

RESEARCH BUREAU

論究

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

第8号 2011.12

寄稿論文

東日本大震災に係る諸課題 / 増田寛也 株式会社野村総合研究所顧問
東日本大震災に係る被災者支援の在り方 /

坂東眞理子 昭和女子大学学長

東日本大震災後の我が国における防災の課題 /

鎌田浩毅 京都大学大学院人間・環境学研究科教授

解説

東日本大震災の概要と予算・立法措置

論文

自衛隊の活動における「国会承認」の射程(後)

東アジア・サミット拡大の政治力学

冷戦後フィンランドの平和活動の変容

東日本大震災からの復興モデルの検証

構造政策としての水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定
対策)と農業者戸別所得補償制度の相克と収斂

国際法における戦争に至らない武力行使の問題

特別企画 海外議会事務局制度研究(仏・英・韓)

フランス議会事務局の組織と機能 / 大石眞 京都大学教授

英国議会下院事務局の経緯と現況 /

木下和朗 北海学園大学法科大学院教授

憲法秩序と議会官僚 韓国国会事務局調査の概要 /

赤坂幸一 九州大学法学研究院准教授

調査

我が国の資源・エネルギー問題

新防衛計画の大綱の策定経緯と有識者懇談会方式の課題

電子投票制度の現状及び課題

巻 頭 言

衆議院調査局長 山 本 直 和

本年は、年初めより非常に多くの災害が発生いたしました。中でも、3月に発生した国内観測史上最大のマグニチュード9.0の巨大地震は、東北地方太平洋側を中心に広い範囲に甚大な被害をもたらしました。本号では、この「東日本大震災」に関連して、増田寛也（株）野村総合研究所顧問、坂東眞理子昭和女子大学学長、鎌田浩毅京都大学大学院教授といった各界でご活躍中の有識者の皆様から、「東日本大震災に係る諸課題」「東日本大震災に係る被災者支援の在り方」「東日本大震災後の我が国における防災の課題」と題した論文をご寄稿いただき、これを掲載するとともに、各調査室の調査員の執筆による「東日本大震災」に関連する諸施策についての解説等、各分野における政策課題について執筆したものを掲載いたしました。

衆議院調査局は、各委員会が所管する国政に関する事項を中心に情報の収集・調査・分析等を通じ、委員会及び議員の立法・調査活動を補佐する機関として、平成10年に改組・発足して以来、着実に実績を積み重ねてまいりました。業務・活動の一環である、本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の立法・国政調査活動に資するとともに調査局調査員の一層の調査能力向上等を目的に研鑽結果を外部公表するため、平成17年に創刊したものでありますが、今回第8号を発行する運びとなりました。

また、本誌とは別に、経済・財政・金融、安全保障等その時々テーマを扱った「別冊論究」も既に11号を重ねてまいりましたので、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。

東日本大震災に係る諸課題

株式会社野村総合研究所顧問

増田 寛也

《構成》

- I はじめに
- II 大震災の特色
- III 三陸地域の津波防災
- IV 震災対応の問題点
- V 復興に向けての視点
- VI 克服すべき課題としての土地問題
- VII おわりに

I はじめに

2011年3月11日午後2時46分。私たちはこの時を永遠に語り継いでいかなければならない。千年に一度とも言われる大震災と巨大津波は、かけがえのない尊い生命を一瞬にして奪い、日常の暮らしを破壊し尽くした。昨日まで確かにそこにあったはずの街並みはがれきと化し、変わり果ててしまった。

あれから8か月が経過した。絶望のふちにあった被災地から、少しずつ再生に向けた動きが出始めてきた。地震、津波、原発事故、電力喪失、風評被害。未曾有の被害をもたらした東日本大震災を経験して、私たちは何が起きたのか正確に理解することから始め、次なる災禍への備えを確実したい。何よりも、被災地の復旧、復興、そして日本の再生に向けて歩み出さなければならない。

筆者は1995年から2007年まで3期12年、岩手県知事として行政の最高責任者の任にあった。岩手県内の沿岸地域はもちろんのこと、宮城県の仙台市、石巻市、気仙沼市なども度々訪れた地である。被災地を知り尽くした者として、今回の大震災による衝撃は殊の外大きいものがある。現段階での情報をもとに、過

去を振り返りつつ復旧、復興や日本再生に向けての課題を述べてみたい。

II 大震災の特色

今回の大震災の特色は、第1に、被災地が太平洋沿岸500kmに及び、極めて広域であること、第2に、予定していた避難所が流されるなど従来の防災計画の前提をはるかに超える規模の津波に襲われたため、被災者が各地に点在する結果となり、安否確認やその後の対応に困難を極めたこと、第3に、役場の建物が津波に襲われ、役場機能そのものが完全に失われた市町村があったこと、第4に、政府は原発事故への対応に追われ、津波被害への迅速な対応に全力を集中することが難しかったこと、などである。

ところで、今回は千年に一度の大震災と言われている。地震の規模M9.0は、過去の明治三陸大地震、宮城県沖地震などをはるかに上回る大きさであり、千年以上歴史を遡れば貞観地震に行き着く。国の正史としては『古事記』以来6番目、菅原道真らの編纂による『日本三大実録』によれば、貞観11年(869年)陸奥国を巨大な地震が襲い、その津波により溺死者が1千人でたとある。仙台平野内陸5km、多賀城下(現在の多賀城市)まで津波が到来したとの記述が真実かどうか長い間議論となってきたが、最近の研究によりほぼ正確であることが判明してきた。当時の人口は約500万人(推定)であり、現代では約2万人規模の溺死者となろう。これは、まさに今回の被害と同じである。ちなみに、津波の到来地域も、今回、仙台東部道路が防波堤の

ような役割を果たしはしたが、仙台平野内陸4～5kmまで及んでいることも貞観地震による津波と一致している。このように、東日本大震災は貞観地震と多くの類似性をもち、千年に一度起こるかどうかという巨大な規模で地域を完全に破壊した。結果として「3.11」以前の生活を取り戻す感覚を根本から捨て去らなければならないほど、被災地が負った痛みは大きい。関係者はゼロからの視点で東北を見つめ直す覚悟が必要となる。その復旧、復興に当たっては前例にとられることなく、全く白紙のキャンバスに思い切った絵を描くつもりで取り組むことが肝要だろう。

こうした中で大震災の発生後は、まず人命救助が最優先され、次いで被災者の仮設住宅への収容、各種インフラ施設の復旧、そして地域の復興へと段階が進んでゆく。この一連の過程で、人命救助から復旧までは政府が主体的に動くべきである。

このような危機管理におけるリーダーシップとは、権限を一元的に集中させ、場面に応じて機動的に行使していくことに他ならない。今回の場合、基礎自治体たる市町村の多くの機能が失われてしまった。したがって、広域的自治体たる県が直ちに市町村機能を補完する役目を果たし、中央で権限を集中させた政府の対策本部と連携していくべきであった。しかしながら、両者の連携は必ずしもスムーズにはいかなかった。政府が3月中に対策本部を20以上も立ち上げたことも混乱を招いた原因となった。こうしたことが、その後の復旧の遅れにつながったことは否めない。

次に、復旧から復興の段階に移行すると、主役は地域の自治体となる。震災直後の混乱期には中央主導は極めて有効な枠組みであるが、即地的な町づくりが議論の対象となる復興段階では、地域の自治体が主体となり、住民参加の視点を持つことが重要となる。

確かに町の復興のビジョンづくりをすべて

地元任せると、単純に元に戻すだけになるのではないかと危惧する向きもある。ここで重要なことは、政府、県、市町村の連携であろう。まず政府がどう復興するかの方針を示し、それを踏まえて県と市町村が具体策を詰めるべきであるが、市町村長は住民に寄り添う立場であり、住民に対して時には厳しい選択をお願いする役を担うのは知事しかいない。こうした場合、知事はまさに全身全霊をかけて、住民の理解を得なければならないだろう。

ここに興味深い世論調査結果がある。

読売新聞社が大震災の発生から半年経った9月3、4日に行った全国世論調査結果の内容が9月10日付朝刊に載っている。震災を巡って、その仕事ぶりや行動を評価しているものについて、複数回答で聞くと、トップの「自衛隊」82%、「ボランティア」73%、「消防」52%、「被災地の自治体」42%、「警察」40%などが続いている。自衛隊は今回、過去最大の10万人態勢で行方不明者の捜索や炊き出し、原発事故対応などに当たった。同紙は、こうした活動が自衛隊への高い評価につながり、また、災害時のボランティア活動の重要性が、国民の間に浸透してきていると分析している。この調査で、「政府」が6%、「国会」が3%と極めて低い評価にとどまったのは衝撃的であるが、当時の内閣の震災対応や与野党対立などへの国民の不満を反映した結果とも読み取れる。民間企業の回復の早さについて、「現場が良くやっている」という声が聞かれたが、官の側でも中枢への低評価と正反対に、自衛隊など現場は素晴らしい働きを示したと国民は高く評価したという結果が見て取れる。

Ⅲ 三陸地域の津波防災

ここで、三陸地域での津波防災の考え方を述べておきたい。「減災」という言葉がよく使

われるようになってきた。自然の災害はゼロにはできないが、できるだけ災害を減らすという考え方である。この地域では明治以降、1896年、1933年、1960年と3回、巨大な津波に見舞われた。1896年の明治三陸大津波はM8.5、死者・行方不明者は2万2千人に及んだ。これは2004年のスマトラ沖地震津波までは世界最大規模の津波被害であった。三陸地域ではこの3回の経験を基に防災計画を策定し、毎年何回も避難訓練を実施して減災に取り組んできた。

岩手県の旧田老町（現宮古市）では高さ10mの堤防を二重にし、40年以上の年月をかけて「万里の長城」と呼ばれる全長2.4kmの堤防を築いてきた。釜石湾（釜石市）の湾口防波堤は海底から高さ60m以上、海上部の高さ8m、幅20m、全長2kmで、ギネスブックにも登録された世界最大の規模である。こうした巨大構造物で市街地を守ってきた。

もちろん、巨大津波を人工の構造物で防ぐには限界がある。しかし、これらで何十秒でも津波の到来を防げれば、その僅かな時間で高台の避難所に駆け込める。こうした考え方に基づいて避難訓練をくり返し実施してきた。

ところが、M9.0を記録した東日本大震災はその避難所さえも押し流してしまった。巨大な人工の構造物で自然災害を押え込む、あるいは災害を克服するという考え方が成り立たないことは今回の大震災を見れば明らかである。地震や各種の自然災害が頻発し、自然災害と永遠に向き合っていかなければならない日本列島にあつては、自然災害との共生という考え方で、ハード対策とソフト対策の両面でこれからも実効性の高い防災対策を実施していかなければならない。

今回、湾口防波堤のような巨大な構造物の存在やハザードマップ（浸水予測図）の情報が逆に住民に固定観念と安心感を植え付け、避難が遅れたとの証言もある。ハザードマッ

プで浸水区域からはずれた住宅の人々は、避難を呼びかけられても逃げなかったというのである。避難情報の伝達の仕方に問題はなかったのか、この面での検証も必要となろう。

一方で、岩手県釜石市では、徹底した防災教育を受けてきた小・中学生約3千人が地震発生時、学校に在籍していたが、中学生が小学生を誘導するなど、子供たちだけの判断で全員が高台に避難し、校舎や決められていた避難所は流されたが、生徒は全員無事であった。これは「釜石の奇跡」とも呼ばれているようだが、自分の身は自分で守る、そのために自分で判断して行動するという基本を、日頃の授業の中に取り入れた防災教育の重要性を改めて再認識しておきたい。

現行の防災計画の前提が完全に崩れてしまった以上、根本的なつくり換えが必要である。避難路の整備や避難所の指定の再検討も急がれるが、壊滅した地区も多い。ハード対策もソフト対策も必要となるし、地区によっては高台移転も必要となろう。科学が自然災害を予知したり、規模を予測することがいかに困難かということが今回判明した。しかし、今回の巨大津波の到来までには、最も早い地域でも30分程度の時間的余裕はあった模様だ。

今回の各人の行動の検証を徹底的に行い、「減災」を基本とした新しい防災計画の策定と住民への周知徹底に英知を結集したい。

IV 震災対応の問題点

政府は4月中旬に「復興構想会議」を立ち上げ、6月末には第1次提言がまとまった。これを受けて、政府としての「復興基本方針」が7月末に決定されたが、その内容には、特に予算関係の事項について「検討する」という表現が多用されるなど、市町村が意思決定する指針としての性格を持ち得ない面が見られた。しかも、復興を進めていく上で重要な予算となる第3次補正予算の成立時期が11

月に先送りされたこともあり、被災地での復旧、復興に向けた動きは、極めてスローペースのまま経過したと言えよう。政府は復興基本方針の取りまとめの頃から、被災地は落ち着きを取り戻したとの判断で、復旧から復興に軸足を移した。しかし、現地では6月初めの時点で約10万もの人々が、プライバシーの無い劣悪な環境の中で避難所暮らしを強いられていた。最低限のプライバシー確保のため自宅に戻ったものの1階が壊され2階での不自由な生活を余儀なくされるケース、近所のお寺や集会所で小規模の集団生活を送るケースを含めると、おそらく約12~13万人程度は実質上の避難所暮らし状態で命をすり減らす日々を送っていたのではないか。この頃からいわゆる災害関連死者数も増加していた。文明国家の一角で、憲法がすべての国民に保障する「健康で文化的な最低限の生活」水準にも達しない状態が長く続いていることを放置したことは許されることではない。人命救助から復旧、そして復興段階に移行したというのが当時の中央での一般的な認識であったとすれば、被災地との温度差、認識のズレは余りにも大きかったと言える。一旦、こうしたミゾが生じると生半可なことで消せるものではなく、何らかの際に再び表面化するということを、特に政府関係者は認識すべきであろう。

ここで、政府や自治体の関係者に考えてもらいたい問題点が数点ある。

第1に、人知を越える自然災害が発生した場合こそ行政の基礎的能力と応用能力の双方が問われることとなるが、被災地では行政が前例や規則に縛られる姿があった。たとえば、大震災発生後しばらくの間、現地の病院では医薬品が極度に不足した。そこで、治療に当たる医師のネットワークを通じて他の病院から直接医薬品を送ろうとしたが、薬事法違反になることを関係者が恐れたため現場が混乱

し、しばらくストップした。確かに、薬事法では病院間での医薬品の融通は禁止されている。しかし、平常時ならいざ知らず、通常の医療体制が全く機能していない異常事態で、かつ、緊急を要する場合には、こうした直接的やり取りは、現場の判断で許容されるべきだろう。一分一秒を争っている医療従事者の割り切れぬ思いは察するに余りある。後日、厚生労働省の通知で改められたが、現場まで徹底するのに時間を要したという。また、車を流された被災者がやっとの思いで中古車を手に入れようとしたが、手続きのために印鑑証明や車庫証明を求められた例もあったようだ。この場合も、後に手続きの緩和が図られたが、いずれの問題も、わざわざ中央省庁が通知をしなければ改まらない事柄なのかどうかである。実は、これに類する話は数多く聞かれた。長い間続いてきた上意下達の制度や慣習が市町村の応用能力を損ない、現場力の発揮の妨げとなってしまった。一方、今回の大震災では民間企業の現場力には目を見張るものがあった。供給網（サプライチェーン）寸断から各企業がこれほど早期に回復できたのは、現場での正確な判断と行動、それを許容した本社の英断があったと言われている。なおさら行政の硬直的な体質を早急に改めなければならない。そして、大震災などの危機対応時には、中央省庁や県は即座に決定権とカネを思い切って現場の市町村に移して、現場力を生かした速やかな復旧を図るべきである。

第2に、震災後、被災地で急がれたのは仮設住宅の建設、移動手段（車）の確保、当座の収入を得るための仕事の創出、そしてがれきの処理である。仮設住宅は建設の遅れが各方面から指摘されたため、とにかく大量に早く作ることだけが優先された。お盆までには必ず完成させるという首相の強い指示により、結果として、通勤や通学に不便な遠隔地にも

建設され、不人気で入居者が少ない所も出た。仮設住宅の本来の意味は単なるハコを作るのではなく、家族が安らぎを得て将来を落ち着いて考えることのできる空間ということである。入居期間が長期に及ぶことが予想されるので、住宅地の中に介護や福祉の包括支援センターを設置することも必要となる。また、冬場の防寒対策も必要とされる。まさに政府全体のリーダーシップが問われる場面である。仙台平野とは異なり、三陸地域はリアス式の地形で平地が少なく、仮設住宅の適地が不足している事情も理解できるが、移動手段（車）が確保されていれば、遠隔地でも許容されよう。被災地では30万台以上の車が一度に失われたとみられるので、移動手段としての車の確保に政府がもっと乗り出しても良かったのではないか。さらに、本格的に産業が再生されるまでの間、当座の収入を得るための仕事が必要となる。仮設住宅の建設やがれきの処理に関する仕事だけでは限界がある。避難所での炊事、洗濯、掃除など被災者が集団生活する上で必要となる軽作業もすべて公的な仕事として、市町村がお金を支払う仕組みを制度化すべきではなかったか。なによりも、被災者が働くことを通じて収入を得る喜びを一刻も早く創り出すことが肝要である。これらが有効かどうかは地域によって多少、異なる。そこで、すべて現場の判断を尊重し、政府や県がしっかりとバックアップすれば、被災地にももっと早く落ち着きが戻ってきたであろう。

第3に、復旧が大幅に遅れた大きな原因は、一部の市町村が行政機能を全く失ったことによる。これまでの大災害では、いかに災害の規模が大きくても、かろうじてながら市町村の行政機能は維持されていた。したがって、市町村主義、要請主義という災害対策の基本に従った手だてを講ずることが可能であった。ところが今回は、町長が死亡したり、行政職

員の多くの者が死亡または行方不明となったりして、第一線での司令塔の役割を全く果たせない市町村がいくつかあった。このことが被災地からの情報の中央への伝達を遅らせ、避難所が物資不足に陥る一因でもあった。こうした行政機能を全く失った市町村では、職員数は著しく不足し、しかも生き延びた職員の多くも被災者である。そこで、全国の自治体から応援職員が派遣されたが、今もって絶対数が不足しているところが多い。したがって、今後も、長期間にわたって応援が必要である。ところで今回、全国市長会が自治体間の応援派遣の調整を積極的に行い、存在感を見せたことは特筆に値しよう。また、関西広域連合も応援の相手方の自治体について、例えば、大阪府と和歌山県は岩手県というように相手先を固定化して、現在も支援を継続していることも多大な効果をあげている。これは、中国四川大震災の際に行われた対口支援という方式であるが、このやり方によれば、派遣者が途中で交替しても、同じ自治体の中で引継ぎがきちんと行われ、スムーズに現地に入れるなど有効な点が多い。さらに、被災した市町村側もこの際、自前主義はやめて、地元の職員は被災した住民対応に集中させ、それ以外の事務はすべて県に代行させるなど大胆な選択と集中があってもよい。また、現在の危機管理体制は、被災地の自治体が僅かであっても機能していることを前提で構築されている。今後は、すべての機能を完全に失った場合の対応を想定するなど、最悪の事態に備えるため、厳しく見直しをする必要がある。また、各地の巨大災害の発生に備えるため、全国の自治体間で、対口支援の組合せをあらかじめ決めておくことも検討されてよいだろう。

第4に、わが国の地方自治では二元代表制が採られている。ところが、震災直後から気になっている点は、地方議会議員の顔や声がほとんど表に出てこないことである。震災直

後から、被災地の各自治体の首長は積極的にメディアに登場し、被災地の実情を訴えるのみでなく、政府の対応の不足や遅さを厳しく指摘し、復興に向けたビジョンを積極的に発信した。また、ゴールデン・ウィーク（GW）や夏休みには全国各地からボランティアが被災地に入り、被害家屋の片付けなどに汗を流した。現地ではいくらか混乱もあったようだが、日本の底力を見る思いで、国際的にも強いメッセージとなったのではないかと。

しかしながら、緊急時であるにもかかわらず各自治体で首長とともに住民を代表するはずの地方議会議員の姿は見えてこない。確かに、議員自身が被災者となっていることも多いと思うが、多くの地域住民が困窮しているこのような時こそ、二元代表制に基づく一方の代表者として大いに力を発揮しなければならない。地域全体で生活を支えあい、復興に向けて歩み出すために「共助」の大きな力が求められる今こそ、その中心に地方議会議員が立つべきであろう。執行部は当座の仕事で手一杯であるからこそ、異なる利害をまとめ上げ、各地域で復興に向けた道筋を描いていくためには、地方議会議員の力量が欠かせない。もちろん、議員個人の努力のみならず、議会としての機能を発揮し、復興に結びつけることが求められる。

ところで、岩手県の大槌町では津波で町長が死亡し、8月28日に後任の町長を選ぶ町長選挙が行われるまでの間、副町長、そして副町長の任期も6月で終了すると総務課長が町長の職務を代理していた。選挙で選ばれたトップが長らく不在であったため、町として強い意思決定が行えず、仮設住宅への入居やがれきの処理にも手間取り、復旧事業や復興のための準備に遅れが生じた面があったようだ。

しかしながら考えてみると、確かに選挙で選ばれた町長こそ不在であったが、選挙という面だけに着目すると、議会の議員や議長は

存在していた。これは、住民の立場から見ると、自分達を代表する立場の人間は立派に存在しているということになるのではないかと。すなわち、大災害などで町長が死亡するなど町の機能に多大な空白が生じた場合、かつ、その後の迅速な対応によって住民生活の安全の確保を図らなければならない場合には、二元代表制の一方の当事者である議会の議長が首長職を代理するような大胆なことがあっても良いのではないかと。非常時には平常時とは全く異なるルールを適用できるような、非常時モードのある国として制度を組み立てておく必要があると思うからである。緊急時、非常時における自治体、特に基礎自治体のあり方として、今後、十分な議論を尽くすべき問題である。

V 復興に向けての視点

第3次補正予算の成立が大幅に遅れたため、降雪時期との重なりが心配であるが、何とか年内の執行が見通せる段階まで来た。これによって今後は、復興も本格化していくことと考えられる。これからの復興を考える上では、次のような視点を持つべきであろう。

第1に、世界に貢献する復興を行うという視点である。今回の大震災にはアフリカの小国も含め、実に世界140か国からの温かい支援が寄せられた。原発の事故により、わが国が全世界の人々の共有財産である海洋に汚染水を投棄してしまったという、加害者の立場にもあることを踏まえながら、今後の復興は、一東北という狭い範囲に止まらず、世界に貢献するという広い視点で進めなければならない。

第2に、「3.11」時点で構造的に抱えていた問題の解決に少しでもつなげるという視点である。従来より、医師不足や農漁業の斜陽化など各分野で様々な問題が生じていた。こうした問題の解決を図るため、例えば、医療に

については、病診連携や遠隔医療の推進により貴重な医療資源としての医師の活用と高度医療の実現を図るといったことが考えられる。もちろん、原発の被害が甚大な福島県については、構造的問題の解決どころか、まず、「3.10」時点での生活を取り戻すということが最優先課題であることは言うまでもない。

第3に、自前主義からの脱却という視点である。世界経済の動向を見れば、超円高が進行し、ヨーロッパもアメリカもそれぞれ経済不安定要因を抱えている。こうした中で日本経済を建て直すためには、思い切って開国し、アジアの成長を日本のマーケットとして取り込むような政策が必要である。国内だけに頼らず、公的資金だけに頼らず、自前の職員だけに頼らず、広く門戸を広げて、他との連携を図る視点が重要となろう。

VI 克服すべき課題としての土地問題

今後の復興に向けて克服すべき課題としては、第1に、電力の供給の安定化と再生可能エネルギーの拡大などエネルギー問題の解決、第2に福島原発事故の早期収束と放射能汚染対策、風評被害の克服、第3に二重ローン問題の解決、第4に復興財源の確保などがある。ここでは、特に土地問題について触れておきたい。

被災地では、多くの住民が住宅や商店を元の場所で再建するか移転しなければならないか迷っている。もっと正確に言えば、政府が示すべき堤防の高さなどが決まらないため、予想される津波浸水区域の拡がりが不明確で街づくりの方針について議論すら始まらない自治体が多くあり、住民が当惑し、さらには苛立っている。街づくりについては、最終的には、市町村が住民と十分な議論を行って決めるべきであるが、その前提として政府が地盤沈下により浸水している土地について市町村から要望の強い買上げを行うかなど、土地

についての処理方針を明確にすることが必要となる。また、高台移転の是非も議論となる。明治以降3回の大きな津波に襲われ、今回が4回目となる被災地では、5回目をくり返すことは避けなければならない。

したがって、街づくりの選択肢の中に高台移転の実施も含めることが重要である。高台移転については、住宅所有者や地元自治体の費用負担の軽減と、実施した場合、低地に残った土地にきちんと建築規制を行うことの実現可能性の検討が必要となる。後者は個人の財産権の不可侵と公共目的による利用権の制限をどのように調和させるのか、という問題とつながってくる。わが国ではこれまで、事実上所有権が絶対視され、利用権の制限にはきわめて慎重であった。その中でも、かつて小笠原諸島の日本復帰に際して制定された暫定措置法（小笠原諸島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置に関する法律、昭和43年）、特別措置法（小笠原諸島復興特別措置法、昭和44年）に基づく「法定賃借権」、「法定使用権」、「特別賃借権」を参考にして、今回の被災地の市町村に特別の賃借権を認めることも考えられる。この場合、土地の所有者には権利が制限されることへの「正当な補償」として、賃借料を支払うことにより解決を図ることとなる。もちろん、土地を買い上げて公有地化を図る方法もあるが、これでは財政負担が大きいので、小笠原方式は有力な解決策となり得るのではないかと。

いずれにしても、こうした土地問題に、従来よりも一歩も二歩も進んだ解決策を示すことを政府には強く求めたい。

VII おわりに

東日本大震災からの復興の道筋がいまだ不明確であることは、政府に対する国民の不安を増幅し、わが国の進路にも暗い影を落としている。震災直後の被災者の規律ある行動が

世界から称賛されたが、原発事故の処理を巡って国家のガバナンス（統治能力）の脆弱さも世界に伝わってしまった。政府は復興に向けての動きを加速させるとともに対外的な発信に努め、国際的な信頼回復につなげる必要がある。一方で、自治体関係者、特に市町村の存在感が際立った。これまでの御努力に心から敬意を表しつつ、被災地の一刻も早い復興にむけて、一層の奮闘に期待したい。

今後、地域のリーダーシップで新しい東北の姿を創り上げていくためには、東北全体の統一性に留意した、世界の中での東北像を東北人みずからが示すことが重要である。これは日本の国家像と日本の再生ビジョンをどう構想するかともつながってくる。

世界 140 か国からの支援に感謝しつつ、グローバル化時代の中での日本の再生ビジョンは何か、今後も議論を深化させていきたい。

東日本大震災に係る被災者支援の在り方

昭和女子大学学長
坂 東 眞理子

《構成》

- I 地震、津波による災害と支援
- II 支援の第1段階
- III 被災地支援の第2段階
- IV 被災地支援の第3段階
- V 第4段階の支援
- VI 第5段階の支援
- VII 福島原発事故への支援へ

2011年3月11日14時46分、マグニチュード9.0という宮城県沖を震源地とする東日本大震災が日本を襲った。岩手、宮城、福島の太平洋岸は大津波による壊滅的な被害を受け、死者・行方不明者は東北地方を中心に2万人近くに及んだ。

さらに東京電力福島第一原子力発電所（以下福島原発と略称）が燃料を冷却する電源がすべて失われ、水素爆発、メルトダウンという最悪の事態を招いた。

「想定外」という言葉が飛び交ったが、自然がもたらした大地震、津波の災害と、原発の災害はこの際分けて考える。

I 地震、津波による災害と支援

まず地震、津波の被害について検証しよう。被害の最大のもは津波による人的被害と家屋などの個人資産の喪失、道路堤防などの社会資本の損害である。阪神大震災では火災、倒壊家屋の下敷きによる被害が大きかったのに比べて大きな特徴である。

地震による被害は表に見るように宮城県、岩手県、福島県を中心とする家屋の全壊は11万8千戸、半壊は17万9千戸に上り、道路・

鉄道網の寸断、水道・ガスなどの損傷・機能ストップ、農地の冠水など広範に及び被害総額は19兆6千億に及ぶと推計されている。

被害状況等		
(1) 人的被害		
ア 死者		15,821名
イ 行方不明		3,931名
ウ 負傷者		5,940名
(2) 建築物被害		
ア 全壊		118,480戸
イ 半壊		179,704戸
ウ 一部破損		597,325戸

(平成23年10月4日現在、首相官邸HPから作成)

大震災と同時に経済的には積算できないがコミュニティの崩壊、伝統文化の流出、人間関係の喪失、将来への希望の放棄などが当事者にとってかけがえのない痛手を与えている。物的な家屋、社会資本の整備だけでなく、被害者個人個人に寄り添う支援は、復興に当たって必要不可欠である。

こうした甚大な被害をもたらした大災害の被災者を支援する在り方を、被害直後の緊急支援の第1段階、1か月から3、4か月の第2段階、半年から1年程度の第3段階、1年から3年の第4段階、さらに3年以上の長期に及ぶ第5段階に分けて考えてみる。

現時点では第1段階はもちろん第2段階も完了しているのでそれについては総括的に振り返り、今必要な第3段階の支援を中心に提言する。

II 支援の第1段階

まず第1段階のキーワードは「サバイバル」である。

具体的にはまずは人命救助である、大きな地震・津波に襲われて倒壊した家屋の下、海上に漂流する生存者の救助、傷害を受けた人への対処である。

自衛隊が直ちに災害救助に出動し、外国からも緊急援助隊が派遣された。ここでは阪神大震災の教訓が生き、迅速な派遣要請、受け入れ態勢が取られた。また在日アメリカ軍が「トモダチ作戦」を展開した。

しかし、家屋倒壊、火災の被災者が多かった阪神大震災と異なり、被害者の大半は津波にさらわれた人であり、「行方不明者」として当初はその数も正確に把握できず、その後、死亡確認が増えていった。

生きて津波を逃れた人々はとるものとりあえず体育館などに避難したので、当時の厳しい寒さの中で、まず食料・水、寒さを防ぐ衣料や寝具、排泄し、眠る場所の提供が直ちに必要となった。しかしそれを届けるべき道路は寸断され、もちろん鉄道網もずたずたで、救援物資の輸送もままならなかった。

大震災時に病院や施設に入院・入所していた人々、震災の中でけがをし、発病した人々への対処も大きな課題となった。多くの診療所や病院が被災し、医者や看護師も足りなかった。ここでも国内の多くの医療機関・病院が緊急支援隊を派遣し、日本医師会はじめ多くの団体から累計12,115名、2,589チームが派遣された。周辺の医療機関もヘリコプターや自動車で搬送された患者を受け入れた。

南三陸町の公立志津川病院の菅野武氏は南相馬市の桜井市長とともにアメリカの週刊誌『タイム』誌に最も影響力のある100人に選ばれた。菅野医師は4階まで海水につかった病院で入院患者を5階に運びそこで診療を続けた。

そのように顕彰されなくても大災害の中で防災無線で緊急避難を呼びかけ続けて津波の犠牲となった女子職員、中国人研修生を避難させ自分は犠牲となった水産加工会社の社長、非番でも出動して住民の避難誘導に当たった消防職員など多くの人々の英雄的行為が語り伝えられている。

そしてこの直後から世界を感動させたのが被災者の忍耐強い態度である。被災地における暴動略奪はもちろんなく、泣きわめく人もほとんど見られない。食料の配給には秩序正しく整列し、インタビューにも冷静に対応する。改めて日本の民度というか、東北地方の被災者の人間としての質の高さが世界に強い印象を与えた。

仙台などの津波に襲われなかった都市部でも家屋の損傷、ライフラインの停止、交通網の機能停止はあったが、震度6、7でも持ちこたえた建築が多く、被害者も津波に比べれば比較的少なかった。

しかし多くの製造業の工場が設備施設に被害を受け、原材料、製品の流通に問題を生じ操業停止に追い込まれ、それが、サプライチェーンの寸断をもたらし日本の製造業全体の部品提供に影響した。改めて東北地方が日本の製造業の基盤を担っていることを認識させるとともにその危機管理が問題となった。

III 被災地支援の第2段階

第2段階のキーワードは「生活の復旧」である。震災直後の第1段階の緊急支援の時期が過ぎ、被災の全貌が明らかになるにつれ、日本国内のみならず、世界各国から救援物資、救援金が届き始める。ボランティアとして被災地に入りたいとの希望者も数多かったが第1段階では受け入れる側の体制が整わなかったので待機が要請された。5月の連休ごろから徐々に受け入れが始まった。多くの義援金を受け入れた日本赤十字社の事務処理が追い

つかない、もっと迅速に被災者に善意が届くようにすべきだとの声も上がったくらいである。

被災地の市町村は建物の損傷だけでなく、首長、職員の被災も甚大ななかで機能回復するには時間がかかったが、県庁、あるいは他の自治体からの支援・応援も得て少しずつ機能を回復していった。自治体同士の支援協定、日頃からの交流が非常時には、効果を発揮した。

小中学校は、地域のコミュニティセンターとしての役割も果たしてきたが、多くの校舎や教職員も被災している。その中で子どもたちの教育は残った校舎で再開され、校舎が被災した地域では近隣や避難先の学校で受け入れ、高校生の転学、編入も進んだ。そうした生徒学生自身も受け入れた学校側も新しいつながりが生まれている。他の都道府県からの教員が支援に入り、専門職として子どもたちを助けた取り組みは大いに評価できる。

昭和女子大初め多くの大学は被災地学生の入学検定料・入学金・授業料の減免を決定したが、就学を継続できる支援は基礎的な環境作りとして必要である。

なかでも重要なのはコミュニティの機能の再生である。被災地でも民間の商店、工場なども自力で、あるいは本社などからの支援を得て、徐々に復旧に取り組み始めた。そこで働く人たちの健闘により生活の再建が徐々に進み始めた。

被災者の多くはまだ避難所で不自由な生活をしていたが、その中でも被災者同士の協力によりコミュニティが形成されたところも多いと伝えられている。

ハード面でもとりあえず、食料、水、寝具・衣料は確保され、その配給分配の際のルールも守られ、海外からは日本の民度の高さがほめられた。衣食の次は医・職・住の確保である。比較的早い段階から仮設住宅の建

設が始まった。また公務員住宅、公営住宅、雇用促進住宅などへの入居と合わせ半年間で約5万戸の住宅が確保されつつあった。訪問診療、臨時診療所などで医療も提供され始めた。心のケアも57チーム、3,218人が被災地に派遣された。そうした外からの支援はそれだけで効果をあげるのではなくそれを受け止める個人、家庭、地域がそれを生かす力を持っているかどうかで成果が左右される。

中央政府はこの間福島原発の危機的状況への対処に迫られていたが、官邸に東日本大震災復興構想会議が設置され、有識者を集めて議論が開始され、一応6月25日には提言が提出された。単なる復旧ではなく希望を持って再生するのだとのメッセージが発せられ、「命の尊重」のような7つの原則が明らかにされた(復興会議提言7原則)。時間的余裕がない中での議論だったが、有識者の中で女性委員が少ないことが問題となり6月11日「大震災と女性」のシンポ、提言が行われた。

また4月22日には被災地の公共施設の復旧、自衛隊派遣経費、被災者への緊急支援などの経費約4兆153億円の補正予算が決定され5月2日には政府原案通り成立した。7月5日には1兆9,998億円の第2次補正予算が決定され同様に政府原案通り7月25日に成立した。

大きな問題になり始めたのは失業である。勤務先が被災、倒産、解雇という事例も多く、漁業、農業なども先の見通しが立たなかった。失業保険の支給期間の延長、がれきの処理などの臨時の雇用などが行われた。

一応第2段階における「生活の復旧」に向けての対策は着実に行われていたと評価できるだろう。

それは1995年の阪神大震災以降も中越地震など自然災害に対する政策の蓄積があり、不幸な被災者の支援が不可欠の中で政治的対立を持ち込みにくかったからであろう。ねじ

れ国会のもとでも、内閣退陣を前提として補正予算も成立した。

しかし問題はこれ以降である。1次、2次の補正予算も震災対策の名のもとに精査されないまま効果の見極めのついていない公共事業が多数盛り込まれている。財政状況の厳しい中で「この際平常は得られない予算を得よう」とばかり便乗された予算もあるのではないかと憂慮される。財源をどこから捻出するのか、長期的な展望に立った青写真をどのように描くか、これからが正念場である。

IV 被災地支援の第3段階

現在では被災地の当面の生活復旧が進み、一応第3段階に入りつつある中で9月に野田内閣が登場した。現在進行中の第3段階で必要なのは、復興から日本の再生を視野に入れた青写真を描くことで、キーワードは「生活のグランドデザイン」である。今後の生活再生のために、一人一人が納得して生活再生に取り組める目標を共有することが大事である。

拙速でもいいから緊急支援、生活再建をしなければならぬ段階はひとまず終わった今、必要なのは第4段階以降の対策の指針となる方向性を打ち出すことである。

復興全体の青写真の中で財源の手当ては避けて通れない課題である。平成24年度の概算要求の段階でも各省庁が復興の大義名分のもとで98兆円に上る要求を提出しており、復興財源の確保するために所得税、住民税などの増税が審議されている。ここではそれらの一つ一つについて論じるのが本旨ではないが、本当に必要不可欠の事業なのか、被災者支援の効果はあるのか、念には念を入れて査定すべきであり、今後の被災地の方向性を明らかにするまで時間をかけて優先順位、政策順位をつけるべきである。

私自身は法律で一律の支援をするための予算を大判振る舞いをしてハード面を修復す

るより、被災者一人一人の復興への意欲をサポートすることが必要だと思う。その際にはより民間の善意や活力を生かすほうが、直接政府が手を下すより、被災者の気持ちに沿った支援が可能になるのではなからうか。手間と時間と愛情をかけて被災者のニーズに合った支援を提供するのは行政より民間・個人のほうが優れている。

特に中央政府がなすべきこと、地方政府がなすべきこと、民間企業がなすべきこと、民間の個人と団体がなすべきことを仕分けその方向性を出す、震災から再生した生活のグランドデザインを出すのが最も重要である。目標やビジョンがあれば人は頑張れるが、目標がないと迷うばかりである。

財政赤字が累積して900兆円を超える現在、ギリシャの例を持ち出すまでもなく、さらに国債を積み増す余地は極めて限られている。総額の大きさから消費税、所得税、法人税の3項目の増税が避けられないが、消費税は社会保障と一体改革の財源として温存したいとの財務省の方針から除かれた。残りの税についても一律の税率アップではなくより効果が大きく、より経済活動への悪影響が少なく、新しい雇用機会をもたらすものにする仕組みが必要である。たとえば所得税は高額所得者の累進税率を上げるべきであろうがその際に投資減税、寄付免税などを組み合わせ、個人資産を蓄積するより生きたお金を使った方がよいと富裕層が考えるよう方向に誘導すべきである。被災者支援の活動をするNPOへの寄付は期間を区切って全額控除として新しい寄付文化を育てるべきである。

法人税についても指定した被災地に投資し、被災者を雇用した法人の法人税を減免するとか、きめ細かい手法を考えるべきであろう。(増税と同時に公務員の人件費削減、議員の定数削減と歳費・調査費、政党助成金の削減は不可欠であるのはいうまでもない。)

将来の被災地の復興に際して日本全体の将来像のモデルを描くというビジョンを提示すべきであると復興構想会議の提案でも述べられているが、まず1つでも2つでも先行して実行すべきである。

たとえば農業については不耕作農地については宅地並み課税、大規模化を進める農業法人や農業者に対しては転業者や引退者の耕作権を集約し、モデル農業地帯とする。一例をあげれば北上川流域の水田地帯を耕作放棄地の無い田園地帯とすべく援助する。一方三陸沿岸など中山間地の高齢者の離農に際して土地を取得し、森林事業や観光事業を行う企業に対する法人税の優遇などで促進する。

漁業については数多くの漁港の集約が必要である。情報装備をし、高度の冷凍・加工設備、流通インフラを整備し、漁業権を持つ人々の雇用を促進する。

企業は多くの工場や支社・営業所の再建・再稼働に取り組んでいる。それに対するつなぎ融資、最低利融資は雇用機会の確保の上からも重要である。

これからの東北の再生のモデルとなるのが高齢者にとって住みやすいケアタウン作りである。

自立支援が必要な高齢者のための小規模なケアハウス、介護が必要な高齢者のための特別養護老人ホーム、保健施設、日常的な予防・治療から療養ベッドまで備えた病院など包括的ケアを行うセンターを人口5万人単位に整備し、そこで多くの中高年の人が雇用者として従事できるよう、施設整備と職業訓練を並行して行う。そうした社会福祉法人や医療法人には特別融資や雇用奨励金、手続きの簡素化などで支援する。

また独自の教育方針で教育を行い全国から生徒を集める学校を設立し展開する。たとえば不登校や自閉症など心の問題を抱える子どもたちの全寮制の学校、漁業や森林業など

を実地で学ぶ学校、伝統工芸の技を伝える学校、これらの学校には社会人の入学もあり得るが、将来地域を担う人材の養成や、雇用の確保のためにも重要である。

また、知的障害を持つ人が高齢者施設で働く機会を作るとか、保育と高齢者施設・障害者福祉施設を一体的に運営するとか、新しい福祉の試みを発信する施設を展開する。こうした学校、施設は公立・国立で作るべきだという考えもあり得るが、あくまでこうした教育・福祉事業は、情熱と志を持った個人、団体が運営・教育にあたるべきである。それを支援する手法として公設民営もあり得るが、基本は特別融資、手続きの簡素化などの側面的支援で、私が前面に立つのを応援する。

福祉や教育は今回の大地震でも明らかになった東北の人たちの忍耐強さ、正直さなど人間的なすぐれた資質を生かす場になり得ると期待できる。

以上いくつか具体例を挙げたが、いずれも第3段階において直ちにすべてを実施するのは難しい。まずはしっかりと計画し、議論し、それぞれの分野の専門家が協力し、日本が世界に誇れる画期的なモデルを作るつもりで取り組むべきである。

このグランドデザインを描くのが現在第3段階にある政府の仕事である。

V 第4段階の支援

第4段階は復興再生の「実行」である。

大震災から1年以上経つと記憶は風化し始めるだろう。それと同時に被災後の異常事態の中では忘れていた悲しさ、喪失感、苦悩・後悔、先行きへの不安が半年、1年と事態が落ち着くとともに心によみがえってくると予想される。相談相手や親しい家族友人に恵まれている被災者ばかりではない。仮設住宅での自殺は今年の冬、寒さで閉じ込められる時期に増大するのではないかと憂慮される。高

齢者や子どもなどのいわゆる災害弱者だけでなく、子どもを失った親、その逆、あるいはそれまで続けてきた仕事や蓄積してきた資産を失ってしまった中年者など色々な立場の被災者に向けて支援が必要である。

女性達も男性と異なる困難を抱えている。母子家庭の母親に何より必要なのは就業機会の確保であるが、そのための職業訓練や職業紹介は女性にこそ配慮すべきである。ストレスからの家庭内暴力の防止と被害者の支援も忘れてはならない。

おそらく1周年記念行事は大々的に行われるだろうが、そうした記念行事以上に重要なのはランドデザインに基づいた政策がしっかり行われるかどうかである。実行に当たっては多くの障害や当初想定していなかった事態の変化に直面することも多いはずである。震災地を優先しようという政策に対する他の地域からの批判や反発もあるだろう。その時に強い意志を持って目的を見失わない政治的リーダーがいるか。それは必ずしもトップだけの課題でなく、政府一丸となつてのチームとしての力量がとわれる。

日本全体の経済の再生は被災地の復興のためにも不可避である。

なかにはトヨタ自動車のように新たな投資をあえて東北地方や被災地に行うという企業もある。こうした取り組みを無視するのではなく、大いに誉めたたえる、感謝する、できるだけ支援するというのは政府やマスコミの仕事である。

新しい産業をおこすためにも新しいエネルギーの確保が必要である。一番可能性が高いが国立公園内の立地規制で実現できないでいる地熱発電所を東北地方、宮城福島に限って認める。(勿論景観には配慮するが、)三陸の適地に風力発電、波力発電などの施設を設置する、など東北に再生可能自然エネルギー特区として実験施設、試行施設を建設する民

間企業を支援する。

さらに新しい日本発の技術開発・科学発見のために、東北大学を中心とする、超電導などの応用研究新材料開発センター、発酵や品種改良の食品研究センター、伝統を持つセルロースからのバイオエタノール合成などのバイオ研究センターを作り、アメリカのシリコンバレーの企業群がスタンフォード大学の周辺で起業したように研究・開発・実用化・ビジネス化のサイクルを作る。またがん治療や再生医療、ホリスティック医療、美容などの医療センターを作り、最高水準の医療を提供する。整備された病院・滞在施設とともに、アジアからの顧客を呼び込む。もちろん内外から優秀な研究者を呼び家族のための生活基盤、教育機関も整備する。そのためにも仙台空港をハブ空港として整備する。

また被災者は援助されるだけでなく、経済的に自立できる、精神的、社会的に自立できる力を身につけ、長期的には援助する側に回ることが期待される。

そのためには被災者に就業力をつけることが必要である。就業力は人間的な総合力がベースとなるがそのうえでコミュニケーション能力、専門的な知識、パソコンスキルなど様々なスキルを身につける。本人の適性と、社会の需要と照らし合わせた職業訓練が必要である。そのうえで被災地から離れた土地での就業も選択肢に入れて、失業状態からの脱出が不可欠である。同じ県内でも都市部には仕事があるが、農山漁村には仕事が少ない。ところが自治体の中には被災地にとどまっている人には手厚い援助をし、仕事を見つけに離れた人は援助しないところもあるがそれは間違いである。新しい地域に移住した人にこそきめ細かい相談に乗り、地域に溶け込むことができるよう話し相手遊び相手になる支援の輪で支え得ることが必要である。

被災地には高齢者が多い。中越地震でも震

災を機にそれまでの自営の農業から引退した高齢者が多かったが、引退した後の居場所が家庭や地域の中で確保できるかが、新しい課題となる。とりわけ子供世帯も震災を機に移住する場合、高齢者が子供世帯とともに移住するか、残留して住み続けることができるか、ケアハウスのような施設に移るか、そうした選択を支えるケースワーカー、カウンセラーのような専門職の役割が重要となる。

高齢者だけでなく、被災地には母子家庭も多い。なによりも母親の就業を確保し、そのうえで保育、教育などを支えるNPOなどの活動が期待される。校舎の復旧だけでなく、学習支援などの活動をおこなうNPOなどの活動を支援する仕組みが必要である。

女性は自分のニーズを後回しにして家族の支え手としての役割を果たし、家族のストレスの発散相手として暴力をうけたりすることもある。そうした女性に寄り添うカウンセリングやシェルターの役割も息長く続けていく必要がある。こうした支援のコーディネイトを図る各自治体の男女共同参画センター、女性センターの役割は大きい。

被災直後からの非日常的な段階が終わり、外形的には日常生活が再建したように見えるこの時期こそ地域や個人が再生する重要な時期である。新しい復興が行われるこの時期には中央、地方の政府だけでなく、NPOなど多くの主体のきめ細かな対応が期待される。

私事だが私も東日本子ども未来基金というNPOの設立に関わり、理事を務めている。これは親がなくなったり、被災した子どもたちは将来の修学の困難が予想されるので、本人や親が被災した小中学生の高校卒業まで月2万円の奨学金を支給しようというNPOである。個人からの寄付金3,000万円に加えて外国の財団からも寄付が寄せられ半年間で6,600万円を集め105人の生徒に奨学金支給を開始している。将来子どもたちが高校を卒

業するまで支援したいと願っている。

さらに、被災地の保育士さんたちを支援するカウンセリングを行うNPO、被災地の教員をサポートするグループ、などもあるが、支える人を支える活動は息長く継続し、支える人が燃え尽きてしまわないようにすることも必要である。

被災者の写真修復を行う活動をする企業も息長く被災地の支援に関わって、その社会的使命を果たしてほしいものである。

VI 第5段階の支援

被災地支援には、さらに息長い取り組みが期待される。キーワードは「継続」である。

計画された研究センターが実現し、機能するように、新しい農業生産基地が全国のモデルとなる大規模化を進め、中核的漁港がその能力を発揮するには財源の手当てだけではなく規則、手続きの見直し、人的サポートが欠かせない。地域コミュニティと個人の再生は人の問題である。今回の震災でもこうした災厄に見舞われた時には人間的なきずな、支え合い、助け合いが極めて重要なことが立証された。経済的支援だけでなく、言葉が、共に過ごす時間が大きな意味を持つ。

多くの苦難を乗り越えた被災者はそれによって人間的に一回り大きくなり、人の苦しみ分かる、人を助けることのできる人となって、復興の担い手として新しい日本の作り手として力強く立ちあがることを期待したい。

VII 福島原発事故への支援へ

地震・津波以上に日本全体、いや世界のエネルギー政策、環境政策に大きなインパクトを与えたのは福島原発の事故である。東京電力、原子力安全・保安院の対応のみならず、政府の対応、危機管理能力には多くの批判が寄せられている。20km圏、30km圏に住む多くの人々が避難を余儀なくされ、その人たちの

生活再建のめどは付いていない。

まだ冷温停止状態に至らず現在進行中の事故であり、またその影響がどこまで広がるか、見極めがつかない。明確なエビデンスもない中で、放射能被曝の健康への影響について様々な議論が行われているが、不安から過剰な反応もみられる。特に子どもたちへの影響に親たちは警戒を強めており、食の安全だけでなく、空中、地中の放射能に対する関心も強い。

しかし、風評被害が、福島産農産物への忌避だけでなく、大文字焼きの薪、慰霊祈願祭の護摩木、がれきの処理にまで放射能汚染が問題にされるのはどう見ても異常である。それが再起を目指す被災者の心をくじいているのは明らかである。

1日も早い事故の終息のための最大限の努力とともに、放射能の被曝の健康への影響について国民が納得するような研究を行い、その結果を公表されることが、国民の認識を深め、最大の被害者支援になると思われる。

東日本大震災後の我が国における防災の課題

京都大学大学院人間・環境学研究科教授

鎌田 浩毅

《構成》

- I 東日本大震災はなぜ起きたのか
- II 東北沖の震源域が拡大する可能性
- III 内陸直下型地震を誘発
- IV 火山噴火を誘発する可能性
- V 西日本で予想される巨大地震の連動
- VI 四連動地震と「西日本大震災」
- VII 温室効果ガス 25%削減目標の問題点
- VIII 18世紀のリスボン大地震
- IX スtock型文明からフロー型文明へ

日本に未曾有の大災害をもたらした東日本大震災は、発生した日付を取り「3.11」と呼ばれている。これは米国東部で2001年9月11日にテロリストたちがニューヨークの世界貿易センタービルや国防省を襲った事件が「9.11」と語られることにも呼応している。

あまりにも被害が大きいため、国民のすべてが地震や津波の猛威を見て自然のすごさに打ちのめされてしまい、人間の非力が如実に示された。9.11が米国と世界の状況を一変させてしまったように、今回の巨大地震により日本列島をめぐる様々な状態が大きく変わってしまったのである。

「3.11」に起きた巨大地震は、予想をはるかに超える震動と津波の甚大な被害をもたらした。直ちに地震情報を管轄する気象庁によって「2011年東北地方太平洋沖地震」と命名され、震災は全国を対象とする激甚災害に指定された。4月に政府は、地震と津波にともなう災害に対して「東日本大震災」と呼称することを閣議で決定した。

なお、マスコミ報道で2つの名称が使われるために混乱している方も少なくなかったようだが、自然現象としての「地震」と人が被害に遭う「震災」とで、呼び方を変えることが慣例となっているのである。激甚災害に指定された結果、公共施設・農業・水産業などの復旧のため、その直後から国からの財政支援が続々と始まった。

震災の規模があまりにも大きいため、災害の復旧と復興は現在も進行中であるが、なぜこうした地震が発生したのか、さらに事態は今後どう進行するのかを筆者が専門とする地球科学の観点から予測したい。

具体的には、余震はこれからも続くのか、また内陸部、特に首都圏の直下型地震を誘発する可能性はあるのかを述べる。その上で、日本列島に110個ある活火山の活動にどう影響を与えるのか、特に、富士山を含む日本列島の活火山の噴火が誘発されるかについても解説する。

さらに、近年心配されている東海、東南海、南海地震が連動して起きる際の対策と、地球温暖化問題に対応して提案された温室効果ガスの25%削減目標に関する問題点を指摘したい。

最後に、東日本大震災が今後の日本にとっていかなる意味合いを持つかについて、世界史の視点から1755年にポルトガルのリスボンで発生した大震災と比較しながら考察する。また、今後の我が国が取るべき進路について、エネルギー文明的な視座から論じたい。

I 東日本大震災はなぜ起きたのか

3月11日午後2時46分から立て続けに発生した三陸沖を震源とする地震の規模は、日本の観測史上最大規模であるだけでなく、世界的に見ても歴代4位という超弩級^{ちやうど}の地震だった。起こってみると、過去1000年に1回発生するかどうかという非常にまれな巨大地震だったのである。

地下で起きた地震の規模を示すマグニチュード(M)は9.0に達し、20世紀以降に起きた地震では、1960年のチリ地震(M9.5)、1964年のアラスカ地震(M9.2)、2004年のスマトラ沖地震(M9.1)に次ぐ。

ここで地震の規模を示すマグニチュードとエネルギーの関係を見てみよう。マグニチュ

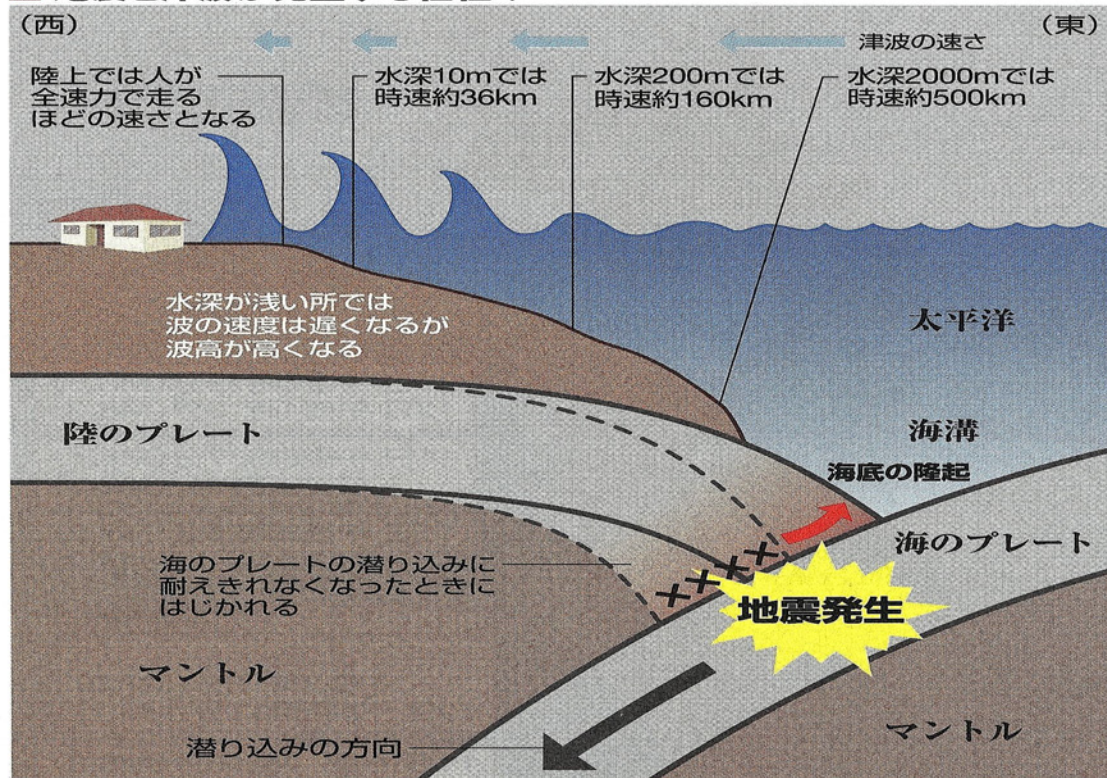
ードは数字が1大きくなると放出するエネルギーは32倍ほど増加する。したがって、放出エネルギーで見ると、1923年の関東大震災の約50倍、また1995年の阪神・淡路大震災の約1,400倍にもなる。

今回の地震は、地球科学の基本理論であるプレート(岩板)・テクトニクスで説明できる。太平洋を広く覆う海のプレート(太平洋プレート)が、東北地方を乗せた陸のプレート(北米プレート)の下へもぐり込むことによって発生した(図1)。

太平洋プレートは200km沖合にある日本海溝から東北・関東地方の直下へゆっくりと沈み込んでいる。ここで蓄積された歪みが限界に達すると、北米プレートが跳ね返って巨大地震が発生するのだ。

図1

■ 地震と津波が発生する仕組み



注：地震と津波が発生する仕組み。鎌田浩毅著『地学のツボ』（ちくまプリマー新書）による。

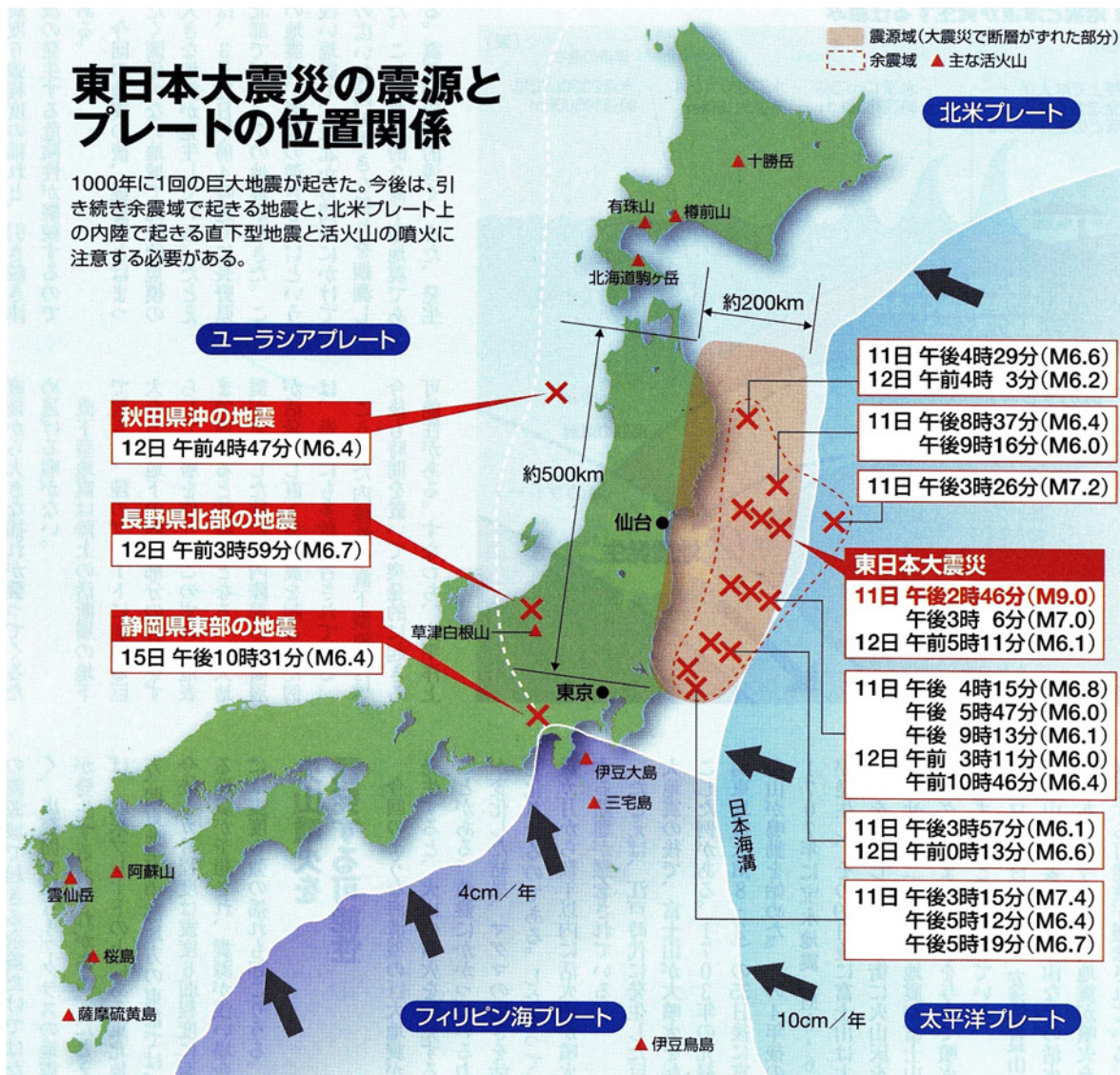
今回の地震では海底が広い範囲にわたって5 m以上も隆起し、大量の海水を持ち上げた。これが沿岸部に到達したときには、高さ15mを超える津波となり、最大40mの高さまで津波が遡上し、内陸部に甚大な被害を与えた。

歴史的に見ても、東北地方の太平洋側はしばしば大津波に見舞われてきたが、今回の津波はその中でも最大級であった。類似の例として1100年以上も前の869年に発生した貞観地震がある。地震にともなう大津波によって1,000人の死者を出した。しかし、この地

震の規模はM8.4と推定されているので、今回の地震の方がはるかに大きく、文字どおり有史以来の巨大地震が起きたといっても過言ではない。

地震の規模は、プレートの跳ね返りによって滑った岩盤の面積から読み取ることができ。これは「震源域」と呼ばれるが、大地震の後に規模の小さな余震が数多く発生する領域でもある。今回の震源域は長さ500 km、幅200 kmという巨大なものであり、岩盤が滑った量は30m近くにも達する(図2)。

図 2



注：余震域と誘発地震。筆者作成。

これまでの想定をはるかに上回る規模となった理由は、複数の地震が短時間に連動して巨大な震源域を形成したからである。実は、今回のような巨大な震源域をつくる例は珍しく、2004年12月にインド洋で発生し22万人の犠牲者を出したスマトラ沖地震はこのタイプだったが、先進国でこの規模の巨大地震を経験したのは初めてだった。

II 東北沖の震源域が拡大する可能性

今回の地震の特徴は、異常と見えるほど「余震」活動が激しいことである。一般に、余震は最初に最大の揺れをもたらす「本震」よりも小さく、かつ数が次第に減ってゆくものである。

今回の本震はM9.0という巨大なものであったため、余震でもM7.0以上の大地震が次々と発生した。また、持続期間で見ても、普通はおおむね1週間ぐらいで余震の数が急速に減少するものだが、今回は何週間も継続し4月7日に発生したM7.1の地震は震度6強という激しい揺れをもたらした。

いったんM9クラスの巨大地震が発生すると、最大規模の余震が1年以上もたってから起きることがある。通例、最大余震は本震よりMが1程度小さいものが起きるので、今後M8クラスというきわめて大きな余震が起きても不思議ではないのだ。

また、M7台の余震でも高さ3mの津波を発生させる可能性があり、地盤が沈下した太平洋沿岸部では新たな被害が出る恐れがある。この点でも引き続き余震に対する厳重な警戒が必要なのである。

地球科学には「過去は未来を知る鍵」という言葉があるが、今回の地震と酷似する2004年スマトラ沖地震と比較し今後を予測してみよう。スマトラ沖地震の3か月後の2005年3

月に、震源域の南方でM8.6の巨大地震が起きた。すなわち、M9.1の震源域の内部で余震が起きただけではなく、震源域がさらに南へ別途拡大したのである。こうした震源域の拡大は6年後まで断続的に続き、2010年10月にはM7.7の地震を起こしている。

この事例と同様に、今回の地震が太平洋プレートの上面で別の地域の地震を誘発するという予測がある。具体的には、今回の震源域のすぐ南側に当たる房総半島沖での地震が心配されている。

実際、この海域では1677年にM8.0の延宝^{えんぼう}房総沖地震が津波をともなって発生し、400人を超える犠牲者が出た。津波堆積物の調査からは、千葉県の太平洋岸に最大8mの高さの津波が押し寄せたことも分かっている。

なお、震源域の拡大は南方だけとは限らず、北方の三陸沖北部へ広がる可能性もないわけではない。いずれにせよ、今後M8～M7クラスの地震が沖合で新たに発生すれば、地震動と津波の両方の大災害が再発する恐れがある。

III 内陸直下型地震を誘発

今回の地震の直後から、震源域から何百kmも離れた内陸部で規模の大きな地震が発生している。たとえば、3月12日午前3時59分に長野県北部でM6.7の地震が起きた(図2)。この地震は震源の深さ8kmという浅い地震で、長野県栄村で震度6強を記録し、東北から関西にかけての広い範囲で大きな揺れを観測した。また、3月15日午後10時31分には静岡県東部でM6.4の地震があり、最大震度6強を観測した。

これらは典型的な内陸型の直下型地震であり、2004年の新潟県中越地震や2007年の新潟県中越沖地震と同じタイプである。直下型

地震は震源が比較的浅く、また発生直後から大きな揺れが襲ってくるために逃げる暇がほとんどない。

たとえば、地震の揺れが到着する前にテレビなどで地震発生を知らせる「緊急地震速報」も間に合わないのである。特に、阪神・淡路大震災のように、都市の近傍で発生すると建造物の倒壊など、人命を奪う大災害をもたらす。

こうした直下型地震は、陸上の活断層の地下部分で起きる。陸のプレートに対して海側から加わる巨大な力が、地下の弱い部分の岩盤をずらして断層を作り、このずれが地表まで達すると活断層ができる。

海域で巨大地震が発生した後、遠く離れた内陸部の活断層が活発化し、M7クラスの直下型地震を誘発した例は、過去にも多数報告されている。

たとえば、1944年に名古屋沖で東南海地震(M7.9)が起きた1か月後に、愛知県の内陸で三河地震(M6.8)が発生した。また、1896年に三陸沖で起きた明治三陸地震(M8.5)の2か月半後には、秋田県で陸羽地震(M7.2)が発生した。

このタイプの地震は、海の震源域の内部で発生した余震ではなく、新しく別の場所で「誘発」されたものである。東北・関東地方の広範囲にわたり、こうした直下型の誘発地震への警戒が今後必要なのである。

さて、東北地方太平洋沖地震は、東日本が乗っている北米プレート上の地盤の歪み状態を変えてしまったため、地震発生の形態がまったく変わったと考える地震学者が少なからずいる。実際、地震の後に日本列島は5.3mも海側に移動し、また太平洋岸に面する地域には地盤が1.2mも沈降したところがある。

巨視的に見ると、東北地方全体が東西方向に伸張し、一部の地域が沈降したのである。これは海の巨大地震が起きたあとに必ず見ら

れる現象である。何年かかけて徐々に元に戻るのだが、その間には地下の歪みを解消するように直下型地震が断続的に発生する。

こうした内陸型の直下型地震は、今後も時間をおいて突発的に起きる可能性がある。先に述べた太平洋上の震源域で起きる余震とはまったく別個に、内陸の広範囲でM6～7クラスの地震が散発的に誘発される。その結果、東北地方、関東地方、中部地方の東部では、今後も震度6弱程度に至る揺れが予想される。

もう一つ、首都圏でも直下型地震を誘発するかどうか懸念されている。結論から言うと、首都圏も東北地方と同じ北米プレート上にあるため、活発化した内陸型地震の例外ではない。

かつて東京湾北部で1855年に安政江戸地震(M6.9)が発生し、4,000人を超える死者が出た。また、2005年7月にはM6の直下型地震が発生し、首都東部が震度5強の強い揺れに見舞われ電車が5時間以上もストップした。

国の中央防災会議は首都圏の東京湾北部などでM7.3の直下型地震が起こった場合に、1万1,000人の死者、全壊および焼失家屋85万棟、112兆円の経済被害が出ると想定している。今回の地震によって事実上、東日本の内陸部では首都圏も含めて直下型地震が起きる確率が高まったと考えた方がよい。

たとえば、地震調査委員会は今後30年以内に首都圏でM7クラスの地震が起きる確率を70%と予測しているが、東北地方太平洋沖地震の発生によってこの数字が上がったと考える研究者が少なからずいる。

IV 火山噴火を誘発する可能性

海域で巨大地震が発生すると、数か月から数年以内に活火山の噴火を誘発することがある。地盤にかかっている力が変化した結果、マグマの動きを活発化させるのだ。

たとえば、スマトラ沖で起きた2つの巨大地震（2004年12月のM9.1と2005年3月のM8.6）のあと、2005年4月から複数の火山が次々と活動を開始した。その結果、スマトラ島のタラン山は火山灰を噴き出し、4万人を超える住民が避難した。

また、東どなりのジャワ島にあるタンクバン・プラフ山や火山島アナク・クラカトアの地下では火山性の地震が起きはじめた。さらに、2006年5月からジャワ島にあるムラピ山が噴火を開始し、火砕流によって300人を超える犠牲者を出した。

インドネシアは日本と同じく、海のプレート沈み込みによって火山の噴火が起きる世界有数の変動帯にある。

インドネシア国内に存在する活火山の総数129個は、日本の110個とほぼ同じで、両者は地下の条件が非常によく似ている。したがって、スマトラ沖地震の後にインドネシア国内の噴火が誘発されたように、東北地方太平洋沖地震に関しても同様の懸念がある。

東日本には近代以後に規模の大きな噴火を起こした活火山がある。たとえば、磐梯山^{ぼんたい}は1888年に山体崩壊を起こし、また北海道駒ヶ岳は1929年に火砕流を噴出し、いずれも死傷者を出した。

最近でも安達太良山^{あだたら}が1997年に水蒸気爆発を起こし犠牲者が出た。その他にも、アカンダナ山、八甲田山などの活火山では、水蒸気爆発や火山ガスの噴出などの小規模な噴火を1995年以後に起こしている。

今回の地震以後に地下で地震が増加した活火山がある。たとえば、日光白根山、焼岳、乗鞍岳、箱根山では3月11日の本震の発生直後から小規模の地震が急増した。

その後、いずれの火山でも地震は減少し、現在までのところ火山活動に目立った変化は見られない。しかし、インドネシアの事例のように少なくとも今後の数年間は注視が必要

である。

噴火を誘発する可能性としては、活火山の富士山も例外ではない。3月15日には富士山頂の南でM6.4の地震が発生した（図2）。最大震度6強という強い揺れがあり、また震源は深さ14kmだったため、富士山のマグマだまりに何らかの影響を与えたのではないかと我々火山学者は緊張した。

幸い今のところ、富士山噴火の可能性が高まったことを示す観測データは得られていないが、噴火の影響力を考えると常時監視すべき火山であることには変わりない。

富士山周辺のGPS（全地球測位システム）の測定結果は、3月の本震の発生後に富士山の周辺が東西方向へ伸張していることを示している。

現在、富士山の地下約20kmには岩石が溶融したマグマだまりがあり、その直上の15km付近では、マグマの動きに関連するユラユラ揺れる地震（低周波地震）がときどき発生している。

こうした場所で地面が広がると、地下深部のマグマが地上へ出やすくなる可能性と、広がった地盤の中にマグマが滞留したため出にくくなる可能性の2つがある。このどちらへ進むのか、今後の注視が必要である。

なお、江戸時代には海域で巨大地震が発生したあとで富士山が大噴火を起こした例がある。1703年の元禄関東地震（M8.2）の35日後に、富士山が鳴動を始めた。その4年後の1707年に、宝永地震（M8.6）が発生した。

さらに、宝永地震の49日後に富士山は南東斜面からマグマを噴出し、江戸の街に大量の火山灰を降らせたのである。宝永噴火と呼ばれるもので、富士山では最大級の噴火であった。

この宝永噴火では、直前の2つの巨大地震が富士山のマグマだまりに何らかの影響を与えて噴火を誘発したと考えられている。たと

えば、地震後にマグマだまりにかかる力が増加し、マグマを押し出した可能性がある。

また、巨大地震によってマグマだまりの周囲に割れ目ができ、マグマに含まれる水分が水蒸気となって体積が急増し、外に出ようとして噴火を引き起こしたとも考えられる。

なお、2009年には、富士山が北東-南西方向に1年当たり2cmほど伸張したことが観測された。この現象は、地下で東京ドーム8杯分の量のマグマが増加したと解釈されている。

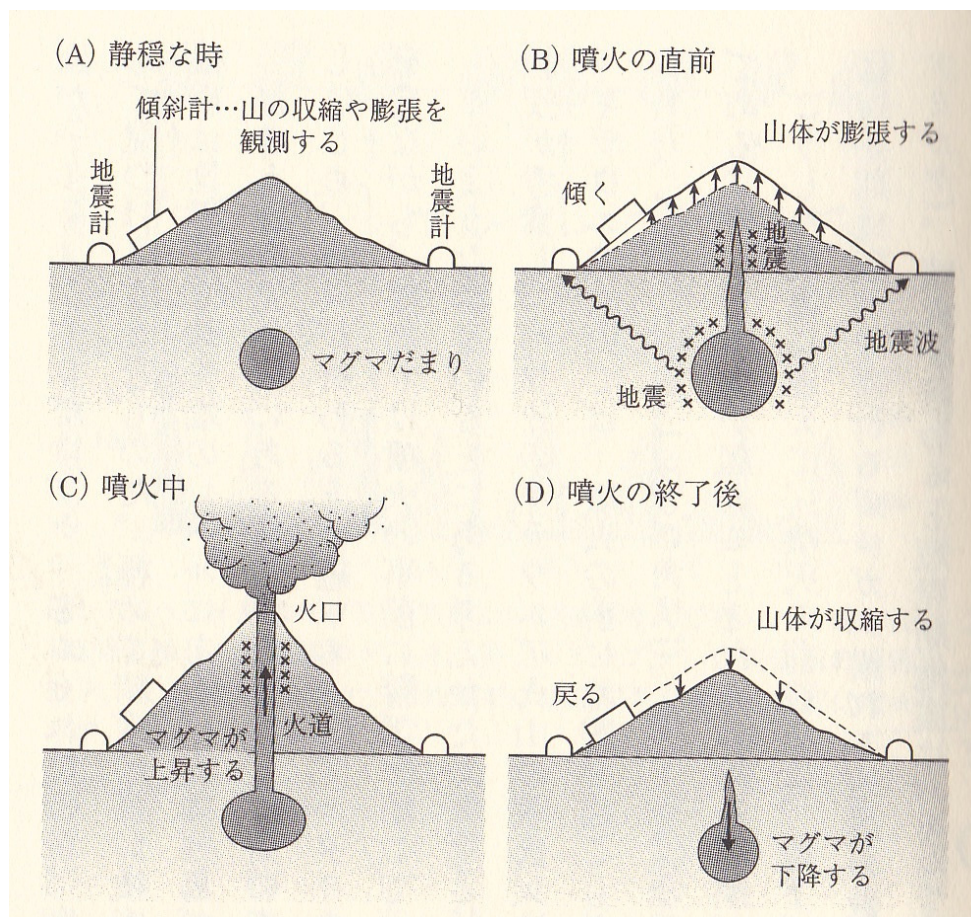
その後、こうした地盤の伸びは鈍化しているが、もし今後富士山の地下で低周波地震や

火山性微動が始まると、噴火の準備段階へ移行しつつあると判断される(図3)。

しかし、富士山は地震計や傾斜計など日本でも最も観測網が充実している活火山の一つなので、突然マグマが噴出する心配はない。噴火の始まる1か月ほど前から、前兆となる地震や地殻変動が観測され、直ちに気象庁から各種マスコミやインターネットを通じて情報が伝えられる。

活火山の噴火では、地震のように準備期間がゼロというわけではないのである。

図3



注：活火山の噴火前に起きる現象。鎌田浩毅著『火山噴火』（岩波新書）による。

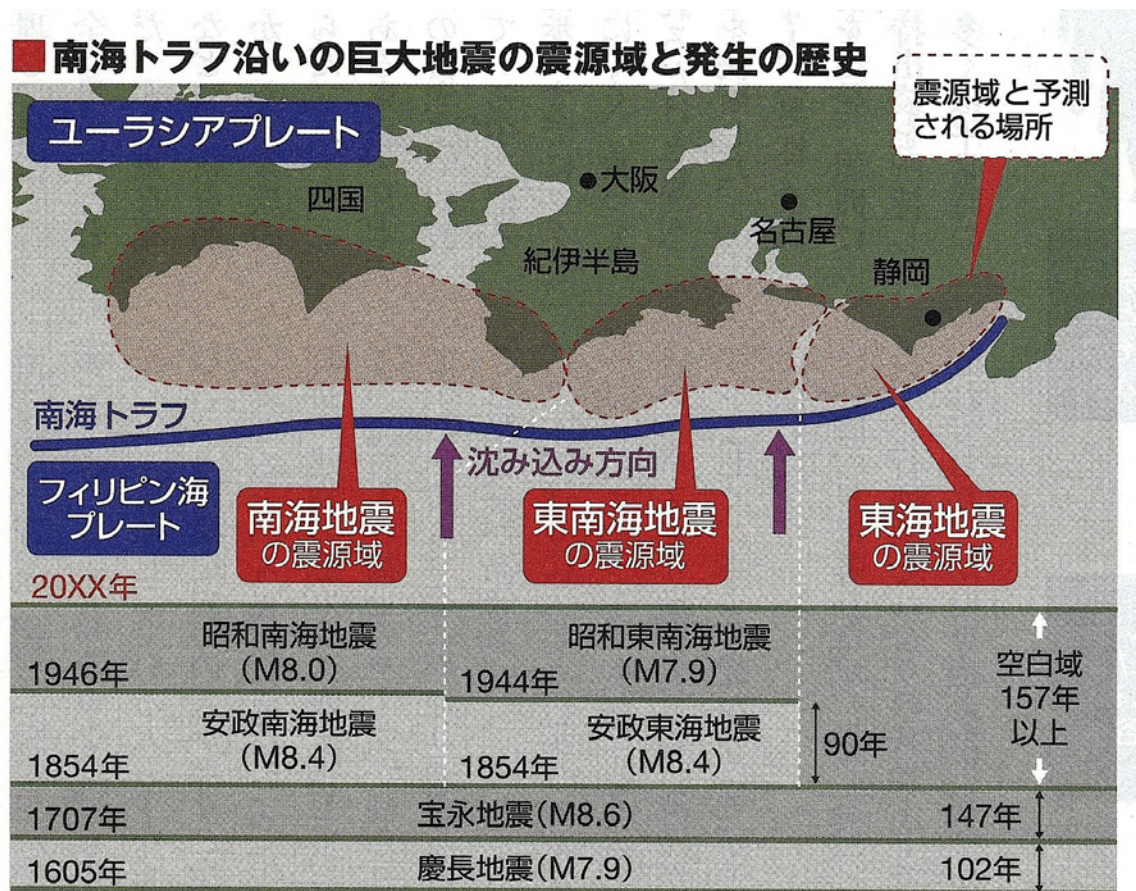
V 西日本で予想される巨大地震の連動

今回の地震は東日本に甚大な被害を与えたが、我々がもっとも心配しているのは、西日本の太平洋沿岸で必ず起きると予想される別の巨大地震である。西日本の沿岸に沿った海底には、南海トラフと呼ばれる総延長 1,000 km も続く細長い窪地がある。

ここにはフィリピン海プレートと呼ばれるプレートが沈み込んでおり、3つの区間に分かれた巨大地震の震源域がある。

これらは東海地震・東南海地震・南海地震にそれぞれ対応しており、首都圏から九州までの広範囲に地震と津波の大災害をもたらすと予想されている（図4）。

図4



注：南海トラフ沿いの巨大地震の震源域と発生の歴史。
鎌田浩毅著『地学のツボ』（ちくまプリマー新書）による。

南海トラフ沿いの巨大地震の発生は、90～150年おきという周期性があることが過去の例から判明している。約100年間隔で起きる巨大地震の中でも、3回に1回は超弩級の地震が発生した歴史がある。

古文書に残された地震の記録からは、887年の仁和地震、1361年の正平地震、1707年の宝永地震が知られており、300～500年間隔で起きたことが分かっている。

次回、南海トラフ沿いで起きる巨大地震は、

この3回に1回の番に当たる。南海トラフの全域にわたって動き、東海・東南海・南海の3つが同時発生する「連動型地震」という最悪のシナリオである。

東海 87%、東南海 70%、南海 60%と個々に確率予測されている巨大地震（図5）は、次回は3つが一緒に起きる三連動地震となるのだ。

こうした同時発生は、今から300年ほど前に江戸時代にも起きた。1707（宝永4）年10月に起きた宝永地震では、津波が太平洋の沿岸を襲って2万人以上の犠牲者を出した。宝永地震の規模はM8.6だったが、これから起きる連動型地震はM8.7と予測されている。

ここで三連動の起き方について、具体的に過去の事例を見てみよう。前回は東南海地震（1944年）と南海地震（1946年）が2年の時間差で発生した。また、前々回の1854年（安政元年）には、32時間の時間差で活動した。

さらに3回前の1707年（宝永4年）では、東北地方太平洋沖地震のように、3つの場所が数十秒のうちに活動したと推定されている。

なお、3つの地震は比較的短い間に活動するが、時間差がある場合には、名古屋沖の東南海地震→静岡沖の東海地震→四国沖の南海地震という順番で起きる規則性がある。

こうした巨大地震の起きる時期を、年月日までのレベルで正確に予測することは、今の技術では不可能だ。しかし、過去の経験則やシミュレーションの結果を総合判断して、地震学者たちは2030年代には起きると予測している。

ちなみに、先に述べた三陸沖の貞観地震（869年に発生）の18年後には、南海トラフ沿いで仁和南海地震と呼ばれる巨大地震が起きている。

こうした事実から、私も2040年までには次の三連動地震が南海トラフ沿いで確実に起きると考えている。タイムリミットの期限が、

今から約20年後に始まるのである。

もし三連動地震が起きれば、太平洋ベルト地帯の経済活動を直撃することは免れない。中央防災会議によれば、その被害想定は犠牲者2万5,000人、全壊棟数55万棟、経済的被害81兆円とされているが、被害総額が200兆円に昇ると試算する専門家もいる。ちなみに、阪神・淡路大震災では約6,400人の尊い命が奪われ、10兆円の損失があった。

特に、東南海地震のあと短時間で東海地震が首都圏を直撃した場合には、国家機能が麻痺する恐れもある。今回の地震と同様、非常に広範囲で災害が起きると、周辺地域からの救援や支援は甚だしく遅れざるを得ない。

なお、南海トラフで起きる巨大地震の連動は、今回の地震によって誘発されるものではなく、独立に起きるとのことである。というのは、今回の地震を起こした太平洋プレートと、三連動地震を起こすフィリピン海プレートは別物だからである。言わば、和室の中で異なる畳の上に座っているようなものだ。

したがって、今回の地震とは関係なしに、南海トラフ固有のスケジュールに従って2030年代に起きると予想されているのである。

なお、今回の地震が三連動の一つである東海地震の発生を早めるのではないかとという心配がある。事実、今回の地震発生によって、東海地震の震源域にかかる力が1%ほど増加し、地震を起こしやすくなったという解析結果が研究者から出されている。

しかし、東海地震を予知するために想定震源域の海底に設置された歪み計^{ひずみ計}では、今回の地震直後に特段の変化は観測されていない。すなわち、東海地震を起こす前兆としてのプレートの「滑り現象」は、まだ確認されていないと解釈されている。

なお、三連動地震は、東海から九州にかけて巨大津波をもたらす可能性があるため、首

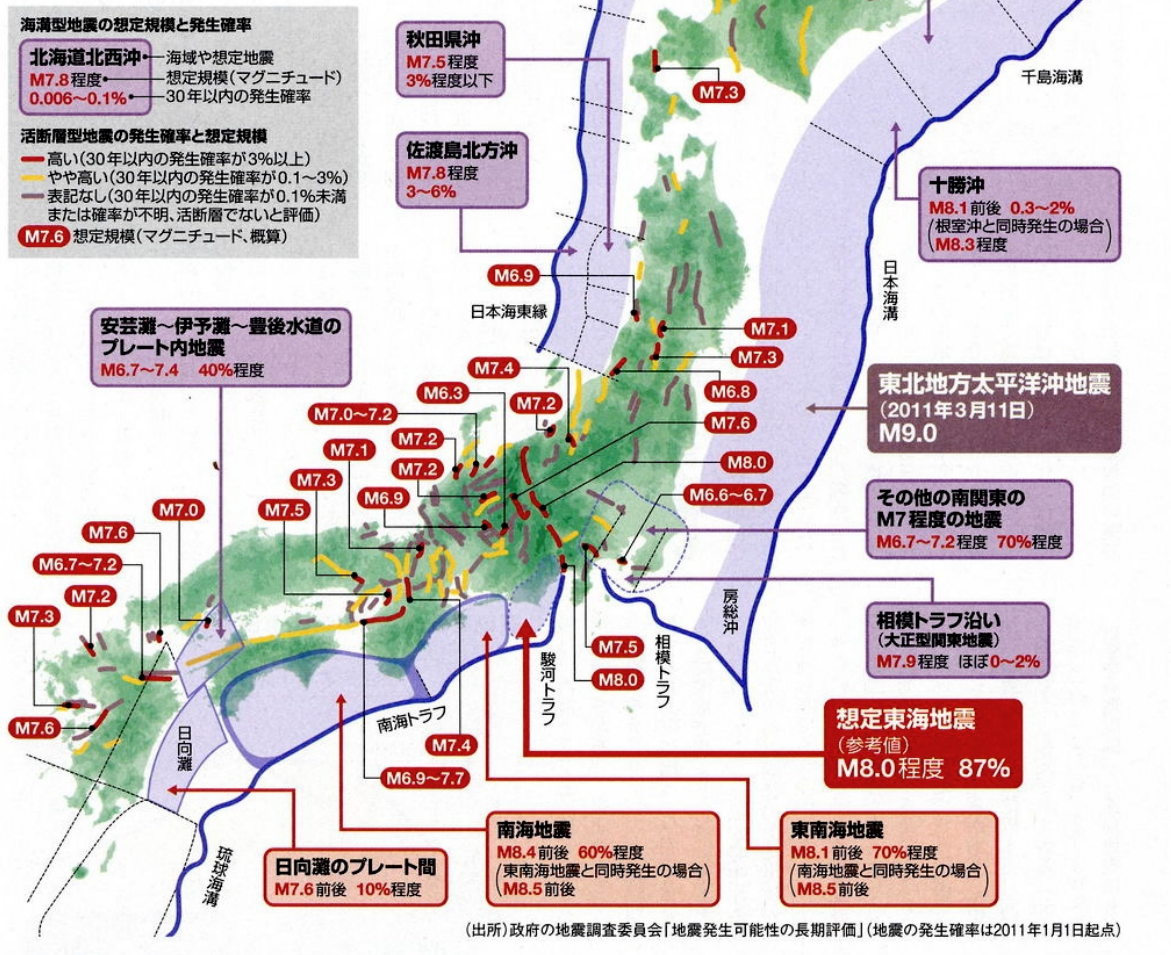
都圏にどのような影響があるのか見ておこう。東京湾は入口が狭く奥で広まる地形なので、高さ2m以下の津波が来ると予想されている。湾内には高さ3mまで防ぐ防潮堤などがあるため、首都圏は基本的には心配ないとされている。

むしろ、ウォーターフロント地域で起きる

地盤の液状化が大きな被害をもたらす恐れがある。今回の地震でも、海浜に近い千葉県浦安市では4分の3に相当する埋め立て地で激しい液状化が起きた。また、利根川など河川沿いの造成地でも液状化の被害が続出した。地盤が比較的悪い地域の液状化対策も、今後の大きな課題である。

図5

日本各地で想定されている大型地震



注：日本各地で想定されている大型地震の想定規模と発生確率。筆者作成。

VI 四連動地震と「西日本大震災」

西日本で起きる三連動地震の震源域は、南海トラフ沿いに600 kmほどの長さがあり、東北地方太平洋沖地震と同規模の巨大なものである(図5)。このように長大な震源域で次々と岩盤が滑ると、強い揺れと大きな津波をもたらすことになる。

これだけでも大震災なのだが、もう一つ西の震源域が連動する可能性があるという新しい研究結果が出てきた。1707年には南海トラフと琉球海溝との接続部で規模の大きな地震があったと考えられ、南海地震の震源域の西に位置する日向灘(宮崎県沖)が連動したと推定されている(図5)。すなわち、2030年代に起きる地震は、三連動地震に震源域が一つ加わった「四連動地震」となる恐れがあるのだ。

この場合には震源域の全長は700 kmに達し、これまでの想定M8.7を超えるM9台の超巨大地震となる。すなわち、東日本大震災に匹敵するM9クラスの巨大地震が、次は西日本で起きるのである。

さらに最大15m級の津波も予想され、強振動を被る地域に関して過去に行ってきた予測などすべての防災対策を「四連動地震」用に見直さなければならないのである。

たとえば、確率計算のための重要な数字である震源域の面積という大前提が変わると、マグニチュードや被害予測が大幅に変わる可能性がある。地球科学の現象には、前提とする数字の変化によって大きく結果が変わる「構造」がある。したがって、マグニチュードも地震発生確率も、研究の進展によって数字が大きく変わる可能性があるのだ。

この四連動地震は「西日本大震災」と呼ばれることがある。これまで震災は起きた後に命名されるものであったが、2030年代に予想されている巨大地震は、発生の前から甚大な災害規模が予測されている。

被災する地域が日本の産業経済の中心であることを考えると、西日本大震災は東日本大震災よりも一桁大きな災害になる可能性を否定できない。すなわち東日本大震災以上のダメージを与え、日本経済が破綻するだけでなく世界金融危機を招くと予測する専門家も少なからずいる。

今後の日本にとって喫緊の課題は、この西日本大震災をいかに迎え撃つかなのである。

VII 温室効果ガス25%削減目標の問題点

地震、津波、液状化などの災害対策の他にも、今回の地震は地球科学上のもう一つの重要課題である地球温暖化への対処に大きく関わる。

これまで政府は「2020年までに温室効果ガス削減を1990年比の25%削減」を目標としてきたが、東日本大震災が起きた現在では見直しをせざるを得ないという論調が増えてきた。

というのは、25%の削減は原子力発電所9基の新設により初めて達成可能な目標であり、福島原子力発電所の事故によって新設計画自体の後退は避けられないからである。ちなみに、南川秀樹・環境事務次官も国連気候変動枠組み条約の作業部会で、この趣旨の発言をしている。

加えて、「25%削減目標」には根本的な問題がある。地球を数十万年という地質学的な時間軸で見れば、現在は氷期に向かっている。

たとえば、過去13万年前と1万年前には比較的気温が高い時期があり、平安時代も今より温暖な時期だったが、14世紀から寒冷化が始まっている。すなわち、長い視点では寒冷化に向かう途上の短期的な地球温暖化が、これまで問題とされてきたのである。

確かに、18世紀後半に始まった産業革命以降に放出し続けている二酸化炭素が、現在までの気温上昇の一因である可能性は否定でき

ない。しかし、二酸化炭素が温暖化を引き起こした寄与の割合に関しては、専門家の間でも9割から1割とまちまちの数字で意見が大きく分かれている。

また、2010年にはIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が提出した一部のデータの確実性に対して、研究者から疑問が投げかけられた。IPCCの出した提言に関するコンセンサスが世界中の科学者の間で必ずしも得られていない、というのが現状である。

たとえば、太陽活動の変化などから今後数十年間の地球は寒冷化に向かいつつある、と唱える地球科学者も少なからずいる。将来にわたり現在の勢いで地球温暖化が進むかどうかは、必ずしも自明とは言えないのではないかと、私自身も考えている。

事実、大規模な火山活動が始まり地球の平均気温を数度下げたことがある。たとえば、1991年にフィリピンのピナトゥボ火山が大噴火した後、世界の平均気温は約0.4度低下した。

もともと自然界には様々な周期の変動現象があり、地球温暖化問題も「長尺の目」で捉えなければならない。少なくとも研究結果が確定していない現時点で、「25%削減」のような急な取り決めを進めることは、将来の国益に反するのではないかと私は危惧している。

このような点でも、今回の巨大地震発生をきっかけに、これまでの政策をもう一度見直す必要があるのではないだろうか。

なお、本稿に述べた予測は、現在も時々刻々と変わり得ることに留意していただきたい。新たな地球科学現象が発生したら、予測シナリオを全面的に書き換えなければならないことも生じるのである。

たとえば、今回の地震発生前にも宮城県沖地震が起きると想定されていたのだが、規模がM7.5、想定死者300人というものであった。この予測は1978年に死者28名を出したM7.4の地震を基準の一つとしていたが、現

実はその予想をはるかに上回り、1,500倍も規模の大きな巨大地震が発生した。

また、地震の再来周期から見ても、約40年ごとに繰り返して起きる地震を想定していたのだが、実際には1000年に一度のまれな巨大地震が起きてしまったわけである。

科学はすべてを予見できるものではなく、現在起きつつある現象にも、我々地球科学の専門家にとっても驚くべき事実が少なからずある。まず、地球の現象はこうした「構造」の中にあるという認識をもち、新たに発生した事実をもとに頭をリセットしつつ対処しなければならない。

そのためには、リアルタイムに正確な情報を取得し、臨機応変に対処法を変える必要がある。もし過去に立てた方針や古いシミュレーション結果に引きずられて行動すると、思わぬ失敗をするからだ。

加えて、今こそ本稿で解説したような地球科学上の基本知識を取得しておいていただきたいと願う。「スーパー広域災害」では、知識不足とあいまいな理解が被害を増大させるからである。

日本全土が本格的な変動期に突入したことは地球科学的にも間違いなく、今後も東日本大震災のような巨大災害が起きる可能性がある。このことを念頭に置き、危機管理体制を早急に確立し、減災に向けた施策を直ちに始め、過去の政策を見直し、知識を補充しなければならないのである。

VIII 18世紀のリスボン大地震

東日本大震災によって日本は様々な面で大きな転換を強いられている。こうした際に参考になるのは、過去の大災害から復興した例である。

たとえば、18世紀のポルトガルの首都リスボンは甚大な地震と津波の災害を被り、その後の国家の運命を変えてしまった。1755年に

起きたリスボン大地震と呼ばれる破局的な災害で、6万以上の犠牲者をもたらした(図6)。今後の我が国の復興を考える上でも示唆されるところと思われるので紹介しておきたい。

1755年11月1日の午前9時40分から3つの大地震が発生し、ヨーロッパ西部のポルトガル、スペイン、イタリア、フランスと、アフリカ北部のモロッコなどが大きな振動に襲われた。

リスボンでは9割近い建造物が倒壊して、2万人が建物の下敷きになり死亡したとされている。地震によって市内には大きな亀裂が何か所にもできた。11月1日はキリスト教の「万聖節」であり、多くの市民が教会に集まり祈りの最中であつたが、その教会自体が倒

壊したため予想外に多い犠牲者が出たのである。

建物の倒壊からまぬがれた市民たちは、港の周辺にある空き地に集まってきた。ところが、その直後に海は沖へ引いていき、やがて高さ15mに達する津波がやってきた。津波はリスボン市内を押し流し、川をさかのぼっていった。こうした地震直後の津波によって1万人の犠牲者が出たとされている。

地震と津波のあとには市内の各所で火事が起き、消防機能を失ったリスボンでは1週間も鎮火することがなく広範囲を焼き尽くしてしまった。地震の規模が大きかったため、首都リスボン以外にもポルトガルの全土が甚大な被害を被つたとされている。

図6



注：1755年に発生したリスボン大地震の被災状況を描いた版画。震災後に廃墟と化したリスボン市街が描かれている。ウィキメディア・コモンズによる。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/file:Lisbon1755hanging.jpg>

リスボン大地震の大きさは、M8.5と推定されている。この地震は、ヨーロッパとアフ

リカが最接近したジブラルタル海峡の西方の海底にある活断層がうごいたことによって発

生した。

その原動力は、アフリカプレートがユーラシアプレートに衝突する巨大な力によるものである。津波の規模がきわめて大きく、ポルトガルの南西部では 30m、また北アフリカ沿岸では 20m の津波が襲来し、遠く離れたイギリスにも 3 m の津波が記録されている。

この地震はヨーロッパ近世最大の地震災害をもたらしたのみならず、当時の西欧人の考え方に大きな影響を与えた。

まず、地震発生の日がキリスト教の祭日であり、教会に集合した人たちが建物の倒壊によって多数犠牲となったことから、神学的な世界観に疑問が出される契機となった。

たとえば、それまでの考え方では、この世は神が創造した最善の世界であるという考え方が主流であった。これは「弁神論」とよばれるもので、ドイツの哲学者ライプニッツなどによって確立された楽観的な世界観であった。

これに対して、フランスの啓蒙思想家ヴォルテールは、最も敬虔な人たちが災害に遭遇したことに対して、神は最善の世界を造ってはいないのではないかと疑問を投げかけた。彼は小説『カンディード』に当時の状況を風刺的に描き、ライプニッツの弁神論を否定する論調を広めた。

また、フランスの思想家ルソーは、過密な都市に居住すること自体が大災害の原因を招いたと考え、ヴォルテール宛てに公開書簡を出した。ルソーは、自然界が人間に対してもたらす災害よりも、人間が自分たちで引き起こす災害のほうが大きいのではないかと論を進め、「自然に還れ」という主張を展開している。

一方、ドイツの哲学者カントは、リスボン大地震を契機に地震の成因について思索を巡らし、大地震は神が起こしたものではなく、地下深部の何らかの現象によって起きたもの

であるという説を出した。彼は地震について 3 編の論文を書き、ここから近代地震学が誕生したとも言われている。

さらにカントは大地震の経験から、巨大な力をもつ自然に対する人間の能力に関する考察を進めた。すなわち、自然は人がまったく手を出すことができないような荒れ狂う力を持っているが、その自然に対して人間は冷静に観察する理性を持っている。津波など破壊的な現象に対しても、単に恐れを持つだけでなく、理性を行使することによって災害から逃れることが可能である、と考えた。

すなわちカントは、神学的な世界観が近代科学に基づく合理的な世界観で置き換えられてゆく萌芽を作り、人間の持つ能力に依拠する価値観が次第に広まっていった。

他にもドイツの文豪ゲーテが『詩と自然』の中で言及しており、リスボン大地震は 18 世紀の思想界に大きな影響を与えたのである。

大地震により 18 世紀半ば以降のポルトガルの国力は一気に低下していった。それまでの大航海時代にスペインとともに海の貿易を支配し全盛を極めたポルトガルは、地震後に凋落しはじめ、やがてオランダとイギリスに覇者の座を奪われた。

実際には、リスボン大地震が起きる前から地盤沈下しつつあった最中に、大震災が凋落を加速してしまったのだが、こうした状況を東日本大震災を受けた日本と重ね合わせて論じる歴史学者が少なからずいる。

日本も世界経済第 2 位のステータスを中国に奪われ、後ろから韓国などの激しい追い上げを受け、国の借金が増え続ける後退気味のさなかに大震災に襲われたからである。重要な論点は、日本もポルトガルと同様の道をたどるのかどうか、である。

一方、リスボン大地震後のポルトガルでは国のスタイルが変化した。まず国王ジョゼ 1 世が復興と再建を宰相のポンバル侯爵に託し

たのだが、彼はすぐさま火災を鎮火し、疫病が蔓延する前に遺体を運び出し、廃墟の撤去を開始した。

その後、ポンバル侯爵はリスボン市内の街路を拡張し、当時の最高技術を用いて耐震建造物を再建した。さらに既得権を手放そうとしない貴族たちを追放し、啓蒙主義的な専制政治によって復興を成し遂げた。

その後のポルトガルは、もはや世界の覇者を目指すことはなかったが、国民の生活は次第に安定し、世界遺産を多数有するヨーロッパ有数の歴史国となっている。

こうした点でもリスボン大地震の事例から学ぶことが多いのではないかと私は考えている。

Ⅸ ストック型文明からフロー型文明へ

東日本大震災は我が国にとって戦後最大の試練と言われている。地球科学的に見ると、実は戦後の復興期は地震も少なかった時期という幸運に恵まれていたのである。こうした地震の少ない恵まれた時代が終わったのが、1995年の阪神・淡路大震災なのである。

日本の復興期と高度経済成長期に地震がなかったのは、ラッキー以外の何ものでもない。言わば、パクス・ロマーナ、パクス・アメリカナに続くパクス・ジャポニカだったと言えるかもしれない。

それが20世紀末の1995年で終了し、その後の世界はアメリカの「9.11」から21世紀の動乱が始まった。

奇しくも「9.11」が世界を変えたのと同様に、「3.11」も日本とアジアを根本から変えると思われる。日本人はこれからどうやって生きていくべきかについて、もう一度考え直すきっかけを、大きな犠牲と共に与えられたのである。

地球科学の観点では、これほどの被害が起きたのは人類が物質を溜め込むようになった

ことに原因が求められる。経済学の用語ストックを援用して「ストック社会」と呼ばれるが、そうした社会では溜め込んだものが大きいほど自然災害によって失うものも大きくなる。

人類がこうしたストック社会を始めたのは、わずか1万年前からである。それ以前は、日本でいえば縄文時代の狩猟採取をしていた時期で、経済用語でいえば「フロー社会」の中にあっただ。

ところが、1万年ぐらい前に人類が農業と牧畜を「発明」してから、毎年作物が採れるようになり、余った農産物などは貯めておけるようになった。

ここから富の集積が始まり、さらに富を独占する権力者が出てきて、国家が誕生していった。このように人間の社会はフロー社会からストック社会へ移行していった、というのが我々の見方である。

その行き着く先が18世紀から19世紀にかけて起きた産業革命であり、石炭を燃やすことで得られるエネルギーを使用し始めた。次に、石炭よりも利用しやすい石油を使うようになり、モータリゼーションの社会が到来したのである。

我々が当たり前のように消費している石炭や石油などの化石燃料は、いずれも地球上の生物がストックしてきたエネルギー資源である。そして20世紀の後半には、核兵器を平和利用する原子力発電が行われるようになった。

使用してきた燃料がどのくらいの時間で出来上がったものかを振り返ると、たとえば石油は1000万年ぐらい、ウランは1億年ぐらいかけて形成されたものである。

地球が途方もない時間をかけて作った資源を、人類はここ200年ほどで燃やし尽くそうとしているわけである。これはストック社会の末路でもある。

実は、人類がフロー社会から1万年前にス

ストック社会に移行できたのは、地球環境の変化が大きな要因となっていた。それ以前は寒暖の差など気候変動が激しく、農作物の種を播いても実がならなかった。

それが約1万年前以降に暖かくなり、さらに気候が安定したため農業ができるようになった。氷期が終わって温暖な間氷期に、人間はストック社会という生き方を確立したのである。

ところが、現在は再びゆるやかに氷河期に向かいつつある時期にある。人類史的に考えると、温暖化よりも寒冷化の方が生物には打撃が大きい。

たとえば、もし気温が下がり続けて北半球の多くが氷河に覆われるようになると、穀物生産が激減し食糧危機が到来する恐れがある。さらに、大気中の二酸化炭素が減ると光合成が押さえられ、植物の生産量そのものが減少するという現象も起きる。

実際、現在は長期的には寒冷化している途上にあるので、ゆっくりと寒くなりつつあるさなかの温暖化現象なのである。すなわち、数十年ではなく数万年という地球科学の扱う時間軸で捉えなければならないのである。

「3.11」から学ぶべき教訓は、人類が1万年ものあいだ継続してきたストック社会を昔のフロー社会に変える時期が来た、ということではないだろうか。

たとえば、近世にフロー社会が実現していた日本の江戸時代は、鎖国をしていたために低エネルギー消費の自給自足の社会が可能であった。衣食住の材料はすべて国内で生産されたものであり、人体から出たものを堆肥にして資源を循環させていた。夜になったら菜種油を灯す程度の消費エネルギーで生活していたのだ。

低エネルギーにも関わらず、250年以上もの長期間のあいだにオリジナルな文化を創り上げたことは注目に値しよう。現在でも社会

全体で節電に努めれば、使用電力を15%減らすことは可能である。ストック社会があたりまえの現代に生きる我々は、明らかにエネルギーを使いすぎており、江戸時代のライフスタイルからはもっと学ぶことがある。

地球のストックを大量消費する「ストック型文明」を「フロー型文明」に変えるには、たとえば自然エネルギー資源の活用が考えられる。

私自身14年前に京都大学へ移籍する前は、通商産業省（現・経済産業省）地質調査所で地熱資源の探査と研究を行っていた。地熱・太陽・風力などの発電は、すべてストックに頼らないフローによるエネルギー活用である。

もし原子力が不調ならば再び石油と石炭を大量に買い込んで発電するというのではなく、できる範囲でフローによるエネルギー開発を行なう。それで電気が足りなければ、全体の消費量を減らす政策を継続する。

平成の現代人には江戸時代の生活に戻すことはもはや無理だが、少しでもこの方向へシフトすることを本気で立案しなければならない。膨大なストックを買い込み消費するシステムから脱却し、効率よく小さく使うシステムを確立することが肝要なのである。

ここでは科学技術の新展開というだけでなく、ストック社会に依拠する生き方そのものを変える必要がある。システムを変えるためには、文化とライフスタイルを変える人文科学領域の戦略も必要となる。

地球科学では「長尺の目」と呼んでいるが、100年とか1000年とか長い目で見るのが生き方や文化を変えることにつながる。

たとえば、2030年代の発生が確実視されている南海地震は100年に1回の頻度で起きてきた。また、東日本大震災を起こしたM9の地震は1000年に1回であった。このように日常生活では考えもしない時間軸で動く日本列島に、我々は住んでいるのである。

こうした事実を目を背けることなく、100年や1000年のスケールでものを見てじっくりと考える文化をこれから創出しなければならない。こうして初めて我々は世界屈指の変動帯上の生活を持続できるのである。

