

# RESEARCH BUREAU

# 論究

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

第11号 2014.12

## 寄稿論文

消費税増税と経済運営／

小峰隆夫 法政大学大学院政策創造研究科教授

エネルギー政策と原発の位置付け／

植田和弘 京都大学大学院経済学研究科教授

米をめぐる政策を振り返る／

生源寺眞一 名古屋大学大学院生命農学研究科教授

イギリス議会文書館・図書館の概要／

奈良岡聰智 京都大学大学院法学研究科教授

上田健介 近畿大学大学院法務研究科教授

平成25年独禁法改正による法執行手続の課題／

伊従寛 弁護士・元公正取引委員会委員

佐藤宏 青山学院大学国際政治経済学部講師

## 論文

自然実験を用いた政策評価

災害復興のまちづくり

育児期女性の就業継続における現状と課題

規制改革の在り方再考

公害健康被害者に対する法的救済の歴史的展開と課題

政治分野における女性の参画拡大

## 研究

日豪EPAにおける農産物市場アクセスと食料供給章

## 調査

欧州5か国におけるパテントボックス税制の現状

シンガポールにおける水政策の現状

## 解説

教育委員会制度改革について

地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための

関係法律の整備等に関する法律について

電気事業法等の一部を改正する法律案について

衆議院調査局

# 巻 頭 言

衆議院調査局長 紅 谷 弘 志

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11号を発行する運びとなりました。

本号では、各分野における主な政策課題等について各調査室の調査員が執筆したものを掲載するとともに、小峰隆夫法政大学大学院教授、植田和弘京都大学大学院教授、生源寺眞一名古屋大学大学院教授、奈良岡聰智京都大学大学院教授、上田健介近畿大学大学院教授、伊従寛弁護士及び佐藤宏青山学院大学講師といった各界でご活躍中の有識者の皆様から、「消費税増税と経済運営」「エネルギー政策と原発の位置付け」「米をめぐる政策を振り返る」「イギリス議会文書館・図書館の概要」「平成25年独禁法改正による法執行手続の課題」と題した論文を特別にご寄稿いただき、これを掲載いたしました。

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。

目次

巻頭言

衆議院調査局長 紅谷 弘志

寄稿論文

消費税増税と経済運営

法政大学大学院政策創造研究科教授 小峰 隆夫 …1

エネルギー政策と原発の位置付け  
—エネルギー基本計画との関連で—

京都大学大学院経済学研究科教授 植田 和弘 …11

米をめぐる政策を振り返る

名古屋大学大学院生命農学研究科教授 生源寺眞一 …21

イギリス議会文書館・図書館の概要

京都大学大学院法学研究科教授 奈良岡聰智 …30  
近畿大学大学院法務研究科教授 上田 健介

平成25年独禁法改正による法執行手続の課題  
—米国及びEUの執行手続を参考として—

弁護士・元公正取引委員会委員 伊従 寛 …41  
青山学院大学国際政治経済学部講師 佐藤 宏

論 文

自然実験を用いた政策評価

—2009年度介護報酬引上げのD I D分析—

上野 綾子 …57

災害復興のまちづくり

—大規模災害における小規模自治体の事例を中心に—

越田 拓 …67

育児期女性の就業継続における現状と課題

高橋まりえ …90  
中村竜太郎

規制改革の在り方再考

—バランスのとれた国民経済発展を目指して—

木藤 康弘 …104

公害健康被害者に対する法的救済の歴史的展開と課題

加瀬 武之 …117

政治分野における女性の参画拡大

原 佳子 …139

研 究

日豪EPAにおける農産物市場アクセスと食料供給章  
—その意義と今後の政策展望—

農林水産物貿易等研究会 …151

調 査

欧州5か国におけるパテントボックス税制の現状  
—我が国への導入に向けた課題—

相川 雅樹 …191

シンガポールにおける水政策の現状

尾本 高広 …216  
西尾麻由美

解 説

教育委員会制度改革について

—「地方教育行政法」一部改正案の成立—

高橋 剛 …229  
田中 勇毅

地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための  
関係法律の整備等に関する法律について

青木 修二 …245  
辻本 考一

電気事業法等の一部を改正する法律案について

勝部 雄 …260  
河西 孝生  
磯部 亮太

# 消費税増税と経済運営

法政大学大学院政策創造研究科教授

小 峰 隆 夫

## 《構成》

はじめに

- I 消費税率引き上げの経済的影響
- II 10%への引き上げについて
- III 経済的影響への政策的対応は必要か
- IV 消費税と民意のバイアス

はじめに

2014年4月に消費税率が予定通り引き上げられ、その経済的影響の具体像が次第に明らかになってきている。消費税はさらに2015年10月に10%まで引き上げられる予定であったが、2017年4月に先延ばしされた。財政の状況を考えて、将来更なる消費税率の引き上げが議論されるようになるかもしれない。これからも消費税をめぐるのは、多面的な角度から議論が繰り返されることになるだろう。

本稿では、「消費税率引き上げの経済的影響をどう見るべきか」「消費税率引き上げの影響に対して政策的にどう対応すべきか」「10%への税率引き上げは行うべきか」という三つの論点について議論してみたい。

## I 消費税率引き上げの経済的影響

### 1 事前に想定されていた消費税率引き上げの影響

まず、消費税率引き上げの是非をめぐる議論が戦わされていた時、消費税率引き上げの経済的影響はどのように考えられていたのかを振り返ってみよう。

この点についての数値的な目安としては、内閣府経済社会総合研究所の計量モデルによる計算結果がある<sup>1</sup>（図表1）。

図表1 消費税率を1%ポイント引き上げた場合の経済的影響

	実質GDP (%)	消費 (%)	設備投資 (%)	住宅投資 (%)
1年目	-0.15	-0.21	-0.08	-0.06
2年目	-0.35	-0.49	-0.32	-0.38
3年目	-0.28	-0.52	-0.71	-0.71
	名目GDP (%)	民間消費 デフレーター (%)	失業率 (%ポイント)	財政収支対名目GDP 比 (%ポイント)
1年目	0.26	0.74	0.01	0.42
2年目	-0.07	0.63	0.02	0.28
3年目	-0.15	0.48	0.01	0.28

(注) 消費税率を標準ケースに比べて1%ポイント引き上げ、その変化がシミュレーション期間中継続するものと想定し、標準ケースとの差を示したもの

<sup>1</sup> 佐久間隆他「短期日本経済マクロ計量モデル(2011年版)の構造と乗数分析」(内閣府経済社会総合研究所ディスカッションペーパー 2011年1月)による。

この結果によると、消費税率を1%引き上げると、主に消費が減少（1年目で0.21%）することにより、実質成長率は低下し（1年目で0.15%）、物価は上昇し（ほぼ消費者物価に相当する民間消費デフレーターは0.74%上昇）、財政収支は改善する（名目GDP比で0.42%ポイント）。

いずれも常識的な結論である。消費税を引き上げると、日常生活用品も含めて、ほとんどの財貨・サービスの価格が税率分だけ上昇するので、物価が上昇する。所得は不変で物価が上がれば、家計の実質可処分所得が減少するから消費は減少し、これを主因に成長率は低下する。一方、税収が増えるので、財政バランスは改善する。

この極めて常識的な結論に基づいて考えるだけでも、次のようなことが言えそうである。

第1に、消費税率引き上げを巡る論議を聞いてみると、しばしば「97年4月に消費税を引き上げた後、日本は深刻な景気後退に陥った例から見ても、消費税率の引き上げは、景気に深刻な影響をもたらす」という主張を耳にする。確かに、96年度は2.6%だった実質成長率は、97年度0.1%、98年度マイナス1.5%と大幅に低下した。

しかし、前述の常識的な結論からすると、消費税だけでこれほどの経済的低迷がもたらされることはありえない。前述の計算によれば、1%の消費税引き上げで成長率は0.15%低下する。97年の引き上げは2%だったから、成長率への影響は0.3%程度である（2年目は0.7%と大きくなるが、これは累積なので、2年目だけの成長率への影響は0.4%程度）。消費税だけで当時ほど大きな成長率の低下が起きることはありえないのである。

第2に、しばしば「消費税率を引き上げると、成長率が低下し、かえって税収が減ってしまう」という主張を耳にする。たまたま目にした新聞の解説記事中に、次のような文章

があった<sup>2</sup>。「(消費税を上げると) さらに消費意欲が落ちて景気を悪くしかねない。そうなれば、企業のもうけや所得が減って法人税や所得税が少なくなり、税収総額が減るという悪循環になる」

しかし、前述の計算からすると、これもありえないことである。モデル計算を持ち出すまでもないかもしれない。この議論は、「消費税を引き上げることによる税収増」よりも「消費税引き上げによって景気が悪化し、所得税や法人税収が減る」方が大きいと言っているわけだが、仮にそれが正しいとすると、逆に消費税を引き下げると、「消費税引き下げによる減収」よりも、「消費税引き下げによって景気が好転し、所得税や法人税が増える」方が大きいと言っていることになる。「消費税を下げたら税収が増える」という夢のような状態が現われるのである。

だとすれば、「消費税率を引き上げると、成長率が低下し、かえって税収が減ってしまう」と主張する人は、単に「だから消費税を上げるな」というだけではなく、さらに進んで「消費税率を引き下げて税収を増やせ」と提案すべきだ。そうすれば誰も困らずに財政再建ができるからだ。しかし、そのような提案が出てこないということは、主張している本人も実はその主張の内容を信じていないからではないかと思われる。

以上のように、私から見ると、97年の例に基づいて消費税が成長を大きく引き下げると主張することも、消費税を引き上げるとかえって税収が減ってしまうと主張することも、明確な誤りにみえる。にもかかわらずこの手の誤解が一向に後を絶たないのはどうしてだろうか。私は、前述のような主張は、次のような二つの間違いを犯しているのだが、多くの人がそれに気が付かないからではないかと

<sup>2</sup> 朝日新聞「教えて！消費税」2012年4月14日

考えている。

第1は、「他の条件にして等しい場合」という発想がないことだ。この考え方に馴染みのない人にはやや分かりにくいかもしれないが、こういうことである。

過去に起きたことに基づいて、消費税引き上げの影響を推測しようとしたとする。前述のように、97年4月に消費税を引き上げた後、景気は急激に悪化し、成長率は低下した。しかし、だからといって、消費税のせいで成長率がこれだけ低下したのだとは言えない。経済は消費税だけで動いているわけではないから、消費税以外の要因によって景気が悪くなった可能性があるからだ。事実、97年夏にはアジア通貨危機が起き、秋には山一証券、北海道拓殖銀行が破たんするという大金融危機が発生している。景気後退要因としては、こちらの方が強力である。

すなわち、「消費税を引き上げる前の状態」と「消費税を引き上げた後の状態」を比較するのは間違いであり、正確には「消費税を引き上げる前の状態」と「消費税だけを上げて、他の条件にして等しい場合」を比較しなければならないのだ。

第2は、間接的な影響の広がり、その影響についての相場観がないことだ。

例えば、「消費税率を引き上げると、成長率が低下し、かえって税収が減ってしまう」という議論は、それぞれの部品だけを見れば正しい。「消費税率を引き上げると、成長率は下がる」ことは正しく「成長率が下がると、税収が減る」ことも正しいからだ。

問題は「消費税率の引き上げで成長率が低下したことによって、税収がどの程度下がるか」ということである。この計算は簡単ではない。消費税率の引き上げが第1次的に、物価や実質可処分所得にどの程度影響するか、それによって生じた成長率の低下が所得税・法人税などにどの程度影響するかなど、間接

的な影響のルートとそれぞれの影響度合いを見ていかなければならないからだ。

もしこうした影響度合いを見誤ると、誤差が累積していくことにより、とんでもなく誤った結論を導いてしまうことになる。例えば、消費税率の引き上げが成長率を低下させる度合いを非現実的に大きく見て、成長率が低下したことによる、所得税・法人税の減少度合いもまた非現実的に大きく見れば、「消費税率を引き上げると、成長率が低下し、かえって税収が減ってしまう」という二重に非現実的な結論を導くことができるのである。

実は、最初に紹介した計量モデルのシミュレーションは、以上二つの誤りをなくすための工夫でもある。すなわち、「他の条件にして等しい場合」を想定しようとしても、経済は実験ができないのだから、現実には「他の条件は変えずに、消費税だけ動かす」ということはできない。しかし、計量モデルの中であれば他の外生変数は不変として、消費税率だけを動かせば「他の条件にして等しいケース」を描き出すことができる。前掲表に示した計算は、標準ケースと「消費税だけを動かし、他の条件は等しい」ケースとの差を見たものなのである。

また、計量モデルには、消費税率と物価・実質可処分所得の関係、実質可処分所得と消費の関係、GDPと所得税・法人税の関係などのそれぞれについて、実証的裏付けに基づいた関係式が組み込まれている。こうすることによって、複雑な2次、3次にわたる影響の波及についてもとらえることができる。

このように考えてくると、前述の計量モデルの計算をある程度の基礎として、消費税の影響を判断することは、理にかなっていると思われる。そして、それが理にかなっているということは、2014年に実際に消費税率が引き上げられたときに事実によって裏付けられることになるのである。

## 2 駆け込み需要をめぐる議論

消費税率は、2014年4月に、実際に5%から8%に引き上げられた。この税率引き上げ後の経済についてもある程度のデータが蓄積されつつある。これまでのところ明らかになったことをベースに、消費税率引き上げが日本経済に及ぼす影響を考えてみよう。

消費税率引き上げの経済的影響については、「駆け込み需要とその反動」と「消費税率引き上げの経済へのマイナス効果」という二つを区別することが必要だ。前者の駆け込み需要から考えよう。

消費税率が引き上げられると分かっている場合、税率が上がる前に購入したほうが3%安くなるから、2014年4月以前に需要が前倒しされる。これが駆け込み需要だ。特に、住宅や高額な耐久消費財（自動車など）については、節約できる額が大きいから、駆け込み需要も大きいはずだ。

97年4月に消費税率が3%から5%に引き上げられた時も、直前の成長率が高く（前期比年率で、96年10-12月期6.2%増、97年1-3月期3.0%増）、直後にマイナス成長（97年4-6月期マイナス3.7%）となっており、この大きな成長率のスイングをもたらしたのは、家計消費と住宅投資であった。

今回の駆け込みの規模についてはいろいろな試算があるが、2014年7月に公表された内閣府「経済財政白書<sup>3</sup>」では、2.5~3兆円（GDPの0.5~0.6%）とし、そのうちの4分の3は耐久消費財だと分析している。ただし、これは個人消費だけを見たもので、実際には住宅投資にも駆け込みが見られたし、本来はないはずの設備投資についてもリース業や医療器械について駆け込みがあったようだから、実際はもっと大きかったと考えられる。

この駆け込み需要が、消費税率引き上げ直前の1-3月期の成長率を引き上げ、4-6月期の成長率を引き下げることになるのだが、これがどのように現われるのかをお団子の例で説明しよう。私はこれを「お団子理論」と呼んでいる。

今、毎日お団子を3個食べている人がいたとする。この人が今日はお腹がすいたので、明日の分のお団子を1個余分に食べてしまったとする。これが駆け込み需要である。すると、明日のお団子は2個に減る。これが駆け込み需要の反動である。明後日には平常に戻るからまたお団子の数は3個となる。ここで毎日のお団子の数がどう変化するかを見ると、今日は「1個増」、明日は「2個減」、明後日は再び「1個増」となる。これが成長率の変化に相当する。

この簡単なお団子理論から結構重要なことが分かる。一つは、反動減は駆け込みによる増加の2倍になるということだ。1-3月期に駆け込みで成長率が高まった後、4-6月期の落ち込みはその2倍の規模となるということだ。

もう一つは、7-9月期の成長率は、「反動の反動」で再び高くなるということだ。多くの人は、駆け込み需要の影響は1-3月期と4-6月期で終わり、7-9月期には平常に戻ると考えているようだがそれは違うということである。この点は大変重要なポイントである。総理をはじめ政府の首脳は、「11月に発表される7-9月期の成長率を見て、消費税率の再引き上げを決める」と言っているのだが、これは「7-9月期の成長率が、消費税の駆け込みの影響が一巡した後の正常な成長率を表している」という前提を置いているのだと思うが、その前提は間違っているということである。

このお団子理論に照らして現実はどう推移しているだろうか。1-3月期のGDP成長率

<sup>3</sup> 内閣府「平成26年版 経済財政白書」第1章第1-1-7表（16ページ）

(実質、年率以下同じ)は6.7%増、4-6月期は7.3%減(一次速報)であった。基礎的な成長率が1.5%とすると、1-3月期はそれよりも5.2%高く、4-6月期は8.8%低いということになる。駆け込みによる増加よりも反動減の方が約2倍大きかったわけだが、これはお団子理論の想定通りである。問題の7-9月期はマイナス1.6%となった。本来高くてもおかしくない成長率がゼロ成長近くになったということは、実体経済の落ち込みがそれだけ大きかったということを示している。

### 3 実質所得の減少の影響

次に、消費税率の引き上げに伴う経済へのマイナス効果について考える。動きが派手なので、多くの方は駆け込み需要に注目しているが、本当に重要なのはこちらの方である。

このメカニズムは既に現実のものとなっている。消費税率が3%上昇したことにより、4月以降の消費者物価はほぼ2%上昇した。総務省家計調査によると、勤労者世帯の実質実収入(前年同期比、以下同じ)は、1-3月期のマイナス2.2%から4-6月期にはマイナス4.5%となっているし、厚生労働省毎月勤労統計によると、実質賃金は1-3月期のマイナス1.7%から4-6月期はマイナス3.5%となっている。消費税率の引き上げによって家計の実質所得が2%前後低下したことは明らかである。

駆け込み需要は、単に需要の発現時期がずれた話だから、いずれは消えてしまうものであり、ある程度の期間を均せば差し引きゼロとなるものだ。この家計の実質所得の低下の影響こそ本来の消費税の影響なのである。

ここまでの議論を整理しておこう。最初に述べた駆け込みの規模はほぼGDPの0.5%程度としよう。次の、消費税率引き上げによるマイナス効果は、1%の引き上げで0.35%

程度ということだった。今回の引き上げ幅は3%だから、成長率へのマイナス効果はこれも約0.5%(厳密には0.45%)となる。以上まとめると、2013年度は駆け込みのプラスの影響で成長率は0.5%程度高めになる。2014年度は、駆け込みの反動がマイナス1%(反動減は2倍)、消費税率引き上げの影響がマイナス0.5%だから、成長率へのマイナスの影響は合わせて1.5%程度となる。

これを現実の成長率に当てはめてみよう。2013年度の成長率は2.3%だった。消費税のプラスの影響を除くと実力的には1.8%成長だったことになる。前述のESPフォーキャスト調査によると、多くのエコノミストは2014年度の成長率を0.2%程度(11月調査)だとしている。消費税で引き下げられた分を除くと実力的には1.7%成長である。実力的には2013年度と2014年度の成長力はほぼ同じだということになる。

## II 10%への引き上げについて

さて、8%への引き上げは既に行われてしまったことであり、その影響も避けられないものである。問題は、10%への引き上げをどうするかである。この点については、結果的に先送りされたが、私は、よほどのこと(例えば、リーマン・ショックのような負の経済的大ショック)がない限りは、予定通り2015年10月に10%に引き上げるべきだと考えていた。これに関して、私が議論のポイントだと考えていたのは次の3点である。

第1は、アベノミクスによる景気の拡大があったという条件を加味しても、依然として財政の状況は非常に厳しいということだ。

政府はかねてから、①国・地方合わせた基礎的財政収支について、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減する、②同赤字を2020年度までに黒字化する、③その後の債務残高対GDP比を安定的に引き下げ



るという財政再建目標を内外に明らかにしている<sup>4</sup>。

ところがこの公約の達成はいまのところほとんど不可能な状況である。図表2は、内閣府が2014年7月に公表した経済財政の展望だ。これによると、消費税率の10%への引き上げを前提としても、2020年度の基礎的収支は11兆円の赤字(名目GDP比1.8%)が残ってしまうとされているのだ。

注意すべきなのは、この計算は、かなり楽観的な経済の前提に基づいているということだ。図表2を見れば分かるように、2020年度以降の成長率は実質で2.3~2.4%、名目で3.6~3.7%となっている。政府が「日本再興戦略」(2013年6月)で示した政府の目標成長率は、実質2%、名目3%程度であったか

ら、政府の目標よりもさらに高めの成長率を前提としていることになる。潜在成長率の前提もしり上がりに高くなっている。この点も、民間エコノミストの間では、労働力人口の減少の影響などもあって、逆に潜在成長率は低下すると見る向きが多いことを考えれば、相当に楽観的だと言えそうだ。

要するに、かなり楽観的な経済を前提として、消費税率を10%に引き上げても財政再建目標は達成できないということである。

こうした財政の現状にもかかわらず、今回消費税率10%への引き上げは先延ばしされたわけだから、従来の財政再建の公約については、もう一度検討しなおすことが必要だと思われる。

図表2 経済・財政の長期展望

(単位: %)

	2013年度	2014年度	2015年度	2020年度	2023年度
実質GDP成長率	2.3	1.2	1.4	2.3	2.4
名目GDP成長率	1.9	3.3	2.8	3.6	3.7
潜在成長率	0.7	0.8	0.9	2.5	2.5
消費者物価上昇率	0.9	3.2	2.5	2.0	2.0
長期金利	0.7	1.0	1.6	3.9	4.7
基礎的財政収支(兆円)	▲29.7	▲25.4	▲16.1	▲11.0	▲7.7
同 GDP比	▲6.2	▲5.1	▲3.2	▲1.8	▲1.1

内閣府(2014)「中長期の経済財政に関する試算」2014年7月25日、経済財政諮問会議提出資料

第2は、そもそも、消費税率の引き上げという中長期的な措置は、景気の変動という短期的な経済変動に左右されるべきではないということだ。政府は、11月頃までの経済情勢を見極めて、10%への引き上げの是非を判断するとしていた。景気が怪しくなったら、引き上げを先延ばしするということである。こ

の点については、政府だけでなく、多くの人が、「消費税の引き上げは景気の良い時に行うべきだ」と考えているようだ。私はそもそもこの点が間違いだと考えている。

前述のように、消費税を1%引き上げると、成長率は0.15%下がるということであった。これは、国民全体がそれだけのコストを払わ

<sup>4</sup> 最新のものは、内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2014(骨太方針)」(2014年6月24日)

なければならないということである。この0.15%というコストは、景気が良くても悪くても同じである。景気がいい時に税率を引き上げれば負担が軽く、悪い時は重くなるというわけではない。違うのは、景気がいい時であれば負担が「目立たない」ということだけである。であれば、多少の景気の変動は無視して、計画通り消費税率を引き上げるべきだと私は思う。

### Ⅲ 経済的影響への政策的対応は必要か

次に、消費税率そのものを引き上げるかどうかではなく、引き上げた時の影響に対して、何らかの政策的措置を講じるべきかについて考えよう。これには、二つの側面からの議論がある。一つは、消費税率の引き上げに伴い経済的なマイナスを小さくするような政策が必要かという問題であり、もう一つが、いわゆる消費税の逆進性を中和するような措置が必要かという問題である。

#### 1 消費税率引き上げの経済的影響への対応

消費税率引き上げに伴う経済的影響を小さくするための政策は必要なのかという問題から考えよう。

まず、駆け込み需要による成長率の上下動については、私は放置しておいていいと思う。何度も言うが、駆け込みというのは、単なる需要の先取りであり、消費者自身がそうしたいと思ってやったことなのだから、それによって国民福祉が損なわれているわけではない。しかし、現実には政策が取られている。2013年度の税制改正では、自動車取得税の軽減・廃止、住宅ローン減税の延長などの措置が取られた。いずれも駆け込み需要とその反動という動きを小さくするためである。これは無駄な努力であり、税金の無駄遣い（本来得られたはずの歳入を減らすという意味で）であると私は思う。

問題は、消費税率引き上げによるマイナス効果についてだ。これについても、景気へのマイナス効果を小さくするために景気対策を取るべきだという議論があり、今回の場合は実際に、2013年1月に緊急経済対策（事業規模20.2兆円程度、補正予算規模13.1兆円程度）が取られている。今後、10%への引き上げに際しても同じような議論が出るものと予想され、既に2015年度予算に、1兆円程度の景気対策財源（予備費）を用意すると報じられている<sup>5</sup>。

しかし、私は、これについても対策を取る必要はないと考えている。そもそも消費税率を引き上げるのは、財政事情を改善するために、国民の消費に課税するという形で財源を求めるものだ。国民の負担が増えるのは当然であり、負担が増えれば実質所得が減って、消費を削ることになるのはこれまた当然だ。つまり、「消費税率を引き上げる」ということと「実質所得が減って成長にマイナス効果がある」ということはワンセットで決断すべきものであって、「消費税は上げるが、景気にマイナスの影響はない」という状態を作り出すこと自体が矛盾しているのである。

#### 2 逆進性への対応としての軽減税率

消費税は、必需的な財・サービスにも同じようにかかる。しかし、必需的な財の場合、価格が上がっても消費を減らすことは難しい。すると、必需的な財に払う税額の所得に対する比率は、低所得層ほど高くなってしまふ。これが逆進性の議論である。そこで、必需的な色彩の濃い食料品は税率を軽くすべきだという考えが出てくる。これが軽減税率の議論である。

ところが、私の知る限り、この軽減税率の導入に賛成する経済学者を見たことがない。

<sup>5</sup> 日本経済新聞 2014年8月21日

この点は、一般の人々の考えと経済学者の考えが大いに食い違ふところである。

では経済学者はなぜこれに反対するのか。その最大の理由は「公平性のための政策としては非効率的だ」ということである。それは次のようなことである。

図表3は、総務省「家計調査」の2013年の結果に基づいて、所得階層別の食料支出額を見たものである。第I分位（年収356万円以下）の世帯の支出額は約4万円である。年収が増えるにつれて支出額は増えていき、第V分位（840万円以上）の世帯の支出額は約8万3千円と第I分位世帯の約2倍となる（Aの欄）。ここで、消費税を10%にすると、第

I分位世帯の税負担額は約4千円であり、第V分位世帯の負担額は約8万3千円である（Bの欄）。

この時、逆進性をなくすために、食料品の税率を5%に据え置いたとする。これによって負担が軽減された額をみると、第I分位世帯は約2千円、第V分位世帯は約4千円となる（Cの欄）。これを見れば分かるように、高所得層の方が得をする金額が多くなる。確かに低所得層を補助してはいるのだが、それは高所得層により大きな補助を行った上で低所得層を補助しているのだ。いかに非効率的な分配政策であるかが分かるだろう。

図表3 所得階層別にみた軽減税率の恩恵（1か月平均）

	A 食料支出額	B 消費税10%の場合の消費税額	C 軽減税率5%の場合の軽減額
第I分位 ～356万円	39,387円	3,939円	1,970円
第II分位 356～494万円	51,809円	5,181円	2,591円
第III分位 494～638万円	58,463円	5,846円	2,923円
第IV分位 638～840万円	68,162円	6,816円	3,408円
第V分位 840万円～	82,604円	8,260円	4,130円

（出所）総務省「家計調査平成25年平均速報結果」より

実績データから消費税5%を控除したものを食料支出額とした。

もう一つ、食料品は軽減税率にすると、何が食料品で何が食料品でないかという線引きをめぐる問題が出るということも反対論の重要な根拠である。それは次のようなことである。食料品の税率を低くするのは、それが生活必需品であるからだ。すると、「高級フランス料理の食事を軽減税率にする必要はない」

という議論になるだろう。高級フランス料理が生活必需サービスだとは言えないからだ。すると「外食は軽減税率から外し、自宅で食べる際の食材だけを対象にすればよい」ということになる。すると、同じハンバーガーでも、ハンバーガーショップで食べると軽減税率の対象ではなくなり、自宅に持ち帰ると軽

減税率になるというややこしいことが起きる。

また、食料品は軽減税率ということにすると、例えば、おもちゃを売ろうとしたとき、食料品のおまけにおもちゃを付けて、「これは食料品である」と言い出す人が出るかもしれない。課税逃れの工夫をする人が出るのだ。こうした税金逃れのための工夫は、一種の「レント・シーキング行動」（限られた特権によってもたらされる利益を追求する行為で、経済学的には資源の浪費だとされる）であり、同じ工夫でも社会的に見て建設的な工夫だとは言いがたいのである。

#### IV 消費増税と民意のバイアス

これまで述べてきたように、日本の財政状況の深刻さを考えれば、消費税率の10%への引き上げは避けられないことである。10%どころか、もっと税率を引き上げないと財政破綻を免れることはできないという意見も強い。例えば、日本経済研究センターは、年金などの社会保障給付を賄うためには、消費税率を2030年までに25%に引き上げることが必要だとしている<sup>6</sup>。

しかし、現実には2015年10月に予定されている8%から10%への引き上げでさえも国民の反対は強い。例えば、2014年9月に行われた日本経済新聞社の世論調査結果によると、消費税率10%への引き上げに賛成する人の割合は28%、反対は66%であった<sup>7</sup>。朝日新聞の世論調査でも、賛成が24%、反対が69%であった<sup>8</sup>。明らかに国民は消費税率の引き上げを支持していないということになる。

また、軽減税率についても、時事通信社の世論調査によると、81%の人が、消費税率を10%にした時に軽減税率を導入するのに賛成

としており、反対は9%に過ぎない<sup>9</sup>。

私はこうした世論調査の結果を「民意のバイアス」と呼んでいる。世論調査結果に象徴されるいわゆる「民意」は、「短期的な視点で物事を判断してしまう」「自分の身の回りのことを中心に物事を判断してしまう」というバイアスがあるのではないかという考えだ。

多くの人が消費税率の引き上げに反対するのは、それが当面の実質所得を引き下げ、家計の負担を増やすからだ。しかし、長期的な視点でこれを見ると、財政再建を先送りしていると本当に財政が破たんしてしまい、国民は結果的に大変大きな被害をこうむることになる。

また、多くの人が軽減税率に賛成したくなるのは、それが自分自身の家計負担を小さくしてくれるからだ。しかし、広く見渡してみると、むしろ高所得層の方がより手厚い負担の軽減がもたらされるのだ。

その民意のバイアスを避けることこそが政治家の役割だ。本当の政治主導は、単に世論の動きに従うことではなく、正しい方向に世論をリードすることだ。世論に従って安易に財政再建を先延ばししたり、軽減税を導入するのではなく、長期的な視点で財政運営に誤りなきを期して欲しいと思う。

<sup>6</sup> 長期予測「グローバル長期予測と日本の三つの未来」  
2014年2月

<sup>7</sup> 日本経済新聞2014年9月29日

<sup>8</sup> 朝日新聞2014年9月8日

<sup>9</sup> 時事ドットコム、2014年8月14日

【参考文献】

- ・小峰隆夫『日本経済論の罪と罰』日本経済新聞出版社（2013）
- ・内閣府『経済財政白書』各年
- ・日本経済研究センター「グローバル長期予測と日本の3つの未来」2050年への構想最終報告書（2014）

## エネルギー政策と原発の位置付け —エネルギー基本計画との関連で—

京都大学大学院経済学研究科教授  
植田 和弘

### 《構成》

- I はじめに
- II エネルギー基本計画にみる原発の位置付け
- III 原発の安全性
- IV 原発の経済性
- V おわりに

### I はじめに

エネルギー政策における原発の位置付けは、国によって大きく異なる。

原子力産業協会（2014）の調べによれば、世界全体では 2014 年 1 月 1 日時点で、世界 31 か国・地域で合計 426 基の原子力発電所（以下、原発）が存在している。また、同時点での世界における建設中原子炉の基数は 81 基にのぼっている。特に、アジアで建設中の原発は、中国の 31 基を含めて、世界全体 81 基の 6 割強を占めるといえる。ただ、世界の運転中原発の設備容量で見ると、商業用原発が 1950 年代に始まってから 1980 年代までは増加の一途であったが、1986 年のチェルノブイリ事故の影響を受けて増加の速度は急激に鈍り、原発建設コストの上昇もあり、2000 年代に入るとほとんど増加していない。しかも、今後は老朽化が進み廃炉しなければならない原発が急激に増加する。

先進国の中でもデンマーク、オーストリアなどでは原発はないし、ドイツ、カナダ、スウェーデン、スペイン、オランダ、ベルギーなどでは建設中や計画中の原発はまったくゼロである。また、ドイツでは途中で中断したものも含めて原発が 40 基建設されたが、原発

に関する国民的な論争が 40 年にわたって行われ、2001 年には社会民主党と緑の党の連立政権のもとで脱原発が連邦議会で政治的に決定された。2011 年 3 月に発生した東京電力福島第一原子力発電所における過酷事故（以下、福島原発事故と略す）を受けて、国として脱原発の方向をより明確にし、2022 年までにフェードアウトすることになった。

日本の場合には、福島原発事故を契機として、エネルギー政策における原発の位置付けは、大きく揺れ動いた。以下で述べるように、福島原発事故前のエネルギー基本計画は原発大増設計画であったが、2012 年 9 月に公表された革新的エネルギー・環境戦略では、2030 年代末までに原発稼働ゼロの実現を目指すことが謳われた。それに対して、2014 年 4 月に閣議決定された新しいエネルギー基本計画では、原発は重要なベースロード電源とされた。

エネルギー政策における原発の位置付けがこれほどまでに大きく変化するのはいかなる理由か。このことには、さまざまな要因が関連しているが、電源としての原発の評価が大きくわかる主たる論点は、原発の安全性と経済性にある。原発が安全で経済的な電源だと評価されれば導入すべきとなるであろうし、逆に危険で不経済な電源だと評価されれば原発を推進することは難しくなるであろう。

そこで本稿では、主として原発の安全性と原発の経済性をめぐる論争点を整理する。そして、そのことを通じて、エネルギー政策における原発の位置付けに関する合意形成の可能性について考えてみたい。

## II エネルギー基本計画にみる原発の位置付け

エネルギー政策における原発の位置付けを明らかにするために、まず、エネルギー基本計画において原発がどう位置付けられてきたか、その変遷を確認しておこう。

エネルギー基本計画は、2002年に制定されたエネルギー政策基本法第12条において、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るために、政府が定めることが義務付けられた。また同法では、少なくとも3年ごとに見直し、必要に応じて変更することが求められている。2003年に同法に基づく最初のエネルギー基本計画が策定され、その後2007年、2010年とほぼ3年ごとに策定されてきた。

福島原発事故が起きる直前、日本のエネルギー政策は、電源構成に占める原発の比率を飛躍的に高めるという方向に向いていた。福島原発事故の前年2010年に策定されたエネルギー基本計画では、地球温暖化対策上ゼロ・エミッション電源の比率を高める必要が強調されていた。

ゼロ・エミッション電源という用語については、説明が必要であろう。ゼロ・エミッションを文字通り受け取ると、排出（エミッション）がない（ゼロ）ことになるからである。2010年版エネルギー基本計画におけるゼロ・エミッション電源とは、CO<sub>2</sub>など温室効果ガスを排出しないという意味であって、放射性廃棄物を含むあらゆる廃物を排出しないという意味ではない。したがって、正確に言えばゼロ・エミッションということではできないが、温暖化対策上優先されるべき電源という意味合いが込められていた。

要するに、2010年版エネルギー基本計画では、地球温暖化対策を名目にゼロ・エミッション電源である原発の優位性が強調され、原発の増設が謳われたのである。しかし、そ

の翌年2011年に福島原発事故があり、この計画はまったくリアリティを失った。そこで、エネルギー政策の白紙からの見直しがすすめられ、2010年版計画に代わるエネルギー基本計画づくりが総合資源エネルギー調査会に設置された基本問題委員会において開始された。

当時の民主党政権は、エネルギー基本計画を見直すには、基本計画の策定過程を変える必要があると考えた。福島原発事故を受けて原発に対する国民の考え方が変化したことを踏まえる必要もあり、討論型世論調査を含むエネルギー政策に関する国民的議論を行うこととした。基本問題委員会は、国民的議論のための素材となる2030年におけるエネルギーミックスの選択肢を提示する役割を任された。

エネルギーミックスとは言うけれども、実質的には2030年における電源構成に占める原発の比率として、選択肢は提示された。0%、15%、20~25%という3つの選択肢である。こうした選択肢の出し方に対しては批判や疑問もあった<sup>1</sup>が、原発の位置付けに対する国民の関心がきわめて高かったことの裏返しということもできる。地球温暖化防止や核燃料サイクルの将来方向なども合わせて選択肢は国民的議論に付された<sup>2</sup>。

討論型世論調査では、討論を行う前と後では、2030年原発ゼロ%という選択肢を選ぶ人の比率が増加した。国民的議論を受けて、エ

<sup>1</sup> エネルギーミックスを日本におけるエネルギーの需要と供給に関する全体としての構成と考えるならば、電源構成のみを示してエネルギーミックスということではできない。日本におけるエネルギーの最終消費形態を見ると、熱が一番多く、その次が電気で約3割を占めている。また仮に、電源構成に限ったとしても、電力システム改革によって電力市場の自由化がすすみ、電源は需要家・消費者によって選択されることになるならば、電力を供給する側からのみで電源の構成を予測することはできなくなるであろう。電源構成は電力市場における選択の結果ということになっていく。

<sup>2</sup> 国民的議論の過程について、その詳細は省略するけれども、エネルギー政策の決め方との関連で、きわめて興味深いものであった。植田（2013）参照。

エネルギー・環境会議は、革新的エネルギー・環境戦略をまとめ、2012年9月14日に公表した。そこでは、2030年代末までに原発稼働ゼロを目指して政策資源を総動員すると提言された。この戦略は、2010年版の計画に代わるエネルギー基本計画になることが想定されていたもので、もしそうなれば原発・エネルギー政策の大転換が示唆されていた。

その後、政権交代があり、新政権の原発に対する態度やエネルギー政策の今後の方向性が注目された。原発について新政権は「安全性が確認された原発は稼働させる」とし、原発稼働ゼロを目指した革新的エネルギー・環境戦略とは正反対の立場に立った。2014年4月に閣議決定された新しいエネルギー基本計画（以下、「計画」）においても「安全性の確保を大前提に原発を稼働させる」とされた。

2010年版エネルギー基本計画、2012年革新的エネルギー・環境戦略、2014年の新エネルギー基本計画、この3つの計画の間で、原発に対する政府の態度は大きく揺れ動いた。

### Ⅲ 原発の安全性

今後のエネルギー政策における原発の位置付けを議論する際に、まず検討されるべき論点は、原発の安全性についてである。日本における原発・エネルギー政策を見直すきっかけが福島原発事故であったことからしても、この点について異論はないであろう。原発の再稼働をすすめるとしている政府も、安全性の確保が大前提になっている。

しかし、原発の安全性とは何か、という最も基本的なことが関係者間で明確な一致をみていない。そもそも、福島原発事故が起きる前は、原子力安全委員会もいわゆる安全神話にお墨付きを与えており、「…これらの諸対策によってシビアアクシデントは工学的には現実的には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さいものとなっており、原子

炉施設のリスクは十分低くなっていると判断される」(原子力安全委員会 1992年5月決定)としていた。

福島原発事故を受けて、こうした安全神話が根拠のないものであることは明白になった。また、福島原発事故に伴う被害はきわめて甚大で、かつ原状回復が困難な不可逆的な損失が大きい、しかも、潜在的にはより広範囲に及ぶもっと大きな被害も想定されていた。福島原発事故のような過酷事故がもたらす被害の甚大さや非倫理的な性格に鑑みるならば、原発過酷事故を二度と起こさない処方箋が求められるであろう<sup>3</sup>。そのための最も明確な方法は原発の全廃である。人間社会は、自然災害のリスクをゼロにすることはできないが、原発事故のリスクは全廃によってゼロにすることができる。こうした考え方は、福島原発事故を受けて原発廃止を決めたドイツの議論に見ることができる(安全なエネルギー供給に関する倫理委員会、2013)。

しかし、原発全廃とは異なる対応も主張されている。なかでも有力なのは、原発の制御性を高め、原発の事故リスクや事故に伴う被害を低減させることで、原発の稼働に伴うリスクを社会的に許容される水準にするという方法である。この考え方は特殊なものではなく、むしろいささかでも事故リスクのある大半の技術に適用されてきた。人間がつくった技術に失敗(事故)はつきもので、失敗を糧にしてより安全な技術にしていくことが肝要であるというわけである。この考え方は一般論として間違っているわけではない。むしろ、事故の反省や教訓をふまえて技術進歩を促す契機にするというものであり、多くの技術に適用可能な考え方と言えるかもしれない。こ

<sup>3</sup> 2014年の大飯原発差し止め訴訟に対する判決は、原発事故が引き起こす可能性のある被害の規模と性格が、差し止めを認める根拠の1つになっていた。大塚直(2014)参照。



の場合、原発を全廃するのとは違って、事故リスクはゼロにはならない。したがって、安全対策によってどれほど事故リスクは低減したか、そして何を持って原発の安全性が確保されたとするのか、判断する基準と手続きが明確にされなければならない。

政府の見解および「計画」における原発稼働の大前提となる「安全性の確保」とは、原子力規制委員会の新規制基準に基づく適合性審査に合格することをもって、原発の安全性は確保されたとみなすというものである。そうみなして良いかということについては、少なくとも2つのことが問われるであろう。1つは、新しい規制基準が安全性の確保を保証するものかどうかという点である。もう1点は、原子力規制委員会による規制・審査という方式の有効性や信頼性という問題である。ここでは前者の論点についてのみ検討する。

政府は福島原発事故を受け、世界最高水準の安全規制体制を構築すると宣言した。まず原子力規制委員会設置法（2012年6月20日成立）に基づいて原子力規制委員会という独立性を持った新たな規制組織がつけられた。そして、原子力規制委員会は2013年6月19日に新しい規制基準を公表し、同年7月8日から施行されている。

新しい規制基準では、旧来の規制基準が「過酷事故は起こらない」という想定であったのに対して、「過酷事故は起こり得る」という想定の下で、基準の新設や強化が行われた。

地震・津波対策については、まず活断層の真上に原子炉建屋などを設置することは禁止すると明記され、活断層の上にある原発は稼働が認められないこととなった。そして、活断層の有無について、従来は12～13万年前までの範囲で評価していたが、新基準では、必要な場合は40万年前までさかのぼって評価することになった。また、各原発で起こり得る最大級の津波を見積もって基準津波とし、

それに対応する防潮堤の設置も再稼働の条件とされた。

さらに、福島第一原発と同じ沸騰水型炉は、フィルター付きベント設備を設置しなければ再稼働は認められないことになった。また、原子炉一基につき複数の電源を確保することや、遠隔操作で原子炉を冷却できる緊急時制御室を設置することも義務付けられた。加えて、意図的な航空機衝突への対応、放射性物質の拡散抑制対策、格納容器の破損防止対策などに関する規制基準も新設された。

少なくとも以上の点において、新しい規制基準は、従来の規制基準に比べて厳しくなり、この基準が厳格に適用されるならば、原発の事故リスクを多少なりとも低減させるはずである。しかも、この新規制基準はバックフィットされ、既存の原発に対しても適用される。

しかし、新規制基準に対する評価は、専門家や国民の間で大きく分かれている。原発再稼働を企図している電力会社からは、規制の科学的根拠が明確ではなく、新規制基準は不必要に厳しすぎるとの疑義が出されている。しかし他方で、安全性の確保という観点からは、新規制基準は不十分であるとの指摘も多い。特に、原発再稼働に批判的な市民団体などからは、原発再稼働の免罪符になりかねないとの批判もなされている。

新規制基準に基づいて構築された安全規制体制は、世界最高水準といえるのだろうか。原子力規制委員会の田中俊一委員長は、新規制基準は「世界最高水準」「世界一厳しい」としているが、異論も多い。欧州加圧水型炉の安全対策を参照基準にすると、熔融炉心を貯留・冷却するコアキャッチャー、航空機衝突に対しても頑健な原子炉格納容器などいくつかの重要な設備が新規制基準には入っておらず、世界最高水準には程遠いと指摘されている（原子力市民委員会、2014）。

そもそも、規制基準が世界最高水準、ある

いは世界一厳しいことは、安全性の確保を保証するだろうか。日本のような地震大国においては、世界的に見て緩い規制基準では安全性の確保は難しいであろう。逆に規制基準が世界一厳しければ安全性が確保できるか否かは、達成されるべき安全性の水準にも依存する問題でもあり、直ちに結論を下すことはできない。つまり、規制基準が世界最高水準であるか否かは規制基準の相対的な比較の問題—比較することが安全性の確保に有用な情報を提供してくれることは間違いないが—にすぎないのである。問われているのは、その規制基準が、世界最高水準であろうがなかろうが、安全性の確保を保証するものか否かということである。

福島原発事故を受けて、日本国民の多数が求めている安全性の基準は、福島原発事故のような過酷事故を二度と起こさないということであろう<sup>4</sup>。過酷事故を二度と起こさない安全規制という観点から新しい規制基準を検討すると、上記で指摘されていた事項以外にも、いくつかの技術的問題点を指摘することができる。例えば、規制基準に適合するまでの猶予期間が設けられていることである。また、原発の運転期間に例外規定が設けられていることである。原子炉等規制法では運転期間を運転開始から40年に制限しているが、特別点検で新基準に適合すれば、例外的に一回に限り最大20年の延長を認める制度になっている。安全確保の観点からは理解しにくい例外規定である。

これら技術的問題点以外に、より根本的な問題点を指摘しなければならない。

そもそも、新しい規制基準は「過酷事故は起こり得る」という想定でつくられている。つまり、新規制基準の目的は、過酷事故を二

度と起こさないということではない。原発は稼働させる限り、過酷事故のリスクをゼロにすることはできないからである。したがって、新規制基準の目的は、過酷事故が起きるリスクをできるだけ低減し、かつもし過酷事故が生じた場合の放射線被曝をはじめとする被害を可能な限り小さくするということになる。新規制基準は、この目的に照らして、過酷事故のリスクとそれに伴う被害をどこまで小さくできるのか。

この観点から見た新規制基準の根本的な問題点は、国際原子力機関が、チェルノブイリ原発事故を受けて、1996年にまとめた深層防護の考え方と照らしてみると良く分かる。

深層防護は、5つの防護層から成るもので、原発の安全を確保する上での国際的標準になっている考え方である。第1防護層は、異常が発生することを防止する、第2防護層は、異常が拡大すること、及び事故に進展することを防止する、第3防護層は、事故が拡大すること、及び放射性物質の放出を防止する。これに加えて、チェルノブイリ原発事故を受けて、過酷事故対策が規定された。第4防護層では、過酷事故の発生を防止すること、並びに進展を防止すること、及び事故に伴う影響を緩和する。さらにその対策が失敗する場合に備えて、第5防護層では、原発サイト外での緊急時対応、放射線影響を緩和する防災対策、が位置付けられている。

この深層防護の考え方と新規制基準とを対比して直ちに気付くことは、第5防護層における防災対策などが、新規制基準には含まれていないということである。関連して重要なことは、従来の規制基準にはあった原発の立地審査指針が、新規制基準では採用されていないことである。立地審査指針は、万一の事故が起こった場合でも住民の被曝影響がないように、住宅などが原子炉から十分に離れていることなど立地条件の適合性を判断するも

<sup>4</sup> 福島原発事故後の原発に対する世論の動向を分析した興味深い研究に、広瀬弘忠（2013）がある。

のである。福島事故を想定して立地審査指針を既存の原発に適用すると、立地が認められない原発が続出すると指摘されている(滝谷、2013)。新規制基準では原子炉側の排出規制が強化されているが、過酷事故に伴う放射線影響を緩和するには、立地を含む原発の空間的コントロールが不可欠ではないだろうか。

新規制基準では立地審査指針がなくなり、第5防護層に当たる規制基準も十分ではない。つまり、過酷事故対策は原子炉の技術的安全性を向上させるハード的対策が中心になっており、事故時の影響を緩和し被害を低減するためのソフト的対策は弱いと言わざるを得ない。

しかし周知のように、福島原発事故時における住民の避難は、一種の二次災害を引き起こした。例えば、放射能汚染濃度が高い方向に避難するという悲劇的なことが起こった。そして、要介護者や重度の病人がいる場合には、避難の手段や体制の確保が容易ではなかった。また、場所によっては、住民が一斉に避難しようとする、道路混雑、交通渋滞が生じることもある。住民の安全や事故時の被害を小さくする観点からみれば、福島原発事故の教訓の一つは、事故が起こった場合に避難が的確に行えなければ被害が大きくなるということであった。

過酷事故が起こるという想定に立てば、的確な避難計画を用意しておくことは、住民の安全性を確保するためには最低限の前提である。その最低限の前提が、新規制基準や「計画」では位置付けられていない。原子力規制委員会は避難計画の策定を実質的に自治体に丸投げしているが、避難計画の策定が原子力規制委員会の適合性審査や原発稼働の要件になっていないのである。そのため、仮に原発立地自治体や周辺(原発は立地していないが、原発立地点から例えば30キロ圏内にある)の自治体が、的確な避難計画を立てていない、

あるいは立てることができない場合でも、法的には原発稼働に制限を加えることはできない。

政府は自治体が避難計画を策定できるように支援しているが、きわめて不十分な状況である。避難計画は、当然のことながら、避難を受け入れてくれるところがあってはじめて実現することができる。つまり、避難計画は避難受け入れ計画があって、リアリティを持つのであるが、自治体による避難計画の策定支援を担当する内閣府は、避難計画の策定状況は把握しているものの、避難受け入れ計画については把握すらされていない。

要するに、政府の見解や「計画」にいう「安全性の確保」は、原子炉の技術的安全性確保について一定の厳格化を図ったということであって、それ以上のものではない。それによって過酷事故のリスクを一定低減できたと思われるが、それがどの程度なのかを確認できる情報はない。ましてや過酷事故を起こさないということではない。

加えて重要なことは、新規制基準は原子炉の技術的側面を主たる対象にしており、過酷事故時における住民の安全を確保するための基準や仕組みが十分でないことである。特に、避難計画の策定が安全確保のための基準や手続き過程に明確に位置付けられておらず、過酷事故時の安全で確実な避難が保証されていない。原発稼働の大前提とされている「安全性の確保」には、住民の安全性が位置付けられていないという批判がでるのも当然で、原発再稼働の審査について不信が表明される主要な原因になっている。

田中俊一原子力規制委員会委員長が、再稼働を申請した川内原発の適合性審査に関連して、「適合性審査に合格したからといって、安全を保証するものではない」といった趣旨のことを述べているが、確かに、新規制基準に基づく適合性審査に合格することは、それが

直ちに住民の安全を保証するものではない。この田中委員長発言を前提にすると、いったい誰が原発稼働の大前提たる「安全性の確保」に責任を持つのが不明確になるという、新たな問題が生じてしまう。政府は原子力規制委員会の適合性審査に合格することが、その原発が安全であることを意味するとしてきたが、その基本的前提が崩れることになるからである。

以上で検討してきたように、原発の稼働は「安全性の確保」が大前提になるが、安全性の内容もそれを確保する責任のありかも必ずしも明確とはいえない。原発の安全性に関する国民的な不安や体制に対する不信が大きい基本的原因はこの点にある。加えて留意しておかなければならないことは、こうした不安や不信を解消するための関係者間の協議や話し合いの場が十分ではなく、そのことが不信を増幅することにつながっていることである<sup>5</sup>。

#### IV 原発の経済性

エネルギー政策における原発の位置付けを明確にするには、原発の安全性だけでなく、原発の経済性に関する評価も欠かせない。

原発が安全であることは原発稼働の条件ではあっても、原発稼働の推進力とはなりえない。それに対して、電気を安価に生産できれば、その効果は電気代を通じて産業や生活のあらゆる領域に及ぶ。経済的意義は大きく、原発推進の根拠になりうる。事実、福島原発事故前の2010年版『エネルギー白書』では、原発の発電単価は5～6円/kWhと電源のなかで最も安価であると紹介されていた。この記述は、原発の経済性を権威付けるのに役立つであろう。

しかし、福島原発事故を契機に、原発の経済性に関しても疑問が呈示された。原発が安価であるというのも事実ではなく、原発は安価であると神話化されていたのではないかというのである。というのも、福島原発事故の前から、発電事業と電力会社の経営実績から見ると、原発は水力など他の電源よりも発電単価は高いという研究が、室田武や大島堅一らによって報告されていた（大島、2010）。

発電に伴う社会的費用も含めて電源別発電単価を本格的に推計したのが、福島原発事故後の2011年に政府のエネルギー・環境会議に設置されたコスト等検証委員会である。2011年12月に報告書を公表したが、発電に要する費用として、資本費、運転管理費、燃料費に社会的費用（環境対策費用、事故リスク対応費用、政策経費）が加味された。

報告書によれば、原発の発電単価は、火力や再生可能エネルギーなど他の電源と比較して、安価とは言えない。より重要なことは、原発の発電単価はきわめて不確実性が高いことである。原発以外の電源については、発電単価の下限值と上限値が明示されているが、原発だけは下限値だけで上限値は示されていない。そうなる原因は、事故リスク対応費用の評価が難しいことにある。

同報告書は、事故リスク対応費用の評価について、〔事故確率×事故時の被害額〕という公式で計算しようとしたが、原発の事故確率も事故時の被害額も数値が定められない。過酷事故の確率は計算できるほどデータが揃っていないし、被害額も航空機事故のような標準的な額はない。報告書では、福島原発事故の被害について報告書作成時点での最低限度の被害額を用いて推計している。しかし、福島原発事故の被害額は、その後の調査や除染活動がすすむにつれて、どこまで大きくなるか見当がつかない。

社会的費用を加味すると、原発の発電単価

<sup>5</sup> 関係者間のコミュニケーションや社会的合意形成に関しては、さしあたり、植田（2013）参照。

は安価ではなく、かつ不確実性が大きい。この事実が示唆することの1つは、従来原発が社会的費用を不払いにすることによって、作為的に「安価な」電源とされてきたということである。もう1つは、発電単価の不確実性が高いため、原発を民間事業として行うことはリスクが大きいということである。原発の社会的費用を発電事業者が支払うことになれば、原発は民間事業として継続することはきわめて困難と言わなければならない。

ところが、2014年4月に閣議決定された「計画」では、原発の運転費用は安価であると明記された。その根拠は明確ではないが、議論の中では、コスト等検証委員会の報告書が参照されている。しかし、コスト等検証委員会の報告書には、原発の運転費用が安価だという根拠になることはどこにも書かれていない。報告書は各電源の運転費用を計算しておらず、原発の仮想的なモデルプラントを想定して、それが新規に建設され稼働した場合にかかる費用を推計したものである。

今後のエネルギー政策における原発の位置付けを経済性の観点から明確にしようとする、コスト等検証委員会の報告書が公表した情報だけでは不十分である。報告書が公表されてから3年が経過しており、入力したデータを最新のものに更新する必要があるが、それだけではない。現在直面している原発の再稼働問題について経済性の観点から検討するには、仮想的な原発プラントの発電単価ではなく、実際に再稼働を検討している原発の発電単価がわかる必要がある。

新しい規制基準が適用される原発は、実際にどこかに立地している。立地点の地理的・自然的条件は多様であり、地震や津波の危険性は個々の原発が立地する場所によって異なるであろう。安全対策費はそれぞれの原発ごとに異なるであろうから、原発の経済性はプラントごとに評価しなければ正確なことは言

えない。しかし、電力会社は発電プラントごとの発電単価を公表していない。

減価償却が済んだ原発の発電単価は、稼働当初よりも安価になるであろう。発電原価の構成における資本費の比重が、他の電源よりも相対的に大きい原発では、特にそうであろう。しかし、ここでも安易な一般化は危険である。例えば、原子力規制委員会による新しい規制基準に対応するための費用は、個々の原発が置かれている条件によってまったく異なる。この点を確認するためには、個々の原発に関する費用のデータが不可欠であるが、現状ではデータの入手は困難である。

電力会社は原発（再稼働）の経済性をどのように判断しているのだろうか。新しい規制基準を満たすための対策を講じるか否かの決定は電力会社の判断による。電力会社が経済的合理性を基準に判断するとすれば、対策に要する費用と、対策後の再稼働で得られる利益とを比較するであろう。例えば、対策費用が膨大で、しかも当該原発が老朽化しており、操業期間内に対策費用を回収することが見込めないとすれば、再稼働申請よりも廃炉を選択するであろう。つまり、新規規制基準は、原発の安全性に関する技術的な基準ではあるが、その適用を通じて、原発を再稼働すべきか、それとも廃炉にすべきか、経済性の面から選別・ふるい分けをさせる作用を持つ。

以上のような想定に立てば、電力会社が再稼働を申請している原発は、少なくとも電力会社にとっては、再稼働させることに経済性がある原発だということになる。

その判断には正当性があるだろうか。少なくとも2つの検証が必要である。1つ目は、再稼働させることに経済性があると判定した計算の根拠が正しいか否かという問題である。原発を再稼働させることに伴う費用や利益の項目、そして運転期間などのパラメータが正しく設定されているか確認しなければならない

い。放射性廃棄物処理や廃炉のコストの扱いも検証される必要があるのは言うまでもない。

2つ目は、電力会社の費用や利益としては通常算入されない社会的費用や社会的便益の扱いについてである。電力会社の経済計算では考慮されていないが、原発再稼働に伴う社会的費用や社会的便益が大きい場合には、電力会社の経営上の判断とその判断が社会的に望ましいか否かという判断が乖離する可能性が出てくる。営利企業である電力会社は、自社の収益向上を基準にして個々の原発の再稼働を判断するが、エネルギー政策の観点からは、国民にとっての経済性から再稼働の是非を判断しなければならない。したがって、両者の判断が異なることは十分にありうるのである。

再稼働が申請されている個々の原発の発電単価については、電力会社が計算結果を公表しない限り、正確なところはわからない。最近、公開されているデータを用いて発電単価が推計されている（金子、2013、大島、2014）が、いずれも社会的費用を含めると再稼働には経済性がないと判定されている。

#### 【参考文献】

- ・安全なエネルギー供給に関する倫理委員会（2013）『ドイツ脱原発倫理委員会報告：社会共同によるエネルギーシフトの道すじ』大月書店
- ・植田和弘（2013）『緑のエネルギー原論』岩波書店
- ・大島堅一（2010）『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社
- ・大島堅一（2012）『原発のコスト』岩波新書
- ・大島堅一（2014）「会計的手法を用いた再稼働後の原発の発電単価の試算」『経済学論叢』第65巻第3号、283-305 ページ
- ・大塚直（2014）「大飯原発3号機、4号機差止訴訟判決（福井地判平成26・5・21）について」『環境と公害』第44巻第2号
- ・金子勝（2013）『原発は火力より高い』岩波ブックレット
- ・原子力市民委員会（2014）『原発ゼロ社会への道—市民がつくる脱原子力政策大綱』
- ・滝谷紘一（2013）「被ばくから守らない新規制 立地適合性外す」『エコノミスト』7月2日号、92-94 ページ

#### V おわりに

今後のエネルギー政策における原発の位置付けを明確にするための基礎作業として、原発の安全性と経済性について論点を整理してきた。そこで明らかになったことは、安全性についても経済性についても、専門家や関係者の間で見解に相違があり、判断が分かれているということである。見解が相違したまま決定が行われようとしているが、見解が異なる原因の確認や相互理解がすすめられないまま決定が強行されると、エネルギー政策に対する不信や原発に対する不安は大きくなりこそすれ、解消されないであろう。

原発の安全性や経済性に関する見解の相違は、容易に解消するものではないかも知れない。しかし、見解の相違が生まれる要因や原因については、関係者が情報を公開し、より丁寧に説明すれば、相互に理解可能であると思われる。エネルギー政策における原発の位置付けを明確にするためにも、今求められていることは、そうしたエネルギー政策の情動的基盤（植田、2013）を構築するための協議の場を設けることではないだろうか。

- ・日本原子力産業協会政策・コミュニケーション部（2014）『世界の原子力発電開発の動向（プレスキ  
ット）』2014年6月
- ・広瀬弘忠（2013）「福島第一原発災害を視る世論」『科学』第83巻第12号、1346-1353ページ

## 米をめぐる政策を振り返る

名古屋大学大学院生命農学研究科教授

生源寺 眞 一

### 《構成》

はじめに

I 米をめぐる政策の推移：2007年参院選まで

II 米をめぐる政策の推移：2007年参院選以降

III 生産調整見直しの基本要素

おわりに

はじめに

2013年10月の下旬、米の生産調整をめぐる議論がほとんど前触れなしに急浮上した。新聞各紙が「減反見直し」「生産調整廃止」といった刺激的なキャプションで報じたこともあって、米の生産者や農協幹部をはじめ、農業界に大きな波紋が広がった。具体的な経過としては、10月24日に開催された産業競争力会議の第3回農業分科会が生産調整をめぐる議論の口火を切ったかたちである。同分科会の新浪剛志主査が提出したペーパーに、「平成28年度には、生産数量目標の配分を廃止し、生産調整を行わないこととする」と記述されていたからである。

議論の提起から制度をめぐる政府の方針が固まるまでの時間がきわめて短かったことも、今回の経緯の特徴と言ってよい。10月25日以降、農林水産省は与党との協議を進め、11月6日には「中間とりまとめ」の了承を得る。対象とされた政策は多岐にわたるが、直接に生産調整に関わる部分の記述は以下のとおりであった<sup>1</sup>。

これらの対策を進める中で、その定着状況をみながら、5年後を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む。

その後、11月22日に開催された産業競争力会議の課題別会合に、新浪主査と秋山咲恵議員の連名で「農業基本政策の抜本改革について」が提出される。この資料には「米の生産調整（国が都道府県ごとに設定する生産数量目標及び転作支援）については」「5年後（平成30年産）を目途に完全に廃止する。これに伴い、生産調整の廃止の方針を踏まえた諸制度（法令、通達等を含む）の改正を速やかに行う」とあった。同日の会合には、林芳正農林水産大臣から上述の「中間とりまとめ」を踏まえた資料も提出され、最後は議長である安倍総理が次のように集約した<sup>2</sup>。

林農林水産大臣には、農政の改革方向についてまとめていただいたが、本日の提案も踏まえ、菅官房長官の調整の下、更に検討を進めていただきたい。その上で、安倍内閣の農政の司令塔である「農林水産業・地域の活力創造本部」においてとりまとめることとしたい。

<sup>1</sup> 提出された資料の表紙には「現行施策の現状と課題、論点整理を踏まえた中間とりまとめ（案）」とあった。見直しの観点から言及された現行制度の項目は（1）農地・水保全管理支払い、中山間地域等直接支払、環境保全型農業直接支払、（2）畑作物の直接支払交付金、米・畑作物の収入影響緩和対策、（3）水田活用の直接支払交付金、米

政策、米の直接支払交付金、米価変動補填交付金であった。なお、引用文中で「その定着状況をみながら」とされた対策として、「水田活用直接支払交付金の充実」「中食・外食等のニーズに応じた生産と安定取引の一層の推進」「適切な需給情報の提供」「民間主導の需給安定の取組」が記述されている。

<sup>2</sup> 「第2回産業競争力会議課題別会合議事要旨」による。



農林水産業・地域の活力創造本部は 2013 年 5 月に内閣に設置された機関で、総理が本部長を、官房長官と農林水産大臣が副本部長を務めている<sup>3</sup>。同本部は 11 月 26 日に会合を開き、前日に与党の了承を得ていた「制度設計の全体像」を決定するに至る。生産調整に関する記述は「中間とりまとめ」の内容を踏襲するとともに、関係の深い政策として、米の直接支払交付金、経営所得安定対策、水田活用の直接支払交付金などについて、見直しや強化の方針が具体的に盛り込まれた。これらの関連施策の展開については、のちほど順次検討する。なお、「制度設計の全体像」は 2013 年 12 月 10 日に決定された「農林漁業・地域の活力創造プラン」と 2014 年 6 月 24 日決定の「同プラン（改訂版）」に、「展開する施策」を記述した別紙資料として収録されている。

以上、生産調整政策をめぐる経緯を駆け足でトレースした。今後の政策の展開にはなお予断を許さない面があり、また、「生産数量目標の配分に頼らずとも」といった表現のように、解釈に議論のありうる文言も含まれてはいるものの、これほど短期日のうちに一定の方向性が固まったことには、いくつか背景があると考えられる。ひとつは、現時点における与党とくに自民党の農林関係議員のパワーの後退であり、自民党の政治家を介して行使されてきた農協系統組織の影響力の低下である<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> こうした官邸主導の政策決定のプロセスには、民主党政権の採用したスタイルを踏襲している面がある。農政の分野では、2010 年 11 月に当時の菅総理を議長に設置された「食と農林漁業の再生推進本部」で重要な方針が決定されたが、「農林水産業・地域の活力創造本部」はその後継組織としても位置づけられる。

<sup>4</sup> こうした点について客観的なエビデンスを提示することは容易でない。国会担当の経験豊富な藤井庸義氏（日本農業新聞）の「安倍政権下で農業政策はどう決められてきたのか」『農業と経済』臨時増刊号、2014 年 4 月は、自民党農林幹部、農林水産省、JA 全中による三者協議の事実上の崩壊など、興味深い指摘を行っている。

もうひとつは、生産調整政策や関連施策については、すでにさまざまなトライアルが行われていたことである。つまり、問題のポイントや課題解決に向けた施策のメニューについても、過去に検討や試行が積み重ねられてきた経緯があった。もっとも、これを裏返すならば、生産調整の領域について、これまで農林水産省主導で試みられた改革が所期の成果に結びついていないとの評価にもなる。これが官邸のリードによる改革方針作成の流れにつながった面も否定できない。

以下では、過去のトライアルを中心に米をめぐる政策の推移を振り返る<sup>5</sup>。このような作業は、目下の議論の焦点を理解するうえで、また、これからの政策展開のポイントを占ううえでも有益であろう。

## I 米をめぐる政策の推移：2007 年参院選まで

近年の日本の農業政策を振り返るとき、その起点は 1992 年 6 月に公表された農林水産省の政策文書「新しい食料・農業・農村政策の方向」（通称「新政策」）にあると言ってよい。米についても市場原理や競争環境を重視する理念が打ち出された。ただし、1992 年の時点ではウルグアイ・ラウンドの帰趨が未確定だったこともあって、制度の具体的な見直しに踏み込むことはなかった。一方、米政策とは対照的なかたちで明快な方向が示されたのが、農業の担い手に関する政策であった。すなわち、他産業並みの労働時間で他産業並みの生涯所得を確保できる経営の育成が政策の目標として明確に打ち出された。いわゆる「効率的かつ安定的な農業経営」であり、この

<sup>5</sup> 米の生産調整に関する専門家による分析としては、荒幡克己『米生産調整の経済分析』農林統計出版、2010 年と同『減反 40 年と日本の水田農業』農林統計出版、2014 年が参照されるべきである。とくに 1970 年に本格化して以降の生産調整の歴史については、2010 年の著書の第 1 章「米生産調整の歴史的経緯と現状」が参考になる。

概念は翌年の農業経営基盤強化促進法に引き継がれ、1999年に施行された食料・農業・農村基本法のキーワードのひとつにもなった<sup>6</sup>。

農業経営基盤強化促進法のもとで、担い手育成を目指す認定農業者制度が導入された。認定農業者であることは日本政策金融公庫（旧農林漁業金融公庫）の農業経営基盤強化資金（スーパーL資金）の融資対象の要件とされ、認定農業者に農地の集積を図ることも法律に明記されている。こうした担い手育成政策の流れと米政策の関連では、のちに触れる2002年の「米政策改革大綱」を契機とする制度改革のもとで、経営所得安定対策が導入された点が重要である。ただし、2009年の政権交代前後に生じた農政の揺れの中で、この制度は部分的に見直され、その後は事実上の棚上げ状態に移行した経緯がある。経営所得安定対策は今回の政策見直しの論点のひとつである。

米をめぐる政策の変化としては、1995年の食糧法廃止と食糧法施行がターニングポイントとなった。詳細は省くが、政府による米の流通管理は備蓄米の運用とウルグアイ・ラウンドによるミニマム・アクセス米の国家貿易に限定されることになった<sup>7</sup>。加えて、米の流通分野への参入規制も大幅に緩和された。さらに、それまでは行政指導と予算措置で実施されていた生産調整について、これを法律に明記したことも注目された。ただし、新しい食糧法のもとで「つくる自由」が喧伝されたにもかかわらず、強制感を伴った生産調整のスタイルに変化はなかった。

生産調整政策のあり方の全面的な見直しは、2002年1月に設置された生産調整に関する

研究会で行われることになる<sup>8</sup>。同年11月まで続いた研究会の議論では、長い時間をかけて米政策や担い手政策などが検討された。そして研究会の報告を受けて、農林水産省は「米政策改革大綱」を決定する。「大綱」には1年の周知・準備期間ののち、2004年産から新たな生産調整方式に移行することが謳われていた。新システムの柱は以下の4点にあった。

- ①作付けを行わない減反面積の配分ではなく、生産目標数量（換算面積も）を配分。
- ②米の価格下落の場合、生産調整参加者には部分的な補填措置。生産者も一定の抛出。
- ③転作作物の助成について全国一律ではなく、地域で助成単価を決定する仕組み。
- ④②の補填措置を担い手に厚く講じる担い手経営安定対策を導入。

さらに「大綱」には、早ければ2007年産、遅くとも2008年産以降は、国が直接に数量目標を決定・配分する方式を廃止することを明記していた。そして、2006年度の検証作業を経て、2007年産から国が配分を行わない点で、いわば新・新システムへと移行することも決定された<sup>9</sup>。ただし、都道府県と市町村のレベルでは生産調整目標の設定と配分が行われる。具体的には、行政や農協を主要メンバーとする協議会で地域農業のビジョンや生産調整の基本方向が作成され（地域水田農業ビジョン）、市町村段階では農協や農業生産法人などが生産調整方針を作成することとされていた。

<sup>8</sup> 筆者はこの研究会の座長を務めた。

<sup>9</sup> 2003年に改正された食糧法は、改正前と同様に農林水産大臣が毎年「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」を定めることとしているが、この基本指針において2006年産もしくは2007年産までは「米穀の需給の見通し及び地域別の米穀の生産の目標数量に関する事項」を策定し、それ以降については「米穀の需給の見通しに関する事項」を策定するとしている。地域別の目標数量が除外されたわけである。

<sup>6</sup> 新政策では「効率的・安定的な経営体」と表現されていた。農業経営基盤強化促進法は1980年の農用地利用増進法が改正・改称されたもの。

<sup>7</sup> さらに2004年の改正食糧法によって、計画流通米と計画外流通米の区別も廃止された。限定的な政府管理米を除いて、米は基本的に民間流通に移行したわけである。

一方、2005年3月を目途に、農林水産省では2004年初頭から食料・農業・農村基本計画の策定に向けた議論が行われていた。基本計画は食料・農業・農村基本法に基づいて、おおむね5年ごとに改訂される。当時議論されていたのは第2回目の基本計画についてであり、そこでの大きな論点が経営所得安定対策の導入であった。これは「大綱」にもとづいて2004年産から米に先行導入されていた担い手経営安定対策(上記新システムの④)を、水田農業と北海道の畑作農業に拡大する施策であった。基本計画に導入の方針が明記されたことを受けて、2006年には担い手経営安定法が成立する。

制度のポイントのひとつは、交付金の対象となる農業経営を都府県で4ヘクタール以上、北海道で10ヘクタール以上の規模に限定した点であり、これは「大綱」による担い手経営安定対策の対象の限定方式を継承している。また、20ヘクタール以上の集落営農も引き続き対象とされた。制度のもうひとつのポイントは、経営安定対策をふたつの交付金で構成した点にある。すなわち、第1に外国との生産条件格差による不利を補填する交付金であり、第2に価格変動による収入に対する影響を緩和する交付金である<sup>10</sup>。前者は「ゲタ」、後者は「ナラシ」と呼ばれている。ただし、関税によって外国産米の影響が遮断されている米については、「ゲタ」の適用外とされている。

こうして2007年度には法に基づく経営安定対策が導入されるとともに、生産調整政策も新たな方式に移行することになったわけだが、いずれも導入直後に強い逆風に見舞われる。逆風の引き金となったのが、2007年7月に行われた参院選であった。

<sup>10</sup> 注1の(2)で、畑作物の直接支払交付金が条件不利補正の交付金、米・畑作物の収入影響緩和対策が収入変動緩和の交付金に対応する。

【参考1】米関連政策の推移(2007年参院選まで)

- 1992年 農林水産省「新しい食料・農業・農村政策の方向」
- 1993年 農業経営基盤強化促進法の制定  
ウルグアイ・ラウンド農業交渉実質合意
- 1995年 食糧法の施行と食管法の廃止
- 1999年 食料・農業・農村基本法の制定
- 2000年 第1回の食料・農業・農村基本計画
- 2002年 農林水産省「米政策改革大綱」
- 2003年 食糧法の改正
- 2005年 第2回の食料・農業・農村基本計画
- 2006年 担い手経営安定法の制定
- 2007年 経営所得安定対策の導入  
農地・水・環境保全向上対策の導入  
参院選で民主党勝利

## II 米をめぐる政策の推移：2007年参院選以降

2007年7月の参院選では民主党が圧勝した。選挙のマニフェストにおいて、民主党は自公政権下の農政を農家の選別政策だと批判するとともに、すべての販売農家を対象とする戸別所得補償制度の導入を訴えた。選挙結果のひとつの特徴は、地方の選挙区で自民党の後退が顕著だったことであり、自民党の農林関係議員のあいだに非常に強い危機感がつのることにつながった。

参院選であるから、政権の交代が生じたわけではない。けれども同年の秋から冬にかけて、危機感をみなぎらせた自民党の主導で農政の見直しが行われることになる。具体的には、経営所得安定対策の対象について、市町村の特認措置によって面積要件を満たさない農業経営も認める仕組みに改められた。もうひとつの焦点となった米の生産調整については、実質的に国による目標配分が復活することになった。また、目標数量を上回って生産

された場合、その地域にペナルティを適用することも示唆された<sup>11</sup>。先祖返りの状況になったと言ってよい。

生産調整の見直しの背景には、目標数量を上回る過剰作付けが徐々に増加していたことがあった。すなわち、新システムに移行して以降、生産目標数量（面積）を上回る作付けは2004年産1.5%、05年産2.3%、06年産4.1%、07年産4.5%と推移した。こうして米の過剰感が強まる中で、2007年8月には全農が米を出荷した組合員に支払う概算金を引き下げの方針を表明する。これも生産過剰と価格下落に対する農協や政界の危機感を強めた要因であり、政策の見直しに加えて、米価を維持する方策の発動にも結びついた。具体的には、米の備蓄制度を利用するかたちで、2007年産米34万トンの政府買い上げが行われた<sup>12</sup>。

米価維持を目的とする政府による市場介入は、のちの民主党政権のもとでも行われる<sup>13</sup>。こうした政府の事後的な市場介入には、結果的に生産調整不参加の農業者の利益につながる面がある点に留意しておく必要がある。時期によって厚みに変化はあるものの、生産調整の参加者には価格低下に対する補填措置が

講じられているからである。不参加の生産者を利することで参加のインセンティブが弱まるとすれば、締め付け型の生産調整への回帰を後押しすることにもつながる。2007年の秋から冬の事態については、こうした観点からも評価しておく必要がある。

2009年8月に行われた総選挙で民主党が再び圧勝したことを受けて、同年9月には政権交代が行われる。そして、マニフェストの目玉であった戸別所得補償が、米について予定を早めて2010年産から導入される。米の戸別所得補償はふたつの交付金から構成されていた。ひとつは稲作10アール当たり1.5万円の定額部分であり、もうひとつは米価が低下した場合に基準額との差額を埋める変動部分である。安倍政権のもとで見直しの対象とされた制度のうち「米の直接支払交付金」が前者であり、「米価変動補填交付金」が後者である（注1を参照されたい）。

戸別所得補償は米を生産する販売農家のうち生産調整への参加者に支給される。基準額と当年の価格の差額を埋める支払いという意味で、農業政策のカテゴリー上は不足払いに含まれるが<sup>14</sup>、生産調整参加者に支払う点では生産調整へのインセンティブ措置としての性格を有する。また、戸別所得補償が自公政権下の経営所得安定対策に対抗する政策として練られていた点はすでに述べたとおりである。総選挙のマニフェストでは小規模経営の農家を含めて農業の継続を可能とすることが強調されており、そのための施策の柱が戸別所得補償というわけである。

戸別所得補償は非常に議論の多いテーマである。ここでは米政策に関わる基本的なポイントに絞って、戸別所得補償と関連制度の特徴を確認しておく。第1に、定額部分を含め

<sup>11</sup> 生産調整政策見直しの流れを受けて農林水産省内に設置された「農政改革三対策緊急本部」は、2007年12月21日に「当面の生産調整の進め方について」を決定するが、そこには「(平成)20年産の生産調整が目標未達となった都道府県・地域については、①20年産の産地づくり対策が、予定どおり交付されないことがありうる。②21年産の各種補助事業・融資について、不利な扱いを受けることがありうる」などとあった。なお、注9で述べたように、2007年産米以降について「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」は生産目標数量を定めないことになっていたが、「都道府県別の需要量に関する情報」が実質的に生産目標数量の役割を果たしていたとみることができる。例えば、2007年11月30日付の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」は、2008年産米について「(平成)19年産米の都道府県別の需要量に関する情報を上回る生産分に応じ、該当都道府県の需要見通しから一定量削減する」と述べている。

<sup>12</sup> これに加えて過剰米の全農による飼料化も推進されたが、実績は目標数量の15%にとどまった。

<sup>13</sup> 2007年産以降の米市場の動向と政府の行動については、中村信次「米流通、取引の現状と問題」『米の流通、取引をめぐる新たな動き（日本農業研究シリーズ No. 21）』日本農業研究所、2014年が参考になる。

<sup>14</sup> ただし、当年の価格水準如何に関わらず支払われる定額部分は、通常の不足払い制度では考えにくい措置である。

て手厚い支払いであったことから、生産調整参加に対する強いインセンティブとして作用することになった。第2に、こうしたインセンティブの効果をベースに、過剰作付けを理由とするペナルティは廃止された。以上の点から、生産調整は選択的な方式に移行したと表現することもできる。他方で、多くの財源が投じられたことも事実であり、それだけの代償を払ったことで、強制感を伴う仕組みに頼る必要がなくなったとみることもできる<sup>15</sup>。そして第3に、水田に作付けられる麦や大豆などに対する助成金について、米の生産目標数量の達成を要件としないかたちに変更された。米の生産調整政策は米の世界で完結し、米以外の作物の奨励策もいわば自立したわけである。

第4のポイントは戸別所得補償の構造政策上の意味合いである。民主党の強調点は小規模経営や兼業農家の継続性であったが、規模の小さい水田作が戸別所得補償によって追加的に受け取る金額はわずかであり、農業の継続に効果が発揮されたとは考えにくい<sup>16</sup>。選挙の集票戦術として強調されたとみるべきであろう。むしろ、作付面積の大きな専業・準専業の農家や農業生産法人について、水田作の収益性を支える効果が大きかったはずである。もうひとつ構造政策に関連して、自公政権下の農政のもとでは生産調整参加が認定農業者の事実上の要件とされていたが、上述のペナルティの廃止とともに、この要件も廃止された。

なお、米という特定の品目を対象にした交付金については、売り手と買い手の双方の思

考と行動に交付金の存在が織り込まれることで、米の価格を引き下げる方向に働く可能性にも留意する必要がある。東日本大震災や政府の市場介入などの外生的な要素が重なったこともあって、この作用を計量的に検証することは困難と言わざるを得ないが、政策に随伴しうる副作用として今後とも念頭に置く必要がある。

さて、2012年12月の総選挙によって自民党・公明党が政権に返り咲き、第二次安倍内閣が発足する。そして、再度の政権交代から10ヶ月が経過した段階で、冒頭に紹介したかたちで生産調整見直しの議論が急浮上したわけである。以下では、前節・本節で振り返った米政策の経緯を踏まえながら、生産調整見直しの議論の持つ意味を確認するとともに、今後の帰趨を占ううえでの要点を指摘しておきたい。

#### 【参考2】米関連政策の推移（2007年参院選以降）

2007年秋～	自民党主導による担い手政策・生産調整政策の見直し
2009年9月	政権交代（自公から民主へ）
2010年3月	第3回の食料・農業・農村基本計画
4月	戸別所得補償制度を米について導入
2010年10月	菅首相によるTPP交渉への前向き発言
2011年3月	東日本大震災
10月	食と農林漁業の再生推進本部「基本方針・行動計画」
2012年12月	政権交代（民主から自公へ）
2013年3月	安倍首相TPP交渉参加を表明
10月	米の生産調整政策見直しの論議が急浮上
12月	農林水産業・地域の活力創造本部「活力創造プラン」

<sup>15</sup> 民主党政権下の「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針」では、「都道府県別の需要量に関する情報」の項目が「都道府県別の生産数量目標（需要量に関する情報）」に改められている。

<sup>16</sup> 定額部分について、50アールの水田作農家で3万円、1ヘクタールで7万5千円といったところである。拙著『日本農業の真実』筑摩書房、2011年の第3章「誰が支える日本の農業」を参照していただきたい。

- 2014年 5月 規制改革会議農業ワーキンググループ「農業改革に関する意見」  
 6月 農林水産業・地域の活力創造本部「活力創造プラン（改訂版）」

### Ⅲ 生産調整見直しの基本要素

生産調整見直しの内容は、大きく三つの要素として理解できる。第1に生産数量目標配分の廃止であり、第2に稲作と他作物の収益性バランスに関する政策の見直しであり、第3に担い手の農業経営を支える政策の再構築である。

生産数量目標の配分については、ふたつのレベルに分けたうえで、過去の経緯を慎重に評価しておく必要がある。ふたつのレベルとは、国から都道府県に対する配分と都道府県内・市町村内の配分である。このうち都道府県に対する配分に関しては、すでに触れたとおり、2007年産以降に廃止するとされていたが、事実上の配分が復活した。そのプロセスでは、国による「都道府県別の需要量に関する情報」が実質的に目標数量として機能したことも指摘した。

このプロセスは、自民党にリードされた見直しの結果であったが、かりに見直しが行われなかったとしても、生産数量目標の配分は存在し続けたとみることもできる。なぜならば、都道府県や市町村の段階においては、これもすでに触れたように、行政と農協が関与する配分方式が導入されており、「都道府県別の需要量に関する情報」に基づいて個々の生産目標数量を決定するとされていたからである。自民党主導の見直しによって生じた変化があるとすれば、未達の部分を翌年のペナルティとして勘案することが明記された点であろう。

生産数量目標の配分の廃止とはいったい何を意味するのであろうか。形式的に数量目標配分を廃止したとしても、実質的に類似の機

能を果たす情報を提供することも可能なのである。また、廃止は都道府県への配分の段階にとどまるのか、あるいは、都道府県以降の配分についても廃止にするのか。こうした点が曖昧な状態のままでは、新たな制度を明瞭に描き出すことはできない。農林水産省の「中間とりまとめ」に「生産数量目標の配分に頼らずとも」といった微妙な言い回しが含まれていることもあって、グレイゾーンの残るこの問題には注意深く向き合うべきであろう。

なお、都道府県・市町村段階の数量目標の配分については、農協組織の関与のあり方についても吟味が必要である。現在の状況が「米政策改革大綱」の2002年のそれと異なる点のひとつに、農政と農協の関係のあり方をめぐり議論が活発化していることがある。2014年5月に規制改革会議・農業ワーキンググループが公表した「農業改革に関する意見」には、「安易に行政が農協系統に行政代行的業務を行わせることがないようにする」との記述があるが、米の生産調整の問題とも無関係ではない<sup>17</sup>。

さて、生産調整見直しの第2の要素は稲作と他作物の収益性バランスに関する政策についてである。「中間とりまとめ」で言えば、「水田活用の直接支払交付金」の見直しがこの要素に対応する。直接支払交付金の対象は、飼料用米・麦・大豆などであるが、現時点で強調されているのは飼料用米に対する助成措置の厚みを増すことである。こうした政策の眼目は、収益性のバランスが崩れることを回避し、米の生産に極端な振れが生じる事態を防ぐことにある。問題はバランスを保つレベルである。現時点では、米の高い収益性に合わせるかたちで、他の品目に対して比較的厚め

<sup>17</sup> 2014年6月に与党が取りまとめた「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」が「農林水産業・地域の活力創造プラン（改訂版）」の踏まえるべき参照事項とされたが、そこにも「行政は、単位農協を安易に行政のツールとして使わないことを徹底し」とある。

の助成金を給付するかちがとられている。その典型が飼料用米に対する直接支払交付金であり、最大で10アール当たり10万5千円の給付額となる。

けれども今後は、高位のバランスを保ち続ける方向と、低いレベルへの移行を図る方向のいずれを選択するかが問われることになるのではないかと。後者を言い換えれば、農産物の品目ごとの収益への政府の関与を弱めることを意味する。むしろ、この方向のみであれば、生産者の収入は減少の一途を辿ることであろう。そうした事態を回避するには、現時点の政策体系のもとでは、経営所得安定対策の厚みの確保が必要となる。つまり、品目間の収益バランスのレベルは、第3の要素であるとした担い手の農業経営を支える政策の再構築とも深く関係している。

EUの共通農業政策に代表されるように、農業を支える先進国の農政には、農産物の価格支持から農業経営に対する直接支払いへとシフトする流れがある。日本においても、2006年の担い手経営安定法に基づく経営所得安定対策は、この流れのもとにあったと解することができる。そして、ここで論じている品目ごとの収益バランスのレベルと農業経営を支える政策の厚みの関係も、同様の文脈を念頭に吟味することができるであろう。加えて、水田作の品目ごとの収益バランスのレベルは米価を通じて消費者の負担に影響する要素でもあり、経営を対象とする直接支払いは財政の負担、言い換えれば納税者の負担によって成り立っている。つまり、問題は消費者の負担と納税者の負担のウェイトの問題でもある。米の生産調整をめぐる制度の設計についても、政策の負担と受益の比較考量の観点に欠くことはできない。

2013年10月以降の議論では「米・畑作物の収入影響緩和対策」が検討対象のひとつとされた（「中間とりまとめ」）。これが生産調整

政策見直しの第3の要素にほかならない。「政策の再構築」と述べたが、この表現は2006年の担い手経営安定法に基づく制度が復活することを念頭に置いている。2010年以降、民主党の戸別所得補償制度が予算措置で導入されたことに伴い、法律による経営所得安定対策は実質的に封印されていた。法律を重んじる法治国家の観点に立つとき、制度は正常化されたと表現してもよいであろう。

ただし、制度の対象について面積要件を課さないこととされた。また、認定農業者と集落営農に加えて、認定新規就農者も対象に追加された。いわば、ひよこの段階から一人前に到達する段階まで、職業として農業に携わる生産者を切れ目なく支えようというわけである。なお、経営所得安定対策に求められる厚みについては、品目ごとの助成措置に依存する面のあることは、先ほど指摘したとおりである。

## おわりに

ふたつの点に言及して、本稿を閉じることにする。

ひとつは、生産調整が本格導入された1970年から半世紀近くが経過した現在、商品としての米の性格が大きく変貌したことである。ひとことで表現するならば、もっぱら量が物を言うコモディティではなくなった。品種と産地と収穫年による品質の差異が厳しく評価されるとともに、生産者から最終消費者に至る流通経路も著しく多様化している。生産者の側から見るならば、作付けの決定から販路の確保まで、選択肢がずいぶん広がった。さらに産地の実力についても、1970年の時点のそれとは様変わりした。その象徴が北海道である。「やっかいどう米」などと揶揄された時代は過去のものとなり、ゆめぴりかに代表される良食味米が北海道農業の顔になった。

米の生産調整は全体の供給量の調整を図る

とともに、地域と生産者の各レベルで生産量を指定する仕組みである。近年になって、配分に需要量を考慮することも強調されてきたが、長年にわたる行政による配分のもとで、米の産地形成も強い制約のもとに置かれてきた。かりに行政による配分がなかったとすれば、地域の段階で、また生産者の段階でいかなる米作りの姿が現れたことであろうか。生産調整の問題を考えるさいには、生産調整がなかった場合に生み出された世界について、想像力をたくましくすることにも意味がある。むしろ、想像力は近未来にも投じられる必要がある。

もうひとつは制度の安定性である。きっかけや理由はともあれ、政策の枠組みが頻繁に変わる状況のもとでは、農業経営のプランを組み立てることがはなはだ困難になる。近年の農政の揺れは、とくに職業として農業を営む専業・準専業の農家や農業生産法人にとって深刻である。この点では、若者や働き盛りの農業者が、ハードとソフトの両面で未来に向けて投資を行う存在であることも念頭に置く必要がある。好適な投資環境の要件のひとつ

つは、過剰なリスクが存在しないことである。しかるに近年の農政には、リスクを軽減するどころか、それ自体がリスク要因として作用している面がある。

この国の農政では、しばしば予算措置や行政指導によって重要な施策が決められる。とくに農業経営の収入に結びつく政策領域にその側面が強い。今回も確認したように、ときには現存する法律を無視して施策が講じられるケースもある。これを農政のゆるいシステムと呼ぶことができる。問題が生じるのは、こうしたゆるいシステムと政治的に不安定な状態が重なり合う場合においてである。そこから生み出される不安定な制度は、農業経営にネガティブな影響を及ぼす。経営環境の重要な要素である政策について、予見困難な状況が生じるからである。ゆるいシステムを短期日のうちに改めることは簡単ではない。だとすれば、少なくとも私たちが不安定な政策環境を生み出しかねないゆるいシステムのもとにあることについて、深い自覚が大切だと言えよう。



## イギリス議会文書館・図書館の概要

京都大学大学院法学研究科教授

奈良岡 聰 智

近畿大学大学院法務研究科教授

上 田 健 介

## 《構成》

はじめに

## I イギリス議会文書館

## II イギリス議会図書館

はじめに

近年日本では、情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律、2001年施行）<sup>1</sup>、公文書管理法（公文書等の管理に関する法律、2011年施行）<sup>2</sup>の制定によって、行政機関の保有する文書の保存・公開の体制が急速に整備されている。また、国立公文書館の拡充<sup>3</sup>によって、これに対応する受け皿作りも進められている。2016年度末に現在の国立公文書館の保管スペースが満杯になることから、同館の新館建設に向けた動きも進められつつある<sup>4</sup>。特定秘密保護法案の導入の際に様々な議論が行われたように、行政機関の保有する文書に対しては、一般の関心は非常に高いようである。

一方、立法機関の保有する文書については、

近年「衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程」（平成20年庁訓第1号、2008年施行）<sup>5</sup>、「参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程」（2011年事務総長決定）<sup>6</sup>が作られているが、行政文書に比べれば、保存・公開のための対応は遅れていると言わざるを得ない。というのも、衆参両院で開示の対象となっている文書は、議院行政文書（事務局の文書）に限られ、膨大に存在すると考えられる「立法及び調査に関する文書」（衆参両院）、「日本国憲法施行前に作成された文書で特別に管理しているもの」（参議院）については、開示の対象外とされ、保存・公開の枠組み自体がほとんど存在しないに等しいからである。

もともと、衆議院は衆議院憲政記念館<sup>7</sup>、参議院は議会史料室<sup>8</sup>を開設し、各種所蔵資料の保存・公開に一定の対応はしてきた。また近

<sup>1</sup> 情報公開制度の概要については、総務省のウェブサイト中の「情報公開制度の紹介」のページ（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/shoukai.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/shoukai.html)）を参照。

<sup>2</sup> 公文書管理制度の概要については、内閣府のウェブサイト中の「公文書管理制度」のページ（<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/index.html>）を参照。

<sup>3</sup> 例えば2001年にはアジア・歴史資料センターが開設されている。同センターの概要については、同センターのウェブサイト（<http://www.jacar.go.jp/>）を参照。国立公文書館については、同館のウェブサイト（<http://www.archives.go.jp/>）を参照。

<sup>4</sup> 櫻井敏雄「公文書をめぐる諸課題—公文書管理法、情報公開法、特定秘密保護法—」（『立法と調査』348号、2014年1月）。

<sup>5</sup> 衆議院事務局の情報公開法制度への対応については、同局のウェブサイト中の「衆議院事務局の情報公開について」のページ（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/osirase/jyouhoukoukai.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/jyouhoukoukai.htm)）を参照。

<sup>6</sup> 参議院事務局の情報公開法制度への対応については、同局のウェブサイト中の「参議院事務局の情報公開について」のページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/johokokai/seido.html>）を参照。

<sup>7</sup> 衆議院憲政記念館については、衆議院のウェブサイト中の「憲政記念館」のページ（[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/kensei/kensei.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kensei/kensei.htm)）、衆議院憲政記念館編『憲政記念館所蔵資料目録：開館30年』（衆議院憲政記念館、2002年）を参照。

<sup>8</sup> 参議院議会史料室については、参議院のウェブサイト中の「議会史料室」のページ（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/shiryu.html>）、阿部芳郎「参議院・議会史料室の発足：憲政資料・貴族院から参議院まで」（『議会政治研究』73号、2005年3月）を参照。

年は、国会会議録のデータベース化が行われ<sup>9</sup>、帝国議会時代を含め、国会での審議状況を検証することが容易になっている。しかしながら、衆参両院の情報公開の法的枠組みには近年あまり大きな変化は見られず、メディアでもこの問題が取り上げられることは少ない。その結果、行政文書とは対照的に、立法機関の保有する文書には、あまり関心が寄せられていないのが現状である。本来は、民主主義の理念に照らせば、「国権の最高機関」たる国会関係の文書は、行政機関に先駆けて公開するのがあるべき姿であろう。今後は、立法文書についても、積極的に保存・公開のための体制作りが進められることが望ましい。

本稿の前半部分は、このような問題意識を持ちつつ、イギリスの議会文書館の概要について紹介するものである。イギリスでは、行政機関の保有する文書については、1958年制定の公記録法 (Public Record Act) によって全て公記録所 (Public Record Office) に移管されるものとされ、1967年の同法改正により、原則として全ての公文書が30年以内に公開されることとなった。この体制は、2000年に情報自由法 (Freedom of Information Act) が制定され、強化された<sup>10</sup>。また近年、公記録所は国立公文書館 (The National Archives) へと拡充された<sup>11</sup>。その一方で、イギリスでは立法機関の保有する文書の公開にも強い関心が寄せられており、国立公文書館とは別に、議会文書館が存在し、議会の保有する各種資料が保存・公開されている。管見の限りでは、この議会文書館に関する紹介はほとんどな

れていないが<sup>12</sup>、その情報・史料公開に対する積極的な取り組みは、今後我が国が立法資料の保存・公開体制を整備する上で、参考になるものと思われる。

本稿の後半部分では、イギリスの議会図書館について、その概要を紹介する。日本の国会図書館やアメリカの議会図書館 (The Library of Congress) が、国家の基幹的図書館の役割を果たしているのに対して、イギリスで同様の役割を担っているのは大英図書館 (British Library) である。他方で、イギリスの庶民院・貴族院にも図書館が設けられている。これらは議会の立法補佐機関の一翼を形成しているが、一般に公開されていないこともあり、その役割は従来あまり知られていない。本稿では、これらの図書館の歴史、組織や任務について紹介していく。

## I イギリス議会文書館<sup>13</sup>

### 1 歴史<sup>14</sup>

イギリス議会の歴史は、13世紀にまで遡ることができるが、15世紀までの議会関係の歴史資料は、現在では国立公文書館に収蔵されている。これは、当時は議会独自の文書館が存在しなかったことに由来している。1497年にはじめて貴族院に文書館が設置され、以後貴族院関係の記録は、原則として公文書保管庁 (Chancery) ではなく、貴族院内の文書館に収蔵されることとなった。1547年には、庶

<sup>12</sup> 数少ない先行研究として、山田敏之「国会の情報公開と欧米の議会文書館制度」(『調査と情報』319号、1999年6月)がある。

<sup>13</sup> 以下の叙述は、各所で掲げる参考文献のほか、英国議会のウェブサイト中の議会文書館の案内ページ (<http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/>) 及び2012年6月27日に実施した訪問調査で得た知見をもとにしている(調査には上田も参加)。訪問調査に際しては、Mari Takayanagi氏(議会文書館アーキビスト)からご教示を賜った。

<sup>14</sup> 議会文書館の歴史については、Maurice F. Bond, 'The Foundation of the Archives of Parliament, 1497-1691', *Journal of the Society of Archives*, vol. I, no. 6, 1957, Maurice F. Bond, *Guide to the Records of Parliament*, HMSO, 1971, pp. 3-6を参照。

<sup>9</sup> 国会会議録検索システムのウェブサイト (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)を参照。

<sup>10</sup> 近年におけるイギリスの情報公開制度のあり方については、田中喜彦「英国における情報公開—2000年情報自由法とその意義」(『外国の立法』)を参照。

<sup>11</sup> イギリスの国立公文書館の概要については、同館のウェブサイト (<http://www.nationalarchives.gov.uk/>)を参照。

民院にも文書館が設置され、同院の記録についても同様の措置が取られた。これらが、今日の議会文書館の起源である。その後、両院の文書館は次第に整備され、議事録、法律原本その他の記録が、両院の入っているウェストミンスター宮殿 (the Palace of Westminster) 内に保管される体制が確立していった。

1834年10月16日に大火が発生し、ウェストミンスター宮殿はほとんど焼失した。庶民院の文書館は全焼し、それまでの記録はほとんどが失われた。他方で、貴族院の文書館は大きな被害を免れた。これは、文書館がやや孤立した位置のジュエル・タワー (Jewel Tower) 内にあったことが大きかった。本館にも、まだジュエル・タワーに移管されていない何百冊という記録があったが、当時の貴族院書記官 (a Lords clerk) の Stone Smith が、それらを燃えさかる本館の窓からオールド・パレス・ヤード (Old Palace Yard) に投げ落としたため、かろうじて被災を免れたという<sup>15</sup>。

この大火の後、チャールズ・バリー (Charles Barry) の設計によって、宮殿の再建が進められた。貴族院議事堂は1847年、庶民院議事堂は1852年に竣工し、その他の主要部分は1860年に完成した<sup>16</sup>。貴族院の文書館は、バリーの設計に従って、国王用の門の上に作られたビクトリア・タワー (the Victoria Tower) の中に設置された。タワー内は巨大な文書収蔵庫になっており、ここに貴族院関係の全ての記録が収められた。現在でも、文書館の書庫は、全てこのタワー内にある。また、タワー内は全て文書館によって使用されている。

20世紀に入って、大きな変化が2つあった。

<sup>15</sup> この大火については、Caroline Shenton, *The Day Parliament Burned Down*, OUP Oxford, 2012を参照。

<sup>16</sup> 議会の建築については多数の著作があるが、さしあたって公式ガイドブックである *The Palace of Westminster: The Official Guide*, House of Parliament, 2012を参照。

1つ目は、庶民院の記録も全てビクトリア・タワーに移管されることになったことである。火事でウェストミンスター宮殿が焼失した後、庶民院文書館は再建されず、庶民院関係の記録は事務局内で保存されていたが、1927年にまず庶民院が所蔵するプライベート・ビルがビクトリア・タワーに移管されることが決まった。その後1957年に、庶民院議長の権限に基づき、庶民院関係の記録は全てビクトリア・タワーに収蔵されることになった。

2つ目は、第二次世界大戦後に、文書の保存・管理を行うフルタイム勤務のスタッフを備える貴族院文書館 (a House of Lords Record Office) が開設されたことである。文書館の創設準備は、1937年に書記官 (Clerk of the Parliaments) の Sir Henry Badeley のもとで既に開始されていたが、大戦の勃発により、しばらく中断されていた。1947年になってようやくこの計画が実行に移され、閲覧室 (a public Search Room) も開設された。1948年からビクトリア・タワーの修築が始まり、鉄製の書架や空調設備などが整備された。こうして、戦後になって、両院の記録が貴族院文書館で保存・公開されるという体制がスタートした (従って、庶民文書館というものは存在しなかった)。

2000年、情報自由法 (Freedom of Information Act) が制定され、貴族院・庶民院の記録もこの法律の適用を受けることになった。そのため両院の記録に対する国民のアクセス権は、法律で保障されている。2006年、貴族院文書館は議会文書館 (the Parliamentary Archives) に名称変更した。ちなみにこの年は、イギリスの公記録所が国立公文書館に名称変更した年であるが、両者は連動した動きではない。立法文書も公文書館に移管する国も少なくない由であるが、イギリスでは、議会文書館は今日でも公文書館とは全く別の組織である。

## 2 組織

議会文書館の組織のあり方を明文で定めた法律は存在しない。著者アースキン・メイ (Erskine May) の名で親しまれている英国議会の実務・手続に関する最も著名な解説書にも、一般的な形で「記録の保存」に言及している部分があるが、「文書館」について具体的に・明確なルールがある訳ではない<sup>17</sup>。成文憲法や成文議会法が存在しないのと同様、文書館は慣習的に発展してきたものであるが、実際の運営上、特に大きな問題はないとのことである。

2012年6月現在で、文書館のスタッフは28人である(ただし1人はパートタイム)。文書館の責任者は、記録長 (Clerk of the Records) で、当時同ポストにいた Caroline Shenton は、歴史学のトレーニングを受けたアーキビストであった。記録長のもとには、①議会記録管理官 (Parliamentary Records Manager)、②螺旋状記録管理長 (Spire Records Management Lead)、記録書記官補 (Assistant Clerk of the Records) 2名 (③保存及びアクセス (Preservation & Access) 担当、④公共サービス及び閲覧 (Public Service & Outreach) 担当) がおり、その下にそれぞれ4名、1名、12名、6名の部下がいる。

①は、現代の記録の整理・保管を担当している。②は、螺旋状の特殊な史料を担当している。③のもとには、画像関係の専門家 (ウェブサイトなどでの史料の展示、目録の作成などを担当)、修復の専門家がいる。④には、閲覧業務などを行うアーキビストが所属している。職員は、歴史学・文書学のトレーニングを受けたアーキビストが多いが、画像や修復を担当する職員は、コンピュータや文書修復技術の専門家である。若手の職員の中には、

議会事務局の中の他の部門と異動する者もいるが、文書館の仕事は専門的なものであるため、人事は基本的に文書館内部の意向に沿って行われるとのことである。すなわち文書館は、与えられた予算の枠内で、相対的に独立した補佐機関の1つであると言える。この点で、事務局で採用された職員が通常の所属移動で勤務するケースがほとんどである衆議院憲政記念館、参議院議会史料室とは、組織のあり方が根本的に異なる。

議会文書館のアーキビストは、他の文書館との間で異動もあるとのことである。例えば現在の文書館には、国立公文書館、ロンドン大学の文書館から移籍してきたアーキビストがいるとのことであった。イギリスには、文書館学で修士号を出している大学院が4つあり<sup>18</sup>、約2000人のアーキビストがいるが、基本的にはそこで学んだ人がアーキビストとして勤務するケースが多い。

なお、議会文書館では調査業務は行わない。調査やレファレンス業務は、議会文書館ではなく、議会図書館の担当である。

## 3 所蔵資料

議会文書館は、両院の各種記録 (貴族院が最高裁判所機能を有していた2009年までについては、裁判関係の記録も含む)、法律原本、事務局文書を保存・公開してきた。1970年代までに収集された資料の概略は、Maurice F. Bond ed., *Guide to the Records of Parliament*, HMSO, 1971 にまとめられている。今日では、その後に収集された資料も含めて、資料の概要や目録は全てウェブサイトで公開されている<sup>19</sup>。なお、議会文書館所蔵の史料を、写真入りで紹介した冊子として、近年ビ

<sup>17</sup> Malcolm Jack ed., *Erskine May: Parliamentary Practice*, 24th Edition, LexisNexis, 2011, pp. 118, 139-140.

