

# RESEARCH BUREAU

# 論究

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

2009.12 第6号

## 特別寄稿

我が国は科学技術に生きる / 野依良治 理化学研究所理事長  
高齢化社会の労働 / 清家 篤 慶應義塾大学塾長  
我が国における死因究明制度の現状と課題 /  
中園一郎 日本法医学会理事長・長崎大学大学院教授

## 論文

人口減少社会における都市計画の方向性 /  
首相公選論再考 /  
耕作者主義の発展と今後の農地制度の展開 /  
海洋自由の原則と海賊問題 /  
諸外国における教育のアウトプット推計の検討状況 /  
風力発電の利活用に係る一考察 /  
「武器輸出三原則」の形成と歴史的展開 /  
金融仲介業におけるアウトプット推計に関するサーベイ /  
帝国議会における不信任案等に関する考察 /

## 研究

「防衛計画の大綱」の変遷とその見直しをめぐる動き /  
自衛隊任務に関する法制と国会審議 /

## 調査

イギリスの中等教育事情 /  
中小企業金融の実態 /  
世界経済回復後の我が国経済・財政リスク及び米国議会予算局に  
おける経済予測・財政コスト計算に関するサーベイ /  
衆議院と参議院の議決不一致 /

## 解説

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律について /  
消費者庁関連3法の成立とその課題 /  
水俣病被害者救済特別措置法の成立の経緯と今後の課題 /

衆議院調査局

# 巻 頭 言

衆議院調査局長 井 上 茂 男

衆議院調査局は、平成10年の発足以来、立法補佐機関として各委員会が所管する国政に関する事項を中心に、情報の収集、調査、分析、解説等を通じ、委員会及び議員の立法・調査活動を補佐してまいりました。

そうした中、議員の立法・調査活動に資するとともに、調査局調査員等の研鑽成果の外部公表による一層の調査能力の向上等を目的として、平成17年1月に本誌「RESEARCH BUREAU 論究」を創刊し、今回で第6号となりました。

本号では、各分野における主な政策課題等について、研究・調査の論文や解説として各調査室や研究会の調査員が執筆したものを掲載するとともに、野依良治理化学研究所理事長、清家篤慶應義塾大学塾長、中園一郎日本法医学会理事長といった各界でご活躍中の有識者の皆様から「我が国は科学技術に生きる」「高齢化社会の労働」「我が国における死因究明制度の現状と課題」と題した論文を特別にご寄稿いただきました。

また、「RESEARCH BUREAU 論究」とは別に、経済・財政・金融等、その時々テーマを扱った「別冊論究」も既に第10号を発行しておりますので、それらも併せてご利用いただければと存じます。

今後とも、より質の高い多種多様な情報を提供することができるよう、一層の充実を図ってまいりたいと考えております。引き続き、忌憚のないご指摘、ご意見を賜りますよう、お願い申し上げます。

## 目次

## 巻頭言

衆議院調査局長 井上 茂男

## 特別寄稿

我が国は科学技術に生きる 人材の育成・確保施策に変革を  
理化学研究所理事長 野依 良治 ...1

高齢化社会の労働

慶應義塾大学塾長 清家 篤 ...11

我が国における死因究明制度の現状と課題 日本型の死因究明制度の構築を目指して

日本法医学会理事長 ...19

長崎大学大学院医歯薬学総合研究科教授 中園 一郎

## 論文

人口減少社会における都市計画の方向性  
コンパクトシティの実現に向けた論点 柴田 崇史 ...29

首相公選論再考

国民の主体的政治参加のために 山崎 隆行 ...43

耕作者主義の発展と今後の農地制度の展開

農地法等改正法案の修正を中心として 梶原 武 ...50

海洋自由の原則と海賊問題

国際警察権行使の原型としての海賊問題 綱井 幸裕 ...65

諸外国における教育のアウトプット推計の検討状況

教育の生産性はいかにして測られるか 澄田 知子 ...77

風力発電の利活用に係る一考察

地域との共存を図ることができる仕組みとは 後藤 一平 ...88

「武器輸出三原則」の形成と歴史的展開

田家 朋子 ...100

金融仲介業におけるアウトプット推計に関するサーベイ

F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス) 庄司 啓史 ...111

帝国議会における不信任案等に関する考察

元尾 竜一 ...136

## 研究

「防衛計画の大綱」の変遷とその見直しをめぐる動き 安全保障研究会 ...153

自衛隊任務に関する法制と国会審議 ...175

## 調査

イギリスの中等教育事情 山田 進 ...207

中小企業金融の実態 意識調査からの考察 上野 綾子 ...219

世界経済回復後の我が国経済・財政リスク及び米国議会予算局に  
おける経済予測・財政コスト計算に関するサーベイ 庄司 啓史 ...235衆議院と参議院の議決不一致  
第168回国会から第171回国会までの事例 佐々木勝実 ...248

## 解説

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律について 林山 泰彦 ...261

消費者庁関連3法の成立とその課題 遠藤 賢一  
田中 祥子 ...272  
片山 雅博水俣病被害者救済特別措置法の成立の経緯と今後の課題 吉澤 秀明 ...284  
水俣病問題、二度目の政治的解決を願みて

# 我が国は科学技術に生きる 人材の育成・確保施策に変革を

理化学研究所理事長  
野 依 良 治

## 《構成》

はじめに

基礎科学、根幹技術、そしてイノベーション

大学院教育の充実に向けて

大学院教育の再生

我が国は人類の存続に貢献する

はじめに

20世紀のはじめ、我が国の原子核物理学を拓いた仁科芳雄博士は「日本人にも科学ができるでしょうか」と師であるニールス・ボーア博士（1922年ノーベル物理学賞受賞者）に問いかけた。西洋発祥の近代科学を始めるにあたり、当然の悩みであった。しかし、先覚者たちの努力は実り、近年の我が国のノーベル賞受賞の状況をみると、幸いにして杞憂であったことがわかった。日本人は豊かな創造性をもつ。時を経て21世紀に入り、筆者の懸念は「日本は果たして科学技術創造立国たり得るだろうか」である。美しい自然と繊細な文化に育まれた我が国の若者たちの知性と感性に期待したい。しかし、彼ら彼女らが時代が求める知を生み、それを縦横に社会に役立てるためには、さまざまな社会的条件を整える必要がある。現状はまったく心許ない限りである。

天然資源乏しき日本が、21世紀に諸外国と比肩して生き抜くには、卓越した科学技

術を開発し続ける以外に道はない。そのためには世界水準をしのぐ基礎科学力を培っていかねばならない。2007年、我が国の一人当たり国内総生産（GDP）は既にG7最下位、経済協力開発機構（OECD）加盟国中19位に低落している<sup>1</sup>。公的債務は実にGDPの約2倍にのぼる。衰退傾向を脱し、再生に転じるためには、国内の現実的諸問題に埋没することなく、世界の状況を直視し、科学競争力を保持し続けることが必要である。我が国存続の唯一の条件と認識のうえ、最大の政治課題として取り組む必要がある。

鳩山政権が世界にむけて主唱する低炭素社会実現の要は新技術開発である。米国オバマ大統領も、本年4月27日全米科学アカデミーにおいて「今ほど、科学が我々の繁栄、安全、健康、環境、生活にとって不可欠であったことはない」と演説した<sup>2</sup>。そして政策決定は、健全な科学に基づいてなされるべきという。

研究は人がする。何よりもリーダーたるべき創造的人材（人財とよびたい）の育成が、喫緊かつ本質的な課題である。グローバルな知識基盤社会の時代に、我が国は世界水準の知識人を育成していかなければな

<sup>1</sup> 内閣府「平成19年度確報」フロア編参考（OECD諸国の一人当たり国内総生産）

<sup>2</sup> THE WHITE HOUSE, REMARKS BY THE PRESIDENT AT THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES ANNUAL MEETING<[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-the-National-Academy-of-Sciences-Annual-Meeting](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-National-Academy-of-Sciences-Annual-Meeting)>

らない。しかしながら国家の無為無策と責任回避、公財政支出の貧困、国際化の遅れ、さらに大学人の危機意識の欠如により、我が国の高等教育は悲慘な状況にある。特に最高の知の府であるべき大学院は決定的に国際競争力を欠く。人材養成は一日にしてならない。しかし、あるべき姿を構想し、策定した総合的基本計画を不退転の意気込みで実現しなければならない。関係者には敗北主義を排し、抜本的改革を求めたい。

### 基礎科学、根幹技術、そしてイノベーション

すべての人びとが共通に求めるのは社会の豊かさであろう。人類社会は伝統とともに革新を繰り返して進化し続け、現代の文明社会に至っている。イノベーションとは社会的、経済的価値を生み出す営みであるが、現代ではその多くが根幹的科学技术に基盤をおき、さらにそれらの源が基礎科学にあることは明白である。

2003年、全米工学アカデミーは、20世紀を「技術革新の世紀」と捉えて、現代人の生活を決定的に変革した20の偉大な技術を選定した。電力の利用を第一に挙げ、ついで自動車、航空機、水の供給、エレクトロニクス、ラジオとテレビ、農業の機械化、コンピュータ、電話技術、空調と冷蔵、高速道路、宇宙衛星、インターネット、画像技術、家庭用具、医療、石油と石油科学技術、レーザーとファイバー光学、原子力技術、高機能材料と続く<sup>3</sup>。これらの実用技術なくして、現代社会は成立しないが、いずれも多様な基礎科学を基として工学、技術の支援を得て、長期にわたる壮大な協力作

業、そして産業競争を経てつくり上げられてきたものである。我が国もその根幹をつくる気概が不可欠だ。

本年のノーベル物理学賞は光技術にかかわる独創的科学研究が対象となった。チャールズ・カオ博士の1966年発表の研究は、インターネットによる情報社会を支える光ファイバーの実用化への道を拓いた。現在の通信線総距離は地球25,000周を超えるという。また、ベル研究所のウィラード・ボイル、ジョージ・スミス両博士により1969年に発表された半導体CCD(電荷結合素子)の発明は、巨大なデジタルカメラ産業をもたらした。内視鏡への応用は医療改善へも大きく寄与する。いずれも画期的偉業といえる。

一方で、真理を求める「基礎中の基礎科学」といわれる知は、産業技術に至らずとも、永遠の文化的価値をもたらす。138億年前にビッグバンで始まった宇宙は極微の $10^{-19}$ mから巨大な $10^{26}$ mの世界である。我々を取り巻くもののすべて、そして我々自身も物質である。しかし、宇宙が対称であれば、物質とまったく反対の性質をもつ反物質が同じ量だけ存在する。そして、両者が出会えば強力な光とともにエネルギーを放って消失してしまうはずである。実際は物質が十億分の一の優位性(1,000,000,001:1,000,000,000)をもつ<sup>4</sup>。2008年ノーベル物理学賞の対象となった小林誠、益川敏英両博士の「CP対称性の破れ」理論は、物質と反物質の $10^{25}$ 分の1の相違を説明する。つまり、我々は宇宙において、辛うじて消滅を免れた燃えかすに過ぎない儂い存在ということになる。1973年、日本に生まれた科学哲学は、人類の自己中心性からの脱却を促すもので、我々の

<sup>3</sup> George Constable and Bob Somerville, A CENTURY OF INNOVATION. Washington, DC.: JOSEPH HENRY PRESS, 2003.

<sup>4</sup> 村山斉「宇宙をめぐる五つの謎」『科学 Vol.79 No.7』岩波書店(2009.7)748頁

人生観に謙虚さをもたらす。傲慢、強欲な現代人はよく学ぶべきである。アルフレッド・ノーベルは「人類に最大の恩恵を与えた人びとに」との遺言を残したが、この基礎科学が持つ文化的意義、社会的価値は経済効果を超えて絶大というべきではなからうか。

基礎科学は、真理の探究により人類の根源知を生み出す。そして成果が科学技術として結実することによって、新たな価値の創造、すなわちイノベーションが生まれ、社会を発展させてきた。これは今後も変わることはない。人類の存続に関わる極めて困難な課題がのしかかる中、それらを軽減、解決するための源泉としても基礎科学力は大きな役割を果たすのである。

#### 大学院教育の充実に向けて

1 頭脳流動の潮流のなかで孤立する日本  
科学技術は国境を越えて速やかに伝播し、人類の財産として共有される。当然、知を創造する人材は、もはや一国に留まることなく、最良の活躍の場を求めて流動する。諸外国では理工系の学歴といえ、博士号（ときには修士も）を指す。大学院が、学生個人の利益のみならず、中核的な公共財構築のためにあることは諸外国が共有するコンセンサスである。我が国ではこの認識の欠如のため、大学院制度が国内外の学生にとって甚だ魅力に乏しい存在に留まり、国際競争力を持ちえない。産業界は、大学院修了者はイノベーション創出力が不十分と判断し、研究開発部門を既に国外に移して活路を見出しはじめた。同じ理由で、外資系製薬企業のほとんどが日本における研究活動から撤退したことも銘記すべきだ。

研究とは人の営みである。いずれの国においても、科学技術創造に必要な人材を国

内のみで育成することは、質と量双方の観点から不可能となった。したがって、世界から有為の若者を招き、また海外の教育システムも活用して必要な人的資源を確保することになる。欧米先進諸国は実績ある一流の研究者から将来を嘱望される学生に至るまで、世界中の俊英の取り込みに血眼である。アジア諸国はある程度の頭脳流出を覚悟で、海外留学制度を活用している。結果として、国際的な頭脳流動はますます勢いを増し、熾烈な獲得競争のさなかにある。一方で、危機意識欠如で方策すら定まらない我が国は、現時点で大幅に出遅れていると断じざるを得ない。我が国も鎖国主義を排し、研究者にとって国際的に魅力ある国でなければならない。果たして日本が外国籍のノーベル賞受賞者を輩出するのはいつの日であろうか。

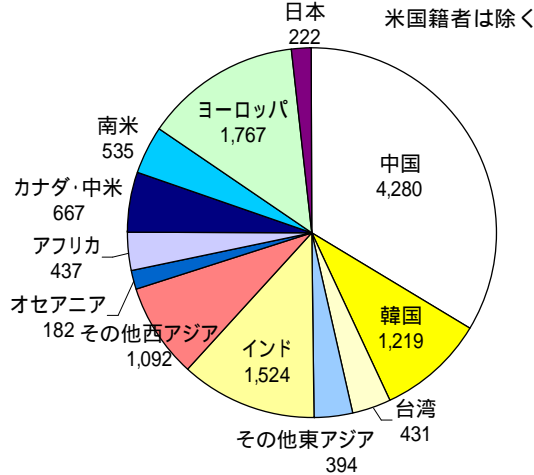
英国の Times Higher Education 誌によると、世界大学ランキング 200 位に入る日本の大学は僅か 11 大学、東京大学が 22 位、京都大学が 25 位である<sup>5</sup>。明らかに国際化の低迷がこの順位に反映している。

直視すべきは隣国中国の発展状況である。現在は 2,300 大学、年間 550 万人の学生、2020 年には学生 3,000 万人を目指す。「111 計画」などを策定して「世界の工場」から「世界の頭脳」を目指して怒涛のごとく動き出している。中国からの留学生、中国への留学生の数は龐大であり、その勢いには圧力を感じざるをえない。米国 National Science Foundation の統計（2006 年）によると（図表 1）、年間実に 4,280 名の中国人が米国で博士号を取得する。韓国は 1,219 名、一方日本は僅か 222 名に過ぎない。現在彼らが世界に形成しつつある巨大な人脈

<sup>5</sup> Times Higher Education, WORLD UNIVERSITY RANKINGS 2009 <  
<http://www.timeshighereducation.co.uk/WorldUniversityRankings.html> >

ネットワークに対し、近未来の日本は拮抗できるか、現状に立ちすくむことなく方策をよく考える必要がある。基礎科学力とその活用に立脚して存在する我が国は、頭脳循環の潮流から孤立しては生き延びることができない。

(図表1) 米国における科学技術分野の博士号取得者(2006年)

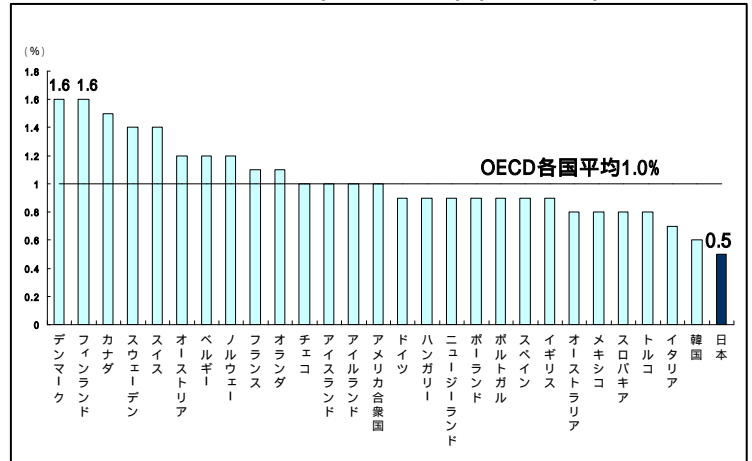


(出典) 平成 21 年 4 月 28 日第 29 回科学技術・学術審議会総会配付資料 資料 6-3-2 67 頁

OECDによる国際比較において、我が国の教育財政の惨状は明らかである。公財政教育支出は対GDP比で3.3%とOECD平均値4.9%に遥かに及ばない<sup>6</sup>。特に高等教育に対してはGDP比0.5%（平均1.0%）に過ぎず、データの存在するOECD加盟国中最下位である(図表2)。スウェーデンの3分の1、他の欧米諸国と比べても2分の1でしかない。1999~2004年の学生一人当たり高等教育費伸び率（自国通貨ベース）が減少した国は日本のみで、情けない限りである<sup>7</sup>。高等教育を受ける側から見ると、私費負担のOECD平均は27.4%であるのに対し、我が国では67.8%にのぼ

る<sup>8</sup>。OECD教育局は、日本を「授業料が高く、学生支援体制が比較的整備されていない国々<sup>9</sup>」のグループに分類している。

(図表2) 教育機関への公財政支出の対GDP比(高等教育)(2006年)



(出典) OECD「図表でみる教育」(2009年版)

世界との格差は極めて大きい。公財政教育支出をGDP比0.5%から各国平均の1.0%と比肩するためにだけでも最低で倍増する必要があり、その額は約3兆円にもおよぶ。長年にわたりこの状況を容認してきた大学、無措置に終始してきた行政の責任は重い、この巨額な費用不足の回復は、今や行政の努力の範囲をはるかに超えている。政治主導によるあるべき姿の回復が急務だ。さまざまな工夫が講じられるべきであるが、正に国家の存亡がかかる事態だ。筆者は、国民に明快なグランドデザインを示し、支持を得た上で、教育目的税を導入する以外、解決への道はないと考える。

欧米先進国、発展途上国ともに殆どの国で理工系の高等教育(特に大学院教育)、基礎研究の多くの部分が公的資金によって支えられている。欧州、カナダ、中国などと異なり、日本は米国とともに私立大学が多

<sup>6</sup> OECD「図表で見る教育」(2009年版)

<sup>7</sup> 平成 20 年 12 月 24 日中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて(答申)」

<sup>8</sup> OECD「図表で見る教育」(2009年版)

<sup>9</sup> OECD「図表でみる教育 2009 日本に関するサマリー」9 頁

いことが特徴とされる。しかし、ハーバード、MIT、コロンビア、コーネル、ジョンズ・ホプキンス、シカゴ、スタンフォードなどの有力私立大学、そして英国のオックスフォード、ケンブリッジ大学にも巨大な公的資金が導入されている。十分な経済基盤なくして、国内のみならず世界の俊才を集め、第一級の研究をすることは不可能である。

## 2 独創的科学者の生き方を学ぶ

歴史を振り返れば、人類はさまざまな危機に遭遇し、それを乗り越えてきた。国家も同様である。そしていつの時代も若者たちが中核的な役割を果たすことも明らかである。

2008 年は 4 人の日本生まれの科学者がノーベル賞を受賞し、我が国科学界にとってはいわばゴールデン・イヤーであった。受賞者の研究業績に加えて、筆者にとってはその名利栄達を追わない生き方、科学へのひたむきな献身ぶりが印象的であった。創造的科学とは、いわば既成概念との決別であり、あえて生涯をそれに向けた勇氣に敬意を表するものである。4 博士を育んだ師の指導方針、また学歴や職歴もユニークである。南部陽一郎、下村脩両博士は若き日に舞台を日米に広げ、一方益川博士は一度も外国経験なし、多くの日本の秀才たちの辿る道から大きく逸脱する。果たしてこの快挙が我が国教育研究施策の反映といえるであろうか、甚だ疑問である。

## 3 学生の立場に立つ改革

大学は若者の精神を高揚させる場であり、特に最高学府たる大学院が若者にとって最も魅力ある存在でなくてはならない。国内外から集積する意欲ある優秀な大学院生が勉学に専念できる環境を確保すべきである。

まず、我が国の国立大学のキャンパスは多くの場合、知の府としての品格に欠ける。国立大学法人等に対する公財政支出が消費的支出に偏り、資本的支出比率は 4.9%と OECD 各国平均 9.5%に比べ 2 分の 1 程度と低調なことにも起因する<sup>10</sup>。さらに世界水準の近代的教育拠点としてのインフラ整備が必要である。

国立大学運営費交付金は現在年額 1.2 兆円に過ぎず、上述のようにむしろ大幅増額が必要であるが、年 1%ずつ、約百数十億円削減が続いている現実がある。教員の研究費のみならず、学生のための実験教育費の充実が不可欠である。そして、人材育成を目的とするためには、研究資金と教育資金を分けて議論すべきである。

大学院における第一義的使命は教育であり、国民の負託でもある。教育活動がまず基盤として行われるべきであり、教育資金が研究資金とトレードオフ関係にあってはならない。特に科学技術教育においては、座学ではなく実験が極めて重要であり、そのためには実験教育費が十分に必要である。国立大学大学院生は、年間 53 万円程度の授業料を納めており、大学や教員の知名度、また学問分野の流行度に関わることなく、等しく一定水準の教育を受ける権利を有する。大学側は、学生に対して国際水準を満たす教育を施すことが求められる。この質保証に実験教育費が必要なのである。例えば、理工系大学院生 11 万人に対して、年間一人 100 万円を措置すると、年間 1,100 億円という規模になる。現在総額約 2,000 億円の科学研究費補助金は高い研究力をもつ教員の学術研究のためであり、新規採択率

<sup>10</sup> 今後の国立大学法人等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議「知の拠点 - 我が国の未来を拓く国立大学法人等施設の整備充実について - 新たな価値を生み出すキャンパス環境の創造・発展 - (中間まとめ)」図表 15



は20%程度に過ぎない。多数の大学院学生のための実験教育費とは区別されるべきである。そして、公的資金に支えられた教育はアカデミアにおける少数の後継者育成のためだけでなく、産業界をはじめとした幅広い社会の要請に応えなければならない。

親がかりやアルバイトで生計を立てるのは教育貧困国日本だけである。国際的共通認識に立てば、大学院生の経済的自立を実現することが是非とも必要である。大学側は奨学金の拡充や、教育補助(Teaching Assistant)や研究への貢献(Research Assistant)の対価を支払うことが求められる。経済支援にかかわる理念はさまざまであるが、諸外国の主要大学における実態として、大学院生は入学資格さえ認定されれば、国籍を問わず、さまざまななかたちでの経済支援を受けて自立して勉学に専心できる。国内流動はもちろん、アジアの発展途上国から欧米先進国への留学も、能力さえあれば全く問題ない。米国においては、大学院学生一人につき州立大学で350 - 400万円、私立大学では500 - 600万円程度の個人が負担する費用が発生するが、この仕組みによって相殺し、世界中の若き頭脳を呼び込んでいる。英国、カナダなどもほぼ同様である。現時点の日本の学生の内向き傾向は憂慮すべき状況にあるが、彼らがこの実態を知れば一転、頭脳流出にむかうことは必定である。そして我が国は頭脳空洞化に陥る。

理工系の大学院学生の多くが立場に二面性を有している。教育を受ける学生の立場と、研究教育活動従事して大学運営を担う一員としての立場である。奨学金と知識労働対価、それぞれで受ける公的給付による経済支援は意味を異にする。学費が高額な我が国においては、特に学費免除、奨学金の拡充が求められる。一方、多くの研究論

文が大学院学生の貢献なくしてあり得ないことは明瞭である。したがって、日夜働く学生に対し生活費を給付すれば、月額20万円(時給千円、月200時間)を基準とし、年間一人240万円、11万人で年間2,640億円になる。大学院学生への労働対価の支払いは大学側の義務であり、一方、学生は契約に基づく公的給付に対して、十分な責任を果たさなければならない。いずれにしても志ある若者が経済的理由によって道を閉ざされては、科学技術の明日はない。

現在、国の大学院学生支援の総額は数百億円に過ぎない。しかし、全必要額を国に求めることは適切でない。大学側にも努力が必要である。将来恩恵を受ける産業界等にも考えていただきたい。寄付税制の工夫を含め社会総がかりで志ある若者を支援すべきであろう。

## 大学院教育の再生

### 1 世界水準の大学院への変革

明日を担う若者たちを励まし、触発し、最大限に才能が開花する制度を用意すべきである。今後とも小学校から大学までの教育は、大多数の日本人を対象とする国内整合的体制で行われるであろう。もちろん増加する外国人留学生は大歓迎である。しかし、我が国の教育体制は6 - 3 - 3 - 4 - Xと認識すべきで、大学教育の上にある充実した年の大学院教育こそが、科学技術を基盤とする我が国の国際競争力と協調力の源泉である。決して日本人学生たちのためだけでなく、少なくとも日本社会のためと考えたい。

大学院は建学理念や教育目標などによって、自律的に大いに特色を出して欲しい。科学技術人材育成を担う理工系の主要大学院は国際的存在であることが前提となる。

常に国際的に第一級の教員と国内外を問わず意欲ある優れた学生を集積し、世界に開かれた最高水準の教育研究環境であることが求められる。最先端の情報のリアルタイム発信・受信基地でなければならない。流動性と多様性の確保が鍵である。

国際化は科学者にとり物事を多面的にみる眼を養う。筆者の友人でも、若き日に米国に渡った人の成功率は極めて高い。さらにグローバルに多様な背景をもつ研究者の集積は、共通の価値観を生み出し、最も効果的にイノベーション創出の風土を醸成することになる。さらに、科学技術の成果を国際競争力に結実させるためには、国際協定の策定にかかわるポスト獲得、さらにたくましい外交力が必要となる。近年中国では発言権にとどまらず「意見を効果的に押し通す権利(話語権)」を重視すると聞く<sup>11</sup>。産業界はデファクト・スタンダードを獲得せねばならない。その担い手の養成が不可欠となる。

なお、国際交流は双方向であるべきである。海外で多くを学んだ優れた日本人学生を取り戻すためには、国内の大学、産業界等で実力に応じ、適切に処遇する仕組みが必要である。中国の海亀政策、シンガポールのリーダー育成策も参考にすべきである。

我が国大学院の問題点はどこにあるのか。少なくとも理工系においては国立大学全体を覆う「研究重視」「教育軽視」の風潮と、講座制を基調とする学部との連続的な縦割り構造に第一の問題がある。外から見れば異様に閉鎖的である。情けないことに、この構造が学部4年次における卒業研究などを通して、学部生は実験補助者として教員による「囲い込み」を生み、学生側には「閉じ籠り」を強いる。さらに経済支援策の欠

落が閉鎖構造の形成に加担する。その結果、学生は能力を最大限に伸ばし、また視野を拡大する機会を失う。大いなる国益の損失である。教育とは一定の素質をもつ学生を受け入れ、それぞれに最大限に能力を伸ばし、外に送り出すことである。それが教育者として評価される唯一の方法である。

近年のアカデミアは、研究の先端化の代償として分野が極度に細分化した。多様化や流動化が不十分で、総合的、融合的な学術動向に対応できていない。その結果、大学院教育は、個々の研究室での極めて狭い領域の研究指導に偏り、知の極端な細分化と断片化を増長している。特殊な高度技術などの修得を助けるものの、無限に広がる科学の可能性に挑戦する意欲を損なうことになる。

教育の本質にもとる守旧的な大学や教員の利己権益は断固排除しなければならない。国内外問わず多様な背景をもつ優秀な人材が切磋琢磨できる環境を確保し、外国人学生は2割以上を、加えて、同一校同一分野の学生は極力抑えて、最大限3割程度を目指すべきである。科学に純血主義はそぐわない。異種交配が必要、これは進化の原則でもある。文化的、科学的背景が多様である程活性化される。そして、教官と学生間の甘えの精神構造を断ち切り、両者が適切に対峙する教育制度をつくるのが必須だ。

事実、米国大学院は積極的に多様性確保に向かっている。分野によるが、大学院学生の自校出身率はおよそ10%台であり、国際競争力をもつ大学ほど自校出身率は低い。ハーバード大学大学院化学科では、35名定員のところ、25名は米国諸大学(ハーバード大学以外)から、そして10名は必ず外国籍の学生が入学している。米国にとって、大学にとって、そして学生個人にとって、それがいいからである。その正当性は教育

<sup>11</sup> 「グローブ」『朝日新聞』(2009.10.19)

と研究の実績によって実証されてきた。筆者が敬愛する利根川進博士(1987年ノーベル生理学医学賞受賞者)も同意見だ。京都大学を出発点に、米国カルフォルニア大学サンディエゴ校、ソーク研究所、スイス・バーゼル免疫学研究所、米国マサチューセッツ工科大学と渡り歩き大業績をあげた研究者の言には説得力がある。

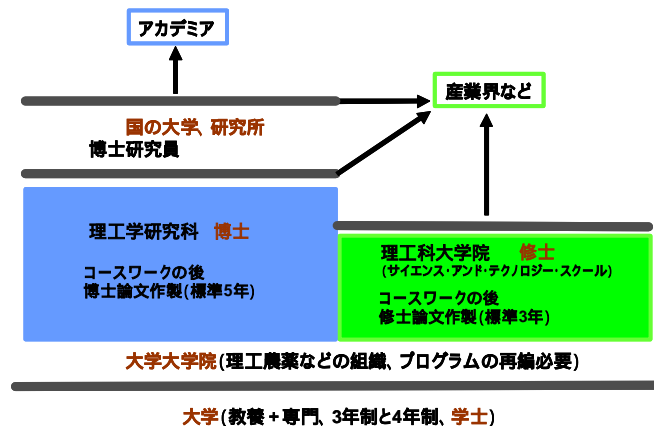
主要大学院の教員は世界の若者にとって憧れの存在であり、また教育目標も時代の求めるものでなければならない。まず現行の科学技術系の教育組織のプログラムの再編も必要である。既存の研究科、専攻(学部、学科)の壁を打破して、大学の教育理念、目標に基づく合理的柔軟な組織への抜本的な改革が求められる。旧態依然たる理工農薬医などの学部は、かつてそれを必要とした時代に政府によってつくられた。現在は各大学の戦略に基づき、学長のリーダーシップで自律的に改変されるべきである。そして、大学院は、学部の延長ではない「独立」した教育組織として、現代さらに近未来の学術と社会の動向を見据え、個性に応じた柔軟かつダイナミックなアカデミックプランを整合的にもって存在すべきだ。科学の分野(ディシプリン)は大切に、さらなる深化が求められる。しかし、多くの識者が指摘するように、既存分野の研究だけでは、新領域は開拓されず、何ら重要な科学的課題の解決をもたらさない。さらに、社会が要請する科学 技術 イノベーションのスキームの実現も困難である。大学院ではより多くの問題解決型の教育プログラムを用意する必要があるだろう。

## 2 野依の提言

図表3に理工系研究者に望まれるひとつの典型的な経歴を示す。まず、大学で教養を培い、専門分野の幅広い知識を学ぶ。

学部卒業で社会に出る者は現在と同様に4年間学ぶが、大学院に行く者は3年で修了する。そして、原則的に同じ大学ではなく、自己実現できる方向を見定めて自校ではない大学大学院へ移る。これが重要な鍵である。当然、多数の外国人を含め、入学する学生たちの背景は多様であるので、大学院はしっかりとした組織的コースワークをはじめとした基本教育を準備しなければならない。インターネットの普及により知識の流れが激変した現在、授業のあり方にも当然工夫が必要である。昨今、科学や技術の一次情報のほとんどは英語で記述されている。世界の趨勢から主要大学院の言語は英語になろう。

(図表3) 理工系研究者に望まれる典型的な経歴



専門を深く追求し博士号取得を求める者は、図表3左側に示す理工学研究科に進む。1年半程度の世界水準を満たす体系的コースワークにより、柔軟に構造化された基礎学力を獲得する。試験に合格した上で、はじめて教授個人による指導で特定研究テーマについての博士論文に取り組む。課題により複数の教授から指導を受けてもよい。一定の成果を得るのに3 - 4年はかかるので、博士号取得には標準的に5年を要する。博士号取得後は外国の大学等研究機関において博士研究員を経験し、アカデミアへの

進路をとることになる。しかし、アカデミアの収容人数はごく限定的であり、より広く最も能力を活かすことができる道を選ぶべきである。諸外国と同じく、産業界をはじめとした多様な分野で活躍することが大いに推奨される。鳩山由紀夫内閣総理大臣はスタンフォード大学で工学博士号を得たが、世界を見渡せば学位を有する政治家、官僚は少なくない。幅広い基礎科学力を礎として、さまざまな業界に進むことを積極的に推進すべきである。

諸外国では産業界の研究、技術開発は博士が担うが、我が国では10%以下に過ぎず、修士が主力である。従来から産業界は修士課程修了者を重用し、社内のOJTによってイノベーションの創出を担わせてきた。今もその構造は変わっていない。1960年代からのキャッチアップ時代にはこの日本独特の人材育成法は確かに功を奏してきた。しかし、時代は変わった。イノベーションにむけて十分に幅広い基礎科学力と国際的視点を含む多様な見識、経験が必要とされる現在、これでは高品位な教育を受けた博士が主体である諸外国企業には、太刀打ちができないのは当然である。生まれて二十数年間、島国である日本にとどまり、狭い専門知識しか持ちえない修士では、要素技術研究の一翼は担えても、より大局的なグローバルな価値を生むイノベーションは到底望めない。友人たちが似た者どうしであれば、知的刺激も少ない。

早急に世界水準の博士養成制度に移行し、より多くの博士を産業界等に供給しなければならないが、同時に当面は修士課程の充実も必要と考えている。修士号をとり、社会で活躍を求める者のために、図表3右側に示した新たな大学院制度である「理工学大学院(サイエンス・アンド・テクノロジー・スクール)」を創設したい。米国のロー-

スクール、ビジネス・スクール、メディカル・スクール等に相当する高度な専門的職業人養成のための制度である。このコースから前述の博士号取得を目指す理工学研究科へ転進してもいいが、この修士号は決して博士課程のドロップアウトではない。むしろ、出口を見据えて性格を若干異にする。現状の修士課程の教育は、徒弟制度的であまりに学ぶ領域の幅が狭すぎる。産業界から不評を買う所以である。

ここでも入学者は多様である。まず、広範なコースワークや基本技術習得を1.5年徹底的に行ったのち、研究論文の作製に1.5年従事する。修士号を取得するのに3年を要する。国内大学で学んだ学生については、学部最終年度における「卒業研究」は不要であり、学部を3年で修了することで、現行と同じ年齢で修士号を取得することが可能である。

博士、修士の学位は次なるキャリアのパスポートといえる。受け取る側の信を得るものでなければならない。狭い専門知の有効性は閉鎖社会に留まるが、普遍知、汎用能力の質の保証こそが社会に流動性、活力をもたらすからである。

大学院の教育内容に大改革が必要である。一般には大学教員は基礎科学に長けていても、閉鎖社会に育ち、大学外の社会の知識、経験が不十分なことが多い。社会が求めるイノベーションを指導することは不可能である。産業界はじめ、イノベーションの担い手は社会の動向を踏まえ、理工学大学院のカリキュラムの作成、授業受けもちをはじめ教育全般に建設的かつ積極的に関与しなければならない。ドイツ、スイスをはじめ欧州の工業先進国にみられるような互恵的社会連携なくして、優れた専門職業人教育は不可能である。

大学院は大学の付属物ではない。本来の

教育使命を果たすうえで「大学院教授」を名乗る教員たちの責任は重い。加えて、有能な教員は最高水準の研究も行いたいであろう。ときに社会貢献も求められる。「主要大学院」を標榜する大学が国際化、学際化著しい教育活動を全面的に抱え込むには、教員の負荷が過大で無理がある。おそらく、多くの一般大学との役割分担を通じて、大学学部の組織を大幅に縮小し、大学院教育に注力すべきであろう。

現在我が国を代表する大学院を、顧客たる国内外の学生たちはどのように見ているだろうか。教育理念、目標、教育サービスの内容、経済支援の具体的内容を入学前に提示することなく、教育機関の評価は不能である。学生たちにアカデミックな観点から大学院を選択する術がなければ、国内の流動性は生まれず、ましてや、外国から優秀な学生を集めることは不可能である。

大学人の意識改革が先決である。依然として、自らの研究とアカデミアでの後継者養成しか考えないことが問題である。何よりも学生の立場に立つ改革でなければならない。今や国内の50%以上の若者が大学に進学する。国民の高等教育への期待のあらわれであり、大学は要請に誠実に応えなければならない。大学学部も学問の府に再生すべきであるが、大学院教育こそ我が国の科学技術力の根源である。

### 我が国は人類の存続に貢献する

何故、我が国に優れた科学技術人材が必要か。冒頭に述べたように基礎科学は永遠の文化的価値をもち、さらに技術開発、イノベーション創出を通じて我が国に国際競争力をもたらす。しかし、教育とは、現実を超えてさらなる未来を構築し、豊かな次世代社会を実現する人材を育成することで

ある。そのために若者たちが目指すべき揺るぎない国是(National vision)を設定すべきである。グローバル時代の21世紀に偏狭な国益主義は避けなければならない。

2002年のヨハネスブルグ・サミットでコフィ・アナン事務総長(当時)が総括したように、WEHAB+P、すなわち水(Water)、エネルギー(Energy)、健康(Health)、農業(Agriculture)、生物多様性(Biodiversity)そして貧困(Poverty)の解決が、現在から近未来における人類の最優先課題である。環境はこれらすべてを含む。この展望は人類の生存にかかわり、今後半世紀以上決してぶれることはない。人類の存続に対する共通脅威の軽減が求められる時代に必要なものは、優勝劣敗の経済競争ではなく、科学技術を主軸とする共生にむけた継続的努力である。グローバル化に伴い、多様な価値観や利益が交錯する社会であるが、科学的知識と展望に基づき世界を共生に導く価値観の構築こそ今世紀の科学技術の使命である。これこそ日本が他国と手を携えて、目指すべき方向であり、科学技術創造立国の本質である。今こそ、より長期的視点に立ち、「限りある地球の枠組の中で、豊かな人類社会の存続に向けて貢献する国」、これを国是に掲げて欲しい。その具現化のために、使命感と活力溢れる骨太の科学技術人材の育成が必要である。

# 高齡化社会の労働

慶應義塾大学塾長

清 家 篤

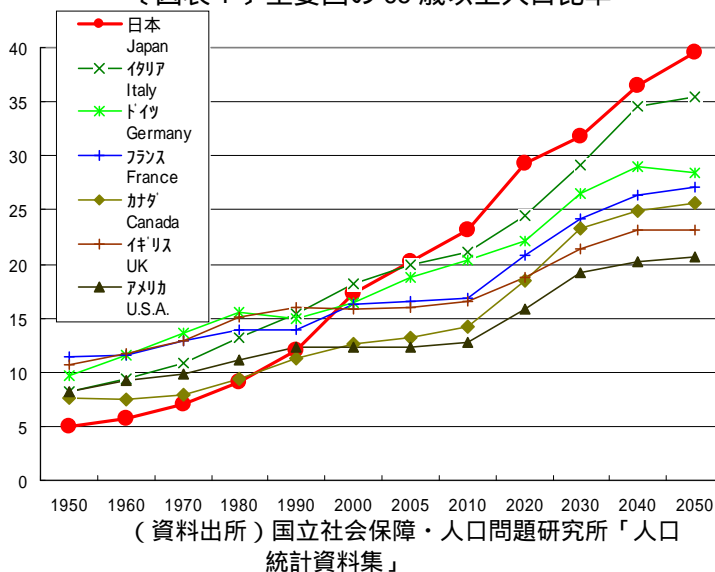
## 《構 成》

高齡化社会への対応  
 子供を生み育てやすい雇用社会に  
 高齡者の能力活用  
 人的資本投資の促進

## 高齡化社会への対応

日本はいま、世界に類をみない高齡化を経験しつつある。2009年の敬老の日に発表された、直近の65歳高齡人口比率は22.7%と、既に総人口の5分の1を上回っている。これはもう4年後の2013年には25%を超えると予測されており総人口の4分の1が高齡者という社会ももうすぐそこまできている。そして〔図表1〕にあるように、この比率はこの後もずっと継続し、2030年代前半には人口の3分の1、今世紀半ばには人口の5分の2に達すると予測されている<sup>1</sup>。

〔図表1〕主要国の65歳以上人口比率



<sup>1</sup> 「平成18年人口推計」国立社会保障・人口問題研究所

こうした高齡化の進行する中で、生活水準を維持していくためにはいくつかの課題がある。特に大きな課題は、高齡化の進行と総人口減少に伴って、労働力人口が減少することにどう対処するかということである。労働力人口の減少がもたらす第一の問題は、生産活動のための労働投入が減少することで、経済成長率が低下することである。第二に、労働力人口である現役世代が費用負担者として支える社会保障制度の持続可能性が低下することである。

もちろん国民の生活水準は国民総生産ではなく、一人当たり国民所得で測られるものである。労働力人口減によって国民総生産が減っても、それ以上のペースで人口が減れば、人口一人当たりの所得は上昇し続けるので、生活水準は維持、向上可能である。しかし、労働力人口が人口より速いペースで減少したり、あるいは労働力人口減少が国民総生産を減少させるペースよりも速かったりすることになると、生活水準は低下してしまうことになる。

社会保障制度の持続可能性は、負担者と給付対象者の人口比に決定的に依存する。公的年金保険制度は、賦課方式という財政制度で、現役世代の費用負担で高齡世代の給付をまかなう仕組みになっている。医療保険制度は医療サービスを受けなかった被保険者から医療サービスを受けた被保険者への所得移転の仕組みだが、医療サービスを受けるのは高齡者が多いため、結果的には現役世代が高齡世代の給付をまかなうことになる。

高齡化の下でも、一人当たり国民所得が減

らないように、社会保障制度の持続可能性が低下しないようにしなければならない。そのためにはどうしたらよいか。

一つは、人口減少そのものを食い止めることである。最終的には移民という形で海外から人口を移入しなければならないかもしれない。しかしその前にまずなすべきことは、少子化に歯止めをかけ、国内の人口、特に若年人口の減少を抑えることである。

二つ目は、未活用の人的資源の活用をもっと進めるということである。特に働く意思や仕事能力のある女性や高齢者の能力活用がまだまだ不十分である。壮年層の女性や高齢者の労働力率は100%から大きく下回っている。潜在的な能力の活用の余地は大きく、これが活用できれば、労働力人口の減少幅を小さなものにできる。

三つ目は、生産性の向上である。機械化を進めるなどして、労働者一人当たりの生産量を増やすことができれば、労働力人口が減っても生産は減らないで済むことになる。人間の代わりに機械設備やロボットにより多くの生産活動を担ってもらおうということである。

逆に言えばこれは、労働者には、人間しかできない仕事をやってもらうということに他ならない。つまり、機械にはできない、より高度な知識・技能を必要とする仕事ということである。そのためには、より多くの能力開発が不可欠となる。人の仕事能力を高める人的資本投資を進めることで、労働力人口が減少しても生産を維持するということである。

本稿では以上の三つの視点から、高齢社会の労働の在り方を考えていくことにしたい。またそれとの関連で社会保障制度のあり方についても付言する。最後にそうした労働や社会保障制度の在り方から、日本社会の方向性についても論じることにする。

## 子供を生き育てやすい雇用社会に

高齢化をもたらす要因は長寿化と少子化である。このうち長寿化について言えば、誰も長生きをできないような社会、65歳を超えて生きられる人が少ないような社会では、人口高齢化は起きようがない。そして長寿化そのものは社会にとって喜ぶべきことである。

戦後直ぐ、1947年の日本人の平均寿命(ゼロ歳児平均余命)は、男性50歳、女性54歳であった<sup>2</sup>。これは日本人の生活水準が低かったためである。社会の平均寿命が、その社会の栄養、衛生、住居、医療の水準と密接に相関していることはいうまでもない。特に母親や乳児の栄養、衛生、医療などの水準が低い状態であると乳児死亡率が高くなることは、現在でも発展途上国などでまだ見られるところであるが、日本もまたそうした状態にあったのである。

これが現在では男性の平均寿命は79歳で、アイスランドなどについて世界第4位、女性の場合は85歳を超えて世界第1位となっている。これはかつて日本人の寿命を短くしていた条件がすべて克服されたからに他ならない。それを可能にしたのは戦後日本の経済成長、より正確には、一人当たり国民所得の上昇であった。

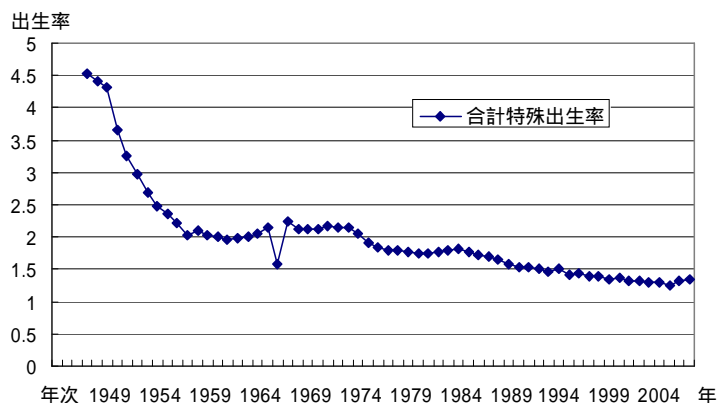
高齢化をもたらす第一要因である長寿化は、日本の経済の発展・成長の結果である。それは日本の大きな誇りであり、その意味では高齢化は成功の証ともいえるのである。この長寿化を後戻りさせることが許されないのはいうまでもない。

実は少子化もまた、経済の発展・成長とともに進行する現象だ。〔図表2〕にあるように、戦後直ぐの1947年には4.4だった合計特殊出

<sup>2</sup> 「平成20年簡易生命表」厚生労働省

生率は、経済成長とともに低下している。

〔図表2〕合計特殊出生率の趨勢



(資料出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」

もともと貧しい社会では出生率が高い。というのは、貧しい社会というのは、就業構造上、農業などの自営業世帯が中心となる社会だからである。自営業では、子供を持つことがその生活を維持するために不可欠となる。

すなわち農業などの自営業世帯では、労働力として家族従業者が重要である。子供が義務教育を終えたならすぐに農業、家業の手伝いなどをさせ、最終的には後を継がせる。そして老後はその子供に面倒をみてもらうのが自営業世帯の生活パターンであった。つまり、自営業中心の社会では、親にとって子供は生活のための「投資財」なのだ<sup>3</sup>。

しかも貧しい社会では乳児死亡率が高い。結果的に大きくなるまで育った子供を2人くらい持つとすれば、その倍くらいの出産数が必要だった。このように貧しい社会ではその必要性和乳児死亡率の高さなどから、出生率は高くなるのである。

しかしこれが豊かな社会になると逆になる。豊かな社会というのは生産性の高い産業社会であり、そこでは多くの人々が企業等の組織に雇われて働くことになる。そうした雇用者に

とって子供は必ずしも必要はない。自営業のように、子供がいないと生活に差し支える、ということはない。雇用者にとって子供は「投資財」としての意味は持たなくなる。

では投資財としての必要はないのに、雇用者がそれでもなお子供を持つとする動機は何か。それは、子供を持つことが、親に効用(満足)を与えるからと解釈される。つまり、良い製品やサービスを購入するのと同様の「消費財」としての価値を持つようになる。

とすれば、そうした消費財をどれだけ需要するかは、消費者である親の所得と、消費財である子供の「価格」に依存する。このうち消費者の所得は多いほど需要は高まるから、経済の発展・成長で一人当たり国民所得が上昇するに従っては子供への需要も高まる。これは出生率を高める方向に働くはずである。問題は、経済の発展・成長が、親の所得増加の影響を打ち消すほどに子供の価格を高めたことである。

特に重要なのは子育ての機会費用である。子供を生み育てる間、仕事ができないと、その間に稼げるはずであった所得を喪失してしまう。その間だけでなく、そのために仕事を辞めたり、復帰後にパートに移ったりするような場合は、フルタイムでずっと働き続けられれば得られたはずの生涯所得が得られなくなり、長期的な経済損失は更に大きい。

特に日本のように男女の役割分業がはっきりしている社会ではこの機会損失は女性にとって極めて大きなものとなる。長時間労働で夫婦が家事育児を分担することも難しい。結婚すると、男性が外で長時間労働し、女性は家で家事、育児に専念ということになる。

豊かな社会になると、女性の賃金も高くなるから、経済の発展・成長に伴って、仕事を中断したり、辞めたりすることの機会費用は大きなものとなる。そうした中で、男女の役

<sup>3</sup> こうした考え方については、Becker (1981)などを参照されたい。



割分業や長時間労働体制が変わらない社会では、機会費用の増加という形で子供の「価格」が上昇し、子供への需要が減少して出生率は低下する<sup>4</sup>。

もしその社会が、出生率上昇を図りたいのなら、この機会費用を引き下げなければならぬ。具体的には、保育サービスなど育児支援制度を拡充したり、育児手当などで費用を直接補填する政策だ。これは子育ての費用を、社会全体で負担することに他ならない。

企業にもまたそうした費用を負担してもらわねばならない。若い男女が、家事育児と両立できるように、労働時間を短縮することや、育児休暇制度などを整備することである。これは企業にとってコスト上昇要因となり得る。もちろんその一部はその企業の生産する製品やサービス価格の上昇という形で消費者の負担となる。

いずれにしても、そのような費用を国民全体で負担しない限り出生率の本格的な改善は望めない。しかしその費用は、将来の労働力人口の増加、それによる経済成長率の改善という形で戻ってくる。社会保障制度の持続可能性も高まるという意味でも必要な投資だ。

同時にそうした費用は、現在の女性労働力の活用を促進する意味もある。出産や育児のために女性労働者が被る機会費用は、その女性が働いていたなら社会全体が得られた生産がそれだけ失われるという意味では、社会全体にとっても損失である。出産、育児支援のために社会全体が負担する費用は、そうした生産が回復されるという意味ではすぐに収益として戻ってくる。子供を生み育てやすい社会を作るための費用は、将来への投資としても、また現在の生産を増やすという点でも、意味のある支出であるといえる。

<sup>4</sup> 同じような社会構造を持っているアジアの先進国である韓国や台湾でも、日本以上に出生率が低下している。

## 高齢者の能力活用

このような少子化対策を促進することが重要である。その目的は第一義的には、仕事と生活を両立させ子供を持ちたい、という個人を支援することにある。しかしそれは同時に、将来の成長率や社会保障制度に与える高齢化のマイナスの影響を緩和し、さらに現在の社会が女性の能力をもっと活用できるようにするという、社会全体にとっても大きな意味のある政策である。

ただし、それで高齢化の問題は全て解決するわけではない。仮に少子化対策をとったとしても、現在の1.3台の出生率が、すぐに劇的に回復するとは考えられない<sup>5</sup>。また、仮に現在の出生率が劇的に回復したとしても、今生まれた赤ちゃんが日本の経済社会に貢献できるようになるまでには、あと4分の1世紀近くかかる。それまでは、既に過去に発生した少子化の影響による高齢化と人口減少を前提にものを考えなければならない。

そこで当面何よりも大切になるのが、未活用の人材の活用ということである。未活用の人材というのは、労働力率が100%近くになっている20代後半から50代後半までの男性以外の人口グループである。具体的には若年層、女性、そして高齢者である。

このうち、女性の能力の活用については、先述のように、家事・育児と両立しやすい就労体制、育児支援政策など、少子化対策をとることが、女性の能力開発につながる。また、若年層の労働力率が100%になっていないのは、後で述べるように、高校、大学等への進学という、将来の生産性を高めるための投資という面もある。また人数的にみて若年は減

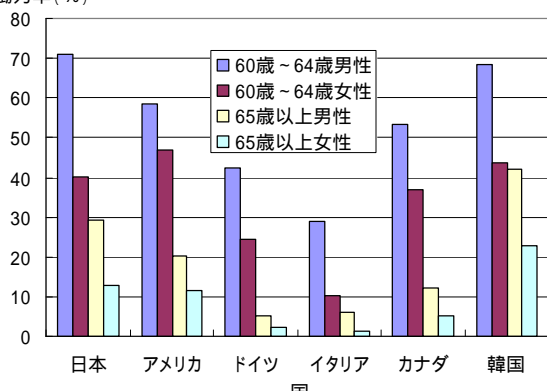
<sup>5</sup> 先進国ではアメリカ、フランスが合計特殊出生率を2前後にまで回復しているが、ドイツ、イタリアなどは日本とほぼ同じ水準にとどまっている。

少傾向あって、問題は量的な活用よりも質的な向上にあり、若年労働については次節においてそうした視点から考えることにする。

そこで、高齢化による労働力人口の減少傾向に対処するための未活用の人材活用という点で、何より注目すべき人口グループは、まさに高齢者自身の能力活用ということである。何よりも高齢者層は唯一増加する人口グループであり、しかも日本の場合まだまだ強い就労意欲を維持している。

〔図表3〕は主要先進国の60歳代の労働力率を示したものである。周知のように労働力率は当該人口グループに占める就労意思のある人口の比率を示すものであり、60歳代の人口グループでみると、日本のそれは、特に欧米に比べて際立って高い。こうした高い就労意欲は社会全体にとっては有り難いことであり、ぜひともこの有り難い条件を生かすべきである。

〔図表3〕先進国の60歳代の労働力率(2006年)  
労働力率(%)



(資料出所) ILO, Year Book of Labor Statistics

働く意思と仕事能力のある高齢者が長く働き続けてくれるようになれば、労働力人口や社会保障制度の支え手もそれだけ増えることになる。経済成長率を維持するという面でも、また社会保障制度の持続可能性を高める上で極めて望ましいことだ。しかも、高齢者自身の就労意欲が高いということは、そうした政策を進めることは、高齢になっても働き続けたいと考えている高齢者自身のために

もプラスとなる。働く意思と仕事能力のある高齢の能力を活用する生涯現役社会を実現することは、その意味で意義深い<sup>6</sup>。

問題はこれを阻害する制度要因がなお存在することで、その典型が定年退職制度である。どんなに働く意思と仕事能力があっても、一定の年齢になると、それまでと同じようには働けなくなってしまうというのは、まさに高齢の人材活用を阻害するものである。現在30人以上人を雇っている企業の9割以上に定年退職制度があり、その9割近くが60歳定年である<sup>7</sup>。

しかも定年後も働き続けようとする、賃金の大幅な低下が避けられない。〔図表4〕は現在の定年の主流である60歳を境に、その前後の5歳階級の平均賃金を比較したものである。60歳代の前半になると、同じ企業に働き続けたと考えられる(勤続30年以上)場合でも、平均賃金は7割程度になり、企業を変わったと考えられる(勤続0年)場合には半分程度になってしまう。もちろんこれは年功賃金の下での定年直前の賃金が高すぎたということでもあるが、定年をきっかけにこれだけ賃金下がると就労意欲も減ってしまう。

〔図表4〕定年年齢前後での賃金の変化(男性労働者・所定内給与月額平均)

ケース	
企業規模計・55～59歳・勤続30年	46万9500円
企業規模計・60～64歳・勤続30年	34万5000円
ケース	
大企業(1000人以上)・55～59歳・勤続30年	50万4200円
大企業(1000人以上)・60～64歳・勤続30年	37万2400円
ケース	
小企業(10～99人)・55～59歳・勤続30年	40万8700円
小企業(10～99人)・60～64歳・勤続30年	33万9300円
ケース	
企業規模計・55～59歳・勤続30年	46万9500円
企業規模計・60～64歳・勤続0年	25万4200円

(資料出所) 厚生労働省「賃金構造基本調査」2008年版から作成。

この点で、高齢者雇用継続給付金という制

<sup>6</sup> 生涯現役社会について詳しくは清家篤(1998)などを参照されたい。

<sup>7</sup> 厚生労働省「雇用管理調査」、「就労条件総合調査」。

度もこれに拍車をかける。これは定年後も働き続ける場合、賃金が定年前よりも一定水準以上減らされたら、その差額の一部を補填するという制度であるが、結果的に賃金が一定以上下がらないと助成されないの、企業は定年後の賃金をその水準まで下げることになる。賃金を過度に下げる効果をもってしまう。

さらに公的年金制度にも就労を大きく抑制する要素がある。それは厚生年金制度への加入年数を満たし、年金支給開始年齢を超えた受給資格者が、なお働き続けようとする、その勤労収入に応じて年金受給額を減じられてしまう制度である。このため、年金受給資格のある高齢労働者の間に、年金をできるだけ減らされないよう就労を抑制する傾向が見られる<sup>8</sup>。公的年金制度の持続可能性を高めるための高齢者の活用を、年金制度自体が阻害しているのである。

このように、定年や年金制度などが、高齢者の能力の活用をどの程度減じているかを示唆するのが、〔図表5〕である。〔図表5〕は60歳代で働き続けている男性労働について、55歳当時と同じ仕事をしているかどうかを見たものである。55歳当時のままの仕事をしているのであれば、培った仕事能力が生かされていると見做すわけである。図から分かるように、その活用がもっとも高いのは定年を経験せず、年金も受給していないケースで、逆にその活用がもっとも低いのは、定年を経験し、年金を受給しているケースである。

働く意思と仕事能力のある高齢者の能力の活用を促進するためには、定年退職制度や公的年金制度などの抜本的な見直しが必要である。もちろんそのためには、定年を必要としている年功的な賃金などの見直しも不可欠で、そうしたことも含めて労使でしっかりと

検討してもらいたい。また、公的年金制度の見直しについては、年金制度全般の見直しの中で、政労使の合意形成を図る必要があるだろう。

〔図表5〕55歳当時と同一職種で働く比率  
(60歳～69歳の男性労働者)(%)

公的年金受給 定年経験	あり	なし
	あり	45.4
なし	62.5	84.9

(資料出所) Seike, A. and Yamada, A. "The Impact of Mandatory Retirement and the Public Pension System on Human Capital Loss," The Keizai Bunseki (The Economic Analysis), No.155, Economic Research Institute, Economic Planning Agency, 1998 から作成。

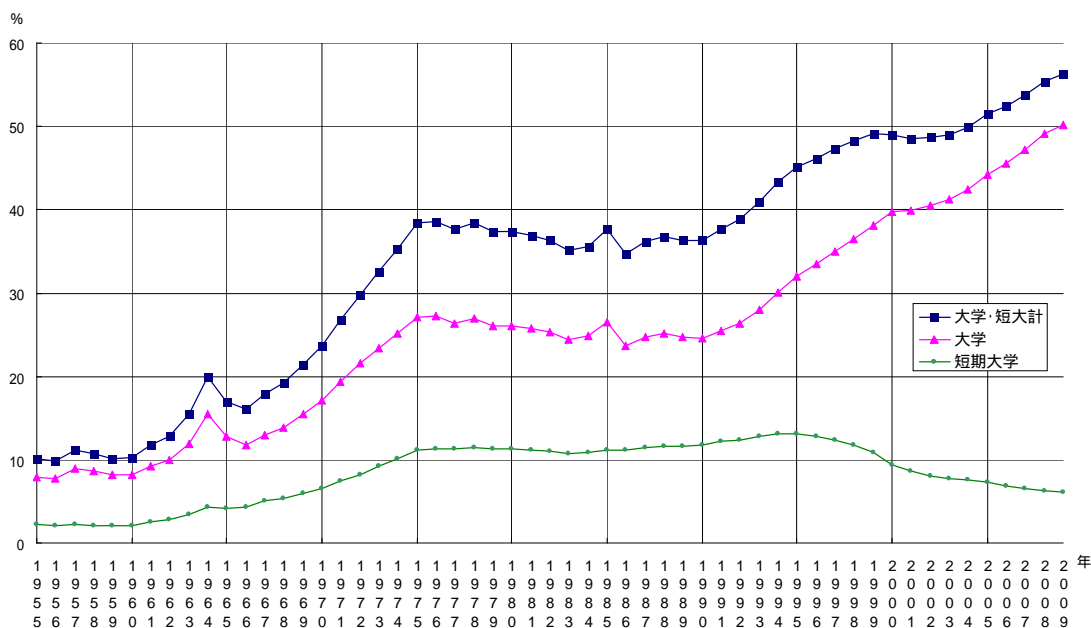
### 人的資本投資の促進

未活用の人的資源が、労働力率が100%でない人口グループにあるとすると、若年層もたしかにそれに該当する。ただし、彼らの多くは高校や大学など学校に通っており、それは未活用の人的資源というよりは、将来のために人的資本投資中の人口というべきであろう。

実際、〔図表6〕にあるように、たとえば大学進学率は経済の成長とともに急上昇した。これは、大学への進学が経済成長による所得上昇によって可能になり、そのことによる人的資本の充実が経済の更なる高度化を可能にした好循環といえる。そして若年層の進学率上昇は結果的には若年層の労働力率を下げることになった。その意味で、彼らの労働力率が100%を下回っていることは何ら問題ではない。

<sup>8</sup> 詳しくは清家篤・山田篤裕(2004)第3章、第4章を参照されたい。

〔図表6〕日本の大学進学率



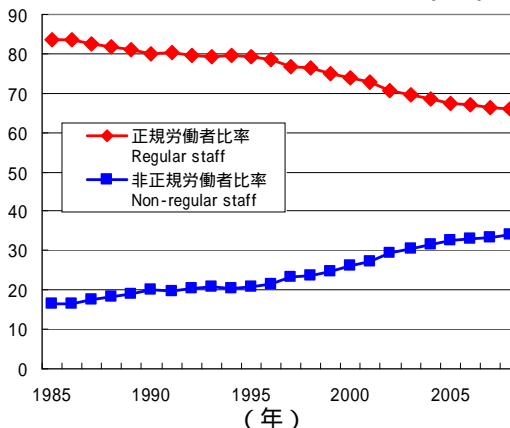
(資料出所)文部科学省「平成21年度学校基本調査速報」

問題は最近、進学もしないしまた労働力にもなっていない若者が出てきたことだ。いわゆるNEET(Not in Employment, Education nor Training)と呼ばれる若者たちである。この若者たちを労働力化することは、未活用の人口グループの活用化という視点で確かに重要である。

さらに働いている若者たちの間でも、仕事能力を向上させる機会を十分に得ていない層が増えている。パート、アルバイト、契約社員、派遣社員など、いわゆる非正規労働者といわれる雇用形態で働く若者たちである。〔図表7〕にあるように、企業などに雇われて働く雇用者全体に占める非正規労働者の比率は、この15年間に20%から33%へと、すなわち、雇用者の5分の1から3分の1へと急増している。

しかも以前はそうした非正規労働者の多くは主婦のパートなどであった。しかし、最近ではフリーターと呼ばれるような、それが主たる雇用機会とする若者も増えている。

〔図表7〕就業形態別雇用者比率(%)



(資料出所)総務省「労働力調査(詳細結果)」

企業はこうした非正規労働者については、基本的には教育訓練を行わない。というのは、正社員であれば、教育訓練費用をかけても、後長い期間にわたって(しかもしばしば長時間労働で)働いてもらえるため、その投資費用を回収できるが、短期の雇用であったり、労働時間が短かったりする非正規労働者についてはそれが期待できないからである<sup>9</sup>。このため、非正規労働者の増加は、企業内で教育訓練を受ける機会を持たない労働者の比率も上

<sup>9</sup> 企業の教育訓練投資については、理論的には Becker (1964) によって精緻に整理されている。

昇させることになるのである。

自然資源小国である日本で、経済成長の原動力となってきたのはいうまでもなく人材である。それは最初にまず学校教育において一般的な能力を高め、次に企業内訓練において具体的な仕事能力を高めることで実現してきた。学校は、訓練効率の高い若者を企業に送り出してきたともいえる。進学率の上昇と豊富な企業内教育相まっての人材育成であった。

しかし最初から非正規労働者として働いている若者は、そうした企業内訓練を受ける機会を持ってない。日々の単純労働に追われ、自分で能力開発をしようにも、そのための時間的、経済的ゆとりを持ってない若者が少なくない。こうした若者の増加は、彼らの現在の労働条件の劣悪さだけでなく、仕事能力を蓄積できないまま年をとってしまうという意味で、将来の日本の人材の空洞化を招きかねないという意味でも大問題である。

ただでさえ高齢化で労働力人口が減るわけであるから、それを埋め合わせるためには、労働者一人当たりの生産性を向上させなければならない。そのときに、生産性を向上させるどころか、低下させかねない状況になっているのだ。さらに、そうした能力開発機会に恵まれず、公的年金制度にも加入せずに低賃金で貯蓄もほとんどできないような若者がやがて高齢者になれば、その生活は社会全体の負担となる。この面でも、深刻な事態であるといえる。

つまり一方で企業には非正規労働者に教育

訓練をする動機は乏しい。しかし他方で、日本の社会全体の視点からは、非正規労働者という立場の若者が、能力開発の機会を持たないまま年をとることは困るのである。したがってここは、社会全体の責任で、彼らに能力開発プログラムを提供し、その費用も社会全体で負担するような枠組みを早急に整備する必要がある。

いわゆる派遣切りといわれるように、非正規労働者が職を失っている現状は、逆にそうした非正規労働者として働いてきた若者が、展望のない仕事を辞めて本格的な能力開発の機会を得るチャンスとも考えられる。彼らに訓練期間中の所得保障をしつつ、しっかりと能力開発プログラムを受講してもらうことで、ピンチをチャンスに変えることもできる。社会はそのような費用を負担することによって、将来の生産性を向上させて経済成長率を高めることができる。さらに非正規労働者が老後に備えることもできるようにすることで、社会全体の負担増を軽減することもできるのである。

本格的な高齢社会に備えるためにも若年層への人的資本投資充実を急ぐべきである。

#### 【参考文献】

- ・Becker, G.S. (1964) *Human Capital*, NBER and Columbia University Pres.
- ・Becker, G.S. (1981) *Treaties on the Family*, Harvard University Press.
- ・清家篤 (1998) 『生涯現役社会の条件』(中公新書)
- ・清家篤・山田篤裕 (2004) 『高齢者就業の経済学』(日本経済新聞社)

# 我が国における死因究明制度の現状と課題 日本型の死因究明制度の構築を目指して

日本法医学会 理事長  
長崎大学大学院医歯薬学総合研究科教授  
中 園 一 郎

## 要 旨

近年、検視・検案における「誤認検視」の結果、犯罪や重大事故が見落とされる事例が複数発生したことにより、日本における検視体制ひいては死因究明に不可欠な死体解剖並びに死体検案システムの不備が指摘され、社会の注目を集めるようになってきている。日本法医学会では、平成 20 年の初頭、「死因究明のあり方に関する検討委員会」を設立し、日本における死因究明制度の現状と問題点を精細に検証し、「安心・安全」な日本社会の構築には、各地域に「死因究明医療センター（仮称）」を早急に設置し、日本のどこに居住していても、等しく国民として精度の高い死因究明制度の恩恵が受けられる体制を構築することが必須であり、正しい死因診断を行うことにより死者の人権が擁護される日本社会を目指すべきとの結論を得た。本稿では、日本法医学会が平成 21 年 1 月にまとめた提言を中心として、日本における死因究明制度の現状と問題点を提示し、その解決法としての「死因究明医療センター（仮称）」設置の意義について述べる。

## 《構 成》

日本における死因究明制度の現状と問題点  
死因究明医療センター（仮称）の設置について  
まとめ

日本における死因究明制度の現状と問題点

### 1 異状死体の取扱い（日本と欧米との比較）

人の死亡には病死や老衰などの自然な死（ふつうの死）と自然でない死（異状死）がある。日本では医師法第 21 条で届出を求めている異状死体については、条文で単に「異状を認めたら」とあるだけで、異状であるか否かの判断は医師に任せる形になっている。そこで日本法医学会は、1994 年 5 月に「異状死ガイドライン」（別表参照）を公表した。このガイドラインは、具体性にやや欠けるものの、欧米の届け出るべき異状死体の考え方にほぼ

沿ったものである。一例として、表 1 に米国イリノイ州検死局の報告すべきガイドラインを示す。しかし、我が国では異状死及び異状死の届出そのものに余り関心が払われず、この概念が十分に普及しているとはいえない現状である。

表 1 イリノイ州シャンペーン郡検死局異状死届出基準の概要

- 1 すべての外傷による死
- 2 病院到着時死亡のすべてと、入院後 24 時間以内の死
- 3 何らかの外科的治療中の死、または何らかの侵襲的治療後 24 時間以内の死
- 4 すべての 2 歳未満の突然死や予期しない死、または死亡発見例
- 5 転落による損傷で死と関連するものすべてと、骨折後 1 年と 1 日以内の死
- 6 自然死と考えられる例を含めて、すべての公立の収容施設（刑務所、留置所、矯正施設等）から入院した者の死
- 7 不法な処置があった疑いのあるすべての死産児
- 8 アルコールや薬物が関与したすべての死
- 9 医師のいない場合のすべての死（ホスピス患者の自宅での死を含む）
- 10 医師の最終診察後 72 時間以上を経たすべての介護施設での死
- 11 あなたが疑問を持つすべての死

（出典）勝又義直訳『NEW法医学・医事法』南江堂（2008）

異状死体の届出を含む検死制度は、人の死をめぐる事実関係（死因・死因の種類）を究明する制度であり、死者の尊厳（権利）だけでなく生者の人権（生命・安全）を守るという重要な役割を担っている。この基本的な理念に沿ったものが英米法に基づくコロナー制度である。異状死体が発見されると、コロナー（検死官）が死因を推定し、自然死か犯罪捜査や行政による調査が必要な死であるかの判断をすることになる。この制度は、英国、カナダ、米国、オーストラリアなどの英米法の国で実施されている。また、欧州大陸の諸国は、コロナー制度を持たないが、異状死体の取扱いについての考えは英米と基本的には同様であり、検死の段階で専門的な知識を有する法医学の専門医が死体検案を行い、死因が不明な場合には解剖により死因を究明することが制度化されている。

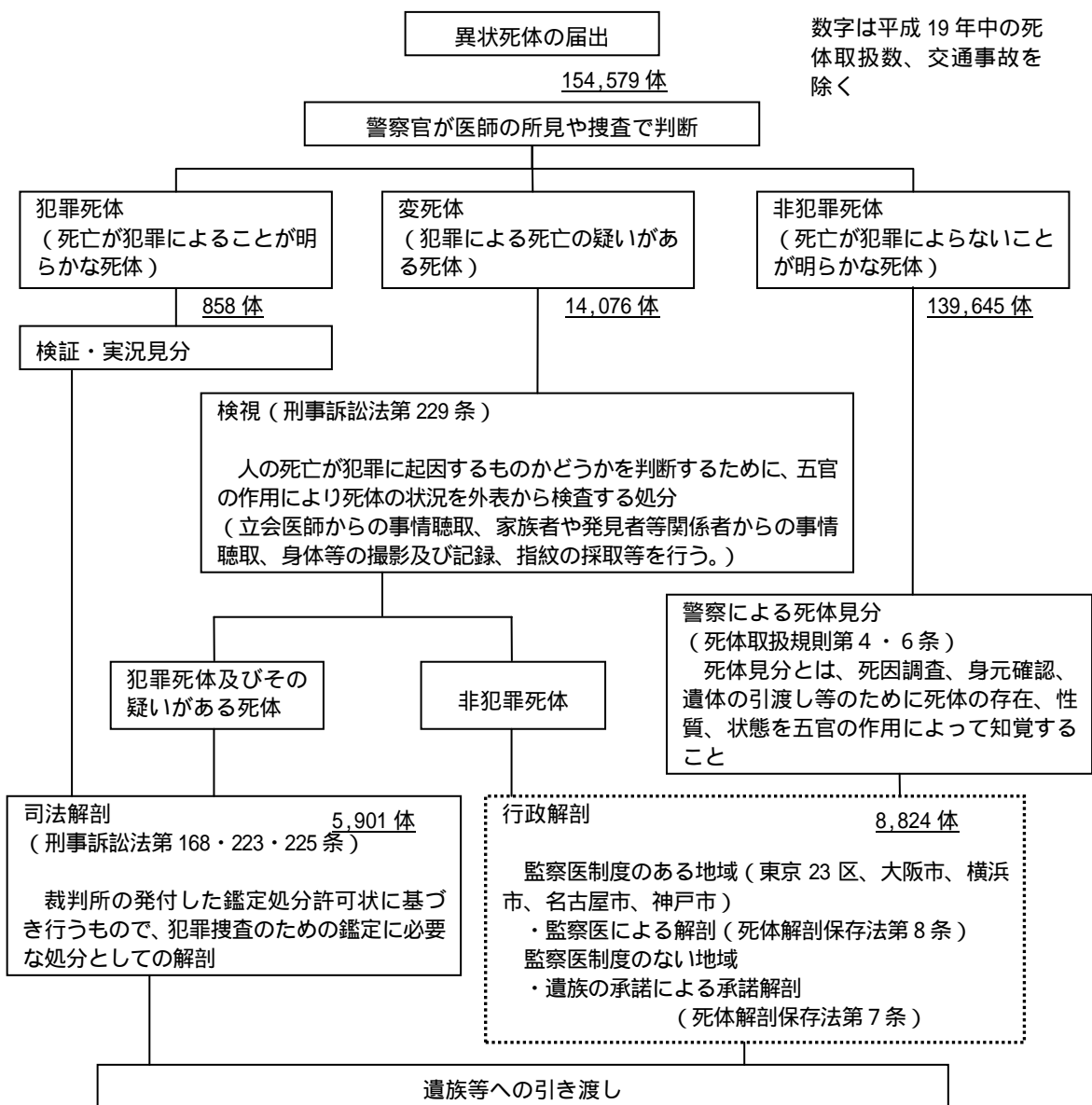
ところが、我が国における異状死体の死因究明の在り方は、前述したように異状死体であるか否かの判断は、医師のみに任されており、届出先も警察のみで、警察が主体となって死体をあらためる制度が基盤となっている。日本では全死亡に占める異状死体の割合は、最近増加しつつはあるがわずか約 15%であり、一方、欧米では日本の2倍以上の30~40%に達している。この差異は、明らかに欧米では異状死体として届けられている死の多くが、日本ではいまだ届けられていない状況が続いていることを示している。

これらの主因は、日本社会ではまだ異状死の認識が不十分であり、また届け出先が警察のみに限られている等、現行制度の不備が主として起因しているものと考えられる。したがって、日本社会として異状死をどのように考え、届出先や後述するその後の取扱い等を含めて、日本における死因究明制度を包括的に改革すべき時期にきているものと考えられる。

## 2 日本における異状死体届出後の取扱い

日本における異状死体届出後の流れを図1に示す。異状死の届出がなされると、警察が主体となって医師の所見や捜査を基に、死亡が犯罪によることが明らかな死体（犯罪死体）、犯罪による死亡の疑いがある死体（変死体）、犯罪によるものではないことが明らかな死体（非犯罪死体）の3つに分類される。犯罪による死亡が明らかな場合は、検証や実況見分を行い、裁判官の鑑定処分許可状による司法解剖が行われる。犯罪死の疑いのある変死体の場合は、刑事訴訟法と検視規則に基づいて検視（司法検視）が行われ、犯罪死体と判断されたものやその疑いのあるものは、前記した司法解剖により死因究明がなされる。一方、非犯罪死体と判断された場合は、警察は死体取扱い規則により死体見分（行政検視）を行うことになっている。このように検証、見分、検視の取扱いをまとめて検死等というが、これらの取扱いは、法的根拠や担当者が異なっている等問題点も多い。また、初めの段階で犯罪死体、変死体そして非犯罪死体と明確に分類できない症例も多数存在しているものとする。さらに、日本の異状死体取扱いの最大の欠陥は、最初の段階で非犯罪死体と分類されると、大部分（異状死体の90%）が外表検査（死体検案）のみで、死因が判（推）定され遺族に引き渡されることである。これらの問題点について次に述べる。

図1 死因究明の流れ



(出所) 警察庁資料

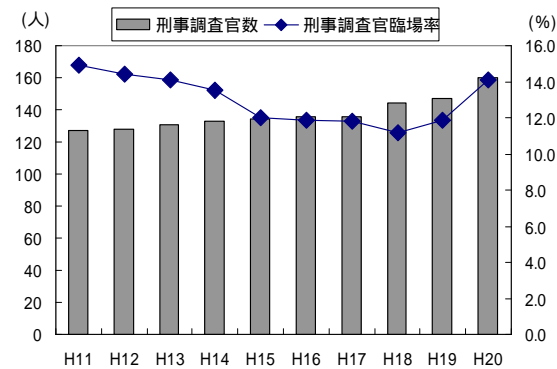
(1) 警察官による検視について

警視庁(東京都)、道府県警本部には、検視を担当する刑事調査官(検死官)が配置され、各都道府県下で発生した異状・変死体を取り扱う所轄警察署からの連絡を受け、検視の指示・指導を行うとともに、状況に応じて自ら臨場し検視を行っている。しかし、図2に示すように刑事調査官の数は平成11年の127人から平成20年では160人と漸増しているものの、臨場率は11%~14%位で推移している。臨場率の向上のため刑事調査官と補助者の増

員を警察庁は早急に図るべきである。また、警察大学校での「法医学研究専科研修」や警察学校における「検視専科」などの検視に関する教養教育の充実も重要である。さらに、検視における装備の充実を図る必要がある。感染防御対策を始め、検視用具セットの整備、薬毒物検査キットや画像検査の活用も重要である。



図2 刑事調査官数と臨場率の推移



	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
刑事調査官数	127	128	131	133	134	136	136	144	147	160
刑事調査官臨場率	14.9	14.4	14.1	13.5	12.0	11.9	11.8	11.2	11.9	14.1

(出所) 警察庁資料

(2) 医師による検案について

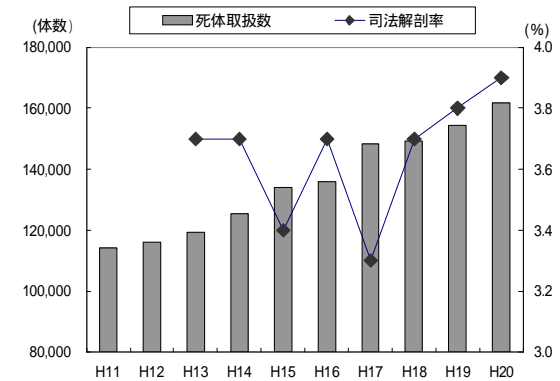
監察医制度が実施されている地域（東京、神奈川、名古屋、大阪、神戸）を除く日本のほとんどの地域では、検視や死体見分に立会するのは警察（囑託）医と呼ばれる医師で、多くは地域の開業医が日常的な診療のかたわら死因調査に協力しているのが現状である。また、監察医制度のある地域でも、常勤の監察医がいる地域は東京都と神戸市のみであり、常勤監察医がいる東京都、神戸市でも多くの非常勤監察医の支援がなければ検案業務が遂行できないというのが実状である。

図3に示すように異状死体数は年々増加しており、2008年には16万人を超えている。これは、近年における日本社会の大きな変化、例えば高齢化、核家族化、長期不況などにより自殺や孤独死などが増えていることが主な理由と考えられる。

高齢者人口の増加に伴い総死亡数は、2030年には160万人に達するとされている（厚労省推計）。2007年における総死亡数の中で異状死が占める割合が約14%であることから、2030年に警察が扱う異状死数は22万4千人と試算される。このように死体検案数が漸増する現状を考えると、死体検案をする医師には、一般的な医学の知識に加え、死体を診る（検案）ための法医学的専門知識・技術の習

得がより重要になるものとする。

図3 異状死体取扱数と司法解剖率の推移



	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
死体取扱数	114,267	116,164	119,396	125,403	133,922	136,092	148,475	149,239	154,579	161,838
司法解剖率	3.7	3.7	3.4	3.7	3.3	3.7	3.8	3.9	3.9	3.9
司法+行政解剖率	9	10.5	9.7	9.7	8.9	9.5	9.1	9.4	9.5	9.7

(出所) 警察庁資料

現在、日本法医学会では一定の資格を満たし、試験に合格した警察医を「死体検案認定医」として認定している。しかし、この認定医を取得している医師は極めて少人数であるのが現状である。

また、各地域の警察医会及び日本警察医会においても学術集会を開催し、死体検案の専門知識の取得、検案技術の向上を図っている。また厚生労働省は、埼玉県和光市の国立保健医療科学院において、全国の医師会を通じて参加を呼びかけ、3日間の「死体検案研修会」を開催しており、講義を実施するとともに各大学法医学教室において見学・研修を終了した受講生に修了証書を授与している。この研修会の運営には、講師派遣等日本法医学会が全面的に協力している。

このように医師に対する法医学の専門知識修得の機会はあるものの、現状ではその対象となる医師の範囲が極めて限定的であり、法医学会主体の研修会は国立保健医療科学院における「死体検案研修会」のみである。したがって、死体検案に携わる医師への専門的教育は極めて不十分であると言わざるを得ない。今後は、より多くの医師に死体検案研修の機会を利用してもらうためにも、国立保健医療科学院での「死体検案研修会」のような多く

の医師が参加可能な「国による研修制度」の拡大・普及が不可欠である。

また、検案・検視時にエコー、CTスキャン、MRI等による画像検査を行う「死亡時画像検査」が有用であるとの考え方が最近広がりつつある。平成19年度から警察庁は、検視時のCTスキャンの経費を一部負担している。また、平成21年度には各都道府県警にエコー装置を配備する予定とのことである。検案・検視時の解剖前診断としての死亡時画像検査の意義は基本的には大きいものと考えられる。しかし、現状では画像所見と肉眼所見との対比（検討）が不十分であり、東京大学病理学の深山教授がチーフである厚労省研究班の画像所見と肉眼解剖所見の比較を中心としたデータ等の蓄積・解析がモデルケースであり、法医解剖例でも画像所見と肉眼解剖所見の比較・検討を積み重ね、死亡時画像診断の有用性を検討することが重要と考える。

### (3) 解剖（司法・行政・承諾）検査体制について

我が国における2007年の総死亡者数は1,180,280人で、この中で検死・検案の対象となった異状死は154,579人（13.1%）である。一方、先進諸国の異状死の割合は全死亡の30～40%となっている。日本における異状死の割合の低さは、前述したように死因究明制度の違いと国民性の違いによるものと考えられる。今後、高齢者人口の増加等日本社会の変化に伴い総死亡数は2030年には160万人に達すると推計されている。このことから、近い将来異状死数は20万人を超えるものと考えられる。

法医解剖には、司法解剖、行政（監察医）解剖、承諾解剖がある。司法解剖は嘱託者（警察・検案）による鑑定嘱託書と裁判官による鑑定処分許可状に基づき、2007年には5,901体（異状死比約3.8%、全死亡比約0.5%）が

各大学の法医学教室で行われている。この司法解剖数は近年の異状死数の増加に伴い過去10年間で約5割増加している。また承諾解剖は死因究明を主目的に監察医制度のない地域では承諾解剖が、さらに監察医制度のある地域（東京23区、大阪市、横浜市、名古屋市、神戸市）では監察医解剖が行われ、その総数は8,824体であり、承諾解剖に比し監察医解剖数が圧倒的に多い。これらの司法解剖、承諾解剖、行政解剖数が法医解剖数となり、2007年の法医解剖数は約14,725体（異状死比約9.5%、全死亡比約1.2%）である。この法医解剖の剖検率は欧米諸国の全死亡の10～30%と比較すると極めて低値であることが憂慮される。さらに、日本における法医解剖率を地域ごとに比較すると、東京都、神奈川県、兵庫県等の監察医制度のある地域は約20～30%（異状死比）であるのに対し、その他の地域はほとんどが5%未満である。このように法医解剖率に大きな地域差があることも、日本における法医解剖体制の致命的な欠陥と考える。

法医解剖を執刀する医師数は、日本法医学会の平成19年の調査で約150名であり、同年の法医解剖が15,617体であることから、年間1名当たり約100体を解剖していることになる。日本における法医解剖率の向上が重要な課題であり、2008年、衆議院法務委員会の超党派議員は「死因究明制度改革に関する提言」をまとめた。この提言によると5年後に法医解剖数を倍増させ、20年後には病理解剖を含めた解剖率を、欧米先進国の最低水準である8%（総死亡比）に引き上げるべきとしている。この答申のとおり、法医解剖数が倍増すると、法医1名当たりの剖検数は約200体となる。

このことは非現実的な解剖関連の業務負担増加となり、法医解剖ができる医師の育成が喫緊の問題である。法医解剖医の育成には、

日本法医学会でも永年にわたり、法医病理夏季セミナーへの医学生に参加等、若手法医学者の育成に努力してきた。しかし、旧国立大学の独立行政法人化などで、平成 17 年以降法医学教室の教官ポストが漸減している。したがって、法医解剖率の向上には、後に述べるポスト増を含む新たな剖検制度（死因究明医療センター）の構築が必須である。

#### (4) 日本における死因究明制度改革の動き

日本における死因究明制度の問題点を国民に印象付ける事件・事故が相次いで起きている。例えば検視・検案により非犯罪死と判断されたものが、後に犯罪死であったことが判明した事例（誤認検視例）は、読売新聞社の調査（2007 年 5 月 17 日）によると、過去 10 年間で少なくとも 13 件あったという。また、パロマの湯沸かし器事故による CO 中毒死事件が後に判明した事例等を受け、死因究明制度改革の動きが法医学会内外で始まっている。そこで、政治・行政の最近の死因究明制度改革の動きを次に述べる。

2007 年 6 月 21 日	民主党細川議員らが死因究明に関する法案を衆議院に提出
2007 年 12 月	日本法医学会は「法医学教室の現状」をまとめ各省庁に陳情
2007 年 12 月末	内閣官房において警察庁、厚生労働省、文部科学省、法務省、海上保安庁を主要メンバーとする「死因究明に関する検討会」が発足
2008 年 2 月	日本法医学会に「死因究明のあり方」に関する検討委員会を設置・検討開始
2008 年 5 月	衆議院法務委員会（自民党 下村委員長）において「死因究明制度」勉強会がヒアリングを開始
2008 年 7 月	衆議員法務委員会の超党派委員団がスウェーデンの死因究明制度を視察、これらを踏まえ、8 月 28 日「死因究明制度改革に関する提言」を法務大臣に提出
2009 年 1 月	日本法医学会は日本型の死因究明制度の構築を目指して - 死因究明医療センター構想 - を提言・公開
2009 年 2 月	自民党・公明党の議員による「異状死死因究明制度の確立を目指す議員連盟」(保岡興治会長)が設立

	され、勉強会・国内施設の視察が開始される。内閣府を中心とした異状死死因究明制度を提言
2009 年 8 月	政府の基本（骨太）方針に「死因究明制度」の重要性が初めて記述される

以上のように、最近になって日本における死因究明の在り方や問題点がようやく注目されるようになり、政治・行政も死因究明制度改革の必要性を認識しつつあるようである。

しかし、各省庁の異状死の死因究明制度改革への取組には大きな差異がある。例えば、厚生労働省は診療関連死に限局した死因究明に関しては熱心であるが、事件・事故の原因解明や正確な死因統計の基となる死因究明制度の構築には無関心である。しかし、診療関連死もそれ以外の死も、死因を解明するための人材（法医、病理医）は重なっている部分がある。国（政府）は死因究明制度全体を視野に入れた将来構想を明示し、制度化に必須の人材養成プランを早急に確立すべきである。

解剖医の減少、検視・検案を現場で支えている警察医の高齢化など、このままの状態を放置すれば、日本において検案を行う医師や法医解剖ができる医師の確保ができなくなる時が近い将来やってくるものと考ええる。

そこで 日本法医学会が提唱した「死因究明医療センター」構想について述べる。

#### 死因究明医療センター（仮称）の設置について

我が国における検視・検案及び解剖体制の問題点（不備）については、 で詳述した。現状のままでは、急速に変化している日本社会の要望に応えるには既に限界に達していると考ええる。このまま制度の充実・改正がなされないと、日本における異状死体の死因究明体制は、一般国民の安心・安全な国を希求している要望に答えるどころか、一層の批判に

さらされることになり、その結果は、一般国民に大いなる不利益を与えることになるものと考えられる。

したがって、本項では我が国における死因究明制度の充実・再構築を目指し、検視・検案及び解剖体制の在るべき姿（死因究明医療センター構想）を中心に日本法医学会の提言を概説する。

## 1 死因究明医療センター（仮称）設置の目的と意義

日本では、現在年間 120 万人が死亡している。その多くは病院で死亡しているが、死亡者総数の約 15% は異状死体として警察に届けられている。この異状死体数は年々増加しており、2008 年には 16 万人を超え、2030 年には約 22 万 4 千人に達すると推計されている。

日本における異状死体の届出、届出後の解剖を含めた取扱いの複雑さや地域差については前項で述べた。すなわち、異状死体の中で約 3 ~ 4 % のみが、国費負担による司法解剖が行われ、死因を明らかにするとともに、死亡に至るメカニズムも検討されている。しかし、監察医制度のない地域（東京、大阪、神戸、神奈川、名古屋以外の地域）では警察を中心とした検視・検案により犯罪性がないと判断されれば、法医解剖による死因究明がされないまま、外表検査のみで死因が推定されているのが現状である。このように、同じ日本国民でありながら、居住している地域により恩恵を受ける死因究明体制に差異があることは問題であり、監察制度が施行されている地域でも、東京都以外は十分な財政的な支援体制がないという現状である。

警察で取り扱う異状死体のうち、日本では約 10%（欧米先進国では 30 ~ 100%）が法医（司法・行政）解剖されているのみであり、異状死体の大部分（90%）は法医解剖される

ことなく外表検査を中心とした所見のみで、不確実な死因判断が行われている。

正確な死因が解明できない我が国の現状を見直し、増加するであろう異状死（2030 年、22 万人）の死因を究明することで、精度の高い死因統計が得られる。この精度の高い死因統計は、国の厚生行政の根幹をなす基礎データである。さらに、新興感染症、中毒、労働災害、スポーツ事故などの拡大を早期に防止する等、社会の安全保障という点からも重要視されるべきである。

このように、安心・安全な日本社会の構築（死因調査の適正化、国民の公衆衛生の向上）を目指すためには、法医学の専門知識を有する医師による検案、解剖によって死因を解明する新たな制度・組織の設置は不可欠である。

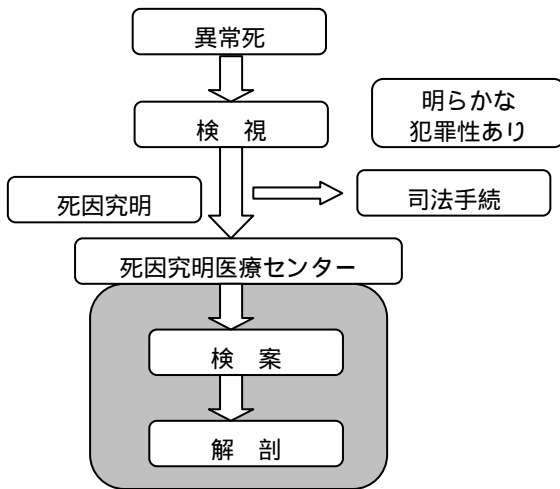
以上のことから、国によって運営される「死因究明医療センター（仮称）」を全国すべての地域に設置し、「専門医師による検案と剖検（行政解剖）」による死因究明体制を早急に充実、構築するよう強く要望するものである。

## 2 死因究明医療センター（仮称）とは

日本中どこに居住していても等しく国民として、死因究明の必要が生じた場合、この制度の恩恵を受けることができることが最も重要である。

現状では、監察医制度のない地域では異状死体の大部分（約 95%）は外表検査のみで死因が推定されている。そこで、図 4 の様に、全国各地に死因究明医療センター（仮称）を設置し、明らかな犯罪性のある（犯罪死体）もの以外は、法医学の専門知識を有する医師による検案を行い、さらに検案で死因が明らかにできない場合は、可及的に解剖することにより死因を明らかにするというものである。

図4 死因究明医療センターによる死因究明の流れ



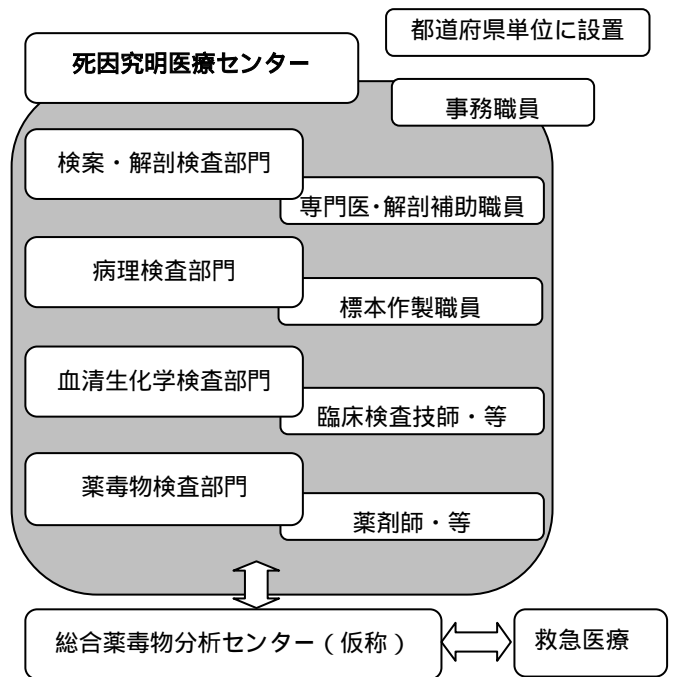
出所 日本法医学会提言（平成21年1月）

死因究明医療センター(仮称)(図5)とは、死体検案、解剖が実施できる施設であり、死因究明に必要な検査(中毒学的検査、病理検査など)ができることが必須である。さらに、画像検査など関連する諸検査に対応できる体制が今後必要になってくるものとする。また、より高度な薬毒物分析ができる総合薬毒物分析センター(仮称)を全国に数ヶ所設置し、各地区の死因究明医療センターからの検査依頼に対応する必要がある。

この死因究明医療センターを継続的に運営していくためには、大学や病院の法医、病理医の協力とともに、死体検案認定医(日本法医学会)や死体検案講習会修了者(国立保健医療科学院)を中心とした死体検案の専門医の確保が不可欠である。また、法科学専攻者(歯科医師、人類学者、中毒学者、生物学者等)の協力体制構築も重要である。

死因究明医療センター(仮称)と警察との円滑な連携を図るためには、死因究明医療センター設置に対応する警察の検視体制の見直し、充実も必須であり、関連する法制度の整備も必要である。

図5 死因究明医療センターの構成



出所 日本法医学会提言（平成21年1月）

まとめ

日本における死因究明制度の現状と問題点を明らかにし、このままでは、我が国の死因究明体制は崩壊寸前であることを検証した。

「安心・安全」な日本社会の構築には、新しい死因究明制度(死因究明医療センター設置)を早急に確立し、死因究明が必要な場合、日本中どこで居住していても、等しく国民として新しい制度の恩恵が受けられることが重要と考える。

新しい死因究明制度を構築することにより、次のような社会への貢献(還元)ができるものとする。

- ・ 犯罪の見逃し防止
- ・ 事故・事件の見逃し防止
- ・ 食中毒・食品汚染・薬物混入の見逃し防止
- ・ 新たな感染症(新型インフルエンザ等)への対応
- ・ 裁判員制度への対応・責任
- ・ 正確な死因統計の衛生行政への反映

したがって、「安心・安全」な日本社会の構築には死因究明推進法案（仮称）を法制化し、「国」として検視・検案と解剖による新しい死因究明制度を確立することが緊急かつ重要な課題と考える。

（別表）異状死ガイドライン（日本法医学会、平成 6 年 5 月）

<p>医師法 21 条に「医師は、死体又は妊娠 4 カ月以上の死産児を検査して異状があると認めるときは、24 時間以内に所轄警察署に届け出なければならない」と規定されている。</p> <p>これは、明治時代の医師法にほとんど同文の規定がなされて以来、第 2 次大戦中の国民医療法を経て現在の医師法に至るまで、そのまま踏襲されてきている条文である。</p> <p>立法の当初の趣旨はおそらく犯罪の発見と公安の維持を目的としたものであったと考えられる。</p> <p>しかし社会生活の多様化・複雑化に伴い、人権擁護、公衆衛生、衛生行政、社会保障、労災保険、生命保険、その他にかかわる問題が重要とされなければならない現在、異状死の解釈もかなり広義でなければならないとなっている。</p> <p>基本的には、病気になり診療をうけつつ、診断されているその病気で死亡することが「ふつうの死」であり、これ以外は異状死と考えられる。しかし明確な定義がないため実際にはしばしば異状死の届け出について混乱が生じている。</p> <p>そこでわが国の現状を踏まえ、届け出るべき「異状死」とは何か、具体的ガイドラインとして提示する。</p> <p>条文からは、生前に診療中であれば該当しないように読み取ることもできるし、その他、解釈上の問題があると思われるが、前記趣旨にかんがみ実務的側面を重視して作成したものである。</p>	
【1】外因による死亡（診療の有無、診療の期間を問わない）	
(1) 不慮の事故	<p>A. 交通事故：運転者、同乗者、歩行者を問わず、交通機関（自動車のみならず自転車、鉄道、船舶などあらゆる種類のものを含む）による事故に起因した死亡。自過失、単独事故など、事故の態様を問わない。</p> <p>B. 転倒、転落：同一平面上での転倒、階段・ステップ・建物からの転落などに起因した死亡。</p> <p>C. 溺水：海洋、河川、湖沼、池、プール、浴槽、水たまりなど、溺水の場所は問わない。</p> <p>D. 火災・火焰などによる障害：火災による死亡（火傷・一酸化炭素中毒・気道熱傷あるいはこれらの競合など、死亡が火災に起因したものとすべし）、火陥・高熱物質との接触による火傷・熱傷などによる死亡。</p> <p>E. 窒息：頸部や胸部の圧迫、気道閉塞、気道内異物、酸素の欠乏などによる窒息死。</p> <p>F. 中毒：毒物、薬物などの服用、注射、接触などに起因した死亡。</p> <p>G. 異常環境：異常な温度環境への曝露（熱射病、凍死）、日射病、潜函病など。</p> <p>H. 感電・落雷：作業中の感電死、漏電による感電死、落雷による死亡など。</p> <p>I. その他の災害：上記に分類されない不慮の事故によるすべての外因死。</p>
(2) 自殺	<p>死亡者自身の意志と行為に基づく死亡。</p> <p>縊頸、高所からの飛降、電車への飛込、刃器・鈍器による自傷、入水、服毒など。</p> <p>自殺の手段方法を問わない。</p>
(3) 他殺	<p>加害者に殺意があったか否かにかかわらず、他人によって加えられた傷害に起因する死亡すべてを含む。</p> <p>絞・扼頸、鼻口部の閉塞、刃器・鈍器による傷害、放火による焼死、毒殺など。</p> <p>加害の手段方法を問わない。</p>
(4) 不慮の事故、自殺、他殺のいずれであるか死亡に至った原因が不詳の外因死	<p>手段方法を問わない。</p>
【2】外因による傷害の続発症、あるいは後遺障害による死亡	
<p>例）頭部外傷や眠剤中毒などに続発した気管支肺炎          パラコート中毒に続発した間質性肺炎・肺線維症          外傷、中毒、熱傷に続発した敗血症・急性腎不全・多臓器不全          破傷風          骨折に伴う脂肪塞栓症 など</p>	
【3】上記【1】または【2】の疑いがあるもの	
<p>外因と死亡との間に少しでも因果関係の疑いのあるもの。          外因と死亡との因果関係が明らかでないもの。</p>	
【4】診療行為に関連した予期しない死亡、およびその疑いがあるもの	
<p>注射・麻酔・手術・検査・分娩などあらゆる診療行為中、または診療行為の比較的直後における予期しない死亡。          診療行為自体が関与している可能性のある死亡。          診療行為中または比較的直後の急死で、死因が不明の場合。          診療行為の過誤や過失の有無を問わない。</p>	
【5】死因が明らかでない死亡	
<p>(1) 死体として発見された場合。          (2) 一見健康に生活していたひとの予期しない急死。          (3) 初診患者が、受診後ごく短時間で死因となる病気が診断できないまま死亡した場合。          (4) 医療機関への受診歴があっても、その疾病により死亡したとは診断できない場合（最終診療後 24 時間以内の死亡であっても、診断されている疾病により死亡したとは診断できない場合）。          (5) その他、死因が不明な場合。病死か外因死か不明の場合。</p>	

（出所）『日法医誌』第 48 巻第 5 号（1994）357 頁-358 頁

【参考文献】

- ・日本法医学会 『提言：日本型の死因究明制度の構築を目指して』（平成 21 年 1 月）
- ・勝又義直、鈴木修 編 『NEW法医学・医事法』南江堂（2008.4.5）
- ・出河雅彦 『ルポ医療事故』朝日新聞出版（2009.3.30）



---

# 論 文

人口減少社会における都市計画の方向性 ……………	29
コンパクトシティの実現に向けた論点	
首相公選論再考 ……………	43
国民の主体的政治参加のために	
耕作者主義の発展と今後の農地制度の展開 ……………	50
農地法等改正法案の修正を中心として	
海洋自由の原則と海賊問題 ……………	65
国際警察権行使の原型としての海賊問題	
諸外国における教育のアウトプット推計の検討状況 ……………	77
教育の生産性はいかにして測られるか	
風力発電の利活用に係る一考察 ……………	88
地域との共存を図ることができる仕組みとは	
「武器輸出三原則」の形成と歴史的展開 ……………	100
金融仲介業におけるアウトプット推計に関するサーベイ F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス) ……………	111
帝国議会における不信任案等に関する考察 ……………	136



# 人口減少社会における都市計画の方向性 コンパクトシティの実現に向けた論点

衆議院調査局調査員  
柴田 崇史  
(国土交通調査室)

## 要 旨

人口減少に伴う都市の低密度化等によって、都市においては地方公共団体による行政コストの負担の非効率化や住民の生活利便性の低下など、今後様々な問題の発生が予想される。そのような問題に対処する手段として、近年我が国でもコンパクトシティが注目されている。コンパクトシティの実現には、総合的な土地利用規制と都市の縮小に向けた税制優遇等の2つを同時に実施することが必要であると考えます。

しかし、現行の我が国の都市計画制度において、建築自由という土地利用に関する考え方、都市計画区域、マスタープラン、区域区分や開発許可といった制度には、コンパクトシティという新しい課題への対応に関して、例えば土地利用計画・規制の実効性の強化等の検討されなければならない論点があると思われる。今後、コンパクトシティを視野に入れて都市計画制度を見直していくに当たっては、これらの点について検討することが必要であると考えます。

## 《構成》

はじめに

コンパクトシティについて

都市に関する現状認識とコンパクトシティ

現行の都市計画制度における論点

おわりに

はじめに

現行の「都市計画法」(昭和43年法律第100号)は、急速な経済成長と都市への人口集中に伴う市街地の無秩序な拡大を背景として制定された。都市計画法は、制定当時問題とされていた大都市周辺の無秩序な市街地拡大の防止という意味においては、一定の役割を果たしてきたといえる。

そのような中で、我が国は平成17年に戦後初めて人口が減少に転じた。今後更に人口減

少が進行すると、都市をめぐって、例えば公共施設の効率性の悪化のような様々な問題の発生が想定される。しかし、現行の都市計画制度は市街地の無秩序な拡大防止を主たる目的としたものであり、現行制度を維持したままでは今後必要となる対応策をとることは難しいのではないかと考える。

土地をめぐる問題については様々な観点からの議論があり得るが、本稿では、近年、人口減少に伴う問題の解決策として注目を集めているコンパクトシティに着目し、この問題に対処する手段としてのコンパクトシティ実現に関する都市計画制度における論点について検討する。

## コンパクトシティについて

コンパクトシティという言葉は、近年都市政策の分野などで多く用いられるようになってきているが、その概念、内容等は必ずしも明確ではないと思われる。そこで、まずコンパクトシティについて簡単に整理する。

### 1 欧米におけるコンパクトシティ

コンパクトシティという用語が初めて用いられたのは、1973年のDantzigとSaatyによる『Compact city : a plan for a liveable urban environment』<sup>1</sup>である<sup>2</sup>。ここでのコンパクトシティの内容は、最大で200万人を収容する半径2.65km・高さ144mに及び垂直に層を重ねたものであり<sup>3</sup>、現在用いられるコンパクトシティのイメージとは全く異なるものであった。

コンパクトシティの起源とされる欧州においては、「コンパクトシティの議論が、『サステナビリティ（持続可能性）』<sup>4</sup>や『サステイナブルシティ』という概念と深く結びつきながら……環境問題や資源問題など地球全体のおかれている状況や課題を深く認識したうえで」<sup>5</sup>提起された。コンパクトシティが欧州で受け入れられているのは、中世都市のコンパクトな歴史空間が受け継がれ、わかりやすいモデルとなっていることも要因の一つとさ

れる<sup>6</sup>。アメリカでは、「持続可能な都市やコンパクトシティの理念は、……都市・都市圏政策としてのスマートグロース<sup>7</sup>や、ヒューマンスケールの高密度・複合機能開発であるニューアーバニズム<sup>8</sup>として展開」<sup>9</sup>されている。

欧米におけるコンパクトシティの特性としては、高い居住と就業などの密度、複合的な土地利用の生活圏、自動車だけに依存しない交通、多様な居住者と多様な空間、独自の地域空間、明確な境界、社会的な公平さ、日常生活上の自足性、地域運営の自律性の9つが挙げられている<sup>10</sup>。

### 2 我が国におけるコンパクトシティ

我が国においてコンパクトシティが強く志向されるようになった背景としては、中心市街地の空洞化に直面したこと、及び、スプロールした市街地構造を放置すれば公共施設の効率性や移動の利便性などが低下することから人口減少・高齢社会に対応できないと考えられていることが挙げられている<sup>11</sup>。

我が国の地方公共団体における取組として

<sup>1</sup> George B. Dantzig and Thomas L. Saaty, *Compact city : a plan for a liveable urban environment*. San Francisco: W.H. Freeman, 1973

<sup>2</sup> 玉川英則『コンパクトシティ再考 - 理論的検証から都市像の探求へ』学芸出版社（2008）8頁

<sup>3</sup> G. B. ダンツィク、T. L. サアティ（森口繁一監訳）『コンパクト・シティ』日科技連出版社（1974）44、51頁

<sup>4</sup> 国際連合環境と開発に関する世界委員会報告書「我ら共有の未来（Our Common Future）」においては、サステイナブルな発展は「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすこと」と定義されている（岡部明子『サステイナブルシティ - EUの地域・環境戦略』学芸出版社（2003）124-126頁）。

<sup>5</sup> 鈴木浩『日本版コンパクトシティ：地域循環型都市の構築』学陽書房（2007）25頁

<sup>6</sup> 海道清信『コンパクトシティの計画とデザイン』学芸出版社（2007）13頁

<sup>7</sup> スマートグロースという用語は多義的に用いられており明確な定義付けは難しいが、「サステイナブルな都市圏の形成を目指した政策対応と諸活動」のことであり、アメリカで行われていた郊外化への対策として成長を抑制する成長管理の考え方から連続性があるもので、成長管理と比べて都市の成長を適切に誘導しようという点を強調する考え方ということができると思われる。スマートグロースにより、複合的な土地利用、コンパクトな開発、幅広い住民層に向けた多様な住宅の供給、歩行者優先の交通システム等が目指されているとされる（小泉秀樹ほか編著『スマートグロース アメリカのサステイナブルな都市圏政策』学芸出版社（2003）、財団法人間都市開発推進機構都市研究センター編『欧米のまちづくり・都市計画制度 - サステイナブル・シティへの途 - 』ぎょうせい（2004））。

<sup>8</sup> 拡大成長するアメリカ都市圏においてスプロールを抑制して、都市的な賑わいやコミュニティを保全しようという運動（海道（2007）・前掲注6 189頁）。

<sup>9</sup> 海道（2007）・前掲注6 13-14頁

<sup>10</sup> 海道清信『コンパクトシティ - 持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社（2001）165-166頁

<sup>11</sup> 鈴木・前掲注5 12頁、海道（2007）・前掲注6 23頁

は、青森市や富山市における取組が知られている。青森市は、平成11年6月に「青森都市計画マスタープラン」を策定し、その中で「コンパクト・シティの形成」を「都市（まち）づくりの基本理念」として掲げた。そして、都市を「インナー」、「ミッド」、「アウター」の3つに区分し、それぞれの地区の特性に応じた土地利用方針を定め、それに沿ったまちづくりを進めることとした（図1）。また、富山市は、一定水準以上のサービスレベルの公共交通を“串”、串で結ばれた徒歩圏を“団子”に見立てた「お団子と串の都市構造」という公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりを目指している。具体的には、廃線になったJRの路線を利用した富山ライトレール等を活用して、同心円状の一極集中型ではなく、徒歩圏と公共交通から成るクラスター型の都市構造を目指すこととしている（図2）。

（図1）青森市におけるインナー・ミッド・アウターの区分



資料) 青森市資料より作成

（出所）国土交通省「平成18年度国土交通白書」

（図2）富山市におけるコンパクトシティの概念図



（出所）富山市「富山市都市マスタープラン」

コンパクトシティへの転換の必要性については、政府の審議会等の答申等においても位置付けられている。例えば、「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第二次答申）」（平成19年7月 社会資本整備審議会）においては、拡散型都市構造の放置による問題を回避するために我が国の都市を集約型都市構造<sup>12</sup>へ再編することが不可欠とし、世代、用途ミックスの歩いて暮らせるまち、生活空間が質的にも量的にも充足したまち、持続的発展に向けてコミュニティが形成されているまち、という視点でまちづくりを行うことが必要としている。また、「今後の市街地整備の目指すべき方向」（平成20年6月 今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会）においては、「現状の薄く広がった拡散型都市構造をそのまま放置すれば、今後の人口減少・高齢化の進展による住民一人あたりの都

<sup>12</sup> 都市圏内の一定の地域を、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる構造（社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」（平成18年2月））。なお、平成20年版土地白書では「集約型都市構造（コンパクトシティ）」と記述されている。

市の維持コストの上昇等により、都市の存立基盤自体がゆらぎかねないことから、持続可能な都市を目指し、集約型都市構造の実現へと都市政策を大きく転換していくことが求められて<sup>13</sup>いるとしている。そのための手法として、「都市計画において、集約化を図るべき市街地の区域や重点的に市街地の整備・改善を行うべき地区を可能な限り即地的に設定」することや、「低密度化が進む市街地について、荒廃化を招くことのないよう、一定程度の都市サービス機能は維持しつつ、樹林地等の『みどり』や、耕作地・市民農園等の『農地』に、あるいは二地域居住等に対応した新たな郊外住宅地等の『住まい』への土地利用転換を誘導していくなど、上手に縮退していく（スマートシュリンク）方策」についても検討している。

### 3 コンパクトシティが持つ要素と期待される効果

コンパクトシティが持つ空間的な要素としては、密度が高い・より密度を高める、都市全体の中心（シティセンター・中心市街地）から日常生活をまかなう近隣中心まで、段階的に拠点地区を配置する、市街地を無秩序に拡散させない、市街地面積をできるだけ外に拡大しない、自動車をあまり使わなくても日常生活（通勤、通学、買い物、通院など）が充足でき、身近な緑地・オープンスペースなどを利用できる。循環型の持続可能な生態系が維持され、都市周辺の緑地、水辺が保全活用される、都市圏はコンパクトな都市群を公共交通ネットワークでむすぶ、といったものが挙げられている<sup>13</sup>。

コンパクトシティの実現により期待される効果としては、自動車交通への依存を減らす、土地・空間資源を有効に活用できる、

環境汚染を減らし自然や農地を保全する、活気ある中心市街地を維持・形成できる、都市インフラとサービスの効率性を高めて、安価で効率的な行財政運営ができる、公共交通の成立性が高まる、都市の魅力を高めて、観光・投資の誘引や都市型産業の形成などにより経済が活発となる、都市づくり・まちづくりへの参加を通じて、地域自治・住民自治が促進される、誰でも暮らしやすく、多様な人々の社会的公平性が高まる、地域の個性、歴史、文化資源が活かされ、定住性と外部からの誘引が高まる、というものが挙げられている<sup>14</sup>。

## 都市に関する現状認識とコンパクトシティ

### 1 都市をめぐる現状と将来の見通し

#### (1) 人口及び世帯数の推計<sup>15</sup>

我が国の人口は、平成 17 年に 1 億 2,777 万人となり、戦後初めて増加から減少に転じた<sup>16</sup>。今後の人口推移については、これからも人口減少が続き、平成 67 年には 8,993 万人（出生・死亡ともに中位仮定）になると予想されている。それに加えて高齢化の進展も指摘されており、老年（65 歳以上）人口の割合は一貫して増加を続け、17 年の約 5 人に 1 人から 67 年には約 2.5 人に 1 人が老年人口になると予想されている。

<sup>14</sup> 海道（2007）・前掲注 6 15 頁

<sup>15</sup> 人口の推計については、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）」（平成 18 年 12 月）世帯数の推計については、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」（2008 年 3 月推計）（平成 20 年 3 月）。

<sup>16</sup> この年の人口増減を自然増減（出生児数 - 死亡者数）と社会増減（入国者数 - 出国者数）に分けて見ると、自然増減については微増であったものの社会増減が減少しており、それによって人口が減少したものである。社会増減についてはこれまでも増減を繰り返していたが、自然増減が初めて（昭和 25 年以降）減少に転じたのは平成 19 年である（総務省統計局「人口推計年報 平成 20 年 10 月 1 日現在推計人口」）。

<sup>13</sup> 海道（2007）・前掲注 6 14 頁

世帯数については、17年の4,906万世帯から微増して27年の5,060万世帯をピークにその後減少すると予想されている。また、世帯主が65歳以上である世帯の割合が17年の27.6%から42年には39.0%に増加すると推計されている。

このように、中長期的には人口・世帯ともに、減少・高齢化することが予想されている。

## (2) 人口の拡散

都市における人口の拡散も指摘されている。D I D（人口集中地区）人口密度は、昭和35年から55年の間にD I D人口の増加以上にD I D面積が増加した結果、1k㎡当たり10,563人から6,983人まで急速に低下した。近年、都市によっては、D I D人口の減少を主因としてD I D人口密度の減少が続いているところもある。地方圏では、今後も人口減少が見込まれていることから、地方都市等を中心にD I D人口密度の減少の動きが拡大する可能性がある<sup>17</sup>。

## (3) 地球温暖化問題

平成20年から、「気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書」の第1約束期間（20年～24年）に入った。これにより、我が国は、この約束期間の間に、温室効果ガスについて基準年（平成2年）の排出水準より6%削減することが求められることとなるため、地球温暖化について対策を強化する必要がある。

しかし、温室効果ガスの排出状況については、19年度においては基準年に比べて逆に9.0%増加しており、森林吸収源対策や京都メカニズムの活用を除いても、今後、温室効果ガスを9.6%削減する必要があるとされている<sup>18</sup>。我が国のCO<sub>2</sub>排出量のうち約2分

の1が主として都市活動<sup>19</sup>に起因しているとされており<sup>20</sup>、地球温暖化対策についても都市の役割が重要となっている。

また、地球温暖化が一因と考えられている豪雨増加により洪水リスク等が高まるおそれが考えられるが、災害の危険性が高い地域への無秩序な市街地の拡大は、今後更にその危険性が増すと思われる。

## 2 発生する問題

人口・世帯数の減少により、低密度化、部分的な土地利用の空洞化や放棄といった事態が進むのと同時に、土地利用に対する需要の減少により、地価・地代・家賃が下落することになるとされている<sup>21</sup>。これまでに、既にスプロール化が進んでいる地域についてはそれに伴って地方都市の中心市街地ではこのような問題が発生していたが、今後は、同様の問題が全国各地に広がり、かつ、既に問題となっている地域についてはそれが更に深刻化するおそれがある。

このような事態の発生に伴って、以下の問題が発生すると考えられる。

まず、地方公共団体については、道路や下水道等のインフラ施設や教育施設、公園等の公共施設の効率性が悪化する<sup>22</sup>。また、納税者の減少に伴う住民税の減少や、市町村の固定資産税の減少<sup>23</sup>も考えられる。それらの結

<sup>19</sup> 部門別CO<sub>2</sub>排出量のうち、都市活動に関連の深い、運輸部門、業務その他部門、家庭部門。

<sup>20</sup> 社会資本整備審議会「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」（平成21年6月）

<sup>21</sup> 海道清信「日本都市のコンパクトシティ化 - 計画・デザイン手法と課題」『地域開発 522号』財団法人日本地域開発センター（2008）5頁

<sup>22</sup> 国土交通省国土技術政策総合研究所『国総研プロジェクト報告第5号 市街地の再生技術に関する研究』（2006）111頁以下。この中では、特に1人当たりの下水道費、保健衛生費、幼稚園費について、都市のコンパクト性とこれらの費用が負の相関を示しており、都市がコンパクトであるほど1人当たりの費用が少ないと指摘している。

<sup>23</sup> 不稼働資産の量が一定レベルを超えれば、地区全体の荒廃が始まり、地区の地権者全体の不利益と固定資産税収の低下を招来することになる（藻谷浩介「なぜ、まちづくり

<sup>17</sup> 国土交通省「平成19年度国土交通白書」

<sup>18</sup> 地球温暖化対策推進本部「京都議定書目標達成計画の進捗状況」（平成21年7月）

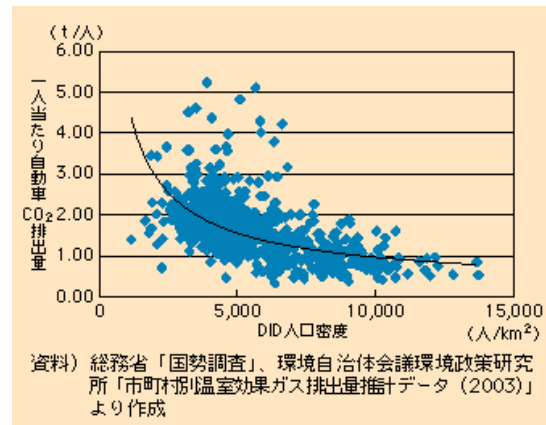
果、地方公共団体によるインフラ施設の維持管理等に必要な行政コストの負担が難しくなることが想定される。

次に、住民にとっては、無秩序に発生する空地・空家によって生活環境が悪化すること<sup>24</sup>、公共施設や商店等の社会サービスの採算悪化に伴う廃止・廃業により生活の利便性が悪化すること<sup>25</sup>、低密な都市における移動には自家用車の利用が必要なため高齢者等の交通弱者の移動が一層困難になること<sup>26</sup>、コミュニティの維持が難しくなること<sup>27</sup>などが予想されている。

