亡くなった事実を風化させることなく、災害の教訓を後世に継承したいと説明された。また、兵庫県砂防ボランティア協会の話として、防災学習により自分事として意識してもらえるよう努め、多くの映像や慰霊碑（記念碑）などによって記憶の風化を防ぐことが必要であると説明された。

阪神・淡路大震災の発生から、30年が経過する中、多数の来訪者が継続して訪れていることは、記憶を風化させないための取組が一定の成果を上げているといえるのではないか。

（図表12）仁川百合野町地区地すべり資料館の体験型展示（土石流の発生体験）



（筆者撮影）

Ⅲ　地域における防災・災害伝承の在り方
―「２ステップの地域防災」―

１　問題の所在

これまで、法制度や各種施策によって、土砂災害リスクの周知、過去の災害の経験や教訓を後世に伝える災害伝承・啓発などが行われてきたが、その効果が十分に発揮されているとは言い難い点もあり、地域・住民が主体となって地域社会における防災（地域防災）に取り組むことで、災害を自分事化し、平時からの備えや災害時の迅速な避難行動に結び付くものと考える。

各伝承施設等の取組や有識者の指摘を踏ま

えつつ、以下に筆者の見解を述べてみたい。

２　「２ステップの地域防災」

これまで、地域防災というと、備蓄や避難訓練などが注目されることが多かった。これらも必要なことではあるが、災害の自分事化という観点からは、これらに加え、そもそも自分の住む地域はどのような地域なのか、どのような災害リスクがあるのかを十分に理解した上で、どこへ逃げればよいか、どのような対峙手段が必要かといった災害への備えや行動につなげる必要があると考える。本項では、これを「２ステップの地域防災」と称して、①「自分の地域について知る」、②「それぞれの地域の特徴に応じた災害への備え」という２段階での地域防災の取組を提案する。

(1) ステップ１「自分の地域について知る」

内閣府の「防災に関する世論調査」（令和４年）[33]では、「自然災害への対処法で家族や身近な人と話し合う内容として重要なこと」について、「避難場所・避難経路について」との回答が80.5%に上る一方、「地域の災害危険箇所について」は24.5%にとどまる。また、「風水害に備えての対策」について、「浸水しやすい地域など、危険な場所を確認している」との回答は29.8%にとどまり、住民の自らの地域の災害発生可能性の認識について十分な認識がないことがうかがえる。

熊原教授は、自分の地域について、「地形」を通して学ぶことが重要であるとして、この地域は危ないということだけを強調するのではなく、地形の特徴を知り、その地形を生かして普段どのように暮らしているか、また、どのような災害リスクがあるかという両面を知ることで、地域への愛着にもつながると指摘する。こうした地域への愛着がその地域特有の災害発生可能性の理解の促進にもつながると考えられ、重要な指摘と考える。

以上を踏まえ、筆者は、自分の地域について知るための手法として、興味や関心を引く楽しみのある「地域を知る」ためのフィールドワークと「災害を知る」ための災害伝承施設の効果的な活用を提案したい。

ア　「地域を知る」（フィールドワークを通じた地域学習・災害リスクの認識）

学校教育においては、例えば、高等学校の地理歴史科において「地域の自然環境と自然災害との関わりや、そこでの防災対策について考察させるとともに、生活圏の課題を、観察や調査・見学等を取り入れた授業を通じて捉え」ることが適当とされ[34]、平成30年告示の学習指導要領より、高等学校で「地理総合」が必修化されるなど、調査・見学に重きを置いた教育の充実が図られている。実際に自分で体験して学ぶことは重要であるといえ、学校教育に限らず、地域における取組においても同様ではないかと考える。

広島市の「わがまち防災マップ」の事例では、実際に地域を歩いて、危険箇所を住民同士で話し合う、フィールドワークの取組が行われている。マップ作成時のフィールドワークの重要性やその効果については松澤（2021）[35]でも指摘されており、地域の防災マップの作成過程におけるフィールドワークの実施は、地域の災害リスクを認識するに当たって有効であると考える。

防災マップ作成は、地区防災計画の策定過

[33] 内閣府政府広報室「「防災に関する世論調査」の概要」（2022.12）
[34] 中央教育審議会「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善及び必要な方策等について（答申）」（2016.12.21）
[35] 前掲注30

程において取り入れることも想定される[36]。地区防災計画の策定の一環としてマップ作成を行うことで、平時の備えや災害後の取組等、その後の地域の防災の取組全体にも好影響を与えるのではないだろうか。

また、他地域においても、神奈川県平塚市の自然災害伝承碑などの災害関連施設を巡るまち歩きイベントや、岩手県宮古市における過去の被災状況や教訓を伝えるガイドツアーの取組支援など、フィールドワークによる災害伝承の取組が行われている例があり[37]、こうした事例も大いに参考となる。

久保教授は、フィールドワークを行う際には、災害だけに着目するのではなく、地域の自然や歴史、文化財なども取り入れたまち歩きを行うことで、楽しみながら参加することができ、自分の住む地域について深く知ることにつながると指摘しており、より多くの人に参加してもらうという観点からも、地域のイベントとして行うことは非常に有効である。

一方で、全ての地域に上記のような先進的な取組やイベントが存在するわけではないが、例えば、地域の防災士等とともに、ハザードマップなどを基に、災害の危険箇所や自然災害伝承碑を見て回ることだけでも、防災意識の向上につながる成果は上げられると考えられる。

イ　「災害を知る」（災害伝承施設の活用による災害のリスクの認識と防災意識の向上）

地域の災害を知るに当たっては、災害伝承施設の効果的な活用が有効と考える。災害伝承施設では、多様な展示や体験、語り部による講話の聴講や各種講座の受講などによる防災学習などを通して、多面的に災害や防災について知り、学ぶことができる。自分の地域にある災害伝承施設を訪れることだけでなく、他地域の施設を訪れることも有効と考えられることから、筆者の考える災害伝承施設の効果的な活用を提案する。

本稿における調査（Ⅱ）では、災害伝承施設と一口に言っても、各施設の展示の特徴や取組は多様であることが明らかになった。それぞれの施設において、展示や語り部など、来訪者に災害を自分事として認識してもらうための工夫がなされているが、広島市豪雨災害伝承館における被災地案内や人と防災未来センターにおける語り部、仁川百合野町地区地すべり資料館における防災教育などは、来訪者が参加を希望することで実施されるものである。

参加に当たっては、参加者が積極的に各施設等の発信する意味内容を主体的に自分事として置き換えていくといった体験が重要と考える。そうした上で、初めて施設を最大限活用できたといえる。広島市豪雨災害伝承館の畠堀副館長は、伝承館を訪れる人に「自ら考える力をつけて欲しい」と強調されていたが、正にそのとおりと考える。災害伝承施設を訪れるに当たっては、「自ら主体的に考え行動する」ことを意識して、自分事として捉え直す必要がある。

一方、過去に大きな災害がなく、災害伝承施設がない地域においては、他地域の災害伝承施設（特に自らの地域の環境に類似する地域の施設）を訪問する方法が有効であると考えられる。仁川百合野町地区地すべり資料館の土砂災害全般（名称は「地すべり資料館」であるが、地すべりのほか、土石流、土砂崩れなど多様な土砂災害の実態も学べる）を展示している施設、人と防災未来センター（阪神・淡路大震災のみならず自然災害全般を展示）の施設等を訪問することは、自分の地域

[36] 内閣府「地区防災計画ハンドブック」（2025.4）14頁

[37] 総務省「地域における住民の防災意識の向上」（災害教訓の伝承）に関する調査の結果」（2024.8.29）

の災害発生リスクに置き換えて広く学ぶことができる。また、どの施設にも共通して設置されている、テーマごとの災害展示については、その展示を通して、どのような場所で、どのような災害が起きたか、そしてその災害の特徴的なエピソードは何であったかを知ることで、それを地形上の類似点や相違点等の観点から、自分の地域ではどのような災害が起きる可能性があるかをイメージできるものである。訪問者は自分の地域の自分事として捉え直し、今後の災害に備える必要がある。

この点、熊原教授は、災害伝承施設の展示や被災地案内においては、地図を活用することで、どのような地形的特徴があるところで、どのようなリスクがあるかを理解しやすくなると指摘された。

このため、災害伝承施設においては、地図を効果的に活用した展示やそれに具体的な解説を施すことも効果的であると考えられる。

(2) ステップ２「それぞれの地域の特徴に応じた災害への備え」

ステップ１で自分の地域の特徴と災害リスクについて知った上で、ステップ２としてそれを活かした災害への備えを行う必要がある。「それぞれの地域の特徴に応じた災害への備え」としては、防災備蓄などの「モノ」の備え、行動計画や避難経路の作成といった「コト」の備えの２つが挙げられる。このうち、特に、「コト」の備えについては、地域の実情を踏まえて災害時の行動計画（マイ・タイムライン）を作成するなど、個人レベルにとどまらず、地域レベルで取り組む必要があると考える。本項では、ステップ１を踏まえたものとして、「コト」の備えに絞って筆者の考えを述べる。

災害時にどのような行動を取るか、平時に立てておく計画の例として、マイ・タイムラインが挙げられる。マイ・タイムラインは、広島県の「ひろしまマイ・タイムライン」のほか、他地域でも作成ツールの提供を行っている例があり、そうしたツールを基に個人、更には地域レベルで取り組むことが重要と考える。山梨県山梨市日川地区の事例では、マイ・タイムラインを活用した地区防災計画づくりとして、各個人のマイ・タイムラインを踏まえた上で、地区としてのコミュニティ・タイムラインの作成が行われている[38]。避難場所や避難経路、避難手段などは個人単位のものであるとともに、地域単位のものとして検討が必要なものもあることから、個人レベルだけでなく、地域レベルと連動させて検討することが、災害時の身を守るための行動につながるといえるのではないか。

３　地域防災リーダー確保の必要性

ここまで、２ステップの地域防災を述べてきたが、実際に地域防災に取り組むに当たっては、地域防災リーダーの存在が重要と考える。広島市や坂町においては、地域防災リーダーを公費で養成しており、各リーダーが中心となって地域での防災に取り組んでいる。

坂本（2020）[39]では、平成30年７月豪雨の際の高知県の地域防災リーダーの行動として、過去の被災経験や災害リスクの理解などの平時からの備えにより、避難の呼びかけを行った事例が紹介されている。平時、災害時のいずれにおいても、地域の活動を進めるに当たっては、リーダー的存在が不可欠であり、こうした人材の育成・確保が求められる。

また、防災マップづくりやフィールドワークの実施に当たっては、防災の専門知識を持

[38] 内閣府「地区防災計画ハンドブック」（2025.4）37頁

[39] 坂本淳ほか「突発的な深夜の集中豪雨時における地域防災リーダーの対応行動と平時からの備えに関する調査研究―高知県西南地域を事例として―」『土木学会論文集Ｆ６（安全問題）』Vol.76，No.1（2020）

つ防災士の協力を得て取り組むことが必要である。

一方で、広島市の事例から分かるように、都市部では住民の関心が希薄であることや、地域防災リーダーとしての担い手が高齢化等により不足しているという問題もあり、地域コミュニティの活性化も含め、地域防災リーダーの担い手の確保の在り方は課題であるといえる。

４　行政による地域防災の支援の在り方

「２ステップの地域防災」に取り組むに当たっては、地域社会だけでできることには限界があることから、実効性があり、持続可能な取組とするには、行政による支援が不可欠である。

広島市や坂町の事例では、行政が地域防災の人材の確保・育成や、地域の防災訓練への財政的支援など、多面的に地域防災に対する支援を行っている。こうした支援のもと地域社会が防災に取り組むことで、地域防災はより実効的なものになると考える。

また、災害伝承施設については、本稿で調査した４つの事例のいずれも、運営者に違いはあったが、自治体が設置しているものである。特に、広島市豪雨災害伝承館は地域住民からの取組を受けて設置された施設であり、このような地域防災の発芽を取り入れ、育てられるよう、被災経験のある地域では、こうした伝承の拠点を整備することも、行政に求められる重要な役割といえる。

また、災害伝承の取組が持続可能なものとなるよう、継続的な支援も必要となる。

おわりに

土砂災害の防災をめぐっては、これまで、ハード・ソフトの両面から対策が行われてきた一方、繰り返し災害が発生してきた広島県における状況からもいえるように、未だ道半ばであるといえる。本稿では、これまでの土砂災害防災の施策と地域での取組に関する調査を通じて見えた課題に対して、「２ステップの地域防災」として、地域について熟知した上で、土砂災害のみならず、災害全般に備えることの必要性を提案した。これは、今回対象地域とした広島県に限らず、全国各地で共通していえることである。各地域には独自の地形地質や歴史があり、災害の発生にも地域差がみられる。このため、地域の特性を知ることが災害への備えにつながるという考えである。そして、各地の災害伝承施設を通じて過去の災害の教訓を学び、少しでも土砂災害をはじめとした各種災害による被害が減少することを願う。

本稿執筆に当たり、快く調査に応じていただいた広島市役所、広島市豪雨災害伝承館、坂町役場、仁川百合野町地区地すべり資料館、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターの職員の方々、久保純子早稲田大学教授、熊原康博広島大学教授に心から御礼申し上げる。

（本稿は、令和７年９月30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。

・大橋洋一『災害法』有斐閣（2022）

・大村さつきほか「地域住民が主体となった土砂災害に対するタイムラインの検討」『砂防学会誌』Vol.69, No.6（2017）

・小池則光、橋本操「土砂災害タイムラインを用いた防災教育の実践と課題 - 岡崎市立常磐東小学校を事例として - 」『土木学会論文集Ｆ６（安全問題）』Vol.77, No.2（2021）

・国土交通省水管理・国土保全局砂防部「特集：平成30年７月豪雨災害Ⅰ　平成30年７月号を踏まえた実効性のある避難を確保するための土砂災害対策～委員会検討結果～」『水利科学』No.372（2020）
・小山耕平ほか「広島県内の洪水・土砂災害に関する石碑の特徴と防災上の意義」『地理科学』vol.72, No.1, 1-18頁（2017）
・鈴木康弘『防災・減災につなげるハザードマップの活かし方』岩波書店（2015）
・阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター『阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター 令和５年度 年次報告書』(2024.9)
・松井一實「災害に強いまちづくりを目指して」『砂防と治水』第285号（2025.6）24-29頁

・国土交通省「土砂災害防止法の概要」<https://www.mlit.go.jp/river/sabo/sinpoupdf/gaiyou.pdf>（2025.8.6閲覧）
・鳥取河川国道事務所「広島県に「土砂災害」が多いのはなぜ？インデックス」<https://www.cgr.mlit.go.jp/ootagawa/sand/west/page1/index04.html>（2025.8.6閲覧）

論　文

公害紛争処理制度の設計過程
―省庁間の対立と国会を契機とした政策の展開―

衆議院調査局調査員
加　瀬　　武　之
（環境調査室）

■要　旨■
本稿で取り上げる公害紛争処理制度は、関係省庁間における根本的な見解の相違や利害の対立により、制度設計の調整が極めて困難な政策課題であった。法案の検討過程においては、省庁間の綱引きや意見調整の結果として、当初の理想的な制度設計から大きく後退した消極的かつ妥協的な制度案が取りまとめられた。このような行政府内部での調整の限界に直面した局面において、国会審議という民主的プロセスが同制度の強化の重要なカタリストとして機能し、政府内部での再検討を促す契機となった。その結果、当初の消極的な制度案が見直され、より実効性の高い制度へと段階的に強化されていく歴史的過程を本稿では実証的に明らかにした。

《構　成》
はじめに
Ⅰ　公害対策基本法における公害紛争処理規定の変遷
Ⅱ　省庁間対立と公害紛争処理法案の検討
Ⅲ　国会審議と公害紛争処理制度の変遷
おわりに

はじめに

本稿は、公害紛争処理制度の制度設計において国会が果たした役割を明らかにすることを目的とする。

公害紛争処理法は1970年11月1日に施行され、今年で55年が経過している。同法に基づく公害紛争処理制度は、公害の沈静化に伴い近年では一般の注目度は高くないものの、公害問題に関する紛争解決のための仕組みとして今日も重要な役割を果たしている。

また、同制度は現在注目を集めている行政型ＡＤＲ（裁判外紛争解決手続）の先駆的存在としても評価されている。

しかし、この半世紀以上にわたり公害紛争の処理に貢献してきた制度の構築において、国会が重要な役割を果たしてきた事実はあまり知られていない。「公害紛争処理制度10年の歩み[1]」といった公害紛争処理制度の正史ともいえる文献においても、国会に関する記述は限定的である。

公害紛争処理制度が構築された時期は佐藤榮作内閣の時代であり、日本の政策過程における与党による事前審査制が定着してきた時期でもある[2]。この時期の国会について分析した、旧来のラバースタンプ論などによれば、国会は政策形成において重要な役割を果たしていないともされてきた[3]。確かに公害紛争処理法を立案したのは政府であり、その後の改

[1] 公害等調整委員会事務局編『公害紛争処理制度10年の歩み』(1980)
[2] 奥健太郎「事前審査制の起点と定着に関する一考察：自民党結党前後の政務調査会」『法學研究』慶應義塾大学法学研究会(2014) 68-72頁
[3] Baerwald, Hans H, *Japan's Parliament: An Introduction*. New York: Cambridge University Press, 1974.

正も政府が立案を行った。こうした事実の点だけに着目すれば、国会の役割は相対的に小さいようにも思える。このような背景から、行政が記述する年史に国会の役割についての記載が少ないのもやむを得ないともいえる。

ところが、公害紛争処理制度の制定過程を国会側の視点から一連の流れとして整理すると、異なる側面が見えてくる。本稿では、国会が公害紛争処理制度において政策変容を促す鍵としての役割を果たしたと考える。この視点から、公害紛争処理法の制定経緯を特定歴史公文書や当時の新聞記事などの資料に基づいて分析し、同法制定過程における国会の役割と影響を考察する。

Ⅰ　公害対策基本法における公害紛争処理規定の変遷

本節では、公害紛争処理制度が必要とされた背景と公害対策に関係する省庁の対応について述べる。加えて、公害対策基本法案の策定過程で紛争処理規定が削除された経緯を説明した上で、衆議院の修正によって紛争処理規定が追加された背景について考察する。

1　公害問題の発生と紛争

公害等調整委員会の前身である中央公害審査委員会が設置された 1970 年は、日本の高度経済成長期末期にあたり、驚異的な経済成長の負の側面としての公害問題が全国各地で顕在化し、社会問題として注目を集めていた時期であった。当時の成長優先の経済政策が環境への配慮を欠いたことは、公害問題の急速な拡大と被害の甚大化を招いた大きな要因の一つとなった。

この時期の公害の主な特徴は、重化学工業を中心とした産業構造の急激な変化と、高度経済成長に伴う生産規模の著しい拡大による公害被害の広域化と健康被害の深刻化であった。工場から排出される有害物質は大気や海、河川などを通じて広範囲に拡散し、健康被害をもたらすとともに、地域社会に深刻な影響を及ぼした。

特に水俣病（熊本県・鹿児島県）、イタイイタイ病（富山県）、四日市ぜんそく（三重県）、新潟水俣病といった四大公害病による被害は、日本国内に深刻な社会問題として広く認識されるようになった。これらの事例では、健康被害の深刻さと地域的な広がりに加え、原因企業や行政の対応の遅れが被害の一層の拡大を招くこととなった[4]。こうした公害問題の深刻化と急速な拡大により、当時の日本社会は公害問題への危機的状況に直面することとなり、多くの住民運動や住民訴訟が日本各地で展開されるようになっていった。

公害問題に対する住民運動は、当初は工場からの排水や排ガスによる健康被害や漁業等への悪影響に関する住民や漁民等の訴えから始まったが、被害の拡大とともに次第に地域社会全体を巻き込む形で広がりを見せるようになった。特に四日市公害裁判に見られるように、裁判を通じて公害被害を訴える動きが活発化した。これらは加害企業の不法行為の是正と解決を求めるだけでなく、国や自治体への対策要求へと発展した。また、コンビナート建設反対運動のように、地域住民が一丸となり公害に反対するケースも増加した[5]。この時期、行政による工場等への規制や被害者救済の対応が遅れたことや原因究明の困難さなどが影響し、住民運動を背景に公害は社会問題化していった。

日本国内の本格的な公害裁判は、1967 年６月に新潟市などの３世帯 13 人が昭和電工（現

[4] 例えば、水俣病に関する社会科学的研究会『水俣病の悲劇を繰り返さないために－水俣病の経験から学ぶもの－』環境省国立水俣病研究センター（1999）75-78 頁

[5] 川名英之『ドキュメント日本の公害　第１巻』緑風出版（1987）291-408 頁

レゾナックホールディングス）を相手取り、新潟地方裁判所に提訴した「新潟水俣病第１次訴訟」に始まる。この訴訟は、国が公害の原因の結論を出せず、原因企業が自らの責任を認めない状況下で行われたものである。原告側は､深刻な健康被害に対する賠償を求め、水俣病と工場排水との因果関係や企業責任を巡って争われた。この裁判は、産業公害の責任を問う先駆的な事例として注目を集めた[6]。

そして、この新潟水俣病訴訟は日本各地に大きな影響を与え､その後､四日市公害（1967年９月)、イタイイタイ病（1968年３月)、水俣病（1969年６月）の裁判が相次いで提起されることとなった。これらの訴訟は、経済発展と引き換えに犠牲となった住民の健康と環境を守るための重要な法的闘争として、日本の公害対策史において重要な転換点となった。

一方、一連の裁判過程を通じて明らかになったのは、公害訴訟における多くの困難と構造的な問題であった。民事訴訟では立証責任が原告側にあるが、公害被害者は既に健康被害や生活基盤の崩壊などの深刻な被害を受け、経済的、精神的に疲弊した状態で訴訟に臨まざるを得なかった。特に長期間の健康被害を受けた被害者は、医療費や生活費の負担増加により資力も不足し、弁護士費用などの訴訟費用を確保することも困難だった。また、因果関係の立証に不可欠な技術的、科学的データや内部資料のほとんどは被告企業が独占的に保持し、原告側がこれらの証拠にアクセスすることは極めて困難であった[7] [8]。

加えて、当時の公害に対する法規制は不十分であり、被告企業の違法性を明確に示すことが難しく、刑事責任や行政上の責任を追及する法的根拠も乏しかった。司法制度の使いにくさから、公害被害に関する苦情が自治体や警察などに持ち込まれ、制度化されていないあっせんや行政指導などを通じて処理されていた。しかし、法や制度に基づかない行政指導等は公平性や透明性に欠け、必ずしも問題の完全な解決につながらなかった[9]。

こうした状況から、当時の行政機構や既存の法制度では十分に対応しきれない公害問題の紛争解決に向けた複雑性と緊急性という現実に直面し、社会は新たな解決策を必要としていた。こうした社会的要請は次第に政治的議題としての重要性を増し、政治上の優先課題として取り組むべき急務と位置付けられるようになっていった[10]。

２　省庁間の対立と紛争処理規定の削除

このような状況にもかかわらず、公害紛争の処理のための制度は、省庁間の意見の相違もあってすぐに進展することはなかった。

当時の公害問題への行政対応は、各省庁が所掌範囲内でのみ個別に対応し、その内容も各省の目的や省益に合致したものに限定され、総合的な対策は不十分であった[11]。

その結果、水俣病問題では、省庁間の意見対立が原因究明や公害防止対策の遅れを招き、

6　前掲注５　68頁

7　田中康民「我が国における行政上の公害紛争処理制度の生成とその展開（上)」『レファレンス　第27巻第11号』国立国会図書館（1977）30-31頁

8　公害紛争における訴訟による解決が遅れている要因について、矢口洪一最高裁判所事務総局民事局長は国会において、訴訟が当事者主義を採用しており、当事者が主張し証拠を提出する過程に時間を要することを前提とした上で、①原告が多数であること、②原告に資力がないこと、③裁判所に専門的・科学的な基礎知識がないこと、④因果関係の究明、特に科学的知識を前提とした事実認定に困難が伴うこと、⑤鑑定や証人尋問も専門的な者が多く、相当な時間を要することなどを挙げている（第63回国会参議院公害対策特別委員会会議録第７号２頁（昭45.5.6)）。

9　北村喜宣『環境法　第５版』弘文堂（2023）254頁

10　『朝日新聞』(1968.6.2）１面

11　加瀬武之「公害行政における省庁間調整機構の調整機能と限界」『現代社会文化研究　No.77』新潟大学大学院現代社会文化研究科（2023.11）102頁

被害の更なる拡大につながった[12]。

省庁間で公害対策に関する統一した対策が行われない中で、1965 年に新設された厚生大臣の諮問機関である公害審議会は、1966 年 10 月に「公害に関する基本施策について」という答申を行った。この答申は、基本法制定の提案を含め、公害対策の基本方針とあるべき姿を示すものであった。特に、公害被害の救済措置の整備について、表１のような公害紛争処理の制度化に向けた提言を行った。

厚生省は、この公害審議会の答申に基づき、公害対策基本法(仮称)試案要綱を作成した。この１次案では、公害紛争処理に関する事項として、表３のように「第九章　公害にかかる救済制度」の項目の主要な柱として、都道府県に「公害処理委員会」を設置することが記述されていた。そして、この委員会には、住民の苦情処理と関係行政庁等への勧告という２つの主要機能が付与されていた。

さらに、試案の要検討事項[13]の別添２として、現在の公害等調整委員会の原型ともいえる「公害処理委員会（仮称）設置構想試案[14]」が厚生省から関係各省に提示された。この「公害処理委員会」の構想は、基本的に公害審議会の答申に沿いながらも、それ以上の広範かつ実際的な権限を備えていた。具体的には、相手方の同意なく公害問題の審査を行い、関係者の申立てがなくても職権で調査し、工場等の設置者への勧告や関係行政庁への意見具申ができるという権限を構想していた。

この厚生省の構想の特徴は、弱い立場にあった公害被害者に代わって公害原因を調査し、工場等設置者や行政庁に対して公害防止を促すことに重点を置いていた点にあった。当時は、公害原因を究明する所管省庁が明確でなく、各省がそれぞれ異なる原因を主張するなど、原因究明に支障が生じていた。こうした状況下であったため、都道府県に第三者的な委員会を設置し、原因究明と公害被害の防止を進めることを企図したものと考えられる。

しかし、この厚生省案には重要な制約があった。公害発生施設の設置者や管理者に対する措置が単なる勧告にとどまり、強制力を伴わなかったのである。そのため同構想は、裁判所の民事訴訟に代わる準司法的機関という

（表１）公害審議会答申（抜粋）

（イ）公害に関する住民その他からの苦情、相談についても的確な処理が行われるよう必要な体勢を整備すべきである。この場合、所定の要件を満たす苦情の申出について行政庁による調査等の措置を制度化することも考えられよう。

（出所）厚生省「公害に関する基本施策-公害審議会の答申全文-」『官報資料版』(1966.10.26)

（表２）公害対策基本法の経緯

1966 年 10 月　7 日	公害審議会答申
11 月 22 日	公害対策基本法試案要綱［１次案、厚生省案］
1967 年　1 月 23 日	公害対策基本法第３次案
2 月 22 日	公害対策基本法案要綱まとまる。
5 月 16 日	閣議決定
5 月 17 日	国会提出
6 月 12 日	【新潟水俣病第１次訴訟】
7 月 17 日	衆議院修正議決
7 月 21 日	参議院可決、成立
8 月　3 日	公布、施行

（出所）環境総合年表編集委員会編『環境総合年表－日本と世界－』すいれん舎（2010）及び関係特定歴史公文書等から著者作成

[12] 水俣病に関する社会科学研究会『水俣病の悲劇を繰り返さないために』国立水俣病総合研究センター（1999）94-100 頁；新潟県福祉保健部生活衛生課『新潟水俣病のあらまし』(2020) 8-12 頁；橋本道夫「＜解説４＞環境をめぐる政策の発展経過」『環境科学研究科年報：環境科学セミナー　No.6』筑波大学大学院環境科学研究科（1983）71 頁

[13] 厚生省「試案についての要検討事項」,通商産業省大臣官房総務課『公害対策基本法（第５次案・小委員会議事録・厚生省試案第１次案）（公布・昭和 41 年）昭和 41 年』平 25 経産 00077100，国立公文書館

[14] 厚生省「公害処理委員会（仮称）設置構想試案」),通商産業省大臣官房総務課『公害対策基本法（第５次案・小委員会議事録・厚生省試案第１次案）（公布・昭和 41 年）昭和 41 年』平 25 経産 00077100，国立公文書館

（表３）公害対策基本法の政府内における修正推移（公害紛争処理関係）

○公害対策基本法（仮称）試案要綱（抜粋）[1966 年 11 月 22 日]

第九章　公害にかかる救済制度

一　公害の防止に関する措置について住民の苦情を処理し、必要な事項につき関係行政庁等に対し、勧告を行う機構として、別に法律で定めるところにより、都道府県に公害処理委員会を設置するものとすること。

二　政府は、公害による被害の救済の円滑な実施を図るため、必要な制度の整備に努めるものとすること。

三　公害による損害に対処するため設置する基金制度について規定すること。

○公害対策基本法案（第三次案抜粋）[1967 年 1 月 23 日]

政府は、公害による被害の救済の円滑な実施を図るため、必要な制度の整備に努めるものとする。

○公害対策基本法案（抜粋）[1967 年 5 月 15 日]

第二十条　政府は、公害に係る被害に関する救済の円滑な実施を図るために必要な制度の整備を行うものとする。

（出所）厚生省「公害対策基本法（仮称）試案要綱」（1966 年 11 月 22 日）, 通商産業省大臣官房総務課『公害対策基本法（第５次案・小委員会議事録・厚生省試案第１次案）（公布・昭和 41 年）昭和 41 年』平 25 経産 00077100, 国立公文書館；内閣法制局長官総務室第１課「公害対策基本法案」『進達原議・昭和 42 年（厚 2）26』平 20 法制 00233100, 国立公文書館より著者作成。下線は著者

よりも、行政的機能を中心とした構想であったと考えられる。

この公害対策基本法に関する関係省庁間の議論は、1964 年に設置された各省庁事務次官から構成される「公害対策推進連絡会議」において検討されることとなった。

しかし、同会議において、厚生省が作成した公害対策基本法における公害紛争処理制度の構想は、「自治体にかえって負担になるのではないか（総理府）」、「知事から独立した行政委員会にするのは望ましくない（自治省）」など、関係省庁から反対意見が相次ぎ、厚生省も同構想からの撤退を余儀なくされた[15]。

この結果によって、政府内で公害対策基本法第３次案（1967 年１月 23 日）を策定するまでの間に、当初の厚生省案に含まれていた公害処理委員会に関する規定は公害対策基本法案から全て削除されることとなった[16]。

そして、公害対策基本法案は、1967 年５月 16 日に閣議決定され、翌 17 日に第 55 回国会（特別会）の開会中であった衆議院へ提出されることとなった（表２参照）。

３　国会での議論と委員会修正

公害対策基本法の政府案は、1967 年６月２日に日本社会党（以下「社会党」という。）案とともに衆議院本会議で趣旨説明及び質疑が行われた。実は、政府の対応が遅れる中、社会党はすでに第 48 回国会に公害対策基本法案を衆議院に提出（1965 年４月 23 日）し、民主社会党は社会党よりも早い第 46 回国会に同様の法案を衆議院に提出（1964 年２月 12 日）していた。これら野党案には政府案と異なり、公害紛争処理に関する規定が盛り込ま

15　「公害対策推進連絡会議小委員会議事要旨」第６回（1967 年１月 16 日）10 頁, 通商産業省大臣官房総務課『公害対策基本法（第５次案・小委員会議事録・厚生省試案第１次案）（公布・昭和 41 年）昭和 41 年』, 平 25 経産 00077100, 国立公文書館

16　「公害対策基本法（第３次案）」（1967 年１月 23 日）, 通商産業省大臣官房総務課『公害対策基本法（第５次案・小委員会議事録・厚生省試案第１次案）（公布・昭和 41 年）昭和 41 年』平 25 経産 00077100, 国立公文書館

（表４）公害対策基本法案比較

〇公害対策基本法案（社会党案、抜粋）

第十六条　２　国は、公害により被害が生じた場合における和解の仲介、損害賠償の裁定等による紛争処理制度の確立を図るよう必要な施策を講じなければならない。

〇公害対策基本法案（民主社会党案、抜粋）

第十九条　国は、公害により被害が生じた場合における紛争処理等の救済制度を確立するために必要な施策を講じなければならない。

〇公害対策基本法案（政府案、抜粋）［1967 年 7 月 17 日、衆議院修正］

第二十一条　政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。［新設］

２　政府は、公害に係る被害に関する救済の円滑な実施を図るための制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。

（出所）第 48 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録第 10 号 1-4 頁（昭和 40.4.28）等から著者作成。下線は著者

れていた。そのため、衆議院本会議及び各法案が付託された衆議院産業公害対策特別委員会では、公害紛争処理に関する規定を欠いた政府案への批判が集中した。社会党などの野党議員から公害紛争処理制度の必要性が強く主張され、政府案への同制度を反映させる必要性が再浮上することとなった[17]。公聴会においても、池尻文二全国漁業協同組合連合会常務や大島靖大阪市助役らが紛争解決のための行政委員会の必要性を訴えた[18] [19]。

これに対し、坊秀男厚生大臣は、その答弁で、「……検討の上、整備し得るものから順次制度化をはかっていきたい……[20]」と述べ、紛争処理制度の必要性を強調した。厚生省は前述のとおり、政府内で同制度の必要性を主張していたものの、関係省庁の反対により公害対策基本法案に盛り込めなかった経緯があったため、表向きはともかく、実質的には野党と立場を同じくしていた。

さらに政府案の修正を迫ったのは、公害問題が日々深刻化する中、各地で訴訟準備が進められていたことである。そして、法案審議中の 1967 年６月 12 日には、四大公害病において初めての訴訟（新潟水俣病第１次訴訟）が提起された。この出来事により、公害紛争処理制度の必要性は更に高まった[21]。

最終的に、表４に示されているように、社会党案に含まれていた「損害賠償の裁定等」という文言を「調停等」という形に弱めた上で政府案に反映させることで与野党間の合意が図られた。これにより、公害紛争処理制度に関する規定は、公害対策基本法第 21 条第１項として追加された。この衆議院での修正案は、衆参の委員会及び本会議で可決され、同年７月 21 日に成立した。

こうして、関係省庁の反対により一度は潰えた公害紛争処理制度が、国会の議論を経て法案修正という形で復活した。そして、これ

17 第 55 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録第 15 号 10 頁（昭 42.7.17）等

18 古藤利久三（経済団体連合会専務理事）は慎重な姿勢を示している。

19 第 55 回国会衆議院産業公害対策特別委員会公聴会議録第１号 6-7 頁（昭 42.7.14）

20 第 55 回国会衆議院会議録第 22 号８頁（昭 42.6.2）

21 公害等調整委員会事務局『解説　公害紛争処理法』ぎょうせい（2002）５頁

を契機として政府内で公害紛争処理制度の検討が本格的に進展することとなった。

Ⅱ　省庁間対立と公害紛争処理法案の検討

本節では、公害紛争処理法案の検討過程で生じた省庁間の対立と、それが法案内容にどのような影響を与えたかについて述べる。

1　厚生省案の挫折

1967 年 10 月、厚生省は早くも「公害の紛争の処理及び被害の救済に関する法案(仮称)」の構想を明らかにした[22]。

１年前の公害対策基本法案の検討過程で厚生省は自治体を中心に「公害処理委員会」を置く構想を立てていたが、関係省庁の反対を受けていた。このことも影響してか、この構想では、紛争処理に関して厚生省の外局として「中央公害審査委員会」を新設するとした。この委員会は、国会の同意を経て任命された６人の委員（法律、医療、産業関係者各２人）で構成され、複数県にまたがる公害問題や比較的重大な紛争についての調停・仲裁を担当することとされた。委員には公害問題と産業関係の両方を含む関係者を任命する方針から、労働委員会のような三者構成によって住民と企業側との間の争いを中立・公正な立場で解決することを企図していたことがうかがえる。また、都道府県及び主要都市に公害苦情調査員を配置し、住民からの苦情処理を自治体が直接対応するとしていた。

この厚生省の構想では、公害救済基金の財源における原因者の範囲や各企業の負担割合についても同委員会が決定権を持つ内容となっていた。これは公害対策基本法案検討時の厚生省の構想と同様に、公害救済制度の主要な項目の一つとして公害紛争処理制度を位置付け、その上で公害救済基金関係への関与も担わせるものであった。

同年 12 月の公害紛争処理法に関する厚生省案では、この構想が更に発展し、厚生省に中央公害審査委員会、都道府県に公害審査会を設置することとなり、労働委員会に類似した性格がより強調された。都道府県の審査会は当事者の申立てまたは職権により公害紛争の調停・仲裁を行う権限を持つとされた。中央公害審査委員会は、公害の原因や被害が複数県にまたがる場合、又は審査会から移送された問題について調停・仲裁にあたることとされた。また、都道府県や市に配置される公害苦情調査員には、労働基準監督官に類似した権限が付与され、逮捕権はないものの、住民相談の対応だけでなく、公害防止に必要な立入検査も実施できる仕組みが構想された[23]。

しかし、この厚生省の強力な構想が結実することはなかった。当時の公害行政においては、新潟水俣病の原因究明をめぐって厚生省と通商産業省が公式見解で対立するなど、公害問題に関する省庁間の対立構図が極めて顕著になっていた。特に産業保護と環境保全という相反する傾向のある行政目的の間で省庁間の権限争いは激化していた[24]。こうした省庁間の対立が存在する状況下において、通商産業省をはじめとする関係各省庁は、厚生省が主導権を握る形での中央公害審査委員会による紛争処理システムの構築に対して強い警戒感を示し、激しく反発した[25]。

その結果、厚生省が中心となって進められていた公害紛争処理に関する法案は、早い段階で暗礁に乗り上げることとなった。

22　前掲注１　5-6 頁及び『朝日新聞』(1967.10.8) １面

23　『朝日新聞』(1967.12.9) ２面

24　前掲注５　96-99 頁

25　『朝日新聞』(1968.2.20) １面

２　中央公害対策審議会による検討と総理府への設置転換

厚生省案が挫折すると、1968 年２月の事務次官会議で、同年３月に公害対策基本法により総理府の附属機関として設置される予定の「中央公害対策審議会（会長：和達清夫 埼玉大学長）」において、公害紛争処理制度に関する議論を行うことが決められた[26]。制度の詳細については、同審議会の下に「苦情や紛争の処理等に関する小委員会（小委員長：金沢良雄 東京大学教授）」が設置され、検討が進められることとなった[27]。同小委員会は、同年９月末に小委員会案をまとめた。

その主な内容は、①中央・地方に公害審査機関を設置し、紛争の調停や仲裁にあたる、②財界からの拠出と財政支出による救済基金を設け、健康被害者に医療費を給付するというものであった。この案は、訴訟前に簡易迅速に行政上の紛争処理制度を設けるとした上で、厚生省案にあった労働委員会のような趣は無くなるとともに、工場などへの立入検査などの強制権限の付与も慎重な立場を示した[28]。さらに注目されるのは、中央の公害審査機関を総理府に置くとした点が挙げられる。

このように小委員会案は、厚生省案とは大きく異なる方向性を持っていた。実は、この小委員会は、公害紛争処理に早期から関心を示していた通商産業省が関連する工業立地センターに設置した産業公害問題法理研究会の法学者を中心とするメンバーで構成されていた。彼らは当初から審査機関を総理府に置くことなど、厚生省の構想とは異なる性格の制度設計を検討していた[29]。

当時の園田直厚生大臣は、「公害紛争処理と被害者救済制度について中央公害対策審議会の小委員会がまとめた原案は、私の考えでは不十分なものだと思う。公正取引委員会のような強力な独立機関をつくりたい。通常国会までに厚生省独自の見解をまとめ立法措置を講じたい[30]」と述べた。また、小委員会の原案にあった総理府内に設置する構想についても、「政治的圧力を受けやすい恐れもあるし、地方に設置することについては委員会と企業とが癒着する恐れや、資金的な面も心配だ。また、基地公害については、厚生省が全責任をもって住民の健康を守ってゆきたい[31]」と述べ、厚生省を中心とした制度構築へのこだわりをなおも見せていた。

中央公害対策審議会は同年 10 月、佐藤総理に小委員会案を基本とした「公害に係る紛争の処理及び被害の救済の制度についての意見」を具申した。その主な内容は、①市町村に公害苦情相談員、都道府県に公害苦情調査員を置く、②都道府県に都道府県公害審査会を、総理府にその外局として中央公害審査委員会を設置し、和解仲介、調停、仲裁等により公害紛争処理を行う、③その他中央公害審査委員会に、紛争処理に関し、行政庁の長又は都道府県知事に対し、公害除去に必要な行政措置をとるよう勧告すること、公害紛争処理に関連して、公害対策に係る各省庁施策の統一を必要とする場合は、内閣総理大臣に対しその調整を要請すること、国の行政庁のした公害の規制に係る処分に対する不服申立てにつき、参与機関として、その決定又は裁決に関与する等の権限を付与するというものであっ

---

[26] 田中康民「我が国における行政上の公害紛争処理制度の生成とその展開（中）」『レファレンス　第 27 巻第 12 号』国立国会図書館（1977）７頁

[27] 前掲注１　６頁

[28] 同上　8-9 頁

[29] 同上　133 頁

[30] 『朝日新聞』夕刊（1968.9.16）１面

[31] 同上

た[32]。そして、中央公害対策審議会の提案は、厚生省が所管する公害救済制度と総理府が所管する公害紛争処理制度とが明確に分化することを前提とするものであった。

３　省庁間調整の混乱

この意見具申に基づき、政府内部では、公害対策基本法以前より公害紛争処理制度の創設に強い意欲を示していた厚生省から内閣総理大臣官房審議室に主導権が移り、内閣審議室を中心に検討が進められることとなった。この間、水俣病の被害地域出身で、公害問題に熱心に取り組んでいた園田直厚生大臣は内閣改造により閣外に去り、斎藤昇厚生大臣となっていた。

政府内では、中央に設ける公害紛争処理機関の権限をめぐって関係各省間で再び意見の対立が生じていた。通商産業省は企業の秘密保持の観点から立入検査に強く反対し、最終的には水俣病などの社会的に重大な影響を及ぼすと認められる公害紛争に限定して、中央公害審査委員会の立入検査が認められることとなった。また、自治省は「各都道府県に公害審査会を必ず設置する必要はない」と主張し、審査会は必置制から任意制へと変更された[33]。

さらに、関係省庁との交渉過程で、中央公害審査委員会の性格は、当初目指していた公正取引委員会のような強い権限と独立性を持つ国家行政組織法上の「３条機関」ではなく、審議会に近い行政機関の付属機関にあたる「８条機関」へと後退した。また、中央労働委員会のような職権による調停方式から、当事者の申立てがなければ調停・仲裁を開始できない「当事者主義」が採用された。

（表５）公害紛争処理法案提出までの経緯

1967 年　8 月　3 日	公害対策基本法公布、施行
9 月　1 日	【四日市公害訴訟】
10 月	10 月厚生省案
12 月	12 月厚生省案
1968 年　3 月　9 日	【イタイイタイ病訴訟】 中公審で議論開始
9 月 26 日	【水俣病政府統一見解】
10 月 18 日	中公審意見具申
1969 年　2 月 18 日	閣議決定の延期
2 月 20 日	自民社会部会了承 自民国防部会、防衛庁［基地公害除外を要求］
2 月 24 日	閣議決定の延期
2 月 25 日	閣議決定の延期
2 月 27 日	床次総務長官と自民総務会協議［基地公害除外決定］
2 月 28 日	閣議決定の延期 保利官房長官［基地公害除外反対］ 自民政策審議会［自治体議会の同意追加要請］
3 月　4 日	閣議決定
6 月 14 日	【熊本水俣病訴訟】
6 月 26 日	衆議院本会議法案修正議決

（出所）環境総合年表編集委員会編『環境総合年表－日本と世界－』すいれん舎（2010）及び関係特定歴史公文書から著者作成。

加えて、仲裁には双方の合意が必要とされ、調停・仲裁の内容は非公開とされるなど、当初の厚生省案はもとより、中央公害対策審議会の案と比較しても大幅に権限が縮小された制度となった[34]。この制度案は大蔵省との予算折衝過程で骨格が固まり、政府内での法案立案作業等を経て閣議決定の予定であった。

しかし、各省協議が何度も繰り返され、公害紛争処理法案の閣議決定は確認できるだけでも４回延期された（表５参照）。最終的に法案は 1969 年３月４日に閣議決定にされた。

この間の関係省庁間の主要な問題は基地公害問題であった。自衛隊や米軍基地由来の基地公害の適用除外を求めた防衛庁・自由民主党（以下「自民党」という。）国防部会と、除

32　公害等調整委員会事務局『解説　公害紛争処理法』ぎょうせい（2002）5-6 頁
33　『朝日新聞』（1969.2.21）２面
34　『朝日新聞』（1969.2.21）１面

外は適当ではないとする総理府・厚生省との間で意見の食い違いが生じた。政府内で紛争処理制度を中心的に検討していた公害対策会議のメンバーに防衛庁はなっておらず、法案作成の最終段階になって法案の影響について危惧を抱くようになったと考えられる。

法案は、同年２月 20 日に自民党社会部会などの了承を得た後、閣議決定前の事務次官会議でも了承されたものの、基地公害問題の適用除外が再度検討の俎上に挙げられ、閣議決定は延期されることとなった[35]。

基地公害については、総理府や厚生省などは公害紛争処理法案に除外規定を設けず、運用面で基地公害を実質的に除外する方針[36]であったが、防衛庁や自民党国防部会の「明記すべき」との主張により、閣議決定延期後の同月 27 日の床次徳二総理府総務長官と自民党総務会との最終調整で除外規定を明記する調整が図られた。

ところが、世論への影響や国会対策上の配慮を踏まえ、自民党の一部や保利茂官房長官は、基地公害の適用除外規定の明記に反対し、閣議決定は更に見送られることとなった[37]。

最終的には、基地公害の処理については防衛施設周辺整備法を適用し、同整備法で不十分な面があれば、今後同整備法を改正するということで妥協が図られ、基地公害の除外を明記することとなった[38]。

さらに、最終段階で自民党政策審議会は、都道府県に設置される公害審査会の委員の任命について都道府県議会の同意を規定に盛り込むよう要請した[39] [40]。この要請内容が閣議決定直前に法案に反映されるなど、混乱は同年３月４日の閣議決定の直前まで続いた。このようにして、政府及び自民党内における関係省庁等の調整プロセスを経て公害紛争処理法案はようやく国会提出の段階に至った[41]。

しかし、内閣審議室等が当初構想していた強力な権限を持つ制度案は、各省庁の利害調整や意見対立の結果、大幅に権限が縮小され、実効性の面で懸念される形に変容してしまった。この過程において、公害問題への対処という社会的要請と、関係省庁の思惑とが複雑に絡み合い、理想的な制度設計から現実的な妥協案へと変質していくこととなった。

Ⅲ　国会審議と公害紛争処理制度の変遷

本節では、国会審議のプロセスとその影響を詳細に分析することにより、公害紛争処理法案がどのような議論を経て、またどのような修正や変更を加えられながら最終的な形に変化していったのかについて検討する。特に、与野党の主張の相違点や、関係省庁とのこれまでの議論の経緯を踏まえながら、公害紛争処理制度の変遷過程を明らかにしていく。

１　法案修正と附帯決議

第 61 回国会（常会）において、1969 年３月４日、内閣から公害紛争処理法案が衆議院に提出された。同月 19 日には社会党から「公害紛争処理法案（角屋堅次郎君外 12 名提出、衆法第 20 号）」が、翌 20 日には公明党から

35　同上

36　『朝日新聞』（1969.2.28）１面

37　『朝日新聞』夕刊（1969.2.28）２面；『朝日新聞』（1969.3.1）２面

38　『朝日新聞』（1969.3.4）２面

39　総理府内閣総理大臣官房審議室「公害紛争処理法案の一部訂正の依頼について」（1969 年２月 28 日），『昭和 44 年内閣総理大臣官房審議室決裁文書綴（経済、公害）』平 15 内閣 00047100，国立公文書館

40　当時、革新首長が相次いで誕生していたことからこれを危惧し、議会の同意を追加したものと考えられる。

41　この間、内閣審議室と農林省、運輸省及び通商産業省との間で、委員に所管に関係する者を配置することを配慮することなど各省の意向を踏まえた覚書が結ばれた。

「公害に係る紛争の処理に関する法律案（小平芳平君外１名提出、参法第５号)」及び「公害審査委員会及び都道府県公害審査会法案（小平芳平君外１名提出、参法第６号)」が各議院に提出された。

同月 25 日、衆議院本会議では政府案と社会党案が一括して趣旨説明及び質疑が行われ[42]、同日付で衆議院産業公害対策特別委員会に付託された。同委員会では、政府案、社会党案及び予備審査としての公明党案が一括して審査されることとなったが、法案審査は容易に進展しなかった。同委員会（委員長：赤路友藏（社会)）は、同年４月２日に政府案、社会党案及び公明党案の提案理由説明を一括して聴取すると、計 15 回にも及ぶ法案の審査が行われた。これは「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法案」等が同時に審査され、その他公害問題関係の質疑も並行して行われていたことも一因であるが、全体として極めて慎重かつ詳細な審議プロセスが展開されていたといえる。

その結果、第 61 回国会では、週２回の頻度で委員会を開催するなど、計 24 回にわたる精力的な委員会活動がなされることとなった。

質疑では、法案提出前に省庁間の調整で問題となった事項が中心となった。具体的には、委員会の機構を国家行政組織法上の８条委員会とするか３条委員会とするかという問題、都道府県の審査会を必置とすべきかという委員会機構の問題、基地公害を中心とする法の適用範囲の問題、公害苦情の処理方法などが焦点となった。これらはいずれも社会党案に盛り込まれていた項目でもあった。

政府の公害紛争処理法案について、与野党間で協議が行われ、最終的に修正案（１次修正）が取りまとめられた[43]。同案は、同年６月 25 日の衆議院産業公害対策特別委員会で、修正議決された。なお、同法案には、自民、社会、民主社会、公明の４会派からの共同提案による附帯決議が付された。

その修正案の内容は、①中央公害審査委員会に非常勤の専門調査員を 20 人以内置くことができる規定を設け、調停委員会又は仲裁委員会が行う立ち入り検査の補助をさせること、②都道府県及び政令市に公害苦情相談員を必置し、それ以外の市町村は必要に応じて相談員を置くことができるとの規定を新設し、住民からの苦情相談に応じ、その処理に必要な調査等を行うとするものであった。

また、附帯決議の内容は、①裁定制度の採用と国家行政組織法第３条機関への移行への検討、②基地公害の除外について既存の防衛施設周辺の整備等に関する法律等をも含め再検討し、基地公害防止対策に遺憾なきを期すること、③公害紛争処理に関する議事の非公開は、公害の社会性等からみて運用に適切な配慮を加えることなどを中身としていた[44]。これらの内容は、政府案と社会党案の相違点（表６参照）において、事前の省庁間調整で問題に挙げられなかった社会党案の項目を修正案に受け入れる一方、省庁間で対立し、最終的に見送られた事項は修正案に盛り込まず、代わりに附帯決議の検討項目とすることで社会党や関係省庁との妥協を図ったものと考えられる。

衆議院産業公害対策特別委員会における与野党間の修正案の合意により、公害紛争処理法は成立へと順調に進むと思われた。しかし

42　「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法案（旧救済法)」も同時に趣旨説明及び質疑が行われた。また、野党はこの旧救済法に関しても対案を提出していた。加えて、委員会では別途政府から提出された「公共用水域の水質の保全に関する法律の一部を改正する法律案」も同時に審査が行われた。

43　『朝日新聞』(1969.6.21) ２面

44　第 61 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録第 20 号 14-15 頁（昭 44.6.25)

（表６）公害紛争処理法案：政府案と社会党案の比較及び修正内容

	政府案	社会党案
公害の範囲	公害対策基本法第２条第１項	公害対策基本法の「相当範囲にわたる」との限定がない（相隣関係を含む）
機構	８条委員会 →事務局、事務局長を設置（２次修正）	３条委員会
都道府県組織	任意	必置
裁定手続	職権裁定なし	職権裁定あり
組織	20 人の専門調査員を置くことができる →30 人に増員（２次修正）	専門調査会を常設 （50 人の科学者からなる専門調査員）
基地公害	対象外	対象
審理・裁定	非公開	公開
その他	政令市に公害苦情相談員を必置、政令市以外は任意	都道府県及び政令市に「公害苦情相談員」

（出所）公害等調整委員会事務局編『公害紛争処理制度 10 年の歩み』（1980）133 頁及び『朝日新聞』夕刊（昭和 45.3.13）２面を参考に著者作成。□は衆議院修正箇所（１次、２次）

実際には、公害問題とは無関係な国政全体の問題が国会に影響を及ぼし、予想とは異なる展開となった。

２　修正案の追加修正

実は、第 61 回国会は、運賃値上げを内容とする「国鉄運賃法改正案」、国家公務員の定員全体に枠をはめる「行政機関の職員の定員に関する法（総定員法）案」、自衛官の定員を約８千人増員する「防衛庁設置法及び自衛隊法の一部を改正案」など、成立困難な法案が相次いで提出され、新聞紙上で 18 回の強行採決と報じられるなど異例の展開となっていた[45]。そして、国会会期も 72 日間という大幅延長が行われることとなった。

公害紛争処理法案は、1969 年６月 26 日に衆議院本会議で修正議決され、参議院へ送られ、参議院産業公害及び交通対策特別委員会に付託された。そこで３回の審議と参考人の意見聴取が行われ採決直前の段階まで進んだ。ところが、大学紛争への対応を内容とする「大学の運営に関する臨時措置法案」の強引な採決によって、会期末の国会が混乱し、公害紛争処理法案は廃案となった。

しかし、公害紛争処理法案の遅延には、会期末の国会の混乱とは別の根本的要因があった。第一に、同法案の内容が論争を生むものであったこと。第二に、政府内の調整の遅れによる閣議決定の再三の延期。第三に、衆参両院の公害関係特別委員会において社会党が委員長ポストを占めていたことによる両院での慎重な審議である。これら複数の要因が法案成立をより困難にしていた。

政府は第 62 回国会（臨時会）でも、法案を再提出したが、今度は同年 12 月２日に衆議院が解散され、またもや廃案となった。1970 年１月 14 日に召集された第63回国会（特別会）において、政府は３度目の法案提出を行った。１度目の法案審議で野党と合意した内容を織り込んでいたため、法案審査はスムーズに進

45　『朝日新聞』（1969.8.6）４面

（表７）公害紛争処理法案の審議過程

1968 年 12 月 27 日	第 61 回国会開会
1969 年　3 月　4 日	閣議決定 法案提出
3 月 25 日	衆院本会議（趣旨説明・質疑）
4 月　2 日	衆院産業公害対策特別委員会（提案理由説明）
6 月 25 日	同委員会修正議決＜１次法案修正＞
6 月 26 日	衆院本会議（修正議決）
6 月 27 日	参院産業公害及び交通対策特別委員会（提案理由説明）
8 月　5 日	第 61 回国会会期末（廃案）
11 月 29 日	第 62 回国会（臨時会）
12 月　2 日	衆議院解散（廃案）
1970 年　1 月 14 日	第 63 回国会（特別会）
2 月 20 日	閣議決定
2 月 23 日	法案提出
3 月 20 日	衆院産業公害対策特別委員会（提案理由説明）
4 月 15 日	同委員会修正議決＜２次法案修正＞
4 月 17 日	衆院本会議（修正議決） 参議院産業公害及び交通対策特別委員会（提案理由説明）
5 月　8 日	同委員会可決
5 月 12 日	参院本会議（可決・成立）
5 月 13 日	第 63 回国会会期末

（出所）著者作成

むと予想されたが、またもそうはならなかった。社会党は、１度目の法案審査の際に提出した社会党案を再度国会に提出し、政府案に対して対決姿勢を示したのである。

衆議院産業公害対策特別委員会では、同年３月 20 日に政府案及び社会党案について提案理由説明を聴取し、その後７回にわたる審議を行った。対政府質疑で注目されるのは、社会党の島本虎三委員が山中貞則総理府総務長官に行った質疑とそれに対する山中長官の答弁である。

山中長官は、「……担当の審議室長以下官房を集めまして、事務担当の副長官ももちろん集めまして、このような法律がどうしても与野党でつくられるというならば、むしろ３条機関並びに裁定機能を持たせる法律につくりかえる、それを国会のほうで入れてもらうということにできないだろうか。……[46]」と述べ、野党が求める公害紛争処理機関を３条委員会にすることと、裁定機能を持たせることへの理解を示した上で、現時点では法案修正は、困難であった旨を明かしている。また、同答弁では、３条機関とする際に土地調整委員会の活用を示唆し、後の公害紛争処理法改正内容を予告するものとなった。

この答弁を行った同年４月 15 日の衆議院産業公害対策特別委員会において、法案の追加修正が諮られ、議決された。追加の修正点は、①１次修正において新設された中央公害審査委員会に置くことができる専門調査員の人数を 20 人以内から 30 人以内へと増員したこと、②中央公害審査委員会の庶務を内閣総理大臣官房において処理するとしていたものを改め、中央公害審査委員会に独立した事務局を設け、事務局長その他の職員を置くこととしたことである。なお、附帯決議も付され、第 61 回国会の審議の際と同様に、①裁定制度の採用、国家行政組織法第３条機関への移行への検討、②基地公害の除外について再検討、③議事の公開に関する運用の適切な配慮等が含まれていた。

法案修正の内容は社会党案に若干近づけたにすぎなかったが、特に注目されるのは中央公害審査委員会に独立した事務局を設けた点である。国家行政組織法上は、委員会に事務局の設置は義務付けられておらず[47]、政府案も附置していなかった[48]。また、国家行政組織法第８条の委員会は独立性の低い審議会等の合議機関にすぎず、課題があった。

46　第 63 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録第 11 号 7-9 頁（昭 45.4.15）
47　宇賀克也『行政法概論Ⅲ』有斐閣（2024）219-220 頁
48　前掲注１　28 頁

しかし今回の修正案の規定により、同委員会は独立した事務局を設けることとなり、独立性の高い３条委員会の性格により近づくこととなった。法案は、同月 17 日の衆議院本会議で修正議決され、同日中に参議院公害対策特別委員会で提案理由説明が行われた。その後、４回の審査を経て同年５月８日に委員会で可決され、参議院本会議でも同月 12 日に可決された。こうして法案は第 63 回国会の会期終了日前日になって、ようやく成立することとなった（表７参照）。国会内で与野党の対立が激化する中で、公害問題は悪化の一途をたどっていた。このような時期において、山中長官は世論や国会内での野党の主張を背景に、それを取り入れつつ政府及び与党内を説得し、現実的解決を示すことにより公害対策のキーパーソンとなっていった。

３　公害等調整委員会への再編

公害紛争処理法は 1970 年 11 月１日に施行された。公害紛争の処理を担当することになった中央公害審査委員会は全国町村会館内に設置され[49]、1971 年１月 21 日の「鹿児島湾における真珠養殖不能に係る損害賠償調停申請事件」を皮切りに活動を開始した[50]。

この時期、政府内外では公害対策が政治上の最重要課題となり、1970 年７月 31 日には内閣に佐藤総理を本部長、山中長官を副本部長とする公害対策本部が設置された。そして、同年 11 月 24 日に召集された第 64 回国会（臨時会）、通称「公害国会」では 14 本もの公害対策関係法案が成立することとなった。

また、翌 1971 年７月１日に環境庁が発足が決まると、中央公害審査委員会の所属先が問題となった。環境庁（実質的には厚生省）は同庁への移管を強く希望したが、審査委員会は「環境庁自身が被告となる場合もあり、裁判所的な独立機関としては総理府に属する方が適切である」との説得を展開した[51]。最終的に環境庁設置も担当していた山中長官が総理府存置の判断を下した[52]。また、同庁設置法の附則改正では、公害苦情処理制度を環境庁ではなく同委員会の所掌とすることの明確化するための改正も行われた[53]。

こうした政府内外の公害対策の進展を背景に、公害紛争処理制度の更なる強化が政府内で検討されるようになった。その主な内容は、第 63 回国会の衆議院産業公害対策特別委員会の法案審議時の附帯決議に基づく、国家行政組織法第３条の委員会への格上げと、委員会への裁定機能の付与という２点であった。公害紛争処理法の一部改正を附則に含む「公害等調整委員会設置法案[54]」の主な内容は、①総理府に置かれている土地調整委員会と中央公害審査委員会を統合し、新たに国家行政組織法第３条の委員会として公害等調整委員会を設置すること、②現在の両委員会の職務・権限に加えて、公害紛争に関する裁定機能を付与することであった。この立法作業では、公害対策基本法や公害紛争処理法制定時と異なり、関係省庁間に大きな対立は見られなかった。同年 11 月に法律案要綱案が作成され、翌 1972 年１月 20 日には法案の第１次案が完成した。その後、数回の改訂が行われたものの、修正の多くは技術的な文言調整にとどまった。法案は同年２月 10 日に自民党内閣部会

49 前掲注１　145 頁
50 同上　28 頁
51 同上　149-150 頁
52 同上　前文（山中貞則「裏話」）
53 同上　29 頁
54 総理府設置法を所管する内閣総理大臣官房総務課により、1971 年４月頃から検討作業が開始された。

及び公害特別委員会の審査に付された[55]。

法案内容が公表されると、その内容について報道機関や日本弁護士連合会からは３条委員会化や裁定制度の導入に対して、一定の評価が示される一方、産業界からは主に裁定機能に対する批判の声が上がった[56]。産業界からの裁定機能に対する批判は、特に責任裁定[57]において公害被害者のみが申請できる仕組みに対して集中した。

この規定は、当初 1971 年 11 月の要綱案では「当事者の一方又は双方は」という表現が使われており、公害紛争処理法の際の社会党案を踏襲し、企業側も申請できる内容だった。その後、条文化の段階で「当該被害を受けた者は」と改められ、被害者のみが申請できる企業側に不利な仕組みへと変更されていた。最終的に、1972 年２月 15 日の自民党政調審議会及び総務会において、公害紛争処理法改正案第 42 条の 27 が修正され、「その被害を主張する者は」から「当事者は」へと改められた[58]。これにより、被害者だけでなく企業側も申請可能となる仕組みに変更された。

この一連の経緯を経て、法案は同年２月 18 日に閣議決定され、同月 21 日に第 68 回国会（常会）へ提出された。同年３月３日には衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会に付託され、同月 10 日に山中長官による提案理由の説明が行われた。委員会審議では、訴訟と裁定の関係、県の審査会に裁定権限を付与しなかった理由、基地公害問題などが主な議論となった。衆議院では委員会で計５回の審議が行われ、同年４月 21 日の本会議で修正議決された[59]。参議院では同年４月 22 日に内閣委員会に付託され、３回の審査を経て同年５月 26 日に参議院本会議で可決成立した。

それから２年後の 1974 年には、早くも公害紛争処理法は改正された。公害等調整委員会設置法制定時の国会での法案審査段階では、公害等調整委員会が年間に処理する事件数は「公害紛争に係る調停７件、仲裁１件、裁定 15 件[60]」などと見積もられていた。

しかし実際には、裁定件数が伸び悩む一方で、調停事件の処理に長時間を要し、未処理案件が急増していた。昭和 48（1973）年度では、受付 36 件に対して終結はわずか８件にとどまり、未済案件は 47 件に達していた[61]。さらに、被害者が数百人規模の調停申請では、書類作成だけで数か月から１年を要するケース[62]もあり、「紛争の迅速な解決」を目指した制度が、遅延の常態する状況に陥っていた。

この事態を受け、公害紛争処理の迅速化を図るため、公害紛争処理法が改正された。主な改正点は、①「和解の仲介」から「あっせん」に変更、②公害被害が大きい場合などに委員会が職権であっせんを開始できる制度の導入（都道府県審査会も知事の要請に応じて

---

55 総理府「公害等調整委員会設置法（公害紛争処理法を含む一本化法案）日程」（1972 年２月５日），内閣法制局第二部『法律案審議録（公害等調整委員会設置法その２）昭和 47 年第 68 回国会総理本府関係３』平 15 法制 00047100，国立公文書館

56 『朝日新聞』（1972.2.13）１面

57 裁定には、被害と加害行為との間の因果関係に関する法律的判断のみに限定した「原因裁定」と、損害賠償責任の有無及び賠償額について判断する「責任裁定」がある。中央公害審査委員会側は司法権との関係から原因裁定のみの導入を検討していたが、山中長官の強い意向により責任裁定も導入されることとなった（前掲注１　149 頁）。

58 『朝日新聞』（1972.2.19）２面

59 修正内容は法案の本質に関わるものではなく、単に施行期日の調整であった。当初「昭和 47 年４月１日」とされていた施行日が、委員会可決時点ですでに期日を超過していたため「公布の日から起算して 30 日を超えない範囲内において政令で定める日」に改められた。

60 総理府「公害等調整委員会設置法案関係想定問答集」（1972 年３月 22 日），内閣法制局第二部『法律案審議録（公害等調整委員会設置法その２）昭和 47 年第 68 回国会総理本府関係３』平 15 法制 00047100，国立公文書館

61 公害等調整委員会事務局編『公害等調整委員会 30 年史』（2002）90 頁

62 『朝日新聞』（1974.3.4）３面

同様の対応が可能)、③加害者が調停などで合意した原状回復や施設改善などの約束を履行しない場合に勧告できる制度の創設等である。一方で、公害の原因となる活動を一時差し止める仮処分命令や罰則の導入は見送られることとなった[63]。この一連の改正により、第 63 回国会の公害紛争処理法案審査時の附帯決議等での検討事項の多くが達成されることとなった。

他方で、同じ附帯決議で求められていた公害紛争処理制度における基地公害の除外問題や紛争処理における議事の非公開に関する問題は今日まで未解決のままである。そして、この 1974 年改正以降、大規模な公害問題が沈静化し、世間一般や国会で取り上げられる機会が減少したことも要因となり、公害紛争処理法及び公害等調整委員会設置法の大規模な改正は行われなくなった[64]。

おわりに

本稿では、公害紛争処理制度の制度設計における国会の果たした役割について検討し、当初の消極的な制度案が見直され、より実効性の高い制度へと段階的に強化されていく歴史的過程を実証的に明らかにした。

公害紛争処理制度は、関係省庁間の根本的な見解の相違や利害対立により、制度設計の調整が極めて困難な政策課題であった。公害対策基本法や公害紛争処理法の検討過程では、省庁間の綱引きや意見調整の結果、当初の理想的な制度設計から大きく後退した制度案が取りまとめられた。このような行政府内部での調整の限界に直面した局面で、国会審議という民主的プロセスが同制度の強化の重要なカタリストとして機能した。これにより政府内部での再検討を促し、国会審議や附帯決議の内容が、その後継続的に公害紛争処理制度に取り入れられることとなった。

この進展の背景には国民世論の支持があったことは明らかだが、同時に政府与党内にも国会審議や附帯決議の内容に同調する省庁や大臣がいたことも重要である。こうした省庁や大臣等との事実上の共同作業によって、国会審議が政府内部での検討プロセスを推進する要因となったと理解できる。

国会が果たした役割は、長期的視点や政府内部の行政文書等を含めた包括的な状況把握がなければ必ずしも見えてこない。そのため、国会審議の経緯や役割について、一般国民はもちろん、研究者の間でも十分に認識されていないことは課題であるといえよう。

今回は公害紛争処理制度の制度設計と国会の役割を中心に論じたため、制度そのものの問題点や課題については触れられなかった。この点については別の機会に論じたい。

【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。

・北村喜宣「公害等調整委員会の軌跡と展望」『上智法學論集』(2023)

・公害等調整委員会事務局編『公害等調整委員会 20 年史』(1992)

・公害等調整委員会事務局編『公害等調整委員会 50 年史』(2022)

63 前掲注 61

64 環境省設置の検討過程において、行政改革会議に対し公害等調整委員会は、「環境庁自身が紛争の当事者となりうるため弊害があり、公正さを確保できない」と主張した。同会議では猪口邦子委員による環境省への統合案や、藤田宙靖小委員会座長による法務省の行政審判庁構想（前掲注 49　212 頁）への組み込み案などが提示されたが、公害等調整委員会そのものへの関心は総じて低く、最終的に他の大括り省の外局に配置しがたい組織としての受け皿となる総務省に置くことで了承され、現在に至っている（行政改革会議事務局ＯＢ会編『21 世紀の日本の行政』行政管理研究センター（1998）333, 416, 491, 867 頁)。

論　文

第 217 回国会に見る予算修正の経緯と課題

衆議院調査局調査員
澄　田　　知　子
中　島　　和　希
猪　俣　　友　希
（予算調査室）

■要　旨■
第 217 回国会では、衆議院予算委員会で初めて省庁別審査が行われ、これを受けて野党から修正案が提出されるなど、令和７年度予算をめぐって例年より活発な議論が展開された。もっとも予算の国会修正は、その範囲やプロセスが法令上明確ではなく、国会による修正案が予算として成立した例は、戦後これまで６例にとどまる。国会は、政策とその財政的影響を主体的に議論することにより、国民への説明責任を果たす場としての役割も担っている。諸外国の例も参考に、修正の範囲やプロセスの明確化、修正に関連する財源ルールの検討、政策テーマごとに予算の内容や成果に焦点を当てた議論の充実等を通じて、予算の実効性と透明性が一層向上することが期待される。

《構　成》
はじめに
Ⅰ　予算修正の法的枠組み
Ⅱ　令和７年度予算審議の経緯
Ⅲ　諸外国における予算修正
Ⅳ　諸外国との比較から見た日本の予算修正
おわりに

はじめに

第 217 回国会では、衆議院予算委員会で初めて省庁別審査が行われ、これを受けて野党から修正案が提出されるなど、令和７年度予算をめぐって例年より活発な議論が展開された。また、この予算は衆議院での修正に続き、参議院での再修正を経て成立するという、我が国の憲政史上初めての経過をたどった。

本稿では、まず、国会における予算修正権の範囲と限界について、従来の憲法解釈や政府の見解を振り返りながら確認する。その上で、令和７年度予算が修正に至った経緯を整理する。さらに、諸外国における予算修正制度の運用状況を参照しつつ、我が国の制度について今後の充実に向けた検討を試みたい。

Ⅰ　予算修正権の法的枠組み

１　憲法における予算の国会修正の位置付け

予算修正は、憲法の規定に基づき、予算提案権を有する内閣[1]が自ら行う場合と、予算議決権を有する国会[2]が行う場合（以下「国会修正」という。）に認められている[3]。

---

[1] 日本国憲法第 73 条「内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。（１～４（略））５　予算を作成して国会に提出すること。」

[2] 日本国憲法第 83 条「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない。」

[3] このほか、予算自体は修正しないが、与野党で将来に減税等の財政措置を採る等の合意をし、補正予算の編成や予備費等で合意内容を措置するという、実質的に予算を修正する手法（実質的修正）が採られることもあった。実質的修正の例とし

ここで行われる予算修正の内容は、原案にない新しい予算科目を付け加えたり原案の予算科目を増加する等の「増額修正」と、原案の一部を廃除削減したり金額を減額する等の「減額修正」に大別される。