<sup>18</sup> ロンドン大学、リバプール大学、グラスゴー大学、ウェールズ大学アベリストウィス校の4つである。

<sup>19</sup> 議会文書館の案内ページ中の「議会文書館カタログPortcullis」〈<http://www.portcullis.parliament.uk/calmview/>〉を参照。

クトリア・タワー建設 100 年を記念として出版された Caroline Shenton, David Prior, Mari Takayanagi, *Victoria Tower Treasures: from the Parliamentary Archives, the Parliamentary Archives*, 2010 がある。

議会文書館は、2005 年に文書収集の方針を定め、「収集・取得方針 (Collection & Acquisition Policy)」いう小冊子にまとめた。その後この方針は、少しずつ改訂され、現在のものは 2012 年に発行された第 4 版である<sup>20</sup>。同冊子には、議会文書館の設置目的を達成するため、以下の 2 つの目標が掲げられている。

- ・ 議会によって作成または所蔵された記録で、保存する価値があるものを、保管のため選択することを確保すること
- ・ 議会の歴史や職務を理解するために有用なその他の記録を取得すること

同冊子には、上記目標に則して、7 つの資料収集基準が掲げられている。それは、以下の通りである。

#### 【議会内の記録】

- (1) 衆議院、貴族院が立法、調査、司法機能を果たす上で行った審議、決定、行動の証拠を示している、両院事務局によって作成あるいは所蔵された重要文書。
- (2) 両院事務局自身の管理や行政作用に関して、両院事務局によって作成あるいは所蔵された重要文書。

#### 【議会外の記録】

- (3) 両院によって作成されていないが、本質的には議会に所属する機関の記録から取捨選択したもの。

<sup>20</sup> *Collection & Acquisition Policy (fourth edition)*, Parliamentary Archives, 2012. 同冊子は、議会文書館の案内ページで閲覧可能である (<http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/archives-overview-holdings/>)。

- (4) 高位の議会官僚、または貴族院議長、衆議院議長のような議会の役員の個人文書。
- (5) 公的な保管から漏れた議会関係の記録
- (6) 現存する議会以外の資料群〔個人文書などのこと〕と同じ由来を持つ記録<sup>21</sup>
- (7) 建築および写真資料

貴族院文書館時代には、上記目標に沿う文書以外に、政治家やジャーナリストなどの個人文書も収集されていた。例えば、ビーバーブルック財団 (the Beaverbrook Foundation) が所蔵し<sup>22</sup>、その後貴族院文書館に移管された「ビーバーブルック文書 (The Beaverbrook Papers)」「ボナ＝ロー文書 (The Bonar Law Papers)」「ロイド＝ジョージ文書 (The Lloyd George Papers)」などは、その代表である。しかし、スペースの狭隘化が懸念されるため、現在議会文書館では、政治家の個人文書は、原則として公文書館、大学の図書館・文書館、地方の文書館などに受け入れてもらい、個人文書は、議長など議会の運営に関わった政治家の文書、議会官僚の文書のみを受け入れるのを方針としている。前記冊子には、「現在では受け入れを行っていない記録」として、以下の 4 項目が記されている。

- ・ 政治家の個人文書
- ・ 政治団体、政治ジャーナリストの記録や、政治一般に関係はあるものの議会に由来を持っていない記録
- ・ アナログの AV 記録
- ・ 行政機関の記録

<sup>21</sup> 少々表現が分かりにくいだが、「議会文書館が所蔵する個人文書から漏れた記録が、市場に出回ったり、文書館に提供された場合、それらを取得して、資料群の欠を埋める考慮がなされる」という意味である。

<sup>22</sup> ビーバーブルック財団から移管された個人文書については、同財団のウェブサイト (<http://www.beaverbrookfoundation.org/political-papers.php>) を参照。

予算の制約はあるが、議会文書館が資料を購入することもある。例えば、1871～86年に庶民院書記官（Clerk of the House of Commons）を務めたアースキン・メイの個人文書（Erskine May Papers）は、近年購入した史料の一つである。また、筆者が訪問調査を行った頃にも、チューダー朝時代にサマセット公爵が議会の文書館に言及している新史料をオークションで購入したとのことであった。

議会事務局職員が、退職時に個人文書を寄贈していく例もあり、議会文書館としては、寄贈を奨励しているそうである。例えば、近年では、1997～2003年に書記官（Clerk of the Parliament）を務めた Sir Michael Davies の個人文書が文書館に寄贈されている。

日本では公文書管理の際、しばしば個人文書（私的メモ類なども含む）と公的文書、現用文書と文書館に移管する文書の区別が問題になる。イギリス議会文書館では、個人文書と公的文書の区別に関する明文のルールは存在しないが、特に大きな問題は生じていないとのことであった。文書館において、文書をどのようにファイリングするかなども、確立された習慣があるそうである。この点は、今後我が国のアーキビストによる訪問・調査によって、参照すべき点が見つかるかもしれない。

近年我が国では、衆参両院事務局職員に対するオーラル・ヒストリー（聞き取り調査）が行われているが<sup>23</sup>、イギリス議会でも、庶民院の職員（現役およびOB）を対象とした記録がいくつか残されている。このインタビューは、庶民院図書館の職員有志が実施したもので、合計 18 件の音声記録が残されている。

<sup>23</sup> 一例として、今野或男著、赤坂幸一・奈良岡聰智編著『国会運営の裏方たち—衆議院事務局の戦後史』（信山社、2011年）、近藤誠治著、赤坂幸一・奈良岡聰智編著『立法過程と議事運営—衆議院事務局の35年』（信山社、2011年）、谷福丸著、赤坂幸一・中澤俊輔・牧原出編著『議会政治と55年体制—衆議院事務総長の回想』（信山社、2012年）を参照。

大英図書館で聴取可能である（「庶民院職員オーラル・ヒストリー・コレクション（House of Commons staff oral history collection）」庶民院図書館、2004年、請求番号 c1135）<sup>24</sup>。この他、文書館内部で小規模に行ったオーラル・ヒストリーもあるそうである。

#### 4 閲覧

最後に、読者の便に資するため、閲覧について簡単に触れておこう（詳細は、議会文書館のウェブサイト参照）<sup>25</sup>。

議会文書館は、平日の10～17時に開館している。閲覧する際には、メール、電話などでの予約が必須である。閲覧席数が限られており（約10席）、希望通りに閲覧できないこともあるので、早めに予約したほうが良い。予約が取れたら、指定の日時に写真付きの身分証を持って現地に行く。入場場所はビクトリア・タワー近くの門であるが、時間帯によって異なるので、事前にウェブサイトで地図を確認しておくこと。

入場場所で予約が確認されると、セキュリティ・チェックを受けた後、守衛に閲覧室まで案内される。閲覧室では、所定の場所に荷物を預け、所定の手続きを行うと、自由に閲覧ができる。室内にはインターネットに繋がったパソコンや冊子目録（近年の文書については、冊子目録は作成されていない）があり、当日に閲覧文書を請求することもできるが、時間がかかることもあるので、できれば事前にウェブサイトの目録をチェックし、メールで閲覧希望文書を伝えておいたほうが良い。資料を閲覧する際には、筆記用具は鉛筆のみ

<sup>24</sup> 大英図書館所蔵のオーラル・ヒストリー記録については、同館のウェブサイト（<http://www.bl.uk/reshelp/findhelp/stype/sound/ohist/ohcoll/ohpol/politics.html>）を参照。

<sup>25</sup> 英国議会のウェブサイト中の「訪問および利用可能なサービス」のページ（<http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/archives-practical/>）を参照。

使用可である(ノートパソコンの使用は可能)。文化財的価値を有する史料、傷みの激しい史料などを除けば、デジタルカメラでの撮影や複写申込も可能である。撮影の際には、1日あたり7.5ポンドの撮影料を支払う必要がある(2014年11月現在)。

近年イギリス議会ではセキュリティ・チェックが強化されており、議会文書館に一度入場した後、退場・再入場することはかなり大変である。そのためでもあろう、閲覧室の近くには小さなキッチンと食事が取れるスペースがあり、閲覧者に紅茶やケーキ、菓子が提供されている。筆者(奈良岡)は議会文書館で何度か史料調査を行ったが、昼に紅茶やケーキを有り難く頂きながら、史料のことをあれこれ考えたり、アーキビストの方と世間話をしたりしたことが、大変懐かしく思い出される。

## II イギリス議会図書館<sup>26</sup>

### 1 庶民院図書館<sup>27</sup>

ウェストミンスター宮殿——議会の建物——の、エリザベスタワー(ビッグベン)に近い北側、テムズ川に面した6つの部屋を繋いだものが、「議員図書館(Member's Library)」である。高い天井まで書棚が伸び、一面に書籍が配架されている。また、外の廊下にも本棚が配されている。1991年には、「ダービーゲート(Derby Gate)」と呼ばれる建物——ビッグベンの前の交差点からウェストミンス

ターに向かって少し行った右側の建物——に分室が開館し、さらに、ポートキュリスハウス(Portcullis House)——ビッグベンの北、通りを隔てた建物——にも分室が設置されている。

### (1) 歴史<sup>28</sup>

1547年に、書記官であったJohn Seymourが、最初の手稿の議事録を編纂したのが起源だとされる。しかし、しばらくは、手稿の議事録を管理するだけの簡素なものだった。1742年に議事録の印刷が始まってから、議事録以外にも書籍、小冊子、パンフレットなどの収集が始まり、図書館の体裁が整い始めることとなる。1802年に議長となったCharles Abbot(1757-1829)が議会関係文書の体系的な整理・保存を進め、次の議長であるManners-Sutton(1780-1845)の下で、1818年にBenjamin Spillerが初代の庶民院司書官長(Commons Librarian)に任命された。現在の図書館は、1834年の議事堂の大火の後、1851年に再建されたものである(当初は3部屋だったが、1855年に2部屋、1967年に1部屋が増設されて、現在の姿となった)。第二次世界大戦前から、図書館が提供するサービスの水準が不十分であるとの不満があったが、1945年から特別委員会による調査が行われ、その報告書中の各種の勧告を契機として、後述する調査業務、統計業務といった様々な機能が追加、拡充された。また、1980年から、コンピュータ検索システムが導入されている。当初は議長の下で運営されていたが、1967年に庶民院の独立部局となり、1978年庶民院運営法(House of Commons Management Act 1978)によって制定法上の根拠を与えられている。

<sup>26</sup> 以下の叙述は、各所で掲げる参考文献のほか、英国議会のウェブサイト中の庶民院図書館の案内ページ(<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/commonslibrary/>)及び貴族院図書館のバーチャルツアー(<http://www.parliament.uk/visiting/online-tours/virtualtours/lords-library-tour/>)並びに2012年7月17日に実施した訪問調査で得た知見をもとにしている。なお、両図書館の内部の写真撮影は認められなかったが、上記のバーチャルツアーでその雰囲気は十分に理解できる。また、邦語文献として、蒔田純『立法補佐機関の制度と機能』見洋書房(2013)48~50頁。

<sup>27</sup> See, The House of Commons Information Office, *The House of Commons Library* (Factsheet G18), 2010.

<sup>28</sup> See, David Menhennet, *The House of Commons Library: A History*, London: HMSO, 1991.

## (2) 組織・蔵書

図書館は、2008年の機構改革以降、現在は「情報サービス局」(Department for Information Services)の一部となっており、同局内の「議員への調査・サービス課」(Research & Information Services for Members Directorate)ならびに「情報管理課」(Information Management Directorate)内の「索引・データ管理係」(Indexing and Date Management Section)および「図書館資源係」(Library Resources)が図書館に関連する組織となっている<sup>29</sup>。

「議員への調査・サービス課」スタッフは2010年の時点で93名である。司書官長(Commons Librarian)は、現在、情報サービス局長を兼務している。分野別の専門調査員47名、情報の専門家11名、技術・管理スタッフ35名となっている。専門調査員は、①通商及び運輸、②経済政策及び統計、③内務、④国際関係及び防衛、⑤議会及び憲法事項、⑥科学及び環境、⑦社会統計及び一般統計、⑧社会政策の8つの分野別のチームに分かれて調査を行う。レファレンスを行う部門には、司書資格を有する者だけでなく、アナリストも勤務している。調査部門(専門調査員)の採用は、大学の新卒と社会人経験者からが半々であり、後者は、政府の公務員経験者が多い。採用の基準としては、専門性は求めておらず、分かりやすい文章を書く能力や、議員等からの問い合わせに応じることから対人関係の能力が重要であるという。いずれの部門でも、採用されれば、多くの者が長期間にわたって勤務する(調査部門の中で専門分野が変わる職員もいる)が、近時は庶民院の内部で部署を越えた異動も増えてきているという。

<sup>29</sup> 「情報サービス局」の組織図については、蒔田・前掲注26、49頁を参照。See also, Malcolm Jack ed., above n. 17, pp. 111-3.

蔵書は、現在約20万冊である。19世紀の当初は、歴史と憲法に関する書籍で占められていたが、19世紀半ばからは文学、哲学や科学に関するものなど、幅広い分野の書籍が購入され、現在では貴重なコレクションとなっている。現在も、このコレクションに加えるため、稀覯書が購入されている。17世紀以降の、議会政治関係の小冊子、パンフレットや、19世紀の政治風刺画のコレクションが知られる。雑誌は、紙媒体のもので約250種類、オンラインジャーナルで約800種類が提供されているが、紙媒体のものは電子化に伴い減少傾向であるという。

## (3) 任務

図書館の任務は次のとおりである。①議員及び議員スタッフからの照会に回答するレファレンス業務。窓口は議院図書館以外に、ダービーゲートの分室、ポートキュリスハウスにもある。議員・議員スタッフは、図書館に直接に来室して、あるいは、電話、Eメール、手紙等を通じて、照会を行う。2009年度の照会件数は約29000件である。回答は定められた期限か、期限がない場合に2週間以内に行う。②各種の調査報告書(Research Paper<sup>30</sup>, Standard Note<sup>31</sup>)の作成。調査は基本的に一人で行い、完成した報告書は図書館の受付があるOriel Roomに配架される。③イントラネットでの情報提供。議会情報管理システム(PIMS: Parliamentary Information Management System)と呼ばれるデータベースが整備されており、上述した「索引・データ管理係」が、討論、大臣声明、口頭質問、書

<sup>30</sup> Research Paper は主に提出された法案に関して作成されることが多い。公表前に同僚に見てもらい意見をもらうこともあるという。

<sup>31</sup> Standard Note は、議員からの問い合わせが複数あった事項について取り纏めて作成する。こちらは分量も短く、作成した職員個人の判断ですぐに公表することが多い。2週間に1通くらいのペースで公表するという。



面質問、書面声明、請願、立法、議会文書 (Parliamentary Papers)、調査文書について、同システムの検索の便宜を図るために、主題別索引の作成を行っている。また索引・データ管理係は、議事録 (ハンサード) の議員、日付、主題別の索引の作成も行っている。④ 図書等の閲覧、貸出業務。当然のことながら、閲覧室には新聞や雑誌も多数置かれている。また、閲覧室にはパソコンも置かれており、上記のデータベースの検索、閲覧のほか、Eメールの確認や文書作成も行うことができる (ただし、静寂を守るためパソコンが置かれていない部屋もある)。開館日は、月曜から金曜までで、開館時間は、会期中は9時から議事終了時 (金曜日は16時) まで、休会中は9時から17時 (金曜日は16時) までである。ただし、利用は議員及び議員スタッフに限定され、とくに、議事堂の「議員図書館」の閲覧席の使用は議員に限られている。国民に対する情報提供は目的としていない点で、日本の国会図書館とは大きく異なる。

#### (4) 運営

1830年代から、図書館の運営について議長に助言を行う議員の委員会が存在していた。これは、庶民院の決議に基づき委員が任命されて、議長が会議の主宰を行うというものであり、1840年代には、ピール、グラッドストーン、ディズレイリといった著名な政治家が委員として任命されていた<sup>32</sup>。1862年から1922年の間、委員は任命されず、1922年以降は議長のもとに非公式の諮問委員会が設けられていた。1965年に、組織改革によって図書館小委員会が設置された。1991年に、小委員会の業務は新設の情報委員会に移管され、さらに、

<sup>32</sup> 1840年から1856年までの委員会の議事録を紹介する文献として、Chris Pond (ed.), *The Early History of the House of Commons Library* (House of Commons Library Document no. 23), Stationary Office Limited, 2001.

2005年には、施設、管理、放送、配膳の4小委員会と合わせて、管理委員会 (Administration Committee)<sup>33</sup>に統合されている。

## 2 貴族院図書館

貴族院図書館も、ウェストミンスター宮殿のテムズ川沿い、南側の5つの部屋 (Queen's Room, Braugham Room, Derby Room, Truro Room, Salisbury Room) からなる。絨毯やチェアが赤を基調としているほかは、歴史と伝統を感じさせる荘厳な佇まいは庶民院図書館と同様である。2001年には、通りを隔てて少し南へ行った「ミルバンクハウス (Millbank House)」に分館が設置された。この分館は2009年にいったん閉鎖されたが、2011年に電子図書館 (e-library) として再開されている。また、2009年に最高裁判所が設置されるまでは貴族院が最上級裁判所の機能も果たしていたため、法服貴族 (Law Lords) が利用するための法律関係の資料を置いた分室があったが、最高裁判所の設立時に、その資料がそのまま最高裁判所の図書室に移管された模様である。

### (1) 歴史<sup>34</sup>

貴族院図書館は、1826年に、特別委員会の勧告に基づき設立された。現在図書館に充てられているのは、1834年の議事堂の大火の後、1848年に完成した4部屋と、1975年にそれまで委員会室として使用されていたものを閲覧室にしたSalisbury Roomの5部屋である。蔵書は、長らく、法律に関する書籍と議事録が中心であった。19世紀末には、アイルランド

<sup>33</sup> 管理委員会は、院内のサービスについて、議員の見解を代表して議長および理事部 (Commission) に助言を行う特別委員会である。Malcolm Jack ed., above n. 17, pp. 852-3.

<sup>34</sup> 貴族院図書館の歴史については、John Greenhead, *History of the House of Lords Library*, HL Library Note 2011/024を参照。

に関する 2000 冊のコレクション——ピールが所蔵していたもの——が購入された。Edmund Gosse が第 4 代の司書を務めた期間 (1904-14) には、英仏の文学や歴史、ギリシヤ語やラテン語の書籍も購入され、蔵書の幅が広がった。第 6 代の司書 (1922-56) を務めた Charles Travis Clay は、図書館委員会を設置して、図書館の運営に関して革新を図った。図書館委員会は、情報委員会と名を変えて、現在まで続いている。従来、図書館の役割は、貴族院 (上述のとおり 2009 年に最高裁判所が設立されるまでは最上級裁判所であった) の司法機能の補佐が主であったが、1958 年に一代貴族が誕生しその後その数が増えるにつれて、一代貴族から立法機能の補佐に対する要求が高まった。1977 年、前年に任命されていた図書館業務の現代化に関するワーキンググループが報告書を公表し、これに従い、調査スタッフが採用され、オンライン化が進められて現在に至っている。

## (2) 組織・蔵書

図書館は、「情報サービス・司書局」(Information Service and Librarian) に所属する<sup>35</sup>。1976 年にはスタッフは 10 名だったが、2011 年には 30 名を越え、2014 年 9 月の時点では 40.5 名 (フルタイム換算。以下同じ) となっている。このうち、レファレンス業務を行う司書 (有資格者) は 13.5 名、調査業務を行う調査員が 18 名である。職員の採用基準も、庶民院図書館と同じようである。

現在の蔵書は約 8 万冊であり、その分野は多岐にわたっている。また、上記のような歴史的経緯から、法律関係の法令集、判例集、書籍の所蔵は英国屈指のものとなっている。図書館を出た廊下にも、議事録や下院、政府が発行した報告書、書類が綴じたものが書棚

に入れて並べられている。

## (3) 任務

任務も庶民院図書館と同様である。議員及び議員スタッフに対するレファレンス業務、法案や主要な問題に関する調査業務、イントラネットを通じた各種の情報提供、閲覧業務及び図書の出借業務などが挙げられる。レファレンス業務における照会件数は、2013/14 年度で 9932 件であり、この件数は IT 化が進んだ後も変わっていないとのことである。調査業務は、議会資料や新聞が主な情報源であり、短期間で行う。議員にブリーフィングを行う件数は 2013/14 年度で 1654 件であり、中には調査報告書のかたちで纏めるものもある (2013/14 年度で Library Note に纏めたものが 47 件、Briefing Packs に纏めたものが 250 件という)。開館時間は、議事堂内の図書館が、会期中は 9 時 30 分から 18 時 (金曜日は 16 時 30 分) 又は議事終了時まで、休会中は 9 時 30 分から 16 時 30 分まで、ミルバンクハウスの図書館が、会期中は 9 時 30 分から 17 時 30 分 (金曜日は 16 時 30 分又は議事継続中は 17 時 30 分) まで、休会中は 9 時 30 分から 16 時 30 分までである。開会中の議事堂の図書館の閲覧席の使用は議員に限られるのに対し、ミルバンクハウスの図書館は閲覧席も広く、スタッフの利用にも開かれている。利用者が議員及び議員スタッフに限定される点も庶民院図書館と変わらない。

## 3 おわりに

両図書館ともに、両院の本会議場のすぐ近くに位置しており、議員にとっては、単に調べ物をするだけでなく、長時間続く審議の間のひととき、静寂を求めて訪ねる場所でもある。同僚と小声で秘密の相談を行う場所でもあるとのことである。訪問調査の最後に、正面と左側の二面にテムズ川の景色が広がる、

<sup>35</sup> Malcolm Jack ed., above n. 17, p. 118.

## 寄稿論文

貴族院図書館のSalisbury Roomを案内されたが、筆者（上田）には英国議会の伝統の重みを感じずにはいられなかった。

\*本稿は「はじめに」とⅠを奈良岡、Ⅱを上田が執筆している。イギリスでの調査にあたっては、衆議院事務局および石川真一氏（在英大使館二等書記官、当時）から格別のご高配を賜った。特に記して感謝申し上げる。

# 平成 25 年独禁法改正による法執行手続の課題 —米国及びEUの執行手続を参考として—

弁護士・元公正取引委員会委員

伊 従 寛

青山学院大学国際政治経済学部講師

佐 藤 宏

## 《構成》

- I 平成 25 年の独禁法改正の経緯
- II 2008 年以降の欧米における独禁法手続論議（執行手続の公正化）
- III 米国の独禁法執行手続
- IV EUの独禁法執行手続
- V 独禁法執行手続の国際標準の成立
- VI 改正法の意見聴取手続の明確化と残された課題

おわりに

## I 平成 25 年の独禁法改正の経緯

### 1 平成 25 年独禁法改正の意義

平成 25（2013）年 12 月 7 日に改正独禁法が国会を通過・成立し、同月 13 日に公布された。改正法は、独禁法の執行手続についての改正で一般にあまり認識されなかったが、法制定以来最も重要な改正の一つである。独禁法は、その基本的な規制規定が抽象的で、個別事案に対する法適用を経済実態に即して証拠に基づいて事案を規制する判例法的性格が強いため、同法の執行手続の在り方は極めて重要である。

### 2 当初の独禁法執行手続

我が国の独禁法は、昭和 22（1947）年に米国の独禁法をモデルに制定され、執行機関である公正取引委員会は、米国連邦取引委員会（FTC）と同様に、独立行政委員会として設立され、違反行為に対する行政処分は事前

に相手方事業者に十分争う機会を与える事前聴聞手続（事前審判手続）を採用していた。これは、経済実態に即して証拠により実証的に競争制限行為を把握して規制するためであり、憲法第 31 条のいわゆる「デュープロセスの原則」（何人も適正手続によらなければ、生命、自由及び財産を奪われることはない）に基づき、民主的な制度を採っていた。

### 3 平成 17 年独禁法改正による事前審判制度の廃止とその見直しの問題

平成 17（2005）年に、独禁法執行力強化の見地から、課徴金率の大幅引上げやリニエーション制度（違反の事実を当局に提供した事業者に対する課徴金の減免制度）の導入のほか、同法制定以来維持されてきた行政処分前の事前審判制度を廃止し、それを処分後の事後審判制度に変更する措置が採られた。当該改正においては、この変更が適正手続違反になることを懸念して、同改正法附則第 13 条で政府に対し 2 年以内の見直しを明記した。同規定に基づく内閣府の独禁法基本問題懇談会は、35 回の会議を経て、2007 年 6 月に報告書を公表した。この報告書では、独禁法の執行手続は基本的に事前審査型審判方式によるべきであって、一定の時期において同方式に変更することが提言された。

#### 4 平成 22 年改正法案（事後審判制度の廃止法案）

しかし、公取委は、同年 10 月に事実上この提言を無視する方針の文書を公表し、2010 年 3 月に事後審判制度を廃止する法案が国会に提出された。それに対して 50 名を超える独禁法学者や消費者団体が同改正法案が内閣府懇談会の提言に反することを理由に反対声明を行ったこともあって、同法案は国会では全く審議されることなく、2012 年 11 月の衆議院解散により廃案となった。米国通商代表部（USTR）の 2013 年度及び 2014 年度の国際貿易障害白書は、2005 年の法改正以降の独禁法施行手続が「デュープロセスの原則」に違反し国際貿易を阻害しているおそれがあると指摘していた。

#### 5 平成 25 年改正法案と国会審議・国会附帯決議

2013 年 3 月に杉本和行新委員長が就任した公取委は、2010 年改正法案とほぼ同様の改正法案を作成し、同法案は、2013 年 5 月に閣議決定の後国会に提出され、同年 11 月 20 日に衆議院経済産業委員会、同年 12 月 6 日に参議院経済産業委員会で審議され、同年 12 月 7 日に国会を通過し、同月 13 日に公布され、公布後 1 年半以内に施行されることとされた。国会審議における改正法案に関する政府側の説明は、同法案の複雑な作成経緯からみると一般の意表を突くものであった。政府側（稲田朋美国務大臣・杉本公取委委員長）の説明によれば、従来の審判は良い制度であり公取委はそれを誠実に実施してきたが、経済界から審判では審査官と審判官が共存していて不公正であるとの外観上の懸念があるので、この懸念を払底するため、審判制度を廃止することとしたと説明し、審判を廃止した場合排除措置命令が公取委としての最終措置となるため、改正法案の行政処分前の「意見聴取手

続」では、「デュープロセスの原則」の下で対審構造的な手続による証拠に基づく事実認定を行うと答弁している<sup>1</sup>、この政府側国会答弁は意見聴取手続が準司法的な事前聴聞手続を採ることを意味すると考えられる。

国会におけるこの政府側の答弁を踏まえて法案が議決された後、国会の附帯決議は、「意見聴取手続」をより明確にすること及び審査段階での関係事業者の防御権の検討を前向きに行うこと等を求めている。公取委はこの国会答弁と国会の附帯決議の線に沿って、公取委の処分前の「審査手続」及び「意見聴取手続」について、2015 年 6 月の独禁法改正法の施行までに新しい公取委の手続規則を制定し、この手続の具体化・明確化を行うことが今後の課題となっている<sup>2</sup>。以上の改正法に関する政府当局の考えと国会附帯決議の方向は、独禁法の執行手続の在り方としては正しい方向の手続である。そして、この基本的な考え方は、上記内閣府懇談会の提言の事前審査型審判方式と同様の手続とみることができる。また、以上の問題点を検討するためには、最近独禁法の手続について国際的な検討が行われているので、次にその点を見ることとする。

## II 2008 年以降の欧米における独禁法手続論議（執行手続の公正化）

### 1 2008 年の EU のインテル事件とその波紋

1995 年頃から欧米諸国では経済のグローバル化の進展に伴って国際カルテルが頻発し、これに対して米国、EU の独禁法が厳しく適用され、違反行為に対する制裁金が従来 1 社当たり 10 億円程度であったものが一気に 500

<sup>1</sup> 第 185 回国会衆議院経済産業委員会議録第 8 号（平 25. 11. 20）参照

<sup>2</sup> この経緯（国会における法案審議を含む）については伊従寛「平成 25 年独禁法改正法案の国会審議と残された問題」『NBL1028 号』商事法務（2014 年 7 月 1 日）参照

億円程度に高額化した。そしてEUでは、カルテルのみならず単独企業行為（市場支配的地位の濫用行為）に対しても高額の制裁金が課せられる事態が生じた。2008年には、欧州委員会が米国のインテルのCPUの販売に関するリポート提供に対して10億ユーロ超（約1,400億円）の制裁金を課した。この種の単独企業行為に対する独禁法の適用態度は、EUと米国では異なっていた。米国では単独企業行為は、新技術や新商品で競争を促進し消費者利益に寄与するケースが多く、この行為を規制する場合には、裸の価格協定の場合のように「当然違法」（per se illegal）ではなく、「合理の原則」（rule of reason）が適用され、その競争促進効果（procompetitive effects）と競争制限効果（anticompetitive effects）を証拠に基づいて比較衡量して慎重に規制をし、刑事罰の対象になることはなかった。したがって、このような高額な制裁金事件が生じると、EU独禁法の実定（消費者に対する弊害）が証拠に基づいて行われているかについて疑いが生じ、欧米ではEU独禁法の執行手続の公正性に関する論議が盛んになった<sup>3</sup>。このような状況の下で、OECD（経済協力開発機構）競争政策委員会は、「独禁法執行手続の公正性と透明性」について2009年以降4年にわたり検討が行われるなど国際的な論議が活発になった。我が国独禁法改正問題との関係から、この検討を見ることとしたい。

## 2 OECDにおける独禁法執行手続の検討

OECD競争政策委員会第3作業部会（議長C. ヴァーニー米国反トラスト局長）は、2009年に独禁法の執行手続における「手続上の公正性と透明性」に関する問題を検討することとし、それを違反事件の行政処分までの

<sup>3</sup> 以上は、主としてGCP: The Antitrust Chronicle, Nov. 2009 (Release 2) 参照

審査段階と行政処分後の裁判所の審理手続段階とに分けて、加盟各国からの詳細な報告書の提出を受けて検討を行い、2回の中間報告を行った後、2012年4月に最終報告書を公表した。各国の報告書では米国及びEUの報告が注目を集めた。両者の独禁法が最も整備され強力に執行されていることからこのことは当然である。同会議においては、独禁法を効果的に執行して、独禁法の執行が一般に理解され評価されるためには、独禁法の執行手続において公正性と透明性（法令や手続が一般の人に分かりやすいこと）が確保されて一般の信頼を得ることが必要不可欠であり、このためには、①法律・手続・政策・処分などに関する透明性の増進、②違反事件の審査段階での「透明性と手続上の公正性」（被疑事実に関する情報を相手方事業者にできるだけ詳しく提供すること）、③最終処分前の段階における相手方事業者の弁護権の保障及び審査官手持ち資料の開示、及び④処分後の司法審査の充実性（事実認定及び審査方法の適正性の証拠による厳格な審理）が必要であることについては、各国で共通の認識を有しているが、その具体的内容については各国でまだ一致がないとしている<sup>4</sup>。

## 3 B I A Cの独禁法執行手続に関する意見 ——訴追機能と判断処分機能の分離

OECD競争委員会第3作業部会は、OECDの経済産業諮問委員会（B I A C : OECD加盟国の産業団体で組織）に対し独禁法の手続の公正性問題について2回に分けて法適用を受ける産業界の意見を求めている。これに対するB I A Cの2010年2月の意見は、

<sup>4</sup> 佐藤宏「OECD競争委員会の競争法の「手続上の公正と透明性」に関する報告書（2012年）（1）（2）」『国際商事法務 41巻3・4月号』（2013年）国際商事法研究所参照

独禁法は企業の自由な活動を保護する法律であるから、①違反行為の訴追機能（審査機能）と違反行為の審理・判断・処分機能とを完全に分離し、後者は裁判所が担当するのが適当である（米国司法省反トラスト局のように行政機関は審査訴追機能を担当するだけで、事件の審理と処分のためには裁判所に措置請求をして、完全な独立機関である裁判所がその事件の審理・処分を行う制度）。②第1の制度が無理であるとするならば、同一行政機関の中で訴追機能と審理・判断処分機能を完全に分離し、かつその処分に対しては裁判所で十分に争うことができる制度（米国F T Cの準司法的な事前聴聞手続）を整備することが必要である。③訴追・審査段階でも当初から可能な限り違反被疑事実の内容を詳しく相手方事業者提供し、意見を提出する機会を与え意見交換する必要があり、事前聴聞手続では、聴聞官の独立性を保障し、審査官手持ち資料の相手側事業者に対する全面的開示が必要である。④裁判所の事件審理においては証拠による事実認定が十分行われたか否かだけでなく、審査の方法・立証方法が適正に行われたか否か（デュープロセスの原則が守られているか否か）が十分審理され、また排除措置・制裁金についてもその根拠その内容が適切であるか否かが十分審理される必要がある。⑤全体として「デュープロセスの原則」の下で被処分者の権利が十分保護される必要がある、という意見であった。

#### 4 ヴァーニー米国反トラスト局長の I B A における講演

米国ではE Uの単独企業行為に対する独禁法適用問題は、対象とされた企業に米国企業が多いことから上記インテル事件に関する議論が盛んに行われ、議会の下院司法委員会でも議論され、29人の議員が署名入りで司法省反トラスト局長及びF T C委員長に善処を要

望する書簡を送付した。このような状況の下で、ヴァーニー（C. A. Varney）米国反トラスト局長は、2009年9月12日に国際法曹協会（I B A）第13回競争法会議において「手続上の公正性」と題する講演を行った<sup>5</sup>。この講演において、ヴァーニー反トラスト局長は、米国独禁法の執行手続が憲法第5条の「デュープロセスの原則」を前提とし、行政処分前に相手方事業者の意見を十分に聞くことが基本であり、この観点から様々な事業者の弁護権が定められているが、このことは単に相手方事業者の弁護権の保護だけではなく、執行機関が現在の複雑な経済実態を正しく把握して適切な措置を採るために必要である、米国法は強制的な審査権を持っているが、審査の本質は手続当事者間の「対話と討議」（dialogue and discussions）であり、執行機関は、事件の審査中の詳しい情報開示と両手続当事者間の率直な意見交換が審査の本質的であり、執行機関側の一方的な権限行使は執行力強化に反するもので排除されるべきである、独禁法の執行手続における公正性と透明性の確保は、執行機関の適正な措置に対する一般の信頼を得るために必要不可欠である、執行機関の執行手続に相手方事業者が納得しなければ、相手方事業者はその排除措置の公正性に不満を持つのであり、独禁法の実態規制に対する信頼と執行手続の公正性に対する信頼とは表裏一体であり、執行手続に対する一般の信頼がなくなれば、独禁法に対する信頼もなくなる、と述べて、独禁法執行手続の公正性と透明性の必要性を強調している。この講演は各国の独禁当局や関係業界等に大きな影響を与えた。

<sup>5</sup> Christine A. Varney, *Procedural Fairness*, September 12, 2009. (<http://www.justice.gov/atr/public/speeches/249974.htm>). また、同氏は10月に単独企業行為について米国とE Uを比較した講演を行っている。(<http://www.justice.gov/atr/public/speeches/250814.htm>)

### Ⅲ 米国の独禁法執行手続

#### 1 米国の独禁法とその執行手続

##### (1) 米国独禁法の淵源——コモンローとシャーマン法：営業の自由の保護：デュープロセスの原則

米国の独禁法の淵源は、17 世紀に英国から継受したコモンロー（普通法。裁判所において個別事案について弊害（不法行為）が立証された場合に規制が行われる方法で判例法であり、成文法による法典主義の規制と対照的である。）の下で、営業の自由・競争の自由に反する独占・競争制限行為を商事不法行為として禁止することに遡る。19 世紀後半に大企業が発展すると、大企業の独占・競争制限行為の弊害の立証を私人がすることが困難となり、被害者に代わって連邦政府（司法省）が独占・競争制限行為を裁判所に訴追し、その行為の差止めや罰則を適用して「営業の自由」を保護するシャーマン法（独占禁止法）が 1890 年に制定された。同法は「営業の自由」を保護することを目的としており、産業界もこの独禁法を政治上の自由主義・民主主義に対応する経済規制法として基本的に支持している。政治家も独禁法を政治上の自由主義・民主主義の基盤で一体のものと考えている。

##### (2) 司法省反トラスト局と F T C による法執行

司法省反トラスト局は、独占・競争制限事案を調査してそれを裁判所に提訴する訴追機関であるが、その事案を相手方が争った場合にそれを審理し処分を行うのは司法省ではなく裁判所であり、訴追機能と審理・判断・処分機能は完全に分離されている。被処分者が訴状の主文内容を争わない場合には同意判決で処分が行われるが、この同意判決は両手続当事者の便宜を考慮した手続で、民事法の本質からくる当然の措置である。この措置は執行力を有するものの、判例法としての法ル

ルを設定する機能は持たない略式手続である。

1914 年にシャーマン法を補完する独禁法としてクレイトン法と連邦取引委員会法（F T C 法）が制定された。前者は、排他条件付取引や合併などを規制し、後者は、司法省反トラスト局とともに独禁法の施行機関として独立行政委員会である連邦取引委員会（F T C）を創設するものである。行政機関の方が経済実態の調査に適しており行政処分を迅速にできることが考慮されているが、具体的な事案を証拠に基づいて準司法的に審理し判断するので、F T C は、5 人の委員の合議制の独立行政委員会として設立されている。F T C の場合にも、憲法の「デュープロセスの原則」により、相手方は行政処分前に争う権利が認められ、事前聴聞手続が採られ、かつこの手続においても訴追機能と審理・判断・処分機能は F T C 内部で分離され、相手方事業者は処分前に反論を十分に主張することが保障され、事案の審理は証拠に基づいて準司法的に行われる。F T C の手続においても、略式手続としての同意命令手続が認められている。我が国や E U などほとんどの国は行政機関が法執行をしているため、以下 F T C の法執行手続を説明する。

#### 2 F T C の独禁法の執行手続

##### (1) 審査手続（審査権限・被疑者の防御権・対話の原則）

F T C は、違反事件について強制権限として立入検査権を持つことなく、資料提出命令、報告命令等により審査を行うが（規則 2.7 条（a）項）<sup>6</sup>、それは審査を適正かつ効率的に行うた

<sup>6</sup> F T C の執行手続は連邦手続規則第 16 編（16 Code of Federal Rules, 16 CFR）に法典化されており、F T C の H P から閲覧できる。規則 2.7 条（a）項は、16 CFR § 2.7（a）。（[http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=aa078420a11c10ee30297b9dc8b70e5f&c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Tit1e16/16cfrv1\\_02.tpl](http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=aa078420a11c10ee30297b9dc8b70e5f&c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Tit1e16/16cfrv1_02.tpl)。）



めであり、関係事業者とは十分に議論して協調的な審査を行うことを審査手続の冒頭で明確にしている（規則 2.4 条「審査方針」）。審査権の行使は審査官により一方的に行われるものではなく、相手方に対して被疑事実をよく説明し、相手方の意見を十分に聞き、手続当事者は、審査中の適切な段階で、競争局長などの F T C 代表者との会合を請求することができる（規則 2.4 条「審査方針」・2.5 条）。また関係事業者は、被疑事項について納得できない点について書面を提出する機会が与えられている（規則 2.6 条）。

## (2) 事前聴聞手続（聴聞官の独立性・被疑事実の告知・審査官手持ち資料の開示・同意命令）

F T C は、行政処分前に事前聴聞のための被疑事実を告知した詰問状 (complaint) を送付することが義務づけられており、この事前聴聞手続は規則第Ⅲ部によって規律されている（規則 3.1 条以下）。

F T C の事前聴聞手続は、独立性の高い行政法判事が主宰する。行政法判事は、F T C の審査機能から隔離され、また事件の担当は首席行政法判事により決められる（規則 3.42 条 (b) 項）。聴聞手続はすべて公開され（規則 3.41 条 (a) 項）、速記録の作成が義務づけられ（規則 3.44 条 (a) 項）、その公平性と公正性を担保している（規則 3.42 条 (c) 項）。

規則第Ⅲ部は、手続の冒頭において、審査官手持ち資料など手続当事者の保有する資料を全面的に相手方に開示し閲覧・利用できるようにすることを義務づけている（規則 3.31 条以下）。審査官は公益上の必要から資料を収集したのであり、手続当事者に平等に利用できるようにすることが必要である。同じ資料であっても、規制側と規制を受ける側では評価の視点も評価内容も異なっており、また規制対象の経済実態は関係事業者が相互に対立

と協調の中で活動し、経済実態は複雑であるため、手続当事者は双方が所有している資料を相互に開示し、それを広く立証に用いて複雑な経済実態の即した事実認定を行う必要がある。また、当事者は、用いる専門証人を事前に明らかにし、それらの専門証人が作成した報告書を開示し、相手方が反対質問することを認めなければならない（規則 3.31A 条）。資料の相互開示と同様に、証言の相互開示である。

F T C の事前聴聞手続において被審人に与えられる手続的権利は、裁判手続で彼らに与えられる権利と同じである。例えば、事前聴聞手続では、被審人は「正当な告知を受ける権利並びに反対尋問権、証拠や異議、申立て、主張を提出する権利、その他公正な聴聞によって本質的なすべての権利を与えられる」（規則 3.41 条 (c) 項）。

F T C は、公益上緊急の必要性がある場合、当該行為の一時的な仮差止命令を裁判所に請求することができる（F T C 法 13 条 (b) 項）。

F T C の規則は審理の迅速化を要請しており（規則 3.1 条）、聴聞手続は審理開始から 8 か月が一応の目安として規定されている（規則 3.11 条 (b) 項 (4) 号）。

F T C の聴聞官は、以下の 3 つのうちいずれかの方法で問題に第一次的な結論を下す。

(1) 最終命令案を出すこと、(2) 審査段階または執行段階のいずれかにおいて、当事者と和解する案を決めること、又は、(3) 執行の必要がないと結論案を下すこと、である。これらの措置案は、行政機関が合併前審査を終結させる場合を除いて、それぞれ最終的に公表される<sup>7</sup>。

聴聞官による上記第一次決定 (initial

<sup>7</sup> Issuance of Public Statements Upon Closing of Investigations (2003), available at <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/201888.pdf>.

decision（審決案）：規則 3.51 条）は、F T C 委員会による審査に服し、さらに、F T C 委員会決定は連邦控訴裁判所の審査に服する。これらの決定もまた公開の文書で行われる。

F T C が同意審決案を認容するときには、当該審決案と審判開始請求状がパブリック・コメントのために公開される（規則 3.25 条）。F T C は同時に、国民のコメントを容易にするために、パブリック・コメントを援助する解説を刊行している。これは、同意審決案の事実とその裏付けとなる合理的根拠について国民を啓発し、指摘された競争上の弊害、関係証拠の性質と範囲、特定された弊害に対する是正措置案の性質、その競争上の弊害の消費者に及ぼす影響を記述する十分な情報を開示することを目的としている。コメント期間が終了した後、F T C は記録を評価して、和解を受容するか変更するか拒否するかを決定する。

F T C は、審査の結果違反事実がない場合には、審査を終結させることができるが、この場合には、F T C は終結通知（closing letter）を被審人に送達する。原則として、合併前審査の端緒となる契約に関する終結通知を除いて、終結通知は公開される。

### (3) 裁判所の審理

F T C の審決に対しては、審決を受けた事業者は連邦控訴裁判所に取消訴訟を提起することができる。F T C の処分に対する訴訟はコロンビア巡回区連邦控訴裁判所に係属し、終審は連邦最高裁判所である。

裁判が始まる前に、当事者は、相互間で、または当該事件の請求または抗弁に関係すると考えられる第三者から、情報を開示させることができる。これにより、すべての当事者が請求の性質と範囲を理解できる上、透明性が確保される。

連邦控訴裁は、F T C の処分について、F

T C 法の規定により、実質的証拠法則に基づいて審査を行う。これは、F T C の専門能力を尊重して、普通人の視点から当該処分が十分な実質的証拠（substantial evidence）によって支えられていると判断したときには、裁判手続における形式要件がなくとも実質的に証拠として採用する。こうした F T C の処分は、聴聞官である行政法判事が事前聴聞手続の過程で作成した審査・聴聞に関する議事録を中心に審理するものであるため、F T C の議事録は重要である。実質的証拠の法則が安易に用いられれば市民の裁判を受ける権利が侵害されるため裁判所のこの実質的証拠に対する考え方は極めて厳しい。独禁法関係の事実認定の場合、この事実認定には独禁法の法令解釈が実態的に含まれていけば事実と法令解釈の混合物であるとされ、裁判所の評価の対象になり、証拠不十分で破棄される審決もかなり多い。例えば、2008 年のランバス（Rambus）事件連邦控訴裁判決では、F T C が全会一致で認定した事実が証拠不十分で却下されている。司法省の提訴したマイクロソフト・アプリ抱合わせ事件も 2000 年の控訴審判決によりその重要部分について証拠不十分で却下され、後に同意判決により当事者間で合意された措置が採られたが、連邦地裁が容認した企業分割は行われなかった。裁判所は証拠による事実認定に厳しいだけでなく、F T C の審査方法・審理方法が不適正と考えられる場合には「デュープロセス原則」により審決が無効とされており、行政処分が市民の権利を侵害しているか否かについての裁判所の判断は極めて重い。市民の裁判所に対する信頼は極めて強く、このことが独禁法の執行手続に対する一般の信頼の基礎となっている。

## IV EUの独禁法執行手続

### 1 EUの独禁法とその執行手続

#### (1) 概説

西欧諸国全体の経済力は、第1次世界大戦前は米国より強かったが、第2次世界大戦後は世界経済における米国の優位は明白であった。この逆転の原因は、米国では広大な市場で企業が自由に活動している自由私企業体制にあると考えられた。そこで西欧ではまず、国民国家の分立による市場の狭隘性を打破して広域市場を作る必要性が広く理解されることになった。当初6か国で経済共同体を作り、共同市場を創設することが急務であるとして1952年に欧州経済共同体設立条約が締結されたが、この条約には、共同市場域内の自由競争を維持するために、競争制限協定と市場支配的地位の濫用行為の独占禁止条項（現在は条約101条及び102条）が規定されていた。これは米国のシャーマン法（独占禁止法）をモデルにしていた。その後1962年に条約の独占禁止条項を執行するための理事会規則17号が制定されたが、この独禁法執行手続においては米国FTCと同様な「事前聴聞手続」を基本原則として規定した。その後、主として1980年代に欧州人権条約第6条「公正な裁判を受ける権利」(right to a fair trial)に基づく裁判所の判例により、審査手続における関係事業者の「各種弁護権」(弁護士依頼人間特権など)が「事前聴聞手続」を充実させる権利(セーフガード)として認められ、1996年のソーダ灰カルテル事件では裁判所により独禁法事案の審理においては「審査官手持ち資料の全面的な開示」が「武器平等の原則」(equality of arms)から不可欠との判断が示され、これらを含めた独禁法の執行手続が2003年理事会規則<sup>8</sup>により規定された。

<sup>8</sup> 理事会規則2003年第1号。Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the

#### (2) EUの手続批判に対する対応策——内部 監察制度の充実と「ベストプラクティス告示」の設定

前述の2008年のインテル事件を契機とするEUの独禁法執行手続批判への対処として、EUは、競争総局における事件審査を担当する審査官の内部監査を強化し、一方的審査を抑制する措置を採り、2009年12月から施行するとした。しかし、この措置によっても手続に対する批判は続いたので、2011年10月に審査段階において関係事業者に被疑事実の情報を提供する会合、競争総局幹部及び競争問題担当の委員と十分な意見交換する会合などを設け、執行機関側の一方的な審査を排除するため、手続当事者間の「情報交換」と「対話」を促進する措置を新たに導入し、かつ一連の執行手続を詳細かつ分かりやすく解説した「ベストプラクティス告示(最適手続告示)」を設定・公表した<sup>9</sup>。この告示によって、EUの独禁法執行システムは、米国FTCの執行手続と類似のものとなった。欧州委員会(以下「委員会」とする)の行政処分(審決)は、一般裁判所(General Court)の覆審的審査に服し、さらに最終的に司法裁判所(Court of Justice)に上訴できる。

rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. *OJ L 123*, 27.04.2004 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004R0773>)

<sup>9</sup> Commission notice on best practices for the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU, *OJ C 308*, 20.10.2011 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011XC1020%2802%29>), 翻訳は、佐藤宏「欧州連合機能条約第101条及び102条の手続実施についての最適手続規則に関する委員会告示(上)(下)」『国際商事法務42巻7・8号』(2014年)国際商事法研究所。

## 2 2011 年の独禁法執行に関する「ベストプラクティス告示」の内容

### (1) 審査手続

#### ア 一方的審査から協調的審査への転換

委員会は、審査を開始する場合、事前に相手方事業者はその審査が予備的な審査であることを告知し、その事件を公表する場合もこの告知後に行い、公表においてもこの事件が予備的な審査であり、予断をもつものではないことを明らかにするとしている（ベストプラクティス告示（以下「告示」）21 条・22 条）。そして、特に重要なことは、詳しく知らせる会合を持つことにしたことである。また必要があれば、審査中には、関係事業者に被疑事実についてできるだけ詳しく知らせることとし（告示 60 条～66 条）、必要があれば、申告者にも会合を認め（告示 67 条以下）、さらに審査の進行に応じて関係事業者と競争総局長・委員などの上級職員との会合もできることとしており（告示 70 条）、一方的な審査を避け協調的な審査を保障している。

#### イ 関係事業者への審査の事前予告

審査段階で審査官は、資料提出命令、報告命令のほか立入検査の強制権限を持っているが、これを行行使する場合、関係当事者への事前予告が必要である（告示 15 条）。審査手続の段階で関係事業者は、弁護士の供述録取立会権（告示 48 条）、供述調書のコピー取得権（告示 48 条）、弁護士依頼人間秘匿特権（告示 51 条）、自己負罪拒否特権（告示 39 条）、審査段階でのディスカヴァリ（告示 92 条以下：EU 審査記録資料開示告示）、審査機関幹部との対話権（告示 42、59、60 条）などが保障されている。いずれも被疑者の欧州委員会への協力と対話のためには欠かすことができない権利である。これらの各種防御権に関する EU 及び米国の概要については付録一覧表を参照されたい。リニエンシー関係の価格協定事件の場合には例外の扱いとなる（告示 4

条）。

### (2) 事前聴聞手続

#### ア 意義告知と事前聴聞権

違反事件審査が終了して措置を採ろうとする場合には、被疑事実と適用法条を示した異議告知書（Statement of Objection）を関係事業者に送付し、相手方事業者はその事案について主張・証拠を提出して争う機会を与えなければならない。すなわち、関係事業者には事前聴聞を受ける権利が EU の基本原則として保障される（告示 78 条）。この権利は相手方当事者に与えられた最大の権利であって、他の弁護権はこの事前聴聞権を補完するセーフガードなのである。事前聴聞手続は、独立性が保障された聴聞官によって主宰される（告示 79 条以下）。

#### イ 審査官資料の開示

事前聴聞手続の冒頭において、審査官は、審査官手持ち資料の全面的な開示が義務づけられており、それは通常 CD-ROM で行われる（規則 92 条以下）。

当事者は、委員会の主張に反論し反対の証拠を含む適切と考えるあらゆる重要事項を提出でき、彼らが提出したいと考えるすべての専門家の意見を提出できる。聴聞では当事者はさらに自己の抗弁を展開することができる。最後に、欧州委員会が最終決定をする場合には、違反事実を認定し、排除措置を採り（理事会規則 2003 年第 1 号（以下「理事会規則」とする）7 条:告示 83 条）、行政制裁金を科すこと（理事会規則 23 条:告示 84 条）を決定することができる。

#### ウ 聴聞官の独立性の保証

聴聞官は競争総局から独立してその職権を行う（告示 79 条、聴聞官の役割と権限に関する委員会決定 3 条 1 項）。これはインテル事件後の内外事業者からの批判への対応である。

### (3) 裁判所の審理手続

欧州連合機能条約第 263 条によれば、欧州委員会が採択した審決は、欧州連合司法裁判所、すなわち一般裁判所 (General Court) と司法裁判所 (Court of Justice)、による法律審査に服する。確立した判例法を根拠として、競争原則の適用条件が充足されているか否かという問題に関しては、裁判所が包括的審理を行っている。これには、欧州人権条約 6 条に基づく基本権利の面からの審査も含まれる。

一般裁判所が欧州連合機能条約第 101 及び 102 条の違反行為を認定した審決の適法性を審理する場合には、申立人は、「欧州委員会の実体的事実認定とこれら事実の法的評価の両方についての審理を行うこと」を一般裁判所に求めることができる。欧州委員会が行った複雑な経済的技術的評価の審理に関して、欧州連合司法裁判所は、手続と付記理由に関する原則が遵守されたかどうか、事実が正しく認定されているかどうか、また、明らかな評価の誤りや権限濫用があったかどうかを評価することになる。欧州連合司法裁判所は、根拠となった証拠が事実として正しく信頼でき矛盾がないかどうかを確認するだけでなく、その証拠は複雑な事情を評価するために考慮すべきすべての情報を含んでいるかどうか、また、そこから導かれる結論をそれが証明できるかどうか、を確認しなければならない。

欧州連合司法裁判所は、欧州委員会が課した制裁金と定期反則金について、裁量の適否を含めて、無制限の審査権限を与えられ、賦課された制裁金または定期反則金の支払いを取り消し、減額または増額することができる。

## V 独禁法執行手続の国際標準の成立

現在 100 か国以上で独禁法が制定されているが、その中で自由経済の弊害の排除について最も整備され強力に執行されている独禁法は米国法と EU 法である。EU 独禁法執行手

続は、2011 年 10 月のベストプラクティス告示の設定によって、手続当事者間の「対話」による手続当事者間の「会合権」を創設して、F T C の法執行手続とほぼ同様の公正性 (一方的な審査を排除し相手方との協調を重視した審査方法) を持った手続となって、関係当事者の防御権も整備された。複雑な現在の経済実態に対応することが可能となり、また同告示は極めて分かりやすく規定され、透明性が著しく高くなった。米国及び EU の市場経済圏が世界経済に占める比率からみても、このことは独禁法執行手続に関する国際標準が成立したことを意味するといえるであろう。

両手続の中核は、実質的には、「審査手続」の「対話」を中心とした「情報交換会議」などの協調的手続、「事前聴聞手続」における「審査官手持ち資料の全面的開示」に基づく経済実態に即した実証的な証拠による事実認定である。現在各国経済は、世界的な I T 技術革新の普及と経済のグローバル化の流れの中で、国際的な緊密化が加速しており、この独禁法の執行手続の国際標準の成立は各国の独禁法の国際標準化の流れを加速することは当然である。我が国で独禁法施行手続を検討する場合にこのことは重要な考慮事項である。

独禁法を制定している 100 か国以上の国で構成されている国際競争法ネットワーク (I T N) では、2011 年以降、米国 F T C と EU 委員会が幹事となって「手続上の公正性」を討議している。また、国際商業会議所 (I C C) は、2009 年に「デュープロセス委員会」を設立し、独禁法手続の公正性を検討し、2010 年 3 月には「競争法執行手続の国際ベストプラクティスに関する勧告」及び「EU 競争法手続におけるデュープロセス」を公表している<sup>10</sup>。現在、独禁法執行手続の公正化と透明

<sup>10</sup> いずれもそれぞれの HP 参照

化は国際的に極めて重要な問題となっている。

## VI 改正法の意見聴取手続の明確化と残された課題

### 1 審査手続と意見聴取手続の課題

独禁法の執行手続は、審査手続と審査後の意見聴聞手続（改正法の意見聴取手続）に分かれる。しかし、両手続は処分前の手続として事実認定を証拠に基づき認定するという一連の手続であるので、スポーツのルールと同様に試合開始から終了まで具体的かつ明瞭に分かりやすく規定されることが重要であり、独禁法の執行手続についても、基本原則を明確にした後、端緒から結論（処分）までの一連の手続を具体的かつ明瞭に分かりやすく規定する必要がある。米国法及びEU法はいずれも審査手続と事前聴聞手続に分けてその基本原則を明記した後、一連の手続を詳しく具体的かつ明確に規定し、公正性と透明性を確保している。我が国も同様にすべきである。

### 2 審査手続

#### (1) 手続当事者間の情報交換会合の必要性

審査手続に関しては、審査段階における手続当事者間の「情報交換」と「対話」を中心とした「会合」を保障し、協調的審査方法の導入が重要である。新しい複雑な経済情勢に対処して独禁法を運用するため、米国FTC（司法省反トラスト局も同様）はかねてから一方的な審査権行使を排除してこの方法を採用していたが（前記ヴァーニー反トラスト局長の講演参照）、EUは2011年にこの「会合」を「ベストプラクティス告示」で新たに導入している。この「会合」の権利は、関係事業者の重要な防御権であるとともに、新しい経済情勢の下での法施行のために執行機関にとっても必要不可欠な制度である。

#### (2) 各種防御権の必要性

審査官の強制的審査権（任意供述調書を含む）の不適正な一方的行使の防止に対する保障の問題がある。供述聴取に対する弁護士立会い、供述調書の写しの交付、弁護士顧客秘匿特権など各種弁護権の問題がある。これらは米国法及びEU法では広く認められている（別紙比較表参照）。

我が国でこれらの弁護権が認められない一つの理由は刑事事件や行政事件の場合との関係であるが、刑事事件においては倫理規範が明確な場合が多く、また一般の行政事件の場合には裁量がかなり認められているのに対して、独禁法事件の場合には証拠に基づく複雑な経済実態に即して実証的な事実認定が基盤であるので、米国法・EU法を参考に認めることが適切である。

### 3 意見聴取手続

#### (1) 政府側の国会答弁による原則の明記

行政処分前の「意見聴取手続」の趣旨・原則については、改正法に関する政府側の国会答弁で明らかにされており（本稿Iの1(4)参照）、国会の附帯決議はこの政府答弁を受けてこれを支持し、事前聴聞手続と手続管理官の権能の明確化を要請している。この政府答弁は、前述したように基本的に正しいばかりでなく、最近の米国及びEUの独禁法執行手続の流れと同じ方向のものを見ることが出来る。しかし、今回の改正法案作成過程の複雑な事情等から、改正法の規定にはまだ不十分・不明確な側面が残存しているので、政府側の国会答弁の趣旨・原則を新しく設定する手続規則で明確に規定することは必要不可欠である。

政府側答弁では、「意見聴取手続」の趣旨・原則は、「準司法的な事前聴聞手続」としてしていると考えられるが、このことは独禁法の制定の差異から明確であったといえる。

独占禁止法制定の際の起草委員会（1946～47年）の委員長をしていた橋本龍吾（内閣審議室員・経済安定本部第一部副部長）の『独占禁止法と我が国経済』（日本経済新聞社・1947年）では、公取委は「準裁判所的性格を持つ合議体の独立行政官庁」として規定し（166頁）、その根拠としては、「この法律の対象をなすものは、あくまでも私人の経済活動であり、経済面における私人相互間の法律関係を規制の対象とするものであるが、民事の領域に密着し、これと不可分の浸透関係にあり、いわば民事的行政事件ともいふべき性質のものであるから、この法律の運用機関としては、事件の直接処理については行政官庁をしてこれに当たらせ、裁判所を第二次的な処理機関として行政官庁の処分に対して監査的機能を発揮させることが適当である。ただ事件の民事的事件の性質から言って、当該行政機関には裁判所的性格を有せしめ、司法的事務に準じて準争訟手続に従い事件を処理させることが妥当である」と述べている（162頁）。さらに「この法律の運用に当る機関は公正取引委員会と裁判であるが、我々は、この二つの機関がその具体的な活動を通じて、この法律の抽象的で一般的な規定に血肉を与え、高い識見に裏打ちされた立派な公権的解釈を示され、妥当な判例法をうち建て、この法律制度の趣旨をみごとに実現されることを希望してやまない。」と述べられており（162頁）、立法段階の考え方が明らかにされている。したがって原始独禁法立法時の基本的考え方としては、独占禁止法の行政処分が民事的行政事件であり、証拠に基づいて実証的に違反事実を認定するために裁判所に準じた準司法的な事前審判制度が採られているのであって、この準司法的な聴聞手続こそが独占禁止法の執行にとって本質的な手続だとの認識であった。この点は、最近の米国法・EU法が改めて確認している基本原則であり、我が国でも

再度確認されるべきである。改正法に関する政府側の答弁は以上の考え方に適合している。

2014年10月2日に公正取引委員会は、意見聴取手続（案）を公表してパブリック・コメントの手続を採ったが、原案ではこの意見聴取手続の原則が準司法的な事前聴聞手続を規定しているか否かが不明確で、この意見聴取手続は「デュープロセスの原則」に基づくとはいえず、米国及びEUの独禁法執行手続から大きく乖離し、憲法31条の「適正手続の原則」に違反するおそれがあり、再検討されるべきである。準司法的な聴聞手続は、一面で当事者の相互弾劾的な側面を持っているので、原則の不明確な手続規則はその運用において混乱をもたらすおそれがある。

## (2) 手続管理官の意見聴取手続の結論の明記

意見聴取手続が準司法的な証拠に基づく実証的な手続であるので手続を主宰する手続管理官は、審理結果を明確に提示する必要がある。改正法では手続管理官は論点整理を記載した報告書を作成することになっており（法58条4項）、手続管理官の審理結果の結論が含まれるか否かが不明確である。この規定は行政手続法24条の規定の「報告書」を参考にしたと考えられるが、行政手続法のこの条文の解釈については、手続主宰官の意見と理由が含まれることになっている（総務庁行政管理局長通達・平成6年4月25日総管第102号・別紙2号「聴聞の運用のための具体的措置について」）。独占禁止法の意見聴取手続が準司法的な聴聞手続であるので、手続規則では手続管理官の報告書には事案の証拠による実証的な審理の結果・結論が当然に含まれるのであり、そのことを明記する必要がある。主宰官の審理結果の結論のない手続は、それ自体で不透明・不公正と考えられる。

### (3) 手続管理官の独立性と中立性の保障

違反事件の審査開始及び排除措置命令案の告知が委員会の審議を経て行われているので準司法手続である意見聴取手続の聴聞官（手続管理官）については職権行使の独立性と中立性の保障を規定する必要がある。米国法・EU法ではこの点が明記されている。

### (4) 審査官資料の全面的開示

現在の複雑な経済状況の下で証拠資料に関する規制機関の評価と審査対象事業者の評価は大きく変わってきており、この複雑な経済状態に即した認定を証拠に基づいて行う場合、公益上の必要から強制的権限の下で収集した資料を意見聴取手続の冒頭において審査対象者に開示する必要がある。これは、米国法・EU法が「武器平等の原則」に基づく基本的人権ないし「デュープロセスの原則」の問題として明記しているところである。

### (5) 手続の公開制と議事録の作成

聴聞手続の公開と議事録の作成が規定されるべきである。従来の審判制度においては手続の公開制・議事録の作成が規定され、それによる弊害は何も指摘されていないのであるから、手続の公正性と透明性の確保のために規定される必要がある。聴聞官は議事録・報告書を作成し、委員会はこの議事録によって再審理を行う必要がある。さらに、裁判手続では事実認定の証拠による再審査のみならず、審査・審理方法が適正手続の下で行われたかという「判断過程」の厳正なレビューも重要であり、このためには議事録は必要不可欠であると考えられる。

### (6) 同意命令手続の問題

略式手続としての同意命令手続の問題も重要である。審査対象者が排除措置命令書案を提示された場合、それを争うか同意するかの

2つの方法があり、後者を選んだ場合証拠による事実認定は行われていないのであるから、同意命令として争われた場合と明確に区別すべきである。米国法及びEU法では略式命令としての同意命令があり、大半の事件はこれにより処理されているし、我が国の場合も平成 17 年改正まではこの手続は勧告審決として存在して多くの事件はこの略式手続で解決していたのである。

### おわりに

技術革新と経済のグローバル化の下で市場経済の実態はますます複雑になってきており、この状況の下で独禁法を経済実態に即して適正に運用するためには、独禁法の執行手続については、審査段階では一方的な審査を排除して手続当事者間の「対話」を中心とした協調的審査手続がとられる必要があり、審査後の手続では事前聴聞制度の公正化と透明化が必要不可欠になってきている。この点から考えて、平成 25 年独禁法改正における政府の国会答弁は正しい方向を示しており、国会の附帯決議もこの考えを支持して更なる明確化を求めており、またこの方向は最近の米国及びEUの独禁法の新独禁法執行手続の流れに対応している。我が国におけるこの手続の見直しは国際標準を念頭に置いて、長期的な展望を踏まえて大胆に展開することが要請されているといえる。

独禁法の手続問題は独禁法の在り方を規定する重要な制度問題であり、独禁法が政治上・社会上の自由主義・民主主義と表裏一体の関係にある自由で民主的な経済体制の基本法である点から考えて、我が国の今後の政治・社会・経済制度を整備するためにも重要である。現在、国際経済はグローバル化の傾向を一層高め、アジアワイドの共同市場の形成も進展し、しかもアジア共同市場は世界市場の中核になると考えられている。しかし、



アジア共同市場を規律する独禁法ないし独禁条約は存在しない。日本・中国・韓国の独禁法の執行手続はバラバラであり、共通性がない。日本がその独禁法執行手続を、米国及びEUの独禁法執行手続と早急にハーモナイズさせ、その手続をアジア共同市場の共通の独

禁法手続にすることは、日本のみならず、世界の経済発展に貢献できるものと考えられる。

国会の改正法に関する政府答弁と国会の附帯決議に基づく適正な独禁法の執行手続規則が設定されることを期待したい。

別紙：米国・EU・日本の独禁法執行手続における関係事業者の権利保護規定の比較表

根拠法令：

米国FTC：「連邦規制規則第16編」（16 Code of Federal Regulations, 16 CFR）：

EU：「2011年最適手続規則に関する告示」（理事会規則2003年1号；委員会規則2004年773号；  
2011年聴聞官の役割と権限に関する委員会決定（聴聞））：

	米国（FTC）	EU	日本（改正法）
1. 審査手続			
審査方針：	○ § 2.4；	○ § 2.1・2.2；	×
審査開始の告知：	○ § 2.6；	○ § 2.1・2.2；	×
被疑事項の説明	○ § 2.6；	○ § 60・67；	△ 立入検査のみ (47条3項)
供述録取時の弁護士立会権：	○ § 2.9(b)；	○ § 48；	×
審尋調書の写しの交付：	○ § 2.9(a)；	○ § 48；	×
自己負罪拒否特権：	○ § 4.16；	○ § 39；	×
弁護士依頼人秘匿特権：	○ § 2.11(d)；	○ § 51；	×
審査官との協議の保障：	○ § 2.4；	○ § 42； § 59； § 60；	×
上級職員との意見交換会議：	○ § 2.4；	○ § 70；	×
2. 同意命令手続	○ § 2.31；	○ § 115-153；	×
3. 処分前手続			
被疑事項の事前告知：	○ § 3.11；	○ § 82；	○ 法49条5項
審査官資料の閲覧謄写：	○ 全面的開示 § 3.31； § 3.38	○ 全面的開示 § 92-98；	△ 個別審査で原則 としてクロの証拠 のみ 法52条
事前聴聞手続：	○ 準司法手続による口頭 聴聞 § 3.1； § 3.2	○ 準司法手続によ る口頭聴聞 § 78；	△ 意見聴取手続（法 49条・50条）
聴聞官の独立性の保障：	○ § 3.42；	○ § 79；聴聞3条1 項	×
同意審決手続：	○ § 3.25；	○ § 115-133；	×
証拠による違反事実の認定：	○ § 3.51(c)；	○ § 113；	×
手続の速記録作成：	○ § 3.44；	×	×
証拠による事実認定とその結 果の提示（聴聞官の報告書・審 決案）：	○ § 3.46； § 3.51	○ 聴聞16条1項	×
報告書（結論）の公開：	○ § 3.41(a)；	○ 聴聞17条3項；	×
審決案に対する不服申立：	○ § 3.52；	×	×
4. 審決	○ § 3.54；	○ 113条・114条	×
5. 抗告訴訟管轄裁判所	連邦控訴裁判所；連邦最 高裁	一般裁判所；司法裁 判所	東京地裁・東京高 裁・最高裁



# 自然実験を用いた政策評価 —2009年度介護報酬引上げのD I D分析—

衆議院事務局国際部渉外課  
上野綾子  
(前経済産業調査室)

## ■要旨■

本稿では、介護人材の確保を目的とした2009年度の介護報酬引上げについて、自然実験による政策評価の手法を紹介する。2009年度介護報酬改定の首都圏都市部における引上げ率の違いを自然実験としてD I D分析を行うことにより、政策適用の内生性に対処するとともに、マクロ経済の影響等を取り除いて、政策効果の測定を行った。

分析の結果、訪問介護員の非正社員短時間労働者と介護職員の正社員については、介護報酬の引上げは賃金の上昇をもたらしたものの、労働力の確保については有意な効果を及ぼさなかったことが明らかになった。介護職員の非正社員短時間労働者については、賃金の上昇に有意な効果は見られなかったが、労働時間の増加と離職率の低下に効果が見られた。

## 《構成》

はじめに

- I 介護労働市場の概況
- II 2009年度介護報酬改定
- III 分析の枠組み
- IV データと推定モデル
- V 推定結果
- VI 結果の考察

おわりに

はじめに

2000年に介護保険制度が導入されて以降、介護労働者数は増加し続けてきたが、高齢化の進行により介護サービスに対する需要が増大し続ける一方で、2000年代前半からの景気回復により他産業の労働需要が増加したため、2000年代半ばには介護労働者不足が深刻化し、介護人材の確保は喫緊の課題となった。

このような状況の中、2009年度には、賃金をはじめとする介護労働者の処遇改善により

労働供給の確保を図るため、介護保険制度の創設以来初となる介護報酬のプラス改定（3%引上げ）が実施された。

今後も少子高齢化の進行により介護サービス需要が増大する一方で、労働力人口の減少により全産業的に労働力不足が懸念される中、介護人材を安定的に確保していくことは中長期的課題でもある。介護人材確保のために、より効果の高い政策を実施していくには、過去の政策の事後評価を行い、その効果を検証することが不可欠である。しかし、2009年度の介護報酬改定が介護従事者等の処遇改善及び介護人材確保に与えた定量的効果について、いまだ十分な検証は行われていない<sup>1</sup>。

政策の効果を正確に測定するためには、政策を行った場合と行わなかった場合とを比較

<sup>1</sup> 厚生労働省は、2009年及び2010年に「介護従事者処遇状況等調査」を実施し、介護従事者の処遇改善状況を調査しているが、2009年度介護報酬改定による効果を識別した上での定量的効果は示されておらず、また、介護人材の確保に対する効果については全く検証されていない。

し、政策とその効果の間の因果関係を明らかにする必要がある。しかし、現実には、同一の対象に対して政策を行う場合と行わない場合を同時に実現することはできない。このため、実験を行うことが可能な場合には、他の条件は一定として政策適用の有無だけが異なる比較対象を設定することにより因果関係の検証が行われるが、政策の割当てについては、倫理的な問題や費用等から実験が行われることは少なく、社会実験が行われる場合でも、理想的な実験を行うことは困難である。

本稿で紹介する自然実験法は、政策の因果的効果を識別するための計量経済学的手法であり、政策の変化によりあたかも実験が行われたかのように、政策適用の有無だけが異なる比較群が生じることを利用するもので、政策実施前後の変化を政策適用を受けたグループと受けなかったグループとで比較することから、差の差の推定法（D I D : difference in differences）とも呼ばれる（以下、「D I D 推定」という）。

2009年度の介護報酬改定では、首都圏都市部の東京23区とその他の地域において、他の条件は一定で政策だけが無作為に割り当てられたとみなすことができる状況が生じた。本稿では、これを自然実験として、介護報酬が変化したときの賃金及び労働供給行動の変化を測定することにより、政策の真の効果を検証する。

## I 介護労働市場の概況

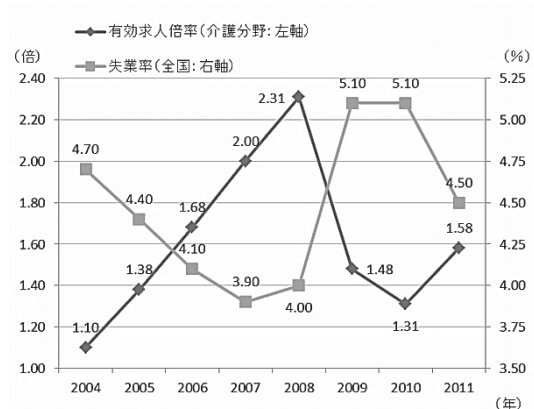
本節では、介護労働市場の現状を概観する。まず、介護労働者数は、2000年4月の介護保険制度の創設以後増加し続けているが<sup>2</sup>、介護サービス需要も高齢化の進行により増加するため、2025年度には更に1.5倍以上の介護労働

者が必要になるとされている<sup>3</sup>。

介護分野の有効求人倍率の推移を見ると、2005年以降上昇を続け、2008年には2.31倍に達し、労働力不足が深刻化している（図1）。2009年には1.48倍、2010年には1.31倍に低下しているが、2011年には再び上昇に転じている。また、事業所単位での介護労働者の離職率と入職率の推移を見ると、2006～2008年度は産業計と比較して離職率も入職率も高い（図2）。2009年度には離職率は産業計と同程度にまで低下したが、2010年度には上昇に転じている。

このような介護分野の有効求人倍率及び離職率・入職率の推移と、この間の景気動向<sup>4</sup>及び失業率の推移（図1）から、介護労働市場は、恒常的に労働力が不足している一方で、短期的にはマクロの雇用情勢の影響により大きく変動すると考えられる。このため、介護人材確保のための政策の効果を測定するには、マクロ経済の変動が介護労働者の賃金や労働供給行動に及ぼした影響を取り除く必要がある。

（図1）有効求人倍率（介護分野）と失業率（全国）の推移



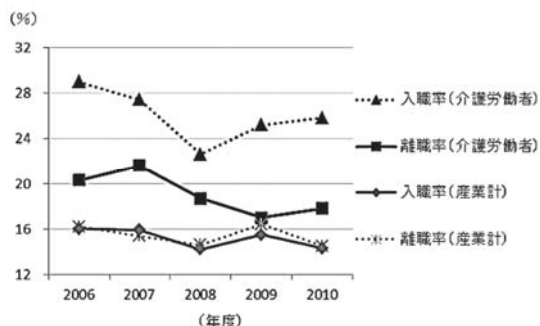
（出所）有効求人倍率（介護分野）：厚生労働省「職業安定業務統計」、失業率：総務省「労働力調査」

<sup>2</sup> 厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」

<sup>3</sup> 厚生労働省「医療・介護に係る長期推計」（2011年6月社会保障改革に関する集中検討会議（第10回）参考資料）

<sup>4</sup> 2002年1月から2008年2月までは拡張、同月から2009年3月までは後退、同月から2012年4月までは拡張。内閣府経済社会総合研究所「景気基準日付」より（2012年4月の山は暫定）。

(図2) 離職率・入職率の推移



(注) 離職(入職)率 = 1年間の離職(入職)者数 ÷ 労働者数

(出所) 産業計の離職率・入職率: 厚生労働省「雇用動向調査」、介護職員の離職率・入職率: 介護労働安定センター「2010年度介護労働実態調査」(厚生労働省資料より作成)

次に、介護労働者の賃金について見ると、職種、性別、勤務形態等により水準が異なっている。常勤の介護労働者の賃金は、産業計の平均賃金と比較して低い傾向にあるが、女性の介護労働者については、産業計との差がそれほど大きくはない。一方、短時間の介護労働者については、1時間当たり所定内給与額は、産業計と同水準または産業計より高い傾向にある<sup>5</sup>。

また、介護労働者の特徴として、非正規雇用が多く、女性が多いという傾向がみられる<sup>6</sup>。直接介護サービスの仕事を行う介護労働者の職種のうち、訪問介護員は、高齢者等の家庭を訪問して家事などの生活援助や入浴などの身体介護を行う者(いわゆるホームヘルパー)であり、介護職員は、訪問介護以外の介護保険法の指定介護事業所で働き、直接介護を行う者である<sup>7</sup>が、訪問介護員と介護職員を比較すると、訪問介護員の方が女性が多く、非正規雇用が多い。

介護労働者の賃金や労働供給行動は、性別や就業形態等により異なると考えられるため、

分析を行うに当たっては、介護労働者のこのような特徴を考慮する必要がある。

## II 2009年度介護報酬改定

### 1 介護報酬制度の概要

介護報酬とは、事業者が利用者に介護サービスを提供した場合に、その対価として事業者を支払われるサービス費用のことであり、介護保険法上、介護報酬の基準額は、介護サービスの種類ごとに、サービス内容、要介護度、事業所・施設の所在地等に応じた平均的な費用を勘案して、厚生労働大臣が社会保障審議会(介護給付費分科会)の意見を聴いて定めることとされており、3年に1度改定が行われている<sup>8</sup>。具体的には、サービスの種類ごとに「単位」を定め、1単位10円を基本として、地域区分とサービスごとに定められた人件費割合により1単位当たり単価が割増しされる。地域区分とは、介護サービス提供地域における人件費などの地域差を反映させるために設定されているものであり、2008年度以前は「特別区」、「特甲地」、「甲地」、「乙地」、「その他」の5区分に対して、それぞれ12%、10%、6%、3%、0%の上乗せ割合が定められ(表1)、例えば、訪問介護サービスが特別区で提供された場合には、 $10円 + 10円 \times 0.6$  (訪問介護サービスの人件費割合)  $\times 0.12$  (特別区の上乗せ割合) = 10.72円が1単位当たりの単価とされていた。

(表1) 2008年度以前の地域別報酬単価

	特別区	特甲地	甲地	乙地	その他
上乗せ割合	12%	10%	6%	3%	0%
人件費割合60% (注1)	10.72円	10.60円	10.36円	10.18円	10円

<sup>5</sup> 厚生労働省「平成21年賃金構造基本統計調査」

<sup>6</sup> 介護労働安定センター「2009年度介護労働実態調査」、総務省「労働力調査(平成21年平均)」

<sup>7</sup> 介護労働安定センター(2011)

<sup>8</sup> 2014年度は3年に1度の介護報酬改定年には当たらないが、消費税率8%への引上げに伴い、介護サービス施設・事業所に実質的な負担が生じないよう、消費税対応分を補填するために改定された。