さらに、環境の観点からは、自家用車の利用増加につながる都市の低密度化はCO<sub>2</sub>排出の増加につながることとなり<sup>28</sup>、地球温暖化問題や低炭素社会の実現に関して悪影響を及ぼすことになると考えられる。

また、特に都市計画法やその他の法律による土地利用規制が緩い地域については、土地利用をコントロールする手段が十分でないことから、土地利用の空洞化などによって当該地域における土地利用の混乱を招くおそれがある。

(図3) DID人口密度と1人当たり自動車CO<sub>2</sub>排出量



(出所) 国土交通省「平成19年度国土交通白書」

### 3 解決のための方向性

このように、人口減少等を契機として様々な問題の発生が予想される。その解決の方向性としては、低密度化に伴って維持することが難しくなった地域についてこれまでと同様に維持しようとするのではなく、都市を計画的に縮小させていくというコンパクト化を目指すことが必要であると考え。すなわち、無秩序に都市を拡散させず一定の密度を保った上で、計画に基づいたコンパクトシティを目指すことが必要であると考え。

人口増加時の都市域の拡大とは異なり、人口減少時における都市域の面的縮小は必然的現象ではないため、都市域の面的縮小には行政による人為的な誘導が必要となるとされている<sup>29</sup>。そのためには、都市計画等による手段を講じてその実現を図ることとなる。

そこで、コンパクトシティを目指すことにより都市の縮小を行うためには、まず、農地転用が許可された場合に当該土地を住宅地として開発する等の人口減少下においても形を変えて発生する都市拡大<sup>30</sup>を防止して縮小に

3 法は機能しなかったか - 活性化の根拠が不明瞭だった中心市街地対策』『地域開発 498号』財団法人日本地域開発センター(2006)5頁。

<sup>24</sup> 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第二次答申)」(平成19年7月)

<sup>25</sup> 海道(2001)・前掲注10 200-202頁

<sup>26</sup> NPO法人日本都市計画家協会編著『都市・農村の新しい土地利用戦略』学芸出版社(2003)42-43頁

<sup>27</sup> 同上 45頁

<sup>28</sup> 同上 40-41頁

<sup>29</sup> 山田浩久「集約型都市構造と広域地方計画との関連」『山形大学人文学部研究年報 第5号』山形大学人文学部(2008)46頁

<sup>30</sup> 土地利用マネジメントの必要性は、農林業土地利用の

向けた施策の効果を高めること、地域にとって必要な開発を選別すること、長期的に土地を管理すること、限られた開発需要を集約地点へ囲い込むことが必要である。その上で、税制優遇等の様々な補助・支援や公共施設の集約を図るなど、縮小に向けた積極的施策を実施する必要があると考える。そのためには、

縮小を目指す地域の周辺を含めた地域において、土地利用に関する計画に基づき現状より厳しい規制をかけることで開発の中身を検討し、場合によっては抑制するチェック・コントロール機能の強化、縮小に向けた積極的な税制優遇や補助等の施策、の2つを同時に実施することが必要であると考え。

これを都市空間ごとにまとめると、都市の中心部においては開発の受入れ・誘導を行い、周辺部においては規制の強化や移転を進めるための施策を実施することになる。そして、都市の面積が過大な場合には都市を縮小させていくことが必要であると考え。

#### 現行の都市計画制度における論点

前述したように、コンパクトシティを実現するに当たって、総合的な土地利用計画や土地利用規制の厳格化によって開発をコントロールすること、すなわち、開発や建築に対する規制をこれまでよりも幅広くかけていくことが必要ではないかと考える。しかしそのようにすることに関して、現行の都市計画制度では難しいと考えられる点がある。そこで、土地利用計画・規制の厳格化という観点から、

---

弱体化に伴って高まりつつある。都市拡張の時代が終わっても、これまでとは「スプロール」の意味が変質したというべきである。NPO法人日本都市計画家協会・前掲注26 208頁。ここでは、栃木県那須地域における小規模な住宅地開発について例示されており、この地域の開発について、道路等の公共施設の整備状況との関係では従来型のスプロールとしては問題にならないが、生態系の分断、田園景観の蚕食、公共輸送サービスの不便等の問題が多く、良質な都市・集落資産の蓄積になっていないと指摘している。

都市計画制度の中で特に規制に関する論点について取り上げ、それらについて検討する。

#### 1 建築自由原則

土地は一般の財とは異なる特性を持っている。その特性としては、土地の総供給量は一定であること、土地は移動することができないこと、隣接する土地に対して外部効果を有すること、社会資本があってはじめて土地は経済的価値を持つこと、土地の置かれている状況によって質が異なること、土地は人間の生活・事業に不可欠な財貨であること、容易に利用転換ができないこと、といったものが挙げられる<sup>31</sup>。

また、「土地基本法」(平成元年法律第84号)においては、第2条で、「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に係る特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。」と規定されている。また、同法第3条においては、土地は、「その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用される」(第1項)こと及び「適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用される」(第2項)こととされている。

このように、土地は、通常の財と同様に私的所有の対象となり市場で取引がなされる一方で、通常の財とは異なる特殊性を持ってい

---

<sup>31</sup> 山田浩之「都市と土地問題」『都市と土地の経済学』日本評論社(1995)など

るために一定の公共性が認められることとなっている。この公共性の存在のために、市場で取引がなされる他の通常の財とは異なり、土地（特に利用）についてはある程度の制限を設けることが許容されると考えることができる。

しかし、我が国の土地利用については「建築自由原則」であると指摘<sup>32</sup>されている。ここでいう建築自由原則とは、ある土地を建築的利用に供する際に、個別の土地所有者の利害のみならず当該土地を含む一定の面的単位における多様な利害を衡量するのではなく、また、単なる技術的な適否のみならず立地の適否も含めて総合的に衡量するのではなく、専ら土地所有者の意思のみで自由に開発・建築行為を行い得ることが法制度上の原則とされていること<sup>33</sup>である。

一方、他国では必ずしも我が国のように建築自由が原則とされているわけではない。例えばドイツにおいては、Bプラン<sup>34</sup>（地区詳細計画：Bebauungsplan）が策定されている区域又は連担市街地<sup>35</sup>（im Zusammenhang bebauter Ortsteil）でない区域については外部区域（Außenbereich）とされ、農業施設や通信施設等の公共の利益と対立しない建築のみ許可され、それ以外は建築できないこととされている。このように、ドイツでは、土地を利用すること、とりわけその形質を変え、そこに建築するということが、国土の利用に関する総合的・全体的な計画に導かれてのみ

可能という考え方とされている<sup>36</sup>。

我が国の土地利用が建築自由原則によっていることは、例えば都市計画の策定対象である都市計画区域（ 2 参照）が国土の中で限定されていること、開発許可（都市計画法第29条。 5 参照。）や建築確認（「建築基準法」（昭和25年法律第201号）第6条）について法の規定を満たせば「しなければならない」とされている<sup>37</sup>こと、集団規定を内容に含む建築基準法が「最低の基準」を定めているに過ぎないことなど関係している。建築自由原則による発想の帰着として、土地所有者にとって自由に開発・建築が可能であることが前提であるから、それを制限することとなる法令や規制は必要最小限にとどめるべきという侵害留保説的<sup>38</sup>な主張が導き出されることとなる。

我が国の土地利用が建築自由原則によっているため、規制手段を用いるということは自由をいわば外から徐々に削っていったもの<sup>39</sup>ということとなる。そのため、当該規制が及ぶ土地の住民にとっては自己の権利を外在的要因によって制限されるため、消極的ないし忌避的な態度をとる者を生み出すことになる<sup>40</sup>。

しかし、前述したように、土地は公共性を持っており、そのために一定の制限が許容されると考えられる。その上で、望ましい都市空間構造を実現するためには、土地利用を含めた都市計画が強い拘束力を持たなければな

<sup>32</sup> 高橋寿一「『建築自由・不自由原則』と都市法制 - わが国の都市計画法制の一特質 -」原田純孝編『日本の都市法諸相と動態』東京大学出版会（2001）など

<sup>33</sup> 同上 39-40 頁

<sup>34</sup> その土地で許可される建築物の用途・形態等を定めるもので、市町村の条例の形式で定められることによって、直接住民の権利義務を拘束する。

<sup>35</sup> 市町村が条例により区域を定めるもので、当該区域においては、周囲の建築物と調和するものについては建築が認められる。

<sup>36</sup> 藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』創文社（1988）10 頁

<sup>37</sup> 都市計画法第33条第1項、建築基準法第6条第4項。開発許可制度研究会編『最新 開発許可制度の解説（改訂版）』ぎょうせい（2007）211 頁。藤田宙靖「必要最小限規制原則とそのもたらしたもの」藤田宙靖ほか編『土地利用規制立法に見られる公共性』土地総合研究所（2002）7-8 頁。

<sup>38</sup> 見上崇洋「現代都市法における空間の法的コントロールについて - 地域的な共通利益の視点からの問題提起 -」『社会科学研究 第52巻第6号』東京大学社会科学研究所（2001）13 頁

<sup>39</sup> 藤田（1988）・前掲注 36 11 頁

<sup>40</sup> 高橋・前掲注 32 46-47 頁



らない<sup>41</sup>ことを考慮すると、土地利用に関する規制は現状から厳しいものとなることについても検討が必要である。

## 2 都市計画の適用される地域とそれ以外の地域

都市計画法において、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」を都市計画区域として指定することとされている（都市計画法第5条）。また、都市計画区域外において用途の無秩序な混在を防止し、良好な環境の喪失を防ぐため、平成12年に準都市計画区域が新たに設けられた。準都市計画区域は、都市計画区域外の区域のうち、そのまま土地利用を整序し、又は環境を保全するための措置を講ずることなく放置すれば、将来における一体の都市としての整備、開発及び保全に支障が生じるおそれがあると認められる一定の区域を指定するものである（同法第5条の2）。

基本的に都市計画区域（準都市計画区域を含む。）に指定された区域内の土地に対して都市計画が策定されることから、都市計画区域に指定されることの効果として都市計画による規制を受けることになる。逆に言えば、都市計画区域外の土地については都市計画の策定対象地域ではないことから、無秩序な開発に対する都市計画から見た抑止が働きづらくなる。また、都市計画区域外の無秩序な用途の混在防止等を目的とした準都市計画区域についても、指定されているのは全国で33地区（19年度末）<sup>42</sup>に過ぎず、必ずしも活用が進んでいるとはいえない状況である。

モータリゼーションの進展に伴い、都市的活動が可能な地域が都市計画区域外も含めて

大きく広がった。そのため、コンパクトシティの形成を目指すためには、国土全体について土地利用計画・規制をかける必要があると考えられることから、我が国の国土の中から都市計画的な規制を働かせることのできる区域を限定する現在の仕組みではなく、より幅広く都市計画による効果を及ぼせる仕組みが必要と考える。

この点に関連して、「国土利用計画法」（昭和49年法律第92号）による土地利用基本計画<sup>43</sup>においては、都道府県が、都道府県の区域について、都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域及び自然保全地域の5つの地域を定めることとされている（国土利用計画法第9条）。これらの地域は、それぞれ都市計画法、「農業振興地域の整備に関する法律」（昭和44年法律第58号。以下「農振法」という。）

「森林法」（昭和26年法律第249号）、「自然公園法」（昭和32年法律第161号）及び「自然環境保全法」（昭和47年法律第85号）に対応するものとなっている。土地利用基本計画はそれぞれの地域について定めるものとされているのであるが、各地域はそれぞれの法律が個別の観点から規制をかけるものであり、「五つの目的からする土地利用間の調整できない」<sup>44</sup>状態となっている。

ところで、都市の無秩序な拡大の要因の一つとして、農業経営が悪化したことで農家が農地を手放すことが考えられる。農地の所有者は農業のみで「生計を立てていけないことが多く、開発を望んでいる場合も少なくない」<sup>45</sup>とされる。

しかし現状では、農振法に基づく農業振興

<sup>41</sup> 林宜嗣「都市経営的視点から見た郊外居住の意味 - 近年の動向も踏まえて」『都市住宅学 第61号』社団法人都市住宅学会（2008）7頁

<sup>42</sup> 国土交通省都市・地域整備局都市計画課『平成20年（2008年）都市計画年報』

<sup>43</sup> 上位計画である全国計画及び都道府県計画に定められた国土の利用に関する基本構想等を基本として、地域区分を即地的に定めるもの。

<sup>44</sup> 藤田（2002）・前掲注37 11頁

<sup>45</sup> 梶原文男「都市計画区域外の土地利用コントロールに関する考察 - 土地利用コントロールの手続きの課題を中心に」『都市計画 250号』社団法人日本都市計画学会（2004）36頁

地域内の農用地域（農振法第8条第2項）について、農用地域からの除外（同法第13条第2項）を経て「農地法」（昭和27年法律第229号）に基づく農地転用（農地法第4条、第5条）が行われた場合、農政の観点からは土地利用について規制が緩くなるが、当該地域について都市計画法等による土地利用規制がかけられていないときには、その結果として、土地利用に関してはどの法律の規制もかかっていない状態になり、制度上は開発が原則可能な地域になってしまう<sup>46</sup>。

したがって、農業地域のような都市地域以外の他の地域を含めた総合的な土地利用規制を行うことが必要で、都市の周辺の地域に対して、都市全体の土地の利用を総合的・一体的観点から適正に配分することを確保し都市の在り方を決定する性格を持つ都市計画の観点から、総合的な土地利用規制を行う必要がある。

### 3 マスタープランと決定権者

都市計画法には、マスタープランとされているものとして、都道府県が策定する「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（都市計画法第6条の2）（以下「区域マスタープラン」という。）と市町村が策定する「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（同法第18条の2）（以下「市町村マスタープラン」という。）の2つがある。マスタープランの内容としては、「どのような方針でどのような都市を作ろうとしているのかを地域毎の市街地像等で示すとともに、主要な土地利用、都市施設、市街地開発事業について将来のおおむねの配置、規模等を示し、住民が将来の大まかな都市像を頭に描きつつ、個々の都市計画が将来の都市全体の姿の中でどこに位置付けられ、

どのような役割を果たしているかを理解できるようにすることが望ましい」<sup>47</sup>とされている。マスタープランが策定されれば、都市計画はそれに即したものでなければならない（同法第6条の2第3項、第18条の2第4項）。

コンパクトシティに関する方針は、その都市の在り方に大きく影響するためマスタープランに規定されることが望ましいが、現行制度上においては区域マスタープランと市町村マスタープランのどちらに規定するのが望ましいか、すなわち、都道府県と市町村のどちらが主体的にコンパクトシティを実現していくべきかという点が議論となり得る。この点については、区域マスタープランが広域的、根幹的な都市計画に関する事項を主として定め、市町村マスタープランは地域に密着した都市計画に関する事項を主として定めることが要請される<sup>48</sup>ことから、市町村の構造そのものを大きく左右し当該市町村の在り方に関わりかねないコンパクトシティに関する方針については、住民に最も身近な地方公共団体が策定する市町村マスタープランに定めるべきであると考えられる。実際に、前述した青森市及び富山市も、コンパクトシティについては市町村マスタープランで規定している。

しかしその際には、マスタープラン自体の実効性が確保されるように、すなわち、マスタープランに沿った都市計画の運用が確保されるようにしなければならない<sup>49</sup>。また、現行制度上では市町村マスタープランは市町村の定める都市計画に対して影響を及ぼすに過ぎない<sup>50</sup>ことから、都道府県の定める都市計

<sup>47</sup> 第6版 都市計画運用指針（平成20年12月）

<sup>48</sup> 同上

<sup>49</sup> 海道清信「土地利用の広域調整を考える - 都市計画の現代化へ」『地域開発 526号』財団法人日本地域開発センター（2008）22-23頁では、「マスタープランは単なる計画にすぎない」と市役所職員が認識している事例を紹介している。

<sup>50</sup> 都市計画法第18条の2第4項には、「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。」

<sup>46</sup> 平成19年には我が国全体で16,141haが農地転用されている。そのうち、23.4%の3,779haが都市計画区域外での転用である（農林水産省「平成19年土地管理情報収集分析調査」）。

画との調整に関する仕組みが必要である。さらに、1つの市町村の都市計画は周辺の市町村に対しても影響を与えるため、広域的観点からの調整として、市町村マスタープラン策定に際して都道府県や周辺市町村との調整過程を設けるべきであるとする。

#### 4 区域区分制度

区域区分（以下「線引き」という。）とは、都市計画区域を市街化区域及び市街化調整区域に区分することである（都市計画法第7条第1項）。市街化区域は、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」（同法同条第2項）であり、市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」（同法同条第3項）である。市街化調整区域は市街化を抑制する地域であるため、市街化調整区域において許可し得る開発行為（5参照）が限定される。また、原則として用途地域の指定は行われず、都市施設の整備、市街地開発事業の実施も予定されない。このことにより、法制定当時問題とされていたスプロールによる弊害を除去し、段階的かつ計画的に市街化を図っていくこととしたのである<sup>51</sup>。

平成12年までは、法律上はすべての都市計画区域は線引きを行わなければならなかった<sup>52</sup>。しかし、12年の都市計画法改正によって、線引きを実施するかどうかについては、大都市周辺部を除いて都道府県の判断にゆだねられることとなった。12年の改正以前も線引きがなされていない都市計画区域はあったが、法

改正により線引きをしないことが明確に認められることとなった。そのため、線引きがなされている都市計画区域は少なく、1,231区域のうちで282区域（19年度末）<sup>53</sup>に過ぎない。線引き制度はコンパクトシティ実現のための有力な手段となり得ると考えるが、線引きが12年に選択制に改められたことから、線引きによる土地利用規制の実施をすべての都市計画区域において行うことが事実上難しいといえる<sup>54</sup>。そのため、線引きの選択制については再検討される必要があると考える。

また、線引きによる区分について、現行都市計画法の基礎となった昭和42年の宅地審議会の答申においては、既成市街地、市街化地域、市街化調整地域及び保存地域の4区分であったが、現行制度では市街化区域及び市街化調整区域の2区分となった。そのため、

区分が2つしかなく運用上の柔軟性を欠き矛盾を生じたこと、現行の都市計画法施行に伴う当初線引きのときに、市街化区域の計画と公共公益施設整備・土地区画整理などの市街地整備プログラムや予定されていた宅地並み課税との関係が曖昧にされ、この結果、市街化区域は市街地整備可能な範囲を超えて「水ぶくれ」的に広がってしまったことが問題として指摘<sup>55</sup>されている。

したがって、線引き制度による土地利用規制を有効に機能させるためには、市街化区域の性格が曖昧であることに伴う市街化区域の過大設定や、逆線引きのような形で市街化区域から市街化調整区域へ編入した場合における急激な規制の変化に対する住民からの反発を避けることが必要となる。その解決方法と

と規定されている（ここでいう基本方針は市町村マスタープランのこと）。

<sup>51</sup> 開発許可制度研究会・前掲注37 4頁

<sup>52</sup> 線引きについては、都市計画法の本則において全都道府県で実施しなければならないこととされていたが、改正前の附則3項において、「当分の間、大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域その他の政令で定める都市計画区域以外の都市計画区域については、適用しない」とこととされていた。

<sup>53</sup> 国土交通省都市・地域整備局都市計画課 前掲注42

<sup>54</sup> 平成12年の都市計画法改正以降、香川県（香川中央都市計画区域）、和歌山県（海南都市計画区域）、愛媛県（東予広域都市計画区域）、熊本県（荒尾都市計画区域）において線引きが廃止されている一方、新たに線引きがなされたのは山形県（鶴岡都市計画区域）の1例のみとなっている。

<sup>55</sup> 石田頼房『日本近現代都市計画の展開 1968-2003』自治体研究社（2004）257-258頁

しては、例えば前述の宅地審議会答申におけるような、線引き区分の細分化も検討されるべきである。

るような、線引き区分の細分化も検討される

表 1 宅地審議会第 6 次答申と現行の線引きの比較

宅地審議会第 6 次答申 1967 年		地域の概念		1968 年都市計画法	
地域名	規制内容			区域名	規制内容
既成市街地	個別開発行為も認める	連担市街地 これと接続し現に市街化しつつあり 10 年以内に同様になる見込み		市街化区域	個別建築行為も認める
市街化地域	計画的かつ一定規模以上の開発行為のみ認める	将来一定期間に市街化の可能性あり	優先的かつ積極的に市街化をはかるべき地域		
市街化調整地域	当面原則的に開発禁止	当面市街化をおさえるべき地域		市街化調整区域	計画的な一定規模以上の開発・例外的な開発行為は認められることがある
保存地域	開発禁止、土地売買制限	種々の条件から市街化をさせるべきでない地域			

(出所) 石田頼房『日本近現代都市計画の展開 1968-2003』(2004) 自治体研究社 258 頁

### 5 開発許可制度

開発行為とは、「主として建築物の建築又は特定工作物の建設の用に供する目的で行なう土地の区画形質の変更(都市計画法第 4 条第 12 項)のことである。都市計画区域(準都市計画区域を含む。)において開発行為をしようとする者は、あらかじめ都道府県知事等の許可を得なければならない(同法第 29 条)。この開発許可は、市街化区域及び市街化調整区域の制度を担保するものとして創設されたものである<sup>56</sup>。開発許可のための基準は大きく分けて 2 つあり、すべての開発許可を対象として一定の水準を確保させるための技術基準<sup>57</sup>(同法第 33 条)と、市街化調整区域において市街化抑制を担保するための立地基準<sup>58</sup>(同法第 34 条)がある。

開発許可制度に関しては、近年コンパクトシティに向けた取組がなされている。平成 18 年に、都市機能を集約したコンパクトなまち

づくりを進めることを目指して都市計画法等が改正<sup>59</sup>されたが、この改正により、床面積 1 万㎡以上の大規模集客施設が立地可能な用途地域が 3 つに限定され、それにあわせて、当該用途地域以外における大規模集客施設立地のための開発行為は認められなくなった。また、これまで開発許可を不要とされていた社会福祉施設等や国、都道府県等が行う開発行為についても開発許可を要することとされたほか、市街化調整区域内において例外的に開発が認められていた大規模開発(原則 20ha 以上)についても例外扱いを廃止することとされた。

開発許可に関する論点としては、市街化を抑制するはずの市街化調整区域において開発を許容する特例措置が設けられており、この特例を用いて開発が行われることの是非が挙げられる。都市計画法第 34 条の立地基準のうち、第 11 項は、市街化区域に隣接・近接しており、おおむね 50 以上の建築物が連担している地域内の条例で指定した地域については、条例で基準を緩和することができるものである。また、第 12 項は、開発審査会の議を経て

<sup>56</sup> 開発許可制度研究会・前掲注 37 4 頁

<sup>57</sup> 用途地域等適合、道路・公園等、排水施設、給水施設、地区計画等適合、公益的施設、防災措置、環境保全などの条件を見たすことが必要。都市計画法第 33 条参照。

<sup>58</sup> 日常生活に必要な店舗等、農林水産物の処理・貯蔵・加工のためのもの、危険物の貯蔵処理のためのもの、市街化区域内で建築困難なもの等、一定の条件を満たさなければ、市街化調整区域において開発行為は認められない。都市計画法第 34 条参照。

<sup>59</sup> 「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律」(平成 18 年法律第 46 号)による改正

許可されていた例外的な開発行為のうち、定型なものをも条例によって開発審査会の議を経ることなく許可できるようにするものである。これらの制度を用いて、市街化調整区域における規制緩和を図ることが可能であり、市街化調整区域がなし崩し的に開発可能地として広がるおそれがあると指摘されている<sup>60</sup>。よって、このような市街化を抑制すべき区域である市街化調整区域における特例措置については、その必要性を改めて見直し、開発可能地を過大に広げることのないように限定する必要がある。

また、開発許可に際して、前述のマスタープランは開発許可の判断基準とされていないため、マスタープランが間接的にしか影響を及ぼさない<sup>61</sup>。仮にコンパクトシティに関する方針をマスタープランに記載しても、それが実際の規制の発動段階である開発許可に対して影響しないのであれば、その実効性は十分ではないといえる。したがって、マスタープランと実際の規制発動との連携が必要となる。

## おわりに

ここまで検討してきたように、コンパクトシティを実現するためには、現行の都市計画制度にいくつかの論点があり、これらについて見直しを検討することが必要ではないかと考える。今回指摘した論点については、コンパクトシティという新しい要因への対応に当たって問題となったものだけでなく、以前から指摘されてきた都市計画制度そのものの問

題でもある。しかし、これらの論点は、都市計画法が制定された当時とは大きく状況が異なる現在において、これまで以上に大きな意味を有するのではないかと思われる。今後、都市計画制度の見直し<sup>62</sup>が検討される場合には、これらの論点について検討がなされることを期待するところである。

<sup>60</sup> 原田純孝「都市計画制度の改正と日本都市法のゆくえ」原田純孝編『日本の都市法 諸相と動態』東京大学出版会（2001）489頁、市川嘉一ほか「どこへ行く都市計画・線引き制度（下）」『日経地域情報 431号』日経産業消費研究所（2004）13-17頁など。

<sup>61</sup> 姥浦道生・和多治「郊外部及び広域的土地利用コントロールから見た制度改正の課題」『都市計画 272号』社団法人日本都市計画学会（2008）32頁

<sup>62</sup> なお、現在、国土交通省において都市計画制度の見直しが議論されている。今後の都市政策の方向性として、平成21年6月に「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」が、都市内の中心市街地、主要な交通結節点周辺等から、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）を地域特性を踏まえて選択して位置付け、複数の集約拠点と都市内のその他の地域とを公共交通を基本に有機的に連携させる拠点ネットワーク型の集約型都市構造である「エコ・コンパクトシティ」の実現を提言した。それを受けて、「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市計画制度小委員会」が設置された。

【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。

- ・岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法9 都市と法』岩波書店(1997)
- ・小林重敬『都市計画はどう変わるか～マーケットとコミュニティの葛藤を超えて～』学芸出版社(2008)
- ・原田純孝編『日本の都市法 構造と展開』東京大学出版会(2001)
- ・石田頼房「都市計画法の改正と土地利用権・土地利用計画・土地利用規制」『日本不動産学会誌 No.54』社団法人日本不動産学会(2000)
- ・市川嘉一「コンパクトシティ実現の処方箋を求めて」『地域開発 526号』財団法人日本地域開発センター(2008)
- ・市川嘉一ほか「全国調査 どこへ行く都市計画・線引き制度(上)」『日経地域情報 429号』日経産業消費研究所(2003)
- ・魚路学ほか「地方都市活性化のための都市構造のあり方に関する研究」『都市計画論文集 No.39』社団法人日本都市計画学会(2004)
- ・大久保規子「処分性の拡大論と計画訴訟の行方 - 浜松土地区画整理事業計画大法廷判決を契機として」『ジュリスト 1373号』有斐閣(2009)
- ・中井煥裕「都市計画法の抜本改正に向けて」『地域開発 526号』財団法人日本地域開発センター(2008)
- ・中村隆司「コンパクトな都市と土地利用計画」『日本不動産学会誌 No.58』社団法人日本不動産学会(2001)
- ・原田純孝「都市にとって法とは何か」『都市問題 第90巻第6号』財団法人東京市政調査会(1999)
- ・安本典夫「「規制緩和」・「規制改革」の流れと都市法」『社会科学研究 第52巻第6号』東京大学社会科学研究所(2001)

# 首相公選論再考 国民の主体的政治参加のために

衆議院調査局調査員  
山崎 隆行  
( 予算調査室 )

## 要 旨

日本ではこれまで折に触れて首相公選制導入論が議論の俎上に載せられてきた。首相公選制のメリットはおおむね、首相を国民が直接選挙によって選ぶことで、政治参加意識を高め、責任ある投票行動を促すこと、及び、国民の支持を背景にした首相は強いリーダーシップを発揮することができる、自身の信念に基づいた政策を実現してこの国をグランドデザインできること、の二点に集約できる。多くの場合、首相公選制は多かれ少なかれどこかにアメリカの大統領制を見据えているが、世界的には、大統領制の大統領よりも議院内閣制の首相の方がリーダーシップを発揮できるものとして考えられている。本稿では、政治システム及び行政システムのドラステックな変化の刻を迎えた現在において、改めて首相公選制を取り上げ、その目標とする効果がどのような代替的な手段で実現可能かを俯瞰する。

## 《 構 成 》

はじめに

議院内閣制と大統領制

アメリカの大統領制

イスラエルの首相公選制

実質的首相公選制

おわりに

はじめに

1960年代に国民の耳目を集めるようになってからというもの、首相公選論は折に触れて度々思い返され、政治改革の議論の中で取り上げられた。近年、首相公選論が高まりを見せたのは、小泉首相が自民党総裁に就任する前後からその首相在任期間中にかけてのことである。2001年4月に自民党総裁選で一般党员による予備選挙が実施され、首相公選を唱える小泉純一郎氏が準首相公選とってよ

い運動を展開し、圧倒的な支持を得て、本選挙でも他の候補を引き離し、自民党総裁に選ばれている<sup>1</sup>。小泉政権下では、2001年6月に、首相官邸に「首相公選制を考える懇談会」が設置され、2002年8月には報告書が首相に提出されている。

首相を国民が直接選挙する首相公選制には、端的に3つの目標が見据えられていたと山口二郎北海道大学教授は指摘する<sup>2</sup>。

1つは、国民に自らが首相を選んだという意識が生まれるということである。それまでの衆院選においては、その時点での党総裁が党の旗頭として国民にアピールをするものの、次期衆院選までの期間を当初の首相が全うすることは稀であった。総裁の選任が、国民の視線の届かない密室で行われているとの批判

<sup>1</sup> 小林昭三『首相公選制入門』成文堂(2001)3頁

<sup>2</sup> 山口二郎「議院内閣制の日本的弊害を克服するために」『首相公選を考える その可能性と問題点』中公新書(2002)86頁

もしばしばなされていたことである。衆議院総選挙の投票率は多少の増減はするものの、おおむねトレンドとしては下降傾向にあり、第41回及び第43回総選挙においては60%を割り込んでいる。この原因の一つが国民自らが自分たちを導くリーダーを選べないことであることは否定できないであろう。2005年の郵政選挙や2009年の政権交代のような国民の政治参加ムーブメントが今後続くかどうかは、国民がより主体的に政治に参加できると自任できるかどうかにかかっているとと言える。

2つ目は、首相が国民の支持を得て直接選ばれることで、強い権力を行使し、国の政策を一貫してグランドデザインできるといふ、強いリーダーシップ論である。55年体制下では、党内の派閥の力学が閣僚人事に影響し、閣外の与党議員も各分野の族議員となり、個々の政策形成プロセスにおける重要なアクターとして大きな影響力と発言権を持っていた。もちろん、このことは悪いことばかりではない。個々の政策通が実情に沿った具体的かつ現実的な政策提言を行うことが可能で、地域や業界の声に耳を傾けることができた。だが他方、ともすると政策がパッチワーク状となり、統一的な全体像を描きにくいという問題もあった。バブル崩壊以後も、閉塞感から国民に強いリーダーを求める声が広まっていた。

3点目は、憲法改正の糸口としての首相公選論である。1960年代において憲法を改正したい側は抵抗の小さい首相公選制導入を突破口として一度憲法改正の実績を図ろうとしたことができる。山口教授は、今日的に憲法改正の抵抗感が小さくなってきたことから、この第三の点を考慮しなくていいと言っているが、本稿ではむしろ、前述2点の目的が、憲法改正を経ずとも実質的に実現可能であるとの立場からこの第三点目を考慮しないものとする。

## 議院内閣制と大統領制

日本の義務教育においては、日本は立法・行政・司法の三権分立を採ると教育されてきた。しかし、議会制民主主義を議院内閣制と大統領制に大別したとき、大統領制との比較においての諸外国の一般的認識は、大統領制を象徴するのが「三権分立」であり、議院内閣制はむしろ「権力融合」ととらえられている<sup>3</sup>。

周知のとおり、大統領制における大統領は、議会選挙とは別個の直接選挙によって選出される行政府の長であり、一般的に議会の解散権も持つことはないが、議会によって罷免されることもない。まさに議会と行政が権力を分有しているシステムである。

これに対して、議院内閣制は、行政府の頂点に立つ内閣を立法府である国会の信任に依存させる制度一般を指す。より具体的には、議会の多数派を占める政権党が選出した首相に内閣を組織させるシステムである。内閣は、議会の信任に依存しており、議会において不信任案が採択されれば内閣は総辞職を迫られることになるが、これに呼応して首相は議会に対して解散権を持っている。

アレンド・レイプハルトはその著作で、議会制民主主義を多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義に大別し、その特徴的要素として10項目列挙し、個別具体の各国がどちらの民主主義に属するかを判断する際の指標としているが<sup>4</sup>、そのうちの二点目として議会に対する内閣の優越を挙げており、より実際の

<sup>3</sup> もちろん世界には、例えばラテンアメリカ諸国に見られるような強固な権力を大統領に集約させた大統領制もあれば、フランスのような議院内閣制の首相の上に権限の大きな大統領を置く半大統領制、日本の都道府県知事のように直接選挙で選ばれるが立法権、議会解散権を持たせた特異な大統領制もある。ここではイギリス型議院内閣制とアメリカ型大統領制のいわば純粋な両例を取り上げるものとする。

<sup>4</sup> アレンド・レイプハルト、粕谷裕子訳『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房(2005)7頁～



には、イギリス型議院内閣制を採っていれば内閣が議会に優越し多数決型との分類を行っている。理論上は、議会が不信任投票により内閣を総辞職させることができるために、議会が内閣を支配しているが、現実的には内閣は議会で結束した過半数政党の指導者から構成されるため、通常は議会の過半数の支持によって成り立っており、安心してその地位にとどまることができる。また、同様の理由から、内閣提出法案は議会通過されることが当然視されており、議会に対して内閣は明らかな優位性を持っている。この意味で権力は内閣に集中している。

また、既に触れた、選挙民による直接選挙、議会の信任の有無のほかに、議院内閣制と大統領制の決定的な相違として、氏の書では、議院内閣制においては共同合議に基づく内閣を持つが、大統領制では大統領のみがリーダーシップをとって合議制のない単独内閣 (one-person executive) を形成することを挙げている<sup>5</sup>。合議制の内閣ではその他の閣僚との関係において首相の地位が優越から平等まで多岐にわたる。大統領制での重要な決定は大統領が単独で行うことができるが、議院内閣制の決定は首相単独では行うことができず、内閣全体で決めることが必要となる。飯尾潤政策研究大学院大学教授が指摘するように、権力の配置から政治制度を見た場合、議院内閣制は権力の集中を指向し、大統領制は権力分立を指向するが、行政権の内部に着目した場合、前者が分散的で後者が集中的という逆転現象が生じている<sup>6</sup>。

このことが、首相に比較して大統領の権限が強いというイメージの形成に一役買っているとみえよう。

## アメリカの大統領制

日本の首相公選の議論が、どこかにアメリカの大統領制を見据えていることは否定できないだろう。日本人が強力なリーダーシップを発揮している政治的指導者と聞いて、第一にイメージするのはアメリカの大統領である。だがそれは、外交・安全保障政策上におけるアメリカ大統領の持つ権限が大きく見えるゆえに、幾分過大評価されているようにも思える。前述したように、大統領制を採るアメリカでは常に行政府の長である大統領と議会の構成員が別個の選挙によって選出されるため、大統領と議会の多数派の出身政党が異なる「分割政府」状態が生ずる可能性がある。実際、1899年(第56回議会)から2009年(第110回議会)までの110年間の議会と大統領との関係では、上院多数派政党と大統領の出身政党が一致している期間は合計70年にすぎない。過去60年では合計26年と、むしろ一致している期間の方が短い<sup>7</sup>。

近年では民主党クリントン政権下での1995年(第104回議会)~2001年(第106回議会)及び共和党ブッシュ政権下での2007年~2009年(第110回議会)で「分割政府」が生じている。1995年には財政均衡化策をめぐって民主党クリントン政権と議会多数派共和党との対立が深刻化し、政府シャットダウン(一部政府機能停止)の最長記録を二度にわたって更新し、2回で計27日の間、政府職員の一部が無給自宅待機を命じられるなどの影響を各所に及ぼした<sup>8</sup>。これは予算教書を提出する権限を有する大統領と、予算案を審議し成立させる権限を有する議会の不一致によるものであり、大統領-議会間の「ねじれ」

<sup>5</sup> 同上 94頁

<sup>6</sup> 飯尾潤『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書(2007)154頁

<sup>7</sup> CQ PRESS, *Guide to Congress sixth edition* (2008), volume 2 P1303, Political Party Affiliations in Congress and the Presidency, 1789-2007

<sup>8</sup> 松原克己『対立の構図 クリントン大統領と議会』東洋出版(1998)190頁など

を可能性として持っている大統領制という制度そのものに起因した問題といえる。

アメリカの政策決定プロセスにおいては、「分割政府」のほかに上院と下院の議会内の「ねじれ」が生ずる可能性もある<sup>9</sup>。また、党議拘束がなく、2年ごとに下院総選挙があるために政党のメンバーが選挙区の有権者を意識して自身の政党の提出した法案に賛成票を投じない、いわゆるクロスボーティングが頻繁に行われるため、議会多数派工作においては大統領は自身の出身政党の票固めのためにも精力を割かなければならない。さらに、アメリカにおいては連邦政府ばかりではなく、州政府にも州憲法の制定権など強い権限が付与されている。大統領 - 議会、上院 - 下院、民主党 - 共和党、連邦政府 - 州政府と、多層的にチェック・アンド・バランスが作用するように制度が整えられているのがアメリカの政治制度である。大統領はチェック・アンド・バランスの中の主要なアクターであり、行政府においては絶対的な権限を持っているものの、政策決定全体においての集中的な権力の担い手とは言えないのである。

### イスラエルの首相公選制

ところで、首相公選論に触れる際に避けて通れないのが、イスラエルの事例である。イスラエルは1992年3月、議院内閣制の大枠を維持しつつ、首相を選挙民の直接投票で選出する首相公選法案を可決し、1996年から3回にわたって首相公選の選挙を行ったが、その後2001年3月に同制度を廃止し、旧来の議院内閣制に戻っている。世界でも例を見なかった首相公選制の実験的試みとその失敗は日本

の首相公選論にも教訓をはらんだ事例として示唆を与えた。衆議院からも議員団が送られてその実態を調査している。

同議員団の報告<sup>10</sup>によれば、イスラエルの首相公選制の導入の背景にあるものは、イスラエル社会の多様性であった。同じユダヤ人でも大半は他国からの移民又はその子孫で、出身国は100か国以上に及び、戒律の遵守の度合いにより、超正統派、正統派、保守派、改革派及び世俗派に分かれている上、キリスト教徒、イスラム教徒などの他宗教信仰者も存在する。加えて、労働組合を基盤とする左派と経済自由化を求める右派などの対立軸も存在している。これら多様な価値観を集約するために、イスラエル国会（クネセト）はドント式比例代表制を採用していたが、その結果として、クネセト120議席のうち一つの政党が絶対過半数61議席を獲得した事例はそれまでになく、小党乱立に陥りやすいという弊害を有していた。政権は必然的に連立により運営されることとなった。しかし、80年代の大連立時代には、中東和平問題や経済構造改革などの国家の基盤にかかわる問題をめぐって、政権党であるリクードと労働党が対立し、連立政権は機能不全に陥り、これに続く90年代の小連立の時代には、キャスティング・ボートを握る小政党に大政党が振り回されるという問題が生じていた。

これらの問題に対処すべく採用されたのが、首相公選制を中心とする改革であった。改革の目的は、首相の政治的指導力の強化、安定的二大政党制の実現、小政党の過度な影響力の排除、の三点に集約される。しかし、そのもくろみに反して、1996年の選挙ではリクードのビンヤミン・ネタニヤフ氏が現職シモン・ペレス首相を僅差で破って首相になるも、

<sup>9</sup> 例えば執筆者が行ったヒアリングで、Congressional Research ServiceのSenior Specialist in Economic Policy Government and Finance DivisionのJane G. Gravelle女史はアメリカに固有の政策決定の2つのハードルとして大統領制と二院制を挙げている。

<sup>10</sup> 衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』衆議院（2001）

出身政党のリクードは 32 議席を獲得するにとどまり、第一党にもなることができなかった。1999 年の選挙においては、労働党のエフド・バラク氏が大差で現職ネタニヤフ首相に勝利しているが、出身政党労働党は 26 議席を獲得するのみであった。当初の期待に反し、首相公選制はますます小党分立傾向を助長した<sup>11</sup>。この要因について、池田明史東洋英和女学院大学教授は、制度設計者の期待では、首相公選の投票とクネセトの投票を連動させることで有権者が 2 つの票を同一の政党に投票すること（ストレート・チケット型投票行動）を期待していたが、実際には有権者はむしろ首相候補と政党への票を分割すること（スプリット・チケット型投票行動）を選択することで、自己の効用を最大化しようとしたと指摘し、その制度設計のミスを突いている<sup>12</sup>。結果として、この新制度は機能不全を露呈し、同制度の廃棄を求める世論の後押しもあって、2001 年 3 月に廃止法案が成立した。

イスラエルの事例をすべて日本に適用することはできない。日本は民族的、宗教的、社会的にイスラエルのような分散は存在せず、政治文化も同じではない。首相公選論が時宜を得て議論され、「首相公選制を考える懇談会」が首相官邸に設置された 2001 年当時、日本では既に 1993 年の選挙制度改革が実現し、衆議院議席の 6 割を小選挙区制で選出することで、二大政党制への移行の土台を形作っていた<sup>13</sup>。しかし、そもそもの首相公選制導入を企図した一番の動機はイスラエルも日本も

同様である。すなわち、首相の政治指導力の強化にほかならない。イスラエルの事例の失敗も日本が仮に同制度を導入した際の予言ということには必ずしもならない。しかし、首相公選制が直接選挙で政治的指導者を選択する制度であり、首相選出と議会メンバー選出の投票を別個に行う選挙システムである以上、制度設計を綿密に行っても、政治的指導者と議会多数派の出身政党が異なるという事態が出現する可能性があるという点では、本質的問題は同じである。

政治的指導者が権力を掌握し行使することのできる政治制度は、大統領制でも首相公選制でもなく、イギリス型議院内閣制であるということになる<sup>14</sup>。

### 実質的首相公選制

多くの学者は、日本の問題点は議院内閣制のメリットを十分に活かしきれていなかったことにあったと指摘する<sup>15</sup>。

これに対する改革案については山口教授と飯尾教授が異口同音に同じことを唱えている。すなわち、衆議院選挙において有権者が「政党、政治的指導者（首相候補）、政策」を三位一体で選べるように環境整備をすることで、議院内閣制が本来の趣旨で作動するというのが、その主張である<sup>16</sup>。この三者が一括で国民から選ばれることで、信任を受けた首相の

<sup>11</sup> 1969 年から 1992 年までの総選挙においては労働党とリクードの合計獲得議席割合がおおむね全体の 8 割前後を推移していたが、首相公選制導入後の 1996 年の総選挙においては 7 割を割り込み、1999 年の総選挙においては 5 割を割り込んでいる。（前掲注 10 291 頁）

<sup>12</sup> 池田明史「イスラエルの首相公選制度とその蹉跌」『議会政治研究 58』議会政治研究会（2001）74 頁

<sup>13</sup> 1 選挙区から 1 人の議員が選出される小選挙区制が、二大政党制を導くとする法則は、デュヴェルジェの法則として一般に知られている。

<sup>14</sup> なお、ここでは政治的指導者と議会の一致の有無に焦点を当てているため紙幅を割いていないが、議院内閣制においても、多党連立などによって閣内の合議が困難また時間を要するような場合には首相は政治的指導力を発揮することが難しいこともある。レイブハルトは前掲書（前掲注 4 2 頁～）で、多数決型民主主義であるかどうかの変数に「単独過半数内閣への執行権の集中」、「二大政党制」、「選挙における単純多数制（小選挙区制）」を取り入れており、閣内が一つの政党によって成立しているか否かを重視している。

<sup>15</sup> 例えば安念潤司、只野雅人、中村啓三、山口二郎「首相公選論をめぐる論点」『ジュリスト No.1205』有斐閣（2001）16-17 頁、飯尾・前掲注 6 182 頁、山口・前掲注 2 86 頁～など

<sup>16</sup> 山口・前掲注 2 86 頁～、飯尾・前掲注 6 182 頁～

地位が向上し、またその首相への支持が個人的な魅力によるものばかりではなく、政党支持率であると政党の求心力が高まり、党の人事権、政策決定権が党幹部に凝縮し始める。このサイクルが正のフィードバックとなって自己強化し始めると、議院内閣制本来の権力融合型政権が誕生し、その中心にある権力者が国家のグランドデザインを描きながら、またそれを国民に信託されながら、法制化を通じて個別具体の政策に落とし込んで実現していけることになる。

また、この政治改革は実質的な政治改革であり前述した憲法改正が必要ではない。2009年8月30日の第45回衆議院総選挙は、この実質的政治改革が現実のものとなりつつあることを示した。野党が政権交代を訴え、それが実現可能なものとなり、またこの選挙ではマニフェストがよく読まれたと言われる。各党首は首相候補として国民の前に立った。「政党、政治的指導者（首相候補）、政策」を三位一体で選ぶ選挙の端緒を示したと言えるのではないか<sup>17</sup>。

山口教授は、首相を選ぶという機能に関して、もう一步論を進め、首相の任期を運用で確立する必要を指摘している。日本の首相には、大統領型の知事や市長の4年のような任期が存在していないが、政権担当中は首相＝政権党の党首の任期を次の衆院選までとすることで、実質的に衆議院総選挙を首相選挙にする、というのがその論である。こうすると、これは首相公選制とほぼ同じ実質を備えることになる。各議員は選挙によって選ばれた国会議員であると同時に、アメリカの大統領選挙における選挙人のような役割を果たすこと

になる。大統領制や首相公選制と異なり、有権者は政治的指導者と国会のメンバーを別個に投票することがないので、スプリット・チケットの心配もなく、分割政府となり政府がデッドロックに陥る心配もない。そして、この改革についても、憲法や法律の改正を必要とすることなく実現が可能である。すなわち、各政党がマニフェストに、政権を獲得した暁には次期衆議院総選挙までの間党首の変更をしない、と記載すればよいのである。

おわりに

首相公選制導入論については、現在のところその議論は下火になっている。しかし、第45回衆議院総選挙を経て、同制度が目指していた結果は、別のルートをたどりながら実現しつつあるように思える。本稿では、そのような現在に改めてかつての議論を俯瞰することが、現時点で何が生じているのかを理解することの一助となればとの思いで若干の整理を行ったつもりである。

議院内閣制と大統領制について一般に考えられている誤解を解くことを主眼に置き、幾つかの論と事例を紹介したが、権力集中が良いのか権力分散が良いのかについてのそもそもの選択に関しては、一概に言うことはできない。権力の集中が権力の暴走につながる恐れを指摘する声もある。しかし、1994年の選挙制度改革以来、大きな流れとしては権力集中に向かっていると思われる。国民は折々で改革を求めてきたし、大きな改革の実現のためにはある程度の権力の集中が無ければ叶わない。また、ますます進展するグローバル化の中では、刻々と変化する状況に適切に対応していかなければならず、国内の意思形成に時間をかけられないという点でも権力の集中はある程度求められているといえよう。今般の政権交代により、国民は政治への主体的参加を

<sup>17</sup> 2005年の第44回衆議院総選挙、いわゆる郵政選挙においても、郵政改革という政策が国民に問われ、首相候補と政党がパッケージとして示されたという点では三位一体の選挙のさきがけとも言えるものであったが、政権交代の可能性を現実的なものとして国民が選挙の前に意識をしていたという点で、2009年の第45回衆議院選挙を三位一体の選挙の端緒と位置づけた。

意識することができたが、これが一過性のも  
のではなく継続的なものとなるためには、絶  
えず政治の場及び国民自身の意識の刷新が必  
要となることは言うまでもない。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・竹中治堅『首相支配 日本政治の変貌』中公新書（2006）
- ・弘文堂編集部『いま「首相公選」を考える』弘文堂（2001）
- ・今成勝彦『首相公選は日本を変えるか』21世紀の礎ボックス（2001）
- ・「『首相公選論』は現実逃避だ」『週刊エコノミスト 2001. 1. 13』毎日新聞社（2001）
- ・首相公選制を考える懇談会『「首相公選制を考える懇談会」報告書』首相官邸（2001）
- ・Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, *Congress and Its Members eleventh edition*, CQ PRESS, 2008

# 耕作者主義の発展と今後の農地制度の展開 農地法等改正法案の修正を中心として

衆議院調査局調査員  
梶 原 武  
(農林水産調査室)

## 要 旨

第 171 回国会において成立した農地法等改正法は、農地の所有にかかわらず利用を中心とした法体系に改め、農地転用規制の強化、農地の貸借に係る規制の緩和、農地の利用集積を図る事業の創設等によりその確保と有効利用を図ろうとするものである。政府が提出した法律案の内容が農地法の基本理念である耕作者主義の否定につながりかねないものとした農村現場の懸念を背景に、目的規定における自作農の意義及び耕作者の位置付け等の明確化、貸借の規制緩和に係る懸念払拭措置の拡充等を内容とする法案修正が行われた。その結果、耕作者主義は従来の考え方を基本としつつ、耕作者の概念を拡大し、多様な主体を耕作者へと育成・確保していくという発展可能性を内在した新たな段階を迎えた。修正後の改正法は、効率的かつ安定的な農業経営が生産の相当部分を占める農業構造の確立という従来の農政の基本方向に再考を促す端緒となり得る等、農地制度、構造政策の深化を予見させるものである。

## 《構 成》

はじめに

政府原案の概要

修正案の検討とその概要

法案修正と今後の制度展開

おわりに

はじめに

第 171 回国会に政府から提出された農地法等改正法案は、農地の転用規制を強化し、その確保を図るとともに、農地の貸借に係る規制を緩和し、利用集積を図る事業を創設する等により、その有効利用を促進しようとするものであるが、目的規定を大幅に改め、制度の基本を「所有」から「利用」に再構築するなど、画期的な内容が盛り込まれていた。

これに対し、野党（民主、共産、社民）か

ら、同法案は農地法の基本理念である耕作者主義を否定しようとするものであり、貸借規制の緩和は農外資本による席卷を許し、農業・農村に深刻な影響をもたらすと懸念が示された<sup>1</sup>。民主党からは、こうした懸念を払拭するための法案修正が提起され、与党（自民、公明）との協議の結果、自民、公明、民主三党の賛成多数で修正議決されるに至った。

本稿では、まず、政府原案について概観し、次いで、修正項目ごとに、政府原案の規定と修正案検討の主な視点、修正内容を解説し、最後に、法案修正が今後の農地制度の展開に

<sup>1</sup> 第 171 回国会衆議院農林水産委員会議録第 8 号 12-13 頁（2009.4.9）小平忠正君（民主）質疑、19-20 頁 佐々木隆博君（民主）質疑、31-33 頁 菅野哲雄君（社民）質疑。第 171 回国会衆議院農林水産委員会議録第 10 号 5-11 頁 大串博志君（民主）質疑。日本共産党国会議員団「農地法等『改正』案についての見解 もうけ本位の農外企業に農地をゆだねるわけにはいかない」（2009.4.21）日本共産党中央委員会ホームページ <http://www.jcp.or.jp/seisaku/2009/20090421\_nouchihou\_kaiseian.html >

与える影響について俯瞰するものである<sup>2</sup>。

## 政府原案の概要

政府は、穀物価格の高騰や輸入食料品の安全性への不安が高まる中、農業生産・経営が展開される基礎的な資源としての農地を確保し、その有効利用を図っていく必要があるとの認識の下、農地制度を見直すこととした。

改正対象となる法律は、農地法、農業経営基盤強化促進法(以下「基盤強化法」という。)、農業振興地域の整備に関する法律(以下「農振法」という。))及び農業協同組合法(以下「農協法」という。))の4法である。改正事項は多岐にわたるが、大きく区分し、農地面積の減少を抑制する等により農地を確保、制度の基本を「所有」から「利用」に再構築、の2点である<sup>3</sup>。その概要は次のとおりである<sup>4</sup>。

### 1 農地の確保

#### (1) 農地転用規制の厳格化

農地を転用する場合、原則として許可を要するが、国又は都道府県が病院、学校等の公共施設の設置の用に供するために行う農地転用については許可不要とされている。こうし

た公共転用がその周辺部における連鎖的な転用を招き優良農地確保の阻害要因となっていることから、これを見直し、許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みを設ける。

違反転用に対する罰金額を引き上げ(法人:300万円 1億円)抑止力を強化する。

都道府県知事の行う農地転用許可事務に法令解釈に疑義のある事例が見受けられることから、農林水産大臣は、特に必要がある場合、都道府県知事に対し、農地転用許可事務の適切な執行を求めることができることとする。

#### (2) 農用地区域内農地の確保

区域内の農地を原則転用禁止とする農用地区域について、区域からの除外が安易に行われ、担い手が利用すべき優良農地が転用される実態があることから、担い手に対する利用集積に支障を及ぼすおそれがある場合には、農用地区域からの除外を行うことができないこととする。また、農用地面積の目標達成が著しく不十分な都道府県知事に対し、農林水産大臣は必要な措置を講ずるよう求めることができることとする。

#### (3) 検討

農地転用許可事務及び農振制度について、地方分権改革推進委員会は、2008年5月の「第1次勧告」において、農地転用に係る国の許可権限の都道府県への移譲、国との協議の廃止、都道府県の許可権限(権利移動及び2ha以下の転用)の市への移譲、都道府県が定める農業振興地域整備基本方針に係る国との協議に係る同意の廃止を勧告した。次いで、同年12月の「第2次勧告」において、「次期通常国会に提出予定の農地政策関連法案において農地の総量を確保する新たな仕組みを構築した上で、農地確保施策の実施状況を踏まえ、第1次勧告で示された農地転用許可権限等の移譲など、国と地方の役割分担の

<sup>2</sup> 農地法等改正法は、2009年6月24日に公布され、同年12月23日まで(公布の日から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日)に施行される。本稿は、2009年8月15日までに公表された資料をもとに執筆した。

<sup>3</sup> 法案提出時における農林水産省作成の法律案概要ペーパーによる。これは、2008年12月3日、経済財政諮問会議(2008年第27回)において石破茂臨時議員(農林水産大臣)が提出し、説明した資料「食料自給力・食料自給率の向上に向けて」に掲載されている「『農地改革プラン』による農地の確保・有効利用の促進」とほぼ同一の内容である。経済財政諮問会議ホームページ「平成20年会議結果第27回会議配布資料」<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2008/1203/item3.pdf>>なお、法案成立後、農林水産省作成の概要ペーパーの柱立ては、農地を貸しやすく、借りやすく、農地を最大限に利用、これ以上の農地の減少を食い止め、農地を確保、と法案提出時ペーパーと比較し、順番が入れ替わり、かつ、表現が改変されている。農林水産省ホームページ<[http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/gaiyo\\_zu.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kaikaku/pdf/gaiyo_zu.pdf)>

<sup>4</sup> 以下の記述は、法案提出時における農林水産省作成の法律案概要ペーパーの構成を基本としつつ、適宜、加筆、修正したものである。

見直しを行う」こととした。

以上を踏まえ、「この法律の施行後5年を目途として、国と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、農地転用許可事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、必要があるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」こととした。

## 2 「所有」から「利用」へ

### (1) 農地法の目的の見直しと農地の権利を有する者の責務の明確化

農地法の体系を所有にかかわらず利用を中心としたものとするため、同法の目的規定について、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当である」とする考え方を、「農地の効率的な利用を促進する」との考え方に改める。これに併せ、農地について所有権、賃借権等の権利を有する者はその適正かつ効率的な利用を確保しなければならない旨の責務規定を新設する。

### (2) 農地を利用する者の確保・拡大

農業従事者が減少し、農地所有者が自ら耕作しない場合が増加している実態を踏まえ、農地を利用する者を確保し、拡大していくことが重要と認識され、農地の権利移動規制を見直すこととした。

まず、現行の権利移動許可要件を原則とした上で、地域における農業の取組に支障を生ずるおそれがある場合には農業委員会は許可しないとの要件を新設する。その上で、賃借に係る規制を緩和し、農外の法人及び個人の農業参入を容易にし、農地の所有権を取得できる農業生産法人<sup>5</sup>の出資制限を緩和する(関

連事業者の議決権を1事業者当たり1/10以下とする制限を廃止。農業生産法人と連携して事業を実施する一定の関連事業者が構成員の場合には、関連事業者の議決権の合計の上限を1/4以下から1/2未満に引上げ)。

農地の権利取得の下限面積(原則50a以上)について、地域の実情に応じ農業委員会の判断でこれを引き下げられるようにする。

相続等により許可を受けることなく農地の権利を取得した者は、農業委員会にその旨届け出なければならないものとする。

また、担い手がない地域において、農業生産法人以外の法人を地域の農地の引き受け手として位置付けることができることとする。

農協による農業経営は、従来、組合員農家との競合を理由に制限していたが、総会による特別議決等の手続きを経た上で、農地貸借による農業経営に限り可能とする。

### (3) 農地の面的集積の促進

担い手に対する農地の利用集積は進んでいるが、農地が分散化し、規模拡大によるコスト低減効果が十分発揮されない事例が見受けられる。また、農地保有合理化事業については、事業実施主体である農地保有合理化法人が近年の農地価格下落局面において売買リスクを抱え込む等の問題があり、農地の面的集積を図る上で課題となっていた。

このため、市町村、公社等の公的信用力のある機関が、多数の農地所有者から農地の貸付等について委任を受け、これを代理して農地の利用者へ面的にまとまった形で貸付けを行う仕組みを導入する。

5 農地法改正(農業関係者は総議決権の3/4以上、農業関係者以外は総議決権の1/4以下であり、かつ1構成員当たり1/10以下であることが基本。農業生産法人が認定農業者になった場合、農業関係者以外のシェアが総議決権の1/2未満まで緩和)。業務執行役員要件(農業生産法人に常時従事(年間原則150日以上)する構成員が理事等の役員の過半を占め、かつ、その過半が農作業に原則として年間60日以上従事すると認められること)を満たす必要がある(改正前の要件)。



#### (4) 遊休農地対策の強化

遊休農地対策については、2005年の基盤強化法改正により、体系的整備<sup>6</sup>が行われたが、十分機能しているとは言えない状況にある。

そこで、地域の農業振興を図る観点から市町村が指定した遊休農地について必要な措置を講ずるという基盤強化法上の仕組みを、すべての遊休農地を対象とした農地法上の仕組みに見直す。また、所有者が判明しない遊休農地についても利用を図る措置を新設する。

#### (5) その他

小作地の所有制限及び小作地を国が強制的に買収する措置は、地主制を解体し、自作農を創設した農地改革の成果を維持するために設けられた措置であるが、現在、農地の賃借権のほとんどが小作地所有制限の例外である基盤強化法による利用権設定となっており、必要性に乏しいことから、これを廃止する。

農地の賃貸借の存続期間について、民法により20年以内とされているところを当事者の選択の幅を広げるため、50年以内とする。

国が自作農創設のために強制的に未墾地を買収し農家に開墾させる制度、標準小作料制度等を廃止する。

「小作地」、「小作農」等の用語を見直す。

### 3 施行期日

公布の日から起算して6月を超えない範囲で政令で定める日とする。

## 修正案の検討とその概要

政府原案に対して、野党各党から、転用規制の厳格化や遊休農地対策の強化等評価される部分もある一方で、農地貸借に係る規制緩和により、既存の担い手農家を圧迫し、農村地域社会に混乱をもたらす蓋然性が高い一般企業等の農業参入が加速的に進むことへの懸念、さらには、目的規定の改正が、今次改正後の更なる規制緩和をも想起させる文言となっているとの疑義<sup>7</sup>等が呈された。

これを踏まえ、民主党内で修正案の検討が進められ<sup>8</sup>、参議院において民主党が第一党を占め、野党が過半数を制していることを背景に、自民党、公明党との調整を経て、案文の合意を得、政府原案は修正されるに至った。

以下、修正項目に沿って、政府原案の規定と修正案検討の主な視点、合意に至った修正の内容について概観する。

### 1 農地法の目的規定

#### (1) 政府原案の規定

改正前の農地法(以下「旧農地法」という。)は、「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もつて耕作者の地位の安定と農業生産力の増進とを図ること(旧第1条)を目的としていた。

<sup>6</sup> 市町村基本構想において遊休農地等を農業として利用すべきもの(要活用農地)とそうでないものに振り分け、前者について、農業委員会による指導、市町村長による特定遊休農地である旨の通知及び通知を受けた遊休農地の所有者等による当該農地の利用に関する計画の届出、市町村長による勧告、遊休農地所有者等が勧告に従わない場合、農地保有合理化法人等との買入れ等の協議の実施、の協議が整わない場合、都道府県知事による調停、の調停が不調の場合、農地保有合理化法人等の申請に基づく都道府県知事の裁定により特定利用権(農地保有合理化法人等のために設定される耕作を目的とする賃借権)を設定という流れである。

<sup>7</sup> 脚注1参照。こうした懸念は、特定法人貸付事業が農村現場の理解の上に取り組み、一定の成果を挙げていることや政府原案が農地の権利を有する者の責務規定を設け、貸借の規制の緩和に伴う適正化担保措置を盛り込んでいることなどから杞憂であると見ることもできるが、その背景には、農村地域に賦存する資源の価値は地域に還元すべきであり、これが地域外に奪奪されることを防止しようという考え方があるものと考えられる。

<sup>8</sup> 民主党農林水産部門は、2009年4月21日、政府原案について中央大学大学院法務研究科教授・東京大学名誉教授原田純孝氏よりヒアリングを実施している。(第171回国会衆議院公報第73号(1)822頁(2009.4.17)、第74号845頁(2009.4.20))

しかしながら、2006年の農地の権利移動面積の8割が賃貸借であること、大規模借地農が担い手として重要な地位にあること、2005年には耕作放棄地面積が38.6万haに及んでいること等耕作者自ら所有せず、所有者自ら耕作せずという状況が顕在化してきていた。

こうした状況に対処し、政府原案は、制度の基本を「所有」から「利用」に再構築し、農地の効率的な利用を促進するとの考え方に改めるため、目的規定を「国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であることにかんがみ、農地を農地以外のものにするを規制するとともに、農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、国内の農業生産の増大を図り、もつて国民に対する食料の安定供給の確保に資すること」とするものである。

今回の農地法の目的規定の改正は、「土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整」する旨を加え、借地を含めて農地が規模の大きい経営によって効率的に利用されるようにするとの趣旨を明らかにし、自作農主義から耕作者主義へと発展させた1970年改正<sup>9</sup>以来の改正である。自作農主義も耕作者主義も、主体に着目した考え方であったが、今次改正は、利用という行為を基本とした考え方に転換しようとするものと考えられる<sup>10</sup>。

## (2) 修正案検討の主な視点

### ア 自作農主義からの決別

政府原案の最大の特徴は、自作農主義に係る文言が削除されていることである。

<sup>9</sup> 農地法の一部を改正する法律の施行について（1970.9.30 45農地B2802号 農林事務次官通知）第1

<sup>10</sup> 第171回国会衆議院農林水産委員会議録第8号 22頁（2009.4.9）第10号 5頁（2009.4.15）石破茂農林水産大臣答弁

旧農地法は、目的規定の冒頭に「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」との文言を掲げていた。この考え方は、農地改革以来の自作農主義といわれる理念であり、「わが国のような零細農耕の支配的な農業の場合、農地の所有権をもつことが経営を最も安定させる途である」という認識である」と説明されていた<sup>11</sup>。

政府原案では、農地については所有にかかわらず、利用を確保する必要があるとの理由から、この文言を削除することとしたものである。

これに対し、農地改革が民主化を進める素地を提供するとともに、戦後の食糧難の折、食糧増産にインセンティブを賦与し、復興に大きく寄与した歴史的意義を等閑視している、

農地の権利移動が所有権移転を中心に行われている北海道農業の政策的位置付けの低下をもたらす、ひいては、一般企業等担い手以外による農地の篡奪的利用を招くこととなる、との批判ないし懸念が示された。

このため、耕作者自らによる農地所有の意義を法文上どう復活させるかが、民主党内での検討課題となった。

### イ 耕作者の文言の削除

次いで、目的規定から「耕作者」の文言が削除されたことが指摘される。

旧農地法では「耕作者の農地の取得を促進し」とされていたところ、政府原案は「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し」と改めようとしていた（傍点筆者。以下同様）。

この「農地を効率的に利用する者」は「耕作者」よりも広い概念であることとらえられることから、農作業に常時従事する個人又は農

<sup>11</sup> 若林正俊ほか「第1章 農地法」農林法規研究委員会編『農林法規解説全集農地編』大成出版社（台本1969.3.31 第1章内容現在2005.9.1）111-112頁

業生産法人以外の法人の農地の取得を促進する意図があり、一般企業に対する農地の所有権取得を容認する次なる法改正への端緒が内包されていると考えられた<sup>12</sup>。

また、旧農地法では究極の目的としていた「耕作者の地位の安定」を、政府原案は法目的から削除しようとしていた点が指摘される。

これについては、耕作者の地位の安定のための主たる措置であった小作地所有制限、強制買収の措置を廃止することとしたため、法目的から「耕作者の地位の安定」を削除したが、農地を貸借により耕作あるいは利用する者の権利を保護するための措置は残してあるので、耕作者、利用者の地位の安定は引き続き図られるとの答弁があった<sup>13</sup>。

以上を踏まえ、後述の法第3条の見直しとともに、目的規定においても、耕作者の位置付けを明確にし、耕作者主義の堅持が読み取れる文言とし、「耕作者の地位の安定」の文言を復活させることが検討課題となった。

#### ウ 農地の資源としての位置付け

政府原案では、冒頭に「国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であることにかんがみ」との文言を加え、農地の資源としての位置付けを明らかにしようとした。

これに対して、農地は地域に居住する農家によって維持管理がなされてきた地域資源としての性格を明示すべきとの考え方が民主党から呈されたが、農地が地域資源であることは言うをまたない旨の答弁があった<sup>14</sup>。

そのため、目的規定にその旨を明記するこ

とが検討課題とされた。

#### (3) 修正の内容

以上の視点をもとに、検討、協議が進められた結果、次のとおり、修正が行われた。

##### ア 自作農の意義の明文化

政府原案では、農地法制定以来の文言である「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」を削除することとしていたが、農地の位置付けに係る文言に続いて、「耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割も踏まえつつ」との文言を挿入することとした。

##### イ 耕作者の位置付けの明確化

政府原案では、「農地を効率的に利用する者による農地についての権利の取得を促進し」としていたところ、「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し」に修正した。

また、法律の目的として、「国内の農業生産の増大」と並んで「耕作者の地位の安定」を明記した。

##### ウ 資源としての位置付けの明確化

政府原案は、農地が「国民のための限られた資源である」旨を明記したが、これに「地域における貴重な資源である」旨を加えた。

#### 2 貸借規制緩和に係る要件追加・懸念払拭措置の拡充

##### (1) 政府原案の規定

旧農地法は、農地の権利移動規制について、農地の権利を取得しようとする者が、農地のすべてを効率的に利用すること、個人の場合は農作業に常時従事すること、法人の場合は農業生産法人であること等を許可基準としていた（旧第3条第2項各号）。

この例外として2003年に構造改革特区において認められた農業生産法人以外の法人による農地リース方式での農業参入は、2005年

<sup>12</sup> 第171回国会衆議院農林水産委員会議録第9号2頁（2009.4.14）原田純孝参考人意見陳述

<sup>13</sup> 第171回国会衆議院農林水産委員会議録第8号13、20頁（2009.4.9）石破茂農林水産大臣答弁 31頁高橋博政府参考人答弁

<sup>14</sup> 同上21頁（2009.4.9）佐々木隆博君（民主）質疑、高橋博政府参考人答弁

の基盤強化法等改正により特定法人貸付事業として同法に位置付けられ、全国展開された。

これに対し、政府原案は、農地の利用主体を確保・拡大する観点から、地域農業の取組を阻害する権利取得を排除するとともに、農地貸借に係る規制を緩和することとした。

すなわち、農地の権利移動の許可要件に、農地の集団化、農作業の効率化その他周辺の地域における農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障を生ずるおそれがある場合には農業委員会は許可しないとの要件を新設する（新第3条第2項第7号）。

その上で、農地の貸借について、農地を適正に利用していない場合に貸借を解除する旨の条件を契約に付させることにより、個人の場合は農作業に常時従事すること、法人の場合は農業生産法人であることの要件を課さないことができることとした（新第3条第3項）。

契約による貸借の解除がなされない場合には許可を取り消すことにより、農地の適正な利用を担保することとした（新第3条の2）。

また、これに伴い、基盤強化法を改正し、特定法人貸付事業を廃止することとした。

## (2) 修正案検討の主な視点

検討に当たっては、貸借に係る規制緩和（新第3条第3項）のうち特定法人貸付事業において特定法人に求められていた業務執行役員要件と特定法人への農地貸借における市町村の関与の廃止が農業・農村に及ぼす影響、懸念をどう払拭するかが大きな課題となった。

### ア 許可要件の追加

特定法人貸付事業において農地貸借が可能とされた特定法人には、法人形態、事業内容、構成員についての要件はないが、業務執行役員の1人以上が農業の常時従事者であることが求められていた<sup>15</sup>。

これに対し、政府原案は、農地貸借に係る規制が緩和される農業生産法人以外の法人（以下「3条3項法人」という。）について、特段の要件を課しておらず、業務執行役員の要件は廃止されることとなる。

業務執行役員に農業に常時従事する者が一人もいない法人では、農業現場における機動的かつ確かな経営判断が困難となる場合が想定され、こうした法人の参入は地域農業の取組、合意形成等に支障を来たしかねない。

そのため、3条3項法人に特定法人と同様の要件を課すことが課題とされた。

### イ 市町村の関与 - 地域資源の視点

特定法人貸付事業における農地貸借は、市町村又は農地保有合理化法人による転貸であり、特定法人と市町村等との間で、事業の適正かつ円滑な実施を確保するための協定を締結することとされていた。

また、参入が可能な区域については、耕作放棄地や耕作放棄地になりそうな農地が相当程度存在する区域を市町村が基本構想に定めることとされていた。

これに対し、政府原案では、3条3項法人への農地貸付けは、市町村等による転貸である必要はなくなり、市町村による参入区域の設定も廃止される。協定の締結に替わり、契約に条件を付すことが措置されるが、市町村の関与はなくなることとなる。

そもそも、市町村は、基盤強化法に基づき、効率的かつ安定的な農業経営の指標等を内容とする基本構想を定め、農振法に基づき、農用地区域を設定するなど、市町村の区域内の農業の方向付けに第一義的な責務を有する。

農地貸借に係る規制緩和において市町村の

---

業規模や内容に応じて必要な程度において業務に従事しているときは常時従事するものと認められる。常時従事すべき事業は農作業に限定されず、営農計画の作成、マーケティング等企画管理業務が含まれる。農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律の運用について（2005.9.17 経営 3326号農林水産省経営局長、農林水産省農村振興局長通知）第1の4(6)

<sup>15</sup> 常時従事の判断基準は原則150日以上従事であるが、事

関与がなくなることは、参入法人と地域農業との調和の在り方についての市町村の位置付けを曖昧にし、農業委員会に加重な責任を負わせることになりかねない。

そのため、農地貸借に係る緩和された規制において、市町村をどう関与させるかが検討課題となった。

また、民主党が第 171 回国会に提出した農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案（筒井信隆君外 6 名提出、衆法第 2 号）（以下「農山漁村再生法案」という。）<sup>16</sup>では、特定法人貸付事業のほか、農用地区域以外において、耕作の継続を条件として農業生産法人以外の法人に農用地の貸付けをすることができるようにするために必要な措置を講ずることとしており（同法案第 25 条第 1 号）この条文との整合性の確保も併せて検討を要することとされた<sup>17</sup>。

#### ウ 参入後の適正化措置

特定法人貸付事業においては、特定法人が市町村等との間で締結した協定に違反した場合には、市町村等は当該農地の貸付契約を解除することができることとされていた。

これに対し、政府原案では、3条3項法人等が農地を適正に利用していない場合には貸借を解除する旨の条件が契約に付されている

ことを許可の条件とし、契約による貸借の解除がなされない場合には許可を取り消すこととするものである。この参入後の農地利用の適正化措置は、まず、当事者間による契約条件の履行にゆだねられており、公的セクターの関与の度合いが低いことが指摘される。

このため、3条3項法人等の参入後における適正な農地利用の確保と支障が生じた場合の是正の在り方が検討課題となった。

#### (3) 修正の内容

以上の視点をもとに、検討、協議が進められた結果、次のとおり、農地貸借の規制緩和に対応した適正化担保措置が盛り込まれた。

##### ア 3条3項法人等に係る農地の賃借権設定の許可要件の追加

3条3項法人等の農地の賃借権等の設定の許可要件に、地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること、法人の場合にあっては、その業務執行役員のうち 1 人以上の者が農業に常時従事すると認められることを追加した（新第 3 条第 3 項第 2 号、第 3 号）。

前者は、特定法人貸付事業における市町村等と特定法人との間で締結される協定に盛り込まれる事項として省令に掲げられた「地域の農業における法人の役割分担に関する事項」を基本とし、これを法律に明記したものと考えられる。後者は、特定法人貸付事業における特定法人の要件と同水準の要件を課すこととしたものである。

##### イ 市町村長の関与

3条3項の許可に際し、農業委員会等は、あらかじめ農地の存する市町村の長にその旨を通知し、当該市町村長は、市町村の区域における農地の農業上の適正かつ総合的な利用の確保の見地から必要があると認めるときは、農業委員会等に対して意見を述べることができるものとした（新第 3 条第 4 項）。

<sup>16</sup> 同法案は、民主党が政権を担当した場合に、一定期間のうちに、その実現を約束する「プログラム」としての意味を持つものであり、その後提出することとなる「実施法案」の大綱的内容を規定する「ガイドライン」の性格を有するものと説明されている（第 171 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 22 頁（2009.4.30）筒井信隆君（民主）提案理由説明）。同法案は、2009 年 1 月 20 日提出、4 月 30 日農林水産委員会に付託され、6 月 11 日質疑が行われたが、衆議院解散により審査未了、廃案となった。

<sup>17</sup> 民主党は、当初、「民主党農林水産政策大綱 農山漁村 6 次産業化ビジョン」（2008.12.24）で、「農外法人の参入」について、「現行の特定法人貸付事業を基本として、業務執行役員の 1 人以上が農業に常時従事する者であることを要件とし、取得できる権利は利用権とするが、その参入区域については、現在の家族農業経営や農業法人との競争を避けるため、現行農業振興地域整備制度上の『農用地区域』以外の農地とする。」としており、特定法人貸付事業を新たな仕組みに移行させるとも読める内容の考え方を示していた。なお、拙稿「農地政策の改革をめぐる主要論点」『論究（第 5 号）』衆議院調査局（2008）88 頁参照。

農山漁村再生法案との関係については、3条3項法人等に係る農地の賃貸借設定の許可要件に「地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行うと見込まれること」を追加したこと、3条3項の許可に際し、農用地区域を設定する市町村の長が許可権者たる農業委員会等に意見を述べるができるものとしたことが、参入区域の限定と同様の効果を発揮するため、整合性は確保されているとされた。

農地の権利移動の許可に当たって市町村長の関与を認めると、市町村長と農業委員会とが地域農業、農地利用の在り方について見解を異にする場合、混乱を来たす可能性を排除できない。市町村長の関与が農業委員会不要論につながることを懸念する向きもある。

こうしたことから、市町村長の関与は、農地の農業上の適正かつ総合的な利用の確保の見地から必要があると認めるときに限定しており、農業委員会の判断を補完するものとするものとしたものである。

#### ウ 農地利用状況の報告義務

農業委員会等は3条3項法人等の農地利用状況を監視することはもとよりであるが、適正利用を確保するための措置の一環として、農業委員会等は当該許可をする場合、3条3項法人等が毎年その農地の利用状況について農業委員会等に報告しなければならない旨の条件を付けるものとした(新第3条第6項)。

特定法人貸付事業における協定に定める事項として、省令に特定法人が市町村に対して行う協定の実施状況についての報告に関する事項が掲げられているが、これを法律上の義務とするものである。

農業生産法人以外の法人等の農地貸借を農地法上に位置付ける以上、農業生産法人に課せられている事業状況等の報告義務(旧第15条の2、新第6条)に相当する義務を課し、適正利用を確保すべきとの考え方である。

#### エ 是正の勧告、許可取消及び取消後の適正化措置

3条3項法人等の行う農業により、周辺地域の農業に支障が生じている場合等における当該法人に対する勧告、勧告に従わなかった場合の賃借権等の設定の許可の取消、当該取消後の農地利用の適正化が措置された。

##### (ア) 是正の勧告

農業委員会等は、次のいずれかの場合には、3条3項法人等に対し、相当の期間を定めて、必要な措置を講ずべきことを勧告することができるものとした(新第3条の2第1項)。

- a その者が行う農業により、周辺地域の農地の農業上の効率的かつ総合的な利用の確保に支障が生じている場合
- b その者が地域の他の農業者との適切な役割分担の下に継続的かつ安定的に農業経営を行っていないと認める場合
- c その者が法人の場合にあっては、業務執行役員のいずれもが農業に常時従事していないと認める場合

##### (イ) 許可の取消

農業委員会等は(ア)の勧告を受けた者がその勧告に従わなかったときには、賃借権等の設定の許可を取り消さなければならないものとした(新第3条の2第2項第2号)。

##### (ウ) 取消後の適正化措置

農業委員会は、(イ)の許可の取消があった場合等において、その農地の適正かつ効率的な利用が図られないおそれがあると認めるときは、その農地の所有者に対し、当該農地についての所有権の移転又は使用収益権の設定のあっせんその他必要な措置を講ずるものとした(新第3条の2第3項)。

#### 3 配慮事項

以上の規定により講じられることとなる農外の法人等による農業参入に対する規制の必要性については、修正された目的規定におい

て読み取れるが、運用上の指針をより分かりやすく示すことが検討された。

その結果、雑則に「この法律の運用に当たっては、我が国の農業が家族農業経営、法人による農業経営等の経営形態が異なる農業者や様々な経営規模の農業者など多様な農業者により、及びその連携の下に担われていること等を踏まえ、農業の経営形態、経営規模等についての農業者の主体的な判断に基づく様々な農業に関する取組を尊重するとともに、地域における貴重な資源である農地が地域との調和を図りつつ農業上有効に利用されるよう配慮しなければならない。」との条文を追加することとされた（新第 63 条の 2）。

本条の前段部分は、農山漁村再生法案の基本理念の一つ（同法案第 2 条第 7 項）とほぼ同旨であり<sup>18</sup>、これに修正により目的規定に追加された地域資源及び地域との調和への配慮についての言及が続くものである。

配慮規定が附則ではなく、本則に置かれたことは、上記思想の位置付けの大きさを意味する。

#### 4 農業委員会の組織・運営の在り方

##### (1) 政府原案の規定

政府原案は、農地の権利移動規制の見直し、遊休農地対策の強化等の措置を講ずることに伴い、権利移動許可後の事後監視、許可取消後の措置、農地の利用状況の調査、下限面積の弾力的設定、面的集積を行う農地利用集積円滑化団体との連携、遊休農地所有者等に対する指導・勧告等、相続等による農地の権利

取得の届出の受理、農地情報の把握などを農業委員会の新たな業務とした。農業委員会の適切な事務執行が求められるが、農業委員会の組織・運営の在り方に係る法制度上の見直しは行われていない。

##### (2) 修正案検討の主な視点

農業委員会は農地を守り、担い手を育てる組織として従来にも増して十全な役割発揮が求められる。しかしながら、市町村合併による農業委員一人当たりの農地面積の増大、職員の削減により適正な事務の遂行に支障を来たしかねないことが懸念されている。

そのため、まず、農業委員会の体制整備とこれに向けた支援が求められる<sup>19</sup>。

一方、農業委員会に対しては、総じて地権者エゴに甘い等の指摘もあることから<sup>20</sup>、その組織及び運営の在り方に踏み込んだ検討の必要性が課題とされた。

##### (3) 修正の内容

以上を踏まえ、改正法附則に、「政府は、農地制度における農業委員会の果たすべき役割にかんがみ、農業委員会の組織及び運営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」との検討条項を追加した（改正法附則第 19 条第 1 項）。

#### 5 農地に関する資料の整備

##### (1) 政府原案の規定

農地の農業上の利用を増進し、農地の利用関係の調整を進めるためには、農地に関する情報を的確に把握し、管理する必要がある。

<sup>18</sup> 農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案第 2 条第 7 項「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革は、地域の地理的及び自然的特性を生かした農林漁業の展開を基本とするとともに、我が国の農林漁業が家族経営、法人による経営等の経営形態が異なる生産者や様々な経営規模の生産者など多様な生産者により、及びその連携の下に担われていること等を踏まえ、農林漁業の経営形態、経営規模等についての生産者の主体的な判断に基づく様々な農林漁業に関する取組を支援することを旨として行われなければならない。」

<sup>19</sup> 平成 20 年度全国農業委員会会長大会・WTO 対策特別集会「新たな農地政策の確立に関する提案 - 農地の総量確保と利用促進に向けて -」（2008.5.30）7 頁。平成 21 年度全国農業委員会会長大会「農地制度改革に伴う農業委員会組織の体制整備に関する特別要請」（2009.5.28）

<sup>20</sup> 神門善久「農地行政の破綻」『農地政策の改革』衆議院調査局農林水産調査室（2008）53 頁（インターネット版 47 頁）。同『偽装農家』飛鳥新社（2009）57-58 頁。

そのため、農業委員会系統組織は、かねてより、農地基本台帳の法定化を求めている<sup>21</sup>。

しかしながら、農林水産省の実態調査によれば、農地基本台帳の補正・修正の頻度は年1回程度という農業委員会が大半であり、「権利の設定、移転の真正な表示事項としての根拠たり得る精度」に達しておらず、まずは、農業委員会において、日常業務として情報の収集、整理分析を行うことが必要と認識された。そのため、政府原案では農地基本台帳の法定化は措置されなかったが<sup>22</sup>、「農業委員会は農地の農業上の利用の増進及び農地の利用関係の調整に資するため、農地の保有及び利用の状況、借賃等の動向その他の農地に関する情報の収集、整理分析及び提供を行うものとする」(新第52条)との条文を新設することとした。

### (2) 修正案検討の主な視点

農地制度の運用に当たり、農地の状況を的確に把握するため法律に根拠を置く台帳に記録することは必要であると認識され、今後、農地情報の収集・整理分析が進めば、農地基本台帳の法的位置付けについても検討されてしかるべきものと考えられた。

### (3) 修正の内容

以上を踏まえ、改正法附則に、「政府は、農地の農業上の利用の増進等を図る上で農地に係る正確な情報を迅速に提供することが重要であることにかんがみ、農地に関する基本的な資料の整備の在り方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」との検討条項を追加した(改正法附則第19条第2項)。

<sup>21</sup> 平成20年度全国農業委員会代表者集会「農地政策の見直しに関する要請決議」(2008.12.3)

<sup>22</sup> 第171回国会衆議院農林水産委員会議録第8号12頁(2009.4.9)高橋博政府参考人答弁

## 6 関連する計画・制度

### (1) 政府原案の規定

政府原案は、農地の転用規制の強化、農地の貸借に係る規制の緩和、利用集積を図る事業の創設等を主な内容とし、農地法、基盤強化法、農振法及び農協法を改正しようとするものであるが、農地利用に関連する計画や制度のうち改正の対象とならないものについては、特段の言及はない。

### (2) 修正案検討の主な視点

政府原案は、転用規制の強化等農地を確保する施策を盛り込んでいるが、農業関係の法体系のみで農地確保をうたいあげても十分とは言えず、非農業的土地利用に係る法制度との連携・調整が求められる。

また、農山漁村再生法案では、将来的な農地制度の抜本改革の一環として、農業的土地利用と非農業的土地利用とを一体的かつ総合的に行うことができる計画を策定する制度の創設をうたっている(同法案第23条)。

これらを念頭に、農地利用に関連する計画・制度の検討が課題とされた。

さらに、農地の確保と有効利用が図られるためには、土地利用型農業の経営安定が不可欠であり、こうした視点をどう盛り込むかも検討課題とされた<sup>23</sup>。

### (3) 修正の内容

以上を踏まえ、改正法附則に、「政府は、国内の農業生産の基盤であり、地域における貴重な資源である農地が、それぞれの地域において農業上有効に利用されるよう、農地の利用に関連する計画その他の制度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」との検討条項を追加した(改正法附則第19条第3項)。

<sup>23</sup> 拙稿・前掲83頁、88頁参照。



なお、衆参両院の農林水産委員会における附帯決議は、それぞれ「土地利用に関する諸制度について、農業生産を目的とする土地利用とそれ以外の土地利用とを一体的かつ総合的に行うことができる計画を、地域住民の意見を踏まえつつ策定する制度の創設その他必要な措置を検討すること」を政府に求めた。

経営安定対策ないし所得補償制度については、その在り方をめぐって与野党が対立していたこと等もあり、法案修正に盛り込まれることはなかった。他方、衆参両院の農林水産委員会における附帯決議は、それぞれ「農業・農村の活力を回復するため、地域における貴重な資源としての農地の土づくり、地力増進等を図りながら、家族農業経営、集落営農、法人による経営等の多様な経営体が共存しつつ、それぞれがその持てる力を十分発揮できるための方策について検討を加え、その結果に基づき必要な措置を講ずること。」を政府に求めた。

## 法案修正と今後の制度展開

法案修正が今後の農地制度の展開にどのような影響を与えるのか、以下、俯瞰する。

### 1 耕作者主義の発展

修正後の目的規定に、「農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し」とあるが、ここにいう権利には当然に所有権も含まれるため、3条3項法人等を耕作者であるとした場合、これらの法人等による農地の所有権取得を容認することとなる。

政府及び修正案提出者は、耕作者の概念を「客観的に自ら農業経営を行いかつ農作業に従事する実体を有する者」であり、農作業に常時従事する個人と、農業生産法人がこれに当たるとした。その上で、集落営農を行って

いる農業者が株式会社を設立して農業を行う場合も予想されるが、こうした法人が農業生産法人と同様の実体を有する者も出てくることも考えられ、その実体に着目すれば、耕作者と言えるケースもあるが、制度的に見ると、第3条第3項の利用権の取得については農作業に従事することを要件とはしていないので、直ちに耕作者に当たるものではないとした<sup>24</sup>。

こうしたことから、目的規定の修正により、耕作者主義が守られたと解されている<sup>25</sup>。

確かに、3条3項法人等については、上記の解釈によって農地の所有権取得が排除されることとなり、その意味で耕作者主義が守られたと言える。

一方、3条3項法人等に実体的には耕作者であるといったケースが生ずることに着目すれば、耕作者の概念が従前よりも広がる余地を残したということができる。

今次改正は、農業生産法人以外の法人等について、基盤強化法上の特定法人貸付事業の枠組みの中で貸借の規制を緩和するのではなく、農地貸借の主体として農地法上に明確に位置付けるものである。

こうしたことから、農地法の理念は、従来の耕作者主義を基本としつつ、耕作者の概念を拡大し、多様な主体を農業・農村現場に軸足を置く耕作者へと育成し、確保していくという発展可能性を内在した新たな段階を迎えたものと見ることができよう。

### 2 配慮事項の追加と望ましい農業構造

農地貸借に係る規制緩和と当該規制緩和に係る懸念払拭措置の体系的整備は、農外の法

<sup>24</sup> 第171回国会参議院農林水産委員会会議録第14号22頁(2009.6.11)修正案提出者宮腰光寛君(自民)答弁、石破茂農林水産大臣答弁

<sup>25</sup> 原田純孝「農地法等改正案の衆院通過に寄せて - 採択された修正案の持つ意味」『全国農業新聞』(2009.5.22) 梶井功「改正農地法で農業の復権はできるのか?」『農業協同組合新聞』(2009.7.10)「視点・焦点 農地法改正法案修正の国会審議に思うこと(上)」『農政と共済』(2009.6.2)

人及び個人による地域と調和した参入を現場の理解のもと促進させるものと考えられる。

併せて、運用上の配慮事項に関する規定が追加されたこと及びこの条文が民主党提出の農山漁村再生法案の基本理念に係る条文とほぼ同様の内容であることは特筆に価する。

ここで示された考えは、脆弱な生産構造を強固にするために農業・農村の外に軸足を置く法人等の力を借りようとする手法に否定的な側面を有することに留意が必要である。

また、「農業の経営形態、経営規模等についての農業者の主体的な判断に基づく様々な農業に関する取組を尊重する」ことは、従来から進められてきた望ましい農業構造の実現という方向性に再考を促す端緒ともなり得る。

政府は、2005年3月、食料・農業・農村基本法に基づき食料・農業・農村基本計画を閣議決定し、同時に、「効率的かつ安定的な農業経営を育成し、これらの農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を確立する」ために必要な施策を推進していくに当たって（同法第21条）目指すべき「農業構造の展望」と「効率的かつ安定的な農業経営」の具体的な姿の例示として「農業経営の展望」を公表した。この「農業経営の展望」が基盤強化法に基づく都道府県基本方針、市町村基本構想を通じて、ブレイクダウンされ、認定農業者制度へとつながっていく。

修正により追加された配慮事項では、「農業の経営形態」、「経営規模」とともに農業者の主体的判断によるものであるべきところ、食料・農業・農村基本法では、前者については「家族農業経営の活性化と法人化の推進（同法第22条）」が、後者については「規模の拡大」（同法第21条）が明確にうたわれている。

こうした現行の基本政策の方向性と改正農地法に修正により盛り込まれた運用上の配慮事項との関係の整理が必要となる。

併せて、食料・農業・農村基本法に示され

た「望ましい農業構造」の概念ないし今日的妥当性について十分な議論が求められる。

食料・農業・農村基本法そのものについては、基本理念の在り方、他の施策も含めて課題を抽出し、総合的に検討すべきものであり、中長期的対応が求められる。

とりわけ、民主党を中心とする政権の下で、現在、食料・農業・農村政策審議会において審議中の新たな食料・農業・農村基本計画における望ましい農業構造の確立に向けた政策の位置付け、基本計画の閣議決定と同時に農林水産省が公表してきた「農業構造の展望」及び「農業経営の展望」の取扱いについて、整理することが求められることになる。

### 3 経営と地域協働の視点

法律の目的規定のうち、「耕作者」の文言を削除し「農地を効率的に利用する者」とした政府原案を修正し、「耕作者」の文言が復活したことは前述のとおりである。

「耕作者」という文言には、額に汗して耕す者という意味が込められているが、この中に経営の概念も含まれていると解釈されていることは前述のとおりである。

農地が農地として利用され続けるため、農地の権利を取得する主体が農作業に従事することは必須であるが、これに加え、企画管理を含んだ農業全体を効率的に営む能力、経営管理能力と農業技術力が求められる。

そのため、権利移動の許可要件に一定レベルの経営管理能力、農業技術力を有することを明確に位置付けることの是非について検討する必要がある。このことは、農地法と基盤強化法との機能分担を曖昧にする側面もあるが、農地とその適正かつ効率的な利用を確保し、土地利用型農業の発展を期すため、両法の関係も含め、検討を深めていくべきと考えられる。

また、経営の視点を明確化するに際しては、

「地域との調和」との整合性を確保する必要がある。

その上で、個々の農業者は一定水準の経営管理能力、技術力を有することを前提とし、地域全体の調和を究極の目標として、農作業に従事し、営農を展開するという、地域協働の農業経営の理念を確立し、多様な地域協働のモデルを創出、発掘する必要がある。

#### 4 農業委員会のバックアップ体制から新たな土地利用計画制度へ

遊休農地の迅速な把握のための措置として、改正法では、農業団体、周辺地域農業者からの農業委員会への申し出制度が新設された。農業委員会及びその事務局体制の脆弱化が指摘される中、農業団体等による農業委員会の業務のバックアップ体制を整備するものがあるが、これが運用上の取組ではなく、法制度に位置付けられることに意味がある。

こうした関係団体、関係者の協力体制は、前述の「地域との調和」との整合性を確保した経営、地域協働の農業経営の理念の確立とそのモデルの創出・発掘と相まって取り組まれていくことが期待される。

このことは、地域の土地利用の在り方を地域の多様な主体が自ら取り決めようとする新たなシステムの萌芽ともなり得る。

こうした取組の積み重ねを通じて、地域の農業者と非農業者が協力して農地、非農地を含めた土地利用計画を策定する基盤が形成されるとともに、地域全体がアメニティを確保

し、持続可能な発展を期すことができる、いわば「農村地域共栄圏」というべき有機的な広がりが形成されていくことが期待される。

おわりに

今次改正により、制度上農地とその適正かつ効率的な利用を確保する仕組みは整えられた。これが確実に機能するためには、まず、農業委員会をはじめとする農業・農村現場の実施体制の整備と農地の権利を有する者の高い責務意識の醸成が求められる。

また、経営のセーフティーネットとしての経営安定対策ないしは所得補償制度が農地制度を側面から支えることとなろう。

さらに、農地を適正かつ効率的に利用するためには、農業生産法人であれ、3条3項法人であれ、農作業に常時従事し、農業技術・経営管理能力を有し、日々その能力の向上を図る意欲を有する人材の育成・確保が不可欠である。

農地制度は、これらの対策との一体的実施によりその実効性の確保が期待されるものであり、各対策の拡充強化とバランスある連携を早急に講じる必要がある。

#### 【参考文献】脚注に示したもののほか、以下のものを参考とした。

- ・奥村一則「生産現場から見た農地」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 164』農林統計協会（2008.8）
- ・梶井功「農地制度改革論議は、農業・農村の現実を踏まえているのか」『農業法研究（第44号）』日本農業法学会（2009.6）
- ・桂明宏「一般企業の農業参入は成功するか」『農業と経済（第74巻第1号）』昭和堂（2008.2）
- ・楠本雅弘『自作農体制』の再編成 - 『大規模農家』と『集落営農』の共存』『農業と経済（第74巻

- 第1号)』昭和堂(2008.2)
- ・ 糊澤能生「「農地改革」による戦後農地法制の転換」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 神門善久『日本の食と農 危機の本質』NTT出版(2006)
  - ・ 渋谷征男『戦略的農業経営 衰退脱却へのビジネスモデル改革』日本経済新聞出版社(2009)
  - ・ 関谷俊作「日本の農地制度 新版」財団法人農政調査会(2002)
  - ・ 関谷俊作「『農地政策の見直し』についての制度的考察」『農政調査時報(第559号)』全国農業会議所(2008.3)
  - ・ 高木賢『農地制度 何が問題なのか』大成出版社(2008)
  - ・ 高木賢『早わかり新農地法 改正事項のポイント』大成出版社(2009)
  - ・ 高橋寿一「農地法制と農地の確保 - 都市法制の動向も踏まえて」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 高橋博「農地政策の見直しについて」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 164』農林統計協会(2008.8)
  - ・ 田代洋一「2007年農地制度『改革』議論の行き着くところ」農政調査時報(第559号)』全国農業会議所(2008.3)
  - ・ 田代洋一「農地制度の諸論点」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 164』農林統計協会(2008.8)
  - ・ 田代洋一「『農地改革プラン』のせい弱な論理」『農林経済(第10007号・合併号)』時事通信社(2009.2)
  - ・ 谷脇修「農地制度が直面する諸問題」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 山田輝明「企画趣旨説明(日本農業法学会 2008年度年次大会 シンポジウム「農地制度に問われるもの」)」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 野村一正「急がれる新たな農地制度への転換」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 164』農林統計協会(2008.8)
  - ・ 橋詰登「センサス分析からみる農地利用の新たな動きとその地域性」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 原田純孝「農地制度はどこに向かうのか - 「所有から利用へ」の意味を問う」『農業と経済(第74巻第1号)』昭和堂(2008.2)
  - ・ 原田純孝「自壊する農地制度--農地法等改正法律案の問題点」『法律時報(第81巻第5号)』日本評論社(2009.5)
  - ・ 原田純孝「農地制度の何が問題か - 主要な論点と議論の方向をめぐって」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)
  - ・ 本間正義「農地制度の今日の問題 - 経済財政諮問会議作業部会における議論を中心に」農政ジャーナリストの会編『日本農業の動き 164』農林統計協会(2008.8)
  - ・ 盛田清秀「食関連企業による農業参入の実態と展望 - 企業による農業参入のインパクト」『農業と経済(第74巻第1号)』昭和堂(2008.2)
  - ・ 柚木茂夫「秩序ある農地利用に向けた農地政策見直しへの期待」『農業と経済(第74巻第1号)』昭和堂(2008.2)
  - ・ 「総合討論(日本農業法学会 2008年度年次大会 シンポジウム「農地制度に問われるもの」)」『農業法研究(第44号)』日本農業法学会(2009.6)

# 海洋自由の原則と海賊問題

## 国際警察権行使の原型としての海賊問題

衆議院経済産業委員会専門員  
綱井 幸裕  
(経済産業調査室長)

### 要 旨

海賊問題は、諸国民の自由な通商を守る問題であり、国際法により、すべての国がその取締りに当たる権利と義務を持つとされている。これは国際警察権の思想にほかならず、海洋に特徴的な考え方であった。そうした海と陸の違いは、陸戦法規と海戦法規の違いにも現れている。

近代になると、国際関係は専ら主権的關係だけで解釈されるようになってしまったが、第一次大戦の惨禍を経て、ようやく古くからの海の国際法の考え方、すなわち国際警察権の思想が国際法の原則として再生された。

### 《構成》

海賊問題のパラダイム  
海賊法の審議  
陸戦の論理と海戦の論理  
普遍的人類社会の理念と海洋  
国際警察権思想の再生と海賊問題

### 海賊問題のパラダイム

#### 1 「海賊法」の性格

第171回国会で審議され、成立した「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」、いわゆる海賊法は、通例の法律にはない特徴を持っている。それは、法律が一般的に国の主権が及ぶ自国の領域を対象としているのに対して、海賊法は、どの国もそうした領域主権を持ち得ない、つまり、属地的な国家管轄権を行使してはならない公海を対象としているということである。したがって、そうした公海上において行われる海賊行為は、当然に国際犯罪(universal crime)であり、そうした海賊行為を取り締まる法律も領域内を対象とする通例の国内法とは異質の「領域外法」

(extraterritorial law)に属するということになる。

#### 2 旗国主義の問題

本来主権が及ばない公海における管轄権行使については、旗国主義の原則が適用されてきた。つまり、公海上を航行する船舶を「浮かべる領土」に見立てて、その船の所属する国(船籍国、旗国 flag state)に排他的管轄権を認めてきた。

しかし、海賊法制定の本来の目的は、貿易立国「日本」を支える我が国の海運の安全を確保することにある。そして、我が国の海運を支える日本商船隊<sup>1</sup>は、決して日本国法人が所有する船舶だけで成り立っているのではなく、我が国運航事業者が自ら設立した海外現地法人を含む外国企業から用船した外国籍船をも含んでいる。したがって、日本国籍船だけを保護しては実際の目的は達成できないのである。

実は、海賊問題とは、歴史的にも国際的に

<sup>1</sup> 我が国外航海運企業が運航する2,000総t以上の外航商船群を指す。

も国際海運の安全の問題、つまり、公海自由の原則 (freedom of the sea) を守る問題にほかならなかった。すでに古くからの慣習国際法として、海賊が「人類一般の敵」(hostis humani generis) とされ、どの国の軍艦<sup>2</sup>であろうと海賊を捕らえることができ、また、海賊を捕らえた軍艦の本国で処罰できるとしてきたことは<sup>3</sup>、この趣旨である。海賊を取り締まる権限は、海賊の被害に遭った国にあるのではなく、国際社会を構成するどの国にもあるのである。

現在の国連海洋法条約も、海賊の国籍及び海賊被害に遭った船舶の船籍とは無関係に、拿捕を行った国の裁判所が課すべき刑罰を決定することができ、また、善意の第三者の権利を尊重することを条件として、問題となる船舶、航空機又は財産について執るべき措置を決定できるとしている。公海における海賊行為に対しては、国内管轄権の海外適用を意味する「旗国主義」は適用されないのである<sup>4</sup>。

以上、海賊問題が、本来、自国船舶の安全確保の問題ではなく、公海自由の原則という国際社会全体の基本利益を守る問題であることを述べてきたが、そうしたパラダイムから、改めて第 171 回国会における海賊法の審議を検討してみたい。

## 海賊法の審議

### 1 海自艦艇の派遣問題

#### (自衛隊海外派遣の論理)

海賊問題をめぐる与野党の論戦は、まず、海上自衛隊の護衛艦あるいは海上保安庁の巡視船のいずれを派遣すべきか、という点をめ

<sup>2</sup> ここでいう軍艦は、正規海軍の艦艇に限定されない。その正確な意味は後説する。

<sup>3</sup> 横田喜三郎『海の国際法 上巻』有斐閣(1949)368頁

<sup>4</sup> なお、海賊行為と同様の国際犯罪として、国連海洋法条約には、奴隷取引、公海からの無許可放送、無国籍船舶が挙げられている。

ぐるものであった。それは、朝鮮戦争後、日本が再軍備<sup>5</sup>をするに当たって、海外派兵を行わないことを基本原則としたという歴史的な事情が背景にあると思われる。

「自衛とは、我が国が不当に侵略された場合に行う正当防衛行為であって、それは我が国土を守るという具体的な場合に限るべきものであります。幸い我が国は島国でありますから、国土の意味は、誠に明瞭であります。故に我が国の場合には、自衛とは海外に出動しないということ でなければなりません<sup>6</sup>」(下線筆者。以下同様)

もっとも、現在、自衛隊が海外に行くのは、海外派兵(海外出動)でなく海外派遣であるとされ、また、そのための要件を満たしたものであるとして容認されている。

「従来『いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、武力の行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣することである』と定義付けて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。したがって、このような海外派兵について将来の想定はない。これに対し、いわゆる海外派遣については、従来これを定義付けたことはないが、武力行使の目的を持たないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている。<sup>7</sup>」

<sup>5</sup> 講和条約交渉において米国側から再軍備が要求されたことに対し、日本政府は1951年2月3日『再軍備計画の冒頭措置』(Initial Step for Rearmament Program)と題する覚書を米政府に提出し、5万の民主的な軍隊(new democratic armed forces)を創設する旨誓約した。

<sup>6</sup> 第19回国会、参本会議、自衛隊法の成立に際して参議院本会議が採択した「自衛隊の海外出動を為さざることに關する決議」(1954年6月2日)の趣旨説明

<sup>7</sup> 稲葉誠一衆議院議員提出の「自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問主意書」に対する政府答弁書(1980年10月28日)

(プルトニウム海上輸送の警護)

しかし、1980年の政府答弁書で憲法上問題ないとされながら、自衛隊が部隊として実際に海外派遣されたのは1991年で、湾岸戦争時にイラクがペルシャ湾に敷設した機雷の除去を行った海上自衛隊の掃海部隊が最初である。実に11年の歳月を要した計算になるが、その過程の1988年から89年にプルトニウムの海上輸送を護衛するという問題が浮上した。

プルトニウムは核兵器の製造に欠かせない物質でもありながら、戦後の日本は、原子力の平和利用の一環として、極めて厳格な監視下に使用済み燃料を再処理してプルトニウムを抽出することが認められている。ただ当時、国内処理能力が追いつかないために英仏に再処理を委託し、そのため、抽出したプルトニウムを日本に輸送することが大きな課題となっていた。当初は仏・米海軍が警備したこともあったが、結局、プルトニウム輸送船を我が国自身で護衛せざるをえないことになったのである。

このとき、当然ながら、海上自衛隊を活用すべしとの意見が主に与党内から噴出したが、政府は国民世論を斟酌し敢えて、途中寄港の必要のない長い航続距離と襲撃された場合にも対応できる能力を持った海上保安庁巡視船「しきしま」を建造して対処した<sup>8</sup>。政府は「海上における犯罪の予防及び鎮圧は第一義的に海上保安庁の任務であるので、プルトニウム海上輸送の護衛船として海上保安庁の巡視船を派遣するものであり、このため、元年度補正予算において、巡視船の建造に必要な予算措置を講じることを検討する」との申合せも行っている。

(警察活動の論理と自衛隊の海外派遣)

今回のソマリア沖アデン湾への海賊対策に、政府は、海上保安庁の巡視船でなく海上自衛隊の護衛艦を派遣した。とりわけ、海賊法成立までの応急措置としながらも、本来、日本近海を想定していた自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組を使って派遣した。したがって、上述した戦後日本の防衛論議の経緯からすれば、この派遣は争点となって当然であったと言える。野党側は、海賊事案は海上における犯罪の予防及び鎮圧の問題であるので海上自衛隊ではなく海上保安庁が第一義的に対処すべきだと主張した。

しかしながら、論戦では政府も海上保安庁の第一義性を否定しなかった。あくまでも、ソマリア沖アデン湾までの距離と同海賊による武器使用の状況などから、海上保安庁の現有の巡視船の能力では対処が難しいための緊急避難措置であると答弁したのである。

そして同じ文脈で、そうした犯罪取締りの警察活動であるからこそ、たとえ海上自衛隊の護衛艦が出動しても憲法に禁止された武力行使の可能性はないと主張した。

「海賊行為と申しますのは…私的船舶による…私人の行為である…私人に対して法令の範囲内で武器を使用することは、憲法9条が禁じている武力の行使に当たるものではない…憲法9条1項の武力の行使とは、基本的に我が国の物的、人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいうというふうに今まで申し上げてきた…<sup>9</sup>」

同時に、たとえ海上保安庁の巡視船が派遣されても、自衛隊と同じく、憲法が禁止する武力行使を行う可能性は否定できないとも主張した。

<sup>8</sup> 「しきしま」は、1990年8月起工し、1992年4月竣工した。

<sup>9</sup> 第171回国会、衆議院安全保障委員会、宮崎内閣法制局長官答弁(2009年4月28日)

「国家の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為...行為の主体が自衛隊以外の機関であるということのみをもって当該行為が我が国による武力の行使に当たらないとされるものではないと思えますので、海上保安庁もそこから排除されるものではない...<sup>10)</sup>」

## 2 「任務遂行のための武器使用」の問題 (危害射撃と武力行使の関係)

他方、今回の海賊法の最大の特徴は、従来、正当防衛と緊急避難に限定されてきた自衛隊の武器使用基準を緩和し、海賊船が警告を無視して民間船舶に近づいた場合には、襲撃の実行前でも危害を加える船体射撃が出来ることとしたことである<sup>11)</sup>。つまり、自衛隊に「任務遂行のための武器使用」を初めて認めたことにあると言える。

その理由は、「任務遂行のための武器使用」に関連し、政府がかつて、自衛隊の武器使用基準をなぜ正当防衛と緊急避難に限ってきたのかを、次のように説明してきたからである。

「武力の行使につきまして...例えば相手方によりましては、山賊、匪賊のたぐいのように何かありまして、それは指揮したからといって決して...武力の行使になるわけではない...ただ、相手がどんな人であるかわからないという状態におきましては、相手を見きわめて、使う使わない、指揮をするしないというふうなことはとてもできません。そういう意味で、謙抑的に下がり、むしろ自衛官の生命、身体の防護というところで線を引いた...<sup>12)</sup>」

<sup>10)</sup> 第 171 回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 (2009.4.17) 宮崎内閣法制局長官答弁

<sup>11)</sup> 「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」の第 2 条第 6 項 (海賊行為を目的とした異常な接近行為) 及び第 6 条 (警告射撃) を参照

<sup>12)</sup> 第 122 回国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会

(対テロ戦争との連関)

そうすると、今回の海賊法に基づいて海上自衛隊が活動するソマリア沖アデン湾が、米国政府、あるいは日本政府が対テロ作戦を遂行している活動地域と全く重なっていることが問題となってくる。なぜなら、同地域で活動する国際テロ組織がすべて「国又は国に準じる組織」に該当するわけではないにせよ、換言すれば「山賊、匪賊のたぐい」も当然に含まれているにせよ、少なくともその一部と考えられるアルカーイダ等について、政府は「国に準じる組織」に該当すると思われる、あるいは該当するか否かが不明であると答弁してきたからである。

それでも、警告を無視して民間船舶に近づいてくる相手が確かに海賊であると分かった上で船体射撃をするなら、それが武力行使であると認定される恐れはないと言える。しかし、現実には、海賊であろうとテロリストであろうとその一味が船に取りついた後では人質にとられてしまい、逮捕するどころか救出することもままならなくなるので、海賊であることを確認する以前に、まずは追い払うための警告射撃をすることが護衛艦の第一の任務とならざるを得ないのである<sup>13)</sup>。

また、船舶に対して高速で接近する行為自体が海上では非常に危険な行為であるので、ほかに手段がない場合、警告射撃で制止せざるを得ないという現実もある。

しかし、こうした現実と憲法問題の矛盾を解消するのは極めて難しい。たとえ海保の巡視船に換えても、既に述べたように、武力行使の危険性は自衛艦の場合と本質的に変わらないからである。では、憲法を改正したら問題がすべて解消するかというとそう簡単でも

(1991.12.5) 工藤内閣法制局長官答弁

<sup>13)</sup> 第 171 回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 (2009.4.17) 浜田防衛大臣答弁



ない。国際法上も武力行使は一般的に禁止されているからである。

実は、この問題を解く鍵は、当の海賊問題に関する国際法の考え方そのものにあるのであるが、それを理解する手掛かりとして、まず手始めに戦争法の論理を再検討してみたいと考える<sup>14</sup>。

## 陸戦の論理と海戦の論理

### 1 「武力行使」の要件

自衛隊を初めて本格的に海外派遣するための法律案、国連平和協力法案及びPKO協力法案の特徴は、治安が十分に確保されていない地域に派遣される自衛隊員に対し、護身用の小型武器を貸与するとしながら、これはあくまでも隊員個人の護身用であり、部隊として、あるいは任務として武器を使用することはあり得ないとしていたことである<sup>15</sup>。

しかし、軍隊<sup>16</sup>という組織の性格を考えれば、部隊として国連のPKO活動等に参加している自衛隊員が発砲だけは個々の判断で行うとする想定は、非現実的であると言わざるを得ない。そこで、政府も「自衛隊員の上官のもとでいわば個々の隊員の持つ権限を束ねる形で武器を使用するということはあり得る<sup>17</sup>」とする答弁を行ったが、この答弁が部隊によ

る組織的な武器使用を認めていると解釈された場合、憲法の禁止する武力行使に当たるとはならないかの疑念を惹起するおそれがあった。

そのため、政府は事態の打開策として、1991年9月27日の衆議院国際平和協力等に関する特別委員会に、「武器の使用と武力の行使の関係について」と題する統一見解を提出して、武力行使の再定義を行った。その重要なポイントは、従来、「国家機関としての行為」「国家に帰属する行為」であるか否かが武力行使に該当するか否かのメルクマールであるとしてきた解釈に、新たに「国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為」という定義を付加したことである。

このことによって、武力行使の構成要件に、我が国の自衛隊員による組織的行為が国家機関としての行為に当たるか否かだけでなく、武器使用の対象となる相手方も、いわゆる「国又は国に準ずる組織」で無ければならないとする新たな要件が追加された。つまり、武器使用の相手がいわゆる「国又は国に準ずる組織」でない限り、たとえ組織的な「武器使用」であっても、憲法第9条第1項で禁止された武力の行使には当たらないとしたのである<sup>18</sup>。

### 2 海戦における武力行使

しかしながら、武力行使を国家間、あるいは国と「国に準ずる者」との間の関係としてとらえるのは、実は、陸地戦の世界だけに過ぎないのである。海戦の場合には、敵国海岸への砲撃や港湾の封鎖、あるいは、敵国や中立国の商船の拿捕が典型的な戦闘の形態であって、正規海軍同士が直接海上で戦闘を行うことはそう多くない。ドイツの公法・政治学者カール・シュミットも次のように述べている。

<sup>14</sup> 今回の海賊法に限れば、憲法に抵触する事態が現実起こるのは極まれであるという暗黙の了解があったと考えられる。

<sup>15</sup> 「海外派遣」は「海外派兵」と違い、武力行使を目的としないので、原則非武装であることを想起願いたい。

<sup>16</sup> 形式論ではなく実質的な意味で述べている。例えば、村山内閣に提出された1994年8月12日の防衛問題懇談会報告書『日本の安全保障と防衛力のあり方』も次のように述べている。「平和維持活動に自衛隊以外の組織をもってこれに充てるべきであるという考えが一部にあるが、憲法上の疑義を回避するのがその趣旨であるならば、意味がない。平和維持活動の軍事部門に参加する組織は、名称は何であれ、国際的には軍事組織とみなされ、たとえば地位協定では「外国軍隊」としての扱いを受ける。…自衛隊以外の組織であっても、それが軍事組織として扱われることには、変わりがない。」

<sup>17</sup> 第121回国会衆議院国際平和協力等に関する特別委員会(1991.9.25)池田行彦防衛庁長官答弁

<sup>18</sup> その結果、政府は、1998年7月12日にPKO協力法を改正し、武器使用は現場に上官がいるときは原則として上官の命令によるとした。

「16世紀以来ヨーロッパ大陸の諸国は陸地戦に関して...戦争というものは国家と国家の一つの関係であるという考え方があった。いずれの側にも国家的に組織された武力があって、軍隊が野戦で相互に勝負を競い合う。敵として相対するのは戦闘を行う軍隊だけで、戦いに参加しない一般市民は敵対関係の外側にある。かれらは戦闘に加わらない限り敵ではなく、また敵として扱われない。

これに対して海戦の根底には、敵の貿易、経済に打撃を与えねばならないという考え方がある。そのような戦争においては戦闘を行っている相手だけが敵ではなくて、敵国の国民すべて、そしてまた敵国と貿易を営み経済関係を結んでいる中立国すらも敵となる<sup>19</sup>」

つまり、歴史的事実としても、また国際法上も、海上における武力行使の第一の目標は、敵国を支える後方兵站(シーレーン)の破壊、つまり「海商破壊」(commerce raiding)であるので、海戦の場合には、行為の対象が「国又は国に準ずる組織」でなければ武力行使でないとする定義は成り立たないのである。

政府の以下の答弁も、こうした事実を認識していることを裏付けている。

「南方海域なりあるいは太平洋海域等でそういう(商船隊がある国家の軍隊から撃沈される等の)事態が起こりました場合には...計画的、組織的な行動であるかどうかということの判断が一番問題になる<sup>20</sup>...そういう判断が立てば国会の承認を得て防衛出動というようなことがあり得る...<sup>21</sup>」

さらに、政府は、我が国船舶に対する攻撃のみならず、我が国向け物資を輸送する第三国船舶への攻撃も武力行使に該当することを

<sup>19</sup> カール・シュミット『陸と海と - 世界史的一考察』福村出版(1971)85-86頁

<sup>20</sup> 「計画的、組織的な行動」とは、商船攻撃の背後に国の存在を示唆する含意があるものと考えられる。

<sup>21</sup> 第82回国会、参議院内閣委員会(1977.11.15)三原防衛庁長官答弁

述べて、上記カール・シュミットの言説を全面的に肯定している。

「国際法上、公海において船舶が攻撃を受けた場合、個別的自衛権の行使として、その攻撃を排除し得る立場にあるのは、原則として当該船舶の旗国である。...わが国に対する武力攻撃が発生し、わが国が自衛権を行使している場合において、わが国を攻撃している相手国が、わが国向けの物資を輸送する第三国船舶に対し、その輸送を阻止するために無差別に攻撃を加えるという...事態が発生した場合...自衛隊が、わが国を防衛するための行動の一環として、その攻撃を排除することは...個別的自衛権の行使の範囲に含まれる<sup>22</sup>」

ちなみに、国連総会が1974年12月14日に採択した侵略の定義に関する決議にも、侵略行為の例として、「一国の軍隊による他国の港又は沿岸の封鎖」及び「一国の軍隊による他国の陸軍、海軍若しくは空軍又は船隊若しくは航空隊(marine and air fleets)に関する攻撃」が挙げられており、空域を含む上述の海戦の論理を裏付けている。

### 3 海戦の歴史

(私有船による海商破壊)

以上、海戦の本質が「海商破壊」にあることを、「正規海軍による海商破壊」の側面から見てきた。しかし、歴史的には「私有船による海商破壊」も国際法上認められてきたのでその影響を考慮しないわけにはいかない。

今日では、「私有船による海商破壊」とは、海賊行為にほかならないが、かつては国家の緊急事態に武装した民間船の力を借りて海軍力を補ったり、新大陸の植民地防衛にまで手が回らない本国海軍に代わって「海商破壊」を専門とする海賊を雇いあげたりすることは

<sup>22</sup> 第98回国会参議院予算委員会(1983.3.15)谷川防衛庁長官答弁

普通に行われていたのである。そして、この正規に国が雇いあげた武装私有船を「私掠船」と言い、それは「捕獲免許状」を国から交付する手続によって成り立っていた。この交付手続は、実は、1788年制定のアメリカ合衆国憲法に今日でも認められており、第1条第8節第11項に連邦議会の権限として、「戦争を宣言し、捕獲免許状 (Letters of Marque and Reprisal) を付与し、陸上および海上における捕獲 (Captures on Land and Water) に関する規則を設けること<sup>23</sup>」が明記されている。

ところで、この「捕獲免許状」の歴史は13世紀の欧州に始まる。他国によって損害を被った者が私的に加害国に属する財産を捕獲して「報復行為」(Reprisal)を行うことがそれまで慣習的に認められていたが、13世紀以降、領邦君主は、武力を用いた報復について書面の許可を求めるようになったのである<sup>24</sup>。

14世紀になると、「捕獲免許状」の意味は「戦時において敵船を襲う許可状」に変化した。そして、私掠船が敵国商船を襲うことでえられた利益は、国庫のみならず、出資者や船長、乗組員に所定の比率で分配されたので、15、16世紀の大航海時代には、新大陸や東洋からの財宝を満載したスペイン船やポルトガル船を狙って、英国ではその時代の有力者が競って私掠船に投資した。こうして、英国女王エリザベス1世の時代には、多数の「海賊資本家」(corsairs capitalists)が生まれている。

#### (私掠船と海賊船)

私掠船が活躍した時代、商船の襲撃行為が違法な海賊行為であるのか、あるいは正規の戦争行為の一環としての私掠行為であるのかを区別する明確な指標は、「捕獲免許状」だけ

である。もちろん、自国商船を襲えば、明らかな「捕獲免許状」違反であるので、それは海賊行為以外の何ものでもない。このため、英国において初めて海賊の定義を明記した1698年の海賊法にも、「英国臣民に対し、捕獲免許又は権限を受けたかのように海上において海賊、強盗又は敵対行為を行った英国住民は、海賊、重罪人及び強盗とみなされる<sup>25</sup>」と規定している。