大日本帝国憲法（明治憲法）下では、国会修正のうち増額修正については帝国議会に予算の提案権がないことを理由にこれを行えないものと解され[4]、減額修正についても、天皇の大権に基づく既定の歳出（既定費）、法律自ら予定している歳出（法律費）、法律に基づいて政府が負担する歳出（義務費）の場合は政府の同意を必要としていた（明治憲法第 67 条[5]）。

現行憲法（日本国憲法）においても、予算作成権を内閣に与え、内閣にのみ予算提案権を認めている点は明治憲法と同様であるが、一方、明治憲法第 67 条のように国会の予算修正権を制限する規定は設けられておらず、また、第 41 条において国会が国権の最高機関であると規定し、第 83 条において国会財政中心主義の原則を明らかにしている[6]こと等から、現行憲法では国会による予算修正を認めていると解される。

しかし、内閣に専属する予算提案権に対して、議決権を持つ国会の修正権がどの範囲まで及ぶのかについては見解が分かれている。

２　国会の予算修正権の限界に関する見解

(1) 減額修正について

減額修正については、前述のとおり、現行憲法に予算の減額修正を制限する規定が設けられていないことなどから、少なくとも国会による減額修正には制限がないという見解が通説といえる[7]。

(2) 増額修正について

ア　学説の解釈

予算の法的性質について、学説では、①予算は国会が政府に対して１年間の財政計画を承認するものとする「予算承認説」、②予算に法的性格を認めるが法律とは異なる一形式とする「予算法規範説」、③予算は法律そのものとする「予算法律説」の３説に見解が分かれている。これらの見解の相違により、国会における増額修正の可否についても見解が異なっている。

予算承認説に立つ代表的な学説では、「国会に発案権の無い結果として其の修正権も当然限定され、政府提出の原案よりも支出金額を増加し又は新なる款項を追加する修正は之を発議することを得ない」[8]として、予算の提案権がないことを根拠に国会による増額修正は認められないとしている。

予算法規範説に立つ代表的な学説では、「国会を財政処理の最高議決機関とする憲法の精神からみて、ある程度の国会の増額修正が可能とみなされるが、内閣に予算提案権が専属しているため、予算の同一性を覆す大修正は認められない」との見解[9]や、「国会の予算議決権を制限する憲法上の規定がなく、財政国

て、平成５年度予算が挙げられる。同予算については、日本社会党、公明党及び民社党の野党３党から、減税を中心とする修正要求があり、平成５年３月４日の与野党幹事長・書記長会談において、与党自由民主党から所得税減税について前向きに検討する旨の回答がされた。平成５年度予算成立後に設置された「不況対策に関する各党協議会」において協議が行われ、①住宅取得促進税制の拡充、②中小企業投資減税の拡充、③特定扶養控除の引き上げ等について合意されたことを踏まえ、同年６月８日に成立した改正租税特別措置法及び平成５年度補正予算に本合意の内容が盛り込まれた。（菅根一雄「国会の予算修正権の範囲と限界（11）」『議会政治研究 34 号』議会政治研究会（1995）40 頁）

4 小村武『〔五訂版〕予算と財政法』新日本法規出版（2016）254 頁

5 明治憲法第 67 条「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝国議会之ヲ廃除シ又ハ削減スルコトヲ得ス」

6 浅野一郎『国会と財政』信山社叢書（1999）29 頁

7 野中俊彦他『憲法Ⅱ（第５版）』有斐閣（2012）351 頁、倉持孝司「国会の予算修正権」『憲法の争点』有斐閣（2008.12）299 頁

8 美濃部達吉『日本国憲法原論』有斐閣（1948）345 頁

9 清宮四郎『憲法Ⅰ〔第３版〕』有斐閣（1979）275 頁

会中心主義をとっていることから、減額修正と同様に増額修正にも制限がない」との見解[10]がある。

予算法律説は、予算は法律であるとの立場から、当然の結果として、国会が予算を自由に修正できると主張している[11]。

国会による増額修正を認める立場からは、国会法[12]において、予算の増額修正権を前提とした規定が設けられている[13]ことも根拠にしている[14]。

イ　政府の統一見解

これまでも、衆参両院の委員会において、国会による予算修正権の範囲について議論がなされてきたが[15]、政府は一貫して、「増額が一切不可能であるとは考えていないが、提案権を政府が持っているという建前から言うと、新しい費目の創設というようなものは、提案権に触れるものと考えている。」[16]としてきた。

その後、昭和52年２月８日の衆議院予算委員会において、予算における項の新設又はその内容の全面的な変更は認められないとする政府見解が示された[17]。また、同年２月23日の同委員会では、内閣法制局長官から「国会の予算修正については、それがどの範囲で行いうるかは、内閣の予算提案権と国会の予算審議権の調整の問題であり、憲法の規定からみて、国会の予算修正は内閣の予算提案権を損なわない範囲内において可能と考えられる。」[18]との政府の統一見解が示された。この統一見解は、予算修正の範囲に関する政府見解として現在も用いられている[19]。

ウ　国会の両院法規委員会で示された見解

他方、国会の見解としては、昭和23年２月26日の両院法規委員会[20]において、「国会は予算の増減又は予算費目の追加もしくは削除等全て内閣の提出した予算に関して最終かつ完全な権限を有する。」との勧告案が議決され、両院議長に対して勧告が行われたことがある[21]。

３　予算の国会修正事例

我が国の会計は、「一般会計[22]」と「特別会

---

10 佐藤功『ポケット註釈全書　憲法（下）〔新版〕』有斐閣（1984）1136頁、橋本公亘『日本国憲法＜改訂版＞』有斐閣（1988）552頁、佐藤幸治『日本国憲法論［第２版］』成文堂（2020）585頁

11 野中ほか・前掲注７　351頁、佐藤功・前掲注10　1144頁

12 昭和22年法律第79号

13 国会法第57条の２「予算につき議院の会議で修正の動議を議題とするには、衆議院においては議員五十人以上、参議院においては議員二十人以上の賛成を要する。」

国会法第57条の３「各議院又は各議院の委員会は、予算総額の増額修正、委員会の提出若しくは議員の発議にかかる予算を伴う法律案又は法律案に対する修正で、予算の増額を伴うもの若しくは予算を伴うこととなるものについては、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならない。」

14 野中ほか・前掲注７　351頁、小島和夫『予算が成立するまで』ぎょうせい出版（1990）219頁

15 昭和28年の参議院議院運営委員会（第16回国会参議院議院運営委員会会議録第22号１頁（昭28.7.18））や参議院予算委員会（第16回国会参議院予算委員会会議録第18号11-12頁（昭28.7.20）、昭和35年の衆議院予算委員会（第34回国会衆議院予算委員会議録14号9-10頁（昭35.2.22））など。

16 第16回国会参議院議院運営委員会会議録第22号１頁（昭28.7.18）佐藤政府委員（法制局長官（現内閣法制局長官））答弁

17 第80回国会衆議院予算委員会議録第３号12頁（昭52.2.8）真田政府委員(内閣法制局長官)答弁

18 第80回国会衆議院予算委員会議録第12号28頁（昭52.2.23）真田政府委員(内閣法制局長官)答弁

19 第217回国会衆議院予算委員会議録第18号11頁（令7.3.3）加藤財務大臣答弁

20 両議院及び内閣に対して新立法の提案並びに現行の法律及び政令に関して勧告し、かつ、国会関係法規を調査研究し、両議院に対してその改正を勧告することを権限とする委員会のことで衆参両院の議員で構成されていた。なお、昭和30年の国会法改正により、同委員会は廃止された。

21 第２回国会両院法規委員会会議録第６号1-2頁（昭23.2.26）

22 一般会計とは、国の基本的活動を行うのに必要な歳入、歳出を経理する会計のことをいう。

計[23]」から成っており（財政法第 13 条）、政府は、その年度における一般会計予算及び特別会計予算のほか、政府関係機関予算[24]を国会に提出している。

予算の国会修正は、過去に６回行われており（図表１参照）、ここでは平成８年度までの４例について述べることとする（その後の事例についてはⅡで後述）。

(1) 昭和 28 年度予算

当時は、自由党を与党とする第４次吉田内閣であった。自由党内で対立が起こる中、昭和 28 年１月 29 日に国会に提出された昭和 28 年度予算は、衆議院で可決されたが、参議院で審議中に衆議院が解散されたため、参議院で審査未了となり不成立となった。衆議院解散後に自由党（分党派）（以下「自由党（分）」という。）が結成されたことで自由党は分裂し、第 26 回衆議院議員総選挙（昭和 28 年４月 19 日投開票）の結果、与党・自由党が過半数を割り、少数単独内閣の第５次吉田内閣が発足した。

同内閣の下で、新たに提出された昭和 28 年度予算に対して、改進党から自由党に、行政費や保安庁費等の削減や食糧増産費等の増額などを内容とする修正提案がなされた。自由党と改進党との折衝の後、７月 17 日に自由党、改進党及び自由党（分）の３党共同で修正案[25]が提出された。予算委員会において、同修正案は可決され、昭和 28 年度予算は修正議決すべきものと議決された。本予算は、本会議において修正議決された後、同月 31 日に参議院で可決され成立した。

本修正の結果、一般会計予算総額は、9,655 億円（政府案から 28 億円減額）となった。

(2) 昭和 29 年度予算

昭和 29 年度予算は１兆円の緊縮予算として、昭和 29 年１月 27 日に第５次吉田内閣の下で国会に提出された。野党は、緊縮予算の枠内で保安庁費等が増額されたことで、民生関係費が圧縮されていると批判し、改進党から、社会保障費や食糧増産費等の歳出増加等を内容とする修正案が自由党に提示された。

自由党と改進党に日本自由党を加えた３党間による折衝の結果、政府案の予算規模の枠内で修正することで妥結し、３月３日に３党共同で修正案[26]が提出された。予算委員会において、同修正案は可決され、昭和 29 年度一般会計予算及び政府関係機関予算は修正議決すべきものと議決された。本会議において、両予算は修正議決、特別会計予算は原案のとおり可決された後、参議院に送付されたが、参議院では衆議院の議決後 30 日以内に議決に至らず、憲法の規定[27]に基づき衆議院の議決が国会の議決となった。

本修正の結果、一般会計予算総額に増減は生じなかった。

(3) 昭和 30 年度予算

第 27 回衆議院議員総選挙（昭和 30 年２月 27 日投開票）の結果を受けて発足した第２次鳩山内閣（与党・日本民主党）の下で、同年４月 25 日に昭和 30 年度予算が国会に提出さ

---

23 特別会計とは、国が行う特定の事業や資金を運用する等の目的で一般会計と区分して設けられた会計のことをいう。

24 政府関係機関とは、特別の法律により設立された全額政府出資の法人であり、その予算及び決算については国会への提出が義務付けられている。

25 「昭和 28 年度一般会計予算修正案」「昭和 28 年度特別会計予算修正案」「昭和 28 年度政府関係機関予算修正案」の３案

26 「昭和 29 年度一般会計予算修正案」「昭和 29 年度政府関係機関予算修正案」の２案

27 日本国憲法第 60 条第２項「予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて 30 日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。」

れた。野党・自由党は与党に対して、予算の組替案を提示し、折衝を行った。

６月３日に両党の首脳会談において、予算の修正内容を妥結し、同月７日に共同で修正案[28]が提出された。予算委員会において、同修正案は可決され、昭和 30 年度予算は修正議決すべきものと議決された。本予算は、本会議において修正議決された後、７月１日に参議院で可決され成立した。

本修正の結果、一般会計予算総額は、9,915 億円（政府案から 81 億円減額）となった。

(4) 平成８年度予算

平成８年度予算は、第１次橋本内閣（与党・自由民主党、社会民主党及び新党さきがけ）の下で、平成８年１月 22 日に国会に提出されたが、本予算に住宅金融専門会社（住専）[29]の不良債権処理のための財政資金が計上されていたため、野党・新進党は、民間の事業会社である住専に税金を投入することは容認できないとし、与党に対して、同財政資金を予算から削除するよう修正を要求した。

与党は、４月 10 日に行われた与党及び新進党の国会対策委員長会談における合意[30]を踏まえ、予算総則に緊急金融安定化資金の 6,850 億円については、制度を整備した上で

（図表１）過去の国会修正事例

国会回次	件　名	修正案提出会派	修正内容	修正後の一般会計予算総額
16	昭和28年度一般会計予算 昭和28年度特別会計予算 昭和28年度政府関係機関予算	自由党、改進党及び自由党(分)の３会派共同提出	基幹産業の培養や食糧問題の解決等に向けた重要な施策を推進するために必要な経費を増額するとともに、財源措置として一般行政費及び保安庁費を節減するほか、輸出振興措置として貿易業者等に対する所得控除等による税収減分を計上するもの	9,655億円 (政府案から28億円減額)
19	昭和29年度一般会計予算 昭和29年度政府関係機関予算	自由党、改進党及び日本自由党の３会派共同提出	予算の歳出入総額については政府案を堅持しつつ、社会保障費や中小企業対策費、科学技術振興を含む文教費等を増額するとともに、財源措置として予備費の減額等を行うもの	9,996億円 (同増減なし)
22	昭和30年度一般会計予算 昭和30年度特別会計予算 昭和30年度政府関係機関予算	日本民主党及び自由党の２会派共同提出	国民負担の軽減として所得税等を削減するほか、食糧増産費や公共事業費等の緊要経費を増額することとし、財源捻出のために財政資金による金融債及び国鉄債引受けの一部を民間引受けに振り替える等の措置を行うもの	9,915億円 (同81億円減額)
136	平成８年度一般会計予算	自由民主党、社会民主党・護憲連合及び新党さきがけの３会派共同提出	予算総則に、緊急金融安定化資金に係る措置についての条文を追加するもの	75兆1,049億円 (同増減なし)
216	令和６年度一般会計補正予算 (第１号)	自由民主党・無所属の会及び公明党の２会派共同提出	予算総則に、令和６年能登半島地震及び令和６年９月20日から同月23日までの間の豪雨による被害からの復旧・復興についての予備費の使用に関する条文を追加するもの	13兆9,433億円 (同増減なし)
217	【衆議院】 令和７年度一般会計予算 令和７年度特別会計予算	自由民主党・無所属の会及び公明党の２会派共同提出	いわゆる高校無償化の先行措置の実施や高額療養費制度の見直しのうち多数回該当者の自己負担額上限額の据置きに伴う経費のほか、所得税の基礎控除の特例創設による減収分等を計上するもの	115兆1,978億円 (同3,437億円減)
	【参議院】 令和７年度一般会計予算	自由民主党及び公明党の２会派共同提出	高額医療費制度の見直し全体の実施を見合わせるために必要な経費を計上するとともに、予備費について同計上分を減額するもの	

（備考）平成20年度一般会計補正予算（第２号）及び特別会計補正予算（特第２号）について、参議院に民主党・新緑風会・国民新・日本及び社会民主党・護憲連合の２会派共同で修正案が提出され、修正議決された。両予算は国会法第83条第３項の規定により衆議院に回付され、回付案に同意しないことが議決された後、両院協議会を開いたが、両院の意見が一致しないので、憲法第60条第２項の規定により衆議院の議決（原案可決）が国会の議決となった。

（出所）当室作成

28　「昭和 30 年度一般会計予算修正案」「昭和 30 年度特別会計予算修正案」「昭和 30 年度政府関係機関予算修正案」の３案

29　住宅金融専門会社（住専）とは、金融機関が母体となって設立された住宅ローン専門会社であり、いわゆるバブル経済が崩壊したことで、住専による融資が不良債権化するなど当時は大きな社会問題となっていた。平成７年の大蔵省調査では、住専７社で約 6.4 兆円の損失があることが判明したため、政府は、住専７社を実質的に整理・清算するために公的資金を投入することとした（「住専問題の処理について」（平成７年 12 月 19 日政府・与党合意））。

30　合意文書には、予算書の総則に条文を追加し、緊急金融安定化資金 6,850 億円については制度を整備しない限り支出しないことや、金融機関等の諸問題について協議・処理するための特別委員会を設置することなどが盛り込まれた。

措置するとの条文を追加することを内容とする平成８年度一般会計予算修正案を翌 11 日に提出した。予算委員会において、同修正案は可決され、平成８年度一般会計予算は修正議決すべきものと議決された。本会議において、同予算は修正議決、特別会計予算及び政府関係機関予算は原案のとおり可決された後、５月 10 日に参議院で可決され、平成８年度予算は成立した。

本修正は、予算の款項の金額を増減する修正でないことから、一般会計予算総額に増減は生じなかった。

Ⅱ　令和７年度予算審議の経緯

１　衆議院での与党過半数割れ

第 50 回衆議院議員総選挙（令和６年 10 月 27 日投開票）の結果、衆議院で与党（自由民主党及び公明党）の議席数が過半数を割る状況となった（いわゆる「少数与党」）。

予算や法律案は、衆参両院においてその出席議員の過半数以上の賛成をもって可決し成立する（憲法第 56 条第２項、国会法第 50 条）が、少数与党下では与党だけで予算や法律案を成立させることができないため、野党の協力を得る必要がある。実際に、少数与党に転じて以降は、政府から提出された予算に対して野党の政策を反映させた国会修正が行われた。

２　令和６年度補正予算の修正

令和６年 12 月９日、政府が取りまとめた総合経済対策[31]の財政的裏付けとなる令和６年度補正予算[32]が国会に提出され[33]、同月 10 日から、予算委員会において審議が開始された。

同月 11 日、立憲民主党・無所属[34]は、本補正予算について、令和６年能登半島地震及び奥能登豪雨災害の復旧・復興に係る財源が不十分であることや、財政法第 29 条[35]が定める緊要性の要件を欠く支出が見受けられることなどを理由に、令和６年度一般会計補正予算（第１号）及び特別会計補正予算（特第１号）修正案を衆議院に提出した[36]。

その概要は、①令和６年度一般会計予備費残高のうち 1,000 億円については能登半島の復旧・復興に充てること、②政府基金支出のうち、過大と評価される約１兆 3,600 億円を減額することである[37]。

同日に行われた自由民主党及び立憲民主党の国会対策委員長会談において、立憲民主党の修正要求のうち一部（能登半島地域への予備費の活用に関する事項）を反映した修正案を与党から提出することで合意し、翌 12 日に

---

31 「国民の安心・安全と自足的な成長に向けた総合経済対策～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～」（令和６年 11 月 22 日閣議決定）

32 令和６年度一般会計補正予算（第１号）、令和６年度特別会計補正予算（特第１号）、令和６年度政府関係機関補正予算（機第１号）の３案。

33 予算は、さきに衆議院に提出し審議を受けなければならない（憲法第 60 条第１項）。

34 会派を指す。会派とは政党と異なり、各議院の内部において組織される議員の団体であり、会派の権限が院内に限られている。衆議院には、11 会派（自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ、公明党、れいわ新選組、日本共産党、有志の会、参政党、日本保守党、無所属）が結成されている（令和７年８月５日現在）。

35 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手続に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。
一　法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合
二　（略）

36 立憲民主党ホームページ「令和６年 12 月 11 日　能登の復興予算積み増し等を求める補正予算修正案を提出」〈https://cdp-japan.jp/news/20241211_8595〉

37 第 216 回国会衆議院予算委員会議録第５号２頁（令 6.12.12）重徳和彦君（立憲民主党・無所属）修正案趣旨説明

自由民主党・無所属の会[38]及び公明党から令和６年度一般会計補正予算（第１号）修正案（与党修正案）が共同提出された。

同日の予算委員会における採決の結果、与党修正案及び修正部分を除く原案は賛成多数で可決され、令和６年度一般会計補正予算（第１号）は修正議決、特別会計補正予算（特第１号）及び政府関係機関補正予算（機第１号）は、賛成多数で原案のとおり可決すべきものと議決された[39]。

同日に開かれた本会議において、令和６年度一般会計予算（第１号）は賛成多数で修正議決、特別会計補正予算（特第１号）及び政府関係機関補正予算（機第１号）は可決された後、同月 17 日に参議院で可決され、令和６年度補正予算は成立した。

これまでも、衆議院では、野党が予算に対する修正案を提出する動きはあったが、平成８年度予算が国会修正されて以降は全て否決されていたため[40]、28 年ぶりの国会修正となった。

なお、本修正は、予備費の使用に関する規定を予算総則に追加するものであり、一般会計予算総額に増減は生じなかった。

３　衆議院における令和７年度予算の審議

令和７年１月 24 日、令和７年度予算が国会に提出され、同月 31 日から、予算委員会において審議が開始された。

(1) 省庁別審査の導入

予算委員会における審議過程は、趣旨説明聴取、基本的質疑、一般的質疑、公聴会、分科会審査、締めくくり質疑を行い、討論の後に採決することを例としている[41]。

このうち、分科会審査は、委員全員を数科に分けて、それぞれで省庁別予算を細目的に審査することを目的として、衆議院規則[42]第 97 条に基づき行われている[43]。

令和７年度予算審議において新たに導入された省庁別審査は、政府が編成した予算の全体像に加えて、全府省庁がどのような課題に基づき予算措置をしているかについて、より掘り下げた議論を行う場として位置付けられた。これまで予算審議の終盤に実施されてきた分科会審査とは別に、審議の序盤に、内閣官房及び 16 府省庁を６つのグループに分け、一般的質疑の枠内で３日間行われた。

同審査では、野党が予算の無駄遣いなどの問題点を指摘し、削減した分を他の政策の財源に充てるよう予算修正を要求するなどの場面が見受けられた。

(2) 令和７年度予算の修正

ア　自由民主党・無所属の会及び公明党提出の修正案

与党は、令和７年度予算の年度内成立を目指し、野党の賛同を得るために立憲民主党、日本維新の会及び国民民主党と、各党が主張

38　前掲注 34

39　立憲民主党・無所属提出の令和６年度一般会計補正予算（第１号）及び特別会計補正予算（特第１号）修正案は賛成少数で否決された。

40　平成 14 年度一般会計予算、平成 20 年度一般会計補正予算（第２号）及び特別会計補正予算（特第２号）、平成 25 年度予算、平成 26 年度予算の４例が挙げられる。

41　衆議院事務局『衆議院委員会先例集（平成 29 年版）』(2017) 132 号及び 133 号、156 頁。この他に、特定の問題をテーマとした集中審議や、委員派遣（いわゆる地方公聴会）が行われている。なお、予算審査あるいは国政調査の中で、いわゆる疑惑問題やその他の問題について、参考人招致や証人喚問などを行うこともある。

42　昭和 22 年６月 28 日議決

43　令和７年度予算審議では、８つの分科会が設置された。なお、参議院においても、参議院規則第 75 条に基づき分科会を設置することが可能となっているが、昭和 57 年度予算の審議から、分科会に代えて「委嘱審査制度」を導入している。委嘱審査制度とは、他の委員会に対してその所管に係る部分の予算の審査を委嘱し、それぞれの委員会に当該部分の審査を行わせて、その概要を報告させる制度をいう。

する政策を予算に反映させるための政策協議を個別に行った。

(ｱ) 立憲民主党との政策協議

立憲民主党との政策協議では、学校給食無償化や保育士等の処遇改善、高額療養費制度[44]の見直し等が争点となった。このうち高額療養費制度について、政府は、高額療養費の総額が増大しており現役世代を含む保険料負担の軽減を図る観点から、同制度における自己負担上限額を見直すこととしたが、立憲民主党は、同制度の見直し全体の凍結を要求していた。

政策協議では見直し全体の凍結について合意には至らなかったが、患者団体等からの不安視する声なども踏まえ、2月 17 日の予算委員会において、石破内閣総理大臣が「高額療養費に年４回以上該当する者(多数回該当者)の自己負担額の見直しを凍結し、据え置くことを政府として決断した」[45]と表明した。一方、高額療養費制度の見直し自体は実施するとした[46]。

(ｲ) 日本維新の会との政策協議

令和６年 12 月 12 日、自由民主党、公明党及び日本維新の会は、教育無償化について協議体を設置し議論することで合意した。

その後行われた協議を踏まえ、令和７年２月 25 日に、教育無償化や現役世代の保険料負担の軽減等を盛り込んだ合意が３党間でなされた。

（図表２）３党合意の主な内容

Ⅰ.教育無償化

①いわゆる高校無償化
- 令和８年度から収入要件を撤廃し、私立加算額を 45.7 万円に引き上げる。
- 先行措置として、令和７年分について、全世帯を対象とする支援金（11.88 万円）の支給について収入要件を事実上撤廃する。

②いわゆる給食無償化
- まずは小学校を念頭に、地方の実情等を踏まえ令和８年度に実現する。その上で、中学校への拡大についても、できる限り速やかに実現する。

③０～２歳を含む幼児教育・保育の支援
- 更なる負担軽減・支援の拡充についても、地方の実情等を踏まえ、令和８年度に実現する。

④高等教育の支援
- 更なる負担軽減・支援の拡充について十分な検討を行い、成案を得ていく。

Ⅱ.現役世代の保険料負担を含む国民負担の軽減
- ＯＴＣ類似薬[47]の保険給付の在り方の見直し等を含む、現役世代の保険料負担を含む国民負担を軽減するための具体策について検討を行い、早期実現が可能なものについて令和８年度から実行に移す。

Ⅲ.働き控え解消
- 社会保険に係るいわゆる年収の壁による働き控えの解消に向けて、「年収 130 万円の壁[48]」について、従来、「年収 106 万円の壁[49]」への対応として実施しているキャリアアップ助成金による措置の拡充等を令和７年度中から実施する。

（出所）「自由民主党、公明党、日本維新の会合意（令和７年２月 25 日）」を基に作成

(ｳ) 国民民主党との政策協議

令和６年 12 月 11 日、自由民主党、公明党及び国民民主党の幹事長間において、いわゆる「103 万円の壁[50]」について 178 万円を目指して令和７年から引き上げること等で合意し、具体的な実施方法等については、関係者間で協議を進めるとしていた。

---

44 高額療養費制度とは、家計に対する医療費の自己負担額が過重なものとならないよう、月ごとの自己負担限度額を超える部分について償還払いされる制度をいう。なお、自己負担上限額は、被保険者の所得に応じて設定されている。

45 第 217 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 2-3 頁（令 7.2.17）石破内閣総理大臣答弁

46 同上

47 ＯＴＣ類似薬とは、医師の診断を受けて処方される薬の中で、ドラッグストアなどで購入できる市販薬と同じ成分や効能のある薬を指す。

48 従業員 50 人以下の企業などに勤務している場合に年収が 130 万円を超えると、国民年金・国民健康保険の加入義務が生じることから、手取り収入が減少しないように働き控えを意識する金額のボーダーラインをいう。

49 従業員 51 人以上の企業などに週 20 時間以上勤務している場合に年収が 106 万円を超えると、厚生年金保険・健康保険の加入義務が生じることから、手取り収入が減少しないように働き控えを意識する金額のボーダーラインをいう。

50 年収 103 万円を超えると所得税の支払いが発生するため、手取り収入が減少しないように働き控えを意識する金額のボーダーラインをいう。

その後行われた協議で３党間による合意は得られなかったものの、与党は、協議において提示した 103 万円の壁への対応案を踏まえ、所得税の基礎控除の特例を新設し、所得税の課税最低額を 160 万円に引き上げることを決定した[51]。

(ｴ) 修正案の提出

以上の協議等を踏まえ、自由民主党・無所属の会及び公明党は、令和７年度一般会計予算及び特別会計予算修正案（以下「与党修正案」という。）を２月 28 日に衆議院に提出した。

その概要は、①いわゆる高校無償化を実現するまでの先行措置を実施するために 1,614 億円を修正増加すること、②高額療養費制度の見直しのうち、多数回該当者の自己負担上限額を据え置くこととし、その予算措置として 55 億円を修正増加すること、③所得税について、低・中所得者層を含めた税負担軽減のために所得税の基礎控除の特例を新設することとし、6,210 億円を修正減少することなどである[52]。

イ　立憲民主党・無所属提出の修正案

立憲民主党・無所属は、省庁別審査等での議論を踏まえ、「ムダな予算」を削減して必要な財源を確保しつつ、物価高による国民負担の軽減等を実現するため、令和７年度一般会計予算及び特別会計予算修正案（以下「立憲修正案」という。）を２月 28 日に衆議院に提出した。

その概要は、①国民負担の軽減のため、ガソリン等に係るいわゆる暫定税率の廃止や学校給食無償化等の拡充を行うこと、②国民の収入を増やすため、保育士・幼稚園教諭等の処遇改善を図るとともに、高額療養費制度の自己負担上限額の引上げ凍結等を行うこと、③一般予備費の減額や政府基金の積み過ぎ分の国庫返納等により、計３兆 7,935 億円の財源を確保することなどである[53]。

ウ　修正案提出後の審議経過

予算委員会においては、２月 28 日に与党修正案及び立憲修正案について趣旨説明を聴取し、３月３日及び４日に原案及び両修正案について質疑が行われた。４日に質疑を終局した後、討論、採決の結果、立憲修正案は賛成少数で否決、与党修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数で可決され、令和７年度一般会計予算及び特別会計予算は修正議決、政府関係機関予算は賛成多数で原案のとおり可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議において、令和７年度一般会計予算及び特別会計予算は修正議決、政府関係機関予算は可決され、参議院に送付された。

４　参議院における令和７年度予算の再修正

(1) 再修正に至った経緯

３月５日から開始した参議院での審議においても、高額療養費制度の見直しが争点となった。衆議院では、長期間にわたって治療を受けながら生活している多数回該当者が以前よりも増えているとの患者団体等の意見を踏まえ、多数回該当者に関する見直しを据え置くための修正をし[54]、政府も、多数回該当者以外の自己負担上限額の引上げについては予定どおり本年８月から実施するとの立場をとっていた。しかし、同月７日に石破内閣総理大臣は患者団体等と面会し、高額療養費制度の

51　「基礎控除の特例の新設について」（令和７年２月 28 日自由民主党・公明党決定）

52　第 217 回国会衆議院予算委員会議録第 17 号 31 頁（令 7.2.28）松本洋平君（自由民主党・無所属の会）修正案趣旨説明

53　第 217 回国会衆議院予算委員会議録第 17 号 31 頁（令 7.2.28）重徳和彦君（立憲民主党・無所属）修正案趣旨説明

54　参議院厚生労働委員会の委嘱審査における衆議院議員田村憲久君（自由民主党・無所属の会）答弁（第 217 回国会参議院厚生労働委員会会議録第４号 8-9 頁（令 7.3.24））

（図表３）衆議院における予算修正の概要

令和７年度予算の修正フレーム

（単位）億円

歳　　出		歳　　入	
○いわゆる高校無償化関係 ・全世帯を対象とする支援金の支給に係る収入要件の事実上撤廃　等	**1,064**	**○税収** ・所得税の基礎控除の特例の新設	**▲6,210**
○高額療養費関係 ・多数回該当の自己負担額を見直さず据え置き	**55**	**○税外収入** ・独立行政法人納付金・基金返納金等（※2）	**2,793**
○地方交付税交付金 ・所得税収減に伴う法定率分の減（※1）	**▲2,056**		
○予備費	**▲2,500**	**○公債金**	**▲19**
計	**▲3,437**	**計**	**▲3,437**

（※１）交付税特別会計の出口ベースの地方交付税交付金は減額しない。
（※２）預金保険機構や独立行政法人都市再生機構からの納付金、ワクチン生産体制等緊急整備基金からの返納金など。
（※３）社会保険に係る年収の壁による働き控えの解消に向けた措置（令和７年度：63 億円）のため、労働保険特別会計予算を修正。交付税特別会計及び東日本大震災復興特別会計についても、所得税収の減に伴い所要の予算修正。
（出所）財務省資料を基に作成

【参考】修正後の令和７年度予算フレーム（概要）

（単位）億円

歳　出	R6当初	R7（政府案）	R7（修正後）	増減（対R7政府案）
一般歳出	677,764	682,452	681,071	▲1,381
社会保障関係費	377,193	382,778	382,833	＋55
社会保障関係費以外	290,571	299,674	298,238	▲1,436
うち防衛力整備計画対象経費	77,249	84,748	84,748	－
うち一般予備費	10,000	10,000	7,500	▲2,500
物価・賃上げ促進予備費	10,000	－	－	－
地方交付税交付金等	177,863	190,784	188,728	▲2,056
国債費	270,090	282,179	282,179	－
計	**1,125,717**	**1,155,415**	**1,151,978**	**▲3,437**

歳　入	R6当初	R7（政府案）	R7（修正後）	増減（対R7政府案）
税収	696,080	784,400	778,190	▲6,210
その他収入	75,147	84,525	87,318	＋2,793
うち防衛力強化分	21,261	26,659	26,659	－
公債金	354,490	286,490	286,471	▲19
4条公債（建設公債）	65,790	67,910	67,910	－
特例公債（赤字国債）	288,700	218,580	218,561	▲19
計	**1,125,717**	**1,155,415**	**1,151,978**	**▲3,437**

（注）計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。
（出所）財務省資料を基に作成

見直し全体の実施を見合わせる方針を表明した[55]。

これに伴い、新たに105億円の予算措置が必要となったことから、自由民主党及び公明党は、衆議院で修正した令和７年度一般会計予算の再修正案を参議院に提出した[56]。同月31日の予算委員会における採決の結果、同修正案は全会一致、修正部分を除く原案は賛成多数で可決され、令和７年度一般会計予算は修正議決、令和７年度特別会計予算及び政府関係機関予算は原案のとおり可決すべきものと議決された。

同日に開かれた本会議において、令和７年度一般会計予算は修正議決された。また、令和７年度特別会計予算及び政府関係機関予算は可決され、両予算は成立した。

(2) 参議院修正後の過程

予算は、衆参両院において可決されることによって成立するため、参議院で予算を修正議決した場合は、先に審議した衆議院に回付し、その修正について同意を得なければならない（国会法第83条第３項[57]）[58]。

このため、令和７年度一般会計予算は、３月31日に衆議院に回付された後、参議院の修正部分について全会一致で同意を得て成立した[59]。

衆議院及び参議院による修正の結果、一般会計予算の総額は115兆1,978億円（政府案から3,437億円減額）となった。

（図表４）参議院における予算修正の概要

令和７年度予算の修正フレーム　（単位）億円

歳　出		歳　入	
○高額療養費関係 ・見直し全体の実施の見合わせ	105		
○予備費	▲105		
計	0	計	0

（出所）財務省資料を基に作成

[55] 首相官邸ホームページ「令和７年３月７日　高額療養費制度見直しに関する患者団体との面会についての会見」〈https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2025/0307kaiken.html〉

[56] 修正案の概要は、高額療養費制度の見直し全体の見合わせに係る105億円を増額し、予備費から同額の105億円を減額するものであり、一般会計予算の総額に変更は生じていない。

[57] 乙議院において甲議院の送付案を修正したときは、これを甲議院に回付する。

[58] なお、衆議院と参議院で異なる議決をした場合（衆議院から送付された予算を①参議院が否決した場合と、②参議院が修正議決し、衆議院が回付案に同意しなかった場合）は、両院協議会が開かれる（憲法第60条第２項、国会法第85条）。それでも意見が一致しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる。また、参議院が衆議院で可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて30日以内に議決しない場合も、衆議院の議決が国会の議決となる（憲法第60条第２項。いわゆる「予算の自然成立」）。

[59] 過去に、参議院において平成20年度一般会計補正予算（第２号）及び特別会計補正予算（特第２号）を修正議決し衆議院に回付したが、いずれも同意されず、両院協議会においても意見が一致しなかったため、衆議院の議決が国会の議決となった例がある。

Ⅲ　諸外国における予算修正

本章では、諸外国において予算の国会修正がどのように行われているかについて概観したい。修正が活発に行われるドイツ、修正制約の緩和とプロセスの円滑化が進んでいるフランス、修正は稀だが予算審議の活性化に取り組む英国を取り上げる。また修正ではないが、議会が予算を作成する米国についても参考として紹介する。

１　ドイツ

(1) 予算修正の権限と制約

ドイツでは、予算の編成権及び提出権は内閣に専属しているが、法律として議会が定めることが基本法[60]で規定されている（ドイツ連邦共和国基本法第 110 条第２項)。そのため、議会には、他の法律案と同様に予算法案を修正する権限がある。

同時に、基本法では、予算は原則として公債によらず均衡しなければならない（同第 109 条第３項）としている。また、通常時の構造的赤字は名目ＧＤＰの 0.35％を上限とし、これを超える借入は認めない（同第 115 条第２項）と規定されており、一般的に「債務ブレーキ」と呼ばれている[61]。

議会が予算法案の修正をする場合にも、この制約を受けることとなる。ただし、緊急事態等には下院議員の過半数による議決に基づき上限を超過する借入を行うことが可能であり（同第 115 条第２項ただし書)、さらに 2025 年３月には、この財政規律を緩和する基本法の改正が行われ、施行されている[62]。

(2) 修正プロセスの概要

ドイツの会計年度は１月から 12 月である。連邦政府が作成し閣議決定した予算法案は、毎年９月１日以降最初の議会開催週までに、下院（Bundestag）及び上院（Bundesrat）に同時に提出される。

下院では、９月初旬に第一読会が行われ、財務大臣が政府案の概要と財政方針を説明する。その後、予算法案は予算委員会（Haushaltsausschuss）に付託され、９月下旬から 11 月中旬にかけて各省ごとの個別計画（Einzelpläne）について、詳細な審議が進められる[63]。予算委員会の委員長は、慣例により常に最大野党会派から選出される。ドイツの予算の審議過程は、与野党共同の作業として実務的なスタイルで、また同僚的な雰囲気で行われているとされる[64]。

予算委員会では報告者（後述）が報告者会合を開催して修正案及び報告書を作成し、委員会での合意形成を目指す。報告者提案の修正案は、委員会に提出されると、多くの場合

60　ドイツ連邦共和国基本法。我が国の憲法に相当する法律。

61　ドイツをはじめとするＥＵ加盟国には、1993 年に発効したマーストリヒト条約に基づき、①一般政府(中央政府・地方政府・社会保障基金の合計)の単年度財政赤字対ＧＤＰ比を３％以内、②債務残高対ＧＤＰ比を 60％以内とする財政ルールも課されている。コロナ禍を受け 2020 年から一時適用を停止していたが、各国の事情に応じた柔軟性を取り入れるとともに、債務削減ルールを緩和する等の見直しを行い、2024 年に再開した。

62　同改正により、ＧＤＰ比１％を超える防衛費を債務ブレーキの適用対象外とすること、インフラ投資のため、5,000 億ユーロの特別基金を創設すること（インフラへの追加投資のために 12 年間にわたり運用、うち 1,000 億ユーロは気候変動対策に充てる、また 1,000 億ユーロを州に配分し、各州がこの基金からインフラ投資することが可能)、これまで債務が許されていなかった州予算で、ＧＤＰの 0.35％までの債務を可能とした。

63　予算法案は、正式には予算委員会に付託されるが、省庁別委員会も自らの所掌に関係する予算項目を審査し、提案を行う。予算委員会は、省庁別委員会からの意見を調整し、最終的に決定する権限を持つ。予算委員会と省庁別委員会との関係は財務省と各省の関係になぞらえられ、予算委員会は「財政規律の番人」と見なされている。(OECD, *Journal on Budgeting* VOLUME 2014/2, p.67.)

64　成田憲彦「ドイツの予算過程」『比較法文化―駿河台大学比較法研究所紀要―』第 23 号、2019、駿河台大学比較法研究所、pp.129. 〈https://surugadai.repo.nii.ac.jp/records/2022〉

そのまま承認される[65]。報告者会合で合意に至らなかった修正案は、個別に予算委員会で採決が行われる[66]。

調整の難しい案件は、11月中旬に開催される調整会議（Bereinigungssitzun）で審議を行う。調整会議では、各会派から提出された追加修正案及び財務省が提出する調整案を基に議論が行われる。

予算委員会での審議を経て、修正案を含む最終報告書が本会議に提出され、第二読会、第三読会が行われる。予算委員会で否決された修正案を、第二読会、第三読会で再提出することも可能である。

下院で可決された予算法案は上院に送付される。上院が予算法案に同意しない場合、上院は両院協議会の設置を求めることができ、ここでも修正案を提案することができる。ただし、予算法案は上院の同意を必要としないため、上院が反対しても、下院が議決した予算法案を成立させることができる。予算は、12 月ごろに成立するのが慣例となっている。

(3) 報告者制度の意義と課題[67]

数千ページに及ぶ予算の詳細審議を支えるのが報告者(Berichterstatter)制度である。予算委員会では任期の開始時に、予算書の単位である個別計画ごと[68]に主任報告者（Hauptberichterstatter)と各党から１名ずつの副報告者（Mitberichterstatter）が任命される[69]。報告者は、任期中、当該分野を専門的に担当し、現地視察や省庁・財務省の担当者との定期的な会合を通じて知見を深める。また報告者は各党にとって重要な情報源としても機能し、委員会だけでなく各会派においても予算審議に大きな役割と責任を担っている。

予算法案が委員会に付託されると、報告者は担当省庁や財務省、会計検査院とともに「報告者会合（Berichterstattergespräche)」[70]を開催し、個別計画の精査・協議を行う。会合での議論は、予算の最終調整に向けた重要な判断材料となる。

連邦議会では、毎年多数の修正案が提出されており[71]、報告者制度は、連邦議会で予算の詳細審議や修正を支える重要な役割を果たしている。しかし、情報及び分析力の面では行政府への依存が大きい。また、与党議員は政府高官と密接に連携し、さまざまな作業部会に参加する機会が多いため、政策形成の過程において野党議員に比べ情報面で有利な立場にあるとの指摘もある。

２　フランス

(1) 修正制約の緩和[72]

フランスでは、予算編成権及び提出権は内閣に専属している。予算は法律として成立し、歳入、歳出ともに議決の対象となっている。憲法で歳出の新設・増加や歳入の削減をもたらす議員提出の修正案を原則不可と定めており（フランス共和国憲法同第 40 条)、国会に

---

65 「ブロック決議（Blockabstimmung)」としてまとめて採決される場合もある。

66 下院予算委員会は、執行に際して条件を付し、予算委員会の承認がなければ資金を支出できない（凍結）という権限も持っている。

67 OECD, *Journal on Budgeting*. VOLUME 2014/2, p.64-67.

68 ドイツでは、個別計画が予算審議の基本単位となっており、それぞれが１冊の小さな予算書の形となっている。ただし、個別計画はほぼ省庁と対応しているため、報告者も省庁ごとにおかれているとイメージできる。

69 報告者の任命は、予算委員会の Sprecher（各党の理事に相当）に委ねられている。

70 議事規則上は非公開とされているが、メディアも含めて傍聴は可能となっている。

71 2024 年度予算法案に対しては、1,438 件の修正案が提出され、そのうち 566 件が可決された。

72 OECD, *Journal on Budgeting*. VOLUME 2018/2, p.61.

おける予算修正権は制約されている。

しかし、2001 年制定の予算組織法（ＬＯＬＦ）で、この制約が一部緩和された。同法では、予算の分類を、従来の款・項・目から、成果重視のミッシオン（mission）・プログラム（Programme）・アクシオン（action）という形式に移行[73]するとともに、同一ミッシオン内でのプログラム間の予算振替（redéploiements）を認めることとした（ＬＯＬＦ第 47 条）。議会はミッシオン全体の増額はできないものの、一つのミッシオン内で一部のプログラムの予算を削減して他のプログラムへの増額や新設へ充てることが可能となった[74]。

(2) 修正プロセスの概要

フランスの会計年度は１月から 12 月である。政府は、毎年 10 月の第１火曜日までに、予算法案及びその附属資料を下院に提出する。審議期間は憲法で、下院は提出後 40 日以内、上院は 15 日以内とされている（フランス共和国憲法第 47 条）[75]。両院が 70 日以内に最終的な議決を行わない場合、政府は行政命令（ordonnance）により予算関連法案の規定を施行することができる。

下院での審議は、財務委員会（Commission des Finances）を中心に行われる。財務委員会の委員長は、野党から選出される[76]。一方、予算全体の修正や意見を報告する責任を負う総括報告者は、与党から選出される。

財務委員会では、ミッシオンごとに特別報告者（rapporteurs spéciaux）が任命され、詳細な報告書を作成し、公開する。特別報告者は、予算関連事項に関する全てのデータにアクセスすることができ、省庁は特別報告者からの質問に対して期限内に回答する義務を負っている。

ミッシオンやプログラムに関する審議は、財務委員会と関連する常任委員会の委員からなる拡大委員会（Commissions élargies）で行われる。拡大委員会での審議を経て、財務委員会で修正案が取りまとめられ、採決が行われる。この段階でも、議員は修正案を提出することが可能である。

その後行われる下院の第一読会でも、修正案の提出が認められている。下院での議決後、予算法案は上院に送付され、審議される。上院の議決が下院の議決と一致すれば、予算法が成立する。一致しない場合、予算法案は再び下院に送付され、委員会審査を経て第二読会が行われる。

第二読会でも両院の議決が一致しない場合は、首相が両院協議会の開催を要求する。両院協議会で修正案が合意すれば、合意案を国会手続にかけるが、両院協議会でも合意できない場合、最終的に下院の議決が優先される。なお、第二読会での修正の対象は議論中の条文に限られ、新たな条項の追加や、既に両院で合意された条項に関する修正はできない。

(3) 円滑な審議のための制度設計

ア　提出期限

審議を円滑に進めるため、修正案は、原則として委員会・本会議の審議予定日の３活動日前 17 時までに、電子議会システム[77]を通じて提出しなければならない。

---

73 約 850 の項が約 150 のプログラムに削減された。（柏木恵「フランスの財政・予算・公会計改革の現状」キヤノングローバル戦略研究所（2010.6.2）〈https://cigs.canon/event/report/uploads/pdf/100602kashiwagi.pdf〉）

74 2024 年度予算では 5,238 件、2025 年度予算では約 3,500 件の修正案が提出されたと報じられている。

75 ＬＯＬＦでは、下院が 40 日以内に採決することを条件に、上院の期限を 20 日まで延長することを認めている。

76 財務委員会委員長は、2007 年から慣行として野党から選出されていたが、2009 年の議事規則改正によって明文化された。

77 国民議会ではＥＬＯＩ、上院ではＡＭＥＲＩというシステムが使用されている。

イ　事前審査

下院で委員会に提出された修正案は、財務委員会の委員長、総括報告者等が協議した上で、受理の可否が判断される。判断に際しては、憲法第40条（財政上の許容性）[78]及び第41条（立法上の許容性）[79]に照らして審査され、受理された修正案のみが委員会で審議される。委員会で可決された修正案は本会議に送付される[80]。

本会議に提出された修正案についても、議長又は財務委員会委員長が再度受理判断を行う。上院でも、議長が修正案の受理可否を審査し、不受理とされた修正案は審議の対象とならない。

なお、受理性の判断について政府と議長で意見が分かれた場合、憲法評議会が８日以内に判断を行う。

ウ　審議順序

修正案の審議順は、基本的には一般的な議論から具体的な議論へと進行し、政府や委員会提出の修正案は、議員提出の修正案より優先的に審議される。採決の順序は修正案リストに表示され、議会のウェブサイト及び電子議会システムによりリアルタイムで更新されていく。一つの修正案が可決されると、同じ条項に対する他の修正案は自動的に削除される。

３　英国

(1) 内閣に強い権限

英国には、予算・決算手続や立法・行政の役割を包括的に定めた法体系が存在せず、予算編成過程では内閣が強い権限を有している。

議会には、日本の予算委員会のような、政府予算法案を一括して審議する専任の委員会は置かれておらず[81]、財政（歳入）法案は財政法案委員会（Finance Bill Committee）において、歳出計画（Estimates）は歳出を審議するために設置される特別委員会で審議される。歳出計画は全ての項目を審議するのではなく、同計画の中から注目される項目を連絡委員会（Liaison Committee）が選び、担当する特別委員会を決定する。

英国の会計年度は、当年４月から翌年３月までである。前年の秋に予算の大枠となる歳出計画や税制を主とする財政法案（Finance Bill）が提示され（Autumn Budget）、当年３月頃に春の財政演説（Spring Statement）で経済見通しの更新が行われる。その後、下院での討論を経て財政法案が下院に提出され、上院の審査を経て７月頃に成立する。歳出のうち、議会の承認が必要な議定費については、例年７月に歳出法案（Supply and Appropriation Act、当初予算に相当）が提出されて承認を受ける。

下院は、政府案に対する修正は可能[82]だが、歳入の削減、歳出総額の増加、歳出構成の変更を伴う修正は認められていない。英国では、財政関連法案が「信任問題」として扱われる慣行があり、予算法案の否決は政権崩壊に直結する可能性がある。そのため、議会では政府案を修正せずにそのまま可決する傾向が強いとされる[83]。

なお、英国では、事後的に支出の妥当性審査を行う公会計委員会（Public Accounts Committee）が大きな役割を果たしており、委

78　歳入の減少や歳出の増加を伴う修正案は受理されない。

79　「法律の領域外」又は「政令法域内（憲法第38条による政令権限）」に属すると判断された場合、受理されない。

80　下院ウェブサイト「ファクトシート No.51 修正権の行使」<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/travail-legislatif/l-exercice-du-droit-d-amendement>

81　OECD. *Journal on Budgeting.* VOLUME 4 NO.3, (2004) p.414.

82　上院には修正権がない。

83　OECD. *Journal on Budgeting.* VOLUME 4 NO.3, (2004) p.422.

員長には野党議員が就いている。

(2) 予算審議プロセスの改革[84]

英国議会の修正権は、ＯＥＣＤ諸国の中でも特に厳しく制約されている。歳出計画も他国と比べて簡略であり、そのことが議会による詳細な審査を妨げているとの指摘もある。

英国では、2017 年、手続委員会（Procedure Committee）によって予算審議の在り方等についての報告書[85]がまとめられ、議会による財政監視制度の改善や、より分かりやすい予算情報の開示等を進めている。その中で、予算審議で議論するテーマについて、具体的な省や特定のプログラムへの支出、それらが地方政府の補助金に与える影響、といった歳出計画の内容自体を議論するよう義務付けた。その結果、予算額をめぐる議論が活発化し、2024 年３月には、20 年ぶりに政府の歳出計画に対する修正案が提出され、採決が行われた。

４　米国

(1) 強い財政権を持つ議会

米国では、議会に強い財政権（power of purse）がある。議会が予算の起草権を持つため、修正権の制約が問題にならない点で、日本をはじめ内閣が予算を編成する他の国と大きく異なっている[86]。

一方で、議会の権限が強いことは、財政膨張や地元等への利益誘導のリスクも伴う。米国では、過度な財政拡大を抑制し、予算の持続可能性を確保することも議会の役割であり、議会によって財政規律を働かせるための様々な仕組みが模索されている。

(2) 予算編成の流れ

米国の会計年度は前年 10 月から９月である。毎年２月初め、大統領から議会に予算教書が提出されると、同時期に議会予算局（以下、「ＣＢＯ」という。）が「財政・経済展望」（Budget and Economic Outlook）を両院の予算委員会に提出する。ＣＢＯはまた、予算教書に対する詳細な経済・財政分析を行い、３月上旬に「大統領予算案分析」（Analysis of the President's Budgetary Proposals）を発表する。これらの結果を踏まえ、上下両院は４月 15 日まで[87]に当該年度を含む５年間の歳入総額、歳出総額、機能別歳出額の目標額を設定する「予算決議[88]（Budget Resolution）」を採択する。

決議を受け、下院歳出委員会（Appropriations Committee）で 12 の小委員会に分かれて「歳出予算法案（Appropriations）」が作成・審議され、その後、本会議で審議される。議員は本会議でも修正案を提出でき、審議の各段階を通じて法案の内容は柔軟に修正されていく。下院は全ての「歳出予算法案」を６月 30 日までに可決する。下院を通過すると、法案は上院に送付され、下院と同様の手続で審議される。上院は９月 30 日までに最終案を議決しなければならない。上院で可決されると、大統領の署名を受け法律として成立する[89]。

---

84 Philip Brein, Alex Knight, "*Financial scrutiny in Parliament.*" Research Briefing, House of Commons Library, 3 October 2024, p.23

85 House of Commons Procedure Committee. "*Authorising Government expenditure: steps to more effective scrutiny.*" 19 April 2017

86 渡瀬義男『アメリカの財政民主主義』日本経済評論社（2012）27 頁

87 実際にはこの期日以降に延期される場合や、決議が採択されない場合もある。その場合、みなし決議（Deeming Resolution）と呼ばれる手法により、歳出配分等が設定されるが、運営上の措置であり、法的拘束力はない。

88 予算決議は大統領の署名が不要で、法的拘束力はない。しかし、少なくとも５会計年度先までの支出の優先順位等を決定し、歳入、財政赤字等の枠組みを定めるもので、議会の予算編成過程を方向付ける基礎となる。

89 上下両院で可決された法案に相違がある場合、両院協議会（Conference Committee）において調整が行われる。合意案

(3) 財政規律の担保に関わる仕組み

ア　ポイント・オブ・オーダー（Point of Order）

ポイント・オブ・オーダーは、議会の手続や規則に違反していると考えられる行為や立法措置に対して、議員が異議を申し立てる手続である。前述の予算決議には法的拘束力がないが、決議で定められた歳出・歳入の上限を超える法案や、決議に反する内容を含む法案に対してポイント・オブ・オーダーが提起される仕組みとなっていることで、その実施が担保されている。

議員がポイント・オブ・オーダーを提起すると、議長がその妥当性を判断する。違反が認められると、該当する立法措置の審議や採決が阻止される。ただし、上院では60票の賛成によってこのポイント・オブ・オーダーを無効化（waive）することが可能である。

イ　キャップ

キャップ（caps）は、毎年度の裁量的経費[90]に上限額を定め、上限を超過した場合には、その超過分に対し、当該経費を一律に削減する制度である。現在は、2023年の財政責任法（Fiscal Responsibility Act、ＦＲＡ）により、2024～2025年度のキャップが設定されている[91]。

ウ　ペイゴー

1990年予算執行法（ＢＥＡ）で導入されたペイゴー（pay-as-you-go）は、議会が新たな義務的経費[92]の増額や税制優遇を導入する場合、それによる赤字増加分を別途の歳出削減や増税で相殺することを義務付ける仕組みである。上院本会議でこの規則を免除して審議するためには、議員の５分の３（60名）以上の支持が必要となる。

エ　債務上限

米国では、議会が連邦政府の債務の発行上限（debt ceiling）を法律で設定している[93]。債務上限に近づいた場合、議会は、債務限度額の引上げ、債務限度額の一時的停止又は廃止をすることで、デフォルトを回避できる。

2025年７月４日に成立した「One Big Beautiful Bill Act」（「一つの大きく美しい法案」、ＯＢＢＢＡ）では、債務上限を55兆ドル引き上げる措置を組み込み、当面のデフォルトリスクを回避した。一方、ＣＢＯは、この法律により2034年までにプライマリー・バランスの赤字が3.4兆ドル増加すると推計している[94]。

Ⅳ　諸外国との比較から見た日本の予算修正

１　修正の範囲及びプロセスの明確化

諸外国の例を見ると、議会での予算修正が活発な国では、修正の範囲やプロセスが明確になっていることが分かる。ドイツでは、基本法で国会が予算法案を修正する権限が定められており、同じく基本法で定められている財政ルールに則って修正が行われている。修正に当たっては、報告者制度が確立されてお

（Conference Report）は再び両院で採決されたのち、大統領に送付され、署名をもって成立する。なお、大統領が拒否権を行使した場合は、議会が３分の２以上の多数で再び可決すれば成立する。

90 裁量的経費は、毎年度制定される歳出予算法（appropriation act）で予算額が決められる。国防や公共事業、教育等に係る経費が含まれる。

91 ただし、緊急対応や既存法に基づく重要な公共サービスは対象外とされている。

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

93 1917年の第二次自由債権法で初めて導入された。

94 CBO. “*Estimated Budgetary Effects of Public Law 119-21, to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14, Relative to CBO's January 2025 Baseline.*” July 21, 2025 <https://www.cbo.gov/publication/61570>

り、報告者を中心に財務省等との協議も重ねつつ修正案を作成している。フランスでは、歳出の増加や歳入の削減を含む修正案は不可とされているが、一つのミッシオン内でプログラム間の予算の振替は認められている。ミッシオンごとに任命された特別報告者が、修正案を含めた報告書を作成し、公開する。また、審議を円滑に進めるため、提出期限や事前審査の制度が明確にされている。

日本では、国会が修正できる予算の範囲が法令上明確に定められておらず、これまで政府見解や慣例に依拠してきた。政府は憲法上の内閣による予算提案権を踏まえ、「内閣の予算提案権を損なわない範囲内において可能」との立場をとり、昭和 52 年には、予算の国会修正において項の新設又はその内容の全面的な変更は認められないとの見解を示していた。しかし、令和７年度予算に対する与党修正案で、歳入部分に項の新設が盛り込まれた[95]。これを受けて、衆議院予算委員会（令和７年３月３日）では、項の新設に関する政府見解が問われる場面があった。

政府は、与党修正に関し、歳入予算はあくまで見積もりであり、政府に徴収権限を付与するものではないため、歳入予算に係る項の新設については予算提案権との関係で異論を挟むものではないと答弁した[96]。一方、歳出予算については、内閣に具体的な支出権限を与えるものであり、歳入とは本質的に性格が異なるため、項の新設を許容できるかどうかは事案ごとに判断する必要があるとの見解を示した[97]。これに対し、野党議員からは、歳入・歳出いずれの場合も項の新設が国会修正で可能であることを明確化するよう求める意見が出された。

国会による修正権の限界が不明確なままだと、議員はどこまで修正可能かを判断しにくく、結果として過度に慎重にならざるを得なくなる場合がある。また、国会と政府との間で修正権の行使について認識にずれがあると、摩擦や手続の停滞を生み、予算審議の円滑な進行を妨げるおそれもある。日本においても、修正範囲やプロセスを明確にしていくことができれば、より建設的な修正の機会が拡大するのではないだろうか。

２　財源に関するルール

諸外国では、議会の予算修正権を認めつつ、財源の裏付けや政策効果の可視化を行うなど、財源に関するルールを定める例が見られる。ドイツでは、基本法で財政収支の均衡や「債務ブレーキ」が規定されており、議員が予算を修正する場合もこのルールに従って行われる。フランスでは、歳入減や歳出増を伴う予算修正は認められないが、一つのミッシオン内で総額を変更しない修正は可能とされている。米国では、ペイゴーにより歳出増や減税には原則として財源確保が求められ、さらにＣＢＯが修正案の内容により５年又は 10 年先までの財政的影響を試算[98]し、透明性の高

95　令和７年度一般会計予算修正案（衆議院、与党案）で項が追加された部分

歳入　　単位：千円

主管	部・款・項	政府提出予算額	修正後予算額	修正増減額
国土交通省		695,278,437	710,178,437	14,900,000
	雑収入	619,137,590	634,037,590	14,900,000
	納付金	400,000	15,300,000	14,900,000
	特定タンカー所有者納付金	400,000	400,000	－
	雑納付金	－	14,900,000	14,900,000

96　前掲注 19

97　同上。政府は昭和 52 年の政府見解を改訂したのではなく、今後とも同見解に則って、項の新設の可否についてケース・バイ・ケースで判断するとしている。

98　歳入や義務的経費に関する修正案については 10 年分、裁量的経費に関する修正案については５年分の試算が行われる。

い情報提供を行っている。

日本では、例えば令和７年度予算の国会修正に際し、高額療養費制度の見直し凍結、高校授業料の実質無償化、いわゆる「年収 103 万円の壁」引上げに係る施策が追加されたが、これらに伴う歳入歳出の増減について、フランスのように政策単位（ミッシオン）内で調整する仕組みがないため、予算全体の中で、予備費の減額、税外収入、公債金といった手段で調整された。また、次年度以降、同じ取組を継続する場合の財政的影響についても、米国のＣＢＯが行うような中長期的な見通しは示されていない。

令和６年 10 月に行われた衆議院議員総選挙の結果、与党が衆議院において過半数割れとなったこともあり、予算に対する修正案提出の機運が高まっている。こうした中、日本においても、諸外国のように、修正を行う際の財源に関するルールを策定すれば、費用対効果、政策の優先順位や財政の持続可能性を考慮しつつ、修正案の安定的かつ円滑な審議の確保に資するのではないだろうか。

３　委員会審査の実質化

諸外国の例を見ると、委員会が予算審議の上で実効的な機能を持っていることが伺える。ドイツ下院の予算委員会では、審議の単位となる個別計画ごとに報告者が指名され、政府案に対する詳細な分析や修正案の策定を担っている。フランス下院でも財務委員会が政府案を逐条審査し、ミッシオンごとに任命された特別報告者が修正案を取りまとめる。米国連邦議会では、歳出委員会が分科会ごとに詳細な審査を行い、数多くの修正を加えた歳出法案を起草する。英国では、議会での修正はほとんど行われてこなかったが、予算審議において歳出計画の内容自体を議論することを義務付けたところ、20 年ぶりに修正案が提出されるなどの変化が見られる。

日本では、予算は国会に提出される前に与党内で事前調整が行われ、了承された上で提出されるため、国会では党議拘束のかかる与党議員の関心が薄れてしまい、審議は野党議員による内閣・行政府への質疑が中心となっているとの指摘がある[99]。令和７年度予算については、修正に関する議論が活発に行われたが、国会という公開された場ではなく、主に非公開の政党間協議で調整が進められたため、政策の意義や影響についての国民への説明が不十分との指摘もある[100]。

令和７年度予算の審議において、衆議院予算委員会で初めて実施された省庁別審査では、各府省が個別に説明を行い質疑に対応したことで、３日間という限られた日程でありながらも予算修正につながる具体的な議論が交わされた。省庁別審査については、前例にとらわれて硬直化した予算を、野党の視点から見直して効率性を検証することで、たとえ修正に至らなくても、予算の使い方に対する政府の意識を高める効果があるとの評価もあり[101]、予算審査の実質化に向けた前進として注目される。

日本でも、ドイツやフランスで置かれている報告者のように、予算委員の中で分野ごとの専門性を高めたり、フランスのミッシオンのように省庁横断的な政策も含め成果を重視しつつテーマごとに予算を議論する場を設けたりすることができれば、より実質的な審査につながるのではないだろうか。さらに、そうした議論を深めるためには、政府において、

99　清水真人「少数与党政権で国会改革の芽　揺らぎ始めた事前審査制」『日本経済新聞』（2024.11.28）

100　「少数与党下の予算審議　識者の見方」『日本経済新聞』（2025.3.5）

101　「政策と財源セット、具体的審議へ一歩　初の省庁別審査が終了」『朝日新聞』（2025.2.8）

詳細である一方政策との関連を把握しにくい現在の予算書の内容をより分かりやすく整理することや、国会と政府の間にある情報格差を縮小するための取組を進めることも求められる。

おわりに

国会は、衆参両院の議決によって予算を承認するだけでなく、政策が財政運営に及ぼす影響を主体的に議論することで、国民への説明責任を果たす場としての役割も担っている。諸外国の例も参考に、予算修正の範囲やプロセスの明確化、予算修正に関連する財源ルールの検討、政策テーマごとに予算の内容や成果に焦点を当てた議論の充実等を通じて、予算の実効性と透明性が一層向上することが期待される。

調　　査

○　経済産業省における当初予算を上回る補正予算 ……175

○　初期国会における衆議院委員会議録の作成状況とその背景 ……189

経済産業省における当初予算を上回る補正予算

衆議院経済産業委員会専門員
花　島　　克　臣
（経済産業調査室長）

■要　旨■

経済産業省の補正予算は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が内外経済に甚大な影響を及ぼした令和２年度においては、当初予算の 16.5 倍に相当する額となった。令和３年度以降も、毎年度策定される経済対策に盛り込まれた施策を実施するため、補正予算が当初予算を大きく上回る状況が続いており、補正予算には基金への予算措置が多額に計上されている。

ＧＸや半導体に関する政策のように中長期的に取り組む必要があり、多額の予算措置が毎年度必要となるものについては、財政法において制限的に規定されている補正予算に計上するのではなく、平時における年間予算としての当初予算に計上していく必要があると考える。

《構　成》

はじめに
Ⅰ　経済対策と補正予算
Ⅱ　経済産業省の予算
Ⅲ　経済産業省の決算
Ⅳ　経済産業省の基金への予算措置
おわりに

はじめに

第 50 回衆議院議員総選挙の公示日である令和６年 10 月 15 日、石破内閣総理大臣（自由民主党総裁）は福島県いわき市の街頭演説において、新たな経済対策の財源となる補正予算を巡り、一般会計の歳出総額で 13.2 兆円であった令和５年度補正予算を上回る規模にするとの考えを示した[1]。令和６年度補正予算の国会審議では、石破内閣総理大臣は、「私が昨年を上回る規模と申し上げましたのは、３年間の岸田内閣の取組により、デフレ脱却に向けた歩みは着実に進み、高付加価値創出型経済への移行のチャンスを迎える中で、これを確実なものとするためには、岸田内閣が講じてきた昨年を上回る規模が必要だ、このようなめどとして申し上げたもの」で、「今回の経済対策はまさに必要な施策を積み上げた結果でございまして、規模ありきとの批判は当たらない」[2]としたが、野党からは、「過大な規模の財政出動[3]」、「規模は明らかに過剰[4]」であるとの指摘がなされた。

本稿は、コロナ禍後も補正予算の規模が高止まりしている背景を探るため、ＧＸ（グリーントランスフォーメーション）や半導体に関する政策を補正予算で推進している経済産業省の予算を検証するものである。

＊本稿は、令和７（2025）年 11 月 18 日現在の情報を基にしている。インターネット情報の最終アクセス日も同日である。

1　『日本経済新聞』夕刊（2024.10.15）

2　第 216 回国会衆議院会議録第５号９頁（令 6.12.9）石破内閣総理大臣答弁

3　第 216 回国会衆議院会議録第６号２頁（令 6.12.12）川内博史君（立憲民主党・無所属）討論

4　第 216 回国会衆議院会議録第６号４頁（令 6.12.12）空本誠喜君（日本維新の会）討論

Ⅰ　経済対策と補正予算

財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 29 条第１号には、内閣が補正予算を作成し、国会に提出できる場合として、「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となつた経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合」とされ、補正予算を国会に提出できる場合が制限的に規定されている。これは、一会計年度の財政運営を計画的に行い、財政が放漫に流れることを防ぐ配慮からであるとされ、当初予算を編成する際には、可能な限り一会計年度のあらゆる事態を予測して対応すべきであり、安易に補正予算を予定し、予算の追加を行うことは適切でないとされる一方、「特に緊要となつた」とは、災害等の緊急支出に限られると狭く解釈する必要はなく、政府の合理的政策判断に授権されていると解すべきであるとされている[5]。

災害等に基づく補正予算としては、平成 28 年度第１次補正予算は熊本地震復旧等予備費 7,000 億円の創設等のため、第３次補正予算は災害対策費等の追加のほか、税収減に伴い減少が見込まれる地方交付税交付金の補填等のために編成された。また、平成 30 年度第１次補正予算は大阪北部地震、北海道胆振東部地震、豪雨等への対応や、学校へのエアコン設置やブロック塀改修等のほか、予備費 1,000 億円を追加するために編成された。しかしながら、このような規模の小さな補正予算は、近年は予備費の増額によって見られなくなっている。

予備費は、従前は当初予算で 3,500 億円が計上され、補正予算において使用見込みがなくなった額が減額されていたが、上述のとおり平成 30 年度第１次補正予算で 1,000 億円が追加され、翌令和元年度当初予算からは 5,000 億円が計上されるようになった。令和６年度当初予算においては、１月に発生した能登半島地震への対応のため、予算の国会提出直前に予備費が 5,000 億円から１兆円に増額された[6]。令和７年度当初予算においては、国会で減額修正されたものの 7,395 億円の予備費が計上されている。また、年度によっては、新型コロナウイルス感染症対策や物価高騰対策等のための特定目的予備費が数兆円規模で計上されるなど、補正予算ではなく予備費での対応が拡大している。

近年の補正予算は、年度後半に策定される経済対策を執行するために編成されることが通例となりつつあり、コロナ禍以降は、物価高騰対策のほか、国土強靭化や成長型経済への移行等に関する施策が経済対策の柱となっている（図表１）。

（図表１）補正予算編成の背景となった経済対策等

	経済対策等（決定日）	補正予算（成立日）	補正予算額
平成28年度	熊本地震への対応、既定経費の減額	第１次補正予算（５月 17 日）	歳出総額変化なし
	未来への投資を実現する経済対策（８月２日） Ⅰ．一億総活躍社会の実現の加速 Ⅱ．21 世紀型のインフラ整備 Ⅲ．英国のＥＵ離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援 Ⅳ．熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化	第２次補正予算（10 月 11 日）	3.3 兆円

[5] 小村武『予算と財政法　五訂版』新日本法規（2016）325-326 頁

[6] 「令和６年度一般会計歳入歳出概算の変更について」（令和６年１月 16 日閣議決定）

	災害対策費等の追加、地方交付税交付金の補填等	第３次補正予算 （１月 31 日）	0.2 兆円
29 年度	新しい経済政策パッケージ（12 月８日） ・人づくり革命 ・生産性革命 ・現下の追加的財政需要への対応	補正予算 （２月１日）	1.7 兆円
30 年度	大阪北部地震、北海道胆振東部地震、豪雨等への対応、学校へのエアコン設置やブロック塀改修等	第１次補正予算 （11 月７日）	0.9 兆円
	防災･減災､国土強靱化のための３か年緊急対策（12 月 14 日）	第２次補正予算 （２月７日）	2.7 兆円
令和 元年度	安心と成長の未来を拓く総合経済対策（12 月５日） Ⅰ．災害からの復旧・復興と安全・安心の確保 Ⅱ．経済の下振れリスクを乗り越えようとする者への重点支援 Ⅲ．未来への投資と東京オリンピック・パラリンピック後も見据えた経済活力の維持・向上	補正予算 （１月 30 日）	3.2 兆円
２年度	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～（４月７日決定、４月 20 日変更） Ⅰ．感染拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発 Ⅱ．雇用の維持と事業の継続 Ⅲ．次の段階としての官民を挙げた経済活動の回復 Ⅳ．強靱な経済構造の構築 Ⅴ．今後への備え	第１次補正予算 （４月 30 日） 第２次補正予算 （６月 12 日）	25.7 兆円 31.9 兆円
	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（12 月８日） Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止策 Ⅱ．ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現 Ⅲ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保 Ⅳ．新型コロナウイルス感染症対策予備費の適時適切な執行	第３次補正予算 （１月 28 日）	15.4 兆円
３年度	コロナ克服・新時代開拓のための経済対策（11 月 19 日） Ⅰ．新型コロナウイルス感染症の拡大防止 Ⅱ．「ウィズコロナ」下での社会経済活動の再開と次なる危機への備え Ⅲ．未来社会を切り拓く「新しい資本主義」の起動 Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保	補正予算 （12 月 20 日）	36.0 兆円
４年度	コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」（４月 26 日） Ⅰ．原油価格高騰対策 Ⅱ．エネルギー・原材料・食料等安定供給対策 Ⅲ．新たな価格体系への適応の円滑化に向けた中小企業対策等 Ⅳ．コロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等への支援 Ⅴ．今後への備え（予備費の確保）等	第１次補正予算 （５月 31 日）	2.7 兆円
	物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策（10 月 28 日） Ⅰ．物価高騰・賃上げへの取組 Ⅱ．円安を活かした地域の「稼ぐ力」の回復・強化 Ⅲ．「新しい資本主義」の加速 Ⅳ．防災・減災、国土強靱化の推進、外交・安全保障環境の変化への対応など、国民の安全・安心の確保 Ⅴ．今後への備え	第２次補正予算 （12 月２日）	28.9 兆円
５年度	デフレ完全脱却のための総合経済対策～日本経済の新たなステージにむけて～（11 月２日） Ⅰ．物価高から国民生活を守る Ⅱ．地方・中堅・中小企業を含めた持続的賃上げ、所得向上と地方の成長を実現する Ⅲ．成長力の強化・高度化に資する国内投資を促進する Ⅳ．人口減少を乗り越え、変化を力にする社会変革を起動・推進する Ⅴ．国土強靱化、防災・減災など国民の安全・安心を確保する	補正予算 （11 月 29 日）	13.2 兆円
６年度	国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～（11 月 22 日） Ⅰ．日本経済・地方経済の成長～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～ Ⅱ．物価高の克服～誰一人取り残されない成長型経済への移行に道筋をつける～ Ⅲ．国民の安心・安全の確保～成長型経済への移行の礎を築く～	補正予算 （12 月 17 日）	13.9 兆円