実は、日本人にはこうした「長尺の目」で考える遺伝子が組み込まれているのではないかと私は考えている。いま火山の巨大噴火の歴史を見てみよう。

今から7000年ほど前、日本列島の大部分が噴火による火山灰で覆われたことがある。カルデラ型の巨大噴火であり、大規模火砕流に襲われた縄文人が絶滅してしまったのである。

その一つ前の巨大噴火が2万9000年前であり、日本では12万年に18回ほどこうした激甚火山災害が起きている。すなわち1000年に一度の大地震だけでなく、1万年に1回の大噴火でさえいつ来ても不思議ではないのである。

そのような日本列島に暮らしていても、日本民族は死に絶えることなく現在まで発展を続けてきた。巨大地震と巨大噴火が起きる中で何とか生き延びてきたDNAを我々は持っている。

よって、あまりうろたえることなく「長尺の目」と科学の力によって1000年や1万年の時間単位で起きる地球イベントを上手にかわそうというのが、地球科学者からのメッセージなのである。

その結果として、ストック型文明から首尾良く脱出し、フロー型文明へ軟着陸することを我が国の次の目標としたい。

その知恵と技術を、先進国に追いつくために膨大なストックを消費しようとしているインドと中国へ移転することが、地球規模の環境とエネルギー資源の問題を解決する唯一の解決策であると私は考えている。

【参考文献】

- ・ 鎌田浩毅著『火山と地震の国に暮らす』岩波書店（2011年）
- ・ 鎌田浩毅著『マグマという名の煩惱』春秋社（2011年）
- ・ 鎌田浩毅著『地学のツボ』ちくまプリマー新書（2009年）
- ・ 鎌田浩毅著『富士山噴火』講談社ブルーバックス（2007年）
- ・ 鎌田浩毅著『火山噴火』岩波新書（2007年）
- ・ 鎌田浩毅著『マグマの地球科学』中公新書（2008年）
- ・ 鎌田浩毅著『地球は火山がつくった』岩波ジュニア新書（2004年）
- ・ 鎌田浩毅著『火山はすごい』PHP新書（2002年）
- ・ 鎌田浩毅著『火山の大研究』PHP研究所（2007年）
- ・ 鎌田浩毅著『座右の古典』東洋経済新報社（2010年）
- ・ 鎌田浩毅著『世界がわかる理系の名著』文春新書（2009年）
- ・ 鎌田浩毅著『知的生産な生き方』東洋経済新報社（2009年）
- ・ 鎌田浩毅著「ビジネスパーソンのための地球科学入門」『週刊東洋経済』連載（2010年10月-2011年11月）

鎌田浩毅のホームページ：<http://www.gaia.h.kyoto-u.ac.jp/~kamata/>

東日本大震災の概要と予算・立法措置

衆議院調査局首席調査員

宮 部 光

(東日本大震災復興特別調査室)

《構成》

はじめに

- I 東日本大震災の概要
- II 復旧・復興のための予算措置
- III 復旧・復興のための立法措置
- IV 東日本大震災復興基本法案
- V 原子力損害賠償支援機構法案

おわりに

はじめに

平成23年3月11日14時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード(M)9.0の巨大地震が発生した。この地震は、太平洋沿岸、特に東北地方から関東地方の広い範囲で大規模な津波を引き起こし、さらにこの津波が東京電力株式会社(以下「東京電力」という。)の福島第一・第二原子力発電所を襲ったことにより、地震、津波、原子力事故という我が国にとって経験したことのない複合的で大規模な災害となった。

本稿では、この未曾有の災害を振り返り、被災者への支援や被災地の復興のために編成された予算と成立した法案の概要を紹介するとともに、特に、復興に向けての国の基本的な方向性と体制を定めた「東日本大震災復興基本法案」及び原子力事故被害者への迅速かつ適切な賠償を支援するための「原子力損害賠償支援機構法案」を取り上げ、制定までの経緯や議論のポイント、今後の課題を整理することとする。

なお、気象庁は、発災当日、この地震を「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震」(以

下「東北地方太平洋沖地震」という。)と命名するとともに、政府は、4月1日、この地震及び原子力発電所事故による災害を「東日本大震災」と呼称することを決定した。本稿では、この2つの呼称を、その内容に応じてそれぞれ使用することとする。

I 東日本大震災の概要

1 東北地方太平洋沖地震の概要

(1) 地震・津波の概要

東北地方太平洋沖地震は、我が国観測史上最大規模で、世界で見ても1900年以降に発生した地震の中で4番目に大きいものである¹。

この地震により、宮城県北部(栗原市)で震度7、宮城県南部・中部、福島県中通り・浜通り、茨城県北部・南部、栃木県北部・南部で震度6強の強い揺れを観測したほか、東京都23区でも震度5強など、北海道から九州地方の広い範囲で震度6弱から震度1までの揺れを観測した。

地震の震源は、三陸沖(牡鹿半島の東南東約130km付近)の深さ約24kmの海底で、太平洋プレートと陸のプレートの境界で発生したものであるが、その震源域は、岩手県沖から茨城県沖にまで及んでおり、その長さは約450km、幅は約200kmで、最大の滑り量は20~30m程度であったと解析されている²。

国土地理院の調査(3月19日発表)による

¹ 平成23年版防災白書(内閣府)。なお、世界で最大の地震は1960年5月23日発生のチリ地震(M9.5)である。

² 震源域と滑り量は、気象庁「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震について(第28報)」(平成23年3月25日)による。

と、地震に伴う地殻変動は、牡鹿半島で東南東方向に約 5.3mの移動と約 1.2mの沈下があったことが判明しており、また、海上保安庁の調査（4月6日発表）では、震源のほぼ真上に位置する宮城県沖の海底基準点が地震前に比べ東南東方向に約 24m移動（陸上で観測された上記最大移動量の 4.5 倍）、約 3 m隆起したことが判明している。さらに国土地理院による地盤沈下調査（4月14日発表）の結果、陸前高田市の小友町字西の坊では 84cm、石巻市の渡波字神明では 78cm、気仙沼市の唐桑町中井では 74cm など、岩手、宮城、福島 3 県の太平洋沿岸の 28 地点全てで地盤沈下が認められた。

このような大きな地殻変動を伴う地震により大規模な津波が発生し、気象庁が行った現地調査によれば、岩手県大船渡市白浜漁港での津波の高さは推定 16.7mに達する³など、東北地方の太平洋岸を中心として、日本各地で大きな津波が観測された。

国土交通省が現地踏査等により把握した津波による浸水区域面積（青森から千葉までの 6 県 62 市町村）（8月4日発表）は約 535 km²で⁴、これは山手線の内側面積の約 9 倍に及ぶものである。また、そのうちの 4 割超が浸水深 2 m以上であった。

この地震による余震活動も活発で、気象庁

によれば、その累積回数は 11 月 27 日現在、M7.0 以上が 6 回、M6.0 以上が 97 回、M5.0 以上が 585 回であり、最大震度 4 以上を観測した余震は 11 月 25 日現在、212 回に上っている。

このほか、長野県北部、静岡県東部、福島県浜通り、福島県中通りなどで誘発地震と見られる地震が相次いで発生した。

(2) 被害状況

ア 人的被害・建築物被害

警察庁発表資料によると、平成 23 年 11 月 25 日現在、死者 15,840 人、行方不明者 3,611 人、負傷者 5,950 人となっている。この死者・行方不明者数は、明治以降では、10 万 5 千人余といわれる関東大震災（大正 12 年 9 月 1 日、M7.9）に次ぐ極めて深刻な人的被害である。特に、高い津波が観測された岩手、宮城、福島の 3 県に被害が集中しており、これら 3 県の合計で死者数は 15,774 人、行方不明者 3,607 人と、全体のほとんどを占めている。

建築物の被害では、11 月 25 日現在、全壊が 121,656 戸、半壊が 197,536 戸、一部破損が 613,390 戸で、上記東北 3 県に集中していることは同様であるが、そのほか、茨城県（全壊 3,225 戸、半壊 23,005 戸）や千葉県（全壊 783 戸、半壊 9,219 戸）などでも少なからぬ被害が発生した。（表 1 参照）

³ 津波の痕跡の位置から推定した津波の高さである。気象庁「平成 23 年 3 月地震・火山月報（防災編）」による。

⁴ 国土地理院発表（4月18日）の空中写真の判読による浸水面積は 561 km²とされているが、これには河川区域等も含まれている。

(表 1) 被害の状況

	人的被害 (人)			建築物被害 (戸)		
	死者	行方不明者	負傷者	全壊	半壊	一部破損
合 計	15,840	3,611	5,950	121,656	197,536	613,390
岩手県	4,665	1,413	188	20,184	4,551	7,291
宮城県	9,504	1,973	4,013	78,454	100,606	190,869
福島県	1,605	221	241	18,398	57,117	132,467
3 県合計	15,774	3,607	4,442	117,036	162,274	330,627
3 県以外	66	4	1,508	4,620	35,262	282,763
(参考) 阪神・淡路大震災	6,434	3	43,792	104,906	144,274	390,506

(注) 1. 警察庁発表資料 (11 月 25 日現在) により作成。未確認情報を含む。また、4 月 7 日に発生した宮城県沖を震源とする地震等による被害を含む。「3 県以外」の数は、合計数から単純に 3 県合計数を引いたもの。

2. 「阪神・淡路大震災」は、消防庁発表資料 (平成 18 年 5 月 19 日確定報) による。

イ ライフライン、交通機関等の被害

内閣府の被災者生活支援チームが取りまとめた被災時の被害状況調べ⁵によると、震災発生当日、東北電力管内で約 466 万戸、東京電力管内で約 405 万戸が停電した。また、ガスの供給停止は東北 3 県で都市ガスが約 42 万戸、LP ガスが約 166 万戸に及んだ。水道は、19 県の水道事業等で断水が発生し、震災後に把握した最大断水戸数は、少なくとも約 180 万戸 (3 月 16 日 17 時) と見られている。下水道は、1 都 6 県で、下水処理施設 48 か所、ポンプ施設 79 か所が稼働停止 (3 月 16 日)、下水管渠は、テレビカメラ調査で確認された被害延長は約 591 km とされている。

ちなみに、阪神・淡路大震災では、電気は約 260 万戸が停電、ガスは約 84 万 5 千戸が供給停止、水道は約 127 万戸が断水、下水道は被災管渠延長約 260 km であった⁶。

⁵ ライフライン、交通機関とも内閣府被災者生活支援チーム「インフラ等の被害・復旧状況 (岩手県、宮城県、福島県中心)」(平成 23 年 7 月 14 日現在) によるが、下水管渠の被害延長は、東日本大震災復興対策本部事務局の発表資料 (10 月 31 日現在) による。

⁶ 兵庫県ホームページ「阪神・淡路大震災の支援・復旧状況」による。

交通機関のうち道路は、被災時に、高速道路 15 路線、直轄国道 69 区間、補助国道 102 区間、県道等 540 区間で通行止め、鉄道は、震災直後に、6 路線の新幹線 (東北、秋田、山形、上越、長野、東海道) をはじめ、42 社 177 路線で運転を休止した。空港では、花巻空港と茨城空港でターミナルビルの天井が落下するなどの被害を受けたが、特に仙台空港は津波による被害が著しく、使用不能となった。港湾では、青森県から茨城県までの 15 の国際拠点港湾及び重要港湾のうち、青森港を除く 14 港で港湾機能が停止した。

その他のインフラでは、直轄河川で堤防崩壊等が 2,115 箇所、海岸堤防は、岩手、宮城、福島 3 県所在の約 300 km のうち約 190 km が全壊又は半壊、漁港は上記 3 県の約 260 港のほぼ全てが壊滅的な被害を受け、農地も津波による流失・冠水等の被害を受けた面積が 3 県合計で 22,763 ha (3 県の耕地面積の 5.2%、山手線内側面積の約 4 倍) とされている。

ウ 災害廃棄物の発生

地震・津波の規模が大きく広範囲であったために、損壊した家屋など大量の災害廃棄物

(ガレキ)が発生することとなった。環境省の推計によると、岩手県で475万5千t、宮城県で1,569万1千t、福島県で228万t、これら3県の合計で2,272万6千tのガレキが発生したものと見られており⁷、この大量のガレキにより、迅速な復旧が妨げられることとなった。宮城県の試算では、県内において、地震・津波被害により発生した廃棄物及び今後解体等に伴って発生が見込まれるガレキの量は、3月27日時点の推計値で合計1,820万tとされ、これは同県で1年間に排出される一般廃棄物(平成21年度実績約79.5万t)の23年分に相当するものである⁸。

エ 被害額の推計

内閣府(経済財政分析担当)は、3月23日、「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析」を月例経済報告等に関する関係閣僚会議震災対応特別会合に提出した。それによると、被災7道県(北海道、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県)のストック(社会資本・住宅・民間企業設備)への影響(直接的被害)として、建築物や社会インフラ等の損壊率を津波被災地域は阪神・淡路大震災の2倍程度とした場合(ケース1)には被災地全域の毀損額が約16兆円、建築物について津波の被害を特に大きいと想定した場合(ケース2)には同約25兆円と推計している。いずれも、阪神・淡路大震災におけるストック毀損額(旧国土庁推計で約9.6兆円)を大きく上回るものとなっている。

さらに、内閣府(防災担当)は、6月24日、各県及び関係府省からのストックの被害額に関する提供情報に基づき、東日本大震災における被害額の総額を約16.9兆円と推計

した(表2参照)。最も被害額が大きかったのが住宅、店舗などの建築物等で約10.4兆円であるが、大都市部を襲った阪神・淡路大震災と比べ、農林水産関係の被害額が約1.9兆円(阪神・淡路では800億円)と大きいことが特徴である。

なお、いずれの推計においても、東京電力福島原子力発電所事故の放射能汚染による被害額などは含まれていない。

(表2) 被害額推計の比較

(単位:兆円)

		東日本大震災	阪神・淡路大震災
建築物等	住宅・宅地、店舗・事務所・工場等	約10.4	約6.3
ライフライン	水道、ガス、電気、通信・放送施設	約1.3	約0.6
社会基盤施設	河川、道路、港湾、下水道、空港等	約2.2	約2.2
その他	農林水産	約1.9	約0.5
	その他	約1.1	
総計		約16.9	約9.6

(注) 内閣府資料により作成。阪神淡路大震災は旧国土庁の推計による。

2 東京電力福島原子力発電所事故の概要

(1) 福島第一原子力発電所

3月11日の地震発生により、同発電所の6機の原子炉のうち、運転中の1号機から3号機までの全てが自動停止した(4号機から6号機は定期検査中であった)。同時に、全ての外部電源が失われ、非常用ディーゼル発電機が起動したものの、襲来した津波により冠水したため、震災発生後1時間足らずで、6号機を除き全交流電源喪失の状態に陥った。

同日夕刻には1号機及び2号機について、13日早朝には3号機について、非常用炉心冷却装置による注水が不能となり、消防ポンプ

⁷ 環境省「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」(11月22日)による。

⁸ 宮城県「宮城県災害廃棄物処理実行計画(第1次案)」(平成23年7月)による。

等を用いた淡水又は海水による代替注水に切り替えられた。

この間、12日には、1号機の格納容器の内圧が異常上昇したため、格納容器内の気体を大気中に逃す操作であるベントが行われたが、同日15時36分には1号機で水素爆発が発生した。また、3号機でも同様の事象が発生し、14日11時01分に原子炉建屋付近で水素爆発に至った。翌15日には、2号機の圧力抑制室（サプレッションプール）付近で爆発音が発生、定期検査のため炉心燃料が全て使用済み燃料プールに移動されていた4号機においても原子炉建屋で水素が原因と見られる爆発があった。これらの爆発により、大気中に大量の放射性物質が放散された。

また、4月2日には、2号機の取水口付近にあるピット内に1,000ミリシーベルト/時を超える高レベルの汚染水が溜まり、ピット脇のコンクリートの亀裂からこの汚染水が海水中に流出していることが判明した（止水作業により同月6日に流出停止）。

1号機から3号機については、原子炉圧力容器への注水ができない事態が一定時間継続したため、原子炉水位の低下により炉心が露出し、その後炉心溶融に至り、溶融した燃料の一部は原子炉圧力容器の下部に溜まった。さらに、原子炉圧力容器の底部が損傷し、溶融した燃料の一部が格納容器のドライウェルフロア（下部ペDESTアル）に落下し堆積している可能性が指摘されている⁹。

なお、本事故について、原子力安全・保安院は、4月12日、国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）における暫定評価を、チェルノブイリ事故と同等のレベル7（深刻な事故）に引き上げた（3月11日にレベル3と暫定評価した後、レベル4、レベル5と引き

上げてきている）。

(2) 福島第二原子力発電所

地震発生により、運転中の1号機から4号機までの全てが自動停止した。地震後の津波により、1号機、2号機及び4号機の残留熱除去系などが被害を受け、原子炉除熱機能が喪失、発生日翌日の3月12日には、原子炉圧力抑制機能喪失の事象が発生したが、東京電力の復旧作業により、1号機と2号機は3月14日に冷温停止状態となり、4号機についても翌15日に冷温停止状態となった。3号機については被害が少なく、3月12日に冷温停止状態を確認している。

なお、本事故について、原子力安全・保安院は、3月18日、INESにおける暫定評価を、レベル3（重大な異常事象）と発表した。

(3) 避難区域の設定

ア 福島第一原子力発電所

3月11日の夜、菅内閣総理大臣（当時）は、原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）に基づき、福島県知事及び関係町長に対し、福島第一原子力発電所から半径3km圏内の住民は避難すること、半径3km以上10km圏内の住民は屋内退避することを指示した。翌12日には、避難区域の範囲を半径10km圏内に拡大、更に同日夕刻にはこれを20km圏内に拡大、15日には、屋内退避区域の範囲を半径20km以上30km圏内に拡大した。3月25日になると、枝野内閣官房長官（当時）は、屋内退避指示対象者の自主避難を促進するため、政府として、避難に際しての移手段の確保、受入施設の確保等に最大限努力する旨を発表した。

4月21日、原子力災害対策本部長¹⁰（菅内

⁹ 原子力災害対策本部「原子力安全に関するIAEA関係会議に対する日本国政府の報告書」（平成23年6月）による。

¹⁰ 「原子力災害対策本部」は原災法に基づくもので、法制定以降初めて設置された。

閣総理大臣（当時）は、福島県知事及び双葉町長、大熊町長、富岡町長など9市町村長に対し、原災法に基づき、4月22日午前0時をもって、福島第一原子力発電所の半径20km圏内を「警戒区域」に設定し、市町村長が認める場合を除き、立入りを禁止し、又は退去を命ずることを指示した。また、翌22日には、福島県知事及び関係市町村長に対し、半径20kmから30km圏内の屋内退避を解除するとともに、新たに「計画的避難区域」と「緊急時避難準備区域」を設定したので、計画的な立退き又は立退きのための準備をするよう指示した。「計画的避難区域」は、事故発生から1年以内に、積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域で、原則として1か月程度の間に区域外に立退きを行うこととされ、飯館村など1市2町2村の全域又は一部が指定された。また、「緊急時避難準備区域」は、それまでの屋内退避区域のうち計画的避難区域に該当しない区域で、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内退避が可能な準備を行うこととされ、広野町など2市2町1村の全域又は一部が指定された¹¹。

なお、避難区域（警戒区域）、計画的避難区域、緊急時避難準備区域の対象人口は、それぞれ約78,000人、約10,000人、約58,500人と推計されている¹²。

6月16日には、計画的避難区域及び警戒区域の外であっても、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりが見られない地域で事故発生後1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定される地点が存在することから、原子力災害対策本部は、当該地点を「特

定避難勧奨地点」として住居単位で特定し、そこに居住する住民に対して、注意を喚起し、避難を支援し促進することを決定した。11月25日現在、伊達市、南相馬市、川内村の計260地点（282世帯）で設定されている。

イ 福島第二原子力発電所

福島第二原子力発電所については、3月12日に同発電所から半径10km圏内を避難区域とした（設定当初は3km圏内）が、4月21日に半径8km圏内に縮小した。

(4) 農水産物の出荷制限

3月21日以降、福島県産の食品を中心に、暫定規制値を超える放射性物質の検出が相次ぎ、原災法に基づく出荷制限・摂取制限指示が行われた。福島県¹³で出荷制限の対象となったものは、原乳のほか、野菜ではホウレンソウ、コマツナ、キャベツ、ブロッコリー、カリフラワー、カブ、原木シイタケ（露地栽培、施設栽培）、原木ナメコ（露地栽培）、たけのこ、ウメ、クリ、米（平成23年産）など、水産物ではイカナゴの稚魚、ヤマメ（養殖を除く。）、ウグイ、アユ（養殖を除く。）、肉類では牛肉、イノシシ肉であり、11月25日現在、これらの品目は出荷制限が続いている。また福島県以外でも原乳、ホウレンソウ、カキナ、シュンギクなどが出荷制限の対象となったが、同日現在の対象品目は、茶（茨城県、栃木県、千葉県、神奈川県、群馬県）、原木シイタケ（露地栽培）（茨城県、千葉県）、原木シイタケ（施設栽培）（茨城県）、原木クリタケ（露地栽培）（栃木県）、原木ナメコ（露地栽培）（栃木県）、牛肉（宮城県、岩手県、栃木県）となっている¹⁴。

¹¹ 原子力災害対策本部は、9月30日、緊急時避難準備区域を一括して解除することを決め、同区域は即日解除された。8月9日に同本部が策定した「避難区域等の見直しに関する考え方」を踏まえ、対象5市町村において復旧計画が策定され、原子力安全委員会からも解除について「差し支えない」旨の回答があったことによる。

¹² 平成23年版防災白書70頁。

¹³ 品目により、福島県の一部市町村又は全域で産出・採取等されるものである。他県についても同じ。

¹⁴ 厚生労働省「原子力災害対策特別措置法に基づく食品に関する出荷制限等」（11月25日現在）による。

II 復旧・復興のための予算措置

1 平成 23 年度第 1 次補正予算

第 177 回国会（常会）の平成 23 年 4 月 28 日に衆議院に提出された平成 23 年度第 1 次補正予算（5 月 2 日成立）は、東日本大震災からの早期復旧に向け、当面緊急に必要な経費の追加等を行うもので、一般会計における東日本大震災関係経費として 4 兆 153 億円が計上された。この中には、応急仮設住宅供与のための経費（予備費と合わせ 10 万戸超の仮設住宅の建設等）、ガレキ等の処理経費、公共土木施設の災害復旧経費等が盛り込まれている（表 3 参照）。なお、この歳出を賄うため、子ども手当の減額 2,083 億円、基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入れの減額等 2 兆 4,897 億円など、既定経費を合計 3 兆 7,102 億円減額している（差引き歳出増は 3,051 億円）。

（表 3）第 1 次補正予算の歳出追加額

（単位：億円）

東日本大震災関係経費	40,153
(1) 災害救助等関係経費	4,829
応急仮設住宅の供与等、弔慰金・障害見舞金の支給、災害援護資金・生活福祉資金の貸付け等	
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,519
ガレキ等の処理のための経費	
(3) 災害対応公共事業関係費	12,019
河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等、農地・農業用施設、有料道路、既設公営住宅、空港等の災害復旧、災害公営住宅の整備等	
(4) 施設費災害復旧費等	4,160
学校施設、社会福祉施設、農業・林業用施設等の災害復旧等	
(5) 災害関連融資関係経費	6,407
中小企業・農林漁業者等の事業再建・経営安定のための融資、災害復興住宅融資等	

(6) 地方交付税交付金（特別交付税）	1,200
災害対応の特別交付税を増額	
(7) その他東日本大震災関係経費	8,018
自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等、医療保険制度等の保険料減免等、被災者生活再建支援金等	

2 平成 23 年度第 2 次補正予算

第 177 回国会（常会）の 7 月 15 日に衆議院に提出された平成 23 年度第 2 次補正予算（7 月 25 日成立）は、東日本大震災の直近の状況を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すため、必要となる経費の追加を行うもので、一般会計において 1 兆 9,988 億円が計上された。この中には、「原子力損害の賠償に関する法律」による政府補償契約に基づく原子力事業者への補償金、原子力損害賠償支援機構法（8 月 3 日成立）に基づく交付国債の償還財源に係る利子負担金、二重債務問題関係経費等が盛り込まれている（表 4 参照）。なお、この歳出を賄うため、前年度剰余金を 1 兆 9,988 億円受け入れることとしている。

（表 4）第 2 次補正予算の歳出追加額

（単位：億円）

1 原子力損害賠償法等関係経費	2,754
(1) 原子力損害賠償法関係経費	2,474
政府補償契約に基づく補償金支払（1,200）、福島県原子力被災者・子ども健康基金、放射能モニタリング強化、校庭等の放射線低減事業等	
(2) 原子力損害賠償支援機構法関係経費	280
原子力損害賠償支援機構への出資金（70）、交付国債償還財源に係る利子負担等	

2 被災者支援関係経費	3,774
(1) 二重債務問題対策関係経費	774
中小企業再生支援協議会を核とした相談窓口の体制強化、中小企業基盤整備機構等が出資する新たな仕組み、再生可能性を判断する間の利子負担の軽減等	
(2) 被災者生活再建支援金補助金	3,000
補助率80%（現行50%）への引上げの特例措置	
3 東日本大震災復興対策本部運営経費	5
4 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000
5 地方交付税交付金	5,455
合 計	19,988

（注）上記のほか、原子力損害賠償支援機構法に基づき、同機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額2兆円（特別会計予算総則）、政府保証枠2兆円（一般会計予算総則）を設定している。

3 平成23年度第3次補正予算

第179回国会（臨時会）の10月28日に衆議院に提出された平成23年度第3次補正予算（11月21日成立）は、東日本大震災からの本格的な復興に資するために必要となる経費の追加等を行うもので、一般会計における東日本大震災関係経費として11兆7,335億円が計上された¹⁵。この中には、被災自治体が自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援するための東日本大震災復興交付金1兆5,612億円、復旧・復興に向けた被災地の地方負担分について、地方交付税の加算1兆6,635億円、除染に関する経費や福島県原子力災害対応・復興基金（仮称）の創設等原子力災害復興関係経費3,558億円、第1次補正予算で活用した年金臨時財源（基礎年金国庫負担の年金特別会計への繰入れの減額等）の補填2兆4,897億円等が盛り込まれている。なお、この歳出を賄うため、復興債発行収入

¹⁵ 東日本大震災関係経費を含め一般会計の歳出追加額は12兆1,025億円、歳出の修正減少額は4,193億円で、差引き歳出増は11兆6,832億円となる。

11兆5,500億円、税外収入187億円を見込むとともに、既定経費を合計1,648億円減額することとしている。

（表5）第3次補正予算の歳出追加額

（単位：億円）

1 東日本大震災関係経費	117,335
(1) 災害救助等関係経費	941
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,860
(3) 公共事業等の追加	14,734
東日本大震災関連災害復旧等公共事業（8,706）、復興に向けた一般公共事業（1,990）、施設費等（4,038）	
(4) 災害関連融資関係経費	6,716
(5) 地方交付税交付金	16,635
(6) 東日本大震災復興交付金	15,612
(7) 原子力災害復興関係経費	3,558
(8) 全国防災対策費	5,752
(9) その他の震災関係経費	24,631
立地補助金（5,000）、雇用対策（3,780）、節電エコ補助金等（2,324）、住宅エコポイント（1,446）、水産業の復旧・復興（1,576）等	
(10) 年金臨時財源の補填	24,897
2 その他の経費	3,210
(1) 台風第12号等に係る災害対策費	3,203
(2) その他	7
3 B型肝炎関係経費	480
合 計	121,025

（注）上記のほか、特別会計予算総則において、原子力損害賠償支援機構法に基づき、同機構に資金拠出するための交付国債の発行限度額を2兆円から5兆円に引き上げることとしている。

Ⅲ 復旧・復興のための立法措置

東日本大震災は、地震、津波、原子力事故という複合災害であり、これによる被害も甚大であり、また、原子力事故についてはいまだに事故が継続しているという特殊性を持った災害である。このため、被災地の復旧・復興や被災者を支援する多くの法案が国会に提

出された。阪神・淡路大震災のときは、これに対処するための16件の特別立法¹⁶が、震災発生1か月後の2月17日から、更に約1か月後の3月24日までの間に行われたが、今回は、第177回国会（常会）及び第178回国会（臨時会）を通じて、合計34件の法案が成立した。また、第179回国会では、執筆時点（11月28日）で1件の法案が成立している（表6参照）。

これら成立した法律案の一覧は、本稿末尾の表に掲載している。同表では、成立法案を、便宜、①復旧・復興全般（財源措置・防災対策を含む。）、②被災者・被災企業支援、③被災地方公共団体支援、④原子力発電所事故対応の4つに分類した。

（表6）東日本大震災関連法案成立件数

国会回次	第177回	第178回	179回 (11.28 現在)
合計	32	2	1
衆法	9	2	0
参法	3	0	1
閣法	20	0	0

1 第177回国会（常会）

第177回国会（平成23年1月24日～8月31日）で成立した主な法案は次のとおりである。

まず、①復旧・復興全般（財源措置・防災対策を含む。）では、東日本大震災からの復興の基本理念や復興庁の設置に関する基本方針等を定める「東日本大震災復興基本法案（衆法第13号）」が、閣法と自民党提出の衆法についての修正協議及び両法案の撤回を経て、成立した。また、平成23年度第1次補正予算4兆153億円の財源を確保するための「東日

本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案（閣法第67号）」、第2次補正予算1兆9,988億円の財源を確保するための「平成22年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案（閣法第87号）」が各補正予算とともに成立した。防災対策では、津波対策を推進するに当たっての基本的認識を明らかにするとともに、津波の観測体制の強化及び調査研究の推進、津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施、津波対策のために必要な施設の整備等について定める「津波対策の推進に関する法律案（衆法第14号）」が成立した。このほか、国会議員の歳費の月額を一定期間減額することとする「平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額の減額特例に関する法律案（衆法第7号）」が成立した。

②被災者・被災企業支援では、被災者等の税負担を軽減するための「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案（閣法第57号）」及び「地方税法の一部を改正する法律案（閣法第58号）」（衆議院で修正あり）、岩手、宮城、福島の前被災3県の地上アナログ放送の停波を最大1年延長する「東日本大震災に伴う地上デジタル放送に係る電波法の特例に関する法律案（閣法第69号）」、多数の被災者が一般旅券を紛失・焼失したことに処するため、外務大臣が震災特例旅券を発行することができることとする「東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律案（閣法第72号）」、民法において相続を知った日から3か月以内とされている相続の承認又は放棄すべき期間を東日本大震災の被災者について延長する「東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄すべき期間に係る民法の特例に関する法律案（衆法第18号）」、災害弔慰金の支給対象となる遺族の範囲に、他の遺族のいずれもが存し

¹⁶ 総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』による。

ない場合における死亡した者の兄弟姉妹であって、死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていたものを加える「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案（衆法第 20 号）」、東日本大震災の被災世帯の世帯主に対する被災者生活再建支援金について国の補助率を現行の 2 分の 1 から 5 分の 4 に引き上げる「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第 86 号）」、災害弔慰金及び災害障害見舞金並びに被災者生活再建支援金について差押えを禁止する等の「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（参法第 19 号）」、同様に東日本大震災関連義援金について差押えを禁止する等の「東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案（参法第 20 号）」が成立した。また、東日本大震災の影響により自己資本の充実が必要となった金融機関等が国の資本参加を受けようとする場合の経営強化計画の策定において経営責任が問われないことを明確にするなど、資本の増強に係る特別の措置を講ずる「東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための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（閣法第 73 号）」、東日本大震災の影響を受け、財務の状況を確認することが困難となった特定農水産業協同組合等の自己資本の充実を図るための特別の措置を講ずる「農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第 81 号）」が成立した。

③被災地方公共団体支援では、被災した市町村等の災害復旧事業等に係る工事の実施体制等に鑑み、国（事業所管大臣）や県が要請を受けて、これらの工事を代行できることと

する「東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律案（閣法第 61 号）」、同様に、環境大臣が被災市町村の長から要請を受け、災害廃棄物の収集、運搬及び処分を代行するものとするとともに、グリーンニューディール基金を活用して被災市町村負担費用の軽減を図ることとする「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案（衆法第 26 号）」、建築基準法に規定する最長 2 か月間の建築制限期間内にはまちづくりの計画の策定手続が困難であることから、建築制限の期間の特例を定める「東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律案（閣法第 62 号）」、被災地方公共団体の災害復旧事業等に係る国の補助率の特例等を定める「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律案（閣法第 63 号）」¹⁷、東日本大震災の被災団体における特別の財政需要に対応するため、平成 23 年度分の特別地方交付税を 1,200 億円増額交付するための特例を定める「平成 23 年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律案（閣法第 64 号）」、農用地が受けた塩害を除去するための事業（除塩）を土地改良事業として行うとともに、災害復旧等に係る土地改良事業についての都道府県の負担の軽減を図るための特例措置を講じる「東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律案（閣法第 65 号）」、東日本大震災による被害を受けた合併市町村を対象に合併特例債の発行期限を 5 年間延長する「東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律案（衆法第 28 号）」が成立した。また、著しい被害を

¹⁷ 社会保険等の加入者等の保険料の減免や、大震災による行方不明者について 3 か月間生死が不明の場合等には 3 月 11 日に死亡したものと推定し各種給付の支給規定を適用する等の措置も含まれているが、ここでは③に分類した。

受けた地域について、4月に予定されていた統一地方選挙の期日を延期する等の「平成23年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案（閣法第38号）」など、選挙の期日の特例等を定める法案が成立している。

④原子力発電所事故対応では、原子力損害の賠償に関する法律に規定する賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合に原子力事業者が資金交付等の支援を行う組織について定める「原子力損害賠償支援機構法案（閣法第84号）」及び事故による損害を迅速に填補するための国による仮払金の支払等について定める「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案（参法第9号）」が、いずれも衆議院における修正を経て、成立した。また、事故により、多数の住民がその属する市町村の区域外に避難している事態に対処するため、避難住民に係る事務を避難先の地方公共団体において処理できる特例等を設ける「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律案（閣法第88号）」（衆議院で修正あり）、警戒区域等のうち市町村長等が指定する区域における土地及び家屋に係る固定資産税等の課税免除措置、警戒区域内自動車の代替自動車に係る自動車取得税等の非課税措置等を定める「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第89号）」、事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国等の責務を明らかにするとともに、監視・測定、汚染廃棄物の処理、除染など国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定める「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発

電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案（衆法第29号）」が成立した。

2 第178回国会（臨時会）

第178回国会（平成23年9月13日～9月30日）では、福島原子力発電所事故の原因、関係行政機関等が講じた措置の内容、措置が講じられるまでの経緯、当該措置の効果等を究明・検証するための調査等を行い、事故の防止、被害の軽減のため講ずべき施策等について提言を行う機関として、国会に、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会を置くこととし、その組織や所掌事務等について定める「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案（衆法第2号）」、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の委員長及び委員の推薦、その要請を受けて国政に関する調査を行うこと等のため、国会に、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会を置くこと等とする「国会法の一部を改正する法律案（衆法第1号）」が成立した。いずれの法案も第177回国会に自民、公明及びたちあがれ日本から共同提出されていた同名の法案について修正協議を行い、当初案を撤回の上、議院運営委員長提出の法案として成立に至ったものである。

3 第179回国会（臨時会）

第179回国会（平成23年10月20日～12月9日¹⁸）では、東日本大震災によって被害を受けたことにより過大な債務を負っている事業者であって、被災地域においてその事業の再生を図ろうとするものに対し、金融機関等が有する債権の買取り等の業務を通じて債務の負担を軽減しつつその再生を支援するこ

¹⁸ 第179回国会は執筆時点で開会中である。会期が延長される可能性もあるが、現時点では不明である。

とを目的とする株式会社東日本大震災事業者再生支援機構を設立することとする「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（第177回国会参法第12号）」が成立した。同法案は第177回国会の参議院に提出され、修正の上衆議院に送付、衆議院では第179回国会で更に修正し、参議院で可決され、成立したものである。

なお、「東日本大震災復興特別区域法案（閣法第1号）」、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案（閣法第3号）」、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案（閣法第4号）」、「津波防災地域づくりに関する法律案（閣法第6号）」、「復興庁設置法案（閣法第8号）」などの法案が、現在（11月28日）審議中である。

IV 東日本大震災復興基本法案

1 提出の経緯

(1) 政府案と自民党案の提出

東日本大震災による被害の実態が明らかになるに従い、復興のための強力な体制の確立や既存の制度にとらわれない大胆な措置の構築、迅速な復興計画の策定、復興のための指針や体制を定める基本法の制定などを求める意見や提言が相次いで発表された。

また、各党においても、東日本大震災の被災者・被災地支援や本格的な復旧・復興のための施策の立案と政府の推進体制の構築に向けて精力的に検討が行われた。

東日本大震災発生後の政府の体制は、震災発生当日に設置した「緊急災害対策本部」、「原子力災害対策本部」及び「原子力災害現地対策本部」¹⁹を始めとして、その後は、緊急災

害対策本部の下に「緊急災害現地対策本部」

（3月12日）及び「被災者生活支援特別対策本部」（3月17日）を設置、原子力事故については、政府と東京電力が一体的に対応するための「福島原子力発電所事故対策統合本部」（3月15日）、「原子力被災者生活支援チーム」（3月29日）、「原子力発電所事故による経済被害対応本部」（4月11日）を設置するなど、個別の重要課題に関わる対策の実施組織が必要になる都度設置され、複雑なものとなっていた²⁰。このほか、復興に向けた指針策定のための復興構想について幅広く議論を行うため、有識者からなる「東日本大震災復興構想会議」の開催が、4月11日の閣議で決定されていた。阪神・淡路大震災の時には、震災発生後から1か月後の2月17日には、政府から「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」が衆議院に提出され、1週間後の24日には成立・施行されていたこともあり、東日本大震災の復興に関する基本法案の策定が急がれた。

復興に関する国の組織としては、全閣僚で構成する「復興対策本部」を設置し、復興に関する基本的方針の企画・立案・総合調整、各省が講じる施策の実施の推進・総合調整等を掌らせる案と、既存の府省とは別に「復興再生院」や「復興庁」といった新たな機関を設け、企画・立案・総合調整のみならず、復興に関する施策の一元的実施までの権限を持たせる案に大別された。与野党間でも基本法案の提出に向け協議が進められたが合意に至らず、政府は5月13日、「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を、自民党は5月18日、「東日本大震災復興再生基

¹⁹ 「原子力災害対策本部」（脚注10参照）と同様、法制定以降初めて設置された。

²⁰ 政府は、5月9日付で、東日本大震災関係の政府組織を、「緊急災害対策本部」、「原子力災害対策本部」、今後設ける「復興対応のための組織対策本部」の3つの本部を基本として、その下に各組織が存在するという形に整理した。

¹⁹ 「緊急災害対策本部」は災害対策基本法に基づくもので、

本法案」を、それぞれ衆議院に提出するに至った。また、公明党は、5月19日、「東日本大震災復興基本法案骨子」を発表した。

各法案（公明党は法案骨子）の相違点と特徴は、①政府案が、主に、基本理念、国及び地方公共団体の講ずる措置、国の組織についてのみ定めているのに対し、自民党案と公明党案がともに、復興財源として復興債の発行とその償還に係る道筋を明らかにすること等を規定していること、②国の組織として、政府案が、復興のための施策に関する基本的な方針の企画・立案・総合調整等の事務を行う「東日本大震災復興対策本部」を置くものとし、復興庁の設置については、検討の結果に基づいて法施行後1年以内を目途に必要な法制上の措置を講ずることとしているのに対し、自民党案と公明党案はともに、企画・立案・総合調整のほか施策の実施権限をも有する「東日本大震災復興再生院」（自民）又は「東日本大震災復興庁」（公明）を置くこととしていることなどである。このほか、③自民党案は、政府に、期間10年の「復興再生基本計画」の策定を義務付けていること、復興再生院は同基本計画の期間終了日まで置かれる有期のものであること、復興再生院の所掌事務及び権限については、被災した県及び市町村に段階的に移譲するよう検討することを規定していること、④公明党案は、国に「東日本大震災復興基本指針」の策定を義務付けていること、政府は、被災地域を「東日本大震災復興特別区域」に指定し、規制・税制・金融の特例措置を行うことができることを規定していることなども政府案にはない特徴である。

なお、参議院では、みんなの党が5月31日、「東日本大震災復興の基本理念及び特別の行政体制に係る基本方針等に関する法律案」を提出したが、委員会に付託されることなく、同院で未了となった。

(2) 政府案と自民党案の審査

政府案と自民党案は、5月19日の本会議において、東日本大震災に対する政府の体制を強化するため国務大臣等の数を当分の間増加することとする「内閣法及び内閣府設置法の一部を改正する法律案」（内閣提出）とともに、趣旨説明及び質疑が行われた後、翌20日、東日本大震災復興特別委員会（5月19日設置）に付託された。委員会では、5月20日、提案理由の説明を聴取し、23日に質疑に入り、25日には青森、岩手、宮城、福島及び茨城の被災5県の商工団体、農業団体、漁業団体関係者15名から意見を聴取するとともに、27日には、福島県、宮城県、岩手県に委員を派遣し、各県知事等と意見交換を行うなど、精力的に審査を行った。

両法案に関する主な論点は、①政府案の内容が「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」を踏襲しているにもかかわらず提出まで2か月を要した理由、②政府案と比べた自民党案の特徴、③復興のための組織の在り方、④政府案に規定する東日本大震災復興対策本部の現地対策本部の権限及び国の出先機関との関係などであった。

まず、「政府案の提出に2か月を要した理由」については、阪神・淡路大震災のときの経験を踏まえ、緊急災害対策本部という強力な権限を持った本部を法律に基づき立ち上げ、その下に、避難者のための生活支援を含めた対策チームを設け、予備費や第1次補正予算を使って復旧作業を実行するなど、やるべき仕事はしてきたのであり、決して法案の提出が遅いため、できなかったということではなく、復興を推し進めるための本格的な体制作りということで、次の段階に進むための法案を提出した旨、政府から説明があった²¹。

²¹ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第2号26頁（平23.5.23）菅内閣総理大臣答弁

次に、「政府案と比べた自民党案の特徴」については、自民党案は、第1に、復興再生院を設置し、企画立案から実施まで行うこと、第2に、国の責務を明確にして、地方の自主性を最大限に尊重しつつ国が責任を持って行うということ、第3に、厳しい財政事情に鑑み、震災復興以外の無駄な経費を徹底的に削減するとともに、民間資金を積極的に活用すること、また復興再生債を発行し、償還の道筋を明らかにすることという3つの特徴があり、そこが自民党案の優れたところである旨、提出者から説明があった²²。

「復興のための組織の在り方」については、内閣に内閣総理大臣を本部長とする東日本大震災復興対策本部を置くとする政府案に対しては、衆法提出者から、今回の大震災の被害は北海道から関東まで広範囲で、財政力が弱く、農林水産業を持っており、自治体そのものがなくなっているところもあり、かつ原子力災害がある、このような状況で阪神・淡路大震災のスキームを踏襲するのは誤っているのではないかなどの意見が述べられた²³。一方、内閣に実施権限を有する東日本大震災復興再生院を設置するとする自民党案に対しては、政府から、ワンストップで対応する必要性については同意見であるが、復興再生院が具体的にどういう事務を所管し、既存の省庁とどのような役割分担をするのか、所管する地理的な範囲はどうするのか、維持管理業務と復興の業務をどのように分けるのかなど、細かく詰めていくとなかなか難しいところがあるのではないかと、との認識が述べられた²⁴。

「政府案に規定する東日本大震災復興対策本部の現地対策本部の権限及び国の出先機関との関係」については、内閣が各省庁に対し

て行使する総合調整権限と同様の権限を現地対策本部長が国の出先機関に対して行使できることとしており、復興に関する様々な要望・意見を現地対策本部に届けていただければ、執行部分で必要な部分があれば、そこからそれぞれの出先機関におろすというような形にし、二重三重に要望を国に上げ、調整に手間をかけるというようなことのないように進めていきたい旨、政府から説明があった²⁵。

以上のほか、東日本大震災復興対策本部や東日本大震災復興再生院と県との関係、公明党の法案骨子にある「人間の復興」の理念や復興特区の創設などについて議論が行われた。

(3) 東日本大震災復興基本法案の提出

東日本大震災復興特別委員会では、政府案と自民党案の審査を5月31日まで行った後、民主、自民、公明3会派の実務者間で修正協議が行われた。その結果、6月9日には、「東日本大震災復興基本法案」の起草案が取りまとめられた。

東日本大震災復興特別委員会においては、同日、上記3会派から、本起草案を成案とし、同委員会提出の法律案として決定すべしとの動議が提出され、提出者から趣旨の説明を聴取し、委員から政府及び提出者に対し発言があった後、採決した結果、本動議は賛成多数（賛成一民主、自民、公明、社民、国民、日本 反対一共産、みんな）をもって委員会提出の法律案と決した。発言の中では、各省の縦割りを防ぎ復興庁の主導により施策を進める必要性、復興庁の行政組織上の位置付け及び設置時期、復興関係予算を特別会計で管理する必要性、復興財源の在り方等について政府等に考え方の確認が行われた。

かくして、東日本大震災復興基本法案は、6月9日、東日本大震災復興特別委員長から

²² 前掲注21 2頁 提出者石破茂君答弁

²³ 同上

²⁴ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第3号18頁（平23.5.24）枝野内閣官房長官答弁

²⁵ 前掲注21 22頁 枝野内閣官房長官答弁

衆議院に提出されるに至った。

2 東日本大震災復興基本法案の概要

「東日本大震災復興基本法案(衆法第 13 号)」(以下「復興基本法案」という。)は、総則、基本的施策、東日本大震災復興対策本部、復興庁の設置に関する基本方針の 4 章から構成されている。

総則では、基本理念のほか、国と地方公共団体の責務及び国民の努力が規定され、基本的施策では、復興債の発行、復興特区制度の整備等が盛り込まれた。また、復興に関する国の組織として、別に法律で定めるところにより、内閣に、施策の実施権限を有する復興庁を設置することとし、復興庁が設置されるまでは、東日本大震災復興対策本部を置いて、企画・立案・総合調整の事務を遂行することとされた。なお、復興庁については、できるだけ早期に設置することとし、政府は、可能な限り早い時期に法制上の措置を講ずるものとする規定されている。主な内容は表 7 のとおりである。

(表 7) 東日本大震災復興基本法案の概要

東日本大震災復興基本法案	
基本理念	単なる災害復旧にとどまらない抜本的な対策等を旨として行われる施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、21 世紀半ばにおける日本のあるべき姿を目指して行われるべきことなど
国の責務	21 世紀半ばにおける日本のあるべき姿を示すとともに、東日本大震災復興基本方針を定め、復興に必要な措置を講ずる責務
基本的施策	<ul style="list-style-type: none"> ・復興に関する施策の迅速な実施 ・資金確保のための措置 ・復興債の発行等〈法〉

	<ul style="list-style-type: none"> ・復興に係る資金の流れの透明化 ・復興特区の整備〈法〉
国の組織	<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災復興対策本部(東日本大震災復興基本方針に関する企画・立案・総合調整等) ・現地対策本部〈政令〉 ・東日本大震災復興構想会議 ・原子力発電施設事故による被災地域の復興に関する合議制の機関〈政令〉 ・復興庁(復興に関する企画・立案・総合調整及び施策の実施等)〈法〉 <p>※復興庁は、内閣に、期間を限って置かれ、復興対策本部は、復興庁の設置の際に廃止される。</p>

(注)〈法〉〈政令〉は、別途法律又は政令を定める必要があることを示す。

3 復興基本法の制定

復興基本法案は、6 月 10 日の衆議院本会議において、委員会審査の省略を決した後、提出者から趣旨の弁明が行われ、討論の後、採決した結果、賛成多数をもって可決された。なお、これに先立ち、6 月 9 日、政府案は本会議の承諾、自民党案は委員会の許可を得て、いずれも撤回された。

参議院では、東日本大震災復興特別委員会に付託され、5 回の質疑を経て、6 月 20 日に可決、同日の本会議で可決され、成立した。

本法律は、6 月 24 日に公布・施行された。

4 復興基本法施行後の動き

6 月 24 日の法施行とともに、内閣総理大臣を本部長とする東日本大震災復興対策本部と現地対策本部が発足し、27 日、東日本大震災復興対策担当大臣に松本龍防災担当大臣(7 月 5 日から平野達男君)が就任した。また、現地対策本部は、岩手(盛岡市)、宮城(仙台市)、福島(福島市)の被災 3 県に置かれた。

第1回の復興対策本部は同月28日に開催され、菅内閣総理大臣（当時）から7月中の基本方針策定が指示された。

「東日本大震災からの復興の基本方針」

（以下「復興基本方針」という。）は、7月29日の第4回復興対策本部で決定された。復興基本方針では、①災害に強い地域づくり、②地域における暮らしの再生、③地域経済活動の再生、④大震災の教訓を踏まえた国づくり及び⑤原子力災害からの復興のための主な復興施策が盛り込まれている。また、復興期間は10年とし、当初の5年を「集中復興期間」と位置付けている。

この復興基本方針は、民主、自民、公明の幹事長間で「確認書」（8月9日）（平成23年度第1次補正予算で活用した年金臨時財源を復興債で補填する等の内容）が交わされたことを受け、8月11日に改定された。

8月25日、内閣官房に、復興庁（仮称）設置について集中的に準備を行うための体制として「復興庁設置準備室」が設置された。

翌26日の第6回復興対策本部において、復興基本方針で可能な限り速やかに策定、公表するとされた各府省の事業計画と工程表の取りまとめが行われた。これは公共インフラや農地の復旧・復興、災害廃棄物の処理対策等に係るもので、9月9日には医療、介護、雇用等について、9月30日には学校施設等について、取りまとめられている。

その後、第179回国会（臨時会）の10月28日には「東日本大震災復興特別区域法案」が、11月1日には「復興庁設置法案」が閣議決定され、それぞれ閣議決定当日に国会に提出された。

5 今後の課題

(1) 復興庁の設置

政府が、当初案で、復興施策の実施権限を持つ復興庁の設置ではなく、全国務大臣で構

成する復興対策本部を置くこととした理由は、実施権限を有する新たな機関を設ける場合には既存の省庁との所掌事務や権限の切り分けが難しく、かえって二重行政になるおそれがあるため、内閣総理大臣が本部長である対策本部によって官僚組織を束ねて動かしていくことの方がより効率的であるとの考え方²⁶によっている。

このように、復興庁の設置については、既存の省庁の所掌事務と復興庁の所掌事務との関係を整理するに当たって、地方公共団体のニーズにワンストップで対応できる組織としての復興庁の趣旨が最大限に生かされるとともに、二重行政とならないための緻密で明確な仕分けが求められる。

東日本大震災復興基本法案の参議院での審査の中で、枝野内閣官房長官（当時）は、復興庁が直接行う実施業務は、例えば復興特区を設置する場合の特区の認定その他の実施業務であるとか、一括交付金的なものがつくられる場合の補助の認定業務であるとか、こういったことはできるだけ現地に近いところで一括して処理する方が望ましいのではないかと、一方で、例えば国道事務所のようなものについて、わざわざ新たに国道と復興道を別々につくるのがいいのかなどについて二重行政の見地から慎重な検討が必要だと思ふ旨の答弁を行っている²⁷。

復興庁設置法案は、前記のとおり11月1日に国会に提出されたが、その所掌事務は、内閣府と同様に、内閣を補助する総合調整事務と個別の実施事務とし、後者の実施事務は、主に復興特区に関する事務（復興推進計画の認定に関する事、復興特区支援利子補給金の支給に関する事、復興整備計画の推進に関する事、復興交付金事業計画及び配分計

²⁶ 前掲注21 27頁 菅内閣総理大臣答弁

²⁷ 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録 第2号 43頁（平23.6.14）枝野内閣官房長官答弁

画に関する事等)に限られている。復興庁に復興大臣を置き、復興大臣に關係行政機関の長に対する資料提出権、勸告権等の権限を与えてはいるものの、復興基本法の審議の過程で自民案の復興再生院が「ワンストップですべてに対応できる強力な官庁、言うなればスーパー官庁」と位置付けられていたこと²⁸、修正協議の過程で、復興基本法案に、復興庁のつかさどる事務として「復興に関する施策の実施に係る事務」が規定されたことを思い起こすと、本法案の内容が復興基本法制定時の趣旨を十分生かしたものとなっているのか、政府の丁寧な説明が求められる。

(2) 復旧・復興対策のための財源措置

復興基本法には、資金の確保のための措置（復興関連施策以外の予算の徹底的な見直しと歳出の削減、財政投融资資金及び民間資金の積極的な活用）と復興債の発行が国の基本的施策として盛り込まれた。震災発生以降、平成23年度第1次・第2次補正予算で合計6兆141億円の歳出が追加され、その財源は、規定経費の減額3兆7,102億円、税外収入3,051億円、前年度剰余金受入1兆9,988億円で購入された。今後、本格的な復興事業を進めるためには、更に大規模な予算が必要となるが、その財源をどのように調達するかは、復興事業の成否のみならず、今後の日本経済の成長と我が国の国際的信認にも関わる重要な課題である。

7月29日に決定された復興基本方針では、復旧・復興対策の規模（国・地方の公費分）は、10年間で少なくとも23兆円程度、そのうち平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」では、少なくとも19兆円程度（平成23年度第1次及び第2次補正予算を含む。）

と見込まれるとし、この集中復興期間中の復旧・復興財源は、上記補正予算等における財源に加え、歳出の削減、国有財産売却、特別会計、公務員人件費等の見直しや更なる税外収入の確保及び時限的な税制措置（基幹税などを多角的に検討）により13兆円程度を確保するとしている。

この復興財源に関して、9月28日、政府・与党合意が行われた。同合意によれば、5年間の集中復興期間における13兆円程度の財源確保については、歳出削減と税外収入による財源確保額が5兆円程度であることを前提に時限的な税制措置を講じるとされている。さらに、10年間のトータルの税外収入等は段階を経て7兆円になり、その結果、増税額は9.2兆円になるとし（表8参照）、JT株式の政府保有義務の見直し、エネルギー対策特別会計の株式保有の在り方の検討、郵政改革関連法案の早期成立による日本郵政株式の速やかな売却を行うとしている。

(表8) 復旧・復興対策事業と財源措置

復旧・復興対策事業	19兆円
(財源) 1次・2次補正財源	6兆円程度
歳出削減・税外収入	5兆円程度
残余額に対応する税制措置	<u>8兆円程度</u>
復興債で補填する年金臨時財源	<u>2.5兆円</u> ※1
B型肝炎対策のうち税制対応額	<u>0.7兆円</u> ※2
⇒下線の合計	11.2兆円程度（歳出削減等を7兆円とすると9.2兆円程度）

※1 平成23年度第1次補正予算における財源措置として活用した年金臨時財源で、復興債で補填することとされたもの。

※2 「B型肝炎訴訟の全体解決の枠組みに関する基本方針」（平成23年7月29日閣議決定）に基づく額。

以上の政府・与党合意は、10月7日、「平成23年度第3次補正予算及び復興財源の基本的方針」として閣議決定された。また、税制措置については、10月11日の税制調査会において、国税として、復興特別所得税、復

²⁸ 第177回国会衆議院本会議録第21号4頁（平23.5.19）
「東日本大震災復興再生基本法案」に関する提出者石破茂君趣旨説明

復興特別法人税及び復興特別たばこ税（いずれも仮称）の創設、地方税として、個人住民税の均等割の税率引上げ及び地方たばこ税の税率引上げ等を内容とする「東日本大震災からの復興のための事業及びB型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」が取りまとめられた。

これらの経緯を経て、第179回国会（臨時会）の10月28日に、政府から、「東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案」（閣法第3号）、復興特別税の創設のほか復興債の発行（発行期間：平成23年度から27年度までの5年間）等について規定した「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案」（閣法第4号）が、平成23年度第3次補正予算とともに提出された。

しかし、復興債の償還期間、復興特別税の課税対象期間、たばこ税の取扱いや、復興基本法に規定された「復興に係る国の資金の流れの透明化」及び「復興債の償還の道筋の明確化」の方途等について論点となり、民主、自民、公明の3党間で協議の結果、①復興債の償還期間を平成49年度（政府案：平成34年度）までとすること、②たばこ税については盛り込まないこと、③復興特別所得税の課税対象期間を平成49年（政府案：平成34年）までの25年間とし、税率を2.1%（政府案：4%）に引き下げること、④個人住民税均等割の引上げ措置を平成35年度（政府案：平成30年度）までの10年間とし、引上げ額を年額1,000円（政府案：年額500円）とすること、⑤復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を平成24年度に設置すること等の合意がなされた。両法案は、11月24日に衆議院で修正議決され、11月28日現在、参議院で審議中であり、今会期中に成立するものとみられている。法案成立後は、平成24年度の

特別会計設置が次の課題となる。

V 原子力損害賠償支援機構法案

1 提出の経緯

原子力事故により生じた損害については、昭和36年制定の「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）において、原子力事業者の無過失・無限責任を定めており、同法第3条第1項により、事故に係る原子炉を運転していた原子力事業者がその損害を賠償する責任を有することとしている²⁹。また、同法第18条では、文部科学省に設置する原子力損害賠償紛争審査会が、原子力損害の範囲の判定の指針の策定などを行うこととしている。

福島原子力発電所事故では、事故から1か月を経過しても事故は収束せず、同審査会における指針の策定にも一定の時間が必要であった。このため、政府の「原子力発電所事故による経済被害対応本部」は、4月15日、原災法に基づく指示に従い避難や屋内退避を余儀なくされ、厳しい生活環境にある住民に対しては、上記審査会の結論³⁰を待つことなく、速やかに支援措置を講ずる必要があると判断し、東京電力が避難・屋内退避による損害への充当を前提に、当面に必要な資金を可及的速やかに給付することを決定した。この資金は、将来、損害が確定した段階で発生する損害賠償額の仮払いと位置付けられている。

この決定に基づき、東京電力は、4月26日から、避難・屋内退避が指示された地域の住民に対し、仮払補償金の支払を開始した。その後、「原子力発電所事故経済被害対応チーム関係関係会合」の決定（5月12日）等に基

²⁹ 一方、第3条第1項ただし書きにおいては、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない。」としている。

³⁰ 審査会の指針は、4月28日に第1次指針、5月31日に第2次指針（6月20日追補）、8月5日に中間指針が取りまとめられた。

づき、出荷制限を受けた農林漁業関係者、避難区域等で営業損害を受けた中小企業者等に対し、仮払補償金の支払が行われている。

一方、本事故による原子力損害の賠償総額は、原賠法に基づく原子力損害賠償補償契約（政府補償契約）の賠償措置額（1事業所当たり1,200億円）を大きく超えることは確実であり、東京電力の資金のみで賠償額を賄うことは困難な状況であった。

5月10日、東京電力は、火力発電に必要な化石燃料の手当て等に相当な資金が必要となること、資金調達が困難である中、今年度の社債・借入金の償還・返済が約7,500億円予定されており、資金面で早晚立ち行かなくなること、この場合、被災者への公正かつ迅速な補償に影響を与えるとともに、電気の安定供給に支障をきたすおそれがあること等を理由として、政府に対し、原賠法第16条に基づく国の援助の枠組みを策定するよう、支援の要請を行った。

原賠法第16条は、原子力事業者が負うべき損害賠償額が上記賠償措置額を超え、かつ、同法の目的を達成するため必要があると認めるときは、政府が当該原子力事業者に対し、必要な援助を行うことを定めた規定である。東京電力からの要請を受けた政府は、同社に対し、①賠償総額に事前の上限を設けないこと、②福島原子力発電所の状態の安定化と従事する者の安全・生活環境の改善、③最大限の経営合理化と経費削減、④全てのステークホルダーに協力を求め、とりわけ金融機関の協力の状況について政府に報告を行うことなど6点について確認を求めた。5月11日、同社からこの確認事項を了承する旨の回答が得られたため、政府の原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合は、5月13日に、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」を決定し、東京電力を支援すること

とした。

同決定における具体的な支援の枠組みは、①原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織（機構）を設けること、②原子力事業者である電力会社が機構に参加することを基本とし、負担金を支払う義務を負うこと、③機構は、原子力損害賠償のために資金が必要な原子力事業者に対し上限を設けず援助（資金の交付、資本充実等）し、原子力事業者を債務超過にさせないこと、④政府は、機構に対し交付国債の交付、政府保証の付与等必要な援助を行うこと、⑤原子力事業者は、機構から援助を受けた場合、特別な負担金の支払を行うこと、⑥機構は、原子力事業者からの負担金等をもって必要な国庫納付を行うことなどである。また、速やかに所要の法案を国会に提出することを目指すこととされた。

その後、同決定は、6月14日に閣議決定され、同日、内閣から衆議院に「原子力損害賠償支援機構法案」が提出された。

2 原子力損害賠償支援機構法案の概要

「原子力損害賠償支援機構法案（閣法第84号）」（以下「機構法案」という。）は、前記の「政府の支援の枠組み」で示された事項を法定化するもので、機構の目的を、原子力事業者がその責めに任ずべき額が同法第7条第1項の賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合において、当該原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付等の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施を確保するとともに電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保を図り、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資することとしている。

その他、本法案の主な内容は次のとおりである。

a. 機構の設置、負担金の収納

機構は法人とし、その資本金は、政府及び政府以外の者の出資する額の合計額とする。機構に、第三者委員会的な「運営委員会」を置き、原子力事業者への資金援助に係る議決等を行う。機構は、業務に要する費用として、原子力事業者から負担金の収納を行う。

b. 機構による通常の資金援助

原子力事業者が損害賠償を実施する上で機構の援助を必要とするときは、機構は、運営委員会の議決を経て、資金援助（資金の交付、株式の引受け、融資、社債の購入等）を行う。機構は必要な資金を調達するため、政府保証債の発行、金融機関からの借入れをすることができる。

c. 機構による特別資金援助

機構の資金援助に際して政府の特別な支援が必要な場合は、機構は、原子力事業者と共同で「特別事業計画」を作成し、主務大臣の認定を受けた上で、政府から国債の交付を受け、国債の償還（現金化）を行い、原子力事業者に対し必要な資金を交付する。

d. 機構による国庫納付

機構から特別資金援助を受けた原子力事業者は、特別負担金を納付しなければならず、機構は、負担金等をもって国債の償還額に達するまで国庫納付を行わなければならない。

e. 損害賠償の円滑化業務

機構は、原子力損害に係る被害者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言を行うとともに、原子力事業者が保有する資産の買取りを行うことができる。

旨説明及び質疑が行われた後、同日、東日本大震災復興特別委員会に付託された。委員会では、同日、提案理由の説明を聴取し、11日に質疑に入り、13日には、八木電気事業連合会会長ら参考人4名を招致し、意見を聴取するなど、精力的に審査を進めた。

なお、7月19日には、自民、公明、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革の4会派が参議院に共同提出し、可決の後、衆議院に送付された「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案（参法第9号）」（以下「仮払い法案」という。）が東日本大震災復興特別委員会に付託され、翌20日に、提案理由の説明を聴取した。同法案は、東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電施設事故による被害に係る対策に関し国が果たすべき役割を踏まえ、当該被害に係る応急の対策に関する緊急の措置として、同原子力事故による損害を迅速に填補するための国による仮払金の支払及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対する補助に関し必要な事項を定めるものである。

機構法案に関する主な論点は、①本法案と現行原賠法との関係、②福島原子力発電所事故に係る責任の所在、③東京電力を法的整理しない理由、④東京電力以外の事業者に負担金を課すことの妥当性、⑤一般負担金と特別負担金を別勘定とする必要性、⑥負担金による電力料金引上げへの影響、⑦東京電力のステークホルダー（利害関係者）の責任、などであった。

まず、「本法案と現行原賠法との関係」については、原賠法第3条第1項ただし書きの「異常に巨大な天災地変」という文言については、昭和36年の法案提出時の国会審議において、人類の予想していないような大きなものであり、全く想像を絶するような事態であるとの説明がなされ、その趣旨は、原子力事業者にそのような責任を負わせることが余りにも過

3 機構法案の審査

(1) 原案の審査

機構法案は、7月8日の本会議において趣

酷な場合以外は原子力事業者を免責しないという趣旨であると理解している、このような理解を踏まえ、文部科学省としては、今回の福島原子力発電所の事故については、過去の事例あるいは現在の科学的知見ということも踏まえて、この第3条第1項ただし書きではなく、原子力事業者が責任を負うべきであるとする第3条1項の本文を適用するということを前提に対応を進めている、また、原賠法第16条の「国の措置」というのは、原子力事業者がその責を負うようなものを超える場合には国が援助を必要に応じ行おうと書いており、第3条本文と第16条ということで今回の機構法の経緯があると理解している旨の答弁があった³¹。

「福島原子力発電所事故に係る責任の所在」については、結果的に、原賠法第3条ただし書きはこれを採用しないということであるので、閣議決定の際に、政府の支援の枠組みの中で、政府としても、原子力事業者と共同して原子力政策を推進してきた社会的責務を認識しているという文言を記述して、これを踏まえて、今般、迅速かつ適切な損害賠償の実施に万全を期するため、必要な資金を供給するための支援を行うという形で政府としての責任を明らかにしている旨の説明があった³²。

「東京電力を法的整理しない理由」については、この機構法案は、原子力災害によって被害を受けた方たちに迅速にかつ適切にその損害賠償を行うということが目的であるので、社債の保有者と損害賠償の請求権の保持者との間では社債の方が先になってしまっていて、賠償請求権の保持者が劣後をしてしまう³³ので、

そういうことがあってはいけないということも今回法的整理の道をとらないということの一つの理由である旨の説明があった³⁴。

「東京電力以外の事業者に負担金を課すことの妥当性」については、政府としては、今度のスキームを相互扶助のスキームと位置付けており、その意味において、この一般負担金も、まさにお互い融通し合う、お互い助け合うという形で全ての原子力発電を行っている電気事業者に対してこの一般負担金をお願いをしたところである旨の答弁があった³⁵。

「一般負担金と特別負担金を別勘定とする必要性」については、勘定を分けると、これはまさに、東京電力が負担をしなければならない債務だということが明確になってしまい、会計上債務超過という可能性も生じてくるので、その意味では、この勘定を分けずに、将来の事故に対する備え、そしてこれまでの事故についても、お互い相互扶助の立場でやっという形をお願いをしている旨の説明があった³⁶。

「負担金による電力料金引上げへの影響」については、一般負担金の部分については、コストの中に入れることもやむをえないが、それに当たっては、安易に料金に転嫁しないよう最大限の経営努力をお願いすると同時に、電気料金を上げる場合には経済産業大臣の認可が必要で、厳しくチェックをするということも言うまでもない、そして、特別負担金については、事業主である東京電力に最大限のリストラや経営努力をしていただく、また、不要なものは売却をしていただくというようなことも含めて、そういうことで料金に転嫁

³¹ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第10号27頁(平23.7.11)田中政府参考人(文部科学省大臣官房政策評価審議官)答弁

³² 同上 28頁 海江田国務大臣答弁

³³ 電気事業法第37条では、一般電気事業者たる会社の社債権者は、その会社の財産について他の債権者に先だて

自己の債権の弁済を受ける権利を有するとして、社債権者の優越的地位を定めている。

³⁴ 前掲注31 30頁 海江田国務大臣答弁

³⁵ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号18頁(平23.7.12)海江田国務大臣答弁

³⁶ 同上 12頁 海江田国務大臣答弁

をしないようにする旨の答弁があった³⁷。

「東京電力のステークホルダー（利害関係者）の責任」については、まず、株主の配当についてはやはり賠償をしっかりとやっていくという中から、なかなか厳しい状況になろうかと思う、それから、例えば優先株などを発行することにより株主の一株当たりの権利が希釈をされるということもあろうかと思う、それから、債権放棄については色々な議論があるが、私どもの正式な表現というのは、全てのステークホルダーに協力を求めるということであり、金融機関などの債権者に対して特にどういう協力を求めたかということは報告をいただくことになっており、直ちに債権放棄をしてくださいというようなことは私どもからは申し上げない旨の答弁があった³⁸。

(2) 修正案の審査

機構法案は、7月20日に質疑を行った後、民主、自民、公明3会派の実務者間で修正協議に入り、また、仮払い法案についても並行して修正協議が行われた。その結果、7月26日、機構法案に対し、民主、自民、公明及びたちあがれ日本の4派共同提案に係る修正案が提出されるに至った。

修正案の主な内容は、第1に、国は原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任に鑑み、機構がその目的を達することができるよう、万全の措置を講ずるものとする国の責務規定を追加すること、第2に、政府は、機構が特別資金援助に係る資金交付を行う場合において、国債が交付されてもなお資金に不足を生ずるおそれがあると認めるときに限り、予算で定める範囲内において、機構に対し、必要な資金を交付することができることとする、第3に、機構は、負担金につい

て、原子力事業者ごとに計数を管理しなければならないこととすること、第4に、法施行前に生じた原子力損害に関し資金援助を機構に申し込む原子力事業者は、経営の合理化及び経営責任の明確化の徹底とともに、株主その他の利害関係者に対し、必要な協力を求めなければならないこととすること、第5に、政府は、法施行後できるだけ早期に、平成23年原子力事故の原因の検証等を踏まえ、原子力損害賠償に係る制度における国の責任の在り方等について検討を加え、原子力損害の賠償に関する法律の改正等の抜本的な見直しを初めとする必要な措置を講ずるものとする、また、政府は、法施行後早期に、平成23年原子力事故の資金援助に要する費用に係る当該原子力事業者と政府及び他の原子力事業者との間の負担の在り方等を含め、国民負担を最小化する観点から、法律の施行状況について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする、などである。

また、仮払い法案についても、民主、自民、公明、みんなの党及びたちあがれ日本の5派共同提案に係る修正案が提出された。この修正案は、国が行う仮払金の支払について、「特定原子力損害を受けた者の早期の救済のために迅速なものであり、かつ、国民負担の観点から適正なものでなければならない」との規定を追加することなどである。

7月26日、両修正案について提出者から趣旨の説明を聴取した後、2法の原案及び修正案に対して質疑を行った。機構法案及び同修正案に対しては、①国の責務規定を追加した理由と政府の認識、②負担金について原子力事業者ごとに計数管理することについての政府の考え、③原賠法の見直しへの政府の取組、などである。

「国の責務規定を追加した理由と政府の認識」については、修正案提出者から、これまで原子力政策を推進してきた社会的責任に鑑

³⁷ 前掲注 35 12 頁 海江田国務大臣答弁

³⁸ 前掲注 31 29 頁 海江田国務大臣答弁

み、賠償を迅速かつ適切に進めていく、国がその万全の措置を講じるということを明記したものと説明があり³⁹、政府からは、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任は国としても負っていると認識しており、そのことは国会答弁等を通じて申し上げてきたところであるが、今回、条文上明確になったということは、大変望ましいことであると受けとめているとの答弁があった⁴⁰。

「負担金について原子力事業者ごとに計数管理することについての政府の考え」については、機構が東京電力を含む各事業者から徴収する一般負担金についても、被害者の方々の迅速かつ適切な救済のための東京電力の賠償支払に対する支援に使うことができると考えており、その上で、将来、この負担の在り方について議論を行い、そして見直しをするということであるから、そのことのため、あらかじめ各原子力事業者が負担をした負担金額について、それぞれに計数管理し、出入りを明確にしておくことによって、将来の変化に対する体制もしっかりとしたものにできる、そういう考え方である旨の答弁があった⁴¹。

「原賠法の見直しへの政府の取組」については、今般の原子力発電所の事故の原因の徹底的な検証、被害者の救済のための損害賠償の実施の状況などをしっかり踏まえて、原子力損害賠償制度における国の責任の在り方、また、紛争を迅速、適切に解決するための組織の整備などについて検討することが必要であろうと考えており、この検討の結果に基づき、必要な措置を講じてまいりたいとの考えが述べられた⁴²。

機構法案及び仮払い法案並びに両修正案の

質疑終局後、みんなの党提出の機構法案に対する修正案⁴³の趣旨の説明を聴取し、同修正案に対して内閣の意見を聴取した。次いで、両案及び各修正案について一括して討論を行った後、採決した結果、みんなの党提出の修正案は否決され、機構法案に対する修正案及び修正部分を除く原案はいずれも賛成多数をもって可決された。また、仮払い法案に対する修正案及び修正部分を除く原案も賛成多数をもって可決された。なお、両案に対し、それぞれ附帯決議が付された。

4 機構法の制定

機構法案は、7月28日の衆議院本会議において、討論の後、採決した結果、賛成多数をもって委員長報告のとおり修正議決された。

参議院では、東日本大震災復興特別委員会に付託され、2日にわたって質疑を行い、8月2日に可決、翌3日の本会議で可決され、成立した。

本法律は、8月10日に公布・施行された。

なお、仮払い法案は、7月28日の衆議院本会議で、機構法案とともに討論の後、採決の結果、委員長報告のとおり修正議決され、7月29日の参議院本会議において、衆議院の修正に同意され、成立した。

本法律は、8月5日に公布、9月18日に施行された。

5 機構法施行後の動き

機構は9月12日に政府出資70億円を含む資本金140億円をもって設立（理事長：杉山武彦一橋大学前学長）され、同月26日に業務を開始した。

10月3日、政府の「東京電力に関する経

³⁹ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第16号23頁（平23.7.26）提出者西村康稔君答弁

⁴⁰ 同上 23頁 枝野国務大臣答弁

⁴¹ 同上 24頁 海江田国務大臣答弁

⁴² 同上 16頁 高木文部科学大臣答弁

⁴³ 政府による原子力事業者の解体・再編に関する新たな破綻処理スキームを設けるもので、電力再生機構による特別公的管理原子力事業者の株式取得、資金援助等について定めている。

営・財務調査委員会⁴⁴」（委員長：下河辺和彦弁護士）は、「委員会報告」を野田内閣総理大臣に提出した。同報告では、コスト削減策について東京電力の合理化計画と委員会で検討した追加施策により10年間で2兆5,455億円程度（うち人件費が1兆454億円程度）のコスト削減効果が見込まれ、保有資産の売却については約7,074億円（うち不動産が2,472億円、有価証券が3,301億円）の売却が可能であるとしている。また、東京電力の要賠償額については、財物価値の喪失や風評被害等の一過性の損害では約2兆6,184億円、避難・帰宅費用など事故収束まで年度ごとに発生する損害分で初年度約1兆246億円、2年度目以降約8,972億円／年となると試算した。

その後、10月28日には、機構と東京電力は共同で「特別事業計画」を作成し、主務大臣（内閣総理大臣、経済産業大臣）に対して認定を申請した。同計画は、資金援助による迅速な賠償の実現と経営の合理化に向けた具体的な道筋を明らかにするという当面の課題を「緊急特別事業計画」として取りまとめたものであり、経営合理化の深堀り等を進め、来春を目途に、本計画を改訂した「総合特別事業計画」を策定することとしている。

「緊急特別事業計画」は、11月4日に認定され、公表された。同計画によると、「要賠償額の見通し」として、現時点で合理性を持って確実に見込まれる金額を1兆109億800万円とし、機構は、この額から原賠法に規定する賠償措置額（1,200億円）を控除した金額（約8,900億円）を、損害賠償の履行に充てるための資金として東京電力に対して今年度に交付することとしている（表9参照）。機構は、11月15日、この計画に基づき第1回の

資金援助として、5,587億円の資金交付を行った旨、発表した。

（表9）「緊急特別事業計画」の主な内容

- ◆ 要賠償額の見通しは1兆109億800万円
- ◆ 専門家集団による巡回相談など親身・親切的な賠償の実施
- ◆ 平成24年3月期の営業損益は△3,327億円、当期純利益は△5,763億円の見通し
- ◆ 平成23年度に人件費614億円削減など総額2,374億円のコストを削減、同年度の資産売却は不動産、有価証券、関係会社の売却で3,484億円
- ◆ 金融機関に対して、本計画認定時の与信の維持及び日本政策投資銀行による3,000億円の短期融資枠の設定を要請
- ◆ 要賠償額の見通し1兆109億800万円から原賠法に規定する賠償措置額を控除した金額を今年度に資金交付
- ◆ 政府に対し、総額5兆円の国債交付（第3次補正予算案に交付枠が計上された3兆円を含む。）を希望

6 今後の課題

11月4日に認定された「緊急特別事業計画」は、その副題に「『親身・親切的』な賠償の実現に向けた『緊急特別事業計画』」とあるように、当面の賠償資金の確保を優先した計画であり、賠償費用の総額や廃炉費用等の見積り、東京電力の合理的な経営の在り方、債権放棄を含む金融機関の協力の在り方などの課題は、来春の「総合特別事業計画」まで先送りされた形となっている。今後の検討の推移が注目されるところであるが、ここでは、法案審査の過程で論議になり、修正案にも盛り込まれた原賠法の見直しについて取り上げることにする。

原賠法の抜本的見直しについては、衆議院

⁴⁴ 5月13日決定の「政府の支援の枠組み」に基づき、東京電力の厳正な資産評価と徹底した経費の見直しのため、営・財務の調査を行う第三者委員会として、同月24日にその開催が閣議決定された。

での修正により、機構法附則第6条第1項に、法施行後できるだけ早期に、原子力損害賠償に係る制度における国の責任の在り方等について検討を加え、原子力損害の賠償に関する法律の改正等の抜本的な見直しを初めとする必要な措置を講ずるものとする」とされた。また、衆参の委員会で作された附帯決議において、委員会は、この見直しの時期を1年を目途とすると認識していると明記され、政府にその見直しを促している。

現行原賠法は、原子力事業者の無過失責任、原子力事業者への責任の集中、原子力事業者の無限責任という3つの原則に則っている。

原賠法の見直しの対象となるのは、主に、このうちの無限責任の原則と、第3条第1項ただし書きに該当する場合の賠償主体であると考えられる。

諸外国の原子力損害賠償制度では、原子力事業者の無過失責任と責任の集中はほぼ共通しているものの、責任制限については、米国や英国は有限責任、ドイツやスイスは無限責任であるなど国によって違いがある。我が国が無限責任を採用した理由は、事故の際の被害者の救済を万全なものにする必要があること、有限責任の場合、適切な限度額の設定が困難であることなどの考え方が説明されている⁴⁵。原子力発電の安全神話が崩れた今、無限責任については、一たび原子力事故が起きたときのリスクの大きさを考えると、事故を起こした民間企業がその負担を担いきれるのかという疑問が生じてくるのであり、機構法案の審査の中でも、何人かの委員が政府の考えを質していた⁴⁶。

第3条第1項ただし書きは、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない」

と規定し、同項本文の無過失責任に対し、原子力事業者の免責事由を定めている。問題は、事業者が免責されたときの賠償主体である。この点について、機構法案の審査の中で、このただし書きに該当する場合には、原賠法の規定による損害賠償責任を負う者は存在しないということになる旨の答弁がなされている⁴⁷。ただ、その場合でも、同法第17条において、政府は、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようにするものとする規定されているが、賠償責任のない政府が被災者に対しどのような救助をどの程度行うのか明確ではない。「異常に巨大な天災地変」に該当する事例が現実にあるか、たとえ該当する場合であっても現行の仕組みで被災者の保護が十分図られるのか、より踏み込んだ検討が求められる。

おわりに

本稿では、第177回国会（常会）から第179回国会（臨時会）の執筆時点（11月28日）までに成立した予算及び法案についてその概要を紹介するとともに、東日本大震災が地震、津波、原子力事故という複合災害であることから、特に、第177回国会で成立した「東日本大震災復興基本法案」と「原子力損害賠償支援機構法案」の2法案を取り上げ、国会での議論のポイント等を整理した。しかし、これ以外にも掘り下げて紹介すべき法案は少なくない。

例えば、最近では、第179回国会の11月21日に成立した「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（第177回国会参法第12号）」、第179回国会に提出された「東日本大震災復興特別区域法案（閣法第1号）」（11月28日現在衆議院で審議中）、「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要

⁴⁵ 前掲注31 31頁 高木文部科学大臣答弁

⁴⁶ 例えば、前掲注31 31頁 長尾敬委員、前掲注35 20頁 西村康稔委員

⁴⁷ 前掲注35 20頁 梶田内閣法制局長官答弁

な財源の確保に関する特別措置法案（閣法第4号）」（11月24日衆議院で修正の上参議院に送付）、「復興庁設置法案（閣法第8号）」（11月28日現在衆議院で審議中）などである。

このうち、成立済みの「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案（第177回国会参法第12号）」について、最後に簡単に触れることとする。

同法案は、東日本大震災によって被害を受けた事業者が復興に向けて再スタートを切るに当たり、既往債務が負担となって新規の資金調達が困難となる等の問題（いわゆる二重ローン問題）が生じていることに鑑み、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構（以下「支援機構」という。）を設立し、これら事業者に対し、金融機関等有する債権の買取り等を通じて債務の負担を軽減しつつその再生を支援しようとするものである。

二重ローン問題については、政府は、6月17日に決定した「二重債務問題への対応方針」の中で、中小企業及び農林水産業等向け対応として、旧債務については、(独)中小企業基盤整備機構や民間金融機関等が出資する「中小企業再生ファンド」を被災県に設立し、過剰債務を抱えているが事業再生の可能性のある中小企業に対し、出資や債権買取り等の支援を実施していくこと等としており、その設立に向け準備が進められていた⁴⁸ことから、衆議院では、支援機構と各県の産業復興機構とのすみ分けをどうするかが焦点となった。また、買取価格の在り方や買取債権の一部免除及び一定期間の弁済猶予等の規定についても論点となった。これらの事項については、民主、自民、公明の3党間で修正協議が行われ、①両機構のすみ分けについては、支援機構の債権買取業務の対象は、各県の産業復興

機構による支援の対象とすることが困難なものとし、小規模事業者、農林水産事業者、医療福祉事業者等を重点的に対象とすることなどを附帯決議に盛り込むこと、②買取価格については、支援決定に係る事業再生計画その他の個々の実情を勘案した適正な時価を上回ってはならないこと、また、迅速かつ適正な買取価格の算定が可能となるよう買取価格の算定方法に関する指針の作成等について、政府及び支援機構に対して努力義務を課することとして、これらについて修正案に盛り込むこと、③買取債権の一部免除及び一定期間の弁済猶予については、参議院送付案では、支援機構に対してこれらの措置を義務付けていたが、衆議院では、「することができる」こととする修正を行うこととされた。このほか、支援機構の貸付業務をつなぎ融資等に限定すること、支援機構は関係金融機関等と損害担保契約（いわゆるロス・シェアリング契約）を締結することができること等についても修正案に規定することが合意された。

かくて、11月14日の東日本大震災復興特別委員会で修正案が提出され、質疑、討論の後、採決を行った結果、修正案は賛成多数をもって、修正部分を除く原案は全会一致をもって可決され、本案は修正議決すべきものと決した。また、6項目にわたる附帯決議が付された。次いで、翌15日の衆議院本会議で、本案は修正議決された。参議院では、11月18日に東日本大震災復興特別委員会で、21日には本会議で可決され、成立した。

支援機構は、公布の日から3月以内に設立され、業務を開始することになるが、設立後は各県の産業復興機構と支援機構が併存することとなるため、被災事業者が混乱せずに利用できるよう、両機構の連携を緊密に図る必要がある。

⁴⁸ 11月11日、岩手県に「岩手産業復興機構投資事業有限責任組合」（通称：岩手産業復興機構）が設立された。宮城県、福島県、茨城県などでも設立準備中である。

【付表】第 177 回～第 179 回国会で成立した東日本大震災関連法案一覧

※ 第 179 回国会は執筆時点（11 月 28 日）で開会中であり、成立法案は今後増加する見通しである。

① 復旧・復興全般（財源措置・防災対策を含む。）

〔第 177 回国会〕

法案名	概 要	年月日
平成 23 年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額の特例に関する法律案（衆法第 7 号）《議院運営委員長》	多くの国民と共に被災者の苦難を分かち合い、被災者の生活の早期の再建、被災地域の産業の早期の復興その他の被災地域の復旧復興に資するため、国会議員の歳費の月額を、平成 23 年 4 月分から同年 9 月分まで、歳費法第 1 条に規定する額から 50 万円を減じて得た額とする特例を定めるもの。	提出 平 23. 3. 31 成立 3. 31
東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案（閣法第 67 号）	財政投融资特別会計財政融資資金勘定からの一般会計への繰入れの特例に関する措置及び外国為替資金特別会計からの一般会計への繰入れの特別措置並びに（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構及び（独）日本高速道路保有・債務返済機構の国庫納付金の納付の特例等に関する措置を定めるもの。	提出 4. 28 成立 5. 2
東日本大震災復興基本法案（衆法第 13 号）《東日本大震災復興特別委員長》	東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図るため、東日本大震災からの復興についての基本理念を定め、並びに東日本大震災からの復興のための資金の確保、復興特別区域制度の整備その他の基本となる事項を定めるとともに、東日本大震災復興対策本部の設置及び復興庁の設置に関する基本方針等を定めるもの。	提出 6. 9 成立 6. 20
津波対策の推進に関する法律案（衆法第 14 号）《災害対策特別委員長》	津波による被害から国民の生命、身体及び財産を保護するため、津波対策を推進するに当たっての基本的認識を明らかにするとともに、津波の観測体制の強化及び調査研究の推進、津波に関する防災上必要な教育及び訓練の実施、津波対策のために必要な施設の整備その他の津波対策を推進するために必要な事項を定めるもの。	提出 6. 9 成立 6. 17
平成 22 年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例に関する法律案（閣法第 87 号）	平成 22 年度の一般会計歳入歳出の決算上の剰余金の処理について、財政法第 6 条第 1 項の規定（各会計年度の歳入歳出の決算上の剰余金の 2 分の 1 を下らない金額を翌年度までに公債又は借入金の償還財源に充てなければならないこと）は適用しないこととするもの。	提出 7. 15 成立 7. 25

② 被災者・被災企業支援

〔第 177 回国会〕

法案名	概 要	年月日
東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律案（閣法第 57 号）	東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のため、所得税法その他の国税関係法律の特例を定めるもの。 ※特例措置（例）：雑損控除（所得税）等の前年分所得での適用、震災損失の繰戻しによる法人税額の還付、相続税・贈与税における土地等の評価に係る基準時の特例など。	提出 4. 19 成立 4. 27
地方税法の一部を改正する法律案（閣法第 58 号）	東日本大震災の被災者等の負担の軽減を図る等のため、固定資産税及び都市計画税の課税免除等の措置並びに個人住民税、不動産取得税、自動車取得税、自動車税等に係る特例措置を講ずるもの。 ※特例措置（例）：雑損所得（個人住民税）の前年分所得での適用、代替家屋・代替敷地の取得に係る不動産取得税の課税標準の特例、代替自動車の取得に係る非課税措置など。	提出 4. 19 成立 4. 27
東日本大震災に伴う地上デジタル放送に係る電波法の特例に関する法律案（閣法第 69 号）	岩手県、宮城県又は福島県において、平成 24 年 7 月 24 日を限度として地上アナログ放送局の周波数の使用の期限を延長することができる等の措置を講ずるもの。	提出 5. 10 成立 6. 8
東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律案（閣法第 72 号）	多数の被災者が一般旅券を紛失し、又は焼失したことに対処するため、外務大臣は、東北地方太平洋沖地震の被災者に対し、平成 23 年 3 月 11 日時点で有していた一般旅券の有効期限までを有効期間とする一般旅券（震災特例旅券）を発行することができる等の措置を講ずるもの。	提出 5. 13 成立 6. 1
東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るための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（閣法第 73 号）	東日本大震災に対処して金融機関等の経営基盤の充実を図るため、金融機関等の資本の増強等に関する特別の措置を講じ、金融機関等の業務の健全かつ効率的な運営及び地域における経済の活性化を期するもの。	提出 5. 27 成立 6. 22
農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の	東日本大震災に対処して特定農水産業協同組合等の信用事業の強化を図るため、その自己資本の充実に関する特別の措置を講じ、特定農水産業協同組合等の信用事業の健全かつ効率的な運営及び地域における経済の活性化を期するもの。	提出 6. 3 成立 7. 27

一部を改正する法律案 (閣法第 81 号)		
東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律案(衆法第 18 号)《法務委員長》	東日本大震災の被災者である相続人が、生活の混乱の中で、限定承認、相続放棄等を行うことができないまま相続の承認又は放棄をすべき期間(民法では相続開始を知った時から3箇月以内)を徒過することにより不利益を被ることを防止するため、これらの者が相続の承認又は放棄をすべき期間を平成 23 年 11 月 30 日まで延長するもの。	提出 6. 15 成立 6. 17
災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案(衆法第 20 号)《災害対策特別委員長》	災害弔慰金について、支給対象となる遺族の範囲に、他の遺族のいずれもが存しない場合における死亡した者の兄弟姉妹であって、死亡した者の死亡当時その者と同居し、又は生計を同じくしていたものを加えるもの。	提出 7. 14 成立 7. 25
東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案(閣法第 86 号)	東北地方太平洋沖地震による災害により被災した世帯の世帯主に対する被災者生活再建支援金について、国の補助率を「2分の1」から「5分の4」に引き上げる特例を定めるもの。	提出 7. 15 成立 7. 25
災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案(参法第 19 号)《災害対策特別委員長》	災害により死亡した者の遺族に対する弔慰及び災害により精神又は身体に著しい障害を受けた者に対する見舞並びに自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者の生活の再建の支援を確実なものとするため、災害弔慰金及び災害障害見舞金並びに被災者生活再建支援金について、差押えを禁止する等の措置を講じるもの。	提出 8. 9 成立 8. 23
東日本大震災関連義援金に係る差押禁止等に関する法律案(参法第 20 号)《災害対策特別委員長》	東日本大震災関連義援金に係る抛出の趣旨に鑑み、被災者等が自ら東日本大震災関連義援金を使用することができるようにするため、東日本大震災関連義援金について、差押えを禁止する等の措置を講じるもの。	提出 8. 9 成立 8. 23

〔第 179 回国会〕

法案名	概 要	年月日
株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法案(第 177 回国会参法第 12 号)《自民、公明、日改》	東日本大震災によって被害を受けたことにより過大な債務を負っている事業者であって、被災地域においてその事業の再生を図ろうとするものに対し、金融機関等が有する債権の買取りその他の業務を通じて債務の負担を軽減しつつその再生を支援することを目的とする法人として、株式会社東日本大震災事業者再生支援機構を設立するもの。	提出 7. 11 成立 11. 21 修正有

③ 被災地方公共団体支援

〔第 177 回国会〕

法案名	概 要	年月日
平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律案（閣法第 38 号）	平成 23 年東北地方太平洋沖地震により著しい被害を受けた地域について、平成 23 年 4 月に予定されている統一地方選挙の期日を、この法律の施行の日から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内（平成 23 年 9 月 22 日まで）において政令で定める日まで延期する等の措置を講ずるもの。	提出 3. 16 成立 3. 18
東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業に係る工事の国等による代行に関する法律案（閣法第 61 号）	東日本大震災による被害を受けた地方公共団体における公共土木施設の災害復旧事業に係る工事の実施体制等に鑑み、国又は県が被害を受けた地方公共団体に代わって公共土木施設の災害復旧事業に係る工事を施行するための措置について定めるもの。	提出 4. 22 成立 4. 28
東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地における建築制限の特例に関する法律案（閣法第 62 号）	東日本大震災により甚大な被害を受けた市街地の健全な復興を図るため、平成 23 年 9 月 11 日まで（最大 2 か月延長可能）特定行政庁が建築物の建築を制限し、又は禁止することを可能とする特例措置を講ずるもの。	提出 4. 22 成立 4. 28
東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律案（閣法第 63 号）	東日本大震災に対処するため、地方公共団体等に対する特別の財政援助及び社会保険の加入者等についての負担の軽減、農林漁業者、中小企業者等に対する金融上の支援等の特別の助成に関する措置を実施するもの。 ※特別の財政援助（例）：水道施設等の災害復旧事業について総合負担軽減方式により算定した補助率で補助、仙台空港ターミナルビルに係る無利子貸付など。	提出 4. 26 成立 5. 2
平成 23 年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律案（閣法第 64 号）	平成 23 年度分として交付すべき地方交付税の総額及び同年度分の一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への繰入金額の算定について特例（1,200 億円加算）を設けるとともに、同年度分として交付すべき普通交付税及び特別交付税の総額の特例を設けるもの。	提出 4. 26 成立 5. 2
東日本大震災に対処するための土地改良法の特例に関する法律案（閣法第 65 号）	農用地が受けた塩害を除去するための事業を土地改良事業として行うとともに、災害復旧等に係る土地改良事業についての都道府県の負担の軽減等を図るための土地改良法の特例を定めるもの。	提出 4. 26 成立 5. 2
東日本大震災に伴う海区漁業調整委員会及び	東日本大震災により著しい被害を受けた地域について、海区漁業調整委員会及び農業委員会の委員の選挙の期日、選挙人	提出 4. 26

農業委員会の委員の選挙の臨時特例に関する法律案（閣法第 66 号）	名簿の調製等に関する特例措置を講ずるもの。	成立 5. 2
平成 23 年東北地方太平洋沖地震に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案（閣法第 68 号）	法律名を「東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」に改めるとともに、統一地方選挙の対象外である平成 23 年 6 月 11 日以降の任期満了団体の選挙期日についても、現行法の施行の日から起算して 2 月を超え 6 月を超えない範囲内(平成 23 年 9 月 22 日まで)において政令で定める日まで延期する措置等を講ずるもの。	提出 5. 10 成立 5. 20
東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案（衆法第 22 号）《政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員長》	東日本大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日の延期の期限を、平成 23 年 12 月 31 日まで延期するとともに、特例選挙期日の告示日について、現行法に規定する告示日以前の日とすることができるようにするもの。	提出 7. 28 成立 8. 3
東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案（衆法第 26 号）《東日本大震災復興特別委員長》	東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理が喫緊の課題となっていることに鑑み、災害廃棄物の処理に関し、国の責務を明らかにするとともに、国による代行に関する規定を設け、あわせて、国が講ずべき措置その他の措置について定めるもの。	提出 8. 9 成立 8. 12
東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律案（衆法第 28 号）《総務委員長》	東日本大震災による被害を受けた合併市町村の実情に鑑み、当該合併市町村が市長村建設計画に基づいて行う公共的施設の整備事業等に要する特定経費に充てるための地方債（合併特例債）を起すことができる期間を 5 年延長するもの。	提出 8. 11 成立 8. 24

④ 原子力発電所事故対応

〔第 177 回国会〕

法案名	概 要	年月日
原子力損害賠償支援機構法案（閣法第 84 号）	原子力損害の賠償に関する法律の規定により原子力事業者が賠償の責めに任ずべき額が同法の賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合において、当該原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定	提出 6. 14 成立 8. 3 修正有

	供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保を図ることを目的とする法人として、原子力損害賠償支援機構を設立するもの。	
平成 23 年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案(参法第 9 号)《自民、公明、みん、日改》	東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電施設の事故による被害に係る応急の対策に関する緊急の措置として、事故による損害を迅速に填補するための国による仮払金の支払及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対する補助に関し必要な事項を定めるもの。	提出 6. 21 成立 7. 29 修正有
東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律案(閣法第 88 号)	東日本大震災における原子力発電所の事故による災害の影響により多数の住民がその属する市町村の区域外に避難し、又は住所を移転することを余儀なくされた事態に対処するため、避難住民に係る事務を避難先の地方公共団体において処理することができる特例を設けるとともに、住所移転者に係る措置を定めるもの。	提出 7. 22 成立 8. 5 修正有
東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律案(閣法第 89 号)	東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するため、固定資産税及び都市計画税の課税免除等の措置並びに不動産取得税、自動車取得税、自動車税等に係る特例措置を講ずることとし、あわせて、これらの措置による減収額を埋めるため地方債を起すことができる特例措置等を講ずるもの。 ※税の特例措置(例): 警戒区域内家屋の代替家屋・代替敷地の取得に係る不動産取得税の課税標準の特例、警戒区域内自動車の代替自動車の取得に係る非課税措置など。	提出 7. 22 成立 8. 5
平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法案(衆法第 29 号)《環境委員長》	東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性廃棄物による環境の汚染が生じていることに鑑み、事故由来放射性物質による環境の汚染に関し、国等の責務を明らかにするとともに、汚染廃棄物対策地域内の廃棄物等の処理や除染特別地域内の土壌等の除染等を国が実施するなど、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めるもの。	提出 8. 23 成立 8. 26

〔第178回国会〕

法案名	概 要	年月日
国会法の一部を改正する法律案（衆法第1号） 《議院運営委員長》	東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故について、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の委員長及び委員の推薦、その要請を受けて国政に関する調査を行うこと等のため、国会に、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会を置くこと等とするもの。	提出 9.29 成立 9.30
東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法案（衆法第2号）《議院運営委員長》	東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故及び被害の原因並びに関係行政機関等が講じた措置の内容、措置が講じられるまでの経緯及び措置の効果を究明し、又は検証するための調査並びにこれまでの原子力政策の決定・了解・経緯等についての調査を適確に行うとともに、原子力に関する基本的な政策及び所掌する行政組織の在り方の見直しを含む原子力発電所の事故の防止及び原子力発電所の事故に伴い発生する被害の軽減のため講ずべき施策又は措置について提言を行い、もって国会による原子力に関する立法及び行政の監視に関する機能の充実強化に資するため、国会に、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会を置くこととし、その組織や所掌事務等について定めるもの。	提出 9.29 成立 9.30

- (注) 1. 法案は4つに分類したが、一つの法案で複数の分類に属するものがある。この場合は作成者の判断により、いずれかの分類に整理した。
2. 各分類中の法案の配列は提出順である。
3. 法案名の《 》は提出会派（略称）又は委員会提出の場合の委員長を示す。
4. 会派の略称のうち、「みんな」は「みんなの党」（参議院）、「日本」は「たちあがれ日本」（衆議院）、「日改」は「たちあがれ日本・新党改革」（参議院）を示す。

(参考) 平成 23 年 11 月 29 日から 12 月 9 日までに成立又は継続となった議案件名一覧 (東日本大震災関連)

成立議案

法案名	年月日
東日本大震災復興特別区域法案 (閣法第 1 号)	提出 10.28 成立 12.7 修正有
平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律等の一部を改正する法律案 (閣法第 2 号)	提出 10.28 成立 11.30
東日本大震災からの復興に関し地方公共団体が実施する防災のための施策に必要な財源の確保に係る地方税の臨時特例に関する法律案 (閣法第 3 号)	提出 10.28 成立 11.30 修正有
東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法案 (閣法第 4 号)	提出 10.28 成立 11.30 修正有
津波防災地域づくりに関する法律案 (閣法第 6 号)	提出 10.28 成立 12.7
津波防災地域づくりに関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案 (閣法第 7 号)	提出 10.28 成立 12.7
復興庁設置法案 (閣法第 8 号)	提出 11.1 成立 12.9 修正有
東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律案 (閣法第10号)	提出 11.4 成立 12.7
地方税法の一部を改正する法律案 (閣法第11号)	提出 11.4 成立 12.7

継続議案

法案名	年月日
国家公務員の給与の臨時特例に関する法律案 (第177回国会閣法第78号)	提出 6.3
裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案 (第177回国会閣法第79号)	提出 6.3
検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案 (第177回国会閣法第80号)	提出 6.3
東日本大震災に対処するための私立の学校等の用に供される建物等の災害復旧等に関する特別の助成措置等に関する法律案 (第177回国会参法第 21号) 《自民、公明、みん、日改》	提出 8.9
東日本大震災による被害を受けた合併市町村に係る地方債の特例に関する法律の一部を改正する法律案 (閣法第 9 号)	提出 11.1
一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案 (衆法第 1 号) 《自民、公明》	提出 12.7
原子力発電所等の緊急安全評価等に関する法律案 (参議院提出、第177回国会参法第10号)	提出 7.7 (参議院において継続)

自衛隊の活動における「国会承認」の射程（後） —制度趣旨の形成と限界を中心として—

衆議院事務局議事部議案課
高山昌治郎
(前調査局総務課)

■要 旨■

自衛隊のどのような活動について、民主的コントロールの観点から国会承認が必要となるのかという問題への解答を試みるため、前号（本誌第7号）では、国会での議論を素材に自衛隊の各活動の国会承認規定がなぜ設けられたか（または設けられなかったか）を考察した。

本号では、まず、前号での考察で析出した道具概念（「事態の重大性」、「権利義務との関係性」）が、国会承認の要否を判断する指標として有用であるかを検討し、自衛隊の活動に係る国会承認の制度趣旨を導出した。さらに、そこで明らかになった制度趣旨の限界を理論的に克服すべく、ドイツの法状況（裁判・立法）を参照し、我が国への示唆及び今後の展望について若干の付言を行った。

《構 成》

はじめに—本稿の主題及び構成

I 自衛隊の活動に係る国会承認

(以上 前号)

II 自衛隊の活動における国会承認の制度趣旨

III ドイツにおける軍隊の出動に係る議会留保 おわりに—総括と展望

(以上 本号)

II 自衛隊の活動における国会承認の制度趣旨

前号では、国会承認が必要とされる自衛隊の活動内容の明確化を図るべく、法案審査をはじめとする国会での議論を素材として、自衛隊の活動に係る国会承認規定の立法者意思を考察・分析した。

これを受け本号では、まず、前号で分析した結果を、総括的に検討した後、国会承認の要否を判断するための指標（以下「判断指標」という。）として機能している概念の評価をし、

自衛隊の活動に係る国会承認の制度趣旨を導出することとしたい。

1 立法者意思の検討

(1) 判断指標総説

A 変遷

元来、政府は、①我が国にとって重大な事態であること（以下「事態の重大性」という。）、②国民の権利義務に係ること（以下「権利義務との関係性」という。）の2点を国会承認の判断指標としていた¹。

しかし、周辺事態安全確保法案の提出を契機として、「事態の重大性」に代わるかたちで③武力の行使を含むものであること（以下「武力行使への該当性」という。）に言及し、さらに、④「迅速な決定の必要性」も判断指標として加えることとした²。

¹ 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会提出資料「政府のシビリアン・コントロールについての考え方」（平3.9.30）を参照。

² 拙稿「自衛隊の活動における『国会承認』の射程（前）」

さらに、テロ対策特別措置法及び補給支援特別措置法の法案審査においては、両法案が、目的や活動の種類、内容等を限定している特別措置法案であることを理由に、法案の成立が国会承認と同視し得るとの立場をとった³。すなわち、自衛隊の活動内容ではなく、⑤当該活動の根拠法が特別措置法であることに着目して国会承認の要否を判断するという考え方を新たに打ち出したのである⁴。

このような立案者としての政府の考え（立案者意思）に対し、国会承認規定を国会における修正によって設けた趣旨、つまり狭義の立法者意思については、PKF本隊業務（国際平和協力法第6条）に関する修正において、活動内容や活動主体に着目し、承認の対象となる範囲を画している点が、僅かに注目されるほかは、自衛隊の活動に関連する判断指標は見いだし得なかった。

イ 内包する問題点

①から⑤の判断指標のうち、④の「迅速な決定の必要性」については、前号で述べたように、緊急の場合については事後に承認を求める旨を規定すれば良いのであるから⁵、判断指標としての意義は希薄であると解さざるを得ない。さらに、③の「武力行使への該当性」についても、これを判断指標とすれば、武力の行使ができない治安出動について国会承認が必要であることと整合的ではないため、判断指標としては適当ではないと思われる。

また、⑤の「根拠法が特別措置法であること」は、累次にわたる特別措置法の法案審査において、政府が一貫して言及してきた判断

指標であるが、自衛隊の活動内容に着目した判断指標ではないため、本稿の主題である、自衛隊のどのような活動について国会承認が必要となるのかという問題を解く上での道具概念とはなり得ない⁶。

以上のことから、自衛隊の活動内容に着目した判断指標に関しては——周辺事態安全確保法の法案審査を契機に、新しい指標が加わるなど若干の変化を見せているが——①事態の重大性、②権利義務との関係性の2つが、一貫して機能してきたということがいえるよう。

だが、かかる2つの判断指標の意味内容が、全く疑義なく概念整理できるのかということ、必ずしもそのようにはいえないであろう。すなわち、前号で述べたように、「事態の重大性」については、その多義性ゆえに、重大な事態とはどのような事態をいうのかということや、重大な事態と武力の行使はどのような関係にあるのかということが明らかではないため、この点の検討が必要となる。

他方、「権利義務との関係性」については、防衛出動時におけるいわゆる防衛負担（自衛隊法第103条）を除いては、何をもって「関係性」が肯定されるのか、ということが明らかではないため、この点の考察が必要となる。

そこで、次項以降では、「事態の重大性」、「権利義務との関係性」が内包している上記のような問題点を検討し、両判断指標の意味内容を明らかにすることとしたい。

(2) 事態の重大性

国会承認の要否の判断指標として「事態の重大性」が語られる場合、重大な事態とはどのような事態をいうのか、ということが付随

—立法者意思の分析を中心として—『RESEARCH BUREAU 論究』7号（2010）42-44頁。

³ 他方、イラク人道復興支援特別措置法の法案審査において政府は、法案の成立が対応措置の実施についての承認とみなし得ると主張したが、このために国会承認を要しないという議論は展開せず、提出当初から、事後承認規定を法案に盛り込んだ。同上、46頁。

⁴ 拙稿前掲、44-47頁。

⁵ 拙稿前掲、43頁。

⁶ 特別措置法の傾向や問題点については、橘幸信「実務から見た最近の法律の特徴的な傾向 基本法・特例法の増加とその意義・問題点」『法学セミナー』599号（2004）38-42頁を参照。

して説明されることはなかった。政府も法的な用語としてではなく、一般的な語義で重大な事態を捉えているように思われる。

しかし、重大な事態を語義のとおりに解するのであれば、どのような活動について国会承認が必要なのかという、国会承認が必要とされる自衛隊の活動内容の「範囲」の問題は解決されないため、重大な事態の法的意味内容を明らかにする必要がある。