しかし、17世紀末より欧州列強間で繰り広げられた植民地戦争において、私掠船による「海商破壊」が最盛期を迎え、やがて、英仏が植民地の覇権を争った18世紀後半にそのピークを迎えると、私掠行為が実態上、海賊行為と区別がつかないマイナス面が顕著になった。そのため、英国では、1708年に「捕獲に関する法律」を制定して、「海事捕獲審判所 (Admiralty Prize Court)」を設置したり、捕獲物や身代金収入の分配方法を明文化する等の努力を行った。

そして、フランス革命とナポレオン戦争を経て、英仏を中心に常備海軍が急速に整備されていくと、私掠船に頼る必要性が薄れたこともあり、1856年に私掠行為を禁止する「パリ宣言」が欧州列強間で調印された。次いで、1907年に開催された第2回ハーグ平和会議では、「商船ヲ軍艦ニ変更スルコトニ関スル条約」で軍艦の定義が厳密化された結果、実質的に正規の軍艦でなければ戦争に参加できなくなった。

それまでの成果をまとめた海戦法規が1909年の「海戦ニ関スルロンドン宣言」である。それは、「私有船による海商破壊」を明確に禁止した。しかし、「正規海軍による海商破壊」は禁止せず、このため今日でも合法であると認められている。

<sup>23</sup> 宮沢俊義『世界憲法集』岩波文庫(1960)32-33頁

<sup>24</sup> 以下は、主として稲本守「欧州私掠船と海賊」『東京海洋大学研究報告』(2009)を参考にしている。

<sup>25</sup> Stanley Morrison, "A Collection of Piracy laws of various countries", 『国際法研究』(1932)910-911頁

(海賊退治と軍艦)

「パリ宣言」や第2回ハーグ平和会議を経て、「私有船による海商破壊」が違法化され、これが海賊行為になると同時に、武力行使の概念も変化した。「私有船による海商破壊」を取り締まる行為、今日的に言えば海賊行為を取り締まる行為は、それまでは軍事活動にほかならなかったが、「私有船による海商破壊」が違法化された途端、警察活動になってしまったのである。

こうした歴史的経緯のため、建国当初の米国は、連邦議会の持つ、宣戦布告に至らない法的効果を持つ武力行使容認の権限に基づいて海軍による海賊の取締りを行っていた。それが、北アフリカ沿岸バーバリー地方のムスリム海賊と闘った第一次バーバリー戦争(1801~1805年)及び第二次バーバリー戦争(1815年)であり、それぞれ連邦議会による武力行使容認決議が採択されている。

次いで、米英戦争(1812~1815年)の後、カリブ及びラテン・アメリカ諸国沿岸で米商船の海賊被害が急増したことを受けて、1819年、「米国の交易を保護し、海賊犯罪を処罰するための」法律が制定された。この法律は、「米商船及びその乗組員を海賊の襲撃や略奪から」守るために必要と思われる場合、大統領は米国の「武装官船」を用いることができるとするものであった。また、この法律は、大統領が「武装官船」の司令官に対し、海賊及び海賊船への攻撃並びに拿捕を含む様々な海賊対処行動をとるよう指示することができるとしていたほか、海賊に襲われた米船舶にも、襲撃を撃退し、海賊船を拿捕する権限<sup>26</sup>を認めていた。

この1819年の法律は、1823年に恒久法となり、合衆国法典第33編に収められ、20世紀初頭に「私有船による海商破壊」が違法化

された後も海賊対策に海軍が動員される根拠となっている。沿岸警備隊が整備されているかないかの問題があるにせよ、欧米先進国がこぞって海賊対策に海軍艦艇を派遣するのは、これと同様な歴史的経緯があるためと思われる。勿論、海軍を派遣したからといって、それらの国が海賊対策を軍事活動の一環と考えているわけではない。

さて、以上のような陸上と海上の違いをどのように一体的に理解すべきなのか、以下、国際法の歴史から考察してみたい。

### 普遍的人類社会の理念と海洋

#### 1 古代ローマ法の世界

海賊は、その国籍や被害船舶の船籍とは無関係に、拿捕した国が裁判を行い、捕獲した船体や財産の処分を行うことができるとする海洋法の原則について、近代国際法の生みの親、グロティウスは次のように述べている。「ローマの国民が航海者をまもるために艦隊を維持し、海上で捕らえられた海賊を処罰することができたが、このことは、かれら独自の権利にもとづいてではなく、他の自由な諸民族もまた海に対して有する共通の権利にもとづいて行われた...<sup>27</sup>」

つまり、グロティウスは、海洋の管轄権は、ある特定の国家だけの権利ではなくて、すべての自由な諸国民の共通の権利であり、その共通の権利をある特定の国が他の諸国民に代わって行使することがあることを述べている<sup>28</sup>。これは、実は、古代ローマの万民法の考え方である。

古代ローマは、自由民であるローマ市民だ

<sup>26</sup> 商船を武装する権限を意味する。

<sup>27</sup> グロティウス『自由海論』、伊藤不二男『グロティウスの自由海論』所収、232頁

<sup>28</sup> 伊藤不二男『自由海論』以後のグロティウスの海洋自由の思想』『西南学院大学 法学論集』(1978)136-137頁

けに適用される「国法」(ius civile)と外国人に適用される「万民法」(ius gentium)という二つの法体系を持っていた。外国人との間に裁判問題が起こったとき、事件を担当する裁判官は外国人担当法務官であり、適用される法律も、ローマ人のための国法ではなく、専ら万民法であった<sup>29</sup>。

我々は、地中海を内海とする極めて広大な地域を版図に収めるローマ帝国を一つの国家と誤解しがちであるが、古代ギリシャ世界でも、古代ローマ帝国でも、国家(nation)に相当するのは自由民の共同体であるポリスであり、キヴィタスである。もちろん、ギリシャ人と違い、古代ローマ人(populus Romanorum)は征服した他の民族(natio)の有力者にもローマ市民権を与えたので国法の範囲は都市国家の領域を超えていた<sup>30</sup>。そして、服従と保護を原理とする支配関係(imperium)で諸民族が一つの帝国を形成し、同時に、それら諸民族は海洋を通じた交易によって結ばれていた。したがって、万民法は商品交換を介して結ばれた諸民族の共同社会を律する法としての性格を持っていた。

海洋がこの万民法によって、そもそも所有の対象とはできない万人の「共有物」(res communis)<sup>31</sup>、あるいは、ある特定の民族にではなく、人類社会に属する「公の物」(res publica)<sup>32</sup>と呼ばれるのは、こうした意味であり、この海を介する交易を脅かす海賊は、まさに「人類一般の敵」(hostis humani generis)として、すべての諸民族が取り締まらなければならないべき対象であったのである。

<sup>29</sup> ホセ・ヨンバルト「スアレスの万民法理論と現代国際法」『上智法学論集』(1995)259-260頁

<sup>30</sup> 福田歎一「民族問題の政治的文脈 - 擬制としての国民国家」『民族とは何か』(1988)(『デモクラシーと国民国家』岩波現代文庫(2009年5月15日再録))を参考にした。

<sup>31</sup> 柳原正治『グロティウス』清水書院(2000)100-101頁

<sup>32</sup> グロティウス・前掲注27 225頁

## 2 ウェストファリア体制と万民法 (近代国際法の論理)

1648年のウェストファリア講和条約は、諸国王を宗教的権威から解放し、いかなる上位の権威をもいだかない主権的存在とせしめるとともに、相互に対等な領域主権国家が並立する国際秩序(state system)を形成する歴史的モメンタムになったとされる。このため、同条約以降の近代国際体制をウェストファリア体制と呼ぶ。

グロティウスは、そうした講和条約に帰結するネーデルランド独立戦争の最中に、新興勢力オランダの立場を擁護した理論家である。そのグロティウスが「公海自由の原則」を初めて明快に主張した『自由海論』の序に次のように述べている。「人間自身についてみると、一方では、各人がすべての人と共通に所有するものがあり、他方では、他の人の所有から区別されて、各人が別々に所有するものがある。これはまさしく、自然が人間の使用のために作り出したもののなかで、一方において、あるものは、すべての人間に共通のまま残され、他方において、他のものは、各人の努力と労働によって自分のものになることを、自然が欲したからである。このようにして、法律も、つぎの二つの場合について規定するために定められている。すなわち、一つは、すべての人たちが、たしかに他の人を害することなく、共通に使用しうる、という場合である。他は、各人がみずから所有するところのもので満足し、他の人の所有を侵してはならない、という場合である<sup>33</sup>」

グロティウスは、「共通に所有する」世界と「別々に所有する」世界があることを述べている。実は、その「別々に所有する」世界とは、ローマ教皇、あるいは神聖ローマ帝国皇帝を頂点とする中世普遍共同体が崩壊し、並

<sup>33</sup> 同上 195-196頁

立する主権国家が領有権（所有権）を主張して国境によってそれぞれの領域に分断してしまった陸上の世界にほかならない。そして、「共通に所有する」世界とは、分断されず残されえた海の世界である。なぜなら、人間は本来、社会の構成員として相互に自由に交通し交際する基本的な権利を有し、それなくして人類社会は存続しえない。つまり、海上は、「普遍の人類社会」のために残された公共の空間なのであり、それ故に、すべての国(nation)に自由な通航が保障されなければならないのである<sup>34</sup>。

#### （海の国際法と陸の国際法）

しかし、グロティウスが「普遍の人類社会」に残された空間とした海洋は、もはや古代ローマ世界が活動地域とした地中海とそれに隣接した限られた海域ではなかった。それは、スペインやポルトガルの貿易船によって15-16世紀に形成された世界市場そのものである。つまり、グロティウスの「普遍の人類社会」とは「世界経済」にほかならない。ただし、その範囲は19世紀に鉄道ができるまで、専ら海洋に留まっていた。陸上交通は河川や運河にたよるほかに、大量の物資や原料は海運によって初めて可能であったからである。

他方、18世紀前半になると、「万民法」を個々の主権国家間の関係を規律する国際法を指す用語として用いるようになる。こうした用語法は18世紀中葉には確立し、18世紀後半にはその訳語として「law of nations」が、さらに18世紀末には「international law」という訳語も登場した<sup>35</sup>。これは、海の国際法であった「万民法」が、陸の国際法に転化したことを意味する。

だが、海の国際法である「万民法」が陸の国際法に転化すると同時に、それは「普遍の人類社会の法」とは必ずしも言えないものになってしまった。なぜなら、領邦国家の上に君臨してきた精神的・政治的権威を否定して成立した近代主権国家は、自らをアプリアリに拘束するルールが存在を本来的に認めようとしなかったからである。つまり、国際法を含めすべての法は、自らが立法して定めるべきものであるとの考えを持っていたので、実定法だけを国際法と認める傾向が顕著になったのである。これがいわゆる、国際法思想における自然法思想の後退現象である。

そして、重要なことは、「万民法」が陸の国際法に転化することによって、武力行使の概念も大きく転換したことである。

すなわち、海の秩序では諸国民の自由な交通と交際を実現することが国際社会全体の利益と考えられたので、各国がそうした目的で管轄権を行使するのは、主権的行為としてではなく、「自由な諸民族が海に対して有する共通の権利」、つまり国際警察権に基づく行為としてであった。しかし、主権者を越える上位者が存在しない主権国家関係においては、主権国家の外に公共の空間があることは想像することさえ出来ない。したがって、主権者の行う対外的行為はすべて主権的行為であり、また、主権的行為であるがゆえに戦争さえすべて国際法上合法であるという無差別戦争観が登場する。

#### 国際警察権思想の再生と海賊問題

##### 1 ノーマン・エンジェルの論理

英国の著述家ノーマン・エンジェルが1910年に出版し、世界的な大ベストセラーになった『大なる幻想』は、グロティウスが『自由海論』で唱えた万民法の考え方を、陸上の

<sup>34</sup> グロティウス『自由海論』のほか、伊藤不二男「グロティウスの『自由海論』の思想」『西南学院大学法学論集』、1974年12月号等を参考にした。

<sup>35</sup> 柳原・前掲注31 185-186頁

論理として蘇らせようとしたものであると言える。

19世紀後半の1870年頃から第一次大戦の勃発までのほぼ半世紀の間に、電信・電話の登場、鉄道網や汽船の定期航路の発達などによって、世界貿易は所得の伸びを上回って拡大し、海外投資や移民も飛躍的に増えていた<sup>36</sup>。彼は、このようにして国境横断的に利益共同体が成立している状況下においては、「軍隊が野戦で相互に勝負を競い合い、敵として相対するのは戦闘を行う軍隊だけで、戦いに参加しない一般市民は敵対関係の外側にある」という陸戦の論理はもはや成り立たないと考えた。

「ローマ時代、勿論あらゆる古代世界において、領土の征服は征服者に実際的な利益を与えた...少なからず、征服戦争の直接的な成果として、非征服民を奴隷化することで奴隷という形で富を得たからである。中世においては、ノルマン人のイングランド征服等々で行われたように、征服戦争は金や銀の動産、土地を戦利品とし戦勝国の指導者間で分割した<sup>37</sup>」しかし、グローバル化された社会では、もはや戦勝国になんらの物質的利益をもたらさないとした。

そして、今日の主権国家の関係は「武装したアナキー」(armed anarchy)であるので、それを「共同の強制力」(pooled force)を持った「武装した社会状態」(armed society)に代えるべきだとした<sup>38</sup>。

こうしたノーマン・エンジェルのは、国際連盟の創始者となるウィルソン米大統領に大きな影響を与えた。

## 2 国際法のパラダイム転換

このようにノーマン・エンジェルは、現代の武力行使が「海商破壊」ならぬ「世界経済破壊」行為以外の何ものでもないと主張した。しかし、国際連盟規約は、国際社会を「武装した社会状態」に一步近づけたものの、制度的には、1907年の第2回ハーグ会議で採択された国際紛争平和処理条約にある「国家間の関係において武力に訴えることを出来る限り予防するため、締約国は、国際紛争の平和的解決を確保するために全力を尽くすことに合意する。」という考え方に止まっていた。直截に言えば、世界政府が無い状態において、国家間の紛争解決の最終手段として武力行使を合法手段として認めることは止むを得ないと考えていたのである。

その意味で、「国家の政策の手段としての戦争を共同放棄する」とした1928年の不戦条約は、主権的行為としての武力行使を否定したのものとして極めて重要な意義を持っている<sup>39</sup>。

不戦条約をブリアン外相とともに主導したケロッグ米務長官は、1935年の「不戦条約と国際共同体に対する米国の関係」と題した演説の中で、その意味を次のように述べている。

「世界大戦の損失は歴史上未曾有のものであり、いかなる国も大戦から恩恵を得ることはなかった。そうした損失を戦争に直接関与した国に限ることは出来ない。それは世界的なものであり、人類の生活条件に影響を与える。

米国が戦争の局外に立つことは重要なことであるが、それ以上に重要なことは、戦争を予防するために、また、他国と共同して戦争を終わらせるためにあらゆる実際的かつ合

<sup>36</sup> 「ノーマン・エンジェルの幻想」『日経新聞』(2008.4.21)

<sup>37</sup> Norman Angell “The Great Illusion - a study of the relation of military power in nations to their economic and social advantage”, William Heinemann, 1911, p.45

<sup>38</sup> 吉川宏「ノーマン・エンジェルの国際主義」『北大法学論集』(1990)2007-2008頁

<sup>39</sup> 当然のことながら日本国憲法第9条第1項の「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」もこうした文脈で解釈する必要がある。

法的手段を駆使して努力することである。<sup>40</sup> 「米国が戦争を国家間の決闘とみなし、国民が中立かつ不偏でなければならぬとする事は、パリ不戦条約と完璧に矛盾する。イタリアがエチオピアを侵略し、国の政策手段として戦争を行ったということは、イタリアが米国との条約を侵犯したということであり、国の最高法規 (the supreme law of our land) を破ったということである<sup>41</sup>」

つまり、この演説では、「国際社会」が理念ではなく、すでに現実のものとして存在すること、国家間の戦争行為は国際社会の破壊行為であってどの国も局外者であることはできないこと、したがって、締約国は国際犯罪を取り締まる条約上の義務があることを述べている。

第二次大戦に際し、中立の立場を採った米国が枢軸国による不戦条約違反を根拠に連合国の一員として参戦をしたことは有名な事実である。その際の米国による武力行使は、決して主権的行為ではなく、国際法上、「自由な諸民族が国際共同体に対して有する共通の権利」、つまり国際警察権に基づく行為と考えられていた。

1941年3月27日にジャクソン米司法長官がハバナで行った演説はそのことを如実に物語っている。

「...不戦条約は戦争を確定的に違法化し、戦争概念に従属する中立義務の概念は不可避免に変更を被った。現在行われている侵略戦争は国際共同体に対する内乱である。...不戦条約...は、侵略戦争に対する関係では、絶対的公平の態度として考えられてきた中立の教義の歴史的、法的基礎を覆した。それは、署名国に侵略者を差別する義務を課したものであるが、侵略者を差別する権利を付与した...<sup>42</sup>」

### 3 国際警察権と集団安全保障

両大戦を通じ戦争が違法化されことによって、もっぱら戦争遂行手段であった軍隊の役割は、第二次大戦後、好戦国の脅威から平和愛好国を自衛するための手段に転化した。その意味で、平和を破壊する違法な武力行使者に対して強制措置をとることを基本とした国連憲章第7章下の活動、特に第42条に係る活動を「国際警察活動」、その主体となる軍事を「国際警察力」と呼んできたことは、「『国際警察力』理論の形成と発展」(『論究第5号』所収)で述べてきたところである。

したがって、「国際警察力」は、集団安全保障システムと同時並行的に発展してきた概念であるが、実は、軍隊が国益ではなく、国際的な公益を守る手段と位置づけられてきた歴史は、はるか以前の海賊問題への対処に遡る。つまり、海賊問題は人類最初の国際警察権行使の問題であったのである。

ただ、19世紀に至るまでこうした国際法の考え方は海洋に限られていた。しかし、19世紀末のグローバル化と第一次大戦の惨禍を経て、国際警察権の思想は普遍化し、終に不戦条約の締結を契機として国際法の中心思想となった。

ところで、国際警察権あるいは国際警察力の概念は、国際公益を体する執行権力の問題である。それは集団安全保障の核心ではあってもすべてではない。その意味で、国際警察権と集団安全保障の関係を説明しなければ、論文として完結しないが、それは次回の課題として一先ず筆を擱きたい。

<sup>40</sup> Yale Law School, The Avalon Project ([http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/kb1935.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kb1935.asp))

<sup>41</sup> 同上

<sup>42</sup> 大沼保昭『戦争責任論序説』東京大学出版会(1975)139頁



## 諸外国における教育のアウトプット推計の検討状況 教育の生産性はいかにして測られるか

衆議院調査局調査員

澄田 知子

(経済産業調査室)

### 要 旨

教育の生産性は、サービス産業の中でも計測が非常に困難な部門の一つであり、日本ではその重要性に比して研究が少ない。一方、諸外国では教育のアウトプットの計測に関して様々な試みがなされ、教育サービスの効率の向上やサービス内容の評価の議論等に役立てられている。教育にもコストがかかる以上、生産性が向上し、効率的かつ最適な水準のサービスが提供されることが望ましい。日本においても教育サービスに関する実証分析に基づいた議論が活発化するよう、誰でもアクセス可能なデータの整備・蓄積・公開の一層の進展が望まれる。

### 《構成》

はじめに

教育のインプット/アウトプット

イギリスにおける議論

アメリカにおける議論

その他の国における議論

おわりに

はじめに

サービス産業は、日本のGDPや雇用の7割を占める重要な産業であるにもかかわらず、諸外国と比べて、あるいは製造業と比べて生産性が低い、そのためサービス産業の生産性を向上させることは日本経済にとって重要な政策課題である、との議論がある<sup>1</sup>。しかし、サービス産業の中身は実に多様であり、中には生産性を計測することが極めて困難な分野も存在する。その一つが教育である。

生産性はインプット（投入量）とアウトプ

ット（産出量）の比率であり、インプットに対してアウトプットの割合が大きいほど生産性が高いことを示す。生産性を計測する場合、一般に、インプットとしては労働、資本、土地、原料、燃料、機械設備などの生産諸要素が、アウトプットとしては生産量、生産額、売上高、付加価値、GDPなどが用いられる。

教育の生産性を測る場合、インプットとしては、知能指数のように個人に生来備わっている能力、親の所得などの家庭・社会環境、学校で提供される教育等が考えられる。他方、アウトプットの測り方としては、教育の成果の一つである学力や、賃金の押し上げ効果等が考えられる。もちろん、教育は多面的であり、その成果は学力や賃金のみによって測られるべきではない。しかし、教育にもコストがかかっている<sup>2</sup>以上、そのコストに見合った成果を挙げているかをなんらかの形で検証する必要がある。

<sup>1</sup> 例えば、『サービス産業におけるイノベーションと生産性向上に向けて』サービス産業のイノベーションと生産性に関する研究会（平成19年4月）。

<sup>2</sup> 国際的にみると、日本は教育に対する公財政支出の割合が低く、家計の負担割合が大きい。子ども2人が同時に大学教育を受ける場合、その教育に係る費用負担が可処分所得の3分の1に上るとの試算もある（教育安心社会の実現に関する懇談会（第4回、平成21年7月3日）資料）。

現在、日本のSNA（国民経済計算体系）では、教育のアウトプットはインプット（予算額）で計測されており、教育サービスがどのような価値を生み出しているかが評価されていない。そのため生産性上昇率は常にゼロとなり、生産が効率的に行われているかどうかの検証ができない<sup>3</sup>。一方、諸外国では、教育のアウトプットの計測についての研究が、公的サービスの効率の向上や教育サービスの内容を評価する仕組みの議論とともに活発になりつつある。そこで、本稿ではこうした諸外国の取組を概観し、日本での議論の足がかりを作ることとしたい。

### 教育のインプット/アウトプット

教育の生産性を計測するためには、インプットとアウトプットを明確にする必要がある。諸外国ではこれらをどのように整理しているのだろうか。

EUROSTAT<sup>4</sup>(2001)では、テストスコアや進学率のように知識の移転が実現したかどうかを測った指標は、教育サービスに対するアウトカム（成果）であるとして、アウトプットとは区別している。そして、アウトプットを測る最もよい指標は、教育を受けるために児童生徒が過ごした時間（児童生徒数×授業時間、以下、student-hours(pupil-hours)という。）であるとする。ただし、授業時間数が時系列でみて比較的安定していればアウトプット全体に与える影響がそれほど大きくはないと考えられること、また高等教育や遠隔教育等、教育のタイプによっては授業時間数が教育サービスのアウトプットに及ぼす影響が小さくないと考えられること等から、場合

によっては児童生徒数のみを利用することも認めている。

しかし、児童生徒の受けられる教育サービスの内容は、同じ時間数であっても、教員の経験年数や学校の設備等によって様ではないと考えられる。そのため、アウトプットをより正確に算出するためには、計測されたstudent-hours(pupil-hours)に教育内容の差異を反映させるような調整を行う必要がある。前述のEUROSTAT(2001)では、こうした差異を反映させるに当たり、テストスコアや進学率のようなアウトカムに基づいた指標と、教育サービスの内容を直接評価した学校監査等の指標の両方の利用可能性を示している。

もっとも、教育制度や背景、データの入手可能性、教育サービスの内容に影響を及ぼす要素やその程度が国によって異なることから、教育のアウトプットの計測は各国一律に可能となっているわけではない。そこで以下では、教育のアウトプット計測に関し先進的な取組の多いイギリス、教育経済学の蓄積のあるアメリカを中心に、諸外国の状況を調査した。

### イギリスにおける議論

イギリスでは1998年のSNAから、教育部門の推計にアウトプット指標を導入している。当初この指標は、公的教育部門に属する4つのタイプ(保育学級(学校)、小学校、中学校、特殊学級(学校))の児童生徒登録者数に、学校のタイプごとのコストでウエイト付けしたものが利用されていた。また教育内容の変化を反映させるため、EUROSTATでも提案されているアウトカムに基づく指標を利用することとし、イングランドで行われたGeneral Certificate of Secondary Education

<sup>3</sup> この問題は教育だけでなく、医療、金融等のサービスについてもあてはまる。このうち金融について、詳しくは本誌庄司論文「金融仲介業におけるアウトプット推計に関するサーベイ」を参照のこと。

<sup>4</sup> EUROSTATは、欧州連合(EU)の統計機関。

(GCSE)<sup>5</sup>の1994年から1997年の平均点の伸び(年0.25%)を採用した。

このような計測方法に対し、政府サービスのアウトプット及び生産性の計測に関する提案を行った Atkinson Review<sup>6</sup>は、教育のアウトプット指標の作成において児童生徒の登録者数を使用すると、実際には学校に来なかった(教育サービスを受けられなかった)児童生徒数が含まれてしまうことから、これを実際の出席者数に変更すること、また教育内容の変化を調整する方法が年0.25%と固定されていると、実際には起きているはずの毎年の変化が反映されず、結果として児童生徒の出席者数の増減がアウトプットを左右してしまうことから、この計測方法を改善すること、等を示した。これを受けて2005年のSNAから、児童生徒数については出席者数に変更されたが、教育内容の変化の計測方法については改善策がまだ検討中であり、以下のような様々な手法が試みられている。

## 1 様々な調整方法

### (1) テストスコアの利用方法の改善

#### ア GCSEを用いた手法の改善

まず、教育内容の毎年の変化を反映させる方法として、毎年的好成績者が全体に占める割合の変化、毎年 평균点の変化、を用いることが検討された。このうちの方法では、成績上位への到達度だけが対象になるため生徒全体として受けられた教育サービスの内容の変化がとらえられない、生徒全員が最高レベルに到達した場合それ以上教育サービスの向上が反映できないといった問題が指摘された。についても、平均点が2%上昇すると教育サービスが2%向上したことになり、変化を正しく評価できているか疑問が残る。

<sup>5</sup> 義務教育の最終学年(11年生、16歳)で行われる到達度テスト。

<sup>6</sup> Atkinson(2005)。

加えて、GCSE自体が、過去11年間に受けた教育全体の成果を測るものであるため、毎年教育サービスの内容の変化を測るには不十分であるといった指摘もある。

#### イ テストスコアの細分化

11年生での到達度しか反映されないというGCSEの問題を解消するため、イングランドで行われている義務教育の4つの段階<sup>7</sup>ごとのテストスコアを利用し、それぞれの段階での到達度を反映させる方法が試みられた。さらにこの方法でも、それぞれの段階の最終年次での到達度のデータしかそろわないため、各段階のスコアの改善をそれに要した年数に振り分けて、毎年調整レートを算出するという方法が考案されている。

例えばKS2レベル(KS2-3年生(7歳)からKS2-6年生(11歳))において、2004年の最終学年KS2-6年生でのスコアの改善が仮に12.4ポイントだとすると、これにかかった年数が4年なので、毎年改善レートは $12.4/4 = 3.1$ となる。この生徒は2003年にはKS2-5年生、2002年にはKS2-4年生なので、図1で右下のマス(2004年、KS2-6年生)から左上に向かって3.1という数字が挿入されている。しかし、この時点でKS2-3からKS2-5年生に関しては、2005年以降のテストスコアが判明してはじめて情報がそろうため、なんらかの数字を仮置きしなければならない(図1のシャドー部分)。

(図1) KS2のテストスコア調整方法

(ポイント)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
KS2-3	3.1	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
KS2-4	3.1	3.1	3.2	3.1	3.1	3.1	3.1
KS2-5	2.8	3.1	3.1	3.2	3.1	3.1	3.1
KS2-6	2.6	2.8	3.1	3.1	3.2	3.1	3.1

(出所) Department for Education and Skills(2005)

<sup>7</sup> KS1(5-7歳)、KS2(7-11歳)、KS3(11-14歳)、KS4(14-16歳)の4段階。

(2) 教育水準局による学校監査結果の利用

イギリスでは、教育水準局(Office for Standards in Education)が1992年から学校監査を行っており、このデータを学校における教育サービスの内容の変化の計測に利用することが可能である。しかし、これまでに数次にわたる監査方式の変更があり、時系列比較する際の評価の妥当性や、学校監査の評価基準と教育サービスの内容の評価基準の整合性などの面で問題もある。

(3) 教育の経済的価値

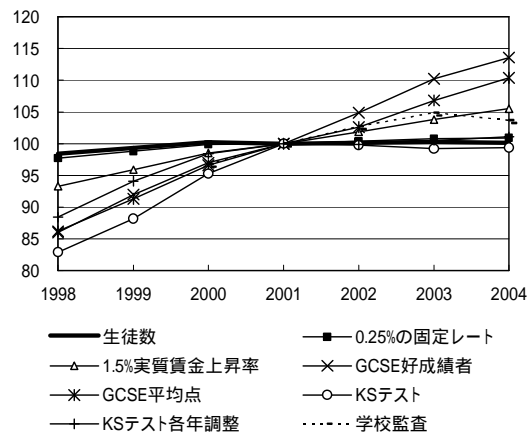
生産性を考える場合、アウトプットに変化がなくてもインプットが増加すると、生産性が低下する。教育の生産性に関しこのような動きをするものの一つが、インプットに当たる教員の賃金である。実際、教員の賃金は経済全体の成長に伴って上昇するため、教育の生産性は生徒数の増加や生徒/教員比率の上昇がない限り、常に下押し圧力に晒されることになる。

一方で教育サービスは、知識や技能のより高い労働者を市場に提供するという形で、市場の成長に貢献していると考えられる。そこでこうした教育の経済的価値を教育のアウトプットに加味するという観点から、市場労働者の実質賃金の平均的な伸び(イギリスの場合年1.5%)によりアウトプットを調整するという方法が提案されている。

(4) 調整方法によるアウトプットの違い

図2は、以上のような様々な調整方法によるアウトプットの違いを示している。これを見ると、2001年まではどの調整方法もほぼ同様の傾向(上昇)を示している。しかしそれ以降異なる動きとなっており、特に細分化されたテストスコアを用いた調整方法(KSテスト利用)はアウトプットの減少が見られる。

(図2) 調整方法によるアウトプットの違い (2001=100)

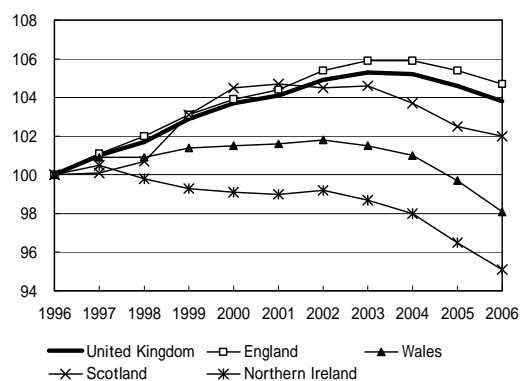


(出所) Department for Education and Skills(2005)

2 地域別データの導入

2007年、イギリス国家統計局(Office for National Statistics, 以下「ONS」という。)は、教育のアウトプットの推計に地域ごとの教育サービスの内容の違いを正確に反映させるため、スコットランドで行われているテストデータを利用するなど新たな手法を用いて再推計を行った。その結果、ONSの公式統計であるBlue Book 2006で9.6%増とされていた1996年から2005年の教育のアウトプットは6.6%増と伸びが縮小した。これは、GDPを0.2%程度押し下げる規模に相当する。図3は、イギリスの地域ごとのアウトプットを比較したものであるが、1996年以降、地域によって教育のアウトプットに大きな違いが出ていることが分かる。

(図3) イギリスの地域別教育アウトプット (1996=100)

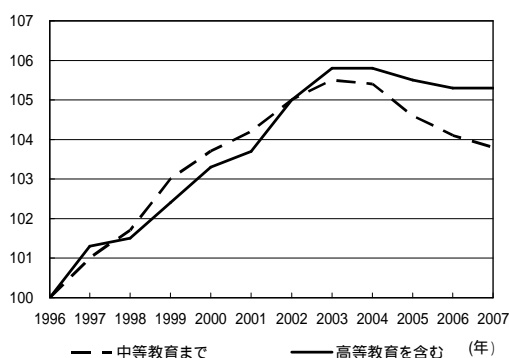


(出所) Office for National Statistics(2007a)

### 3 教育サービスの対象範囲の拡大

イギリスでは、ニート対策とも関連して高等教育の在り方が重要な政策課題の一つとなっている。ONSは2008年、教育のアウトプットについて、従来の中高等教育以下に加えて高等教育にまで対象範囲を拡大し、再推計を行った。その結果が図4である。1996年から2007年の伸びは5.3%と、高等教育を含まない場合(3.8%)に比べて拡大した。

(図4) 高等教育を含めたアウトプット  
(1996=100)

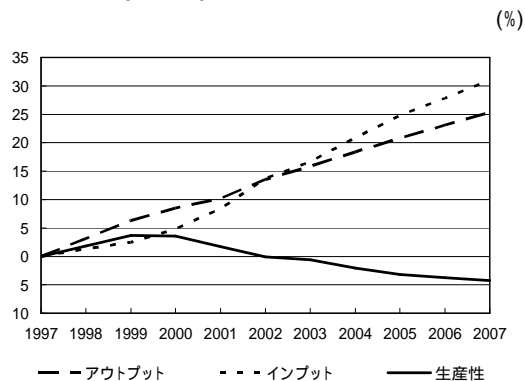


(出所) Office for National Statistics(2008)

### 4 教育の生産性

図5は、イギリスの教育の生産性を1997年からの変化率で示したものである。これを見ると、教育のアウトプットは一貫して上昇しているが、同時にインプットも増加しているため、生産性が改善していないことが分かる。インプットの増加については、とりわけ、2003年に導入された5万人のサポートスタッフによる影響が大きい。これは、教員の負荷を軽減させるための政策であったが、それまで教員のサービス残業になっていたものがサポートスタッフの労働時間として顕在化した、つまりアウトプットが変化しないままインプットが増加したために、生産性の低下が生じたものとみられる。サポートスタッフの導入により期待された教育のサービス内容の改善が反映されていないことも問題の一つと言えよう。

(図5) 教育の生産性



(出所) Office for National Statistics(2009b)

### 5 その他の論点

イギリスでは教育のアウトプット推計手法の更なる改善のため、次のような点について検討が行われている。

第一に、特殊学級(学校)に関するデータの改善や、専門性の高い医療系の教育及び保育学級(学校)での教育に関するサービス内容の評価手法の確立である。現在、公立の保育学級(学校)については教育水準局の監査結果の利用が検討されているが、保育学級(学校)全体の半数以上を占める民間部門についての情報は不足している。

第二に、クラスサイズの影響の分析である。イギリスでは、教育の初期段階では小規模クラスの方が教育効果は高いとされる一方、中等教育ではクラスサイズが教育効果に与えるインパクトは大きくないと研究結果がある。このことから、初等教育と中等教育についてそれぞれ別の調整方法を開発すべきではないかとの議論がある。

第三に、Every Child Matters (ECM) に沿った、教育内容の評価についての新たなフレームワークの構築である。ECMは2003年9月、政府が議会に対して提出した緑書(Green Paper)<sup>8</sup>で、教育が達成すべき評価指標として、健康であること (be healthy) )

<sup>8</sup> 政府が政策や構想の概要を提案する文書。これをもとに議論を行い、政策の骨格を提示する白書が作成される。

安全であること(stay safe)、楽しみかつ目標を達成すること(enjoy and achieve)、前向きな活動に寄与すること(make a positive contribution)、経済的に幸せになれること(achieve economic well-being)、の5つを掲げている。イギリスでは、教育の成果としてテストスコアが過大評価されてきたことに対する批判も高まっており、折しも全国テストの採点処理過程で問題が生じたことから、KS3(9年生)のテストが廃止されることとなった。授業時間以外に学校で過ごす時間の評価や、芸術・スポーツなどのカリキュラムの評価も課題となっている。

### アメリカにおける議論

アメリカのSNAでは、教育のアウトプットは日本と同様にインプット(予算額)に基づき作成されているが、クラスサイズの変化、教員の経験年数の変化、生徒数の伸びや予算の伸びの変化等に着目し、教育のアウトプット推計につながる以下のような研究が行われている。

#### 1 様々な調整方法

##### (1) 生徒/教員比率に関する研究

1998年、当時のクリントン大統領は一般教書演説において、小学校1~3年生のクラスサイズを平均18人とし、必要な教員を7年間で10万人新規雇用するとの政策を打ち出した。その頃までの研究結果をみると、生徒/教員比率が18より高くなると生徒の成績が下がるとの分析<sup>9</sup>や、低学年で経済的に恵まれない子どもでは特に、クラスサイズを17人以下にすると教育効果が高まるとする分析<sup>10</sup>がみられる。

<sup>9</sup> Ferguson(1991)。

<sup>10</sup> Finn(1998)。

しかしその後、クラスサイズは生徒の成績に有意な影響を及ぼさないとする結果も出ている<sup>11</sup>。理由としては、クラスサイズはアットランダムに決まっているわけではなく、特別な配慮の必要な児童生徒を小さなクラスに配置していること、クラスサイズを縮小するために、経験の浅い教員を雇わなければならなくなること等が指摘されている。

##### (2) 教員の経験年数による影響

では、経験の浅い教員を雇うと、生徒の成績にどのような影響を与えるのだろうか。アメリカでは、経験が2年未満の教員の割合が、1980年の5.3%から2000年に8.8%へと3.5%上昇した。これに関し、経験2年以上の教員が教えた生徒に比べて、2年未満の教員の教えた生徒ではテストスコアが0.12~0.19ポイント低くなるとの分析<sup>12</sup>や、5年以上の経験のある教員が教えた生徒と比べて、全く経験のない教員の下では0.13ポイント、経験1~2年の教員の下では0.06ポイント、経験3~5年の教員の下では0.03ポイント、生徒のテストスコアが低くなる<sup>13</sup>等の研究がある。

##### (3) 特殊教育に関する調整

教育のコストはその内容によって一律ではない。コストの高い教育タイプの生徒が増加すれば、生徒数の伸びに比してコストが大幅に増加する場合がある。アメリカでは、1980年から2001年の間、初等・中等教育の生徒数の増加率が年0.7%であったのに対し、同期間の州及び地方政府の初等・中等教育支出の増加率が年2.4%となった。

ここで注目されたのが特殊教育を受ける生

<sup>11</sup> Hanushek(1998, 2002)。

<sup>12</sup> Rivkin, Hanushek and Kain(2002)。

<sup>13</sup> Rivkin et al. (2005)。

徒数の伸びである。アメリカの小中学校では、特殊教育を受ける生徒の比率が、同期間中 9.4%から 12.1%に上昇した。特殊教育を受ける生徒にかかるコストは、一般生徒の 1.9 ~ 2.3 倍であるとの分析<sup>14</sup>がある。そこで特殊教育の生徒のウェイトを一般生徒の 2 倍としてアウトプットを推計したところ、その伸びは年約 0.9%とわずかながら拡大した。

#### (4) 両親の教育レベルに関する調整

児童生徒の成績に影響を与える学校以外の要因の一つに両親の教育レベルがある。そこで National Assessment of Educational Progress (NAEP)<sup>15</sup>のデータを利用して、1996 年時点の両親の教育レベル(高校未満、高卒、専門学校卒、大卒、不明)のウェイトを用いて生徒のテストスコアの調整が行われた。その結果、教育のアウトプットは調整前に比べて 0.07 ~ 0.22%低下した<sup>16</sup>。

#### (5) 調整方法によるアウトプットの違い

以上のような研究成果を元に、様々な調整方法<sup>17</sup>でアウトプットを計測した結果を比較したものが、図 6 である。これを見ると、調整を行うことによりアウトプットの伸びは調整前より高まるが、インプットの伸びに比べると半分以下にとどまっていることが分かる。

(図 6) 調整方法によるアウトプットの違い  
(1980-2001)  
(%)

インプット指標	
州及び地方政府の教育支出	2.41
アウトプット指標	
生徒数	0.73
生徒数(特殊教育を受ける生徒 = 一般生徒 × 2)	0.85
教員の質及びクラスサイズによる調整	
下限調整値	0.92
上限調整値	1.06
テストスコアによる調整	
下限調整値	0.97
上限調整値	1.22
下限調整値を両親の教育レベルにより調整	0.90
上限調整値を両親の教育レベルにより調整	1.00

(出所) Christian(2006)をもとに筆者作成

#### 2 高等教育に関するアウトプットの算出

図 7 は、高等教育について、予算に基づくインプット指標と、学生数をはじめとするアウトプット指標とを比較したものである。初等・中等教育に比べてその差は小さいものの、やはりインプットの伸びがアウトプットの伸びを大幅に上回っている。

調整方法としては、まず学生数について、パートタイムをフルタイムの 3 分の 1 としているが、その伸びは約 1.2%で調整前と大きな差が見られない。学生数に代えて学位取得数を使うとアウトプットの伸びは若干高まり、1.4%となる。学位について、その種類によってウェイトをかけた<sup>18</sup>ところ、伸びは約 1.4%でウェイトをかけない場合との差が見られなかった。学生数と学位取得数を組み合わせた統合指標では、伸びは両者の中間となる。一般に、高等教育ではカリキュラムなど個々の学生が受ける教育が一樣ではないので、サービス内容の差異の調整が非常に困難であると言える。

<sup>14</sup> Chambers et al.(2004)。

<sup>15</sup> 1969 年に始まった全米学力調査。

<sup>16</sup> Christian(2006)。

<sup>17</sup> 教員の質及びクラスサイズによる調整の下限値は「生徒 / 教員比率の 10%減少又は経験 2 年未満の教員の 10%減少は、教育サービスの内容を 1%向上させる」と仮定、上限値は「生徒 / 教員比率の 10%減少又は経験 2 年未満の教員の 10%減少は、教育サービスの内容を 3.3%向上させる」と仮定。

テストスコアによる調整の下限値は「17 歳時点での NAEP の数学のスコアが 1 ポイント改善した場合、教育サービスの内容が 8.3%向上した」と仮定、上限値は「17 歳時点での NAEP の数学のスコアが 1 ポイント改善した場合、教育サービスの内容が 27.5%向上した」と仮定。

<sup>18</sup> 学位取得数の学位別調整のウェイトは、associate's degrees=2、bachelor's degrees =4、master's degrees=4、first-professional degrees =6、doctoral degrees =8。

(図7) 高等教育のアウトプット(1980-2001)  
(%)

インプット指標	
州及び地方政府教育予算	2.33
アウトプット指標	
学生数	1.23
学生数(パートタイム×3=フルタイム)	1.23
学位取得数	1.40
学位取得数(学位別調整)	1.39
学生数及び学位取得数の統合指数	1.27

(出所) Christian(2006)をもとに筆者作成

### 3 初等・中等・高等教育の統合指標

初等・中等・高等教育全体の動きを見たものが図8である。インプットの伸びが約2.5%であるのに対し、アウトプットは、単純な生徒数の伸びで約1.1%、サービス内容に関する調整<sup>19</sup>を行ったものの伸びは約1.5%となっている。

調整を行うと調整前よりアウトプットが増加するものの、インプットの伸びと比べるとかなり小さい。これは、アウトプット指標の作成にまだ問題点が多いためと考えられている。また、教育サービス全体のアウトプット計測を考えた場合、アメリカでは私立学校が政府による規制の対象外となっており、統計データをそろえることが困難という側面もある。

(図8) 初等・中等・高等教育のアウトプット  
(%)

	1980-1990	1990-2001	1980-2001
インプット指標	2.20	2.71	2.47
アウトプット指標			
生徒数	0.56	1.56	1.08
生徒数(調整あり)	1.01	1.86	1.45

(出所) Christian(2006)をもとに筆者作成

### 4 その他の論点

教育の内容を左右させるもののうちどのような要素が生徒の成績に影響を与えるかについて、様々な研究結果をまとめたものが図9である。これを見ると、生徒/教員比率をは

じめ、教員の教育レベル、施設設備、管理部門などの変数も、生徒の成績にはほとんど影響がないことが示されている。

(図9) 教育サービスの差が生徒の成績に及ぼす影響

研究内容	分析数	統計的に有意(%)		統計的に有意でない(%)
		ポジティブ	ネガティブ	
<b>教員・教育の質</b>				
生徒/先生比率	276	14	14	72
教員の受けた教育レベル	170	9	5	86
教員の経験年数	206	29	5	66
<b>財政面</b>				
教員の給料	118	20	7	25
生徒一人当たり支出	163	27	7	34
<b>その他</b>				
施設・設備	91	9	5	86
管理	75	12	5	83
教員のテストスコア	41	37	10	53

(出所) Hanushek(2002)をもとに筆者作成

アメリカでは、以上のような算出方法のほか、人的資本アプローチによるものもある<sup>20</sup>。ここでは教育を生涯所得の増加のための投資(人的資本の蓄積)ととらえ、受けた教育内容と生涯所得の関係等について分析が行われている。

## その他の国における議論

### 1 オランダ

オランダでは現在、アウトプット指標についての研究が重ねられている。新しいアウトプット指標は、初等教育から高等教育まで、それぞれのレベルの生徒数のみ用いるもの、教育のタイプ別支出額でウェイトを付けたものなど数種類が開発されている。教育のアウトプットに影響を与える要因として、生徒の属性(両親がオランダ人か否か)やテストスコアも検討されたが、データが十分にそろわない等の理由から採用はされていない。

試算はやや古いが、1991年から95年までの伸びを比較すると、新しいアウトプット指標では手法により0.34~1.42、インプット方

<sup>19</sup> 初等・中等教育についてはNAEPの算数・数学のテストスコアで、高等教育については学位取得数で調整。

<sup>20</sup> Fraumeni(2006)。



式では0.86であった。

## 2 ノルウェー

ノルウェーでは、EUROSTATの考え方に沿って、教育のアウトプットの指標をstudent-hours(pupil-hours)としている。結果は、2003～2005年の地方政府・中央政府・民間部門について公表されている。これにより、地方政府ではアウトプットの伸びがインプットを上回っているが、中央政府ではその逆になっていること、民間部門ではアウトプットがそれほど伸びないのに対しインプットが大幅に伸びている（価格の上昇が主因）ことなどが分かった。このように、教育のアウトプット推計ではサービス提供者の多様性にも留意する必要がある。

## 3 オーストラリア

オーストラリアでは、民間部門・公的部門を区別せず、教育のアウトプット推計を行っている。現在作成されているアウトプット指標では、初等・中等教育は生徒数<sup>21</sup>、職業訓練は授業時間数、高等教育は論文数と卒業生数が用いられているが、幼児教育などその他の部門はインプット指標が用いられている。これらの指標を統合して算出されたアウトプットは、1993/94年から1999/2000年の年平均の伸びが1.9%と、従来のインプット方式（1.5%）に比べて大きくなっている。

オーストラリアにおける教育サービスの内容の評価は、特に大学レベルで盛んである。オーストラリアは、大学教育を石炭や鉄鉱石に次ぐ輸出品目と位置付け、教育課程や卒業生の品質保証に積極的に取り組んでいる。とりわけ教育省が実施しているGraduate Destination Surveyは、1993年からオーストラリアの学士課程卒業生全員を対象として行

<sup>21</sup> パートタイム1人＝フルタイム0.5人に換算。

われている大学教育に関する満足度調査であり、2006年に始まった「学習・教授の成果に基づく資金配分（Learning and Teaching Performance Fund）」の決定等にも利用されている。

おわりに

以上、諸外国における取組について概観した。どの国においても、教育のアウトプットや生産性の計測はまだ試験的な段階にあり、最も意欲的に取り組んでいるイギリスにおいてさえ、その手法には多くの改善余地が残されている。しかしそうした研究を通じて様々なデータが蓄積され、問題が発見され、より効果の高い教育の在り方について、実証分析に基づいた議論が可能となっている。

日本では、適正なクラスサイズに関する研究等が1960年前後から行われているものの、その内容は教員、児童生徒、親に対する意識調査が主流であり、学習効果との関連についての研究は少ない。近年ようやく、国立教育政策研究所が小中学校の学力調査結果とクラスサイズに関する分析を行っているほか<sup>22</sup>、教育経済学の研究者が独自に収集したデータを用いて、大学医学部の教育環境と医師国家試験合格率に関する分析<sup>23</sup>、中高一貫校を対象とした教育の生産関数の推計<sup>24</sup>等を行っているものの、教育データを利用した政策研究は諸外国に比べて非常に限られている。その理由の一つは、教育サービスの内容の変化を計測するために必要な、学力テストや卒業後の所得等のミクロデータが不足していることであろう。

OECD(2009)によれば、日本の教育機関

<sup>22</sup> 国立教育政策研究所(2002)。

<sup>23</sup> 妹尾(2007)。

<sup>24</sup> 小塩ほか(2009)。

に対する年間支出は、公財政部門が約 16.8 兆円、私費負担が約 8.7 兆円に上っている。教育はこのように政府や家計にとって大きなコストを発生させているだけでなく、子どもにとっては二度と戻らない貴重な時間を費やす活動でもある。教育は多面的であり、その評価は容易ではないが、他のサービス同様、教育においても限られた資源の中で生産性を

高め、効率的かつ最適な水準のサービスが提供されることが望ましい。そのためには、教育のアウトプットや生産性計測についての研究が一部の研究者にとどまらず、これまで以上に活発に行われる必要があり、誰でもアクセス可能なデータの整備・蓄積・公開の一層の進展が望まれる。

#### 【参考文献】

- ・小塩隆士『教育を経済学で考える』日本評論社（2003）
- ・小塩隆士・佐野晋平・末富芳「教育の生産関数の推計 中高一貫校の場合」『経済分析 第 182 号』内閣府経済社会総合研究所（2009.7）
- ・国立教育政策研究所「学級規模に関する調査研究」『国立教育政策研究所紀要 第 131 集』（2002）
- ・妹尾渉「高等教育機関の効率性分析～日本の医学部における実証分析～」『平成国際大学論集 2007 No.11』（2007）
- ・Atkinson T, Atkinson Review: Final Report Measurement of Government Output and Productivity for National Accounts,  
<[http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/atkinson/final\\_report.asp](http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/PublicSector/atkinson/final_report.asp)> (2005)
- ・Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia* (2002)
- ・Center for the Measurement of the Government Activity, *2005-06 Annual Report* (2006)
- ・Center for the Measurement of the Government Activity, *2006-07 Annual Report* (2007)
- ・Center for the Measurement of the Government Activity, *2007-08 Annual Report* (2008)
- ・Center for the Measurement of the Government Activity, *2008-09 Annual Report* (2009)
- ・Chambers, Jay, Thomas Parrish and Jenifer Harr, "What Are We Spending on Special Education Services in the United States, 1999-2000?", Special Education Expenditure Project (2004)
- ・Christian M, Measuring the Education Function of Government in the United States, Paper prepared for the joint OECD/ONS/Government of Norway workshop "Measurement of non-market output in education and health" London, Brunei Gallery, October 3 – 5, 2006 (2006)
- ・Department for Education and Skills, Measuring Government Education Output in the National Accounts: An overview of several methods developed as part of the Atkinson Review  
<<http://www.dcsf.gov.uk/research/data/uploadfiles/RW45.pdf>>(2005)
- ・EUROSTAT, *Handbook on price and volume measures in national accounts*(2001)
- ・Fraumeni B, *Methodology for Measuring Education Output Using a Human Capital Approach*, Paper prepared for the joint OECD/ONS/Government of Norway workshop "Measurement of non-market output in education and health" London, Brunei Gallery, October 3 – 5, 2006 (2006)
- ・Fraumeni B, Marshall R, Brooks R, and Williams M, *Price and Real Output Measures for the Education Function of Government: Exploratory Estimates for Primary & Secondary Education*,

NBER Working Paper 14099 (2008)

- Hanushek A, “The Evidence on Class Size.” Occasional Paper 98-1. W. Allen Institute of Political Economy, University of Rochester. February, pp. 1-40. (1998)
- Hanushek A, “*Publicly Provided Education.*” NBER Working Paper 8799. (2002)
- Konijn P and Kleima F, “*Volume Measurement of Education.*” Paper presented at OECD Meeting of National Account Experts. Paris, 26-29 September 2000 (2000)
- OECD, *Towards Measuring the volume of health and education services*, Paper presented at OECD Meeting of Working Party on National Accounts. Paris, 14-16 October 2008 (2008)
- OECD, *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*,  
<[http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_43586328\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#4](http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html#4)>(2009)
- Office for National Statistics, *Public Service Productivity: Education* (2005)
- Office for National Statistics, *Public Service Productivity: Education* (2007a)
- Office for National Statistics, *Methods for public service productivity: Quality adjusting school education output* (2007b)
- Office for National Statistics, *Public Service Output, Input & Productivity* (2008)
- Office for National Statistics, *Progress in Implementing the Atkinson Review Recommendations* (2009a)
- Office for National Statistics, *Total Public Service Output and Productivity* (2009b)
- Finn Jeremy D, “*Class Size: What Does Research Tell Us?*” Laboratory for Student Success, Spotlight on Student Success. No. 207. (1998)
- Rivkin S, Hanushek E, and Kain J, “*Teachers, Schools and Academic Achievement.*” NBER Working Paper w6691 revised. (2001)
- Rivkin S, Hanushek E, and Kain J, “*Teachers, Schools and Academic Achievement.*” NBER Working Paper 6691 revised. (2002)
- Rivkin S, Hanushek E, and Kain J, “*Teachers, Schools, and Academic Achievement,*” *Econometrica* 73(2), pp. 417-458. (2005)
- Wojdak K and Sorensen K, *Measurement of Non-market services in Norway with examples from education*  
<[http://www.ssb.no/english/subjects/09/90/doc\\_200818\\_en/doc\\_200818\\_en.pdf](http://www.ssb.no/english/subjects/09/90/doc_200818_en/doc_200818_en.pdf)>(2008)

## 風力発電の利活用に係る一考察 地域との共存を図ることができる仕組みとは

衆議院調査局調査員  
後 藤 一 平  
(環境調査室)

### 要 旨

再生可能エネルギーの一つである風力発電は、近年の急速な大規模化に伴い、とりわけ欧州では陸上のみならず洋上にも進出している。一方、我が国における導入速度は緩やかで、今後見込まれる導入量も太陽光発電の約 30%にとどまると予測されている。

風力発電の立地には、建設する上での様々な制約や法令に基づく許認可、自主的な環境影響評価等の諸条件をクリアしなければならない。事前に十分な検討を経ずに無理に建設を進めれば、バードストライクに代表される自然環境への影響や、低周波音に代表される生活環境への影響を及ぼすこととなり、地域住民との軋轢を生じさせかねない。

地域との共存を図りながら、風力発電の円滑な導入促進を図るためには、立地選定プロセスの透明化や環境影響評価法の対象事業化を含めた、より適正な手続の確保が必要である。

### 《 構 成 》

はじめに

風力発電の概要

風力発電の立地条件

風力発電に関する問題点

今後の課題

おわりに

はじめに

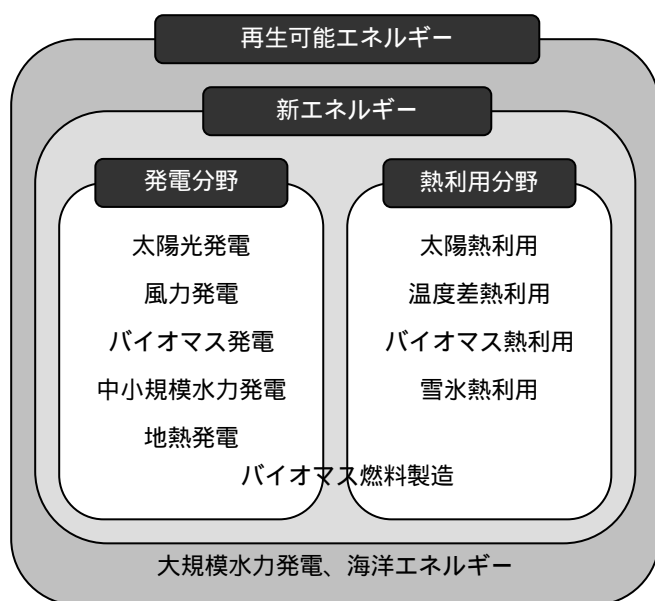
地球温暖化をはじめとする気候変動問題が、国際社会における主要な関心事の一つとなって久しい。平成 17(2005)年に発効した京都議定書は、我が国を含む先進工業国に対し、温室効果ガスの排出削減を具体的な数値目標として義務付けており、2008年から 2012 年までの第一約束期間の目標達成に向けた取組が各国において行われている。とりわけ、化石燃料の使用に起因す

る二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)等の温室効果ガスを確実に削減しつつ、社会全体が持続的に発展する「低炭素社会」をいかに構築するかが、大きな課題となっている。

こうした中で、温室効果ガスの削減に寄与する有力な手段の一つとして各国で急速に普及しつつあるのが、化石燃料を用いず、エネルギーの製造及び使用の過程で温室効果ガスがほとんど発生せず、資源の枯渇の心配がなく半永久的に利用できる「再生可能エネルギー」(「自然エネルギー」ともいう。)である。

再生可能エネルギーに分類されるものとしては、太陽光、風力、バイオマス、水力、地熱、太陽熱など多種多様である(図1参照)。このうち、太陽光発電及び風力発電については、先進国・途上国を問わず積極的な導入策が功を奏しつつあり、世界全体の導入量は順調に伸びている。

(図1) 再生可能エネルギーの分類



(出所) 資源エネルギー庁ホームページ

一方、我が国においては、太陽光発電については国の補助金の復活を契機にその導入量が再び増加傾向にあるものの、風力発電については緩やかな普及にとどまっている。さらに、風力発電施設の建設に対しては住民等による反対運動が行われているケースも散見されるなど、その導入促進に当たっては解決すべき多くの課題が残されている。

本稿では、風力発電の利活用に関する現状と課題をとらえつつ、自然環境及び生活環境への影響を抑えながら、地域との共存をいかに図るかについて考えてみたい。

## 風力発電の概要

### 1 風力発電の導入の経緯

#### (1) 風車及び施設の大規模化<sup>1</sup>

風力発電の歴史は、風車及び風力発電施設の大規模化の歴史でもある。19世紀に英国で発明された風力発電の風車は、現在とは異なる形状で、出力も3kW程度であった。その後は風車の大型化が進み、現在では1

<sup>1</sup> 日本風力発電協会ホームページ内「風車の歴史」参照。

基当たり2,000ないし3,000kW級で、タワーの高さやプロペラの直径が100m近い大型の風車が普及している。その中でも、特にデンマークでは1960年代に発電用風車の技術革新が進み、1970年代の石油危機及び1980年前後に相次いだ原子力発電所事故を契機に再生可能エネルギーの積極的な導入が進んだ結果、現在では世界有数の風力発電産業の集積地となった<sup>2</sup>。

また、1か所に設置される風車の設置基数の増加に合わせて、風力発電の導入量が急速に拡大した。我が国では1か所当たり最大30基程度であるが、海外には数百基単位の「ウィンドファーム」と呼ばれる風力発電所も見られる<sup>3</sup>。風車の出力は風向や風速によって大きく変動するが、複数基を配置することにより、全体の出力の平準化を図り、まとまった出力を比較的安定して得ることができるようになった。

#### (2) 洋上風力発電の導入

風力発電の急速な普及に伴って、採算に見合う風車設置の適地が徐々に減少するという新たな問題が発生してきた。また、詳細は後述するが、陸上に風車を設置することによる自然環境への影響(野鳥の衝突、景観の破壊等)及び生活環境への影響(低周波音等)が指摘されるようになってきた。

そこで、風車を海域に設置する「洋上風力発電(オフショア風力発電)」の技術が実用化され、主に欧州で普及していった。海上には、山や建物といった風を遮る障害物がないことから、通常であれば風は陸上よ

<sup>2</sup> 北嶋守「デンマークにおける風力発電機の普及と産業化のプロセス 農機具鉄工所を世界企業に変貌させた技術・組織・制度」『機械経済研究 No.39』(平成20年3月号)参照。風力発電機世界一のシェアを誇るヴェスタス社も、元は農機具メーカーであった。

<sup>3</sup> 米国のアルタモント峠では、5,000基を超える風車が稼働している。

り海上の方が強く安定的に吹き、発電効率を高めるために風車を大型化させる余地があると考えられている<sup>4</sup>。さらに、陸上において発生していた上記の自然環境及び生活環境への影響についても、洋上であればその多くを回避できる。

洋上風力発電が最初に実用化されたのは、風力発電が広く普及しているデンマークである。1991年に、同国東部に位置するロラン島の沖合のバルト海上に「ビネビュ・ウインドファーム」と呼ばれる450kWの風車が11基建設され、これが世界初の洋上風力発電とされる<sup>5</sup>。その後も、デンマーク、ドイツ、英国等の欧州を中心に大規模な洋上風力発電が多数建設されており、同時に風車の大型化も進んでいる。EU(欧州連合)は洋上風力発電を、温室効果ガス排出削減、エネルギー安全保障の確保及びEUの競争力強化の達成に大きく貢献するものであると見込んでいる<sup>6</sup>。

## 2 我が国における風力発電

### (1) 風力発電の導入状況

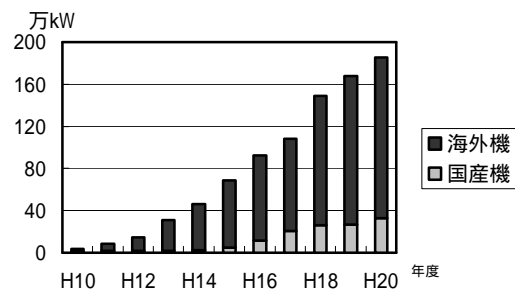
我が国における初の本格的な風力発電所は、平成4年4月に275kWの風車5基で運転を開始した「竜飛ウインドパーク<sup>7</sup>」(青森県三厩村(当時))が最初とされる。既に風力発電が普及していた欧州に比べて我が国では複雑な地形が多いことから、同発電所は、複数の風車が連なる風力発電所における風車相互の動きを検証することと、既存の電力系統に接続する手法を確立するための実証プラントとしての側面を有していた。その後、一定の強い風が見込まれる北

海道や東北地方を中心に、全国に拡大していった。

しかし、我が国における風力発電の導入速度は緩やかであり、世界各国の後塵を拝しているのが現状である。独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)が平成21年3月末現在で取りまとめた統計によると、我が国の風力発電の総設備容量は約185万kW(1,517基分)で毎年着実に増加してはいるものの<sup>8</sup>、発電電力量全体に占める割合は1%にも満たず、風力発電の占める割合が18%にも達するデンマークとは大きく差を開けられている<sup>9</sup>。

さらに、我が国で導入されている風車のうち、実に80%以上が海外から輸入されたものである。国産の風車の導入量は増加傾向にあるものの、全体の導入量に占める割合は20%を切っているのが現状である(図2参照)。このように、多くの風車を海外に頼っている現状は、風力発電の建設後の維持管理の際の部品調達や保守要員の確保の難しさなど、風力発電所の経営上のリスク要因となってくる。

(図2) 海外機・国産機の導入量の推移(累積)



(出所) NEDOホームページ「日本における風力発電設備・導入実績」

<sup>4</sup> 「欧州の洋上風力発電」『NEDO海外レポート No.1034』(平成20年12月3日)参照。

<sup>5</sup> 北嶋・前掲注2参照。

<sup>6</sup> 前掲注4参照。

<sup>7</sup> 施設の老朽化に伴い、平成15年3月末で廃止された。

<sup>8</sup> NEDOホームページ「日本における風力発電設備・導入実績」参照。

<sup>9</sup> 「風当たりの強まる風力発電、「奇跡かベテンか」」『NEDO海外レポート No.1021』(平成20年4月23日)参照。数値は平成17年現在。

## (2) 今後の導入見通し

風力発電の今後の導入見通しについても、再生可能エネルギーの代表格ともいえる太陽光発電に比べると緩やかである。経済産業省が平成 20 年 3 月に発表した「長期エネルギー需給見通し」によると、2020 年度における我が国の風力発電の導入見通しは、実用段階にある最先端の技術を国民や企業に対して最大限普及させた「最大導入ケース」の場合、原油換算で 200 万kℓと、太陽光発電の 350 万kℓの約 57%にとどまるとの予測である。また、環境省の研究会が平成 21 年 2 月にまとめた提言によると、2020 年度における風力発電の導入見込量は陸上と洋上を合計しても 1,100 万 kW に過ぎず、太陽光発電の導入見込量の 3,700 万 kW の約 30%にとどまっている<sup>10</sup>。

とはいえ、風力発電は太陽光発電と比べて、夜間でも発電可能であり発電コストが低いことから<sup>11</sup>、特に電力の安定的な確保が課題となっている離島において、従来型の系統電力に代替し、島内のみで電力の自給を達成できる可能性を秘めている。ただし、本土に比べて強い風が得られる離島は一般的に風力発電の適地であるが、台風などの強風による風車の破壊や故障が相次いでいるため<sup>12</sup>、現状では大規模化は進んでいない。

### 風力発電の立地条件

風力発電の中には、建設後の採算性や安全性について事前に十分な検討が行われな

<sup>10</sup> 環境省「低炭素社会構築に向けた再生可能エネルギー普及方策について（提言）」12-14 頁参照。

<sup>11</sup> 資源エネルギー庁「日本のエネルギー2006」14 頁によると、1 kW 時当たりの発電コストは、住宅用太陽光発電の約 46 円に対し、大規模風力発電は 9 ~ 14 円とある。

<sup>12</sup> 沖縄県の宮古島では、平成 15 年の台風 14 号で破壊された風車 6 基が、5 年後の平成 20 年になってようやく全面復旧した。『日刊工業新聞』（2008.5.27）参照。

かった結果、赤字経営となっている事例も散見される<sup>13</sup>。また、風車のプロペラの先端が地上から 100m 以上に達する大型風車も少なくなく<sup>14</sup>、1 基建設されるだけでも自然環境や生活環境に何らかの影響を及ぼす可能性は否定できない。

それでは、風力発電施設の立地に際して、どのような条件が求められるのか。ここでは、風力発電を導入する上で事前に検討しなければならない建設上の条件及び建設時に遵守しなければならない法令上の条件に分けて述べる。

#### 1 建設上の条件

##### (1) 十分な風況調査

太陽光発電と同じく、風力発電による発電量は気象条件により大幅に異なる。各風車には定格出力が定められているが、これは当該風車が発電可能な出力の最大値であって、風が弱ければ風車が回っていても発電量はゼロか、場合によってはマイナスとなる<sup>15</sup>。

そのため、風力発電施設の建設に際しては、事前に必ず「風況調査」と呼ばれる調査が行われ、採算性が検討される。風況調査は、風向計及び風速計のついた高さ 100 m 程度のポールを風車の建設予定地に立て、風の吹く季節、時間帯、風向等に関するデータを数か月から 2、3 年かけて収集

<sup>13</sup> 北海道江差町で風力発電所を運営する第三セクターの企業は、当初の立地計画が不十分であったために建設時の想定より風が弱く、発電能力に対する実際の発電量を示す設備利用率が 12.4%にとどまったために、2 期連続の赤字決算となった。『北海道新聞』（地方版）（2009.6.30）及び『函館新聞』（2007.3.14）参照。

<sup>14</sup> 近年導入が進む出力 2,000kW の風車では、タワーの高さが 70m、プロペラの直径が 92m であり、プロペラの最高点は地上から 116m にまで達する機種もある。

<sup>15</sup> 風車は風を感知すると、風を正面で受けるため左右に回転し（ヨーイングという。）また、風車内には管理用の機器が設置されているため、これらの消費電力量が風車による発電量を超えれば全体の発電量がマイナスとなる。

し、風力発電事業の採算性を検討するというものである。風況調査では、単に一定量の風が得られるだけではなく、風車の運転に支障を及ぼしかねない落雷、台風、複雑地形における乱流、着雪・着氷、塩害、砂塵等の気象条件についても調査が行われている。一般的に、定格出力が数百 kW 以上の大型風力発電の場合には、年間を通じて一定の強さの風(地上高さ 30m の地点で年平均風速 6 m 毎秒以上)が必要となる<sup>16</sup>。

しかし、風況調査は一定のノウハウを有するコンサルタントにより実施されることが多く、風況調査の結果が往々にして建設推進の方向になりやすいとの指摘がある。そのため、実際に風力発電が稼働した時に予測された発電量が確保できないなど、結果として、NEDO 等による風力発電事業への補助金の交付が無駄になるケースも生じ、補助金の適正化の観点から問題視されることもある<sup>17</sup>。

## (2) 風車へのアクセスのしやすさ

風況調査の結果が良好であったとしても、風車の建設が困難であったり建設後の維持管理が大きな負担となったりする場所であるならば、風力発電所の経営は安定的であるとはいえない。

第一に、風力発電施設の建設地に風車を搬入するための運搬路を確保しなければならない。風車は分割された状態で最寄りの港に陸揚げされ、建設地まで大型トレーラーで運搬される。部品の長さはタワーやブローペラなど 30m を超えるため、建設地まで

広い幅の道路が確保されていなければならない。他方、建設地が山中である場合には、道路の曲線箇所の樹木が大規模に伐採されることとなるため、土砂災害や水源涵養能力の低下をもたらすのではないかとの懸念が指摘されている<sup>18</sup>。

第二に、定期点検や修理のため、風車へのアクセスが容易な場所でないといけない。風車は常に風雨に曝されているため、落雷、突風、着氷等による機器の故障が一定の割合で発生する。しかし、大抵の風力発電施設は保守拠点のある都市から離れており、日常的な管理は遠隔操作による場合が多いことから、故障時の保守要員の派遣や修理部品の運搬に時間がかかってしまう。さらに、外国産の風車の場合は、国外から多額の費用をかけて保守要員を招へいしたり部品の調達に長期間を要したりする場合があります。停止期間が更に延びて風力発電の稼働率を悪化させてしまうこととなる<sup>19</sup>。

## (3) 電力系統の確保

風車によって得られた電力のほとんどは、自家消費される小規模な事例を除いて、電力会社により敷設された既存の電力系統<sup>20</sup>に接続した上で、当該電力会社に売電される。売電するためには、風車から既存の高電圧の送電線までの新たな送電線を、風力発電事業者の負担により敷設する必要がある。この送電線は、多くの場合、景観への配慮と冬季の積雪を考慮して地中に埋設されることからコストがかさむこととなり、

<sup>16</sup> NEDO「新エネルギーガイドブック 2008」167 頁参照。

<sup>17</sup> コンサルタントによるさまざまな風況調査としては、平成 18 年 9 月 25 日に、環境省の交付金を受けて建設された茨城県つくば市の小型風力発電事業が、交付申請時において設置予定の風車の能力と発電量の試算に用いた風車の能力が異なる等、事実と異なる前提に基づく交付申請が行われた事実が確認されたとして、同事業への交付決定が取り消された例がある。

<sup>18</sup> 熊本県水俣市における風力発電所の建設計画に関して、市民団体が反対する理由の一つに森林伐採を挙げている。『毎日新聞』(地方版)(2009.8.28)参照。

<sup>19</sup> 『産経新聞』(2009.8.29)によると、北海道苫前町の風力発電事業において、外国産風車が故障のため 3 か月間停止したことによる逸失利益と修理代で計 1,200 万円の損失が発生した。

<sup>20</sup> 電力の発電、変電、送電及び配電を統合した電力のシステム。我が国では電力会社が一体的に運用している。



敷設される距離が長くなるほど採算性への悪影響が出ることとなる<sup>21</sup>。

また、売電のためには、風力発電事業者と電力会社との間で売電契約を締結する必要がある。電力会社をはじめとする電気事業者には、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」(RPS法)に基づき、毎年度、その販売電力量に応じて一定割合以上の新エネルギー等<sup>22</sup>に由来する電力を利用する(買い取る)ことが義務付けられている。そのため、各電力会社はそれぞれ割り当てられた利用目標量<sup>23</sup>を達成するため、毎年売電を希望する風力発電等の再生可能エネルギー事業者を募集している。この募集枠は、風力発電の不安定な出力が既存の電力系統に影響を与えるおそれから抑制される傾向にあり、近年では応募者の数が電力会社の募集枠を超え、抽選になる例も少なくない<sup>24</sup>。

## 2 法令上の条件

### (1) 許認可制度

大規模な建築物である風力発電を建設して発電事業を行う場合には、第一に、電気事業法上の設置許可が必要となる。しかし、風力発電には同法にとどまらず様々な法令に基づく規制が課せられている。その多くは、風力発電所という建築物そのものに対して規制が課されるだけでなく、建設予

定地が各種法令に基づき区分(ゾーニング)された地域に含まれている場合に、建設に伴って土地の形状を変更したり樹木を伐採したりする際に、関係大臣や都道府県知事による許認可を要するというものである。

風力発電の立地選定の際に関連する主な法律としては、自然公園法、自然環境保全法、森林法、砂防法、地滑り等防止法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、都市計画法、国土利用計画法などが挙げられる。建設の際に関連する主な法令としては、建築基準法、道路法、道路交通法、電波法、航空法などが挙げられる。これ以外にも、地方公共団体の条例、要綱、ガイドライン等に基づく規制がある場合も多い。

### (2) 環境影響評価制度

大規模な建築物である風力発電の建設に伴って、その建設予定地の自然環境や社会環境がどの程度の影響を受けるかを把握することは、環境の保全の観点から極めて重要であり、建設に際しての許認可の取得とは別途に検討される必要がある。

しかし、風力発電は、大規模公共事業などで実施が義務付けられている環境影響評価(環境アセスメント:事業の実施が環境に及ぼす影響を、事前に調査・予測・評価し、その事業の環境への影響を総合的に評価すること)について規定された環境影響評価法の対象事業には含まれていない。また、地方公共団体が定める環境影響評価条例でも、風力発電を対象としている団体数は、平成21年1月現在で、都道府県では福島県、長野県、兵庫県及び長崎県の計4団体、政令指定都市では川崎市、名古屋市及び神戸市の計3団体に過ぎない。さらに、同条例が実際に風力発電に適用された事例

<sup>21</sup> 風力発電事業者の見解としては、ユーラスエナジー([http://www.eurus-energy.com/about\\_02.html](http://www.eurus-energy.com/about_02.html))及びエコ・パワー([http://www.eco-power.co.jp/wind\\_qanda.html](http://www.eco-power.co.jp/wind_qanda.html))を参照。

<sup>22</sup> RPS法第2条第2項では、風力、太陽光、地熱、水力(政令により1,000kW以下とされる)、バイオマス等が挙げられている。

<sup>23</sup> 平成21年8月31日付経済産業省告示によると、平成21年度は全体で103.8億kWhと明記されており、これは我が国の発電電力量の約1%に相当する。

<sup>24</sup> 北陸電力平成18年3月3日付ニュースリリースによると、平成18年度分の同社の募集枠2万kWに対して事業者からの応募が10万kW超と倍率が5倍となったため、抽選となった。

は計 11 件に過ぎず<sup>25</sup>、年間 100 基以上設置されている我が国の現状<sup>26</sup>を考慮すると非常に少ない。なお、法的拘束力のない要綱やガイドライン等を策定している地方公共団体も見られ、都道府県では 4 団体、政令指定都市では 1 団体存在する<sup>27</sup>。

とは言え、風力発電の建設を持続的に進めるためには、事前に把握できる範囲で環境に与える影響を調査した上で、地域住民への十分な説明により理解を得る必要がある。そのため、風力発電事業に対して補助金の交付事業を行う N E D O は、ウィンドファームのような大規模な風力発電事業に関する「風力発電のための環境影響評価マニュアル」(以下「マニュアル」という。)を作成しており、事業者に対し、N E D O の補助金を申請する際には事前にマニュアルに基づいた環境影響評価の手続を踏まえて環境影響評価書を作成し N E D O に提出するよう求めている<sup>28</sup>。

### 風力発電に関する問題点

前章のとおり、風力発電の立地に際しては多くの建設上及び法令上の条件が課せられており、事業者にとっては、これらの手続を経れば形式的には風力発電の建設が可能となるはずである。

しかし、近年になって、風力発電の建設予定地の周辺住民が建設に反対する動きも各地で散見されるようになり、中には住民が事業者に対して建設の差止めを求める仮

処分の申立てが提起された事例<sup>29</sup>も発生しているなど、トラブルも生じている。多くの住民は風力発電の導入促進の重要性を認識しているものの、他方では、近年、騒音や低周波音による健康被害等を理由として風力発電そのものが公害であると一方的に断定するかのような新聞報道やインターネット上の言論等も散見されている。

風力発電が現在抱えている主な問題点としては、生物多様性を含む自然環境への影響、人間の健康被害を含む生活環境への影響、出力の急激な変動に伴う電力系統への影響などが挙げられているが、本章では自然環境及び生活環境に限定して述べる。

### 1 自然環境への影響

#### (1) 鳥類への影響<sup>30</sup>

風力発電の建設が反対される理由のうち、従来から頻繁に取り上げられているのが、鳥類への影響の問題である。これには、鳥類への直接的な影響と間接的な影響があると考えられている。

直接的な影響としては、風力発電の建設工事に伴って野鳥の生息地(営巣地、餌場、ねぐら(休息地)等)が物理的に破壊されることも含まれるが、最もよく知られているのが、鳥が風車の近くを通り抜けようとして回転中のプロペラに巻き込まれる、いわゆる「バードストライク」である。典型例としては、ガン・カモ等の渡り鳥やワシ・タカ等の猛禽類が、餌場とねぐらを往復す

<sup>25</sup> 環境省「環境影響評価制度総合研究会報告書」(平成 21 年 7 月 30 日)資料 30 参照。なお、条例では風力発電と明示されていないものの、環境影響評価条例を風力発電に適用した事例が岐阜県及び三重県にある。

<sup>26</sup> N E D O の年次集計による(平成 21 年 3 月末現在)(稼働中の風車のみ)。

<sup>27</sup> 環境省、前掲研究会資料。

<sup>28</sup> 具体的な手続の流れについては、「マニュアル」25 頁を参照。

<sup>29</sup> 具体的な裁判例としては、静岡地裁下田支部平成 20 年 2 月 13 日決定(平成 19 年(ヨ)第 3 号 風力発電施設建設禁止仮処分申立事件)がある。申立て自体は却下されたが、理由の中で風力発電による影響や環境影響評価の在り方について言及されている。

<sup>30</sup> 本項の記述については、その多くを資源エネルギー庁・環境省「風力発電施設と自然環境保全に関する研究会」(以下「風力発電研究会」という。)配付資料及び財団法人日本野鳥の会『再生可能エネルギーの利用が生物の多様性に及ぼす影響 鳥類とコウモリ類の事例』(平成 21 年 3 月刊)に拠った。

る際に風車に衝突する場合であり、我が国では風力発電が他地域より先行して導入が進んだ北海道で20数例報告されているが、正確な実態把握は十分とはいえない<sup>31</sup>。

間接的な影響としては、鳥が風車を避けることによって生じる行動の変化である。具体的には、風車の周辺にあった野鳥の生息地に近寄れなくなる事例や、風車が建設された後に野鳥の渡り途中の休息地としての利用や飛行ルートが変更された事例などが報告されている<sup>32</sup>。洋上風力発電の場合は、視認性が高いことから、鳥が風車の密集地域を回避する行動が観察されている<sup>33</sup>。仮にバードストライクの危険性が低下したとしても、こうした回避行動の積み重ねが、鳥にとっての負荷の増大となり、最悪の場合は生息地を放棄する可能性も指摘されている。特に希少種においては、1か所の生息地の放棄が種の保存の観点から重大な問題を引き起こす可能性もある。

バードストライクや回避行動を含めた鳥類への影響に関する調査研究は、これまで国、事業者、民間団体など様々な主体により、主に風力発電の建設予定地を中心に行われてきた。また、NEDOのマニュアルにも鳥類への影響に関する調査方法及び調査結果の整理方法に関する記述があり、事業者が調査を実施する際の一つの目安となっている<sup>34</sup>。しかし、これらの調査は自主

調査の域を出ないため、事業者による調査では建設予定地周辺での生息が確認されなかった希少な鳥類が自然保護団体による独自調査では確認されるなど、その精度については大きな差が見られるのが現状である。

## (2) 森林伐採等による影響

風力発電の建設により懸念されている自然環境への影響の一つに、建設に伴う森林の大量伐採や土砂の切盛り等による自然環境の大規模な改変が挙げられる。

我が国の風力発電所の多くは山地の尾根伝いに建設されるが、風車の組立ては建設地で行われる。そのため、資材置き場や工事用道路の新設が必要であり、また、送電設備の建設、地中に埋設される送電線といった様々な付帯設備の工事も発生する。そのため、風車の設置面積以上に、森林の伐採や土砂の切盛りといった大規模な開発が広範囲にわたって必要となる。

こうした開発行為に起因して、水系の変化や災害による土砂の流出といった想定外の事態が発生してしまうと、当地の自然環境に不可逆的な影響を与えるおそれがある<sup>35</sup>。しかし、建設予定地における生物多様性がどれほどの脆弱性を持っているかの調査については必ずしも十分とはいえないのが現状である<sup>36</sup>。

## (3) 景観への影響

ウィンドファームに代表される大規模な風力発電所の場合、風車の周辺住民にとっては、高さ100mを超える大型風車は日常

<sup>31</sup> 風車1基当たりの野鳥の衝突数は、キツネなどにより死骸が持ち去られる数を調整して年0.1羽未満から2羽強までと幅が大きい。これも風車の形状、立地条件、調査方法等により生じた差異であると推測される。

<sup>32</sup> 長崎県の風力発電における鳥の回避行動については、古南幸弘「風力発電が鳥類に与える影響」(風力発電研究会(第1回)配付資料)(平成19年3月30日)5頁で紹介されている。

<sup>33</sup> デンマークの洋上風力発電における鳥の回避行動については、長井浩「風力発電施設における自然公園の活用とバードストライク問題に関する提案」(風力発電研究会(第3回)配付資料)(平成19年5月29日)17-19頁で紹介されている。

<sup>34</sup> 「マニュアル」51-52頁参照。

<sup>35</sup> 風力発電の建設に反対する理由として土砂災害や水害を引き起こす危険性を挙げたものとしては、「行者山風力発電所建設に反対する決議」(三重県鳥羽市議会、平成20年6月24日採択)参照。なお、同地では鳥類への影響も指摘されている(古南・前掲注32)。

<sup>36</sup> 大野正人「風力発電施設における自然環境保全の課題と提言」(風力発電研究会(第2回)配付資料)(平成19年5月10日)参照。

生活における風景を大きく改変する上に、元々の景観が有していた観光資源の利益を阻害することとなるため、景観を理由に建設に反対する動きが少なくない<sup>37</sup>。

景観法では、良好な景観の整備及び保全が図られなければならない(第2条第1項)との規定があるほか、自然公園法では優れた自然の風景地の保護(第1条)が掲げられているなど、景観は法的にも保護の対象とされている。そのため、自然景観への多大な影響を及ぼすことから、これらの法律においても風力発電の建設は厳しく規制されており<sup>38</sup>、地方公共団体における景観条例や風力発電の建設に関するガイドライン等においては、地域の自然及び歴史的環境と調和した良好な景観への配慮が求められている<sup>39</sup>。さらに、景観への影響を理由として、風車の設置位置を当初の計画から変更するよう地方公共団体より指導された例も少なくない<sup>40</sup>。

その一方で、風車が立ち並ぶ光景を一種の観光資源や町の新たなシンボルとして積極的に受け入れる地方公共団体もあり<sup>41</sup>、風車をその地域における「良好な景観」として位置付けようとする例もみられる。「景

観」の定義については法律上明確ではないものの、風力発電が良きにつけ悪きにつけ景観を大きく変え得る建築物であることは間違いない<sup>42</sup>。

## 2 生活環境への影響

### (1) 騒音(低周波音)のリスク

風力発電の建設がもたらす生活環境への影響のうち、近年大きな問題として各種報道で頻繁に取り上げられているものとしては、風車から発生する騒音によるリスクの問題がある。騒音の主な発生源としては、プロペラの風切り音、本体(ナセル)に格納された発電機等のギア音、送変電設備から発生する騒音などがあるが、中でも人間の耳で聞き取るのが困難な低周波音<sup>43</sup>については、風車が住宅地に近接して建設されている地域において、近隣住民から健康被害を訴える事例が数多く報道されている<sup>44</sup>。

風車から低周波音が発生するメカニズムについては未解明の部分が多いが、過去に環境省が実施した調査によると、低周波音が特定の風車において定常的に発生し、複数台が互いに影響しあって増幅されているとの報告もある<sup>45</sup>。しかし、低周波音による健康被害についても、その自覚症状の内容は耳鳴り、頭痛、めまい、不眠等の「不定愁訴」と呼ばれる症状との因果関係が明確でないものが多く、それらの症状の訴えが風車から発生する低周波音に由来するも

<sup>37</sup> 長野県伊那市では、大型風力発電施設に対して、景観の阻害により南アルプスの世界遺産登録を目指す活動にも影響が及ぶとの理由から、建設に反対している。同市ホームページ「新エネルギービジョンと風力発電を考える」参照。

<sup>38</sup> 国立公園及び国定公園の特別保護地区及び第一種特別地域においては、風車の建設が許可されず、第二種特別地域以下の地種区分においても許可された事例は数例にとどまっている。

<sup>39</sup> 一例として、「浜松市風力発電施設等の建設等に関するガイドライン」では、事業者は浜松市景観条例の規定に則り良好な景観の形成に努める旨が明記されている。

<sup>40</sup> 鹿野敏「風力発電施設の自然公園内への設置の要望」(風力発電研究会(第2回)配付資料)(平成19年5月10日)20-22頁によると、島根県より、宍道湖畔からの眺望保全の指導を受けて、風車全26基中10基の設置位置が変更された。

<sup>41</sup> 新聞報道等で取り上げられる頻度の高い事例としては、完成時には60基の風車が並ぶ予定の愛媛県伊方町や、海岸沿いに28基の風車が並んでいる北海道幌延町などが挙げられる。

<sup>42</sup> 風力発電研究会「論点整理」(平成19年8月2日)2頁参照。

<sup>43</sup> 環境省「よくわかる低周波音」(平成19年9月)によると、我が国では、おおむね1Hzから100Hzの音を低周波音と呼んでいる。

<sup>44</sup> 静岡県東伊豆町の事例を扱ったものとして、『読売新聞』(2009.9.29)、『東京新聞』(2009.9.14)などがある。先述の愛媛県伊方町の事例に関して、『読売新聞』(地方版)(2009.8.6)では、愛媛県が環境省の委託により低周波音の測定調査を開始したとの記載がある。

<sup>45</sup> 環境省「低周波音防止対策事例集」(平成14年3月)15頁及び22頁参照。

のか否かについての判断は難しい<sup>46</sup>。とはいえ、住民の中にはこれらの健康被害を避けるために転居を余儀なくされた者もいるとの報告もあり<sup>47</sup>、一種の「風車病」ともいわれる深刻な状況となっている<sup>48</sup>。

こうした状況を踏まえて、環境省は低周波音と健康被害との因果関係の調査に着手することとなった。同調査では、平成 22 年 4 月から 4 年計画で、国内の全風車 1,517 基を対象に、近隣住民の健康被害の実態、健康被害を訴える時間帯と風車の稼働時間との関係、低周波音の発生レベル等の調査が行われる予定である<sup>49</sup>。

なお、同省の文献調査によると、諸外国においては、低周波音を含む騒音に関する基準等が設定されている国があり、その中には騒音等を防ぐ目的で風車から居住地域までの間に一定の距離を確保することを求めている旨の記述があるとのことである<sup>50</sup>。

また、N E D Oによると、出力 800kW の風車 1 基のみの場合、通常 250m 程度離せば生活への影響がなくなるとされているものの<sup>51</sup>、近年の風車の大型化を考慮すれば、より長い距離を確保しなければならない可能性もある。

## (2) 地域住民との軋轢

風力発電の建設に際しては、近年、建設を推進する事業者と建設に反対する地域住民との間で深刻な対立が見られる事例も多

い。風力発電の重要性は認めつつ、それでも地域住民が建設に反対する理由としては、これまで書いてきた自然環境への影響や騒音・低周波音のリスクを挙げる以前に、そもそも事業者と地域住民との間の意思疎通が不十分とも考えられる事例が少なくない。

前述のとおり、風力発電の建設に際して法的拘束力を持つ環境影響評価の手続は一部の地方公共団体を除いて存在せず、大多数は N E D O のマニュアルに基づいて建設されている。しかし、マニュアルは法的拘束力を持たないため、仮に事業者が手続を一部前後したり省略したりしても、事業自体は行政庁によって取消処分を受ける性質のものではない。そのため、マニュアルに基づかず建設工事が進められたことに住民や地方公共団体が後で気づき、事業者に対して強く反発する事例が後を絶たない<sup>52</sup>。

その一方で、バードストライクの危険性を回避するために期間と時間帯を限定して風車を一時的に停止することで、事業者が計画に反対する隣接市や自然保護団体に配慮した事例もある<sup>53</sup>。風車の一時的な稼働停止は発電効率の低下に直結することから、風力発電の経営上好ましくはないものの、地域住民の理解を得ながら風車を持続的に運用するためにはいわば苦渋の決断でもある。事業者にとっては、今なお手探りの状況が続いているといえる。

<sup>46</sup> 環境省「低周波音の測定方法に関するマニュアル」(平成 12 年 10 月) 参照。

<sup>47</sup> 「風力発電施設に関する質問主意書」(衆議院議員保坂展人君提出、第 170 回国会質問第 19 号) 及び東京新聞・前掲ほか参照。

<sup>48</sup> 『朝日新聞』(2009.1.18) 参照。

<sup>49</sup> 『読売新聞』(2009.11.29) 参照。

<sup>50</sup> 環境省「諸外国における風力発電施設から発生する騒音・低周波音に係る基準等の状況について(暫定版)」(平成 21 年 3 月 6 日) 参照。

<sup>51</sup> N E D O 「風力発電導入ガイドブック(2008 年 2 月改訂第 9 版)」101 頁参照。

<sup>52</sup> 地元住民への十分な情報提供なしに建設工事が始められた事例(『日本経済新聞』(地方版)(2008.6.27))、地方公共団体の同意なしに N E D O への補助金の申請が行われた事例(『毎日新聞』(地方版)(2009.7.25))、事業者が係争中の住民団体ではない自治会との協議を行うことで事前説明を済ませたと主張する事例(『朝日新聞』(地方版)(2008.2.3)) など、枚挙に暇がない。

<sup>53</sup> 福井県あわら市で建設中の「あわらウィンドファーム」の事例(『北國新聞』(2008.12.19))。風車の一時停止の提案は、隣接する石川県加賀市のラムサール条約登録湿地「片野鴨池」に飛来するマガンやヒシクイ等の野鳥の保護に配慮してのものである。

## 今後の課題

我が国における再生可能エネルギーの有効な手段として、風力発電の重要性を多くの国民が認識しているのは言を俟たない。しかし、様々な理由から建設予定地では反対の声が上がっており、とりわけ風力発電の環境に与え得る悪影響がメディアの報道等により大々的に取り上げられることにより、風力発電施設が半ば迷惑施設の扱いを受けているのが我が国の現状である。

しかし、我が国における温室効果ガスの排出を確実に削減するためにも、再生可能エネルギーの一角を担う風力発電の導入量の大幅な引上げは不可欠である。実際に、経済産業省の「長期エネルギー需給見通し」では導入量を現状の約5倍に増加させる目標が掲げられているほか<sup>54</sup>、国立環境研究所の試算では導入量を約10倍に増加させる必要性が指摘されている<sup>55</sup>。風力発電の導入を停滞させないためには、今後どのような課題を解決すればよいか。これまでの事例を踏まえ、2点指摘したい。

### 1 立地選定プロセスの適正化

第一に、事業者が考える風力発電の「適地」と地域住民が考える風力発電の「適地」のギャップを埋めるための、立地選定のプロセスをできるだけ適正なものに改める必要がある。

事業者による風力発電の適地の検討は、

基本的には前述の建設上の条件に基づいて行われる。すなわち、安定した風況が得られ、風車の搬入が比較的楽であり、電力系統への接続が容易な場所であれば、当地は「適地である」と判断される。しかし、野鳥の生息地に近い、森林伐採により土地が脆弱化する、景観に悪影響が出る、低周波音の懸念がある等々、地域住民にとって、当地は「適地ではない」と判断されれば、反対運動が起きてしまう。

こうした事業者と住民との対立を解決する一つの方法として、自然保護団体や地方公共団体からは「日本版センシティブティ・マップ(脆弱環境地図)」を作成すべきとの意見がある<sup>56</sup>。すなわち、我が国において風力発電を建設した場合に何らかの影響が想定される地域を調査し、国土を建設に問題がない地域、慎重に検討すべき地域、除外されるべき地域、の3分類に塗り分けた上で風力発電の建設の是非を検討するというものである。

具体的な導入例として、英国のスコットランドでは、鳥類の分布データや種の生態情報等の基礎データに風速や開発規制などのデータを組み入れ、全土を2km四方のメッシュに分割して示した風力発電に関するセンシティブティ・マップが作成されている。また、我が国においても自然公園法におけるゾーニング規制のほか、地方公共団体が自然保護の観点から独自に類似の地図を作成している事例もある<sup>57</sup>。

もちろん、こうした調査を全国レベルで網羅的に実施するためには相応の期間を要

<sup>54</sup> 経済産業省「長期エネルギー需給見通し(平成20年5月)」30頁参照。原油換算で2005年には44万kWの導入量を、2020年の「最大導入ケース」では200万kWに拡大する目標が掲げられている。

<sup>55</sup> 国立環境研究所ほか「AIM/Enduse [Japan]による2020年排出削減に関する検討」(地球温暖化問題に関する懇談会中期目標検討委員会(第6回)配付資料)(平成21年3月27日)10頁参照。温室効果ガスを2020年までに1990年比25%削減させるためには、2005年の設備容量109万kWを、2020年までに1,100万kWに増加させる必要があるとの試算結果が出ている。

<sup>56</sup> 自然保護団体の意見としては、大野・前掲注36及び古南・前掲注32参照。地方公共団体の意見としては、石川県加賀市「風力発電施設建設に係る要望書の提出について(追加要望)」(平成20年4月30日)参照。

<sup>57</sup> 北海道稚内市の「稚内市風力発電施設建設ガイドライン」の中には、市域を4段階に分けた地図が含まれている。

する上に、調査のための人員や予算を確保しなければならない。しかし、本来「適地」ではなかった場所に風力発電を建設しようとして長期にわたる対立を引き起こすよりも、センシティブティ・マップが作成されるのを待ってから「適地」と判断された場所に建設する方が、むしろ迅速かつ円滑な導入促進につながり、結果として風力発電に対するイメージの改善に寄与するのではないかと考えられる。

## 2 環境影響評価法の対象事業化

第二に、風力発電の建設に際して地域住民が事業者から事前に十分な説明を受けた上で同意が得られ、建設の手續に關与できるような、法令にのっとった適正な手續が必要である。端的に言えば、環境影響評価法の対象事業に風力発電を加える必要性について真剣に検討する時期が到来しているものと思われる。実際に環境省の環境影響評価制度総合研究会が平成 21 年 6 月に実施した報告書案に対する意見募集（パブリックコメント）には、同趣旨の意見が多数寄せられていた<sup>58</sup>。

風力発電に対する環境影響評価については、一部の地方公共団体の事例を除くと、N E D O のマニュアルに基づいて事業者が自主的に行うものに限られていた。これらの環境影響評価は当然に法的拘束力を持っていないことから、事業者による半ば強引とも言える建設が地域住民の強い反発を招いていた。

そこで、こうした事業者と住民との対立を解決するためにも、環境影響評価法の対象事業に風力発電全般を追加し、風力発電の全事業者に対して法令に基づく住民への

情報公開のほか、住民、外部有識者、地方公共団体等の意見が全国的に統一された形で反映される枠組みが求められている<sup>59</sup>。

なお、平成 20 年に議員立法で制定された生物多様性基本法の第 25 条では、生物多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う事業者等による、事業計画の立案段階からの生物多様性に係る環境影響評価の推進が明記されており、国としても生物多様性に影響を及ぼす事業に対する戦略的環境アセスメント（S E A）の導入が図られることとなった<sup>60</sup>。そのため、今後は風力発電に対しても事業計画の立案段階から何らかの形で住民等が關与できる S E A のような制度が作られていくものと思われる。

おわりに

これまで見てきたように、諸外国においては風力発電に対して積極的な導入促進の動きがある一方、我が国においては地域住民等による反発がみられる地域も多く、いわば「逆風」が吹いている状況にある。

しかし、我が国における風力発電の潜在量は、洋上風力を含めると約 13 億 kW との試算もある<sup>61</sup>。既存の電力の設備容量をはるかに超える可能性もある風力発電の潜在量は、資源小国といわれて久しい我が国において極めて魅力的なエネルギー源である。

今後は、風力発電の利活用を無理のない範囲で推進するための、現行制度の見直しを含めた検討が急がれている。

<sup>58</sup> 環境省「環境影響評価制度総合研究会報告書」（平成 21 年 7 月 30 日）資料 35 参照。

<sup>59</sup> 環境省「環境影響評価制度専門委員会中間報告」（平成 21 年 11 月 27 日）参照。

<sup>60</sup> 同条文の解釈については、「生物多様性に係る戦略的環境アセスメントに関する質問主意書」（衆議院議員村井宗明君提出、第 169 回国会質問第 477 号）参照。

<sup>61</sup> 環境省「低炭素社会構築に向けた再生可能エネルギー普及方策について（提言）」（平成 21 年 2 月 10 日）参考資料 2 「再生可能エネルギーの現状・目標値と我が国の潜在量、導入可能量を踏まえた導入見込量」19 頁参照。

## 「武器輸出三原則」の形成と歴史的展開

衆議院調査局調査員

田 家 朋 子

(安全保障調査室)

### 要 旨

我が国は、戦後、占領軍による非軍事化政策を受け入れ、戦争放棄と戦力不保持を規定した日本国憲法を定めた。しかし、朝鮮戦争を契機として、平和条約締結後も米軍が独立国日本に恒久駐留することが固まり、同時に日本の再軍備が求められた。この環境下、吉田内閣は我が国の自主性を維持するために軽武装安全保障政策をとった。他方、東西冷戦の最中でも、再軍備に反対する世論が広範に形成され、国民の間に日本国憲法が平和憲法として定着していった。こうした基盤の上に、1967年、佐藤内閣によって「武器輸出三原則」が表明された。その後、専守防衛に象徴される1970年代の平和国家路線が定着し、1976年に三木内閣の下で「武器輸出に関する政府統一見解」による「武器輸出三原則」の適用範囲の拡大が行われ、1981年には国会決議として、武器輸出規制に関する議会の意思表示がなされた。

一方、「武器輸出三原則等(武器輸出に関する政府統一見解を含む。)(以下「武器輸出三原則等」という。)は、その後、対米国に限り一部適用除外化策がとられることとなる。1983年、日米経済摩擦を背景として、武器技術の対米供与に途が開かれた。さらに、冷戦終了後は、北朝鮮核・ミサイル問題を契機に、我が国は弾道ミサイル防衛システムの日米共同研究・開発に踏み込み、更なる「武器輸出三原則等」の緩和が図られていった。

### 《構成》

はじめに

「武器輸出三原則等」の概要

対米武器技術供与

弾道ミサイル防衛(BMD)と武器輸出三

原則等

おわりに

はじめに

本稿の第一の目的は、「武器輸出三原則」が表明されてから最終形成されるまでの変遷の軌跡をたどることで、当時の日本の安全保障環境との関係を分析することにある。

また、「武器輸出三原則等」の歴史的展開は、

日米同盟の展開とまさに歩調を合わせていると考えられる。それは、冷戦の崩壊をはさむ日米同盟の在り方の大きな転換により、「武器輸出三原則等」の見直しが図られてきたことから伺える。よって、これらの相関関係を分析・考察することが、第二の目的である。

本稿第1章で「武器輸出三原則等」成立に係る戦後日本の「平和主義」を根幹とした自主的外交、安全保障を進める歴史的背景を整理し、同章2から4において「武器輸出三原則」が表明から規制強化となった改訂、そして国会決議へと至るまでの過程を分析する。そして、第2章から第4章においては、日米同盟の関係から「武器輸出三原則等」の展開を考察する。



## 「武器輸出三原則等」の概要

### 1 背景

#### (1) 占領下における非軍事化

第二次世界大戦敗戦後、ポツダム宣言において、日本の産業に対する非軍事化政策が盛り込まれた<sup>1</sup>。そして、米国を中心とする連合軍の占領下、日本の占領政策の基本文書「降伏後における米国の初期の対日方針」<sup>2</sup>に従い、陸海軍、財閥解体等と共に、軍事力の経済基盤となる防衛産業を完全に排除する政策がとられたのである。

連合軍は、日本の軍国主義の脅威を根本的に排除することを目標に、非軍事化、民主化による占領政策を進めた。さらに1947年には、戦争放棄と戦力の不保持（第9条）を規定した日本国憲法が施行された。

#### (2) 東西冷戦時代における米国対日政策の変更と吉田路線

しかし、東西冷戦時下の1948年1月、ロイヤル米陸軍長官は演説の中で、日本の占領政策の転換による経済的自立を示唆し<sup>3</sup>、1948年10月7日付トルーマン米大統領の決裁を受けた国家安全保障会議文書13/2（NSC13/2）は、対日占領政策について日本の経済復興が政策の主要目標であると示した<sup>4</sup>。また、1949年10月1日、共産党による中華人民共

和国の成立とともに、米国の戦後対中国構想<sup>5</sup>が成立しなくなったため、米国は日本との結び付きを求めるようになった。

このような日本重視の流れの中で、冷戦初期においては、対日講和の早急な締結を求めていなかった<sup>6</sup>米国が、1950年1月のアチソン国務長官の演説<sup>7</sup>の中で、東アジアにおける米国の戦略拠点として日本を確保し、日本をアジアの要として再建させるべきとした。

1950年6月、朝鮮戦争<sup>8</sup>が勃発し、対日講和については、これまで早期講和論と長期占領論とで国内の意見が対立していた米国だったが、トルーマン大統領はダレス国務長官顧問を起用し、対日講和問題に当たらせる態勢を固めた。そして、米国は対日平和条約に関する7原則<sup>9</sup>において、講和条約の中に米国等の軍隊の日本駐留を規定する、対日講和構想を公表した。

吉田茂首相との交渉において、ダレス顧問は、米国の民主陣営に対等な協力者として日本を迎え入れるに当たり、講和成立による米国占領終了後の日本の再軍備の必要性を主張した<sup>10</sup>。これに対し、吉田首相は、米国からの再軍備の要求は、逆に経済負担を増大し、旧軍勢力の復活にもつながるとして、あくまでも軽武装安全保障政策をとることにより、日本の自立・復興重視を貫いた<sup>11</sup>。

<sup>1</sup> 「経済を支持し且公正なる実物賠償の取立を可能ならしむるが如き産業を維持することを許さるべし。…（中略）…戦争の為再軍備を為すことを得しむるが如き産業は此の限に在らず…（後略）…（ポツダム宣言11）」

<sup>2</sup> SWNCC150/4 "United States Initial Post Surrender Policy for Japan" (6.Sep.1945)p.48-59<[http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/022/022\\_003r.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/022/022_003r.html)>

<sup>3</sup> ロイヤル長官演説「…（前略）もしもアメリカが日本を経済的に自立できる国に育成しない場合には、われわれは、日本が内外からの全体主義的扇動者の影響下に陥るのを、覚悟しなければならぬ。逆に、もし自立への育成に成功するなら、日本はアジアにおける全体主義の氾濫に対する防波堤の役割を果たすことになるであろう…（後略）」：外務省『日本占領及び管理重要文書集 第2巻』東洋経済新報社（1949）4-10頁

<sup>4</sup> NSC13/2 "Recommendations with Respect to United States Policy toward Japan" (7.Oct.1948) P.3-4<[http://www.ndl.go.jp/modern/img\\_1/M008/M008-0061.html](http://www.ndl.go.jp/modern/img_1/M008/M008-0061.html)>

<sup>5</sup> 戦後米国は、中国国民党を民主的大国に育てアジアの中核的な安定勢力とする構想があった：添谷芳秀『日本の「ミドルパワー」外交』ちくま新書（2005）44-45頁

<sup>6</sup> NSC13/2 "Recommendations with Respect to United States Policy toward Japan" (7.Oct.1948) P.1

<sup>7</sup> 細谷千博他『国際政治ハンドブック - 解説と資料 - 』有信堂高文社（1991）119頁

<sup>8</sup> 朝鮮戦争1950年～1953年

<sup>9</sup> 1950年11月24日ワシントン：国務省公表アメリカ学会訳編『原点アメリカ史第6巻』岩波書店（1981）299-300頁

<sup>10</sup> 大森実『講和の代償（戦後秘史9）』講談社文庫（1981）116-119頁、西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』中央公論新社（1999）22頁

<sup>11</sup> 中西寛『敗戦国の外交戦略 - 吉田茂の外交とその継承者』防衛研究所（2004）130頁、吉田茂『回想10年 第2巻』新潮社（1957）159-182頁

一方、吉田首相は、上記ダレス顧問との交渉に先立ち、1950年5月、密使として池田勇人大蔵大臣を米国へ派遣し、講和後における米軍の日本駐留を認め、必要があれば米軍駐留について日本政府から提案してもよい旨を伝達していた<sup>12</sup>。吉田首相は、再軍備に反対する一方で、米軍駐留の形をとって、米国の軍事力に依存して我が国を防衛する安全保障政策を画ったものと考えられる。

こうして、吉田首相は、講和後に日本が対等な独立主権国家として米軍駐留受入体制を保つことができるようにするため、1951年9月8日「日本国との平和条約」(以下「講和条約」という。)を締結し、場所を移して同日、日米安全保障条約(以下「51年安保条約」という。)に調印したのである。そして、翌1952年2月28日、日米行政協定<sup>13</sup>を結び、米軍は独立国日本に法的根拠を整えて恒久駐留することとなった(後に、51年安保条約は米国の日本に対する防衛義務不明記、米軍の日本の内乱への介入の正当化<sup>14</sup>といった問題があり、政府は日本の主体性回復のため<sup>15</sup>、1960年1月19日、岸信介内閣時に新日米安保条約<sup>16</sup>を締結し51年安保条約は改定<sup>17</sup>された。)

他方、この間、日本国内においては、早期独立回復を目指し単独講和推進の重要性を主張する吉田首相に対し、日本社会党が1951年1月第7回全国党大会で「全面講和、中立堅持、軍事基地反対、再軍備反対」の平和四

原則<sup>18</sup>を採択するなど、1949年から反単独講和論として非武装維持・中立国家・戦争反対などの世論が広がった<sup>19</sup>。

### (3) 防衛産業の再開と輸出管理

1950年朝鮮戦争勃発に伴う朝鮮特需(米軍を中心とする国連軍に対する必要な物資・サービス提供)が始まる<sup>20</sup>と、1952年3月、連合軍最高司令官総司令部(GHQ)は、GHQの許可を条件に我が国の防衛産業による兵器、航空機等の生産と修理を認める指令を出し、それを受けて、政府は同年4月、武器、航空機等の生産制限に関する「ポツダム省令」を改正した<sup>21</sup>。これで講和条約と日米安保条約発効後、日本は独立国家として公に軍需生産を再開することとなった<sup>22</sup>。

このような中、同年9月、日本は、米国主導で進められた共産圏向けの戦略物資の輸出禁止や輸出制限を目的とした、輸出管理統制機関「対共産圏輸出統制委員会ココム」<sup>23</sup>(以下「ココム」という。)に加入し、戦略物資輸出統制を行った。

以上のとおり、戦後我が国の武器等の輸出管理の仕組みは、憲法9条による平和主義を基盤に、冷戦期における日米安保体制とココム規制の中で展開したと考察され、その後、以下に述べるように、我が国独自の禁輸政策「武器輸出三原則」の表明へと展開していった。

## 2 「武器輸出三原則」と表明経緯

「武器輸出三原則」とは、1967年4月21

<sup>12</sup> 同訪米に秘書官として同行した宮澤喜一元首相著『東京-ワシントン間の密談』中央公論社(1999)53-57頁

<sup>13</sup> 「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第3条に基く行政協定」鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表第1巻』原書房472-502頁

<sup>14</sup> 日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第1条

<sup>15</sup> 外務省『わが外交の近況1961年8月』6-8頁

<sup>16</sup> 日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約:外務省HP<<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku.html>>

<sup>17</sup> 条約の改正点:第34回国会衆議院会議録第6号63-64頁(昭35.2.9)藤山愛一郎外務大臣答弁

<sup>18</sup> 『日本社会党40年史』日本社会党中央本部(1985)226-231頁

<sup>19</sup> 例えば、平和問題談話会「講和問題についての声明」『世界』(1950年3月号)、『朝日新聞』(1949.11.2、1950.3.21、1950.5.20)全面講和、基地撤去、「講和問題特集」『世界』(1951年10月号)など

<sup>20</sup> 経済団体連合会防衛生産委員会『防衛生産委員会10年史』(1964)76頁、芦田茂「朝鮮戦争と日本」防衛研究所(2005)115頁

<sup>21</sup> 日本兵器工業会『日本兵器工業会30年史』(1983)2-5頁

<sup>22</sup> 富山和夫『日本の防衛産業』東洋経済新報社(1979)27-29頁

<sup>23</sup> ココムは冷戦終結とともに1994年3月31日解散

日第 55 回国会衆議院決算委員会において佐藤榮作首相が表明したものである。その内容は、武器の輸出は、「外国為替及び外国貿易管理法(1949年12月1日法律第228号)」<sup>24</sup>(以下「外為法」という。)及び「輸出貿易管理令(1949年12月1日政令第378号)」により通商産業大臣(当時)の許可が必要であり、その具体的な運用方針として 1)共産圏諸国向けの場合、2)国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合、3)国際紛争当事国又はそのおそれのある国向けの場合、武器輸出は認めない(下線は筆者。以下同様。)というものである<sup>25</sup>。

当時はベトナム戦争<sup>26</sup>の最中であった。朝鮮特需後、生産規模縮小(表1)にあった日本の兵器産業は、海外への武器輸出に目を向けるようになり<sup>27</sup>、紛争地域への武器輸出の危惧など、武器輸出をめぐる国会の論議を活性化させるものとなった。

(表1)米軍特需武器発注額一覧表 (単位:千円)

種類	1952年	1953年	1954年	1955年	1956年	1957年	合計
銃架		58,514					58,514
砲(無反動砲・迫撃砲)	78,424	51,153	142,559				272,136
ロケット弾発射機		123,509	17,466	120,658			261,633
銃弾		1,122,494	3,161,493	342,213			4,626,200
砲弾(無反動砲弾圧か)	5,396,178	15,232,485	18,096,745	958,838	650,710		40,334,956
爆発物(ロケット弾他)	36,516	1,835,306	236,668				2,108,490
信管	7,024			100,733	124,565	22,395	254,717
銃剣		21,420	35,296				56,716
火薬		2,326,176	1,166,760	569,467	34,833		4,097,236
合計	5,518,142	20,771,057	22,856,987	2,091,909	810,108	22,395	52,070,598

日本兵器工業会三十年史

さらに、1967年は、技術開発の促進や装備の適切な国産化をめざす「第3次防衛力整備計画(67~71年度)」<sup>28</sup>の最初の年度でもあり、輸出による量産効果による装備品のコストダウン等についても国会で議論された<sup>29</sup>。

このような中、東京大学で開発されたペンシルロケットがインドネシア及びユーゴスラビアに輸出されたことが明らかになったことが発端となり、衆議院決算委員会では華山親義議員(日本社会党)が、日本で開発・製造された武器が外国に行くことは、平和に徹する日本国憲法の本質に照らして考えるに、許されないのではないかと質問をした<sup>30</sup>。これに対する佐藤首相の答弁の中で示されたのが「武器輸出三原則」である。

### 3 国際的デタント、石油危機と武器輸出の政府統一見解

1970年代には、1969年に就任したニクソン米大統領が、ヘンリー・キッシンジャー特別補佐官とのニクソン=キッシンジャー外交を展開した。その外交は、ベトナム戦争終結を目標に掲げ、米国の国際的な負担軽減を図るため、米中和解<sup>31</sup>、米ソ・デタントと多極的な均衡による世界秩序を求めるものだった。

また、1973年の第一次石油危機を発端とする石油価格急騰が、国際経済を長期にわたって経済的不況と物価高騰の状況に追い込み、米国の経済的基盤に深いダメージを与え、日米関係の経済、安全保障両面にも大きな影響を与えた。

このような中で表明された「ニクソン・ド

<sup>24</sup> 現在は、「外国為替及び外国貿易法」(平 9.5.23 法律第59号)

<sup>25</sup> 防衛省『防衛白書2009年版』337頁

<sup>26</sup> ベトナム戦争1960~1975年

<sup>27</sup> 1962年7月、経済団体連合会防衛生産委員会が、兵器輸出の経済的意義の認識と、兵器輸出の促進を訴える「兵器輸出に関する意見書」を政府へ提出等している:経済団体連合会防衛生産委員会『防衛生産委員会10年史』(1964)205頁

<sup>28</sup> 防衛庁『防衛庁五十年史』354-355頁、その他、防衛庁『日本の防衛1981年版』150-151頁及び、『防衛ハンドブック2009年版』朝雲新聞社76-77頁参照

<sup>29</sup> 第55回国会衆議院予算委員会議録第5号(昭42.3.25)14-15頁、第55回国会参議院予算委員会会議録第5号(昭42.4.1)4-7頁、26頁

<sup>30</sup> 第55回国会衆議院決算委員会議録第5号(昭42.4.21)10頁

<sup>31</sup> 外務省『わが外交の近況1972年版』12頁

クトリン」<sup>32</sup>は、各同盟国に対し負担分担を求める政策<sup>33</sup>を基本的な考え方とした。そして、もはや軍事、経済面における絶対的優越が崩れた米国は、経済力を蓄えた日本について、安全保障面で、アジア地域の平和的進展に対してより大きな責任を負うべき立場にあるとした。さらに、経済面においても、世界の工業国の一つとして、この新しいアジアの発展に果たすべき独自の、かつ緊要な役割を担っているとして、日本への期待を寄せた。

その後、米国はフォード大統領に交代すると、1975年12月の「新太平洋ドクトリン」<sup>34</sup>において、太平洋地域での勢力均衡には米国の力が最重要であるとし、さらに日米関係が米国の重要な柱であるとした。

そうした中で、日本では自主防衛の機運が高まり、三木武夫政権下、1975年4月設置された坂田道太防衛庁長官による「防衛を考える会」の報告書<sup>35</sup>は、我が国の保持する防衛力を「自衛のための必要最小限」の小規模な侵略に対する「拒否能力（防止力）」<sup>36</sup>と定義し、防衛費をG N P比1%以内とすることが適当だとする構想を発表した。結局この考え方が、1976年10月29日閣議決定された「防衛計画の大綱」として結実した。こうして、我が国は「専守防衛」<sup>37</sup>に象徴される限定的な軍備方針を固め、日米協力関係を強化推進

した。それと同時に、安全保障のもう一つの柱である憲法の平和主義を堅持するため、防衛費を対G N P比1%<sup>38</sup>にとどめる方針<sup>39</sup>と、後に述べる「武器輸出に関する政府統一見解」等により、軍事的抑制政策も推進したのである。

他方、1973年の第一次石油危機は、日本の自由貿易体制を揺さぶることとなり、産業界から「武器輸出三原則」の緩和を求める声が高まっていた。その一つとして、1975年12月、日本航空宇宙工業会から中型輸送機C1や救難艇US1などの輸出促進について政府への要請があった<sup>40</sup>。この要請に対して、河本敏夫通商産業大臣は、1976年1月の記者会見でC1などの輸出承認の考えを示すとともに、これらは軍用航空機に当たらないので輸出は差し支えないとした<sup>41</sup>。これを契機に国会では、特に1976年1月から2月にかけて、武器の定義の明確化に関して議論され、その中で「武器輸出に関する政府統一見解」が求められた<sup>42</sup>。

同年2月27日の第77回国会衆議院予算委員会で、三木首相は、武器の輸出については、平和国家としての立場から、国際紛争等を助長することを回避するため、従来から慎重に対処しているが、今後とも次の方針により武器輸出を促進することはしないと表明した。その内容は、1)三原則対象地域については、「武器」の輸出は認めない、2)三原則対象地域以外の地域については、憲法及び外為法の精神にのっとり、「武器」の輸出を慎む、3)武器製造関連設備の輸出については、「武器」に準じて取り扱うものとする、というもので

<sup>32</sup> 1969年7月グアム島での米国ニクソン大統領非公式記者会見で初表明。その後、同年11月ベトナム政策演説及び1970年2月の外交教書「1970年代のアメリカ外交政策 - 平和のための新戦略」において改めて発表。

<sup>33</sup> "First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's" (18.Feb.1970) The American Presidency Project HP <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2835>>

<sup>34</sup> "Address of President Gerald R. Ford at the University of Hawaii" <<http://www.ford.utexas.edu/library/speeches/750716.htm>>

<sup>35</sup> 防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』朝雲新聞社（1975）

<sup>36</sup> この「防止力」は、日本に対する侵略がコストの高いものになることを相手に認識させて、その軍事力を容易に使用させない効果をもっていればよい。：同上42-43頁

<sup>37</sup> 防衛庁『日本の防衛 1970年版』35-38頁

<sup>38</sup> 実際は1970年代防衛費G N P比0.1%以下であった。『防衛ハンドブック 2009年版』朝雲新聞社342-343頁

<sup>39</sup> 防衛庁『日本の防衛 1977年版』84頁

<sup>40</sup> 『読売新聞夕刊』（1975.12.4）

<sup>41</sup> 『読売新聞』（1976.1.27）、『朝日新聞夕刊』（1976.1.27）

<sup>42</sup> 第77回国会衆議院予算委員会議録第7号（昭51.2.4）1-7頁、23-28頁安宅常彦（日本社会党）委員他質問

ある<sup>43</sup>。

この政府統一見解では、武器輸出三原則対象地域以外についても、武器の輸出を「慎む」<sup>44</sup>ことが付加され、武器等は原則輸出禁止とされたのである<sup>45</sup>。また、武器製造関連設備が新たに「武器輸出三原則」の対象に加わり、その一方で、この政府統一見解からは、輸送機と救難艇が対象外と例示され、C1やUS1は武器ではないとされた。

#### 4 武器輸出問題等に関する国会決議

1981年、この「武器輸出三原則等」の実効性を問う問題が生じた。同年1月、大阪の商社堀田八ガネが韓国へ砲身の半製品を輸出承認なしに輸出したとする武器輸出規制違反事件が新聞報道により発覚した。

これを契機に国会では、日本社会党、公明党、日本共産党が「武器輸出禁止法」制定を主張するなど、武器輸出問題に係る議論が行われた<sup>46</sup>。しかし、鈴木政権は新立法を制定せず、現行制度の運用を強化するのみとした<sup>47</sup>。そして議論の中で、三原則対象地域以外の地域への武器輸出を「慎む」ことの意味を問われ、田中六助通商産業大臣は、「...（前略）...やはり原則としてだめだということ、それから発展させていく過程で問題を処理するというようなことではないかというふうに思います。」<sup>48</sup>と答弁した。また、武器技術の輸出と

武器の共同開発について、同大臣が、現在武器技術の輸出がないことを確認するとともに、共同開発についても、武器技術の輸出と同様に、「武器輸出三原則等」に沿って対応していくことを明確にした<sup>49</sup>。