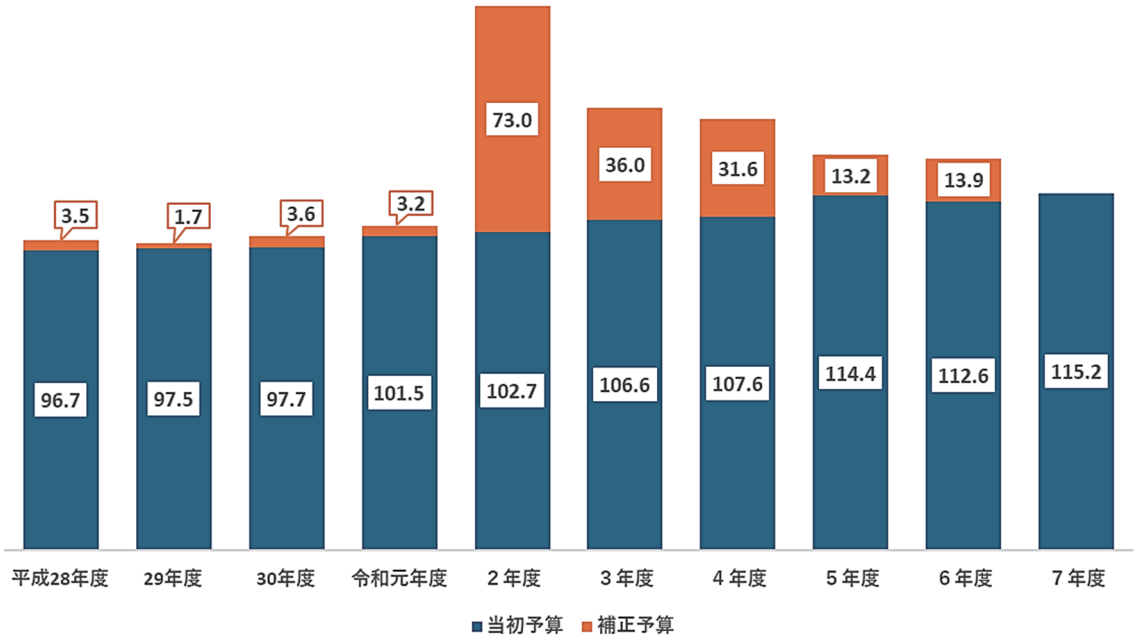
注：一般会計。端数は四捨五入。
（出所）筆者作成

従前は数兆円程度であった補正予算は、新　型コロナウイルス感染症の感染拡大が内外経

済に甚大な影響を及ぼした令和２年度においては、３次にわたって合計 73 兆円にも上る過去に例のない規模となった。その後においても、毎年度策定される大型の経済対策の執行のため、コロナ禍前を上回る規模の補正予算が常態となりつつある（図表２）。

（図表２）当初予算と補正予算（一般会計）

（単位：兆円、端数は四捨五入）



注：補正予算は、平成 28 年度は３次、30 年度は２次、令和２年度は３次、４年度は２次にわたる合計額。
（出所）筆者作成

Ⅱ　経済産業省の予算

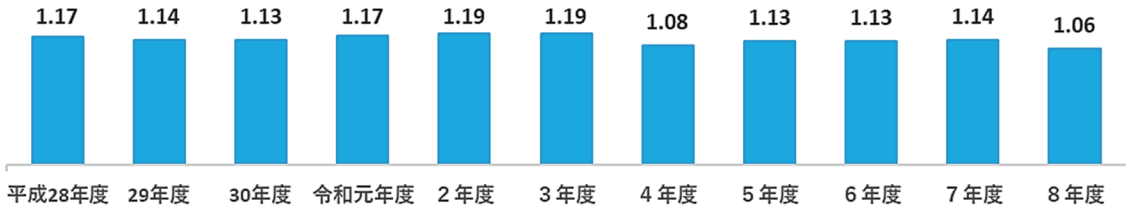
１　経済産業省の概算要求（一般会計）

(1) 概算要求総額

国の一般会計概算要求総額（要望額含む）が平成 28 年度の 102 兆円から令和８年度には 122 兆円に増加している中において、経済産業省の概算要求総額は、増加することなく１兆円程度で推移している（図表３）。

（図表３）経済産業省の概算要求総額（一般会計）

（単位：兆円、端数は四捨五入）



（出所）財務省　各年度の「一般会計概算要求・要望額」を基に筆者作成

(2) 事項要求

概算要求総額には、金額を示さずに事項のみを要求し、経費等は予算編成過程において検討が行われる事項要求は含まれていない。

経済産業省においては、ＧＸ、中小企業対策をはじめ、大阪・関西万博、福島復興等に

ついては、恒常的に事項要求がなされている　（図表４）。

（図表４）経済産業省の事項要求

令和 元年度	○2025 年大阪・関西万博の誘致を通じた日本の魅力発信 ○中小企業対応、商店街振興、耐久財消費などについて、需要平準化対策を検討
２年度	○消費税率引上げに伴う需要平準化対策 ○国土強靱化対策
３年度	○サプライチェーン強靱化対策 ○需要喚起対策 ○５Ｇ等の基盤技術開発 ○新しい日常に向けた事業再構築・事業再編等
４年度	○カーボンニュートラルに向けた脱炭素化の促進 ○半導体製造体制等デジタル化に不可欠な施策の推進 ○ワクチン開発・生産体制強化に関する施策 ○長期化するコロナ禍等の環境下にある中小企業等に必要な支援 ○ＡＬＰＳ処理水の海洋放出に伴う国内外における国産水産物の需要減少対策等の風評影響に対応するための追加対策等
５年度	○ＧＸの促進 ○長期化するコロナ禍・物価高騰等の環境下にある中小企業・人材等に必要な支援 ○大阪・関西万博の会場整備に関する施策 ○長期にわたるＡＬＰＳ処理水の海洋放出に伴う水産業における影響を乗り越えるための施策
６年度	○産業競争力強化・経済成長及び排出削減の効果が高いＧＸの促進 ○物価高騰下で生産性向上に取り組む中小企業・小規模事業者等の成長の下支え ○大阪・関西万博の会場整備に関する施策 ○総合的な防衛力の強化に資する研究開発 ○福島復興の着実な実施
７年度	○産業競争力強化・経済成長及び排出削減の効果が高いＧＸの促進 ○ＡＩ・半導体分野における量産投資や研究開発支援等の重点的投資支援 ○物価高騰等の中で生産性向上に取り組む中小企業・小規模事業者等の成長の下支え ○大阪・関西万博の会場整備に関する施策 ○重要経済安保情報保護活用法の施行に向けた対応 ○福島復興の着実な実施
８年度	○産業競争力強化・経済成長及び排出削減の効果が高いＧＸの促進 ○ＡＩ・半導体分野における量産投資や研究開発支援等の重点的投資支援 ○米国関税・物価高騰等による影響を踏まえた、中小企業・小規模事業者等に対する機動的な金融支援や、賃金向上、生産性向上及び成長の強力な下支え ○大阪・関西万博の会場整備に関する施策 ○経済安全保障の確立に向けた経済インテリジェンス機能の強化 ○福島復興の着実な実施

（出所）経済産業省　各年度の「経済産業省関係　概算要求等概要」等を基に筆者作成

２　経済産業省の当初予算と補正予算（一般会計）

(1) 当初予算

経済産業省の一般会計当初予算は、従来から１兆円弱で推移している。令和元年度及び２年度は、臨時・特別の措置として、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」に伴う電力インフラの強靱化等や、消費税率引上げに伴うキャッシュレス・ポイント還元事業等が措置されたため、当初予算は１兆円超となった（図表５）。

近年の当初予算は概算要求総額をやや下回っていることから、概算要求総額に含まれていない広範な事項要求は、補正予算において実現していると考えられる。

(2) 補正予算

経済産業省の一般会計補正予算は、従来は数千億円程度であったが、令和元年度においては、キャッシュレス・ポイント還元事業のほか、生産性革命推進事業の創設やポスト５Ｇ情報通信システム・半導体の開発等によって 0.9 兆円が計上され、当初予算に匹敵する額となった。

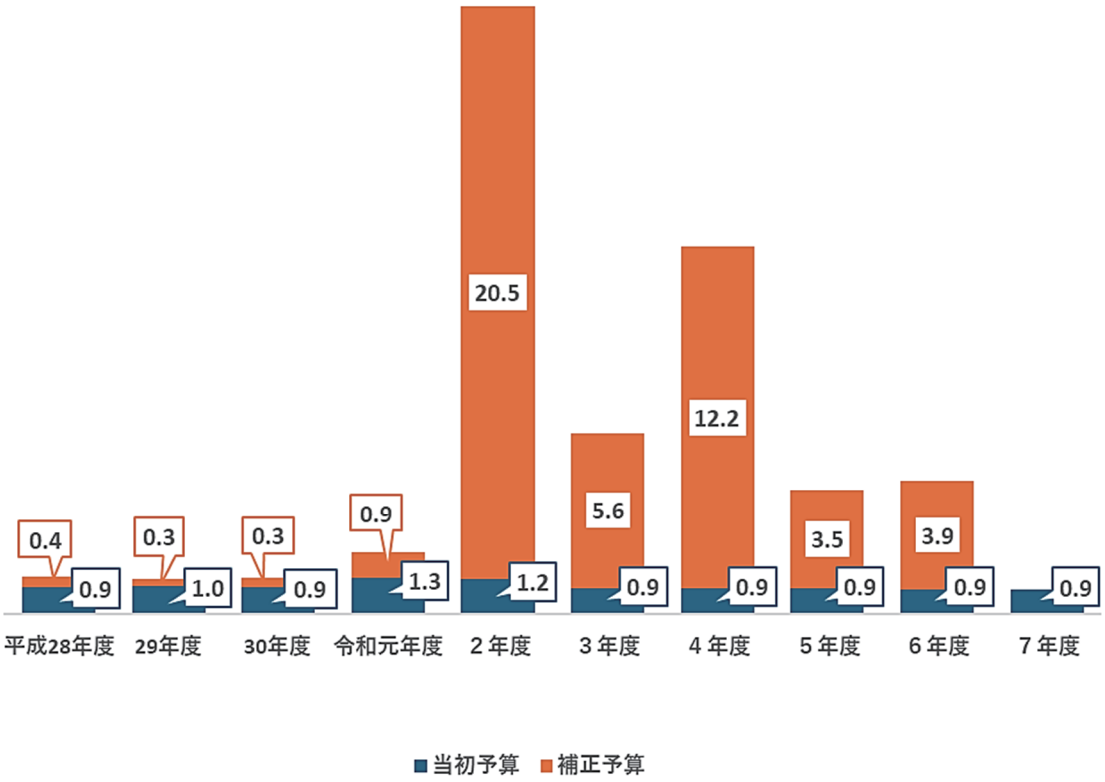
令和２年度においては、コロナ禍における雇用の維持や事業の資金繰り対策等のセーフティーネットの拡充策が中心であった第１次及び第２次補正予算と、ポストコロナに向け

た成長戦略等が中心となった第３次補正予算の合計額は20.５兆円となり、当初予算の16.５倍に相当する額となった。

令和３年度以降の補正予算も、毎年度策定される経済対策に盛り込まれた施策を実施するために数兆円が計上され、補正予算が当初予算を大きく上回る状況が続いている（図表５）。

（図表５）経済産業省の当初予算と補正予算（一般会計）

（単位：兆円、端数は四捨五入）



注：補正予算は、平成 28 年度は第２次 0.４兆円及び第３次 0.02 兆円、30 年度は第１次 0.06 兆円及び第２次 0.３兆円、令和２年度は第１次 6.6 兆円、第２次 10.2 兆円及び第３次 3.7 兆円、４年度は第１次 1.2 兆円及び第２次 11.0 兆円の合計額。

（出所）筆者作成

Ⅲ　経済産業省の決算

１　経済産業省の歳出予算現額（一般会計）

各省庁において一会計年度に執行することができる予算額は、当初及び補正予算額のほか、前年度からの繰越額、予備費使用額[7]、他省庁からの移替額を加えた歳出予算現額である。

経済産業省の歳出予算現額は、従来は 1.５兆円程度であったが、令和元年度は当初及び補正予算額の増加によって 2.５兆円となった。令和２年度においては、コロナ禍における補正予算額の急増によって歳出予算現額は 23.８兆円に達した。その後も補正予算額と前年度繰越額が高止まりし、歳出予算現額の減少は緩やかなものとなっている。

コロナ禍を契機に、歳出予算現額の多くは前年度繰越額と補正予算額の合計額で占められるようになり、当初予算額が占める割合は

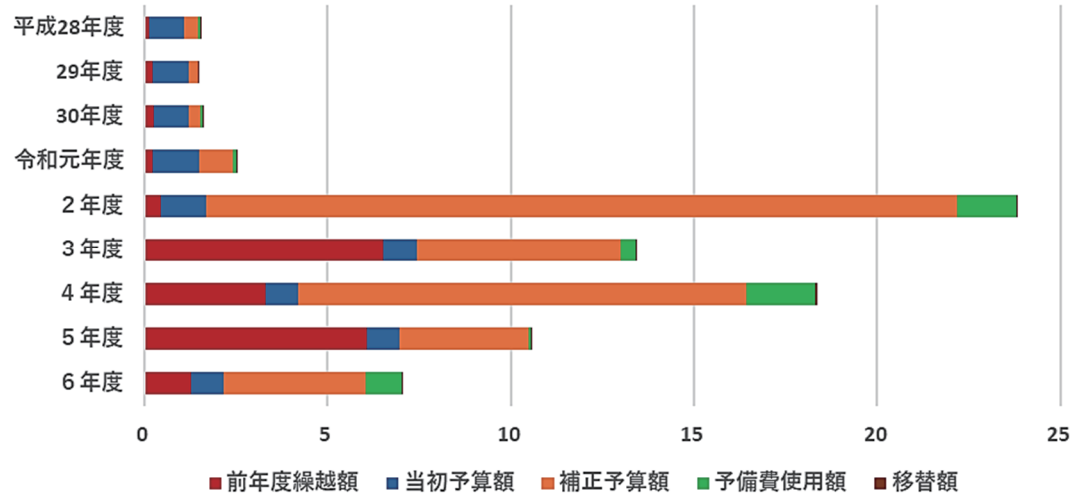
[7] 予備費の使用が決定されたときは、要求した省庁に予算の配分がなされる（財政法第 35 条）。

１割程度に急落している（図表６）。

なお、令和２年度、４年度及び６年度は、当初予算額を上回る額の予備費が使用決定された。予備費使用額の主なものは、令和２年度は持続化給付金 0.9 兆円[8]、４年度及び６年度はガソリン補助金であり、４年度は 1.5 兆円[9]、６年度は 0.7 兆円[10]であった。

（図表６）経済産業省の歳出予算現額（一般会計）

（単位：兆円、端数は切捨て）



	前年度繰越額	当初予算額	補正予算額	予備費使用額	移替額	歳出予算現額
平成 28 年度	0.15（ 9.9%）	0.93（60.5%）	0.39（25.4%）	0.05（ 3.5%）	0.01（0.7%）	1.55
29 年度	0.24（16.6%）	0.97（65.4%）	0.25（17.2%）	－	0.01（0.7%）	1.49
30 年度	0.27（17.0%）	0.93（57.7%）	0.33（20.7%）	0.05（ 3.1%）	0.02（1.5%）	1.62
令和元年度	0.23（ 9.3%）	1.28（50.8%）	0.91（36.1%）	0.08（ 3.2%）	0.01（0.6%）	2.52
２年度	0.44（ 1.9%）	1.24（ 5.2%）	20.47（85.9%）	1.64（ 6.9%）	0.01（0.1%）	23.82
３年度	6.52（48.6%）	0.91（ 6.8%）	5.55（41.4%）	0.41（ 3.1%）	0.02（0.2%）	13.43
４年度	3.31（18.0%）	0.90（ 4.9%）	12.20（66.5%）	1.86（10.2%）	0.07（0.4%）	18.36
５年度	6.07（57.5%）	0.88（ 8.3%）	3.54（33.6%）	0.04（ 0.4%）	0.02（0.2%）	10.56
６年度	1.29（18.4%）	0.86（12.3%）	3.86（54.8%）	0.98（14.0%）	0.03（0.5%）	7.05

（出所）「決算の説明　財務省主計局編」の「付表　予算決算等一覧表」（平成 28 年度～令和５年度）及び「一般会計歳出予算決算額比較表」（令和６年度）を基に筆者作成。

２　不用額

不用額とは、歳出予算の経費の金額のうち、結果として使用する必要がなくなった額で、当該年度の歳出予算現額から支出済歳出額及び翌年度への繰越額を控除した残額である[11]。

経済産業省の不用額は、コロナ禍前は数百億円程度であり、歳出予算現額の４％弱であった。コロナ禍を契機に歳出予算現額が急増した令和２年度は、不用額はやや増加したものの、不用率は前年度より大幅に低下し、歳出されなかった額の多くが翌年度へ繰り越された。一方、令和３年度及び４年度は、2.5 兆円及び 1.2 兆円という多額の不用額が生じた（図表７）。不用額の主なものは、令和３年度

[8] 令和２年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書５頁

[9] 令和４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１）３頁、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総調書及び各省各庁所管使用調書（その１）４頁

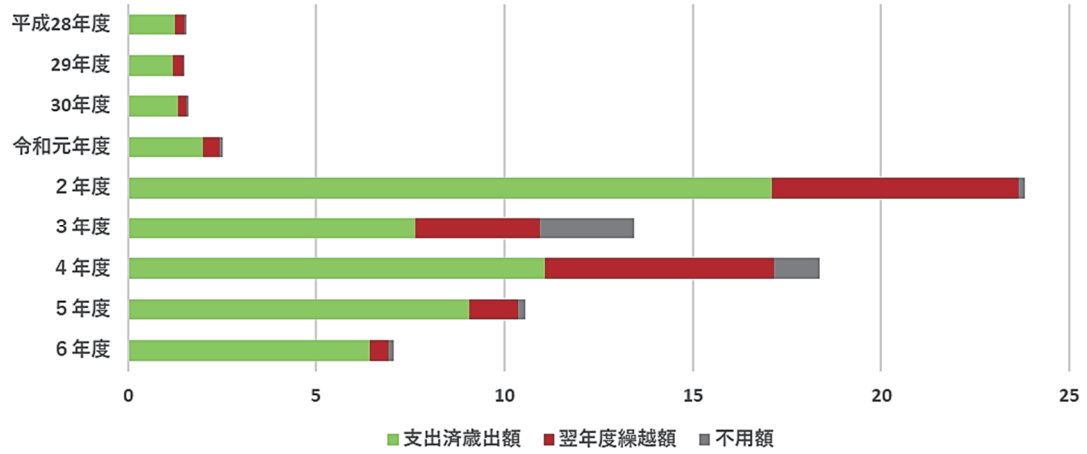
[10] 経済産業省「令和６年度一般会計原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応予備費使用要求書」

[11] 財務省ホームページ「用語の解説」〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/reference/statistics/term.htm〉

はサービス産業消費喚起事業給付金 0.8 兆円、日本政策金融公庫の危機対応円滑化業務出資金 0.7 兆円、商工組合中央金庫出資金 0.3 兆円[12]、４年度は新型コロナウイルス感染症対策中小企業等持続化給付金 0.7 兆円[13]であった。

（図表７）経済産業省の決算（一般会計）

（単位：兆円、端数は切捨て）



	支出済歳出額	翌年度繰越額	不用額	歳出予算現額
平成 28 年度	1.25（81.2%）	0.24（16.0%）	0.04（ 2.8%）	1.55
29 年度	1.18（79.2%）	0.27（18.5%）	0.03（ 2.4%）	1.49
30 年度	1.32（81.5%）	0.23（14.6%）	0.06（ 3.9%）	1.62
令和元年度	1.99（78.8%）	0.44（17.7%）	0.08（ 3.5%）	2.52
２年度	17.11（71.8%）	6.52（27.4%）	0.18（ 0.8%）	23.82
３年度	7.62（56.7%）	3.31（24.6%）	2.50（18.6%）	13.43
４年度	11.07（60.3%）	6.07（33.1%）	1.21（ 6.6%）	18.36
５年度	9.06（85.8%）	1.29（12.3%）	0.20（ 1.9%）	10.56
６年度	6.41（91.0%）	0.50（ 7.1%）	0.13（ 1.9%）	7.05

（出所）「決算の説明　財務省主計局編」の「付表　予算決算等一覧表」（平成 28～令和５年度）及び「一般会計歳出予算決算額比較表」（令和６年度）を基に筆者作成

Ⅳ　経済産業省の基金への予算措置

１　基金

令和６年度補正予算に計上された基金への予算措置について、石破内閣総理大臣は、「経済対策に掲げられた柱に基づく施策を迅速かつ効率的に実施するために、今年度中の基金設置法人への予算措置が真に必要なものに限って計上」しているとし、補正予算としての「緊要性を満たすものである」としている[14]。

基金について政府は、独立行政法人・公益法人等が、国から交付された資金を原資として、複数年度にわたり支出することを目的として保有する金銭であるとし（図表８）、補助金適正化法施行令[15]第４条第２項において、以下のいずれも満たすことを要件としている[16]。

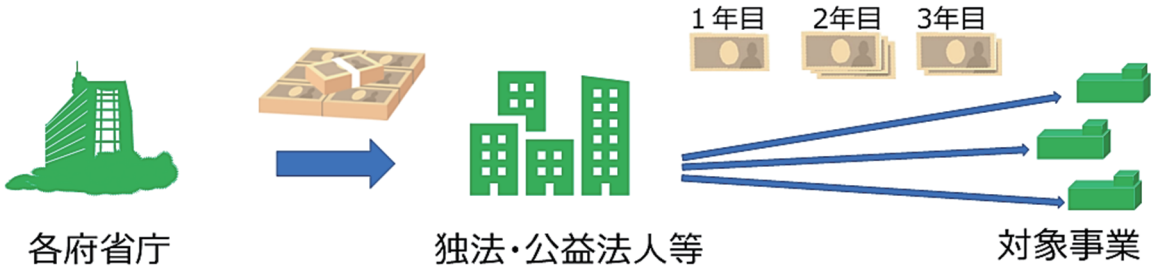
①複数年度にわたる事務又は事業であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情があること。

12　令和３年度各省各庁歳出決算報告書 602, 623 頁
13　令和４年度各省各庁歳出決算報告書 629 頁
14　第 216 回国会衆議院会議録第５号９頁（令 6.12.9）石破内閣総理大臣答弁
15　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）
16　財政制度等審議会財政制度分科会（令和５年 10 月 19 日）「財政総論（参考資料（追加））」財務省２頁

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。

政府は、基金には中長期的な視点の下、柔軟な執行が可能となる利点があるとする[17]。例えば各府省庁の補助事業について、通常であれば年度末における予算の未執行額は原則として翌年度に限って繰り越す[18]か不用となるのに対して、予算が基金設置法人に執行されることで決算上は支出済歳出額となり、国の会計の外に置かれた基金からは、単年度主義[19]によることなく複数年度にわたって支出されることとなる。

（図表８）基金



（出所）内閣官房行政改革推進本部事務局　行政事業レビュー秋のレビュー１日目（令和６年 11 月 14 日）「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助事業基金」事務局説明資料１頁

２　基金残高の急増

基金は、各年度の所要額を見込み難い事業について、あらかじめ複数年度にわたる財源を確保しておくものであるため、仕組み上、一定の残高を有することは想定される[20]。

公益法人等に造成された基金の残高の合計額は、令和元年度末の 2.4 兆円から５年度末には 18.8 兆円に増加し、そのうち、経済産業省所管の基金残高は、僅か 0.4 兆円から 13.6 兆円に急増した。令和６年度末はやや減少したものの、経済産業省所管の基金残高は、政府全体の基金残高の約７割を占めるに至っている（図表９）。

17　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

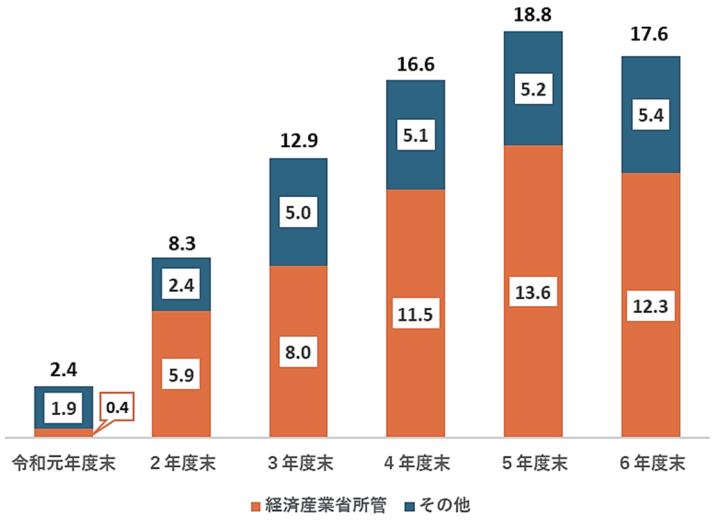
18　財政法第 14 条の３第１項「歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基き年度内にその支出を終らない見込のあるものについては、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができる。」

19　日本国憲法第 86 条「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。」

20　第 212 回国会衆議院予算委員会議録第８号３頁（令 5.12.8）鈴木財務大臣答弁

（図表９）公益法人等に造成された基金の残高

（単位：兆円、端数は四捨五入）



（出所）内閣官房行政改革推進本部事務局　各年度の「公益法人等に造成された基金の執行状況一覧表」を基に筆者作成

令和６年度末の基金残高の上位 10 基金中、８基金は経済産業省所管の基金である（図表 10）。この８基金は、残高の合計額が 9.5 兆円に上り、経済産業省所管全 58 基金[21]の残高の合計額 12.3 兆円の８割弱を占めることから、とりわけ大きな基金である。

（図表 10）令和６年度末基金残高上位 10 基金

（単位：兆円、端数は四捨五入）

所管	基金	残高
経済産業省	グリーンイノベーション基金	2.3
経済産業省	特定半導体基金	1.6
経済産業省	ポスト５Ｇ情報通信システム基盤強化研究開発基金（基金シート番号 1820-1）	1.4
経済産業省	燃料油価格激変緩和基金	1.2
経済産業省	安定供給確保支援基金（蓄電池）	1.0
経済産業省	中小企業等事業再構築促進基金	0.9
経済産業省	安定供給確保支援基金（半導体）	0.7
厚生労働省	ワクチン生産体制等緊急整備基金	0.7
総務省	デジタル基盤改革支援基金	0.7
経済産業省	経営安定関連保証等特別基金	0.4

（出所）内閣官房行政改革推進本部事務局「2025 年度公益法人等に造成された基金の執行状況一覧表」を基に筆者作成

３　経済産業省の基金への予算措置（一般会計）

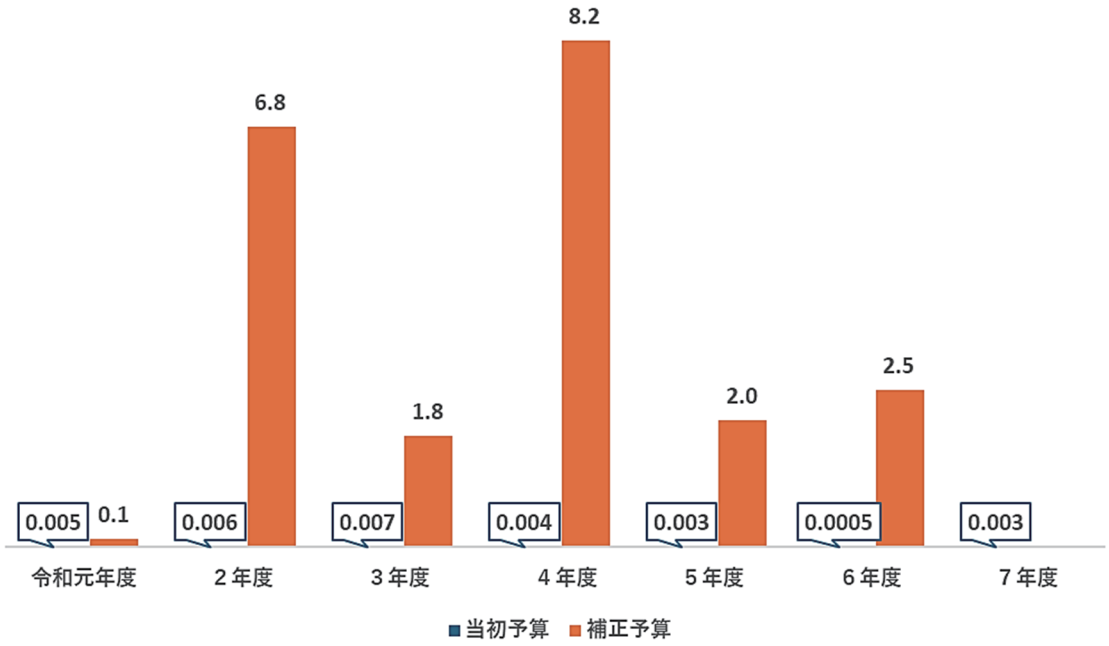
経済産業省の一般会計における基金への予算措置は、当初予算では数十億円程度であるが、補正予算には多額に計上されている（図表 11、12）。

複数年度にわたる額をあらかじめ計上する基金への予算措置は、歳出予算の規模を大きくさせるため、概算要求基準によって歳出を抑制しようとする当初予算にはなじみにくい半面、経済対策の規模の大きさを訴えようとする補正予算には都合が良いものとなる。

[21] 内閣官房行政改革推進本部事務局「経済産業省 2025 年度公益法人等に造成された基金の執行状況一覧表」

（図表 11）経済産業省の基金への予算措置（一般会計）

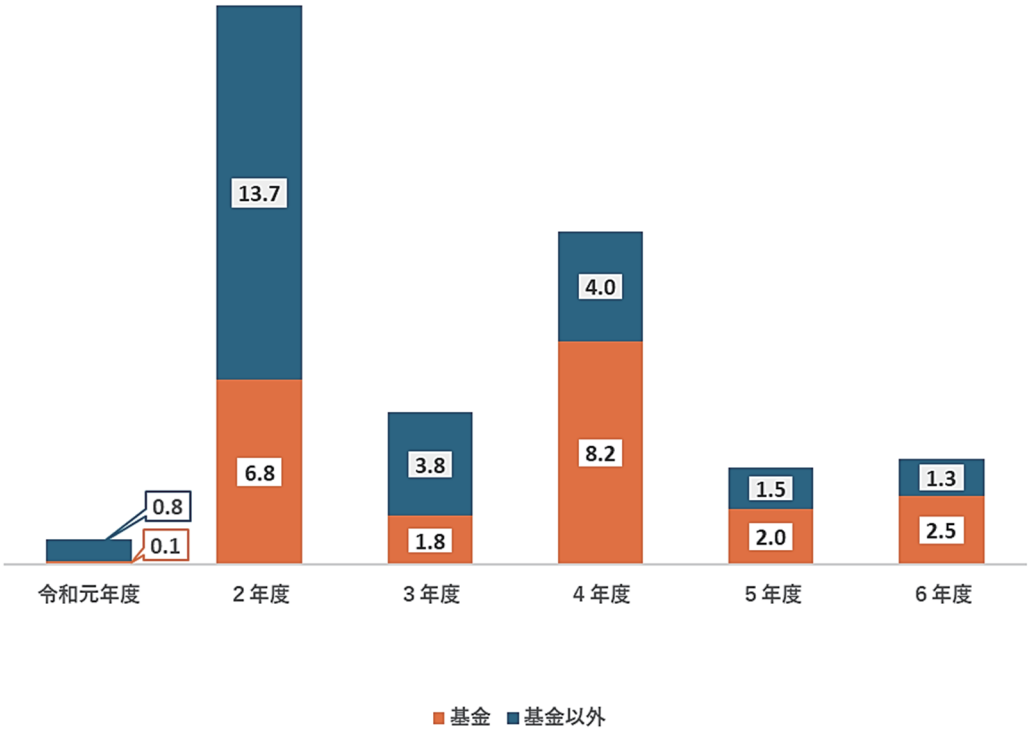
（単位：兆円、端数は四捨五入）



注：補正予算は、令和２年度は第１次 1.2 兆円、第２次 1.3 兆円及び第３次 4.2 兆円、４年度は第１次 1.2 兆円及び第２次 7.0 兆円の合計額。
（出所）各年度の予算の各目明細書を基に筆者作成

（図表 12）経済産業省の補正予算における基金への予算措置（一般会計）

（単位：兆円、端数は四捨五入）



注：令和２年度は３次、４年度は２次にわたる合計額。
（出所）各年度の予算の各目明細書を基に筆者作成

４　経済産業省所管の残高の多い基金への予算措置

基金残高上位（図表 10）の経済産業省所管の８基金のうち、経営安定関連保証等特別基金は平成 12 年度に設置されたものであるが、他の７基金は、令和元年度以降に設置された新しい基金であり、毎年度の補正予算で多額の予算措置がなされている（図表 13）。

５　エネルギー対策特別会計における基金への予算措置

基金への予算措置は、一般会計のみならず、エネルギー対策特別会計においてもなされている。基金残高上位の８基金のうち、ガソリン補助金を支給するための燃料油価格激変緩和基金は、同特別会計において予算措置されていたが、補助の拡大に当たり令和４年３月に一般会計の予備費約 3,500 億円が使用され[22]、その後は一般会計において予算措置されている。反対に、グリーンイノベーション基金、ポスト５Ｇ情報通信システム基盤強化研究開発基金（2025 年度基金シート番号 1820-1）、安定供給確保支援基金（蓄電池及び半導体）の４基金は、一般会計において予算措置されていたが、令和５年度以降は同特別会計においても予算措置されている（図表 13）。

エネルギー対策特別会計においては、令和５年度から「脱炭素成長型経済構造移行債」（ＧＸ経済移行債）を発行することができるようになった[23]。これにより、同特別会計には、ＧＸ経済移行債を活用した事業の予算が計上されるようになり[24]、基金への予算措置が当初及び補正予算に数千億円程度計上されるようになっている（図表 14）。

加えて、エネルギー対策特別会計においては、ＡＩ・半導体分野についても、令和７年度から「先端半導体・人工知能関連技術債」を発行できるようになり、また、財政投融資特別会計からの繰入や、経済産業省所管の基金の国庫返納金、商工組合中央金庫の株式売却収入を充てるなどの財源の確保策が講じられた[25]。これまで一般会計に計上されていたＧＸやＡＩ・半導体に関連する予算が、今後は同特別会計に計上されていくと考えられる。

---

[22] 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。ガソリン補助金の財源が一般会計で賄われることについて、財務省幹部は「経済産業省には 3500 億円を返してもらう必要がある」との報道がある。「ガソリン補助金、上限拡大で越えた一線」『日本経済新聞』（電子版）（2022.3.21）〈https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA142HJ0U2A310C2000000/〉

[23] 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（令和５年法律第 32 号）第７条。償還財源は同法第８条において化石燃料賦課金及び特定事業者負担金の収入とされた。これに関して財務省元理財局長齋藤通雄氏は、償還財源を一般会計の一般財源に依存しないことが明確化され、ＧＸ経済移行債を多額に発行して事業を行うと化石燃料賦課金及び特定事業者負担金を課す時に経済産業省自身が苦労することになるので、予算の膨張圧力はそれほど働かない、と指摘している。財務省『ファイナンス』（2024.4）43 頁、（2024.5）47 頁

[24] 財務省ホームページ「クライメート・トランジション利付国債」、「資金使途」〈https://www.mof.go.jp/jgbs/topics/JapanClimateTransitionBonds/index.html〉、経済産業省ホームページ「ＧＸ経済移行債を活用した投資促進策について」〈https://www.meti.go.jp/policy/energy_environment/global_warming/gx_budget.html〉

[25] 「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策」（令和６年 11 月 22 日閣議決定）別紙１「ＡＩ・半導体産業基盤強化フレーム」、情報処理の促進に関する法律（昭和 45 年法律第 90 号）第 69 条及び 72 条、特別会計に関する法律（平成 19 年法律第 23 号）第 91 条の２。財源として経済産業省関連の予算を多く集めたのは、「失敗しても経産省が責任を負うしくみにした」（財務省幹部）との報道がある（『朝日新聞』（2025.1.29））。

（図表 13）経済産業省所管の令和５年度末基金残高上位８基金への予算措置

（上段：一般会計、*下段：エネルギー対策特別会計*）

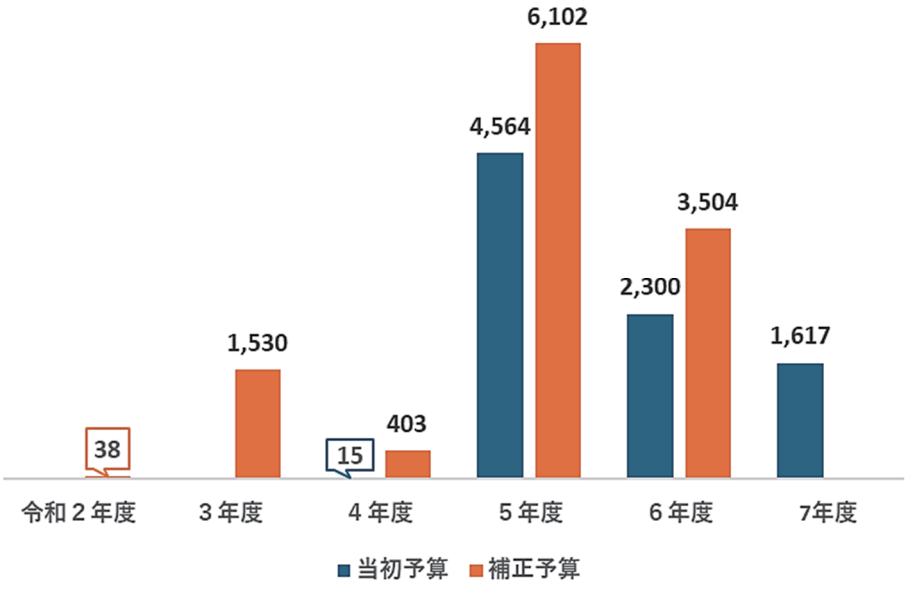
（単位：億円、端数は四捨五入）

	元年度	２年度	３年度	４年度	５年度	６年度	７年度
グリーンイノベーション基金		補正 20,000		補正 3,000			
					当初 4,564		
特定半導体基金			補正 6,170	補正 4,500	補正 6,322	補正 4,714	
ポスト５Ｇ情報通信システム基盤強化研究開発基金	補正 1,100	補正 900	補正 1,100	補正 4,850	補正 6,465	補正 8,326	
					補正 308	*補正 1,576*	*当初 1,617*
燃料油価格激変緩和基金				補正 41,927	補正 1,532	補正 10,324	
			補正 500				
安定供給確保支援基金（蓄電池）				補正 3,316			
					補正 2,658	*当初 2,300* *補正 1,778*	
中小企業等事業再構築促進基金		補正 11,485	補正 6,123	補正 5,800	補正 1,000		
安定供給確保支援基金（半導体）				補正 3,686	補正 1,570		
					補正 2,806		
経営安定関連保証等特別基金	当初 46 補正 26	当初 60 補正 12,448	当初 61	当初 33 補正 1,856	当初 20 補正 71		当初 26

（出所）各年度の予算の各目明細書を基に筆者作成。特定半導体基金、中小企業等事業再構築促進基金及び経営安定関連保証等特別基金への予算措置は一般会計のみ。ポスト５Ｇ情報通信システム基盤強化研究開発基金は 2025 年度基金シート番号 1820-1 の基金。

（図表 14）エネルギー対策特別会計における経済産業省所管基金への予算措置

（単位：億円、端数は四捨五入）



注：補正予算は、令和２年度は第３次補正、４年度は第２次補正。

（出所）各年度の予算の各目明細書を基に筆者作成

おわりに

近年の一般会計当初予算が 110 兆円を超える中においては、経済産業省の当初予算は１％にも満たない。しかしながら一たび経済対策が策定されれば、経済産業省の補正予算には基金を活用した事業等が多額に盛り込まれ、補正予算の規模を拡大させることに寄与するものとなる。会計検査院前院長の田中弥生氏は、当初予算額を省庁のキャパシティとすれば、経済産業省の補正予算による補助金業務は処理能力をはるかに超え、とても処理できる額ではない、と指摘している[26]。

補正予算について政府は、予算作成後の事情の変更によって、その予算に不足を生じた場合、また予算の内容を変える必要が生じた場合に、出来上がった予算を変更する予算であるとしている[27]。しかしながら、補正予算が当初予算を数倍も上回り、これが令和２年度以降毎年度続いている状況は、「出来上がった予算を変更する予算」という範疇を超えているのではないだろうか。

財政制度等審議会の建議[28]、さらには骨太方針[29]においても、「歳出構造の平時化」を図る必要があるとしている。ＧＸや半導体に関する政策のように中長期的に取り組む必要があり、多額の予算措置が毎年度必要となるものについては、財政法において制限的に規定されている補正予算に計上するのではなく、平時における年間予算としての当初予算に計上していく必要があると考える。

---

[26] 『エネルギーフォーラム』(2025.7) 27 頁

[27] 前掲注 11

[28] 「激動の世界を見据えたあるべき財政運営」（令和７年５月 27 日）15 頁

[29] 「経済財政運営と改革の基本方針 2025」（令和７年６月 13 日）37 頁

初期国会における衆議院委員会議録の作成状況とその背景

衆議院事務局記録部第四課
飯　田　　ゆかり

■要　旨■－－

本稿では、初期国会、主に昭和 20 年代の衆議院の委員会議録作成状況について調査するとともに、当時用いられていた「要領筆記」の特徴についても調査を行った。要領筆記とは、速記者を使わず、事務局職員が質疑等の要点を筆記することである[1]。

作成状況の調査の結果、初期国会当時、常任・特別委員会に関してはほぼ全ての会議録が作成されており、そのうち、最も多いときで 15%もの委員会議録が要領筆記を用いて作成されていることが分かった。

その背景には、帝国議会から国会になって以降、委員会中心の審議形態に変化し審議時間が激増したことや、速記者がそれに見合うだけ確保できていなかったことがあったが、最繁忙時には議員間での会議日時の調整や記録部での速記者出務の委員会数の融通なども行い、この状況に対処していた。

当時の委員会議録を調査した結果、要領筆記は審議時間の比較的短い委員会で用いられていた傾向があるが、筆記を用いることで限られた数の速記者をより有効に活用しようとしている様子が明らかになった。

要領筆記は当時、なるべく多くの委員会に速記をつける、かつ早く会議録を発行するという要請に応えるための大きな支えであったと言える。

－－

《構　成》

はじめに
Ⅰ　帝国議会時代の衆議院委員会議録の作成状況
Ⅱ　初期国会の衆議院委員会議録の作成状況
Ⅲ　要領筆記の実際
おわりに

はじめに

令和６年４月 10 日、参議院決算委員会[2]において、吉川沙織委員の質問に対し、当時の岡田衆議院事務総長（以下「岡田事務総長」という。）から次のような答弁があった。

「昭和二十年代の衆議院の会議録には、筆記と記載されている会議録は一定程度ございます。これは、具体的には、速記者ではない事務局の職員が質疑等の要領筆記をし、会議録として残しているものです。…（中略）…その経緯につきましては、記録が残っておりません。」

昭和 20 年代、初期国会の委員会議録について問われての答弁だが、近年、帝国議会の時代も含め、当時の会議録を扱った論考が幾つか発表されている。

帝国議会時代の会議録等の性格や沿革をま

[1] 要領筆記を用いた会議録の例は別添１を参照。

[2] 第 213 回国会参議院決算委員会会議録第３号 13 頁（令６（2024）.4.10）

とめた葦名[3]や、昭和 20 年代、貴族院から参議院となったばかりの時代の参議院委員会会議録の作成状況とその背景について調査した吉岡[4]、そして先頃公開となった吉川[5]である。

吉川は、昭和 20 年代の衆参両院における委員会（会）議録の「『速記が付された』委員会の割合」をまとめた上で、衆議院では「速記によらない形での会議録作成が委員会においては認められる運用となっていたこと」により、「会議録が作成された委員会の割合ではないことに注意が必要である。[6]」と付け加えている。この「速記によらない形」こそが岡田事務総長の言う「要領筆記」である。

本稿では、特に衆議院の委員会議録の作成状況を調査し、これまで余り触れられることのなかった要領筆記について冒頭の岡田事務総長の答弁を起点により詳しくひもといていくこととしたい。

Ⅰ　帝国議会時代の衆議院委員会議録の作成状況

調査を進めていくに当たって、まず帝国議会時代の会議録作成について見ることから始める。

1　委員会議録に関する衆議院規則、委員会先例等

まず、制定時の衆議院規則[7]を確認するが、委員会議録に関する主な規則の一つである第 58 条には「速記」「筆記」に関する記述がない。

> 第 58 条　委員会ハ委員会議録ヲ作リ出席者ノ氏名表決ノ数決議ノ要領及其ノ他重要ノ事件ヲ記録スヘシ[8]

次に、明治 35 年の『衆議院委員会先例彙纂草案[9]』を見ると、次のように書かれている。

> 271　委員会ノ議事ハ速記又ハ筆記ヲ以テ記録ニ掲載ス
>
> （一）予算委員会其他重要ナル委員会ニハ速記ヲ付ス
>
> 予算委員会其他重要ナル委員会ノ速記ヲ以テ記録ニ掲載スルコトヽナレリ然レトモ如何ナル委員会ニ速記ヲ付スルヤハ固ヨリ一定ノ慣例ナク唯事務局ニ於テ必要ト認ムルモノニ之ヲ付スルコトヽナレリ
>
> （二）速記ヲ付セサルモノハ筆記ヲ以テ記録ニ掲載ス
>
> 速記ヲ付スルヲ得サルトキハ筆記ヲシテ議事ノ要領ヲ筆記セシムルハ従来ノ慣例ナリ

この先例から、委員会に速記が付されるの

3　葦名ふみ「「国会会議録」前史―帝国議会　議事録・委員会の会議録・速記録・決議録の成立と展開―」『レファレンス No. 744』国立国会図書館（2013. 1）53-83 頁

4　吉岡成子「調査レポート　黎明期の参議院―委員会会議録がない?!―」『立法と調査 446 号』参議院事務局（2022. 6）63-81 頁

5　吉川沙織「国会会議録等の記録の在り方―未活用資料と国会実務に基づく考察―」京都大学学術情報リポジトリ紅(2025. 3)

6　吉川・前掲注５　50-51 頁

7　衆議院・参議院編『議会制度百年史　議会制度編』(1990) 330, 332 頁。明治 23 年 12 月 1 日議決。

8　本稿では、引用に当たり、旧字体を全て新字体に改めている。

9　衆議院事務局『明治 35 年 11 月編纂衆議院委員会先例彙纂草案』(1902) 685 頁
ちなみに、この後、委員会先例集が発行されるのは明治 41 年のことである。
衆議院事務局『明治 41 年 11 月校訂衆議院先例彙纂上　本会議ノ部』(1908) 巻頭に「本編ハ曩ニ刊行シタル衆議院先例彙纂草案ヲ校訂シ第一回議会ヨリ第二十四回議会ニ至ル本会、委員会其ノ他ニ於ケル先例ヲ輯録ス」とあり、委員会議録に関しては、『明治 41 年 11 月校訂衆議院先例彙纂下　委員会ノ部』(1908)377 頁に以下の記述がある。
「255　委員会ノ議事ハ速記又ハ筆記ヲ以テ記録ニ掲載ス
予算委員其他重要ナル委員会ノ議事ハ速記ヲ以テ記録ニ掲載スルヲ例トス
速記ヲ付セサルトキハ書記ヲシテ議事ノ要領ヲ筆記セシメ記録ヲ作ルヲ例トス」

は限定的だったことが分かる。

また、初期の帝国議会の資料で、速記課（帝国議会時代の部署名）は、その担当業務の報告とともに、「委員会ノ速記ハ当課ノ本務ニ非サルヲ以テ重大ノ事件ニ付キ随時書記官長ノ命ニ依リ之ヲ為スニ止マリ毎委員会必ス之ヲ為シタルニ非サルナリ[10]」、「特別委員会ノ速記ハ当課ノ本務ニ非サルヲ以テ重大ノ事件ニ付キ随時書記官長ノ命ニ依リ之ヲ為スニ止マリ毎委員会必ス之ヲ為シタルニ非サルナリ[11]」などと記してその認識を示しており、前述の『衆議院委員会先例彙纂草案』を裏付けている。

さて、帝国議会時代の議事の記録は、貴族院、衆議院いずれにも複数の形式があったが、衆議院では第15回帝国議会（明治33～34年）以降、会議録と速記録が統合され[12]、速記録を会議録とすることになった。それに呼応して、それまで予算委員会や重要法案委員会のみにつけていた速記を全ての委員会を対象につけることになった[13]。

このことは委員会先例彙纂にも反映されていき、帝国議会時代最後の委員会先例彙纂である昭和17年版[14]では以下のように書かれている。

> 264 委員会議録ハ速記又ハ筆記ヲ以テ之ヲ作成ス
> 第十五回議会以来委員会ニ速記ヲ付シタルトキハ其ノ速記録ヲ以テ委員会議録ト為スコトトナレリ
> 又開院式　勅語奉答文起草ノ件委員会及委員長理事互選等ノ場合ニ速記ヲ附セサルトキハ筆記録ヲ作成シ之ヲ会議録トス而シテ委員会議録ハ之ヲ印刷ニ付シ議員ニ配付ス

開院式勅語奉答文起草の件委員会は、会議時間も短く、会議録は１頁以内で終わっている。この委員会は第20回帝国議会から設置され、最後の第92回帝国議会まで計73回開かれている[15]が、これらの会議録を国会図書館帝国議会会議録検索システムで調べたところ、先例のとおり、全て要領筆記であることが確認できた[16]。

帝国議会初期の委員会先例彙纂等にあったように、速記対象会議が限られたものだったことと合わせて考えると、帝国議会時代は委員会に速記を付さない場合が日常的にあり、要領筆記を用いることは決して珍しいことではなかったと推察される。

では、当時の速記を付した委員会の割合はどのようなものだっただろうか。次項でその調査を進める。

２　帝国議会時代の速記を付した委員会の割合

前項では、初期の帝国議会において、委員会先例等から、委員会に速記が付されるのは限定的だったこと、第15回帝国議会から全ての委員会を速記を付する対象としたことを確認した。

---

10 衆議院事務局『明治25年７月衆議院事務局諸課報告』第３回（1892）67頁

11 衆議院事務局『第６回帝国議会衆議院記事摘要』（1894）211頁

12 葦名・前掲注３　67-76頁

13 衆速会『衆議院速記八十年概史』（1973）12頁

14 衆議院事務局『昭和17年12月改訂衆議院委員会先例彙纂』（1942）219頁

15 開院式勅語奉答文審査委員会（第20回）、開院式勅語に対する奉答文案起草外一件委員会（第22回）、開院式勅語奉答文起草委員会（第21回、第23回及び第24回）を含む。

16 帝国議会の委員会議録には、速記か筆記か、記録に用いた手法が会議録の表題に明記されている。これを国会図書館帝国議会会議録検索システムの会議録ＰＤＦを表示して目視で確認した。表題の例は、別添２、３を参照。

ここでは、こうした帝国議会時代における速記が付された委員会の割合を調査していく。

『昭和 17 年 12 月改訂衆議院委員会先例彙纂』附録中「第一表　議会会期及委員会開会表[17]」と『第 92 回帝国議会衆議院報告』中「委員設定数、委員会開会数及び速記を付した委員会開会数並びに時間表[18]」を用い、それぞれの表中の「委員会開会数」と「速記ヲ附シタル委員会　開会数」、「速記を附したもの　開会数」に基づき、算出したのが（図表１）である。

（図表１）帝国議会（通常会）における速記を付した委員会の割合

議会	会期	日数	割合
1	明23(1890).11.29 ～ 明24(1891).3.7	99	23.2%
2	明24(1891).11.26 ～ 明24(1891).12.25	30	51.6%
4	明25(1892).11.29 ～ 明26(1893).2.28	92	35.4%
5	明26(1893).11.28 ～ 明26(1893).12.30	33	21.2%
8	明27(1894).12.24 ～ 明28(1895).3.23	90	12.8%
9	明28(1895).12.28 ～ 明29(1896).3.28	92	41.8%
10	明29(1896).12.25 ～ 明30(1897).3.24	90	31.6%
13	明31(1898).12.3 ～ 明32(1899).3.9	97	30.4%
14	明32(1899).11.22 ～ 明33(1900).2.23	94	32.8%
15	明33(1900).12.25 ～ 明34(1901).3.24	90	20.0%
16	明34(1901).12.10 ～ 明35(1902).3.9	90	47.3%
17	明35(1902).12.9 ～ 明35(1902).12.28	20	42.9%
21	明37(1904).11.30 ～ 明38(1905).2.27	90	45.7%
22	明38(1905).12.28 ～ 明39(1906).3.27	90	61.4%
23	明39(1906).12.28 ～ 明40(1907).3.27	90	70.9%
24	明40(1907).12.28 ～ 明41(1908).3.26	90	72.8%
25	明41(1908).12.25 ～ 明42(1909).3.24	90	65.2%
26	明42(1909).12.24 ～ 明43(1910).3.23	90	76.2%
27	明43(1910).12.23 ～ 明44(1911).3.22	90	74.6%
28	明44(1911).12.27 ～ 明45(1912).3.25	90	78.7%
30	大元(1912).12.27 ～ 大2(1913).3.26	90	76.8%
31	大2(1913).12.26 ～ 大3(1914).3.25	90	64.3%
35	大3(1914).12.7 ～ 大3(1914).12.25	19	62.7%
37	大4(1915).12.1 ～ 大5(1916).2.28	90	64.5%
38	大5(1916).12.27 ～ 大6(1917).1.25	30	28.6%
40	大6(1917).12.27 ～ 大7(1918).3.26	90	79.0%
41	大7(1918).12.27 ～ 大8(1919).3.26	90	81.1%
42	大8(1919).12.26 ～ 大9(1920).2.26	63	73.9%
44	大9(1920).12.27 ～ 大10(1921).3.26	90	83.0%
45	大10(1921).12.26 ～ 大11(1922).3.25	90	84.7%
46	大11(1922).12.27 ～ 大12(1923).3.26	90	78.9%
48	大12(1923).12.27 ～ 大13(1924).1.31	36	20.0%
50	大13(1924).12.26 ～ 大14(1925).3.30	95	82.9%
51	大14(1925).12.26 ～ 大15(1926).3.25	90	89.7%
52	昭元(1926).12.26 ～ 昭2(1927).3.25	90	84.0%
54	昭2(1927).12.26 ～ 昭3(1928).1.21	27	80.0%
56	昭3(1928).12.26 ～ 昭4(1929).3.25	90	90.2%
57	昭4(1929).12.26 ～ 昭5(1930).1.21	27	80.0%
59	昭5(1930).12.26 ～ 昭6(1931).3.27	92	88.5%
60	昭6(1931).12.26 ～ 昭7(1932).1.21	27	80.0%
64	昭7(1932).12.26 ～ 昭8(1933).3.25	90	90.0%
65	昭8(1933).12.26 ～ 昭9(1934).3.25	90	91.0%
67	昭9(1934).12.26 ～ 昭10(1935).3.25	90	93.2%
68	昭10(1935).12.26 ～ 昭11(1936).1.21	27	66.7%
70	昭11(1936).12.26 ～ 昭12(1937).3.31	96	91.3%
73	昭12(1937).12.26 ～ 昭13(1938).3.26	91	93.6%
74	昭13(1938).12.26 ～ 昭14(1939).3.25	90	94.2%
75	昭14(1939).12.26 ～ 昭15(1940).3.26	92	94.2%
76	昭15(1940).12.26 ～ 昭16(1941).3.25	90	90.9%
79	昭16(1941).12.26 ～ 昭17(1942).3.25	90	92.1%
81	昭17(1942).12.26 ～ 昭18(1943).3.25	90	93.7%
84	昭18(1943).12.26 ～ 昭19(1944).3.24	90	94.8%
86	昭19(1944).12.26 ～ 昭20(1945).3.25	90	99.3%
92	昭21(1946).12.28 ～ 昭22(1947).3.31	94	100.0%

（出所）『昭和 17 年 12 月改訂衆議院委員会先例彙纂』、『第 92 回帝国議会衆議院報告』に基づき筆者作成

第 15 回から全ての委員会が速記を付する対象になったという一方で、開会した委員会のほとんどに実際に速記を付すことができるようになったのは帝国議会の最後期ということが読み取れる結果となった。

１で紹介した委員会先例等でも委員会に速記を付すことはかなり限定されていたが、この速記を付した割合から考えても、帝国議会時代、速記を付さず要領筆記を用いて議事を記録し会議録を作成することは、最後期に至るまで頻繁に行われていたと考えてよいだろう。

次章では、戦後、国会になって以降、委員会議録の作成状況や速記を取り巻く状況がど

17　前掲注 14　附録 1-7 頁

18　衆議院事務局『第 92 回帝国議会衆議院報告』（1949）13 頁
第 92 回帝国議会においても、開院式勅語奉答文起草の件委員会議録は「（筆記）」との表示があるが、「委員会開会数」と「速記を附したもの　開会数」はいずれも 151 で一致している。ちなみに、第 92 回の委員会議録の数は、国立国会図書館帝国議会会議録検索システムによると 152 件である。

のように推移していったかを見ていくこととする。

Ⅱ　初期国会の衆議院委員会議録の作成状況

ここでは、速記が付された会議の割合を確認した後、関連して、開会数に対して会議録を作成した割合を調査し、岡田事務総長の答弁で示された割合は「開会数に対して速記で会議録を作成した割合」と解釈できる可能性を探る。あわせて、その割合の背景について述べる。

1　速記が付された委員会の割合

(1) 国会答弁に見る速記が付された委員会の割合

ここでは、冒頭の参議院決算委員会での岡田事務総長の答弁[19]を引用して、衆議院における速記が付された委員会の割合を確認する。

> ○吉川沙織君　それでは、初期国会の会議録の作成状況はどうだったのかということについてお伺いします。
>
> 衆議院において昭和二十年代に速記が付された委員会の割合を第一回国会から教えていただければと思います。
>
> ○衆議院事務総長（岡田憲治君）　昭和二十年代の第一回国会から第二十一回国会まで速記が付された会議[20]、これは一部要領筆記となったものも含みますが、その割合は、第一回九八・六％、第二回八五・〇％、第三回九五・七％、第四回九六・三％、第五回九七・五％、第六回九六・三％、第七回九九・二％、第八回及び第九回は一〇〇％、第十回は九九・九％、そして第十一回国会以降は一〇〇％でございます。
>
> なお、速記が付されていない会議につきましては、要領筆記により会議録を作成しておりました。

ここでいう「速記が付された委員会」には、答弁にもあるとおり、一部要領筆記、すなわち、速記だけではなく、速記と筆記の両方を用いて作成された会議録も含まれている。

一方、参議院の速記が付された委員会の割合は、小林参議院事務総長の以下の答弁[21]のとおりである。

> 昭和二十年代の第一回国会から第二十一回国会で速記が付された会議の割合は、第一回国会は九一・二％、第二回国会は七四・二％、第三回国会は七三・三％、第四回国会は七六％、第五回国会は七九・四％、第六回国会は七〇・七％、第七回国会は八五・八％、第八回国会は八七・二％、第九回国会は八五・四％、第十回国会は九〇・二％、第十一回国会は九六・六％、第十二回国会は九二・一％、第十三回国会は九五・八％、第十四回国会は一〇〇％、第十五回国会は九六・二％、第十六回国会は九六・二％、第十七回国会は九四・三％、第十八回国会は九三・四％、第十九回国会は九八・九％、第二十回国会は九五・二％、第二十一回国会以降は一〇〇％。
>
> 以上でございます。

衆参とも「速記が付された会議の割合」と述べるのみで、どういう会議を対象にしたか

19　前掲注２

20　答弁では「速記が付された会議」とあるが、吉川の論文では「速記が付された委員会」としてまとめられているため、本稿でも「速記が付された委員会」とする。吉川・前掲注５　50-51 頁。

21　第 212 回国会参議院議院運営委員会（第 212 回国会閉会後）会議録第１号２頁（令 6(2024)．1．25）

や開会された委員会の会議録が全て作成されているかについて言及していないことに留意したい。

次に、衆参それぞれ委員会の会議録に関する決まりについて、ごく簡単に確認しておく。

(2) 両院規則、委員会先例等

速記や筆記に関する決まりについて、衆議院は委員会先例集を、参議院は参議院規則を引用する。

> 昭和30年5月版衆議院委員会先例集[22]
> 224　委員会議録の記載事項中議事に関する部分は、速記によるのを例とする。委員会議録の記載事項中議事に関する部分については、本会議におけるが如き速記による旨の規定はないが、速記によるのを例とする。但し、筆記によつたことがある。

> 参議院規則（昭和22（1947）年6月28日議決）[23]
> 第59条　委員会議録については、第十章会議（原文ママ）の規定を準用する。
> 第十章　会議録
> 第156条　会議録には、速記法によつて、すべての議事を記載しなければならない。

衆参の違いは、衆議院は議事に関する内容を筆記で記録することが認められており、参議院では、委員会会議録にも本会議録の規定が準用されて速記法によることが定められている点である。

参議院規則では、委員会会議録は速記を用いて作成されなければならないので、速記が付された委員会の割合と開会数に対する委員会会議録作成率は、基本的に同じになるはずである。

実際、参議院の昭和20年代における委員会会議録については、常任委員会についてのみだが、吉岡により委員会開会数に対する委員会会議録作成率が算出されており[24]、小林参議院事務総長の答弁の数字と非常に近いものとなっている。常任委員会以外が全く異なる傾向の作成率である場合、この近似の説明が難しい。このことから、小林参議院事務総長が答弁した速記が付された委員会の割合は、開会数に対し、速記によって委員会会議録を作成した割合とも解釈し得るのではないか。

衆議院では、規則や先例上、開会数に対する、速記、要領筆記合わせた委員会議録作成率は、開会した委員会の会議録が全て作られていれば100%になるはずである。

岡田事務総長の答弁も、その言い回しから、開会されたものは100%委員会議録が作成されていることが前提にあると思われるが、実のところ、衆議院の委員会議録に関してその作成率を取り扱った調査は見当たらない。

次項では、衆議院の委員会議録に関する作成率について、吉岡の手法に倣って調査する。

22　衆議院事務局『昭和30年5月版衆議院委員会先例集』（1955）217頁

23　衆議院・参議院編『議会制度百年史　議会制度編』（1990）467,471,478頁

24　吉岡・前掲注4　66-69頁。吉岡が算出した、昭和20年代における参議院委員会会議録（常任委員会）の作成率は以下のとおり。
第1回国会（以下、「国会」を省略）91.8%、第2回73.9%、第3回71.3%、第4回73.1%、第5回76.3%、第6回72.0%、第7回84.1%、第8回83.4%、第9回83.9%、第10回88.6%、第11回86.7%、第12回91.3%、第13回95.2%、第14回100%、第15回95.4%、第16回94.5%、第17回89.9%、第18回93.3%、第19回98.6%、第20回96.7%、第21回100%、第22回100%。

２　委員会議録の作成状況

(1) 調査の対象と方法

調査の対象は、閉会中を含む第１回国会から第 22 回国会の衆議院の常任委員会と特別委員会（いずれも連合審査会、公聴会、分科会を含む）とする。両院協議会及び衆議院の両院協議会協議委員議長副議長互選会、両院法規委員会及び衆議院の両院法規委員会、協議会、起草委員会、小委員会は調査対象から除外している。

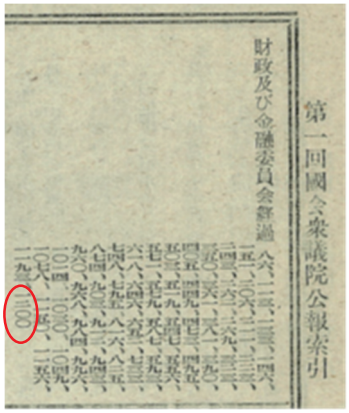
調査は、吉岡[25]に倣って、各会議とも、当該回次の衆議院公報における最後の回数と国会会議録作成システムにおける最後の会議録号数を比較した（別添４表１、２）。

衆議院公報上、最後の回を特定するに当たっては、各回次の公報索引において当該委員会経過欄にある最終頁（図表２）に掲載されている日付、回数を最終回とみなした[26]。

当時の衆議院公報及び同索引は、今回確認した範囲だけでも誤りと思われる箇所が散見されたため、筆者が必要な補正を行っている[27]。

また、公報の回数、会議録の号数には閉会中審査を含むため[28]、本調査は会期中の開会と閉会中審査を分けた調査を行っていない[29]。別添の表では、会議録号数欄にのみ閉会中審査の回数を内数で示しているが、これは参考のためである。

（図表２）公報索引（委員会経過）の一例



（注）当該回次の公報の通し頁のうち、委員会別に委員会経過掲載頁を列挙している。丸囲み（筆者による）はその最終頁。

(2) 調査結果

前述の条件で調査し、最終頁の回数をその委員会の開会数とし、会議録号数と一致していれば、その委員会は全て会議録が作成されているとする。

調査の結果、１件を除き、調査対象会議の全てで開会数と会議録号数が一致[30]した。

一致しなかったのは第 16 回国会の公職選挙法改正に関する調査特別委員会で、衆議院公報掲載の開会数が会議録号数を一つ下回る結果[31]となった（別添４表２中、黄色部分）。

これは会議が開かれているのに会議録がない状態とは異なるため、初期国会における衆議院の常任委員会、特別委員会の会議録はほ

---

25 吉岡・前掲注４　65 頁

26 流会等の場合を除く。

27 例えば、公報の最終頁で回数が第３回、その前会の委員会経過欄でも第３回と記載されている場合や、索引中、委員会開会欄の頁と委員会経過欄のそれが一部入れ替わっているなどの場合、適宜読み替えた。

28 参議院と異なり、衆議院の閉会中審査は、公報の回数、会議録の号数とも開会中からの通し回数、号数となっている。

29 本調査は、対象会議が限られていること、最終回の確認方法が不徹底なものであること、開会中と閉会中に分けていないことといったマイナス点がある。これらは今後の課題としたい。

30 第 16 回国会の衆議院予算委員会議録の最終号は第 26 号（昭和 28 年７月 30 日開会）で、衆議院公報の開会回数とも一致しているが、実際は、翌 31 日にも開会されている。もし会議録が作成、発行されていれば第 27 号となるところだが、衆議院公報の委員会経過欄にも第 27 回の記載はない。この経緯は不明だが、昭和 28 年７月 31 日衆議院予算委員会での様子は、第 16 回国会衆議院懲罰委員会議録第２号（同年８月５日開会）で知ることができる。

31 衆議院公報では、同特別委員会第６回（昭 28（1953）.7.27）の委員会経過は確認できたが、同年９月 21 日の第７回のそれは開会日当日及び第 16 回国会中の後日分において確認できなかった。なお、平成 29 年版衆議院委員会先例集 40 に「委員会の開会を違法とし、その議事又は議決を無効であると議長が裁定する。」とあり、幾つかの回次の事例が挙げられているが、その中に第 16 回国会はなく、同特別委員会第７回が違法とされたわけではない（掲載を省略しているのではなく、第 16 回国会に同種の事例はないことを確認している）。これ以外の経緯は不明である。

ほ全て作成されていると言える。

つまり、速記が付された委員会の会議録がその後作成されなかったケースはごく特殊な例を除いてはほとんどなく、岡田事務総長が答弁で示した割合は、開会数に対し、速記によって委員会会議録を作成した割合と捉えてよいことが明確になった。

裏を返せば、開会数に対して要領筆記で作成した委員会議録の割合が明らかになったということでもある。その割合は、第１回から第７回国会まで順に、1.4%、15.0%、4.3%、3.7%、2.5%、3.7%、0.8%、第８回、第９回が０%、第 10 回が 0.1%であり、第１回から第 21 回国会までの平均で約 1.5%となる。

ほとんどの委員会議録が速記によって作られていた中、多いときには 15%も要領筆記を用いていたことに注目したい。

次項では、このように要領筆記が多用されることになった背景について触れる。

３　初期国会の速記をめぐる状況

冒頭で紹介した岡田事務総長の答弁中に昭和 20 年代の速記者不足に言及した箇所がある[32]。

> 当時の議院運営委員会議録によりますと、速記者が不足していたことから速記を付す委員会数を調整しており、場合によっては要領筆記で対応する運用がなされていた旨確認することができます。

ここでは、要領筆記を用いる背景について見ていく。

(1) 速記者の不足と審議時間の増加

前述の参議院決算委員会において、岡田事務総長は、要領筆記で対応する運用についてその経緯は記録がないとしつつも、「速記者が不足していた」ことに言及している[33]。

第２回国会で要領筆記の割合が高まるのは、帝国議会時代にもあった速記者不足が続いていたことも大きな要因である。

帝国議会時代の会議録を見ると、最後期に近いものであっても、委員から速記者が足りなくて思うように議事を進められないことに対する不満が述べられていたり[34]、委員室や速記の都合がつかないことにより翌日の会議が開かれないという宣告をする場面[35]がある。

帝国議会から国会に移り、常任委員会、特別委員会が増え、速記者の需要が高まる一方で、退職者も多く出た。

『第 92 回帝国議会衆議院報告』によれば、当時の速記課には、速記士２人、速記技手 69 人、速記雇 18 人が所属しており[36]、帝国議会の最後、昭和 22 年頃には 90 人近い速記者がいたことになる。これが戦後、第１回国会では 70 名弱に減った[37]。

実際、昭和 23 年、第２回国会の議院運営委員会に出席した記録部員は「一昨年から去年、本年にかけて相当数やめております。」と発言

32　前掲注２

33　前掲注２

34　第 75 回帝国議会衆議院請願委員会第 13 号３頁（紙、ＰＤＦは 285 頁）（昭和 15(1940).3.22）
「○川崎委員　議会ノ終リ頃ニナルト、部屋ハアルケレドモ、速記者ガナクテ此ノ会ガ開ケナイト云フヤウナコトガ度々アルノデス…（中略）…ソンナ議事ヲ進行スルノニ邪魔ニナルヤウナ手不足ノ速記者ノ数デハ出来ル訳ハナイノミナラズ、速記者ノ手当ハドウナツテ居ルカ知リマセヌガ、世間一般ニ増シテ居ルノデ、此処ダケ安クハアリマスマイケレドモ、幾ラデモ間ニ合フヤウニ手当等モシテ置イタラ宜イ、」