この点、まず考えられるのが、武力を行使し得る事態であるが、先述したように、このように解すれば、防衛出動時のみが重大な事態となり、他のケースでは国会承認が不要となってしまう、つまり、国会承認を要するケースが著しく限定されるため妥当性を欠くと解さざるを得ない。

次に、武力行使に関連する活動を実施する事態が考えられる。武力行使への関連は、とりわけ海外派遣時の活動など他国と関係する活動については、「武力行使との一体化⁷」として論じられることが多い。だが、現行法においては、我が国による他国の軍隊等に対する支援が、他国による「武力の行使」と一体化することを回避するために、PKO参加五原則（国際平和協力法第3条、6条、8条及び24条）やいわゆる「非戦闘地域」（テロ対策特別措置法第2条、イラク人道復興支援特別措置法第2条）という法的枠組みが規定されているため、我が国による他国の軍隊等に対する支援等の活動が、武力の行使に該当しないことはもとより、他国の武力の行使との一体化の問題も生じない、と政府は解している⁸。したがって、判断指標としての実効性を

考慮すれば、あえて「重大な事態」を「武力の行使」と関連付ける実益は乏しいと思われる。

それでは、このように武力行使との関連で「事態の重大性」を捉えることが難しいなかで、どのような点に着目して「事態の重大性」を捉えるべきであろうか。

この点、防衛出動は「我が国に対する外部からの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」に内閣総理大臣が命ずることができることとされている（自衛隊法第76条）。他方、武力攻撃事態法は第2条において「武力攻撃事態」を「我が国に対する外部からの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」と定義している。したがって、武力攻撃事態に防衛出動の下令が可能となるといえる。

一方、命令による治安出動は「間接侵略その他の緊急事態」に内閣総理大臣が命ずることができることとされている（自衛隊法第78条）。ここでいう「間接侵略」とは、外国からの教唆又は扇動によって国内で生じた大規模な内乱又は騒擾をいう⁹。これに対し、自衛隊法第3条に規定されている「直接侵略」とは、外部からの組織的、計画的な武力侵攻¹⁰——「武力攻撃事態」をいい、かかる事態において講ずべき措置は防衛出動となる¹¹。

そこで以下においては、このように防衛出

に支援している支援行為そのものとして違法であるとされており、法的に「一体化」というのはなく、いわゆる「武力行使一体化論」は、国際法における理解とは少しずれている、との指摘がある。高橋和之ほか〔座談会〕憲法9条の過去・現在・未来『ジュリスト』1260号（2004）24頁〔浅田正彦発言〕。もっとも、国際法上、「一体化」という概念が存在するわけではない、という点については政府も認識している。第145回国会 衆議院外務委員会議録第2号11頁（平11.2.10）東郷和彦外務省条約局長答弁。

⁹ 第63回国会閉会後 参議院内閣委員会議録第1号24頁（昭45.7.8）宍戸基男防衛庁防衛局長答弁。

¹⁰ 同上、24頁〔宍戸基男防衛庁防衛局長答弁〕。

¹¹ 同上、24頁〔宍戸基男防衛庁防衛局長答弁〕。

⁷ 仮に自らは直接『武力の行使』をしていないとしても、他の者が行う『武力の行使』への関与の密接性等から、我が国も『武力の行使』をしたとの法的評価を受ける場合があり得るとするもの。『衆議院議員伊藤英成君提出 内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書』（平成15年7月15日提出）。

⁸ 国際法上は、主たる行為である違法行為に支援行為が一体化されるということで違法になるのではなく、違法行為

動を下令し得る事態が、武力攻撃事態かつ直接侵略に該当する事態であることに着目し、国の存立に関わる事態であるため、周辺事態、治安出動を下令し得る事態を含めた3つの事態の中で最も重大な事態といえる防衛出動を下令し得る事態を比較の中心に据え、まず直接侵略と間接侵略、次いで武力攻撃事態と周辺事態を比較検討し、「事態の重大性」の意味内容を明らかにしていくこととする。

ア 直接侵略と間接侵略

直接侵略と間接侵略との関係に関し、政府は、外国による干渉が義勇軍の侵入のような形態をとり、組織的、計画的な攻撃が行われるような間接侵略を、直接侵略に結び付くような事態であると認識している¹²。さらに、両者の包含関係については、間接侵略が直接侵略の範疇の中に包含されるのが通常の場合であると解している¹³。

このように間接侵略の中には直接侵略に結び付くような事態が存在するが、このことは取りも直さず、治安出動を下令し得る事態の中に、防衛出動を下令し得る事態に密接に関連する事態が存することを意味するため、ここに両事態の強い関連性が認められよう。

イ 武力攻撃事態と周辺事態

周辺事態安全確保法の法案審査の過程で行われた修正の1つに周辺事態の定義（同法第1条）の変更がある。すなわち、「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」という「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文言を加えることによって、その内容をより明確にしたのである¹⁴。

他方、武力攻撃事態法は、「武力攻撃事態」

（同法第2条第2号）とともに、「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」を「武力攻撃予測事態」（同法第2条第3号）と定義しているが、武力攻撃予測事態と周辺事態の一例である「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」との差異が国会において問われたことがある。

これに対し政府は、かような周辺事態のケースは武力攻撃予測事態であると述べるとともに、一般論としても周辺事態は武力攻撃予測事態の一例であると答弁している¹⁵。

さらに、武力攻撃事態と周辺事態の関係に関して、政府は、武力攻撃事態等（武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態）と周辺事態はそれぞれ別個の法律上の判断に基づくものであるが、状況によっては、双方の事態が併存することもあり得る、としている¹⁶。

このように、武力攻撃事態と周辺事態は併存する可能性があるため、武力攻撃事態と周辺事態の強い関連性、換言すれば、防衛出動を下令し得る事態と「周辺事態に対応するために必要な措置」（周辺事態安全確保法第2条第1項）を実施し得る事態の強い関連性が認められるといえる。

ウ 事態の重大性の意味内容

以上のことから、活動そのものではなく、当該活動を実施し得る「事態」に着目してみると、周辺事態、治安出動を下令し得る事態ともに、防衛出動を下令し得る事態（武力攻撃事態）との強い関連性が認められるといえる。先述したように、防衛出動を下令し得る事態は、国の存立に関わる重大な事態であり、それ故に、防衛出動の下令には国会による「事前」の承認が求められている。したがって、

¹² 第40回国会 衆議院内閣委員会議録第34号22頁（昭37.4.27）藤枝泉介国務大臣答弁。

¹³ 同上、22頁〔加藤陽三防衛庁長官官房長答弁〕。

¹⁴ 田村重信ほか『日本の防衛法制』内外出版（2008）386頁。

¹⁵ 第154回国会 衆議院安全保障委員会議録第5号18頁（平14.4.4）中谷元防衛庁長官答弁。

¹⁶ 第156回国会 衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録第10号10-11頁（平15.5.14）小泉純一郎内閣総理大臣答弁。

防衛出動を下令し得る事態との強い関連性が認められる事態において実施する活動については、国会による承認が求められることとなると解すべきである。そして、これを「事態の重大性」の意味内容に即していえば、国会承認の要否の判断指標としての「事態の重大性」とは、「当該事態と防衛出動を下令し得る事態との強い関連性」を意味することとなる。

(3) 権利義務との関係性

権利義務との関係性に関して、前号での考察では、防衛出動については、下令時に認められるいわゆる防衛負担（自衛隊法第103条）を理由に関係性を肯定し、治安出動については、準用される警察官職務執行法の規定を例に挙げ、防衛負担のような国民の権利を強く制約する措置の実施が可能となるわけではないが、国民の権利義務に関連があることは否定できないとした¹⁷。

だが、「国民」との関係性が、国内での活動に比べて希薄であると思われる海外における自衛隊の活動については、政府が、「権利義務との関係性」に触れることはなかった。

そこで、「権利義務」に波及する可能性がある自衛隊の「権限」に着目すると、国会承認を要する海外活動には、活動時に行使し得る権限として「武器の使用」が定められていることがわかる¹⁸。このことから、「武器の使用」と「権利義務との関係性」が肯定され、それ故に、当該活動について国会承認が必要となるということになれば、どのような措置をもって、「権利義務との関係性」が肯定されたといえるのかという問題に対し解答を与えることができると思われる。

この点に関連し、政府は、国民の権利義務

との関係性に加え、他国の財産、人命に影響を与えるものか否かという観点への配慮も必要である、と国会での議論において言及したことがある¹⁹。ここでいう「他国の人命に影響を与えるもの」が何を意味するかということについては、様々な考えがあり得ようが、その1つとして、「自己等の生命又は身体を防衛するため、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、「事態に応じ合理的に必要と判断される限度で」認められる「武器の使用」が考えられるであろう²⁰。

海外活動における「武器の使用」は、確かに、これまで論じてきた国民の権利義務との関係性は希薄であるが、「他国の人命に影響を与える可能性があるもの」であると捉えれば、『他国民』の権利義務との関係性は肯定される余地があると思われる²¹。

そして、かような考え方を更に推し進めれば、少なくとも海外における自衛隊の活動に限っていえば、『他国民』の権利義務との関係性を肯定し得る活動については、国会による承認が必要となる、と解することもできるように思われる。

しかしながら、政府による、他国民の人命への影響についての言及以降に内閣によって国会提出（平成19年10月17日）された補給支援特別措置法では、第8条で武器の使用について規定しているが、国会による承認に関する規定は設けられていない。よって、このことから、少なくとも「武器の使用」が可能

¹⁹ 第162回国会 衆議院安全保障委員会議録第10号4頁（平17.5.12）大野功統防衛庁長官答弁。

²⁰ 国際平和協力法（第24条）、周辺事態安全確保法（第11条）、テロ対策特別措置法（第12条）、イラク人道復興支援特別措置法（第17条）、いずれも本文と同様の規定が設けられている。

²¹ 前掲注20で列挙した規定の規定振りからもわかるように、自己等の防衛を目的としているため、一義的には「他国の人命に影響を与えるもの」ではない。しかし、目的のいかんにかかわらず、当該行為が他国における対人使用という外形をとることに変わりはないため、本稿では、当該規定を「他国の人命に影響を与える可能性があるもの」に含めて考えることとした。

¹⁷ 拙稿前掲、39頁。

¹⁸ 同上、37頁。

な活動は国会による承認が必要となる、と政府は解していないことが推察できよう²²。

以上のことから、海外における活動等については、権利義務との関係性が肯定されるまでに至っていないため、どのような措置をもって、権利義務との関係性が肯定されるか、という問題に対する解答を与えることは、困難であると解する。

2 判断指標としての評価と課題

(1) 事態の重大性

先述したように「事態の重大性」を語義どおりに解すのではなく、国の存立に関わる重大な事態である防衛出動を下令し得る事態との強い関連性と解し、かような事態において実施し得る活動には国会の承認を要すると考えれば、政府が当初から国会承認を要するとした防衛出動や治安出動に加えて、政府原案では国会承認を要しないとしていた「周辺事態に対応するため必要な措置」についても国会承認が必要となる²³。政府による「事態の重大性」の適用より更に精確な適用が可能となるため、その意味で、かかる理解に基づく「事態の重大性」の適用には一定の有用性が認められる。しかし、PKF本隊業務を実施し得る事態にしても、防衛出動を下令し得る事態（武力攻撃事態）と強い関連性を有しているとはいえないため、かかる判断指標を用いても、国会承認を要するものとはならない。同様に、テロ対策特別措置法に基づく対応措置を実施し得る事態及びイラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置を実施し得る事態にしても、武力攻撃事態との強い関連性は認められないため、これらについても、国会

承認を要するものとはならないだろう。

このように一定の有用性が認められる「事態の重大性」にしても、「事態」概念や「侵略」概念を用いて、防衛出動を実施し得る事態との関連性を検討し、重大性を判断することになるため、国内活動や我が国周辺における活動については判断指標として有効となるが、海外における活動については、判断指標として機能しないことになる。

この点については、海外における自衛隊の活動は、防衛出動との関連性が認められるような重大な事態における活動ではないため、国会による承認を要しないとする考え方もあると思われる。

しかし、防衛出動との関連性が希薄であるということも理由に、近年、活動実績を増している海外における自衛隊の活動に対する国会の関与が不可能となれば、結果として、「事態の重大性」は、国会承認の要否の判断指標ではなく、自衛隊の活動に対する適切な国会関与を阻害する要因として機能することになるといえるのではないだろうか。

よって、近時の自衛隊の活動の多様化に鑑みれば、あらゆる活動について「事態の重大性」を用いて国会承認の要否を決することについては、限界が生じているため、活動の多様化に即した判断指標の確立が課題として指摘できよう。

(2) 権利義務との関係性

次いで、「権利義務との関係性」に基づいて国会承認の要否を判断すると、防衛出動については、いわゆる防衛負担に国民の権利義務との強い関係性が認められるため、政府の判断と同様に国会承認を要することになる。

一方、治安出動については、警察官職務執行法の準用による権限の行使に、防衛負担のような権利義務との強い関係性は認められないため、「権利義務との関係性」のみに基づい

²² 法案に国会承認に関する規定を設けなかった理由については、拙稿前掲、46頁を参照。

²³ 先述したように、周辺事態安全確保法は、国会における修正により原則として事前の承認を求めることとされたため、「事態の重大性」をII 1 (2)ウのように解して判断すれば、同じ結果に帰着するといえる。

て判断すれば、現行法とは異なり国会承認は不要となる。

そして、周辺事態への対応や海外における活動については、「権利義務との関係性」が認められる措置は見だし難い、つまり、何をもって「権利義務との関係性」を肯定し得るかが明らかではないため、「権利義務との関係性」のみに基づく限りにおいて、国会承認を要しないことになる。

もっとも、このように防衛出動以外は国会承認が不要という結果になったのは、「権利義務との関係性」を国会承認の必要条件と捉えたためである。よって、「権利義務との関係性」を国会承認の必要条件と捉えなければ、防衛出動以外の活動についても、国会承認が必要となる余地が生じよう。

実際、政府も「権利義務との関係性」を国会承認の必要条件とは解していないようであり²⁴、民主的コントロールを広く及ぼす観点からも、かように解すべきである。したがって、かかる前提に立てば、「権利義務との関係性」にも限定的ながら有用性が認められるといえよう。

しかしながら、いわゆる防衛負担を除いては、どのような措置をもって、「権利義務との関係性」が肯定されるかということが明らかにはなっていないので、判断指標として用いる際には、その点を明らかにする必要があることが課題として指摘できよう。

3 小活

以上のように、「事態の重大性」、「権利義務との関係性」には、一定の有用性が認められるが、それぞれ限界や課題が生じている。とりわけ、近年活動実績が増している海外における自衛隊の活動について、これらの指標だけでは判断できないということは、大きな

²⁴ 前掲注1を参照。

問題であるといえる。

しかし、この点に関しては、政府が、防衛出動や治安出動と国際平和協力業務とでは性質が異なると答弁したように²⁵、そもそも、国内における活動、海外における活動という性質が異なる活動を同列に論じることが無理なのであって、自衛隊の活動を国内的活動²⁶と海外活動とに分類した上で、各々に適した判断指標を用いて国会承認の要否を決するのが妥当であるといえるのではないだろうか。

とすれば、国内的活動に関しては、これまで考察したように、国の存立に関わる重大な事態である防衛出動を下し得る事態との関連性が強い事態における自衛隊の活動、又は国民の権利義務との強い関係性が認められる自衛隊の活動の実施を国会が民主的に統制することに、国会承認の制度趣旨はあるのであろう。

だが他方で、自衛隊の海外における活動については、国会審議において国会承認の要否の判断指標について詳細かつ具体的な議論がなされることはなかった。

もっとも、国会における修正案審議の提案理由説明で述べられることが多い「広範な国民の理解」という言葉に着目すれば、PKF本隊業務に関する修正において指摘されているように、「国会が議決をし、国民の合意の上に立って²⁷」自衛隊を派遣すべき活動については、国会承認を要すると解することもできよう。国民的合意の獲得による客観的正当性²⁸の担保も、国会承認が有する機能の1つとし

²⁵ 第122回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第3号6頁(平3.11.18) 宮澤喜一内閣総理大臣答弁。

²⁶ 周辺事態への対応は、国内のみを活動区域とするものではないが、我が国周辺の地域(周辺事態安全確保法第1条)における活動であるため、国内活動に準ずるものとして扱えばよいと思われる。

²⁷ 第123回国会 衆議院国際平和協力等に関する特別委員会 議録第4号5頁(平4.6.10) 田淵哲也参議院議員(修正案提出者)答弁。

²⁸ 樋口陽一ほか「(研究会)PKO協力法案の法的意味」『ジュリスト』991号(1991)74頁〔成田頼明発言〕。

ては理解できる。

つまり、国会承認が必要とされる自衛隊の海外活動とは、国会承認によって客観的正当性を担保すべき活動であるといえる。しかし、これだけでは同語反復となってしまう、客観的正当性を担保すべき自衛隊の活動内容は判然としにくい。

このため次項では、海外における活動に焦点を当て、どのような活動について客観的正当性を担保する、つまり国会承認が必要かということを探るべく、我が国同様、湾岸戦争以前は、実力組織の海外（域外）活動に極めて謙抑的であったドイツの法状況（裁判・立法）を素材に考察を進めることとしたい。

Ⅲ ドイツにおける軍隊の出動に係る議会留保²⁹

本項では、ドイツ連邦軍のNATO域外派遣に関する連邦憲法裁判所判決及び当該判決後の立法について、我が国の国会承認の制度趣旨を探究する上でも参照する意義が大きいと思われる「議会の創設的同意」（議会留保）に焦点を絞って検討を加えた後、我が国への示唆について若干の付言をすることとする。

1 連邦軍のNATO域外派遣に関する連邦憲法裁判所判決（1994. 7. 12）³⁰

(1) 背景

東西冷戦時代の西ドイツでは、1950年代の再軍備以降、連邦軍のNATO（北大西洋条約機構）域外への軍事的出動はドイツ連邦共和国基本法（以下「基本法」という。）により許されないとの解釈が定着しており、政府もかかる見解を堅持してきた³¹。

しかし、1990年のドイツ統一の際、コール首相が、連邦軍のNATO域外への派遣を可能にする基本法の改正に触れたのをはじめ、翌年1月の施政方針演説においては、湾岸戦争終結後、この問題を本格的に検討すべきであると主張した。

その後、ボスニア内戦やソマリア内戦に関連した国連安保理決議等に基づくかたちで、連邦政府は、連邦軍のNATO域外への出動を決定したが、かかる一連の出動に関して、連邦議会のドイツ社会民主党（SPD）及び同会派に所属する複数の議員は、その合憲性について、政府及び連邦国防相を相手どって連邦憲法裁判所に機関訴訟を提起した。

(2) 議会留保に関する裁判の争点及び判決の要点

本件機関訴訟における争点は多岐にわたるが、議会留保については、連邦軍の派遣決定は、連邦政府が単独で行えるのか、それとも議会の同意を得ることが必要なのか³²という点に集約される。

判決では、主文において、基本法は武装した軍隊の出動については原則として連邦議会の過半数による事前の創設的同意を得ることを連邦政府に義務付けており、連邦政府は出動についての決定の際に、事前に連邦議会の創設的同意を得ることなく武装した軍隊を出動させたため、議会の同意についての憲法上の要請に抵触した旨が判示された³³。

また、議会留保については、①全ての武装した軍隊の出動決定に——原則として事前の——単純過半数による連邦議会の創設的

²⁹ 「議会留保」の意義については、拙稿前掲、36頁（注12）を参照。

³⁰ BVerfGE90,286.

³¹ もっとも、連邦軍の出動範囲をNATO域内に限定する規定は、基本法はもちろんのこと、NATO条約にも明示的には存在しない。大塚昌克「ドイツ連邦軍のNATO域

外派遣」『立法と調査』185号（1994）20頁。

³² 石村修「ドイツにおける国家緊急権と有事法制」全国憲法研究会編『憲法と有事法制：いま、憲法学から有事法制を問う』法律時報増刊（2002）182-183頁。

³³ ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅱ〔第2版〕』信山社（2006）366-367頁〔山内敏弘執筆〕。

同意が必要³⁴とされたことに加え、②本判決に示された最低限の要求と武装した軍隊の出動に対する議会留保の限度以上に議会の協働の形式と範囲を詳細に整備することは、立法府の任務である、とされた³⁵。

(3) 議会の創設的同意

ア 同意の根拠

前項でみたように、判決は、全ての武装した軍隊の出動決定に——原則として事前の——単純過半数による連邦議会の創設的同意が必要であるとするが、軍隊の「出動」についての議会の同意を根拠付ける明文の規定が基本法に存在しないため、判決が、議会の創設的同意が必要であるとした憲法上の根拠が問題となる。

この点、判決は、議会留保は「1918年以来ドイツの伝統³⁶」にかなっているとした上で、かかる伝統は防衛上の緊急事態に関する規定（基本法第115a条）が継受し、発展させているとする。その一方で、判決は、基本法第115a条第1項³⁷に規定する防衛上の緊急事態の確定と軍隊の出動との直接的な関係は否定するが³⁸、防衛上の緊急事態の公布に伴う軍隊の

指揮権の連邦国防大臣から連邦総理大臣への移行（基本法第115b条³⁹）は、緊急事態の確定（基本法第115a条第1項）が同時に軍隊の軍事的出動を授権するものであるとする。さらに判決は「議会の同意を軍隊出動決定の必要条件とするドイツ憲法史の連続性を論証するため⁴⁰」、基本法第87a条第3項⁴¹等の連続性の論拠となり得る基本法規定を確認した上で、かかる諸規定は、武装した軍隊の出動が連邦議会の事前の創設的同意によらねばならないという防衛機構の基礎にある原理を認識させるものであると述べている。

確かに、かような論理展開に関しては、その法的演繹の妥当性について疑問を呈する考え方もあるが⁴²、先に述べたように、連邦軍の「出動」についての議会の同意を根拠付ける明文の規定が基本法に存在しない以上、判決が示したように、防衛に関する議会の関与を定める基本法規定を総覧し、一般化する⁴³という展開をせざるを得なかったものと思われる。

判決も述べているが、防衛に関する議会の関与を定める規定が基本法に存するということが、すなわち、連邦軍が執行権のみに委ねられることがない「議会の軍隊」であるということの意味する。そして、「議会の軍隊」で

³⁴ NATO条約等の同盟国支援義務に基づく出動についても、条約に関する同意法によって、同盟上の緊急事態発生に際してドイツ軍が出動することに議会があらかじめ同意していることは別に、必ず個々の出動に関する事前の議会の同意が必要とされる。松浦一夫『ドイツ基本法と安全保障の再定義』成文堂（1998）255頁。

³⁵ 同上、203頁。

³⁶ 議院内閣制への移行をその主な内容とする1918年10月28日帝国憲法改正法において「帝国の名における宣戦の布告には、連邦参議院と帝国議会の同意が必要である」（同法第11条第2項）とされ、皇帝が宣戦布告等を行うに当たり立法府の同意が必要とされることとなった。松浦・前掲注34、223頁。

³⁷ 「連邦領域が武力によって攻撃され、または、このような攻撃が直接に差し迫っていること（防衛上の緊急事態）の確定は、連邦参議院の同意を得て、連邦議会がこれを行う。その確定は、連邦政府の申立てに基づいて行なわれ、投票数の三分の二の多数、少なくとも連邦議会議員の過半数を必要とする」樋口ほか編・『解説世界憲法集〔第4版〕』三省堂（2001）230頁。

³⁸ 基本法第115a条の前身である基本法旧第59a条に規定されていた防衛上の緊急事態は、軍隊の出動の法的前提と

みなされていた。松浦・前掲注34、223-224頁。

³⁹ 「防衛上の緊急事態の公布とともに、軍隊に対する命令権および司令権は、連邦総理大臣に移行する」樋口ほか編・前掲注37、231頁。

⁴⁰ 松浦・前掲注34、225頁。

⁴¹ 「軍隊は、防衛上の緊急事態、および緊迫事態において、軍隊の防衛任務を遂行するのに必要とされる限度において、民間の物件を保護し、交通規制の任務を引き受ける権限を有する。（後段略）」樋口ほか編・前掲注37、218頁。

⁴² 松浦教授は、判決が引用した規定はもちろん、基本法が軍隊の出動に関わる議会の具体的協働を規定しているのは、全て連邦軍の国内出動に限られているため、それを「全ての」軍隊の武装出動に対する議会の同意の要求を導き出す実定法上の根拠とすることができるのか、と判決に対し疑問を呈している。松浦・前掲注34、226頁。

⁴³ マーコス・ハインツェン[川又伸彦訳]「ドイツにおける軍隊出動の憲法上の限界」『日本法学』75巻4号（2010）92頁。

あるからこそ、武装した軍隊の出動についての事前の同意という、軍隊の使用について重大な影響を与える権限が、議会に留保されることになるのであろう⁴⁴。

イ 同意の対象

一方、同意（議会留保）の対象となる出動の範囲については、大要以下のような細則が示された。

すなわち、武装した軍隊の「具体的」出動には原則として連邦議会の事前の創設的同意を必要とする。また、上記の原則の例外として、連邦議会の同意を必要とせず政府の決定のみによる出動が許されるのは、①既に連邦議会が基本法第115a条により防衛上の緊急事態を確定している場合と、②武装して行う作戦行動にかかわらない限りでの援助活動・救援活動のための連邦軍の要員の使用、に限定される⁴⁵。

このように、判決では「出動」の詳細が示されることはなかったが、これについては、法的手続の細部の完成を委ねられた⁴⁶立法府の裁量の余地を広く残しておくということも要因としてあったものと思われる⁴⁷。

2 外国への武装軍隊の出動に関する決定に際しての議会関与に関する法律⁴⁸（議会関与法）の制定

(1) 背景及び法律の概要

1994年7月の連邦憲法裁判所判決（以下「1994年判決」という。）以降、連邦軍の域外派遣手続に関する連邦法の制定は、常に意識

されていたといわれているが⁴⁹、判決後直ちに連邦法の制定に至るようなことはなく、その後の派遣のなかで、判決が示した指針に沿う形で派遣手続が形成されることとなった。

そうしたなか、2003年3月のイラク戦争の勃発⁵⁰を経て、2004年12月、連立与党が提出した「議会関与法」が成立し、2005年3月23日に公布、翌24日から施行されることとなった。

同法では、武装した軍隊を域外に派遣する場合には原則として連邦議会の承認が必要となる（第1条）旨を定めるが、その例外として、派遣される軍人が少数である場合等の烈度及び影響度の低い出動の場合には、略式手続により承認を行うことができる（第4条）としている。また、急迫の危険があり、遅滞を許されない出動は、事前の承認を必要とせず、事後遅滞なく出動承認議案を連邦議会に提出しなければならない（第5条）としている⁵¹。

(2) 議会留保の対象となる「出動」の範囲

先述したように、1994年判決では、人道援助活動・救援活動については、議会による承認の対象とされなかった。ただし、「武装して行う作戦行動にかかわらない限りで」議会の承認が免除されるとされたため、かような作戦行動に関わる可能性がある場合は、人道的な見地からの派遣であっても、議会による承認が必要となる⁵²。

この点について、議会関与法では、第2条第2項後段において「人道救援活動及び救助

⁴⁴ ペーター・レルヒェ[鈴木秀美訳]「連邦憲法裁判所の最近の基本判決における主要傾向——とりわけ議会の地位に関して」『自治研究』71巻3号（1995）27-28頁。

⁴⁵ 松浦一夫「ドイツ連邦軍域外派遣の法と政治（I）」『防衛法研究』（2004）8頁。

⁴⁶ (2)の判決の要点②を参照。

⁴⁷ 松浦・前掲注34、229頁。

⁴⁸ BGBl.2005 I, S.775.

⁴⁹ 松浦・前掲注45、25頁。

⁵⁰ イラク戦争が法制化に与えた影響については、渡邊斉志「軍隊の国外出動に関する立法動向」『外国の立法』219号（2004. 2. 25）120頁を参照。

⁵¹ 本文で引用した議会関与法の邦訳は、渡邊斉志「【短信：ドイツ】軍隊の国外派遣手続を規定した法律の制定」『外国の立法』（2005. 4. 11）に依拠している。

⁵² 松浦・前掲注45、13頁。

活動で、自己防衛のためにのみ武器を携帯するもの」は、議会の承認を要する「出動」ではないと規定しているため、当該規定によって、「自己防衛のためにのみ武器を携帯する」場合が明文化されたことで、議会の承認が不要とされるケースの一部が具体化されたといえよう。

また、同条第1項では、「武装軍隊の出動には、連邦軍の軍人が武装して行う作戦行動に関与し、又は武装して行う作戦行動に関与することが予期される場合を含む」と規定しており、1994年判決が示した「武装して行う作戦行動への関与」だけではなく、関与が「予期される場合」も含めていることから、同判決後の立法措置によって、武装軍隊の「出動」の範囲が——判決で示されたものより——広がったということがいえるであろう。

3 我が国への示唆

1994年判決、議会関与法では、ともに「武装して行う作戦行動」の内容が明確に示されることはなかった⁵³。したがって、国会承認を得るべき自衛隊の海外活動の内容について、かかる判決及び法律から直接的な示唆は得られないと解さざるを得ない。ただし、「人道救援活動・救助活動」が議会留保の例外のメルクマールとして機能していることは確かであるため、かかるメルクマールは我が国の国会承認を検討する上でも参考となろう⁵⁴。

⁵³ もっとも、1994年判決、議会関与法ともに、武装軍隊の出動については、連邦議会の承認を得るのを原則としている。さらに、議会関与法の施行後においても、「武装して行う作戦行動」への関与の問題は、連邦憲法裁判所が「議会親和的」に解釈すると同裁判所が判示している（BVerfGE121,135）ことから、三権の抑制という観点においては、大きな問題は生じないものと思われる。

⁵⁴ 海外における自衛隊の「人道救援・救助」活動のうち、国際平和協力法に基づく「人道的な国際救援活動」、国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づく「国際緊急援助活動」については、国会承認を必要としないが、イラク人道復興支援特別措置法に基づく「人道復興支援活動」については、事後の承認が必要となる。

同活動は、「自己等の生命又は身体を防衛するため、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、

したがって、本文Ⅱ末尾で、どのような活動について客観的正当性を担保する、つまり国会承認を設けることが必要かという問題設定をしたが、ドイツの例を参照する限りにおいては、「人道救援活動・援助活動については、議会による承認を要しない」という解答の立て方をするほかはないであろう。

おわりに—総括と展望

自衛隊の活動に係る国会承認の起源は、自衛隊の前身の保安隊に認められていた命令出動（保安庁法第61条）の下令に、国会による事後承認が必要であったことに遡る。その後、自衛隊の発足とともに、命令出動が治安出動へ継承されるなかで、活動に関する事後承認規定も同様に継承された。政府答弁では、治安出動に関する事後承認規定は、警察法上の緊急事態の布告との関連を考慮したとされているが、治安出動が命令出動を継承したことを考慮すれば、命令出動を設ける際に警察法上の緊急事態の布告を参照したとするのが素直な理解といえよう。命令出動を設ける際に参照したのであれば、制度の出発点の時点で、他の制度との均衡を考慮して規定したことになるため、その際に、さほど実体的理由が考慮されていたわけではないことが推察できるが、命令出動を設ける際に旧警察法上の国家非常事態との均衡を考慮したか否か、という点については本稿では論証できなかった。

ただし、治安出動が事後承認である理由を問われた場合、防衛出動と比較した結果、治安出動は事後承認が相当である旨の答弁が政府によってされることが多いなかで、沿革的には、命令出動を継承した治安出動が事後承認であるということが基準となり、当該基準

「事態に応じ合理的に必要と判断される限度で」「武器の使用」が認められ（Ⅱ 1 (3) 参照）、かつ他国の武力の行使と一体化しないことが制度的に担保されているので（Ⅱ 1 (2) 参照）、議会関与法の原則を適用すれば、国会承認を要しないことになる可能性がある。

との比較の上で、防衛出動が事前承認とされたと考えるのが妥当であるということはいえよう。

このように、国会承認は制度としては、治安出動、更にはその前身の命令出動を起源とし、基準点ともするものであるが、新たな活動を実施する場合に国会承認が必要か否かを判断するに当たっては、沿革的には基準点であった治安出動ではなく、防衛出動が基準となる。具体的には、当該活動を実施する事態と、防衛出動を下令し得る事態との間に強い関連性が認められるか、という点を判断指標として、国会承認の要否が決定されるべきであると解する。

だが、湾岸戦争を契機として、自衛隊の活動が海外活動を軸に多様化し始め、累次にわたり自衛隊の海外派遣の立法化が図られる中で、政府は、「事態の重大性」や「権利義務との関連性」等の判断指標を用いて、おおむね、当該活動に国会承認を要しないとの考えを提示してきた。しかし、これらの判断指標に固執するあまり、近年、活動実績を増している海外における自衛隊の活動に対する国会の関与が不可能となれば、結果としてこれらの判断指標は、自衛隊の活動に対する適切な国会関与を阻害する要因として機能することになる。

もっとも、この点については、そもそも性質の異なる国内的活動と海外活動を同列に論じることが無理なのであるから、自衛隊の活動を国内的活動と海外活動とに分類した上で、各々に適した判断指標を用いて国会による承認の要否を決するのが妥当であろう。

しかし、海外活動に適した判断指標については、国会審議において具体的な議論がなされることはなかった。他方、我が国同様、湾岸戦争以前は、実力組織の海外(域外)活動に極めて謙抑的であったドイツにおいては、1994年に連邦憲法裁判所によって、全ての武

装した軍隊の出動決定に連邦議会の同意が必要であるとの判断が示され(1994年判決)、同判決を踏まえた法律(議会関与法)も制定された。一方で、かかる判決、法律ともに、「武装して行う作戦行動」に関わらない限りでの援助活動・救援活動については、連邦議会による承認は不要であるとする。「武装して行う作戦行動」の内容が明確に示されていないため、自衛隊の海外活動に適した判断指標を探究する上での直接的な示唆は得られないが、「人道救援活動・救助活動」が議会留保の例外のメルクマールとして機能していることは参考に値しよう。

ただし、1994年判決及び議会関与法では、軍隊の出動(派遣)に際して議会の承認を得ることを原則としており、この点が、いかなる活動について国会承認が必要かというかたち、つまり承認が不要であるのが原則で、承認が必要な活動を抽出するというかたちで問題提起される我が国とは異なるといえよう。

したがって、議会関与法の留保原則を、自衛隊の海外活動に係る国会承認の要否の判断指標として、我が国の法制度に取り入れるならば、単に考え方を継受するだけではなく、海外活動には原則として国会の承認を要するという考え方への転換が必要となると思われる。

もっとも、憲法(基本法)に防衛に関する議会の関与を定める規定が複数設けられている⁵⁵ドイツとは異なり、我が国は、憲法に防衛に関する議会の関与を定める規定が設けられていないため、国会承認を得ることが原則であるとする考え方への転換は、容易ではないであろう。

⁵⁵ III 1 (3)アを参照。

さらに、議会留保とは直接の関係はないが、ドイツが、我が国とは異なり、憲法の改正によって再軍備を行った、すなわち、自衛隊が憲法上の組織ではないのとは対照的に、ドイツ連邦軍は、基本法に根拠規定(第87a条)を有している組織であるという点に留意する必要があるであろう。

【主要参考文献】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。

- ・ 芦部信喜ほか「〈座談会〉日本国憲法50年の歩み」『ジュリスト』1089号（1996）
- ・ 宇都宮静男監修『防衛法』自由国民社（1974）
- ・ 大須賀明「自衛隊法制と緊急事態措置」『戦争と自衛隊』法学セミナー増刊総合特集シリーズ7号（1978）
- ・ 大須賀明「自衛隊法」『法律時報』41巻6号（1969）
- ・ 加藤秀治郎編『日本の安全保障と憲法』南窓社（1998）
- ・ 加藤陽三『警察法逐條解説〔再版〕』新警察社（1948）
- ・ 加藤陽三「警察予備隊令と警察法」『警察研究』21巻10号（1950）
- ・ 行財政問題調査研究会編『防衛二法の解説』全国会計職員協会（1986）
- ・ 栗城壽夫「ドイツの権力分立—権力分立の機能的理解—」『比較法研究』52号（1990）
- ・ 小林宏晨『ドイツ連邦軍の「海(域)外派遣」』政光プリプラン（1997）
- ・ 杉村敏正『防衛法』有斐閣（1958）
- ・ 鈴木隆夫『國會運営の理論』聯合出版社（1953）
- ・ 鈴木秀美「ドイツ連邦国防軍のNATO域外派遣と基本法」『国会月報』512号（1991）
- ・ 田上穰治『警察法〔新版〕』有斐閣（1983）
- ・ 田村正博『重要条文解説 警察法』東京法令出版（2002）
- ・ 西修ほか『日本の安全保障法制』内外出版（2001）
- ・ 畠基晃『憲法9条 研究と議論の最前線』青林書院（2006）
- ・ 浜谷英博「『周辺事態』における国会関与手段の考察—周辺事態措置法案と日本型『議会拒否権』制度の提唱—」『松阪政経研究』17巻2号（1999）
- ・ 浜谷英博「有事法制における国会関与の必要性と限界」『防衛法研究』23号（1999）
- ・ 原度『議会法概論〔三訂版(2006年版)〕』政文堂（2006）
- ・ 保安庁保安局編『逐条保安庁法解説』立花書房（1953）
- ・ 正木靖「『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』について」『ジュリスト』1254号（2003）
- ・ 松浦一夫「ドイツ連邦議会の軍隊国外出動決定への関与の射程—2008年5月7日連邦憲法裁判所第二法廷判決について—」『防衛大学校紀要 社会科学分冊』98号（2009）
- ・ 松浦一夫「ドイツ連邦軍の対テロ活動と議会統制—対テロリズム安全保障と「議会の軍隊」をめぐる憲法問題—」『比較憲法学研究』21号（2009）
- ・ 水島朝徳『現代軍事法制の研究』日本評論社（1995）
- ・ 水島朝徳「ドイツ基本法50年と軍事法制」『法律時報』71巻9号（1999）
- ・ 森本敏編『国民として知っておきたい 日本の安全保障問題』海竜社（2007）
- ・ 安田寛『防衛法概論』オリエント書房（1979）
- ・ 安田寛「防衛法制制定の経緯」『セキュリタリアン』（2000.11）
- ・ 渡部正郎「保安隊出動の問題」『警察学論集』5巻8号（1952）
- ・ 亘理格「軍事的合理性と憲法9条の論理—武力攻撃事態等における国・自治体・国民関係の視点から」『ジュリスト』1260号（2004）

東アジア・サミット拡大の政治力学 —ASEANからの視点—

衆議院調査局調査員

山田 明子

(外務調査室)

■要 旨■

2010年10月、第5回東アジア・サミット(EAS)は2011年から米国とロシアをEASの正式メンバーとして迎えることを正式決定した。

本稿は、上記EAS拡大が実現した背景、特にASEANがEAS拡大の実現に向けて積極的に動いた理由を分析することを目的とする。

「東アジア共同体」設立への期待が高まる中、2005年12月に設立されたEASの設立過程においては、参加国の範囲等をめぐって日中間、またASEAN内部においても激しい意見対立がみられた。しかしその5年後の2010年には、EASの「運転席」の役割を担うASEAN諸国が特段の反対意見もなく米口のEAS参加を促すことでまとめ、その実現に向けて積極的に動いたのである。ASEANがこのような動きをみせた背景には、中国の急速な台頭など東南アジア地域を取り巻く国際環境が近年大きく変化する中で、①アジア太平洋地域の多国間地域枠組みにおけるASEANの中心的役割(Centrality)を引き続き維持すること、②ASEANに關与する域外大国間のバランスを回復すること、という2つの意図があったと考えられる。

《構成》

はじめに—本稿の目的と問題認識

I 多国間地域枠組みの形成におけるASEANの行動原理

II EAS拡大の諸要因—ASEANからの視点
おわりに—ASEANを中心とする多国間地域
枠組みの本質

はじめに—本稿の目的と問題認識

2005年12月にASEAN加盟10か国及び日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド(NZ)、インドの16か国により発足した首脳レベルの国際会議である東アジア・サミット(EAS)は、2010年10月に開催された第5回EASにおいて、翌2011年から米国と

ロシアを正式メンバーとして迎えることを決定し、EASは米ロを加えた18か国体制となることとなった。

EAS設立のアイディアは当初、ASEAN+3の枠組みにおいて2000年頃から検討された「東アジア共同体」という長期的目標を念頭に、ASEAN+3に置き換わる、「東アジア協力」を進める上でよりふさわしい首脳会合の場として浮上したものであった¹。

¹ 政府公式資料等からは必ずしも明らかではないものの、EAS設立のアイディアが浮上した当時のASEAN+3首脳会議とEASの違いは、参加国の範囲の違いではなく、ASEAN+3首脳会議では、ASEANが日中韓をゲストとして招待する形で開催され、議題もASEANが関心を持つ議題が中心であるなど、「ASEANの会議」としての性格が強いものに対して、EASでは、全てのメンバー国が対等な立場で東アジア協力について話し合う「東アジアの会議」とすることが想定されたものと考えられる。

しかしEASの設立過程においては、豪州、NZ、インドのEASへの参加等をめぐって日中の意見が対立し、ASEAN内部でも意見が割れた結果、EASはASEAN+3に豪州、NZ、インドを加えた16か国体制により発足することになる一方で、当初EAS設立の暁には発展的に解消されるものと考えられていたASEAN+3の枠組みもそのまま存続することとされた。そして、EASにおいてもASEAN+3同様に、ASEANが「運転席」に座ることが確認される一方で、ASEAN+3とは異なるEAS独自の役割とは何かという疑問もそのまま残された。

その後、EASは、金融協力をはじめ幅広い分野における機能的協力の場として重要性を増すASEAN+3に対し、その役割を明確に見出すことなく約5年を経過し、そして2010年10月には、参加国から目立った反対意見も出ない中、「東アジア」の地域概念を大きく超える米口を正式メンバーに迎えることになったのである。

本稿は、2010年10月の米口のEAS参加決定の背景について、特にEAS拡大の実現を牽引した主要アクターの1つであるASEANに着目した分析を行うことにより、ASEANがEAS拡大に向けて積極的に動いた理由を明らかにすることを目的とする。

今回のEAS拡大の決定に至る過程の全体像を把握するには本来、米国や中国をはじめとするアジア太平洋地域の主要アクターの分析が欠かせない。にもかかわらず、本稿において分析の対象をASEANに特化したのは、ASEANがこの地域に存在するほぼ全ての多国間地域枠組みにおいて中心的役割を担っているためである。その意味で、今回のEAS拡大におけるASEANの動向及び意図の分析は、この地域の多国間地域枠組みの本質を理解する上でも参考になるものと思われる。

本稿の構成としては、まずIにおいてASEANの多国間地域枠組み活用の動機及びASEANの行動原理を分析し、IIにおいて、2005年12月のEAS設立の経緯に触れた後、Iの検討や国際会議文書、報道等の資料を踏まえて、今回のEAS拡大に動いたASEANの動機を検討することとしたい。

I 多国間地域枠組みの形成におけるASEANの行動原理

1 ASEAN流「会議外交」の性格

ASEANはこれまで、ASEAN+3、EAS、ASEAN地域フォーラム(ARF)などアジア太平洋地域における多くの地域枠組みの形成に主要な役割を果たすとともに、それらの枠組みにおいて、議長国の地位やしばしば「運転席」と称される中心的役割を担ってきた。

地域機構としてのASEANの基本的性格は、これまでの多くの研究において、事務局や各種委員会の活動よりも首脳や閣僚による定期会合を中心とした「会議外交」の場であるとの分析がなされてきた²。そして、ASEANが数々の緊張・対立要因を抱えながら40年以上の長期にわたり存続できた理由として、「ASEAN Way」³と呼ばれる独特の行動指針の存在が指摘されている。佐藤考一・桜美林大学国際部教授は、ASEANの「会議外交」の特徴について、①コンセンサス方式の意思決定を基本とする拘束の少ない緩やか

² 佐藤考一『ASEANレジーム』勁草書房(2003)4-5頁

ASEANの本質を「会議外交」と分析する主な研究の例として、山影進『ASEAN シンボルからシステムへ』東京大学出版会(1991)、『ASEANパワー アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会(1997)を挙げるほか、同様の視点を持つ研究者として萩原宣之、黒柳米司、松本三郎、岡部達味等の名前を挙げている。

³ 「ASEAN Way」には明確な定義は存在しないが、おおむね、内政不干渉原則の忠実な遵守や、コンセンサス方式による合意形成等の特徴とするASEANの行動指針を指す。

な枠組みであること、②会議参加者を当事者とする紛争を議題として取り上げる際には、紛争の直接的解決よりも紛争当事者の対話の維持を優先すること、③国際会議を連帯と団結の強化に利用し、域外諸国との会議では集団交渉を行うこと、④国際情勢の変化への対応など必要に応じて国際会議を増設すること、⑤増設した国際会議では、ASEANが全体あるいは部分的に会議を主催し、議長を務めること、の5点に整理している。そして、このようなASEAN独特の行動様式は、ASEAN設立時の加盟国首脳が意図的に設定したものであるというよりは、ASEAN諸国がASEAN設立以降に直面してきた国内的課題や国際環境に対応する必要性から、紆余曲折を経て徐々に形成されたものと考えられている⁴。

例えば、1969年のASEAN設立は、当時のASEAN加盟国間の関係が領有権問題や分離独立運動等をめぐり必ずしも良好ではない中で、各国が国内に共通して抱える国民統合上の課題や経済開発に集中できる国際環境を創出するために、ひとまず近隣関係の紛争を抑制しようという意図によるものであった⁵。したがって、上記①、②に見られるASEAN独特の緩やかな会議運営ルールは、いまだ相互不信と疑心暗鬼の存在するASEAN加盟国が摩擦の表面化を避けつつ、とりあえずの連帯を維持していくために必要不可欠な条件でもあった。そして、1970年代以降、ASEANがECや日本、豪州、カナダ等の域外諸国・機関との間でASEAN+1の対話枠組みを相次いで制度化し、それらを通して先進国市場へのアクセスなど若干の譲歩を勝ち取っていく経験を通じて、ASEAN諸国は域外諸国に対して集団交渉で挑むことの有用性に気付いていく(上記③と関連)。そして

さらに、1979年以降、西側主要国との間で定例化されたASEAN拡大外相会議(PMC)等の国際会議での経験は、ASEANが国際会議において主催国あるいは議長国といった中心的役割を獲得することにより、国際社会におけるASEANの存在をアピールし、立場を強化できるという利点に気付かせたのである(上記④、⑤と関連)。

このようにASEANは、非力な小国連合ではあるものの、その独特の会議運営ルールの下で加盟国間の連帯を維持しつつ、ASEAN+1の枠組みによる集団交渉やASEAN+Xの形態によるマルチの枠組みを最大限活用することにより、ASEANの国際社会における存在感や対外的な発言力を強化してきた。それは、戦前には列強による植民地支配、戦後には米ソ対立、中ソ対立など、常に国際環境や大国に翻弄され続けてきた東南アジア地域の諸国にとって、大国から庇護や支援を引き出しつつ、かつ一定の自律性を確保するために必要な戦略であったと考えられる。

2 多国間地域枠組みの形成におけるASEANの行動原理

上記のように、ASEAN諸国は各種枠組みを自身の自律性や発言力の向上のために活用してきたが、これまでの多国間地域枠組みの形成に際してのASEANの主張や行動を整理すると、以下の3つのような「行動原理」とでも呼ぶべきパターンが観察される。

第一に、しばしば「Centrality」と表現されるASEANの中心的役割の確保が挙げられる。この点は、ASEANが域外大国の関与の下ででき得る限りの自由と自律性を確保するための必須条件でもあり、ASEAN諸国はこれまで様々な地域的枠組みが模索される過程では必ずこの中心的役割の確保に最大限の注意を払ってきた。具体的には、①自らイニシアティブを示すこと等により多国間地

⁴ 前掲注2 33-35頁

⁵ 山影進『ASEANパワー アジア太平洋の中核へ』東京大学出版会(1997)31-56頁

域枠組みの検討段階での主導権を握る、②新たな枠組みをASEANの制度の枠内に位置付けることなどにより、会議の議題設定や運営に大きな裁量権を持つ議長国又は主催国の地位を獲得する、③前記②が難しい場合でも、緩やかで拘束の少ないASEANの会議運営ルールを採用させる、などの形態をとる。

例えば、1989年のアジア太平洋経済協力（APEC）設立過程では、豪州、日本（通産省）のイニシアティブによる検討が進む中、ASEANは当初、APECの設立によりASEANの一体性が損なわれることを懸念して、ASEANが主催するPMCの活用を訴えた（上記②に該当）。しかしそれが困難になると、今度はAPEC閣僚会議をASEANが拡大したものとしてASEANの枠内に位置付けること等を求め（上記②に該当）、最終的にはASEAN諸国が2年に1度閣僚会議を主催すること、APECをコンセンサスに基づく拘束の少ないフォーラムとすること等の条件を勝ち取った（上記③に該当）⁶。また、1994年のASEAN地域フォーラム（ARF）設立に至る過程でも、カナダ、豪州、日本から提起されたアイディアにはいずれも消極的な姿勢を示した上で、ASEANが主導権を握る形でARFを設立した（上記①に該当）⁷。その結果、ARFは「ASEAN地域フォーラム」の正式名称が示すとおりASEANが恒常的に議長国を努めるASEAN主導の会議となっている（上記②に該当）。

第二に、多国間地域枠組みにおける域外大国間のバランスの確保が挙げられる。ASEANはしばしば、大国の関与の下で一定の自律性を確保するための戦略として、複数の域外大国を同時に関与させ、それらを相互に牽制させることにより個々の大国の影響力を相

殺することを重視してきた。そして多国間地域枠組みはASEANにとってASEANに関与する大国間のバランスを図るためのツールとしても活用されてきた。具体的には、①一国だけが突出した影響力を行使することがないよう域外諸国の力関係を勘案して多国間地域枠組みに取り込む（内部化）、②突出した影響力を持つ国を含まない新たな多国間地域枠組みを他に設置する（外部化）等の手法をとる。

例えば、1997年1月、橋本首相⁸はASEAN諸国訪問に際して日・ASEAN間における首脳レベルの対話の一層の緊密化を呼びかけたが、ASEAN諸国は日本との関係だけを突出して強化することに対する中国の反応を懸念し、同年12月に開催されたASEAN非公式首脳会議に日中韓3か国の首脳を一度に招待するという形で対応した（上記①に該当）⁹。その後、この会合はASEAN+3首脳会議として公式化され、チェンマイ・イニシアティブをはじめとする各種地域協力の基盤となり、将来の「東アジア共同体」設立を議論するまでに発展していくが、その背景には、米国一極構造の出現や1997年のアジア通貨危機に対する米国及び国際通貨基金（IMF）による厳しい融資条件の押し付けに直面する中で、米国主導のグローバリゼーションを牽制し、地域的な自助の仕組みを作る意味合いがあった（上記②に該当：米国の外部化）¹⁰。

また、1996年にシンガポールのゴー・チョクトン首相の提唱により設立されたアジア欧州会議（ASEM）には、EUとの対話と経済交流を深めることにより、当時APECに

⁸ 以下、本稿における政府要人等の肩書きはすべて当時のものである。

⁹ 前掲注2 181頁

¹⁰ 菊池努「相互依存、力の構造、地域制度—東アジア共同体と地域制度の動態—」『海外事情』58巻4号（2010）36頁

⁶ 菊池努『APEC アジア太平洋新秩序の模索』日本国際問題研究所（1995）175-254頁

⁷ 同上 255-366頁

において強力な主導権を展開しようとしていた米国の影響力が強まりすぎることを牽制する意図があったとされる（上記②に該当：米国の外部化）¹¹。

第三に、ASEANの一体性の確保である。ASEAN諸国は40年以上にわたりASEANの下でのまとまりを維持してきたとはいえ、10か国それぞれの関係を見れば、国家規模、政治体制、経済的發展段階などの相違に加え、今なお近隣諸国間の領有権問題を抱え、歴史的につながりの深い域外大国も異なる。ASEAN諸国自身も、このようなASEANの結束の脆弱性をよく理解しており、多国間地域枠組みに関しても、ASEANの存在を相対化しかねない多国間地域枠組みの構想やASEANの一体性に配慮しない域外大国のイニシアティブに対しては強い懸念を表明してきた。

例えば、APECの検討段階においてもそのような懸念が主張されたことは既に述べたが、2000年11月のASEAN+3首脳会議において初めて言及されたEAS設立のアイデアに対しても、当時はまだ参加国の増加が想定されていなかったにも関わらず、マレーシアなど一部のASEAN諸国からASEANの一体性への影響への懸念や、ASEANが中心に座るASEAN+3の枠組みも重視すべきとの意見が示されている¹²。

現在のところ、アジア太平洋地域の多国間地域枠組みにおいて上記のようなASEANの中心的役割、域外大国間のバランス、ASEANの一体性といったASEANのニーズはおおむね確保されてきたといっていよい。小国連合であるASEANにこのような地位の獲得が可能であったのは、集団交渉によるASEANの戦略が巧みであったというだけで

なく、日本、中国といった東アジア地域の大国の間に相互不信が存在し、相手側のイニシアティブを互いに認めてこなかったために、ASEANがいわゆる「漁夫の利」を得ることが可能であったこと、また、ASEANが弱者であるがゆえに、ASEANのイニシアティブが他の国に脅威を抱かせることがなかったこと、そして、内政不干渉、コンセンサスといったASEANの意思決定方式が、依然として各国間に相互不信が残るアジア太平洋地域において枠組みを形成する上でも効果的であったためと考えられている¹³。

II EAS拡大の諸要因—ASEANからの視点

1 EAS設立とその後の経緯

(1) EAS設立の経緯

既に述べたとおり、EAS設立のアイデアは当初、ASEAN+3の枠組みにおいて、将来的な「東アジア共同体」の実現に向けた具体的措置を検討する中で浮上した。具体的には2000年11月のASEAN+3首脳会議において提案され¹⁴、金大中韓国大統領の提唱により設置された2つのグループ「東アジア・ビジョン・グループ（EAVG）」と「東アジア・スタディ・グループ（EASG）」において検討された¹⁵。EAS設立の提案は、ASEAN+3参加国が将来的な「東アジア共同体」の実現を目指す上で、ASEANが日中韓3か国をゲストとして招待する形で開催されるASEAN+3よりも、「東アジア」のコンセプトによりふさわしい首脳会議の場

¹³ 黒柳米司「ASEAN主導型秩序—成熟と退廃のはざま」『海外事情』58巻4号（2010）、8頁

¹⁴ 外務省「ASEAN+3首脳会議の概要」平成12年11月24日

¹⁵ EAVG（1999年設置）及びEASG（2001年設置）は、いずれも「東アジア共同体」の実現に向けてASEAN+3諸国においてどのような具体的協力ができるかを検討するために設置されたグループであり、EAVGは各国有識者、EASGは各国政府担当者により構成される。

¹¹ 前掲注2 79頁

¹² 第5回ASEAN+3首脳会議（2001年11月 バンダールスリブガワン（ブルネイ））外務省及び経済産業省資料

を設置すべきというのがその趣旨であった。しかし同案に対しては、ASEANの一体性への影響についての懸念から、マレーシア等ASEAN諸国の一部に慎重論が存在し、2002年11月に公表されたEASG最終報告書においても、EASはASEAN+3首脳会議の発展を基礎として漸進的に実現すべき中長期的方策とされたにすぎなかった¹⁶。

しかしEASは、その3年後の2005年12月に実現する。その背景には2005年のASEAN議長国であったマレーシアのマハティール元首相による強力なイニシアティブがあったとされる¹⁷。このマレーシアによる唐突なイニシアティブの意図としては、Iで検討したASEANの行動原理に照らせば、新たな地域枠組みの設立に自らイニシアティブをとることにより、ASEANにとって望ましい形での枠組みの形成を図る意図があったと考えられる。2004年7月のASEAN+3外相会合において示された同提案に対し、中国、日本がそれぞれ立場を明らかにし、主催国として立候補するなど激しい綱引きを繰り返す中で¹⁸、2005年中のEAS開催は規定路線となっていた。

EAS設立に至る過程¹⁹において、日中の

立場は、主にEASの基本理念と参加国の範囲という2つの点で異なっていた。日本はEASを「開かれた地域主義」の原則や民主主義、人権等の普遍的価値、グローバルな規範に基づく地域協力の場と位置付け、豪州、NZ、インドの3か国を加えた16か国により構成されるべきであると主張し、また米国のオブザーバー参加についてもその可能性を打診した。このような日本の主張の背景には、①東アジア地域に米国抜きで枠組みが新設されることへの米国の懸念への配慮、②増大する中国の影響力に対する牽制の意図などの思惑が働いたとされる²⁰。

他方、2000年代以降、上海協力機構(SCO)の設立をはじめ、米国が加わらない多国間地域枠組みの形成に熱心に取り組んできた中国²¹は、EASのメンバーをあくまでもASEAN+3参加国に限定するよう主張した²²。

この日中対立の背景にある隠れたテーマは、東アジア地域の新たな秩序作りにおける米国及び米国的価値規範の扱いであった。しかしその米国自身はEAS設立の動きに対して、2005年5月、アーミテージ元 국무副長官が日系紙のインタビューに際して強い不快感を示

三枝「東アジア共同体」論の展開『現代アジア研究1 越境』慶応義塾大学出版(2008)443-468頁、大矢根・前掲注17、Terada・前掲注18。

²⁰ 佐藤・前掲注19 47頁、大庭・前掲注19 458頁、Terada・前掲注18 82-86頁。

また、田中均『外交の力』日本経済新聞出版社(2009)162-170頁は、将来的な共同体が寄って立つ民主主義的価値や貿易・投資ルールを作っていくためには、EASには成熟した民主主義国の参加が必要であるとの考慮から、豪州、NZをEASに加えるのが得策と考えた経緯について触れている。

²¹ 中国の多国間主義への取組や意図については、浅野亮「中国の多国間主義：現実的リベラリズム?—「中国の台頭」下における新たな役割の模索」大矢根聡編『東アジアの国際関係—多国間主義への地平』有信堂(2009)25-46頁、伊藤剛「中国の東アジアにおける「地域主義」」『海外事情』54巻4号(2006)32-42頁等を参照。

多国間地域枠組みに対する中国の取組の特徴としては、①米国のプレゼンスが相対的に低い多国間地域枠組みの形成に熱心であること、②ASEANによる「連軸席」の地位を積極的に支持していること等を指摘することができる。

²² 前掲注17 11頁

¹⁶ *Final Report of the East Asia Study Group*, ASEAN+3 summit, 4 November 2002, Phnom Penh, Cambodia, pp. 56-60

¹⁷ 大矢根聡「東アジア地域協力の転回—多国間主義の視点による分析へ」大矢根聡編『東アジアの国際関係—多国間主義の地平』有信堂(2009)6-7頁。2005年12月にEAS設立が実現した理由について、大矢根は、アジア通貨危機のモメンタムに加えて、2005年のASEAN議長国であったマハティール・マレーシア元首相の新機軸を打ち出そうとする極めて強い意欲と、会議運営において議長国のリーダーシップを最大限尊重するASEANの議長国制度による会議運営方式の存在が可能にしたと分析している。

¹⁸ マレーシア提案を受けた日中両国の動きについては、Takeshi Terada, *The Origin of ASEAN+6 and Japan's initiatives: China's rise and the agent structure analysis*, *The Pacific Review* Vol. 23 No. 1 March 2010, Routledge, pp. 82-83を参照。

¹⁹ EAS設立過程については既にいくつかの先行研究が存在する。例えば、佐藤考一「東アジア首脳会議をめぐる国際関係」『海外事情』54巻4号(2006)43-56頁、大庭

した以外には、政府関係者が公式見解を明らかにすることはなかった。また、米国のオブザーバー参加を打診する日本提案についてもこれを否定し、表面上静観を保った。ただし水面下では日本やシンガポールを通じて米国抜きで枠組みが成立しないよう要請していたとされる²³。

またロシアは、1990年代後半以降東南アジア地域の諸国との関係強化に積極姿勢を示してきていたが、EAS新設の動きに際してもいち早くEASへの参加希望の表明を行った。

このように域外大国の思惑が交錯する中で調整の役回りを担うことになったASEANでは2005年2月～4月のASEAN高級事務レベル会合、ASEAN外相リトリート会議、同年5月のASEAN+3非公式外相会議などにおいてEASの参加国、参加基準等を決定していった。その過程では、参加国の範囲をめぐる日中の意見対立の中でASEAN諸国の意見も割れ、参加国拡大を支持するシンガポール、インドネシアなどに対して、ASEAN+3の枠内にとどめることに固執する議長国マレーシアとの間で激しい議論が展開されたとされる²⁴。その結果、EAS参加国については日本の主張どおりASEAN+3に豪州、NZ、インドを加えた16か国とする一方で、EAS設立後もASEAN+3の枠組みを引き続き存続させることが決定された²⁵。

ASEAN諸国が最終的にEAS参加国の範囲を16か国とした理由としては、EASの枠組みの外におかれる米国への配慮とともに、東南アジア地域において急速に影響力を拡大しつつあった中国に対する脅威論の高まりが

あったと分析されている²⁶。他方、ASEAN+3がEAS設立後も存続されることになった理由としては、中国への配慮とともに、ASEANの中心的役割の維持を重視する議長国マレーシアなど一部ASEAN諸国の主張が取り入れられたものと考えられる。

また、ロシアのEAS参加については、米国とのバランスへの配慮等から見送られたものの、議長国マレーシアの判断により、プーチン・ロシア大統領が第1回EASにゲストとして招待されることになった²⁷。

このような経緯を経て、2005年12月、クアラルンプールにおいて前後して開催されたEASとASEAN+3首脳会議はそれぞれクアラルンプール宣言を採択した²⁸。両宣言は、ASEAN+3を「東アジア共同体」という長期的目標実現のための「主要な手段(main vehicle)」として明確な役割を与える一方、EASについては、ASEAN+3とは異なるEAS独自の役割があるのかどうかについて必ずしも明確にはされず、「この地域における共同体の形成に重要な役割(significant role)を果たし得る」とされるにとどまった。そしてEAS、ASEAN+3両方の枠組みにおいてASEANが「運転席」の地位を占めること、またEASへの加盟についてもASEANが設定した参加基準²⁹に基づくことが確認され、双方の枠組みにおけるASEANの中心的役割が改めて明確にされたのである。

²⁶ 佐藤・前掲注19 50-53頁

²⁷ 佐藤・前掲注19 53頁、タイ英字紙 *The Nation*, 25 January 2010

²⁸ 「東アジア首脳会議に関するクアラルンプール宣言(仮訳)」2005年12月14日、クアラルンプール(マレーシア)「ASEAN+3首脳会議に関するクアラルンプール宣言(仮訳)」2005年12月12日、クアラルンプール(マレーシア)

²⁹ ASEANが設定したEAS参加基準とは、①ASEANの対話国であること、②ASEANに実質的な経済的リンクージュを持つこと、③東南アジア友好協力条約(TAC)の加盟国であることの3点である。

²³ 前掲注17 12頁、佐藤・前掲注19 51-52頁

²⁴ 大庭・前掲注19 455-458頁

²⁵ ASEAN内部における調整過程については、佐藤・前掲注19 50-53頁を参照。

(2) EAS設立のその後

その後、EASは発足から約5年を経たが、ASEAN+3とは異なる独自の役割を見出したとは言い難い。例えば、東アジアの機能的協力は、ASEAN+3、EAS両方の枠組みにおいて進められていたが、チェンマイ・イニシアティブをはじめとして、その協力分野を20分野³⁰にまで拡大しつつあるASEAN+3と比べ、EASはエネルギー安全保障、鳥インフルエンザ、教育、防災、金融の5分野を優先協力分野として指定するにとどまり、いずれもASEAN+3の協力分野と重複している。

経済統合に関しても、双方の枠組みにおいて自由貿易協定(FTA)が並行して検討され、ASEAN+3参加国による「東アジア自由貿易地域(EAFTA)」を推す中国と、EAS参加国による「東アジア包括的経済連携構想(CEPEA)」を推す日本の間で綱引きが繰り返されてきた。

また、EASとASEAN+3首脳会議の関連文書の比較でも、毎年ASEAN+3首脳会議議長声明がASEAN+3を「東アジア共同体」形成の「主要な手段」と明確に位置付けているのに対し³¹、近年のEAS議長声明では、EASを「進化する地域のアーキテクチャーの重要な構成要素」、「ASEANの対話プロセス、ASEAN+3プロセス、ARF、APECを含む他の地域的枠組みを補完し、相互に強化する役割を果たすべき」などの表現で位置付けるにとどまり、ごく相対的な役割しか与えられていない印象を受ける³²。

³⁰ 「東アジア協力に関する第二共同声明—ASEAN+3協力の基盤に立脚して—(仮訳) 2007年11月20日、シンガポール

³¹ 例えば「第12回ASEAN+3首脳会議議長声明」2009年10月24日、チャム・ホアヒン(タイ)

³² 例えば「第4回東アジア首脳会議議長声明」2009年10月25日、チャム・ホアヒン(タイ)

このように、当初は将来的目標としての「東アジア共同体」の基礎となることが期待されたEASであったが、①「東アジア共同体」の具体像(特に米国及び米国的価値規範の取扱い)について関係国間のコンセンサスがなかったこと、また、②ASEAN諸国の間にASEANの一体性や中心的役割が損なわれる懸念が存在したことにより、EASに当初期待された役割が与えられることはなかった。他方、改めて明確にされたのは、日中間に依然存在する相互不信と、ASEANの多国間地域枠組みにおける中心的役割であった。

しかしながらEAS設立から5年を経た2010年10月には一転して、ASEAN諸国は米国をEASに自ら積極的に受け入れる決定を下すのである。次項ではその背景について検討する。

2 EAS拡大の経緯

(1) EASへの米口参加の検討及びその背景

ASEANが米国とロシアのEAS参加問題を最初に公式に検討したのは2010年4月のASEAN首脳会議においてであった。この会議では、東南アジア地域への米ロ両国の関与をどのように強化するべきかが議題となり、インドネシア、シンガポールそれぞれから両国をASEAN主導の多国間枠組みに迎えるための形式について提案がなされた。その結果、具体的な形式については合意に至らなかったものの、両国を何らかの形でASEAN+6の枠組みに参加させる方向では一致し、同会議の議長声明は「首脳主導、開放性、包括性というEASが有する性質に鑑み、ロシアと米国に対して、適当な形式によりEASに参加する可能性を含め、進化する地域アーキテクチャーへの一層の関与を奨励する」として、米ロに対しASEANに対するコミットメント強化を改めて検討するよう求めた

のである³³。

ASEAN諸国がこのような合意に至った背景には、Iで検討した多国間地域枠組みに対するASEANの3つのニーズ、①ASEANの中心的役割の確保、②域外大国間のバランスの維持、③ASEANの一体性の確保)に照らして、当時、ASEAN諸国に多国間地域枠組みの在り方の見直しを迫るいくつかの状況が存在したことが考えられる。

第一に、中国、インドの台頭などアジア太平洋地域における力の変動等を反映して、近年、この地域における多国間地域枠組みをめぐる国際的な議論が活発化していたことが挙げられる。そしてそのことは、ASEAN諸国にASEANの中心的役割喪失の危機を認識させるのに十分であった。

最初にその議論の口火を切ったのは豪州であった。2007年末、約11年ぶりに政権に復帰した労働党のラッド豪首相は、2008年6月に行ったシドニーでの講演で「アジア太平洋共同体(APC)」構想を明らかにした。同構想は、世界の経済や戦略上の力の重心がアジアに移行しつつある状況に鑑み、アジア太平洋地域の諸国が将来直面し得る変化や課題に対応するため、米国、日本、中国、インド、インドネシアなどアジア太平洋地域全域をカバーし、かつ政治、経済、安全保障などあらゆる問題を扱う多国間制度を2020年までに創設するために今こそ議論を開始すべきと訴えるものであった³⁴。ラッド豪首相は同構想に対する各国の理解を得るため、APEC設立の際にも尽力したウールコット氏を特使に任命し外交努力を重ねたが、この構想に対する各国の反応は「詳細がわからない」といっ

たものも含めおおむね消極的であり、特にASEAN諸国からは、ASEANが中心的役割を果たしてきた既存の枠組みとの関係や、新たな枠組みにおいてASEANの中心的役割はどうなるのか、また豪州がEUのような拘束力の強い固い枠組みを想定しているのではないかといった懸念が示された³⁵。そして2009年12月に豪州が同構想への理解促進を目的として主催した国際会議では、ラッド豪首相自ら、同提案はEUのような超国家機関の創設を目指しているわけではないこと、また新たな枠組みにおけるASEANの中心的役割の重要性に言及するなど、ASEANの懸念に配慮した説明を尽くしたものの、ASEAN諸国からの出席者の間ではむしろ、「ASEANの中心的役割の維持」と、「ASEANの地位に影響を与え得るいかなる新たな枠組み創設をも否定する」というASEANの立場を確認する絶好の機会となったのである³⁶。

このラッド提案に加え、2009年9月に日本の政権の座についた鳩山首相による「東アジア共同体」構想もASEAN諸国からは同様の反応を招いた。この鳩山構想も具体像が明らかではなかったため、各国の反応はおおむね「総論賛成」あるいは様子見にとどまったが³⁷、この鳩山構想に対するASEAN諸国の反応としては大きく2つあった。1つには、日本あるいは日中韓が東アジアにおける共同体の形成を主導することに対する警戒とASEANの中心的役割の喪失への懸念である。例えば、2010年10月に開催された日中韓首脳会議において鳩山首相が同構想の説明を行ったことに対し、スリン・ASEAN事務局長やアピシット・タイ首相が日本のメディア

³³ Chairman's Statement of the 16th ASEAN Summit "Towards the ASEAN Community: from Vision to Action", Ha Noi, 9 April 2010

³⁴ Kevin Rudd, *Address to the Asia Society Australia Centre, Sydney: It's time to build an Asia-Pacific Community*, 4 June 2008

³⁵ Frank Frost, *Australia's proposal for an Asia-Pacific Community*, Parliamentary Library, Parliament of Australia, 1 December 2009, pp.11-13, pp.21-22

³⁶ *The Nation*, 7 December 2009

³⁷ 『朝日新聞』(2009.10.8)

を通じて「東アジア共同体構想の中心はあくまでもASEANである」として釘を刺す反応がみられた³⁸。もう1つには、鳩山構想が当初、米国で日本の「米国離れ」の意図を表したものと受け止められたことに関して、もし鳩山構想が米国を排除した「東アジア共同体」を志向するならばこれを支持しないという反応である。この立場を特に強調したのは対米友好国であるシンガポールやタイであり、「域外の世界とも連携する必要がある。特に地域のバランス上、米国の関与が必要だ（リー・シェンロン・シンガポール首相）」³⁹、「経済・安全保障の両面で米国は東アジアの重要なパートナーだ（アピシット・タイ首相）」⁴⁰などとして、東アジア地域への米国の一層の関与を求めた。その他、鳩山首相が「EUの父」と呼ばれるクーデンホーフ・カレルギーが唱えた「友愛」を外交のスローガンに掲げたことから、鳩山構想はEUをモデルとした地域統合を想定したものではないかとの懸念や、構想の内容そのものを問う声など、構想が具体的でないがゆえの誤解や疑問も示された⁴¹。

この日本、豪州によるイニシアティブのほか、関係国の有識者の間でも、アジア太平洋地域における力の変動を念頭に、主要国間の紛争を管理するための地域制度の在り方についての議論が近年活発化していたことも重要である。これらの議論はおおむね、ASEANを中心とする既存の多国間協力の枠組みとは別に、大国間協調のための新たな制度を設けることを主張しており、例えば米中「G2」論やインドネシア戦略国際問題研究所のユス

フ・ワナンディ氏による「アジア版G8」⁴²の議論はその一例である。そしてこのような大国を中心とする秩序構築に関する議論は、その枠組みから外される可能性のあるASEANの一部の諸国の懸念を高める効果をもたらした。

以上のような状況は、ASEAN諸国にマルチの枠組みにおける中心的役割の喪失の危機を認識させるのに十分であった。2009年10月に開催された第4回EASでは、日豪から上記イニシアティブが披露されたのに対してASEANが既存の枠組みを重視するよう主張するなど、この地域の多国間枠組みの在り方に関心が集中したという⁴³。このような状況に接し、ASEAN諸国は、米ロなどの大国を加えた新たな地域的枠組みの設置はもはや不可避であり、ASEANが引き続き多国間地域枠組みにおける中心的役割を維持するには自ら行動を起こす必要があると認識したものと考えられる。

第二に、ASEANに関与する域外大国間、特に米中ロ間のバランスの回復が挙げられる。

南シナ海領有権問題等をめぐる一部ASEAN諸国の対中脅威認識の高まりと、米国の役割拡大への期待に関しては、中国の海洋権益に対する強硬な主張が目立ち始めた2010年頃から我が国においても頻繁に報道されるようになったが、東南アジア地域における米国のコミットメント強化の必要性については既にそれ以前からASEAN諸国内で認識されていた。特に2000年代以降、中国がASEAN諸国に対して積極的なアプローチを図る

³⁸ 「鳩山首相提唱「東アジア共同体」構想の反響」日本貿易振興機構（JETRO）、2009年11月16日

³⁹ 『毎日新聞』（2009.10.7）

⁴⁰ 『日本経済新聞』（2009.11.5）

⁴¹ 前掲注38 14頁、*The Nation*, 26 October 2010、*The Jakarta Post*, 11 December 2009、『東京新聞』（2009.10.25）他

⁴² Jusuf Wanandi, *Remodeling Regional Architecture*, PacNet Number13, Pacific forum CSIS, Honolulu Hawaii, 18 February 2009

東アジア地域が中国、インドの台頭という力の変動に直面する中で安定を維持するために、オーストラリア、中国、インド、インドネシア、日本、韓国、ロシアで構成される、伝統的安全保障や戦略的対話を目的とする大国間強調のための枠組みを設けるべきとの主張。

⁴³ 『産経新聞』（2009.10.26）

一方で、ブッシュ政権下の米国は対テロ戦争に注力し、東南アジアに対する外交的配慮を欠いたほか、度重なる要人訪問のキャンセルや⁴⁴、ASEANが重視する東南アジア友好協力条約（TAC）を域外主要国の中で唯一未締結であること等がしばしば、ASEAN諸国首脳から「ASEAN軽視」と批判された⁴⁵。このような状況の中で、ASEAN諸国の間では東南アジア地域に対する米国の関与をより確実なものとする必要性が認識されるようになったと考えられる⁴⁶。

したがって、2009年1月に発足したオバマ政権がアジア重視の姿勢を掲げ、TAC締結やEASへの参加に関心を表明したことは、ASEAN諸国にとって米国のASEANへの関与をより確実なものに格上げし、ASEANに関与する大国間のバランスを回復する好機と映ったに違いない⁴⁷。事実、オバマ米政権は2009年7月にはEASへの参加条件であるTACへの署名を果たし、同年11月にはオバマ大統領のアジア歴訪に際してEASへの関心を表明している⁴⁸。

⁴⁴ ブッシュ政権ではライス国務長官が2005年及び2007年の2度にわたりARFを欠席したほか、ブッシュ大統領も2007年に米・ASEAN首脳会談をキャンセルしている。

⁴⁵ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, *U.S. POLICY IN SOUTHEAST ASIA-Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect*, Asian Survey, Vol. XL VII. No. 4. July/August 2007 P622-641

Bruce Vaughn and Wayne M. Morrison, *China-Southeast Asia Relation: Trends, Issues and implication for the United States*, CRS Report, The Library of Congress, updated 4 April 2006

⁴⁶ *The Nation*, 3 April 2008

記事は、スリンASEAN事務局長がワシントンで行った講演において、近年の東南アジア地域における米国の「不在」を強く批判するとともに、米国はこの地域に安全保障を提供できる唯一の大国であるとして同地域への米国の一層の関与を求めたことを紹介した上で、同様の見解を持つ政府要人や評論家はスリン事務局長にとどまらないことを指摘している。

⁴⁷ *The Jakarta Post*, 19 April 2010

記事は、「米ロのEAS参加は、EASにおいて1国のみが突出することを避けるためだ」とのマルティ・インドネシア外相の発言を紹介している。

⁴⁸ バラク・オバマ大統領演説（2009年11月14日、サントリーホール・東京）

また米国のEASへの関心表明は、ASEANにとって、EAS設立当時から参加表明を行ってきたものの、米国とのバランスへの配慮から正式参加を見送ってきたロシアの扱いを再考する好機でもあった。米ロという2つの大国によるEAS参加が実現すれば、ASEANとしては運営の力量がますます問われることになるものの、その設立以来、役割が今ひとつ曖昧なEASを利用して、ASEANの国際的名声を更に高めることができるという計算もあったと考えられる⁴⁹。

(2) ASEAN首脳会議（2010年4月）以降の経緯と他のEAS参加国の反応

ASEAN諸国が自ら米ロのEAS参加の検討に動いたのは以上のような事情からであると考えられるが、現地英字報道を見る限り、2010年4月のASEAN首脳会議以降、米ロの関与強化を求める方針に対して、ASEAN諸国において反対意見が表明された形跡は見当たらない。そしてこの時点でのASEAN諸国の懸案は既に米ロのEAS参加の是非にはなく、①オバマ政権のEASへの態度は大統領演説等での関心表明にとどまり、正式な参加表明がいまだ行われていないこと、②米ロ両国をどのような形式で迎え入れるのが適当か、の2点であったようだ。①に関しては、オバマ米大統領が2010年3月に予定されていたインドネシア訪問を2度にわたりキャンセルしてASEAN諸国を散々やきもきさせた後、ASEAN外相会議が開催される1週間前の7月15日になってようやく正式にEASへの参加表明を行った⁵⁰。②に関しては、既存のEASへの米ロ参加を主張するインドネシア案と、EASとは別に米ロを加えたASEAN+8の枠組みを設けるシンガポ

⁴⁹ *The Nation*, 25 January 2010

⁵⁰ *The Nation*, 18 July 2010

ール案の2つの案の間でASEAN内部でも意見が割れたが⁵¹、最終的にはASEANの中心的役割の確保のしやすさ等からインドネシア案が支持され⁵²、2010年7月に開催されたASEAN外相会議は米口のEAS参加を正式決定するよう首脳会議に対して勧告した⁵³。これを受けて2010年10月末に開催された第5回EASは、翌年からの米口参加を正式に決定したのである。

この過程において、米口のEAS参加を検討するASEANの方針に対して他のEAS参加国からも目立った反対意見が示されることはなかった。2010年4月のASEAN首脳会議の決定を受けて、日本が「EAS設立メンバーである16か国をまず中心に据えるようASEANに期待する」、中国が「EAS拡大を歓迎するが、地域統合はASEAN+3の枠組みを中心とすべき」とのコメントを公表したが、それ以外には、韓国、インド、NZは中立的立場を表明し、豪州は公式のコメントを差し控えたと伝えられている⁵⁴。そして、2010年7月のASEAN外相会議と並行して開催されたEAS参加国非公式外相会議は、米口のEAS参加を勧告したASEAN外相会議の決定を支持する旨の議長声明を発した⁵⁵。

2000年以降、米国抜き地域枠組みの構築に熱心に取り組み、東アジアにおいてはEAS EAS+3の枠組みを最も重視してきた中国

からも米口のEAS参加に対する反対の声は聞かれなかった。その理由としては、①中国が重視するASEAN+3の枠組みが「東アジア共同体」の「主要な手段」として確認されていることに依然変わりがなく、②地域統合の基礎として日本が重視してきたEASの枠組みに米口が参加することにより、EASを基礎とする地域統合や機能的協力の推進は難しくなることが予想され、「東アジア共同体」を実現させる上でのEASの役割を更に希薄化させることができること、③米口がEASに参加しても、中国が積極的に支持するASEANの「運転席」は引き続き維持されることから、中国にとって米口のEAS参加は問題なしと判断したためと考えられる。

おわりに—ASEANを中心とする多国間地域枠組みの本質

本稿では、アジア太平洋地域における多国間地域枠組みの形成におけるASEANの行動原理を踏まえて、現時点で入手可能な公式文書及び報道等の資料に基づき、ASEANが今回の米口のEAS参加決定に向けて積極的に動いた背景を考察した。

ASEANが「運転席」に座り、国際社会の力の変動に応じて変化する、緩やかなアジア太平洋地域の多国間地域枠組みは、ASEAN自身がそうであるように、紛争など具体的課題の解決には不向きであるし、「共同体」という表現から通常想像されるような、明確な地域概念を持ち、共通の価値やアイデンティティに基づく地域形成の推進にもおそらく向いていない。事実、将来的目標としての「東アジア共同体」の基盤となることが当初期待されたEASには、域外大国の様々な思惑と小国連合ASEANのリーダーシップの下では、当初想定された役割が与えられることはなかった。そして今回の米口参加により、E

⁵¹ *The Nation*, 12 April 2010, 23 April 2010

シンガポールがEASとは別にASEAN+8の枠組みを設置する案を提案したのは、東南アジア地域で開催される首脳レベルの会合であるEASに多忙な米国大統領が毎年ようには出席できない可能性と、その場合、EASとEASの運転席に座るASEANの立場に傷がつくことを懸念したためである。

⁵² *The Nation*, 12 July 2010

⁵³ Joint Communiqué of the 43rd ASEAN Foreign Ministers Meeting, *Enhanced Efforts towards the ASEAN Community: from Vision to Action*, Ha Noi, 19-20 July 2010

⁵⁴ *The Nation*, 19 April 2010

⁵⁵ 外務省「EAS外相非公式協議議長声明(骨子)」2010年7月21日、ハノイ(ベトナム)

ASが「東アジア共同体」の基盤となる可能性は更に遠のいたと言える。その中で調整の役割を担ったASEANが最も重視した外交目標は結局のところ、「いまだ地域概念が固まっていないアジア太平洋地域において、『東アジア共同体』と呼べるような新たな地域を創出すること」ではなく、「複数の域外大国の間のバランスをとりながら、ASEANがその中心に位置すること」であった。

しかしながら、ASEAN中心の多国間地域枠組みは、ASEAN自身がまたそうであるように、依然として国家間の相互不信や紛争の火種が残るこの地域において、各国に定期的な対話の機会を提供し、信頼醸成を図り、また突出したパワーを持つ国による傍若無人な振る舞いを牽制するという点では一定の役割を果たしてきた。その意味では、ASEANが中心に座る多国間地域枠組みは、この地域の平和と安定にとって有用な、かつ現時点で実現可能な、ある種の「秩序」を提供して

きたとも言えよう。

いずれにしても、アジア太平洋地域にある既存の多国間枠組みの多くは基本的に、このような外交目標を持つASEANが中心に座る枠組みであるということ、また、この地域の多国間枠組みについて新たなイニシアティブを行おうとする場合には少なくとも、ASEANが最も重視するASEANの中心的役割をどうするのかという点について明確な説明が求められるということを確認しておく必要があると思われる。

本年11月には、米ロが参加する初のEASが開催される。米国、ロシアという2つの大国を受け入れたEASが今後、ARFやAPECといった既存の地域的枠組みとは異なる独自の役割を見出していけるのかどうか、そして、拘束の少ないASEAN流リーダーシップが引き続き維持されていくのかどうか注目される場所である。

冷戦後フィンランドの平和活動の変容 —なぜNATOとの協力を強化するのか—

衆議院調査局調査員

荻 田 舞

(安全保障調査室)

■ 要 旨 ■

冷戦期のフィンランドは、ソ連との共存を前提としながら中立政策を模索してきた。そうした中で、国連PKOへの積極的な参加は自国に対する国際社会からの信頼を高める重要な手段でもあった。しかし、冷戦が終結すると、フィンランドの対外政策は大きく変化する。「中立政策」から「軍事的非同盟」へと政策転換する一方、NATOと「平和のためのパートナーシップ」協定を締結し、NATO主導の平和支援活動へも部隊を派遣した。他方、こうしたNATOとの関係強化に反比例して、国連PKOでの活動は大幅に減少した。

本稿では、なぜこのような変化が起きているのかに着目し、フィンランドが平和活動に関して、NATOとの協力を強化している要因として、冷戦終結後のNATOの変質とフィンランドの安全保障政策との親和性、潜在的脅威としてのロシア、北欧協力の影響及びスウェーデンに追従する必要性の低下について論じる。これらの要因に通底しているのは、東西分断のなくなりつつある欧州における新しい安全保障秩序の出現であったと考えられる。

《 構 成 》

はじめに

I フィンランドの平和活動の変遷

II フィンランドの平和活動変容の要因

おわりに

はじめに

第二次世界大戦中、2度にわたる対ソ戦争に敗れたフィンランドは、戦後、ソ連との共存を前提としつつ¹、積極的に中立政策²を模索してきた。そうした中で、国連平和維持活

動(PKO)³への積極的な参加は国際社会からの信頼を高める重要な手段でもあった⁴。

しかし、冷戦が終結すると、フィンランドの対外政策は大きく変化した。1992年には、欧州共同体(EC)へ加盟申請を行い、冷戦期の「中立政策」から「軍事的非同盟」⁵へと

³ PKOとは、地域紛争の停戦合意後に、紛争の再発を防止し、平和の維持・回復を促進するために、国連の決議に基づき行われる活動をいう。冷戦後、紛争の増大に伴い、PKOの任務が多様化し、現在のPKOは、伝統的な「平和維持」だけでなく、「平和創造」や「平和構築」なども含む概念となっている。1990年代半ば以降、PKOは国連のみならず、NATO等の地域機関によっても実施されるようになり、NATOにおいては、国連における広義の意味での「PKO」とおおむね同義として、「平和支援活動(PSO)」という語が使われている。そのため本稿では、国連が主導する活動をPKO、NATOが主導する活動をPSOと使い分けを行い、これらの活動を総称する表現として、2000年のブラヒミ報告で用いられた「平和活動(peace operations)」を使用する。

⁴ マックス・ヤコブソン『フィンランドの外交政策』上川洋訳、日本国際問題研究所(1979)192、198頁

⁵ The Council of State, "Security in a Changing World: Guidelines for Finland's Security Policy," 5 June 1995,

¹ 1948年4月、フィン・ソ間では友好協力相互援助条約(FCCA条約)が締結された。同条約前文では、「大國間の紛争の局外に立つとともに国連の原則に従って平和を維持したい」とするフィンランドの願望が明記されている。

² フィンランドの中立政策は、オーストリアやスイスの中立とは異なり、国内法的にも国際法的にも法的な基礎を持たない政治的概念である。

政策転換を行った。同時に、北大西洋条約機構（NATO）との関係強化も図り、同年、北大西洋理事会（NACC）⁶へ中立・非同盟国の中で唯一オブザーバーとして参加し、1994年にはNATOと「平和のためのパートナーシップ（PfP）」⁷協定を締結した。その後、ボスニアやコソボ、アフガニスタンにおけるNATO主導の平和支援活動（PSO）へも部隊を派遣している。

他方、こうしたNATOとの関係強化に反比例して、フィンランドの国連PKOでの活動は減少している。1996年時点では、フィンランドが海外の平和活動に派遣する要員のうち、国連PKOに従事する者は約70%を占めていた⁸。しかし、2010年現在では、全体の6%に満たない。他方、NATO主導のPSOに従事する要員の割合は、1996年の約30%から約92%に増加した。

フィンランドの対外政策の中で、国連PKOは長らくその中核をなすものであった。にもかかわらず、なぜこのような変化が起こったのか。そして、それがフィンランドの冷戦後の対外政策上どのような意味を持つのかを明らかにすることが本稿の目的である。

まず、第1節では、フィンランドの平和活動の歴史を振り返る。次に、第2節では、フィンランドがNATOのPSOに積極的にになり、NATOとの関係を深めていった要因を明らかにする。

I フィンランドの平和活動の変遷

1 冷戦期のフィンランドの平和活動

フィンランドの国連PKOへの参加は、1956年のスエズ危機に際して設置された第一次国連緊急軍（UNEF I）への派遣に始まる。フィンランドはハマーショルド国連事務総長の要請に基づき、UNEFを編成する段階から軍事顧問として将校を派遣し、同年11月からは部隊派遣を開始した⁹。しかし、この派遣は要員の募集が間に合わず、約1年で撤退している。その理由としては、志願制のため補充人員の確保が困難であったことが挙げられる¹⁰。また、当初、指導者の多くがPKOを二義的な任務と考え、領土防衛という本来の任務に悪影響を与えるのを懸念していたことがあった¹¹。このため、その後は部隊派遣ではなく数名規模の軍事監視員の派遣が続いた。

しかし、UNEFへの参加が僅か1年で終わった苦い経験から、フィンランドは将来の国連活動に備えて準備をする必要性を認識し、国連PKOに貢献するための待機軍の設立に積極的に取り組んだ。そして、その取組は、1964年にフィンランド、デンマーク、ノルウェー及びスウェーデンによる北欧国連待機軍（NORDBERFN）として結実した¹²。また、UNEFへの参加は、アラブ、イスラエルだけでなく大国によっても受け入れられ、フィンランドの国際的な地位を高めた。フィ

p. 4.

⁶ 1991年12月、ヨーロッパ地域での安全保障、紛争解決に向けて協力を行うことを目的としてNATO加盟国と旧ワルシャワ条約機構国との間で設立された協議機関。

⁷ 1994年1月に提唱されたNATOと非NATO欧州各国との間で各国の実情に合わせて軍事面を中心とした各種協力を約束するプログラム。

⁸ International Institute of Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1996-1997*, Routledge, 1998, p. 88.

⁹ Jaakko Kalela, "The UN Peace-keeping Operations," *Yearbook of Finnish Foreign Policy 1974*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 1975, pp. 50-54.

¹⁰ Unto Vesa, "Continuity and Change in the Finnish Debate on Peacekeeping," *International Peacekeeping*, vol. 14, no. 4, p. 525.

¹¹ Peter V. Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making*, Routledge, 2006, p. 25.

¹² 佐藤栄一「国連の平和維持活動と北欧諸国—フィンランドの事例を中心に」『現代の軍備管理・軍縮—核兵器と外交（1965-1985年）』東海大学出版会（1989）543頁。

ンランドの指導者たちのPKO参加への懸念は、そうした利益が明らかになるにつれて徐々に姿を消した¹³。

かくして、1964年のキプロスへの派遣からフィンランドの国連PKOへの部隊派遣が活発化することになる。その後もゴラン高原や南レバノンといった中東地域への派遣が続き、任務も多様化していった(表1)。

(表1)フィンランドが参加した冷戦期の国連PKO

機関の名称	フィンランドの要員派遣期間	任務	派遣開始時の規模
第一次国連緊急軍(UNEF I) 1956.11-1967.6	1956.11- 1957.12	歩兵部隊	255人
レバノン国連監視団(UNOGIL) 1958.6-1958.12	1958.6-1958.12	軍事監視員	8人
インド・パキスタン国連軍事監視団(UNMOGIP) 1949.1-現在	1963-現在	軍事監視員	4人
キプロス国連平和維持軍(UNFICYP) 1964.3-現在	1964.3-1977.10 (歩兵部隊) 1977.10-2005 (参謀)	調停官、 司令官、 歩兵部隊、 参謀将校	1,000人
国連パレスチナ停戦監視機関(UNTSO) 1948.5-現在	1967-現在	参謀長、 軍事監視員	21人
第二次国連緊急軍(UNEF II) 1973.10-1979.7	1973.10-1979.8	司令官、 歩兵部隊	600人
国連兵力分離監視軍(UNDOF) 1974.6-現在	1979.9-1993	司令官、 歩兵部隊	400人
レバノン国連暫定軍(UNIFIL) 1978.3-現在	1982.11-2001	司令官、 歩兵部隊	500人

出所:United Nations HP; Ministry for Foreign Affairs of Finland HP; *The Military Balance*(IIS); Peter V. Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?*, 2006, Appendix 5. を基に筆者作成

冷戦期を通じて、フィンランドは国連PKOに最も多くの要員を派遣してきた国の一つであった¹⁴。フィンランド国内では、国連PKOへの参加は、フィンランドの国際的地位を高め、中立の国際的承認を得るのに役立つとの認識が定着し¹⁵、自国の地位向上や影響力拡大を実現するための重要な手段として、積極的に派遣を行った。

2 冷戦後のフィンランドの平和活動

冷戦後におけるフィンランドの国連PKO

への参加は、1989年からのナミビアの国連ナミビア独立支援グループ(UNTAG)への大規模派遣に始まり、1992年からは北欧共同部隊(NORDBAT)として国連保護軍(UNPROFOR)へ、1995年からは国連予防展開軍(UNPREDEP)へと部隊派遣を行った(表2)。また、冷戦期から続く国連PKOについては、ゴラン高原の国連兵士引き渡し監視隊(UNDOF)に1993年まで、レバノンの国連レバノン暫定軍(UNIFIL)に2001年まで継続して部隊を派遣した(表1)。

しかし、1990年代半ば以降は、国連PKOへ新たに大規模な部隊を派遣することはほぼなくなり、2007年にEUから任務を引き継いだチャドへの派遣を除き、各ミッションへの派遣は、軍事監視員数名程度にとどまっている。

(表2)フィンランドが参加した冷戦後の国連PKO

機関の名称	フィンランドの要員派遣期間	任務	派遣開始時の規模
国連ナミビア独立支援グループ(UNTAG) 1989.4-1990.3	1989-1990	事務総長特別代表、 軍事監視員、歩兵大隊、選挙監視員	890人
国連イラク・クウェート監視団(UNIKOM) 1991.4-2003	1991-2003	軍事監視員	7人
第1次国連ソマリア活動(UNOSOM I) 1992.4-1993.3	1992-1993	軍事監視員	若干名
国連保護軍(UNPROFOR) 1992.2-1995.12	1992-1995	歩兵部隊、 軍事監視員	300人
国連予防展開軍(UNPREDEP) 1995.3-1999.2	1995-1998	歩兵部隊、 軍事監視員	140人
国連東スラボニア、ハラニャ及び西スレム暫定機構(UNTAES) 1996.1-1998.1	1996-1998	軍事監視員	4人
国連プレヴラカ監視団(UNMOP) 1996.1-2002.12	1996-2002	軍事監視員	1人
国連コソボ暫定行政ミッション(UNMIK) 1999.6-現在	1999-2008	軍事監視員	若干名
国連エチオピア・エリトリア・ミッション(UNMEE) 2000.7-2008.7	2000-2004	軍事監視員	7人
国連リベリア・ミッション(UNMIL) 2003.9-現在	2004-現在	軍事監視員	2人
国連スーダン・ミッション(UNMIS) 2005.3-2011.8	2005-2011.8	軍事監視員	2人
国連中央アフリカ・チャド・ミッション(MINURCAT) 2007.9-現在	2009.3-2010.4	歩兵部隊	80人

* 文民の派遣は除く

出所:United Nations HP; Ministry for Foreign Affairs of Finland HP; *The Military Balance*(IIS); Peter V. Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?*, 2006, Appendix 5. を基に筆者作成

一方、1995年12月には、フィンランドが参加できる活動を国連又は欧州安全保障協力機構(OSCE)¹⁶主導の平和活動に限定し

¹⁶ 欧州の包括的な安全保障問題について協議・協力する地

¹³ Urho Kekkonen, *A President's View*, Heinemann, 1982, p. 190.

¹⁴ Aage Eknes, "Prepared for Peacekeeping: The Nordic Countries and Participation in UN Military Operations," in Winrich Kuhne ed., *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos Verlag, p. 509.

¹⁵ Kekkonen・前掲(注13)190頁

ていた従来の平和維持法を改正し、NATO主導の平和活動に参加する道を開いた。1996年、ボスニアにおけるNATO主導の平和活動である平和実施部隊（IFOR）へ参加したのを皮切りに、それに続く平和安定化部隊（SFOR）、コソボ国際安全保障部隊（KFOR）、アフガニスタンの国際治安支援部隊（ISAF）へも部隊を派遣している（表3）。

（表3）フィンランドが参加したNATO主導の平和活動

機関の名称	展開場所	フィンランドの要員派遣期間	任務	派遣開始時の規模
平和実施部隊 (IFOR) 1995.12-1996.12	ボスニア・ヘルツェゴビナ	1996-2003	工兵大隊	450人
平和安定化部隊 (SFOR) 1996.12-2004.12	ボスニア・ヘルツェゴビナ	1996-2003	機甲歩兵大隊	350人
コソボ国際安全保障部隊 (KFOR) 1996.6-現在	コソボ	1999-現在	司令部要員、歩兵部隊	800人
国際治安支援部隊 (ISAF) 2001.12-現在	アフガニスタン	1999-現在	参謀将校、連絡将校等	50人

出所：NATO HP, Ministry for Foreign Affairs of Finland HP, *The Military Balance* (IISS); Peter V. Jakobsen, *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?*, 2006, Appendix 5. を基に筆者作成

このような冷戦後のフィンランドの平和活動に見られた変化は、おおむね次のようにまとめることができる。まず、1990年代前半は依然として国連が主導するPKOを中心としながら、NACCへのオブザーバー参加やPfPへの取組を通じてNATOとの協力関係を構築してきた。1996年以降は、NATOのPSOと国連PKOを平行して実施している。国連PKOへの要員派遣数が大幅に減少し、NATOの活動が中心となったのは、冷戦期から継続していたUNIFILからの撤退を完了した2001年以降であった。

こうした経緯を経て、1990年代半ば以降、フィンランドが参加する国連主導の平和活動の任務の種類や派遣要員の規模は減少し、NATOが主導するPSOの比重が増すこととなった。また近年では、EUの危機管理活動にも参加している。EU加盟国であるフィンランドがEUの危機管理活動に積極的に取り組むのは加盟国である以上当然のことである

域的国際機関。当初、欧州安全保障協力会議（CSCE）として1972年に発足したが、1995年1月にOSCEへと改称した。

が、軍事的非同盟政策を掲げるフィンランドが加盟国でないにもかかわらず、NATOという軍事同盟の活動に積極的に関与するようになったのはなぜなのか。次節では、その要因について検討する。

II フィンランドの平和活動変容の要因

第2節では、1990年代半ば以降、フィンランドが平和活動の重点を国連からNATOへと移し、NATOとの関係を深めていった要因について論じる。

1 安全保障フォーラムとしてのNATOへの期待

(1) NATOの変質とフィンランドの安全保障政策の親和性

2009年に公表されたフィンランドの安全保障・防衛政策白書¹⁷によれば、同国は「包括的安全保障（Comprehensive Security）」を追求するとされている。ここでは、軍事的脅威に加えて、グローバル化した世界における広範囲に及ぶ国境を越えた脅威が重視される。このような脅威の対象は、環境、原子力安全性、麻薬・組織犯罪、テロ、ネットワーク侵害そして自然災害にまで及ぶ。フィンランド政府は、伝統的な安全保障政策や単独の軍事的防御ではこれらに対処するのに不十分であり、新たなアプローチが必要であるとしている¹⁸。また、同年に外務省が打ち出した「包括的危機管理（Comprehensive Crisis Management）」戦略の下、紛争予防及び紛争後の復興を効果的に行うため、民・軍による平和協力活動、開発協力及び人道援助の協調を図っている¹⁹。

¹⁷ Prime Minister's Office, *Finnish Security and Defence Policy 2009*, 2009. 首相官邸が発行するこの白書は、2001年を皮切りに、2004年、2009年の計3回出されている。

¹⁸ 同上 9頁

¹⁹ Ministry for Foreign Affairs, *Finland's*

このようなフィンランドの安全保障政策は、近年のNATOの基本的方針とも類似する。1999年に採択されたNATOの「戦略概念」²⁰では、欧州及び周辺地域における民族的・宗教的対立、領土紛争、人権抑圧など多様で予測困難な危険の存在が指摘され、また、大量破壊兵器等の拡散への深刻な懸念、先進技術兵器、情報戦、テロ、破壊活動、組織犯罪の脅威にも言及した。こうした認識に基づき、NATOには中核任務である集団防衛に加え、紛争予防や危機管理などの任務が追加された。2006年に採択された「包括的政治指針 (Comprehensive Political Guidance)」²¹では、NATOが今後、多様な任務に対して包括的アプローチをとることを唱え、そのための能力整備として、「多国間による遠隔地での統合作戦を行い、支援する能力」、「テロの抑止、阻止、テロからの防衛」、「同盟にとって重要な情報システムの保護」、「大量破壊兵器の脅威を念頭に置いた対策」等を挙げた。また、作戦計画・実施面でより効果的な協力を行うため、パートナー諸国、主要な国際機構、NGOなどとの実務的な協力関係を向上させる必要があると記した。さらに、2009年に採択された「同盟の安全保障に関する宣言」²²では、アフガニスタンを柱とする域外展開の重要性を強調し、新たにエネルギー、気候変動、サイバー攻撃などをNATOの役割とした。

このように、冷戦期の過酷な東西対立から解放され、明確な敵を失ったNATOは、グローバル化する脅威に対処するため、集団防衛任務と並んで欧州・大西洋の安全に影響を及ぼすような危機を包括的に任務の対象とす

るようになった。このような変容しつつあるNATOの任務は冷戦後のフィンランドの安全保障政策と高い親和性を持つものであった。

実際、2009年版安全保障・防衛政策白書で、フィンランドは「NATOを最も重要な安全保障協力機関と考える」と明記している²³。NATO加盟については、「フィンランドは軍事同盟の加盟国ではないが、NATOとは密接に協力し、加盟を模索する選択肢は維持する」とし、「今後もフィンランドがNATO加盟を検討する強力な理由は存在し続ける」としている。

(2) アハティサーリ政権下におけるNATOとの関係強化

このように、NATO加盟を選択肢として残しつつ、NATOとの協力を重視する立場は、いつ始まったのか。

振り返ってみれば、それは1994年3月のアハティサーリ大統領の就任時期にまで遡ることができる。アハティサーリは歴代のフィンランド大統領の中では異色の存在であった。それまでの大統領が政党政治の中から生まれたいわゆる土着型の政治家であったのに対し、アハティサーリは、1965年に外務省に入省して以来、優れた語学力と交渉能力を買われ、長年国連を中心に活躍した職業外交官であり、当然NATOとの交流も頻繁にあった。他方、国内政治の手腕については全くの未知数であったが、ソ連崩壊で、伝統的な中立政策が見直しを迫られる中で、豊富な国際経験を持つアハティサーリに国民の期待が集まり、1994年の大統領選では、現職の防衛大臣であるエリザベス・レーンを破って大統領となった。

Comprehensive Crisis Management Strategy, 13 November 2009, p. 5.

²⁰ NATO, "The Alliance's Strategic Concept," 24 April 1999.

²¹ NATO, "Comprehensive Political Guidance," 29 November 2006.

²² NATO, "Declaration on Alliance Security," *Press Release* 43, 4 April 2009.

²³ Prime Minister's Office・前掲(注17)98頁。2004年版の『フィンランドの安全保障・防衛政策』では、NATOは「軍事的な欧米間の安全保障政策及び安全保障協力のために鍵となる重要機関」と位置付けられており、2009年版では一段とNATOを重視する傾向が示されたといえる。

外交官としての豊富な経験を持つアハティサーリが最も懸念していたのは、軍事的非同盟政策によって、フィンランドが重要な国際安全保障フォーラムから孤立すること、もしくは欧州の安全保障における積極的な役割を担えなくなることであった²⁴。アハティサーリは就任から2か月後の1994年5月の演説で、EU加盟を望んでいる国の責務として欧州の危機管理に「ただ乗り」することはできないとし、欧州の危機管理活動への参加は国防の強化にも寄与すると述べた²⁵。

同月、フィンランドはNATOのPfPに参加した。ただし、参加に当たってフィンランド政府は、PfPへの参加は自国の安全保障のための新たな解決を求めるものではなく、フィンランドはPKOにのみ関心を持つと説明した²⁶。つまり、フィンランドは、東欧諸国のようにPfPをNATO加盟の前段階と見るのではなく、新たな欧州安全保障秩序に貢献するために必要なツールと認識していたといえる。

また、アハティサーリは、同年11月のワシントンのナショナル・プレスクラブにおける演説で、フィンランドが単なる「平和の消費者」ではなく「平和の生産者」となることを熱望すると述べた。冷戦期から蓄積してきたPKOの経験を新旧のパートナーと共有する用意があるとし、国際的な平和活動への貢献を継続して強化する意向を示した²⁷。さらに、1995年8月に行われたOSCEの20周年記

念会議において、アハティサーリはフィンランドの安全保障の主要な課題として、人口増加、大量破壊兵器の拡散、犯罪、環境汚染、民族紛争を挙げた²⁸。これに先立つ1994年11月のベルリン自由大学における演説では、冷戦後の欧州では、大規模な戦争の脅威は減少したが、新たな形の民族及び国内紛争、国際犯罪、環境問題などが発生しているとし、これらに対処するために協調を通じた安全保障を強化する必要があると述べた。そして、協調的安全保障は予防外交、平和維持、危機管理を通じて形成されるとし、そのためのフォーラムとして欧州安全保障協力会議(CSCE)とともにNATOのNACCとPfP協定が重要な役割を果たすと述べた²⁹。

1993年、ボスニア情勢が急激に悪化する中、北欧諸国合同の平和維持部隊の派遣が検討された際には、軍部や外務省を中心に、あまりに危険で犠牲が大きく、フィンランドの国防にも有害であるとして人的貢献への反対が顕著に見られた。しかし、アハティサーリの見解は広く支持を集め、1995年秋以降、NATOのPSOへの参加を可能にする法改正やIFORへの派遣承認が議会で進むこととなった。

このような方針転換は、1995年以降の対外政策に関する公式見解にも反映されるようになっていった。1995年6月にフィンランド政府が議会に提出した『フィンランド安全保障政策のガイドライン』では、NATOの核となる機能は集団防衛であるとする一方で³⁰、NATOの将来を考えると、安全保障協力のフォーラム及び手段としての重要性を忘れてはならないとされた。欧州には、民族主義、

²⁴ David Arter, "Finland: From Neutrality to NATO?," *European Security*, vol. 5, no. 4, Winter 1996, pp. 616-617.