人件費割合 40% (注2)	10.48円	10.40円	10.24円	10.12円	
-------------------	--------	--------	--------	--------	--

(注1) 人件費割合 60%のサービスは、訪問介護、訪問入浴介護、通所介護、特定施設入居者生活介護、夜間対応型訪問介護、認知症対応型通所介護、小規模多機能型居宅介護、認知症対応型共同生活介護、地域密着型特定施設入居者生活介護、居宅介護支援。

(注2) 人件費割合 40%のサービスは、訪問看護、訪問リハビリテーション、通所リハビリテーション、短期入所生活介護、短期入所療養介護、介護老人福祉施設、介護老人保健施設、介護療養型医療施設、地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護。

(出所) 厚生労働省資料より作成

## 2 2009年度介護報酬改定の内容

2008年5月に制定された「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律」(平成20年法律第44号)を受けて、2008年10月30日には政府・与党において「介護従事者の処遇改善のための緊急特別対策」が策定された。この中で、2009年度介護報酬改定率を3.0%とすることが決定され、社会保障審議会介護給付費分科会の答申を経て、2009年4月から適用される新たな介護報酬が決定された。2000年4月に介護保険制度が施行されて以降、介護報酬は2003年度及び2006年度の二度にわたってマイナス改定が行われてきたため、2009年度は初のプラス改定となった。

改定の内容は、介護従事者の人材確保・処遇改善を中心とし、基礎報酬の引上げは一部サービスのみで行われ、介護福祉士の資格保有者や勤続年数の長い者、常勤職員が雇用されている割合が高い事業所の優遇加算が充実された。また、人件費の地域差への対応として、サービスごとの人件費割合について見直すとともに<sup>9</sup>、各地域区分の報酬単価の上乗せ割合についても見直すこととされ、特別区(東京23区)は12%→15%へ、乙地は3%→5%

<sup>9</sup> 60%及び40%の2区分から、70%、55%及び45%の3区分に変更された。

へ引き上げられ、特甲地は10%、甲地は6%、その他地域は0%のままで据え置きされることとなった(表2)。

(表2) 地域別上乗せ割合の引上げ

	特別区	特甲地	甲地	乙地	その他
08年度以前	12%	10%	6%	3%	0%
09年度以降	15%	10%	6%	5%	0%

(出所) 厚生労働省資料より作成

なお、2009年度の介護報酬改定では、地域区分の見直しは行われなかったが、社会保障審議会介護給付費分科会「平成21年度介護報酬改定に関する審議報告」(2008年12月12日)には、以下の一文が記された。

「今回は、地域の区分方法については見直しを行わないものとするが、今後、地域区分の在り方について検討することとする」。

これは、介護保険制度創設時には、地域割り、適用地域及び上乗せ割合を、国家公務員の地域手当に準拠して定めていたが、国家公務員の地域割りが2006年度から変更されたために両方で齟齬が生じてしまっているものの、介護報酬の地域区分の見直しを行うことを先送りしたことを意味する。

国の官署と異なり、介護サービス事業所は全国各地に存在するため、国家公務員の地域割りの変更準拠して介護報酬を改定するには、国の官署が所在しないことにより地域区分の設定のない地域について、新たに地域区分を設定しなければならない。しかし、2009年度介護報酬改定時にはそれらの地域区分の設定が間に合わないため、国家公務員の地域手当に準拠することができず、2012年度の介護報酬改定に向けての検討課題とされたのである。

このため、2009年度介護報酬改定では、厚生労働省「介護事業経営実態調査」を踏まえて、特別区と乙地の上乗せ割合が引き上げら

れたが、その後の2012年度介護報酬改定では、国家公務員の地域手当に準拠して地域区分、上乘せ割合及び適用地域の見直しが行われ、旧特甲地及び旧甲地に属していた首都圏のほとんどの都市で上乘せ割合が引き上げられることとなった(表3)。

仮に2009年度介護報酬改定時に介護保険制度の地域区分が国家公務員の地域手当と合致していれば(地域区分の設定が間に合っていれば)、東京23区以外の首都圏都市部の多くの地域においても、国家公務員の地域手当に準拠して上乘せ割合が引き上げられていたと考えられる。したがって、2009年度介護報酬改定において東京23区のみ上乘せ割合が引き上げられたことは、国の官署が存在しない地域の地域区分の設定が間に合わなかったという首都圏都市部の介護労働市場とは無関係の要因により、政策が割り当てられたものとして捉えることができる。本稿では、この東京23区と他の首都圏都市部における政策適用の違いを自然実験として、政策効果の測定を行う。

(表3) 2012年度介護報酬改定による首都圏都市部の引上げ地域

2009年度地域区分 ↓ 2012年度地域区分	対象地域
特別区 (15%) ↓ 1級地 (18%)	【東京都】23区
特甲地 (10%) ↓ 2級地 (15%)	【東京都】多摩市、稲城市、西東京市 【神奈川県】鎌倉市
特甲地 (10%) ↓ 3級地 (12%)	【東京都】八王子市、立川市、武蔵野市、府中市、昭島市、調布市、町田市、小平市、日野市、国分寺市、国立市、狛江市 【神奈川県】横浜市、川崎市
甲地 (6%) ↓ 4級地 (10%)	【埼玉県】さいたま市 【千葉県】千葉市

(注) 報酬単価の大幅な変更を緩和する観点から、2014年度末までの経過措置等が設定されている。

(出所) 厚生労働省資料より作成

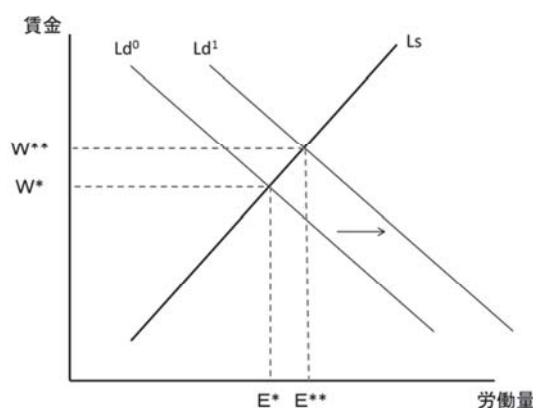
### III 分析の枠組み

#### 1 理論仮説

本節では、介護報酬の引上げが賃金及び雇用量に及ぼす影響についての理論的考察を行う<sup>10</sup>。

まず、介護労働の賃金と雇用量は、労働市場において、労働需要量と労働供給量が等しくなる均衡で決定されると考えられる。労働需要量は、企業(介護サービス事業所)が自らの利潤を最大化するように決定し、労働供給量は、労働者が自らの効用を最大化するように決定する。図3は、介護労働市場の均衡を示し、横軸に労働量、縦軸に賃金をとっている。均衡賃金 $w^*$ と均衡雇用量 $E^*$ は、労働需要曲線 $Ld^0$ と、労働供給曲線 $Ls$ の交点で与えられる。

(図3) 介護労働市場の均衡



(出所) 筆者作成

介護報酬が政策により引上げられると、介護サービス1単位当たりの収入が引き上げられることとなる。利潤最大化を行う企業は、労働を投入して生産する介護サービスから得られる収入と労働投入にかかる費用の差を最大化するように労働投入量を決定するため、介護サービス1単位当たりの収入が引き上げられると、もう1単位の労働投入が企業にもたらす追加収入が増加することにより、労働

<sup>10</sup> 大森(2008)を参考にした。



需要曲線は、 $Ld^0$  から  $Ld^1$  へと右側にシフトする<sup>11</sup>。このとき、均衡賃金は  $w^*$  から  $w^{**}$  へと移動し、均衡雇用量は  $E^*$  から  $E^{**}$  へと移動するが、賃金と雇用量がどれだけ増加するかは、労働供給曲線  $Ls$  の形状に依存する。労働供給が非弾力的であれば、労働供給曲線  $Ls$  は垂直に近くなり、この場合は雇用量はほとんど増加せず、賃金が上昇する。逆に、労働供給が非常に弾力的であれば、労働供給曲線  $Ls$  は水平に近くなり、この場合は雇用量が増加する一方、賃金にはほとんど影響を及ぼさないと考えられる。

また、労働供給曲線  $Ls$  の傾きは、必ずしも正になるとは限らず、鈴木 (2010) で指摘されているように、いわゆる「103 万円・130 万円の壁」<sup>12</sup>により、短時間労働者は、税負担や社会保険料負担を回避するよう、賃金が増加すれば労働時間を少なくして年収を調整するため、賃金弾力性は負の値が計測される傾向にある。

103 万円・130 万円の壁に見られるように、労働供給行動は労働者の属性に左右され得るため、介護労働市場において労働供給曲線がどのような形状をとるかは、職種や就業・勤務形態により異なる可能性がある。そこで、本稿の実証分析では、訪問介護員及び介護職員のそれぞれについて、主たる就業・勤務形態となっている労働者を対象に分析を行うこ

ととする。訪問介護員については、全訪問介護員の 7 割以上を占める非正社員の短時間労働者を分析対象とし、介護職員については、もっとも大きな割合を占める正社員と、非正社員のうちの過半の割合を占める短時間労働者を分析対象とし、それぞれについて推定を行う。

## 2 推定方法 (D I D 推定)

2009 年度の介護報酬改定においては、同じ経済圏に属する首都圏の都市の中で東京 23 区においてのみ地域別上乘せ割合が引き上げられたため、よく似た 2 つのグループについて政策の割当てだけが異なると想定できる。

政策の割当てが実験で行うようにランダムではなく、例えば介護労働者の人件費が高い地域で介護報酬が引き上げられると、介護報酬の引上げが行われた地域ほど賃金が高く見えてしまう。また、労働力が不足している地域で介護報酬が引き上げられると、介護報酬の引上げが行われた地域ほど労働力が不足するように見えてしまう。このように、政策(介護報酬の引上げ)の割当てと賃金や労働供給に相関がある(内生性があるという)と、政策効果の推定にバイアスが生じてしまうこととなる。

しかし、2009 年度介護報酬改定における首都圏都市部の引上げ率の違いは、国の官署が存在しない地域の地域区分の設定が間に合わなかったという首都圏都市部の介護労働市場とは無関係の要因により、政策が外生的に割り当てられたものとして捉えることができる。

そこで、本稿では、首都圏都市部における政策適用の違いを自然実験として、東京 23 区をトリートメントグループ(処置群)、首都圏の他の都市をコントロールグループ(比較群)とし、この 2 つのグループの被説明変数の動きを比較する D I D 推定を用いて、内生性の問題に対処して 2009 年度介護報酬改定

<sup>11</sup> 介護報酬の引上げにより介護サービス 1 単位当たりの価格が上昇すると、介護サービスに対する需要が減少する可能性が考えられるが、当時の自己負担割合は 1 割であり、3%の引上げに対する自己負担の増加率は 0.3%とインパクトが小さいこと、また、2010 年度の東京都の介護関係職種の有効求人倍率は 2 を上回り、依然として介護労働及び介護サービスに対する需要の大きさを示していることから、ここでは需要に及ぼす影響は考慮していない。

<sup>12</sup> 103 万円の壁とは、典型的には、サラリーマンの妻の年収が 103 万円を超えると、夫の所得控除である配偶者控除が配偶者特別控除となり年収 141 万円まで段階的に控除が減少するとともに、妻の年収にも所得税が課されるほか、夫の勤務先からの配偶者手当が打ち切りになる場合が多いことを指す。130 万円の壁とは、サラリーマンの妻の年収が 130 万円を超えると、年金保険料及び健康保険料が自己負担となることを指す。

の政策評価を行うこととする<sup>13</sup>。

D I D推定は、両グループの政策実施前後の変化（差）の差をとることにより、マクロ経済状況等の両グループに共通の時間による変化と、両グループの異質性による水準の差を取り除いた政策の効果を推定することを可能とする（図4）。

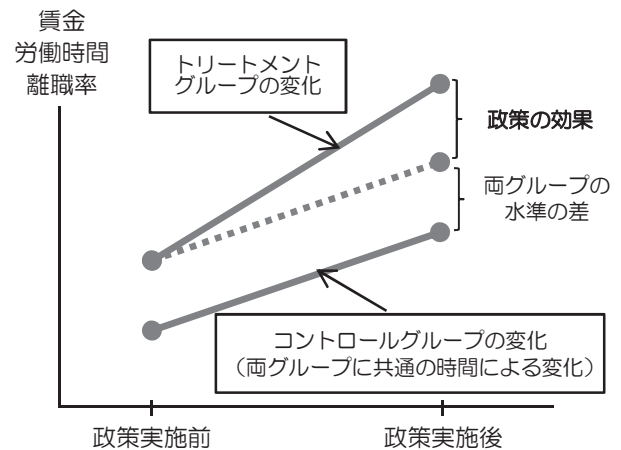
ただし、D I D推定では、両グループの構成が変化しないことと、両グループのトレンドが共通していることという2つの重要な仮定を置いている<sup>14</sup>。

前者については、介護報酬の引き上げられた東京23区に、介護労働経験の少ない労働者が多く移動してくると賃金が低く推定されたり、短時間でできるだけ多く稼ぎたいという人が移動してくると労働時間が短く推定されたりするといったことが考えられる。分析に用いる政策実施以前のデータは、23区の上乗せ割合の引上げが決定される以前に調査されたものであるため、政策実施を見越して労働者の移動があったとは考えにくい。一方、政策実施後のデータについては、政策実施を受けて東京23区に首都圏の他の都市とは性質の異なる労働者が移動してきた可能性がある。このため、勤続1年未満の労働者のデータをサンプルから除いた推定も行うことにより、両グループの構成の変化を確認する。

後者の共通トレンドの仮定は、コントロールグループの選定と大きく関係する。コントロールグループは、トリートメントグループである東京23区の経済圏と都市の規模を勘案し、介護報酬地域区分の特甲地のうちの首都圏4県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）に属する事業所と、首都圏の政令指定都

市（さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市）の事業所とした<sup>15</sup>。

（図4）D I D推定



（出所）筆者作成

#### IV データと推定モデル

分析に用いた介護労働安定センター「介護労働実態調査」の事業所調査は、全国の介護サービス事業所のうちから無作為抽出された事業所を対象にアンケート調査を実施したものである。

介護報酬引上げ効果についてのD I D推定は、「トリートメントの有無×政策実施の前後」による4つのグループを用いて、被説明変数を賃金、労働時間または離職率とする以下の式を、①訪問介護員の非正社員短時間労働者、②介護職員の正社員、③介護職員の非正社員短時間労働者について、それぞれ推定を行う<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> なお、2009年度介護報酬改定では、東京23区のほか、乙地も3%から5%へと上乗せ割合が引き上げられたが、乙地は多くの都道府県にまたがり、コントロールグループの検討を十分に行うことができなかったため、本稿では乙地に関する分析は行っていない。

<sup>14</sup> Blundell and Costa Dias (2000)

<sup>15</sup> 時系列データを確認すると、トリートメントグループとコントロールグループでは共通トレンドの仮定が満たされていると推測される。また、トレンドが共通していれば、政策が実施されていないときには両グループは同じ動きをするはずであり、政策の実施以前のデータを用いて実際には政策が行われていないがあたかも政策が実施されたものとして推定を行うと、政策効果を示す係数はゼロとなることが期待されることから、基本モデルに加えて、政策実施以前のデータを用いて、効果が表れないことを確認した (Blundell *et al.* (2002) を参考にした)。

<sup>16</sup> 上記の式をOLS推定した $\beta_3$ が、政策効果を示す係数 (D I D推定量) である。具体的な推定方法については、計量経済学のテキスト等 (山本 (1995)、Stock and Watson (2011)、Wooldridge (2013) 等) を参照。

$$y_{ijt} = \beta_0 + \beta_1 a_t + \beta_2 T_j + \beta_3 a_t T_j + \beta_4 F_{jt} + \beta_5 X_{ijt} + u_{ijt}$$

$i$  : 介護労働者

$j$  : 介護事業所

$t$  : 年度

$a_t$  :  $t$  が政策実施後は 1、それ以外は 0

$T_j$  :  $j$  がトリートメントグループなら 1、それ以外は 0

$F_{jt}$  : 介護事業所  $j$  の特性

$X_{ijt}$  : 介護労働者  $i$  の特性

被説明変数のうち、賃金は、正社員については 1 か月の実賃金（所定内賃金＋残業等の諸手当）の対数値とし、非正社員については賃金率（1 時間当たりの実賃金＝1 か月の実賃金／1 か月の実労働時間数）の対数値とする。労働時間は、1 か月の実労働時間数（実際に就労した時間数）の対数値とする。離職率は、介護事業所単位で「当年度の離職者数÷前年 9 月 30 日の在籍者数」とする。

政策実施前と実施後の区分については、2009 年度介護報酬改定の実施が 2009 年 4 月 1 日からであること、また「介護労働実態調査」の個票データからトリートメントグループとコントロールグループを抽出できるのは、2007 年度調査、2008 年度調査及び 2010 年度

調査であることから、2007 年度及び 2008 年度を政策実施前、2010 年度を政策実施後とした。

## V 推定結果

推定結果の概要は、表 4 に示した。訪問介護員の非正社員短時間労働者については、賃金率は 4.9% 上昇したが、実労働時間や離職率に有意な影響は見られない。

介護職員の正社員については、実賃金は 3.7% の上昇が見られるが、実労働時間及び離職率に有意な影響は見られない。

介護職員の非正社員短時間労働者については、離職率は 19.7% ポイント低下しているが、賃金及び労働時間に有意な影響は見られない。ただし、勤続 1 年未満の労働者を除外したサンプルでは、賃金率は有意ではないがプラスになり、実労働時間は 12.6% 増加する<sup>17</sup>。したがって、介護職員の非正社員短時間労働者については、政策実施後にトリートメントグループに移動してきた労働者の賃金及び労働時間が少なく、トリートメントグループとコントロールグループの構成が変化しているため、全労働者をサンプルとした推定では賃金率及び実労働時間の係数に負のバイアスが生じたと考えられる。両グループの構成に変化

(表 4) 推定結果の概要 (DID 推定量)

	賃金	実労働時間	離職率
訪問介護員非正社員短時間労働者	0.0487**	-0.0797	0.048
介護職員正社員	0.0368*	0.0115	-0.0767
介護職員非正社員短時間労働者	-0.001	0.0681	-0.1973*

(注 1) \*\*は有意水準 5%、\*は有意水準 10%

(注 2) 被説明変数を賃金または労働時間とする推定では事業所単位でクラスター標準誤差を用いた。被説明変数を離職率とする推定では、離職率が介護事業所単位で測られるため、説明変数の個別労働者特性は、介護事業所ごとに個別労働者の個票から平均値を算出した値を用い、不均一分散への対応として頑健標準誤差を使用した<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 10%水準で有意に推定された。

<sup>18</sup> 川口 (2008) 及び Angrist and Pischke (2008) を参考にした。

がないと考えられる政策実施前から勤務している労働者のみをサンプルに用いた推定からは、労働時間は有意に増加したといえる。賃金率については、賞与や調査月以外に実施された一時金による引上げが反映されないため、有意に推定されていないものの、上昇している可能性があると考えられる。

## VI 結果の考察

推定結果と理論仮説からは、訪問介護員の非正社員短時間労働者と介護職員の正社員の賃金の変化に対する労働供給は非弾力的であり、介護職員の非正社員短時間労働者の労働供給は弾力的であるといえる。

訪問介護員の非正社員短時間労働者の賃金の変化に対する労働供給が非弾力になっているのは勤務形態と任用資格に起因すると考えられる。訪問介護員の非正社員短時間労働者の勤務形態は、1日3～4時間、週3～4日が一般的であり、1か月の実労働時間の分布は他の就業・勤務形態と比較して極端に少ない。特に、訪問介護員非正社員の多くを占める登録ヘルパーは、事業所に登録しておき、ヘルパーとしての訪問先が見つければ仕事を開始するという勤務形態であり、家事や育児等を理由に介護労働を行う時間帯や活動地域の希望が強く、賃金の変化に対して労働供給が非弾力的になっていると考えられる。また、訪問介護サービスに従事するには、訪問介護員養成研修を修了するか、より上位の介護職員基礎研修又は介護福祉士の資格が必要となるため、入職に時間と費用がかかり、一度入職すると他職種ではその資格を活かすことが難しいことも、離職行動が賃金に対して非弾力的になる要因として考えられる。

介護職員の正社員については、1か月の実労働時間数の分布を見ると、160～180時間に集中しており、週40時間の所定内労働時間が定められているために労働時間の選択の余地

が少なく、賃金の変化に対して労働時間が非弾力的になっていると考えられる。また、介護職員の入職率・離職率を見ると、非正社員と比較して正社員の離職率・入職率は低くなっており、正社員の職を得ることは、非正社員の職を得ることよりも難しいことが、賃金の変化に対して離職率が非弾力的になっている要因として考えられる。

介護職員の非正社員短時間労働者については、非正社員でありかつ任用資格がなく、勤務形態も他の産業の一般的な職種と同様で常に一定量の業務があり、労働時間の分布は80～100時間が最も多くなっていることから、就業選択及び労働時間の賃金に対する弾力性が比較的高くなっていると考えられる。先行研究では、短時間労働者の年収103万円・130万円の壁が指摘されているが、壁を超えている労働者や、数%の賃金の上昇では壁に届かない労働者が多数存在していることから、壁近辺の短時間労働者が労働時間を減らしたとしても、その影響は小さいはずである。少なくとも壁から離れている介護職員の短時間労働者については、介護報酬の引上げに対して労働時間を増加させると考えられる。

## おわりに

本稿では、2009年度の介護報酬引上げについて、地域別の上乗せ割合引上げ率の違いを自然実験としてD I D分析を行うことにより、政策適用の内生性に対処するとともに、この間のマクロ経済の影響等を取り除いて、介護人材確保政策の効果の測定を行った。

分析の結果、介護職員の非正社員短時間労働者の労働力確保には効果が見られたが、訪問介護員の非正社員短時間労働者と介護職員の正社員については、賃金の上昇をもたらしたものの、労働力の確保については有意な効果を及ぼさなかったことが明らかになった。

ただし、本稿で用いた政策実施後のデータ

は、2009年4月1日の政策実施から1年半後の調査であり、短期的な効果しか測定できていないため、中長期的には効果が生じる可能性もある。

本稿で紹介した自然実験を用いたD I D分析を行うには、自然実験として捉えることのできる状況が偶然に生じており、かつ分析に必要なデータの取得が可能でなければならず、そのような状況に恵まれることは多くはない。しかし、個票データの活用が進む欧米では、

自然実験を用いた政策評価の研究が蓄積されており、近年、我が国でも個票データの利用が進んできていることから、適用可能な政策は増加していると考えられる。自然実験によるD I D分析は、政策の効果を識別することを可能にするとともに、直感的にも理解しやすいことから、政策の定量的評価の要請に応える有用な一手法であると考えられ、今後の活用が期待される。

### 【謝辞】

本稿は、筆者が2014年3月に、一橋大学国際・公共政策大学院に提出した修士論文をもとに執筆したものであり、論文の作成に当たってご指導を頂いた、法政大学経済学部濱秋純哉准教授（元一橋大学大学院経済学研究科講師）に心より感謝申し上げます。また、分析に当たり、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センターSSJアーカイブから「介護労働実態調査」（介護労働安定センター）の各年版の個票データの提供を受けました。なお、本稿は筆者の個人的な見解であり、所属する組織の公式的な見解を示すものではありません。本稿の内容に関する一切の誤りは、筆者個人の責に帰するものです。

### 【参考文献】

- ・大森義明（2008）『労働経済学』日本評論社
- ・介護労働安定センター（2011）「平成22年度介護労働実態調査結果について」
- ・川口大司（2008）「労働政策評価の計量経済学」『日本労働研究雑誌』No. 579
- ・鈴木亘（2010）「パートタイム介護労働者の労働供給行動」『季刊社会保障研究』45（4）：417-443
- ・山本拓（1995）『計量経済学』新世社
- ・Angrist, J., and S. Pischke (2008), *Mostly Harmless Econometrics. : An Empiricist's Companion*. Princeton university press. (大森義明・小原美紀・田中隆一・野口晴子訳『ほとんど無害な計量経済学—応用経済学のための実証分析ガイド—』NTT出版, 2013)
- ・Blundell, R. and M. Costa Dias (2000), "Evaluation Methods for Non-Experimental Data." *Fiscal Studies* 21 (4), 427-468.
- ・Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, and J. Van Reenen, (2002), "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program." *The Institute for Fiscal Studies* WP01/20.
- ・Stock J. H., and Watson, M. W. (2011), *Introduction to Econometrics (3rd edition)*. Pearson Education.
- ・Wooldridge, J. (2013), *Introductory Econometrics: A modern approach (5th edition)*. South-Western, Cengage Learning.

## 災害復興のまちづくり —大規模災害における小規模自治体の事例を中心に—

前衆議院調査局調査員

越 田 拓

(前総務調査室)

### ■ 要 旨 ■

1993年に発生した北海道南西沖地震（マグニチュード7.8、死者・行方不明者229名、北海道被害総額約1,323億円）の被災後に講じられた奥尻町の復興事業は、防災集団移転促進事業等の国庫補助事業のほか、義援金を原資とした約133億円の復興基金を柔軟に活用した住宅取得費助成事業が効果を挙げ、震災直後の人口の急減や所得水準の低下を抑えることができた。その後、阪神・淡路大震災を経て、災害に関する法整備が進み、東日本大震災においては復興特区法による枠組みにより復興事業に対する地元負担がかなり軽減されたが、南三陸町等の沿岸被災自治体は、復興まちづくりに関し、集団移転後の土地利用に対する計画策定や財源の確保等の課題がある。大規模災害における小規模自治体の復興まちづくりに際しては、広域自治体である県と被災した基礎自治体が密接に連携しつつ、被災自治体が主体的に総合的な土地利用計画策定が可能となるよう取組を進め、国の財政支援については既存の補助制度の枠組みにとらわれることなく、復興需要が去った後も人口減少や高齢化を反転し得る大胆なまちづくりができるよう、ハード・ソフト両面から柔軟な制度とすべきである。

### 《 構 成 》

はじめに

- I 奥尻町の社会経済構造及び行財政の現状
- II 奥尻町と同規模の離島自治体との比較
- III 災害における復興まちづくりの事例
- IV 復興まちづくり事例の比較

おわりに

はじめに

1993年に発生した北海道南西沖地震（マグニチュード7.8、死者・行方不明者229名、北海道被害総額約1,323億円）における奥尻町の災害復興の分析に関しては、昨年（2013年）で被災から20年が経過し、その当時行われた復旧・復興事業について、客観的に評価できる状況となり、阪神淡路大震災、東日本

大震災に先行していることから、これまでも実際に先行論文、各種の政府の記録等により、事実関係に関してはかなり明らかになってきている。

しかし、同町が行ってきた復興に関する事業の評価は分かれる。復興事業として大規模なハード事業を実施したため持続的な奥尻町の経済発展につながらず、後年度維持管理費が膨らんでいるといった批判も散見される。

本研究としては、奥尻町の社会経済状況、行財政の状況を分析し、さらに同町と同規模の離島自治体とも比較し現在の奥尻町の現状を客観的に明確にする。

また、北海道南西沖地震から阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て復興まちづくりがどう変容してきたのかを客観的に整理し、併

せてこれらの事例を比較して特徴と課題を明らかにする。

具体的には、北海道南西沖地震における奥尻町、阪神・淡路大震災における北淡町、東日本大震災における南三陸町の比較的小規模な基礎自治体を例に、被災前後の財政状況等も併せて分析し、今後の基礎自治体の災害復興まちづくりの在り方を展望する。

## I 奥尻町の社会経済構造及び行財政の現状

### 1 奥尻町の社会経済構造<sup>1</sup>

#### (1) 奥尻町の人口減少及び高齢化の推移

奥尻町の人口は、1960年代に約8,000人を数えたが、その後減少し、北海道南西沖地震による被災前の1990年の国勢調査では4,604人と30年で約半数に減少していた。同被災後において急激な減少はないものの、減少傾向の推移に変化はなく、2010年の国勢調査においては、3,033人と1990年に比べ34.1%の減少を示している。これに対し、世帯数は人口ほど減少していないため、世帯当たり人口が大幅に減少していることが分かる。また、高齢化率は、32.7%で、北海道や全国よりも高い水準であるが、65歳以上の高齢者数は、2005年の国勢調査における999人から2010年の946人と減少しており、高齢化率は上昇しているものの高齢者数が減少するという事態となっている。

(表1) 人口関係各種指標の推移

(単位：人、%)

	奥尻町			北海道			全国		
	1990	2010	増減	1990	2010	増減	1990	2010	増減
年少人口割合	20.0	10.5	▲9.5	18.3	12.0	▲6.3	18.2	13.2	▲5.0
(乳幼児人口割合)	5.3	2.7	▲2.6	5.2	3.6	▲1.6	5.3	4.1	▲1.2
生産年齢人口割合	64.4	56.8	▲7.6	69.5	63.3	▲6.2	69.7	63.8	▲5.9
高齢人口割合	15.6	32.7	▲17.1	12.0	24.7	▲12.7	12.1	23.0	▲10.9
(75歳以上)	6.2	17.9	▲11.7	4.5	12.2	▲7.7	4.8	11.0	▲6.2
一世帯当たり人員	2.85	2.11	▲0.7	2.73	2.21	▲0.5	2.99	2.42	▲0.6
核家族率	63.9	54.8	▲9.1	63.5	57.5	▲6.0	59.5	56.3	▲3.2
単身世帯率	19.0	35.9	▲16.9	24.5	34.8	▲10.3	23.1	32.4	▲9.3
高齢夫婦世帯率	8.6	16.3	▲7.7	6.2	12.1	▲5.9	4.8	10.1	5.3
高齢単身世帯	5.0	15.5	▲10.5	4.2	10.8	▲6.6	4.0	9.2	5.2
(75歳以上)	2.3	9.7	▲7.4	1.5	6.0	▲4.5	1.6	5.0	3.4

(出所) 国勢調査により筆者作成

<sup>1</sup> 社会経済構造の分析方法については、辻塚也「条件不利地域の小規模自治体における「縮小均衡」を憂う～離島小規模町Aの過去・現在・未来～」『地方財政』(2008.7)を参考とした。

人口関係の各指標として、被災前後の20年間での変化を比較したものが表1である。

年少人口は、北海道及び全国ともに減少傾向であるが、奥尻町の年少人口割合は、約半分に落ち込み、少子高齢化が進んでいる。

また、高齢夫婦世帯<sup>2</sup>の伸びも全国、全道に比較して増加しているが、高齢単身世帯<sup>3</sup>の割合は全国の約1.5倍、75歳以上の単身世帯は全国の約2倍となっており、平均世帯人員は、全国が約3人であるのに対し、約2人である。

高齢者世帯の状況(表2)は、一人暮らしの高齢者と夫婦のみの世帯は、高齢者のいる世帯全体の約7割を占め、75歳以上の高齢者においても6割を超えている。

(表2) 高齢者世帯の割合

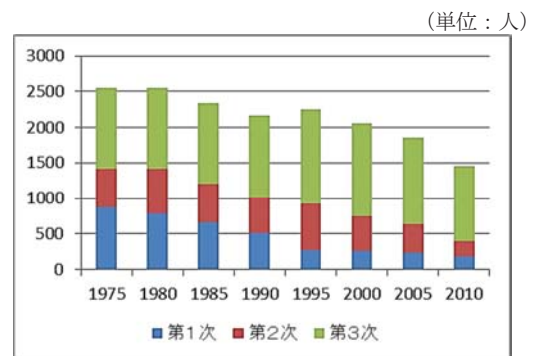
		総数	夫婦のみ	単独	3世代
1990	65歳以上	100	29.6%	17.3%	-
	65歳以上	100	36.3%	32.6%	8.0%
	75歳以上	100	29.4%	33.8%	8.5%
	85歳以上	100	19.3%	26.1%	9.1%

(出所) 国勢調査により筆者作成<sup>4</sup>

#### (2) 奥尻町の産業別就業者数の推移

奥尻町の産業の状況を示したものが図1である。就業者数は被災前の1990年の2,162人から2010年には1,456人と32.7%の減少となっている。

(図1) 産業構造の推移



(出所) 市町村別決算統計により筆者作成

<sup>2</sup> 高齢夫婦世帯(夫65歳以上妻60歳以上の夫婦1組のみの一般世帯)

<sup>3</sup> 65歳以上の高齢単身世帯

<sup>4</sup> 高齢者世帯の状況における1990年の3世帯の割合はデータが存在しない

とりわけ、1次産業において奥尻町の基幹産業である漁業の就業人口は、1990年の418人から2010年は155人となり、就業人口割合も20%から10%の半分となり、10代から40代までの5歳年齢階級毎の各年代の就業者数はそれぞれ一桁にとどまり、高齢化も進んでいる。

2次産業の就業者数の大部分を占める建設業については、復興事業により1995年には537人を数えるまでに増加したが、その後、町の投資的経費の縮小とともに大幅に減少している。また、製造業についても被災後、復興期にいったんは出荷額等が倍以上増えたが、その後は就業者数とともに減少傾向となっている。

(表3) 出荷額等の推移

年	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2002	2007	2012
事業所数(所)	15	7	13	10	11	11	7	9	7
従業者数(人)	137	63	124	105	116	109	79	58	47
出荷額(百万円)	1,486	979	3,585	4,310	2,500	1,655	1,006	538	329

(出所) 工業統計により筆者作成

第3次産業は卸売・小売業とサービス業が中心である。商業統計(表4参照)によれば、卸売・小売業は、被災直後においては、事業所数・従業者数が落ち込んだものの、年間販売額については、被災前後を通じて2007年まで30億円程度で推移している。卸売・小売業とサービス業の就業人口は、被災前後を通じて微減している程度であり、就業人口が流出している中であって就業割合を増している。また、観光客数(表5)については、被災後、4万人台から5万人台後半へ再興の兆しが見られたが、近年は減少傾向である。

(表4) 卸売・小売業の推移

年	1991	1994	1997	1999	2002	2004	2007
事業所数(所)	99	62	73	72	73	70	63
従業者数(人)	250	183	201	211	230	217	193
販売額(百万円)	3,300	3,257	4,288	3,556	3,383	3,320	2,999

(出所) 商業統計により筆者作成

(表5) 観光客入込数の推移

年度	1997	2000	2003	2006	2009	2012
観光客入込数(千人)	48.6	52.4	57.6	50.5	39.0	32.4

(出所) 北海道観光客数調査報告書により筆者作成

就業構造を年齢区分(表6)で見ると、生産年齢層(15歳~64歳)が全体の就業者数に占める割合は1990年の90.0%から2010年に86.1%へ低下し就業者の高齢化は進んでいる。

中でも15~39歳の若年層の就業人口は、1990年の35.9%から2010年に30.9%となり、その内訳は、公務183人、サービス業143人(教育・学習支援51人、医療・福祉43人、宿泊・飲食サービス13人)、運輸・郵便38人、卸売・小売業26人、建設業24人、漁業14人となっている。公務の割合が大きいのは、町役場のほか、航空自衛隊の奥尻島分屯基地があるためである。また、教育・学習支援について、町立3小学校、2中学校、道立高校の教職員が、医療福祉については、奥尻町国民健康保険病院、町立診療所が中心であると考えられ、公的分野における雇用によって支えられている。

(表6) 産業大分類別就業者数の推移

(単位:人)

	総数			農業・林業			漁業		
	1990	2010	増減	1990	2010	増減	1990	2010	増減
総数	2,162	1,456	▲706	100	36	▲64	418	155	▲263
15~19	30	10	▲20	0	0	0	1	0	▲1
20~24	124	80	▲44	0	1	1	1	4	3
25~29	155	120	▲35	5	1	▲4	4	2	▲2
30~34	211	131	▲80	1	1	0	21	6	▲15
35~39	257	109	▲148	7	1	▲6	36	2	▲34
40~44	291	127	▲164	4	1	▲3	45	7	▲38
45~49	239	163	▲76	4	3	▲1	40	4	▲36
50~54	219	172	▲47	9	1	▲8	54	16	▲38
55~59	250	179	▲71	18	5	▲13	69	30	▲39
60~64	169	162	▲7	25	6	▲19	51	23	▲28
65~69	114	83	▲31	15	5	▲10	40	15	▲25
70~74	62	57	▲5	8	3	▲5	30	23	▲7
75~79	31	46	▲15	4	3	▲1	21	20	▲1
80~84	9	12	3	0	3	3	5	3	▲2
85以上	1	5	4	0	2	2	0	0	0
割合	100.0	100.0	0	4.6	2.5	▲2	19.3	10.6	▲9
	建設業			製造業			運輸・郵便業		
	1990	2010	増減	1990	2010	増減	1990	2010	増減
総数	347	169	▲178	148	35	▲113	101	87	▲14
15~19	3	0	▲3	1	0	▲1	2	0	▲2
20~24	12	5	▲7	1	1	0	9	4	▲5
25~29	26	3	▲23	4	2	▲2	9	15	6
30~34	32	9	▲23	16	2	▲14	9	8	▲1
35~39	49	7	▲42	19	1	▲18	13	11	▲2
40~44	57	14	▲43	20	0	▲20	17	12	▲5
45~49	43	29	▲14	21	4	▲17	10	6	▲4
50~54	39	25	▲14	18	9	▲9	13	12	▲1
55~59	43	33	▲10	26	3	▲23	14	5	▲9
60~64	30	29	▲1	12	6	▲6	3	9	6
65~69	9	11	2	6	3	▲3	2	0	▲2
70~74	4	3	▲1	4	2	▲2	0	1	1
75~79	0	1	1	0	2	2	0	2	2
80~84	0	0	0	0	0	0	0	2	2
85以上	0	0	0	0	0	0	0	0	0
割合	16.0	11.6	▲4	6.8	2.4	▲4	4.7	6.0	1
	サービス業+卸売小売			公務			その他		
	1990	2010	増減	1990	2010	増減	1990	2010	増減
総数	670	644	▲26	349	298	▲51	29	32	3
15~19	1	4	3	22	5	▲17	0	1	1
20~24	35	21	▲14	61	43	▲18	5	1	▲4
25~29	54	44	▲10	50	51	1	3	2	▲1
30~34	78	57	▲21	50	46	▲4	4	2	▲2
35~39	81	43	▲38	46	38	▲8	6	6	0
40~44	110	54	▲56	36	34	▲2	2	5	3
45~49	78	80	2	39	33	▲6	4	4	0
50~54	63	84	21	22	21	▲1	1	4	3
55~59	64	82	18	14	18	4	2	3	1
60~64	42	82	40	6	5	▲1	0	2	2
65~69	38	46	8	3	2	▲1	1	1	0
70~74	16	25	9	0	0	0	0	0	0
75~79	6	16	10	0	2	2	0	0	0
80~84	4	3	▲1	0	0	0	0	1	1
85以上	0	3	3	0	0	0	1	0	▲1
割合	31.0	44.2	13	16.1	20.5	4	1.3	2.2	1

(出所) 国勢調査により筆者作成



(3) 奥尻町における所得水準の変化

表7は奥尻町における所得水準の変化を示したものである。これによると奥尻町の所得格差は、被災前から比較すると災害時から復興期間を通し改善が見られ、迅速な復興事業の実施により、その効果があったものと考えられる。近年になり、全国平均との格差は広がっているが、現状は北海道の平均水準で推移している。

(表7) 奥尻町の所得額の推移

(全国平均、北海道平均=100)

	人口 一人当たり 所得 (千円)	納税義務者 一人当たり 所得 (千円)	世帯当たり 所得 (千円)	納税義務者 (人)	課税対象所 得額 (千円)	所得格差	
						全国平均	北海道平均
1992	1,081	3,087	2,829	1,639	5,058,850	71.4	93.0
1993	1,136	3,116	2,973	1,706	5,315,232	77.0	92.4
1994	1,131	3,497	2,864	1,417	4,955,238	75.2	88.8
1995	1,349	3,557	3,351	1,662	5,911,155	88.9	104.3
1996	1,398	3,517	3,427	1,725	6,066,193	92.0	107.5
1997	1,436	3,519	3,485	1,741	6,126,301	91.9	108.0
2000	1,410	3,532	3,287	1,611	5,689,456	94.5	109.7
2005	1,182	3,316	2,590	1,328	4,403,314	83.9	100.7
2012	1,136	2,974	2,193	1,172	3,485,056	81.7	100.2

(出所) 個人所得指標各年版より筆者作成

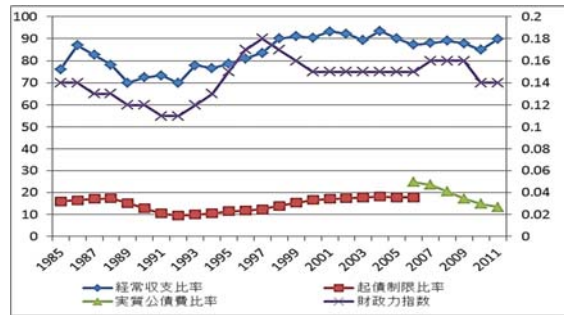
2 奥尻町の行財政の現状<sup>5</sup>

奥尻町は、北海道南西沖地震に対する復旧・復興事業により多額の地方債を発行したため、公債費が増加し、1998年度には公債費適正化団体となり、2006年3月に奥尻町行財政改革実行プランを策定し、歳出削減努力を行ったが、2006年度には実質公債費比率の3か年平均が24.2%となったことから起債許可団体となり、その後、地方公共団体財政健全化法に基づき奥尻町財政健全化計画(2008~2014年度)を策定している。

<sup>5</sup> 現在財政の分析方法においては、辻塚也「条件不利地域の小規模自治体における「縮小均衡」を憂う一離島小規模町Aの過去・現在・未来」『地方財政』(2008.7)を参考とした。

(図2) 奥尻町財政指数の推移

(単位: 年度、%、財政力指数のみ右軸)



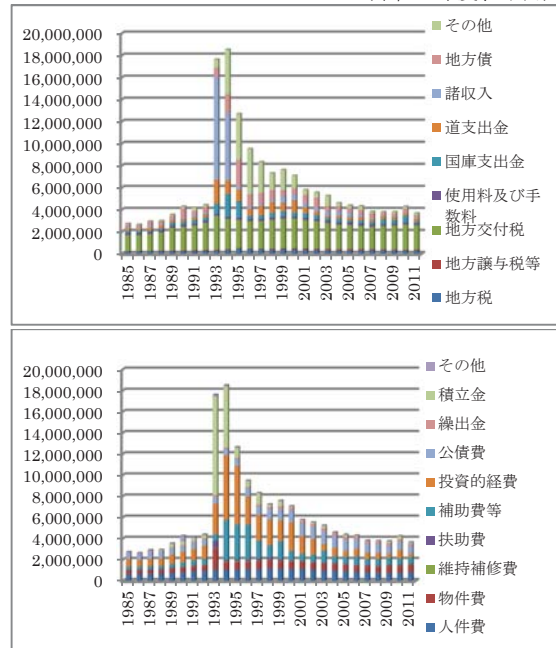
(出所) 市町村別決算統計により筆者作成

現在の奥尻町の行財政の状況は、2011年度決算において、財政力指数は0.14、実質公債費比率は改善してきており、13.4%となっている。ただし、経常収支比率は89.8%と高止まりしている(類似団体<sup>6</sup>は83.1%)。

図3は1985年度から2011年度の財政状況の推移を示している。

(図3) 奥尻町の歳入・歳出の推移

(単位: 年度、千円)



(出所) 市町村決算カード(総務省)により筆者作成

決算規模で見ると、歳入については、地方税収は被災前と比較して大幅ではないが減少傾向であり、地方交付税が歳入の約60%を占めている。

<sup>6</sup> 総務省が毎年度作成する類似団体別市町村財政指数表という類型別の類似団体をいう。都市は20、町村は15類型

歳出は、復興事業について 1994 年度及び 1995 年度にピークを迎え、水産関連の基盤整備事業、小学校改築事業、公営住宅建替事業などの大型箱物事業を展開し、国の景気対策と相まって集中的に実施され、2000 年度まで多くの投資的経費が投入された<sup>7</sup>。その後、投資的経費を抑制し、2003 年度からは被災前の水準よりも大幅に縮小させている。公債費については、投資的経費の抑制等の努力にもかかわらず、臨時財政対策債の影響もあり減少額の幅は大きくならず、いまだに歳入の 20% を占めている。2005 年度には歳出規模としては被災前 1992 年の約 43 億円を下回り、その後、おおむね 30 億円台後半の歳出規模に縮小している。

表 8 の類似団体との比較で見ると、一人当たり地方税は 63 と低い水準となっている。それに対し地方交付税は 135 と高い水準である。投資的経費に連動して国庫支出金及び道支出金も 70 程度で低く抑えられている。歳出では投資的経費が類似団体と比較して 45 とかなり低く、地方債現在高は依然 141 と高い。積立金現在高は 36 でうち財政調整基金が 50 で低く、2007 年以降積増しがあるが、いまだ将来的な財政変動へ不安が残る規模となっている。

(表 8) 対 1992 年及び類似団体比較

(単位：年度、千円、%、類似団体=100)

	2011		類似団体比較(住民一人当たり)	
	対 1992	奥尻町	奥尻町	類似団体
地方税		302,329	2.3	98,575
地方譲与税等		81,554	13.7	26,591
地方交付税		2,207,986	▲ 10.6	719,917
使用料及び手数料		155,296	▲ 20.7	50,634
国庫支出金		169,585	▲ 39.0	55,293
道支出金		251,297	▲ 9.9	81,936
諸収入		102,770	▲ 39.4	33,508
地方債		281,972	▲ 45.0	91,937
その他		140,027	▲ 18.5	45,656
歳入総額		3,692,816	▲ 16.9	1,204,048
		2011		
人件費		794,610	▲ 17.7	259,084
物件費		714,918	39.2	233,100
維持補修費		45,804	▲ 17.8	14,934
扶助費		84,124	136.2	27,429
補助費等		593,225	12.1	193,422
投資的経費		305,264	▲ 74.9	99,532
うち単独事業費		110,956	▲ 82.8	36,177
公債費		737,016	25.2	240,305
繰出金		256,039	114.7	83,482
積立金		122,232	▲ 60.3	39,854
その他		13,212	▲ 81.3	4,308
歳出総額		3,666,444	▲ 16.7	1,195,450
地方債現在高		5,186,649	30.8	1,691,115
積立金現在高		728,912	▲ 48.6	237,663
うち財政調整基金		631,785	99.2	205,994
職員総数		90	▲ 35.3	

(出所) 市町村決算カード(総務省)、2011 年度類似団体別市町村財政指数表により筆者作成

次に公共施設の整備状況を示したものが表 9 である。

これによれば、道路改良率は、類似団体を上回るものの、その他の指標については、ほぼ同水準の整備状況である。

ただし、被災直前の整備状況との比較をすると 2005 年<sup>8</sup>に類似団体を上回った道路改良率をはじめ、類似団体よりも高い数値が見られ、生活インフラの改善も図られたことが窺われる。

(表 9) 公共施設整備状況等の類似団体比較

(単位：年度、%)

区分	1992		2007	
	奥尻町	類似団体	奥尻町	類似団体
道路改良率	35.6	40.9	48.2	32.2
道路舗装率	24.6	62.2	40.7	48.5
し尿処理衛生処理率	99.7	85.5	100	94.4
ごみ焼却・高速堆肥化処理率	49.4	48.9	58.6	61.7
上水道等普及率	99.1	97.4	100	89.9
下水道等普及率	—	2.9	35.2	34.2
小学校非木造面積比率	71.1	87.5	98	96.9
中学校非木造面積比率	97.3	93.5	97.3	87.2

(出所) 公共施設状況調(総務省)により筆者作成

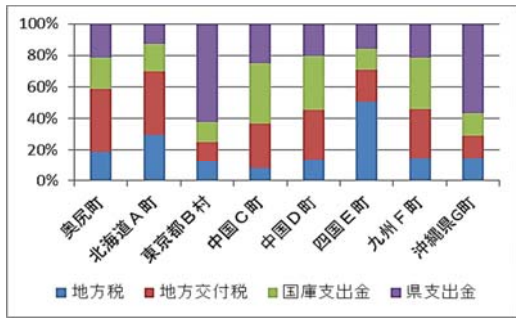
<sup>7</sup> 奥尻町『奥尻町行財政改革実行プラン』(2006. 3)

<sup>8</sup> 毎年総務省が実施する公共施設状況調について、2006 年度以降簡素化されているため、2005 年度の数値を使用した。

## II 奥尻町と同規模の離島自治体との比較<sup>9</sup>

災害復興のまちづくりを経た奥尻町が、他の自治体と比較して、現在どのような状況にあるのか、さらに明確にするため、現在の奥尻町と同規模の人口約3,000人程度で全域が離島地域である団体と比較する<sup>10</sup>。

(図4) 歳入の内訳



(出所) 決算カードにより筆者作成

同じ離島自治体であっても、それぞれの自治体の置かれる状況は異なるが、B村は東京都市町村総合交付金により他の離島自治体よりも多くの交付金を受けており歳入では都の支出金が多く、E町は企業城下町であり、地方税収割合が他町村よりも大きく、G町は沖縄振興開発特別措置法による他の離島振興を超える特別な財政措置がなされ、これも県支出金が多い等の特徴がある。その他C、D、F町は離島地域の傾向でもあるが、地方交付税と併せて国庫補助金の歳入割合が多い。

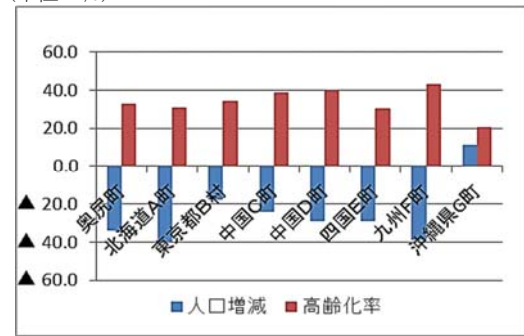
人口減少及び高齢化については、北海道南西沖地震前の同時期の1990年と2010年の人口との比較における人口減少率について、奥尻町は34.1%と、大きな減少幅となっている。増加しているG町(沖縄)を除き、離島地域において人口減少率は30%前後となり、いずれも深刻な減少幅となっている。

<sup>9</sup> 離島小規模自治体との比較分析については、「辻塚也、岩崎良一『超高齢社会における条件不利地域の小規模自治体(上)、(中)、(下)』による分析を多分に参考としており、現在の奥尻町と比較するため同規模の自治体数の追加及び時点修正を加えている。

<sup>10</sup> A町は北海道内、B村は東京都、C町及びD町は中国地方、E町は四国地方、F町は九州地方、G町は沖縄県のそれぞれ離島自治体である。

(図5) 人口増減と高齢化率

(単位: %)

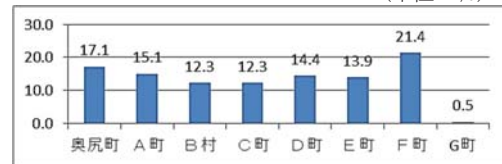


(出所) 国勢調査により筆者作成

さらに高齢人口割合(高齢化率)は、奥尻町は32.7%でこれら離島自治体の中では平均的であるが、1990年との比較で17.1%増えており、これらの離島自治体の中にあつて2番目に高齢人口割合の伸びが大きい。

(図6) 高齢人口割合の伸び率(対1990)

(単位: %)

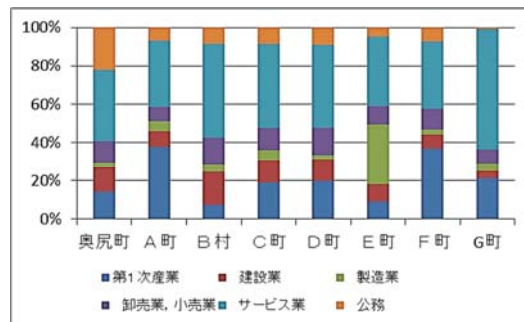


(出所) 国勢調査により筆者作成

産業構造を見ると、いずれの離島自治体も第3次産業の割合が高く、5割から7割を占めている。その中で自衛隊が配置されている奥尻町は、公務が2割の大きさを占めている。その他、C町及びD町(中国)は医療・福祉サービスが、G町(沖縄)は宿泊業、飲食サービス業が比較的高い割合を占めている。

いずれにしても離島自治体においては、第3次産業や公務が雇用の受け皿となっていることが明らかである。

(図7) 離島自治体の産業構造

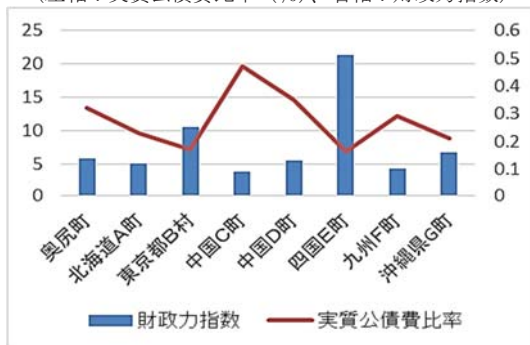


(出所) 国勢調査により筆者作成

財政力指数は企業城下町E町(四国)が0.5を超えており、東京都から総合交付金を受け  
るB村が続き、実質公債費比率もこれら2町  
村が低く抑えられている。奥尻町の財政力指  
数は小さく、実質公債費比率も高い水準であ  
る。ただし、中国地方のC町、D町は奥尻町  
より財政力指数は低く、実質公債費比率は高い。

(図8) 財政力指数と実質公債費比率

(左軸：実質公債費比率(%)、右軸：財政力指数)

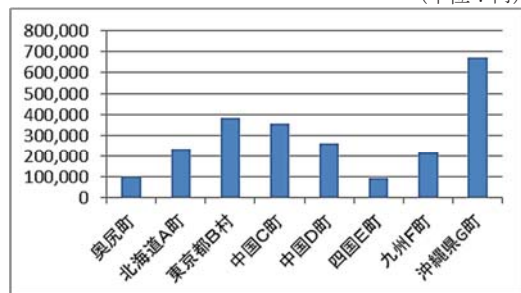


(出所) 決算カードにより筆者作成

投資的経費は、他の離島自治体との比較に  
おいても奥尻町はかなり抑制している。これ  
に対し、B村は東京都からの総合交付金によ  
り、C町は国庫支出金より、G町は沖縄振興  
施策により多くの投資的経費を支出している。

(図9) 住民一人当たり投資的経費

(単位：円)

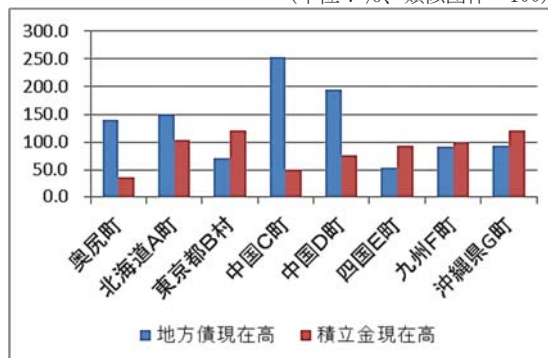


(出所) 決算カードにより筆者作成

類似団体との比較においてB村やG町は、  
地方債現在高も100を下回り、積立金現在高  
はこれを上回っている。奥尻町の積立金残高  
については、対類似団体の35.8%であり、他  
の離島自治体の中においても低い数値である。

(図10) 対類似団体地方債及び積立金

(単位：%、類似団体=100)

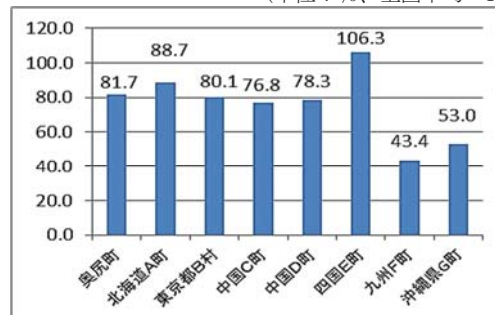


(出所) 決算カードにより筆者作成

最後に所得水準については、企業城下町で  
あるE町(全国比106.3%)及び道内A町(全  
国比88.7%)に次いで、奥尻町は、3番目  
の水準(81.7%)となっている。なお、G町は、  
人口も増加し、高齢化が他自治体ほど進捗し  
ていない状況であったが全国平均比の53%  
であった。

(図11) 所得水準(全国比)

(単位：%、全国平均=100)



(出所) 個人所得指標により筆者作成

奥尻町の現状は、復興事業により通常の離  
島自治体と同程度まで回復し、所得水準につ  
いても被災前からさほど変わらずに推移した。

しかしながら、人口減少や高齢化等の過疎  
は更に進んでおり、離島自治体の共通の課題  
は克服できていない。

近年の製造業等の出荷額や観光入込客数の  
減少も見え、復興事業を通じての産業振興及  
び観光振興については、いまだ目立った優位  
性を持つには至っていないのが現状である。

### Ⅲ 災害における復興まちづくりの事例

以下、災害の復興事業が具体的にどのようなものであったか奥尻町の復興まちづくり事業を見ていき、その後の阪神・淡路大震災及び東日本大震災の事例とも比較する。

#### 1 北海道南西沖地震（北海道奥尻町）

##### (1) 北海道南西沖地震<sup>11</sup>の被害状況

北海道奥尻町は、1993年7月12日に発生した北海道南西沖地震によって、死者172名、行方不明者26名、重軽傷者143名の人的被害、被害総額は約664億円（道内総被害額の50.2%）の甚大な被害を受けた。

北海道南西沖地震における北海道の被災地域は、檜山支庁、渡島支庁を中心に7支庁、60市町村に及び、この地震により生じた北海道の被害は、死者・行方不明者229名、住宅や事業所等の建築物、道路や供給処理施設、港湾や漁港、漁船等多岐にわたる甚大なものとなり、道内総被害額は約1,323億円であった。

奥尻町においては、青苗地区で地震、津波、火災の複合災害によって300余りの家屋が消失し、津波により稲穂地区、初松前地区等の集落が壊滅状態となった。また、基幹産業の水産業（漁船の沈没流失421隻、損壊が170隻、漁具938件ほか約68億7,400万円）をはじめ、農業（営農施設84件ほか約3億2,400万円）、商工業（204事業所、41億3,400万円）、観光等の産業が受けた被害は極めて甚大であった。

なお、震源に近かった奥尻町を含めて、渡島半島西岸域の大成町、瀬棚町、北檜山町及

び島牧村の5町村<sup>12</sup>は災害救助法の適用を受けている。

##### (2) 奥尻町復興計画

地震発生後、直ちに、国においては、「平成5年（1993年）北海道南西沖地震非常災害対策本部」、北海道においては「北海道南西沖地震対策本部」が設置され、国・道・被災町村が緊密に連携し、災害状況の把握、被災者の救助、救護、生活安定対策、住宅対策などの災害応急対策が実施された。

これらの応急対策と併せて公共施設や共同利用施設、農地等の復旧対策についても取組が開始されたが、複数の集落が壊滅した奥尻町をはじめとして被害が広範囲であることから、関係機関がそれぞれ所管の災害復旧事業を進めるだけでは地域全体の復興を図ることは望めない状況であった<sup>13</sup>。

復興計画の策定は、本来、地元自治体が行うものであるが、災害に配慮したまちづくりについて町において独力で計画を樹立・推進することが困難であることから、奥尻町は北海道に対しまちづくり復興計画の素案の提示を求めることとなった。

北海道は、1993年8月9日に「南西沖地震災害復興対策推進委員会」（道庁内関係各部次長級で構成）、同月20日に「北海道南西沖地震災害復興対策室」を設置し、委員会に「まちづくり対策<sup>14</sup>」、「水産業振興対策<sup>15</sup>」及び「生活支援対策<sup>16</sup>」のプロジェクトチームを置き、具体的、専門的に検討を開始した。

<sup>11</sup> 北海道南西沖地震は、前述したように1993年7月12日午後10時17分に発生し、震源の深さは約34km、規模はマグニチュード7.8と推定されている。最大震度は5で、地震計が設置されていない奥尻島で震度6はあったという。地震発生直後（地震発生後の2～3分後）に津波が発生し、奥尻町西岸域で最大21m、東岸域で16mを記録した。

<sup>12</sup> 災害救助法適用5町村は、全道の人的被害、物的被害に対する割合が大きく、人的被害（476名（うち死者198名））にあつては86.2%、被害金額（約920億円）にあつては69.5%である。

<sup>13</sup> 北海道『北海道南西沖地震災害復興対策の概要』（1995.5）

<sup>14</sup> 道路、公園、上下水道等の生活基盤整備対策、住宅、商店街など集落整備対策、土地対策、防災対策など

<sup>15</sup> 漁港、漁船及び漁具対策、経営安定対策、沿岸整備対策など

<sup>16</sup> 医療福祉対策、雇用対策、教育対策など

被災地域のまちづくり復興計画の素案策定や復興計画の検討については、「まちづくり対策プロジェクトチーム」において検討した。検討に当たっては復興計画のたたき台となる土地利用構想素案を策定し、9月24日に町に提示した。

土地利用構想案は、①最も安全に配慮した全戸高台移転案、②漁師のまちとして職住近接を考慮した一部高台移転案（青苗岬地区は全戸移転）というもので、町は9月30日に町議会に説明し、2度の住民説明会を開催する中で、一部高台移転案が多数の合意としてまとめられ、11月22日に町議会です承された。

なお、奥尻町は同年10月1日に「災害復興対策室」を設置している。

この方針を受け、道は、復興計画素案の検討に入り、北海道南西沖地震災害復興計画（まちづくり）検討委員会（委員長：有江幹男北海道工業大学長）の提言を踏まえ、12月19日に奥尻町に提示した。翌日20日、奥尻町議会は道の素案を基本として復興計画を進めることを了承した。

### (3) 復興事業の概要

#### ア まちづくり復興事業

奥尻町のまちづくり復興事業は主に防災集団移転促進事業（国土庁補助事業）、漁業集落環境整備事業（水産庁補助事業）及びまちづくり集落整備事業（町単独事業）の3つの事業により行われた。

特に被害の大きかった青苗地区について詳細を見ると（図12参照）、①青苗岬周辺地区について、全戸高台地区に移転することとし、2か所の団地（「望洋台団地」及び「高台A団地」）を造成し、道路や排水施設を整備し、跡地を条例により住居の用に供する建築物の建築を制限する「災害危険区域」に指定し、地区の排水終末処理場、記念公園等の整備を実施した。

(図12) 青苗地区の復興事業



(桃＝漁業集落環境整備事業、緑＝道道改良事業、赤＝災害復旧事業[防潮堤]、黄＝防災集団移転事業)  
(出所)奥尻町HP

本事業は、主に防災集団移転促進事業（他に市町村道整備事業、上水道は簡易水道災害復旧事業、一部町単独事業）により実施され、1994年度から1995年度までの事業期間で実施された（総事業費約7億2千万円（国63.8%：町36.2%））。

また、②低地部市街地について、防潮堤の背後を天端高<sup>17</sup>まで盛土し、宅地、道路、公園避難路、上水、排水施設などの整備を行い、これらの公共施設整備により不足する宅地を確保するため「高台C団地」の造成を実施した。

本事業は、主に漁業集落環境整備事業（上水道は簡易水道災害復旧事業）により実施され、1994年度から1996年度までの事業期間で実施された（総事業費約24億1千万円（国50%：道8.3%：町41.7%））。

以上は町が事業主体となって実施したものであるが、道が事業主体となり、防潮堤の整備、道道奥尻島線の整備、災害道営住宅の建設（高台A団地3棟26戸、高台B団地8棟56戸）が行われた。また、国（北海道開発局）により青苗漁港施設、アクセス道路の整備が行われた。

青苗地区の他、集落の壊滅的な被害を受けた稲穂地区においては、漁業集落環境整備事

<sup>17</sup> 構造物（防波堤、防潮堤、護岸等）の頂部を天端といい、天端高とは、基本水準面から天端までの高さをいう。

業（総事業費約4億9千万円（国50%：道2.4%：町47.6%）、94～96年）により、同じく初松前地区においては、町単独事業まづくり集落環境整備事業（総事業費約2億円（単独事業以外の個々の補助事業含み国25.3%：道1.5%：町73.3%）、94～96年）により、それぞれ防潮堤（道事業）を考慮した盛土、公共施設整備等の事業が行われた。

### イ 復興基金事業

北海道南西沖地震災害の被災者に対して、全国から多くの義援金（約257億円）が寄せられ、奥尻町はこの義援金を元に、1993年12月21日に条例により「奥尻町南西沖地震災害復興基金」（約132.6億円（93年当初約90億円））を設置し、住民の自立復興支援に関する事業（住宅取得費助成事業等）、農林水産業の復興支援に関する事業（営農施設、漁具漁網の再建費の助成等）、商工観光の復興支援に関する事業（中小企業事業再開費助成事業等）等による73項目の支援事業を実施し、町から被災者住民に対して手厚い助成事業を可能とし、とりわけ被災者の住宅は、ほぼ本基金の活用により建設された<sup>18</sup>。

具体的には、住宅取得費700万円、家具・家財購入費150万円、中小企業が町内で事業を再開するための店舗・工場等の取得費、機械、設備等に対し700万円（助成率7/10、1,000万円以下の場合）等<sup>19</sup>の手厚い支援が行われた。

<sup>18</sup> 奥尻町「北海道南西沖地震災害と復興の概要」（2014.6改訂）

<sup>19</sup> 奥尻町南西沖地震災害復興基金助成事業助成金交付規則

（表10）災害復興基金の執行状況

（単位）千円

事業名	1993決算	1994決算
生活福祉資金利子補給事業		45
冬季暖房用灯油等購入費助成事業		6,326
住宅福祉サービス負担金助成事業		1,428
通学通勤交通費助成事業		750
応急仮設住宅転出費用助成事業		39,000
住宅取得費助成事業		554,058
住宅解体費助成事業		3,686
住宅基礎上げ工事費助成事業		300
営農施設等再建費助成事業	285	33,086
中小企業事業再開助成事業		874,667
中小企業復興資金災害資金等利子補給事業		26,687
地域イベント開催費助成事業		900
観光復興イベント開催費助成事業		15,216
観光復興キャンペーン助成事業		19,202
被災地児童生徒特別教育資金支給事業		60,250
家具家財購入費助成事業		84,000
漁具購入助成及び利子補給事業	10,063	156,516
製氷貯水冷凍冷蔵施設整備事業		13,049
共同利用漁船建造費助成及び利子補給事業	180,276	142,253
共同利用中古船購入費助成事業	22,538	
水産業共同利用施設整備助成事業		19,963
共同利用倉庫整備助成事業		175,558
小型漁船巻揚施設整備助成事業	7,095	24,474
ウニ・アワビ・ホタテ深淺移植助成事業		20,346
鮮魚運搬費用助成事業	12,000	15,000
小型漁船船外機整備費助成事業	32,566	26,453
漁業青色申告会運営費助成事業		1,300
漁業復興特別助成事業		751,105
共同利用農業機材整備助成事業	1,111	
米穀共同利用施設整備助成事業		21,239
農業復興特別助成事業		92,297
観光案内所設備整備助成事業		1,133
養の河原休憩所整備助成事業		15,600
防災無線戸別受信機購入助成事業		125,757
災害用保安帽及び救命胴衣支給事業		8,230
集会施設整備事業	70,000	3,605
水難救難所体制強化支援事業		4,526
郷土芸能保存強化整備助成事業		3,488
緊急避難用袋配備事業		10,506
復興基金支援施策ガイドブック作成事業	1,957	
防災ハンドブック作成事業		4,965
人材育成地域交流助成事業		6,400
生涯学習（仮称）センター建設事業		4,851
まづくりに係る公共用地・分譲用地取得事業		121,127
計	337,891	3,489,342

（出所）奥尻町提供資料

### ウ 住宅対策

災害公営住宅は、災害により滅失した住宅に居住していた被災者のうち自力で個人住宅を建設することが困難な者の入居を前提とした住宅である。

災害公営住宅の建設は、基本的には地元市町村が行うものであるが、奥尻町においては、青苗地区の被害が甚大であることから、道営による災害公営住宅が建設された。

（表11）災害公営住宅の建設戸数等

		建設戸数			着工	完成	入居	入居者数
		1993	1994	計				
奥尻町	青苗（道営）	52		52	8月	12月	12月	173
	稲穂（町営）		30	30	8月	11月	12月	53
	稲穂（町営）		4	4	8月	12月	12月	9
	松江（町営）		4	4	8月	12月	12月	10
	計	52	38	90				245

（出所）北海道南西沖地震災害復興対策の概要（北海道）

また、被災者の住宅再建を支援するため、道は、災害復興住宅資金利子補給費補助制度

を創設し、町を支援する一方で、町は、前述の復興基金により、全壊などの住宅被害を受けた被災者が自ら居住する住宅を取得する場合などの経費を一部助成する「住宅取得費助成事業」を盛り込んだ。

#### (4) 財政状況

奥尻町の決算規模で見ると北海道南西沖地震は1993年7月に発生したため、被災があった1993年度からの財政規模が急激に拡大している。

(表12) 92年度と各年度財政状況比較

(単位：千円)

	1992	1993		1994		1995	
		対1992	対1992	対1992	対1992	対1992	対1992
歳入総額	4,444,067	17,650,442	397.2%	18,556,901	417.6%	12,709,863	286.0%
地方税	295,575	299,031	101.2%	352,070	119.1%	458,082	155.0%
地方譲与税等	71,723	76,126	106.1%	81,639	113.8%	79,514	110.9%
地方交付税	2,469,797	3,083,832	124.9%	2,744,156	111.1%	2,545,845	103.1%
使用料及び手数料	195,912	177,349	90.5%	204,793	104.5%	191,262	97.6%
国庫支出金	278,200	909,670	327.0%	2,040,658	733.5%	1,468,683	527.9%
道支出金	278,991	2,201,864	789.2%	1,243,204	445.6%	1,090,010	390.7%
雑収入	169,547	9,264,629	5464.3%	6,104,929	3600.7%	347,516	205.0%
地方債	512,600	914,100	178.3%	1,728,700	337.2%	2,370,900	462.5%
その他	171,722	723,841	421.5%	4,056,752	2362.4%	4,158,051	2421.4%
歳入総額	4,402,605	17,626,172	400.4%	18,528,235	420.8%	12,665,473	287.7%
人件費	965,573	1,057,088	109.5%	1,062,981	110.1%	1,076,717	111.5%
物件費	513,644	2,010,073	391.3%	691,811	134.7%	712,496	138.7%
維持補修費	55,721	55,750	100.1%	66,170	118.8%	106,010	190.3%
扶助費	35,623	659,113	1850.2%	163,531	459.1%	155,896	437.6%
補助費等	528,988	604,604	114.3%	3,770,227	712.7%	3,282,059	620.4%
投資的経費	1,216,233	2,901,006	238.5%	6,122,614	503.4%	5,552,122	456.3%
うち単独事業費	646,090	1,245,973	192.8%	3,212,495	497.2%	3,168,128	490.4%
公債費	588,767	594,073	100.9%	603,811	102.6%	641,327	108.9%
繰出金	119,246	237,297	199.0%	140,037	117.4%	152,843	128.2%
積立金	308,074	9,296,191	3017.5%	5,767,075	1872.0%	905,763	294.0%
その他	70,736	210,977	298.3%	139,978	197.9%	80,240	113.4%
地方債現在高	3,966,211	4,523,815	114.1%	5,912,661	149.1%	7,946,341	200.4%
積立金現在高	1,418,173	10,143,427	715.2%	12,247,340	863.6%	9,560,551	674.1%
うち財政調整基金	317,201	368,583	116.2%	392,383	123.7%	396,362	125.0%
職員総数	139	148	106.5%	146	105.0%	139	100.0%

(出所) 市町村別決算統計により筆者作成

被災前の1992年度までの財政規模は、おおむね約40数億円程度で推移していたが、93年度には約176億円、94年度には185億円、95年度には約127億円と3～4倍以上(92年度比)となっている。この財政規模拡大の主な要因としては、歳入において災害義援金を原資とする災害復興基金について、93年度に約90億円、94年度に約42億円の受入れがあったことがある。これを除いても93年度において、2倍近く(86億/44億)の歳入規模となり、国庫支出金が3倍(9億円)、道支出金が8倍(22億円)増加している。地方税収は被災前後で変わりがない。内訳を見ると被災の翌年において、個人住民税において若干の落込みが見られるが、法人住民税が1994

年から1996年にかけて増収があり、その後、固定資産税も増加している。復興需要による増収が大きかったためである。

歳出においては、基金の受入れに対応して、積立金の割合が大きくなっている。扶助費が3,600万円から6.6億円～18.5倍、投資的経費が2.4倍増加しており、うち災害復旧事業9億2,000万円が純増している。94年度及び95年度の歳入においては、復興基金約42億円の受入れのほか、国庫支出金が割合を増している(94年度:20億円、92年度比7倍、95年度:14億円、92年度比5倍)。これは、水産庁の漁業集落環境整備事業、旧国土庁の防災集団移転事業などによるまちづくり整備を本格化させたことによるものである。地方債も94年度に92年度比3倍の17億円、95年度に92年度比4.6倍の23億7千万円と増加している。歳出面においても、94年度以降、扶助費が92年度比の4倍と増加しているほか(約1.6～1.7億円)、補助費については6倍から7倍(94年度から96年度まで30億円台で推移)であり復興基金事業等による住宅取得費助成事業、中小企業事業再開費助成事業、小型漁船巻揚施設整備助成事業等の漁業協同組合への補助金等に充当された。投資的経費も94年度(約61億円)、95年度(約56億円)は92年度比5倍程度となっており、うち単独事業の割合は95年度以降大きくなっている。

公債費については、95年度までは、被災前と同様の水準(6億円弱)で推移したが、復旧・復興事業の償還が開始し、96年度以降伸び、1998年度には公債費負担適正化団体となり、2003年度で2倍の約12億円となった。復興事業の順次償還完了とともにその後、減少傾向であることは先に述べたとおりである。

このように奥尻町の復興財政運営は、国庫支出金等により、防災集団移転事業、漁業集



落環境整備事業等の基盤整備が行われる一方で、これらについての町の負担部分もあり、町単独事業としてまちづくり集落環境事業を行う必要があったが、義援金を原資とする復興基金による豊富な財源により住宅取得事業に代表される柔軟な助成事業が行われ、被災住民の定着に資することができた。

## 2 阪神・淡路大震災（北淡町（現淡路市））

### (1) 阪神・淡路大震災の被害状況

阪神・淡路大震災<sup>20</sup>の兵庫県の被害状況は、死者数 6,402 人、住家被害 53 万 8,767 棟、避難者数 31 万 6,678 人、避難所 1,153 か所、被害総額 9 兆 9,268 億円で、災害救助法の適用があったのは神戸市など 10 市 10 町である。震源地である淡路島北部の兵庫県北淡町（現淡路市）の被害状況は、死者 39 名、全壊家屋 1,039 世帯、半壊・一部損壊家屋 2,088 世帯、被害総額約 1,361 億円である。

### (2) 復興計画の策定

兵庫県は、地震発生直後の 1 月 17 日午前 7 時に「兵庫県南部地震災害対策本部」を設置し、復旧・復興対策については、3 月 15 日に「阪神・淡路大震災復興本部」を設置し、3 月 30 日に都市再生戦略策定懇話会による「阪神・淡路震災復興戦略ビジョン」を受け、7 月 31 日に兵庫県「阪神・淡路震災復興計画」（ひょうごフェニックス計画）を策定した。一方、北淡町は、町議会議員、各種団体、県職員、町職員ら 20 名により構成される「町震災復興計画策定委員会」により 1995 年 6 月 1 日に「北淡町震災復興計画」を策定した。

北淡町の復興計画の構成は、生活の再建（住宅の再建等）、安心・安全なまちづくり（上下水道施設、公共施設等の復旧、富島震災復興

土地区画整理事業等）、活力あるまちづくり（基幹産業基盤の早期復旧、農業、漁業、商工観光業の振興等）である。

北淡町の復興事業として、主要なものとなったのが富島地区の土地区画整理事業である。事業期間は 1996 年から 2009 年まで実施（清算金徴収期間除く）され、総事業費約 231 億円となった（面積 20.9 ha）。

富島地区は北淡町の町役場、漁業関連施設、町民センターが立地する中心地であり、死者 26 名、建物全壊 416 棟、半壊 255 棟で町内でも被害が大きい地区である。

人口密集地でもあった富島地区は震災以前から都市計画区域に編入する準備があったが、震災を機に都市計画区域とし、幹線道路（富島幹線）と併せて区画道路・公園・緑地を計画的に整備することとし、1995 年 3 月 17 日に土地区画整理事業の区域の決定に至った。

区画整理事業については、白紙撤回を求める住民組織や独自のまちづくり案を訴える住民組織があり、1996 年 11 月に県の認可による事業計画決定に至るまで同年 3 月 18 日から 13 日間地区関係者 586 世帯中 353 世帯が出席（出席率 60.2%）した懇談会の開催等が行われている。

北淡町において当時、土地区画整理事業に精通する者はいなかったとのことで、県や東京都の職員等の派遣受入れ事業が実施されていた（1999 年から 2005 年までは都市再生機構に業務が委託されていた）。

その他の主な町主体の復興事業として、災害公営住宅整備事業（町営）82 戸（約 17 億円、95～97 年度）、北淡町定住促進団地整備事業（約 10 億円、95～96 年度）、密集市街地整備促進事業（約 43 億円、96～2005 年度）、漁業集落環境整備事業（約 11 億円、96～2004 年度）等がある。

阪神・淡路大震災においては、兵庫県全体で、1,793 億円の義援金の受入れがあったが、

<sup>20</sup> 1995 年 1 月 17 日発生。神戸と洲本で烈震の震度 6 を記録、その後の調査で北淡町を含め震度 7 の「激震」と判明、震源の深さ 16km、マグニチュード 7.3

北淡町の義援金（受入額約4億2,500万円）で実施した事業の状況は表13のとおりである。

（表13）北淡町義援金による事業実施状況

区分	要件・目的等	件数等	金額
災害見舞金	全壊、半壊、一部損壊の世帯に支給	3,306件	192,425
住宅再建	持家再建助成金	1世帯10万円	58,800
	公営住宅転居費助成金	1世帯5万円	10,450
	持家再建助成金(特例)	豊島地区(区画整理事業実施地区)特例分	400
町内会助成金	H7年度	均等割100,000+1世帯当たり5,000円	22,775
	H8年度	100世帯以上15万円、50~99世帯10万円、49世帯以下5万円	4,750
社会福祉協議会補助金	協議会費、券金等の補てん措置	H7~9、各800万円	24,000
倒壊家屋撤去関連	全壊家屋の処理関連費		15,000
高齢者激励金	震災時65歳以上で、全・半壊被災者に支給	1,843件	1,860
慰霊碑建立費	震災慰霊碑、メモリアルハウス		10,000
県募集委員会負担	兵庫県南部地震災害義援金募集委員会への負担金		25,511
震災復興激励金	震災時、全・半壊一部損壊家庭に支給	1世帯1万5千円、3113件	46,695
	合計		412,468

（出所）淡路市提供資料により筆者作成

表14は、阪神・淡路大震災発生前の同町の1993年度と1994年度以降の3か年の財政状況の比較である。

（表14）93年度と各年度の比較表

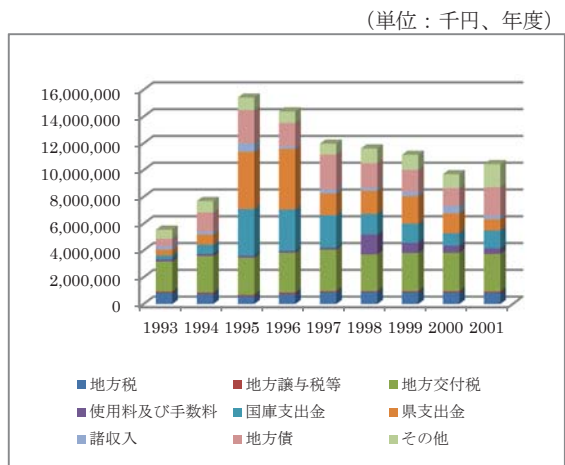
	1993	1994	対1993	1995	対1993	1996	対1993
地方税	837,744	761,094	90.9%	589,500	70.4%	745,412	89.0%
地方譲与税等	99,375	101,408	102.0%	105,808	106.3%	105,851	106.5%
地方交付税	2,242,526	2,727,887	121.6%	2,762,298	123.2%	2,976,845	132.7%
使用料及び手数料	170,320	158,819	93.2%	154,026	90.4%	150,413	88.3%
国庫支出金	276,812	678,749	245.2%	3,473,731	1254.9%	3,079,689	1112.6%
県支出金	435,982	750,307	172.1%	4,288,734	983.7%	4,527,501	1038.5%
諸収入	276,267	237,720	86.0%	625,585	226.4%	180,153	65.2%
地方債	532,900	1,409,800	264.6%	2,490,800	467.4%	1,756,200	329.6%
その他	675,347	861,284	127.5%	926,558	137.2%	861,486	127.6%
歳入総額	5,547,273	7,687,068	138.6%	15,416,840	277.9%	14,383,350	259.3%
	1993	1994	対1993	1995	対1993	1996	対1993
人件費	1,438,612	1,533,031	106.6%	1,336,190	92.9%	1,407,509	97.8%
物件費	364,140	1,371,483	376.6%	2,264,948	622.0%	510,610	140.2%
維持補修費	10,846	12,220	112.7%	15,182	140.0%	11,978	110.4%
扶助費	298,271	477,648	160.1%	621,784	208.5%	522,724	175.3%
補助費等	522,950	573,490	109.7%	941,839	180.1%	836,243	159.9%
投資的経費	1,425,811	1,382,194	96.9%	7,927,771	556.0%	9,162,044	642.6%
公債費	583,446	591,263	101.3%	672,277	115.2%	699,264	119.9%
繰出金	417,706	374,001	89.5%	353,719	84.7%	454,628	108.8%
その他	414,224	1,204,370	290.8%	1,125,065	271.6%	505,024	121.9%
歳出総額	5,476,006	7,519,700	137.3%	15,258,775	278.6%	14,110,024	257.7%

（出所）市町村別決算統計により筆者作成

阪神・淡路大震災は1995年1月に発生したため、1994年度から震災の影響が見えるが、本格的には1995年度から財政規模の拡大が顕著（95年度で2.8倍）となる。ただし、奥尻町のように復興基金による歳入規模の拡大ではなく、国庫支出金（対93年、12倍）、県支出金（同10倍）によるところが大きく、94年度から96年度を見ると、一貫して県支出金の額が大きい。地方債が1994年度に2.65倍、1995年度に4.67倍と増え、町の負担も増加している。歳出面では、投資的経費の伸びが95年度に5.6倍、96年度に6.4倍と顕著であ

るが、補助費等について伸びはあるものの95年度1.8倍、96年度1.6倍と比較的に規模は小さい。

（図13）北淡町の各年度の歳入内訳



（出所）市町村別決算統計により筆者作成

### 3 東日本大震災（宮城県南三陸町の事例を中心に）

東日本大震災は、死者・行方不明者21,587人（関連死含む。）、全壊・半壊家屋400,438棟（2014年8月8日現在、復興庁とりまとめ）宮城県北部で震度7を記録し、我が国の観測史上最大規模の地震で、世界的にも1900年以降4番目の規模の地震とされている。

宮城県は、死者・行方不明者11,768人、全壊・半壊家屋238,115棟（2014年9月9日宮城県調べ）で被害額は9兆1,664億円（2014年9月11日時点、同）となっている。

政府は、2011年7月29日（8月11日改定）に東日本大震災からの復興の基本方針を策定し、「復興特区制度」、「使い勝手の良い復興交付金」の創設等の仕組み、5年間を「集中復興期間」とし少なくとも19兆円<sup>21</sup>の復興対策を見込んだ。

同年10月に宮城県が策定した「宮城県震災復興計画」では「復旧期（H23～H25）」、「再生

<sup>21</sup> 平成25年1月29日の復興推進会議で集中復興期間における復興財源が見直され、25兆円程度を確保するとされた。

期 (H26～H29)」、「発展期 (H30～H32)」とし、沿岸部に位置する市町については、「高台移転」、「職住分離」、「多重防御による大津波対策」によるまちづくりを推進することとしている。

### (1) 南三陸町の被害状況

南三陸町は、死者・行方不明者合わせて 793 名、家屋被害数 3,301 戸、避難者数は最多時 (3月20日) で 9,753 人 (人口比 55.21%) に上り、町内外の 90 か所に避難した。

南三陸町の被害は地震の揺れによるものは比較的小規模であったが、津波による被害が甚大であり、最大 20m を超える津波により津波浸水面積は 1,144 ha に及び、志津川地区では、平地部の中心街がほぼ全滅し、高さ 12m の町役場防災対策庁舎が津波に呑み込まれ、最後まで防災無線で町民に避難を呼びかけていた職員を含む 43 名が同庁舎屋上に避難したものの犠牲となった。

### (2) 南三陸町の復興計画

南三陸町は、2011 年 6 月から 9 月までに震災復興計画策定会議 (学識者、国交省、県土木部、町長、町議会等) を 4 回開催し、「震災復興町民会議」、「地域懇談会」を開催して町民の意向を反映させる努力をしながら、2011 年 12 月 26 日に復興計画を策定した。

「南三陸町震災復興計画」は、「『自然・ひと・なりわいが紡ぐ安らぎと賑わいのあるまち』への創造的復興」を復興の基本理念とし、①安心して暮らし続けられるまちづくり、②自然と共生するまちづくり、③なりわいと賑わいのまちづくりを復興目標として計画期間は「復旧期 (H23～H25)」、「復興期 (H24～H29)」、「発展期 (H26～H32)」に分けて平成 32 年度 (2020 年度) までの 10 年間とし、「宮城県震災復興計画」に沿ったものとなっている。

南三陸町震災復興計画における土地利用の

在り方は、「なりわいの場所は様々であっても、住まいは高台に」を基本としている。町は 7 月に全世帯を対象とした「復興まちづくりに関する意向調査」を実施し、「自然災害に強いまちづくりで重要なこと」について「住まいの高所への配置」が 68%、「学校・病院・庁舎などの高所への配置」が 58%であったこと等から、平地部 (役場、防災庁舎等のあった志津川地区の中心部など) が津波によりほぼ被災したため、住居地 (居住ゾーン)、公共施設 (公共公益ゾーン) については高台移転し、防潮堤を整備した上で、商業施設、水産加工場、観光交流施設等の区域や公園を商業・観光ゾーン、公園緑地ゾーンとする復興構想ゾーニングを行っている。

高台移転は防災集団移転促進事業等により実施するが、当初町案では、今後の人口減少による限界集落化の危機もあることから、28 地区ある集落について、小学校単位等の集落とする集約移転案も提示されたが、町民の意見を考慮した結果 20 地区 (28 団地) で防災集団移転促進事業を実施することとした。

### (3) 復興特区法に係る計画

南三陸町を始め各市町の復興計画が出揃った時期に当たる 2011 年 12 月、東日本大震災復興特別区域法 (平成 23 年法律第 122 号。以下「復興特区法」という。) が制定された。

復興特別区域の制度は、被災自治体が特例を活用するために、復興交付金事業計画 (著しい被害を受けた地域の復興に必要な交付金事業に関する計画)、復興推進計画 (個別の規制・手続の特例や税制上の特例等を受けるための計画)、復興整備計画 (土地利用の再編等による復興整備事業を迅速に行うための特例許可や手続のワンストップ化等の特例を受けるための計画) の 3 つの計画を作成し特例措置を受ける仕組みである。

## ア 復興交付金事業計画

復興交付金は、基幹事業について、被災自治体の復興地域づくりに必要なハード事業を一括化（5省40事業）し、地方負担部分は全額を震災復興特別交付税の加算により全て手当される。

南三陸町の復興交付金による主な復興事業は、次のとおりである。

（表15）南三陸町の主な復興交付金事業

防災集団移転促進事業	345億円
災害公営住宅の整備	181億円
復興まちづくりと一体となった道路整備(18事業)	112億円
水産卸売市場及び民間の水産加工場の整備	71億円
津波復興拠点整備事業(2地区)	70億円
土地区画整理事業(都市計画決定:60ha)	26億円
漁業集落防災機能強化事業(16地区)	2億円
漁港施設用地の嵩上げ(15漁港)	3億円
シロサケふ化場整備	0.3億円
子育て支援(保育所等)拠点整備	0.3億円
水産加工場用地塩水取排水施設整備	0.1億円

（出所）「(参考)復興の取組と関連諸制度」(2014年5月30日、復興庁)

主な事業の進捗状況を見ると、防災集団移転促進事業は、2014年6月1日現在で着工率は100%、施工は20地区中5地区である。

災害公営住宅については、町営住宅として8地区770戸を整備予定であるが、2014年6月30日現在で514戸(66.8%)について着手済みである。災害公営住宅整備については、県営住宅は建築せず、一部県に整備を委託する等の方法をとっている。

漁業集落防災機能強化事業は、被災した漁港背後集落の復興のため、高台移転した居住エリアと漁港を結ぶ道路整備、避難路等の防災安全施設整備、土地効率を高める土地利用高度化再編整備など23漁港25地区で予定(2014年4月現在で16地区申請)されている。

## イ 復興推進計画

南三陸町における復興推進計画の認定状況は、以下のとおりである。

（表16）南三陸町の復興推進計画

認定	名称	内容	申請主体
2012.2.9	民間投資促進特区(ものづくり産業版)	税制優遇措置	県及び34市町村共同申請
2012.6.12	民間投資促進特区(IT産業版)	税制優遇措置	17市町村共同申請
2012.9.28	民間投資促進特区(農業版)	税制優遇措置	11市町村共同申請
2013.4.12	復興推進計画(応急仮設建築物活用事業)	応急仮設建築物の存続期間を延長するもの	県及び10市町村共同申請
2013.10.11	南三陸町復興推進計画	用途制限緩和	南三陸町単独
2013.10.29	宮城県復興推進計画(公営住宅関係)	公営住宅の入居、譲渡処分に係る要件を緩和するもの	35市町村共同申請

（出所）復興庁HPにより筆者作成

このうち「南三陸町復興推進計画」は、漁港付近の水産加工場や各種事業所が完全に流失した南三陸町中心部の志津川地区の市街地については、被災市街地土地区画整理事業により産業用地の整備を進めるとともに、背後地の国道398号沿道の地区については、同地区を復興産業インキュベーションゾーンと位置付け、第2種住居地域から準工業地域に見直すことを前提に、工場等の整備が可能となるよう復興産業集積区域として、用途制限の緩和を行うものである。

## ウ 復興整備計画

南三陸町復興整備協議会は、土地利用の再編等を行うための規制の調整を国、県、町で会議しワンストップで行うものであるが、2014年6月6日までに18回開催されている。6月24日に公表された第27回目の復興整備計画における事業の承認状況は、以下のとおりである。