35　第 81 回帝国議会衆議院公立学校職員年功加俸国庫補助法中改正法律案外一件委員会第４号 11 頁（紙、PDF は 45 頁）（昭和 18(1943).2.4）
「○松浦委員長代理　委員室ト速記ノ都合上、明日ハ休会ノ予定デアリマス、」

36　前掲注 18　86 頁。この全員が本会議、委員会等に出務していたかは不明。

37　衆速会『国会速記作業の実態及び作業強度に関する調査報告』(1949) ２頁

している。さらに、帝国議会時代は、正味２か月の通常議会、それに臨時議会を加えた日数だけ働けば１年分の報酬を得ていた旨を述べ、「新しい国会になつて、去年のごときは、ずつと一箇年近くもやらされましたので、従来数十年間の慣例から言うと、破格な労働をやつてきたわけです。」、「これに他のいろいろな悪条件も加わりまして、大分やめる人が出たように、私としては考えております。」と発言している[38]。

これを裏付けるように、当時民間の速記者だった佐々木光子は、その著書において「私も採用試験を受けようかと思ったら、衆議院に入った先輩が『役人になると給料が安いから民間の方がずっといい』って。『役人の３倍くらいあなた稼いでるわ』って。」、「昭和 22（1947）年に初めて衆議院の速記者を採用する試験の場があったので、受けようかなと思ったら、衆議院にいた先輩の男性の方に、民間の方が稼げるし、役所になんか来ない方がいいよって言われて、受けなかったんですけどね。」と回想を披露している[39]。

この不足に加え、昭和 23 年の夏から秋にかけて、東京裁判の速記のため５人の速記者を派遣しており[40]、委員会に出務できる速記者が更に減っていた。

速記者数の減少に加え、審議時間も著しく増加した。

帝国議会最後期の通常会で速記をした時間は、第 84 回議会で 343 時間 49 分、第 86 回で 301 時間６分、第 92 回で 280 時間４分だったが[41]、初期国会の第１回は会期 204 日、1278 時間 33 分、第２回は会期 209 日 1003 時間 34 分と激増している[42]。

速記者不足と審議時間の激増は、速記者の委員会出務にのみ影響したのではない。速記録の作成、印刷が遅くなっていることに関しても、両院でまとめた勧告書が議長に提出された[43]ことがあった。その勧告の理由には、「両議院における最近の状況を見るに、委員会等に速記を附し得ない場合が極めて多く、また本会議及び委員会の議事に関する速記録の作成印刷は最近著しく遅延し、[44]」と書かれている。

(2) 対応策

ここでは、審議時間の増加と速記者不足という状況に対し、どのような手立てでこれに対処したのか、最も繁忙と思われる第２回国会を中心に見ていく。

まず、議員間の対応として、議院運営委員会や常任委員長会議で速記の割当てについて申し合わせるなどの対応をしている。

昭和 22 年 11 月 17 日の第１回国会衆議院議院運営委員会[45]では、大池衆議院事務総長（以下「大池事務総長」という。）から「一日に速記を引受ける数[46]として、七つの委員会を引き受けてやつておりましたが、…（中略）…各委員会で速記を附する場合をできるだけ制限していただきたい」、「ただいまのところ

38 第２回国会衆議院議院運営委員会第 50 号３頁（昭 23（1948）. 6. 14）岩島副参事

39 佐々木光子『戦後生まれの旅する速記者』双子のライオン堂出版部（2024）32-33, 46 頁

40 北岡博『国会の会議録　会議録から拾う速記者奮闘の跡』コーエイ企画（2006）198-200 頁

41 前掲注 18　13 頁

42 前掲注 37　２頁

43 第２回国会衆議院本会議第 79 号 75 頁（昭 23（1948）. 7. 5）

44 第２回国会両院法規委員会会議録第 11 号２頁（昭 23（1948）. 6. 29）『両議院における速記及び印刷の充実に関する勧告案』理由

45 第１回国会衆議院議院運営委員会第 44 号１頁（紙、PDF では 189 頁）（昭 22（1947）. 11. 17）

46 前掲注 40　200 頁。当時は、同一時間内に午前３本、午後３本の委員会の速記を引き受けていた。大池事務総長が「七つの委員会」と発言している理由は不明。

委員会の打合会には速記を用いておりませんし、…（中略）…できるだけ打合会とか、あるいは懇談会のような形にできるものはしていただいて、それによつて運営していただければ大変好都合」との話があって了承され、同月 28 日の議院運営委員会で速記に関する懇願の件として報告された[47]。

第２回国会では、常任委員長会議で随時速記について話し合われていた。昭和 23 年５月 24 日の常任委員長会議では「速記引受の委員会の数」、昭和 23 年５月 31 日、６月７日、10 日、21 日の同委員会では「委員会の速記に関する件」について協議されていたことが衆議院公報[48]に残されている[49]。

次に、記録部内の対応だが、そのような中、昭和 23 年６月 17 日、速記者たちが疲労困憊の実情、窮状を大池事務総長に直接訴える機会があり[50]、大池事務総長は、委員会の「同時開会本数を３本プラス・アルファに制限、また速記者増員のため、（速記者）養成所の拡充速記者大量養成に踏み切る決意を固め」たとされる（（　）内は筆者補足）。同時に、記録部内では、速記引受け本数を同一時間内に５本（特別の場合は６本）とする非常執務体制に入ることが決定された[51]。

その約 10 日後、６月 28 日の常任委員長会議[52]では、委員会ごとに速記を付する時間帯が決定された。

(3) 要領筆記担当職員

さて、要領筆記について、岡田事務総長は「具体的には、速記者ではない事務局の職員が質疑等の要領筆記をし、会議録として残しているものです。[53]」と紹介している。

その「事務局の職員」とはどういうポジションだったのだろうか。

昭和 20 年代の会議録を見ると、「速記が本委員会につかぬとのことでありますので、委員部職員において要領筆記をしてもらうことにいたしたい[54]」、「速記の都合上委員部職員の方で要領筆記して議事を進めて参ります。[55]」という委員長発言、また「全然速記者を使わずに、委員部の書記諸君が質疑の要点を記し、こういう意味の答弁をしたという、まつたく要点だけをとるにすぎません。」といった大池事務総長の発言[56]があることから、要領筆記は委員部所属の職員が担っていたと推察できる。

また、こうした職員には、議院運営委員会の承認を得て、昭和 23 年 11 月から委員会会

---

47 第１回国会衆議院議院運営委員会第 46 号１頁（紙、PDF では 193 頁）（昭 22(1947).11.28）

48 第２回国会衆議院公報第 104 号 620 頁（昭 23(1948).5.24）、同第 110 号 689 頁（昭 23(1948).5.31）、同第 116 号 773 頁（昭 23(1948).6.7）、同第 119 号 809 頁（昭 23(1948).6.10）、同第 128 号 938 頁（昭 23(1948).6.21）

49 吉川・前掲注５　53 頁では、衆参両院の委員会の会議録作成に関する申合せの一覧がある。

50 衆速会『衆議院速記八十年概史』（1973）108 頁

51 前掲注 40　201 頁

52 第２回国会衆議院公報第 135 号 1063 頁（昭 23(1948).6.28）　決定内容は以下のとおり。
「各委員会に対する速記の割当について次の通り協議決定した。
六月二十九日速記を附する委員会
午前九時より十時三十分迄　治安及び地方制度、厚生、運輸及び交通、通信　　午前十時三十分以降　予算各分科会、財政及び金融、文教公聴会
六月三十日以後速記を附する委員会
午前九時より十時三十分迄　治安及び地方制度、厚生、通信　午前十時三十分より正午迄　司法、農林、決算　午後一時より二時三十分迄　文教、商業　午後二時三十分より四時迄　文化、運輸及び交通　午前九時より午後四時迄　予算、財政及び金融」

53 前掲注２

54 第３回国会衆議院災害地対策特別委員会第３号１頁（昭 23(1948).11.16）椎熊委員長

55 第４回国会衆議院図書館運営委員会第１号１頁（昭 23(1948).12.10）水谷委員長

56 第６回国会衆議院議院運営委員会第 15 号２頁（昭和 24(1949).11.22）

議録筆記手当が支給されていたことも分かっている。金額は一人一時間につき五十円以内であった[57]。

次章からは、委員会議録から要領筆記の実際を探る。

Ⅲ　要領筆記の実際

ここでは、会議録を見ながら、要領筆記とはどう運用されていたのか、その特徴の一端を明らかにしていきたい。

１　要領筆記が担う分量

まず、要領筆記が担う１回当たりの分量について調査した。国会図書館国会会議録検索システムを検索[58]すると、開会時から散会時まで要領筆記だった会議録は第１回国会から第 22 回国会までで 150 件弱だが、そのうちのほとんどの会議録は２頁分ないしは４頁分で、10 頁以上のものは途中に請願、陳情書の表題や法律案が含まれる傾向にある。所要時間も短いものは数分、長いものでも１時間から１時間半程度のものが主である。

２　要領筆記と速記の配置

次に、１日の委員会開会状況を見てみることにする。

第２回国会で委員会が最も多く開かれた日の一つである昭和 23 年６月 29 日の委員会スケジュールを作成した（図表３）。

図中に濃紺色で示した部分が開会から散会まで要領筆記で行った委員会である。

前述した要領筆記が担う分量と合わせると、要領筆記にふさわしい所要時間の委員会が委員会開会数の多い時間帯に割り当てられていることが分かる[59]。

この図表の昭和 23 年６月 29 日は、前日の 28 日に委員会ごとに速記が付される時間帯が協議決定されていたため顕著にこの傾向が出たものと思われる。

---

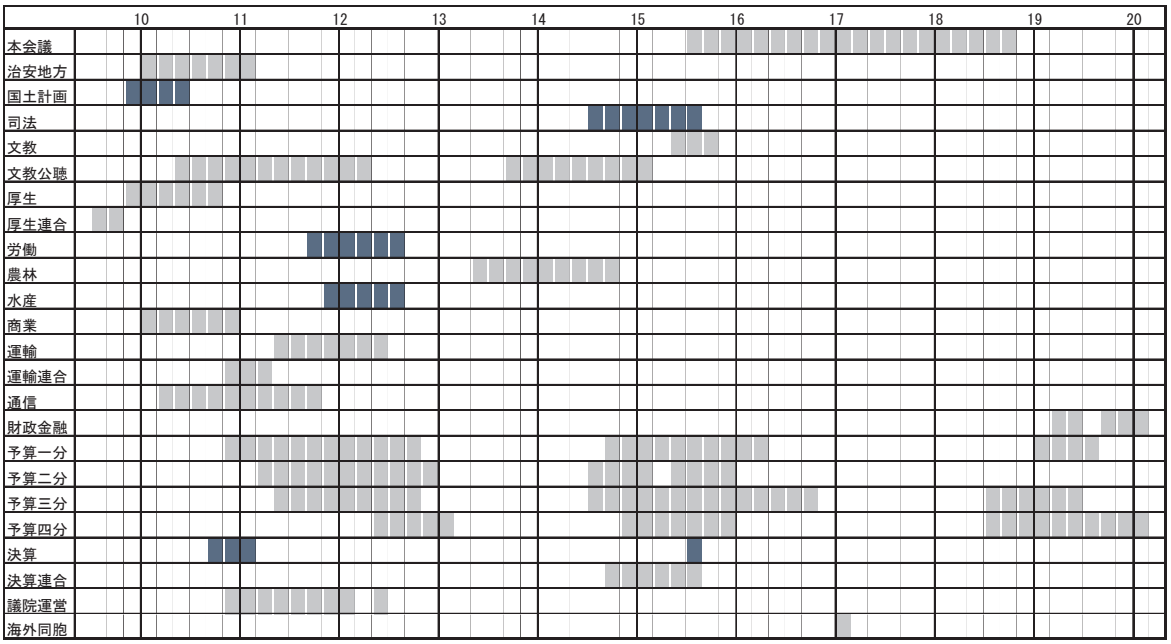
[57] 第３回国会衆議院議院運営委員会第 29 号 6-7 頁（昭 23(1948).11.30）大池事務総長説明。特殊勤務手当及び議会手当に関する件が議題となっており、大池事務総長が何件かの手当について説明している。「委員会会議録筆記手当については、速記に代えて委員会議録の筆記に従事した職員に一人一時間につき五十円以内を支給するものであります。…（中略）…これは昭和二十三年十一月分以降の給与についてこれを適用いたしたいと考えております。なおこれは職員組合等と一応打合せをしてこしらえたものでございます。」

参考までに当時の給与は、官報第 6491 号９頁（昭 23(1948).9.2）「国会」欄中、国会職員給与規程中改正の級別給料額表によれば、１級１号の給料月額は 1300 円、14 級６号（同表で金額が記載されているうち最高額）は１万 3000 円。

[58] 国会図書館国会会議録検索システムで院名を衆議院に絞り、検索語欄に「〔筆〕」、もう一つ検索語欄を追加し、そこには「〔記〕」として厳密な検索を行った結果 166 件が該当した。このうち小委員会５件と「〔以下速記〕」を含む 15 件を 166 件から除いた。この検索方法で開会時から筆記を用いている会議録がおおむね該当するが、漏れているものがある可能性を否定できないこと、途中で速記に替わっても全てに〔以下速記〕が付されているか、それらがテキストデータ化されているか未確認であることから、調査に一定の不正確さが伴う。

[59] 別の例として、第５回国会、昭和 24 年５月 16 日も同時に開会する委員会が午前８本、午後８本あったが、午後開会で請願等の審査を行った３委員会 のみ筆記で対応している。この筆記の３委員会は１時間 30 分から３時間程度の審議時間となっており、要領筆記で記録する時間としては長いが、通常の質疑応答よりもやや形式的な内容である。

（図表３）第２回国会　昭和 23 年６月 29 日衆議院の開会状況



（注）１マスは 10 分間を表す。図表中、濃紺色は、要領筆記のみで会議録が作成されたことを示す。
（出所）昭和 23 年６月 29 日の衆議院各委員会議録を基に筆者作成

この日だけでなく、当時は、議事の記録を取るために、委員会のセット（開会時刻や所要時間、議事の内容等）と速記者の出務可能性の両方を満たすための調整作業が必要だったことがうかがえる。当時の会議録には、時折、委員会開会中に別の委員会に速記者を融通する場面があるが[60]、事前に予想し得ない流れで惹起された事態である可能性がある。

緻密な調整の上、配置された要領筆記は、審議時間の長い委員会やより重要な内容の委員会に速記者を出務させることを可能にするとともに、会議録の迅速な作成、発行という要請に応えることにも貢献していたのではないか。

おわりに

岡田事務総長の答弁を起点に、初期国会の衆議院の委員会議録の作成状況、また要領筆記の周辺について焦点を当てて調査を行った。

調査の結果、常任委員会、特別委員会はほぼ全ての会議録が作成されていることが明らかになった。このことにより、「速記が付された委員会の割合」が衆議院においても「開会数に対し速記によって会議録を作成した委員会の割合」としても解釈し得ることを示した。

要領筆記に関しては、帝国議会時代から頻繁に用いられてきたことや、特に戦後直後は速記者不足が深刻化し、多いときは、その回次の 15％の会議録を要領筆記が担っていた

[60] 第３回国会衆議院厚生委員会第５号８頁（昭 23(1948).11.27）では、佐々木委員長が「皆さんにお諮りいたします。ただいま大蔵委員会におきまして、二つの法案を審議しておりますので、ぜひとも速記がほしいということを要求して参つておりますので、二十分間だけの期限付で、速記を向うに提供したいと考えるのであります。従いまして、速記がなくなつてもおよろしい質問者に、その時間の間、質問をお許しいたしたいと思いますが、いかがでございましよう。」と諮る場面などもある。

ことにも触れた。

また、要領筆記の実際の運用が、担当するのは短時間であっても、委員会の同時開会数が多い時間帯に配置されるなど、少ない速記者をより有効に使うよう配慮されていたことも見ることができた。

こうした背景や運用にわたった本調査によって、衆議院事務局が会議録をどうやって作り続けてきたのか、その舞台裏を立体的にかいま見ることができたのではないか。

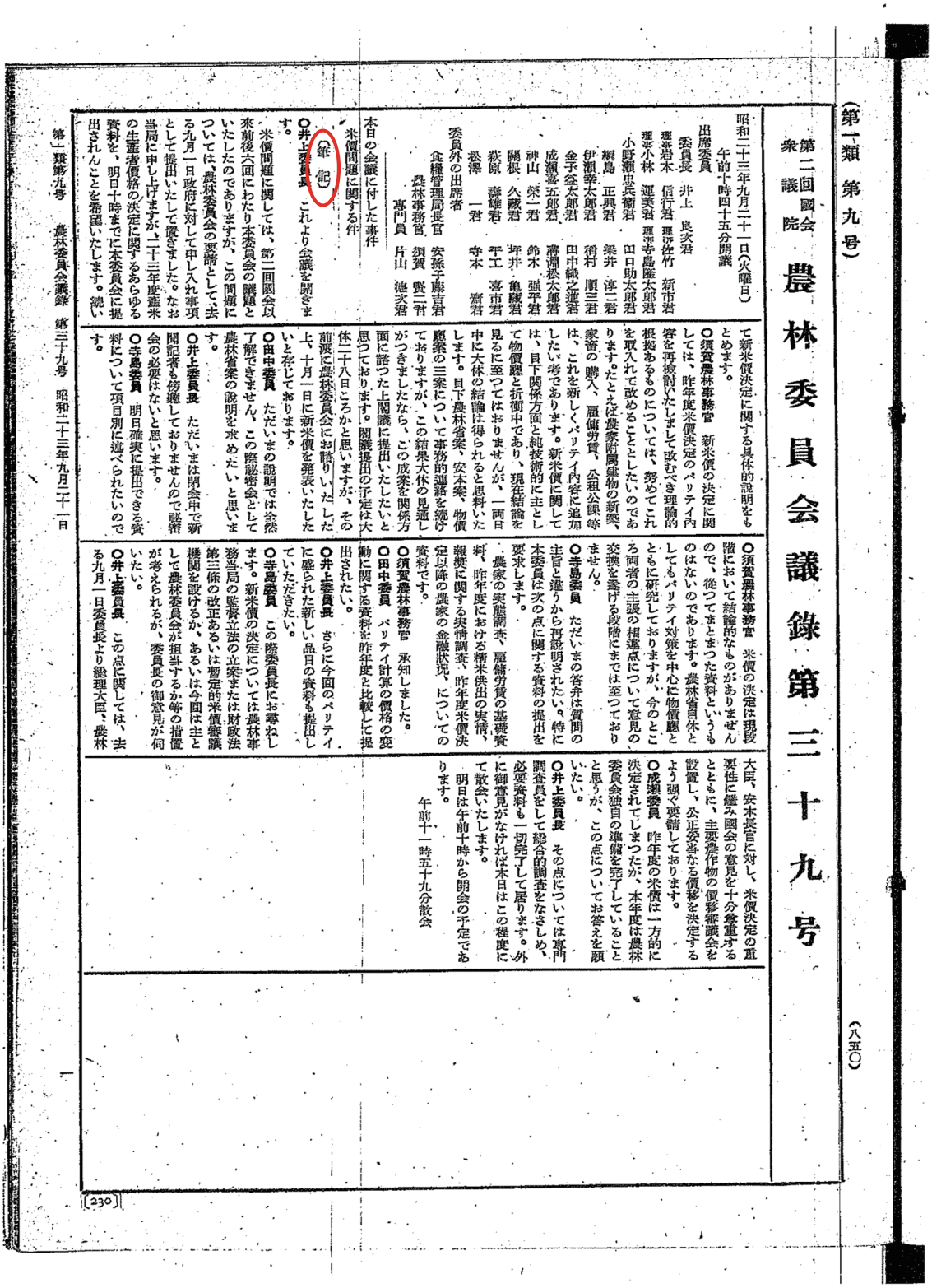
しかし、要領筆記を用いること、すなわち速記が付されないことが議事の内容や懇談の数などにどのような影響をもたらしたか、その後の速記者の増員のプロセスでそれらはどう変化したかという点については触れることができなかった。これらは今後の課題としたい。

国会会議録に関する先行研究は決して多くない中、本調査が今後の研究の一助となれば幸いである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・大山英久「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンス No.652』国立国会図書館（2005.5）32-50 頁

別添１　初期国会における筆記が用いられている委員会議録の例



第一類第九号　農林委員会議録　第三十九号　昭和二十三年九月二十一日

（第一類　第九号）

（八五〇）

第二回國会
衆議院

農林委員会議録第三十九号

昭和二十三年九月二十一日（火曜日）
午前十時四十五分開議

出席委員
委員長　井上　良次君
理事岩本　信行君　理事佐竹　新市君
理事小林　運美君　理事寺島隆太郎君
小野瀬忠兵衛君　田口助太郎君
網島　正興君　梁井　淳二君
伊瀬幸太郎君　猪村　順三君
金子益太郎君　田中織之進君
成瀬喜五郎君　溝淵松太郎君
神山　榮一君　鈴木　強平君
陽根　久藏君　坪井　龜藏君
荻原　壽雄君　平工　寧市君
松澤　一君　寺本　齋君

委員外の出席者
食糧管理局長官　安孫子藤吉君
農林事務官　須賀　賢二君
專門員　片山　德次君

本日の会議に付した事件
米價問題に関する件

（筆記）

○井上委員長　これより会議を開きます。

米價問題に関しては、第二回國会以來前後六回にわたり本委員会の議題としたのでありますが、この間題については、農林委員会の要請として、去る九月一日政府に対して申し入れ事項として提出いたして置きました。なお当局に申し上げますが、二十三年度産米の生産者價格の決定に関するあらゆる資料を、明日十時までに本委員会に提出されんことを希望いたします。細いて新米價決定に関する具体的説明をもとめます。

○須賀農林事務官　新米價の決定に関しては、昨年度米價決定のパリテイ内容を再檢討いたしまして改むべき理論的根據あるものについては、努めてこれを取入れて改めることとしたいのであります。たとえば農家副業の新稼、家畜の購入、雇傭労賃、公租公課等は、これを新しくパリテイ内容に追加したい考であります。新米價に関しては、目下関係方面と純技術的に主として物價關と折衝中であり、現在結論を見るに至つてはおりませんが、一両日中に大体の結論は得られると思料いたします。目下農林省案、安本案、物價廳案の三案について事務的連絡を続けておりますが、この結果大体の見通しがつきましたなら、この成案を関係方面に諮つた上閣議に提出いたしたいと思つております。閣議提出の予定は大体二十八日ころかと思いますが、その前後に農林委員会にお諮りいたしたし、十月一日に新米價を発表いたしたいと存じております。

○田中委員　ただいまの説明では全然了解できません、この際秘密会として農林省案の説明を求めたいと思います。

○井上委員長　ただいまは開会中で新聞記者も傍聽しておりませんので秘密会の必要はないと思います。

○寺島委員　明日確実に提出できる資料について項目別に述べられたいのであります。

○須賀農林事務官　米價の決定は現段階において結論的なものがありませんので、從つてまとまつた資料というものはないのであります。農林省自体としてもパリテイ対策を中心に物價廳とともに研究しておりますが、今のところ両者の主張の相違点について意見の交換を重ねる段階にまでは至つておりません。

○寺島委員　ただいまの答弁は質問の主旨と違うから再説明されたい。特に本委員は次の点に関する資料の提出を要求します。

農家の実態調査、雇傭労賃の基礎資料、昨年度における糧米供出の実情、報奨に関する実情調査、昨年度米價決定以降の農家の金融状況、についての資料です。

○須賀農林事務官　承知しました。

○田中委員　パリテイ計算の價格の変動に関する資料を昨年度と比較して提出されたい。

○井上委員長　さらに今回のパリテイに盛られた新しい品目の資料も提出していただきたい。

○寺島委員　この際委員長にお尋ねします。新米價の決定については農林事務当局の監督立案または財政法第三條の改正あるいは暫定的米價審議機関を設けるか、あるいは今回は主として農林委員会が担当するか等の措置が考えられるが、委員長の御意見が伺いたい。

○井上委員長　この点に関しては、去る九月一日委員長より総理大臣、農林大臣、安本長官に対し、米價決定の重要性に鑑み國会の意見を十分尊重するとともに、主要農作物の價格審議会を設置し、公正妥当なる價格を決定するよう強く要請しております。

○成瀬委員　昨年度の米價は一方的に決定されてしまつたが、本年度は農林委員会独自の準備を完了していることと思うが、この点についてお答えを願いたい。

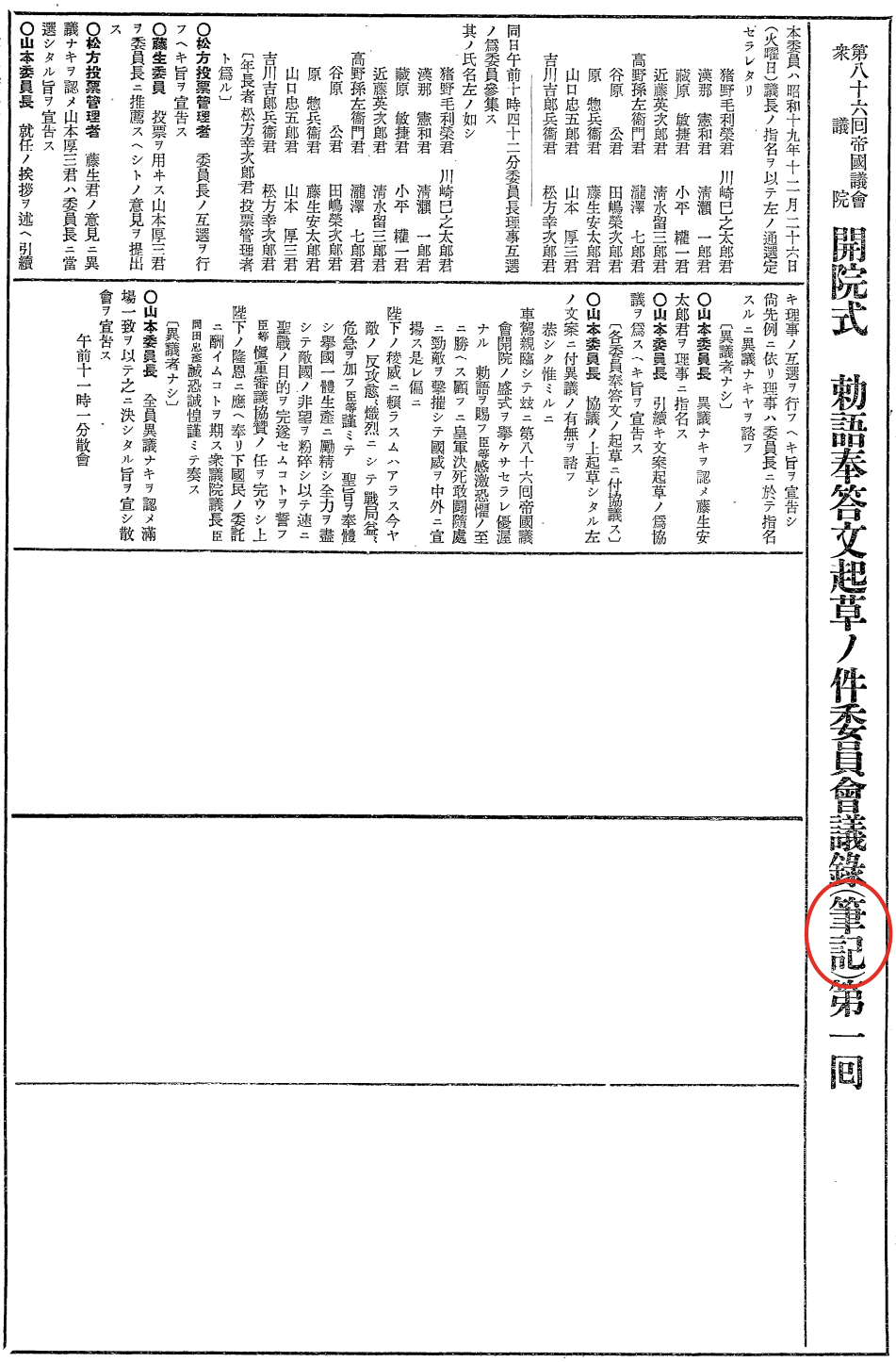
○井上委員長　その点については專門調査員をして総合的調査をなさしめ、必要資料も一切完了して居ります。外に御意見がなければ本日はこの程度にて散会いたします。

明日は午前十時から開会の予定であります。

午前十一時五十九分散会

（注）赤丸は筆者による。

別添２　帝国議会における会議録表題「筆記」の例



（第七類　第一號）

衆議院

第八十六回帝國議會

開院式　勅語奉答文起草ノ件委員會議錄（筆記）第一回

（一）

本委員ハ昭和十九年十二月二十六日（火曜日）議長ノ指名ヲ以テ左ノ通選定セラレタリ

猪野毛利榮君　川崎巳之太郎君
濱那　憲和君　清瀬　一郎君
藏原　敏捷君　小平　權一君
近藤英次郎君　清水留三郎君
高野孫左衞門君　瀧澤　七郎君
谷原　公君　田嶋榮次郎君
原　惣兵衞君　藤生安太郎君
山口忠五郎君　山本　厚三君
吉川吉郎兵衞君　松方幸次郎君

同日午前十時四十二分委員長理事互選ノ爲委員參集ス

其ノ氏名左ノ如シ

猪野毛利榮君　川崎巳之太郎君
濱那　憲和君　清瀬　一郎君
藏原　敏捷君　小平　權一君
近藤英次郎君　清水留三郎君
高野孫左衞門君　瀧澤　七郎君
谷原　公君　田嶋榮次郎君
原　惣兵衞君　藤生安太郎君
山口忠五郎君　山本　厚三君
吉川吉郎兵衞君　松方幸次郎君

〔年長者松方幸次郎君投票管理者ト爲ル〕

○松方投票管理者　委員長ノ互選ヲ行フヘキ旨ヲ宣告ス

○藤生委員　投票ヲ用ヰス山本厚三君ヲ委員長ニ推薦スヘシトノ意見ヲ提出ス

○松方投票管理者　藤生君ノ意見ニ異議ナキヤヲ認メ山本厚三君ハ委員長ニ當選シタル旨ヲ宣告ス

○山本委員長　就任ノ挨拶ヲ述ヘ引續キ理事ノ互選ヲ行フヘキ旨ヲ宣告シ尚先例ニ依リ理事ハ委員長ニ於テ指名スルニ異議ナキヤヲ諮フ

〔異議者ナシ〕

○山本委員長　異議ナキヲ認メ藤生安太郎君ヲ理事ニ指名ス

○山本委員長　引續キ文案起草ノ爲協議ヲ爲スヘキ旨ヲ宣告ス

〔各委員奉答文ノ起草ニ付協議ス〕

○山本委員長　協議ノ上起草シタル左ノ文案ニ付異議ノ有無ヲ諮フ

恭シク惟ミルニ

車駕親臨シテ玆ニ第八十六回帝國議會開院ノ盛式ヲ擧ケサセラレ優渥ナル　勅語ヲ賜フ臣等感激恐懼ノ至ニ勝ヘス顧フニ皇軍決死敢闘隨處ニ勁敵ヲ擊摧シテ國威ヲ中外ニ宣揚スル是レ偏ニ

陛下ノ稜威ニ賴ラスムハアラス今ヤ敵ノ反攻愈〻熾烈ニシテ戰局益〻危急ヲ加フ臣等謹ミテ　聖旨ヲ奉體シ擧國一體生産ニ勵精シ全力ヲ盡シテ敵國ノ非望ヲ粉碎シ以テ速ニ

聖戰ノ目的ヲ完遂セムコトヲ誓フ臣等愼重審議協贊ノ任ヲ完ウシ上

陛下ノ隆恩ニ應ヘ奉リ下國民ノ委託ニ酬イムコトヲ期ス衆議院議長臣岡田忠彥誠恐誠惶謹ミテ奏ス

〔異議者ナシ〕

○山本委員長　全員異議ナキヲ認メ滿場一致ヲ以テ之ニ決シタル旨ヲ宣シ散會ヲ宣告ス

午前十一時一分散會

（注）赤丸は筆者による。

別添３－１　帝国議会における会議録表題「筆記速記」の例

第六類第十一號　石油專賣法案外二件委員會議錄　第十三回　昭和十八年二月十九日

（第六類　第十一號）

第八十二回帝國議會
衆議院

石油專賣法案外二件委員會議錄（筆記速記）第十三回

付託議案（審査終了ノモノヲ除ク）
帝國鑛業開發株式會社法中改正法律案（政府提出、貴族院送付）（第七九號）
重要鑛物增產法中改正法律案（政府提出、貴族院送付）（第八〇號）

昭和十八年二月十九日（金曜日）午前十時十八分開議

出席委員左ノ如シ
委員長　木暮武太夫君
理事川俣　清音君　理事片山　一男君
理事中村庸一郎君　理事野田　武夫君
理事森川　仙太君
伊藤三樹三君　高橋熊次郎君
今尾　登君　川上　嵐三君
今井　嘉幸君　河盛安之介君
小柳　牧衛君　小坂　武雄君
齋藤　憲三君　澤田　利吉君
田嶋榮次郎君　高橋壽太郎君
東條　貞君　中島彌團次君
松村　光三君　西尾　末廣君
福田　重清君　本田　鋼治君
前田　善治君　正木　清君
三木　武夫君　山口喜久一郎君
山崎　常吉君　八木宗十郎君
八木　元八君　吉田敬太郎君
川崎巳之太郎君

出席國務大臣左ノ如シ
商工大臣　岸　信介君

出席政府委員左ノ如シ
企畫院部長　柏原兵太郎君
技術院總裁子爵　井上匡四郎君
技術院次長　和田　小六君
技術院參技官　本多　靜雄君
技術院參技官　岡田重一郎君
大藏書記官　松田　一隆君
商工省金屬局長　津田　廣君
商工書記官　赤間　文三君
燃料局長官　楠瀨　常猪君
燃料局部長　山口　六平君
委員長ノ許可ヲ得テ出席シタル者左ノ如シ
商工技師　高橋哲四郎君

本日ノ會議ニ上リタル議案左ノ如シ
帝國鑛業開發株式會社法中改正法律案（政府提出、貴族院送付）
重要鑛物增產法中改正法律案（政府提出、貴族院送付）

○木暮委員長　會議ヲ開ク旨ヲ宣告ス
○木暮委員長　是ヨリ祕密會ニ入ル旨ヲ宣告ス

〔午前十時十九分祕密會ニ入ル〕
〔午後二時十分祕密會ヲ終ル〕

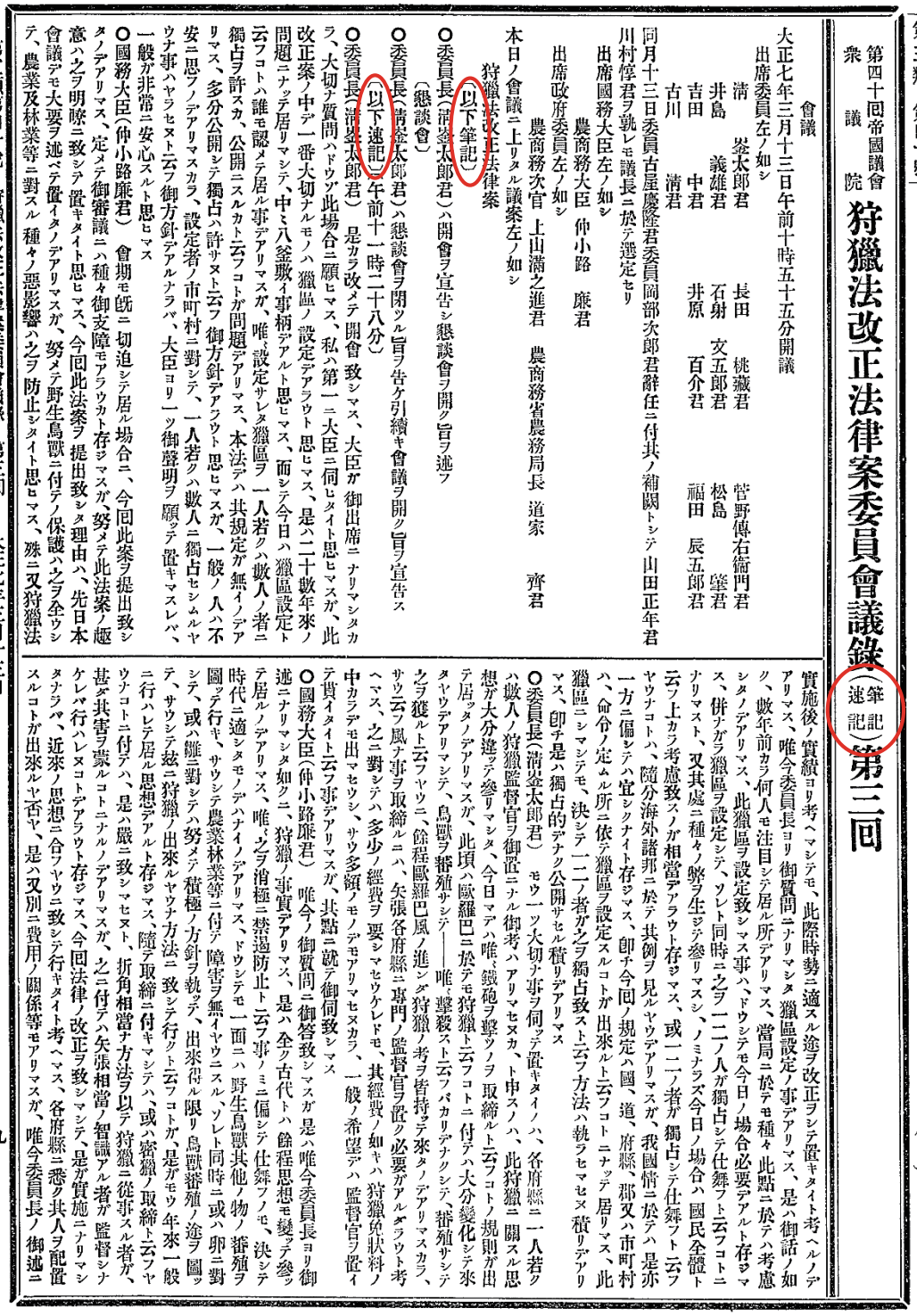
○野田委員長代理　只今カラ會議ヲ續ケマス、祕密會ニ於キマシテハ重要鑛物、金屬關係ニ於ケル生產物動其ノ他ノ問題ニ付キマシテ企畫院部長カラ說明ガアリ、更ニ製鐵問題、特ニ砂鐵精鍊問題ニ付テ企畫院、技術院、商工省ノ各政府委員ヨリ種々ノ說明ガアツタノデアリマス、是ヨリ質問ヲ續ケマス――齋藤君

○齋藤（憲）委員　技術院總裁ノ居ラレナイ祕密會ニ於テ、大體私ノ聽カントスル所ハ政府委員各位ニ御尋ネシタノデアリマスガ、其ノ結果ト致シマシテハ、砂鐵製鍊ニハ滿足スル御答辯ヲ得ラレナカツタノデアリマス、併シ技術院總裁ニ其ノコトヲ御伺ヒシテモ果シテ又滿足ナ御答辯ヲ得ラレルカドウカ、是モ甚ダ御迷惑ナコトカトモ思ヒマスカラ、商工大臣モ後程オイデニナルサウデアリマスカラ、商工大臣トオ揃ヒニナツタ時ニ、砂鐵ニ關シマシテハモウ一遍御伺ヒ致スコトニ致シタイト思ヒマス、此ノ際技術院總裁ニ御尋ネシタイコトハ、吾々ハ今日ノ戰爭遂行ニ際シマシテ、戰力增强ト云フ聲ノ非常ニ大キイヲ聞クノデアリマス、又戰力ヲ增强スル爲ニハ戰時行政特例法案ト云フヤウナ戰時立法ガ出來マシテ、總理大臣ガ非常ナル强權ヲ把握シテ戰力增强ノ爲ニ重要物資ノ增產ヲ圖ラウト云フ機運ニナツテ、是ハ洵ニ結構ナコトダト私ハ思フノデアリマス、ソレニ付キマシテ、私ハ此ノ間翼政會カラ大連ノ大華鑛業ニ製鐵實驗ノ立合ニヤラレタノデアリマス、是ハ御承知ノ通リ、昭和十七年九月二十二日附ヲ以テ、內閣總理大臣ノ名前デ大華鑛業株式會社ニ褐鐵及ビ粘土狀紛鐵鑛ヲ原鑛トスル低溫還元鐵式爐ニ依ル直接純鐵製造ニ關スル試驗研究ヲ委囑スト云フ實驗命令ヲ以テ行ハレタノデアリマスガ、私ハ翼政會ノ立場トシテ、其ノ實驗ニ參加シテ實情ヲ見テ參ツタノデアリマスルガ、技術院ニ於カレマシテモ御立會ニナラレタノデアリマスカラ、此ノ試驗結果ニ關シマシテドウ云フ御考ヘヲオ持チニナツテ居ラレルノカ、又是ガ適否ニ關シテ、若シ是ナリトスレバ將來ドウ云フ風ニシテ此ノ增產ヲ御圖リニナラントスル御決意ヲ御持チニナツテ居リマスカ、此ノ點御差支ヘナイ範圍ニ於テ御說明ヲ願ヒタイト存ズルノデアリマス

○井上（匡）政府委員　齋藤君ノ御答ヘ致シマス、技術院ガ十七年九月二十二日附ヲ以テ大華鑛業ニ褐鐵鑛ノ直接製鍊法ノ試驗命令ヲ出シマシタコトハ事實デアリマス、是ハ技術院トシテ調査致シマシタ結果、十分研究スル價値アリト云フコトヲ認メマシテ、大華鑛業ヲシテ其ノ先ノ研究ヲ持續セシメタノデアリマス、而シテ先月末相當ノ結果ヲ得テ居ルト云フ、企畫院、商工省、陸海軍等ノ立會實驗ヲヤリマシタ、其ノ報告ハ私之ヲ受ケテ居リマス、又立會實驗者カラ別々ニ各自ノ報告ガ提出サレテ居ルノデアリマス、此ノ報告ハ何レモ此ノ方法ヲ是認シタ報告デアリマス、私立會ツタノデハアリマセヌガ、私個人ノ考ヘカラ見マスト殆ド良過ギル位ニ成績ガ良イト考ヘテ居リマス、果シテ將來之ヲ繼續シテヤリマシタ時ニ、サウ云フ良イ成績ヲ持續シ得ルカドウカト云フコトハ分リマセヌガ、サウ云フコトデアレバ宜イト希望ハ持ツテ居リマスガ、其ノ立會實驗ノ結果ハ非常ニ好良ナ成績ヲ示シテ居リマス、又方法其ノモノニ付テノ批判ヲ申シマスト、從來行ハレテ居リマス製鐵ノ方法トシテ、大キナ熔鑛爐デ高熱ノ下ニ銑鐵ヲ造リマス、其ノ銑鐵ト云フモノハ、私ガ申スマデモナク非常ニ炭素ノ高イモノガソコニ出來マス、ソレヲ種々ノ製鋼爐ニ入レマシテ、此ノ炭素ヲ又取ツテサウシテ適當ナル炭素量ノ鋼ニ之ヲ變ヘテ行ク方法ガ、現在マデノ製鋼法ノ國際的ニ一般ニ行ハレテ

（注）赤丸、赤枠は筆者による。赤枠は筆記部分。

別添３－２　帝国議会における会議録表題「筆記速記」の例



第五類第四十號　狩獵法改正法律案委員會議錄　第三回　大正七年三月十二日　九

第四十回帝國議會
衆議院

狩獵法改正法律案委員會議錄（筆記）（速記）第三回

會議
大正七年三月十三日午前十時五十五分開議
出席委員左ノ如シ

清	鉴太郎君	長田	桃藏君
井島	義雄君	菅野傳右衞門君	
吉田	中君	石射	文五郎君
古川	清君	松島	肇君
		井原	百介君
		福田	辰五郎君

同月十三日委員古屋慶隆君委員岡部次郎君辭任ニ付其ノ補闕トシテ山田正年君川村惇君ヲ孰レモ議長ニ於テ選定セリ
出席國務大臣左ノ如シ

農商務大臣　仲小路　廉君

出席政府委員左ノ如シ

農商務次官　上山滿之進君　農商務省農務局長　道家　齊君

本日ノ會議ニ上リタル議案左ノ如シ

狩獵法改正法律案
（以下筆記）

○委員長（清瀧鉴太郎君）ハ懇談會ヲ開會ヲ宣告シ懇談會ヲ開ク旨ヲ述フ
（懇談會）
○委員長（清瀧鉴太郎君）ハ懇談會ヲ閉ツル旨ヲ告ケ引續キ會議ヲ開ク旨ヲ宣告ス
（以下速記）午前十一時二十八分
○委員長（清瀧鉴太郎君）　是カラ改メテ開會致シマス、大臣ガ御出席ニナリマシタカラ、大切ナ質問ハドウゾ此場合ニ願ヒマス、私ノ第一ニ大臣ニ伺ヒタイト思ヒマスガ、此改正案ノ中デ一番大切ナモノハ獵區ノ設定デアラウト思ヒマス、是ハ二十數年來ノ問題ニナッテ居リマシテ、中ニハ釜敷ノ事柄デアルト思ヒマス、而シテ今日ハ獵區設定ト云フコトハ誰モ認メテ居ル事デアリマスガ、唯、設定サレタ獵區ヲ一人若クハ數人ノ者ニ獨占ヲ許スカ、公開ニスルカト云フコトガ問題デアリマス、本法デハ共規定ガ無イノデアリマス、多分公開シテ獨占ハ許サヌト云フ御方針デアラウト思ヒマスガ、一般ノ人ハ不安ニ思フノデアリマスカラ、設定者ノ市町村ニ對シテ、一人若クハ數人ニ獨占セシムルヤウナ事ハヤラセヌト云フ御方針デアルナラバ、大臣ヨリ一ツ御聲明ヲ願ッテ置キマスレバ、一般ガ非常ニ安心スルト思ヒマス
○國務大臣（仲小路廉君）　會期モ既ニ切迫シテ居ル場合ニ、今回此案ヲ提出致シタノデアリマス、定メテ御審議ニハ種々御支障モアラウカト存ジマスガ、努メテ此法案ノ趣意ハ之ヲ明瞭ニ致シテ置キタイト思ヒマス、今回此法案ヲ提出致シタ理由ハ、先日本會議デモ大要ヲ述ベテ置イタノデアリマスガ、努メテ野生鳥獸ニ付テノ保護ハ之ヲ全ウシテ、農業及林業等ニ對スル種々ノ惡影響ハ之ヲ防止シタイト思ヒマス、殊ニ又狩獵法實施後ノ實績ヨリ考ヘマシテモ、此際時勢ニ適スル途ヲ改正ヲシテ置キタイト考ヘルノデアリマス、唯今委員長ヨリ御質問ニナリマシタ獵區設定ノ事デアリマス、是ハ御話ノ如ク、數年前カラ何人モ注目シテ居ル所デアリマス、當局ニ於テモ種々此點ニ於テハ考慮シタノデアリマス、此獵區ヲ設定致シマス事ハ、ドウシテモ今日ノ場合必要デアルト存ジマス、併ナガラ獵區ヲ設定シテ、ソレト同時ニ之ヲ一二ノ人ガ獨占シテ仕舞フト云フコトニナリマスト、又其處ニ種々ノ弊ヲ生ジテ參リマシテ、ノミナラズ今日ノ場合ハ國民全體ト云フ上カラ考慮致スノガ相當デアラウト存ジマス、或ハ一二ノ者ガ獨占シテ仕舞フト云フヤウナコトハ、隨分海外諸邦ニ於テ其例ヲ見ルヤウデアリマスガ、我國情ニ於テハ是亦一方ニ偏シテハ宜シクナイト存ジマス、即チ今回ノ規定ハ國、道、府縣、郡又ハ市町村ハ、命令ノ定ムル所ニ依テ獵區ヲ設定スルコトガ出來ルト云フコトニナッテ居リマス、此獵區ニシマシテモ、決シテ一二ノ者ガ之ヲ獨占致スト云フ方法ハ執ラセヌ積リデアリマス、即チ是ハ獨占的デナク公開サセル積リデアリマス
○委員長（清瀧鉴太郎君）　モウ一ツ大切ナ事ヲ伺ッテ置キタイノハ、各府縣ニ一人若クハ數人ノ狩獵監督官ヲ御置ニナル御考ハアリマセヌカ、ト申スノハ、此狩獵ニ關スル思想ガ大分違ッテ參リマシタ、今日マデハ唯、鐵砲ヲ擊ツノヲ取締ルト云フコトノ規則ガ出テ居ッタノデアリマスガ、此頃ハ歐羅巴ニ於テモ狩獵ト云フコトニ付テハ大分變化シテ來タヤウデアリマシテ、鳥獸ヲ蕃殖サシテ——唯、擊殺スト云フバカリデナクシテ、蕃殖サシテ之ヲ獲ルト云フヤウニ、餘程歐羅巴風ノ進ンダ狩獵ノ考ヲ皆持ッテ來タノデアリマスカラ、サウ云フ風ノ事ヲ取締ルニハ、矢張各府縣ニ專門ノ監督官ヲ置ク必要ガアルヂラウト考ヘマス、之ニ對シテハ多少ノ經費ヲ要シマセウケレドモ、其經費ノ如キハ狩獵免狀料ノ中カラデモ出マセウシ、サウ多額ノモノデモアリマセヌカラ、一般ノ希望デハ監督官ヲ置イテ貰イタイト云フ事デアリマスガ、其點ニ就テ御伺致シマス
○國務大臣（仲小路廉君）　唯今ノ御質問ニ御答致シマスガ是ハ唯今委員長ヨリ御述ニナリマシタ如ク、狩獵ノ事實デアリマス、是ハ全ク古代トハ餘程思想モ變ッテ參ッテ居ルノデアリマス、唯、之ヲ消極ニ禁遏防止ト云フ事ノミニ偏シテ仕舞フモ、決シテ時代ニ適シタモノデハナイノデアリマス、ドウシテモ一面ニハ野生鳥獸其他ノ物ノ蕃殖ヲ圖ッテ行キ、サウシテ農業林業等ニ付テ障害ヲ無イヤウニスル、ソレト同時ニ或ハ卵ニ對シテ、或ハ雛ニ對シテハ努メテ積極ノ方針ヲ執テ、出來得限リ鳥獸蕃殖ノ途ヲ圖ッテ、サウシテ玆ニ狩獵ノ出來ルヤウナ方法ニ致シテ行クト云フコトガ、是ガモウ年來一般ニ行ハレテ居ル思想デアルト存ジマス、隨テ取締ニ付キマシテハ、或ハ密獵ノ取締ト云フヤウナコトニ付テハ、是ハ嚴ニ致シマセヌト、折角相當ナ方法ヲ以テ狩獵ニ從事スル者ガ、甚ダ其害ヲ蒙ルコトナルノデアリマスガ、之ニ付テハ矢張相當ノ智識アル者ガ監督シナケレバ行ハレヌコトデアラウト存ジマス、今回法律ノ改正ヲ致シマシテ、是ガ實施ニナリマシタラバ、近來ノ思想ニ合フヤウニ致シテ行キタイト考ヘマス、各府縣ニ悉ク其人ヲ配置スルコトガ出來ルヤ否ヤ、是ハ又別ニ費用ノ關係等モアリマスガ、唯今委員長ノ御述ニ

（注）赤丸は筆者による。

別添４

（表１）　常任委員会の開会数と会議録号数の比較（第１～22 回国会）

回次(会期)等 / 会名	第１回（昭 22.5.20～12.9）				第２回（昭 22.12.10～23.7.5）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
外務	20	0	20	0	11	0	11 (0)	0 (0)
治安及び地方制度	47	0	47	0	55	1	55 (3)	1 (0)
国土計画	34	0	34	0	22	0	22 (4)	0 (0)
司法	71	2	71	2	52	0	52 (1)	0 (0)
文教	21	0	21	0	28	1	28 (2)	1 (0)
文化	18	0	18	0	23	0	23 (2)	0 (0)
厚生	39	0	39	0	24	2	24 (0)	2 (0)
労働	25	4	25	4	16	0	16 (2)	0 (0)
農林	61	0	61	0	42	1	42 (7)	1 (0)
水産	32	0	32	0	26	0	26 (1)	0 (0)
商業	24	1	24	1	19	7	19 (2)	7 (0)
鉱工業	40	4	40	4	17	0	17 (3)	0 (0)
電気	18	0	18	0	10	0	10 (3)	0 (0)
運輸及び交通	43	0	43	0	33	5	33 (4)	5 (0)
通信	28	0	28	0	32	3	32 (7)	3 (0)
財政及び金融	51	10	51	10	60	3	60 (4)	3 (0)
予算	30	10	30	10	46	8	46 (1)	8 (0)
決算	28	2	28	2	30	6	30 (1)	6 (0)
議院運営	50	5	50	5	85	0	85 (17)	0 (0)
図書館運営	7	0	7	0	12	1	12 (0)	1 (0)
懲罰	3	0	3	0	0	0	0 (0)	0 (0)
計	690	38	690	38	643	38	643 (64)	38 (0)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次(会期)等 / 会名	第3回（昭23.10.11～11.30）				第4回（昭23.12.1～23解散）				第５回（昭 24. 2.11～5.31）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	9	1	9	1	3	0	3	0	29	16	29 (1)	16 (0)
人事	15	6	15	6	12	0	12	0	12	0	12 (0)	0 (0)
地方行政	8	0	8	0	6	0	6	0	40	0	40 (10)	0 (0)
経済安定	5	0	5	0	0	0	0	0	23	0	23 (5)	0 (0)
法務	12	0	12	0	5	0	5	0	40	2	40 (12)	2 (0)
外務	6	0	6	0	3	0	3	0	11	1	11 (0)	1 (0)
大蔵	13	1	13	1	14	0	14	0	46	3	46 (5)	3 (0)
文部	8	0	8	0	6	0	6	0	29	0	29 (3)	0 (0)
厚生	5	0	5	0	5	0	5	0	32	2	32 (6)	2 (0)
商工	6	0	6	0	2	0	2	0	36	4	36 (11)	4 (0)
農林	12	0	12	0	7	0	7	0	51	1	51 (15)	1 (0)
水産	12	2	12	2	5	0	5	0	30	0	30 (10)	0 (0)
運輸	15	1	15	1	4	0	4	0	29	1	29 (2)	1 (0)
逓信	3	0	3	0	3	0	3	0	18	0	18 (2)	0 (0)
労働	13	3	13	3	3	0	3	0	22	1	22 (2)	1 (0)
建設	8	0	8	0	4	0	4	0	31	2	31 (10)	2 (2)
予算	4	0	4	0	15	1	15	1	18	1	18 (2)	1 (0)
決算	4	0	4	0	0	0	0	0	16	0	16 (1)	0 (0)
議院運営	29	0	29	0	21	0	21	0	55	0	55 (8)	0 (0)
懲罰	2	0	2	0	3	0	3	0	7	0	7 (0)	0 (0)
図書館運営	3	0	3	0	1	0	1	0	5	0	5 (0)	0 (0)
計	192	14	192	14	122	1	122	1	580	34	580 (105)	34 (2)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第6回（昭24.10.25～12.3）				第７回（昭24.12.4～25.5.2）				第８回（昭25.7.12～31）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	~~委員会~~	~~連合等~~	~~委員会~~	~~連合等~~	~~委員会~~	~~連合等~~	委員会	連合等	~~委員会~~	~~連合等~~	委員会	連合等
内閣	5	0	5	0	24	9	24 (0)	9 (0)	13	0	13 (9)	0 (0)
人事	11	0	11	0	22	1	22 (0)	1 (0)	2	0	2 (0)	0 (0)
地方行政	14	0	14	0	38	6	38 (3)	6 (0)	23	2	23 (8)	2 (0)
法務	14	0	14	0	39	2	39 (1)	2 (0)	12	1	12 (3)	1 (0)
外務	6	0	6	0	18	0	18 (0)	0 (0)	7	0	7 (2)	0 (0)
大蔵	25	1	25	1	64	8	64 (0)	8 (0)	18	0	18 (5)	0 (0)
文部	16	2	16	2	27	0	27 (0)	0 (0)	10	1	10 (3)	1 (0)
厚生	12	1	12	1	36	1	36 (0)	1 (0)	11	0	11 (3)	0 (0)
農林	17	0	17	0	41	0	41 (0)	0 (0)	19	0	19 (9)	0 (0)
水産	18	4	18	4	45	0	45 (3)	0 (0)	17	0	17 (6)	0 (0)
通商産業	19	0	19	0	44	4	44 (1)	4 (0)	20	3	20 (9)	3 (2)
運輸	16	0	16	0	38	0	38 (1)	0 (0)	15	0	15 (6)	0 (0)
郵政	8	0	8	0	6	0	6 (0)	0 (0)	3	0	3 (1)	0 (0)
電気通信	5	1	5	1	15	6	15 (0)	6 (0)	7	0	7 (2)	0 (0)
労働	4	0	4	0	16	10	16 (0)	10 (0)	5	0	5 (0)	0 (0)
建設	9	0	9	0	36	2	36 (1)	2 (0)	16	0	16 (7)	0 (0)
経済安定	10	3	10	3	27	1	27 (1)	1 (0)	10	0	10 (4)	0 (0)
予算	11	0	11	0	32	12	32 (0)	12 (0)	4	0	4 (1)	0 (0)
決算	12	0	12	0	11	0	11 (0)	0 (0)	5	0	5 (1)	0 (0)
議院運営	25	0	25	0	57	0	57 (2)	0 (0)	13	0	13 (2)	0 (0)
懲罰	2	0	2	0	0	0	0 (0)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
図書館運営	4	0	4	0	4	0	4 (0)	0 (0)	2	0	2 (0)	0 (0)
計	263	12	263	12	640	62	640 (13)	62 (0)	232	7	232 (81)	7 (2)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第9回（昭25.11.21～12.9）				第10回（昭25.12.10～26.6.5）				第11回（昭26.8.16～18）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	3	0	3	0	22	3	22 (1)	3 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
人事	10	0	10	0	15	0	15 (1)	0 (0)	1	0	1 (1)	0 (0)
地方行政	12	4	12	4	42	3	42 (2)	3 (0)	3	0	3 (2)	0 (0)
法務	9	0	9	0	36	1	36 (0)	1 (0)	3	0	3 (2)	0 (0)
外務	4	0	4	0	19	1	19 (1)	1 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
大蔵	13	2	13	2	63	5	63 (4)	5 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
文部	9	0	9	0	32	1	32 (0)	1 (0)	5	0	5 (4)	0 (0)
厚生	8	0	8	0	38	0	38 (2)	0 (0)	2	0	2 (1)	0 (0)
農林	9	0	9	0	52	0	52 (6)	0 (0)	2	0	2 (2)	0 (0)
水産	10	0	10	0	42	0	42 (2)	0 (0)	2	0	2 (0)	0 (0)
通商産業	12	1	12	1	43	1	43 (6)	1 (0)	6	0	6 (4)	0 (0)
運輸	6	0	6	0	35	3	35 (0)	3 (0)	1	0	1 (0)	0 (0)
郵政	2	0	2	0	10	0	10 (1)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
電気通信	5	0	5	0	22	0	22 (1)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
労働	3	0	3	0	5	0	5 (0)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
建設	6	0	6	0	31	0	31 (2)	0 (0)	1	0	1 (1)	0 (0)
経済安定	7	0	7	0	24	0	24 (1)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
予算	9	0	9	0	25	10	25 (0)	10 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
決算	2	0	2	0	25	0	25 (1)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
議院運営	14	0	14	0	60	0	60 (2)	0 (0)	3	0	3 (1)	0 (0)
懲罰	0	0	0	0	9	0	9 (0)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
図書館運営	2	0	2	0	2	0	2 (0)	0 (0)	1	0	1 (1)	0 (0)
計	155	7	155	7	652	28	652 (33)	28 (0)	30	0	30 (19)	0 (0)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第12回（昭26.10.10～11.30）				第13回（昭26.12.10～27.7.31）				第14回（昭27.8.26～28解散）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	17	3	17 (0)	3 (0)	37	1	37 (0)	1 (0)	0	0	0	0
人事	9	0	9 (0)	0 (0)	23	0	23 (0)	0 (0)	0	0	0	0
地方行政	10	0	10 (0)	0 (0)	78	1	78 (0)	1 (0)	1	0	1	0
法務	19	0	19 (0)	0 (0)	74	4	74 (0)	4 (0)	1	0	1	0
外務	10	3	10 (0)	3 (0)	39	5	39 (0)	5 (0)	1	0	1	0
大蔵	27	1	27 (0)	1 (0)	108	5	108 (0)	5 (0)	1	0	1	0
文部	12	0	12 (0)	0 (0)	43	2	43 (0)	2 (0)	0	0	0	0
厚生	12	0	12 (0)	0 (0)	46	4	46 (0)	4 (0)	0	0	0	0
農林	14	0	14 (0)	0 (0)	50	1	50 (0)	1 (0)	0	0	0	0
水産	21	0	21 (1)	0 (0)	52	0	52 (0)	0 (0)	1	0	1	0
通商産業	14	4	14 (0)	4 (2)	63	16	63 (0)	16 (0)	0	0	0	0
運輸	15	0	15 (0)	0 (0)	52	0	52 (0)	0 (0)	0	0	0	0
郵政	8	0	8 (0)	0 (0)	23	0	23 (0)	0 (0)	0	0	0	0
電気通信	11	0	11 (0)	0 (0)	49	2	49 (0)	2 (0)	1	0	1	0
労働	7	0	7 (0)	0 (0)	30	2	30 (0)	2 (0)	0	0	0	0
建設	7	0	7 (0)	0 (0)	50	2	50 (0)	2 (0)	0	0	0	0
経済安定	11	0	11 (0)	0 (0)	35	2	35 (0)	2 (0)	0	0	0	0
予算	15	0	15 (0)	0 (0)	29	17	29 (0)	17 (0)	0	0	0	0
決算	12	0	12 (0)	0 (0)	17	0	17 (0)	0 (0)	0	0	0	0
議院運営	24	0	24 (1)	0 (0)	78	0	78 (1)	0 (0)	1	0	1	0
懲罰	0	0	0 (0)	0 (0)	14	0	14 (0)	0 (0)	0	0	0	0
図書館運営	1	0	1 (0)	0 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)	0	0	0	0
計	276	11	276 (2)	11 (2)	994	64	994 (1)	64 (0)	7	0	7	0

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次(会期)等 / 会名	第15回（昭27.10.24～28.3.14解散）				第16回（昭28. 5.18～8.10）				第17回（昭28.10.29～11.7）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	24	4	24	4	20	2	20 (0)	2 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)
人事	16	1	16	1	19	1	19 (5)	1 (0)	5	0	5 (4)	0 (0)
地方行政	28	1	28	1	37	0	37 (4)	0 (0)	6	1	6 (0)	1 (0)
法務	29	0	29	0	34	1	34 (1)	1 (0)	7	0	7 (0)	0 (0)
外務	24	0	24	0	32	2	32 (4)	2 (0)	6	0	6 (0)	0 (0)
大蔵	46	1	46	1	45	0	45 (6)	0 (0)	11	0	11 (6)	0 (0)
文部	19	2	19	2	24	0	24 (0)	0 (0)	3	0	3 (0)	0 (0)
厚生	21	0	21	0	30	1	30 (0)	1 (0)	3	0	3 (0)	0 (0)
農林	32	2	32	2	42	4	42 (12)	4 (0)	9	0	9 (1)	0 (0)
水産	25	2	25	2	28	1	28 (3)	1 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)
通商産業	33	2	33	2	33	2	33 (1)	2 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)
運輸	27	0	27	0	35	0	35 (0)	0 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)
郵政	13	0	13	0	23	0	23 (3)	0 (0)	7	0	7 (1)	0 (0)
電気通信	30	0	30	0	24	0	24 (0)	0 (0)	7	0	7 (1)	0 (0)
労働	20	4	20	4	23	4	23 (3)	4 (0)	9	6	9 (4)	6 (4)
建設	17	0	17	0	25	1	25 (4)	1 (0)	6	0	6 (1)	0 (0)
経済安定	21	3	21	3	23	2	23 (0)	2 (0)	4	0	4 (1)	0 (0)
予算	32	10	32	10	26	10	26 (0)	10 (0)	4	0	4 (0)	0 (0)
決算	23	0	23	0	35	0	35 (7)	0 (0)	3	0	3 (0)	0 (0)
議院運営	43	0	43	0	39	0	39 (2)	0 (0)	10	0	10 (2)	0 (0)
懲罰	4	0	4	0	4	0	4 (0)	0 (0)	0	0	0 (0)	0 (0)
図書館運営	5	0	5	0	6	0	6 (1)	0 (0)	1	0	1 (0)	0 (0)
計	532	32	532	32	607	31	607 (56)	31 (0)	117	7	117 (21)	7 (4)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第18回（昭28.11.30～12.8）				第19回（昭28.12.10～29.6.15）				第20回（昭29.11.30～12.9）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	3	0	3	0	48	8	48 (9)	8 (0)	3	0	3	0
人事	7	0	7	0	38	0	38 (13)	0 (0)	1	0	1	0
地方行政	6	0	6	0	89	7	89 (16)	7 (0)	5	0	5	0
法務	5	0	5	0	74	0	74 (7)	0 (0)	2	1	2	1
外務	3	0	3	0	61	5	61 (4)	5 (0)	2	0	2	0
大蔵	7	0	7	0	81	2	81 (16)	2 (0)	4	0	4	0
文部	2	0	2	0	35	3	35 (0)	3 (0)	1	0	1	0
厚生	3	0	3	0	76	2	76 (20)	2 (0)	4	0	4	0
農林	3	0	3	0	83	0	83 (25)	0 (0)	5	0	5	0
水産	3	0	3	0	41	0	41 (7)	0 (0)	3	0	3	0
通商産業	6	0	6	0	66	1	66 (5)	1 (0)	4	0	4	0
運輸	4	0	4	0	49	0	49 (11)	0 (0)	2	0	2	0
郵政	5	0	5	0	36	0	36 (10)	0 (0)	1	0	1	0
電気通信	5	0	5	0	30	0	30 (4)	0 (0)	1	0	1	0
労働	7	0	7	0	48	0	48 (18)	0 (0)	2	0	2	0
建設	2	0	2	0	46	2	46 (8)	2 (0)	3	0	3	0
経済安定	1	0	1	0	29	0	29 (1)	0 (0)	3	0	3	0
予算	4	0	4	0	33	14	33 (0)	14 (0)	3	0	3	0
決算	4	0	4	0	58	0	58 (22)	0 (0)	4	0	4	0
議院運営	6	0	6	0	79	0	79 (3)	0 (0)	9	0	9	0
懲罰	0	0	0	0	5	0	5 (0)	0 (0)	0	0	0	0
図書館運営	1	0	1	0	4	0	4 (1)	0 (0)	1	0	1	0
計	87	0	87	0	1109	44	1109 (200)	44 (0)	63	1	63	1

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。

（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次(会期)等 / 会名	第21回（昭29.12.10～30.1.24解散）				第22回（昭30.3.18～7.30）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
内閣	4	0	4	0	50	4	50	4
人事	9	0	9	0				
地方行政	1	0	1	0	53	1	53	1
法務	1	0	1	0	45	1	45	1
外務	2	0	2	0	39	2	39	2
大蔵	3	0	3	0	42	5	42	5
文部／文教	1	0	1	0	31	1	31	1
厚生／社会労働	1	0	1	0	54	4	54	4
農林／農林水産	8	0	8	0	51	1	51	1
水産	2	0	2	0				
通商産業／商工	1	0	1	0	52	2	52	2
運輸	3	0	3	0	34	0	34	0
郵政／逓信	3	0	3	0	36	0	36	0
電気通信	4	0	4	0				
労働	3	0	3	0				
建設	1	0	1	0	38	1	38	1
経済安定	2	0	2	0				
予算	3	0	3	0	31	11	31	11
決算	1	0	1	0	32	0	32	0
議院運営	11	0	11	0	52	0	52	0
懲罰	0	0	0	0	1	0	1	0
図書館運営	0	0	0	0				
計	64	0	64	0	641	33	641	33

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、常任委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）第22回から文教、社会労働、農林水産、商工、逓信に改編。
（注３）　は委員会が設置されなかったことを示す。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

（表２）　特別委員会の開会数と会議録号数の比較（第１～22 回国会）

回次（会期）等 / 会名	第１回（昭 22.5.20～12.9）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等
隠退蔵物資等	23	0	23	0
政党法及び選挙法	11	0	11	0
海外同胞引揚	16	0	16	0
皇室経済法施行法案	4	0	4	0
水害地対策	13	0	13	0
計	67	0	67	0

回次(会期)等 / 会名	第２回（昭 22.12.10～23.7.5）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等
隠退蔵物資等	1	0	1　(0)	0　(0)
政党法及び選挙法	7	0	7　(0)	0　(0)
海外同胞引揚	16	0	16　(1)	0　(0)
水害地対策	11	0	11　(2)	0　(0)
不当財産取引	62	0	62　(21)	0　(0)
計	97	0	97　(24)	0　(0)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第３回（昭 23.10.11～11.30）				第４回（昭 23.12.1～23 解散）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
不当財産取引	15	0	15	0	5	0	5	0
海外同胞引揚	5	0	5	0	1	0	1	0
災害地対策	7	0	7	0	5	0	5	0
計	27	0	27	0	11	0	11	0

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第５回（昭 24. 2.11～5.31）				第6回（昭24.10.25～12.3）				第７回（昭 24.12.4～25.5.2）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	11	0	11 (2)	0 (0)	5	0	5	0	14	0	14 (0)	0 (0)
災害地対策	13	0	13 (7)	0 (0)	3	0	3	0	7	0	7 (0)	0 (0)
考査	36	0	36 (27)	0 (0)	12	0	12	0	33	0	33 (4)	0 (0)
選挙法改正	15	0	15 (10)	0 (0)	8	0	8	0	6	0	6 (0)	0 (0)
政府支払促進	14	0	14 (6)	0 (0)	6	0	6	0				
観光事業振興方策樹立	10	0	10 (8)	0 (0)	11	2	11	2				
計	99	0	99 (60)	0 (0)	45	2	45	2	60	0	60 (4)	0 (0)

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）　は委員会が設置されなかったことを示す。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第８回（昭 25.7.12～31）				第9回（昭25.11.21～12.9）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	12	0	12 (7)	0 (0)	3	0	3	0
災害地対策	10	0	10 (6)	0 (0)	2	0	2	0
考査	18	0	18 (13)	0 (0)	1	0	1	0
計	40	0	40 (26)	0 (0)	6	0	6	0

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第 10 回（昭 25.12.10～26.6.5）				第 11 回（昭 26.8.16～18）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	12	0	12 (2)	0 (0)	3	0	3 (1)	0 (0)
行政監察	15	0	15 (2)	0 (0)	1	0	1 (0)	0 (0)
公職選挙法改正	5	0	5 (1)	0 (0)	2	0	2 (1)	0 (0)
計	32	0	32 (5)	0 (0)	6	0	6 (2)	0 (0)