²⁵ Martti Ahtisaari, "Finnish Foreign and Security Policy in the 1990s," Address by President Martti Ahtisaari at the annual meeting of the National Defence Courses, May 1994.

²⁶ 三輪芳明「EU加盟後のフィンランドの安全保障問題—冷戦後欧州の安保秩序構築と中立国の対応」『国際政治』第112号(1996.5) 166頁

²⁷ Martti Ahtisaari, Speech at the National Press Club Luncheon, 7 November 1994.

²⁸ Arter・前掲(注24) 617頁

²⁹ Martti Ahtisaari, "The European Union and International Change," Speech at the Freie Universität in Berlin, 23 November 1994.

³⁰ The Council of State・前掲(注5) 46頁

少数民族問題や経済問題等、協調的な安全保障を阻害する要因が数多くあり、欧州を共通の安全保障のある地域とその他の危機的な地域に再分割しないためには、変化の支援、安定の創造とともに、危機管理能力の強化が必要とされた³¹。

このように、アハティサーリ政権の下で、包括的な安全保障の拡大を国際機関、特にNATOの能力と機能を活用する形で積極的に推進する方針が定着していったのである。

(3) 安全保障フォーラムとしてのNATOへの期待

1990年代半ばになると、フィンランド国内では、安全保障フォーラムとしてのNATOに期待して、NATO加盟を求める声もあがった。例えば、前国連大使（当時）のヤコブソンは、NATOは欧州の中心的な安全保障組織であり、これに加盟しなければ、欧州の安全保障へのフィンランドの影響力は限定的なものになると述べた³²。

また、コソボ紛争はフィンランドの対NATO政策に大きな影響を与えた。外務省政務局長のトルスティラは、コソボ紛争は軍事的非同盟政策に影響を与えるものではないとした上で、これによって、NATOが欧州の安全保障秩序の中心に位置し、その安定を維持している重要な機関であることは明らかになったと述べている³³。

近年では、2008年8月のグルジア・ロシア戦争後のアハティサーリ元大統領の発言が注目される。同年秋にノーベル平和賞を受賞し

たアハティサーリは、フィンランドは西欧の民主主義国の集まりの中に場を占めるために、NATOに加わるべきであるとの主張を繰り返した³⁴。

これらの発言からわかるように、フィンランドの政治指導者・識者の中には、欧州の安全保障を担う機関として変貌しつつあるNATOに期待して、NATO加盟を支持している者が少なからず存在する。こうした議論では、NATOはロシアへの対抗同盟ではなく、紛争解決やテロ対策を実施する機関として重要だと考えられているのである³⁵。このような地域的安定の拡大を下支えするNATOが実施する平和活動に貢献することは、包括的な安全保障政策を掲げるフィンランド政府の外交路線にも合致している。新たな脅威が台頭する中で、フィンランドは、こういった脅威に一国で立ち向かうことは不可能であり、国際的な協力を強化することが重要と認識しているのである。

冷戦期でこそ、フィンランドは中立政策を掲げて国連PKOに積極的に参加し、中立ゆえの東西間の架け橋として、欧州の動向に対しても場合に依じて影響力を行使することができた。しかし、冷戦後の欧州では東西両陣営に属していた国々の交流は当然のこととなり、架け橋としての意味も減少した。加えて、フィンランドは中立政策を理由として国連やCSC E以外の国際組織との関係を制限してきたために、冷戦後の状況下での新しい動向に関与する媒介をあまり持たないことになってしまう。そうした中、欧州の安全保障問題への定期協議枠組みをも伴うNATOとの関係促進は重要な課題と認識された。1990年代半ば以降のバルカン半島におけるNATOの

³¹ The Council of State・前掲（注5）48頁

³² Tapani Vaahtoranta and Tuomas Forsberg, "Post-Neutral or Pre-allied?," *UPI Working Papers* 29, FIIA, 2000, p. 5; and Max Jakobson, "Finland: A Nation that Dwells Alone," *The Washington Quarterly*, vol. 19, no. 4, Autumn 1996, pp. 37-58.

³³ Tuomas Forsberg, "Finland and the Kosovo Crisis: At the Crossroads of Europeanism and Neutrality," *Northern Dimensions* 2000, FIIA, 2000, p. 47.

³⁴ 例えば、*Helsingin Sanomat*, International Edition, 9 November 2008.

³⁵ NATO加盟を是認する意見には、安全保障の供与（security guarantee）を受けるために加盟が必要とするものもあるが、それについては本節第2項で考察する。

平和活動への関与の拡大は、こうした考えを反映しているといえる。

また、世論もNATOとの関係強化を支持してきた。PfPに基づくNATOとの協力には約3分の2が賛成し、NATOとの相互運用性の向上やNATO主導の活動への参加にも、常に半数以上が賛成してきた³⁶。

欧州の安全保障を担う機関としてのNATOに期待し加盟を求める政治指導者の意向に加えて、NATOとの協力推進を支持する議会や世論の意向が、NATOが主導する平和活動へのフィンランドの積極的な参加を後押しする重大な要因になったと考えられる。

そして、このような政治指導者と国民の認識の下にNATO主導の平和活動への貢献を拡大する中で、情報へのアクセスや意思決定に参加するためにもNATOとの協力はますます重要となっていくのである。

2 脅威認識—ロシアとの関係

(1) 冷戦終結直後のNATO加盟議論

前項で述べたように、フィンランドは、包括的安全保障概念に基づき、国境を越えたグローバルな問題に対処するには伝統的な安全保障政策や単独での軍事的手段では不十分であるとの認識を強め、それが安全保障フォーラムとして変貌しつつあるNATOとの協力を深めることにつながった。

しかし、本来、NATOは脅威対抗型の同盟である。そうした側面への期待が、フィンランドに全くなかったといえるのであろうか。

ロシアを軍事的な脅威とみなし、ロシアに対する軍事的保障を得る観点からNATO加盟を検討する必要があるとの見解は、1990年代前半に政治指導者の間で見受けられた。

1993 年秋に行われた政治指導者に対する調査(表4)では、彼らが冷戦後の欧州の安定を確保する機関としてNATOに最も期待していたことが示されている³⁷。フィンランドの政治指導者の79%がNATOを非常に有効若しくはかなり有効な国際機関と答えている。EUの安全保障機関としての有効性はNATOより劣っていると考えられており(「非常に有効」と「かなり有効」を合わせて67%、以下同)、CSCEも支持を得られなかった(22%)。国連の役割はこれらの機関よりも重要ではないと考えられている(13%)。言い換えれば、この時期のフィンランドの政治指導者は、欧州の安全保障の中核はNATOによる軍事的解決にあると考えていたといえる。

(表4)1990年代ヨーロッパの安全保障を担う国際機関の有効性

	非常に有効	かなり有効	あまり有効ではない	全く有効ではない	無回答
UN	0	13	65	21	1
CSCE	1	21	62	15	1
EU/WEU	8	59	27	4	1
NATO/NACC	12	67	19	1	0
CIS	0	3	38	57	1

出所:Weijo Pitkänen, "Finland and Russia in a Changing Europe: Perceptions of the Finnish Political Elite," *Yearbook of Finnish Foreign Policy 1993*

しかし、このような軍事的保障を得る観点からNATOを支持する声は、周辺環境の変化により影響を受けてきた。1990年代前半のNATO加盟支持論の多くは、この時期の欧州の安全保障の将来に対する楽観的な見通しから来ていた。1993年10月にモスクワで保守派の武力蜂起が発生すると、ロシア外交は欧米諸国への協調的姿勢から国益擁護重視の

³⁶ The Advisory Board for Defence Information (ABDI):Parmanent Parliamentary Committee, Bulletins and Reports <<http://www.defmin.fi/index.phtml?l=en&s=263>>, (last access 2011.9.1)

³⁷ この調査は、フィンランド国際問題研究所のピッカネン上級研究員がフィンランドの政治指導者368名に対して実施した調査の一部である。調査の対象となった政治指導者は、国会議員(外交・防衛委員会)、閣僚、政府高官(外務省、国防省、貿易産業省、内務省、教育省、環境省、社会保健省)、政党幹部、マスメディア、国防軍、教会関係者等。1993年9月15日から同年11月2日までに214名(58%)から回答を得た。回答の76%はモスクワで武力蜂起が起こった10月3日以前に回収されている。Weijo Pitkänen, "Finland and Russia in a Changing Europe: Perceptions of the Finnish Political Elite," *Yearbook of Finnish Foreign Policy 1993*, FIIA, 1993, p. 55.

姿勢へと転換していった。このことは政治危機勃発以降、エリツィン政権がそれまでの方針を転換し、NATO拡大に反対する立場を示したことに明確に現れている³⁸。

ロシアの不安定な状況のみせつけられたフィンランドでは、軍事的保障を得る観点からNATOに加盟すべきという声は聞かれなくなっていた。本来であれば、危機が予見されるような状態が出現した場合には、同盟によって安全を確保したいと考えるであろう。なぜフィンランドはそのような反応を示さなかったのか。

これには歴史的経緯が影響しているといえる。第二次世界大戦中、ソ連からの攻撃を受けたフィンランドは屈服せず独立を死守したが、孤立無援であった。国際連盟はソ連の追放を決定したが、国際社会にはフィンランドを援ける意思も能力も欠けていた。このような独特の経験は、小国である同国が独立的生存を確保していくうえで西側諸大国の助勢を当てにすべきではなく、自らの外交的才覚で東方の強大な隣国を怒らせない方策をとる以外にないとの考えを強めさせた³⁹。こうした考え方から、ロシア情勢の見通しが不透明であっても、フィンランドが具体的に差し迫った危機に直面しているわけではない状況では、軍事機構であるNATOに加盟するメリットよりも、加盟によってロシアとの二国間関係を悪化させるデメリットの方が大きいと考えられたといえる。

(2) NATOとの協力強化の選択

その結果、フィンランド国内では、NATO加盟よりもNATOとの協力を強化することが賢明であるとの見方が優位することにな

った。それは、1994年5月のPfP枠組み協定の締結となって現れた。1995年版の防衛白書においては、PfPプログラムによって、PfP参加国がNATOと協働する機会を持つことにより、NATOとPfP参加国の相互運用性が向上し、人道援助等の機能が強化されたことを指摘している。一方で、PfPはNATO加盟を求める旧東側諸国がその資格獲得に前進する機会を与えるのもであると述べた。ただし、フィンランドがPfPに加わるのは自国の防衛問題がねらいではなく、危機管理能力の向上と相互運用性の強化が目的であるとしている⁴⁰。これは、危機管理を担う機関としてのNATOへの期待を示す一方で、ロシアへの対抗を意図していないことを強調するものであった。他方、国土防衛への期待からNATOとの協力を模索したことを示す例として、アハティサーリらが、1996年のIFORへの派遣や緊急展開部隊(FRD)の創設などに際し、国際的な協力は危機管理活動への参加能力を向上させるだけでなく、フィンランドの国土防衛の強化にも役立つと論じたことが挙げられる。こうした意見には、平和活動における能力の強化だけでなく、フィンランドが攻撃を受けた場合に他国の支援をより確実に受けられるようにしておくというねらいが含まれていたといえる。つまり、PfPによってNATOとの関係を強化することで、自国が攻撃されたときにNATOの支援を受けられるよう、ロシアの不確実性に対して備えておくという意味合いがあったと考えられるのである。最近でも、NATOの主導するアフガニスタンでの活動になぜフィンランドが責任を負うのかという問いに対して、フィンランド軍の幹部が同様の見解を示している⁴¹。

³⁸ この経緯については以下を参照されたい。佐瀬昌盛『NATO—21世紀からの世界戦略』文藝春秋(1999)171-172頁

³⁹ 佐瀬昌盛「ポスト冷戦期における欧州中立諸国の変容(1)」『海外事情』第57巻第2号(2009.2)107頁

⁴⁰ The Council of State・前掲(注5)33頁

⁴¹ *HeIsingin Sanomat*, International Edition, 16 June 2009.

2009年版安全保障・防衛政策白書では、フィンランドは防衛の基盤として、フィンランドに対する武力侵攻の可能性又はその脅威を完全に排除することはできないとしている⁴²。そのためフィンランドの防衛計画は、必要な場合の戦略攻撃への防御と反撃にも焦点が当てられている⁴³。また、戦略的に重要な地域の占領又は第三国への攻撃のためのフィンランド領土の使用を目的とした大規模攻撃も考慮に入れている⁴⁴。

無論、フィンランドは、このような仮想の脅威の対象としてロシアを名指ししてはいない。一方、白書では、ロシアをフィンランドの安全保障環境にとって最も重要な変数であるとし、フィンランドはロシアの発展を熟視するとしている⁴⁵。

このような立場は、領土防衛、一般徴兵制度及び大規模な予備役制度を基礎とした軍の体制にも表れている。これは、国際的な安全保障協力のみならず、自国防衛への不変の意思に基づいている⁴⁶。冷戦後、東西両陣営がフィンランドの近傍で衝突することも、ロシアがフィンランドに侵攻する可能性もほとんど考えられなくなったにもかかわらず、自国防衛をことさらに重視する姿勢に変化はない。

これは1990年代にスウェーデンをはじめとする他の北欧諸国が軍の改革・近代化を行うことで国際化を図ったのとは大きく異なる。近代化の遅れたフィンランドは、抜本的な軍の再構築の代わりとして、1995年に緊急展開部隊を設立し、近年の平和活動の課題に対応しようと試みた。しかし、他国の積極的な国

際化に比べて控えめともいえるこの措置でさえ、議会の防衛委員会で一度は否決された。その理由としては、国土防衛を弱体化するとの見方が強かった。

国防に対する意識の高さは国民にも共有されている。2008年の世論調査⁴⁷によれば、国防軍にふさわしい任務として96%の国民が「国家の領土保全」を挙げている。これは「世界各地における危機及び脅威の防止への参加」を挙げた56%を大きく上回っている。また、74%の国民は徴兵制を基礎とした現在の防衛体制を支持している。さらに、「もし攻撃されたなら、自国防衛のために武器をもって戦う」と答えた人の割合は、72%に上っている。

このような自国防衛へのこだわりは、フィンランドが実際には強大な隣国であるロシアを常に意識し、東からの軍事的な脅威を完全には捨て去っていないことを示しているといえる。そして、そのロシアに対する意識が、平和活動を通じNATOとの協力を強化する（ただし、加盟にまでは至らない）一因になったのである。

3 北欧における地域協力の影響

北欧諸国間では19世紀以来、国境を越えた地域協力が行われ、1950年代には北欧における地域協力（以下、「北欧協力」という。）の推進機関として北欧会議がつくられた。北欧会議は、フィンランド、デンマーク、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンの5か国の国会議員及び政府閣僚で構成されるフォーラムである。1952年に4か国で設立され、

⁴² Prime Minister's Office・前掲（注17）81頁

⁴³ ここでいう戦略攻撃とは、国家の中核機関や防衛システムを麻痺させることによって国家の指導者から所望の決定を引き出すことを意図した攻撃とされる。

⁴⁴ Finnish Information Division of the Defence Staff, *Finnish Military Defence 2002*, 2002, p.7.

⁴⁵ Prime Minister's Office・前掲（注17）40頁

⁴⁶ 同上 81頁

⁴⁷ この調査は、政府によって議会内に設置された「国防情報に関する計画委員会（ABDI）」が外交安全保障政策及び防衛政策に関する国民の意見を確認するために実施したものである。調査対象は、オーランド諸島居住者を除く15歳から79歳の約1,000名で、インタビューは2008年10月17日から11月4日の間に行われた。〈<http://www.defmin.fi/index.phtml?l=en&s=263>〉 (last access 2011.9.1)

1955年にフィンランドが加わった。北欧会議における決定は諮問的なものであるが、政府代表も協議に参加しており、高い割合で実行に移されている。特に、社会、環境、交通、法律、文化面で大きな成果を挙げてきた⁴⁸。

1971年には北欧閣僚会議も設置され、その他、各国の研究機関や市民団体など官民様々な団体が国境を越えたネットワークで結ばれ、北欧諸国間の協力を社会のあらゆるレベルで推進してきた。

このように社会面では一体化が進んだ北欧諸国は、安全保障に関する機構面においては別々の道を歩んできた。第二次世界大戦後、1949年にデンマーク、ノルウェー、アイスランドの3か国がNATOの原加盟国となり、西側の防衛体制に入った。フィンランドはソ連とFCMA条約⁴⁹を結ぶ一方、中立政策を模索した。スウェーデンは伝統的な中立政策を維持した。その一方で、北欧5か国政府は軍事的に自制政策を採り、ソ連の安全を逆に保障することによって域内の緊張を最大限回避する姿勢は共通していた。具体的には、NATO加盟のデンマークとノルウェーにおいては、外国軍基地の不設置というNATOに認可された特別条件が維持され、同じくNATO加盟国であるアイスランドは米軍基地を受け入れたものの、自らは軍隊を持たず非武装を貫いた。さらにノルウェーはソ連と国境を接する北部地域に軍事基地を置かず、NATOの軍事演習も回避する方針を採り、バルト海に面したデンマークでもNATOの軍事演習は基本的に禁止された⁵⁰。一方、フィンランドは、FCMA条約の前文において中立

への強い願望を明記し、東側への関与を最小限にとどめて自国の行動の自由を確保しようとすると同時に、対ソ関係に配慮する姿勢を示し続けた⁵¹。

こうした中で、北欧諸国は国連やC S C Eなどの国際会議の開催国となることや国連PKOに代表される積極的な外交政策を展開することにより、軍事的に自制しなければならないという制約を乗り越え、北欧地域の安定を確保することに成功し、その国際的な評価を高めることもできたのである。

冷戦期、国連PKOへの参加国として北欧諸国はしばしば一体となって活躍した。例えば、1956年のスエズ危機の際には、フィンランド・スウェーデン・ノルウェー・デンマークがともにUNEF Iへ要員を派遣した。また、特に北欧諸国の貢献を象徴していたのが、1964年に設立された北欧国連待機軍の制度である。北欧国連待機軍は、実際には1993年に至るまで共同で部隊を派遣することはなかったが、それまで訓練課程の分担による協力を実施してきた。フィンランドが軍事監視要員、ノルウェーが兵站将校要員、デンマークが憲兵要員、スウェーデンが司令部幕僚要員の訓練をそれぞれ分担し、各国にある訓練センターにおいて研修を行ってきたのである。1993年1月には、国連からの要請に基づいてマケドニアへ北欧4か国からなるNORDBAT 1を派遣している⁵²。

北欧協力の長い歴史と実際の共同での活動から、北欧諸国では国民も議会もともに北欧協力に対しては特別な共感を持つ傾向があり⁵³、フィンランドもその例外ではなかった。IFORへの派遣はフィンランドが伝統的な

⁴⁸ 吉武信彦「フロンティアからみた北欧・EU関係—その歴史的展開と可能性」山内進編著『フロンティアのヨーロッパ』国際書院（2008）114頁

⁴⁹ 前掲（注1）

⁵⁰ デンマーク自治領のグリーンランドは後に対象外とされた。大島美穂「地域協力の今日的意味—北欧の視点から」『国際法外交雑誌』第102巻第3号（2003.11）121頁

⁵¹ マックス・ヤコブソン『フィンランドの知恵—中立国家の歩みと現実』北詰洋一訳、サイマル出版会（1990）125頁

⁵² 神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣（1995）148頁

⁵³ Jakobsen・前掲（注11）126-127頁

PKOを超えた最初の例であったが、フィンランドの派遣部隊が北欧・ポーランド旅団に属する予定であったため、国内の支持を得るのが非常に容易になった。また、フィンランドは、2003年に創設されたNATO即応部隊(NRF)の演習に、2007年5月、スウェーデンとともにパートナー国として参加した。

北欧協力への親近感、他の北欧諸国と足並みをそろえなければ、北欧地域においてフィンランドだけが取り残されるという危機感を伴うものでもあった。この危機感は、1993年にNORDBAT2としてボスニアへの合同の部隊派遣が決定されたとき、財政難と法的制約からフィンランド軍のみが部隊を送ることができず、15台の装甲兵員輸送車の提供のみにとどまったことを機に、増大した⁵⁴。そして、これが、IFORへの派遣や1990年代のPKOの質的・量的な変化に合わせて軍の改革・近代化を行い、待機軍制度を改めるに当たっても重要な促進要因となった。例えば、デンマークが1993年10月にデンマーク即応旅団(the Danish Reaction Brigade)を設立し、主に緊急展開軍としてNATOに提供される部隊を準備したことは、1996年のフィンランドの緊急展開部隊の設立を触発し、そのための法改正を促した⁵⁵。

つまり、NATOとの協力を促進するに当たって北欧協力が与えた影響としては、北欧協力への国民の信頼感があったことが挙げられる一方で、共同で行動しなければフィンランドだけが取り残されるという意識があったといえる。

4 スウェーデンとの関係の変化

前項で北欧諸国が平和活動において、しばしば一体となって活躍してきたことを述べた

が、その中でもフィンランドとスウェーデンは特別に緊密な関係を持つ。それはフィンランドが、1917年にロシアの統治下に入る前は700年にわたりスウェーデンの支配下であったことにも起因しているが、その歴史的な関係が継続していたというよりは、冷戦期に両国がおかれた安全保障環境によるところが大きい。

両国は第二次世界大戦後ともに中立政策をとってきたが、その中立の特性は異なる。フィンランドの中立政策の基礎は、1948年に締結されたFCMA条約にある。同条約は前文において、大国間の対立、紛争の局外に立ちたいとするフィンランドの願望を明記している。しかし一方で、条文では、フィンランドは、ドイツ又はドイツと同盟関係にある国によって攻撃を受けた場合、またはソ連がフィンランド領土を使用したこれら諸国の攻撃を受けた場合には、防衛義務を負うとされていた。また、そのような攻撃の脅威が明確となった場合には、ソ・フィン間で軍事協議を行うことも明記されていた。このためフィンランドの中立政策は、平時及び自国が関係しない戦時における中立を目的とする対ソ友好政策であり、国際社会からソ連よりの中立政策であるとみなされた。

これに対して、同様に中立政策をとりながらも、スウェーデンの中立政策は、戦時における中立を目的とした平時における非同盟であるという点で、フィンランドの中立政策と異なっている。スウェーデンの中立政策は、他国の安全保障政策の基本線が変更されたからといって、その影響を受け、原則から逸脱するといった性格のものではない⁵⁶。また、

⁵⁴ “Joint Nordic Group to Take Tanks to Bosnia,” *Jane’s Defence Weekly*, vol. 20, no. 15, 9 Oct 1993, p. 13.

⁵⁵ Jakobsen・前掲(注11) 127頁

⁵⁶ Pekka Sivonen, “Finland and NATO,” in Bo Huldt, Teija Tiilikainen, Tapani Vaatoranta and Anna Helkama-Rågård eds., *Finnish and Swedish Security: Comparing National Policies*, Swedish National Defence College and the Programme on the Northern Dimension of the CFSP conducted by the Finnish Institute of

200年近くの間、近隣諸国との平和を保っているという中立の伝統もあった。そのため、協議メカニズムを持ち、潜在的に軍事同盟へ移行する可能性を完全には否定できないフィンランドの中立政策と比べて、スウェーデンの中立政策はより強固であると国際社会からも判断されていた⁵⁷。

フィンランドの中立政策は、国際社会からソ連に宥和的という意味でしばしば「フィンランド化」という侮蔑的な標語で表された。こうした国際社会からの評価を改善し、スウェーデンと同様の国際的な地位を獲得したいとする欲求がフィンランドにはあった。この願望が冷戦期の多くの安全保障政策の決定において、フィンランドがスウェーデンに追随する傾向があったことに影響していると考えられる。

しかし、ソ連が崩壊し、それまでフィンランド外交を大きく規定してきたFCMA条約は失効し、その後、新たにロシアとの間で締結された条約には、軍事協議などの安全保障に関する事項は含まれないこととなった。これにより、フィンランドの総合的な自立の道が開かれた。フィンランドはもはや中立政策を維持する必要はなくなり、EUに加盟し、軍事的非同盟政策へと移行した。

これはフィンランドがスウェーデンに比べて、より積極的にNATOに関与していくきっかけとなった。例えば、1992年にフィンランドがNACCへオブザーバー参加を希望した際、事前にスウェーデンとその問題について話し合われたが、スウェーデンはオブザーバーとしての地位に関心を示さなかった。フィンランドは単独でNATO本部との交渉を行い、中立・非同盟国として唯一NACCの

オブザーバーの地位を得た⁵⁸。

近年では、NRFへの参加決定で同様の傾向がみられる。2008年のブカレスト・サミットにおいてフィンランドはNATOのNRFに参加する用意があるとの声明を発表した。これは、NATOへの関与を更に拡大したいというフィンランドの意向を示している。当初、NRFへの参加の決定は、スウェーデンの声明と同時に発表されることが予期されていたが、スウェーデンがその決定を秋まで遅らせたにも関わらず、フィンランドは先行して決定を下した⁵⁹。

また、装備の調達に関してもフィンランドがスウェーデンへの依存から脱却する傾向が現れている。冷戦時代、ソ連との関係や中立政策を遂行する観点から、国土防衛のための装備品の調達先を東西のいずれにも偏らないようフィンランドは腐心してきた。フィンランドの主力戦闘機は、以前はソ連製のミグ戦闘機であったが、1972年からはこれをスウェーデン製のドラケン戦闘機へと切り替えた⁶⁰。しかし、冷戦終結後の国防体制の見直しの結果、1992年5月、米国からF18戦闘機を購入することを決定し、1995年から調達を開始した⁶¹。これにはNATO基準の装備を購入することで相互運用性の向上を図る狙いもあったと考えられる。

さらに、1995年にEUに同時に加盟したことも、フィンランドがスウェーデンと同等の地位にあるとの意識を高めた。経済面でも、

International Affairs and the Institut für Europäische Politik, 2001, pp.92-93.

⁵⁷ 同上 93頁

⁵⁸ Ministry for Foreign Affairs, "Fifteen Years of Partnership for Peace with NATO," *News*, 5 November 2009.

⁵⁹ Sverre Myrli, "Contributions of Non-NATO Members to NATO Operations," NATO Parliamentary Assembly, Subcommittee on Future Security and Defence Capabilities, 15 November 2008, p. 9.

⁶⁰ 石垣泰司「戦後の欧州情勢の変化とフィンランドの中立政策の変貌」『外務省調査月報』2000年度第2号(2000.9) 113頁

⁶¹ *Helsingin Sanomat*, International Edition, 9 August 2000.

フィンランドは 1990 年代初頭の景気後退から回復し、情報通信産業を中心とした産業の発展により、欧州でも有数の経済大国となった。こうした経済的な発展もフィンランドがスウェーデンを理想的な社会モデルと考え、その政策に追随する必要がなくなったと考えるに至った要因の一つであると考えられる。

冷戦終結後 F C M A 条約を廃棄し、ロシアが弱体化したことで、フィンランドは真の中立国となることも選択できた。しかし、実際にフィンランドの政治指導者が選択したのは、NATO との協力を強化することであった。これは、自国の判断で中立政策をとり、このまま中立を維持するべきであるというのが世論と政策決定者の間の一般的見解となっているスウェーデンとは大きく異なっている⁶²。フィンランドとスウェーデンは EU の危機管理能力の検討過程において、共同で文民緊急対応能力の整備の必要を主張して認められるなど、現在も政策協議や軍事面での緊密な協力をを行っている。こうした協力は今後も続くであろう。しかし、フィンランドが新たな選択をするためにスウェーデンに追随する必要があるとする考えは大きく後退した。このことが、フィンランドが冷戦後に NATO 主導の P S O に、スウェーデンよりも積極的に参加してきた一因になってきたといえる。

おわりに

以上、冷戦後の NATO の変質とフィンランドの安全保障政策との親和性、潜在的脅威としてのロシア、北欧協力の影響及びスウェーデンに追随する必要性の低下という 4 つの要因によって、フィンランドは、平和活動に関し NATO との協力を強化してきたといえ

る。これらの要因に通底しているのは、東西分断のなくなりつつある欧州における新しい安全保障秩序の出現であったと考えられる。

東西冷戦の終結は、フィンランドを含むその周辺国にとって、潜在的脅威としてのロシアの消滅を意味するものではなかった一方で、ロシアを含む全欧州諸国の協調の場へと、また、よりグローバルな危機管理・平和構築に取り組む機構へと、NATO が変質することを促した。これにより、フィンランドは、かつては主に国連を通じて追求してきた国際的な地位の向上、影響力の確保を欧州及びその安全保障の中核をなす NATO を通じて追求できるようになったといえる。

そして、それは、国連を通じての場合以上に、フィンランドの国防にとっても有益な方法であると同時に、依然として完全には消滅していない東西の「架け橋」という伝統的な役割を果たし続けていく上でも、有益かつロシアが許容し得る方法であったといえる。

また、ロシアへの配慮は、NATO 加盟への歯止めになると同時に、EU や北欧協力など、NATO 以外の枠組みを並行して重視するという姿勢を促しているともいえる。

このように、大国と国境を接するフィンランドという小国が、対外政策を進める上でいかに微妙な判断の積重ねによって最善な策を模索してきたかということ概観することは、大国に隣接する中小国の安全保障・外交政策を検討する上でも重要な手がかりになるであろう。

⁶² 上原史子「ヨーロッパにおける中立政策と安全保障のジレンマ—オーストリア外交からの一考察」内田猛男編著『地域社会の変容とガバナンス』中央大学出版部（2010. 2）98-99 頁

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・石渡利康『フィンランドの中立政策』高文社出版社（1992）
- ・植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』岩波書店（2003）
- ・香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣（1991）
- ・斎木伸生「フィンランドの国連平和維持活動—安全保障政策の一環として」『早稲田大学大学院法研論集』第67号（1993）
- ・五月女律子『北欧協力の展開』木鐸社（2004）
- ・坂井一成編『ヨーロッパ統合の国際関係論』芦書房（2007）
- ・宮崎英隆「フィンランドの国家安全保障政策—中立政策の変容」『東海大学教養学部紀要』第32号（2001）
- ・百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂（1996）
- ・湯浅剛「北欧諸国にとってのNATO拡大問題—バルト諸国安全保障プログラムをめぐる交渉課程を中心に」『国際学論集』第43号（1999.1）
- ・Aro, Miia. “Finland’s Peacekeeping Operations from 1991 to 1999: Transition and Readjustment,” *Northern Dimensions 2000*, FIIA, 2000.
- ・Forsberg, Tuomas. and Tapani Vaahtoranta, “Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland’s and Sweden’s Post-Neutrality,” *European Security*, vol. 10, no. 1, Spring 2001.
- ・Mottola, Kari. “Finland, the European Union and NATO: Implications for Security and Defence,” in Erich Reiter and Heinz Gartner, eds., *Small States and Alliances*, Physica-Verlag, 2001.
- ・Ojanen, Hanna ed., *Neutrality and Non-alignment in Europe Today*, FIIA, 2003.
- ・Pursiainen, Christer. “Finland’s NATO Option and Russia: Finland Should Reconsider its Security Policy Thinking,” *The Yearbook of Finnish Foreign Policy 2003*, FIIA, 2003.
- ・Singleton, Fred. *A Short History of Finland*, Cambridge University Press, 1989.
- ・Vaahtoranta, Tapani. “Why the EU, but not NATO?: Finland’s Non-Alignment in Post-Cold War Europe,” *Northern Dimensions 1998*, FIIA, 1998.

東日本大震災からの復興モデルの検証 —再生可能エネルギーと社会資本インフラ—

衆議院調査局調査員

清 家 弘 司

(環境調査室)

同

庄 司 啓 史*

(予算調査室)

衆議院事務局議事部議事課

小 林 英 樹

(前法務調査室)

■要 旨■-----

[第1部]

東日本大震災からの復興の中核をなすのは、東北地方において大きなポテンシャルをもつ再生可能エネルギーの大規模導入によるエコシティ／スマートシティづくりと同時に、高齢化社会を見据えた住みよいコンパクトシティづくりである。そのためには、再生可能エネルギーの弱点である発電の不安定さを解消する蓄電池やスマートグリッドといった技術革新と政府による需要拡大策が必要である。さらに、重要なのは、第177回国会で成立した「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」の「再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度」の実効的な運用である。

今後、復興特区制度が本格運用された暁には、自治体と住民が主役となって地域のニーズにあった復興メニューが選択されていくことが期待される。政府はそうした動きを力強く支援するとともに、国会もこうした取組が加速するよう、国民の意見を汲み上げつつ、立法措置や予算案の審議等、あらゆる場面を通じて政府に働きかけ、監視を行っていくべきであろう。

[第2部]

震災復興に伴う社会資本インフラ整備の経済効果を高めるために重要なことは、同時に産業の集積を行うことである。国は、規制等の産業集積のための障害を可能な限り取り除く必要がある。また、経済復興を果たした場合は、被災地が復興財源を負担する課税平準化の考え方も考えられる。さらに、現在の日本の財政状況及び社会資本の限界生産性逓減の性格を鑑みると、過大な社会資本インフラ整備は避けるべきである。

《構 成》

第1部 「エコシティ／スマートシティ」モデルによる東日本大震災からの復興提言に関するリサーチ

はじめに

- I 東北復興のための提言と新たな都市構想
- II 再生可能エネルギー導入及びスマートシティ構築の必要性～被災地の事情、国の事情～
- III 被災地における各再生可能エネルギーの優位性及び現状
- IV 再生可能エネルギー導入による復興に関する今後の課題

おわりに

第2部 社会資本インフラの経済効果分析から導かれる復興課題¹

はじめに

- I 都道府県別TFP、労働投入、資本投入の県内総生産伸び率への寄与
- II 生産関数による社会資本の効果分析
- III 復興のための課題

おわりに

第1部 「エコシティ／スマートシティ」モデルによる東日本大震災からの復興提言に関するリサーチ

はじめに

平成23年3月11日に発生した我が国観測史上最大規模の地震である東北地方太平洋沖地震による揺れとそれに続く大津波（以下「東日本大震災」という。）により、多くの尊い人命、家屋・財産が失われた。また、道

路・鉄道をはじめとする公共交通機関、電気、上下水道などライフラインが破壊された。さらに、東京電力福島第一原子力発電所の事故により、土壌、大気等の汚染による健康被害への懸念が今でも続いている。

内閣府の試算によると、東日本大震災の被害額は16.9兆円であり、今回の震災は、地震の規模から被災地域、人的被害、住宅被害まで阪神大震災の被害（9.6兆円）を大きく上回っている²。被災地の中でも特に岩手県、宮城県、福島県は、極めて甚大な被害を受けており、巨大な津波被害に見舞われた地域では、沿岸部を中心に大きく地盤が沈下し、原形復旧による復興は極めて困難な状態である³。また、厚生労働省によると、被災3県における雇用保険離職票等交付件数は、18万7,329件（3月12日～11月6日）で前年の1.6倍になるなど、東日本大震災の影響で失業したとみられる労働者が数多く存在することから、復興のためには産業再生・雇用関係の支援が欠かせない⁴。さらに、福島第一原発の事故は、今回の震災の被害をより深刻なものとしており、原発が冷温停止したとしても、汚染された土壌、河川、海洋などがいつ、以前の清浄なものに戻るのか、終着点は見えない。

このような中、被災地の復旧・復興のためには、国、自治体、民間企業等、様々な主体が協働していかなくてはならない。

今回の復興は、被災地の復旧・復興のみならず、我が国の今後のエネルギー政策の道筋

*第2部担当

¹ 第2部の作成に当たり、一橋大学佐藤主光教授、新潟大学中東雅樹准教授、一橋大学井深陽子講師には、大変有益なご指導及びコメントをいただいた。ここに記し、深く感謝いたします。また、一橋大学国際・公共政策大学院、石井優太、李炫定両氏には多大な助力をいただいた。併せて感謝したい。

² 内閣府「東日本大震災における被害額の推計について」（平成23年6月24日）〈<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>〉(last access 2011.11.14)、嶋中雄二「提言3 景気は13年春まで上昇を続ける」『震災からの経済復興』東洋経済新報社（2011）85-86頁

³ 宮城県「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆・再生からさらなる発展へ～」（平成23年10月）1頁

⁴ 厚生労働省「平成23年（2011年）東日本大震災の被害状況及び対応について（第108報）」（平成23年11月25日14時現在）〈<http://www.mhlw.go.jp/jishin/joukyoutaiou.html>〉(last access 2011.11.29)

を立てるとともに、停滞する日本経済を立て直す契機としなくてはならないという点で、非常に大きな困難を伴う。この点、宮田秀明東京大学教授は、①被災地の復興のほかに、②エネルギー安全保障の向上、③地球環境問題の解決、④産業競争力の向上、という4つの方程式を解かなければならないと指摘する⁵。同じく、寺島実郎日本総合研究所理事長は、今回の災害が地震と津波という自然災害だけであつたら、日本は間違いなく3年で復旧するだけの財政基盤も技術基盤もあるが、実際には地震、津波、原発事故という三段階の問題であることから、大震災への対応は、復興ではなく、社会システム全体のパラダイム転換が必要という意味で「創生」という新たな機軸で議論しなければならないとしている⁶。

この第1部では、宮田教授の指摘する4つの問題を解決に近づけるため、東北復興のための「エコシティ／スマートシティ構想」について見ていくことを通じてその課題を探る。具体的な流れは、以下のとおりである。

Iでは、東北復興のための「エコシティ／スマートシティ構想」について、政府の東日本大震災復興構想会議（以下「復興構想会議」という。）の提言や有識者による具体的な提言を概観する。

IIでは、被災地において再生可能エネルギーやスマートシティを先導的に導入していく必要性と、国家として被災地にスマートシティを導入していく必要性について見ていくこととする。ここでは、危機対応としての分散型電源の問題、東北地方が震災以前から抱える問題等を見ることで、新たな産業・雇

用の創出が必要であるということを見ていくこととする。さらに、原発事故の被害を受けている福島県に対する政府の復興策についても見ていくこととする。

IIIでは、被災地において再生可能エネルギーを導入する際の優位性及び現在の取組について、太陽光、風力、地熱、バイオマス及び小水力の各発電について見ていくこととする。

最後に、IVでは、再生可能エネルギー導入による復興のための今後の課題として、住民意見の反映の重要性、エコシティ／スマートシティの重要な構成要素である蓄電池及びスマートグリッド、再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度のための法律の今後、復興特区制度の運用及び政府の予算案における復興政策について見ていくこととする。

I 東北復興のための提言と新たな都市構想

1 相次ぐ東北復興のための提言

政府の復興構想会議の議論をはじめ、有識者の多くが、東日本大震災の被災地を環境配慮型都市としての「エコシティ」、「スマートシティ」、あるいは「コンパクトシティ」とすることで復興を図ることを提言している。また、産業界も相次いでスマートシティ構想を打ち出し、これを東日本大震災の被災地復興に役立てようとしている⁷。

⁵ その上で、4番目の問である「産業競争力の向上」を実現するために必要なことは、「自然エネルギー発電と蓄電技術」であるとする。『日経ビジネス 1589号』日経B P社（2011年5月2日）

⁶ 寺島実郎「提言1 日本創生のグランドデザイン」『震災からの経済復興』（前掲注2）15頁

⁷ 民間企業の取組について、内山勝久日本政策投資銀行設備投資研究所主任研究員は、「我が国の最先端技術を用いた海外向けの環境インフラ投資事業・輸出事業に着手している企業も既にいくつかあることから、そのノウハウを是非被災地復興に向けてもらいたい」と期待感を表している。内山勝久「復興に環境まちづくりの構想を—社会的共通資本によるアプローチ—」伊藤滋、奥野正寛、大西隆、花崎正晴編『東日本大震災復興への提言—持続可能な経済社会の構築—』東京大学出版会（2011）53頁

2 エコシティ、スマートシティ、コンパクトシティとは

そもそも、エコシティ、スマートシティ、コンパクトシティとは何か。明確な定義があるわけではないが、国土交通省によると、「エコシティ」（環境共生都市）とは、環境負荷の軽減、人と自然の共生及びアメニティ（ゆとりと快適さ）の創出を図った質の高い都市環境を有する都市のことである⁸。

スマートシティ（環境配慮型都市）とは、スマートグリッド（ITを駆使して電力の流れを供給側と需要側双方から制御、監視、最適化できる次世代送電網）や電気自動車、省エネ家電などを組み合わせて都市全体のエネルギー供給を効率化するとともに、省エネや温室効果ガスの排出削減などを推進する環境配慮型の都市である。

コンパクトシティとは、都市をコンパクトにすることで、近郊の緑地や農地を保全でき、また、都心居住を進めることにより、職場と自宅が近くなり（職住近接）、通勤による渋滞を緩和することができるとともに、高齢者などの自家用車を利用しにくい人々が、歩いて商店街や公共公益施設を利用することができるようになるような都市である⁹。

3 政府の復興構想会議の提言にみるインフラ再構築

政府の復興構想会議は、その提言の中で、再生可能エネルギーの利用促進を強調する

とともに、被災地におけるインフラの再構築に当たっては、①省エネルギーシステムの効率的な活用、②再生可能エネルギーなど多様なエネルギー源の利用、③蓄電池の導入による出力不安定性への対応、④ガスなどを活用したコジェネレーション（熱電併給）の活用を総合的に組み合わせた「先端的な自立・分散型エネルギーシステム」を地域特性に応じて導入していくことが必要であるとする。その上で、スマートシティ（コミュニティ）のような自立・分散型エネルギーシステムは、エネルギー効率が高く、災害にも強いことから、我が国で長期的に整備していく必要があり、まずは被災地の復興において、それを先導的に導入していくことが求められるとする¹⁰。

4 有識者による具体的な復興提言

東日本大震災により大きな被害を受けた地域の復興に当たっては、新たな都市計画が必要となる。その計画においては、防災に最大限配慮し、住民に安心・安全を提供し、かつ、電力の消費が少ないなどエネルギー効率がよく、高齢者に優しいまちづくりを目指す必要がある¹¹。そして、こうしたまちづくりに当たって重要となるのが、①省エネが進み、温室効果ガスの排出が少ない環境配慮型都市である「スマートシティ」と、②商店街や公共施設がまちの中心部に位置するなど、職住近接型の「コンパクトシティ」である。

震災後、様々な有識者が復興のためのアイデアを発信しているが、「スマートシティ」による復興と「コンパクトシティ」による復興には、主に以下のようなものがあり、スマ

⁸ 国土交通省「エコシティづくりを進めるために」
 <<http://www.mlit.go.jp/crd/city/eco/eco012.html>>(last access 2011.11.14)、JICAホームページ<http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200510_dev_03.pdf>(last access 2011.11.14)

⁹ 国土交通省「コンパクトシティとは」<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/what_is/what_is.html>(last access 2011.11.14)、国土交通省東北発コンパクトシティプロジェクトチーム「東北発コンパクトシティの実現に向けて～実現に向けた取組みの進め方と取組み事例～」(平成23年2月)<<http://www.thr.mlit.go.jp/compact-city/contents/jitugennimukete/index.html>>(last access 2011.11.14)

¹⁰ 東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(平成23年6月25日)32-33頁

¹¹ 気仙英郎産経新聞論説委員「大震災の復興計画」(2011年4月5日)<<http://www.sankeibiz.jp/econome/news/110405/ecc1104050501000-n3.htm>>(last access 2011.10.11)

ートシティとコンパクトシティを融合したまちこそが、被災地の復興において目指すべき都市モデルであろう。

(1) スマートシティによる復興

ア 津波の被害を受けた沿岸部を国が買い上げ、安全地帯に省エネと情報ネットワークを実現したスマートシティを作る(柏木孝夫東京工業大学教授)¹²。

イ スマートシティを建設し、スマートグリッドを張り巡らせ、新しい産業創造の場とする(ジェラルド・カーチス コロンビア大学政治学教授)¹³。

ウ 復興計画の柱として、最新の防災システムや、再生可能エネルギーを備えた「東北スマートシティ」構想を提案する(金子勝慶應義塾大学経済学部教授)¹⁴。

エ 21世紀型の技術は都市・環境技術が中心になると考えられることから、こうした技術を体化した、思い切った街づくりが期待される(竹中平蔵慶應義塾大学総合政策学部教授)¹⁵。

オ 再生可能エネルギーの利用率を高め、電力システムを最適化し低炭素化を図るとともに環境産業の振興を図る。電気自動車や公共交通機関の導入のほか、リサイクルを充実させ、ゼロエミッションを目指す(内山勝久日本政策投資銀行設備投資研究所主任研究員)¹⁶。

¹² 『産経新聞』(2011年4月15日)

¹³ 具体的には、東北大学などを拠点として21世紀型のテクノロジー集積地とし、国内外から優良企業や投資マネー、優秀な人材を呼び込むことを提案している。『日経ビジネス1585号』日経BP社(2011年4月4日)

¹⁴ 金子教授は、雇用の確保こそ復興の重要な要素であるとして、小規模水力発電を各地に建設し、小さな雇用を数多く創出することを提案している。『東京新聞』(2011年3月28日)

¹⁵ 竹中平蔵「提言7 非常時こそ基本に忠実に」『震災からの経済復興』(前掲注2)181-182頁

¹⁶ 東北地方はもともと自動車・電子機器部品の供給で大きな役割を担ってきた地域でもあり、ポテンシャルは十分

(2) コンパクトシティによる復興

ア 地方都市の再生には商業、医療、行政、更には教育の施設を集約し、緊密なコミュニティの維持を図るコンパクトシティを提案する(本郷尚国際協力銀行環境ビジネス支援室長)¹⁷。

イ 住民の高齢化を見据えて医療や介護の有機的な連携を意識した街づくりを進めるべきであり、そうすることで東北地方は全国に先駆けて、高齢化社会に対応したモデルケースを示すことが可能となる(土居丈朗慶應義塾大学経済学部教授)¹⁸。

ウ 分散化していた地域を一つのエリアにまとめて集中させるコンパクトシティのような街づくりを自治体が構想すれば、医療と介護がセットになった医療介護システムの新しいモデルとなり、民間の資金とアイデアを呼び込むことができるのではないか(柳川範之東京大学大学院経済学研究科准教授)¹⁹。

エ コンパクトシティの発想を取り入れることで、省エネ型となるとともに、周辺部には農地や森林などの緑地を配し、あるいは漁港を整備することができる。また、自動車に過度に依存する必要がなくなるので高齢者にも優しい(内山勝久日本政策投資銀行設備投資研究所主任研究員)²⁰。

あるとする。内山・前掲注7 52頁

¹⁷ 『日経産業新聞』(2011年5月13日)

¹⁸ 高齢者が生活する際に移動距離が短くなるような街をつくるとともに、居住地と近接する場所に病院や介護施設を設けるなど、高齢者にとって便利かつサービス提供者にとってもコストが少なく済むようなプランが望まれるとする。土居丈朗「東北州政府の樹立を道州制で国の権限を委譲し利害調整を地元委ねることで新しい街づくりがはじまる」『震災からの経済復興』(前掲注2)109-110頁

¹⁹ 柳川範之「提言5 街づくり全体の権利を売る」『震災からの経済復興』(前掲注2)131頁

²⁰ 住民相互のコミュニケーションが維持でき、つながりが実感できる魅力あるまちとすること、津波からの避難場所として耐震性のある構築物の高層部を機能させ、避難の移動距離や時間を短縮させることを提言している。内山・前掲注7 52頁

オ 東北に最高水準の医療設備や介護サービスを整備して、世界に類を見ない理想的な職住環境を作る（ジェラルド・カーチスコロンビア大学政治学教授）²¹。

II 再生可能エネルギー導入及びスマートシティ構築の必要性～被災地の事情、国の事情～

政府の復興構想会議の提言は、自立・分散型のエネルギーシステムであるスマートシティは、エネルギー効率が高く、災害にも強いことから、これを被災地の復興において先導的に導入するとともに、我が国において長期的に整備していく必要があるとする²²。

そこで、本節では、①なぜ被災地の復興において再生可能エネルギー及びスマートシティを先導的に導入していく必要があるのか、また、②なぜ国家として被災地にスマートシティを導入していく必要があるのかについて見ていく。

1 被災地の復興において再生可能エネルギー及びスマートシティを先導的に導入していく必要性

政府の復興構想会議の提言は、再生可能エネルギーを、①エネルギー源の多様化・分散化、②地球温暖化対策、③新規産業・雇用創出などの観点から「重要である」とする²³。

②の地球温暖化対策について、CO₂を多く排出する石油、石炭、天然ガス等の化石燃料に代替するものとして再生可能エネルギーの持つ意義は大きい。被災地の復興及び日本再生に焦点を当てるため、以下では①エネルギー源の多様化・分散化及び③新規産

業・雇用創出について見ていく。

(1) 危機対応としての分散型電源の推進

東日本大震災の被災地である東北地方や北関東は、大震災から半年以上を経た今でも震度5以上の余震や、台風上陸による集中豪雨といった災害にさらされており、今後も大規模集中型の発電所がこれらの自然災害による被害を受け、停電を余儀なくされるような事態が懸念される。

この点、分散型電源である再生可能エネルギーは、今回の大震災のような災害にも強いとされる。「災害に強い」ということには2つの意味があり、1つは、システムとして強いということ、もう1つは、物理的にも強いということである。

前者は、太陽光発電は電力供給ストップ時でも自立運転機能で発電した電気を直接利用可能であり、また、太陽光や風力の発電施設のいくつかが被害を受けたとしても、再生可能エネルギーの発電施設は小規模分散型で全国に数多く散らばっているため、日本全体から見ればほとんどダメージはないという²⁴。まさにインターネットの登場で「集中」から「分散」へと移行した情報通信のように、電力も分散型システムに移行すれば、社会全体が麻痺するような事態を回避できることから、「危機対応として分散型電源を推進すべき」との指摘がなされている²⁵。

後者については、日本風力発電協会によると、東日本大震災の影響により風車が倒壊・破損等の被害を受けた事例はほとんどなく、運転が不可能になった風力発電設備は1つ

²¹ 『日経ビジネス』日経BP社（2011年4月4日）

²² 前掲注10 33頁

²³ 他方で再生可能エネルギーの課題として出力の不安定性やコスト高、立地制約などが挙げられるとする。前掲注10 32頁

²⁴ 環境大臣 松本龍「省エネ・再エネを新たな基幹的な柱に」（平成23年6月22日）〈<http://www.npu.go.jp/policy/policy09/pdf/20110622/siryous8.pdf>〉(last access 2011.11.30)、飯田哲也、鎌仲ひとみ『今こそ、エネルギーシフト—原発と自然エネルギーと私達の暮らし—』岩波書店（2011）36頁

²⁵ 飯田・鎌仲 前掲注24 47頁

もないという²⁶。また、太陽光発電（PV）設備についても、NPO法人太陽光発電所ネットワークと黒川浩助東京工業大学ソリューション研究機構特任教授が共同で行った実態調査（中間報告）によると、被災地域において、①太陽光パネルの散乱を見ることはなく、②屋根材（瓦等）が破損してもPV設置部は健在であり、③津波被害がなく地震の影響を受けた近隣地域においても太陽光発電システムはほとんど損傷がなかった（震度6の千葉県我孫子市と船橋市のPVアンケート調査）とされる²⁷。

（2）被災地東北地方が震災以前から抱える問題と新規産業・雇用創出

次に、新規産業・雇用創出について検討する。この問題を考えるに当たっては、被災地である東北地方が震災以前から抱える問題についても見ておく必要がある。

内山勝久日本政策投資銀行設備投資研究所主任研究員は、今回の東日本大震災において特に被害が大きかった岩手、宮城、福島三県の特徴として、①人口減少率が高いこと、②高齢人口比率が高く、生産年齢人口比率が低いこと、③県内総生産に占める第一次産業の比重が大きいこと、④自動車や電子機器の部品製造を行う地場中小企業が多いことを挙げる²⁸。復興の過程は、これら被災地域の特徴や実情を踏まえたものでなければならないことから、以下、それぞれについて見ていく。

²⁶ 松本・前掲注 24。国内最大風力発電事業者であるユーラスエナジーは、最も津波被害が大きかった釜石広域ウインドファームでも設備自体の損傷はなかったとする。『週刊 エネルギーと環境 2142号』エネルギージャーナル社（2011年6月30日）

²⁷ NPO法人太陽光発電所ネットワーク「東日本大震災におけるPV被災実態調査（中間）報告」〈http://www.greenenergy.jp/guide/pdf/East_earthquake_interim_report.pdf〉(last access 2011.11.14)

²⁸ 内山・前掲注 7 49頁

ア 人口減少率が高い

藻谷浩介日本政策投資銀行地域振興グループ地域支援班参事役は、津波被災地域の復興に際しては、今後の人口減少を見据え、今回建物の全壊被害のなかった地域に居住機能をコンパクトに集中することで、夜間に津波が再来しても安心な生活環境を子孫に残すべきとする²⁹。同様に、大西隆東京大学先端科学技術研究センター教授は、今回の津波被災地域は津波危険地帯であることから、可能な限り同じ場所には集落を再建せず、同程度か今回以上の規模の津波に対して安全な高台など他地域に移転することが望ましいとする³⁰。しかし、被災地には高齢者が多く、他地域への移住を希望する被災者は必ずしも多くないとの実態もあることから、こうした被災者の希望を尊重するのか、官主導で他地域への移住を進めるのか、国及び自治体にとっては難しい判断が必要となる³¹。

イ 高齢人口比率が高く生産年齢人口比率が低い

土居丈朗慶応義塾大学経済学部教授は、今後、日本のほぼ全ての都市や地域で東北地方と同じように高齢化が進んでいくことから、高齢者の多いコミュニティでどのような街づくりをしていけばよいのかについて、被災地の取組が今後の模範となるとする³²。同様に、藻谷参事役は、首都圏をはじめとする大都市地域においても、総人口増加の陰で生産年齢人口の減少が進んでおり、被災地域の多くが復興に向かう道程は、今後の日本全体が

²⁹ 藻谷浩介「震災復興と今後の日本の戦略」『東日本大震災復興への提言—持続可能な経済社会の構築—』（前掲注 7） 29頁

³⁰ 大西隆「被災者・被災地主導による自立復興と全国からの連帯支援」『東日本大震災復興への提言—持続可能な経済社会の構築—』（前掲注 7） 33頁

³¹ 内山・前掲注 7 51頁

³² 土居・前掲注 18 109-110頁

追従すべき未来を指し示すものといえとして、東北の復興を日本全体の未来のモデルにすべきとする³³。

また、こうした考えを更に推し進めて、近い将来に世界が抱える少子高齢化等の問題に対して、日本が先駆けて答えを出すべきとの意見もある。すなわち、本郷尚国際協力銀行環境ビジネス支援室長は、防災、高齢化、環境の3つの要素を取り込んだ実用的な都市モデルはまだ世界のどこにもないことから、日本がそれを築き上げれば世界の先駆的なモデルになるとし、そのモデルを海外輸出することも見据えた東北の復興を検討すべきとする³⁴。

東北の復興を行う日本が世界のモデルとなるべきとの考え方については、復興構想会議の提言においても、「環境問題は世界共通の課題であることから、復興にあたっては世界の先駆けとなるような持続可能な環境先進地域を東北に実現することで、日本が環境問題のトップランナーとなることが期待される」としている³⁵。

ウ 県内総生産に占める第一次産業の比重が大きい

植田和弘京都大学経済学部教授は、第一次産業である農業、漁業、林業は、元来、自然の恵みを基礎にした産業であることから、自然エネルギーは第一次産業と親和性があり、こうした第一次産業従事者が本業として農業や漁業、林業を営みつつ、自然エネルギーによる発電に対して投資を行うことで、農業者（農業協同組合）や漁業者（漁業協同組合）

が非農業・非漁業所得を得ることが可能になるとする³⁶。

この点、デンマークでは、国内の風車の80%が、地域住民による共同所有や農家による個人所有であるという。市民は積極的に風車の設置に参加し、風車の所有者は15万人以上、その家族を含めるとデンマークの人口の約1割にも上る³⁷。また、こうした地域住民の取組を支援するため、デンマーク政府は、風力発電による発電電力の買取制度や国の設置補助制度などを整備し、成功を収めてきた³⁸。

もちろん、我が国とデンマークでは国土・気象条件、農家の経営規模や政府の補助の有無等、様々な相違はあるが、農業や漁業といった第一次産業が多い東北地方において、今後、第一次産業に従事する農業者や漁業者が、自然エネルギーによる発電により副次的な所得を得ることができる可能性を示す一つの参考事例となるだろう。

エ 自動車や電子機器の部品製造を行う工場中小企業が多い

宮城県における産業の中核は、自動車関連産業や高度電子機械産業であるが、地震と津波の影響により大きな打撃を受け、多くの失業者が出ている。宮城県によると、「沿岸部では、中小企業を中心に、工場の操業停止や事業縮小に追い込まれる事業者が多数に上り、従業員の解雇、休業や新規学卒者の内定

³³ 藻谷・前掲注7 28頁

³⁴ さらに、震災からの復興には膨大な資金を要することから、投資した資金を新たな都市モデルをアジアの新興国などに展開することで回収することを提案している。そのためにはアジアが必要とする技術やサービスを復興計画に盛り込んでおくことが重要であるとする。『日経産業新聞』（2011年5月13日）

³⁵ 前掲注10 43頁

³⁶ 例えば風力発電は「風況」という自然条件に影響されることから、農業などと同様、風土依存型の産業であるとする。植田和弘「東北復興に果たす自然エネルギーの強み」（2011年6月21日）〈<http://eco.nikkeibp.co.jp/article/column/20110620/106704/?ST=print>〉(last access 2011.11.14)

³⁷ 地域住民が風力発電事業に参加することで、景観や騒音問題を理由とする反対運動が起きにくく、運営も住民たちが協同して民行的に行われ、売電収入も得られるため普及が促進されるという副次的効果もあるとする。和田武『脱原発、再生可能エネルギー中心の社会へ』あけび書房（2011年）57-8頁、

³⁸ 同上

取消し等の雇用問題や、被災した漁業者や農業者等の生活再建などの問題が深刻化している」という³⁹。

こうした精密な作業が可能な地場中小企業が数多くあることは、東北復興において強みとなる。なぜなら、風力発電に用いる風車作りは、約2万点の部品による組立産業であるため、関連産業の裾野が広く、被災地の雇用創出に大きく役立つからである。

環境省の試算によると、拡張型産業連関表を用いた国内直接雇用は、太陽光発電を400万kW、風力発電を1,000万kW、地熱発電を70万kW拡大するとして試算した場合、機器製造、建設、メンテナンスの合計で太陽光12,000（人／年。以下同じ）、風力8,200、地熱1,700の総計22,000（人／年）である⁴⁰。

風力発電を行うための装置は大きいため、一定の需要があれば、地元への組立工場の立地も期待可能である⁴¹。こうして東北に製造拠点が立ち上がれば、部品供給などを通じて、地域の産業振興や雇用の創出効果が期待できる⁴²。

このように、東北地方に自動車や電子機器の部品製造を行う地場中小企業が多いことは、一時は震災による被害を受けたものの、再生可能エネルギーの導入を促進することによって、逆に有利な条件となる可能性を秘めている。この点、復興構想会議の提言も、「再生可能エネルギーシステムの設置・導入は、復興過程において、まず新たな雇用の創出に寄与する。そして、装置・システムの生産も、産業派生効果が大きい電気機械産業のウエートが全国に比べ高い東北地域の産業成長に寄与する」ことから、「誘致支援など

によりこれらの関連産業の集積を促進しなければならない」と指摘する⁴³。

(3) 原発事故による影響と福島復興

東北地方が震災以前から抱えてきた問題とは異なるが、震災後の被災地が抱える問題として、原発事故による影響を受けた福島県をいかに復興するかという論点がある。

政府の復興構想会議の提言は、「原子力災害で失われた雇用を創出するため、再生可能エネルギー関連産業の振興は重要である」とし、福島県に再生可能エネルギーに関する研究拠点を設けること、再生可能エネルギー関連産業の集積を支援することを通じ、「福島を再生可能エネルギーの先駆けの地とすべきである」とする⁴⁴。これを受け、平成23年度第3次補正予算において、経済産業省は、再生可能エネルギーの導入やスマートシティの構築を重点的に行うとともに、最先端の太陽光発電や浮体式風力発電の技術開発・実証事業や、産学官の研究開発拠点の整備等を行うことにより、福島県等被災地における産業の振興や雇用の創出を図るため1,000億円を計上している⁴⁵。

2 国としてスマートシティを被災地において進める必要性

(1) 新成長戦略の目玉としてのスマートシティ

国としてスマートシティを被災地において進める必要性の第一の理由は、スマートシティの導入により被災地の復興が図られ、ま

³⁹ 前掲注3 7頁

⁴⁰ 松本・前掲注24 12頁

⁴¹ 同上

⁴² 前掲注36

⁴³ 前掲注10 35頁

⁴⁴ 前掲注10 41頁。なお、復興構想会議メンバーである赤坂憲雄学習院大学教授は、福島県に除染や自然エネルギーの研究施設、放射線医療の専門病院などを作る「自然エネルギー特区構想」を提唱しており、迅速な対策を求めている。『読売新聞』（2011年9月15日）

⁴⁵ 経済産業省「平成23年度第三次補正予算案の概要」（平成23年10月21日）〈<http://www.meti.go.jp/main/yosan2011/20111021-1.pdf>〉（last access 2011.11.14）

た、復興が進んだ暁には、スマートシティモデルの輸出が政府の新成長戦略を実現する新たな目玉となり得るからである。

政府が平成 22 年 6 月に閣議決定した新成長戦略及びそれに基づく「新成長戦略実現アクション100」は、パッケージ型のインフラ輸出による新興国の需要の取り込みや次世代のエネルギー利用を基盤とした新たな社会（スマートコミュニティ）の実現とその国際展開等を柱としてきた⁴⁶。原発事故によりこれまでに契約した原発輸出は継続するものの、新規の契約を獲得することは当面難しくなったことから、新たなパッケージ輸出の柱として、スマートシティにおいて必要となるスマートグリッド等の設備への期待が高まっている。

柏木孝夫東京工業大学教授は、復興による街づくりをモデルケースとして世界に輸出し国際標準化できれば、新たな成長戦略となるとする⁴⁷。同じく、高橋進日本総合研究所副理事長も、東北でスマートシティのノウハウを蓄積し、将来的にアジア諸国へと輸出することを提言する⁴⁸。

また、植田和弘京都大学経済学部教授は、世界がスマートシティの構築にまい進していることを指摘した上で、コンパクトで効率的な都市は日本の歴史・風土に根ざす得意分野であるとする⁴⁹。この点、中国では、巨額の予算を投じた天津エコシティ構想が進んでおり、地球規模での人口増や資源枯渇を背

景に、世界中において国家主導で進むスマートシティづくりは、2030 年までに世界での関連投資額が計約 3,000 兆円に及ぶとされるなど、今後、巨大な市場となることが期待される⁵⁰。日本が東日本の復興を果たした後、再び経済成長を遂げるためにも、こうした流れから後れをとるわけにはいかない。

そのため、国内においても、世界の都市開発をリードするための動きが始まっている。経済産業省は、震災前から横浜市、豊田市、京都府（けいはんな学研都市）及び北九州市の 4 都市を「次世代エネルギー・社会システム実証地域」として選定し、スマートグリッドを構成するために不可欠な、情報通信技術を活用して人に代わって機器の最適運転を行ったり、エネルギーの使用状況を逐次料金で表示したりするなど、エネルギー需要のマネジメント（省エネ行動）を支援する「エネルギー・マネジメント・システム（EMS）」の構築をはじめとした様々な実証を実施しているところであり、民間でもいくつかの企業が自治体と共同してスマートシティづくりの計画を打ち出している⁵¹。

(2) 世界規模の再生可能エネルギー競争

国としてスマートシティづくりを被災地において進める必要性の第二の理由は、第一の理由と関連するが、世界は再生可能エネルギー普及拡大競争時代に突入しており、我が国がこの競争に負けないためには、日本もいち早く再生可能エネルギーを国産の基幹エネルギーとすることが必要不可欠であるからである⁵²。

本年 7 月に国連環境計画（UNEP）が発

⁴⁶ 新成長戦略 ～「元気な日本」復活のシナリオ～（平成 22 年 6 月 18 日）〈<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseic/housenryaku/sinseichou01.pdf>〉(last access 2011.11.14)、経済産業省「新成長戦略実現アクション 100」（平成 22 年 8 月）12 頁 〈<http://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/2011/doc01-1.pdf>〉 (last access 2011.11.14)

⁴⁷ 『産経新聞』（2011 年 4 月 15 日）

⁴⁸ 『日刊工業新聞』（2011 年 4 月 8 日）。産業分野では、パナソニックの大坪社長も、藤沢市におけるスマートシティの取組について、このモデルを被災地復興に役立て、世界各国にも展開すると述べている。

⁴⁹ 前掲注 36

⁵⁰ 『日本経済新聞』（2011 年 5 月 31 日）

⁵¹ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「新たな情報通信技術戦略」（平成 22 年 5 月 11 日）17 頁、〈<http://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/2011/doc01-1.pdf>〉 (last access 2011.11.15)

⁵² 松本・前掲注 24

表した報告書によると、昨年（2010年）1年間の世界の再生可能エネルギー関連の投資額は、過去最高の2,110億ドルで、2009年（1,600億ドル）比で32%増である⁵³。このうち、日本国内の投資額は、家庭用太陽光発電設備などを中心に約33億ドルと全体の約1.5%にとどまっており、「急伸する世界の再生可能エネルギービジネスでの出遅れが鮮明になった」とされる⁵⁴。

Ⅲ 被災地における各再生可能エネルギーの優位性及び現状

本節では、主要な再生可能エネルギーである太陽光、風力、地熱、バイオマス及び小水力の各発電の一般的なメリット及びデメリットと、これらを東北において導入する場合に他の地域に比べてどのような優位性があるのか、また、現在の取組について見ていく。

1 太陽光発電

(1) 一般的なメリット及びデメリット

太陽光発電は、設置箇所が需要地に近いため、風力発電に比べて出力変動の吸収が比較的容易で、日中の需要に沿った発電が可能であること、大規模なインフラ投資を行わなくても家庭や工場などの屋根にパネルを設置すればよいなど開発のリードタイムが短いこと、太陽をエネルギー源としていることからほぼ無限であり、環境負荷も低いといったメリットがある。

他方、デメリットとしては、①夜間は発電できず、天候にも左右されるなど出力が不安定で稼働率も導入量の十数%程度と低いこと、②経済産業省の試算では、発電コストが

1kW時当たり49円と高く、風力・地熱発電よりも割高であること、③現時点では導入量が少なく、基幹エネルギーとならないことなどがある。

デメリット①の出力の不安定さについては、電力の流れを供給側と需要側の両方から制御・最適化するスマートグリッド（次世代送電網）や蓄電池を普及させることで、弱点を補うことが可能となる。また、太陽光パネル自体の技術開発により稼働率を向上させることも可能であろう。②のコストについては、現在は割高であるものの、技術革新や大量生産が進めば発電コストも下がる可能性がある。大規模太陽光発電所（メガソーラー）にしる、家庭用のパネルにしても、効率の改善とコスト削減が今後の課題となる⁵⁵。

(2) 被災地における優位性と現在の取組

環境省によると、一定の仮定条件の下、太陽光発電については、地域偏在性は小さいものの、東日本では三陸海岸、関東北部、山梨県、房総半島、伊豆半島は相対的に好条件であるとされる⁵⁶。

現在の取組としては、被災各県の復興計画等において太陽光発電の推進が盛り込まれたところである⁵⁷。また、民間主導により、被災地域で初となるメガソーラーに関する計画も進められている⁵⁸。

⁵⁵ 寺島・前掲注6 51頁

⁵⁶ 環境省「平成22年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査概要（特に東北地方と関東地方に焦点を当てて）」（平成23年4月21日）

⁵⁷ 宮城県は復興計画において、被災住宅の再建や復興住宅の建設に当たって太陽光発電を積極的に導入することとしている。岩手県も太陽光・風力・地熱発電の推進を復興計画に明記した。また、福島県は、復興ビジョンにおいて、県内全域において太陽光、風力、地熱などの導入を進めるとしている。前掲注3 15頁、「岩手県東日本大震災津波復興計画 復興基本計画」（平成23年8月）37頁、「福島県復興ビジョン」（平成23年8月）25頁

⁵⁸ 三井物産は、平成23年7月、宮城、岩手、福島等に大規模太陽光発電所（メガソーラー）を建設することを発表した。被災地の電力不足を解消して復興への足がかり

⁵³ UNEP “Global Trends in Renewable Energy Investment 2011” (July 7, 2011) <http://www.unep.org/Renewable_Energy_Investment/documents/pdf/press_release_SEFI_v4_June_30_2011.pdf> (last access 2011.11.16)

⁵⁴ 『産経新聞』（2011年7月8日）、同上

2 風力発電

(1) 一般的なメリット及びデメリット

風力発電は、発電コストが陸上の大型風車の場合で1kW当たり10円程度と太陽光発電に比べて低いこと、風があれば夜間でも発電するため、太陽光発電より稼働率が高くなること、太陽光発電に比べて一基当たりの出力が格段に大きいこと、風況調査等が済んでいる場合には最短3年程度で設置可能であることなど、10年程度を要する地熱発電所等と比べてリードタイムが短いこと等がメリットとして挙げられる⁵⁹。

他方、デメリットとしては、①大量の風力発電の導入により電力の不安定化が懸念されること、②風況がよく安定した風力が望める地点と電力の大口需要地帯が一致しないこと、③台風による風車の破壊が懸念されること、④インフラが不十分な山岳部では設置コストが高くなること等がある。

その他にも鳥が風車の羽に衝突する事故（バードストライク）の問題も顕在化しているほか、騒音問題もあり、建設可能な場所は住宅地から一定距離以上、離れた場所に限定される。さらに、巨大風車が数多く設置されることで景観が破壊されるとの指摘もある。

デメリット①、②については、太陽光発電と同じく電力を安定化させるためにはスマートグリッドや蓄電池の設置が必要となる。また、風力発電には、電力需要の高まる夏は風が弱いなど気候による制限もあることから、産業技術総合研究所は、夏場は太陽光を活用しつつ、夜は風力を生かすなど組み合わせがカギとなるとする⁶⁰。

とするとともに、雇用の場を提供する狙いとされる。『読売新聞』（2011年7月6日）また、建設候補地の一つは宮城県東松島市であり、2012年の完成を目指しているとされる。『朝日新聞』（2011年11月26日）（11月30日現在、三井物産の公式発表はない）

⁵⁹ 松本・前掲注24

⁶⁰ 『産経新聞』（2011年5月15日）

(2) 被災地における優位性と現在の取組

環境省によると、一定の仮定条件の下、東北地方における風力発電には極めて大きなポテンシャル等が推計され、事業収支が優良な地点が多いとされる⁶¹。

ただし、東北地方では従来の電力供給能力（東北1,655万kW）を上回る導入ポテンシャルが推計されたため、環境省は、再生可能エネルギーの導入ポテンシャルは大きいと電力需要が小さい東北電力と、再生可能エネルギーの導入ポテンシャルは限られているが電力需要の大きな東京電力の系統管理を一体で運用させることで、再生可能エネルギーの大量導入が可能となるとする⁶²。また、再生可能エネルギーを増加させるためには送電網の増強が必要となる。

このように、電力会社の垣根を越えた広域での発電と送電網の運用により、吸収できる量を増やすべきとの指摘がなされている⁶³。

なお、2010年2月、中央環境審議会が環境影響評価の在り方に関する答申をとりまとめた際に「風力発電施設の設置を法の対象事業として追加することを検討すべき」とされたことを受け、2011年11月、政令改正により風力発電所が環境影響評価（環境アセスメント）の対象に加わった⁶⁴。これにより、今後は、新設する出力1万kW以上の風力発電所の設置工事業に対する環境アセスメントが義務付けられるため、これが風力発電の推進の足かせとなり得るとの指摘もある⁶⁵。

⁶¹ 前掲注56 5頁

⁶² 同上

⁶³ 『毎日新聞』（2011年6月25日）

⁶⁴ 「環境影響評価法施行令の一部を改正する政令」は本年11月に公布され、2012年10月施行予定である。これにより、出力1万kW以上の風力発電所の設置工事業（第一種事業）については必ず環境アセスメントを行うほか、出力が7,500kW以上、1万kW未満のもの（第二種事業）についても、環境アセスメントを行うかどうかを個別に判定することとなる。

⁶⁵ 永田哲朗日本風力発電協会代表理事によると、風力発電施設が環境アセスメント（影響評価）の実施対象となる

上記のような東北地方の風力発電に関するポテンシャルを活かすためには、新たに風力発電事業に参入しようとする事業者の負担軽減を図る必要がある。そのためには、国が主体となって風力発電等の賦存量調査、風況調査、環境影響評価に伴う事業者の負担の軽減等の支援を行うことが求められる⁶⁶。

そこで、被災地については、風力発電の特例として例外的に迅速化を図るなどの検討を行う余地があるのではないか。

3 地熱発電

(1) 一般的なメリット及びデメリット

地熱発電は、地中から噴き出す高温の蒸気をタービンの羽根に当てて発電するものである。火山国の日本は、インドネシア、米国に次ぐ世界第3位の地熱資源国であり、全てを発電に利用すると約 2,350 万kWと、出力 100 万kWの原発 23 基分にも相当する。しかも、地熱発電用のタービンでは日本が世界のシェアの7割を占めている。

このように、資源と技術を有しているものの、熱源の8割が国立公園内に集中していることなどから、国内の地熱発電所は自家用・事業用を合わせて 18 か所、発電容量は約 54 万kWと世界第8位にとどまっている。

また、地熱発電所は環境影響評価や掘削工事などに長期間がかかり、開発着手から発電所の稼働までのリードタイムとして約 10 年が必要である。

(2) 被災地における優位性と現在の取組

環境省は、一定の仮定条件の下、地熱発電に関して、「地域偏在性が極めて強いが、東北は事業収支が優良な地点が多い」とする⁶⁷。また、日本地熱開発企業協議会は、東北6県で地熱発電所を早期開発できる候補地は、発電出力ベースで合計 17 万kWに達し、現在開発が制限されている候補地も合わせると 74 万kW分が開発可能であるとしている⁶⁸。

環境省は、昨年、国立公園内にある地熱エネルギー（蒸気）を取り出すため、国立公園の外から公園内の地下へ斜めに掘り進めることを容認する規制緩和を行った。これを受け、三菱マテリアルと東北電力が澄川地熱発電所（秋田県鹿角市）と上の岱地熱発電所（同県湯沢市）の発電量の増加を目的とした掘削工事を申請し、今年3月に環境省は工事を許可した⁶⁹。この掘削による発電増加量はそれほど大きくはないものの、国立公園内の熱資源の利用に道筋をつけることになる点で大きな意義があるという⁷⁰。

本件は、規制緩和後、初となる工事例であるが、許認可の基準が分かりにくく、明確な指針もないことから、事業者側は、国立公園における特別地域内の行為について制限や許可基準の緩和を、また、特別地域外からの傾斜掘削についても、過去の実績を踏まえ、許可や届出を要しない行為としての明確化を要望している⁷¹。そのため、環境省は、「地熱発電事業に係る自然環境影響検討会」を設置して指針作りに向けた協議を始めており、

ことによる建設費のコスト増は1件当たり1億円以上であるとする。『毎日新聞』（2011年9月23日）

⁶⁶ 日本風力発電協会によると、「賦存量」とは「日本の国土の自然条件を考慮した場合の全導入可能量であり、技術開発の達成度等によって変化し得るもの」であるのに対し、「ポテンシャル」とは「特定の社会条件による一時点における導入可能量で、賦存量よりも小さく、時期や条件によって異なるもの」とであるとされる（風力発電協会ロードマップ検討WG「風力発電の賦存量とポテンシャルおよびこれに基づく長期導入目標とロードマップの算定（Ver 1.1）」（2010年1月15日）1頁

⁶⁷ 前掲注56 10頁

⁶⁸ 『日本経済新聞』（2011年9月23日）

⁶⁹ 『日本経済新聞』（2011年6月17日）

⁷⁰ この結果、澄川発電所の発電能力は1割強増加するという。『日本経済新聞』（2011年6月27日）

⁷¹ 環境省「第1回地熱発電事業に係る自然環境影響検討会議事要旨」（平成23年6月28日）〈http://www.env.go.jp/nature/geothermal_power/conf/h2301a.pdf〉（last access 2011.11.16）

掘削制限の基準を平成 24 年 3 月末頃に示す予定である⁷²。許認可の基準が明らかとなれば、東北が極めて大きなポテンシャルを持つ地熱発電が新たな産業として育成され、雇用を創出することが期待される⁷³。

ただし、地熱発電の拡充のためには、その制約となっている自然公園法や温泉法の見直しのほか、小さな施設でも大規模施設と同等の資格者を置く必要があるとする電気事業法による規制を緩和する必要があるとの指摘もなされている⁷⁴。

4 その他の再生可能エネルギー（バイオマス発電、中小水力発電）

(1) バイオマス発電

バイオマス発電は、天候に左右されない安定的な発電が可能で、農林水産省の試算では、全国の山林で未利用の間伐材などを活用すれば、発電可能量は 100 万kWと、原発 1 基分に相当する。しかし、発電コストが 1 kW当たり 30 円に及ぶことがネックである。

政府の復興構想会議の提言では、「復旧・復興の過程で発生する大量の廃棄物を徹底してリサイクルするほか、製造業とリサイクル産業をつなぐ先進的な循環型社会を形成することを目指すべき」であるとしており、廃棄物を処理しつつ、発電が行えるバイオマス発電に期待が集まる⁷⁵。

今回の震災により発生したがれきを活用したバイオマス発電について、小宮山宏三菱総合研究所理事長は、2,000 万 t 以上とも言われるがれきの 7～8 割を木材が占める現

状において、これらを単に野焼きするだけでは、海水の塩分によりダイオキシン発生のおそれがあること等から、がれきを処理する企業をコンペで募り、最も効率のいいところに依頼して処理していくことを提案している⁷⁶。さらに、山形県最上町では木質バイオマス発電を行っていることから、そこを使えば、復興と林業振興が同時に行えるとする⁷⁷。

また、農林水産省は平成 23 年度第三次補正予算において、木質系震災がれきや未利用間伐材等を活用し、持続的かつ安定的なエネルギー利用を促進することを目的として、約 95 億円の予算を計上し、被災地域において、民間事業者が木質系震災がれきや未利用間伐材等を活用した木質バイオマス発電・熱供給施設等の整備を行う際に、補助率 1/2 以内で支援することとしている⁷⁸。

(2) 中小水力発電

環境省によると、設備容量 3 万kW未満の中小水力発電のうち採算が取れそうな施設や候補地は、全国に数百箇所あるという。また、東北・東京両電力管内は導入ポテンシャルが高いとされ、「調査や開発が進んでいない水系を中心に、フィールド調査を推進していく必要がある」とする⁷⁹。

⁷² 環境省「地熱発電事業に係る自然環境影響検討会について」4 頁 <http://www.env.go.jp/nature/geothermal_power/conf/h2301/mat01.pdf> (last access 2011.11.16)

⁷³ また、地熱発電の熱水は、地域暖房や給湯、園芸用などにも利用でき、地域振興に役立つとされる。『秋田魁新報』(2011 年 6 月 17 日)

⁷⁴ 同上、『東京新聞』(2011 年 6 月 6 日)

⁷⁵ 前掲注 10 44 頁

⁷⁶ また、釜石など性能の高い製鉄所やセメント、精油などエネルギーを処理できる工場が数多く立地するとする。小宮山宏「提言 10 需要優位の社会へ」『震災からの経済復興』(前掲注 2) 254 頁。仮置き場に搬入済みのがれきは、11 月 22 日現在、岩手、宮城、福島 3 県で 1,449 万 t であり、最終的には 2,273 万 t に上るとされる。東日本大震災復興対策本部「沿岸市町村の災害廃棄物処理の進捗状況」(平成 23 年 11 月 24 日) <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/shincyoku1122.pdf>> (last access 2011.11.30)

⁷⁷ 小宮山・前掲注 76 255 頁

⁷⁸ 農林水産省「木質バイオマス関連施設の整備」<http://www.maff.go.jp/j/budget/2011/pdf/pr_p68.pdf> (last access 2011.11.16)

⁷⁹ 前掲注 56 8 頁

IV 再生可能エネルギー導入による復興に関する今後の課題

本節では、今後の課題として、①住民意見の反映、②スマートグリッドと蓄電池の早期普及、③再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の今後、④復興特区制度、⑤平成 23 年度第 3 次補正予算及び平成 24 年度予算における課題について概観する。

1 住民意見の反映

これまで見てきたようなエコシティ／スマートシティ構想に対して懐疑的な立場の有識者もいる。間宮陽介京都大学大学院人間・環境学研究科教授は、政府のエコシティ／スマートシティ構想は、被災した人々の思いを無視した地域再編成に主眼が置かれているとして、生活という視点を欠いたまちづくりは、「新たな避難所、新たなシェルターづくりになりかねない」とトップダウンによる構想づくりに対して違和感を表明する⁸⁰。また、玄田有史東京大学社会科学研究所教授及び大堀研東京大学社会科学研究所助教は、政府の示した津波全壊地域の高台にエコシティ／スマートシティを新たに建設するという構想について、最終的な構想計画の決定において地域の実情を考慮せず、その結果、被災住民が一方的に押し付けられたという感情を抱くとすれば、合意を得ることは難しくなり、結果的に速やかな復興の実現も困難になると指摘する⁸¹。

II 1 (2) イの本郷室長や II 2 (1) の柏木教授の意見に見られるように復興後のスマートシティモデルの海外輸出を念頭に置いた場合、日本の都市が世界の先駆的なモデルと

⁸⁰ 間宮陽介「大震災後に感じたいいくつかの感想と若干の提言」『東日本大震災復興への提言—持続可能な経済社会の構築—』（前掲注 7）45-47 頁

⁸¹ 玄田有史・大堀研「すみやかな復興のためにこそ、ていねいな対話が不可欠」『東日本大震災復興への提言—持続可能な経済社会の構築—』（前掲注 7）52 頁

なるための要素を盛り込むことも考えられるが、現実に被災した人々が住みたくなくなるようなまちを、地域に合わせ柔軟かつ迅速に設計していくことが必要となるだろう。

2 スマートグリッドと蓄電池の早期普及

III で見たように、被災地である東北地方は再生可能エネルギーの導入ポテンシャルが高いことが明らかであり、今後、大幅な導入を図るために必要となるのは、電力の安定化のための蓄電池やスマートグリッドである。

(1) 蓄電池

出力電力が天候によって左右される太陽光・風力による発電電力のすべてが電力会社の保有する系統線に接続された場合、全体の周波数や電圧に影響を与える危険が増えるとされることから、電力を安定的に供給するためには大容量の蓄電池を装備することが必要となる。この点、家庭や企業において大容量蓄電池の普及が進めば、次に見るスマートグリッドの働きをバックアップすることになるため、再生可能エネルギーの活用が進むことが期待される。また、災害時には大容量蓄電池に貯めた電気を使用することもできる。大容量蓄電池普及に向けた最大の課題は、その価格であるが、量産することで価格が低下することが期待される。

(2) スマートグリッド

電力の流れを需要側・供給側の双方向で調節するスマートグリッド（次世代送電網）により、昼間は家庭に設置した太陽光パネルで発電して周辺地域に対して送電し、夜間は同じ送電線で電力会社から電気を受け取ることなども可能となるなど、電力の効率的な利用が進むことが期待される。

スマートグリッドの需要は、新興国にも広

がっており、世界の市場規模は 2010 年の約 1.3 兆円から、2020 年には 5.8 兆円に増えるなど、世界的な競争が加速するのは確実とされる⁸²。また、米国の大手 IT 企業であるマイクロソフト社は、スマートグリッドを新たな収益機会と捉え、国際標準作りに参加するとともに、各国のスマートグリッド プロジェクトに参画している⁸³。

また、スマートグリッドのシステムは、高齢者問題や医療などにおいても活用可能である。すなわち、医師が足りない地域においては、東京の医師とネットをつなぎ、遠隔医療を実践しているが、スマートグリッドはこれを実現する新たな社会のインフラと目されている⁸⁴。そのため、スマートグリッドを実証実験段階から早期に本格導入すべく、産学官が一体となってこれを進めていくべきであろう。

3 再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の今後

(1) 全量固定価格買取制度により期待される効果

第 177 回国会において自然エネルギーの全量固定価格買取りを電力会社に義務付けた「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（第 177 回国会内閣提出第 51 号）（以下「再生可能エネルギー特別措置法」という。）が成立し、今後は既存の太陽光発電の余剰分だけでなく、風力、中小水力、地熱、バイオマス、非住宅用・事業用太陽光による発電の全量が固定価格により買い取られることとなる⁸⁵。もっとも、

通常の家で設置する太陽光発電による発電量は 3～4 kW であるが、10 kW 未満は、全量買取ではなく、従来通りの余剰買取となる見込みであるため、家庭の初期投資は変わらない可能性が高い⁸⁶。

これにより自然エネルギー発電の事業性が担保され、大手メーカーが激しいシェア獲得競争を行っている家庭用太陽光発電以外の事業用太陽光、風力、小型水力発電分野にも、ベンチャー企業の進出が盛んになるであろう。その結果、設備コストの高さや発電効率の低さといった課題克服に向け技術革新も進むことが期待される。

(2) 買取拒否規定の濫用防止

東京新聞の行ったアンケートによると、大手電力会社 10 社のうち 7 社が、風の影響で発電量が大きく変動し、火力発電などで調整が必要となる上限枠以上の電力買取りは、電力の品質に悪影響を及ぼす恐れがあるなどとして、今でも風力発電の買取りに上限枠を設けている⁸⁷。

今後、再生可能エネルギーを本格的に導入するためには、再生可能エネルギー特別措置法にある円滑な供給の確保に支障が生ずる場合には買取りを拒否できるという規定（第 5 条第 1 項第 2 号）が濫用されないようにする必要はある。

そのためには、電力会社が系統運用についての情報を公開し、第三者が客観的に、電力会社の送電網や配電網といった系統に、再生可能エネルギーにより発電された電力を接続することが可能かどうかを精査するための透明なルール作りと運用が不可欠であり、電力事業者が接続を拒む場合に挙証責任を

⁸² 『読売新聞』（2011 年 8 月 29 日）

⁸³ マイクロソフト社「知能を持った電力網『スマートグリッド』が世界を変える」〈http://www.microsoft.com/ja-jp/opinionleaders/environment_ict/100113_1.aspx〉（last access 2011. 11. 14）

⁸⁴ 小宮山・前掲 76 255 頁

⁸⁵ 再生可能エネルギー特別措置法第 1 条～第 3 条、柏木孝

夫（東京工業大学教授）「国力増へ国民合意を」『毎日新聞』（2011 年 9 月 23 日）

⁸⁶ 黒岩祐治（神奈川県知事）「太陽光発電の普及急げ」同上

⁸⁷ 『東京新聞』（2011 年 9 月 18 日）

果たすようにする等の規制改革が必要である⁸⁸。

なお、衆議院の経済産業委員会においては、法案採決時に附帯決議が付され、「電気事業者が、第5条第1項各号に基づいて特定供給者との接続を拒んだ場合においては、その理由について十分な説明をしなければならないものとする。」としており、電力会社に対して接続拒否理由についての十分な説明を求めることとなった⁸⁹。

(3) 適正な買取価格の設定

発電された再生可能エネルギーの買取価格及び買取期間は、再生可能エネルギーの種類や設置形態、規模などに応じて、中立的な第三者委員会である「調達価格等算定委員会」が公開の場で審議を行い、その意見を受けて、経済産業大臣が告示することになっている⁹⁰。

同委員会は5名の委員から構成され、電気事業や経済等について専門的な知識と経験を有する者が、両議院の同意を得て、経済産業大臣により任命されることとなる⁹¹。

日本鉄鋼連盟は、買取価格分を電気料金に上乗せすることにより、鉄鋼業界全体の年間負担額は250億円から最大1,260億円となるため、これまでのコスト合理化努力が水泡に帰し、事業継続が成り立たなくなるとしてい

る⁹²。これに対して、買取制度の導入により、太陽光パネルなどの普及など環境産業の育成につながるとして、電機業界の中には賛成する意見もある⁹³。

以上を踏まえ、今後とも、国民負担について考慮しつつ、自然エネルギーの普及が図られるような価格設定を行うよう努めていく必要がある。

(4) 送電網の拡充

Ⅲの風力発電の項で見たように、自然エネルギーの受入量を増やす送電網の拡充も課題である。田中伸男前IEA事務局長は、現状の送電網では、再生可能エネルギーの出力変動の吸収には限界があるとし、「各電力会社の送電網を統合し、大規模化すればもっと（再生可能エネルギーを）導入できる」とする⁹⁴。

そのため、国、電力会社、自治体、民間が協働して、送電網の拡充に取り組むことが求められる。

4 復興特区制度の運用

復興特区制度では、復興特別区域での規制・手続等の特例措置を講ずるとともに、税・財政・金融上の支援を行うことが制度上のポイントである。規制・手続等の特例措置の例としては、バイオマスエネルギー施設等の整備の開発許可特例や、小水力発電に関する関係省庁協議等の緩和が想定される。これらの特例措置を通じて、各被災地において「再生可能エネルギー導入促進による地域

⁸⁸ 松本・前掲注24

⁸⁹ 第177回国会衆議院経済産業委員会議録第19号（平成23年8月23日）。参議院の経済産業委員会においても同様に、電気事業者が特定供給者との特定契約の締結を拒んだ場合や特定供給者との接続を拒んだ場合においては、その理由について十分な説明を行うよう措置することを求める旨の附帯決議が付されている（参議院経済産業委員会議録第13号、平成23年8月25日）。

⁹⁰ 政府広報オンライン「平成24年7月1日スタート！再生可能エネルギーの固定価格買取制度」〈<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201110/4.html>〉（last access 2011.11.15）

⁹¹ 再生可能エネルギー特別措置法第33条第1項

⁹² 社団法人日本鉄鋼連盟「再生可能エネルギー全量買取説明資料」（平成22年6月9日）〈<http://www.jisf.or.jp/business/ondanka/iken/pam/docs/20100609saikaene.pdf>〉（last access 2011.11.14）

⁹³ シャープ「創エネを視点にした事業展開：太陽電池事業①」〈<http://www.sharp.co.jp/corporate/ir/library/annual/pdf/2009/10-17.pdf>〉（last access 2011.11.15）

⁹⁴ 『産経新聞』（2011年9月28日）

づくり」を行うことを目指す⁹⁵。

政府は、被災した 222 市町村を復興特区に指定し、特例措置で早期復興を促す方針である。

本稿でこれまで見てきた有識者の提言、企業や自治体が検討中の復興プランは、税制上の優遇措置や農地の活用に関する規制緩和が前提となっていることから、政府は、復興特区として指定を受けない他の地域との公平性等も考慮しながら、企業や自治体に対する支援を積極的に行っていくべきである。

5 予算案に見る政府の復興政策（平成 23 年度第 3 次補正予算、平成 24 年度予算）

次に、予算案に見る政府の復興政策について述べるが、以下は、11 月末日時点の情報に基づくものであることにご留意いただきたい。

(1) 平成 23 年度第 3 次補正予算

第 179 回国会において成立した平成 23 年度第 3 次補正予算は、総額 12 兆 1,025 億円で、このうち東日本大震災復興関係経費は 9 兆 2,438 億円である。

環境省関連では、「災害廃棄物の処理の促進」として災害等廃棄物処理事業の補助・代行などに約 4,000 億円、「放射性物質の除去等の円滑な推進」として放射性物質に汚染された土壌等の除染などに約 2,500 億円、「災害に強い地域づくり」として地域グリーンニューディール基金の拡充（自立分散型エネルギー導入等によるエコタウン化事業）などに約 1,600 億円の合わせて約 8,100 億円が計上されている⁹⁶。

⁹⁵ 東日本大震災復興対策本部「復興特区制度の概要（東日本大震災復興特別区域法案）」〈http://www.reconstruction.go.jp/topics/01_figure.pdf〉（last access 2011.11.14）

⁹⁶ 環境省「平成 23 年度第 3 次補正予算（案）の概要」〈<http://www.env.go.jp/guide/budget/h23/h23-hos-3a.htm>

また、「原子力災害からの復興」として「福島県等における再生可能エネルギーの導入支援・研究開発拠点の整備」費用（1,000 億円）が、経済産業省関連として計上されている⁹⁷。

(2) 平成 24 年度予算

政府は 9 月 20 日、平成 24 年度予算の概算要求基準を閣議決定し、71 兆円とした⁹⁸。野田内閣総理大臣の主導により、再生可能エネルギー等、新成長戦略に関連する分野等に予算を重点的に配分する 7,000 億円規模の特別枠「日本再生重点化措置」が設けられた。9 月 30 日に締め切られた平成 24 年度予算に対する各省庁の概算要求額は、96.5 兆円に、日本再生重点化措置への「要望」は約 2 兆円に達している⁹⁹。

環境省関連では、災害廃棄物の迅速な処理に約 3,800 億円、放射性廃棄物により汚染された廃棄物の処理や土壌の除染等に約 4,500 億円、再生可能エネルギー等導入推進基金事業（グリーンニューディール基金）に約 240 億円を要求している¹⁰⁰。また、「日本再生重点化措置」の要望として、再生可能エネルギーの出力安定化のための蓄電池導入促進事業（21 億円）、次世代スマートメーターによる需要側対策促進事業（3 億円）、自然共生型地熱開発のための掘削補助事業など、一

ml〉（last access 2011.11.14）

⁹⁷ 経済産業省「平成 23 年度第三次補正予算案の概要」（平成 23 年 10 月 21 日）〈『朝日新聞』（2011 年 9 月 10 日）<http://www.meti.go.jp/main/yosan2011/20111021-1.pdf>〉（last access 2011.11.14）

⁹⁸ 財務省「平成 24 年度予算の概算要求組替え基準について（閣議決定）」〈http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/sy230920.pdf〉（last access 2011.11.14）

⁹⁹ 平成 24 年度一般会計概算要求額等〈http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/h231005a.pdf〉（last access 2011.11.14）

¹⁰⁰ 環境省「平成 24 年度 環境省重点施策」（平成 23 年 9 月）21 頁〈<http://www.env.go.jp/guide/budget/h24/h24juten-1.pdf>〉（last access 2011.11.14）

般・特別会計合わせて 258 億円を要求している¹⁰¹。

経済産業省関連では、①住宅用太陽光の導入加速化、小水力発電導入促進のためのモデル事業の新設、地熱などクリーンな熱利用の拡大、バイオ燃料の導入支援など再生可能エネルギーの導入拡大に 741 億円、②次世代太陽光発電技術、海洋エネルギー、風力発電技術、次世代蓄電池の研究開発等に 477 億円、③世界最先端の次世代型送配電ネットワークの構築など電力供給システムの強化に 92 億円を要求している¹⁰²。

平成 24 年度予算の政府原案は、12 月下旬に閣議決定の後、次期通常国会に提出されることとなるが、早期の復興のためにも被災自治体にとって真に必要で、かつ使いやすい予算措置がなされるよう、立法府としても予算案の審議等の場を通じて働きかけていく必要があるだろう。

おわりに

これまで見てきたように、東日本大震災からの復興の中核をなすのは、東北地方において大きなポテンシャルをもつ再生可能エネルギーの大規模導入によるスマートシティづくりと同時に、高齢化社会を見据えた住みよいコンパクトシティづくりである。一つは経済成長に資する可能性を秘め、一つは自治コストが低く高齢者にも住みやすい街である。この両者の融合が果たされたとき、復興への第一歩を踏み出すと考えてよいであろう。

そのためには、東北地方の抱える、高齢者が多いなどの経済・社会的問題と、再生可能

エネルギーのポテンシャルが高いといった比較優位性を受け止めることが重要である。そうすれば、再生可能エネルギーの弱点である発電の不安定さを解消する蓄電池やスマートグリッドといった生産拠点を誘致することや、イノベーションを活かして地元コンパクトシティを作り上げるといった一つのモデルケースが解として導かれる。その際に、ポイントの一つとなるのは、成立した再生可能エネルギー特別措置法の実効的な運用である。この制度のしっかりとした運用が需給の拡大に多大に寄与することを期待したい。

今まで多くの有識者が、スマートシティ、コンパクトシティを通じた復興提言を打ち出しているが、大震災発生から既に半年以上が経過しているものの、その多くがいまだに実現に至っていない点は非常に残念である。今後、復興特区制度が本格運用されれば、自治体と住民が主役となって地域のニーズにあった復興メニューが選択されていくことが期待される。政府はそうした動きを力強く支援するとともに、国会も、こうした取組が加速するよう、国民の意見を汲み上げつつ、立法措置や予算案の審議等、あらゆる場面を通じて政府に働きかけ、監視を行っていくべきであろう。

¹⁰¹ 環境省「日本再生重点化措置」要望一覧<<http://www.env.go.jp/guide/budget/h24/h24-gaisanyokyu/05.pdf>> (last access 2011.11.15)

¹⁰² 経済産業省「平成 24 年度 資源エネルギー関連概算要求等のポイント」<<http://www.meti.go.jp/main/yosangaisan/2012/doc03-1.pdf>> (last access 2011.11.14)

第2部 社会資本インフラの経済効果分析から導かれる復興課題

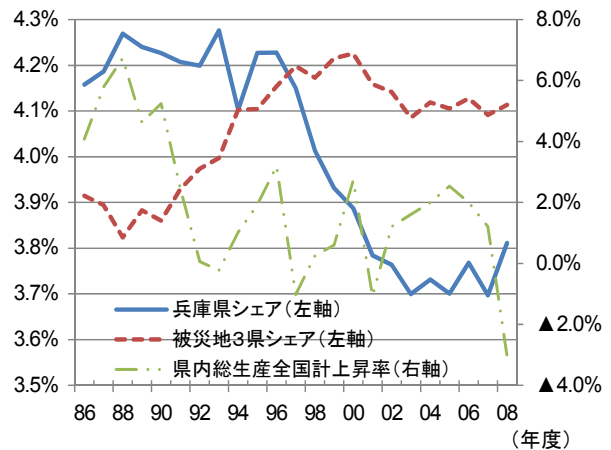
はじめに

被災地3県の日本に占める経済規模は、2008年度で岩手(0.9%)、宮城(1.6%)、福島(1.6%)で合計4.1%となっている。また、宮城県を除く2県は、65歳以上人口比率で全国平均を上回っており、高齢化が進んでいる地域である。図1は、阪神大震災の被災地である兵庫県と被災地3県合計の県内総生産全国合計値に占めるシェアである。大震災前と後で兵庫県は相対的に地位を低下させる一方、2000年代初頭まで被災地3県はそのシェアを上昇させていた。しかし、一国全体の経済をマクロベースで考えると、阪神大震災後の金融危機等もあり判断が難しいが、少なくとも阪神大震災によって大きく成長率が低下した事実は確認できない。もちろん、今回の東日本大震災の被害規模は阪神大震災と比べ大きい、佐藤・小黒(2011)¹⁰³によると復興需要等によりトータルでは経済的に大きな影響はないとの結果を得ている。ただ、マクロからの視点と被災地3県に限定した視点では意味は異なる。すなわち、被災地3県における経済の相対的地位が低下した分だけ他県が潤ったのでは、地方間の公平性の面から問題がある。第2部では、被災地の震災前の経済状況を踏まえつつ、持続性・発展性のある復興に向けて、厳しい国の財政制約下でメリハリのある復興予算配分や構造改革などの措置を講ずることの必要性について、実証分析を用いながら明らかにすることを目的とする。

Iでは、岩手県、宮城県、福島県の被災地3県の震災前の経済状況及び阪神大震災前

後の兵庫県の姿を概観する。具体的には、被災地のTFP、労働投入、資本投入を概観するとともに、産業構造の変化を確認する。IIでは、復興及び経済成長に欠かすことのできない、インフラである社会資本の役割について定量的な分析を行う。具体的には、トランス・ログ型の生産関数を定義し、社会資本の経済効果を分析する。最後にIIIでは、経済学的な視点を加えつつ震災復興の課題を提示していく。

(図1) 兵庫県及び被災地3県の全国県内総生産に占めるシェア及び県内総生産(全国計)上昇率の推移



(出所) 県民経済計算

I 都道府県別TFP、労働投入、資本投入の県内総生産伸び率への寄与

ここでは簡単に、経済成長を成長会計における、労働投入、資本投入、全要素生産性(TFP)¹⁰⁴に分解することで分析を行う。①式のような収穫一定を仮定したコブ・ダグラス型の生産関数を想定し、県内総生産伸び率におけるTFP、労働投入、資本投入の寄与度を計測する。

¹⁰⁴ 成長会計の詳細については、庄司(2007)を参照。TFPは、経済成長要因のうち技術進捗によるものと解され、今回の計測手法であれば、人的資本(学歴等の労働者の能力)、資本の質(IT化による資本の効率化)、研究開発による技術革新などの要因が含まれる。

¹⁰³ 以下、他文献の引用にはこのような記載を用いる。引用文献のリストは、150頁(文末)を参照。

$$Y = AL^\alpha PC^{1-\alpha} \dots \textcircled{1}$$

$$\left[\begin{array}{l} Y: \text{県内総生産}, A: \text{技術水準}(TFP), \\ L: \text{労働投入}, PC: \text{民間資本投入}, \\ \alpha: \text{労働分配率} \end{array} \right]$$

1 データ及び算出方法

データの作成方法は、基本的に石川 (2000) の考え方に従う。93SNA¹⁰⁵の遡及計算には68SNAにおける伸び率を用いている。また、労働投入は、国民経済計算上の就業者を使用したメンバーズ¹⁰⁶とした。労働分配率は、付加価値を雇用者報酬、営業余剰・混合所得及び固定資本減耗の和とし、付加価値に対する雇用者報酬の割合を労働分配率とした¹⁰⁷。なお、統計の制約上、兵庫県の1979年度以前は1980年度の労働分配率で一定と仮定した。資本ストックは、石川 (2000) と同じく、固定資本減耗分を控除した純ベース¹⁰⁸で考える。ベンチマーク・イヤー法¹⁰⁹に基づき、②式のように定義する。

$$PC_t = PC_{t-1} + IPC_t - \frac{DPC_t}{CD_t} \dots \textcircled{2}$$

$$\left[\begin{array}{l} PC: \text{実質民間固定資本ストック} \\ IPC: \text{実質民間固定資本形成}, \\ DPC: \text{名目民間固定資本減耗}, \\ CD: \text{民間固定資本形成デフレーター} \end{array} \right]$$

¹⁰⁵ SNAは国民経済計算のことで、1993年に国連が発表した統一マニュアルが93SNAである。(68SNAも同様)各国は、このマニュアルに基づいてSNA(GDP等)を算出している。

¹⁰⁶ 労働投入には、主にメンバーズとマンアワーベースがある。前者は単純に労働者数で労働投入を計るもの、後者は労働者数と労働時間の積で労働投入を計るもの。理想はマンアワーであるが、統計の対象が限定される等の統計上の制約もあり、結果が安定しないこともある。

¹⁰⁷ 石川 (2000) では、自営業者比率の上昇が労働分配率にバイアスをかけるため調整の必要性に触れているが、自営業者比率のトレンドは認められないとしているため、本稿では調整は行っていない。

¹⁰⁸ 資本ストックについて、減価償却後の値を用いること。減価償却された資本は、生産に寄与しないと定義すること。

¹⁰⁹ ②式のように、前期末の資本ストックをベンチマークとして、今期の新規設備投資を加え、前期末の資本ストックのうち減価償却部分を控除することで、今期末資本ストック額を計算する方法。

まず、ここでいう”民間”とは、SNA上の一般政府以外を指し、公的企業を含むベースである¹¹⁰。逆にいうと、後に出てくる社会資本は、公的企業を除く狭義の定義となる。固定資本形成デフレーター¹¹¹は、名目系列と実質系列からインプリシット・デフレーター¹¹²を算出することで求めた。また、実質固定資本ストックのベンチマークは、1974年度末のマクロ実質純固定資産残高¹¹³を、1975年度の都道府県別の民間固定資本減耗でウェイト付けすることで案分した¹¹⁴。

以上のようにして計算されたデータから、①式をソロー残差¹¹⁵の考え方に基づき、③式のように変形することで、寄与度を求めた。

$$\Delta TFP = \Delta Y - \alpha \Delta L - (1 - \alpha) \Delta PC \dots \textcircled{3}$$

なおその際、労働分配率は、④式のような、黒田 (1984) の離散型での全要素生産性の計算方法を用いた。 LD_t は、先の定義によるt期の労働分配率を表す。

$$\text{労働分配率: } \alpha = \frac{LD_{t-1} + LD_t}{2} \dots \textcircled{4}$$

2 労働投入、資本投入、TFPの計算結果及び産業構造との関係

ここでは、1の計算結果と各都道府県の産業構造の特徴について分析を行うことで、被

¹¹⁰ この処理は、固定資本減耗の統計制約に起因するものであるが、石川 (2000) では、NTT等の公的企業民営化の調整の必要がない点をメリットとして挙げている。

¹¹¹ SNA上の設備投資に関わる物価指標。普段我々がSNA上の物価指標として耳にするのは、GDPデフレーターである。GDP自体は、大きく消費、投資、輸出入等から構成される。SNAでは、それぞれの構成要因ごとにデフレーターが算出されている。