こうした中、同年3月、衆・参両院の本会議において、このような事件の再発防止を徹底することを趣旨とした「...（前略）...武器輸出について、厳正かつ慎重な態度をもって対処すると共に制度上の改善を含め実効ある措置を講ずべきである。...（後略）」との国会決議を全会一致で可決した<sup>50</sup>。

このように「武器輸出三原則」は、その表明から、規制強化の改訂を経て、国民的世論を代表した国会決議へ終着し、平和主義を象徴した武器等の輸出管理政策、すなわち「武器輸出三原則等」は確立していった。

#### 対米武器技術供与

我が国の武器輸出問題等に関する国会決議後の1981年6月29日、鈴木内閣の大村襄治防衛庁長官が米国を訪問し、ワインバーガー国防長官及びデラワー国防次官（技術開発担当）と会談した。ここで米国側から日米間で武器技術を相互交流すべきとの公式な要請を受け、日本側は対米武器技術供与に関し本格的に検討することとなった<sup>51</sup>。

これは、東西冷戦が激化<sup>52</sup>する中で、米国が同盟国日本へ一層の国防努力の必要性を<sup>53</sup>問題提起したものであるが、我が国が世界のG N Pの約1割を占める経済大国となる一方

<sup>43</sup> 第77回国会衆議院予算委員会議録第18号(昭51.2.27)17頁

<sup>44</sup> 「慎む」とは慎重に対処するという政府の消極的な態度表明：第77回国会衆議院予算委員会議録第18号(昭51.2.27)17頁三木内閣総理大臣答弁、衆議院議員横山利明君他3名提出 武器輸出と日米軍事技術協力等に関する質問に対する答弁書(昭56年11月12日)

<sup>45</sup> 防衛庁『防衛白書2004年版』解説 武器輸出三原則等と国際的な武器共同開発」346頁

<sup>46</sup> 第94回国会衆議院会議録第4号(昭56.1.29)70-73頁、第94回国会衆議院予算委員会議録第2号(昭56.2.2)12-13頁、第94回国会参議院予算委員会議録第3号(昭56.2.13)3頁

<sup>47</sup> 第94回国会衆議院会議録第4号(昭56.1.29)73頁

<sup>48</sup> 第94回国会衆議院予算委員会議録第8号(昭56.2.14)

30頁

<sup>49</sup> 第94回国会衆議院予算委員会議録第9号(昭56.2.16)30-34頁

<sup>50</sup> 第94回国会衆議院会議録第11号(昭56.3.20)351頁、第94回国会参議院会議録第10号(昭56.3.31)175-176頁

<sup>51</sup> 防衛庁『日本の防衛1982年版』234頁、『朝日新聞』(1981.7.3)

<sup>52</sup> 外務省『外交青書1982年版』11頁

<sup>53</sup> 参考：防衛庁『日本の防衛1981年版』234頁

で、米国の対日貿易赤字が進行している情勢を踏まえたものであった。つまり、日本が米国の武器ライセンス生産、技術情報・データ等から習得<sup>54</sup>した高度技術は、兵器等産業に寄与したばかりでなく、コンピューターや半導体などの民間分野に転用することで、日本の科学技術を向上させ経済発展を促進させた。その一方で、日本の厳しい武器輸出規制があったため、武器及び武器技術が、米国からの一方的な流れでしかないとする、日米経済摩擦を背景にした米国側の主張でもあった。

そして、1982年9月30日の日米防衛定期首脳協議においても、ワインバーガー国防長官は、防衛技術の日米間交流が相互通行になるよう要請した<sup>55</sup>。これに対し、伊藤宗一郎防衛庁長官は、関係省庁間で検討を行ったものの結論が出ず、日米安保体制と「武器輸出三原則等」の整合性を求めて努力を続けているとの説明に終始したとされている<sup>56</sup>。結局、対米武器技術供与をめぐる問題について結論が出ないまま、鈴木首相は退陣することとなった。

そこで、次の中曽根康弘首相は、1982年12月30日、関係閣僚会議の後、紛争時も含めた全面的な対米軍事技術供与の最終方針を決定するとともに、「武器輸出三原則等」との関係についての基本見解をまとめた<sup>57</sup>。そして、1983年1月14日後藤田正晴内閣官房長官は、米国の要請に応じ、相互交流の一環として米国に武器技術を供与する途を開くこととし、その供与に当たっては、武器輸出三原則等によらないこととする対応方針を公表した<sup>58</sup>。

しかし一方で、1983年3月8日、第98回

国会衆議院予算委員会で同官房長官は、武器そのものの対米輸出については従来通り、「武器輸出三原則等」により対処し、中曽根内閣としては、武器の共同生産を行う意図はないとして、武器そのものの輸出に関する方針の変更はないとする政府統一見解が示された<sup>59</sup>。

その後1983年11月8日、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定に基づくアメリカ合衆国に対する武器技術の供与に関する交換公文」<sup>60</sup>が締結され、さらに、1985年12月27日には、日米の関係者間で対米武器技術供与に関する実施細目取極が結ばれた<sup>61</sup>。

### 弾道ミサイル防衛（BMD）と武器輸出三原則等

#### 1 弾道ミサイル防衛の日米共同技術研究

1994年8月、細川護熙首相の私的諮問機関「防衛問題懇談会（座長、樋口廣太郎・アサヒビール会長（当時）」が村山富市首相に提出した報告書の中で、北朝鮮核危機<sup>62</sup>に関連して「弾道ミサイル対処能力を持つ必要がある」<sup>63</sup>と提言されたことを受け、翌1995年より日米の専門家レベルで日米弾道ミサイル防衛共同研究が実施された<sup>64</sup>。

1998年7月、米国ラムズフェルドを委員長とする「米国に対する弾道ミサイルの脅威を評価する委員会」の報告書<sup>65</sup>において、北朝

<sup>54</sup> 日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定（昭和29年条約第6号）に基づく援助。

<sup>55</sup> 防衛庁『日本の防衛1983年版』237-239頁

<sup>56</sup> 『毎日新聞』（1982.10.1）『日本経済新聞』（1982.10.1）

<sup>57</sup> 『読売新聞』（1982.12.31）

<sup>58</sup> 防衛庁『防衛白書2004年版』388頁

<sup>59</sup> 第98回国会衆議院予算委員会議録第18号（昭58.3.8）2頁

<sup>60</sup> 『防衛白書1986年版』資料44 356頁

<sup>61</sup> 『防衛白書1986年版』資料45 356-357頁

<sup>62</sup> 北朝鮮は1993年3月核兵器不拡散条約（NPT）脱退宣言をし、同年5月弾道ミサイル・ノドンを発射、1994年6月国際原子力機関（IAEA）を脱退した。米国は軍事攻撃検討するに至った第一次朝鮮半島核危機：春原剛『米朝対立 核危機の10年』日本経済新聞社（2004）84-213頁

<sup>63</sup> 防衛問題懇談会『日本の安全保障と防衛のあり方 21世紀へ向けての展望』（1994）

<sup>64</sup> 防衛庁『防衛白書1999年版』134-136頁

<sup>65</sup> EXECUTIVE SUMMARY of the REPORT of the COMMISSION TO ASSESS THE BALLISTIC MISSILE THREAT TO THE UNITED STATES <<http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>>

鮮及びイランが、早ければ5年以内に米国に到達する弾道ミサイルを開発・保有するとの見方が示された。この報告直後の同年8月、北朝鮮は、日本上空を越える弾道ミサイル「テポドン1号」を発射した。

同年9月、我が国は同事案対応策として、日米安全保障協議委員会（「2+2」）において、日米のBMD共同技術研究の実施作業を進めることで一致した。さらに、同年12月25日、安全保障会議の了承を経て、1999年度から海上配備型上層システムの日米共同技術研究に着手することを正式に決定した<sup>66</sup>。

また、政府は、同日、野中広務内閣官房長官談話<sup>67</sup>において、BMDシステムは、他に代替手段のない唯一の防御手段であるとし、日米の共同技術研究は、「対米武器技術供与取極<sup>68</sup>の枠組みの下で実施される」とし、この研究は「技術研究であり、開発段階への移行、配備段階への移行については別途判断する性格のものである」とした。

## 2 防衛計画の大綱の見直しと武器輸出三原則等の緩和

米国ジョージ・W・ブッシュ大統領は、2001年5月1日、国防大学での演説で、今日の切迫した脅威は「無責任ないくつかの国家」からの大量破壊兵器及び弾道ミサイル攻撃であり、これに対抗するため「攻撃及び防御双方の戦力に依拠する新しい抑止」、「ミサイル防衛の構築を認める新しい枠組み」の必要性を述べた<sup>69</sup>。

その後、2001年9月11日の米国同時多発

テロ後、米国本土は長距離弾道ミサイルだけでなく、その他の手段を用いたテロ攻撃の脅威に直面していることを認識させられ、同年9月30日「4年毎の国防計画の見直し」(QDR)において、ミサイル防衛の重要性を強調した<sup>70</sup>。

他方、2002年から2003年にかけて、北朝鮮が核兵器用ウラン濃縮計画の存在を認め「枠組み合意」に基づく核関連施設の凍結解除を宣言するなど、北朝鮮の核問題に対する緊張が再燃する第二次朝鮮半島核危機が発生した。この情勢を受けて、2003年5月の日米首脳会談では、小泉純一郎首相とジョージ・W・ブッシュ大統領は、北朝鮮への対応策として「対話と圧力」を打ち出し、BMDの検討を加速させることで一致した<sup>71</sup>。

これを受け、我が国は、2003年12月19日の安全保障会議及び閣議で、BMD日米共同研究とは別に、米国が独自に開発したBMDシステムを購入し、2007年度から配備することは「防御的」かつ「他に代替手段がない唯一の手段であり専守防衛」と説明した<sup>72</sup>。

このような中、2004年3月、自民党の国防部会・防衛政策検討小委員会が「提言・新しい日本の防衛政策」を発表した。この中で、「防衛産業・技術基盤の維持と武器輸出三原則」の項を設け、BMDの日米共同研究が共同開発・生産段階に進んだ場合に備え、関連貨物等の輸出が可能となる仕組み等を創設すべきとした上で、「武器輸出三原則等」の見直しに言及した<sup>73</sup>。その後、2004年末に策定す

<sup>66</sup> 防衛省『防衛白書 2008年版』144-145頁

<sup>67</sup> 防衛省『防衛白書 1999年版』137頁

<sup>68</sup> 脚注60及び脚注61参照

<sup>69</sup> “Remarks by the president to Students and Faculty at National Defense University” (May.1,2001) <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>>、金田秀昭他『日本のミサイル防衛』日本国際問題研究所(2006)32-33頁

<sup>70</sup> “Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report” (September 30,2001) P.6-7,18,25

<sup>71</sup> 防衛庁『防衛白書 2003年版』310頁、『朝日新聞』(2003.5.24)

<sup>72</sup> 「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」(2003.12.19)首相官邸HP<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugike/tei/2003/1219seibi.html>>

<sup>73</sup> 自民党政務調査会国防部会・防衛政策検討小委員会「提言・新しい日本の防衛政策(2004年3月30日)」13-16頁 自民党HP<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2004/pdf/seisaku-006.pdf>>

る新防衛大綱に向けて設置された小泉首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会（座長、荒木浩・東京電力顧問）」の報告書<sup>74</sup>においても同様の文脈で「武器輸出三原則等」の見直しに言及した。

これらを受けて、政府は「武器輸出三原則等」の見直し方針を固め、2004年12月10日、安全保障会議及び閣議において新防衛大綱（「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」）が決定し、その際、細田博之内閣官房長官談話において、日米間での弾道ミサイル防衛システム共同開発、生産を行うこととなった場合には、厳格な管理を行うことを前提で武器輸出三原則等によらないこと<sup>75</sup>とする旨を発表した。

### 3 弾道ミサイル防衛システムに関する日米共同開発への移行

その後、BMD用能力向上型迎撃ミサイルに関する日米共同開発について、要素技術の確認が終了し、技術的な課題解明の見通しを得たことから、2005年12月24日、安全保障会議及び閣議において、日米共同技術研究の成果を、能力向上型迎撃ミサイル開発の技術的基盤として活用し、「共同開発」へ移行することを決定した。そして、同日の安倍晋三内閣官房長官談話において、前年の細田内閣官房長官談話（「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」）を踏まえ、日米共同開発において米国への供与が必要となる武器については、武器の供与のための枠組みを今後米国と調整し、厳格な管理の下に供与すること<sup>76</sup>を発表した。

このように、我が国を取り巻く国際情勢の変化の中で、日米安全保障協力の態様に応じて「武器輸出三原則等」の運用の緩和が図られることとなった。

おわりに

これまで見てきた「武器輸出三原則」形成の変遷において、「連合軍による非軍事化政策」、「再軍備に抵抗した吉田首相の軽武装路線」、「憲法9条、非武装化世論」などによる平和主義が、専守防衛に象徴される1970年代の平和国家路線に定着したと考察した。一方、1970年代は米国の軍事・経済力が後退し、デタントの時代が始まる中、高度経済成長期にあった日本は、日米協力関係を強化するとともに、平和主義を根底にした軍事的抑止政策を行う安全保障政策を遂行した。その軍事的抑止政策の一つが、「武器輸出三原則等」であった。

しかし、その後、国際情勢の変化、日米経済摩擦等を背景に、「武器輸出三原則等」の運用の見直しが始まった。1983年の武器技術の対米供与方針の決定を皮切りに、冷戦終了後は、北朝鮮情勢の緊迫化の中、BMD分野における日米共同研究・開発に至る中で、政府は、米国に対する「武器輸出三原則等」の一部適用除外化政策を図った。このように、日米同盟の在り方の転換と「武器輸出三原則等」の緩和は、相関関係を成している。

今日、国際情勢が複雑化し、脅威の質の変容に伴い、我が国の安全保障政策の転換が求められ、武器等の輸出管理の在り方も問われてきている。2009年6月9日、自民党の国防部会・防衛政策検討小委員会は「提言・新防衛計画の大綱について」をまとめた。その中で、輸出禁止対象国の新たな判断基準と、三木内閣時の「武器輸出に関する政府統一

<sup>74</sup> 首相官邸HP <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/amp\\_o\\_bouei/dai13/13siryou.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/amp_o_bouei/dai13/13siryou.pdf)>

<sup>75</sup> 首相官邸HP <[http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/ko\\_i\\_zumi/2004/1210danwa.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/ko_i_zumi/2004/1210danwa.html)>

<sup>76</sup> 首相官邸HP <[http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/ko\\_i\\_zumi/2005/1224danwa.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/ko_i_zumi/2005/1224danwa.html)>



見解」の見直しの必要性を示した<sup>77</sup>。

また、同年8月4日には首相の私的諮問機関「安全保障と防衛力に関する懇談会(座長、勝保恒久・東京電力会長)」が、麻生太郎首相に現「防衛計画の大綱」改定に向けた報告書を提出し、その中で、我が国の防衛力低下の防止、国内防衛産業の健全な維持・発展等の観点から、現在の「武器輸出三原則等」を修正し、武器輸出を律するための新たな政策方針を定めることが適切であるとした。そして、新方針策定までの間、厳格な管理が確保できることを前提に、国際的な共同研究開発・生産への参画などについて「武器輸出三原則等」の例外化を図ることが適当であるとした<sup>78</sup>。

至近の事例を挙げると、防衛省は、現在、老朽化する戦闘機F-4EJ改の後継機として次期主力戦闘機の機種選定を行っている<sup>79</sup>。欧米では、戦闘機など最先端の装備品等は、自国の研究開発費用軽減等のために国際共同開発・生産が進展している<sup>80</sup>が、共同開発・生産においては、参加国に対して武器及び技術資料等を含む武器技術を輸出する必要があるため、我が国が参加する場合には「武器輸出三原則等」に抵触する可能性が高い。そのため、国際共同開発に加われない日本は、装備品価格も割高になり、国際的技術発展からも取り残され、我が国の防衛力の低下をも招くおそれがあると指摘されている<sup>81</sup>。

このような中、今後、安定した国際安全保障環境の構築に向け、防衛力の根幹となる防

衛産業基盤の育成を検討する上で、この「武器輸出三原則等」の意義を踏まえつつ、現状に即した有効な武器輸出に関する政策が求められることになるだろう。

<sup>77</sup> 自民党政務調査会国防部会・防衛政策検討小委員会「提言・新防衛計画の大綱について(2009年6月9日)」13頁  
自民党HP<[http://www.jimin.jp/jimin/daily/09\\_06/09/210609b.shtml](http://www.jimin.jp/jimin/daily/09_06/09/210609b.shtml)>

<sup>78</sup> 首相官邸HP「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書49-51頁<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobou/ei2/dai11/siryu1.pdf>>

<sup>79</sup> 『朝雲新聞』(2009.1.15)、『同紙』(2009.6.18)

<sup>80</sup> 防衛省資料「国際共同開発について」(2009.7.15)

<sup>81</sup> 『日本経済新聞』(2009.6.21)、『毎日新聞夕刊』(2009.8.4)

(資料) 武器輸出三原則等の主な変遷

年月日	内閣	主な事柄	概要
1967(S42)年 4月21日	佐藤榮作 内閣	武器輸出三原則の表明	佐藤首相、衆議院決算委員会において、「武器」の輸出は、外国為替及び外資貿易法等により通産大臣(当時)の許可を必要とし、共産圏向けの場合、国連決議により武器などの輸出が禁止されている国向けの場合、国連紛争当事国又はそのおそれのある国向けの場合、の3例を示して武器を輸出しないと述べる。
1976(S51)年 2月27日	三木武夫 内閣	武器輸出に関する政府統一見解	三木首相、衆議院予算委員会において、三原則対象地域以外への武器輸出も慎重、武器製造関連設備も武器に準じて扱うなど原則武器輸出を禁じる方針を表明。
1981(S56)年 3月20日、 3月31日	鈴木善幸 内閣	武器輸出問題等に関する決議	衆参両院本会議、政府に武器輸出三原則等のための実効ある措置をとるよう求める決議を全会一致で可決。政府統一見解「武器輸出三原則等」の厳守を目指す。
1983(S58)年 1月14日	第一次中曾 根康弘内閣	対米武器技術供与について内閣官 房長官談話	対米武器技術供与についての後藤田正晴内閣官房長官談話において、米国に限って武器技術供与を「武器輸出三原則等」によらないこととする方針を決定。
1983(S58)年 3月8日	"	武器輸出に関する政府統一見解	衆議院予算委員会後藤田正晴内閣官房長官は、武器輸出に関する政府統一見解について、武器そのものの対米輸出については従来通り、武器輸出三原則等により対処し、武器輸出については方針変更がないことを確認。
1983(S58)年 11月8日	"	対米武器技術供与に関する交換公 文	日米両政府間における、対米武器技術供与を日米相互防衛援助協定の関連規定の下で行うとの基本的枠組みが成立。
1985(S60)年 12月27日	第二次中曾 根康弘内閣	対米武器技術供与に関する交換公 文に基づく実施細目取極	1983年11月、対米武器技術供与に関する交換公文の締結に基づき武器技術供与実施のための細目取極を締結。
1998(H10)年 12月25日	小淵恵三 内閣	弾道ミサイル防衛(BMD)日米 共同技術研究に関する内閣官房長 官談話	政府は安全保障会議の了承を経て、1999年度から海上配備型上層システム(NTWD)を対象として日米間で共同技術研究に着手することを決定した旨、同日の野中広務内閣官房長官談話において明らかにした。
2003(H15)年 2月5日	"	自民党政務調査会国防部会・防衛 政策小委員会の武器輸出三原則緩 和の検討についての提言	「日本の防衛政策の構築」と題した防衛政策の見直し案をまとめ、日米で共同研究を進めているミサイル防衛の推進を打ち出し、一部を除いて武器輸出を禁じている武器輸出三原則等の緩和を検討するよう提言。
2003(H15)年 12月19日	第二次小 泉純一郎 内閣	弾道ミサイルについて内閣官房長 官記者会見	福田康夫内閣官房長官は記者会見で、数分で飛来する弾道ミサイルに対し、現行自衛隊法に基づく防衛出動の手段を踏んでいては迎撃が間に合わないため、今後、「法的措置を含む所要の措置を具体的に検討する」と表明。
2004(H16)年 3月30日	"	自民党政務調査会国防部会・防衛 政策検討小委員会 武器輸出の見 直しなど提言	「提言・新しい日本の防衛政策」において、新しい武器及び武器関連技術に関する輸出管理原則を提言し、武器輸出三原則等の見直しを求め、テロ支援国等の禁輸対象を限定する新四原則による武器輸出解禁などを示した。
2004(H16)年 7月20日	"	日本経済団体連合会 武器輸出政 策の見直し提言	「今後の防衛力のあり方について - 防衛生産・技術基盤の強化に向けて」において、武器輸出を事実上禁止していることについて、国益に沿った形で輸出管理、技術交流、投資の在り方を再検討する必要があるとして、武器輸出三原則等の見直しを求める提言を発表。
2004(H16)年 8月9日	"	小泉首相、長崎原爆犠牲者慰霊平 和祈念式典での武器輸出三原則に 関する発言	小泉首相は、長崎市内で原爆犠牲者慰霊平和祈念式典に参列後、記者団の質問に対して「三原則の精神を守りつつ、現実の時代の進歩にどうあわせていくか、精神をどう維持していくのか、その観点からいろいろ研究を進めていかないといけない」と述べる。
2004(H16)年 12月9日	"	武器輸出三原則等の緩和決定と日 米間弾道ミサイル防衛システムの 共同開発・生産について	新しい「防衛計画の大綱」の閣議決定にあわせ、武器輸出三原則等を緩和することを正式に決定。翌10日、細田博之内閣官房長官談話において、「弾道ミサイル防衛システムに関する案件については、日米安全保障体制の効果的な運用に寄与し、我が国の安全保障に資するとの観点から、共同で開発・生産を行うこととなった場合には、厳格な管理を行う前提で武器輸出三原則等によらない」とした。また、ミサイル防衛以外の米国との共同開発・生産やテロ・海賊対策支援についても「個別の案件ごとに結論を得る」ことを発表。
2005(H17)年 12月24日	第三次小 泉純一郎 内閣	弾道ミサイル防衛用能力向上型迎 撃ミサイルに関する日米共同開発 に関する内閣官房長官談話	政府は安全保障会議と臨時閣議で、日米共同技術開発の成果を、能力向上型迎撃ミサイル開発の技術的基盤として活用し、2006年度から次世代迎撃ミサイルの共同開発へ移行することを決定。安倍晋三内閣官房長官は、武器輸出三原則等の理念を踏まえ、開発に必要な部品などの輸出を厳格に管理するため日米間で新たな取決めを結ぶ方針の談話を発表。
2006(H18)年 6月23日	"	対米武器・武器技術供与に関する 交換公文	麻生太郎外務大臣とシーファア駐日米大使は、ミサイル防衛(MD)システムで、次世代型迎撃ミサイルの日米共同開発を2006年度から開始するに伴う交換公文を締結。武器輸出三原則等については、米側がミサイルを第三国に輸出する際には、日本側の事前承認を必要とすることなどを交換公文に盛り込んだ。
2006(H18)年 7月19日	"	米国に対する武器及び武器技術の 供与決定及び実施覚書の締結	6月23日の対米武器等供与に関する交換公文に基づき、7月7日付けで米国から供与要請のあった「日本国及び米国間の弾道ミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルの開発」(日米BMD共同開発)のための武器及び武器技術につき、対米供与の承認を行うことが適当である旨を決定し、防衛庁及び経済産業省は、当該武器及び武器技術につき、供与される武器及び武器技術、供与の当事者となる者並びに供与の詳細な条件を定める実施覚書(MOI)を米国との間で締結した。
2009(H21)年 6月9日	麻生太郎 内閣	自民党政務調査会国防部会・防衛 政策検討小委員会 「防衛計画の 大綱」への提言	2009年末改定予定「防衛計画の大綱」に向けた「提言・新防衛計画の大綱について」を正式にまとめた。その中で、武器輸出三原則等の緩和及び、新たな判断基準による武器関連技術に係る輸出管理原則の必要性を求めた。
2009(H21)年 7月14日	"	日本経済団体連合会 「武器輸出三 原則等」見直しを求める提言発表	「わが国の防衛産業政策の確立に向けた提言」の中で、武器輸出三原則等の見直しによる国際共同研究開発の枠組み構築などの施策の実施を求める。
2009(H21)年 8月4日	"	首相私的諮問機関「安全保障と防 衛力に関する懇談会」、麻生太郎首 相に現「防衛計画の大綱」改定に 向けた報告書を提出	「安全保障と防衛力に関する懇談会 報告書」において、厳格な管理確保を前提に、国際的な共同研究開発・生産への参画などについて、武器輸出三原則等の例外化をすべきとした。

(2009年8月4日現在)

# 金融仲介業におけるアウトプット推計に関するサーベイ F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス)

衆議院調査局調査員

庄 司 啓 史

( 予算調査室 )

## 要 旨

- ・ サービス産業の生産性の向上は、今後の我が国の経済成長戦略に欠かせないものであり、そのために、産出額(アウトプット)の計測は重要な課題である。しかし、サービス産業のうち金融業については、アウトプットの計測が非常に困難とされている。93SNAにおいては、F I S I M (Financial Intermediation Services Indirectly Measured: 間接的に計測される金融仲介サービス)が提案され、金融仲介業のアウトプット計測についての第一歩が始まり、主要先進国が導入を進めている。
- ・ F I S I M 導入によるGDP上昇効果は、おおむね2%程度であり、正式な導入に至っていない我が国においては、導入済の諸外国に比べGDPが過小評価されている状態といえる。しかし、現行のF I S I M 算出方法では、リスク管理という金融サービスの「質」を考慮しておらず、海外先行研究においては、現在のF I S I M ではアウトプット及びGDPが過大評価されるという問題点が指摘されている。このリスクを考慮するという視点は、バブルの教訓を活かすためにも重要である。
- ・ 現在、当該分野については、海外での研究が活発である。F I S I M の導入は、一国経済を表す国民経済計算の一部を変更することになるため非常に重要度が高い問題である。GDPの国際比較といった観点からも我が国における研究も活発化させる必要性が非常に高く、金融当局及び金融機関との協力関係の下研究を進めるべき分野である。本稿では、金融に関するアウトプットを見る上で、特に注目されているF I S I M に関して内外の研究を集めたサーベイを行った。

## 《 構 成 》

### はじめに

F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス)の概要

F I S I M 導入(93SNA)の経緯及び各国の対応状況

F I S I M の主な論点(対象機関・対象商品、実質化、参照利子率)

### おわりに

## はじめに<sup>1</sup>

2008年9月のリーマン・ショックに端を発した国際金融市場の混乱は、“金融”というのが、実体経済と深く結び付き、大きな影響を与えるということを証明した。それにもかかわらず現状では、金融サービス業における経済活動は、その計測の困難性からGDPには十分反映されていない。このため、経済成

<sup>1</sup> 本稿の作成に当たり、文末に記載した有識者の方々には、大変有意義なコメントをいただいた。ここに記し感謝の意を表したい。ただし、あり得べき誤りは筆者個人に属する。

長戦略に欠かすことのできない、効率的な資本配分（生産性の向上）を行うための議論を定量的に確認できない状態となっている。BEA（米商務省経済分析局）資料では、産業グループの中でも、金融サービス業及び不動産・建設業のアウトプット計測が困難であるとの記載もある。資金の余剰部門と不足部門との間を仲介し、資金の効率的配分を行う、いわゆる“金融”機能を有する金融サービス業の範囲は広いが、そのうちの一部である、資金の借り手と貸し手のニーズを仲介することで、金融取引に伴うリスクやコストを低減させる機能を有しその業を専門的に行う金融仲介業<sup>2</sup>を対象としたアウトプット計測手法であるFISIM（間接的に計測される金融仲介サービス：フィジム）という概念が93SNA<sup>3</sup>で提唱された。現在では、欧米間のFISIM計測手法は同じではなく、単純に国際比較することは、現時点では困難が伴うものの、欧米諸国を中心に採用国が増えてきている。しかしながら、我が国においてはまだ正式系列への採用は見送られており<sup>4</sup>、国際比較という観点からGDPが過小評価されている状態である。我が国でも今後採用される可能性があるが、FISIMに関しては、リスク管理という、金融サービスの「質」を考慮していないなど、理論的な問題点も残されており、本稿ではFISIMの紹介と問題点の整理を中心に述べていく。なお、本稿におけるFISIMの考え方は、特に断りがない限り我が国の参考系列で準拠している、EU統計局基準とする。

<sup>2</sup> SNA制度部門上の金融機関の一部に金融仲介業がある。（付表2参照）

<sup>3</sup> 国民経済計算は、1993年に国連によって勧告された国際基準（93SNA）に基づき、一国全体のマクロの経済状況を生産、分配、支出、資本蓄積といったフロー面や資産、負債といったストック面から体系的に明らかにすることを目的としている。1968年の国連勧告が68SNAとなる。

<sup>4</sup> 参考系列として算出されている。

## FISIM（間接的に計測される金融仲介サービス）の概要

### 1 FISIMの概念

金融仲介サービスにおいては、手数料の形で料金を徴収するサービスがある一方で、伝統的な貸出業務や預金業務においては、金利という形でサービスを提供しており、貸出サービスや預金サービスは、利鞘となる帰属利子としてしか計測されず、その産出は制度部門（及び各産業）への配分はなされていなかった。そこで、多様化する金融仲介取引の実態を国民経済計算で把握・評価し、それらが果たす経済活動の役割を一つのサービス業として積極的に表現するために、68SNAで使用される帰属利子計算と異なり、制度部門（及び各産業）への配分を行い、金融仲介業の金利サービスによる付加価値を計測する手法として考案されたものが、間接的にサービスを計測するFISIMである。

（図1）FISIMのイメージ  
（“運用残>調達残”のケース）

運用利率 = Ar%	A (借り手FISIM)	
参照利率 = Rr%	B (貸し手FISIM)	C
調達利率 = Lr%	D	
0%	調達残高 Li	自己資金 残高 Ca
	運用残高 As	

$FISIM = A + B$  で定義され、

$$A = (Ar - Rr) \times As, B = (Rr - Lr) \times Li$$

$C = Rr \times (Ca - As - Li)$  と表すことができ、

金融仲介機関の受取利子を (II)、  
支払利子を (IP) とすると

$$FISIM = (Ar \times As) - (Lr \times Li) - (As - Li) \times Rr \\ = (II - IP) - C \text{ となる。}$$

（出所）中山（2001）に筆者加筆

F I S I Mの簡単なイメージは、図1のとおりである<sup>5</sup>。金融仲介機関の機能としては、情報生産(審査・モニタリング)機能による情報の非対称性の解消、借り手デフォルト・リスクを資金の貸し手である預金者に代わり負担する機能、資産・負債間のマチュリティ(償還期限)及びリスクの変換が挙げられる。そのほか、金融機関としての決済機能などがある。これらのサービスをアウトプットとして計測するために、F I S I Mでは、参照利率( $R_r$ )を、「ノン・サービス」、「リスクフリー」利率(リスク・プレミアムを最大限取り除き、さらにいかなる仲介サービス料をも含まない率)」と定義する。そのうえで、金融仲介サービスを、資金を貸出で運用する活動(A:借り手F I S I M)、金融仲介機関が資金を調達する活動(B:貸し手F I S I M)の2つに分け、それぞれの活動で仲介サービスを提供し、サービス産業としてアウトプットを発生させていると考える。預金者である貸し手は、「保管(安全性)」及び「決済機能<sup>6</sup>」等のサービスを受けていると考えられ、貸出先である借り手は、「情報生産に基づいた資金の Availability 改善のための流動性の供給」等のサービスを受けていると考えることができ、その見返り分を金利として設定されている<sup>7</sup>。

資金を金融市場でノン・サービス、リスクフリーの利率で調達し、同じ利率で貸し出した場合、その結果産み出されるサービスの産出はゼロである。すなわち、金融仲介業は、ノン・サービス、リスクフリーの利率よりも低い利率で資金の調達を行えば、その差分だけサービスの産出を発生させることが可能で、これを資金調達にともなうF I S

I M(貸し手F I S I M)という。一方、ノン・サービス、リスクフリーの利率よりも高い利率で運用すれば、その差分だけサービスの産出を発生させることが可能で、これを資金運用にともなうF I S I M(借り手F I S I M)という。なお、F I S I Mの対象機関及び対象商品は、付表2の通りである。

次に、F I S I Mをイメージしやすくするために、F I S I M導入時における、金利変動時におけるG D Pへの影響をみる。なお、実際の推計は簡単ではなく、相当に複雑なため、ここでは単純化するための仮定を置くこととする。

【単純化のための仮定】

- ・ 制度部門は、非金融法人企業、金融機関、家計(個人企業は存在しないものとする)の3つとする。
- ・ 貸出先は、非金融法人企業及び金融機関のみとし、預金者(調達先)は家計のみとする。
- ・ 海外部門は考慮しない。

上記の仮定のもとでは、貸手F I S I Mが全額最終消費、借手F I S I Mが全額中間消費となるため、図1におけるBの面積の変化によりG D Pへの影響を測ることができる。なお、ここでの参照利率は、我が国のF I S I M推計(参考系列)に用いられている、インターバンク・レート(銀行間取引レート)とする。

金利変動時においては、金融仲介機関の資産及び負債のマチュリティ(償還期限)の差及びスプレッド(貸し手、借り手のリスク)の変化から、F I S I M算出に用いられる、参照利率、運用利率及び調達利率となる平均的な利率において、「インターバンク・レートの金利感応度 > 調達(預金)金利の金利感応度 > 運用(貸出)金利の金利感応度」( $|R_r| > |L_r| > |A_r|$ )が成立する。

金利上昇の場合( $R_r > L_r > A_r > 0$ )

<sup>5</sup> 図1の自己資金残高( $Ca$ )とは、F I S I M対象商品における、「運用残・調達残」であり、厳密な自己資本ではない。

<sup>6</sup> 手数料が発生しない決済サービス

<sup>7</sup> 詳細は後述図10参照

金利上昇前の状態に比べ、Bの面積は大きくなるため、GDPに対しプラスの影響が発生しているといえる。逆に、金利低下局面においては、GDPに対しマイナスの影響となる。以上のことより、中央銀行による政策金利の変更は、金利の変動を伴うためGDPに大きな影響を与えてしまうことが分かる。なお、一般的に金利上昇が、景気拡大によるものであれば、調達残高(Li)及び運用残高(As)も増加するため、さらにGDPに対しプラスの影響を与える。逆に、悪い金利上昇の場合は、キャピタル・フライトや投資の低迷から、調達残高(Li)及び運用残高(As)の減少、すなわちバランスシートの縮小が発生する。結果として、GDPの上昇を相殺し、十分に時間が経つとGDPのマイナスの影響が出始めると思われる。

## 2 FISIM(配分)と帰属利子計算(非配分)

本節では、現在の我が国の国民経済計算で採用されている、帰属利子計算<sup>8</sup>とFISIMとの違いについて述べたい。まず、両者の違いを図1で説明すると、式のようになる<sup>9</sup>。

$$\begin{aligned} \text{帰属利子} &= II - IP = (A + B + C + D) - D \\ &= A + B + C \quad \dots \\ \text{FISIM} &= II - IP - C = A + B \end{aligned}$$

注1. 厳密には、帰属利子においては、受取利子に加え配当も含まれる。一方のFISIMでは、株式・出資金が対象商品外であるため、受取配当は含まれない。ここでは、受取利子についてのみの比較。

注2. 自己資金部分(C)については、金融機関の自己消費となるため、参照利率にて評価し、貸し手FISIMには含まれない。(=利鞘から控除される)

現行の金融仲介機関(保険・年金基金を除く<sup>10</sup>)の産出額(O)は、帰属利子(IMI)と受取手数料(CI)の合計( $O = IMI + CI$ )となる。このとき帰属利子(IMI)は、受取利子(II)と受取配当(DR)の合計から支払利子(PI)を控除したものの( $IMI = (II + DR) - PI$ )となる。このとき、役務取引項である、(CI)は直接観測可能であり、帰属利子計算とFISIMとの間に違いはない。一方の金融仲介サービス項である(IMI)は、帰属利子計算においては、各々の経済主体にとって生産活動後の財産所得の受払いから生じるものと考え一括中間消費とする。その一方で、FISIMでは、金融仲介業の産出を各制度部門に配分した上で、国内消費額の消費形態を中間消費とするか最終消費と考えるかが異なり、最終消費にまわる部分は、その分GDPにプラスの影響を与えることとなる。すなわち、両者は利鞘をベースに考えるという広い意味では同じであるが、計測されたアウトプットを制度部門(及び各産業)に配分し、さらに消費形態を区別するという意味で異なっている。また、93SNA提案時には、自己資金からの貸出は、金融仲介とはいえないとして、FISIMの対象外とされていた。これは、図1で言うと、“運用残高=調達残高”の状態であり、この場合、帰属利子計算とFISIMはその計算方法の違いはあるが、理論的産出総額は同じとなる。しかし、後の議論<sup>11</sup>で、図1のように自己資金からの貸出もFISIMの対象とすることとされ、現在のEU統計局基準ではその考え方が採用されている。次に、帰属利子計算とFISIMの違いを理解するためには、輸出入FISIMの概念を理解する

<sup>8</sup> 金融業の生産額を計算するための特殊項目。金融業の「受取利子+受取配当-支払利子」で定義される。帰属利子は、金融業の営業利益となるが、利子及び配当は他産業の付加価値から支払われたものであるため、再び計上すると二重計上となる。SNAでは、二重計上を回避するため、各産業が中間投入したのものとして一括控除される。

<sup>9</sup> “運用残<調達残”のケースの問題点は後述

<sup>10</sup> 93SNAにおいて、保険・年金基金については別途以下のように定義されている。

「保険・年金基金の産出額」=「追加保険料」+「現実既経過保険料合計」-「支払事由が生じた保険金合計」-「保険数理上の準備金及び利付き保険の為の準備金の変化」

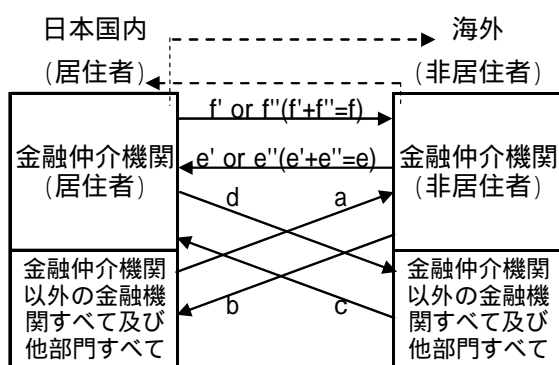
<sup>11</sup> 後述表2における注2参照

必要があるため、まず、輸出入F I S I Mについて説明したい。

(1) 輸出入F I S I M

輸出入F I S I Mにおいても、図1と同じくその計測は単一の参照利子率により居住者金融仲介機関と非居住者金融仲介機関がそれぞれ評価される。輸出入F I S I Mは、図2のように表すことができる<sup>12</sup>。

(図2) 輸出入F I S I Mの概念



$$\left\{ \begin{aligned} \text{輸出FISIM} &= \text{借手輸出FISIM} + \text{貸手輸出FISIM} \\ &= (e' + c) - (f' + d) - (As_e - Li_e) \times Rr(\text{下線部を}) \\ \cdot \text{借手輸出FISIM} &= (Ar_e - Rr) \times As_e = (e' + c) - Rr \times As_e \\ \cdot \text{貸手輸出FISIM} &= (Rr - Lr_e) \times Li_e = Rr \times Li_e - (f' + d) \end{aligned} \right.$$

$$\left\{ \begin{aligned} \text{輸入FISIM} &= \text{借手輸入FISIM} + \text{貸手輸入FISIM} \\ &= -(e'' + b) + (f'' + a) - (As_i - Li_i) \times Rr(\text{下線部を}) \\ \cdot \text{借手輸入FISIM} &= (Ar_i - Rr) \times As_i = (f'' + a) + Rr \times As_i \\ \cdot \text{貸手輸入FISIM} &= (Rr - Lr_i) \times Li_i = Rr \times Li_i - (e'' + b) \end{aligned} \right.$$

$$\text{FISIMの純輸出} = (e + c + b) - (f + a + d) + \left\{ (As_i - Li_i) - (As_e - Li_e) \right\} \times Rr$$

$As$ : 運用(貸出)残高、 $Li$ : 調達(預金)残高  
 $Ar$ : 運用(貸出)利子率、 $Lr$ : 調達(預金)利子率  
 $Rr$ : 参照利子率、添字 $e$ : 輸出、添字 $i$ : 輸入

(出所) 筆者作成

注1. 実線矢印は利子支払の方向を示す。  
注2. 点線矢印は参照利子率による評価部分

F I S I Mの輸出入は、居住者金融仲介機関の利鞘から自己消費部分を控除したものを輸出F I S I M、非居住者金融仲介機関の利鞘から自己消費部分を控除したものを輸入F I S I Mとする。F I S I Mの純輸出は、受取利子及び支払利子等で表され、特に輸出側、輸入側においてそれぞれ運用と調達の残高が等しい場合に<sup>13</sup>、海外からの純受取利子とF I S I Mの純輸出とが一致する。すなわち、両者が一致した場合は、“ 帰属利子 = F I S I M純輸出 ” となることから、帰属利子計算は輸出入F I S I Mを含んでいることが分かる。

(2) F I S I M (配分) と帰属利子計算 (非配分) の違い

表1は、帰属利子計算とF I S I Mの消費形態及び輸出入の取扱いの違いを見たものである。帰属利子計算では、金融仲介業のアウトプットである帰属利子は、一括中間消費としていたが、F I S I M推計においては、一般の財・サービスと同様に配分を行う。流れとしては、国内F I S I M産出額に輸入F I S I Mを加え<sup>14</sup>、輸出F I S I Mを控除したものを国内F I S I M消費とし、それを各制度部門に配分する。制度部門のうち、一般政府、家計(うち個人企業以外の家計)及び対家計民間非営利団体では、最終消費となりG D Pに対しプラスの寄与となる。国内産出に加えF I S I Mの純輸出についてもG D Pに対しプラス寄与となる。すなわち、現行計測手法においては、最終消費分及び純輸出の分だけ、既にF I S I Mを導入している諸外国と比べG D Pが過小評価されている状態といえる。逆に、最終消費が減少する分だけ貯蓄率は高く推計されている。

<sup>12</sup> 輸出入F I S I M推計の困難性については後述する。我が国参考系列においては、統計上の制約から輸出側、輸入側それぞれで参照利子率を設定しているが、ここでは、一般論として単一参照利子率の議論をする。

<sup>13</sup> または、参照利子率項のゼロ条件より、 $(As_e - Li_e) = (As_i - Li_i)$  の場合も同じ。

<sup>14</sup> 輸入F I S I Mは消費段階では中間消費とされる。

図3は、そのうち国内産出を産業連関表イメージで表したものである。帰属利子計算では、受取利子は、他産業の付加価値から支払われると考え、二重計上を除去するために、帰属利子という名目産業を設け控除している（＜1＞参照）。一方のFISIMでは、通常

の財・サービスと同様に金融仲介業の産出<sup>15</sup>は中間消費と最終消費にまわる。また、FISIMでは、金融仲介業において付加価値と中間投入が記録される。その付加価値の一部は、他産業の中間投入となり、その差分が付加価値（GDP）の増分となる（＜2＞参照）。

（表1）帰属利子計算とFISIMの消費形態及び輸出入の取扱いの違い

	帰属利子方式	GDPへの影響	FISIM方式			
			国内産出FISIM		輸入FISIM	
				GDPへの影響		GDPへの影響
非金融法人企業	一括中間消費	±0	中間消費	±0		
金融機関	一括中間消費	±0	中間消費	±0	中間消費	-
一般政府	一括中間消費	±0	最終消費	+		
家計						
個人企業以外(一般家計)	一括中間消費	±0	最終消費	+		
個人企業	一括中間消費	±0	中間消費	±0		
対家計民間非営利団体	一括中間消費	±0	最終消費	+		
海外	計上しない	±0	輸出	+		

（出所）内閣府「国民経済計算調査会議 FISIM検討委員会 第4回資料」（平成17年2月）

注：個人企業以外の家計における住宅ローンは中間消費扱い。

（図3）産業連関表イメージ（I-Oフレーム）に基づく帰属利子方式とFISIM方式の比較

＜1＞帰属利子方式

	中間需要					最終需要			生産額
	製造業	金融	サービス業	欄外)帰属利子	計	項目1(家計消費等)	項目2,...	計	
中間投入									
	中間投入計				K 95	K 0		K 0	K 95
付加価値		K 95		K 95	K 0				
生産額		K 95		K 0	K 95				

注：実際のI-O表では帰属利子の消費先を各産業の中間消費としている。ここではSNAの帰属利子処理を、I-Oフレームにあてはめている。

＜2＞FISIMの導入による「増減」

	中間需要					最終需要			生産額	
	製造業	金融	サービス業		計	項目1(家計消費等)	項目2,...	計		
中間投入	FISIM(金融)	F 25	F 30	F 15		F 70	F 18	F 2	F 20	F 90
付加価値		F 25	F 60	F 15		F 20				
生産額		F 90				F 90				

（出所）ESRI「国民経済計算 平成19年度確報 間接的に計測される金融仲介サービス解説編」

<sup>15</sup> 帰属利子計算に比べ、低い水準の産出となる。



表2は、帰属利子計算とF I S I Mの主な違いをまとめたものである。先述したように、最終消費、純輸出の違いによりG D Pに影響が出るほか、金融機関の営業余剰、ダミー産

業設置の有無、参照利子率設定の有無、対象商品のカバレッジ、中央銀行の取扱いの違いがある。

(表2) 帰属利子計算とF I S I Mの主な違い

	帰属利子方式	F I S I M方式	F I S I M等備考
サービス産出の配分	中間消費のみ	中間消費・最終消費・輸出	F I S I M方式では、金融仲介サービスが、国内外の資金の借り手及び貸し手に配分され、中間消費(企業等)・最終消費(家計等)・非居住者への輸出に計上される。
サービス輸出入	計上されず	計上される	
G D Pへの影響	付加価値 = ゼロ	最終消費・純輸出分増加	帰属利子対比で国内最終消費・純輸出の増加分G D Pが増加する。
金融機関の営業余剰	生産勘定と所得支出勘定が一致せず	生産勘定と所得支出勘定が一致する	帰属利子計算では、「帰属利子」産業にて一括中間消費とするため、個々の産業の生産勘定において、営業余剰が過大(中間消費が過小)推計される。
ダミー産業	計上される	廃止	帰属利子方式において、産業別配分が不可能なため、統計上の仮定として「ダミー産業」を設置し、一括中間消費扱い。
参照利子率	不要	必要	参照利子率の理論的な定義に課題。
対象商品のカバレッジ	広い	狭い(定義による)	
中央銀行の取扱い	対象となる	対象としない(注1)	
自己資金からの貸出	含まれる	含まれる(注2)	

(出所) 中山(2001)に筆者加筆

注1 . 93 S N Aでは、中央銀行もF I S I M計算の対象とするとされたが、その後の議論を経てE U基準では、中央銀行は、あくまで監督者という立場がとられF I S I M対象外とされた。中央銀行の取扱いは、コストアプローチによる産出額の計測を行うものの、その産出は、便宜上すべて金融仲介機関の中間消費とする扱いとされている。

注2 . 93 S N Aでは、含まれないと定義されていたが、オーストラリアのP. Hill氏は、「実際には、金融仲介機関は預金者と借入者に対して、平行して2つのサービスを提供しており、これに対して金融仲介機関は別個に料金を徴収している。...(中略)...サービスは、貸し手が自己資金を貸し付けているか、借入資金を貸付けているかにかかわらず同じである。」と主張。その後のE U R O S T A Tの検討では、この主張が支持され現在は自己資金からの貸出を含むベースでの推計が各国で行われている。

表3は、帰属利子計算とF I S I Mの産出額の違いである。一般的に、“運用残高 > 調達残高”である場合<sup>16</sup>には、F I S I M導入により産出額は小さくなる。図1において、“F I S I M 0” とすると、“面積C = 0” のとき、すなわち“運用残高 = 調達残高”の場合に帰属利子とF I S I Mが等しくなり、利鞘がプラス

であれば、“帰属利子 > F I S I M” となる。事実表3からも分かるように帰属利子計算の方がF I S I M導入後に比べ産出額が約2.8兆円(帰属利子計算産出額比11.8%)程度大きくなっている。ただ、F I S I M導入により、産出額自体は小さくなるが、G D Pは先述したとおり大きくなる。

<sup>16</sup> “運用残高 < 調達残高” のケースの問題点は後述

(表3) 金融生産額の差

( 帰属利子計算と F I S I M 導入後との差 )

2000年度		産出額(単位:10億円)
A	現行帰属利子計算による金融生産額	23,437.7
	内訳	
	帰属利子	23,437.7
	うち日本銀行	1,339.2
	金融部門生産額	23,437.7
	仮に 日本銀行分を除くと	22,098.7
B	参考試算値(FISIM導入後)	
	内訳	
	FISIM	20,428.7
	対象外	
	日銀(コスト積上げ方式)	240.6
	金融部門生産額( + )	20,669.3
C	差(B - A)	2,768.4

(出所) 図3に同じ

- 注1. 役務取引項はAとBで同じとなるため割愛。  
 注2. AとBに差が生じていることから、EUROSTAT基準に準じた手法による試算と推察できる。

### F I S I M 導入 ( 93 S N A ) の経緯及び各国の対応状況

従来の帰属利子計算では、金融仲介業の粗利益である帰属利子は、各産業の付加価値から支払われると考え、付加価値の二重計上を回避するために、帰属利子は一括して中間投入として控除している。一国経済を表すGDPの計算過程においては、帰属利子は付加価値としてカウントされず中間投入として控除されるため、金融仲介業における役務取引外の預金・貸出等業務は、産出額は大きくなるものの、付加価値はゼロとされていた。よって、93SNA移行の以前から、国際金融センターを有するような金融仲介業の規模が大きい国からは、帰属利子計算によるGDPは過小であるという課題が提起されていた<sup>17</sup>。

<sup>17</sup> 米国は、68SNAの帰属利子方式に反対の姿勢を示しており、従来より帰属利子を最終消費としていた。93SNA勧告後、FISIMに似た概念である、“Services furnished without payment by financial intermediaries except life insurance carriers”を導入した。よって、参照利率を用いたアウトプットの配分により中間消費に回る分GDPが低下する結果となる。

F I S I Mについては、国連から93SNAで提案されたものの、推計手法については、詳細な提示はなく、各国の事情に沿うことが尊重された。現在では、表4のような国々で既にFISIMによる配分が行われており、先進国の中では日本は導入が遅れている。

(表4) 主なFISIMによる配分を行っている国及び非導入国

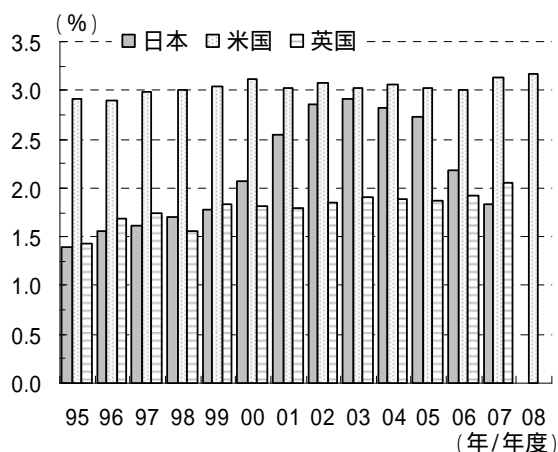
導入国	ベルギー、チェコ、デンマーク、ドイツ、エストニア、ギリシャ、スペイン、フランス、アイルランド、イタリア、キプロス、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルグ、ハンガリー、マルタ、オランダ、オーストリア、ポーランド、ポルトガル、スロベニア、スロバキア、フィンランド、スウェーデン、英国、アイスランド、ノルウェー、スイス、ブルガリア、ルーマニア、米国、カナダ、オーストラリア、韓国
非導入国	日本、リヒテンシュタイン、クロアチア、トルコ

(出所) EUROSTAT “Allocation of FISIM in the national accounts”, 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成18年度 金融仲介サービスの新たな測定方法とSNAへの導入に関する調査報告書 平成19年3月」  
 注. 2008年11月3日現在

EUROSTAT (欧州連合統計局)の資料<sup>18</sup>によると、EU諸国のFISIM導入によるGDP押し上げ効果は、ラフに言って、0.5% - 2.0%程度であるとしているが、ここでは、具体的に、日・米・英3か国のFISIMの比較を図4及び表5によりみていきたい。図4は、日・米・英における名目FISIM付加価値の対名目GDP比の推移である。

<sup>18</sup> EUROSTAT(2008)

(図4) 日・米・英の名目F I S I M付加価値  
対G D P比



(出所) E S R I, Bureau of Economic Analysis,  
Office for National Statistics UK  
注1. 日本は年度、米国及び英国は年ベース  
注2. G D Pは名目G D PでF I S I Mを含まない  
ベース  
注3. 米国は“Services furnished without payment  
by financial intermediaries except life  
insurance carriers”

95 - 07年(度)の期間中平均では、米国が  
対G D P比で3.0%、日本は2.2%、英国は  
1.8%となった。ただし、日本は04年度以降、  
F I S I M付加価値増加率が名目G D P成  
長率を大きく下回り<sup>19</sup>、F I S I M付加価値  
の対名目G D P比が急低下しているため、直  
近では英国に逆転されている。なお、図表に  
は示していないが日本の国内F I S I M産  
出額伸び率は、97 - 99年度の金融危機時及び  
04 - 07年度においてマイナスとなっている。  
3カ国のF I S I M付加価値の対G D P比  
をみると、我が国の変動が他の2国と比較し  
て大きいことが分かる。米国は、対象金融機  
関が保有する米国債を参照利子率とし、英国  
は、通貨毎の金利を使用した参照利子率を使  
用しており、インターバンク・レートを参照  
利子率とする我が国と比べて、変動が小さい  
という理由も1つとして考えられる。さらに、  
表5は名目G D Pと名目F I S I M付加価

<sup>19</sup> 図表には示していない。

値の上昇率の相関及び、F I S I M付加価値  
のG D P上昇率への寄与度のばらつきを見  
たものである。

(表5) 日・米・英の名目F I S I M付加価値  
上昇率と名目G D P上昇率の相関及び  
F I S I M付加価値寄与度のばらつき

	日本	米国	英国
相関係数	0.37	0.63	0.28
標準偏差	0.28	0.06	0.13

(出所) 図4出所データから作成  
注. 寄与度は、F I S I M付加価値を含むG D P上  
昇率と含まないG D P上昇率の差とした。

我が国においては、相関係数がマイナスと  
なっており、F I S I M付加価値が景気変動  
に対し逆の動きをしていることが分かる。ま  
た、我が国においては、寄与度のばらつきも  
大きくなっており、F I S I M配分により、  
景気判断を歪めてしまう可能性がある。この  
ように、“金利”という変動の大きな要因が、  
G D Pに影響を与えるという点には、改善の  
余地が残されており、我が国が参考系列にと  
どめている最大の理由であろう。

### F I S I Mの主な論点

93 S N A提案後、我が国でもF I S I M導  
入に関して、証券会社の取扱い、F I S I M  
対象商品、マイナス営業余剰の問題(マイナ  
スF I S I M)、表章形式の問題等が議論され  
たが、2000年の93 S N A移行時のF I S I M  
導入は見送られた。その後、2004年に現在の  
内閣府統計委員会の前身となる、国民経済計  
算会議にF I S I M検討委員会が設置され、  
専門の見地から様々な議論がされた。本節で  
は、主に取り上げられた課題である、F I  
S I M対象機関及び対象商品、F I S I M  
の実質化、参照利子率 について取り上

げたい。特に、参照利子率の問題については、国際的にも議論が収束しておらず、今後も研究の余地が大きく残されている分野である。なお、我が国の参考系列においては、基本的にEU基準に準拠した計測手法を採用している。

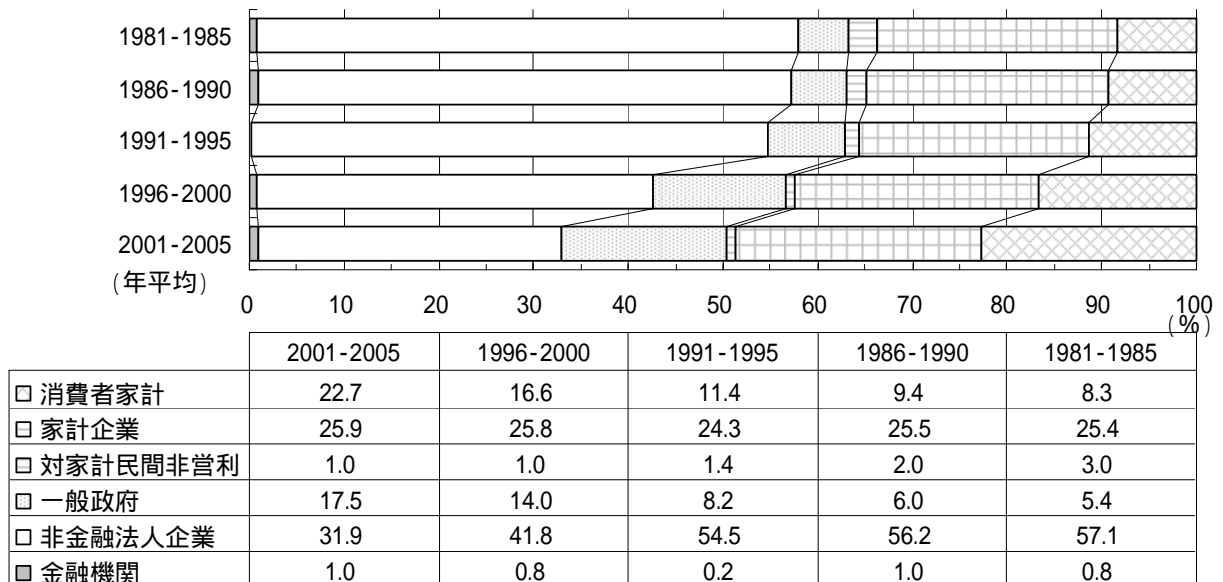
1 F I S I M対象機関及び対象商品

F I S I M対象機関(我が国の対象機関は、付表2参照)については、現在のところ国際的に大きく議論が分かれる点は見られない。中央銀行については、当初の93SNA勧告では、F I S I M対象とするとされたが、その後の議論で、中央銀行は、あくまで監督者という立場がとられ、EU基準では、コストアプローチによる産出額の計測を行うものの、その産出は、便宜上すべて金融仲介機関の中間消費とする扱いとされている。

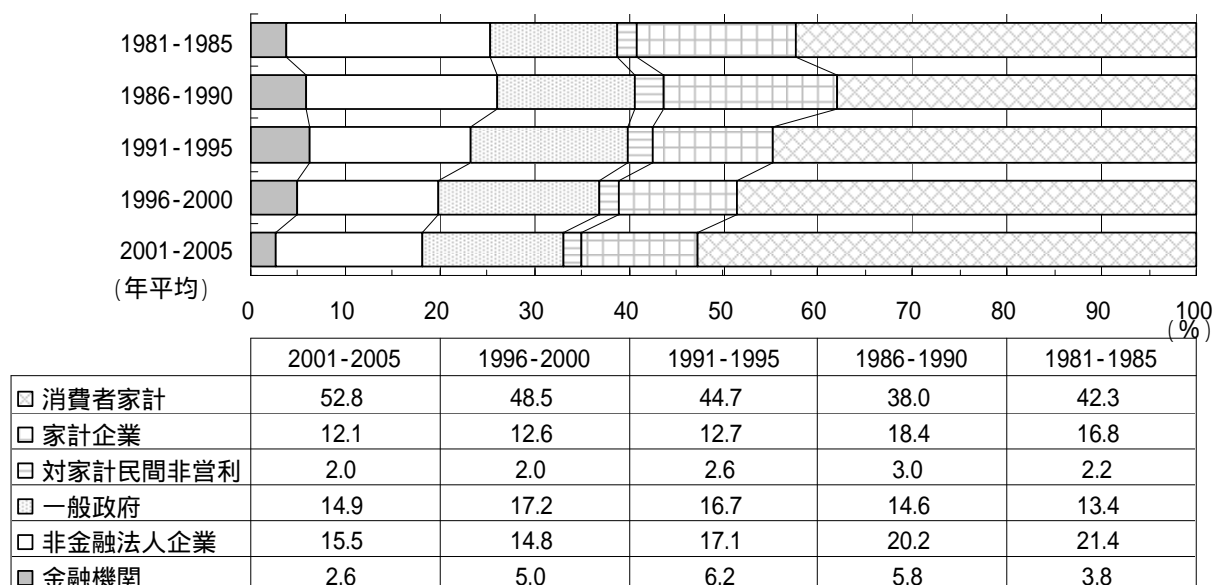
なお、我が国の参考系列においても、EU基準に従っている。我が国独自の議論としては、証券会社の取扱いがあった。93SNAの定義上、証券会社は金融補助機関とされているが、我が国は、93SNA移行期には独自に、証券会社を金融仲介機関と扱っていた。しかし、そもそも証券会社は、企業と個人投資家間の仲介のみを行い、借り手のデフォルト・リスクを負う機能がないこと等もあり、93SNAの定義と同じく非仲介型金融機関とされ、また、手数料が収益の約60%を占めていることもあり、F I S I M対象外とされている。

次に、F I S I M対象商品について述べる前に制度部門別のF I S I M推移を説明しておく。図5-1及び図5-2は、F I S I Mに債券を含めないケースにおける借り手及び貸し手F I S I Mの制度部門別配分シェアの推移である。

(図5-1) 借り手F I S I Mの制度部門別配分シェア



( 図 5 - 2 ) 貸し手 F I S I M の制度部門別配分シェア



( 出所 ) F I S I M 検討委員会報告書より作成

注 1 . 構成比は期中の単純平均値。

注 2 . 家計部門は、家計企業 ( 個人企業 ) 及び消費者家計 ( 個人企業以外の家計部門 ) に分割。

注 3 . 出所報告書には、少数点以下第 1 位で四捨五入された計数が掲載されていたため、発生する開差については、ウェイト付けして配分。

図 5 - 1 の借り手 F I S I M のうち、非金融法人企業が大きくシェアを落としていることについては、( 債券を発行できるような ) 大企業が資金調達を借入から債券に移行した、

そもそもの不景気で企業の借入自体が減ったことが考えられ、消費者家計シェアの上昇については、金融仲介機関側が消費者金融などの個人 ( リテール部門<sup>20</sup> ) を強化したことが考えられる。一般政府シェアの上昇については、バブル崩壊以降、民間企業部門が借入れを減らす中、国鉄清算のための借入、交付税及び地方譲与税特会借入などの一般政府部門の借入れが増えたことが考えられる。ただし、一般政府部門調達の基本は国債での調達であるため、今後シェアは低下するものと思われる。

図 5 - 2 の貸し手 F I S I M における、非金融法人企業及び家計企業のシェア低下は、企業部門が、不景気により預金資産を切り崩

したこと、消費家計のシェア上昇は、家計は安全資産の預金に走り、順調に預金残高を他の制度部門に比べ伸ばしたこと、政府部門が 90 年代にシェアを伸ばしたのは、社会保障基金や特別会計からの財政融資資金預託金が増加したことが考えられる。ただし、財投規模は今後縮小していくため、一般政府のシェアは低下していくものと思われる。

次に、F I S I M 対象商品 ( 我が国の対象商品は、付表 2 参照 ) について述べる。対象商品については、欧米で大きく異なっており、相違点は、表 6 の通りである。両者の違いの特徴は、債券を対象商品とするかどうかの違いである。F I S I M に債券を含むかどうかという問題は、我が国のように多額の国債を発行・保有している場合に影響が大きい<sup>21</sup>。その理由を、次に説明する。

<sup>20</sup> 住宅ローンについては、中間消費扱いとなる。

<sup>21</sup> 我が国の金融機関は株式の保有も多い。

(表6) FISIM対象商品の欧米比較

	特徴	考え方
米国	債券含む	資金の調達形態(預金から社債やCP等への調達シフト)及び運用形態(貸付から債券等への運用シフト)の変化による産出額の変動を排除する点を重視。
EU及び日本	債券を含まない	金融仲介機関自らが個々の与信先に対して間接的に金利を上乗せすることにより暗黙的な手数料を設定できる(プライスセッター)かどうかを基準とする。(よって債券のような、ただ単にプライステイカーとして運用する商品の場合は、FISIMの対象としない。)

(出所) 筆者作成

注: 金融債については、預金としての性格を有するためFISIM対象とされている。

図1で説明したFISIMのイメージは、“運用残高 > 調達残高”の場合となり、EU統計局基準では、このような状態を想定している。一方で、債券がFISIM対象外である場合において、金融仲介機関の運用が貸出しから債券(国債)にシフトすると、“運用残高 < 調達残高”となる可能性が生じる。ここで、運用残高と調達残高の大小による、FISIMの関係を図6により説明する。

(図6) ケース別FISIMイメージ図

【運用残高 > 調達残高のケース】(再掲)

運用利率 =  $A_r\%$

参照利率 = $R_r\%$	A (借り手FISIM)		C
調達利率 = $L_r\%$	B (貸し手FISIM)		
0%	D		
	調達残高 $L_i$	自己資金残高 $C_a$	運用残高 $A_s$

【運用残高 < 調達残高のケース】

参照利率 = $R_r\%$	A (借り手FISIM)		E	C
調達利率 = $L_r\%$	B (貸し手FISIM)			
0%	D	F		
	運用残高 $A_s$	調達残高 $L_i$	自己資金残高 $C_a$	

【 $A_s > L_i$  のケース】

$$FISIM = A + B$$

$$利鞘 = (A + B + C + D) - D = A + B + C$$

【 $A_s < L_i$  のケース】

$$FISIM = A + B + E$$

$$利鞘 = (A + B + D) - (D + F) = A + B - F$$

“運用残高 < 調達残高”の場合、“金融仲介機関の利鞘 < FISIM”となってしまう。この過大推計された部分(E)は、主に調達サイド(貸し手FISIM)のうち、調達サイドの最大の構成者となる家計に配分され、結果、最終消費が上昇し、GDP水準を押し上げることとなる。この点について、FISIM検討委員会報告書<sup>22</sup>では、米国BEAからの指摘として、

「...FISIMが銀行の純受取利息を超過すべきではない。...負債側で、ある負債がある預金と機能的に等価な場合、それはFISIMの計算に含まれるべきだ」と述べられていると紹介し、貸出しに回らない(金融仲介として成立しない)負債をFISIMの計算に含めることについて問題提起している。我が国のように、大量の国債を金融機関が保有している場合は、運用が債券にシフトしている状

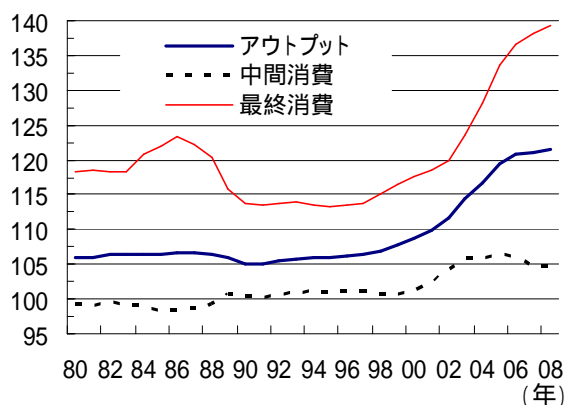
<sup>22</sup> 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成18年度金融仲介サービスの新たな測定方法とSNAへの導入に

関する調査報告書 平成19年3月」(以下「FISIM検討委員会報告書」という。)

態であるため、“運用残高<調達残高”となる可能性がある。

債券を計測対象に含めた場合は、運用サイド(借り手F I S I M)では、大量の国債を金融機関が保有しているため、通常の貸出と同様に、借り手F I S I Mが国債発行者である一般政府に配分される。結果、最終消費が上昇し、G D P水準を押し上げることとなるが、その影響をラフに検証してみたい。図7は、F I S I M計測対象に債券を含まない(E U基準)F I S I Mを100とした場合における、債券を含むベースのF I S I Mの推移である。

(図7) F I S I M対象商品に債券を含む場合と含まない場合の影響



(出所) 日銀「資金循環統計」、F I S I M検討委員会報告書

注1. 債券の範囲は、付表2の対象商品のほか、国庫短期証券、国債・財融債、地方債、政府関係機関債、事業債、居住者発行外債、C Pを含めた。

注2. 輸出入F I S I Mは考慮していない。なお、純輸出F I S I MのF I S I M産出額に占める割合は、1%弱程度。また、各制度部門間において、運用利率または調達利率が同一と仮定した。この場合、残高の比率がF I S I Mの比率となる。

注3. 家計部門の家計企業及び消費者家計への分割については、出所の報告書資料における試算から逆算し、2006年度以降は2005年度以降比率一定と仮定した。

図7から2000年度以降、特にアウトプット及び最終消費において急速に格差が拡大し

ていることがわかる。これは、国債(短期債券を含む)の大量発行及び金融仲介機関による国債購入が影響したものである。期間中においても、借り手F I S I Mの最終消費に与える影響が非常に大きく、借り手F I S I Mにおいては、図表には示していないが、債券を含まないベースに比べて2倍前後の水準で推移している。債券を含めたベースのF I S I M全体の最終消費は、08年度で債券を含まないベース比139.3となっており、約1.4倍の最終消費により、G D P上昇が発生することを示している。

ただ、これはあくまでも仮定上の話である。商品としての国債は、残存期間にもよるが、リスクフリー・レートに近く、運用側、調達側どちらにとっても利鞘の小さい商品である。すなわち、詳細な金利データによるF I S I M計測を行うことによって、より実体に近いアウトプットの計測が可能となる。対象商品の問題は、金融技術の高度化とも関連し、F I S I Mだけではなく、金融仲介業アウトプットの計測とも関連する話である。また、より理想を求めてF I S I Mの範囲を超え、金融サービス業としてのアウトプットを考えるのであれば、M B SやC B Oのような高度金融商品の開発がG D Pに反映されないならば、それは問題であろう。ただ、貸出以外の債券等の商品は、手数料ビジネスである一面もあるため、アウトプットは、直接的な手数料を計測すればいいとも言う考え方もできるため、今後の議論の深化が期待される。

## 2 F I S I Mの実質化

E U統計局基準では、運用資産残高及び調達負債残高を金融仲介サービスの消費量ととらえ、運用利率と参照利率の率差及び参照利率と調達利率の率差を、サービスの価格ととらえる。よって、サービスの消費量である残高とサービスの価格である率差を実

質化することで、実質FISIMの計算を行う<sup>23</sup>。FISIMの実質化については、以下の式で定義されている。

$$RBF = \frac{As}{De} \times \frac{Ar_{cy} - Rr_{cy}}{\left( \frac{Ar_{cy} - Rr_{cy}}{Ar_{by} - Rr_{by}} \right)} \leftarrow \text{率差デフレーター}$$

$$RLF = \frac{Li}{De} \times \frac{Rr_{cy} - Lr_{cy}}{\left( \frac{Rr_{cy} - Lr_{cy}}{Rr_{by} - Lr_{by}} \right)} \leftarrow \text{率差デフレーター}$$

実質借り手FISIM: RBF, 運用残高: As,  
 実質貸し手FISIM: RLF, 調達残高: Li,  
 GDPデフレーター: De, 参照利率: Rr  
 運用利率: Ar, 調達利率: Lr  
 添字: 比較年: cy, 基準年: by

...

式から分かるように、FISIMの実質化とは、GDPデフレーターと利鞘（率差）デフレーターを利用することにより、物価変動要因及び金利変動要因を除去することで、預金・貸付等対象金融商品残高の変動要因に限ったFISIMの変動を見ることである。

利率の実質化には、名目金利と（期待）インフレ率との差を使用する方法もあるが、3つの利率をすべて同じ（期待）インフレ率で実質化すると、実質化前後で変化しないためここでは使用できない。

ただし、式による実質化の定義には、実質FISIMは実質残高の変動しか残らない、率差固定の影響といった問題点が指摘されている。

については、単位残高当たりのFISIMは（式から基準年率差であり）時間の経過によらず不変である。一方で、参照利率の定義は、リスクフリーな利率である。以

上から、単位残高当たりのリスク・サービスが、時間の経過によらず不変となる。これは、IT化が進展する金融仲介業の提供するサービスが、量・質的に不変となってしまう矛盾を伴ってしまう。については、この問題はFISIMに限定される問題ではないが、基準年の率差が非常に大きい（小さい）場合、実質FISIMが推計期間を通じて常に大きく（小さく）推計されるバイアスの問題が発生する。また、2つの基準年の間に率差が大きく変動した場合、基準改定によるブレが大きくなってしまふ<sup>24</sup>。

及びの問題点のほかにも、残高の実質化で使用するGDPデフレーターがFISIMの上位項目デフレーターとなるため、イタレーションが発生するという問題もある。

ここで、実質化の考え方を利用して、名目FISIM増加率の要因分解を行ってみたい。名目FISIMは、式のように表すことができる。

$$NF_t = F_t (R_0, RD_t, B_t, GD_t) = R_0 \times RD_t \times B_t \times GD_t$$

NF<sub>t</sub>: 名目(借り手・貸し手)FISIM産出総額  
 R<sub>0</sub>: (運用・調達)基準年率差  
 RD<sub>t</sub>: (運用・調達)率差デフレーター  
 B<sub>t</sub>: 実質(運用・調達)残高  
 GD<sub>t</sub>: GDPデフレーター

...

式において時間で変化しない、基準年率差や微分で消える定数項を無視し、前年度(t-1)値のまわりで3階のテイラー展開<sup>25</sup>をすると、以下の式ように表される。このとき、両辺を(NF<sub>t</sub>)で割ると、名目FISIM増加率の要因分解式となる。

<sup>23</sup> NIPAでは、"the volume of banking transactions (小切手の振り出し、銀行間電子決済回数、預金及び引き出し数、貸出件数、ATM利用回数など)に基づく産出の数量指数により、銀行サービスの実質産出を求める方法が、預金や貸出の実質残高に基づく方法より優れているとしている。

<sup>24</sup> なお、貸し手及び借り手FISIMを実質化の最小単位レベルの単一商品と考えると、この場合、連鎖型パーシェ・デフレーターは、非連鎖型(固定基準)パーシェ・デフレーターと同じになる。

<sup>25</sup> テイラー展開とは、無限回微分可能な関数を任意の値の近くにおいて、べき級数による多項式で近似する計算方法。

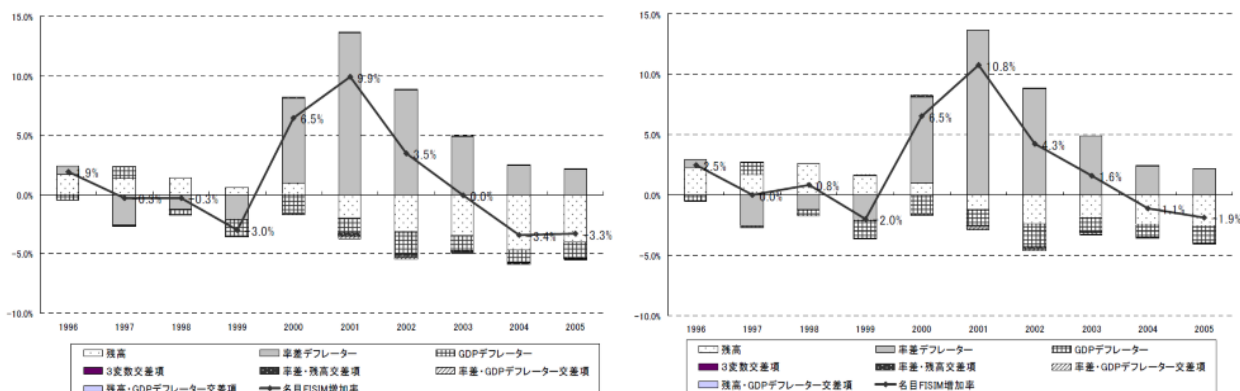


$$\begin{aligned}
 NF_t = & \frac{\partial F_{t-1}}{\partial RD_{t-1}} RD_t + \frac{\partial F_{t-1}}{\partial B_{t-1}} B_t + \frac{\partial F_{t-1}}{\partial GD_{t-1}} GD_t \\
 & + \frac{\partial^2 F_{t-1}}{\partial B_{t-1} \partial RD_{t-1}} RD_t B_t + \frac{\partial^2 F_{t-1}}{\partial GD_{t-1} \partial RD_{t-1}} RD_t GD_t + \frac{\partial^2 F_{t-1}}{\partial B_{t-1} \partial GD_{t-1}} GD_t B_t \cdots \\
 & + \frac{\partial^2 F_{t-1}}{\partial GD_{t-1} \partial B_{t-1} \partial RD_{t-1}} RD_t B_t GD_t
 \end{aligned}$$

この要因分解式のうち、1行目は、率差デフレーター、実質残高、GDPデフレーターの名目F I S I M増加率に対する寄与度、2行目は、上記3変数のうち任意の2変数の寄与度(交差項)、3行目は、上記3変数すべての寄与度(交差項)を表す。F I S I M検討委員会報告書では、この考え方にに基づき、名目F I S I Mの要因分解を行っている。

その結果は、図8のとおりである。交差項は、率差・残高交差項が影響しているものの、3変数と比べると、ほぼ無視できるレベルといえる。名目F I S I M増加率は、率差デフレーターの影響が高く、次いで実質残高であり、GDPデフレーターの影響は他の2変数と比べると寄与度は高くない。

(図8) 名目借り手F I S I M (左図) 及び貸し手F I S I M (右図) 増加率の要因分解 (平成12年基準)



(出所) F I S I M検討委員会報告書

注: 試算における参照利率は、運用利率と調達利率の単純平均値としている。

### 3 参照利率

#### (1) 現行の参照利率の算出手法

参照利率は、F I S I Mの根幹を成す概念であるが、問題点も多く指摘されており、国際的にも議論はまだ収束していないといえる。参照利率は、「資金借入れに伴う純粋費用、すなわち、リスク・プレミアムを最大限取り除き、さらにはいかなる仲介サービス料をも含まない率が望ましい。」とされ、93SNAでは、インターバンク貸出レートや公定歩合

が提案されている。F I S I Mの定義式からも明らかのように、参照利率の置き方により、F I S I M産出額は大きく影響を受けるため、その理論的根拠はしっかりしていかなくてはならない。現在各国で採用されている参照利率には、大きく分けて、金融仲介機関間の取引レート(インターバンク・レート)方式、国債利回り方式、運用利率と調達利率の平均値方式の3つのタイプがある。はEU及び日本、は米国、はカ

ナダやオーストラリアで採用されている。のインターバンク・レート方式は、市場利回りではなく、F I S I M対象機関のインターバンク取引における支払利子を、調達残高で除した値として定義される。この定義による参照利子率は、様々なマチュリティの負債を統合したベースの利子率となる。また、この定義による参照利子率は、純粋なインターバンク・レートとは異なり、必ずしも借り手と貸し手が1対1ではなく、非対称であるため、ノン・サービスとは言い切れず、後述するノンバンクの存在により参照利子率に上方バイアスもあるため、リスクフリーとも言い切れない。の国債利回り方式は、商業銀行が保有するすべての国債と政府機関債（不動産担保証券除く）の加重平均で求められる。を採用する米国においてインターバンク取引は、オーバーナイト物の占める割合が高く水準が低すぎるため、インターバンク・レートを採用していない。の平均方式は、参照利子率が、運用利子率と調達利子率の間に必ず納まるため、後述するマイナスF I S I Mが発生しないこと及び国際比較が容易になるというメリットがある一方で、理論的根拠が非常に乏しい<sup>26</sup>。

先述したとおり、参照利子率は理論的に耐え得るものが望ましく、我が国において平均方式が採用される可能性は低いだらう。国債利回り方式は、リスクフリーという定義をかんがみれば候補となり得る。金融仲介機関の運用と調達の満期構成を考えると、4 - 5年物が適切と思われるが、5年物国債利回りは、1980年代のデータがなく推計に頼ることと、1992年以降において、運用利子率及び調達利

子率を下回る水準となり<sup>27</sup>、マイナスの貸し手F I S I Mが発生している。少し期間の長い、10年物国債の応募者利回り及び先物利回りについては、運用利子率と調達利子率の間に納まる期間は5年物と比較して長いものの、調達利子率の水準に近く、また、金融仲介機関の資産・負債の満期構成から考えても10年というタームは長すぎる。残されたインターバンク・レート方式は、1980年代において、恒常的に運用利子率と調達利子率を上回っており、マイナスの借り手F I S I Mが発生している。

F I S I M検討委員会報告書では、F I S I M導入の影響をみるために参照利子率別に、F I S I M導入前後でG D P及び貯蓄率等ほどの程度の差が発生するのかを試算している。その結果は表7のとおりである。

(表7) 参照利子率別G D P等への影響

(単位: %ポイント)

	単純平均	国債先物利回り(10年)	インターバンク(金融・保険業)調達
名目GDP成長率変動	0.5 ~ +0.4	1.3 ~ +1.5	1.2 ~ +0.8
実質GDP成長率変動	0.2 ~ +0.1	0.6 ~ +0.7	0.2 ~ +0.5
貯蓄率変動	最大 0.3	最大 0.4	最大 0.3

(出所) F I S I M検討委員会報告書

注1 . 1980 ~ 2005年度までの試算

注2 . 参照利子率が、運用利子率を超える場合または、調達利子率を下回る場合は、参照利子率を運用または調達利子率と等しくなるように処理。

試算の結果は、国債先物利回り方式の場合が、最もG D Pに影響を強く与え、単純平均方式が最も影響が弱くなっている。貯蓄率の変動は、あまり差がなく最大でも0.3 ~ 0.4%

<sup>26</sup> 単純平均方式と運用残高と調達残高で加重平均する方式が考えられるが、加重平均方式は、F I S I Mを借り手側と貸し手側に均等に配分すること、単純平均方式は、運用と調達残高比例で配分することと同義となる。

<sup>27</sup> 5年物の利付金融債においては、1980年代のデータは利用できるものの、1990年代以降において、調達利子率と同水準または若干下回る水準となっている。

ポイントとなっている。

同報告書ではこのほか、営業余剰・混合所得への影響、支払利子への影響、単純平均方式において残高の実質化に需要項目別デフレーターを使用した場合についても検証している。については、F I S I M導入により、経済活動別には中間投入が大きくなる。よって、特定産業に負の営業余剰が集中していないかチェックする必要がある。については、F I S I Mが導入されると、制度部門ごとの利子受取に貸し手F I S I Mが加算され、支払利子から借り手F I S I Mが減算される。借り手F I S I Mが大きい場合、支払利子がマイナスになる可能性があるためチェックする必要があると思われるため、～の各チェック項目につきチェックしている。その結果、異常値は見られないと結論付けている。

## (2) マイナスF I S I M

マイナスF I S I Mについては、マイナスのアウトプットを表し、国民経済計算上は、屑及び副産物<sup>28</sup>で発生する概念である。先述の参照利子率にインターバンク・レートを採用した際のマイナスF I S I Mの解釈としては、金融仲介機関の運用が逆鞘であったこと及びデータ及び計算上の問題として統計上の制約が考えられる。逆鞘については、1980年代は、有担コール・レートが短期プライムレートを上回る事態が発生している。また、全国銀行ベースにおいては、貸出金利回りが預金債券等原価を下回っており逆鞘となっていた可能性がある。基本的に貸出と預金に限定するF I S I Mの場合、その範囲において逆鞘が発生する(他の有価証券等からのキャピ

<sup>28</sup> ある一つの財の生産に当たって、生産技術上必然的に、目的とした財のほかに、一定量だけ生産される別の財をいう。その財を主たる生産物として生産する部門が他にある場合にはこれを「副産物」といい、ない場合には「屑」となる。

タルゲイン及びインカムゲインで収益を上げる)ことは、考えられない訳ではない。このほか、マイナスF I S I Mが発生する可能性が高いものとしては、ノンバンク等、F I S I M輸出入のケースが挙げられる。のケースについては、図9のように解釈することができる。

(図9) ノンバンク等におけるマイナスF I S I Mの解釈

銀行側		ノンバンク等側	
		運用金利	
			サービス料C
運用金利		調達金利	リスクプレミアムC
参照利子率	サービス料N リスクプレミアムN	参照利子率	マイナス貸し手FISIM リスクプレミアムC
調達金利			
0%			

(出所) 筆者作成

注1. サービス料とリスク・プレミアムの峻別は現実的には困難が伴う。

注2. 色付き部分が借り手F I S I M発生範囲

注3. サービス料及びリスク・プレミアムの添字Nはノンバンクにたいするもの、添字Cはノンバンクの与信先に対するものを表す。

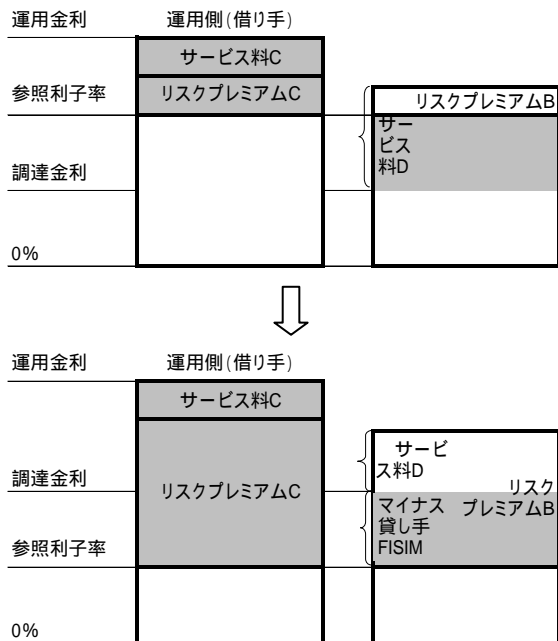
運用側(借り手側)については、通常、貸出金利は、リスクフリー・レートにサービス料と貸出先の信用力に応じたリスク・プレミアムが上乘せされる。一方の調達側(貸し手側)については、ノンバンク等は、預金ではなく銀行借入れによる資金調達であるため、自身で金利を設定することができない。よって、調達金利は、リスクフリー・レートに調達機関自身の信用力に応じたリスク・プレミアムを使った銀行の運用金利で決まる。

すなわち、その調達金利を上回る水準の金利を設定できるリスクを有する貸出先に貸出すことで収益を得るビジネスモデルなのである。よって、銀行も含めた1つの参照利子率でアウトプットの計測を行おうとすると、ノ

ンバンク等においてマイナスの貸し手F I S I Mが発生する。なお、この場合、貸し手マイナスF I S I Mをゼロとしてしまうと、その分銀行側とのF I S I Mの2重計上が発生するため問題である。ノンバンク等の存在は、参照利子率の上昇に寄与するため、ノンバンク等においては、別の参照利子率を設定することも一つの案として考えられる。

さらに関連して、マイナスF I S I Mについて預金取扱金融機関に拡張して考えたい。マイナスF I S I Mについては、図 10 のように解釈できる。

(図 10) マイナスF I S I Mの発生概念



注 1. サービス料とリスク・プレミアムの峻別は現実的には困難が伴う。峻別方法については、次節参照。

注 2. 色付き部分がF I S I M発生範囲

注 3. サービス料及びリスク・プレミアムの添字Cは銀行からの与信先に対するもの、添字Bは預金取扱金融機関に対するもの、添字Dは預金者に対するものをそれぞれ表す。

運用側については、通常、貸出金利は、リスクフリー・レートにサービス料と貸出先の信用力に応じたリスク・プレミアムが上乗せされる。一方の調達側については、リスクフ

リー・レートに金融機関自身のリスク・プレミアム<sup>29</sup>を上乗せした水準からサービス料を控除したところで決まる(以上、図 10 上段)。

リスクの高い与信先へ貸出を多く行う場合、貸出先及び金融機関自身のリスク・プレミアムは必然的に大きくなり、参照利子率を調達利子率が上回る。この場合、運用側(借り手側)F I S I Mが増大する一方で、調達側(貸し手側)F I S I Mにおいて、マイナスの貸し手F I S I Mが発生し得る。すなわち、運用側で発生するリスク・プレミアムの増加の一部を、調達側に転嫁させた結果、マイナスF I S I Mが発生するという考え方ができる(図 10 下段)。よって、マイナスのF I S I M発生を無視してしまうと、高リスク貸出しの増加が、デフォルトの存在を無視した水準のアウトプットを発生させるという、実体経済を反映しない数字となってしまふ。

の輸出入F I S I Mのケースについては、. 調達と運用が必ずしも一致しない(日本から調達した資金を日本で運用するとは限らない)、. 複数通貨が存在し通貨ごとの残高・利子データの把握が困難である、. 本支店間勘定間の資金移動 . の3点がF I S I M計算を困難にすると考えられ、データの整備が望まれるところである。

### (3) 参照利子率に関する今後の方向性

参照利子率については、“参照利子率の定義”が今後の研究課題となるだろう。この問題については、“リスク・プレミアム”がキーポイントとなる。図 10 の考え方を更に深化させると、図 11 (右図)にあるような参照利子率の概念となる。これは、先行研究である、Wang & Basu (2008) 等により主張されている。これは、簡単にいうと、図 10 上段におい

<sup>29</sup> 「預金保険法及び金融機関等の更正手続きの特例等に関する法律の一部を改正する法律」により、いわゆるペイオフ凍結の解除が行われたため発生することとなった。

て、リスク・プレミアムを取り除き、純粋なサービス料を計測しようとするものである。

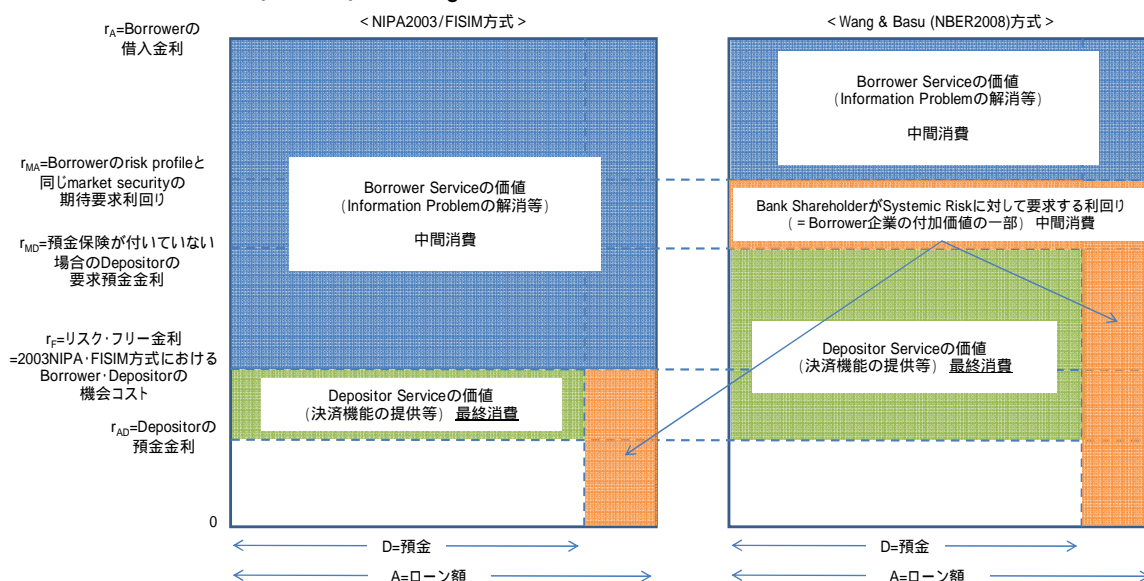
図 10 においては、借り手側におけるリスク・プレミアムをマイナス貸し手 F I S I M が相殺してしまうため、借り手及び貸し手 F I S I M の合計である全 F I S I M では、リスク・プレミアム部分がアウトプットから控除されることとなり、マイナスのアウトプットの問題は発生しない可能性が高い。

しかし、そもそも借り手側と貸し手側それぞれで、金融サービスの「質」を考慮しない、現行の参照利率の考え方には問題があると思われる。

図 11 左図のような従来方式では、リスク・プレミアムと銀行業特有のサービス活動であ

る、情報問題(情報の非対称性) 決済サービスの提供 の分離が明確ではない。この両者を明確に区分することにより、リスクテイクがダイレクトに借り手 F I S I M に計上されてしまうことを防ぎ、銀行業のサービスをアウトプットとして捉えることが可能となる。Wang & Basu (2008) 等では、リスクフリー・レート、預金保険、借り手と同程度のリスクを有する市場商品資産利回り、銀行株主がシステミック・リスクに対して要求する利回りの概念を使用した、図 11 右図のような新しい銀行業アウトプットの内容を示した。これは、基準となる参照利率が複数あるため、複数参照利率方式と呼ばれる。

( 図 11 ) Wang & Basu が主張する参照利率の概念



( 出所 ) Wang & Basu ( 2008 ) 等より、宮川大介 日本政策投資銀行設備投資研究所金融経済研究センター 副主任研究員が作成

Wang & Basu は、借り手 F I S I M においては、金融仲介機関の機能の 1 つは、情報生産による貸出債権等の非市場性金融資産の評価であることから、貸出債権等の金融資産と同程度のリスクプロファイルを持つ市場性金融資産のリターンを基準とし、貸出金利との差をアウトプット計測として評価すべきとした。一方の貸し手 F I S I M においては、金

融仲介機関の機能の 1 つはリスク負担(管理)であり、システミック・リスクは、預金保険料により家計などの貸し手に転嫁されていることから、預金保険料が付いていない状態における、貸し手(預金者)の要求金利を基準とし、預金金利との差をアウトプット計測として評価すべきとした。

Wang & Basu は、上記の考え方にに基づき、

米国における商業銀行のアウトプットを計測したところ、1997 - 2007 年の平均で、米商業銀行のアウトプットにおいて、帰属利子計算と比較して 45%、従来の F I S I M 手法と比較して 21% 低減する結果となり、従来の計測手法によるアウトプットは、過大推計であるとした。更に、アウトプットの過大評価の結果として、従来の計測手法では GDP もまた

0.3% が過大評価であるとした。

また、O E C D (2008) では、リスク・プレミアムをターム・プレミアム及びデフォルトリスク・プレミアムに分解し、それぞれで参照利率を調整した場合における、ユーロエリアの F I S I M (アウトプット) の計測を行っている。その結果は、図 12 及び表 8 のとおりである。

(表 8) ターム・プレミアム及びデフォルトリスク・プレミアム調整後の参照利率によるユーロエリアの F I S I M (アウトプット) の計測結果

	現行 EU 基準	ターム・プレミアム調整後	デフォルトリスク & ターム・プレミアム調整後
FISIM(単位:10億ユーロ)			
総計	225.1	170.3 (24.3)	128.5 (42.9)
非金融法人企業	70.9	45.0 (36.5)	26.0 (63.3)
家計	144.3	99.0 (31.4)	86.0 (40.4)
保険・年金基金	▲2.3	3.0 (▲230.4)	2.6 (▲213.0)
政府	12.3	10.6 (13.8)	6.0 (51.2)
輸出	▲0.2	11.7 (▲5,950)	7.9 (▲4,050)
金利マージン(単位:%)			
総計	1.4	1.0 (0.4)	0.8 (0.6)
非金融法人企業	1.6	1.0 (0.6)	0.6 (1.0)
家計	1.7	1.2 (0.5)	1.0 (0.7)
保険・年金基金	▲0.4	0.4 (▲0.8)	0.4 (▲0.8)
政府	1.1	0.9 (0.2)	0.5 (0.6)
輸出	0.0	0.8 (▲0.8)	0.5 (▲0.5)

(出所) OECD “AN ENHANCED METHODOLOGY OF COMPILING FINANCIAL INTERMEDIATION SERVICES INDIRECTLY MEASURED(FISIM)” に筆者一部加筆

注 1 . 2003Q1 - 2007Q4 の平均

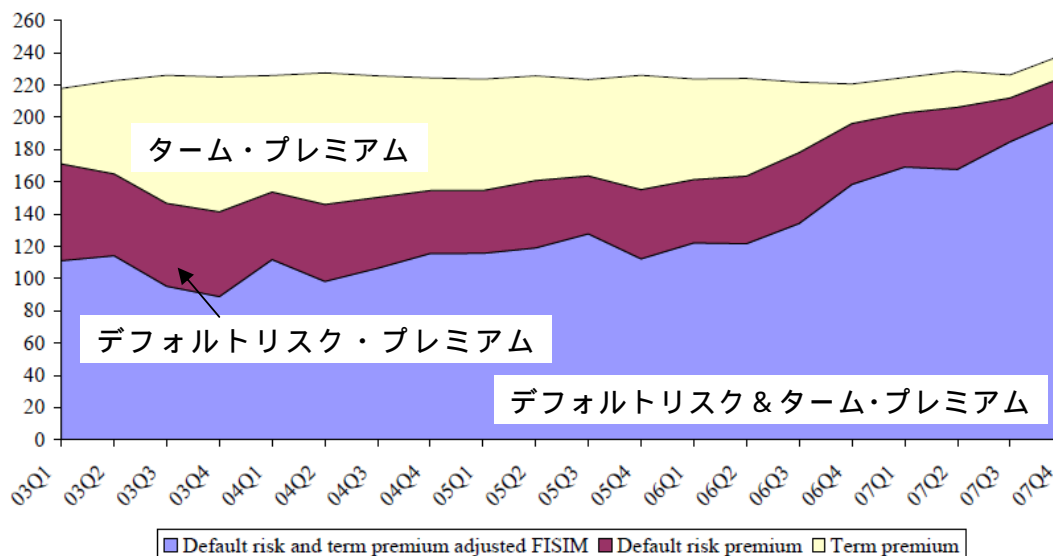
注 2 . カッコ内は、現行の EU 基準方式との比較であり、F I S I M 総額については過大評価率 (単位: パーセント)、金利利鞘については過大評価された金利差 (単位: %ポイント)。

表 8 からは、2003Q1 - 2007Q4 の平均値で、ターム・プレミアムの存在により 24.3%、ターム・プレミアム及びデフォルト・リスク両者の合計で 42.9% の F I S I M の過大評価が発生していることがわかる。なお、保険・年金基金及び輸出については、調整を加えることで利鞘が改善しており、逆に従来 F I S I M ではアウトプットを過小評価していることが分かる。ただし、両者の産出額は全体に比べると非常に小さく、影響は軽微である。

図 12 からは、2006Q2 以降のターム・プレミアムが低下していることが分かる。これは、

2003Q3 - 2006Q2 までの間は、金利の期間構成を表すイールド・カーブがスティーブ化していたが、その後、2007 年にかけてイールド・カーブはフラット化したため、ターム・プレミアムは低下した。また、デフォルト・リスクについては、全体的に期間中あまり変化がないが、2007Q2 以降は若干縮小している。もちろん、昨年来の金融市場の混乱と景気後退、世界の中央銀行の金融緩和により、リスクフリー・レートの上昇が押さえられるなか、デフォルト・リスクが上昇していることが予測できる。

図 12 ターム・プレミアム及びデフォルト・リスク調整後の参照利子率による  
ユーロエリアの F I S I M (アウトプット) の計測結果の推移



(出所) 表 8 に同じ

Wang & Basu の考え方を更に深くすると、貸出サービス料を例えば、債券業務における手数料 ( $BF$ ) で代用可能ならば、( $r_A - r_{MA}$ ) と ( $BF$ ) との差は、リスク管理の成功または失敗による、金利の変動部分に相当する。すなわち、“ $r_A - r_{MA} < BF$ ” の場合は、リスク管理の成功による運用金利の低下が発生しており、ネットの付加価値を発生させていることから、最終消費扱いとすることも考えられる。一方、“ $r_A - r_{MA} > BF$ ” の場合は、リスク管理の失敗による運用金利の上昇が発生しており、ネットでマイナスの付加価値を生んでいることから、中間消費扱いとする。このように考えると、金融仲介業において、法人向け貸出という一番もっともらしい活動が付加価値に反映されることとなる。ただ、作間 (2009) では、F I S I M 計測において設定する参照利子率にアクセスできない金融機関においては、計測された F I S I M は無意味なものとなる欠点を指摘している。この指摘は示唆に富むもので、Wang & Basu が提案する複数参照利子率については、直接金融市

場にアクセスすることのできない中小企業の存在を無視した考え方となっているという欠点を指摘することができる<sup>30</sup>。

貸し手 F I S I M においては、( $r_{MD} - r_F$ ) 部分は、一般政府又は、預金保険機構 (非仲介型金融機関) による、システミック・リスクの軽減という付加価値であり、一般政府又は、非仲介型金融機関の最終消費とすることも考えられるだろう。

リスク管理の金融サービスの「質」をシンプルに表すのであれば、従来 F I S I M と同様にリスクフリー・レートを用いて計測されたアウトプットから、貸倒れコストを控除するといった方法も 1 つの手法として考えられる。この方法は、同じ金融仲介業であるが、F I S I M 対象外となっている、保険・年金基金のアウトプット計測方法と考え方が近いというメリットもある。先述の作間 (2009) の指摘を解消できたと仮定するならば、複数参照利子率を用いても貸倒れコストを控除したとしても、金融サービスの「質」を考慮す

<sup>30</sup> 本稿に対する作間教授のコメント

る意味で、理論的には結果として同じようなアウトプットとなるだろう。また、作間(2004、2006、2009)は、金融仲介機関の名目アウトプットの計測手法には、F I S I Mでは無視されている金融機関の多様な収入源(値上がり益、債券利子、配当)に配慮可能、先ほど述べた、リスク・プレミアム(金融サービスの「質」)を考慮する必要がない、景気感応性が確保される等のメリットを挙げたうえで、政府サービスと同様の費用測度(コストアプローチ)の採用が望ましいとした。このように、F I S I Mについては、アプローチの方法により理論的な問題点が多く残されており、今後の議論の深化が期待されるべき分野であろう。

おわりに

本稿では、F I S I M(間接的に計測される金融仲介サービス)の概要<sup>31</sup>及び理論的問題点の整理を行ってきた。F I S I Mの概念は、国民経済計算という一国経済を表す統計の一部を見直す非常に大きく、重要な議論である。本稿で触れた問題点の他に、Q E(四半期データ)国際収支統計との整合性及び暗黙の政府保証<sup>32</sup>の問題等も課題として残されている。当該分野については、海外での研究が活発であるが、G D Pの国際比較といった観点からも我が国における研究も活発化させる必要性が非常に高い分野である。ただし、そのためには、理論的整理とその理論に沿うための精度の高いデータが欠かせず、公表されたデータだけではなく、金融当局や金融機関との協力により研究を進めていくべき分野である。本稿が、議論の活発化に資すると幸いである。

【謝辞(氏名50音順)】

図表11の提供及びコメント・指摘  
日本政策投資銀行設備投資研究所金融経済研究センター 副主任研究員 宮川大介氏

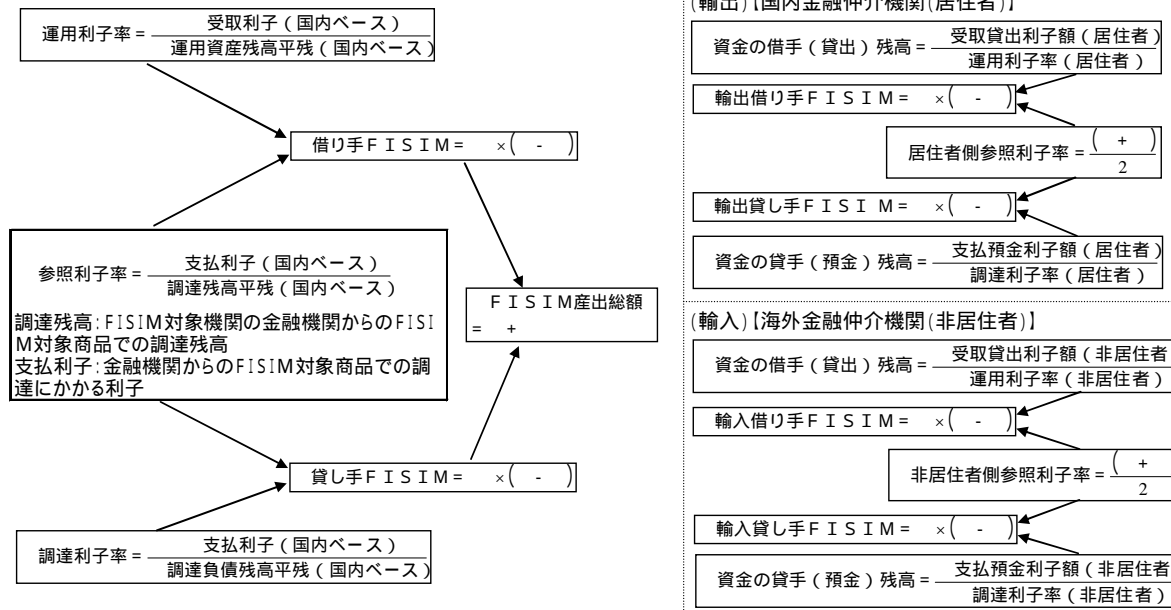
コメント・指摘  
東京学芸大学教育学部人文社会科学系 伊藤由希子准教授  
内閣府経済社会総合研究所 総括政策研究官 私市光生氏  
専修大学経済学部 作間逸雄教授  
立教大学学術調査員 櫻本 健氏  
統計開発機構理事(元内閣府職員) 佐藤勢津子氏  
内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部企画調査課 政策企画調査官 清水雅之氏  
内閣府経済社会総合研究所 景気統計部長 杉原 茂氏  
日本銀行 調査統計局統計整備担当総括 調査役 萩野 覚氏  
一橋大学経済研究所 深尾京司教授  
慶應義塾大学商学部 深尾光洋教授  
埼玉大学経済学部 李 潔教授

<sup>31</sup> 現行F I S I M方式による計測の簡単な流れは、付表1-1及び1-2参照。

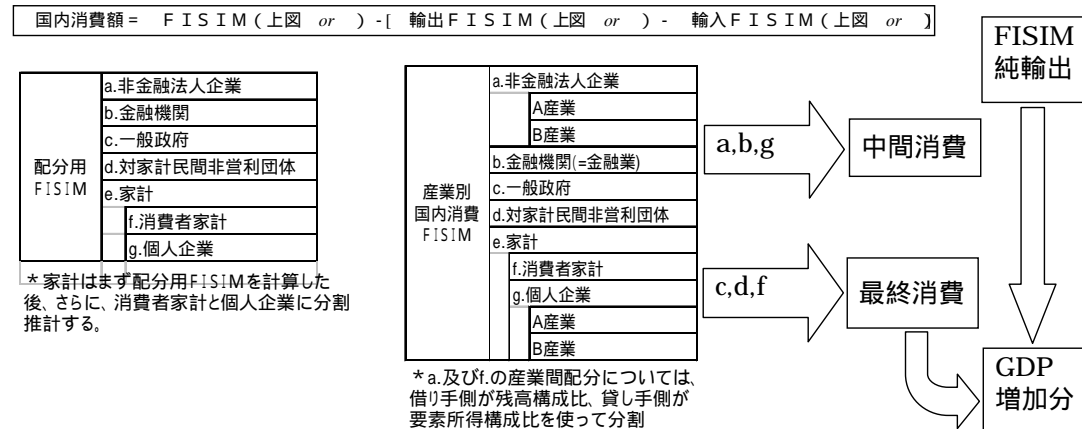
<sup>32</sup> 暗黙の政府保証により、調達金利の低下が起るため、貸し手F I S I Mが増加する現象が発生する。



(付表1-1) FISIM算出の流れ  
国内FISIM産出総額・  
輸出FISIM・輸入FISIM



(付表1-2) FISIM算出の流れ  
国内消費額・配分・GDPへの影響



\* 配分用FISIMの構成比の計算法は、それぞれの利率と参照利率との率差に残高を乗じる、利子額、残高の優先順に計算可能なものを採用。  
\* 我が国(及び米国)では、FISIM総額を求めそれを制度部門別に配分する、“Global FISIM”方式。EUにおいては、制度部門別FISIMを合算し、FISIM総額を求める“Detail FISIM”方式。Detail FISIM方式の方が理想的ではあるが、統計上の制約からGlobal FISIMが採用される。

付表2 FISIM対象金融機関及び対象商品

金融機関	FISIM対象		FISIM対象
中央銀行		現金・預金	
預金取扱機関		現金	
銀行等		日銀預け金	
国内銀行		政府預金	
在日外銀		流動性預金	
農林水産金融機関		定期性預金	
中小企業金融機関等		譲渡性預金	
ゆうちょ銀行		外貨預金	
合同運用信託		財政融資資金預託金	
保険・年金基金		貸出	
保険		日銀貸出金	
生命保険		コール	
うち民間生命保険会社		買入手形・売渡手形	
非生命保険		民間金融機関貸出	
うち民間損害保険会社		住宅貸付	
共済保険		消費者信用	
年金基金		企業・政府等向け	
企業年金		公的金融機関貸出金	
その他年金		うち住宅貸付	
その他金融仲介機関		非金融部門貸出金	
証券投資信託		割賦債権	
公社債投信		現先・債券貸借取引	
うちMMF・MRF		株式以外の証券	
株式投信		国庫短期証券	
ノンバンク		国債・財融債	
ファイナンス会社		地方債	
債権流動化に係わる特別目的会社・信託		政府関係機関債	
公的金融機関		金融債	
財政融資資金		事業債	
政府系金融機関		居住者発行外債	
ディーラー・ブローカー(除く証券会社)		CP	
単独運用信託		投資信託受益証券	
非仲介型金融機関(含む証券会社)		信託受益権	
非金融法人企業		債権流動化関連商品	
民間非金融法人企業		抵当証券	
公的非金融法人企業		株式・出資金	
一般政府		うち株式	
中央政府		金融派生商品	
地方公共団体		フォワード系	
社会保障基金		オプション系	
うち公的年金		保険・年金準備金	
家計		保険準備金	
対家計民間非営利団体		年金準備金	
海外		預け金	
		企業間・貿易信用	
		未収・未払金	
		対外直接投資	
		対外証券投資	
		その他対外債権債務	
		うち金・SDR等	
		その他	
		金融資産・負債差額	

(出所) ESRI「国民経済計算 平成19年度確報 間接的に計測される金融仲介サービス(FISIM)解説編」

## 【参考文献】

- ・宇都宮浄人「預金取扱機関の金融仲介機能の定量化 FISIM アプローチによる日米比較」  
『Discussion Paper No.80』Institute of Economic Research, Hitotsubashi University(2002.3)
- ・大森徹「間接的に計測される金融仲介サービス概念の検討」『Working Paper Series 03-09』日本銀行 調査統計局(2003.7)
- ・作間逸雄「F I S I Mをめぐる覚え書き[2]」日本経済学会 2009 年度秋季大会 2 日目午前の部 討論資料(2009.10.11)
- ・作間逸雄「F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス)をめぐる」国民経済計算研究会資料(2004.11.20)
- ・萩野覚「金融仲介サービスの測定について」2009 年度統計関連学会計量ファイナンス(2)発表資料(2009.9.9)
- ・内閣府 経済社会総合研究所「間接的に計測される金融仲介サービス(F I S I M)解説編」『国民経済計算 平成 19 年度確報第 3 部参考試算値』
- ・内閣府 国民経済計算調査会議「F I S I M検討委員会 第 1 回(2004.7.22)~第 8 回(2007.7.30)資料」
- ・中山裕之「F I S I M (間接的に計測される金融仲介サービス)の推計手法案及び推計値分析」  
『季刊国民経済計算 第 126 号』内閣府 経済社会総合研究所(2001.8), p.8-49
- ・長野哲平「名目 GDP 推計における金融仲介サービスの計測法について」『金融研究第 21 巻別冊 第 1 号』日本銀行 金融研究所(2002.6)
- ・Brent R. Moulton “Measurement of Banking Services in the U.S. National Income and Product Accounts: Recent Changes and Outstanding Issues.” *BEA Papers*, No.0001 (May 2000)
- ・EUROSTAT, “Allocation of FISIM in the national accounts” (November 2008)
- ・Itsuo Sakuma, “Memorandum on FISIM” 『季刊国民経済計算 第 132 号』内閣府 経済社会総合研究所(August 2006)
- ・J.Christina Wang, Susanto Basu, “RISK BEARING, IMPLICIT FINANCIAL SERVICES AND SPECIALIZATION IN THE FINANCIAL INDUSTRY”, *NBER Working Paper*, No.14614 (December 2008)
- ・Martin Neil Baily and Eric Zitzewitz, “Service Sector Productivity Comparisons: Lessons for Measurement.” *NBER Chapters*, No.10131 (January 2001)
- ・Nicole M. Mayerhauset, “Measuring the Rapidly Changing Economy: Industry Economic Accounts”, BEA Advisory Committee, (May.1 2009)
- ・OECD, “AN ENHANCED METHODOLOGY OF COMPILING FINANCIAL INTERMEDIATION SERVICES INDIRECTLY MEASURED(FISIM)” (September 2008)
- ・Paolo Guarda and Abdelaziz Rouabah, “BANKING OUTPUT & PRICE INDICATORS FROM QUARTERLY REPORTING DATA”, *SSRN Working Paper*, No.27 (June 2007)
- ・Robert J. Gordon, “Problems in the Measurement and Performance of Service-Sector Productivity in the United States.” *NBER Working Paper*, No.W5519 (March 1996)
- ・Susant Basu, Robert Inklaar, J. Christina Wang “THE VALUE OF RISK: MEASURING THE SERVICE OUTPUT OF U.S. COMMERCIAL BANKS”, *NBER Working Paper*, No.14615 (December 2008)
- ・Jack E. Triplett and Barry P.Bosworth, “PRODUCTIVITY IN THE SERVICES SECTOR”, Brookings Institution, (January 2000)

## 帝国議会における不信任案等に関する考察

衆議院調査局調査員

元 尾 竜 一

( 決算行政監視調査室 )

### 要 旨

大日本帝国憲法下の帝国議会においては、日本国憲法下の国会と異なり、責任内閣制が採用されておらず、いわゆる内閣不信任案に類する規定も法定されていなかった。

しかし、帝国議会が回次を重ねる中で、不信任案等は提出され、審議されていった。政府も当初はその可決にも超然とした態度を示していたが、そのうちこれを無視できなくなると解散で対抗するなど強硬な姿勢をとるようになり、後には不信任案等に抗し切れず、提出された時点で総辞職したり、提出前に総辞職したりする例も現れるようになった。このように不信任案等の効力は強力なものとなり、憲法・法律に明文の規定がなくとも実質的に制度化されたと同視できるまでに至った。

### 《 構 成 》

はじめに

帝国議会における不信任制度の概要  
帝国議会における不信任案等の事例  
不信任案等の分析

はじめに

大日本帝国憲法下の帝国議会は、国民の代表によって構成される立法機関であって、また同時に国政における民主主義的側面を顕現する機関でもあったという点では日本国憲法下の国会と同様であったが、その権限は憲法、法律等によって大幅に制限されており、国会と比較すると立法、予算、政府に対する統制等の面で極めて限定されていた。そのため、現在では一般に帝国議会は政府に対して劣位に置かれたとされ<sup>1</sup>、民主主義的観点からも帝国議会が国政上果たした役割は比較的小さいものと解する傾向がある。そして、日本国憲

法のように明文で議院内閣制を採用していなかったこともあり、議院内閣制の観点から見た帝国議会と政府の関係はこれまでは研究の対象になることも比較的少なく、不信任決議等についても注目されなかった。

しかし、日本国憲法の下では、内閣不信任決議は国会（衆議院）が政府に対して有する最大の「武器」と理解されていることにかんがみると、制度上類似した大日本帝国憲法下の帝国議会における不信任決議等が政府との関係上いかなる意味を持っていたのかを理解することは重要と考えられる。よって、本稿では、帝国議会における不信任案等の経緯、効果等をそれぞれの事例に即して精査することにより、帝国議会における不信任制度が国政に対して果たした役割やその影響力等を明らかにすることとする。

### 帝国議会における不信任制度の概要

#### 1 国会における不信任制度

国会における不信任制度に関しては、日本国憲法第 66 条第 3 項において内閣の国会に

<sup>1</sup> 宮沢俊義『憲法〔改訂版〕』有斐閣（昭和 37 年（1962））215-216 頁

対する責任（責任内閣制）が規定されるとともに、第 69 条において内閣不信任決議について規定されており、内閣不信任決議が可決された場合は、10 日以内に衆議院が解散されない限り内閣は総辞職しなければならないとされている。

## 2 帝国議会における不信任制度

### (1) 帝国議会

明治 23 年(1890 年)に開設された帝国議会は、国民の名において立法・予算に協賛し、行政を監督することを主な職務及び権能とする合議制の国家機関であった。立法そのものは天皇の権限であり、帝国議会はそれに協賛するのみであった（大日本帝国憲法第 5 条）が、帝国議会が協賛しなければ法律は成立しなかった（第 37 条）。ただし、これは広義の立法すべてに協賛を要するものではなく、法律以外の勅令・省令等は帝国議会の関与なしに効力を有した。

帝国議会は貴族院及び衆議院の二院からなり（第 33 条）、衆議院に予算先議権があった（第 65 条）ほかは、原則として両議院の権限は対等であった。

貴族院は、貴族院令の定めるところにより、選挙によらない議員をもって組織された（第 34 条）。衆議院が一般民衆を代表するのに対し、貴族院は門地、勲勞、学識又は富により社会に上層の地位を有する者を代表した。任期は終身又は 7 年であり、衆議院のような解散がなく、同時に全議員を改選することもなかった。

衆議院は、衆議院議員選挙法の定めるところにより、公選された議員をもって組織された（第 35 条）。衆議院議員は、その全員が全国の国民を代表するものであり、個人の良心に従って発言する者であるとされていた。議員の任期は 4 年であり、貴族院と異なり解散の制度が存在した（第 44 条第 2 項及び第 45 条）。

帝国議会の権限のうち代表的なものは立法協賛権と予算協賛権であり、それぞれ、法律の制定には帝国議会の協賛が必要とされ（第 37 条）、国家の歳出歳入は毎年予算として帝国議会の協賛を得なければならないとされる（第 64 条第 1 項）等、憲法上認められた有力な権限であったが、一定の制限（前年度予算の施行（第 71 条）等）もあった。このほか、一般国務に関する権限等として上奏権（第 49 条）、建議権（第 40 条）及び決議権があった。

### (2) 不信任制度に関する憲法等の規定

大日本帝国憲法下においては、議院内閣制が採用されておらず、不信任制度に相当するものが憲法に定められていなかった。

これは、憲法制定当時においては、内閣は統治権を総攬する天皇の大権の下の輔弼機関とされ、議会も天皇の立法権の協賛機関とされ、共に主権者である天皇を補佐する機関として、両者の間における激しい対立は望ましくないものと考えられていたことや、国務大臣の任免権限は天皇大権に属するものであり、そのため当然に議会には属しないと解されていたこと<sup>2</sup>などによる。もっとも、当時も諸外国の事例等から、政府と議会の対立についてまったく考慮されなかったわけではなく、明文規定は存在しないものの、国務大臣は議会に対して間接的に責任を負う<sup>3</sup>というのが憲法の立場であったようである。