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第12回（昭26.10.10～11.30）				第13回（昭26.12.10～27.7.31）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
平和条約及び日米安全保障条約	9	0	9　(0)	0　(0)				
公職選挙法改正	2	0	2　(0)	0　(0)	8	0	8　(1)	0　(0)
海外同胞引揚	4	0	4　(0)	0　(0)	20	0	20　(1)	0　(0)
行政監察	15	0	15　(1)	0　(0)	31	0	31　(0)	0　(0)
計	30	0	30　(1)	0　(0)	59	0	59　(2)	0　(0)

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）　は委員会が設置されなかったことを示す。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第14回（昭27.8.26～28解散）				第15回（昭27.10.24～28.3.14解散）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	1	0	1	0	11	0	11	0
公職選挙法改正	1	0	1	0	7	0	7	0
行政監察	1	0	1	0	10	0	10	0
計	3	0	3	0	28	0	28	0

（注）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第16回（昭28. 5.18～8.10）				第17回（昭28.10.29～11.7）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
昭和28年度一般会計暫定予算	6	0	6　(0)	0　(0)				
海外同胞引揚	11	0	11　(0)	0　(0)	4	0	4　(0)	0　(0)
公職選挙法改正	6	0	7　(1)	0　(0)	4	0	4　(0)	0　(0)
行政監察	12	0	12　(0)	0　(0)	3	0	3　(0)	0　(0)
水害地緊急対策	41	0	41　(15)	0　(0)	6	0	6　(1)	0　(0)
計	76	0	77　(16)	0　(0)	17	0	17　(1)	0　(0)

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（　）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（　）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）　は委員会が設置されなかったことを示す。
（注３）「昭和28年度一般会計暫定予算」は、昭和28年度一般会計暫定予算につき同意を求めるの件外６件特別委員会の略。「海外同胞引揚」は、海外同胞引揚及び遺家族援護に関する調査特別委員会の略。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第18回（昭28.11.30～12.8）				第19回（昭28.12.10～29.6.15）				第20回（昭29.11.30～12.9）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	5	0	5 (1)	0 (0)	17	0	17 (5)	0 (0)	2	0	2	0
公職選挙法改正	3	0	3 (0)	0 (0)	14	0	14 (0)	0 (0)	4	0	4	0
行政監察	2	0	2 (0)	0 (0)	23	0	23 (0)	0 (0)	1	0	1	0
補助金等の臨時特例等					12	1	12 (0)	1 (0)				
計	10	0	10 (1)	0 (0)	66	1	66 (5)	1 (0)	7	0	7	0

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）□は委員会が設置されなかったことを示す。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

回次（会期）等 / 会名	第21回（昭29.12.10～30.1.24解散）				第22回（昭30.3.18～7.30）			
	衆議院公報における開会数		会議録号数		衆議院公報における開会数		会議録号数	
	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等	委員会	連合等
海外同胞引揚	1	0	1	0	14	0	14 (0)	0 (0)
公職選挙法改正	3	0	3	0	11	0	11 (0)	0 (0)
行政監察	1	0	1	0	24	0	24 (7)	0 (0)
貿易振興	4	0	4	0	15	0	15 (0)	0 (0)
補助金等の整理等					11	1	11 (0)	1 (0)
計	9	0	9	0	75	1	75 (7)	1 (0)

（注１）全ての欄は開会中と閉会中の合算。「会議録号数」欄のみ（ ）内に閉会中審査分を内数で示した。回次中、特別委員会の閉会中審査が一度もない場合（ ）を示さなかった。「連合等」欄は、連合審査会、公聴会、分科会の合算。
（注２）□は委員会が設置されなかったことを示す。
（出所）衆議院公報と衆議院委員会議録を基に筆者作成

解　　説

○　サイバー対処能力強化法及び同整備法について……219
　　―能動的サイバー防御の導入―

○　情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の
　　一部を改正する法律について ……243

○　所得税法等の一部を改正する法律について ……258
　　―いわゆる 103 万円の壁を中心に―

○　公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する
　　特別措置法等の一部を改正する法律について ……274

○　社会経済の変化を踏まえた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等の法律について ……290

サイバー対処能力強化法及び同整備法について
―能動的サイバー防御の導入―

衆議院調査局調査員
大　塚　　華
鷲　谷　佳　佑
（内閣調査室）
衆議院事務局委員部第三課
西　野　広　樹
（前内閣調査室）

《構　成》

Ⅰ　背景及び経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　両法律の概要
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、第217回国会（常会）において、令和７年５月16日に成立し、同月23日に公布された「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律」（令和７年法律第42号。以下「サイバー対処能力強化法」という。）及び「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（令和７年法律第43号。以下「整備法」という。）について解説する。

両法律は、我が国のサイバー対処能力を強化するため、能動的サイバー防御を導入するものである。

Ⅰ　背景及び経緯

１　主な関連法及び施策の概要

まず、能動的サイバー防御の導入に至るまでの我が国のサイバーセキュリティに関する体制や主な制度について概観する。

(1) サイバーセキュリティ基本法

平成26年11月、サイバーセキュリティに関する施策を総合的かつ効果的に推進することを目的とした「サイバーセキュリティ基本法[1]」（以下「ＣＳ基本法」という。）が成立した。ＣＳ基本法により、国、地方公共団体等の責務が明確化されたほか、政府は、サイバーセキュリティ施策の総合的・効果的な推進を図るため、「サイバーセキュリティ戦略」を定めることとされた。また、サイバーセキュリティ戦略本部[2]がサイバーセキュリティ政策に係る政府の司令塔として位置付けられた。平成30年の同法改正[3]では、官民の多様な主体が相互に連携してサイバーセキュリティに

[1] 平成26年法律第104号

[2] サイバーセキュリティ戦略本部の事務局として、従来の情報セキュリティセンター（ＮＩＳＣ：National Information Security Center）を改組し、内閣官房に内閣サイバーセキュリティセンター（ＮＩＳＣ：National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity）が設置され、サイバーセキュリティに関する政策調整、政府機関等に対する脅威の検知・監視等を行ってきたが、重大なサイバー攻撃に対する直接の対処・調整の機能や民間企業に対する権限は有しておらず、司令塔機能が不十分であることが指摘されていた（週刊経団連タイムス「改定安保３文書に関する説明会を開催」（2023年４月20日 No.3588））。整備法の一部の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令により、内閣官房組織令が改正され、令和７年７月１日、内閣官房にＮＩＳＣを改組した「国家サイバー統括室」（ＮＣＯ:National Cybersecurity Office）が設置された。

[3] 「サイバーセキュリティ基本法の一部を改正する法律」（平成30年法律第91号）

関する施策の推進に関し必要な協議を行う「サイバーセキュリティ協議会」が創設された。

(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

国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等により、安全保障の裾野が経済分野に急速に拡大する中、国家・国民の安全を経済面から確保するための取組を強化・推進することが重要であるとの認識の下、令和４年５月、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した「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[4]」（以下「経済安全保障推進法」という。）が成立した。同法において創設された基幹インフラ役務[5]の安定的な提供の確保に関する制度では、基幹インフラの重要設備が我が国の外部から行われる役務の安定的な提供を妨害する行為（サイバー攻撃等）の手段として使用されることを防止するため、国が基幹インフラ事業（特定社会基盤事業）を定め、一定の基準に該当する基幹インフラ事業者（特定社会基盤事業者）を指定し、国が定めた重要設備（特定重要設備）の導入・維持管理等の委託をしようとする際に、事前に届出を行い、審査を受けることとされている。

(3) サイバー攻撃への対処

ア　概要

ＣＳ基本法第３条では、サイバーセキュリティに対する脅威に対して、国、地方公共団体、重要インフラ事業者[6]等の多様な主体の連携により、積極的に対応すべき旨が規定されており、被害を受けた事業者等が自ら復旧等の対策を講ずるとともに、ＩＳＡＣ[7]等による業界内での情報共有や、重要インフラ所管省庁等を通じた内閣サイバーセキュリティセンターでの情報集約等が行われてきた。

イ　警察

ＣＳ基本法第 18 条は、サイバーセキュリティに関する犯罪の取締り等について規定しており、警察は、サイバー事案の検挙に向けた取組のほか、攻撃者・犯行手口等に関する実態解明、被害の未然防止・拡大防止対策等を推進している。

具体的には、サイバー攻撃に対する取組として、サイバー攻撃に使用されたサーバ（Ｃ＆Ｃサーバ[8]）等を把握し、不正な機能を停止（テイクダウン）するよう、サーバ管理者に依頼するなどの対策を実施している。また、サイバーテロの標的となるおそれのある重要インフラ事業者等との間で構成するサイバーテロ対策協議会を全ての都道府県に設置し、情報共有や共同対処訓練等を実施し、被害の未然防止と発生時の緊急対処能力の向上に努

4　令和４年法律第 43 号

5　経済安全保障推進法第 50 条において、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（特定社会基盤役務）と規定され、対象事業の外縁として、①電気、②ガス、③石油、④水道、⑤鉄道、⑥貨物自動車運送、⑦外航貨物、⑧港湾運送、⑨航空、⑩空港、⑪電気通信、⑫放送、⑬郵便、⑭金融及び⑮クレジットカードの 15 分野が法定されている。

6　ＣＳ基本法第３条において、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に関する事業を行う者（重要社会基盤事業者）と規定されている。「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決定。令和６年３月８日同本部改定。令和７年６月 27 日同本部改定）において、重要インフラ分野は、①情報通信、②金融、③航空、④空港、⑤鉄道、⑥電力、⑦ガス、⑧政府・行政サービス、⑨医療、⑩水道、⑪物流、⑫化学、⑬クレジット、⑭石油及び⑮港湾の 15 分野とされている。

7　Information Sharing and Analysis Center。重要インフラかどうかを問わず、業界内での情報共有・連携の取組推進を図る場として組織されたもの

8　Command and Control（指揮統制）サーバの略称。Ｃ２サーバともいう。マルウェア（他者のコンピュータに、不正かつ有害な動作を行わせるために作成されたプログラムの総称）に感染させるなどして乗っ取った通信機器（ボット）を操作し、情報の収集や攻撃等の指令を出すサーバのこと

めているほか、不正プログラムの解析など情報技術の解析、外国捜査機関との連携[9]等に取り組んでいる。

令和４年の警察法改正等[10]により、警察庁にこれまで複数の部署にまたがっていたサイバー関連分野を一元化したサイバー警察局が設置されるとともに、関東管区警察局にサイバー特別捜査隊（令和６年４月からサイバー特別捜査部に昇格）が新設された。サイバー特別捜査部は、重大サイバー事案への対処を担っている。

ウ　防衛省・自衛隊

防衛省・自衛隊は、自らの情報システムやネットワークに対するサイバー攻撃への対処を行っている[11]。令和４年３月、サイバー防護機能の一元化のため、陸海空共同の部隊として自衛隊サイバー防衛隊が新編された。自衛隊サイバー防衛隊は、主にサイバー攻撃などへの対処を行うとともに、防衛省・自衛隊の共通ネットワークの管理・運用などを担っている[12]。

政府は、武力攻撃の一環としてサイバー攻撃が行われた場合には、自衛権を発動して対処することは可能だとしており[13]、自衛隊は、武力攻撃相当のサイバー攻撃に対しては、「相手方によるサイバー空間の利用を妨げる能力」を開発・行使することで対処することとされている[14]。他方、サイバー攻撃の主体は個人か国家かの判別が難しく、有事に至らないサイバー攻撃への対処が課題[15]であるとの指摘がなされていた。

２　サイバー対処能力強化法及び整備法の制定に向けた動き

(1) サイバー攻撃への懸念の拡大

初期のサイバー攻撃には、自己顕示欲、見せしめ、嫌がらせ等を目的とした愉快犯によるものが多かった。安全保障環境の激しさが増す中、サイバー攻撃による重要インフラの機能停止や破壊、身代金の要求、機微情報の窃取等は、国家を背景とした形でも平素から行われているとされる[16]。一般のサイバー攻撃においては、ターゲットとなった情報システムの脆弱性を突いて内部への侵入を試みて、一定の時間やコストをかけても成功しない場合、ターゲットを変更することが多いが、国家の関与が疑われる攻撃の場合、攻撃に使われる技術力は高く、相当のコストをかけて攻撃を仕掛けている[17]とされる。

また、サイバー攻撃の特性として、攻撃者

9　国境を越えて行われるサイバー攻撃について、従来の日本の国内法では、海外にサーバがあり、相手国が捜査の協力依頼を受け入れなければ、手が出せないのが現状であった（『朝日新聞』（2022.11.20））。

10　「警察法の一部を改正する法律」（令和４年法律第６号）、「警察法施行規則の一部を改正する内閣府令」（令和４年内閣府令第32号）

11　「自衛隊法」（昭和29年法律第165号）は、自衛隊の行動及び権限を個別に規定しており、いわゆる「ポジティブリスト」であると解釈されている（内閣参質186第105号（平成26年６月３日）「参議院議員浜田和幸君提出防衛法制における『ポジリスト』、『ネガリスト』に関する質問に対する答弁書」）。現行では、武力攻撃に至らない事態での自衛隊の活動は、警察や海上保安庁の対応が困難となった場合の治安出動や海上警備行動等があるが、平時から重要インフラや他の政府機関をサイバー攻撃から防御するための法的な根拠はなく、能動的サイバー防御の実動部隊とするには、サイバー対処行動の任務を自衛隊法に追加しなければならない状況にあった（『読売新聞』（2024.7.11））。

12　防衛省『令和４年版防衛白書』207頁

13　内閣衆質189第71号（平成27年２月24日）「衆議院議員緒方林太郎君提出サイバー攻撃と自衛権との関係に関する質問に対する答弁書」

14　旧防衛計画の大綱（「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成30年12月18日国家安全保障会議決定・閣議決定））、「国家防衛戦略」（令和４年12月16日国家安全保障会議決定・閣議決定）、『朝日新聞』（2020.5.20）等

15　『朝日新聞』（2022.11.2）

16　「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議 通信情報の利用に関するテーマ別会合 第１回 事務局資料」（令和６年６月19日内閣官房サイバー安全保障体制整備準備室）３頁

17　谷脇康彦『サイバーセキュリティ』（岩波新書）岩波書店（2018）13頁

の優位性、瞬時拡散性、越境性の３つが挙げられる。そのうち、攻撃者の優位性については、攻撃元の隠蔽が技術的に容易である[18]ことに加え、攻撃側は手法や対象を自由に選択可能であるのに対し、防御側は広範な攻撃手法・攻撃対象を想定した防御策が必要であることから、攻撃側と防御側の非対称性が生じ、防御側はサイバー攻撃が行われていることを認識することさえ困難な可能性もあることが指摘されている[19]。

我が国においても、令和３年から令和６年にかけてのＪＡＸＡ（国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構）への不正アクセス、令和５年の内閣サイバーセキュリティセンターのメール窃取事案、同年７月の名古屋港におけるランサムウェア[20]攻撃によるシステム障害の発生により業務が約３日間停止し、物流に大きな影響を及ぼすこととなった事案、令和６年の年末から令和７年の年始にかけての航空事業者、金融機関、通信事業者等が相次いでＤＤｏＳ攻撃[21]を受け、サービスが一時停止した事案など、政府機関や重要インフラ等におけるサービスの停止や機微情報の流出等、国民生活・経済活動及び安全保障に深刻かつ致命的な被害を及ぼすおそれが顕在化している。

このような状況に対し、民間のみでの対策や、攻撃を受けてから対応する受動的なサイバー防御では限界があり、事前に攻撃の兆候を検知して対応する能動的サイバー防御が必要であるとの指摘がなされてきた。

(2) 国家安全保障戦略への記載

政府においては、令和４年 12 月に策定された国家安全保障戦略の中で、武力攻撃に至らないものの、国、重要インフラ等に対する安全保障上の懸念を生じさせる重大なサイバー攻撃のおそれがある場合、これを未然に排除し、また、攻撃が発生した場合の被害の拡大を防止するために能動的サイバー防御を導入するとした。また、同戦略は、①攻撃を受けた民間事業者等から政府への情報共有及び政府からの支援等の取組強化、②攻撃者サーバ等を検知するため、通信事業者が持つ通信情報を活用すること、③可能な限り未然に攻撃者サーバ等への侵入（アクセス）・無害化を可能とするための、政府への必要な権限の付与、の３点を含む必要な措置の実現に向け検討を進めるとした。

能動的サイバー防御のための体制整備について検討を進めるため、令和５年１月 31 日、内閣官房にサイバー安全保障体制整備準備室が設置された。

なお、国家安全保障戦略における能動的サイバー防御は、active cyber defense と仮訳されている。アクティブ・サイバー・ディフェンスは、サイバーインシデントが発生する前、又は発生している最中に攻撃者に関与する対応[22]と学術的には定義されることがあるが、米国、英国等の諸外国において実施されているアクティブ・サイバー・ディフェンスには、国際的な定義はなく、不正アクセスの監視や防御を指す場合もあれば、攻撃側のシステム

---

18 攻撃者は自身の特定を避けるため、様々な国や機器を経由し実行しており、特に、家庭用のルータやカメラなど、ネットに接続された「ＩｏＴ機器」の脆弱性を突いて侵入し、「踏み台」にして攻撃する例が目立つ（『産経新聞』(2025.2.8)）。

19 前掲注 16

20 データを「人質」にとって身代金を要求するマルウェア。データを「人質」に取る方法として、ファイルを暗号化する暗号化型と、コンピュータをロックしてアクセスできなくする画面ロック型がある。平成 30 年のＣＳ基本法改正の契機の一つとなったランサムウェア「WannaCry（ワナクライ）」は、暗号化型。近年では、データの暗号化のみならず、データを窃取した上で、「対価を支払わなければデータを公開する」などと要求する二重恐喝による被害も確認されている。

21 攻撃目標に対して、複数の攻撃元から同時に大量のデータを送出し、その機能を停止させる等の攻撃

22 Scott Jasper, *Strategic Cyber Deterrence: The Active Cyber Defense Option*. Rowman & Littlefield, 2017, p.18, 大澤淳「サイバー領域の安全保障政策の方向性」『新領域安全保障』ウェッジ（2024）187 頁に引用

への侵入やデータの破壊等の反撃措置を含む場合もある[23]。米欧は、2010 年代半ばにサイバー防衛を国の責任と定め、攻撃者に働きかけるアクティブ・サイバー・ディフェンスに転じた[24]とされる。

(3) 有識者会議における検討

令和６年６月、「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議」が設置され、サイバー安全保障分野での対応能力を欧米主要国と同等以上に向上させるべく、当該分野における新たな取組の実現のために必要となる法制度の整備等について検討が行われた。有識者会議は、全体会議に加え、テーマ別の会合を開催するなどして議論を進め[25]、検討の結果は、同年11月、「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた提言[26]」（以下「提言」という。）として取りまとめられた。

ア　官民連携の強化

官民連携の強化に関して、提言においては、重要インフラの機能停止や破壊等を目的とした重大なサイバー攻撃は、安全保障上の大きな懸念となっており、デジタルトランスフォーメーション（ＤＸ）の進展を踏まえると、官のみ・民のみでのサイバーセキュリティ確保は困難であるとして、政府が率先して情報提供し、官民双方向の情報共有を促進するとともに、情報管理と共有を両立する仕組みを構築すべきとされた。また、情報提供・支援のために、基幹インフラ事業者によるインシデント報告を義務化するほか、その保有する重要機器の機種名等の届出を求め、攻撃関連情報の迅速な提供や、ベンダに対する必要な対応の要請ができる仕組みを整えるべきとされた。

イ　通信情報の利用

日本国憲法の規定を受け、「電気通信事業法[27]」上「通信の秘密」は厳格に保護されている。具体的には、通信の秘密の保護は、憲法第21条第２項後段に規定されており、また、電気通信事業法は、事業者に限定せず、何人も、通信の秘密を侵してはならない旨を規定し（同法第４条第１項）、これに反した場合は処罰の対象となる（同法第179条第１項）。電気通信事業法によって保護される通信の秘密の範囲には、個別の通信に関する内容のほか、通信の日時、場所、通信当事者の氏名など、これらの事項を知られることによって通信の内容を推測されるような事項全てが含まれる[28]。

一方、通信の秘密の保障は、いわゆる自由権的、自然的権利に属するものであることから最大限に尊重されなければならないが、憲法第 12 条（自由及び権利の保持義務と公共福祉性）、第 13 条（個人の尊重と公共の福祉）の規定からして、公共の福祉の観点から必要やむを得ない限度において一定の制約に服すべき場合があるとされている[29]。電気通信事業法の解釈としては、①通信の秘密の侵害について通信当事者の有効な同意がある場合は、（同法の）通信の秘密の侵害に当たらず、②違法性阻却事由（法令行為、正当業務行為、正当防衛・緊急避難に該当する場合）がある場合には、（同法の）通信の秘密の侵害が許容

---

23 『ＮＨＫニュース』（2022.11.9）

24 『日本経済新聞』（2022.12.20）

25 同年８月に「これまでの議論の整理」が公表された。

26 令和６年 11 月 29 日サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議

27 昭和 59 年法律第 86 号

28 第 208 回国会参議院総務委員会会議録第 12 号４頁（令 4.6.10）金子国務大臣答弁

29 第 213 回国会衆議院予算委員会議録第３号 12 頁（令 6.2.5）近藤政府特別補佐人（内閣法制局長官）答弁

されると解されている[30]。

また、通信傍受法[31]により、犯罪捜査における通信傍受が認められている。同法による通信傍受は、一定の重大な犯罪（対象犯罪）が犯されたと疑うに足りる十分な理由があり、他の方法によっては犯人の特定等が著しく困難である場合に、裁判官の令状に基づき実施される等[32]、厳格な要件が定められている。

これらを踏まえ、有識者会議においては、政府による通信情報の利用と「通信の秘密」との関係を検討する場合、どのような論理構成あるいは考慮要素により、憲法との適合性を検討すべきと考えられるか等について議論が行われた。

提言においては、能動的サイバー防御のための通信情報の利用は、前提となる犯罪事実がない段階から行われる必要があることから、犯罪捜査とは異なる形で通信情報を取得・利用するための新たな制度が必要と考えられるとされた。

通信情報の利用の範囲及び方式については、国外が関係する通信は分析の必要が特に高く、また、コミュニケーションの本質的内容に関わる情報は特に分析する必要があるとは言えないとされた。そして、通信の秘密であっても法律により公共の福祉のために必要かつ合理的な制限を受けることが認められているところ、政府による通信情報の利用の憲法との適合性に関しては、先進主要国を参考に通信情報の取得及び情報処理のプロセスに関する独立機関の監督を含む緻密な法制度を作るべきであるとされた。

ウ　アクセス・無害化措置

アクセス・無害化措置について、提言においては、①インシデントが起こってから令状を取得し、捜査を行う刑事手続では十全な対処ができないと考えられ、新たな権限執行には、緊急性を意識し、事象や状況の変化に臨機応変に対処可能な制度とする必要があることから、危害防止のために臨機応変かつ組織的に対処する際に機能してきた「警察官職務執行法[33]」（以下「警職法」という。）を参考とすべきこと、②外国に所在する攻撃サーバ等に対して行われるアクセス・無害化措置が当該国の主権侵害に当たり得る場合には違法性阻却事由を援用するなど国際法上許容される範囲内で行われる仕組みを検討すべきことなど、法制度の具体的な方向性が示された。

(4) 政府の方針

令和6年11月、石破内閣総理大臣は、平国務大臣（サイバー安全保障担当）に対し、有識者会議の成果を踏まえ、可能な限り早期に関連法案を取りまとめるよう指示し、翌12月に、同法案を令和７年の常会に提出すると表明した。

３　両法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、令和７年２月７日、「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律案」（以下「サイバー対処能力強化法案」という。）及び「重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「整備法案」という。）が閣議決定され、同日、衆議院に提出された。

30　前掲注 16　13 頁
31　「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」（平成 11 年法律第 137 号）
32　前掲注 16　14 頁
33　昭和 23 年法律第 136 号

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

両法律案は、令和７年３月 18 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 19 日、平国務大臣から趣旨説明を聴取した後、質疑に入った。同月 28 日に参考人[34]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、４月３日には、総務委員会及び安全保障委員会との連合審査会を開会した。同月４日、石破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、サイバー対処能力強化法案に対し、６会派[35]共同提案により、本法律の適用に当たっては、必要最小限度において、法律の規定に従って厳格に権限を行使するものとし、いやしくも通信の秘密その他日本国憲法の保障する国民の権利と自由を不当に制限するようなことがあってはならない旨を明記すること及びサイバー通信情報監理委員会（Ⅲ１(5)参照）の国会報告に関し必要的報告事項を列挙すること等を内容とする修正案が提出され、趣旨説明を聴取した。

次いで、討論を行い、採決を行った結果、サイバー対処能力強化法案については、修正案及び修正部分を除く原案は、いずれも賛成多数をもって可決され、修正議決すべきものと議決された。また、整備法案については、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、両法律案に対し附帯決議[36]が付された。

同月８日の本会議において、サイバー対処能力強化法案は賛成多数をもって修正議決され、整備法案は賛成多数をもって可決され、参議院に送付された。

２　参議院における審議経過

参議院では、４月 18 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、同月 22 日、平国務大臣から趣旨説明を聴取し、サイバー対処能力強化法案の衆議院における修正部分について修正案提出者市村浩一郎衆議院議員から説明を聴取した後、質疑に入った。５月８日に参考人[37]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 13 日に総務委員会、外交防衛委員会との連合審査会を開会した。同月 15 日には、石破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、討論を行い、採決を行った結果、両法律案は、いずれも賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、両法律案に対し附帯決議[38]が付された。

翌 16 日の本会議において、両法律案は、いずれも賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅲ　両法律の概要

サイバー対処能力強化法は、官民連携の強化及び通信情報の利用を規定した新法である。整備法は、警職法や自衛隊法等の 15 の現行法の改正を束ねており、アクセス・無害化措置及びサイバー防御を担う組織や体制の整備を規定している（図表１参照）。

34　吉岡克成君（横浜国立大学大学院環境情報研究院／先端科学高等研究院　教授）、黒﨑将広君（防衛大学校総合安全保障研究科教授）、髙見澤將林君（東京大学公共政策大学院客員教授　公益財団法人笹川平和財団上席フェロー）及び大澤淳君（公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所主任研究員）

35　自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ、公明党及び有志の会

36　第 217 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 26 頁（令 7.4.4）参照

37　酒井啓亘君（早稲田大学法学学術院教授）、上沼紫野君（ＬＭ虎ノ門南法律事務所弁護士）、持永大君（芝浦工業大学システム理工学部准教授）及び齋藤裕君（弁護士）

38　第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 40-41 頁（令 7.5.15）参照

（図表１）両法律の全体像

<table>
<tr><td rowspan="8">サイバー対処能力強化法（新法）</td><td colspan="2">総則　目的、通信の秘密の尊重、基本方針の策定等（第１章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">官民連携の強化
・基幹インフラ事業者に対する一定の電子計算機の届出義務、インシデント報告義務（第２章）
・脆弱性対応の強化（第 42 条（第８章））
・情報共有及び対策に関する協議会の設置（第９章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">通信情報の利用
・基幹インフラ事業者等との当事者協定（同意）に基づく通信情報の取得（第３章）
・（同意によらない）通信情報の取得（第４章、第６章）
・自動的な方法による機械的情報（図表２参照）の選別の実施（第 22 条（第５章）、第 35 条（第７章））
・関係行政機関の分析への協力（第 27 条（第５章））
・取得した通信情報の取扱制限（第５章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">・サイバー通信情報監理委員会（独立機関）による事前審査・継続的検査等（第 10 章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">分析情報・脆弱性情報の提供等（第８章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">雑則（第 11 章）、罰則（第 12 章）</td></tr>
<tr><td colspan="2">附則　施行期日、検討規定等</td></tr>
<tr><td rowspan="16">整備法（15の法律を改正）</td><td colspan="2">アクセス・無害化措置</td></tr>
<tr><td>・警察官職務執行法（昭和 23 年法律第 136 号）</td><td>・重大な危害を防止するための警察による無害化措置
・独立機関の事前承認・警察庁長官等の指揮　等</td></tr>
<tr><td>・自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）</td><td>・内閣総理大臣の命令による自衛隊の通信防護措置
・自衛隊・日本に所在する米軍が使用するコンピュータ等の警護　等</td></tr>
<tr><td colspan="2">組織・体制整備等</td></tr>
<tr><td>・サイバーセキュリティ基本法（平成 26 年法律第 104 号）</td><td>・サイバーセキュリティ戦略本部の改組、機能強化</td></tr>
<tr><td>・内閣法（昭和 22 年法律第５号）</td><td>・内閣サイバー官の新設等</td></tr>
<tr><td>・内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）</td><td>・内閣府の所掌事務の追加等</td></tr>
<tr><td colspan="2">その他関係法律の関連規定の整備</td></tr>
<tr><td>・国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）</td><td>・内閣サイバー官を特別職国家公務員に追加</td></tr>
<tr><td>・特別職の職員の給与に関する法律（昭和 24 年法律第 252 号）</td><td>・内閣サイバー官、サイバー通信情報監理委員会の委員長・委員の給与を規定</td></tr>
<tr><td>・情報処理の促進に関する法律（昭和 45 年法律第 90 号）</td><td>・独立行政法人情報処理推進機構（ＩＰＡ）における事務の追加</td></tr>
<tr><td>・国立研究開発法人情報通信研究機構法（平成 11 年法律第 162 号）</td><td>・国立研究開発法人情報通信研究機構（ＮＩＣＴ）における事務の追加</td></tr>
<tr><td>・行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号）</td><td>・政策評価に関する基本計画を定めなければならない機関にサイバー通信情報監理委員会を追加</td></tr>
<tr><td>・情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律（平成 14 年法律第 151 号）</td><td>・主務省令に関する規定の整理</td></tr>
<tr><td>・民間事業者等が行う書面の保存等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成 16 年法律第 149 号）</td><td>・主務省令に関する規定の整理</td></tr>
<tr><td>・産業競争力強化法（平成 25 年法律第 98 号）</td><td>・主務省令に関する規定の整理</td></tr>
<tr><td>・情報通信技術を利用する方法による国の歳入等の納付に関する法律（令和４年法律第 39 号）</td><td>・主務省令に関する規定の整理</td></tr>
<tr><td>・デジタル庁設置法（令和３年法律第 36 号）※</td><td>・所掌事務に関する規定の整理</td></tr>
<tr><td colspan="2">附則　施行期日等</td></tr>
</table>

※附則による改正

（「サイバー対処能力強化法及び同整備法について」（令和７年５月内閣官房サイバー安全保障体制整備準備室）等を基に作成）

（図表２）機械的情報（サイバー対処能力強化法第２条第８項）とは

①	ＩＰアドレス※、通信日時その他の通信履歴に係る情報
例	・利用者間でメッセージをやり取りするサービス（ＬＩＮＥ等）においては、ＩＤ、番号など、利用者を識別する情報で通信に用いられたもの等が含まれ得る。
②	指令情報（コマンド）
例	・ＬＩＮＥ等においては、端末の情報を更新するためのサーバの情報と同期するためのコマンド等が含まれる。 ・通信情報の内容に含まれる「84a7f39b61c10899271d44」等の不正なコマンド（通常は表示されない）
③	①②のほか、電子計算機の動作の状況を示すために当該電子計算機が自動的に作成した情報その他のそれによっては通信の当事者が当該通信により伝達しようとする意思の本質的な内容を理解することができないと認められる情報として内閣府令で定める情報
例	・ＬＩＮＥ等においては、コンピュータの間で自動で行われる、接続先にデータの送信を求める・求めを受け入れた旨を知らせる文字列等の情報を想定

※　コンピュータをネットワークで接続するために、それぞれのコンピュータに割り振られた識別番号（アドレス）のこと。パケット（インターネット通信の最小単位）の発信元や送信先を指定するときに用いられる。

（「サイバー対処能力強化法及び同整備法について」（令和７年５月内閣官房サイバー安全保障体制整備準備室）、第 217 回国会衆議院内閣委員会議録第８号３頁（令 7.3.26）小柳政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁等を基に作成）

１　サイバー対処能力強化法

(1) 総則

ア　目的（第１条）

サイバーセキュリティが害された場合に国家及び国民の安全を害し、又は国民生活若しくは経済活動に多大な影響を及ぼすおそれのある国等の重要な電子計算機のサイバーセキュリティを確保する重要性が増大していることに鑑み、重要電子計算機に対する不正な行為による被害の防止を図ることを目的とする。

イ　重要電子計算機の定義（第２条第２項）

次の電子計算機を「重要電子計算機」と定義する。

①国の行政機関等[39]が使用する電子計算機のうち、そのサイバーセキュリティが害された場合において、当該者における重要情報[40]の管理又は重要な情報システムの運用に関する事務の実施に重大な支障が生ずるおそれがあるものとして政令で定めるもの

②経済安全保障推進法に規定する基幹インフラ事業者が使用する電子計算機のうち、そのサイバーセキュリティが害された場合において、特定重要設備の機能が停止又は低下するおそれがあるものとして政令で定めるもの（特定重要電子計算機）

③重要情報を保有する事業者が使用する電子計算機のうち、そのサイバーセキュリティが害された場合において、当該事業者における重要情報の管理に関する業務の実施に重大な支障が生ずるおそれがあるものとして政令で定めるもの

ウ　通信の秘密の尊重（第２条の２）

法の適用に当たっては、第１条に規定する目的を達成するために必要な最小限度において、この法律に定める規定に従って厳格にその権限を行使するものとし、いやしくも通信の秘密その他日本国憲法の保障する国民の権利と自由を不当に制限するようなことがあってはならない（衆議院における修正で本条を追加）。

39　国の行政機関、地方公共団体、独立行政法人、地方独立行政法人、一定の特殊法人・認可法人

40　①「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」（昭和 29 年法律第 166 号）第１条第３項に規定する特別防衛秘密、②「特定秘密の保護に関する法律」（平成 25 年法律第 108 号）第３条第１項に規定する特定秘密、③「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律」（令和５年法律第 54 号）第 27 条第１項に規定する装備品等秘密又は④「重要経済安保情報の保護及び活用に関する法律」（令和６年法律第 27 号）第３条第１項に規定する重要経済安保情報である情報

エ　基本方針の策定（第３条）

法に定める事務を一体的かつ効果的に実施することを確保するため、以下の基本的事項を定める。

①重要電子計算機に対するサイバー攻撃による被害の防止に関すること
②当事者協定（Ⅲ１(3)ウ参照）の締結に関すること
③通信情報保有機関における通信情報の取扱いに関すること
④情報の整理及び分析に関すること
⑤総合整理分析情報[41]の提供に関すること
⑥協議会の組織に関すること　等

(2) 官民連携の強化

ア　基幹インフラ事業者によるインシデント報告等（第４条、第５条）

基幹インフラ事業者[42]は、特定重要電子計算機を導入したときは、その製品名等を事業所管大臣に届け出なければならないとともに、当該事業所管大臣は当該届出に係る事項を内閣総理大臣に通知する（資産届出）。

基幹インフラ事業者は、不正アクセス行為等により特定重要電子計算機のサイバーセキュリティが害されたこと又はその原因となり得る一定の事象を認知したときは、その旨及び一定の事項を事業所管大臣及び内閣総理大臣に報告しなければならない。

イ　情報共有及び対策に関する協議会の設置（第 45 条）

内閣総理大臣は、サイバー攻撃による被害の防止のため、重要電子計算機を使用する者等（あらかじめ同意を得た者に限る。）を構成員とする協議会を設置し、構成員に対し、守秘義務を伴う被害防止に資する情報を共有するとともに、必要な資料提出等を求めることができる（従前のサイバーセキュリティ協議会を廃止し、強化・新設）。

ウ　脆弱性対応の強化等（第 42 条）

内閣総理大臣及び電子計算機等供給事業所管大臣[43]は、重要電子計算機として用いられる電子計算機やプログラムにおける脆弱性を認知したときには、当該電子計算機等の供給者[44]に対し情報を提供することができる。

電子計算機等供給事業所管大臣は、脆弱性が基幹インフラ事業者が使用する特定重要電子計算機に用いられる電子計算機等に関連するものである場合には、当該電子計算機等の供給者に対し、サイバー攻撃による被害を防止するために必要な措置を講ずるよう要請することができる。

(3) 通信情報の利用

ア　同意によらない通信情報の取得

(ｱ) 外外通信の分析のための取得（第 17 条）

内閣総理大臣は、外外通信[45]であって、他の方法ではその実態の把握が著しく困難である重要電子計算機に対するサイバー攻撃に関係するものが、特定の電気通信設備により伝送されていると疑うに足りる状況がある場合には、サイバー通信情報監理委員会の承認[46]を受けて、当該電気通信設備から通信情報が送

---

41 通信情報や秘密（非公知の事実であって実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるもの）を含み得る情報

42 サイバー対処能力強化法第２条第３項に規定される「特別社会基盤事業者」を指す。特別社会基盤事業者は、経済安全保障推進法に規定する「基幹インフラ事業者」（特定社会基盤事業者）のうち特定重要電子計算機を使用するもの

43 電子計算機やそれに組み込まれるプログラムの供給を行う事業を所管する大臣

44 電子計算機等の生産者、輸入者、販売者及び提供者を意味する。

45 国内を経由し伝送される国外から国外への通信。なお、外内通信は国外から国内への通信、内外通信は国内から国外への通信、内内通信は国内のみで閉じた通信。総務省によると、国外と交換されるトラフィックは 6.4%で、内内通信は 93.6%である（第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号２頁（令 7.5.15）平国務大臣答弁）。

46 委員会は承認の求めがあった場合において、理由があると認めるときは、遅滞なく承認する（第 18 条）。

信されるようにする措置をとることができる[47]。

(ｲ) 外内通信又は内外通信の分析のための取得（第 32 条、第 33 条）

内閣総理大臣は、外内通信又は内外通信であって、重要電子計算機に対するサイバー攻撃に用いられていると疑うに足りる状況のある特定の外国設備と送受信し、又は当該状況のある機械的情報が含まれているものの分析をしなければ被害防止が著しく困難であり、他の方法ではこれらの通信の分析が著しく困難である場合には、サイバー通信情報監理委員会の承認[48]を受けて、これらの通信が含まれると疑うに足りる外国関係通信を伝送する電気通信設備から通信情報が送信されるようにする措置をとることができる[49]。

イ　調査すべき情報の選別（第 22 条、第 35 条）

取得した通信情報には、分析の対象要件に該当しない情報も含まれ得る。そのため、内閣総理大臣は、取得した通信情報について、人による知得を伴わない自動的な方法により、対象とすべき通信のうち機械的情報であって調査すべきサイバー攻撃に関係があると認めるに足りる状況があるものを、承認を受ける際に定めた基準に基づき選別した後、それ以外のものを直ちに消去する措置を講ずる（自動選別）。

ウ　当事者協定（同意）に基づく通信情報の取得（第 11 条～第 13 条、第 15 条、第 16 条）

内閣総理大臣は、基幹インフラ事業者その他の電気通信役務の利用者[50]（協定当事者）との協定に基づき、当該利用者が送受信する通信情報の提供を受ける[51]。この通信情報のうち、外内通信に係る通信情報を用いてサイバーセキュリティ確保のための分析を行うとともに、当該利用者のサイバーセキュリティの確保のため必要な分析結果を提供する。

内閣総理大臣及び基幹インフラ事業者は、相互に、相手方に対し、協定締結のための協議の求めをすることができることとし、相手方は、正当な理由がない限り、協議に応じなければならない（協定締結はあくまで任意）。

エ　取得した通信情報の取扱制限（第 23 条、第 24 条）

内閣総理大臣は、選別後の通信情報について、関係行政機関に分析協力を要請する場合、アクセス・無害化を行う行政機関に提供する場合等を除き、一定のサイバー攻撃による被害を防止する目的（特定被害防止目的）以外の目的のために利用又は提供してはならない。また、特定の個人を識別することができることとなるおそれが大きいと認められる情報が含まれている通信情報を取り扱うときは、内閣総理大臣は、当該情報の全部又は一部を他の符号に変換すること等、個人を識別できないようにするための措置（非識別化措置）を講じなければならない。

(4) 分析情報の提供等（第 37 条～第 40 条）

内閣総理大臣は、基幹インフラ事業者によるインシデント報告等に係る情報を含め、取得した情報を整理・分析し、その情報を、サイバーセキュリティ確保のため、アクセス・無害化を行う行政機関その他関係行政機関に

---

47 措置期間は６月とされているが、サイバー通信情報監理委員会が承認の条件として６月未満の期間を定めたときは、当該期間とするほか、同委員会の承認を受けて、措置期間を延長・再延長することができる（第 17 条～第 19 条）。

48 委員会は承認の求めがあった場合において、理由があると認めるときは、遅滞なく承認する（第 18 条の規定を準用）。

49 措置期間は３月。外外通信に係る措置と同様に、延長・再延長することができる（第 32 条第２項、第 33 条第２項）。

50 重要情報を保有する事業者や独立行政法人等が想定されている（髙田裕介ほか「サイバー対処能力強化法の解説」『ＮＢＬ（No. 1295）』商事法務（2025. 8）15 頁）。

51 協定に基づき取得した通信情報についても自動選別を実施する（第 22 条）。

提供する。また、内閣総理大臣は、必要がある場合には、外国の政府等に対し、分析情報を提供することができるほか、事業所管大臣も、必要がある場合にはその情報を基幹インフラの事業者に提供することができる。

(5) サイバー通信情報監理委員会の設置等（第 46 条、第 50 条、第 61 条、第 63 条～第 68 条）

通信情報の利用の適正確保のため、サイバー通信情報監理委員会（いわゆる３条委員会[52]）を置く。委員会に、内閣総理大臣による（同意によらない）国外関係通信の取得に際しての審査・承認、通信情報の取扱いに対する継続的な検査、アクセス・無害化措置に際しての審査・承認等の事務を行わせるほか、通信情報を保有する機関に対する勧告等の権限を付与する。

委員会は、委員長及び委員４人をもって組織し、委員長及び委員は、専門的知見を有する者等から両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。また、委員会は、毎年、その所掌事務の処理状況について、国会に報告するとともに、その概要を公表しなければならない。

この国会報告には委員会による検査の結果の概要、アクセス・無害化措置に係る承認の求め・通知及び承認した件数等、一定の事項が含まれなければならない（衆議院における修正で第 61 条第２項を追加）。

(6) 罰則の整備（第 79 条～第 84 条）

行政職員及び協議会構成員等による秘密の不正な利用・漏えいの行為、基幹インフラ事業者がインシデント報告等を行わず、是正命令を受けてもなお対応しない場合、基幹インフラ事業者がインシデント報告等に関連し、資料提出等を求められても対応しない場合等の罰則を設けている。

また、通信情報を取り扱う行政職員による、通信情報の不正な利用・漏えいの行為、通信情報を保有する行政機関の管理を侵害して通信情報を取得する行為等に対する罰則を設けている。

(7) 施行期日（附則第１条）

一部[53]を除き、公布の日（令和７年５月 23 日）から起算して１年６月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(8) 検討規定（附則第７条）

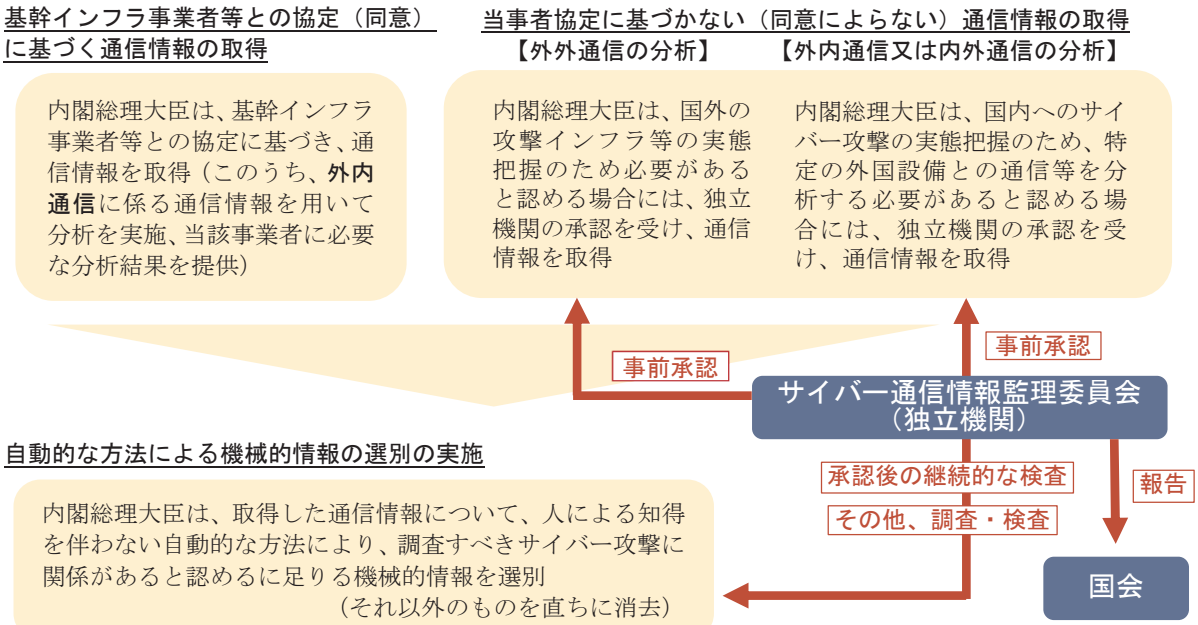
政府は、通信情報の利用に係る規定（附則第１号第４号に掲げる規定）の施行後３年を目途として、基幹インフラ事業者によるインシデント報告、重要電子計算機の被害の防止のための通信情報の取得、当該通信情報の取扱い等の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる（衆議院における修正で本条を追加）。

---

52 「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第３条又は内閣府設置法第 49 条に基づき設置される機関であり、職権行使に高度な独立性が確保されている。

53 委員会の委員長及び委員の任命に係る準備行為等は公布の日から、基本方針の策定等については令和７年７月１日から施行されている。サイバー通信情報監理委員会の設置等については１年を超えない範囲内において政令で定める日から、通信情報の利用等については一部を除き２年６月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（図表３）通信情報の利用の概要



（「サイバー対処能力強化法及び同整備法について」（令和７年５月内閣官房サイバー安全保障体制整備準備室）を基に作成）

２　整備法

(1) アクセス・無害化措置

ア　警察によるアクセス・無害化措置（警職法第６条の２）

警察庁又は都道府県警察の警察官のうちから警察庁長官が指名する警察官（サイバー危害防止措置執行官）は、サイバー攻撃又はその疑いがある通信等を認めた場合であって、そのまま放置すれば、人の生命、身体又は財産に対する重大な危害が発生するおそれがあるため緊急の必要があるときは、そのサイバー攻撃の送信元等である電子計算機の管理者その他関係者に対し、インストールされている攻撃のためのプログラムの削除等、危害防止のため通常必要と認められる措置であって電気通信回線を介して行うものをとることを命じ、又は自らその措置をとることができる[54]。

処置の対象たる電子計算機が国内に設置されていると認める相当な理由がない場合には、警察庁の警察官のみが処置をできることとし、あらかじめ、警察庁長官を通じて、外務大臣と協議しなければならない。

サイバー危害防止措置執行官が、アクセス・無害化措置をとる場合には、あらかじめ、サイバー通信情報監理委員会の承認を得なければならない。ただし、同委員会の承認を得るいとまがないと認める特段の事由がある場合にはこの限りでないこととし、当該処置後速やかに、当該処置について同委員会に通知し

[54] 措置の対象として、有事における機能不全を生じさせることを念頭に、そうした事態に至る前の段階から基幹インフラのシステム内部へのアクセスを確保するタイプのサイバー攻撃やＤＤｏＳ攻撃等が想定されている（第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号３頁（令 7.4.22）小柳政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁）。なお、アクセス権限のないコンピュータを無断で利用する行為や攻撃側の端末の機能を停止させる行為は、不正アクセス禁止法（「不正アクセス行為の禁止等に関する法律」（平成 11 年法律第 128 号））等の刑罰法令に抵触し得るものであるが、今回の法整備の結果、アクセス・無害化措置等の一連の行為は、法令に基づく行為として行われ、「刑法」（明治 40 年法律第 45 号）第 35 条の規定により違法性が阻却されるため、不正アクセス禁止法、刑法等の個別法の改正は行われなかった（第 217 回国会衆議院会議録第９号 16 頁（令 7.3.18）石破内閣総理大臣答弁、第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 25 頁（令 7.4.24）平国務大臣答弁）。

なければならない（同委員会は、必要に応じ勧告を実施）。

サイバー危害防止措置執行官は、措置の実施について、警察庁長官又は都道府県警察本部長の指揮を受けなければならない。

イ　防衛省・自衛隊によるアクセス・無害化措置（自衛隊法第 81 条の３、第 91 条の３及び第 95 条の４）

(ｱ) 自衛隊による通信防護措置

内閣総理大臣は、一定の重要電子計算機[55]に対する攻撃であって、本邦外にある者による特に高度に組織的かつ計画的な行為[56]と認められるものが行われた場合において、自衛隊が対処を行う特別の必要がある[57]と認めるときは、当該重要電子計算機に対する通信防護措置をとるべき旨を命ずることができる（新たな行動類型の創設[58]）。

(ｲ) 通信防護措置の際の権限等

通信防護措置をとるべき旨を命ぜられた部隊等は、警察と共同して当該通信防護措置を実施する[59]。その際、改正警職法を準用し、処置の対象たる電子計算機が国内に設置されていると認める相当な理由がない場合には、上記処置をとる当該部隊等の自衛官は、あらかじめ、防衛大臣を通じて、外務大臣と協議しなければならない。また、上記処置をとる当該部隊等の自衛官は、あらかじめ、防衛大臣を通じて、サイバー通信情報監理委員会の承認を得なければならない。ただし、同委員会の承認を得るいとまがないと認める特段の事由がある場合にはこの限りでないこととし、当該処置後速やかに、当該処置について同委員会に通知しなければならない(同委員会は、必要に応じ勧告を実施)。さらに、当該部隊等の自衛官は、措置の実施について、防衛大臣の指揮を受けなければならない。

(ｳ) 自衛隊等電子計算機警護

自衛隊又は日本国にある米国の軍隊が使用する一定の電子計算機をサイバー攻撃から職務上警護する自衛官についても、同様に改正警職法の権限を準用する。

---

55 サイバー対処能力強化法第２条第２項に規定する重要電子計算機（同項第３号（重要情報を保有する事業者が使用する電子計算機）に該当するものについては、防衛省と契約関係にある防衛産業のうち、特別防衛秘密、特定秘密、装備品等秘密又は重要経済安保情報を取り扱うものに限る。）をいう。

56 本邦外にある者による「特に高度に組織的かつ計画的な行為」と規定することによって、個人や活動家、犯罪組織、民間団体といった外国政府と無関係な組織体ではないことを明確化しているとされる（第 217 回国会衆議院内閣委員会議録第７号９頁（令 7.3.21）本田防衛副大臣答弁）。現時点において国家を背景とする主体による高度なサイバー攻撃が主に想定されているが、ほかの主体であっても、当該要件に該当する場合には、通信防護措置を命じることは法文上排除されていない（第 217 回国会衆議院会議録第９号８頁（令 7.3.18）石破内閣総理大臣答弁）。

57 一定の重要電子計算機がサイバー攻撃を受け、国家及び国民の安全を著しく損なう事態が生じるおそれが大きく、自衛隊が有する特別の技術又は情報が必要不可欠であり、国家公安委員会から要請又はその同意がある場合

58 アクセス・無害化措置は、武力行使事態に至らない状況下における対処を念頭に、サイバー攻撃による重大な危害を防止するため、公共の秩序の維持を目的として行うものであり、一義的には公共の安全と秩序の維持を責務とする警察が実施するものとされており（第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 15 頁（令 7.5.15）平国務大臣答弁）、通信防護措置は治安出動が起こっているような状況でも、防衛出動が発令されているような状況でもない、言わば平素に近い状況において警職法に基づき自衛隊が実施するものである（第 217 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号２頁（令 7.5.13）大和政府参考人（防衛省防衛政策局長）答弁）。

59 アクセス・無害化措置を実施する自衛隊の部隊としては、自衛隊サイバー防衛隊が念頭に置かれている（第 217 回国会衆議院会議録第９号 17 頁（令 7.3.18）中谷防衛大臣答弁）。

（図表４）警察と自衛隊によるアクセス・無害化措置※1の概要

	警察	自衛隊	
	アクセス・無害化措置 （警職法第６条の２）	通信防護措置 （自衛隊法第81条の3、第91条の3）	自衛隊等電子計算機警護 （自衛隊法第95条の４）
内閣総理大臣による命令	規定なし	①一定の重要電子計算機に対する攻撃 ②本邦外にある者による特に高度に組織的かつ計画的な行為と認められるものが行われた場合 ③自衛隊が対処を行う特別の必要があるとき（脚注57参照）	規定なし
主体	警察庁長官が指名した警察官（サイバー危害防止措置執行官）※2	通信防護措置をとるべき旨を命ぜられた部隊等の自衛官 ＊警察と共同対処	自衛隊・我が国に所在する米軍が使用する電子計算機を職務上警護する自衛官
防護対象	規定なし	国の行政機関等、地方公共団体、基幹インフラ、一定の防衛産業の重要な電子計算機	自衛隊・我が国に所在する米軍が使用する一定の電子計算機
要件	①サイバー攻撃又はその疑いがある通信等を認めた場合 ②そのまま放置すれば、人の生命、身体又は財産に対する重大な危害が発生するおそれがあるため緊急の必要があるとき	①上記防護対象に対するサイバー攻撃に用いられる電気通信等を認めた場合 ②そのまま放置すれば、人の生命、身体又は財産に対する重大な危害が発生するおそれがあるため緊急の必要があるとき	①上記防護対象に対するサイバー攻撃に用いられる電気通信等を認めた場合 ②そのまま放置すれば、人の生命、身体又は財産に対する重大な危害が発生するおそれがあるため緊急の必要があるとき ＊我が国に所在する米軍：アメリカ合衆国の軍隊から要請があり、防衛大臣が必要と認めたときに限る
指揮	警察庁長官 又は 都道府県警察本部長	防衛大臣	
措置内容※3	①攻撃関係サーバ等の管理者等への措置の命令 ②攻撃関係サーバ等への措置※4を自ら実施		
手続	・サイバー通信情報監理委員会の承認（承認を得るいとまがないと認める特段の事由がある場合は事後通知） ・国外の攻撃関係サーバ等への措置に際しては外務大臣と事前協議（サイバー通信情報監理委員会の承認を得るいとまがない場合でも、外務大臣との協議を要する）		

※１　アクセス・無害化措置は国家安全保障の観点から整合性のとれた形で行われる必要があり、内閣官房（国家サイバー統括室）が、国家安全保障局（ＮＳＳ）とも連携しつつ、その司令塔機能を発揮することとされている。また、警察・自衛隊は、同一の建物で勤務するなど緊密に連携するとされている。

※２　国外に設置されているサーバ等に措置を講ずる場合は警察庁の警察官に限定

※３　①②は危害防止のため通常必要と認められる措置（比例原則）

※４　インストールされている攻撃のためのプログラムの停止・削除、攻撃者が攻撃サーバ等へアクセスできないような設定変更など

（内閣官房資料等を基に作成）

(2) 組織・体制整備等

ア　サイバーセキュリティ戦略本部の強化（ＣＳ基本法第 26 条、第 28 条、第 30 条及び第 30 条の２）

(ｱ) サイバーセキュリティ戦略本部の改組

サイバーセキュリティ戦略本部について、内閣総理大臣を本部長、全ての国務大臣を本部員とする組織に改組するとともに、有識者から構成されるサイバーセキュリティ推進専門家会議を設置する[60]。

(ｲ) サイバーセキュリティ戦略本部の機能強化

サイバーセキュリティ戦略本部の所掌事務を見直し、①重要インフラ事業者等のサイバーセキュリティ確保に関する国の基準の作成、②国の行政機関等におけるサイバーセキュリティの確保の状況の評価等をその所掌事務に追加する。

イ　内閣府における所掌事務の追加等（内閣府設置法第４条、第 64 条）

サイバー対処能力強化法の制定に伴い、内閣府の所掌事務に同法に関する事務[61]を追加するとともに、内閣府に、サイバー通信情報監理委員会を置く。

ウ　内閣サイバー官の新設（内閣法第 19 条の２、第 16 条）

内閣官房に、サイバーセキュリティの確保に関する事務等を掌理する内閣サイバー官（事務次官級の特別職）１人を新たに置く。また、サイバーセキュリティの確保に関する事務と安全保障に関する事務との一体性等を確保する観点から、国家安全保障局次長を３人に増やすこととし、内閣サイバー官をもって充てる。

(3) 施行期日（附則第１条）

一部[62]を除き、サイバー対処能力強化法の施行の日（公布の日（令和７年５月 23 日）から１年６月を超えない範囲内において政令で定める日）から施行する。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　両法律案の意義

両法律案の意義について質疑があった。

これに対して、政府から、両法律案は、官民連携の強化、通信情報の利用、攻撃者のサーバ等へのアクセス・無害化の３つを取組の柱とする能動的サイバー防御を導入するものであり、サイバー安全保障分野における情報収集、分析能力を強化するとともに、今回の制度整備により、官民が連携し、より早期かつ効果的にサイバー攻撃を把握し対応すること、重大なサイバー攻撃の未然防止等のためのアクセス・無害化措置の実施が可能となる旨、また、これらの取組は、国家安全保障戦略に掲げたサイバー安全保障分野の対応能力を欧米主要国と同等以上に向上させるという目標の実現に不可欠なものと考えている旨の答弁があった[63]。

60　従来、サイバーセキュリティ戦略本部は、内閣官房長官を本部長、一部の国務大臣と民間有識者を構成員としていたが、サイバーセキュリティ戦略本部の決定に全大臣が関与することで全ての府省庁で対策が着実に講じられるようにするとともに、サイバーセキュリティに関する施策の推進について責任を担う官と、サイバーセキュリティに関する高い見識に基づく意見を述べることにより施策の推進に貢献する民とで責任を明確化するために改組された（第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 22 頁（令 7.4.24）平国務大臣答弁、稲盛久人「サイバー対処能力強化法整備法による組織・体制の整備について」『ジュリスト（No.1613）』有斐閣（2025.8）82-83 頁）。

61　サイバー対処能力強化法に基づく重要電子計算機に対するサイバー攻撃による被害の防止に関する事務（「官民連携の強化」及び「通信情報の利用」に関する部分）

62　サイバーセキュリティ戦略本部の改組、内閣サイバー官の設置等については、令和７年７月１日から施行されている。サイバー通信情報監理委員会の所掌事務等については、公布の日から起算して１年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

63　第 217 回国会衆議院会議録第９号５頁（令 7.3.18）平国務大臣答弁

２　サイバー対処能力強化法案

(1) 基幹インフラ事業者にインシデント報告を義務化している理由

基幹インフラ事業者にインシデント報告を義務化している理由について質疑があった。

これに対して、政府から、本法律案により、これまでの業法等の基準ではインシデント報告の対象となるのか曖昧であった情報も含め、基幹インフラ事業者から直接、内閣総理大臣及び基幹インフラ所管大臣に報告が行われることになり、また、内閣総理大臣が迅速かつ業界横断的に情報を集約、整理、分析し、対処をしていくことが可能になる旨の答弁があった。加えて、関係府省と協力し、様式の統一や報告窓口の一元化をしっかり進めていく旨の答弁があった。[64]

(2) 協議会の意義及びメリット

民間事業者が協議会に参加することの意義及びメリットについて質疑があった。

これに対して、政府から、官のみあるいは民のみでサイバーセキュリティを確保することは極めて困難であり、官民連携の取組を更に強化する必要があるという問題意識の下、協議会については、政府が新たな権限の下で収集した情報を内閣総理大臣が整理、分析し、その結果をサイバー攻撃による被害防止のために構成員に共有する旨を規定しており、また、政府が保有する秘匿性の高い情報についても共有できるよう、構成員による安全管理措置を法定しているほか、守秘義務違反に対する罰則の引上げも行っている旨の答弁があった。加えて、一定の機微な情報についても、適切な情報管理の下で、構成員など必要な者が取り扱えるようにするため、セキュリティ・クリアランス制度の活用について必要な検討を進めていきたいと考えており、民間事業者は、協議会に参加することにより、例えば、サイバーの専門家が求める技術情報などの即応性を重視した短期的な対処に必要な情報や、経営者の判断に必要な攻撃目的等に関する情報などの中長期的な対策に必要な情報を政府から適切なタイミングで受け取ることが可能となる旨の答弁があった。[65]

(3) 当事者協定を締結した基幹インフラ事業者の通信相手等への配慮と政府が取得した通信情報の自動選別

当事者協定を締結した基幹インフラ事業者の通信相手等への配慮と政府が取得した通信情報の自動選別について質疑があった。

これに対して、政府から、本法律案においては、事業者と協定を結び又は電気通信事業者の協力を得て政府が通信情報の取得、分析を行う際に、その事実を公表する規定は設けていないが、政府が取得した通信情報について、重大なサイバー攻撃に関係があると認めるに足りる機械的情報のみを自動的な方法により選別し分析対象とすること、コミュニケーションの本質的内容であるメールの本文やＩＰ電話の通話内容などの情報は何びとにも閲覧等されることなく消去すること、独立性の高いサイバー通信情報監理委員会が法の遵守状況について検査を行うことなどを規定しており、恣意的な選別が行われることはなく、通信当事者の権利にも十分に配慮した制度としている旨の答弁があった[66]。

64　第217回国会衆議院内閣委員会議録第10号21頁（令7.4.2）門松政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁。サイバー攻撃に係る被害組織の負担を軽減し、政府の対応迅速化を図るため、報告の在り方について「サイバー攻撃による被害が発生した場合の報告手続等に関する申合せ」（令和７年５月28日関係省庁申合せ）がなされている。

65　第217回国会参議院内閣委員会会議録第11号32頁（令7.4.24）平国務大臣答弁

66　第217回国会参議院会議録第14号15頁（令7.4.18）石破内閣総理大臣答弁

(4) 当事者協定に基づく選別後通信情報の目的外利用

当事者協定に基づく選別後通信情報の目的外利用について質疑があった。

これに対して、政府から、当事者協定を締結した事業者から同意がある場合は、選別後通信情報を特定被害防止目的以外の目的で利用できることとしているが、他目的利用をする場合であっても、この法律の目的は、サイバーセキュリティ対策に関するものであり、この目的の範囲を超えた利用は第１条に定めた法目的に反するため、許容されないと考えており、この法目的に犯罪捜査目的が含まれることはなく、本法律案に基づく他目的利用により犯罪捜査のために通信情報を提供することも許容されないと考えている旨の答弁があった[67]。

(5) 本法律案が通信の秘密に関して憲法に違反しないとする理由

本法律案が通信の秘密に関して憲法に違反しないとする理由について質疑があった。

これに対して、政府から、通信の秘密であっても、公共の福祉の観点から必要やむを得ない限度において一定の制約に服すべき場合があると考えられ、本法律案が定める通信情報の利用による通信の秘密に対する制約は、公共の福祉の観点から必要やむを得ない限度にとどまるため、憲法に違反するものではなく、その理由として、本法律案に基づく通信情報の利用は、通信当事者の同意によらない場合においても、国、基幹インフラ事業者等の重要な機能がサイバー攻撃により損なわれることを防ぐという高い公益性があること、他の方法によっては実態の把握、分析が著しく困難である場合に限って通信情報の利用を行うこと、何人も閲覧等ができない自動的な方法によって重大なサイバー攻撃に関係があると認めるに足りる機械的な情報のみを選別した上で分析するなど厳格な手続や条件を定めていること、独立性の高いサイバー通信情報監理委員会が審査や検査を行うことなどから、通信情報の取得と取得後の取扱いについて様々な措置が講じられている旨の答弁があった。また、当事者協定により取得した通信情報を利用する場合においても、同意によらない場合と同様の措置を講ずることとしており、通信の秘密に十分配慮していることから、問題が生ずるものではない旨の答弁があった。[68]

なお、与野党協議の結果、衆議院における修正により、通信の秘密の尊重に関する規定が設けられた[69]。

(6) 内内通信を分析の対象外とした理由

本法律案において内内通信を分析の対象外としている理由について質疑があった。

これに対して、政府から、本法律案では、サイバー攻撃関連通信の 99.4％は国外から行われているというデータもあり、サイバー攻撃が国外に所在する攻撃用のインフラから行われることが多いと考えられることを踏まえ、国内のみで閉じた通信の分析を行う必要は現時点では必ずしもないと考えられるため内内通信の分析を対象外としており、仮に国内で閉じた攻撃のインフラが存在する場合には、その実態の把握のため、本法律案によって基幹インフラ事業者に義務付けるインシデント報告や、新たに設置することになる情報共有及び対策のための協議会を通じた情報を

---

67 第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 32 頁（令 7.5.15）石破内閣総理大臣答弁

68 第 217 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 20 頁（令 7.5.15）平国務大臣答弁

69 関連する修正内容についてはⅢ１(1)ウ参照。

活用できる場合もあると考えている旨の答弁があった[70]。

3　整備法案

(1) 国際法との整合性や適正性の担保

国外に所在する攻撃サーバ等に対するアクセス・無害化措置における国際法との整合性や適正性の担保について質疑があった。

これに対して、政府から、個別のアクセス・無害化措置に関する国際法上の評価については、それぞれの具体的な状況に応じて判断されるため、一概に答えることは困難であるが、国際法上許容される範囲内で行うことは当然のことであり、国際法上禁止されていない合法的な行為に当たる場合や、仮にサーバ所在国の領域主権の侵害に当たり得るとしても、その違法性を阻却[71]できるような措置に限って無害化措置を実施することとなり、これを確保する観点から、措置の実施主体は、警察庁長官又は防衛大臣を通じて、あらかじめ外務大臣と協議しなければならないとしている旨の答弁があった[72]。

なお、外務大臣との協議は、その措置が国際法上許容される範囲内のものかどうかということに限定されており、外交上の観点については、国外に所在するサーバ等へのアクセス・無害化措置の実施に当たって、国家安全保障会議（ＮＳＣ）四大臣会合において速やかに議論し、対処方針を定めることとなっており、ここに外務大臣も出席し、主に外交政策上の観点から議論に参加することとなる旨の答弁があった[73]。

(2) 事後通知を認める特段の事由・事後承認ではなく事後通知としている理由

アクセス・無害化措置における事前承認の実効性、事後通知を認める特段の事由、事後承認ではなく事後通知としている理由について質疑があった。

これに対して、政府から、アクセス・無害化措置の実施に当たって事前承認を得る際には、サイバー攻撃による危害の防止という目的を達成するために取り得る措置の内容等をサイバー通信情報監理委員会に示し、委員会は、当該承認の求めが適切かどうかを判断することとなり、委員会の委員には、法律や情報通信技術に関して専門的知識などを有する者が就くことから、迅速かつ的確に承認が行われるものと想定しており、事後通知が常態化することはないと考えている旨の答弁があった。また、委員会の事前承認を得るいとまがないと認める特段の事由として、例えば、サイバー攻撃により、基幹インフラ事業者に現に重大な障害が発生している状況等が想定され、この場合、アクセス・無害化措置も早急に完了する必要があると考えられることから、制度上、事後承認を得ることとしていない旨の答弁があった。[74]

(3) 先制攻撃と思われる懸念

外国に所在するサーバ等に実施するアクセス・無害化措置が相手国から先制攻撃と思われる可能性について質疑があった。

これに対して、政府から、アクセス・無害化措置は、サイバー攻撃による危害を防ぐた

70　第217回国会参議院内閣委員会会議録第11号42頁（令7.4.24）平国務大臣答弁

71　国際違法行為に対し一定の条件の下で対抗措置を取ること、あるいは国際法上の緊急状態（国によるある行為が、重大かつ急迫した危険から不可欠の利益を守るための唯一の手段であり、相手国等の不可欠の利益に対する深刻な侵害とはならないといった一定の要件を満たす場合に、当該行為の違法性が阻却されるという考え方）を援用することは、サイバー空間における国際法の適用についても認められているとしている（第217回国会衆議院会議録第９号8,20-21頁（令7.3.18）石破内閣総理大臣答弁）。

72　第217回国会衆議院会議録第９号19頁（令7.3.18）石破内閣総理大臣答弁

73　第217回国会衆議院内閣委員会議録第11号17頁（令7.4.4）石破内閣総理大臣答弁

74　第217回国会衆議院会議録第９号９頁（令7.3.18）石破内閣総理大臣答弁

めに必要最小限度の措置として行うものであり、当該措置を取った場合の影響が最小限となるように措置をすることとなるため、通常兵器による有形力の行使と同様の深刻な被害を伴うことは想定されず、国連憲章第２条の４が禁ずる武力の行使に当たることはないと考えており、その意味で、先制攻撃になることはない旨の答弁があった[75]。

(4) 自衛隊による通信防護措置

自衛隊によるアクセス・無害化措置の発令に係る判断基準、行動原則及び警察の活動との違いについて質疑があった。

これに対して、政府から、自衛隊が対処する特別の必要については、個別具体的に判断されることとなるが、法律上、例えば、対処に当たって自衛隊の有する特別の技術又は情報が必要不可欠であることといった要件が規定されており、また、自衛隊と警察との役割分担については、個別具体的に判断されることになるが、警察と同等の権限に基づきつつも、自衛隊は、武力攻撃事態等における高烈度なサイバー攻撃に対処するために構築しているサイバー防衛能力や、同盟国、同志国との訓練等によって獲得しているサイバー攻撃対処手法や情報を有しており、これらを活用することで適切に対処していく旨の答弁があった。なお、アクセス・無害化措置は、国家安全保障の観点から整合性の取れた形で行われるよう、内閣官房による司令塔としての強力な総合調整の下、警察と自衛隊がシームレスに対処することとしており、また、措置の実施に当たっては、自衛隊と警察は共同で対処することとしており、我が国全体として万全を期す考えである旨の答弁があった。[76]

(5) 内閣官房及び内閣府に置かれる新組織

内閣官房及び内閣府に置かれる新組織について質疑があった。

これに対して、政府から、内閣官房に新設されることとなる事務次官級の内閣サイバー官は、国家安全保障局次長も兼ね、サイバーセキュリティ及びサイバー安全保障の事務について政府全体の総合調整を強力に行うものであり、この内閣サイバー官を補佐する内閣官房の新組織は、現在の内閣サイバーセキュリティセンターが担っている行政各部の情報システムに対する不正な活動の監視､分析や､サイバーセキュリティの確保に関する助言などの事務に加え、アクセス・無害化措置などの運用に係る総合調整や重大なサイバー攻撃が発生した際の官民一体となった対処の調整などにも取り組むものである旨の答弁があった。また、内閣府に置かれる新組織は、インシデントの発生時における基幹インフラ事業者からの報告の受理、基幹インフラ事業者等からの通信情報の取得とその分析など、サイバー対処能力強化法に基づき、官民の連携強化や通信情報の利用等の事務を自ら行うものであり、両組織は、相互に密接に関連する事務を行うものであることから、担当職員を兼務させるなどして一体的に運用していくことを想定している旨の答弁があった。[77]