¹¹² デフレーターを構成要因ごとに計算し、名目値とデフレーターを用いて実質値を計算するのではなく、名目値と実質値から間接的に算出されたデフレーター。

¹¹³ ストック系列は暦年末データであるため、四半期データで調整することで年度末残高を計算。

¹¹⁴ すなわち、1975年度に限り固定資本減耗率が各都道府県で一定と仮定した。

¹¹⁵ 様々な要因で変化するTFPを、経済成長率のうち、労働投入成長率と資本投入成長率で説明できない部分として考えたもの。

災地3県の復興のための道筋について検証する。

(1) 労働投入、資本投入、TFPの推移

計算された、TFP、労働投入、資本投入の県内総生産伸び率への寄与度は、表1（労働投入）、表2（資本投入）、表3（TFP）に示すとおり。

労働投入については、被災地3県は既に就業者数が減少しており、宮城県を除くと全国的にみても下位に属する。労働投入寄与が低い状況は、東北地方全体として見るとより顕著である。人口減少は、全国的なトレンドであるが、効率化及び基幹産業育成及び国内外における新たな需要開拓による就業機会の確保が必要となる。これは、被災地3県に限らず日本の多くの県が抱える問題であるといえる。

資本投入については、福島県が比較的高く、宮城県が中間、岩手県が低い水準であると言える。なお、資本投入が増加する要因については、資本ストック水準が低い場合は、限界生産性が高いため、資本ストック成長率が高くなる場合もあり、キャッチアップが発生する。これは、国際貿易で考えれば、労働力の安い海外に生産拠点を移すケースと同じ理屈である。よって、他の要件を所与とすると、資本投入のみによる成長は、永久に続くことはない。そこで重要となるのが、生産性概念の指標となるTFPである。TFPの伸び率は、被災地3県は全国的に比較的高い水準にあったといえる。阪神大震災前後での比較において兵庫県を見ると、資本投入は震災復興により非常に高い伸びを示したが、TFPは低い伸びに留まっている。ここでいう、TFPは、前項で説明したように、労働投入及び資本投入を除くソロー残差で定義しており、社会資本投入を含んでいる。よって、TFPの低成長は、社会資本整備が経済成長につな

がっていない可能性を示唆するものである。社会資本とは、道路、港湾、上下水道、工業用水、公立病院、公立学校等の企業、個人が円滑な経済活動を行うために必要な資本である。佐藤・小黒（2011）では、神戸港は震災前、国際競争力を持った港であったが、震災で壊滅的な被害を受け一時的に機能不全に陥っている間に、貿易の網の目の張替えが起こり、韓国の釜山港にその地位を奪われたと述べられている。一度貿易の網の目の張替えが発生すると、アジアの他の港に奪われた需要を取り戻すことは難しい。これが構造的な問題として長期的にTFPの上昇に繋がらなかった理由と考えることもできる。このことから得られる教訓は、①復興は計画的かつ迅速に行う、②無駄のない十分な予算の確保により震災前よりも高規格な社会資本インフラを構築する——ことが必要であるということであり、社会資本が生産性の向上に寄与する可能性があるということである。今回の東日本大震災においても同様のことが言えるだろう¹¹⁶。

(2) TFPと都道府県別産業構造の関係

ここでは、TFPの上昇と各都道府県の産業構造の特徴について述べる。ここでは、指標として都道府県ごとに、国民経済計算上の24に分類された産業における県内総生産（輸入税、帰属利子等の控除項目を除く）に占める各産業の割合を算出する。そこから各都道府県における産業集中度を表すハーフィンダール指数（HHI）¹¹⁷（⑤式）を用いる。比較時点は、統計上比較可能な1996年度と2008年度の実質額ベースとする。

¹¹⁶ 社会資本の重要性については、「2 生産関数による社会資本の効果分析」にて後述する。

¹¹⁷ 独占や寡占のような上位集中度（絶対的集中度）だけではなく、分布全体の不均等も考慮したもの。累積集中度の欠点を補足するための指数。

$$HHI_p = \sum_1^{24} \left(\frac{GDP_{p,i}}{\sum_{i=1}^{24} GDP_{p,i}} \right)^2 \dots \textcircled{5}$$

〔GDP: 県内総生産,
添え字 p : 都道府県, i : 産業分類〕

J I P¹¹⁸データベースにおける、産業別TFPによると、図2のとおり通信機器、電子計算機、電気機器、半導体素子電子部品等の電気機械TFP成長率が高く、その他総じて製造業のTFP成長率が高いが、サービス業、卸売・小売業、電気・ガス・水道業、運輸・通信業もTFP成長率はプラスである。なお、林業、水産業、鉱業等は経済に占めるシェアが高くないため、インパクトは小さい。一方、表4からも分かるように建設業のシェアの低下により、TFP成長率を高めている都道府県が多い。当然であるが、低生産性産業から高生産性産業へのシフトが上手くいっている県ほど、高いTFP成長率が可能となる。その際の一つの県における産業集中度とTFP成長率の関係をみるために、ハーフィンダール指数の変化とTFP成長率の相関係数を計算すると、0.34¹¹⁹と正の相関が確認されることから、産業集中度が高くなった県ほど高いTFP成長率を達成していることが分かる。

Porter(1990)では、企業間の競争・協力がイノベーションを発生させ、技術の企業間移転を加速させるとある。大塚(2008)では、産業集積の代理変数を製造業、非製造業別の生産額とし、都道府県レベルの1980年から2002年までのデータを用いて、産業集積効果による規模の経済性及び市場アクセスの付加価値上昇率に対する寄与度を分析してい

る。そして、①製造業では集中立地の見られる中部・東北・北関東、非製造業では首都圏の規模の経済性の寄与度が相対的に高い、②市場アクセスは製造業、非製造業ともに寄与度が高く地域間スピルオーバーの影響は規模の経済性を上回る——との結果を得ている¹²⁰。さらに、交通インフラ整備が地域間リンクを強め、地域産業の生産活動に重要な役割を果たしていたと結論付けている。

以上より、都道府県における産業特化・産業集積による規模の経済性、市場アクセス網の整備は、経済成長に対してプラスの寄与となる可能性が示唆されるのではないだろうか。

被災地3県は、期間中の平均TFP成長率の全国平均値0.6%を上回る成長を達成しており、産業の移行・特化・集積が相対的に成功していた部類に属する可能性が高い。よって、このトレンドを震災によって断ち切られないような手段を考える必要がある。逆に言えば、既に取り組みされている、産業クラスター及び知的クラスター事業を活用しつつ、手法を誤らず上手くトレンド回帰をすることにより、被災地3県の復興は達成可能であると考えられる。次節では、トレンド回帰のためには、単純な産業集積だけではなく、市場アクセスネットワークの基礎である、社会資本整備とのポリシーミックスの優位性について、分析を行う。

II 生産関数による社会資本の効果分析

本節では、前節で述べた市場アクセスに当たるインフラ整備である社会資本の経済に与える効果を、コブ・ダグラス型及びトランス・ログ型の2つの生産関数を想定することにより分析を行う。データは、作成したプーリング・パネルデータを用いる。それぞれの

¹¹⁸ (独)経済産業研究所の日本産業生産性データベース

¹¹⁹ 無相関検定を行った結果、P値は0.02となり、有意水準5%レベルで統計的に有意であった。

¹²⁰ パラメーター推定において、内生性の問題を完全には排除する事はできないとの注記もある。

生産関数についての概要及び推定モデルの導出過程は補論に掲載することとし、次に推定結果及びその解釈を述べていく。

1 生産関数の推定結果

両モデルによる全期間における推定結果は表5(上段)のとおり。コブ・ダグラス型、トランス・ログ型ともに全てのパラメーターは統計的に有意で、おおむね同水準である。また、⑬式¹²¹及び生産要素の投入が生産に対しプラスに寄与するという符号条件も満たしている。ただ、トランス・ログ型において2次項が統計的に有意にマイナス、社会資本と民間資本の交差項がプラスとなっており、社会資本を含む生産関数を推定する際には、コブ・ダグラス型では、定式化に問題があることを示唆する。これは、土居(1998)の結果と一致する¹²²。よって以降は、トランス・ログ型⑭式¹²³に基づく分析を行う。結果から読み取れることは、民間資本、社会資本ともに限界生産性逓減の法則が成立し、それぞれの1次項がプラスであることから生産にはプラスに寄与する。また、両者の交差項がプラスであることから、互いに補完関係にあり、高いレベルの社会資本を有すると、民間資本の限界生産性も上昇し、その結果、社会資本投資が民間資本投資を誘発することが示唆される。したがって、表3におけるTFPにおいては、社会資本投入が多分に寄与していることが示唆される。

同じく表5下段は、バブル崩壊前後で期間を区切ってトランス・ログ型生産関数により推定を行った結果である。トランス・ログ型の標準誤差は、分散均一を仮定した頑健では

ない標準誤差であることを考慮すると、2次項はあまり強く効いていない。ただ、社会資本と民間資本の交差項の推移から、先述した両者の補完関係は失われていったことを読み取れる。また、1次項のパラメーターの水準も低下しており、バブル崩壊以後、生産要素の投入による寄与も低下していることも示唆されている。

2 都道府県別の限界生産性

ここでは、推定結果を用いて⑭式から計算可能な都道府県別の限界生産性について論じる。計算された結果は、表6、表7のとおり。

なお、定式化のところでも触れたが、本表における、TFPは環境創出型の一次同次制約を想定している。よって、仮に全生産要素につき、規模に関して収穫逓増であれば、投入の寄与が過大となり、TFPを過小評価している可能性がある点に注意が必要である。ただ、本稿のTFPは、各都道府県の固定効果をTFPと定義していることから、①都道府県間の相対的な位置に着目する上において、②レベルとしてみても同一県内の2期間比較においては、大きな問題はないと考えられる¹²⁴。まず、被災地3県の推移をみると、岩手県が相対的に低下、宮城県、福島県が相対的に上昇している。特に岩手県においては、①表3の社会資本投入を含むTFPの伸びが高かった、②社会資本の過剰な投入が行われ、公共事業に頼った成長であった可能性がある。おおむね、社会資本の限界生産性は、大都市圏が高いが、阪神大震災の被災地である兵庫県は、大都市圏の中では相対的に低く、阪神大震災の前後でその順位は低下している。これは、社会資本投入が過大だったとま

¹²¹ 補論参照

¹²² 土居(1998)では、コブ・ダグラス型及びトランス・ログ型双方の関数形特定化の検証を行い、トランス・ログ型の方が妥当であるとの結論を得ている。

¹²³ 補論参照

¹²⁴ 表6の全期間の都道府県TFPと表7の2期間の都道府県TFPの平均値を比較したとき、全都道府県のTFPの乖離幅は平均で▲0.02、標準偏差は0.03となった。よって、推定されるTFPのバイアスは、同一都道府県内で変化が発生しているとは考えられない。

では断定できないが、復興のための社会資本の投入が、経済成長にはつながっているものの必ずしも効率的ではない可能性を示唆するものである。先述した神戸港のケースにも当てはまるが、災害復興は、社会資本を投入するだけでなく、将来需要、産業構造等を鑑みた総合的な計画に基づく迅速な実行が重要であるということであろう。そうしないと、一時的な社会資本投入の増が持続的に波及しない、乗数効果の低い事業と化してしまう可能性が高くなる。

限界生産性が相対的に高く、また上昇している都道府県は、大都市圏又はその近隣である。これは、①相対的に地方圏に比べ大都市圏は一人当たり社会資本ストックが低いことによるもの、②産業の特化・集積効果によるもの——が考えられる。大震災後においては、資本の大規模な毀損から過小資本ストックとなっており、限界生産性は上昇する。ただし復興においては、被災地においていくつかの産業を集約することを同時に行うことが重要である。そのポリシーミックスにより、効率的な都市を目指すことが、さらに社会資本投入の効果を上昇させると考えられる。ただし、社会資本であるインフラ投資は、限界生産性の逡減から、過剰な投入は控えるべきであろう。

なお、ここまでの議論は、限りある財源の資源配分という面を重視し、都道府県間の相対的な比較により行ってきた。ただし一方で、絶対的なレベル水準という視点も国政としては忘れてはならない。本稿の分析は概ね相対比較に基づくため、その部分においては限界がある旨の注意が必要である。

Ⅲ 復興のための課題

ここでは、有識者の提案する主張を紹介しつつ、今までの議論と日本が抱える大きな問題である財政制約を考慮した場合に導かれ

る結論をまとめたい。

まず、電力の需給調整に関しては、第1部でも述べているように、スマートグリッド技術は、今後のエネルギー需給の効率化のために必要な技術であり、成長産業ともいえる。ただし、技術開発には時間もかかり、現状電力の供給制限が存在する日本においては、伊藤ほか(2011)が主張する大口電力需要者のオークション制度も検討に値する。これは、ミクロ経済学の余剰分析に基づくものであるが、電力供給制限によって発生した死荷重の一部が生産者余剰ではなく、消費者余剰として余剰を増加させることが可能で、より効率的な姿とすることが可能となる。

次に、経済成長のための産業構造と震災復興という観点について述べる。まず、鈴木(2011)の主張する、医療産業による成長というものが考えられるだろう。高齢者の多い被災地においては、むしろ高度な医療は必要なものであるともいえる。特に、医療の研究開発拠点としての復興も考えられるだろう。先に述べた、産業の集積は、必ずしも現在生産性の高い、電子機器等の製造業である必要はない。むしろ、それとは違った、新しい被災地の性格に合った産業がふさわしく、第1部でも述べたような、地元が一番詳しい地元の意見が重要となる。産業の選択は、農業、水産業の一次産業でも、先述したスマートグリッド技術の開発でも何ら問題はない。一つ言えることは、集積・効率化による高い生産性を確保し、構造改革につなげることができかどうか条件である。

資本ストックの毀損を震災の1次被害、ストックの毀損によるサプライチェーンの断絶や電力供給網ストップを2次被害としたときの被害の伝播について、佐藤・小黒(2011)では、2次被害を最小化するために、可能な限り早い復興が必要としている。震災復興が遅れ不確実性が継続することで、被害

の最小化に失敗した場合、①東北地方が担っていたサプライチェーンの一部の機能が他地方へ移ってしまう、②生産拠点を海外へ移転する、③経済成長に不可欠な安定的な電力供給が達成できない——ことにより、長期的な経済への悪影響につながる3次被害が発生する。さらに、3次被害による経済の低迷は、税収減、財政危機へと連鎖し、実質金利上昇に起因する経済危機につながるといった4次被害を招く可能性を指摘している。よって、震災が長期的な被害に連鎖しないよう、早急な生産拠点の復興が必要であり、時間との闘いであることが分かる。

Iの分析で示した、産業集中度とTFP成長率の正の相関を踏まえると、比較優位のある産業分野の育成及び特化の経済成長政策として効果的であると思われる。それは、被災地の復興にも当然つながると言える。よって、国としては、そのための障害を取り除くよう、インフラの整備、特区制度の活用に尽力しなければならない。また、地方自治体としては、一定期間の固定資産税の優遇、国・地方としては法人税の一定期間の減免によって、または、補助金等によって企業誘致の促進の環境整備が必要となる。この施策の成功は、将来的には、本来ゼロに落ち込む可能性があった税収が確保できることにつながり、被災地も償還財源を負担するという形が成立する。もちろん、国内他地域からの誘致では、マクロの成長につながらないため、可能な限り、新規若しくは海外からの移転を目指す制度とすべきである。

震災復興に忘れてはならない重要な課題が財政問題である。佐藤・小黒(2011)の試算によると、今回の震災により、公的債務残高が家計金融資産の90%に達する点を閾値¹²⁵とした、財政破たん確率は2倍になったと

する。庄司(2011)によると、資本収支の上昇と政府債務残高が国債のリスクプレミアムに悪影響を与えるとの結果を得ており、この基準はおおむね妥当であるといえる。元々少子高齢化が進む日本は、社会保障給付財源を将来世代や現役世代に頼るといった構造的問題を抱えていた。それにより、世代間格差が拡大するとともに、社会保障財政のアンバランスが発生することによる財政悪化トレンドにあった。しかし、国民負担率は諸外国に比べ低く、増税余地があるというのが、国債の信認の礎であった。震災の財源は、中立命題によると国債発行でも増税でも同じであり、景気が悪い現在であれば、課税平準化のために、国債発行を選択するのが正しい。しかし、これには、財政の均衡・持続可能性が担保されているという前提がある。今回の復興増税について政府の考え方にあるのは、増税回避による負担先送りが、マーケットの政治力への懸念を通じて、信認を失いかねないといったことであろう。佐藤・小黒(2011)は、特に個人所得税の課税ベースの拡大を主張する。これにより、課税による超過負担による逸失利益を最小限に抑えつつ、個々人の税負担意識の向上により、政治への参加、復興への意識が上昇することにも期待している。また彼らは、経済学的に考え、法人税の増税は最終的には、労働者、消費者、投資家へ転嫁されるため、国際的に高い法人税率の引上げは、高成長を見込めない以上望ましくないとしている。一方、歳出側においては、政府が援助を必要とする者への援助を必要ないとしてしまう「タイプIエラー」、政府が援助の必要ではない者にまで援助してしまう「タイプIIエラー」と統計的過誤になぞって呼ばれる二種類の過誤が考えられる。タイプIエラーは、歳出は抑えられるが、成長

¹²⁵ ある値を挟んで状況が一変する値のことを閾値という。

通常、デフォルトは一気に顕在化することから、このような値を定義する必要がある。

の芽を摘んでしまったり、国民の不満が増大することによる国力の低下が、タイプIIエラーは、既得権益の維持や、非効率部門の延命が発生することによる、国力の低下が発生する。例えば、景気対策としての不必要な公共事業や、不採算部門への延命融資はタイプIIエラーといえるかもしれない。図3のように、都道府県別の人口1人当たりの社会資本は、地方部ほどその伸びは大きい。先述したとおり、社会資本は都市部の方がより限界生産性が高いため、マクロでみるとこの選択は誤っているといえる。IIで明らかにしたように、①被災地においては限界生産性が逡減していること、②都道府県比較においても特に岩手県において、限界生産性が高くはないこと——から、「従来型」の公共事業による復興は、地域経済の成長に効率的には結び付かないことが分かる。もちろん、そこには公共事業が事実上の所得再分配機能を有していたが、その結果、地方の構造的な不況は残されたままとなってしまった。低成長・財政悪化に悩む日本において、タイプIIエラーは極力排除していく必要があるのは言うまでもない。そのためには、被災地においても、また、その他の地方圏においても先述した産業集積と社会資本インフラの相乗効果を最大限に発揮することが重要である。特に、被災地においては、震災復興と併せて計画的に両者の相乗効果を発揮することが可能となるよう、国の体制整備と地方の知恵の結集が重要となる。ここで重要となるのが、従来の災害復旧フレームとしての、各種復旧事業費（国庫）負担法及び激甚災害フレームと今回新設された復興交付金の連携である。社会資本インフラは、現状回復である復旧をベースにより高規格な復興までの概念を含む。一方で産業集積を誘導する政策は、復興そのものの概念である。地方にとっては、この両者がミックスされた形で予算を支出できるのが一番

望ましい形である。要するに、被災地にとっての最終目的は復興であり、それぞれの法的垣根によって、一番望ましい復興が達成できないという事態は避けられるような、自由度の高い制度になっていることが望ましい。自由度から発生する無駄については、事後チェックとしての継続監視を強めればよく、自由度がないことに起因する逸失利益の発生を避けることが、今回の復興において重要なポイントであると考えられる。

第1部で触れた予算の中身については、確かに震災復興は、今後の不確定要因が多いためその評価は困難である。しかし、震災復興は大きなビジョンに基づき長期的かつ計画的に行われるべき性格であるため、継続的にその中身についてチェックを行っていくことが、タイプIエラー、タイプIIエラーの防止につながっていく。今回の震災は地方の発展と財政の健全化という、日本全体が取り組むべき2つの困難な課題の解を見付ける、大きなパイロットケースとなり得るものかもしれない。

最後に組織論であるが、佐藤・小黒（2011）では、日本の自然災害リスクは、諸外国と比べて高く、日本版FEMA（Federal Emergency Management Agency：米国連邦緊急事態管理庁）創設の重要性を主張している。日本では、事前のリスク管理と事後のリスク管理の効率性が米国に比べ低く、事前のリスク管理の欠如は、事後のリスク管理、特にリスク金融（最終的には財政負担）にダメージが大きいとする。事前の自然災害保険制度の充実、官民双方の事前・事後のリスクマネジメントの重要性とそのための諸制度の創設、スタッフの専門性や実際に機能する組織の重要性が非常に高いと主張している。

おわりに

第2部の分析の結果により、被災地の復興においては、社会資本整備の限界生産性の低減が明らかになった。これは、「従来型」の公共事業によるものでは地域経済の成長の持続性には疑問符がつくことを示唆するものである。社会資本整備の限界生産性を上昇させ、復興の経済効果を最大限に発揮させるためには、復興に伴う社会資本インフラの整備とともに、産業集積を政策により誘導することが重要となる。これにより、いわゆる乗数効果を上昇させることが見込まれる。現在の日本のような、厳しい財政状況下において

は、予算の執行に関しては、震災復興とはいえ、高い効率性が求められる。そうしないと、財政の持続可能性に対する懸念から、リスクプレミアムが上昇する可能性がある。一般的に、インフレ率を考慮した実質金利のファンダメンタルズを上回る上昇は、クラウドイングアウトを発生させ、経済に対してマイナスの影響を与える。国としては、そうならないように、社会資本インフラの整備とともに、産業集積の障壁となる規制や制度間の壁を可能な限り取り除き、構造改革を促す必要があると言えよう。

(表 1) 都道府県別労働投入寄与度

(単位) %、カッコ内：順位

	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2008	1986-
北海道	0.7 (12)	0.0 (29)	0.3 (23)	0.5 (15)	▲0.1 (9)	▲0.6 (40)	▲0.5 (41)	▲0.0 (26)
青森県	0.6 (16)	▲0.2 (42)	▲0.0 (43)	0.3 (31)	▲0.1 (14)	▲0.7 (46)	▲0.2 (29)	▲0.2 (40)
岩手県	0.9 (5)	▲0.2 (43)	0.3 (22)	0.2 (40)	▲0.3 (30)	▲0.6 (41)	▲0.5 (42)	▲0.2 (39)
宮城県	0.9 (4)	0.4 (15)	0.7 (10)	0.7 (7)	▲0.1 (13)	▲0.5 (36)	▲0.2 (26)	0.2 (14)
秋田県	0.2 (46)	▲0.2 (44)	▲0.1 (45)	▲0.1 (47)	▲0.4 (33)	▲0.7 (45)	▲0.6 (46)	▲0.3 (47)
山形県	0.4 (31)	0.0 (28)	0.1 (35)	0.0 (46)	▲0.2 (18)	▲0.5 (38)	▲0.2 (24)	▲0.2 (41)
福島県	0.5 (21)	▲0.2 (46)	0.2 (28)	0.2 (39)	▲0.3 (26)	▲0.5 (37)	▲0.2 (28)	▲0.1 (33)
茨城県	0.8 (11)	0.6 (9)	0.7 (11)	0.6 (12)	▲0.1 (8)	▲0.3 (22)	▲0.2 (30)	0.2 (12)
栃木県	0.6 (15)	0.8 (7)	1.0 (5)	0.5 (14)	▲0.1 (10)	▲0.2 (14)	▲0.4 (39)	0.2 (10)
群馬県	0.4 (27)	0.4 (16)	0.6 (16)	0.3 (29)	▲0.1 (12)	▲0.3 (23)	▲0.5 (44)	0.0 (21)
埼玉県	1.4 (1)	1.3 (1)	1.7 (1)	0.9 (2)	0.2 (4)	0.1 (3)	0.2 (9)	0.6 (1)
千葉県	1.2 (3)	1.0 (4)	1.3 (2)	0.9 (1)	▲0.1 (6)	▲0.1 (7)	▲0.0 (18)	0.4 (3)
東京都	0.4 (30)	0.9 (6)	1.0 (6)	0.2 (41)	▲0.4 (36)	▲0.4 (29)	0.6 (3)	0.2 (13)
神奈川県	0.8 (9)	1.1 (3)	1.1 (4)	0.6 (8)	▲0.2 (17)	0.2 (2)	0.4 (4)	0.4 (4)
新潟県	0.3 (42)	▲0.1 (39)	0.2 (31)	0.3 (30)	▲0.5 (42)	▲0.4 (26)	▲0.4 (37)	▲0.1 (35)
富山県	0.3 (43)	0.1 (27)	0.2 (25)	0.4 (22)	▲0.4 (31)	▲0.4 (25)	▲0.1 (20)	▲0.0 (24)
石川県	0.3 (41)	0.2 (26)	0.4 (21)	0.5 (17)	▲0.3 (29)	▲0.3 (24)	0.0 (17)	0.0 (20)
福井県	0.4 (28)	0.2 (23)	0.2 (26)	0.2 (37)	▲0.3 (24)	▲0.4 (31)	▲0.4 (40)	▲0.1 (34)
山梨県	0.5 (20)	0.6 (12)	0.5 (19)	0.6 (10)	▲0.2 (22)	▲0.4 (27)	▲0.3 (33)	0.1 (18)
長野県	0.4 (34)	0.4 (17)	0.2 (24)	0.4 (19)	▲0.2 (19)	▲0.5 (35)	▲0.5 (43)	▲0.1 (30)
岐阜県	0.5 (25)	0.3 (19)	0.6 (15)	0.4 (24)	▲0.2 (20)	▲0.3 (17)	0.1 (15)	0.1 (16)
静岡県	0.6 (17)	0.6 (11)	0.6 (13)	0.4 (23)	0.0 (5)	▲0.2 (10)	▲0.0 (19)	0.2 (11)
愛知県	0.9 (6)	0.5 (13)	1.1 (3)	0.7 (6)	▲0.3 (27)	0.0 (5)	0.8 (2)	0.4 (5)
三重県	0.3 (39)	0.4 (14)	0.8 (8)	0.6 (11)	▲0.2 (15)	▲0.1 (6)	▲0.2 (25)	0.2 (9)
滋賀県	0.5 (23)	0.6 (10)	0.7 (9)	0.8 (4)	0.3 (1)	0.2 (1)	1.0 (1)	0.6 (2)
京都府	0.5 (22)	0.3 (21)	0.1 (33)	0.3 (34)	▲0.5 (43)	▲0.3 (18)	0.2 (7)	▲0.0 (25)
大阪府	0.4 (32)	0.7 (8)	0.8 (7)	0.4 (26)	▲0.7 (47)	▲0.6 (44)	▲0.1 (21)	▲0.1 (29)
兵庫県	0.2 (44)	0.4 (18)	0.5 (18)	0.4 (25)	▲0.1 (11)	▲0.3 (15)	0.1 (12)	0.1 (15)
奈良県	0.8 (7)	1.0 (5)	0.6 (14)	0.8 (3)	0.2 (3)	▲0.1 (9)	0.2 (8)	0.4 (7)
和歌山県	0.3 (38)	▲0.2 (41)	0.0 (39)	0.3 (33)	▲0.5 (44)	▲0.5 (33)	0.3 (5)	▲0.1 (32)
鳥取県	0.6 (14)	▲0.1 (40)	▲0.0 (40)	0.1 (45)	▲0.3 (25)	▲0.6 (39)	▲0.7 (47)	▲0.2 (44)
島根県	0.4 (35)	▲0.1 (38)	▲0.3 (47)	0.2 (44)	▲0.5 (41)	▲0.6 (43)	▲0.3 (31)	▲0.3 (46)
岡山県	0.2 (45)	0.2 (25)	0.2 (29)	0.4 (21)	▲0.4 (39)	▲0.3 (20)	0.1 (14)	▲0.0 (23)
広島県	0.4 (36)	0.3 (20)	0.4 (20)	0.5 (16)	▲0.4 (38)	▲0.3 (19)	0.3 (6)	0.1 (17)
山口県	0.1 (47)	▲0.1 (37)	▲0.0 (41)	0.3 (35)	▲0.5 (45)	▲0.4 (30)	0.1 (13)	▲0.1 (38)
徳島県	0.3 (40)	▲0.2 (45)	0.0 (38)	0.2 (42)	▲0.6 (46)	▲0.6 (42)	▲0.2 (23)	▲0.2 (43)
香川県	0.5 (24)	▲0.0 (30)	0.2 (27)	0.5 (18)	▲0.4 (37)	▲0.5 (34)	▲0.3 (32)	▲0.1 (31)
愛媛県	0.4 (33)	▲0.0 (31)	▲0.0 (42)	0.2 (43)	▲0.4 (35)	▲0.5 (32)	▲0.4 (38)	▲0.2 (42)
高知県	0.4 (29)	▲0.4 (47)	▲0.1 (44)	0.2 (38)	▲0.4 (40)	▲0.7 (47)	▲0.6 (45)	▲0.3 (45)
福岡県	0.7 (13)	0.2 (24)	0.6 (17)	0.7 (5)	▲0.1 (7)	▲0.2 (11)	0.0 (16)	0.2 (8)
佐賀県	0.6 (18)	▲0.0 (33)	0.2 (30)	0.5 (13)	▲0.2 (21)	▲0.1 (8)	▲0.2 (22)	0.1 (19)
長崎県	0.5 (26)	▲0.1 (34)	0.1 (36)	0.4 (27)	▲0.4 (34)	▲0.4 (28)	▲0.3 (35)	▲0.1 (36)
熊本県	0.8 (10)	0.2 (22)	0.1 (32)	0.3 (36)	▲0.2 (23)	▲0.2 (12)	▲0.3 (34)	▲0.0 (27)
大分県	0.3 (37)	▲0.0 (32)	0.1 (34)	0.4 (28)	▲0.4 (32)	▲0.2 (13)	0.2 (11)	▲0.0 (22)
宮崎県	0.8 (8)	▲0.1 (35)	0.1 (37)	0.4 (20)	▲0.3 (28)	▲0.3 (21)	▲0.2 (27)	▲0.0 (28)
鹿児島県	0.6 (19)	▲0.1 (36)	▲0.3 (46)	0.3 (32)	▲0.2 (16)	▲0.3 (16)	▲0.4 (36)	▲0.1 (37)
沖縄県	1.3 (2)	1.2 (2)	0.6 (12)	0.6 (9)	0.3 (2)	0.1 (4)	0.2 (10)	0.4 (6)

(出所) 県民経済計算より作成

注 1. 期間中算術平均値

注 2. カッコ内は 47 都道府県における順位

(表 2) 都道府県別資本投入寄与度

(単位) %、カッコ内：順位

	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2008	1986-
北海道	2.8 (25)	2.0 (20)	1.5 (16)	1.5 (38)	0.6 (43)	▲0.4 (45)	▲0.7 (47)	0.6 (42)
青森県	4.3 (2)	2.6 (3)	1.7 (8)	2.3 (3)	1.3 (7)	0.5 (8)	▲0.0 (38)	1.3 (6)
岩手県	2.2 (38)	1.3 (38)	1.3 (26)	1.7 (31)	1.2 (15)	▲0.2 (43)	▲0.6 (46)	0.8 (38)
宮城県	2.3 (37)	1.2 (39)	1.4 (20)	1.7 (30)	0.9 (27)	▲0.1 (36)	0.1 (34)	0.9 (29)
秋田県	2.8 (23)	1.8 (26)	1.3 (27)	2.0 (12)	1.4 (6)	0.3 (18)	0.3 (19)	1.1 (17)
山形県	3.9 (5)	2.4 (8)	2.0 (1)	1.7 (32)	1.1 (16)	0.1 (28)	0.3 (22)	1.1 (14)
福島県	3.5 (11)	2.1 (15)	1.7 (11)	2.0 (17)	1.2 (13)	0.3 (21)	0.7 (7)	1.2 (11)
茨城県	4.0 (3)	1.7 (27)	1.2 (28)	1.9 (19)	1.4 (5)	0.6 (5)	0.9 (5)	1.2 (8)
栃木県	4.0 (4)	2.2 (14)	1.8 (5)	1.9 (18)	1.0 (22)	0.4 (13)	0.6 (12)	1.2 (10)
群馬県	3.0 (17)	2.1 (18)	1.1 (33)	1.5 (40)	1.2 (12)	0.5 (10)	0.6 (13)	1.0 (22)
埼玉県	4.4 (1)	2.8 (2)	1.7 (7)	1.8 (26)	0.5 (45)	▲0.1 (38)	▲0.2 (40)	0.8 (32)
千葉県	3.1 (16)	1.7 (29)	1.4 (21)	2.1 (7)	0.7 (42)	0.1 (32)	0.2 (29)	1.0 (25)
東京都	2.4 (31)	0.8 (46)	0.5 (46)	1.5 (41)	0.4 (47)	▲0.2 (42)	▲0.3 (43)	0.4 (46)
神奈川県	2.9 (20)	2.4 (9)	2.0 (2)	2.0 (10)	0.8 (32)	0.3 (20)	0.1 (35)	1.1 (15)
新潟県	2.8 (24)	1.6 (31)	0.9 (40)	1.5 (42)	0.9 (29)	▲0.1 (39)	0.3 (23)	0.7 (39)
富山県	1.5 (46)	1.5 (33)	1.2 (30)	1.8 (22)	0.9 (28)	0.0 (35)	0.2 (27)	0.9 (30)
石川県	2.4 (34)	1.9 (22)	1.0 (37)	1.2 (45)	0.8 (38)	▲0.1 (40)	▲0.2 (41)	0.6 (43)
福井県	2.5 (29)	1.9 (21)	0.8 (41)	1.2 (46)	0.6 (44)	▲0.8 (47)	▲0.3 (42)	0.4 (47)
山梨県	2.8 (22)	2.5 (5)	1.5 (19)	2.1 (9)	1.2 (9)	0.4 (14)	0.7 (8)	1.2 (9)
長野県	2.4 (32)	2.4 (7)	1.3 (23)	2.3 (4)	1.7 (2)	0.6 (7)	0.3 (18)	1.3 (5)
岐阜県	3.4 (12)	2.2 (13)	1.7 (10)	2.0 (15)	1.1 (18)	0.6 (6)	0.6 (11)	1.2 (7)
静岡県	2.7 (26)	2.0 (19)	1.2 (29)	1.7 (33)	0.9 (26)	0.4 (12)	0.7 (10)	1.0 (21)
愛知県	3.9 (6)	2.3 (12)	1.8 (6)	1.6 (36)	0.9 (30)	0.7 (4)	1.0 (4)	1.2 (13)
三重県	3.7 (9)	2.3 (10)	1.9 (3)	2.2 (6)	1.7 (3)	1.0 (1)	1.3 (2)	1.6 (1)
滋賀県	3.1 (15)	2.1 (17)	1.7 (12)	2.3 (5)	1.6 (4)	0.5 (9)	1.1 (3)	1.4 (4)
京都府	2.8 (21)	2.1 (16)	1.5 (15)	1.7 (29)	0.8 (33)	0.1 (30)	0.1 (33)	0.9 (27)
大阪府	2.1 (40)	0.9 (42)	0.7 (43)	1.8 (25)	0.8 (36)	0.2 (23)	0.3 (24)	0.8 (37)
兵庫県	2.6 (27)	1.1 (41)	1.6 (14)	2.3 (2)	2.3 (1)	0.5 (11)	0.5 (16)	1.5 (2)
奈良県	3.3 (13)	3.2 (1)	1.5 (18)	1.7 (34)	0.7 (40)	0.1 (31)	▲0.0 (39)	0.9 (31)
和歌山県	2.1 (39)	1.8 (24)	1.0 (38)	2.0 (13)	1.2 (10)	0.3 (16)	0.9 (6)	1.1 (18)
鳥取県	2.3 (35)	1.7 (28)	1.1 (32)	1.8 (23)	1.0 (23)	0.2 (22)	0.2 (28)	0.9 (26)
島根県	3.0 (19)	2.4 (6)	1.5 (17)	1.6 (35)	0.8 (35)	▲0.3 (44)	0.2 (26)	0.8 (36)
岡山県	2.0 (43)	1.4 (36)	0.6 (44)	1.3 (44)	0.8 (37)	0.2 (26)	0.3 (20)	0.7 (40)
広島県	1.1 (47)	0.8 (45)	1.0 (39)	1.8 (28)	0.5 (46)	▲0.6 (46)	▲0.5 (45)	0.5 (45)
山口県	2.0 (41)	1.8 (25)	1.3 (24)	1.8 (21)	0.8 (39)	0.1 (33)	0.3 (21)	0.9 (28)
徳島県	3.0 (18)	1.6 (30)	1.7 (13)	2.0 (16)	1.1 (19)	0.4 (15)	0.7 (9)	1.2 (12)
香川県	2.0 (42)	0.7 (47)	0.6 (45)	1.1 (47)	1.0 (25)	▲0.1 (37)	0.0 (37)	0.6 (44)
愛媛県	2.6 (28)	0.9 (43)	1.2 (31)	2.0 (14)	1.0 (24)	0.1 (29)	0.5 (15)	1.0 (23)
高知県	3.5 (10)	1.5 (34)	1.1 (35)	1.5 (37)	0.8 (31)	0.3 (17)	0.1 (36)	0.8 (35)
福岡県	3.2 (14)	1.9 (23)	1.3 (25)	1.5 (43)	0.8 (34)	0.2 (25)	0.2 (25)	0.8 (34)
佐賀県	3.7 (8)	2.5 (4)	1.9 (4)	2.1 (8)	0.7 (41)	0.0 (34)	0.5 (14)	1.1 (19)
長崎県	1.8 (44)	1.4 (35)	1.1 (34)	2.0 (11)	1.2 (14)	0.7 (3)	0.2 (30)	1.1 (16)
熊本県	1.5 (45)	0.9 (44)	0.5 (47)	1.8 (24)	1.1 (20)	0.3 (19)	0.4 (17)	0.8 (33)
大分県	2.5 (30)	1.5 (32)	1.3 (22)	2.3 (1)	1.2 (11)	1.0 (2)	1.6 (1)	1.5 (3)
宮崎県	2.3 (36)	1.2 (40)	0.8 (42)	1.5 (39)	1.0 (21)	▲0.1 (41)	▲0.4 (44)	0.6 (41)
鹿児島県	2.4 (33)	1.4 (37)	1.1 (36)	1.8 (27)	1.3 (8)	0.2 (24)	0.1 (32)	1.0 (24)
沖縄県	3.7 (7)	2.3 (11)	1.7 (9)	1.9 (20)	1.1 (17)	0.2 (27)	0.2 (31)	1.1 (20)

(出所) 県民経済計算より作成

注 1. 期間中算術平均値

注 2. カッコ内は 47 都道府県における順位

(表3) 都道府県別TFP伸び率

(単位) %、カッコ内：順位

	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2008	1986-
北海道	1.7 (12)	0.2 (37)	1.7 (41)	▲0.3 (16)	▲0.2 (39)	0.7 (37)	▲0.2 (30)	0.4 (41)
青森県	▲2.4 (44)	▲0.1 (39)	1.2 (43)	▲0.3 (15)	▲0.4 (42)	▲0.1 (46)	1.7 (2)	0.3 (45)
岩手県	0.1 (37)	0.6 (33)	2.6 (34)	0.8 (2)	1.1 (9)	0.6 (39)	0.8 (11)	1.2 (6)
宮城県	0.1 (35)	1.9 (12)	2.8 (27)	▲0.6 (24)	0.9 (13)	1.1 (28)	▲0.3 (36)	0.9 (25)
秋田県	▲1.3 (42)	0.3 (36)	2.2 (37)	▲0.2 (10)	0.0 (37)	0.5 (40)	0.1 (23)	0.6 (39)
山形県	▲2.0 (43)	0.1 (38)	1.9 (40)	▲0.4 (17)	1.1 (7)	1.5 (17)	0.7 (13)	1.0 (17)
福島県	- (-)	1.2 (26)	3.5 (12)	0.4 (6)	0.9 (12)	1.7 (12)	0.3 (21)	1.4 (3)
茨城県	2.6 (5)	1.4 (21)	2.9 (26)	▲0.8 (29)	0.3 (31)	0.4 (42)	2.1 (1)	0.9 (24)
栃木県	1.7 (11)	▲0.4 (42)	3.6 (9)	▲1.2 (35)	0.2 (32)	2.1 (5)	▲0.1 (27)	1.0 (15)
群馬県	2.0 (8)	2.3 (6)	2.8 (28)	▲0.7 (25)	0.0 (36)	0.8 (36)	▲0.1 (29)	0.6 (36)
埼玉県	0.8 (22)	0.3 (35)	3.2 (18)	▲1.6 (41)	0.7 (16)	1.6 (13)	0.4 (19)	0.9 (21)
千葉県	0.7 (23)	2.6 (4)	4.1 (6)	▲1.6 (43)	▲0.6 (46)	1.2 (22)	1.5 (3)	0.9 (27)
東京都	0.5 (29)	3.5 (3)	5.0 (1)	▲1.7 (44)	2.1 (1)	2.3 (3)	▲1.4 (43)	1.5 (2)
神奈川県	2.7 (4)	▲1.2 (45)	3.7 (7)	▲2.6 (47)	0.2 (33)	0.5 (41)	▲0.2 (34)	0.4 (43)
新潟県	0.9 (20)	1.6 (17)	3.1 (19)	0.4 (4)	0.4 (27)	1.7 (11)	▲1.1 (41)	1.1 (10)
富山県	2.1 (7)	0.9 (28)	3.6 (10)	▲0.8 (27)	0.4 (26)	1.6 (15)	▲1.3 (42)	0.9 (26)
石川県	0.7 (26)	1.8 (14)	4.1 (5)	▲0.4 (19)	1.3 (4)	0.9 (31)	0.4 (17)	1.3 (4)
福井県	1.1 (18)	2.2 (7)	2.7 (30)	0.2 (8)	1.3 (6)	2.9 (1)	0.9 (9)	1.7 (1)
山梨県	0.5 (30)	3.7 (2)	2.4 (36)	▲1.5 (40)	0.9 (10)	1.5 (16)	1.4 (4)	0.9 (20)
長野県	2.2 (6)	2.2 (9)	2.9 (23)	▲0.8 (28)	1.1 (8)	1.4 (19)	0.9 (8)	1.1 (9)
岐阜県	0.6 (28)	1.2 (25)	2.2 (38)	▲1.3 (39)	0.3 (29)	0.9 (35)	▲0.5 (38)	0.4 (42)
静岡県	0.3 (34)	2.0 (11)	3.4 (15)	▲1.0 (33)	1.3 (5)	1.8 (10)	0.1 (22)	1.2 (7)
愛知県	1.1 (17)	1.7 (15)	3.3 (16)	▲0.9 (31)	0.5 (24)	2.1 (4)	▲1.8 (45)	0.9 (22)
三重県	▲0.4 (40)	0.8 (30)	2.7 (31)	▲0.8 (26)	0.6 (21)	2.4 (2)	▲0.2 (32)	1.1 (12)
滋賀県	2.0 (9)	3.8 (1)	4.1 (4)	▲1.2 (34)	0.1 (34)	1.8 (8)	▲2.0 (46)	0.8 (31)
京都府	1.4 (14)	1.3 (23)	1.6 (42)	▲0.9 (32)	0.7 (18)	1.4 (18)	▲0.2 (31)	0.6 (38)
大阪府	0.9 (21)	0.8 (29)	4.3 (3)	▲1.9 (45)	▲0.1 (38)	0.9 (32)	0.0 (24)	0.7 (34)
兵庫県	0.7 (25)	1.9 (13)	3.3 (17)	▲1.6 (42)	▲2.8 (47)	0.1 (45)	0.4 (18)	▲0.2 (46)
奈良県	0.1 (36)	1.0 (27)	3.7 (8)	▲0.5 (21)	▲0.2 (40)	0.9 (34)	▲0.7 (39)	0.8 (32)
和歌山県	▲1.2 (41)	0.6 (32)	▲0.2 (47)	▲1.3 (38)	▲0.3 (41)	1.0 (30)	▲2.5 (47)	▲0.5 (47)
鳥取県	0.4 (33)	1.5 (19)	3.5 (13)	▲0.5 (23)	0.4 (25)	1.2 (23)	0.7 (14)	1.1 (11)
島根県	0.4 (32)	▲0.3 (41)	2.6 (33)	▲0.1 (9)	1.9 (2)	1.1 (24)	▲0.3 (35)	1.2 (8)
岡山県	- (-)	- (-)	3.1 (21)	▲0.2 (12)	▲0.5 (45)	1.6 (14)	▲0.1 (26)	0.8 (29)
広島県	2.9 (3)	1.6 (18)	3.5 (11)	▲1.9 (46)	0.7 (15)	1.9 (7)	1.1 (6)	1.1 (14)
山口県	1.1 (16)	1.4 (22)	2.9 (25)	▲0.2 (11)	0.4 (28)	1.8 (9)	▲0.5 (37)	1.0 (18)
徳島県	0.1 (38)	0.3 (34)	2.9 (24)	▲0.3 (14)	0.9 (11)	2.1 (6)	▲1.7 (44)	1.0 (16)
香川県	1.7 (13)	0.7 (31)	4.4 (2)	0.6 (3)	▲0.5 (43)	0.9 (33)	0.5 (15)	1.2 (5)
愛媛県	0.7 (27)	2.2 (8)	2.5 (35)	0.3 (7)	0.3 (30)	0.7 (38)	▲0.9 (40)	0.7 (35)
高知県	0.4 (31)	▲0.3 (40)	1.1 (45)	1.4 (1)	0.5 (23)	▲0.6 (47)	▲0.1 (25)	0.5 (40)
福岡県	1.2 (15)	▲1.4 (46)	2.7 (32)	▲0.5 (20)	0.1 (35)	1.3 (21)	▲0.1 (28)	0.7 (33)
佐賀県	▲0.2 (39)	▲0.5 (43)	1.1 (44)	0.4 (5)	0.6 (22)	1.1 (25)	1.4 (5)	0.9 (23)
長崎県	0.7 (24)	1.4 (20)	3.1 (20)	▲0.4 (18)	▲0.5 (44)	0.4 (43)	0.3 (20)	0.6 (37)
熊本県	3.0 (2)	2.5 (5)	3.5 (14)	▲1.3 (37)	0.8 (14)	1.1 (26)	0.4 (16)	0.9 (19)
大分県	3.8 (1)	▲0.8 (44)	2.9 (22)	▲0.8 (30)	1.7 (3)	0.3 (44)	▲0.2 (33)	0.9 (28)
宮崎県	1.0 (19)	1.3 (24)	2.8 (29)	▲0.5 (22)	0.7 (17)	1.3 (20)	1.0 (7)	1.1 (13)
鹿児島県	1.8 (10)	2.2 (10)	2.0 (39)	▲0.3 (13)	0.6 (20)	1.0 (29)	0.7 (12)	0.8 (30)
沖縄県	- (-)	1.7 (16)	0.6 (46)	▲1.3 (36)	0.6 (19)	1.1 (27)	0.8 (10)	0.3 (44)

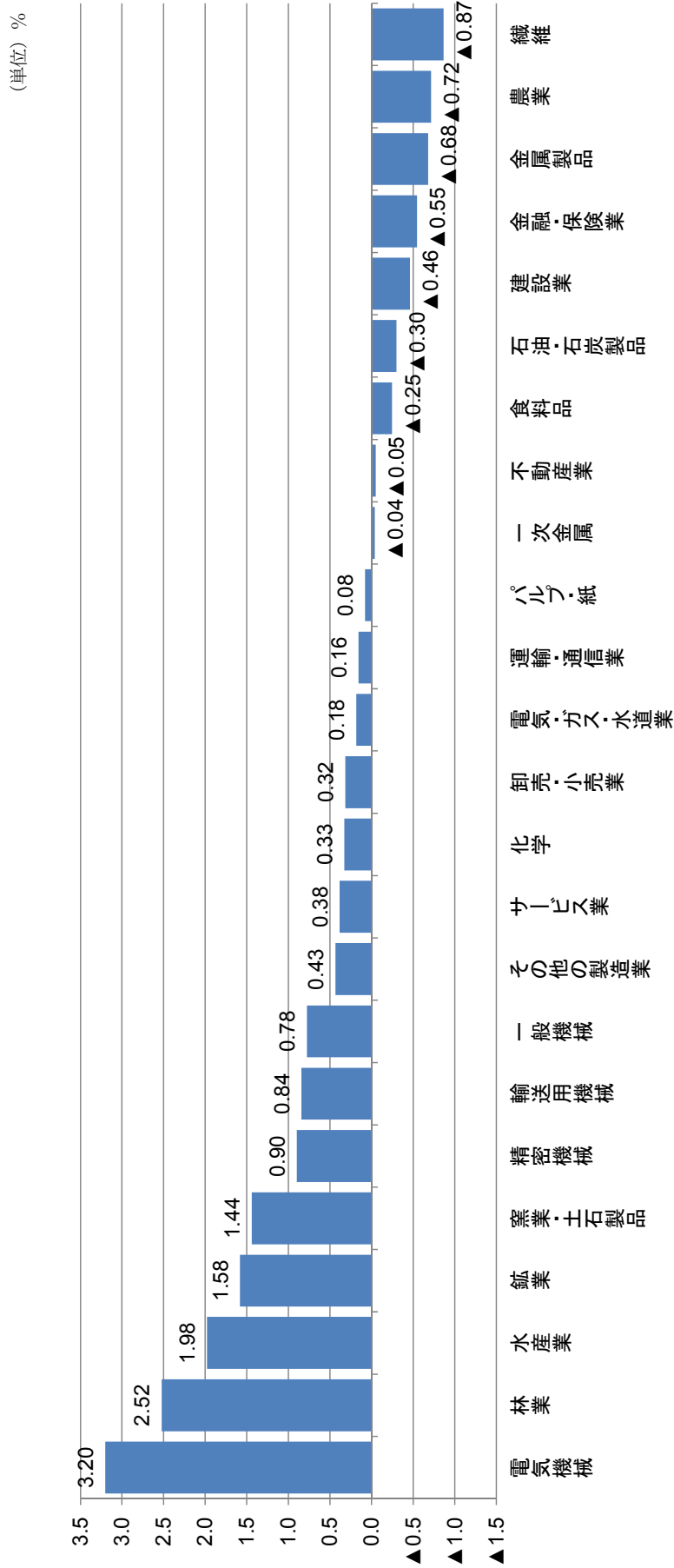
(出所) 県民経済計算より作成

注1. 期間中算術平均値

注2. カッコ内は47都道府県における順位

注3. 福島県(1975-1979年度)、埼玉県(1975-1976年度)、岡山県(1975-1984年度)沖縄県(1975-1980年度)の県内総生産データがないため、当該期間にかかるTFP伸び率を除く期間中算術平均を掲載

(図2) 産業別TFP伸び率 (1996-2007年平均)



(出所) J I P データベース 2010 より作成

注1. 1997年～2007年の単純平均値

注2. SNA産業分類におけるJ I P のアクティビティベースの分類を単純平均した値を掲載

(表4) 都道府県別産業シェアの変化 (1996-2008年度、上位4産業)

(単位) カッコ内: 順位、 Δ TFP: %、その他の計数: %ポイント

	Δ TFP	Δ HHI	1	2	3	4
北海道 (42)	0.2	1.9	建設業 ▲8.1	サービス業 6.6	卸売・小売業 ▲3.3	不動産業 3.2
青森県 (39)	0.2	▲0.4	建設業 ▲7.4	一次金属 5.4	卸売・小売業 ▲4.9	電気機械 4.6
岩手県 (17)	0.8	1.1	建設業 ▲7.8	電気機械 6.0	サービス業 4.8	卸売・小売業 ▲4.6
宮城県 (26)	0.7	2.0	サービス業 6.5	電気機械 5.9	建設業 ▲5.9	卸売・小売業 ▲4.4
秋田県 (38)	0.2	1.4	建設業 ▲8.2	サービス業 8.1	電気機械 5.6	卸売・小売業 ▲5.1
山形県 (6)	1.2	8.0	電気機械 26.3	建設業 ▲10.5	卸売・小売業 ▲3.9	サービス業 3.5
福島県 (10)	1.0	4.3	電気機械 15.7	建設業 ▲7.4	卸売・小売業 ▲3.7	サービス業 3.1
茨城県 (23)	0.8	1.2	電気機械 6.8	一般機械 5.0	建設業 ▲4.9	卸売・小売業 ▲2.9
栃木県 (15)	0.9	3.2	電気機械 15.4	建設業 ▲3.5	卸売・小売業 ▲2.6	サービス業 2.4
群馬県 (36)	0.3	0.4	建設業 ▲4.9	サービス業 2.9	卸売・小売業 ▲2.1	金融・保険業 ▲1.7
埼玉県 (12)	1.0	1.9	電気機械 6.3	サービス業 4.7	建設業 ▲3.5	卸売・小売業 ▲3.1
千葉県 (28)	0.6	1.1	建設業 ▲4.2	サービス業 3.5	電気機械 3.4	運輸・通信業 2.1
東京都 (2)	1.4	3.0	サービス業 7.6	卸売・小売業 ▲2.2	建設業 ▲2.2	その他の製造業 ▲1.8
神奈川県 (40)	0.2	3.2	サービス業 5.5	建設業 ▲4.0	不動産業 2.6	運輸・通信業 1.9
新潟県 (29)	0.6	1.0	建設業 ▲6.8	電気機械 6.6	サービス業 4.6	卸売・小売業 ▲3.2
富山県 (31)	0.5	1.4	金属製品 ▲7.4	電気機械 6.5	サービス業 5.6	建設業 ▲5.3
石川県 (14)	0.9	2.9	電気機械 15.5	建設業 ▲4.8	卸売・小売業 ▲2.8	食料品 ▲2.4
福井県 (1)	1.8	2.0	電気機械 10.5	卸売・小売業 ▲4.2	建設業 ▲4.0	サービス業 2.6
山梨県 (3)	1.3	5.0	電気機械 18.2	建設業 ▲7.3	卸売・小売業 ▲3.7	サービス業 2.6
長野県 (7)	1.2	5.7	電気機械 17.5	建設業 ▲9.2	サービス業 4.8	卸売・小売業 ▲4.2
岐阜県 (33)	0.3	1.7	電気機械 9.5	建設業 ▲5.7	サービス業 5.4	卸売・小売業 ▲4.1
静岡県 (5)	1.2	1.9	電気機械 10.6	卸売・小売業 ▲3.5	建設業 ▲2.4	輸送用機械 2.1
愛知県 (27)	0.6	1.1	電気機械 7.3	サービス業 3.8	卸売・小売業 ▲3.1	建設業 ▲2.0
三重県 (8)	1.1	3.2	電気機械 17.6	建設業 ▲5.2	卸売・小売業 ▲2.8	金融・保険業 ▲1.6
滋賀県 (35)	0.3	1.6	建設業 ▲4.3	電気機械 3.2	サービス業 3.1	一般機械 2.6
京都府 (22)	0.8	0.9	電気機械 4.9	卸売・小売業 ▲3.9	建設業 ▲3.9	サービス業 3.5
大阪府 (34)	0.3	1.9	サービス業 6.5	電気機械 4.4	卸売・小売業 ▲3.9	金融・保険業 ▲2.4
兵庫県 (47)	▲1.0	2.0	建設業 ▲8.2	電気機械 7.9	サービス業 5.6	卸売・小売業 ▲2.9
奈良県 (43)	0.1	2.2	サービス業 8.4	建設業 ▲4.9	電気機械 4.0	その他の製造業 ▲3.4
和歌山県 (46)	▲0.3	2.0	建設業 ▲4.8	サービス業 4.5	運輸・通信業 4.4	一般機械 3.2
鳥取県 (20)	0.8	6.7	電気機械 24.6	卸売・小売業 ▲8.3	建設業 ▲5.3	サービス業 4.1
島根県 (9)	1.1	6.8	電気機械 23.6	建設業 ▲5.7	サービス業 5.6	卸売・小売業 ▲4.9
岡山県 (32)	0.4	1.8	電気機械 6.6	サービス業 4.8	卸売・小売業 ▲4.1	建設業 ▲3.9
広島県 (4)	1.3	0.8	電気機械 8.8	卸売・小売業 ▲5.9	建設業 ▲4.3	輸送用機械 4.2
山口県 (25)	0.7	0.7	建設業 ▲4.8	輸送用機械 4.3	卸売・小売業 ▲3.2	サービス業 2.9
徳島県 (21)	0.8	1.1	電気機械 10.4	建設業 ▲8.1	食料品 ▲5.4	化学 5.4
香川県 (37)	0.3	0.6	卸売・小売業 ▲5.9	サービス業 5.6	食料品 ▲3.7	建設業 ▲3.4
愛媛県 (41)	0.2	1.9	建設業 ▲5.7	サービス業 5.0	電気機械 3.8	不動産業 2.7
高知県 (45)	▲0.0	2.2	建設業 ▲6.8	サービス業 6.7	卸売・小売業 ▲4.3	精密機械 ▲2.7
福岡県 (30)	0.5	1.9	サービス業 7.2	卸売・小売業 ▲5.6	建設業 ▲2.2	運輸・通信業 2.2
佐賀県 (13)	1.0	1.2	電気機械 10.3	建設業 ▲5.9	卸売・小売業 ▲4.3	サービス業 3.2
長崎県 (44)	0.0	1.5	建設業 ▲6.8	サービス業 5.4	輸送用機械 4.0	電気機械 4.0
熊本県 (18)	0.8	1.8	電気機械 8.9	建設業 ▲5.4	サービス業 4.4	卸売・小売業 ▲2.9
大分県 (24)	0.7	1.6	電気機械 9.7	建設業 ▲6.6	石油・石炭製品 4.1	卸売・小売業 ▲3.9
宮崎県 (11)	1.0	0.8	建設業 ▲6.0	サービス業 4.0	電気機械 4.0	卸売・小売業 ▲2.5
鹿児島県 (19)	0.8	1.7	電気機械 6.8	建設業 ▲5.9	サービス業 4.5	卸売・小売業 ▲3.4
沖縄県 (16)	0.8	3.1	サービス業 5.6	建設業 ▲5.3	運輸・通信業 2.5	金融・保険業 ▲1.6

(出所) 県民経済計算より作成

注1. Δ TFPは期間中算術平均値。他の計数は、1996年度と2008年度の差

注2. カッコ内はTFP伸び率の47都道府県における順位

注3. シェアの変化は絶対値を取った変化幅で上位4産業を抽出

注4. 産業シェアは実質値ベース。HHIも実質値ベースのシェアから計算

(表5) 生産関数推定結果

	コブ・ダグラス型 生産関数		トランス・ログ型 生産関数	
	環境創出型 係数 [標準誤差]	要素不払型 係数 [標準誤差]	⑪式モデル 係数 [標準誤差]	
民間資本/就業者 (民間資本/就業者) ²	0.263 [0.028]***	0.248 [0.034]***	0.283 [0.019]***	▲ 0.185 [0.032]***
社会資本 社会資本 ²	0.263 [0.013]***		0.257 [0.010]***	▲ 0.049 [0.008]***
社会資本/就業者 社会資本 × (民間資本/就業者)		0.289 [0.018]***		0.190 [0.031]***
定数項	▲ 2.856 [0.139]***	0.584 [0.049]***	▲ 0.052 [0.012]***	
都道府県ダミー	yes	yes	yes	
自由度修正済決定係数	0.938	0.933	0.938	
サンプルサイズ	1575	1532	1575	
回帰の標準誤差	0.061	0.061	0.061	
Pr(F or chi2)	0	0	0	
	トランス・ログ型生産関数			
	1975~1991 年度		1991~2008 年度	
	係数 [標準誤差]	係数 [標準誤差]	係数 [標準誤差]	係数 [標準誤差]
民間資本/就業者 (民間資本/就業者) ²	0.340 [0.038]***	0.231 [0.036]***	0.091 [0.050]*	
社会資本 社会資本 ²	0.372 [0.017]***	0.258 [0.021]***	▲ 0.032 [0.018]*	
社会資本 × (民間資本/就業者)	▲ 0.008 [0.014]	0.057 [0.056]		
定数項	0.138 [0.054]**	▲ 0.099 [0.011]***		
都道府県ダミー	yes	yes		
自由度修正済決定係数	0.914	0.933		
サンプルサイズ	799	776		
回帰の標準誤差	0.041	0.054		
Pr(F or chi2)	0	0		

注1. カッコ内標準誤差横の*印は、係数がゼロと有意に異なる確率を示す。* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

注2. 標準誤差は、コブ・ダグラス型生産関数においては、分散不均一を仮定した頑健な標準誤差

注3. 全モデルに都道府県ダミー（沖縄県で基準化：本表の定数項は沖縄県の定数項を指す。）を入れた。都道府県ダミーの値は結果を割愛し、表6に計算結果を掲載。

注4. トランス・ログ型生産関数（全期間）モデル欄における、自由度修正済決定係数以下の欄は、Seemingly Unrelated Regressionによる生産関数側の値。分配率関数は、自由度修正済決定係数：0.140、回帰の標準誤差：0.037、サンプルサイズ、Pr(chi2)はともにゼロパーセント。期間を区切った場合も概ね同様の値。

(表6) トランス・ログ型生産関数推定による都道府県別の限界生産性及びTFP(全期間)

	社会資本	民間資本	労働投入	TFP
北海道	0.12 (47)	0.40 (4)	0.30 (45)	▲0.27 (46)
青森県	0.43 (22)	0.07 (45)	0.47 (27)	▲0.15 (41)
岩手県	0.19 (43)	0.32 (8)	0.31 (44)	▲0.15 (41)
宮城県	0.40 (26)	0.24 (14)	0.45 (32)	0.01 (19)
秋田県	0.18 (44)	0.30 (10)	0.35 (41)	▲0.10 (35)
山形県	0.33 (35)	0.14 (35)	0.43 (35)	▲0.11 (37)
福島県	0.46 (20)	0.18 (26)	0.48 (22)	▲0.11 (38)
茨城県	0.48 (16)	0.17 (27)	0.50 (18)	▲0.08 (33)
栃木県	0.71 (6)	0.12 (39)	0.58 (4)	0.09 (11)
群馬県	0.46 (19)	0.23 (18)	0.46 (29)	0.03 (16)
埼玉県	0.86 (2)	0.18 (25)	0.53 (9)	▲0.09 (34)
千葉県	0.53 (12)	0.23 (17)	0.49 (19)	▲0.11 (36)
東京都	0.75 (4)	0.49 (1)	0.45 (31)	0.02 (17)
神奈川県	0.69 (8)	0.24 (15)	0.54 (8)	▲0.07 (30)
新潟県	0.25 (39)	0.29 (11)	0.37 (40)	▲0.17 (44)
富山県	0.48 (17)	0.13 (37)	0.56 (7)	0.14 (5)
石川県	0.50 (14)	0.17 (28)	0.52 (12)	0.13 (6)
福井県	0.33 (36)	0.14 (32)	0.52 (11)	0.12 (7)
山梨県	0.37 (28)	0.12 (38)	0.49 (20)	0.10 (9)
長野県	0.14 (45)	0.32 (7)	0.33 (43)	▲0.26 (45)
岐阜県	0.49 (15)	0.14 (33)	0.48 (23)	▲0.06 (28)
静岡県	0.57 (9)	0.24 (13)	0.45 (30)	▲0.08 (32)
愛知県	0.56 (10)	0.19 (21)	0.49 (21)	▲0.29 (47)
三重県	0.53 (11)	0.06 (46)	0.61 (2)	▲0.04 (26)
滋賀県	0.89 (1)	0.06 (47)	0.74 (1)	0.36 (1)
京都府	0.70 (7)	0.19 (22)	0.52 (13)	0.11 (8)
大阪府	0.85 (3)	0.31 (9)	0.46 (28)	▲0.01 (23)
兵庫県	0.42 (24)	0.24 (12)	0.50 (17)	▲0.12 (39)
奈良県	0.71 (5)	0.10 (42)	0.61 (3)	0.33 (2)
和歌山県	0.36 (31)	0.11 (40)	0.53 (10)	0.09 (12)
鳥取県	0.44 (21)	0.08 (43)	0.50 (15)	0.20 (3)
島根県	0.25 (38)	0.16 (30)	0.41 (37)	0.00 (20)
岡山県	0.47 (18)	0.19 (23)	0.56 (6)	0.00 (21)
広島県	0.35 (33)	0.35 (5)	0.43 (34)	0.03 (15)
山口県	0.52 (13)	0.07 (44)	0.57 (5)	▲0.01 (22)
徳島県	0.37 (27)	0.10 (41)	0.48 (24)	0.07 (13)
香川県	0.42 (25)	0.20 (20)	0.48 (26)	0.18 (4)
愛媛県	0.36 (30)	0.19 (24)	0.42 (36)	▲0.08 (31)
高知県	0.23 (40)	0.17 (29)	0.40 (38)	▲0.03 (25)
福岡県	0.43 (23)	0.24 (16)	0.44 (33)	▲0.16 (43)
佐賀県	0.37 (29)	0.13 (36)	0.48 (25)	0.09 (10)
長崎県	0.34 (34)	0.23 (19)	0.38 (39)	▲0.02 (24)
熊本県	0.20 (42)	0.41 (3)	0.30 (46)	▲0.06 (29)
大分県	0.36 (32)	0.14 (34)	0.51 (14)	0.04 (14)
宮崎県	0.22 (41)	0.34 (6)	0.34 (42)	0.02 (18)
鹿児島県	0.13 (46)	0.43 (2)	0.28 (47)	▲0.13 (40)
沖縄県	0.32 (37)	0.15 (31)	0.50 (16)	▲0.05 (27)

注1. カッコ内は47都道府県における順位

注2. TFPは各都道府県の定数項で、平均的な成長率からの相対比較値を表す。

注3. 全期間：1975年度～2008年度までのデータを用いた推定結果を掲載。

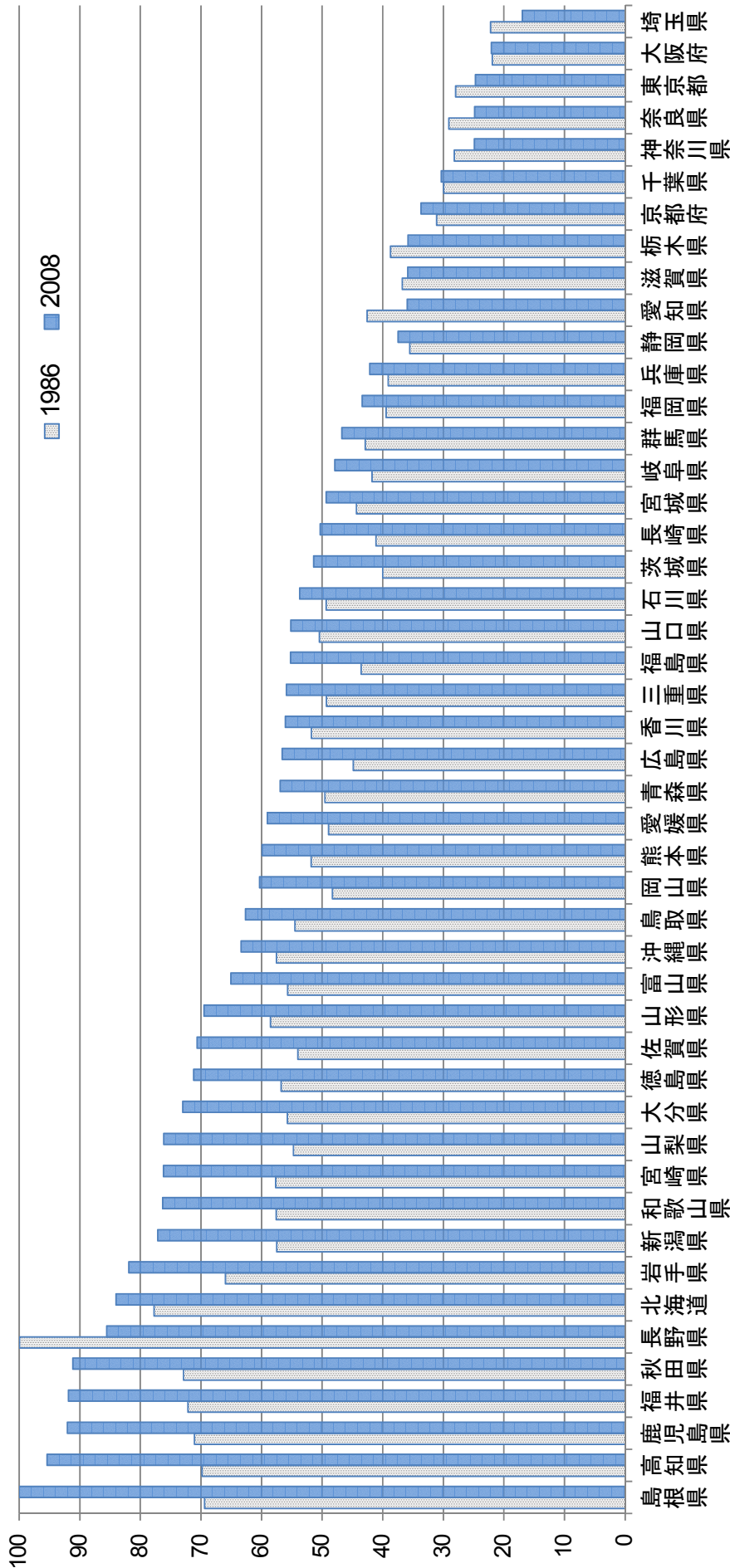
(表7) トランス・ログ型生産関数推定による都道府県別の限界生産性及びTFP(期間別)

	限界生産性(1975~1991年度)				限界生産性(1992~2008年度)			
	社会資本	民間資本	労働投入	TFP	社会資本	民間資本	労働投入	TFP
北海道	0.45 (40)	0.44 (2)	0.28 (46)	▲0.36 (45)	0.15 (47)	0.19 (2)	0.53 (42)	▲0.33 (47)
青森県	0.63 (27)	0.17 (42)	0.33 (39)	▲0.06 (35)	0.35 (26)	0.10 (44)	0.47 (47)	▲0.21 (44)
岩手県	0.40 (44)	0.25 (21)	0.30 (45)	▲0.14 (41)	0.21 (42)	0.11 (32)	0.52 (44)	▲0.17 (40)
宮城県	0.78 (21)	0.26 (19)	0.38 (23)	0.08 (20)	0.38 (22)	0.14 (16)	0.60 (19)	▲0.01 (18)
秋田県	0.36 (45)	0.27 (17)	0.32 (40)	▲0.06 (36)	0.20 (44)	0.12 (29)	0.55 (37)	▲0.12 (36)
山形県	0.53 (37)	0.20 (34)	0.33 (38)	▲0.04 (32)	0.29 (34)	0.11 (35)	0.52 (45)	▲0.11 (35)
福島県	0.85 (17)	0.23 (25)	0.36 (31)	▲0.09 (39)	0.38 (21)	0.14 (17)	0.58 (22)	▲0.08 (29)
茨城県	0.93 (14)	0.24 (22)	0.37 (25)	▲0.01 (29)	0.41 (17)	0.15 (13)	0.59 (20)	▲0.09 (31)
栃木県	0.98 (11)	0.23 (26)	0.42 (7)	0.15 (12)	0.63 (7)	0.13 (23)	0.63 (10)	0.10 (8)
群馬県	0.85 (16)	0.25 (20)	0.39 (15)	0.10 (15)	0.43 (13)	0.13 (20)	0.60 (14)	0.02 (15)
埼玉県	1.46 (4)	0.28 (15)	0.41 (10)	▲0.03 (31)	0.77 (3)	0.15 (14)	0.58 (21)	▲0.10 (33)
千葉県	1.10 (7)	0.30 (12)	0.38 (19)	▲0.05 (33)	0.48 (11)	0.17 (7)	0.60 (16)	▲0.12 (38)
東京都	2.12 (1)	0.49 (1)	0.37 (26)	▲0.15 (42)	0.93 (1)	0.26 (1)	0.77 (1)	0.08 (10)
神奈川県	1.47 (3)	0.37 (5)	0.42 (8)	▲0.01 (28)	0.61 (8)	0.18 (3)	0.62 (12)	▲0.12 (37)
新潟県	0.59 (32)	0.28 (14)	0.31 (42)	▲0.17 (44)	0.25 (39)	0.15 (12)	0.56 (30)	▲0.15 (39)
富山県	0.76 (22)	0.20 (33)	0.42 (6)	0.23 (6)	0.40 (18)	0.13 (25)	0.64 (5)	0.13 (6)
石川県	0.73 (24)	0.20 (32)	0.41 (11)	0.18 (11)	0.46 (12)	0.12 (30)	0.65 (4)	0.17 (5)
福井県	0.58 (35)	0.18 (39)	0.40 (14)	0.21 (7)	0.27 (36)	0.13 (26)	0.63 (8)	0.11 (7)
山梨県	0.59 (31)	0.16 (46)	0.38 (21)	0.19 (9)	0.31 (31)	0.11 (36)	0.58 (24)	0.08 (10)
長野県	0.27 (47)	0.36 (6)	0.27 (47)	▲0.37 (46)	0.19 (45)	0.16 (10)	0.55 (36)	▲0.21 (45)
岐阜県	0.80 (19)	0.23 (24)	0.37 (27)	0.03 (24)	0.43 (15)	0.13 (27)	0.55 (34)	▲0.08 (28)
静岡県	1.08 (8)	0.29 (13)	0.36 (30)	▲0.05 (33)	0.56 (10)	0.16 (11)	0.60 (13)	▲0.06 (26)
愛知県	0.98 (10)	0.31 (10)	0.31 (43)	▲0.40 (47)	0.56 (9)	0.17 (6)	0.57 (25)	▲0.22 (46)
三重県	0.79 (20)	0.19 (37)	0.37 (24)	0.02 (25)	0.42 (16)	0.13 (22)	0.58 (23)	▲0.09 (30)
滋賀県	1.13 (6)	0.18 (41)	0.51 (1)	0.44 (1)	0.76 (4)	0.14 (19)	0.75 (2)	0.35 (1)
京都府	1.14 (5)	0.27 (18)	0.41 (9)	0.19 (10)	0.64 (6)	0.14 (18)	0.63 (9)	0.08 (9)
大阪府	1.89 (2)	0.40 (3)	0.39 (18)	▲0.01 (27)	0.85 (2)	0.18 (4)	0.63 (11)	▲0.04 (23)
兵庫県	0.95 (13)	0.38 (4)	0.38 (20)	▲0.07 (37)	0.38 (23)	0.18 (5)	0.60 (18)	▲0.17 (41)
奈良県	0.84 (18)	0.17 (43)	0.48 (2)	0.41 (2)	0.67 (5)	0.10 (46)	0.67 (3)	0.34 (2)
和歌山県	0.64 (26)	0.21 (29)	0.43 (4)	0.27 (3)	0.27 (35)	0.11 (33)	0.54 (38)	▲0.03 (21)
鳥取県	0.60 (29)	0.13 (47)	0.39 (17)	0.27 (4)	0.37 (24)	0.09 (47)	0.57 (26)	0.19 (4)
島根県	0.42 (43)	0.18 (40)	0.34 (37)	0.07 (22)	0.22 (41)	0.10 (41)	0.54 (41)	▲0.01 (17)
岡山県	0.99 (9)	0.27 (16)	0.47 (3)	0.10 (17)	0.35 (25)	0.14 (15)	0.60 (17)	▲0.02 (19)
広島県	0.89 (15)	0.33 (8)	0.40 (13)	0.10 (18)	0.34 (27)	0.17 (8)	0.64 (6)	▲0.00 (16)
山口県	0.73 (23)	0.19 (36)	0.36 (28)	0.02 (26)	0.43 (14)	0.12 (28)	0.57 (27)	▲0.02 (20)
徳島県	0.53 (38)	0.16 (45)	0.36 (29)	0.13 (13)	0.32 (30)	0.10 (40)	0.57 (28)	0.07 (12)
香川県	0.67 (25)	0.19 (35)	0.40 (12)	0.24 (5)	0.39 (20)	0.11 (39)	0.63 (7)	0.19 (3)
愛媛県	0.63 (28)	0.21 (30)	0.34 (36)	▲0.02 (30)	0.34 (28)	0.12 (31)	0.56 (31)	▲0.05 (25)
高知県	0.43 (42)	0.18 (38)	0.35 (34)	0.08 (21)	0.20 (43)	0.10 (45)	0.51 (46)	▲0.07 (27)
福岡県	0.95 (12)	0.32 (9)	0.35 (33)	▲0.11 (40)	0.40 (19)	0.16 (9)	0.56 (33)	▲0.19 (43)
佐賀県	0.58 (34)	0.17 (44)	0.39 (16)	0.20 (8)	0.31 (32)	0.10 (42)	0.57 (29)	0.06 (13)
長崎県	0.59 (30)	0.22 (28)	0.34 (35)	0.05 (23)	0.33 (29)	0.11 (38)	0.54 (40)	▲0.05 (24)
熊本県	0.44 (41)	0.30 (11)	0.32 (41)	▲0.07 (37)	0.26 (37)	0.11 (34)	0.55 (35)	▲0.10 (33)
大分県	0.59 (33)	0.21 (31)	0.38 (22)	0.12 (14)	0.31 (33)	0.13 (24)	0.60 (15)	0.03 (14)
宮崎県	0.47 (39)	0.24 (23)	0.35 (32)	0.09 (19)	0.23 (40)	0.10 (43)	0.56 (32)	▲0.04 (22)
鹿児島県	0.33 (46)	0.33 (7)	0.30 (44)	▲0.15 (42)	0.16 (46)	0.13 (21)	0.54 (39)	▲0.17 (42)
沖縄県	0.55 (36)	0.22 (27)	0.43 (5)	0.10 (15)	0.25 (38)	0.11 (37)	0.52 (43)	▲0.10 (32)

注1. カッコ内は47都道府県における順位

注2. TFPは各都道府県の定数項で、平均的な成長率からの相対比較値を表す。

(図3) 都道府県別人口一人当たり社会資本



(出所) 県民経済計算、各年10月1日現在人口
 注1. 各年度人口一人当たり社会資本が一番高い都道府県を100とし、2008年度における高い順に整理した。なお、各年度の一人当たり社会資本の一番高い県は、1986年度：長野県、2008年度：島根県

【補論：コブ・ダグラス型生産関数、トランス・ログ型生産関数について】

1 コブ・ダグラス型生産関数

ここでは、①式を生産関数に社会資本(SC)を加えたモデルを⑥式のように定式化する。

$$Y = A * L^\alpha SC^\beta PC^\gamma \dots \textcircled{6}$$

さらに、技術水準を含む都道府県ごとの異質性を考慮するために、都道府県ダミーを加えた⑦式モデルによりパラメーター推定を行う¹²⁶。この際の社会資本データの作成については、民間固定資本に準じて計算した。また、景気対策としての公共事業による内生性を考慮し、社会資本において t-1 期の値を用いて推定する。

$$\ln Y_t = \alpha_i + \beta_l \ln L_t + \beta_{sc} \ln SC_{t-1} \dots \textcircled{7} + \beta_{pc} \ln PC_t + \varepsilon$$

Y: 県内総生産, L: 労働投入,
PC: 民間資本投入, SC: 社会資本投入,
α: 都道府県固定効果

ここでは、社会資本の役割について、環境創出型を仮定 ($\beta_l + \beta_p = 1$) した場合と、要素不払型を仮定 ($\beta_l + \beta_s + \beta_p = 1$) した場合の2モデルの推定を行う¹²⁷。この時⑦式は、それぞれ、以下のように就業者1人当たりの形に変形できる。

環境創出型
$$\left[\begin{array}{l} \ln\left(\frac{Y_t}{L_t}\right) = \alpha_i + \beta_s \ln SC_{t-1} \\ + \beta_p \ln\left(\frac{PC_t}{L_t}\right) + \varepsilon \end{array} \right]$$

¹²⁶ タイムトレンド及びタイムダミーを考慮したモデルも回帰分析を行ったが、多重共線性によりモデルの安定性を欠く結果となった。

¹²⁷ 環境創出型は民間部門で規模に関して収穫一定で社会資本投入は規模効果をもたらすモデルを想定している。一方、要素不払型は民間部門に加えて公的部門である社会資本も含めて規模に関して収穫一定を仮定している。規模に関して収穫一定とは、生産要素の投入量をα倍したときには、生産量もα倍になることをいう。

and

要素不払型
$$\left[\begin{array}{l} \ln\left(\frac{Y_t}{L_t}\right) = \alpha_i + \beta_s \ln\left(\frac{SC_{t-1}}{L_t}\right) \\ + \beta_p \ln\left(\frac{PC_t}{L_t}\right) + \varepsilon \end{array} \right]$$

2 トランス・ログ型生産関数

生産関数を⑧式のように労働投入、社会資本投入、民間資本投入を引数として定義すると、引数が全てゼロの近傍では、テーラー展開することで簡単な形で近似が可能となる。

$$Y_{i,t} = F(L_{i,t}, SC_{i,t}, PC_{i,t}, A_i) \dots \textcircled{8}$$

そのために、土居 (1998) のように説明変数において、平均との差をとったモデルを導出することで推定を行う。また、コブ・ダグラス型と同様に、技術水準は定数項に含まれるとの想定で、⑨式のようなモデルにより推定する。ここでも、逆の因果関係による内生性回避のため、社会資本は1期ラグをとる。

$$\begin{aligned} \ln Y_{i,t} - \ln \bar{Y} &= \alpha_i + \beta_l (\ln L_{i,t} - \ln \bar{L}) \\ &+ \beta_{ll} / 2 (\ln L_{i,t} - \ln \bar{L})^2 + \beta_s (\ln SC_{i,t-1} - \ln \bar{SC}) \\ &+ \beta_{ss} / 2 (\ln SC_{i,t-1} - \ln \bar{SC})^2 \\ &+ \beta_p (\ln PC_{i,t} - \ln \bar{PC}) \\ &+ \beta_{pp} / 2 (\ln PC_{i,t} - \ln \bar{PC})^2 \\ &+ \beta_{ls} (\ln L_{i,t} - \ln \bar{L}) (\ln SC_{i,t-1} - \ln \bar{SC}) \\ &+ \beta_{lp} (\ln L_{i,t} - \ln \bar{L}) (\ln PC_{i,t} - \ln \bar{PC}) \\ &+ \beta_{sp} (\ln SC_{i,t-1} - \ln \bar{SC}) (\ln PC_{i,t} - \ln \bar{PC}) + \varepsilon \end{aligned}$$

…⑨ (以下、添え字、平均値の項を省略する。)

以下、基本的に石川 (2000) の考え方に従い、限界生産性が生産要素の実質価格と均等との仮定を置くと、

$\partial \ln Y / \partial \ln L, \partial \ln Y / \partial \ln SC, \partial \ln Y / \partial \ln PC$ は、それぞれ、労働、社会資本、民間資本分配率を表すので、分配率関数は⑩のように行列表記できる。

$$\begin{pmatrix} LD \\ SCD \\ PCD \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \beta_l & \beta_{ll} & \beta_{ls} & \beta_{lp} \\ \beta_s & \beta_{ls} & \beta_{ss} & \beta_{sp} \\ \beta_p & \beta_{lp} & \beta_{sp} & \beta_{pp} \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 1 \\ \ln L \\ \ln SC \\ \ln PC \end{pmatrix} \dots$$

⑩

$$\left[\begin{array}{l} LD: \text{労働分配率}, SCD: \text{社会資本分配率}, \\ PCD: \text{民間資本分配率} \end{array} \right]$$

コブ・ダグラス型と同様に、
環境創出型 ($\beta_l + \beta_p = 1$) の一次同次制約
を仮定し¹²⁸、社会資本への分配がないとす
ると、

$$\beta_{ll} + \beta_{lp} = \beta_{pp} + \beta_{lp} = \beta_{ls} + \beta_{sp} = 0 \\ \Rightarrow \beta_{ll} = \beta_{pp} = -\beta_{lp}, \beta_{ls} = -\beta_{sp}, \beta_l = 1 - \beta_p$$

となる。これらを、⑨式に代入して、整理
すると、⑪式のようになる。

$$\begin{aligned} \ln Y - \ln L &= \alpha_i + \beta_p (\ln PC - \ln L) \\ &+ \beta_{ss}/2 (\ln SC)^2 + \beta_s \ln SC - \beta_{lp}/2 (\ln PC - \ln L)^2 \\ &+ \beta_{sp} \ln SC (\ln PC - \ln L) + \varepsilon \end{aligned} \dots \text{⑪}$$

この仮定の下では、分配率関数のうち、
労働分配率と資本分配率は独立ではなくな
るため、制約式を⑩式に代入し整理すると、
⑫式となる。

$$PCD = \beta_p - \beta_{lp} (\ln PC - \ln L) + \beta_{sp} \ln SC \dots$$

⑫

以上の整理を行い、⑪式と⑫式を
Seemingly Unrelated Regression により、
パラメーターの同時推定を行う。このとき、
パラメーターの条件は、生産要素の投入は
生産額に変化をもたらすが、生産要素がど
んどん投入され続けると、生産額を伸ばす
効果は次第に小さくなっていく（限界生産
性の低減）ということが想定されること等
より、⑬式となる。

$$0 < \beta_p < 1, 0 < \beta_s < 1, 0 < \beta_{lp} < 1, -1 < \beta_{sp} < 1$$

¹²⁸ 本稿では、定式化が複雑になるため及び多重共線性
の回避のため要素不払型、無制約型の仮定は検証しな
い。

…⑬

この時、⑭式のようにそれぞれの変数に
よって偏微分することで限界生産性による
評価を行うが、⑪式は対数線形モデルであ
るため、パラメーターは弾力性となる。よ
って、平均生産性 Y/SC を乗じることによ
り、限界生産性への変換を行った¹²⁹。

$$\begin{aligned} MPSC &= \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln SC} \frac{Y}{SC} \\ &= \left\{ \beta_{ss} \ln SC + \beta_s + \beta_{sp} (\ln PC - \ln L) \right\} Y/SC \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} MPPC &= \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln PC} \frac{Y}{PC} \\ &= \left\{ \beta_p - \beta_{lp} (\ln PC - \ln L) + \beta_{sp} \ln SC \right\} Y/PC \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} MPL &= \frac{\partial \ln Y}{\partial \ln L} \frac{Y}{L} \\ &= \left\{ 1 - \beta_p + \beta_{lp} (\ln PC - \ln L) - \beta_{sp} \ln SC \right\} Y/L \end{aligned}$$

…⑭

¹²⁹ 吉野・中島 (1999)、吉野・中東 (2000) 等になら
い、直接効果及び間接効果への分類を試みたが、スピ
ルオーバー効果の影響からか、都道府県レベルでは結
果が得られなかった。

【第2部 参考文献】

- ・石川達哉「都道府県別に見た生産と民間資本および社会資本の長期的推移 —純資本ストック系列による β Convergence の検証—」『ニッセイ基礎研所報』Vol. 15 ニッセイ基礎研究所(2000)
- ・伊藤隆敏、伊藤元重ほか「震災復興にむけての3原則」(2011)
- ・黒田昌裕『実証経済学入門』日本評論社(1984)
- ・佐藤主光、小黒一正『震災復興 — 地震災害に強い社会・経済の構築 —』日本評論社(2011)
- ・庄司啓史「財政政策の波及効果及び長期金利の構成要因分析による財政の持続可能性に関する実証分析」『別冊論究 No. 11』pp1-28 衆議院調査局(2011)
- ・庄司啓史「経済成長戦略の意義と実現プロセスに関する一考察—持続可能な経済成長の実現に向けて— 第1節 経済成長における生産性の位置付け—成長会計を用いた要因分析—」『論究 第4号』pp89-108 衆議院調査局(2007)
- ・鈴木亘「社会保障による震災復興の提案」『SYNODOS JOURNAL』(2011)
- ・土居丈朗「日本の社会資本に関するパネル分析」『国民経済』No. 161, pp. 27-52 国民経済研究協会(1998)
- ・大塚章弘「地域経済・産業の成長に対する産業集積効果の実証分析—1981~2002年における製造業と非製造業の比較—」『経済分析』第180号, pp. 1-19 内閣府経済社会総合研究所(2008)
- ・吉野直行、中島隆信編『公共投資の経済効果』日本評論社(1999)
- ・吉野直行、中東雅樹「社会資本の経済効果—日本の戦後の経験—」『開発金融所報』増刊号特集「21世紀の開発途上国の社会資本を創る」pp4-20 国際協力銀行(2000)
- ・吉野直行、中東雅樹「経済発展における社会資本の役割」『開発金融研究所報』No. 6, pp. 119-140 国際協力銀行(2001)
- ・Porter, Michael, E., “The Competitive Advantage of Nations”, New York: Free Press (1990)

構造政策としての水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）と農業者戸別所得補償制度の相克と収斂

衆議院調査局調査員

梶原 武

（農林水産調査室）

■要 旨■

自公政権下、土地利用型農業の体質強化を図る観点から、一定の経営規模を有する担い手に施策を集中する水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）が、平成 19 年産より導入された。民主党は、同対策を小規模農家切捨ての施策であるとし、全ての農家を対象とする直接支払制度（戸別所得補償制度）の導入を主張、平成 21 年に発足した民主党を中心とする政権は、平成 22 年度に戸別所得補償モデル対策を、平成 23 年度には農業者戸別所得補償制度を実施することとした。これらの対策・制度は、制度構築の基本的考え方を異にし、厳しく対峙するものであるが、実施過程において相互に対抗関係にある対策・制度を意識した見直しが行われてきた。平成 23 年度においても両制度が併存しているが、効果的かつ安定的な対策を確立するため、両制度を収斂する方向で検討を進める必要がある。

《構成》

はじめに

- I 品目横断的経営安定対策の導入
- II 農業者戸別所得補償制度の形成
- III 品目横断的経営安定対策の見直し
- IV 戸別所得補償モデル対策の実施と水田・畑作経営所得安定対策の併存
- V 農業者戸別所得補償制度の本格実施と水田・畑作経営所得安定対策の変容
- VI 今後の政策展開

おわりに

はじめに

自公政権下において導入された水田・畑作経営所得安定対策（品目横断的経営安定対策）と民主党が構築し、政権交代後に実施されている農業者戸別所得補償制度は、ともに土地利用型農業の経営安定ないし所得補償のための制度であるが、後者は前者に対する批判を

通じて形成されてきたものであり、両制度の構築の考え方は大いに異なる。

両制度は厳しく対峙しつつ、政権交代後の平成 22 年度以降においても併存して実施されており、政策整合性の確保が課題となる。

両制度に係る論点が多岐にわたる中、本稿では、これらの導入・形成・見直し等のプロセスを概観しつつ、構造政策としての政策展開の方向性を中心に管見を披瀝する¹。

I 品目横断的経営安定対策の導入

1 導入の経緯・背景

(1) 経営安定対策の制度的位置付け

食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）（以下「基本法」という。）は、基本理念である農業の持続的な発展に関する施策の冒頭に「望ましい農業構造の確立」を掲げ、

¹ 本稿は、基本的に、平成 23 年 8 月 15 日までに公表された資料をもとに執筆した。

「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」必要な施策を講ずるとし（同法第21条）、専ら農業を営む者等による農業経営の展開（同法第22条）、効率的かつ安定的な農業経営を担うべき人材の育成・確保（同法第25条）を掲げている。

その上で、基本法は、農産物の価格が需給事情及び品質評価を適切に反映して形成されるよう必要な施策を講ずるものとし、こうした価格政策の見直しに伴う農産物価格の変動が育成すべき農業経営に及ぼす影響を緩和する措置を講ずるとしている（同法第30条）。

ここにいう「育成すべき農業経営」とは、「経営規模の拡大、資本装備の近代化等の経営改善をしていこうとする意思を有する者が経営し、『効率的かつ安定的な農業経営』に発展する可能性が高い農業経営を指す」と解されている²。すなわち、経営安定対策は、担い手育成、望ましい農業構造の確立に向けた構造政策の一翼を担うものと位置付けられる。

(2) 品目横断的経営安定対策の検討・導入

自公保政権下の平成12年12月25日、農林水産省は『「経営を単位とした農業経営所得安定対策」の今後の検討方向』を整理し、翌13年8月30日には「農業構造改革推進のための経営政策」を取りまとめ、「構造転換に取り組む経営の価格変動リスクを軽減するセーフティネットの整備」を掲げた。すなわち、保険方式を基本に積立方式を含めた検討を深め、対象経営については、①認定農業者を基本として検討、②需給調整の適切な実施が前提、③当面、水田営農及び輪作体系の下での大規模畑作経営において導入に向けた検討を進めることが適当とされた。

さらに、農林水産省は、平成14年12月3日、「米政策改革大綱」を決定し、「米づくりの本来あるべき姿」を平成22年までに実現するため、遅くとも20年度には農業者・農業者団体が主役となった需給調整システムを構築することとされ、生産調整のメリット措置として、「稲作所得基盤確保対策」と担い手に対するその上乗せ措置である「担い手経営安定対策」が平成16年産から導入された。

これらを経て、基本法の下での第2次の食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」という。）の検討段階から品目横断的経営安定対策の導入に向けた検討が本格化された。

前述の米政策改革を具体化する食糧法改正法案の成立後、平成15年8月、亀井善之農林水産大臣（当時）は「担い手の経営に着目した品目横断的な政策への移行」等について本格的検討に着手する旨の談話を発表した。

その背景として、第1に、かねて指摘されていた農業就業者の減少・高齢化、耕地の減少と耕作放棄地の増加が一層進展し、水田を中心とする土地利用型農業の生産構造のぜい弱性が顕著となってきたことが挙げられる³。

第2に、平成15（2003）年8月、WTO農業交渉が大きく進展、米国とEUが合意し、配布された共同ペーパーに、関税削減方式として上限関税が盛り込まれており、仮に、このペーパーの方向で交渉が妥結することとなれば、我が国農業に重大な影響を与えることが必至とみられたことが挙げられる。

このうち、生産構造のぜい弱性について、農林水産省は、「効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う強靱な農業構造を構築することが『待ったなし』の課題」と

² 食料・農業・農村政策研究会編著『【逐条解説】食料・農業・農村基本法解説』大成出版社（平成12年）92頁

³ 平成7年と平成17年の農業関係主要指標を比較すると、販売農家数は265万戸→196万戸、基幹的農業従事者数は256万人→224万人と減少、基幹的農業従事者の平均年齢は59.6歳→64.2歳と高齢化が進展、耕地面積は504万ha→469万haに、耕地利用率は97.7%→93.4%に減少、耕作放棄地面積は24.4万ha→38.6万haに増加、農家1戸当たりの経営耕地面積は1.5ha→1.8haと伸び悩んでいる。

なっているとの認識と、「仮に、現状の政策をこのまま継続していけば、農業、農村が“総崩れ”にもなりかねないとの切迫した危機意識を明らかにしつつ、品目横断的経営安定対策の導入の必要性を説いている⁴。

平成17年3月、閣議決定された新たな基本計画の中で、「我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、現在、品目別に講じられている経営安定対策を見直し、施策の対象となる担い手を明確化した上で、その経営の安定を図る対策に転換する」ことが明記された。諸外国との生産条件格差の是正対策としての直接支払の導入と収入の変動による影響の緩和対策の必要性を検討することとされ、対象となる担い手は、認定農業者のほか、経営主体としての実体を有し将来効率のかつ安定的な農業経営に発展すると見込まれる集落を基礎とした営農組織とされた。

同年10月、農林水産省は「経営所得安定対策等大綱」を策定し、①担い手を対象とした産業政策である品目横断的経営安定対策、②これと表裏一体の関係となる米政策改革推進対策（生産調整支援策の見直し）、③車の両輪の関係となる地域振興政策である農地・水・環境保全向上対策の骨格を明らかにした。

政府は、翌18年2月、品目横断的経営安定対策の実施法案を提出、同年6月に法案は成立し、公布された（農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（平成18年法律第88号）（以下「担い手経営安定法」という。))。

2 導入時の品目横断的経営安定対策の概要

(1) 目的

担い手経営安定法の目的は、担い手の農業経営の安定を図り、国民に対する食料の安定供給の確保に資することとされている。

(2) 支援対象

認定農業者及び集落営農組織（特定農業団体か、これと同様の要件を備える組織）で、認定農業者の場合、経営規模は4ha以上（北海道は10ha以上）、集落営農組織の場合、経営規模は20ha以上とされる。これは、米政策に係る「担い手経営安定対策」と基本的に同様の要件である。

なお、経営面積が小さくても農業所得が市町村基本構想の半分を超え、対象品目の収入、所得又は経営規模のいずれかがおおむね3分の1以上の場合は対象とされる（所得特例）。

集落の農地が少ない場合、基本原則のおおむね8割まで（中山間地域の集落営農組織は5割まで）面積規模が緩和される（物理的特例）。

地域の生産調整面積の過半を受託し、生産調整の推進に貢献している組織は、20haに生産調整率を乗じた（中山間地域は更に8分の5を乗じた）規模まで（7ha（中山間地域は4ha）を下限）緩和される（生産調整特例）。

支援対象を限定する理由は、負担を行う国民の理解を得るため⁵とし、これにより、生産性の高い農業経営が生産の相当部分を占める強靱な農業構造が構築され、生産コストの低減や品質の向上が図られるとともに、実需者ニーズに的確に対応し農産物を安定的に供給できる体制が確立される⁶としている。

⁴ 農林水産省「品目横断的経営安定対策に関するQ&A」（平19.5.25改訂）1頁。なお、現状の政策の継続が農業・農村の総崩れをもたらしかねないとの言及は、品目横断的経営安定対策の実施法案成立後、平成18年6月27日に追加、更新されたものである。

⁵ 農林水産省「品目横断的経営安定対策のポイント」2頁。この資料は、平成17年以降平成19年まで随時更新されているが、その間、国民理解を得るため担い手限定が必要という説明は一貫している。

⁶ 農林水産省「品目横断的経営安定対策に関するQ&A」（平17.12.28改訂）1頁。

(3) 支援内容

ア 生産条件不利補正対策（ゲタ対策）

諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための補填である。具体的には、品目ごとの担い手の生産コストと販売収入との差額に着目して、①各経営の過去の生産実績（平成16～18年産の平均）に基づく支払（緑ゲタ）と②毎年の生産量・品質に基づく支払（黄ゲタ）の両方で、生産条件の不利を補うものである⁷。対象品目は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの4品目である。米については、諸外国との生産条件格差から生じる不利が国境措置により実質的に補正されているため、同対策の対象外である。

イ 収入減少影響緩和対策（ナラシ対策）

担い手の販売収入の減少が経営に及ぼす影響が大きい場合に、その影響を緩和する対策であり、対象品目は、米、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょの5品目である。具体的には、品目ごとの基準期間（過去5年中の最高年と最低年を除いた3年）の平均収入と当該年の収入の差額を合算・相殺し、減収額の9割について、生産者と国による拠出の範囲内で補填するものである。米政策に係る「担い手経営安定対策」は本対策へと移行することとされた。

3 対策の評価・検証に先立つ見直し

以上のとおり、品目横断的経営安定対策は、10年近くの検討を経て導入されたもので、いわゆる構造改革路線の中で構築されたものではないことに留意が必要である。しかしながら、後述のように、法案審査時に、野党民主党から品目横断的経営安定対策に対する小規模農家切捨てとの批判に基づく対案が提出さ

れ、議論が展開された。平成18年6月13日の参議院農林水産委員会において、法案に対する質疑終局後、中川昭一農林水産大臣（当時）が「農政の大転換として導入されるこの新しい経営安定対策は、その実効性に未知の部分も少なくないことから、今後、その政策効果をしっかりと検証し、必要に応じて適切な見直しを検討してまいりたい」と異例の発言を行っている⁸。

その後、品目横断的経営安定対策の対案である戸別所得補償制度に対する支持ないし期待の広がり、生産現場への品目横断的経営安定対策の普及・浸透の不徹底、平成19年産米価の下落等の要因により、政策効果の十分な検証を待たずに、制度導入の初年度において、見直しが進められることとなった。

II 農業者戸別所得補償制度の形成

1 戸別所得補償制度前史

(1) 農林漁業再生策（案）（平成13年）

平成13年12月19日、民主党は、「農林漁業の再生こそ日本と地球を救う～民主党の農林漁業再生策（案）」を公表⁹、パブリックコメントに付した。この中で、所得補償と国境措置で、農林漁業を他産業と同じ土俵に乗せるとの考えを示し、所得補償については、農林業活動に対し、多面的機能への対価として、直接支払方式と保険方式の併用により、1兆円規模で導入するとした。水田3.7ha（北海道21ha）以上の経営活動（集落営農も対象）に面積に応じて支給、農薬、化学肥料を使用せず、若しくは低減した循環経営には2割増で支給するとしている。対象品目は示されていない。所得補償は、減反廃止と備蓄体制の整備とセットで実施することとし、減反廃止

⁷ こうした国際ルール上削減対象とならない緑の政策と削減対象となる黄の政策で生産条件の不利を補正する手法を「日本型直接支払」と称した。制度的安定性と生産性向上等の取組の推進を図るため、緑ゲタと黄ゲタの比率は、7：3とされた。

⁸ 第164回国会参議院農林水産委員会会議録第13号19頁（平18.6.13）中川昭一農林水産大臣発言

⁹ 民主党ホームページ「アーカイブス（過去の政策、その他）」＜<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=11160>>（last access 2011.10.31）

による米価下落を所得補償で補い、余剰米を海外援助用に備蓄するとしている。

また、家族経営のみでは効率が悪く、大規模経営へ農地を集積すると集落崩壊につながるとして、協業経営により、規模拡大、効率化を果たすとしている。

(2) 農林漁業の再生こそ日本と地球を救う！ (平成 14 年)

平成 14 年 12 月 5 日、民主党は、「農林漁業再生策（案）」をブラッシュアップした「農林漁業の再生こそ日本と地球を救う！」を公表した¹⁰。所得補償制度の枠組みは「農林漁業再生策（案）」を踏襲しているが、経営規模要件については北海道 10 ha、その他 3 ha と若干緩和されている。また、所得補償が導入されるまでは過渡的に減反参加者にのみ補償¹¹し、作付権売買制度を検討するとした。

(3) 食糧法改正法案（平成 15 年）

第 156 回国会、平成 15 年 3 月 7 日、政府は、米政策改革を法制度面から具体化する主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律等の一部を改正する法律案を衆議院に提出した。5 月 28 日、民主党は、社会民主党とともに政府提出法案の対案（「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律等の一部を改正する法律案」（鮫島宗明君外 2 名、衆法第 22 号））を衆議院に提出¹²、この中で、減反廃止、流通規制の緩和とともに、所得補償の導入を掲げた。

所得補償は、品目別の補助金を集約し、水田・畑作の経営者に対して食糧供給機能・多

面的機能の対価として支給するもので、所要額は 1 兆円規模とし、遅くとも平成 20 年度までに実施するが、当面は直接固定支払方式のみとし、平成 23 年度を目途に現行の農業共済と統合して保険方式と直接固定支払方式との 2 本立てとする¹³。

質疑の過程において、所得補償制度を 4 階建ての制度として構築する構想、すなわち、1 階部分は規模に関わらず全農家を対象、2 階部分は構造改革の努力をしている一定規模以上の農家への割増、3 階部分は消費者の安全・安心志向にかなった有機農業の努力をしている農業者への割増、4 階部分は条件不利地域に対する交付とする考えが示された¹⁴。

民主・社民対案提出に先立ち、衆議院本会議における政府提出法案の趣旨説明に対する質疑で、民主党の質疑者から同党の主張する所得補償制度の考え方が紹介され、その支給対象に係る規模要件については水田・畑の面積に応じて都府県の集落営農で 5 ha 以上、個別経営で 1 ha 以上とする考えが披瀝されていたところであり¹⁵、短期間で経営規模要件に係る方針が転換されたものとみられる。

なお、この所得補償の導入の考え方に対し、当時の政府は、「現状の農業構造が固定化され構造改革に支障を来すおそれや、需給事情等を反映した主体的な経営努力を阻害するおそれ等」を指摘した¹⁶。

(4) 民主党農林漁業再生プラン（平成 16 年）

平成 16 年 5 月 26 日、民主党は「民主党農

¹⁰ 民主党ホームページ「アーカイブス（過去の政策、その他）」 < <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=11746> > (last access 2011.10.31)

¹¹ 原文には「有機農業面積 1 割減反参加とみなす」とある。

¹² 同法案は、平成 15 年 5 月 28 日、衆議院農林水産委員会に付託、委員会において、同日、提案理由説明を聴取し、6 月 4 日、既に提出、審査されていた政府提出法案とともに質疑を行い、採決の結果、賛成少数（賛成：民主・共産・社民、反対：自民・公明・自由・保守新党）で否決された。

¹³ 第 156 回国会衆議院農林水産委員会議録第 14 号 31 頁（平 15.5.28）提出者筒井信隆君（民主）趣旨説明

¹⁴ 第 156 回国会衆議院農林水産委員会議録第 15 号 16-17 頁（平 15.6.4）提出者筒井信隆君（民主）答弁

¹⁵ 第 156 回国会衆議院議録第 32 号 4 頁（平 15.5.20）筒井信隆君（民主）質疑。質疑では、北海道の経営規模要件は示されていない。

¹⁶ 同上 4 頁（平 15.5.20）亀井善之農林水産大臣答弁。品目横断的経営安定対策は、これらの懸念を払拭した制度として設計されたこととなる。

林漁業再生プラン（骨子）」を公表¹⁷、その冒頭に「補助金行政から所得政策への転換（直接支払いの導入）」を掲げた。直接支払の目的は、①自給率向上、②多面的機能の維持、③地方経済の活性化、④農業が持続できる条件の整備であり、対象品目は、米、麦、大豆、雑穀（そば等）、菜種¹⁸、飼料作物で、これらの生産数量の目標を設定することとしている。

対象農業者については、経営規模面積、生産数量の目標達成等の要件は課していない。単価は、当面は、米並みの収入を確保できる水準とし、将来的には内外コスト差の補填を目標とするとした。また、品質加算、規模加算を行うとしているが、中山間地域における直接支払、環境保全型農業に対する直接支払は、別立てで整理された。また、米の生産調整は廃止することとされている。

(5) 小括

以上のように、民主党の所得補償政策の考え方は、累年変化を遂げている。変遷過程を通じた特徴的な点は、以下のとおりである。

第1に、米の生産調整の廃止については、一貫して掲げられている。

第2に、当初、対象農業者に経営規模要件を課すこととしていたが、徐々に要件が緩和され、平成15年の食糧法改正法案から、大規模層への加算措置とともに、全ての農家を対象とする所得補償をベースとする考え方が提示され、平成16年の再生プランでは、規模要件がなくなっている。