また、内閣不信任制度に関しては、憲法のみならず、議院法、貴族院令、貴族院規則及び衆議院規則にも規定がなかった。帝国議会最後の衆議院の先例集である「衆議院先例彙纂〔昭和十七年十二月改訂版〕」にも決議の単なる一例とする以外の特別な記述はされていない。

<sup>2</sup> 伊藤博文『大日本帝国憲法義解』國家學會（明治 22 年（1889））70 頁

<sup>3</sup> 同上 70 頁

(3) 不信任案等の概要

不信任案等は、形式的に大別すると以下のように分けられる。

- ・形式による分類
  - 上奏案、建議案、決議案
- ・対象による分類
  - 内閣、内閣総理大臣、国務大臣
- ・内容による分類
  - 不信任、弾劾、問責
- ・その他
  - いわゆる「実質的不信任案」等

ア 形式 - 上奏案、建議案、決議案

上奏案は、議院の上奏権（第 49 条）に基づくものである。上奏とは、各議院の意思を直接天皇に奏聞する行為で、文書をもって行い、宮内大臣を通じて奉呈するか又は議長が拝謁して直に奉呈することとされていた<sup>4</sup>（議院法第 51 条第 1 項）。

上奏には儀礼的上奏と政治的上奏がある。前者の典型的な例は、毎会期各議院において必ず奉呈される開院式の勅語に対する奉答文<sup>5</sup>であり、後者の典型的な例が、ここで問題とする内閣弾劾上奏案等である。

建議案は、議院の建議権（大日本帝国憲法第 40 条）に基づくものである。建議とは、各議院が法律又はその他の事件について意見や希望を政府に開陳することであり、失政を弾劾するものではない。

建議案は、意見表明の対象が政府であるため不信任案等には不向きで、実際上も不信任案等の提出が建議案の形で提出されることはほとんどなく、改善を求める形で責任を問う程度のものとなるに過ぎなかった。

決議案は、憲法上も議院法上も、これを規定する根拠条文が存在しなかった。決議とは

本来、各議院が政府その他に対して意思を表示することを目的とするものではなく、院内において国務に関する意見を決定・表示する行為であって、根拠条文はないものの、単に意見の決定にとどまるため、議会の権能に属する職務の範囲内において当然なし得るものであるとされていた<sup>6</sup>。

決議案の主なものは、内閣又は特定の国務大臣に対する不信任決議案、陸海軍に対する感謝決議案等である。決議は、院外に対しては法律上の効果はなく、その効果は専ら政治的なものである。

不信任案等においては、決議案がその形式上最も多く利用された。政治的效果のみとはいえ、実際にも内閣の進退を左右することもあり、議会の重要な権能の一つであったと言える。

イ 対象 - 内閣、内閣総理大臣、国務大臣

帝国議会において不信任の対象となったのは、内閣、内閣総理大臣及びその他の国務大臣である。そもそも不信任決議に関する規定がないため、官吏、大使、総督等、あるいは枢密院に対するもの<sup>7</sup>なども考慮し得るが、国務上の大権の行使の責に任ずる者は常に国務大臣であること及び国務大臣には特に議会との交渉がその職務として求められていること等から、対象は原則として内閣及び国務大臣と解されていた。

総理大臣以外の国務大臣が不祥事で弾劾される場合等は別として、政府の責任が問われる場合はおおむね内閣不信任案という形で提出され、特に首相のみを弾劾するというものはほとんど見られない。もっとも、実際問題として首相に対する不信任案と内閣に対する不信任案の差はほとんどなかったと考えられる。

<sup>4</sup> 佐々木惣一『日本憲法要論〔訂正第五版〕』金刺芳流堂（昭和 8 年(1933)）499 頁

<sup>5</sup> 本稿においては、これらの上奏案は形式的なものとして調査の対象から外しており、上奏案数等にも算入していない。

<sup>6</sup> 美濃部達吉『憲法撮要〔改訂第五版〕』有斐閣（昭和 7 年(1932)）413 頁

<sup>7</sup> 第 53 回議會（衆）決議案（樞密院ノ奉答ニ關スル件）

ウ 内容 - 不信任、弾劾、問責

憲法に明文の規定がないことから、いわゆる不信任案は、その表現上様々な形をとった。

不信任とは、一般に特定の機関の地位にある者を議会が信任しないとする意思表示である。ここで取り上げる不信任も同様の意味であり、辞職を勧告するものである。

弾劾とは、一般には身分保障された者の非行を議会が訴追し、これを罷免・処罰する特別の手続を指すが、帝国議会の弾劾はこれとは異なり、議会が国務大臣等の責任を追及する行為を指す。その意味では問責と同様であるが、違法・非行に対する糾弾・非難の色彩が若干強い。これも通常は辞職を勧告するものである。

また、問責に関しては、問責という言葉そのものは決議案等の件名には現れていないが、広く責任追及を目的としたものを指す。ほとんどの場合はその辞職を求めるものであり、不信任や弾劾と実質的な違いがないものも多い。件名に不信任や弾劾の文言が使用されおらず、かつ、内閣や国務大臣の責任を追及するものは便宜上問責案と称することが多いようである。

このように、不信任、弾劾及び問責には実質的に大きな相違は見られない。明文規定がないため、その効果にも名称に応じた相違があるとは考えにくく、個々の事例における事実の相違の方が重要であろう。

エ その他 - 実質的不信任案等

件名からは判別しかねるものの、その内容は内閣に対する問責及び辞職勧告といった性質の上奏案や決議案等も存在する。この種のもは実質的には不信任案であり、明確な不信任案と同様に考えるべきである。例としては、政府による選挙干渉が行われた場合の「選挙干渉二關スル決議案」や、不祥事事件に際しての「官紀振肅二關スル上奏案」等が挙げられる。

これらに関しては、内容が内閣や国務大臣の責任を問うものであっても、単にこれを非難するのみで辞職を勧告するものでもなく、不信任案と同視すべきとまでは言えないものもあるため、その判断は政治的効果も勘案して個々の事例ごとになされる必要がある。

帝国議会における不信任案等の事例

1 時期ごとの不信任案等の状況

まず、帝国議会における貴衆両院の上奏案及び決議案を精査し、各議会における上奏案・決議案の提出件数及びそのうち可決されたものの数並びに上奏案・決議案のうち不信任・弾劾等に該当するものの数及びそのうち可決されたものの数を表にまとめた(別表)。同時に、不信任・弾劾等に該当する上奏案・決議案を抽出し、表を作成した(別表)。

次に、当時の政治情勢・社会情勢の変化の観点に立脚して、帝国議会の会期を七つの時期に大別した。その際、別表から読み取れる数値の変化の特徴や別表から読み取れる不信任案等の内容等も考慮した。その分類の結果は以下の通りである(表A)。(以下、表はいずれも筆者作成)

(表A) 議会の分類

	分類	議会
一	明治期 明 23.11 ~	第 1 回議会(第一次山縣内閣) ~ ~ 第 14 回議会(第二次山縣内閣)
二	明治期 明 33.12 ~	第 15 回議会(第四次伊藤内閣) ~ ~ 第 29 回議会(第二次西園寺内閣)
三	大正期 大元.12 ~	第 30 回議会(第三次桂内閣) ~ ~ 第 48 回議会(清浦内閣)
四	昭和期 大 13.6 ~	第 49 回議会(加藤(高)内閣) ~ ~ 第 61 回議会(犬養内閣)
五	昭和期 昭 7.6 ~	第 62 回議会(齋藤内閣) ~ ~ 第 75 回議会(米内内閣)
六	戦中期 昭 15.12 ~	第 76 回議会(第二次近衛内閣) ~ ~ 第 87 回議会(鈴木(貫)内閣)
七	戦後期 昭 20.9 ~	第 88 回議会(東久邇宮内閣) ~ ~ 第 92 回議会(第一次吉田内閣)

この分類に関しては、戦中期及び戦後期を除いて、それぞれの時期がおおむね 10 年間前後となっている。

さらに、この表 A の分類に応じて、別表の数値をそれぞれの時期ごとに積算して以下の表を作成した（表 B）。

（表 B）各時期の上奏案数・決議案数等

		明治期	明治期	大正期	昭和期	昭和期	戦中期	戦後期
年数（概数）		10年	12年	11.5年	8年	8.5年	4.5年	2年
議会数		14回	15回	19回	13回	14回	12回	5回
衆議院	上奏案数 (可決数)	39 (13)	3 (0)	4 (2)	2 (1)	3 (3)	1 (1)	0 (0)
	うち							
	不信任的 上奏案数 (可決数)	11 (4)	1 (0)	2 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	決議案数 (可決数)	25 (15)	24 (15)	69 (12)	70 (21)	86 (39)	29 (29)	54 (27)
	うち							
	不信任的 決議案数 (可決数)	6 (3)	8 (2)	26 (0)	13 (1)	5 (0)	0 (0)	1 (0)
	不信任的 上奏案・ 決議案数 (可決数)	17 (7)	9 (2)	28 (0)	13 (1)	5 (0)	0 (0)	1 (0)
	上奏案数 (可決数)	5 (2)	4 (3)	3 (3)	1 (1)	2 (2)	0 (0)	0 (0)
	うち							
	不信任的 上奏案数 (可決数)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
貴族院	決議案数 (可決数)	4 (1)	9 (8)	16 (15)	9 (7)	13 (13)	15 (15)	7 (3)
	うち							
	不信任的 決議案数 (可決数)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	2 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	不信任的 上奏案・ 決議案数 (可決数)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	2 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)

「不信任的」とは、決議案等の件名に「不信任」等の文言がなくとも、その内容が実質的に不信任であるものも含む意味である。

以下、各時期において不信任案等がどのように機能したか、また、それがどのように変化したのかを検証・考察する。なお、不信任

案等の事例に関しては、衆議院に関するものが圧倒的に多く、貴族院に関するものは少ないため、特に断りのない場合は衆議院に関するものとする。

## 2 明治期

第 1 回議会（第一次山縣内閣）～

～ 第 14 回議会（第二次山縣内閣）

### (1) 主要な事象

主要な事象としては、帝国議会の発足、予算案における対立、選挙干渉及びこれに関する不信任案の提出、初の内閣弾劾上奏案可決及びこれに対する詔勅伝達、日清戦争等が挙げられる。

### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、まず、上奏案数が著しく多いことが挙げられる。理由としては、帝国議会が発足間もないため先例や制度が確立しておらず、政治的な問題に関しても上奏による解決を求めたことなどが挙げられる。また、決議という制度そのものが明文上規定されていなかったこともあり、当初は効力がやや曖昧で、特に内閣不信任決議等に関しては、政府が政党等の動向に左右されないとする超然主義を主張していたこともあって、その効力が疑問視されていたことも理由の一つと言えよう。

次に、この期間においては、上奏案及び決議案の可決率が高く、不信任案等も比較的多く提出されていることが挙げられる。これは、当時の議会における対立の構図が、政府及び吏党<sup>8</sup>対民党<sup>9</sup>というものであり、複数の政党からなる民党側が議会の多数を占めていたため、民党側は政府に対抗する手段として頻繁に不信任案等を提出する傾向があったこと、そして議席数の力により不信任案等も可決さ

<sup>8</sup> 当時、藩閥政府を支持した政党。大成会など。

<sup>9</sup> 当時、藩閥政府と対立した政党。自由党、改進黨など。



れやすかったこと等による。

さらに、この期間においては政府と議会の対立構図が目まぐるしく変化したことも特徴として挙げられる。その変遷は以下のようなものであった。

いわゆる初期議会（第1回～第6回議会）期：政府対すべての民党という対立構図が明確であった。政府は、第3回議会での不信任案可決に対して、このような議題に根拠はないという拒絶の姿勢に終始した。そして、第4回～第6回議会においては、不信任案がそれぞれ2件ずつ可決されたが、第4回議会においては天皇の詔勅によって事態が收拾されたものの、第5回議会及びそれに続く第6回議会が解散されるなど、政府と議会の対立が激しかった。

日清戦争期：両者の対立は終息に向かい、第4回総選挙も平穏に行われた。大本営所在地の広島で開かれた第7回議会及びそれに続く第8回議会は戦時中ということもあり平穏に終わった。いわゆる戦時議会が混乱に陥ることを政府のみならず議員たちも望んでいなかったという理由に加えて、自由党が政権への接近を図る思惑から円滑な議事運営に貢献することを意図したためであった<sup>10</sup>。

政府・民党提携：第9回議会では第二次伊藤内閣と自由党、第10回議会では第二次松方内閣（松隈内閣）と進歩党が提携していたため、政府対すべての民党という対立構図が形成されることもなく、議会を乗り切った。

政府・民党対立：第11回議会における第二次松方内閣及び第12回議会における第三次伊藤内閣は政党との提携がなく、共に議会の多数派と対立し、解散及び総辞職することとなった。

政府・民党提携：憲政党の結成と分裂に伴

い、第一次大隈内閣（隈板内閣）が成立したものの短命に終わった。第13回及び第14回議会における第二次山縣内閣は分裂後の憲政党と提携して議会を乗り切った。

ここにおいて、もはや有力政党の支持を受けない内閣は政権を維持できないことが明白となった。そして、これ以降は、次期内閣である第四次伊藤内閣が、伊藤自身が政党（政友会）の総裁として組閣がなされる等、政府と政党の関係は密接となり、議会にとっても新しい時代を迎えることになった。

### 3 明治期

第15回議会（第四次伊藤内閣）～  
～第29回議会（第二次西園寺内閣）

#### (1) 主要な事象

主要な事象としては、政府と政党が一体化した第四次伊藤内閣の成立、桂園時代と日露戦争等が挙げられる。

第四次伊藤内閣は、山縣内閣との提携の解消を意図した憲政党と政権運営には政党との密接な提携が必要と判断した伊藤との考えが一致した結果成立したものであり、伊藤が政友会総裁として組閣したことは議会の重要性が高まったことの証左でもある。

#### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、まず、上奏案数の減少が挙げられる。これ以降の上奏案数も同様に少なくなっており、これは、議会が回次を重ねるにつれ、各党が政治的な意味を持つものは上奏にふさわしくないとして提出を控えるようになり、同時に決議案の有効性が徐々に確立されてきたためと考えられる。

次に、不信任案等の可決率の低下及び不信任案数の減少が挙げられる。これは、大政党（政友会）が与党であるなど協調的であったり、日露戦争による挙国一致体制が形成されていたりするなど、不信任案が提出されても

<sup>10</sup> 古川隆久『戦時議会』吉川弘文館(平成13年(2001))9-12頁

賛成票が多数を得にくくなっていったためと考えられる。

また、不信任案数そのものも前後の期間と比較して減少しているが、これは同様の事情から反政府陣営の議席が少なかったこと及び可決の可能性が少なかったため提出が控えられたことが理由と考えられる。

#### 4 大正期

第 30 回議會（第三次桂内閣）～  
～ 第 48 回議會（清浦内閣）

##### (1) 主要な事象

主要な事象としては、第一次護憲運動・大正政変、海軍汚職事件（シーメンス事件）、超然主義の寺内内閣成立、初の本格的政党内閣である原内閣の成立、第二次護憲運動等が挙げられる。

相次ぐ護憲運動や原内閣への国民の支持は、いわゆる大正デモクラシーの風潮を示すものであり、国民の間に民主主義的思想が広まったことを示している。

##### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、まず、不信任案提出数が非常に多いことが挙げられる。これは、政府側と野党側の対立が激しく、多くの不信任案が提出されたためである。もっとも、この時期においては、政府側も政党内閣であるか、そうでなくとも大政党と提携して実質的に議会に多くの議席を保有している状態がほとんどであったため、不信任案は数多く提出されたものの、国務大臣に対するものも含めて一件も可決されなかった。

次に、不信任案のみならず、決議案総数も著しく増加していることが挙げられる。これについては、議会の草創期と異なり、決議案の重要性が認識されるようになった結果であると考えられる。効力、特に外部に対する影響力が不確定視されていた議院の決議が、次第に確固とした影響力を有するものであるこ

とが認識され、それとともに不信任決議のみならず様々な目的で利用されるようになったものである。

また、政党内閣である原内閣に対する国民の支持と清浦内閣に代表される超然内閣に対する反発も見られる。これは、デモクラシー運動が大衆に支持されたためであり、後の政党内閣期の到来につながるものである。

そして、国民の政治的運動や民衆の暴動がしばしば起こり、時には内閣を交代させる原因になったことも挙げられる。これら暴動等は明治時代の日比谷焼き打ち事件に端を発するものと言えるが、この期間には第一次護憲運動、海軍汚職事件に関する暴動、米騒動、第二次護憲運動と、重大な大衆運動が続発している。

#### 5 昭和期

第 49 回議會（加藤(高)内閣）～  
～ 第 61 回議會（犬養内閣）

##### (1) 主要な事象

主要な事象としては、政党内閣及び「憲政の常道」の確立、貴族院での不信任案可決、3 回に及ぶ与党主導による解散とその総選挙での勝利等が挙げられる。

二大政党制が確立し、政党内閣の下で本格的な政党政治が展開されたことは、帝国議会にとってもその存在意義を高からしめる重要な意味を有していた。

##### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、全体的に大正期と似た傾向があることが挙げられる。すなわち、不信任案提出数は比較的多いが、それに対して不信任案可決数は少なくなっていること等である。これは、大正期と同様に政府側と野党側の対立が激しく、多くの不信任案が提出されたためである。そして、政府側は政党内閣であり、議会の多数派となっていたため、不信任案が提出されても可決の可

能性が低かったことも同様である。

また、不信任案の件数は大正期より若干減少している。これは、基本的に政府側が議会の多数派であるため、野党からの不信任案に可決の可能性がほとんどなかったこと及び不信任案提出は衆議院の解散につながりやすいが、この時期はおおむね政府側が国民の支持を得ており、野党は解散を避ける傾向にあったことなどから、野党側が不信任案の提出を控えたものと考えられる。

## 6 昭和期

第 62 回議会（齋藤内閣）～

～ 第 75 回議会（米内内閣）

### (1) 主要な事象

主要な事象としては、不信任案提出前の総辞職（林内閣及び阿部内閣）、五・一五事件<sup>11</sup>と二・二六事件の勃発等が挙げられる。

不信任案提出前の総辞職とは、不信任案の提出及び可決が確実となった時点で内閣が総辞職したものであり、議会における不信任案の効力の強さを証明する事例でもある。大正期及びそれに続く政党内閣期を通じて衆議院において不信任案は可決されることはなかったが、その期間において不信任案の効力はむしろ強化されたものと言える。

また、五・一五事件と二・二六事件という暴力的クーデターを一つの原因として、戦前における政党内閣は姿を消すことになった。

### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、まず、不信任案の激減が挙げられる。

この主な原因は、挙国一致内閣が続いたことにより、議会の総与党化が長期間継続され、その期間は政党間の対立が生じず、不信任案も提出されなかったためと言える。また、挙国一致内閣でない場合は、逆に超然内閣が形

成される場合が多く、議会の各政党がこぞってこれに反発した結果、その勢力の強大さ故に不信任案提出を待たずに不信任案可決と同様の効果が現れ、事前に総辞職する事態が生じたこと、五・一五事件や二・二六事件等の暴力的クーデターの頻発により議会制民主主義の萎縮を招いたこと、日中戦争の開始にともなう議会での対立の解消等も不信任案の提出を減少させた要因と考えられる。

次に、不信任案の減少に反比例して決議案そのものの数が増加していること及び可決率そのものも上昇していることもまたこの期間の特徴と言える。これらの原因としては、経済的文化的な個別政策に関する決議案も現れるなど決議案の範囲が広がったこと及び陸海軍に対する感謝決議案や聖旨奉体に関する決議案のように戦争や国体に関係する可決されやすい決議案が増加したこと、そして、政党内閣の終焉により、政党の影響力が全体的に衰退したことが挙げられる。

五・一五事件以降は挙国一致内閣が続き、その中で強い危機感を持たなかった既存政党は力を失っていった。政府と政党の対立がないため、不信任案もほとんど提出されなくなった。時には、内閣に対して激しく反発し、その退陣を決定的にすることもあったが、政党の衰退は明白であった。

## 7 戦中期

第 76 回議会（第二次近衛内閣）～

～ 第 87 回議会（鈴木（貫）内閣）

### (1) 主要な事象

主要な事象としては、大政翼賛会の成立及び翼賛議員同盟の結成、戦時体制下における議会の戦時議会化等が挙げられる。

### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、不信任案がまったく提出されていないこと、そして上奏案及び決議案がすべて可決されていること

<sup>11</sup> 五・一五事件の勃発は犬養内閣期である。

が挙げられる。

これは、当期間の議会はいわゆる戦時議会であり、一致団結して国難に当たるべしという考えから議会側が政府との対立を避けようとしたこと及び政党が解散され翼賛議員同盟等が結成されたため総翼賛体制となり批判的意見が抑制されたことが最大の理由である。

そして、この期間の決議案はそのすべてが戦争と関係あるものであり、また、各決議案の提出者の代表者が一定化しているなど、定式化した状況が見られる。

## 8 戦後期

第 88 回議会（東久邇宮内閣）～

～ 第 92 回議会（第一次吉田内閣）

### (1) 主要な事象

主要な事象としては、戦後処理政策、憲法改正等が挙げられる。

敗戦によって実質的に連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の統治下に置かれた我が国は、ポツダム宣言受諾に基づく憲法改正を余儀なくされた。そして、不信任案等に関しては、ここで日本国憲法により初めて規定されることになった。

### (2) 不信任案等の特徴

この期間を通じての特徴として、GHQによる日本政府を通じての間接統治が挙げられる。形式的には依然として大日本帝国憲法は有効であり、帝国議会も従前通り存続して機能していたが、実質的にはGHQがあらゆる国家機関の上位に位置していたため、その活動も制限されていた。このような状況においては、帝国議会において政府と野党が対立したとしても、それは所詮GHQ統治下での争いに過ぎず、本格的な対立とはなりにくく、政治的抗争へと激化していくことはなかった。

また、多数の決議案が提出されたこと及び決議案の可決率が高かったこともこの期間の

特徴と言える。

## 不信任案等の分析

### 1 不信任案等の主体・客体

不信任案等は、議院の上奏権・決議権に基づくものであるため、主体は各議院となる。衆議院では数多く提出されていたものの、貴族院ではほとんど提出されなかった（別表 参照）。

不信任案が貴族院において提出されなかった最大の理由は、同院に解散の制度がなかったこと及び同院の保守的性格<sup>12</sup>にあったと考えられる。

解散については、これを政府と議会が対立したような場合に、国務の進行を円滑たらしめるための手段として大臣の任免権と共に大権に委ねたものである<sup>13</sup>という解釈もあったが、これに対して、解散は、政治上の意義においては衆議院の内閣不信任決議の権限と対応するものであって、この二者の関係については、衆議院が内閣に対する不信任を表明してその総辞職を求めることが当然にできるために、これに対応して、政府が衆議院を解散することにより、その不信任が真に国民の意思を代表しているかどうかを総選挙で問うことができるようにしたものである<sup>14</sup>との解釈もあった。そして、後者の立場からは、解散の制度が存在しない貴族院が内閣に対して不信任を表明してその総辞職を求めることは、国法上違法でなくとも政治上は不当な行為と考えられた<sup>15</sup>。

また、貴族院の審議の場でも、解散がない貴族院は、不信任決議の権限は有していても、原則としてこれを行使すべきではないという

<sup>12</sup> 貴族院は、皇族議員、華族議員、勅任議員（勅選議員、帝国学士院会員議員、多額納税者議員等）によって構成されていたため、保守的な傾向が強かった。

<sup>13</sup> 穂積八束『憲法提要』有斐閣（明治 43 年（1910））476-478 頁

<sup>14</sup> 美濃部・前掲注 6 425 頁

<sup>15</sup> 同上 426 頁

趣旨の発言が多く見られる<sup>16</sup>。

このような理由から、結果的に不信任案の審議・可決が抑制されたものと考えられる。

客体に関しては、内閣のみならず各国務大臣を対象とした不信任案も相当数提出されている。

## 2 不信任案等の権限行使方法等

### (1) 上奏案から決議案へ

不信任案の権限行使方法の特徴の一つに不信任案等の上奏案から決議案への移行が挙げられる(別表 参照)。これは、帝国議会初期の不信任案等には上奏案が多く決議案が少なかったが、次第に上奏案が減少し、結局不信任案等のほとんどが決議案となっていったことを指す。

この変化の理由としては、帝国議会初期においては慣例や制度が確立していなかったため、議院の意思を表明し、その解決を求める手段及び国政の最高権力者としての天皇への報告という形で上奏が多用されたものの、天皇を無答責とする立憲君主制を採用する上では政治的上奏は好ましくないと考えられたことから、政治的な問題に関する上奏案は、その最たるものである不信任案を中心に次第に減少するようになったためである。

また、これと同時に、現実的効力が曖昧であった決議案が、議院の実質的地位の向上もあって、不信任案の手段としても有力なものとして認識されるようになってきたことも影響している。

こうして、政府に対する議会の不信任という構図は、その不信任の意思を表明し、天皇に何らかの処置を願い出るといった議会・政府・天皇を頂点とする三頂点の構図から、議会と政府が天皇の権威の下にありつつも、それぞれ不信任決議と解散権(形式上は天皇の

権限)を有して対立するといった、議会・政府の二頂点の構図へと変化していった。

### (2) 実質的不信任案

上奏案及び決議案の中には、「内閣不信任」や「弾劾」等の文言がなく、件名からは一見不信任案かどうか判別しがたいものの、実質的には不信任案である「実質的不信任案」が存在する。

帝国議会においてこのような「実質的不信任案」がしばしば見られるのは、不信任案に関する条文が存在せず、法的効果も生じないため、当該決議案を明確に不信任案とする必要がなかったことが最大の理由であろう。

もっとも、このような「実質的不信任案」は、議会初期にはよく見られたものの、回次を重ねるにつれて徐々に減少していった。不信任制度がその効果を強めて制度として確立されてきた証左である。

## 3 不信任案等に関する状況

### (1) 議会での対立状況の変化

#### ア 超然内閣対民党

議会の最も早い時期においては、いわゆる藩閥政府の流れを汲む超然内閣が民党と対立する構図が形成された。この時期においては、富国強兵政策を推進する政府と政費節減・民力休養を主張する民党が議会において激しく対立し、不信任案も民党から頻りに提出され、また、しばしば可決された。これは、議会内勢力としては民党が圧倒的多数を占め、政府側に立ついわゆる吏党が少数勢力であったことと関係している。

#### イ 政府及び与党対野党

初期議会での政府と民党の激しい対立期の後、日清戦争勃発に伴う一時的な議会の平穩期を経て、政府と政党(多くは自由党(政友会))が接近し、提携することが多くなった。その提携の形態は様々で、閣外協力に止まる

<sup>16</sup> 第52回議会 貴族院本会議 昭和2年3月25日 小野塚喜平次君。

第56回議会 貴族院本会議 昭和4年2月22日 志水小一郎君、池田長安君

ものから、黨員又はそれに相当する者を閣僚として入閣させたもの、純粋な政党人とは言えないものの、政党総裁が首相として政権を担当したものまであった。また、最大政党が流動的ではあるが中立的立場に立ち、親政府的に作用する場合もあった。

このような政府と特定の大政党の提携が成立する状況においては、前述の超然内閣対民主党のような激しい対立状況は生じにくく、議会内勢力に関しても与党側が議席の過半数を占めることが多いため不信任案等も可決されにくくなっていた。このため、不信任案等は主に野党第一党が提出するものの否決されることがほとんどで、その数も減少した。

#### ウ 政党内閣（与党）対野党

政党内閣期等においては、政友会と憲政会（民政党）の二大政党制が確立され、いずれかが与党として政党内閣を組織すると、一方は野党としてこれと対立するという構図が常に成立したため、その対立は激しくなった。もっとも、いわゆる「憲政の常道」により政権が移った後、新内閣によって会期初めに衆議院が解散され、総選挙で与党が勝利して議会の過半数を得るか、少なくとも第一党になるという形式が定着したため、与党はほぼ常に議会の第一党であり、不信任案が提出されても可決される可能性はきわめて低かった。その影響もあり、この時期は提出される不信任案等は多いものの、個々の事例においては提出に際して抑制的な動きも見られた。

#### エ 挙国一致内閣、大政翼賛体制

五・一五事件後に成立したいわゆる挙国一致内閣や第二次近衛内閣以降の大政翼賛体制においては、議会が総与党体制であり、不信任案の提出はかなり少なく、提出されても可決の可能性はほぼ皆無であった。

#### オ 政府との対立状況と不信任案の関係

基本的に政府と議会の対立が激しい時期ほど不信任案等が多く提出されるという傾向に

ある。

大まかに言えば、初期議会の「超然内閣及び吏党対民主党」型の対立構図が形成されていた時期が最も対立が激しく、かつ不信任案等の提出も多くなっており、次に政党内閣期の「政党内閣（与党）対野党」型の時期が議会での対立の激しさ及び不信任案提出数で続き、その次に初期議会と政党内閣期の間において流動的ではあったものの「政府及び与党対野党」型の対立構図が形成されていた時期が続くと言える。そして、占領下にあった特殊な時期や挙国一致体制・大政翼賛体制の時期は、対立や不信任案提出数が少なかったと言える。

もっとも、清浦内閣や阿部内閣のように、各政党の激しい反発を受け、不信任案が議会に提出される間もなく総辞職した内閣も存在することや、不信任案提出直前の解散の事例もあること、また、いわゆる挙国一致内閣が形成されている場合でも、その与党となっていない小政党や無産政党による不信任案の提出もあったこと等から、政府と議会の対立の激しさと不信任案提出数の相関関係は完全なものとは言えず、例外もある。

#### (2) 不信任案提出の状況

不信任案が提出される典型的な状況としては、重要な問題に関する対立が存在する場合、弾劾に値する事由が存在する場合、政府への国民の不支持が明白で、野党が解散を狙う場合、可決される可能性が著しく低いものの野党が反政府の姿勢を示すため等の理由で提出する場合などが挙げられる。

#### 4 不信任案等の効力・効果

##### (1) 初期議会（明治期 前半）

初期議会においては、当初政府は超然主義に立って議会の不信任を拒絶し政権を担当し続ける方針をとった。しかし、強硬な拒絶はすぐに行き詰まり、天皇の詔勅を利用しての

議会工作も間もなく方策が尽きた。そして、予算審議権を背景とする議会の度重なる不信任案可決によって不信任案の効力が確固としたものになってくるにしたがって、政府側はこれに抗しきれなくなり、一時的な対策として解散を繰り返す悪循環に陥っていった。

#### (2) 初期議会後の模索期（明治期 後半）

初期議会期において既に完全な超然主義をもっては議会の不信任案に抗し得ないことが明白となり、日清戦争後、政府側が不信任案の効力にどう対応すべきか模索するような時期が続いた。具体的には民党と様々な形での提携を行い、時には提携に失敗するといった状況であったが、提携が成功すると不信任案は可決されず、失敗すると不信任案が提出され、解散又は総辞職につながるようになった。

#### (3) 政党への接近（明治期 ）

第 14 回議会後、憲政党が第二次山縣内閣との提携を断って、伊藤博文を総裁とする政友会が憲政党を母体として発足し、第四次伊藤内閣が成立した。第 11 回及び第 12 回議会ともに、可決が確実であった不信任案提出と同時に解散されており、結果的に内閣も総辞職していることにかんがみると、伊藤の政党への接近は不信任案の可決を阻止するという目的も強かったと推測される。

この時期においては、不信任の効力はかなり強いものとなっていたと考えられ、この後も、多くの内閣は政党との提携や党員の入閣を通じて議会内での安定勢力を構築しようとした。これより後の時期においては、衆議院において不信任案が可決されたにもかかわらず各国务大臣が辞職を拒否し続けた例はない。

#### (4) 不信任案可決の忌避（大正期）

政府側が政党との関係を模索し、政党への接近を図るようになった初期議会後の時期に

おいては、衆議院で内閣に対する不信任案が実際に可決されたことはない。この理由としては、一つには内閣が常に政党との提携等の議会工作を怠らなかったことが挙げられるが、別の理由としては、不信任案が提出されて可決が確実になるか、可決が確実な不信任案が提出されそうになると、内閣は採決以前に総辞職ないし解散を選択するようになったことが挙げられる。

#### (5) 政党内閣期（昭和期 ）

政党内閣期においては、基本的に国民の支持を受けて議会における最大勢力を築いている政党が政権を有しており、内閣に対する不信任案が可決されることはなかった。

政党内閣は、政府が議会の不信任案に抵抗できなくなった結果生じたものという側面もあり、その点からは、政党内閣期こそ不信任案の効力が最も強かった時期と言える。

#### (6) 政党内閣期後（昭和期 以降）

政党内閣期後は、挙国一致内閣や大政翼賛体制が構築されることが多かったため、その効力も推測しにくいだが、不信任案等提出前に内閣が総辞職した事例も複数存在することから、不信任案等可決は内閣総辞職か衆議院の解散に直結するという効力は依然存続していたと言える。

これらの時期においては、政府と政党の対立が生じにくくなっていたが、それは不信任案等の可決を困難にしていたものの、不信任案制度は既に制度として確立しており、不信任案可決の効力が弱くなっていたわけではない。これは、戦後の帝国議会においても同様であり、同時期には不信任案可決に相当するような事例は存在しなかったものの、もし存在していたならば内閣総辞職か衆議院の解散という結果を生じていたであろう。

## 5 制度としての確立

このように、その主体、客体、権限行使方法及び状況、効力・効果等の観点から評価して、不信任案等是对政府攻撃・問責方法として帝国議会の早い時期から明確な形式を確立していたものと言える。

もっとも、制度としての確立に関しては、不信任案制度というものが、規定等の指標や前例となるものがまったく存在しない状態から少しずつ事例を積み重ねることによって形成されてきたものであるため、制度として確立した後もその仕組みは流動的で変化しやすく、可塑性の強いものとなっていたことは否めない。

しかし、行為制度のみならず権限面においても、このような不信任決議権とも言うべき、議会在政府を不信任できる権限は、帝国議会において予算審議権や法案審議権といった憲法上又は法令上の権限と同様に、強力な効力を有するものとして制度上確立するに至っていたのである。





(別表) 不信任・弾劾に係る決議案・上奏案一覧

	回次	件名	提出	議決	
		衆議院			
明治期	3 特別	選挙干渉二關スル上奏案	明 25.5.9	否決 明 25.5.12	
	3 特別	選挙干渉二關スル決議案	明 25.5.14	可決 明 25.5.14	
	4 通常	選挙干渉二關スル上奏案	明 26.1.9	修正 明 26.2.28	
	4 通常	上奏案 (内閣不信任ノ件)	明 26.1.23	可決 明 26.2.7	
	5 通常	官紀振肅ノ上奏案	明 26.12.1	可決 明 26.12.4	
	5 通常	國務大臣ノ處決ヲ促スノ決議案	明 26.12.18	可決 明 26.12.18	
	5 通常	千鳥號事件二關スル上奏案	明 26.12.29	未了	
	6 特別	上奏案 (閣臣ノ責任二關スル件)	明 27.5.15	否決 明 27.5.17	
	6 特別	上奏案 (内閣ノ行為ニ對シ本院ノ意思ヲ表明スルノ件)	明 27.5.15	可決 明 27.5.31	
	6 特別	解散二關スル決議案	明 27.5.15	否決 明 27.5.18	
	6 特別	現内閣ノ行為ニ對スル本院ノ意志ヲ表明スヘキ決議案	明 27.5.19	可決 明 27.5.21	
	(10年)	9 通常	上奏案 (閣臣ノ責任二關スル件)	明 28.12.28	否決 明 29.1.9
	(14回)	9 通常	決議案 (内閣ノ處決二關スル件)	明 29.2.15	否決 明 29.2.25
	明治期	(17件)	11 通常	決議案 (内閣不信任二關スル件)	明 30.12.25
12 特別		上奏案 (遼東半島二關スル件)	明 31.5.27	否決 明 31.5.30	
12 特別		上奏案 (内閣ノ責任二關スル件)	明 31.6.10	未了	
14 通常		上奏案 (官紀振肅二關スル件)	明 31.12.12	否決 明 31.12.15	
15 通常		決議案 (内閣ノ信任二關スル件)	明 34.3.18	否決 明 34.3.19	
18 特別		上奏案 (閣臣ノ責任二關スル件)	明 36.5.26	否決 明 36.5.27	
明治期	18 特別	決議案 (教科書事件二關スル件)	明 36.5.27	可決 明 36.5.29	
	18 特別	決議案 (取引所事件二關スル件)	明 36.5.27	可決 明 36.5.29	
	24 通常	決議案 (政府ノ無責任二關スル件)	明 41.1.21	否決 明 41.1.23	
	(12年)	24 通常	決議案 (内閣不信任二關スル件)	明 41.1.22 (撤回 明 41.1.23)	
	(15回)	27 通常	決議案 (閣臣ノ責任二關スル件)	明 44.2.21	否決 明 44.2.23
	(9件)	27 通常	決議案 (決算二關スル件)	明 44.3.20	否決 明 44.3.21
	27 通常	決議案 (條約二關スル件)	明 44.3.20	否決 明 44.3.21	
大正期	30 通常	決議案 (内閣不信任二關スル件)	大 2.2.5	(撤回 大 2.2.27)	
	31 通常	決議案 (内閣弾劾ノ件)	大 3.2.7	否決 大 3.2.10	
	31 通常	決議案 (原内務大臣弾劾ノ件)	大 3.2.25	否決 大 3.2.26	
	31 通常	上奏案 (海軍事件二關スル件)	大 3.3.19	未了	
	36 特別	決議案 (對支外交ニ關シ内閣弾劾ノ件)	大 4.6.2	否決 大 4.6.3	
	36 特別	決議案 (大浦内務大臣弾劾ノ件)	大 4.6.5	否決 大 4.6.7	
	36 特別	決議案 (選挙干渉ニ關シ内閣不信任ノ件)	大 4.6.7	否決 大 4.6.8	
	37 通常	決議案 (内閣弾劾ノ件)	大 4.12.16	否決 大 4.12.18	
	(11.5年)	37 通常	決議案 (大隈内閣總理大臣、尾崎司法大臣及司法官吏弾劾ノ件)	大 4.12.16	否決 大 4.12.18
	(19回)	37 通常	決議案 (違憲認定ノ件)	大 4.12.18	否決 大 4.12.18
大正期	(28件)	37 通常	濫職罪檢査二關スル上奏案	大 5.1.27	否決 大 5.2.3
	38 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 6.1.23	否決 大 6.1.23	
	39 特別	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 6.6.28	否決 大 6.6.30	
	39 特別	決議案 (後藤國務大臣ノ處決ヲ求ムル件)	大 6.7.5	否決 大 6.7.11	

	回次	件名	提出	議決	
大正期	40 通常	決議案 (内閣弾劾ノ件)	大 7.2.11	否決 大 7.2.14	
	42 通常	決議案 (現内閣不信任ノ件)	大 9.2.13	(撤回 大 9.2.19)	
	43 特別	決議案 (現内閣不信任ノ件)	大 9.7.8	否決 大 9.7.10	
	44 通常	決議案 (阿片取扱二關スル件)	大 10.2.15	否決 大 10.2.17	
	44 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 10.2.16	否決 大 10.2.19	
	44 通常	決議案 (床次内務大臣不信任ノ件)	大 10.2.26	否決 大 10.3.16	
	44 通常	決議案 (南滿洲鐵道會社ニ對スル監督責任ノ件)	大 10.3.12	否決 大 10.3.17	
	44 通常	決議案 (中橋文部大臣ノ責任二關スル件)	大 10.3.16	否決 大 10.3.24	
	(11.5年)	45 通常	決議案 (華盛頓會議ノ經過二關スル件)	大 10.12.27	否決 大 11.2.18
	(19回)	45 通常	決議案 (選挙法改正案上程日ニ於ケル院外取締ノ件)	大 11.2.24	否決 大 11.2.28
	(28件)	45 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 11.3.11	否決 大 11.3.16
		46 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 12.2.7	否決 大 12.2.19
		46 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	大 12.2.10	否決 大 12.2.19
		46 通常	自治刷新二關スル決議案	大 12.3.8	否決 大 12.3.23
50 通常		決議案 (内閣處決二關スル件)	大 14.3.29	否決 大 14.3.29	
51 通常		決議案 (内閣總理大臣ノ責任二關スル件)	大 15.3.24	否決 大 15.3.25	
昭和期	52 通常	決議案 (内閣ノ處決二關スル件)	昭 2.1.20	(撤回 昭 2.1.23)	
	52 通常	決議案 (片岡大藏大臣ノ失態二關スル件)	昭 2.3.17	否決 昭 2.3.19	
	52 通常	決議案 (片岡大藏大臣ノ處決二關スル件)	昭 2.3.23	未了	
	54 通常	決議案 (解散ノ奏請二關スル件)	昭 3.1.21	未了	
	54 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 3.1.21	未了	
	(8年)	55 特別	決議案 (内相ノ處決其ノ他二關スル件)	昭 3.4.27	可決 昭 3.5.4
	(13回)	55 特別	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 3.4.27	未了
	56 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 4.2.5	否決 昭 4.2.10	
	56 通常	決議案 (通相ノ處決二關スル件)	昭 4.3.2	否決 昭 4.3.7	
	58 特別	決議案 (文部大臣奏薦ノ責任二關スル件)	昭 5.4.30	未了	
59 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 6.3.19	否決 昭 6.3.20		
昭和期	65 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 9.2.12	否決 昭 9.3.8	
	65 通常	決議案 (高橋大藏大臣ノ責任二關スル件)	昭 9.3.13	否決 昭 9.3.24	
	68 通常	決議案 (解散ノ奏請二關スル件)	昭 11.1.13	未了	
	(14回)	68 通常	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 11.1.21	未了
(5件)	69 特別	決議案 (内閣不信任ノ件)	昭 11.5.23	未了	
戦後期	91 臨時	決議案 (解散ノ奏請に關する件)	昭 21.12.16	否決 昭 21.12.17	
戦中期 (4.5年) (12回) (0件)					
戦後期 (2年) (5回) (1件)					
貴族院					
大正期	44 通常	風教二關スル決議案	大 10.3.9	否決 大 10.3.11	
昭和期	52 通常	國政ノ振作二關スル決議案	昭 2.3.23	否決 昭 2.3.25	
	56 通常	内閣總理大臣ノ措置二關スル決議案	昭 4.2.21	可決 昭 4.2.22	

議決の区分については、「議會制度七十年史」による。

【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。

- ・ 上杉慎吉『帝國憲法逐條講義』日本評論社（昭和 10 年(1935)）
- ・ 笹原正志『帝國議會解散史』内外社（昭和 7 年(1932)）
- ・ 美濃部達吉『憲法及憲法史研究』有斐閣書房（明治 41 年(1908)）
- ・ 百瀬孝著、伊藤隆監修『事典 昭和戦前期の日本 制度と実態』吉川弘文館（平成 2 年(1990)）
  
- ・ 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典〔第二版〕』有斐閣（平成 20 年(2008)）
- ・ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法〔第四版〕』岩波書店（平成 19 年(2007)）
- ・ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法〔第四版〕』有斐閣（平成 18 年(2006)）
- ・ 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法〔第四版〕』有斐閣（平成 18 年(2006)）
- ・ 前田英昭『国会全書』慈学社（平成 19 年(2007)）
  
- ・ 衆議院・参議院編『議會制度七十年史 帝國議會史（上・下巻）』（昭和 37 年(1962)）
- ・ 衆議院・参議院編『議會制度七十年史 帝國議會議案件名録』（昭和 37 年(1962)）
- ・ 衆議院・参議院編『議會制度七十年史 憲法史概観』（昭和 37 年(1962)）
- ・ 衆議院・参議院編『議會制度百年史 帝國議會史（上・下巻）』（平成 2 年(1990)）
- ・ 衆議院・参議院編『議會制度百年史 議會制度編』（平成 2 年(1990)）
- ・ 衆議院事務局『衆議院先例彙纂〔明治四十一年十一月校訂〕（上・下巻）』（明治 41 年(1908)）
- ・ 衆議院事務局『衆議院先例彙纂〔昭和十七年十二月改訂〕（上・下巻）』（昭和 17 年(1942)）



---

# 研 究

「防衛計画の大綱」の変遷とその見直しをめぐる動き .....	153
自衛隊任務に関する法制と国会審議 .....	175

# 「防衛計画の大綱」の変遷とその見直しをめぐる動き

衆議院調査局  
安全保障研究会

## 要 旨

「防衛計画の大綱」は、これまでに「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 5 1 大綱 ) 「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 0 7 大綱 ) 及び「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 1 6 大綱 ) と過去 3 回策定されており、その時々国際情勢の趨勢や経済財政状況などを勘案して策定されてきた。

5 1 大綱は常備すべき防衛力として均整のとれた基盤的なものを考えるという「基盤的防衛力構想」を打ち出し、0 7 大綱は「基盤的防衛力構想」を踏襲しつつ、防衛力のコンパクト化を図るとともに、我が国の防衛に加え大規模災害等各種の事態への対応やより安定した安全保障環境の構築への貢献を掲げるものであった。現在の 1 6 大綱は「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」という構想を採用し、目指すべき防衛力として、新たな脅威や多様な事態に実効的に対応し得るとともに、国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組み得るものを示している。

2009 年には現在の 1 6 大綱を見直すこととされ、麻生太郎内閣において、新大綱策定に向けた基本方針を示す報告書も提出された。しかし、2009 年 8 月の衆議院議員総選挙の結果、政権が交代することとなり、新たな政権により、今後の我が国の防衛力の在り方等に関する方針の策定に向けた見直しが図られることとなったが、その時期は 1 年先送りされ、2010 年となった。

## 《 構 成 》

### はじめに

「防衛計画の大綱」策定以前の防衛力整備  
「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」  
( 5 1 大綱 )  
「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱」  
( 0 7 大綱 )  
「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」  
( 1 6 大綱 )  
平成 21 年における「防衛計画の大綱」の見直しをめぐる動き - おわりに代えて

### はじめに

「防衛計画の大綱」とは、我が国を取り巻く安全保障環境を踏まえて、防衛力の在り方

や具体的な整備目標など、我が国の防衛力の整備、維持、運用に関する基本的事項を示したものである。1976 ( 昭和 51 年 ) に「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 以下「5 1 大綱」という。 ) として初めて策定されて以降、1995 ( 平成 7 ) 年の「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 以下「0 7 大綱」という。 )、2004 ( 平成 16 ) 年の「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」( 以下「1 6 大綱」という。 ) が策定された。

本稿では、「防衛計画の大綱」策定以前の防衛力整備計画から累次にわたる「防衛計画の大綱」の策定の経緯について振り返るとともにその概要を整理し、これまでの防衛力整備の変遷を概観してみる。そして最後に、2009 年以降の現「防衛計画の大綱」の見直しの現

況について触れることとしたい。

## 「防衛計画の大綱」策定以前の防衛力整備

### 1 我が国の主権回復と防衛力整備

1951年9月8日、サンフランシスコ平和条約が署名され（発効は翌年4月28日）、我が国は主権を回復し、国際社会に独立国として復帰した。同時に日米安全保障条約（旧日米安保条約）も締結され、日米安全保障体制がスタートする。当時世界は冷戦状態にあり、朝鮮半島では1950年に始まった朝鮮戦争がまだ続いており、休戦に至るのは1953年である。

このような情勢の下、我が国には防衛力の整備が求められる。1953年10月にロバートソン米国務次官補と会談した池田勇人特使の覚書には、米側に対して我が国が十分な防衛力を持つには憲法上の制限など4つの制限があることを強調した上で、「日本代表より現状において実行可能な最大限と信ぜられる部隊の規模について提案がなされた。アメリカ側代表は提案中の数字と規模は低目であると述べたが、右提案はさしたる困難なく発展改善しうるべきものと考えた<sup>1</sup>」と記されている。

さらに1955年8月に重光葵副総理兼外務大臣はダレス米国務長官と会談し、会談後に共同声明が発表された。その中で我が国の防衛政策に関して、「外務大臣は、日本の防衛力が現在相当の水準に達したことを指摘し、日本の能力の範囲内において防衛力漸増の政策が継続されるべき旨の堅い決意を表明した。外務大臣は、日本の防衛当局が最近作成した日本の防衛能力増強に関する諸計画を説明した<sup>2</sup>」と述べられており、また日米安全保障条

約の双務性強化に言及した部分では、「日本自体の防衛力が増大するに伴い、アジアにおける関連した事態を考慮しつつ、米国の地上部隊を漸進的に撤退させる計画を樹立することについて考慮を払うべきことに意見が一致した<sup>3</sup>」と述べられている。

独立国家として主権を回復したことは、自主的な防衛力の整備を求められることであり、同盟国家としての責務を果たすことでもあった。このため、我が国の防衛組織も、1952年に警察予備隊が保安庁・保安隊へと、2年後の1954年には更に防衛庁（当時、以下同じ）・自衛隊へと発展していく。それに伴い中期的な見通しに立った防衛力の整備が求められることになった。

### 2 国防の基本方針

1954年に制定された防衛庁設置法（現防衛省設置法）には、国防会議<sup>4</sup>が規定され、内閣総理大臣は「国防の基本方針」「防衛計画の大綱」「防衛計画に関連する産業等の調整計画の大綱」「防衛出動の可否」「その他内閣総理大臣が必要と認める国防に関する重要事項」については国防会議に諮らねばならないとされていた。国防会議の構成等に関する法律が制定された1956年には国防会議が設置され、翌1957年5月に「国防の基本方針」が国防会議及び閣議で決定された。

#### 国防の基本方針

国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もって民主主義を基調とするわが国の独立と平和を守ることにある。この目的を達成するための基本方針を次のとおり定める。

<sup>1</sup> 細谷千博ほか編『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会（1999）235頁

<sup>2</sup> 同上、349頁

<sup>3</sup> 同上、350頁

<sup>4</sup> 国防会議は1986年に廃止され、現在ではその機能は安全保障会議に引き継がれている。

- (1) 国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。
- (2) 民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。
- (3) 国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する。
- (4) 外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。

### 3 第1次～第4次防衛力整備計画

国防の基本方針が定められたのを受けて、1957年6月に「防衛力整備目標について」が国防会議で決定され、「第1次防衛力整備計画」(以下「1次防」という。2次防～4次防についても同様。)がスタートした。1次防は1958(昭和33)年度から1960(昭和35)年度まで(一部1962(昭和37)年度)までの3か年計画で策定され、1961(昭和36)年度は単年度の計画として事業が進められたが、1962(昭和37)年度から1976(昭和51)年度)までは、2次防から4次防として、5か年ごとの計画が策定された。

4次にわたる防衛力整備計画では、主として量的な整備が図られ、1次防では国力国情に応じた必要最小限の自衛力を整備が、2次防から4次防では通常兵器による局地戦以下の侵略に有効に対処することが目標とされた。1次防を例にとると、陸上自衛隊については1960(昭和35)年度末、最少限6管区隊、4混成団、自衛官18万人、海上自衛隊については1962(昭和37)年度末、艦艇約12万4,000t、航空機約200機、航空自衛隊については1962(昭和37)年度末、飛行部隊33隊、航空機約1,300機を整備することが目標とされた。

2次防から4次防へと進むにつれて、防衛計画の構成も次第に変化していった。2次防では計画実施のための経費についても記述され、続いて3次防では、方針や整備目標を示す「第3次防衛力整備計画の大綱」、整備の主要項目について装備の具体的取得数などを示す「第3次防衛力整備計画の主要項目」及び「第3次防衛力整備計画の所要経費について」の3部で構成されるようになった。さらに4次防では、3次防と同様の「大綱」、「主要項目(経費についての記述を含む)」に加えて、「第4次防衛力整備5か年計画の策定に際しての情勢判断及び防衛の構想」において国際情勢の分析及び防衛の方針が示され、この後の「防衛計画の大綱」へつながる構成となっている。

### 「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」(51大綱)

#### 1 51大綱策定の背景及び経緯

##### (1) ポスト4次防の第1次長官指示

前章で述べたように、我が国は、1958(昭和33)年度以降、第1次から第4次にわたる防衛力整備計画を策定し、その時々々の経済財政事情等を勘案して防衛力整備を行ってきた。ところが、その目標がなかなか達成されず、また、正面装備に重点が置かれてきた結果、後方支援部門の整備が思ったように進捗せず、防衛力としてバランスを欠くことになった<sup>5</sup>。さらには、保有すべき防衛力の限界を求める世論や厳しい経済財政事情への配慮から、政府としては、今後、自衛隊が果たすべき防衛上の具体的任務の範囲を明確にするとともに、見通し得る将来において達成可能な現実的防衛態勢を提示する必要に迫られていた<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 田村重信・佐藤正久編著『教科書・日本の防衛政策』(2008)芙蓉書房出版64頁

<sup>6</sup> 田村重信・佐藤正久編著『教科書・日本の防衛政策』

そのような中、1974年12月に就任した坂田道太防衛庁長官は、4次防が1976(昭和51)年度をもって終了することに伴い、1975年4月1日、ポスト4次防について策定作業に取りかかるよう各幕僚長等に正式に指示を出した(第1次長官指示)。また、ほぼ同時に、ポスト4次防以後の防衛政策を検討するに当たって国民の意見を反映させるため、民間各分野の専門家から成る「防衛を考える会」も設置された。「防衛を考える会」の会議は、1975年4月から同年6月までの3か月間に合計6回開かれ、特に会としてのまとまった結論を求めるものではなかったが、その意見はポスト4次防の考え方に大きな影響を与えたとされる<sup>7</sup>。

## (2) 第2次長官指示と「基盤的防衛力構想」の採用

1975年10月29日には、「防衛を考える会」の意見や防衛庁内部における各種の研究成果を参考として、ポスト4次防の第2次長官指示が出された。その中で示されたのが、「基盤的防衛力構想」という新しい防衛構想であった。これは、従来のように周辺諸国の軍事的脅威に対応して防衛力を決めるといふ、脅威対抗的な「所要防衛力論」に立たず、常備すべき防衛力として均整のとれた基盤的なものを考えるというものであった。

ポスト4次防における「基盤的防衛力構想」の採用の背景について、1977(昭和52)年に刊行された防衛白書では次のように解説されている。

### ア 国民的合意を確立するための努力

これまでの計画はややもすると装備の取得計画でしかないとの批判が生じ、その前提となる考え方や理論、つまり我が国の防衛の在

り方の明示を求める声が生じたことから、防衛力を保持する意義、防衛の態勢、各自衛隊の体制等我が国の防衛の在り方について、政府の考えをできる限り具体的に明示しようとしたこと。

### イ 自衛隊の現状に対する反省

防衛力の充実が図られていくに従い、防衛力はどこまで増強されるのかという疑問が生じる一方で、いつまでたっても所要の防衛体制に達しない状況が続き、また正面防衛力の整備に重点が置かれ、後方関係の遅れが目立ったことから、具体的任務範囲を明確にし、達成可能な現実的防衛体制を一定の意味を持った完結性のある形で整えようとしたこと。

### ウ 防衛力整備上の国内的諸条件への配慮

石油危機による影響等我が国経済状況の変化に伴う経済財政上の制約、人口構造の推移等による若年隊員確保上の制約、また必要な用地を新たに取得することが困難となってきたことから施設取得上の制約という国内的な制約に配慮し、このような制約の下でも実現可能性のある防衛体制を確立しようとしたこと。

### エ 国際情勢に対する見方

当面の国際情勢として、東西関係については4次防策定時の情勢判断と特に異なるものはないが、我が国周辺については、大規模な武力紛争が生起する可能性は減少し、直接軍事力を行使して現状変更を図る試みは4次防策定時に比して更に困難な状況となっていることから、「基盤的防衛力」という考えを選択し得るとしたこと。

## (3) 「防衛計画の大綱」の決定

1976年7月12日、三木武夫総理は、ポスト4次防としての「防衛計画の大綱」について国防会議に諮問を発し、これを受けて、「防衛計画の大綱」の内容や案文等について国防会議において審議が重ねられていった。こう

(2008) 芙蓉書房出版 64頁

<sup>7</sup> 防衛庁編『昭和51年版 防衛白書』50-53頁



した検討を経た後、同年10月29日に「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」(51大綱)として国防会議・閣議で正式に決定された。

## 2 51大綱の内容

51大綱は、「一 目的及び趣旨」「二 国際情勢」「三 防衛の構想」「四 防衛の態勢」「五 陸上、海上及び航空自衛隊の体制」「六 防衛力整備実施上の方針及び留意事項」及び「別表」から構成されている。

### (1) 目的及び趣旨

まず、「一 目的及び趣旨」において、我が国が憲法上許される範囲内で防衛力を保有することの意義を、「国民の平和と独立を守る気概の具体的表明」であるとし、直接的には「日米安全保障体制と相まって、わが国に対する侵略を未然に防止し、万一、侵略が行われた場合にはこれを排除することを目的とするもの」と位置付けている。また、そうした態勢を堅持することが、我が国周辺の国際政治の安定の維持にも貢献するとしている。

そして、そうした観点から我が国が保有すべき防衛力としては、「防衛上必要な各種の機能を備え、後方支援体制を含めてその組織及び配備において均衡のとれた態勢を保有することを主眼とし、これをもって平時において十分な警戒態勢をとり得るとともに、限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処し得るもの为目标とする」ことが最も適切であるとしている。

その上で、「防衛計画の大綱」を「今後のわが国の防衛のあり方についての指針を示すもの」とし、具体的な防衛力の整備、維持及び運用に当たっては、大綱で示された諸項目に準拠しつつ、防衛力の質的な維持向上を図り、もって我が国の防衛の目的を全うし得るよう努めるものとするとしている。

### (2) 国際情勢

「二 国際情勢」では、「核相互抑止を含む軍事均衡や各般の国際関係安定化の努力により、東西間の全面的軍事衝突又はこれを引き起こすおそれのある大規模な武力紛争が生起する可能性は少ない」という認識を示し、また、「わが国周辺においては、限定的な武力紛争が生起する可能性を否定することはできないが、大国間の均衡的關係及び日米安全保障体制の存在が国際関係の安定維持及びわが国に対する本格的侵略の防止に大きな役割を果たし続けるものと考えられる」と指摘している。

### (3) 防衛の構想

「三 防衛の構想」は、「侵略の未然防止」と「侵略対処」の2つに分けられている。

前者については、「わが国自ら適切な規模の防衛力を保有し、これを最も効率的に運用し得る態勢を築くとともに、米国との安全保障体制の信頼性の維持及び円滑な運用態勢の整備を図ることにより、いかなる態様の侵略にも対応し得る防衛体制を構成し、これによって侵略を未然に防止すること」を基本とし、また、「核の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存する」こととしている。

後者については、「間接侵略事態又は侵略につながるおそれのある軍事力をもってする不法行為が発生した場合には、これに即応して行動し、早期に事態を収拾する」こととし、「直接侵略事態が発生した場合には、これに即応して行動し、防衛力の総合的、有機的な運用を図ることによって、極力早期にこれを排除することとする。この場合において、限定的かつ小規模な侵略については、原則として独力で排除することとし、侵略の規模、態様等により、独力で排除が困難な場合にも、あらゆる方法による強じんな抵抗を継続し、米国からの協力をまってこれを排除する」こ

ととしている。

#### (4) 防衛の態勢

「四 防衛の態勢」では、警戒のための態勢、間接侵略、軍事力をもってする不法行為等に対処する態勢、直接侵略事態に対処する態勢、指揮通信及び後方支援の態勢、教育訓練の態勢、災害救援等の態勢を備えた防衛力を保有することとされた。

#### (5) 陸上、海上及び航空自衛隊の体制

「五 陸上、海上及び航空自衛隊の体制」では、「四 防衛の態勢」で示された態勢を保有するための基幹として、陸上、海上及び航空自衛隊において維持すべき体制が示された。編成や主要装備等の具体的な規模については、「別表」<sup>8</sup>のとおりとされた。

#### (6) 防衛力整備実施上の方針及び留意事項

最後に、「六 防衛力整備実施上の方針及び留意事項」では、今後の防衛力整備に当たっては、前述のような自衛隊の態勢を整備し、諸外国の技術的水準の動向に対応し得るよう、質的な充実向上に配意しつつこれらを維持することを基本とし、その具体的実施に際しては、そのときどきにおける経済財政事情等を勘案し、国の他の諸施策との調和を図りつつ、隊員の充足、防衛施設の有効な維持及び整備、装備品等の整備並びに防衛力の質的水準の維持向上について留意することとされた。

### 3 5 1 大綱決定後の動き

#### (1) 「GNP 1%枠」等の決定

5 1 大綱の正式決定直後の 1976 年 11 月 5 日、三木内閣は「当面の防衛力整備について」及び「防衛力整備内容のうち主要な事項の取り扱いについて」の 2 つの方針を国防会議及び閣議で決定した。

前者は、防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係経費の総額が当該年度の国民総生産の 1% に相当する額を超えないことを目途として行うこととしたものであった（いわゆる「GNP 1%枠」）<sup>9</sup>。この方針はその後の内閣によっても維持されてきたが、1986 年 12 月 30 日に中曽根内閣が閣議決定した「昭和 62 年度予算における『当面の防衛力整備について』昭和 51 年 11 月 5 日閣議決定」の取扱いについて」によって、1987（昭和 62）年度予算以降は適用しないこととされた。

後者は、自衛隊法の改正を要する部隊の組織、編成又は配置の変更、自衛官の定数及び予備自衛官の員数の変更、陸・海・空自衛隊の主要装備の種類及び数量、主要装備に係る開発項目のうち長期にわたり多額の費用を要するものについて、内閣総理大臣が必要と認める国防に関する重要事項として、国防会議に諮るべき事項に指定するというものであった。

#### (2) 5 1 大綱の下での防衛力整備

##### ア 「中期業務見積り」

5 1 大綱の下での防衛力整備は、1977（昭和 52）年度から 1979（昭和 54）年度までは一定期間を限った中期的な計画は策定されず、年々必要な決定を行う、いわゆる単年度方式によって進められた。しかし、防衛庁として

<sup>8</sup> これまでの「防衛計画の大綱」の「別表」の比較については、後掲の（表 3）を参照。

<sup>9</sup> 各年度の防衛関係費と対 GNP（GDP）比については、後掲の（図 2）参照。

は、各年度の防衛力整備を進めるに当たり、重視すべき主要な事業について可能な範囲で将来の方向を見定めておくことも実際の業務を進める上では必要であったため、防衛庁は1977年4月に「防衛諸計画の作成等に関する訓令」を定め、防衛諸計画の1つとして防衛庁限りの計画である「中期業務見積り（中業）」を作成することとした<sup>10</sup>。「中期業務見積り」は、5年間を対象とする防衛庁限りの見積りを3年ごとに作成するというものであり、これを参考として各年度の防衛力整備を進めることとされた。

この「中期業務見積り」は過去2回策定され、1回目の53中業は1980（昭和55）年度から1984（昭和59）年度までを対象として、2回目の56中業は1983（昭和58）年度から1987（昭和62）年度までを対象として策定された。

#### イ 「中期防衛力整備計画」

防衛庁限りの計画として2回にわたり「中期業務見積り」が策定され、1984年5月には、それに続く59中業の策定作業が開始された。しかし、厳しい財政事情を勘案し、5か年間の所要経費を可能な限り抑制する必要があったことや、適切な文民統制の充実という観点から、正式な59中業は策定されず、59中業案を基本として今後の防衛力整備の在り方について政府部内で精力的に検討することとされた。

こうした方針の下に国防会議等で検討が進められた結果、より適切な文民統制等の充実を図る見地から、5か年間の防衛力整備計画を政府が作成し、政府の責任において中期的な防衛力整備の方向を内容と経費の両面にわたって示すことが望ましいとの判断により、1985年9月18日、1986（昭和61）年度から1990（昭和65）年度までを対象とする「中期

防衛力整備計画」（61中期防）が国防会議及び閣議で決定された<sup>11</sup>。

中期防衛力整備計画はその後も累次にわたって策定が行われ、1991（平成3）年度から1995（平成7）年度を対象とする03中期防、1996（平成8）年度から2000（平成12）年度を対象とする08中期防、2001（平成13）年度から2005（平成17）年度を対象とする13中期防<sup>12</sup>、2005（平成17）年度から2009（平成21）年度を対象とする17中期防（現中期防）がこれまで策定されている。

#### 「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」（07大綱）

本章では、策定後約20年を経た51大綱が見直され、新たに07大綱が策定されることとなった背景及び策定までの経緯について概観した後、07大綱の構成及び具体的内容等についてみることにする。

#### 1 07大綱策定の背景及び経緯

(1) 51大綱策定後の我が国を取り巻く環境の変化

##### ア 国際情勢の動向

51大綱策定後18年が経過した1989年12月、地中海にある島国マルタで開催された米ソ首脳会談において、冷戦の終結が宣言された。これにより、それまでの国際軍事情勢の基調をなしてきた圧倒的な軍事力を背景とする東西間の軍事的対峙の構造が消滅し、世界的な武力紛争が生起する可能性が遠のいた。しかし、地域紛争の発生や大量破壊兵器の拡散等、安全保障上考慮すべき事態が多様化し

<sup>10</sup> 防衛庁編『昭和55年版 防衛白書』93頁

<sup>11</sup> 防衛庁編『昭和61年版 防衛白書』168-169頁

<sup>12</sup> 2005（平成17）年度までを対象として策定されたが、2003年12月の「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」（閣議決定）において2004（平成16）年末までに新たな中期防衛力整備計画を策定することとされたため、2004（平成16）年度限りで廃止された。

た。

#### イ 国内の状況

他方、国内の状況については、科学技術の著しい進歩が遂げられている反面、一層の若年人口の減少が見込まれ、また経済財政事情が格段に厳しさを増していた。

また、自衛隊の役割についても、我が国の防衛に加え、国際平和協力業務や災害派遣等の活動が評価を受けるようになり、大規模な災害等の各種事態への対応やより安定した安全保障環境の構築への貢献という分野における自衛隊の役割に対する期待が高まってきていた。

#### (2) 政府における検討の開始

5 1 大綱の下で 1990 年に閣議決定された 0 3 中期防において、「将来における人的資源の制約等の増大等に的確に対応するため、自衛官定数を含む防衛力の在り方について検討を行い、本計画期間中に結論を得る」との内容が盛り込まれたことから、その検討結果によっては、新しい防衛計画の大綱を策定することも考えられていた。その後、1992 年に至って、ソ連の崩壊などといった国際情勢の変化を受けて、上記中期防が修正されたが、この際には、防衛力の在り方について、国際情勢の変化をも踏まえて検討を行うこととされ、組織・編成・装備等を含め、幅広く我が国の防衛全般について検討が進められることとなった<sup>13</sup>。

この一環として、防衛庁では、1993 年 6 月、防衛局長の下に「新時代の防衛を語る会」を発足させ、有識者の意見を幅広く聴取するなど、防衛力の在り方についての検討を進めた<sup>14</sup>。1994 年 2 月、細川護熙総理は、国際情勢の劇的な変化や科学技術の目覚ましい進歩等の状

況の変化の中で、今後の我が国の防衛力の在り方について、前広に所要の検討に着手し、「防衛計画の大綱」の基本的な考え方について整理し直す必要があるとの認識から、5 1 大綱に代わる新たな考え方の骨格について有識者から意見を聴取することを目的とした私的懇談会である「防衛問題懇談会」を開催することとした<sup>15</sup>。同懇談会は 20 回にわたり議論を重ね、羽田内閣を経て村山内閣時代の同年 8 月、報告「日本の安全保障と防衛力のあり方 21 世紀に向けての展望」(通称「樋口レポート」<sup>16</sup>) が提出された。

#### (3) 「防衛問題懇談会」報告の内容

報告では、初めに、冷戦後の国際情勢について、国際社会の安全を脅かす大規模な危険は遠のいたが、局地的な武力衝突の多発・複雑化、武器や軍事関連技術の拡散、武力衝突の誘因となる経済的貧困等と国家の統治能力の喪失、という危険があるとしている。そして、これらの点に着目すると、安全保障問題の解決には、軍事的手段のみならず経済援助等も含めた多面的な手段を駆使することが必要であると説いた。

そして、我が国の今後の安全保障政策の考え方として、能動的・建設的な安全保障政策を追求すべきであるとした上で、第一に国連及び地域的な多角的な安全保障協力、第二に日米安全保障協力関係の機能充実、第三に信頼性の高い効率的な防衛力の維持・運用の必要性を指摘し、具体策を提示した。特に国連による平和維持活動への自衛隊の参加や軍備管理のための国際協力の推進、地域的な安全保障対話の促進等による多角的な安全保障協力の推進を打ち出したことは、この報告の特徴であるとも言える。

<sup>13</sup> 守屋武昌「新防衛大綱について」『SECURITARIAN』(1996. 1) 11 頁

<sup>14</sup> 防衛庁編『平成 8 年版 防衛白書』94 頁

<sup>15</sup> 防衛庁編『平成 6 年版 防衛白書』149 頁

<sup>16</sup> 懇談会座長の樋口廣太郎アサヒビール会長の苗字をとり、このように呼ばれている。

#### (4) その後の政府における検討の経過

防衛庁内では、「防衛問題懇談会」での検討開始と同時期の1994年2月、防衛庁長官を議長とする「防衛力の在り方検討会議」が設置され、防衛庁としての検討が開始された<sup>17</sup>。

防衛庁内では、内局の防衛局と陸海空各幕僚監部及び統合幕僚会議事務局との間で自衛隊の組織、勢力、装備などの防衛力構想等に係る調整が行われ、防衛力の在り方検討会議で防衛庁としての意思統一が図られてきた。

そして、1995年6月、「防衛問題懇談会」報告や防衛庁内での検討の成果を踏まえ、安全保障会議において「今後の防衛力の在り方」について政府としての検討が開始され、以来、関係省庁等において各種の作業を行うとともに、都合10回安全保障会議を開催し、幅広い視点から総合的に審議を行った<sup>18</sup>。また、連立政権の与党3党（自民党・社会党・新党さきがけ）と政府、あるいは与党間同士の調整も行われた。

こうした経緯を経て、1995年11月、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」（07大綱）が安全保障会議及び閣議で決定された。

## 2 07大綱の内容

### (1) 構成及び主な特徴

#### ア 構成

07大綱は「 策定の趣旨」「 国際情勢」「 我が国の安全保障と防衛力の役割」「 我が国が保有すべき防衛力の内容」「 防衛力の整備、維持及び運用における留意事項」の5つの項目で構成され、さらに陸海空各自衛隊の基幹部隊や主要装備等について記

した「別表」が付属している。

#### イ 主な特徴

07大綱の主な特徴としては、次のようなことが挙げられる。

07大綱は51大綱における「基盤的防衛力構想」を基本的に踏襲したが、今後の防衛力が果たす役割については、我が国の防衛に加え、大規模災害等の各種事態への対応やより安定した安全保障環境の構築への貢献を主要な柱として掲げ、新しい防衛力の構想を示している。

また、日米安全保障体制の重要性についても再認識し、将来に向けての日米安全保障体制の意義及びその信頼性の向上を図り、これを有効に機能させていくための具体的な取組の重要性について整理して述べている。

そして、我が国が保有すべき防衛力については、51大綱で示していた防衛力の規模及び機能について見直しを行い、合理化・効率化・コンパクト化を一層進めるとともに、機能の充実及び質的向上を図ることにより、多様な事態に対して有効に対応し得る防衛力を整備する方針を打ち出している。

### (2) 具体的内容

#### ア 07大綱における国際情勢認識

国際情勢全般については、冷戦の終結に伴い、世界的規模の武力紛争が起こる可能性は遠のいたとした。しかし、領土問題や宗教・民族対立が顕在化し、地域紛争が多発しているほか、核をはじめとする大量破壊兵器やその運搬手段であるミサイルが拡散し、依然として不透明・不確実な要素をはらんでいると評価した。

そして、我が国周辺地域については、極東ロシアの軍事力の量的削減や軍事態勢の変化が見られる一方で、依然として核戦力を含む大規模な軍事力が存在し、多数の国による経済発展等を背景とした軍事力の拡充・近代化

<sup>17</sup> 当時防衛庁経理局長及び防衛局長を務めた秋山昌廣元防衛事務次官によると、防衛力の在り方検討会議は、実質的には、防衛問題懇談会の検討テーマたる「防衛大綱の基本的な考え方」の検討への準備をする庁内委員会になっていたという（秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった - 安保再定義の舞台裏』亜紀書房（2002）62頁）。

<sup>18</sup> 守屋・前掲注13 同頁

が行われているとしている。また、朝鮮半島について、緊張の継続により不透明・不確実な要素が残されていると評価している。

このような状況の下で、我が国周辺地域において、我が国の安全に重大な影響を与える事態が発生する可能性は否定できないとしながらも、二国間対話の拡大や地域的な安全保障への取組等、国家間の協調関係を深め、地域の安定を図ろうとする動きについても言及している。

そして、国際情勢認識の最後において、日米安全保障体制を基調とする日米両国間の緊密な協力関係について触れ、安定的な安全保障環境の構築に資するとともに、地域の平和と安定に必要な米国の関与と米軍の展開を確保する基盤となり、我が国の安全及び国際社会の安定を図る上で、引き続き重要な役割を果たしていくとの考えを示している。

イ 我が国の安全保障と防衛力の役割に対する考え方

先の「主な特徴」でも若干触れたとおり、防衛力の在り方については、基盤的防衛力構想を踏襲しつつ、防衛力のコンパクト化を図るとともに、果たすべき役割として、我が国の防衛のほか、大規模災害等各種事態への対応及びより安定した安全保障環境の構築への貢献を追加した。

また、日米安全保障体制については、我が国の安全の確保にとり必要不可欠であり、我が国周辺地域における平和と安定を確保し、より安定した安全保障環境を構築するためにも、引き続き重要な役割を果たしていくものと考えられるとして、その意義を強調している。そして、同体制の信頼性を向上させ、また有効に機能させるため、情報交換や政策協議等の充実、共同研究並びに共同演習・共同訓練及びこれらに関する相互協力の充実等を含む運用面における効果的な協力体制の構築、装備・技術面での幅広い相互交流の

充実、在日米軍の駐留を円滑かつ効果的にするための各種施策の実施等に努める必要があるとした。

ウ 我が国が保有すべき防衛力の内容

07大綱では、陸上自衛隊の体制について、新たに師団よりも規模を小さくした「旅団」組織を取り入れ、51大綱での13個師団体制から9個師団6個旅団体制とするとともに、一部の部隊編成において、即応性の高い予備自衛官（即応予備自衛官）を主体として充てることとした。これにより、常備陸上自衛官定数は18万人から14万5,000人に削減される一方、即応予備自衛官は1万5,000人とされ、合計16万人の編成定数となった。

なお、戦車や主要特科装備の規模については51大綱には明示されていなかったが、07大綱では陸上防衛力の枠組みをより具体的に示すとの観点から初めて「別表」に示された<sup>19</sup>。

また、海上自衛隊については、地方隊に所属する護衛艦部隊を10個隊から7個隊とするとともに、護衛艦や作戦用航空機の削減、掃海部隊の統合等を行うこととした。

航空自衛隊については、我が国防空のためのレーダーを運用する航空警戒管制部隊の多くについて定員規模を縮小させるとともに、要撃戦闘機部隊を削減し、戦闘機等の航空機についても減らすこととした。

3 国会審議 - 特に日米安全保障体制との関連において

国会では、特に07大綱の日米安全保障体制に係る記述について、これまでとはやや異なる書き振りの部分もあったことから、以下のような質疑が行われた。

第一は日米安全保障体制に関する質疑である。日米安全保障体制の意義について、51

<sup>19</sup> 防衛庁編『平成8年版 防衛白書』112頁

大綱では「米国との安全保障体制の信頼性の維持及び円滑な運用体制の整備を図ることにより、いかなる態様の侵略にも対応し得る防衛体制を構成し、これによって侵略を未然に防止することを基本とする」とされ、我が国侵略の未然防止に力点が置かれていた。しかし07大綱では、我が国の安全の確保のみならず、我が国周辺地域における平和と安全を確保するためにも重要な役割を果たす旨の記述があることから、日米安全保障体制の「再定義」になるのではないかと指摘がなされた。

これに対し橋本龍太郎総理は、1996年4月9日の衆議院本会議において、「日米安保体制の再確認につきましては、日米安保体制が我が国の防衛のために必要不可欠であり、アジア太平洋地域の平和と繁栄にとってきわめて重要な役割を果たしているという点は、冷戦終結前とその後で基本的に変化はなく、政府としては、引き続き日米安保体制を堅持し、その円滑かつ効果的な運用に努めていく考えであります。他方、冷戦の終結後の安全保障体制の変化に伴い、これに即した日米安保体制の運用を図るとともに、これに応じた形で安全保障面での日米協力関係を構築していく必要があると考えております。…他方、日米安全保障条約の条文そのものあるいは解釈を変える考えはありません。政府が日米安保体制の再定義ではなく再確認と申し上げておるのは、そうした意味からであります」と述べ、これまでの日米安全保障体制の基礎の上に立っているものであるとの認識を示した<sup>20</sup>。

次に、日米安全保障条約の地理的範囲に関する質疑である。

日米安全保障条約は、我が国の防衛と共に極東における国際の平和と安全の維持を目的

としてきた。この「極東」の範囲については過去の政府統一見解で示されてきた<sup>21</sup>。しかし07大綱では、日米安全保障体制に関する記述の中で「我が国周辺地域」という文言が使用された。このため、これらの文言と「極東」の範囲に関する政府統一見解との間でのような関係があるのかが議論の対象とされたのである。

川島外務省総合外交政策局長は、1996年2月21日の衆議院外務委員会において、「具体的にどこまでが周辺地域で、どこの国がどうこうということを使っているのではなくて、我が国に重大な影響を与える事態が起こりそうな地域というくり方でむしろ使っているように考える次第でございます。したがって、この国は入っているかとか、この国は内側かということではなくして、あくまでも我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態との関連でとらまえる」旨述べ、地理的な概念ではないことを明らかにした<sup>22</sup>。

#### 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(16大綱)

##### 1 16大綱策定の背景及び経緯

###### (1) 国際的な安全保障環境の変化

冷戦終結後、国家間の相互依存関係が深化し、安全保障上の問題に関する国際協調・協力の進展などにより、世界的規模の武力紛争

<sup>21</sup> 「極東」の範囲については、1960年2月26日の政府統一見解において次のように示されている。なお、ここで言う「条約」とは、現行の日米安全保障条約のことである。

「一般的な用語として使われる『極東』は、別に地理学上正確に確定されたものではない。しかし、日米両国が、条約にいうとおり共通の関心を持っているのは、極東における国際の平和と安全の維持ということである。この意味で実際問題として両国共通の関心の的となる極東の区域は、この条約に関する限り、在日米軍が日本の施設及び区域を使用して武力攻撃に対する防衛に寄与し得る区域である。かかる区域は、大体において、フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であって、韓国及び中華民国の支配下にある地域もこれに含まれている。」

<sup>22</sup> 第136回国会衆議院外務委員会議録第3号19頁(平8.2.21)川島外務省総合外交政策局長答弁

<sup>20</sup> 第136回国会衆議院会議録第15号4頁(平8.4.9)橋本内閣総理大臣答弁

が生起する可能性は低下する一方、2001年の9・11テロにみられるように、国家間の軍事対立のみならず、非国家主体による活動が安全保障上の脅威と認識されることとなった。また、核・生物・化学兵器等の大量破壊兵器やその運搬手段である弾道ミサイルの拡散のおそれも高まっていた。

このような中で、国家間紛争の防止には従来の抑止力の維持が引き続き重要であるが、国際テロ組織のような非国家主体に対しては従来の抑止の考え方が必ずしも有効に機能し得ないものと考えられるようになった。さらに、こうした新たな脅威は、国家間の相互依存関係の一層の進展やグローバル化、通信・移動手段などの急速な発達を背景に、国境を越え世界中に広がる可能性を有しており、一国のみでこのような問題を解決することが一層困難となってきた。

## (2) 軍事力の変革

国際的な安全保障環境の安定を図ることが各国にとって共通の利益となり、各国は安全保障環境上の問題解決のため、軍事力を含む各種の手段を活用し、諸施策の連携と国際的な協調の下、幅広い努力を行うなど、軍事力の役割が多様化し、武力紛争の抑止・対処といった従来からの役割に加え、紛争の予防から復興支援まで安全保障環境の安定化のために、積極的に活用されるようになった。

また、情報通信技術をはじめとする技術進歩に伴って、軍事面での高度のネットワーク化と統合化、無人航空機（UAV）や偵察衛星などによる情報優越の追求、精密兵器及びミサイル防衛技術の進化などにより、軍事力に対する旧来の考え方が通用しない状況が現れてきていた。

## (3) 我が国周辺の状況

07大綱策定後の我が国周辺の軍備動向な

どの状況を考慮すれば、我が国に対する本格的な侵略事態が生起する可能性は低下する一方、我が国周辺地域は利害が錯綜する複雑な構造を有し、統一、領土問題や海洋権益をめぐる問題も存在していた。さらに、この地域には核戦力を含む大規模な軍事力が存在しており、多くの国で軍事力の拡充・近代化が行われていた。

特に北朝鮮は大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発、配備などを行うとともに、大規模な特殊部隊を保持し、我が国を含む地域の平和と安定に重大な影響を与えていた。また、中国は政治的・経済的にもこの地域の大国として着実に成長を続けており、軍事面でも、核・ミサイル戦力や海・空軍力の近代化を推進するとともに、海洋における調査活動や潜水艦を含む海軍艦艇による訓練などの情報収集活動を活発化させていた。

## (4) 経緯

このような安全保障環境の構造の変化を踏まえ、2001年9月「防衛力の在り方検討会議」が防衛庁に設置され、今後の防衛力の在り方に関連する事項について、幅広い観点から検討が行われることとなった。

政府は、これらの検討も踏まえて、2003年12月「弾道ミサイル防衛システムの整備等について<sup>23</sup>」を安全保障会議と閣議において決定し、新たな安全保障環境を踏まえた防衛力の見直しの方向性を示すとともに、2004年中に07大綱に代わる新しい「防衛計画の大綱」を策定することとした。

これに伴い2004年4月、安全保障、経済などの分野の有識者から意見を聴取することを目的とする内閣総理大臣の私的懇談会として、

<sup>23</sup> 大量破壊兵器や弾道ミサイルが拡散する中、1998年には北朝鮮が、日本上空を越える弾道ミサイルの発射を行ったこともあり、BMDシステムについての日米共同技術研究に着手すること等を決定。



「安全保障と防衛力に関する懇談会」(2004年)<sup>24</sup>が設置された。同懇談会は計13回開催され、同年10月に報告書を取りまとめた。報告書を受けた政府は同月、安全保障会議を開催し、今後の防衛力の在り方について幅広い観点から総合的に審議を行った上、同年12月10日に「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(16大綱)を安全保障会議と閣議において決定した。

## 2 16大綱の内容

### (1) 基本方針

16大綱は基本方針として、我が国に直接脅威が及ぶことを防止し、脅威が及んだ場合にはこれを排除するとともに、その被害を最小化すること、国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにすることの2つを安全保障の目標として掲げ、我が国自身の努力、同盟国との協力、国際社会との協力という3つのアプローチを統合的に組み合わせることにより、これら2つの目標を達成することとしている。

また、専守防衛、文民統制の確保、非核三原則、節度ある防衛力整備等の考え方を引き続き堅持するとし、核兵器の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存すると同時に、核軍縮・不拡散の取組において積極的な役割を果たすとしている。

### ア 我が国自身の努力

安全保障政策において、我が国として総力を挙げた取組により、我が国に直接脅威が及ぶことを防止すべく最大限努めるとともに、国際社会の平和と安定が我が国の平和と安全に密接に結び付いているという認識の下、国際平和協力活動に主体的かつ積極的に取り組

むとしている。また、こうした努力にもかかわらず我が国に脅威が及んだ場合には、安全保障会議等を活用して、政府として迅速・的確に意思決定を行い、関係行政機関が適切に連携し、政府が一体となって統合的に対応するとしている。

このような観点から、今後の我が国の防衛力については、「即応性、機動性、柔軟性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度の技術力と情報能力に支えられた、多機能で弾力的な実効性のあるものとする」としている。

他方、少子化による若年人口の減少、厳しさを増す財政事情等に配慮する必要があるとし、要員・装備・運用の効率化・合理化を図るとしている。

### イ 同盟国との協力

日米安全保障体制は、我が国の安全確保にとって必要不可欠であるとともに、米国の軍事的プレゼンスは、アジア太平洋地域の平和と安定を維持するために不可欠であるとしている。

さらに、日米両国間の緊密な協力関係は、国際テロや大量破壊兵器の拡散などの新たな脅威への対応に関する国際的取組を効果的に進める上でも重要な役割を果たしているとしている。

このような観点から、新たな安全保障環境下における戦略目標に関する日米の認識の共通性を高めつつ、日米の役割分担や在日米軍の兵力構成を含む軍事態勢等の安全保障全般に関する米国との戦略的対話に主体的に取り組むとし、その際、米軍の抑止力を維持しつつ、在日米軍施設・区域に係る過重な負担軽減に留意するとしている。また、情報交換、周辺事態における運用協力、弾道ミサイル防衛における協力、装備・技術交流、在日米軍の駐留をより円滑・効果的にするための取組等の施策を積極的に推進することを通じ、日

<sup>24</sup> 懇談会メンバーは、東京電力の荒木浩顧問を座長とし、官僚OBや学者などで構成。

米安保体制を強化するとしている。

#### ウ 国際社会との協力

国際的な安全保障環境を改善するため、政府開発援助（ODA）の戦略的な活用を含め外交活動を積極的に推進するとともに、地域紛争、大量破壊兵器の拡散や国際テロなどには、国際平和協力活動を外交と一体のものとして主体的・積極的に行うとしている。特に、中東から東アジアに至る地域は、我が国と経済的結び付きが強い上、我が国への海上交通路ともなっており、資源・エネルギーの大半を海外に依存する我が国にとって、その安定は極めて重要とし、関係各国との間で共通の安全保障上の課題に対する各般の協力を推進し、この地域の安定化に努めるとしている。

また、アジア太平洋地域においては、ASEAN地域フォーラム（ARF）などの多国間の枠組みや、テロ・海賊対策などの共通課題に対する多国間の協力に、適切な役割を果たすとしている。

#### (2) 防衛力の在り方

##### ア 防衛力の役割

新たな安全保障環境を踏まえて、新たな脅威や多様な事態への対応、本格的な侵略事態への備え、国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組の3項目を防衛力の役割とし、それぞれの分野において、対応や自衛隊の体制の考え方などを明示している。

##### (ア) 新たな脅威や多様な事態への対応

新たな脅威や多様な事態は、予測困難で突発的に発生する可能性があるため、事態の特性に応じた即応性の高い機動性を備えた部隊等をその特性や我が国の地理的特性に応じて編成・配置することにより対応するとしており、新たな脅威や多様な事態のうち、主なものとして以下を掲げている。

##### 弾道ミサイル攻撃への対応

ゲリラや特殊部隊による攻撃等への対応

島嶼部に対する侵略への対応

周辺海空域の警戒監視及び領空侵犯対処や武装工作船等への対応

大規模・特殊災害等への対応

##### (イ) 本格的な侵略事態への備え

我が国に対する本格的な侵略事態生起の可能性は低下していると判断し、従来のようないわゆる冷戦型の対機甲戦、対潜戦、対領空侵攻を重視した整備構想を見直し、本格的な侵略事態に備えた装備・要員について抜本的な見直しを行い、縮減を図るとしている。

##### (ウ) 国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組

国際平和協力活動に適切に取り組むため、教育訓練体制、所要の部隊の待機態勢、輸送能力等を整備し、迅速に部隊を派遣し、継続的に活動するための各種基盤を確立するとともに、自衛隊の任務における同活動の適切な位置付けを含め所要の体制を整えるとしている。

##### イ 防衛力の基本的な事項

上記の役割を果たす防衛力を実現させるため、統合運用の強化、情報機能の強化、科学技術の発展への対応、人的資源の効果的活用の4つを基本事項としている。また、従来と同様に防衛力の具体的な体制を「別表」において定めている。

##### (ア) 統合運用の強化

各自衛隊を一体的に運用し、自衛隊の任務を迅速かつ効果的に遂行するため、統合運用に必要な中央組織を整備するとともに、教育訓練、情報通信などの各分野において統合運用基盤を確立としている。

##### (イ) 情報機能の強化

各種事態において防衛力を効果的に運用するためには、迅速・的確な情報収集・分析・共有等が不可欠であるため、当該能力を支える情報本部をはじめとする情報部門の体制を

充実するとしている。

(ウ) 科学技術の発展への対応

各種の技術革新の成果を防衛力に的確に反映させるため、サイバー攻撃にも対処し得る高度な指揮通信システムや情報通信ネットワークを構築するとしている。

(I) 人的資源の効果的活用

自衛隊の任務の多様化・国際化、装備の高度化等に対応し得るよう、質の高い人材の確保・育成を図り、必要な教育訓練を実施するとしている。また、安全保障問題に関する研究・教育を推進するとともに、その人的基盤を強化するとしている。

ウ 防衛力の整備、維持及び運用に際しての留意事項

07大綱と同様に留意事項として、経費の運用、装備品等の取得、防衛施設の維持及び整備などについての各方針を示している。

特に経費の運用については、07大綱では中長期的な見通しの下に経費配分を適切に行うとしていたが、16大綱では、格段に厳しさを増す財政事情を勘案し、一層の効率化、合理化を図り、経費を抑制するという形で抑制方針を明示している。また、07大綱では、「別表」に示す防衛力の具体的な体制の達成時期や大綱の見直し時期を明示していなかったが、16大綱では、防衛力の在り方について、おおむね10年後までを念頭に置いたものであると明示するとともに、変化し続ける安全保障環境や技術的動向などを踏まえ、5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、必要な修正を行うと明示している。

平成21年における「防衛計画の大綱」の見直しの動き おわりに代えて

1 「防衛計画の大綱」の見直しに向けた動き

2009年に現「防衛計画の大綱」が策定されて5年となることから、現「防衛計画の大綱」の見直しに向けた動きが出てきた。この5年間の状況としては、大量破壊兵器等の拡散、国際テロ等の新たな脅威や多様な事態が課題であることに加え、国際平和協力活動への積極的な取組への期待が更に高まっていること等が挙げられる。

(1) 首相官邸

政府は、現「防衛計画の大綱」の2009年の見直しを契機に、我が国の安全保障と防衛力の在り方について総合的な検討を行う必要がある<sup>25</sup>とし、2009年1月7日、首相官邸に有識者からなる「安全保障と防衛力に関する懇談会」(座長：勝俣恒久・東京電力会長)を設置した。

同懇談会は合計11回の会合を経て、2009年8月4日に報告書を取りまとめた。これを受け、政府は次期防衛計画の策定作業を進めることとした(同懇談会における議論及び報告書の概要については、次項で記述する)。

(2) 自由民主党

自由民主党の国防部会・防衛政策検討小委員会は、「提言・新防衛計画の大綱について」を2009年6月にまとめた。その中で、日米安保体制下、専守防衛の範囲(予防的先制攻撃は行わない)で、日米の適切な役割を見出し、我が国自身による敵ミサイル基地攻撃能力の保有を検討すべきこと、集団的自衛権行使に

<sup>25</sup> 河村建夫官房長官談話「安全保障と防衛力に関する懇談会について」

関する解釈の見直し、輸出禁止対象国の新たな判断基準を設け、三木内閣時の「武器輸出に関する政府統一見解」の見直しの必要性などを指摘した。

### (3) 防衛省

防衛省では、「防衛省改革会議 報告書(平成20年7月15日)」において、防衛大臣を中心とする政策決定機構の充実<sup>26</sup>という指摘を踏まえ、「防衛力の在り方検討のための防衛会議」を開催することを決定し、2008年9月に第1回会議が開催された。

同会議では、我が国の防衛力の本質を把握した上で、必要な検討を行うこと、国内外の最新の動きや流れを踏まえた検討とすること、省内の英知を集約し、2009年の夏までを目途に一定の成果を得るため、スピード感をもって作業をしていくことに留意して審議が行われた。そして、同会議は、2009年末見直しの時期を迎える現「防衛計画の大綱」について、我が国の周辺情勢、日米関係、テロとの闘いの様相の変化を踏まえて、現「防衛計画の大綱」の修正に関する検討を進めた。

同会議は2009年6月までに5回開催され、現「防衛計画の大綱」の評価、国際情勢、日米同盟の在り方、防衛力の役割及び今後の課題を踏まえた我が国の在るべき防衛体制等について、検討を行っている。

## 2 「安全保障と防衛力に関する懇談会」 (2009年)

### (1) 同懇談会における議論

同懇談会では、国際平和協力活動が自衛隊の本来任務となり、イラクやインド洋での実績を積んできたこと、日本周辺の状況については、中国など各国との協力関係が強化

されていること、防衛省改革について、防衛政策及び統合運用の機能強化、防衛力整備の一元化や、調達の見直しが必要になっていることなどを踏まえて、今後の国際情勢を見通し、安全保障戦略と防衛力の役割等が検討された。第1回会議では「これまでの防衛計画の大綱の考え方」が議論され、その後、「国際安全保障環境」、「日米同盟に関する諸問題及び国際平和協法力(PKO法)に基づく活動」、「防衛力を支える基盤(防衛生産・技術基盤)」等が検討された。

### (2) 同懇談会報告書における主な指摘

#### ア 日本の安全保障環境

同懇談会報告書は、日本の安全保障環境に関して、米国の影響力が対テロ活動等軍事的負担の増大や最近の経済的危機に加え、「中国、インドという新興国の台頭が米国の相対的なパワーを低下させている」として、「米国は自国の利益に照らして選択的にしか関与しなくなる可能性がある」と分析し、日本を含む世界の安全保障環境への関与縮小の恐れがあることについて指摘している。また、「北朝鮮は、国際社会の非難にも関わらず、核・ミサイル開発を続けており、世界の平和と安全に対する脅威となっている」ことや、さらに、北朝鮮特殊部隊による「日本国内の重要施設に対する破壊工作」の脅威などがあるとしている。

このような安全保障環境の下、我が国は、日本の安全の確保、脅威の発現の防止、国際システムの維持・構築を実現する、「多層協力的安全保障戦略」が必要であると提示した。

#### イ 日本の防衛力の在り方

上記の「多層協力的安全保障戦略」に従い、我が国が担う防衛力は、「核による報復的抑止については引続き米国に依存」し、その他の打撃力による抑止については、日本において

<sup>26</sup> 防衛省改革会議「報告書 - 不祥事の分析と改革の方向性 - 」44-45頁

も「作戦上の協働・協力を行う必要がある」とした。その中で、特に弾道ミサイルに対する抑止に関しては、「日米共同を前提としつつ、米国との間で適切な役割分担を協議・具体化しながら、日本として適切な装備体系、運用方法、費用対効果を検討する必要がある」とした。さらに、弾道ミサイル対処に必要な情報機能について、「米国のシステムと同様のシステムを待つのではなく、相互補完して日米双方にとって情報能力の強化につながるような機能を構築すべきである」と述べている。

#### ウ 安全保障の関する基本方針の見直し

##### (ア) 「国防の基本方針」

1957年に決定された「国防の基本方針<sup>27</sup>」について、策定から50年以上の間、一度も修正されず、16大綱に至るまでこの方針が防衛政策の基本とされてきた。しかしながら、国際安全保障環境の変化に照らし、かつ日本が今後、国際的な課題に積極的に取り組む上で、「国防の基本方針」の検証と専守防衛の具体的内容を議論して、その意味を明確化することが有益であるとしている。

##### (イ) 国際平和協力活動

「日本が国際平和協力により積極的に取り組むため、自衛隊が参加できる活動の範囲を拡大する観点から、活動を行う国際的枠組、参加する活動の範囲、武器使用基準、国会の関与のあり方などを規定した恒久法の早期制定が必要である」としている。

##### (ロ) 弾道ミサイル攻撃への対応

2007年4月、安倍晋三総理の主導で発足した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(座長：柳井俊二・国際海洋法裁判所判事/元駐米大使)は、「米国に向かうかもしれない弾道ミサイルを迎撃すること」、「日米が共同で活動している際に米艦に危険が及んだ

場合にこれを防護」することは、同盟国として果たすべき日本の任務であるとして、集団的自衛権に関する従来の政府解釈を変更すべきである旨提言していた。「安全保障と防衛力に関する懇談会」(2009年)は、この提言を強く支持し、集団的自衛権も含めた適切な法制度の整備が必要であるとして法的基盤の確立を求めている。

##### (エ) 武器輸出三原則等<sup>28</sup>

武器輸出三原則等の政策については、我が国の防衛力低下の防止、国内防衛産業の健全な維持・発展等の観点から、現在の武器輸出三原則等を修正し、武器輸出を律するための新たな政策方針を定めることが適切であるとした。そして、新方針策定までの間、厳格な管理が確保できることを前提に、国際的な共同研究開発・生産への参画などについて、武器輸出三原則等の例外化を図ることが適当である等提言した。

### 3 新政権における安全保障政策と「防衛計画の大綱」

#### (1) 新政権における安全保障政策

##### ア 民主党マニフェスト

2009年7月21日、衆議院が解散され、第45回衆議院議員総選挙<sup>29</sup>が行われた。民主党が過半数を占める議席を獲得し、9月16日に民主党の鳩山由紀夫代表が内閣総理大臣に指名された。民主党の同選挙向け「政権政策マニフェスト2009」によれば、我が国の外交・安全保障政策に関して、緊密で対等な日米関係を築くため、「日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」ことなどを行うとしている。また、自衛隊の海外派遣について、我

<sup>27</sup> 本稿の2「国防の基本方針」2-3頁及び防衛省編『平成21年版 防衛白書』103頁参照

<sup>28</sup> 一般に、佐藤栄作総理が衆議院決算委員会(1967.4.21)における答弁で表明した武器輸出三原則と、三木武夫総理が衆議院予算委員会(1976.2.27)における答弁で表明した武器輸出に関する政府統一見解の二つを指す。

<sup>29</sup> 2009年8月30日

が国の主体的判断と民主的統制の下、国連の平和維持活動（PKO）等に参加して平和の構築に向けた役割を果たす考えなどが示されている。

#### イ 連立政権の政策合意

民主党、社会民主党及び国民新党との連立政権樹立に当たり、2009年9月9日の政策合意文書の中においても、民主党マニフェストと同様の文脈で「沖縄県民の負担軽減の観点から、日米地位協定の改定を提起し、米軍再編や在日米軍の在り方についても見直しの方向で臨む」とし、国際貢献策については、国連平和維持活動など、世界の国々と協調しながら国際貢献を進めていくことを示した。

#### (2) 見直しをめぐる動き

2009年9月16日、民主党、社会民主党及び国民新党3党連立政権による新内閣が成立した。翌17日の臨時会見で北澤俊美防衛大臣は、防衛大綱の見直しと中期防衛力整備計画の策定について、鳩山総理から、関係省と協議をして、連携するようとの指示を受け、従来どおり防衛省が策定準備を行い、関係省庁と連携を図っていくという認識を示した。また、見直しの方向性について北澤大臣は、前政権においてまとめられた「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書の取扱いについて、「前政権の踏襲というものは必ずしも我々は考えていない」としつつ、「私は全否定するわけではないが、知恵を拝借できるものは、十分拝借していきたい」と述べた。

政権発足から1か月を経た10月16日、政府は関係閣僚委員会、政府連立与党首脳会議及び基本政策閣僚委員会を開き、「防衛計画の大綱」の見直しを2010年以内とすることを決定し、10月20日の安全保障会議において報告された。平野博文内閣官房長官は、1年先送りした理由について、「防衛大綱の見

直しは国家の安全に関わる重要課題であり、政権交代という歴史的な転換を経て新政権としてこの課題に真剣に取り組む必要がございます。そこで新たに有識者会議を設置をし、幅広くご議論を頂戴をし、この有識者会議の意見を参考としながら防衛大綱の見直しにつきしっかりと検討することが適当であると判断いたしました<sup>30</sup>」と説明した。なお、先送りによる空白期間について北澤大臣は、「来年（2010年）度予算に向けて、防衛大綱に準ずるような鳩山総理の方針が鳩山総理から発せられます<sup>31</sup>」と述べた。

前政権でまとめられた提言には、集団的自衛権の解釈見直しや武器輸出三原則等の緩和など、これまでの政策を大きく転換するものも含まれていた。政府においては、新たな有識者会議からの意見を聴取し、前政権における提言の取扱いも含め、「防衛計画の大綱」に関する新しい方針が検討されることとなり、今後の動向が注視されることとなる。

<sup>30</sup> 「防衛大綱の見直し等に関する今後の進め方について」首相官邸HP <[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/10/16\\_p.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/10/16_p.html)>

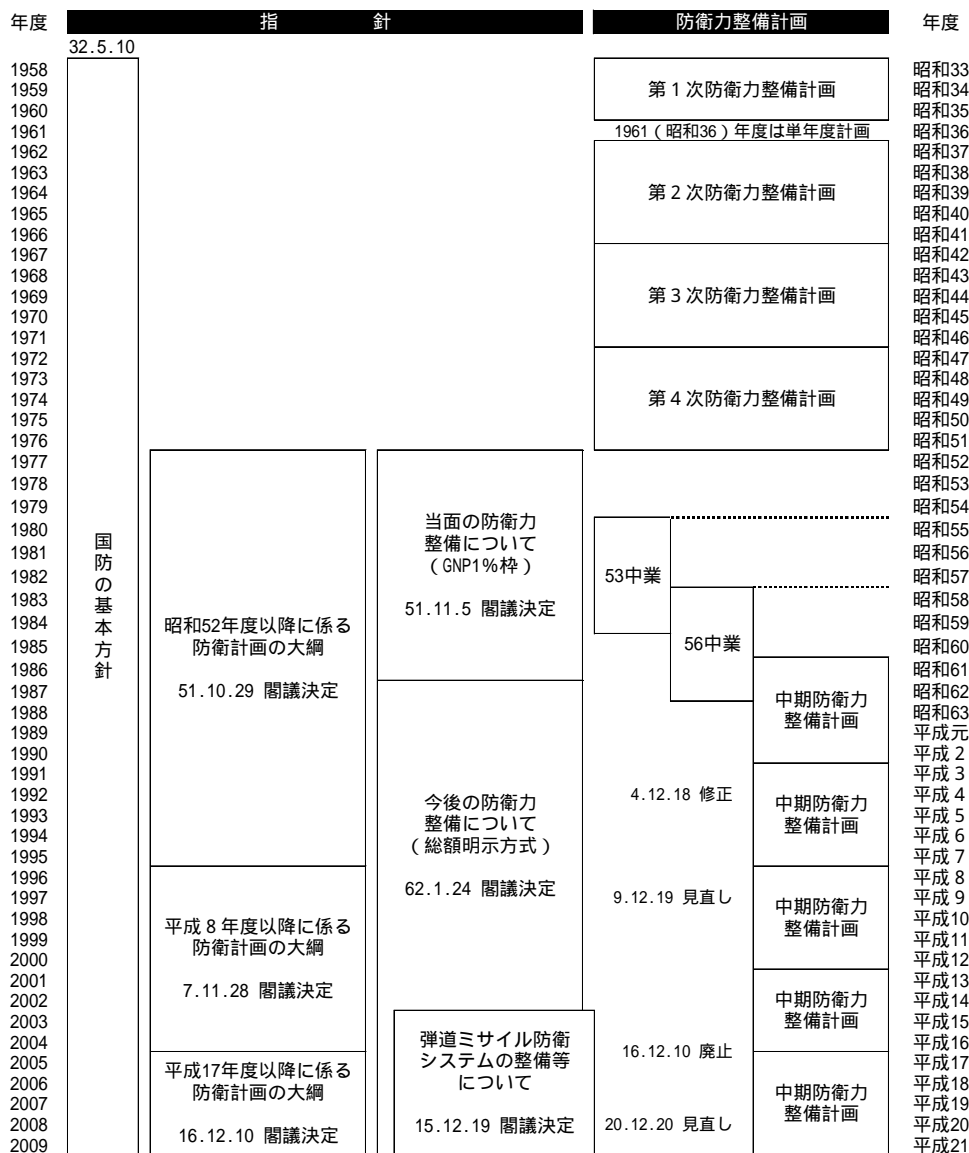
<sup>31</sup> 「大臣臨時会見」防衛省HP <<http://www.mod.go.jp/j/kish/a/2009/10/16b.html>>

(表1) これまでの防衛計画の大綱・中期的な防衛力整備などに係る主な決定

年	内容
1957 (昭和32)	「国防の基本方針」閣議決定 「防衛力の整備目標について」(1次防)閣議了解
1961 (昭和36)	「第2次防衛力整備計画について」閣議決定
1966 (昭和41)	「第3次防衛力整備計画の大綱」閣議決定
1972 (昭和47)	「第4次防衛力整備5か年計画の大綱」閣議決定
1976 (昭和51)	「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱について」閣議決定
1979 (昭和54)	「中期業務見積もりについて(昭和55年~昭和59年)」発表
1982 (昭和57)	「56中期業務見積り」を国防会議に報告・了承
1985 (昭和60)	「中期防衛力整備計画について」閣議決定
1990 (平成2)	「中期防衛力整備計画(平成3年度~平成7年度)について」閣議決定
1992 (平成4)	「中期防衛力整備計画(平成3年度~平成7年度)の修正について」閣議決定
1995 (平成7)	「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について」閣議決定 「中期防衛力整備計画(平成8年度~平成12年度)について」閣議決定
1997 (平成9)	「中期防衛力整備計画(平成8年度~平成12年度)の見直しについて」閣議決定
2000 (平成12)	「中期防衛力整備計画(平成13年度~平成17年度)について」閣議決定
2004 (平成16)	「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」(現大綱)閣議決定 「中期防衛力整備計画(平成17年度~平成21年度)について」(現中期防)閣議決定

(出所) 防衛省資料より作成

(図1) 防衛計画等の変遷



(出所) 防衛省資料より作成

(表2)「防衛計画の大綱」の構成の比較

51大綱	07大綱	16大綱
一 目的及び趣旨	策定の趣旨	策定の趣旨
二 国際情勢	国際情勢	我が国を取り巻く安全保障環境
三 防衛の構想 1. 侵略の未然防止 2. 侵略対処	我が国の安全保障と防衛力の役割 1. 我が国の安全保障と防衛の基本方針 2. 防衛力の在り方 3. 日米安全保障体制 4. 防衛力の役割 (1) 我が国の防衛 (2) 大規模災害等各種の事態への対応 (3) より安定した安全保障環境の構築への貢献	我が国の安全保障の基本方針 1 基本方針 2 我が国自身の努力 (1) 基本的な考え方 (2) 国としての統合的な対応 (3) 我が国の防衛力 3 日米安全保障体制 4 国際社会との協力
四 防衛の態勢 1. 警戒のための態勢 2. 間接侵略、不法行為等に対処する態勢 3. 直接侵略事態に対処する態勢 4. 指揮通信及び後方支援の態勢 5. 教育訓練の態勢 6. 災害救援等の態勢	我が国が保有すべき防衛力の内容 1. 陸上、海上及び航空自衛隊の体制 (1) 陸上自衛隊 (2) 海上自衛隊 (3) 航空自衛隊 2. 各種の態勢 (1) 侵略事態等に対応する態勢 (2) 災害救援等の態勢 (3) 国際平和協力業務等の実施の態勢 (4) 警戒、情報及び指揮通信の態勢 (5) 後方支援の態勢 (6) 人事・教育訓練の態勢 3. 防衛力の弾力性の確保	防衛力の在り方 1 防衛力の役割 (1) 新たな脅威や多様な事態への実効的な対応 (2) 本格的な侵略事態への備え (3) 国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組 2 防衛力の基本的な事項 (1) 統合運用の強化 (2) 情報機能の強化 (3) 科学技術の発展への対応 (4) 人的資源の効果的な活用
五 陸上、海上、及び航空自衛隊の体制 1. 陸上自衛隊 2. 海上自衛隊 3. 航空自衛隊		
六 防衛力整備実施上の方針及び留意事項 1. 隊員の充足・確保、士気高揚 2. 防衛施設の維持・整備 3. 装備品等の整備 4. 技術研究開発態勢	防衛力の整備、維持及び運用における留意事項 1. 具体的な実施に際しての留意事項 (1) 経済財政事情への配慮 (2) 防衛施設の維持・整備 (3) 装備品等の整備 (4) 技術研究開発態勢 2. 将来の見直し	留意事項 1 (財政事情を勘案) (装備品等の取得) (防衛施設の維持・整備) 2 (防衛力の達成時期と見直し)

(出所) 防衛省資料より作成

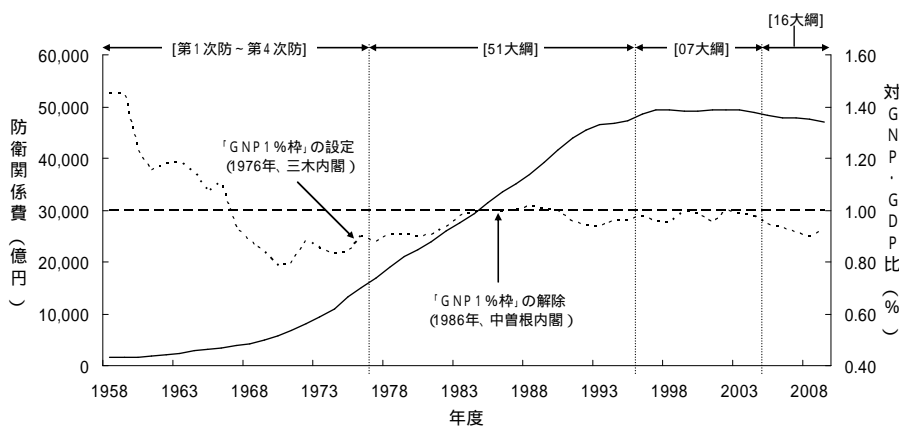


(表3) 「防衛計画の大綱」の「別表」の比較

区 分		51大綱	07大綱	16大綱	
陸上自衛隊	編成定数	18万人	16万人	15万5,000人	
	常備自衛官定員		14万5,000人	14万8,000人	
	即応予備自衛官員数		1万5,000人	7,000人	
	基幹部隊	平時地域に配備する部隊	12個師団	8個師団 6個旅団	8個師団 6個旅団
		機動運用部隊	2個混成団	1個機甲師団	1個機甲師団
1個機甲師団 1個特科団 1個空挺団 1個教導団 1個ヘリコプター団			1個空挺団	中央即応集団	
1個ヘリコプター団			1個ヘリコプター団		
地对空誘導弾部隊	8個高射特科群	8個高射特科群	8個高射特科群		
主要装備	戦車 主要特科装備	約900両 約900門/両	約600両 約600門/両		
海上自衛隊	基幹部隊	護衛艦部隊 (機動運用)	4個護衛隊群	4個護衛隊群	4個護衛隊群 (8個隊)
		護衛艦部隊 (地域配備)	(地方隊) 10個隊	(地方隊) 7個隊	5個隊
		潜水艦部隊	6個隊	6個隊	4個隊
		掃海部隊	2個掃海隊群	1個掃海隊群	1個掃海隊群
哨戒機部隊	(陸上) 16個隊	(陸上) 13個隊	9個隊		
主要装備	護衛艦 潜水艦 作戦用航空機	約60隻 16隻 約220機	約50隻 16隻 約170機	47隻 16隻 約150機	
航空自衛隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊	28個警戒群	8個警戒群 20個警戒隊	8個警戒群 20個警戒隊
		戦闘機部隊	1個飛行隊	1個飛行隊	1個警戒航空隊 (2個飛行隊)
		要撃戦闘機部隊	10個飛行隊	9個飛行隊	12個飛行隊
		支援戦闘機部隊	3個飛行隊	3個飛行隊	
		航空偵察部隊	1個飛行隊	1個飛行隊	1個飛行隊
		航空輸送部隊	3個飛行隊	3個飛行隊	3個飛行隊
		空中給油・輸送部隊			1個飛行隊
		地对空誘導弾部隊	6個高射群	6個高射群	6個高射群
主要装備	作戦用航空機 うち戦闘機	約430機 約350機	約400機 約300機	約350機 約260機	
弾道ミサイル防衛にも使用し得る主要装備・基幹部隊	イージス・システム 搭載護衛艦			4隻	
	航空警戒管制部隊 地对空誘導弾部隊			7個警戒群 4個警戒隊 3個高射群	

(出所) 防衛省編『平成21年版 日本の防衛 防衛白書』より作成

(図2) 防衛関係費及び対GNP・GDP比の推移 (1958~2009年度)



注1: 防衛関係費はいずれも当初予算であり、SACO関係経費及び米軍再編関係経費(地元負担軽減分)は含まない。  
 注2: 対GNP・GDP比は、1958~1993年度までは国民総生産(GNP)、1994~2009年度までは国内総生産(GDP)であり、いずれも当初見通しである。

—— 防衛関係費  
 ..... 対GNP・GDP比

(出所) 防衛省資料より作成

【参考文献】本文及び脚注に示したもののほか、以下のものを参考とした。

- ・防衛省編『防衛白書』（各年版）
- ・防衛年鑑刊行会編著『防衛年鑑』（各年版）
- ・小宇佐昇「明確化された”基盤的防衛力構想” 『防衛計画の大綱』の特徴と課題」『国防』朝雲新聞社（1977）
- ・石黒武夫「ポスト4次防大綱 『基盤的防衛力』とは何か」『立法と調査』参議院事務局（1977）
- ・佐久間一「日米安全保障共同宣言への道 冷戦後における日米安全保障政策の再構築」『新防衛論集』防衛学会（1997）
- ・「特集 新装・防衛計画の大綱」『Securitarian』防衛弘済会（2005）

# 自衛隊任務に関する法制と国会審議

衆議院調査局

安全保障研究会

## 要 旨

自衛隊の任務は、冷戦後の国際環境の変化等に伴い、自衛隊法とは別の法律が制定され、海外任務を中心に順次、拡大してきた。また、自衛隊の主たる任務である防衛出動に係るいわゆる有事法制の整備が行われ、我が国に飛来する弾道ミサイル等の脅威に対処するための弾道ミサイル等破壊措置が自衛隊法に盛り込まれた。本稿は、これら自衛隊に新たに任務等を付与するために制定された法律の国会における審議概要等を整理し、今後の自衛隊の任務に係る法制に関する議論に資することを目的とするものである。

## 《構成》

### はじめに

国際平和協力法  
 周辺事態安全確保法と船舶検査活動法  
 テロ対策特措法  
 武力攻撃事態対処法と国民保護法  
 イラク人道復興支援特措法  
 弾道ミサイル等破壊措置  
 補給支援特措法  
 海賊対処法  
 北朝鮮特定貨物検査法案

### おわりに

### はじめに

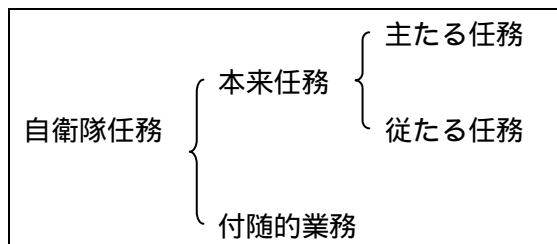
我が国の防衛に関する基本法は、防衛省設置法（設置法）及び自衛隊法（隊法）であるが、自衛隊の任務<sup>1</sup>は、隊法により定められている。

<sup>1</sup> 防衛省の任務について、設置法は、「防衛省は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つことを目的とし、これがため、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊（自衛隊法（昭和29年法律第165号）第2条第2項から第4項までに規定する陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊をいう。以下同じ。）を管理し、及び運営し、並びにこれに関する事務を行うことを任務とする。」（第3条第1項）

隊法第3条第1項は「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。」とし、さらに同条第2項は「自衛隊は、前項に規定するもののほか、同項の主たる任務の遂行に支障を生じない限度において、かつ、武力による威嚇又は武力の行使に当たらない範囲において、次に掲げる活動であって、別に法律で定めるところにより自衛隊が実施することとされるものを行うことを任務とする。」として、同項第1号は「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対応して行う我が国の平和及び安全の確保に資する活動」を、第2号は「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動」を挙げている。

これらの任務は、「主たる任務」である「防衛出動」（隊法第76条）と「治安出動」（同第81条）等の「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」任務並びに「国際平和協力

業務」や周辺事態安全確保法に基づく「後方地域支援」等の「主たる任務の遂行に支障を生じない限度」で、「別に法律で定めるところにより」実施する「従たる任務<sup>2</sup>」に分類される。「主たる任務」及び「従たる任務」は、併せて「本来任務」と呼ばれている。また、本来任務以外の土木工事等の受託（第100条）等、主に第8章の「雑則」に規定されている業務については「付随的業務」と呼ばれている。



これらの任務のうち、国際平和協力業務等は、隊法によって創設されたものではなく、冷戦終結後等の国際情勢の変化等に伴い、自衛隊を海外に派遣して任務を行わせる等のため、国際平和協力法、周辺事態安全確保法又はテロ対策特措法のように、個別の法律によって、自衛隊の任務、行動、権限等が規定<sup>3</sup>されたものである<sup>4</sup>。

他方、自衛隊の主たる任務である防衛出動に関連するいわゆる有事法制については、2003年の武力攻撃事態対処法等及び翌2004年の国民保護法等が制定されている。

本稿は、これら自衛隊に新たな任務等を付与するために制定された法律の国会における

<sup>2</sup> 特措法に基づく任務については、附則に規定されている。

<sup>3</sup> 国際平和協力業務や補給支援特措法に基づく活動が隊法自体に規定されていることから分かるように、個別法で規定された任務や業務についても、隊法で重ねて規定されている。これは、設置法第5条が、「自衛隊の任務、自衛隊の部隊及び機関の組織及び編成、自衛隊に関する指揮監督、自衛隊の行動及び権限等は、自衛隊法（これに基づく命令を含む。）の定めるところによる。」としているためであり、その趣旨は、自衛隊の任務、行動、権限等の一貫性を確保することにあると考えられている。（田村他編著『日本の防衛法制』105頁）

<sup>4</sup> これらの任務・業務は、以前には付随的業務とされていたが、「防衛庁」の省移行と同時に、いわゆる「本来任務化」されたものである。

審議概要等を整理し、今後の自衛隊の任務に係る法制に関する議論に資することを目的とするものである。

## 国際平和協力法

### 1 背景

#### (1) 湾岸危機と国連平和協力法案

1990年8月2日、イラクは隣国クウェートに侵攻、8日に併合を発表し、その後も一連の国連安保理決議に従わず、占領を続けた。

この湾岸危機を受けて、我が国は、直ちに国内におけるクウェート金融資産保全のための措置をとるとともに、イラクに対し経済制裁措置を自主的にとることを決定した。さらに、同月29日、海部内閣総理大臣<sup>5</sup>は多国籍軍に対する輸送協力等人的貢献を内容とする中東貢献策<sup>6</sup>を発表するとともに、今後、我が国が国連の活動等に適切に協力するため、国連平和協力法といった法律の制定も考慮する必要があると発言した<sup>7</sup>。