４　サイバー通信情報監理委員会

(1) サイバー通信情報監理委員会の重要性

サイバー通信情報監理委員会の重要性について質疑があった。

これに対して、政府から、サイバー通信情報監理委員会は、サイバー対処能力強化の措置の適正な実施を確保する上で極めて重要で

---

[75] 第 217 回国会衆議院会議録第９号６頁（令 7.3.18）平国務大臣答弁

[76] 第 217 回国会衆議院会議録第９号 11 頁（令 7.3.18）石破内閣総理大臣答弁

[77] 第 217 回国会参議院会議録第 14 号 11 頁（令 7.4.18）石破内閣総理大臣答弁

あり、法の施行に向けて、その機能を十分に発揮することができなければならず、委員会の事務を処理するための事務局の体制をどのように整備していくのか、実効ある審査、検査などを行うための効率的かつ有効な手法とは何かについて検討を行い、結論を得ることとなっており、委員会の機能が万全を果たせるように最大限の努力をしていきたい旨の答弁があった[78]。

(2) 国会に対する報告

通信情報の利用及びアクセス・無害化措置に関する国会に対する報告について質疑があった。

これに対して、政府から、衆議院における法案修正では、サイバー通信情報監理委員会から国会への報告内容に含まれるべき事項を具体的に列挙する規定等が追加された[79]ものと承知しており、国会への報告を通じて、能動的サイバー防御に係る制度の運用状況を国会が確認することは、運用の透明性を高め、国民の信頼を得ていく上で極めて重要であると考えているが、法律が規定する事項を上回る内容を国会に報告するか否かは、高い独立性を持つサイバー通信情報監理委員会において判断するべきものと承知しており、同委員会による報告に加えて、国会から、国会法等に基づく更なる報告等の求めがあった場合には、関係法令にのっとり適切に対応していく旨の答弁があった[80]。

Ⅴ　今後の主な課題

令和７年７月１日、サイバー対処能力強化法が一部施行され、同法に基づく重要電子計算機の被害の防止のための政府の基本方針を定めることが可能となった。また、整備法の一部施行を受けて、内閣サイバー官の設置や、サイバーセキュリティ戦略本部の改組等が行われた。さらに、内閣官房組織令に基づき、内閣サイバーセキュリティセンターが改組され、サイバー安全保障も含めたサイバーセキュリティの確保に関する司令塔として、新たに国家サイバー統括室が設置された。

サイバー対処能力強化法については、令和９年 11 月までに順次施行されることとなるが、法律の成立はあくまで制度的な基盤をそろえたに過ぎず、実際の実行能力の構築は大きな課題であり、詳細な制度設計も急務とされる[81]。

以下、国会審議、衆参両院で付された附帯決議、「サイバー空間を巡る脅威に対応するため喫緊に取り組むべき事項」（令和７年５月 29 日サイバーセキュリティ戦略本部決定）等を踏まえ、能動的サイバー防御を含むサイバー安全保障をめぐる今後の主な課題について整理する。

１　実効性の確保と実行力の強化

(1) アクセス・無害化措置

措置の実施には、攻撃元の特定等を行う能力の構築に加え、数年単位で継続する可能性がある攻撃に対する長期的な対抗措置を計画立案できる人材等の育成が不可欠となる[82]。サイバー分野でのキャリアパスを示し、官民を行き来するリボルビング（回転）ドア人材を活用するなど双方の組織の活性化・対処能力の向上を図り、待遇面で競争して人材を取り合うのではなく、社会全体でうまく共有で

78　第 217 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 16 頁（令 7.4.4）石破内閣総理大臣答弁
79　関連する修正内容の概要についてはⅢ１(5)参照。
80　第 217 回国会参議院会議録第 14 号６頁（令 7.4.18）石破内閣総理大臣答弁
81　『産経新聞』(2025.6.28)
82　『日経 NETWORK』(2023.10) 54 頁

きるよう、人材確保・育成を進めていくことが求められる[83]。

また、無害化措置については広く合意された国際法上の定義がないことから、日本の措置を武力行使と批判する国が出て来る可能性は理論的には否定できないことが指摘されており[84]、日本の措置が抑制的で模範事例であると対外的に説明し、国際社会に措置の必要性を理解してもらうための働きかけも重要である[85]。そのためには、リーガルチェックの担当者を配置すること、記録を残すこと等、正当性を対外的に証明できるようにするといった適切な運用を行うための枠組みが必要となる[86]。

さらに、無害化措置は、サイバー攻撃キャンペーン[87]やサイバー攻撃者に対する対処手段の一つに過ぎないことから、パブリック・アトリビューション[88]、刑事訴追等の司法的措置、金融制裁指定等の経済的措置など、異なる手段を組み合わせる必要性[89]も指摘されている。能力構築や人材育成には時間を要するが、可能なことから着実に実行していくことが期待される。

(2) 通信情報の利用

通信情報だけがあっても脅威を見つけることはできず、また、長期的な防御戦略を練るには、攻撃者のいる国や地方の言語、文化・歴史・地政学的背景を学び、攻撃の動機を探らなければならないことから、インテリジェンス能力と情報機関の強化が求められる[90]。

また、膨大なデータを収集・保管・処理する物理的インフラや処理装置、自動的な機械処理のための具体的な設計等[91]も通信情報の分析を支える体制整備として重要となる。このような情報活動を支える海底ケーブルを始めとした通信インフラの防護も課題となっている[92]。

2　適正かつ効果的な運用の確保・見直し

サイバー通信情報監理委員会は、制度の運用状況の監督に当たっては迅速な対応の必要性と慎重な判断とを両立させ[93]、政府の追認機関にならないことが肝要である。特に、制度が濫用された場合はプライバシー侵害や他国との軋轢を生じかねないため、サイバー通信情報監理委員会が承認、検査、調査を行うための十分な権限・リソースを確保し、承認

83　『産経新聞』(2025.7.2)、『日本経済新聞』(2024.7.1)

84　『朝日新聞』(2025.3.29)

85　『日本経済新聞』(2025.1.31)、『朝日新聞』(2025.5.17)

86　『日経ビジネス電子版』(2024.12.2)

87　攻撃キャンペーンは、一定期間内において特定の目的のために特定の攻撃手法／攻撃インフラを用いて行われるサイバー攻撃活動であり、数年単位で繰り返し行われる傾向がある（佐々木勇人「『能動的サイバー防御（ＡＣＤ）』における対抗オペレーションとその『勝利』について」東京海上ディーアール（2025.7.10）１頁）。

88　サイバー攻撃の実行者やその行為の最終的な責任を有する国等に関する情報を、非難声明や刑事訴追の公表、分析レポートの発信等を通じて公表すること。国家の関与が疑われるサイバー事案の脅威が高まる中、被疑者の検挙まで至ることが困難な状況であっても、捜査を通じて把握された情報等からこうした脅威を分析し、パブリック・アトリビューション等の対応を講ずることも、抑止力を向上させる上で重要とされる。令和７年９月までに、日本政府として９例のパブリック・アトリビューションを実施している（「パブリック・アトリビューションの事例一覧」（「令和７年上半期におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢等について」（令和７年９月警察庁サイバー警察局）85-86 頁））。

89　川口貴久「新たな段階に進む『能動的サイバー防御（ＡＣＤ）』」東京海上ディーアール（2025.5.21）３頁

90　『産経新聞』(2021.10.27)。附帯決議（令和７年５月 15 日参議院内閣委員会・第 11 項）においてもサイバー安全保障分野における情報やその他の外部情報等を効果的に収集、分析する体制の構築・強化が求められている。

91　前掲注 89　２頁

92　土屋大洋「海底ケーブルをめぐる地政学的・地経学的状況」東京海上ディーアール（2025.7.25）３頁

93　『朝日新聞』(2024.8.24)

や検査が形骸化しない仕組みが求められる[94]。

あわせて、政府が情報を取り過ぎていないか、逆に足りない情報はないかを検証し、見直していくことが必要であり、国会が報告を受ける内容は十分かどうか等も含め、デジタル時代に合わせた法律の不断の見直しが必要である[95]。

３　官民連携エコシステムの実現

現在も政府の会議体や各省庁等を通じた官民の情報共有は行われているが、被害を受けた場合に報告をしても有益な助言が得られるとは限らず、経済界からはギブ・アンド・テイクの概念を念頭に置いた新しい官民連携が求められている[96]。

官民連携の強化に向けては、民間事業者にどれだけメリットと実利があり、実質的かつ積極的な参画が期待できるかが重要となるため、政府は民間の協力を求めるだけでなく、民間の負担軽減策や有用な情報の提供を考えることが必要となっている[97]。

官のみ・民のみでサイバーセキュリティを確保することは困難となっている中、情報を保全するためにセキュリティ・クリアランス（適格性評価）制度[98]を活用しつつ、官民双方向の協力を進め、平時から信頼関係を築き、連携を深めることで、サイバーセキュリティの強化につなげていくことが期待される[99]。

４　サプライチェーン全体での強靭性の強化

重要インフラについては、政府全体として責任を持って国の行政機関が講ずるべき施策について具体的な事項を定めた統一的な基準を作成し、必要な施策を実施していくための改正がなされた[100]。重要インフラを含めサプライチェーン（供給網）の一翼を担っている中小企業は、セキュリティ対策が比較的脆弱であり、サイバー攻撃の標的にされやすい。対策が不十分な企業に対する支援策や負担軽減の措置を検討・実施していくことで、サプライチェーン全体の強靭性を高めることが肝要である[101]。

５　同盟国・同志国との連携・ルール形成に向けた貢献

サイバー空間には国境はなく、一国だけでサイバー空間の防御を行うことはできず、他国との国際的な連携を図っていく必要がある。日本がアジア・太平洋地域でのサイバー脅威情報の収集で力を発揮することへの期待感は大きい[102]。同盟国・同志国から有益な脅威情報を得るには、日本も情報提供をする必要がある[103]ことから、情報収集・分析能力を高め、国際貢献につなげていくことが期待される。また、アクセス・無害化措置は、我が国の国家実行として国際法規則の形成に影響を与え

94　『朝日新聞』（2025.3.29）

95　『朝日新聞』（2025.5.17）、『日本経済新聞』（2025.5.20）

96　『日本経済新聞』（2024.11.30）

97　前掲注89　２頁、『西日本新聞』（2025.4.9）

98　国家における情報保全措置の一環として、政府が保有する安全保障上重要な情報として指定された情報にアクセスする必要がある者（政府職員及び必要に応じ民間事業者等の従業者）に対して政府による調査を実施し、当該者の信頼性を確認した上でアクセスを認める制度

99　『日本経済新聞』（2025.5.20）、『日本経済新聞』（2024.11.30）

100　整備法第12条（サイバーセキュリティ基本法の一部改正）、稲盛・前掲注60　83頁

101　『読売新聞』（2024.7.9）。附帯決議（令和７年４月４日衆議院内閣委員会・第12項、同年５月15日参議院内閣委員会・第21項）においても中小企業の体制整備と人的・技術的な支援の強化が求められている。

102　日本には海底光ケーブルの主要な連結点が複数あり、外国間の通信情報を国内のルータで相当程度収集できるとされる（『読売新聞』（2024.6.14））。

103　『読売新聞』（2024.5.21）

ることから[104]、適正な運用を積み重ね、国際的なルール作りやサイバー行動に係る国際法の議論に貢献していくことも期待される[105]。

６　偽情報・誤情報対策

偽情報は、コンテンツでありコミュニケーションの本質に関わるところであることから、偽情報の判別は、今回の法律の範囲には含まれていない[106]。

一方、サイバーセキュリティは、サイバー空間において情報の機密性、完全性及び可用性を保護すること[107]であることから、情報の完全性を破り、偽情報を意図的に流通させる行為も広い意味でサイバー攻撃であり、その対策に関する議論もサイバーセキュリティ政策の射程に入ってくるものとの指摘もある[108]。

現代は、武力攻撃とサイバー攻撃が同時に展開される傾向が強いこと、サイバー攻撃と偽情報の拡散による情報戦を組み合わせたハイブリッド型の攻撃が増えており、武力攻撃事態に至らないグレーゾーンではハイブリッド戦の手法が採られることがあることも指摘されていることから[109]、様々な事態を想定した上でのサイバー空間の安全性の確保が求められている。

（本稿は、令和７年９月 18 日現在の情報を基に執筆した。）

---

104 「サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた提言」（令和６年 11 月 29 日サイバー安全保障分野での対応能力の向上に向けた有識者会議）12 頁

105 附帯決議（令和７年４月４日衆議院内閣委員会・第 11 項、同年５月 15 日参議院内閣委員会・第 18 項）においてもサイバー行動に係る国際法上のルール形成への貢献が求められている。

106 第 217 回国会衆議院内閣委員会議録第６号 11 頁（令 7.3.19）平国務大臣答弁

107 第 204 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号７頁（令 3.3.19）二宮政府参考人（内閣官房内閣審議官）答弁。情報の機密性とは、ある情報へのアクセスを許可された者だけがその情報にアクセスできるようにすること、完全性とは、情報が破壊、改ざんされたり消去されたりしていないこと、可用性とは、アクセスを許可された者が必要なときに中断することなく情報にアクセスできるようにすることをいう。

108 前掲注 17　148-149 頁

109 『読売新聞』（2025.1.21）、『日本経済新聞』（2024.6.26）、『朝日新聞』（2022.4.3）

情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律について

衆議院調査局次席調査員
中　村　　竜太郎
衆議院調査局調査員
中　村　　健　志
佐　藤　　百
（法務調査室）

《構　成》

はじめに
Ⅰ　法律案提出の背景・経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　改正法の概要
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

はじめに

令和７年５月 16 日（第 217 回国会）、「情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律」（令和７年法律第 39 号）が成立し、同月 23 日に公布された。

本法律は、近年における情報通信技術の進展及び普及の状況等に鑑み、刑事手続等の円滑化・迅速化及びこれに関与する国民の負担軽減を図るものであり、その主な内容は、①刑事手続において取り扱う書類について、電磁的記録をもって作成・管理・発受することを可能とすること、②刑事手続等において関係者が対面する形で行われる捜査・公判等の手続について、ビデオリンク方式の一層の活用を可能とすること、③情報通信技術を活用した刑事手続の実施を妨げる行為その他情報通信技術の進展等に伴って生じる犯罪事象に対処するための規定の創設等である。

刑事手続は、真実の解明及び犯罪者の処罰といった国家刑罰権の執行作用としての一面がある一方、被疑者・被告人の身体の拘束等の基本的人権の制約を伴うものであるため、憲法や刑事訴訟法において、令状主義、被疑者・被告人の防御権、証人審問権等の規定が詳細に置かれている。このため、情報通信技術の利用の促進に当たっても、国家刑罰権の行使と個人の基本的人権の保障の観点の両面への配慮が求められることになる。

本稿では、法律案提出の背景・経緯、国会での審議経過及び本法律の概要等について解説をした後、上記の観点も踏まえて国会で行われた主な質疑・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　民事裁判手続等のＩＴ化

情報通信技術の発達に伴い社会全般でその利活用が進められていく中で、司法においても情報通信技術を利用した効率化や利便性の向上が求められている。内閣に設置された司法制度改革審議会において平成 13 年に取りまとめられた「司法制度改革審議会意見書」で情報通信技術の積極的導入の推進を提言されたこと等を受け、司法制度のうち、まず、民事裁判手続において情報通信技術の活用が先行して進められ、令和４年にインターネッ

トを利用した申立ての拡大や訴訟記録の電子化等を内容とする民事訴訟法等の改正[1]が、令和５年に民事執行手続等のＩＴ化を内容とする関連法の改正[2]がそれぞれ行われている。

２　刑事手続のデジタル化に関する動き

(1) 新型コロナウイルス感染症のまん延

新型コロナウイルス感染症の拡大防止のために外出自粛等が求められ、あらゆる社会活動において、ソーシャルディスタンスを確保する措置の一環としてオンライン化・デジタル化が強く求められるようになった。このような情勢を受けて、令和２年７月 17 日に閣議決定された「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」では、刑事手続において可能な分野における効率化、非対面・遠隔化等を目指すための刑事手続のデジタル化についての検討を令和２年度中に開始することとされた。

(2) 刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会

令和３年３月 31 日、法務省は、前記閣議決定を踏まえ、刑事法研究者や実務家等を構成員として、刑事手続について情報通信技術を活用する方策に関し、現行法上の法的課題を抽出・整理した上で、その在り方を検討するための「刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会」を設置し、議論を開始した。

同検討会は、11 回にわたる会議を経て、令和４年３月 15 日、書類の電子データ化及び発受のオンライン化、捜査・公判における手続の非対面・遠隔化等を内容とする「『刑事手続における情報通信技術の活用に関する検討会』取りまとめ報告書」を取りまとめた。

３　法制審議会への諮問及びその答申

令和４年６月 27 日、古川法務大臣（当時）は、刑事手続において、情報通信技術を活用することにより、手続に関与する国民の負担軽減や円滑・迅速な手続の実現に資するものとする必要があり、また、情報通信技術の進展等に伴って生じる事象に刑事法として対処することができるようにする必要があるとして、情報通信技術の進展等に対応するための刑事法の整備について法制審議会に諮問した（諮問第 122 号）。

この諮問を受けて法制審議会に設置された「刑事法（情報通信技術関係）部会」における 15 回にわたる会議を経て、令和６年２月 15 日、法制審議会は、①刑事手続において取り扱う書類について、電子的方法により作成・管理・発受することを可能とすること、②捜査・公判等の手続について、ビデオリンク方式の一層の活用を可能とすること、③電磁的記録をもって作成される文書に対する信頼を害する行為等についての処罰規定の整備、④犯罪収益の新たな没収の裁判の執行等の手続の整備、⑤犯罪捜査のための通信傍受の対象事件の範囲の拡大等を内容とする要綱（骨子）を小泉法務大臣（当時）に答申した。

４　法律案の提出

政府は、法制審議会の答申を踏まえて法律案の立案作業を進め、令和７年２月 28 日、「情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律案」を国会（衆議院）に提出した。

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、３月 27 日の本会議において趣

[1] 民事訴訟法等の一部を改正する法律（令和４年法律第 48 号）

[2] 民事関係手続等における情報通信技術の活用等の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（令和５年法律第 53 号）

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 28 日、鈴木法務大臣から趣旨の説明を聴取し、４月１日から質疑に入り、同月４日、参考人[3]から意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 11 日には民間事業者のデータセンターの視察を行った。同月 18 日、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ及び公明党の共同提案により、電磁的記録提供命令に係る秘密保持命令は１年を超えない期間を定めて行わなければならないものとし、捜査機関の個人情報取得に係る留意規定、映像と音声の送受信による外部交通の推進に係る規定を追加することを内容とする修正案が提出され、修正案提出者衆議院議員米山隆一君（立憲）から趣旨の説明を聴取した後、原案及び修正案に対する質疑を行い、質疑を終局した。質疑終局後、討論、採決を行った結果、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決され、同法律案は修正議決すべきものと議決された。

なお、同法律案に対し、附帯決議が付された（後記Ⅲ４(1)参照）。

同日の本会議において、同法律案は修正議決され、参議院に送付された。

２　参議院における審議経過

参議院では、４月 23 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、法務委員会に付託された。

同委員会においては、同月 24 日、鈴木法務大臣から趣旨の説明及び修正案提出者衆議院議員米山隆一君（立憲）から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。５月８日には参考人[4]から意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月 15 日に質疑を終局した。質疑終局後、討論、採決を行った結果、同法律案は賛成多数をもって衆議院で修正議決された原案のとおり可決すべきものと決した。

なお、同法律案に対し、附帯決議が付された（後記Ⅲ４(2)参照）。

同月 16 日の参議院本会議において、同法律案は賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅲ　改正法の概要

１　刑事手続等の円滑化・迅速化及びこれに関与する国民の負担軽減を図るための規定の整備

(1) 書類の電子データ化・発受のオンライン化

ア　電磁的記録[5]による令状の発付・執行

逮捕状、捜索差押許可状等の令状について、電磁的記録により発付することができることとし、また、電磁的記録による令状はタブレット端末等の映像面に表示して対象者に示す方法により執行できることとする。

イ　電磁的記録提供命令

捜査機関は、裁判官の発する令状により、電磁的記録の保管者等に、必要な電磁的記録をオンライン等の方法[6]によって提供することを命じることができることとする（電磁的記録提供命令）。

この電磁的記録提供命令を受ける者に対し、

---

[3] 吉開多一君（国士舘大学法学部教授）、坂口唯彦君（日本弁護士連合会前副会長）、樋口亮介君（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、指宿信君（成城大学法学部教授）、池田公博君（京都大学大学院法学研究科教授）

[4] 成瀬剛君（東京大学大学院法学政治学研究科教授）、河津博史君（日本弁護士連合会刑事調査室室長）、渕野貴生君（立命館大学大学院法務研究科教授）

[5] 電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。

[6] 「オンライン等の方法」には、オンラインで行う方法とデータを記録した記録媒体を提出する方法がある。

捜査機関は、裁判官の許可を受け、命令を受けたこと等を漏らしてはならない旨を命じることができることとする（秘密保持命令）。

また、電磁的記録提供命令及び秘密保持命令の違反行為について罰則を設けるとともに、電磁的記録提供命令及び秘密保持命令に対しては、不服申立てができることとする。

なお、衆議院における修正で、秘密保持命令は１年を超えない期間を定めて行うこととする旨が追加された。

ウ　電磁的記録による供述調書の作成

従来書面で作成されてきた供述調書について、電磁的記録により作成することができることとする。

エ　電磁的記録である証拠の閲覧・謄写

弁護人は、裁判長の許可を受け、電磁的記録として裁判所に備えられたファイルに記録された証拠書類等をオンラインにより閲覧及び謄写することができることとする。

オ　オンライン等の方法による申立て等、電磁的記録による訴訟記録の管理方法等

(ｱ) オンライン等の方法による裁判所に対する申立て等

公訴の提起や保釈請求など、従来書面で行われてきた裁判所に対する申立て等[7]に関し、検察官及び弁護士である弁護人について原則としてオンライン等の方法によることを義務付ける。

(ｲ) 電磁的記録による公判調書・判決書の作成

従来書面で作成されてきた公判調書について、電磁的記録により作成し、裁判所のファイルに記録することとする。

判決書が電磁的記録により作成された場合、被告人等が判決書の電磁的記録の提供を請求することができることとする。

(2) ビデオリンク方式[8]による捜査・公判手続等

ア　勾留質問・弁解録取の手続に関する規定

勾留質問及び検察官による弁解録取について、被疑者等を刑事施設に在席させてビデオリンク方式により行う場合の手続等を定める。

イ　公判期日の手続への出頭に関する規定

公判期日における手続について、一定の場合に、被告人を公判が行われる場所以外の場所に在席させてビデオリンク方式により行うことができることとする。

ウ　公判前整理手続期日の手続への出頭・出席に関する規定

公判前整理手続期日における手続について、裁判所が相当と認めるときは、裁判長を除く裁判官、検察官、弁護人又は被告人を公判前整理手続が行われる場所以外の場所に在席させてビデオリンク方式により行うことができることとする。

エ　証人尋問等の実施に関する規定

構外ビデオリンク方式により証人尋問等を実施することができる範囲を拡充する。

オ　裁判員等選任手続の期日への出頭に関する規定

裁判員等選任手続について、裁判員候補者がビデオリンク方式により裁判員等選任手続期日に出頭することができることとする。

7　「申立て等」とは、申立て、請求その他の裁判所若しくは裁判長又は裁判官に対してする申述をいう。

8　映像と音声の送受信により相手の状態を相互に認識しながら通話をすることができる方法。法廷内の訴訟関係人等が、他の場所に在席する証人に対し、テレビモニターを用いてその姿を見ながらマイクを通じて証人尋問を行う。ビデオリンク方式による証人尋問では、証人を裁判官等が在席する場所以外の裁判所の同一構内にある場所に在席させる場合と、同一構内以外にある場所であって適当と認めるものに在席させる場合があり、後者は一般に「構外ビデオリンク方式」と呼ばれる。

２　情報通信技術の進展等に伴う犯罪事象に適切に対処するための規定の整備

(1) 電磁的記録をもって作成される文書の偽造等の罪の創設

行使の目的で電磁的記録文書等（文書等として表示されて行使されることとなる電磁的記録）を偽造する行為等を、現行の文書偽造罪等と同様に処罰することとする。

(2) 電子計算機損壊等による公務執行妨害の罪の創設

公務員が職務を執行するに当たり、その職務に使用する電子計算機の損壊等により、その電子計算機に使用目的に沿った動作をさせない行為等について、暴行又は脅迫を伴わない場合でも、現行の公務執行妨害罪と同様に処罰することとする。

(3) 犯罪収益である暗号資産等の没収の裁判の執行・没収保全等の手続の整備

暗号資産等の新たな形態の財産について、没収の裁判の執行手続及び保全手続に関する規定を整備する。

(4) 通信傍受の対象犯罪の追加

犯罪捜査のための通信傍受に関する法律による通信傍受の対象犯罪に、改正前は対象外であった財産上の利益を取得する類型の強盗罪（刑法第 236 条第２項[9]）、詐欺罪（刑法第 246 条第２項[10]）、恐喝罪（刑法第 249 条第２項[11]）を追加する。

３　附則関係

(1) 施行期日

本法律は一部の規定を除き、令和９年３月 31 日までの間において政令で定める日から施行する。

(2) 電磁的記録提供命令等における留意事項（衆議院における修正で追加）

電磁的記録提供命令により電磁的記録を提供させ、又は電磁的記録に係る記録媒体を押収するに当たっては、デジタル社会において個人情報の保護がより重要となっていることに鑑み、できる限り被告事件又は被疑事件と関連性を有しない個人情報を取得することとならないよう、特に留意しなければならないものとする。

(3) 映像等の送受信による通話に係る取組の推進（衆議院における修正で追加）

政府は、被告人又は被疑者にとって、弁護人等の援助を受けることが重要であることに鑑み、刑事訴訟法第 39 条第１項[12]の規定による接見のほかに、身体の拘束を受けている被告人等と弁護人等との間における映像と音声の送受信による通話を可能とするための運用上の措置[13]について、地域の実情を踏まえ、被告人等と弁護人等との間の秘密の確保に配慮するとともに不正行為等の防止に万全を期しつつ、必要な取組を推進するものとする。

---

9 刑法第 236 条　暴行又は脅迫を用いて他人の財物を強取した者は、強盗の罪とし、５年以上の有期拘禁刑に処する。
２　前項の方法により、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者も、同項と同様とする。

10 刑法第 246 条　人を欺いて財物を交付させた者は、10 年以下の拘禁刑に処する。
２　前項の方法により、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者も、同項と同様とする。

11 刑法第 249 条　人を恐喝して財物を交付させた者は、10 年以下の拘禁刑に処する。
２　前項の方法により、財産上不法の利益を得、又は他人にこれを得させた者も、同項と同様とする。

12 刑事訴訟法第 39 条第１項　身体の拘束を受けている被告人又は被疑者は、弁護人又は弁護人を選任することができる者の依頼により弁護人となろうとする者（弁護士でない者にあっては、第 30 条第２項の許可があった後に限る。）と立会人なくして接見し、又は書類若しくは物の授受をすることができる。

13 従来から運用上の措置として一部の刑事施設や留置施設において実施されてきたテレビ電話等による外部交通等。

4　衆議院及び参議院の各法務委員会における附帯決議

以上の改正内容に関し、上述のとおり衆議院及び参議院の各法務委員会において附帯決議が付されており、その全文はそれぞれ以下のとおりである。

(1) 衆議院法務委員会

情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和７年４月 18 日衆議院法務委員会）

政府及び最高裁判所は、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　身体の拘束を受けている被疑者又は被告人にとって弁護人又は弁護人となろうとする者の援助を受ける権利が重要であることに鑑み、映像と音声の送受信によるいわゆるアクセスポイント方式によるオンライン接見についての環境整備を進めるとともに、その進捗状況に応じて法制化の必要性について検討を行うこと。併せて、現在実施されているテレビ電話を含む電話による外部交通制度・電話連絡制度に関しては、秘密の保持や、手続の円滑化、対象地域の拡大、映像と音声の送受信による方法への切換等の検討を進めること。

二　ビデオリンク方式による証人尋問等については、証人等の負担軽減や手続の円滑化及び迅速化に資する一方で、法廷において対面で行われる尋問等に比して、証人の状況を詳しく観察できないなどの指摘があることを踏まえ、証人に対する反対尋問権が実質的に保障され、裁判所におけるビデオリンク方式の採用の判断が適切に行われるよう、本改正により追加される要件及びその趣旨について周知すること。

三　電磁的記録提供命令制度の運用に当たっては、対象となる電磁的記録について、できる限り特定して令状の請求が行われるとともに、犯罪事実と関連性のない個人情報ができる限り収集されることのないように適切に令状審査が行われるよう、制度の内容及び趣旨について、関係者へ周知すること。また、収集された情報が個人の重要なプライバシー情報等を含み得ることに十分に留意し、定められた規定に基づく消去も含め、適正かつ厳重な管理を行うこと。

四　電磁的記録提供命令をするに当たっては、必要に応じ、自己の意思に反して供述することを命ずるものではないこと及び当該命令に対して不服申立てができることを教示するなど適切に対処するよう周知すること。

五　電磁的記録提供命令に係る秘密保持命令を発するに当たっては、必要な限度で期間を定めるとともに、その必要がなくなった場合には、捜査機関において、期間経過前であっても速やかにこれを取り消す運用とするよう関係者へ周知すること。

六　検察官が弁護人に対して証拠書類等の閲覧・謄写の機会を付与するに当たっては、関係者のプライバシー等を保護しつつ、弁護人の利便性の向上を図る観点から、弁護人の要望を踏まえつつ、できる限り、オンラインによる電磁的記録の閲覧・謄写の方法によることを可能とするとともに、電磁的記録については複写による謄写の方法を認めるよう、留意すること。

七　捜査機関が収集した証拠が改ざん・差替えや破棄等をされることなく適切に保管される措置を講じるよう努めること。

八　オンライン等の方法による裁判所に対する申立て等については、弁護人による迅速かつ適切な弁護活動を不当に阻害することのないよう、留意すること。

九　電磁的記録文書等偽造罪の適用に当たっては、虚偽の名義又は内容の電子データによる他人の権利・利益の侵害に対して厳格に対処できるようにするとともに、ＳＮＳへの投稿等が過度に広汎に罰せられることにより表現の自由が不当に抑制されることのないよう、留意すること。

十　改正法の施行に必要となるシステムを構築するに当たっては、サイバー攻撃等により捜査・公判で用いられる個人情報の流出が生じることがないよう、厳格なセキュリティ水準を確保すること。また、ビデオリンク方式の利用における成り済ましや第三者による不当な介入、デジタル証拠の漏洩や改ざん防止のために必要な措置について不断に検討し、必要な対策を講じるとともに、システム障害時にも司法手続を継続できる体制の整備に努めること。併せて、システムの開発及び運用準備のスケジュールに無理が生じることのないよう検討を進めるとともに、制度の開始に先立って必要な検証・試験運用期間を設けること。また、司法関係者のデジタルリテラシーの向上のための研修等について検討を進めること。

十一　今後における捜査・公判手続のデジタル化の更なる進展のため、デジタル化による刑事手続の一層の効率化について引き続き検討を行うとともに、刑事手続に関与する者の利便性を向上させる措置について検討を行い、必要がある

と認めるときはその結果に基づいて所要の措置を講じること。

(2) 参議院法務委員会

情報通信技術の進展等に対応するための刑事訴訟法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和７年５月 15 日参議院法務委員会）

政府及び最高裁判所は、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　身体の拘束を受けている被疑者又は被告人にとって弁護人又は弁護人となろうとする者の援助を受ける権利が重要であることに鑑み、映像と音声の送受信によるいわゆるアクセスポイント方式によるオンライン接見について必要性の高い地域からできる限り速やかに環境整備を進め、被疑者又は被告人が弁護人又は弁護人となろうとする者から援助を受けられるよう配意するとともに、本法施行後三年を目途にその進捗状況に応じて法制化の必要性について検討を行うほか、電磁的記録である書類の電磁的方法による授受について検討を行うこと。併せて、現在実施されているテレビ電話を含む電話による外部交通制度・電話連絡制度に関しては、一層の秘密の保持や、手続の円滑化、対象地域の拡大、映像と音声の送受信による方法への切換等の検討を進めること。

二　検察官が行うビデオリンク方式による弁解録取は、被疑者が威圧され本人の意思に反する供述がされることのないように当該事件の捜査に従事する司法警察職員の影響を遮断して行われるよう配慮すること。また、ビデオリンク方式による勾留質問は、被疑者及び被告人が威圧により本人の意思に反する供述がされることのないように捜査機関の影響を遮断して行われるよう配慮すること。

三　ビデオリンク方式による証人尋問等については、証人等の負担軽減や手続の円滑化及び迅速化に資する一方で、法廷において対面で行われる尋問等に比して、証人の状況を詳しく観察できないなどの指摘があることを踏まえ、証人に対する反対尋問権が実質的に保障され、裁判所におけるビデオリンク方式の採用の判断が適切に行われるよう、本改正により追加される要件及びその趣旨について周知すること。

四　電磁的記録提供命令制度の運用に当たっては、対象となる電磁的記録について、犯罪事実との関連性の認められるものをできる限り具体的に特定して令状の請求が行われるとともに、犯罪事実と関連性のない個人情報ができる限り収集されることのないように厳格に令状審査が行われるよう、制度の内容及び趣旨について、関係者へ周知徹底すること。また、収集された情報が個人の重要なプライバシー情報や犯罪事実と関連性のない個人情報等を含み得ることに十分に留意し、定められた規定に基づく消去も含め、適正かつ厳重な管理を行うとともに、電磁的記録の特性に着目した個人情報保護を適切に行うための情報の保管及び管理の在り方を検討すること。

五　電磁的記録提供命令により電磁的記録を提供させるに当たっては、必要に応じ、自己の意思に反して供述することを命ずるものではないこと及び当該命令に対して不服申立てができることを教示すること。また、誤解を与えるなどして憲法上保障された自己負罪拒否特権を実質的に侵害することとならないよう、適切に対処するよう周知すること。

六　電磁的記録提供命令に係る秘密保持命令を発するに当たっては、必要な限度で期間を定めるとともに、その必要がなくなった場合には、捜査機関において、期間経過前であっても速やかにこれを取り消す運用とするよう関係者へ周知すること。

七　電磁的記録提供命令又は電磁的記録媒体の押収が取り消されたときは、捜査機関において当該電磁的記録に含まれる情報が不適正に利用されることのないよう、特に留意すること。

八　検察官が弁護人に対して証拠書類等の閲覧・謄写の機会を付与するに当たっては、関係者のプライバシー等を保護しつつ、弁護人の利便性の向上を図る観点から、弁護人の要望を踏まえつつ、できる限り、オンラインによる電磁的記録の閲覧・謄写の方法によることを可能とするとともに、電磁的記録については複写による謄写の方法を認めるよう、留意すること。

九　捜査機関が収集した証拠が改ざん・差替えや破棄等をされることなく適切に保管される措置を講じるよう努めること。

十　捜査機関が収集した証拠に犯罪事実と関連性のない個人情報等が含まれる場合においては、捜査機関において当該個人情報等が不適正に利用されることのないよう、特に留意すること。

十一　オンライン等の方法による裁判所に対する申立て等については、弁護人による迅速かつ適切な弁護活動を不当に阻害することのないよう、留意すること。

十二　電磁的記録文書等偽造罪の適用に当たっては、虚偽の名義又は内容の電子データによる他人の権利・利益の侵害に対して厳格に対処できるようにするとともに、ＳＮＳへの投稿等が過

度に広汎に罰せられることにより表現の自由が不当に抑制されることのないよう、特に留意すること。

十三　改正法の施行に必要となるシステムを構築するに当たっては、サイバー攻撃等により捜査・公判で用いられる個人情報の流出が生じることがないよう、厳格なセキュリティ水準を確保すること。また、ビデオリンク方式の利用における成り済ましや第三者による不当な介入、デジタル証拠の漏洩や改ざん防止のために必要な措置について不断に検討し、継続的な対策を講じるとともに、システム障害時にも司法手続を継続できる体制の整備に努めること。併せて、システムの開発及び運用準備のスケジュールに無理が生じることのないよう検討を進めるとともに、制度の開始に先立って必要な検証・試験運用期間を設けること。また、司法関係者のデジタルリテラシーの向上のための研修等について検討を進めること。

十四　刑事手続のデジタル化を速やかに実現させるため、裁判所を始めとする関係機関に必要な人的・物的体制の整備及び予算の確保に引き続き努めること。

十五　今後における捜査・公判手続のデジタル化の更なる進展のため、デジタル化による刑事手続の一層の効率化について引き続き検討を行うとともに、刑事手続に関与する者の利便性を向上させる措置について検討を行い、必要があると認めるときはその結果に基づいて所要の措置を講じること。

十六　政府は、本法による改正後の刑事訴訟法その他の法律の規定の施行状況や施行後における情報通信技術の進展、捜査・公判の実情等を踏まえて、個人情報保護の必要性や被疑者及び被告人の防御権、犯罪被害者等の名誉・プライバシー等を重視しつつ、必要に応じて所要の措置を講ずるものとすること。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

1　訴訟に関する書類の電子化に関する規定の整備

(1) 検察官及び弁護人に対するオンライン等の方法による申立て等の義務付けの趣旨

検察官及び弁護士である弁護人について、原則として、オンライン等の方法による裁判所への申立て等を義務付けることとした趣旨について質疑があった。

これに対し、政府から、刑事手続において情報通信技術を活用し、手続の円滑化、迅速化を図る観点から、事務を効率化するため、申立て等をオンライン等の方法により行うことが望ましいことから、検察官及び弁護士である弁護人に、原則としてオンライン等の方法により行うことを義務付けることとした旨の答弁があった[14]。

(2) オンライン等の方法による申立て等の義務付けによる弁護活動への懸念

弁護士である弁護人に対し裁判所への申立て等をオンライン等の方法によることを義務付けることにより、弁護人が電磁的記録を作成する時間がない場合や弁護人の電子機器が故障した場合等に被告人の防御権や弁護人の弁護権を制約することになるとの懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、義務付けの例外となる「その責めに帰することができない事由」に当たるか否かは、個々の事案ごとに具体的な事情に基づいて、裁判所が円滑・迅速な手続を実現するという法の趣旨を踏まえつつ、防御権又は弁護権を不当に制約することがないよう裁判所が適切に判断することとなる旨の答弁があった[15]。また、最高裁判所から、防御権や弁護権を不当に制約することがないことは非常に重要であり、改正法の内容、趣旨に従って適切に運用されるものと認識している旨の答弁があった[16]。

---

[14] 第217回国会参議院法務委員会会議録第6号19頁（令7.4.24）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

[15] 第217回国会衆議院法務委員会議録第10号14頁（令7.4.16）鈴木法務大臣答弁

[16] 第217回国会衆議院法務委員会議録第11号9頁（令7.4.18）平城最高裁判所長官代理者（事務総局刑事局長）答弁

(3) オンラインの方法による訴訟に関する書類や証拠書類等の閲覧等

弁護人に対する訴訟に関係する書類や証拠書類等の閲覧・謄写をオンラインの方法によることの可否を裁判長や検察官が判断することについて、その判断により弁護権への不当な制約が生ずるとの懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、電磁的記録である訴訟に関係する書類や証拠書類等をオンラインの方法により閲覧・謄写することは、紙媒体とは異なり、一回流出した場合にはインターネット等を通じて際限なく拡散されて回収困難となり、関係者の名誉及びプライバシーに甚大な影響を及ぼすことがあるという趣旨の説明をした上で、個別の事案において、対象となる書類や証拠の内容、性質、これが流出した場合の影響等に加えて、弁護人の防御準備上の便宜等を考慮しつつ、裁判長や検察官において適切に判断することとなる旨の答弁があった[17]。

2　電磁的記録による令状の発付・執行

(1) 令状主義との関係

電磁的記録による令状の発付・執行について、裁判官が慎重に判断して令状を発付して、その令状に基づいて強制執行を捜査機関が行うとする令状主義の考え方に照らし妥当であるか質疑があった。

これに対して、政府から、憲法第33条[18]及び第35条[19]が規定する令状主義は、令状の形式面について書面に限定していないことから、書面による場合と同様に裁判官による令状審査が適正になされる限りは、形式面からの違反はないと考えられる旨の答弁があった[20]。

(2) 不当な令状発付につながる懸念

令状の電子化による手続の簡略化により、令状請求や審査の慎重さが損なわれ、不当な令状の発付につながる懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、令状の請求や発付の要件は維持されており、裁判官による要件該当性の判断は変わりがないと考えられることから、令状の手続がオンラインで行われる場合であっても、裁判官による令状審査はこれまでと同様に適正に行われる旨の答弁があった[21]。

3　電磁的記録提供命令

(1) 自己負罪拒否特権との抵触の懸念

憲法第38条第1項[22]は自己に不利益となる供述を強要されないとする権利（自己負罪拒否特権）を保障しており、当該権利は自己に不利益な証拠の提出を強制されないこともその趣旨に含まれると解されることから、被疑者に対し電磁的記録提供命令を発し、罰則をもってスマートフォン等のデータの提出を命ずることは、自己負罪拒否特権に抵触しかねないのではないかとの質疑があった。

これに対し、政府から、電磁的記録提供命令は、既に存在している電磁的記録の提供を

17　第217回国会衆議院法務委員会議録第10号14-15頁（令7.4.16）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

18　日本国憲法第33条　何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示する令状によらなければ、逮捕されない。

19　日本国憲法第35条　何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、捜索及び押収を受けることのない権利は、第33条の場合を除いては、正当な理由に基いて発せられ、且つ捜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。
②　捜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により、これを行ふ。

20　第217回国会参議院法務委員会会議録第6号19頁（令7.4.24）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

21　第217回国会参議院法務委員会会議録第6号19頁（令7.4.24）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

22　日本国憲法第38条第1項　何人も、自己に不利益な供述を強要されない。

命ずるものにとどまり、供述を強要するものではないため、自己に不利益な内容が含まれている電磁的記録の提供を命ずる場合であっても、自己負罪拒否特権には抵触しない旨の答弁があった[23]。

(2) 自己負罪拒否特権とスマートフォンのロック解除等

電磁的記録提供命令に応じるためにスマートフォン等のロック解除やパスワード入力が必要となることがあり得るが、これを被疑者等に対して命じる場合の自己負罪拒否特権との関係について質疑があった。

これに対し、政府から、スマートフォンのロック解除等のために、ロックの解除方法やパスワードを供述することを義務付けることは、自己負罪拒否特権と抵触する旨の答弁があった[24]。

他方、被処分者（電磁的記録提供命令を受ける者）において提供を命じられた電磁的記録を提供するに当たってパスワード等を自身で入力することについては、自己負罪拒否特権との抵触がなく、被処分者は提供することを命じられた電磁的記録を提供する義務を負い、捜査機関は被処分者に対し、電磁的記録提供命令により電磁的記録の提供を求めることができ、内容が分かる状況にして出させることができる旨の答弁があった[25・26]。

(3) 個人情報保護の観点からの懸念

電磁的記録提供命令により、犯罪とは関係のない個人情報が捜査機関に大量に収集され、蓄積される懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、電磁的記録提供命令については必ず裁判官の発する令状によることとしており、捜査機関が提供を命ずることができる電磁的記録は裁判官が被疑事件等との関連性を認めて令状に記載・記録したものに限定される上、その命令に対しては不服申立てを可能としていることから、捜査機関による電磁的記録提供命令により、犯罪と関連性のない個人情報が収集、蓄積されることにはならない旨の答弁があった[27]。

また、欧州では刑事司法における個人情報保護のための独立監督機関が設置されているとして、電磁的記録提供命令を独立機関等によって監督する制度を設けることについて質疑があった。

これに対し、政府から、裁判官の令状により対象が限定され、不服申立ても可能であること、また、現行法上、捜査機関が収集した記録については、刑事訴訟法等に従って適正に管理されており、この点は電磁的記録提供命令により提供された電磁的記録についても同様であって、これらを通じて、同命令の適正な運用は十分に担保されることから、監督制度を新たに設ける必要はない旨の答弁があった[28]。

(4) 秘密保持命令における期間の定め

衆議院における修正で、秘密保持命令は１年を超えない期間を定めて行わなければならないこととする趣旨及びその期間の上限を１年とした理由について質疑があった。

これに対して、修正案提出者から、捜査の実務上、秘密保持命令の必要がなくなったと

---

23 第217回国会衆議院会議録第12号7-8頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁
24 第217回国会衆議院会議録第12号８頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁
25 第217回国会衆議院法務委員会議録第９号10頁（令7.4.9）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
26 第217回国会参議院法務委員会会議録第９号７頁（令7.5.15）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
27 第217回国会衆議院会議録第12号４頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁
28 第217回国会衆議院会議録第12号５頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁

きに速やかに取り消すという運用を徹底することは難しいと考えられることから、一定の期間制限を置くこととしたものであるとし、電磁的記録提供命令や秘密保持命令が犯罪捜査の初期段階から利用されるものであることや、ドイツにおける類似の立法例では６か月であること等を踏まえつつ、捜査への支障とのバランスも考慮し、与野党間の協議を経て１年とした旨の答弁があった[29]。

(5) 電磁的記録提供命令等に対する不服申立て

ア　情報の主体による不服申立ての可否

あるユーザーがサーバに電磁的記録を記録していることを前提に、電磁的記録提供命令を受けたサーバ管理者が当該電磁的記録を捜査機関に提供した場合、当該ユーザーは不服申立てが可能であるかについて質疑があった。

これに対し、政府から、個別の事案ごとに具体的な事実関係を踏まえて判断される事柄であるが、当該ユーザーは不服申立ての主体となり得る旨の答弁があった[30]。

イ　不服申立てが認められた場合の電磁的記録の消去

不服申立てにより電磁的記録提供命令又は電磁的記録の押収が取り消された場合に、捜査機関側に記録・移転等された電磁的記録を消去等することとする規定を設ける必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、現行法の下では、捜査機関が証拠を押収した場合に、その押収処分が事後的に取り消されたとしても、当該証拠の複製等を廃棄又は消去することとはされていない上に、裁判において証拠として利用できなくなることとはされていないところであり、そのような我が国の刑事法の基本的な考え方に照らすと、電磁的記録の証拠としての使用が直ちに否定されるものではなく、国家賠償請求訴訟等の将来的な使用の可能性のために電磁的記録を残しておく意義があることから、電磁的記録を消去等する規定を設けることは適切ではない旨の答弁があった[31]。

(6) 関係者への通知と不服申立て

ア　捜査機関からの被処分者以外の者に対する通知

捜査機関が電磁的記録提供命令により電磁的記録の提供を受けた場合に、被処分者以外の関係者に対して、提供の事実を通知することとはされていないことについて、通知を受けることは不服申立ての前提となるとの観点から、その当否について質疑があった。

これに対し、政府から、仮に被処分者以外の者に対して通知しなければならないとする場合には、罪証隠滅や被疑者の逃亡を招いて捜査の目的を達することができなくなったり、提供を受けた電磁的記録に記録された情報に関係する人を特定し、その通知をすることによって捜査の迅速性が著しく損なわれるなどの問題がある旨の答弁があった[32]。

イ　情報主体による不服申立ての機会の確保

捜査機関から被処分者以外の関係者に対する電磁的記録の提供があったことの通知がなく、また、秘密保持命令が行われることもある中で、被処分者以外の者の不服申立ての機会をどのように確保するのかについて質疑があった。

これに対し、政府から、まず、被処分者が個人情報を提供した場合にその個人に契約上それを通知しなければならない等となってい

---

29 第217回国会衆議院法務委員会議録第11号３頁（令7.4.18）米山隆一衆議院議員答弁
30 第217回国会衆議院法務委員会議録第７号４頁（令7.4.1）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
31 第217回国会衆議院法務委員会議録第９号12-13頁（令7.4.9）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
32 第217回国会衆議院法務委員会議録第７号４頁（令7.4.1）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

る場合には、その個人は被処分者から通知を受けて不服申立てをすることができ、次に、秘密保持命令もある場合については、同命令の効力がある期間については確かに不服申立てが難しいものの、同命令の必要がなくなって取り消された場合や同命令について定められた期間が満了した場合には通知が行くこともあり、通知を受けて不服申立てをすることができる旨の答弁があった[33]。

４　ビデオリンク方式による証人尋問の実施に関する規定の整備

(1) ビデオリンク方式による証人尋問における不適正な証言の防止

ビデオリンク方式による証人尋問において、カメラの外からの第三者の介入や手元の資料を読み上げる等の不適正な証言が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、ビデオリンク方式による証人尋問の可否について、不適正な証言がなされるおそれ等も考慮された上で、裁判所は適正な実施ができる場所を選定することとなる旨の答弁があった[34]。

(2) ビデオリンク方式による証人尋問の公正性

ビデオリンク方式による証人尋問は画面越しであることにより証人の態度等の情報量が削減され、証言の信用性の評価が難しくなるとの指摘があることから、同方式による証人尋問の公正性の確保について質疑があった。

これに対し、政府から、これまでに刑事訴訟法で認められているビデオリンク方式による証人尋問は証人審問権を侵害するものではないとする最高裁決定があり、現行のビデオリンク方式による証人尋問の実施については検察官及び被告人又は弁護人の意見を聞いた上で裁判所は適切に判断をしていると承知している旨の答弁があった[35]。また、最高裁判所から、改正法の内容・趣旨の周知をしっかりと行っていく旨の答弁があった[36]。

５　電磁的記録文書等偽造等罪の創設

(1) 電磁的記録文書等偽造等罪の適用例

電磁的記録文書等偽造等罪の適用が想定される事例について質疑があった。

これに対し、政府から、一般論として、例えば投資詐欺の手段として、ＳＮＳ上で他人に示すために著名人の名義を無断で使用し、虚偽の投資実績を紹介する内容の電磁的記録を作成した場合や、金銭を詐取する手段として、消費者金融の従業員に示すために自己の運転免許証をＰＤＦの電磁的記録として取り込んだ上、同電磁的記録の氏名等を改変した場合などに成立し得る旨の答弁があった[37]。

(2) 表現の自由に対する不当な制約となる懸念

電磁的記録文書等偽造等罪によりＳＮＳ上での表現行為が過度に又は広範に処罰されることで、表現の自由が不当に制約される懸念について質疑があった。

これに対し、政府から、新たに「電磁的記録文書等」の定義を規定するとともに、現行の文書偽造罪と同様の規定ぶりとしていることから、構成要件は明確であり、電磁的記録文書等偽造等罪によりＳＮＳ等での表現行為が広範に処罰され、表現の自由が不当に制約

33　第217回国会参議院法務委員会会議録第６号6-7頁（令7.4.24）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
34　第217回国会衆議院法務委員会議録第９号26頁（令7.4.9）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁
35　第217回国会衆議院法務委員会議録第11号14頁（令7.4.18）鈴木法務大臣答弁
36　第217回国会衆議院法務委員会議録第11号５頁（令7.4.18）平城最高裁判所長官代理者（事務総局刑事局長）答弁
37　第217回国会参議院法務委員会会議録第９号12頁（令7.5.15）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

されることにはならないと考えているが、同罪が適正に運用されるよう、その趣旨及び内容について、適切に捜査機関等の関係機関に周知する旨の答弁があった[38]。

６　オンライン接見

(1) オンライン接見の制度化の必要性

被疑者・被告人の防御権を保障する上で、弁護人との間で、立会人なくして行う接見は重要な意義を有するとの観点から、刑事施設等において身体拘束を受けている被疑者等と弁護人との接見をビデオリンク方式で行ういわゆるオンライン接見の制度化について質疑があった。

これに対し、政府から、例えば弁護人の端末を用いて行う場合、弁護人以外の者による弁護人への成り済ましや、接見が認められていない第三者の同席等の防止が困難であり、猶予期間を設けたり段階的に導入したりしても、オンライン接見一般を被告人等の権利として位置付けることは相当でない旨の答弁があった[39]。

(2) アクセスポイント方式によるオンライン接見の実現

成り済ましの危険のないアクセスポイント方式[40]でのオンライン接見の実現について質疑があった。

これに対し、政府から、全ての刑事施設等で実現できる見通しが立たないのにアクセスポイント方式によるオンライン接見を権利と規定してしまうと、大部分の施設において被疑者等が法律上認められた権利を行使できなくなるという状態が長期にわたって続くこととなる等の状況もあることから、本法律案では規定していない旨の答弁があった[41]。

なお、政府から、刑事訴訟法上の権利という位置付けではなく、実務上・運用上の措置としてこれまで一部の地域において行ってきたオンラインによる外部交通の実施を弾力的に拡大していけるよう、日本弁護士連合会等の関係機関と連携しながら、一層取組を加速していく旨の答弁があった[42]。

(3) 身体拘束された被告人等の電子機器を使用した電磁的記録の授受・閲覧

刑事施設内において身体拘束されている被告人等について、電子機器を使用した電磁的記録の授受・閲覧を認める必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、電磁的記録の授受や閲覧を身体拘束中の被告人等の権利として位置付けることについては、授受や閲覧に用いる機器について、被告人等がこれを破壊するなどして自傷他害行為に用いる可能性がある、不正な通信等の防止のための設備が必要となる、電磁的記録の検査のために業務全体が圧迫されかねないといった問題点等があることから、被告人等の権利として位置付けることは相当でないと考えている旨の答弁があった[43]。また、刑事施設内での電磁的記録の閲覧について、刑事裁判の遂行上必要不可欠である場合等において、刑事施設の体制上の支障の程度が小さいときには一時的に認める余地もあると考えており、可能な範囲で被告人の防御権にも配慮した対応ができるよう運用

---

38 第217回国会衆議院法務委員会議録第９号17頁（令7.4.9）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

39 第217回国会衆議院会議録第12号５頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁

40 被告人等が収容されている拘置所等とビデオリンク方式によって接続されている検察庁や日本司法支援センター（法テラス）などのアクセスポイントに弁護人が赴き、その場所で面会を行う方式をいう。

41 第217回国会参議院法務委員会会議録第６号９頁（令7.4.24）森本政府参考人（法務省刑事局長）答弁

42 第217回国会衆議院会議録第12号５頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁

43 第217回国会衆議院会議録第12号７頁（令7.3.27）鈴木法務大臣答弁

上の検討を行っていきたい旨の答弁があった[44]。

Ⅴ　今後の主な課題

１　オンラインの方法による証拠開示

被告人の迅速な裁判を受ける権利や防御権の行使を保障するためには、証拠の閲覧・謄写に伴う費用・労力を低減させるオンラインでの証拠の閲覧をできる限り認めることが求められる。証拠開示の運用が被告人の利益を考慮したものとなっているか注視していく必要がある。

この点について、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議では、関係者のプライバシー等を保護しつつ、弁護人の利便性の向上を図る観点から、弁護人の要望を踏まえてできる限りオンラインによる電磁的記録の閲覧・謄写の方法によることを可能とするとともに、電磁的記録については複写による謄写の方法を認めるよう留意すること等を政府に求めている。

２　電磁的記録提供命令制度と個人情報

電磁的記録提供命令に関し、本法律案の審議過程において、犯罪と関係ない個人情報が捜査機関に大量に収集され得ることや、提供を受けた電磁的記録の消去に関する規定がなく、収集された個人情報が捜査機関に蓄積され続けることについて懸念が示された。

この懸念について、衆議院における修正により、政府は、できる限り被告事件又は被疑事件と関連性を有しない個人情報を取得することとならないよう、特に留意しなければならないことが附則中に追加された。

また、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議において、電磁的記録提供命令制度の運用に当たっては、収集された情報が個人の重要なプライバシー情報等を含み得ることに十分に留意し、定められた規定に基づく消去も含め、適正かつ厳重な管理を行うことを政府に求めている。

今後、捜査の過程で収集された個人情報の適正な管理をどのように担保していくのかについて、注視していく必要がある。

３　電磁的記録文書等偽造等罪と表現の自由

電磁的記録文書等偽造等罪は、データの発信主体が他人と誤信させるに足りる外観を備えたデータの作成等により成立し得るとされており、処罰範囲が広く解釈されかねないとの懸念が示されている。捜査機関がＳＮＳでの投稿等を過度に広汎に罰することにより、表現の自由が不当に抑制されることがないよう注視していく必要がある。

この点について、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議で示され、また、政府答弁にもあったように、ＳＮＳへの投稿等が過度に広汎に罰せられることにより表現の自由が不当に抑制されることのないよう、留意することが政府に求められている。

４　オンライン接見

本法律には規定が設けられなかったオンライン接見については、被告人等が弁護人の援助を受ける権利の実質化の観点から早期の実現を求める意見があり、これを受けて、衆議院で行われた附則の修正において、政府は、被告人等と弁護人等との間の秘密の確保に配慮するとともに不正行為等の防止に万全を期しつつ、必要な取組を推進することとされた。

また、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議においては、身体の拘束を受けている被告人等にとって弁護人等の援助を受ける権利が重要であることに鑑み、いわゆるアク

[44] 第217回国会衆議院法務委員会議録10号13頁（令7.4.16）小山政府参考人（法務省矯正局長）答弁

セスポイント方式によるオンライン接見についての環境整備を進めるとともに、その進捗状況に応じて法制化の必要性について検討を行うことを政府に求めている。

５　刑事施設に収容中の被告人の電子機器を使用した電磁的記録の授受・閲覧

刑事施設に収容中の被告人が弁護人との間で行う電子機器を使用した電磁的記録の授受・閲覧については、電子機器が自傷他害行為に用いられる可能性があること等を理由として本改正には盛り込まれなかったが、弁護人及び被告人の利便性の観点から、電磁的記録による授受が行われ、被告人が電磁的記録のまま内容を確認できるようにすべきとの指摘がなされている。

この点について、参議院法務委員会における附帯決議では、上記の授受について検討を行うことを政府に求めている。

６　セキュリティ対策

改正法の下では、捜査機関が収集した証拠や裁判所において作成された公判調書等は電磁的記録として存在し、捜査機関や裁判所において保管されることとなるが、サイバー攻撃等によりこれらの証拠等がインターネット上に流出すれば、刑事司法に対する信頼が失われるとともに、被害者や被告人等の関係者が重大な人権侵害を被る可能性がある。例えば、性犯罪等の被害者に係る個人情報は、公判廷で明らかにせずに、また、被告人にも知られずに手続を進めることを可能とする法改正が順次行われてきたが、このような個人情報がインターネット上に流出してしまえば、取り返しのつかない二次被害が生じかねない。

この点について、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議において、改正法の施行に必要となるシステムを構築するに当たっては、サイバー攻撃等により捜査・公判で用いられる個人情報の流出が生じることがないよう厳格なセキュリティ水準を確保することを政府及び最高裁判所に求めている。

７　デジタル化の更なる進展

改正法においては、捜査及び公判を行う上での利便性に重点が置かれ、被疑者・被告人及びこれを支援する弁護人の利便性のためのデジタル化は十分に措置されていないとの指摘がある。

今後におけるデジタル技術の一層の進展を見据え、衆議院及び参議院の各法務委員会の附帯決議において、デジタル化による刑事手続の一層の効率化について引き続き検討を行うとともに、刑事手続に関与する者の利便性を向上させる措置について検討を行い、所要の措置を講じることを政府及び最高裁判所に求めている。

解　説

所得税法等の一部を改正する法律について
―いわゆる 103 万円の壁を中心に―

衆議院調査局調査員
本城　勝義　風間　亜紀
坂下　翔平　阿部　めぐみ
菊地　夏来　小室　芳昭
（財務金融調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　法律の概要
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、第 217 回国会（常会）において、令和７年３月 31 日に成立し、同日に公布された「所得税法の一部を改正する法律」（令和７年法律第 13 号）について解説する。

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯

「所得税法の一部を改正する法律案」（第 217 回国会閣法第１号）の提出に当たっては、「年収 103 万円の壁」見直しの観点からの所得税の基礎控除等の引上げや、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置の取扱い、扶養控除等の見直しが焦点となった。

１　「年収 103 万円の壁」見直しに向けた議論

(1)　「年収 103 万円の壁」とは

いわゆる「年収 103 万円の壁」とは、給与所得者本人の給与収入が 103 万円（課税最低限[1]）を超えると、税負担が生ずるため当該本人が就業調整を行う誘因となること等の問題を指す[2]。103 万円という金額は、（令和７年度改正前の）基礎控除[3]額の 48 万円と給与所得控除[4]の最低保障額 55 万円とを合計した額である。この金額は、平成７年に基礎控除額の引上げが行われて以降、およそ 30 年間据え置かれていた[5]。基礎控除額が定額であることにより、物価が上昇すると実質的な税負担が増えるという所得税の課題に対応するため、課税最低限を引き上げる必要性について指摘がされていた。

(2)　３党協議と第２次石破内閣の総合経済対策

令和６年 10 月 27 日に行われた第 50 回衆議

[1] ここでいう課税最低限は、同一生計配偶者や扶養親族がなく、社会保険料の支払いを考慮しない場合を想定している。以下同様。

[2] 内閣衆質 216 第 45 号（令和６年 12 月 13 日）「衆議院議員緒方林太郎君提出いわゆる「百三万円の壁」に関する質問に対する答弁書」

[3] 一定の金額までの少額の所得については負担能力を見出すには至らないとして、原則全ての納税者に適用される所得控除である。

[4] 給与所得を算定する過程で適用される所得計算上の控除であり、勤務費用の概算控除等の性格を有するものである。

[5] 平成 30 年度税制改正で、基礎控除額の 38 万円から 48 万円への引上げが行われているが、給与所得控除等の最低保障額の引下げと合わせて実施され、課税最低限の金額に変化はなかった。

院議員総選挙においては、自由民主党及び公明党で議席の過半数を獲得するには至らなかった。そのような状況下、同年 11 月、自由民主党及び公明党は、「年収 103 万円の壁」の見直しについて、国民民主党との政策協議を開始した[6]。

その中で、国民民主党は、所得税の課税最低限を 103 万円から 178 万円まで引き上げることを提案した[7]。一方、政府は 178 万円に引き上げた場合、国と地方の税収は７～８兆円程度の減収となると試算した[8]。そのうち地方は、個人住民税と地方交付税交付金と合わせて５兆円程度の減収となるとされ、地方自治体からは、税収減による財政悪化や公共サービスへの影響を懸念する声が上がった[9]。

また、19 歳以上 23 歳未満の大学生年代の子等がアルバイト等で 103 万円を超える給与収入を得た場合、当該子等を扶養する親等の所得控除（特定扶養控除：63 万円）の適用がなくなることで、親等の税負担が増加するため、世帯としての手取りが減少してしまうという問題も指摘[10]されるようになった。

同月 20 日には、自由民主党、公明党及び国民民主党の３党の政調会長会談において、税制改正や令和７年度予算等に関わる事項が盛り込まれた新たな経済対策の策定等について合意がなされた。同日に国民民主党より与党（自由民主党及び公明党）へ提示された税制改正に関する要望書には、最重点項目として、基礎控除等の 103 万円から 178 万円への引上げ、特定扶養控除の年収要件の引上げ及びガソリン減税等が挙げられた[11]。

同月 22 日、「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～」が閣議決定された。同経済対策では、我が国を長きにわたったコストカット型経済から脱却させ、「賃上げと投資が牽引する成長型経済」への移行を目指すとし、予算、税制、規制改革等、あらゆる政策手段を総動員することとされた。その中で、いわゆる「年収 103 万円の壁」に関しては、同経済対策の「基本的考え方」において、「令和７年度税制改正の中で議論し引き上げる」こと及び「これらに伴う諸課題に関しては、今後、検討を進め、その解決策について結論を得る」ことが明記された。

12 月 11 日、自由民主党、公明党及び国民民主党の３党による幹事長会談において、いわゆる「年収 103 万円の壁」は、国民民主党の主張する 178 万円を目指して、令和７年から引き上げる等とされ、具体的な実施方法等については、引き続き関係者間で誠実に協議を進めることが合意された。同日、３党の税制調査会の幹部会合において、与党から、大学生年代の子等を扶養する親等の特定扶養控除に係る当該子等の年収要件を 103 万円から 130 万円まで引き上げる案が提示されたが、国民民主党は、150 万円までの引上げを求めた[12]。

その後、３党の税制調査会長間での協議を経て、同月 13 日、与党から、「年収 103 万円の壁」について、20 万円引き上げて 123 万円

---

6 『毎日新聞』（2024.11.9）

7 国民民主党は、178 万円という引上げ額の根拠として最低賃金の上昇を挙げた。（１時間当たりの最低賃金は）全国加重平均で平成７年の 611 円から令和６年の 1,055 円とおよそ 1.73 倍になっており、103 万円の非課税枠も同様に 73%引き上げると 178 万円になるとした（『日本経済新聞』（2024.11.21））。

8 『読売新聞』（2024.12.19）

9 『日本経済新聞』（2024.11.20）

10 『読売新聞』（2024.11.15）

11 『朝日新聞』（2024.11.21）

12 『日本経済新聞』（2024.12.12）、『毎日新聞』（2024.12.12）

とする案が示されたが、国民民主党は更なる引上げを求め、合意には至らなかった[13]。

２　防衛力強化に係る財源確保のための税制措置の取扱い

我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中、令和４年 12 月 16 日、国家安全保障政策に係る新たな三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）が閣議決定された。このうち、防衛力整備計画において、2023（令和５）年度から 2027（令和９）年度までの５年間における同計画の実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額は 43 兆円程度とされ、2027 年度以降、同計画の実施に必要な財源の確保については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設、税制措置等、歳出・歳入両面において所要の措置を講ずることとされた。

このうち税制措置については、「令和５年度税制改正の大綱」（令和４年 12 月 23 日閣議決定）において、法人税、所得税及びたばこ税により令和９年度時点で１兆円強を確保するとの方針が決定された。同大綱では当該措置の施行時期について「令和６年以降の適切な時期」とされていたが、「骨太の方針 2023[14]」において、令和７年以降の然るべき時期とすることも可能となるよう柔軟に判断することが示された。

「令和６年度税制改正の大綱」（令和５年 12 月 22 日閣議決定）においては、たばこ税について、加熱式たばこと紙巻たばことの間の税負担差を解消することとし、この課税の適正化による増収を防衛財源に活用するとされ、その上で、国税のたばこ税率を引き上げ、財源を確保するとされた。これを踏まえ、令和６年３月に成立した「所得税法等の一部を改正する法律」（令和６年法律第８号）（以下「令和６年度改正法」という。）の附則第 74 条において、政府は、令和９年度に至る各年度の防衛力強化に係る財源確保の必要性を勘案しつつ、所得税、法人税及びたばこ税について所要の検討を加え、その結果に基づいて適当な時期に必要な法制上の措置を講ずるものとすることと規定された。

その後、取りまとめられた「骨太の方針 2024[15]」においては、税制措置について、「令和５年度税制改正の大綱」及び「令和６年度税制改正の大綱」に示された基本的方向性により検討を加え、その結果に基づいて適当な時期に必要な法制上の措置を講ずるとされた。

３　扶養控除[16]等の見直し

第 213 回国会で成立した子ども・子育て支援に関する施策を強化する「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律」（令和６年法律第 47 号）により、令和６年 10 月から、児童手当の支給期間の高校生年代までの延長を含む拡充が行われている。児童手当の拡充に際し、「こども未来戦略方針[17]」において、中学生までの取扱いとのバランス等を踏まえ、高校生の扶養控除との関係をどう考えるか整理することとされていた。

「令和６年度税制改正の大綱」においては、16 歳から 18 歳までの扶養親族に係る扶養控

13　『毎日新聞』（2024.12.14）、『日本経済新聞』（2024.12.28）

14　経済財政運営と改革の基本方針2023　加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～（令和５年６月16日閣議決定）

15　経済財政運営と改革の基本方針2024～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現～（令和６年６月21日閣議決定）

16　納税者が、年齢 16 歳以上の扶養親族（納税者の親族（配偶者を除く。）等で、その納税者と生計を一にするもののうち、合計所得金額が一定額以下である者（控除対象扶養親族））を有する場合、課税所得金額を計算する過程において、総所得金額等から一定額を控除するものである。

17　「こども未来戦略方針」～次元の異なる少子化対策の実現のための「こども未来戦略」の策定に向けて～（令和５年６月13日閣議決定）

除制度の控除額の見直しについて、令和７年度税制改正において結論を得ることが決定された。その前提として、当該見直しにより各府省庁の所管制度等（社会保障制度や教育等）の給付や負担の水準に関して不利益が生じないよう、適切な対応を行う等の必要があるとされ、その状況等を確認することが要請された[18]。

加えて、同大綱においては、ひとり親控除について、対象となるひとり親の所得要件と控除額の見直し[19]について、扶養控除の見直しと合わせて結論を得ることとされていた。

４　法律案提出に至る経緯

こうした状況を背景に、令和６年 12 月 20 日、「令和７年度税制改正大綱」（自由民主党及び公明党）（以下「令和７年度与党大綱」という。）が決定された。

この中では、給与収入に係る所得税の課税最低限を 103 万円から 20 万円（基礎控除額 10 万円と給与所得控除の最低保障額 10 万円の合計）引き上げて 123 万円とすることや、大学生年代の子等に係る新たな控除の創設、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置等に関する税制改正の具体的内容が、以下のように示された。

(1) 基礎控除額の引上げ

基礎控除については、「一般に指標とされる消費者物価指数[20]（総合）は、最後に基礎控除の引上げが行われた平成７年から令和５年にかけて 10%程度上昇し、令和６年も 10 月までに３%程度上昇しており、今後も一定の上昇が見込まれる」とした上で、「生活必需品を多く含む基礎的支出項目[21]の消費者物価は平成７年から令和５年にかけて 20%程度上昇している。こうした物価動向を踏まえ、所得税の基礎控除の額を現行の最高 48 万円から最高58万円に10万円、20%程度引き上げる」とされた。

(2) 給与所得控除の最低保障額の引上げ

給与所得控除については、「最低保障額が適用される収入である場合、収入が増えても控除額は増加しない構造であるため、物価上昇への対応とともに、就業調整にも対応するとの観点から、最低保障額を現行の 55 万円から 65 万円に 10 万円引き上げる」とされた。

(3) 特別控除の創設等

税制が一因となっているとの指摘がある大学生のアルバイトの就業調整については、「19 歳から 22 歳までの大学生年代の子等の合計所得金額が 85 万円（給与収入 150 万円に相当）までは、親等が特定扶養控除と同額（63 万円）の所得控除を受けられ、また、大学生年代の子等の合計所得金額が 85 万円を超えた場合でも親等が受けられる控除の額が段階的に逓減する仕組みを導入する」とされた。さらに、「扶養親族及び同一生計配偶者の合計所得金額に係る要件について、現行の基礎控除と同額の 48 万円を、基礎控除の引上げを踏まえ、58 万円とする」とされた。

---

18 令和６年２月に各府省庁が上記の状況等を確認するための「扶養控除見直しの影響への対応に係る関係府省会議」が開催され、同年 11 月の同会議においては、扶養控除の見直しへの対応が必要と見込まれる国の制度一覧等が示された。

19 ひとり親控除について、対象となるひとり親の所得要件を合計所得金額 1,000 万円以下（現行 500 万円以下）に引き上げ、控除額を所得税 38 万円（現行 35 万円）、個人住民税 33 万円（現行 30 万円）に引き上げることが明記されていた。

20 家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によって、どう変化するかを指数値で示したもので、総務省が毎月作成している。

21 支出弾力性（消費支出総額が１%変化するときに各財・サービスが何%変化するかを示した指標）が 1.00 未満の支出項目は基礎的支出（必需品的なもの）に分類され、米や野菜、家賃、電気代などが該当する。