第3に、当初、直接支払方式と保険方式の併用とされていたが、平成16年の再生プラン

では、直接支払方式一本となっている。

第4に、再生プランでは、制度目的が拡充され、対象品目が明らかにされており、戸別所得補償制度の原型を見て取ることができる。

以上から、再生プランの策定が民主党の所得補償の考え方の大きな分岐点とみられるが、これは、民主党が自由党と合併した平成15年9月以後のことである。

自由党は、平成15年6月23日、食料生産確保基本法案（山田正彦君外1名提出、第156回国会衆法第32号）¹⁹を提出、この中で、米、小麦、大豆、牛肉、豚肉等について、生産数量の目標の設定と生産者の申請に基づいた生産数量の割当、当該生産に係る農業所得を確保するための交付金の交付を掲げている（同法案第11条）。同法案は、基本理念の中で、「市場原理の活用を図りつつ、生産者の自主性及び創造性を十分に発揮させる」としているが、担い手育成ないし構造改革といった考え方は示されていない。

再生プランは、それまでの民主党の検討の蓄積と同法案の考え方が融合して策定されたものと考えられる。

2 品目横断的経営安定対策の対案としての戸別所得補償制度の形成

(1) 農政改革基本法案（平成18年）

平成17年10月、農林水産省より「経営所得安定対策大綱」が提示されると、民主党は、①経営規模要件が厳しく、小規模農家が切り捨てられる、②対象品目が限定的である、③支払水準が従来の助成金とほとんど変わらない等の批判を展開した²⁰。

¹⁷ 民主党ホームページ「アーカイブス（過去の政策、その他）」<<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=466>>（last access 2011.10.31）

¹⁸ なたね（菜種）について、民主党は、各種政策文書において「菜種」と表記しているが、農林水産省は、政権交代の前後とも、基本的に「なたね」と表記している。以下、なたね（菜種）に係る表記は原典に従った。

¹⁹ 同法案は、第157回国会、平成15年10月10日、衆議院解散により審査未了となった。

²⁰ 民主党『次の内閣』ネクスト農林水産大臣山田正彦「経営所得安定対策大綱決定に関するコメント」（平17.10.28）民主党ホームページ「アーカイブス（過去の政策、その他）」<<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=474>>（last access 2011.10.31）

その後、同党は、農政等の基本的な方向を示した法案の検討に着手、第164回国会、平成18年3月16日、「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」（山田正彦君外4名提出、衆法第11号）（以下「農政改革基本法案」という。）を提出した。その中で、販売を行う農業者に対する直接支払の導入が掲げられ（同法案第9条）、同法案は政府提出の担い手経営安定法案と対抗関係にあるものと位置付けられた。

この直接支払の導入の目的は、食料自給率の向上に資するとともに多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、外国との生産条件の格差の是正を図ることとしている。

対象農産物（主要農産物）は、米、麦、大豆、菜種、自給率向上に資するものとして国が定めるもの（そば等の雑穀、飼料作物²¹）、地域振興作物としている。

対象農業者は、「販売に供する目的で主要農産物を計画的に生産する農業者」、「計画をたてて販売するすべての農家」としている²²。

交付金は、主要農産物の種類ごとの面積単価に生産面積を乗じて得た額であり、面積単価は、標準的な販売価格と標準的な生産費との差額を基本としてその需給動向を考慮して定め、交付金の額の算定に当たっては、生産面積の規模に応じた加算、品質に応じた加算及び当該生産が環境保全に資する度合いに応じた加算を行うとしている。所要額は1兆円で、国費5千億円と地方公共団体への一括交付金のうち5千億円を充てるとしている。

また、直接支払の実施時に、米の生産調整を廃止するとしている（同法案第10条）。

構造政策としては、①全販売農家を対象に直接支払を支給して全体をかさ上げする中で

徐々に大規模農家や担い手を育成、②規模拡大の意欲のある農家に対して単価を高くする規模加算を実施、③究極的には専門的担い手に支援を集中するとしている²³。

認定農業者制度については、その果たしてきた役割を評価しつつ、認定農業者のみで農村が維持されるわけではないとし、直接支払の対象要件とすることには否定的な見解を示した²⁴。

(2) 平成19年参議院通常選挙マニフェスト

農政改革基本法案に盛り込まれた販売を行う農業者に対する直接支払は、戸別所得補償と改称され²⁵、平成19年参議院選挙の民主党マニフェストに盛り込まれた。総額1兆円規模で、対象者は、原則として全ての販売農家、対象品目は、米、麦、大豆、雑穀、菜種、飼料作物等とし、規模加算、品質加算、環境保全加算を実施するという制度の枠組みは農政改革基本法案と同様である。

マニフェスト政策各論において、農産物の国内生産の維持・拡大とWTOにおける貿易自由化協議及びFTA締結の促進を両立させるため戸別所得補償制度を創設すると明記している点が、同法案との相違点である²⁶。

(3) 農業者戸別所得補償法案（平成19年）

平成19年7月29日に実施された第21回参議院議員通常選挙の結果、参議院における与野党の議席が逆転したことを背景に、民主党

²¹ 第164回国会衆議院農林水産委員会議録第11号14頁（平成18.5.11）提出者篠原孝君（民主）答弁

²² 第164回国会衆議院議録第15号5頁（平成18.3.17）提出者山田正彦君（民主）趣旨説明

²³ 同上11頁（平成18.3.17）提出者篠原孝君（民主）答弁

²⁴ 第164回国会衆議院農林水産委員会議録第9号13頁（平成18.4.20）提出者篠原孝君（民主）答弁

²⁵ 平成18年9月11日に小沢一郎民主党代表が明らかにした「私の基本理念」、「私の基本政策」では、「個別（戸別）所得補償制度」としていたが、同年12月18日に取りまとめられた「政権政策の基本方針（政策マグナカルタ）」以降、「戸別所得補償制度」に改められた。

²⁶ この主張が、戸別所得補償制度は農産物貿易の自由化を前提としたものとの指摘や、完全自由化と完全自給は両立せず、農産物価格暴落を補填する財源が確保できないとの批判を惹起せしめる端緒となることとなる。

は、第 168 回国会、平成 19 年 10 月 18 日、農業者戸別所得補償法案（平野達男君外 4 名提出、第 168 回国会参法第 6 号）を参議院に提出した。

同法案は、①農政改革基本法案に掲げられた直接支払の内容の見直しを行い（販売農業者交付金）、②中山間地域等直接支払制度を法律に基づく交付金とし（生産条件格差是正交付金）、これら 2 つの交付金を総称して農業者戸別所得補償金と定義付けている。

農政改革基本法案における直接支払との比較における農業者戸別所得補償法案の販売農業者交付金の主な特徴として、①生産数量目標の設定における上意下達的色彩が弱まったこと、②集落営農組織が対象者として明記されたこと、③交付金算定に当たって加味する要素として米に代わる農産物の生産が追加されたこと、④生産調整の廃止が明記されなかったこと、⑤経費 1 兆円の負担が国と地方公共団体の折半から全額国費に変更されたこと等が挙げられる。

提出者は、構造政策について、農村は規模の大小、専業・兼業等様々な農家が一体となって構成されており、これらの農家がこぞって参加し、地域農業の将来を考える枠組みが必要²⁷とし、農村が厳しい構造変化に見舞われている中で担い手を選別する状況にない²⁸とした。望ましい農業構造については、経営リスクが大きいことから 5 ha 以上層への規模拡大を志向する農家が増加していないことなどを理由に、農林水産省が平成 17 年 3 月に示した「農業構造の展望（平成 27 年）」²⁹を

²⁷ 第 168 回国会参議院農林水産委員会会議録第 4 号 2 頁（平 19. 11. 1）提出者平野達男君（民主）答弁、同 8 頁提出者舟山康江君（民主）答弁

²⁸ 第 168 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 17 頁（平 19. 12. 12）提出者舟山康江君（民主）答弁

²⁹ 平成 27 年における農業構造について、効率的かつ安定的な農業経営（主たる従事者の年間労働時間が他産業従事者と同等であり、主たる従事者一人当たりの生涯所得が他産業従事者と遜色ない水準を確保し得る生産性の高い

画餅と批判しつつ³⁰、これに替わる具体的な数字は持ち合わせていないこと³¹を明らかにした。

Ⅲ 品目横断的経営安定対策等の見直し

第 21 回参議院議員通常選挙の結果と平成 19 年産米価の下落を受けて、自公政権は、政治主導で³²、米緊急対策を講ずるとともに、品目横断的経営安定対策の見直しを進めた。

1 平成 19 年産米価の下落と米緊急対策

平成 19 年産米価は大きく下落し、平成 19 年 10 月には、前年産同時期と比較すると、主な銘柄で約 7～11%安の水準となった。その要因については、約 7 万 ha の過剰作付により主食用米の需要予測を 21 万 t 上回ったことにあり、①米の消費量が年々減少する中で生産調整の実効性が確保できていないこと、②主たる売り手である全国農業協同組合連合会が概算金の取扱いを見直したこと、③過当競争に陥りがちな流通業界の構造であること、④消費者の購買行動として低価格米への志向が強まっていること等が挙げられている³³。

米価下落は稲作農家の不満を増嵩させるものであり、同年 10 月 29 日、政府が市場から 34 万 t の米を買い入れ、備蓄米の適正水準（100

営農を行う経営）は、家族経営が 33～37 万、法人経営が 1 万、集落営農経営が 2～4 万と見込まれるとし、これらの農業経営が経営する農地のシェアが全体の 7～8 割程度になると見込まれるとしている。

³⁰ 第 168 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 9 頁 提出者平野達男君（民主）答弁。農林水産省は、平成 17 年 3 月、「農業構造の展望（平成 27 年）」とともに、今後 10 年間に定着が見込まれる技術体系に基づく農業経営モデルを掲げた「農業経営の展望」を示している。これら二つの展望は表裏一体の関係にあり、「農業経営の展望」では、水田作について、経営規模を家族経営で 15～25ha、法人経営、集落営農経営で 34～46ha、主たる従事者一人当たりの年間所得を 600～900 万円と試算していることを念頭に置き、こうした経営が相当部分を占める農業構造の確立の実現可能性に疑義を呈したものと整理される。

³¹ 第 168 回国会参議院農林水産委員会会議録第 5 号 5 頁（平 19. 11. 6）提出者平野達男君（民主）答弁

³² 『日本経済新聞』（平 19. 10. 31）

³³ 「平成 19 年度食料・農業・農村の動向」24 頁

万 t) まで積み増し、その市場放出を抑制すること等を内容とする「米緊急対策」が決定された。その具体的な取組により、米価下落に歯止めがかかった。

備蓄は、本来、供給不足に備え、必要な数量の米穀を在庫として保有することであり

（食糧法第2条第1項、第3条第2項）、米価浮揚のために実施するものではないが、適正備蓄水準と備蓄量との間に余裕があることを利用し、米価対策を念頭に実施されたものである。これは生産調整不参加者にも米価浮揚のメリットを享受させる結果となるなどの問題を残しつつ、回転備蓄とされる備蓄運営方式が事実上棚上げ的に運用されたことから、政権交代後、回転備蓄から棚上げ備蓄への円滑な移行につながったとも考えられる。

さらに、農林水産省農政改革三対策緊急対策本部は、同年12月21日、「農政改革三対策の着実な推進について」を決定、平成20年産以降の生産調整の実効性を確保するため、生産調整における行政の役割を強化するとともに、飼料用米、バイオエタノール米等の新規需要米を生産調整としてカウントし、新たな生産調整の拡大へのメリット対策としての「地域水田農業活性化緊急対策」を導入するとした。

生産調整における行政の役割の強化は、農業者・農業者団体主体の需給調整を目指す米政策改革の方向に逆行する部分が指摘される。

一方で、新規需要米への対応を含む生産調整対策は、平成21年度予算の水田等有効活用促進交付金、平成21年度第1次補正予算の需要即応型生産流通体制緊急整備事業を通じて強化され、これらが産地確立交付金とともに戸別所得補償モデル対策の水田利活用自給力向上事業に引き継がれることとなる³⁴。

³⁴ 自公政権下のこうした取組により、平成19年産で7.1万haあった過剰作付面積は、平成20年産で5.4万ha、平成21年産で4.9万haまで圧縮された。

2 品目横断的経営安定対策の見直し

品目横断的経営安定対策をはじめとする農政改革三対策については、農林水産省幹部による直接生産現場に出向いての意見聴取（地方キャラバン）によって得られた情報等をもとに、その見直しが進められた。

品目横断的経営安定対策の実施について、生産現場では制度に関する普及・浸透が十分ではなかったことや農政改革三対策が同時にスタートしたこと、各対策が混同されがちであったこと等により、様々な誤解が生じ、多くの不安や不満の声があったとしている³⁵。

そこで、「農政改革三対策の着実な推進について」において、品目横断的経営安定対策の制度の基本を維持しつつ、これを地域に定着させていくため、地域の実態に即した見直しを行うことが示された。

具体的には、①名称の変更による誤解の解消（品目横断的経営安定対策→水田・畑作経営所得安定対策（北海道向け）、水田経営所得安定対策（都府県向け））、②面積要件の見直し（市町村特認制度の創設による加入要件の緩和）、③認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化、④集落営農組織の法人化等の指導の弾力化、⑤先進的な小麦等産地の振興、⑥収入減少影響緩和対策の充実、⑦農業者への支払の一本化、申請書類の削減・簡素化等である。

このうち、②の面積要件の見直し（市町村特認制度の創設）は、物理的特例や所得特例等の既存の各種特例を活用しても本対策に加入できない者であっても、地域農業の担い手として周囲からも認められ、熱意をもって営農に取り組む者（具体的には、地域水田農業ビジョン³⁶に位置付けられた認定農業者又は集落営農組織等）であれば、本対策への加入

³⁵ 農林水産省「地方キャラバンの結果について」（平19.10.12）、前掲注33 30頁

³⁶ 米政策改革大綱で示された改革の方向を実現するため、各地域において、今後の作物戦略・販売、水田の利活用、担い手の育成等の将来方向を取りまとめた計画。

の道が開かれるとしたものである。

この見直しは、担い手を対象とする基本は維持しているものの、選別政策的色彩がかなり弱まることとなり、加入申請の増加をもたらした。見直し後の平成 20 年産の加入申請経営体数は 84,274 で対前年比 16.4% 増となり、市町村特認適用申請経営体数は 10,569 と、全体の 12.5% を占めている。

IV 戸別所得補償モデル対策の実施と水田・畑作経営所得安定対策の併存

平成 21 年 8 月 30 日に実施された第 45 回衆議院議員総選挙の結果、民主党を中心とした政権（以下「民主党政権」という。）が発足、同党のマニフェスト³⁷にのっとり、平成 22 年度には戸別所得補償制度モデル対策（以下「モデル対策」という。）が実施されることとなった。水田・畑作経営所得安定対策については根拠法が存在しているため、厳しく対峙した 2 つの対策・制度が併存することとなった。

1 モデル対策の概要

モデル対策の導入に当たって示された制度が目指す方向は、食料自給率の向上に尽きるといってよい。すなわち、我が国の主要課題である食料自給率向上のためには、日本の優れた生産装置である水田を余すことなく活用することが重要であるとした上で、①米の需要が減少する中、食料自給率を向上させるには、米以外の作物の生産を増大させることが必要、②その前提として、水田農業の経営を安定させ、自給率向上に取り組む環境を作っていくことが不可欠とした。

こうした考え方の下、平成 22 年度において

³⁷ 「民主党政権政策 Manifesto2009」は、「農畜産物の販売価格と生産費の差額を基本とする『戸別所得補償制度』を販売農家に実施する」「所得補償制度では規模、品質、環境保全、主食用米からの転作等に応じた加算を行う」とし、平成 22 年度は調査・モデル事業・制度設計を行い、平成 23 年度以降所要額 1 兆円で実施する旨の工程表を掲げている。

は①自給率向上のための戦略作物等への直接助成（水田利活用自給力向上事業（以下「自給力向上事業」という。）：2,167 億円）、②自給率向上の環境整備を図るための水田農業への助成（米戸別所得補償モデル事業（以下「米のモデル事業」という。）：3,371 億円）を実施し、平成 23 年度からの本格実施への円滑な移行に資するとした。

自給力向上事業は、自公政権下において実施されてきた生産調整助成金である産地確立交付金、水田等有効活用促進交付金、需要即応型水田農業確立推進事業を大幅に簡素化したもので、①これまで生産調整に参加してこなかった農家が参加しやすくなるよう、生産数量目標の達成に関わらず助成対象としたこと、②全国統一単価（麦、大豆、飼料作物 35,000 円等）で交付することとしたことが大きな特徴である。

この全国統一単価の設定は、自公政権下において実施されてきた対策と比べて交付額が減少する地域の発生をみることとなり、その影響をできる限り緩和するため、①交付単価設定の弾力的運用、②激変緩和調整枠（260 億円）による加算の設定を内容とする激変緩和措置が講じられることとなった。

米のモデル事業は、米の生産数量目標に即した生産を行った販売農家・集落営農に対し、主食用米の作付面積 10 a 当たり 15,000 円（定額部分）を直接支払により交付し、当年産の販売価格が標準的な販売価格（過去 3 年平均）を下回った場合には、その差額を基に変動部分の交付金が交付されるというものである。

2 構造政策としてのモデル対策の位置付け

民主党が実施するとしてきた規模加算措置について、農林水産省は、モデル対策はシンプルで分かり易い制度のモデルとして実施するため、加算措置は講じないとした上で、対策の効果等を検証した上で、平成 23 年度以降

の取扱について検討していきたいとした。また、規模拡大については、別途の予算措置（農地利用集積事業）を存続することと戸別所得補償の算定要素とすることとの比較考量が必要との考えを示した³⁸。

モデル対策は、平成 22 年度予算編成過程において、財務省から提示された「平成 22 年度予算編成上の主な個別論点」に対して示された農林水産省の考え方により、規模加算なき構造政策としての位置付けが明示された。

すなわち、「なぜ余っている米に所得補償するのか」との論点に対しては、稲作の担い手の所得が 10 年間で 4 割以上減少し、稲作農家の経営継続が困難になりつつあるため、定額部分の助成を行うことにより、担い手の経営安定を図り、将来の構造改革を誘引するとの考えを示した。

また、「構造改革に資するものとすべき」との論点に対し、①全国一律の単価とすることで、規模拡大やコスト削減の努力をした農家や販売価格を高める努力を行った地域ほど所得が増える仕組みとなっていること、②一定水準まで所得を補償する「岩盤」の導入により、担い手にとって収入額の見通しがたち、規模拡大に取り組める環境ができ、サラリーマン農家の中からも、意欲を持って水田農業に取り組む者が出現することが期待できることにより、構造改革のインセンティブが働くとした³⁹。

こうした整理により、モデル対策は構造政策の一翼を担うものと明確に位置付けられたと考えられる。

³⁸ 農林水産省「戸別所得補償制度モデル対策に関する実務担当者向け Q&A（未定稿：平 22. 3. 3 第 3 版）」25 頁 農地利用集積事業は、農地を面的にまとめていく法律上の仕組みである農地利用集積円滑化事業により利用権設定された農地の面積に応じて交付金（20,000 円/10 a）を交付する等を内容としたものである。農地利用集積円滑化事業は、平成 21 年の農地法等改正法による農業経営基盤強化促進法の改正により導入された仕組みである。

³⁹ 農林水産省「モデル対策に関する論点について」（平 21. 12）

3 構造政策としてのモデル対策の評価

(1) 大規模層の参加

平成 22 年度食料・農業・農村白書（以下「白書」という。）は、モデル対策の参加者のうち、米作付面積 5 ha 以上層の作付けシェアと販売目的で水稲作付けを行っている農業経営体のうち 5 ha 以上層の作付けシェアを比較すると、米のモデル事業参加者の場合は 36%、農業経営体全体の場合は 31% となっており、大規模農家がモデル事業に積極的に参加していることが伺えるとしている⁴⁰。

これについては、大規模層は生産調整参加率が高いことから⁴¹、生産数量目標に即した生産を行うことが要件である米のモデル事業への参加率の高さは想定範囲と考えられる。

(2) 集落営農の組織化

白書は、米のモデル事業において、加入農家の水稲作付面積のうち 10 a を自家消費用として定額部分の 15,000 円の対象から除外することになっているが、集落営農の場合、水稲共済に加入すれば組織単位で 10 a 控除となるメリット措置があることから、加入集落営農数は、水田・畑作経営所得安定対策の加入集落営農数 5,700 から 1,600 増え、7,300 となったとしている⁴²。

集落営農は、集落の紐帯を基礎としつつ、地域リーダーによる取りまとめ、集落における話し合いを積み重ねて構築しているものである。自公政権下、こうした集落営農組織の発

⁴⁰ 「平成 22 年度食料・農業・農村の動向」162 頁。

⁴¹ 平成 19 年産における水稲作付農業者 2,497 千人、1,638 千 ha のうち生産調整未達成者は 748 千人（30%）、370 千 ha（23%）である。未達成者のうち 1 ha 未満層は 655 千人（26%）、193 千 ha（11%）、1 ha 以上 3 ha 未満層は 82 千 ha（3%）、116 千 ha（7%）、3 ha 以上 10 ha 未満層は 10 千人（1%）、43 千 ha（3%）、10 ha 以上層 1 千人（0%）、18 千 ha（1%）と、規模が大きくなるにつれて生産調整達成者のウェイトが高くなる傾向が見て取れる。（農林水産省「最近の米をめぐる参考資料」（食料・農業・農村政策審議会食糧部会（平 21. 3. 31 開催）参考資料 1）3 頁）

⁴² 前掲注 40 165 頁

展段階に応じた支援措置が講じられており、その成果が 10 a 控除に係るメリット措置による効果と相まって、政権交代後に結実したという側面があることも否定し得ない。

(3) 農地流動化

白書では、農地流動化の状況について、事例的に行った全国 35 の市町村・農業委員会の聞き取りの結果、回答のあった 88% で担い手への農地集積が増加しており、戸別所得補償が阻害要因とはなっていないとしている⁴³。

白書作成の時間的制約などからやむを得ないものがあるが、調査対象を増やし、農地流動化に与えた影響について、より精緻な分析を行うことが求められる。

(4) 米価下落・過剰作付の解消

米価下落・過剰作付は施策効果を減殺し、構造改革の阻害要因ともなる。そのため、モデル対策がこれらの解消にどのような効果があったのかが重要な論点とされる。

米の全銘柄平均相対取引価格は、平成 21 年産米が 14,470 円であったところ平成 22 年産（～6 月迄）は 12,707 円と大幅に下落しており、米のモデル事業の実施を契機に、米の流通業者等が交付金相当額の値引きを要請することによって米価下落を招いたと指摘された。

これに対し、白書は、在庫や販売の状況が厳しい産地が価格を下げ、他の産地もそれに連動した価格設定を行ったことが価格引下げの大きな要因の 1 つであり、米のモデル事業の実施が要因になったわけではないとしている。一方で、白書は、米のモデル事業を理由に流通業者から価格を下げられた事例も少数ながらあったことも認めている⁴⁴。

⁴³ 前掲注 42

⁴⁴ 前掲注 40 163 頁

米価下落は、かねて指摘されているように複合的要因によるものであり、平均単収からみて定額部分で 1,700 円/60 kg の農家手取りとなる米のモデル事業の導入が、米価形成に一定の影響を与えたと考える方が自然である。

過剰作付面積について、白書は、米の需給調整の参加について交付金というメリット措置を講ずることにより、平成 22 年産米の生産数量目標が前年産に比べ 2 万 ha 減少した中で、過剰作付けが 8 千 ha 減少したことから、米の需給ギャップの改善に寄与したとしている⁴⁵。

これについては、依然として 4 万 1 千 ha の過剰作付けがあることに留意しつつ、自公政権下の過剰作付け圧縮の取組による効果との比較検討が求められる。

V 農業者戸別所得補償制度の本格実施と水田・畑作経営所得安定対策の変容

1 予算措置による本格実施

民主党政権は平成 23 年度から戸別所得補償制度を本格実施することとし、制度の実施法案を提出するとしており⁴⁶、具体的には、戸別所得補償交付金の交付規定、担い手経営安定法の廃止、特別会計に関する法律の改正等を盛り込んだ法的措置が想定されていた。

しかしながら、平成 22 年 12 月 24 日、鹿野農林水産大臣は、民主党農林水産部門会議で、この方針を転換し、平成 23 年度は戸別所得補償制度の法案提出を見送り、同制度を予算措置として実施する考えを表明した⁴⁷。

その理由の第 1 は、平成 22 年 7 月に実施された第 22 回参議院議員通常選挙の結果、民主

⁴⁵ 前掲注 40 165 頁

⁴⁶ 第 173 回国会衆議院農林水産委員会議録第 2 号 9 頁、12 頁（平 21.11.17）赤松広隆農林水産大臣答弁 第 174 回国会衆議院予算委員会議録第 15 号 2 頁（平 22.2.22）赤松広隆農林水産大臣答弁 第 175 回国会衆議院農林水産委員会議録第 1 号 17 頁（平 22.8.3）山田正彦農林水産大臣答弁 第 176 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 11 頁（平 22.12.8）鹿野道彦農林水産大臣答弁等

⁴⁷ 『日本農業新聞』（平 22.12.25）

党が改選議席を大幅に減じ、連立与党が過半数を下回る結果となり、提出した法案が成立する蓋然性が極めて低くなったことである。

仮に、予算が成立しても、法案が成立しない限り交付金の支払が行えないという問題が生じる。また、国会情勢にかかわらず、遅くとも田植えの最盛期前には加入申請に着手することが、対策の円滑な推進を図る上で不可欠である。このようなことから、農家の生活を第一に考え、着実な支払を最優先し、平成23年度においては、戸別所得補償制度の本格的な実施のための交付金を予算措置で対応するとの判断がなされたものである⁴⁸。

理由の第2は、平成22年度のモデル対策と平成23年度の農業者戸別所得補償制度の検証を行う必要があるというものである。2年間の対策を検証し、制度設計をして、平成24年度に実施法案を提出したいとの考えが示されたところである⁴⁹。

2 農業者戸別所得補償制度の概要

平成23年度に実施する農業者戸別所得補償制度（所要額8,003億円）は、水田営農について、平成22年度に実施したモデル対策をベースにして加算措置を導入する等の充実を図り、畑作物を対象を広げるものである。

制度目的は、販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象に、その差額を交付することにより、農業経営の安定と国内生産力の確保を図り、もって食料自給率の向上と農業の多面的機能を維持するとしている。

農業者戸別所得補償制度は、①畑作物の所

得補償交付金（所要額2,123億円）、②水田活用の所得補償交付金（2,284億円）、③米の所得補償交付金（1,929億円）、④米価変動補填交付金（所要額1,391億円（平成24年度予算計上））、⑤加算措置（所要額150億円）、⑥推進事業等（116億円）よりなる。

①畑作物の所得補償交付金は、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産数量目標に従って生産する農業者に対し、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を直接交付するもので、水田・畑作経営所得安定対策の生産条件不利補正対策を見直し、本制度に位置付け、交付しようとするものである。具体的には、数量払（品質加算あり）と面積払を併用し、交付金の支払は数量払を基本に、営農を継続するために必要最低限の額（20,000円/10a）を前年の生産面積に基づき面積払で先に交付するものである。交付金単価を見直し、麦、大豆については、水田・畑作経営所得安定対策よりも増額されている。

②水田活用の所得補償交付金は、自給力向上事業を見直したものである。交付単価はモデル対策と同一とし、モデル対策における激変緩和調整枠を発展させ、戦略作物の生産性向上、地域振興作物や備蓄米の生産の取組等を支援する産地資金（481億円）を創設した。

③米の所得補償交付金は、米のモデル事業の定額部分を引き継いだものである。

④米価変動補填交付金は、米のモデル事業の変動部分を引き継いだものである。米のモデル事業では、当年産の出回りから平成23年1月までの全銘柄平均の相対取引価格を使用して当年産の販売価格を算定し、これが標準的な販売価格を下回った場合にその差額をもとに算定される変動部分を年度内に支給したが、米価変動補填交付金は、価格変動を適切に反映するため、当年産の販売価格は出回りから翌年3月までの全銘柄平均の相対取引

⁴⁸ 第177回国会衆議院予算委員会議録第6号25頁（平23.2.4）鹿野道彦農林水産大臣答弁 第177回国会衆議院農林水産委員会議録第3号20頁、30頁（平23.3.9）鹿野道彦農林水産大臣答弁 農林水産省「農業者戸別所得補償制度及び関連対策に関する実務用Q&A（未定稿：平23.6.1現在）」1頁

⁴⁹ 同上（農林水産省「農業者戸別所得補償制度及び関連対策に関する実務用Q&A（未定稿：平23.6.1現在）」を除く。）Q&Aには、この理由は記されていない。

価格を使用して算定し、翌年度の5月～6月頃に交付金を支払うこととしている。そのため、予算計上は平成24年度とされている。

⑤加算措置は、畑作物の所得補償交付金の数量払の交付単価を品質に応じて増減する品質加算、畑の耕作放棄地を解消して麦、大豆、そば、なたねを作付けた場合に一定額を最長5年間交付する再生利用加算（40億円）、農地利用集積円滑化事業により面的集積した場合に利用権設定面積に20,000円/10a交付する規模拡大加算（所要額100億円）、畑地に地力の維持・向上につながる作物を栽培してすき込む場合に10,000円/10a交付する緑肥輪作加算（10億円）が用意された。

このうち、規模拡大加算は、モデル対策では導入が見送られたものであるが、平成23年度予算概算要求段階では本制度とは別途の事業として要求していた農地利用集積事業（所要額40億円）を拡充し、概算決定時に本制度の加算措置に組み込んだものである。

加算措置への移行に際しては、戸別所得補償制度の対象となっていない飼料作物（畑）、野菜、果樹等を栽培する農地であっても、農地利用集積円滑化事業を活用して面的集積がなされたものであれば、特例措置として交付対象とした。農地利用集積円滑化事業を活用した規模拡大加算の導入は、農業者戸別所得補償制度と農地・構造政策との総合的推進を図ろうとしたものと考えられるが、全国一律単価であるため構造改革のインセンティブが働くとした従来の説明との整合性が求められる。

⑥推進事業等の中に、集落営農の法人化支援が措置されている。平成23年度予算概算要求では、集落営農が法人化した際に、事務費相当の助成として、対象品目の作付面積に応じて2,000円/10aを1年限り交付する加算措置としていたが、面積払では中山間地域等小規模な集落営農が法人化する場合、助成額

が事務費相当に満たなくなることが懸念された。そのため、概算決定では、法人化した集落営農に対し定額40万円を助成すると共に、法人化等に向けた合意形成活動等を支援することに改められたものである。

水田・畑作経営所得安定対策では、対象となる集落営農は、5年以内の農業生産法人化計画を作成することが要件とされていたが、モデル対策、本対策とも、こうした要件は課していない。米の所得補償交付金に係る10a控除の特例、産地資金の活用とともに、法人化に係る事務費相当額の助成が集落営農の組織化・法人化と経営発展に向けて効果を発揮していくのか、注視していく必要がある。

3 水田・畑作経営所得安定対策の変容

民主党政権が農業者戸別所得補償制度に係る法案提出を見送ったことにより、①担い手に対する農業者戸別所得補償制度は、担い手経営安定法の枠組みを活用し、②水田・畑作経営所得安定対策としては、収入減少影響緩和対策のみが存続・実施されることとされた。

すなわち、水田・畑作経営所得安定対策の要件に該当する担い手に対する生産条件不利補正交付金は、農業者戸別所得補償制度の畑作物の所得補償交付金として交付することとされ、交付金の算定方式の詳細を規定する省令は、農業者戸別所得補償制度に即した内容に改正された。これは、畑作物については、輸入麦の売買差益や輸入糖からの調整金等の財源を活用して事業を実施する必要があるため、採られた措置である。

他方、収入減少影響緩和対策については、平成23年度予算概算要求においては廃止することとされていたが、根拠法たる担い手経営安定法が有効であるため、引き続き実施することとされた（838億円）。

VI 今後の政策展開

1 政策効果の検証

平成 23 年 8 月 9 日の民主党、自由民主党及び公明党の三党幹事長による合意確認書では、歳出の見直しについて、「農業戸別所得補償⁵⁰の平成 24 年度以降の制度のあり方については、政策効果の検証をもとに、必要な見直しを検討する」としている。

この三党合意に基づく検証の対象となる政策効果としては、モデル対策の考え方に掲げられ、農業者戸別所得補償制度の目的とされている①農業経営の安定、②国内生産力の確保、③食料自給率の向上、④農業の多面的機能の維持が挙げられる。また、構造政策としての位置付けから、農地流動化、担い手の育成に与えた影響、米の過剰作付けの解消と需給均衡、米価に与えた影響も検証対象となる。

検証は農業者戸別所得補償制度の政策効果について行うものであるが、相克、併存の関係にある水田・畑作経営所得安定対策も表裏の制度として念頭に置く必要がある。

2 見直しの視点

政策効果の検証に基づく見直しの主な視点として、概略、以下の事項が考えられる。

第 1 に、制度目的と政策体系上の位置付けである。

農業者戸別所得補償制度の目的は、「農業経営の安定と国内生産力の確保を図り、もって食料自給率の向上と農業の多面的機能を維持すること」とされている。これに対し、自民党は、制度の目的に農業の多面的機能の維持を掲げていることに疑義を呈し、産業政策と地域政策を峻別する必要性を主張し、その具体化として、農業の担い手の育成及び確保の

⁵⁰ 合意確認書の原文には「農業者戸別所得補償制度」ではなく、「農業戸別所得補償」と表記されている。

促進に関する法律案（宮腰光寛君外 6 名提出、第 177 回国会衆法第 10 号）及び農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案（加藤紘一君外 4 名提出、第 174 回国会衆法第 35 号）を提出、両者を車の両輪とした政策体系を提示している。

両法案も踏まえ、制度目的と政策体系上の位置付けの整理が求められる。

第 2 に、構造政策としての位置付けである。

平成 23 年 8 月 2 日、食と農林漁業の再生実現会議⁵¹が取りまとめた「我が国の食と農林漁業の再生のための中間提言」（以下「中間提言」という。）は、「平地で 20～30ha、中山間地域で 10～20ha の規模の経営体が大宗を占める構造を目指す」とした上で、7つの戦略を示し、その冒頭に「競争力・体質強化～攻めの担い手実現、農地集積～」を掲げ、そのための 1 つの柱である「規模拡大の加速化」のため検討される仕組みの 1 パーツとして、「戸別所得補償制度の適切な推進」を掲げている⁵²。

その後の閣議決定文書⁵³も中間提言を前提としていることから、戸別所得補償制度の政策的位置付けを転換し、高いレベルの経済連携との両立の上に、かつて小規模切捨てと批判した品目横断的経営安定対策に回帰する方向性を示したものと読み取れる。

以上を踏まえ、目指すべき農業構造の明確化、農業者戸別所得補償制度の構造政策としての位置付けについて、議論が求められる。

第 3 に、制度の名称である。

上記のような政策理念の転換が図られるの

⁵¹ 官民の力を結集して、高いレベルの経済連携の推進と我が国の食料自給率の向上や国内農業・農村の振興とを両立させ、持続可能な力強い農業を育てるための対策を検討・推進するため、平成 22 年 11 月 30 日より開催（本部長：内閣総理大臣）

⁵² 中間提言において「戸別所得補償制度」について言及しているのは、この箇所のみである。

⁵³ 「日本再生のための戦略に向けて」（平 23. 8. 5 閣議決定）、「政策推進の全体像」（平 23. 8. 15 閣議決定）

であれば、戸別所得補償制度という名称を改めるべきとの議論が沸き起こることが想定される。野党側からは戸別所得補償制度という名称は忌避される可能性が極めて高い。政府・民主党としては、名称に拘泥するか、六次産業化法案の修正の事例⁵⁴も踏まえ柔軟に対応するか、政治的判断が求められる。

第4に、対象農業者の考え方である。

対象農業者については、他産業とのバランス、納税者の理解、農業者自らによる経営発展への方向付けなどの観点から、少なくとも農業経営に意欲的に取り組む意思があるかどうかを客観的に認証する仕組みの要否は検討課題となり得る。その際、認定農業者の要件化の是非とともに、同制度の運用実態、行政刷新会議の「規制・制度改革に関する分科会第二次報告書」（平成23年7月21日第19回行政刷新会議報告）における指摘⁵⁵も踏まえ、

⁵⁴ 平成22年、第174回国会、民主党政権は、「農山漁村を6次産業化（生産・加工・流通までを一体的に担う）し、活性化する」（民主党政権政策Manifesto2009）ため、「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」を提出し、自民党は、同法案の対抗案として「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案（山本拓君外4名提出、第174回国会衆法第21号）」を提出した。両案は継続審査となったが、第176回国会に、前者（閣法）が後者（衆法）の内容を吸収し、一体化する形で閣法の修正が行われ、「地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（平成22年法律第67号）」として成立した。

⁵⁵ 「規制・制度改革に関する分科会第二次報告書」は、認定農業者制度に係る「規制・制度改革の概要」において、「PDCASサイクルの徹底、認定基準の見直し、農地等の集積に向けた取組の強化といった具体策について、早急に検討を行い、意欲のある農家にとってより有益な制度となるよう制度の見直しを行う。〈平成23年度中措置〉」としており、この部分は「規制・制度改革に係る追加方針（平23.7.22閣議決定）」にも盛り込まれた。また、「当該規制・制度に対する分科会・WGの基本的考え方」において、①様々な経営体が、市町村や都道府県をまたいで生産拠点を拡大し、多様化・多角化、輸出等の展開をしている現況では、市町村が、その地域内で基本構想を策定し認定する制度は合理的とはいえない、②一部の市町村では認定農業者数を維持し、制度を持続させることが自己目的化している、③農業者にとっても、スーパーL資金（公庫による低利融資制度）を利用するためだけに認定を受けているとの指摘がある、④導入された戸別所得補償制度では対象は限定されていない中で「認定農業者」たり得る者を選別する基準が明確でない、⑤以上のように制度が形骸化し、農業のビジネス化への支援となっていない実態を踏まえ、対象とする層及び目指すべき姿を明確にした上で、多様な担い

その見直しの検討が求められる。

第5に、品目別の交付金単価の水準、単価算定方式である。

現行の交付金水準が維持されるのかどうかによって農家手取りが変動することから、現場の関心も高いものと思われる。

対象者の範囲の見直しが行われれば、単価算定の根拠となる基礎データも変わり得るものである。また、あらかじめ想定した交付金単価の額を導き出すために経営費の算定方法を見直すことも考えられる。

米の所得補償交付金と畑作物の所得補償交付金の営農継続支払の水準を等しくすべきか、また、営農継続支払と自民党提出の農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案における「適切な農業生産活動等を促進するための交付金」の基礎部分をなす「農地維持支払」（同法案第3条第1項）との近似性から、見直しの糸口を探れるかどうかを含め、議論が求められる。

第6に、米価変動補填交付金と収入減少影響緩和対策との統合である。

前者は米のみを対象として生産者拠出はないが、後者は経営に着目して、米、麦、大豆等を対象とし生産者拠出があるといった相違があるが、類似の対策であり、整理・統合が検討課題となる。また、農業災害補償制度との役割分担ないし連携の在り方、将来的な制度の統合も含め、議論が求められよう。

おわりに

平成23年9月30日、農林水産省は、平成24年度予算概算要求における農業者戸別所得補償制度を、平成23年度予算と同一の内容の制度として掲げた。制度の内容については、今後、三党合意に基づく政策効果の検証を経

手の育成及び経営規模の最適化のため、地域や農業者の自主性を重視した主業農家中心の新たな支援策へと転換すべきとしている。

て変わりうることから、概算要求の時点では、ニュートラルに前年度と同一としたものと考えられる。

これまで述べてきたように、水田・畑作経営所得安定対策と農業者戸別所得補償制度は、制度構築の基本的考え方が異なるが、構造政策としての位置付けは相互に近づきつつあると言える。

特筆すべきは、平成 24 年度予算概算要求において、農地集積の推進策として、農地の出し手に対する支援を農業者戸別所得補償制度の関連対策として明確に位置付けていることである。

民主党は、野党時代より、農地集積に当たっては、農地の出し手でなく受け手を支援すべきとしていた。そのため、政権交代後、民主党政権は、自公政権下において編成された平成 21 年度補正予算に盛り込まれた農地の出し手に交付金を交付する農地集積加速化事業（2,979 億円）について、補正予算の執行見直しにより全額返納とした経緯がある。

しかしながら、平成 24 年度予算概算要求において、農業者戸別所得補償制度の加入者である農地の受け手に対する規模拡大加算とは

別途の措置であり、かつ、農業者戸別所得補償制度の関連支払として、戸別所得補償経営安定推進事業（80 億円）を盛り込んだ。同事業は、相続、高齢によるリタイア等を契機として、農地利用集積円滑化団体等を通じて、地域の中心となる経営体に農地が集積されることが確実に見込まれる場合等に、協力する農業者、すなわち、農地の出し手に対し、市町村等が農地集積協力金を交付することを主な内容とするものである。

このことは、民主党農政における農地集積の支援策の在り方を大きく転換し、予算規模こそ異なるものの、かつて否定した施策を農業者戸別所得補償の名の下に事実上復活したことに等しい。

農業者戸別所得補償制度の見直しに当たっては、現場の混乱を極力避けつつ、農業者戸別所得補償制度と水田・畑作経営所得安定対策を、関連施策も含め、いかに収斂させていくかが要諦であるが、以上の経緯から、その条件は整いつつあると考えられる。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・梶井功編集代表・谷口信和編集担当『日本農業年報 53 農業構造改革の現段階－経営所得安定対策の現実性と可能性－』農林統計協会（2007）
- ・梶井功編集代表・矢板雅充編集担当『日本農業年報 56 民主党農政－政策の混迷は解消されるのか－』農林統計協会（2010）
- ・服部信司『米政策の転換 米政策を総括し、民主党「戸別所得補償制度」を考察する』農林統計協会（2010）
- ・村田泰夫『戸別所得補償制度の衝撃：「作らせない農政」から「作らせる農政」への転換』農林統計協会（2010）
- ・磯田宏、品川優『政権交代と水田農業 米政策改革から戸別所得補償政策へ』筑波書房（2011）
- ・梶井功編集代表・谷口信和編集担当『日本農業年報 57 民主党農政 1 年の総合的検証－新基本計画から戸別所得補償本対策へ－』農林統計協会（2011）

国際法における戦争に至らない武力行使の問題 内政不干涉原則を手掛かりとした歴史的序論

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

戦争に至らない武力行使の問題は、国家相互間的法体系としての国際法において非国家主体をどのように位置付けるかという問題と表裏一体の関係にある。国際法における非国家領域とは、19世紀末までの非欧州領域、とりわけ無主地としての新大陸であり、また、欧州領域においては主権国家と対峙する経済社会領域を意味していたが、この近代国際法の埒外にあった両者は、やがて、フランス革命期に内政不干涉原則として、次いで、第1次大戦期に民族自決原則として、近代国際法の論理に取り入れられていくことになる。

したがって、本論文は、この両契機が近代国際法の成立と変容にどのようなインパクトを与えたのか、その歴史的解明を第一の課題とした。

しかし、それは同時に、過去3回、『論究』で探求してきた国際警察権思想、すなわち、古代「万民法」の「人類一般の敵」概念からグロティウスの「公海自由原則」を経てF・ルーズベルト政権による中立国の国際警察権行使容認論に至る思想的系譜を、更に詳細に検討することを目的としている。

《構 成》

はじめに

国際警察権論に関するこれまでの論旨のまとめ

- 国際法における非国家主体の問題
- 非欧州世界における内政不干涉原則
- 主権変動を伴わない新しい戦争観の登場

はじめに

国連憲章は、第2条第4項において、「国家による武力行使」を一般的に禁止している。そして、第7章に規定されている安保理事会の強制措置と第51条の自衛権を根拠とする武力行使を、この武力行使不行使原則の例外としている。

冷戦終結後、非国家主体による武力行使の

問題がクローズアップされるなかで、「国家による武力行使」を念頭に起草された国連憲章の問題点が指摘されるようになった。こうした文脈の中で、多くの論者が取り上げるのが「自衛権」概念の解釈であるが、それは、米国が冷戦後の状況への対応を自衛権によって正当化してきたことと軌を一にしているとも言える。

しかし、こうした「自衛権」解釈が往々にして「第一次大戦以前の自衛権概念」をそれ以後の自衛権概念と対置させる手法をとっていることには疑問を感じる。第一次世界大戦前夜、国際法が大きく転換するなかで自衛権概念にも概念上の飛躍、ないしは断絶が認められるにせよ、それはあくまでも歴史的な流れのなかで現在の自衛権概念に帰結したもの

と考えられるべきものである。両者を等置するような便宜主義は避けなければならない。

元来、主権国家の相互関係を律する法体系として国際法が確立した背景には、主権国家間の戦争のみを合法であるとする戦争の「保護限定」化が背景にあったと言える。したがって、すべての戦争が不法とされた今日、国際法の国家相互間の性格も同時に揚棄されたと考えなければならない。さらには、国際法が、厳密な意味での主権国家領域と考えられていた欧州領域を超えて 19 世紀末にグローバルに適用されるようになったとき、すでにこうした問題に突き当たりつつあったのである。したがって、国連憲章が「国家による武力行使」しか明示的に規定していないとしても、国連憲章が暗黙の前提としている国際法上の論理を見つけ、それを基に補足解釈することこそ正当な考察のあり方である。

そこで、本論文では、「国家主体」と「非国家主体」を対置するのではなく、敢えて、国連憲章に規定された「武力行使」概念の外にある「戦争に至らない武力行使」の概念、つまり、「戦争行為」と認定されず、したがって、自衛権や国際警察権を発動する根拠となり得ないような武力行使の問題を、国際法の中でどのように考察すべきか体系付けるための試みを行おうとした。

この作業は、「国際警察権」をテーマとした『論究』の前 3 作を踏まえたものであるので、改めて、国際警察権の思想との関連性を確認しつつ、フランス革命期の軍事占領の在り方を巡る論争から派生した内政不干涉原則をヒントに、国際法の歴史的流れを概観することから始めた。ただし、ニカラグア事件に関する ICJ 判決を題材に、以上の歴史的な概観を踏まえた考察を行う予定であったが、紙数の関係から掲載するに至らなかったことを予めお断りしたい。

国際警察権論に関するこれまでの論旨のまとめ

1 世界政府なき「国際警察権」行使

これまで『論究』の第 5 号から第 7 号の 3 回に渡って「国際警察権」あるいは「国際警察力」をテーマとした論文を執筆してきた。その趣旨は、第二次大戦後の国際社会において、国際法上、許容されている「武力行使」とは、「国際警察権の行使」であって、それ以外の「武力行使」は原則として禁止されるとする考え方の妥当性を検証することであった。

このように述べると、『論究』第 5 号の冒頭で、林内閣法制局長官が 1959 年 3 月 19 日の参議院予算委員会において、国連憲章第 7 章下の強制措置に関わる安理理事会の権能を、国内社会との類似性から「国際警察活動」と形容した発言を引用した際、こうした引用の仕方は、同長官が「国際社会が理想化して参りました場合」と断っている意味を無視しているとする当然な疑問が読者から提起されたことに言及しないわけには行かない。つまり、国連安保理が冷戦後、機能不全状態を克服し、一定の超国家的役割を果たすようになったとは言え、世界政府とはとても言えない状況にある中で、いったいどの武力行使を、どのような根拠に基づいて「国際警察権の行使」であると断定できるのか、納得のいく答えが出来なければ、単なるミスリーディングに終わってしまうからである。

その答えこそ国際警察権論の核心で、『論究』第 6 号で述べたように、公海における海賊行為に対して国連海洋法条約が「旗国主義」を採用することなく、全ての国がその取締りに当たる権利と義務を持つと規定していることにヒントがある。つまり、国際法の考え方として、海賊問題とは、自国船舶の安全確保の問題としてではなく、国連が樹立される遥

か以前から、国際社会全体の基本的利益を守る問題として位置付けられているという事情がある。そのため、慣習国際法で「人類一般の敵」(hostis humani generis)と定義された海賊を捕らえ処罰するのは、自衛権ではなく、「共通の権利」に基づくとされてきた。

近代国際法の父、グロティウスも「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...¹」と述べている。

この「共通の権利」こそ、武力行使を「国際警察権」の行使であるとして正当化する根拠に他ならない。したがって、海賊に限らず、「人類一般の敵」に該当する国際犯罪者であれば、それが誰であろうと国際社会に成り代わって、取締りを行うことができるし、それを、世界政府の存在に言及することなく、「国際警察権」の行使であると主張できるのである。

2 集団安全保障体制と国際警察権

次いで、国際連盟や国際連合を生み出した第一次大戦以降の歴史の中に、国際警察権思想と集団安全保障体制の関係を探求しようとしたのが、『論究』第7号の論文である。

まず、ウィルソン大統領による第一次大戦への参戦の論理は、国際警察権行使の論理そのものであった。

1917年のウィルソン大統領による「参戦教書」は、「国際法は、いかなる国も支配権をもたず、世界の自由な交通路となっている海洋に法を設け、それが尊重され遵守されるようにしようとしたことに始まる。...ドイツによ

る現今の対通商戦争は、人類に対する戦争である。...世界の平和と諸国民の自由が危機に瀕しているときに、中立はもはや実行できず、望ましいものでもない。...我々は、文明国の個々の市民間の不法行為を取り締まるのと同じ行動規範・責任基準が、国家間・政府間の不法行為にも適用されるという時代の入り口に立っている」と述べている。

また、ウィルソン大統領が構想した国際連盟とは、米国が英国海軍を上回る海軍力を構築することによって、たとえ戦時を理由に圧倒的な国力を持つ英国が中立国の当然の権利である中立商業の自由を妨げるようなことがあっても、英国を含む全ての国際犯罪者に対して、海上封鎖等の経済制裁を行うことができる体制の構築を意味していた²。

さらに、第二次大戦に際し、F・ルーズベルト大統領も、「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³」と認識し、国際連盟に参加していない米国もこの国際共同体の一員として「集団責任」を負っていると主張して、参戦を決意した。

このように、第一次大戦及び第二次世界大戦への米国の参戦は、国際警察権の行使として正当化されていた。そして、そのいずれの場合にも、国際警察権行使の主体は米国であった。この事実から、集団安全保障体制、つまり国際連盟や国際連合でなければ国際警察権を行使できないという解釈は間違いであることが理解できよう。もちろん、国際連盟や国連が、国際警察権を行使するための機構として構想されたものであることは何ら否定さ

¹ 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』有斐閣(1984年12月20日)232頁)

² ドイツを、人類を敵に回す無制限潜水艦作戦に追い込んだ原因が、圧倒的な海軍力によって、英国が中立法を無視して対独全面経済封鎖を行ったことにあることは明白であった。したがって、普遍的な集団安全保障体制を構築するためには、こうした英国海軍の行動に制限を加える力を備えることが必須であるとウィルソン大統領は考えていた。

³ 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

れない。

3 国際警察権と戦争の違法化

集団安全保障体制と国際警察権が直接的な論理連関を持たないことは確認できたが、その一方で、国際警察権思想と「戦争の違法化」との関係からどのようなことが言えるのか探ったのが『論究』第7号のもう一つの趣旨である。

近代国際法は、16世紀の欧州世界に登場した近代国家相互の関係を規律するものとして形成された。この16世紀欧州の国家システムは、歴史的には神聖ローマ皇帝やローマ教皇という中世的な上位権力からの領域国家の独立性を確認したウェストファリア条約から生まれたので「ウェストファリア体制」と呼ばれているが、その特徴は、領域国家それぞれが至高の権力、すなわち主権を持っていることにあった。それ故に、近代国際法は、「各主権国家は法の外にあり、自らの意志以外の拘束を受けない...国家を平和な状態に拘束する法がない以上すべての戦争は合法⁴」であるとしていた⁵。

こうした近代国際法の論理の中で、不戦条約は戦争を全面的に違法としたのである。ウィルソン大統領が国際警察権思想を根拠に大戦に参戦し、また、国際警察権の執行機関として国際連盟を想定したことからすれば、この不戦条約は必ずしも不可欠なものではなかったとも言える。あえて、不戦条約の意義を指摘するならば、全ての戦争行為、したがってその行為者が「人類一般の敵」であることを実定法という極めて明快な形で定義してみたことである。なお、もっと正確に言うと、不戦条約が「人類一般の敵」としたのは、戦争の第一行為者であって、それに対する反撃

や制裁は、国際警察権の行使として正当化されるのである。

それ故、不戦条約を理解する鍵は、中世の「正戦論⁶」を復活させることにあるのではなく、ジャクソン司法長官のハバナ演説が言及しているように、国際法における「中立制度⁷の構造転換」の中にある。

つまり、中立国として様々な義務を負いながら、その代償として認められた権利が侵害されるということは極めて理不尽である。また、中立商業が国際社会全体の利益増進のために行われていることを考慮するならば、中立国の権利とは戦時において交戦国と平時関係を維持する権利⁸と言えるものであって、それを侵害する交戦国は平和の破壊者にほかならない。この平和の破壊者が「人類一般の敵」であることに疑問がない以上、反対に、中立国が国際警察権を行使して違反した交戦国に制裁を加えることは当然である。

ウィルソン大統領の「参戦教書」は、「国際法は、いかなる国も支配権をもたず、世界の自由な交通路となっている海洋に法を設け、それが尊重され遵守されるようにしようとしたことに始まる」と述べ、近代国際法における中立制度の海洋的性格を指摘している。実は、『論究』第6号において、陸戦と海戦では武力行使の要件が異なることを指摘しつつ、陸戦の論理をベースとした陸の国際法と海戦

⁴ 1941年3月27日のジャクソン米司法長官によるハバナ演説

⁵ こうした考え方を「無差別戦争観」と呼ぶ。

⁶ 古代末期のローマ人として、カトリック教会の教理を形成したアウグスチヌスは、主著『神の国』において、教会の見地に立った正当原因及び法的根拠をもつ正戦とそれ以外の不正戦を区別し、一定の条件を満たす戦争を正当な戦争とした。この理論が後にトマス・アクィナスや多くの弁証家たちに採用され、神学的正戦論が確立されて行った。この中世の神学的正戦論の影響を受けて、近世初頭の国際法学者も、正当な原因がある場合にのみ戦争は正当化されるとする正戦論を展開した。

⁷ 戦争局外国は交戦国に対して不援助の態度をとることを条件として中立の地位に立ち、戦争に巻き込まれない権利を享受することが出来るとする国際法上の慣行で、18世紀末以降の国家実行のなかで受容されてきた。

⁸ 和仁健太郎『伝統的中立制度の法的性格』東京大学出版会(2010年2月15日)159頁

の論理に基づく海の国際法があることを述べたが、中立制度の構造転換とは、言うなれば陸の国際法から海の国際法へのパラダイム転換だったのである。

国際法における非国家主体の問題

1 武力行使を伴わない内政干渉

さて、国際警察権を行使する対象は、国家に限られない。しかしながら、行使の主体はあくまでも国家、あるいは集団安全保障体制としての国家間機関でなければならない。その意味では、近代国際法の国家相互間的法体系としての性格に何ら変更を加えるものでない。したがって、非国家主体を国際法の中でどのように扱うのかというのは、相変わらず難問に属する。

そこで、『論究』第7号の最後で触れた1872年のアラバマ号事件仲裁裁判を取り上げると、この裁判では、中立国の公平義務に関する英米の解釈の違いが問題となった。つまり、中立国の公平義務とは、伝統的には、国家として行われる行為のみが問題であった。公私の区別に関するリベラルな立憲主義的観念を前提とすれば、中立国国民が私人として交戦国の一方を援助することを中立国として防止する義務はないと考えても何ら不思議ではない⁹。

ところが、こうした私人と国家との区別は、このアラバマ号事件仲裁裁判で否定されてしまった。米国は、南北戦争中に同艦の艦装を中立国であった英国の民間会社が行ったのは中立義務違反であるとして、戦後、英国に対し損害賠償請求を行ったのである。これに対し、英国は私人の行為であり、国に防止する義務はないと主張したが、このアラバマ号事件以降、中立国は交戦国に対して敵対行為を行う意思を有する船舶が自国領域内で艦

装・武装されることを防止する義務があるとされ、これが多数説になっていったのである¹⁰。

以上の説明からすると、9.11同時多発テロをブッシュ米国政権が戦争行為であると断定して、実行犯である国際テロ集団「アルカーイダ」を匿っていたアフガニスタンのタリバーン政権に対し武力攻撃に踏み切ったことも、国際法解釈の傾向として、正当化できるようにも思われる。

だが、こうした結論には大きな欠陥がある。なぜなら、アラバマ号事件は、英国による中立義務違反に係る係争案件として仲裁裁判にかけられたが、問題は、英国がそもそもアラバマ号事件の背景となった南北戦争において、中立制度が想定していた「中立国」ではたしてあったのかという疑問があるからである。なぜなら、英国は、米国を代表する北部の正統政府に対して、南部諸州が1861年に反乱を起こしたとき、フランスと共にこの叛徒団体を正当な戦争当事者として承認したにもかかわらず、まさに、その承認した行為によって、国際法上の中立国の地位を得たからである。

南北戦争で英国が南部諸州を交戦団体として承認したことは、明らかに内政干渉を目的としたもので、実際的にも北部の正統政府に深刻な影響を与えた内政干渉行為であったが、国際法上は中立国となる。もちろん、南部諸州を加勢するために参戦すれば、もっと深刻な事態が生じていた。その意味では、国際法上の中立国にとどまることで国際社会からの非難を回避しようとしたとも考えられる。

米国は確かに、仲裁裁判において英国を中立国として扱い、その中立義務違反を厳しく問うたのであるが、それは、武力行使を伴わない内政干渉を断罪する方法が、それ以外になかったためであるとも言える。

⁹ 石本泰雄、『中立制度の史的 연구』有斐閣（1958年4月30日）26-27頁

¹⁰ 前掲注8 111-118頁

2 フランス革命と内政不干涉の原則

他国叛徒団体の承認が内政干渉の一形態であるとすると、非国家主体による武力行使の問題とは、国際法上は、他国に対する内政干渉問題の一コロラリーとして扱うことが出来ることになる。

そこで、近代国際法の大原則となっている「内政不干涉の原則」と言われるものを考えてみたい。この原則は、歴史的には、以下のカール・シュミットの述べるような、フランス革命を契機とした欧州諸国の反革命干渉とフランスによる革命干渉の経験の中から生まれた考え方である。

「1792年以来ベルギー・ドイツ・イタリア・スイスに進駐したフランス革命軍は、姿を現わすや否や即座に、人民の自由と、封建的特権の除去とを布告した。それ故今や軍事的な占領は、言葉の完全な政治的・経済的・社会的な意味での根本体制の変動を惹き起した。1815年に正統主義的復古が勝利した後では、このことは、当然、国際法違反的な行動様式と看做された¹¹⁾」。なぜなら、「戦争がまったく国家相互間的な対決になる場合には、この戦争は、まさに、すべてのその他の非国家的なるもの 特に、経済、貿易、ブルジョア社会の全分野 に触れることなくそのままにしておかなければならないからである¹²⁾」。

これは、フランスによる革命的干渉が戦争の合法的範囲を逸脱して、経済・社会という非国家領域をターゲットにしたことを国際法上不当であると断罪していることを示したもので、この考え方を根拠に、違法者の取締りと非国家的領域の原状回復が行われた。つまり、伝統的な国家間戦争概念を厳守しなかった罪で、旧体制側は、フランス革命及びそれに影響を受けた他の欧州諸国の政治的自由獲

得運動に武力干渉を行ったのである。

しかし、「1815年のウィーン会議後、(英国)外相カスルレーはヨーロッパや南アメリカの革命がヨーロッパの安定を破壊する恐れのあることは認めたが、革命に対する干渉そのものを容認せず、「革命の危険は認めながら、それが他国に対する直接かつ具体的な危険とならなければ干渉しないという¹³⁾」態度を堅持した。

この英国の態度には、経済秩序や所有秩序が国家領域に含まれない以上、それはそもそも、国家相互間的な国際法の領域の問題ではないという考えがあったためと思われる。つまり、国際法にとって最大の関心事は、戦争によって主権が変動することである。この点、フランス革命軍が他国を軍事占領したといっても、それは侵略を意図したものでなく、封建的な土地所有や特権を廃止するためのものである。領土的な主権の変更を意図するものでないことは、フランス革命政府が明確に述べていた¹⁴⁾。したがって、私的領域の改変を根拠に、他国への武力干渉を行うことこそ国際法の観念にもとることになる。

これは英国の「勢力均衡」政策に基づく国際法の考え方であるが、それが「内政不干涉の原則」に与える影響を更に探求してみたい。

3 戦争の「保護限定」と主権変動を伴わない軍事占領

大著『近代世界システム』を書いた・ウォーラステインは、近代以前においては、

¹¹⁾ カール・シュミット『大地のノモス』慈学社出版(2007年10月30日)253頁

¹²⁾ 同上 254頁

¹³⁾ 亀井紘「勢力均衡論の史的展開 イギリス外交における伝統とその変容」『八幡大学論集』八幡大学法経学会(1981年2月)121頁

¹⁴⁾ 1791年のフランス革命憲法に、「フランスは侵略戦争を行わず、また、如何なる国民の自由に対しても決して武力を行使しない」との条文を採用したこと、また、1848年のフランス二月革命憲法にも同文言が取り入れられた結果、主権国家の宣戦あるいは戦争準備行為を規制する平和条項が19世紀を通じて欧州あるいは中南米の憲法に広まっていったことは、『論究』第5号で述べた。

中国やエジプト、ローマなどの古代帝国がその典型的な例であるように、政治的に統合されて「世界帝国」に移行するのが普通であったが、15世紀末に成立した近代欧州世界だけは、今日に至るまで「世界帝国」化されることなく、諸国家の並存状態を維持する歴史上全くユニークな存在であると指摘している¹⁵。そして、帝国化しなかった原因は、大航海時代に世界化した欧州経済であるとも述べている¹⁶。

こうした領域的主権国家の併存する欧州世界¹⁷とは、「ウェストファリア体制」であり、近代国際法も、それを基盤に16世紀以降、国家相互の関係を規律する法として徐々に成立、発展したことは既に述べたところである。

さて、帝国が形成される際に、戦争が決定的な重要性を持っていることは、改めて指摘するまでもない。しかし、16世紀以降の欧州世界として今日に至るまで戦乱に明け暮れる毎日でありながら、この欧州世界だけが帝国化を免れたのはなぜか。

その一つの大きな要因と考えられるのが、戦争の「保護限定」化である。つまり、正当原因による戦争のみを正戦として認めたことで、宗教戦争が妥協のない殲滅戦争にならざるを得なかったことを教訓に、まず、国際法は、戦争の原因を問わず、主権国家間の戦争だけを合法であると認定した。こうすることによって、主権国家は、相互に相手を「犯罪者」ではなく、「正しい敵」として認識するようになり、戦争が「討伐」から「決闘」に

類似したものに転化した。さらに、戦争の当事者を国家の正規の戦闘員に限定することで、戦争が主権国家間の軍事的関係に局限され、経済・社会関係といった非国家領域に戦禍が及ぶことがないように配慮することを可能にしたのである。

また、フランス革命で大きな問題となった、軍事占領の問題についても、軍事占領が主権の変更を帰結させることで、戦争が欧州の帝国化を促進することがないように、法制度が整備された¹⁸。こうして、「軍事的な占領は…いかなる領域の変動をも惹起せず、土地およびその土地の上にある事物の単に一時的な、単に事実上の占取を惹起し、また、占領された土地の上にある人間やその行政や司法の同様に一時的な、事実上の隷属を惹起したに過ぎない。軍事的な占領は、〔戦前〕復帰権、すなわち以前の状態を事実的に回復すること、を留保している¹⁹」とした共通の観念が定立されたのである。

もちろん、欧州世界における主権の変動が一切否定されたのではなく、欧州全体の政治的均衡を脅かさない限りにおいて、それが許された。まさに、そうした政治的均衡に配慮した政策が英国の「勢力均衡」政策であったが、その結果として、18、19世紀の欧州では、強大国の指導の下に大規模な講和会議の手続が発達した。また、大きな領域変更の全て、すなわち国家の新形成、独立宣言、中立宣言は、欧州諸国が会する会議の共同条約として成立、又は少なくとも批准されたのである²⁰。

しかし、こうした戦争の「保護限定」あるいは「勢力均衡」は、欧州内に限定されていた。むしろ、限定が付されることによって、欧州の帝国化を阻止することが可能であった

¹⁵ ・ウォーラステイン『近代世界システム』岩波書店(2006年10月24日)p.xi

¹⁶ 同上 pp.xii-xiii

¹⁷ 1815年時点で、大西洋からウラルまでの欧州領域には、約50の主権国家が併存し、その中には、英、仏、露、プロシア、オーストリアの5大国、スペイン、ポルトガル、オランダ、スウェーデンの4中堅国と4自由都市が含まれていたとされる。(Edward Vose Gulick, "Europe's Classical Balance of Power", Cornell University Press, p.4)

¹⁸ 「ハーグ陸戦規則」第42条以下参照。

¹⁹ 前掲注11 256頁

²⁰ 前掲注11 225及び235頁

と言える。

4 近代国際法における非欧州領域の問題

グロティウスは、『自由海論』の中で次のように述べている。

すなわち、「自然が人間の使用のために作りだしたもののなかで、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自身のものになることを、自然が欲した...このようにして、法律も、...二つの場合について規定するために定められている²¹」とした後、「海は、取引の対象とはならないもの、いいかえると、なに人の所有の...対象ともなりえないもののなかに数えられる。従って、正確にいうと、海のいかなる部分も、ある特定の民族の領域に属するものとは考えられない...しかし、領土は、国民の占有にもとづいて生じる。それは、私的な所有が個人の占有から生じるのと同様である²²」と述べた。つまり、グロティウスは、陸は所有の対象となり、諸民族が領域化することができるが、海は無主地として全ての人々に開かれているとしたのである。

この『自由海論』が出版された1609年当時、非欧州世界、正確にはコロンブスが発見した「新世界」と海洋とは、キリスト教の伝道のためとして教皇から分割取得することを許されたスペインとポルトガルの2大強国が独占支配する地域であった。その象徴が新大陸発見の翌年の1493年に教皇アレキサンダー6世によって北極から南極へかけて大西洋上に引かれたラインで、翌年にはいくらか西方に移され、トルデシリャス分割条約のラインと呼ばれた。こうして、新たに発見された地域の全てについて、ラインの西方がスペイン人の、

その東方がポルトガル人の所有に帰すこととされたのである。

こうした世界にあっては、スペインとポルトガル以外の国が海外と交易を行うことは違法で、取締りの対象になった。だからこそ、グロティウスは『自由海論』で「ある国民が他の国民と通商を行うことを希望し、他の国民も、同様にそれを希望する場合、その後者の国民に対しても、またその国民のところへ行く道に対しても、全く、いかなる支配権(所有権)をも有しない別の国家が、その通商を妨害し、禁止するならば、まさしく、これにまさる大きな不正が、いったい、他にあるであろうか。事実、われわれが盗賊や海賊を憎むのも、その最大の理由というのは、ほかでもなく、かれらが人間相互の交通を勝手に支配し、これを脅かす、ということ以外にはないからである²³」と主張したのである。

英国のエリザベス1世もこうした状況に不満を持ち、権益侵害を承知の上で、カリブ海のスペイン植民地に奴隷を密輸させたり、イギリス人海賊フランシス・ドレークがアメリカの各地でスペイン領の貿易地を襲い、船艦を撃破し、巨富を略奪して世界周航することを後援し、帰国後、ドレークに騎士(ナイト)の勲位を授けたりした。

こうして、非欧州世界は、欧州世界による自由な獲得の領域、つまり、国際法上の無主地とみなされ、自由な先占の場となっていったのである。当然、新大陸の先住民はまだ自然状態にある未開民族として、所有権の主体たる資格を持たなかった。

5 1713年のユトレヒト条約以降の非欧州世界

以上のような非欧州世界の「根源的な自由」の状態は、スペイン王位継承戦争(1701-14

²¹ 前掲注1 196-197頁

²² 前掲注1 231-232頁

²³ 前掲注1 206頁

年)を経て「秩序付けられた自由」の状態へと移行した。

すなわち、1713年のユトレヒト講和条約が、フランスによるスペイン王位継承を認める代償として英国が北米及び西インドの仏領植民地を獲得し、大西洋と地中海を結ぶ戦略的要衝のジブラルタルと地中海に浮かぶメノルカ島の英国による領有を認め、さらには、スペイン領のカリブ海と中南米に対してアフリカから奴隷を輸送し売却する独占権(アシェント)を英国に与えると、ブラジル産及びスペイン領アメリカ産の地金が大量に英国に流入するようになり、英国の海洋支配は決定的なものになっていった。その結果、海賊を使って略奪貿易を行う必要性がなくなり、英国では18世紀初頭、海賊無用論が登場することになる²⁴。

こうした中で、専ら欧州世界のみを対象としてきた近代国際法に非欧州世界が位置付けられるようになってくる。それを理解するカギが重商主義、つまり「貿易と遠隔地向け製造業を国家繁栄の要とする経済政策²⁵」であり、そこにおける絶対君主と特権商人の関係である。

まず、当時の国家とは封建領主の没落によって権力を集中しつつあった絶対君主自身であり、国家間関係とは絶対君主の相互関係を意味していた²⁶。そして、この主権国家を象徴する絶対君主は、特定の商人と製造業者に特権を与えて、貿易や遠隔地向け製造業の振興を図り、また、更なる植民地の発見、獲得、拡大を目指した²⁷。英国やオランダで設立さ

れた「東インド会社」による海外貿易と植民地経営は、まさにこの典型例である。

また、欧州本国と植民地との関係は、「人」とそれに奉仕する「乳牛」の関係に例えられた。そのために、ロープにつながれた乳牛である植民地は、原則として、原産物を本国以外の国に供給することはできず、また、製造品は本国以外の国から購入することはできないとされ、さらには、本国で生産される製造品と同じ種類の製造品を作ることも許されず、本国との運輸は本国の商船を使わなければならないとされていたのである²⁸。

しかし、特権商人が国家的利益のために活動していたにせよ、あくまでも国王から特権を与えられた私人であり、したがって、特権商人が特許状によって開いた植民地自体も国家領域とはみなされなかった。

近代国際法が、私的領域から厳密に区別された公的領域に係るものとして国家間関係を定義し、そのことによって必然的に、リベラルな立憲主義国家を基盤としてきたことは行間を通じて述べてきた。例えば、そのことによって、戦争を国家の正規戦闘員に限定することにも成功したのであるが、専ら経済・社会活動を行う非欧州世界は、私的領域であった、その意味で国際法が直接管轄する領域からは排除されていたのである。

その後、7年戦争(1756~63年)でフランスの抵抗を排除すると、英国はもはや他の欧州諸国からの経済競争を恐れなくなり、世界経済の開放性を極限まで高める自由主義的政策を志向するようになった²⁹。しかし、貿易

²⁴ 竹田いさみ『世界史をつくった海賊』ちくま新書(2011年2月10日)102-103頁。なお、「私掠船」については、『論究』第6号で詳述したので参照されたい。

²⁵ 堂目卓生『アダム・スミス 道徳感情論と国富論の世界』中公新書(2008年3月25日)205頁

²⁶ 絶対王政期のフランス国王ルイ14世紀が言ったとされる「朕は国家なり(L'État, c'est moi)」を想起されたい。

²⁷ 前掲注25 214頁

²⁸ 前掲注25 217頁

²⁹ こうした政策を一部の学者は「非公式帝国」、つまり、植民地化を伴わない帝国主義、ないし究極的には植民地化に反対さえする帝国主義と呼んでおり、事実、1763年のパリ条約以降、英国は、テューダー朝時代以外には前例がないほどの爆発的な海上進出を続けて、太平洋とインド洋に植民地ではなく、貿易港と海軍基地の連鎖を基礎とする商業ネットワークを張り巡らせたとされる。(・ウォーラステイン『近代世界システム 1730~1840s』名古屋大学出版会(1997年7月30日)238頁

が自由化され、特権商人が排除されると、経済の非国家領域化は更に決定的なものとなったのである。

非欧州世界における内政不干渉原則

1 モンロー主義と内政不干渉の原則

まさに、近代国際法の埒外にあったために、米国は、「内政不干渉の原則」に別な意味を付加することになる。

1792 - 1802年のフランス革命戦争に際して、ワシントン大統領は中立を宣言し、1794年には中立国領域を拠点とした私掠行為³⁰を処罰する中立法を制定した。その意図を1796年の離任時の「告別演説」の中で、「我々の隔絶した位置は、欧州と異なった道をとることを示し、かつ可能にしてくれるのである...世界のいずれの国家とも永久的同盟を結ばずに行くことこそ、我々の真の国策である」と語っている。

しかし、1806年に始まったナポレオン戦争によって、スペイン王朝が倒されると、アメリカ大陸でもラテン・アメリカのスペイン植民地で独立運動が活発化し、1816年のリオ・デ・ラ・プラタ³¹を嚆矢として次々と独立を宣言していくことになった。他方、1815年のナポレオン戦争終了後、旧体制側は、欧州の革命政権を次々と鎮圧・粉砕していったので、ラテン・アメリカの旧スペイン植民地再征服の可能性も取り沙汰されるようになっていた。

こうした情勢の中で、米国は1815年に改めて中立を宣言し、中立政策を堅持する姿勢を示したが、1816年以降、次々と独立していった叛徒政権と欧州の植民地諸国との間に立たされたことで、改めてどのような政策を採るべきか対応を迫られた。

モンロー大統領は 1822 年、議会への特別教

³⁰ 交戦国に対して行う私人の海賊的行為で、「軍事的遠征」と言われた。

³¹ 現在のアルゼンチン。

書の中で、「チリ、リオ・デ・ラ・プラタ連合州、ペルー、大コロンビア、メキシコが完全な独立国となった。米国はこの確立された事実を承認する」と表明し、ラテン・アメリカ諸国を支持する立場を鮮明にした。次いで、翌 1823 年のいわゆる「モンロー教書」において、そうした立場を次のように正当化したのである。

「既存の欧州諸国の植民地ないし属領地に対して、我々はいささかの干渉をも試みたことがなく、また将来においても干渉を試みようという意思は持っておらない。しかし、すでに独立を宣言してこれを維持し、さらにわが国がその独立に対して、正義にもとづき、慎重考慮をもって承認を与えた国家に対して、欧州の国家がもしこれを圧迫し、またはその運命に拘束を加えるため干渉を試みた場合、その強国の何国たるを問わず、我々はこれをもってアメリカ³²に対する非友誼的意図を表示するものと見なさざるを得ない³³」

さらに、どのような判断基準で叛徒政権を承認したのかについて、次のように述べている。

「この西半球における動向に、我々は必然的により直接的な結びつきをもっている...神聖同盟諸帝国の政治システムは...アメリカのそれとは本質的に異なっている。この差異はそれらの国々の各々の政府の中に存在している相違から発する。我々の政治システムは、多くの血と財貨との犠牲によって成就せられ、最も知見に富む市民の叡智によって成熟し、又我々はその下にあつて類いなき幸福を享受しているのであつて、その防衛には全国民があげてこれに当たるのである。

この故に、我々は率直に、そして米国とこ

³² これが米国ではなく、南北アメリカ全体を指していることに留意されたい。

³³ アメリカ学会『原典アメリカ史 3』岩波書店（1953 年）147 頁（以下、同様）

れら諸国との間に有する友好関係に信頼して、彼等の政治システムを本半球にも拡張せんとする試みは、それが半球の如何なる部分であれ、我々の平和と安全にとって危険なものと思なさなければならぬ、と宣言する」

2 政治的独立擁護論としてのモンロー主義

このように、モンロー教書は、まず、米国がフランス革命戦争以来、紛争に対しては中立国としての立場を堅持していることを強調していた。それは、スペイン領フロリダの領土編入にようやく目途をつけたものの、いまだテキサス以西の広大な太平洋岸地帯を欠いた大西洋国家にすぎない当時の米国にとって、中立国としての立場を強調することが最善であるとの判断に基づいている。しかし、同時に、スペインの植民地支配を脱したばかりの叛徒政権を承認することも、内政干渉には当たらず、中立国としての義務から決して逸脱するものではないことを示唆していた。

ただし、叛徒政権を承認することが、「確立された事実を承認する」にすぎないと断ってはいるものの、当時の米国の国家的実力から考えると、欧州諸国が実質的な内政干渉行為であると反発して、介入の口実にする可能性を完全に排除できるわけではない。したがって、こうした弱点を克服する別の論理が必要とされた。

そこで、教書は、次の引用に見るように、欧州諸国の植民地であったラテン・アメリカをめぐる米国と欧州諸国の利害関係の問題であるという構図を背景に隠し、反対に、共和主義的政治共同体としてのアメリカと絶対主義的君主政に代表される欧州の大陸間の相互不干渉の問題であるとする論理構成を前面に押し出す作戦を採った。そして、その結果、モンロー教書には、国の安全保障とは自国領土を守るだけでなく、植民地住民が本国との独立闘争を経て築いてきた共和主義的政治シ

ステムを擁護することでもなければならぬとする論理が付加された³⁴。また、そのために、建国の理念も動員されることになった³⁵。

「合衆国の権利と利益を包含する原則として、アメリカは、これまで維持してきた自由且つ独立の状態に鑑み、今後、いかなる欧州列強によっても将来の植民地化の対象と見なされてはならない…

欧州強国間の諸戦争には、それが欧州自身に関する事柄ならば、我々は決して介入しなかったし、又介入することは我々の政策とも一致しない。我々が侵害行為に憤激し、我々自身の防衛に備えるのは、我々の権益が侵害されるか、もしくは甚だしく脅かされる時のみである」

こうして、ラテン・アメリカの旧スペイン植民地再征服をめぐる問題は、米国の中立義務違反の問題としてではなく、アメリカと欧州相互の「政治的内政不干渉の原則」に係る問題となり、同時に、米国によるラテン・アメリカ叛徒政権の承認もアメリカとしての自衛行為として認識されることになるのである。

もちろん、「共和主義的政治共同体としてのアメリカ」という概念を確立するために、米国は、叛徒政権の承認に際しては、同政権が自国と同じ共和主義政体を採っていることを理由にした。こうして、結果的に、欧州諸

³⁴ 国連憲章第2条第4項「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも…慎まなければならない」が侵略の定義として、「領土保全」と同時に、「政治的独立」に反する武力の行使を慎むべきことを述べている歴史的な淵源は、このようにモンロー主義にあると考えられる。

³⁵ 1776年の独立宣言は「われわれは、自明の真理として、すべての人は平等に造られ、造物主によって、一定の奪い難い天賦の権利を付与され、その中に生命、自由及び幸福の追求が含まれることを信ずる。また、これらの権利を確保するために人類の間に政府が組織されたこと、そしてその正統な権力は被統治者の同意に由来するものであることを信ずる。そしていかなる政治の形態といえども、もしこれらの目的を毀損するものとなった場合には、人民はそれを改廃し、彼等の安全と幸福をもたらしすべしと認められる主義を基礎とし、また権限の機構を持つ、新たな政府を組織する権利を有することを信ずる」と述べている。

国が旧スペイン植民地の再征服を敢行することはなかった³⁶。

3 共同体内干渉論としてのモンロー主義

アメリカがいまだ主権国家相互間関係を律する近代国際法の領域とは認められない中で、欧州諸国によるアメリカへの植民地主義的介入を阻止することを本旨としたモンロー主義は、政治的共同体の一員である他国内政への干渉を正当化する新しい論理をも必然的に生み出すことになる。

この問題は、モンロー主義の「ルーズベルト・コロラリー」として、既に『論究』第5号に論述したところであるが、要点を再録すると、発端は、ベネズエラの債務不履行を理由とした欧州諸国によるラテン・アメリカへの介入問題である。これを放置すれば、ベネズエラが欧州諸国の債務奴隷となって実質的に植民地化される危険性があった。ドミニカ共和国にも同様の問題が起こっていたが、この債務問題は小なり大なり全てのラテン・アメリカ諸国に共通する問題となっていた。

こうした事態に、セオドア・ルーズベルト大統領は1904年12月、議会への大統領教書で次のように述べた。

「米国が望むのは、近隣諸国が安定し秩序を保ち繁栄することである。国民の自治が成功している国は、我が国の心からの友情を期待することができる。もしある国がその社会問題や政治問題を合理的能率と節度をもって処理するなら、また社会秩序を維持しその外国への債務を償還するならば、その国は米国からの干渉を恐れる必要はない。ただし、社会の羈絆が一般的に弛緩していることに起因する慢性的な非行と無力状態とは、世界の他のところと同じようにアメリカにおいても遂

にはある文明国による干渉を必要とするのであって、西半球にあっては、モンロー主義を堅持する米国は、自らは欲しくとも、このような非行と無力状態が甚だしい場合には、国際警察力の行使を強いられる。…米国は、これら諸国に対しては、実に最後の手段としてのみ、すなわちこれらの諸国が国内においても外国に対しても正義を保証しえず又は保証する意思がないために、米国の権利を侵害したり、アメリカ諸国民全体を傷つけたりするような外国の攻撃を招くことが明白になったときにのみ干渉する。アメリカにおいても世界の何処にあって、自由と独立とを維持することを望むすべての国家は、自明の理として、独立の権利がそれを善用すべき責任と切り離しえないことを究極的には理解しなければならない」

さて、この「ルーズベルト・コロラリー」の論理は、米国によるラテン・アメリカ諸国内政への介入を正当化するものであり、その観点から「帝国主義的」として否定的に評価されることがある。しかし、それは政治的共同体としてのアメリカが当時何ら実態を持っていなかったという問題と、それと連関して、武力行使を含む強制介入について何らルールを持たなかったという問題の故であって、内政干渉権の論理そのものは、F・ルーズベルト大統領による「善隣政策³⁷」と国連創設への努力の中で集団安全保障体制に取り入れられていったのである。

すなわち、この内政干渉権が国連憲章第2条第7項に「この原則は、第7章に基く強制措置の適用を妨げるものではない」として明

³⁶ 欧州植民地諸国が再征服を断念したもう一つの原因として、脚注の29で指摘した英国の「非公式帝国」化があったとされる。

³⁷ F・ルーズベルト大統領が、1933年の第一次大統領就任演説で言及した対ラテン・アメリカ政策を指し、西半球全体で安全保障や福祉の増進に協力すべきことを説いていた。具体的には、武力干渉を控えると同時に、キューバやパナマを保護国化していた条約の改正などを通じて、従来、米国の政策であったモンロー主義をアメリカ全体の政策にするよう務めた。

記され、安全保障理事会は本質上いずれかの国の国内管轄内にある事項についてであっても、第7章のもとでの強制行動、つまり、内政干渉権を行使することが許されているのである。

主権変動を伴わない新しい戦争観の登場

1 19世紀末の国際法

伝統的な国際法において、非欧州世界は、主権国家相互の関係を律する法体系の対象外にあり、したがって、広大な非国家領域を構成していた。また、そうした論理構成は、歴史的には、英国の海洋支配、したがって、挑戦者を寄せ付けない英国の圧倒的な経済的実力に支えられていた。

このような事情を物語るものに、慣習国際法と条約を対比する英国のコモン・ローの考え方があつた。すなわち、英国では古くから「国際法は国家法の一部である」という法諺があつて、慣習国際法が英国の国内においてコモン・ローとして効力を持つことを認めているが、一方、条約の国内適用については、極めて慎重で、条約の国内法に対する優位を認めていないばかりか、そのまま国内法として執行することも認めていない³⁸。これは、上記のような近代国際法の構造を前提としてのみ容易に理解することができる。

しかし、19世紀末になると近代国際法は、植民地を無差別に国家領土とみなし、欧州領域に限定していた主権国家間の相互関係を無差別に植民地に及ぼすようになった³⁹。その原因は、英国の海洋支配が大きく揺らいだことで、英国の対欧州政策であつた勢力均衡政策によって欧州諸国間の政治的合意を達成することが難しくなつたことである。このため、

欧州諸国による合意によって維持されていた先占を根拠とした植民地の保持も、各自国の実力で維持しなければならなくなり、実効的先占という概念が国際法に導入された。

これこそ、欧州の主権国家相互関係を律することを本質としてきた近代国際法が実質的な意味で国際法に転換した意味合いであつた。そして、欧州から解き放たれた国際法は、実に雑多な国家を相手にしなければならなくなつたのである。

その一つの象徴が主権国家相互の間で戦われるとされてきた戦争概念の危機である。すなわち、決闘に例えられていた伝統的戦争概念は、ある程度実力が拮抗している国家間において成立していたものと言えるが⁴⁰、余りにも国力に差がありすぎると、勝つためには手段を選ばない戦争、いわゆる殲滅戦争へと姿を変えていくようになった。そして、科学技術の発達がそうした傾向を加速していた。

2 無併合の原則

第一次世界大戦の最中の1918年1月8日、ウィルソン大統領は議会演説の中で、ドイツ政府との講和条件となる「14カ条の原則」を示した。そして、その第6、第7、第8及び第11項には、侵略されたロシア、ベルギー、フランス及びバルカン諸国の領土は回復され、軍隊は撤収し、自由が確保されなければならないことが述べられていた。

それは、前年の1917年末に、レーニンが主導するロシア10月革命政府が全交戦国に対し、「無併合・無賠償・民族自決」の3原則に基づく講和を提案し、同時に、帝政ロシアが連合軍と戦後の領土分割を約した密約を交わしていたことを暴露したことに対応する措置であつた。しかし、そうした原則を、ドイツ政府は勿論のこと、一部留保付きとはいえ英仏

³⁸ 前掲注 13 131 頁

³⁹ 前掲注 11 278 頁

⁴⁰ 前掲注 11 424 頁

の連合政府が、第一次世界大戦の講和条約策定の原則として受け入れた要因が、英国に並び立つ勢いの米国の大統領であるウィルソン自身が提起したことにあることは言うまでもない。

ところで、「無併合」の原則は、フランス革命後、軍事占領が何ら主権の変動を帰結しないとする国際法上の解釈がなされていたことを考えると、何ら不思議なことでもなく、ごく当たり前の主張であるとも言える。ただし、こうした解釈は、近代国際法が欧州の主権国家間関係のみを律していた時代と19世紀末に国際法が欧州世界と非欧州世界を区別しなくなった時代の論理的な断絶を等閑視した誤解である。なぜなら、非欧州世界における主権の領域的変更の主要形態は、一貫して「領土割譲・併合」であったからである。

したがって、「無併合」の原則を、非欧州世界を含む国際法の原則として取り入れることは、欧州諸国にとっては伝統的な国際法を無視した暴挙に見えたに違いない。現に、ベルサイユの講和会議において、連合は帝国主義的な分け前を公然と要求し、その結果、ドイツの植民地は委任統治の形で連合諸国の間に分配されることになったのである。

その意味で、第二次世界大戦最中の1941年8月、米英両首脳が、大戦後の講和原則として掲げた「大西洋憲章」の第一項に、戦争によって領土の拡張を求めず、また、認めない姿勢を示したことは、ようやく国際法の原則として確立されたことを示していた。

3 民族の自決権

国際法によって戦争による領土の拡張がすべて認められないならば、主権の変動は、専ら新しい独立国の誕生によることになる。これは、モンロー主義が、叛徒政権の承認問題として経験したものであったが、当然ながら、

叛徒政権を承認するための正統性を表す概念として、「民族の自決権」がウィルソン大統領の「14カ条の原則」を介して国際法に取り入れられることになった。

すなわち、第9項のイタリア国境の調整、第10項のオーストリア・ハンガリー帝国の自治、第12項のトルコ少数民族の保護、及び第13項のポーランドの独立は、民族の自決権概念を基に提言された戦後処理を意味している。

したがって、第一次大戦後、理論的には主権変動の唯一の形態となった民族の独立について、民族の自決権概念が紛争を終局させる理論的よりどころとなることが期待されていたと言える。しかし、その後の歴史的経過を見ると、この民族自決権概念が反対に、国際法に新たな問題を突き付けているのである。

すなわち、第一次大戦前まで、「民族」を確定する根拠は居住主義であった。フランス革命後のフランスで、この居住主義は、宗教的なアイデンティティを排除する共和主義的原理でさえあった。したがって、国籍取得の根拠は、「領域内居住」あるいは「領域内出生」とされていた。しかし、その基準がやがて、「同じ血統・言語集団」への帰属にまで拡大されると、当然のこととして、自決の主体たる民族が領域性において統一を欠くことになる。近代国際法の基礎である領域性を基礎に、国家構成員を確定することが出来ない事態に陥ったのである⁴¹。

こうして、早くも1920年代初期には、領土の併合等によって国籍が自動的に失われるものでないことを根拠に、住民の失わざるべき国籍を根拠として、領域支配の変更が生ずるという事態さえ生じるのである⁴²。さらに、今日の中東・アラブ世界では、アイデンティティの根拠が宗教に移ることで、国民の間

⁴¹ 大沼保昭『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』、東信堂（2004年10月5日）75頁

⁴² 同上 83頁

に亀裂が生じる事態が生じているが、仮に、「同じ宗教」への帰属を民族の定義に含めると、民族の更なる分断・細分化の危険性もさることながら、近代国際法の原理である「世俗主義」をも覆す事態になりかねない危険性をはらむことになる。

いずれにせよ、紛争による主権変動の最後の形態になった民族の独立を律する概念としての民族の自決権を、以上のような歴史的経験を踏まえて発展させることが求められている。

4 戦争に至らない武力行使の問題

以上のように、戦争が主権変動の原因となることもなければ、主権変動を正統化することもない世界が生まれようとしている中で、国際法は、ますます、主権変動を伴わない戦争を主要課題にしつつある。

かつては、戦争とは侵略戦争に他ならなかったのであるが、今日では、第一原因となる「武力行使」が主権変動とは無関係に、どのような条件の下で「戦争行為」として認定されるのか、換言すれば、戦争に至らない武力行使の条件とは何かということが最大の関心事になりつつある。

そして、その転機となったのが不戦条約であり、武力行使を国際警察権の発動として正当化する唯一の要件であった「人類一般の敵」を、単純に「戦争行為」者であると定義付けることによって、戦争を、主権ではなくより人道的な意味合いを持った問題に置き換えたのである。この関連で、国連憲章の第2条第4項の「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、…国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」が問題としている「方法」とは、そうした文脈で理解すべきものとする。

いずれにせよ「戦争に至らない武力行使」

は、以上のような国際法の歴史的な発展を踏まえた統一的視点に基づいて解釈すべき問題であることを確認して結論としたい。

フランス議会事務局の組織と機能 —下院（国民議会）の事務局を中心に—

京都大学教授
大石 眞

■要 旨■

フランス議会事務局の組織は、かつてほどではないにしても、強い議院自律権の考え方に支えられて、行政府のみならず、他院からの干渉も受けない体制を築きあげている。それは、議院の内部規則としての議院事務局組織規程が広い所管事項を有する点にも表れている。その議院事務局は、上下両院ともに法制部局と事務部局からなる伝統的な二系列制を構成原理とし、議院職員の仕事管理など両部局に共通する事務は共通部局に編成する体制をとっている。とくに法制部局の組織は、近年、議会の本来的な役割というべき立法機能・政府統制機能に応じた再編が行われたが、その議長その他の議院運営機関に対する助言的役割や議事録・議院先例の編纂などを通して、伝統的に議院先例や議会法の形成にも一定の役割を果たしている。

《構 成》

はじめに

I 国民議会事務局の組織

- 1 議院自律権の反映
- 2 事務組織と事務分掌

II 国民議会事務局の職員

- 1 事務局職員の地位
- 2 事務局職員の人事・職歴

III 国民議会事務局の機能

- 1 議院運営機関とその補佐
- 2 議会法の法源と先例の形成

おわりに

はじめに

憲法上、各議院は当然に議院自律権を有している。ここに議院自律権とは、議院の憲法上の独立した地位に由来する、その内部準則に関する自由な決定権を総称する考え方で、組織自律権・運営自律権・財務自律権の三要素からなっている。

さて、フランスの第五共和制憲法は、第三共和制以来の絶対議会制（parlementarisme

absolu) の伝統を根本からくつがえし、「合理化された議会制」構想と「制限された議院自律権」思想に立ったものと見られる¹。

しかし、にもかかわらず、憲法実施のために定められた1958年11月17日の議院運営に関するオルドナンス (Ordonance N° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) ——これは、元来、政府が制定した命令であるが、法律としての効力を有するので、以下では「議院運営法」と略称することにしよう——の第8条は、しばしば、その第7条が定めている「財務自律権」(autonomie financière) とともに、議院の組織・運営自律権を表したものとして引き合いに出される²。

本稿は、こうした憲法・議院運営法の下にある現行の国民議会における事務局の組織・

¹ この点については、とくに大石 眞『議院自律権の構造』（成文堂、1988年）135頁以下を参照されたい。

² Pierre Avril=Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, 4^e éd., 2010, pp. 80, 85, 91.

権限及びその職員のあり方などについて、2010年9月21日（火）午後に行った国民議会議務局への訪問調査の成果をも踏まえた上で、検討しようとするものである³。

I 国民議会議務局の組織

1 議院自律権の反映

(1) 議院規則と下院事務局組織規程

冒頭に述べた議院自律権の考え方を前提として、国民議会議規則第17条は、「理事部は、内部規程により、国民議会議務局の組織及び運営、各部局による本規則の適用、解釈及び執行方法、並びに職員の地位及び議院事務局と職員団体との関係を定める」と規定している（以下の論述では、国民議会議規則を「下院規則」と表示し、上院である元老院の規則を「上院規則」と呼ぶことにする）。

これと同様の定めは、上院規則第102条にも見られるが、そうした理事部の決定として、現在、「国民議会議務局の組織及び職員の地位に関する規程」(*Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée Nationale*)がある。以下では、これを「事務局組織規程」と略称することにしよう。

ここに見る理事部の制度は、フランス型議会議法の特徴の一つを形づくる合議制の議院管理機関として位置づけられる。そして、この理事部の制度に代表される議院の組織に関する自律権は、その職員の任免について当該議院が専権事項とするという意味を有する。

そこで、下院規則第18条は、「国民議会議務局は、専ら理事部の定めた要件で任命される一人の職員〔議院事務総長〕によってその運用を確保する。したがって、議院外の管

理に属するあらゆる公務員の永続的な協働は、（中略）禁止される」と定めている。

(2) 下院事務局組織規程の性格と内容

さて、下院の事務局組織規程は、議院管理機関としての理事部の決定で定められ、修正される議院内部規則の一つである。

しかし、「事務局の組織及び職員の地位に関する」規程という正式題名が示唆するように、その内容は、前文に続く本則が第1編「事務局の組織」、第2編「事務局の権限」、第3編「任用」、第4編「退職・派遣・休業・休暇」、第5編「給与と昇任」、第6編「服務と懲戒」といった事項に及んでいる⁴。

このように、その内容は、事務組織と事務分掌に限定される単なる組織規範ではなく、職員の権利義務を定める公務員法としての内容をも備えたものである。したがって、議院の「内部規程」としての事務局組織規程の所管事項は、きわめて広い範囲にわたることになる。

これをわが国の国会関係法令に置き換えて言えば、議院事務局法・議院法制局法、議院事務局事務分掌規程・議院法制局事務分掌規程などの「事務局関係法規」のほか、国会職員法・国会職員の育児休業等に関する法律などの「職員関係法規」をも含んだものとなっている（事務局関係法規・職員関係法規の分類は『参議院要覧』の例による）。そのため、事務局組織規程は、最後の「雑則」までを通算すると、全部で150ヶ条を数えることになる（但し、条文数には加除がある）。

2 事務組織と事務分掌

(1) 伝統的な事務組織原則

フランス議会の事務局は、伝統的に法制部

³ この調査を行い、本稿を草するに際しては、下院ホームページに掲載されている600頁を超える総合検索カード『本院を知る』（第3版、2009年11月）のうち、とくに「国民議会議の運営体制」fiche 68-81, p. 481 et s. を参照した。

⁴ 本稿の記述は、2010年9月21日（火）午後国民議会議務局を訪問・調査した際に手交された2009年7月14日現在版の事務局組織規程を基にしている。

局と事務局からなる二系列制（bicéphalisme）を採ってきた点に特色を有する。しかし、最近では、この構成を前提としつつ、性質上両部の共同部局というべき仕組みも設けるに至っている。その結果、現在、下院事務局は、その組織規程第1条が示すように、次のような三つの基本的な部局編成になっている。

(a) 立法や政府統制に際して議員に法的・技術的助言を行うなど下院の制度上の機能を支える法制部局 (Services législatifs) 次項に列挙する 12 部の組織からなり、議院事務総長 (Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence) の統括下にあるが、法制局長が議院事務総長を補佐する (事務局組織規程 1 条 2 項、2 条 2 項・3 項)。

(b) 物的・経済的手段を提供することによって議院の活動に対するサポートを行う事務部局 (Services administratifs) 次項に掲げる 6 部の組織からなり、財務総長 (Secrétaire général de la Questure) が総括し、理事部の財務担当理事に責任を負うものとされるが、事務局長が財務総長を補佐する (事務局組織規程 1 条 3 項、2 条 4 項・5 項)。

なお、国民議会議務局に訪問調査をした際に、この事務部局に置かれている人事部 (Service de personnel) を次の共通部局に編入し、事務局を再編する計画があるとの最新情報を得た。その説明に当たってくださった事務局参事マリアヌ・ブラン (M^{me} Marianne Brun) 女史によれば、人事部を共通部局に編入することは理に叶っている由であり、実際、この計画は 2010 年 11 月 15 日に実施に移されている (但し、その際手交されたのは、2009 年 7 月 14 日現在版の事務局組織規程であるため、次項の記述はこれに拠ることとする)。

(c) 共通部局 (Services communs) 議院事務総長と財務総長とが共同管理を行うものである (事務局組織規程 1 条 4 項、2 条 6 項)。

(2) 各部局の組織と事務

いずれにせよ、上記のような基本的な部局編成を前提として、それぞれを構成している部課を示すと、以下のごとくである (但し、各課の所掌事務は煩雑になるので、紙幅の関係から省略し、その名称により主要な事務内容を示す)。なお、ここでは、手交された資料の関係から、便宜上すでに述べた人事部の共通部局への編入前のものを示すことにする。

(a) 法制部局 (事務局組織規程 7 条～19 条)

以下の 12 部からなり (各部に置かれた課を併記する)、法制局長の総括に服する。法制局長は、下院事務総長を補佐し、必要なときは、その代理をつとめる。

- ・総務部 (service du Secrétariat général de la Présidence) : 総務課、政策評価課、質問課
- ・本会議部 (service de de la Séance) : 本会議 2 課、法律課、共通・投票課
- ・法務部 (service des Affaires juridiques) : 憲法改正・法令委員会総務課、政府統制・立法調査課
- ・文化社会部 (service de la Culture et des questions sociales) : 社会委員会・文教委員会の各総務課と政府統制・立法調査課
- ・経済科学評価部 (service de l'Économie et de l'évaluation scientifique) : 経済委員会・国土委員会等の各総務課と政府統制・立法調査課
- ・財政部 (service des Finances publiques) : 予算委員会・一般報告者の各総務課と政府統制・立法調査課
- ・欧州部 (service des Affaires

européennes) : 欧州委員会総務課とEU比較法課

- ・ 国際防衛部 (service des Affaires internationales et de défense) : 外務委員会・国防委員会の各総務課、国際議会課、議会間協力課、列国議会同盟等担当課
- ・ 情報通信広報部 (service de la Communication et de l'information multimédia) : 情報通信、広報、新聞視聴覚課
- ・ 図書館公文書部 (service de la Bibliothèque et des archives) : 図書館課と公文書課
- ・ 本会議記録部 (service du Compte rendu de la séance)
- ・ 委員会記録部 (service des Comptes rendus des commissions)

以上に掲げた部のうち、法務部から国際防衛部までの6部については、注意すべき点がある(事務局組織規程10条参照)。まず、そのほとんどに政府統制・立法調査課が置かれている。これは、立法と政府統制・評価という議員の職務との関係で、その達成に必要な協力を行うことを求めているわけである。また、いずれの部にも常任委員会担当の各総務課が置かれている。

なお、各部長は、その監督下にある課の事務を指揮調整し、他の部との連絡を行い、事務負担に応じて課の間の業務・人員・物資の配分を調節するものとされる。

(b) 事務局 (事務局組織規程23条~30条)

以下の6部からなり、事務局長の総括に服する。事務局長は、財務総長を補佐し、必要ときは、その代理をつとめるとともに、財務担当理事の会議の準備とその決定の実施や下院の安全と警備に関する措置の実施と調整などを担当する。

- ・ 総務部 (Service des Affaires

administrative générales) : 総務課と送迎課

- ・ 人事部 (Service du Personnel) : 任用・研修課と人事管理課
 - ・ 調達部 (Service des Achats et des moyens matériels)
 - ・ 財務部 (Service des Affaires financières) : 会計課、議院資金課と予算課
 - ・ 社会部 (Service des Affaires sociales) : 社会課と年金課
 - ・ 管財部 (Service des Affaires immobilières et du patrimoine) :
- (c) 共通部局(事務局組織規程30条の2・3)
- ・ 情報システム部 (Service des Systèmes d'informations)
 - ・ 儀典管理課 (Division du Protocole et de la gestion)

(3) 近年の事務局再編成の動き

まず、上に紹介した共通部局のうち、儀典管理課は、本来、法制部局に属していたが、共通部局に置かれたのは、同課は経費管理を行うからであると説明される。したがって、儀典管理課の共通部局への編入は、その論理を失ったが、それは、以来、財務理事又は財務総長の決定によって法制部局に経費管理を委任できるよう下院会計規則が改正されたからである、と説明されている。

また、情報システム部について言えば、前の事務局の一つと法制部局にあった一課を統合したものであり、共通部局に編入されたのはそのためである、と言われる。

さらに、最新の動きとしては、事務局局にあった人事部の共通部局への編入という、すでに紹介した2010年11月15日の組織替え、つまり共通部局に人材部 (service des Ressources humaines) が設けられたことに注意する必要があるだろう。もともと、上院の事務

局は、その前から人事部は人材研修部として共通部局に再編されていたので、この例にならったものと言うべきかも知れない。

他方、法制部局について言えば、2006年までは、広義の議会活動に関連する伝統的な組織編成がとられ、総務部、本会議部、委員会部、情報通信部、調査資料部、図書館部、公文書部、議事要旨部、議事録部の9部に分かれていた。

これに対し、2006年以後は、ジャン・ルイ・ドゥブレ議長の下で、いわゆる機能的分極化（pôles fonctionnels）の考え方が採用され、前項で紹介したような本会議部、法務部、文化社会部、経済科学評価部、財政部、欧州部、国際防衛部、情報資料部などの12部に再編された。この新組織は、従来の5つの部（委員会、研究・資料整理、調査・評価、欧州、国際関係）を6つの大きな「機能的分極化」に対応する6つの新たな部（法務、文化社会問題、経済科学評価、財政、欧州、国際防衛）に事務を再配分することに基づくが、上記のように、この6部のほとんどに「政府統制・立法調査課」が置かれることになったのである。

前記のブラン女史の説明によれば、この再編は、それまで立法活動にあずかる部局と評価・統制活動にあずかる部局との間には仕切りがあり、このことが評価・統制活動の然るべき展開のネックになっていた、との認識があったようである。

II 国民議会議務局の職員

1 事務局職員の地位

(1) 概説

あるコンパクトな議会法概説書の叙述を借りると、フランスでは、この200年近く、両議院の事務は、立法府にしか従属しない特別な地位をもつ公務員によって行われてきた。第五共和制はこの点について何ら変更をもた

らさなかったし、議院の自律性は、両議院職員が政府機関に服する公務員とは異なった仕方では採用されるということ——執行府に対する立法府の独立性——だけでなく、両議院がそれぞれ独自の採用試験を行うということ——一院の他院に対する自律性——にも表れている。

そして、両議院の職員は、その議院の理事部が定める根本規則に服する国家公務員であって、その職歴は、その事務局における採用から退職に至るまで、その議院の内部で重ねていく、という⁵。

(2) 議会職員数の規模

両議院の職員は、1980年代には合計で2,000人近くであったが、最近は少し増えて両議院の職員を合計すると、約2,200人になっているようである。下院についてみると、そのホームページを利用した事前調査によれば、最大で1,349人とされており、下院事務局組織規程第5条で掲げられた最大職員数を合計しても同数になる。けれども、2010年9月21日（火）午後実施した聞き取り調査では、2010年9月1日現在では、人員削減の圧力の中で1,246人となっている由であった。

なお、国民議会のある参事の論考によると、議会の機能や議員の職務と議会職員数との関係について言えば、一般に、技術の進展、議員に合わせた手段の増大、そして情報工学の進歩に伴って、議会職員数の増加とその任務の多様化が見られる、という⁶。

そして、興味ぶかいことに、この議会実務家は、ヨーロッパ諸国における議員数と議会職員数との関係について、フランス議会下院は議員577人につき職員1,233人、ドイツ連

⁵ Jean Laporte-Marie-J. Tulard, *Le droit parlementaire*, 1986, p. 42-43.

⁶ Bernard Moreau, *Autonomie et carrière: le statut des fonctions publiques parlementaires*, *Revue française d'administration publique*, N° 68, p. 522.