同年10月16日（第119回国会）政府は「国際連合平和協力法案」（国連平和協力法案）を提出した。同法案は、国連平和維持活動やその他の活動に対し、自衛隊の部隊及び自衛隊員の平和協力隊への派遣等を規定したものであった。同法案は「衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会」に付託され、集団的自衛権との関係、自衛隊の海外派遣と憲法の関係等の議論がなされた。しかし与党自民党は、野党の協力を得られる見込みが立たないことから、11月8日の自民・社会・公明・民社4党の幹事長・書記長会談で同法案の成立を断念する考えを表明し、10日、会期最終日も

<sup>5</sup> 本稿における肩書き、省庁名等はすべて当時のもの。

<sup>6</sup> 多国籍軍への輸送協力及び医療団の派遣等、現行法令内での人的貢献を内容とするが、実際の活動は行われなかった。

<sup>7</sup> 記者会見における内閣総理大臣発言（1990.8.29）『外交青書（1991）』468-470頁

って、同法案は審査未了、廃案となった。

同法案の廃案を受けて、自民、公明及び民社<sup>8</sup> 3 党は、新たな国際協力のための法案の指針として「国際平和協力に関する合意覚書<sup>9</sup>」をまとめ、今後は同覚書に基づき、立法作業を進めることとなった。

## (2) 国連平和協力量案廃案後の動向

1991年1月17日、多国籍軍がクウェートへの空爆を開始し、湾岸戦争が始まった。これを受けて我が国は、湾岸平和基金<sup>10</sup>への90億ドルの追加支援を決定し<sup>11</sup>、自衛隊機による避難民輸送の体制を整え<sup>12</sup>、戦争終了後はペルシャ湾へ掃海部隊を派遣したが、これらの活動について、当時、国際的に高い評価を得ることは出来なかった<sup>13</sup>。

以上の経緯を通じて、国内では、国連平和維持活動をはじめとした国際社会に対する我が国としての貢献の在り方に関する議論が活発化した。このような機運の中、政府は国際平和協力のための法案化作業を進め、9月19日(第121回国会) 国際緊急援助隊への自衛隊員の参加を可能とする国際緊急援助隊法改正案とともに、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案」(国際平和協力量案)を提出した<sup>14</sup>。

<sup>8</sup> 本稿本文では、紙幅の関係等から、正式な会派名を記述しなかったが、表2「主な関係法律案の審議経過」においては、正式な会派名を記すこととした。

<sup>9</sup> 憲法の平和原則の堅持と国連中心主義、人的協力の必要性、自衛隊とは別個の組織とすることなどを合意。

<sup>10</sup> 湾岸の平和と安定の回復のため国連安全保障理事会の関連決議に従って活動している各国を支援するため、日本と湾岸アラブ諸国協力理事会(GCC)との間の9月21日付の交換公文に基づいて同理事会に設けられた基金。

<sup>11</sup> 我が国はそれまでに計19億ドルの拠出を行っていた。

<sup>12</sup> 政府は1月29日、「湾岸危機に伴う避難民の輸送に関する暫定措置に関する政令」を公布。しかし、我が国への避難民輸送の要請はないまま、4月23日に政令を廃止。

<sup>13</sup> 外務省『外交青書(1991)』51頁

<sup>14</sup> 本稿では、複数の関連法案が提出されていた場合は、主に中心となる法案について、記述することとする。

## 2 法案の概要

本法案は、廃案となった国際連合平和協力量案にあった多国籍軍への参加を排除し、国連平和維持活動、人道的な国際救援活動の活動に対し、我が国から国際平和協力隊を派遣できるようにするものであり、その主な内容は、次のとおりである。

総理府<sup>15</sup>に内閣総理大臣を本部長とする国際平和協力本部を設置し、同本部に国際平和協力隊を置くこと。

国際平和協力業務に係る実施計画及び実施要領の策定手続等について定めるとともに、実施計画の決定、変更等があったときは遅滞なく国会に報告すること。

国際平和協力業務の実施等は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならず、国際平和協力業務に従事する者の総数は2,000人を超えないものとする。

小型武器の保有、貸与及び使用等について定めること。

## 3 審査経過<sup>16</sup>

本法案は、1991年9月19日(第121回国会)に提出された後、同月24日衆議院本会議において趣旨説明、質疑が行われた。同日、17日に設置されていた「国際平和協力等に関する特別委員会」に付託された後、委員会において審査が進められたが、継続審査となった。

第122回国会では、同委員会で引き続き審査が進められ、11月22日、公聴会が行われた。また同日社会党より、非軍事・民生・文民を基調とした、自衛隊とは別組織の国際平和協力隊がPKOや災害救助に従事するとの

<sup>15</sup> 現在は内閣府に設置されている。

<sup>16</sup> 国際平和協力量案の審査経過は複雑な過程をたどったため、参議院における審査経過も詳述したが、他の法案については、大幅に簡略化し、付託委員会と本会議採決のみ記述することとした。

内容の「国際平和協力活動等に関する法律案」が提出された。同月25日、福岡県及び宮城県へ委員派遣(いわゆる地方公聴会)が行われ、27日、民社党より自衛隊の部隊等の行ういわゆる平和維持隊(以下「PKF」という。)本体業務について、国会の事前承認を要することを主な内容とする修正案及び、自民・公明両党より派遣開始後2年を超過する場合における国会承認を要する共同修正案がそれぞれ提出された。同日、採決の結果、民社党提出の修正案は否決、自民・公明両派共同修正案が賛成多数で可決すべきものと決せられた<sup>17</sup>。しかし、採決が混乱の中で行われたため、12月2日、委員会において補充質疑が行われた後、採決の確認が行われた。翌3日、衆議院本会議において修正議決された後、同法案は参議院に送付された。

翌4日、参議院本会議において、同法案は、11月28日に提出された社会党案(衆議院と同内容)とともに趣旨説明、質疑が行われた後、同日、「国際平和協力等に関する特別委員会」に付託された。翌5日より質疑が開始されたが、継続審査とされた。なお、社会党案は審査未了となった。

第123回国会では、1992年4月23日、社会党は再度対案として、「国際平和協力業務及び国際緊急援助業務の実施等に関する法律案」を提出した。委員会では、5月12日参考人質疑、26日公聴会を行い、28日大阪府及び新潟県へ委員派遣(いわゆる地方公聴会)を行った。6月1日、自民・公明・民社3党より、PKF本体業務を行う場合の国会の事前承認(7日以内の議決の努力義務) PKF本体業務の凍結、法の施行後3年経過後の見直し等を内容とする再修正案が共同提出された。さらに同月3日、連合参議院から、

自衛隊の部隊参加の規定の削除及び休職・出向による自衛隊員の停戦監視団への参加等を骨格とする修正案が提出された。同月5日、委員会における採決の結果、連合参議院提出の修正案は否決、賛成多数<sup>18</sup>をもって、自民・公明・民社各派共同修正案及び修正部分を除く原案が可決すべきものと決せられ<sup>19</sup>、同月9日、参議院本会議において修正議決された後、同法案は衆議院に送付された。

衆議院では、同日、「国際平和協力等に関する特別委員会」に付託され、翌10日より質疑が開始された。翌11日、連合参議院の修正案と同内容の修正案が進歩民主連合から提出されたが否決され、賛成多数で参議院送付案が可決すべきものと決せられた。同月15日、参議院で再修正された法案は衆議院本会議において可決、成立した。本法は、6月19日公布、8月10日施行された。

#### 4 主な国会論議

審議においては、憲法第9条の武力の行使と国際平和協力量第24条の武器の使用との関係、PKF本体部隊と後方支援部隊との一体性の有無、我が国のPKO参加部隊に対する指揮権の帰属、PKO参加各国の携行武器の種類、自衛隊のPKO参加任務を自衛隊の本務としない理由及び将来本務とする可能性などが議論された。

なお、本法案に対する主な反対理由は、自衛隊の海外派遣は憲法の平和原則に反すること、PKF参加に対する国会承認について、議決期間を限定したことは国会の審議権を不当に制約するものであることであった。

#### 5 法改正

同法は、1992年6月の成立以降、2回の改

<sup>17</sup> 社会党案は採決に付されず、同国会末に審査未了となった。

<sup>18</sup> 混乱のうちの採決のため、各会派の賛否は不明

<sup>19</sup> 社会党案は、同国会の会期末に審査未了となった。

正が行われた。まず、1998年6月5日(第142回国会)、国際的な選挙監視活動、人道的な国際救援活動のための物資輸送及び武器使用に関する上官の命令(武器の使用について、個々の隊員の判断から、原則現場の上官の命令に変更)に関して改正が行われた。また、2001年12月7日(第153回国会)、PKF本体業務の凍結解除、武器の使用による防衛対象の拡大及び自衛隊法第95条(武器等の防護のための武器の使用)の適用除外の解除に関して改正が行われた。

## 6 自衛隊の活動実績

本法に基づく自衛隊の活動実績は次のとおりである。

国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)	1992. 9-1993. 9 停戦監視要員及び施設部隊
国連モザンビーク活動(ONUMOZ)	1993. 5-1995. 1 司令部要員及び輸送調整部隊
ルワンダ難民救援	1994. 9-1994. 12 難民救援隊及び空輸派遣隊
国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)	1996. 2-現在 司令部要員及び輸送部隊
東ティモール避難民救援	1999. 11-2000. 2 空輸部隊
アフガニスタン難民救援	2001. 10 空輸部隊
国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)	2002. 2-2002. 5 司令部要員及び施設部隊
国連東ティモール支援団(UNMISSET)	2002. 5-2004. 6 司令部要員及び施設部隊
イラク難民救援	2003. 3-2003. 4 空輸部隊
イラク被災民救援	2003. 7-2003. 8 空輸部隊
国連ネパール政治ミッション(UNMIN)	2007. 3-現在 軍事監視要員
国連スーダン・ミッション(UNMIS)	2008. 10-現在 司令部要員等

(注) 2009年10月現在。

(出所) 防衛省・自衛隊ホームページ及び内閣府国際平和協力本部事務局ホームページ

## 周辺事態安全確保法と船舶検査活動法

### 1 周辺事態安全確保法

#### (1) 背景

##### ア 冷戦の終結と北朝鮮の核問題

冷戦の終結により、世界、特にヨーロッパにおける安全保障環境は激変することとなったが、アジア太平洋地域においては、「この地域には依然として不安定性及び不確実性が存在する。朝鮮半島における緊張は続いている。核兵器を含む軍事力が依然大量に集中している。未解決の領土問題、潜在的な地域紛争、大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散は全て地域の不安定化をもたらす要因である。」(1996年4月17日「日米安全保障共同宣言」と認識されていた。

特に、北朝鮮の核開発に関しては、1994年に、米国政府内で、北朝鮮内の核施設を空爆する計画などが検討されたほどの深刻な事態に至ったが、同年6月16日から17日にかけて、カーター元米大統領がピョンヤンを訪問し、金日成国家主席と会談、IAEAによる査察受入れと交換に北朝鮮に軽水炉開発への支援を約束することで、最悪の事態は避けられることとなった。

#### イ 「日米防衛協力のための指針」(指針)の見直し

このような中、1996年4月17日、橋本内閣総理大臣と来日中のクリントン米大統領との間で、「日米安全保障共同宣言」が合意され、「日米防衛協力のための指針」(指針)の見直しが行われることとなった。1997年9月23日、日米安全保障協議委員会(2プラス2)において、「日米防衛協力のための指針」が了承された<sup>20</sup>ことを受け、政府は、同指針の実

<sup>20</sup> 同指針において、「周辺事態は、日本の平和と安全に重要な影響を与える事態である。周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したものである。日米両

効性を確保するため「法的側面を含め、政府全体として検討の上、必要な措置を適切に講ずることとする」<sup>21</sup>こととし、翌1998年4月28日(第142回国会)「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律案」(周辺事態安全確保法案)及び「自衛隊法の一部を改正する法律案」<sup>22</sup>が国会に提出された。また、同月30日には、「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(ACSA)を改正する協定(ACSA改正協定)<sup>23</sup>が、国会に提出された。

## (2) 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

周辺事態(我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態)に際して一定の後方地域支援<sup>24</sup>、後方地域搜索救助活動<sup>25</sup>及び船舶検査活動<sup>26</sup>

---

国政府は、周辺事態が発生することのないよう、外交上のものを含むあらゆる努力を払う」とされた。

<sup>21</sup> 「日米防衛協力のための指針の実効性の確保について」(1997年9月29日閣議決定)

<sup>22</sup> 外国における緊急事態に際して防衛庁長官が行う在外邦人等の輸送について、平成8年来政府部内で進めてきた緊急事態対応策の検討結果を踏まえ、在外邦人の輸送体制の強化を図るため、また、新たな日米防衛協力のための指針において、周辺事態における日米間の協力の一つとして非戦闘員を退避させるための活動が挙げられたことを受け、その実効性を確保するため、在外邦人等の輸送手段に船舶等を加えるとともに、輸送の職務に従事する自衛官が隊員及び輸送対象である邦人等の生命等の防護のための必要最小限の武器使用ができることとするもの。

<sup>23</sup> 自衛隊と米軍との間で相互主義の原則に基づいて、日米共同訓練、国際連合平和維持活動又は人道的な国際救援活動に必要な物品又は役務を提供する協定上の枠組みを、周辺事態に際しても適用し得るようにするため、協定を改正するもの。

<sup>24</sup> 周辺事態に際して日米安全保障条約の目的達成に寄与する活動を行っている米軍に対し、後方地域において我が国が行う物品・役務の提供、便宜の供与などの支援措置。

<sup>25</sup> 周辺事態において行われた戦闘行為によって遭遇した戦闘参加者について、後方地域において我が国が行う搜索・救援活動。

<sup>26</sup> 周辺事態に際し、我が国が参加する貿易その他の経済活動に係る規制措置の厳格な実施を確保する目的で、船舶(軍艦などを除く。)の積荷・目的地を検査・確認する活動及び必要に応じ船舶の航路・目的港・目的地の変更を要

を実施することが必要な場合には、閣議の決定により基本計画を定めること。

自衛隊による後方地域支援としての物品及び役務の提供、後方地域搜索救助活動及び船舶検査活動の実施等を定めること。

関係行政機関の長は、地方公共団体の長その他の国以外の者に対し必要な協力を求め、又は依頼することができること、及びその協力により損失を受けた場合には、政府はその損失に関し必要な財政上の措置を講ずること。

内閣総理大臣は、基本計画の決定又は変更があったときは、その内容を遅滞なく国会に報告しなければならないこと。

後方地域搜索救助活動又は船舶検査活動を行っている者の生命等を防護するために、必要最小限の武器の使用ができること。

## (3) 審査経過

本法案は、1998年4月28日(第142回国会)に提出された後、同国会末に院議で安全保障委員会に付託されて以来、同委員会に付託されていたが、翌1999年2月16日(第145回国会)衆議院において、「日米防衛協力のための指針に関する特別委員会(防衛指針特別委員会)」が設置され、3月12日、本会議において、趣旨説明、質疑が行われ、特別委員会に付託替えとなった。同委員会においては、同月18日、提案理由の説明を聴取した後、質疑に入った。4月7日に参考人から意見を聴取し、14日には福岡県、福井県及び北海道に委員派遣(いわゆる地方公聴会)が行われ、さらに21日には公聴会が開催された。

このような中、周辺事態安全確保法案について、連立与党である自民党及び自由党並びに当時野党であった公明党の間で、修正協議

---

請する活動であり、国連安保理決議に基づいて、又は旗国の同意を得て、我が国領海や我が国周辺の公海(排他的経済水域を含む。)において行われるもの。



が行われた。

この修正協議においては、自由党が周辺事態を「準有事」と位置付け、国連安保理決議を船舶検査活動の要件から削除することを主張したのに対し、公明党が国連安保理決議は必要であるとして、結論を得られなかったため、船舶検査活動については、関係条文を削除し、別途法律整備を行うための3党協議を行うことで合意した。

4月26日、自民党、公明党及び自由党の3派共同で修正案<sup>27</sup>が提出され、採決の結果、3派共同の修正案により修正議決すべきものと決した。翌27日に本会議において修正議決された後、参議院に送付された。

参議院においては、4月28日、日米防衛協

<sup>27</sup> 周辺事態の定義(第1条)に、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」との文言を加え、我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態を例示的に説明すること、第1条に「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の効果的な運用に寄与し、」という文言を加えることにより、本法案が我が国及び極東の平和と安全の維持を目的とする日米安保条約の目的の枠内のものであることをより明確にすること、船舶検査活動に係る諸規定をすべて削除すること、基本計画に定められた自衛隊の部隊等が実施する後方地域支援、後方地域搜索救助活動について、内閣総理大臣は、原則として、これらの対応措置の実施前に、緊急の必要がある場合には事後に、これらの対応措置を実施することにつき国会の承認を得なければならないこととする。事後の国会承認を求めた場合に不承認の議決があったときは、速やかにこれらの対応措置を終了させなければならないこと、後方地域搜索救助活動に際しての武器使用の規定に加え、後方地域支援としての自衛隊の役務の提供の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、その職務を行うに際し、自己又は自己とともに当該職務に従事する者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じて合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができること等を主な内容とする。

これに対し、民主党は、周辺事態の定義(第1条)を「我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態で、これを放置すれば我が国に対する武力攻撃のおそれが生ずると認めるもの」とするとともに、同条に、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の効果的な運用に寄与することを加えること、周辺事態への対応の基本原則の規定について、第1項に合衆国軍隊への協力についての文言を挿入することとし、政府は、日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行っているアメリカ合衆国の軍隊に協力し、対応措置を実施し、我が国の平和及び安全の確保に努めるものとする。内閣総理大臣は、基本計画の決定があったときは、当該基本計画について、原則として、当該基本計画に定める対応措置の実施前に国会の承認を得なければならないこと等を内容とする修正案を提出した。

力のための指針に関する特別委員会に付託され<sup>28</sup>、5月24日、参議院本会議において可決、成立した。本法は、同月28日公布、8月25日施行された。

#### (4) 主な国会論議

審議においては、周辺事態安全確保法案と日米安保条約との関係、周辺事態の生起し得る地域、特に日米安保条約における「極東」との関係、周辺事態となり得る事態の具体的な類型、国会承認の必要性、国連安保理決議を船舶検査活動を行う前提条件とすることの是非などについて、議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、基本計画全体ではなく、自衛隊の一部活動のみを国会承認事項と規定していること、周辺事態の定義や政府統一見解は拡大解釈の余地があること、周辺事態に際して我が国が行う活動は、米軍の武力行使と一体となるものであり、憲法に違反することなどであった。

## 2 船舶検査活動法

### (1) 経緯

国会審議の過程で削除された周辺事態における船舶検査関係部分については、自民党、公明党及び自由党で協議が行われたが、活動の範囲と要件については、公明党が「周辺事態に限定し国連決議も必要」と主張したのに対し、自由党は「国連決議を前提にするなら、活動は周辺事態にとどまらない」と反論し<sup>29</sup>、調整がつかなかった。

しかしながら、2000年8月4日、自民、公明、保守の与党3党は、安全保障プロジェクトチーム会合で、秋に召集予定の次期臨時国会で、船舶検査活動の法制化を行うことで一

<sup>28</sup> 民主党は委員会段階で、衆議院における修正で削除された船舶検査活動関係部分を復活させる修正案を提出した。

<sup>29</sup> 『産経新聞』(1999.5.27)

致し<sup>30</sup>、10月27日(第150回国会)「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律案」(船舶検査活動法案)が国会に提出された。

## (2) 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

この法律において「船舶検査活動」とは、「周辺事態に際し、貿易その他の経済活動に係る規制措置であって我が国が参加するものの厳格な実施を確保する目的で、当該厳格な実施を確保するために必要な措置をとることを要請する国際連合安全保障理事会の決議に基づいて、又は旗国の同意を得て、船舶(軍艦等を除く。)の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要な応じ当該船舶の航路又は目的港若しくは目的地の変更を要請する活動であって、我が国領海又は我が国周辺の公海において我が国が実施するもの」をいうこと。

船舶検査活動は、自衛隊の部隊等が実施すること。

船舶検査活動の実施に際しては、自衛隊の部隊等の規模・構成、実施区域の範囲、規制措置の対象物品の範囲等を周辺事態安全確保法に規定する基本計画に定めること。

防衛庁長官は、基本計画に従い、船舶検査活動について、実施要項(実施区域の指定を含む。)を定め、これについて内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊等にその実施を命ずること。船舶検査活動の実施の態様は、船舶の航行状況の監視、船舶の名称等の照会、船長等の承諾を得ての乗船検査・確認、航路等の変更の要請等とすること。

船舶検査活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、当該職務を行うに際

し、自己又は自己と共に当該職務に従事する者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、必要最小限の武器の使用ができるものとする。

## (3) 審査経過

本法案は、2000年10月27日(第150回国会)に提出された後、11月9日、衆議院本会議において、趣旨説明、質疑が行われ、同日、安全保障委員会に付託された。委員会においては、同日提案理由説明を聴取した後、翌10日質疑に入り、16日、賛成多数で可決すべきものと決した。翌17日、本会議において可決された後、参議院に送付された。

参議院では、11月22日、外交・防衛委員会に付託され、30日参議院本会議で可決、成立した。本法は、12月6日公布、2001年3月18日施行された。

## (4) 主な国会論議

審議においては、船舶検査活動と憲法で禁じられている武力行使との関係、船舶検査活動実施の要件に旗国の同意を加えた理由、国連安保理決議を船舶検査活動を行う前提条件とすることの是非などについて、議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、憲法違反である周辺事態安全確保法を補強するものにほかならないこと、自衛隊の船舶検査活動は、アメリカが国益保護のために行う臨検、海上阻止作戦の海域分担にほかならないことなどであった。

## テロ対策特措法

### 1 背景

2001年(平成13年)9月11日、米国においてハイジャックされた民間航空機による二

<sup>30</sup> 『産経新聞』(2000.8.5)

ニューヨーク世界貿易センタービルに激突する無差別テロ事件が発生し、多くの犠牲者を出した。この事件は、米国だけでなく国際社会にも大きな衝撃を与えた。

翌 12 日、国連安保理はこのようなテロ行為を国際の平和と安全に対する脅威と認め、決議第 1368 号を採択した。あわせて、安保理決議第 1267 号、第 1269 号、第 1333 号その他の安保理決議において、国際テロリズムの行為を非難し、国連加盟国に対しその防止等のために適切な措置をとるよう求めた。

我が国は、国際的なテロとの闘いを自らの安全確保の問題と認識して主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持し、米国が遂行する軍事作戦「不朽の自由作戦」を後方支援するための自衛隊派遣措置を早急に講じることとし、政府は、2001 年 10 月 5 日（第 153 回国会）に、「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法案」（テロ対策特措法）を提出した<sup>31</sup>。

## 2 法律案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

内閣総理大臣は、協力支援活動、捜索救助活動又は被災民救援活動のいずれかを実施することが必要であると認めるときは、当該対応措置を実施すること及び対応措置

に関する基本計画の案につき閣議の決定を求めなければならない、また、対応措置を外国の領域で実施する場合には、当該国政府と協議して、実施する区域の範囲を定めるものとする。

内閣総理大臣は、基本計画の決定又は変更があったときは、その内容を、基本計画に定める対応措置が終了したときは、その結果を、遅滞なく、国会に報告しなければならないこととする。

協力支援活動等の活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、自己等又はその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命等の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することができることとする。

法の期限は 2 年として、2 年以内の延長を可能とすること。

## 3 審査経過

本法案は、2001 年 10 月 5 日（第 153 回国会）に提出された後、10 日衆議院本会議において趣旨説明、質疑が行われ、9 日に設置されていた「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」に付託された。

委員会では、同日提案理由説明を聴取し、翌 11 日より質疑が行われ、13 日には参考人に対する質疑が行われた。

その後、与党と民主党の間で、修正協議が行われたが、民主党の要求する 外国の領域における輸送業務からの武器の除外及び 自衛隊の派遣について国会の原則事前承認規定の追加のうち、政府・与党側は事前承認ではなく、事後承認とすることを主張し、交渉は決裂した。こうしたことから、16 日、自衛隊派遣についての防衛庁長官の命令から 20

<sup>31</sup> 同時に、自衛隊の施設等の警護のための警護出動の規定を追加するとともに、武装工作員等の事案に対処するため、治安出動下令前の事態緊迫時における情報収集の規定を新設する等の「自衛隊法の一部を改正する法律案」及び適確な立入検査を実施する目的で船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員等がこれに反せずなお抵抗し、又は逃亡しようとする場合において、海上保安庁長官が一定の要件に該当する事態であると認めるときは、当該船舶の進行を停止させるために海上保安官等は武器を使用することができることとし、その結果として人に危害を与えたとしてもその違法性が阻却されることとするための「海上保安庁法の一部を改正する法律案」が提出された。

日以内の国会の事後承認規定の追加及び 外国の領域における輸送業務からの武器の除外などを主な内容とする与党（自民・公明・保守）修正案が、自衛隊の派遣について国会の原則事前承認を義務付ける民主党修正案がそれぞれ提出され、同日、委員会において採決の結果、賛成多数をもって与党修正案のとおり修正議決され、本会議において修正議決された後、参議院に送付された。

参議院では、10月19日外交防衛委員会に付託され、29日の参議院本会議において可決成立した。本法は、11月2日、公布、施行された。

なお、第153回国会においては、米国同時多発テロに関連して、「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約」及び「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約の締結に伴う関係法律の整備に関する法律案」が審議され、それぞれ承認され若しくは可決・成立している。また、「国の防衛及び自衛隊による国際協力に関する基本法案（自由党）が提出され同特別委員会に付託されたが、審査未了になっている。

#### 4 主な国会論議

審議においては、自衛隊による協力支援活動における武器・弾薬輸送の是非、湾岸戦争時に不可能であった自衛隊による輸送能力を本法律案で可能とした憲法上の根拠、本法案の可決をもって自衛隊の派遣計画に対する国会の承認が得られたとする解釈の是非、

自衛隊の活動地域においてテロ行為が起こった場合、そのテロ行為が戦闘行為に該当する可能性、本法案における防護対象の拡大に伴う武器使用基準の緩和に関する政府の認識などであった。

なお、本法案に対する主な反対理由は、基本計画に定められた対応措置の実施等については、原則、国会での事前承認事項とすべ

きであること、テロリズムとの闘いを我が国の安全確保の問題と認識して主体的に取り組むとしているが、我が国の安全確保、安全保障は、日本国憲法の運用、解釈にかかわるところであるにもかかわらず、この問題には全く触れず、何らの判断も示しておらないこと、戦後初めて、現に起きている戦争に自衛隊が参加し、他国領土に出動するものであり、憲法の平和原則に根本的に反するものであることなどであった。

#### 5 国会承認

政府は2001年11月16日、同法に基づく基本計画を閣議決定し、11月20日、自衛隊の部隊等に対して対応措置の実施を命じ、海上自衛隊の艦艇をインド洋に派遣した。

その後内閣は11月22日に「自衛隊の部隊等が実施する協力支援活動等について承認を求める件」を国会に提出し承認を求めた。衆議院では同月26日に賛成多数をもって承認され、参議院では、同月30日、賛成多数をもって承認を得た。

#### 6 法延長のための改正の背景及び概要

本法は2003年11月1日をもって効力を失う時限法であったが、政府は、対応措置を引き続き行う必要があるとして、テロ対策特措法の一部改正案を提出し、本法は2003年に2年、2005年に1年、2006年に1年それぞれ延長されたが2007年11月1日をもって、失効した。なお、2003年の延長法審議の際、民主党は、委員会において、国会による民主的統制を徹底する見地から、自衛隊による対応措置を事前承認すべきとするとともに特措法の期限延長を今回限りとする修正案を提出したが、否決された。

#### 7 自衛隊の活動実績

2001年12月から2007年11月1日までの

間に海上自衛隊の部隊がインド洋上において米国その他の国の艦船に対して実施してきた燃料補給の規模は、「派遣艦艇延べ数」59隻、「派遣要員延べ数」約1万9,000名である。

「海上燃料補給総量」(艦船用燃料及び艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給総量)約49万990kl、「補給した燃料購入費合計」(補給した艦船用燃料及び艦艇搭載ヘリコプター用燃料の購入に要した経費)約224億5,800万円、「水」約6,930tで約768億円となっている<sup>32</sup>。

また、2001年度から2007年度までの補給実績<sup>33</sup>は、合計794回で48万7000klであった。

## 武力攻撃事態対処法と国民保護法

### 1 武力攻撃事態対処法

#### (1) 背景

いわゆる有事法制に関しては、1977年、福田総理の承認の下、三原防衛庁長官の指示により研究が開始された。

この研究は、近い将来の国会提出を予定した立法準備ではないとの前提で始められたが、1999年、与党3党(自民党、公明党、自由党)は、防衛庁所管の法令(第1分類)、防衛庁以外の省庁所管の法令(第2分類)のうち、早急に整備するものとして合意を得られる事項につき立法化を図り、また、当面立法化の対象にならない事項と所管省庁が明確でない事項に関する法令(第3分類)についても、今後、所要の法整備を行うことを前提に検討を進めることとした。さらに、2000年3月には、与党3党の安全保障に関するプロジェクトチームにおいて、有事法制に関し、「法制化を目

指した検討を開始するよう、政府に要請すること」で合意した。

政府は、2002年4月17日(第154回国会)「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」<sup>34</sup>及び「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」<sup>35</sup>とともに、「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」(武力攻撃事態対処法案)を国会に提出した。

#### (2) 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

政府は、武力攻撃事態に至ったときは、武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針(対処基本方針)を定めるものとする事とともに、国会の承認について所要の規定を置くこと。

内閣総理大臣は、対処基本方針が定められたときは、当該対処基本方針に係る対処措置の実施を推進するため、閣議にかけて、臨時に内閣に武力攻撃事態対策本部(対策本部)を設置すること。

対策本部長(内閣総理大臣)は、対処措置を的確かつ迅速に実施するため必要があると認めるときは、対処基本方針に基づき、指定行政機関の長等に対し、指定行政機関等が実施する対処措置に関する総合調整を行うことができることとする事。内閣総理大臣は、対策本部長の求めに応じ、別に法律で定めるところにより、関係する地方公共団体の長等に対し、当該対処措置を実施すべきことを指示することができること。

政府は、事態対処法制の整備を総合的か

<sup>32</sup> 旧テロ対策特措法に基づく対応措置の結果について(平成20年1月16日国会提出資料)

<sup>33</sup> 防衛省ホームページ<[http://www.mod.go.jp/j/news/ho\\_kyushien/pdf/siryou\\_080311.pdf](http://www.mod.go.jp/j/news/ho_kyushien/pdf/siryou_080311.pdf)>(2009.9.29)

<sup>34</sup> 武力攻撃事態等への対処における安全保障会議の役割を明確にし、かつ強化するため、同会議への諮問事項の追加等の措置を講ずるためのもの。

<sup>35</sup> 防衛出動時及び防衛出動下令前における所要の行動及び権限に関する規定を整備する等の措置を講ずるためのもの。

つ計画的に実施しなければならないこと。  
また、その緊要性にかんがみ、この法律の  
施行の日から2年以内を目標として実施す  
ること。

### (3) 審査経過

本法案は、2002年4月17日に提出された  
後、衆議院においては、23日、「武力攻撃事  
態への対処に関する特別委員会」が設置され、  
26日、本会議において、趣旨説明、質疑が行  
われた後、同委員会に付託された。

委員会においては、同日、提案理由説明を  
聴取し、5月7日から質疑に入り、6月5日  
(宮城県及び鳥取県)及び7日(新潟県及び  
長崎県)に委員派遣等を行うなど<sup>36</sup>審議を進  
めた<sup>37</sup>が、その後継続審査となった。

与党(自民、公明、保守新党)は、第155  
回国会に、武力攻撃事態対処法案に対し、そ  
れまでの審査を踏まえた修正案<sup>38</sup>を提出して  
いたが、2003年の第156回国会に至り、改め  
て修正案<sup>39</sup>を提出し、4月9日、その提案理  
由説明が聴取された。5月6日には、民主党  
提出の修正案<sup>40</sup>の提案理由の説明を聴取し、

8日、参考人から意見を聴取するなど審査を  
進める一方で、与党と民主党は、修正協議を  
行った。

この結果、5月14日、与党と民主党は、そ  
れぞれの修正案を撤回し、改めて4派共同で  
修正案<sup>41</sup>を提出した。同日、同法案の採決が  
行われ、4派共同提出修正案により修正議決  
すべきものと決した。翌15日、本会議におい  
て修正議決された後、参議院に送付された。

参議院では、5月19日、武力攻撃事態への  
対処に関する特別委員会に付託され、6月6  
日、参議院本会議において可決、成立した。  
本法は、同月13日公布、一部<sup>42</sup>を除き同日施  
行された。

なお、第154回国会に「安全保障基本法案」<sup>43</sup>  
及び「非常事態対処基本法案」<sup>44</sup>(自由党)

---

力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危  
険が切迫していると認められるに至った事態」とし、新た  
に「武力攻撃予測事態」を設け、その定義を「武力攻撃事  
態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測さ  
れるに至った事態」とすること、内閣に、国民保護法制  
整備本部を置くこと等を内容とする。

<sup>41</sup> 「武力攻撃事態」の定義から「事態が緊迫し、武力攻  
撃が予測されるに至った事態」を切り離し、その定義を「武  
力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危  
険が切迫していると認められるに至った事態」とし、新た  
に「武力攻撃予測事態」を設け、その定義を「武力攻撃事  
態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測さ  
れるに至った事態」とするとともに、武力攻撃事態等(武  
力攻撃事態及び武力攻撃予測事態)について、対処の基本  
理念及び対処基本方針に記載すべき重要事項を定めるよ  
う改めること、国会が対処措置を終了すべきことを議決  
をしたときは、対処基本方針廃止の閣議決定を求めなけれ  
ばならないものとする、事態対処法制整備の目標期  
間に係る規定を削除するとともに、同法制の整備は速やか  
に実施しなければならないものとする、内閣に、国民  
保護法制整備本部を置くこと等の規定を追加すること、  
題名中の「武力攻撃事態」を「武力攻撃事態等」に改め  
る等所要の文言の整理を行うこと、この法律は、対策本  
部長及び内閣総理大臣の権限に関する規定等は、別に法律  
で定める日から施行するものとするほかは、公布の日から  
施行すること、附則において、政府は、緊急事態への対  
処に資する組織の在り方について検討を行うものとする  
ことなどを内容とする。

<sup>42</sup> 衆議院の修正により、対策本部長及び内閣総理大臣の権  
限に関する規定等の施行期日は、別に法律で定めること  
となった。

<sup>43</sup> 国の防衛並びに国際の平和及び安全の維持に関する国際  
協力に関し、基本理念その他の基本となる事項を定めるよ  
うとするもの。

<sup>44</sup> 非常事態への対処について、基本理念、非常事態の布告、  
非常事態対処会議の設置その他の基本となる事項を定め  
ることにより、非常事態への対処のための態勢を整備しよ

<sup>36</sup> 5月21日、起立採決によって、議長に対し、公聴会開会  
の承認要求を行うこととし、公聴会は27日及び28日に開  
会することを決定したが、29日、瓦委員長より、両日の  
公聴会は諸般の事情により行わないことになった旨報告  
があった。

<sup>37</sup> このほかに、非核三原則をめぐる官房長官発言等につい  
ての集中審議等も行われた。

<sup>38</sup> 「武力攻撃事態」から、いわゆる「予測」を切り離し  
て事態を二分し、それぞれの事態について、対処の基本理  
念を明らかにするとともに、対処基本方針に記載すべき重  
要事項を列記することとし、また、武力攻撃の「おそれ」  
と「予測」の定義をそれぞれわかりやすいものにする、  
国民の保護のための法制に関し、広く国民の意見を求め、  
その整備を迅速かつ集中的に推進するため、内閣に、国民  
保護法制整備本部を設置する等の規定を盛り込むこと等  
を主な内容とする。

<sup>39</sup> 他の2法案についても、安全保障会議設置法の一部を改  
正する法律案に対して、内閣総理大臣から安全保障会議へ  
の必要的諮問事項に関する規定の文言の修正、自衛隊法及  
び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する  
法律案に対しては、自衛隊法第76条に規定されている防  
衛出動の要件の文言等を修正する修正案が提出された。

<sup>40</sup> 「武力攻撃事態」の定義から「事態が緊迫し、武力攻  
撃が予測されるに至った事態」を切り離し、その定義を「武

が、第 156 回国会に「安全保障基本法案」及び「非常事態対処基本法案」(自由党)並びに「緊急事態への対処及びその未然の防止に関する基本法案」<sup>45</sup>(民主党)が提出されたが、それぞれ審査未了となった。

#### (4) 主な国会論議

審議においては、有事法制を制定する意図、武力攻撃事態から武力攻撃予測事態を分離する必要性、国民の権利制限の在り方、国民保護法制整備本部を設置する必要性、国会の関与を拡大する必要性などについて、議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、自衛隊の海外における武力行使に道をひらき、米国による先制攻撃を支援することにつながることで、有事法制は不要であるうえ、戦後の我が国の平和原則及び憲法秩序を崩すことにつながることであった。

## 2 国民保護法

### (1) 経緯

政府は、武力攻撃事態対処法の成立を受け、2003 年 6 月、内閣に内閣官房長官を本部長とする国民保護法制整備本部を設置<sup>46</sup>し、同本部を中心に、都道府県知事との意見交換会を開催するなど、国民保護法制をはじめとする事態対処法制の検討・策定作業を進め、2004 年 3 月 9 日(第 159 回国会)、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案」(国民保護法案)等 7 法律案及び 3 条

うとするもの。

<sup>45</sup> 外部からの武力攻撃、テロリストによる大規模な攻撃、大規模な自然災害等により国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じた事態又は生じるおそれのある事態における国民の保護その他の緊急事態への対処及び緊急事態の未然の防止に関し基本となる事項を定めるようとするもの。

<sup>46</sup> 衆参両院の委員会における附帯決議により、国民保護法制の整備は、武力攻撃事態等対処法施行日から 1 年以内を目標として行うべきことが政府に求められた。

約(以下「10 案件」という。)<sup>47</sup>を提出した。

### (2) 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

総則的事項として、政府は武力攻撃事態等に備えて国民の保護に関する基本指針を策定し、地方公共団体及び指定公共機関等は基本指針等に基づいて国民の保護に関する計画又は国民の保護に関する業務計画を作成すること等を定めること。また、自衛隊の国民保護等派遣について定めること。

住民の避難に関する措置について、対策本部長は、武力攻撃から国民の生命、身体又は財産を保護するため緊急の必要があると認めるときは警報を発令するとともに、関係都道府県知事に対し所要の住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示すること、避難措置の指示を受けた都道府県知事は市町村長を通じて住民に対し避難の指示

<sup>47</sup> A C S A が定める自衛隊と米軍との間の相互主義の原則に基づく枠組みを、武力攻撃事態若しくは武力攻撃予測事態に際して我が国に対する武力攻撃を排除するために必要な活動並びに国際の平和及び安全に寄与するための国際社会の努力の促進等のための活動にも適用し得るようにするための「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」、1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約を補完・拡充することにより、国際的な武力紛争と非国際的な武力紛争の犠牲者を一層保護する「1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書」及び「1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書」、武力攻撃事態等において、日米安全保障条約に従って我が国に対する外部からの武力攻撃を排除するために必要な米軍の行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置その他の当該行動に伴い我が国が実施する措置について定める「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律案」、国際的な武力紛争において適用される国際人道法に規定する重大な違反行為を処罰するための「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律案」、武力攻撃事態に際して、我が国領海又は我が国周辺の公海における外国軍用品等の海上輸送を規制するため、防衛出動を命ぜられた海上自衛隊の部隊が実施する停船検査及び回航措置の手續並びに防衛省に設置する外国軍用品審判所における審判の手續等を定める「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律案」、武力攻撃事態における捕虜等の拘束、抑留その他の取扱いに関し必要な事項を定める「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律案」等

をすること、市町村長は消防を含む市町村職員を指揮し、警察等の関係機関と連携して避難住民を誘導しなければならないこと等を定めること。

避難住民等の救援に関する措置について、都道府県知事は避難住民等に対し、食品の給与、医療の提供その他の救援を行わなければならないこと、都道府県知事は救援を行うため必要があると認めるときは、医薬品、食品その他の救援の実施に必要な物資についての売り渡しを要請することができること等を定めること。

緊急対処事態に対処するための措置については、武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態で、国家として緊急に対処することにより国民の生命、身体及び財産を保護することが必要なものとして内閣総理大臣が認定した事態を緊急対処事態とし、当該認定について閣議の決定を求めるとともに、対処方針の策定及び対策本部の設置を行い、住民の避難、避難住民等の救援、災害への対処に関する措置など国民の保護のための措置に準ずる措置を講ずること等を定めること。

原子炉等による危険防止のための措置命令に従わなかった者、物資の保管命令に従わなかった者、交通規制、立入制限等に従わなかった者などに対する罰則を設けること。

### (3) 審査経過

本法案は、2004年3月9日に提出された後、衆議院においては、4月13日、本会議において、趣旨説明、質疑が行われた後、「武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会」<sup>48</sup>に付託された。同日、委員会において、提案理由

<sup>48</sup> 第158回国会から名称が変更されていた。

の説明を聴取し、翌14日から質疑に入った。5月14日、民主党提出の修正案<sup>49</sup>の提案理由説明を聴取し、この後与党（自民党、公明党）と民主党との間で修正協議が行われた結果、5月19日、民主党提出の修正案の撤回が許可された後、改めて3派共同による修正案<sup>50</sup>が提出された。翌20日、採決の結果、国民保護法案は、3派共同修正案のとおり修正議決すべきものと決した。同法案は、同日の本会議において修正議決された後、参議院へ送付された。

参議院では、5月26日、「イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会」に付託され、6月14日、参議院本会議において可決、成立した。本法は、同月18日公布、同年9月16日から施行された。

### (4) 主な国会論議

審議においては、自衛隊の本来任務と国民保護等派遣任務を両立させることの可否、報道に対する制約の可能性の有無、緊急事態に対する基本法制定の必要性、自衛隊による停船検査が交戦権の行使に該当する可能性の有無、自衛隊と米軍の運用が一体化

<sup>49</sup> 自民、公明、民主の3派共同による修正案にある事項に加え、指定公共機関等が国民の保護に関する業務計画を作成するに当たっては、その指定公共機関等の労働者の理解と協力を得よう努めるものとするなど内容を内容とする。

<sup>50</sup> 武力攻撃事態等対策本部に、対策本部長の定めるところにより同対策本部の事務（国民の保護のための措置に関する事務に限る。）の一部を行う組織として、武力攻撃事態等現地対策本部を置くことができることとし、内閣総理大臣は、現地対策本部を置いたときは、国会に報告しなければならないものとするなど、国民の保護のための措置についての訓練を行う場合においては、災害対策基本法の防災訓練との有機的な連携が図られるよう配慮するとともに、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長が地方公共団体の長等と共同して行う訓練に係る費用で地方公共団体が支弁したものについては、政令で定めるものを除き、国が負担するものとするなど、武力攻撃事態対処法に緊急対処事態対処方針に関する規定を設け、事態の認定を含む同対処方針の国会の承認に係る所要の規定を置くとともに、国会が緊急対処措置を終了すべきことを議決したときは、同対処方針の廃止について、閣議の決定を求めなければならないものとするなど内容を内容とする。



される可能性の有無などについて、議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、米軍への戦争支援を無制限に拡大し、自治体・公共施設を「軍事優先」で動員するものであること、「有事」を理由に国家が国民の財産や権利を自由に制限できるという発想は、戦前の国家総動員体制につながりかねないことなどであった。

#### (5) 法制定後の動向

2004年9月7日、国民保護法制整備本部第5回会合において、放送事業者20社を含む指定公共機関160機関が了承された。同月17日には、指定公共機関指定のための改正武力攻撃事態等対処法施行令の施行及び内閣総理大臣公示が行われた。

また、政府は、2005年3月25日、国民保護法第32条に基づき、「国民の保護に関する基本指針」を閣議決定した。

国の基本指針策定を受け、2005年度中を目途に指定行政機関及び都道府県が国民保護計画を、指定公共機関が国民保護業務計画を作成することとされている。これを受けて、指定行政機関は2005年10月28日までに、都道府県は2006年3月31日までに、それぞれ国民保護計画の作成を完了し、また、指定公共機関については全機関が国民保護業務計画の作成を完了した。市町村の国民保護計画については、2009年4月1日現在、1,800市町村中1,784市町村が作成済みである。

### イラク人道復興支援特措法

#### 1 背景

2002年11月8日、国連安保理においてイラクが安保理決議687<sup>51</sup>への協力を怠ったこと

<sup>51</sup> 1991年4月3日に採択されたもので、イラクが、大量破

を重大な違反と認定する決議1441が採択されたこと等を背景に、2003年3月17日、ブッシュ米大統領は、イラクのフセイン大統領に48時間以内のイラク出国を要求したものの、イラク側がこれを拒否したため、3月20日、イラク空爆を開始した(イラク戦争)。空爆に続く地上部隊による4月9日のバクダッド制圧と直後のフセイン政権崩壊により、イラク戦争は早期に終結した。

5月22日、イラク国民の国家再建に向けた努力を支援するよう各国に呼びかける安保理決議1483が採択され、これを受け政府は、6月13日(第156回国会)「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法案(イラク人道復興支援特措法案)を国会に提出した<sup>52</sup>。

#### 2 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

イラク特別事態<sup>53</sup>を受けて我が国が本法に基づき実施する対応措置は戦闘行為が行われることのない地域で行うこと。

対応措置を人道復興支援活動(医療・被災民支援等)及び安全確保支援活動(治安維持にあたる外国軍への輸送・補給支援等)とし、活動を実施する場合には基本計画を定めること。

内閣総理大臣は、基本計画の決定又は変更があったとき、また、対応措置が終了したときは、遅滞なく国会に報告しなければならないこと。

内閣総理大臣は、原則として当該対応措

壊兵器の廃棄を国際的監視の下で無条件に受け入れることを義務付けられ、そのための実地査察に合意することとされた。イラクによる同決議の受諾により、湾岸戦争の停戦が発効した。

<sup>52</sup> 当初、政府は、自衛隊の活動に大量破壊兵器処理の支援を法案に盛り込むこととしていたが、自民党内手続の過程で、削除された(『産経新聞』(2003.6.14))。

<sup>53</sup> 安保理決議第678、687及び1441号並びにこれらに関連する同理事会決議に基づき国連加盟国によりイラクに対して行われた武力行使並びにこれに引き続く事態をいう。

置を開始した日から20日以内に国会の承認を求めなければならないこと。

法の期限は4年として、4年以内の延長を可能とすること。

### 3 審査経過

本法案は、2003年6月13日に提出された後、衆議院においては、6月24日、本会議で趣旨説明、質疑が行われ、同日設置された「イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」に付託された。委員会では、同日提案理由を聴取し、翌25日質疑に入り、7月1日には参考人に対する質疑が行われた。翌2日には、民主党から、法目的に挙げられている安保理決議第678、687及び1441号を削除すること、自衛隊の活動に関する項目を削除すること、法案の期限を2年に短縮することを内容とする修正案が提出されたが、3日、民主党提出の修正案は否決され、賛成多数で原案のとおり可決された。翌4日、本会議において可決された後、参議院に送付された。

参議院では、7月7日、外交防衛委員会に付託され、26日の本会議で可決、成立した。本法は、8月1日公布、施行された。

### 4 主な国会論議

審議においては、大量破壊兵器が未発見の現状におけるイラク戦争の正当性、イラクの復興に際して日本が果たすべき役割、基本計画及び対応措置に関する国会承認の在り方、戦闘区域と非戦闘区域とを区別する妥当性、自衛隊の安全確保支援活動が米軍の戦闘行動と一体化する危険性等について議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、対応措置の実施については、国会の事前承認とすべきであること、国連機関を通じた人道民生支援は現行法で十分に可能であること、

イラクへの自衛隊の派遣が憲法の平和原則に反するものであることなどであった。

### 5 国会承認

2003年12月3日、政府調査団は、イラク南東部ムサンナー県のサマーワは治安がよく、地元当局も自衛隊を歓迎しているとする報告を内閣総理大臣に提出した。

これを受けて政府は、12月9日、派遣期間を2003年12月15日から2004年の12月14日までの1年間とする基本計画を閣議決定し、同月18日、防衛庁長官は実施要項を策定し、内閣総理大臣の承認を得た。政府は、2004年1月19日(第159回国会)にイラク人道復興支援特措法第6条第1項の規定に基づき、自衛隊の部隊等による人道復興支援活動及び安全確保支援活動の各活動の実施に関し承認を求めるの件を国会に提出し、衆議院においては、1月31日に、参議院においては2月9日に、それぞれ自衛隊の活動実施について承認を得た。

### 6 法延長のための法改正及び廃止法案

本法は2007年7月31日をもって効力を失う時限法であったが、政府は、対応措置を引き続き行う必要があるとして、2007年3月30日(第166回国会)同法を2年間延長する改正案を国会に提出し、同改正案は6月20日に可決、成立した。これにより、本法の期限は2009年7月31日までとなったが、その後は再延長されることなく、同日をもって失効した。

なお、同法を廃止する法律案が、これまで2004年11月(第161回国会：民主党、日本共産党、社民党提出)、2005年10月(第163回国会：民主党提出)、2007年4月(第166回国会：民主党提出)に衆議院に、2007年10月(第168回国会：民主党提出)に参議院に、それぞれ計4回提出された。

審査結果については、第161回、163回国会提出の法案はそれぞれ審査未了、第166回国会

提出の法案については、衆議院の国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会において提案理由説明及び質疑が行われ、討論、採決の結果、否決された。

また、第168回国会提出の法案は、2007年11月27日の参議院外交防衛委員会で賛成多数で可決、翌28日の参議院本会議でも賛成多数で可決され、衆議院に送付されたが、2008年1月、審査未了となった。

## 7 自衛隊の活動実績等

陸上自衛隊は2004年3月25日から、サマワを拠点とした人道復興支援活動を本格的に開始した。

2004年6月30日までに主権が連合暫定施政当局(CPA)からイラク人に移譲されることになり、各国軍は安保理決議1546に従って、主権移譲後「多国籍軍」の一員として駐留することとなり、自衛隊を主権移譲後も活動させるため、政府は6月18日、イラク人道復興支援特措法の施行令に安保理決議1546を追加し、それに伴う基本計画の変更等を行った。

2006年6月20日、政府は陸自部隊の活動目的については達成されたと判断し、7月25日に第10次イラク復興支援群、9月9日には後送業務隊が帰国し、イラクにおける陸上自衛隊の業務は完了した。

航空自衛隊については、2008年11月28日、政府は、安全保障会議において、輸送支援活動の目的を達成したと判断し、年内に任務を終了させることを決定した。同日、防衛大臣は派遣部隊に輸送任務終了命令を発出、輸送任務に携わった隊員及び機体は、12月23日までに帰国した。

陸自部隊の活動実績は、医療活動(2004年2月以降)については、医療技術指導277回、給水活動(2004年3月以降)については、合計約53,500tを給水(延べ約1,189万人分)

公共施設の復旧整備活動(2004年3月以降)については、学校の補修36校、生活道路の舗装など31か所、その他施設の補修を66か所、1日当たり最大で1,100名強の現地雇用を創出した(延べ約49万人程度を雇用)。

また、航自部隊がイラクにおいて国連及び多国籍軍へ実施した支援実績は、2004年3月3日の活動開始から2008年12月12日の終了まで、輸送回数総計821回、輸送人員約4万6,500人、輸送物資重量約673tであった。

## 弾道ミサイル等破壊措置

### 1 背景

冷戦終結後、大量破壊兵器やその運搬手段となる弾道ミサイル等の移転・拡散が国際的に強く懸念されるようになっていた折、北朝鮮が、1993年5月、ノドン・ミサイルの発射実験を行い、また、1998年8月には、日本上空を越える弾道ミサイルを発射した。

このような状況に対し、我が国は、同年海上配備型上層システムの一部を対象に日米共同技術研究に着手することを決定した。さらに、弾道ミサイルの進展、米国によるBMDシステムの開発及び配備計画の発表等を背景に2003年12月の閣議決定「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」に基づきBMDシステムの整備を開始した。

翌2004年新たな防衛計画の大綱が決定され、その中でBMDの重要性が明記されるとともに、「法的措置を含む所要の措置を講じること」を決定し、2005年2月15日(第162回国会)に例年行われる自衛官定数の変更等に加え、「弾道ミサイル等に対する破壊措置」(弾道ミサイル等破壊措置)の規定を自衛隊法第82条の2<sup>54</sup>として追加するための防衛庁

<sup>54</sup> 海賊対処法の成立により、第82条の2として「海賊対処行動」が追加されたため、現行の自衛隊法では、第83条の3となっている。

設置法等の一部改正案を提出した。

## 2 法案の概要

弾道ミサイル等破壊措置は、防衛出動が下令されていない状況において、我が国に飛来する弾道ミサイル等について、対処できるようにするものであり、その内容は次のとおりである。

防衛庁長官は、弾道ミサイル等が我が国に飛来するおそれがあり、その落下による我が国領域における人命又は財産に対する被害を防止するため必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に対し、当該ミサイル等を我が国領域又は公海の上空において破壊する措置をとるべき旨を命ずることができること。

防衛庁長官は、 の場合のほか、事態が急変し、 の内閣総理大臣の承認を得るいとまがなく弾道ミサイル等が飛来する緊急の場合には、あらかじめ、防衛庁長官が作成し、内閣総理大臣の承認を受けた緊急対処要領に従い、自衛隊の部隊に対し、 の命令をすることができること。

## 3 審査経過

弾道ミサイル等に対する破壊措置に関する規定の追加のための自衛隊法改正を含む防衛庁設置法等の一部改正案は、2005年2月15日に提出された後、4月1日、衆議院本会議において趣旨説明、質疑が行われ、同日安全保障委員会に付託された。

委員会では、同月7日提案理由の説明を聴取し、翌8日質疑に入り、26日には参考人に対する質疑が行われた。

この間、本法案の規定の趣旨を明確化する点から与党（自民・公明）と民主党は修正協議を重ねたが、意見の一致を見ることはできなかった。このため、与党は規定の趣旨を明確化するため文言を改める修正案を、民主党

は破壊措置行為があった場合には、弾道ミサイル等に対し講じられた措置について国会の承諾を求めなければならないことなどを主な内容とする修正案をそれぞれ提出した。6月14日、採決の結果、賛成多数をもって与党修正案のとおり修正議決され、同日、本会議において修正議決された後、参議院に送付された。

参議院では、同月29日に外交防衛委員会に付託され、22日の参議院本会議において可決成立した。本法は、同月29日に公布、2006年3月27日に施行された。

## 4 主な国会論議

審議においては、ミサイル防衛におけるシビリアン・コントロールとしての国会関与の在り方、ミサイル等が飛来する緊急事態においてミサイル破壊のための態勢が整っていない場合の対処方法、弾道ミサイル防衛の規定を自衛隊法の領空侵犯に対する措置ではなく海上警備行動に類似する規定とした理由などについて、議論が行われた。

なお、本法案に対する主な反対理由は、シビリアン・コントロールの観点から国会承認規定が定められていないこと、ミサイル防衛システムの導入は、日米行動研技術が行われていることから日米軍事行動の一体化であることなどであった。

## 5 自衛隊の活動実績等

海上自衛隊は、海上配備型迎撃ミサイル(SM3)をイージス艦「こんごう」(横須賀地区所属)及び「ちょうかい」に搭載している。

また、航空自衛隊は、ペトリオットPAC-3を、第1高射群の各高射隊(入間、習志野、武山、霞ヶ浦)高射教導隊・第2術科学校(浜松)第4高射群第13高射隊(岐阜)第12高射隊(饗庭野)及び第4高射群第14高射隊(白山)の8か所に配備している。

2009年3月27日、北朝鮮がロケットによ

る衛星打ち上げ準備を進めていることを公表したことを受けて、自衛隊法改正以来、初めて第 82 条の 2 第 3 項に基づく、「北朝鮮による飛翔体が事故等によって我が国に落下した場合の破壊命令措置」が閣議決定された。

本決定を受けて、首都圏では防衛省がある市ヶ谷駐屯地、陸上自衛隊朝霞駐屯地及び習志野演習場に、東北圏では秋田駐屯地新屋演習場及び岩手駐屯地岩手山演習場にそれぞれ配備された。4 月 5 日、北朝鮮はテポドン 2 号と見られる弾道ミサイルを東の方向に向けて発射したが、我が国領域内に落下物は確認されず実際に迎撃するには至らなかった。

## 補給支援特措法

### 1 背景

テロ対策特措法に基づいて海上自衛隊が行ってきた補給活動は、各国が海上阻止活動を実施する上での重要な基盤となっており、安保理決議 1776（2007 年 9 月 19 日採択）においては、海上阻止活動を含む「不朽の自由作戦」への多くの国の貢献に対して評価が表明された。

こうした状況の下、同法は 2007 年 11 月 1 日をもって期限を迎えることとなったため、政府は当初、更なる延長を行う方向であったが、同年 7 月の参議院選挙の結果、参議院で野党が多数となったことや内閣総理大臣の交代等により、延長による対応が困難となった。

そこで、政府は、テロ対策特措法の改正ではなく、新法により対応することとし、2007 年 10 月 17 日（第 168 回国会）、「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」（補給支援特措法案）を国会に提出した。

### 2 法案の概要

本法案は、我が国がテロ対策海上阻止活動を行う諸外国の軍隊等に対し旧テロ対策特別

措置法に基づいて実施した海上自衛隊による給油その他の協力支援活動に限定し、かつそれを法律に明示して支援活動を行おうとするもので、その主な内容は次のとおりである。

補給支援活動とは、自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する諸外国の軍隊等の艦船に対して実施する自衛隊に属する物品及び役務の提供（艦船若しくは艦船に搭載する回転翼航空機の燃料油の給油又は給水を内容とするものに限る。）に係る活動をいうものとする。

内閣総理大臣は、補給支援活動を実施するに当たっては、あらかじめ、補給支援活動に関する実施計画（以下「実施計画」という。）の案につき閣議の決定を求めなければならないものとする。実施計画の決定又は変更があったときは、その内容を、補給支援活動が終了したときは、その結果を、遅滞なく、国会に報告しなければならないものとする。

補給支援活動の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、自己等又はその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命等の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することができるものとする。

法の期限は 1 年として、1 年以内の延長を可能とすること。

なお、政府は、活動の種類・内容を補給のみに限定し、実施区域の範囲についても法定した結果、法案が可決・成立すれば、その活動の実施に当たり重ねて国会承認を求めるまでの必要はないとして、国会承認にかかわる規定は置かなかった。

### 3 審査経過

本法案は、2007 年 10 月 17 日に提出された後、

衆議院においては、10月23日、本会議で趣旨説明質疑が行われ、同日、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」に付託され、24日、委員会で提案理由が聴取された後、11月5日には参考人に対する質疑が行われた<sup>55</sup>。11月12日、委員会において賛成多数で原案のとおり可決され、翌13日、本会議において可決された後、参議院に送付された。

参議院では、11月28日、外交防衛委員会に付託され、2008年1月10日、賛成少数で否決、11日の本会議でも否決されたため、衆議院に返付された後、同日、衆議院議決案が再可決され、憲法第59条第2項により成立した。本法は、同月16日公布、施行された。

#### 4 主な国会論議

審議においては、本法案に国会承認規定を設けなかった理由、自衛隊の給油活動の成果及び活動の中断が外交に与える影響、補給支援活動で給油した燃料の転用疑惑を招かないための具体策<sup>56</sup>などが議論された。

なお、本法案に対する主な反対理由は、安保理決議1368等は、自衛隊派遣の根拠とならないこと、本法案はテロ根絶に逆行するものであり、廃案にすべきであること、我が国は非軍事的貢献を尽くすべきであることなどであった。

#### 5 法延長のための改正及びアフガニスタン復興支援特措法案

本法は2009年1月15日をもって効力を失う

<sup>55</sup> なお、本法案の審議中の10月29日、防衛省問題について守屋前防衛事務次官に対する証人喚問が行われた。

<sup>56</sup> 本件については、政府より、我が国と補給支援の対象国との間の交換公文で、本法の目的が明記されていること、パーレーンの海上自衛隊の連絡官が、確認作業において、補給対象艦船がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船であるか否かについて確認をしていること等が説明された(2008年10月17日、衆テロ・イラク特における浜田防衛大臣の答弁)。

時限法であったが、政府は、海上自衛隊の補給活動が、各国艦艇が海上阻止活動を実施する上での重要な基盤となっており、国際社会からも高い評価を受けているとの認識の下、同法を1年間延長するための改正案を、第170回国会の2008年9月29日に国会に提出した。同改正案は、衆議院において10月21日に可決されたものの、参議院では12月12日に否決されたため、同日、同法の成立時と同様に衆議院本会議において再可決され成立した。

本法案に対する主な反対理由は、補給支援活動は、違憲の疑義が払拭できないこと、

我が国は非軍事的貢献を尽くすべきであることなどであった。

他方、民主党からは、2007年12月21日に、民生活動に限定した「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案(アフガニスタン復興支援特措法案)」が参議院に提出された。

参議院では、2008年1月10日の外交防衛委員会では否決されたものの、翌11日の本会議では可決され、衆議院に送付された。同法案は、第170回国会で補給支援特措法の改正案と一括して議題とされ、10月21日の衆議院本会議で否決され、廃案となった。

本法案に対する主な反対理由は、本法案の定める支援活動の前提となる条件が現実性を欠くこと、本法案は武器使用を拡大するものであることなどであった。

#### 6 自衛隊の活動実績

2007年11月1日をもってテロ対策特措法が失効したため、インド洋から海上自衛隊派遣部隊が一時撤収し、海上自衛隊艦船による活動が中断していた中、2008年1月16日、政府は、補給支援特措法に基づく補給支援活動に関する実施計画<sup>57</sup>を閣議決定した。

<sup>57</sup> 実施計画は、補給支援活動に関する基本方針、活動を行

同法に基づく海上自衛隊による補給支援活動は2008年2月21日に開始され、活動の実績としては、テロ対策海上阻止活動に参加する各国の艦船に対し、艦船用燃料、艦艇搭載ヘリコプター用燃料及び水の補給を行っており、2008年2月21日から2009年10月31日までの間の活動の実績<sup>58</sup>は、艦船用燃料の補給が129回、約24,440kl、艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給が14回、約170kl、また、水の補給は、61回、約3,860tとなっている。

## 海賊対処法

### 1 背景

1982年、国連海洋法条約が採択され、1994年に発効した。我が国については、1996年7月に効力を生じたが、同条約が規定する海賊への対処について法整備を行っていなかった。

他方、内戦が続き中央政府の存在しないアフリカ北東部ソマリアの周辺海域では、2005年以降、重武装した海賊による被害が急増し、国際問題化していた。2007年に入り、海賊活動の中心が海上交通の要路であるアデン湾に移り、被害件数も更に激増すると、国際社会も本格的な対応を取らざるを得なくなった。2008年、国連安保理は一連の決議を採択し、ソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請、欧米諸国をはじめとする各国が同地域に艦船を派遣した。

このような中、我が国国会においても、海賊被害が我が国関係船舶にも及んでいたこと等から、第170回国会国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会（テロ・

イラク特別委員会）において、ソマリア沖海賊問題が議論となるとともに、海運業界等から自衛隊艦船の派遣が要望されるようになった。

2009年1月、政府は当面の措置として、海上警備行動<sup>59</sup>の枠組みを用いて、護衛艦をソマリア沖へ派遣することを決定するが、それだけでは警護対象や武器使用が限定されるとして、海賊対策のための新法を制定することを決定した。

同年3月13日（第171回国会）政府は海上警備行動を発令するとともに、同日、「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」（海賊対処法案）を国会に提出した。また、衆議院においては、海賊対処のための新法を審議するため、テロ・イラク特別委員会の名称が「海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の国際協力支援活動等に関する委員会」（海賊・テロ特別委員会）に変更された<sup>60</sup>。なお、海上警備行動に基づき、翌14日、護衛艦2隻がソマリア沖・アデン湾に向け出港した。

### 2 法案の概要

本法案の主な内容は、次のとおりである。

海賊行為の定義として、軍艦等を除く船舶の乗組員等が、私的目的で、公海又は我が国領海等で行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、これらの目的での船舶侵入・損壊、他の船舶への著しい接近等及び凶器準備航行の行為とすること。

海賊行為をした者につき、その危険性や悪質性に依じて、処罰すること<sup>61</sup>。

海賊行為への対処は、海上保安庁が必要な措置を実施するものとし、海上保安官等

う区域の範囲、活動を外国の領域で行う自衛隊の部隊等の規模、構成、装備及び派遣期間などを規定したものであり、内閣総理大臣は、あらかじめ、補給支援活動の実施に当たり、実施計画の案につき閣議の決定を求めなければならない。

<sup>58</sup> 防衛省ホームページ<<http://www.mod.go.jp/j/news/hokuyushien/index.html>>(2009.11.17)

<sup>59</sup> 自衛隊法第82条に基づく措置。

<sup>60</sup> 設置目的も同時に変更された。

<sup>61</sup> 国連海洋法条約に則して、国籍を問わず海賊行為を処罰するもの。

は、警察官職務執行法第7条の規定による武器の使用のほか、他の船舶への著しい接近等の海賊行為を制止し、停船させるため、武器を使用することができること。

防衛大臣は、海賊行為に対処するため、特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、海賊対処行動を命ずることができるものとし、その際、原則として、対処要項を作成して、内閣総理大臣に提出し、内閣総理大臣は、国会に所要の報告をしなければならないこと。

海賊対処行動を命ぜられた自衛官につき、武器の使用に関する警察官職務執行法第7条の規定及び他の船舶への著しい接近等の海賊行為を制止し、停船させるための武器の使用について、本法律案の規定を準用すること。

### 3 審査経過

本法案は2009年3月13日(第170回国会)に提出された後、4月14日、衆議院本会議において趣旨説明、質疑が行われた。同日、海賊・テロ特別委員会に付託され、翌15日から質疑に入った。同月23日、民主党から海賊対処本部の設置や自衛隊による海賊対処措置についての国会承認などを主な内容とする修正案が提出されたが否決され、原案が賛成多数で可決すべきものと決せられ、本会議において可決された後、参議院に送付された。

参議院では、5月27日、外交防衛委員会に付託され、19日、同法案は参議院本会議で否決された後、衆議院に返付された。同日、衆議院本会議において再可決され、憲法第59条第2項により成立した。同法は、6月24日公布、7月24日施行された。

### 4 主な論議

審議においては、海上保安庁ではソマリア沖の海賊に対処できないとする理由及び将

来的には海上保安庁による対処を可能とするための能力向上の必要性、防衛大臣が海賊対処行動発令を必要と判断する基準及び国土交通大臣又は海上保安庁長官による要請の要否、海賊行為の認定に際して、テロ等の類似の行為との区別に困難が生じる可能性、海賊に対して武器を使用する場合に相手が国又は国に準ずる者である可能性、シベリアン・コントロールの観点から、自衛隊による海賊対処行動発令への国会承認の必要性等が議論された。

なお、本法案に対する主な反対理由は、海賊対策に一義的な責任を持つ海上保安庁に積極姿勢が見られないこと、自衛隊が必要とされる特別の場合の判断主体が海上保安庁ではないこと、海賊問題は自衛隊の派遣では解決できないこと、同法に基づく自衛隊の活動が米軍の軍事作戦全体への支援に繋がること、自衛隊の活動が憲法第9条が禁じる海外での武力行使につながりかねないことなどであった。

### 5 自衛隊の活動実績

海賊対処法に基づく護衛活動の実績について、2009年7月28日の第1回開始以降10月末日までの間、護衛回数は33回、護衛した船舶は236隻である。船舶の内訳は、日本船舶2隻、我が国事業者が運航する外国船籍84隻(うち日本人乗船船舶11隻)、その他の外国籍船150隻である。

また、アデン湾内の警戒監視、情報収集活動のため、P3C(固定翼)哨戒機が2機派遣されているが、2009年7月24日以降10月末日までの間の飛行実績は86回である。

これまでのところ、派遣された自衛隊部隊が直接海賊と対峙する事態は発生していないが、航行中の船舶から不審な小型船に追跡されている旨の通報を受け、ヘリコプターを発進させ、サーチライト照射や大音響発生装置



により不審船を追い払う事例や、不審船が海賊船か漁船かの確認を行う事例などが起きている。

## 北朝鮮特定貨物検査法案<sup>62</sup>

### 1 背景

2009年5月、北朝鮮が2006年10月に続き2回目の核実験を行ったことを受け、国連安保理は決議第1874号を採択した。同決議は、決議第1718号を強化し禁輸の対象をすべての武器・関連物資等に拡大したほか、禁輸の実効性を確保するため、すべての加盟国に対して自国領域内の貨物検査及び公海上での船舶検査の実施を要請した。

この安保理決議を受け、与党は法案を検討するためのプロジェクトチーム（PT）を設置した。6月23日の会合では、海上保安庁・自衛隊のいずれも公海上・領海内での貨物検査を可能とする方向となり、また、政府案では自衛隊による外国軍への後方支援活動が盛り込まれていたが、必要性が低いとして見送られることとなった。その後、6月26日に与党PTによってまとめられた法案の骨子では、情報収集等を自衛隊が行い、貨物検査は海上保安庁が対応し、特別の必要のある場合は海上警備行動に基づき自衛隊が対応することされたが、与党PTが7月6日に最終的に了承した法案では、自衛隊が担う情報収集等は明記せず「関係行政機関の協力」として行うこととし、海上警備行動については「海上保安庁のみでは対応することができない特別の事

情のある場合」に発令することとされた。こうした調整を経て、政府は、2009年7月7日（第171回国会）に「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案（北朝鮮特定貨物検査法案）を国会に提出した。

### 2 法案の概要

本法案の主な内容は次のとおりである。

北朝鮮を仕向け地又は仕出し地とする貨物のうち、国連安保理決議により北朝鮮への輸出及び北朝鮮からの輸入の禁止が決定された大量破壊兵器関連の物資等であって政令で定めるものを北朝鮮特定貨物と定義すること。

海上保安庁長官又は税関長は、船舶が北朝鮮特定貨物を積載していると認めるに足りる相当な理由があるときは、公海においては、旗国の同意を要件として、海上保安官又は税関職員に検査をさせることができること。

海上保安庁長官又は税関長は、検査の結果、北朝鮮特定貨物があることを確認したとき、海上保安庁長官にあっては当該船舶の船長に対し、また、税関長にあってはその所有者に対し、その提出を命ずることができること。

海上保安庁長官は、一定の事由があるときは、船舶の船長に対し、検査に適した場所への船舶の回航を命ずることができること。

関係行政機関は、相互に緊密に連絡し、及び協力するものとし、自衛隊は、このほか、防衛省設置法、自衛隊法その他の関係法律の定めるところに従い、この法律の規定による検査その他の措置に関し、海上保安庁のみでは対応することができない特別の事情がある場合において、海上における警備その他の所要の措置をとるものとする

こと。  
検査、提出命令及び回航命令に従わな

<sup>62</sup> 本法案における自衛隊に関する規定（第9条第2項）について、政府は「我々としては、今回の法律によって海自の権限が広がるというふうには考えておりませんので、我々は与えられた既存の法律の中で対応していくということであり、その意味では万々々々が一の場合の備えというふうには私どもはこの条文に関しては理解しているところであります」（2009年7月10日、海賊・テロ特における浜田防衛大臣答弁）と説明しているが、与党PTにおいて、自衛隊による対応について議論されたことから、本稿で取り上げることとした。

った者には罰則を科すこと。

### 3 審査経過

本法案は、2009年7月7日に提出された後、翌8日に「海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」に付託され、9日に提案理由の説明を聴取した。

13日、野党各党（民主、共産、社民、国民）の議員は麻生内閣不信任案<sup>63</sup>を衆議院に提出し、国会が不正常な状態であるとして午後からの審査を欠席した。

14日、与党（自民、公明）は、このような状況で野党議員欠席の中、委員会を開会した。野党に割り当てられた質疑時間については、時間の経過を待って処理し、その後、本法案は全会一致をもって可決された。また同日、本会議に緊急上程され委員会同様に野党議員欠席の中、全会一致をもって可決され参議院に送付された。

その後、翌週の21日衆議院が解散されたため同法案は参議院において未付託未了となった。

### 4 主な国会論議

審議においては、北朝鮮に係る現在の事態が政府の例示する周辺事態の類型に当てはまり得るにもかかわらず周辺事態と認定しない理由、本法案に基づく貨物検査の法的位置付け、本法案に基づき自衛隊が貨物

検査活動を行うことの可否、本法案における海上保安庁の活動範囲と対象船舶が逃亡した場合の措置、本法案において公海上の活動範囲を具体的に規定しなかった理由及び公海上で活動するための海上保安庁船舶の能力の有無などが議論された。

おわりに

これまで述べてきたように、国際環境の変化等に伴い、自衛隊の任務は、海外における活動を中心に順次、拡大してきた。

自衛隊の海外派遣については、慎重若しくは反対の考え方がある一方で、更に拡大する必要があるとの考えもある。このような考えからは、恒久法である国際平和協力法等では対応できない事態が発生するたびに、特措法を制定して対応するのでは機動的ではないとして、自衛隊の海外派遣全般に係る新たな恒久法（一般法）を整備すべきという主張がなされている。

海外派遣を中心とする自衛隊の新たな任務に係る法律の制定に当たっては、前述の各法律の審議過程で見られるとおり、任務の実施に際する国会承認の扱いが大きな論点の一つとなっている。今後、一般法の場合であろうと特措法の場合であろうと、新たな自衛隊任務に関する法制の検討に当たっては、適切な国会の関与の在り方について、十分議論する必要があると思われる。

【参考文献】本文及び脚注に示したもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 田村重信・高橋憲一・島田和久編著『日本の防衛法制』内外出版（2008）
- ・ 防衛省『防衛白書』（各年版）
- ・ 外務省『外交青書』（各年版）
- ・ 『議会政治研究(No.56)』（2000.12）

<sup>63</sup> 麻生内閣不信任案は、14日、本法案の採決の前に本会議で否決された。

(表1) 関係年表

1990.08.02	イラクがクウェートに侵攻
10.16	国際連合平和協力法案提出
11.09	第119回国会会期末(国際連合平和協力法案の審査未了が決定)
1991.01.17	多国籍軍がクウェートへの空爆を開始(湾岸戦争開始)
1992.06.15	国際平和協力法成立
09.17	国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)に自衛隊部隊等を派遣
1994.06.14	北朝鮮、IAEAから脱退を米国に通知
06.17	カーター元米大統領訪朝、金日成主席と会談
10.21	米朝「枠組み文書」に署名
1996.04.17	「日米安全保障共同宣言」
1997.09.23	新日米防衛協力のための指針を日米安全保障協議委員会了承
1998.06.05	国際平和協力法一部改正成立
1999.05.24	周辺事態安全確保法成立
2000.11.30	船舶検査活動法成立
2001.04.26	小泉内閣発足
09.11	米国同時多発テロ
09.12	米国同時多発テロに対し、国連安保理が非難決議
10.29	テロ対策特措法成立
11.25	テロ対策特措法に基づき、補給艦等が出発
11.30	テロ対策特措法が定める各活動の実施に関し国会が承認
12.07	国際平和協力法一部改正成立
2003.03.20	米英軍等、対イラク軍事行動開始
05.01	ブッシュ米国大統領、イラクにおける主要な戦闘の終結宣言
05.22	国連加盟国に対しイラク復興支援等を可能とする安保理決議第1483号採択
06.06	武力攻撃事態対処関連3法成立
07.26	イラク人道復興支援特措法成立
10.10	テロ対策特措法の一部改正成立(2年延長)
12.09	イラク人道復興支援特措法に基づく基本計画を閣議決定
2004.02.03	第1次イラク復興支援群出発
02.09	イラクに関する対応措置実施の国会承認
06.01	イラク暫定政府発足
06.14	事態対処法制関連7法参院本会議で可決成立、及び3条約の締結承認
06.18	イラク主権回復後の自衛隊の人道復興支援活動について閣議了解(多国籍軍への参加)
2005.03.25	国民保護基本指針閣議決定
07.22	弾道ミサイル等破壊措置に関する規定の自衛隊法への追加を含む防衛庁設置法等一部改正成立

10.26	テロ対策特措法一部改正成立(1年延長)
12.08	自衛隊イラク派遣の1年延長を閣議決定
2006.05.20	イラク新政府発足
06.20	政府、陸上自衛隊イラク派遣部隊の活動の終結を決定
07.13	イラクのムサンナー県において多国籍軍からイラクへ治安権限移譲
10.09	北朝鮮、地下核実験実施を発表
10.27	テロ対策特措法の一部改正成立(1年延長)
2007.01.09	防衛庁、防衛省へ移行
06.20	イラク人道復興支援特措法改正案成立(2年延長)
11.01	テロ対策特措法期限切れ
2008.01.11	補給支援特措法成立
01.16	補給支援特措法施行、同法に基づく補給支援活動に関する実施計画を閣議決定
01.24	補給支援特措法に基づき海上自衛隊派遣部隊が出港
04.21	アデン湾で日本船籍の原油タンカー「高山」が銃撃を受ける
11.28	イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置の終結命令発出
12.12	補給支援特措法延長法案成立(1年延長)
12.23	イラク人道復興支援特措法に基づく航空自衛隊派遣要員帰国
2009.03.13	海賊対処法案提出、ソマリア沖・アデン湾における海賊対処のための海上警備行動発令
03.14	護衛艦2隻がソマリア沖アデン湾に向け出港
03.27	弾道ミサイル等に対する破壊措置実施に関する自衛隊行動命令発令
04.05	北朝鮮が日本上空を越えるミサイルを発射
04.06	弾道ミサイル等に対する破壊措置終結に関する自衛隊行動命令発令
05.25	北朝鮮、核実験を実施
05.28	P3C固定翼哨戒機2機をジブチ共和国に派遣
06.19	海賊対処法成立
07.14	北朝鮮特定貨物検査法案衆議院通過
07.21	衆議院解散(参議院において北朝鮮特定貨物検査法案が未付託未了)
07.31	イラク人道復興支援特措法期限切れ

(表2)主な関係法律案の審議経過

	衆議院						参議院				
	委員会			本会議			備考	委員会		本会議	備考
	提案理由	採決月日	結果	議決月日	結果	採決月日		結果	議決月日 結果		
国際連合平和協力法案(第119回国会、1990/10/16提出)	10/18 国際連合平和協力に関する特別委員会	-	-	-	-	審査未了	-	-	-		
国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案(第121回国会、1991/9/19提出)	9/24 国際平和協力等に関する特別委員会	11/27 (12/2採決の確認)	<b>修正 賛成</b> :自由民主党、公明党・国民会議 <b>反対</b> :日本社会党・護憲共同、日本共産党、民社党、進歩民主連合 1	12/3	<b>修正 賛成</b> :自由民主党、公明党・国民会議 <b>反対</b> :日本社会党・護憲共同、日本共産党、民社党、進歩民主連合	採決は第122回国会	1992/6/5 国際平和協力等に関する特別委員会	<b>修正 2</b>	6/9 <b>修正</b>	採決は第123回国会 議決後、衆議院へ送付	
	1992/6/9 国際平和協力等に関する特別委員会	1992/6/11	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、公明党・国民会議、民社党 <b>反対</b> :日本社会党・護憲共同、日本共産党、進歩民主連合 3	6/15	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、公明党・国民会議、民社党 <b>反対</b> :日本社会党・護憲共同、日本共産党、進歩民主連合	第123回国会	-	-	-		
国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案(第142回国会、1998/3/13提出)	4/30 安全保障委員会	2009/5/14	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、民主党、平和・改革、自由党 <b>反対</b> :日本共産党、社会民主党・市民連合	5/15	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、民主党、平和・改革、自由党、無所属の会、新党さきがけ <b>反対</b> :日本共産党、社会民主党・市民連合		6/4 外交・防衛委員会	<b>可決</b>	6/5 <b>可決</b>		
国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案(第153回国会、2001/11/20提出)	11/22 安全保障委員会	11/29	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、保守党、粟屋委員 <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合	11/30	<b>可決 賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、保守党、21世紀クラブ <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合		12/6 外交防衛委員会	<b>可決</b>	12/7 <b>可決</b>		
周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律案(第142回国会、1998/4/28提出)	2/16 日米防衛協力のための指針に関する特別委員会	1999/4/26	<b>修正 賛成</b> :自由民主党、公明党・改革クラブ、自由党 <b>反対</b> :民主党、日本共産党、社会民主党・市民連合 4	4/27	<b>修正 賛成</b> :自由民主党、公明党・改革クラブ、自由党 <b>反対</b> :民主党、日本共産党、社会民主党・市民連合、無所属の会(さきがけ党議拘束なし)	第142回国会に院議付託されて以来安全保障委員会に付託されていたが、第145回国会に日米防衛指針特委に付託替え。第145回に採決	5/24 日米防衛協力のための指針に関する特別委員会	<b>可決 5</b>	5/24 <b>可決</b>		

周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律案 (第150回国会、2000/10/27提出)	11/9 安全保障	11/16	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、21世紀クラブ、保守党 <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合	11/17	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、21世紀クラブ、保守党 <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合		11/30 外交・防衛委員会	<b>可決</b>	11/30 <b>可決</b>	
平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法案 (以下「テロ特措法」) (第153回、2001/10/5提出)	10/10 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	10/16	<b>修正</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党、保守党、21世紀クラブ <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合 6	10/18	<b>修正</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党、保守党、21世紀クラブ <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合 7		10/26 外交防衛委員会	<b>可決</b>	10/29 <b>可決</b> 8	
テロ特措法第五条第一項の規定に基づき、自衛隊の部隊等による協力支援活動、捜索救助活動及び被災民救援活動の各活動の実施に関し承認を求めるの件 (第153回国会、2001/11/22提出)	11/26 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	11/26	<b>承認</b> <b>賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、保守党、21世紀クラブ <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合	11/27	<b>承認</b> <b>賛成</b> :自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、保守党、21世紀クラブ <b>反対</b> :自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合		11/29 外交防衛委員会	<b>承認</b>	11/30 <b>承認</b>	
テロ特措法の一部を改正する法律案 (第156回国会、2003/6/13提出)	6/24 イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会 9	10/3	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党、保守新党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、フロンティア 10	10/3	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党、保守新党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、フロンティア	第157回国会	10/9 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	<b>可決</b>	10/10 <b>可決</b>	第157回国会
テロ特措法の一部を改正する法律案 (第163回国会、2005/10/4提出)	10/11 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	10/18	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合 (欠席:国民新党、日本・無所属の会)	10/18	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・日本・無所属の会		10/25 外交防衛委員会	<b>可決</b>	10/26 <b>可決</b>	
テロ特措法の一部を改正する法律案 (第165回国会、2006/10/6提出)	10/13 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	10/19	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・無所属の会	10/19	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・無所属の会		10/26 外交防衛委員会	<b>可決</b>	10/27 <b>可決</b>	

武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案 〔第154回国会、2002/4/17提出〕	4/26 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会	2003/5/14	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、自由党、保守新党、宇田川委員 <b>反対:</b> 日本共産党、社会民主党・市民連合 11	5/15	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、自由党、保守新党 <b>反対:</b> 日本共産党、社会民主党・市民連合	第156回国会 衆議院通過	6/5 武力攻撃事態への対処に関する特別委員会	可決	6/6 可決	第156回国会
武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律案 〔第159回国会、2004/3/9提出〕	4/13 武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会	5/20	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党 <b>反対:</b> 日本共産党、社会民主党・市民連合 12	5/20	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、グループ改革 <b>反対:</b> 日本共産党、社会民主党・市民連合		6/14 イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会	可決	6/14 可決	
イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法案 (以下「イラク特措法」) 〔第156回国会、2003/6/13提出〕	6/24 イラク人道復興支援活動並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	7/3	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党、公明党、保守新党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合 13	7/4	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党・公明党・保守新党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合		7/25 外交防衛委員会	可決	7/26 可決	
イラク特措法第六条第一項の規定に基づき、自衛隊の部隊等による人道復興支援活動及び安全確保支援活動の各活動の実施に関し承認を求めるの件 〔第159回国会、2004/1/19提出〕	1/27 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	1/30	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党・公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合 (欠席:グループ改革)	1/31	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党、公明党、グループ改革 <b>欠席:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合		2/9 イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会	可決	2/9 可決	
イラク特措法の一部を改正する法律案 〔第166回国会、2007/3/30提出〕	4/24 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	5/14	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党・公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合 (欠席:国民新党・そうぞう・無所属の会)	5/14	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党、公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・そうぞう・無所属の会		6/19 外交防衛委員会	可決	6/20 可決	
防衛庁設置法等の一部を改正する法律案 〔第162回国会、2005/2/15提出〕	4/7 安全保障委員会	6/14	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ	6/14	<b>修正 賛成:</b> 自由民主党、公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合		7/14 外交防衛委員会	可決	7/22 可決	
テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案 〔第168回国会、2007/10/17提出〕	10/24 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	11/12	<b>可決 賛成:</b> 自由民主党・無所属会、公明党 <b>反対:</b> 日本共産党 (欠席:国民新党・そうぞう・無所属の会)	11/13 2008/1/11	<b>再可決 賛成:</b> 自由民主党、公明党 <b>反対:</b> 民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・そうぞう・無所属の会	憲法第59条第2項による再可決	2008/1/10 外交防衛委員会	可決	1/11 否決	議決後、衆議院に返付

テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律案 〔170回国会、2008/9/29提出〕	10/10 国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	10/20	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会	10/21 12/12	<b>再可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会	憲法第59条第2項による再可決	12/11 外交防衛委員会	<b>否決</b>	12/12 <b>否決</b>	議決後、衆議院に返付
海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案 〔第171回国会、2009/3/13提出〕	4/14 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	4/23	<b>可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会 14	4/23 6/19	<b>再可決</b> <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 <b>反対</b> :民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会	憲法第59条第2項による再可決	6/18 外交防衛委員会	<b>否決</b>	6/19 <b>否決</b>	議決後、衆議院に返付
北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案 〔第171回国会、2009/7/7提出〕	7/9 海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会	7/14	<b>可決</b> (全会一致) <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 (欠席:民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会)	7/14	<b>可決</b> (全会一致) <b>賛成</b> :自由民主党、公明党 (欠席:民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会民主党・市民連合、国民新党・大地・無所属の会)	7/21 衆議院解散	-	-	-	未付託未了

- 1: 自民党・公明党共同修正案及び民社党修正案が提出されたが、民社党修正案は否決。
- 2: 連合参議院から修正案が提出されたが否決。
- 3: 進歩民主連合から修正案が提出されたが否決。
- 4: 民主党からも修正案を提出したが否決。
- 5: 民主党から修正案を提出したが否決。
- 6: 自民党・公明党・保守党修正案と民主党修正案が提出され、民主党修正案は否決。
- 7: 本会議修正案が民主党から提出されたが否決。
- 8: 本会議修正案が民主党から提出されたが否決。
- 9: 第157回国会、委員会の目的及び名称を変更した(国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会)。
- 10: 民主党から修正案が提出されたが否決。
- 11: 自民党・公明党・保守新党と民主党からそれぞれ修正案が提出されていたが、修正協議の結果、両修正案は撤回され、4派共同の修正案が提出された。
- 12: 民主党から修正案が提出されていたが、自民党・公明党との修正協議の結果、同修正案は撤回され、3派共同の修正案が提出された。
- 13: 民主党から修正案が提出されたが否決。
- 14: 民主党から修正案が提出されたが否決。



安全保障研究会メンバー（平成 21 年 10 月 30 日現在）

金澤 昭夫（安全保障調査室長）  
花島 克臣（安全保障調査室首席調査員）  
勝亦 孝彦（安全保障調査室次席調査員）

（「防衛計画の大綱」の変遷とその見直しをめぐる動き）

林山 泰彦（安全保障調査室調査員）  
新井 洋匡（安全保障調査室調査員）  
田家 朋子（安全保障調査室調査員）  
石関 義裕（安全保障調査室調査員）  
藤田 紘典（安全保障調査室調査員）

（自衛隊任務に関する法制と国会審議）

高橋 和彦（安全保障調査室調査員）  
野口 厚紀（安全保障調査室調査員）  
中本 紀光（安全保障調査室調査員）  
須藤 愛（安全保障調査室調査員）



---

# 調 査

イギリスの中等教育事情 .....	207
中小企業金融の実態 .....	219
意識調査からの考察	
世界経済回復後の我が国経済・財政リスク及び米国議会予算局における 経済予測・財政コスト計算に関するサーベイ .....	235
衆議院と参議院の議決不一致 .....	248
第 168 回国会から第 171 回国会までの事例	

## イギリスの中等教育事情

衆議院調査局調査員

山 田 進

( 文部科学調査室 )

## 要 旨

イギリスにおける戦後の教育改革は、1944 年教育法の実施による中等教育の拡大でスタートした。11 歳児試験を実施し成績順にグラマースクール、テクニカルスクール、モダンスクール<sup>( )</sup>に三分岐する教育政策については、その後の大きな政策論争となった。

一方、第 2 次世界大戦後十数年を経過したところで、戦後から長く続く経済の停滞などが深刻化し、教育に関して三分岐政策以外にも、学力の低下などの別の課題も浮上することとなり、その解決も求められるようになった。

このような状況の下、1980 年代に市場原理、規制緩和、経済効率の優先などを取り入れた大規模な教育改革が実施されることとなり、現在も 1980 年代に取り入れられた教育施策の多くが実行されているところである。

我が国において最近取り入れた教育施策は、全国学力・学習状況調査などイギリスが 1980 年代に導入した教育施策に通じるものが多い。イギリスにおいて実施された結果を分析・検証することは我が国の教育施策に大きく役立つものと思われる。

( ) グラマースクール : 古典語の文法を主要な教育内容としていた学校を起源に持つ古くから存在していた学校。大学に進学する準備の普通教育が実施されていた。

テクニカルスクール : 技術教育への社会的要請により開設され、1944 年教育法の教育改革において中等学校とされた職業・技術系の学校。普通教育を中心に技術教育が実施されていた。

モダンスクール : 1944 年教育法の教育改革において新たに中等学校とされ、より現実的で一般的な普通教育を実施することとされた学校。義務教育修了後に社会に出ることを前提にした教育が実施されていた。

## 《 構 成 》

## はじめに

## 戦後教育のスタート

1944 年教育法施行後の政権交代による教育政策

1979 年に政権獲得した保守党の施策

1997 年に政権獲得した労働党の施策

ブラウン内閣による近年の中等教育に対する教育施策

## おわりに

## はじめに

イギリスの初等中等教育は、古くは、教会や有志などの民間団体を中心として始められたもので、国の行うべきサービスではなく、民間の事業と考えられていた<sup>1</sup>。しかし、学校教育の発展と拡大により教会や有志などにより設立された多くの学校は、財政上の困難をきたすようになり、経常費に公の財政的援助がなされるようになった。また、教会や有志により設立される学校だけでは教育に対する

<sup>1</sup> 文部省調査局『1944 年教育法に基くイギリスの新教育制度』(1949) 3 頁

社会的な要望に応えきれなくなり、公的な財政により学校が設立されていった<sup>2</sup>。その後、これらの学校に対して公的な補助が増額されるとともに、学校運営に対する国や地方自治体（地方教育当局）からのコントロールも拡大されることとなった。

イギリスの学校は、発展の過程、設立された経緯、財政の状況などにより、公的補助に様々な差があり、それに応じて新しい教育制度などへの対応を行ってきた。そのため、伝統のある学校では、国や地方自治体（地方教育当局）から影響を受けない古くからの制度を残しながら現在に至っている。その一方、公的な財政により設立され、公的補助により運営されている学校は、国や地方公共団体（地方教育当局）のコントロールが強い状況にある。

さらに、公費の補助をまったく受けておらず、財政的に独立している独立学校も存在しており、この学校は、公教育制度の枠外にある。

本稿では、このように多様な学校が存在している状況の下で、第2次世界大戦の終了後から始まった中等教育を拡大させるために実施した政策、保守党と労働党の政権交代による教育政策の転換、1980年代から始まった教育制度改革の内容と現在の状況などについて公立・公営の中等学校に対する状況を概観することとする。

なお、戦後の前期中等教育を中心に取り上げることとし、学校教育以外で行われる継続教育（Further Education）<sup>3</sup>と高等教育の準備期間として位置付けられている後期中等教育のシックスフォーム（Sixth Form）<sup>4</sup>につい

<sup>2</sup> イギリスの学校については、有志、教会、財団などにより設立された学校に公的な補助がなされた公営学校、地方自治体（地方教育当局）によりすべて公的な資金で設立された公立学校があり、これらは、維持学校（maintained School）と分類されている。

<sup>3</sup> 継続教育とは、義務教育年齢を超えた者を対象としたもので、シックスフォームや大学に就学していない者が受ける各種の教育・職業訓練とされている。

<sup>4</sup> シックスフォームとは、一般的には日本の高等学校の第

ては、取り上げていない。また、イギリスは4つの国に分かれており、それぞれ独自の教育制度を持っているが、人口の大部分を占めるイングランドの中等教育について触れることとする。

## 戦後教育のスタート

### 1 1944年教育法の主な内容

イギリスの戦後の学校教育制度は、第2次世界大戦の最中である1944年、連立政権<sup>5</sup>の下で成立した1944年教育法の制定によって形づくられた。

1944年教育法においては、第2次世界大戦の勃発によって実施できなかった戦前の教育の課題や大戦後の状況を見通しての項目など様々な内容が規定されている。

教育制度全般については、基礎教育と中等教育の分離を廃止し、初等教育、中等教育、継続教育を連続するものとし、12歳未満の子どものための初等段階、13歳から19歳まで

<sup>1</sup> 1学年及び第2学年に相当するもので、中等教育の最終段階として位置付けられており、大学への進学希望者に対して大学の教養レベルの教育を実施している。

<sup>5</sup> イギリスでは、頻繁に政権交代が起こっており、その状況は下表のとおりである。

【イギリスの歴代首相と政権党】（1944年～現在）

年	首相	政権党
～1945	チャーチル首相	（連立政権）
1945～1951	アトリー首相	労働党
1951～1955	チャーチル首相	保守党
1955～1957	イーデン首相	
1957～1963	マクミラン首相	
1963～1964	ヒューム首相	
1964～1970	ウィルソン首相	労働党
1970～1974	ヒース首相	保守党
1974～1976	ウィルソン首相	労働党
1976～1979	キャラハン首相	
1979～1990	サッチャー首相	保守党
1990～1997	メージャー首相	
1997～2007	ブレア首相	労働党
2007～	ブラウン首相	

の子どものための中等段階<sup>6</sup>、義務教育年齢を超える者のための継続教育段階として編成することとした。また、15歳まで義務教育年齢が引き上げられ、近い将来に16歳にすることとされた。

保護者に課される義務については、義務教育年齢の子どもを就学させることによって、あるいはその他の方法によってその「年齢」、「能力」、「性向」にふさわしい有効な全日制の教育を受けさせることであった。

中央教育行政については、これまで、教育院 (Board of Education) において実施されていた<sup>7</sup>が、1944年教育法において教育大臣を任命することが規定され、それとともに教育省 (Ministry of Education) を設置することとされた。

地方教育行政については、地方教育当局に公営・公立学校に対する主導権が全面的にあった<sup>8</sup>。これを1944年教育法において、新たに任命された教育大臣に「いかなる教育当局に対しても、その教育長の地位に対する候補にある者の任命を禁ずることができる」、「地方教育当局とある学校の理事者との間に論争のある場合には、それが法律によって規定されていない限り、その問題について自由意思に委ねている場合でも、これを裁決することができる」などとして、これまでになく法律上の権限が与えられた<sup>9</sup>。また、地方教育当局

には、その地域において十分に初等教育、中等教育、継続教育を提供する学校を用意する義務が課されることとなった。

このほか、地方教育当局の維持するすべての学校においては、宗教教育を義務化することについても規定された。

## 2 1944年教育法の実施

第2次世界大戦が終わった1945年の総選挙において政権を獲得したのは労働党であり、1944年教育法による戦後の教育施策を開始することとなる政権となった。

1944年教育法において規定された項目中、学齢期の子どもすべてに「年齢」、「能力」、「性向」にふさわしい教育を受けられるようにする義務の実行が地方教育当局における大きな課題となった。

地方教育当局では1944年教育法の規定を実行するため、管轄する区域の学校を法で定めた初等教育、中等教育、継続教育に対応させ、さらに、義務教育化した中等教育に適応させるようにすることとなったが、従来から地方教育当局に維持されていた初等学校、中等学校の半数は、地方教育当局自身の設立したものではなかった。そのため、地方教育当局が最初に実施すべきことは、これらの学校を、1944年教育法に基づく初等学校と中等学校に分類し、公営・公立学校などと定義すること<sup>10</sup>であった。

さらに、地方教育当局の管轄する地域内に存在するこれらの学校を1944年教育法の改革全般に対応できるよう、調整することが必要とされた。しかし、地方教育当局の管轄する地域には、地方教育当局のコントロールにない独立学校まですべてを含めて、緊急に必要となる数を推定することが必要となり、困

<sup>6</sup> 1944年教育法の規定は、すべての子どもが13歳までに中等教育に移行できるよう、地方教育当局に対して学校の提供を義務付けたものであり、公立・公営の中等学校はおおむね11歳から始まっている。

<sup>7</sup> 文部省調査局・前掲注1 19頁では、「教育院は、総裁、枢密院議長、内相・外相などの各省大臣、国家財政委員長、大蔵大臣によって構成される委員会の形を取る制度であったが実際には委員会は開催されることはなく、総裁1人で実行されていた」としている。

<sup>8</sup> 文部省調査局・前掲注1では、教育院の総裁は、最低基準を定め、その基準を補助金規定の方法によって実施させる以外のことは理論的にほとんどできなかったとしている。

<sup>9</sup> 望月研吾『現代イギリスの中等教育改革の研究』九州大学出版会(1996)70頁では、「1944年教育法の中央政府と地方教育当局との関係についての法的枠組は、中央政府と地方教育当局との間のコンフリクトを生じさせる可能性

を胚胎していた」としている。

<sup>10</sup> 文部省調査局・前掲注1 12頁

難な状況での開始となった。

このような状況で、1944年教育法は、中等教育を広く普及させることを目的とし、さらに、義務教育年齢を延長することとしたが、その手法については明確に規定していなかった。このため、急激に拡大された中等教育を実施するため、それまでに行われていたグラマースクールへの入学試験である11歳児試験<sup>11</sup>を拡大することにより、1944年法に対応する方策をとり、成績の良い順にグラマースクール、テクニカルスクール、モダンスクールに生徒を振り分ける三分岐政策がとられることとなった<sup>12</sup>。

#### 1944年教育法施行後の政権交代による教育政策

##### 1 1960年代までの教育施策

1944年教育法のもとで拡大された中等教育については、当初から11歳児試験において生徒を選抜する制度に対しての不满<sup>13</sup>などもあり、労働党を中心として生徒を無選抜で受け入れる総合制中等学校(Comprehensive School)化を目指す動きが顕著となる。

総合制中等学校については、グラマースクール等3つのタイプの中等学校を設置することが不可能な人口の少ない過疎地域において、

戦後の早い段階から実施されてきた。また、過疎地域以外でも、労働党の影響が強いロンドン教育当局などにおいては、教会の運営するグラマースクール以外を総合制中等学校とするような動きも存在した。

しかし、1944年教育法に規定されている「年齢」、「能力」、「性向」にふさわしい教育を提供する最善の手法の考え方、グラマースクールにおける教師の地位が低下することへの懸念、グラマースクール向きの生徒とモダンスクール向きの生徒が同じ学校に通う経験がないことによる保護者の懸念などもあり、1950年代では総合制中等学校は地方での実験的レベルで実施している状況であった<sup>14</sup>。

1951年に政権を獲得した保守党は、連立政権時に成立した1944年教育法の方針を原則として継承することとし、労働党政権において進められた総合制中等学校制度については、限定的に認めることとした<sup>15</sup>。その上で、11歳児試験と三分岐制については、現状維持とすることとし、労働党のグラマースクールを廃止しようとする動きに対しては一貫して反対する方策を取ることとなった。

##### 2 1960年代中盤から1979年まで

その後、1964年に政権を得た労働党は、中等学校について3つのタイプの選別を廃止する総合制化の推進を政策課題として掲げ、1964年教育法を制定して総合制中等学校化を強力に進めた。

具体的には、その後の通達において、地方教育当局の運営する中等学校では、すべてのあらゆるタイプの生徒を受け入れること、様々なタイプの生徒に対し様々な中等教育を提供すること、学校の内部でグラマー、テクニカル、モダンの3課程への明確な分岐がな

<sup>11</sup> 1907年に地方教育当局の設置する中等学校の定員の内25%を公立基礎学校出身者の生徒のために確保することが定められ、進学する生徒の選考に奨学金試験などが実施されるようになった。その後、グラマースクールの標準的入学年齢は11歳になり、この試験が11歳児試験となった。

<sup>12</sup> 望月・前掲注9 63頁では、「政府による改革構想は、『スベンズ報告』、『ノーウッド報告』に示されたように選別主義に基づく三分岐システムへ傾斜していた。これに対して労働運動の中のラディカルな勢力においては、社会的平等主義に基づく、多様化された中等教育でなく多課程学校という共通の中等学校に対する要求が存在していた」と1944年教育法成立前から三分岐政策に対しては意見の相違があったとしている。

<sup>13</sup> 三分岐政策については、11歳に一度だけ行われる試験においてその後の人生が決定されることやモダンスクールに配分された生徒は人生の失敗者となることを意味することなど様々な批判があった。

<sup>14</sup> 望月・前掲注9 130頁

<sup>15</sup> 同上 81頁

いことを示した。また、地方教育当局は、1年以内に中等教育の総合制中等学校化に沿った再編成計画を立案し、教育科学省<sup>16</sup>の承認を得るということになった。

1970年には、再び保守党が政権を得て、労働党政権において実施された政策とは逆の中等学校の総合制化を止める政策が打ち出される。

その後、1974年には再び政権交代が起こり、労働党政権では、さらに中等学校の総合制化の全国的・全面的な完成を目指し、すべての地方教育当局に公営・公立学校の総合制化を義務付ける1976年教育法を成立させ、地方教育当局に対する強力な行政指導が行われた。中等学校の総合制化は1979年の保守党の政権獲得まで進められることとなった。

このように政権交代がありながらも、中等学校の総合制化が進められていく一方で、総合制中等学校における教育内容については、グラマースクール的な教育<sup>17</sup>が広まることとなった。

一方、1973年以降になると、経済危機、失業、子どもの数の減少などが顕著となって、学校や地方教育当局に対して説明責任、効率性、教育水準の向上などが求められるようになり、教育に関してそれまでとは異なった課題も大きくなっていった。

## 1979年に政権獲得した保守党の施策

### 1 1980年教育法などの主な内容

1979年に政権に返り咲いた保守党は、あらゆる分野の政府の関与を縮小・規制緩和することにより市場原理を導入し、社会・経済活動の効率化を進めようとする政策をとった。

<sup>16</sup> イギリスにおいて教育を担当する行政庁は、政権の交代や首相の交代などによる教育政策の転換などにより頻繁に組織が編制替えされており、それは現在まで続いている。

<sup>17</sup> グラマースクール的な教育については、大学進学への準備教育を含むアカデミックな教育を目指すものとされており、具体的には、より多く、より上級の試験資格の取得、より困難な大学への進学を目指すものとされている。

教育分野においても、同様であり、1980年教育法においても取り入れられることとなった。

まず、1979年教育法では、労働党政権において進められていた中等学校のすべてを総合制化する規定については、廃止することとした。続いて1980年教育法では、市場原理を取り入れるオープン入学(open enrolment)制度を規定し、保護者が学校を選択できる制度を初めて導入した<sup>18</sup>。このほか、学校の計画や運営などを行っていた学校理事会<sup>19</sup>に保護者が加わる仕組みが規定された。

さらに、保守党政権では、カリキュラムについても政策で触れることとなり、1981年には、各地方教育当局においてカリキュラムに関する方針を明確にするよう求めた<sup>20</sup>。

## 2 1988年の教育改革法の主な内容

### (1) ナショナルカリキュラムの導入とナショナルテストの実施

1979年から政権にあった保守党では、市場原理を更に大きく取り入れた教育改革を実行する。

#### 【教育改革法の主な内容】

ナショナルカリキュラムの導入
自主的学校運営の実施
国庫補助学校の創設
シティ・テクノロジー・カレッジの創設
学校選択制(オープン入学)の実施の拡大
ロンドン内地方教育当局の廃止

### 1988年に制定された教育改革法の最も大

<sup>18</sup> 1980年教育法において導入された学校選択については、教員の配置等との関係から制限があった。

<sup>19</sup> イギリスの学校は、教会などの民間団体を中心に始められた経緯もあり、それぞれの学校の管理運営に当たって学校理事会が設けられている。

<sup>20</sup> 松塚俊三・安原義仁監訳、リチャード・オールドリッチ著『イギリスの教育』玉川学園出版部(2001)では、「1970年代になると、児童中心のアプローチはしだいに、教師やまた生徒についても、学力水準の低下や放縦と同一視されるようになっていった。そのような短絡的な結びつきはきわめて危険」としており、カリキュラムの統制と学力水準の結びつきには慎重である考えも紹介している。

きな特徴は、それまで法律ではほとんど触れられることのなかった教育課程について、法律で明確に規定<sup>21</sup>するようになったことである。

具体的には、児童生徒に共通する内容を国において保証することとし、全国的な教育課程の基準となるナショナルカリキュラムを導入するものであり、英語、数学、理科などの中核教科に加えて、歴史、地理、音楽、体育などの必修教科について4つの教育段階（5～7歳、7～11歳、11～14歳、14～16歳）の学習内容と達成すべき学力水準を示すものであった。

教育改革法の実施と同時に、英語、数学、理科の中核教科について、7歳、11歳、14歳の児童生徒の到達度を評価するナショナルテストが実施されることとなった。ナショナルテストは、ナショナルカリキュラムに示された英語、数学、理科などの中核教科について教育段階ごとの学習内容と達成すべき学力水準の到達度を該当する年齢のすべての児童生徒を対象として調査するものとして実施された。さらに、ナショナルカリキュラムを着実に教育水準の向上に結び付けるため、各学校ごとのテスト結果を公表することとした。

## (2) 自主的学校運営の実施

公営・公立学校の学校運営に関しては、地方教育当局から各学校に予算が配分されることから、地方教育当局の果たす役割が大きかった。さらに、各学校に設置されている学校理事会の理事の構成についても、地方教育当局により任命される者が多く、その影響も大きかった。

このような状況において、保守党政権では、学校の効果的な管理・運営を目指すこととし、

<sup>21</sup> 1944年教育法においては宗教教育のみを必修とする規定があり、教育課程に関する権限と責任は地方教育当局にあると見なされていた。また、実質的には個々の教師による自由な教育実践が進められるのが各学校に共通する実態であった。

そのために、地方教育当局からの影響を減らし、学校が自主的に運用できるような抜本的改革を講ずることとなった。

学校予算については、おおむね生徒の数・年齢を基準として配分した上で、さらに、その予算の一定の割合以外は、用途を特定しないこととし、各学校の裁量に任せた。学校理事会については、理事の配分を保護者、学校側、地方教育当局側、設置者などで均等となるようにし、教員の採用・解雇、教育内容など運営上のほとんどの内容に反映できるようにした。

## (3) 国庫補助学校（Grant Maintain School：GMS）の創設

教育改革法においては、自主的学校運営の実施とともに、更に一歩進めたものとして国庫補助学校（Grant Maintain School：GMS）を創設できることとした。

具体的には、それまでの公営・公立学校について、保護者の投票による賛成と教育大臣の認可を経れば、地方教育当局から完全に離れ、国から直接補助金を得られるGMSに転換できることとなった。国庫補助学校の裁量は、学校理事会への地方教育当局の関係者などが含まれることがなくなることや学校予算についても地方教育当局の保留分が完全になくなることにより、いままでになく大きなものとなった。この新しいタイプの学校になると、教員の人事や教育課程の編成などについて、さらに自律権が得られることとなった。

## (4) シティ・テクノロジー・カレッジ（CTC）の創設

教育改革法においては、新しいタイプの中等学校としてシティ・テクノロジー・カレッジ（CTC）を創設できることとした。

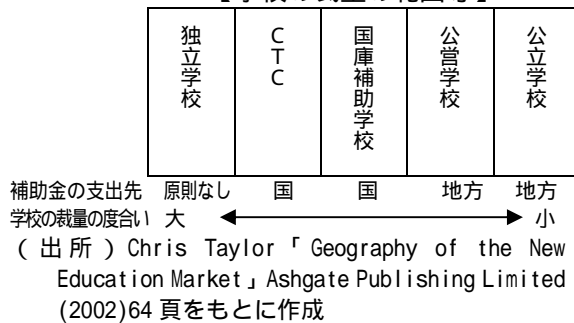
具体的には、民間のスポンサーが出資して設置する独立中等学校であり、生徒の年齢は



通常 11 歳～18 歳までを対象とするものであった。教育科学省は生徒数に応じて経費の補助を行うこととし、教育内容については、幅広いカリキュラムを提供した上で、テクノロジーを重視するものであった。

学校における裁量は、国庫補助学校よりも更に大きく、独立学校に近いものであった。

【学校の裁量の範囲等】



### 3 中等教育試験制度の改革 (G C S E 試験の導入)

保守党政権時には、教育改革法以外においても大きな改革が実施された。ナショナルテストの実施とほぼ同時期に行われた中等教育の試験改革であった。

従前、中等教育修了資格に関する試験については、大学や一部の専門職団体などに利用された試験があり、これが広く利用され、制度化されたものが G C E (General Certificate of Education、中等教育修了資格) 試験であった。

G C E 試験については、16 歳に受験する O レベル試験 (普通レベル) と大学の講義内容に対応し 2 年程度の準備の後受験するより高度な A レベル試験 (上級レベル) があった。この G C E 試験については、原則として大学への進学者などを対象としていた。

1965 年には、大学進学者以外の生徒に対して実施することと中等教育の教育水準の向上を目的として、16 歳に受験する C S E (Certificate of Secondary Education、中等学校修了基礎資格) 試験も設けられた。

一方、義務教育最終年齢である 16 歳に行われるこの 2 つの試験については、大学などを目指す生徒が受験する G C E 試験の O レベルとそれ以外の生徒が受験する C S E 試験の 2 つの試験が重なることとなり、学校側では、2 つの試験に同時に対応させる授業の実施が困難であること、カリキュラムの編成作業が複雑になること、生徒側では、G C E 試験と C S E 試験との試験準備の選択に迷うことなどの問題が生じていた。また、いずれの試験も受験することのない生徒が相当数存在する状況もあり、2 つの試験を統一するとともに、いずれの試験も受験しない生徒も対象とする試験を創設する動きが出ていた。

このような状況を受け、試験の単一化に向け、各種審議会、教育科学省、G C E・C S E 試験団体、地方教育当局、雇用者団体などによる調整の末、G C E 試験と C S E 試験が統一され、G C S E (The General Certificate of Secondary Education、中等教育修了一般資格) 試験が 1988 年に誕生した。

G C S E 試験は、大学入学資格試験と職業資格試験として両方の機能を併せ持つこととなる義務教育修了時の試験となり、1988 年には第 1 回の試験が実施された。

なお、G C S E 試験については、ナショナルカリキュラムの 16 歳時の到達評価の基準として位置付けられている。

### 4 教育水準局 (O F S T E D) の創設

1988 年の教育改革法施行後も保守党政府はさらに教育改革の新たな施策を打ち出した。サッチャー内閣から後を受け継いだメージャー内閣では、1992 年教育法の中で全国的な教育水準の維持向上のため、新たな学校監査システムの導入を図った。

従来の教育科学省にあった学校監査の仕組みを拡大させ、地方教育当局においても行っていた学校監査を統一する教育水準局

(Office for Standards in Education : OFSTED) を創設した。

教育水準局は、教育省から独立した機関であり、GMSを含めすべての公営・公立学校を定期的に監査する組織である。監査の内容については、学校教育のカリキュラム、授業方法、児童生徒の到達水準などについて極めて詳細に監査し、その結果を報告書として取りまとめる。

監査結果に関しては、総合評価において「不十分」と認定された場合、当該学校において改善計画を実行するとともに、特例的に毎年監査が行われる。その後においても、改善が認められない場合には、教育大臣により閉校を命ぜられる。

#### 1997年に政権獲得した労働党の施策

1997年に政権を獲得した労働党は、教育に関しては、政府の最重要課題として取り組むこととしたが、以前の労働党の政策とは異なるいわゆる「第3の道」と呼ばれる政策をとった。

教育分野においては、教育における格差を縮小し、教育水準を引き上げるために様々な支援策を行うというものであるが、保守党政権の下で進められてきた市場原理を取り入れた教育政策の多くを継承するものであった。このことにより、保守党の進めた市場原理に基づく教育施策については、更に加速されることとなった。

具体的には、ナショナルカリキュラムとそれに基づくナショナルテストについては、今まで通り継続して行うこととなった。また、保守党政権下で誕生した教育水準局については、更に強化を図ることとなり、地方教育当局を監査の対象とすることとしたほか、ナショナルテストの効果と教育水準局の評価を更に結び付けることとなった。評価の観点については、以前の保守党政権では基本的に単純

な成績の順位・水準を基準としていたことから、前回の試験との比較である付加価値評価(Value Added)を重要視するものとなった。労働党政権では、その付加価値評価の伸び率を評価することとなり、それまでは切り捨てられることが多かった教育困難校等についても付加価値評価の伸び率が高ければ支援策が行われることとなった。

自主的学校運営については、学校理事会への保護者の参加を更に広めるよう、保護者についての理事の割当数を増やすこととするなど、保守党政権で進めた改革を更に進めることとした。

その一方、保守党が導入した地方教育当局から完全に離れるGMSについては、国庫補助学校への手厚い補助金は不公正であるとして廃止することとし、地方補助学校(Foundation School)となって地方教育当局が補助する学校となった。なお、国庫補助学校において拡大された学校の自律権については、今まで通り尊重することとなった。

以上のような1980年代からの保守党政権により導入された各種の制度については、おおむね継承する教育施策をとることとなった。1960～1970年代に労働党の教育政策の中心であった中等学校の総合制化については、1990年代において、約9割の生徒が総合制化された中等学校に通学することになり、一応の目的は達成した。そのため、総合制に基本を置きながらも、総合制を唯一の中等学校とする政策から、中等学校の多様化を進めることとなった。

【イングランドにおける中等学校への入学者分類】(1996)

区 分	コンプリヘンシブスクール(総合制)	モダンスクール	セレクトティブ(グラマースクール)
割合	90%	5%	5%

(出所) OFSTED「Secondary Educational 1993-1997」

その中で、全面的に廃止の方向を示してい

たグラマースクールについても保護者の選択に任せる姿勢を打ち出した。

### ブラウン内閣による近年の中等教育に対する教育施策

2007年にブレア内閣から後を受け継いだブラウン内閣が発足した。ブラウン内閣では、それまでの教育重視の姿勢を基本的に踏襲した上で、教育への課題の取組を明確にするとし、子どもと家庭への支援とグローバル経済への対応が特に重要であるとした。具体的には、教育技能省を「子ども・学校・家庭省」と「研究・大学・技能省」に改編し、前者は初等中等教育、学校監査、就学前の教育等を担当し、後者は、高等教育、技能部門を担当することとした。

#### (1) 2008年教育技能法の内容

イギリスは10代後半で教育・訓練を受ける割合が低く<sup>22</sup>、その解決が政府の課題であることから、ブラウン内閣では、教育のスキルについて重視する方針を掲げ、義務教育の年限を延長することを主な内容とする2008年教育技能法を成立させた。

具体的には、義務教育の延長について2年間とし、その期間は、それまでの16歳までとは異なり、フルタイムの就学だけでなく、職場での実習や教育・訓練機関の学習を組み込んだ職場訓練も認められるものとした。また、17～18歳までの期間に就労している場合でも、パートタイムの教育・訓練を受けなければならないことが法律で規定された。

義務教育期間の延長の対象者については、義務教育終了年齢である16歳に達し、18歳未満であり、なおかつ全国資格枠組み(National

Qualifications Framework : NQF)<sup>23</sup>のレベル3(後期中等教育段階)に達しない者であるとした。

#### 【全国資格枠組み】(NQF)

区分	内容	
レベル8	特定領域の第一人者、トップの実務家	
レベル7	上級専門家、上級管理者	
レベル6	知的専門職、専門管理者	
レベル5	高等技術者、高等管理者	
レベル4	技術・専門職、従業員管理・指導	
レベル3	後期中等教育段階	(ディプロマ) 上級
レベル2	義務教育修了段階、GCSE(A <sup>+</sup> ~C評価)	中級
レベル1	GCSE(D~G評価)	基礎
入門レベル	基礎的知識技能	

(出所) 文部科学省中央教育審議会教育振興基本計画特別部会配布資料等をもとに作成

この規定を裏付けるため、地方教育当局には、義務教育期間の延長の実施を促進する義務を課し、学校には、教育・訓練の参加を促進する義務を課した。さらに、該当する生徒に対する適切な情報提供や助言を行うことも規定した。

実施については、2015年に18歳まで全面实施することとしており、それまでの2013年までに17歳まで義務教育年限を引き上げることが示されている。

#### (2) 14歳時のナショナルテストの廃止

ナショナルカリキュラムの実施とともに開始されたナショナルテストであるが、後期中等教育の若者の教育・技能を向上させる施策とともにブラウン政権下において見直しが行われた。

14歳時のナショナルテストについては、この年代を、後期中等教育を選択する重要な時期と位置付け、それまで実施してきたすべての生徒を対象とするテストから、教員が1人1人を評価する方法に変更することとした。ナショナルテストについては、生徒や教員へのプレッシャー、試験教科中心に偏る授業、

<sup>22</sup> OECD「Education at a Glance」における2007年の「15～19歳人口に占める15～19歳の在学率」は、イギリス71.4%、ドイツ88.1%、フランス85.7%、OECD平均81.5%となっている。

<sup>23</sup> 全国資格枠組み(NQF)は、知識・技能及び能力の透明化と認証のため、それまでの職業資格、普通教育資格が2004年に統一されてきたものである。

テストの不正などの悪影響もたびたび指摘されており、さらに、国の実施する全国レベルの試験に加えて、学校レベルの試験、地方レベルの試験、全国レベルの試験の模擬試験などが加わるため、試験の回数の多さが以前から指摘されており、数多く行われる試験の整理の必要性が求められていたところでもあった<sup>24</sup>。

その一方で、14歳時のナショナルテストについてはすべてを廃止するのではなく、一部の抽出調査を開発することも併せて発表されている。

### (3) 新たな職業資格「ディプロマ」の創設

義務教育修了資格については、GCSE試験が実施されてきたが、試験による弊害<sup>25</sup>なども顕著になってきたことやGCSE試験の一般的水準がかつてのGCE試験のOレベルを目指してきた生徒達にとっては、あまりにも低すぎるなどにより、別の方策を探る試みも始まっている。