（表17）復興整備計画の事業承認状況

事業	主体	事業内容	事業期間
市街地開発事業	町	志津川地区被災市街地復興土地区画整理事業	2012~18
土地改良事業	県	農山漁村地域復興基盤総合整備事業(廻館地区)	2012~15
	町	津波復興拠点整備事業(2地区)	2012~18
都市施設整備事業	国	道路事業(国道2路線)	2012~16
	県	道路事業(国道2路線)	2012~16
	町	復興拠点連絡道路、高台避難道路	2013~18
集団移転事業	町	防災集団移転促進事業(26地区)	2012~18
その他施設	町	災害公営住宅整備事業(8地区)	2012~17

（出所）南三陸町HPにより筆者作成

## (4) 志津川地区の復興まちづくり

復興まちづくりの方法について、町の中心部である志津川地区の市街地を詳細に見ることとする。志津川地区は、役場、病院、商業施設等の都市機能の壊滅的な被害を受けたた

め、当該地区の一部は2011年11月11日に被災市街地復興特別措置法（平成7年法律第14号）に基づき、被災市街地復興推進地域に指定され、土地区画整理事業や市街地再開発事業、道路、公園等の公共施設の整備、市街地の復興に必要な住宅の供給の措置等を講ずる地域として都市計画に定められた地域とされた<sup>22</sup>。

当該地域の都市計画による事業としての津波復興拠点整備事業は、志津川地区において震災前低地部に役場、志津川病院等の公共公益施設が点在し、これらの施設は壊滅的な打撃を受け都市機能を失ったことから、これらの施設を高台に移転（東地区・中央地区）し、高台における新たな市街地を形成する事業である。本事業による公立志津川病院（現在、登米市に開設）は2015年度開設に向け建設中である。

これに対し、被災市街地復興土地区画整理事業は、低地部での防災集団移転促進事業による宅地の買取りに伴い、新たな町有地と民有地が混在することとなったことから、その土地の再編・集約を図り、その有効利用を促進するため実施する事業である。

震災復興計画において低地部での居住を制限し、商業・観光ゾーン、水産加工業などを中心とした産業ゾーン、新たな発展につながる拠点的な施設誘致ゾーンや公益施設ゾーンとしての整備が計画されていることから、町は、それぞれの土地利用計画に沿った都市基盤の整備を図り、2015年度のまちびらき供用開始を目指している。

また、都市計画事業としては、都市計画道

路の整備、震災復興祈念公園の整備も予定されている。

（図14）志津川地区の都市計画事業



（出所）南三陸町HP「志津川都市計画区域内での復興計画」

このほか、志津川地区においては、都市計画によらない事業として、防災集団移転促進事業（東団地（154戸）、中央団地（135戸））、災害公営住宅（中央地区（147戸）、東地区（281戸）、西地区（98戸））の整備、復興拠点道路、高台避難道路の整備が行われている。

また、漁港、防潮堤及び河川堤防の整備は県が実施している。

（図15）志津川地区都市計画によらない事業



（出所）南三陸町HP「志津川都市計画区域内での復興計画」

復興交付金は、これらの防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業及び土地区画整理事業等の基幹事業のほかに、市街地復興効果促進事業として、これらの事業と連携して復興に相乗効果や事業の促進に寄与する事業として、基幹事業の事業費の20%を一括配分<sup>23</sup>される。

その中で、市街地整備コーディネーター事業

<sup>22</sup> 当該地域は県知事の許可がない限り一定の建築行為が禁止された（被災市街地復興特別措置法第7条）。2013年3月にこの制限は解除されたが、上記のように津波復興拠点整備事業、被災市街地復興土地区画整理事業区域等が都市決定されており都市計画法上の建築制限がされていることや、津波被害の甚大な地域は建築基準法第39条の町の条例による災害危険区域に指定されており住宅の新築、改築等が制限されている。

<sup>23</sup> 南三陸町HP

は、各事業間の事業調整、事業計画、工事計画等を独立行政法人都市再生機構に委託されている。住民合意形成促進事業として地域住民等で構成された「復興まちづくり協議会」に対しコンサルタントの派遣等が委託されている。これによって、マンパワー不足である役場職員の事務が省力化されている。

### (5) 町独自事業

町独自の町民等への支援は、特別交付税措置により県が配分する取り崩し型基金の活用により実施されている。このほかにも南三陸町被災住宅再建支援事業補助金（独自支援）により被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援金の上乗せ等の措置が講じられている。

(表 18) 南三陸町の独自事業

	支援内容	支援上限額	
		適用項目	上限額 (万円)
住宅の 移転	災害危険区域設定前に町外の安全な場所に個別に住宅を移転した場合	住宅取得 土地取得・敷地造成 除却・移転費	100
		実費	
	災害危険区域外から町内のより安全な場所に個別に住宅を移転した場合、現地で再建した場合又は災害危険区域指定前に区域内に再建した場合	住宅取得 土地取得・敷地造成 除却・移転費	300
		実費	
	下記①生活再建支援金(加算金)及び②住宅の応急修理制度以外の制度を利用せずに町内で個別の住宅再建を行った場合	住宅取得、土地取得・敷地造成、 除却・移転費用(①及び②控除後の額)	150
現地修 繕	全壊又は大規模半壊で、現地での修繕による再建を行った場合	修繕借入金利息相当額	300
		修繕費用(①及び②控除後の額)	100
	半壊で、現地での修繕による再建を行った場合	修繕借入金利息相当額 修繕費用(①及び②控除後の額)	150 50
移転費 等	災害危険区域外から町内の災害公営住宅又は民間賃貸住宅に移転した場合	除却・移転費	30
①	被災者生活再建支援金(加算支援金)		200
②	住宅の応急修理に係る費用の支給		52

(出所) 南三陸町提供資料

### (6) 課題

被災市街地復興土地区画整理事業を行う地域は、主に防災集団移転事業による跡地に当たり多くの空き地が生まれるが、災害危険区域に当たり、住宅は制限されるため、商業・産業としての誘導を図り、いかににぎわいを創出していくかが課題である。

志津川地区市街地の八幡川右岸、役場、志津川病院跡地等約 24 haで計画している復興祈念公園は、復興交付金事業により防災機能を備えた多面的な機能を持つ公園として整備予定であったが、計画面積が広過ぎて防災面

での効果が不明確等の指摘により大幅な縮小を余儀なくされている。町は、当初予定していた計画区域の土地所有者について全て買取りができなくなるため、住民説明会を開催する等の対応を行っている<sup>24</sup>。

また、志津川地区のような都市計画区域では、5省 40 事業の枠組みによる復興交付金事業の実施が容易であるが、同地区と同様に津波により甚大な被害を受けた歌津地区伊里前、戸倉地区折立などは、都市計画区域でもなく、防災集団移転事業を実施した後の跡地利用の整備について該当する事業がなく、地域住民の一定程度の合意形成がなされたとしても、町単独事業としては困難であるため、事業の実現には財政的な困難が伴う。

### (7) 財政状況

表 19は被災年度の2010年度と2011年度及び2012年度を比較したものである。

(表 19) 南三陸町の各年度の財政状況

(単位：千円)

	2010	2011	2012	対2010
地方税	1,299,451	577,378	820,722	63.2%
地方譲与税等	296,623	277,787	257,042	86.7%
地方交付税	3,961,849	8,177,212	10,431,516	263.3%
使用料及び手数料	151,320	54,409	86,171	56.9%
国庫支出金	1,009,279	7,569,208	77,164,039	7645.5%
県支出金	516,303	7,748,425	4,709,403	912.1%
諸収入	226,265	939,962	508,679	224.8%
地方債	830,400	669,900	386,600	46.6%
その他	348,941	996,586	6,010,453	1722.5%
歳入総額	8,640,431	27,010,867	100,374,625	1161.7%
	2010	2011	2012	100.1%
人件費	1,773,661	1,544,115	1,621,482	91.4%
物件費	1,168,972	5,135,536	5,996,807	513.0%
維持補修費	35,005	31,627	85,940	245.5%
扶助費	597,449	2,929,713	585,639	98.0%
補助費等	928,262	1,933,630	18,164,146	1956.8%
投資的経費	1,350,422	2,978,149	3,743,376	277.2%
うち単独事業費	973,271	273,881	233,774	24.0%
公債費	1,155,774	1,080,431	1,133,338	98.1%
繰出金	775,063	959,395	841,994	108.6%
積立金	161,974	6,322,426	65,158,105	40227.5%
その他	230,088	394,844	261,508	113.7%
歳出総額	8,176,670	23,309,866	97,592,335	1193.5%
地方債現在高	10,628,543	10,397,452	9,816,218	92.4%
積立金現在高	2,268,408	8,662,356	71,789,687	3164.8%
うち財政調整基金	824,570	1,434,866	4,855,463	588.8%

(出所) 決算カード(総務省)により筆者作成

東日本大震災は年度末である3月11日に発生したため、災害復旧事業等については、2011年度以降の決算に大きく反映されている。なお、表には記載していないが、南三陸

<sup>24</sup> 「復興祈念公園、縮小へ南三陸町・交付金分配難で」『河北新報』(2014.6.18)

町の財政力指数は、2010 年度で 0.30、2011 年度 0.29、2012 年度 0.28 であり、經常収支比率が、2010 年度 87.7%、2011 年度 94.6%、2012 年度 95.2%である。

歳入規模は、2012 年度については、2010 年度の 11.6 倍となっており、地方税は 63% と大きく減少し、国庫支出金は 76.5 倍となっている。地方の負担となる地方債は半分以下の 46%となっている。

歳出規模についても対 2010 年で約 12 倍となり、補助費が 20 倍、復興交付金はいったん積立てる仕組みであるため、積立金が 402 倍に増えている。一方、公債費は増えていない。

#### (8) 県の取組

宮城県においては、被災市町への復興まちづくりについての支援を積極的に行っていたため、以下、宮城県土木部の取組について述べることにする。

宮城県土木部は、震災後直後の 2011 年 3 月 14 日に津波被災市町が壊滅的な被害を受け、直面する震災関連業務に忙殺され復興に向けた検討は当分行うことが困難であることから、被災市町の側に立ち復興まちづくり計画の「たたき台」を作成することを判断した。これは各市町から要請があったのではなく、制度的に必要とされるものではない。復興まちづくりについて県庁内に沿岸市町の復興を支援するため、農業、水産、林業、文化財等の土地利用関係課を巻き込んだ復興まちづくり検討会を発足し、調整を行った。たたき台は、各市町の復興まちづくり計画作成を促すため、4 月 11 日から 14 日までの間に開かれた第 1 回各市町ヒアリングで各市町に提示しその要望を把握するとともに、5 月 16 日から 19 日までの間に開かれた第 2 回市町ヒアリングにおいても被災状況を踏まえた形でブラッシュアップし提示された。災害直後の対応に追われていた市町には戸惑いもあったが、このた

たたき台の提示がその後の各市町の復興計画の策定に活かされている。

また、このたたき台を基に、復興のために必要な事業費やその地元負担を算出して、地元負担を伴わない財政措置について、国への要望活動を行っており、2011 年度第 3 次補正予算における防災集団移転促進事業（地元負担、被災者費用の軽減）、被災市街地復興土地区画整理事業（復興特区法に係る計画の位置付けによる被災市街地復興推進地域外での当該事業適用）の制度拡充、津波復興拠点整備事業創設等の実現は、このような早期からのたたき台の着手が少なからず寄与していると考えられる。

2011 年 7 月 1 日設置された宮城県復興まちづくり推進室は、上記の被災市町の復興まちづくり支援を行うために組織されたが、上記の支援のほか、被災市町に対する都市計画等に精通した職員の派遣や、各市町の震災復興計画の策定のための震災復興会議等の際に、技術的な助言を行うアドバイザーを派遣（県部技術担当次長）する等の人的な支援も行っている。

現在、県復興まちづくり推進室は、「復興まちづくり事業カルテ」を作成し、被災者等の住民が身近に見える場所に掲示して、国、県、町の各種復興まちづくり関連事業の計画や進捗状況を発信している。

また、各被災市町の復興まちづくり事業に対する進捗状況及び課題を把握するためヒアリング調査を 2014 年 5 月から 6 月まで実施し、支援方針案を打ち出している。

具体的には、南三陸町でも見られた各市町の共通の課題となっている防災集団移転促進区域（12 市町で 1,422 ha）の跡地利用について、市町ヒアリング調査では未計画が 65%であるが、農地利用、漁業利用、公園緑地、産業利用、沿岸集落再生の各ワーキンググループを組織して、土地の利活用のめどが立って

いない市町の事業計画の策定を支援している。

将来を見据えた新しいまちづくりについて、県はスマートシティ（非常時における最低限の生活・情報通信機能を高める太陽光発電等を利用した電源確保施設、避難路確保（夜間）のための商用電源施設に頼らない防犯灯設置）、モビリティ（高台移転に伴う包括的・総合的な交通体系の見直し）、無電柱化（浸水箇所等が含まれる地区の避難道路）を今すぐ取り組まなければならない課題として設定し、これらについては、市町において、まちづくり担当部局が異なり必要性の認識が薄いケースがあることから、県としては情報提供等について積極的に行うこととしている。

#### IV 復興まちづくり事例の比較

##### 1 三事例の比較

奥尻町は、1993年に発生した南西沖地震により、複数の集落が壊滅する甚大な被害を受け、基幹産業である水産業をはじめ、商工業及び観光業の損害も多大なものであった。

このような災害に対し、防災集団移転促進事業や漁業集落環境整備事業等の国庫補助事業を活用して住宅団地の造成や公共施設の整備等のハード事業を行うことは必要不可欠であり、まちづくり集落事業のような町単独事業をも行う必要もあった。

約133億円の復興基金は、被災者住宅の取得や、被災した農業、水産業の共同施設や漁具、中小企業の事業再開に柔軟な支援を行うことができ、町の単独事業にも柔軟に活用することができた。

災害公営住宅についても、表20のとおり近年まで建設戸数に対し入居戸数が満たしている状態であり一定の役割を果たしている。

ただし、被災前の数倍の財政規模となり、いかに国庫補助金や道の支援があったとしても必ず町の自己負担部分は発生するため、町財政は必然的に悪化するのである。奥尻町が

2006年3月に策定した「奥尻町行財政改革実行プラン」では、準用財政再建団体<sup>25</sup>への転落の危機に際して「平成5年（1993年）の北海道南西沖地震災害による事業により多額の地方債を発行してきたことが原因」であることを率直に認めている。

（表20）災害公営住宅の入居状況推移

（単位、戸、括弧内は被災者の戸数）

道営・町営	建設当初	H20	H25
道営	56(56)	55(11)	39(11)
	26(26)	24(8)	16(2)
	82(82)	79(19)	55(13)
町営	4(4)	3(1)	3(0)
	4(4)	4(0)	2(0)
	8(8)	7(1)	5(0)

（出所）北海道、奥尻町提供資料

しかしながら、これほどの被害を受けながら個人所得指標は被災直後も下がらず、その後復興需要が去った後も道内の自治体との比較において同指標の数値は平均水準を維持し、また、人口減少はあったものの災害による急激な離散を防ぐことができたのは、このような財政措置が相当寄与したため、さらに義援金を原資とした復興基金の柔軟な活用により、個人の住宅取得や漁協を通じての漁船、漁具等の購入等の直接の支援ができたものであると考えられる。

阪神・淡路大震災における北淡町については、奥尻町と比較して、財政面においては、歳入について県支出金の割合が大きく、国庫負担の割合を上回った。歳出については、投資的経費の割合が大きく、地方債の比率も被災後高くなっており、復興事業については、町の負担も大きかった。また、義援金によって行う独自事業についても奥尻町との比較において規模は非常に小さなものとなった。

一方、東日本大震災における南三陸町については、復興交付金事業によって、基幹事業

<sup>25</sup> 地方財政再建促進特別措置法（昭和30年法律第195号）に規定する昭和30年度以降の赤字団体で、同法の規定を準用して財政の再建を行う団体のこと。同法は昭和29年度末の赤字団体を対象として財政再建を行うことを目的として制定されたためこのようにいう。なお、同法は地方財政の健全化に関する法律（平成19年法律第94号）の制定により廃止された。



について、国庫補助と特別交付税による補助裏により市町村の負担はゼロとなり、奥尻町の復興でも見られた後年度負担となる地方債も突出した増嵩はなく被災前と変わらずに推移している。

東日本大震災における南三陸町の復興まちづくりについては、奥尻町における北海道のように、県が主導的に復興計画を策定したものではない。

しかしながら、志津川地区のまちづくりで見たように、街や集落を一からつくり直す事業において、防災集団移転促進事業、津波復興拠点整備事業、被災市街地復興土地区画整理事業等の多様な事業、土地利用の規制が関係し、防潮堤や道路、河川事業等の県の事業との調整が必要であったが、これらの膨大な事業計画の策定や実施を順次成し遂げている。

これは、事業調整等の面においては、復興庁復興局の創設により国と直接調整ができる環境が整えられたことや、復興特区法の枠組みにより復興整備計画における土地利用規制等の認可等の復興整備協議会におけるワンストップの特例等により、複雑多岐にわたる土地利用の調整がスムーズとなったこともある。

また、全国各地からの応援自治体職員による支援によるところも大きい。南三陸町は、現在、町職員 202 名のほか、派遣自治体職員 106 名、復興庁派遣職員 5 名、再任用職員 3 名、任期付職員 15 名の 331 名体制で運営されている（2014 年 7 月現在）。今後、震災から 3 年が経ちこれらの応援職員がとどまれるかについても課題となろう。

東日本大震災による未曾有の被害で、日本国土の大部分を占める広範囲の被害の状況での対策として、復興特区法等による支援の枠組みは課題があるものの被災地における国の支援はこれまでの災害との比較においてかなり充実したものと考えられる。

ただし、現在実施している事業自体につい

ては、町の負担はないものとしても、復興事業の規模は膨大であり（2014 年度の町の歳出規模は 2010 年度の約 12 倍）、町が新たに抱える公共施設も増えるので、今後の町財政に与える影響は大きく、その維持管理等の課題や負担が今後の課題となる。

## 2 小括

北海道南西沖地震以後、災害復旧・復興に関しては、数多くの法整備がされている。

震災の復旧に当たっては、災害復旧制度において地方公共団体の行う災害復旧事業への国庫補助率が定められており、激甚な災害が発生した場合には、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和 37 年法律第 150 号。以下「激甚法」という。）により 1 割から 2 割程度の国庫補助率が嵩上げされるが、阪神・淡路大震災においては、「阪神・淡路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（平成 7 年法律第 16 号。以下「阪神淡路財特法」という。）」により、激甚法で適用対象とされていない公園・街路、廃棄物等の施設についても特例として国庫補助率が引き上げられた。

また、阪神・淡路大震災を契機に、被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、生活再建を支援する被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）が制定され、住宅が全壊又は大規模半壊するなどの被害を受けた世帯には、最大で基礎支援金 100 万円、加算支援金 200 万円の合計 300 万円の支援金が支給されることとなった<sup>26</sup>。

<sup>26</sup> 1998 年の制定当初は生活再建（家財道具調達経費として最大 100 万円支給）のみに着目した制度であったが、2004 年改正時には居住関係経費（最大 200 万円）も対象となった。しかし、個人の財産形成のための公金支出はできないとの観点から、居住関係経費の用途は被災住宅の解体・撤去費やローン利子等の関連経費に限定され、住宅本体（建設費、購入費、補修費）は支援の対象外であったが、2007 年の改正によりこれらを対象とするよう用途が拡大された。

東日本大震災においては「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（平成 23 年法律第 40 号）」が制定され、上記の激甚法で適用対象とされていない施設について阪神淡路財特法よりも範囲を広げて国庫補助率の嵩上げの対象とし、水道施設や保健所等施設も対象とされている。

このように、我が国の災害関連法は、数多く制定されているが、災害復旧を中心とした法体系となっており、その中でも一般法の位置にある「災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）」は、「復興」の語が 2 度登場するのみで<sup>27</sup>、復興の枠組みについては、東日本大震災における復興特区法など、その都度特別法により対応している状況であり、個別の特別法の制定を待たずに、迅速な対応が可能となるよう、災害からの復興の枠組みについての一般法の制定が待たれていた。

2013 年 6 月 21 日に公布された「大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）」は、このような経緯を踏まえて制定されたものである。この法律では、大規模災害が発生した場合に、政府による復興対策本部の設置や、都道府県の復興方針の策定、市町村の復興計画の策定の規定のほか、東日本大震災において復興特区法で定められた、復興整備事業について規制を緩和する特例の仕組みも取り入れている。

復興まちづくりについては、市町村復興計画については単独で又は県と共同で策定することができることとされ、県は、市町村からの申出により集団移転促進事業計画の策定が可能となり、また、市町村からの要請があった場合、都市計画決定等の代行も可能としており、大災害時の県の役割の拡充が見られる。

## おわりに

大規模災害において甚大な被害を受けた場合には、まちを一からつくり直さなければならない。南三陸町の事例でも見たように土地利用に係る農地、都市計画等の各種規制や各種の事業を駆使して進めなければならない、計画主体としては町が中心になって策定していくことは勿論であるが、防潮堤や道路事業等の大規模な基盤整備を行っている都道府県の責任も大きい。

今後の災害復興のまちづくりについては、特に小規模基礎自治体にあつては、広域自治体である都道府県と市町村の密接な連携が重要ではないかと考える。

奥尻町の事例では、災害に配慮した総合的なまちづくりに関するノウハウのなかった町に北海道は全面的に協力し、復興計画の策定に重要な役割を果たした。

阪神・淡路大震災における北淡町の例では、国庫支出金を上回る県支出金による復興事業の実施や、町単独では困難な土地区画整理事業の実施についての県を始め他の自治体からの人材支援が見られた。

さらに、東日本大震災の南三陸町の例では、町は復興計画を独自に策定しているが、宮城県土木部の取組のように、各市町の復興計画策定に際しては、迅速なたたき台の提供や各市町の震災復興会議の参画、復興整備協議会における調整など県の支援が見られた。

東日本大震災の復興特区法における復興整備事業協議会の手法は、国、県、地元基礎自治体によるワンストップの調整により迅速に手続が進み、被災自治体の評価も高いが、復興交付金事業も含めて、これらは、各省庁の基幹事業の既存の枠組みの中で復興を進めて行く手法である。

しかしながら、各基礎自治体は、今後の人口減少も見据えた効率的なまちづくりを復興と同時に進めて行かなければならず、急激な

<sup>27</sup> 竹前希美「被災自治体における復旧と復興の財政制度」『レファレンス 平成 25 年 3 月号』国立国会図書館調査及び立法考査局（2013. 3）

人口減少、高齢化の影響を受ける条件不利地域の基礎自治体は特にこのような観点から各種の膨大な事業を効率的に進めなければならないが、このような視点から、総合的なまちづくりを行う観点はなく不十分である。

復興のまちづくりを行う主体は、住民に近い基礎自治体が行うべきであるが、防潮堤の事業や、河川事業、一部の復興道路等の事業は都道府県が実施するものであり、これらの事業計画についても、県と基礎自治体が密接に連携して行う体制で進めて行く必要がある。

今後、有効と考えられるのが、新たな広域連携制度等を活用した、地方公共団体間の連携である。

第186回国会において可決・成立した地方自治法の一部を改正する法律(平成26年法律第42号)では、新たな広域連携制度<sup>28</sup>が盛り込まれた。

総務省は、このような新たな広域連携の全国展開を図るため、先行的モデルを構築することを目的として、委託事業となる調査を実施しており、2014年6月に新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体を発表<sup>29</sup>した。

その中で鳥取県は、条件不利地域への県の補完のモデル「災害復旧時における人的支援・技術補完」として、「技術職員(ノウハウ)の不足を補完するため、災害復旧時の調査、査定、応急復旧工事等に係る人的支援(職員の派遣)・技術支援等の体制構築を図る」とし、「通常時における橋梁及び河川の維持管理等に係る技術補完について、検証を行う」としている。

<sup>28</sup> 新たな広域連携制度として、連携協約制度と事務の代替執行が創設された。連携協約制度は、地方公共団体間が連携協約の締結により国家間の条約のように柔軟に連携し、事務分担だけではなく、政策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことができるものであり、代替執行制度は、依頼した地方公共団体の名で他の地方公共団体が代替執行を行う制度である。

<sup>29</sup> 総務省HP「新たな広域連携モデル構築事業委託予定団体一覧」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000299812.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000299812.pdf)>

新たな広域連携制度による都道府県の条件不利地域の市町村への補完をどのように機能させていくかについて、都道府県も市町村も模索中のようだが、復興のまちづくりについても、上記のような事業の実施を一体的に進める上で都道府県と基礎自治体が行うべきことについて適切に役割分担することは有効であると考ええる。

ここで、重要なのは、広域連携によって責任の所在が曖昧になったり、情報の一元化が図られなくなったりするようでは意味がないので、この点をしっかりと協定や協約なりで定めることである。そのためには、いずれかの中心となる団体(県あるいは基礎自治体)が責任をもってその役割を果たす覚悟が必要であると考ええる。

また、財政面において、国による財政支援は必須である。東日本大震災における復興特区法の枠組みによる被災市町の復興交付金事業等の財政支援は、国として最大限の支援と考えられるが、復興まちづくり事業を柔軟に実施するには支障がないわけではない。復興交付金事業が対象となる5省40事業の既存の枠組みの下に実施するため、都市計画外区域の集団移転跡地の整備が課題となっている。

奥尻町が、義援金を原資とした復興基金等により、柔軟に復興まちづくりを行ったことと考え合わせると、まちを一から作り直す必要が生じるような大規模災害時の財政支援の在り方として、地元自治体が主体的にまちづくりを設計し、これに必要な事業に対し、国等の財政支援が可能となるような、5省40事業のような既存の制度の枠組みにとられない補助制度の統合化等の改善の余地があると考ええる。

具体的には、国は大枠と総額を定めることと、被災自治体の課題や創意工夫が十分に発揮できる財源を確保し、復興に意欲をもって推進させる仕組みとする。被災後の復興需

要が去った後も、人口減少や高齢化率が反転 フトの両面から省庁の縦割りを超えて支援が  
できるような大胆なまちづくりができるよう、 できるかが課題となろう。  
ハードのほか、人材面での支援等も含めたソ

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考にした。

- ・板垣勝彦「災害公営住宅と被災者の生活復興（1）過去の大規模災害から学ぶ法政策」『自治研究』第90巻第4号 第一法規（2014.4）
- ・井家展明「宮城県の復興まちづくりの現状と課題—石巻市の取組みを中心に—」『レファレンス』平成24年6月号 国立国会図書館調査及び立法考査局（2012.6）
- ・高寄昇三『政府財政支援と被災自治体財政 東日本・阪神大震災と地方財政』公人の友社（2014）
- ・津久井進『大災害と法』岩波書店（2012）
- ・中川秀空「東日本大震災における被災者の生活支援制度の現状と課題」『東日本大震災への政策対応と諸課題』国立国会図書館調査及び立法考査局（2012）
- ・兵庫県『伝える 阪神・淡路大震災の教訓』ぎょうせい（2009）
- ・古川浩太郎「東日本大震災における津波災害と復興まちづくり—集団移転を中心に—」『東日本大震災への政策対応と諸課題』国立国会図書館調査及び立法考査局（2012）

## 育児期女性の就業継続における現状と課題

衆議院調査局調査員

高 橋 まりえ

中 村 竜太郎

(厚生労働調査室)

### ■ 要 旨 ■

近年、少子高齢化の急激な進展により、労働力人口の減少が見込まれている。我が国経済社会の活力を今後とも維持するためには、全員参加型社会の実現が必要である。政府はこのような状況の中で、働き手の確保や社会全体の活性化という観点から女性の活躍推進を成長戦略の柱に掲げている。企業における女性の活躍のためには、出産・育児期も就業を継続できる環境の整備が重要な政策課題といえる。

平成3年、労働者が育児のために雇用を中断することなく、その能力を有効に発揮することを確保するため、「育児休業等に関する法律」が制定され、女性の就業継続に一定の役割を果たしてきた。しかし、女性の就業率は依然として育児期に谷となる「M字カーブ」を描いており、現在でもほぼ半数の女性正社員が出産・子育てにより退職している実態にある。

育児休業等に関する法律の制定以来、仕事と家庭の両立支援制度が整備されてきたにもかかわらず就業継続という面での成果に結びつかなかった背景には、長時間労働が常態化した職場環境や、家庭責任の不平等による女性の家事・育児に対する負担が挙げられる。女性の就業継続を促進する対策としてはこれまで女性を主な利用者と想定した両立支援制度の拡充が重視されてきたが、今後は育児期の女性のみならず、男性も視野に入れた対策が必要である。

### 《 構 成 》

はじめに

I 両立支援制度の概要

II 育児期女性の就業の現状

III 就業継続を妨げる要因

IV 諸外国の育児休業制度及び経済的保障制度  
の比較

まとめ

はじめに

政府は、成長戦略として平成25（2013）年6月に策定した「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）及び、

翌平成26（2014）年6月に改訂した『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」（平成26年6月24日閣議決定）において、女性の役員登用や管理職に占める女性比率の引上げ等の「女性の活躍推進」を強く打ち出した。

女性の活躍推進が求められる社会的な背景としては、少子化による人口構造の変化に伴い今後労働力人口の大幅な減少が見込まれる一方、いわゆる「M字カーブ」にみられるように、育児期の女性の就業率が低い現状にあることが挙げられる。また、女性が自身の能力を最大限に発揮できるようにすることは、人材確保としての側面のみならず、社会全体

の活性化にもつながる<sup>1</sup>ことが期待されていることも要因である。

直近の第1子出生前後の女性の正規職員の継続就業率は52.9% (2005-09年)<sup>2</sup>にとどまっており、ほぼ半数が出産・子育てを機に退職しているのが実態である。育児休業取得率の上昇にもかかわらず、女性の出産・育児期の離職は依然として課題である。

また、日本企業における人材育成は、採用した人材を一定の年数をかけて内部育成し、幹部に登用していくことが特徴である<sup>3</sup>。このため、一定の年数に達する女性が少なくなれば、管理職への登用には自ずと限界が生じることとなる。換言すれば、育児をしながら働ける環境づくりは女性の活躍のための条件として重要である。

本稿では、子を持つ労働者の雇用の継続を目的とする「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成3年法律第76号）」（以下「育児・介護休業法」という。）を中心に両立支援のための法制度を概観した後、育児期女性の就業の現状及び就業継続を妨げる要因について問題の所在を示し、諸外国の公的な育児休業制度及び経済的保障制度の差異に敷衍しつつ、女性がその能力を継続して発揮できる労働環境の整備における課題を考察する。

## I 両立支援制度の概要

本章では、女性の就業継続との関係から、

<sup>1</sup> 女性の就業促進は世帯収入を増加させ、経済成長にもつながることが指摘されている。内閣府「男女共同参画会議基本問題・影響調査専門調査会報告書」（平成24年2月）によると、潜在労働力（現在就業しておらず求職活動はしていないものの就業を希望する者）である342万人の女性の就業により、労働力が5%増加し、雇業者報酬総額が約7兆円（GDPの約1.5%）増加すると試算されている。

<sup>2</sup> 2005-09年に第1子を出産した女性についての数値である。国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査（夫婦調査）」（平成22年）。

<sup>3</sup> 濱口桂一郎「日本の雇用と労働法」日本経済新聞出版社（2011.9）

我が国の両立支援制度を概観する。具体的には、両立支援の法的枠組の中心である育児・介護休業法に加え、育児休業中の所得保障について定めた雇用保険法及び両立支援に係る企業の自主的な取組を促す次世代育成支援対策推進法（平成15年法律第120号）（以下「次世代法」という。）をみていく。

### 1 育児・介護休業法

育児休業は、子を養育する労働者が育児を契機に離職することなく、就業を継続することを目的とした制度である。我が国では、昭和47（1972）年に制定された「勤労婦人福祉法（昭和47年法律第113号）」<sup>4</sup>により育児休業制度が初めて導入された。本法律により、乳幼児を養育する女性労働者に対する育児休業の実施が事業主の努力義務とされた。その後、少子化の進展や女性労働者の増加を背景に、平成3（1991）年に制定された「育児休業等に関する法律」によって、育児期の労働者が職業生活と家庭生活をそれぞれ充実して営むことができるよう、一定期間の育児休業を権利として保障する制度となった。同法はその後数次の改正を経て、現在では介護休業の規定を含む育児・介護休業法となっている。育児・介護休業法の概要は以下のとおりである。

#### (1) 育児休業制度

育児休業は、育児による離職を防止し、雇用の継続を目的とするものであることから、いわゆる正社員だけではなく、パートタイム労働者等の非正規労働者でも取得できる<sup>5</sup>。た

<sup>4</sup> 昭和60（1985）年に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律（昭和60年法律第45号）」へと改正が行われた。

<sup>5</sup> 雇用されて1年未満の者や、育児休業の申出の日から1年以内に雇用関係が終了することが明らかな者、1週間の所定労働日数が2日以下の者等の育児休業を取得できないこととするに合理的な理由がある者については、労

だし、有期契約労働者は、一定の要件を満たすことが必要となっている<sup>6</sup>。

育児休業を取得できる期間は、子が1歳に達するまでの間となっている。また、1歳の時点で保育所に入れない、1歳以降子を養育する予定であった配偶者が死亡する等の場合は、1歳6か月まで延長が可能になる（第9条）。

父母ともに育児休業を取得する場合、休業可能期間は子が1歳2か月に達するまで延長される（第9条の2、いわゆる「パパ・ママ育休プラス」）。ただし、父母1人ずつが取得できる休業期間の上限は1年間（母親の場合は産後休業期間の8週間を含んだ1年間）である。例えば、共働き世帯において、生後1歳までは母親が育児休業を取得して復職し、父親は1歳2か月までの期間で育児休業を取得することが可能になる。また、母親の産後休業期間に父親が育児休業を取得した場合、原則1回である育児休業を、父親のみ特別な事情がなくても2回取得することを認めている（第5条第2項）。

## (2) 勤務時間短縮等の制度

幼い子どもの世話は特に手がかかることから、雇用の継続のためには、働きながら育児に要する時間を確保する必要がある。そのために勤務時間を短くすることは、フルタイムの休業と並んで必要性が高い。これは就業を継続する労働者にとって、収入が途絶えないことや職業能力の低下を防止できること等のメリットがある。このような育児期の労働者のニーズに応え、短時間勤務制度が整備され

ている。

3歳未満の子を養育する労働者に対して、事業主は短時間勤務制度を設けることが義務付けられている（第23条）。短時間勤務制度は、1日の所定労働時間を6時間以下とする措置を原則とする。ただし、業務の性質や実施体制からそれが困難である場合は、事業主はフレックスタイム制や始業・終業時刻の繰上げ・繰下げ等の措置を講ずることとしている。

また、3歳未満の子を養育する労働者に対し、その請求によって、事業主は所定労働時間を超えて労働させてはならない<sup>7</sup>（第16条の8）。

さらに、小学校就学前の子を養育する労働者に対する時間外労働や深夜業の制限措置も定められている。事業主は、当該労働者の請求により、1か月24時間、1年150時間を超える時間外労働をさせてはならない（第17条）。また、深夜時間帯（午後10時～朝5時）に労働させてはならない（第19条）。

## (3) 子の看護休暇

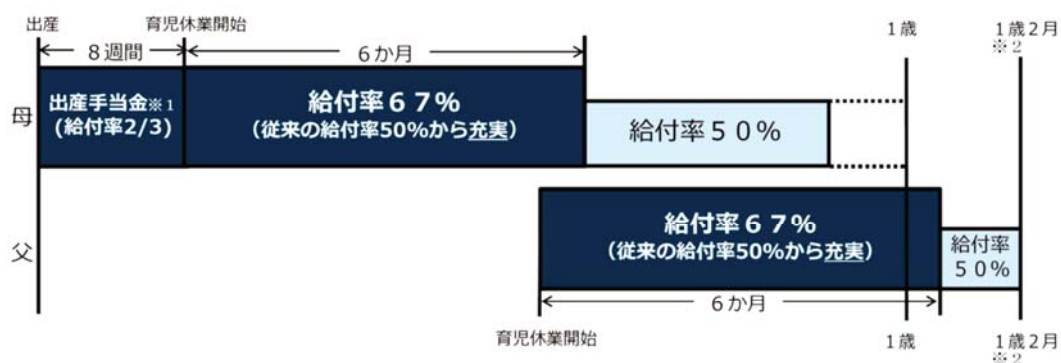
子どもの病気やけがの際に、休暇を取得しやすくすることで働き続けることができるよう、子の看護休暇の制度が設けられている。これは、労働基準法によって付与される年次有給休暇とは別に取得できる休暇である。小学校就学前の子を養育する労働者は年5日（2人以上であれば年10日）の子の看護休暇が取得可能である（第16条の2）。また、有期契約労働者もその契約期間の長短にかかわらず、法定の日数の子の看護休暇を取得できる。事業主はいかなる理由をもってしても看護休暇の申出を拒むことはできない。

使協定により育児休業の適用除外とすることができる。

<sup>6</sup> 有期契約労働者が育児休業を取得できる要件は、①同一の事業主に継続して1年以上雇用されていること、②子の1歳の誕生日以降も引き続き雇用されることが見込まれること、③子の2歳の誕生日の前々日までに、労働契約の期間が満了しており、かつ、契約が更新されないことが明らかでないこと、の3要件を満たした場合である。

<sup>7</sup> 雇用されて1年未満の者や1週間の所定労働日数が2日以下の者については、労働協約により対象外とすることができる。

(図1) 父母ともに育児休業を取得する場合の育児休業給付のイメージ



※1：健康保険等の被用者保険より、産前6週間、産後8週間において、1日につき標準報酬日額の2/3相当額が出産手当金として支給される。

※2：同一の子について配偶者が休業をする場合については、子が「1歳2か月」に達する日まで支給（パパ・ママ育休プラス）

（出所）内閣府「男女共同参画白書 平成26年版」

## 2 育児休業給付金（雇用保険法）

育児休業中の賃金は、事業主の賃金支払い義務が発生しないため無給である。しかし、労働者が経済的な理由で育児休業の取得を躊躇しないよう、育児休業期間中の所得保障として、雇用保険の被保険者に対して育児休業給付金が支給される<sup>8</sup>。支給期間は最長1年間（夫婦交代で育児休業を取得すれば子が1歳2か月になるまでの1年間）である。支給額については、平成26（2014）年、第186回国会の雇用保険法改正により、育児休業を開始してから最初の180日までの期間は休業開始時賃金の67%（従来は50%）となった（平成26年4月1日以降に開始する育児休業が対象。181日目からは従来どおり休業開始前の賃金50%相当額が支給される）。我が国では男性の給与は女性に比して高いことが多く、男性の育児休業取得は世帯収入への影響が大きいことから男性の育児休業の取得が進まないとの指摘があった。今回の措置は、特に男性の育児休業の取得促進を目的としたものである。

<sup>8</sup> 雇用保険の被保険者が育児休業を取得した場合に、当該休業開始前の2年間に、賃金の支払の基礎となった日数が11日以上ある月が通算して12か月以上あることが要件になる。

妻の給付率が下がるタイミングで夫が交代して育児休業を取得することで高い給付率が維持でき、どちらか一方が子1歳まで取得するよりも得られる金額は高くなる（図1）。

なお、事業主が育児休業給付金に加えて賃金を支払った場合は、その額に応じて支給額が減額される<sup>9</sup>。

## 3 次世代育成支援対策推進法

仕事と家庭の両立を可能にするためには、企業における雇用環境の整備が不可欠であるとの観点から次世代法が平成15（2003）年に制定された。

次世代法は、育児休業の取得をはじめとした仕事と家庭の両立を図りやすい職場環境の整備に対する企業の自主的な取組を促すことを制定の趣旨としており、民間企業（一般事業主）及び国・地方公共団体の機関等（特定事業主）に対して、その従業員及び職員に対する子育て支援の行動計画（「一般事業主行動計画」及び「特定事業主行動計画」）の策定を

<sup>9</sup> 支払われた賃金の額が休業開始時の賃金日額に支給日数をかけた額に対し、13%を超えるときは支給額が減額され、80%を超える場合は、給付金は支給されない。



義務付けている<sup>10</sup>。一般事業主行動計画では、企業は、その雇用するパートタイム等の非正規労働者も対象に含め、「子育てをする労働者の仕事と子育てとの両立を支援するための雇用環境の整備」や「子育てをしていない従業員も含めた多様な労働条件の整備」等のその企業が実施する次世代育成支援対策の内容及びその実施時期を定める。

計画を実施した後、一定の基準を満たした企業は、子育て支援に積極的な企業として厚生労働大臣の認定を受けることができる<sup>11</sup>。認定を受けた企業は、「次世代認定マーク（愛称：くるみん）」を自社の広告や商品に表示することが可能となり、ワーク・ライフ・バランスの推進に取り組んでいることを社会にアピールできる。さらに、認定を受けた日を含む事業年度において、普通償却限度額の32%の割増償却が可能となる税制上のメリットがある<sup>12</sup>。

しかし、男性の育児休業取得率が依然として低いことや、所定外労働の削減や年次有給休暇取得率の向上といった面であまり変化が認められなかった。このため、平成26（2014）年に現行より高い水準の新たな特例認定制度を設け<sup>13</sup>、働き方の見直しに資する取組を促

進する等の次世代法の改正が行われた。

## II 育児期女性の就業の現状

本章では、年齢層別の女性の労働力率から育児期女性の就業の現状をみるとともに、育児休業の取得状況をはじめとした女性の就業継続の実態をみていく。

### 1 M字カーブ

年齢層別にみた我が国の女性労働力率は、子育て期である30歳代が谷となる「M字カーブ」を描くことが知られている。これは、出産あるいは育児を機に離職し、育児が終わってから再び働き出す女性が多いことを示しており、我が国における出産・育児期の就業継続の困難さを表している。

M字カーブの谷は年々浅くなってきているものの、女性の労働力率を配偶関係別にみると、有配偶者の労働力率は20歳代から40歳代にかけて未婚者の労働力率より大幅に低下している（図2）。未婚者の労働力率は20歳代後半をピークに徐々に低下する山型を描いているのに対し、有配偶者では40歳代後半がピークとなっている。この傾向は昭和50（1975）年、平成2（1990）年、平成25（2013）年とともに大きな変化はみられない。有配偶者女性の労働力率は過去に比べて上昇している中で、未婚者と有配偶者の労働力率の差は依然として存在している。M字カーブの谷が浅くなっているのは、未婚者の割合の増加が全体の労働力率を押し上げたことによるものと考えられ、女性の就業継続が大きく前進したことを直ちに示すものではない。

また、労働力率を就業形態別の割合で見ると、20歳から30歳代前半にかけて正規雇用者

<sup>10</sup> 法律の制定時は常時雇用する労働者が301人以上の企業に義務付けられていたが、平成20年の改正により、101人以上の企業に拡大された。なお、100人以下の事業主は努力義務となっている。

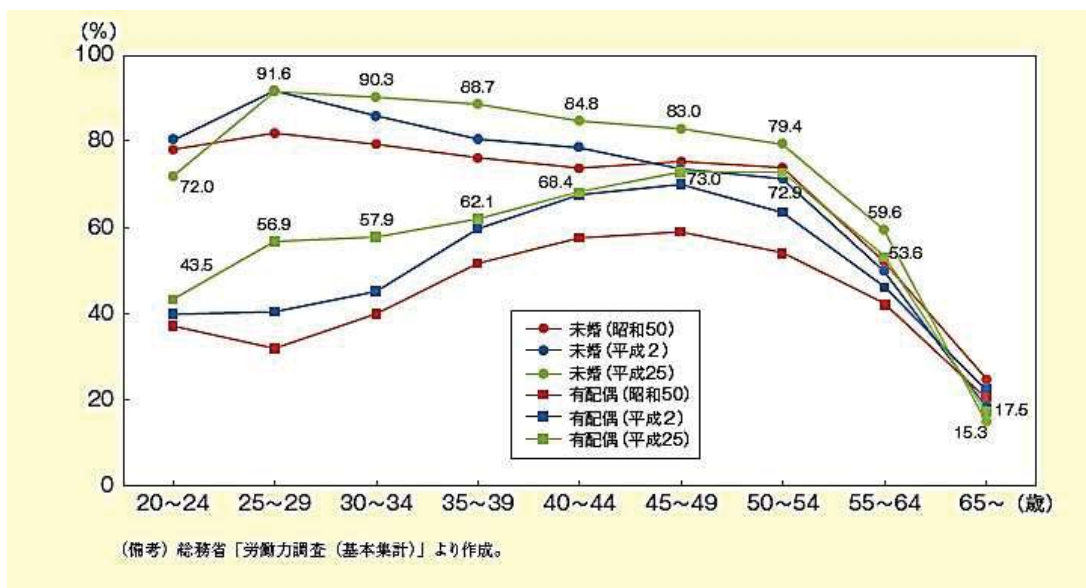
<sup>11</sup> 認定基準は、①男性労働者のうち育児休業をした者が1人以上いること、②女性労働者の育児休業取得率が70%以上であること、③3歳から小学校就学前の子どもを育てる労働者について「育児休業に関する制度、所定外労働の制限に関する制度、所定労働時間の短縮措置又は始業時刻変更等の措置に準ずる制度」を講じていること、④「所定外労働削減のための措置、有給休暇取得促進のための措置、その他働き方の見直しに資する」多様な労働条件の整備のいずれかを実施していること等である。平成26年の改正に伴い、認定基準について、女性の育児休業取得率を70%から引き上げること等が労働政策審議会雇用均等分科会において検討されている。

<sup>12</sup> 平成27年3月31日までの措置である。

<sup>13</sup> 平成27年4月1日施行。労働政策審議会雇用均等分科会において、①男性の育児休業取得に係る基準、②所定外労働の削減や年次有給休暇の取得促進等の働き方の見直し

に係る基準、③女性の継続就業に係る基準、④育児をしつつ活躍する女性を増やすための取組に係る基準等の設定について議論がなされている。

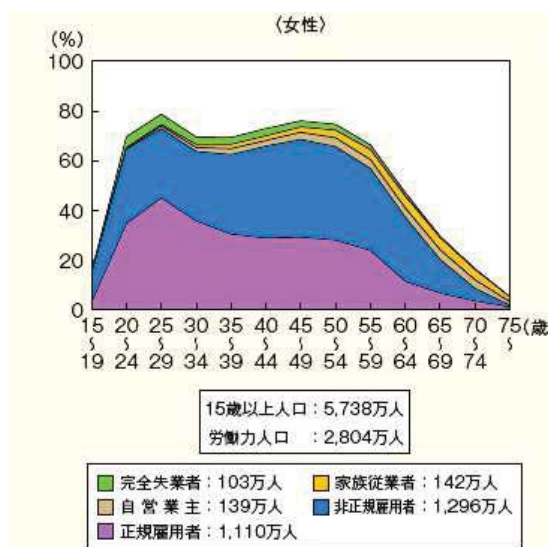
(図2) 配偶関係・年齢階級別女性の労働力率の推移



(出所) 内閣府「男女共同参画白書 平成26年版」

の割合が最も高い。一方、30歳代後半以降の労働力率は、全体としては緩やかに上昇しているものの、非正規雇用者の割合が最も高い(図3)。多くの女性が出産・育児に差し掛かる20歳代後半以降で、正規雇用が減少して非正規雇用が増加する傾向がみられる。これは正社員として働き始めた女性も、出産・育児期に離職し、非正規雇用への転職という選択を行っているためと考えられる。

(図3) 年齢階級別労働力率の就業形態別内訳



(出所) 内閣府「男女共同参画白書 平成26年版」

女性の潜在的労働力率<sup>14</sup>も実際の労働力率と同じくM字カーブを描いている。しかし、特に20歳代から50歳代にかけて、実際の就業率よりも高い割合となっており、求職をしていない就業希望者が多い(図4)。

<sup>14</sup> 潜在的労働力率は、労働力人口に求職をしていない就業希望者を加え、15歳以上人口で除したものの。

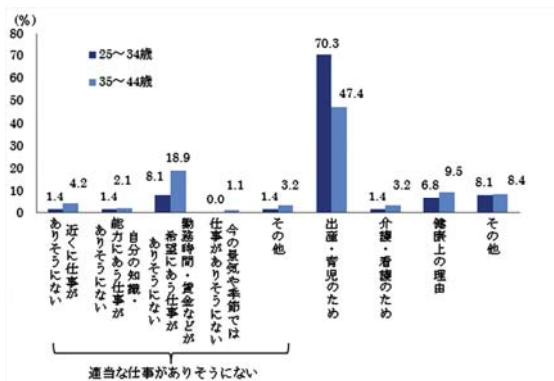
(図4) 女性の年齢階級別就業率及び潜在的労働力率



(出所) 厚生労働省「働く女性の実情」(平成23年)を基に作成

就業を希望しながらも求職活動を行っていない理由として、「出産・育児のため仕事が続けられそうにない」ことを挙げる割合が非常に高くなっており、仕事と家庭の両立が困難であるために求職活動をしていない女性が相当数存在することを示している(図5)。

(図5) 女性の非求職理由別非労働力人口のうち就業希望者の割合



(出所) 総務省「労働力調査(詳細集計)」(平成25年)を基に作成

## 2 育児期女性の就業継続の実態

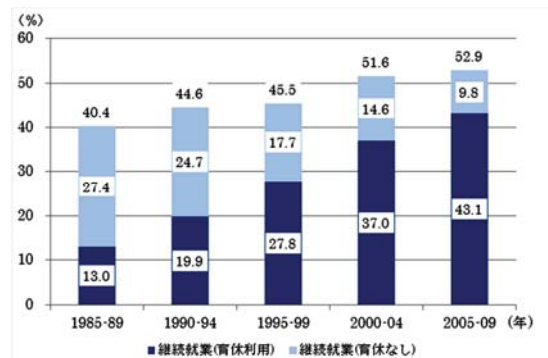
平成25年度における女性の育児休業取得率<sup>15</sup>は83.0%であり、近年は高い水準で推移

している。しかし、この数値の母数には出産前に離職した者の数が含まれていないため、出産・育児期の女性の就業の実態を読み取ることは難しい。

そこで、まず育児休業を比較的取得しやすいとされる正規の職員に限って妊娠前から就業していた女性のうち第1子出産後も就業を継続した者の割合をみると、直近では52.9%(2005-09年)<sup>16</sup>となっている(図6)。

さらに、正規の職員で育児休業を利用して就業を継続している者についてみると、13.0%(1985-89年)から43.1%(2005-09年)と、この20年間で大幅に増加している。しかしながら、就業継続率自体は40.4%(1985-89年)から52.9%(2005-09年)への増加にとどまっておらず、全体として大きな伸びがみられない。育児休業制度の導入によって就業継続率には一定程度の改善がみられるものの、その効果が十分に表れているわけではないといえる。

(図6) 第1子出産前後の就業継続率(正規の職員)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査(夫婦調査)」(平成22年)を基に作成

<sup>15</sup> 厚生労働省「雇用均等基本調査」(平成25年)。平成23年10月1日から平成24年9月30日までの1年間に在職中に出産した女性(正社員と非正社員の両方を含む)のうち、

平成25年10月1日までに育児休業を開始した者(育児休業の申出をしている者を含む)の割合。

<sup>16</sup> 2005-09年に第1子を出産し、その子どもが1歳の時に就業していた女性についての数値である。国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査(夫婦調査)」(平成22年)。

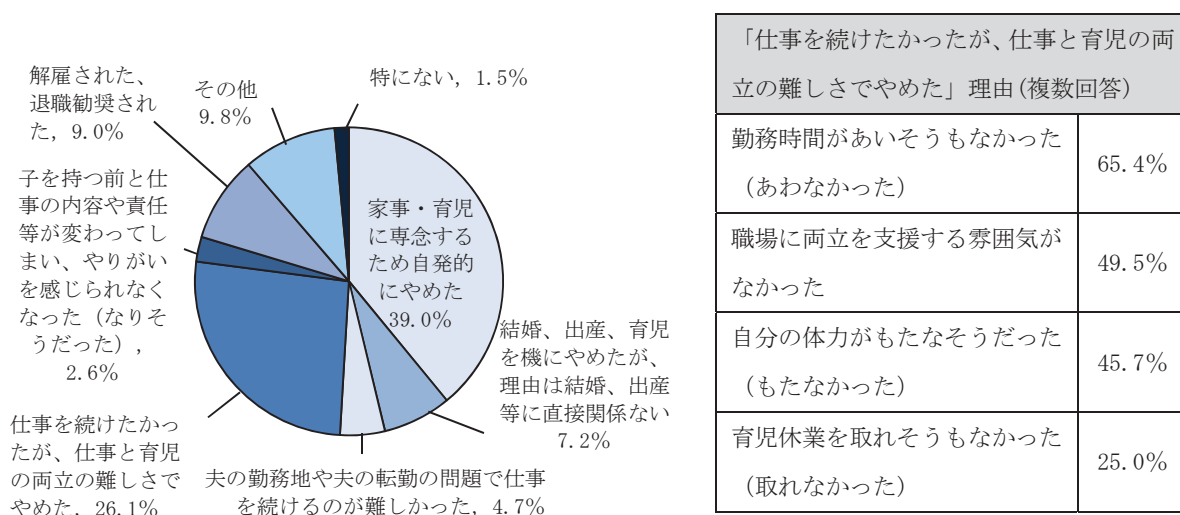
### Ⅲ 就業継続を妨げる要因

本章では、就業継続を妨げる要因について、妊娠・出産を機に退職した女性正社員が挙げた理由のうち「家事・育児に専念するため自発的にやめた」を除いて最多（26.1%）である「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」に着目し、その具体的な理由を提示しつつ考察する（図7）。

#### 1 職場環境

女性正社員が「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」理由として、「勤務時間があいそうもなかった（あわなかった）」（65.4%）ことを挙げる割合が最も高い。このことから、職場環境が就業継続を妨げる要因の一つになっていると考えられる。我が国の職場環境は、長時間労働が常態となっており、休暇が取得しにくいことが指摘されている。

（図7）子を持つ直前の就労形態別妊娠・出産前後に退職した理由（正社員）



注1：調査対象は、未就学の子を持つ者で、分析対象は、妊娠・出産前後に退職したことのある女性。

注2：就業形態は、出産前の状況である。

（出所）三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」（平成20年）を基に作成

週60時間以上就業する労働者の割合は男性正社員で16.9%、女性正社員で7.5%（いずれも平成24年）となっており、特に子育て世代に当たる30歳代男性では平成16年の23.8%から平成24年に18.2%と若干減少しているものの、依然として高い水準となっている<sup>17</sup>。また、年次有給休暇の取得率は平成14年の48.1%から平成25年には47.1%と、ほとんど

変化していない<sup>18</sup>。

このように長時間労働が常態化し、休暇が取得しにくい職場では、労働者が家事・育児のために定時帰宅や休暇の取得を行うことは歓迎されず、仕事と家庭の両立を困難なものとする職場風土が生まれやすいと考えられる。上記の調査において、「職場に両立を支援する雰囲気がなかった」と回答する割合が

<sup>17</sup> 総務省「労働力調査（基本集計）」（平成16年及び平成24年）

<sup>18</sup> 厚生労働省「就労条件総合調査」（平成14年及び平成25年）

49.5%となっていることから、このような職場環境で育児をしながら働く困難さを女性が感じていることがわかる。

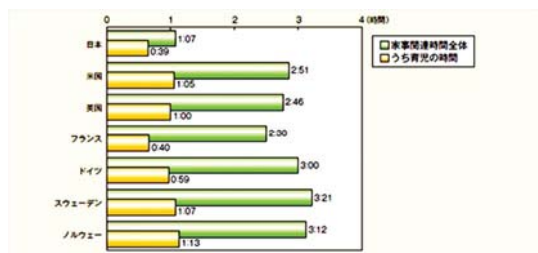
## 2 家事・育児の負担

「自分の体力がもたなそうだった（もたなかった）」との回答は45.7%となっている。この回答から家事・育児の負担が育児期の女性の就業継続の判断に大きな影響を与えていると考えられる。

男性の育児参加は女性の就業継続に好影響を与えるとされている。厚生労働省の調査によると、夫の平日の家事・育児時間なしの家庭の妻の就業継続の割合は46%であり、4時間以上の家庭の妻は74%となっている<sup>19</sup>。このように、夫の家事・育児時間が長いほど第1子出産前後の妻の就業継続の割合が高いことから、女性の就業継続を促進するためには男性の家事・育児参加が必要であるといえる。

しかしながら、我が国の男性が家事・育児に費やす時間は先進国の中で際立って低い水準にあり（図8）、家庭責任は主として女性が担っている現状がみてとれる。

（図8）6歳未満児のいる夫の家事・育児関連時間（1日当たり）



（備考） 1. Eurostat "How Europeans Spend Their Time Everyday Life of Women and Men" (2004), Bureau of Labor Statistics of the U.S. "American Time Use Survey" (2011)及び総務省「社会生活基本調査」(平成23年)より作成。  
2. 日本の数値は、「夫婦と子どもの世帯」に限定した夫の「家事」、「介護・看護」、「育児」及び「買い物」の合計時間である。

（出所） 内閣府「男女共同参画白書 平成25年版」

また、男性の育児休業取得率は2.03%（平成25年度）にとどまり、仕事と生活の調和推進のための行動指針（平成22年改定）における「2020年までに男性の育児休業取得率を13%へ引き上げる」という数値目標には遠く及ばない状況にある。欧米諸国においても、男性の育児休業取得率は女性と比べて低い傾向が共通してみられるが、日本の取得率の低さは顕著であるといえよう。

しかし、男性の育児に対する関心が薄いわけではなく、むしろ近年高まっているといえる。ニッセイ基礎研究所の調査によると、40歳以下の正社員男性の約3割が育児休業を取得したいと考えている<sup>20</sup>。若手ほどその割合は高まっており、育児休業を取得したいと考えている25歳以下の男性の割合は約4割にのぼる。

男性が育児休業を取得しない理由として、職場の雰囲気や仕事の状況を挙げる割合は約5割と、最も高い<sup>21</sup>。前述した仕事と育児の両立を困難にする職場環境が男性の育児休業取得にも影響しているといえる。

## IV 諸外国の育児休業制度及び経済的保障制度の比較

本章では、ドイツ、フランス、スウェーデン、アメリカの欧米4か国における両立支援制度に係る背景を踏まえた上で、育児休業及びその間の所得保障の法制度について諸外国と我が国の制度の比較を行う。

<sup>20</sup> ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立に関する調査」(平成20年)。企業調査の対象企業（全国の規模10人以上の企業763社）に勤務する従業員のうち、40歳以下の男性正社員を対象としている。

<sup>21</sup> 厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査（平成22年出生児）」(平成22年)

<sup>19</sup> 厚生労働省「第9回21世紀成年者縦断調査」(平成23年)

## 1 ドイツ<sup>22</sup>

ドイツの合計特殊出生率<sup>23</sup>は1970年代に2を割り込み、以降欧州諸国の中でも低い水準で推移していた。1930年代から1945年にかけて、ドイツにおいて行われた優生学<sup>24</sup>に基づく政策の反省から、国家が家族に介入する人口政策を行うことはタブーとされてきたが、人口減少が経済や社会全体に与える負の影響が広く認識されるようになり、少子化対策や国際競争力の強化の観点から家族政策が議論されるに至った。

ドイツでは、労働者は子が3歳になるまで（合計36か月）の「両親休暇」の請求が可能であり、子が8歳になるまでの期間にその休暇を持ち越すことも可能である。また、一方の親が単独で取得することはもちろん、両親が同時に取得することも、分担して取得することも可能である。

休業中の所得保障については、2007年に両親手当制度が導入され、両親休暇を取得した者に対して従前賃金平均額の67%相当額が原則12か月間支給される。また、両親手当の支給を受けながら週30時間以内の短時間労働を行うことも可能である。両親手当の受給額に所得制限はなく、専業主婦や学生等子どもが生まれる前から所得がない者にも最低保障額として月額300ユーロが給付される。また、毎月の支給額を半額にして、受給期間を2倍にすることも可能である。

支給期間について、もう一方の親も休業あるいは勤務時間を短縮することで世帯の就労所得が減少する場合は、更に2か月分（「パートナ一月」と呼ばれる）の両親手当が支給される<sup>25</sup>。14か月分の両親手当を受給するにはもう一方の親が少なくとも2か月間休業あるいは勤務時間の短縮をすることが必要であることから、父親が育児に参加するインセンティブとなっている。両親手当の導入によって、2007年以前は3%程度にすぎなかったドイツ人男性の育児休業取得率が2009年には23.6%と、大幅に増加したとされている<sup>26</sup>。

## 2 フランス<sup>27</sup>

フランスでは、第一次世界大戦や伝染病の流行等による急激な人口減少を背景に、出生率の上昇を目的として、1932年に家族手当が法定化される等、早い時期から積極的な家族政策がとられてきた。フランスの家族政策は、最初は伝統的な家族に対する経済的支援として始まり、市民の選択の自由を重視した両立支援型へと転換してきた。そして、給付から保育まで、多様性のある家族給付が現在のフランスにおける家族政策の中核となっている。フランスの合計特殊出生率は2011年時点で2.01となっており、女性の就業率も高くM字カーブを描いておらず、子を持つ女性が働き続けることが一般的な環境となっている。

フランスでは、労働者は子が3歳になるま

<sup>22</sup> 本節における記述は厚生労働省「2013年 海外情勢報告」（2013）、労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No. 151 ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終報告書＞』（2012年）、齋藤純子「ドイツの連邦親手当・親時間法—所得比例方式の育児手当制度への転換」『外国の立法 232号』国立国会図書館調査及び立法考査局（平成19年）を参照している。

<sup>23</sup> 15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの。一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。

<sup>24</sup> 優生学とは、「人類の遺伝的素質を改善することを目的とし、悪質の遺伝形成を淘汰し、優良なものを保存することを研究する学問」（『広辞苑 第六版』）。

<sup>25</sup> 重大な疾病等の理由によりもう一方の親が子の世話をすることができない場合や一人親の場合は、最初から14か月分を請求できる。

<sup>26</sup> （独）労働政策研究・研修機構（平成23年）「父親の育児休業取得率、23.6%」〈[http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011\\_7/german\\_02.htm](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_7/german_02.htm)〉（平成26年7月20日アクセス）

<sup>27</sup> 本節における記述は厚生労働省「2013年 海外情勢報告」（2013）、労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No. 151 ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終報告書＞』（2012年）、神尾真知子「フランスの子育て支援—家族政策と選択の自由」『海外社会保障研究 No. 160』国立社会保障・人口問題研究所（2007.9）を参照している。

で（合計36か月）育児休業を取得できる。一方の親が単独で取得することはもちろんのこと、両親が同時に取得することも、交代して取得することも可能である。さらに、育児休業期間中に週16時間以上30時間以内の短時間労働を行うことも、完全な休業と短時間労働を組み合わせることも可能である。また、父親は子どもの出生後最大11日（多胎出産では最大18日）の「父親休暇」を取得できる。

休業中の所得保障は、家族給付の一類型である「乳幼児受入手当」(Prestation d'accueil du jeune enfant. 以下「PAJE」という。)から給付される。PAJEは、一括して定額支給される出産手当に加え、子が3歳になるまで支給される基礎手当、自由選択補足手当<sup>28</sup>から構成されている。

基礎手当は、子どもの養育に係る費用の補填という性格で、子ども一人当たり定額支給される。所得制限があるが、3歳以下の子を持つ家庭の90%が対象となるよう設定されている。

自由選択補足手当は「活動自由選択補足手当」と「保育方法自由選択補足手当」に分かれる。

活動自由選択補足手当は、育児休業の取得あるいは短時間労働によって減少した所得の補填のため、第1子は出産休暇終了後から6か月間、第2子以降は3歳になるまでの間支給される。また、3人目以降の育児に当たっては、「活動自由選択補足手当」と「活動自由選択オプション補足手当」のいずれかを選択できる。活動自由選択オプション補足手当は女性の経済的自立の観点から第3子以降の子育てをする女性の復職を促すため、休業期間を1年間に短縮する代わりに給付額を増額する制度である。

<sup>28</sup> 自由選択補足手当は、所得や子の数、基礎手当の受給の有無、保育方法等によって詳細に額が定められている。

保育方法自由選択補足手当は、就業継続して保育サービスを利用する労働者に対して、保育施設や保育ママ等保育サービスに要する費用を補償する手当である。子どもが6歳になるまでの間、利用する保育サービスの内容に応じて定額支給される。

また、父親休暇の間中は出産保険制度から賃金の日額基本給と同額が支給される。

### 3 スウェーデン<sup>29</sup>

スウェーデンは、1974年に男性でも育児休業を取得できる制度を導入する等、早い時期から男女平等の労働環境の整備を進めてきた。男性を主たる生計の維持者とした性別役割分業観を脱し、男女が互いに経済的に自立をして平等に家庭責任を負うことを目指してきたことがスウェーデンの家族政策の特徴である。

スウェーデンでは、両親休暇法の規定により、労働者は子が1歳半に達するまで（最大480日）両親休暇を取得できる。休暇は出産10日前（父親は出産後）から子が8歳あるいは義務教育第1学年修了までの間、年に最大3回まで分割することが可能である。また、同期間の間に労働時間を所定労働時間の75%まで短縮することができる。

休業中の所得保障については、両親休暇を取得している労働者に対して、子ども一人につき最大480日間の両親手当が支給される。480日間のうち390日間は従前所得の80%（従前所得が低くても最低保障額として日額225クローナが支給される）、残りの90日間は所得に関わりなく一律に日額180クローナが支給

<sup>29</sup> 本節における記述は厚生労働省「2013年 海外情勢報告」(2013)、高橋美恵子「スウェーデンの子育て支援—ワーク・ライフ・バランスと子どもの権利の実現」『海外社会保障研究 No. 160』(前掲注28)、高橋美恵子「スウェーデンにおけるワーク・ライフ・バランス—柔軟性と自律性のある働き方の実践—」武石恵美子編著『国際比較の視点から日本のワーク・ライフ・バランスを考える：働き方改革の実現と政策課題』ミネルヴァ書房(2012. 6)を参照している。

される。両親手当には、先の390日のうち、60日間は父母それぞれに専属して割り当てられている。さらに、割当期間以外の育児休業の分割が父母の間で均等であればあるほど手当を加算する「均等ボーナス制度」が、父母それぞれが育児休業を取得するインセンティブとなっている。

短時間労働をしながら手当を部分取得することもできる。所定労働時間の4分の1、2分の1、4分の3又は8分の7だけを勤務した場合に、それぞれ4分の3日、2分の1日、4分の1日又は8分の1日分の手当を受給することが可能である。

12歳未満の子どもが病気になった際の看護等に関する休暇期間中は、子ども一人につき年間60日、所得の80%が保障される。また、父親は子どもの出生後10日間の「父親休暇」を取得でき、所得の80%が保障される。

#### 4 アメリカ<sup>30</sup>

アメリカでは、1960年代から80年代にかけて女性の社会進出の急速な進展に伴って共働き世帯が増加し、仕事と育児の両立という困難に直面したが、欧州諸国とは異なる形で両立支援の取組が進んだ。その背景としては、国家は私的領域に介入しないという姿勢が伝統的にあることや、雇用の流動性が高いため、出産・育児のために離職しても同職種への再雇用が比較的容易であり、育児休業の必要性が低いこと等が挙げられる。また、直近10年間の合計特殊出生率はおよそ2.0前後(平成24年:1.88)と先進国の中でも比較的高水準で推移しているため、少子化対策として積極的に

位置付けられることもなかった。このような背景の下、アメリカにおいては育児休業の公的な制度は整備されず、欧州諸国と比較すると両立支援の導入状況は高水準とはいえない。

しかし、柔軟な働き方や有給休暇の整備等を福利厚生の一環として自主的に導入する企業が、1980年代半ばから90年代にかけて増加した。この時期には既に女性管理職の登用等職場における男女共同参画は進んでおり、家事・育児の負担が偏りがちな女性従業員の定着を高めようとしたことがきっかけであった。法的な必要性がないにもかかわらず企業が自主的に両立支援策を講じるのは、女性従業員の定着や優秀な人材の確保といった経営的な意義を企業が強く認識しているからだとされている<sup>31</sup>。ただし、両立支援を従業員に対して一律に提供している職場は少なく、恩恵を受けているのは管理職や高学歴者、専門職等の高スキル労働者に限定されているとの指摘もある<sup>32</sup>。

アメリカには育児休業やそれに類似した制度はない。労働者は「家族及び医療休暇法」の規定の範囲内で、年間最長12週間の休暇を取得できるのみである。しかも、その対象となるのは従業員50人以上の事業所で、12か月以上勤続して年間1,250時間以上勤務した従業員と要件が高く設定されており、対象者は全就業者の約半数程度に過ぎないと指摘されている<sup>33</sup>。育児だけでなく、産前・産後休暇や病気、介護のための休暇としても利用できるが、休暇の理由が育児である場合は、子の

<sup>30</sup> 本節における記述は厚生労働省「2013年 海外情勢報告」(2013)、労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No. 151 ワーク・ライフ・バランス比較法研究＜最終報告書＞」(2012年)、黒澤昌子「アメリカにおけるワーク・ライフ・バランス」『国際比較の視点から日本のワーク・ライフ・バランスを考える：働き方改革の実現と政策課題』(2012.6)を参照している。

<sup>31</sup> 武石恵美子「ワーク・ライフ・バランス実現の課題と研究の視座」『国際比較の視点から日本のワーク・ライフ・バランスを考える：働き方改革の実現と政策課題』ミネルヴァ書房(2012.6)7頁

<sup>32</sup> 黒澤昌子「アメリカにおけるワーク・ライフ・バランス」武石恵美子編著『国際比較の視点から日本のワーク・ライフ・バランスを考える：働き方改革の実現と政策課題』ミネルヴァ書房(2012.6)202頁

<sup>33</sup> 同上 187頁



誕生から1年以内に取得することとされている。取得期間の分割、時間単位での取得が可能であり、柔軟な制度となっている。ただし、夫婦が同一企業に雇用されている場合には夫婦合わせて12週間しか取得できない。

休業中の手当に関する連邦レベルの規定はなく、休業中は無給である。州によって多少の給付を行っている例もあるが<sup>34</sup>、公的な法制度は欧州諸国のように充実しているとはいえない。

## 5 比較

諸外国の事例からわかるように、日本の育児休業の期間は、フランスやドイツ、スウェーデンと比較すると短い、アメリカよりは長い。ただし、長期間の休暇により職場を離れることがキャリアの断絶や職業能力の低下を招きかねないことから、一概に長期の休暇が望ましいとは言えない。

所得保障については、厳密な比較はできないものの、我が国の給付水準はフランスの多様な手当やスウェーデンの手厚い給付率ほどではないが、ドイツとほぼ同率であり、アメリカは法制度上無給であることから、我が国の給付が他国と比較して一概に低水準であるとは言えない。

男性の育児参加を促す観点からみると、ドイツでは父親も育児休業を取得することで原則12か月の両親手当の給付期間が2か月延長されるパートナー月を設けている。スウェーデンでは両親手当の対象となる育児休業につき両親に各60日間の育児休業期間を割り当てる制度を導入しており、また、割当期間以外についても育児休業の分割が父母間で均等であればあるほど手当が加算される。これらは休業中の所得保障制度を、男性が育児休業を

取得するインセンティブとなるように設計したものと見える。これらの制度は両国で男性の育児休業取得率の向上に効果を上げているとされており、我が国でも男性の育児参加の促進を推進する上で注目に値するといえよう。

## まとめ

我が国では、両立支援制度を比較的に利用しやすい正社員であっても、ほぼ半数の女性が出産・育児を機に離職している。その主な要因は、長時間労働を常態とした職場環境や、家事・育児負担が女性に偏っていることにあると考えられる。特に、男性の家事・育児への関与が女性の就業継続にプラスの影響を与えていることから、男性の家庭への参加や両立支援制度の利用の促進によって、性別役割分業観による仕事と家事・育児の分担体制を変化させる試みが重要である。

その点で、ドイツやスウェーデンの制度は男性の育児休業取得に対するインセンティブを高めるものとなっており、男性の育児参加を促すという点で一定の効果を上げている。我が国においても、パパ・ママ育休プラスの導入や雇用保険法改正による給付額の引上げを行ってきたところであり、男性の育児休業の取得促進が期待されている。

一方、男性の育児参加が進まないのは長時間労働が常態化した職場環境が原因との指摘もある。育児休業の取得を促進するよう制度を整えても、長時間労働が常態化し、休暇が取得しにくい職場環境では、その効果は十分に表れにくいだろう。職場環境の改善について、平成26(2014)年の改正次世代法は特例認定の基準に所定時間外労働の削減や年次有給休暇の取得促進に関する具体的な数値を設定するなど働き方の見直しに資するより具体的な取組を企業に促そうとするものである。この働き方の見直しは、男性が家事・育児に

<sup>34</sup> 例えばカリフォルニア州では、州が運営する障害保険の加入者に給付を行い、経済的な保障を行っている。

関与しやすくなることだけでなく、育児をしながら働く女性がより一層能力を発揮できる職場環境にもつながるため、重要性が高いといえる。

以上を踏まえると、育児期の女性の就業継

続には、女性のために育児をしながら働くことができるよう制度や環境を整備することにとどまらず、育児期の「男性」も視野に入れて支援策を拡大していく必要がある。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・厚生労働省「次世代育成支援対策推進法に基づく一般事業主行動計画及び認定制度に係る効果検証研究会報告書」（平成23年）
- ・佐藤博樹・武石恵美子編著『ワーク・ライフ・バランスと働き方改革』勁草書房（平成23年）
- ・佐藤博樹・武石恵美子編『ワーク・ライフ・バランス支援の課題：人材多様化時代における企業の対応』東京大学出版会（平成26年）
- ・樋口修「スウェーデンの子育て支援策」『レファレンス 平成23年2月号』国立国会図書館調査及び立法考査局（平成23年）
- ・松原亘子『詳説 育児・介護休業法』労務行政研究所（平成8年）
- ・労働新聞社編『わかりやすい育児介護休業法』労働新聞社（平成22年）
- ・(独)労働政策研究・研修機構編『データブック国際労働比較2014』(独)労働政策研究・研修機構（平成26年）

## 規制改革の在り方再考 —バランスのとれた国民経済発展を目指して—

衆議院調査局調査員

木 藤 康 弘

(経済産業調査室)

### ■ 要 旨 ■

現在の政府で検討・実施されている規制改革は、大きく分けて経済成長を目的としたもの及び国民生活の充実を目的としたものに大別される。規制改革の多くは社会的規制の改革によって経済成長を実現することを目指すとされているが、規制改革の中には、現下の経済状況を踏まえると経済成長には有効とされない可能性のあるものがあるほか、社会的に大きな影響を与える可能性のあるものが存在する。すなわち、産業振興に関する規制改革は、生産者利益が過度に追求されることとなった場合には、生命・身体及び取引の安全性が担保されない可能性がある上に、デフレギャップが存在しているような状況における規制緩和等の供給能力拡大施策は市場における競争を激化させるだけで、有効な経済効果を得られない可能性がある。労働分野に関する規制改革については、実質賃金を低下させてしまう可能性があるほか、婚姻・出生率・人口構成等にも影響を及ぼす可能性がある。医療に関する規制改革については、改革が想定される利用者のニーズに叶わない可能性がある一方、今後進展する先進医療への対応が必要である。

規制改革を行うに当たって必要な視点として、第一に規制改革の前提となる経済指標や経済的効果、経済成長停滞要因を含めた景気認識、経済政策全体の中における規制改革の位置付け等について十分な議論が必要であること、第二に社会的効果の検証として、中長期的な影響についての考慮が必要であること、第三に場合によっては規制の再改革の必要性に関する柔軟な認識が必要であることの3点が重要である。

### 《 構 成 》

- I はじめに
- II 規制改革の目的
- III 規制改革の具体的効果
- IV おわりに

#### I はじめに

アベノミクス第三の矢においては、規制改革が重要な柱に位置付けられている。しかし、その議論の過程においては、見直しによる経済的効果にのみ着目し、それらの本来の目的

の現代的意義及び社会的・経済的側面における改革の費用対効果にかかる分析が必ずしも十分に行われていない。結果として改革を推進する側と反対する側の議論が十分にかみ合わず、建設的な検討がなされていないように見受けられる。

そこで、本稿では、IIで、まず、規制が経済的規制の要素の強いものと社会的規制の要素の強いものに分けられることを明らかにし、政府が実行しようとしている規制改革の目的が、大別すると経済成長と国民生活の充実で

あることを示す。次に、全体としては、政府では社会的規制を改革し、経済成長を実現することを目指していることを示す。Ⅲでは、政府の経済政策がどのような前提に立って実施されているか確認した上で、産業振興、労働、医療分野の検証を通じて規制改革の経済的効果、社会的効果について確認しつつ、現在検討されている規制改革の重要テーマについて、本来の改革目的に沿ったものであるかどうか検証を行う。Ⅳでは、上述した議論を踏まえて、規制改革に必要な視点を提示し、今後の改革を巡る論議に一石を投ずることとしたい。

なお、本稿は、筆者の個人的見解に基づくものであり、その所属する組織の意見を代表するものではない。また、本稿の内容についての文責は筆者個人に帰するものである。

## Ⅱ 規制改革の目的

### Ⅱ—1—1 規制の目的と区分

「規制」は、①労働や環境等に対して制限を加え、公序・良俗や消費者若しくは国民一般の利益や生命・身体及び取引の安全を守るための社会的規制と②生産者若しくは我が国経済全体の利益を守るための経済的規制に大きく分けられる。現行の様々な規制はいずれか片方の性格のみを有するものではなく、多くは不可分のものとして両方の性格を有するものとなっている。経済的規制の性格が強いものは、個人宅配便の規制緩和や電気通信市場の自由化に見られるように、これまでも多くの改革がなされてきた。現在の政府で検討がなされている規制改革のうち、経済的規制の側面が強い規制に関する改革は、農業・電力・ガス市場の開放に関するもの等に限られており、その他の規制改革は生命・身体及び取引の安全性や労働に関する分野を含むものが大半であり、検討されているものの多くが社会的規制の側面が強い規制に関する改革と

なっている<sup>1</sup>。

### Ⅱ—1—2 規制改革の目的と分類

現在の政府における規制改革は「我が国の経済を再生するに当たっての阻害要因を除去し、民需主導の経済成長を実現していくために不可欠の取組」<sup>2</sup>と位置付けられ、その目的は、「国の成長・発展、国民生活の安定・向上及び経済活動活性化への貢献」<sup>3</sup>とされており、集約すると、国民生活の充実と経済成長の実現を目的とするものの二つに大別できる。

また、主な規制改革の具体的な目的は、①経済環境の変化に適合して、経済成長を実現する、②国民に多様な選択肢を提供する、③意欲と創意に満ちた事業者に活躍の機会を提供する、④安全性をより効率的な手法で確保するとされている（図表1参照）。

<sup>1</sup> 「規制改革に関する第2次答申～加速する規制改革～」  
（平成26年6月13日規制改革会議）

<sup>2</sup> 「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」  
（平成25年6月5日規制改革会議）

<sup>3</sup> 同上

図表 1 規制改革の目的と施策具体例

規制改革目的		施策具体例
①経済環境の変化に適合して、経済成長を実現する		
i	イノベーションや生産性向上の機会保持	<ul style="list-style-type: none"> <li>・手続の電子化・オンライン化</li> <li>・産業競争力強化法第50条調査</li> <li>・公共調達制度見直し</li> <li>・一般集中規制の見直し(独禁法)</li> <li>・流通・取引慣行ガイドラインの見直し(独禁法)</li> </ul>
ii	雇用の流動性強化による産業の新陳代謝促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労使双方が納得する雇用終了の在り方検討</li> </ul>
iii	対内直接投資促進のための経済環境整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高度外国人材ポイント制度見直し</li> <li>・外国人単純労働者受入れ</li> </ul>
②国民に多様な選択肢を提供する		
i	新規参入促進により消費者の選択肢拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料品アクセス環境の改善</li> <li>・混合診療の拡大</li> <li>・ダンスに係る風営法規制の見直し</li> </ul>
ii	多様な雇用形態確保により生活の安定及び経済社会全体の豊かさ確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労働時間規制の見直し</li> </ul>
③意欲と創意に満ちた事業者に活躍の機会を提供する		
i	新規参入事業者の知恵と資金による産業発展可能性追求	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業生産法人の見直し</li> <li>・国立大学によるベンチャー投資環境整備</li> <li>・電力・ガスシステム改革</li> </ul>
ii	事業者間の競争によるイノベーション創出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農業協同組合の見直し</li> </ul>
④安全性をより効率的な手法で確保する		
i	技術革新及び規制前提条件の変化に応じた規制(非効率性排除)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・看護師の「特定行為」の整備</li> <li>・微量PCB汚染廃電気機器等の処理加速化</li> <li>・高圧ガス関連規制の緩和</li> </ul>

(出所) 規制改革第1、2次答申、日本再興戦略、第185、186回国会成立法案より筆者作成

## II-2 政府における規制改革の特徴

現在の規制改革の具体的内容を見ると、産業界からの要望を汲み入れた労働分野に関する改革から、消費者利益拡大のための改革として食料品アクセス環境の改善<sup>4</sup>などの改革まで、様々なものが検討ないし実施されている。規制改革全体の特徴として、まず、第一に、図表1を見て分かるとおおり、経済成長を目指した改革が多いということが出来る。政府では、経済的規制はもちろんのこと、ダンスに係る風営法規制の見直しなどの規制改革も経済成長を実現していくための手段になり得ると位置付けている。第二に、規制改革が経済政策の手法として、重要視されていることである。それは、アベノミクス第三の矢として、内外の新市場を創出する重要な方策として取り上げていることから理解できる<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> いわゆる買物弱者に対する移動販売事業に係る許可手続等の見直し

<sup>5</sup> 「(安倍首相談) 規制改革はアベノミクス(安倍政権の経済政策)の扇の要だ。」「産経新聞」(平成26年6月14日)

第三に、岩盤規制の見直しに言及している点である。社会的規制の中には、岩盤規制と呼ばれるものがあり、改革について国民のコンセンサスを得ることが難しいとされているが、政府の目指す規制改革は岩盤規制についても意欲的に改革していく方向が示されている<sup>6</sup>。

以上のように、政府では第二の矢の財政出動にも限界があること<sup>7</sup>から、規制改革を経済政策として重要視し、大きな柱として社会的規制の改革により経済成長を目指すとしている<sup>8</sup>。しかし、従来から、社会的規制は消費者若しくは国民の利益や安全を守る理由が存在していたために規制がなされていたわけであるから、それらの改革には功罪両面に大きな影響を与える可能性がある。

<sup>6</sup> 前掲注1参照

<sup>7</sup> 政府では、消費税増税等緊縮財政を堅持しているが、筆者自身は自国通貨建て国債が90%以上安定的に国内消化されていること、長期国債の金利が低金利で推移していることをもって、現在の我が国が財政制約に直面しているという認識には立っていない。

<sup>8</sup> 『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—(平成26年6月24日)

### Ⅲ 規制改革の具体的効果

#### Ⅲ—1—1 規制改革の経済的効果（総論）

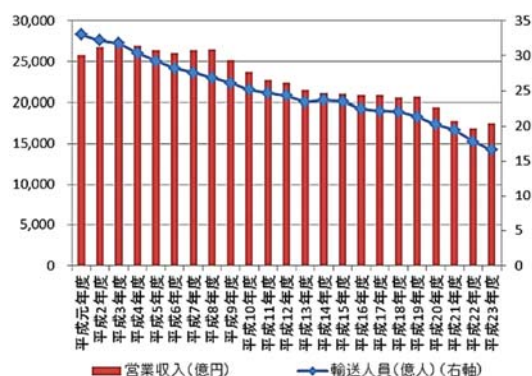
規制改革は、大別すると規制強化と規制緩和に整理できる。経済的効果については、規制改革のうち、大半が規制を緩和する改革であるため、規制緩和の経済的効果について検討する。

政府においては、規制改革を実施するに当たって計画を定めており、その目的を「潜在需要を顕在化させることによる経済活動の支援、日本経済の再生に資する各種規制の見直しを行い、経済社会の構造改革を進めること」<sup>9</sup>としているが、規制改革の大半を占める規制緩和の経済的な効果の特徴としては、一義的には供給能力の向上が図られることが多いことであると考えられる。なぜならば、企業が生産のために必要な財（労働、原材料等の投入物）の価格の下落や生産者の増加は、需給曲線上で供給曲線を右シフトさせる効果があるとところ<sup>10</sup>、現下の規制緩和は、図表1に見られるとおり、手続きの電子化・オンライン化、ベンチャー投資環境整備など、生産のために必要な財の価格下落や生産者の増加をもたらすことが期待されている施策と考えられるためである。規制緩和によって、手続きに係る時間や資金が節約されれば、より多くの財・サービスの供給を行うことが可能になるし、自由化によって市場が開放されれば、異業種からの参入によって、業界全体で供給できる財・サービスの量も増加すると考えられる。また、規制緩和が間接的に需要を創出することもある。例えば、規制緩和がなされる業界が提供する財・サービスについて、潜在的な需要が存在するような場合（供給制約に直面する場合）、規制緩和が実施されることで、

供給能力が増加し、潜在的な需要を顕在化させる（供給能力増加によって、より安価に財・サービスを提供できることとなったこと等の理由から、需要が増加する）などの需要創出効果がある。具体的な事例で言えば、個人宅配便に関する規制緩和がこれに該当し、規制緩和によって、一戸単位で集荷を行う新たな小口宅配サービスの潜在的な需要を具現化したと言える。

ここで、注意をしなければならないのは、規制緩和は常に経済的にプラスの効果をもたらすわけではないことである。実際に、過去に行われたタクシーの規制緩和については、労働者の賃金を下げたばかりでなく、業界の売上の増加にはつながらなかった<sup>11</sup>。

図表2 タクシーの営業収入及び輸送人員の推移



（出所）国土交通省公表資料より筆者作成

<sup>9</sup> 規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）

<sup>10</sup> N・グレゴリー・マンキュー著・足立英之ほか訳『マンキュー経済学I ミクロ編 [第3版]』東洋経済新報社（2013）114-117頁

<sup>11</sup> 平成21年、供給力削減と需要活性化の両面からのタクシー供給過剰対策の推進を初めて制度化したタクシー特措法が制定され（同年10月施行）、平成25年には、タクシー市場特有の供給過剰への対策をより効果的に進めながら、タクシーの安全性やサービス水準を一層向上させることを目的とする関連3法の改正法が成立した（平成26年1月施行、平成27年10月に順次施行）。

図表3 タクシー運転者の年間賃金水準の推移



(出所) 全国ハイヤー・タクシー連合会HP

また、規制緩和は潜在GDP<sup>12</sup>を伸ばすサプライサイドの政策であり、供給能力の拡大を通じてデフレ圧力を高める効果がある<sup>13</sup>。インフレギャップが存在している状況であるならばまだしも、短中期で見て現在は物価が下落しており<sup>14</sup>、実質賃金も低下している(図表4参照)など、なおデフレギャップが存在している状況であると考えられるため、一義的には総需要を引き上げるための政策を実行すべきところ、規制緩和等の政策が典型であるが、供給能力の拡張を指向する正反対の政策が実行されている状況となっている(特定の業界において、供給制約に直面している状

況について、その対策を否定するものではない)。この理由としては、GDPギャップ<sup>15</sup>の推計における潜在GDPの定義を平均概念の潜在GDP<sup>16</sup>としていることにあると考えられる。この平均概念で潜在GDPを定義した場合、数値が過去の平均値に依存することとなるため、過去、GDP成長が停滞しているような状態においては、本来の供給能力よりも過小に潜在GDPを推計している可能性が生じるとの指摘もある<sup>17</sup>。

<sup>12</sup> 日本全体の供給能力

<sup>13</sup> 韓国中銀主催国際コンファレンス 岩田日本銀行副総裁発言(平成26年6月3日)「構造改革(筆者注:規制緩和等の内容を主な内容とするもの)は基本的には日本経済の総供給能力を拡大させるサプライサイド政策であり、それに見合う総需要がなければ、却ってデフレ圧力を生んでしまうという面もあります。」(日本銀行HP<[https://www.boj.or.jp/announcements/press/koen\\_2014/data/ko140603a1.pdf](https://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2014/data/ko140603a1.pdf)>)

<sup>14</sup> 現在、物価が下落していると判断する根拠は次のとおりである。①一国の経済活動で図る総合的な物価変動率はGDPデフレーター増加率で測ることができ、平成26年7～9月期の季節調整済み四半期GDPデフレーター対前期比増加率は-0.4となっており、物価が下落している状況となっている。(出所:内閣府GDP統計)②スーパーのPOSを通じて、日本全国の約300店舗で販売される商品のそれぞれについて、各店における日々の価格、日々の販売数量を収集したデータをもとに作成される東大物価指数は平成26年5～10月でいずれもマイナスとなっており、物価が下落している状況を示している。(出所:東大月次物価指数)③平成17年を100とした季節調整済み四半期GDPデフレーターは平成9年7～9月期:110.3、平成26年7～9月期:92.5となっている。(出所:内閣府GDP統計)

<sup>15</sup> 実際のGDPと潜在GDPの乖離率であり、需給ギャップとも言われる。具体的には、「GDPギャップ=(実際のGDP-潜在GDP)/潜在GDP」で計算される。(出所:内閣府今週の指標 No.1109)潜在GDPの方が大きければ、デフレギャップが生まれている状態であり、逆に小さければ、インフレギャップが生まれている状態となる。

<sup>16</sup> 経済の過去のトレンドからみて平均的な水準で生産要素を投入した時に実現可能なGDP。なお、この定義により潜在GDPを基にして計算されたGDPギャップは平成26年7～9月期-2.7%であり、前四半期より0.5%悪化(デフレギャップ拡大)している。(出所)内閣府今週の指標 No.1109

<sup>17</sup> 内閣府政策統括官(経済財政分析担当)付参事官(総括担当)付 野村彰宏「平均概念に基づく潜在GDPでは、一度大きなショックが生じると、そのショックが循環変動に起因するものであるか経済の構造変化に起因するものであるかを問わず、定義上、過去の時系列データに基づき推定される経済成長率のトレンド線が屈折しうる。そのため、そのショックが実際にはマクロの最大生産能力に変化を及ぼさないような場合でも、とりわけ足元の推計値をみる限りは振れを伴いやすいという性質をもつ」(出所)野村彰宏「GDPギャップの概念について:経済財政の窓」『ESP 2009年夏号』経済企画協会(2009.8.20)

図表4 季節調整済み実質賃金指数推移

(平成12年平均=100)<sup>18</sup>

年	第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期
平成2年	104.3	104.5	104.5	105.6
平成3年	104.4	105.3	106.6	106.9
平成4年	106.3	105.7	106.9	106.9
平成5年	105.5	105.3	105.9	106.4
平成6年	106.0	108.2	105.6	107.5
平成7年	107.7	108.5	107.7	109.2
平成8年	108.9	109.6	109.6	110.3
平成9年	111.4	108.8	108.9	108.8
平成10年	108.5	107.6	107.2	106.6
平成11年	106.5	106.1	106.4	106.7
平成12年	107.2	107.3	107.4	107.5
平成13年	107.2	106.8	106.8	106.1
平成14年	106.1	104.3	104.3	104.6
平成15年	105.3	104.6	103.2	103.8
平成16年	103.7	103.7	103.2	103.4
平成17年	103.7	104.3	104.2	105.1
平成18年	104	104.4	103.6	104.5
平成19年	103.1	103.6	102.9	102.8
平成20年	102.7	101.9	99.8	100.5
平成21年	99.4	98.6	98.8	99.3
平成22年	99.9	100.4	100.6	99.8
平成23年	100.3	100.2	99.9	100.0
平成24年	99.7	99.5	99.6	99.3
平成25年	99.8	99.8	98.0	97.9
平成26年	98.1	96.3	95.6	-