邦議会下院は議員 662 人につき職員 2,500 人、イギリス議会下院は議員 635 人につき職員 1,275 人といった数字を挙げ（1990 年頃のデータ）、議員一人当たり職員 2 人というのが平均的な値であるとし、さらに「ロジスティック」業務の重みが増し、職員数の多くが充てられる傾向を指摘している。

(3) 国家公務員としての議会職員

まず、両議院の職員は国家公務員であって、これについては、中立的で忠誠心があり、いつでも対応可能で節度をもった教養ある職員に支えられてこそ、議院の事務は広い自律性を発揮することができる、と言われる⁷。

下院事務局組織規程第 122 条によれば、「国民議会の職員はすべて、その職務の行使において、職務の行使に際して又はそれに付随してでなければ知りえなかった事実及び情報に関する一切について、政治的中立性（neutralité politique）及び職業上の秘密（discrétion professionnelle）の義務を負う」とされている。

なお、日本の場合も、議院事務局の参事・職員などを対象とする国会職員法において、「公正不偏」の立場で職務に従事すべきこと（17 条）を基本として、「職務上知りえた秘密を漏らすことはできない」（19 条）として職業上の秘密を義務づけるとともに、「両議院議長が両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮って定める政治的行為」を禁止すること（20 条の 2 第 1 項）を明記して、政治的中立性の原則を表している。この政治的中立性に関する両議院議長決定が、「国会職員の政治的行為の禁止又は制限に関する規程」（昭和 27 年 7 月 30 日）である。

(4) 事務局職員の自律性の強化

さて、第五共和制憲法の実施のために定められた前記の 1958 年の議院運営法（1983 年 7 月 13 日法による改正後のもの）は、現在、法律としての効力を有しているが、その第 8 条によれば、事務局職員の身分は、以下の通りになっている（同条 3 項による）。

- ① 両議院事務局の正職員は国家公務員とし、その地位及び退職制度は、当該議院の理事部が、人事代表職員団体の意見を徴した後に、定める。
- ② その任用は、各議院の権限ある機関によって決定された方法に従って、競争試験（concours）によるものとする。
- ③ 行政裁判所は、その身分上の争訟を管轄し、法の一般原理及び憲法第 34 条所定の国の文武官全体に認められる基本的保障に照らして、判断する。

こうした法律上の措置によって、事務局職員の自律性と権利保障が強化されたわけである。とくに③は、かつて「議院行為」の理論によって、民刑事事件のみを管轄する司法裁判所はもちろん行政裁判所にも権利救済を求めることができなかつた点を大きく改善したものである⁸。

2 事務局職員の人事・職歴

(1) 採用システム

上記のように、議院の職員の採用にあたって競争試験を行うことは、法律上の要求であるが、このように競争試験によって議院職員を採用することが大原則とされるのは、直接採用（recrutement direct）よりも政治的中立性の確保に資するとの考え方からである。実際、事務局組織規程第 32 条前段は、「国民議会の職員は、第 46 条に定める場合を除き、

⁷ Pascal Jan, *Les assemblées parlementaires françaises*, 2^e éd., 2010, p. 57.

⁸ この点については、大石『議院自律権の構造』（前掲）201 頁以下を参照されたい。

本章の定めるところにより、専ら競争試験を通して採用する」と規定している。

ここでは「第 46 条に定める場合を除き」とあるので、例外が設けられていることが分かるが、その例外とは、①公務中に死亡した国民議会の職員の配偶者又はパートナー、②危害を加えられて死亡した下院議員の 26 歳未満の子については、職業適性試験に合格したときは、優先的に、受付・案内・自動車運転手などの雇員として採用される、というものである（事務局組織規程 46 条）。

なお、事前調査によれば、伝統的に、上院の競争試験は奇数年度に、下院の競争試験は偶数年度に行われている、と説明されていた。ところが、上下両院で毎年交代して競争試験を実施するしくみは、現在は行われず、欠員が出たときに随時募集し、実施する体制に改められているようである。

このことは、2010 年 9 月 21 日（火）午後に行った M・ブラン事務局参事⁹へのインタビューでの聞き取り調査によって初めて知り得た事実であるが、採用試験の応募者としては、国立行政学院（ENA）、パリ政治学院（Sciences Po.）、大学法学部などを修了し又は卒業する学生が多い由である。

さて、事務局組織規程第 48 条によれば、競争試験の合格者は、正規の職員（cadre ordinaire）として採用される前に、1 年間の見習い・研修期間に服する。いわば条件付採用であるが、この見習い期間は、彼らが満足すべき成績を挙げなかったときは、最長で半年延長されることがある、とされている。

なお、日本の場合も、国会職員法において、条件付き任用と正式任用とを区別し、「国会職員の採用は……その国会職員が六月を下らない期間を勤務し、その間その職務を良好な成

績で遂行したときに、正式のものとなるものとする」（4 条）ことが定められている。この条件付任用期間の制度は、一般職の国家公務員の場合とまったく同じである（国家公務員法 59 条参照）。

(2) 人事・昇任システムと定年制

総合職について平均的な昇任ルートを見ると、議会職員として正式に採用された主事（administrateur）は、12 年勤務すると参事（conseiller）になって、幹部職の仲間入りを果たし、課長（chef de division）となる。その後 4 年を経過すると上席参事（conseiller hors classe）となり、次いで部長（directeur）、そして局長（directeur général）という等級に昇任することになるが、部長・局長への任命は理事部により行われる。上席参事は、議院事務総長又は財務総長の提案により、副部長（directeur-adjoint）の肩書を与えられることがあるが、これは等級を示すものではない。

なお、法制部局と事務局との間及びそれ各部局内における人事異動は当然ありうるが、こうした内部異動は昇進の条件でもある、とされている。そして、4 月以来、総合職の職員が同一部課にとどまるのは最大で 8 年までとされているようである。

議院職員の定年についても、下院事務局組織規程で定められており、現在、事務総長・財務総長・局長・部長・参事については 65 歳、他の職員については 62 歳とされている（53 条。但し、事務総長・財務総長の場合、必要があれば、70 歳まで延長されることがある）。

なお、この下院事務局組織規程第 53 条は、2008 年 12 月 17 日の理事部決定によって、事務総長以下一般職員にいたるまで、一律に 65 歳を定年とすることが決定され、2013 年 1 月 1 日から施行されることになっている。

⁹ 同参事は、その後、2010 年 11 月 15 日に共通部局（Services communs）の一つとして新設された人事部の管理・研修課長に就かれた由である。

(3) 他機関との人事交流など

まず、議会の公的職務の独立性という原理によって、現在のところ、執行府への派遣又は出向というものは考えられない、という。

したがって、それ以外の機関との人事交流はありうることになるが、下院事務局組織規程第 58 条の 2 の規定によれば参事・議事録主任・副参事は、各々の職域における勤務実績が 4 年を経たときは、外国議会、欧州機関、国際機関、経済社会環境評議会、裁判機関及び独立行政機関などに派遣されることがある。

また、事務局組織規程第 59 条によれば、正職員となって勤務実績が 4 年を超えたすべての職員は、上記の諸機関のほか、公共企業体、国又は地方公共団体の公施設法人等への出向を希望することができる（但し、職員数の 5% が上限とされる）。

なお、本人の希望による休業の制度も設けられている（事務局組織規程 60 条・61 条）。これには幾つかの場合が考えられるが、その一つは、5 年以上の勤務実績のある職員が、個人的な都合のために一定期間の休業を求める場合である。また、わが国で言う育児休業に相当するものも制度化されており、8 歳未満の子又は常時介護が必要な状態にある子をもつ正職員は、これを証する書類を添えて、1 年を限度として休業を要求する権利がある、とされている。

ちなみに、日本では、国会職員の育児休業等に関する法律第 3 条により、「三歳に満たない子を養育するため」の休業が認められているが、これは国家公務員の場合とまったく同じである（国家公務員の育児休業等に関する法律 3 条参照）。

Ⅲ 国民議会事務局の機能

1 議院運営機関とその補佐

いわゆる議院運営——とくに議事日程の決定——において重要な働きをするのは、内

閣と委員長協議会である（憲法 48 条参照）。もちろん、議院運営全般に責任を負う内部組織としては理事部があるが、これと委員長協議会との関係はあまりないと言われる。以下、これらの機関について略述することにしよう。

(1) 理事部 (Bureau)

理事部は、議長・副議長 6 人のほか、財務担当議員 3 人・書記担当議員 12 人の合計 22 人で組織される合議制の議院管理機関である（下院規則 8 条参照）。その他の構成員——つまり副議長・財務・書記——は、総選挙後の立法期の最初に開かれた本会議において議長が選出された後（同 9 条参照）、議院全体の政治勢力を反映するよう、会派の按分比例によって、本会議で選出されるが、その場合、あらかじめ会派の代表者の会合がもたれ、それぞれが提出した順序により理事部の各職務に割り当てた候補者リストを確定する作業が行われることになる（同 10 条参照）。

こうして組織された理事部は、「議院の審議を規律し、本規則の定める要件で事務局を組織し、指導する一切の権能を有する」ものとされている（下院規則 14 条 1 項）。これをうけて、下院事務局組織規程は、その前文において理事部の事務権限を掲げているが（1 項～9 項）、そこには「本院の事務局をその統括の下に置く」こと、「本規程により、その組織、運営及び国民議会規則で定めた各種手続きの執行態様を規定する」ことを始めとして、国家公務員の身分を有する本院の正職員の身分、退職・社会保障の制度を定めること、事務総長・局長・部長等の任免権を有することなどが規定されている。

(2) 委員長協議会 (Conférence des Présidents)

すでに述べたように、議院運営において重

要な働きをする議院の機関は、委員長協議会である。もちろん、事項によっては前記の理事部と協働して取り上げられることもあるが、この委員長協議会の会合は、議会開会中、日常的に行われるため、多くの場合、決定権をもつことになる。

下院規則第 47 条によれば、委員長協議会を構成するのは、議長・副議長のほか、常任委員長（6 人）、予算委員会基調報告者（1 人）、欧州委員会委員長（1 人）、各会派代表とされる。但し、特別委員会の委員長からの要求があれば、協議会への出席が認められるとともに、議長から協議会開催の日時を伝えられた内閣は、その代表を協議会に送ることができる。この後者の措置は、改めて言うまでもなく、内閣提出法案について優先的な議事日程の決定を保障している憲法第 48 条の規定に対応するものである。

同協議会は、毎週、議長が定めた日時に開かれるが、一会派の代表の要求があるときにも、議長によって招集される。

議事日程は本会議で確定するが、委員長協議会の最も重要な役割は、その議事日程案を審議することである。この場合、内閣は、会期の初め又は組閣の後に、本会議に上程しようとする法案の審議及び討論に充てるために確保しようとする週を、参考までに告知するものとされる。なお、優先的な議事日程への登載要求は、遅くとも委員長協議会の開催の前日には首相から下院議長に伝達され、議長から協議会構成員に伝えられる。委員長協議会は、これらの事情をも踏まえて、8 週間を単位とする期間の初めに、議事日程に関して憲法が定めた各種の優先的事項の配分案を作成することになる（以上について、下院規則 48 条参照）。

(3) 議院事務局の関与

さて、これらの議院管理機関や議院運営機

関の活動に対して、議院事務局はどのように関わるのであろうか。これについては、まず、理事部の会合の準備や庶務に当たるのは事務総長室（秘書課）であり、議事課は、議員提出法案及び委員長協議会の提出法案の受理審査を行い、議事日程及び討論組織の委員長協議会を確定することを任とする理事部代表の庶務をつかさどるものとされている。

また、理事部の会議については議院事務総長・財務総長・法制局長・総務課長が、そして委員長協議会の会合については事務総長・法制部長・議事部長・議事課長が、それぞれ出席するものとされている。

なお、当然のことながら、議院事務総長の下で、立法活動を補助する法制部局の各部課は、法律制定にいたるあらゆる段階、即ち委員会及び本会議の議事の準備のすべてに関わることになる。そのため、幹部職を除く主事の 95% が法制部局の職務に充てられているという。

2 議会法の法源と先例の形成

(1) 法源の問題と重要性

議会法又は議事手続の法源としては憲法・議院規則・先例があり、とくに議事部の記録した先例が重要となる。この場合、先例の重みは、一律に判断することはできないのであって、その内容、その古さ及びその繰り返される頻度によって変わる、と言わざるをえない。

そして、事務局は、議長に対する助言的役割を有しているので、これを通して議院先例の形成に大きく資することになる。

これに関連して、議事録の作成方法について述べると、本会議の審議については、議事録は、記録部により作成され、インターネット及び議会資料の形で配布された後、官報により公刊される。他方、各種委員会の審議については、議事録は、委員会記録部又は委員

会参事によって作成され、議会報告書の形で又は別に議会資料として公刊されることになる。

(2) 議院先例と先例集の編纂

ここで、フランス議会における議院先例と先例集の編纂についてまとめておこう。

まず、権威的先例集として、第三共和制時代に下院事務総長を務めた二人の人物の手になる J. Poudra= E. Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire* (1878 年) がある。これは、わが明治憲法時代の議会法の草創期に大きな影響を与えたものであり、その邦訳刊本としては、プードラ=ピエール『仏国議院典例』(明治 23 年、法制局刊) があるが、これを継承したウジェーヌ・ピエールの『憲法・議会・選挙法論』(Eugène Pierre, *Traité de droit politique, parlementaire et électoral*, 1893, 2^e éd., 1902) こそ、イギリス議会手続のバイブル、アースキン・メイの議会慣行論 (Parliamentary Practice) に比肩される伝統的なフランス議会法の権威的典籍に当たるものである¹⁰。

この権威的典籍の生命を甦らせるのが、当時の下院事務総長ジャン・リヨン氏 (Jean Lyon, 1971-78 在職) の使命とされた。というのも、彼は、1977 年 11 月 30 日の下院理事部の決定によって、「憲法及び議会法に関する業績を公刊する——最終的には理事部の決定に服する——ために、調査研究を行うこと」を託されたからである。

その成果は、まず、ピエール歿後の第三共和制以後の先例に加えて、第四共和制及び第五共和制下の先例を収録したものとして、『ピエール議会法論 新補遺版』3 巻本の公刊として表れたが (*Nouveaux Suppléments au Traité*

de droit politique, parlementaire et électoral, t. I (1924-45), 1984、*Ditto*, t. II (1946-58), 1990、*Ditto*, t. III (1958~), 2002)、次いで、前記のピエール議会法論の復刊としても結実している (Eugène Pierre, *Traité de droit politique, parlementaire et électoral*, 2^e éd., 1902, t. I-II, 1989)。

おわりに

以上にみてきたように、フランス議会の事務局のあり方は、わが国の議会事務局と大きく異なっている。まず、そこにおける議院の組織自律権の考え方は強く、これに対応する事務局組織規程の所管事項はきわめて広いものとなっている。次に、日本では議院事務局と議院法制局とが分かれているが、フランスでは全体としての事務局組織の中に法制部局が組み込まれている——そこで法制部局と事務局からなる「二系列制」が採られる——という点において、大きな違いがある。しかも、この法制部局が担う事務の多くは、日本の議会では、議院法制局ではなく、むしろ議院事務局の各部課で担当するものに相当するのである。

このような違いは、一体、何に由来するのであろうか。両国における「事務局」観念の違いと言ってしまうとそれまでのことであるが、幾つかの背景を考えることはできる。第一に、わが国の場合、しばしば問題視される「国会法と議院規則との関係」に示されるように、明治憲法時代以来の「強い両議院同一準則観」¹¹がここでも働き、法律による枠付けが当然視されているのではないかと考えられるのである。

第二に、わが国法上、議院事務局は「衆議院及び参議院に各事務局を附置」するものとされる (議院事務局法 1 条 1 項柱書) のに対

¹⁰ そのピエールの歩みと業績などについては、とくに赤坂幸一「統治システムの運用の記憶——議会先例の形成」レヴァイアサン 48 号 (2011 年) 71-72 頁を参照されたい。

¹¹ 大石 眞『議会法』(有斐閣、2001 年) 18 頁。

し、議院法制局は、「議員の法制に関する立案に資するため、各議院に法制局を置く」（国会法 131 条 1 項）という微妙な位置づけの違いが、その「事務局」観念自体に影響しているようにも思われるのである。

本稿は、しかし、そのような疑問に答える場ではなく、ここでは今後の検討課題にしたことの抱負を述べるにとどめておきたい。

[附記] 本稿は、平成 21 年度科学研究費補助金・基盤研究（A）「研究課題「衆議院事務局の未公開資料群に基づく議会法制・議会先例と議院事務局機能の研究」（代表：大石 眞）による研究成果の一部である。

英国議会下院事務局の経緯と現況

北海学園大学法科大学院教授

木下 和朗

■要旨■

議院事務局の組織及び運営は、議事運営部門が議会先例の形成運用において主体的役割を果たしていること、より広くは今日、議院及び議員の機能の高度化、議会への信頼の確保、議院事務局の組織・運営の効率性を実現することが求められていることを考慮するならば、議会法学にとっても重要な研究対象である。本稿は、英国議会下院事務局について、1978年改革以降の経緯と現行制度を概観する。併せて、業務計画や議会広報などといった近年の特徴的動向や、議会先例の形成運用における下院事務局の役割の一端として英国議会法及び慣行に係る権威的典籍である Erskine May's Parliamentary Practice の改訂の実際について紹介する。

《構成》

はじめに

I 改革の経緯

II 現況

III 『メイ』改訂の実際

おわりに

はじめに

本稿¹は、英国議会下院における議院事務局機構の経緯と現況を概観するものである²。

最初に、本稿の問題関心を、対象の限定を兼ねて述べる。一口に「議院事務局」といえ

ども、日本・英国何れにおいても、形式面から見るならば、「事務局」に包摂し得る複数の機関が存し、それぞれの機関が担う任務は多様である。日本における議院事務局の組織は、①議事運営部門（議事部、委員部）、②管理部門（記録部、警務部、庶務部、管理部、国際部）（①と②を合わせて「事務部門」と総称される）、③立法調査部門（衆議院調査局、参議院常任委員会調査室・特別調査室）に区別される。このうち、議院事務局の立法調査部門は、衆・参議院法制局及び国立国会図書館調査及び立法考査局とともに、「立法府に置かれた」「立法調査分野・法制分野を補佐する」機関である「立法調査機関」を構成する³。

議院事務局に対する研究関心は、これまで主に立法調査機関に向けられてきた。これに対して、本稿の主たる関心は、議事運営部門に向けられる。なぜなら、立法調査機関が主に担う立法<補佐>活動が議員から「受注した依頼を個別に処理することが中心である

¹ 本稿は、①平成 21～23 年度科学研究費補助金基盤研究 (A)「衆議院事務局の未公開資料群に基づく議会法制・議会先例と議院事務局機能の研究」(課題番号 21243004。研究代表者：大石真京都大学教授)による研究成果の一部であり、②当該研究の一環として大石教授及び原田一明横浜国立大学教授らとともに実施した Mark Hutton 下院事務局国際部長 (Clerk of the Overseas Office (当時)) からの聞き取り調査の内容を含む。本稿の内容は、2011 年 3 月までの動向を基礎とし、同年 9 月までに筆者が知り得た情報を増補している。

² 2008 年改革前の下院事務局に関する邦語文献として、田村公伸「イギリス議会(下院)事務局」立法と調査 152 号(1989 年) 26 頁以下、吉田早樹人「英国・下院事務局の管理運営—事務総長は国王の勅許任命で任期なし—」議会政治研究 77 号(2006 年) 80 頁以下など参照。

³ 榊原志俊「立法補佐機関改革の動向と課題」北大法学論集 59 巻 2 号(2008 年) 919 頁以下、922-923 頁。

4) ことと対照的に、「議会先例の形成・運用過程においては、事務局（とくに議事運営部門たる議事部・委員部）の主体的な衡量・判断過程が介在して⁵⁾」いる点に着目するからである。このような議事手続に係る規範、広くは議会法の形成運用過程における議院事務局の役割及び機能を解明することにより、国会制度の動態をより深く理解し、より適確に評価することが可能になると解される。

また、より広い文脈において、今日、両議院及び国会議員が担う機能の発展や国会に対する国民の信頼確保に議院事務局が対応するとともに、特に国の厳しい財政事情の下、事務局の組織及び運営の効率性を図ることは避け得ない課題である⁶⁾。議院及び議員の機能の高度化、議会に対する国民の信頼確保、議院事務局の組織・運営の効率性という三位一体の実現に向けた議院事務局の在り方は、議会法学にとっても重要な研究課題の一つであると解されるのである。

そこで、本稿においては、以上の点を念頭に置き、序論として、英国議会下院における議院事務機構の経緯と現況を概観し、近年の特徴的動向を幾つか紹介することにした。併せて、議会先例の形成運用における下院事務局の役割の一端として Erskine May's *Parliamentary Practice* (以下、「メイ」という。)の改訂の実際についても紹介したい。

I 改革の経緯

1 1978年改革前

現行制度に通ずる議院事務機構は1978年改革により成立している⁷⁾。下院の管理運営は長年にわたり、事務総長 (Clerk of the House)、衛視長 (Serjeant at Arms)、図書館長 (Librarian) といった上級職員の手にて委ねられてきた。しかし、全ての歳出が財務省の統制に服したという事実から、これらの職員の活動の自由は厳しく制限されていた。それぞれの上級職員が掌理する部局は自律しており、部局間の連携は限られていた⁸⁾。また1965年以降、下院内の管理運営に関与する特別委員会 (select committee) が複数設置され、議院事務機構の非公式な改編が度々行われた結果、下院の管理運営に関わる事務組織が複雑化していた。

2 1978年改革

1973年10月、下院議長は、「5局により現在提供されているサービスの構造、組織及び協同」並びに「上級職を含む全ての職員の任用、就業規則、昇進を含む、下院の組織及び人員について検証及び勧告する（必要ならば法律案を提案する）ため」、初代の議会行政監察員 (Parliamentary Commissioner for Administration) であった Sir Edmund Compton を任命した。翌年7月、Compton は検証報告書⁹⁾を下院へ提出した。しかし、Compton 報告書における提案は、事務局からの批判の嵐に遭い、報告を精査する議員の小委員会

⁴⁾ 廣瀬淳子「国会の政策形成過程と立法補佐機関」城山英明ほか(編著)『中央省庁の政策形成過程-日本官僚制の解剖-』中央大学出版部(1999年)275頁以下、277頁。

⁵⁾ 赤坂幸一「事務局の衡量過程のÉpiphanie」昭和54年3月衆議院事務局(編)『逐条国会法 第1巻』信山社(2010年)7頁以下、12頁。

⁶⁾ 日本に関しても、2000～01年及び2006年の議院事務局等の改革論議においては、組織・運営の効率性が論点の一つになっていたことがうかがわれる。

⁷⁾ 1978年改革までの下院事務機構史につき、see, Philip Marsden, *The Officers of the Commons 1363-1978* (1979); Anthony Barrett, *Appendix I: The Department of the Clerk of the House*, in S.A. Walkland (ed), *The House of Commons in the Twentieth Century* 598 (1979) .

⁸⁾ Griffith & Ryle on Parliament 231 (2d ed 2003) .

⁹⁾ HC 254 (1974-75), *Review of the Administrative Services of the House of Commons: Report to Mr. Speaker by Sir Edmund Compton*.

(small Committee of Members) によって実施不能なものと非難された。

1975年3月、下院議長は、Compton 報告書に対するほぼ一致した批判を背景に、「下院の事務管理に係る検証に基づく Compton 報告書とこれに関連して生ずる諸問題を審議し、いかなる変更が妥当であるか勧告するため」、Arthur Bottomley 下院議員を委員長とする議員の小委員会を設置した。1975年7月、Bottomley 委員会は、議院管理に関する検証報告書¹⁰を提出した。1978年改革はこの報告書に基づく。当該報告書は、部局間連携の必要性を強調する一方、下院の全ての事務管理と財務統制を単一の機関へ統合するという Compton 報告書の提案を拒否した。そして、下院委員会 (House of Commons Commission) という議員を構成員とする機関による統制及び権威の下、諸部局が連立構造をなす機構の採用を勧告した。これらの勧告のうち、職員の利用者としても機能する下院委員会の設置根拠法として、1978年下院 (管理) 法 (House of Commons [Administration] Act 1978, c 36) が制定された。

3 1990年代の検証及び改革

(1) 改革の課題と特徴

1990年代には事務組織及び管理運営をめぐる検証が2度にわたり実施された。これらの検証に基づき、事務局の組織や管理運営手法が改革された。この際の課題は、「議員及び議院全体のニーズに敏感な環境の中に、戦略的計画、効率的運営及び財務的統制がなければならぬ¹¹」ことである。すなわち、①議員の職務の多様性、②立法などという下院の

旧来の機能の高度化のみならず、特別委員会に代表される政府の責任追及、国民との結びつきの強化などという新たな下院の機能の増大、③財務・経営上の効率性や職務遂行の実効性の向上などに、議院事務局の組織及び運営が対応することが求められたのである。したがって、1990年代以降今日に至るまで、議院事務機構改革の「目的は、組織及び事務執行の能力を強化することと、実効性・説明責任及び対価相当性を促進することを追求する一方、議院の地位及び特徴を尊重し、議院事務局の特質を保持することであった¹²」。そして、改革の実施に当たり、民間部門や行政部門において採用されてきた現代的な組織運営手法を議院事務機構へ適用するのである。

(2) Ibbs 報告書 (1990年)¹³

1990年5月21日、下院委員会は、議院の管理運営に関する検証を遂行するため、Margaret Thatcher 首相の効率性向上問題顧問として行政エージェンシー導入の契機となった報告書をまとめた Sir Robin Ibbs を招聘することを決定した。Ibbs が提出した報告書¹⁴は、第一に、組織運営とサービス提供について以前は分かれていた責任を、下院と下院議員の統制の下に協調された組織運営と意思決定構造へ変えていくこと、第二に、下院の財務統制と説明責任の強化を図るべきことを示唆した。最も重要な勧告は議院の歳出を自ら完全に統制するシステムの創出であった。このほか、管理運営に関係する特別委員会の再編も勧告された。当該報告書は1991年1月、

¹² HC 685 (2006-07), *infra* note 23, Summary, p 3.

¹³ 本項及び次項の内容につき、*see* House of Commons Information Office, *The House of Commons Administration* (Factsheet G15) (Ed 3.2, January 2005).

¹⁴ HC 38 (1990-91), *House of Commons Services: Report to the House of Commons Commission* by a team led by Sir Robin Ibbs.

¹⁰ HC 624 (1975-76), *House of Commons (Administration): Report to Mr. Speaker by Committee under Chairmanship of Mr. Arthur Bottomley*.

¹¹ HC 745 (1998-99), *infra* note 15, para 2.7.

下院において討議され、改革が実施された。

(3) Braithwaite 検証報告書 (1999 年)

Braithwaite 検証報告書¹⁵は、Ibbs 報告書から 10 年を迎えるに当たり、当該報告書に基づき措置された議院の管理運営を詳細に検証するものである。当該検証報告書は、戦略的な指揮監督、企業型組織運営、及び、現代的な組織運営手法の利用を改善するために多くの勧告を行った。当該勧告をうけて、2000 年 4 月から 2002 年にかけて、行政部門における今日の実務により近づくための事務機構内部の組織運営改革が実施された¹⁶。

II 現況¹⁷

1 基本構造

現行の議院事務機構の基本構造は次のようにまとめられる¹⁸。①最高決定執行機関として、下院議長 (Speaker) を長とする下院委員会が設置される。②議員側から議院管理について助言する機関として、財務及び庶務委員会 (Finance and Services Committee) 並びに管理委員会 (Administration Committee) が設置される。③最高執行責任者たる事務総長を長とする運営委員会が設置される。下院委員会が有する議院管理権は運営委員会に委譲される。運営委員会の下、事務部局が設置される。④下院の財政監督機関として、管理

予算決算委員会 (Administration Estimate Audit Committee) が設置される。下院委員会が、管理予算決算委員を任命し、委員会の任務を承認する。

2 下院委員会

下院委員会は、1978 年下院 (管理) 法に設置根拠を有する。院内組織である下院委員会が議会制定法により規律されることは、議会特権 (議院自律権) の観点からは疑問なしとしない。ただし、この理由は、当該法が「従来、慣行に委ねられてきた下院職員の法的地位に制定法上の根拠を付与した¹⁹」という性格を有することに求められる。

組織については、①下院議長が委員長を務めるほか、②院内総務 (Leader of the House of Commons)、③反対党党首が指名する議員 (影の院内総務 [Shadow Leader of the House] が通例)、④国務大臣でない議員の中から下院の議決により任命する議員 3 名²⁰が構成員である (s 1 (2))。事務総長が助言者として出席する。

下院委員会は、議院管理に関する最高の決定執行機関である。職員の任免及び配置並びに議院の歳出について最終責任を負い、財政年度ごとの下院管理予算を議院へ提出する。

3 事務総長²¹

事務総長 (Clerk of the House) の淵源は 14 世紀 (1363 年) に遡る。現在の事務総長は、①議院の上級常勤職員 (senior permanent

¹⁵ HC 745 (1998-99), Review of Management and Services: Report to the House of Commons Commission by a team led by Mr Michael Braithwaite.

¹⁶ Erskine May, Parliamentary Practice 101 (24th ed 2011) .

¹⁷ 本節の内容全般につき、see, May, *supra* note 16, at 101-14; HC 1439 (2010-12), House of Commons Commission, Thirty-third Report of the Commission, and Annual Report of the Administration Estimate Audit Committee: Financial Year 2010/11; House of Commons Information Office, The House of Commons Administration (Factsheet G15) (Ed 3.4, October 2010) .

¹⁸ 最新の組織図につき、see HC 1439 (2010-12) , *supra* note 17, p 39.

¹⁹ 原田一明『議会特権の憲法的考察』信山社 (1995 年) 177-178 頁。

²⁰ 慣行上、保守党及び労働党所属の年長平議員並びに自由民主党所属議員が任命される。May, *supra* note 16, at 102 fn 9; House of Commons Information Office, *supra* note 17, at 2.

²¹ May, *supra* note 16, at 105-6; Griffith & Ryle, *supra* note 8, at 220-21; House of Commons Information Office, The Clerk of the House (Factsheet G16) (Ed 3.3, October 2010) .

officer)、②議院への主要な助言者、③議院の特権・手続及び慣行に係る議長への主要な助言者、並びに、④下院の事務に係る最高執行責任者 (Chief Executive) である。

事務総長の最高執行責任者としての地位は従来、慣習に基づくものであった。2000年7月以降、この地位が正式に認められた。同年11月、最高執行責任者としての職務を補佐する組織として、事務総長室 (Office of the Chief Executive) が設置された。現在約20名のスタッフが配置されている。また、事務総長は予算の執行責任者 (Accounting Officer) でもあり、全ての事務機構の歳出全般に係る責任を負う。

事務総長は、国王が開封勅許状 (letters patent) によって任命する。ただし、この任命は、首相が最初に下院議長と協議し、議長も下院委員会と協議し得るという過程を経て、首相の助言に基づき行われる。政府に対する事務総長と事務部局の独立を保障するため、事務総長の任期は終身である。ただし、今日では65歳前後を以て退職することが慣例である。

4 事務部局

(1) 従来体制 運営委員会と6局体制

下院の事務部局は2008年改革前、運営委員会 (Board of Management) の下、①事務局 (Department of the Clerk of the House)、②警務局 (Department of the Serjeant at Arms)、③図書館局 (Department of the Library)、④財務及び管理局 (Department of Finance and Administration)、⑤記録局 (Department of the Official Report)、⑥飲食局 (Refreshment Department) の6局が設置されていた²²。

²² 詳しくは、吉田・前掲注2参照。

さらに2006年1月、最初の両院合同の事務部局として議会情報技術局 (PICT: Parliamentary ICT) が設置された。当該部局は、2007年議会 (両院合同部局) 法 (Parliament [Joint Departments] Act 2007, c 16) の制定により、2008年4月1日を以て両院合同部局としての地位を得た²³。

(2) 2008年改革

2006年10月19日、下院委員会は、下院の管理運営を検証するために Sir Kevin Tebbit を任命した。当該検証は、Ibbs 及び Braithwaite 検証に続く第3次の検証として位置付けられる。2007年6月、Tebbit は検証報告書を委員会へ提出した²⁴。2007年10月18日、検証報告書は、下院委員会の年次報告書とともに、ウェストミンスターホールにおける会議²⁵において討議された。また、下院委員会は、管理委員会、財務及び庶務委員会、運営委員会から意見を聴取した。以上の過程を経て2007年10月、下院委員会は、主要な改革として次の2点の実施を承認した。

第一に、運営委員会の構成員について、上級職員の数に限定し、外部からの専門助言者を任用する。第二に、事務部局を、①議場及び委員会サービス局 (Department of Chamber and Committee Services)、②情報サービス局 (Department of Information Services)、③施設局 (Department of Facilities)、④総務局 (Department of Resources) に、事務機能に応じて統合再編する。

²³ May, *supra* note 16, at 119.

²⁴ HC 685 (2006-07), House of Commons Commission, Review of Management and Services of the House of Commons: Report by Sir Kevin Tebbit KCB CMG.

²⁵ 本会議と並行する時間帯にウェストミンスターホールの大委員会室 (Grand Committee Room) において行われる会議である (HCSO No 10)。「第2の本会議」とも称される。

(3) 運営委員会

運営委員会 (Management Board) は、最高執行責任者である事務総長を長として、各局長が委員となる。さらに、2008年改革により、外部から2名の助言者 (うち1名は議会情報局長である) を委員に任命する。ただし、助言者は、意思決定が採決により行われるときは、表決権を行使しない²⁶。助言者は、外部監査の視点を議院管理に取り入れることが期待される。実際、2010年1月、助言者である Alex Jablonowski が、Tebbit 検証報告書による運営委員会に関する勧告について、実施状況、便益の有無、報告後の発展及び事件の戦略的評価の検証を実施している²⁷。

運営委員会は、下院の管理運営事務を監督し、下院委員会からの諮問にも応じている。従来から、重要な局横断的課題については各局長がそれぞれ議論していた。運営委員会は、各局長から構成されるが、より議院全体の見地から戦略的に議院の管理運営について審議するものである。

(4) 2011年組織改編と現行体制

2008年1月、Tebbit 検証報告に基づく4局体制への再編が実施された。さらに2011年4月、Jablonowski 検証を踏まえて、事務局の組織改編が行われた。現在、事務局は、①議場及び委員会サービス局、②情報サービス局、③施設局に加えて、従前の総務局を分割した、④財務局 (Department of Finance)、⑤人事及び変革管理局 (Department of Human Resources & Change) の5局を以て構成される。さらに、2011年度業務計画 (業務計画に

ついては6参照) に拠ると、既存の部局内部についても一部改編されるようである²⁸。以下、議事運営部門を中心に概観する。

(5) 議場及び委員会サービス局

議事運営部門の中核をなす。①事務次長管理部門 (Clerk Assistant's Directorate)、②委員会管理部門 (Committee Directorate)、③立法管理部門 (Legislation Directorate)、④記録管理部門 (Official Report Directorate)、⑤衛視長管理部門 (Serjeant at Arms Directorate) から構成される。

事務次長管理部門は、質問及び動議の提出、議事手続の正式記録の準備、議院及び委員会における議事に必要な文書の提供を含む議場 (Chamber) を補佐する機能を担う。①議事部 (Table Office)、②議事録部 (Journal Office)、③国際部 (Overseas Office)、④配付部 (Vote Office) から構成される。

委員会管理部門は、省庁別委員会 (Select Committees related to Government Departments)²⁹をはじめとする委員会の秘書、助言、調査及び事務を担う。委員部 (Committee Office) が各委員会の運営にあたるほか、2002年11月、委員部内に専門調査室 (Scrutiny Unit) が設置された。専門調査室は、2名の法律専門家、4名の財務アナリスト (うち2名は会計検査院 [National Audit Office] からの出向である) を含む18名 (2008年現在) から構成される。各委員会からの要請に応じ

²⁸ Office of the Chief Executive, Corporate Business Plan 2011/12, pp 15-23 (March 2011) .

²⁹ 詳しくは、木下和朗「イギリス庶民院における調査委員会制度 (三・完)」北大法学論集45巻1=2号 (1994年) 151頁以下、同「イギリス議会下院における国政調査制度 (一)」熊本ロージャーナル1号 (2007年) 3頁以下、衆議院調査局議会制度等研究グループ「日米英国議会における予算及び国政調査等-予算・決算審議及び国政調査等における日米英国の比較-」RESEARCH BUREAU 論究3号 (2006年) 134頁以下、奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」レファレンス718号 (2010年) 191頁以下参照。

²⁶ Dod's Handbook of House of Commons Procedure 274 (7th ed 2009) .

²⁷ Report on the Implementation of the Tebbit Review Recommendations (15 January 2010) . See also Management Board Response to the Tebbit Implementation Review ("the Jablonowski Review") (August 2010) .

て、①省庁に係る歳出予算、年次報告及び会計報告その他財政情報の分析、②法律案草案 (draft Bill) の精査について、委員会の調査を補佐する。

立法管理部門は、法律案及び委任立法の審議、EU及び人権等に関連する立法手続を補佐する。①一般及び個別法律案部 (Public Bill Office & Private Bill Office)、この下に、歳入予算部 (Ways and Means Office)、②委任立法部 (Delegated Legislation Office)、この下に、ブリュッセル駐在議会部 (National Parliament Office) がある。

なお、法制サービス部 (Legal Services Office) が事務総長の直轄部門として設置されている。議長法律顧問 (Speaker's Counsel) が長を務める。法制サービス部は、①議長及び事務部局への法的問題に係る助言、②国内の従位立法及び個別法律案の精査を通じた関係委員会の補佐、③EU関連文書の精査を通じたヨーロッパ事項監視委員会 (European Scrutiny Committee) の補佐を担う。

(6) 情報サービス局

ア 編制

調査部門の中核をなすとともに、広報を担う部局である。①議員への調査及び情報サービス部門 (Research & Information Services for Members Directorate)、②科学技術部 (Parliamentary Office Science & Technology)、③広報部門 (Public Information Directorate)、④メディア対応サービス (Media & Communications Service)、⑤ウェブ・イントラネットサービス (Web & Intranet Service)、⑥情報管理部門 (Information Management Directorate) がある。下院図書館 (House of Commons Library) は 2007 年末を以て公式の存在としては消滅した。ただし、議員及びそのスタッフに対し

て事務部局が提供する情報サービスの多くにその名を残している³⁰。

イ 議会広報

近時、議会への国民の参画や信頼維持の観点から、議会広報³¹が重視されている。これに関して、近年の下院事務局による積極的な取組が目される。ウェブサイト³²を通じた国民への情報提供、学校へ議会教育機会の提供、ガイド付き議事堂内ツアーの開催のほか、特に議会アウトリーチ (Parliamentary Outreach. 以下、「PO」という。) という議会から遠隔にある地に居住する国民と議会との間をつなぐ活動³³がある。POは、下院が任用したアウトリーチ職員 (outreach officers) が、全国の地域コミュニティと協同して、議会活動や国民との結びつきに関する理解を深めるセッションを開催するものである。2010年度は当該セッションに約 15,500 名が参加した。POは、議会への国民参画を図るための力点を情報提供から参加の機会を得るための積極的な援助へ移すべきであるという下院改革委員会の 2009 年勧告³⁴に基づき創設された。John Bercow 現下院議長は PO を重視している。議会の存在意義及び活動状況を国民に理解してもらう活動に事務局が院内にとどまることなく能動的に関与していることは、議院事務局の今後の役割を考える上で示唆に富む。

³⁰ May, *supra* note 16, at 111.

³¹ 大山礼子『日本の国会-審議する立法府へ-』岩波新書 (2011 年) 215-217 頁参照。

³² 英国議会ウェブサイト<<http://www.parliament.uk>>。ちなみに、本稿で引用した下院文書 (House of Commons Papers) 及び Factsheet 等、下院発行物のほとんどは当該サイトからダウンロード可能である。

³³ Hutton 氏が近年の特徴的取組の一つとして紹介してくださった。

³⁴ HC 1117 (2008-09), First Report from the House of Commons Reform Committee, Rebuilding the House, para 232.

5 事務職員

(1) 事務局の職員数

議会情報技術局を含む事務機構の常勤職員数（年間平均値）は下記のとおりである³⁵。

2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度
1,606 人	1,696 人	1,741 人	1,839 人	1,868 人

全体数は増加しているが、削減される部分もある。職員増の理由は、特別委員会、議会情報技術局、POなど新たな需要が生じたことである³⁶。

(2) 職員の採用

職員の人事は各局によって行われる。ClerksやLibrarianなどといった、上級職員や専門職員に相当する少数の職員は公募と面接により採用している。大多数の職員として採用される人材は一般に、通常の公務員と同じである。就業条件に係る法的な枠組みは一般の公務員（Home Civil Service）に概ね準拠する（1978年下院（管理）法s 2（2））。

両議院におけるこれら全ての常勤職員は、全ての部局において、政治的に中立である。彼らは政党に所属せず、彼らの第一の職務は議院自体に対するものであり、時の政府に対するものでない³⁷。

6 戦略計画及び業務計画

(1) 経緯と運用

Braithwaite 検証報告書は、「運営委員会における企業経営的かつ長期的思考(corporate

and long-term thinking) の発展と財務情報の改善とともに、下院委員会はますます〔下院の管理を〕戦略的に見る立場にある」という認識に基づき、「下院委員会は、運営委員会が運用し得る枠組みとしての戦略計画（strategic plan）を検討し承認すべきである」と勧告した³⁸。当該勧告を受けて、2002年6月以降、下院委員会は、議会期ごとの戦略計画を策定するとともに、戦略計画に基づく毎年度（4月～翌年3月）ごとの業務計画（corporate business plan）を承認している。下院委員会の年次報告書においては、戦略計画及び業務計画に定められた目標に照らして事務機構の活動が報告されている。

戦略計画と業務計画は議院事務局の任務に係る考え方の大綱を表している。現在の2010-15年の戦略計画³⁹は、David Cameron 保守党・自由民主党連立政権の成立後に策定され、2010年6月、運営委員会によって公表されている。以下、2010-15年の戦略計画及び2011年度（2011年4月～12年3月）の業務計画に従い、その内容を紹介する。

(2) 目標

2015年までの下院、下院議員及び下院事務局の将来像を示す目標として、次の4点が挙げられる。

①下院は、英国民主政における中心となる制度として評価される。すなわち、政府の説明責任を確保すること、立法を精査すること、及び、有権者の多様な見解を代表することにおいて実効的である。下院は、連合王国及び海外の双方において、良好な実務、改善のモデルと見られ、より少ない経費をもって賄う。

³⁵ See HC 1439 (2010-12), *supra* note 17, p 52.

³⁶ Hutton 氏からの聞き取り調査に拠る。See also William McKay & Charles W. Johnson, *Parliament & Congress: Representation & Scrutiny in the Twenty-First Century* 93 (2010).

³⁷ Erskine May, *Parliamentary Practice* 212 (23rd ed 2004).

³⁸ HC 745 (1998-99), *supra* note 15, para 15.7.

³⁹ House of Commons Management Board, *New Parliament: Strategy for the House of Commons Service 2010-15* (June 2010).

②議員は、自らの職務を実効的に遂行するために必要な情報、助言、補佐及び技術を得て、自らの選挙区と積極的に関係する。

③下院事務局は、その独立性、誠実性及び専門性の故に、そして議会をより実効的に運営することに関与するが故に、議員と国民から尊重される。事務局は、現代的、効率的及び即応的と見られる。職員は、事務局に勤務することに誇りを持ち、自らの貢献が評価されていると自信をもつ。

④将来の世代のためにウェストミンスター宮殿 (Palace of Westminster) を維持保全すること、議会は現代の民主政を行うために必要な施設を有することの両方を保障する合意された計画に関与する。

(3) 戦略

戦略は、上記の将来像を達成する際、下院事務局が達成しなければならない目標である。次の4点が掲げられている。①下院が尊敬 (respect) を得るためにあらゆる段階で取り組む。②下院をより実効的 (effective) にする。③議院の管理運営を効率的 (efficient) にする。④議員、職員及び国民が十分に情報を得ること (well-informed) を保障する。

これら4戦略それぞれを達成するために具体化された下位目標が定められている。

第1戦略の下位目標は次のとおりである。①公開され透明性のある形態を以て職務を遂行する。②特別委員会の運営及び立法過程を含む議事手続への国民参加を促進する。PO及び教育サービスを展開し、下院を国民に受け入れられるようにする。③議員及び職員の行為について受容された明確な基準を有し、当該基準違反に対して措置をとる。④下院の問題を完全かつ正確に報告することを促進するために、メディアと率先して関係する。

第2戦略の下位目標は次のとおりである。

①政府の説明責任を確保する改革を実施する際、立法の審議を強化する際、議院を補佐する。②有権者の多様な見解を代表する新たな方策を展開する。③憲法改革 (constitutional reform) に関する決定に影響を及ぼし、その結果に対応する準備をなす。

第3戦略の下位目標は次のとおりである。

①費用を削減する。まず2012年度までに費用を9%削減する。②他の議会の経験から学習する。③二酸化炭素の削減、リサイクルの増加などのための長期目標に従うことにより、環境に配慮し持続可能な議会になる。④ウェストミンスター宮殿の将来に関して決定することに要する営繕を行う。⑤オンラインサービスの可能性を活用し、印刷量を削減して、議会を情報技術のリーダーとする。⑥職務の過程を単純化し、職員、労働組合及び管理職間の実効的な関係を発展して、議院管理の意思決定を加速する。

第4戦略の下位目標は次のとおりである。

①実効的な職務遂行に必要な情報へのアクセス及び援助を議員に提供する。②議院が将来にわたり改善、発展することに関与でき、高度の能力向上と統一されたリーダーシップを通じて卓越したサービスを提供できる技量及び能力を職員が有することを保障する。③情報・教育及びPOサービスを継続的に発展し、ウェストミンスターに新たな教育センターを開設して、議院と議員の活動を理解、評価するために必要な情報を国民へ提供する。

Ⅲ 『メイ』改訂の実際

議会先例の形成運用における下院事務局の役割の一端として、英国議会において「バイブル (the parliamentary Bible)」⁴⁰と称さ

⁴⁰ Michael Rush, Parliament Today 19 (2005) .

れる『メイ』⁴¹の改訂の実際を紹介する⁴²。

1 改訂作業

通常、事務総長が編集者に就く。ただし、出版時には「前（元）事務総長」となるだろう。編集者は、5名の副編集者からなるチームを任命する。これらの副編集者に責任を負う章や節を配当する。副編集者は、ある領域について、当該領域が専門の他の職員に執筆を依頼することもできる。編集者は、草稿から出稿に至る改訂過程を監督する。改訂時に新たに取り入れる手続の選択については、改訂箇所に関与する数名によって判断される。改訂において、議長が序文を執筆することを除いて、議員が介入することはない。

2 改訂時期の決定

『メイ』は商業出版物であり、改訂は基金（May Memorial Fund）によって運営されている。『メイ』の改訂は、特に義務付けられるというわけではなく、出版社の意向や、基金の受託者（議長、事務総長及び上級職員も構成員である）の合議による決定に拠る。ただし、近時は約7年ごとに改訂するという傾向がある。議場にある職員は改訂にとって参考となる手続や事例を日常的に記録している。

おわりに

議院事務局の組織及び運営の在り方を考え

る際、議院内部の事情、特に議員との関係は、当然ながら最も重視される。ただし、近時の英国の例を概観すると、議院事務局の組織及び運営は、制度全体としての下院の在り方や、議会と国民との信頼関係の構築にも密接に関連していることが領会される。さらに、下院事務局は、議院の管理運営の効率性を向上するために、現代的組織管理手法を積極的に採用している。議院事務局が、国会議員の活動を補佐するにとどまらず、国会ないし議院の活動におけるアクターのひとつと位置付け得るならば、議院事務局の組織及び運営の在り方を考える際、このような視点を意識することが重要であろう。

⁴¹ 正式な名称は *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* である。初版は 1844 年、当時の下院副図書館長（Assistant Librarian）であり後に（1871～86 年）事務総長となった Thomas Erskine May によって刊行された。これ以降、歴代の事務総長によって改訂される。英国議会上下両院の法及び慣行に係る権威的典籍として認識されている。（*Dod's, supra note 26, at 285* の説明に拠る。）

⁴² 本節の記述は Hutton 氏からの聞き取り調査に基づく。氏は『メイ』の最新版である第 24 版の編集者代理（Deputy Editor）である。なお、議会先例の形成運用における議院事務局の役割に関する比較法的検討は今後の課題としたい。

憲政秩序と議会官僚——韓国国会事務局調査の概要

九州大学法学研究院准教授

赤坂 幸一

■ 要 旨 ■

本稿は、平成21年～23年度科学研究費基盤研究（A）「衆議院事務局の未公開資料群に基づく議会法制・議会先例と議院事務局機能の研究」の一環として行われた、韓国議会事務局調査の概要についての報告である。

以下では、調査の背景となった研究状況・関心について述べた上で（Ⅰ 調査の背景——憲法秩序と議院事務局）、第一に、韓国議会事務局の組織編制について、近年の改革を中心にその概要を提示し（Ⅱ 韓国の議院事務局の概要）、第二に、議院の運営における議会事務局の機能・役割について検討を加える（Ⅲ 議院の運営における議院事務局の役割）。最後に、とくに議会先例の形成・運用過程における議院事務局の機能について考察する（Ⅳ 議会先例の形成と国会事務局）。

《 構 成 》

- I 調査の背景——憲法秩序と議院事務局
- II 韓国の議院事務局の概要
- III 議院の運営における議院事務局の役割
- IV 議会先例の形成と国会事務局
- V 結語

I 調査の背景——憲法秩序と議院事務局

(1) 事務局所蔵資料の調査・利用

近年の憲政史研究は、各種の内外資料の公開・発掘により飛躍的な展開を遂げているが、国会両議院は情報公開法の適用対象外とされ、従来、その所蔵資料への外部からのアクセスは不可能であった。そのため、議院内および両院間の調整プロセスを規律する議会先例の形成や、議事運営に係る独自調査の遂行など、議会制度および両院制度の運用に当たって大きな役割を果たしてきた両院事務局・議会官僚の役割についてはブラックボックスとされ、本格的な研究は手つかずの状態にあった。

このような状況に鑑み、上記の研究課題に

おいては、まず、衆議院議事部の所蔵する帝国議会時代の資料の整理・保全に取り組み、国会法、議院規則および議会先例の形成・確立過程を解明するための資料的基盤を構築すると共に、議会事務局の役割を、資料研究、オーラル・ヒストリー、諸外国の例との比較照合という観点から明らかにしてきた。その成果としては、衆議院議事部所蔵の資料目録を広く一般に公開した『帝国議会期文書仮目録¹』、最新の国会法改正までを反映した衆議院事務局（編）『逐条国会法〔全8巻〕』（信山社、2010年）および帝国議会衆議院事務局（編）『議事解説』（信山社、2011年）の公刊など、事務局が所蔵する憲政資料を用いた基礎的研究を挙げるができる。

今後は、参議院所蔵資料にも視野を広げた上で、両議院における国会法・議院規則および先例検討過程の記録や、日誌類を調査すると共に、貴族院の創設から廃止までの全活動

¹ <http://hdl.handle.net/2324/17762>

を詳細に記録した『貴族院彙報』を、附録まで含めて復刻するプロジェクトが進行中であり、憲法学・議会法学・政治学の交錯するこの領域に、本格的な研究の光を当てることが期待される。

(2) 「議会官僚」の役割——議事手続の形成・構築・運用／立法補助機能

上記の資料調査は、他方で、そのような憲政資料の作成主体たる「議会官僚」の役割を検討する必要性をも教えている²。例えば、帝国議会時代の書記官長（現在の事務総長に相当）は政務官としての地位を与えられ、議員との接触・交渉を行うべき職責を有していたが、このような観点から、政治過程におけるアクターとしての事務局・書記官長の役割を検討することも、我が国憲政史の解明・理解にとって重要な意義をもつと考えられる。

とりわけ、国会法・議院規則・議会先例の総体から成る「議事法」の形成・確立過程において議会官僚が果たす役割は重要であり、国政運用ルールの基盤を形成しているという意味で、議会官僚はまさしく、広義の憲法秩序（憲政秩序）の担い手に他ならない。それゆえ、上記研究課題では、議院運営および議事法形成過程における議会官僚の衡量過程を解明することがもう一つの研究の柱とされており、この観点から、元事務総長、議事部長および委員部長経験者を中心とするオーラル・ヒストリーの実施³や、議会官僚たちの残した日記の調査・分析が行われてきたところである⁴（例、『小野寺五一日記』『柳田國男日記』）。

² この言葉は、元参議院事務総長・指宿清秀氏によるものである。赤坂幸一・奥健太郎・奈良岡聰智（編著）、指宿清秀（著）『指宿清秀オーラル・ヒストリー』（2011年）126頁以下。

³ 谷福丸、近藤誠治、今野彥男、指宿清秀、佐藤吉弘、川上路夫、平野貞夫（敬称略）ほか。

⁴ 赤坂幸一「統治システムの運用の記憶——議会先例の形成」レヴァイアサン48号（2010年）65頁以下。

上記研究グループは、さらに、戦前期に貴族院書記官長、勅選貴族院議員を、戦後に参議院議長を務めた河井弥八が残した日記、書翰を中心とする26,000点の原資料（以下「河井家文書」）を調査し、諸史料の公開・展示につき協力関係を築くと共に、『河井弥八日記』全巻の翻刻・刊行プロジェクトをも開始している。これらの資料を活用することによって、戦前から戦後にかけての両院制度の変遷や、貴族院・参議院事務局および議会官僚の役割、創設期の参議院の動向、参議院改革をめぐる各種の構想について解明することが期待される⁵。

本稿および本号掲載の他の議会事務局調査報告は、上記のような研究関心を背景に行われたものであり、各国の事務局の組織編制の在り方のみならず、議院運営および議事運営における議会官僚の機能に着目したものとなっているのは、そのゆえである。

II 韓国の議院事務局の概要

(1) 組織編成、事務分掌など

(a) 組織・人員

韓国議会事務局は、事務局本体である「国会事務局」（3,512人——議員秘書官⁶2,093人を含む）と、国会図書館（281人）、国会予算政策処（135人⁷）および国会立法調査処（96人）から構成されており、いずれも、対等な地位で議長に直属している。上記の4部局は、さらに、次のような内部部局から構成

⁵ なお、地方議会事務局については、田口彌一『地方議会運営論』（有斐閣、1951年）186頁以下および西沢哲四郎『地方議会の話』（全国市議会市長会、1956年）387頁以下を参照。

⁶ 一般的に、議員が自由に選ぶか、又は公開採用され、国政監査などの政策業務、国会議員の活動に必要な書類作成・情報収集業務、および後援会の管理や地区党会議への参加などを任務とする。国会議員一人当たり、公務員4級、5級、6級、7級、9級が各一人ずつ、計5人の秘書官が存在する。

⁷ 調査時には115名であったが、インターネット情報によれば135名である。
<http://www.oecd.org/dataoecd/51/62/42466211.pdf>

されている（主要部署に限る。【資料1】～【資料3】も参照）。

国会事務処：法制室、議事局、企画調整室、国際局、管理局、人事課、運営支援課、広報企画官、監査官、放送企画官、議定総合支援センター、16の常任委員会および2の常設特別委員会

国会図書館：議会情報室、情報管理局、情報サービス局

国会予算政策処：予算分析室、経済分析室、事業評価室

国会立法調査処：政治行政調査室、経済産業調査室、社会文化調査室

(b) 国会予算政策処（NABO）の新設

上記の4部局のうち、国会事務処は、国会議長の指揮・監督を受けて、国会の立法および予算決算審査等の活動を補佐し、国会の行政事務を処理する（国会法第21条）。なお議事運営過程・立法過程における事務局の役割については後述する。また国会図書館は、国会議員および関係職員に、国会の立法活動と国政審議に必要な各種情報を収集・整理・分析して提供する（同第22条）。

しかし、より注目されるのは、国会予算政策処の新設（2003年）および国会立法調査処の新設（2007年）である。そもそも第二次大戦後の韓国では国家・経済の再建が至上課題とされ、「公」を体現する専門的執行部の裁量・権限が強大であった（いわゆる開発独裁体制）。換言すれば、議会の内閣統制権も立法規律も弱体であったのである。しかし、近年に至り、議会強化の必要性が認識され（十全な事前ルールに基づく事後規制社会へ）、議会の内閣統制権の拡充が求められた結果、1994年、国会事務処内に立法予算課が新設された。これが2000年の予算政策部への改組を経て、2003年の国会法改正（国会法第22条の

2の新設）で独立の国会予算政策処が設立される基盤となったのである（2004年3月始動）。

国会予算政策処は、国会が行政府に対する牽制・監視機能を効率的に遂行するために、財政分野の専門的人材を配置して、予算・決算の審議に際して独自・中立の立場から専門的な研究・分析・評価を行い、議員活動を支援することを主たる任務とし、具体的には、予算・決算の分析および評価、議員提出法案の費用見積り、経済予測・歳入見積り、および政府計画の評価という、4種の任務を遂行する。

このため、予算政策処長はとくに経済学者等の専門家から任命され、135名のスタッフ陣も党派任用ではなく、純粋に能力のみに着目して選任される（7割が財政・経済等の専門家、3割が総務）。また、中立性を旨とすることから、国会および国会議長から独立に調査課題を設定することができる。ただし、この点については、予算委員会および同調査室に対して補完的な役割（統計など）に止まることが多いということも、併せて指摘しておかなくてはならない。

(c) 国会立法調査処（NARS）の新設

国会立法調査処は、立法および政策に関する事項を中立的・専門的に調査・研究して、関連情報および資料を提供するなど、立法情報サービスの面で議員活動を支援することを目的に、アメリカの議会調査局（CRS）をモデルとして、2007年に新設されたものである（国会法第22条の3）。

その背景には、近年における議員立法の急増現象がある。すなわち、第14代国会（1992～1996年）の議員提出法律案の提出件数が321件であったのに対し、第17代国会（2004年～2008年）のそれは6,387件、実に20倍に及ぼうとしている。その要因としては、「市

民団体等による議員の立法活動の評価の公開に加え、立法支援体制の強化、立法の情報化の進展等があげられている⁸が、「落選運動」等による法律発議案件数の評価によって、拙速な、あるいは字句の一部修正のみを行うような議員提出法律案が急増しているとの評価も存するところである⁹。

いずれにせよ、このように急増する議員立法に対応する補佐体制の整備が急がれた結果、独立の国会立法調査処が新設された。その際特に、社会制度の複雑性が増すにつれて、単に立法上参考になるデータを求めるだけでなく、当該データのもつ政策的含意を読み解く必要性が高まったことを背景に、国会図書館とは別の調査サービスを行う立法調査処（「独立モデル」）の新設に繋がった模様である¹⁰。

こういった背景から、NARSの制度理念は政治的中立性・専門性・迅速性・客観性・秘密厳守といった点に求められ、その活動は法律の執行状況の監視から、法律の問題点の指摘、世論状況・苦情などの収集まで、幅広く行われている。このことが、前項で述べた議会統制権の拡充と軌を一にしていることは無論である¹¹。

(2) 職員の任用、研修および交流人事

(a) 任用システムおよび政治的中立義務

国会事務局の採用システムには、公開競争採用試験と特別採用試験との2種類がある。公開競争採用試験は採用予定職級別に区分し

て実施されるが、具体的には、立法考試（5級公開競争採用試験¹²）、および8級・9級公開競争採用試験に分けられる。このうち立法考試は、毎年、職域別（一般行政職、法制職、財政経済職）で選抜が行われる。また8級行政職公開採用試験は、従来7級・9級で分けて選抜していた方式を統合したもので、25～30名が選抜されるが、その倍率は実に1,000倍に及ぶという。9級公開採用試験では、速記職、警備職、司書職および技術職群などの選抜が行われる。

以上の公開競争採用試験に対して、制限競争特別採用試験という類型も存在し、需要がある部署の要請によって、契約職公務員、特別職公務員などが、一定範囲の候補者の中から選抜されている¹³（博士など専門要員）。また特別採用試験は、必要に応じて、特定の個人を対象に、特定ポストの職員を選抜するもので、あくまで例外的な選抜類型であると

¹² いわゆるキャリア組（「官吏」）。毎年15～20名が採用され、終身雇用が原則である。倍率は600倍～700倍に達する。その中から順次1級まで昇進するが、3級クラスになると相当の高級官僚というイメージだとのこと。2級までは定年制公務員であり、身分保障があるが、1級（特別職）や次官補になると、議長の交代に合わせて辞表を提出する。辞表提出後は、慰留、退職、次官昇格など、人によって進路が分かれる。なお、奥村・前掲注8 105頁、および田中誠一『韓国官僚制の研究——政治発展との関連において』（大阪経済法科大学出版部、1997年）184頁以下も参照。

次官補クラスのポストとしては、専門委員長室（＝首席専門委員）があり、わが国の専門員に対応する。このポストは4～5年務めるのが一般的であり、服務上は事務総長の指揮監督下に置かれるが、職務上は委員長の指揮監督の下に置かれる。日本型の常任委員会専門調査室と制度的に類似しているが、この中から、将来の次官が選抜されていく点において、運用上の相違点も認められる。

次官（2名）は議長の任命により、1名は議事運営関係、もう1名は庶務関係を担当する。事務総長（国会事務局次長）1名は、議長が各交渉団体代表議員との協議を経た上で、本会議の同意を得て任免する（国会法第21条第3項）。

¹³ 次の特別採用試験が情実任用（patronage）となる欠点を回避しつつ、優秀な人材を選抜するために、競争原理を取り入れたもの。すなわち、等しい特別採用要件を具備した者が複数人いる場合に、その制限された人的範囲の中から、筆記試験を通して選抜が行われる。国家公務員法第28条第3項、公務員任用試験令第47条第2項を参照。

⁸ 奥村牧人「大韓民国の議会制度」レファレンス2009年8月号107頁。

⁹ 白井京「議員立法の急増と国会改革関連法」外国の立法229（2006年）176頁。前述の国会予算政策処による費用明細見積りも、慎重を欠くケースが増えているとのことである（同前）。

¹⁰ 村上正志「デジタル時代の議会図書館」レファレンス2007年10月号12頁。

¹¹ 具体的な職務内容については、村上・前掲注10 13頁を参照。

される¹⁴。

なお、議員秘書官を除く国会職員は、国家公務員法第65条により、政治的中立義務を負っている。

(b) 職員の研修および人事交流

職員に対する教育訓練には、国内教育と国外教育の2種類があり、国内教育では、国会予算政策処で実施する自己教育、民間教育および（大学などに委託して実施する）委託教育などがある。これに対して国外教育としては、大学院修士過程での修学、職務訓練、短期海外研修などが実施されている。

また、通常の人事交流は国会所属機関（国会図書館、国会事務処、国会予算政策処、国会立法調査処）の間で実施されるが、外部派遣の形態で行われるものもあり、その派遣先としては、選管委員会、監査院、企画財政部、法制処¹⁵、地方自治体がある。反対に、企画財政部、外交通商部、法院、検察、選管委、地方自治体などから国会事務処に受け入れた公務員もいる。

Ⅲ 議院の運営における議院事務局の役割

(1) 議院運営機関¹⁶と事務局

日本の議院運営（管理）機関と似ている機関として、「議院運営委員会」（House Steering Committee）がある。議院運営委員会は、会派の勢力比に応じて選出された国会議員からなる会議体であり（現在24名）、協議

事項や同意事項について決定する（協議事項については、協議が成立しないときは、議長が最終決定権をもつ（例えば国会法第76条3項））。具体的には次のとおりである。

(a) 運営委員会の協議事項

会期全体の議事日程の作成

どの常任委員会にも属しない事項の所管常任委員会の決定

所管が不明な案件の所管委員会の決定

緊急懸案質問¹⁷の実施の可否などの判断

(b) 運営委員会の同意事項

国会図書館長¹⁸、国会予算政策処長、立法調査処長の任免¹⁹

これに対して国会事務処（議事局）は、議長による本会議運営に際しての実務作業を担当している。例えば、議会運営スケジュールとしては、立法期の全体にわたる長期計画と、日々の議事日程とが存在するが、いずれも事務局のサポートを受けて議長が定める。その際、まず20名程度の与野党代表者（実務担当者）による非公開の事前打合せを経た後、正式に議院運営委員会で協議される。

(2) 法律案審議過程における国会事務処の役割

法律案審議過程に関与する国会事務処の部

¹⁴ 特別採用試験は、特定の個人を対象に、特定のポストの適格性・職務遂行能力を具備しているか否かを判定する制度。公開競争試験によって任用するのが不適当ないし困難な場合に例外的に実施される試験であり、国家公務員法には、特別採用試験を実施し得る場合の要件が規定されている。国家公務員法第28条、公務員任用令第16条ないし第22条、公務員任用試験令第26条ないし第30条を参照。

¹⁵ わが国の内閣法制局に当たる組織。同組織については、高橋滋ほか「韓国の法制処とその役割」ジュリスト1145号(1998年)70頁以下を参照。

¹⁶ この点については、奥村・前掲注8 102頁以下も参照。

¹⁷ 国政全般また国政の特定分野を対象とする一般対政府質問とは異なり、突発的に発生した特定の重要案件を対象として、政府の関係大臣に対して質問する制度（国会法第122条の3）。1994年の国会改革でドイツ等をモデルに導入された。議員20人以上の賛成で本会議の24時間前に議長に要求することができ、議長は、議院運営委員会と協議した後に、又は必要な場合には本会議の投票によって、緊急懸案質問の実施の可否を決定する。質問の制限時間は全体で120分で、質問者1人当たりの制限時間は10分である。

¹⁸ 野党に配慮して、国会図書館長は野党推薦の人物を指名する慣例である。図書館長は、議長が議院運営委員会の同意を得て任免する（国会法第22条第3項）。

¹⁹ 国会予算政策処長・立法調査処長は、議長が議院運営委員会の同意を得て任免するのが法の建前であるが（国会法第22条の2、第22条の3）、実際には、大学教授によって構成される公開推薦委員会が3名の候補者を推薦し、この中から議長が1名を任命する。

局としては、議事局と各委員会専門委員室がある。このうち議事局は、議案課において法律案の受付および各所管委員会への送付を行い、わが国の議案課と同様の役割を果たしている。

特徴的なのは委員会専門委員室の機能であり、検討報告書の作成および配付を主要な任務としている。すなわち、法案が提出されると、議事局が所管の委員会に送付し、事務局スタッフである専門委員が検討して報告書を作成する（国会法第58条第1項）。その際専門委員は、一般国民や政府関係者など、関係者全てに接触し、報告書を作成する（同第42条第4・5項を参照）。委員会審査はこの報告書に基づいて行われ、上記の関係者への質問が行われることもある。

このように、委員会の審査は必要的に専門委員の検討報告を聞くシステムになっており、その意味でわが国の専門員（＝常任委員会調査室長）よりも、立法過程における重要性は高い。前述のとおり、特別職の国家公務員である首席専門員（＝次官補クラス）は、建前上、議長と進退を共にし、この過程で次官への選抜が行われることになるが、この点で、わが国の人事マネジメントとの相違点も認められる。なお、首席専門委員は各委員会に1名ずつ必ず置かれているが、その他の専門委員（2級の一般職国家公務員）については、ほとんどの委員会で1名ずつ、しかし3名ないし0名である委員会も存する。

その他、予算政策処、立法調査処、国会図書館でも、議員の法律案審査のための各種資料の作成および配付が行われる。

IV 議会先例の形成と国会事務処

(1) 議事の運営を規律する法源および先例の拘束力

韓国の最上位法は憲法であり、下位法である国会法が規定されている（単院制のた

め、わが国とは異なり、議院規則は制定されていない）。以上の明文法規に対して、国会先例は、国会法の規定が不備な場合や、法の解釈および適用において決まった方向を提示する役割を果たすことで、国会運営上、重要な位置付けを与えられている。このように国会先例は、国会法の未整備な事項・領域における議事進行に正当性を与えてはくれるが、しかし、先例が法律の規範内容を変更することはない、と考えられてもいる。また交渉団体（国会議員20人以上から成る会派）の間の合意により、既存の先例が無視されたり、新たな先例が形成されたりする場合もある。

このような議会先例の位置付けは、わが国の『先例集』ないし『先例録』の編纂過程における考慮事由とも、基本的に合致しているように思われる。すなわち、長く参議院の委員部一筋に、委員部長まで務め上げた川上路夫氏は、参議院の『委員会先例録』に採録すべきか否かの判断基準として、次の6か条を挙げられた。いわく、「一番目には、法規解釈の助けになる事例。二番目には、法規に規定がないことについての事例。三番目が、法規どおりであっても希有な事例。四番目は、法規どおりではないが慣行となっている事例。五番目に、法規の許容範囲で数通りある場合のおおのの評価採録。六番目が、もちろん悪例は除外する²⁰」と。たしかに、第4項～第6項のような、議会先例の形成に際しての事務局の主体的な衡量過程の詳細は、今回の調査では明らかにならなかった。しかし、だからと言って、議事法の形成過程における議院事務局の衡量過程が存在しない、というわけではない。次節で見るように、むしろ、

²⁰ 『川上路夫オーラル・ヒストリー』（未公開）第2回記録を参照。

韓国の『国会先例集』は事務局限りで編集・刊行され、政治サイドの関与は原則として排除されているのである（日本・イギリス・フランスでも同様）。

(2) 先例の形成および先例集の作成過程における国会事務処の役目

それでは、議会先例の形成に際して、韓国の国会事務処はいかなる役割を果たしているのだろうか。同事務処関係者からのヒアリング結果によれば、国会事務処議事局の主要任務の一つとして、本会議・委員会の審議に際して発生する多様な事例を、体系的に収集・管理することが含まれる。そして、委員会の議案審査過程等で、特定事案に関する既存の事例や、他の委員会の事例などを調査するよう依頼があった場合には、国会事務処議事局において作成・管理している事例を、当該委員会等に提供することになる。

また国会事務処は、収集・管理している事例の中から先例として価値があると判断される事例を選別して、4年ごとに『国会先例集』を編集し、国会議員・委員会などに提供している。実際の『先例集』の作成準備は、刊行の約1年前から開始され、議事課、議院運営委員会担当者などで先例に詳しいキャリアが「検討委員会」を形成し——なお、同委員会の長は次官が務めるのが通例である——編纂作業を行った上で、完成稿が出来上がると、議長にすら見せることなく、そのまま刊行・配付される。

ここから了解されるように、韓国においても、議会先例の形成は単なる事実の集積・分類作業にとどまるものではなく、「先例としての価値」を吟味・評価する事務局関係者の主体的な衡量作業の所産である。そこでは、政治アクターの一定の行動を前提としながらも、それを評価・吟味しつつ、公正中立な議事法を形成してゆくという営みが存在するの

であり、たとえ反復されようとも、「もちろん悪例は除外」されるのである。そこにあるのは、「あるべき議会政治像」——公正・衡平な審議手続の保障という理念——を念頭に置いた、事務局の主体的な衡量過程の介在である²¹。

V 結語

上述のように、わが国の国会と韓国議会との間には、常任委員会調査室・専門委員の在り方や、国会予算政策処・国会立法調査処の活動の在り方、議会運営や議会先例の形成における議会官僚の関与の在り方など、制度的構造と問題構制において共通するところが少なくない。韓国がイギリス・ドイツ・フランス等に学んだ議会運営方法を取り込んだ現在の議会運営実務は、少なくともその主要部分において、わが国と類似している。

ところが、議会運営の実務にまで視野を拡大し、その制度的・思想史的基盤を掘り起こそうとする研究は、わが国でも韓国でも、これまで少ないのが現状であった²²。気鋭のウェーバー研究者、野口正弘氏の次のような論述は、本稿とは視角を異にするものの、極めて示唆的である。いわく、「似たようなこと〔思想史的アプローチによる官僚制研究の欠如〕は、議会研究にも妥当するだろう。議会制の危機がいわれて久しい。とりわけ「ねじれ国会」の状況において、その危機の度合いはますます深くなっている。もちろんウォルター・バジヨット（1826-77）の『イギリス憲政論』や、激しく議会を批難したカール・シュミット（1888-1985）の『現代議会主義

²¹ 『先例集』の編集過程については既に検討したことがある。赤坂・前掲注4 85頁以下、および赤坂幸一「事務局の衡量過程のÉpiphanie」（『逐条国会法〔第1巻〕』信山社（2010年）所収）16-18頁を参照。

²² たとえば、官僚制度に関する最近の研究である真淵勝『官僚』（東京大学出版会、2010年）でも、行政官僚から司法官僚にまで視野が広げられたにとどまっている。

の精神的地位』などの古典的な議会研究はあり、また討議理論や熟議（deliberation）に関する政治理論的な研究も盛んに行われている。しかし、こうした知見から現代の議会について切り込んだ研究は、それほど多くはないのが実情である。このため議会運営の現場にいる国会対策委員会（「国対」）関係者の中で蓄積されてきた慣行と秘儀的な技法が大きな影響力を持ち続け、それに対する批判的な検討がなされることは少なかったように思われる²³と。

稿者自身、かつて「議事法関係の決定主体（議運理事）をも視野に入れて、そのダイナミズムの中で議事法の彫琢過程を解明する作業が必要とな²⁴」る旨を指摘したことがあるが、その前提として、議会運営・議会先例の形成に関与する「議会官僚」の営みを解明する作業が必要であり、これこそが稿者に課せられた次の課題に他ならない²⁵。

²³ 野口雅弘『官僚制批判の論理と心理——デモクラシーの友と敵』（中公新書、2011年）viii頁。

²⁴ 赤坂・前掲論文「事務局の衡量過程のÉpiphanie」25頁。

²⁵ 本稿は、平成21年度～23年度科学研究費（基盤研究(A)）「衆議院事務局の未公開資料群に基づく議会法制・議会先例と議院事務局機能の研究」（研究代表者：大石眞）、平成23～24年度科学研究費（若手(B)）「議会法・議会先例の形成過程の解明」（研究代表者：赤坂幸一）、平成22年度二十一世紀文化学術財団学術奨励金、J F E 21世紀財団2010年度アジア歴史研究助成、および日本証券奨学財団平成22年度研究調査助成金による研究成果の一部である。

【資料1】韓国国会法（抄訳）

第21条（国会事務処） 国会の立法および予算決算審査等の活動を補佐し、国会の行政事務を処理するために、国会に事務処を置く。[改訂 94・6・28]

- (2) 国会事務処には、事務総長1人およびその他必要な職員を置く。
- (3) 事務総長は、議長が各交渉団体代表議員との協議を経た上で、本会議の同意を得て任免する。
- (4) 事務総長は、議長の監督を受けて国会の事務を統轄し、および国会職員を指揮・監督する。
- (5) 国会事務処は、議員又は委員会の要求があるときは、立法および予算決算審査等の活動を補佐するために必要な資料等を提供しなければならない。[新設 94・6・28、改訂2005.7.28]
- (6) 事務総長又は事務総長が指定する国会職員は、第5項の事項に関する委員会の求めに応じて当該委員会で報告又は説明することができ、事務総長は、議長の許可を得て、政府、行政機関その他に対して必要な資料の提供を要求することができる。[新設 94・6・28]
- (7) この法律に定めるものを除き、国会事務処に関して必要な事項は、別に法律で定める。

第22条（国会図書館） 国会の図書および立法資料に関する業務を処理するために、国会図書館を置く。

- (2) 国会図書館には、図書館長1人およびその他必要な職員を置く。
- (3) 図書館長は、議長が議院運営委員会の同意を得て任免する。
- (4) 図書館長は、図書その他の図書館資料を収集、整理および保存し、並びに、国会の立法活動を補佐するための図書館サービスを行う。
- (5) この法律に定めるものを除き、国会図書館に関して必要な事項は、別に法律で定める。

第22条の2（国会予算政策処） 国の決算並びに国の基金運用および財政運用と係わる事項に関して、これを研究、分析および評価し、並びに議員活動を支援するため、国会予算政策処を置く。

- (2) 国会予算政策処には、処長1人およびその他必要な職員を置く。
- (3) 処長は、議長が議院運営委員会の同意を得て任免する。
- (4) この法律に定めるものの外、国会予算政策処に関して必要な事項は、別に法律で定める。
[本条新設 2003.07.18.][施行日 2003.10.19.]

第22条の3（国会立法調査処） 立法情報サービスに関して議員活動を補佐するため、国会立法調査処を置く。この立法情報サービスには、立法および政策に関する事項の調査および研究、並びに関連情報および資料の提供を含むものとする。

- (2) 国会立法調査処には、処長1人およびその他必要な職員を置く。
- (3) 処長は、議長が議院運営委員会の同意を得て任免する。
- (4) この法律に定めるものの外、国会立法調査処に関して必要な事項は、別に法律で定める。
[本条新設 2007.1.24][[施行日 2007.3.25]]

第42条（専門委員および公務員） 委員会に委員長および委員の立法活動等を支援するために議員でない専門知識を有する委員（以下「専門委員」という。）および必要な公務員を置く。委員会に置く専門委員および公務員は、国会事務処法で定めるところによる。

- (2) 委員会に置く専門委員および公務員はその職務を遂行するに当たって政治的中立性を維持しなければならない。
- (3) 専門委員は、事務総長の提請により議長が任命する。
- (4) 専門委員は、委員会において議案および請願等の審査、国政監査、国政調査その他所管事項と関連して、検討報告および関連資料の収集・調査・研究を行う。
- (5) 専門委員は、第4項の職務を遂行する場合において必要な資料の提供を政府・行政機関その他に対して要請することができる。この場合、その要請は、委員長の許可を得て委員長名義でしなければならない。
- (6) 専門委員は、委員会で発言することができ、本会議では、本会議議決又は議長の許可を受けて発言することができる。

第58条（委員会の審査） 委員会は、案件を審査する場合においてまずその趣旨の説明および専門委員の検討報告を聞き、大体討論（案件全体に対する問題点および当否に関する一般的討論をいい、提案者との質疑・答弁を含む。）並びに逐条審査および賛反討論を経て表決する。

〔後段削除〕

〔第2項～第7項省略〕

(8) 第1項の規定による専門委員の検討報告書は、特別な事情がない限り、当該案件の委員会上程日の48時間前までに所属委員に配付しなければならない。

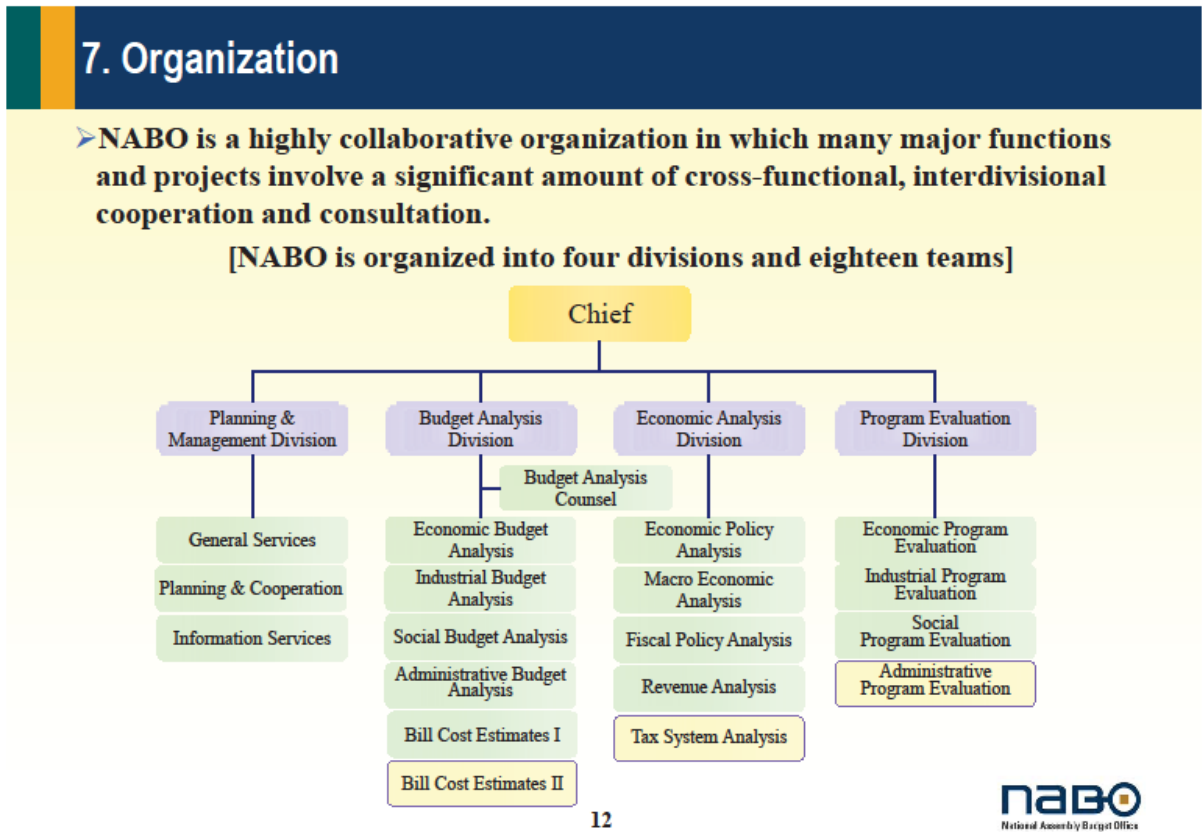
第76条（議事日程の作成） 議長は、本会議に附議要請された案件の目録をその順序によって作成し、これを毎週公表しなければならない。

(2) 議長は、会期中に本会議会議日時および審議対象案件の大綱を記載した会期全体議事日程と本会議開議時間および審査対象案件の順序を記載した当日議事日程を作成する。

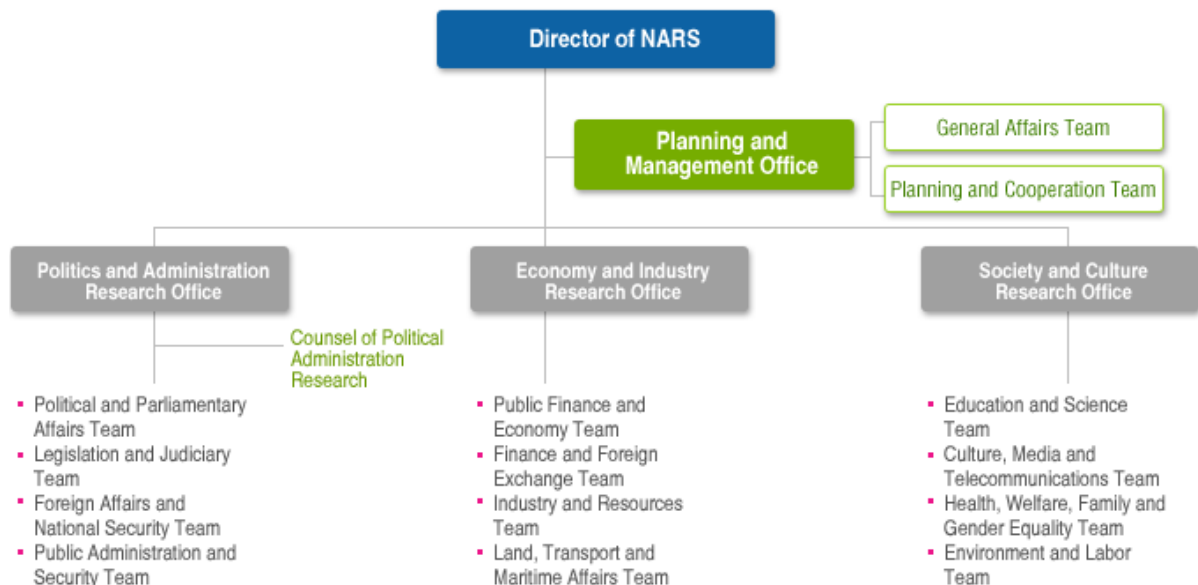
(3) 第2項の規定による議事日程中に会期全体議事日程の作成においては国会運営委員会と協議し、協議ができない場合は議長がこれを決定する。

(4) 議長は、特に緊急を要すると認めるときは、会議の日時のみを議員に通知して開議することができる。

【資料 2】 予算政策処の組織図（OECD議会予算職員会議の資料より作成）



【資料 3】 立法調査処の組織図（NARSのHPより作成）



我が国の資源・エネルギー問題 —東日本大震災に伴うエネルギー政策の動きを中心に—

衆議院調査局調査員
畑 智 也
(経済産業調査室)

■要 旨■

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の影響で我が国のエネルギー政策は抜本的な見直しを迫られている。東京電力福島第一原子力発電所の深刻な原子力事故によって、これまでのエネルギー基本計画で目標としていた原子力の割合は少なくとも下方修正せざるを得ない状況となった。今後の議論においては、火力と再生可能エネルギーをどのように組み合わせていくかが焦点となるものと考えられるが、火力には温室効果ガス及び燃料調達等の問題があり、再生可能エネルギーには高い発電単価及び気象条件に左右される不安定な電源等、両者ともに解決の難しい課題がある。よって、資源の乏しい我が国において世界トップクラスの優れた技術を持つ原子力を安易に放棄するのではなく、多様な可能性を残した上で、我が国に最も適したエネルギーのベストミックスの実現に向けた議論を期待したい。

また、日本近海に埋蔵しているメタンハイドレートや海底熱水鉱床については、双方ともに平成 30 年度までに商業化に向けた一定の成果を挙げることを目標としており、本年 7 月に発見された太平洋の海底にあるレアアースの巨大鉱床とあわせて、今後の開発が注目される。

《構成》

はじめに

I 今後のエネルギー政策

II 新たなエネルギー・資源開発

おわりに

はじめに

エネルギー資源の乏しい我が国では、長年国民生活及び経済発展のため、エネルギーの安定供給（供給源の多様化、自給率の向上及びエネルギー分野における安全保障）を目指してきた。近年は地球温暖化対策のため、原子力及び再生可能エネルギー並びに化石燃料の中では比較的温室効果ガスの排出量が少ない天然ガスの普及拡大を推進してきた。しかし、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大

震災による福島第一原子力発電所の事故は、エネルギー情勢を大きく変えた。ドイツ、イタリアなど一部の欧州諸国が脱原発を宣言する中、我が国のエネルギー政策はどのように変化するのか、大きな転換期を迎えているといえる。

本稿では、大震災以降の原子力及び再生可能エネルギー等に関するエネルギー資源及び電力政策の動向を踏まえつつ、併せてレアアースなどの資源問題も交え、今後の我が国におけるエネルギー・資源問題を概観する。

I 今後のエネルギー政策

我が国の経済発展は言うまでもなく「ものづくり」によって支えられ、現代社会において「ものづくり」を行うために必要不可欠な

エネルギーが電力である。大震災発生直後、多数の発電所が運転を停止し、東京電力管内において、電力需要に対する電力供給量が大幅に不足する事態となり、東京電力による計画停電が実施されたが、企業の種別や優先順位の区別なく地域区分のみを基準として実施されたため、住民の生活や工場の操業停止等企業の生産活動に大きな影響を及ぼすこととなった。4月に入ると気温の上昇とともに暖房使用量が減少し、電力需要が低下したため、東京電力は4月8日、計画停電について今後は原則として実施しない考えであることを発表した。他方、東北電力及び東京電力管内では夏期の電力需要ピーク時に電力供給力が不足するおそれがあることから、政府は5月13日、電気事業法第27条に基づく電力使用制限を契約電力500kW以上の大口需要家に限って発動することを決定した。

その後、政府は電力需給バランスが改善していること及び被災地から早期の制限解除を求める声が多いことを踏まえ、9月2日を最後に東日本大震災及び新潟・福島豪雨の被災地に所在する大口需要家、9月9日を最後に東京電力管内に所在する大口需要家に対する電気事業法第27条に基づく電気の使用制限を終了することを決定した。

他方、停止中の原子力発電所の再開が不可能なことから依然として不安定な電力需給バランスの問題は根本的には解決しておらず、東北電力及び東京電力は震災以降、ガスタービン等の緊急電源設備を設置することで電力供給力の増強を図ったものの、実施された各種対策はあくまでも緊急の電源設備の設置であり、震災で喪失した原子力の発電規模を全てカバーするほどの電力供給力はない。

我が国の将来にわたる持続的発展を確保するには、今後の経済活動への影響等を考慮し、基幹電源となる発電設備を新設又は増強

する必要がある。その目標の姿を明らかにするために原子力、火力、再生可能エネルギーの発電単価や供給可能性を早急に検討し直し、環境適合性や安全性をも考慮しつつ、エネルギーのベストミックスを実現することが重要である。

これまでの各エネルギー別発電単価

火力（石油）	10.7～12.2 円/kWh
火力（石炭）	5.7～7.2 円/kWh
火力（天然ガス）	6.2～7 円/kWh
原子力	5.3～7.3 円/kWh
水力（大規模）	11.9～10.6 円/kWh
太陽光	37～46 円/kWh
風力	約 11～26 円/kWh
地熱	約 12～26 円/kWh
バイオマス	約 12～41 円/kWh
水力（中小規模）	約 10～35 円/kWh

（出所）電気事業分科会コスト等検証小委員会、資源エネルギー庁「買取制度の概要」

1 原子力発電の評価の変更

(1) 軽水炉

原子力発電とは、ウランやプルトニウム等の物質を核分裂させ、その際に発生する莫大なエネルギーを用いた発電方式である。

世界で実施されている発電方式は、「軽水炉」、「重水炉」、「黒煙炉」及び「高速増殖炉」などが挙げられるが、我が国で稼働している商業炉はすべて米国で開発された「軽水炉」型を採用している。その軽水炉は、プロセスに応じて「沸騰水型軽水炉（BWR）」及び「加圧水型軽水炉（PWR）」に大別される。

我が国では、これまで原子力を準国産エネルギーと位置付け、供給安定性、経済性、環境対応いづれにも優れたエネルギーとして全面的に推進してきたが、福島第一原発の事故により、その安全性と経済性に重大な疑問が生じている。

ア 沸騰水型軽水炉（BWR）

沸騰水型軽水炉は、原子炉圧力容器内の核燃料が分裂することで容器周辺の水が熱せられ水蒸気となる。この水蒸気がそのままタービンに送られて発電機を回すシンプルな仕組みである。震災によって深刻な事故が発生した福島第一原子力発電所の各号機は、この沸騰水型軽水炉である。この型は、1950年代に米国のゼネラルエレクトリック（GE）社が開発したものである。

イ 加圧水型軽水炉（PWR）

加圧水型軽水炉は、圧力容器内で温められた水が高い圧力で一次系統の配管を循環し、この熱だけを蒸気発生器で二次系統の配管を流れる水に伝え、蒸気になったところでタービンを回し、発電する方式である。沸騰水型軽水炉に比して、放射性物質を含んだ水がタービンや復水器に流れない点から沸騰水型と比べてメンテナンス性に優れた方式であるといえる。この型は、1940年代後半から1950年代にかけて米国のウェスチングハウス（WH）社が開発したものである。

(2) プルサーマル

プルサーマルとは、原子力発電所で使用された使用済核燃料を再処理して回収されるプルトニウムをMOX（ウラン・プルトニウム混合酸化物）燃料に加工して軽水炉で利用する方法である。我が国では、核燃料サイクル政策の一環として、エネルギー資源の有効利用や核兵器に転用可能とされるプルトニウムの確実な消費という観点から、プルサーマルを推進することとされていた。現在、プルサーマルを実施した原子力発電所は、九州電力玄海原発3号機（2009年12月2日運転開始）、四国電力伊方原発3号機（2010年3月30日運転開始）、東京電力福島第一原発3号機

（2010年10月26日運転開始）及び関西電力高浜原発3号機（2011年1月21日運転開始）の4機である。

核燃料サイクルが本格的に稼働するまでの間、使用済核燃料を少しでも少なくするために各電力会社が着手しようとしていたが、福島第一原子力発電所でプルサーマルを実施していた3号機から流出したとみられるプルトニウムが発電所敷地内で検出されたことを受け、原発に対する世論の風向きは厳しさを増しており、今後、プルサーマルを再開又は実施することは非常に難しいと思われる。なお、現時点でプルサーマルを実施している発電所の稼働はない（平成23年9月8日時点）。

(3) 高速増殖炉

高速増殖炉は、消費した以上の燃料を生成することができる発電方式であり、我が国の高速増殖原型炉「もんじゅ」は、消費した核燃料物質を1.2倍生成することができる。そのメカニズムは、中性子の速度を減速させない媒体であるナトリウムを使用することで、核燃料物質であるプルトニウムを増殖させるものである。酸素と反応すると爆発することもある液体のナトリウムを媒体として使用するため、その制御が非常に困難であるとされ、現時点において高速増殖炉の商業炉を確立した例は世界中をみても存在しない。

通常、軽水炉及びプルサーマルによって利用されるウランの利用効率は、0.5%～0.75%と言われているが、高速増殖炉によるウラン資源の利用効率は60%に達するという試算¹もある。

海外では、ロシア・インド・中国などが高速炉開発を積極的に進めている。福島第一原子力発電所事故前の情報ではあるが、ロシア

¹ 鈴木篤之東京大学工学部教授『プルトニウム』ERC出版（1994）

では実験炉及び原型炉が稼働しており、2020～2030年頃までには120万kW規模の商業炉を、2050年までには発電設備容量1億kW以上（高速炉200基以上）の設備を開発することを目標としている。インドでは、実験炉が稼働しており、2023年までに50万kW規模の商業炉を6基建設し、2050年までに高速炉だけで発電設備容量2.6億kWの設備を開発することを目標としている。中国では、2009年7月に実験炉が初臨界を達成し、ロシアと連携することで原型炉を建設せずに2020年頃から実証炉を、2030年までには商業炉を確立し、2050年までに高速炉だけで2億kW規模の発電設備容量を目指している。

もんじゅには、昭和55年度から平成23年度までに9,481億円が投じられており、1年間に要する運転経費は約200億円以上に上る。

福島第一原子力発電所の事故を受け、我が国の原子力政策の目玉であった高速増殖炉による核燃料サイクルを今後も目指し続けていくのか否か、高速増殖炉もんじゅは運転を停止している間も設備のメンテナンスを行う必要があり、その可否によって、早期に判断を示すことが求められる。

平成23年8月8日、衆議院予算委員会において菅直人内閣総理大臣（当時）は「原発に依存しない社会を目指す。依存の中には使用済み核燃料の再処理、もんじゅも含まれる」と発言し²、核燃料サイクル政策の抜本的な見直しを行う考えがあることを表明した。

2 当面の原子力代替としての火力

(1) 火力発電の概要

火力発電は、石油等の燃料を燃やして得られる熱エネルギーを発電設備によって電気エネルギーに変換して取り出す発電方式であり、

我が国の発電電力量の過半を占める基幹エネルギーである。

その発電方式は、大きく分けて汽力発電とコンバインド・サイクル発電の2種類に大別される。オイルショック以降は、脱化石燃料の方向、近年では、CO₂対策という方針により、継続的にシェアの低減に取り組みされてきたものである。

ア 汽力発電

汽力発電とは、重油、LNG（液化天然ガス）及び石炭等の燃料を燃やし、ボイラーで高温・高圧の蒸気を作り出し、この蒸気がタービンの羽根車を回すことで、タービンにつないだ発電機を動かし発電する方式である。

イ コンバインド・サイクル発電

コンバインド・サイクル発電とは、発電に使用した後の廃熱を再利用して再び発電に使う方式である。燃料を燃やすと、熱が発生すると同時に、その体積は急激に膨張する。この膨張の力を利用してガスタービンの羽根車を回すが、ガスタービンから出た排気ガスは、なお高温状態であり、これを再利用して再び高温・高圧状態を作り出し、蒸気タービンを回して発電する方式である。このように1つの燃料投入で2つのタービンを回すことによって同じ燃料でも効率よく発電することができるメリットがある。

(2) 火力発電の問題点

大規模な出力を確保することが可能であり、発電コストもそれほど高くない火力発電は、広く世界各国で普及している。さらに、我が国では電力需給調整機能³も担っており、電力

² 第177回国会衆議院予算委員会議録第28号26頁（平成23.8.8）菅内閣総理大臣答弁

³ 電力需給調整機能とは、電力は需要と供給量のバランスを維持しないと停電するため、臨機応変に発電量をコントロールする機能

の安定供給には欠かせないものとなっている。他方、火力発電には地球温暖化問題、燃料の高騰及び燃料の安定供給への不安などの問題点も指摘されている。

まず、火力発電が突出して問題とされるのが地球温暖化対策に関する点である。火力は燃料燃焼時に温室効果ガスを排出するため、原子力や再生可能エネルギーと比べて圧倒的に温室効果ガスの排出量が多い。火力の中で最も温室効果ガスの排出量が少ないLNGでも原子力や再生可能エネルギーと比較すると数十倍から数百倍もの格差がある。高効率発電技術の開発が進められているが、その差が直ちに埋まるほどではない。なお、下に示す表には、燃料燃焼時に発生するCO₂以外に設備設置及び運用時に発生するCO₂も含んだ値となっている。

電源別発電電力量当たりのCO₂排出量比較

火力（石炭）	0.943 kg-CO ₂ /kWh
火力（石油）	0.738 kg-CO ₂ /kWh
火力（天然ガス）	0.599 kg-CO ₂ /kWh
火力（天然ガス） コンバインド	0.474 kg-CO ₂ /kWh
原子力	0.02 kg-CO ₂ /kWh
水力	0.011 kg-CO ₂ /kWh
太陽光	0.038 kg-CO ₂ /kWh
風力	0.025 kg-CO ₂ /kWh
地熱	0.013 kg-CO ₂ /kWh

（出所）資源エネルギー庁「買取制度の概要」

次に、燃料の高騰についてであるが、平成23年8月10日に行われた経済産業・農林水産・環境委員会連合審査会における政府答弁によると、過去5年間で燃料費の上昇に伴う標準家庭の電気料金の上げ幅は月額約900円に達し、IEA（国際エネルギー機関）の予測では2020年までに更に月額約600円程度上

昇すると見込まれている⁴。これに加えて我が国では、原子力発電所事故の賠償及び化石燃料代替等に伴う電気料金の引上げが想定されている。また、電力多消費産業では最大で毎月1,000万円以上の負担増が生じる事業所も出てくると想定されており、電気料金の上昇による企業の国際競争力低下を懸念する声もある。

最後に、燃料の安定供給についてであるが、我が国が火力発電に用いる燃料は、そのほぼ全てを輸入に依存していることから、輸入相手国が政情が比較的安定している豪州等の石炭などは問題となりにくい燃料と言えるが、中東依存度が約90%前後と高い水準である石油については、輸入相手国側の政情不安が原因で原油の安定的な輸入に支障をきたすおそれがある。このため、天然ガスのように輸入先を東南アジアにも期待するなど輸入先の分散化を進める政策に着手する必要がある。

（3）シェールガス

地球温暖化対策の一環として、化石燃料の中では温室効果ガスの排出量が少ないとされる天然ガスが注目を集めている。シェールガスとは、頁岩層に含まれるメタンを90%以上含む天然ガスであり、在来型の天然ガスが高発熱量型であるのに対し、シェールガスは低発熱量型に分類される。

2009年のBP⁵統計によれば、天然ガスの可採年数は62.8年、確認可採埋蔵量は6,400Tcf（兆立法フィート、Bcfは10億立方フィート）と言われているが、シェールガスの資源量は16,000Tcfとも言われており、残存する従来の天然ガスと比較しても極めて大

⁴ 第177回国会経済産業委員会 農林水産委員会 環境委員会連合審査会議録第1号9頁（平成23.8.10）細野政府参考人答弁

⁵ 世界全土で活動を展開する世界最大級の総合エネルギー企業。英国本社の正式名称は、BP p.l.c

きな資源ポテンシャルを秘めているとされる。近年まで、採掘技術と経済性の問題等によりなかなか市場に台頭してこなかったシェールガスであったが、米国で採掘技術が急速に進歩し、生産価格も低下したことから、同国における生産量は2000年の1.2Bcf/dから2008年には4.7Bcf/dと8年間で4倍になった。また、同国内のガス生産に対する非在来型の割合が2008年に50%を超え、今後もこの割合は高まっていくと予測されている。シェールガスについては、日本では地質年代が新しいため、商業生産は期待薄であるが、中国及び欧州では商業生産を検討する動きがある。この結果、国際的な天然ガス市場に大きな影響を及ぼす可能性があり、供給安定性の評価に一石を投ずるものとして期待を集めている。

世界のシェールガス資源量評価

北米	1,931Tcf
南米	1,225Tcf
欧州	639Tcf
アジア・太平洋	1,042Tcf
合計	6,622Tcf

※2008年世界の天然ガス消費量：106Tcf

出所：JOGMEC「世界の天然ガス埋蔵量の急増」

3 再生可能エネルギーへの注目

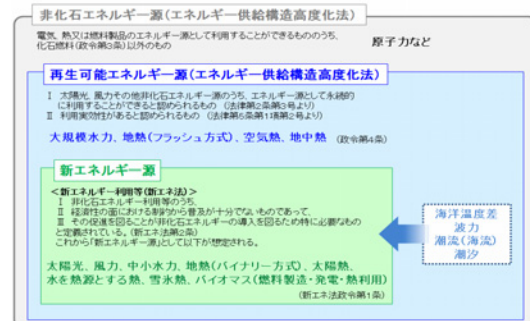
(1) 再生可能エネルギーの概要

再生可能エネルギーに国際的な定義は存在しないものの、我が国における再生可能エネルギーと新エネルギーの大きな違いは、前者は大規模水力等、既に経済性を持つ発電方式及び現状では経済性を持たない太陽光、風力、バイオマス等が含まれるが、後者は大規模水力や研究開発途上にある既に経済性を持つもの等は含まない概念であるという点である。

福島第一原子力発電所の事故以降、地域独自の電源を保有すべきであるという分散型電

源の重要性が認識されるようになり、再生可能エネルギーに注目が集まっている。

「再生可能エネルギー源」等の概念整理



出所：資源エネルギー庁HP

再生可能エネルギーは、原子力や火力と異なり燃料を輸入する必要がなく、温室効果ガスの排出量も少ないというメリットがある反面、他の発電と比べてエネルギー密度が低く、発電コストが高いこと及び太陽光や風力については発電量が気象条件によって大きな影響を受けるというデメリットがあり、日本における発電電力量全体に占める再生可能エネルギーの割合は約1%程度に過ぎない。これまで再生可能エネルギーの普及拡大を図るための施策として、RPS制度⁶、余剰電力固定価格買取制度及び初期コスト低減のための補助金等が実施されてきたが、大きな普及拡大には至っていない。

再生可能エネルギーの普及拡大が進まなかった原因として考えられるのは①経済性、②安定供給性、③必要性といった点をいずれも満たしていなかったことである。特に、3点目の「必要性」について、震災前には一般的に原子力と火力による電力供給体制は盤石と考えられており、日本国民の再生可能エネルギーの普及拡大に対する意識もそれほど高

⁶ RPS制度とは、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に基づき、電気事業者が新エネルギー等から発電される電気を一定割合以上利用することを義務付ける制度をいう。

いものではなかったと見られる。また、電気事業者から見れば、再生可能エネルギーの導入を拡大するインセンティブは①クリーンなイメージ、②政府からの資金援助、③国内自給率の向上といった程度のものでしかなく、特に国内自給率の向上という点においても、原子力の割合を高めることを主眼にしており、電気事業者は主にRPS制度の下で課せられた目標を達成するために導入拡大を図ってきたにすぎない。電気事業者が、急速に再生可能エネルギーの割合を高めることに対して慎重な姿勢を示す理由としては、やはり高コストという点も大きいと思われるが、供給安定性の問題点が挙げられる。太陽光、風力の2つが発電量のポテンシャルとしては大きい再生可能エネルギーであり、この両者ともに気象条件によっては全く発電できないという性質を持っており、発電量に占める割合を高め過ぎると電力需給のバランスが崩れて大停電が起こる可能性も指摘されている。

(2) 再生可能エネルギーの固定価格買取制度

震災後、菅直人前内閣総理大臣の退陣3条件の一つとして国民的関心事項となった再生可能エネルギー特別措置法⁷は、衆議院における20時間以上に及ぶ審議を経て、本年8月26日に成立し、本制度は平成24年7月1日より施行することとなった。

固定価格買取制度とは、再生可能エネルギーを用いた発電設備の設置者（以下「特定供給者」という。）が発電した電力を電気事業者が固定価格で一定期間買い取ることを義務付け、その買取費用を国民が電気料金に上乗せする形で広く薄く負担する制度である。本制度は、欧州を中心に導入されており、当該発電設備による発電が担保される限りにおいて

安定的な電力の買取りが保証される制度であり、市場価格よりも高い買取価格が設定されることから導入インセンティブが非常に強く働くことになり、再生可能エネルギーを急速に導入させる点において大変優れた制度であるといえる。他方、本制度は急速な導入拡大に伴う国民負担の急増が問題点として指摘されている。

本制度導入に係る法案審議において、政府は電気料金の上げ幅につき、kWh当たり0.5円（50銭）を超えないように運用するとし、標準家庭（300kWh/月）で毎月150円ほど電気料金が增加する負担水準と説明していた。国会審議の過程で与野党間の修正協議が行われ、政府当初案から大幅な修正が行われた。具体的な修正内容としては、①電力多消費型産業への負担減免（80%以上）、②制度実施当初3年間の集中期間は特定供給者の利潤に特に配慮すること、③エネルギー対策特別会計からの予算措置など、一定の要件を満たす者に対する負担軽減措置が盛り込まれた一方、負担減免措置の対象外となる者に対する負担が過重なものとならないよう財政措置によってこちらも負担軽減を図る内容となっている。なお、住宅用太陽光発電については、全量買取よりも余剰買取の方が省エネインセンティブが強く働き、かつ、国民負担の抑制にもなり、既存制度から新制度への移行にコストがかかる等の理由で余剰電力買取制度は維持される見通しである。

なお、本制度の下では、一度買取対象となればそれ以後固定期間（10年～20年）は固定価格による買取りが義務付けられるため、新たに買取対象となった分の負担が加算され続ける期間が発生する。そこで、国民負担が過重にならないよう、エネルギー対策特別会計等、財政措置によって補填する規定が法案の修正協議で追加されたが、今後どのように執