一部の科目では、GCSE試験の代わりともなる「ディプロマ」と呼ばれる新しい職業学習の資格制度が2008年から開始された。この制度は、14歳～19歳の生徒を対象に、目指したい職業分野の学科とスキルを授業で学び、職業・勉学のどちらの道にも進めるようにするもので、情報、健康・福祉、エンジニアリング、建設・環境、芸術・メディアなどとなっている。難易度が異なるレベルが設定されるが、GCSE試験の教科の資格

取得に値するとしている。

「ディプロマ」は、一般にはまだ広く浸透していないが、実務に直結する職業資格であり、GCSE試験を補完するものと位置付けられている。

おわりに

#### (1) 戦後教育の流れと子どもたちへの影響

本稿では、1945年から現代までの中等教育の前期課程の改革に焦点を当ててみたが、戦後におけるイギリスの教育制度改革の中心は明らかに中等学校改革であった。

中等教育の拡大と義務教育年限の延長などにより、三分岐政策がとられたが、多くの国民には不評であり、教育政策の大きな論点となった。何度かの政権交代により、労働党の進めた中等学校の総合型化がおおむね普及し、三分岐政策の問題はほぼ収束することとなった。

その後、保守党から市場原理を大幅に取り入れることや経済効率を高めることといった新たな論点が提起されることとなり、その内容を盛り込んだ改革が実行されるに至った。

一方、これらの改革の中で、教育制度に振り回されたのは、その当時の子どもたちであった。戦後直後からの11歳児試験においては、本人の希望とは無関係に3つの学校に振り分けられ、その後の人生の方向性が決まってしまうこととなった。市場原理を導入した改革の後には、度重なるテストが実施されるようになったが、その結果は本人の学力水準の測定だけでなく、学校の評価にも用いられた。何度も実施されるテストは生徒への大きなプレッシャーになったほか、テスト結果が学校評価に結び付くことから、教員からの指導も成果の出やすい生徒などに重点を置いた指導に偏ることなど、いびつな構造も顕在化してきた。

戦後のイギリスでは、継続してテストの結果に大きく比重が置かれている。テストの結

<sup>24</sup> そのほかの理由として、11歳、14歳時におけるナショナルテストの大幅な採点の遅滞、答案紛失、採点ミスなどのトラブルが重なった影響も大きいと言われている。

<sup>25</sup> GCSE試験については、学校の説明責任に直結するため、政府の基準である数値目標の達成に各学校が必死になって取り組んでいる現状がある。各学校では、政府の示した数値目標の基準の達成に集中的に取り組むことから、容易に点数が取れるGCSE試験を生徒に選択させる傾向や政府の基準のグレーゾーンにある生徒(C～D程度の学力の生徒)の指導に熱心になりそれ以外の優秀な生徒や成績の悪い生徒の指導がおろそかになるなどの弊害も表れている。また、生徒の側でもGCSE試験に追われ、学校嫌いや退学したりする生徒も大勢いると言われており、NEET(ニート)になる生徒への影響も大きいとされている。

果については、ある意味公平であるものの、数値による結果がすべてであることによる悪影響も容易に予想できる。テストの在り方については、イギリスにおける教育課題の一つであろう。

### (2) 近年のイギリス経済における教育への影響

イギリス経済については、1992年以降16年もの長い間成長を続けてきたが、これは、1980年代の保守党政権による市場原理を取り入れ、規制改革などを推進したことがもたらしたものとされている。しかし、世界的な金融危機に端を発した景気の低迷により、2008年にはついにイギリスの経済成長が止まることとなった。

教育制度については、市場原理を取り入れた施策の下で実行されている中、以前から若年層の失業問題なども表われてきており、職業教育・訓練の重視が掲げられていた。今回、経済の成長が止まったことを機に教育制度全般への影響も避けられない状況となっており、今後、どのような教育政策が打ち出されることとなるのか、注目すべきところである。

### (3) 市場原理を取り入れた教育施策の検証

イギリスはこれまで見てきたように政権交代が頻繁に起きる国である。教育分野においても、めまぐるしく変わっている施策もあり、三分岐政策、グラマースクール・地方教育当

局に対する政府の施策などは労働党と保守党が政権交代するたびに大きく変わっていた。その一方、1980年代からの保守党政権時代に導入されたナショナルカリキュラム・ナショナルテスト、オープン入学(学校選択制)、教育水準局による学校監査、自主的学校運営などについては、1997年に政権を得た労働党においてもその多くを継承している。

我が国における最近の教育施策を振り返ると、学校評価の導入、コミュニティスクールの実施、全国学力・学習状況調査の実施、学校選択制の導入などは、イギリスの1980年代からの教育改革において導入された施策に通じている。

イギリスにおいて1980年以降に実施された政策については、既に20年以上の実績が残っている。このため、これまで実施されたイギリスの教育施策の効果・弊害などを詳細に分析・検証することは、我が国の今後の教育施策を考える上で役立つ部分も多くあると思われるところである。

【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。

- ・文部科学省『諸外国の教育改革』ぎょうせい(2000)
- ・文部科学省『諸外国の教育動向2007年度版』明石書店(2008)
- ・文部科学省『諸外国の教育動向2008年度版』明石書店(2009)
- ・文部省『諸外国の学校教育欧米編』(1995)
- ・木村浩『イギリスの教育課程改革』東信堂(2006)
- ・上田学『日本と英国の私立学校』玉川大学出版部(2009)
- ・監修者中西輝正『サッチャー改革に学ぶ教育正常化への道』PHP研究所(2005)

- ・ 佐貫浩 『イギリスの教育改革と日本』 高文研 (2002)
- ・ 藤田英典 『義務教育を問いなおす』 筑摩書房 (2005)
- ・ 佐貫浩・世取山洋介編 『新自由主義改革教育改革』 大月書店 (2008)
- ・ D C F S (子ども・学校・家庭省) ウェブサイト
- ・ O F S T E D ウェブサイト
- ・ Department of Education and Science 「Aspects of secondary education in England」(1979)
- ・ Department of Education and Science 「1839-1989 Public Education in England 150<sup>th</sup> Anniversary」(1990)
- ・ Ofsted 「Secondary Education 1993-97」(1998)
- ・ 教育等・青少年問題に関する研究グループ「フリーター、ニート問題の現状と課題」『RESEARCH BUREAU 論究第2号』衆議院調査局 (2006)

# 中小企業金融の実態 意識調査からの考察

衆議院調査局調査員  
上野綾子  
(経済産業調査室)

## 要 旨

中小企業にとって、事業活動を行う上で不可欠な事業資金の確保は最重要課題であるが、中小企業金融は、情報の非対称性の大きさ等から困難になりやすい。このため、政策金融と信用保証による民間金融の補完を中心に様々な施策が講じられてきたが、近年では公的金融の改革と並行して、新たな金融手法やリレーションシップバンキングが推進されてきた。しかし、中小企業の意識調査からは、新たな金融手法やリレーションシップバンキングには一定の効果が認められるものの、信用度が相対的に低い中小企業にとっては、景気変動にかかわらず政策金融と信用保証が依然として大きな役割を果たしていることが伺える。今後とも、多様性を有する中小企業の金融に万全を期するには、総合的な支援の取組が求められる。

## 《構成》

はじめに

中小企業金融の現状と現行施策の概要  
主要施策の効果

おわりに

はじめに

我が国の中小企業<sup>1</sup>は、全国に約 420 万社存在し、企業数で日本企業全体の 99.7%、従業員数で 69.4% を占める<sup>2</sup>など、経済の基盤を形成しており、新たな産業の創出、就業の機会の増大、市場における競争の促進、地域における経済の活性化等の役割を有するとされ

ている<sup>3</sup>。このような中小企業の多様で活力ある成長発展を図るべく、国は、中小企業基本法に基づき、経営の革新及び創業の促進並びに創造的な事業活動の促進、経営基盤の強化、経済的社会的環境の変化への適応の円滑化、資金供給の円滑化及び自己資本の充実を基本方針として、様々な施策を実施しているところである。

とりわけ、中小企業が事業活動を行う上で不可欠な事業資金の確保は、中小企業経営の最重要課題であり、資金供給の円滑化と自己資本の充実を図るため、政府系金融機関による融資や信用保証を中心に様々な取組がなされてきた。また、現下の経済危機においては、いわゆる「緊急保証制度<sup>4</sup>」や「セーフティネット貸付」が実施されるなど、急激な環境変化に対する緊急避難的なセーフティネット施策も講じられてきたところである。

<sup>1</sup> 中小企業基本法(昭和 38 年 7 月 20 日法律第 154 号)の定義(第 2 条第 1 項。資本金基準と従業員基準によりおおむねの対象を定めるもの)によるが、その範囲は、施策ごとに定めるものとされている。本稿では、各種の統計のうち、中小企業基本法の定義に従って中小企業の数値が表章されていないものについては、便宜的に資本金規模等の基準により、中小企業を括っている。

<sup>2</sup> 民営非一次産業の企業ベース(会社の常用雇用者数と個人における従業者総数)。『中小企業白書 2009 年版』(総務省「事業所・企業統計調査」再編加工)より。

<sup>3</sup> 中小企業基本法第 3 条より。

<sup>4</sup> 「原材料価格高騰対応等緊急保証制度」

しかし、中小企業の資金調達は大企業と比較してなお厳しい環境にあり、加えて中小企業は多様性が大きいため、これまで講じられてきた施策が、どのような中小企業に、どのような効果をあげてきたのか、定かではない。

そこで本稿では、中小企業金融の現状や主要な施策の効果について分析するとともに、どのような課題があるのか考察を試みることにする。分析には、各種の統計を用いるとともに、より詳細な実態を探るため、当経済産業調査室が実施した企業に対するアンケート調査（以下「当室アンケート調査」という。）の結果を利用することとする。当室アンケート調査は、企業の意識調査を中心としたもので、(株)帝国データバンクの「TDB景気動向調査」に当室が質問を追加設定して<sup>5</sup>、2008年11月18日～30日に実施し、全国の調査対象企業20,655社に対して、有効回答企業10,602社（うち大企業1,013社、中小企業9,589社。回答率51.3%）から回答を得たものである<sup>6</sup>。

### 中小企業金融の現状と現行施策の概要

まず、本節では、中小企業金融の現状を概観するとともに、現行施策を整理することとする。

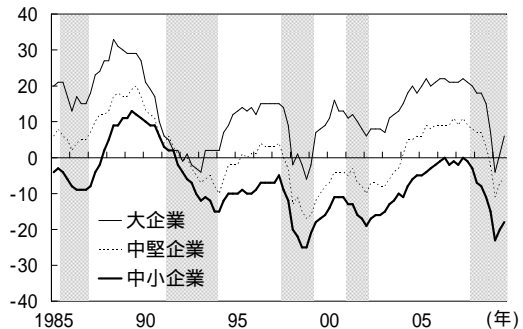
#### 1 中小企業金融の現状

##### (1) 企業規模に起因する困難性

中小企業の資金繰りは、大企業と比較して厳しいものとなっている。日銀短観の資金繰りDI（資金繰りについて「楽である」と回答した企業の割合から「苦しい」と回答した企業の割合を引いて算出）の推移を企業規模別に見ると（図1）大企業は、景気後退期の一時期を除いて「楽である」の割合が「苦し

い」の割合を上回っているが、中小企業は、バブル期以外は「苦しい」の割合が「楽である」の割合を上回っており、大企業と中小企業の間には大きな格差が存在していることが読み取れる。

（図1）資金繰りDI  
（「楽である」 - 「苦しい」）  
（単位）%ポイント



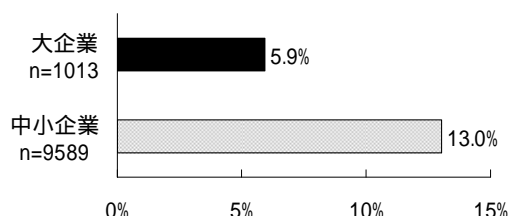
（出所）日本銀行「短期経済観測調査」（2009年9月調査）及び内閣府「景気基準日付」より作成

（注）企業規模は、資本金を基準に区分している（10億円以上が大企業、1億円以上10億円未満が中堅企業、2千万円以上1億円未満が中小企業）。2004年3月調査から調査対象企業等の見直しが行われており、それ以前の計数とは連続していない。

シャドーは景気後退期。直近の景気の山(2007年10月)は暫定。

当室アンケート調査により大企業と中小企業の民間金融機関からの借入状況を比較すると、借入が困難な中小企業の割合は、大企業の倍以上になっている（図2）。

（図2）民間金融機関からの借入が困難な企業の割合



（出所）当室アンケート調査

（注）借入が困難な企業とは、運転資金及び設備資金について、「借入できているが必要資金を満たしていない」「借入を申請したが拒絶された」のいずれかを選択した企業。以下の図でも同様。

<sup>5</sup> 本アンケート調査の質問の内容等については、中央大学商学部の根本忠宣教授から御指導いただいた。

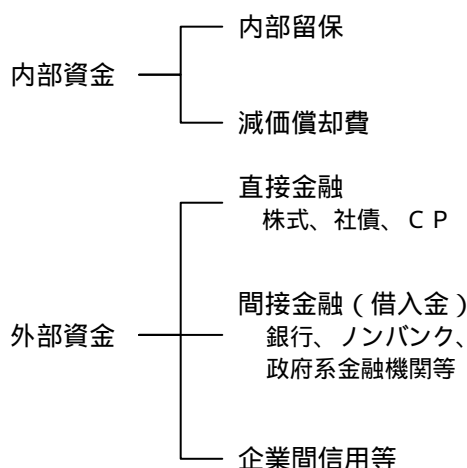
<sup>6</sup> 各設問の回答割合は、無回答を含む回答企業総数（各グラフに（n）と表示）を分母として算出した。



大企業と中小企業の間でこのような資金繰りの格差が生じているのは、単に個々の経営内容の問題ではなく、企業規模の違いが要因になっていると考えられる。では、なぜ企業規模の違いが格差をもたらすのだろうか。

まず、企業が利用できる資金調達手段を整理すると<sup>7</sup>、大きく分けて、事業活動を通じて自ら資金を生み出す「内部資金」と、外部から資金を調達する「外部資金」がある(図3)。内部資金とは、利益を蓄えた内部留保と減価償却費である。多くの企業が内部資金だけでは不十分なため、外部資金も調達している。外部資金は、資本市場を通じて資金供給者から直に資金を調達する直接金融と、銀行などの仲介者を通じて間接的に資金を調達する間接金融(借入金)その他の企業間信用等がある。直接金融のうち、株式は、投資家から出資を受けて、出資割合に応じて利益の一部を配当するが、償還義務はなく、自己資本となる。社債やコマーシャル・ペーパー(CP)は、元本の償還や利息の支払義務がある。

(図3) 企業の主な資金調達手段



(出所) 藪下・武士俣・脚注7 52頁を参考に作成

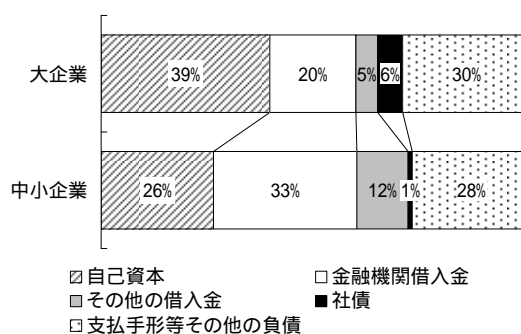
これらの資金調達手段のうち、大企業と中小企業は、それぞれ実際にどのような手段を

<sup>7</sup> 藪下史郎・武士俣友生編著『中小企業金融入門(第2版)』東洋経済新報社(2006)51-53頁参照。

利用しているのか、資金調達の現状を比較してみると、中小企業は自己資本や社債の割合が小さく、金融機関からの借入金の割合が大きくなっている(図4)。

中小企業では、株式や社債等の直接金融による資金調達が、事業基盤の弱さや経営内容のディスクロージャー(情報開示)の不備によって困難であるため、資金調達の大部分を金融機関からの借入に依存していると考えられる。

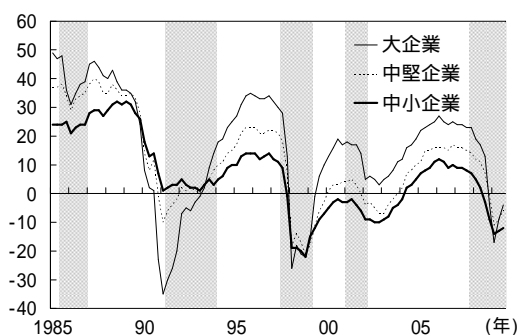
(図4) 資金調達状況(2008年度)



(出所) 財務省「法人企業統計調査年次別調査」(平成20年度調査)より作成

(注) 資本金1億円未満を中小企業、1億円以上を大企業とした。

(図5) 貸出態度D I(「緩い」-「厳しい」)  
(単位) %ポイント



(出所) 日本銀行「短期経済観測調査」(2009年9月調査)及び内閣府「景気基準日付」より作成  
(注) 図1の(注)に同じ。

この金融機関からの借入が十分に機能していれば問題ないが、実際には難しい状況にある。日銀短観の貸出態度D I(金融機関の貸出態度について「緩い」と回答した企業の割合から「厳しい」と回答した企業の割合を引

いて算出)の推移を企業規模別に見ると(図5)景気後退期には、大企業も中小企業と同程度もしくはそれ以上に厳しいとしている時期もあるが、一般的に中小企業にとっては金融機関の貸出態度は厳しく、大企業との間には格差が存在している。

中小企業が、金融機関からの借入に困難を来す要因として考えられるのは、第一に、中小企業は、収益性や成長性において企業間での多様性が大きく、経営内容の情報開示も進んでいないため、金融機関にとっては、事前に評価することが困難であり、貸出リスクが大きい(情報の非対称性が大きい)ことである。

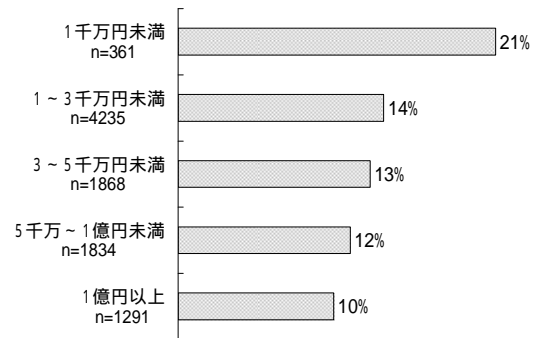
第二に、そのリスクを埋めるための担保を、中小企業は十分に保有していないことが多いことである。図1を見ると、中小企業の資金繰りは、1980年代後半のバブル期だけ「楽である」の割合が「苦しい」の割合を上回っている。これは、多くの中小企業が、金融機関からの借入に不動産担保を提供しているため、不動産価格が急上昇したバブル期には、不動産担保融資を中心に中小企業向け貸出も急増したためである。しかし、90年代以降は地価の下落・低迷により担保価値が下落したため、貸出態度や資金繰り悪化の一因になっていると考えられる<sup>8</sup>。

第三に、中小企業は事業規模が小さく、必要とする資金規模が相対的に小さいことから、金融機関にとっては、得られる金利収入が少ない一方で、与信審査やモニタリングに要する単位当たりの貸出コストが相対的に大きく、採算性が低いことである。図2の民間金融機関からの借入が困難な中小企業を資本金規模別に見ると(図6)規模が小さいほど割合が高くなっており、当室アンケート調査の結果

<sup>8</sup> 90年代末から2000年代初頭の貸出の低迷については、中小企業自体の資金需要が乏しいことによる部分が大いという指摘もなされている(同上第4章参照)。

からも、金融機関にとっては小規模企業ほど採算性が低く、資金供給に消極的になりやすいと推測される。

(図6) 民間金融機関からの借入が困難な中小企業(資本金規模別)



(出所) 当室アンケート調査

## (2) 環境変化時の不安定性

中小企業の資金繰りは、大企業と比較して恒常的に困難になっているが、景気悪化時にはとりわけ困難に陥っている(図1)。

景気が悪化すると企業の設備資金の需要は減少するが、運転資金や手元資金を確保しておくための需要は増加すると考えられる。一方で、自己資本比率規制(BIS規制)に制約されている金融機関は、企業の業績が悪化し、倒産リスクが高まると、自己資本比率の維持のため分母のリスク資産の圧縮を迫られ、相対的にリスクと貸出コストが高い中小企業への貸出の優先度を下げることになりやすいと考えられる。

さらに、中小企業は、その資金調達構造から、金融機関の貸出態度の変化の影響を受けやすくなっている。図5と図1を比較すると、中小企業では、金融機関の貸出態度と資金繰りが同様に変化しているが、大企業では、景気後退期に中小企業と同程度もしくはそれ以上に金融機関の貸出態度が厳しくなっているも、資金繰りは中小企業ほど落ち込んでいない。これは、経済状況の悪化や金融環境の変化により金融機関の貸出態度が悪化した場合

でも、大企業は、内部資金や社債、株式公開等の間接金融以外の資金調達を選択することが比較的容易なためと考えられる。一方で、中小企業は、金融機関からの借入以外の資金調達手段を選択することが難しいため、金融機関の貸出態度の変化に大きく影響されていると考えられる。

## 2 現行施策の概要

### (1) 公的機関による資金調達支援

中小企業の資金調達の困難性に対応するため、中小企業金融の拡充や自己資本充実のための政策がとられてきた。中でも中心的な役割を果たしてきたのが、政府系中小企業金融機関による政策金融と、信用保証協会による信用保証である。民間金融機関による資金供給の不足を補うため、政府系中小企業金融機関は中小企業に対して直接貸出を行い、信用保証協会は中小企業の借入債務を保証することにより、民間金融機関の貸出を促進してきた<sup>9</sup>。

また、政策金融と信用保証は、環境激変時のセーフティネット機能も担ってきた。政府は、1997年秋以降の民間金融機関の貸し渋りに対しては、1998年10月に「特別保証制度<sup>10</sup>」を創設するとともに、政府系中小企業金融機関の特別融資制度の創設、貸付対象企業の拡大等の措置を通じ、資金調達が困難となった中小企業の受皿としてきた。昨年からは、原油・原材料価格の高騰や秋以降の世界的金融危機を受け、景況の悪化している業種に属する中小企業を対象とする信用保証協会の「緊急保証制度」が10月末から実施されるとともに、政府系中小企業金融機関の「セーフティネット貸付」も拡充し、社会的な経済状況の変化により売上げや収益の減少等の影響を受

<sup>9</sup> このほか、公的機関による中小企業に対する融資には、独立行政法人中小企業基盤整備機構による融資や、小規模企業設備資金などの国の助成を受けて地方公共団体が行う融資、地方公共団体が独自に行っている制度融資等がある。

<sup>10</sup> 正式には、金融安定化特別保証制度。

けている中小企業に対し、業種を問わずに融資を実施している。

### (2) 資金調達手段の多様化

不動産担保融資を主体とする間接金融に依存していることにより、資金調達力が担保不動産の価値に制約されるとともに、金融機関の貸出態度の変化の影響を受けて不安定になりやすいという中小企業の資金調達構造を改善するため、90年代後半以降、売掛債権担保融資や動産担保融資等の多様な担保による融資制度や、貸出債権の証券化等の市場型間接金融（間接金融の形態をとりながら、市場から資金調達を行うシステム）といった新たな資金調達手段の普及が推進されてきた。また、社債や株式等の直接金融の円滑化のための環境整備も図られるなど、資金調達手段を多様化する取組が行われている。

### (3) 中小・地域金融機関の機能強化

中小企業金融の担い手となっている中小・地域金融機関（地方銀行、第二地方銀行、信用金庫及び信用組合）については、その健全性を確保する観点から、金融庁の主導により「リレーションシップバンキング（以下「リレバン」という。）の機能強化が推進されてきた。リレバンとは、金融機関が顧客との間で親密な関係を長く維持することにより顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うことで展開するビジネスモデルを指すのが一般的であるとされている<sup>11</sup>。借り手側の中小企業にとっては、経営内容の情報開示が進んでいないことによる貸出リスクの高さ（いわゆる情報の非対称性

<sup>11</sup> 金融審議会金融分科会第二部会「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」より。ただし、「リレーションシップバンキング」という用語には複数の意味があることが指摘されている（内田浩史「第4章 リレーションシップバンキングは中小企業金融の万能薬か」渡辺努・植杉威一郎編著『検証 中小企業金融』日本経済新聞出版社（2008）参照）。

の大きさ)を、リレバンによる情報の蓄積で改善し、中小・地域金融機関による貸出が円滑化されることが期待されている。

### 主要施策の効果

中小企業金融の円滑化のため、これまで様々な施策が実施されてきたところであるが、これらの施策は、どのような中小企業に利用され、どのような効果をあげているのだろうか。以下では、中小企業金融に関する主要な施策(政策金融、信用保証、新たな金融手法、リレバン)の効果について、分析していくこととする。

#### 1 政策金融

##### (1) 政策金融改革

中小企業向けの政策金融は、小泉内閣の方針に基づく政策金融改革により2008年10月に発足した日本政策金融公庫が主な実施機関となっている。

戦後から、中小企業に対する民間金融機関からの資金供給不足の解消は、中小企業金融公庫、国民生活金融公庫及び商工組合中央金庫(以下「商工中金」という。)の3つの政府系中小企業金融機関が対象企業の規模その他に応じて役割を果たしてきた。しかし、「簡素で効率的な政府の実現」という構造改革の基本原則の下に、財政投融资改革、郵政民営化及び特殊法人改革等が進められる中、政策金融についても、特殊法人改革の一環として改革が行われることとなった。国民生活金融公庫と中小企業金融公庫は他の2つの政策金融機関(農林漁業金融公庫及び国際協力銀行(国際金融等業務))と統合して日本政策金融公庫<sup>12</sup>となり、商工中金は、政策金融から撤退する

<sup>12</sup> 沖縄県については、沖縄振興開発金融公庫が国民生活金融公庫と中小企業金融公庫に代わって同様の業務を行ってきたが、平成24年度以降に日本政策金融公庫に統合されることとなっている。

こととされ、将来的な完全民営化に向けた移行期の措置として2008年10月に株式会社化(特殊会社化)された<sup>13</sup>。

日本政策金融公庫は、中小企業金融公庫及び国民生活金融公庫の事業を引き継いだ(国民生活事業及び中小企業事業)。そのうち、特に業種や用途を定めない一般貸付については、民間金融機関では採算上資金供給の困難な小規模企業を対象とする国民生活事業分野は残されたが、中小企業事業分野は、国全体として資金不足であった高度成長期とは異なり資金余剰になっているため、中小企業といえども量的補完を国が行う必要はないとして撤退することとされ、特定の政策目的を遂行するために業種や用途を限定して有利な条件により政策誘導を図る特別貸付のみが残された。

##### (2) 利用状況

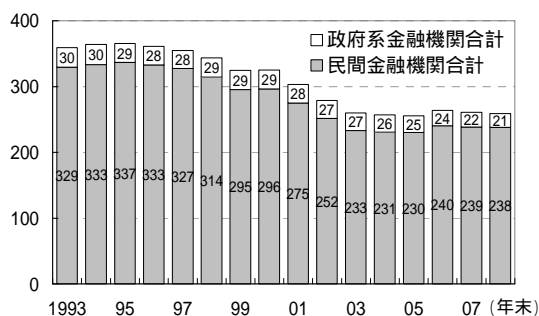
2008年末の政府系金融機関(ここでは時系列比較のため商工中金も含めることにする)による中小企業向け貸出残高は約21兆円で、民間金融機関も含めた中小企業向け総貸出残高の約8.2%を占めている(商工中金分を除くと、約12兆円で約4.8%)(図7)。政府系金融機関による貸出は減少してきているが、総貸出残高も減少傾向にあるため、総貸出残高に占める割合は、1993年の8.3%からあまり変化していない。

中小企業向け総貸出残高に占める政府系金融機関貸出の割合の推移を見ると(図8)、相対的に景気変動の影響を受けないため、景気後退期には割合が増加しており、基本的にセーフティネット機能を果たしてきたと考えられる。

<sup>13</sup> 商工中金の完全民営化の時期は、株式会社化されてからおおむね5~7年とされていたが、今般の金融危機を受けて法改正が行われ、平成24年4月から起算しておおむね5~7年後を目途とすることとされた。また、平成23年度末までの間に政府は完全民営化時期や国の関与の在り方等について検討することとされ、必要な措置を講じるまでの間は、株式を処分しないものとされた。

(図7) 中小企業向け貸出残高

(単位)兆円



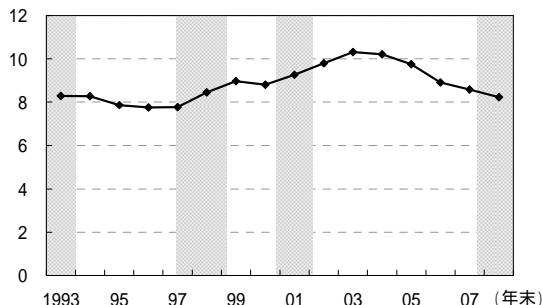
(出所)「中小企業白書」各年版より作成

(注) 日本銀行「金融経済統計月報」他より中小企業庁調べ。

政府系金融機関合計は、日本政策金融公庫(中小企業事業(2007年末までの残高は、旧「中小企業金融公庫」)貸出残高には、設備貸与貸付・投資育成会社への貸付残高は含まれていない)及び国民生活事業(2007年末までの残高は、旧「国民生活金融公庫」)並びに商工中金の貸出残高の合計。

(図8) 中小企業向け総貸出残高に占める政府系金融機関貸出の割合

(単位)%



(出所)「中小企業白書」各年版及び内閣府「景気基準日付」より作成

(注) 日本銀行「金融経済統計月報」他より中小企業庁調べ。

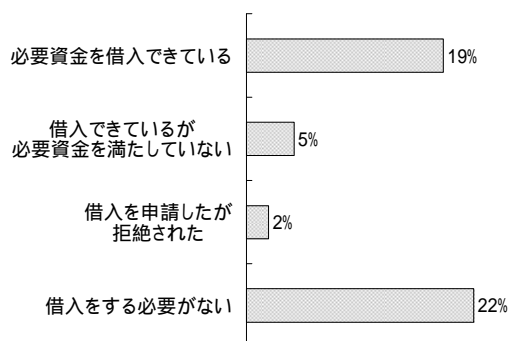
シャドーは景気後退期。直近の景気の山(2007年10月)は暫定。

政策金融に対しては、セーフティネット機能のほか、民間金融機関による資金供給の不足を補完することが期待されているが、実際には、どのような中小企業にどの程度資金を供給しているのだろうか。以下では、当室アンケート調査の結果を用いて実態を探ってみることとする。

まず、政策金融を利用している中小企業の割合を見てみると、公的金融機関<sup>14</sup>から借入をしている中小企業は、全体の24%を占めている(図9の「必要資金を借入できている」と「借入できているが必要資金を満たしていない」の合計)。図2で見た、民間金融機関からの借入が困難となっている中小企業の割合(13%)を大きく上回っているが、どのような企業が利用しているのだろうか。

(図9) 中小企業の公的金融機関からの借入状況

(n=9589)



(出所) 当室アンケート調査

(注) 上記の選択肢のほか、民間金融機関からの借入状況も同時に尋ねて複数回答とし、「その他/わからない」や無回答もあるため、合計は100%になっていない(図10でも同様)。

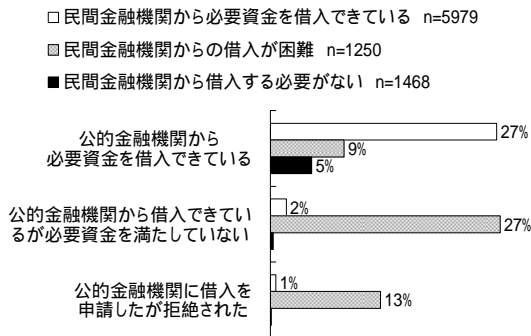
図10は、民間金融機関からの借入状況別に、公的金融機関からの借入状況を見たものである。民間金融機関からの借入が困難な中小企業のうちの9%は公的金融機関から必要資金を借入できているものの、13%は借入を申請したが拒絶されたとしており、借入できているが必要資金を満たしていない(27%)を含めると、約4割が公的金融機関からも借入が困難になっている。

しかし、公的金融機関に期待されているのは、民間金融機関からの資金調達が困難な中小企業のすべてに対して、不足している資金を全額供給することではない。公的金融機関

<sup>14</sup> 公的金融機関(日本政策金融公庫等)として、広く公的金融機関による融資について尋ねた。

は、民間金融機関では採算に乗らない情報活動やモニタリング活動を行うことによって、そのままでは貸出を受けられないような中小企業に資金調達の可能性を広げていくことが期待されているのである<sup>15</sup>。

(図10) 中小企業の公的金融機関からの借入状況 (民間金融機関からの借入状況別)



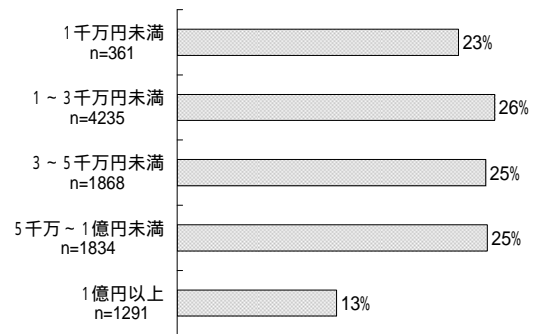
(出所) 当室アンケート調査

図6で見たように、民間金融機関からの借入は、資本金規模が小さいほど困難になっている。一方、公的金融機関からの借入状況を資本金規模別に見ると(図11)、民間金融機関からの借入が相対的に容易な資本金1億円以上の割合が目立って低く、他はさほど差がない。中小企業は、公的金融機関からは企業規模にかかわらずに債務償還能力の審査を受け、認められた場合には借入することができると考えられる。この点からも、公的金融機関は、所期の役割を果たしているといえるだろう。

他方で、公的金融機関は民間金融機関からの借入が困難な中小企業以外にも広く利用されており、民間金融機関から借入をする必要がないとしている中小企業でも、5%が公的金融機関から必要資金を借入できているとしている(図10)ことから、ごく一部分ではあるものの、本来の趣旨に反して民間金融機関の補完を超えたものとなっている可能性もあ

ることが伺える。

(図11) 中小企業の公的金融機関からの借入状況 (資本金規模別)



(出所) 当室アンケート調査

(注) 公的金融機関から「必要資金を借入できている」を選択した企業と、「借入できているが、必要資金を満たしていない」を選択した企業の合計の割合。

## 2 信用保証

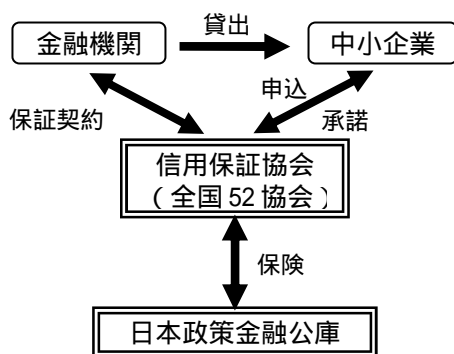
### (1) 制度の概要

信用保証は、中小企業に対して直接資金を供給する政策金融とは異なり、中小企業が民間金融機関から借入をする場合に、その借入債務を保証することにより貸出リスクを公的に負担し、民間金融機関から中小企業への資金供給を促すものである。

信用保証業務は、各都道府県及び5市に設立されている52の信用保証協会が担っている。信用保証協会は、保証の申込を受けた中小企業の信用調査を行い、保証を承諾する場合には、中小企業から信用保証料を徴収して保証を付す。中小企業が返済不能となった場合には、信用保証協会が金融機関に対して代位弁済を行う。さらに、日本政策金融公庫(中小企業事業)が信用保証協会の保証を再保険し、7～8割のリスクを填補することにより、全国に存在する信用保証協会のリスク負担を一部分散している。この信用保証協会が担う保証機能と日本政策金融公庫が担う保険機能を合わせて、信用補完制度と呼ばれている(図12)。

<sup>15</sup> 藪下・武士俣・前掲注7 41頁参照。

(図12) 信用補完制度

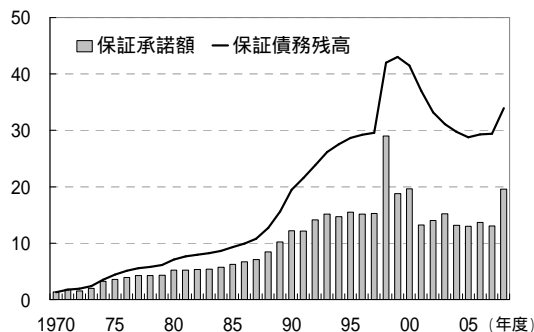


(2) 利用状況

信用保証制度を利用している中小企業は、2008年度末現在で約38% (約157万企業) に上り、保証債務残高は約33兆円で、中小企業向け貸出の約13%を占めている<sup>16</sup>。

保証承諾額と保証債務残高の推移を見ると(図13)、バブル崩壊後に増加傾向にあったところ、1997年秋以降の金融機関の貸し渋りを受けて1998年10月から2000年度末まで実施された「特別保証制度<sup>17</sup>」の影響で一段と増加した後、近年は減少傾向にあった。しかし、昨年秋からの国際的な金融不安、経済収縮等を受け、2008年10月末から「緊急保証制度」が実施されたことより、2008年度の保証承諾額は約19.6兆円と前年度(約13兆円)に比べて約50%増加している。

(図13) 保証承諾額と保証債務残高の推移  
(単位)兆円



(出所) 社団法人全国信用保証協会連合会ホームページより作成

<sup>16</sup> 『日本政策金融公庫ディスクロージャー誌 2009』より。

<sup>17</sup> 保証要件を緩和し、保証料率を引き下げた。

このように、信用保証は幅広く利用され、環境激変時には特別保証制度の創設等によりセーフティネットとしても大きな役割を果たしている。しかし、信用保証については、民間金融機関のモラルハザードが生じる可能性が指摘されている<sup>18</sup>。

そもそも、信用保証は、貸出審査やモニタリングのコストが相対的に高いことから民間金融機関がリスクを負担できない中小企業について、そのリスクを公的保証でカバーすることにより保証付きの融資が呼び水となり、その後実績が確認された中小企業に対して民間金融機関プロパーの融資が続くという効果が期待できるとされている。一方で、民間金融機関はリスクを負担しないため、貸倒れリスクの大きな案件のみに保証を付け、貸倒れリスクの少ない案件にはプロパー融資で対応したり、信用保証を利用する必要のない企業にまで信用保証をつけることで企業の資金調達コストを引き上げてしまったりすることが懸念されている。

実際には、どのような中小企業が信用保証を利用し、どのように感じているのか、以下では当室アンケート調査により実態を探ってみることとする。

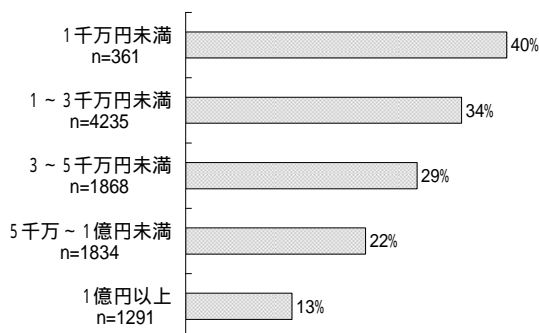
まず、信用保証制度を利用した中小企業を資本金規模別に見ると、規模の小さい中小企業ほど割合が高くなっている(図14)。企業規模が小さいと、情報収集コストが割高となるため、金融機関のリスク負担を取り除き、中小企業への資金供給を促進するという信用保証制度の趣旨に合致しているといえる。

次に、中小企業の信用保証制度の利用状況と評価を見てみると(図15)、中小企業全体では、信用保証制度を利用した中でメリットを感じたとする回答が一番多いが、次いでデメリットを感じたとする回答が多くなってい

<sup>18</sup> 藪下・武士俣・前掲注7 40頁及び149頁参照。

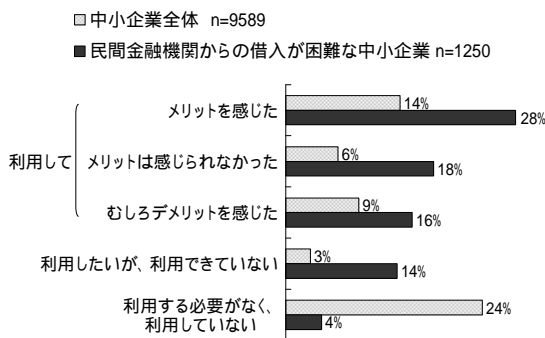
る。民間金融機関からの借入が困難な中小企業では、信用保証制度を利用した中でデメリットを感じたとする回答が一番少なくなっており、民間金融が困難な中小企業は比較的恩恵を感じている一方で、本来民間金融機関から調達できる中小企業にとっては、信用保証料の負担が追加されること等により、デメリットを感じやすくなっていると推測される。

(図 14) 信用保証制度を利用した中小企業 (資本金規模別)



(出所) 当室アンケート調査

(図 15) 中小企業の信用保証制度の利用状況と評価

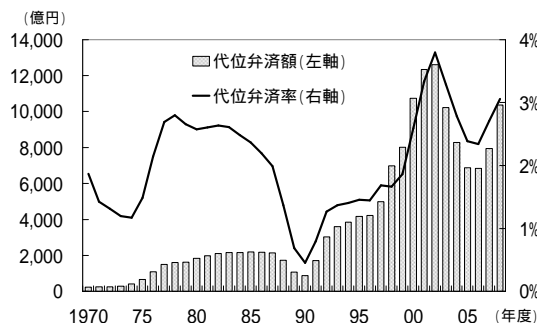


(出所) 当室アンケート調査

### (3) 信用補完制度の問題点と制度の見直し

信用保証は、中小企業金融において幅広く利用され、大きな役割を果している一方で、近年、代位弁済額及び代位弁済率が大幅に上昇し、保険制度が急速かつ構造的な赤字状況となっている(図 16 及び図 17)。

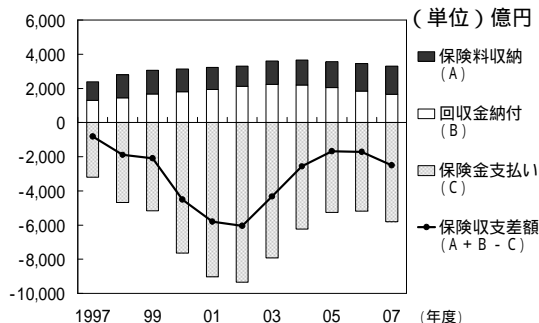
(図 16) 信用保証協会の代位弁済状況



(出所) 社団法人全国信用保証協会連合会ホームページより作成

(注) 代位弁済率は、代位弁済額 / 保証債務残高

(図 17) 信用保険制度の収支状況



(出所) 中小企業政策審議会基本政策部会「信用補完制度のあり方に関する検討小委員会とりまとめ(参考資料集)」及び中小企業金融公庫「2007 度の業務に係る政策評価報告書」より作成

このような信用保険制度の構造的赤字などの問題を受け、2006 年 4 月から保証料率の弾力化が行われるとともに、2007 年 10 月からは責任共有制度が導入された。

保証料率の弾力化は、従来の一律の保証料率(無担保の場合の基本料率は 1.35%)では、経営状況の良好な中小企業者が割高の保証料を負担する一方で、新たな事業や事業再生にチャレンジする中小企業者や相当信用リスクの高まった中小企業者に対する保証を難しくしている面もあるとして、財務内容その他の経営状況に応じて保証料率を 9 区分(平均は 1.35%)にするものである。これにより、中小企業に経営改善を促すインセンティブを与えると同時に、経営状況の良好な中小企業に対しては割安な保証料で融資を提供し、より

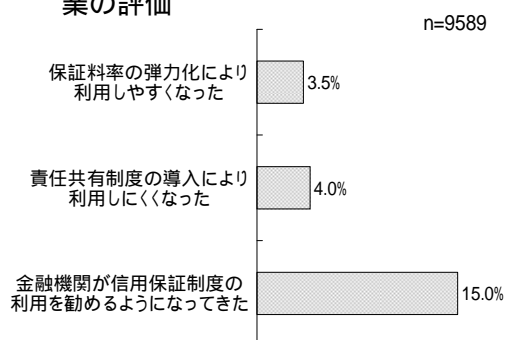


幅広い中小企業者の保証利用機会の拡大につながることを期待される。

責任共有制度は、これまで信用保証協会が原則 100%負担していた信用リスクを、金融機関も原則 20%負担することとするもので、金融機関の適切な審査や、融資実行後の適切なフォローアップを期待するものである。

制度の実施による影響については、とりわけ責任共有制度の導入により、中小企業の借入が難しくなることが危惧されたが、当室アンケート調査では、調査実施月の前月末から緊急保証制度が開始されたせいもあってか、さほど大きな影響は見られない(図 18)。

(図 18)信用保証の制度変更に対する中小企業の評価



(出所) 当室アンケート調査

このように制度の見直しが行われているが、信用保証協会の収支は、各保証協会間で格差があるものの全体として大幅な赤字になっており、今般の経済危機と緊急保証制度の実施によりさらに悪化する可能性もあるため、信用保証及び信用保険の収支の改善は、引き続き大きな課題となっている。

### 3 新たな金融手法

#### (1) 取組の現状

##### ア 担保の多様化

不動産担保に過度に依存すると、資金調達力が不動産の価値に制約されることから、不動産以外の保有資産の活用が課題とされ、売掛金及び在庫を利用した動産・債権担保融資

が注目されるようになった。90年代後半以降、公示制度の整備や信用保証協会の流動資産担保融資保証制度の創設といった、普及に向けた様々な取組が行われている。

また、財産権、商標権、著作権などの知的財産権を担保とする融資も、ベンチャー企業を主な対象として 1995 年から日本政策投資銀行が取り組むなど、普及が促進されている。

このような取組が進められる中、これまで担保として活用されてこなかった、企業が保有する在庫や売掛債権、知的財産、機械設備等の事業収益資産を活用した金融手法である A B L (Asset Based Lending) が注目されるようになってきた。中小企業が保有する様々な資産を活用することにより、資金調達余力の拡大が期待されるだけでなく、金融機関にとっても、借り手のビジネスに直結した動産等の担保の活用により、資金の流れや在庫の状況から信用リスクを確認できるというメリットがある。金融庁は、在庫等を一般担保として認めて不動産担保の場合と同程度の有利な取扱いを行うよう金融検査マニュアルを改訂し、経済産業省は、ガイドラインやテキストを作成するなど、A B L 普及のための取組が行われている。また、商工中金では、2005 年から先行的に A B L 融資を実施している。

しかし、現在 A B L を利用している企業は 2%程度に過ぎず<sup>19</sup>、A B L 関連サービスを担う専門会社が数多く存在し、総貸出残高の約 2 割を A B L が占めている米国と比較すると、民間での普及が進んでいるとはいえない。担保の評価や処分が困難であり、管理コストがかかること、風評被害のおそれも根強いこと等が普及の阻害要因となっている。

#### イ クレジット・スコアリング

近年、民間金融機関が取り組むようになって

<sup>19</sup> 「中小企業白書(2007年版)」より。

てきたのが、クレジット・スコアリングである。クレジット・スコアリングとは、貸出に当たって、企業の財務諸表等の定量的なデータにより不良債権確率を推計し、融資実行の可否や、貸出限度額、貸出利率等の融資判断を行う方式であり、融資審査の迅速化を図り、中小企業の審査費用の相対的な高さを解消する手法として期待されるものである。

日本では、90年代後半以降に大手行や地方銀行に徐々に浸透してきている<sup>20</sup>。2003年には、金融庁の「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」において、担保・保証に過度に依存しない融資方法として導入が勧められ、2005年3月末時点で地域金融機関の46%がクレジット・スコアリングに取り組んでいる<sup>21</sup>。しかし、細部にこだわらず機械的な審査処理を行うという点では、クレジット・スコアリングは都市銀行や広域展開する地方銀行など、大量処理を基本とする銀行に向いていると考えられる<sup>22</sup>。

また、対象となる中小企業も限定される。クレジット・スコアリングは、融資審査のコストを大幅に圧縮できる反面、申込み時点の決算内容だけで融資判断を行うことになるため、一時的な要因で業績が悪化した企業や、成長性はあっても現在の財務状況が芳しくない企業に対しては難しいと考えられる<sup>23</sup>。

## ウ 直接金融・市場型間接金融

資金調達手段の多様化により中小企業金融の円滑化を図るとともに、金融機関に集中しているリスクを分散するため、投資家から直接資金を調達する直接金融や、間接金融の形

態をとりながら市場から資金調達を行う市場型間接金融が推進されてきている。

直接金融については、近年、従来の上場市場と比べて上場基準が大きく緩和されたベンチャー企業向けの市場が開設されるなど、市場の整備拡充が図られるとともに、国は、投資・育成事業を行う中小企業投資育成会社の設立や、中小企業の私募債発行に対する信用保証協会による保証の付与といった支援を行うなど、直接金融の円滑化に取り組んでいる。

しかし、新興株式市場の対象となるのは、創業間もなく大きな成長が見込まれるベンチャー企業であり、中小企業のうちのごく一部に過ぎない。また、中小企業の直接金融による資金調達を困難にしている事業基盤の弱さや経営内容のディスクロズの不足を克服することはなお難しく、限界がある。

一方、中小企業にとって直接金融の利用が事実上困難なため、市場型間接金融に注目が集まってきた。市場型間接金融の典型例である貸出債権の証券化は、複数の貸出債権を裏付けとして証券を発行し、投資家に売却するスキームである。金融機関のリスクが軽減され、融資が拡大されることが期待されるものであり、日本政策金融公庫が支援を行っている。

しかし、サブプライム問題を契機とする金融危機以降は証券化商品を取り巻く環境が悪化しており、多様性のある中小企業の小額多数の債権をまとめて商品化することにより、情報の非対称性が大きくなることや、格付けに過度に依存することなどの指摘もなされている。また、市場型間接金融を利用する場合には、手数料や情報開示のコストがかかることが中小企業にとってデメリットとなる。

## (2) 利用の実態

当室アンケート調査では、新たな金融手法のうち、ABLや売掛債権担保融資、スコアリング、証券化の3つの手法について、

<sup>20</sup> 益田安良『中小企業金融のマクロ経済分析 健全化へ向けた経済政策と金融システム』中央経済社(2006)より。

<sup>21</sup> 同上180頁参照。

<sup>22</sup> 金融庁は、2007年度からは、スコアリング融資は安易な貸出競争を招くとして実績の集計を取りやめている。

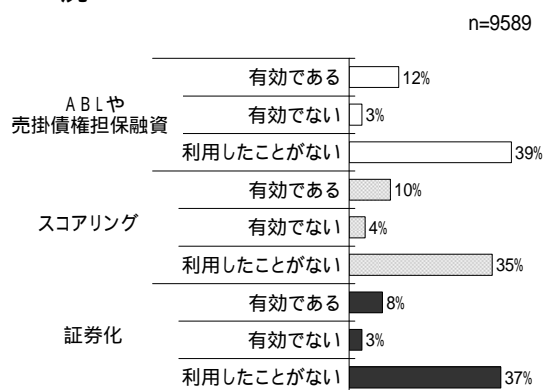
<sup>23</sup> 藪下・武士俣・前掲注7 83-84頁参照。

利用状況と評価を尋ねてみた。

図 19 で中小企業の新たな金融手法の利用状況を見ると、「利用したことがない」という回答が各手法で約 4 割に達しており、あまり浸透していないことが伺える。しかし、それぞれの手法について、「有効である」という評価が「有効でない」という評価を上回っており、一定の効果をあげているといえる。

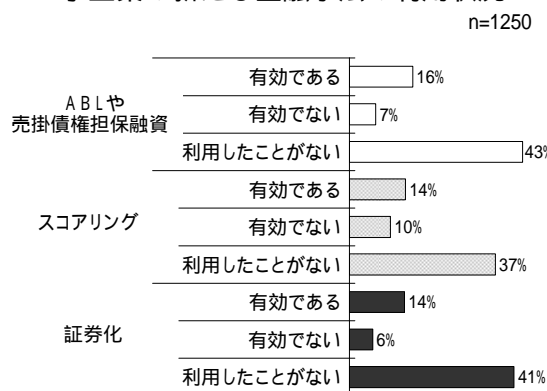
民間金融機関からの借入が困難な中小企業について見ても（図 20）、それぞれ「有効である」という評価が「有効でない」という評価を上回っている。新たな金融手法を利用することにより、民間金融機関からの借入が改善される可能性があると考えられ、今後も周知や促進を図っていくことが求められる。

（図 19）中小企業の新たな金融手法の利用状況



（出所）当室アンケート調査

（図 20）民間金融機関からの借入が困難な中小企業の新たな金融手法の利用状況



（出所）当室アンケート調査

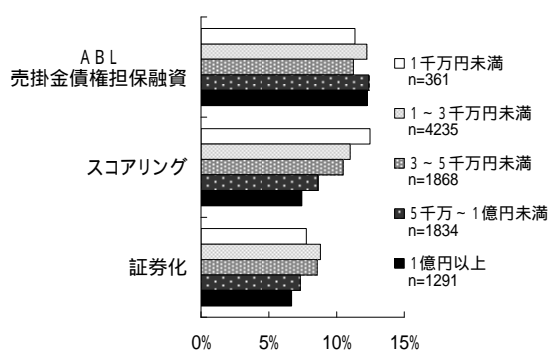
各金融手法について、「有効である」と回答した企業を資本金規模別に見ると、手法ごとに傾向が異なっている（図 21）。特に、スコアリングについては、資本金規模の小さい企業ほど有効であるとする割合が高くなっている。スコアリングは、審査が機械的に行われるため、規模が小さくなるほど割高になる審査コストの上昇を解消することができ、規模の小さい企業に適していると考えられる。

このほか、新たな金融手法に対する評価と今後金融機関に期待する取組について尋ねたフリーアンサーでは、ABLや売掛債権担保融資について、利用して助かったが得意先に不安を抱かれたという回答や、信用が落ちるため利用できないという回答があり、風評被害への懸念は根強く、更なる広範な周知の必要性が感じられる。

また、地域金融機関からのヒアリングでは、ABLは事務的成本が高く採算が合わないため取り組んでいないが、在庫や商品の多い企業の資金調達方法の一つとして、あった方がよいと感じるという意見があった。証券化については、金融機関自身も中小企業も手法を理解するのが難しいという声が聞かれた。

各金融手法は、どのような中小企業にも有効というわけではないが、企業のニーズや保有資産等に適した手法の開発・利用が進むことが期待される。

（図 21）新たな金融手法を有効であるとした中小企業（資本金規模別）



（出所）当室アンケート調査

#### 4 リレーションシップバンキング

##### (1) 金融庁による推進

リレバンの推進は、「金融再生プログラム」(2002年10月30日)で取り上げられたことに端を発する。大手行の不良債権処理を加速させる一方で、中小・地域金融機関については、中小企業の再生と地域経済の活性化を図りつつ、不良債権問題の解決を図るため、リレバンの機能強化が求められた。これを受け、金融庁は、リレバンの機能強化を図るため、中小・地域金融機関及び行政が取り組むべき事項をまとめた「リレーションシップバンキングの機能強化に関するアクションプログラム」(以下「アクションプログラム」という。)を2003年度以降、2006年度まで2次4年間にわたる取組として策定し、その結果も公表してきた<sup>24</sup>。また、2007年度以降においても、アクションプログラムの内容については、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」(2007年8月)に必要な事項が盛り込まれ、恒久的な取組とされた。

リレバンは、中小企業金融を困難にしている情報の非対称性の問題を、中小企業と金融機関との継続的な接触を通じて克服しようとするものであり、中小企業にとっては、一時的な業績悪化等に左右されず、長期的に安定した取引を可能にし、金融機関から貸付け以外の経営サポートを受けられることもメリットとして考えられる。

しかし、金融機関にとっては、継続的な接触による情報生産にコストがかかるため、小規模取引には吸収困難な面も指摘されており、いかにしてそのコストを貸出金利に転嫁できるかが、ビジネスモデルとして成立するポイ

<sup>24</sup> なお、金融庁の策定したアクションプログラムは、中小・地域金融機関の健全性を確保し、収益性を向上させるために推進されてきたものであり、リレバンそのものの機能強化だけでなく、リレバンの機能を十分に発揮していくために必要と考えられる様々な取組が盛り込まれており、第2次アクションプログラムでは、リレバンから「地域密着型金融」に名称変更されている。

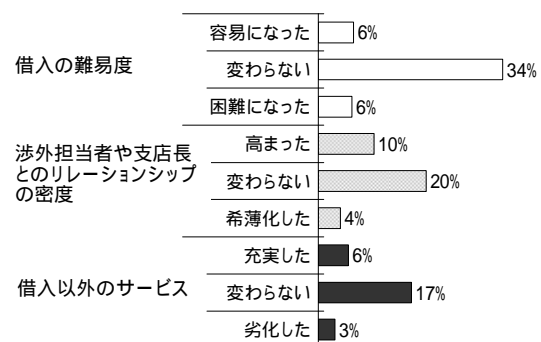
ントとなる。金融庁は、地域金融機関によるリレバンの実績は上がってきているとしているが、金融審議会の報告書<sup>25</sup>では、地域金融機関の資金利益は伸び悩んでおり、リレバンの取組自体が収益向上に結び付く安定したビジネスモデルとして定着するには、なお途半ばにあるとされている。

##### (2) 中小企業による評価

リレバンは、地域金融機関の機能強化という観点から推進されてきたが、借り手である中小企業では、どのように受け止められているのだろうか。当室アンケート調査では、リレバン(地域密着型金融)の推進による取引関係の変化について尋ねた。

借入の難易度、リレーションシップの密度、借入以外のサービスのそれぞれについて、肯定的評価が否定的評価を若干上回っているが、いずれの項目も「変わらない」という回答が多く、そもそもリレバンの内容を把握していない多くの中小企業の存在と併せ、リレバンの取組が中小企業サイドでは浸透していないことが伺える(図22)。

(図22) 中小企業のリレバンに対する評価  
n=9589



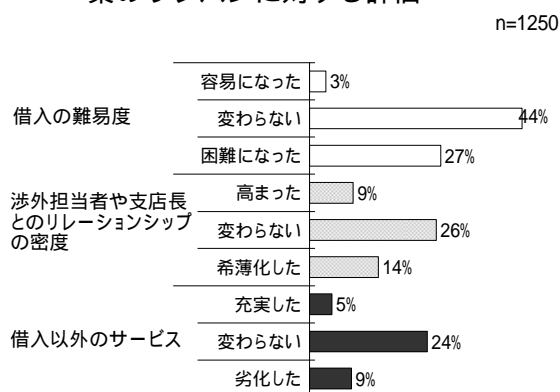
(出所) 当室アンケート調査

他方で、民間金融からの借入が困難な中小

<sup>25</sup> 金融審議会金融分科会第二部会「地域密着型金融の取組みについての評価と今後の対応について - 地域の情報集積を活用した持続可能なビジネスモデルの確立を - 」(2007年4月5日)

企業のリレバンに対する評価を見ると、否定的評価が肯定的評価を上回っている(図23)。とりわけ、借入の難易度が「困難になった」とする割合が高い。民間金融機関からの借入が困難な中小企業にとっては、定性情報が融資を断る理由にも用いられることなどにより、マイナスの効果の方が大きくなっていると考えられる。

(図23)民間金融からの借入が困難な中小企業のリレバンに対する評価



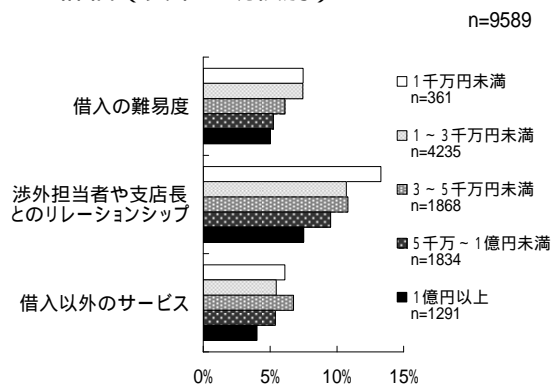
(出所) 当室アンケート調査

中小企業全体のリレバンに対する肯定的評価と否定的評価のそれぞれについて資本金規模別に見ると、特に否定的評価では、資本金規模が小さいほど割合が高くなっている(図24及び図25)。

リレバンは、金融機関が中小企業との関係を密接にし、コンサルティングを行って業績を改善させ、増加した収益の中からコストに見合う金利収入を得るなど、金融サービスに付加価値を付けて定価販売することにより、金融機関と中小企業で Win - Win の関係を目指すものである。このため、金融機関がそのような関係を見込む中小企業に対してサービスを手厚くして一定の評価を得ている半面、民間金融機関からの借入が困難な中小企業や、情報収集コストが割高となる小規模企業にとっては、期待が高ただけに結果は厳しいものになっていると考えられる。リレバンは、民間金融機関からの借入が困難になっているよ

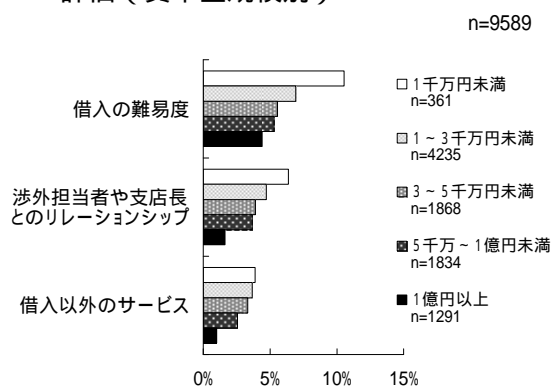
うな中小企業に対する支援策とはなりにくく、より一層困難にする可能性もあると考えられる。

(図24)中小企業のリレバンに対する肯定的評価(資本金規模別)



(出所) 当室アンケート調査

(図25)中小企業のリレバンに対する否定的評価(資本金規模別)



(出所) 当室アンケート調査

おわりに

本稿では、中小企業の中でも、実際にどのような企業が資金調達において困難に直面しているのか、また、そのような企業にとって、これまで行われてきた施策が効果を感じられるものとなっているのかについて、中小企業に対する意識調査等を用いて実態の分析を試みた。

まず、中小企業の中でも民間金融機関からの借入が特に困難になりやすいのは、資本金規模が小さい企業であった。

政策金融と信用保証は、このような民間金

融機関からの資金繰りに窮する小規模企業等の資金調達を補うとともに、セーフティネット機能も果している。しかし一方で、民間金融の補完の不徹底、モラルハザードの発生、国民負担の増大などの課題を抱えている。

新たな金融手法やリレバンの取組は、中小企業の資金調達の多様化に一定の役割を果しているが、あらゆる中小企業の資金繰りを改善するものとはなっていない。とりわけリレバンについては、金融機関が一部の企業に対してサービスを重点化する一方で、業務の合理化方針も反映して、そこから漏れた中小企業に対しては関係を希薄化させる事情もあり、資金調達を一層困難にする可能性がある。このため、このような中小企業に対しては、政策金融や信用保証による支援を継続・拡充するなど、総合的な取組が求められる。

中小企業金融は、バブル崩壊後、担保価値の下落や金融不安による銀行の貸し渋り等に直面したことから、大きな課題として認識され、様々な対策が行われてきた。その後の景気回復局面では、公的金融改革の一環として政策金融改革が行われるなど、制度変更も続

いている。今後も、かつてのような経済成長は望めず、少子高齢化が進展して財政的制約が強まっていく中、中小企業金融の支援策には、不断の見直しが求められるだろう。

多様性を有する中小企業では、同じ支援策でも必要とする企業としない企業、恩恵を受けられる企業と受けられない企業がある。このため、制度の見直しに当たっては、無駄を削ぐということは当然必要だが、収支の採算性だけでなく、支援を必要としている中小企業に行き渡っているのか、支援によりどのような中小企業がどのような効果を得られているのかといった実態を把握し、より効果を高めるにはどうすべきかといった支援の効率性の観点からもバランスの取れた見直しを行っていくことが必要だと思われる。

中小企業の持続的発展が我が国経済に不可欠であると考えられる限り、中小企業金融の利用者であり、支援の受け手である中小企業の多様な声が、きめ細かく施策に反映されていくよう、今後とも実態の把握に努めていく必要がある。

【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。

- ・ 中小企業庁編集『新中小企業基本法 改正の概要と逐条解説』同友館（2000）
- ・ 中小企業庁編集、(財)中小企業総合研究機構編集協力『中小企業政策の新たな展開』同友館（1999）
- ・ 中小企業庁編「中小企業白書」各年版
- ・ 本多哲夫「第7章 中小企業と金融問題」高田亮爾他編著『現代中小企業論』同友館（2008）
- ・ 杉山敏啓「世界的な金融危機のもとでの我が国中小企業金融の現状と信用補完制度の役割」『信用保険月報』日本政策金融公庫(2009.1)
- ・ 根本忠宣「信用保証制度の経済効果とパフォーマンス評価」『中小企業総合研究 第9号』中小企業金融公庫総合研究所（2008.6）
- ・ 家森信善「中小企業金融の現状と課題 どのような中小企業が新しい金融商品を活用しているのか」『個人金融 2007 春』ゆうちょ財団（2007.3）

# 世界経済回復後の我が国経済・財政リスク及び米国議会 予算局における経済予測・財政コスト計算に関するサーベイ

衆議院調査局調査員

庄 司 啓 史

( 予算調査室 )

## 要 旨

- ・ 予測される世界経済及び我が国経済の構造変化に対応するためには、ISバランス（貯蓄投資バランス）からいえば、消費拡大、海外からの投資受入れ体制の整備、財政再建及び現実的な長期成長戦略の提示とそれに伴う産業構造の変化が必要である。
- ・ 世界経済の回復とともに現在の過剰流動性の解消期においては、我が国財政リスクが再認識されることによる金利上昇リスクがあり、財政健全化は喫緊の課題である。
- ・ CBO（Congressional Budget Office：米国議会予算局）及び欧州の一部の国では、独立財政委員会と呼ばれる機関が存在し、財政健全化のための一機能を担っている。巨額の政府債務残高を抱える我が国においても、政府とは別の機関に経済予測や財政コスト計算を行う機能を持たせることを、検討する価値があるのではないだろうか。

## 《 構 成 》

### はじめに

世界経済回復後における我が国経済・財政  
リスク

米国議会予算局（CBO）における経済予  
測・財政コスト計算

### おわりに

### はじめに

筆者は、本年3月下旬に5日間の日程で、  
米国ニューヨーク及びワシントンD.C.の金  
融機関、国際機関、シンクタンク及び米国公  
的機関等<sup>1</sup>を、CBOにおける経済予測・財  
政コスト計算、オバマ政権の経済対策  
の2テーマについて調査するために訪問した。

まず については、“立法補佐機関の経  
済・財政予測”に関する調査である。筆者が  
籍を置く日本の立法補佐機関においては、経  
済予測・財政コスト計算を行っていない一方

で、米国においてはそれを行っており、どの  
ようにして経済予測・財政コスト計算を行っ  
ているのかについて関心があった。 につい  
ては、訪問当時は、オバマ政権の景気対策が  
打ち出された直後であったこともあり、“オバ  
マ政権の景気対策”について、効果の見通し  
及び現地の経済・金融状況について関心があ  
った。

本稿では、調査テーマのうち、2点目の“オ  
バマ政権の景気対策”の効果の見通しとなる、  
経済・金融状況については、他機関の調査レ  
ポートに譲ることとし、 の “立法補佐機関  
の経済予測・財政コスト計算” について述べ  
ていく。まず、“オバマ政権の景気対策”後の  
米国・世界経済構造と我が国の経済・財政リ  
スクの関係について、最初に触れておき、財  
政規律維持のための経済予測・財政コスト計  
算の必要性について述べる。

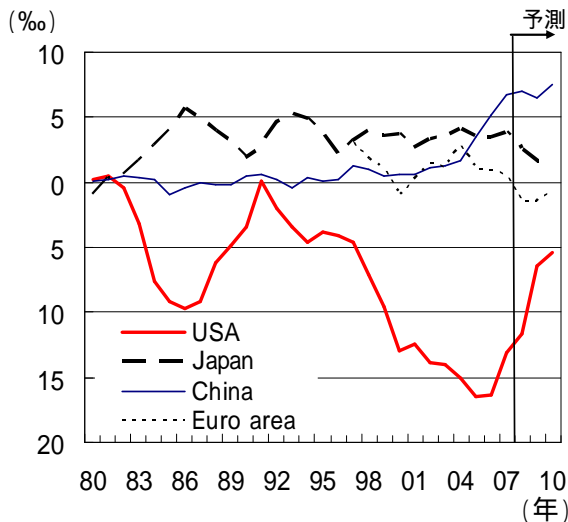
<sup>1</sup> 訪問先一覧は文末に掲載

世界経済回復後における我が国経済・財政リスク

1 ISバランスと国際収支

米国訪問時には、現地エコノミストの評価として、総じてオバマ景気対策について好意的であり、不透明な部分は多いものの、民間エコノミストのコンセンサスとなるブルーチップ調査<sup>2</sup>と同じ、秋口の底入れを示唆する声が多かった。現在のところ米国経済は、ジョブ・レス・リカバリー<sup>3</sup>状態といえ、金融環境も先行きの不透明感は強く、米国経済は2番底リスクが100%払拭されたとは言い切れない。しかしながら、バーナンキFRB（連邦準備制度理事会）議長の底打ち宣言や出口政策議論も始まり、さらにはIMF（国際通貨基金）の世界不況収束宣言や9月のブルーチップ調査でも8割のエコノミストが景気後退期から脱却したと回答しており、景気対策の効果が表れているともいえる。

図1 経常収支の不均衡の推移  
(対世界GDP比フローベース)



(出所) IMF “World Economic Outlook(Oct 2009)”

注1. 2009年以降は予測値

注2. 単位は千分率パーミル

<sup>2</sup> ブルーチップ調査とは、各民間エコノミストの経済予測を統計処理し、民間のコンセンサスとして発表されるもの。

<sup>3</sup> 景気が回復し始めても雇用が回復してこない状態。

米国訪問時においても、貯蓄率が異常に低い過剰消費経済は、貯蓄率が90年代初頭の8%程度まで是正されていくと同時に、米国の経常赤字の縮小は、新興国の経済成長に伴う内需拡大により補完され、その結果、経常収支の一極不均衡も是正されていき、また、以上のようなシナリオが望ましいという声が多かった。先のG20(20か国・地域首脳会合)においても、日本や中国等の経常黒字国の内需拡大による、経常収支の一極不均衡是正の方向性が出された。(経常収支の不均衡の推移は、図1参照)

この方針による我が国への中・長期的な影響をISバランス(貯蓄投資バランス)及び国際収支から考えてみたい。ISバランスは式で表され、国際収支は式が成立する。

$$(S - I) = (G - T) + (EX - IM)L$$

S(民間貯蓄) - I(民間投資)民間貯蓄超過、  
G(政府支出) - T(政府収入)政府財政赤字、  
EX(財・サービス等経常収支構成要因のうちプラスのもの) - IM(財・サービス等経常収支構成要因のうちマイナスのもの)経常収支黒字

$$\text{経常収支} + \text{資本収支} + \text{外貨準備増減} \dots \\ (+ \text{誤差脱漏}) = 0$$

ISバランスは、民間部門の貯蓄超過は政府部門の投資超過(=政府の財政赤字)と経常収支の黒字の合計に等しくなるというものである。一方の国際収支は、統計上の誤差である誤差脱漏を無視すれば、経常収支と広義の資本収支(狭義の資本収支+外貨準備増減)は一致するというものである。

式については、国内貯蓄投資バランスが経常収支に影響を与えるということで理解できる。その際、政府部門は民間貯蓄投資バランスの是正をする調整弁としての機能を持つ。

式の決定理論については、国際収支と外貨



準備を含む広義の資本収支のどちらが先に決まるのかといった点には諸説ある。しかしながら、経常収支と資本収支どちらかが先に決定するのではなく、相互に影響を与えながら収束していくと考えるのが妥当であると思われる。

ここでは、式の動きについて、ISバランス式における政府部門を所与とした単純なケースを考えたい。経常収支赤字化 資本収支黒字化の経路については、内需拡大による民間投資超過を受けて、経常収支は赤字化、その結果、円レートの減価及び実質長期金利の上昇をもたらす、資本の流入が拡大する(資本収支の黒字化)。逆に、資本収支黒字化 経常収支赤字化の経路については、内外長期金利差、経済成長、為替変動等の内外投資環境見通しを考慮した、内外投資家の投資行動による資本流入圧力の上昇により、円レートの増価及び実質長期金利の低下をもたらす、貯蓄率の低下及び投資拡大といった民間投資超過による経常収支赤字化へとつながっていく。この二つの経路を繰り返して行くことにより、為替レート及び実質長期金利は決まっていき、為替レート及び実質長期金利のトレンドは、どちらの影響が強く出るかによって決まっていく<sup>4</sup>。

以上のようなロジックに従い、一般化するために政府部門を加えると、景気回復後に先のG20方針の通り経常収支の縮小に進むためには、先述ISバランス及び国際収支の観点から以下のことがいえるだろう。民間貯蓄投資バランスの観点からは、消費拡大と投資の促進と同時に投資促進環境整備のための資本受入体制の拡充を目的とした金融市場及び法体系の整備<sup>5</sup>、投資魅力向上のための経済

成長ビジョンの対外提示、政府部門バランス並びに為替レート及び実質金利安定の観点からは、通貨及び国家の信認を得るための財政再建の2つの観点からの施策を一方に偏ることなく、長期的にバランスさせながら推進することが必要となる。

特に経済成長ビジョンについては、今後の我が国にとっては、ISバランス、財政の持続可能性<sup>6</sup>の観点からも重要であり、経済成長を達成するためには、産業構造の転換が最も必要であると考えられる。行き過ぎた外需主導型経済は好ましくないが、人口減少が予測される我が国にとって、投資側ではなく消費側に相対的な弱さがあり、内需主導には限界がある。また、我が国の問題点は、内需・外需という区分ではなく、国際的にも非常に生産性が高い輸出産業である製造業がリーディング産業となり、製造業の好況が生産性の低いといわれるサービス産業に波及していくという偏った経済モデルが構築されてきたということである。確かに、バブル崩壊まではそれが一番効率的であり、我が国の礎を築いたことを否定するつもりはない。しかしながら、世界経済・我が国経済の構造が変わっていく中で、それが非効率になりつつあるということである。もちろん、高い生産性を世界に誇る製造業を過去の産業としてしまう必要はなく、伸ばせるところは伸ばし、非効率部分を製造業一辺倒から脱却するために、サービス産業に転換していく必要があるということである<sup>7</sup>。その際には、まず雇用の流動化を可能とする制度・体制を整えた上で、医療・介護のような将来性が見込めかつ雇用創出の側

司 2008)

<sup>6</sup> 次節で説明するドーマーの定理

<sup>7</sup> そのために、サービス産業のアウトプット及び生産性の精緻な計測は喫緊の課題である。本誌では、教育分野については、澄田論文：「諸外国における教育のアウトプット推計の検討状況」、金融仲介業については、庄司論文：「金融仲介業のアウトプット計測手法に関するサーベイ」で別途言及する。

<sup>4</sup> もちろん赤字、黒字を逆にしたケースも同じロジックとなる。為替レートの決定理論の詳細については、庄司 2008) 参照

<sup>5</sup> これに加えて過剰な外貨準備の縮小も考えられる。(庄

面が強い分野、商業・流通・金融・通信・環境・バイオのようなサービス産業のうち、グローバル化が可能で最も成長が期待できる分野の2種類を中心にバランスよく育てる必要があると思われる。もちろん、民主党新政権のスタンスに加え、このような政策を採用するとなると、過去の水準と比べ円高方向に振れる可能性があるが、製造業からの一辺倒脱却とセットにすれば、我が国にとってリスク平準化となろう。なお、円高になると輸入物価下落によるデフレ圧力が発生するために、それまでにデフレ状態からの安定的な脱却も必要となる。

## 2 景気回復後の財政リスク

米国訪問時には、米国政府・中央銀行による、ゼロ金利導入及び大規模な財政出動も表明されていたため、金融政策及び財政リスクについての議論も行ってきた。エコノミスト及び公的機関等の認識としては、日本の量的緩和による流動性供給は、資金需要の低迷により信用創造にはつながらず、金融機関の国債購入に流れてしまい、その結果、巨額の債務を抱える我が国財政のリスクプレミアムを抑えたという認識で一致した。

OECD(経済協力開発機構)の2009年予測で、我が国の一般政府グロス債務残高の対GDP比は、189.6%となっており、他の主要国と比べ突出している<sup>8</sup>。

このような状況にもかかわらず、低金利であるのは、拡張フィッシャー方程式<sup>9</sup>における、期待インフレ率、実質資本収益率、リスクプレミアムが低水準であるからといえる。

では、世界経済が回復局面になるとどういふことが起こるかという、リスクプレミア

ムの発生である。景気回復局面においては、当然、我が国の期待インフレ率及び実質資本収益率は上昇し、名目金利は上昇する。しかし、これは、名目経済成長率につながるため、債務残高の対名目GDP比の上昇にはつながらない。しかしながら、景気回復に伴い、世界の中央銀行は、政策金利を引き上げ流動性は低下、さらに民間資金も、国債から企業債券、貸出、株式等へと、よりリスク許容的になっていく。すなわち、運用ポートフォリオの関係から、すべてがリスク債権へ移行する訳ではないが、我が国の財政リスクがより意識される状況となる。さらに、先述の経常収支の不均衡是正が進むと、現状ではほとんどが国内消化されている国債も、海外投資家による引受けが増加していかざるを得ず、現状よりもリスクプレミアムの発生には神経質にならなければいけない。このリスクプレミアム部分が、ドーマーの定理<sup>10</sup>でいうところの“名目金利 > 名目経済成長率”の発散条件を満たす要因となる。また、海外先行研究ではリスクプレミアムの債務負担が高い国ほど、財政悪化がもたらす金利上昇効果が大きいという“非線形効果”も確認されている<sup>11</sup>。したがって、我が国にとって財政再建は喫緊の課題となり、財政出動が増加する危機時対応からの出口政策の重要性が分かる。

では、我が国と異なり既に、国債の約半分を海外部門が引き受けている米国において、マーケットの過剰反応による不必要な財政のリスクプレミアム発生の回避、国の在り方を示す中長期的な財政ビジョンからのプレを抑止する機能はどの機関が持っているのか。その一端を担うのが、中立的な機関であるCBOの経済予測・財政コスト計算である。次節

<sup>8</sup> ネットベースでも97.1%とイタリアと並び最悪の水準

<sup>9</sup> 名目金利 = 実質金利 ( 実質資本収益率 ) + 期待インフレ率 + リスクプレミアムで表される。庄司 ( 2008 ) では、主要国データを用い、この式を定量的に証明している。

<sup>10</sup> 名目経済成長率と名目金利の関係から財政の維持可能性を判別するベンチマーク

<sup>11</sup> 利払費対税収比を債務負担の代理変数とし、ユーロ圏内各国データによる分析

以降で、その内容について述べていく。

## 米国議会予算局（CBO）における経済予測・財政コスト計算

まず、最初に“経済予測”と“財政コスト計算”についての言葉の確認をしておきたい。経済予測とは、将来の経済成長率、金利、失業率、潜在成長率等を予測するものであり、財政コスト計算とは、各法案（又は政策）が歳入・歳出にどのような影響を与えるのが計算することである。

経済予測については、IMF及びOECDのような国際機関、政府及び中央銀行のような公的機関、民間シンクタンクがそれぞれ経済モデルを構築して、各機関の目的に必要な項目の経済予測を公表している。日本と米国では、の公的機関において、大きく異なる点がある。

表1 経済予測を行う機関の日米比較

	日本	米国
政府	内閣府	OMB
議会		CBO
中央銀行	日本銀行	FRB
民間シンクタンク	ESPフォーキャスト等	Blue Chip等
国際機関	IMF, OECD等	

（出所）筆者作成

注1. “OMB” = “Office of Management and Budget”  
 米国行政予算管理局

注2. “ESPフォーキャスト”及び“Blue Chip”は、民間エコノミストの経済予測を統計処理し、民間のコンセンサスとして発表されるもの。

政府及び中央銀行における違いはないが<sup>12</sup>、議会在経済予測を行うかどうか（米国は予測を行っている一方で、日本は予測を行っていない）という点で異なる（表1参照）。なお、米国の議会で経済予測を行う組織はCBO

<sup>12</sup> もちろん使用する経済モデルは異なる。

（米国議会予算局）と呼ばれる機関である。

CBOの歴史・制度・政治的役割については、先行研究である片山（2003）及び渡瀬（2008）に譲ることとし、本稿では、主にCBO予測計数の特徴等について現地調査で得た情報も加えながら述べる。

### 1 CBOについて

近年のOECD各国経済サーベイで徐々に取り上げられているトピックに「独立財政委員会」というものがある<sup>13</sup>。多田（2009）によると、独立財政委員会についての明確な定義はないものの、「中央銀行、政府、議会以外の公的団体<sup>14</sup>で、予算編成のためのマクロ経済や財政予測を行い、財政パフォーマンスを監視し、財政政策に関して政府に助言を行う」、「その活動が主として公的資金で賄われ、財政当局と機能的に独立している」と位置付けられ<sup>15</sup>、CBOは経済・財政予測、大統領予算案の分析、代替的な歳入歳出措置案の提供等を担う独立財政機関と位置付けていると紹介されている<sup>16</sup>。さらに、欧州諸国に対するラフな形のアンケートではあるものの、独立財政委員会のような独立機関が財政規律の向上に貢献すると認識している国が多いとし、財政政策の透明性が高められているとしている。では、そのような機関が我が国にあるのかというと残念ながら存在しない。通常、政府は予算編成に併せて経済予測を行い、経済の見通しを示すことにより、予算の整合性を確保し、政策の効果を議会に提示している。しかしながら、誤解を恐れずにいえば、政府の提示する予測値は、その性格上目標値となるため、楽観的となることは否定できない。

<sup>13</sup> 多田（2009）

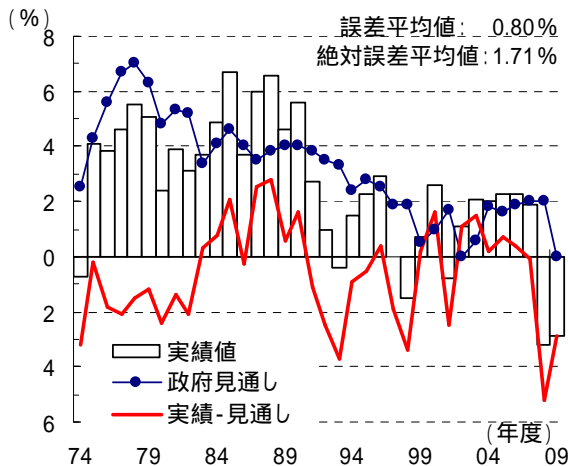
<sup>14</sup> 付属機関を除く

<sup>15</sup> European Commission（2006, 2009）

<sup>16</sup> Organization for Economic Co-operation and Development（2009）

次に、我が国における政府経済見通しについて見ていく。図2は、政府経済見通しと実績値比較の推移をみたものである。実績値が見通しを下回ることが多く、その誤差は単純平均で 0.80%ポイント、誤差の絶対値の平均値は 1.71%ポイントとなっている。

図2 政府経済見通しと実績値比較の推移



(出所) ESRI「SNA 統計」、内閣府「政府経済見通し」、大蔵財務協会「国の予算」

- 注1. 実績値及び見通しともに実質値
- 注2. 実績値は、現行正式系列で 80 年度以前は G N E、81 ~ 93 年度は G N I、94 年度以降は G D P である。なお 09 年度は E S P フォーキャスト 9 月調査
- 注3. 政府見通しは、当初予算編成における 93 年度以前は G N P 見通し、94 年度以降は G D P
- 注4. 各年度の政府見通しと現在の正式系列では、計数算出手法が異なるため完全に単純比較ができない点及び政府見通しは、前年度実績見込みからの成長率となる点には注意が必要。
- 注5. 各年度の実績値  $R_t$  と見通し  $E_t$  の差  $R_t - E_t$  を誤差  $D_t$ 、データ数を  $N$  とすると、誤差平均値及び絶対誤差平均値は下式のとおり。

$$\text{平均誤差} = \frac{\sum D_t}{N}, \quad \text{平均絶対誤差} = \frac{\sum |D_t|}{N}$$

次に、政府経済見通しの上方バイアスを確認するために、実質成長率の実績値及び政府見通しを用いた回帰分析を行った。実質経済成長率実績値の対前年度階差を被説明変数、同じく政府見通し値の対前年度階差を説明変

数とし、実績値の対前年度階差がマイナスになる年度における(すなわち、成長率の鈍化及び減速が発生した年度)ダミー変数も説明変数に加えた。その結果、下記表2のとおりとなった。

表2 政府経済見通しの上方バイアス検証モデルの推計結果

	パラメーター	t-value
定数項	1.44	5.29
政府見通し	0.46	3.69
ダミー変数	3.23	8.08
Residual standard error		1.19
Adjusted R-squared		0.71
ダービンワトソン比		2.40

注. 変数における A D F 検定及び P P test の結果、単位根が存在するという帰無仮説は 1 ~ 5 %水準で棄却された。

結果は、ダミー変数の符号がマイナスとなっており、景気減速となる年度における政府経済見通しの上方バイアスが存在する可能性があることを示唆している<sup>17</sup>。2009 年度予算編成時には、他の機関の実質経済成長率予測がマイナス圏である中、政府予測は、ゼロ成長見通しであった。通常、税収は経済成長率に連動すると解釈されており、税収弾性値は 1.1 程度といわれている。すなわち、上方バイアスの結果、見込みよりも大きな税収減が発生することとなる。もちろん、経済予測及びそれに準ずる財政予測が相当困難であり、外れてしまうことはしかたのないことと思われる。ここで改善の余地があるのは、経済予測、予測に沿った予算の策定及びその財政への影響や効果の議論の土台となる数字は、

<sup>17</sup> 各パラメーターの " t-value " の絶対値は 2 を上回っており、統計的に有意である。また、残差の安定性(Residual Standard Error)、モデルの説明力(Adjusted R-Squared)、残差の系列間相関の有無(ダービンワトソン比)に異常値は見られず、また、時系列分析における見せかけの相関関係を発生させる単位根の存在は棄却されている。

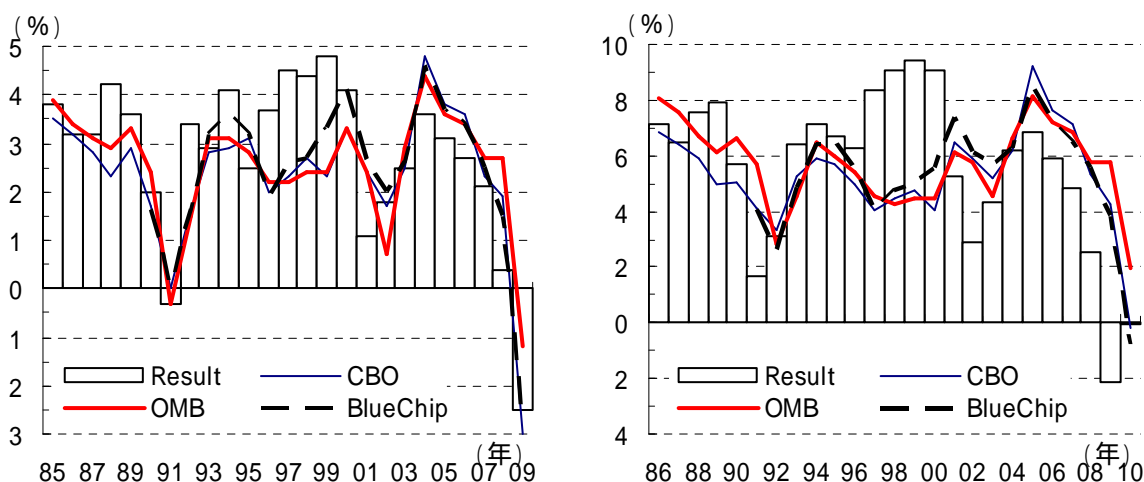
政府の算出のみに頼っており、純粋に中立的・客観的な立場からそのような計数を算出する公的な機関がない点である。

## 2 CBO経済予測の特徴

米国における経済予測には、どのような特徴があるのかを観察したい。図3及び表3は、CBO、OMB、Blue Chip 3機関の実質経済

成長率予測と実績値の誤差の推移をみたものである。図3をみると、各機関同じような推移をしているが、90年代後半の高成長期には比較的保守的な予測となっている。直近の景気減速期においては、全体的に甘い見通しとなっているが、特にOMB予測が甘い見通しとなっているように見える。

図3 CBO、OMB、BlueChipの経済予測と実績値の推移(1985年～)  
 (左図：1年後、右図：2年後)



(出所) CBO “An Analysis of the President’s Budgetary Proposals”, U.S. Department of Commerce BEA, Reuters

注1. Blue Chipは90年以降のみ。(左図の注。右図は、1年遅らせて読み替えていただきたい。)

注2. 09年及び10年の実績値は直近のBlueChip10月予測から計算したものを使用。

注3. 実績値及び見通しともに実質値で91年以前はGNP、92年以降はGDP

注4. 各年の見通しと現在の正式系列では、計数算出手法が異なるため完全に単純比較ができない点には注意が必要。

注5. 2年後の経済成長率Rは、当期経済成長率を $r_t$ 、1期先の経済成長率を $r_{t+1}$ とすると、

$$R = [(1 + r_t) \times (1 + r_{t+1}) - 1] \times 100 \text{ となる。}$$

表3 CBO、OMB、BlueChipの経済予測と実績値の誤差(実績値 - 予測値)の統計値

(単位：%ポイント)

	CBO	OMB	Blue Chip
誤差平均値			
After 1year	0.38	0.22	0.13
After 2years	0.24	0.15	0.08
絶対誤差平均値			
After 1year	0.92	0.95	0.83
After 2years	2.10	2.18	2.19

出所及び注は図3 - 1、3 - 2に同じ

追加注. 各年度の実績値 $R_t$ と見通し $E_t$ の差 $R_t - E_t$ を誤差 $D_t$ 、データ数を $N$ とすると、誤差平均値及び絶対誤差平均値は下式のとおり。

$$\text{平均誤差} = \frac{\sum D_t}{N}, \quad \text{平均絶対誤差} = \frac{\sum |D_t|}{N}$$

次に、表3の平均誤差からは、1年後の予測は、90年代後半の影響もあり全体的に保守的との結果となっており、その中でも特にC

B Oが保守的（厳しめの見通し）であることが分かる。さらに、2年後の予測においては、1年後の予測に引っ張られて高い予測を出すケースが多くなるが、C B Oは他の機関が甘めの見通しとなる一方で、保守的な見通しを出していることが分かる。絶対誤差平均値からは、経済予測の困難さが読み取れるが、1年後の予測においては、Blue Chip が、2年後の予測においては、C B Oの誤差が小さい。

### 3 C B Oの財政収支見通し

C B Oは経済予測だけではなく、財政収支の見通しも行っている。算出する財政収支見

通しには2種類あり、ベースライン推計及び大統領予算ベース推計である。政府であるO M Bは大統領予算が発表される際に、財政見通しを公表するが、C B Oでも大統領予算をベースに再度推計し直している。ベースライン推計とは、推計を行う時点の政策がそのまま継続されることを前提とした推計である。よって、一切の恣意性が排除される一方で、どんなに成立可能性が高い法案があったとしてもそれを勘案していない。なお、ベースライン推計と大統領予算ベース推計との差額が政策コストとなる。

表4 C B OとO M Bの財政収支（赤字）推計

（単位：10億US\$, カッコ内対GDP比パーセント）

	O M B ( A )	C B O		差	
		ベースライン 推計 ( B )	大統領予算再 推計 ( C )	C - B	C - A
2008 Actual	459 (3.2)			n.a.	
2009	1,752 (12.3)	1,667 (11.9)	1,845 (13.1)	178 (1.2)	93 (0.8)
2010	1,171 (8.0)	1,139 (7.9)	1,379 (9.6)	240 (1.7)	208 (1.6)
2011	912 (5.9)	693 (4.6)	970 (6.4)	277 (1.8)	58 (0.5)
2012	581 (3.5)	331 (2.1)	658 (4.2)	327 (2.1)	77 (0.7)
2013	533 (3.0)	300 (1.8)	672 (4.1)	372 (2.3)	139 (1.1)
2014	570 (3.1)	310 (1.8)	749 (4.3)	439 (2.5)	179 (1.2)
2015	583 (3.0)	282 (1.6)	785 (4.4)	503 (2.8)	202 (1.4)
2016	637 (3.2)	327 (1.8)	895 (4.8)	568 (3.0)	258 (1.6)
2017	636 (3.0)	312 (1.6)	949 (4.9)	637 (3.3)	313 (1.9)
2018	634 (2.9)	325 (1.6)	1,023 (5.1)	698 (3.5)	389 (2.2)
2019	712 (3.1)	423 (2.0)	1,189 (5.7)	766 (3.7)	477 (2.6)
2010-2014 Total	3,767 (4.7)	2,772 (3.5)	4,429 (5.6)	1,657 (2.1)	662 (0.9)
2010-2019 Total	6,969 (3.9)	4,441 (2.5)	9,270 (5.3)	4,829 (2.8)	2,301 (1.4)

（出所）O M B, C B O

注．O M BとC B Oの対GDP比の差においては、分母であるGDPが異なる。

表4は、2010会計年度予算教書についての、O M B及びC B Oの財政収支見通しの比較である。C B Oは、ベースラインとの比較で、オバマ政権による経済対策の財政コストは、2010年度～2014年度の合計で16,570億ドル（対GDP比2.1%）と推計

している。また、O M Bの推計との比較では、C B Oは、O M Bと比較して財政収支に対して悲観的であり、O M Bが2010年度～2014年度の合計で6,620億ドル（対GDP比0.9%程度）甘く見積もっていると推計している。また、その見通しは、年度が

進むにつれて拡大していくと推計しており、OMBの推計が楽観的との評価をしている。この差の主な要因は、主に経済成長の見通しであると説明している。

こういった、政府とは異なる数字に基づく議論が米国では行われており、政府のバイアスのかかった見通しを是正する機能を、中立的な（バイアスがかかっていない）CBOの数字は有している。

#### 4 CBOの財政コスト計算

経済予測や財政収支予測のほかに、CBOには、スコアリング及びスコアキーピングという機能もある。スコアリングとは、歳出・歳入に影響を及ぼす法案のコスト推計を行うことで、スコアキーピングとは、法律及び法案全体の累積的な歳出・歳入の変化が予算決議で決めた上限をオーバーしないかを監視する機能である。議会では、この両機能の推計値に基づいて法案の審議が行われていく。

財政コストの計算手法には、大きく分けて2種類の推計手法があり、静学的（Static）なものと同学的（dynamic）なものである。

静学的モデルでは、減税を行った際に、GDPや金利等のマクロ変数は変化しないという前提となるため、減税額＝財政コストとなる。一方の、同学的モデルでは、減税により消費や投資が変化しGDPも変化すると考える。すなわち、減税による消費等の増加によりGDPが上昇し、減税の一部が回収されるため、減税額＞財政コストとなる。CBOのスコアリングにおいては、静学的スコアリングが正式計数となるが、同学的モデルによる財政コスト計算にも取り組んでいる。この静学的スコアリングにおいても、例えば産業間雇用者の移動や取引タイミングの変化などのミクロの行動変

化はとらえられており、経済理論に基づいた仮定が置かれている。同学的及び静学的の区分は、マクロレベル変数の変化を考慮するかどうかの区分である。ただし、この同学的モデルには、マクロ変数の変化には、金融政策やそれぞれの変数への波及効果・経路をモデル化する必要があるため、非常に困難を伴い、どうしてもそこに恣意性が入ってきてしまうといった問題がある。

表5は、CBOによる同学分析結果である。複数の経済モデルによる推計結果における実質経済成長率（GNP）及び財政収支見通しをそれぞれ、ベースライン推計及び大統領予算ベースのCBOと比較したものとなる。推計に使用されたモデルは、全5モデルある。それぞれに場合分けが置かれているため、順番に説明する。まず、Macroeconomic Advisers' Model（MAモデル）、Global Insight's Model（GIモデル）の2モデルである。この2モデルにおいては、労働供給及び資本蓄積の2経路を通じるサプライサイド効果のみを勘案する場合と、サプライサイド効果に加えて需要効果も勘案したものの計4通りの推計が行われている。なお、この2モデルは短期経済予測用に設計された外部機関の計量モデルである<sup>18</sup>。次の使用されたモデルは、Textbook Model（ソローモデルを発展させたモデル）である。このモデルにおいては、限界税率に対する労働者の労働時間の感応度を別の計算により求め生産関数に組み込むことで同学分析を行っている。なお、推計結果としては、感応度が“高い”及び“低い”の2通りの仮定を置き2通りの推計が行われている。ここまでの、～の

<sup>18</sup> 長期の需要も考慮したモデルが含まれないのは、需要側については、短期的には経済に影響を与えるが長期的には供給側の潜在成長率に収束していくと考えるのが適当。

モデルにおいては、将来期待の前提を勘案していない。その一方で、次の Infinite-Horizon Model (ラムゼイモデル) 及び Life-Cycle Model (OLGモデル) では、2019年以降に、“政府が歳出を削減する”又は“政府が増税する”の2通りの前提を置き、フォワードルッキングな個人の行動を織り込んだ一般均衡モデルとなる<sup>19</sup>。

なお、のOLGモデルでは、閉鎖経済と開放経済の2種類の仮定が置かれ、及びのモデルで6通りの推計が行われている。よって、のモデルで合計12通りの推計が行われている。

表5の結果をみると、モデル及び前提により大きく結果が異なってしまうことが分かる。MAモデルとGIモデルの比較では、2010-2014年の需要と供給両方を考慮したモデルにおける財政収支の違いが目立つ。

表5 CBO動学分析結果

	CBO's Estimates of How the President's Budget Would Affect Inflation-Adjusted Gross National Product		The Budgetary Implications of the Macroeconomic Effects	
	2010 to 2014	2015 to 2019	2010 to 2014	2015 to 2019
	(percentage)		(billions of dollars)	
Overall(Supply-Side and Demand-Side)Effects				
Macroeconomic Advisers' Model	0.8	n.a.	▲190	n.a.
Global Insight's Model	1.0	n.a.	32	n.a.
Supply-Side Effects Only				
Without Forward-Looking Behavior				
Macroeconomic Advisers' Model	▲0.2	n.a.	▲25	n.a.
Global Insight's Model	▲0.1	n.a.	▲19	n.a.
Textbook Model				
High(Hours worked respond strongly to tax-rate changes)	0.1	▲0.6	27	▲27
Low(Hours worked respond weakly to tax-rate changes)	▲0.2	▲1.0	▲12	▲98
With Forward-Looking Behavior				
Infinite-Horizon Model				
Government spending adjusted after 2019	▲0.1	▲0.7	9	▲57
Taxes adjusted after 2019	0.1	▲0.3	26	18
Closed-Economy Life-Cycle Model				
Government spending adjusted after 2019	▲0.1	▲0.9	4	▲115
Taxes adjusted after 2019	0.1	▲0.5	26	▲20
Open-Economy Life-Cycle Model				
Government spending adjusted after 2019	▲0.7	▲1.9	▲25	▲38
Taxes adjusted after 2019	▲0.5	▲1.3	14	71

(出所) CBO “An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2010”

注1．左欄は、ベースライン推計との実質GNP成長率の差、  
右欄は、大統領予算ベースのCBO財政収支推計との差。

注2．“n.a.”は試算結果なし。

注3．右欄の財政収支においては、マイナスは財政赤字額の増加を指す。

<sup>19</sup> OLGモデルでは、個々の人々は死後の世界を勘案しないと考え、ラムゼイモデルでは、個々の人々が無限に生き続けるという考えに基づく。



実質G N P成長率が他のケースに比べて高いものの、財政収支赤字の拡大が1,900億ドル規模となっている。これは、M Aモデルの方がG Iモデルに比べ、景気対策による財政出動がインフレ懸念を生み、その結果F R Bが政策金利を引き上げ、利払負担が急増してしまうこと及び納税者の高税率カテゴリから低税率カテゴリへのシフト発生に伴う税収減の影響が強く表れた結果である。のソローモデルでは、過去のI Sバランスと国際収支の関係の実績をモデルに当てはめた結果、財政収支の1単位悪化が個人貯蓄0.4単位増、外国資本流入0.24単位増、国内投資0.36単位減をもたらし、期が先に行くほど、資本投入のマイナスのインパクトが発生するとしている。

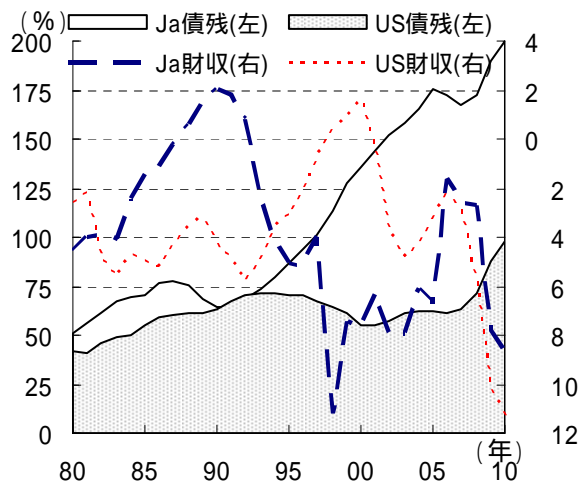
の将来期待を仮定するケースにおいては、ラムゼイモデルの方がO L Gモデルに比べて実質G N P成長率が高く算出される。これは、個人の寿命を意識して行動を変えるかどうかという両者のモデルの考え方の差から生じるものである。また、開放経済か閉鎖経済かの違いについては、開放経済の方が実質G D Pに対してよりネガティブである。これは、国内所有資本の減少で説明されている。最後に、モデルにより財政収支には大きな幅が発生しているが、どの推計値も想定可能な規模であると、最後に説明が加えられている。ここで、言えることは、モデルにより大きく結果が変わってしまうということは、1つの機関が出す数字により議論の方向性が決まってしまう危険性を含んでしまう点である。もちろん、数字が乱立するような状況も好ましくないが、バイアスのない信頼できる機関が出す数字に基づく議論というものは、重要であろう。

おわりに

C B Oの担当者と話をしたところ、マクロ経済予測は、10人程度のph.D.がチームを組んで行っており、経済予測に必要な経済・金融データ取得環境は非常に恵まれているとのことであった。予測には、300方程式からなるケインズタイプモデルと一般均衡モデルの2つのモデルを駆使しているが、少人数で行うため、一定条件を所与としたり、I M F予測で使用されるような多国間モデルは使用せずに、海外要因は民間シンクタンクのデータを用いたりしている部分もあるようだ。訪問先において、O M Bの数字はあまりみないが、C B Oの数字は、根拠もしっかりと公表されており、データも豊富でよく参考にしているという話があった。信頼が確保されて初めて、その数字に意味があるため、そういった意味からもC B Oという組織は評価されているのであろう。余談になるが、人材という意味からは、米国においては、我が国と違い、公的機関、民間シンクタンク、大学においてエコノミストの流動性が非常に高く、エコノミストが育つ環境が整っているとの声が多かった。財政コスト計算については、感覚的にC B Oの任務の6割以上は、財政コスト計算であり、235人の人員(そのうち4分の3以上が修士号以上の学位を有する)の多くはそちらを担当しているとのことだった。

図4の通り、日米両国においては一般政府債務残高がG D P比で倍近い規模の差が発生している。もちろんこれは、バブル崩壊以降、分母である我が国の名目G D Pが長引くデフレ及び実質経済成長率が低水準であったため伸びなかったことが大きく寄与しているため、一概にすべてがC B Oの機能のおかげという訳ではない。

図4 日米の一般政府金融債務残高及び財政収支の対GDP比の推移



(出所) OECD.STAT

注1. "Ja"は日本、"US"は米国

注2. 2009年以降はOECD予測値

しかしながら、CBOの評価は米国においては、一目おかれていることは事実であり、財政赤字バイアスの是正機能を有していることは間違いない。我が国の財政の持続可能性を考えた場合、財政健全化は少なからず必要であり、仮に東アジア通貨圏構想を実現するとすれば、財政健全化は、通貨構

想圏諸国に対する公約ともなり、避けては通れない道となる。まずは、財政健全化のために、財政ルールの設定とともに政府以外の中立的な公的機関による、財政コスト計算機能や経済・財政予測機能がどうかという根本論から議論してみてもいいであろうか。そして、仮に必要であるとの結論が得られれば、我が国政治風土にあった、中立性確保、人材、ガバナンス、必要な機能などに関する問題を議論する必要があるだろう。さらに、上記と重複するが、国家財政には、中長期的視野が必要であるため、どの程度の期間の予測・見通しの機能を持たせるかという点は非常に重要である。

CBOの動学分析のところであったように、経済モデルにより、経済・財政予測というものは、大きく変動し、また、予測する段階においては、どれが最も正しいのか知ることは不可能である。しかしながら、バイアスのかからない中立的な機関が、長期的な財政の姿を示す数字を算出することは重要であると思われる。

【訪問先一覧(訪問順)】

本稿作成に当たり、以下の機関の方々には米国現地の有用な情報をいただきました。ここに記し御礼申し上げます。

【New York From March 23, 2009 to March 25 (AM), 2009】

- ・ Bank of Japan Chief Representative Office for the Americas
- ・ Mizuho Research Institute Ltd.
- ・ Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Ltd.
- ・ Japan External Trade Organization New York
- ・ Development Bank of Japan Inc. Representative Office
- ・ Consulate General of Japan
- ・ Sumitomo Mitsui Banking Corporation

【Washington, D.C. From March 25 (PM), 2009 to March 27, 2009】

- ・ Embassy of Japan
- ・ Congressional Budget Office
- ・ The Brookings Institution, Dr. George L Perry
- ・ Organization for Economic Co-operation and Development
- ・ The Brookings Institution, Dr. Charles L. Schultze
- ・ Federal Reserve System (Federal Reserve Board)
- ・ The Brookings Institution, Fellow Douglas J. Elliott
- ・ International Monetary Fund

## 【参考文献】

- ・ Brian W. Cashell, “ Long-Term Economic Growth and Budget Projections ” CRS Report for Congress, Order Code RL31140 (March 1, 2006)
- ・ European Commission “ Public Finance in EMU 2006, 2009 ”
- ・ OECDE “ Economic Survey of the United Kingdom 2009 ”
- ・ Congressional Budget Office “ A Preliminary Analysis of the President ’ s Budget and an Update of CBO ’ s Budget and Economic Outlook ” (March 2009)
- ・ Congress of the United States Congressional Budget Office <http://www.cbo.gov/>
- ・ Office of Management and Budget <http://www.whitehouse.gov/omb/>
- ・ 片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」『レファレンス平成 15 年 12 月号』国立国会図書館（2003.12）
- ・ 鈴木将覚「CBOの財政推計をどう読むか～CBOの財政推計の特徴とそれを巡る議論～」『みずほ総研論集 2005 年 号』みずほ総合研究所（2005.7）
- ・ みずほ総合研究所「進路と戦略の中期財政推計をどう評価するか～「中期」推計の期間延長と「長期」推計の必要性～」『みずほ政策インサイト』（2008.1）
- ・ 渡瀬義男「米国議会予算局（CBO）の足跡と課題」『レファレンス平成 20 年 6 月号』国立国会図書館（2008.6）
- ・ 庄司啓史「外国為替資金特別会計における積立金水準及び政府系ファンド（SWF）に関する考察」『別冊論究 No.9』衆議院調査局（2008.8）
- ・ 竹中正治、西村陽造「グローバル金融危機の原因は経常収支黒字諸国にあるという奇妙な議論」『国際経済金融論考 2009 年第 1 号』国際通貨研究所（2009.2）
- ・ 佐藤綾野「各国中央銀行のマクロ軽量モデルサーベイ～FPSとJEMの比較を中心として」『ESRI Discussion Paper Series No.211』内閣府経済社会総合研究所（2009.3）
- ・ 多田洋介「財政刺激策の望ましいデザインとは 財政健全化へのコミットの重要性」『OECD経済通信第 25 号』OECD日本政府代表部（2009.5）
- ・ 同「健全な財政運営における独立財政委員会の役割」『OECD経済通信第 31 号』OECD日本政府代表部（2009.8）
- ・ 各訪問先資料

# 衆議院と参議院の議決不一致 第 168 回国会から第 171 回国会までの事例 -

衆議院調査局次席調査員

佐々木 勝 実

(第二特別調査室)

## 要 旨

第 168 回国会から第 171 回国会までの、いわゆる「ねじれ国会」においては、衆議院と参議院で議決の結果に不一致が生じる事例が多かった。本稿では、まず、事例について、国会回次別の一覧表を作成した上で、案件別に件数等の概要を整理した。法律案 17 件、予算 15 件、条約 11 件、内閣総理大臣指名の議決 2 件の事例があった。次に、不一致への対応について、各事例の位置付けと指摘された問題点を整理した。法律案については、17 件すべて衆議院の再議決が行われた。再議決は、第 26 回国会（昭和 32 年）以来、51 年ぶりのことである。与党が衆議院で 3 分の 2 以上の多数を確保しているから可能なのであるが、実際に再議決という方法をとることの是非、予算関連法案の成立時期、両院協議会の活用方法等が問題となった。予算については、15 件すべて両院協議会で成案が得られず衆議院の議決が国会の議決となった。平成元年以降、両院協議会の事例は多いが、会議は形式化している。条約の 11 件中 2 件は、両院協議会で成案が得られず衆議院の議決が国会の議決となったもので、初めての事例である。他の 9 件は、いわゆる自然成立となったもので、第 80 回国会（昭和 52 年）以来の例である。内閣総理大臣指名の議決については、2 件とも両院協議会で成案が得られず衆議院の議決が国会の議決となった。

## 《構 成》

はじめに

衆参の各党派所属議員数と衆参議決不一致  
の事例概要

衆参議決不一致への対応事例

おわりに

はじめに

平成 19 年 7 月の参議院議員通常選挙後の第 168 回国会（平成 19 年 9 月召集）から第 171 回国会（平成 21 年 7 月解散）までの国会は、衆議院と参議院の多数党派が異なるため、衆議院と参議院で議決の結果に不一致が生じ

る事例が多くなった。

憲法は、両院の議決が一致しない場合を想定し、衆議院優越の下で不一致を調整する規定（法律案：59 条、予算：60 条、条約：61 条及び内閣総理大臣の指名：67 条）を設けているのであるが、その具体的適用が改めて問題となった。さらに、いわゆる「ねじれ国会」と呼ばれ、「国会」としての意思決定の在り方が、我が国の政治の重要課題として議論されるようになった。

本稿は、第 168 回国会から第 171 回国会までの、衆議院と参議院で議決の結果に不一致が生じた事例を、憲法の規定に沿って、法律案、予算、条約及び内閣総理大臣の指名の議

〔表 1 - 1〕衆議院の各会派所属議員数

【第 168 回国会（臨時会）】（召集日：平成 19 年 9 月 10 日現在）

自由民主党 ・無所属会 305	民主党・無所 属クラブ 113	公明党 31	日本共産党 9	社会民主党 ・市民連合 7	国民新党・ そうぞう・ 無所属の会 6	無所属 9	欠員 0	定数 480
-----------------------	-----------------------	-----------	------------	---------------------	------------------------------	----------	---------	-----------

【第 171 回国会（常会）】（召集日：平成 21 年 1 月 5 日現在）

自由民主党 304	民主党・無所 属クラブ 113	公明党 31	日本共産党 9	社会民主党 ・市民連合 7	国民新党・ 大地・無所 属の会 7	無所属 8	欠員 1	定数 480
--------------	-----------------------	-----------	------------	---------------------	----------------------------	----------	---------	-----------

（出所）『衆議院先例集』付録三

〔表 1 - 2〕参議院の各会派所属議員数

【第 168 回国会（臨時会）】（会期最終日：平成 20 年 1 月 15 日現在）

民主党・新緑風 会・日本 120	自由民主党 ・無所属の会 84	公明党 21	日本共産党 7	社会民主党 ・護憲連合 5		各派に 属しない 議員 5	欠員 0	定数 242
------------------------	-----------------------	-----------	------------	---------------------	--	------------------------	---------	-----------

【第 171 回国会（常会）】（会期最終日：平成 21 年 7 月 21 日現在）

民主党・新緑風 会・国民新・ 日本 118	自由民主党 81	公明党 21	日本共産党 7	社会民主党 ・護憲連合 5	改革クラブ 4	各派に 属しない 議員 5	欠員 1	定数 242
--------------------------------	-------------	-----------	------------	---------------------	------------	------------------------	---------	-----------

（出所）参議院ホームページ<[http://www.sangiin.go.jp/japanese/giin/old\\_kaiha/](http://www.sangiin.go.jp/japanese/giin/old_kaiha/)>

決について、案件、衆参の議決及び不一致への対応等を一覧表として整理するとともに、事例の位置付けと指摘された問題点を整理して、今後の国会活動に資するための基礎資料を提供しようとするものである<sup>1</sup>。

## 衆参の各会派所属議員数と衆参議決不一致の事例概要

### 1 衆参の各会派所属議員数

#### (1) 衆議院と参議院の各会派所属議員数

平成 19 年 7 月 29 日に行われた参議院議員通常選挙の結果、参議院においては与党（自由民主党と公明党の連立）<sup>2</sup>が過半数を割るこ

とになった。一方、衆議院においては、平成 17 年 9 月 11 日の衆議院議員総選挙により、与党が多数（3分の2以上）を確保していた。そのため、以後の国会は、衆議院と参議院で多数会派が異なる、いわゆる「ねじれ国会」となった。

第 168 回国会と第 171 回国会における衆議院及び参議院の各会派所属議員数をまとめたものが、〔表 1 - 1〕及び〔表 1 - 2〕である。

#### (2) いわゆる「ねじれ国会」

衆議院と参議院で多数会派が異なるという意味での「ねじれ」は過去にも 2 回あった<sup>3</sup>。しかし、今回の「ねじれ」は、次のような特

<sup>1</sup> 衆参の議決が不一致となった案件としては、他に、予備費使用承諾案件、決算、国会同意人事があるが、本稿では取り上げない。

<sup>2</sup> 以下、会派名については、一般的に用いられている略称を用いる。（例）自民党、公明党、民主党、共産党、社民党

<sup>3</sup> 1 回目：平成元年（1989 年）7 月の参議院選挙の後。いわゆる 55 年体制となって以降、初めて自民党が参議院で過半数を割った。2 回目：平成 10 年（1998 年）7 月の参議院選挙の後。自民党が参議院で過半数を割った。  
佐々木勝実『「ねじれ国会」と両院協議会』『議会政治研究』No.85 議会政治研究会（2008）4、9 頁参照

徴を持っていた。

・衆議院では、与党が過半数を大きく超えて3分の2以上の多数を確保しており、法律案の再議決(憲法第59条第2項)が可能であること。ただし、自民党単独では3分の2以上に達しないので、公明党の協力が必要であること。

・参議院では、野党民主党が過半数に迫る第一党であり、議長、議院運営委員長をはじめ主要委員長ポストを握っており議院運営をリード出来ること。また、同党は政権奪取を目指す最大野党であり、衆議院の解散・総選挙を目指して対決姿勢を鮮明にしていること。ただし、民主党単独では過半数に達しないので、他の野党の協力が必要であること。

これらの事情から、衆参議決不一致への具体的対応が注目された。

2 衆参議決不一致の事例概要 - 第168回国会(臨時会)～第171回国会(常会) - 第168回国会(臨時会)、第169回国会(常会)、第170回国会(臨時会)及び第171回国会(常会)において、衆議院と参議院で議決結果に不一致が生じた事例の概要は、次のとおりである(〔表2〕(258頁参照。))。

#### (1) 法律案(憲法第59条)

法律案についての衆参の議決不一致への対応として、衆議院が法律案の再議決を行った例が、17件あった。

参議院の否決を受けて再議決した例(憲法第59条第2項) 11件

参議院が否決したものとみなす議決(憲法第59条第4項)をして再議決した例 5件

参議院で修正された回付案に同意せず再議決した例(憲法第59条第2項) 1件

法律案についての両院協議会(憲法第59条第3項)が開かれた事例はなかった。

#### (2) 予算(憲法第60条第2項)

予算について、衆参議決不一致となり、両院協議会が開かれたが成案が得られず、衆議院の議決が国会の議決となった例が、5回・15件あった<sup>4</sup>。いわゆる総予算が2回・6件、補正予算が3回・9件である。

総予算の2回・6件と、補正予算のうちの2回・6件は、参議院での否決を受けて、両院協議会が開かれたが成案が得られず、衆議院の議決が国会の議決となったものである。

他の補正予算1回(第171回国会、平成20年度第2次補正予算)は、参議院で3件のうち2件が修正議決され、1件が否決されたのを受けて、両院協議会が開かれたが、いずれも成案が得られず、衆議院の議決が国会の議決となったものである。

#### (3) 条約(憲法第61条)

条約の承認案件について、衆参議決不一致への対応として、衆議院の議決が国会の議決となった事例が、11件あった。

参議院の不承認を受けて、両院協議会が開かれたが成案が得られず、衆議院の議決が国会の議決となった例 2件

衆議院から送付後、参議院が30日以内に議決しないため衆議院の議決が国会の議決となった例(いわゆる自然成立) 9件

#### (4) 内閣総理大臣の指名(憲法第67条第2項)

衆参で内閣総理大臣の指名の議決が異なり、両院協議会が開かれたが成案は得られず、衆議院の議決が国会の議決となった例が、2件あった。

<sup>4</sup> 予算は、一般会計予算、特別会計予算及び政府関係機関予算の3件が一括して提出され、審議されるので、3件を1回と数えることとする。また、補正予算は3件を「平成

## 衆参議決不一致への対応事例

以下、法律案、予算、条約及び内閣総理大臣指名の各場合について、衆参の議決不一致への対応事例の位置付けと指摘された問題点を整理することとする。

### 1 法律案

#### (1) 法律案の再議決の事例

いわゆる「ねじれ国会」となって以降、法律案について衆参議決不一致への対応を定める憲法第 59 条、特に第 2 項が、改めて注目されることになった。衆議院では、与党（自民党と公明党）が 3 分の 2 以上の多数を占めており、再議決（憲法第 59 条第 2 項）が可能という状況があったからである。

実際に、法律案について衆参の議決が不一致となった 17 件への対応として、すべて法律案の再議決が行われた（〔表 2〕）。

参議院の否決を受けて再議決した場合  
11 件

《事例 1》第 168 回国会（臨時会） テロ対策  
補給支援活動特別措置法案<sup>5</sup>（内閣提出第  
6 号）

この事例は、今回の「ねじれ国会」において、法律案について衆参の議決が不一致となった初めてのものである。

法律案の再議決が行われた直近例は第 26 回国会（昭和 32 年）の事例であり、51 年ぶりのことであった。ただし、その事例は参議院の回付案に衆議院が不同意の場合（後述）であり、参議院の否決を受けての再議決は、第 10 回国会（昭和 26 年）の「モーターボ-