(出所) 厚生労働省 勤労統計より筆者作成

現実の経済では、「誰かの支出は誰かの所得<sup>19</sup>」という大原則が成り立っており、現在の我が国においてはデフレギャップが存在していると考えられ、セイの法則<sup>20</sup>は成立していない。そのため、全体の大きな方向性としては、規制緩和は有効に機能しない可能性がある。日本国内における経済活動の中で、“誰か”が支出をすればGDPは増加する。その“誰か”を政府では民間企業や海外投資家を想定しているが、下記のとおり、投資原則として広く用いられるDCF法<sup>21</sup>においては、

<sup>18</sup> 緊縮財政が開始された平成9年第2四半期以降、実質賃金指数が減少傾向にあることが分かる。

<sup>19</sup> GDPの三面等価(支出=分配(所得)=生産)

<sup>20</sup> 価格調整機能により、需給が一致するため、経済成長するためには供給を増やせばよいとする考え

<sup>21</sup>

投資判断(DCF法)

$$NPV = -C_0 + \frac{C_1}{(1+r_1)^1} + \frac{C_2}{(1+r_2)^2} + \frac{C_3}{(1+r_3)^3} + \frac{C_4}{(1+r_4)^4} + \frac{C_5}{(1+r_5)^5} + \frac{C_6}{(1+r_6)^6} + \dots$$

$$r_i = \frac{D_i + E_i}{D_i + E_i} \times R_{t_i} + \frac{E_i}{D_i + E_i} \times R_{E_i}$$

$$R_{t_i} = i_i \times (1 - t_i)$$

$$R_{E_i} = R_{f_i} + \beta_i(R_{M_i} - R_{f_i})$$

$C_i$  = 税引後利益 + 減価償却費 - 設備投資費 - 運転資本増加額

用語

NPV = 正味現在価値、 $C_i$  = キャッシュフロー(※ $C_0$  = 初期投資)、 $r_i$  = 資本コスト(WACC:資金調達に係る費用)、 $D_i$  = 長期有利子負債時価、 $E_i$  = 株主資本時価、 $i_i$  = 借入金利、 $t_i$  = 法人税率、 $R_{t_i}$  = 負債の資本コスト、 $R_{E_i}$  = 株主資本の資本コスト、 $R_{f_i}$  = 安全資産利子率、 $R_{M_i}$  = 株式市場の期待収益率、 $\beta$  = 個別株式と市場の値動きの連動性

(説明) 上記式により算出されるNPVの値が0を上回る時に投資が実行され、通常NPVが高いほど、投資利益が

キャッシュフローの見込み(収益の見込み)が大事であって、「規制緩和によって費用項目が削減されたとしても売上高の減少幅がそれを上回る」ような状態では、企業は投資に踏み切ることができない。このことは、企業の投資動向として、海外での事業展開拡大の理由<sup>22</sup>からも理解できる。結局のところ、企業は、投資案件に需要増加予測があり、想定されるキャッシュフローが増加することによって、投資案件のNPVが実行に移せるものであるとの認識をもつこととなる場合が多いと言える。また、たとえ規制緩和によって新規参入業者が利益を得られるようになったとしても、業界全体で需要が増加していなければ、新規参入業者の利益は既存業者からの移転に過ぎず、GDPの拡大には役立たないことになる。

Ⅲ—1—2 規制改革の社会的効果(総論)

規制改革の社会的な効果は、一般的に、国民(消費者・労働者)の生活に影響を与える可能性があることである<sup>23</sup>。確かに、一面では規制改革によって、消費者が選択できる財・サービスの種類が増加したり、国民が多様な働き方を実現できるようになれば、消費者・国民の満足度は高まると言える。しかし、社会的効果も経済的効果と同様に、なお留意しなければならない点が存在する。

消費者と生産者は表裏一体であり、安全と

大きいことを示す。なお、上記例は投資期間を10期間とした。

<sup>22</sup> JETROが平成25年11月から12月にかけて実施した「2013年度日本企業の海外事業展開に関するアンケート調査」によれば、海外事業展開を行っている企業の海外事業展開の拡大の理由(複数回答)は、「海外での需要の増加」が83.3%と最も多く、次いで「国内での需要の減少」が47.8%であり、規制改革で改善が期待される項目である「国内の厳しいビジネス環境」は18.1%であり、「国内規制(労働・環境など)の厳しさ」は4.8%であった。

<sup>23</sup> 労働・医療分野等の社会的規制の側面が強い規制に関するものはもちろん、経済的規制の側面が強い規制に関するものも、それがイノベーションをもたらすことになれば、生活様式が変化することも考えられる(例:個人宅配便等)。



価格引下げは対立関係にある。現に、平成9年以降の経済成長停滞下<sup>24</sup>で実質賃金が減少しているような現状においては、安価という消費者利益を満たすための財・サービスが多い。規制緩和が実施され、価格競争が過度に進展した場合には、安全を軽視することとなり、結果的に消費者の利益を軽視することにつながってしまう可能性があると言える。

実際に、平成24年4月に起きた高速ツアーバス事故<sup>25</sup>では、事故の遠因として、平成12年に実施されたバス事業に関する需給調整規制の廃止による競争激化等の規制緩和等の影響が指摘されており<sup>26</sup>、事故後、それを裏付けるように運転上限距離や乗員配置等に関する規制強化が実施されている。

上述したとおり、国民生活の充実のための規制改革を検討するに当たっては、消費者・生産者の両方の視点が欠かせない。そのため、規制改革を行うに当たっては、本来の目的に照らして慎重な議論が求められる。国民生活は技術革新によって便利になっていくし、国民の価値観も変わっていく。そのため、現行制度を時代に即した規制へ変更していくべきであることは間違いない。しかし、消費者利益の増大のために、多様な選択肢を提供することが常に善と言えるかどうかについては、留意が必要である。それは、需給の経済認識によっては過当競争を引き起こし、かえって消費者利益を阻害するような事例も発生しかねないからである。規制改革が与える社会的効果については、特に安全面等について十分な比較衡量が必要である。

<sup>24</sup> 平成9～25年度：名目GDP平均成長率約-0.4%、実質GDP平均成長率約0.7%（出所）内閣府GDP統計

<sup>25</sup> 平成24年4月、群馬県藤岡市の関越自動車道において高速ツアーバスが乗客45名を乗せて走行中、当該道路の左側壁に衝突し、乗客7名が死亡し、乗客乗員39名が重軽傷を負った事故。事故の原因としては、運転手の過労による居眠り等が指摘されている。

<sup>26</sup> 『読売新聞』（平成24年5月5日）

### Ⅲ—2—1 産業振興に関する規制改革についての検証

政府では、民間中心による経済政策を重視し、民間のイノベーションによる経済成長を目指しており、そのための方策として規制緩和を推進するとしている。しかしながら、規制改革により経済成長を実現しようとする場合、その前提としてデフレギャップを安定的に解消し、企業の投資意欲を盛り上げる経済状況を実現することがより必要であろう。なぜならば、NPV<sup>27</sup>がプラスにならない限り、企業は投資を行わないため、イノベーションを実現する投資も生まれにくいこととなるためである。

また、日本再興戦略等において使用される「稼ぐ力」という言葉に代表されるように、政府は企業の「稼ぐ力」を産み出すために企業のキャッシュフローを増加させる施策を打ち出しており、規制緩和や事業再編等を実施していく方針を示している。しかし、「稼ぐ力」を産み出すために実行するとされている市場の開放等の規制緩和を盛り込んだ電力・ガスシステム改革については、両業界が中長期的に、自由化の対象とされている小売市場においては、今後、人口減少や省エネの進展が見込まれており、現状においては、基本的に既存業者から新規参入業者に対するキャッシュフローの移転を意味するものに過ぎない。言い換えれば、市場の拡大（需要の創出）をもたらすものではない。供給制約に直面し、潜在的な需要を既存業者で供給できていない場合等において、新規参入業者によって需要を創出することができ、経済全体としてプラスの経済効果をもたらすことができるが、両業界においては、潜在的な需要があると考えられているわけではなく、むしろ市場の自由化

<sup>27</sup> 脚注21、22参照

や市場構造の垂直統合形態の分離<sup>28</sup>によって、エネルギーの安定供給への懸念やエネルギー価格の高騰のような状況を産み出す可能性がある。そのため、本来の規制目的とのバランスをどう補完していくかについて、場合によっては追加的な対策も必要となる可能性もある。

なお、建設・土木産業のように特定の業界において供給制約があるような場合においては、公共調達制度見直し<sup>29</sup>のように、品質確保とともに、契約金額の適正化を図る規制の見直しが進められたことは、橋本政権以降の緊縮財政によって、契約金が低く抑えられ、ダンピング等の問題が生じていた業界の正常化に向けた規制改革と評価することができる。

同様に、現在検討が進められている流通・取引慣行ガイドライン等の独占禁止法の見直し<sup>30</sup>も、デフレ下における過度の消費者優遇の現状が是正され、生産者が正当な対価を受け取り、その対価をもってより安全かつ消費者ニーズを満たす商品開発への投資を実施していくことができるようになるため、必要な見直しが実施されることが期待される。この見直しが実効性を持つためには、公共事業の予算措置や国民の実質賃金の引き上げの施策を同時に実施していくことが必要である。

事業再編については、第 185 回国会で成立した産業競争力強化法<sup>31</sup>や検討が進められて

いる独占禁止法の一般集中規制の見直し<sup>32</sup>等によって、事業再編を促進する方向で規制が見直されている。これらの見直しの大きな方向性としては、「国内にグローバル市場で利益を上げる企業をM&Aによって誕生させること」であると考えられる。これは、国内市場における当該企業のシェアを高めるものであり、グローバル市場において競争条件が変化したとはいえ、見直し後の規制の運用によっては、消費者の利益よりも生産者の利益が一定程度優先される可能性がある。また、独占禁止法の制定趣旨に鑑みると、生産者利益が過度に追求されることも社会にとって弊害を生むこととなる。事業再編による国内市場の寡占化による生産者の利益と寡占化に伴う消費者の損失については、慎重な検討が求められる<sup>33</sup>。

上述してきたとおり、生産者利益、消費者利益がそれぞれ過度に追求されることとなる規制改革は、過去の事例や他国の現状からも分かるとおり、望ましいものではない。特に、一部のエコノミスト等から景気後退期に転換したと指摘されている<sup>34</sup>ような現在においては新たに“支出者”となり得る者が市場メカニズムでは出現しにくいことに加えて、我が国の最大の貿易黒字相手国である米国は、旺盛な個人消費を背景とした貿易赤字の積み上げができるような状況ではない。つまり、我が国は小泉政権下時のように対米国貿易黒字

<sup>28</sup> 財・サービスの製造・流通・販売を1企業で完結している状態を市場構造の垂直統合形態といい、電力・ガス事業においては、それらの法的な分離が検討されている。

<sup>29</sup> 政府が、公共の事業を行う際の、事業者の選定に関する制度であり、第 186 回国会で、公共工事の品質確保の促進に関する法律、建設業法、公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の三改正法案が成立。事業者の選定に関して、価格以外の要素に配慮する規定が盛り込まれ、国は、ダンピング防止の対策を行うこととなった。

<sup>30</sup> メーカーによる小売店の価格決定に対する関与の在り方を見直し

<sup>31</sup> 同法第 50 条に「政府は、事業者による事業再編の実施の円滑化のために必要があると認めるときは、商品若しくは役務の需給の動向又は各事業分野が過剰供給構造にあるか否かその他の市場構造に関する調査を行い、その結果を公表するものとする。」とある。この規定は、形式的に

は規制ではないが、「政府が過剰供給構造状態を認めない」とする実質的な規制であると言える。

<sup>32</sup> 持ち株会社、金融会社や中核企業等によるいわゆる財閥化を防ぐための規制であり、見直しにより一定程度の市場集中が進む可能性がある。

<sup>33</sup> 「グローバル市場における競争優位と国内市場における競争状況について 第二部 国際競争力と国内競争—韓国企業を題材に—」平成 25 年 6 月公正取引委員会競争政策研究センター 田辺治、栗谷康正、福永啓太、宮丸栄介、大宮俊吾著

<sup>34</sup> 熊野英生（第一生命経済研究所首席エコノミスト）「コラム：景気後退でも消費再増税を決定できるか」（『ロイター通信』（平成 26 年 10 月 1 日）<<http://jp.reuters.com/article/topNews/idJPKCN0HQ3IQ20141001>>

に依存することも出来ない。また、EUや中国の景気が悪化傾向にあることも踏まえると、“支出者”を外に求めることは難しい状況と言える。したがって、産業振興に関する規制改革について、規制緩和や事業再編等のパイの配分により企業の利益を増加させることは経済効果があまり期待できない上に、社会にとって弊害となる可能性がある。パイを大きくする経済政策をとることができないのか、今一度十分に検討する必要がある<sup>35</sup>。

### Ⅲ—2—2 労働分野に関する規制改革についての検証

政府では、本人の希望で多様な雇用形態を選択できるなど、雇用の流動性を高めることが国民生活の充実につながるものとしている。労働者全てが高い能力を有し、意欲のある者である限りは、雇用の流動性を高めることには問題がないと考えられる。ただ、実際には、実質賃金が減少し、需要不足が続く現在の状況において、労使双方が納得する雇用終了の在り方検討<sup>36</sup>や派遣労働の規制緩和などの雇用の流動性を高める規制改革を実施すると、企業の派遣労働者採用のメリットが高まり、労働市場における正社員採用枠が減少し、実質賃金がさらに低下してしまう可能性がある。それは消費者でもある労働者にとっては不利益となるばかりか、待遇の不満を増加させる

ようなこととなれば、アクリフーズ事件<sup>37</sup>のような自社企業への社会的信頼失墜等を目的とした事件を誘発しかねない。また、多様な働き方の実現が規制改革の最終目的の一つである国民生活の充実につながるかどうかにについては、留意が必要である。現状として、多様な働き方を実現するとして非正規雇用が拡大されてきたが、派遣労働、フリーター、契約社員等の非正規労働を含む有効求人倍率は1を上回る一方、正規雇用の有効求人倍率は1を下回っている状況<sup>38</sup>となっており、また、非正規労働者のうち、不本意非正規労働者である者の割合が増加しており<sup>39</sup>、依然として国民は正規雇用を重視する傾向にある。加えて、婚姻率の年齢・年収・雇用形態別の状況を見ても、年収の低い者若しくは非正規雇用の婚姻率が低くなっており、社会にとって望ましい状況となっていない。仮に、多様な働き方の実現を図るとしても、それが国民生活の充実につながるためには、社会的影響に配慮した柔軟な対策が必要であると考えられる。

<sup>35</sup> 国際通貨基金ラガルド専務理事スピーチ（平成26年10月2日 於：ワシントンD.C.）「先進国・地域をみると、空港や電気、インターネット網といった資本ストックが不足しています。これは、1980年代には対GDP比で4%だった公共投資が、現在同3%と、徐々に4分の1縮小された結果です。（中略）世界的に見ると、インフラ支出は今後15年間で6兆米ドル規模に達するとする推計もあります。」（出所：『国際通貨基金HP』「世界経済の前に立ちほだかる課題：新たな「不十分」な状況を乗り越えるために、新たなモメンタムを」  
<<http://www.imf.org/external/japanese/np/speeches/2014/100214j.pdf>>）

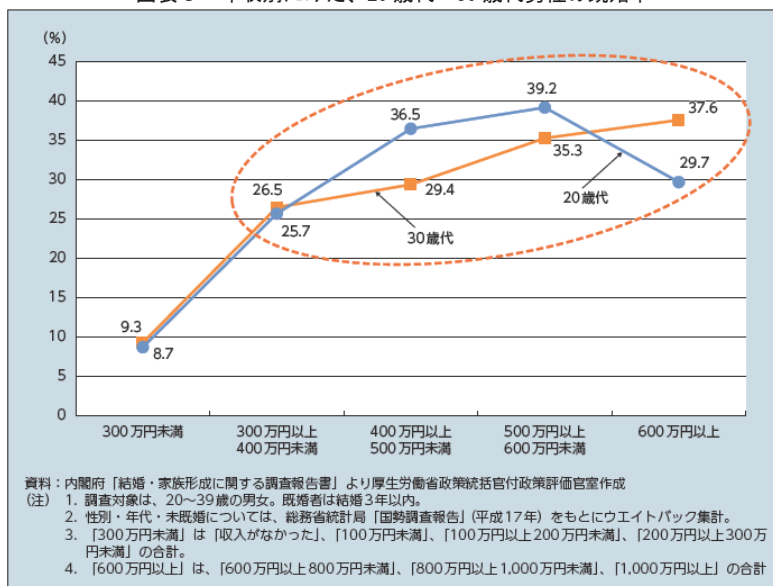
<sup>36</sup> 金銭補償等で労働者の解雇を行いやすくする制度の導入の検討

<sup>37</sup> 平成25年に食品加工会社アクリフーズ（現マルハニチロ）群馬工場契約社員が食品に農薬を混入した事例。報道によれば、動機は給料など待遇に対する不満とされている。

<sup>38</sup> 厚生労働省「一般職業紹介」によれば、平成26年5月の有効求人倍率は1.09倍（22年ぶりの水準）、同月正規雇用有効求人倍率0.67倍となっている。この状況から、正規雇用を望む労働者のニーズが満たされていない可能性が存在することを理解できる。

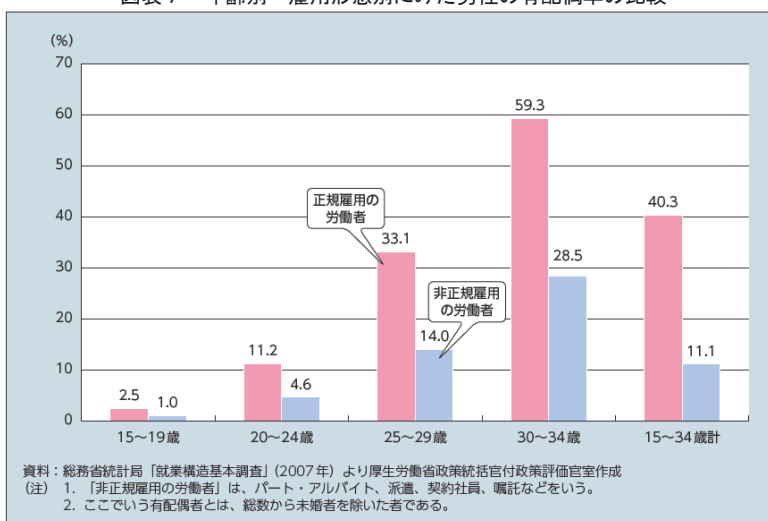
<sup>39</sup> 厚生労働省労働力調査において非正規労働者のうち、現職に就業した理由が「正規の職員・従業員の仕事がないから」と回答した者。非正規労働者に占める不本意非正規労働者であるとの回答割合は平成11年の14.5%から平成25年には19.2%へ増加している。（出所）厚生労働省HP

図表6 年収別にみた、20歳代・30歳代男性の既婚率



(出所) 平成25年版厚生労働白書

図表7 年齢別・雇用形態別にみた男性の有配偶率の比較



(出所) 平成25年版厚生労働白書

政府においては国内労働者に関する規制改革だけではなく、外国人労働者に関する具体的な規制改革として、高度外国人材ポイント制度の見直し<sup>40</sup>、外国人労働者の受入れ促進<sup>41</sup>

等の政策を実施するとしている。一般論として、外国人労働者受入れの拡大は、賃金の観点で見ると、我が国よりも賃金水準の低い国からの来日労働者は、我が国労働者の給与水準より低い水準の給与での労働を受け入れる可能性が高い。そのため、受入れ企業にとっては、人件費の削減による財・サービスの価格競争力の維持や企業収益の増大をもたらすため、我が国産業の立地競争力の維持が図られる可能性があるほか、多様な価値観がもたらされることにより、従来の基準にとらわれ

<sup>40</sup> イノベーションの創出などに貢献できるような高い能力・資質を有する外国人(高度人材外国人)の受入れを促進するため、ポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置制度。認定要件の緩和(年収基準の見直し(400万円→300万円)等)や、優遇措置の見直し(親の帯同のための年収要件の引き下げ(1,000万円→800万円)等)が実施。

<sup>41</sup> 人手不足が深刻な建設業界を対象に、最長3年間だった外国人労働者の滞在期間を連続で最大5年間に延長するほか、従来認められていなかった再入国を可能とするなどの規制緩和

ず経営環境の変化に迅速かつ柔軟に対応することができる可能性がある<sup>42</sup>。一方で、外国人労働者は我が国国民と雇用を奪い合うことで、結果的に実質賃金を低下させ、国民の購買力を低下させることにつながる懸念もあるほか、出稼ぎ労働者を輩出する国からの外国人労働者の受入れは、本国への送金が行われることにより、日本で生み出された付加価値が国外に流出することにもつながる。

加えて、そのような経済的影響のほか、社会的影響についての指摘がある。実際に、政府が見直しを実施した高度人材外国人ポイント制度においては、年収等の項目で評価されるポイント70点(100点満点)を有する者のうち、一定の要件の下、一定期間在留した者に在留期間を無期限とすることができるとするほか、これから検討が実施される予定である外国人単純労働者の受入れ施策も就労期限を限定するなどの方向で検討がなされるなど、日本に在留する外国人が増加していくことが予想される。一方で、報道<sup>43</sup>においては、許可要件の緩和された平成10年以降に急増した在日外国人一般永住者<sup>44</sup>は、警察に摘発される割合(国内全体の摘発者に占める在日外国人摘発者の占める割合)が増加傾向にあり、大半が製造業等の単純労働に就業しているため、生活不安が犯罪の一因となっている可能性について指摘がなされているところであり、制度運用の際にはこれらの懸念に配慮することが重要であろう。

以上をまとめれば、労働分野に関する規制改革によって、実質賃金が引き下げられた場合には、短期的には企業業績は増加するかもしれないが、中長期的には国民の購買力すな

わち需要の減少につながる可能性がある。同様に、雇用の流動性が高まり、正規雇用との待遇の差が解消されないまま、非正規雇用の労働者が増加すると、結果的に少子化が促進され、将来の国民の購買力を減少させてしまうこととなる。このほか、外国人労働者の受入れは外国人犯罪の増加等の社会的な影響が生じる可能性があり、受入れ側の国民全体の意識や社会問題も含めた多面的な議論が必要と考えられる。

### Ⅲ—2—3 医療に関する規制改革についての検証

規制改革の最終目的に、国民生活の充実があり、その一つとして消費者の選択肢を増加させることの具体的手段となる混合診療<sup>45</sup>の拡大が検討されている。規制改革に関する第2次答申においては、難病患者の治療の選択肢を拡大することを目的に、「患者申出療養制度」を創設することが記載されているが、「患者申出療養制度」は、「現在、原則的に公的医療保険の適用を受ける場合には、制度対象外の診療を併用してはいけない」という規制の緩和を図り、併用の認められる余地を拡大するものである。一見すると、患者にとっては公的医療保険制度の適用を受け、安価に診療を受けながら、保険適用外の診療を併用することができるため、患者の利益に沿うものであり、先進医療の進歩にも貢献し、ひいては経済効果すら期待できる施策であると考えられる。しかし、実際に受益者となることが想定される難病患者団体<sup>46</sup>のほか、保険者3団

<sup>42</sup> (社)日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」(平成16年4月14日)

<sup>43</sup> 『産経新聞』(平成26年9月3日)

<sup>44</sup> 特別永住許可者(中国、台湾、朝鮮等の第2次世界大戦終戦以前に日本に移り住んだ者)以外の在日外国人の中で日本人とほぼ同等の権利を得ることができる者

<sup>45</sup> 厚生労働省による定義「保険診療と保険外診療の併用」(出所)厚生労働省HP<<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/isei/sensiniryu/heiyou.html>>

日本医師会による定義「日本の国民皆保険体制の公的医療保険制度の主幹システムである「医療の現物給付」の中での「費用の混在」(一部負担金を含む保険給付と保険外の患者負担との混合)」(出所)日本医師会HP<<http://www.med.or.jp/nichikara/kongouqa/qa/01.html>>

<sup>46</sup> 日本難病・疾病団体協議会HP<<http://www.nanbyo.jp/appeal/140403yobo.pdf>>

体<sup>47</sup>がそろって導入に反対している<sup>48</sup>。

混合診療の拡大に反対する者は、規制緩和の効果よりも「副作用」が大きくなる可能性や、難病患者とりわけ低所得者層の国民のニーズにかなわない可能性に懸念を示している。消費者の選択肢を増やすという一面は正しい施策であっても、公的医療保険制度全体には悪影響となる結果がもたらされる可能性があるとの評価をしているとも言える。そもそも保険サービスとは保険加入者全員による出資を通じて、出費が必要となった加入者の費用をカバーするリスク分散の金融システムである。医療という高額なサービスを国民が等しく利用できることを目的に、現在の国民皆保険制度が創設され、世界最高レベルの医療サービスが実施されてきたところ<sup>49</sup>であり、混合診療の拡大が与える影響については、多様な意見に耳を傾けた慎重な議論が必要と思われる。

以上のように、混合診療の拡大は公的医療サービスだけではなく、民間医療保険サービスへの影響も考えられる。i P S細胞等を用いた先進的な医療サービスが今後、我が国で進展すると考えられているところ、混合診療の拡大を望む難病患者も一定数増加していくことが予想されるため、混合診療の範囲につ

いては、継続的な見直しが重要になってくる。国民の生命に直結する重要な規制であるため、混合診療の拡大を行うにしても既存制度の運用改善で対処するにしても、慎重な検討・議論が求められる。混合診療については、現状においてどのような弊害があるのか、医療サービスの格差をもたらす可能性がある等の想定されている「副作用」を上回る経済的・社会的効果が得られるのかなどの、見直しが及ぼす影響に関して幅広い視点での詳細な分析による懸念事項の確認・解消が求められているのではないかと。

#### IV おわりに

本稿では、国民にとって重要な影響を及ぼす可能性のある規制改革をテーマとして扱い、事例に即して分析及び検証を行った。それらから得られる規制改革に必要な視点3点を以下に示す。

第一の視点としては、規制改革を実施する際の経済的効果の分析及び検証について、十分な議論をする必要がある点である。そもそも、政府では経済成長を実現するための手段として規制改革を重要視しているが、果たしてそのような位置付けが正しいのか議論をする必要があるのではないだろうか。また、バブル崩壊以降現在までの期間中には様々な政策が計画・実施・検証されてきたが、政策実施の根拠となる政府採用の経済指標や経済成長停滞の要因を含めた景気認識については様々な意見があるため、客観的な指標をもとにした十分な議論が必要なのではないか。「規制改革を実行すれば、経済は成長するはずだ。」という一方向の議論ではなく、採用されている経済指標や経済成長停滞の要因を含めた景気認識、経済政策全体の中における規制改革の位置付け等について、十分に議論しなければ、有効な規制改革がタイミングよく実施されないと考えられる。今一度、そのような視

<sup>47</sup> 健康保険組合連合会、国民健康保険中央会、全国健康保険協会「「選択療養」に対する保険者3団体の見解」平成26年4月3日<<http://www.kenporen.com/include/press/2014/20140404.pdf>>

<sup>48</sup> 難病患者団体及び保険者3団体の主な意見は、次のとおりである。

- ・安全性及び有効性を客観的に判断するプロセスがないこと並びに、医師と患者の間に存在する情報の非対称性によって、患者にとって望ましい判断ができるとは限らないこと等により安全性及び有効性の確認できない技術が拡散してしまう可能性がある。
- ・混合診療は保険適用診療と保険適用外診療が不可分一体的に提供されるものであり、副作用が起きた場合に、原因の究明ができず、公的医療保険制度の信頼性が失われる可能性がある。
- ・国民が等しく医療サービスを受けるという前提に立てば、新技術の保険適用化を図ることが望ましい。

<sup>49</sup> 厚生労働省H P <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshio/iryouseido01/info02d-23.html>>

点を持って規制改革の経済的効果に関する分析及び検証を行う必要がある。

第二の視点としては、規制改革による社会的効果の分析については、中長期的な影響もしっかりと検証する必要がある点である。規制改革の社会的効果に対する分析に関しては、短期の企業業績等の経済的効果が重視され、中長期的な社会的効果に関する検討が残念ながら軽視されている可能性がある。規制を変更することは、長い期間にわたって社会に影響を及ぼすこととなるため、社会的効果に関する検討は中長期的な期間も含めて十分に行われる必要がある。規制改革の社会的効果に対する分析を行うに当たっては、経済的効果をもたらすメリットを踏まえながら、中長期の視点も含めた比較衡量の上のバランスの取れた視点が求められる。

第三の視点は、規制改革の再改革の視点である。政策はタイミングによって有効となる対策も変化する。それゆえ、現状の経済状況や国民のニーズ等の正しい理解があって、初めて有効な対策を考えることができる。国民の価値観や経済状況は時代に合わせて変化していくため、規制を時代に即したものとする

ための改革は今後も検討・実施されていくことが当然のことながら必要である。ここで、過去の経験を活かすならば、規制は一旦変更すると、元に戻すことが難しい不可逆的な性格を有するものであるが、改革を行った規制については、絶えず検証を行い、これから実施する規制改革については、必要に応じて改革後の規制を戻すなどの規制の再改革を行うための要件を予め明示しておくことが重要であると考えられる。

規制改革の検討は、一方的に規制改革を推進するためにのみ行うのではなく、真に国民にとって有益となることを検討するために行うものであることを再認識する必要があり、また、予め必要に応じて改革後の規制を戻すことも含めた規制の再改革の必要性を認識することも必要である。そのような視点を有していれば、規制緩和による弊害を防ぎつつ、社会にとって望ましい規制改革を実現できる可能性が高まると考えられる。

現在、検討がなされている規制改革については、上述したような視点三点を持って、検討・実施がなされることを期待する。

【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。

- ・伊藤元重『日本経済を創造的に破壊せよ!』ダイヤモンド社 (2013)
- ・ジョセフ・E・スティグリッツ『世界の99%を貧困にする経済』徳間書店 (2012)
- ・竹中平蔵『ニッポン再起動 こうすれば日本はよくなる!』PHP 研究所 (2013)
- ・中野剛志、村上正泰 他5名『TPP 黒い条約』集英社 (2014)
- ・ポール・クルーグマン『さっさと不況を終わらせろ』早川書房 (2012)
- ・三木谷浩史、三木谷良一『競争力』講談社 (2013)
- ・三橋貴明『あなたの所得を倍増させる経済学』講談社 (2014)
- ・同『日本人のための日本国が消える! 移民亡国論』徳間書店 (2014)
- ・八代尚宏『規制改革で何が変わるのか』ちくま新書 (2013)
- ・山本哲三、野村宗訓『規制改革 30 講』中央経済社 (2013)

# 公害健康被害者に対する法的救済の歴史的展開と課題

衆議院調査局調査員

加瀬 武之

(環境調査室)

## ■要 旨■

四大公害病をはじめ、公害健康被害者に対する国の救済策の柱となっている法的救済は、司法による迅速な救済の困難さが制度創設の背景にあった。創設された法的救済では制度運用にあたり制度的割り切りを用いて因果関係を擬制する手法が取られた。

これは、法的救済を迅速に進める上では効果があったが、他方で一定数の公害健康被害者が救済対象とならないこともあり、その手法には限界がある。

このような制度的限界を認識した上で、最新の科学的な知見を参考としながら常に救済対象基準の見直しを行い、個々の公害健康被害者に寄り添ったきめ細かい救済を行っていく必要がある。

## 《構成》

はじめに

I 公害健康被害者に対する法的救済の背景

II 公害健康被害者に対する法的救済の現状と特徴

III 公害健康被害者に対する法的救済の主な課題

おわりに

高度経済成長期以来の公害健康被害についても、その救済の在り方などが今日でも重要な課題となっている。

公害に係る健康被害を受けた者<sup>1</sup>（以下「公害健康被害者」という。）に対する国の救済策は、「司法救済」、「法的救済」、「政治解決に基づく救済（以下「政治救済」という。）」及び「行政救済」の4種類に分類<sup>2</sup>できる。

はじめに

### 1 本論の背景

我が国では、昭和30年代に発生が確認され公害問題の原点と言われる水俣病にはじまり、新潟水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病のいわゆる4大公害病のほか、今日まで数多くの公害問題が発生している。近年では、4大公害病の発生時と比べ、多くの環境指標において大幅な改善がなされているが、アスベストによる健康被害やPM2.5問題など近年になり健康被害が確認された新しい公害問題も現出している。また、4大公害病など

<sup>1</sup> 本稿においては、環境基本法第2条第2項に基づく公害に係る健康被害を受けた者を「公害健康被害者」としている。環境基本法第2条第2項の「公害」は、以下のよう定義されている。

この法律において「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁（水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。第二十一条第一項第一号において同じ。）、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下（鉱物の掘採のための土地の掘削によるものを除く。以下同じ。）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。）に係る被害が生ずることをいう。（環境基本法第2条第2項）

<sup>2</sup> 環境省水俣病問題に係る懇談会（第4回）資料3「水俣病の被害と救済の問題とその背景」（2005年9月6日）等において水俣病に係る実務上の救済4分類が記載されている。なお、本稿では、上記4分類における「法制度救済」より一般的な「法的救済」を使用する。



汚染原因者がその諸費用を負担すべきだとする「汚染者負担の原則」にのっとれば、一般的なルールを定めて、それを適用していく法的救済よりも、「司法救済」、つまり裁判等の司法手続により個々の健康被害と公害との因果関係を明らかにし、賠償責任の有無及び賠償すべき損害額を確定させることの方がより汚染者負担の原則に沿うものであろう。

しかし、公害健康被害者がその損害について賠償を求めようとする場合、基本的には一般の民事訴訟と同様、民法上の不法行為を根拠としての請求を行うことになる。一方、公害規制に係る権限不行使や必要な措置をとらなかった不作為を理由として国や自治体に対して国家賠償請求訴訟が行われる場合もある。

ただ、通常の民事あるいは国家賠償請求訴訟のいずれにしても、我が国の司法制度上、その結論を得るまでに長期間を要することになる。そのため、日々診療を必要とし、迅速な救済を求める公害健康被害者にとっては大きな負担となってしまう。また、仮に司法手続に至った場合においても、公害問題が内包している汚染原因者の特定や疾病と公害との因果関係の解明など困難な課題が存在し、実際に司法救済に至るまでには、多くの障害がある。

そのため、公害健康被害者の迅速な救済を行うため、司法救済以外の国による特別の救済措置が必要とされる。

司法救済以外の国による救済は、「政治救済」、「行政救済」及び「法的救済」がある。

政治救済とは、水俣病については平成7(1995)年の政治解決<sup>3</sup>に基づき一時金や医療

<sup>3</sup> 平成7年9月、公健法の認定を棄却された者による訴訟の多発などの水俣病をめぐる紛争と混乱が続いたため、村山内閣及び当時の与党三党（自由民主党、日本社会党、新党さきがけ）により、国や関係県の意見も踏まえ、最終的かつ全面的な解決に向けた解決策が取りまとめられた。被害者団体と企業（チッソ及び昭和電工）はこの解決策を受け入れ、ここに当事者間で解決のための合意が成立した。主な合意内容は、①水俣病に見られる四肢末梢優位の感

費の支給が行われた救済方法がこれに当たる。

また、行政救済とは、平成17(2005)年に水俣病総合対策として医療費の支給等を行った例に代表されるように当該公害被害について緊急的に救済を行う必要がある場合、行政が予算措置による救済を行うことである。

そして、法的救済は、公害健康被害の補償等に関する法律（昭和48年10月5日法律第111号）（以下「公健法」という。）、水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法（平成21年7月15日法律第81号）（以下「水俣特措法」という。）及び石綿による健康被害の救済に関する法律（平成18年2月10日法律第4号）（以下「石綿被害救済法」という。）の3法に基づく救済がある。これらの法律により他の政治救済や行政救済よりも充実した救済が行われている。

以上が我が国における各救済の概要である<sup>4</sup>。本論では、紙幅の関係もあり、公害健康被害者に対する救済の制度的な中核となっている法的救済に着目し、分析を進めたい。

これらの法的救済は、法の対象と認定された公害健康被害者を救済する一方で、その対象から漏れた者が認定訴訟を提起する端緒ともなっている。そして訴訟の中には、平成25(2013)年4月の水俣病最高裁判決のように行政が行った公健法における水俣病認定棄却の判断を最高裁が覆すという判例もあり、関係者間に波紋を広げている。

なお、法制度上、労働者災害補償保険制度、自動車損害賠償保障制度及び原子力損害賠償制度のように原因者責任に基づいた損害をてん補する「補償」制度と健康保険、厚生年金保険、国民年金などや各種公的扶助制度にみ

覚障害を有するなど一定の要件を満たす者に対して企業が一時金を支払うこと、②国及び県は遺憾の意など何らかの責任ある態度の表明を行い、①の者に医療手帳を交付し、医療費、療養手当等を支給すること、③救済を受ける者は訴訟等の紛争を終結させること、であった。

<sup>4</sup> 衆議院調査局環境調査室編『水俣病問題の概要』（2006）29-55頁

られる社会保障を補完する「救済」制度<sup>5</sup>とは区別して使用される場合があるが、本稿においては便宜上、特段の断りが無い限り、「救済」とは「補償」と「救済」とを含んだ概念として使用している。

## 2 本論の課題

公害健康被害者が救済を求める訴訟は、前述した水俣病における公健法認定訴訟だけではなく、石綿被害救済法や水俣特措法においても提起されている。

本来、公害健康被害者が公害の原因企業などに対する損害賠償請求等により司法救済を目指すことは、因果関係と汚染原因者の責任を明確にすることになる。これは、汚染者負担の原則の観点からすれば、最終的な損害賠償を履行せしめる手段としてより適切な選択であるともいえる。しかし、当然のことながら常に公害被害者側が勝訴するとも限らないばかりか、勝訴したとしても十分な賠償を得られるとも限らない。

また、法的救済を求めて訴訟が多発することは、公害問題特有の多くの課題がある司法救済に先立ち、迅速かつ公正な救済を目的とした法的救済にとって、本末転倒な状況ともいえる。

そこで本稿においては、公害健康被害者に対する法的救済の歴史的展開と比較を通じて、その共通した課題と法的救済の限界を探ることとしたい。

### I 公害健康被害者に対する法的救済の背景

本章では、法的救済が行われるようになった背景を明らかにし、今日に至る課題の遠因を探ることとする。

### 1 法的救済の必要性

まず、法的救済が必要とされた背景と法的救済において最初に制定され、後の公健法の基礎となった「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法（昭和44年法律第90号）（以下「旧救済法」という。）」制定までの経緯を述べる。なお、旧救済法は、公健法の施行に伴い廃止となった。

#### (1) 高度経済成長と公害問題の噴出

我が国は戦後、急速な経済発展を遂げた。その一方で、経済の急速な拡大や都市化は、様々な公害を生み出すこととなった。特に工場や自動車等が排出する汚染物質により、大気汚染や水質汚濁が急速に進み、工場や道路などの周辺住民に対し多大な被害を及ぼすようになった。

そのような状況の中、公害健康被害者は汚染原因者を相手に民法の不法行為に基づく損害賠償請求訴訟を裁判所に提起するようになったが、迅速かつ適正な確定判決による救済を受けるのは困難であった。なぜなら、公害被害の特性として、因果関係の立証や原因者の特定が非常に困難であったためである。例えば、複数の工場や車の排気ガスなどを原因とした呼吸器疾患の公害健康被害者の場合、個々の因果関係を立証することは困難であるばかりか、そもそも誰を相手として訴えを提起すべきであるのかも不明である場合が多い。加えて、日々健康被害に苦しむ公害健康被害者が長期化する裁判を継続していくこともまた困難であった。

こうした中、公害健康被害者の中には経済的な理由等から十分な治療を受けられない者が出るなどの深刻な事態が生ずることとなった。

<sup>5</sup> 城戸謙次編『逐条解説 公害健康被害補償法』ぎょうせい（1975）49-55頁参照

## (2) 法的救済への端緒

これに対し、国や自治体の行政救済による公害健康被害者への医療費の緊急的、かつ個別的救済措置が行われた。

その後、厚生大臣の諮問機関であった公害審議会や通商産業大臣の諮問機関であった産業構造審議会などが相次いで公害対策の推進に関する答申を行い、昭和42(1967)年にそれらの答申を受けた公害対策基本法(以下「基本法」という。)が制定された。

基本法は、国が対策を講ずべき公害の範囲や公害防止に関する関係者の責務、国や自治体の公害対策についての基本方針を定めるなど、従来バラバラに行っていた公害対策を総合的かつ統一的に実施することにより、公害健康被害の未然防止施策の確立を目指した我が国最初の環境を主眼とした立法であった。

また、基本法は、産業振興中心から公害対策強化へと至る環境政策における我が国の転換点ともなった。基本法第21条<sup>6</sup>では、政府は公害に係る被害の救済の円滑な実施を図るための制度確立のための措置を講ずるよう規定されており、後の旧救済法制定へつながることとなった。

## (3) 旧救済法の制定

基本法を受け、国では昭和43(1968)年5月から中央公害対策審議会の意見を聞きながら公害健康被害者の救済制度に関する検討が進められた。一方、政府においては、研究者、公的機関及び企業側から様々な原因が提示されていたイタイイタイ病、熊本及び新潟の水俣病について、企業側を原因者とする公式見解を明らかにし、公害健康被害者救済に向け、環境整備が進められた。

そして、昭和44(1969)年末に、旧救済法

が制定された。同法は、公害健康被害者に対し、公害の汚染原因者の民事責任の有無とは切り離した上で社会保障の補完的な役割を持つ救済措置として制度設計がなされた。その救済内容は、司法上の解決が得られるまでの間、緊急を要する医療費(健康保険の自己負担分)などを給付するものであった。

しかし、旧救済法は汚染原因者の民事責任との切り離しを前提とし、社会保障の補完的役割とされたため、公害健康被害者やその家族の生活上の損害に対する救済や補償を行う規定はなかった。そのため、公害健康被害者や関係自治体からは公害による損害を補償し、生活の安定を図る制度の実現が強く求められるようになった。

## 2 法的救済の制定経緯

次に、法的救済の根拠法となっている公健法、石綿被害救済法及び水俣特措法の制定までの経緯を述べ、それぞれの法律が必要とされた背景を述べる。

### (1) 公健法の制定

旧救済法の施行後、東京都新宿区牛込柳町での鉛公害事件(昭和45(1970)年5月)、東京都杉並区等での光化学スモッグ事件(昭和45(1970)年7月)、静岡県の子の浦等でのヘドロ問題(昭和40(1965)年~50(1975)年頃)など新しい公害が次々と出現した。

また、4大公害病による公害健康被害者が企業等に対して次々と損害賠償を求める訴訟を提起し、大きく報道されるようになった。

このような経緯により、公害問題が国民に広く知られ、その改善が国民の大きな関心事となった。ここに至ってようやく、公害が国政上の重要な課題と認識されるようになった。

昭和45(1970)年の第64回国会(臨時)は、「公害国会」と呼ばれ公害に関する法律が合計で14本提出され、その全てが成立した。

<sup>6</sup> 政府は、公害に係る被害に関する救済の円滑な実施を図るための制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。(公害対策基本法第21条第2項)

公害国会の後、先に提起された4大公害の損害賠償請求訴訟の判決が次々に下され、いずれも被告である汚染原因者たる企業側が敗れ、公害健康被害者側が勝訴した。

これらの判決により企業の責任がより明確になると、民事責任を切り離す旧救済法による考え方から、民事責任を踏まえた損害賠償制度の創設を求める声が一段と高まることとなった。また、敗訴となった企業側においても、今後の訴訟リスクや世論の動向にも配慮し、保険的観点から損害賠償制度の創設を受け入れる空気が広がった<sup>7</sup>。

そのような状況下、国は先の公害対策基本法と公害国会における参議院本会議決議<sup>8</sup>に則り、中央公害審議会を中心に損害賠償制度の創設について議論を進めた。昭和48(1973)年4月、中央公害対策審議会は「公害に係る健康被害損害賠償補償制度について」という答申をまとめ、この答申に基づき法案化作業が進められ、公健法案は昭和48(1973)年6月に国会に提出され、同年9月に成立した。

## (2) 石綿被害救済法の制定

アスベスト(石綿)の危険性は、以前より<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 橋本道夫ほか「公害健康被害補償法の改正問題—中公審答申をめぐって」『ジュリスト』有斐閣(1987)78-110頁

<sup>8</sup> 第64回国会参議院会議録第7号42-43頁(昭45.12.18)「公害防止に関する決議」

すべて国民は、健康で文化的な生活を営む権利を有するが、これを確保するためには人間の生存に必要にして充分、快適良好な生活環境を維持発展させることが肝要である。

しかるに、近時経済の高度成長の結果、日本全土にわたりいちじるしい環境破壊が行なわれるに至っている。

われわれは、かかる現状に堪がみ、国民生活優先の見地から公害の排除に全力を尽くし、もつて明るい社会の建設を期するものである。

政府は、今国会で制定された公害関係諸法の精神を完全に具現するため、国会審議の経過を充分に尊重し、早急に積極的諸施策を講ずべきである。

右決議する。

<sup>9</sup> 主なアスベスト関連疾患の最初の報告がなされた年

○石綿肺 明治39(1906)年(イギリス、フランス)  
昭和4(1929)年(日本)

指摘されていた。我が国では、昭和62(1987)年のいわゆる「学校パニック」と呼ばれる学校施設での吹き付けアスベストが大問題となるなど数次にわたり大きく報道され、アスベストに対する社会的な関心が一時的に高まった。しかし、国によるアスベスト健康被害を防止するための迅速な対策は十分に行われてこなかった<sup>10</sup>。その後、平成17(2005)年6月に兵庫県尼崎市の大手機械メーカーの旧工場の周辺住民にアスベスト関係疾患が多発しているとの報道を契機として、アスベスト健康被害問題がクローズアップされ多くの国民の知るところとなった。

アスベスト健康被害は、アスベストを扱う労働者(職業性曝露)、その家族(家庭内曝露)、さらにアスベストを取り扱っていた事業所等の周辺住民(環境曝露)にまで及んでいる。また、今日においても、アスベストを使用した建材や製品が解体時等において飛散し、その曝露による健康影響が強く懸念されている。

アスベスト健康被害の特徴は、①関係疾病の発症まで30年超など長期間かかること、②アスベストは建材や製品など幅広いものに使用され罹患原因の究明が困難であること、③汚染原因者の特定が困難であることなどが挙げられる<sup>11</sup>。

こうした事態に対し、汚染原因者の特定を

- 石綿肺がん 昭和10(1935)年 イギリス、アメリカ  
昭和35(1960)年 日本
- 中皮腫 昭和10(1935)年 イギリス  
昭和48(1973)年 日本

(出所:森永謙二編『職業性石綿ばく露と石綿関連疾患-基礎知識と労災補償』三信図書(2007)105-122頁)

また、WHO(世界保健機関)の附属機関で発がん性物質などの評価を行うIARC(国際がん研究機関)は、昭和47(1972)年にアスベストの発がん性を指摘している。

<sup>10</sup> 平成26年10月9日、泉南アスベスト訴訟の上告審判決において、最高裁は「国が速やかに規制をしなかったのは著しく合理性を欠き違法」と判断し、アスベストによる健康被害について国の責任を初めて認めた。

<sup>11</sup> 森永(2007)105-264頁、中皮腫・じん肺・アスベストセンター編『アスベスト禍はなぜ広がったのか—日本の石綿産業の歴史と国の関与』日本評論社(2009)131-174頁等参照

必要とする既存の公健法を適用することは困難であった。また、労働者災害補償保険においても、労働者の業務上の健康被害以外において救済を行うことは困難であった。

そこで、労災補償等による救済対象とならない者に対する救済給付や、労災補償を受けられずに死亡した労働者の遺族に対し、「隙間のない救済」を図ることを目的として、石綿被害救済法は平成 18（2006）年 1 月に国会に提出され、同年 2 月に成立した<sup>12</sup>。

### (3) 水俣特措法の制定

水俣病は、公健法や司法などにより救済策が講じられてきたが、依然として多くの水俣病に関係する訴訟が提起された。しかし、平成 2（1990）年、東京地裁の和解勧告を皮切りに各地の裁判所から相次いで和解勧告が出されるに至った。このような状況の中、時の村山内閣及び与党三党（自由民主党、日本社会党、新党さきがけ）は、水俣病の早期解決を図るため、政治による解決案を決定し、最終的な解決を目指すこととなった。この「平成 7（1995）年の政治解決」により、1 万人を超す水俣病被害者に対し一時金（260 万円）や医療費が支給された。

しかし、平成 16（2004）年 10 月、かつて水俣湾周辺で生活し水俣病に罹患したと主張する関西居住の原告らが、チッソ(株)、国及び熊本県を相手取り損害賠償を求めた訴訟（水俣病関西訴訟）の最高裁判決において、最高裁は、国と熊本県の行政責任を認める判決を下した。これを端緒に、新たに法的救済

や司法救済を求める者が急増する事態となった。

そこで、与野党を中心とした関係者間において水俣病健康被害者に対する救済策とその法制化が検討され、「水俣病被害者を救済し、及び水俣病問題の最終解決をすることとし、救済措置の方針及び水俣病問題の解決に向けて行うべき取組を明らかにするとともに、これらに必要な補償の確保等のための事業者の経営形態の見直しに係る措置等を定めること」が目的とされた。水俣特措法は、平成 21 年 7 月に衆議院環境委員会の提案により国会に提出され、同月成立した。

## II 公害健康被害者に対する法的救済の現状と特徴

本章では、法的救済を行う各法の現状について比較分析し、その共通する特徴について考察したい。

### 1 法的救済の現状

#### (1) 公害健康被害者に対する法的救済の目的及び性格

公害健康被害者に対する法的救済の根拠となる 3 つの法律は、これまで見てきたように法制定の背景、その目的、性格が各々異なっている<sup>13</sup>。最も大きな差異は、公健法が原因企業の民事責任を前提とした法律であるのに対し、石綿被害救済法と水俣特措法は、制度設計において原因企業の民事責任を全く考慮していないわけでは無いものの、民事責任を前提とした法律ではないということである（表 1 参照）。

そして、「民事責任を前提としているかどうか」が後述する救済給付の水準や汚染者負担の面で制度の方向性を決定付けている。

<sup>12</sup> アスベスト健康被害については、国会において公健法の適用を求める議論が行われた。滝澤環境省環境保健部長は公健法適用について「公健法の対象ということになりますと、(略)、相当範囲にわたる著しい大気汚染等と言えるかどうかというのが一点、条件でございます。それから、汚染原因者の行為と被害の因果関係が認められるかどうか、それからさらに、原因者による負担がなされるかどうか、こういった点が明確となる必要があるわけでございまして…」と述べた（第 162 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 35 号（平 17. 7. 20）22 頁）。

<sup>13</sup> 現行法以外では、公健法の前身である旧救済法がある。

(表 1) 法的救済の性格

法律名	性格
公健法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害健康被害者に補償、救済</li> <li>・原因企業の民事責任を前提とした制度</li> </ul>
石綿被害救済法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アスベストによる健康被害者を救済</li> <li>・原因企業の民事責任を前提としていない制度</li> </ul>
水俣特措法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水俣病健康被害者を救済</li> <li>・原因企業の民事責任を前提としていない制度</li> </ul>

(出所) 著者作成

## (2) 法的救済の給付内容

法的救済における救済給付の内容を述べた。その概要は表 2 に記載したとおりである。給付内容の名称は異なるものの、いずれも医療費が支給され、一定の療養手当が給付される制度になっている。

給付内容は、原因企業の民事責任を前提とし、その賠償概念が入った公健法において最も充実しており、原因企業の民事責任を前提としていない石綿被害救済法や水俣特措法においては、その給付水準も限定されたものになっている。なお、給付額は、国が実施している原爆症に対する救済措置等を参考に定められている。

公害健康被害者に対する給付内容が大きく異なるのは一時金の扱いである。公健法における第 2 種地域<sup>14</sup>である水俣病発症地域の場合、認定を受けた公健法認定患者は、そのまま公健法の救済給付を受けるか、原因企業との間に補償協定を締結するかを選択すること

ができる。これは、過去の裁判結果などを反映した仕組みであり、公健法認定患者の全ては給付内容がより充実している補償協定の締結を選択している。補償協定においては、原因企業（チッソ、昭和電工）が公健法認定患者に対して、最大 1,800 万円の一時金を支払うことになっている。

また、水俣特措法においてもその法の適用対象となった場合、一時金 210 万円が関係事業者（チッソ、昭和電工）から支払われる<sup>15</sup>。

(表 2) 法的救済の主な給付内容

法律名	給付の種類（概略）
公健法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療費（全額）</li> <li>・障害補償費、児童補償手当</li> <li>・療養手当（入院・通院期間に応じて） （22,600 円～35,400 円/月）など</li> </ul> <hr/> <p>（補償協定の場合）※水俣病関係</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・慰謝料（一時金） （1,600 万円～1,800 万円）</li> <li>・医療費（全額）、特別調整手当（年金）</li> <li>・はりきゅう・温泉療養費 など</li> </ul>
石綿被害救済法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療費（自己負担分）</li> <li>・療養手当 103,870 円/月</li> <li>・葬祭料 199,000 円 など</li> </ul>
水俣特措法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一時金 210 万円</li> <li>・療養費（医療費の自己負担分）</li> <li>・療養手当（療養を受けた場合（12,900 円～17,700 円/1 月） など</li> </ul>

(出所) 関係資料より著者作成

<sup>14</sup> 公健法では、事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域として政令で定める地域を「第 1 種地域」、事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気汚染又は水質汚濁が生じ、その影響により、当該大気汚染又は水質汚濁の原因である物質との関係が一般的に明らかであり、かつ、当該物質によらなければかかるといえない疾病が多発している地域として政令で定める地域を「第 2 種地域」としている。

<sup>15</sup> この水俣特措法における一時金については、その性格について議論がある。水俣特措法自体は、公健法と異なり民事責任を踏まえた法律ではないため、その一時金は賠償的性格を有さず、紛争解決のための和解的性格を有するとの見方がある。（環保企発第 100423002 号環境省総合環境政策局環境保健部長『「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法」の救済措置の方針により対象者が支給を受ける一時金等の課税関係について（照会）』（平 22.4.23）参照）

(3) 法的救済の実施状況

次に法的救済の実施状況について検討したい。法的救済により救済された人数は表3のとおりである。法の適用対象について個々に議論があるが、総体として多数の公害健康被害者の救済が行われていることがわかる。

他方、記載時点における各法律に基づく救済の申請者に対する救済（認定）対象者の割合でみると公健法第2種地域（水俣病関係）が9.3%、石綿被害救済法が97.2%、水俣特措法が67.3%となっている。石綿被害救済法が高率で対象と認められているが、石綿被害救済法は法律に指定疾病が限定列挙されており、要件外の公害健康被害者が申請に至らない可能性を指摘することもできる。

いずれにしても、救済対象と認められない、あるいは救済対象とならない公害健康被害者も相当数いるものと考えられ、これら公害健康被害者の救済の在り方が課題となっている。

(表3) 法的救済による救済者数

法律名	救済者数	
公健法	(第1種地域) 現存被認定者	※最大時約 11 万人 3 万 8, 767 人 [平成 25 年 3 月末現在]
	(第2種地域) 現存被認定者	710 人 [平成 25 年 3 月末現在]
	(水俣病関係の例) 申請者合計 認定者合計	3 万 1, 706 人 2, 978 人 [平成 25 年 12 月末現在]
石綿被害 救済法	対象者	1 万 3, 189 人
	申請者	1 万 3, 567 人 [平成 26 年 7 月末現在]
水俣特措 法	対象者	3 万 2, 244 人
	申請者	4 万 7, 906 人 [平成 26 年 8 月 29 日発表]

(出所) 環境省資料より著者作成

2 法的救済の特徴（公害健康被害者関係）

法的救済における公害健康被害者関係の規定や制度について、公健法における患者認定の3要件（指定疾病、曝露期間、指定地域）を中心に各法の比較と特徴を述べたい。

そもそも、公健法において認定の3要件が定められた背景としては、個々に公害と健康被害との因果関係を求めることが困難という公害の特殊性に鑑み、ある種の線引きを行う必要に迫られたことがある。

そのため、公健法の患者認定においては、疫学的な調査等を基礎として、3要件を満たすことにより公害との因果関係を認める制度上の取決めが行われることとなった。この制度上の取決めは、「制度的割り切り」と呼ばれ公健法に限らず石綿被害救済法や水俣特措法においても行われている。

(1) 指定疾病

法的救済では、3要件の一つとして救済の対象となる指定疾病が法令等によって定められている。公害による健康影響は必ずしも一様ではないため、同じような症例であっても公害との因果関係の有無は様々である。そこで、指定疾病を定めるに当たっては、例えば特定地域の人口集団における有症率との比較等が行われ、疫学的あるいは臨床学的見地から検討が行われる。

こうした検討を踏まえて、最終的に、公害との因果関係を認める制度的割り切りにより特定の疾病が定められている。制度的割り切りに基づき、指定疾病に該当しない場合は、仮に個々において公害健康被害が顕著であった場合でも、法的救済の救済対象とはならない。そのため、公害健康被害者は司法救済などその他の救済を求めることになる。

他方、指定疾病の法令上の記載には大きな差異がみられる（表4参照）。

石綿被害救済法及び水俣特措法については、

指定疾病の内容が比較的詳細に記載されているが、公健法の第2種地域における指定疾病の記載は「水俣病」などと大きくりの規定がなされているのみである。

公健法は、その第2条において、その疾病を政令で定めることとしているため、実際の認定に当たっての具体的な症例等は政令よりさらに詳細な環境省総合環境政策局環境保健部長（旧環境庁企画調整局環境保健部長）等の通知によりなされている<sup>16</sup>。

公健法とその他の法律との指定疾病の規定に差異があるのは、公健法が特定の疾病のみを対象とした法律では無いことが大きな理由の一つではある。しかし、個々の法的救済の根拠法が有する性格や制度の違い、法が必要とされた公害健康被害の差異がその制度の運用の在り方にも影響しているといえる。

（表4）指定疾病の法令上の記載例

法律名	指定疾病
公健法 [第2条、施行令第1条]	(第1種地域) ・ 慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎及び肺気しゅ並びにこれらの続発症  (第2種地域) ・ 水俣病 ・ イタイイタイ病 ・ 慢性砒素中毒症
石綿被害救済法 [第2条、施行令第1条]	・ 中皮腫 ・ 気管支又は肺の悪性新生物 ・ 著しい呼吸機能障害を伴う石綿肺 ・ 著しい呼吸機能障害を伴うびまん性胸膜肥厚
水俣特措法 [第5条]	過去に通常起こり得る程度を超えるメチル水銀のばく露を受けた可能性

<sup>16</sup> 公健法において、第1種地域と第2種地域に分けた理由は、公害病の認定要件について両方で差異があることや、財源としての賦課金の取扱いの違いが挙げられている。

	があり、かつ、四肢末梢優位の感覚障害を有する者及び全身性の感覚障害を有する者その他の四肢末梢優位の感覚障害を有する者に準ずる者
--	---

(出所) 著者作成

## (2) 曝露期間

法的救済においては、その曝露期間が定められ、患者の認定に当たり制約がかけられている。

曝露期間の概略を表5に示した。公健法の第1種地域については、指定疾病の種類や被害者の年齢により曝露期間がより詳細に記載されている。第2種地域については、法令上の曝露期間についての記載は無いが、昭和52年に出された環境保健部長通知<sup>17</sup>には、曝露歴と居住歴を求める記載がある。

石綿被害救済法では、中皮腫等の指定疾病における曝露期間の規定は無いが、びまん性胸膜肥厚については、石綿曝露作業のおおむね3年の従事期間を求めている。

水俣特措法では、1年以上の居住歴と特定水域の魚介類の多食を要件としている。ただし、1年以上の居住歴が無くても魚介類を多食したことを認めるに相当な理由がある場合は、認定される可能性があるとしている。しかし、当時の状況を証明することが困難であることは想像に難くない。

曝露期間の設定も、制度的割り切りにより定められているが、曝露期間による制約は、同じ疾病、同じ地域であっても、その曝露期間によっては法的救済による救済がなされない場合があることを示しているともいえる。

<sup>17</sup> 環保業第262号環境庁企画調整局環境保健部長通知「後天性水俣病の判断条件について」（昭52.7.1）



(表5) 法的救済の曝露期間<sup>18</sup>

法律名	曝露期間 (概略)
公健法	・第1種地域については、疾病の種類や年齢により6月～7年9月の期間
石綿被害救済法	・石綿曝露作業への従事期間がおおむね3年以上あること(びまん性胸膜肥厚)
水俣特措法	・1年以上の居住歴、当該水域の魚介類を多食

(出所) 著者作成

### (3) 地域指定

公健法及び水俣特措法において救済の対象地域の範囲が地域指定として定められている(表6参照)。この地域指定も、個々に公害健康被害を受けたかどうかという観点ではなく、制度的割り切りによって定められているため、例えば道路一本隔てただけでも法の対象外となり得ることになる。

公健法の第1種地域については、昭和62(1987)年の公健法の改正により、昭和63(1988)年に指定地域の全部解除が行われた。この第1種地域の全部解除が行われた背景は、主に硫黄酸化物(SO<sub>x</sub>)による大気汚染が改善されたため、大気汚染の原因者負担に基づき公害健康被害者に補償を行うことは、民事責任を前提とした公健法制度の趣旨を逸脱することになるとされたためである<sup>19</sup>。

この改正は、硫黄酸化物(SO<sub>x</sub>)の改善のみを理由としていることや、子供や老人など感受性の高い集団を留意していない点など患者団体等から強い批判があった<sup>20</sup>。

公健法は石綿被害救済法や水俣特措法と異なり民事責任を踏まえた制度であるため、その根拠となる公害と健康被害との間の因果関係の乖離が広がったとみなされる場合には、法対象の縮小につながる結果となり得ることを示している。

他方、水俣特措法においては、県によって対象地域の指定がなされている。曝露期間と同様、対象地域外においても、特定水域における魚介類を多食したと証明できれば認められることにはなっているが、その証明は困難であるため、公害健康被害者の中には水俣特措法適用を訴えて裁判を起こす者も出ている。

石綿被害救済法については、地域指定を定める規定はない。これは、アスベスト健康被害が曝露から30年を超えるような長期間を経て発症することや、アスベスト製品が広範囲で利用されてきたことから、曝露した地域を限定し、アスベスト健康被害者にその証明を求めることが救済に馴染まなかったことが考えられる<sup>21</sup>。

(表6) 法的救済の地域指定<sup>22</sup>

法律名	指定地域 (概略)
公健法	第1種地域：41地域 (昭和63年：指定地域の全部解除) 第2種地域：5地域
石綿被害救済法	無し
水俣特措法	県による対象地域の指定 ※対象地域外でも、特定水域における魚介類を多食したと証明できれば認められる。

(出所) 著者作成

<sup>18</sup> 環境庁内環境保全関係法令研究会編(1974)3517頁、環境保全発第1306182号環境省総合環境政策局環境保健部長「石綿による健康被害の救済に関する法律における指定疾病に係る医学的判定に関する考え方等の改正について(通知)」(平成25.6.18)、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法の救済措置の方針」閣議決定(2010.4.16)等から作成

<sup>19</sup> 第108回国会衆議院会議録第18号(昭62.5.19)公害健康被害補償法の一部を改正する法律案趣旨説明

<sup>20</sup> 全国公害患者の会連合会「公害補償法改悪案を強行採決するな(ピラ)」(1987)等

<sup>21</sup> 第162回国会衆議院厚生労働委員会議録第35号(平17.7.20)16頁など

<sup>22</sup> 環境庁内環境保全関係法令研究会編『環境保全関係法令質疑応答集』第一法規(1974)3513頁、「水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法の救済措置の方針」閣議決定(2010.4.16)等から作成

### 3 法的救済の特徴（汚染原因者関係）

次に、法的救済における汚染原因者関係の規定や制度について各法の比較を行い、その特徴を述べたい。

#### (1) 費用負担者

我が国最初の公害健康被害者に対する法的救済である旧救済法では、救済給付に要する費用負担は主に企業の任意の寄付という形に頼っていた。具体的には、経済界が設立した公害対策協力財団（現一般財団法人環境対策推進財団）が窓口となって企業から寄付金を集め、それを公害健康被害者に給付していた<sup>23</sup>。しかし、基金への寄付は任意であったため、その資金集めにはおのずと限界があった。

#### ア 公健法における費用負担

旧救済法の後継である公健法は、民事責任を前提とした制度とされたことから、汚染原因者の負担は次のように改められた。

#### (7) 第1種地域

大気汚染関係を対象とする第1種地域における公害健康被害は加害者の特定が困難であり、因果関係も不明確であるため、全国の一定規模以上の排出事業者から補償給付に要する費用を徴収している。

具体的には、公健法における補償業務を担う（独）環境再生保全機構（以下「機構」という。）が、一定以上<sup>24</sup>の硫黄酸化物（SO<sub>x</sub>）を排出する全国の工場等のばい煙発生施設設置者から、その排出量に応じて納付義務のあ

る「汚染賦課料賦課金」を徴収している。

指定地域が解除された昭和63（1988）年以降、企業が納付する汚染賦課金額は、企業が過去に排出したSO<sub>x</sub>排出量（過去分排出量）と前年のSO<sub>x</sub>排出量（現在分排出量）をもとに算定された額となっている。なお、指定地域とその他の地域で大気汚染に差があることから、指定地域の賦課料率を他の地域の9倍とするなど、地域間の公平を期するために格差を設けている。

また、大気汚染の原因として自動車の排ガスもあるため、自動車所有者が納税した自動車重量税収入の一部から引き当て、補償給付費用に充てられている。なお、排出事業者と自動車重量税の負担比率は8対2とされている。

#### (イ) 第2種地域

水俣病のような特異的疾患を対象とする第2種地域については、原因物質と疾病との間の因果関係が一般的に明らかであるため、大気汚染又は水質汚濁の原因物質を排出した特定施設を設置した事業者（過去の設置者も含まれる。）から毎年度、原因物質の排出量等を考慮して定められた「特定賦課金」を徴収することとされている。徴収された賦課金は機構から補償給付の支給を行っている知事等へ納付され、支給財源となっている<sup>25</sup>。

ただし、水俣病及びイタイイタイ病については、原因企業と患者団体との補償協定に基づき原因企業から直接、法的救済により認定された公害健康被害者へ給付されている<sup>26</sup>。

#### (ウ) 石綿被害救済法

石綿被害救済法における救済給付に要する費用のため、機構内に「石綿健康被害救済基

<sup>23</sup> 給付に要する費用については、次のような負担割合となっていた。

（市が実施機関の場合）  
公害対策協力財団（企業）2分の1  
国6分の1、県6分の1、市6分の1  
（県が実施機関の場合）  
公害対策協力財団（企業）2分の1  
国4分の1、県4分の1

<sup>24</sup> 一定以上の工場等に限定された理由として、①個々の零細工場は大気汚染の寄与度が低いことや、②徴収金額よりも徴収コストの方が高つくことが挙げられる。汚染者負担の原則の例外ともいえる。

<sup>25</sup> 独立行政法人環境再生保全機構『公害健康被害補償・予防の手引』<[http://www.erca.go.jp/fukakin/y\\_tebiki/index.html](http://www.erca.go.jp/fukakin/y_tebiki/index.html)>（2014.9.3接続）

<sup>26</sup> 環境省「公害健康被害対策・公害健康被害補償制度」<<https://www.env.go.jp/council/05hoken/y050-17/ref03.pdf>>（2014.9.3接続）

金」(以下「救済基金」という。)が設けられている。この救済基金は、国からの交付金、地方公共団体からの拠出金、労働者を使用する事業主から毎年度徴収される「一般拠出金」と、アスベストの使用量や指定疾病の発生状況等の一定の要件に該当する事業主から毎年度徴収される「特別拠出金」から構成される。

一般拠出金については、既存の労災保険徴収システムを活用し、全国の約 263 万事業所から徴収を行っている。全事業者から徴収が行われる理由としては、全ての事業主等が意識していたかどうかに関わらず、事業活動を通じてアスベストの使用による経済的利得を受けていることに着目し、報償責任の観点から負担を求めることとしたものである<sup>27</sup>。

一方、特別拠出金はアスベスト関連メーカー4社(クボタ、ニチアス、太平洋セメント、旧エタニットパイプ)から徴収を行っている。アスベスト関連メーカーは、労災保険徴収システムを経て支払った一般拠出金(1階)に加え、石綿被害救済の事務を行っている独立行政法人環境再生保全機構が「石綿の使用量、指定疾病の発生の状況その他の事情」を勘案して算定した特別拠出金(2階)を機構に支払っている<sup>28</sup>。特別拠出金は、民事責任を踏まえた損害賠償的性格を持つものではないが、アスベストとの関係が深い事業を行っていた特別事業主は、アスベストによる健康被害の救済について、より大きな責任を負うべきとの考えに基づき支払うものとされている<sup>29</sup>。

**(I) 水俣特措法**

水俣特措法については、関係事業者(チッソ及び昭和電工)に一時金の費用負担を負わ

せるとともに、医療費・療養手当については、国と県がその負担を行っている。

費用負担について水俣特措法は、被害者の救済のみならず、救済終了後、チッソ本体を清算し、分社化した事業会社の株式を売却し救済費用に充てることなどを含んでいる。

(表7) 法的救済の救済給付費用負担

法律名	救済給付費用負担
公健法	負担者(負担方法): (第1種地域) ・ばい煙発生施設設置者 ((独)環境再生保全機構へ納付) ・自動車利用者 (自動車重量税の一部引当) (第2種地域) ・特定事業者 ※チッソ、昭和電工等 ((独)環境再生保全機構へ納付)
石綿被害救済法	負担者(負担方法): ・一般事業者 ※労災保険適用事業主の全事業主 (労災保険徴収システムを活用) ・特定事業者 ※石綿関連製品の製造と深く関連がある事業者(クボタ、ニチアス、太平洋セメント、旧エタニットパイプ) ((独)環境再生保全機構が徴収) ・国及び自治体 (石綿健康被害救済基金に拠出)
水俣特措法	負担者(負担方法): ・関係事業者(チッソ及び昭和電工) ※一時金 (関係事業者から対象者に支給) ・国、関係県 ※医療費等

(出所) 著者作成

<sup>27</sup> 環境省『石綿による健康被害の救済に関する法律(救済給付関係)逐条解説』(平成18年6月) <[https://www.env.go.jp/air/asbestos/law\\_chikujo/full.pdf](https://www.env.go.jp/air/asbestos/law_chikujo/full.pdf)> (2014.10.15 接続)

<sup>28</sup> 同上

<sup>29</sup> 労働新聞社編『一読でわかる 石綿健康被害救済法』(2006)160-209頁及び第164回国会衆議院環境委員会議録第1号(平成18(2006)年1月27日)35頁

## (2) 国や自治体による支出

汚染者負担の原則に基づき、国や自治体による法的救済における費用負担は限定されたものとなっている。ただし、根拠法が原因企業の民事責任を前提としているか否かにより、その負担割合は異なったものとなっている。

公健法においては給付事務費等のみを負担し救済給付費用への公的負担はなされていない。

一方、石綿救済法では、救済給付費用の財源となる救済基金に国や自治体が一定額の負担あるいは拠出を行っている。また、水俣特措法では、医療費等について、その全額を国及び自治体が負担している。

これは、繰り返される訴訟やそれに対する判決や和解、及び地域の混乱など積み上げられた水俣病救済対策の歴史的経緯から負担に至ったものと推測され、特に平成7年の政治解決やその後の行政救済により、医療負担を行ってきた経緯も関係があるものと考えられる。

他方、国や自治体による負担が限定されている公健法及び水俣特措法においても、原因企業の財務内容が悪化した場合には、国や自治体が資金を融通するなどの配慮がなされており、汚染者負担の原則の面で議論がある。

## Ⅲ 公害健康被害者に対する法的救済の主な課題

本章においては、これまで述べた法的救済が必要とされた背景及び現状と特徴を踏まえ、法的救済の課題について考えてみたい。

### 1 法的救済と因果関係

#### (1) 公害と因果関係

法的救済が必要とされた大きな理由は、①司法手続において因果関係の立証等は困難であること、②司法手続は時間的に長期間を要することという点にある。

公害における民事訴訟では、公害と健康被害との因果関係について、「明白かつ説得的な証明」が要求される。そこでは、原因企業の特定期間、公害と健康被害との関係等を明らかにする必要があるが、そのどちらも立証困難であることが多い。

また、公害健康被害者は①被告企業内部の不案内さ、②公害に関する医療、科学的知識の低さ、③訴訟資力の乏しさなど不利な状況にある。一方、原因企業は、①企業内容に精通、②高度の知識・技術を備えた技術者の存在、③訴訟資力の豊かさなどにより公害健康被害者より優位であることが多い<sup>30</sup>。

そのため、原告である公害健康被害者が汚染原因者である企業と争い、健康被害の因果関係や企業の責任の立証をすることは極めて困難である。これに加え、我が国の司法制度上の理由により裁判は必然的に長期化してしまう。このような事情から、訴訟によらず法的救済によって公害健康被害者に対する迅速な救済を図ろうとしたことはIで述べたとおりである。

訴訟によらないということは、公害健康被害者に対する法的救済が、公害と健康被害との間の因果関係が必ずしも明らかでは無いという前提に立脚した制度であるともいえる。

このような不明確な因果関係の中で、いかにして法制度としての救済を確立していくかということが、公害健康被害者に対する法的救済の本質的な課題である。

#### (2) 因果関係と制度的割り切り

公害との因果関係が不明確ながらも公害健康被害に苦しむ人たちのために法的救済を行っていく必要がある。しかし、法的救済を制度として形作るに当たっては、救済対象や救

<sup>30</sup> 山下昭浩「公害訴訟における因果関係の証明」『早稲田法学会誌』早稲田大学法学会（1998）288頁参照

済範囲、救済内容といったものを確定するためにどこかに線引きを行う必要がある。

因果関係の不明確な状態の中で、疫学的調査結果などからある種の因果関係を認め、制度的な線引きを行うことを「制度的割り切り」と呼んでいることは先に述べたとおりである。

そして、この制度的割り切りは法的救済の制度設計において不可避な行為として個々の法律の具体的な対象や基準を策定するために行われ、因果関係が不明確な法的救済制度全体を支えている。

しかし、制度構築のために用いられた制度的割り切りによって対象外とされた公害健康被害者は、制度の適用を求めて訴訟を起こすといったことも発生している。公害健康被害者の救済を目的とする法的救済において、因果関係が不明確な中で制度的割り切りが行われることは、公害健康被害者や汚染原因者とされる企業等にとって大きな矛盾や不公平感を生む元ともなっている。

### (3) 因果関係と制度設計

法的救済では、因果関係の証明の度合いや汚染原因者の確定などに応じて、原因企業への民事責任を前提とした「補償」と民事責任を前提としない「救済」とが法的救済の中で使い分けられている。

すなわち、法律上、公健法は原因企業への民事責任を前提とした補償とされ、石綿被害救済法や水俣特措法は民事責任を前提とせず、公害健康被害者を迅速に救済するための行政的な救済措置であるとの説明がなされる<sup>31</sup>。

その上で、各法律に基づく救済制度においても制度的割り切りによる因果関係を意識した制度設計が全体的になされている。

実際の給付においては、一時金の有無や救

済内容の細かい差異は別にして、3法ともその救済給付の基準は、それぞれ制度的割り切りにより策定されている。

また、費用負担についても、3法ともに制度的割り切りにより汚染原因者を確定させ、賦課金等が徴収されている。汚染原因者とみなされた企業は費用負担が求められるため、その費用負担を求めるに当たり何らかの因果関係を制度設計上求めざるを得ない。

結局のところ、法的救済は、公健法のように民事責任を前提とした法律はもちろんのこと、石綿被害救済法、水俣特措法のような民事責任を前提としない法律においても因果関係を擬制する制度的割り切りにより制度が維持されているといえる。

## 2 法的救済と制度的割り切り

### (1) 制度的割り切りと公害健康被害者

法的救済において法の適用条件となっている3要件（指定疾病、曝露期間、指定地域）についても制度的割り切りが行われている。

例えば、指定疾病については、公害健康被害や疾病との因果関係は必ずしも完全に解明されていない。そのため、指定疾病以外にも公害と公害健康被害との因果関係が認められる疾病があるかもしれないが、制度上の割り切りにより指定疾病が定められている。

また、曝露期間についても、当該曝露期間より短い場合において公害健康被害の発症がないわけではないが、当該曝露期間以上を法の適用条件としている。

地域指定についても、当該地域から道路一本隔てただけで法適用外となる場合もあり、因果関係は不明確であるが、やはり制度的割り切りにより定められている。

このような制度的割り切りが多用される背景には、公害と健康被害との因果関係が不明確な中において、制度的な矛盾を最小限に抑えようとする意図があるのではないだろうか。

<sup>31</sup> 城戸・前掲注5 49-53頁、労働新聞社・前掲注29 51-53頁等参照

すなわち、救済漏れがないように公害健康被害者1人1人に時間をかけて精査していくことは、行政コストの増嵩や迅速な救済がなされないという弊害を生ぜしめる。これは、司法によること無く迅速な救済を目指した法の趣旨に反することになる。

他方、要件を画一的に緩和すれば、公害を原因とした健康被害のない者に対しても救済措置がなされ、不当利得を生じさせることにもなりかねない。

その結果、個々の公害健康被害者が実際に当該公害により健康被害を受けたかどうかということよりも、制度的割り切りによって策定された基準に適合しているかどうかということが法的救済における主眼となっている。

そして、制度的割り切りの当然の帰結として、公害健康被害者であっても、制度上救済対象とならない者が一定数現出することとなり、その救済が大きな課題として取り残されることになる。

## (2) 制度的割り切りと汚染者負担の原則

汚染者負担の原則（PPP:polluter-pays principle）は、公害防止のための必要な対策や汚染された環境を復旧させるための費用は汚染者が負担すべきという考え方であり、経済協力開発機構（OECD）が昭和47（1972）年に提唱し、環境政策の基本原則となった。

OECDが汚染者負担の原則を提唱した背景には、企業に厳しい公害対策を求める国とそうでない国とでは公正な貿易ができなくなるとの懸念があった。

元々は貿易問題が主眼であったとしても、この考え方は各国に受け入れられ、我が国もこの原則を採用し、公害健康被害者に対する法的救済の中においてもこの原則に沿った費用負担が基本的に行われている。

先に述べた制度的割り切りの中でも、制度上の民事責任を前提とし、汚染原因者（汚染

原因者と思われる者を含む。）に対して、汚染者負担の原則に基づき負担を課している。

しかしながら、公健法の第1種地域の指定が解除されたように、公害健康被害者が現に発生していても制度上の民事責任を前提とすることが困難となれば汚染原因者に救済給付費用の負担を求めることが困難となってしまう。また、公健法第2種地域については、汚染原因者による負担を確保するため、国や県は汚染原因者の財務内容悪化に伴い度々その資金の融資を行っている。

一方、因果関係が特に曖昧な中で汚染原因者に対して救済給付費用の負担を求める場合、汚染者負担の原則に立脚しながらもその負担は強制徴収といった強いものではなく、相手の事情にも配慮した“協力要請”にならざるを得ないものとなる。

その結果、例えば水俣特措法における特定事業者（チッソ、昭和電工）については、救済内容の一時金についてその同意を求める規定となっている<sup>32</sup>。また、石綿被害救済法においても、特定事業者（クボタ、ニチアス、太平洋セメント、旧エタニットパイプ）が支払う特別拠出金については、その対象や支払う金額が限定されている<sup>33</sup>。

本来、汚染者負担の原則は、民事責任及び公害健康被害と汚染原因者との因果関係が明瞭な場合に、より有用である。

しかし、実態上、汚染原因者が特定されず、因果関係が確定しない中においては、それを徹底することは困難なものとなっている。

我が国の法的救済は、その前提として因果関係が不明確な中で制度的割り切りという擬制によって成立している。そのため、本来、因果関係が明らかであれば、その全ての責を

<sup>32</sup> 水俣特措法第5条3項に關係事業者の同意規定があり、同法第33条に一時金支給について、国及び県から予算の範囲内において、特定事業者に対する支援措置の規定がある。

<sup>33</sup> 石綿救済法第47条-第51条

負うべき原因企業に対しても、制度運用上、その負担の在り方や意向を考慮せざるを得ないものとなっている。

### (3) 救済給付と汚染者負担

法的救済制度を考える上では、救済給付の内容とその負担を同時に考える必要がある。

したがって、当然ながら公害健康被害者に対する制度的割り切りと汚染者負担における制度的割り切りの両者を束ねた制度設計がなされている。

本来、公害健康被害者に対する法的救済の策定に当たっては、公害健康被害者の救済を第一に考えるべきであるが、今まで見てきたように因果関係が不明確であることや、原因企業の資力の関係、法的救済が社会保障的な救済措置の側面を持っていることなど多様な理由から原因企業へも一定の配慮を行わざるを得ない状況となっている。そのため、原因企業への配慮と救済給付総額との均衡の中で、救済給付の財源に不足が生じ、原因企業の追加負担も困難となれば、不足した財源を国及び自治体が補填するか、給付水準を下げるか、給付対象を狭めるかといった選択になってしまう。

その結果、ただでさえ因果関係が不明確な法的救済の中で、給付内容とその負担の均衡を考慮しながら制度的割り切りが行われ、因果関係に基づいた被害補償を行うという汚染者負担の原則とは乖離し、制度的矛盾の拡大が生じることとなった。

## 3 法的救済の制度的限界

### (1) 法的救済の拡充

法的救済の目的は、表8の各法の目的に記載されているように、公害健康被害への補償あるいは救済を行うことが第一である。

しかし、基本的に因果関係が不明確な中で法的救済を行っていくことの困難さと課題は

今まで述べたとおりである。

我が国最初の法的救済であった旧救済法の後継である公健法は、その法制定時、民事責任を加味し、原因企業に強制的に救済給付負担を求めるなど我が国の産業政策や環境行政を転換させる画期的な法律であった。

制定当時の資料を見ると大気汚染や水質汚濁だけでなく他の公害へも対象を拡大することや財産被害に対する補償の拡大を求めることなどが課題として挙げられ、また、そのようなことを今後行うことが各党から強く要望され、政府においてその後検討が行われた<sup>34</sup>。

しかし、今日まで公健法の対象範囲や補償範囲が拡大されることはなかった。アスベスト問題出現時においても公健法の対象範囲を拡大し、アスベストを加えることが議論となったものの、実現することはなかった<sup>35</sup>。

結局のところ、昭和40年代のような公害紛争が叫ばれ、国民の関心も極めて高く国政における最優先課題とされた時代を除けば、原因企業の民事責任を前提とし、高い因果関係が求められる公健法において、その制度を拡充していくことは事実上、困難であったと考えられる。

公健法は、国民世論の盛り上がりとともに、論理やその他において多少無理をしながら成立した。本来であれば、制度に何らかの問題が生じた場合は法改正等により改善が図られるべきである。しかし、公害国会と呼ばれた法制定時と比べ、今日の国民世論の公害に対する関心は必ずしも高くなく、また、財政当局の理解も得られないことから、大幅な法改正に至ることは困難となった。必然的に、制度的割り切りを用い、無理を重ねつつ運用を

<sup>34</sup> 衆議院公害対策並びに環境保全特別委員会調査室「法案の問題点」『公害健康被害補償法案参考資料』(1973) 14-15頁及び橋本道夫「公害健康被害補償法成立の経緯と残された問題点」『経団連月報 21(11)』(1973) 46-49頁

<sup>35</sup> 第164回国会参議院環境委員会議録第2号(平成18(2006)年2月3日) 2頁 関口昌一委員質疑等参照

行い制度的な問題や矛盾が拡大することとなった。

公健法の改正が困難な以上、新たな公害健康被害が生じた際には、石綿被害救済法や水俣特措法のように民事責任を前提とせず、公害と公害健康被害との因果関係を切り離した上で当面の救済を行う手法をとらざるを得ないことになったと考えられる。

(表 8) 法的救済の目的

法律名	目的
公健法	事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁（水底の底質が悪化することを含む。以下同じ。）の影響による健康被害に係る損害を填補するための補償並びに被害者の福祉に必要な事業及び大気の汚染の影響による健康被害を予防するために必要な事業を行うことにより、健康被害に係る被害者等の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図ることを目的とする。
石綿被害救済法	石綿による健康被害の特殊性にかんがみ、石綿による健康被害を受けた者及びその遺族に対し、医療費等を支給するための措置を講ずることにより、 <u>石綿による健康被害の迅速な救済を図る</u> ことを目的とする。
水俣特措法	<u>水俣病被害者を救済し、及び水俣病問題の最終解決をすることとし、救済措置の方針及び水俣病問題の解決に向けて行うべき取組を明らかにするとともに、これらに必要な補償の確保等のための事業者の経営形態の見直しに係る措置等を定める</u> ことを目的とする。

※下線は著者

(出所) 著者作成

## (2) 制度的割り切りと司法判断

因果関係が不明確な法的救済において、その屋台骨となって支えているのが様々な場面において用いられている制度的割り切りである。

この制度的割り切りによって、法的救済の対象外とされた公害健康被害者はやがて司法に訴えることになった。

平成 25 (2013) 年 4 月に水俣病の患者認定をめぐる裁判において、最高裁判所は、行政の認定審査会で認められなかった熊本県の女性に対し、これを認める判決を下した。

これは、公健法において制度的な割り切りを用いた行政の認定に対する司法による否定ともいえる<sup>36</sup>。また、この判決は、そもそも法的救済において救済すべき対象者は誰かという根本問題について司法と行政の間に認識の開きがあることを示しているともいえる。

公害健康被害者の救済を第一とする法的救済制度の目的が、今まで述べてきたような様々な事情によって、結果として制度的割り切りにより救済対象が限定されてしまい、公害健康被害者の一定数を救済できなかった面があることは事実である。そのため、万能ではない法的救済から漏れた者が司法の場で救済されることは、必要不可欠なことである。

一方、司法手続による救済が困難であることから制定されたはずの法的救済を受けるがために、逆に司法を経由せざるを得ない公害健康被害者が多数存在することは、法的救済の目的における矛盾と法的救済を実行せしめている制度的割り切りの限界とも指摘できよう。

<sup>36</sup> 環境省は、最高裁判決においても行政認定の根拠としている昭和 52 年の環境保健部長通知において、同判決結果を一部読み込める内容があったことから、同通知を否定した判決ではないとしている。環境省「水俣病の認定に係る最高裁判所の判決について」（平成 25 (2013) 年 4 月 18 日）  
<<http://www.env.go.jp/council/05hoken/y050-28/ref01.pdf>> (2014. 11. 7 接続)



### (3) 制度的限界への対応

法的救済は、その制度構築において、制度的割り切りを通じ擬制的に因果関係を求めることによって成立している。そのため、制度的割り切りに合理性を追求していくことは限界があり、線引きに当たりある種の政策的判断が介在せざるを得ないものと考えられる。

制度的割り切りは、簡易に法的救済を行う上で多くの公害健康被害者を救済してきたが、一方で課題も多く、今日では、司法によってその見直しが迫られている場面も出て来た。

公害と公害健康被害あるいは公害と原因企業との因果関係の解明や制度的割り切りの内容は、時代によって異なり得るものである。公健法が成立した昭和 40 年代と今日とでは、公害についての科学的知見、公害問題を取り巻く社会情勢及び公害問題に対する国民の理解といったものも異なっている。法的救済の在り方を不断に研究、見直ししていくことが必要であると考えられる。

### おわりに

本論では、公害健康被害者に対する法的救済が必要とされた背景を述べ、今日まで続く、その意義を明らかにした。そして、法的救済の現状とその特徴を述べ、法的救済の各法における違いと共通する事項を明らかにした。それらを踏まえ、制度的割り切りを中心とした法的救済における主な課題と限界を明らかにした。

個々の論点自体が大きな課題であるが、紙幅の関係や法的救済の比較という当初のもくろみから全てを記載することはかなわなかった。ほかにも未だ残された課題は多い。特に制度面から見た原因者負担の具体的な実態、原爆症認定や犯罪被害者救済など他の領域との比較、諸外国の類似制度との比較などは関心を持ちつつも触れることができなかった。今後の課題といえよう。

さて、Ⅱにおいて述べたように因果関係が不明確な中、司法手続によらず、多数の公害健康被害者が法的救済により救済された。その一方で、Ⅲにおいて指摘したように法的救済には、その前提としての因果関係が不明確ゆえの限界が存在している。一部判決においては、司法判断により行政認定が覆される事態も発生している。困難な司法手続を避け、簡易で迅速に救済を行う本来の法的救済の趣旨とは逆の結果となってしまっている。

公健法制定時の責任者の一人であった橋本道夫は退官後、公健法の制定経緯を端的に次のように述べている。

「補償を制度化すべきだ」ということが空前絶後ともいえるような広範な国民的合意と要求に支えられて、国の政策決定と指示により 48 年の公健法の法制化がすすめられたわけですが、このように、この制度は、全く特異な異例な立法だということをまず念頭において論ずる必要があります。それは、不確定性の極めて高い科学的知見のもとで、判決を基礎として政治と行政が社会的政治的な危機的状況のもとでいかに粗く割り切ったかを冷静に詳細に明らかにしたうえで、正常化を政治と行政の責任で決断すべきものなのです。(略)

その頃の政府と産業界の異常な理不尽な対応や、科学的に確実でないということを理由として対策や救済がはばまれたことに対応するものとして、このような大胆なラフな割り切りも、法律をつくり動かすうえでは許されないという判断に立って行ったものです。

(橋本道夫ほか「公害健康被害補償法」『ジュリスト (821)』有斐閣 (1984) 7 頁) 下線著者

橋本の言う“正常化”が何を指すのか文面上定かでないが、発言は、昭和 59 (1984) 年の座談会でなされたものであり、橋本の念頭には公健法第 1 種地域の指定解除があったと思われる。当時は、硫黄酸化物 (SO<sub>x</sub>) も改善した<sup>37</sup>ことから産業界を中心に公健法の見直しを求める声が増しに高くなり、汚染者負担におけるその制度的割り切りが限界を迎えようとしていた。