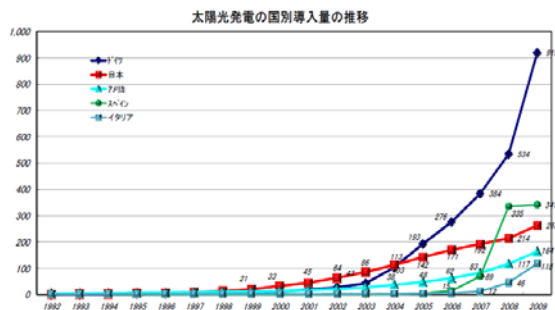
⁷ 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律第108号）

行していくのか注目される。

(3) 再生可能エネルギー拡大のポテンシャル ア 太陽光発電

太陽光発電は、光を電気に変換する太陽光電池を活用した発電方法であり、我が国においては2009年度末時点で累計約263万kWが導入されている。太陽光発電は、比較的発電単価が高いことからこれまでも導入時の補助金や余剰固定価格買取制度の導入等、普及促進策は講じられてきた。しかし、依然として我が国全体の発電電力量に占める太陽光発電の割合は1%に満たない。住宅用太陽光発電については、政府の試算によると一般的な家庭で設置費用が150～200万円程度と言われており、固定価格買取制度の導入によって制度導入から10～12年程度で設置費用が回収できるとされている。しかし、この試算は太陽光発電設備が順調に発電を続けたことを念頭に置いており、耐用年数が20年程度とされる太陽光パネルの処理費用や10年に一度、数十万円程度の費用がかかることとされる太陽光パネルのパワーコンディショナーの取替費用、天候条件による発電量の増減、パネルに付着した汚れの清掃費用等の諸条件を加味する必要がある。

太陽光発電の国別導入量



出所：経済産業省「買取制度の概要」

太陽光発電については、住宅の屋根に設置

するほか、工場やビルの屋根及び壁等、様々な建築物に設置することができ、また、休耕地などの広大な敷地にパネルを敷き詰めるといった事例も検討されており、そのポテンシャルは非常に大きいと考えられる。

太陽光発電の最大導入可能量

○平成22年度 再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査報告書（環境省）

内訳	最大導入可能量
公共系建築物等	2,320万kW
発電所・工場・物流施設	2,900万kW
低・未利用地	2,730万kW
耕作放棄地	6,980万kW
総合計	1億4,930万kW

出所：環境省 HP

○「太陽光発電ロードマップ（PV2030+）」（NEDO）

ケース1	5,417万kW
ケース2	1億193万kW
ケース3	2億184万kW
物理的潜在量	79億8,447万kW

出所：NEDO

※ケース1：全国の戸建て住宅及び集合住宅全体の1/3の屋根及び公共施設全体の2/3の屋根等に太陽光パネルを設置した場合。

ケース2：ケース1に加えて、公共施設すべての屋根、大型産業施設の建築面積の10%相当の屋根等及び交通・運輸施設全体の1/2～2/3の屋根及び壁面等に太陽光パネルを設置した場合。

ケース3：ケース2に加えて、大型産業施設の建築面積の50%相当の屋根等、事務所ビルやガソリンスタンド等全体の1/3～1/2の屋根等に太陽光パネルを設置した場合。

我が国における太陽光発電の最大導入可能量について、環境省の試算によれば約1億4,930万kWとされ、NEDO（独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構）の試算によれば制約条件によって異なるものの、約5,417万～2億184万kWとされる。電気事業者10社の全発電容量が約2億396万kWであることから、そのポテンシャルの大きさが分かる。

他方、休耕地に設置した場合には、その後少なくとも20年程度は当該土地を農地として利用することはできなくなる点に留意する必要がある。

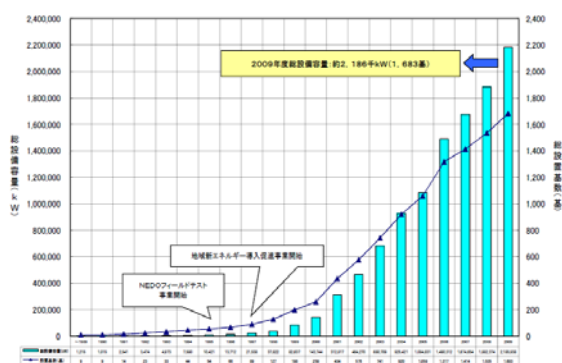
イ 風力発電

風力発電は、風力で風車を回転させ、その回転運動を発電機に伝えることによって電気を起こす発電方法であり、我が国においては

2009年度末時点で約219万kWが導入されている。風力発電は、当該設備の規模等によって異なるが、一般的には再生可能エネルギーの中でも発電コストが安価であると言われており、その設置形態によって陸上と洋上に分類され、陸上風力の導入ポテンシャルは小さいと言われている。陸上風力の設置ポテンシャルが小さい理由としては、風力発電特有の①風況、②低周波、③バードストライク、④自然景観等が挙げられる。また、風況等がよく風力発電所の立地に適した地域には、既に導入が進んでおり、政府は、今後のポテンシャルが大きい洋上風力の技術開発を進めているが、洋上風力についても①漁業権・水利権、②台風等の対策、③設置技術の開発等の難しい課題が残っている。

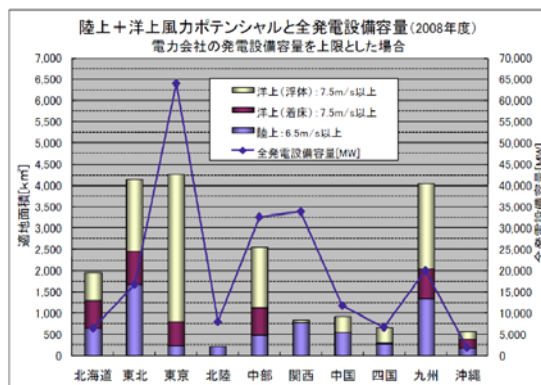
風力発電の発電ポテンシャルについては、陸上と洋上の合計で見ると、東北、関東、九州地方が大きく、北陸、関西、四国地方などは小さい。他方、洋上に限って見れば、突出して関東地方のポテンシャルが大きく東北、九州、中部地方が続く。陸上では東北及び九州地方が大きく、北海道、関西地方が後に続く。

我が国における風力発電導入量の推移



出所：NEDO

風力発電の最大導入可能量



出所：NEDO「再生可能エネルギー技術白書」

ウ 地熱発電

地熱発電は、地表から地下深部に長年かけて浸透した雨水等が地熱によって加熱され、高温の熱水として蓄えられている地熱貯留層から、坑井により地上に熱水・蒸気を取り出し、タービンを回して発電する発電方法である。地熱発電は、再生可能エネルギーの中でも設備利用率が約70%と高く、また、天候等に左右されない安定した電源である。

我が国は、世界第3位の地熱資源ポテンシャルを保有していると評価されているものの、地熱発電所の導入量としては世界第8位にとどまっており、いまだ導入が思うように進んでいない。

国別地熱資源量

国名	活火山数 [個]	地熱資源量 [MW]	地熱発電導入量(2008) [MW]
インドネシア	150	27,791	992
米国	133	23,000	3,040
日本	100	20,540	535
フィリピン	53	6,000	1,970
メキシコ	35	6,000	958
アイスランド	33	5,800	575
ニュージーランド	19	3,650	632
イタリア	14	3,267	811

出所：NEDO「再生可能エネルギー技術白書」
 現在、我が国にある地熱発電所は 18 か所

であり、合計認可出力は約 53 万kWである。なお、我が国に設置されている地熱発電所全 18 か所のうち、大沼、杉乃井、岳の湯、九重観光ホテル及び霧島国際ホテルの 5 か所は自家発電設備である。

日本の地熱発電所一覧（18 か所）

名称	認可出力	運転開始日
松川（岩手）	23,500 kW	昭和 41 年 10 月
大岳（大分）	12,500 kW	昭和 42 年 8 月
大沼（秋田）	9,500 kW	昭和 49 年 6 月
鬼首（宮城）	12,500 kW	昭和 50 年 3 月
八丁原（大分）	計 112,000 kW	①昭和 52 年 6 月 ②平成 2 年 6 月
葛根田（岩手）	計 8 万kW	①昭和 53 年 5 月 ②平成 8 年 3 月
杉乃井（大分）	1,900 kW	昭和 56 年 3 月
森（北海道）	5 万kW	昭和 57 年 11 月
岳の湯（熊本）	50 kW※	平成 3 年 10 月
上の岱（秋田）	28,800 kW	平成 6 年 3 月
澄川（秋田）	5 万kW	平成 7 年 3 月
山川（鹿児島）	3 万kW	平成 7 年 3 月
柳津西山（福島）	65,000 kW	平成 7 年 5 月
大霧（鹿児島）	3 万kW	平成 8 年 3 月
霧島国際ホテル （鹿児島）	220 kW	平成 8 年 3 月
滝上（大分）	25,000 kW	平成 8 年 11 月
九重観光ホテル （大分）	990 kW	平成 10 年 4 月
八丈島（東京）	3,300 kW	平成 11 年 3 月

注：八丁原の 2,000 kW 分及び霧島国際ホテルについては、バイナリー発電設備⁸である。

出所：NEDO 資料及びHP 情報等より当室作成

⁸ 地熱発電にはフラッシュ方式とバイナリー方式があり、フラッシュ方式とは、約 200～350℃の蒸気等を利用するもので 1960 年代から我が国では採用されており、バイナリー方式とは、80～150℃の低温の蒸気等を利用する新たな技術であり、我が国では 2006 年に八丁原発電所で初めて運転を開始した。

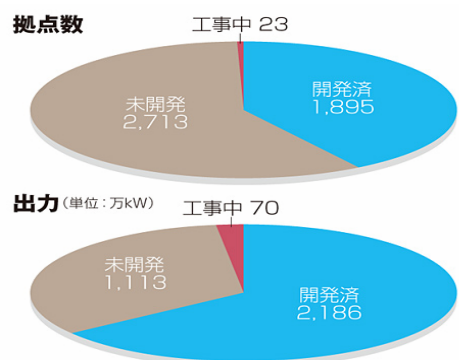
地熱発電の導入が進まない理由として、①資源量の確認調査を開始した時点から運転を開始するまでに約 20 年間もの時間及びコストが必要なこと、②温泉事業者との調整が困難であること等が挙げられる。特に、地熱資源が有用であると見込まれる地点は温泉資源にも恵まれていることが多く、温泉事業者との調整において、地熱発電を行うことに伴い、自分の温泉に何らかの影響が出るおそれがあるとして地熱発電所の建設に承諾しない事例が見られ、日本で地熱発電の導入を拡大させるためにはこの点につき有効な解決策が必要となろう。

エ 中小水力発電

水力発電自体は、我が国のみならず世界的に古くから採用されてきた発電方法であり、我が国においても全発電電力量のうち約 8%（2009 年度実績）を水力発電が占めている。化石燃料と異なり燃料が不要で温室効果ガスを排出せず、原子力のような高度な技術は必要とされないため、非常に有力な電源であるが、政府の調査結果によれば我が国における大規模水力発電（10 万kW以上）の未開発地点は 3 地点のみとされており、これ以上飛躍的に発電量を増強させることは難しいと考えられている。

他方、それ以下の中小水力の未開発地点は 2,700 地点以上（1,000 万kW以上）に及ぶとされる。太陽光発電や風力発電のように、急激に大量導入することは難しいが、水力発電は既に長期にわたり使用されてきた技術であることから、後述するコスト等の導入時の課題がクリアされれば、貴重な電源になると考えられる。

我が国における水力開発ポテンシャル



出所：資源エネルギー庁「包蔵水力」

特に、1,000 kW以下の水路等を利用したマイクロ水力が注目を集めている。当然の話であるが、小さな設備になればなるほど、発電コストが高くなる傾向があり、最大で1 kW当たり30円以上となることもあるとされている。

今後、マイクロ水力の普及に対する課題としては、①地域ごとに異なる使用可能水量及び落差条件に左右されること、②環境保護のため、調査にコストがかかること、③水利権の取得、④未開発地点が山奥等に多いこと、⑤スケールメリットを得にくくコストが割高になること等が挙げられる。今後、政府及び地方自治体においては、導入時補助金の拡充や環境影響調査のコスト削減等、中小水力の普及に対する対策が求められる。

なお、国土交通省を中心にマイクロ水力発電の普及を促進するため、政府は以下のような規制緩和及び導入支援策の検討を進めている。

小水力発電普及に向けた主な規制緩和策等

水利権取得時の環境調査の簡素化 (11年度中に調査・研究着手)	国交省
技術基準・安全基準の策定 (10年度に実験着手、12年度以降結論)	
相談窓口の設置 (11年度中に設置)	
従属発電の許可手続きの簡素化 (11年度中に「総合特区」で措置)	環境省
自然公園内へ設置する際の審査簡素化 (11年度中に設置)	
ダム水路主任技術者の外部委託を許可 (11年度中に措置)	経産省

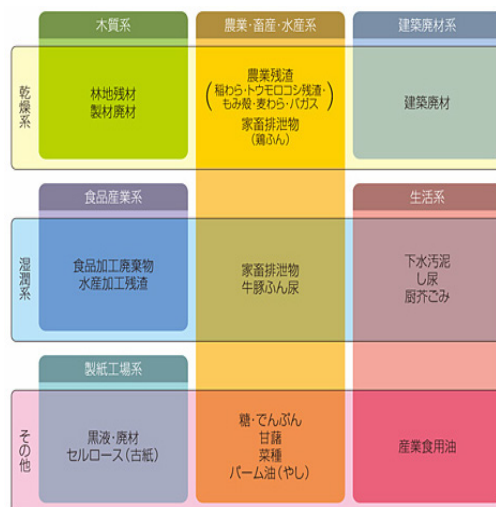
出所：電気新聞

オ バイオマス発電

バイオマス発電とは、動植物由来の資源であるバイオマス資源を燃焼又はガス化等することによって発電する発電方法である。バイオマスといっても木質系、食品系、製紙系などその範囲は幅広い。

また、バイオマス発電にも様々な種類が存在するが、最新の政府統計が整備されておらず、正確にどの程度導入されているのかは分からない。なお、参考までにR P S法に基づき認定を受けた都道府県別のバイオマス発電導入量を以下に示す。総発電施設数は364、総出力は使用燃料比率換算すると約210万kW程度である。

バイオマスの分類



出所：経済産業省HP

我が国のバイオマス発電導入量（2010年度）

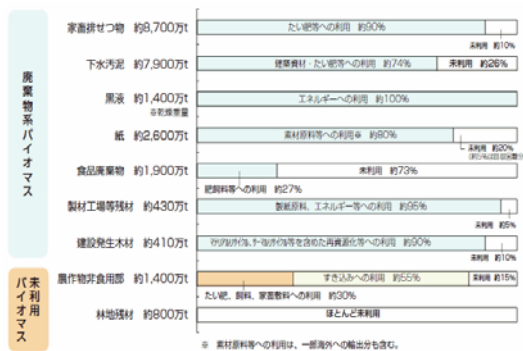
都道府県	設備件数	総出力 (kW)	都道府県	設備件数	総出力 (kW)
北海道	3	348,887	青森県	1	3,600
岩手県	5	156,140	宮城県	6	35,008
秋田県	4	13,055	山形県	3	5,980
福島県	6	1,710,810	茨城県	1	616,220
栃木県	7	43,380	群馬県	5	46,969
埼玉県	1	113,360	千葉県	1	114,988
東京都	2	318,480	神奈川県	1	181,800
新潟県	4	58,500	富山県	3	24,990
石川県	6	1,217,250	福井県	1	1,200,000
山梨県	4	3,970	長野県	3	8,750
岐阜県	5	15,350	静岡県	1	169,060
愛知県	2	4,227,862	三重県	4	18,290
滋賀県	2	12,700	京都府	1	1,850,780
大阪府	1	209,515	兵庫県	1	860,845
奈良県	1	5,000	和歌山県	2	6,500
鳥取県	2	123,000	島根県	3	10,290
岡山県	7	38,610	広島県	1	189,020
山口県	7	1,290,950	徳島県	0	0
香川県	4	8,850	愛媛県	6	1,329,220
高知県	5	145,740	福岡県	1	225,870
佐賀県	2	29,700	長崎県	5	2,013,482
熊本県	4	17,428	大分県	6	72,240
宮崎県	8	138,810	鹿児島県	5	17,050
沖縄県	4	328,300	合計	364	19,576,599 (2,137,971)

出所：資源エネルギー庁：RPS法ホームページ

※合計欄の（ ）は、バイオマス発電の出力に使用燃料の熱量比率を乗じた出力。

バイオマス発電については、ごみ発電や林地残材を利用した発電等、様々な燃料を使用した発電方法が存在する。再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、現在のところ新設の設備を買取対象とする方向で議論が進んでいるが、経済産業省は、バイオマス発電設備については、既設であっても使用する燃料が新しいものであれば買取対象となるという認識を示している。

主なバイオマス資源ポテンシャル



出所：経済産業省 エネルギー白書 2010

バイオマスの資源量としては、特に林地残材のほとんどが未利用であり、そのポテンシ

ャルは大きいと言えるが、再生可能エネルギーとして活用するためには、伐採地からの輸送コストが高いことを主な理由として活用されてこなかったことを踏まえ、経済的課題をクリアする必要がある。

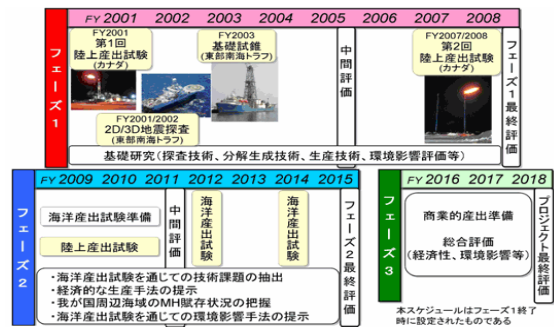
II 新たなエネルギー・資源開発

1 メタンハイドレート

メタンハイドレートとは、低温高压の条件下で水分子にメタン分子（天然ガス）が取り込まれ、氷状になっている物質である。メタンハイドレートは、日本の排他的経済水域内等において相当量（平成 18 年度には、東部南海トラフ海域だけで 1.1Tcf 国の天然ガス消費量換算で約 14 年分が確認されている。）が埋蔵されていることが確認されており、将来的な国産の天然ガス資源として期待されている。

また、我が国では 2001 年 7 月に経済産業省が策定した「我が国におけるメタンハイドレート開発計画」に基づき、2018 年までに商業的産出のための技術開発を進めており、現在はフェーズ 2 の 3 年目である。

我が国におけるメタンハイドレート開発計画

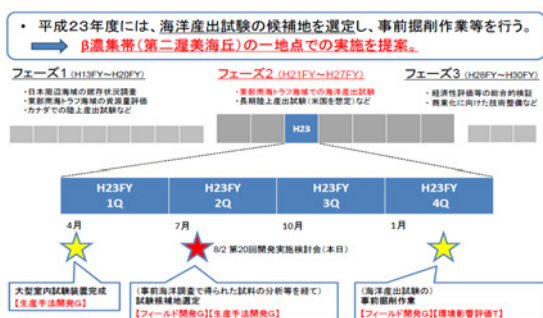


出所：JOGMEC ホームページ

同計画では、本年度内に海洋産出資源の候補地を選定し、事前掘削作業等を実施することとしている。この計画に従い、8 月 2 日、経済産業省は掘削地点を愛知県の南方沖 70

～80 kmの海底とすることを決めた。静岡県南方沖 40～50 kmの推進 722m の地点も候補にあがっていたが、愛知県沖の方が地層が強く、断層がないためメタンハイドレートの産出に適していると判断した。

平成 23 年度事業計画の概要について



出所：メタンハイドレート資源開発研究コンソーシアム資料

2 海底熱水鉱床等

海底熱水鉱床とは、深海底鉱物資源のうち推進 500～3,000mの海底に分布する多金属硫化物鉱床のことをいい、主に銅、鉛、亜鉛、金及び銀等の重金属が沈殿している。我が国周辺海域における海底熱水鉱床は、分布水域が 700～1,600m と世界的にも浅く、金及び銀の品質も高いといわれており、技術的及び経済的な観点から開発に有利であると期待されている。経済産業省は、JOGMECを通じて昭和 50 年代以降、第二白嶺丸等を用いて調査を進めている。

その他、深海底鉱物資源としては水深 4,000～6,000m に埋没しているマンガン団塊(楕円状の鉄・マンガン酸化物の塊であり、ニッケル、銅、コバルト等の有用金属が含有している。)及び海山の斜面等に存在するコバルト・リッチ・クラスト(鉄・マンガン酸化物であり、マンガン団塊と比べてコバルトの品位が 3 倍程度高く、微量の白金を含む。)がある。

海底熱水鉱床の開発について



出所：経済産業省資源エネルギー庁

我が国においては、平成 20 年に閣議決定された「海洋基本計画」に基づき策定された「海洋エネルギー・鉱物資源開発計画」に従い、平成 24 年度までを第 1 期として採掘・技術開発等を実施し、平成 25 年度から平成 30 年度を第 2 期として実証実験の実施等を行うことを目標としている。この事業によって海底熱水鉱床から鉱物資源を商業生産できるようになれば、資源の安定供給という重要な命題に対して大きな意味を持つこととなる。

3 レアアース

(1) レアアースの巨大鉱床

レアアース(ネオジウム及びイットリウムなど)は半導体製造をはじめ、先端技術を駆使したものづくりに必須の要素であるが、世界的に広く分布しているにもかかわらず、中国の価格戦略により、供給国が限定されている戦略物資である。本年 7 月 17 日、東京大学等の研究グループが太平洋の海底にレアアースの巨大鉱床を発見し、その埋蔵量は陸上で確認されている量の約 800～1,000 倍に達するという。埋蔵場所については、一部米国(ハワイ等)及びフランス(タヒチ等)領も含まれるが、その大半が公海であると考えられており、中国に依存してきたレアアース問題が

解決する可能性が出てきた。

他方、レアアースが濃縮されていると見られる泥は、少なくとも水深 3,000m 以上の深海に位置しており、経済性をクリアした採掘技術の確立が課題である。

なお、2012 年、我が国が水深 500~1,000m 前後にあるメタンハイドレートの試掘を行うことが予定されており、今回発見されたレアアースの巨大鉱床が眠る水深はその 3 倍以上とされている。

(2) 中国とレアアース

2010 年 7 月以降、中国は自国のレアアースを枯渇させないことを理由に、レアアースの輸出制限を実施し続けている。中国のレアアース埋蔵量は、世界全体の約 3 分の 1 程度とされているが、安価な人件費等を武器に世界中に安いレアアースを輸出してきたため、現状では世界全体のレアアースの輸出量に占める中国の割合は約 90% となった。その結果、中国のレアアース輸出制限によってレアアースの高騰が引き起こされている。このような状況を打開するため、昨年、政府はレアアースの使用量を低減する技術開発支援、備蓄、リサイクル技術の開発促進等の対策に乗り出しているが、抜本的な解決にはまだ時間を要することが想定される。先に述べたレアアースの巨大鉱床の発見に伴う中国の対応を注視しつつ、レアアースの安定供給対策を進めていくことが望まれている。

おわりに

政府は、将来的に原子力に依存しない社会を目指す方針であり、再稼働の前により慎重なステップを踏むストレステストの実施を義務付け、これが結果として全国の原子力発電所の再稼働を遅らせることとなった。また、ストレステストが実施されたからと言って原

発立地自治体の首長が再稼働を了承するとは限らない。このため、被災地以外の西日本にまで電力供給不足問題が飛び火し、発電電力量に占める原子力の割合が高い関西電力、四国電力及び九州電力などは電力需給問題に苦慮しており、全国的に節電を強いられる状況になった。また産業界は、電力不足問題を理由に生産拠点の海外移転を主張している。政府は、日本のエネルギー政策について早急に目標（基本計画）を構築するとともに、短期的な影響が大きい原子力発電所の再稼働問題に対して一定の道筋をつけることが重要である。

また、再生可能エネルギーが日本の基幹電源となるにはまだ課題が多く、10 年、20 年単位の時間もかかると考えられる。さらに、再生可能エネルギーの普及拡大に係る議論はメリットを中心に議論が進んでおり、デメリットについては現時点ではあまり議論されておらず、再生可能エネルギー特別措置法の施行と並行して、この点を見極めた上で実際の施策を講じていく必要がある。

我々は、東日本大震災の発生によって、将来のエネルギー政策を根本から見直す機会に直面している。原子力を残すのか否か、残すとした場合、その割合は従来と比べてどの程度であるか、原子力の割合が低減するのであれば不足分を賄う火力と再生可能エネルギーの適正な組合せはどの程度であるか。この基本的な目標を受けて、メタンハイドレートやシェールガスといった新しい燃料源をどの程度国として支援していくのかが決まる。

エネルギー問題は、過去から戦争の引き金になるほど国家にとっての最重要政策の一つであり、エネルギー政策の見直しは、第二次大戦後、経済大国として現在の地位を築いた我が国の将来の方向性を決めることにもつながる。ただ闇雲に原子力を否定するのではな

く、多様なエネルギーの可能性を排除せずに 有益な姿を打ち出すこととなるよう、今後の
我が国の将来の社会・経済の姿に最も適した 議論の行方を注視したい。

【参考文献】

- ・電気事業分科会コスト等検証小委員会『バックエンド事業全般にわたるコスト構造、原子力発電全体の収益性等の分析・評価』（2004）
- ・経済産業省資源エネルギー庁『買取制度の概要』（2011）
- ・衆議院調査局経済産業調査室『エネルギー・資源問題』（2011）
- ・B P 統計（2009）
- ・J O G M E C 『世界の天然ガス埋蔵量の急増』（2011）
- ・社団法人火力原子力発電技術協会『地熱発電の現状と動向』（2008）
- ・独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構『N E D O 再生可能エネルギー技術白書』（2010）

新防衛計画の大綱の策定経緯と有識者懇談会方式の課題

衆議院事務局委員部第三課長

花 島 克 臣

(前安全保障調査室首席調査員)

■ 要 旨 ■

民主党政権となって初となる防衛計画の大綱が策定された。政権交代後、政府は、十分な検討を行うために、大綱の策定を1年先送りし、有識者懇談会を設置するなどして大綱を策定したが、政府与党の議論が不足しているとの指摘がある。政府与党は、有識者懇談会から報告書が提出されてから本格的に検討を開始したため、先送りによって得られた時間の大半が、有識者懇談会の議論に費やされた格好となった。今回の大綱の策定経緯を踏まえ、有識者懇談会方式の課題を整理する。

《構 成》

はじめに

- I 麻生内閣における見直し
- II 鳩山内閣における先送り
- III 鳩山内閣における有識者懇談会の開催
- IV 菅内閣における大綱の策定
- V 与党における議論等
- VI 有識者懇談会方式の課題

はじめに

防衛計画の大綱（以下「大綱」という。）とは、我が国の安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、さらには、これらに基づく、自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標の水準といった今後の防衛力の基本的指針を示すものである¹。

平成22年12月17日、民主党を中心とする連立政権に交代後初となる「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」が策定された。大綱は、昭和51年に「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」が初めて策定されて以降、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」、「平成

17年度以降に係る防衛計画の大綱」と策定（見直し）が行われ、今回が4回目の策定となる。

大綱の見直し作業について政府は、有識者懇談会から幅広く意見を聴取した後、その意見を参考にしながら政府で検討し、最終的に、安全保障会議の決定を経て、閣議決定するものとしている²。

麻生内閣は、平成21年中に大綱を策定する予定であったが、有識者懇談会から報告書を受け取った後に政権交代が生じた。新たに発足した鳩山内閣は、大綱策定を1年先送りし、前政権と人選が異なる新たな有識者懇談会を改めて設置し直した。そして、有識者懇談会から報告書を受け取った菅内閣は、安全保障会議を開催し、大綱を策定した（図1参照）。

本稿では、政権交代を挟んで策定された大綱の策定経緯を振り返るとともに、有識者懇談会方式の課題を整理する。

¹ 防衛省『平成22年版 防衛白書』116頁

² 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号20頁（平成23.3.11）松野内閣官房副長官答弁

(図1) 平成23年度以降に係る防衛計画の大綱の策定経緯

	内閣	政府	与党その他
平成21年	麻生内閣	有識者懇談会 1. 7 設置 8. 4 報告書提出	6. 9 自民党提言 7. 21 衆議院解散 8. 30 衆議院総選挙
	鳩山内閣	10. 16 先送り決定 12. 17「平成22年度の防衛力整備等について」決定	9. 16 鳩山内閣発足
平成22年		有識者懇談会 2. 16 設置	5. 28 社民党連立内閣離脱
	菅内閣	8. 27 報告書提出	6. 8 菅内閣発足 6. 14 自民党提言 7. 11 参議院通常選挙
		安全保障会議 9. 14 検討開始 12. 17「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」決定	11. 30 民主党提言 12. 6 菅内閣総理大臣・福島社民党党首会談

(出所) 筆者作成

I 麻生内閣における見直し

1 見直しの経緯

大綱の見直しに関して、前大綱である「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱³」(平成16年12月10日閣議決定)には、「この大綱に定める防衛力の在り方は、おおむね10年後までを念頭においたものであるが、5年後又は情勢に重要な変化が生じた場合には、その時点における安全保障環境、技術水準の動向等を勘案し検討を行い、必要な修正を行う。」

とされていた。

2 有識者懇談会の設置

麻生内閣は、平成21年末が大綱が策定されて5年後に当たることから、これを契機に、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と考えた⁴。このため、政府は、1月7日に、安全保障と防衛力の在り方に関係する分野等の有識者を委員として、これに加え同分野に関する行政実務上の知験を有する者を専門委員として参集

³ 防衛省<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taiko.pdf>> (last access 2011.4.20)

⁴ 官房長官記者発表(平21.1.8) <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/01/08_a.html> (last access 2011.4.20)

を求め、意見を聴取することを目的として、「安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置した⁵。

(委員)

座長：勝俣恒久 東京電力株式会社社長

青木節子 慶應義塾大学総合政策学部教授

植木(川勝)千可子 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

北岡伸一 東京大学大学院法学政治学研究科教授

田中明彦 東京大学大学院情報学環教授

中西寛 京都大学公共政策大学院教授

(専門委員)

加藤良三 日本プロフェッショナル野球組織
コミッショナー (前駐米大使)

佐藤謙 財団法人世界平和研究所副会長 (元防衛事務次官)

竹河内捷次 株式会社日本航空インターナショナル常勤顧問 (元防衛庁統合幕僚会議議長)

3 麻生内閣の意向

平成21年1月9日、第1回の懇談会が開催された。会議の冒頭、麻生内閣総理大臣は、平成16年に大綱が決定されてから4年が経過し、①国際平和活動が自衛隊の本来任務化され、イラクやインド洋での実績を積んできたこと、②日本周辺の状況については、様々な問題がある一方で、中国など各国との協力関係が強化されていること、③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となっていること等を踏まえ、今後の国際情勢を見通し、安全保障戦略と防衛力の役割について、活発な議論を行い、今後の防衛構想と

⁵ 内閣総理大臣決裁「安全保障と防衛力に関する懇談会の開催について」(平21.1.7) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue2/konkyo.pdf>> (last access 2011.4.20)

防衛力の在り方に関する指針を提示してもらいたいと発言した。また、河村内閣官房長官は、今後、月2回程度のペースで当懇談会を開催し、本年6月頃には報告書を取りまとめ、内閣総理大臣に提出願いたいと要望した。そして、報告書が提出された後は、政府としてその提言をしっかりと受け止め、本年末までに予定されている大綱の見直しに関する作業に取り組んでいきたいと発言した⁶。

なお、当時の政治状況は、前回の衆議院議員総選挙(平成17年9月実施)から3年以上が経過していたため、衆議院の解散日程が、大きな関心事項となっていた。

4 中期防衛力整備計画の策定

政府は、大綱に定める防衛力を実現させるに当たり、装備品の研究開発や導入などは短期間にできないことを踏まえ、昭和61年度以降、5年間を対象期間とする中期防衛力整備計画を策定し、これに基づき各年度の防衛力整備を行っている⁷。

平成21年は、中期防衛力整備計画(平成17年度~21年度)の最終年でもあった。麻生内閣は、次期中期防衛力整備計画の策定は、その前提となる大綱の見直しに併せて、年内に策定することを予定していた⁸。

5 有識者懇談会の開催

有識者懇談会は、5月29日(第10回)に主要な議論を終え、8月4日(第11回)の会合で報告書⁹を麻生内閣総理大臣に提出した。

⁶ 「安全保障と防衛力に関する懇談会」(第1回)懇談会終了後の記者ブリーフ要旨(平21.1.9) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue2/dail/brief.pdf>> (last access 2011.4.20)、防衛省『平成21年版 防衛白書』130頁

⁷ 防衛省『平成22年版 防衛白書』131頁

⁸ 防衛省『平成21年版 防衛白書』132頁

⁹ 「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書(2009年8月) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue2/90928shoukoku_j.pdf> (last access 2011.4.20)

有識者懇談会の開催実績は、次のとおりである。

(図2)「安全保障と防衛力に関する懇談会」
の開催実績

回数	開催日	議題
第1回	21.1.9	これまでの防衛計画の大綱の考え方
第2回	21.1.26	国際安全保障環境
第3回	21.2.12	国際社会の課題と対応
第4回	21.2.24	情報と意思決定
第5回	21.3.3	①日米同盟に関する諸問題 ②国際平和協力法(PKO法)に基づく活動
第6回	21.3.26	防衛力を支える基盤(1) (防衛産業・技術基盤について)
第7回	21.4.9	防衛力を支える基盤(2) (自衛隊の基地等と地方自治体について)
第8回	21.4.24	「自衛隊の将来体制について(1)」及び「日本の財政と防衛力の整備」
第9回	21.5.15	自衛隊の将来体制について(2)
第10回	21.5.29	これまでの議論の論点についての全般的な整理
第11回	21.8.4	総理への報告書提出

※上記11回の懇談会とは別に、勉強会を12回開催した。

(出所) 報告書58、59頁を基に作成

6 有識者懇談会の報告書

(1) 報告書の概要、評価

報告書では、防衛力の在り方について、存在による抑止に加え運用による抑止の重視、離島・島嶼の安全確保の必要性などが指摘されたほか、専守防衛を今日的視点から検証する必要性、集団的自衛権の解釈の見直し、敵基地攻撃能力保有の検討、武器輸出三原則等の緩和、PKO参加五原則の見直し、官邸機能の強化等が提起された。

報告書の提言内容について各紙社説は、憲法解釈の変更等を含む防衛政策の転換を問題

視する立場¹⁰と、今日の安全保障環境を踏まえ、提言内容を大綱に反映させるべきとの立場¹¹に分かれた。

(2) 衆議院解散中の報告書提出

有識者懇談会が報告書を提出した8月4日は、衆議院が7月21日に解散され、既に選挙戦が始まっており、内容以前に提出のタイミングの悪さが目立つとの指摘があった¹²。

報告書を受け取った麻生内閣総理大臣は、「日本を守る、国民を守ることは政府の重要な責任だ。」としたが、鳩山民主党代表は、「自民党政権で人選が行われ提案がなされたもの。政権を取った暁には我々の視点で見直しをしなければならない。」との考えを示した¹³。このため、8月30日の投開票を前にして提出された報告書は、政権交代が起きた場合、どの程度大綱に反映されるか不透明な状態であり¹⁴、場合によっては大綱の策定自体が先送りされ、報告書が宙に浮く可能性も指摘された¹⁵。

II 鳩山内閣における先送り

1 鳩山内閣発足

8月30日に行われた衆議院議員総選挙の結果、民主党は大幅に議席を伸ばし、自民党と公明党の連立与党は大幅に議席を減らした。9月16日に鳩山内閣が発足し、自民党と公明党の連立政権から、民主党、社民党及び国民新党からなる連立政権へと政権交代した。

2 北澤防衛大臣の当初の意向

新たに就任した北澤防衛大臣は、9月17日の会見で大綱について、来年度予算の概算

¹⁰ 『朝日新聞』『毎日新聞』『東京新聞』(平21.8.5)

¹¹ 『読売新聞』『日本経済新聞』『産経新聞』(平21.8.5)

¹² 『毎日新聞』夕刊(平21.8.4)

¹³ 『朝日新聞』(平21.8.5)

¹⁴ 『日本経済新聞』夕刊『読売新聞』夕刊『毎日新聞』夕刊(平21.8.4)

¹⁵ 『朝日新聞』夕刊(平21.8.4)

要求との関係もあり、「防衛省とすれば、『従来どおりの日程の中で準備だけはしておきましょう』とこういうことです。」と述べ、年内に策定する意欲を示した。また、有識者懇談会を再設置せずに策定作業を進めるのかとの問いに対し、「時間的にも制約があると思いますので、基本的にはそういうことです。従って、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思っています。」とも述べた¹⁶。

3 先送りの決定

10月10日以降、新聞各紙で、政府が大綱見直しを来年末まで1年先送りする方針を固めたとする報道が相次いでなされた。北澤防衛大臣は、「先延ばしは選択肢にない」としたが、平野内閣官房長官が、「1年間先送りし、しっかりと検討すべきだ」との意向を伝えたとされている¹⁷。北澤防衛大臣は10月13日の会見で、「重要な課題ですから、しっかり議論をするということです。しかしながら、一方で予算がありますから、予算は何を基準にしてやるかということになれば、一定の方向性は出さなければいけません。」と述べ¹⁸、新大綱と中期防衛力整備計画が策定されない場合、予算編成の基準となるものが必要となる見解を示した。

10月16日、政府は、大綱見直しの先送りを決定した。平野内閣官房長官からは、「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」があるとし、「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。」と発表された。そして、「大綱の見直し及び現行の中期防以降の中期的な防衛力整備計画については本年内ということではなく平成22年内に結論を得る」と発表された¹⁹。

これにより、平成22年度は、中期防衛力整備計画が昭和61年度に始まって以来、初めて空白が生じることとなるが、北澤防衛大臣は、10月16日の会見で、年内に来年度予算編成の指針となるようなものが決定されることを明らかにした²⁰。

4 平成22年度の防衛力整備等について

12月17日、政府は、「平成22年度の防衛力整備等について²¹」を安全保障会議決定及び閣議決定した。その内容は、①大綱の見直しは平成22年中に結論を得ること、②次期中期防衛力整備計画は大綱の見直しの結論を踏まえて策定すること、③「平成22年度の防衛予算の編成の準拠となる方針」を定め、中期防衛力整備計画がない中での来年度予算の編成は、平成17年度以降に係る防衛計画の大綱の考え方にに基づき防衛力を整備することとされた。

III 鳩山内閣における有識者懇談会の開催

1 有識者懇談会の設置

鳩山内閣は、平成22年2月16日、大綱の見直しの検討に資するため、「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」を設置した²²。

¹⁶ 防衛大臣記者会見（平21.9.17）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2009/09/17.html>〉（last access 2011.4.20）

¹⁷ 『朝日新聞』夕刊（平21.10.10）

¹⁸ 防衛大臣記者会見（平21.10.13）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2009/10/13.html>〉（last access 2011.4.20）

¹⁹ 官房長官記者発表（平21.10.16）〈http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/10/16_p.html〉（last access 2011.4.20）

²⁰ 防衛大臣記者会見（平21.10.16）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2009/10/16b.html>〉（last access 2011.4.20）

²¹ 防衛省〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2010seibi.pdf>〉（last access 2011.4.20）

²² 内閣総理大臣決裁「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会の開催について」（平22.2.16）

(委員)

座長：佐藤茂雄 京阪電気鉄道株式会社代表
取締役CEO取締役会議長

座長代理：白石隆 独立行政法人日本貿易振
興機構アジア経済研究所
所長

岩間陽子 政策研究大学院大学教授

添谷芳秀 慶應義塾大学法学部教授

中西寛 京都大学大学院法学研究科教授

広瀬崇子 専修大学法学部教授

松田康博 東京大学東洋文化研究所准教授

山本正 財団法人日本国際交流センター理事
長

(専門委員)

伊藤康成 三井住友海上火災保険株式会社顧
問 (元防衛事務次官)

加藤良三 日本プロフェッショナル野球組織
コミッショナー (前駐米大使)

齋藤隆 株式会社日立製作所特別顧問 (前防
衛省統合幕僚長)

有識者懇談会の委員数は、麻生内閣時の9人から11人に増員された。また、中西寛氏と加藤良三氏は、麻生内閣時の委員でもあった。座長については、前政権下では日本経団連の副会長経験者から選ばれていたが、経団連との関係が薄い民主党政権では人選が難航し、平野内閣官房長官が直接要請したとされている²³。

委員の人選について、防衛省政策会議では、議員側から、①新たな安全保障環境に精通した方が入っていない、②アジアに対する高い見識を持つ方をより多く入れるべきとの指摘がなされた。これに対し政府側から、①人選は政務レベルで様々な検討をした上で総理大臣が決定した、②4名はアジア地域を研究対

²³ 『朝日新聞』『毎日新聞』夕刊 (平22. 2. 13) 『読売新聞』『産経新聞』 (平22. 2. 19)

象としているとの説明があった²⁴。また、新聞各紙では、民主党のアジア重視や国連重視を反映したとする指摘があった²⁵。他方、当時の内閣官房副長官であった松井孝治参議院議員は、政権交代後、普天間飛行場移設問題をめぐり日米関係が揺らいだまま大綱を策定することに危機感を抱き、対米関係を重視して選定したとしている²⁶。

2 有識者懇談会の開催

2月18日、第1回の有識者懇談会が開催された。会議の冒頭、鳩山内閣総理大臣は、防衛体制の見直しについては、継続と変化の両方が必要であるとし、タブーのない議論を要請した²⁷。そして、日米同盟の深化、国連平和活動や災害救援活動、テロ対策といった国際平和のための取組への対処といった問題があることを指摘し、懇談会において様々な角度から中長期的な視野で検討したいと述べた²⁸。

有識者懇談会は、5月までに月2回のペースで8回開催された。鳩山内閣総理大臣は、普天間飛行場移設問題と政治とカネの問題から6月2日に辞意を表明した²⁹。8日、菅内閣が発足し、北澤防衛大臣は再任された。懇談会は、8月27日、第9回の会合を開催し、報告書³⁰を菅内閣総理大臣に提出した。懇談会の開催実績は、次のとおりである。

²⁴ 防衛省政策会議議事要旨 (平22. 2. 26) <<http://www.mof.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisakukaigi/pdf/08/gijiyoushi.pdf>> (last access 2011. 4. 20)

²⁵ 『朝日新聞』 (平22. 2. 25) 『東京新聞』 (平22. 2. 17) 『読売新聞』 (平22. 2. 19)

²⁶ 『毎日新聞』 (平22. 12. 4)

²⁷ 『読売新聞』『朝日新聞』『毎日新聞』『東京新聞』『日本経済新聞』『産経新聞』 (平22. 2. 19)

²⁸ 防衛省『平成22年版 防衛白書』134頁

²⁹ 『朝日新聞』夕刊 (平22. 6. 2)

³⁰ 「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—「平和創造国家」を目指して—」 (2010年8月) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampoboue/2010/hokokusyo.pdf>> (last access 2011. 4. 20)

(図3)「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の開催実績

回数	開催日	議題
第1回	22. 2. 18	これまでの防衛計画の大綱の考え方
第2回	22. 2. 24	周辺諸国の軍事動向
第3回	22. 3. 9	国際社会の課題と日本の対応
第4回	22. 3. 17	米国の安全保障戦略と日米同盟
第5回	22. 4. 8	防衛力を支える基盤 (①防衛生産・技術基盤、②人的基盤)
第6回	22. 4. 27	「自衛隊の将来体制」及び「財政事情」
第7回	22. 5. 12	情報と情報保全 (サイバー攻撃対処を含む。)
第8回	22. 5. 28	これまでの議論の論点についての全般的な整理
第9回	22. 8. 27	報告書の取りまとめ及び総理への提出

※上記9回の懇談会とは別に、勉強会を14回開催した。

(出所) 報告書49頁を基に作成

3 有識者懇談会の報告書

(1) 報告書の概要、評価

報告書では、防衛力の在り方について、運用による抑止を重視し基盤的防衛力構想³¹を継承しないこと、離島・島嶼の安全確保の必要性などが指摘されたほか、非核三原則の見直し、集団的自衛権の解釈の見直し、武器輸出三原則等の緩和、PKO参加五原則の見直し、官邸機能の強化等が提起された。

報告書の提言内容については、集団的自衛権の行使など前政権時代の問題意識をほぼそのまま受け継ぎ³²、内容も似通っている³³との指摘があった。また、「民主党の立場とは、異

なる提言が少なくないが、この報告書をまとめたのは鳩山前政権下で選ばれたメンバーだ。³⁴、「民主党政権が人選した有識者懇談会が、昨年の自民政権下の懇談会と同様の提言をした意味は大きい。³⁵」とし、民主党政権下で人選された有識者懇談会の意義を指摘するものがあった。なお、各紙社説が、防衛政策の転換を問題視する立場³⁶と、提言内容を大綱に反映させるべきとの立場³⁷に分かれたことは、前年と同様であった。

(2) 政府における報告書の位置付け

7月下旬、報告書の原案が新聞各紙で報道された³⁸。菅内閣総理大臣は、参議院予算委員会で福島社民党党首の質問に対し、まだ有識者懇談会からの報告はないとしながらも、集団的自衛権の憲法解釈を変える予定はないこと、武器輸出三原則等の考え方を堅持することを表明した³⁹。また、北澤防衛大臣は会見で、「安防懇から色々な意見が出るのは、広い意見を集めることだから、どういう内容が取りまとめられるかは自由」としつつ、政府の立場として「『非核三原則を変更する』なんていうことはあり得ない話」とした⁴⁰。

報告書を受け取った菅内閣総理大臣は、「検討材料の一つ⁴¹」とし、北澤防衛大臣も同様

³⁴ 『日本経済新聞』(平22. 8. 28)

³⁵ 『読売新聞』(平22. 8. 28)

³⁶ 『朝日新聞』『毎日新聞』『東京新聞』(平22. 8. 28)

³⁷ 『読売新聞』『日本経済新聞』『産経新聞』(平22. 8. 28)

³⁸ 『朝日新聞』(平22. 7. 27)、『毎日新聞』(平22. 7. 28)

³⁹ 第175回国会参議院予算委員会会議録第2号42頁(平22. 8. 5) 菅内閣総理大臣答弁

また、8月9日の長崎での会見では、非核三原則の法制化の検討を表明した。菅総理(代表)会見(平22. 8. 9) <<http://www.dpj.or.jp/news/?num=18710>> (last access 2011. 4. 20)

⁴⁰ 防衛大臣記者会見(平22. 7. 30) <<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2010/07/30.html>> (last access 2011. 4. 20)

⁴¹ 『日本経済新聞』(平22. 8. 28)、第176回参議院会議録第3号20頁(平22. 10. 8) 菅内閣総理大臣答弁

³¹ 基盤的防衛力構想とは、我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となって我が国周辺地域の不安定要因とならないよう、独立国として必要最小限の基盤的な防衛力を保有するという考え方。防衛省『平成22年版 防衛白書』118頁

³² 『朝日新聞』(平22. 8. 28)

³³ 『毎日新聞』(平22. 8. 28)

に述べるにとどまった⁴²。さらに、防衛白書においては、「この報告書も検討材料の一つとしつつ⁴³」大綱の見直しが進められるとし、一層慎重な表現にとどまった（下線は筆者）。

IV 菅内閣における大綱の策定

1 安全保障会議の開催

安全保障会議は、国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する機関として内閣に置かれ⁴⁴、内閣総理大臣を議長とし、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官及び国家公安委員会委員長から構成されている⁴⁵。そして、内閣総理大臣は、防衛計画の大綱について、安全保障会議に諮らなければならないとされている⁴⁶。

有識者懇談会が報告書を提出後、大綱策定に向けた安全保障会議が9月14日から開始された。「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱⁴⁷」及び「中期防衛力整備計画（平成23年度～27年度）⁴⁸」が決定された12月17日までの安全保障会議の開催実績は、次のとおりである。

（図4）安全保障会議の開催実績

回数	開催日	主な検討内容
第1回	22. 9. 14	防衛計画の大綱の見直し等に関する検討の進め方
第2回	22. 10. 1	新たな安全保障環境等
第3回	22. 10. 19	我が国の安全保障の基本方針
第4回	22. 11. 5	防衛力の役割等
第5回	22. 11. 16	防衛生産・技術基盤等
第6回	22. 11. 30	論点整理
第7回	22. 12. 10	平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について
第8回	22. 12. 14	平成23年度以降に係る防衛計画の大綱、平成23年度以降の中期防衛力整備計画について
第9回	22. 12. 17	「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」及び「中期防衛力整備計画（平成23年度～27年度）」決定

（出所）首相官邸ホームページ「官房長官記者発表」を基に作成

2 関係閣僚会合の開催

安全保障会議とは別に、内閣官房長官、防衛大臣、外務大臣、財務大臣の4大臣からなる関係閣僚会合が、10月から12月にかけて7回開かれた⁴⁹。北澤防衛大臣は、関係閣僚会合において大臣同士で議論して大綱を策定したことが特徴的であったとし、「政治主導の大綱のスタート」としている⁵⁰。また、長島昭久前防衛大臣政務官も、4大臣による政治家同士の議論を重ねて大綱が策定されたことについて、政治主導が貫徹されたとしている⁵¹。

3 大綱の概要、評価

大綱では、今後の防衛力について、基盤的防衛力構想によることなく動的防衛力を構築することのほか、専守防衛、非核三原則の堅

⁴² 第176回国会衆議院安全保障委員会議録第1号2頁（平22.10.19）北澤防衛大臣

⁴³ 防衛省『平成22年版 防衛白書』135頁

⁴⁴ 安全保障会議設置法第1条

⁴⁵ 安全保障会議設置法第4条、第5条

⁴⁶ 安全保障会議設置法第2条第1項第2号

⁴⁷ 防衛省<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.pdf>> (last access 2011.4.20)

⁴⁸ 防衛省<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/chuuki.pdf>> (last access 2011.4.20)

⁴⁹ 『朝日新聞』（平22.12.18）

⁵⁰ 第177回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号19頁（平23.2.25）北澤防衛大臣答弁

⁵¹ 長島昭久「政治主導で激変対応」『毎日新聞』（平23.1.7）、長島昭久「これが、生き抜くための現実解だ」『中央公論2011年3月号』中央公論新社（平23.2）158頁

持、南西地域も含めた防衛体制の充実、PKO参加五原則の見直しの検討、官邸機能の強化等が示された。また、武器輸出三原則等の緩和については明記されなかったものの、国際的な環境変化に対応するための方策について検討することとされた。そして、大綱に定める防衛力の在り方は、おおむね10年後までを念頭に置き、情勢に重要な変化が生じた場合には、必要な修正を行うこととされた。

新聞各紙の報道では、個々の論点について賛否両論の指摘があったほか、有識者懇談会の「報告書をほぼ踏襲⁵²」、「自民路線を踏襲⁵³」との指摘もあった。

V 与党における議論等

1 民主党

(1) 経緯

民主党は、外交・安全保障調査会において、まず役員会で、平成22年10月19日から議論を開始した⁵⁴。11月24日に、初めて党所属の全議員が参加できる総会が開かれた。役員側の案に対し、特に武器輸出三原則等の見直しについて異論が続出した⁵⁵、11月29日の総会で武器輸出三原則等の緩和等を内容とする提言案が了承された⁵⁶。この間、外交・安全保障調査会の役員会は7回、総会は4回開催され⁵⁷、11月30日の政策調査会役員会におい

て、提言案は原案通りに了承された⁵⁸。

(2) 評価

6月に菅代表が就任し、廃止されていた政策調査会が復活したとはいえ、党外交・安全保障調査会が本格的に議論を始めたのは11月24日の総会からであった。そして29日に大綱への提言を了承するまで、わずか4回のスピード決着⁵⁹であったとし、党内における議論の不足が指摘された⁶⁰。

2 菅内閣総理大臣と福島社民党党首との会談

(1) 経緯

社民党は、平成22年5月28日に普天間飛行場移設問題で連立内閣を離脱した。その後、補正予算に賛成するなど、政権に一部協力的な対応を続けていたが、12月2日の党常任幹事会で福島党首は、菅内閣が武器輸出三原則等を緩和した場合、来年度予算を含め距離を置かざるを得ないとの考えを明らかにした⁶¹。

7月の参議院通常選挙の結果によるねじれ国会において、法案の衆議院再可決に必要な3分の2以上の議席確保には、社民党の協力が必要なことから、菅内閣総理大臣は、12月6日に福島党首と会談した⁶²。会談後の記者会見において菅内閣総理大臣は、武器輸出三原則等の堅持を求めた社民党と意見交換を始めるように指示したことを明らかにし⁶³、新大綱での明記が見送られることとなった⁶⁴。

⁵² 『読売新聞』夕刊（平22.12.17）

⁵³ 『朝日新聞』夕刊（平22.12.17）

⁵⁴ 滝田賢治「安保懇報告書と防衛力としての外交力」『外交Vol.5』外務省（平23.1）129頁、飯塚恵子「防衛大綱見直し 対中シフトは必須 政権は大局観を」『WEDGE 2010年12月号』株式会社ウェッジ（平22.11）10頁

⁵⁵ 『朝日新聞』『毎日新聞』『東京新聞』『産経新聞』（平22.11.25）

⁵⁶ 平成22年11月30日付新聞各紙報道。なお、党ホームページには、「民主党外交・安全保障調査会（会長・中川正春衆院議員）は30日、会合を開き、防衛計画の大綱の見直しにあたり、民主党の基本姿勢を取りまとめた。」とある。<<http://www.dpj.or.jp/article/100092>>（last access 2011.11.8）

⁵⁷ 防衛省<<http://www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/seisaku/results/22/cyukan/sankou/22tyuukan-01-3boueirkyu.pdf>>（last access 2011.4.20）

⁵⁸ 『産経新聞』（平22.12.1）

⁵⁹ 「政治の関与足りず 実行に不安」『毎日新聞』（平23.1.11）

⁶⁰ 『東京新聞』夕刊（平22.12.17）

⁶¹ 『読売新聞』夕刊、『毎日新聞』夕刊、『東京新聞』夕刊（平22.12.2）

⁶² 平成22年12月6日～8日付の新聞各紙報道

⁶³ 菅内閣総理大臣記者会見（平22.12.6）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201012/06kaiken.html>>（last access 2011.4.20）

⁶⁴ 前掲注62

新大綱での武器輸出三原則等の緩和の明記に積極的だった北澤防衛大臣は、翌7日の記者会見で、「国会を乗り切っていくためには、数が揃わなければならない」、「せっかく成し遂げた政権交代をおろそかにするような事はいたしません」と述べ⁶⁵、緩和の明記にこだわらない姿勢を初めて示した⁶⁶。

(2) 評価

福島社民党党首との会談により、武器輸出三原則等の緩和の明記が見送られたことについて、新聞各紙は、「衆院3分の2へ平身低頭⁶⁷」、「政局に譲歩⁶⁸」、「安保より国会対策⁶⁹」、「安保構想より政権運営⁷⁰」、「数合わせで国益害するな⁷¹」、「この経緯には強い違和感を感じる⁷²」と指摘した。

3 自民党

麻生内閣当時、自民党は、有識者懇談会が報告書を提出するのに先立ち、平成21年6月9日に、「提言・新防衛計画の大綱について－国家の平和・独立と国民の安全・安心確保の更なる進展－」を発表した⁷³。また、政権交代後も、平成22年6月14日に提言を発表した⁷⁴。

⁶⁵ 防衛大臣記者会見（平22.12.7）〈<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2010/12/07.html>〉（last access 2011.4.20）

⁶⁶ 『朝日新聞』夕刊（平22.12.7）、『読売新聞』（平22.12.8）

⁶⁷ 『日本経済新聞』（平22.12.7）

⁶⁸ 『朝日新聞』（平22.12.8）

⁶⁹ 『東京新聞』（平22.12.8）

⁷⁰ 「転機の大綱」『読売新聞』（平22.12.18）

⁷¹ 『産経新聞』（平22.12.8）

⁷² 『毎日新聞』（平22.12.18）

⁷³ 自由民主党〈<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2009/seisaku-012.html>〉（last access 2011.4.20）

⁷⁴ 自由民主党「提言・新防衛計画の大綱について－国家の平和・独立と国民の安全・安心確保の更なる進展－」〈<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2010/seisaku-017.html>〉（last access 2011.4.20）

VI 有識者懇談会方式の課題

政府は、大綱の策定について、「新しい政府として十分な検討を行う必要があることから、平成22年中に結論を得ること⁷⁵」とし1年先送りした。しかし、政府が安全保障会議を開催し、本格的に検討を開始したのは、有識者懇談会が報告書を提出してからの約3か月間で9回のみであった。先送りにより時間が十分あったにもかかわらず、その大半が有識者懇談会での議論に費やされた格好となった。

今回の大綱の策定経緯を踏まえ、有識者懇談会方式の課題を整理する。

1 意義

政権交代後、政治主導を掲げる政府は、各種の有識者懇談会等を廃止した⁷⁶。しかし、大綱の策定に関しては、策定を先送りした時点で既に有識者懇談会の設置が表明され⁷⁷、策定方法は見直されなかった。

政権交代を挟んで設置された二つの有識者懇談会が同趣旨の報告書をまとめたこと⁷⁸、また、政府が報告書を「検討材料の一つ」として扱い⁷⁹、大臣同士の議論による政治主導で大綱を策定したとしていること⁸⁰等を踏まえると、改めて有識者懇談会を設置する必要があるのか、検証する必要がある。

二つの有識者懇談会により同趣旨の報告書がまとめられたことについては、日本の安全保障政策の論点は既にほぼ出尽くし、後は政治の決断であるとする指摘がある⁸¹。

⁷⁵ 「平成22年度の防衛力整備等について」〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2010seibi.pdf>〉（last access 2011.4.20）

⁷⁶ 官房長官記者発表（平21.11.17）〈http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2009/11/17_a.html〉（last access 2011.4.20）

⁷⁷ 前掲注19

⁷⁸ 前掲注32, 33

⁷⁹ 前掲注41-43

⁸⁰ 前掲注50, 51

⁸¹ 宮家邦彦「変わらぬ議論、決めない政治」『産経新聞』（平

2 在り方

これまで有識者懇談会は、政府が検討を開始するためのたたき台を作成する役割として活用されてきた。このため、政府は、有識者懇談会の報告書の提出を待って、本格的な検討に入り、また、有識者懇談会は、報告書提出後は再び開催されることはなかった。

政権交代後の有識者懇談会自身が、「過去三回と同様、今回も内閣総理大臣が有識者を集めて懇談会を開催し、政府の検討の出発点とする方式を採用」したとし、「防衛大綱のような重要な政府の方針は、情勢の変化に照らし、継続的に見直しを加える作業が必要であり、従来の有識者懇談会方式から決別すべき」としている。そして、「内閣官房のような組織において、有識者会議を常設して対話を行いつつ、防衛大綱・中期防の進行管理の作業を行うことも一案」としている⁸²。

有識者懇談会が果たしてきた役割を検証し、今後の在り方を検討する必要がある。

3 法的根拠

防衛計画の大綱は、「安全保障会議設置法」（昭和61年法律第71号）により、安全保障会議の審議事項とされ⁸³、会議に関する事務は内閣官房において処理することとなっている⁸⁴。他方、有識者懇談会は、内閣総理大臣決裁によって設置される総理の私的諮問機関にすぎず、法的根拠はない。河野洋平前衆議院議長は、「憲法に根拠をもたず人選も恣意的な私的懇談会に、本来なら国会で審議すべき重要な事項を委ねる危うさ」を指摘している⁸⁵。

有識者懇談会の報告書では、前述のような常設的な有識者会議とする際は、「当該有識者

にはみなし公務員として守秘義務を課し、秘密情報を共有できるようにすることも必要⁸⁶」としている。

4 議論の範囲

政府は、有識者懇談会に対し、自由闊達に議論してもらう観点から、議論の内容に制約を課すような「枠組み」を示していない⁸⁷。他方、政府は、有識者懇談会の報告書がまもなく提出されようとしている段階で、集団的自衛権の解釈や武器輸出三原則等、非核三原則を変更しないと表明した⁸⁸。

有識者懇談会は、大綱に関連する広範な分野について半年間の議論を行い、報告書を取りまとめた。政府として政策の方向性が定まっているのであれば、政府は有識者懇談会に対し、あらかじめ議論の方向性や範囲を示したり、検討課題を特定した上で議論してもらうなど、有識者懇談会のより有効な活用方法を検討する必要がある。

5 政府との関係

今回の大綱は、有識者懇談会の報告書がほぼ踏襲されていると指摘されているが⁸⁹、政府は報告書をあくまでも「検討材料の一つ」として扱った⁹⁰。有識者懇談会には法的根拠がなく、広く意見を聴取する目的⁹¹とはいえ、政府が人選を行い、設置したものである。政府は、半年間かけてまとめられた報告書に対し、丁重に取り扱うべきであると思われる。

また、政府は有識者懇談会に対し、タブー

22.9.20)、櫻田淳「尖閣が迫る安保政策の『宿題』」『産経新聞』（平22.10.14）

⁸² 前掲注30 39頁

⁸³ 安全保障会議設置法第2条第1項第2号

⁸⁴ 安全保障会議設置法第10条

⁸⁵ 『朝日新聞』（平22.12.10）

⁸⁶ 前掲注82

⁸⁷ 内閣参質176第135号参議院議員福島みずほ君提出防衛計画の大綱に関する質問に対する答弁書（平22.12.7）

⁸⁸ 前掲注39,40

⁸⁹ 『読売新聞』夕刊（平22.12.17）、『東京新聞』（平22.12.18）、「政治の関与足りず 実行に不安」『毎日新聞』（平23.1.11）

⁹⁰ 前掲注41-43

⁹¹ 前掲注2,22

なき議論を要請⁹²したにもかかわらず、有識者懇談会が非核三原則の見直しを提言しようとしたところ、官邸からの圧力により報告書に、「当面、(中略)これを改めなければならないという情勢にはない。」との1文が挿入されたとする報道がなされた⁹³。この報道が事実とすれば、政府が有識者懇談会を設置した趣旨と大きく異なることとなる。

政府と有識者懇談会との関係を整理し、大綱策定のためにより有益な関係を構築する必要がある。

⁹² 前掲注27

⁹³ 『産経新聞』(平23.2.16)

電子投票制度の現状及び課題

衆議院調査局調査員

原 佳 子

(第二特別調査室)

■要 旨■

我が国では、電子投票特例法により、条例を定めた地方公共団体は、当該地方公共団体の選挙について電子投票機を用いた投票を実施することができる。電子投票制度は、地方選挙で実績を重ねて普及促進を図り、対象選挙の拡大、電子投票の利用形態の進展などを検討するものとして導入されたが、現在のところ、全国約1,700の市町村のうち7市町村が条例を制定している状況であり、その目的が果たされているとは言い難い。

本稿では、早くから電子投票制度を導入しているベルギー、電子投票制度の導入を検討中の韓国の実状調査の内容を報告するとともに、我が国の電子投票制度の現状及び課題について、検討を行った。

《構 成》

はじめに

- I 我が国の電子投票制度
- II 電子投票の導入形態（3段階の整理）
- III ベルギーにおける電子投票
- IV 韓国における電子投票
- V 我が国の電子投票制度の課題

おわりに

はじめに

平成13年11月30日、情報化社会の進展に鑑み、選挙の公正かつ適正な執行を確保しつつ開票事務等の効率化及び迅速化を図ることを目的として「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律」(平成13年法律第147号。以下「電子投票特例法」という。)が成立し、翌14年2月1日から施行された。これによって、各地方公共団体においては、条例を定めることにより、当該地方公共団体の選挙に電磁的記録式投票（以下

「電子投票」という。)を実施することができるようになり、同年6月23日、岡山県新見市の市長選挙及び市議会議員選挙において全国で初めて電子投票が実施された¹。

その後、現在(平成23年8月末)までに10市町村において延べ21回の電子投票が実施されてきたところである。

平成23年8月末現在、電子投票条例²を制定している地方公共団体は7市町村である。平成16年3月に三重県四日市市が電子投票条例を制定した後、新たに電子投票を導入した地方公共団体はない。むしろ、電子投票に係る経費が重い負担になっていることなどを理由に、条例を改正して電子投票を一時休止する地方公共団体も見られる。

新しい投票方法である電子投票は、地方公共団体での実施を積み重ねて、課題を解消し

¹ 岡山県新見市は、電子投票特例法成立前の平成13年9月に「新見市電子投票導入研究会」を設置して電子投票の導入の検討を開始し、翌14年3月に電子投票条例を制定した(同月25日公布)。

² 各地方公共団体の電子投票の実施に関する条例の名称について、本稿では一括して「電子投票条例」とする。

つつ、着実な普及を目的として導入されたものであるが、制度創設以来この10年間で所期の目的を達成しているとは言い難い状況にある。

本稿では、現地調査を行ったベルギー及び韓国の電子投票の状況を紹介するとともに、我が国の電子投票制度の現状及び課題の検討を行った。

【電子投票条例を制定している団体】

(平成23年8月末現在)

	団体名及び 条例の公布日等	備 考
1	岡山県新見市 H14. 3.25 公布 H17. 3.31 失効 H18.10. 2 公布	H17.3.31…新設合併により (旧)新見市の条例失効 H17.4. 1…新設合併 H18.10.2…新設合併後の (新)新見市の条例公布
2	宮城県白石市 H14. 9.26 公布 H22. 9.17 改正	H22.9.17 改正…電子投票 を一時休止
3	福島県大玉村 H14.12.13 公布	
4	岐阜県可児市 H15.3.24 公布(旧) H17.3.25 公布(新)	H18.3.23…条例の適用を 規則で定めることとし、当 面条例を凍結
5	青森県六戸村 H15. 9.24 公布	
6	京都府京都市 H15.10.20 公布 H19.12.17 改正	市長選に限定 当初は東山区のみ、H19 改 正で上京区を追加
7	三重県四日市市 H16. 3.29 公布 H23. 3.23 改正	市長選・市長選と同時に 行われる市議補選に限定 H23.3.23 改正…電子投票 を当分の間停止

※これまでに電子投票条例を制定・廃止した地方公共団体については、文末に表を掲載した。

I 我が国の電子投票制度

1 導入の経緯

社会における情報化、デジタル化が進む中で、選挙事務についても電子機器を利用した投開票システムの導入などにより更なる効率化を図ることを目的として、平成11年7月、総務省に「電子機器利用による選挙システム研究会」が設置された。同研究会は、翌12

年8月に中間報告書³、平成14年2月には報告書⁴を取りまとめた。その中では、選挙システムへの電子機器の導入形態を3段階に整理（「II 電子投票の導入形態」を参照）するとともに、それぞれの段階を実現するために解決すべき課題等が報告されている。

また、平成13年1月、政府は、我が国が5年以内に世界最先端のIT（情報通信技術）国家になるという目標を掲げた「e-Japan 戦略」⁵を決定し、様々な分野におけるIT化を推進することとした。電子投票については、同年6月、IT戦略本部が決定した『e-Japan2002プログラム～平成14年度IT重点施策に関する基本方針～』の分野別施策の一つである「行政の情報化及び公共分野における情報通信技術の活用の推進」において「地方選挙における電子投票」が盛り込まれ、有権者の利便性の向上や開票の迅速化を図るため、地方公共団体の選挙における電子投票の試行を可能とするための取組を行うこととされた⁶。

さらに、電子投票の導入に意欲的な地方公共団体から電子投票を試行的に実施できるような手当てをしてほしいという要望もあり、政府において法案提出に向けての作業が進められた。

その結果、第153回国会（臨時会）の平成13年11月9日、内閣から「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律案（内閣提出第24号）」が国会に提出

³ 電子機器利用による選挙システム研究会『電子投票機器利用による選挙システム研究会 中間報告書（平成12年8月）』（2000.8）

⁴ 電子機器利用による選挙システム研究会『電子投票機器利用による選挙システム研究会 報告書（平成14年2月）』（2002.2）

⁵ 「e-Japan 戦略」の要旨については、〈http://www.kantei.go.jp/jp/it/network/dail/0122summary_j.html〉(last access 2011.9.22)

⁶ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）（第5回）

された。

同法案は、衆議院では、「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」に付託され、同月 21 日に質疑、修正案提出の後に採決（修正議決）、翌 22 日の衆議院本会議で採決（修正議決、全会一致）されて参議院に送付された。

参議院では「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」に付託され、同月 28 日に質疑、採決（可決）、30 日に参議院本会議で可決（全会一致）、成立し、翌 14 年 2 月 1 日から施行された。

2 電子投票特例法の概要

(1) 電子投票特例法の位置付け

我が国の「公職選挙法」（昭和 25 年法律第 100 号。以下「公選法」という。）では、選挙における投票方法として自書式投票を採用しており、選挙人は投票用紙に候補者の氏名等を自書し、これを投票箱に入れることとされている⁷（公選法第 46 条第 1 項～3 項）。

この自書式投票の例外的側面を持つ投票方法として、公選法には記号式投票⁸の規定がある。記号式投票とは、あらかじめ投票用紙に印刷された候補者の氏名に○の記号を記載する投票方法であり、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に限り⁹、条例で定めるところによって用いることができることとされている¹⁰（公選法第 46 条の 2）。

⁷ 例外として、自書能力のないもののために代理投票制度（公選法第 48 条）がある。

⁸ 記号式投票制度のほか、点字投票（公選法第 47 条）も例外的側面を持つものである。

⁹ 国政選挙に関しては、平成 6 年の公選法改正（平成 6 年法律第 10 号）により衆議院議員の選挙について記号式投票が導入されることとなったが、翌 7 年の同法改正（平成 7 年法律第 135 号）で再び自書式投票に戻り、その間に選挙が行われなかったので記号式投票は実施されなかった。

¹⁰ 平成 21 年末現在で記号式投票を採用している地方公共団体は、都道府県では、知事選挙において 5 県（青森県、岩手県、島根県、熊本県、大分県）、議会議員選挙では 0、市区（総数 806 団体）においては、市区長の選挙で 118 団体、市区議会の議員の選挙では 17 団体（いずれも補欠選

これに対し、電子投票は、公選法の定める投票方法ではなく、公選法の特例法として電子投票特例法を制定し、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙について、条例で定めるところにより、電磁的記録式投票機（以下「電子投票機」という。）を用いて投票を行うことができることとするものである。

電子投票特例法案の位置付けについては、片山虎之助総務大臣（当時）が法制定時の委員会審議において「地方選挙のトライアルとしてやってみよう。これがうまくいったら、今委員が言われたように第二段階、第三段階、あるいは第四段階があるかもしれませんが、（中略）とにかくこの第一段階でやってみていろいろなことを検証してみよう、こういう考えでございまして、それがうまくいくのなら、やはり今言ったようなことに進んでいくのが私は適当ではないかと思っております¹¹」と発言しており、地方選挙で試行的に実施することとして導入されたものである。

(2) 電子投票特例法の内容

電子投票特例法の主な内容は、次のとおりである。

ア 対象となる選挙

電子投票の対象とすることができる選挙は、地方公共団体（都道府県及び市町村）の議会の議員又は長の選挙であり、条例で定めるところにより、導入することができる（電子投票特例法第 3 条）。

指定都市の選挙については、条例で電子投票を行わない区を定めることができる（電子投票特例法第 3 条第 2 項）。

都道府県の選挙については、電子投票を行

挙あるいは便乗補欠選挙のみ）（『選挙時報 第 59 巻第 7・8 号』全国市区選挙管理委員会連合会編（2010. 7. 8）56-57 頁）

¹¹ 第 153 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第三号（平成 13 年 11 月 21 日）5 頁

う旨の条例を定めた市町村のうち当該都道府県の条例で定めるものの区域内の投票区に限り、当該都道府県の条例で定めるところにより、電子投票機を用いて投票を行うことができる¹²（電子投票特例法第3条第3項）。

イ 特例の対象となる投票

電子投票の対象となる投票は、投票所及び期日前投票所¹³における投票である（電子投票特例法第3条）。

身体の故障や視覚障害などで選挙人が自ら電子投票機を用いる投票を行うことができない場合、電子投票を用いた代理投票を行うことができる（電子投票特例法第7条第1項及び第2項）。

点字投票、不在者投票及び仮投票は、電子投票の対象となる投票ではない（電子投票特例法第3条第1項）ので、これらの投票は投票用紙による投票で行われることとなる。

ウ 電子投票機の具備すべき条件等

各地方公共団体が使用する電子投票機¹⁴については、選挙の公正を確保するために、二重投票の防止、投票の秘密の確保、予想される事故への対応措置等に関し、電子投票特例法で電子投票機が具備すべき条件が定められている（電子投票特例法第4条第1項）。

市町村の選挙管理委員会は、条件を具備した電子投票機を指定するものとする（電子投票特例法第6条第1項）。

また、不正アクセス防止のため、電子投票機は電気通信回線に接続してはならないもの

¹² 平成23年8月末現在、都道府県でこの条例を制定しているところはない。

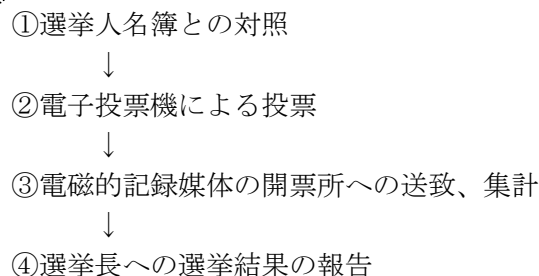
¹³ 平成15年の公選法改正（平成15年法律第69号）により期日前投票制度が創設され、同改正法で電子投票特例法も改正され、期日前投票も電子投票機で投票できることとされた。

¹⁴ 電子投票機の機種は、タッチパネル方式（選択画面上の候補者名の該当欄に手で触れて選択するもの）、テンキー方式（候補者名に対応する番号をテンキーにより入力して選択するもの）、ボタン方式（パネル上の候補者名の該当ボタンを押すことで選択するもの）などがあるが、現在はタッチパネル方式を使用する市町村がほとんどである。

とされている（電子投票特例法第4条第2項）。

エ 投票及び開票の手順

電子投票による投票の流れは、次のとおりである。



①選挙人名簿との対照

選挙人は、自書式投票の場合と同様に、投票所又は期日前投票所において選挙人名簿の対照を経て、投票を行わなければならない（公選法第44条）。

②電子投票機による投票

本人確認を終えた選挙人は、投票カードを受け取り、投票カードを電子投票機に挿入して投票を開始する。電子投票機を操作し、画面に表示されている候補者名から一つを選択し、投票を行う。

電子投票機に表示すべき事項は、候補者の氏名及び党派別とされているが、その表示の方法について必要な事項は、都道府県の議会の議員又は長の選挙については都道府県が、市町村の議会の議員又は長の選挙については市町村がそれぞれ条例で定めることとされている（電子投票特例法第5条）。

また、誤投票を防止するため、電磁的記録媒体¹⁵に選挙人の選択内容を記録する前に、選挙人に対して、電子投票機の表示によって、選択した候補者の氏名が確認できるような機能を電子投票機に設けることとされている（電子投票特例法第4条第1項第3号）。

③電磁的記録媒体の開票所への送致、集計

¹⁵ 選挙人の選択内容を記録する記録媒体。具体的には、コンパクトフラッシュ、光磁気ディスク、コンパクトディスクなどがある。

投票時間終了後、電子投票機から電磁的記録媒体を取り出し、これらを開票所へ送致する。

開票管理者は、開票立会人とともに、電子計算機を用いて集計することにより、各候補者の得票数を計算する（電子投票特例法第9条）。

④選挙結果の報告

電子投票による投票の結果、不在者投票等の投票用紙による投票の結果及びそれらを合算した選挙の結果を選挙長に報告する（電子投票特例法第9条第5項）。

オ その他

(7) 操作補助制度

身体の故障や視覚障害等で自ら電子投票機を用いた投票を行うことができない選挙人は電子投票機を用いた代理投票を行うことができるが、代理投票の要件に該当しない選挙人で、自ら電子投票機を用いることが困難な選挙人には、操作補助が認められている（電子投票特例法第7条第3項及び第4項）。

(4) 国の援助

国は、電子投票機による投票を行う選挙の円滑な実施に資するため、地方公共団体に対する助言その他の実施に努めることとされている（電子投票特例法第20条）。

援助の内容としては、電子投票機の選定の参考となる技術基準の研究・情報提供、事務処理体制の構築や事務処理マニュアル等の作成に関する助言、電子投票を導入する地方公共団体に対する必要な財政支援などが挙げられる¹⁶。

(3) 国政選挙への導入の議論

国政選挙への導入については、電子投票特

¹⁶ 平川薫 「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律逐条解説（二）」『選挙時報 第51巻第2号』全国市区選挙管理委員会連合会編（2002.2）18頁

例法が「当分の間の措置」とされていること（電子投票特例法第1条）、法制定時の委員会審議において「地方選挙でうまくいくのなら、これは国政選挙についても発展的な拡大を目指していく¹⁷」との片山虎之助総務大臣（当時）の答弁があることなどから、地方選挙における実施を積み重ねて、国政選挙への導入の検討を行うことは想定されていた。

また、電子投票を実施している地方公共団体からは、国政選挙を含む全ての選挙を電子投票で行うことができるようにすべきであるとの意見が多くあり、一方、国政選挙に導入されていないから導入しないという地方公共団体の意見もあった。

平成19年6月（第166回国会（常会））、自民党及び公明党から、国政選挙においても電子投票を行うことができることを内容とする「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案（原田義昭君外3名提出、衆法第47号）が提出された。

同改正案は、第168回国会（臨時会）の平成19年12月11日に衆議院を通過し、翌12日から参議院で審議に入ったが、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、電子投票機の信頼性、不正防止策等について法案提出者から十分な答弁が得られないとして審査が中断され、その後の協議が整わず、結論が得られないまま第169回国会（常会）に継続審査となった。しかし、同国会では審査は行われず、会期末の平成20年6月に審査未了（廃案）となった。

その後、国政選挙への導入については、平成21年7月に民主党が発表した「民主政策

¹⁷ 第153回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第三号（平成13年11月21日）10頁

集 INDEX2009」に電子投票制度を国政選挙にも導入することを目指す旨の記載がある¹⁸が、現在（平成23年8月末）に至るまで、国会において、国政選挙への導入に関する議論は行われていない。

II 電子投票の導入形態（3段階の整理）

前述の「電子機器利用による選挙システム研究会」は、選挙事務の効率化を図るため、電子機器の活用方策の検討を行ったが、特に、諸外国においても導入が始まっていた投票における電子機器の利用に着目し、その報告書で、選挙システムへの電子機器の導入に関し、選挙人がどのような形で投票を行うことができるのかを段階的に検討した。その結果、次の3段階に整理された。

第1段階…選挙人が指定された投票所において

電子投票機を用いて投票する段階

第2段階…指定された投票所以外の投票所

においても投票できる段階

第3段階…投票所での投票を義務付けず、

個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票する段階

以下、研究会の報告書（平成14年2月）に基づいて各段階を概説する。

1 第1段階とは

第1段階は、選挙人が指定された投票所において電子投票機を用いて投票する段階であり、投票所及び開票所において電子投票機器を単体として導入する段階である。したがっ

¹⁸ 民主党『民主党政策集 INDEX2009』は、民主党の政策議論の到達点を2009年7月17日現在でまとめたもので、電子投票制度については次の記載がある。「地方選挙においてのみ実施可能となっているタッチパネルの電子投票機を用いて投票する電子投票制度を、国政選挙にも目指します。電子投票には選挙事務の効率化、選挙結果の公表の迅速化といったメリットがある一方で、投票データの改ざんや機器の不具合への懸念も示されています。そのため、導入に際しては、不正・事故防止のための措置を設けることを選挙管理委員会等に義務付けるなど必要な対策を合わせて講じます。」

て、各投票所に設置される電子投票機等をネットワーク化する必要はないとされている。

我が国の電子投票は、電子投票特例法の内容のとおり、選挙人が指定された投票所で電子投票機を用いて投票を行うものであり、電子投票機は電気通信回線に接続してはならないとされており、この第1段階を実現したものであるとされている¹⁹。

第1段階の電子投票の大きなメリットは、開票の効率化・迅速化である。電子投票機を用いることで疑問票や無効票がなくなり、手作業で行っていた分類集計が不要となることなどにより、開票作業の効率化・迅速化を図ることができ、開票事務従事者の大幅な削減が可能となることで、開票時間の短縮と合わせて、職員の時間外手当等の人件費の削減が期待できる。また、選挙人に対するメリットとして、投票時の利便性の向上、選挙における有権者の意思の正確な反映、選挙結果の速やかな公表などが挙げられる。

諸外国の電子投票制度も第1段階のものがほとんどであるが、導入の目的はそれぞれであり、例えば、後述するベルギーは、オランダ語・フランス語の2つの言語が公用語として使用されていることへの対応、非拘束名簿式比例代表制での記号式投票で生じる問題（大きな投票用紙、複雑かつ時間のかかる開票作業など）を解消するために導入している。

2 第2段階とは

第2段階は、選挙人が指定された投票所以外の投票所でも投票できる段階であり、各投票所等に導入される電子投票機を専用回線によりネットワーク化する段階であるが、セキュリティの観点からクローズドなネットワー

¹⁹ 平川薫「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律逐条解説（一）」『選挙時報 第51巻第1号』全国市区選挙管理委員会連合会編（2002.1）7頁

クを前提とすることが必要であるとされている。また、電子投票機をネットワークで結ぶだけでなく、本人確認のための選挙人名簿のネットワーク化、候補者情報の共有化のためのネットワーク化も必要となるとされる。

第2段階はさらに、①同一選挙区内の任意の投票所での投票、②同一選挙における全選挙区内の任意の投票所での投票、③選挙の行われていない区域も含めた任意の場所での投票の各段階が考えられる。

第2段階の電子投票では、選挙人に対するメリットである投票時の利便性が一層向上することとなる。

しかし、第2段階の実現には、指定された投票所以外の投票所でも投票できるための本人確認システムの構築、投票を終えた選挙人による二重投票を防止するための選挙人名簿のネットワーク化、投票することができる全投票所で全ての候補者情報を共有化するシステムの構築などが必要となり、それぞれにセキュリティ確保の課題が生じる。

3 第3段階とは

第3段階は、投票所での投票を義務付けず、個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票する段階であり、インターネット選挙と言われるものである。

全ての選挙がこの段階に至れば、選挙人は投票所に行かずにコンピュータ端末のある場所で投票することができ、選挙人にとって投票時の利便性は、第1段階、第2段階に比べて更に進むものとなる。また、投票所も不要になり、投票所経費、人件費の削減なども図ることができる。

しかし、この段階では、オープンネットワークを利用せざるを得ないので、第2段階に比べて一層のセキュリティ確保が求められる。また、情報格差の問題（全ての人々がコンピュータ端末にアクセスできる環境の整備が必要

となること)、なりすましなどを防止するためのネットワーク上での本人認証システムの構築、投票所での投票と異なって第三者の立会いがない中での投票における自由な意思による投票環境の確保など、実現については相当困難な問題を解消する必要がある。

諸外国においてもこの段階の電子投票制度を導入している国は極めてまれである²⁰。

III ベルギーにおける電子投票²¹

1 電子投票導入の経緯

ベルギーの電子投票は、選挙人が指定された投票所で電子投票機を用いて投票し、その結果を電磁的記録媒体に記録し、それを電気通信回線によらずに開票所に送致して開票するものであり、第1段階の電子投票である。電子機器利用による選挙システム研究会の中間報告書でも紹介され、我が国の電子投票導入時にも参考にしている。

ベルギーが電子投票を導入した理由は、①投票方法の近代化、②投開票の効率化・迅速化、③開票の誤りを無くすこと、④大きい投票用紙が原因となる諸問題の解消、⑤オランダ語とフランス語を公用語とする二言語体制に対応するためなどである。なお、ベルギーは義務投票制を採用しており、選挙人の投票環境を向上する必要もあった。

開票の誤りを無くすこと、投票用紙の大きさの問題は、ベルギーの選挙制度に由来する。

ベルギーは国会議員選挙、地方議会議員選挙において非拘束名簿式比例代表制を採用している。選挙人は、政党名か同一政党名簿の候補者に投票（複数の候補者に投票すること

²⁰ 湯浅壘道『エストニアの電子投票』（社会文化研究所紀要65号）によると、エストニアでは2005年の地方議会議員選挙からインターネットを介したいわゆる第3段階の電子投票が実施され、その後の国会議員選挙、欧州議会議員選挙でも実施されている。

²¹ 平成23年2月にベルギー内務省を訪問し、聞き取り調査を行った。

が可能)する。投票は、紙による投票の場合は記号式投票で行われ、投票用紙には全ての政党名と、その下に候補者名簿(全ての候補者名)が記載される。ブリュッセルなどの都市部の選挙区では名簿登載者数が多くなり、さらにオランダ語とフランス語の両言語を併記する必要があることなどから、投票用紙が大きくなること²²が投開票において問題となっていた。

投票用紙の大きさについては、選挙人にとっては、記載台で記入する際に投票の秘密の確保が困難となる問題があり、選挙を執行する各コミューン(基礎自治体)にとっては、印刷経費、選挙期日までの保管場所の確保などの問題があった。また、名簿登載者数の多い選挙区では開票作業が複雑かつ困難な作業となって開票に要する時間も長時間になり、多くの労力を要することとなる問題もあった。

これらの問題を解消するため、ベルギーでは1980年代から連邦政府と民間企業が共同で電子投票システムの開発を行い、1991年に2つのカントン(郡)で試験的投票(有権者約2万人)を行った後、1994年に正式に電子投票制度を導入した。

2 実施状況

2011年2月現在、電子投票を実施しているコミューンの数は201(全体数589)であり、全有権者約760万人のうちの45%に当たる約340万人の有権者が電子投票を行っている。地域別²³にみると、オランダ語及びフランス

²² 内務省の説明では、大きい投票用紙は縦横1mを超えるものもある。

²³ (財)自治体国際化協会『ベルギーの地方自治』(2010.2)によると、ベルギーは、「連邦」を構成する組織として「共同体」(オランダ語共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体)と「地域」(フランドル地域、ワロン地域、ブリュッセル首都圏地域)があり、これら6つの連邦構成体の地位は原則的に対等であり、行政上の上下関係は存在しないとされている。地理的には、「ブリュッセル首都圏地域」を別にすれば、「オランダ語共同体」と「フランドル地域」の領域が一致し、「フランス語共同体」及び「ドイツ語共同体」を合わせた領域が「ワロン地域」の領域と一致する、

語の両言語が使用されているブリュッセル首都地域では100%、フランドル地域では50%、ワロン地域では20%の割合で電子投票が実施されている。対象となる選挙は、国政選挙、地方選挙、欧州議会議員選挙など全てである。

電子投票を導入するかどうかは各コミューンが決定する。導入を決めたコミューンは電子投票機一式を購入し、その後の維持管理もコミューンが行う。レンタル方式ではなく購入方式であるため、電子投票機器類の保管場所の確保とメンテナンスがコミューンの負担となっている。購入費用については、電子投票機を購入するための初期費用の20%を連邦政府(内務省)が補助するが、その後の電子投票に係る費用は各コミューンが負担する。我が国と同様に、高額な導入経費とその後の維持管理費がコミューンの財政上の負担となり、電子投票の普及が進まない理由の一つとなっている。

3 電子投票の流れ

ベルギーの電子投票は、選挙人が投票を行う「電子投票機」、選択内容が書き込まれた磁気カードの内容を読み取る「電子投票箱」、選択内容を電磁的記録媒体に書き込む「投票管理者専用機」の3種類の機器を用いる。具体的な流れは、次のとおりである。

- ① IDカードによる本人確認、磁気カードの受取り
- ↓
- ② 電子投票機による投票、磁気カードへの書込み
- ↓
- ③ 磁気カードを電子投票箱に投入、投票内容の読取り
- ↓
- ④ 投票管理者専用機における電磁的記録媒体への記録
- ↓
- ⑤ 電磁的記録媒体の開票所への送致、開票・集計

とのことである。

① I Dカードによる本人確認、磁気カードの受取り

選挙人は、投票案内状と I Dカード(身分証明書)を持参して住所に基づいて定められた投票所へ行き、本人確認を行った後、投票管理者から選択内容を記録するための磁気カードを受け取る。

②電子投票機による投票、磁気カードへの書込み

電子投票機(磁気カードへの書込み装置を内蔵したパソコン、画面、画面をタッチするための光学用ペンで構成)に磁気カードを挿入して、投票を開始する。

<投票の手順>

- ・選挙人は使用する言語を選ぶ(オランダ語又はフランス語、これにドイツ語が加わることもある)。
- ・画面には全ての政党名と「白紙票」の文字が表示されるので、いずれかを選択する。
- ・政党名の一つを選択すると、次に、政党名のみか、あるいは政党の候補者名簿が掲載されている画面に進む。
- ・政党名のみを選択する場合は、政党名にタッチし、間違いがなければ、画面上に表示される「確認」の文字をタッチして投票が終了する。
- ・名簿上の候補者を選択する場合は、一人の候補者を選択するか、同一政党内の複数の候補者を選択することができる。複数選択する場合でも順位は付さず、選択する候補者名にタッチをして記号を付す。選択内容に間違いがなければ「確認」の文字をタッチして投票が終了する。
- ・いずれの場合でも「確認」にタッチするまでは、投票内容の訂正を行うことができる。

③磁気カードを電子投票箱に投入、投票内容の読取り

投票終了後に磁気カードに選択内容が書き込まれ、磁気カードが電子投票機から自動的

に返却される。選挙人はそれを読取り装置を内蔵した電子投票箱に投入する。電子投票箱での読取り終了後、磁気カードはそのまま電子投票箱の下部に保管される。

④投票管理者専用機における電磁的記録媒体への記録

電子投票箱で読み取られた結果は、投票管理者専用機(電磁的記録媒体(3.5 インチフロッピィディスク(FD)))への書込み装置を内蔵)にデータが送られ、その内容が暗号化された上で自動的に3.5 インチFDに記録される。

⑤電磁的記録媒体の開票所への送致、開票・集計

投票時間終了後、投票管理者は投票者数と投票管理者専用機器に表示された投票数が合っているかを確認した上で、3.5 インチFDを開票所に運び、集計作業が行われる。集計作業は各カントンで行われ、開票結果は、各カントンの選挙管理委員会から中央選挙管理委員会へ専用回線を使って送られる。

4 現在のシステムの問題点

現在、各コミューンが使用している電子投票システムは1994年の導入時に開発されたままのものであり、新しいシステムの開発は行われていない。情報通信技術の向上が目覚ましい中で新しいシステムの開発が行われない理由は、①既に導入しているコミューンにとって新しいシステムを搭載した電子投票機等を購入することは更なる財政的負担が生じること、②操作に慣れた電子機器を変更することは、有権者にも選挙を管理するコミューンにも負担となることなどである。また、現在の電子投票機は記録媒体として3.5 インチFDを使用する仕組みとなっているが、現在3.5 インチFDはほとんど製造されておらず、新たに入手できない。したがって、ベルギーでは電子投票機器の調達が困難であるという

物理的な問題が生じており、現在の電子投票システムではこれ以上の普及は見込めない状況である。

このような事情から、ベルギー内務省では、現在、ベルギー国内の大学と共同で、新たな電子投票システムの研究・開発を進めている。内務省としては、新たに導入するシステムを決めた後に試行を経て、政治的決定が得られ次第、現在の電子投票システムに代わるシステムを導入したいと考えている。

IV 韓国における電子投票²⁴

1 国民総背番号制の利用

韓国では、全ての公職選挙（大統領選挙、国政選挙、地方選挙）を対象として、電子投票を全国一斉にスタートさせる計画を進めている。検討中の電子投票システムは、選挙人が全国のいずれの投票所からでも投票できるものであるが、各投票所の電子投票機はネットワーク化せず、また、選挙人の選択内容も電子投票機に挿入したUSBメモリに直接記録して開票所へ人の手で送致することとして電気通信回線を利用しない仕組みであるので、韓国の電子投票システムは、第1段階、第2段階のどちらにも分類できないものと考えられる。

電子投票機等をネットワーク化することなく、選挙人が任意の投票所で投票できるシステムを開発できるのは、韓国の住民登録制度によるいわゆる国民総背番号制が大きな役割を果たしている。

韓国の国民総背番号制とは、全ての国民に対し出生時にそれぞれ住民登録番号を付与し、政府が住民登録情報を一元管理するものであ

る。電子投票システムは、この情報を利用することを前提に計画が進められている。また、17歳以上の全ての国民に、氏名、生年月日、住所、本籍地、住民登録番号、指紋情報などが入力された「住民登録証（IDカード）」が発給されており、電子投票システムでは、本人認証を行うためにこのIDカードを利用することとしている。

2 導入検討の背景

1997年に始まったアジア通貨危機により大きな経済的打撃を受けた韓国は、経済を立て直す政策の軸として、ITによる情報産業の活性化と行政改革を掲げた。政府はIT活用による行政サービスの改革を優先課題とし、2002年末に今後の高度情報化の方策を示した「e-コリア・ビジョン2006」を策定し、その中に電子投票制度の導入も明記された。

電子投票制度導入の目的は、①全国の有権者や候補者のデータベースを統合して全国どここの投票所においても投票できるようにすることにより、有権者の投票所へのアクセス等の便宜を図る、②投開票事務の軽減及びコスト削減、③電子機器を利用した選挙サービスを通じた国民の政治参加の拡大と生活環境の質の改善などであった。

これらの目的のもと、韓国の中央選挙管理委員会では独自に電子投票システムの開発に着手した。

当初は、2008年4月の国会議員選挙²⁵から全国一斉にスタートする計画であったが、そのために必要な予算が付かなかったことなどにより実施は見送られ、現在のところ導入時期は決まっていない。

中央選挙管理委員会では、予算が付かなかった理由として、導入についての政治的・社

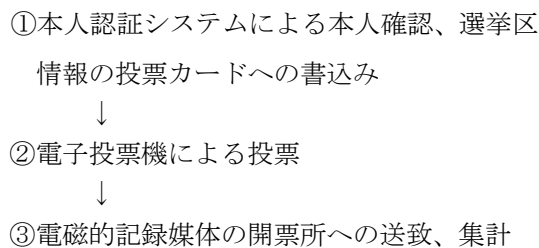
²⁴ 平成23年2月に韓国中央選挙管理委員会を訪問し、聞き取り調査を行った。同委員会は、憲法で定められた独立の行政機関であり、国及び地方自治体の選挙に関する事務、国民投票に関する事務、政党に関する事務などを所掌する。〈<http://www.nec.go.kr/engvote/main/main.jsp>〉(last access 2011.9.22)

²⁵ 韓国国会は一院制。定数299人。任期4年。選挙制度は小選挙区比例代表並立制（小選挙区245議席、全国単位の比例代表54議席）。

会的コンセンサスが不十分であったことと、現在の李明博大統領が電子投票に積極的でないことを挙げている。

3 電子投票の流れ

韓国で検討されている電子投票システムは、本人認証システムを搭載した電子投票機が用いられる。具体的な流れは、次のとおりである。



①本人認証システムによる本人確認、選挙区情報の投票カードへの書込み

選挙人は任意の投票所に出向き、まず本人認証システムにIDカードを挿入して本人確認を行う。本人認証システムには、中央選挙管理委員会が管理している全ての有権者に係る選挙人名簿（有権者統合データベース）の情報があらかじめインストールされている。有権者統合データベースには住民登録情報も含まれており、指紋リーダーを備えた本人認証システムで本人確認を行う。指紋情報等を利用して本人確認をした後、選挙人は、それぞれの選挙区情報が書き込まれた投票カードを受け取る。

②電子投票機による投票

選挙人が選挙区情報の書き込まれた投票カードを電子投票機に挿入すると、その内容（政党名や候補者名等）が画面に表示されるので、選挙人はそれをもとに投票する（タッチパネル式）。

投票終了後、選挙人は、電子投票機に内蔵されたプリンタで記録紙に印字された自分の投票内容を確認用窓から目視で確認した上で

投票を終了する。選択内容は記録紙にはアトランダムに印字されるので、各選挙人の投票の秘密は確保される。

③電磁的記録媒体の開票所への送致、集計

選挙人の選択内容は、各電子投票機に挿入したUSBメモリに暗号化した上でアトランダムに直接記録される。USBメモリは人の手で開票所に送致され、集計作業が行われる。開票結果は専用回線で中央選挙管理委員会に送信され、それぞれの選挙区ごとに集計、当選人が決定される。

4 導入に向けた現在の状況

2005年3月、韓国国会に、電子投票制度に関する政府と各政党の協議機関として「電子選挙推進協議会」が設置された。同協議会の構成員は、政党所属の国会議員、政府、研究機関、市民団体の関係者などであり、電子投票事業の推進方向及び推進戦略や電子投票実施のための政治的・社会的な基盤の構築方策などについての協議を行っている。

また、中央選挙管理委員会は、引き続き、電子投票制度の広報活動を継続的に展開し、十分な国民的コンセンサスを形成した上で各政党等との協議を経て、今後の公職選挙に電子投票を導入する計画を進めている。韓国はIT先進国であるが、高齢者には電子機器に不安を持つ者もいまだに多いので、模擬投票の他に各種公共組合の委託選挙や民間団体の役員選挙などの身近な選挙で電子投票を体験する機会を増やして広報活動を展開することを検討している。

様々な政策がその時の大統領のトップダウン方式で決められることが多い韓国であるがゆえ、次期大統領（2012年改選。韓国の大統領は再選禁止）に誰が就くかによって電子投票制度の今後の方向も変わってくると中央選挙管理委員会では考えている。

V 我が国の電子投票制度の課題

平成 23 年 8 月現在、電子投票条例を制定している市町村の数は、全国 1,723 団体のうち 7 団体であり、そのうちの 3 団体は電子投票の実施を当面見送ることとしている。

普及が進まない原因の一つは前述した国政選挙が対象となっていないことにあるが、その他に電子投票に係る高額な経費と電子投票機の信頼性の問題がある。

1 電子投票の経費

地方公共団体の議会の議員又は長の選挙に要する費用は、公選法で当該地方公共団体が負担することと規定されている（公選法第 264 条）。この原則は、電子投票を実施する地方公共団体にも当てはまるが、公選法には電子投票機の使用に要する費用の負担についての規定がなく、電子投票特例法において、電子投票の使用に要する費用は当該地方公共団体が負担する旨が規定されている（電子投票特例法第 18 条）。

一方、電子投票特例法には地方公共団体への国の援助に関する規定があり（電子投票特例法第 20 条）、その援助には財政支援も含まれる。当初は、国から電子投票を実施する各地方公共団体に対し、電子投票機器費用の一部について補助金（地方選挙電磁的記録式投票補助金）の形で支援が行われていたが、国と地方の税財政の見直しの中で当該補助金が廃止され²⁶、現在は特別交付税措置の対象として支援が行われている。

しかし、昨今の地方公共団体の厳しい財政状況において、限られた予算の中で選挙を執行することはそれぞれの地方公共団体にとって相当な負担となっており、特に電子投票の

場合、電子投票機の導入経費²⁷が高額であるため、導入している地方公共団体には一層の負担となっている。

電子投票機の導入経費が高額である理由は、電子投票の普及がなかなか進まないため電子投票事業から撤退する事業者が相次ぎ、競争原理が十分に発揮されず、電子投票機の価格が下がらないことにある。高額な導入費用が障害となって新たに導入に踏み切る地方公共団体が増えず、普及が進まないという悪循環も生じている。

電子投票を導入することで、開票事務の効率化等による人件費の削減や投票用紙の印刷経費などの削減はされるが、その額は電子投票機の導入経費に比べると非常に少ないものである。電子投票導入による十分な費用対効果が期待できなければ、電子投票の普及促進は難しく、電子投票機の価格が下がったとしても、それがすぐに普及に結びつくものではないものと思われる。

2 電子投票機の信頼性

平成 15 年 7 月に岐阜県可児市の市議選で行われた電子投票で、全投票所のサーバー及び投票端末機が停止し、投票することができない時間が生ずるといったトラブルが起きた。このトラブルをめぐり住民から選挙の無効を求める訴訟が提起され、平成 17 年 7 月、最高裁において選挙無効の判決がなされた²⁸。

また、選挙無効には至らなかったものの、平成 15 年 11 月の神奈川県海老名市の市長選・市議選では、投票端末とサーバー間の回

²⁷ 電子投票を実施する地方公共団体は、選挙の都度、電子投票機器等を電子投票事業者からレンタルしている。本稿ではレンタル料を含めて電子投票を実施するためにその都度要する費用を「導入経費」とした。

²⁸ 住民から可児市選挙管理委員会に選挙無効の申出があり、市選管では異議の申出を棄却、岐阜県選挙管理委員会での審査申立ての棄却の後、平成 15 年 9 月に名古屋高裁に提訴され、翌 16 年 3 月に選挙無効の判決が下された。県選管が上告したが、最高裁で棄却され選挙無効が確定した。

²⁶ 平成 16 年に地方六団体が取りまとめた「国庫補助負担金等に関する改革案」の中で、電子投票に関する補助金が税源移譲すべき国庫補助負担金に上げられた。
<http://www.nga.gr.jp/chijikai_link/2004_8_x04.pdf>
(last access 2011.9.22)

線接続不良によりサーバーが一時的に停止し、複写用記録媒体への記録が正確に行われないというトラブルが発生し、住民が選挙無効を求める訴訟を提起した²⁹。

電子投票機によるトラブルの発生は電子投票の技術面における信頼性に影響を与え、導入に躊躇する市町村も少なくない。

総務省では、電子投票の信頼性の向上を図るために、平成 17 年 5 月、トラブルの回避を目的として、これまでの電子投票の実施例を参考に電子投票の導入から実施に至る手順や留意点をまとめた「電子投票導入の手引き」³⁰を公表した。また、平成 18 年に、有識者で構成される「電子投票システム調査研究会」が設置され、同年 3 月に「電子投票システムの信頼性向上に向けた方策の基本方向」が取りまとめられた。その中で、電子投票機の技術的条件への適合確認の方法として第三者機関等による認証制度の必要性が指摘され、これを受けて総務省では、同年 12 月、「電子投票システムの技術的条件に係る適合確認実施要綱」を定めて、これに基づく検査方法及び確認方法によって民間検査機関において適合確認を実施し、その結果を公表した。

おわりに

ベルギーでは、選挙に関する諸問題を解消するために電子投票を導入する必要があり、普及促進のために新しいシステムの検討を開始した。また、韓国では電子政府化推進政策の一環として、中央選挙管理委員会が中心的な役割を果たしながら電子投票の導入が進められている。

一方、我が国では、電子投票をどのように活用し、今後どのように進めていくのか、その方向性が必ずしも明確ではない。このような状況で、地方任せの実施を繰り返していても、電子投票制度の進展はもとより、制度の維持そのものが厳しくなる可能性が生じるのではないだろうか。

早くから電子投票を導入している宮城県白石市³¹は、平成 22 年 9 月、電子投票の経費が同市の財政に大きな負担をかけていることなどを理由に、市議選及び市長選で実施している電子投票を一時休止することとした。市議会の議論³²では、これまでの電子投票の効果を評価して実施を続けるべきである、今後も推進すべきであるとの肯定的な意見もあったが、「国が電子投票を積極的に推進しない現況に対し、猛省を促す」ためにも、次の市議会議員選挙は電子投票を一時休止し、自書式投票で行うこととした³³。

電子投票制度の今後の在り方について、政党間における再検討、あるいは国による方向性が示されることが期待される。

³¹ 白石市は、新見市に次いで平成 14 年 9 月に、市議会議員選挙及び市長選挙で電子投票条例を制定。これまでに市議選 2 回、市長選 2 回を電子投票で行っている。

³² 「しろいし市議会だより 第 159 号」(平成 22 年 10 月 31 日)に、電子投票を一時休止する改正条例について、白石市議会における審査の主な議論が掲載されている。

³³ 白石市議選は、平成 23 年 7 月 31 日に自書式投票で行われた。

²⁹ 住民より海老名市選挙管理委員会に選挙無効の申出があり、市選管では異議の申出の棄却、神奈川県選挙管理委員会での審査の申立ての棄却の後、東京高裁に提訴、同高裁で棄却。原告が上告せず選挙の有効が確定した。

³⁰ 総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/denjiteki/denjiteki02.html>(last access 2011.9.22)

〔参考〕

電子投票条例を制定後、条例を廃止した団体

(平成 23 年 8 月末現在)

	団体名 条例を公布した日 条例を廃止した日	備 考
1	福井県鯖江市 H15. 3.26 公布 H16. 9. 2 廃止	コスト高を理由に条例を廃止
2	三重県 H16.10.19 公布 H17. 3.31 失効	四日市市で行われる選挙で、県議補選に限定 平成 16 年度末までの時限条例につき、年度末で失効
3	岡山県 H14.12.20 公布 H17. 5.17 廃止	(旧)新見市での選挙に限定して制定 (旧)新見市の条例執行に伴い廃止
4	広島県広島市 H14.10. 3 公布 H18. 4. 1 廃止	安芸区での選挙に限定していること及び市長選に限定していること等を理由 に廃止
5	神奈川県海老名市 H15. 6.13 公布 H23. 1. 1 廃止	電子投票機の不具合によるトラブル等があり、条例を改正して一時休止した 後に廃止

【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。

- ・岩崎正洋『e デモクラシー・シリーズ 第 2 巻 電子投票』日本経済評論社 (2004)
- ・岩崎正洋『e デモクラシーと電子投票』日本経済評論社 (2009)
- ・電子投票システム調査検討会「電子投票システムの信頼性向上に向けた方策の基本的方向」(2006)
- ・湯浅壘道『韓国の電子投票』九州国際大学社会文化研究所紀要 59 号 (2006)

RESEARCH BUREAU 論究 第8号

平成23年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8981 東京都千代田区永田町2-2-1

衆議院第一議員会館内

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お願いします。