(4) 防衛力強化に係る財源確保のための税制措置

① 法人税

「法人税額に対し、税率４％の新たな付加税として、防衛特別法人税を課す」

② 所得税

「いわゆる『103 万円の壁』の引上げ等の影響も勘案しながら、引き続き検討する」

③ たばこ税

「加熱式たばこについて、紙巻たばことの間の税負担差を解消するため、税方式の適正化を行う」「その上で、国のたばこ税率を、３段階で、令和９年４月、令和 10 年４月及び令和 11 年４月にそれぞれ 0.5 円／１本ずつ引き上げる」

以上の措置等を講ずるとされた。

(5) 高校生年代の扶養控除及びひとり親控除

高校生年代の扶養控除等については、令和８年分の所得税は現行制度を維持し、その見直しについては、児童手当をはじめとする子育て関連施策との関係、所得税の所得再分配機能等の観点や「令和６年度税制改正大綱」（自由民主党及び公明党）（以下「令和６年度与党大綱」という。）で示した考え方を踏まえつつ、令和８年度以降の税制改正において、各種控除の在り方の一環として検討し、結論を得るとされ、令和７年度税制改正において結論を得ることは見送る方針が示された。

令和７年度与党大綱に示された内容のうち、令和７年度税制改正において措置するものについて、令和６年 12 月 27 日、「令和７年度税制改正の大綱」として閣議決定された。

このような経過を経て、令和７年２月４日、「所得税法等の一部を改正する法律案」（第 217 回国会閣法第１号）が国会に提出された。

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

(1) 審議経過

所得税法等の一部を改正する法律案は、令和７年２月４日に国会（衆議院）に提出され、同月 14 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、財務金融委員会に付託された。

同委員会においては、同日、加藤財務大臣から趣旨説明を聴取し、質疑に入った。同月 18 日には、立憲民主党・無所属の提案による防衛力強化に係る財源確保のための税制措置に係る規定の削除、揮発油税及び地方揮発油税の「当分の間税率」の廃止等を内容とする修正案（修正案１）が提出され、趣旨の説明を聴取し、同月 25 日から本法律案及び修正案１を一括して質疑を行った。

同月 28 日には、自由民主党・無所属の会及び公明党の共同提案による所得税の基礎控除の特例の創設等を内容とする修正案（修正案２）が、３月３日には、立憲民主党・無所属及び国民民主党・無所属クラブの共同提案による揮発油税及び地方揮発油税の「当分の間税率」の廃止等を内容とする修正案（修正案３）がそれぞれ提出された。

同月４日には、修正案１について撤回を許可し、修正案２及び修正案３について、それぞれ趣旨の説明を聴取した後、本法律案及び両修正案について、質疑を行い、引き続き、石破内閣総理大臣に対する質疑を行った後、質疑を終局した。

質疑終局後、両修正案について、内閣の意見を聴取した後、本法律案及び両修正案を一括して討論を行い、順次採決したところ、修正案３は、賛成少数をもって否決され、修正案２及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決され、本法律案は修正議決すべきものと決した（本法律案に対する修正内容の詳細については、Ⅲ１（2）を参照）。

なお、本法律案に対し附帯決議[22]が付された。

同日、本会議において賛成多数をもって修正議決され、参議院に送付された。

(2) 法律案に対する修正

本法律案は次のとおり修正された。

ア　所得税の基礎控除等の特例の創設

低所得者層の税負担に対して配慮する観点や、物価上昇に賃金上昇が追い付いていない状況を踏まえ、中所得者層を含めて税負担を軽減する観点から、所得税の基礎控除の特例を創設し、一定の給与収入以下の基礎控除の金額を政府原案と合わせて引き上げることとされた（詳細については、Ⅲ１(2) を参照）。

イ　所得税の抜本的な改革に係る措置等

所得税の抜本的な改革に係る措置及び所得税の基礎控除の特例の実施に要する財源の確保に係る措置が本法律案の附則に加えられた（詳細については、Ⅴ１を参照）。

２　参議院における審議経過

本法律案は、令和７年３月 12 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、財政金融委員会に付託された。 同委員会においては、翌 13 日、加藤財務大臣から趣旨説明を聴取した後、衆議院における修正部分について修正案提出者衆議院議員後藤茂之君から説明を聴取し、同月 24 日、質疑に入った。同月 27 日、石破内閣総理大臣に対する質疑を行った後、質疑を終局し、同月 31 日、討論を行い、採決したところ、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、本法律案に対し附帯決議[23]が付された。

同日、本会議において可決され、所得税法等の一部を改正する法律（令和７年法律第 13 号。以下「令和７年度改正法」という。）が成立した。

Ⅲ　法律の概要

１　物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整への対応

(1) 基礎控除の控除額の引上げ

基礎控除とは、課税所得金額を算定する過程において、総所得金額等[24]から、納税者のその年分の合計所得金額の区分に応じて定められた金額を控除するものである。

基礎控除額については、生活必需品を多く含む基礎的支出項目の消費者物価が、約 20 年間で 20％程度上昇しているという物価動向を踏まえ、合計所得金額が 2,350 万円（給与収入 2,545 万円相当）以下である個人について、48 万円から 10 万円（20％程度）引き上げ、58 万円とすることとしている（合計所得金額 2,350 万円超の者の基礎控除の額は、改正前と変わらず。）。

(2) 基礎控除の上乗せ特例の創設（修正部分）

低所得者層の税負担に対して配慮する観点や、物価上昇に賃金上昇が追い付いていない状況を踏まえ、中所得者層を含めて税負担を軽減する観点から、(1) の引上げ（10 万円）からさらに、所得階層ごとに最高 37 万円の控

---

22 自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ、公明党の５会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号 17 頁（令 7.3.4）参照）。参議院においても、同様の附帯決議が付された。

23 自由民主党、立憲民主・社民・無所属、公明党、日本維新の会、国民民主党・新緑風会、大野泰正君（各派に属しない議員）、神谷宗幣君（各派に属しない議員）の共同提案による（附帯決議の内容については、第 217 回国会参議院財政金融委員会会議録第６号 2-3 頁（令 7.3.31）参照）。

24 総所得金額等とは、各種所得の金額の計算の規定により計算した金額の合計額（合計所得金額）に、純損失や雑損失等の繰越控除を適用した後の金額をいう。

除額の上乗せを行う特例を創設することとしている。

ア　低所得者層の税負担への配慮（恒久的措置）

合計所得金額 132 万円（給与収入 200 万円相当）以下の者について、生活保護基準や最低賃金の水準等を勘案し、37 万円を上乗せすることにより、課税最低限を 160 万円（＝基礎控除額 58 万円＋37 万円＋給与所得控除最低保障額 65 万円[25]）に引き上げる。

イ　中所得者層の税負担軽減（令和７年分・８年分の２年間の時限措置）

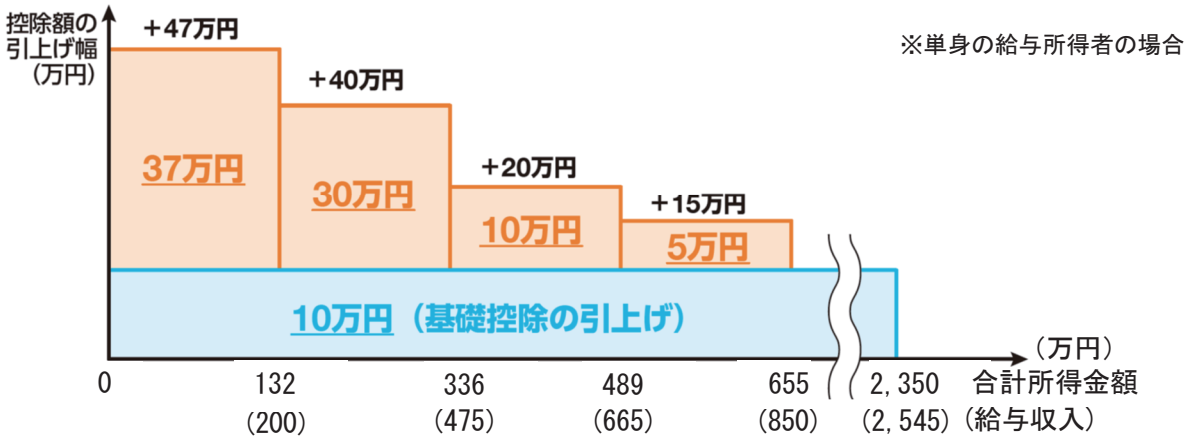
物価上昇に賃金上昇が追い付いていない状況を踏まえ、**図表１**のとおり、高所得者優遇とならないよう段階を設けて上乗せを行う。

（図表１）基礎控除の上乗せ額（令和７年分・８年分の２年間の時限措置）

合計所得金額（給与収入）	上乗せ額
132 万円超～336 万円以下（200 万円相当超～475 万円相当以下）	30 万円
336 万円超～489 万円以下（475 万円相当超～665 万円相当以下）	10 万円
489 万円超～655 万円以下（665 万円相当超～850 万円相当以下）	5 万円

（出所）財務省資料を基に作成

（図表２）基礎控除の上乗せ特例のイメージ（恒久的措置と時限措置を合わせた全体像）



（出所）財務省資料を加工

(3) 給与所得控除の最低保障額の引上げ

給与所得控除とは、給与所得金額を算定する過程において、給与等の収入金額から、その収入金額に応じた一定の割合に相当する額を控除（概算控除）するものである。

令和７年度改正法では、最低保障額を 65 万円（改正前：55 万円）に引き上げることとしている。この最低保障額は、給与等の収入金額が 190 万円（改正前：162.5 万円）以下の者に適用されることとされている。

(4) 特定扶養控除の見直し及び特定親族特別控除の創設

ア　特定扶養控除の見直し

扶養控除とは、納税者が、年齢 16 歳以上の扶養親族[26]（控除対象扶養親族）を有する場合、

[25] 詳細については、Ⅲ１(3)を参照。

[26] 扶養親族とは、納税者の親族（配偶者を除く。）等で、その納税者と生計を一にするもののうち、合計所得金額が一定額

課税所得金額を計算する過程において、総所得金額等から一定額を控除するものである。

特定扶養控除は扶養控除の一種であり、その年 12 月 31 日現在の年齢が 19 歳以上 23 歳未満の控除対象扶養親族（特定扶養親族）を有する納税者が受けることができる。その控除額は 63 万円であり、一般の扶養控除（38 万円）に 25 万円上乗せされている。

令和７年度改正法では、基礎控除額の引上げに伴って、控除の適用を受けるための特定扶養親族を含む扶養親族の合計所得金額の上限額を 58 万円（給与収入 123 万円に相当）（改正前：48 万円（給与収入 103 万円に相当））以下に引き上げることとしている。

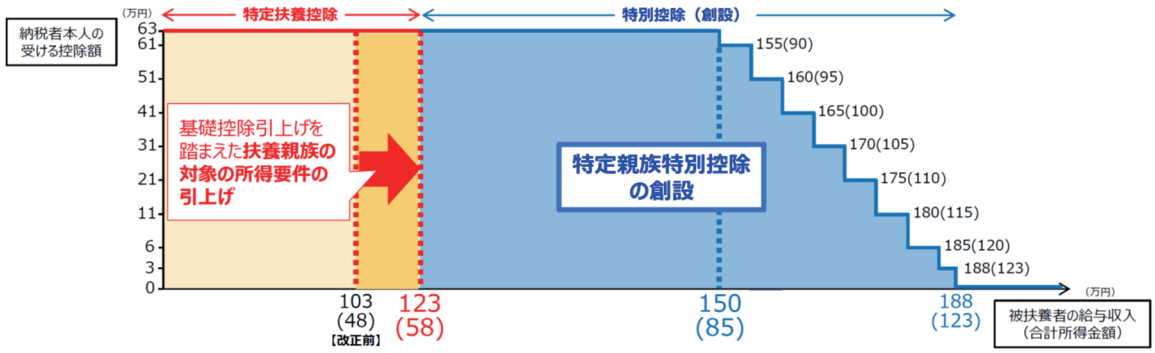
イ　特定親族特別控除の創設

特定親族とは、生計を一にする年齢 19 歳以上 23 歳未満の親族等（その納税者の配偶者及び青色事業専従者等を除くものとし、合計所得金額が 123 万円（給与収入 188 万円に相当）以下であるものに限る。）で、控除対象扶養親族に該当しないものをいう。

令和７年度改正法では、特定親族の合計所得金額が 85 万円（給与収入 150 万円に相当）までは、特定親族の親等は特定扶養控除と同額（63 万円）の所得控除を受けられ、85 万円を超えた場合でも親等が受けられる控除の額が段階的に逓減する仕組みを導入することとしている。

特定親族特別控除の創設により、生計を一にする年齢 19 歳以上 23 歳未満の親族等の合計所得金額が特定扶養親族の合計所得金額要件 58 万円（給与収入 123 万円に相当）を超える（特定扶養控除の適用要件を満たさなくなる）と、特定親族特別控除の適用対象に移行する仕組みとなっている。

（図表３）特定親族特別控除のイメージ



（注）上記の給与収入及び合計所得の金額は、令和７年度改正による給与所得控除の最低保障額の引上げ（+10 万円）適用後の金額である（【改正前】の部分を除く。）。

（出所）財務省資料を基に作成

２　子育て支援に関する政策税制

令和６年度与党大綱において高校生年代の扶養控除の見直しと併せて行うものとされた子育て支援税制については、令和７年度においても、１年間の時限的な措置として以下のとおり対応することとしている（(1)、(2)に関しては、令和６年分から継続）。

(1) 子育て世帯等に対する住宅ローン控除の拡充（令和７年限りの措置）

住宅ローン控除について、子育て世帯等に対する借入限度額を、認定住宅は 5,000 万円

以下である者をいう。

（改正前：4,500 万円）とする等の上乗せを行う。また、床面積要件を緩和する。

(2) 子育て世帯等に対する住宅リフォーム税制の拡充（令和７年限りの措置）

住宅リフォーム税制について、子育て対応改修工事を適用対象に追加する。

(3) 子育て世帯に対する生命保険料控除の拡充（令和８年限りの措置）

生命保険料控除における新生命保険料に係る一般生命保険料控除について、年齢 23 歳未満の扶養親族を有する場合には、令和８年分における控除額を最高６万円（改正前：最高４万円）に引き上げる。

３　地域経済を支える中小企業の取組を後押しする税制

(1) 中小企業経営強化税制の拡充

中小企業は、雇用の７割を抱える我が国にとって重要な経済主体であり、その健全な成長が地域経済の維持・発展のために不可欠である。その中でも、売上高 100 億円を超えるような中小企業は、輸出や海外展開等により域外需要を獲得するとともに、域内調達により新たな需要を創出する地域の中核となる存在であり、そうした企業を育成することで、地域経済に好循環を生み出していくことが重要とされている。

そのため、売上高 100 億円超を目指す、成長意欲の高い中小企業が思い切った設備投資を行うことができるよう、中小企業経営強化税制を拡充し、対象設備に建物を加えるとともに、適用期限を２年延長することとしている。

(2) 中小企業者等の法人税の軽減税率の特例の延長等

中小企業の年 800 万円までの所得に適用される軽減税率の特例は、リーマン・ショックの際の経済対策として講じられた時限措置である。令和７年度改正法では、賃上げや物価高への対応に直面している中小企業の状況を踏まえ、適用期限を２年延長するが、極めて所得が高い中小企業等については一定の見直しを行うこととしている。

なお、同特例については、令和７年度与党大綱において、「特例税率が設けられた経緯等を踏まえ、次の適用期限の到来時に改めて検討する」とされている。

４　消費税の外国人旅行者向け免税制度の見直し

消費税の外国人旅行者向け免税制度については、不正利用を排除し、免税店が不正の排除のために過大な負担を強いられることのない制度とするため、令和６年度与党大綱で示された方針を踏まえ、出国時に持ち出しが確認された場合に免税販売が成立する制度とし、確認後に免税店から外国人旅行者に消費税相当額を返金するリファンド方式に見直すこととしている。

その上で、外国人旅行者の利便性向上や免税店の事務負担軽減の観点から、一般物品と消耗品の区分や消耗品の購入上限額及び特殊包装を廃止するとともに、免税店が販売する際に「通常生活の用に供するもの」であるか否かの判断を不要とする等の措置を講ずることとしている（政令事項）。

上記の改正は、令和８年 11 月１日以後に行われる免税対象物品の譲渡等について適用することとしている。

５　グローバル・ミニマム課税への対応

我が国は、ＢＥＰＳ[27]プロジェクトの立上げ時から国際課税改革に関する議論を一貫して主導してきており、令和３年 10 月にＯＥＣＤ／Ｇ20「ＢＥＰＳ包摂的枠組み」で取りまとめられた経済のデジタル化に伴う課税上の課題への解決策に関する国際合意（「２本の柱」の解決策[28]）の実施に向けた取組を進めてきた。

令和７年度改正法では、法人税引下げ競争に歯止めをかける観点から、国際合意に則り、グローバル・ミニマム課税（最低税率 15%）の導入に係る制度の整備を進め、軽課税所得ルール（ＵＴＰＲ[29]）及び国内ミニマム課税（ＱＤＭＴＴ[30]）の法制化を行うこととしている。この結果、グローバル・ミニマム課税の導入が完了する。適用開始時期は、対象企業の準備期間を確保する観点等から、いずれも令和８年４月１日以後に開始する対象会計年度とすることとしている。

６　防衛力強化に係る財源確保のための税制措置

(1) 防衛特別法人税の創設

法人税額に対し、当分の間、税率４％の新たな付加税として、防衛特別法人税を課すこととしている。防衛特別法人税は、令和８年４月１日以後に開始する事業年度から適用することとしている。

中小企業に配慮する観点から、課税標準となる法人税額から 500 万円を控除することとしている。この結果、中小企業では所得 2,400 万円程度まで防衛特別法人税が課されないこととなり、全法人の 94%が対象外となる見込みである[31]。

(2) たばこ税の見直し

加熱式たばこについて、紙巻たばことの間の税負担差を解消するため、課税方式の適正化を行うこととしている。具体的には、価格要素を廃止し、重量のみに応じて紙巻たばこに換算する方式とするほか、軽量化による税負担の不公平が生じないよう、一定の重量以下のものは紙巻たばこ１本として課税する仕組みとすることとしている。

見直しの実施に当たっては、消費者への影響に鑑み、課税方式の見直しについては、令和８年４月及び同年 10 月の２段階で実施することとし、その上で、国のたばこ税率については、令和９年４月、令和 10 年４月及び令和 11 年４月の３段階で、それぞれ 0.5 円／１本ずつ引き上げることとしている。引上げが完了すると、国のたばこ税の税率は、当分の間、改正前の 6,802 円／1,000 本から 8,302 円／1,000 本となる。

（図表４）たばこ税の税率の特例

適用時期	たばこ税率（円/千本）
改正前	6,802
改正後	
令和９年４月１日～	**7,302**
令和 10 年４月１日～	**7,802**
令和 11 年４月１日～	**8,302**

（出所）令和７年度税制改正の大綱を基に作成

[27] Base Erosion and Profit Shifting（税源浸食と利益移転）の略

[28] この合意は、市場国への新たな課税権の配分（第１の柱）と、グローバル・ミニマム課税（第２の柱）の２本の柱からなる。

[29] Undertaxed Profits Rule の略。軽課税国に所在する親会社等の税負担が国際的に合意された最低税率（15%）に至るまで、子会社等の所在する国で課税を行う制度。

[30] Qualified Domestic Minimum Top-up Tax の略。自国に所在する事業体全体の実効税率が 15%未満の場合に、他国において上乗せ課税させるのを防ぐため、自国に所在する事業体の税負担が 15%に至るまで課税を行う制度。

[31] 島谷和孝財務省主税局総務課税制企画室長「令和７年度税制改正（国税）等について」『ファイナンス』(2025.May)

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整への対応

(1) 提出時法律案についての質疑

ア　基礎控除額の引上げ等を行う必要性

所得税の基礎控除額及び給与所得控除の最低保障額の引上げ並びに特定親族特別控除の創設を行う必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、物価上昇局面における税負担の調整及び就業調整への対応として、所得税の基礎控除の額や給与所得控除の最低保障額が定額であることにより、物価が上昇すると実質的な税負担が増えるという課題に対応するため、物価動向を踏まえ、基礎控除の額と給与所得控除の最低保障額の引上げを行うこと、現下の厳しい人手不足の状況において、特に大学生のアルバイトの就業調整について、税制が一因となっているとの指摘があることから、税制を気にせずに働くことができる仕組みを導入することとしている旨の答弁があった[32]。

イ　基礎控除額等の引上げ幅の根拠

課税最低限を給与収入 123 万円に引き上げることとした根拠について質疑があった。

これに対し、政府から、過去に基礎控除額を改正する際に勘案されてきた消費者物価指数が最後に基礎控除額を引き上げた平成７年以降 10%程度上昇しており、今後も一定の上昇が見込まれること、生活必需品を多く含む基礎的支出項目の消費者物価が 20%程度上昇していることを勘案し、基礎控除額を約 20%、10 万円引き上げるとともに、給与所得控除の最低保障額についても、物価上昇への対応等の観点から、10 万円引き上げることとした旨の答弁があった[33]。

ウ　基礎控除額等の引上げに伴う地方財政への影響等

基礎控除額等引上げに伴う地方財政への影響と政府の対応について質疑があった。

これに対し、政府から、個人住民税における、いわゆる「103 万円の壁」への対応としては、住民税の地域社会の会費的な性格や、地方税財源への影響等を総合的に勘案し、給与所得控除や特定扶養控除の見直し等に対応する一方で、基礎控除は据え置くこととし、所得税の見直しによる地方交付税への影響についても、令和７年度地方財政計画において適切に地方財源を確保している旨の答弁があった[34]。

エ　特定親族特別控除の創設による就業時間増加の見込み

特定親族特別控除の創設によりどの程度の大学生等が就業時間を増加させるかについて質疑があった。

これに対し、政府から、内閣府の政府経済見通しにおける試算によると、50 万人程度が就業時間を増加させると見込んでいる旨の答弁があった[35]。

(2) 自民及び公明の共同提案による修正案についての質疑

ア　基礎控除額等の引上げ幅の根拠

課税最低限を、提出時法律案の給与収入 123 万円から給与収入 160 万円へと引き上げることとした根拠について質疑があった。

これに対し、同修正案提出者から、低所得者層の税負担に配慮する観点から、給与収入 200 万円以下の者について東京都 23 区における生活保護費の水準を超える給与収入 160 万円を課税最低限にすることとした旨の答弁が

32　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号３頁（令 7.2.14）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁
33　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号５頁（令 7.2.14）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁
34　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号 3-4 頁（令 7.2.14）伊藤政府参考人（総務省大臣官房審議官）答弁
35　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号３頁（令 7.2.14）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

あった[36]。

イ　基礎控除額の上乗せを一定の所得以上の者に対しては時限的措置とした趣旨及び上乗せ額に段階を設けることとした理由

同修正案において、令和７年及び令和８年に限り、給与収入 200 万円相当超 850 万円相当以下の者を対象とする部分については、所得水準に応じて控除額を上乗せすることとしているが、その趣旨や理由について質疑があった。

これに対し、同修正案提出者から、時限的措置とした趣旨について、同修正案における上乗せ措置は、物価上昇に賃金上昇が追い付いていない状況を踏まえ、中所得者層を含めて税負担を軽減する観点から行うものであり、デフレからの脱却局面における経済対策としての位置付けであることから、期限付の措置としている旨の答弁[37]、上乗せ額に段階を設けることとした理由について、同修正案では、課税最低限を東京都 23 区の生活保護費を超える水準である給与収入 160 万円とする一方で、納税者の収入水準が異なる中で、所得控除は限界税率の高い高所得者ほど大きな恩恵を受けるものであることを踏まえれば、最低生活費という概念を全ての納税者に当てはめて所得控除を適用することが適当かどうかは、慎重な検討が必要だと考える旨の答弁があった[38]。

ウ　減収分に対応する財源確保のための方策

同修正案による減収分の財源が確保できているのか、また、どのように確保していくのかについて質疑があった。

これに対し、同修正案提出者から、令和７年度の減収分に対応する財源については、同修正案による税収減も含め、一般予備費の削減、追加的な税外収入の確保といった歳入歳出の増減の結果として確保されており、令和８年度分以降については、同修正案の附則第 82 条[39]において、予算編成及び税制改正において、所得税の抜本的な改革に係る検討と併せて、歳入歳出両面の取組を通じた財源の確保について検討をすることとされている旨の答弁があった[40]。

エ　公平性、中立性、簡素性の確保

同修正案は、所得税が課税されない非課税世帯に恩恵が及ばず、所得水準に応じた控除額が段階的に設定されていることを受けて、同修正案は税の三原則（公平・中立・簡素）に反しているのではないかとの質疑があった。

これに対し、同修正案提出者から同修正案においては、物価上昇に賃金上昇が追い付かない状況の下、中所得者層を含め幅広く税負担の軽減を図る一方で、公平性の観点から、高額所得者優遇とならないように納税額を平準化するため、所得水準に応じて基礎控除の上乗せ特例を創設することとしており、同修正案は公平、中立、簡素の原則を逸脱するものではないと考えている旨の答弁があった[41]。

オ　源泉徴収義務者の事務負担

所得水準に応じて基礎控除を上乗せすることによって企業の源泉徴収義務者等の事務負担が増加する懸念について質疑があった。

---

36 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号 12 頁（令 7.3.4）修正案提出者赤羽一嘉衆議院議員答弁

37 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号３頁（令 7.3.4）修正案提出者後藤茂之衆議院議員答弁

38 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号５頁（令 7.3.4）修正案提出者後藤茂之衆議院議員答弁

39 附則第 82 条については、後述Ⅴ１参照。なお、提出時法律案における基礎控除等の引上げ（上述Ⅲ１(1)、(3)、(4)）に係る財源については、令和７年度与党大綱において、「デフレからの脱却局面に鑑み、基礎控除や給与所得控除の最低保障額が定額であることに対して物価調整を行うものであることを踏まえて、特段の財源確保措置を要しない」ものと整理されている。

40 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号２頁（令 7.3.4）修正案提出者赤羽一嘉衆議院議員答弁

41 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号 2-3 頁（令 7.3.4）修正案提出者後藤茂之衆議院議員答弁

これに対し、政府から、源泉徴収義務者の事務負担に配慮する観点から、給与に係る源泉徴収については年末調整時のみの対応とし、関係者の円滑な準備に資する丁寧な周知、広報に努めていく旨の答弁があった[42]。

カ　所得税の抜本的な改革の検討の方向性

同修正案の附則第81条において、所得税の抜本的な改革について検討を加えるとされていることを受けて、考え得る仕組みや論点等、今後の方向性について質疑があった。

これに対し、政府から、米国をはじめとする諸外国の制度も参考としつつ、また、我が国においては、所得の課税最低限が、生計費の観点や公的サービスを賄うための費用を国民が広く分かち合う必要性も含めて、総合的に検討して定められてきたことや、源泉徴収義務者の負担や制度の分かりやすさ等を勘案し、国会での議論も踏まえ、具体案の検討を深めていく旨の答弁があった[43]。

２　中小企業経営強化税制の拡充の意義

中小企業支援、地方創生及び地域経済の後押しの観点からの同税制拡充の意義について質疑があった。

これに対し、政府から、中小企業は、我が国の被雇用者の約７割を抱える大変重要な経済主体であり、その中でも売上高100億円を超えるような中小企業は、輸出や海外展開などにより域外需要を獲得するとともに、域内調達により新たな需要を創出する地域の中核となる存在であることから、こうした企業を育成し、地域経済に好循環を生み出していくことが重要であるとの考えの下、成長意欲の高い中小企業が思い切った設備投資を行うことができるよう、同税制の適用期限の延長及び拡充により、中小企業の前向きな投資の後押しをし、地方創生及び活力ある地域経済の実現を図っていく旨の答弁があった[44]。

３　中小法人等の軽減税率の特例の延長等

(1) 同特例が適用される所得金額の上限の設定根拠

同特例が適用される所得金額の上限を年800万円としている根拠について質疑があった。

これに対し、政府から、昭和56年度税制改正において法人税率を２％引き上げる中で、適用所得限度額を当時の年700万円から更に大きく引き上げるべきという声があり年800万円と設定されたものであるが、今後、適用所得限度額の在り方を考える際には、税率引上げの目的に反して税負担が軽減される法人がないようにすること、全中小法人の９割程度の所得は800万円以下である中、小規模な中小企業法人のみならず所得の高い中小法人にも適用される制度であること、個人形態で営む場合との税負担のバランスを考えなければ経済合理性に反した法人成りを助長するおそれがあることなどを踏まえながら考えていく必要がある旨の答弁があった[45]。

(2) 同特例の恒久化の必要性

同特例の恒久化の必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、同特例はリーマン・ショックの際の経済対策として導入された時限的な措置であったが、令和７年度改正法においては、賃上げや物価高への対応に直面している中小企業の状況、現在の状況を踏まえて、一定の見直しを行った上で適用期限を２

42　第217回国会参議院財政金融委員会会議録第４号２頁（令7.3.25）加藤財務大臣答弁

43　第217回国会参議院財政金融委員会会議録第４号27-28頁（令7.3.25）加藤財務大臣答弁

44　第217回国会衆議院財務金融委員会議録第４号9-10頁（令7.2.18）加藤財務大臣答弁

45　第217回国会衆議院財務金融委員会議録第４号７頁（令7.2.18）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

年延長したものの、今後の措置の在り方については、令和７年度与党大綱において、特例が設けられた経緯等を踏まえ、次の適用期限の到来時に改めて検討するとされており、引き続き検討を行っていくことが重要と考えている旨の答弁があった[46]。

４　消費税の外国人旅行者向け免税制度（輸出物品販売場制度）の見直し

(1) 見直しによる同制度の不正利用防止効果

免税制度の見直しに際して導入されたリファンド方式による免税制度の不正利用防止効果について質疑があった。

これに対し、政府から、国内で購入した物品を国外に持ち出すことなく国内で転売するという不正利用を防止する効果がある旨の答弁があり[47]、制度の見直しに伴う具体的な税収額については、見直しにより不正が行われていた免税購入がほぼなくなることが見込まれるものの、これまでどの程度不正な免税購入が行われていたかを網羅的に把握することができないため、その試算は困難である旨の答弁があった[48]。

(2) リファンド方式導入による免税店や外国人旅行者に係る新たな負担への対応

リファンド方式導入による、免税店や外国人旅行者に係る新たな負担への対応について質疑があった。

これに対し、政府から、免税店に係る新たな負担として懸念されるリファンド方式の導入に際する免税店のＰＯＳ[49]システムの改修への対応については、国際観光旅客税収を活用したインバウンド受入れ環境整備に係る事業におけるシステム改修のための支援や、ＩＴ導入補助金による支援が可能な場合があるとの答弁があり[50]、外国人旅行者への新たな負担として懸念される空港での混雑防止への対応については、免税手続の電子化によって、旅行者は、基本的に出国時に空港に設置された専用の端末に旅券を提示することで、税関による持ち出し確認を受けることが可能であり、また、主要空港を対象に、空港内の一定のエリア内でオンラインで手続をすることや自動チェックイン機との連携などの検討、調整を進めており、引き続き空港での混雑防止にしっかり努めていく旨の答弁があった[51]。

５　グローバル・ミニマム課税への対応

米国政府が国際課税に関する大統領覚書[52]を公表したことを受けて日本政府の対応方針について質疑があった。

これに対し、政府から、公表された米国政府の大統領覚書においては、グローバルタックスディールに係る前政権によるいかなるコミットメントも、米国議会による立法措置なしに米国において効力を有さない、米国企業に不均衡な影響を与える等の外国の税制措置について調査し、取るべきオプションに関する助言を大統領に提出する旨記載されているが、現時点ではそれ以上の具体的な内容は明らかになっておらず、グローバル・ミニマム

---

46 第 217 回国会参議院財政金融委員会会議録第４号 31-32 頁（令 7.3.25）加藤財務大臣答弁

47 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号６頁（令 7.2.14）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

48 第 217 回国会参議院財政金融委員会会議録第３号 38-39 頁（令 7.3.24）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

49 Point of sale（販売時点情報管理）の略称。商品名や価格、売れた時間などの情報を記録・確認でき、店舗の商品管理や分析が可能になる仕組み。

50 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第３号 6-7 頁（令 7.2.14）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

51 第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第５号 28 頁（令 7.2.25）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁

52 The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Global Tax Deal (Global Tax Deal) (January 20, 2025)

課税については、世界各国において税制面での公平な競争条件を確保し、グローバルに活躍する日本企業を後押しするという観点から、政府としてもその制度の導入を行うべきと考えており、引き続き、米国を含めて各国政府とよく協調し、我が国の立場をしっかりと説明していく旨の答弁があった[53]。

６　防衛力強化に係る財源確保のための税制措置

(1)「当分の間」の解釈

令和７年度改正法により「当分の間」として防衛特別法人税が創設されることに関して、「当分の間」の解釈について質疑があった。

これに対し、政府から、防衛特別法人税は、防衛力を抜本的に強化し、安定的に維持していく必要がある限りにおいては措置するものであるため、当分の間の措置としている旨の答弁があった[54]。

(2) 更なる増税が必要となる可能性

令和７年度改正法における税制措置では、防衛力整備計画の実施に必要とされる財源には不足することから更なる増税が必要となる可能性について質疑があった。

これに対し、政府から現時点において、令和９年度までに、43 兆円規模の防衛力整備を確保することとしているが、それまでに、「令和５年度税制改正の大綱」で定められたこれまでの枠組みを超える追加的な税制措置が必要だとは考えていない旨の答弁があった[55]。

Ⅴ　今後の主な課題

令和７年度与党大綱においては、令和８年度以降の税制改正で結論を得るとされた見直し項目等が明記されたほか、令和７年度改正法には、衆議院における修正により、附則に新たな規定として「所得税の抜本的な改革に係る措置等」が追加された。

以下、令和７年度与党大綱、成立した法律等を踏まえ、今後の主な課題について整理する。

１　物価の上昇等を踏まえた基礎控除等の額の適時の引上げの具体的な方策の検討

個人所得課税については、令和７年度与党大綱において、「わが国の経済社会の構造変化を踏まえ、引き続き、格差の是正及び所得再分配機能の適切な発揮、働き方に対する中立性の確保、子育て世帯の負担への配慮といった観点から、歳出面を含めた政策全体での対応も踏まえつつ、人的控除をはじめとする各種控除のあり方について検討を行う」とされている。

加えて、自由民主党及び公明党が法律案に対する修正案を衆議院に提出するに当たり公表された「基礎控除の特例の創設について」（令和７年２月 28 日自由民主党・公明党）を踏まえ、衆議院での修正により令和７年度改正法に追加された附則においては、以下のとおりとされている。

> （所得税の抜本的な改革に係る措置）
> **第 81 条**　政府は、我が国の経済社会の構造変化を踏まえ、各種所得の課税の在り方及び人的控除をはじめとする各種控除の在り方の見直しを含む所得税の抜本的な改革について検討を加え、その結果に基づき、必要な法制上の措置を講ずるものとする。
> **２**　前項の検討に当たっては、基礎控除等の額が定額であることにより物価が上昇した

53　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第５号 32-33 頁（令 7.2.25）加藤財務大臣答弁
54　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第５号 35 頁（令 7.2.25）青木政府参考人（財務省主税局長）答弁
55　第 217 回国会衆議院財務金融委員会議録第７号 13 頁（令 7.3.4）石破内閣総理大臣答弁

場合に実質的な所得税の負担が増加するという課題への対応について、所得税の源泉徴収をする義務がある者の事務負担への影響も勘案しつつ、物価の上昇等を踏まえて基礎控除等の額を適時に引き上げるという基本的方向性により、具体的な方策を検討するものとする。

（所得税の基礎控除の特例の実施に要する財源の確保に係る措置）

第 82 条　政府は、令和７年度末までに、歳入及び歳出における措置を通じた所得税の基礎控除の特例の実施に要する財源の確保について、前条の検討と併せて検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとする。

今般の特例も含め、所得税の抜本的な改革の中で、検討していくことが見込まれる[56]。

なお、令和７年度改正法を踏まえ、同法により検討が求められている所得税の各種所得の課税の在り方及び人的控除をはじめとする各種控除の在り方等について、政府税制調査会に設置されている「活力ある長寿社会に向けたライフコースに中立な税制に関する専門家会合」において、議論のための素材の整理が進められているところである。

２　防衛財源確保に係る税制措置のうち所得税の取扱い

防衛力強化に係る財源確保のための税制措置については、令和６年度改正法において、政府は、令和９年度に至る各年度の防衛力強化に係る財源確保の必要性を勘案しつつ、所得税、法人税及びたばこ税について、所要の検討を加え、その結果に基づいて適当な時期に必要な法制上の措置を講ずるものとすることが規定されている。

所得税、法人税及びたばこ税のうち、法人税及びたばこ税については、「令和５年度税制改正の大綱」等の基本的方向性により検討された結果、令和７年度税制改正において措置された。

しかし、所得税については令和７年度与党大綱において、「令和５年度税制改正大綱等の基本的方向性を踏まえつつ、いわゆる『103 万円の壁』の引上げ等の影響も勘案しながら、引き続き検討する」とされた。「骨太の方針 2025[57]」においても、同趣旨の方向性が明記されている。

３　扶養控除等の見直しの取扱い

令和６年 10 月から実施されている児童手当の拡充策に伴う 16 歳から 18 歳までの高校生年代の扶養親族に係る扶養控除制度等の在り方については、令和５年 12 月 14 日に取りまとめられた令和６年度与党大綱において、令和７年度税制改正において結論を得ることが決定されていた。

しかし、令和７年度与党大綱において、高校生年代の扶養控除等の見直しについては、「児童手当をはじめとする子育て関連施策との関係、所得税の所得再分配機能等の観点や令和６年度税制改正大綱で示した考え方を踏まえつつ、令和８年度以降の税制改正において、各種控除のあり方の一環として検討し、結論を得る」とされた。

（本稿は、令和７年９月１日現在の情報を基に執筆した。）

56　島谷和孝財務省主税局総務課税制企画室長「令和７年度税制改正（国税）等について」『ファイナンス』（2025.May）

57　経済財政運営と改革の基本方針 2025～「今日より明日はよくなる」と実感できる社会へ～（令和７年６月 13 日閣議決定）

解　説

公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法等の一部を改正する法律について

衆議院調査局次席調査員
入戸野　　弥　生
衆議院調査局調査員
君　野　　祥　子
三　木　　智　海
（文部科学調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯
Ⅱ　審議経過
Ⅲ　法律の概要
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、第217回国会（常会）において、令和７年６月11日に成立し、同月18日に公布された「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法等の一部を改正する法律」（令和７年法律第68号）について解説する。

Ⅰ　法律案提出の背景及び経緯

１　公立学校の教員の給与等に係る特例法の制定とその運用

戦後の公務員の給与制度改革において、教員については、勤務時間を単純に測定することが困難であること等を踏まえ、一般公務員より１割程度増額した給与額とされたことに伴い、教員に対しては時間外勤務手当を支給しないこととされた。しかしながら、毎年の給与改定の結果、教員給与の優位性が失われたほか、教員には時間外勤務を命じないようにとの当時の文部省からの指示にもかかわらず、時間外勤務が行われている実態が広がり、時間外勤務手当の支給を求める訴訟が各地で提起され、全国的な社会問題となった。

このような状況から、文部省は、昭和41年度に全国的な勤務状況調査を実施し、これを踏まえ、昭和46年、教員の職務と勤務態様の特殊性[1]に基づき、給与その他の勤務条件についての特例を定めた公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法[2]（以下「給特法」という。）が制定された。給特法においては、①教員の職務はその勤務の特殊性から、勤務時間の内外を切り分けることが適当でなく、勤務時間の内外を問わず包括的に評価した処遇として、時間外勤務手当は支給せず、教職調整額（給料月額の４％）を本給として支給すること、②教員について、原則時間外勤務を命じないこととし、命ずる場合は政令で定める特定の業務（（ⅰ）生徒の実習、（ⅱ）修学旅行等の学校行事、（ⅲ）教職員会議、（ⅳ）非常災害等のいわゆる「超勤４項目」）であって臨時又は緊急の場合に限ること等が定められた。

このように給特法は、時間外勤務の抑制と金銭的補償に配慮する形で制定されたが、そ

[1] 教育が特に教員の自発性、創造性に基づく勤務に期待する面が大きいことや、夏休みのように長期の学校休業期間があること等に起因する。

[2] 制定時は「国立及び公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」。平成16年の国立大学法人化に伴い、現在の題名に変更されるとともに、国立学校の教員が適用対象外とされた。

の後、学習指導要領改訂に伴う授業時数の増加や、一人一人の児童生徒へのきめ細やかな対応の必要性などから教員の業務量が増加し、教員の深刻な長時間勤務が社会問題として認識されるようになっている。本来、教員の時間外勤務が無定量にならないようにすることを目的として給特法が制定されたにもかかわらず、教員の長時間勤務を抑制することができなかったのは、いわゆる超勤４項目以外の時間外勤務は、たとえテストの採点や授業準備、部活動指導などであっても職務命令によるものではなく教員の「自発的行為」であると整理され、黙認されることにより、給特法が本来の機能を果たせなくなったことなどが原因ではないかと考えられている。

２　令和元年の給特法改正

文部科学省の「教員勤務実態調査（平成 28 年度）」[3]において改めて深刻な教員の勤務実態が明らかとなった[4]。この結果等[5]を踏まえ、中央教育審議会（以下「中教審」という。）は、平成 31 年１月、「新しい時代の教育に向けた持続可能な学校指導・運営体制の構築のための学校における働き方改革に関する総合的な方策について（答申）」（以下「平成 31 年答申」という。）を取りまとめた。平成 31 年答申においては、①夏休みなどに集中して休日を確保すること等を可能とするために「１年単位の変形労働時間制」を地方公共団体の判断で適用できる法制度上の措置を行うことや、②同答申に併せて文部科学省が策定した「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」[6]の実効性を高めるため、根拠を法令上規定するなどの工夫を図ること等が提言された。また、我が国の学校・教員が担う業務の範囲が、諸外国と比べて多岐にわたることなどを踏まえ、教員の業務の削減に向けて、これまで学校・教師が担ってきた業務の在り方に関する考え方として、「基本的には学校以外が担うべき業務」、「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」、「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」のいわゆる「学校・教師が担う業務に係る３分類」についても示された。

平成 31 年答申を踏まえ、令和元年 12 月、給特法の改正が行われ、①公立学校の教員への１年単位の変形労働時間制の適用や、②勤務時間の上限ガイドラインを法的根拠のある「指針」への格上げ[7]などが行われた。

３　教員勤務実態調査（令和４年度）

文部科学省は、平成 31 年答申[8]及び令和元年の給特法改正時の国会の附帯決議[9]等を踏まえ、新たに令和４年に教員勤務実態調査を

---

[3] その前は平成 18 年度に実施された。教員勤務実態調査は、これまで計４回実施されており、給特法成立前の昭和 41 年度は、教員の勤務の実態を明確にする必要があったため、平成 18 年度は、公務員の総人件費改革を踏まえ、教員の給与の在り方について検討するため、平成 28 年度は、少子化が進む中で、学校の教育環境の改善に向けた検討が必要だったため、令和４年度は、令和元年給特法改正後の働き方改革のフォローアップの必要があったため実施されたものである。（第 217 回国会衆議院本会議第 18 号 11 頁（令 7.4.10）あべ文部科学大臣答弁）

[4] 公立学校の教員について、平均して小学校で月約 59 時間、中学校で月約 81 時間の時間外勤務を行っていると推計され、いわゆる「過労死ライン」を超える時間外勤務を行っていると推計される教員は、小学校で約３割、中学校で約６割に上ることが明らかとなった。

[5] 前掲脚注４のような教員の勤務実態を踏まえ、持続可能な学校教育の中で教育成果を維持し、向上させるためには、教員の働き方を見直し、子供たちに対して効果的な教育活動を行うことができるようにすることが当時急務となっていた。

[6] 教員が学校教育活動に関する業務を行っていることを外形的に把握できる時間を「在校等時間」として勤務時間管理の対象とすることや、時間外在校等時間の上限を「月 45 時間以内」「年 360 時間以内」とすること等が規定されている。

[7] 令和２年１月、「公立学校の教育職員の業務量の適切な管理その他教育職員の服務を監督する教育委員会が教育職員の健康及び福祉の確保を図るために講ずべき措置に関する指針」（以下「上限指針」という。）が策定された。

[8] 同答申では、教員勤務実態調査（平成 28 年度）と比較できる形で、３年後を目途に勤務実態の調査を行うべきとされた。

[9] 参議院文教科学委員会における附帯決議（令和元年 12 月３日）（抜粋）
「三年後を目途に教育職員の勤務実態調査を行った上で、本法その他の関係法令の規定について抜本的な見直しに向けた検

実施し、令和５年４月に「教員勤務実態調査（令和４年度）」（速報値）[10]を公表した。この調査によれば、平成 28 年度調査に比べ、平日・土日ともに全ての職種で在校等時間が減少したものの、依然として長時間勤務の教員が多い状況であることが明らかとなった。

（図表１）教員の１日当たりの在校等時間（10・11 月）

（時間：分）

		小学校		
		H28	R４	増減
平日	校長	10：37	10：23	−0：14
	副校長・教頭	12：12	11：45	−0：27
	教諭	11：15	10：45	−0：30
土日	校長	1：29	0：49	−0：40
	副校長・教頭	1：49	0：59	−0：50
	教諭	1：07	0：36	−0：31

		中学校		
		H28	R４	増減
平日	校長	10：37	10：10	−0：27
	副校長・教頭	12：06	11：42	−0：24
	教諭	11：32	11：01	−0：31
土日	校長	1：59	1：07	−0：52
	副校長・教頭	2：06	1：16	−0：50
	教諭	3：22	2：18	−1：04

（出所）文部科学省「教員勤務実態調査（令和４年度）」（速報値）を基に作成

４　中教審における議論

(1) 文部科学大臣からの諮問

上記のとおり、依然として長時間勤務の教員が多い実態が明らかになったことに加え、教員採用選考試験の倍率が過去最低を更新するなど、教員の人材確保に困難が生じている状況の中で、学校教育の質を高め、全ての子供たちへのより良い教育を実現するためには、教員に優れた人材を確保することが極めて重要であり、長時間勤務の縮減など、教員を取り巻く環境を整備することによって、抜本的に教職の魅力を向上させることが喫緊の課題であると認識されるに至った。このような理由から、令和５年５月、永岡文部科学大臣から中教審に対し、「『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について」が諮問された。諮問を受け、中教審は初等中等教育分科会に「質の高い教師の確保特別部会」を設置し、質の高い教員の確保のための環境整備に関する総合的な方策の検討を開始した。

(2) 「答申」の取りまとめ

中教審は、令和６年８月、「『令和の日本型学校教育』を担う質の高い教師の確保のための環境整備に関する総合的な方策について（答申）」（以下「令和６年答申」という。）を取りまとめた。

令和６年答申においては、教員は絶えず研究と修養が求められる学びの高度専門職であり、自己の資質・能力等を高め、活き活きと子供たちと接することができる環境の整備が必要であることが確認された。

そして、教員を取り巻く環境の抜本的な改善の基本的な方向性として、①学校における働き方改革の更なる加速化、②学校の指導・運営体制の充実、③教師の処遇改善を一体的・総合的に推進することが示された上で、具体策が挙げられた。

（図表２）令和６年答申で示された主な具体策

①学校における働き方改革の更なる加速化

- 「学校・教師が担う業務に係る３分類」（２参照）の徹底、標準を大きく上回る授業時数の見直し、校務ＤＸの加速化
- 取組状況の「見える化」とＰＤＣＡサイクルの構築（全ての教師の時間外在校等時間が月 45 時間以内となることを目標とする等）

討を加え、その結果に基づき所要の措置を講ずること。」

[10] 確定値は令和６年４月に公表された。なお、確定値においては、中学校校長の平日の在校等時間が１分減少している。

・保護者等からの過剰な苦情等に対応するための仕組みの構築、法務相談体制の整備・充実 ・労働安全衛生管理体制の整備・充実 ・勤務間インターバル、早出遅出勤務、フレックスタイム制、テレワークの導入促進
②学校の指導・運営体制の充実
・小学校中学年における教科担任制の推進 ・新卒教師の負担軽減（学級担任にはしない、持ち授業時数を軽減する等） ・生徒指導担当教師の全中学校への配置・「新たな職」の創設 ・支援スタッフの更なる配置充実 ・多様な専門性を有する教職員集団の形成
③教師の処遇改善
・教職調整額の率の引上げ（少なくとも 10%以上） ・学級担任の義務教育等教員特別手当の額の加算 ・教諭と主幹教諭の間の「新たな級」の創設 ・管理職手当等の改善

（出所）令和６年答申を基に作成

令和６年答申を踏まえ、同月、文部科学省は、令和７年度予算概算要求において、教員業務支援員の配置等による学校における働き方改革の更なる加速化、小学校における教科担任制の拡充等による学校の指導・運営体制の充実、教職調整額の水準を給料月額の４％から13%に改善する等による教師の処遇改善のための予算を要求した。

５　財務省による教員の給与に関する改革案の提示

令和６年 11 月、財務省の財政制度等審議会財政制度分科会（歳出改革部会）は、教員の給与に関する改革案を示した。

財務省案においては、文部科学省の要求する教員増について、「やりがいの小さい業務を縮減せず、一律に人材増や給与増をしても教員の不満は改善しない」「まずはやりがいの小さい・負担感の大きい学校業務（外部対応・事務・部活動等）そのものを抜本的に縮減すべき」「市町村が業務の担い手として『市町村費負担事務職員』や『用務員（主事）』を配置し、教員の負担軽減や時間外在校等時間の縮減につなげるべき」ことなどが提言された。

その上で、文部科学省の「教職調整額を４％から 13%とする」要求について、①実効性のある学校業務の縮減策と連動していない、②各教員の在校時間には差があるにもかかわらず一律に教職調整額が支給されるためメリハリがない、との理由から、必ずしも教職の魅力向上につながらず効果に乏しい、との指摘がなされた。

そして、教職調整額について、一定期間ごとに働き方改革の進捗を確認した上で、10%を目指して段階的に引き上げつつ、10%に達する際に所定外の勤務時間に見合う手当に移行することを検討する、との案を示した。

同月、財務省案に対し、文部科学省は、「財政制度等審議会財政制度分科会（令和６年 11 月 11 日）資料についての文部科学省の見解」と題する「反論」を同省ホームページ上に掲載した。

（図表３）文部科学省による財務省案に対する主な反論

財務省の主張	文部科学省の反論の概要
働き方改革の進捗を確認した上での段階的な教職調整額の引上げ	・時間外勤務の縮減は、教職員定数の改善や支援スタッフの一層の充実が不可欠。 ・（財務省案は）教職員定数等の充実をすることなく、単に学校現場の業務縮減の努力のみで学校における働き方改革を進めようとするもので、学校現場への支援が欠如。 ・学校や地域の状況が様々である中、教職員定数の改善等の支援も行わず、勤務時間の縮減を給与改善の条件とすれば、必要な教育活動を実施することがためらわれ、学校教育の質の低下につながる。
時間外勤務手当を支払う制度への切替えの検討	・勤務時間外の業務に逐一管理職の承認が必要になるなど、教師の裁量が著しく低下し、創意工夫を発揮しにくくなる。
時間外勤務手当を支払う制度への国庫負担上限（月20時間）の設定	・自治体に負担を転嫁するもので、義務教育に対する国の責任を果たせず、自治体の財政力の差によって教育活動の量に差が生まれ、教育格差が生じる。

（出所）文部科学省資料を基に作成

６　大臣折衝における合意

令和６年12月、加藤財務大臣とあべ文部科学大臣により、令和７年度予算についての大臣折衝が行われ、教職調整額の率を令和12年度までに10%への引上げを行うこととし、時間外在校等時間の削減を条件付けすることなく、来年度に５%とし、以降確実に引き上げるため、給特法改正案を次期通常国会に提出すること等を内容とする「教師を取り巻く環境整備に関する合意」がなされた。

（図表４）「合意」の主な内容

・教職調整額の率を令和12年度までに10%への引上げを行うこととし、時間外在校等時間の削減を条件付けすることなく、来年度に５%とし、以降確実に引き上げる。このため、給特法改正案を次期通常国会に提出する。
・中間段階（令和９年度以降）で、その後の教職調整額の引上げ方やメリハリ付け等も含めて真摯に検討・措置する。
・学級担任への義務教育等教員特別手当の加算や若手教師のサポート等を担う新たな職の創設に伴う新たな級による処遇を実現する等、職責や業務負担に応じた給与とする。
・教職員定数について、今後４年間で計画的に改善することとし、令和７年度においては、小学校35人学級の推進等に加え、小学校教科担任制の第４学年への拡大、新採教師の支援や中学校の生徒指導担当教師の配置拡充等のため、5,827人の改善を行う。また、財源確保とあわせて、令和８年度から中学校35人学級への定数改善を行う。
・将来的に、教師の平均時間外在校等時間を月20時間程度に縮減することを目指し、まずは、今後５年間で（令和11年度までに）約３割縮減し、月30時間程度に縮減することを目標とする。
・将来の給特法及び教職調整額のあり方について、文部科学省において、時間外在校等時間が月20時間程度に到達するまでに、幅広い観点から諸課題の整理を行う。

（出所）文部科学省資料を基に作成

７　本法律案の提出

以上のような経緯を経て、令和７年２月７日、「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会（衆議院）に提出された。

Ⅱ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、４月10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、文部科学委員会に付託された。

同委員会においては、翌11日、あべ文部科学大臣から趣旨の説明を聴取し、同月16日から質疑に入った。同月18日及び25日に参考

人[11]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、５月９日には石破内閣総理大臣の出席の下、質疑を行った。同月 14 日、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ及び公明党の５会派共同提案による修正案が提出され、修正案提出者髙橋英明君から趣旨の説明を聴取した後、原案及び修正案を一括して質疑を行い、質疑を終局した。

質疑終局後、原案及び修正案について、討論、採決を行った結果、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決され、本法律案は修正議決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し附帯決議[12]が付された。

翌 15 日の本会議において、本法律案は修正議決され、参議院に送付された。

２　参議院における審議経過

参議院では、５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、文教科学委員会に付託された。

同委員会においては、翌 22 日、本法律案についてあべ文部科学大臣から、衆議院における修正部分について衆議院文部科学委員長中村裕之君からそれぞれ趣旨の説明を聴取した後、同日、質疑に入った。同月 27 日及び６月３日に参考人[13]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同月５日には石破内閣総理大臣の出席の下、質疑を行った。同月 10 日にも引き続き質疑を行い、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、討論、採決を行った結果、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、附帯決議[14]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、教員に優れた人材を確保する必要性に鑑み、①学校における働き方改革の一層の推進、②組織的な学校運営及び指導の促進、③教員の処遇の改善を図るため、教育委員会に対する業務量管理・健康確保措置実施計画の策定及び公表等の義務付け、主務教諭の職の新設、教職調整額の基準となる額の引上げ、義務教育等教員特別手当の内容に関する規定の整備等の措置を講ずるものであり、その主な内容は次のとおりである。

１　学校における働き方改革の一層の推進

(1) 教育委員会における実施の確保のための措置（給特法第８条関係）

ア　業務量管理・健康確保措置実施計画の策定・公表等

教育委員会に対し、文部科学大臣が定める指針[15]に即して、教員の業務量の適切な管理

11　貞広斎子君（国立大学法人千葉大学副学長・教育学部教授）、佐久間亜紀君（慶應義塾大学教職課程センター教授）、青木栄一君（東北大学大学院教育学研究科教授）、末冨芳君（日本大学文理学部教授）、戸ヶ崎勤君（戸田市教育委員会教育長）、梶原貴君（日本教職員組合中央執行委員長）、渡辺陽平君（全日本教職員連盟委員長）及び髙橋哲君（大阪大学大学院人間科学研究科准教授）

12　自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ及び公明党の５会派共同提案による（附帯決議の内容については、第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第 13 号 12-13 頁（令 7.5.14）参照）。

13　佐藤秀美君（福島市教育委員会教育長）、植村洋司君（全国連合小学校長会顧問）、広田照幸君（日本大学文理学部特任教授）、妹尾昌俊君（一般社団法人ライフ＆ワーク代表理事・ＯＣＣ教育テック大学院大学教授）、青木栄一君（東北大学大学院教育学研究科教授）、鍵本芳明君（岡山大学学術研究院教育学域教授）、露口健司君（愛媛大学大学院教育学研究科教授）及び本田由紀君（東京大学大学院教育学研究科教授）

14　自由民主党、立憲民主・社民・無所属、公明党、日本維新の会及び国民民主党・新緑風会の５会派並びに宮口治子君（各派に属しない議員）の共同提案による（附帯決議の内容については、第 217 回国会参議院文教科学委員会会議録第 13 号 11-13（令 7.6.10）参照）。

15　令和元年の給特法改正を受け、文部科学省が令和２年１月に策定した「上限指針」（前掲脚注７参照）を全部改正する形

と健康・福祉を確保するための措置（業務量管理・健康確保措置）を実施するための計画（業務量管理・健康確保措置実施計画。以下「計画」という。）の策定・公表、計画の実施状況の公表を義務付ける。

イ　総合教育会議への報告

計画の内容及び実施状況について、総合教育会議[16]への報告を義務付ける。

ウ　市町村教育委員会への指導助言等

計画の策定・実施に関して、都道府県教育委員会による市町村教育委員会への指導助言等を努力義務とする。

(2) 学校における実施の確保のための措置

ア　学校評価の結果に基づき講ずる措置との適合（学校教育法第 42 条関係）

公立学校が、学校評価の結果に基づき講ずる学校運営の改善を図るための措置が、計画に適合するものとなることを義務付ける。

イ　学校運営協議会の承認（地教行法[17]第 47 条の５関係）

学校運営協議会を置く公立学校（コミュニティ・スクール）[18]については、校長が学校運営協議会の承認を得ることとなっている学校運営に関する「基本的な方針」に、業務量管理・健康確保措置の実施に関する内容を含める。

２　組織的な学校運営及び指導の促進（学校教育法第 27 条、第 37 条関係）

児童等の教育をつかさどるとともに、学校の教育活動に関し教職員間の総合的な調整を行う「主務教諭」を置くことができることとする。

３　教員の処遇の改善

(1) 高度専門職にふさわしい処遇の実現（給特法第３条関係）

教職調整額の基準となる額を給料月額の４％から 10％まで、令和８年から令和 13 年にかけて毎年１％ずつ段階的に引き上げる。

ただし、幼稚園の教員に係る教職調整額については、子ども・子育て支援新制度の枠組みにおいて、処遇改善に資する財政措置が講じられていること等に鑑み、現状維持とする。

(2) 職務や勤務の状況に応じた処遇の実現

ア　義務教育等教員特別手当の内容に関する規定の整備（教育公務員特例法第13条関係）

学級担任への加算を想定して、義務教育等教員特別手当[19]を校務類型に応じて支給することとし、その困難性等を考慮して条例で支給額を定めることとする。

イ　教職調整額の支給の例外（給特法第３条、第５条関係）

指導改善研修[20]を受けている教員には、教職調整額を支給しないこととする。

で、令和７年９月に策定された（Ⅳ２(2)、Ⅴ２(2)(3)参照）。

16 地方公共団体の長と教育委員会が十分な意思疎通を図り、地域の教育の課題やあるべき姿を共有して、より一層民意を反映した教育行政の推進を図ろうとするもので、地方公共団体の長が招集し、地方公共団体の長と教育委員会により構成される。

17 「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（昭和 31 年法律第 162 号）

18 教育委員会により設置される「学校運営協議会」を通じて、保護者や地域住民等が一定の権限と責任を持って公立学校の運営に参画することを可能とするものである。

19 教員の職務と責任の特殊性に基づき条例で定めるものとされ、教員のみに支給される手当であり、現在はその職務等を問わず一律に支給されている。

20 公立の小学校等の教諭等の任命権者は、指導が不適切な教員であると認定した教諭等に対して、指導の改善を図るために必要な研修（指導改善研修）を実施することが義務付けられている。

４　施行期日等

(1) 施行期日（改正法附則第１条関係）

「１　学校における働き方改革の一層の推進」、「２　組織的な学校運営及び指導の促進」については、令和８年４月１日から施行する。「３　教員の処遇の改善」については、令和８年１月１日から施行する。

(2) 検討（改正法附則第６条関係）

政府は、「３　教員の処遇の改善」の施行日（令和８年１月１日）以後２年（令和10年）を目途として、①教員の勤労環境その他の勤務条件に関する状況、②人材確保の動向、③給与及び報酬等に要する経費についての財源の確保の状況その他の事情を勘案し、教員の勤務条件の更なる改善のための措置について検討を行い、必要があるときは、教職調整額に係る率の変更を行うことを含め、必要な措置を講ずる。

５　衆議院における修正

本修正は、令和６年12月の財務大臣と文部科学大臣による「教師を取り巻く環境整備に関する合意」（Ⅰ６参照）において掲げられた目標とその実現に向けて必要な措置等を法律上明らかにすることにより、本法律の実効性を高め、教員の勤務環境をより計画的に改善するものである[21]。

(1) １箇月時間外在校等時間の削減に関する措置の新設（改正法附則第３条関係）

政府は、令和11年度までに、公立の義務教育諸学校等の教員の１箇月時間外在校等時間[22]を平均30時間程度に削減することを目標として、次の措置を講ずる。

① 教員１人当たりの担当する授業時数の削減
② 教育課程の編成の在り方についての検討
③ 義務標準法[23]に規定する教職員定数の標準の改定
④ 教員以外の学校の教育活動を支援する人材の増員
⑤ 不当な要求等を行う保護者等への対応の支援
⑥ 部活動の地域展開等を円滑に進めるための財政的な援助
⑦ ①～⑥のほか、教員の業務量削減のために必要な措置

(2) 公立の中学校における35人学級の実現に関する措置の新設（改正法附則第４条関係）

政府は、現行40人である公立中学校の１学級の生徒数の標準を、令和８年度から35人に引き下げるよう、法制上の措置その他の必要な措置を講ずる。

(3) 教員の業務の管理の実効性の向上のための措置に関する検討条項の新設（改正法附則第５条関係）

政府は、公立の義務教育諸学校等において、その学校全体の教員の仕事と生活の調和を実現する上で、学校の管理職員が重要な役割を果たすことに鑑み、学校の管理職員及び教員の服務を監督する[24]教育委員会（以下「服務監督教育委員会」という。）による、当該教員の

---

21 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第13号１頁（令7.5.14）修正案提出者髙橋英明君趣旨説明

22 １箇月の学校の教育活動に関する業務を行っている時間として外形上把握することができる時間から、正規の勤務時間を除いた時間として、上限指針（前掲脚注７参照）で定める時間をいう。

23 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年法律第116号）

24 「教育委員会」に「服務を監督する」という限定がかかっているのは、任命権者である教育委員会と、服務を監督する教育委員会とが分離する場合が念頭に置かれたものである。すなわち、公立の義務教育諸学校等の中核をなす市（指定都市を除く）町村立の小・中学校の場合、そのほとんどの教員がいわゆる県費負担教職員（都道府県が給与等を負担する教職員）

各担当業務についての見直しに係る措置その他の当該教員の業務の管理の実効性の向上のための措置について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

(4) その他（改正法附則第６条関係）

公立の義務教育諸学校等（幼稚園を除く。）の教員の勤務条件の更なる改善のための措置に関する検討条項について、当該教員の勤務の状況について調査を行う旨を規定する。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　総論

(1) 給特法の仕組みを維持する理由

本法律では、給特法の抜本的な見直し・廃止を行わず、現行の給特法の仕組みを維持することとした理由について質疑があった。

これに対して、政府から、中教審において１年以上にわたり、給特法等の法制的な枠組みを含め、総合的な議論が行われ、教員の裁量性を尊重するという給特法の仕組みは現在でも合理性を有しているとされたため、給特法の仕組みを維持した上で、教員を取り巻く環境整備を図る様々な方策を盛り込んだ改正案を提出した旨の答弁があった[25]。

(2) 今後の給特法の抜本的な見直し・廃止に対する見解

本改正法の附則において施行後２年を目途とした検討条項が置かれているところ、当該規定に基づき講じられる必要な措置として、給特法の廃止、時間外勤務手当化が含まれるのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、給特法を廃止し、時間外勤務手当化することは想定していない旨の答弁があった[26]。

また、法施行後２年を目途とした検討以降において、給特法の抜本的な見直しや廃止までを排除するものではないかについて質疑があった。

これに対して、政府から、具体的にどういう課題が顕在化するか、また諸課題の整理を踏まえてどのような措置を行うかについては現時点であらかじめ答えることは困難であり、将来的に給特法の廃止を含めた抜本的な見直しを行うか否について答えることは本当に困難である旨の答弁があった[27]。

２　業務量管理・健康確保措置実施計画の策定等

(1) 計画の策定等を義務付けることとした理由

計画の策定・公表等を教育委員会に対して義務付けることとした理由について質疑があった。

これに対して、政府から、令和元年の給特法改正後も、依然として教員の厳しい勤務実態があること、教育委員会における取組状況にかなり大きな差が見られること、取組が進捗していない教育委員会が一定数に上ることが課題と考えており、時間外在校等時間の縮減を確実に進めるためには、全ての教育委員会における取組状況の見える化及びそれを通じたＰＤＣＡサイクルの構築などが不可欠であり、このため、文部科学大臣の策定する指針に即して、計画の策定及び公表等を義務付

であり、その任命権者は都道府県教育委員会である（地教行法第 37 条第１項）一方、勤務時間の割振りをはじめとする教職員の服務監督は市町村教育委員会が行うこととされている（同法第 43 条）。この分離により、市町村立の小・中学校等の教員の給与について市町村の負担分はほとんどないこととなるため、コスト面で市町村の教育委員会が教員の業務を管理するインセンティブは期待しにくいとの指摘があった。

25　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第 11 号 28 頁（令 7.4.25）あべ文部科学大臣答弁

26　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第 11 号 20 頁（令 7.4.25）あべ文部科学大臣答弁

27　第 217 回国会参議院文教科学委員会会議録第 10 号 10 頁（令 7.5.29）あべ文部科学大臣答弁

けることにより、各教育委員会の働き方改革の着実な実施を促進していきたい旨の答弁があった[28]。

(2) 計画策定の前提となる指針の内容等

計画は、文部科学大臣が定める指針に即して策定されることとされているところ、この指針が令和元年の給特法改正を受けて導入された上限指針とどのような違いがあるのかについて質疑があった。

これに対して、政府から、上限指針の改定を予定しており、現時点での想定として、各教育委員会において教育職員の時間外在校等時間の縮減を確実に進めるため、計画に定める目標の例を示した上で、具体的な措置の内容として、業務の精選を始めとする業務の適正化に関する観点と、ストレスチェックや面接指導の実施を始めとする健康確保措置に関する観点などを分かりやすく示すこと、特に、業務量の適正化の観点からは、新たに「学校、教師が担う業務に係る３分類」（Ⅰ２参照）の内容を指針に明確に位置付け、国として取組の方向性を示すことを考えている旨の答弁があった[29]。

３　教員の勤務実態の把握

(1) 教員勤務実態調査の実施

教員の長時間勤務の実態を把握し、本法律による効果を検証するため、教員勤務実態調査の実施の必要性について質疑があった。

これに対して、政府から、教員勤務実態調査は、抽出された学校の教員が特定の月において１週間の全ての業務内容を記録するなど、学校現場への負担も大きいこと、他方で、昨今、各教育委員会において、教員の在校等時間の客観的な把握が徹底されてきたことを踏まえ、今後は、基本的に毎年度、教育委員会に対して実施する調査を通じて、全国の教員の時間外在校等時間の状況を適切に把握していく旨の答弁があった[30]。また、具体的な内容に関しては今後検討する予定であるが、毎年度教育委員会に対して実施している学校の働き方改革に対する調査を見直し、服務監督教育委員会において年間を通じて把握される在校等時間の状況を集計し、全国の１か月当たりの平均時間を算出することを考えている旨の答弁があった[31]。

(2) これまでの調査との継続性

(1)に関し、これまでの教員勤務実態調査は教員の負担が大きいなどの課題があるにせよ、今後も継続的にこれまでの調査と比較可能な形での調査を行う必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、具体的な調査内容については今後検討するが、従前の調査にも留意をしつつ、教員の時間外在校等時間を把握し、その縮減に関わる目標の達成状況を確認できるよう、適切な調査方法を検討していく旨の答弁があった[32]。

４　主務教諭の職の新設

(1) 主務教諭に期待される職務内容

本法律により新設される「主務教諭」に期待される職務内容について質疑があった。

これに対して、政府から、主務教諭は、児童の教育をつかさどるとともに、校長等から命を受けて当該学校の教育活動に関し教職員

---

28 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第10号８頁（令7.4.23）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁
29 第217回国会参議院文教科学委員会会議録第10号３頁（令7.5.29）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁
30 第217回国会衆議院本会議第18号11頁（令7.4.10）あべ文部科学大臣答弁
31 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第８号41頁（令7.4.16）あべ文部科学大臣答弁
32 第217回国会衆議院文部科学委員会議録第13号４頁（令7.5.14）あべ文部科学大臣答弁

間における総合的な調整を行うとされており、担当する教育活動に関して、教職員間の核となって調整を行うことが想定されるところであり、近年、学校が組織的に対応すべき横断的な課題・取組が多様化・複雑化する中、例えば､特別な支援が必要な児童生徒に関して、学級担任、教科担任や支援スタッフと連携した対応を行うことや、あるいは情報教育、防災、安全教育、そうした横の連携が必要な事柄に関して、学校横断的な取組を行うことなどについて、主務教諭が核となって調整を行うとともに、若手教員をメンター的な役割として支援することにより、学校全体が組織的に対応できる体制が構築されていくものと考えている旨の答弁があった[33]。

(2) 主務教諭新設に伴う教諭の給与引下げの懸念

「主務教諭」を一般の教諭より高い処遇とすることで、一般の教諭の給与が引き下げられる懸念について質疑があった。

これに対して、政府から、他の教諭の基本給を引き下げていくということは考えておらず、主務教諭の創設に当たり、義務教育費国庫負担金の算定に用いる国の単価について、主務教諭に対応したものを新たに設定する予定であるが、その際、教諭に用いている単価を減額する予定はなく、国庫負担上、教諭はこれまでと同様に算定されることになる旨の答弁があった[34]。

５　教職調整額の引上げ

(1) 教職調整額の率を10%にする理由

教職調整額の率を10％に引き上げることとした理由について質疑があった。

これに対して、政府から、一般公務員と比べた場合には教員の優遇措置を確保しなければならないという、人材確保法[35]による処遇改善後の昭和 55 年当時の約７％の優遇分という水準を一つの目標として、教職調整額を10％に引き上げた場合には、他の学級担任手当等も含めるとおおよそ同じ程度の水準になる旨の答弁があった[36]。

(2) 引上げ時期の前倒しや10%を超える率への引上げ

また、教職調整額の引上げ時期の前倒しや10％を超える水準の引上げについて質疑があった。

これに対して、政府から、まずは令和12年度までに教職調整額を10％までに確実に引き上げることを担保するとともに、附則の検討規定に基づく検討も踏まえ、必要があると認められる場合には、教職調整額の率の変更も含め、必要な措置を講じていく旨の答弁があった[37]。