ト競走法案（衆議院提出）」の事例以来、57 年ぶりのことであった。また、参議院の否決を受けての再議決は、その 1 例のみであった（『平成 15 年版衆議院先例集』（以下「衆先」という。）<sup>326</sup>）。

この法律案は、インド洋での海上自衛隊の給油活動を再開しようとするもので、民主党をはじめ野党は反対の立場だったため、審議は難航した。衆議院では平成 19 年 11 月 13 日に可決され参議院に送付されたが、参議院では、2 回目の会期延長が行われた後、衆議院送付から 60 日目の翌平成 20 年 1 月 11 日に否決され、それを受けて再議決された<sup>6</sup>。

《事例 2》第 169 回国会（常会） 道路整備財  
源特例法改正案（内閣提出第 4 号）

平成 20 年度総予算の関連法案であり、《事例 7》の 5 法案に続き、3 回目の再議決であった。参議院では、衆議院送付から 61 日目に否決している。

この事例では、再議決に先立ち、民主党が両院協議会の開会を求める動議を提出したが否決されていることが注目される<sup>7</sup>。

《事例 3》第 170 回国会（臨時会） テロ対策  
補給支援活動特別措置法改正案（内閣提出  
第 4 号）

第 168 回国会《事例 1》の法律を 1 年間延長しようとするものであり、与野党の対立状況は変わらないため再議決が予想された。ただ、重ねて再議決の方法をとることについては慎重な意見も多く、会期幅の決定についても議論があった<sup>8</sup>。衆議院送付から 53 日目に参議院の否決を受け再議決された。

《事例 4》第 171 回国会（常会） 平成 20 年度  
財政投融资特別会計法改正案（内閣提出

○年度第○次補正予算」と略記する。

<sup>5</sup> 以下、法律案名については、略称を用いる。正式名は、〔表 2〕を参照。なお、法律案の内容については、衆議院ホームページ<<http://www.shugiin.go.jp/index.nsf>>を参照願いたい。

<sup>6</sup> 中島厚夫「第 168 回国会の概観」『ジュリスト』No.1352 有斐閣（2008）80 頁参照

<sup>7</sup> 第 169 回国会衆議院会議録第 28 号（平成 20.5.13）

<sup>8</sup> 『朝日新聞』（2008.8.21）

## 第 1 号)

平成 20 年度第 2 次補正予算の関連法案であり、野党は定額給付金の財源を捻出するための法案である等として反対した<sup>9</sup>。衆議院送付から 51 日目に参議院が否決したのを受け再議決された。再議決に先立ち、民主党が両院協議会の開会を求める動議を提出したが否決された(《事例 2》に続き 2 例目)。(なお、後述 2 《事例 9》、《事例 10》参照。)《事例 5》第 171 回国会(常会) 国税関係 2 法案(内閣提出第 4・6 号) 地方税関係 2 法案(内閣提出第 10・11 号)

平成 21 年度総予算の関連法案である。予算関連法案の他の事例では、予算から遅れて、参議院が否決したものとみなす議決が可能となる衆議院送付から 60 日をにらみつつ処理されているが、この事例では、参議院で総予算と同日に採決され否決されたのを受けて再議決された。

《事例 6》第 171 回国会(常会)

(ア)海賊行為対処法案(内閣提出第 61 号)

(イ)租税特別措置法改正案(内閣提出第 65 号)

(ウ)国民年金法等改正法改正案(内閣提出第 19 号)

会期末が近づき、解散が取りざたされる中で、3 件とも同日に、参議院で否決されたのを受けて衆議院で再議決された。なお、(ア)は衆議院送付から 58 日目、(ウ)は衆議院送付から 64 日目であった。

参議院が否決したものとみなす議決をして再議決した場合 5 件

《事例 7》第 169 回国会(常会) 地方税関係 3 法案(内閣提出第 5・6・7 号) 国税関係 2 法案(内閣提出第 2・3 号)

参議院が否決したものとみなして再議決が行われたのは、第 13 回国会(昭和 27 年)の「国立病院特別会計所属の資産の譲渡等に関する特別措置法案(内閣提出)」の事例以来、56 年ぶりのことであった。また、参議院が否決したものとみなしての再議決は、その 1 例のみであった(衆先 326)。

憲法第 59 条第 4 項は、参議院に送付後 60 日以内に議決しない場合には参議院が否決したものとみなすことができるとする。衆議院は、参議院が否決したものとみなす議決をした上で、再議決することになる。

5 法案は、いずれも平成 20 年度総予算の関連法案であり、いわゆるガソリン税問題をめぐると野党の対立の末、参議院に送付した日から 62 日目に、参議院が否決したものとみなす議決を行った上で再議決した(後述(3))。

なお、この事例の後には、参議院では衆議院送付から 60 日前後に議決(否決)を行っており、同例はなかった。

参議院の回付案に同意しないで衆議院議決案を再議決した場合 1 件

《事例 8》第 170 回国会(臨時会) 金融機能強化特別措置法改正案(内閣提出第 7 号)

参議院回付案に不同意の場合の再議決の直近例は、第 26 回国会(昭和 32 年)の「環境衛生関係営業の運営の適正化に関する法律案(衆議院提出)」である。いわゆる 55 年体制が確立する以前の初期の国会においては、

及び の場合よりも、この の場合の方が再議決の事例が多かった(衆先 326(1))。しかし、今回は、1 件しかなかった。

参議院の修正は、新銀行東京への公的資金注入を規制しようとするもので、野党の多数によるものだった<sup>10</sup>。「ねじれ国会」において

<sup>9</sup> 第 171 回国会衆議院会議録第 12 号(平成 21.3.4)

<sup>10</sup> 第 170 回国会参議院会議録第 13 号(平成 20.12.12)



は、野党の多数による参議院の修正、回付については、与党が同意することは難しいのであろう。

## (2) 法律案の再議決の問題点

法律案の再議決が、第 26 回国会（昭和 32 年）の事例を最後に行われなくなったのは、いわゆる 55 年体制の確立によって衆参とも自民党が多数を確保するようになり、議決の不一致が生じなくなったことによるものであった<sup>11</sup>。また、以後、衆議院で与党が 3 分の 2 以上の多数を持つことはなかった。平成元年以降及び平成 10 年以降の「ねじれ国会」においては、いわゆる多数派工作等の対応により、議決の不一致は生じなかった。ところが、今回は、法律案の議決不一致が 17 件生じ、対応としてすべて再議決が行われた。

法律案の再議決は、議事手続上は、それほど困難ということはない。再議決に必要な 3 分の 2 の認定を確実に行うことが重要であるが、採決は記名投票で行われるので明確である<sup>12</sup>。問題は、再議決を行うことの政治的判断であるように思われる。

第 168 回国会のテロ対策補給支援活動特別措置法案《事例 1》は、今回の「ねじれ国会」で初めて衆参の議決不一致が予想されるものであったため、その対応方法が問題となった。衆議院では、与党が 3 分の 2 以上を確保しており、再議決が可能であった。他方、参議院では、野党民主党が過半数に迫る第一党であり、他の野党も反対する法案は可決し得ないし、また、民主党は政権奪取を目指して対決姿勢を鮮明にしていた。そのため、政府・与党があくまで成立を目指すならば再議決の方

法をとるほかはない。しかし、50 年以上も行われていなかったという事実の重み、参議院の意思を無視してしまうことになり多数の横暴という批判を招くこと等の問題があり、再議決の是非が議論された。すなわち、憲法規定のとおりに行うのをためらうべきではないのか、あくまでも再議決は慎重に行うべきものであるかについて立場が分かれたのである。

前者の見解を明確に述べたのは、平成 19 年 11 月 6 日の 21 世紀臨調の提言であった<sup>13</sup>。しかし、国会審議は法律と政治が交錯する場である。実際に、再議決を行うまでには、みなし否決が可能となる 60 日をにらみつつ判断することになるため法案成立に時間がかかるし、《事例 1》では、世論調査の結果も、決して好意的ではなかった。先の 21 世紀臨調の提言でも、同時に、「新しい状況に対応した国会ルールの創造」として、両院協議会を含めて「手順を踏み、『国会を動かす』ことで合意を形成する新しい仕組みを模索すること」の必要性を述べている。

しかし、その後は、第 169 回国会において 6 件、第 170 回国会において 2 件、第 171 回国会において 8 件、再議決が行われたのであった。

## (3) 予算関連法案の問題

ア 第 169 回国会の平成 20 年度総予算関連法案《事例 7》は、いわゆるガソリン税法案の処理をめぐる、予算とは異なる法律案の衆議院優越規定の運用が問題となった。

予算は衆議院送付後 30 日が経過すれば参議院が議決しなくても自然成立するが、予算関連法案は衆議院送付後 60 日以内に参議院

<sup>11</sup> 再議決の事例に関しては、梶田秀「法律案の再議決」『議会政治研究』No.44 議会政治研究会（1997）53 頁参照

<sup>12</sup> 会議録には「可とする議員の氏名」及び「否とする議員の氏名」が掲載される。

<sup>13</sup> 新しい日本を作る国民会議（21 世紀臨調）「現下の政治情勢に対する緊急提言」（21 世紀臨調ホームページ <<http://www.secj.jp/>>）。なお、慎重な見解については、衆議院本会議での再議決に当たっての討論（第 168 回国会衆議院会議録第 19 号、平成 20.1.11）を参照。

が議決しない場合に否決したものとみなした上で再議決しなければ成立しない。従来は、予算と関連法案は同時に処理されていたが、「ねじれ国会」では、それは難しい。

総予算関連法案の所得税法等の一部を改正する法律案は揮発油税等（いわゆるガソリン税）の暫定税率を延長する租税特別措置法改正も含まれていたが、野党の反対で3月31日までに成立しなかったため、4月1日以降、揮発油税等の暫定税率が失効しガソリンの価格が下ることになった。衆議院送付から60日が経過するのを待って、4月30日（62日目）に、衆議院は参議院が否決したものとみなす議決をして再議決し、法律案は成立した<sup>14</sup>。

憲法上、予算関連法案は、衆議院の優越について一般の法律案と区別されていない。しかし、成立の必要性は予算と同様である。再議決の方法があるが、60日を待たなければならず、年度内に成立させるのは難しい。さらに、衆議院で3分の2以上を確保していなければ、それもできず、与党の意思を貫徹できないことになる。このことが、改めて明らかになった。

イ ガソリン税法案をめぐることは、参議院が内閣提出法律案（以下「閣法」という。）を議決せずに民主党提出の対案（参議院議員発議の法律案）を可決した場合には、「参議院でこれと異なった議決をした」（憲法第59条第2項）ものとみなして再議決をすることができるかということも問題となった。民主党は参議院で、閣法に対しガソリン税部分を削った対案を提出した。この民主党案が可決されると、対案関係にある閣法は、以後参議院で審議されないままとなる。これをとらえて閣法について参議院が異なった議決をしたものと

<sup>14</sup> 中島厚夫「第169回国会の概観」『ジュリスト』No.1364 有斐閣（2008）52頁、国立国会図書館調査及び立法考査局「第169回国会における租特法改正案および関連法案の

みなして衆議院で再議決をすることができるのか、という問題である。与党がこの方法を考えているとの報道があり、過去に事例もないことから議論となった。

この問題は委員会でも取り上げられ、衆議院事務局が答弁を求められた<sup>15</sup>。また、憲法学においても取り上げられた<sup>16</sup>。結局、民主党提出の対案は採決されず審査未了となったので、事例は生じなかった。

ウ 今回、再議決が行われた17件中、12件が税法等の予算関連法案であった。他の5件は、重要な外交・安全保障政策に関するもの3件（テロ対策特別措置法2件、海賊対処法）と、金融機能強化特別措置法改正案及び国民年金法等改正案であった。

#### （4）法律案の両院協議会

法律案についての衆参議決不一致への対応として、憲法第59条は第2項で再議決を定めるとともに、第3項で「衆議院が、両院の協議会を開くことを求めることを妨げない。」と規定している。しかし、今回は、すべて再議決の方法がとられ、両院協議会を開く方法はとられなかった（過去の事例については、『平成15年版衆議院委員会先例集』（以下「委先」という。）付録第27表<sup>17</sup>）。なお、『事例2』及び『事例4』においては、再議決に先立ち、民主党から両院協議会を求める動議が提出されたが否決されている。

審議動向」『国政の論点』平成20年7月4日参照

<sup>15</sup> 第169回国会衆議院財務金融委員会議録第10号（平成20.3.19）5-6頁

<sup>16</sup> 原田一明「衆議院の再議決と憲法五十九条」『議会政治研究』No.86 議会政治研究会（2008）1頁、高見勝利『「ねじれ国会」と憲法』『ジュリスト』No.1367 有斐閣（2008）64頁

<sup>17</sup> 法律案の両院協議会は、初期の国会においては多く開かれていたが、55年体制の確立後は開かれなくなった。平成元年の「ねじれ」後には予算についての両院協議会が開かれるようになったが、法律案の例はなかった。第128回国会（平成6年）の政治改革関連法案の両院協議会の1例があるが、この時は、「ねじれ国会」ではなかった。詳しく

「ねじれ国会」においては、野党が反対の法律案は、与党と野党の対立がそのまま衆議院と参議院の対立となってしまう。可決、否決と議決が明確に異なったものについては、妥協は難しい<sup>18</sup>。与党からすると、衆議院で3分の2以上の多数を確保しているのだから再議決で成立させればよく、合意の見込みのない両院協議会を開く必要性は見出せないということになるであろう。

しかし、衆議院で与党が3分の2以上を確保していない場合には、事前交渉か両院協議会しか方法はないのである。両院協議会の活用方法が、今後の課題となるであろう（後述2(2)参照）。

## 2 予算

(1) 両院協議会を開いたが意見が一致しないため、衆議院の議決が国会の議決となった事例（憲法第60条第2項）

予算について、衆参の議決不一致となった事例5回・15件への対応としては、すべて両院協議会が開かれたが意見が一致せず、衆議院の議決が国会の議決となった。

予算について衆参の議決が一致せず両院協議会が開かれるようになったのは、平成元年以降の「ねじれ国会」からであり、それ以前にはなかった（委先付録第27表）。また、それらは、いずれも参議院の否決を受けての事例であった。

《事例9》第171回国会(常会) 平成20年度  
第2次補正予算

くは、佐々木・前掲注3を参照。

<sup>18</sup> 衆参で議決が明確に異なった場合として、参議院提出法律案を衆議院が否決した例が、第169回国会に生じた（農業者戸別所得補償法案（第168回国会、参法第6号）、民主党提出）。初めての例であったが、第170回国会には、同例が6件続いた（第170回国会衆議院公報附録、平成20.12.25参照）。この場合には、対応する方法はなく法律案は不成立となる（なお、参議院先議の法律案を衆議院が修正し参議院に回付した場合の両院協議会について、国会法第84条第2項がある）。

この事例は、3件のうち2件が参議院で修正議決されたもの、他の1件が参議院で否決されたものであった。参議院で予算が修正議決され衆議院に回付されたが衆議院が回付案に同意しないため両院協議会が開かれたのは初めての例である<sup>19</sup>。修正は、一般会計及び特別会計の定額給付金部分を削除しようとするものであった。

両院協議会の協議委員は、衆議院では3件について賛成した与党（自民党と公明党）から選任された<sup>20</sup>が、参議院では、修正の2件については議決に賛成した民主党及び社民党から選任され、否決の1件については否決に賛成した民主党、共産党及び社民党から選任されることになったため<sup>21</sup>、協議委員の構成が異なった。そのため、2件の両院協議会と1件の両院協議会が、別々に開かれることになった。

(2) 予算 - 必要的両院協議会

予算の両院協議会は、従来、1回・数十分で終了している。衆議院側及び参議院側が議決の趣旨を述べ、意見を述べあった後、成案を得る見込みがないということを確認して終了する。必要的両院協議会（憲法第60条第2項）なので開かれるが、会議は形式化している。

これは、与党からすれば30日たてば自然成立するのだからあえて譲歩する必要はないし、野党もそれなら本会議で否決して参議院の現有勢力を誇示することの方が最善ということになり、両院協議会での妥協の余地はないからであろう。

<sup>19</sup> 予算が修正された例は、過去4件あるが、いずれも衆議院で修正されたものである（委先137）。

<sup>20</sup> 衆議院では「本院議決案に賛成した会派」（衆先473）から選任される。

<sup>21</sup> 参議院では「院議を構成した会派」（『平成10年版参議院先例録』409）から選任される。

なぜ予算については両院協議会の開会が必要とされているのか、その趣旨を改めて検討する必要があるのではなからうか<sup>22</sup>。

《事例 10》第 171 回国会(常会) 平成 20 年度一般会計補正予算(第 2 号)外 1 件両院協議会

1 回・数十分で終了するという従来の両院協議会とは異なり、2 日間にわたり 2 回開かれた例である。参議院側の協議委員議長がくじで初日の両院協議会議長となって、衆議院側から打ち切りの要請があったが、当日で議事を終了せずに次回(翌日)の開会を宣告したというものであった<sup>23</sup>。

この事例を契機として、両院協議会の在り方が改めて問題となり、河野洋平衆議院議長は検討の必要性を表明し、議会制度協議会で検討することになった<sup>24</sup>。

### 3 条 約

#### (1) 参議院不承認による両院協議会：初例

《事例 11》第 169 回国会(常会) 日米地位協定特別措置協定(条約第 1 号)

衆議院送付から 23 日目に参議院で不承認の議決があったのを受けて、両院協議会が開かれたが成案は得られず、衆議院の議決が国会の議決となった(憲法第 61 条)。条約につ

いての両院協議会は、国会において初めての例であった。必要的両院協議会なので、初例ということは、衆議院で承認・参議院で不承認という場合が初めてということである。

第 171 回国会(常会)においても、同例が 1 件あった。衆議院送付から 30 日目に参議院で不承認の議決があったものである<sup>25</sup>。

#### (2) いわゆる自然成立(憲法第 61 条)

《事例 12》第 169 回国会(常会) 条約 9 件

衆議院から送付後、参議院が 30 日以内に議決しないため衆議院の議決が国会の議決となった例(いわゆる自然成立)である。

自然成立の直近例は、第 80 回国会(昭和 52 年)の日韓大陸棚協定の例であり、31 年ぶりのことであった(衆先 342)。

今回、自然成立の事例が一挙に 9 件生じたが、必ずしも条約の内容について対立していたためではなかった。衆議院では、9 件中 6 件が全会一致、3 件も民主党は賛成だった。条約は、衆議院では外務委員会に付託されるが、参議院では外交防衛委員会に付託される。参議院の委員会が防衛省をめぐる事件で紛糾したことなどのため、条約の審議は進まなかった<sup>26</sup>。会期終了日が迫る中で、自然成立を確保するために 6 日間の会期延長が行われたのであった<sup>27</sup>。

<sup>22</sup> 宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』日本評論社(1978)464 頁は、法律案の場合と違って、「予算の場合は、衆議院の優越の程度ははるかに高く、参議院が一定の期間内に議決しないときは、衆議院の議決が当然に国会の議決になってしまうから、その前に両院協議会の段階を介らせて、衆議院の優越があまりに強くなりすぎることをいくぶんでも緩和しようという趣旨である。」としつつ、「両院協議会は、両議院のあいだに妥協案を成立させることを助長することを目的とする制度であるが、本項の場合のように、衆議院の参議院に対する優越がきわめて強い場合には、両院協議会の制度がどれだけ実際に役に立つことができるか、いささか疑わしい。」とする。

<sup>23</sup> 平成 20 年度一般会計補正予算(第 2 号)外 1 件両院協議会会議録第 1 号(平成 21.1.26) 同第 2 号(平成 21.1.27)

<sup>24</sup> 平成 20 年度政府関係機関補正予算(機第 2 号)両院協議会会議録第 1 号(平成 21.1.27)1 頁の鈴木恒夫君の発言参照。また、平成 21 年 1 月 28 日付の新聞各紙を参照。

なお、両院協議会の運営手続上の問題点等については、佐々木・前掲注 3 を参照。

<sup>25</sup> もし両院協議会が 1 日で終了しなかったとすると、両院協議会で協議中に 30 日の期間が経過した場合においては自然成立が優先することになるのかという問題が問われるところであった。この問題は、従来は予算の自然成立に関して議論された。

<sup>26</sup> 『朝日新聞』(2008.6.20)

なお、参議院では、平成 20 年 6 月 11 日に「内閣総理大臣福田康夫君問責決議案」が可決された。

<sup>27</sup> 第 169 回国会衆議院議院運営委員会会議録第 43 号(平成 20.6.13)。当初の会期終了日は 6 月 15 日であったが、6 月 21 日まで延長された。衆議院送付から 30 日に当たる日は、条約 4 号、7 号、11 号及び 12 号は 6 月 18 日、条約 5 号及び 13 号は 6 月 20 日であった。

#### 4 内閣総理大臣の指名

(1) 両院協議会を開いたが意見が一致しないため、衆議院の議決が国会の議決となった事例（憲法第 67 条第 2 項）

過去に事例は 3 件あったが（衆先 471）、今回、2 件の事例が生じた。

第 168 回国会（臨時会）の事例は、安倍晋三総理が突然辞任を表明したことから、新総理の指名が必要となり、衆参議決不一致の事例が生じたものであった。

第 170 回国会（臨時会）の事例は、一年後に、福田康夫総理が辞任を表明したことから生じた事例である。

(2) 内閣総理大臣指名の両院協議会における成案とは

衆参の指名の議決が異なった場合の両院協議会は必要的両院協議会である（憲法第 67 条第 2 項）。しかし、会議は形式化している。

そもそも、両院協議会で衆議院の指名と参議院の指名のどちらかで合意するということがあり得るのだろうか。第三者を成案とすることを認めるべきだとする考え方がある<sup>28</sup>が、衆参両院とも先例は否定する（衆先 472、『参議院先例録』412）。両院協議会を必要的とした憲法の趣旨は何か、また、衆議院の議決後 10 日以内に参議院が議決しないときは衆議院の議決が国会の議決となること（憲法第 67 条第 2 項）との関係などが問題となるであろう<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> 佐藤功『憲法(下)〔新版〕』有斐閣(1984)834頁など

<sup>29</sup> 平成 6 年の政治改革関連法案の成立以降、我が国ではイギリス型の議院内閣制(いわゆるウェストミンスターモデル)を目指しているといわれる。そこでは、衆議院選挙は 2 大政党がマニフェストを掲げて争う政権選択の選挙といわれ、多数を獲得した政党の党首が首相となるのが当然とされる。しかし、憲法は「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」(第 67 条第 1 項)としている。議院内閣制、二院制、参議院の存在意義等の基本問題の検討が必要となるであろう。

(参考文献)高見勝利「国会改革の前提と課題」『ジュリスト』No.1192 有斐閣(2001)148頁、只野雅人「単一

おわりに

第 171 回国会は、平成 21 年 7 月 21 日に解散され、8 月 30 日に第 45 回衆議院議員総選挙が行われた。結果は、民主党が単独で過半数を大きく上回る 308 議席を獲得し、政権が交代した。また、民主党、社民党及び国民新党の 3 党が連立を組んだので、参議院でも新しい連立与党が過半数を確保することになった。

これで、衆参のねじれは解消し、「ねじれ国会」はなくなった。しかし、二院制の議会の下では、「ねじれ国会」となる可能性は、常にある。したがって、第 168 回国会から第 171 回国会までにおいて問題となった衆参議決不一致への対応に関する諸点については、今後も検討を怠らないことが必要であると思われる。

家の二院制 - 参議院の存在意義をめぐって」『ジュリスト』No.1311 有斐閣(2006)27頁、樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー - 議院内閣制をめぐる四つの神話」『ジュリスト』No.884 有斐閣(1987)124頁

〔表2〕衆参議決不一致の事例（法律案、予算、条約、内閣総理大臣の指名）  
- 第168回国会から第171回国会まで -

【第168回国会（臨時会）】〔会期：平成19.9.10～平成20.1.15（延長2回、66日間）〕

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
内閣総理大臣の指名		19.9.25 福田康夫 君		19.9.25 小沢一郎 君	19.9.25 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案(内閣提出第6号)	19.11.12 可 決	19.11.13 可 決	20.1.10 否 決	20.1.11 否 決	20.1.11 再 議 決	衆議院議決案 可 決 (340:133)

【第169回国会（常会）】〔会期：平成20.1.18～20.6.21（延長6日間）〕

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
平成十九年度一般会計補正予算(第1号) 平成十九年度特別会計補正予算(特第1号) 平成十九年度政府関係機関補正予算(機第1号)	20.1.29 可 決	20.1.29 可 決	20.2.6 否 決	20.2.6 否 決	20.2.6 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
平成二十年度一般会計予算 平成二十年度特別会計予算 平成二十年度政府関係機関予算	20.2.29 可 決	20.2.29 可 決	20.3.28 否 決	20.3.28 否 決	20.3.28 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国におけるアメリカが合衆国軍隊の地位に関する協定第二十四条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定の締結について承認を求めるの件(条約第1号)	20.4.2 承 認	20.4.3 承 認	20.4.24 不承認	20.4.25 不承認	20.4.25 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
地方税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第5号)	20.2.29 可 決	20.2.29 可 決			20.4.30 参議院が否決したものとみなす議決	*送付から62日目 衆議院議決案 可 決 (336:12)
地方法人特別税等に関する暫定措置法案(内閣提出第6号)	同	同			再 議 決 (一括採決)	* 民主、社民、国民 欠席
地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第7号)	同	同				
平成二十年度における公債の発行の特例に関する法律案(内閣提出第2号)	20.2.29 可 決	20.2.29 可 決			20.4.30 参議院が否決したものとみなす議決	*送付から62日目 衆議院議決案 可 決 (337:12)
所得税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第3号)	同	同			再 議 決 (一括採決)	* 民主、社民、国民 欠席
道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出第4号)	20.3.12 可 決	20.3.13 可 決	20.5.9 否 決	20.5.12 否 決	20.5.13 両院協を求める 動議を否決 再 議 決	衆議院議決案 可 決 (336:133)
千九百九十四年の関税及び貿易に関する一般協定の譲許表第三十八表(日本国の譲許表)の修正及び訂正に関する二千八年一月二十二日に作成された確認書の締結について承認を求めるの件(条約第3号)	20.5.9 承 認	20.5.13 承 認			(20.6.11 30日の期間の経過)	衆議院の議決が 国会の議決となる (20.6.12 参議院に通知)
社会保障に関する日本国とオランダ王国との間の協定の締結について承認を求めるの件(条約第8号)	同	同			(同)	同
社会保障に関する日本国とチェコ共和国との間の協定の締結について承認を求めるの件(条約第9号)	同	同			(同)	同

衆議院と参議院の議決不一致  
第168回国会から第171回国会までの事例

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
国際物品売買契約に関する国際連合条約の締結について承認を求めるの件(条約第4号)	20.5.16 承認	20.5.20 承認			(20.6.18 30日の期間の 経過)	衆議院の議決が 国会の議決となる (20.6.19 参議院に通知)
千九百四十九年のアメリカ合衆国とコスタリカ共和国との間の条約によって設置された全米熱帯まぐろ類委員会の強化のための条約(アンティグア条約)の締結について承認を求めるの件(条約第7号)	同	同			(同)	同
所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とオーストラリアとの間の条約の締結について承認を求めるの件(条約第11号)	同	同			(同)	同
所得に対する租税に関する二重課税の回避及び脱税の防止のための日本国とパキスタン・イスラム共和国との間の条約の締結について承認を求めるの件(条約第12号)	同	同			(同)	同
東南アジア諸国連合貿易投資観光促進センターを設立する協定の改正の受諾について承認を求めるの件(条約第5号)	20.5.21 承認	20.5.22 承認			(20.6.20 30日の期間の 経過)	衆議院の議決が 国会の議決となる (20.6.21 参議院に通知)
包括的な経済上の連携に関する日本国及び東南アジア諸国連合構成国との間の協定の締結について承認を求めるの件(条約第13号)	同	同			(同)	同

【第170回国会(臨時会)】〔会期：平成20.9.24～平成20.12.25(延長25日間)〕

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
内閣総理大臣の指名		20.9.24 麻生太郎 君		20.9.24 小沢一郎 君	20.9.24 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律案(内閣提出第4号)	20.10.20 可決	20.10.21 可決	20.12.11 否決	20.12.12 否決	20.12.12 再議決	衆議院議決案 可決 (334:133)
金融機能の強化のための特別措置に関する法律及び金融機関等の組織再編成の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律案(内閣提出第7号)	20.11.5 修正	19.11.6 修正	20.12.11 修正	20.12.12 修正	20.12.12 回付案に不同意 再議決	衆議院議決案 可決 (336:131)

【第171国会(常会)】〔会期：平成21.1.5～21.7.21《解散》〕

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
平成二十年度一般会計補正予算(第2号) 平成二十年度特別会計補正予算(特第2号)	21.1.13 可決	21.1.13 可決	21.1.26 修正	21.1.26 修正	21.1.26 回付案に不同意 21.1.26、1.27 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
平成二十年度政府関係機関補正予算(機第2号)			21.1.26 否決	21.1.26 否決		
平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案(内閣提出第1号)	21.1.13 可決	21.1.13 可決	21.3.3 否決	21.3.4 否決	21.3.4 両院協を求める 動議を否決 再議決	衆議院議決案 可決 (333:136)
平成二十一年度一般会計予算 平成二十一年度特別会計予算 平成二十一年度政府関係機関予算	21.2.27 可決	21.2.27 可決	21.3.27 否決	21.3.27 否決	21.3.27 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律案(内閣提出第4号)	21.2.27 可決	21.2.27 可決	21.3.27 否決	21.3.27 否決	21.3.27 再議決	衆議院議決案 可決 (334:133)
所得税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第6号)						

調 査

案 件	衆 議 院		参 議 院		対 応	結 果
	委員会	本会議	委員会	本会議		
地方税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第10号)	21.2.27 可 決	21.2.27 可 決	21.3.27 否 決	21.3.27 否 決	21.3.27 再 議 決 (一括採決)	衆議院議決案 可 決 (335:134)
地方交付税法等の一部を改正する法律案(内閣提出第11号)	同	同	同	同		
第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定の締結について承認を求めるの件(条約第1号)	21.4.10 承 認	21.4.14 承 認	21.5.12 不承認	21.5.13 不承認	21.5.13 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
平成二十一年度一般会計補正予算(第1号) 平成二十一年度特別会計補正予算(特第1号) 平成二十一年度政府関係機関補正予算(機第1号)	21.5.13 可 決	21.5.13 可 決	21.5.29 否 決	21.5.29 否 決	21.5.29 両院協議会	成案を得ず 衆議院の議決が 国会の議決となる
海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案(内閣提出第61号)	21.4.23 可 決	21.4.23 可 決	21.6.18 否 決	21.6.19 否 決	21.6.19 再 議 決	衆議院議決案 可 決 (335:132)
租税特別措置法の一部を改正する法律案(内閣提出第65号)	21.5.13 可 決	21.5.13 可 決	21.6.18 否 決	21.6.19 否 決	21.6.19 再 議 決	衆議院議決案 可 決 (334:132)
国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案(内閣提出第19号)	21.4.17 修 正	21.4.17 修 正	21.6.18 否 決	21.6.19 否 決	21.6.19 再 議 決	衆議院議決案 可 決 (333:131)





---

# 解 説

海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律について .....	261
消費者庁関連 3 法の成立とその課題 .....	272
水俣病被害者救済特別措置法の成立の経緯と今後の課題 .....	284
水俣病問題、二度目の政治的解決を顧みて	

# 海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律について

衆議院調査局調査員

林 山 泰 彦

(海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別調査室)

## 《 構 成 》

はじめに

海賊問題と海賊対処の経緯

海賊対処法案の主な内容

審議の経過

海賊対処法案についての主な議論

現在行われている海賊対処行動と今後の課題

はじめに

ソマリア沖の海賊問題を契機として制定された「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」(平成 21 年 6 月 24 日法律第 55 号以下「海賊対処法」という。)は、2009 年 3 月 13 日に法案が国会に提出され、6 月 19 日に成立した。他方ソマリア沖のアデン湾においては、自衛隊法に規定される海上警備行動として派遣された護衛艦が同年 3 月 30 日から船舶の護衛活動を行っているが、同年 7 月 24 日の海賊対処法の施行に伴い、その活動も海賊対処法に規定される「海賊対処行動」となった。

ここでは国際社会及び我が国の海賊問題に対する認識及び取組、またソマリア沖における海賊問題を契機とした海賊対処法成立に至る経緯と国会での議論について記述するとともに、現在行われている海賊対処行動や今後の課題にも言及していきたい。

## 海賊問題と海賊対処の経緯

### 1 海賊問題に対する認識

#### (1) 国際社会の動き

国際社会においては、第二次世界大戦後、海洋に関する様々な規則を統一する作業が行われた。国連による海洋法会議は、1958 年に開催された第 1 次会議、1960 年に開催された第 2 次会議を経て、第 3 次会議は 1973 年に第 1 会期が始まり、第 11 会期が開かれた 1982 年には、4 月にニューヨークの国連本部で条約案が採択され、9 月には同じく国連本部で「海洋法に関する国際連合条約」(以下「国連海洋法条約」という。)という正式の名称を決定し、12 月にはジャマイカのモンテゴ・ベイにおいて署名会議を開催した。

この条約は海洋に関する諸問題について包括的に規律した多国間条約であり、1994 年に発効し、我が国については 1996 年 7 月に効力を生じた。

国連海洋法条約では、海賊については第 7 部「公海」の第 100 条から第 107 条において、海賊行為の抑止のための協力の義務(第 100 条)、海賊行為の定義(第 101 条)、乗組員が反乱を起こした軍艦又は政府の船舶若しくは航空機による海賊行為(第 102 条)、海賊船舶又は海賊航空機の定義(第 103 条)、海賊船舶又は海賊航空機の国籍の保持又は喪失(第 104 条)、海賊船舶又は海賊航空機の拿捕(第 105 条)、十分な根拠なしに拿捕が行われた場合の責任(第 106 条)及び海賊行為を理由と

する拿捕を行うことが認められる船舶及び航空機（第 107 条）として規定されている。また第 110 条では、臨検の対象とされる船舶に海賊行為を行っていることが疑われる船舶も含まれている。

国際法上では、各国に対して海賊行為への対処が求められることとなったが、逮捕した海賊の措置などについては国内法上の整備が進められておらず、後に各国がソマリア沖の海賊問題へ対処する上で大きな障害となった。

なお直接海賊行為を対象とするものではないが、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」（シージャック防止条約）が 1988 年に採択され、1992 年 3 月に発効している。

## (2) 我が国の動き

我が国でも国連海洋法条約の発効を受け、総合的な海洋政策のための取組が進められることとなった。そのための基本理念、政策推進に係る基本方針、推進体制等の政策枠組みを示すための基本法として、海洋政策を一元化し総合的に推進するための「海洋基本法」（平成 19 年 4 月 27 日法律第 33 号）が 2007 年 4 月に成立し、7 月に施行された。

2007 年 7 月に内閣に総理大臣を本部長とする総合海洋政策本部が設置され、また 11 月には同本部に総合的な海洋政策に係る法制の整備方針について審議する法制チームが設けられた。2008 年 2 月、法制チームは「我が国周辺海域における法執行体制の整備」、「我が国 E E Z<sup>1</sup> における調査への対応」及び「海賊に対する取締り」の 3 点を当面の課題とし、海賊に対する取締りについては同本部に設置された事務局が関係省庁と連携・協力しつつ、取締りのための法制度上の枠組みを

検討していくこととした。以後、総合海洋政策本部の下で、自衛隊の活用を含めた海賊対策の在り方について、法制面の検討が進められることとなった。

なお、我が国の国内法制の整備が進められるよりも早く、実際の海賊対策は東南アジアにおいて行われていた。これは 1999 年に発生した「アロンドラ・レインボー号事件」（同号がインドネシアの港を出港後海賊に襲撃され、日本人を含む船員 17 名が消息不明となり、後に救助された）などをきっかけに、東南アジアにおける海賊対策の必要性が認識され、2001 年に小泉総理大臣が地域協力促進のための法的枠組み作成を提唱したものである。我が国が主導する形で、A S E A N 諸国、中国、韓国等が参加し、2006 年 9 月にはアジア海賊対策協力協定（Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia 「R e C A A P」）が発効、同年 11 月にはシンガポールに情報共有センターが設置された。また我が国は無償資金協力による巡視船艇供与、海上保安庁巡視船・航空機を派遣しての各国海上保安機関との協力強化などの海賊対策を実施してきた。

## 2 ソマリア沖の海賊問題

### (1) ソマリアの状況

アフリカ大陸の北東部、「アフリカの角」と呼ばれる地域に位置するソマリアは、1991 年以降内戦状態が続いており全土を実効的に支配する中央政府も存在しない。国際社会及び周辺国は、ソマリア情勢の安定化のために、人道支援及び和平会議開催等を行ってきたが、ソマリアが国家として再建されるには至っていない。

現在ソマリアは、1991 年に独立宣言した北西部のソマリランド共和国（国際的には未承

<sup>1</sup> E E Z：排他的経済水域

認) 1998年に自治地域を宣言した北東部のプントランド国及び国連など国際社会が支援する暫定連邦政府(Transitional Federal Government「TFG」我が国は未承認)とイスラム過激派の対立が続く中南部に事実上3分割されている。ソマリランド共和国及びプントランド国はある程度政府組織も整っており、治安も比較的良好とされるが、中南部ではイスラム過激派の勢力が強く、暫定連邦政府(TFG)はかろうじて存続しているような状態にある。

## (2) 海賊問題の深刻化

ソマリアにおいて海賊が発生した理由については、外国の違法操業漁船や有害廃棄物等の不法投棄を取り締まるためにソマリア漁民が自警団を結成したのが始まり、あるいは外国の支援により発足した沿岸警備隊員が海賊化したなど諸説がある。ソマリアには全土を実効的に支配する中央政府が存在せず、海賊を取り締まれる組織もないことから、ソマリアの海賊は密輸武器や装備により重武装化し、奪った漁船を母船化するなど活動範囲も拡大するようになった。

2004年に10件であったソマリア沖の海賊事件は2005年には45件に急増し、世界食糧計画(World Food Programme以下「WFP」という。)のソマリア支援船も乗っ取られる事案が発生した。国際海事機関(International Maritime Organization「IMO」)も事態を重視し、2005年11月には海賊行為の即時中止と人質の解放、各国政府の海賊対策を訴える決議をロンドンにおける総会で採択した。2006年3月には国際連合安全保障理事会(以下「安保理」という。)が議長声明を発出し、各国に対し軍艦及び軍用機を派遣し、ソマリア沖の海賊に対する警戒を行うよう要請した。

## (3) 国際社会の対応

2007年に入り、ソマリア沖の海賊活動はソマリアの北に位置するアデン湾が中心となった。アデン湾は地中海、紅海とインド洋とをつなぎ、年間20,000隻が航行する海上交通の要路であることから、国際社会も本格的な対応を取らざるを得なくなった。

2008年6月2日、安保理は決議第1816号を採択し、ソマリア沖の海賊は「地域における国際の平和と安全に対する脅威」であるとして、ソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請するとともに、事前通報を条件にソマリア領海内においても必要なすべての手段をとることなどを認めた。この後も安保理は、第1838号、第1846号及び第1851号の一連の決議を採択し、ソマリア沖海賊対策への参加を強く要請するとともに、ソマリア領土内での活動も認めるに至った。

米国は当初、テロ対策のためにインド洋に展開していた米国主導の合同任務部隊150(Combined Task Force-150「CTF-150」)を海賊対策に当てていたが、2009年1月には、アデン湾、アラビア海、紅海及びインド洋において海賊対策に専従する合同任務部隊151(Combined Task Force-151「CTF-151」)を新たに編成した。

世界食糧計画(WFP)は2007年に各国に対してソマリアへの食糧支援船の護衛を要請しており、同年11月からフランスやデンマーク、オランダなどが個別にこれに応じていた。これを引き継ぐ形で、北大西洋条約機構(以下「NATO」という。)は2008年10月の非公式国防相会議においてフリゲート艦の派遣を決定し、「アライド・プロテクター作戦(Operation Allied Protector)」として世界食糧計画(WFP)その他の船舶の護衛を開始した。

欧州連合(EU)も独自の対応を取ること

とし、2008年9月15日の総務・対外関係理事会において欧州連合加盟国海軍による作戦を行うことを決定した。11月には「アタランタ作戦( Operation Atalanta )」を開始し、NATOから任務を引き継ぐ形で、世界食糧計画(WFP)の食糧支援船などの護衛を開始した。

海賊被害が拡大するにつれて、米国や欧州以外にも海賊対策のために軍艦を派遣する国が出てきた。2008年9月初めにはマレーシアが軍艦3隻を派遣したのに始まり、9月25日に自国製兵器を積んだ貨物船が乗っ取られたことから、ロシアがバルト艦隊のフリゲート艦を派遣、その後もイラン、中国、トルコ及び韓国と艦船を派遣する国が続いた。

#### (4) 我が国への影響

ソマリア沖海賊の被害は我が国関係船舶にも及んだ。2007年10月28日には、我が国海運会社が運航するパナマ船籍のケミカルタンカー「ゴールドデン・ノリ」が乗っ取られ、乗組員23人(邦人なし)が人質となり、12月12日に解放された。日本関係船舶の海賊被害は、2007年は前記の1件のみであったが、2008年には4件へと増大し、日本人も1人が人質となった。

我が国への影響が増大したことから、ソマリア沖海賊問題への対処は国会でも議論となった。2008年10月17日の国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会(以下「テロ・イラク特別委員会」という。)において政府は、海上保安庁による対処については、日本からの距離、海賊の重武装及び他の国は海軍が対応していることを理由に、巡視船の派遣は難しいと答弁した。他方で自衛隊法第82条の海上警備行動の枠組みを用いることについては、麻生総理大臣が「これは本

当に海上警備行動としては極めて有意義だと思えます」<sup>2</sup>との認識を示し、海上警備行動発令による海賊対策が可能であることを示唆した。

### 3 法案の提出と海上警備行動の発令

#### (1) 海運業界からの要望及び民間団体からの提言

相次ぐ海賊被害に対し、海運業界も対策に乗り出した。2008年9月に、日本船主協会がアデン湾航行安全対策本部を設置するとともに、政府へ効果的かつ具体的な海賊対策を早急に講じるよう要望することとした。そして10月10日には金子国土交通大臣・海洋政策担当大臣に、2009年1月5日には麻生総理大臣・総合海洋政策本部長及び浜田防衛大臣に要望書を提出し、新法制定を視野に入れつつ、現行法の枠組の中で海上自衛隊艦船の即時派遣を求めた。

また日本財団及び海洋政策研究財団は、2008年11月に、ソマリア沖海賊対策緊急会議を共催し、「ソマリア沖海賊行為への日本の対応に関する提言」を取りまとめ、麻生総理大臣・総合海洋政策本部長に海上自衛隊艦艇等の可及的速やかな派遣を要望した。

#### (2) 政府及び与党における動き

政府は海上警備行動発令による海賊対策は可能としつつも、海上警備行動では護衛対象や武器使用が限定されることから、適切な海賊対策を実施するための新法を制定する必要があった。

2009年1月7日、自民・公明両党は、ソマリア沖の海賊対策を念頭に国連海洋法条約に基づく海賊対策新法制定に向けた検討に入る

<sup>2</sup> 衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会会議録第3号29頁(平20.10.17)麻生総理大臣答弁

ことを決めた。1月9日には与党プロジェクトチーム（PT）の初会合が開かれ、前日政府が作成した「海賊行為への対処等に関する法律案の基本的な考え方」を基に議論を開始した。法案策定における最大の焦点は武器使用基準の問題であったが、与党PTは1月30日、新法案では、正当防衛と緊急避難に限定された武器使用基準で十分かどうか、今後検証していくことを合意した<sup>3</sup>。その結果、2月25日の与党PTは、海賊船が警告を無視して民間船舶に近づいた場合、襲撃の実行前でも危害を加える船体射撃が出来ることとし、他方、警告後に海賊船が逃亡した場合には船体射撃を認めないとする原則を確認した<sup>4</sup>。こうして3月4日には、自衛隊に「任務遂行のための武器使用」を初めて認める海賊対策新法案の骨子が、同10日には法案自体が了承された。

### (3) 海上警備行動の発令

海上警備行動の発令による海賊対処について当初政府は、護衛対象が日本関係船舶（日本籍船や我が国の船舶運航事業者の運航する外国籍船等）に限定されること、武器使用についても、危害射撃は正当防衛や緊急避難等に限定される（警察官職務執行法第7条）など、実際の対応に困難が予想されることから慎重な姿勢をとっていた。

2008年12月には中国が海軍艦船をソマリア沖に派遣するなど、我が国としても迅速な対応を取る必要があることから、海上警備行動の発令を含む具体策の検討を急ぐこととした。2009年1月15日に政府は与党PTに現行法による行動指針案を提示、20日に与党P

Tは武器使用基準を除いて大筋これを了承し、22日には海上警備行動を発令して海上自衛隊を派遣するよう求める方針を決定、27日に自公両党の政調会長は麻生総理大臣に海上警備行動発令による海上自衛隊の派遣を要請した。これを受けて政府は、翌28日に安全保障会議を開いて発令の方針を決定し、浜田防衛大臣が海上幕僚長らに派遣準備の指示を行った。2月には政府及び与党PTがそれぞれ、ソマリアの周辺国に調査団を派遣し、事前の情報収集や調整を行い、また海上自衛隊と海上保安庁が合同で訓練を行うなど準備が進められた。

### (4) 法案の提出と海上警備行動の発令

こうして3月13日、政府は海賊対処法案を閣議決定して国会に提出し、それを見届ける形で浜田防衛大臣は海上警備行動を発令、翌14日に護衛艦2隻がソマリア沖アデン湾に向け出港した。

## 海賊対処法案の主な内容

### 1 定義

この法律において「海賊行為」とは、船舶（軍艦等を除く。）に乗り組み又は乗船した者が、私的目的で、公海（排他的経済水域を含む。）又は我が国領海等において行う船舶強取・運航支配、船舶内の財物強取等、船舶内にある者の略取、人質強要、からの目的で行う船舶侵入・損壊、からの目的で行う他の船舶への著しい接近等、からの目的で行う凶器準備航行をいうものとする。

### 2 海賊行為に関する罪

1の から までの海賊行為をした者は無期又は5年以上の懲役に処し、又は の海

<sup>3</sup> 1月30日の与党PTでは、海賊対策新法において自衛隊の武器使用基準を緩和し、海賊船を停止させるために船体を射撃する「任務遂行のための武器使用」を容認することが合意されたとされている（『朝日新聞』2009.1.31）。

<sup>4</sup> 『日本経済新聞』（2009.2.26）

賊行為をした者は5年以下の懲役に処し、の海賊行為をした者は3年以下の懲役に処するものとし、 から までの罪を犯した者が、人を負傷させたときは無期又は6年以上の懲役に処し、死亡させたときは死刑又は無期懲役に処するものとする。

### 3 海上保安庁による海賊行為への対処

(1) 海賊行為への対処は、この法律、海上保安庁法その他の法令の定めるところにより、海上保安庁が必要な措置を実施するものとする。

(2) 海上保安官等は、海上保安庁法第20条第1項において準用する警察官職務執行法第7条の規定により武器を使用するほか、現に行われている1の の海賊行為の制止に当たり、当該海賊行為を行っている者が、他の制止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該海賊行為を継続しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができるものとする。

### 4 海賊対処行動

(1) 防衛大臣は、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動（以下「海賊対処行動」という。）をとることを命ずることができるものとし、この場合においては、海上における警備行動に関する自衛隊法第82条の規定は、適用しないものとする。

(2) 防衛大臣は、(1)の承認を受けようとするときは、海賊対処行動の必要性、区域、部隊の規模及び構成並びに装備、期間並びにその他重要事項について定めた対処要項を作成し、内閣総理大臣に提出しなければならないものとする。ただし、現に行われている海賊行為に対処するために急を要するときは、必要となる行動の概要を内閣総理大臣に通知すれば足りるものとする。

(3) 内閣総理大臣は、(1)の承認をしたときはその旨及び(2)の対処要項に定めた各事項を、海賊対処行動が終了したときはその結果を、遅滞なく、国会に報告しなければならないものとする。

### 5 海賊対処行動時の自衛隊の権限

(1) 海上保安庁法第16条、第17条第1項及び第18条の規定は、海賊対処行動を命ぜられた海上自衛隊の3等海曹以上の自衛官の職務の執行について準用するものとする。

(2) 武器の使用に関する警察官職務執行法第7条の規定のほか、3で海上保安官等に認められた武器の使用に関する規定は、海賊対処行動を命ぜられた自衛官の職務の執行について準用するものとする。

### 6 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して30日を経過した日から施行すること。

## 審議の経過

2009年3月13日に国会に提出された海賊対処法案は、4月14日に衆議院本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、同日、海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会（3月19日にテロ・イラク特別委員会の設置目的及び名称が変更されたもので、以下「海賊・テロ特別委員会」という。）に付託された。海賊・テロ特別委員会では、4月14日に金子国務大臣から趣旨の説明を聴取し、翌15日から質疑に入り、17日、21日（参考人の意見聴取及び質疑）22日及び23日に質疑を行った。4月23日の質疑には、麻生総理大臣も出席して締めくくりの質疑が行われ、質疑を終局した後、民主党から修正案が提出された。

民主党は、政府案は海賊対処への海上保安庁による一義的対応が不明確であり、海上自衛隊による海賊対処行動の「特別の必要性」を判断する主体が海上保安庁でなく防衛大臣であること、またシビリアンコントロールの観点から国会の関与が必要であるとして、次のような修正案を提出した。

**国土交通大臣の要請** 国土交通大臣は、海上保安庁による措置のみによっては海賊行為への対処が困難であると認めるときは、内閣総理大臣に対し、海賊対処本部を設置するよう要請ができるものとする。

**海賊対処本部** 内閣総理大臣は、の要請があった場合において、海賊行為に対処するため特別の必要があると認めるときは、閣議にかけて、臨時に内閣府に海賊対処本部を設置できるものとし、本部に置かれる海賊対処部隊が、海賊対処実施計画に従い、海賊対処措置を実施するものとする。

**国会の関与** 自衛隊の部隊が実施する海賊対処措置については、内閣総理大臣は、当該

措置の実施の開始前に、国会の承認を得なければならないものとする。また、実施計画の決定又は変更があった場合及び海賊対処措置が終了した場合には、遅滞なく、国会に報告しなければならないものとする。

**国際協力の推進** 政府は、公海等における海賊行為を抑止し、船舶の航行の安全を確保することが極めて重要であることにかんがみ、国際間における海上警察の連携の促進、関係諸外国の海上警察の能力の向上のための支援等海賊行為に適切かつ効果的に対処するために必要な国際協力の推進に努めるものとする。

**海賊行為に対処するための海上保安庁の体制の整備** 政府は、速やかに、海上保安庁が海賊行為に適切かつ効果的に対処するために必要な船舶等の装備の充実その他の海上保安庁の体制の整備の方針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。

**見直し** 政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に応じて所要の見直しを行うものとする。

討論の後採決が行われ、修正案は否決され、原案が可決された。緊急上程された海賊対処法案は本会議においても賛成多数で可決され、参議院に送付された。

参議院では、6月19日の本会議で否決され、海賊対処法案は衆議院に返付された。同日の本会議において、憲法第59条第2項により本院議決案を議題とし、直ちに再議決すべしとの動議が提出され、討論の後、賛成多数により可決された。続いて記名投票が行われ、出席議員の3分の2以上の賛成多数により、海賊対処法案は再可決され、成立した。



## 海賊対処法案についての主な議論

### 1 海上保安庁による一義的対応と自衛隊による海賊対処行動

海賊行為への対処については、海上における生命、財産の保護及び治安の維持という観点から、第一義的には海上保安庁の任務というのが政府の説明であり、海上自衛隊による対処の可否、またその在り方が議論となった。

まず、ソマリア沖の海賊対処については、ソマリア沖の海賊はロケット砲等で重武装しており、海上保安庁では対処できないこと、ソマリア沖が我が国から遠く離れており、かかる遠方における活動に従事可能な巡視船は1隻しかないこと及び各国は海軍を派遣しており、海上保安庁には各国海軍との連携実績がないことを理由に、海上保安庁では対応できない<sup>5</sup>旨政府は説明した。

これに対しては、海上保安庁の能力を強化して海賊対策に対応すべきことが議論されたほか、海上自衛隊の艦船を海上保安庁に所管換えし、身分を併有することで海上保安庁として海賊対策に当たることも検討すべきとの意見もあった。

また、法案では、防衛大臣は特別な必要がある場合には海賊対処行動を命ずることができる<sup>6</sup>と規定されているが、第一義的に海賊に対処する海上保安庁の長官、あるいは国土交通大臣からの要請は必要とされていないことから、かかる要請を受けた後に総理大臣の承認を得て、海賊対処行動を命ずるべきではないかとの議論があった。

### 2 武器使用基準及び武力行使の問題

政府は海賊行為への対処は警察活動である

<sup>5</sup> 第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第3号6頁(平21.4.15)金子国務大臣答弁

と説明しており、海賊対処法案においても、海上保安庁が必要な措置を実施するとしている。海上保安官等の武器使用に関しては、警察官職務執行法第7条を準用するとともに、法案第6条において海賊船を停船させるための武器使用を規定している。この規定は海賊対処行動を命ぜられた自衛官にも準用され、自衛隊として初めて任務遂行のための武器使用が認められることとなることから、自衛隊の武器の使用基準及び武力行使の問題が議論となった。

海賊対処法案では、著しい接近行為をやめない船舶に対しては船体射撃が容認されることとなっている。かかる行為は外形的には海賊行為に該当すると考えられても、海賊行為の構成要件である私的目的について、目的が私的なものであるか否かを外形的に判断するのは極めて困難ではないかとの指摘が多くなされ、このような場合に武器を使用することへの危惧が指摘された。これに対して政府は、判断の基準として、船舶の外観、航行の態様、乗組員の異常な挙動、その他の周囲の事情などを勘案して、合理的に判断していくと答弁した<sup>6</sup>。

また、海賊対処のための武器の使用と憲法が禁じる「武力の行使」との関連については、政府は、海賊行為は私人が私的目的で行うものであり、憲法が禁じる「武力行使」の対象である「国又は国に準ずる者」が海賊行為の主体とはなり得ない<sup>7</sup>、私人にたいして法令の範囲内で武器を使用することは「武力の行使」に当るものではない<sup>8</sup>と説明した。

<sup>6</sup> 第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第4号12頁(平21.4.17)大庭政府参考人答弁

<sup>7</sup> 同上及び第171回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第7号15頁(平21.4.23)宮崎政府特別補佐人答弁

<sup>8</sup> 第171回国会衆議院安全保障委員会議録第7号9頁(平

### 3 国会の関与の在り方

法案では、内閣総理大臣は、自衛隊による海賊対処行動の承認をしたとき及び海賊対処行動が終了したときには国会に報告することとされた。

政府は、海賊対処行動は海上警備行動と同様に警察行動であるが、自衛隊が長期にわたり我が国の領域外で行動することが想定され、自衛隊を的確に統制するということから、自衛隊法第 82 条に定める手続以上に、国会への報告を規定したと政府は説明した<sup>9</sup>。

これに対しては、海賊対処では他国との協力も行うことから集団的自衛権の問題もあるとして、国会による関与をより強化すべきとの意見や、海賊対処行動では海外において自衛隊が武器を使用する可能性が高いこともあり、シビリアンコントロールの観点からも国会による事前承認を必要とすべきであるとの主張があった。

### 4 その他

他にも、安保理決議では、ソマリア領海及びソマリア領土内での活動も認められているが、我が国が想定している海賊対処の活動範囲はどのようなものか、海上警備行動により派遣されている海上自衛隊部隊が、船員法に基づき護衛対象外である外国船舶への救難活動を行ったことは妥当であるのか、ソマリア沖において自衛隊と外国軍隊とはどのような協力を行っているのか、ソマリア沖で海賊を逮捕した場合には、具体的にどのような措置をとるのか、ソマリア沖の海賊はどのような理由で発生したのか、またソマリアの国内情勢を改善しなければ海賊問題は解決できないのではないかなどの議論があった。

### 現在行われている海賊対処行動と今後の課題

海賊対処法案は 2009 年 6 月 19 日に成立し、同 24 日に公布された。7 月 24 日の施行にともない、ソマリア沖アデン湾に派遣されている海上自衛隊の部隊の活動も、海上警備行動から海賊対処法による海賊対処行動へと変更された。これにより護衛の対象も日本関係船舶からすべての船舶へと拡大され、また武器使用基準においても、場合により船体射撃も認められるなど、活動の態様も変化する。現在行われている海賊対処行動の概要と今後考えられる主な課題は次のとおりである。

#### 1 現在行われている海賊対処行動

当初護衛艦「さみだれ」及び「さざなみ」が行っていた海上警備行動としての護衛活動は、「はるさめ」及び「あまぎり」による海賊対処行動としての護衛活動へと引き継がれた。護衛活動は、対象船舶を護衛艦が前後から護衛する形で、アデン湾を約 900 km にわたり、東から西へ、又は西から東へ航行する。護衛艦搭載ヘリが付近を哨戒するとともに、P3C 固定翼哨戒機もアデン湾内の哨戒監視及び情報収集・提供のための飛行を行っている。

派遣されている部隊は、海上部隊が護衛艦 2 隻、ヘリコプター 4 機、自衛隊員約 400 名及び海上保安官 8 名、航空部隊が P3C 固定翼哨戒機 2 機、海上自衛隊約 100 名及び陸上自衛隊約 50 名となっている。

7 月 24 日までの海上警備行動による護衛活動については、護衛回数は 41 回、護衛した船舶は 121 隻に上り、護衛した船舶の内訳は次のとおりである。

21.4.28) 宮崎政府特別補佐人答弁

<sup>9</sup> 第 171 回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力試験活動等に関する特別委員会議録第 4 号 29 頁 (平 21.4.17) 大庭政府参考人答弁

日本籍船	6
我が国事業者が運航する外国籍船 (カッコ内はそのうちの日本人乗船船舶)	110 (13)
外国事業者が運航し日本人が乗船する外国籍船	1
外国事業者が運航し、日本の積荷を輸送する外国籍船であって、我が国国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶	4

(出所)防衛省ホームページ資料をもとに作成  
また海上警備行動によるP3C固定翼哨戒機の飛行実績は23回となっている。

7月24日から開始された海賊対処行動による護衛活動は、11月23日までの間で、護衛回数は39回、護衛した船舶は277隻に上り、護衛した船舶の内訳は次のとおりである。

日本籍船	2
我が国事業者が運航する外国籍船 (カッコ内はそのうちの日本人乗船船舶)	96 (11)
その他の外国籍船	179

(出所)防衛省ホームページ資料をもとに作成

また海賊対処行動によるP3C固定翼哨戒機の飛行実績は、11月22日までの間で77回となっている。

これまでのところ派遣された自衛隊部隊が直接海賊と対峙するような事態は発生していないが、航行中の船舶から不審な小型船に追跡されている旨の通報を受け、ヘリコプターを発進させ、サーチライト照射や大音響発生装置発信により不審船を追い払う事例や、不審船が海賊船か漁船かの確認を行う事例などが起きており、2009年10月には海上自衛隊のヘリコプターが不審船を停船させ、確認をギリシャ

の艦艇に引き継ぐというケースもあった。

## 2 今後の課題

海賊対策における今後の主な課題としては、次のようなものが考えられる。

### (1) 海上保安庁の体制強化

政府は、海賊対処は第一義的には海上保安庁の責務であると説明し、海賊対処法でも、海賊行為への対処は海上保安庁が必要な措置を実施するとされている。しかしながら実際には、ソマリア沖の海賊対策についての議論において見られるように、遠洋での活動が可能な巡視船は1隻のみであり、また巡視船の性能も重火器による攻撃に耐え得るものとはなっていない。

海上保安庁が第一義的に海賊対処に当たることを考えれば、早急な体制整備が必要であるが、耐用年数を迎える巡視船艇及び航空機が多数あり、当面これを集中的に更新する必要があることから、これに加えて海賊対処体制の整備をどのように行っていくのが課題となる。

### (2) 逮捕した海賊の措置

ソマリア沖やアデン湾においては、米国、英国及びフランス等が海賊を逮捕した事例がある。その際に逮捕した海賊の措置について、本国へ送致して裁判に付す、協定を締結しているケニア等の近隣国に引き渡す、あるいはソマリアに引き渡す等の措置をとっているが、いずれも最善の措置とは言えず、逮捕した海賊の措置に苦慮している。

我が国が行っている活動では、これまで海賊を逮捕した事例は発生していないが、今後そのような事態が発生した場合に、取り調べ、送致、裁判などについて難しい対応も予想され、どのような措置をとるのが課題となる。

(3) 出口戦略の問題

ソマリア沖やアデン湾における海賊活動は依然衰えておらず、海賊活動が終息する見込みは立っていない。またソマリア国内においても、国際社会が支援する暫定連邦政府（TGF）の勢力基盤は極めて脆弱であり、ソマリアが自力で海賊に対処できる状況にはない。

海賊対処法は時限法ではないことから、我が国が行っている海賊対処行動も、その終了を政府が決定しない限り継続されることになる。海賊活動やソマリア情勢の改善が見込めず、護衛艦や哨戒機を時期の目途がないまま長期間派遣していることは、我が国防衛にも影響を及ぼすことにもなりかねないことから、海賊対処行動の終了をいつ、どのように決定できるのかが課題となる。

## 消費者庁関連3法の成立とその課題

衆議院調査局調査員

遠藤 賢一

田中 祥子

片山 雅博

(消費者問題に関する特別調査室)

### 《構成》

消費者行政一元化の動き

審議経過

消費者庁関連3法の概要

主な質疑の概要

今後の課題

### 消費者行政一元化の動き

#### 1 福田内閣の消費者行政一元化構想

従来の消費者行政は、明治以来、各省庁縦割りの仕組みのもとで事業者の保護育成を通じて国民経済の発展を図る中で、間接的、派生的に行われてきた。しかし、消費者問題は複数の省庁にまたがる横断的なものが多く、縦割り行政では適切に対応することが難しい。近年、悪質リフォーム商法や食品表示の偽装事件等、消費者問題は増加・多様化の傾向にあるが、いわゆるすき間事案<sup>1</sup>や複数の省庁にまたがる事案への行政の対応の遅れなどから、被害が拡大するものも散見された。

そうした中で、福田内閣総理大臣は、平成19年10月の第168回国会所信表明演説において、国民の安全・安心を重視する政治への転換を訴えた。また、平成20年1月の施政方針演説においても、本年を「生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年」と位置付け、消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の発足、

<sup>1</sup> 法律の規定がなく、所管する省庁が明確でない事案。こ

消費者行政担当大臣の常設を公約し、新組織については、「国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の舵取り役になるもの」とした<sup>2</sup>。

#### 2 消費者行政推進会議の開催と消費者行政推進基本計画の策定

平成20年2月に、福田内閣総理大臣は岸田国務大臣を消費者行政推進担当に任命（兼務）するとともに、消費者行政を一元的に推進する新組織の在り方を検討するために、内閣総理大臣の主催による消費者行政推進会議（座長：佐々木毅学習院大学法学部教授）を開催した。

同会議は、関係団体及び各省庁からのヒアリングを行う4回のワーキンググループの会合を含む計12回の会議を重ね<sup>3</sup>、6月13日に「消費者行政推進会議取りまとめ」を公表した。

同取りまとめでは、新組織が満たすべき6原則（消費者にとって便利で分かりやすい、消費者がメリットを十分実感できる、迅速な対応、専門性の確保、透明性の確保、効率性の確保）を提示した上で、消費生活

んにやく入りゼリー窒息事故等が例として挙げられる。

<sup>2</sup> こうした構想の背景として、福田氏は、自民党住宅土地調査会長時における「住生活基本法案」（平成18年2月に提出）の準備をしている際に、消費者庁設置の重要性を感じたとしている。「インタビュー急接近 消費者庁の誕生をどう見ますか」『毎日新聞』（2009.6.5）

<sup>3</sup> 福田内閣総理大臣は、平成20年4月23日の消費者行政推進会議第6回会合において、「消費者庁（仮称）の創設に向けて」を発表し、消費者庁の所管、位置付け等の「6つの基本方針」及び国民本位の行政実現等の「守るべき3原則」を示している。

センター及び独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）を一元的な相談窓口として位置付けること、内閣府の外局として消費者庁を設置し、消費者関係法を消費者庁に移管すること等を提言した。

同取りまとめを踏まえ、政府は、同月27日に、内閣府の外局として消費者庁を設置すること、一元的な消費者相談ネットワークを構築すること等を内容とする「消費者行政推進基本計画」を閣議決定した。

### 3 地方消費者行政の状況

地方公共団体は、国の政策に準じ、また当該地域の社会的、経済的状況に応じて消費者施策を講じているが、地方公共団体の消費者行政予算合計額は、ピーク時である平成7年度の約200億円から徐々に減額され、平成20年度には約109億円に削減されている。特に都道府県予算においては、同期間に約127億円から約45億円と、大幅に削減されている。

消費生活センターは、国民生活センター等と連携を保ちつつ、消費者への情報提供、苦情処理、商品テスト等の消費者行政の実施に当たっているが、消費生活センターは全国に586か所<sup>4</sup>設置されており、人口規模の比較的大きい市を中心に整備が進んでいる一方、その規模・様態は地域の実情に応じて様々である。

一方、政府は、平成20年度第2次補正予算及び平成21年度第1次補正予算において地方消費者行政活性化基金<sup>5</sup>を措置し、同基金を取り崩して消費生活センターの設置・拡充等に充てられることとしたほか、消費者行政に関

して地方の自主財源を拡充するため地方交付税措置の拡充を行っている。

### 4 消費者庁関連3法案の提出

「消費者庁設置法案」、「消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」及び「消費者安全法案」（以下「消費者庁関連3法案」という。）は、消費者行政推進基本計画を受けて、平成20年9月19日に、福田内閣において閣議決定された。その後、同月24日に発足した麻生内閣において、同月29日に改めて閣議決定され、同日、国会（第170回国会）に提出された。

### 5 民主党案の提出

民主党は、消費者団体訴訟制度について、平成12年の消費者契約法制定時や消費者保護基本法（現「消費者基本法」）の改正時などに消費者団体訴訟制度の必要性を主張しており、平成18年の消費者契約法改正時には、差止請求の対象を政府案より幅広く規定することや損害賠償等団体訴訟を迫行できること等を内容とする民主党対案を提出した。

また、民主党は、平成20年6月11日に、「次の内閣」において、消費者基本法の基本理念にのっとり、消費者の権利擁護及び推進に資することを任務とする権利擁護官制度を新設する「消費者権利擁護官法案（仮称）」の中間報告を行い、同年9月2日には、消費者権利院を設立しその長である消費者権利官が消費者行政全般にわたり強力な監督権限を行使する「消費者権利院法案」、悪徳事業者等による消費者の被害の救済を図るため適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度を導入するための「消費者団体訴訟法案」の2法律案（消費者オンブズパーソン関連2法案）

しについて」（平成21年10月16日閣議決定）。

<sup>4</sup> 平成20年4月1日現在。の3中の数値は、内閣府「都道府県等の消費者行政の現況」（平成21年2月）による。

<sup>5</sup> 平成21年から3年程度を消費生活相談体制強化のための集中育成・強化期間と位置付け、この間の地方公共団体の取組を支援するもの。基金は都道府県に造成し、総額は260億円。なお、同基金の平成21年度第1次補正予算分110億円のうち30億円については、執行見直しの対象となっている（「平成21年度第1次補正予算の執行の見直

の内容を了承している<sup>6</sup>。

以上の経過を経て、民主党は、第171回国会の平成21年3月12日に、「消費者権利院法案（枝野幸男君外2名提出<sup>7</sup>）」及び「消費者団体訴訟法案（小宮山洋子君外2名提出<sup>8</sup>）」（以下「民主党提出2法案」という。）を衆議院に提出した。

### 審議経過

消費者庁関連3法案は、第170回国会<sup>9</sup>の平成20年9月29日に国会に提出され、同年12月19日に衆議院内閣委員会に付託された後、継続審査となった。

第171回国会の会期初日である平成21年1月5日に、衆議院本会議において、消費者の利益の擁護及び増進等に関する総合的な対策を樹立するため、委員40人からなる「消費者問題に関する特別委員会」を設置することが議決され、同日、消費者庁関連3法案は同特別委員会に付託された。

消費者庁関連3法案及び民主党提出2法案は、3月17日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、その後、民主

党提出2法案も消費者問題に関する特別委員会に付託された<sup>10</sup>。

同日、同特別委員会において、消費者庁関連3法案及び民主党提出2法案について、野田国務大臣（消費者行政推進担当）並びに提出者枝野幸男君及び小宮山洋子君から提案理由の説明を聴取し、翌18日から質疑に入った。

委員会審査においては、麻生内閣総理大臣及び野田国務大臣のほか関係する8大臣並びに衆法提出者に対し質疑を行ったほか、参考人から意見を聴取し、4月6日に札幌市及び神戸市においていわゆる地方公聴会を開催している。同月16日には、麻生内閣総理大臣出席のもと質疑を行い、消費者庁関連3法案の質疑を終局した後、自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、社会民主党・市民連合及び国民新党・大地・無所属の会の6党派共同提案により、消費者庁関連3法案に対して、修正案がそれぞれ提出され、原案及び修正案について討論を行い、採決の結果、消費者庁関連3法案はいずれも全会一致で修正議決すべきものとされた。その際、23項目の附帯決議<sup>11</sup>が付されている。

翌17日の本会議において、消費者庁関連3法案は、討論の後、全会一致で修正議決され、参議院に送付された。

参議院では、4月22日に、本会議において、消費者の利益の擁護及び増進等に関する総合的な対策を樹立するため、委員25名からなる「消費者問題に関する特別委員会」を設置することが議決された後、消費者庁関連3法案

<sup>6</sup> その際、仙谷由人人権・消費者調査会会長から、「消費者行政においては裁判所での解決が原則にもかかわらず、商品、サービス等が複雑化、専門化する中で裁判所が裁く能力を持ち合わせていないこと、行政は事業者に対する規制と育成の両方の観点から行われることが多く、消費者に情報が十分に提供されず事業者サイドに偏ってしまいがちになること」、「これらの問題を解決するべく、各省庁から一定の独立性を持ち、外部から行政執行を監視・監督する仕組みをつくった」との説明があった。（民主党ホームページ<<http://www.dpj.or.jp/news/?num=13990>>）

<sup>7</sup> 内閣の所轄の下に消費者権利院を置き、都道府県ごとに地方機関を置くこととするもの。緊急時には裁判所に対し行為の停止・禁止の緊急命令を申し立てることができるほか、消費生活相談員の身分・待遇を保障。

<sup>8</sup> 消費者の被害の救済を図るため適格消費者団体が損害賠償等団体訴訟を進行することができることとするともに、適格消費者団体の消費者権利官による登録等の制度並びに差止請求及び損害賠償等団体訴訟に係る訴訟手続等について所要の規定を整備するもの。

<sup>9</sup> 会期は平成20年9月24日から12月25日まで。会期初日に福田内閣が総辞職し、麻生内閣が成立した。

<sup>10</sup> 消費者庁関連3法案は提出から半年弱の間、審議入りしなかったが、審議入りが遅れた理由として、第170回国会の早期の解散説が流れていたこと、審議日程の不足、第171回国会においては世界的な経済危機に対応するため予算審議を優先したことなどが考えられる。

<sup>11</sup> 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、社会民主党・市民連合及び国民新党・大地・無所属の会の6党派共同提案による（附帯決議の内容については、第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第14号参照）。

について、趣旨説明の聴取及び質疑が行われた。同日、消費者庁関連3法案は、同特別委員会に付託され、翌23日に野田国務大臣及び修正案提出者（衆議院議員）から趣旨の説明を聴取した後、質疑に入った。

委員会審査においては、麻生内閣総理大臣及び野田国務大臣のほか関係する8大臣並びに修正案提出者に対し質疑を行ったほか、参考人から意見を聴取し、5月12日に公聴会を開催している。同月28日には、麻生内閣総理大臣出席のもと質疑を行った後、討論を行い、採決の結果、消費者庁関連3法案は全会一致で可決すべきものとされた。その際、34項目の附帯決議<sup>12</sup>が付されている。

翌29日の本会議において、消費者庁関連3法案は、討論の後、全会一致で可決・成立した。

消費者庁関連3法の公布は6月5日であり、いずれも9月1日に施行された。

なお、民主党提出2法案は衆議院の解散に伴い、審査未了となった。

### 消費者庁関連3法の概要

消費者庁関連3法の概要は以下のとおりである。なお、下線部は衆議院における修正で加えられたものである。

#### 1 消費者庁及び消費者委員会設置法

##### (1) 消費者庁の設置及び任務

消費者庁は、消費者庁長官を長として内閣府の外局として設置される。

また、その任務は、消費者基本法第2条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり、消費者が安心して

安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質の表示に関する事務を行うことである。

##### (2) 所掌事務

消費者庁の主な所掌事務は以下のとおり。

- ア 消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。
- イ 消費者の利益の擁護及び増進に関する関係行政機関の事務の調整に関すること。
- ウ 消費者の利益の擁護及び増進を図る上で必要な環境の整備に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。
- エ 消費者安全法の規定による消費者安全の確保に関すること。
- オ 各府省庁から移管される表示、取引、安全関係の法律に関する事務。
- カ 物価、公益通報者の保護及び個人情報の保護に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること。

##### (3) 消費者委員会<sup>13</sup>の設置

内閣府に消費者委員会を設置する<sup>14</sup>。

- ア 委員 10人<sup>15</sup>以内で組織すること。
- イ 消費者委員会に事務局を設置すること。
- ウ 主な所掌事務は以下のとおり。
- (ア) 消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策等に関する重要事項に関し、自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣

<sup>12</sup> 民主党・新緑風会・国民新・日本、自由民主党、公明党、日本共産党、社会民主党・護憲連合及び改革クラブの6党派共同提案による（附帯決議の内容については、参議院HPの第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号参照）。

<sup>13</sup> 政府原案では「消費者政策委員会」とされていたが、衆議院における修正により、「消費者委員会」となった。

<sup>14</sup> 政府原案では、「消費者庁」に置くこととされていた。

<sup>15</sup> 政府原案では、15人以内とされていた。



又は消費者庁長官に建議する<sup>16</sup>こと。

(イ) 内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官の諮問に応じ、消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策等に関する重要事項を調査審議すること。

(ウ) 消費者安全法第 20 条の規定により、内閣総理大臣に対し、必要な勧告をし、これに基づき講じた措置について報告を求めることができる<sup>17</sup>ほか、個別の法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること。

(4) 附則

ア 法施行後 2 年以内に消費者委員会委員の常勤化について検討。

イ 法施行後 3 年以内に消費者関連法について消費者庁の関与の在り方の見直し及び体制整備の検討。

ウ 法施行後 3 年以内に消費生活センターの法制上の位置付け・適正配置、消費生活相談員の待遇改善等地方公共団体の消費者政策の実施に対する国の支援の在り方について検討。

エ 法施行後 3 年以内に適格消費者団体に対する支援の在り方について見直し。

オ 法施行後 3 年を目途に、不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度の在り方について検討。

2 消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律

(1) 内閣府設置法その他の行政組織に関する法律について任務、所掌事務の変更等関係規定の整備を行うものとする。

ア 内閣府の企画立案及び総合調整に関する

事務として、「消費者基本法第 2 条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念の実現並びに消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現のための基本的な政策に関する事項<sup>18</sup>」を加えること。

イ 食品安全委員会及び消費者行政を担当する内閣府特命担当大臣を置くこと。

(2) 表示・取引・安全関係の消費者関連法について、内閣総理大臣及び消費者庁長官の権限を定める等関係規定の整備を行うものとする。

### 3 消費者安全法

(1) 基本方針

内閣総理大臣は、消費者安全の確保に関する基本的な方針を定めなければならない。

(2) 地方公共団体の事務と消費生活センターの設置

都道府県及び市町村は、消費生活相談、苦情処理のあっせんを行うとともに、消費者安全の確保のために必要な情報の収集・提供等の事務を行う。また、当該事務を行うための消費生活センターの設置については、都道府県に対して義務付け、市町村に対しては努力義務とする。

(3) 消費者事故等に関する情報の集約等

行政機関、都道府県、市町村及び国民生活センターは、被害拡大等のおそれがあると認めるときは、当該消費者事故等<sup>19</sup>が発生した旨

<sup>16</sup> 政府原案では、「意見を述べる」とされていた。

<sup>17</sup> 「3 消費者安全法 (5) 消費者委員会の勧告」参照。

<sup>18</sup> 政府原案では、「消費者の利益の擁護及び増進を図る上で必要な環境の総合的な整備に関する事項」とされていた。

<sup>19</sup> 商品・製品、物品、役務の使用等により、生命・身体に被害が生じたか、そのおそれがあるもの。虚偽・誇大広告等による被害。

の情報を内閣総理大臣に通知（重大事故等<sup>20</sup>が発生した旨の情報を得たときは、直ちに通知）。また、内閣総理大臣は、情報等を集約・分析し、取りまとめた結果<sup>21</sup>を公表。

#### (4) 消費者被害の発生又は拡大の防止のための措置

ア 内閣総理大臣は、消費者被害の発生又は拡大の防止に資する情報を都道府県及び市町村に提供するとともに、これを公表。

イ 内閣総理大臣は、消費者被害の発生又は拡大の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置の速やかな実施を、関係各大臣に対し、求めること。

ウ 内閣総理大臣は、重大事故等が発生した場合（イの場合を除く。）、事業者に対し、必要な措置をとるべき旨を勧告することができるものとし、事業者が正当な理由なく勧告に係る措置をとらなかった場合は、当該措置をとるべきことを命令。

また、急迫した危険がある場合（イの場合を除く。）、6月以内の期間を定めて、商品等の譲渡等を禁止又は制限することができるものとし、事業者が当該禁止又は制限に違反した場合においては、商品又は製品の回収等を命令。

エ 事業者がウの命令、禁止、制限に従わない場合には罰則あり。

#### (5) 消費者委員会の勧告

消費者委員会は、内閣総理大臣に対し、消費者被害の発生又は拡大の防止に関し必要な

勧告<sup>22</sup>をし、これに基づき講じた措置について報告を求めることができる。

#### (6) 報告、立入調査等

内閣総理大臣は、事業者に対し報告を求め、職員に立入調査及び物品集取をさせることができる（罰則あり）。

#### (7) 附則

ア 法施行後3年以内に消費者の財産被害を含めた重大事故等の範囲について検討。

イ 法施行後5年の経過後、本法の施行状況について検討。

### 主な質疑の概要

#### 1 消費者庁関連 3 法案関係

##### (1) 消費者庁の組織等

消費者庁を内閣府に置くこととした理由について、消費者行政は横断的な行政分野であり、各省庁と連携することが求められることから、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい旨の答弁があった<sup>23</sup>。

また、消費者庁（定員約 200 人）の適正規模等について、行政の肥大化が許されない中で、関係各省庁からの移管で職員を確保したこと、調査分析・法執行等の分野で専門性の高い非常勤職員を活用する旨の答弁があった<sup>24</sup>。

消費者庁に局も部もないことについては、所掌事務の固定される部よりも、臨機応変に分担を変更することが可能で、重大事案発生に際してはこれに専念できるなど機動的な対応が可能な審議官とすることが適当との答弁があった<sup>25</sup>。

<sup>20</sup> 消費者事故等のうち、生命・身体に関わる被害が重大なものか、そのおそれがあるもの。

消費者安全法施行令等では、重大事故等の要件として、消費者事故による死亡、治療期間が 30 日以上となる負傷・疾病、一酸化炭素中毒等の消費者の生命・身体の被害を挙げている。

<sup>21</sup> 政府原案では、「結果の概要」を公表することとされていた。

<sup>22</sup> 政府原案では、「必要な意見を述べることができる」とされていた。

<sup>23</sup> 第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録 第 3 号 41 頁（平 21.3.18）野田国務大臣答弁

<sup>24</sup> 同上 42 頁（平 21.3.18）野田国務大臣答弁 等

<sup>25</sup> 第 171 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議

(2) 消費者政策委員会（消費者委員会）

既述のように消費者政策委員会の所掌事務は多岐にわたり、委員も非常勤で15名以内とされていたことから、廃止される国民生活審議会と同様の組織となるのではないかとの懸念が度々示された<sup>26</sup>。

委員会審査では、消費者政策委員会の監視機能の強化のため、その組織、権限、独立性の確保等について質疑がなされた。また、民主党案の「消費者権利院」と比較されることも多く、修正協議にも影響があったかと考えられる<sup>27</sup>。

ア 組織

政府原案において委員数が15人以内であることの理由について、委員会が総合的・基本的検討、個別の行政処分の検討など、事務が広範であり、ある程度の人数が必要である一方、意見具申など機動的な意思決定を行う必要もあるためとの答弁があった<sup>28</sup>。なお、衆議院における修正により委員数は10人以内とされた。

また、委員を非常勤とした理由について、第一線で仕事を持っている人に数年間常勤委員となってもらうのは容易ではなく、非常勤とした方が動きやすいと考えられるためとの答弁があった<sup>29</sup>。

このほか、いわゆる3条委員会とすべき、恒常的に活動できるように委員を常勤とすべきなどの意見があった。

録第3号18頁（平21.4.27）橋口政府参考人答弁

<sup>26</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号13頁（平21.3.26）における松本参考人及び紀藤参考人の発言等。

<sup>27</sup> 例えば、消費者行政推進会議委員でもある松本恒雄教授は、参考人質疑（第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第6号3、17頁（平21.3.26））において、消費者政策委員会の名称を変更し、委員数を絞り常勤化し、動きやすくする形で政府案と民主党案を合体することも考えられる旨述べている。

<sup>28</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第10号38頁（平21.4.2）松山政府参考人答弁 等

<sup>29</sup> 同上 野田国務大臣答弁

イ 権限

委員会の内閣総理大臣等への意見具申の有効性について、行政機関の行動を強制できるものではないが、法律上の根拠に基づき意見を述べるものであることから、特段の事情がない限り、関係行政機関はその意見を受け止めて対応する必要がある旨の答弁があった<sup>30</sup>。

ウ 独立性の確保

消費者政策委員会が独立して職権を行使できるとする規定をおくべきとの質問に対して、政府原案において十分担保されているとの答弁があった<sup>31</sup>。なお、衆議院における修正により委員の独立性について新たに規定された。

また、委員会には事務局を設置することとなっているが、その職員を専任とする必要性について、職員は専任とするよう努めるとともに、民間からの登用を行う旨の答弁があった<sup>32</sup>。

(3) 消費者庁の所管法律の妥当性

消費者庁に移管されることとなった29法律の移管の根拠について、29法律で消費生活センターの相談事案の大半をカバーできること、29法律に加えて消費者行政推進会議の例示した43本すべてを所管すると巨大官庁をつくることとなること、29本以外の法律については必要に応じ各省庁に措置要求する旨の答弁があった<sup>33</sup>。

(4) 重大事故等の範囲

消費者安全法における「重大事故等」の範囲が生命・身体に対する被害に関する事案に限られ、財産的被害に関する事案が含まれな

<sup>30</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号12頁（平21.3.18）野田国務大臣答弁

<sup>31</sup> 同上39頁 野田国務大臣答弁

<sup>32</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第14号8頁（平21.4.16）野田国務大臣答弁

<sup>33</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号13頁（平21.3.18）野田国務大臣答弁 等

いことについて、事後的に行政の判断で公権力をもって一定の行為を突然禁止する権利を与えることは当事者の予見可能性を害し事業活動に混乱をもたらすおそれがあること、客観的に重大性の基準を設定することが困難であること等の問題があり、今後の検討課題である旨の答弁があった<sup>34</sup>。

#### (5) 消費者委員会の事業者からの情報収集

修正後の消費者安全法第 20 条第 1 項<sup>35</sup>における消費者委員会の事業者からの情報収集の権限について、あくまでも法的権限行使としてではなく事実上の情報収集の手段としてではあるが、消費者や事業者等からの自発的な通報、提供という形で情報を得ることや、消費者委員会の要請に対して事業者等が自ら進んでこれに協力する等の形で消費者委員会が事情説明や資料提供等を受ける等の調査を行うことまで否定しているわけではない旨の答弁があった<sup>36</sup>。

## 2 地方消費者行政への支援

### (1) 地方消費者行政活性化基金の使途

地方消費者行政活性化基金については、当初、人件費そのものに使うことは対象外とされていた<sup>37</sup>が、委員会での審査を経て、集中育成・強化期間において増大する業務に係る人件費の支援も対象とすること、処遇改善を図る地方公共団体への交付金の配分を手厚く

すること等の答弁があった<sup>38</sup>。

### (2) 地方消費者行政への恒常的支援

地方消費者行政活性化基金が 3 年程度を目途に造成されたものであることから、それ以降の地方消費者行政に対する国の支援の在り方について、地方公共団体の経常的な経費に国費を充当し続けることは、住民サービスに係る受益と負担の関係を希薄化させ、地方公共団体が行政サービスを自らの責任で自主的、効率的に選択するという地方分権の方針に反する旨の答弁があった<sup>39</sup>。その上で、地方消費者行政の重要性は集中育成・強化期間後においても変わることはなく、具体的支援の在り方は消費者委員会で検討される旨の答弁があった<sup>40</sup>。

### (3) 消費生活相談員の処遇改善等

地方公共団体の消費生活相談員の処遇改善について、政府では平成 21 年度の地方交付税の算定において相談員の報酬を拡充するなどの措置をしている旨の答弁があった<sup>41</sup>。

一方、警察官のように消費生活相談員の配置基準を定め地方に義務付けるか、義務教育のように人件費を国が交付すべきとの意見に対しては、警察官や教員と比較して同じようにやれと言うのは乱暴であり、先々については検討していくが、今は相談員も窓口もない状況でこれから育てていく段階である旨の答弁

<sup>34</sup> 第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 13 号 16 頁（平 21.4.9）野田国務大臣答弁 等

<sup>35</sup> 消費者委員会は、消費者、事業者、関係行政機関の長その他の者から得た情報その他の消費者事故等に関する情報を踏まえて必要があると認めるときは、内閣総理大臣に対し、消費者被害の発生又は拡大の防止に関し必要な勧告をすることができる。

<sup>36</sup> 第 171 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第 7 号 2 頁（平 21.5.22）仙谷由人衆議院議員答弁 等

<sup>37</sup> 第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 3 号 18 頁（平 21.3.18）野田国務大臣答弁

<sup>38</sup> 第 171 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第 7 号 4 頁（平 21.5.22）野田国務大臣答弁

なお、増大する業務とはなにかとの質問に対して、消費者庁の体制ができることによって生ずる様々な報告業務等を挙げた上で、「これまで地方の自主財源として支出されていた経費を肩代わりするものではない」と答弁している。（同号 28 頁 田中孝文政府参考人答弁）

<sup>39</sup> 第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 10 号 21 頁（平 21.4.2）野田国務大臣答弁

<sup>40</sup> 第 171 回国会参議院議録第 19 号 4 頁（平 21.4.22）麻生内閣総理大臣答弁

<sup>41</sup> 第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 3 号 18 頁（平 21.3.18）野田国務大臣答弁

があった<sup>42</sup>。

また、地方公共団体の消費生活相談員の配置基準について、地方消費者行政の凸凹がならされた暁には、配置基準も検討しなければならないと思うが地方の特性もあるので望ましい形について検討していきたい旨の答弁があった<sup>43</sup>。

#### (4) 消費生活センターの設置の在り方等

消費生活センターの設置の在り方について、地域によって市町村主導のところもあれば県主導のところもあり、国が一律の基準を定めるというのではなく地域の実情を踏まえて行う旨の答弁があった<sup>44</sup>。

### 3 消費者被害救済制度

少額多数被害を典型とする消費者被害にあつては、費用対効果の点から被害者自らが訴えを起こすことを断念しがちであることから、実効性のある違法収益はく奪等の被害者救済制度が必要であるという点については意見の一致するところであった<sup>45</sup>。その導入について、現在内閣府において外国の制度等について検討しており、消費者庁移行後の具体的制度設計につなげていきたい旨の答弁があった<sup>46</sup>。

### 4 消費者教育

今後の消費者教育の在り方について、将来的には教科化も一つの考えであり、消費者庁と文部科学省で連携しながら消費者教育の副

読本の作成も試みたい旨の答弁があった<sup>47</sup>。

また、消費者庁は消費者教育の司令塔として文部科学省等の関係省庁と連携して取り組んでいくとした上で、消費者庁に消費者教育を専管する部署を置くべきとの意見に対しては、この体制で十分対応できる旨答弁している<sup>48</sup>。

### 5 適格消費者団体への財政支援

適格消費者団体<sup>49</sup>への財政支援について、内閣府では消費者団体訴訟制度の周知普及や適格消費者団体の活動の紹介等を行うことによって、適格消費者団体が会員や寄附を獲得することにつながるよう間接的に努めてきたとした上で、適格消費者団体に対して直接助成することについては、適格消費者団体が行政の意向をうかがいながら活動することになったり、助成に頼り切るような収支構造ができてしまった場合、助成が打ち切られた際には活動を継続することができなくなるおそれもあり、適格消費者団体の社会的評価等を見据えつつ検討していきたい旨の答弁があった<sup>50</sup>。

### 6 国民生活センター等の在り方

国民生活センターは、国の消費者行政の中核的实施機関として、相談員の研修、商品テスト、事故情報データベースの運営等を担っていくこととされている。

同センターの総人件費については、独立行政法人整理合理化計画により、中期的な抑制努力を継続しているが、衆議院における修正

<sup>42</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第12号15頁(平21.4.8)野田国務大臣答弁

<sup>43</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第2号25頁(平21.4.23)野田国務大臣答弁

<sup>44</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第12号23頁(平21.4.8)田中孝文政府参考人答弁

<sup>45</sup> 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第14号6頁(平21.4.16)野田国務大臣答弁等

<sup>46</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第4号8頁(平21.4.28)田中孝文政府参考人答弁等

<sup>47</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号16頁(平21.4.27)萩生田文部科学大臣政務官答弁

<sup>48</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号20頁(平21.5.22)野田国務大臣答弁

<sup>49</sup> 適格消費者団体とは、消費者の利益のために差止請求権を行使することができる適格性を備えた消費者団体として、内閣総理大臣の認定を受けた者をいう(消費者契約法第2条第4項)。

<sup>50</sup> 第171回国会参議院消費者問題に関する特別委員会議録第7号36頁(平21.5.22)野田国務大臣答弁

により附則に加えられた「国民生活センターの業務及び組織その他の消費者行政に係る体制の更なる整備を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずる」を踏まえ、検討していく旨の答弁があった<sup>51</sup>。

## 今後の課題

### 1 消費者委員会の人事及び事務局体制

消費者委員会の委員については、附帯決議で求められていたように民間から登用されたが、その人選をめぐる過程で消費者団体等から異論<sup>52</sup>もあった。

国会においては、委員の任命を国会同意人事の対象とすべきではないかとの議論がなされたところであり、今後、委員の常勤化が検討される際には、国会同意人事とするか否かについても論点となる可能性がある。

また、個別の法律に基づく権限の行使や、消費者の利益の擁護・増進に関する重要事項等に関する建議のため、様々な消費者問題や関連行政機関等の状況の把握等が必要と考えられる。さらには附則において定められた検討事項等の意見の取りまとめも必要である。こうした委員会の広範な業務を支える上で委員会事務局の体制整備が必要である。事務局は常勤職員 2 名と非常勤職員で構成されているが、発足当初から検討事項に係る法制度が整うまでは業務が膨大となると考えられるため、柔軟な対応が必要である。

<sup>51</sup> 第 171 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第 7 号 4 頁（平 21.5.22）野田国務大臣答弁

<sup>52</sup> 消費者主役の新行政組織実現全国会議、京都消費者契約ネットワーク等の消費者団体等が、委員の選任について、消費者問題に関する経験が豊富であること、委員の任命理由の明確化、委員長を選任方法の透明化等を求める声明を出している。

消費者委員会は、発足直前に予定者 1 名から辞退があり、発足後 2 か月ほど非常勤委員 9 名（うち 5 名は常勤的勤務が可能のように人選された）で運営された。

### 2 消費者安全法関係

#### (1) 事故情報等の収集・分析

従来、我が国の消費者行政については、消費者事故等に関する省庁間の情報の共有が不十分であるとの指摘があり、消費者安全法の成立により事故情報一元化のための体制が構築されることとなったところである。行政機関、地方公共団体及び国民生活センターは、事故情報の受付体制や内部での情報連絡・共有体制の速やかな整備が必要である。

消費者庁には、国民生活センターや N I T E（製品評価技術基盤機構）等との連携による消費者事故の速やかな分析・発信が期待されることである。将来的には、消費者事故等について分析する独立した事故原因調査組織の設置も課題となる。

また、消費生活用製品安全法では事業者に重大製品事故について通知義務を課しているが対象は限定的であり、消費者安全法では事業者には通知義務を課していない。一方、事業者は消費者事故について多くの情報を持つ存在であることから通知義務を課すべきとの意見<sup>53</sup>もある。

#### (2) 重大事故等の範囲

消費者安全法附則には、財産に対する重大な被害を含め重大事故等の範囲について検討することとの規定が、衆議院における修正により加えられた。

重大事故等に財産被害を加えることについては、生命・身体に関わる被害と異なり、被害者個人の資産・収入の程度により被害の重大性が異なる可能性があり、重大性の要件の設定が困難であることなど、乗り越えるべき課題もある。

財産被害については、被害が明らかになる

<sup>53</sup> 中村雅人「「消費者庁」の創設に問われる基本視点」『都市問題』(財)東京市政調査会(2008.5)9-10頁

までに時間がかかる例も多く認められることから、消費者庁には被害情報の丹念な分析と迅速な情報の発信が期待される。

### 3 地方消費者行政への支援

#### (1) 国による支援の在り方

地方消費者行政への国の支援の在り方は、今回の法案審議において最大の論点の一つであった。

政府は、地方消費者行政活性化基金を設けたほか、消費者行政に関して地方の自主財源を拡充するため地方交付税措置の拡充を行ったところである。

こうした取組は新たに消費生活センターを設置する地方公共団体や消費生活相談員の能力向上に一定の効果があると考えられるが、基金の終わる平成 24 年度以降の国による地方消費者行政の支援の在り方等についての検討は速やかに開始する必要があるだろう。

また、消費生活センターは、消費者安全法により法律上の機関とされ、都道府県については必置（市町村は努力義務）とされた。消費者事故の広域化・多様化・専門化に対応するため、消費生活センターには一定の規模と高度な専門性・あっせん能力が要求されるが、消費生活相談員の有資格者の偏在、地方公共団体の財政難等から、すべての地方公共団体が消費生活センターを独自に設置するのは困難と考えられる。消費生活センターの設置の在り方については、各地域の実情に応じた設置の在り方があり、都道府県が主導して域内の過疎地等に支所を置く方法や市町村の広域連合・一部事務組合の形態<sup>54</sup>で消費生活センターを運営する方法などがある。

消費者行政推進基本計画（平成 20 年 6 月閣議決定）では地域の消費者行政は自治事務

<sup>54</sup> 三重県の鈴鹿市と亀山市による鈴鹿亀山地区広域連合は、消費者行政に関する事務も処理している。

であり、地方公共団体自らの努力が不可欠としているが、国の消費者行政においても治安や教育のようにナショナルミニマム的な発想が必要ではないかとの意見もある<sup>55</sup>。

#### (2) 消費生活相談員の処遇

内閣府の調査<sup>56</sup>によると、消費生活相談員のうち、98.5%が非常勤職員、9割弱が40代以上の女性であり、基本給与の平均時給額は1,371.9円、平均年収金額は165.0万円であった。

こうした現状から、消費生活相談員の待遇改善のためには正規職員化が必要であるとする意見がある<sup>57</sup>。

また、消費者安全法施行規則第7条では消費生活相談員の資格として、消費生活専門相談員、消費生活アドバイザー、消費生活コンサルタントのいずれかの資格を有するか同等以上の知識・経験を有することとされたが、資格の一本化・国家資格化を望む声もある。

消費者庁設置法案に対する衆議院での修正において、消費生活相談員の待遇改善等に対する国の支援の在り方について法改正を含む全般的な検討を加えることとする附則が加えられたが、消費生活相談員の処遇には地方消費者行政への国の関与の程度や、消費生活センターの設置形態等が大きく関わる。消費者行政の充実への期待が高まる中、窓口である消費生活相談員の業務量は今後さらに増していくと考えられ、人材の育成・確保の点からも消費生活相談員の処遇について検討が進められることが期待される。

<sup>55</sup> 圓山茂夫「地方消費者行政と地方分権」『消費者法ニュース No.80』消費者法ニュース発行会議（2009.7）99頁  
地方消費者行政を法定受託事務とし、業務量、配置基準を定めることを提案している。

<sup>56</sup> 内閣府国民生活局消費者企画課消費者行政推進室「消費生活相談員に関する調査報告書」（平成 20 年 11 月調査）

<sup>57</sup> 吉田直美「地方消費者行政充実化への道」『消費者法ニュース No.80』消費者法ニュース発行会議（2009.7）102頁

#### 4 被害者救済制度の導入

既支払金額が判明している消費者被害件数約 16 万件のうちの 42%が 5 万円以下との統計<sup>58</sup>があるように、消費者被害は少額多数被害を特徴とし、個人が損害賠償請求を起ししても割に合わないケースが多く、結果的に悪徳商法の跋扈を許している面がある。

消費者行政推進基本計画では、父権訴訟、違法収益はく奪等も視野に入れつつ法的措置の検討を進めるとされており、既に消費者庁において検討が開始されている。

委員会の審査においても被害者救済制度の導入については与野党ともに積極的であったが、父権訴訟<sup>59</sup>、クラスアクション<sup>60</sup>、消費者団体訴訟、課徴金制度等様々な方式があり、それぞれ我が国の法制度にどのように溶け込ませていくか課題のあるところである。

#### 5 消費者教育・啓発の推進

従来の学校教育における消費者教育については、その実効性に疑問符の付くところである<sup>61</sup>。小中高校の学習指導要領の改訂により消費者関係の記述が増えているが、授業時間数の大幅増は見込めず、その効果については今後の検証が必要である。

また、近年、地方消費者行政における消費者教育・啓発関係予算が手薄になっている地方公共団体もあるが、今後は、高齢者などに対する啓発事業等への積極的な取組が期待さ

れるところである。

消費者教育については、自立した市民をつくるとの観点で国語、公民、家庭科等に批判的思考力と意思決定力を身に付けるための教育法を取り入れるべきとの指摘<sup>62</sup>もある。

消費者教育の推進については、法制化を求める声<sup>63</sup>もあり、今後の検討課題である。

#### 6 消費者団体支援の在り方

我が国の消費者団体の数は 2,475 団体（うち 552 団体が法人格取得）<sup>64</sup>、適格消費者団体の数は 7 団体<sup>65</sup>であり、うち 6 団体は関東及び近畿地方に集中しており、北海道、東北、中部、四国及び九州地方には存在しない。

衆議院の修正では、差止請求関係業務の遂行に必要な資金の確保その他の適格消費者団体に対する支援の在り方について見直しを行うこととされた。消費者団体からも財政面での国からの支援を求める声もあるが、消費者団体の自立性を害するのではないかと慎重な意見もある。

現時点での国民の適格消費者団体についての認知度は低い<sup>66</sup>が、今後、消費者被害の救済や消費者啓発などに関して適格消費者団体が果たす役割は更に高まっていくと考えられる。消費者団体の専門性向上とともに、プロジェクト支援などの拡充が必要であろう。

<sup>58</sup> 平成 19 年度の既支払金額が判明している消費生活相談の総件数（約 16 万件）のうち、1 万円以下の件数が約 2 割、5 万円以下の件数が約 42%を占める。（内閣府「平成 20 年版国民生活白書」（平成 20 年 12 月）87 頁）

<sup>59</sup> 父権訴訟とは、行政機関が、私人（被害者）に代わって事業者の違法行為の差止請求や損害賠償請求を行う制度のこと。

<sup>60</sup> クラスアクションとは、一定範囲の人々（クラス）を代表して訴訟を起こすものをいう。クラス代表者による訴訟進行の結果はクラス構成員に及ぶ。

<sup>61</sup> 学校教育における消費者教育の受講の有無による消費者力の差に明確な違いは見られないとしている。（内閣府「平成 20 年版国民生活白書」（平成 20 年 12 月）155 頁）

<sup>62</sup> 第 171 回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第 6 号 8 - 9 頁（平 21.5.8）藤原和博参考人答弁

<sup>63</sup> 日本弁護士連合会「消費者教育推進法の制定を求める意見書」（2009.2.19）等

<sup>64</sup> 平成 20 年 10 月 1 日現在の数。内閣府国民生活局消費者企画課消費者行政推進室「平成 20 年度 消費者団体基本調査結果」（平成 21 年 1 月）

<sup>65</sup> 平成 21 年 10 月現在。

<sup>66</sup> 適格消費者団体を「全く知らなかった」と回答した人が 72.8%と多数を占めている。（内閣府「国民生活モニター調査（消費者行動に関する意識・行動調査）」（2008 年 11 月調査））



## 水俣病被害者救済特別措置法の成立の経緯と今後の課題 水俣病問題、二度目の政治的解決を顧みて

前衆議院環境委員会専門員

吉 澤 秀 明

(前環境調査室長)

《構 成》

はじめに

- 1 国会における法案審議の経緯
- 2 残された今後の課題

はじめに

毎年5月1日になると、水俣病犠牲者の慰霊式が熊本県水俣市において厳粛に執り行われている。

今年で公式確認から53年目を迎える水俣病の問題は、公害健康被害補償法(以下「公健法」という。)の未認定患者を中心とした、国・県・原因企業チツソ等に対する裁判などを経て、平成7(1995)年の政治解決により、大部分の訴訟が取り下げられて一旦は沈静化したかとも思われた。

ところが、平成16(2004)年10月15日、最高裁判所第二小法廷は、上記政治解決を受け入れずに国家賠償請求訴訟を唯一継続していた水俣病関西訴訟において、原告勝訴の判決を出した。この判決の概要は、国と熊本県の規制権限の不行使に係る違法性の確認、行政とは異なる基準によるメチル水銀中毒症の認定などであった。

この最高裁判決を受け、水俣病問題は再び注目され、新たな問題を現出させることとなった。水俣病被害者側の大きな動きとしては、行政とは異なる認定基準が司法により示され、いわゆる「二重基準」状態となったことから、

それまで補償を求めてこなかった住民から公健法の認定申請が多数出されるようになった

ことが挙げられる。また、この判決によって、国の規制権限の不行使に係る違法性が認められたことから、未認定患者から国家賠償請求が相次いでなされるとともに、それまで以上の手厚い救済も被害者等から求められることとなった。一方、政府は、最高裁判決の当日に、「厳粛に受け止める」旨の環境大臣談話を発表するとともに、翌17年4月には、「今後の水俣病対策について」を策定・発表した。これにより、原告らに対し、医療費の支給、総合対策医療事業(医療手帳、保健手帳)の拡充を行うとともに、停止していた保健手帳の申請受付を再開することとした(いわゆる新保健手帳の申請受付の開始)。

このような状況の中、平成21年3月末現在で、公健法認定申請者(未処分)は6,393人、新保健手帳交付者は21,190人と過去最多になるなど、水俣病による健康被害の救済を求める声はますます大きくなっていった。

本稿では、水俣病被害者特措法の成立の経緯について解説するとともに、残された今後の課題について筆者の意見を述べるものである(議員及び政党の肩書は全て当時)。

### 1 国会における法案審議の経緯

(1) 与党(自民党、公明党)及び民主党からの法案提出

こうした状況から、与野党を問わず、水俣病被害者の救済を図る必要があるとの共通認識の下で救済策の検討が行われ、第171回国会(常会)において、与党(自民党、公明党)及び民主党は、それぞれ水俣病被害者の救済

に係る法案を国会に提出した。

与党は、平成 21 年 3 月 13 日に、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の最終解決に関する特別措置法案（衆法第 10 号）」を衆議院に提出した。同法案は、救済措置として、手足の感覚が鈍る障害（過去に通常以上のメチル水銀へのばく露を受け、かつ、四肢末梢優位の感覚障害）のある人を救済対象とし、一時金（いわゆる与党 P T 案では 150 万円）、療養費（同 P T 案では自己負担分）、療養手当（同 P T 案では月額 1 万円）を支給すること（P T 案は平成 19 年 10 月 27 日読売新聞等報道）水俣病問題の最終解決とするために、救済を受けるべき人々をあたう限りすべて救済すること、患者補償費用を確保する観点から、原因企業への財政支援と当該企業の分社化（ただし、分社化後において親会社が保有することとなる事業会社株式の売却は、救済の終了及び市況の好転まで暫時凍結）を行うこと、などを内容としている。

一方、民主党も同年 4 月 17 日に、「水俣病被害の救済に関する特別措置法案（参法第 16 号）」を参議院に提出した。同法案は、救済措置として、関西訴訟最高裁判決を尊重して、四肢末梢優位の感覚障害のみならず全身性感覚障害、舌の二点識別覚障害等のある人も救済対象とし、一時金（300 万円）、医療費（自己負担分）、療養手当（約 3 万円）、特別療養手当（約 1 万円）を支給すること、県による健康管理・相談事業の実施、国による調査及び研究事業として、水俣病多発地域の居住者やその子孫の健康調査等を行い、その結果を踏まえて特定疾病の範囲の拡大など必要な措置を講ずること、などを内容としている。

## (2) 与党（自民党、公明党）と民主党との政党間協議

その後、与党と民主党は、両法案に関して政党間協議を行うこととし、同年 4 月 24 日に

その第 1 回目の実務者協議が国会内で開催された。この第 1 回協議に続いて、5 月 21 日、28 日、6 月 4 日、12 日、23 日と、全部で都合 6 回にわたり実務者協議が開催され、大筋の問題点が出揃う形となった。なお、これら一連の真剣な協議は、毎回、新聞・テレビ等で大きく報道されたところである。

そこで、政党間協議の場は、さらに上のレベルである国対委員長・政調会長等による会談に移され、同年 6 月 26 日に第 1 回目の会談が、第 2 回目が同月 30 日に開催された。

そして、第 3 回目が 7 月 2 日に開催され、その場で与党側から「民主党修正要求に対する再回答」が示され、与党と民主党との間で合意を見るに至った。この合意内容は、会談の終了後に行われた共同記者会見において、文書によって公表された。（別紙「合意内容について」）

## (3) 衆議院における審議

この合意を受けて、翌 3 日午前に環境委員会を開会して水俣病被害者救済法案を委員会で起草・提出することで合意された。さらに、これを受けて、議院運営委員会理事会において、3 日午後の衆議院本会議に同法案を緊急上程することも決定された。

3 日の環境委員会においては、水野委員長から委員会起草案の趣旨説明が行われ、本起草案を委員会の成案とし、これを委員会提出法律案とすることが全会一致（起立総員）で決定された（衆法第 45 号）（委員不在会派 共産、社民、国民新）。

なお、前述の与党案（衆法第 10 号）と民主党案（参法第 16 号）は、本起草案の成案決定までに、それぞれ撤回された。

3 日午後の本会議において、水野環境委員長が委員会提出法律案の趣旨弁明をした後、起立多数（反対 共産、社民）をもって可決され、同日、参議院へ送付された。

参議院においては、同月 7 日に環境委員会

が開かれ、水野衆議院環境委員長の趣旨説明の後、質疑が行われた。

以下、同日の参議院環境委員会会議録から、衆議院送付案に対する松野信夫参議院議員（民主）の質疑と、これに対する園田博之衆議院議員（自民）の答弁を引用し、与党・民主党間協議でも議論された主要な4つの問題点をまとめておきたい。

#### (4) 参議院における質疑・答弁の主要な問題点 チッソの分社化について

松野信夫君（前略）なぜ公害企業を分社化しなければならないのか、その基本的な理由は一体何か。

衆議院議員（園田博之君） …（前略）… チッソとしては、やはり将来の経営の安定それからこれから自分たちに負わされであろう新たな補償、こういうものをすべて完遂するためには、将来の分社化と、それによって株式譲渡してその利益によってその大半をはたしていききたいと、それ以外に方法がないということで、どうしても救済の実施に承諾してもらえませんので、私どもとしてはもう一つの課題である地域経済へ与える影響なども考慮して、それでは分社化という法案を出しますが、ただし、特に分社化をして株式を譲渡するまでに当たって、事実上凍結をして、救済がほとんど解決するという条件を付けて、今、松野委員がおっしゃるように、加害企業優先ということではないということ、この法案の中身を見ていただければ、あるいはその後御質問をいただければ、明快に説明ができます。

#### 事業会社の株式譲渡について

松野信夫君 それで、今申し上げたように法13条ですと、この事業会社の株式譲渡というものは救済の終了及び市況の好転まで暫時凍結と、こうなっているわけですね。…（中略）.. 裁判が続いている限りはこの株式譲渡

とかあるいはチッソの消滅とか、そういうものはあり得ないんだという理解でよろしいでしょうか。

衆議院議員（園田博之君） これは原則的な考え方としても私も賛同します。なぜならば、裁判を行わず即時救済を求められる方、裁判で裁判所での救済を求められる方、こういう方々を包含をして解決しないと、今度こそと思っておりますから、最終的な解決には至らないんですね。…（中略）… ただし、1人でも残さないのかと言われると、それはまあ分からないですね。なぜかと言いますと、全部終わったと思ったらまた裁判で訴えられるという方も出てこられる可能性がある。したがって、私はここで言えることは、その後も裁判を起こされる方、あるいはおおむね理解されたけれども数人の方が裁判で続けるんだと言われる方々、こういう方々の言ってみれば潜在的な債権、そういうものはずっと残るものでありまして、それだけのものは保有させなきゃならないと。したがって、最後におっしゃった、全部終わらないと今のチッソが解散するという事はないというふうに考えていただきたいと思います。

#### 被害者救済内容について

松野信夫君 …（前略）… 政府の策定する救済措置の方針というのは、考えられるのは、一時金とか療養手当の金額などは恐らく書き込まれることになるだろうと思うんですが、それ以外にどのような内容が盛り込まれるということになっているのでしょうか。

衆議院議員（園田博之君） …（前略）… これも民主党さんとの協議の結果、対象者は最高裁判決に準拠して広げるべきだというご意見がございましたので、これを救済対象の範囲として加えて、これは法律に記述をすることにいたしました。

それから、最後は一時金なんですが、これ

は、例えば民主党さんの案には条件が法案に書かれてありました。これはあくまで国会で、各党間で一時金の額を話し合っただけで決めるべき性格のものではないと思っております、一番大事なのは、救済を望む方々と話し合っただけで、どの程度の一時金ならご納得いただけるのかと。しかも、一時金の支払者は国でなく基本的に加害企業でございますから、加害企業も納得しながら決めていかなきゃならぬと思っておりますので、これは基本的には、最初に申し上げたように、いろんな方々と話し合いをしながら決めていきたいと、このように考えております。

#### 救済対象者について

松野信夫君 それから、救済の対象者をだれがどういう手続きで判断するのか。これは実務的には非常に大きな問題です。従来ですと、公健法の認定申請通りですと、健診医が検診する、その結果を認定審査会にかけ、最終的には県知事が判断すると、こういう仕組みで来たわけですが、それぞれに問題があるわけですね。健診医が十分な診断しない、症状をなかなか取らないという問題がある。また、認定審査会ではいろんな別の原因などをあげつらって棄却する、知事もそのとおり従うと。それぞれ問題があるわけなんです、今回のこの法案での救済の手続きというのは、今申し上げたようなルートを取るということをお考えなんでしょうか。

衆議院議員（園田博之君） これは、もちろん認定審査会とは別物でございますから、違った方法で救済するわけですから、違った判断機関が、判断する機関が必要だと思っておりますね。

松野信夫君 …（前略）… 次に、救済対象者についても、与野党間の協議いろいろありましたが、本法案では、四肢末消優位の感覚障害、それから全身性の感覚障害を有する者に準ずる者と、こういうような書き方になっ

ているんですが、そうすると、全身性は四肢末消優位と同列に取り扱おうとそれは分かるんですが、元々民主党案にありました、触覚だけ、あるいは痛覚だけといういわゆる乖離性の感覚障害は、どうもこの条文を見る限りはおっこちているというふうに理解するんですが、この点はどうでしょうか。

衆議院議員（園田博之君） これも実際は、平成7年のときの政治解決のときには、乖離性の感覚障害というのは結果的には全身感覚障害の中に入るんだというふうに受け止められているんだというふうに受け止められているようでございますから、今回も全身性の感覚障害の範囲の中に乖離性感覚障害も入るんだというふうに理解しています。

松野信夫君 この点は環境省にも確認をしておきたいと思いますが、…（中略）… 環境省の方もそのように理解しているということではよろしいですか。

政府参考人（原徳壽君） お答え申し上げます。現時点においてどのような方々を救済措置の対象として方針に盛り込むかについては確定しているわけじゃありませんが、平成七年のときの対象として、全身性の感覚障害及び乖離性の感覚障害というふうに表記されておまして、その意味においては今回もその点を参考にして考えていきたいというふうに考えております。

松野信夫君 それから、いわゆる胎児性の患者さんについては、どうもこの法案を見ますと特段の記載がないようですけれども、こうした胎児性、小児性の患者さんについての何らかの配慮、あるいは判断基準等々についてはこの救済措置方針通りに盛り込まれるんでしょうか。

衆議院議員（園田博之君） この法案にこのことについて記述はしておりませんが、私どもとしては、胎児性や小児性の患者さんというのは、かなりの可能性で公健法による患

者として認定されておられるのではなかろうかと思っています。ただし、それで済んでいるんだからこの人たちは対象外だというつもりは全くございません。今度の救済案によって、そういう方々を除外したり、それを対象外にしたりするつもりは全くございません。

#### (5) 参議院における法案の可決成立

7月7日の参議院環境委員会においては、松野信夫委員（民主）のほかに、加藤修一委員（公明）、仁比聡平委員（共産）、荒井広幸委員（改革クラブ）、川田龍平委員（無所属）の各参議院議員がそれぞれ質疑を行った。

質疑終局の後、衆議院送付案に対し日本共産党から修正案（全部修正を求めるもの）が提出され、同党の仁比聡平委員から同修正案の趣旨説明が行われた後、原案（衆議院送付案）及び同修正案について一括して討論に入り、仁比聡平委員から、同修正案に賛成・原案に反対とする討論が行われた。その後、採決に入り、まず同修正案が賛成少数で否決された後、原案（衆議院送付案）が賛成多数をもって可決された。（反対 - 共産、川田龍平君）（委員不在会派 - 社民）

翌8日の参議院本会議において、有村環境委員長が同委員会における審査経過と結果の報告を行った後、衆議院送付案は賛成多数をもって可決され、成立した。（投票総数 230、賛成票 205、反対票 15。反対 - 民主党・新緑風会・国民新・日本の一部、日本共産党、社会民主党・護憲連合、系数慶子君、川田龍平君）

そして、成立した水俣病被害者救済法は、同月15日に公布・施行された。

#### 2 残された今後の課題

前回の政治解決と違い、今回の立法化による二度目の政治的解決により、高齢化の進む水俣病被害者に一筋の光明が差ししてきたとはいえ、水俣病問題の解決への道程は、まだ端

緒を開いたにすぎないのである。

水俣病被害者救済法は救済の枠組みを示した法律であるため、実際に水俣病被害者に支給される一時金や療養手当等の具体的内容が、同法の定めるところの「救済措置の方針」において決定されていくことに、今後残された課題がある。

政府は、これから関係県をはじめ、救済を受ける被害者や一時金を支払うこととされている原因企業との話し合いを行った上で「救済措置の方針」を決める予定としている。この話し合いは、多くの被害者の多様な意見の反映・調整や、原因企業との調整等といった条件の中で行われるものであり、その先行きは相当に困難なものとなることも予想される。しかし、政府は、被害者団体等との交渉において、被害者が安心して暮らしていけるよう、その意向を十分に汲み、被害者の大多数が納得できるような方針を定めていく必要がある。

また、本法案の立法過程における政党間協議の過程でも原因企業の分社化問題が相当大きな課題とされてきたところであり、今後も原因企業が被害者補償（救済）の責任を全うすることを前提としての、分社化や事業会社株式の売却の現実的な進め方などについても注視していかなばならないところである。

平成16年の最高裁判決以降、再び注目され、従来の枠組みでは救済できない人々が現に多数いることなど、深刻な社会的・地域的な混乱などをもたらしてきた水俣病問題については、ここようやく、一つの救済策が結実したといえる。今後は、関係者の速やかな合意によって救済措置の方針が決められ、一刻も早く水俣病被害者が救済を受けられるべきではあるが、その合意される内容は、水俣病公式確認から50余年を経てようやく実現した「真の解決」になるものでなくてはならないことは言うまでもない。

(別紙)

## 合意内容について

### < 7月2日の合意事項 >

- ・ 救済対象者の範囲の拡大  
四肢抹消優位の感覚障害に加え、全身性の感覚障害、口周囲の触覚もしくは痛覚の感覚障害、舌の二点識別覚の障害、求心性視野狭窄の症状について法文に明記
- ・ 分社化の条件の厳格化  
分社化の前提である事業再編計画の環境大臣認可は、特定事業者が政府の救済措置の方針に基づく一時金の支払いに同意するまでは行わないこととする旨を規定。
- ・ その他  
「幕引き法」といった誤解が生じないように、法案名を含め「最終解決」を「解決」と修正。  
(将来の望ましい方向として最終解決を目指すべきことをうたった前文等を除く。)

### < 既に合意した事項 >

(民主党及び自公の実務者レベルにおいて合意した事項)

- ・ 前文において、国・県の責任とお詫びを規定
- ・ 救済の一環として、医療費の自己負担をなくす新保健手帳を条文上位置付け
- ・ チッソ水俣工場の現地存続の確保及び地域振興
- ・ 公的診断に加え主治医の診断書の活用(実行上)

(6月30日の協議で合意した事項)

- ・ 前文において、水俣病は未曾有の公害であることなどの事実認識等を規定
- ・ 地域指定解除に関する規定を削除(第7条)
- ・ 排出されたメチル水銀による将来の環境汚染への備えについて、環境汚染を監視し、将来何かあれば、必要な措置を講じる旨を規定
- ・ 水俣病認定業務促進のため時限的に国に設置される審査会の設置期限については、設置期限を設けず、「当分の間」と規定
- ・ メチル水銀の健康影響の発見に寄与できるよう、必要な調査研究を実施すること等を規定
- ・ 一時金については、別途に協議することを了解

---

RESEARCH BUREAU 論究 第6号

平成21年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8982 東京都千代田区永田町2 - 1 - 2

衆議院第二議員会館内

T E L 03 ( 3581 ) 6664

---

本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡を願います。