その結果、前述したように昭和 63 (1988) 年に第 1 種地域は全面指定解除とされた。しかし、汚染者負担の部分での制度的割り切りが“正常化”される一方、法的救済の目的である公害健康被害者の救済の“正常化”はどうであろうか。公健法による認定が行われなくなったとはいえ、大気汚染による公害健康被害者がいなくなったわけではない。

例えば、現在も独自の助成が行われている東京都の「大気汚染医療費助成制度<sup>38</sup>」においては、平成 24 年度末で 93,493 人が助成を受けている<sup>39</sup>。東京都の制度における認定基準は、公健法とは異なるものの、東京都だけで公健法第 1 種地域の現存被認定者の約 2 倍もの被害患者が存在していることを示しているともいえる。

一方、法的救済における救済対象や認定問題等においても未だ困難な状態が続いている。公健法の認定問題について国の臨時水俣病認定審査会の会長であった荒木淑郎は次のように述べている。

医学の診断が、直接、補償と繋がったため、必然的に、診断は慎重となったことは否定できません。医学が行政にすり寄ったという批判が出てきました。これは、審査会としては、予想もしなかったことであり、残念でなりません。この点、大変苦勞しました。いくら考えても決まらない症例、他の病気でもないような症例は医学的に診断困難な例として、行政的に水俣病と認定してもよかったですのではないかと私は思います。

(荒木淑郎「水俣病対策の現状と課題」『水俣病問題の概要』衆議院調査局環境調査室 (2006) 93 頁) 下線著者

公健法はもちろん、法的救済における救済対象の審査は、医師等による審査会等で行われ、その結果に基づき法対象となるかどうかの行政認定が行われている。しかし、参考にされる審査会等の結果と行政認定が異なる判断となることはない。荒木は審査会における判定の難しさを率直に述べている。

法的救済の意義は、法的救済の最初である旧救済法以来失われていない。ただ、本来擬制的要件に過ぎない対象要件を金科玉条とし、画一的に公害健康被害者の救済を行ってきた結果、個々の公害健康被害者を救済するという法の根本的な目的を見失っている部分があるのではないだろうか。

個々の公害健康被害者に着目し、救済していくためには迅速に救済するという法的救済の目的や、不当利得の防止、行政コストの問題など種々に課題がある。しかし、法的救済の最終的な目的が公害健康被害者の救済にあるならば、公害健康被害者に軸足を置きつつ、最新の科学的な知見を参考としながら常に救済対象基準の見直しを行い、多少の時間を要することになったとしても個々の公害健康被害者に寄り添ったきめ細かい救済を行っていく必要がある。

<sup>37</sup> 硫黄酸化物 (SO<sub>x</sub>) 以外の大気汚染は必ずしも改善していなかったが、その他の大気汚染と公害健康被害との間で因果関係を証明することが困難であった。

<sup>38</sup> 平成 26 年 10 月 3 日、平成 26 年度末で新規の認定申請受付を締め切る条例が東京都議会で可決成立した。

<sup>39</sup> 東京都福祉保健局「東京都大気汚染医療費助成制度の運用状況 (平成 24 年度分)」 <[http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kankyo/kankyo\\_eisei/taiki/iryohi/kai-sekidata.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kankyo/kankyo_eisei/taiki/iryohi/kai-sekidata.html)> (2014 年 9 月 5 日接続)

そして、因果関係が不明確な中で救済を行っていくためには、幅広い国民の理解が欠かせない。

法的救済は今後も公害健康被害者を救済するため必要不可欠な法制度であり、関係者の不断の努力により、実情に合わせた絶え間ない見直しが望まれる。

【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。

- ・加瀬武之「政府におけるアスベスト問題への対応と課題」『RESEARCH BUREAU 論究』第3号 衆議院調査局 (2006)
- ・金子和裕「水俣病の最終解決に向けた課題—水俣病救済特措法の施行をめぐる—」『立法と調査』314号 参議院事務局 (2011)
- ・川名英之『ドキュメント日本の公害 第2巻環境庁』緑風出版 (1988)
- ・同『ドキュメント日本の公害 第4巻足尾・水俣・ビキニ』緑風出版 (1989)
- ・後藤彌彦「公害被害救済法我が国の歩みと諸外国との比較」『法政大学教養部紀要(107)』法政大学教養部 (1998)
- ・阪本将英「公害健康被害補償制度のフロンティア」『会計検査研究』30号 会計検査院 (2004)
- ・独立行政法人環境再生保全機構『公害健康被害補償・予防の手引』<[http://www.erca.go.jp/fukakin/y\\_tebiki/index.html](http://www.erca.go.jp/fukakin/y_tebiki/index.html)> (2014.9.3 接続)
- ・衆議院調査局環境調査室編『石綿関係法施行状況調査報告書』(2008)
- ・富永祐民「公害健康被害に対する補償の現状と問題点」『公衆衛生 39(9)』医学書院 (1975)
- ・畠山武道「公害健康被害補償法と水俣病認定制度— 制度の歴史から考える—」『Law&Practice』早稲田大学大学院法務研究科 (2014)  
<<http://www.lawandpractice.jp/contents/article/ronbun.html>> (2014.9.9 接続)
- ・森裕之「石綿健康被害救済法の財政問題」『政策科学』第19巻第2号 立命館大学政策科学会 (2012)
- ・除本理史「大気汚染公害における「未認定」問題」『東京経学会誌』241号 東京経済大学経済学会 (2005)
- ・同『環境被害の責任と費用負担』有斐閣 (2007)
- ・同「アスベスト健康被害の補償・救済と費用負担—責任論に基づく石綿健康被害救済法の見直しに向けて」『東京経学会誌：経済学』267号 東京経済大学経済学会 (2010)

(参考) 公害関係救済法の比較

法律名 (制定年)	公健法 (昭和 48 (1973) 年)	石綿被害救済法 (平成 18 (2006) 年)	水俣特措法 (平成 21 (2009) 年)
1 制度の性格	公害健康被害者に補償、救済  ※原因企業の民事責任を前提とした制度	アスベストによる健康被害者を救済  ※原因企業の民事責任を前提としない制度	水俣病健康被害者を救済  ※原因企業の民事責任を前提としない制度
2 制度の対象	大気汚染又は水質汚濁による健康被害としての疾患 (相当範囲にわたる汚染によるもの)	石綿による健康被害を受けた者及びその遺族の者で労災補償等の対象とならない者	四肢末梢優位の感覚障害を有する者及び全身性の感覚障害を有する者等これに準ずる者
3 認定	①第一種地域 三要件(指定疾患、指定地域、曝露要件)に該当する場合は因果関係ありとみなす。 ②第二種地域 環境庁(当時)が通知した判断条件等を参考に認定	指定疾病に関し、医学的判定結果を踏まえて認定	曝露(メチル水銀を体内に取り込んだこと)の審査
4 給付の種類	①医療費(全額) ②障害補償費 ③遺族補償費 ④遺族補償一時金 ⑤児童補償手当 ⑥療養手当 ※入院・通院期間に応じて(22,600円～35,400円/月) ⑦葬祭料 その他、公害保健福祉事業  (補償協定の場合)※水俣病関係 ○慰謝料(一時金) 1,600万円～1,800万円 ○医療費(全額) ○特別調整手当(年金) ○はりきゅう・温泉療養費 など	①医療費(自己負担分) ②療養手当(103,870円/月) ③葬祭料(199,000円) ④救済給付調整金 ⑤特別遺族弔慰金 ⑥特別葬祭料	①一時金(210万円) ②療養費(医療費の自己負担分) ③療養手当(療養を受けた場合(12,900円～17,700円/月)) など
5 財源	①給付に要する費用については、全額原因者負担 ②公害保健福祉事業費 国1/4	石綿健康被害救済基金を造成 (1)国 395億円拠出 ※2006年度まで 事務費の1/2 ※2007年度以降	①一時金 原因企業負担 ②療養費・療養手当 国・県負担

	県又は市 1 / 4 原因者 1 / 2 ③給付事務費 国 1 / 2 県又は市 1 / 2 ④徴収事務費 国 : 一部 原因者 : 残り	(2) 地方公共団体 約9.2億円/年(10年間抛出) (3) 事業者 約73.8億円/年 ①全事業者(270万事業所)約 70.4億円/年 ②石綿との関連の深い事業者 追加費用の抛出 約3.4億円/年	
6 徴収方法	汚染に対する寄与の程度に応じて 独立行政法人環境再生保 全機構が強制的に徴収	①について 労災保険徴収システムを活用 ②について 環境再生保全機構が徴収	関係事業者が対象者に支給

(出所) 環境庁内環境保全関係法令研究会編『環境保全関係法令質疑応答集』第一法規(1974)3509-3510頁  
 をベースに著者修正及び加筆

# 政治分野における女性の参画拡大

衆議院調査局次席調査員

原 佳 子

(第二特別調査室)

## ■要 旨■

政府は、女性の活躍を推進するため、2020年までに指導的地位に占める女性の割合を30%以上とする目標を掲げ、社会のあらゆる分野における女性の参画拡大に取り組んでいる。しかし、我が国の政治分野における女性の参画状況は極めて低調であり、諸外国の中でも低水準にある。

政治分野における女性の参画を拡大するため、その一形態である女性の議会進出について、政府は、諸外国において実効性のある方策として採り入れられているクオータ制などのポジティブ・アクションの導入を促しており、また、各政党においても候補者クオータ制の導入などの女性議員増加策についての検討が行われている。

我が国では、クオータ制などについての国民全体の関心が未だ高まっていない状況にあるが、第2次安倍内閣が「女性の活躍」を推進し、各政党においても女性議員増加策の検討が始められたことを好機とし、今後、女性の政治参画拡大に向けての社会全体の活発な議論がなされ、より具体的な取組が進められることが期待される。

## 《構成》

はじめに

I 「2020年30%」の目標

II 政治分野における女性の参画状況

III 女性議員増加策—クオータ制を中心として—

おわりに

はじめに

平成24年12月に発足した第2次安倍内閣は、経済再生のための成長戦略において、人材、資金、土地などあらゆる資源について、その眠っている可能性を存分に発揮させるとし、その中でも大きな潜在力としての「女性の力」に着目した<sup>1</sup>。また、新成長戦略として、平成26年6月に閣議決定された「日本再興戦

略」(改訂2014—未来への挑戦—)<sup>2</sup>においても、「女性の力」を最大限に発揮することは、少子高齢化による将来の労働力人口の不足という課題に対処することにとどまらず、企業活動、行政、地域等の現場に多様な価値観や創意工夫をもたらし、家庭や地域の価値を大切にしつつ社会全体に活力を与えることにもつながるとし、女性登用の促進をはじめ、様々な女性活躍促進策が盛り込まれた。

平成26年9月3日、安倍内閣総理大臣は、第2次安倍内閣発足後初めての内閣改造において女性閣僚を改造前の2人から大幅に増やして5人起用するとともに、女性の活躍を一層推進していくために新たに女性活躍担当大臣を設け、同年10月3日には、内閣総理大臣

<sup>1</sup> 安倍内閣総理大臣の成長戦略スピーチ(平25.4.19)

<sup>2</sup> 首相官邸ホームページ「成長戦略で明るい日本に！」<[http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho\\_senryaku/2013.html](http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku/2013.html)>(last access 2014.9.9)

を本部長としてすべての閣僚が参加する「すべての女性が輝く社会づくり本部」の設置を閣議決定し、女性の活躍を阻むあらゆる課題に挑戦するとともに、女性全体の暮らしの質が向上するよう内閣一丸となって取り組むこととした。また、同年9月29日に召集された第187回国会（臨時会）における重要課題の一つに「女性の活躍」を掲げ、女性活躍促進策の一環として、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律案（内閣提出第22号）」を国会に提出した。

女性の活躍促進について、政府は「社会のあらゆる分野において、2020年までに指導的地位に女性が占める割合を少なくとも30%程度になるようにする。」という目標（以下、『2020年30%』の目標という。）を掲げている。「指導的地位」とは、議会議員、法人・団体等における課長相当職以上の者、専門的・技術的な職業のうち特に専門性が高い職業に従事する者とされているが、我が国の状況をみると、指導的地位の一つである女性議員の割合は諸外国に比べて低い水準にある。

本稿では、政治分野における女性の参画の拡大について、女性議員に焦点を当て、我が国の現状、女性議員の増加に向けた取組、諸外国で採用されている実効性のある積極的改善措置策（ポジティブ・アクション<sup>3</sup>）の一つであるクォータ制に着目し、女性の議会進出の現状やその課題等を考察する。

## I 「2020年30%」の目標

### 1 「2020年30%」の目標の設定

「2020年30%」の目標は、男女共同参画社会の実現のため、平成15年（2003年）に決

<sup>3</sup> 内閣府男女共同参画局は、ポジティブ・アクションについて、「一義的に定義することは困難だが、一般的には、社会的・構造的な差別によって不利益を被っている者に対して、一定の範囲で特別の機会を提供することなどにより、実質的な機会均等を実現することを目的として講じる暫定的な措置」としている。

定された。その経緯は次のとおりである。

平成11年、男女共同参画社会の実現を促進するための基本法として「男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）」が制定され、同法第13条に基づき、政府は、平成12年に、第1次男女共同参画基本計画を閣議決定し、男女共同参画社会の形成の促進に関する各分野の施策の基本的方向と具体的施策を掲げ、様々な取組を開始した。

平成15年4月、男女共同参画会議<sup>4</sup>は、女性が様々な分野へチャレンジすることを支援する方策の検討を行い、「女性のチャレンジ支援策の推進に向けた意見」を決定した。意見では、女性の新しい発想や多様な活力を活かせるような支援を行うために数値目標を定めることとし、「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるように期待する。そのため、政府は民間に先行して積極的に女性の登用等に取り組むとともに、各分野においてそれぞれ目標数値と達成期限を定めた自主的な取組が進められることを奨励する。」との支援策の方向を盛り込んだ。

これを踏まえ、同年6月、内閣府男女共同参画推進本部<sup>5</sup>は、「女性のチャレンジ支援策の推進について」において、積極的改善措置として、「2020年30%<sup>6</sup>」の目標を決定した。

<sup>4</sup> 平成13年に重要政策に関する会議の一つとして内閣に設置。構成員は、内閣官房長官、各省大臣等12名及び学識経験者12名（総計25名）。所掌事務は、男女共同参画基本計画作成に当たり内閣総理大臣に意見すること、内閣総理大臣等の諮問に応じて男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な方針・政策及び重要事項を調査審議すること。

<sup>5</sup> 平成6年に男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の円滑かつ効果的な推進を図るため内閣に設置。本部長は内閣総理大臣。

<sup>6</sup> 国連は1975年の国際婦人年の翌1976年から1985年を「国連婦人の10年」とし、1985年に第3回世界女性会議（ケニアのナイロビで開催）を開き「婦人の地位向上のためのナイロビ将来戦略」を採択した。1990年、国連経済社会理事会は、ナイロビ将来戦略の見直しと評価を行い、「ナイロビ将来戦略勧告」を採択した。同勧告では、「政府、政党、労働組合、職業団体、その他の代表的団体は、それぞれ西暦2000年までに男女の平等参加を達成するた

## 2 政治分野における「2020年30%」の目標

平成22年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画では、第1次及び第2次男女共同参画基本計画(平成12年、17年に閣議決定)の進捗状況を踏まえ、第3次基本計画決定後から5年間の計画期間で取り組むべき喫緊の課題の一つに「2020年30%」の目標の達成に向けた取組の強化・加速化を掲げ、政治、司法、経済分野など、これまで取り上げてこなかった分野や必ずしも積極的でなかった分野についても国が積極的に働きかけることとした。また、「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大」の中でも政治や経済の分野におけるその緊要性は高く、「2020年30%」の目標を社会全体で共有するとともに、その達成のために官民を挙げて真剣に取り組むべきものとし、具体的な数値目標を設定することとした。

政治分野については、衆議院議員及び参議院議員の候補者に占める女性の割合を平成32年(2020年)までに30%とするとの数値目標<sup>7</sup>を設け、具体的施策を掲げた。その主な内容は、①国政選挙における女性候補者の割合を高めるため、各政党に対し、インセンティブの付与、具体的な数値目標の設定、候補者の一定割合を女性に割り当てるクォータ制の導入などを検討するよう要請、②各政党に対し、女性党员、女性役員、女性候補者の割合が高まるよう要請、③女性議員の比率が高い諸外国の法制度や政策の調査及び結果公表並びに政治分野における女性参画拡大の啓発

め、指導的地位に就く婦人の割合を、1995年までに少なくとも30%にまで増やすという目標を目指し、それらの地位に婦人を就けるための募集および訓練プログラムを定めるべきである」との数値目標を設定した。我が国の政府は、国連ナイロビ将来戦略勧告で示された国際的な目標である30%の目標数値や諸外国の状況を踏まえ、「30%」の数値目標を設定した。

<sup>7</sup> この目標は、政府が政党に働きかける際に、政府として達成を目指す努力目標であり、政党の自律的行動を制約するものではなく、また、各政党が自ら達成を目指す目標ではないとされている。

活動、④国政選挙の比例代表候補者名簿の一定割合を女性に割り当てるクォータ制も含めた多様な積極的改善措置の検討等である。

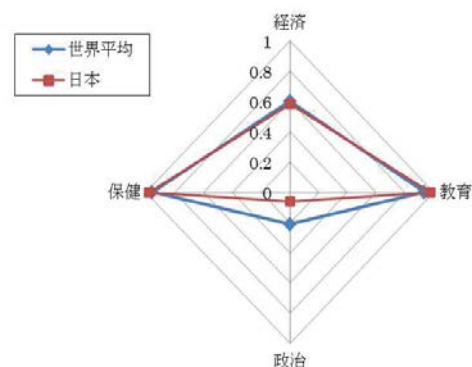
具体的な施策を進めるため、平成23年以降、内閣府特命担当大臣(男女共同参画)は、各政党の幹事長等に、党员・役員に占める女性割合や国会議員、地方議員選挙における女性の候補者の割合が高まるよう要望書を送り、平成24年以降は、要望書に「ポジティブ・アクション導入の検討」を明記している。

## II 政治分野における女性の参画状況

### 1 分野別にみた我が国の女性参画の状況

政治や経済分野において男女間に大きな格差があることは世界的な傾向であるが、特に我が国の女性の政治参画の状況は低調であり、諸外国の中でも低い水準にある。

(図1) ジェンダー・ギャップ指数 2013



(出所) 世界経済フォーラム「The Global Gender Gap Report 2013」

世界経済フォーラム<sup>8</sup>が毎年公表する「ジェンダー・ギャップ指数」は、各国における分野別の男女間の格差を数値で評価(0が完全不平等、1が完全平等を表す)し、順位付けをして国際比較をするものである。評価の対象となる分野は、①経済活動への参加と機会(給与、参加レベル及び専門職での雇用)、②

<sup>8</sup> 世界経済フォーラム(World Economic Forum)は、1971年に設立されたスイスのジュネーブに本部を置く世界の経済について様々な研究を行う非営利団体。スイスのダボスで開催される年次総会は、「ダボス会議」としてよく知られている。



教育（初等教育や高等・専門教育への就学）、③健康と生存（寿命と男女比）、④政治への関与（政策決定機関への参画）の4分野である。

平成25年（2013年）12月に公表された「ジェンダー・ギャップ指数2013年」<sup>9</sup>では、日本の順位は、136か国中105位（前年101位）で、4分野の評価は、①経済活動が0.584で104位（世界平均0.601）、②教育が0.976で91位（世界平均0.934）、③健康と生存が0.979で34位（世界平均0.957）、④政治への関与が0.060で118位（世界平均0.211）となっている（図1参照）。政治分野の評価が非常に低いのは、女性閣僚や女性議員の数が少ないことが原因である。また、我が国が前年調査よりも順位を下げた理由として、「ジェンダー・ギャップ指数2013年」の報告では、衆議院議員の女性割合が11%（2009年総選挙）から8%（2012年総選挙）に減少したことが記されている<sup>10</sup>。

## 2 我が国の女性議員の割合の推移

### (1) 衆議院議員における女性議員の割合の推移

衆議院議員総選挙の候補者及び当選人における女性の割合の推移は（表1）のとおりである。

昭和20年12月の衆議院議員選挙法<sup>11</sup>の改正により、我が国の女性に参政権が付与され、昭和21年4月に行われた第22回総選挙<sup>12</sup>に

において、女性が初めて選挙権及び被選挙権を行使し、立候補した女性79名のうち39名が当選を果たした。

昭和22年の同法改正により、選挙制度に中選挙区制<sup>13</sup>が採用された。中選挙区制の下における第23回総選挙（昭和22年）から第40回総選挙（平成5年）では、候補者に占める女性の割合が低く（平均3.2%）、女性当選人の割合は1～3%台で推移していた。

平成6年の政治改革において、衆議院議員の選挙制度に、カネのかからない選挙、個人中心の選挙から政党による政策本位の選挙を実現するため、中選挙区制に代わって小選挙区比例代表並立制が導入され、衆議院議員選挙の一部に比例代表制が採用されることとなった。平成8年の第41回総選挙において新制度による初めての総選挙が行われ、これを契機に、女性の当選人数が増えた。女性議員が増加した大きな要因は比例代表制の導入であるが、一方、小選挙区選挙における女性当選人の割合も中選挙区制での割合を上回っている。

### (2) 参議院議員における女性議員の割合の推移

参議院議員通常選挙の候補者及び当選人における女性の割合の推移は（表2）のとおりである。

参議院議員の選挙は、昭和22年の第1回通常選挙から昭和55年の第12回通常選挙まで、各都道府県の区域を単位として行われる選挙（地方区）と全国を通じて行われる選挙（全国区）で行われ、この間の当選人に占める女性の割合は4～7%で推移していた。

昭和57年の公職選挙法改正により、全国区制にかえて拘束名簿式比例代表制が導入され、

<sup>9</sup> 世界経済フォーラム「The Global Gender Gap Report 2013」

<sup>10</sup> 前掲注9「The Global Gender Gap Report 2013」29頁

<sup>11</sup> 昭和25年に、従来の衆議院議員選挙法、参議院議員選挙法及び地方自治法の中の選挙関係の規定を統合する形で公職選挙法（昭和25年法律第100号）が制定された。同法制定以前は各選挙について上記の法律が定められていた。

<sup>12</sup> 昭和21年の第22回総選挙は、都道府県を単位とする大選挙区制で行われた。人口が多いため議員定数が15人以上となる都府県については、2選挙区に分割したため、1選挙区の定数は2～14人であった。投票は、制限連記制（議員定数3人以下の選挙区では1人、4～10人の選挙区では2人、11人以上の選挙区では3人の候補者の氏名を投票用紙に記載）が採用された。

<sup>13</sup> 各都道府県の区域を原則として定数3～5人の選挙区に分割。有権者は投票用紙に1人の候補者の氏名を記載して投票。投票の結果、得票数の多い者から当該選挙区の定数に達するまでの者を順次当選人とする。

昭和 58 年の第 13 回通常選挙において、我が国で初めての比例代表方式による選挙が行われた。この時の比例代表選挙における女性当選人の割合は 16%であったが、選挙区選挙<sup>14</sup>での女性当選人数が伸びず、全体では以前と大きく変わらなかった。しかし、昭和 61 年の第 14 回通常選挙以降は、選挙区選挙における女性当選人も増え、全体として女性当選人の割合は増加傾向にある。

また、参議院では衆議院に比べて女性候補者の割合が高く、平成 8 年（並立制が初めて適用された衆議院総選挙執行の年）以降の女性候補者の割合の平均を見ると、衆議院は 13.7%、一方、参議院は 23.8%となっている。最も高い平成 13 年で 27.6%と「女性候補者 30%」の数値目標に近い数字となっている。

なお、平成 12 年に、比例代表選挙は拘束名簿式から非拘束名簿式に変更され、平成 13 年の第 19 回通常選挙から適用された。

### (3) 地方公共団体の議会の議員及び長における女性の割合

過去 10 年間の地方公共団体の議会の議員

及び長における女性の割合の推移は（表 3）のとおりである。

地方公共団体の議会における女性議員の割合は、都道府県議会、市区町村議会のいずれにおいても微増傾向ではあるものの、都道府県議会が 8%台、市区町村議会が 11%台と低水準である。

なお、「平成の大合併」による地方議会の減少と各議会の議員定数削減のため、地方議員の全体数は、この 10 年間で 56,954 人から 33,898 人へと約 4 割減しているが、女性議員数は、4,636 人から 3,933 人と約 15%の減にとどまっている。

地方公共団体の長における女性割合についてみると、知事には、平成 25 年 12 月末の時点で 3 人（北海道、山形県及び滋賀県）の女性が就いていたが、平成 26 年 9 月末現在では 2 人（北海道及び山形県）となり、47 都道府県に占める割合は 4.3%である。また、市区町村長に占める女性の割合は、この 10 年間で微増はしているものの、1%台と極めて低い水準にある。

（表 1）衆議院議員総選挙の候補者及び当選人における女性割合の推移

		第22回	第23回	第24回	第25回	第26回	第27回	第28回	第29回	第30回	第31回	第32回	第33回	第34回	第35回	第36回	第37回	第38回	第39回	第40回
		昭和21年 1946年	昭和22年 1947年	昭和24年 1949年	昭和27年 1952年	昭和28年 1953年	昭和30年 1955年	昭和33年 1958年	昭和35年 1960年	昭和38年 1963年	昭和42年 1967年	昭和44年 1969年	昭和47年 1972年	昭和51年 1976年	昭和54年 1979年	昭和55年 1980年	昭和58年 1983年	昭和61年 1986年	平成2年 1990年	平成5年 1993年
候補者数	全体	2,770	1,590	1,364	1,242	1,027	1,017	951	940	917	917	945	895	899	891	835	848	838	953	955
	女性	79	85	44	24	22	23	19	21	18	15	21	20	25	23	28	28	35	66	70
女性割合	全体	2.9%	5.3%	3.2%	1.9%	2.1%	2.3%	2.0%	2.2%	2.0%	1.6%	2.2%	2.2%	2.8%	2.6%	3.4%	3.3%	4.2%	6.9%	7.3%
	女性	464	466	466	466	466	467	467	467	467	486	486	491	511	511	511	511	512	512	511
当選人数	全体	39	15	12	9	9	8	11	7	7	7	8	7	6	11	9	8	7	12	14
	女性	8.4%	3.2%	2.6%	1.9%	1.9%	1.7%	2.4%	1.5%	1.5%	1.4%	1.6%	1.4%	1.2%	2.2%	1.8%	1.6%	1.4%	2.3%	2.7%

		第41回 平成8年 1996年		第42回 平成12年 2000年		第43回 平成15年 2003年		第44回 平成17年 2005年		第45回 平成21年 2009年		第46回 平成24年 2012年							
		小選挙区	比例代表	小選挙区	比例代表	小選挙区	比例代表	小選挙区	比例代表	小選挙区	比例代表	小選挙区	比例代表						
候補者数	全体	1,261	808 (566)	1,503	1,199	904 (699)	1,404	1,026	745 (612)	1,159	989	778 (636)	1,131	1,139	888 (653)	1,374	1,294	1,117 (907)	1,504
	女性	127	74 (48)	153	166	102 (66)	202	132	75 (58)	149	123	84 (60)	147	184	128 (83)	229	193	144 (112)	225
女性割合	全体	10.1%	9.2%	10.2%	13.8%	11.3%	14.4%	12.9%	10.1%	12.9%	12.4%	10.8%	13.0%	16.2%	14.4%	16.7%	14.9%	12.9%	15.0%
	女性	300	200	500	300	180	480	300	180	480	300	180	480	300	180	480	300	180	480
当選人数	全体	7	16	23	13	22	35	14	20	34	19	24	43	24	30	54	16	22	38
	女性	2.3%	8.0%	4.6%	4.3%	12.2%	7.3%	4.7%	11.1%	7.1%	6.3%	13.3%	9.0%	8.0%	16.7%	11.3%	5.3%	12.2%	7.9%

※第 41 回以降の比例代表欄の ( ) の数字は、重複立候補者数であり内書である。

(出所) 総務省資料をもとに作成

<sup>14</sup> 比例代表制導入の法改正の際に、「地方区」を「選挙区」とする改正が行われた。

(表2) 参議院議員通常選挙の候補者及び当選者における女性割合の推移

	第1回 昭和22年 1947年			第2回 昭和25年 1950年			第3回 昭和28年 1953年			第4回 昭和31年 1956年			第5回 昭和34年 1959年			第6回 昭和37年 1962年		
	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計
候補者数	31	246	577	252	311	563	213	234	447	191	150	341	208	122	333	221	107	328
女性割合	6.1%	13.3%	19.9%	9.9%	15.1%	24.2%	11.1%	17.2%	28.7%	7.7%	10.1%	17.1%	8.1%	10.1%	18.6%	6.6%	9.9%	15.1%
当選人数	150	100	250	76	56	132	75	53	128	75	52	127	75	52	127	76	51	127
女性割合	1.3%	8.0%	4.0%	2.6%	5.4%	3.8%	5.3%	11.3%	7.8%	2.7%	5.8%	3.9%	4.0%	9.6%	6.3%	2.6%	11.8%	6.3%

	第7回 昭和40年 1965年			第8回 昭和43年 1968年			第9回 昭和46年 1971年			第10回 昭和49年 1974年			第11回 昭和52年 1977年			第12回 昭和55年 1980年		
	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計	地方区	全国区	計
候補者数	233	99	332	212	93	305	199	106	305	237	112	349	218	102	320	192	93	285
女性割合	2.1%	8.1%	3.9%	1.4%	8.6%	3.6%	3.0%	8.5%	4.9%	3.8%	8.0%	5.2%	8.3%	17.6%	11.3%	5.2%	8.6%	6.3%
当選人数	75	52	127	75	51	126	75	50	125	76	54	130	76	50	126	76	50	126
女性割合	2.7%	13.5%	7.1%	1.3%	7.8%	4.0%	4.0%	10.0%	6.4%	3.9%	9.3%	6.2%	2.6%	12.0%	6.3%	3.9%	12.0%	7.1%

	第13回 昭和58年 1983年			第14回 昭和61年 1986年			第15回 平成元年 1989年			第16回 平成4年 1992年			第17回 平成7年 1995年			第18回 平成10年 1998年		
	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計
候補者数	239	191	430	263	243	506	285	385	670	311	329	640	386	181	567	316	158	474
女性割合	10.5%	15.7%	12.8%	11.0%	21.8%	16.2%	17.2%	25.2%	21.8%	18.6%	19.8%	19.2%	20.2%	25.4%	21.9%	22.8%	24.1%	23.2%
当選人数	76	50	126	76	50	126	76	50	126	76	50	126	76	50	126	76	50	126
女性割合	2.6%	16.0%	7.9%	6.6%	10.0%	7.9%	13.2%	24.0%	17.5%	9.2%	12.0%	10.3%	10.5%	26.0%	16.7%	13.2%	20.0%	15.9%

	第19回 平成13年 2001年			第20回 平成16年 2004年			第21回 平成19年 2007年			第22回 平成22年 2010年			第23回 平成25年 2013年		
	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計	選挙区	比例代表	計
候補者数	292	204	496	192	128	320	218	159	377	251	186	437	271	162	433
女性割合	27.1%	28.4%	27.6%	18.2%	24.2%	20.2%	20.2%	29.6%	24.1%	21.9%	24.2%	22.9%	26.2%	21.0%	24.2%
当選人数	73	48	121	73	48	121	73	48	121	73	48	121	73	48	121
女性割合	9.6%	22.9%	14.9%	9.6%	16.7%	12.4%	19.2%	25.0%	21.5%	11.0%	18.8%	14.0%	15.1%	22.9%	18.2%

(出所) 総務省資料をもとに作成

(表3) 地方公共団体の議会の議員及び長における女性割合の推移

(都道府県議会及び市町村議会)

	平成16年		平成17年		平成18年		平成19年		平成20年		平成21年		平成22年		平成23年		平成24年		平成25年	
	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体
都道府県議会議員	194人 (6.9%)	2,815人 (100.0%)	200人 (7.2%)	2,790人 (100.0%)	200人 (7.3%)	2,758人 (100.0%)	223人 (8.0%)	2,773人 (100.0%)	225人 (8.2%)	2,744人 (100.0%)	220人 (8.1%)	2,708人 (100.0%)	217人 (8.1%)	2,681人 (100.0%)	233人 (8.6%)	2,725人 (100.0%)	232人 (8.7%)	2,677人 (100.0%)	233人 (8.8%)	2,648人 (100.0%)
市区町村議会議員	4,442人 (8.2%)	54,139人 (100.0%)	4,063人 (8.9%)	45,882人 (100.0%)	3,870人 (9.5%)	40,631人 (100.0%)	3,795人 (10.5%)	36,014人 (100.0%)	3,806人 (10.8%)	35,165人 (100.0%)	3,796人 (11.1%)	34,201人 (100.0%)	3,757人 (11.3%)	33,156人 (100.0%)	3,706人 (11.6%)	32,070人 (100.0%)	3,693人 (11.6%)	31,705人 (100.0%)	3,700人 (11.8%)	31,250人 (100.0%)

(地方公共団体の長)

	平成16年		平成17年		平成18年		平成19年		平成20年		平成21年		平成22年		平成23年		平成24年		平成25年	
	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体	女	全体
都道府県知事	4人 (8.5%)	47人 (100.0%)	4人 (8.5%)	47人 (100.0%)	5人 (10.9%)	46人 (100.0%)	5人 (10.8%)	47人 (100.0%)	3人 (6.4%)	47人 (100.0%)	3人 (6.4%)	47人 (100.0%)	3人 (6.4%)	47人 (100.0%)	3人 (6.4%)	47人 (100.0%)	3人 (6.4%)	47人 (100.0%)	3人 (6.5%)	46人 (100.0%)
市区町村長	15人 (0.5%)	2,939人 (100.0%)	15人 (0.7%)	2,161人 (100.0%)	16人 (0.9%)	1,834人 (100.0%)	16人 (0.9%)	1,818人 (100.0%)	22人 (1.2%)	1,804人 (100.0%)	26人 (1.5%)	1,790人 (100.0%)	24人 (1.4%)	1,748人 (100.0%)	23人 (1.3%)	1,739人 (100.0%)	20人 (1.2%)	1,737人 (100.0%)	22人 (1.3%)	1,739人 (100.0%)

※毎年12月31日現在の数字である。

(出所) 総務省資料をもとに作成

### 3 女性の議会進出の国際比較

列国議会同盟（I P U）<sup>15</sup>の資料<sup>16</sup>によると、2014年8月1日現在における世界の国会議員総数(44,829人)に占める女性議員数は9,761人で、その割合は21.9%であるが、その割合は、2000年が13.8%、2005年が16.2%、2010年が19.0%と着実に増加してきている。

日本は、下院（日本では衆議院）における女性議員の割合は8.1%<sup>17</sup>（39人／480人）であり、I P U資料では、188か国中134位と非常に低いところに位置する。また、先進8か国（G8）の中で比較すると（表4）のとおりに最下位であり、その格差も大きい。

（表4）G8各国の女性国会議員の割合  
（2014年8月1日現在）

国名 （ ）内は 下院の順位	下院 (女性議員数/全議員数)	上院 (女性議員数/全議員数)
ドイツ (21位)	36.5% (230人/631人)	27.5% <任命制> (19人/69人)
イタリア (31位)	31.4% (198人/630人)	29.0% (92人/317人)
フランス (48位)	26.2% (151人/577人)	22.5% (78人/347人)
カナダ (55位)	25.1% (77人/307人)	39.6% <任命制> (38人/96人)
イギリス (65位)	22.6% (147人/650人)	23.4% <任命制> (182人/779人)
アメリカ (86位)	18.2% (79人/433人)	20.0% (20人/100人)
ロシア (105位)	13.6% (61人/450人)	8.0% <任命制> (13人/163人)
日本 (134位)	8.1% (39人/480人)	16.1% (39人/242人)

（出所）I P U資料をもとに作成

### III 女性議員増加策—クオータ制を中心として—

諸外国では、女性議員を増加させるために様々な取組が行われているが、その中でもクオータ制は有効かつ即効性が期待できるものとして、多くの国や政党で実施されている。

#### 1 クオータ制の分類

クオータ制は、性別を基準として一定の人数や比率を割り当てる手法で、割当制とも言われる。政治分野に限らず他の分野でも用いられ、また、女性に限らず男性に対する措置としても用いられる例<sup>18</sup>もある。

クオータ制が女性議員の増加を目的として用いられる場合、（表5）のとおりに3種類に分類されるのが一般的である<sup>19</sup>。

（表5）クオータ制の分類

①憲法又は法律のいずれかによる議席割当制 議席のうち一定数を女性に割り当てることを憲法又は法律のいずれかにおいて定めているもの
②憲法又は法律のいずれかによる候補者クオータ制 候補者名簿等の一定割合を女性が占めるようにすることを憲法又は法律のいずれかにおいて定めているもの
③政党による自発的なクオータ制 政党が党の規則等により、議員候補者の一定割合を女性とすることを定めるもの

議席割当制を実施する国としてよく知られているのが女性議員の割合が世界1位のルワンダ共和国で、憲法であらゆる意思決定機関の少なくとも30%を女性に割り当てることを定め、国会議員に関しても憲法で議席数の30%を女性とすることを規定している。

<sup>15</sup> I P U (Inter-Parliamentary Union) は、1889年に設立された各国の議会による国際組織で、2014年8月現在、164か国と10の準加盟団体等で構成されている。

<sup>16</sup> I P U 「Woman in National Parliament」

<sup>17</sup> 第46回総選挙（平24.12.16執行）の女性当選者は38人で女性の割合は7.9%であったが、平成25年6月、新党大地に生じた欠員について女性候補者が繰り上げ当選した結果、女性議員は39人（8.1%）となった。

<sup>18</sup> ノルウェーの「パパ・クオータ制」（育児のための有給休暇の一定期間を父親に割り当てる制度）がよく知られている。

<sup>19</sup> 内閣府男女共同参画局「政治分野における女性の参画拡大のためのポジティブ・アクションについて～諸外国の事例を中心に～」（平成24年4月）から引用した。

憲法又は法律による候補者クオータ制は、アフリカ諸国や中南米諸国にその例が見られるが、国会議員の選挙が小選挙区比例代表並立制で行われる韓国においても、法律による候補者クオータ制が実施されている。

政党による自発的なクオータ制は、諸外国の中でも比例代表制を採用する国において、各政党が比例代表名簿に登載する候補者の一定割合を女性とする方法で実施される例がよくみられる。また、後述するドイツのように、1つの国の中でもそれぞれの政党によってその実施内容が異なる例が多い。

## 2 欧米における女性議員増加策

欧米各国においても、女性議員を増やすために様々な取組が行われており、先進8か国（G8）の中でも候補者や議席の一定枠を女性に割り当てるクオータ制の実施など次のような具体的な事例<sup>20</sup>が見られる。

ドイツの下院選挙は小選挙区比例代表併用制<sup>21</sup>で行われ、比例代表名簿の登載について各政党が自主的なクオータ制を実施しているが、それぞれの政党でその内容は異なる。キリスト教民主同盟は、候補者名簿の3分の1を女性とするクオータ制を行い、緑の党は、候補者名簿を男女交互かつ奇数順位を女性とする方法を実施している。社会民主党は、1990年に候補者名簿に占める女性の割合を25%以上とするクオータ制を導入し、段階的に割当比率を高め、1998年以降は40%以上としている。

フランスでは、2000年に、男女の平等な政治参画を促進するため、公職の選挙における

候補者を男女同数にすることを目指す「パリテ<sup>22</sup>法」が制定された。これにより、下院（小選挙区制）では、政党が提出する候補者名簿の男女数を同数とし、男女の候補者の比率の差が2%を超える政党に対しては政党助成金を最高75%まで減額することとしている。また、上院（比例代表制）では、比例代表名簿の登載順を男女交互とすることとされている。

イギリスでは、労働党が、下院選挙（小選挙区制）での候補者選定において、隣接する2つの選挙区のどちらか一方の選挙区で女性候補者を擁立する「ツイン方式」や、現職議員が引退するいわゆる安全選挙区と他党との接戦区のそれぞれ半数の候補者を女性のみで競わせて選抜する「女性だけの公認候補者名簿制」<sup>23</sup>を実施している。

アメリカではクオータ制の実施は見られぬが、女性候補者の支援を目的とする民間の選挙支援団体が女性候補者に対する資金援助等を行っている。

G8各国の下院における女性議員の割合の推移は（図2）のとおりである。上述の各国の他にイタリア及びカナダにおいても政党による自発的なクオータ制が実施されており<sup>24</sup>、これらの各国における女性議員数は増加の傾向にある。

<sup>20</sup> 各国の事例については、前掲注19資料及び文末に掲載した参考文献をもとに記した。

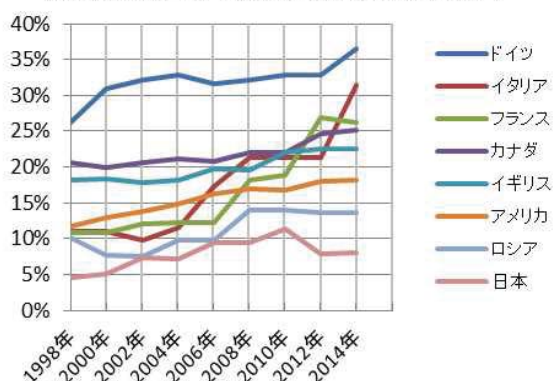
<sup>21</sup> ドイツの下院は、総定数598人で、うち半数（299人）を小選挙区選挙で選出する。選挙人は2票を投じ、1票は小選挙区の候補者、もう1票は政党名簿に投票する。全598議席の各政党への配分は原則として比例代表選挙の結果で決定し、小選挙区選挙の結果は、各政党の当選者を決める過程で用いられる。

<sup>22</sup> パリテ (parité) は、同等あるいは同数を意味する。

<sup>23</sup> 朝日新聞「男女が生きる 欧米の模索 候補者女性オンリー」(平成26.9.7)

<sup>24</sup> 内閣府「男女共同参画白書（平成23年版）」(第1-特一表1 地域別・諸外国の国会議員に占める女性の割合とクオータ制の取組)を参照。

(図2) G8各国の下院における女性議員の割合



(出所) IPU 「Women in National Parliaments」をもとに作成

### 3 韓国における女性の政治参画の拡大

2013年の韓国大統領選挙において、初の女性大統領として朴槿恵氏が当選し、政治のトップに女性が就いた。しかし、韓国社会には儒教的風土や家父長制の影響が残ることもあり、男女共同参画社会の実現や女性の議会進出は諸外国に比べ低調である。

「ジェンダー・ギャップ指数 2013年」では、韓国は日本(105位)よりも下位の111位で、政治分野を除く3分野の評価はいずれも日本より低い。政治分野は、朴大統領の誕生と女性国会議員の割合(15.7%)が日本よりも高いことで、日本よりも高い評価を得た。

韓国では、女性の議会進出について、法律による候補者クォータ制と政党への女性候補者推薦補助金制度を導入している。その概要は次のとおりである<sup>25</sup>。

#### (1) 現行制度

##### ア 法律によるクォータ制

##### ① 政党が、国会議員選挙<sup>26</sup>及び地方議会議員

選挙<sup>27</sup>の比例代表選挙で候補者を推薦するときには、その候補者の50%に女性を推薦し、その候補者名簿の順位の奇数に女性を推薦しなければならない。(公職選挙法第47条第3項)

② 政党が、国会議員選挙の小選挙区及び地方議会議員選挙の選挙区の候補者を推薦するときには、全選挙区の30%以上の選挙区において女性候補者を推薦するように努力しなければならない。(公職選挙法第47条第4項)

③ 地方議会議員選挙の比例代表選挙については、女性候補者の推薦比率と順位に違反する場合には、候補者登録が受理されず(公職選挙法第49条第8項)、また、登録後に違反した事態が生じた場合は、候補者登録が無効となる。(公職選挙法第52条第1項第2号)

##### イ 女性候補者推薦補助金制度

国会議員及び地方議会議員選挙において30%以上の選挙区に女性を推薦した政党に対して、女性候補者推薦補助金が支給される。(政治資金法第26条)

具体的には、配分予定額<sup>28</sup>のうちの50%を支給時に国会に議席を有する政党の議席率で、残りの50%を直近の国会議員選挙における得票率で按分し支給する。

2000年の制度創設時は、30%以上の選挙区で候補者を推薦した政党がある場合のみ当該政党に対して支給していたが、これに該当する政党がなかったため、その後の改正で支給基準を緩和し、30%以上で推薦した政党が

<sup>25</sup> 韓国については、文末掲載の参考文献の他に、韓国中央選挙管理委員会選挙研修院の高選圭教授から教示を得た。

<sup>26</sup> 韓国の国会(一院制)は、総定数300人、任期は4年で解散はない。選挙制度は、小選挙区比例代表並立制が採用されており、小選挙区選挙(定数246)と全国単位の比例代表選挙(定数54)で行われる。比例代表選挙は拘束名簿式で行われ、重複立候補は認められていない。

<sup>27</sup> 韓国の地方公共団体は、①日本の都道府県に相当する広域自治団体(特別市、広域市、道、特別自治道)と②日本の市区町村に相当する基礎自治団体(自治区、市、郡)がある。地方議会の選挙制度は、選挙区選挙と比例代表選挙を組み合わせた並立制である。

<sup>28</sup> 直近の国会議員選挙の有権者数に100ウォンを乗じた金額。2012年総選挙の有権者数(40,205,055人、I P Uデータ)で試算すると約40億ウォン(約4億円、2014年8月現在100ウォン=10円)。

ない場合は、30%未満 15%以上の推薦をした政党に配分予定額の 50%を同様の配分方法で支給し、30%未満 15%以上の推薦をした政党がない場合は、15%未満 5%以上で推薦をした政党に配分予定額の 30%を同様の配分方法で支給することとした。

なお、女性推薦補助金は政党推薦女性候補者の選挙経費に充てることとされている。(政治資金法第 28 条第 3 項)

## (2) クオータ制導入・改正の経緯

韓国では、1980 年代後半から女性団体による女性の政治参画の拡大の運動が行われていたが、本格的な女性政策は、1998 年に政権の座についた金大中大統領の時代から進められた。金大中大統領 (1998~2003 年)、盧武鉉大統領 (2003~2008 年) という市民運動に支持基盤をおいた大統領が 2 代続いたことが、韓国において女性政策が進展する政治環境が整った最も大きな点だとされている<sup>29</sup>。

金大中大統領は、1999 年には男女差別禁止法<sup>30</sup>を制定し、2001 年には女性政策を担当する政府機関として女性省を発足させるなど、社会における女性の地位向上について大きな前進の道を開き、政治分野についても、2000 年に政党法を改正してクオータ制を導入した。

クオータ制は、数次の改正を経て現行制度に至っている。

2000 年の導入当初は、各政党は、国会議員選挙及び地方議会議員選挙の比例代表選挙における女性候補者を 30%以上としなければ

ならないとするもので、罰則規定はなかった。

2002 年の政党法改正で、地方議会議員選挙の比例代表における女性候補者の割当比率を 50%以上とし、候補者名簿への登載順位については 2 名毎に 1 名の女性を含むこととし、女性候補者の比率と順位に違反した場合には候補者登録が無効となることとした。また、各政党は、地方議会議員選挙の選挙区において 30%以上の選挙区に女性候補者を推薦することとする努力規定が設けられた。

2004 年の政党法改正で、国会議員選挙の比例代表選挙における女性候補者の割当比率も 50%以上に引き上げるとともに、小選挙区選挙でも各政党は 30%以上の選挙区に女性候補者を推薦することとする努力規定が設けられた。

2005 年にはクオータ制を公職選挙法に移管するとともに、国及び地方選挙の比例代表において、各政党は、候補者名簿の奇数順位に女性を登載しなければならないこととした。また、地方選挙では、これに違反すると、選挙管理委員会は候補者登録を受理することができず、候補者登録の後に女性候補者の比率や順位に違反した事態が生じた場合は候補者登録が無効となることとした。

## (3) クオータ制導入の効果

クオータ制の効果を国会議員選挙について見ると、導入直後の 2000 年総選挙では、クオータ制の実施が比例代表選挙に限られ、罰則規定がなかったこともあり、女性議員の割合は 3.1%から 5.9%に増えるにとどまった。

2004 年改正で比例代表選挙の女性割当比率を 50%に引き上げたこと及び小選挙区選挙にもクオータ制を導入したことにより、同年の総選挙では 13.4%と大幅に上昇した。

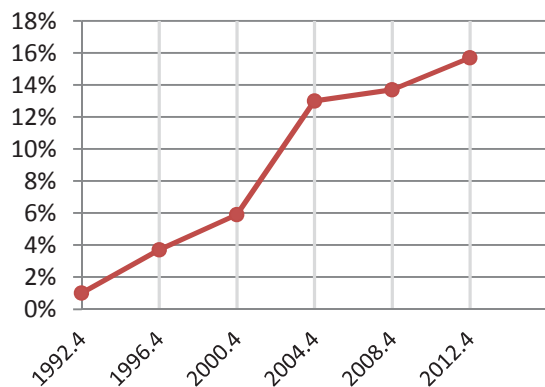
しかし、その後は、2008 年総選挙が 13.7%、2012 年総選挙が 15.7%と僅かな増加となっている。これは、総定数に占める比例代表定

<sup>29</sup> 高安雄一「第 4 章 韓国 II 韓国の取組の特徴と日本への示唆」『諸外国における政策・方針決定過程への女性の参画に関する調査—ドイツ共和国・フランス共和国・大韓民国・フィリピン共和国—』内閣府男女共同参画局 (平成 20 年 3 月) 143 頁

<sup>30</sup> 憲法の平等理念に従い、雇用、教育、資金、施設、サービス等の提供及び利用、法と政策の実行において性別を理由とする男女差別及びセクシュアル・ハラスメントを禁止し、その被害者を救済すること等を内容とする法律。2005 年に同法に規定されていた内容を他の法律に統合した上で廃止された。

数の割合が約 18% (54 人/300 人) と小規模であること、小選挙区選挙のクォータ制が努力規定であることなどが原因であるとされ、現行のクォータ制ではこれ以上の効果は難しいとの指摘もなされている。

(図3) 韓国の女性国会議員の割合



(出所) IPU 「Women in National Parliaments」をもとに作成

#### 4 我が国におけるクォータ制導入の動向

我が国では、クォータ制についての国民全体の関心の高まりが未だ見られず、また、法律によるクォータ制は憲法上の平等原則との関係で慎重に検討がなされるべきであるとされる<sup>31</sup>こともあって、国会等で議論されることも多くない。その結果、クォータ制について、法令に基づく制度ではなく、政党による自主的な取組に委ねようとする傾向があることは否定できない。

一方、各政党においては、平成 27 年春に予定される統一地方選挙の候補者選びの動きに合わせて女性候補者を増やす検討も行われ、具体的な数値目標を設ける動きもあり、クォータ制の導入も現実味を帯びてきている<sup>32</sup>。

各政党において、今後さらに女性候補者(あるいは議員)の増加策の具体的な検討がなされるであろうが、クォータ制に限って考えれ

<sup>31</sup> 内閣府男女共同参画会議「基本問題・影響調査専門委員会 報告書」(平成 24 年 2 月)、第 186 回国会衆議院青少年に関する特別委員会議録第 3 号 6 頁(平 26. 4. 3)の森まさこ国務大臣答弁

<sup>32</sup> 『日本経済新聞』(平 26. 10. 13)、『朝日新聞』(平 26. 10. 16)

ば、例えば比例代表制でクォータ制を実施する場合、候補者名簿の女性割合をどの程度に設定するかということが議論となろう。また、衆議院選挙では、小選挙区選挙と比例代表選挙において重複立候補が認められ、2人以上の重複立候補者を比例名簿の同一順位に登載することも可能であるため、女性候補者をどのように擁立して順位付けるかという調整も議論されることになろう。

比例代表選挙以外の選挙では、クォータ制を用いるか、あるいは、その他の方法で候補者の増加を図るかなどの課題もある。

様々な課題はあるにしても、各政党が決断することで、候補者クォータ制の導入その他の女性議員の増加策は可能であることをあえて指摘しておきたい。

#### おわりに

男女共同参画社会の実現に向けて、男性と女性が同じように意思決定に参加し、責任を果たすべきであることは言うまでもなく、とりわけ政治分野においても多くの女性が参画し、社会の多様な意見を政治の場に反映した上で政治的な意思決定がなされることは重要である。さらに、女性が政治の場で活躍し、役割を果たすためには、女性議員の数を単に増やすだけではなく、女性候補者の発掘や育成、候補者になってからの支援、議員としての資質の確保・向上、議員活動における様々な環境整備など、それぞれの段階における具体策も検討がなされなければならない。

安倍内閣総理大臣が「女性の活躍」を推進し、また、各政党においてもクォータ制導入をはじめ女性議員の増加策の検討が開始されたことを好機とし、女性の議会進出を含めて女性の政治参画について社会全体においてより活発な議論がなされ、男女双方の理解を深めつつ、具体的な取組が推進されていくことを期待したい。



【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・小倉紀蔵編『現代韓国を学ぶ』有斐閣（2012）
- ・白井京「翻訳・解説 韓国の女性関連法—男女平等の実現に向けて—」『外国の立法No.226』国立国会図書館（2005）
- ・鈴木尊紘「フランスにおける男女平等政治参画—パリテに関する 2007 年 1 月 31 日法を中心に」『外国の立法No.233』国立国会図書館（2007）
- ・辻村みよ子『ポジティブ・アクション—「法による平等」の技法』岩波書店（2011）
- ・内閣府男女共同参画局『男女共同参画白書（平成 23 年版）』中和印刷（2011）
- ・糠塚康江「政治への男女共同参画—『男女の真正な対話』空間の構築に向けて」『ジュリストNo.1424』有斐閣（2011）
- ・文京洙「韓国現代史」岩波書店（2005）
- ・間柴泰治「女性議員の増加を目的とした立法措置—諸外国におけるクォータ制・リザーブシート制の実施例—」『調査と情報 第 403 号』国立国会図書館（2002）
- ・三浦まり・衛藤幹子編著『ジェンダー・クォーター—世界の女性議員はなぜ増えたのか』明石書店（2014）
- ・山本健太郎「韓国における政治改革立法と政党の動向—盧武鉉大統領の弾劾と 2004 年総選挙を経て—」『レファレンス 2004. 6』国立国会図書館（2004）
- ・同「短報 韓国における女性の政治参加」『レファレンス 2005. 4』国立国会図書館（2005）
- ・同「韓国における女性の政治参加—選挙法の改正によるクォータ制度の強化と女議員数の増加を中心に—」『レファレンス 2009. 7』国立国会図書館（2009）

# 日豪EPAにおける農産物市場アクセスと食料供給章

## —その意義と今後の政策展望—

衆議院調査局  
農林水産物貿易等研究会

### ■要 旨■-----

日豪EPAは、2007年4月に交渉が開始され、16回に及ぶ交渉会合を重ね、2014年4月に牛肉の段階的関税削減や食料供給章を設けること等で大筋合意に達し、同年7月に日豪首脳間で署名が行われた。

豪州とのEPA締結については、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されていたが、日豪EPAにおける日本の農産物市場アクセスの改善による国内の農業への影響は、限定的とする見方が強い。政府は、当面、日豪EPAによる影響に係る国内対策を直接的には行わず、関税の段階的削減が行われる牛肉等についても、生産基盤の維持・強化に係る対策を措置するとしているが、日豪EPA発効後の国内農業への影響をしっかりと見極めつつ、適時適切な施策を講じていく必要がある。

また、日豪EPAでは、重要品目（米を除く）について「将来の見直し」を約束しており、TPP交渉等を通じ、将来的に更なる市場アクセスの改善が求められることが予想される。現在、TPP交渉においては、日本の農産物市場アクセスの改善に係る日米協議が行われているが、豪州との交渉での経験を活かして、粘り強く交渉に取り組んでいく必要がある。

### 《構成》

はじめに

I 交渉の経緯

II 日豪EPAの内容

III 農産物市場アクセス及び食料供給章に係る考察

附論 日豪EPAと委員会決議

おわりに

はじめに

「経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定」（日・オーストラリア経済連携協定。以下「日豪EPA」という。）については、2007年4月に交渉が開始され、16回に及ぶ交渉会合を重ねた結果、2014年4月

に大筋合意に達し、同年7月に日豪首脳間で署名が行われた。

オーストラリア（以下「豪州」という。）とのEPA締結については、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されたため、交渉入りの正式決定を前にした2006年12月に、衆参両院の農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議がなされた。政府においては、これらの決議を踏まえ、農林水産物交渉に取り組んできた。

本稿では、日豪EPAについて、交渉の焦点となった農業分野を中心に、交渉の経緯や

合意内容を概観した上で、日本の農産物市場アクセスの改善による影響及び今後の政策対応、日本のEPAで初めて設けられた食料供給章の意義等について考察する。また、附論において、日豪EPAの交渉プロセス及び合意内容と衆参両院の農林水産委員会の決議との整合性について検証する。

なお、本稿は2014年10月1日までの公表資料を基本として執筆した。

## I 交渉の経緯

### 1 日豪EPA交渉開始に至るまで

#### (1) 第一次共同研究終了までの経過

日本は豪州から資源や食料を輸入し、豪州は日本から工業製品を輸入する貿易構造にあり、両国は補完的な貿易関係を有している重要な貿易パートナーとなっている。また、日本と豪州は、民主主義の価値観、相互に対する尊敬の念、深い友情、及び戦略的な視点を共有している。両国関係は、政治・安全保障上の関係や経済関係、また、人と人との関係を含む包括的な戦略的關係として特徴付けられる。両国はこうした経済関係をさらに発展させるために緊密に協力してきた<sup>1</sup>。

2002年5月に行われた日豪首脳会談において、当時の小泉総理とハワード豪首相との間で、両国の経済連携に関し高級事務レベルで協議するためのメカニズムを作ることで合意した。これに基づき、政府間での協議が開始され、その成果として、2003年7月の日豪首脳会談において「日豪貿易経済枠組み」が署名された。同枠組みでは、「両国は、様々な方途を活用しながら、均衡をとりつつ包括的に、日豪間の貿易投資の自由化に向けて取り組む」ことが謳われ、さらに「いずれの国の立場を予断することなく、両国は、…（略）

…貿易投資の自由化に関する作業計画を実施する」ことについて合意した。この「作業計画」では、「日豪間の物品、サービスの貿易及び投資の自由化の得失を検討するために政府間の共同研究を行う」ことが明記され、同枠組みに基づいて設けられる「貿易投資に関する合同協議委員会」(JCC)<sup>2</sup>が共同研究の結果を検証し検討することとされた。

この枠組みに基づき、両国政府間で行われた共同研究（第一次共同研究）は、2005年4月に終了した。同共同研究では、日豪間の貿易及び投資関係は、補完的な貿易関係を有しており、双方にとり重要な貿易パートナーであるとされる一方、自由化の推進に係る日豪両国の立場については、共通する分野だけでなく、農業などのような、異なる分野が存在することが指摘された。

また、同共同研究では、日豪間の貿易投資自由化の影響について、専門家に委託し、両国間の貿易・投資を一度に自由化した場合を想定した経済モデル分析を行っており、その主要な結果として、全体として両国のGDPと二国間の貿易が増加すること、日豪の多くの産業分野で輸出・生産・雇用が増加するが、日本の農業分野では生産が大幅に減少するとともに、農業及び食料分野で雇用が大幅に減少すること、米国、EU、中国、ASEAN等豪州以外の主要な国・地域は、日本への輸出の減少などの悪影響を受けること、が挙げられている。

さらに、自動車や農業等、5つの分野における自由化の影響に関するケース・スタディでは、自由化は、構造改革等の要素とともに貿易量の増加につながる部分もあれば、慎重に扱う必要のある部分もあったことが明ら

<sup>1</sup> 「日豪経済関係強化のための共同研究（自由貿易協定の実現可能性又はメリット・デメリットを含む）最終報告書（仮訳）」（2006.12）1頁

<sup>2</sup> JCCについては、「日豪貿易経済枠組み」の本文において、日豪両国の代表者で構成され、両国の次官級の事務当局者が共同で議長を務める旨規定された。

かにされた<sup>3</sup>。

## (2) 第二次共同研究

### ア 経緯

第一次共同研究の結果を踏まえ、2005年4月に開催された日豪首脳会談で小泉総理とハワード豪首相は、第一次共同研究の作業を土台とし、また、両首脳により認識された双方のセンシティブリティ<sup>4</sup>に配慮しつつ、経済連携協定(EPA)・自由貿易協定(FTA)の実現可能性又はメリット・デメリットを含む日豪経済関係強化のため様々な方策についての共同研究(第二次共同研究)を開始することに合意した。この第二次共同研究は、2005年11月に第1回会合が開始されてから、計5回の共同会合、2回のJCCを経て2006年12月に最終報告書が取りまとめられた。

### イ 農林水産分野に関する具体的内容

最終報告書に記載された研究結果のうち、農林水産分野、すなわち、同分野に係る物品貿易及び食料供給の安定確保についての具体的な内容は、以下のとおりである。

#### (7) 農林水産分野に係る物品貿易

最終報告書では、日豪双方にセンシティブリティが存在するとの結論に達し、特に、日本にとって農業は、特別にセンシティブな分野であることが認識された旨記された。センシティブリティを取り扱う最良の方法は、相互に利益をもたらすパッケージの達成を目的とし、双方が柔軟かつ建設的なアプローチをとる交渉によること、交渉過程においては、固定的な交渉期限を定めずに、徹底し、かつ十分な

協議を行うことが必要であるとされた。

その上で、同報告書では、双方のセンシティブリティに配慮してEPA/FTAを交渉することは可能であるとの結論に達したことが記された。豪州が2005年までに締結したFTAでは、相手国もほとんど全ての関税を撤廃することとしていたが<sup>5</sup>、日豪両国は共同研究において、交渉ではあらゆる品目と課題が取り上げられることのほか、日本にとってセンシティブな分野、すなわち農産物について、「段階的削減」、「除外」、「再協議」とできることを確認した。

#### (イ) 食料供給の安定確保

同報告書では、食料が両国の経済的戦略的関係において重要な部分を成すものであり、これまで良好で安定的な両国の関係が存在してきたことによって、日本にとって安全で高い品質の食料の信頼できる供給という形で、また、豪州にとって輸出機会という形で、両国に利益をもたらしてきたとする研究結果を明らかにした。その上で、日本の食料供給確保のための政策は、国内生産の維持・増進に加えて安定的で信頼できる輸入、そして備蓄を組み合わせることである点に対し留意する必要性についての言及がなされた。さらに、同報告書では、日豪両国間のEPA/FTAは、食料貿易の関係強化に寄与し、世界的に食料供給不足が生じた場合も含め、日本の食料安全保障の実現に資することや、豪州は、最も貴重な顧客に対する輸出機会の促進と、日本の食料供給のチェーンに一層統合されることによる利益の獲得が見込まれることを指

<sup>3</sup> 外務省ホームページ「日豪貿易経済枠組みに基づく共同研究の概要」〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/ja\\_bk\\_0504g.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/ja_bk_0504g.html)〉(last access 2014.10.1)

<sup>4</sup> 外務省ホームページ「日豪首脳会談の概要」〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc\\_05/aust\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_05/aust_gai.html)〉(last access 2014.10.1)では、双方のセンシティブリティに関する内容は明示されていないが、農業問題について、小泉総理及びハワード豪首相双方から「非常に難しい」又は「困難な問題」との発言があったことが記されている。

<sup>5</sup> 豪州は、2006年までに、ニュージーランド(1983年発効)、シンガポール(2005年発効)、タイ(2005年発効)及び米国(2005年発効)とFTAを締結している。ニュージーランド、タイ及びシンガポールとの各FTAでは最終的には全ての関税を撤廃することとした。米豪FTAでは、米国が、砂糖について一切譲歩をせず、乳製品については関税割当を維持し、また牛肉については枠を年々拡大する関税割当を採用した。

摘し<sup>6</sup>、二国間のEPA/FTAの一部として、食料供給に関する日本と豪州の関係強化や、安定性と信頼性を高める措置を検討することは、両国にとって有益であると結論付けた。

### ウ 交渉開始の決定

この最終報告書を受け、2006年12月12日、安倍総理とハワード豪首相は電話会談を実施し、日豪間のEPAは両国間の戦略的関係の一層の強化に資するとの認識で一致し、日豪EPA交渉を開始することを決定した。この首脳会談で、安倍総理は、交渉に当たっては、センシティブティに十分配慮し、特に日本にとっての農業等の重要性を認識しながら、相互利益の実現を目指す考えである旨発言している。

### (3) 日豪EPA影響試算

豪州は、日本にとって農産物貿易の主要な相手国である。最終報告書で柔軟性の選択肢が用いられることを確認したものの、交渉入りに対する日本の農業関係者等の懸念は大きかった。

こうした中、北海道農政部は、2009年11月29日、国に先駆けて「日豪FTAによる北海道への影響について」を公表した<sup>7</sup>。

また、農林水産省は、同年12月1日、「豪州産農産物の関税が撤廃された場合の影響（試算）」を公表した。その中で、日豪EPAにより豪州産の農産物の関税が撤廃された場合、「近年の主な輸入品目である小麦、砂糖、乳製品及び牛肉などの輸入が大幅に拡大する可能性」を指摘している。

その理由として、①これらの品目は、いずれも豪州において日本の市場を満たすだけの生産力・輸出力がある、②品質面において、国産と豪州産が競合する、③価格面においては、豪州産が圧倒的に安価である、④小麦や粗糖などの原料農産物のみならず、小麦粉や精製糖などの製品の関税も撤廃され、製品でも競合が生じることを挙げている。

そのため、「新たに追加的な支援等を行わなければ、価格面で不利な国産農産物は市場での競争に敗れ、豪州産の農産物に置き換わり、それに見合う国内生産が縮小する可能性」を指摘、「その場合に受ける4品目についての直接的な影響を見積もれば、合計で約8千億円との試算」としている。その内訳は、次のとおりである。

<品目毎の国内生産の減少額>	
小麦	▲1,200億円 (▲99%)
砂糖	▲1,300億円 (▲100%) (てん菜糖・甘しや糖計)
乳製品	▲2,900億円 (▲44%) (生乳)
牛肉	▲2,500億円 (▲56%)
合計	▲7,900億円

(注) ( ) 内は国内生産の減少割合  
(出所) 農林水産省「豪州産農産物の関税が撤廃された場合の影響（試算）」(平成18年12月1日)

これらの生産減少が生じる場合、「農業への直接的な影響に加えて、他の品目（輪作作物等）の生産や、製粉業、精製糖業、乳業等のこれら品目を利用する関連産業(主として地方に立地)の経営・雇用にも甚大な影響」が

道拓殖銀行の破たんを上回る経済的な打撃(道内GDPの4.2%に相当)」と総括している。

<sup>6</sup> 共同研究の民間有識者とのセッションにおいて、「自由貿易協定を結ぶことによって、高品質で安全な食料が妥当な価格で供給され、消費者の生活水準を高めることができる。食料安全保障と食の安全は、日本にとって非常に重要であり、オーストラリアは、その面で定評がある。食料の安定供給を確保するという観点から、両国がEPA/FTAを早急に締結することが重要である」、「二国間の自由貿易協定を結ぶことは、貿易の拡大及び資本参加の強化の両方を通じて食料供給を確保する手段になる。東アジア諸国の食料需要が拡大するにつれて、食料安全保障の重要性が高まりつつある」という意見が出された。なお、共同研究の民間有識者とのセッションは、チャタムハウスルール(発言者を特定せずに発言内容を記述)に従って行われているため、日本と豪州のどちらが発言したかは確認できない。

<sup>7</sup> この中で、関税撤廃に伴い、新たに必要とされる財源4,300億円が確保できない場合を前提に試算を行った結果、肉用牛生産額の減少422億円、酪農生産額の減少2,369億円、小麦生産額の減少852億円、てん菜生産額の減少813億円、農業生産額の減少4,456億円、関連製造業等への影響4,414億円、地域経済等への影響4,846億円とし、北海道経済には総額1兆3,716億円減少の影響があるとして、「酪農・畑作地域の経済・社会の崩壊につながる」、「北海

あるほか、「耕作放棄地等の増加により、国土・環境保全等の多面的機能にも大きく影響するとしている。

以上の影響を抑制するため、「①国産の生産コストと市場価格の格差拡大分を埋める追加的な支援策等によって、農家手取りを確保するためには、4品目に限っても、新たに多額の財政負担（一定の前提を置いた試算例では約4,300億円）が必要」、「②さらに、小麦粉、精製糖など製品に関税を設定することにより、製品ベースでの価格競争力を確保してきた品目については、国産原料を利用する関連事業者が製品ベースでの競争に勝ち残れるよう、製品の製造コストの格差解消や生産性向上を進めることが別途必要」とし、農業者及び関連事業者に対する対策の必要性を指摘している。さらに、「こうした対策により内外コスト差が補てんされたとしても、豪州産が自由に輸入される条件下では、…（略）…国産品の需要確保のためには更なる負担が必要」との見方を示した。

なお、「豪州産農産物の関税撤廃は、米・加等のシェアにも影響を与えることから、反発も想定される」として、「仮に、これらの国々に対しても関税を撤廃するようなこととなれば、さらに大きな影響のおそれ」を指摘した。

#### (4) 衆参両院における委員会決議

こうした日豪EPA影響試算が公表される中で、衆参両院の農林水産委員会がそれぞれ日豪EPA交渉開始について同内容の決議（以下「委員会決議」という。）を行った<sup>8</sup>。

委員会決議で、政府に対し、その実現を強く求めている事項は、次のとおりである。

- 1 米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖などの農林水産物の重要品目が、除外又は再協議の対象となるよう、政府一体となって全力を挙げて交渉すること。
- 2 現在進行中のWTO交渉や、米国、カナダ等との間の農林水産物貿易に与える影響について十分留意すること。
- 3 交渉に当たっては、交渉期限を定めず、粘り強く交渉すること。万一、我が国の重要品目の柔軟性について十分な配慮が得られないときは、政府は交渉の継続について中断も含め厳しい判断をもって臨むこと。
- 4 交渉を進める中においても、国内農林水産業の構造改革の努力を加速し、国際競争力の強化につながるよう全力を挙げるとともに、交渉の帰趨いかんでは、国内農林水産業、関連産業及び地域経済に及ぼす影響が甚大であることを十分に踏まえて、政府を挙げて対応すること。

(注1)委員会決議のうち、前文と末尾を除く決議項目のみを掲げた。

(注2)第3項目の「柔軟性」の部分は、参議院農林水産委員会決議では「柔軟な取扱い」とされている。その他の部分は、両委員会決議とも同文である。

政府はこれらの委員会決議を踏まえ、日豪EPA交渉に臨むこととなった<sup>9</sup>。

## 2 交渉開始から署名に至るまで

日本国内で、豪州との経済連携について、豪州は日本がこれまで締結してきたEPAの相手国と比べ、日本への農産物輸出に占める牛肉、乳製品、小麦、砂糖等の割合が極めて高いため、農業に与える影響が極めて大きいと懸念されていたことは前述のとおりである。また、豪州における自動車・家電等、鉱工業品の輸入関税が低く、現地生産も進んでいることから、経済連携により、日本の産業界が得る利益が小さいといった指摘があった<sup>10</sup>。そのため、日豪EPA交渉の開始前から交渉は長

<sup>8</sup> 2006年12月7日の衆議院農林水産委員会及び2006年12月12日の参議院農林水産委員会で決議が行われている。なお、これらの決議に先立つ同月4日には、自由民主党農林水産物貿易調査会において、「日豪EPA・FTA交渉入りに当たっての決議」が行われている。

<sup>9</sup> 日豪EPA交渉プロセス及び合意内容と委員会決議との整合性等については、附論参照。

<sup>10</sup> 鈴木宣弘「日豪EPA/FTA交渉締結で酪農はどうなる？日豪EPAを国民全体で議論しよう」『DJ Business (vol.2)』デーリィ・ジャパン社(2007.4)

く厳しいものとなることを見込まれていた<sup>11</sup>。

2007年4月、第1回交渉会合がキャンベラにて開催されてから、2012年6月までに16回の交渉会合が開催されるなど、交渉は予想通り、難航し、長期化した。

2008年2月に開催された第4回交渉会合では、両国は物品市場アクセスのリクエスト・オファーの交換を行った。その際、日本は、「重要品目については除外・再協議を粘り強く求めていく。具体的には、コメ、小麦、砂糖、牛肉、乳製品などについて除外をオファー」した<sup>12</sup>。これに対し、豪州側は、同国の生産や輸出の拡大には限界があり、日本の生産に悪影響を与えることなく、市場アクセスを改善することが可能と考える旨を主張した<sup>13</sup>。

2012年6月の第16回交渉会合以降は、交渉会合は開かずに閣僚レベルや実務者レベルにおける調整を実施してきた。2013年9月の豪連邦議会選挙を挟み、一時交渉が中断していたが、この選挙で勝利し、政権の座についたアボット豪首相の訪日に向け、2014年3月にロブ豪貿易・投資大臣が来日した際、林農林水産大臣、茂木経済産業大臣、甘利TPP担当大臣、岸田外務大臣など関係閣僚等と会談を行い、同年4月5日には再度林農林水産大臣と深夜に及ぶ長時間の協議を行った。そして、同月7日に開催された日豪首脳会談において、両首脳は日豪EPAの内容について大筋合意したこと、可能な限り早期署名に向

けて、迅速に作業を進めていくことを確認した。

なお、大筋合意後、その内容を前提として再度影響試算を行うことを求める意見があった<sup>14</sup>が、政府は、合意内容を前提とした試算のやり直しについては否定的である。すなわち、政府は、「我が国の農林水産業及び食料自給率が国内の農林漁業生産及び食料消費の状況や、景気や為替の変動等の要因による各国との貿易の状況の変化等に影響され、かつ、これらの状況の変化等を具体的に予測することが困難である中で、今回の日豪EPAの大筋合意の内容を前提とした我が国の農林水産業又は食料自給率への影響について、政府として、これらの状況に関する一定の仮定を置いた上で具体的に試算又は推計を行うことは、これらの状況の変化等によって将来の農林水産業の状況及び食料自給率が変動し得ることが明らかであるにもかかわらず、これらについて無用な誤解を与えるおそれがあること等から、現時点で考えていない」としている<sup>15</sup>。

その後、日豪EPAの条文確定作業が行われ、2014年7月の安倍総理の豪州訪問に際して開催された日豪首脳会談において署名が行われた。首脳会談では首脳間で、日豪EPAを早期に発効させることを確認した。

日豪EPAが締結された場合、豪州は日本が締結した二国間EPAの相手国の中で最大の貿易相手国となる<sup>16</sup>。また、政府は、締結によりアジア太平洋地域のルール作りの促進、豪州における日本企業及び日本人投資家の競争力の確保、豪州における日本企業及び日本

<sup>11</sup> 2007年3月13日の安倍総理とハワード豪首相との共同記者会見において、ハワード豪首相は「私ども両名ともにEPAに向けた、FTAに向けた交渉が長期的になるだろうと思っております」と述べている。同会見の内容については、首相官邸ホームページを参照。〈<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/03/13kyoudou.html>〉(last access 2014.10.1)

<sup>12</sup> 農林水産省「日豪EPA交渉における農林水産品のリクエスト・オファーについて」2008年2月

<sup>13</sup> 農林水産省「第3回日豪EPA交渉会合の結果概要」2007年12月、同「第9回日豪EPA交渉会合の結果概要」2009年7月

<sup>14</sup> 第186回国会参議院決算委員会会議録第5号11-12頁(2014.4.21)徳永エリ議員質疑、第186回国会参議院農林水産委員会会議録第12号16頁(2014.5.20)郡司彰議員質疑、「日豪EPAに関する第三回質問主意書」(鈴木貴子君提出、質問第164号)(2014.5.16提出)等

<sup>15</sup> 「衆議院議員鈴木貴子君提出日豪EPAに関する第三回質問に対する答弁書」(内閣衆質186第164号 2014.5.27)

<sup>16</sup> 豪州を除き、これまでに日本は12か国・1地域とEPAを締結している。

人投資家の活動の円滑化、エネルギー・鉱物資源・食料の安定供給の強化が期待されるとしている。

【参考】豪州の農産物輸出の概況等

豪州は、農業大国であり、カロリーベースの食料自給率は205%、穀物自給率は291%である<sup>17</sup>。豪州では国内消費を上回る農業生産が行われ、小麦の7割、牛肉の3分の2を輸出しており、輸出なくして豪州の農業経営は成り立たないと言われている。

豪州の農産物輸出額は379億7,200万豪ドル<sup>18</sup>で、中国、日本を中心に様々な国に輸出している(表1)。農産物輸出先第1位は、2009-2010年度までは、日本であったが、2010-2011年度以降は中国にその座を譲った。

(表1) 2012-2013年度の農産物の輸出先

(単位) 百万豪州ドル、%

国・地域	輸出額	構成比
中国	7,802	20.5
日本	4,333	11.4
EU	2,718	7.2
中東	2,700	7.1
インドネシア	2,562	6.7
韓国	2,496	6.6
米国	2,444	6.4
その他	12,917	34.0
合計	37,972	100.0

(出所) 豪州農林水産省「Agricultural commodity statistics2013」

(注) 豪州の年度は7月から翌年の6月までである。

豪州の主要な輸出農産物は、小麦、牛肉、羊毛である(表2)。

(表2) 2012-2013年度の輸出農産物

(単位) 百万豪州ドル、%

農産物	輸出額	構成比
小麦	6,776	17.8
牛肉	4,866	12.8
羊毛	2,869	7.6
綿花	2,695	7.1
乳製品	2,229	5.9
カノーラ	2,094	5.5
野菜・果実	1,896	5.0
ワイン	1,821	4.8
大麦	1,626	4.3
砂糖	1,403	3.7
その他	9,697	25.5
合計	37,972	100.0

(出所) 豪州農林水産省「Agricultural commodity statistics2013」

一方、日本にとって豪州は第5位の農林水産物輸入相手国(農産物のみでは第3位)であり、主な輸入農産物は牛肉、ナチュラルチーズ、小麦である(表3)。

(表3) 豪州からの輸入農林水産物(2013年)

(単位) 億円、%

農林水産物	金額	構成比
牛肉	1,357	26.7
木材チップ	483	9.5
ナチュラルチーズ	378	7.4
小麦	373	7.3
大麦(裸麦を含む)	291	5.7
その他	2,202	43.3
合計	5,084	100.0

(出所) 農林水産省「農林水産物輸出入概況2013年(平成25年)確定値」

<sup>17</sup> いずれも農林水産省試算で2011年の数値。

<sup>18</sup> 2013年6月末の豪州ドルの為替相場は1豪州ドル=90.63円である。〔関税率法第4条の7に規定する財務省令で定める外国為替相場〕



II 日豪EPAの内容

1 概説

日豪EPAには、物品の貿易（物品市場アクセス）、原産地規則、税関手続及び貿易円滑化、衛生植物検疫、強制規格・任意規格・適

合性評価手続、食料供給、エネルギー・鉱物資源、サービス、自然人の移動、電子商取引、投資、競争、知的財産、政府調達、経済関係の緊密化等の分野に関わる規定が整備されている（表4）。

（表4）日豪EPAの分野別概要

分野	概要
物品の貿易	関税の撤廃又は削減、内国民待遇の供与等を規定。本協定に基づき関税を撤廃又は削減した原産品に対して、二国間セーフガード措置の適用のための規則を定める。また、一定の条件の下で特定の農産品に関する特別セーフガード措置を定める。
原産地規則	本協定上の税率が適用される原産品の要件を定める。本協定においては、これに基づく税率を受け取るための手続として、輸入通関時に、①従来の第三者機関が発給する原産地証明書の提出のほか、新たに、②原産性について産品の輸入者、輸出者又は生産者のいずれかが作成した書類の提出によることも可能とした。
税関手続及び貿易円滑化	税関手続の透明性、関税法令の適正な執行及び物品の速やかな通関のための枠組みを定めるとともに、協力・情報交換を促進。
衛生植物検疫	情報交換による協力の促進、科学的協議等を行う小委員会を設置。小委員会の調整及び相手国の照会に応ずる調整当局を指定。
強制規格・任意規格・適合性評価手続	国際規格等の扱い、相手国の強制規格及び適合性評価手続の扱い、強制規格等の作成における透明性について定める。情報交換や協議を行う小委員会を設置。
食料供給、エネルギー・鉱物資源	食料及びエネルギー・鉱物資源分野の重要性に鑑み、安定的な供給、特定の品目について輸出を制限する措置を導入しないよう努めることを約束し、輸出の制限を導入する場合でも制限の限定・情報提供・協議等について規定。食料供給章が日本のEPAに規定されるのは本協定が初。
サービス	内国民待遇、最恵国待遇、数量・外資規制、現地における拠点等に関する規律を定める。ネガティブリスト方式（留保を付した分野以外は自由化を約束）を採用。電気通信サービス、金融サービスについても追加的な約束を規定。
自然人の移動	商用訪問者、企業内転勤者、投資家等の自然人、また、その配偶者と子に対する入国及び一時的な滞在の許可に関する約束を規定。手続の簡素化、迅速化及び透明性の向上についても定める。
電子商取引	電子送信に係る関税不賦課、デジタル・プロダクトの無差別待遇、消費者及び個人情報の保護等について規定。情報交換、中小企業及び非政府機関の電子商取引の利用促進等に係る協力についても定める。
投資	投資財産設立段階及び設立後の内国民待遇及び最恵国待遇、特定措置の履行要求の禁止、正当な補償等を伴わない収用の禁止、投資家対国家の紛争解決手続について再協議を行うことを定める他、ネガティブリスト方式（留保を付した分野以外は自由化を約束）を採用。また、外資の投資審査基準額を緩和。
競争	競争を促進するために、各国が適当と認める措置をとるとともに、反競争的行為に対する取組に関して協力すること、消費者保護を促進するために情報交換等を行うこと等を定める。
知的財産	十分に効果的かつ無差別な保護を確保し、知的財産の保護に関する制度の運用における効率性及び透明性を促進し、侵害に対する知的財産権の十分かつ効果的な行使のための措置をとることを定める。
政府調達	政府調達市場への参加を促進するため、内国民待遇及び無差別待遇、入札等の調達手続、調達の効果を減殺する措置の禁止、透明性の確保等について定める。
経済関係の緊密化	経済関係の一層の緊密化を目的として、貿易及び投資の促進につき協議するために、政府関係者に加え、産業界関係者も招請可能な小委員会を設置。

（出所）外務省資料を基に作成

2 農産物市場アクセス

(1) 豪州から日本市場へのアクセス

委員会決議で「除外又は再協議の対象となるよう、政府一体となって全力を挙げて交渉

すること」とされた重要品目（米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖）を中心に豪州から日本市場へのアクセスに係る合意内容について概観する。

## ア 米

### (7) 現行の国境措置等

米については、ガット・ウルグアイ・ラウンドの交渉結果に基づき、1995年度以降、ミニマム・アクセス数量（現在は77万玄米t）につき、無税の輸入枠（関税割当）が設定されている。米の輸入が国産米の需給に極力悪影響を与えないようにするため、国は一元的に輸入して販売する国家貿易を行っており、通常、ミニマム・アクセス数量の全量を輸入している<sup>19</sup>。国家貿易で輸入される米については、輸入価格と政府売渡価格の差額がマークアップとして徴収されている。また、国家貿易で輸入される米は、主食用（外食産業の業務用）、加工用（せんべい、しょうゆ、焼酎の原料等）、飼料用、援助用に販売されている。

国家貿易の枠外で輸入される米については、WTO協定税率<sup>20</sup>は341円/kg、暫定税率<sup>21</sup>（2014年度）は49円/kgである<sup>22</sup>。

なお、日本が日豪EPA署名以前に締結したいずれのEPAにおいても米は除外とされている。

#### (1) 合意内容

日豪EPAにおいて、米については関税撤廃等の対象から除外することとされた。

## イ 麦

### (7) 現行の国境措置等

小麦・大麦は、国家貿易による輸入が行われている。国家貿易の枠内で輸入されるものは無税、国家貿易の枠外で輸入されるもの

については、小麦のWTO協定税率は55円/kg、暫定税率（2014年度）は9.8円/kg、大麦のWTO協定税率は39円/kg、暫定税率（2014年度）は10.4円/kgである。国家貿易で輸入される食糧用の麦の政府売渡価格は、過去の一定期間における輸入価格の平均値にマークアップ（政府管理経費及び国内産小麦の生産振興対策に充当）を上乗せした価格である。

政府は、毎年「麦の需給に関する見通し」を策定し、その中で外国産食糧用小麦の輸入量（政府からの販売数量）を示している。また、飼料用の小麦・大麦については、「飼料需給安定法」（昭和27年法律第356号）に基づき飼料需給計画を定め、輸入される飼料用小麦・大麦の買入及び販売数量を定めている。

また、小麦・大麦は、関税暫定措置法第7条の3及び第7条の4の特別緊急関税措置<sup>23</sup>の対象とされており、国家貿易の枠外で輸入されるものについては輸入数量が一定の水準を超えた場合又は課税価格が一定の水準を下回った場合、それぞれ一定の関税率の引上げを行うこととされている。

日豪EPA署名以前に日本が締結したいずれのEPAにおいても小麦・大麦は除外又は再協議の扱いとなっている。

#### (1) 影響試算等

日豪EPA影響試算では、「豪州産小麦主力銘柄は国産小麦の用途と完全に競合し、国内生産は激減」するおそれがあり、「北海道畑作農業、都府県の転作小麦などに大きな影響」があるとして、1,200億円の生産減少額を見込んだ。

<sup>19</sup> この場合、日本が負う法的義務は、米の国内消費量の一定割合の数量について輸入機会を提供することとされている。

<sup>20</sup> WTO協定に基づき、品目毎に一定税率を超える税率を課さないことを約束（譲許）している税率。

<sup>21</sup> その時々を経済的要請等を勘案して、基本税率を暫定的に修正するため、一定期間に限り適用される税率（例：関税割当や国家貿易の枠内税率等）で「関税暫定措置法」（昭和35年法律第36号）により定められる。近年は単年度ずつ延長されている。

<sup>22</sup> ミニマム・アクセス米以外で輸入される米の数量は毎年100～200t程度である。

<sup>23</sup> ウルグアイ・ラウンド合意に基づき関税化された農産物について認められた措置である。関税暫定措置法第7条の3第1項は数量ベース（4月からの輸入量の累計が輸入基準数量を超えた場合）、同法第7条の4第1項は課税価格ベース（船荷毎の輸入価格が発動基準価格（1986～88年の平均輸入価格）の90%を下回る場合）で発動されるセーフガードで、いずれも関税が引き上げられる。対象品目は、米、小麦、大麦、乳製品の一部、でん粉、雑豆、落花生、こんにやく芋、蕪・生糸である。

日本は、当初のオファーの交換で、小麦については除外を提案した。小麦・大麦は、牛肉及び乳製品と共に第6回交渉会合において議論となったが、豪州側の「これら品目に係る関税や国境措置の中には、国内生産に悪影響を与えることなく日豪二国間で撤廃できるものもある」との主張に対し、日本側は各品目の国内生産を維持し、需給バランスを図る上で、関税や国境措置が不可欠であることを粘り強く説明し、これらの撤廃には応じられない旨主張したとされている<sup>24</sup>。

#### (ウ) 合意内容等

日豪EPAにおいて、小麦・大麦については、食糧用は「協定効力発生後5年目又は両締約国が合意する他の年のいずれか早い年において見直すもの」（以下「将来の見直し」<sup>25</sup>という。）とし<sup>26</sup>、飼料用については、食糧用への横流れ防止措置を講じた上で民間貿易に移行し無税化<sup>27</sup>することとした。

豪州産飼料用麦に係る法令整備として、関税暫定措置法を改正し、①豪州産麦が飼料の原料として使用するものであることを担保する措置を同法上に規定すること、②同法第7条の3のセーフガードについて、全世界からの輸入数量が輸入基準数量を超え、かつ日豪EPAの適用を受けた豪州産飼料用麦を除外した輸入数量が輸入基準数量を超えた場合を発動条件とすることとした<sup>28</sup>。

<sup>24</sup> 農林水産省「第6回日豪EPA交渉会合の結果概要」2008年8月

<sup>25</sup> II 2 (1) キ参照

<sup>26</sup> 協定のテキストには含まれていないものの、日豪EPA発効と合わせて、豪州産食糧用小麦のうち、国内産小麦と競合しない2銘柄につき、SBS（売買同時契約）方式による輸入を可能とすることを日豪EPAの署名時に約束した。

<sup>27</sup> 税関当局の監督の下で飼料の原料として使用するものについては、「完全に撤廃」し、かつ、「関税暫定措置法第7条の3第1項及び第7条の4第1項に規定する特別セーフガード措置を適用しない」こととした。

<sup>28</sup> 財務省関税局「日豪経済連携協定発効に伴う個別物品に係る法令整備」（関税・外国為替等審議会関税分科会企画部会（2014年9月1日）配付資料）

農林水産省は、飼料用麦の関税撤廃について、①麦の国内生産及び飼料用麦の需給に影響しない（飼料用麦は国内生産がない）、②国内産麦の振興財源・支援水準に影響しない（飼料用麦は現行でも国家貿易制度の下で政府管理経費のみ徴収し、国内産麦の振興経費を徴収せず）、③飼料用麦の実需者団体は従来より民間貿易化を要望している、としている<sup>29</sup>。

#### ウ 牛肉<sup>30</sup>

##### (7) 現行の国境措置等

###### a 関税率

現在、牛肉に係る関税は、冷蔵牛肉、冷凍牛肉を問わず、WTO協定税率である50%よりも低い38.5%の暫定税率が設定されている<sup>31</sup>。

日豪EPA署名以前に日本が締結したEPAのうち、メキシコ及びチリのEPAにおいては、それぞれ関税割当を設定している。

###### b 牛肉関税の緊急措置（関税暫定措置法第7条の5）

牛肉の関税をWTO協定税率の50%から自主的に38.5%まで引き下げることの代償措置として、牛肉に係る関税の緊急措置が設けられている<sup>32</sup>。この緊急措置は、関税暫定措置法第7条の5に規定されており、当該年度において、各月末までの冷蔵又は冷凍牛肉

<sup>29</sup> 農林水産省「日豪EPA交渉合意内容説明資料」

<sup>30</sup> 輸入牛肉については、冷蔵牛肉と冷凍牛肉に大別される。冷蔵牛肉は原産国において牛をと畜解体後、製品化のために所要のカット処理、包装などが行われ、0度前後の冷蔵状態で輸入される。冷凍牛肉は製造後、急速冷凍が行われ、マイナス20度以下の冷凍状態で輸入される（『ジェトロアグロトレード・ハンドブック2013』日本貿易振興機構（ジェトロ）（2013）127頁）。本稿では、日豪EPA附属書における「牛の肉（生鮮のもの及び冷蔵したものに限る。）」を「冷蔵牛肉」とし、「牛の肉（冷凍したものに限る。）」を「冷凍牛肉」とする。