６　教職員定数の改善

(1) 中学校 35 人学級の実現

令和８年度からの公立中学校における35人学級の実現を、法制上の措置で行うべきとする質疑があった。

これに対して､政府から､令和８年度から、

33　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第 10 号６頁（令 7.4.23）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁

34　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第８号 42 頁（令 7.4.16）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁

35「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」(昭和 49 年法律第２号)。同法は、教員の給与を一般の公務員より優遇することを定め、教員に優れた人材を確保し、もって義務教育水準の維持向上を図ることを目的として、昭和 49 年２月に制定されたもので、３次にわたる計画的改善の結果、昭和 55 年度までに合計 25％の給与引上げが行われ、一般行政職に比した優遇分の水準は、－5.74％から 7.42％まで改善された。

36　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第８号 18 頁（令 7.4.16）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁

37　第 217 回国会参議院文教科学委員会会議録第８号 22 頁（令 7.5.22）あべ文部科学大臣答弁

財源確保と併せて、中学校における35人学級への定数改善を行うこととしており、令和７年度中に義務標準法の改正案を国会に提出すべく準備を進める旨の答弁があった[38]。

また、政府から、学年進行で実施した小学校35人学級の経緯を踏まえて、一気に３年間分ではなく、学年進行で行うことで検討を進めていきたい旨の答弁があった[39]。

なお、本件については、衆議院における修正により、公立の中学校の学級編制の標準を令和８年度から35人に引き下げるよう、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとすることが、本改正法附則に明記された[40]。

(2) 義務標準法の「乗ずる数」の見直し

義務標準法の基礎定数に係る規定である、いわゆる「乗ずる数」[41]の見直しの必要性について質疑があった。

これに対して、政府から、今後、学校における指導・運営体制の更なる充実を図っていくため、教育環境、指導体制の在り方について検討を進めていく中で、必要に応じて、乗ずる数も含めた義務標準法の在り方について検討していく旨の答弁があった[42]。

なお、本件については、衆議院における修正により、令和11年度までに、教員の１箇月の時間外在校等時間を平均 30 時間程度に削減することを目標として政府が講ずべき措置の一つとして、義務標準法に規定する教職員定数の標準を改定することが、本改正法附則に明記された。

これを踏まえ、遅くとも目標の期限である令和11年度までに、乗ずる数の見直しについて検討の結論を出す必要性について質疑があった。

これに対して、政府から、教職員定数の標準の改定については、乗ずる数の改善も含めて様々な方策が考えられるため、教職員定数全体で検討されるべきであり、その上で、乗ずる数についても、ほかの定数改善施策との関係にも留意をしながら検討を深める必要があるため、現時点で具体的な見直しのスケジュールを示すことは困難である旨の答弁があった[43]。

Ⅴ　今後の主な課題

１　給特法の趣旨に沿った運用の実現

本法律案の国会提出前、給特法については、本来は教員の無定量な時間外勤務に歯止めをかけることを目指した法律であるところ、その趣旨と現状が乖離していることなどから、その廃止又は抜本的な見直しを求める声[44]が少なからずあった。しかしながら、今回の法改正においては、教職調整額を本給として支給する代わりに時間外勤務手当を支給しないとする給特法の仕組みを維持することとされ

38　第217回国会衆議院文部科学委員会議録第12号３頁（令7.5.9）あべ文部科学大臣答弁

39　第217回国会参議院文教科学委員会会議録第12号４頁（令7.6.5）望月政府参考人（初等中等教育局長）答弁

40　「経済財政運営と改革の基本方針2025（骨太方針2025）」（令和７年６月閣議決定）においては、「2026年通常国会へ義務標準法改正案を提出（中略）する」とされた。

41　義務標準法第７条第１項第１号に規定される教職員の基礎定数を算出する際に用いる係数のことであり、基礎定数は学級数に係数（＝乗ずる数）をかけて算出される。そのため、乗ずる数の数が大きくなると、各学校に配置される教職員数が増えることとなる。係数には、必要となる学級担任、教科担任の教員数を考慮して、基本的に１以上の数が規定されている。

42　第217回国会衆議院文部科学委員会議録第10号14頁（令7.4.23）あべ文部科学大臣答弁

43　第217回国会参議院文教科学委員会会議録第10号9-10頁（令7.5.29）あべ文部科学大臣答弁

44　日本弁護士連合会、日本教職員組合、全日本教職員組合、給特法のこれからを考える有志の会（現職教員や研究者、教育関係者らで構成）など。このほか、埼玉教員超勤訴訟の第１審判決（さいたま地方裁判所（令和３年10月１日））においても、付言として、「現在のわが国における教育現場の実情としては、多くの教育職員が、学校長の職務命令などから一定の時間外勤務に従事せざるを得ない状況にあり、給料月額４パーセントの割合による教職調整額の支給を定めた給特法は、もはや教育現場の実情に適合していないのではないか」と指摘している。

た。

この理由ついて、文部科学大臣からは、中教審での１年以上にわたる議論の末、給特法の仕組みは現在でも合理性を有していると結論付けられたためである旨の答弁（Ⅳ１(1)参照）がなされている。

また、ここで言及された中教審における議論については、様々な意見があることを踏まえた議論が行われた結果、やはり給特法という仕組みの方が教員という仕事には適合的であるとの結論に至ったところ、ただし、給特法の本来の趣旨を機能させる状況にはないということも併せて検討が行われ、しっかりと機能させるためには、３本柱（①学校における働き方改革の更なる加速化、②学校の指導・運営体制の充実、③教員の処遇改善）で学校の環境を改善する必要があるということとなった旨の発言が、参考人質疑において参考人[45]からなされている。つまり、給特法が本来の機能を果たすためにも今回の法改正が必要[46]ということであり、今後、給特法の趣旨に沿った運用を実現することができるかが問われることとなる。

本改正法の附則には施行後２年を目途とした検討条項が置かれており（Ⅲ４(2)参照）、この検討規定に基づき講じられる措置として、給特法を廃止することは想定していない旨の答弁が、また、それ以降については、諸課題の整理[47]を踏まえてどのような措置を行うかを現時点であらかじめ答えることは困難であり、将来的な廃止を含めた抜本的見直しについて現時点で答えることは本当に困難である旨の答弁が文部科学大臣からなされている（両答弁についてはⅣ１(2)参照）。しかしながら、現在の教員を取り巻く厳しい環境を踏まえれば、早急な環境整備が必要であることは論をまたない。

今後、諸課題の整理を踏まえていかなる対応を講じても、やはり給特法の趣旨に沿った運用が見込めないと判断された場合には、給特法の廃止又は抜本的見直しも視野に含めて検討を行う必要があると考えられる。

２　業務量管理・健康確保措置実施計画の策定等

(1) 学校における働き方改革、長時間勤務の改善への効果

今回の法改正において、教育委員会に対して、計画の策定や公表、総合教育会議への計画の内容及び実施状況の報告が義務付けられた。また、計画は、文部科学大臣が定める指針に即して策定することなども定められた（Ⅲ１(1)参照）。

これらは、令和元年の給特法改正後も依然として教員の厳しい勤務実態があること（Ⅳ２(1)参照）などから、国が学校における働き方改革を更に進めていく方向性を明確に示すことで、それに基づき各地域の状況・課題等を踏まえて、各教育委員会において設置者としての取組の方針を学校、保護者・地域社会に明確に示すことにより、学校における働き方改革の実効性を高めようとするものである。

45　第217回国会衆議院文部科学委員会議録第９号９頁（令7.4.18）貞広参考人（国立大学法人千葉大学副学長・教育学部教授）答弁。なお、貞広参考人は、令和６年答申について、中教審で中心的に議論が行われた「質の高い教師の確保特別部会」の部会長である。

46　第217回国会衆議院文部科学委員会議録第９号10頁（令7.4.18）青木参考人（東北大学大学院教育学研究科教授）答弁。また、青木参考人は、「給特法は、制度の理念と現実の運用に乖離があったことも事実」とした上で、本法律案は給特法の実効性をどう担保するのかという点を意識した内容となっている旨の意見陳述を行っている。なお、青木参考人も、中教審「質の高い教師の確保特別部会」の委員である。

47　財務大臣・文部科学大臣「教師を取り巻く環境整備に関する合意（令和７年度予算大臣折衝）」（令和６年 12 月）において、文部科学省において、時間外在校等時間が月 20 時間程度に到達するまでに、幅広い観点から諸課題の整理を行うとされている（Ⅰ６参照）。

しかしながら、直接的に長時間勤務を制限等するものではないことから、この仕組みが機能し、学校における働き方改革を一層促進することができるかは、国、教育委員会、学校等における取組次第ということとなる。

今後、国、教育委員会、学校を始めとした関係者全員が協働してこの仕組みを活用し、学校における働き方改革を更に強化することが求められる。

(2) 達成目標を掲げることへの懸念

計画のベースとなる文部科学大臣が定める指針においては、達成目標や措置内容等を定めることとされており、文部科学省は、令和７年９月、令和２年１月に策定した上限指針を全部改正し、教育委員会が計画を策定する際に踏まえるべき内容等を新たに規定した[48]。

改正後の指針において、達成目標に関しては、大臣合意（Ⅰ６参照）及び衆議院における修正（Ⅲ５(1)参照）を踏まえ、①１箇月時間外在校等時間が45時間以下の教職員の割合は、100％とすることを目指す、②１年間における教員の１箇月時間外在校等時間の平均時間は、30時間程度となることを目指す、③１年間時間外在校等時間は、360時間以下となることを目指す、とされた。

しかしながら、こうした数値目標を掲げることについては、定時退勤を強いるようないわゆる時短ハラスメントが加速し、その結果、教員の持ち帰り業務が増えることなどが懸念[49]されており、衆・参の附帯決議においては、「時間外在校等時間の上限時間を遵守することのみを目的として、自宅等への持ち帰り業務を増加させることがあってはならないことについて、周知徹底すること」[50]などが盛り込まれた。

今回の法改正により教員の持ち帰り業務等が増加しないよう、教員の勤務状況を正確に把握するための仕組みなどを併せて講じることが求められる。

(3) 業務量の削減への効果

改正後の指針において、措置内容に関しては、国会審議等[51]（Ⅳ２(2)参照）も踏まえ、いわゆる「学校・教師が担う業務に係る３分類」について、より一層の趣旨の明確化や業務内容のアップデートを図り、「学校と教師の業務の３分類」と名称を改めた上で、新たに指針に位置付けられた[52]。

従前のいわゆる「学校・教師が担う業務に係る３分類」は、教員の業務の削減に向けて、平成 31 年答申において示されたものであり（Ⅰ２参照）、同答申以降、教育委員会及び学校において取組が進められ、一定の進展は見られるものの、その取組状況に差が見られることが文部科学省調査[53]でも明らかとなっている。

今回の法改正を受け、文部科学大臣が定め

---

48 今回の法改正を踏まえ、中教審初等中等教育分科会に新たに設置（令和７年７月設置）された「教師を取り巻く環境整備特別部会」において議論が行われた。

49 前掲脚注 48 の第１回会合（令和７年７月９日）配付資料（参考資料 12（清水委員提出資料））

50 衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会の両附帯決議におけるそれぞれ５項目め

51 政府答弁のほか、参議院文教科学委員会の附帯決議の 10 項目めにおいて、３分類について必要な見直しを行うことが盛り込まれている。

52 従前の「基本的には学校以外が担うべき業務」、「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」、「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」の３分類から、「学校以外が担うべき業務」、「教師以外が積極的に参画すべき業務」、「教師の業務だが負担軽減を促進すべき業務」の３分類に見直し、その趣旨を明確化するとともに、「学校以外が担うべき業務」として、保護者等からの過剰な苦情や不当な要求等の学校では対応が困難な事案への対応を加えるなど、業務内容のアップデートが図られた。

53 文部科学省「令和６年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査」において、「全体的に順調に取組が進んでいるが、教育委員会間の取組状況の差が見られる」とされている。

る指針に位置付けることにより、各教育委員会における働き方改革を着実に進めることが期待されているが、今まで３分類が十分に活用されてこなかった背景や原因が分析されないまま単に指針に位置付けても業務量の削減は進まないのではないかといった懸念の声[54]もある。新たな３分類に基づく業務の見直しの徹底には、受け皿や地域・保護者の理解などが必要になることも踏まえ、指針に位置付けたことの効果検証とともに、更なる業務量の削減に向けた国の支援策の必要性などについても、引き続き検討を行うことが求められる。

３　正確な勤務時間の把握

今回の法改正の効果を検証する上でも、時短ハラスメントや持ち帰り業務の増加を避けるためにも、正確な勤務時間の把握が大前提となる。

文部科学省は、これまで昭和 41 年度（当時は「文部省」）、平成 18 年度、平成 28 年度及び令和４年度に教員勤務実態調査を実施し、教員の勤務の実態を調査してきた[55]。しかしながら、同調査は、学校現場への負担が大きいこと等を踏まえ、同省は、今後は毎年度教育委員会に対して実施する調査を通じて、全国の教員の時間外在校等時間の状況を適切に把握していく旨を答弁している（Ⅳ３(1)参照）。

この文部科学省の方針については、同省が教育委員会に対して毎年度実施している「教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査」で把握されている在校等時間と、教員勤務実態調査で把握される在校等時間との間には大きな乖離があるとの指摘[56]や、前者には休憩時間、土日の勤務実態、持ち帰りの時間が正確に把握されていないとの指摘[57]などがなされている。また、衆議院における修正により、本改正法附則の施行後２年を目途とした検討条項について、「当該教員の勤務の状況について調査を行う」旨が追加（Ⅲ５(4)参照）されたほか、衆・参の附帯決議においても、「本改正法附則第６条に規定する教育職員の勤務の状況を調査するに当たっては、これまで教育職員に対して行われた勤務実態調査にも留意」することが盛り込まれた[58]。

教員勤務実態調査と文部科学省が教育委員会に対して実施する調査とは継続性がなく、単純な比較ができないことも踏まえ、今後、教育委員会に対して実施する調査により教員の勤務時間が適切に把握できているか、持ち帰り業務の増加や勤務時間の改ざんが行われていないかなどについて十分かつ慎重な検証を行うことが求められる。

４　「主務教諭」の配置・活用

今回の法改正において、教諭と主幹教諭・指導教諭との間に新たな職階として創設される「主務教諭」（Ⅲ２参照）は、中堅教員を任用し、学校横断的な取組について教職員間の総合的な調整や、若手教員のサポートなどの業務を担うことが期待されている（Ⅳ４(1)参照）。

この主務教諭を創設することについては、中教審の特別部会で参考にされた東京都の「主任教諭」制度の事例を踏まえ、現職教員らの団体から、新たな職・級の創設により、教諭の基本給が引き下げられることや、新た

54　前掲脚注 48 の第２回会合（令和７年８月 19 日）配付資料（参考資料６（妹尾委員提出資料））

55　前掲脚注３参照

56　第 217 回国会衆議院文部科学委員会議録第８号３頁（令 7.4.16）吉川元君質疑

57　第 217 回国会参議院文教科学委員会会議録第 10 号７頁（令 7.5.29）勝部賢志君質疑

58　衆議院文部科学委員会、参議院文教科学委員会の両附帯決議におけるそれぞれ２項目め

な職・級の導入が同僚性を重視してきた我が国の学校組織の文化を変えてしまいかねないことなどの懸念の声[59]が国会審議の前から上がっていた。

この点、国会質疑でも同様の懸念が示されるとともに、衆・参の附帯決議においても、「主務教諭の配置のために、教諭の給与を引き下げることのないよう、地方公共団体に周知徹底すること」が盛り込まれた[60]。

政府からは、教諭の基本給を引き下げることは考えていない旨の答弁（Ⅳ４(2)参照）がなされているが、あくまで主務教諭の配置や教員給与の決定は地方公共団体の裁量に委ねられていることから、法改正後も現職教員らの団体から配置・活用について慎重な検討を求める動き[61]がある。法施行後、政府答弁のとおり、教諭の給与の引下げが行われていないかについて検証を行うとともに、実際にどの程度の主務教諭が配置され、どのような活用がなされるのか、注視することが求められる。

５　教員への優れた人材の確保

本法律案は、中教審において質の高い教員を確保するためにはどうすべきかについて検討がなされ、その具体策として令和６年答申において示されたもののうち、法制上の措置が必要な事項が盛り込まれたものである。給特法単体では期待できない学校における働き方改革の推進を、総合教育会議やコミュニティ・スクールなどの関連する制度を活用しながら実現することなどが目指されており、今後は、これらの仕組みが教職の魅力向上や教員への優れた人材の確保に効果があったかという視点から検証することが求められる。

昨今、教育に限らず、さまざまな業界で人手不足が叫ばれる中、教員が選ばれる職業となるのは容易なことではない。社会全体の働き方も、若者の意識も変化しきており、学校においても、それぞれの教員の働き方やワークライフバランスが尊重される環境を整えることは必要不可欠である。

質の高い教員の確保を通じた、学校教育の質の向上は、全ての子供たちへのより良い教育の実現につながるものである。今回の法改正で全ての課題が解決するわけではないとしても、関係者全員が我が事として課題に向き合うことにより、今回の法改正が最大限の効果を発揮し、教員が目指される職業となり、ひいては子供たち一人一人がよりよい社会と幸福な人生の創り手となることが期待される。

59　全日本教職員組合、給特法のこれからを考える有志の会（前掲脚注 44 参照）など。同有志の会は、国会審議に先駆け、本年２月に反対署名を文部科学省に提出した。

60　衆議院文部科学委員会の附帯決議における 11 項目め、参議院文教科学委員会の附帯決議における 12 項目め

61　主務教諭を導入するためには各都道府県において条例を定める必要があることから、本年８月には、岐阜県内の教育関係者で構成される「岐阜県の学校教育をよくする会」や千葉県内の教育関係者で構成される「千葉県の学校教育をよくする会」などが、各県教育委員会に対して、条例の改正は慎重に検討すべしとの署名と要望書を手交している。

解　説

社会経済の変化を踏まえた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等の法律について

衆議院調査局調査員
毛木　克典
井上　一広
（厚生労働調査室）

《構　成》

Ⅰ　法律案提出の背景と経緯
Ⅱ　法律の概要
Ⅲ　審議経過
Ⅳ　主な質疑・答弁の概要
Ⅴ　今後の主な課題

本稿では、第217回通常国会において、令和７年６月13日に成立し、同月20日に公布された「社会経済の変化を踏まえた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等の法律」（令和７年法律第74号。以下「本法律」という。）について、法律案提出の背景と経緯、法律の概要、国会での審議経過を概観した上で、主な質疑・答弁の概要を紹介し、最後に公的年金制度に関する今後の主な課題について解説する。

Ⅰ　法律案提出の背景と経緯

１　我が国の年金制度

我が国の公的年金制度は、「国民皆年金」という特徴を有しており、20歳以上の人が共通して加入する国民年金（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。また、希望する者は、３階部分として、確定給付企業年金、確定拠出年金等の私的年金に任意で加入し、さらに上乗せの給付を受けることができる。現在の公的年金制度の財政方式は、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仕組み（賦課方式）を基本として運営されている（保険料以外にも、積立金や税が年金給付に充てられている。）。

本格的な「少子高齢化・人口減少時代」を迎えようとする我が国において、現在、現役世代の負担を軽減し、意欲のある高齢者を始め、女性、障害者等の就労を促進し、誰もが年齢にかかわらず能力や個性を生かして支え合う「全世代型社会保障」の構築が進められており、年金制度についても、そのような方向に沿った見直しが求められている。

２　公的年金制度の見直し

我が国の公的年金制度は、明治時代に創設された官吏等を対象とする恩給制度を源流とし、昭和16年に「労働者年金保険法」（昭和16年法律第60号）が制定され、昭和17年から労働者年金保険制度が実施された。同法は、昭和19年に「厚生年金保険法」へと名称変更された後、昭和29年には年金の体系を全面的に改革するため全部改正が行われ、「厚生年金保険法」（昭和29年法律第115号）が施行された。その後、昭和36年には「国民年金法」（昭和34年法律第141号）が施行され、「国民皆年金」が実現することとなった。

国民皆年金の確立後、給付と負担の両面にわたる制度間の格差等の問題が生じてきたため、昭和60年の年金制度改正では、それまで

独自に運営されていた国民年金、厚生年金、共済年金の各制度の基礎的な部分を統合する形で基礎年金制度が導入された。これにより、公的年金制度は、基礎年金と報酬比例部分からなる２階建ての制度体系となった。

基礎年金制度導入後においても、少子高齢化が進行する中で、将来にわたり年金財政収支の均衡を図るため、保険料（率）の引上げ等の制度改正が行われてきたが、それらの制度改正は、年金制度に対する国民の不信感や不安感、給付と負担の水準に関する世代間格差への不公平感を高めることとなった。

このような状況の下、平成 16 年の年金制度改正では、保険料（率）の上限を固定した上で、賃金や物価による年金額の伸びを抑えるマクロ経済スライド[1]を導入し、負担の範囲内で給付水準の調整を行うこととして、積立金の活用を含め、おおむね 100 年間で財政均衡を図ることとされた。

しかし、５年ごとに年金財政の健全性を検証する財政検証において、厚生年金に比べて基礎年金のマクロ経済スライドの調整期間が長期化し、基礎年金の給付水準の低下が大きくなることが確認されるようになり、令和６年７月３日に公表された「令和６（2024）年財政検証結果」においては、過去 30 年の経済状況を投影した経済前提において将来的に３割低下する見通しとされた。

また、近年の女性や高齢者の就業の拡大、単身世帯・共働き世帯の増加といった家族構成やライフスタイルの多様化などの社会経済状況の変化に対応するため、働き方、雇い方に中立的な年金制度であって就労インセンティブを阻害しない制度が求められていた。

これらを背景として、既に令和４年 12 月から今般の年金制度改正に向けて議論を始めていた厚生労働省の社会保障審議会年金部会（以下「年金部会」という。）は、令和６年７月 30 日からは、①ライフスタイル等の多様化の反映・働き方に中立的な制度の構築、②高齢期の経済基盤の安定や所得保障・再分配機能の強化を基本的な考え方として、議論を行った。

同年 12 月 25 日、年金部会は、「社会保障審議会年金部会における議論の整理」（以下「議論の整理」という。）を公表した。

３　私的年金制度の見直し

私的年金は、公的年金と相まって高齢期における所得確保を支援する制度であり、我が国の年金制度体系において３階部分に相当するものとして整備されてきた。私的年金制度は、労使合意に基づき企業単位で実施する「企業年金」と、個人が任意で加入する「個人年金」とに分けられる。前者には、確定給付企業年金（ＤＢ）、企業型確定拠出年金（企業型ＤＣ）、厚生年金基金が、後者には、個人型確定拠出年金（iDeCo）、国民年金基金がある。

また、私的年金には、「確定給付型」と「確定拠出型」の２種類がある。確定給付型は、加入した期間などに基づいてあらかじめ給付額が定められている年金制度であり、加入者が高齢期の生活設計を立てやすい反面、運用の低迷等により必要な積立水準が不足した場合には企業等が追加拠出しなければならない。一方、確定拠出型は、拠出した掛金額とその運用収益との合計額を基に給付額を決定する年金制度であり、企業が追加拠出をする必要は生じないが、加入者自らが運用を行い、高齢期の生活設計を立てる必要がある。

近年の働き方やライフコースの多様化、高齢期の就労拡大、企業年金の実施状況など私

[1] 将来世代の過重な負担を回避する観点から、保険料（率）の上限を固定した上で、積立金の活用も含め、その固定された財源の範囲内で長期的な給付と負担の均衡を図ることとし、将来に向けて給付水準を自動的に調整する仕組み

的年金制度を取り巻く現状等を踏まえ、厚生労働省の社会保障審議会企業年金・個人年金部会は、①国民の様々な働き方やライフコースの選択に対応し、公平かつ中立的に豊かな老後生活の実現を支援することができる私的年金制度の構築、②私的年金制度導入・利用の阻害要因を除去し、より多くの国民が私的年金制度を活用することができる環境整備、③制度の運営状況を検証・見直し、国民の資産形成を促進するための環境整備といった視点に基づき、令和５年４月から検討を開始した。

令和６年３月 28 日、同部会は、「社会保障審議会企業年金・個人年金部会における議論の中間整理」を公表するとともに、その後も引き続き検討を行った。

同年 12 月 27 日、同部会は、「社会保障審議会企業年金・個人年金部会における議論の整理」を公表した。

４　政府における法律案提出に向けた動き

以上のような経緯を踏まえ、政府において、社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化を図る観点から、働き方や男女の差等に中立的で、ライフスタイルや家族構成等の多様化を踏まえた年金制度を構築するとともに、所得再分配機能の強化や私的年金制度の拡充等により高齢期における生活の安定を図るため、被用者保険の適用拡大、在職老齢年金制度の見直し、遺族年金の見直し、標準報酬月額の上限の段階的引上げ、将来の基礎年金の給付水準の確保（マクロ経済スライドの早期終了）、個人型確定拠出年金の加入可能年齢の引上げ等の措置を講ずる法律案の策定作業が進められた。

しかし、同法律案は、当初、３月上旬の閣議決定及び国会提出が予定されていたが、上記の内容のうち、特にマクロ経済スライドの早期終了等に対しては様々な意見があったことから、検討及び調整に時間を要し、第 217 回国会での内閣提出法律案の閣議決定期限である３月 14 日を過ぎても、国会提出の見通しが立たない状況となった。

そのため、政府は、マクロ経済スライドの早期終了の具体的な仕組みについては、今回の法律案に規定しないこととし、令和７年５月 16 日、「社会経済の変化を踏まえた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等の法律案」（以下「本法律案」という。）を閣議決定し、同日国会に提出した。

Ⅱ　法律の概要

本法律は、社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化を図る観点から、働き方や男女の差等に中立的で、ライフスタイルや家族構成等の多様化を踏まえた年金制度を構築するとともに、所得再分配機能の強化や私的年金制度の拡充等により高齢期における生活の安定を図るため、所要の制度改正を行うものである。

以下では、本法律の主な改正事項について、被用者保険の適用拡大、在職老齢年金制度の見直し、遺族年金の見直し、標準報酬月額の上限の段階的引上げ、私的年金制度の見直し、その他の事項、衆議院における修正で追加された項目（将来の基礎年金の給付水準の底上げ）の順に整理する。

１　被用者保険の適用拡大

(1) 被用者保険の適用拡大（賃金要件の撤廃等）

現行では、①週所定労働時間 20 時間以上であること（労働時間要件）、②賃金が月額 8.8 万円以上（年収換算で約 106 万円以上）であること（賃金要件）、③学生でないこと（学生除外要件）、④従業員 50 人超の企業等に勤めていること（当分の間の措置）（企業規模要件）の要件を全て満たす短時間労働者に被用者保

険を適用している。

本法律では、上記の短時間労働者の適用要件のうち、②の賃金要件を撤廃するとともに、④の企業規模要件を段階的に撤廃することとした。

(2) 常時５人以上を使用する個人事業所の非適用業種の解消

個人事業所については、現行では、物の製造、土木・建設等の法定 17 業種[2]に該当する個人事業所であって常時５人以上の従業員を使用する場合にのみ被用者保険が適用されており、農林漁業、宿泊業、飲食サービス業、洗濯・理美容・浴場業、娯楽業などは適用の対象外とされている。

本法律では、常時５人以上の従業員を使用する個人事業所の非適用業種を解消し、被用者保険の適用事業所とすることとした。

なお、既存の非適用業種に該当する個人事業所については、経過措置として当面期限を定めずに適用しないこととした。

(3) 企業規模要件撤廃等に伴う経過措置（就業調整を減らすための保険料調整）

今回の改正で適用が拡大される比較的小規模な企業(従業員数 50 人以下の法人等や一部業種における５人以上の個人事業所）で働く短時間労働者(標準報酬月額が 12.6 万円以下の者を念頭）について、被用者保険加入に伴う手取りの減少を緩和することで、就業調整を減らし、被用者保険の持続可能性の向上につなげる観点から、３年間、国の定める負担割合を前提に、短時間労働者の保険料負担を軽減できる特例的・時限的な経過措置を設けることとした。

その上で、事業主が労使折半を超えて一旦負担した保険料相当額について、全額還付する（日本年金機構又は健康保険組合が徴収を行うことを要しなかったものとみなす。）ことにより支援することとした。

２　在職老齢年金制度の見直し

在職老齢年金制度とは、現役レベルの収入がある者には、年金制度の支え手に回ってもらう観点から、賃金と老齢厚生年金の合計が基準を超える場合に老齢厚生年金の支給を減らす仕組みである。具体的には、基本月額[3]と総報酬月額相当額[4]の合計額が支給停止基準額を上回る場合は、その超える金額の２分の１に相当する老齢厚生年金を支給停止するものである。

本法律では、高齢者の活躍を後押しし、できるだけ就業調整が発生しない、働き方に中立的な仕組みとするため、在職老齢年金制度の支給停止基準を現行の 50 万円から 62 万円に引き上げることとした。

３　遺族年金の見直し

(1) 20 歳代から 50 歳代の子のない配偶者の遺族厚生年金

現行制度では、子[5]のない妻に対する遺族厚生年金は、主たる生計維持者を夫と捉え、夫と死別した妻が就労し生計を立てることが困難であり、世帯の稼得能力が喪失した状態が将来にわたり続くことが見込まれるといった社会経済状況を背景に、①30 歳未満の場合に

---

[2] 法定 17 業種：①物の製造、②土木・建設、③鉱物採掘、④電気、⑤運送、⑥貨物積卸、⑦焼却・清掃、⑧物の販売、⑨金融・保険、⑩保管・賃貸、⑪媒介周旋、⑫集金、⑬教育・研究、⑭医療、⑮通信・報道、⑯社会福祉、⑰弁護士・税理士・社会保険労務士等

[3] 年金額（年額）を 12 で割った額。共済組合から支給される老齢厚生年金を含む。

[4] 毎月の賃金（標準報酬月額）と１年間の賞与（標準賞与額）を 12 で割った額の合計額。

[5] 子とは、18 歳到達年度の末日までにある子（１級・２級の障害の状態にある場合は 20 歳未満の子。以下同じ。）

は５年間の有期給付、②30 歳以上の場合には期限の定めのない終身の給付が行われている。

一方、夫は就労して生計を立てることが可能であるという考えの下、55 歳未満の夫には遺族厚生年金の受給権が発生せず、55 歳以上の夫は受給権が発生するが支給は 60 歳からとなっている。

本法律では、遺族厚生年金を受けることができる遺族について、子のない 20 歳代から 50 歳代までの配偶者を原則５年の有期給付の対象とし、60 歳未満の男性を新たに支給対象とすることとした。

また、これに伴う配慮措置として、５年経過後の継続給付、死亡分割制度及び有期給付加算の新設、収入要件の廃止等を行うこととした。

(2) 子に対する遺族基礎年金の支給停止規定の見直し

遺族基礎年金の支給対象者は、死亡した者に生計を維持されていた次の遺族である。

①　子のある配偶者

②　子（生計を同じくする父母がある間は支給停止）

現行制度において、上記のうち、②の子に対する遺族基礎年金については、父又は母と生計を同じくするときは、その父又は母が遺族基礎年金の受給権を有していない場合でも、支給停止されている。

本法律では、自らの選択によらない事情で子が置かれている状況によって遺族基礎年金が支給停止されることのないように、元配偶者に引き取られた場合、遺族配偶者が再婚した場合、直系血族（又は姻族）の養子になった場合、遺族配偶者が年収 850 万円以上の場合のような生計を同じくする父又は母があることによる支給停止規定を削除することとした。

(3) 中高齢寡婦加算の段階的廃止

中高齢寡婦加算は、①夫の死亡時に 40 歳以上で子のない妻又は②40 歳時点で遺族基礎年金の受給権を有する子があったが、子が 18 歳到達年度の末日に達した等の理由で、遺族基礎年金の受給権を失った妻に、65 歳に達するまでの間、遺族厚生年金に加算して支給されるものである。

本法律では、施行日（令和 10 年４月１日）以降に新規発生する中高齢寡婦加算について、年度ごとに加算額を１年ずつ段階的に逓減し、25 年かけて令和 35 年に最終的に廃止することとした。その上で、施行日以降に新規発生する中高齢寡婦加算は、新規発生する年度に応じた加算額とし、受け取り始めた時点の加算額は、受取終了まで変わらないこととした。

４　標準報酬月額の上限の段階的引上げ

現行では、厚生年金保険の標準報酬月額は全部で 32 等級あり、上限は 65 万円となっている。また、標準報酬月額の上限の改定については、全厚生年金被保険者の平均標準報酬月額の２倍に相当する額が標準報酬月額の上限を上回り、その状態が継続すると認められる場合には、最高等級の上に等級を追加する改定を行うことができる仕組みとしている。

本法律では、厚生年金保険の標準報酬月額の上限額を 65 万円から 75 万円に段階的に引上げるとともに、上限の改定について、最高等級に該当する被保険者数の被保険者総数に占める割合が４％を超える場合において、その状態が継続すると認められるときは、最高等級の上に更に等級を加える改定を行うことができることとした。ただし、改定後の最高等級に該当する被保険者数の被保険者総数に占める割合が３％を下回ってはならないこととした。

５　私的年金制度の見直し

(1) 個人型確定拠出年金（iDeCo）の加入可能年齢の引上げ

現行では、iDeCo に加入できる者は、老齢基礎年金や iDeCo の老齢給付金を受給していない、国民年金被保険者となっており、働き方などにより何歳まで加入できるかの上限の年齢に差が生じている。

本法律では、iDeCo 加入者の対象範囲について、現行の国民年金被保険者との要件に加え、60 歳以上 70 歳未満の iDeCo を活用した老後の資産形成を継続しようとする者であって、老齢基礎年金や iDeCo の老齢給付金を受給していない者に iDeCo の加入・継続拠出を認めることとした。

具体的には、

① 国民年金被保険者（現行要件）
② iDeCo の加入者・運用指図者
③ 企業型ＤＣ等の私的年金の資産を iDeCo に移換する者

であって、かつ老齢基礎年金や iDeCo の老齢給付金を受給していない者が iDeCo 加入者の対象範囲となることとした。

(2) 企業年金の運用の見える化（情報開示）

現行では、企業年金（確定給付企業年金（ＤＢ）及び企業型確定拠出年金（企業型ＤＣ））の情報については、加入者等の本人には適切に通知されるほか、企業年金の運営状況については厚生労働省への報告義務があるが、一般には公開されていない。

本法律では、企業年金の運用の見える化（情報開示）として、事業主が厚生労働大臣に提出する企業年金の運用状況の報告書の記載事項のうち一定の事項を公開することとした。

６　その他

(1) 子に係る加算等の見直し

ア　子に係る加算

現行では、子に係る加算については、老齢年金では老齢厚生年金の子に係る加給年金として、障害年金、遺族年金ではそれぞれ障害基礎年金、遺族基礎年金の子に係る加算として支給額を加算している。子に係る加算の支給額は、第１子・第２子が 234,800 円、第３子以降は 78,300 円（いずれも令和６年度価格）である。

本法律では、第１子・第２子に比べて低くなっている第３子以降における加算額を、第１子・第２子と同額にまで増額することとした。また、加算額を 234,800 円から 281,700 円に引き上げるとともに、現行において、子に係る加算のない年金（老齢基礎年金、障害厚生年金及び遺族厚生年金）について、子に係る加算を創設することとした[6]。

イ　配偶者に係る加算

現行では、配偶者に係る加算については、老齢年金、障害年金においてそれぞれ老齢厚生年金、障害厚生年金の加給年金として支給額を加算している。配偶者に係る加算の支給額は 234,800 円であるが、老齢厚生年金については、受給権者の生年月日に応じた最大 173,300 円の特別加算がある（いずれも令和６年度価格）。

本法律では、老齢厚生年金における配偶者に係る加算の支給額を 408,100 円（支給額 234,800 円及び特別加算額 173,300 円）から 367,200 円（支給額 211,300 円及び特別加算 155,900 円）に引き下げることとした。ただし、既に受給している者の加算額は維持される。

なお、障害厚生年金における配偶者に係る

[6] 基礎年金と厚生年金のいずれも子に係る加算の受給要件を満たす場合は、厚生年金を優先し併給調整を行う。

加算の支給額は、現行制度（234,800 円）が維持される。

(2) 脱退一時金制度の見直し

我が国の公的年金制度は、国内に居住する者について、一定の要件の下で国籍を問わず適用することとなっている。しかし、外国人の場合は、滞在期間が短く、保険料納付が老齢給付に結び付きにくいという特有の事情を踏まえ、脱退一時金制度を設けている。

現行では、再入国許可を得て出国した場合でも脱退一時金の受給が可能となっており、滞在途中の一時的な帰国の際に脱退一時金を受給すると、それまでの年金加入期間がなくなる。

本法律では、再入国の許可を受けて日本を出国した者は、当該再入国の許可を受けている間、脱退一時金の支給の請求をすることができないものとした。このほか、政令事項であるが、外国人の滞在期間が長期化していること等を踏まえ、短期滞在の外国人に対する脱退一時金の支給上限年数を現行の５年から８年に引き上げることとした。

(3) その他の改正事項

その他の改正事項として、障害年金等の直近１年要件の延長、離婚分割の請求期限の伸長、遺族厚生年金受給権者の老齢年金の繰下げの許容、企業型ＤＣの拠出限度額の拡充、簡易型ＤＣ制度の見直し等を行うこととした。

７　衆議院における修正で追加された項目（将来の基礎年金の給付水準の底上げ）

マクロ経済スライドが導入された平成 16 年改正当時は、当時の社会、経済の将来見通しの下、基礎年金と厚生年金の報酬比例部分（以下「報酬比例部分」という。）の調整期間は同じ 19 年間で、平成 35 年（令和５）年に終了する見込みであった。

しかし、その後の社会経済状況等の変化や両制度の間の財政状況の違いにより、給付調整の終了時期にずれが生じることとなり、令和６（2024）年財政検証結果の過去 30 年投影ケースでは、報酬比例部分の給付調整は令和８年度に終了する一方、基礎年金の給付調整は令和 39 年度まで継続する見込みとなっており、基礎年金の給付水準が長期にわたって低下することが示された。

衆議院における修正により、政府は、今後の社会経済情勢の変化を見極め、次期財政検証において基礎年金と厚生年金の調整期間の見通しに著しい差異があり、公的年金制度の所得再分配機能の低下により基礎年金の給付水準の低下が見込まれる場合には、基礎年金又は厚生年金の受給権者の将来における基礎年金の給付水準の向上を図るため、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドによる調整を同時に終了させるために必要な法制上の措置を講ずるものとした。そして、この場合において、給付と負担の均衡がとれた持続可能な公的年金制度の確立について検討を行うものとした。

また、政府は、上記の措置を講ずる場合において、基礎年金の額及び厚生年金の額の合計額が、当該措置を講じなかった場合に支給されることとなる基礎年金の額及び厚生年金の額の合計額を下回るときは、その影響を緩和するために必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとした。

Ⅲ　審議経過

１　衆議院における審議経過

本法律案は、令和７年５月 20 日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同日、福岡厚生労働大臣から趣旨説明を聴取し、翌 21 日から質疑

に入り、同月 27 日に参考人[7]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。翌 28 日に、自由民主党・無所属の会、立憲民主党・無所属及び公明党の３会派共同提案による修正案が提出され、趣旨説明を聴取した後、原案及び修正案を一括して質疑を行い、同月 30 日には石破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、国民民主党・無所属クラブ提案による修正案が、また、日本共産党提案による修正案が提出され、両修正案の趣旨説明を聴取した。次いで、原案及び各修正案について討論、採決を行った結果、国民民主党・無所属クラブ及び日本共産党提案による両修正案はいずれも賛成少数をもって否決され、３会派共同提案による修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決され、本法律案は修正議決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し附帯決議[8]が付された。

本法律案は、同日の本会議において、委員長報告、討論の後、賛成多数をもって委員長報告のとおり修正議決され、参議院に送付された。

２　参議院における審議経過

参議院では、令和７年６月４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、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、翌５日、福岡厚生労働大臣から本法律案の趣旨説明を聴取し、衆議院における修正部分について修正案提出者井坂信彦衆議院議員から説明を聴取した後、質疑に入った。同月 11 日に参考人[9]からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、翌 12 日には石破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、討論、採決を行った結果、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、本法律案に対し、附帯決議[10]が付された。

本法律案は、翌 13 日の本会議において、委員長報告、討論の後、賛成多数をもって可決され、成立した。

Ⅳ　主な質疑・答弁の概要

１　年金制度改正の趣旨

今回の年金制度改正の趣旨について質疑があった。

これに対し、政府から、社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化を図る観点から、働き方に中立的で、ライフスタイルの多様化等を踏まえた制度の構築や、高齢期における生活の安定、所得再分配機能の強化等を目的とした様々な改正項目を盛り込む重要な法案である旨の答弁があった[11]。

２　被用者保険の適用拡大

(1) 短時間労働者の賃金要件の撤廃

今回の被用者保険の適用拡大で、賃金要件を撤廃する理由と効果について質疑があった。

これに対し、政府から、全ての都道府県で最低賃金が 1,016 円以上となると、週 20 時間以上働く者は必然的に月額 8.8 万円（年額 106 万円）の要件を満たすこととなり、賃金要件を設定する意味が実質的になくなること

7　玉木伸介君（大妻女子大学短期大学部教授）、駒村康平君（慶應義塾大学教授）、八代尚宏君（昭和女子大学特命教授）、たかまつなな君（株式会社笑下村塾代表取締役）及び井上隆君（一般社団法人日本経済団体連合会専務理事）

8　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 23 号 20-21 頁（令 7.5.30）参照

9　堀有喜衣君（独立行政法人労働政策研究・研修機構統括研究員）、駒村康平君（慶應義塾大学経済学部教授）、伊藤仁君（日本商工会議所専務理事）及び是枝俊悟君（株式会社大和総研金融調査部主任研究員）

10　第 217 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 21 号 32-33 頁（令 7.6.12）参照

11　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号２頁（令 7.5.23）鰐淵厚生労働副大臣答弁

になるが、「106 万円の壁」という心理的な就業調整の基準が残るとそれを気にしてしまうこともあり得ることから、賃金要件を撤廃することで、被用者保険の加入を労働時間だけで判断するシンプルな仕組みとなり、働き方の選択もしやすくなるといった効果を見込んでいる旨の答弁があった[12]。

(2) 企業規模要件の段階的な撤廃のスケジュールの根拠

令和９年から令和 17 年にかけての段階的な適用拡大のスケジュールの根拠について質疑があった。

これに対し、政府から、今回の改正では、今まで以上に小規模な企業が対象となることから、企業経営に与える影響や事務負担の増加等を踏まえ、中小企業基本法の小規模企業者の定義を参考にしつつ、令和２年年金改正法による適用拡大時の２年置きの施行スケジュールも踏まえ、４段階の施行スケジュールとした旨の答弁があった[13]。

(3) 企業規模要件の撤廃等に伴う経過措置（就業調整を減らすための保険料調整）

就業調整を減らすための保険料調整として、事業主が労使折半を超えて一旦負担した保険料相当額を制度的に支援する仕組みの内容について、分かりやすい説明を求める質疑があった。

これに対し、政府から、保険料調整制度は、適用拡大の対象となる比較的小規模な企業で働く短時間労働者を対象に、社会保険料による手取りの減少を緩和し、就業調整を減らす観点から特例的・時限的に実施するものであり、その仕組みの内容は、国が設定した一定の負担割合に従って事業主が労使折半を超えて多く一旦保険料を負担した場合に、その労使折半を超えて負担した保険料相当額を最速で翌月に還付するといった形で制度的に支援するもので、対象期間は３年間と限定した上で、その期間内で最終的に労使折半に戻るように負担割合を国で設定するとともに、対象は標準報酬月額 12.6 万円以下（年額換算 106 万円～151 万円）の短時間労働者とする旨の答弁があった[14]。

３　在職老齢年金制度の見直し

(1) 支給停止基準額の設定

支給停止基準額を 62 万円に設定した理由について質疑があった。

これに対し、政府から、少子高齢化の進行や人手不足を背景に、高齢者の活躍の重要性が一層高まっている中で、平均的な 50 歳代の賃金をそのままもらい続けたとしても、年金が支給停止にならない水準として 62 万円に見直すこととした旨の答弁があった[15]。

(2) 見直しによる将来世代の年金に与える影響

在職老齢年金制度の見直しにより、働きながら年金を受給している者への給付が増える一方で、将来世代の年金にどのような影響を与えるかについて質疑があった。

これに対し、政府から、令和６（2024）年財政検証における過去 30 年投影ケースでは、支給停止基準額を 62 万円へ引き上げると、報酬比例部分の所得代替率はマイナス 0.2%となる見込みである旨の答弁があった。一方で、令和６年（2024）財政検証における過去 30 年投影ケースで本法律案全体の効果を織り込ん

12 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号 10 頁（令 7.5.28）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
13 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号 33 頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
14 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号 30 頁（令 7.5.23）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
15 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号 36 頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

だ試算では、最終的な令和34年度以降の所得代替率は51.8％となり、現行制度における所得代替率の50.4％からプラス1.4％改善すると推計されており、さらに、成長型経済移行ケースでは 58.9％になると推計されている旨の答弁があった[16]。

４　遺族年金の見直し

(1) 遺族厚生年金の見直し

遺族厚生年金の見直しの対象及び配慮が必要な人への給付継続等、その具体的な見直し内容について質疑があった。

これに対し、政府から、施行時点で既に遺族厚生年金を受給している者、60歳以降に遺族厚生年金の受給権が発生する者、子が18歳になる年の年度末までにある者及び令和 10年度に 40 歳以上となる女性は見直しの対象外である旨の答弁があり、また、新たに５年間の有期給付となる者については、給付額を約1.3倍に引き上げるとともに、障害年金の受給者や収入が十分でない者は有期給付終了後も継続して遺族厚生年金を受給できる仕組みとしている旨の答弁があった[17]。

(2) 遺族厚生年金の見直しに係る配慮措置

今回の遺族厚生年金の見直しに当たっての配慮措置の具体的内容について質疑があった。

これに対し、政府から、今回の見直しに当たり様々な配慮が必要であると考えており、具体的には、有期給付の５年間の支給期間終了後も様々な事情によって十分な生活再建に至らない者に対しては、最長65歳まで前年の所得に応じた給付の継続を行うこと、有期給付は生活再建を支援する観点から、保障を手厚くするための有期給付加算を新たに創設すること、高齢期における保障を充実させる観点から、亡くなった配偶者との婚姻期間中の厚生年金記録を分割して、その配偶者が納めていた厚生年金期間を遺族の将来の老齢厚生年金の増額につなげること、といった新たな制度を創設し、様々な配慮を行い、生活再建等、暮らしを支えるようにしていきたい旨の答弁があった[18]。

(3) 子に係る遺族基礎年金の見直し

子に対する遺族基礎年金の支給対象の拡大の具体的内容と改正の理由について質疑があった。

これに対し、政府から、現行制度では父又は母と生計を同じくするときは、当該父又は母が遺族基礎年金の受給権を有していない場合でも子の遺族基礎年金は支給停止とされているが、離婚の増加など子を取り巻く家庭環境の変化を踏まえ、子の自らの選択によらない事情で支給が停止されるのは適切ではないことから、不均衡を解消するため支給停止の規定を見直す旨の答弁があった[19]。

５　標準報酬月額の上限の段階的引上げ

実質賃金の３年連続マイナスや若年層の厳しい経済状況等の中で、標準報酬月額の上限を引き上げ、保険料負担を増やすことの適否及び標準報酬月額の上限を段階的に引き上げる改正の趣旨について質疑があった。

これに対し、政府から、男性では現行の最高等級である 65 万円に該当する者が全ての報酬等級の中で最も多く、実際の賃金に占める保険料の割合を考慮すると他の被保険者よりも低い負担水準となっていること、今後の賃金動向を踏まえ、こうした者についても世

16　第217回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号29頁（令7.5.21）福岡厚生労働大臣答弁
17　第217回国会参議院会議録第24号６頁（令7.6.4）石破内閣総理大臣答弁
18　第217回国会衆議院厚生労働委員会議録第22号13頁（令7.5.28）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
19　第217回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号36頁（令7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

代内の公平を図る観点から負担能力に応じた負担とする旨の答弁があり、また、これにより本人の年金水準が向上することはもちろん、所得再分配機能が働き、年金額の低い者も含めて厚生年金制度全体の給付水準を向上させる旨の答弁があった[20]。

６　子に係る加算の見直し

年金を受給しながら子育てを行う者に対する年金制度上の支援を拡充する必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、子ども・子育て支援に関する施策を充実させることは重要であり、本法律案では、「第３子以降の加算額を第１子・第２子と同額とした上で加算する額を現行の金額から２割程度増額する」、「老齢基礎年金への子の加算を創設する」、「老齢厚生年金の子の加算を受けるために必要な厚生年金の被保険者期間の要件を現行の 20 年から 10 年へ短縮する」ことにより、子を持つ年金受給者の保障を強化する旨の答弁があった[21]。

７　将来の基礎年金の給付水準の底上げ

(1) 基礎年金の底上げ措置の必要性（マクロ経済スライドの早期の同時終了）

働き世代や若い人たちの基礎年金が３割減少するかもしれないとの見通しが示されている中で、マクロ経済スライドを止める形による基礎年金の底上げ措置の必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、年金の給付水準の確保は大変重要な課題であると考えており、その給付水準については、経済状況によって変わり得るものであることから、賃上げと投資が牽引する成長型経済を目指し、年金の給付水準が将来も維持できるよう努めている旨の答弁があった[22]。

(2) 基礎年金の底上げを本法律案に盛り込まなかった理由

基礎年金の底上げ（マクロ経済スライドの早期終了）を本法律案に盛り込まなかった理由について質疑があった。

これに対し、政府から、マクロ経済スライドを早期に終了させることについては、元々、年金部会の「議論の整理」においても、賛成・慎重の両論があり、また、与党内の審議においても、厚生年金の積立金の活用の在り方等について様々な議論があり、意見の集約が図られなかった一方で、本法律案には、被用者保険の適用拡大などの重要な改正事項が盛り込まれていることから、早期に提出し審議いただく点を重視し、本法律案には規定しなかった旨の答弁があった[23]。

(3) 修正案における「早期の同時終了措置」の判断基準

３会派共同提案による修正案において、基礎年金の将来における給付水準が低下すると見込まれる場合には、マクロ経済スライドを同時終了させることが規定されているが、この「給付水準の低下」とは具体的にどのような状況なのかについて、分かりやすい説明を求める質疑があった。

これに対し、修正案提出者から、基礎年金のマクロ経済スライドの早期の同時終了措置は、最終的に次回の財政検証で社会経済を見て総合的に判断することになるものであり、数値だけをもって機械的に判断するものではないとした上で、令和６（2024）年財政検証

---

[20] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号４頁（令 7.5.28）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
[21] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号５頁（令 7.5.23）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
[22] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号 20 頁（令 7.5.28）福岡厚生労働大臣答弁
[23] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号 45 頁（令 7.5.28）福岡厚生労働大臣答弁

の過去30年投影ケースのように、厚生年金と基礎年金のマクロ経済スライドの終了時期の差が30年近く生じ、その結果、基礎年金の給付水準の低下が約３割となるような状況が続く場合には、早期終了による底上げ措置を行うことになる旨の答弁があった[24]。

Ⅴ　今後の主な課題

本法律は、一部の規定を除き令和８年４月１日に施行されるが、本法律の附則には、次のような検討規定が設けられている。

① 政府は、この法律の施行後速やかに、この法律による改正後のそれぞれの法律の施行の状況等を勘案し、公的年金制度を長期的に持続可能な制度とする取組を更に進め、社会経済情勢の変化に対応した保障機能を一層強化し、並びに世代間及び世代内の公平性を確保する観点から、公的年金制度及びこれに関連する制度について、社会保障制度改革プログラム法（平成25年法律第112号）第６条第２項各号に掲げる事項及び公的年金制度の所得再分配機能の強化その他必要な事項（②から④までに定める事項を除く。）について引き続き検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

② 政府は、この法律による改正後のそれぞれの法律の施行の状況、次期財政検証等を踏まえ、国民健康保険制度の在り方等に留意しながら、厚生年金保険及び健康保険の適用範囲について引き続き検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

③ 政府は、高齢者の就業の実態等を踏まえ、将来の基礎年金の給付水準の向上等を図るため、所要の費用を賄うための安定した財源を確保するための方策も含め、第１号被保険者の被保険者期間を延長することについて検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

④ 政府は、第３号被保険者の在り方について国民的な議論が必要であるという認識の下、その議論に資するような第３号被保険者の実情に関する調査研究を行い、その在り方について検討を行うものとする。

以下では、国会審議、上記の検討規定及び衆参両院で付された附帯決議等を踏まえ、今後の主な課題について整理することとする。

１　被用者保険の適用拡大

平成28年10月から、法人等に勤務する短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大が実施され、現行では、(ⅰ)週所定労働時間が20時間以上であること(労働時間要件)、(ⅱ)賃金が月額8.8万円以上（年収換算で約106万円以上）であること（賃金要件)、(ⅲ)学生でないこと（学生除外要件)、(ⅳ)従業員50人超の企業等に勤めていること（当分の間の措置)（企業規模要件）の４つの要件を全て満たす場合には、被用者保険の加入対象とされている。

今回の改正により、上記のうち(ⅱ)の賃金要件及び(ⅳ)の企業規模要件が撤廃されることとなった。

また、個人事業所については、常時５人以上を使用する事業所は、現在17業種のみ適用されているが、今回の改正により非適用業種を解消することとなった。

被用者保険に加入することについて、政府

[24] 第217回国会衆議院厚生労働委員会議録第22号21頁（令7.5.28）修正案提出者井坂信彦衆議院議員答弁

は国会審議において、加入者にとっては年金や医療の給付が充実するメリットがあり、事業者にとっては働く者への年金給付等が手厚くなることで、人材確保や定着という観点から最近はメリットを感じている事業主も増えていると考えていると述べている[25]。

(1) 賃金要件及び企業規模要件の撤廃の施行に向けた措置

適用要件のうち(ⅱ)の賃金要件については、「106 万円の壁」と呼ばれ、働き控えの原因の一つとされていた。賃金要件の撤廃は公布日から３年以内の政令で定める日に施行されることとなっているが、政府は、最低賃金が1,016 円を超えると、週に 20 時間働くと月額 8.8 万円、年収約 106 万円の要件を超えるため、最低賃金の動向を見極めて撤廃するとの考えを示している[26]。令和７年９月に厚生労働省が公表した令和７年度の地域別最低賃金改定額は、最も低い都道府県でも 1,023 円となり、全都道府県で 1,016 円を上回る水準となった。これを受け、今後、政府において、施行に向けた所要の手続・準備が進められることになる。

一方、(ⅳ)の企業規模要件の撤廃については、政府においては当初、令和 11 年 10 月までに段階的に撤廃することが検討されていたが、本法律では、令和９年 10 月に 35 人超、令和 11 年 10 月に 20 人超、令和 14 年 10 月に 10 人超、令和 17 年 10 月に撤廃と 10 年かけて撤廃することとなった。

この理由について、政府は国会審議において、今まで以上に小規模の企業を対象とすることもあり、企業経営に与える影響や事務負担の増加等も踏まえて、施行までの十分な準備期間を確保することや段階的な施行によって必要な配慮を行うことを挙げている[27]。

これに対して、時間をかけ過ぎであり、中小企業に勤める非正規の就職氷河期世代をいち早く救うべきだとの指摘もあり、政府も、現在、第１号被保険者として働く労働者にとって、適用拡大により第２号被保険者に移行することができれば、保険料の本人負担を減らしつつ給付は充実させることができることを説明している[28]。また、政府は、対象となるまでの期間が長くなる企業について、人材確保や定着の観点からは、段階的な施行の前に任意で加入を希望する企業もあると考えられることから、本人負担を軽減する保険料調整制度について早期に施行するなど、任意で加入できる制度を後押ししていくことにより、被用者保険が適用される方を増やしていくことが重要であるとしている[29]。

これについては、衆参の附帯決議においても、「企業規模要件の撤廃を待つことなく早期に任意の適用を進めるための方策について検討を加え、必要な措置を講ずるよう努めること」とされている。

政府は、その他の事業者への配慮として、電子申請の推進等の事務負担の軽減や現在「年収の壁」対策として実施されているキャリアアップ助成金による支援のほか、様々な中小企業支援措置を活用できるための支援体制の整備などによって円滑な施行に努めていきたいとしている[30]。

なお、社会保険料の事業主負担を軽減すべ

---

[25] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号３頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

[26] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号 29 頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

[27] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号３頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

[28] 労使で折半するため社会保険料負担が減少し、将来の年金額が増加するとともに傷病手当金・出産手当金といった医療保険が充実する。

[29] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号 26 頁（令 7.5.28）福岡厚生労働大臣答弁

[30] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号３頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁

きとの考えに対しては、政府は国会審議において、社会保険料が医療や年金の給付に充てられ、労働者を支えるための事業主の責任であること、働く人の健康保持や労働生産性の増進を通じ事業主の利益にも資することを挙げた上で、慎重な検討が必要との考えを示している[31]。

いずれにしても、適用拡大により影響を受ける被用者及び事業主に対して、制度改正の内容や適用拡大に伴う配慮や支援を広く知らしめる観点から、周知広報の取組は重要であり、より丁寧な周知広報が求められよう。

(2) 労働時間要件の見直しの議論

現行の適用要件のうち、(ⅰ)の週 20 時間以上とする労働時間要件については、年金部会の議論において週 10 時間以上にすべきとの意見も出されていたが、法定の労働時間である週 40 時間の半分以下での適用は、被用者間の一体性や連帯感の観点から慎重な検討が必要であるとされ見送られた。そのため、「106 万円の壁」は解消されても、「20 時間の壁」による就業調整が続くことを懸念する意見もある。政府は国会審議において、年金部会での議論でもまだ 10 時間については課題があり、まず先に賃金要件や企業規模要件の撤廃ということも行う中で今後の課題であるとされたとし、今後引き続き検討していきたいと述べている[32]。

衆参の附帯決議においては、「国民健康保険制度の在り方等に留意するとともに、雇用保険の加入要件が令和 10 年 10 月から週 10 時間以上になることなどを踏まえ、労働時間要件の週 10 時間以上への引下げ等、更なる短時間労働者の被用者保険への適用拡大について検討を加え、必要な措置を講ずること」とされており、今後の検討が注目される。

(3) 個人事業所の適用拡大における経過措置への対応

前述のとおり、個人事業所については、常時５人以上を使用する事業所は、現在 17 業種のみ適用されているが、今回の改正により非適用業種を解消することとなった。施行は令和 11 年 10 月からとなっているが、既存の個人事業所には経過措置として当面期限を定めずに適用しないこととされた。これについて、政府は国会審議において、施行日以後に新たに開業する事業所については、法律の施行を前提とした対応が可能であると考えられるとし、施行日時点で既に開業されている個人事業所については、新規事業所と比較して、開業時点では予期していなかった適用拡大に伴う事務負担や経営への影響が生じるため、当分の間は適用対象としないこととしたとしている[33]。

これに対して、適用拡大が経営に与える影響が特に大きいとされる個人事業所への配慮措置を設けたことを評価する意見がある一方で、既存事業所について、経過措置として一定期間猶予するのは理解できるとしても、期限を設けないとまでする必要があるのかという意見も多く、また、新設か既存かという点をもって被用者保険に加入する機会が得られない国民が出てくることは問題ではないかとの意見もある。政府は、被用者保険のメリットを活用したい企業については、任意で加入できる制度の利用を後押ししていきたいと答弁しており[34]、今後の任意加入の状況を注視するとともに、経過措置の撤廃に向けた議論

---

31 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号 26 頁（令 7.5.21）鹿沼政府参考人（厚生労働省保険局長）答弁
32 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 19 号 33 頁（令 7.5.21）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
33 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号３頁（令 7.5.23）間政府参考人（厚生労働省年金局長）答弁
34 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号 30 頁（令 7.5.23）福岡厚生労働大臣答弁

に注目する必要があろう。

(4) 被用者保険の更なる適用拡大の検討

被用者保険の更なる適用拡大は、被用者の将来の年金給付が増加するとともに、基礎年金の給付水準の向上にも資することが、財政検証でも示されており、今般の改正項目を確実に実施するとともに、前述の(ⅰ)の労働時間要件の見直しや５人未満の個人事業所への適用、さらにはマルチワーカーやフリーランスへの適用の検討などを含めて、本法律の検討規定の②に規定されているように、適用拡大を進めた時の国民健康保険への影響を踏まえながら、今後も引き続き議論が行われることになる。

２　第３号被保険者制度見直しに向けた議論

第３号被保険者制度については、これまでの年金制度改正においても、幾度となく議論が行われてきた。第３号被保険者は自ら保険料を負担しないが老後には基礎年金が給付されることが不公平であるとの意見がある一方、様々な事情で働くことができない者が存在するため必要であるとの意見もあり、今回の改正に向けた年金部会においても議論が行われた。年金部会では、引き続き、適用拡大を進めることにより、第３号被保険者制度の縮小を進めていくことが基本的な方向性と再確認されたものの、今回の改正における制度の在り方の見直しや将来的な見直しの方向性については、意見はまとまらなかったとされた。短時間労働者の就業調整も第３号被保険者が手取り減少を回避するために行うことが指摘されており、経済団体や労働組合からは第３号被保険者制度の見直しを求める提言が出されるなど、第３号被保険者制度に対する社会的な関心が高まりを見せている。

本法律の検討規定の④においても、「第３号被保険者の在り方について国民的な議論が必要であるという認識の下、その議論に資するような第３号被保険者の実情に関する調査研究を行い、その在り方について検討を行うものとする。」と規定されている。これについて、政府は国会審議において、その議論の進め方や当事者の参画の重要性について、実態を明らかにする必要があると思うが、どういった形で調査をするかも含めて、今念頭にスケジュールがあるというわけではないとしつつ、当事者の方々の意見も聞きながら進めていくということは大切だと思うと答弁している[35]。

衆参の附帯決議においては、「調査研究に当たっては、現行制度に関わる当事者の意見を聴取するよう努めること」とされている。共働きが一般化し家族形態が多様化する中、今後は当事者を含めた国民的な議論が展開されることが期待される。

３　基礎年金の給付水準の底上げに向けた動き

基礎年金の給付水準が将来的に低下することが以前から指摘されてきたが、令和６(2024)年財政検証結果における「過去 30 年投影ケース」では、将来３割低下する見通しとされた。これに対して、政府は、厚生年金の積立金を活用して、基礎年金と厚生年金のマクロ経済スライドによる給付調整を同時に終了させる措置を検討していたが、具体的な仕組みについて理解が得られていないとして、国会に提出した本法律案には同措置は盛り込まれなかった。

これに対して、就職氷河期世代を含む現役世代や若者の将来の年金の給付水準の低下を懸念した立憲民主党・無所属が、同措置が入っていない本法律案を「あんこのないあんパ

[35] 第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号 31 頁（令 7.5.23）福岡厚生労働大臣答弁

ン」と批判した[36]上で、同措置を本法律案に盛り込む修正案を提案し、自由民主党・無所属の会及び公明党との修正協議を経て衆議院において修正議決された。

政府で当初検討されていた案では、国民年金財政及び厚生年金財政が負担する基礎年金拠出金の額の算定方法を見直すことによって、厚生年金の積立金を活用することが想定されていたが、これを「厚生年金の積立金の流用」だとして批判する声があった。修正により盛り込まれた措置については、政府は、具体的な制度設計は社会経済情勢を見極めつつ今後検討するとしているが、「厚生年金の積立金の流用」との批判は一部に根強く残っており、政府には今後も丁寧な説明が必要とされよう。

また、同措置については、経済が好調に推移しない場合の措置とされているが、実施された場合、将来的に年間で２兆円規模の国庫負担の増加が見込まれることから、その増加分に対応した安定財源の確保が必要とされている。これについて修正案提出者は、財源はすぐに必要なわけではないこと、国庫負担額は今も国庫負担増加のピーク時も同程度であること及び生活保護との関連を挙げた上で、「以上の点もきちっと勘案した上で、必要に応じて、安定した財源の在り方について責任を持って手当てをする」と答弁しており[37]、また、消費増税は当てにしていないと答弁している[38]。衆参の附帯決議においては、政府は「その安定した財源を確保するための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされ、今後の検討課題とされている。

なお、修正で追加された規定には、同措置を実施した場合に、年金受給額が一時的に減少する年齢層が生じるため、その影響を緩和するための措置を政府が講ずるものとするとの規定も盛り込まれている。

次期財政検証は令和 11 年に行われることになるが、その結果、基礎年金のマクロ経済スライドの調整期間の見通しと報酬比例部分のマクロ経済スライドの調整期間の見通しとの間に著しい差異があり、公的年金制度の所得再分配機能の低下により老齢基礎年金の給付水準の低下が見込まれる場合には、同措置が講じられることとなる。次期財政検証の結果とその結果に対する判断とともに、今後の安定財源を確保する方策についての議論が注目される。

４　基礎年金の拠出期間の 45 年化の議論

基礎年金の拠出期間を現在の 40 年から 45 年に延長する措置は、被用者保険の適用拡大とともに、基礎年金の給付水準を確保するための措置として以前から検討されており、「自然かつ有効で意義のある方策[39]」であるとして改革の本筋とも呼ばれている。同措置は、令和６（2024）年財政検証におけるオプション試算においても、基礎年金の給付水準を確保する上でプラスの効果があることが確認されている。

そのため、年金部会での議論も期待されていたが、令和６（2024）年財政検証結果の公表に際して、同結果において所得代替率の改善が見られたことから、当時の厚生労働省年金局長が年金部会において今回の年金制度改正では同措置の実現は見送る方針を示した[40]。受給額は増えるものの、５年間で 100 万円と

36　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 11 号４頁（令 7.4.23）山井和則衆議院議員質疑

37　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 22 号 29 頁（令 7.5.28）修正案提出者長妻昭衆議院議員答弁

38　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 23 号９頁（令 7.5.30）修正案提出者山井和則衆議院議員答弁

39　年金部会の議論の整理

40　第 16 回社会保障審議会年金部会（議事録）（令和６年７月３日）

される保険料の追加負担への批判を一掃できなかったことにも言及している。

年金部会の議論の整理においては、「今後検討すべき残された課題」として、障害年金とともに挙げられており、詳細な制度設計については議論しなかったとしつつ、健康寿命の延伸や高齢者の就労進展等を踏まえると、基礎年金の拠出期間延長は、基礎年金の給付水準の向上を確保するために自然かつ有効で意義のある方策であると考えられるとして、引き続き、議論を行うべきであるとしており、本法律案には検討規定の③が設けられた。

その議論の必要性について、政府は国会審議において、今回はそのような改正を見送ることとしたが、基礎年金の拠出期間の延長については、今後も高齢者の就労の進展や健康寿命の延伸といった社会状況の変化が見込まれる中で、基礎年金の給付水準を確保する有効な手段の一つであり、昨年取りまとめた年金部会の議論の整理においても、引き続き議論を行うべきとされたこと等を踏まえて、引き続き検討することとされていることから、次の財政検証において検討を進めていきたいと答弁している[41]。

衆参の附帯決議においても、「次期財政検証では、40年を超えた厚生年金被保険者期間の基礎年金における取扱いを含め、基礎年金の40年から45年への拠出期間の延長について、その実施に伴う安定した財源の確保も含めて検討し[42]、その結果を踏まえ必要な措置を講ずること」とされた。次回の年金制度改正に向けて議論されることが期待される。

５　障害年金の見直しの論点

今回の改正では、障害年金については、いわゆる「直近１年要件」[43]の10年間の延長のみであったが、年金部会の議論の整理では、現時点で議論が必要な事項から中長期的な議題に至るまで様々な論点が問題提起されたとされ、議論においては前者に着目して、事後重症の場合に障害認定日に遡って年金を支給するべきかどうかや、障害厚生年金における初診日要件について検討したが、制度の見直しの検討には、制度上あるいは実務上の観点から、以下の点を整理していく必要があると考えるとされた。

①　拠出制年金における社会保険の原理との関係の整理
②　様々な障害がある中で、障害の認定判断に客観性を担保しその認定判断を画一的で公平なものとする必要性
③　障害年金の目的や障害の認定基準の在り方と他の障害者施策との関連の整理

その上で、障害年金については、こうした点を整理しつつ、社会経済状況や医療技術の進歩等を踏まえながら、様々な課題について引き続き検討するべきであるとされた。

なお、現時点で議論が求められる課題として、㋐初診日要件、㋑事後重症の場合の支給開始時期、㋒直近１年要件、㋓障害年金受給者の国民年金保険料免除の取扱い、㋔障害年金と就労収入の調整が挙げられていた。

㋐については、衆議院の附帯決議において、「障害厚生年金の支給要件について、過去に一定の厚生年金被保険者期間がある場合に被保険者資格喪失後にある初診日であっても支給を認める「長期要件」や被保険者資格喪失後の一定期間内にある初診日を認める「延長保護」などを検討し、必要な措置を講ずること」とされている。また、「多様な障害種別に

41　第217回国会衆議院厚生労働委員会議録第19号19頁（令7.5.21）福岡厚生労働大臣答弁
42　参議院の附帯決議では、「速やかに検討し」となっている。
43　障害年金等の支給要件において、初診日等のある月の前々月までの１年間に保険料未納付期間がなければ、納付要件を満たしたものとして扱われる特例措置

配慮し、当事者や関係者の実情を踏まえ、障害年金制度の見直しを進めること」とされている。

折しも、本法律案提出前の令和７年４月には、障害年金の申請に対する「不支給決定」が令和６年度になってから急増しているとの報道がなされ[44]、これに対して、厚生労働省は６月に調査結果を公表した。

これらの報道及び調査結果については国会でも質問がなされた上で、衆参の附帯決議において、「恣意的な判定がなされないように透明性を確保するための検討を行い必要な措置を講ずること」と併せて、「「精神の障害に係る等級判定ガイドライン」を踏まえ、就労継続支援Ｂ型事業所又は障害者雇用で働く者等について、就労していても、その状況等を考慮し、２級などの可能性がないかを検討した上で等級を判断すること。また、障害年金制度については、医学モデルのみならず社会モデルも踏まえて、機能障害のみならず、日常生活の状況等を把握した上で障害等級の認定を行うこと」とされた。障害年金については、様々な論点がありながらも、近年見直しが行われておらず、今後の当事者等の実情も踏まえた議論が注目される。

６　今後の年金制度改革に関する議論

次期財政検証は令和 11 年に行われる。本法律案提出に至るまでの経緯に倣うとした場合、同年７月に財政検証結果が公表された後、年金部会での次期年金制度改正に向けた議論が本格化し、同年末に同部会による「議論の整理」が公表されることとなる。その後、政府において、内容を検討した上で法案化し、翌年の常会に年金制度改正法案が提出されることが見込まれる。

今回の国会審議においては、野党から与野党による年金改革の協議の場の設置を求める意見が相次いだ[45]。常会閉会後、石破内閣総理大臣は、医療や年金など幅広い分野について、超党派で制度の将来像を議論することに意欲を示したとされた[46]。

少子高齢化が想定以上に進展し、働き方の多様化が進む中、今後の年金制度改革に関する議論の行方が注目される。

44　『東京新聞』（令 7.4.29）

45　第 217 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 23 号 13 頁（令 7.5.30）長妻昭衆議院議員質疑等

46　『読売新聞』（令 7.6.30）

RESEARCH BUREAU 論究　第22号　　令和７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。