<sup>31</sup> ウルグアイ・ラウンド交渉の結果、牛肉に係るWTO協定税率は50%と定められたが、米国など主要輸出国の引下げ要求に応じて、2000年までに38.5%に段階的に引き下げられることとなった。

<sup>32</sup> この緊急措置は、ウルグアイ・ラウンド合意の際の関係国との協議の結果に基づき、WTO協定税率より低い水準まで実行税率を自主的に引き下げることとした際、これと一体として、牛肉の輸入急増時の安全弁として設けられたものである。

の累計輸入数量が、それぞれ、四半期毎に一定の水準（前年度の四半期毎の累計輸入数量実績の117%）を超えた場合、関税率を38.5%の実行税率からWTO協定税率である50%まで戻すものである。

緊急措置の発動基準数量の算出基礎は、ウルグアイ・ラウンド合意の際の関係国との協議の結果、原則として、当該年度の前年度の輸入実績とされている。しかし、2006年度から2013年度までの各年度においては、牛肉の輸入数量が米国でのBSE<sup>33</sup>発生（2003年12月に確認）前の水準には回復したとはいえない状況の下で、特例として、発動基準数量の算出基礎については、当該年度の前年度の輸入実績又は2002年度と2003年度の輸入実績の平均値（以下「2002・2003年度平均値」という。）のいずれか大きい方としてきた。

2014年度においても、特例措置が延長されることとなり<sup>34</sup>、2006年度以降と同様の仕組みがとられることとなった。これは、まだ牛肉全体の輸入が米国でのBSE発生前の水準に回復したとは断言できないと考えられたことや、仮に発動基準数量の算出基礎を前年度の輸入実績のみとする考え方に戻せば、今後の輸入動向によっては、BSE発生前の水準以下の輸入数量であっても緊急措置の発動が生じ得ることとなり、消費者等の負担が増すおそれがあると考えられたこと等が背景にある。

2014年度の冷蔵牛肉の発動基準数量の算出基礎は、2013年度の輸入実績が依然として2002・2003年度平均値を下回っているため、

2002・2003年度平均値とされている。一方、冷凍牛肉の発動基準数量の算出基礎は、2013年度の輸入実績が2002・2003年度平均値を上回ったことから2013年度の輸入実績とされている<sup>35</sup>。

なお、牛肉関税の緊急措置の発動実績は、過去に3度ある。冷蔵牛肉については、2003年8月1日～2004年3月31日の1回であり、冷凍牛肉については、1995年8月1日～1996年3月31日及び1996年8月1日～1997年3月31日の2回である。

### c 関税収入の使途

政府は、「肉用子牛生産安定等特別措置法」（昭和63年法律第98号）に基づき、毎年度の牛肉の関税収入見込額に相当する金額を、肉用子牛生産者補給金制度<sup>36</sup>や肉用牛・養豚の経営安定対策等の財源として、肉用子牛等対策費に充てている。2013年度の肉用子牛等対策費は640億円である。なお、肉用子牛等対策費の一部は、独立行政法人農畜産業振興機構（以下「農畜産業振興機構」という。）に交付され、同機構が行う肉用子牛生産者補給金に関する業務等の財源とされている。

<sup>33</sup> BSE（牛海綿状脳症）は、Bovine Spongiform Encephalopathy の略。異常プリオンたんぱく質（細胞たんぱく質の一種が異常化したもの）に汚染された肉骨粉等の飼料（BSE感染牛の脳等を含む肉骨粉等）の摂取により経口感染すると考えられている牛の疾病。平均で5年、ほとんどの場合は4年から6年と推測される潜伏期間の後、脳組織がスポンジ状になり、行動異常等の神経症状を呈し、発病後2週間から6か月で死に至る。

<sup>34</sup> 「関税率法及び関税暫定措置法の一部を改正する法律」（平成26年法律第12号）

<sup>35</sup> 2014年度の冷蔵牛肉の発動基準数量は、第1四半期7万4,339t、第2四半期15万2,456t、第3四半期23万642t、第4四半期29万2,355tである。また、冷凍牛肉の発動基準数量は、第1四半期9万366t、第2四半期20万7,468t、第3四半期29万7,690t、第4四半期36万7,953tである（財務省告示第112号（2014年3月31日）、第178号（2014年5月30日））。

<sup>36</sup> 肉用子牛生産者補給金制度とは、肉用子牛の価格が低落し、保証基準価格を下回った場合に、生産者に対し生産者補給金を交付する制度で、肉用子牛生産の安定等を図ることを目的としている。生産者補給金は、肉用子牛の平均売買価格（品種別・四半期毎）が毎年度決定する保証基準価格を下回った場合に交付される。平均売買価格が保証基準価格から合理化目標価格の間は、農畜産業振興機構から交付される補給金が財源となり、合理化目標価格より下回った場合は、合理化目標価格と平均売買価格の差額の9割を県の基金協会における積立てを原資として交付することになる。

(表5) 肉用子牛等対策費等の推移

(単位) 億円

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
牛肉等 関税収入	869	709	793	792	847	1,047	1,040
肉用子牛 等対策費	800	790	628	677	1,133	640	600

(注1) 牛肉等関税収入については、2013年度までは実績、2014年度は予算額。

(注2) 肉用子牛等対策費については、2010年度～2013年度は補正予算を含む。

(出所) 農林水産省「牛肉等関税収入と肉用子牛等対策費について(平成26年度予算)」

(イ) 影響試算

日豪EPA影響試算では、「乳用種牛肉のほぼ全量、肉専用種牛肉(和牛肉)の1/3、全体としては国産牛肉の半分以上が豪州産に置き換わり」、「品質的に競合しない上位等級の牛肉だけを生産する農家は少なく、肉用牛経営に大きな影響」があるとし、国内の生産減少額を2,500億円と見込んだ。

(ウ) 合意内容

a 関税削減

牛肉は、豪州が関税撤廃を最も強く求めた品目であり、交渉の最終段階で協議が難航した品目と報じられているが<sup>37</sup>、最終的に、日豪EPAにおいて、冷蔵及び冷凍牛肉ともに、38.5%の現行税率の段階的削減及び将来の見直し<sup>38</sup>を約束した。

まず、冷蔵牛肉の関税については、15年目に23.5%となるよう段階的に削減する。そのため、実質的に約4割の関税削減となる。削減のスケジュールは、1年目は32.5%、2年目は31.5%、3年目は30.5%とし、3年目から15年目までは30.5%から23.5%まで直線的に削減することとしている。

<sup>37</sup> 林農林水産大臣は、2014年3月26日にロブ豪貿易・投資大臣と会談し牛肉関税について協議したが、平行線に終わったと報じられている。(『日本農業新聞』(2014.4.6))  
また、I 2参照

<sup>38</sup> II 2 (1) キ参照

(表6) 冷蔵牛肉の関税削減スケジュール

時期	関税率	時期	関税率
発効前	38.5%	8年目	27.6%
1年目	32.5%	9年目	27.0%
2年目	31.5%	10年目	26.4%
3年目	30.5%	11年目	25.8%
4年目	29.9%	12年目	25.3%
5年目	29.3%	13年目	24.7%
6年目	28.8%	14年目	24.1%
7年目	28.2%	15年目以降	23.5%

(出所) 日豪EPA附属書1第3編第1節2(3)を基に作成

次に、冷凍牛肉の関税については、18年目に19.5%となるよう段階的に削減する。そのため、実質的に約5割の関税削減となる。削減のスケジュールは、1年目は30.5%、2年目は28.5%、3年目は27.5%とし、3年目から12年目までは27.5%から25.0%まで直線的に削減、12年目から18年目までは25.0%から19.5%まで直線的に削減することとしている。冷蔵及び冷凍牛肉ともに1年目における削減率が最も大きく、その後は緩やかに削減していく仕組みとなっている。

(表7) 冷凍牛肉の関税削減スケジュール

時期	関税率	時期	関税率
発効前	38.5%	10年目	25.6%
1年目	30.5%	11年目	25.3%
2年目	28.5%	12年目	25.0%
3年目	27.5%	13年目	24.1%
4年目	27.2%	14年目	23.2%
5年目	26.9%	15年目	22.3%
6年目	26.7%	16年目	21.3%
7年目	26.4%	17年目	20.4%
8年目	26.1%	18年目以降	19.5%
9年目	25.8%		

(出所) 日豪EPA附属書1第3編第1節2(4)を基に作成

冷蔵牛肉と冷凍牛肉の関税の削減率に差を設けた点について、政府は、冷凍牛肉と冷蔵牛肉のセンシティブリティの差に着目して、「関税率削減の率に差を設け、それぞれ18年、15年という長期にわたる段階的な関税削減とい

うことで合意」したと説明している<sup>39</sup>。

## b セーフガード

日豪EPAにおいて、豪州産牛肉を対象としたセーフガードを新たに導入することとした。このセーフガードは、年度当初からの輸入数量の累計が発動基準数量を超過した場合、翌々月の初日から当該年度の末日まで、EPA税率<sup>40</sup>を38.5%の実行最恵国税率<sup>41</sup>まで引き上げる（戻す）措置である。

セーフガードは、冷蔵牛肉と冷凍牛肉の区分毎に発動されるため、それぞれに発動基準数量が設定されており、年々微量ではあるが増加することとなる。すなわち、冷蔵牛肉の発動基準数量は、初年度は13.0万tであるが、10年目には14.5万tとなる。冷凍牛肉の発動基準数量は、初年度は19.5万tであるが、10年目には21.0万tとなる<sup>42</sup>。

輸入数量の累計が発動基準数量を実際に超過してから、セーフガードが発動されるまでの間にEPA税率の適用を受けた分の輸入数量は、翌年度の輸入数量に算入される仕組みとなっている。

政府は、上記の措置について、「数量セーフガードの水準というのはこれまでの豪州からの輸入実績に相当する水準が設定されて」いるので、「実質的には関税割当に等しい措置、内容となっている」と説明している<sup>43</sup>。

なお、日豪EPAの豪州産牛肉を対象としたセーフガードを適用するための手続を関税暫定措置法に規定することとした<sup>44</sup>。

<sup>39</sup> 第39回食料・農業・農村政策審議会企画部会（2014年4月22日）議事録60頁

<sup>40</sup> 特定の国や地域との間で約束された経済連携協定の税率。ここでは日豪EPA税率を指す。

<sup>41</sup> 固定税率（基本税率又は暫定税率）とWTO協定税率のいずれか低い税率。MFN税率とも呼ばれる。

<sup>42</sup> 10年目以降のセーフガードの発動基準数量については、両国間で見直しの協議を行うこととなるが、その協議が合意に至るまでは、最終年度の発動基準数量がそのまま適用されることになる。

<sup>43</sup> 前掲注39

<sup>44</sup> 前掲注28

（表8）牛肉セーフガードの発動基準数量

（単位）万t

	冷蔵牛肉	冷凍牛肉
初年度	13.00	19.50
2年目	13.17	19.67
3年目	13.33	19.83
4年目	13.50	20.00
5年目	13.67	20.17
6年目	13.83	20.33
7年目	14.00	20.50
8年目	14.17	20.67
9年目	14.33	20.83
10年目	14.50	21.00

（注）年度途中で協定発効となった場合は月割で計算（出所）日豪EPA附属書1第3編第1節3(a)を基に作成

（表9）豪州からの牛肉の輸入量

（単位）万t

年度	冷蔵牛肉	冷凍牛肉	輸入量合計
2008	16.3	20.2	36.6
2009	16.4	19.1	35.5
2010	15.4	19.8	35.2
2011	13.3	20.2	33.5
2012	12.7	18.1	30.9
平均	14.8	19.5	34.3

（出所）農林水産省「日豪EPA 農林水産品の合意内容」

日豪EPAにおいて、豪州産牛肉に対して、関税暫定措置法第7条の5の牛肉関税の緊急措置<sup>45</sup>は適用しないこととした。このため、同措置について、豪州産牛肉の輸入増加のみが原因となって緊急措置が発動される事態（この場合、豪州以外の国の産品のみが税率引上げの影響を受けることになる）を回避し、また、消費者にとって不必要な負担を避けるために、①日豪EPAの適用を受けて輸入された豪州産牛肉を除いた輸入数量が対前年度比117%を超えること、②全世界からの牛肉の輸入数量が対前年度比117%を超えることの2条件を満たした場合に発動する旨の法改

<sup>45</sup> II 2 (1)ウ(7) b 参照

正を行うこととした<sup>46</sup>。

## エ 乳製品

乳製品について、日豪EPA影響試算では、「ほぼ全量が豪州産に置き換わり、加工原料乳の需要が激減」し、また、「北海道産生乳が飲用向けに転換された場合、都府県酪農も大きく縮小」するとして、国内生産の減少額を2,900億円と見込んだ。

日豪EPA交渉では、乳製品について、豪州側は「関税に加え、関税割当制度などの他の措置も、市場アクセスの阻害要因になっており撤廃すべき」と主張、日本側は「各種の措置は、WTO協定に従って実施しているものであり、需給のバランス等を図る上で不可欠」と主張した<sup>47</sup>。

### (7) バター及び脱脂粉乳

#### a 現行の国境措置等

日本は、ウルグアイ・ラウンド合意により、毎年度、生乳換算で13万7千tのバター、脱脂粉乳等の指定乳製品等を輸入することとなった。これをカレント・アクセス輸入と称するが、農畜産業振興機構が、国家貿易機関として、このカレント・アクセス輸入を一元的に行っている<sup>48</sup>。輸入する指定乳製品等の品目別数量、時期等については、同機構が毎年度、国内の指定乳製品の需給・価格動向等を勘案しつつ、決定している<sup>49</sup>。

バター及び脱脂粉乳の輸入に当たっては、所定の手続きが必要である。バターは特定用途（沖縄還元乳製造原料用、沖縄乳児等用調製粉乳製造原料用、国際線航空機機内食用、外

国見本市用）に限って関税割当が設けられており、一定量まで関税は35%である。特定用途外については高い税率が適用される。

脱脂粉乳は、関税割当の下、特定用途を指定したのものについて一定量まで無税（学校給食等用、飼料用）又は低税率（その他用）で輸入ができる。

日豪EPA署名以前に日本が締結したEPAにおいては除外扱いとされている。

#### b 合意内容

日豪EPAでは、バター及び脱脂粉乳については、将来の見直し<sup>50</sup>とされた。

### (4) プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズ等

#### a 現行の国境措置

プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズは、関税割当制度の下、6万t程度<sup>51</sup>の割当数量が設定されており、枠内税率は無税、枠外税率は29.8%である。なお、輸入者ごとに割り当てられる数量は、輸入者の国産ナチュラルチーズ使用見込数量に2.5を乗じて得られる数量を限度として定められる。これは、需要者に対し安価な輸入品を供給する一方で国産ナチュラルチーズの需要を創出し、チーズ向け国産生乳取引の維持・拡大を図ることを目的としたものである。この関税割当を利用した豪州からの2012年度の輸入実績は約3万tである。

シュレッドチーズ<sup>52</sup>原料用ナチュラルチーズの税率は29.8%であり、関税割当制度はない。2012年度の輸入実績は8万tで、そのうち豪州からの輸入は約2.5万tである。

#### b 合意内容

プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズは、現行の関税割当とは別に枠内税率無税の豪州

<sup>46</sup> 前掲注28

<sup>47</sup> 農林水産省「第5回日豪EPA交渉会合の結果概要」2008年5月

<sup>48</sup> 農畜産業振興機構は、バター及び脱脂粉乳の他、ホエイ、バターオイル、デイリースプレッドをカレント・アクセス輸入している。

<sup>49</sup> 「加工原料乳生産者補給金等暫定措置法」（昭和40年法律第112号）第13条では農畜産業振興機構が行う指定乳製品の輸入について、国際約束に係る輸入のほか、価格騰貴時の輸入についても定めている。

<sup>50</sup> II 2 (1)キ参照

<sup>51</sup> 割当数量は、国内需要見通しを勘案して年度ごとに設定される。2014年度は6万5千tである。

<sup>52</sup> チーズを細かく切ったもの。

向け特別枠を設けることとし、その数量は初年度4千tとし、20年間かけて2万tに拡大する。なお、輸入者に割り当てられる数量は、輸入者の国産ナチュラルチーズ使用見込数量に3.5を乗じて得られる数量である。すなわち、輸入品の使用限度数量が拡大された。

シュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズは、無税の関税割当を設けることとし、その数量は初年度1千tから10年間かけて5千tに拡大するとしている。なお、輸入者に割り当てられる数量は、輸入者の国産ナチュラルチーズ使用見込数量に3.5を乗じて得られる数量である。

#### (ウ) 無糖ココア調製品

##### a 現行の国境措置

無糖ココア調製品（ココアを含有する調製食品でチョコレート製造用のもの）は、現行でも関税割当が設定されており、枠内税率は無税、枠外税率は21.3%である。なお、輸入者に割り当てられる数量は、輸入者の国産粉乳の使用見込数量に2.6を乗じて得られる数量を限度として定めるものとされている。2012年度の無糖ココア調製品の輸入量は、枠内1.2万t、枠外2.5万tで、そのうち豪州からの輸入は、枠内2千t、枠外4千tである。

##### b 合意内容

無糖ココア調製品については、一定量の国産品の使用要件を満たすことを条件にした関税割当を設定することとした。枠内税率は無税とし、割当数量は初年度1千tから10年間かけて3千tに拡大する。また、輸入者に割り当てる数量は、輸入者の国産粉乳使用見込数量に3を乗じた数量とし、国産粉乳の使用条件を現行より緩和した。

#### (イ) その他の乳製品

プロセスチーズについては、豪州向けの関税割当を設定し、その数量は初年度50tから10年間かけて100tに拡大することとしてい

る。また、枠内税率は10年間かけて枠外税率（40%）の半分（20%）に段階的に削減することとしている。

おろしチーズ及び粉チーズについては、豪州向け関税割当を設定し、その数量は初年度200tから10年間かけて1千tに拡大するとしている。枠内税率は、初年度25.1%に引き下げ、その後段階的に13.2%まで削減するとしている。

フローズンヨーグルトについては、関税割当を設定し、その数量は初年度100tから10年間かけて200tに拡大するとしている。枠内税率は、10年間かけて枠外税率（26.3%、29.8%）の半分（13.2%、14.9%）に段階的に削減するとしている。

アイスクリームについては、関税割当を設定し、その数量は初年度180tから10年間かけて2千tに拡大するとしている。枠内税率は10年間かけて枠外税率（砂糖の含有率に応じて21.0%、21.3%、29.8%）の半分（10.5%、10.7%、14.9%）に段階的に削減するとしている。なお、これまで日本が締結したEPAのうち、フィリピンとのEPAでアイスクリームに関税割当を設定している。

ブルーチーズについては、現行の関税率29.8%を10年間かけて23.8%まで段階的に削減するとしている。なお、これまで日本が締結したEPAのうち、スイスとのEPAでスイス特産のナチュラルチーズについて関税割当を設定している。

## オ 砂糖

### (7) 現行の国境措置等

海外から輸入される砂糖と国内産糖は大幅な内外価格差がある。このため、「砂糖及びでん粉の価格調整に関する法律」（昭和40年法律第109号）等に基づき、農畜産業振興機構の売買を通じて、安く輸入される外国産の砂糖から一定額の調整金を徴収し、これを財源として国内産原料糖（具体的には、てん菜、



さとうきび生産者及びてん菜糖、甘しゅ糖製造事業者) に対し、生産・製造経費と製品の販売価格との差額相当分を補填する政策支援を実施している。調整金は通常は一次調整金のみ徴収するが、一定数量を超えて輸入されるものについては二次調整金が徴収される。精製糖は 103.1 円/kg、粗糖 71.8 円/kg の範囲内で関税及び調整金を徴収することとしており、精製糖の関税は 21.5 円/kg、一般粗糖（しゅ糖の含有率 98.5 度未満）の関税は無税である。農畜産業振興機構が徴収している一次調整金は精製糖が 50.3 円/kg、粗糖が 35.2 円/kg である<sup>53</sup>。日本が輸入する粗糖の糖度の基準が国際的に流通しているものよりも若干低いいため、日本に対して粗糖を輸出する国は国際的に流通する粗糖よりも糖度を落として輸出しており、そのことがコスト高につながり、また、日本の製糖企業の歩留りを悪くしている<sup>54</sup>。しゅ糖の含有率 98.5 度以上の高糖度粗糖（ハイポール）は、精製糖に分類され 21.5 円/kg の関税が課される他、36.9 円/kg 程度の調整金の徴収対象である<sup>55</sup>。

日豪 E P A 署名以前に日本が締結した E P A において、調整金徴収の対象となっている砂糖は、除外又は再協議の扱いである。

#### (イ) 影響試算等

日豪 E P A 影響試算では、「国産糖の全量が豪州産に置き換わり」、「北海道畑作地域、鹿児島県南西諸島・沖縄県の農業に大きな影響」、「国内産糖業者が経営破たんのおそれ」があるとし、国内の生産減少額を 1,300 億円と見込んだ。

日豪 E P A 交渉において、豪州側は、気象条件や水の制約などにより、豪州の砂糖生産の拡大には限界があり、日豪 E P A を通じて、

日本の生産者に影響を与えることなく、市場アクセスを改善することが可能と考える旨主張があったが、日本側より、北海道の輪作に不可欠なてん菜、他に代替困難な沖縄や鹿児島島のさとうきびの重要性を説明し、また、豪州の砂糖生産は、生産量・経営規模等の点で日本より遙かに大きなものとなっており、両国の生産条件の格差を是正するためにも、現在の国境措置が必要であることを主張した<sup>56</sup>。

#### (ウ) 合意内容

一般粗糖及び精製糖については、そのほとんどが①除外<sup>57</sup>、②将来の見直し<sup>58</sup>、③再協議（協定効力発生後 5 年目に交渉）のいずれかの扱いである。

ただし、砂糖製造用の高糖度粗糖（しゅ糖の含有率が 98.5 度以上 99.3 度未満）については、調整金以外の関税率を日豪 E P A の効力の発生の日に撤廃するとされ、また、調整金に関する規則については手続規則で定めることとされている。すなわち、農畜産業振興機構が徴収する調整金は残るものの、税関が徴収する関税は無税となる。なお、豪州産の高糖度粗糖が精製糖製造用に確実に仕向けられるよう工場指定等を措置することとされている。

農林水産省は、今回の日豪 E P A 合意は、国内の生産や政策支援には影響がなく、また、高糖度粗糖の使用は国内の精製糖企業には精製効率向上のメリットがあるとしている<sup>59</sup>。

#### カ 豚肉

冷蔵・冷凍の豚肉については、現行では差額関税制度が適用されており、輸入価格に応じて①従量税（枝肉については 361 円/kg、部

<sup>53</sup> 調整金単価は、2008～2010 年の平均。時期によって変動する。（前掲注 29）

<sup>54</sup> 前掲注 39 66 頁

<sup>55</sup> 前掲注 29

<sup>56</sup> 農林水産省「第 7 回日豪 E P A 交渉会合の結果概要」2008 年 11 月

<sup>57</sup> 例えば、粗糖の一種であるてん菜糖は除外とされているが、てん菜は豪州では生産されていないため、同国の農産物貿易政策上、支障はないと考えられる。

<sup>58</sup> II 2 (1) キ参照

<sup>59</sup> 前掲注 29

分肉については482円/kg)、②基準輸入価格(枝肉については409.9円/kg、部分肉については546.53円/kg)と輸入価格の差額、③分岐点価格以上のものについては4.3%の従価税を課している。

日豪EPA署名以前に日本が締結したEPAのうち、メキシコ、チリ及びペルーとの各EPAにおいては、豚肉の差額関税制度の原則を維持したまま、関税割当を設定し、枠内税率について、4.3%の従価税部分を半減し2.2%にすることとしている。

日豪EPAにおいて冷蔵・冷凍の豚肉については、冷凍の内臓及び豚肉調製品と共に関税割当を設定した。その数量は初年度5千600tで、5年間かけて1万4千tに拡大することとしている。また、枠内の税率は冷蔵・冷凍の豚肉の従価税部分については2.2%とする等、従価税部分の税率を削減することとした<sup>60</sup>。豪州では豚肉を生産しているものの、日本が豪州から輸入している豚肉はわずかである。

#### キ 「将来の見直し」と「再協議」

EPAの物品市場アクセスの「再協議」とは、一般的に、「一定年数後に当該品目にかかる関税の扱い等について両国で再交渉<sup>61</sup>」することである。

日豪EPAの第2章(物品の貿易)において、「市場アクセス及び競争力の保護に関する見直し」(第2・20条)を定めるほか、日豪EPA附属書1の第3編第1節1(t)で定義するところの「協定効力発生後5年目に交渉」(一般的な「再協議」であり、本稿においては単に「再協議」という。)を定めている。

<sup>60</sup> 冷凍の内臓については4.3%(現行は8.5%なので半減)、差額関税のある豚肉調製品の従価税部分については4.3%(現行は8.5%なので半減)、差額関税のない豚肉調製品については16%(現行は20%なので2割減)とするとしている。

<sup>61</sup> 渡邊頼純監修 外務省経済局EPA交渉チーム編著『解説FTA・EPA交渉』日本経済評論社(2007)138頁

#### (7) 「将来の見直し」(第2・20条関係)

食糧用麦(小麦・大麦)、牛肉、乳製品、砂糖<sup>62</sup>については、第2・20条第1項で、協定の効力発生の日の後5年目の年又は両締約国が合意する他の年のいずれか早い年において、「より迅速な関税の引下げ又は撤廃、入札手続の簡素化、割当数量の増加、調整金に関する問題への対処等の措置を通じて、市場アクセスの条件を改善する」観点から見直しを行うとしている。

また、同条第2項において、日本が第三国とのEPAにおいて特恵的な市場アクセス改善を与えた場合は、豪州の農産物に対して同等の待遇を与える観点から見直しを行うこととしている。

なお、第2・20条に基づく「将来の見直し」の対象となる品目には、今回の合意で関税割当の設定や関税削減等の市場アクセスの改善を約束した農産物(例:牛肉、プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズ、高糖度粗糖等)もある。

#### (イ) 「再協議」

「再協議」は、関税引下げ・撤廃等から除外され、かつ、協定の効力発生の後5年目の年に両締約国が交渉することを約束したものである。例えば、とうもろこしでん粉、香味料・着色料を加えた糖、水産物のびんがまぐろやめばちまぐろ等が再協議とされている。

#### (ウ) 「将来の見直し」と「再協議」の比較

「将来の見直し」は、単に協定の発効後5年目に交渉を行うことを約束した「再協議」と比較して、見直すべき事項を明示していること、また、協定の発効後5年目より早く見直しのための交渉が行われることもあり得る等の点で異なる。なお、「将来の見直し」に分類された品目はいずれも委員会決議で重要品

<sup>62</sup> 日豪EPA附属書1(第2・4条(関税の撤廃又は引下げ)の規定に関する表)の一の締約国の表第2節の表の4欄に「S」の表示がある品目

目とされた品目（米は除く）である。

## (2) 日本から豪州市場へのアクセス

日豪EPAにおいて、豪州は、農林水産品の全ての品目について即時関税を撤廃している。

なお、豪州は輸入農産物に課せられる関税率が平均 1.4%と低く、10%以下のものがほとんどである。また、豪州がこれまでに締結した全てのFTAにおいて、豪州は自国が輸入する農林水産物の関税を撤廃している。

## 3 食料供給章

### (1) EPAと食料安全保障の関係についての両国の主張

日本が締結したEPAで食料供給章を設けたのは日豪EPAが初めてである。

日本の農林水産省は、2004年11月に、「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について(みどりのアジアEPA推進戦略)」を策定しており、その中で、「現在進めつつあるEPAの取組を積極的に推進することとし、これを活用して、我が国を含むアジアにおける食料安全保障や食の安全・安心の確保、農林漁業・食品産業の共存・共栄の実現、農山漁村の発展を図ることとする」としていた。食料安全保障については、「国内における農業生産を基本に、食料の輸入、備蓄をバランスよく組み合わせることが重要であり、EPAを通じ、輸入先国における生産の安定を図るとともに、輸出規制、輸出税といった阻害要因の除去等に努め、食料輸入の安定化・多角化を図る」としてきた。

豪州の政府及び農業団体は、日豪EPA交渉が始まる前から、豪州が日本の食料安全保障にとって重要であるという主張をしてきた<sup>63</sup>。

<sup>63</sup> 今野正弘「J Aは日豪EPAをどうとらえるか 農業団体としての基本的な考え方」『農業と経済(第73巻第5号)』昭和堂(2007.5) 81頁

### (2) 合意内容

日豪EPAにおいて、食料供給については第7章に定められており、その内容は以下のようなものである。

第7・2条で、「重要な食料」として、牛肉（くず肉含む）、粉乳・バター・チーズ等の乳製品、小麦・大麦、砂糖を定めている。

第7・3条は、重要な食料の輸出の制限について定めている。同条第1項で「一方の締約国は、他方の締約国への重要な食料の輸出又は輸出のための販売についての禁止又は制限であって、千九百九十四年のガット第十一条2(a)<sup>64</sup>の規定に基づきいかなるものも導入し、又は維持しないよう努める」とし、輸出規制の発動自粛努力を定めている。

また、同条第2項において、一方の締約国が、他方の締約国への重要な食料の輸出の禁止又は制限を採用する意図を有するときは、①当該輸出規制を必要な範囲に限定するよう努め、②当該輸出規制を適用する前に、出来る限り早く、当該輸出規制を行う理由、当該輸出規制の性質及び予定適用期間を通報し、③他方の締約国の要請により、当該輸出規制に関する協議を行うとしている。

第7・4条は投資の促進及び円滑化についての規定であり、各締約国は、他方の締約国内の関心を有する者からの食料分野への投資に関する全ての照会に回答すること等を定めている。

第7・5条は、重要な食料の供給のための協議についての規定である。同条第2項で、一方の締約国は、重要な食料の輸出量につい

<sup>64</sup> 千九百九十四年の関税及び貿易に関する一般協定第11条は数量的制限の一般的禁止についての規定であり、同条1で締約国は、輸入・輸出について、「割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない」としている。同条2では前項の例外事項を列挙している。同条2(a)は「輸出の禁止又は制限で、食糧その他輸出締約国にとって不可欠の製品の危機的な不足を防止し、又は緩和するために一時的に課するもの」である。

て著しい減少が予見される場合には、他方の締約国に速やかに通報するとしている。また、両締約国は、重要な食料の安定的な貿易を支援するとの観点から、第2項に規定する問題に関し協議を行うこととし、当該協議には、民間団体の代表者を参加させることができるとしている。

### Ⅲ 農産物市場アクセス及び食料供給章に係る考察

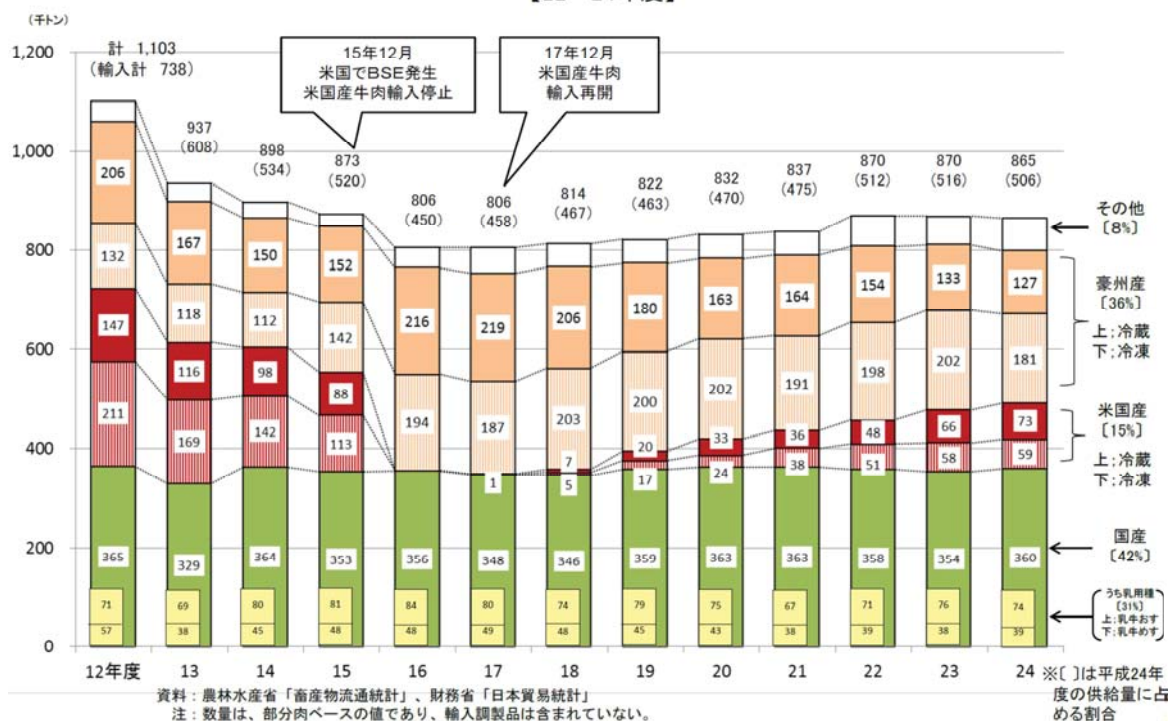
#### 1 日本の農産物市場アクセスの改善による影響及び今後の政策対応

##### (1) 牛肉

##### ア 農林水産省による影響予測

日本が2012年度に輸入した豪州産牛肉のうち、冷蔵牛肉は41%、冷凍牛肉は59%である(図1)。

(図1) 牛肉の供給量  
【12~24年度】



(出所) 農林水産省「日豪EPA交渉合意内容説明資料」

さらに、冷蔵牛肉の内訳<sup>65</sup>は、穀物肥育牛肉(グレインフェッドビーフ)が66%、牧草飼育牛肉(グラスフェッドビーフ)が34%である<sup>66</sup>。また、冷凍牛肉の内訳は、穀物肥育

牛肉が21%、牧草飼育牛肉が79%である。

これらの豪州産牛肉の米国産及び国産牛肉との品質面での競合関係についてみると、まず、豪州産冷蔵牛肉は、穀物肥育牛肉が約7割と多く、主に米国産のチョイス級及びセレ

<sup>65</sup> 冷蔵牛肉及び冷凍牛肉における穀物肥育牛肉及び牧草飼育牛肉の内訳は、MLA豪州食肉家畜生産者事業団公表の2012年12月のビーフ輸出統計(“Statistical Summary of Australian Beef Exports to Japan”)を基に計算した。  
<<http://www.aussiebeef.jp/b2b/summary/trade.html>> (last access 2014.10.1)

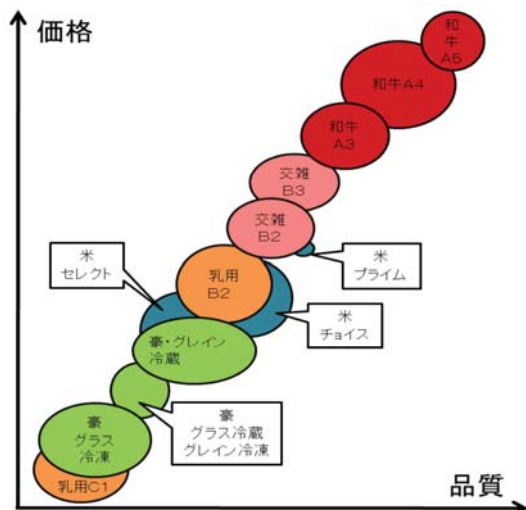
<sup>66</sup> 豪州が日本に輸出する牛肉は、穀物肥育牛肉と牧草飼育牛肉に大別される。穀物肥育牛肉は穀物飼料(ソルガム、

小麦、大麦等)により肥育された牛肉で、脂肪交雑が適度に入った肉質で、日本向けに開発された。牧草飼育牛肉は牧草により飼育された牛肉で、赤身が多い肉質である。(MLA豪州食肉家畜生産者事業団「オーギー・ビーフ&ラム概要」)

クト級<sup>67</sup>と強く競合するとともに、日本の乳用種B2<sup>68</sup>とも若干競合するとみられている。次に、豪州産冷凍牛肉は、牧草飼育牛肉が約8割と多く、1等級の国産牛肉(乳用廃用牛)と競合するとみられている(図2)。

したがって、農林水産省は、豪州産牛肉が安価で輸入された場合の国産牛肉への影響について、豪州産牛肉と米国産牛肉との間で競合があり、国産牛肉への影響は限定的であると考えている。また、長期間かけての関税削減、セーフガードの確保等により、影響は緩和されると見込んで<sup>69</sup>。

(図2) 国産・輸入牛肉の品質・価格



(出所) 農林水産省「日豪EPA交渉合意内容説明資料」

また、豪州からの牛肉等の関税収入の減少については、為替レートや現地の牛肉価格の

動向、豪州産と競合する他の外国産牛肉の輸入状況等により変動するものであり、正確に予測することは困難であるとしている。ただし、為替レート等による変動がなく、関税率のみが改定されるとの仮定の下、機械的な試算を行えば、豪州からの牛肉等の関税収入は、最終年度で200億円程度の減収と試算されるとしている。牛肉等関税財源が減少した場合、畜産関連対策の予算については、これまでも牛肉等関税財源のほか、一般の財源も活用してきたところであり、今後とも必要な予算を確保していく考えであるとしている<sup>70</sup>。

### イ 食肉流通関係者等の見解

食肉卸の関係者の間では、量販店が日豪EPAの発効をとらえて特売に動く可能性はあり、一時的に数量の増加や価格の低下が見込まれるとした上で、国産牛肉の価格への影響については、①乳用種去勢牛肉は豪州産の穀物肥育牛肉を主とする冷蔵牛肉と品質的に近いが、「国産牛肉」として差別化されている、②廃用牛は、豪州産の牧草飼育牛肉を主とする冷凍牛肉と競合するが、豪州産はファストフードのハンバーグパティ原料などが主であり、輸入量の大半は用途が限定されていることから、大きな影響はないとの見方が多い<sup>71</sup>。

また、商社関係者には、消費者への影響に関し、関税が削減されても円安や燃料高騰等による港湾経費、国内輸送経費の上昇等により削減効果の大部分は吸収されること、近年のアジア諸国の需要増加により牛肉価格は高値で推移しており、国際的な牛肉需要の増加傾向は当面続く見通しであること等の理由により、消費者が購入する際に関税削減の効果が目に見える形で現れるかどうかは不透明と

<sup>67</sup> 米国農務省(USDA)が定める肉質格付等級の名称であり、8つの等級がある。最上位はプライムであり、チョイスは3番目、セレクトは5番目に格付けられる。

<sup>68</sup> 日本の牛肉の格付は、「枝肉」の状態、「歩留等級」と「肉質等級」を組み合わせた15段階で行われる。歩留等級は、部分肉歩留が標準より良いものを「A」、標準のものを「B」、標準より劣るものを「C」とする。肉質等級は、脂肪交雑・肉の色沢・肉の縮まり及びきめ・脂肪の色沢と質の4項目について5から1の5段階で判定し(数字が大きいほど良い判定)、その項目別等級のうち最も低い等級を肉質等級として決定する。

<sup>69</sup> 農林水産省「日豪EPAに関するQ&A(全般&畜産物関係)(平成26年6月27日時点)」

<sup>70</sup> 同上

<sup>71</sup> 「日豪両首脳がEPA協定に正式署名 大筋合意の内容に変更なく」『月刊デーリィマン(第64巻第8号)』北海道協同組合通信社(2014.8)77頁

いう見方がある<sup>72</sup>。

また、冷凍牛肉と冷蔵牛肉の市場アクセス改善と品質の違いに関して、近年の冷凍技術の発達<sup>73</sup>で、色落ちの激しい冷蔵よりも、むしろ冷凍の方が色落ちも少なく鮮度が保たれるので、冷凍の方が品質面では国産との競合度が高いという指摘もあり、品質の良いものがより関税率の低い冷凍牛肉として輸入され、輸入を伸ばす可能性もある。

#### ウ 合意内容の特徴についての考察

日豪EPAにおける牛肉の関税の特徴として、①「実質的には関税割当に等しい」セーフガードと、②関税暫定措置法第7条の5に基づく牛肉関税の緊急措置の適用除外があげられる。

#### (7) 日豪EPAにおける牛肉のセーフガード

日豪EPAでは冷蔵及び冷凍牛肉それぞれについて、年度ごとにあらかじめセーフガードの発動基準数量を具体的に定めている。このセーフガードの発動に際しては、関税暫定措置法第7条の5に基づく牛肉関税の緊急措置とは異なり、前年度の輸入実績を考慮しない。日豪EPAの牛肉のセーフガードについて、農林水産省は「実質的には関税割当に等しい措置」と説明している。一方、日本は、日メキシコEPA及び日チリEPAにおいて、牛肉について関税割当を設定している。

そもそも、EPAの関税割当は、相手国に対して一定の数量を限度として、あらゆる国に対して適用される実行最恵国税率よりもさらに低い特惠税率を適用することにより、相手国の対日輸出の便宜を図る一方、一定の輸入数量の枠を超える輸入分については、実行

最恵国税率を適用する仕組みである。EPAの関税割当を利用しようとする業者は、相手国政府の証明書等の必要書類をそろえた上で、事前に農林水産省に関税割当の申請をする等の手続が必要となる。

一方、日豪EPAにおける豪州産牛肉についてはこうした手続は必要なく、牛肉セーフガードの発動基準数量に達するまでEPA税率が適用されることになる。そのため、輸入業者にとっては極めて利用しやすい簡便な仕組みであり、輸出国たる豪州側にとってもより輸出しやすい仕組みと考えられる。

こうしたことから、日豪EPAにおける牛肉の取扱（関税削減と発動基準数量が協定において具体的に定められた自動発動のセーフガードの組合せ）に係るメリットは、EPA税率の適用を受けるための手続の簡便性であると言える。

#### (4) 牛肉関税の緊急措置（関税暫定措置法第7条の5）の適用除外

関税暫定措置法第7条の5に基づく牛肉関税の緊急措置<sup>74</sup>は原則として全ての輸出国の牛肉が対象となる。日豪EPAの適用を受ける豪州産牛肉は、関税暫定措置法第7条の5に基づく牛肉関税の緊急措置の適用対象から除外するとされているため、同措置が発動されても、豪州産牛肉の関税率は50%とはならず、38.5%（若しくはEPA税率）である。適用除外は、日メキシコEPA及び日チリEPAの対象となる牛肉について緊急措置の適用除外としていることと同様の措置である。

政府は、牛肉関税の緊急措置の発動条件について、関税暫定措置法を改正することとしている<sup>75</sup>。日本の牛肉輸入量のうち最もシェアが大きい豪州産牛肉が関税暫定措置法第7条の5の緊急措置の発動に係る輸入数量の算

<sup>72</sup> 同上

<sup>73</sup> 食材等の内部の水の分子を振動させながら温度を下げることにより均一のままに過冷却状態にした後に急速凍結する冷凍技術（「CAS (Cells Alive System) 冷凍」等と呼ばれる。）がある。CAS冷凍は、細胞膜が破壊されにくく、食材の旨味・香りを長期間保持し、解凍後も冷凍前に近い状態に戻すことが可能である。山形牛や島根県海士町の水産物等の販売に活用されている。

<sup>74</sup> II 2 (1) ウ(7) b 参照

<sup>75</sup> II 2 (1) ウ(7) b 参照

出から除外されることは、他の国にとっても競争しやすい環境をつくり出す可能性があると言える。米国産牛肉については、その輸入条件が2013年に緩和されて以降、輸入が伸び、その分豪州産牛肉のシェアに食い込んでいくような状況が続いているが、日豪EPA発効後は豪州産牛肉と米国産牛肉のシェア争いにとどまらず、双方の牛肉の輸入が伸びる可能性も考えられる。

いずれにせよ、日豪EPA発効後の市場の動向を慎重に見守る必要がある。

## エ 経営に与える影響と当面の対応

農林水産省はもとより業界においても日豪EPA発効による国産牛肉への影響は限定的であるとの見方が大宗を占めるが、乳用種雄牛や廃用牛の牛肉価格の下落は交雑種(F1)や黒毛和種の牛肉価格とも連動しているため、全ての牛肉価格の下落要因となるとともに、乳用種雄牛や廃用牛は酪農経営の副産物収入となるため酪農経営への影響が懸念される。

政府は肉用牛については従前の対策、すなわち肉用牛肥育経営安定特別対策事業(新マルキン事業)や肉用子牛生産者補給金制度<sup>76</sup>などの既存の制度・事業で対応していくとしている。

肉用牛肥育経営安定特別対策事業は、肉用牛肥育、すなわち枝肉生産を目的とする経営に対して補填を行う事業である。具体的には肉用牛経営の安定を図ることを目的とし、生産者の抛却と農畜産業振興機構の助成(生産者:農畜産業振興機構=1:3)により基金を造成し、四半期ごとの肥育牛1頭当たり平均粗収益が平均生産費を下回った場合に、その差額分の8割を補填することとされている。補填水準は8割とされているが、抛却金の4分の1を生産者が負担しているため、実質的には6割補填であることから、日豪EPAの

影響を踏まえれば、支援措置としては不十分であるという意見もある<sup>77</sup>。

政府は、「農林水産業・地域の活力創造プラン(2013年12月10日決定、2014年6月24日改訂)」(以下「創造プラン」という。)において、「構造改革の先駆者である畜産・酪農分野を更に強化する」とし、展開する施策として、企業を含む地域の関係者と連携した畜産クラスター<sup>78</sup>の構築支援等を掲げ、これを受け、農林水産省は、2015年度予算概算要求において、畜産・酪農の成長産業化、生産力強化、自給飼料の生産拡大、国産畜産物の需要拡大のための技術開発等を盛り込んでいる。

徐々にではあるが、日豪EPAの影響の顕在化が見込まれる中、肉用牛経営の安定については既存の制度・事業で対応しつつ、畜産クラスターの構築支援等成長産業化等に向けた積極的な施策を講ずることが、十全な効果を発揮し得るのか、注視していく必要がある。

## (2) 乳製品

### ア 農林水産省の影響予測

日豪EPAにおいて、バター及び脱脂粉乳の国境措置は維持された。

一方、チーズについては、プロセスチーズ原料用及びシュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズについて豪州向けに無税の関税割当を新設する等の対応をしたが、農林水産省は「長期間(10~20年)かけて、一定量の国産品を使用することを条件に今後見込まれる需要増の範囲内で枠の拡大を行うこととしてい

<sup>76</sup> 前掲注36

<sup>77</sup> 「関税削減の流れに備えた政策対応が急務 酪農現場が安心できる枠組みを早急に示せ」『月刊デーリマン(第64巻第7号)』北海道協同組合通信社(2014.7)20-21頁

<sup>78</sup> 畜産農家、地域に存在する各種支援組織(ヘルパー組合、コントラクター、TMRセンター、キャトルステーション等)や関連産業(乳業メーカー、食肉センター、畜産物流通業者、飼料メーカー、機械メーカー等)等の関係者が有機的に連携・結集する地域ぐるみの体制のことを言う。畜産・酪農の生産コストの低減・飼養規模の拡大、畜産物の付加価値の向上や新たな需要創出等を進めるために必要とされる。

るため、影響はないと考えている<sup>79)</sup>」としている。

日本のチーズ消費量は、これまで順調に伸びてきており（1987年度の消費量12万2千t→2012年度の消費量28万5千t）、農林水産省は、今後10年間で更に4万t増加すると見込んでいる。

プロセスチーズ原料用及びシュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズの豪州向け関税割当については、国内生産振興と豪州産ナチュラルチーズの市場アクセスの改善を両立させる仕組みと言える。チーズ全体の消費拡大が見込まれる中、この仕組みが国産品の需要確保に効果をあげ得るかどうかは課題である。

#### イ 業界関係者等の見解

乳業メーカーにとっては、国内のプロセスチーズ原料用及びシュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズ向けの生乳の乳価が一定額以上になると、国産の使用を義務付けられた関税割当を利用するよりも、輸入ナチュラルチーズのみを利用してプロセスチーズ又はシュレッドチーズを製造した方が有利となるが、その価格は現行のチーズ向け乳価に比べても10円以上高いので国内乳価への大きな影響はないと指摘されている<sup>80)</sup>。

しかしながら、プロセスチーズ原料用及びシュレッドチーズ原料用ナチュラルチーズの豪州向け関税割当の新設に伴い、ニュージーランドやEU等が豪州産との競争のために廉価による売り込みをかけてくることも想定され、競争が激化し、輸入のナチュラルチーズ

のシェアが拡大する可能性もある<sup>81)</sup>。

#### ウ プール乳価の仕組と酪農経営への影響

前述のように、農林水産省は「国内への影響はない」としているが、原料用ナチュラルチーズの国産品使用の条件付き無税枠の数量の増加は、国内のチーズ向け生乳の乳価、ひいてはプール乳価を下げる圧力になるという指摘がある<sup>82)</sup>。

そもそも生乳については、生産者（酪農家）が指定生乳生産者団体<sup>83)</sup>に販売を委託して、乳業メーカーと取引が行われている。乳業メーカーに引き取られる生乳の価格は、飲用向けや加工向けなど乳の用途別に異なり、また、販売先の乳業メーカーによっても異なる。さらに、あらかじめ価格を決めて乳業メーカーに引き取られるのではなく、乳業メーカーにおいて処理し、用途が決まった後、価格が決定するという特徴を有する。

各指定生乳生産者団体から酪農家に支払われる乳代は、各乳業メーカーが指定生乳生産者団体に支払ったそれぞれの用途別の取引乳代に各種補助金（加工原料乳生産者補給金）を加え、これから生乳共販経費（指定団体が生乳を販売するための経費）、生乳検査料や集送乳経費等の費用を差し引き、当該月の取引数量で除した総加重平均単価（プール乳価（総合乳価ともいう））を算定し、それぞれの酪農家との取引数量に応じて、乳代が精算される仕組みとなっている<sup>84)</sup>。

2013年度の各用途の代表的な乳価水準は、

<sup>79)</sup> 前掲注 69

<sup>80)</sup> 清水池義治「乳製品関連の酪農経営への影響は限定的」『月刊デーリマン（第64巻第7号）』北海道協同組合通信社（2014.7）24-25頁

清水池氏は、プロセスチーズ原料用ナチュラルチーズの場合、国内乳価が63.54円/kg以上なら、一定数量の国産の使用が義務付けられる関税割当を利用せずに、輸入ナチュラルチーズのみを原料としてプロセスチーズを生産した方がよいとしている。

<sup>81)</sup> 「酪農乳業の最大の課題は国産原料乳の安定確保」『月刊デーリマン（第64巻第7号）』北海道協同組合通信社（2014.7）21-22頁

<sup>82)</sup> 「関税削減の流れに備えた政策対応が急務 酪農現場が安心できる枠組みを早急に示せ」『月刊デーリマン（第64巻第7号）』北海道協同組合通信社（2014.7）20-21頁

<sup>83)</sup> 指定生乳生産者団体とは、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づいた団体で、全国の10のブロック別の団体が「指定生乳生産者団体」として指定を受けている。

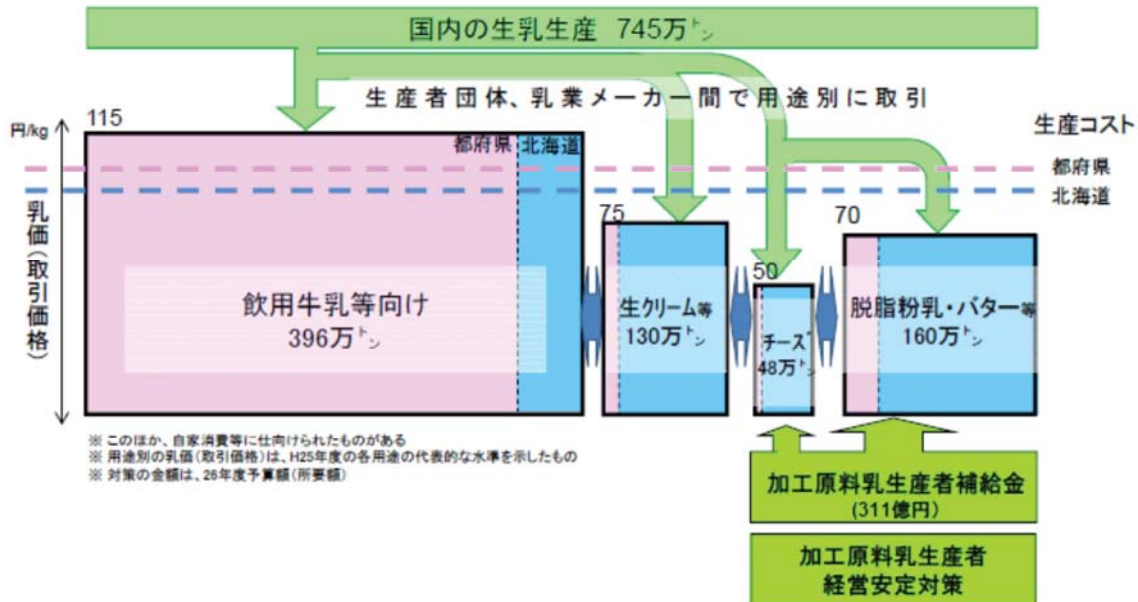
<sup>84)</sup> 「生乳取引の仕組みと飲用乳価の引き上げ後の牛乳の消費と小売価格の動向」『畜産の情報（第293号）』農畜産業振興機構（2014.3）51-52頁



飲用牛乳等向けは115円/kg、生クリーム等向けは75円/kg、チーズ向けは50円/kg、脱脂粉乳向けは70円/kg、脱脂粉

乳・バター向けは70円/kgである。チーズ向け乳価は最も低い（図3）。

（図3）国内の生乳需給と乳価



（出所）農林水産省「本格的議論のための酪農・乳業の課題」（（食料・農業・農村政策審議会畜産部会平成26年度第3回部会配付資料）平成26年7月）

相対的に乳価の高い飲用向けの割合が低下するとプール乳価は低下する<sup>85</sup>。したがって、生乳のチーズ仕向けが増えてもプール乳価が下落し、酪農家に支払われる乳代が減少する可能性がある。

**エ 生乳生産基盤の維持と今後の支援策**

国内の酪農の状況を見ると、一戸当たりの経産牛<sup>86</sup>飼養頭数は、全国平均では拡大しているが、乳用牛飼養戸数、飼養頭数及び総生乳生産量は減少しており、生乳生産基盤が脆弱化している（表10、表11）。

酪農経営をめぐる情勢は、配合飼料価格の上昇等による生産コストの高止まりといった

経営的な要因に加え、T P Pを始めとした市場開放の進展に対する懸念による生産意欲への悪影響もあり、更なる生乳生産基盤の脆弱化が危惧される状況にある<sup>87</sup>。国内の生乳需要に対応していくためにも、生乳生産基盤の維持・強化のための施策が必要とされている。

政府は、創造プランにおいて、畜産・酪農について、①生産者と企業を含む地域の関係者と連携した畜産クラスターの構築支援、②牛乳・乳製品の新商品開発や新規需要開拓等の取組支援、③生乳取引の多様化（指定団体との生乳取引等について、指定団体を通さず自ら生乳を加工・直接販売する道を広げる等の一層の多様化）、④小規模なチーズ工房や輸出向け乳製品工場等についての設置規制（都

<sup>85</sup> 農林水産省「本格的議論のための酪農・乳業の課題」（食料・農業・農村政策審議会畜産部会平成26年度第3回部会配付資料）2014年7月

<sup>86</sup> 経産牛とは、乳用牛（搾乳を目的として飼養している牛と、将来、搾乳牛に仕立てる目的で飼養している子牛及びそれらに交配する同種の雄牛）のうち、分べん経験のある牛をいう。

<sup>87</sup> 平成25年度加工原料乳確保緊急対策事業のアンケート結果に基づいた試算によると、10年後（2023年度）には北海道で20%、都府県で32%が酪農経営を中止することが見込まれる（前掲注85）。

道府県知事の承認)を緩和、⑤性判別精液の利用や和牛等の受精卵移植の推進による計画的な乳用種雌子牛と雄子牛の生産を確保し、畜産・酪農の収益性向上を図ること等を具体的施策として示した。これを受け、農林水産

省は、2015年度予算概算要求において経営安定対策を含め、畜産・酪農の競争力強化に係る事項を盛り込んでいることは前述のとおりである。

(表 10) 乳用牛飼養戸数・頭数等の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
乳用牛飼養戸数(千戸)	25.4	24.4	23.1	21.9	21.0	20.1	19.4	18.6
乳用牛飼養頭数(千頭)	1,592	1,533	1,500	1,484	1,467	1,449	1,423	1,395
うち経産牛頭数	1,011	998	985	964	933	943	923	893
一戸当たり経産牛頭数(全国)(頭)	39.8	40.9	42.6	44.0	44.4	46.9	47.6	48.0
経産牛一頭当たり乳量(全国)(kg)	7,988	8,011	8,088	8,047	8,034	8,153	8,198	-

(注) 各年とも2月1日現在の数値である。ただし、経産牛一頭当たり乳量は年度の数値である。  
(出所) 農林水産省「畜産の動向」(平成26年9月)から作成

(表 11) 生乳生産量の推移

(単位) 千t

区分	年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (4-7月)
	生乳生産量		8,024	7,945	7,881	7,631	7,534	7,607	7,447
仕向別	牛乳等向け	4,508	4,415	4,219	4,110	4,083	4,011	3,965	1,343
	乳製品向け	3,433	3,451	3,587	3,451	3,387	3,538	3,426	1,151

(出所) 農林水産省「畜産の動向」(平成26年9月)から作成

酪農に係る経営安定対策として、飲用向けに比べて乳価の低い加工原料乳については、加工原料乳生産者補給金等暫定措置法に基づき、生産者に補給金を交付することにより、加工原料乳地域(北海道)の生乳全体の再生産の確保と生乳需給の安定を図る加工原料乳生産者補給金制度が講じられている。2012年度の補給金単価は、12.20円/kgで、交付額(実績)は約213億円である<sup>88</sup>。

同制度については、低い政策コストで生産者の所得を確保する機能を果たしてきたとい

う評価<sup>89</sup>がある一方で、固定的な補給金であることに批判的な見方もあり、生産コストと市場価格との差額を伸縮的に補填できる不足払い型の補給金算定方式への変更が必要との主張もある<sup>90</sup>。

<sup>89</sup> 『『数値目標』を安易に掲げすぎる安倍政権 根幹部分の改革は「微調整」の枠内に収まる』『月刊デーリィマン(第64巻第8号)』北海道協同組合通信社(2014.8)21-23頁

<sup>90</sup> 2000年以前の加工原料乳生産者補給金は不足払いの算定方式であったが、2000年の加工原料乳生産者補給金等暫定措置法の改正により、生産費等の動向を基本に毎年度あらかじめ算定される補給金単価による助成方式に変更され、市場実勢が生産者に的確に伝達されるようにした。しかし、現行の固定的な支払が効果を発揮するのは、価格が緩やかに上昇している局面である。こうした局面であれば、コストダウンにより実質的に増益となるため、効率性へのインセンティブが個々の農家に対して働くと考えられる。デフレ経済の下では、コストダウンに取り組んでもそれを上回る価格下落や販売量の減少が起これば、規模拡大に取り組んだ酪農経営でも赤字に陥りやすくなると考えられる。

<sup>88</sup> 補給金単価は、前年度単価に、生乳1kg当たりの生産費(3年平均)の変動率を乗じて算定する。また、限度数量(補給金の交付対象となる加工原料乳の数量の最高限度)は国産脱脂粉乳・バター等の需要見込みを踏まえ、これらの用途向けの生乳供給量として必要と見込まれる数量を、交付対象数量として設定する。

日豪EPAでは脱脂粉乳及びバターについての国境措置は維持されたものの、酪農大国のニュージーランドが含まれるTPP交渉では、乳製品については、日豪EPAにおける合意以上の厳しい対応も見込まれる。また、乳製品の輸出シェアが高いEUとのEPA交渉も同様である。

将来においても、国産の生乳を適切な価格と数量で供給するために、加工原料乳等の生産者に対し十全な支援が望まれる。

現行の加工原料乳生産者補給金制度が、創造プランに示され、2015年度予算概算要求に盛り込まれた競争力強化のための施策と相まって、生乳生産基盤の維持にどのような効果を発揮していくのかを検証し、今後の制度の

在り方について検討を進めていく必要がある。

### (3) 麦

日豪EPAにおいて、食糧用麦は「将来の見直し」とされ、当面の間、国境措置は維持された。

小麦は豪州の農産物輸出において金額ベースで第1位の農産物である。日本においては、2013年の食糧用小麦の輸入額約2,222億円の約17%に当たる約373億円が豪州からの輸入であり、豪州は米国、カナダに次いで第3位の食糧用小麦の取引相手国である。食糧用の小麦については、豪州は既に日本市場で十分な大きなシェアを有しているため、国境措置の撤廃にはこだわらなかったと考えられる。

(表 12) 主な飼料・飼料原料の輸入量の比率

(単位) 数量：千t、構成比：%

年	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	数量	構成比	数量	構成比	数量	構成比	数量	構成比	数量	構成比	数量	構成比
小麦	88	0.5	73	0.5	94	0.6	135	0.8	270	1.7	884	5.5
大麦及び裸麦	1,196	7.4	974	6.3	1,148	7.1	1,183	7.3	1,090	7.0	1,112	6.9
とうもろこし	12,061	74.5	11,878	76.4	11,513	71.1	11,316	69.8	10,759	68.7	10,661	65.9
らい麦	141	0.9	45	0.3	37	0.2	63	0.4	53	0.3	22	0.1
グレイソルガム	997	6.2	898	5.8	1,492	9.2	1,318	8.1	1,284	8.2	1,387	8.6
大豆油かす	1,706	10.5	1,682	10.8	1,915	11.8	2,186	13.5	2,204	14.1	2,109	13.0

(出所) 財務省貿易統計

#### ア 飼料用麦

豪州産の飼料用麦は、国家貿易の枠外(すなわち、民間貿易)のものについても無税になる。この影響は、日本では小麦が主な飼料原料となっていないため、当面は限定的と考えられる。

一方、近年、飼料用とうもろこし価格が高止まりする中、その代替として利用される飼料用の小麦の輸入が伸びてきている(表 12)<sup>91</sup>。

豪州産飼料用麦の無税化により、小麦が割安であるという状況が続くことによって、今後、とうもろこしとの代替が促進される可能性もある。

現在、水田活用直接支払交付金等により、飼料用米の生産に係る支援を手厚く実施しているが、飼料用麦の輸入拡大が飼料用米需要に与える影響についても十分注意する必要があるだろう。

<sup>91</sup> 「平成 24 年度上半期の飼料用穀物輸入量、トウモロコシの減少と調達先の多様化が進む」『畜産の情報 (第 278 号)』農畜産業振興機構 (2012.12) 17-18 頁

(表 13) 豪州の小麦生産及び輸出の推移

(単位) 万 t、%

年	2000		2001		2002		2003		2004	
				増減率		増減率		増減率		増減率
生産量	2,211	2,430		10%	1,013	▲58%	2,613	158%	2,191	▲16%
輸出量(豪州⇒世界)	1,772	1,554		▲12%	1,470	▲5%	950	▲35%	1,845	94%
輸出量(豪州⇒日本)	78	83		6%	97	16%	116	20%	117	1%

年	2005		2006		2007		2008		2009	
		増減率		増減率		増減率		増減率		増減率
生産量	2,517	15%	1,082	▲57%	1,357	25%	2,142	58%	2,166	1%
輸出量(豪州⇒世界)	1,391	▲25%	1,498	8%	676	▲55%	828	23%	1,500	81%
輸出量(豪州⇒日本)	111	▲6%	112	1%	95	▲16%	92	▲2%	83	▲10%

年	2010		2011		2012		2013	
		増減率		増減率		増減率		増減率
生産量	2,214	2%	2,741	24%	2,991	9%	2,286	▲24%
輸出量(豪州⇒世界)	1,589	6%	1,766	11%				
輸出量(豪州⇒日本)	104	25%	114	9%	87	▲24%	94	8%

(出所) 生産量及び輸出量(豪州⇒世界)はFAOSTAT、輸出量(豪州⇒日本)は日本の財務省貿易統計  
(注) 原稿執筆時点(2014年9月)で2012年、2013年の輸出量(豪州⇒世界)はFAOSTATに未掲載。

## イ 豪州の気象条件と小麦生産

豪州は降水量の年ごとの変動が大きく、頻繁に干ばつが発生する大陸であるが、小麦・大麦は専ら天水により生産されていることから、干ばつの影響で年により生産量が大きく変動する<sup>92</sup>。このため、豪州の小麦の輸出量にも大きな増減があり、不安定となっている。2006年は大干ばつで小麦の生産量が前年と比較して約6割減少し、輸出量も大きく減少した(表13)。こうしたことから、豪州は干ばつ耐性のある遺伝子組換え小麦の導入意欲があるとされている<sup>93</sup>。2014年6月、豪州の生産者団体は米国、カナダの生産者団体とともに遺伝子組換え小麦の将来の商業栽培の支持を求める共同声明<sup>94</sup>を発出したところで

ある。

遺伝子組換え小麦の商業栽培についての抵抗感は日本以外の国でも強く、現在のところ遺伝子組換え小麦の商業栽培が行われている国はない<sup>95</sup>。仮に、将来的に小麦生産国での遺伝子組換え小麦の商業栽培が解禁された場合でも、豪州は輸出先の規制を遵守し、消費者の嗜好に対応した生産を行うと考えられる。しかし、非遺伝子組換え農産物は遺伝子組換え農産物より高価格で取引されている。豪州において、気候変動への適応手段とされる干ばつ耐性のある遺伝子組換え小麦が導入されれば、日本にとって非遺伝子組換え小麦の調達コストが増嵩する可能性に留意が必要であろう。食用の遺伝子組換えの小麦が将来的に日本国内でも流通する可能性を排除できないことに鑑み、消費者が非遺伝子組換え小麦を確実に選択できるようにするためにも、遺伝子組換え農産物及びその加工品を対象とした義務的な表示及びそのためのトレーサビリティ

<sup>92</sup> 玉井哲也「第1章 カントリーレポート：オーストラリア」『平成21年度カントリーレポート行政対応特別研究 [二国間]研究資料 第11号』農林水産政策研究所(2010.3) 12-13頁

<sup>93</sup> 「GMO情報：小麦のゆくえ、2020年に組換え品種登場予定」『農業と環境 (No.134)』独立行政法人農業環境技術研究所(2011.6.1)

<sup>94</sup> “Wheat Biotechnology Commercialization Statement of American, Australian and Canadian Organizations” <<http://www.uswheat.org/biotechnology/trilateralStatement-2014>> (last access 2014.10.1)

<sup>95</sup> バイテク情報普及会ホームページ<<http://cbijapan.com/wldgenetic/cultivation>> (last access 2014.10.1)

イ制度の構築を検討する必要がある。

#### (4) 米

日豪EPAにおいて米は除外扱いとなっており、「再協議」や、食糧用麦、牛肉、乳製品及び砂糖のような「将来の見直し」の対象ともされていない。

豪州ではニューサウスウェールズ州で灌漑を利用した米の生産が行われているが、そもそも生産量はそれほど多くない<sup>96</sup>上に、降雨量の変動に伴い生産量に増減がある(表14)。そのため、豪州側は米に係る日本の市場アクセスの改善には、固執しなかったと考えられる。

(表14) 豪州の米の生産量

(単位) 万t

年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
生産量	110	164	119	44	55	34	100

年	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
生産量	16	2	7	20	72	92	116

(出所) FAOSTAT

#### (5) 農政の展開方向

##### ア 日豪EPAへの対応

林農水産大臣は、日豪EPAの農産物市場アクセスの内容を、「豪州側から一定の柔軟性を得られた」、「国内畜産業の健全な発展と両立し得る関税削減の約束になった」、「国内農林水産業の存立及び健全な発展と両立し得る合意に達することができた」と総括している<sup>97</sup>。また、農林水産省は、「価格の低下や生産コストの上昇など、収益性が悪化した場合にその損失の一部を補填する現行のセーフティネット対策によりしっかり対応し」、「肉用牛経営や酪農の生産基盤の弱体化が懸念され

ており、経済連携のいかにかわらず、各般の対策を着実に進めることで、これらの生産基盤の維持・強化に努め」、「日豪EPAの影響に留意しながら必要に応じて新たな対応を検討していく」としている<sup>98</sup>。つまり、政府は、当面は、日豪EPAによる影響に係る国内対策を直接的には行わずに、段階的関税削減や関税割当の設定などの約束をした牛肉及び乳製品についても、生産基盤の維持・強化に係る対策を措置するという立場である。

これは、交渉によって「一定の柔軟性」が十分確保できれば、合意内容が国内農業に与える影響は小さいものとなるため、影響を緩和するための特別の対策を講じようとする必要性は大きく減ずるという考えである。

確保される柔軟性の水準と国内農業の潜在力乃至発展可能性との比較考量によっては、経営安定対策の充実・強化、新たな影響緩和対策を講ずる必要性が生ずるものと考えられる。

TPPを含む経済連携協定の交渉の結果はその内容次第で日本の農業支持の在り方を変え得る端緒となる可能性もある。

##### イ 日本の農業支持の特徴と改革の方向

日本の農業支持は、関税等の国境措置と国内の供給管理対策による価格支持が施策の中心であり、消費者負担型と言われている。

海外の安価な農産物に関税を課すことで、農産物の国内価格を高く維持することによって国内農業を再生産可能なレベルに保護するものである。こうした消費者負担型(価格支持)農業支持は、消費者が農産物価格に上乗せされた部分の負担を認識しにくいことや、市場価格に対して歪曲的であること、逆進性があること、政策の受益者を絞り込めない等の問題点が指摘されている。

OECDは、日本の農業政策について「生

<sup>96</sup> 2013年の米生産を比較すると、日本は世界第10位(1,076万t(子実用の生産量は861万t))、豪州は同第36位である(FAOSTAT)。

<sup>97</sup> 林農水産大臣記者会見概要(2014年4月11日)

<sup>98</sup> 前掲注69

産者支持のおおむね 90%が品目特定のであり、農業者の生産に係る選択を狭めている。支持のかなりの部分が市場価格支持<sup>99</sup>を通じて提供され続けているが、主にはコメである。市場価格支持から主要な政策目的に絞った直接支払いへの転換へ向けた更なる努力が必要であり、それが農業政策の効率を高め、消費者負担の軽減につながる」と指摘している<sup>100</sup>。

農業支持の総量及びその構成を把握するためのデータとして、OECDによるPSE (Producer Support Estimate 生産者支持推定量(年間金銭評価額))がある。PSEは、「(農業支持政策によって引き起こされる) 農業者に対する消費者あるいは納税者からの直接的な移転額<sup>101</sup>」を示しており、「政府が農家に補助金を交付する『財政負担』の部分と、消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している『消費者負担』(内外価格差に生産量に乗じたもの)の部分の合計<sup>102</sup>」である。

PSEデータベースによれば、日本のPSEに占める価格支持政策の割合(2013年)は、約8割である。日本、EU、米国、豪州等のPSEに占める価格支持の割合の推移は表15のとおりである。

(表15) PSEに占める価格支持政策の割合の推移

(単位) %

年 国	1987	1992	1997	2002	2007	2012	2013
日本	90	90	89	88	85	82	78
EU	85	73	56	52	32	21	23
米国	40	46	47	37	39	18	12
豪州	67	70	60	4	0	0.02	0
韓国	99	95	94	93	89	94	93
ルウェー	50	44	45	47	34	45	35
OECD 全体	77	76	66	60	48	47	44

(出所) OECDのPSEデータベースを基に試算  
(注) 2013年の数値は暫定値を基に計算した。

EUは、価格支持から直接支払に転換した代表例と言われており<sup>103</sup>、1990年代初頭に、従来の価格支持から生産との結合の度合いの強い直接支払に転換し、2005年以降はデカップル(生産と切り離された)度を強めた「単一支払い」を導入した。現在は、直接支払として、農家の所得支持を主要な目的とした単一支払い及びその他の政策目的を有する支払<sup>104</sup>を行っている。

豪州は、かつては価格保証や生産・販売規制などの保護農政が行われていたが、1980年代から本格的な規制改革が進んだ結果、現在は、連邦及び州ともに保護的な農業政策は少なく、主な農業政策は、一般サービス(試験・研究、普及)、自然災害支払、環境保全関係の政策を行っている。

日本は、以前から農業支持に占める価格支持政策の割合が高く、1987年は90%であり、同年以降、減少しているもののEU、米国、豪州と比較して大きく減少していない。しか

<sup>99</sup> 市場価格支持 (Market Price Support) とは、特定の農産物の国内市場価格と国境価格の乖離をつくり出す政策によって生じる消費者及び納税者から農業生産者への総移転を農場段階で測った年間金銭評価額のこと。(OECD編著 生源寺真一、中嶋康博監訳『図表でみるOECD諸国の農業政策 2004年版』明石書店(2005) 43頁)

<sup>100</sup> OECD東京センター「OECD農業政策：監視と評価 2014 (日本チャプター抜粋版)」

<sup>101</sup> OECD編著・前掲注 99

<sup>102</sup> 山下一仁「日本政府の対応と農水省・経産省の試算をどう見るか?—自由貿易が日本農業を救う—『TPPで農業は壊滅しない—』『農業と経済 (第77巻第5号(臨増))』昭和堂(2011.5) 48-49頁

<sup>103</sup> 莊林幹太郎・木村伸吾「農業直接支払いの概念と政策設計—我が国農政の目的に応じた直接支払い政策の確立に向けて」農林統計協会(2012) 18-19頁

<sup>104</sup> 環境負荷を低減する農法に取り組む農家を支援する環境支払や、山岳地帯などの条件不利地域における生産を支援する条件不利地域支払等の例がある。

し、日本においても、農業支持の方法の転換を進めつつある。創造プランで、農業・農村の多面的機能の維持・発揮、経営所得安定対策と生産調整の見直し等の方向性が示された。

その具体化として、2014年、第186回国会において、土地利用型農業に係る経営所得安定対策の根拠法である「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。）について、対象者要件の見直し等を内容とする改正が行われ、農業・農村の有する多面的機能の維持・発揮を図る日本型直接支払を法律上に位置付ける「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号）が成立した。また、米政策については、2018年産から行政による生産数量目標の配分を見直すとの方向が示されたところである。

#### ウ 今後の政策展開

今般の日豪EPAの合意は、直ちに農政の在り方を見直しにつながるものではない。しかしながら、日豪EPAの合意を契機として農産物市場アクセスの更なる改善が進むことが予想される中、農政の在り方も見直しが迫られることは必定であり、その際、価格支持（消費者負担）から直接支払（財政負担）という国際的な農政の潮流を十分踏まえた対応が求められる。

今後の日本の農業支持施策の見直し等政策の展開に当たって留意すべき点として、以下の点が指摘される。

第一に、国民理解の醸成が一層重要となる点である。

納税者（財政）負担型の農業支持については、予算・決算等の審議を通じて立法府のチェック機能が十全に働くことが期待されており、制度設計・運用に当たっては、農業関係者はもとより国民・納税者の十分な理解を醸成することがこれまで以上に重要となる。

第二に、土地利用型農業と畜産・酪農等の実情に応じた制度設計が必要となる点である。

畜産・酪農は、土地利用型農業と比較して構造改革が大きく進展しているものの、経営基盤の脆弱化が指摘されており、土地利用型農業については、構造変化が進みつつあるものの、その加速化を図るため、農地中間管理機構<sup>105</sup>の整備・活用が求められるなど両者を取りまく状況には大きな差異がみられる。これまで、それぞれ対策が講じられてきたところであるが、しばしば農業全体を一括して捉えた議論がなされる向きがあることから、国民理解の一助とするためにも、実情に応じた制度設計が必要である旨注意喚起を図ることが求められる。

第三に、米政策の見直しとの政策整合性の確保についてである。

現在、米については、需要に応じた生産を推進するための環境整備を進め、定着状況をみながら、5年後（2018年産から）を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組むこととされている。

行政による米の生産数量目標の配分を見直し、経営の自由度を高めることができるかどうか、経営所得安定対策の見直しを図る上で、極めて重要なポイントとなる。経営の自由度の拡大と経営所得安定対策の充実は表裏一体の関係にあり、その成否は、生産現場はもとより、米ビジネス関係者全体の取組にかかっており、これを底支えする政策対応が求

<sup>105</sup> 農地中間管理機構は、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成25年法律第101号）に基づき、農地の有効利用の継続や農業経営の効率化を進める担い手への農地利用の集積・集約化を進めるため、「農地の中間的受け皿」として都道府県段階に設立されるもの。通称「農地集積バンク」。

められる。

第四に、直接支払という手法の政策全体における位置付けについてである。

創造プランにおいては、農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪として、関係府省が連携し、内閣をあげて取り組むことが謳われており、多面的機能の維持・発揮を図る施策は直接支払という手法で実施することとされている。農業支持施策について価格支持から直接支払へ転換しようという潮流にあって、産業政策において直接支払という手法を活用することの是非とともに、産業政策と地域政策とを車の両輪として位置付ける政策体系の在り方について、十分な議論が求められる。

第五に、新たな収入保険制度の検討が経営安定対策の在り方に与えるインパクトについてである。

2014年、第186回国会での担い手経営安定法の改正法案の審査の折、衆議院における修正で、施行後3年を目途とした、農業災害補償制度の在り方を含めた収入変動に対する総合的な施策の検討が同法附則に盛り込まれた。現在、この規定にのっとり、農業経営全体に着目し、価格低下を含めた収入減少を補填する収入保険制度の導入に向け、過去のデータを踏まえた保険料・保険金等の水準設定や、制度の実施方法等につき検討が進められているところである。新たな収入保険制度の関連法案は、最速で2017年の通常国会に提出される見込みとされている<sup>106</sup>。その検討に伴い、既存の経営所得安定対策の在り方の見直しも迫られるものと考えられることから、検討の帰趨が注目される場所である。

<sup>106</sup> 第186回国会衆議院予算委員会議録第5号 19頁 (2014.2.10) 林農林水産大臣答弁

## 2 食料供給章の意義

### (1) WTO農業交渉日本提案等における「食料安全保障」

食料供給章の意義を考察するに当たって、まず、「食料安全保障」<sup>107</sup>又は「食料の安定供給の確保」に係る日本の立場と国際的な議論について振り返る。

日本は、国内生産の増大・備蓄・輸入の適切な組合せによって食料安全保障が確保されるという立場であり、公的文書において日本の食料安全保障に初めて言及したとされる「80年代における農政の基本方向」（1980年10月農政審議会答申）の頃から一貫しており、それは、食料・農業・農村基本法においても変わっていない<sup>108</sup>。食料・農業・農村基本法では、第2条で「食料の安定供給の確保」を基本理念として定め<sup>109</sup>、また、第19条で「不測時における食料安全保障」について定めて

<sup>107</sup> 1996年11月世界食料サミット行動計画において食料安全保障（Food Security）は、「すべての人が、いかなる時にも、彼らの活動的で健康的な生活のために必要な食生活上のニーズと嗜好に合致した、十分に、安全で、栄養のある食料を物理的にも経済的にも入手可能であるときに達成される」とされており、その構成要素は、①Availability（供給可能性：国内生産により適切な品質の食料が十分に生産されているか）、②Accessibility（入手可能性：合法的、経済的、社会的に栄養ある食料を入手できるか）、③Utilization（栄養性：安全で栄養価の高い食料を摂取できるか）、④Stability（安定性：いつ何時でも適切な食料にアクセスできるか）の4つである。（外務省「我が国と世界の食料安全保障」2013年10月）

<sup>108</sup> 矢口芳生『WTO体制下の日本農業「貿易と環境」の在り方を探る』日本経済評論社（2002）48頁、株田文博「食料の量的リスクと課題—国内外の食料安全保障概念と対応策の系譜を踏まえて—」『農業経済研究（第84巻第2号）』日本農業経済学会（2012.9）85頁

<sup>109</sup> 食料・農業・農村基本法第2条 食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。

2 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせる行われなければならない。

4 国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないよう、供給の確保が図られなければならない。



いる<sup>110</sup>。

WTO農業協定<sup>111</sup>において、食料安全保障は、環境保護と共に非貿易的関心事項に位置付けられている。WTOドーハ・ラウンド交渉開始に先立ち公表された「WTO農業交渉日本提案」(2000年12月8日)において、食料安全保障の重要性について項目をたてて説明している。その中で、①食料の安定供給を確保していくことは国民に対する国の基本的な責務、②輸出国には輸出する自由や輸出しない自由が存在するが、輸入国にはこのような自由はなく、日本の消費者にとっても食料安全保障は最大の関心事項の一つ、③世界の食料需給は、農産物貿易の特殊性等から、不安定な側面が強く、中長期的にはひっ迫する可能性がある等の見解を示し、世界的な食料安全保障の確保の重要性を認識した上で、交渉を進めていくことが必要であると主張した。同提案中、市場アクセスに関する提案においては、「ウルグアイ・ラウンド交渉で関税化された品目は、各国における多面的機能の発揮や食料安全保障の確保の観点も踏まえ、十分な配慮を行う」とし、輸出規律の在り方に関する提案においては「輸出入国間の権利義務バランスの回復及び食料輸入国の食料安全保障の観点から」輸出奨励措置や輸出制限措置(輸出禁止・制限、輸出税)に係る規律についての提案を行っている。日本政府は、ドーハ・ラウンド交渉において、食料安全保障や環境保護等の非貿易的関心事項を根拠として、主に市場アクセスについての配慮を主張してきたと言える<sup>112</sup>。

<sup>110</sup> 食料・農業・農村基本法第19条 国は、第2条第4項に規定する場合において、国民が最低限度必要とする食料の供給を確保するため必要があると認めるときは、食料の増産、流通の制限その他必要な施策を講ずるものとする。

<sup>111</sup> 正式名称は、「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定 附属書 1A：物品の貿易に関する多角的協定 (B) 農業に関する協定」である。

<sup>112</sup> こうした考え方は、「農林水産分野におけるアジア諸国とのEPA推進について(みどりのアジアEPA推進戦

## (2) 食料供給章とエネルギー及び鉱物資源章の比較

日豪EPAでは、第7章の食料供給章の後に第8章としてエネルギー及び鉱物資源章が設けられている。

エネルギー及び鉱物資源章でも、安定的な関係の重要性を確認し、特定の品目について輸出を制限する措置を導入しないよう努めることを約束し、輸出制限措置の限定や情報提供・協議ができる仕組みを整備している。

食料供給章とエネルギー及び鉱物資源章を比較すると、①食料供給章は対象とする品目が重要な食料に限定されているのに対して、エネルギー及び鉱物資源章は、石油や鉄鉱石を含むほとんど全ての鉱物性生産品が対象となっている、②エネルギー及び鉱物資源章には輸出許可手続の運用についての定めがある、③食料供給章には投資の促進に関する規定があるが、エネルギー及び鉱物資源章にはない、④エネルギー及び鉱物資源章には同章の規定を運用するための小委員会を設置することとしているが、食料供給章にはない、といった違いがある。

## (3) 輸入安定化の視点からの食料供給章

日本は、食料の安定供給の確保は、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせることであり、輸入も「食料の安定供給の確保」の一手段として位置付けている。「食料の安定供給の確保」の一環としての食料輸入の安定化のための方法としては、①輸出国による供給保証(供給量の保障や価格の安定)、②海外における食料生産への直接投資、③輸出相手としての信用の確立、④食料輸入先の多角化、⑤主要な輸出国・輸入国との十分な情報交換

略」(2004年11月策定)にも明らかにされている。II 3 (1)参照

が必要と考えられる<sup>113</sup>。

輸入安定化という視点に立つと、EPA締結自体が輸出相手としての日本の信用の確立につながり(③)、日豪EPA第7・4条の「投資の促進及び円滑化」に関する規定は、相手国の食料生産への直接投資に資するものであり(②)、第7・5条の「重要な食料の供給のための協議」は輸出国と輸入国の十分な情報交換(⑤)に該当する。

しかしながら、輸出規制の自制を求める条項や輸出規制を行う際の事前通報を定める条項はあっても、供給保証について定めた条項はないため、実効ある供給量保証や価格安定を図る仕組みとはなっていない。また、農産物の輸出国である豪州が日本に対して輸出食料の数量制限をする可能性はほとんど考えられず、両国が豪州産の農産物について供給量保証や価格安定保証に係る取極めをすることも現実的ではない。

日豪EPAの食料供給章は、不測の要因による危機の予防・抑止のための輸入安定化戦略の一つと位置付けられ得るが、WTO農業協定第12条<sup>114</sup>との類似性があることから、新規性に乏しく、供給保証という点では効果は限定的と言えよう。

ただし、小麦などの例があるように、頻発する干ばつによる影響を踏まえれば、極端な生産減少に陥った場合、輸出規制の発動自粛や重要な食料の安定的供給のための協議(速やかな通報)に係る規定については、一定の役割を果たすものと考えられる。豪州側にとっては、生産減少や価格高騰等の事態の際も日本側が必要量を「しかるべき価格」で購入

することに最大限努力することに対する期待があると言えよう。

#### (4) 食料供給章の意義

日豪EPAにおける食料供給章は豪州の措置や行為のみを規定したものではないが、対象となる重要な食料は、牛肉、乳製品、小麦・大麦、砂糖であり、いずれも豪州の主要な輸出農産物である。食料供給章で期待されているのは、不測の事態が起こった場合でも豪州から日本への重要な食料の安定的な供給が維持されることであろう。

日本の過去の国際貿易交渉における食料安全保障に係る主張から推測すると、日豪EPA交渉において、日本は、国内生産の確保や食料自給率の観点から食料安全保障の重要性を主張していたと考えられる。しかしながら、食料安全保障(あるいは「食料の安定供給の確保」)には、「国内生産」と「輸入」が含まれることから、国内農業生産の確保や食料自給率の向上と、自由貿易の促進は相互に排他的なものではない。食料安全保障という目的は、国内農業生産の確保と自由貿易の促進の双方を通じて目指すものである<sup>115</sup>。

日豪EPAの食料供給章は、EPAにおいて食料安全保障への配慮を求めてきた日本が得た成果であり、ある種の解であろう。

### 3 他の国際貿易交渉との関係

2007年に始まった日豪EPA交渉は、第2次安倍政権によるTPP交渉への参加意図の表明(2013年3月)の約1年1か月後、正式なTPP交渉参加(2013年7月)の9か月後

<sup>113</sup> 坪田邦夫「日豪EPA 食料供給条項の意義を考える」第7回農林水産物貿易等研究会(2014.8.28)配付資料21頁

<sup>114</sup> WTO農業協定第12条(輸出の禁止及び制限に関する規律)において、輸出禁止・制限措置を新設する国は、輸入国の食料安全保障に及ぼす影響に十分な考慮を払うことや、輸出禁止・制限措置を新設の際はWTOの農業委員会に事前に通報すること等が定められている。

<sup>115</sup> 2010年4月8日に赤松農林水産大臣(当時)が米国のビルサック農務長官(当時)と会談をした際、「食料安全保障が重要だから、自由な農産物の流れが必要だ」とするビルサック農務長官と「食料安全保障が重要だから、国内の農業生産が重要だ」とする赤松農林水産大臣で議論が噛み合わなかったと言われている(石井勇人『農業超大国アメリカの戦略 TPPで問われる「食料安保」』新潮社(2013)24-31頁)。

に、大筋合意に至った。豪州側は、TPP交渉妥結とTPP協定の発効が遅れること等を見越し、牛肉等の農産物について有利な輸出条件を獲得し、利益をより早く得るためにも、日豪EPAの妥結を進めたとの見方も成り立つところである。

農産物の市場アクセス改善についていえば、品目ごとに様々な約束をしており、国内の農産物生産に与える影響は慎重に見極める必要がある。日本は、豪州側から一定の柔軟性を確保したが、食糧用麦（小麦・大麦）、牛肉、乳製品、砂糖については、「将来の見直し」を約束している。「将来の見直し」は、日本が第三国とのEPAにおいて特惠的な市場アクセス改善を与えた場合は、豪州の農産物に対して同等の待遇を与える観点から見直しを行うこととされている。日豪EPA交渉開始に関する衆参両院の農林水産委員会決議で重要品目として掲げられた品目（米は除く）については、日豪EPA発効後も、豪州はTPP交渉を利用して更なる市場アクセスの改善を求めてくることが予測される。

日本は、TPP、日中韓FTA、RCEP（東アジア地域包括的経済連携）等の交渉やEUやカナダとのEPA交渉に取り組んでいるが、農産物の市場アクセス改善の観点から見れば、日本の農産物輸入において大きなシェアを占めている国が複数参加しているTPP交渉の結果が最も重要であろう。

TPP交渉では、日本政府は日本側の農産物市場アクセスの改善について、米国政府と協議を行っている。日米協議における議論の中心は、牛肉及び豚肉の関税（最終的な関税率や段階的削減の回数）、セーフガードの発動基準の取扱いについてである<sup>116</sup>。特に豚肉については、基準輸入価格を大幅に引き下げ、

従量税1本にすることなど、差額関税制度の根幹にかかわる議論がなされていると報道されている<sup>117</sup>。こうしたことから、米国にとって特に関心が高い牛肉・豚肉についても、関税撤廃ではなく、関税を残す方向で日米間の協議が進められていると考えられる。しかし、日本側の農産物市場アクセス改善をめぐっては、米国では国内（連邦議会議員、生産者団体）から関税撤廃を求める意見書が提出される等<sup>118</sup>、強硬な意見も多い。なお、日本側の農産物市場アクセス改善に係る日米間の合意は、豪州を含め他のTPP交渉参加国に同様に適用されることになると考えられる<sup>119</sup>。

日豪EPAの内容は、TPP交渉をはじめとする他の貿易交渉の進展に向けたワンステップと位置付けられる。特に、TPP交渉が日本の農業はもとより国際経済に与える影響が極めて大きいことから、その推移を慎重に見極める必要がある。

## 附論 日豪EPAと委員会決議

附論においては、日豪EPAの交渉プロセス及び合意内容と委員会決議<sup>120</sup>との整合性について検証する。

### 1 委員会決議

一般的に「委員会決議」とは、法規には明文の規定はないが、委員会において、審査又は調査中の案件に関して、委員長の発議又は委員の動議等により、政府に対する要求、外

<sup>117</sup> 「TPP日米協議で豚肉 差額関税見直し検討 『従量税』一本化が浮上」『日本農業新聞』（2014.5.13）

<sup>118</sup> 「TPP：豚肉関税の全廃要求 米生産団体が日本に」『毎日新聞』（2014.8.16）等

<sup>119</sup> 西川農林水産大臣は、牛肉・豚肉等の農産物の関税を引き下げる場合、全交渉相手国に対して一律に行う旨の発言をしている。『毎日新聞』（2014.9.11）等

<sup>120</sup> 附論において、委員会決議とは日豪EPA交渉の開始に関する衆参両院の農林水産委員会決議（I 1（4）参照）を指すが、括弧が付いている場合は委員会決議一般を指すこととする。なお、国会が行う決議には本会議決議も存在するが、本稿の検証対象は委員会決議のみとする。

<sup>116</sup> 大江首席交渉官代理記者会見概要（2014年5月30日）等

国への感謝、議院の内部事項等について、委員会の意思を表明する議決である<sup>121</sup>。

「委員会決議」は、その決議に特定の効果を与える法令上の根拠規定がない限り、対外的な効力を有しない。すなわち、直接的な法的効果を伴うことはないとされている<sup>122</sup>。

しかし、内閣は行政権の行使について国会に連帯して責任を負っている（憲法第66条第3項）ことから、各院の決議は、内閣に対して政治的拘束力を有しているといわれている<sup>123</sup>。

以上より、「委員会決議」は、決議の名宛人（主に政府）に対して、法的拘束力はないが政治的拘束力はあると考えられている。

## 2 交渉プロセスと委員会決議との整合性

日豪EPAの交渉入りに当たり、2006年12月15日に、農林水産大臣の談話が出された。この中で、農林水産大臣は、農林水産行政の責任者として、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖をはじめとする重要な農林水産物が「除外」又は「再協議」の対象となるよう、粘り強く、交渉に当たる覚悟である旨を述べている。

また、大筋合意を受け、2014年4月7日にも農林水産大臣の談話が出された。この中で、農林水産大臣は、農林水産物の交渉に当たっては、衆参両院の農林水産委員会の決議を踏まえ、日本の農林水産業・農山漁村の多面的機能や食料安全保障の確保、現在進めている農林水産業の構造改革の努力に悪影響を与えないよう十分留意して、交渉期限を定めず、粘り強く交渉に取り組んできた旨を述べている。

政府は大筋合意後の国会答弁においても、決議を踏まえて、政府一体となって、交渉期

限を定めず、粘り強く全力で交渉を行ってきた旨を述べている<sup>124</sup>。

以上の農林水産大臣の談話及び政府の国会答弁をみる限り、交渉プロセスは、委員会決議の第一項目及び第三項目との整合性を確保していたと考えられる。

## 3 合意内容と委員会決議との整合性

### (1) 「除外」・「再協議」

まず、目指すべき合意内容について明記している委員会決議第一項目における「除外」・「再協議」の意味するところを確認する。

政府は、決議は衆参両院の農林水産委員会の意思表示であるため、決議の意味するところ、決議における除外及び再協議の定義については、両委員会で御判断をいただくものであり、政府が具体的な解釈を示すことは適当でないとの立場をとっている<sup>125</sup>。

その上で、政府は一般論として、除外及び再協議の定義については確立したものはなく、交渉の中で決まっていくとの説明を行っている<sup>126</sup>。

政府が2012年3月に公表した「TPP協定交渉の分野別状況」と題する資料中には、「関税の撤廃・削減の対象としない『除外』・「扱いを将来の交渉に先送りする『再協議』」との記述がある。これは「除外」・「再協議」の定義を示しているようにも読み取れるが、政府<sup>127</sup>はこの資料について、日本がTPP交渉に参加する前に日本が行った情報収集の中で、各国が提供した情報を記載したものであって、

<sup>124</sup> 第186回国会衆議院農林水産委員会議録第8号1, 4, 15, 17頁（2014. 4. 10）林農林水産大臣答弁

<sup>125</sup> 第186回国会参議院農林水産委員会議録第10号8頁（2014. 5. 13）林農林水産大臣答弁、第186回国会衆議院内閣委員会議録第12号16頁（2014. 4. 11）木原外務大臣政務官答弁等

<sup>126</sup> 第186回国会衆議院予算委員会議録第16号16頁（2014. 5. 28）岸田外務大臣答弁等

<sup>127</sup> 2012年3月に資料を公表した当時は民主党を中心とした政権下であったが、当該答弁は自民党・公明党による現政権下のものである。

<sup>121</sup> 衆議院委員会先例集平成15年版130等

<sup>122</sup> 法的効果については、大石眞『憲法講義I』有斐閣（2014）165頁、原度『議会法概論』政文堂（2005）101頁、参議院総務委員会調査室編、竹中治堅監修『議会用語事典』学陽書房（2009）168頁等

<sup>123</sup> 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典』有斐閣（2014）148頁、野中俊彦ほか『憲法II』有斐閣（2001）147-149頁、参議院総務委員会調査室・竹中・前掲書168頁等

政府として「除外」・「再協議」の定義を示したのではないとの説明を行っている<sup>128</sup>。

また、政府が2006年12月に公表した日豪政府間共同研究の報告書<sup>129</sup>においては、「交渉は、あらゆる品目と課題が取り上げられ、また、『段階的削減』のみならず『除外』及び『再協議』を含むすべての柔軟性の選択肢が用いられるものとして開始される」との記述がある。交渉開始前にとり得る選択肢が制限されていなかったことは読み取れるが、「除外」・「再協議」が何を示すのかについての明確な記述はない。

以上のおおりの、「除外」・「再協議」についての明確な解釈基準は存在しないといえる。

## (2) 考察

次に、委員会決議に重要品目として例示されている米、小麦、乳製品、砂糖、牛肉の合意内容<sup>130</sup>と委員会決議第一項目との整合性について検証する。

### ア 米、小麦、乳製品、砂糖

まず、米は関税交渉の対象から除外としたため、委員会決議に即したものと考えられる。また、小麦（食糧用）、乳製品（バター、脱脂粉乳）、砂糖（一般粗糖、精製糖）は将来の見直しとしており、これらも委員会決議に即したものと考えられる<sup>131</sup>。

### イ 牛肉

牛肉については、冷蔵牛肉は段階的に関税を削減し、18年目に19.5%まで削減、冷凍牛肉は段階的に関税を削減し、15年目に23.5%

まで削減することとした。ただし、豪州からの輸入数量を発動基準とする数量セーフガードが設けられている。この措置と委員会決議との整合性については見解が分かれている。

### (7) 整合性を確保しているとする見解

委員会決議第一項目における「除外」については、これ自体では重要品目を現状のまま維持することと読めるが、あくまで交渉の目標に留まっている。決議第三項目「我が国の重要品目の柔軟性について十分な配慮が得られないときは、政府は交渉の継続について中断も含め厳しい判断をもって臨むこと」における「柔軟性」には、関税撤廃以外の措置、すなわち関税削減乃至低関税での関税割当の設定などが入りうる。ゆえに、委員会決議は、「重要品目の柔軟性への配慮」において関税削減を認めているのであり、合意内容は、委員会決議に反しないとの見解がある<sup>132</sup>。

### (4) 整合性を確保していないとする見解

委員会決議は、牛肉、乳製品、砂糖などの農林水産物の重要品目を経済連携協定の対象から除外するよう求めているため、関税削減さえ、決議に反することになるものの、大局的な見地から、EPAを妥結するべきであるとの見解もある<sup>133</sup>。

また、2011年12月に内閣府が中心となり作成した「TPP協定交渉の概括的現状」と題する資料中には「『除外』（特定の物品を関税の撤廃・削減の対象としないこと）」との記述があり、通常解釈では「除外」とは関税の削減も対象としないという意味合いであることを政府は一応認めていたといえる。ゆえに、厳密に言えば、牛肉の関税削減及びナチ

<sup>128</sup> 第186回国会衆議院予算委員会議録第16号16頁（2014.5.28）岸田外務大臣答弁

<sup>129</sup> 「日豪経済関係強化のための共同研究（自由貿易協定の実現可能性またはメリット・デメリットを含む）最終報告書」（2006年12月）については、I 1 (2) 参照

<sup>130</sup> 各品目の詳細な合意内容については、II 2 (1) 参照

<sup>131</sup> 小麦、乳製品、砂糖の中の一部の品目については、無税又は関税割当の導入等の措置がとられることとなったが、日本への影響は小さいと説明されていることから、本稿の検証対象からは除外する。

<sup>132</sup> 服部信司「日豪EPA大筋合意と日米TPP協議」『農村と都市を結ぶ（第752号）』全農林労働組合（2014.6）45頁

<sup>133</sup> 山下一仁「日豪経済連携協定交渉」『キャノングローバル戦略研究所コラム・論文（2014.4.3）』<[http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20140403\\_2480.html](http://www.canon-igs.org/column/macroeconomics/20140403_2480.html)>（last access 2014.10.1）

ユラルチーズなどの低関税・無関税枠の設定は重要品目の関税を下げたわけであるから、国会決議に抵触するとの見解もある<sup>134</sup>。

#### (ウ) 小括

以上のとおり、牛肉についての合意内容と委員会決議との整合性についての判断を一概に行うことは難しいと考えられる。

政府は、合意内容と委員会決議との整合性についても、委員会決議の意味するところや決議における除外及び再協議の定義の判断と同様の立場をとっている<sup>135</sup>。

なお、TPP交渉に関する分析ではあるが、決議は日本農業を守るとの目的に対する手段として、関税撤廃の例外の確保を求めているものであり、これと同等の国内措置を前提に関税撤廃に応じることまでも否定するものではないとした上で、その場合、日本農業を維持する旨の新たな決議を行い、決議と合意内容との整合性の問題を解決すべきであるといった考え方もある<sup>136</sup>。

#### おわりに

世界でも有数の農産物輸出国である豪州とのEPA締結については、国内の農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されていた。

本稿では、日豪EPAにおける日本の農産物市場アクセスの改善による影響について考察を行ったが、日豪EPA発効による国内の農業への影響は限定的とする見方が強く、政府においては、当面、日豪EPAによる影響に係る国内対策を直接的には行わず、関税の

段階的削減が行われる牛肉等についても、生産基盤の維持・強化に係る対策を措置することとしている。

しかしながら、本稿でも取り上げたように国内農業に悪影響を与える可能性を指摘する声もあり、日豪EPA発効後の国内農業への影響をしっかりと見極めつつ、適時適切な施策を講じていく必要がある。

なお、現在、農業の成長産業化に向け、輸出促進、6次産業化等の推進等の取組が進められている。委員会決議第四項目において「国内農林水産業の構造改革の努力を加速し、国際競争力の強化につながるよう全力を挙げる」ことが求められており、これらの取組は、その一環をなすものと考えられる。これらの取組をもって、更なる関税削減や将来的な関税撤廃に向けた条件整備と位置付けようとする向きもあるが、輸出促進、6次産業化等については、その効果を過大視することなく、農業の生産構造の強靱化、農村の活性化への寄与という観点から評価・検証しつつ進めていくとともに、農業支持施策と密接に連携した総合対策としてバランスよく実施していくことが肝要である。

また、日本のEPAで初めて設けられた食料供給章は、不測の要因による危機の予防・抑止のための輸入安定化戦略の一つとして位置付けられるものである。その供給保証面での効果は限定的と考えられるが、EPAにおいても「食料安全保障」への配慮を求める日本の主張に対して、豪州側から一定の理解を得られたことに意義がある。

次に、他の国際貿易交渉との関係についてみれば、日豪EPAでは重要品目(米を除く)について「将来の見直し」を約束しており、TPP交渉等を通じ、将来的に更なる市場アクセスの改善が求められることが予測される。現在、TPP交渉においては、日本の農産物市場アクセス改善に係る日米間協議が行われ

<sup>134</sup> 鈴木宣弘「日豪EPAを突破口にしたTPP交渉の展開」第5回農林水産物貿易等研究会(2014.7.22)配付資料4頁

<sup>135</sup> 第186回国会衆議院農林水産委員会議録第14号10頁(2014.5.14)林農林水産大臣答弁、第186回国会参議院農林水産委員会議録第9号23頁(2014.4.22)林農林水産大臣答弁等

<sup>136</sup> 武本俊彦「日本は今何をなすべきか=TPP交渉、守るべき国益で国民合意を=」『Agrio(第6号)』時事通信社(2014.4)16-17頁

ているが、豪州との交渉での経験を活かして、粘り強く交渉に取り組んでいく必要がある。

なお、附論では、日豪EPAと委員会決議との整合性について検証を行った。日豪EPAの合意内容と衆参両院の農林水産委員会の決議との整合性については様々な見解があり、一概に判断することは難しいが、国権の最高機関としての立法府の意思を示す決議が、交

渉のプロセス及び合意内容に一定の政治的拘束力を発揮したことは明らかである。

現在、行われているTPP交渉についても、衆参両院の農林水産委員会において決議が行われていることを踏まえ、政府の対応を注視していく必要がある。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考にした。

- ・上田章「国会決議の法的考察」『議会政治研究（第16号）』議会政治研究会（1990.12）
- ・桂俊夫「衆議院における決議案の取扱い」『議会政治研究（第16号）』議会政治研究会（1990.12）
- ・荳林幹太郎「農業支持の目的議論が農政改革に与える政策インプリケーション」『論究（第9号）』衆議院調査局（2012）
- ・鈴木宣弘『日豪EPAと日本の食料』筑波書房（2007）
- ・武本俊彦『食と農の「崩壊」からの脱出—食料・農業・農村政策を「マーケット・イン型、地域分散・ネットワーク型、納税者負担型」へ転換せよ—』農林統計協会（2013）
- ・中川淳司「TPP交渉の行方と課題・3—TPPで何が決まるか（市場アクセス）—」『貿易と関税（第62巻第3号）』公益財団法人日本関税協会（2014.3）
- ・山下一仁『農協解体』宝島社（2014）

農林水産物貿易等研究会メンバー（2014年10月現在）

衆議院調査局

- |    |                        |
|----|------------------------|
| 梶原 | 武（農林水産調査室首席調査員）        |
| 千葉 | 諭（農林水産調査室調査員）          |
| 新井 | 洋匡（外務調査室調査員）           |
| 信太 | 道子（農林水産調査室調査員）         |
| 松田 | 秀久（農林水産調査室調査員）         |
| 小林 | 雅也（外務調査室調査員）           |
| 寺口 | 克雪（農林水産調査室調査員）         |
| 武本 | 俊彦（客員調査員）（食と農の政策アナリスト） |

謝辞

本研究会は、2014年7月から8月にかけて、鈴木宣弘氏（東京大学大学院農学生命科学研究科教授）、玉井哲也氏（農林水産政策研究所国際領域総括上席研究官）、坪田邦夫氏（明治大学農学部食料環境政策学科特任教授）及び山下一仁氏（キャノングローバル戦略研究所研究主幹）の各位から日豪EPAや豪州の貿易政策・農業政策等について見解聴取を行った。各位からは本稿執筆に当たって貴重な御示唆をいただいた。ここに記して感謝申し上げる。

## 付記

日豪EPAに関し、第187回国会、2014年10月10日、「経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定の締結について承認を求めるの件」(条約第1号)が国会(衆議院)に提出され、11月7日、承認された。また、同年10月7日、関連法律案である「関税暫定措置法の一部を改正する法律案」(内閣提出第11号)及び「経済上の連携に関する日本国とオーストラリアとの間の協定に基づく申告原産品に係る情報の提供等に関する法律案」(内閣提出第12号)が国会(衆議院)に提出され、11月12日、両案とも成立した。





## 欧州5か国におけるパテントボックス税制の現状 —我が国への導入に向けた課題—

衆議院調査局調査員

相川 雅樹

(財務金融調査室)

### ■ 要 旨 ■

2000年代に入り欧州を中心に研究開発活動の促進や雇用の創出等のためにパテントボックス税制（特許権等の知的財産から生ずる所得に対する税制優遇措置）の導入が盛んに行われており、我が国でも知的財産の創出・活用促進のための支援策のひとつとして注目されている。欧州各国のパテントボックス税制はその趣旨や沿革が異なることから、軽減税率の水準をはじめ、その対象となる知的財産や所得の範囲、適用要件、計算方法等の制度内容に相違がある。

我が国の知的財産活動の現状を踏まえると、パテントボックス税制の導入は、知的財産の流出を防止するとともに、未利用特許の活用促進や知的財産からの収益構造の転換を通じてグローバルイノベーションサイクル推進に貢献する可能性がある。

一方、導入に当たっては、導入目的の明確化、制度の簡素化、執行体制の整備、導入効果の評価等様々な課題がある。また、我が国と欧州諸国の法人税率の格差を踏まえると、法人税率と合わせた実効税率ベースでのパテントボックス税制の租税誘因措置としての競争力は低いことや、課税ベースを拡大して法人税率を引き下げるという法人税改革が進行中であることとの整合性の観点から、パテントボックス税制の導入は慎重に検討すべきである。今後は、諸外国のパテントボックス税制の動向や効果を引き続き注視して精査を行い、我が国への導入の可否に的確な判断を下すための材料を蓄積するとともに、導入する場合に想定される課題を克服し、我が国にとって最適なパテントボックス税制が構築できるように研究や議論が進展することが期待される。

### 《 構 成 》

はじめに

I 欧州5か国の制度概要

II 我が国への導入に向けた課題

おわりに

はじめに

2013年6月7日に知的財産戦略本部が決定した「知的財産政策ビジョン」では、今後10年間を見据えた長期ビジョンとして「産業競争力強化のためのグローバル知財システム

の構築」に取り組むことが示されている。具体的には、「国際的な知財の制度間競争を勝ち抜くための基盤整備」の1項目として、「イノベーションの加速を通じた我が国の成長力・国際競争力を強化するため、海外の制度を参考にしつつ、民間企業における研究開発の成果物である知的財産の創出・活用促進のための支援策の在り方について検討を深める必要性」が課題として示されている。これに対し取り組むべき施策として、「産業界の協力も得ながら、パテントボックス制度などの諸外国

での実施例などについて調査・研究しつつ、導入効果、導入の際の企業の負担などの様々な要素から、我が国における知的財産の創出・活用促進のための支援策の在り方を検討する」とされている。

経済界は、いわゆるパテントボックス税制は、「研究開発が成功を収めた後の段階において、その成果物である知財権等の無形資産を国内に保有し、商業化するインセンティブを付与するものであり、『知の活用力』の強化にも資するものである」としてその導入を求めている<sup>1</sup>。

こうした状況を踏まえ、本稿は、パテントボックス税制を既に導入している欧州各国のうち、筆者が調査に赴いたイギリス、フランス、オランダ、ベルギー及びアイルランドの5か国<sup>2</sup>における制度概要や動向等について紹介するとともに、同制度の我が国への導入に向けた課題を考察し、今後の議論の参考に資することを目的とするものである。

## I 欧州5か国の制度概要

### 1 パテントボックス税制の概要

パテントボックス税制は、研究開発拠点や知的財産（Intellectual Property: IP）の海外流出防止、外資系企業の誘致とともに、研究開発の促進や高価値な雇用も確保し、国際競争力を強化すること等を目的として、2000年代に入り欧州の各国で導入されている制度である。

パテントボックス税制についての統一的な定義はなく、その名称もオランダのように特

許登録されていない一定のIPに関連して生ずる所得についても適用対象に含めイノベーションボックス税制と呼ぶ場合もある。以下では、特許等のIPに関連して生ずる所得に対する税制優遇措置を総称してパテントボックス税制（以下「PB税制」という。）と呼ぶこととする。

優遇措置の内容は、IP関連の所得に軽減税率を適用するのが一般的であるが、後述のアイルランドのように、IP取得費用の損金算入を認め、所得を圧縮するという形で恩典を付与するものもある。

優遇対象となるIPの種類は、特許権が主流であるが、著作権や商標、意匠、工程、ノウハウ、種苗等のほか、法的な権利を取得していない研究開発段階のIP等も対象とする国もあり、その範囲は様々である。

IPの取得形態については、自らが開発し権利取得したものに加え、他者から取得されたものや、委託で研究開発が行われたIPも一定の要件の下、適用対象となる場合がある。

優遇対象となる所得については、特許権等をライセンス供与することによって得られた使用料は原則として各国の制度上対象所得とされる。これに加え、当該特許権等を利用して製造した自社製品の売上（以下「組込使用料」という。）に係る所得や開発したIPそのものを譲渡することによって得た所得も対象とする国もある。

## 2 イギリスのPB税制の概要

### (1) 沿革

イギリスでは、2010年の政権交代後、法人税制をより競争力のあるものにするとの方針に基づき、2012年に法人税率の段階的な引下げ<sup>3</sup>やいわゆるタックス・ヘイブン税制の見直

<sup>1</sup> 『知的財産政策ビジョン』策定に向けた提言」一般社団法人 日本経済団体連合会（2013）。また、同連合会は、「平成27年度税制改正に関する提言」（2014）においても、我が国の研究開発拠点としての立地競争力を維持・強化する観点からパテントボックス税制の創設に向けた検討を提言している。

<sup>2</sup> 2013年9月に訪問国の各政府関係機関に対しヒアリングを実施。独立行政法人日本貿易振興機構（ジェトロ）現地事務所及び会計事務所（東京・ロンドン）にもヒアリングを行った。

<sup>3</sup> 2013年4月～:23%、2014年4月～:21%、2015年4月～:20%

しを含む法人税改革の工程表が作られた。その改革の一環としてP B税制も整備され、2013年4月から段階的に実施(2017年度に完全実施の予定)されている。

P B税制の目的は、イギリス国内の法人に既存の特許の維持や商業化及び革新的な特許取得製品の開発のための追加的なインセンティブを提供することにより、特許に係る開発、製造、実施に関連した高価値の雇用をイギリス国内に創出することを支援し、国内外からイギリスへの投資を奨励するとともに、特許技術の世界的なリーダーとしての位置を保持することである。

## (2) 制度の概要

### ア 対象IP

対象IPは、イギリス知的財産庁、欧州特許庁及び他の一定の欧州連合(EU)加盟国の特許庁に登録された特許であり、商標、著作権等は対象外となる。また、他から取得したIPについても、追加的な開発を行うことを条件として対象IPとなる。

### イ 適格要件

P B税制の適用を受けるためには、納税者は対象IPの保有要件及び開発要件を満たす必要がある。

#### (7) IPの保有要件

保有要件は、当該納税者に対し特許の法的所有又は特許の専用実施権を有していることを求めるものである。

#### (4) IPの開発要件

開発要件では、次のことが求められる。

- ・特許発明の創出又はその創出に重要な貢献をしていること
- ・特許発明、特許発明を組み込んだ製品又は製造プロセスの開発において相当程度の活動を行っていること

この場合の「重要な貢献」又は「相当程度の活動」については、状況に応じて判断され

るが、費用、時間、努力等に基づく貢献度により重要度合が判断される。

#### (7) 積極的保有要件

P B税制の適用を受けようとする者が企業グループに属している場合には、積極的保有要件が満たされる必要がある。これは、当該会計期間中その法人がその権利に関して相当程度の管理を行っていること、当該法人自体が適格な開発を行い権利に関する開発要件を満たしていることである。

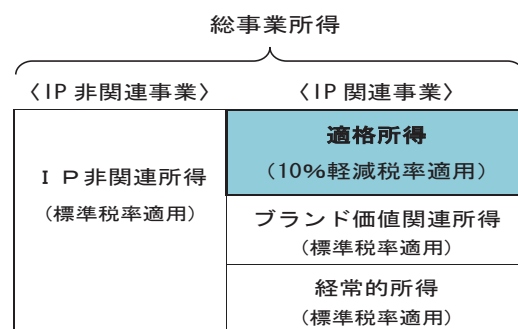
「相当程度の管理」とは、人員の割当、IPに関する責任範囲や計画、意思決定に与える重要性和影響等を踏まえ、関連する状況を考慮して決定される。

### ウ 適格所得の算出

軽減税率の対象となる所得は、対象IPから生じた使用料、組込使用料及び対象IPの譲渡等に係る所得である。

P B税制の適用対象となる所得(以下「適格所得」という。)の算出手順は、総事業所得から適格所得を直接的に抽出するのではない。まず、総事業所得からIP関連所得を算出し、経常的所得を控除して適格残余所得(QRP)を算定する。次にQRPからブランド価値関連所得<sup>4</sup>を除外した残余として適格所得が算出される(図1)。

(図1) 適格所得の概念図



(出所)イギリス財務省資料を基に作成

<sup>4</sup> QRPが少額である場合には特例により、適格所得は、QRPの75%、又は100万ポンドのうちいずれか少ない金額とする簡便法を利用できる。QRPが100万ポンド未満の場合には常にこの特例を選択可能で、QRPが100万ポンド以上300万ポンド以下の場合には、直近4年間に於いてマーケティング資産に帰属する所得を計算していない場合に選択できる。

この場合のIP関連事業の所得はIP関連収入が総事業収入に占める比率に基づいて算定される。経常的所得とは、IPとは関連のない日常業務から生ずる所得で、会社設備や機械等の賃借料や人件費などの特定費用の10%として計算される。ブランド価値関連所得は、適格IP以外のブランドに起因して生じた所得であり、商標や顧客情報などのマーケティング資産に帰属する所得である。

このようにして算定された適格所得が軽減税率10%の対象となるのであるが、実務上は、適格所得に対し標準税率と軽減税率との差を基に算出した控除率を適用してPB控除を計算し、これを適格所得から控除した残額に対し標準の法人税率を乗じて税額を求める<sup>5</sup>という手続により、結果的に軽減された実効税率を実現している。

イギリス政府は10%という軽減税率については、イギリスにおける特許の創造・保有を効果的にするためには、他国の軽減税率との平仄を取る必要性はないと考えており、10%という水準は財源と競争力のバランスが取れた水準であるとしている。

IP関連の損失については、無期限に繰越してIP関連所得と通算できる。IP事業をやめた場合の残余IP関連損失は、通常所得とは通算できず切捨てとなる。

## エ 事前照会制度

特許の活用状況や管理は企業ごと区々であり、納税者は制度の解釈に難しい判断を迫られることになる。イギリス税務当局も納税者が勝手に解釈・申告するのではなく、制度の趣旨や優遇の内容、各種要件の充足性等を納税者と協議し、将来の投資規模等の意思決定に資するようにしたいとの考えから、その

ような協議をPB税制適用開始前の2012年4月から行っているとのことである。

相談に対する回答はあくまでも申告後の最終的な税負担額を保証するものではなく、自主申告制度の下で、PB税制を適用した場合にどれくらいリスクがあるのかを伝えるものである。

大企業については、イギリス歳入関税庁にCRM (Customer Relationship Manager) と呼ばれる相談官が数社を担当し、全税目の相談に対応している<sup>6</sup>。

## オ 利用状況等

PB税制の対象は国内企業と外国企業の両方である。当初の想定では事業者の25%程度が最終的に選択するであろうと見込まれている。

イギリス財務省によれば、企業側は、大企業でみると、イギリス国内に親会社のある企業の3分の2、国外に親会社のある企業の3分の1が関心を寄せているとしている。それらの企業とは申告内容や文書化などについて協議をしており、主にイギリスを頂点とした企業グループに本制度の恩恵が及ぶものと想定されるとのことであった。また、事業者からは対象IPを著作権や商標等に拡充する要望が出ているとのことであった。

ただし、いくつかの企業はPB税制の利用を遅らせる可能性があるとしている。それは対象IPがマーケットに出たばかりで所得が上がらず、損失が生じている場合には、PB税制の軽減税率の恩恵が受けられないことに加え、PB税制を選択するとその損失は通常所得から控除できないため、PB税制を導入しない場合に比べて却って税負担を多くしてしまうケースが考えられるからである。

一方、一旦PB税制を適用した後、不適用

<sup>5</sup> 例えば、適格所得：1,000、標準法人税率23%の場合には、PB控除額は、 $1,000 \times (23\% - 10\%) / 23\% = 565$ となり、課税所得は435 ( $1,000 - 565$ )、法人税額は100 ( $435 \times 23\%$ )となり、適格所得 $\times 10\%$ と一致することとなる。

<sup>6</sup> 担当企業数は2,000社程度であり、200名程度の相談官（うちPB税制の専門家は12~13名）が1人で4~13社程度を担当しているとのことである。

の選択をすると5年間はPB税制を利用することはできない。さらに、適格所得に適用される10%の軽減税率は段階的に導入することとされており、100%の軽減効果が享受できるのは2017年4月以降になる。これらを要因として適用を遅らせている企業もある。

PB税制による減収見込額は、イギリス政府の2012年度予算によれば、(表1)のとおりである。

(表1)

年度	減収見込額
2013	3億5千万ポンド <sup>7</sup>
2014	7億2千万ポンド <sup>7</sup>
2015	8億2千万ポンド <sup>7</sup>
2016	9億1千万ポンド <sup>7</sup>

(出所)HM Treasury「BUDGET 2012」を基に作成

なお、2013年9月の資料<sup>7</sup>によれば、平年度の減収額は7億6千万ポンドと見込まれている。

## カ 国際協調

経済協力開発機構(OECD)における税源浸食と利益移転(Base Erosion and Profit Shifting、以下「BEPS」という。)プロジェクト<sup>8</sup>の議論は、多国籍企業が意図的に利益を税負担がないか、わずかな税負担で済むタックス・ヘイブンに移転する能力を課題とするものである。

イギリス政府は、競争的な税制を構築することにより、成長と投資のために適当な環境を整えたいとの考えがある。具体的には、国外投資家を引き付け、企業に高い投資リター

ンをもたらす低い税率による簡便な制度やイギリスで事業を行う企業にルールへの順守と貢献を求める健全で公平なシステムを意味する。イギリスのPB税制は、この考えに沿ってイギリスにおける真正な経済活動を支援するもので、BEPSとは異なるものであるとイギリス政府は考えている<sup>9</sup>。

また、他国のPB税制との競合については、他の多くのEU諸国では対象範囲がより広く、軽減度合いが大きいものもあるが、イギリスのPB税制は競争力と使い勝手のバランスをとったものであることや、税制は各国がそれぞれ企画するものであるため、他国のPB税制の動きに合わせて追随し競争することはないとのことであった。

## 3 フランスのPB税制の概要

### (1) 沿革

フランスでは、特許権のライセンス契約による使用料収入が1971年以来、「長期キャピタルゲインに係る税制」(2年以上保有された有価証券等のキャピタルゲインに対する優遇税制)の対象となり、軽減税率が適用されている<sup>10</sup>。

近年では、2007年にフランスの法人税の課税対象となる事業者が特許を譲渡した際の譲渡益も優遇税制の対象に加えられた<sup>11</sup>。また、

<sup>7</sup> イギリス財務省からのヒアリング時の資料

<sup>8</sup> BEPSとは、多国籍企業などが、税制の隙間と不一致を利用して合法的に税務上の利益を消滅させたり、実質的な事業活動をほとんどあるいは全く行っていない法的管轄に利益を移転することにより、無税又は低課税をもたらす税務プランニング戦略である。競争や資源配分を歪め、公平性の問題を有するBEPSに対応するため、OECDは2012年6月にBEPSプロジェクトを立ち上げ、行動計画に従って国際協調の下、戦略的かつ分野横断的に問題解決を図るべく取り組んでいる。

<sup>9</sup> BEPSの活動とは直接関係しないが、2013年10月、EUにおける「企業税制に関する行動綱領委員会税制調和部会」はドイツの主張を受け、イギリスのPB税制について検討し、これを有害税制と結論づけた。この問題はEUの経済財務相理事会(ECOFIN)でさらに検討されることとなり、欧州委員会が各国の既存の知財関連優遇税制をすべてレビューすべきと結論した。(新日本有限責任監査法人『事業の中での知的財産権の貢献割合に関する調査研究報告書(平成26年2月)』平成25年度特許庁産業財産権制度問題調査研究報告書(2014)35-37頁参照)

<sup>10</sup> フランスのPB税制の導入時期については、1965年とするもの[新日本有限責任監査法人・同上51頁]や2001年とするもの[Peter R. Merrill et al., *Is It Time for the United States To Consider the Patent Box?*, 134 Tax Notes, 2012, p.1667]等があり、明確にならなかった。

<sup>11</sup> 新日本有限責任監査法人・前掲注9 55頁

2011年には、大企業のロビー活動などを受け、対象範囲がサブライセンス[ライセンサー(権利者：特許権等の実施・使用を許諾する者)からライセンスを受けたライセンシー(実施権者：特許権等の利用者)が第三者にそのライセンスを許諾できる権利]にも広げられる一方で、ライセンサーとライセンシーとの間に依存関係がある場合の濫用防止規定を導入するなど利用を制限する方向の改正も行われた。

## (2) 制度の概要

### ア 対象 I P

フランスの P B 税制の対象となる I P は、現在登録されている特許権(開発地及び登録地を問わない)、特許取得可能な発明及び特定の商業生産プロセス、すなわち、研究活動の成果に該当し、特許権を利用するために不可欠な生産プロセスが対象とされている。商標権、意匠権等は適用除外となっている。

外国登録のものも対象としているのは、フランスは研究開発拠点の誘致により雇用確保を図るとともに、国外へ企業が流出することを防止し、フランス企業が特許を資産として長期保有することに重点を置いて制度を創設しているからである。

特許取得可能な発明とは、法的に保護されていない発明で、企業が企業秘密保持又は企業戦略上の観点から発明を特許登録しないようなケースを想定している。「特許取得可能」とみなされるためには、発明は、定義上、新しいものであり、創意性を内包し、また商業利用の余地があるものでなくてはならない。

こうした潜在的権利が特許取得相当のものであるかどうかは、I P 関連法令の定めに従って企業自らが判断を行い、事後調査の際には研究者等の専門家と共同して調査を行うなどして、それらの専門家の判断結果を踏まえ税当局が適否を判断する。

なお、2011年1月1日以降、特許権や特許取得可能な発明に対する改良も本制度の対象範囲に含まれている。

### イ 適用要件及び適格所得の算出

P B 税制適用のためには、関係する I P の権利が企業の固定資産として計上され、他から取得した権利である場合には、2年間保有されていなくてはならない。

適格所得は、特許等の使用許諾(サブライセンス契約<sup>12</sup>を含む。)による純収益及び特許権の譲渡益に限られる。「純収益」とは、ライセンス契約による使用料収入と、ライセンス契約の運用に係る費用との差額である。運用に係る費用とは、特許権の維持費用、人件費等であり、他方で、研究費や減価償却費は除外される。

適格所得にはフランスの法人税の基本税率である 33.33%<sup>13</sup>に代えて 15%の軽減税率が適用されることとなる。一方、ライセンシーにおいては、使用料として支払った金額を損金算入できる。

また、濫用防止規定によりライセンサーとライセンシーとの間に依存関係<sup>14</sup>がある場合には、ライセンシーが支払う使用料に相当する経費は、基本税率が適用される法人の所得の計算上、全額控除することはできず、損金

<sup>12</sup> サブライセンス契約の純収益に対してサブライセンサーが軽減税率を適用するためには、次の条件が満たされる必要がある。

- ・本ライセンサーが P B 税制の軽減税率の適用を受けていないこと(つまり、サブライセンサー企業が優遇税制を適用される第一の企業となっていること)

- ・サブライセンサー企業は、契約が実体を伴っており、サブライセンス契約期間の全体にわたり当該契約が付加価値を生み出していること(黒字であること)を証明すること

<sup>13</sup> 一定の条件を満たす中小企業(売上高が 763 万ユーロ未満の企業)には 15%の軽減税率が適用される。ただし、税率 15%が適用されるのは課税対象利益のうち 3 万 8,120 ユーロまでである。

<sup>14</sup> 特定の企業が、相手方企業に対し、直接または間接に当該企業の資本または議決権の過半数を保有、もしくは当該企業に対し(実質的に)決定権を行使している場合。両者に直接の関係がなくても、双方の企業が第三者企業に依存している場合には依存関係が存在すると認定され得る。

算入額が15/33.33(45%)に制限されることとなる。ただし、当該ライセンサー企業が、特許権の利用には実体が伴っており、その利用が付加価値を生み出していること等を証明する場合はこの限りではない。

なお、譲渡益に関しては、譲渡元と譲渡先に依存関係がある場合には、PB税制は適用されず、基本税率で譲渡益課税が行われる。

損失については、適用される税率が同じ所得の範囲内で通算が行われるため、PB税制を適用する活動で生じた損失を基本税率が適用される通常所得と通算することはできない。サブライセンス契約で軽減税率を適用している企業の場合には、サブライセンス契約の損失が収益を上回る場合には、損失額は15/33.33(45%)を上限に一般所得と損益通算が可能とされている。

#### ウ 利用状況等

PB税制の適用対象者は、全企業(所得税の対象となる個人企業を含む。)である。適用は150社、5,000件程度で、利用者は特許申請件数に比例して伸びている。内訳は、特許取得技術の開発コストの問題など経済的理由から製薬会社などの大手企業の利用が中心となっている。

適用のある150社のうち1社で減収額の8割を占めているが、残りの者についても同様に制度の恩典は受けているので、特に問題視してはいない。

減収額は、次のように評価されている(表2)。

(表2)

年	減収額
2010	8億1千万ユーロ
2011	8億5千万ユーロ
2012	6億8千万ユーロ

(出所)2013年予算法案付属資料II

この額は企業関係の租税特別措置の減収額としては少ない方で、最大の租税特別措置

である研究開発税制の減収額は40~50億ユーロである。ちなみに法人税収は500億ユーロ程度である。

#### エ 国際協調

フランス経済財政省からは、EUの行動規範やBEPSプロジェクトでは、有害な税制への対応に関連してIP関連所得が他国に流出することが問題視され、特許の海外移転の偽装対策や特許の利用場所についての検討等が共通課題となっているとの認識が示された。

一方、フランスのPB税制の軽減税率は15%とPB税制導入国の中では高く、軽減税率が2%程度の国などもあることから、フランスの制度が有害というまでの認識はないようであった。

他国のPB税制の改正の動きにフランスのPB税制の改正が連動する可能性については、フランス財務監査総局から、本制度の存在意義、費用対効果について疑問が呈されており、政府としても2011年に一部制限を行う改正を行った。こうした状況を踏まえると減収額もそれほどではなく現状維持が現在の方針であるとのことである。また、同省によれば、更なる制限や廃止等の改正を行うことは、国外への特許流出のリスクを伴うので実施するつもりはないとのことであった。

#### 4 オランダのPB税制の概要

##### (1) 沿革

オランダは、2007年に議員立法によりPB税制を導入したが、利用が芳しくないため、政府主導で優遇措置を拡充する改正が行われ、2010年から現行制度が適用されている。

2007年のPB税制は、特許権のみを対象とし、対象所得に対し10%の軽減税率で課税されていた。また、大幅な税収減を防ぐために適用限度額が開発費の4倍までに設定されていた。2008年の改正では、特許権以外の一定のIPが適用対象に追加された。2010年の改



正では、軽減税率が10%から5%に引き下げられるとともに、開発費用の4倍までとされていた適用限度額を撤廃し、制度の名称もイノベーションボックス税制と改められた。

## (2) 制度の概要

### ア 対象 I P

P B 税制の対象 I P は、納税者が自己開発した特許権や、研究開発証明がある I P、植物品種権が対象範囲となる。商標、意匠、著作権、営業権には適用がない。

研究開発証明がある I P とは、特許権登録はされていないが政府による研究開発認定を受けた研究開発活動によって自己開発された I P である。研究開発証明は、技術革新のための研究開発活動を支援するための税制措置である W B S O<sup>15</sup> を適用するためになされる研究開発申請が行われ承認されていることを意味する。つまり、W B S O に基づく研究開発認定を受けていることが、特許権を付与されていない自己開発 I P が P B 税制の適用を受けるための前提条件とされている。

### イ 適用要件

#### (7) I P の所有要件

P B 税制は I P の所有者にのみ適用されるが、その判定は単に法的な所有だけではなく経済的所有が求められる。これは、所有者自身に I P 管理とリスク負担を求めるもので、具体的には、I P の管理、計画、予算策定、結果のレビュー、研究開発計画の範囲の決定等である。また、法的所有要件を満たさず、経済的所有のみ満たす I P であっても、研究

開発認定を受けていれば適用対象となる<sup>16</sup>。

#### (イ) I P の自己開発要件

P B 税制は、納税者自身が開発した I P にのみ適用され、国外国内のグループに関わらず購入したものは対象とならない。ただし、取得した I P について納税者自身が追加的な開発を行い新たな I P を創造する場合には適用がある。また、研究開発を受託する業者を利用することも可能である。

#### ウ 適格所得の算出

適格所得は、対象 I P の使用料のほか、組込使用料に係る所得及び I P の譲渡による所得である。

適格所得の算出は、移転価格税制<sup>17</sup>の手法が利用され、機能分析により税引前利益を適格所得に分配する。例えば、研究開発がその法人の主要な機能である場合には、残余利益分割法を適用することとなり、税引前利益から製造・販売等に係る経常的な機能に帰属する利益を除外し、さらに研究開発機能のうち経常的な機能部分が除外され、基幹的な機能部分が適格所得となる。小規模事業者にはこうした計算のハードルが高いため、利益の25% (2.5万ユーロを上限) を無条件に P B 税制適格の利益に帰属させる簡便法がある。

この適格所得のうち80%を控除し、残余の20%部分に標準税率25%が適用される。結果的に実効税率は5%となる。

#### エ 事前照会制度

オランダ税務当局は、投資環境整備の観点から税務に関する事前照会制度<sup>18</sup>を設けてお

<sup>15</sup> 研究開発要員に対する賃金の一定割合 (最初の20万ユーロまで: 38%、20万ユーロ超: 14%) を賃金税から控除する制度。また、W B S O に基づく認定を受けた研究開発を行う場合には、研究開発に要するコスト (研究開発関連賃金や外注費を除く。) の一定割合を課税ベースから控除 (54%) する R D A (Research and Development Allowance) も適用できる。数字はいずれも2013年のものである。

<sup>16</sup> 経済産業省産業技術環境局技術振興課『平成22年度海外主要国における研究開発税制及びパテント等からのロイヤルティ収入に係る優遇税制に関する動向調査』(2010)73頁参照

<sup>17</sup> 移転価格税制とは、海外の関連企業との間の取引を通じた所得の海外移転を防止するため、海外の関連企業との取引が、通常の取引価格 (独立企業間価格) で行われたものとみなして所得を計算し、課税する制度。この独立企業間価格の算定方法として残余利益分割法のほか、原価基準法など複数の方法が規定されている。

<sup>18</sup> 照会を担当する人員は40-50名

り、P B 税制についても事前照会の対象としている。P B 税制適用の可能性や適格所得の算出方法等については、納税者ごとに事情が異なることから、事後的な追加課税を回避するために利用されている。

照会の結果得られた事前確認には一定の傾向的なものはあるが一般化されて公表されるまでには至っていない。納税者には、その事前確認の内容を採用する義務はないが、その内容に沿って処理すれば事後的に追加課税を受けることはない。

また、事前確認が出るまでには1年程度を要するが、大法人の場合にはその間も何度も協議が行われる。事前確認が出るまでに1年以上かかる場合には、推定額で申告納税し、差額を精算することとなる。

#### オ 利用状況等

P B 税制の利用状況及び減収額は、2013年6月のデータによれば、次のとおりである(表3)。

(表3)

年	利用件数	減収額
2009	347 件	—
2010	936 件	3 億 4500 万ユーロ
2011	1,300 件	5 億 6700 万ユーロ

(出所)オランダ財務省からのヒアリング資料

2015年には制度の評価を公表する予定でヒアリング等も進められており、その結果が出るまで次の改正は待たれるとのことである。一方、納税者からは、適用要件の緩和や商標権等を対象範囲に含めることなどが要望されているが、政府としては、P B 税制は一定のI P について恩典を与えることによって、オランダでの研究開発を促進すること等を目的としており、対象を安易に拡充するという考えはないようである。

#### カ 国際協調

他国のP B 税制との関係についてオランダ財務省は、イギリスが2013年4月から適用

を開始し外資誘致に積極的だが、オランダの制度は最先端に行く内容となっており、他国と競争するつもりはなく、国内企業が革新的になれば自然と外国資本も入ってくると考えているとのことである。

また、B E P S との関係では、B E P S は行き過ぎたタックスプランニングを抑制するプロジェクトで、オランダのP B 税制は購入した特許に追加的な開発義務を課すなどの制限を設けており、そうした行き過ぎを促進するつもりはないとの見解であった。

## 5 ベルギーのP B 税制の概要

### (1) 沿革

P B 税制は、ベルギーにおける研究開発活動の促進やその成果としての特許権のベルギーにおける保有奨励を目的として2007年に導入された。

例えば、グループ企業などがI P を管理する事業体をベルギーに設置し、外国に所在する特許であってもベルギーに集約するようなインセンティブ効果を期待している。また、特許の法的所有だけではなく、製造機密やノウハウなど公表したくないものを特許として公開することなどを促す効果も期待されている。

さらに、ベルギー財務省によれば、リスボン戦略<sup>19</sup>のG D P 比3%を研究開発活動に使

<sup>19</sup> 2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会(E U サミット)で採択された。「これは、21世紀初頭の10年間において実現すべき欧州の発展を描いた戦略で、『2010年までには、より良い雇用をより多く創出し、社会的連帯を強化した上で、持続的な経済成長を達成しうる、世界中で最もダイナミック、かつ、競争力のある、知識基盤型経済を確立する』という目標が示された。3本柱の1つとして、研究開発の促進、起業支援、情報通信技術化促進などを通じた『知識社会への移行の準備』が示され、特に研究開発については、上記の目標を達成するためには不可欠な手段として、欧州研究領域(European Research Area 以下E R A とする。)の構築が提唱された」(大磯輝将「研究開発政策-新リスボン戦略とF P 7-」『拡大E U : 機構・政策・課題: 総合調査報告書』国立国会図書館(2007)226頁)

その後、リスボン戦略の主要目標の進捗が好ましくないことから、2005年に改訂が行われ、経済成長と雇用創出を優先課題とし、E U 全体の研究開発投資を2010年までにG D P の3%とするなどの見直しが行われている。

うべきという方針を踏まえ、公的部門と私的部門に 1.5%ずつ振り分けるとされており、PB税制もこの割合の計算対象となる措置に含まれるといった事情もあるとのことである。

## (2) 制度の概要

### ア 対象 I P

対象 I Pは、特許権のみであり、ノウハウ、商標、意匠等には適用がない。

### イ 適用要件<sup>20</sup>

#### (7) I Pの所有要件

PB税制は、ベルギー法人又は国内の研究開発施設で行われた研究開発活動の成果として当該法人等が所有する特許権に適用される。また、取得された特許については、取得後に更なる改良が必要とされている。

#### (4) I Pの開発・管理要件

研究開発はベルギー法人が所有する研究開発拠点で行われる必要があるが、当該法人に帰属すれば研究開発拠点が国外にある場合でもPB税制の適用を受けることができ、開発の委託も可能である。

ベルギー法人は、研究開発活動を実施し、監督することができる実態を備えている必要があり、研究開発拠点もその事業体の中で自律的に運営できる部門でなければならない。

### ウ 適格所得の算出<sup>21</sup>

適格所得は、特許権の使用料収入のほか、組込使用料であり、特許権の譲渡に関する所得は対象とならない。ただし、組込使用料については、独立企業間で取引したと仮定した場合に受領するであろう使用料の 80%が限度とされる。

適格所得の総額（ライセンス契約で利用し

ている特許の使用料や取得した特許の減価償却費は除かれる。)の 80%が控除され、残りの 20%部分のみ課税を受けることとなる。その場合の実効税率は 6.8%  $((1-0.8) \times \text{法人税率 } 33.99\%)$  となる。また、標準の法人税率が適用される 20%部分からは研究開発費用等の関連費用を控除できるため、その費用計上部分については 33.99%の税負担軽減効果があり、実効税率をさらに低くすることが可能である。

### エ 事前照会制度

外国人投資家に対しては様々な税制面、特に優遇措置の相談に応じ、ベルギーへの投資促進を図っている。相談後、納税者が特定の事案に関するベルギー税制の適用について事前確認を受けたい場合には、ルーリングコミッションに事前確認の取得を申請できる。

ルーリングコミッションは、申請を受けた特定のプロジェクトなどについて、税法の規定の適否等を判断し、法律上の予測可能性を高めている。ルーリングコミッションの決定は確定的なもので、調査官は事後調査の際もその決定を尊重して調査を行うため、法律の適用や解釈について議論になることはなく、事前決定に従った処理が行われている限り、追加的な税負担が生ずることはない。

事前確認の取得申請は、該当する取引を開始する以前になされるなどの条件があるが、申告期限まで（決算後 6 か月以内）であれば「事前」と取り扱うように弾力的に運用されているようである。

申請に対する回答は、正式申請から原則として 3 か月以内になされるが、取得した事前確認を利用するかどうかは任意とのことである。

### オ 利用状況等

PB税制の利用状況については、最新のデータではないが、導入翌年度の 2008 年から 2010 年までの数字は、(表 4) のとおりであ

<sup>20</sup> プライスウォーターハウスクーパス LLP 『欧州のпатентボックス税制[特許庁委託]』日本貿易振興機構デュッセルドルフ事務所 (2013) 11-13 頁及び村岡欣潤・岡田至康「各国のпатентボックス税制の概要」『租税研究 763号』租税研究協会 (2013) 340-343 頁参照

<sup>21</sup> 同上

る。

(表4) ベルギーのIP税制の利用状況

	2008年度	2009年度	2010年度
適用企業数	67社	75社	97社
・中小企業	48社(71.64%)	44社(58.67%)	57社(58.76%)
・大企業	19社(28.36%)	31社(41.33%)	40社(41.24%)
控除額	29,858千ユーロ	109,765千ユーロ	603,419千ユーロ
(うち大企業)	23,812千ユーロ	103,994千ユーロ	588,767千ユーロ
1社当たり控除額			
・中小企業	126千ユーロ	131千ユーロ	257千ユーロ
・大企業	1,253千ユーロ	3,355千ユーロ	14,719千ユーロ

※次のうち2つ以上該当すると大企業と判定される。ただし、①の要件を満たす場合にはそれだけで大企業と判定される。①50人以上雇用、②売上750万ユーロ以上、③総資産350万ユーロ以上  
(出所) ベルギー財務省資料を基に作成

適用企業数については、中小企業と大企業の比率は直近2年では大きな変化がないが、各年度の規模別の1社当たり控除額の推移を見ると大企業の利用の伸びが著しいことがわかる。

## カ 国際協調

優遇税制については、EU内での協定も遵守しながら行う必要があるが、直接税についてはEU指令には規定はなく、各国の主権に任されている。

BEPSとの関係では、OECDでの議論は大国同士の利害に偏りがちで、小国は従属的になり必ずしも賛同できない。ベネルクス3国のような小国はイギリス、フランス、ドイツ等とはマーケットの大きさが違うため、マーケットを奪われやすいという状況を踏まえれば、ニッチ分野に特化した政策も容認されてもよいはずで、公平な競争環境の確保の名の下に、行き過ぎた競争に加担する制度とみなして他国との差別化を図るべきではないという主張は必ずしも合理的ではないとの見解がベルギー財務省から示された。

## 6 アイルランドのPB税制の概要

### (1) 沿革

アイルランドのPB税制は、IP所得に対する優遇税率等を適用する方式のPB税制ではなく、IPの取得費用を損金算入できる制度として、2009年の財政法に基づき導入され、

同年5月から適用が開始されている。これは「アイルランドのスマート・エコノミーの構築」という政府の経済回復計画に沿ったもので、本制度により高品質の雇用を創出する可能性のあるIPの管理や実施を行う企業をアイルランドに定着させることを促進し、知識経済を発展させることを目的としている。すなわち、投資促進と雇用の確保がその趣旨である。

なお、同制度導入以前は1973年以来、適格特許の使用料に関連して生ずる所得を非課税(500万ユーロを上限<sup>22</sup>)とする規定があったが、2011年の財政法により、2010年10月以降廃止されている<sup>23</sup>。

## (2) 制度の概要

### ア 対象IP及び適用要件

本制度の適用対象となるIPは特許権のほか、著作権、商標、ノウハウなど広範囲にわたる。これらのうち一般に認められている会計実務においてIPとして認識されているもの又は法律上列挙されているIPに該当するものが適格IPとなる。さらに、その適格IPを単に保有しているだけではなく、そのIPが事業活動に利用されていることが必要である。

### イ 適格所得の算出等

適格IPの取得又は開発に係る費用は、適格IPを利用する関連活動<sup>24</sup>から生ずる所得から控除される。例えば、適格IPの取得費

<sup>22</sup> 導入当初の非課税措置は、アイルランド国内で研究開発が行われた特許に限り無制限に認められていたが、2006年にEC条約のサービス提供と営業地選択の自由の原則に反するとの指摘を受け、開発地の制限が撤廃されるとともに、非課税上限が設けられた。

<sup>23</sup> Taxes Consolidation Act 1997 Notes for Guidance (Finance (No. 2) Act 2013 Edition) Part7 pp. 46-48. (アイルランド歳入庁)

<sup>24</sup> 関連活動とは、次の活動とされている。

- ・本制度が適用される特定のIPの管理、開発又は実施から成る活動
- ・製品販売又は役務提供の価値の大部分が当該IPに由来して構成されることとなる活動
- ・当該IPの利用により製品又は役務の価値に貢献する活動

用は、一般の I P に対する通常の会計上の取扱いと同様に減価償却が行われ、費用計上される。ただし、15 年間で償却（最初の 14 年間は 7%、最後の 1 年は 2%）することも選択できる。

控除はその関連所得の 80%が上限とされ、その残額(20%)部分に対して、法人税率 12.5%が適用される。したがって、実効税率は 2.5% (20%×12.5%) となる。

適格 I P の取得費用等は同一分類の所得としか通算できないが、控除不足額は次年度以降に無期限に繰越して控除することが認められている。

なお、適格 I P を取得し事業に供されてから 10 年経過する前に譲渡した場合には、それまでの控除額（損金算入額）について、取戻し課税を受けることとなる。

#### ウ 事前照会制度

特定の I P が本制度の対象となるものであるかどうか、また、I P の開発等の含まれる活動が 12.5%の法人税率が適用される事業取引を構成するかどうか（事業適格性）<sup>25</sup>等については税務当局に事前照会することが可能である。

事前照会において、ある I P が適格 I P に該当するか否かの判断が難しい場合には大学教授などの専門家の判断を仰いでいるとのことである。また、事前照会は、その取引を法律等の規定に照らし合わせた場合の取扱いについて意見を述べるものであり、評価をするものではないため、評価額の適正性については、事後調査の際に確認されることとなる。

#### エ 利用状況と国際協調

P B 税制の利用は、製薬会社やソフトウェア会社、飲料産業等によるものが大半を占め

るようである。

また、アイルランド歳入庁は、同国の制度は損金算入を前提としたもので、他国の P B 税制とは差別化されていることや、法人税率が 12.5%と欧州で最も低い国に入り、実効税率ベースではさらに低くなることを合わせて考えると十分競争的で、外国企業の誘因にもなっていると思われるとのことであった。

B E P S プロジェクト等の議論は十分尊重していくつもりであるが、国内の雇用促進や外資導入の観点からは、優遇措置も必要で、バランスが重要であり、他国の租税政策を注視し、情報交換も行っていくとの考え方が示された。

<sup>25</sup> 事業適格性については、税務当局の慣行に照らして事前意見が述べられるが、その事象が実際に行われ事実関係が固まらなければ確実なものとはならない。仮にその取引が適格なものでない場合には、その活動から生ずる非事業（受動的）所得は 25%の税率で課税されることとなる。

(参考) 各国のPB税制の概要

	イギリス	フランス	オランダ	ベルギー	アイルランド
法人税率	21%(2014年)	33.33%	25%	33.99%	12.5%
実効税率	10%	15%	5%	6.8%	2.5%
優遇内容	税率10%になるように控除額を算出	軽減税率	IP所得の80%控除	IP所得の80%控除	IP取得費用をIP所得の80%まで控除可能
主な対象IP	特許権、追加保護証明、規則的データ保護、及び植物品種保護権	特許権、延長特許証明、特許取得可能発明、及び産業上の製造工程、植物品種保護証	特許権、研究開発(R&D)認定を受けたIP、植物品種権	特許権及び追加特許証明	特許権、意匠、商標権、ブランド名、ドメイン名、著作権、ソフトウェア、補完的保護証明書、植物育種家権、秘密工程、ノウハウ
主な要件	保有要件及び開発要件を満たしていること	フランスの納税者がIPを保有していること	法的・経済的所有要件及び自己開発要件を満たしていること(開発委託可)	ベルギー納税者が所有・開発・管理を行うこと(開発委託可)	納税者が事業活動においてIPの管理・開発・実施に能動的に関与していること
取得IP	認める、更に開発、積極管理される場合	認める、2年間以上保有しているものに限る	認める、更に自己開発される場合	認める、更に開発される場合	認める
対象収益	・使用料 ・組込使用料 ・売却益	・使用料 ・売却益	・使用料 ・組込使用料 ・売却益	・使用料 ・組込使用料(80%限度)	IPを利用する事業活動から得られる所得
対象所得	純所得	純所得	純所得	総所得(取得IPの償却費等は控除)	—
恩典の上限	なし	なし	なし	控除を税引前所得の100%に制限	10年以内に対象IPを譲渡した場合には、それまでの控除額(損金算入額)を取戻し課税
国外での研究開発(R&D)の実施	認める	認める	認める ・特許IP: オランダ納税者のリスクと負担で実施 ・R&D認定IP: R&Dの50%以上の国内実施及びオランダ事業体が開発の決定的な調整役を果たしている	認める、R&D拠点がベルギー事業体に帰属し自律的に運営されている場合	—
PB損失等の取扱い	無期限に繰り越し 関連所得と通算	関連所得の範囲内で通算	通常所得と通算し標準税率で課税。過年度に通算がある場合には軽減税率適用前に取戻し課税	通常損失として扱われ繰り越される。未使用のIP所得控除は繰り越されない	未使用のIP所得控除は無期限に繰越控除可能

(出所) 各国ヒアリング及び新日本有限責任監査法人『事業の中での知的財産権の貢献割合に関する調査研究報告書(平成26年2月)』平成25年度特許庁産業財産権制度問題調査研究報告書(2014)、Peter R. Merrill et al., *Is It Time for the United States To Consider the Patent Box?*, 134 Tax Notes, 2012、村岡欣潤・岡田至康「各国のパテントボックス税制の概要」『租税研究763号』租税研究協会(2013)、本庄資「パテント・ボックスはタックス・ヘイブンか」『オブショア・タックス・ヘイブンをめぐる国際課税』(租税研究756号)日本租税研究協会(2012)等を基に作成

## Ⅱ 我が国への導入に向けた課題

以下では、我が国のIP環境の現状を確認するとともに、我が国へのPB税制導入に向けた課題について若干の考察を試みたい。

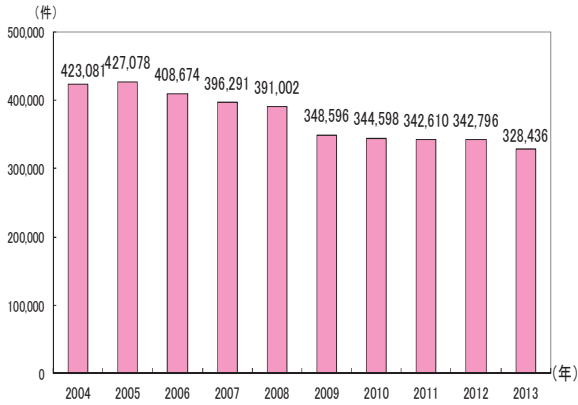
### 1 内外の特許出願状況

特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」(以下「年次報告 2014」という。)では、知的財産権をめぐる環境変化として、企業活動のグローバル化の加速を指摘している。中国をはじめとするアジアやアフリカ地域の市場発展・拡大が見込まれ、特許として守るべき技術は、我が国での権利化だけでは不十分であり海外での権利化も必須となるとの認識である。

#### (1) 我が国における特許出願状況

我が国への特許出願件数は、毎年 40 万件を超える高い水準で推移してきたが、2006 年以降は漸減傾向となり、近年は 30 万件台前半で低迷している(図2)。

(図2) 特許出願件数の推移



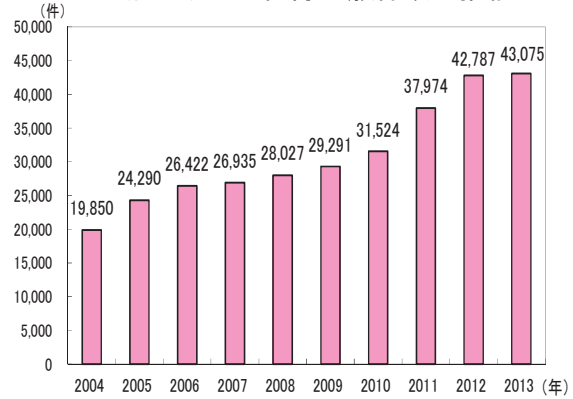
(備考) 特許出願件数には国内移行したPCT国際出願を含む。  
(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

一方、我が国特許庁を受理官庁とした特許協力条約に基づく国際特許出願(PCT国際出願<sup>26</sup>)の件数は、増加傾向を示しており、2013年は前年比0.7%増の43,075件、過去

<sup>26</sup> 特許協力条約(PCT: Patent Cooperation Treaty)に基づく国際出願。一つの出願願書を条約に従って提出することにより、PCT加盟国である全ての国に同時に提出したと同じ効果を与える出願制度となっている。

10年間で約2.2倍に増加している(図3)。

(図3) PCT国際出願件数の推移



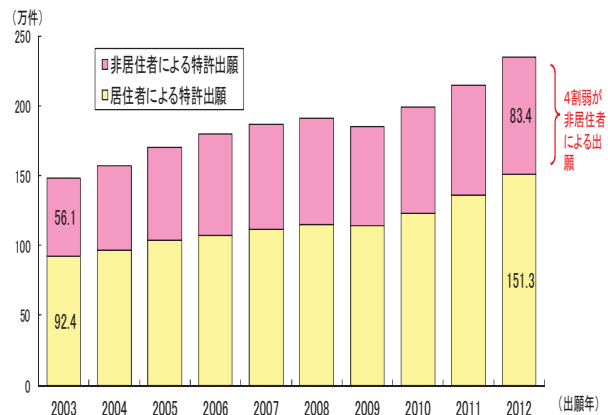
(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

この背景について「年次報告 2014」は、「研究開発や企業活動のグローバル化が大きく進展し、更なるイノベーションと企業収益の増進を図るため、海外を含む知的財産戦略の重要性が一層増しており、かつての国内偏重の出願構造から、PCT国際出願の増加傾向や量から質への出願の厳選が進んでいることなどが考えられる」と分析している。

#### (2) 世界の特許出願状況

世界の特許出願件数は、2003年から10年間で1.6倍に増加している(図4)。また、世界のPCT国際出願件数も増加傾向にある(図5)。

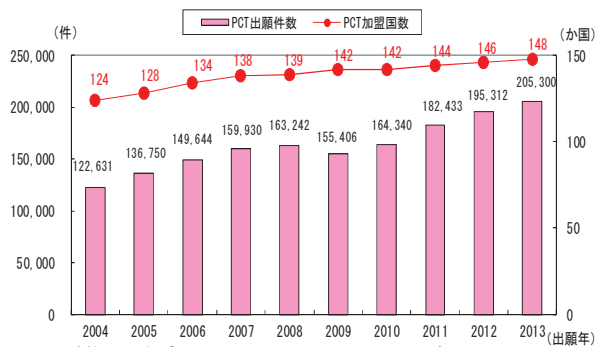
(図4) 世界の特許出願件数



(備考) PCT国際出願に基づくPCT国内移行件数を含む。  
(資料) WIPO IP Statistics Data Centerを基に特許庁作成

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

(図5) PCT加盟国数及びPCT国際出願件数の推移



(資料) WIPO ウェブサイト、WIPO Statistics on the PCT System、及びWIPO  
プレスリリース(PR/2014/755)を基に特許庁作成(2013年は速報値)

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

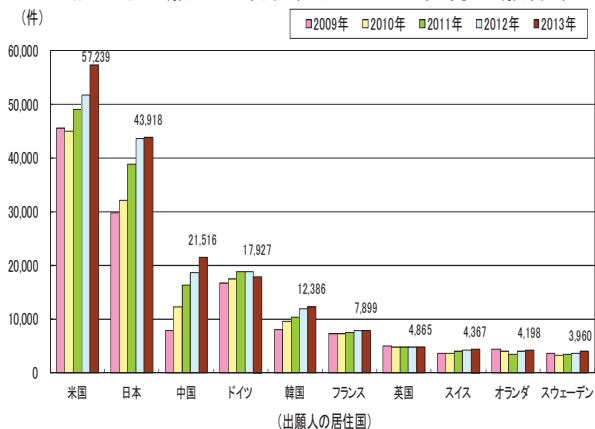
こうした世界規模での特許出願件数の増加やPCT国際出願件数の増加について「年次報告 2014」は、「企業活動のグローバル化に加え、世界全体でのIPの保護意識や保護水準が着実に高まってきたことの現れと考えられる」としている。

グローバルなIP活動の重要性の認識の高まりに比例して、研究開発税制やPB税制が、研究開発拠点の立地、成果としてのIPの管理やIP関連所得の帰属先などの選択に与える影響も大きくなるものと思われる。

### (3) 出願人の居住国別の特許出願状況

出願人の居住国別のPCT国際出願状況を見ると、我が国居住出願人の出願件数は、既にPB税制を導入している欧州諸国の出願件数を大きく上回っており、依然として我が国はIP立国であるといえよう(図6)。

(図6) 出願人の居住国別のPCT国際出願件数



(備考) 各年の出願件数は国際出願日によるものであり、居住国は筆頭出願人の居住国である。

(資料) WIPO Statistics on the PCT System、及びWIPO プレスリリース(PR/2014/755)を基に特許庁作成(2013年は速報値)

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

## 2 PB税制導入の目的

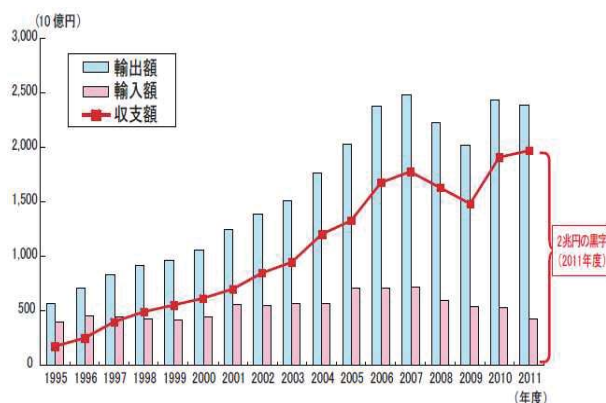
### (1) 我が国のIP活動とPB税制

PB税制の導入目的を明確にすることは制度設計の具体化のために重要であるが、PB税制導入の目的や意義を検討する上での参考とするため、まず、我が国企業の国内外におけるIP活動の現状や特徴を挙げてみたい。

#### ア グローバルイノベーションサイクルとの関係

「年次報告 2014」によれば、経済のグローバル化や我が国企業のグローバル展開が進展する中で、IP活動の国際取引も活発化し、2011年度の我が国の技術貿易<sup>27</sup>収支は約2兆円の黒字を計上していると指摘している(図7)。

(図7) 我が国の技術貿易の推移



※ 技術貿易：特許、実用新案、技術上のノウハウ等における実施許諾等という形での取引。

(資料) 総務省統計局「科学技術研究調査報告」を基に特許庁作成

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2013年版」

また、「今後、我が国企業が新興国も含めたグローバル展開を加速する中で、高い技術力に基づく知的財産の活用(ライセンス、権利行使等)により収益を確保し、得られた収益を研究開発に再投資することで、更なるイノベーションを巻き起こす<sup>28</sup>」という、「グローバルイノベーションサイクル」を促進することが期待されるとしつつ、一方で、「我が国の現在

<sup>27</sup> 諸外国との間における特許権、ノウハウの提供や技術指導等、技術の提供又は受入れ

<sup>28</sup> 特許庁『特許行政年次報告書 2014年版』233頁

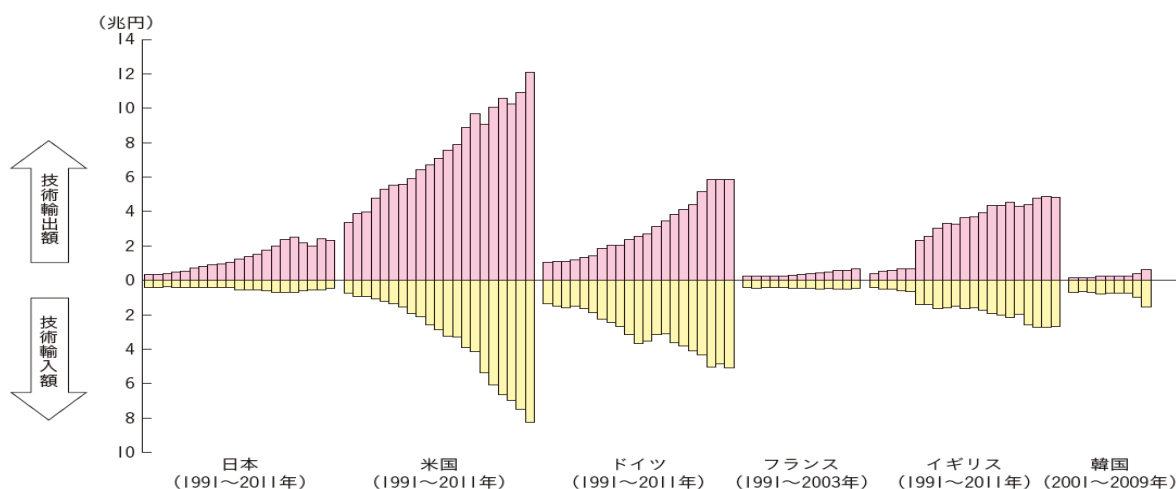


の技術貿易額の規模は欧米と比べると依然小さく、米国の約20年前に及ばぬ水準である<sup>29)</sup>と指摘している(図8)。

さらに、日本の技術貿易収支の内訳をみると、その約70%が日本企業の海外現地法人(子会社)からの特許権使用料等の収入で、第三者からの技術貿易黒字幅も大きい米国とは収益構造が異なっており(図9)、海外子会社のみならず、第三者を活用して使用料等収入を獲得することも競争力を高めるモデルとして重要と認識されると指摘している<sup>30)</sup>。

このようなグローバルイノベーションサイクルや我が国企業の知財収益の構造改革という考え方に対し、IP関連収益に優遇措置を与えるPB税制の導入は、税負担軽減を通じて研究開発へ再投資する資金を増やしたり、第三者からのIP収益を獲得する収益構造への転換を促進したりする措置としての意義を見出すことが可能であろう。

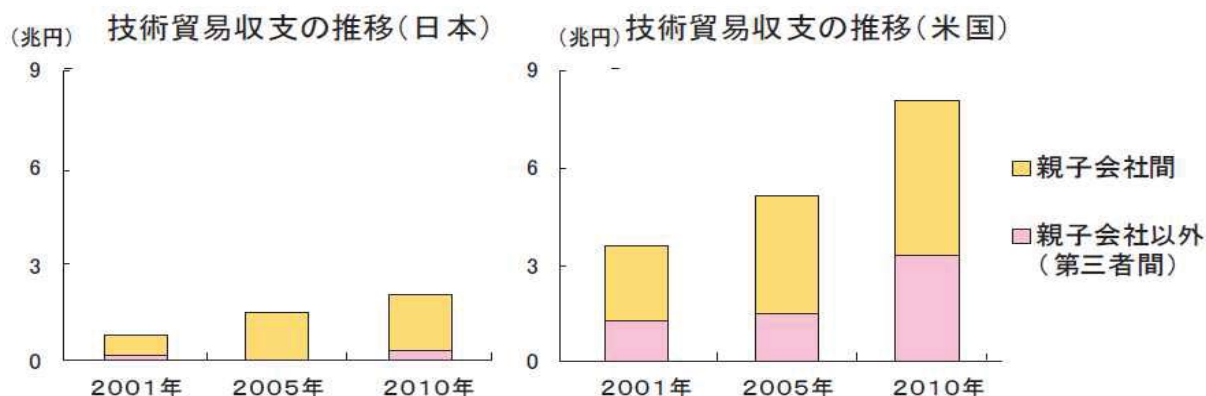
(図8) 主要国の技術貿易額の推移



(資料)文部科学省科学技術政策研究所「科学技術指標2013」  
※円への換算はOECD購買力平価による。

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2014年版」

(図9) 日米技術貿易収支の比較



(資料)「科学技術指標2012」及び「科学技術指標2011」を基に特許庁作成

(出所) 特許庁「特許行政年次報告書 2013年版」

<sup>29)</sup> 同上

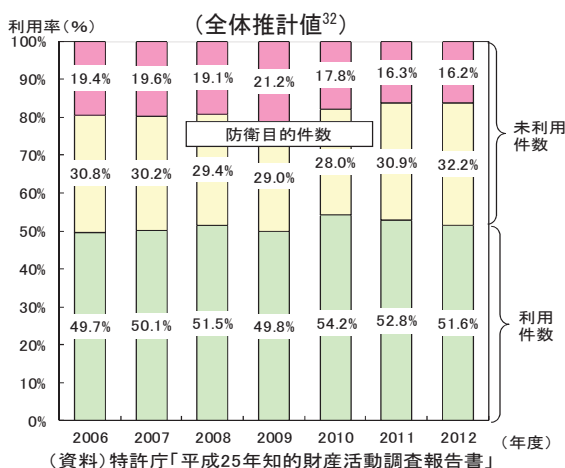
<sup>30)</sup> 特許庁『特許行政年次報告書 2013年版』74頁参照

## イ 我が国企業等におけるIPの利用状況との関係

特許庁「平成25年知的財産活動調査報告書」によれば、我が国企業等における知的財産権の利用率（利用件数<sup>31</sup>/所有件数）は、業種によって異なるものの、全体の利用率は2012年度は51.6%となり、2006年度から50%前後で推移している（図10）。

PB税制はこうした未利用分を活用し、新たな収益源確保へのインセンティブを与えることでグローバルイノベーションサイクルに貢献できる可能性があると思われる。

（図10）国内における特許権利用率の推移



## ウ ライセンス供与によるIP活用との関係

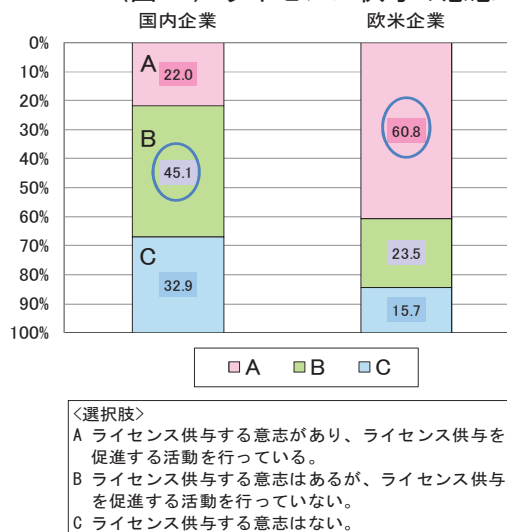
特許庁「特許行政年次報告書 2013年版」では、ライセンス供与によるIP活用について、ライセンス供与が馴染まない業種・業態もあるとしつつ、ライセンス供与の意思があっても、我が国企業は欧米企業に比べて積極的に供与促進活動を行っていない傾向があるとし

<sup>31</sup> 権利所有件数のうち「自社実施件数」及び、「他社への実施許諾件数」のいわゆる積極的な利用件数の合計である。なお、未利用件数とは自社実施も他社への実施許諾も行っていない権利であり、防衛目的権利及び開放可能な権利（相手先企業を問わず、ライセンス契約により他社へ実施許諾が可能な権利）を含む。

<sup>32</sup> 全体推計値は、母集団を業種別・出願件数階級に層化し、各層の推計元標本についての集計結果を標本数で除し、母集団数を乗じることによって算出されている。

ている<sup>33</sup>（図11）。

（図11）ライセンス供与の意思



（資料）平成24年度 特許庁知的財産国際権利化戦略推進事業「報告書」  
（出所）特許庁「特許行政年次報告書 2013年版」

また、我が国企業が金銭的なライセンス供与に消極的な理由の一つとして、自社実施しない特許を保持してライセンス供与するよりも権利放棄した方が費用対効果が大きいといった理由があるとの考えが示されている<sup>34</sup>。

PB税制が導入され、ライセンス供与収入の税負担が軽減されれば、費用対効果も改善すると見込まれることから積極的なライセンス供与活動を行う意思を醸成する一助になる可能性があると思われる。

## （2）PB税制と日本企業の現状

### ア 利用事例

PB税制を有する欧州の国々に研究開発拠点を有する日系企業は一定数存在するが、そのうちPB税制を利用している法人は現地で長年製造や開発活動を行っている企業や買収先が研究開発を行っていたという事例が多いようである<sup>35</sup>。

一方、日系企業の現地製造工場がPB税制

<sup>33</sup> 特許庁・前掲注30 80頁参照

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> ジェトロ現地事務所からのヒアリングによる。

を一つの契機として研究開発拠点に成長し、本社で一元管理していた特許所有権の一部を現地に移転したという事例もある<sup>36</sup>。

### イ 日本企業の特徴

国内製造業や情報通信業を中心とした上場企業及び海外進出企業から抽出した企業の経営企画部門へのアンケート調査<sup>37</sup>によれば、P B税制を知らないと回答した企業が42%あり、全体としての認知度はあまり高いとはいえない。しかし、既に海外に進出している企業やこれから投資計画がある企業においては認知度が高いという結果が出ている。

また、P B税制の活用の有無と活用の検討状況については、進出国でP B税制を活用している企業はイギリス、オランダ、ルクセンブルクで各1社である。また、P B税制の活用を検討している企業は1～2割程度存在している。

東京の会計事務所によれば、日系企業は海外のP B税制についてある程度関心があるものの、利用に至るケースは少ないようである。その理由については、①外国企業に比べ節税利益を享受するために海外進出することを経営者に促すほど株主の利益追求圧力が強くないこと、②事業部制が強く、組織構造を大幅に変更してまで国外で税メリットを享受しようとするインセンティブに乏しいこと、③日本企業は中央集権的でI Pの創出や管理に関しても日本国内で行いたいという意識や企業風土、納税は美德であるという経営者気質が残っていること、④その他様々なコストを考慮するとメリットが少ないと考えること等が指摘された。

政府の「知的財産政策に関する基本方針」(2013年6月7日閣議決定。以下「I P基本方針」という。)においては、中小・ベンチャ

ー企業のI P活動がイノベーションひいては日本経済の活性化にも重要であると認識されている。しかし、特許庁の「中小企業の知的財産活動に関する基本調査報告書」(2014)によれば、中小企業は販売活動や開発活動を重要な活動と位置付けている割合が50%を超えるが、I P活動については20%にも満たない。また、I P活動に関する人材・情報・時間が不足していると挙げる中小企業の割合が高く、このうち小規模事業者にあつては、資金不足を挙げる割合が顕著に高い。これらが課題となって中小企業ではI P活動に関する意識が低い企業が多いと分析している。

### (3) 我が国におけるP B税制導入目的

P B税制の導入目的をあえて分けるとすれば、消極的な動機と積極的な動機に分けられよう。前者は、研究開発拠点を海外に移転するなど自国企業の移転やI Pの国外流出を防止し、国内での開発や雇用を維持・創出するといった、いわば防衛的な意義を重視するものである。後者は、P B税制を高付加価値産業を誘致し、雇用創出や研究開発の成果物であるI Pの創出・活用による経済成長につなげるためのツールの一つとしての意義を重視するものである。もちろん、両方を志向する考え方もあろうが、導入国を取り巻く様々な環境や導入時期の違いにより差異が生じよう。

内外の特許出願状況や我が国企業の国内外におけるI P活動の現状に係る特徴を踏まえると、我が国のP B税制は、保有するI PやI Pを創造する企業が国外に流出することを防止し、国内の雇用やイノベーションを促進することを主眼とする防衛面に重点を置いた制度としての導入を念頭に構築する方が我が国の現状と馴染むのではなかろうか。海外からの直接投資の増加も目的の一つとすべきであろうが、諸外国に比べ法人税率に格差があることや、税以外のビジネス環境等がP B

<sup>36</sup> 『日本経済新聞』(2013.6.29)

<sup>37</sup> 新日本有限責任監査法人・前掲注9 102-103頁

税制の先行導入国との間で格差があることを考慮すると、海外からの直接投資の増加をP B税制のみに期待するというのは副次的な効果と位置付けるべきと思われる。

### 3 今後の課題

P B税制の導入には様々な効果を期待したり、意義を見い出したりすることができるが、その実現のためには、次のような論点について検討し対処していく必要がある。

#### (1) 制度設計上の課題

租税制度において、簡素性は基本的に要請される要素の1つとして重要である。P B税制においても同様であり、租税回避を防止しつつ、徴税コストを抑え、納税者の納税手続の負担を軽減し、使い勝手の良い制度を構築する必要がある。

P B税制では、対象とするI Pの範囲の限定やI P所得の抽出が複雑になりがちである。例えば、I Pの範囲については、法的な権利を取得していないI Pを対象とする場合には、その適格性の判断には開発の関与度合いなど恣意的な要素が含まれ、リスクが大きい。また、I P所得の抽出については、いわゆる組込使用料が対象所得となる場合には、製品売上のうちI Pの貢献部分を抽出せねばならない。

イギリスのP B税制では、適格所得を抽出するまで7段階の計算手続が規定されている。その過程において小規模法人には定率の控除を認めるなど簡便化を意識して設計されていると考えられる部分もあるが、小規模法人が自力で計算を行うには負担が多く、イギリスの国内法人の利用が少ない原因ともいわれている。

我が国においては、2013年の内国人の特許出願件数に占める中小企業<sup>38</sup>の割合は12%に

<sup>38</sup> 出願件数のデータは特許庁が保有する、中小企業基本法

すぎない<sup>39</sup>が、「I P基本方針」では、中小・ベンチャー企業等への知的マネジメント強化支援が施策の柱として掲げられ、中小・ベンチャー企業は、革新的な技術の創造及び地域経済の担い手として、その事業活動の活性化は日本経済の成長と発展のために必要不可欠であるとしている。これを踏まえれば、P B税制も中小・ベンチャー企業の利用促進に配慮した制度設計をすべきであろう。

マイケル・グレーツ (Michael J. Graetz) 教授らによる技術革新と租税政策に関する論文<sup>40</sup> (以下「グレーツ論文」という。)によれば、P B税制設計上の課題の一つとして、I Pに帰すべき所得を特定するために通常の所得を控除する必要があるが、I P所得の範囲が各国で異なることは意味ある国際比較を困難とし、課税の空白や二重課税を引き起こす可能性があることが指摘されている。

国際的なP B税制の相違に基づく課税の空白や二重課税を我が国の努力だけで解消することには限界がある。対象となるI Pを法的所有権のある特許に絞り込んだり、対象所得を使用料のみに限定したりするなど適用範囲を最小限にする制度設計により、制度の複雑化を緩和するとともに、租税回避の防止がある程度可能となろう。ただし、制度の利便性との均衡にも留意が必要と思われる。

イギリスでは、P B税制の創設表明から約1年間にわたり、P B税制の制度設計について企業や租税実務家及び各種団体に複数回のコンサルテーションを行い広く意見募集してから法案化している。このような事例も制度

第2条第1項において定義されている中小企業の特許、実用新案、意匠、商標、PCT国際出願及び商標国際登録出願データ(法人)と、民間の信用調査会社が保有する企業データをクロス集計させて特許庁が推計したものである。

<sup>39</sup> 特許庁・前掲注28 51頁

<sup>40</sup> Michael J. Graetz and Rachael Doud, *Technological Innovation, International Competition, and the Challenges of International Income Taxation*, 113 Columbia Law Review, March 2013, p. 409. 参照

設計の進め方として参考となろう。

## (2) 導入効果

P B 税制の先行導入国においては、P B 税制が研究開発拠点の数や雇用の増加、あるいは特許出願件数の増加<sup>41</sup>等にどの程度貢献しているかは明白ではない。

「グレーツ論文」及びその紹介論文<sup>42</sup>によれば、P B 税制は比較的新しい制度であり、有効性を判定するには、既存のデータはあまりに限られていることを指摘しつつ、既存文献やP B 税制の経済効果に関する実証研究を挙げ、P B 税制導入の目的が国内での技術革新に置かれている場合には、その有効性が疑われるとしている。その理由は、P B 税制はI P 所有とI P 所得の立地に影響するよう見えはするものの、I P 所有権が容易に移転可能であることから、I P 創出の基になる研究開発が同じ国で行われるとは限らず、P B 税制導入国における技術革新活動の有意な増加を伴わないかもしれないからである。

これは、欧州では条約によりEU加盟国のP B 税制は、特許取得の基になった研究開発が生じた国だけに適用範囲を限定することができないという事情が関係する。このEUの取扱いは、I P 所有権を極めて可動性の高いものとし、国内における研究開発や製造その他の生産活動をP B 税制が実際に確実に促進するようにすることを困難にしていると指摘している<sup>43</sup>。

<sup>41</sup> 例えば、イギリス財務省からのヒアリングでは、P B 税制の発表後の2011年から2012年の間に特許出願が4%増加し、内訳としてはイギリス国内企業より外国企業によるものの方が多いとの説明があった。ただし、増加に対するP B 税制の寄与度については、様々な要素があり不明とのことであった。

<sup>42</sup> 増井良啓「Graetz 教授らによる技術革新と国際課税に関する論文を読む」『租税研究762号』日本租税研究協会(2013)283頁参照

<sup>43</sup> 本庄資「パテント・ボックスはタックス・ヘイブンか」『オフショア・タックス・ヘイブンをめぐる国際課税』(租税研究756号)日本租税研究協会(2012)233-234頁は、「パテント・ボックスを有するがR&D やイノベーション

我が国は当然ながらEU条約の規制を受けないのであるから、国内の研究開発に基づくI P 所得に限定してP B 税制を適用することとし、開発とI P 所得の発生場所との因果関係を維持しようとする制度設計をすれば、上述のような懸念を軽減できる可能性はあると思われる。しかし、既に研究開発地を問わないP B 税制が存在することを踏まえると、そのような制度設計のP B 税制がどの程度選択され国内でのイノベーションやそのスピルオーバー効果をもたらすのかは不透明である。

## (3) 執行上の課題

上記I 欧州5か国の制度概要で紹介したように、各国ともP B 税制の適用に関し事前照会に依拠している。イギリスでは、CRMという相談官が個別企業の相談を担当し、概ね1か月以内には何らかの回答が得られる。それらの照会の結果については公表されないので透明性の観点からは批判がある。事前照会で得られた事例については、会計事務所の内部で共有されるため、会計事務所などのアドバイザーがP B 税制の執行において果たす役割は大きいといえよう。

しかし、P B 税制の内容が、専門家のサポートが必須になるほど複雑なものとなる場合には、必ずしもそのコストを負担できるとは限らない中小企業には利用が広がらないことが懸念される<sup>44</sup>。

我が国国税庁も事前照会制度を有し、照会文書受付後、おおむね1か月以内に、それまでの検討状況から見た文書回答の可能性、処理の時期の見通し等を口頭で説明するとされ

ン商業化・製品化のロケーションを国内に限定しない国は、パテント・ボックス制度のすべてのベネフィットを確保することができなくなる」と指摘している。

<sup>44</sup> 経済産業省の資料においても、P B 税制について、I P ごとの収益算定に係る実務コストが高いのではないかと懸念や「事前認定スキーム」の要否等が論点・課題として挙げられている。(産業構造審議会産業技術分科会第36回研究開発小委員会資料5(平成24年1月)11頁)

ている。公表は、原則として、回答後2か月以内に行う（事前照会者からの申出により1年以内の期間、公表の延期が可能）とされている。

P B 税制の適用の可否や適用後の所得計算など様々な場面で難しい判断が伴う。納税者からの照会に対しては、迅速に回答して納税者の事業機会を逸しないようにするとともに、事後の調査においては、納税者側が行ったP B 税制の適用状況を適切かつ公平に評価することができるように、納税者に文書化を義務付ける一方で、税務当局は人員の確保及び育成、調査技術の開発、さらには特許庁など関係機関との連携といった適正執行の担保を可能とする準備を十分に整える必要があろう。また、適用に当たってのガイドラインなどを作成・更新し、適時・適切に納税者への周知を図ることも重要である。

#### (4) 日本企業の課題

P B 税制と日本企業の関わりについては、上記Ⅱ 2 (2)において、日本企業のP B 税制の利用や認知度が高くないことや日本企業特有の組織環境や企業意識の存在がP B 税制の利用を慎重にさせている可能性があること、さらには中小企業のI P 活動に対する意識が低いことに言及した。これらの現状に対し、次のような課題が指摘できよう。

P B 税制利用に関する意識について、前出のアンケート調査<sup>45</sup>が、P B 税制を今後も活用する予定がない企業に対して、想定される課題を聞いたところ、研究開発拠点の本体以外への設置を考えていないという回答のほか、I P が日本に集中しているため法務、税務上の課題があることや、進出先拠点ではI P を保有していないこと、I P メインテナンス費用の増大などのI P 管理に関する意見があっ

たことが報告されている。

ロンドンの会計事務所によれば、イギリスでは、日系の医薬関連企業や日系企業が買収した現地会社はP B 税制について検討中のところもあるようであるが、現段階では様子見という法人も多く、P B 税制を適用している事例は少ないようである。また、イギリスのP B 税制では、イギリス国内で開発されたI P でない場合には、追加的な開発や積極的な管理をする必要がある。日系企業はI P 自体は本社が保有したままイギリス現地法人に貸し出す形態が多く、現地での管理要件を満たす必要が生ずる。しかし、現地企業が本社並みのI P 管理能力を有しない場合には、権限移譲するために組織変更を伴うこととなり、適用のハードルが高いものとなる。また、組織として、I P 部門と経理部門の協力も必要となるが、そのような連携をどの程度取れるかも重要なポイントとなることである。

また、日本企業特有の組織環境や企業意識については、近年、コーポレートガバナンスの観点から社外役員の導入や株主利益を重視した経営への転換が図られるようになってきていることから、日本企業の考え方も今後変容していく可能性もあるものと考えられる。

このように日本企業が海外のP B 税制を利用するためには、I P 管理の在り方を再構築する必要があることや、日本国内でI P 創出やその管理を行いたいという意識が強いことは、視点を変えれば、海外よりも手軽に利用できる日本版P B 税制導入への潜在的需要があることを示していると解釈することも可能ではなかろうか。

中小企業のI P 活動については、関連する人材・情報・時間が不足しており、小規模事業者は資金不足の問題が大きいと分析されている。これを踏まえるとP B 税制が広く活用されるためには、中小企業のI P 活動における権利化や収益獲得に結び付けるための支援

<sup>45</sup> 新日本有限責任監査法人・掲掲注9 103頁

を十分に行うことも重要な施策となろう。

#### (5) 研究開発税制とP B税制との関連

研究開発税制は、研究開発の成功・失敗にかかわらず研究開発コストを減少せしめ、イノベーションの入口段階で恩典を与える。一方、P B税制は研究開発の失敗のリスクを補てんしない代わりに成功した場合に、その出口（活用）段階で恩典を与えるものであり、P B税制を措置することは、研究開発の誘因効果をさらに高める可能性がある。しかし、研究開発税制の効果については、実証研究によれば、研究開発税制が研究開発支出や関連従業員数の増加に対し費用効率的であるかどうかは未確定との指摘がある<sup>46</sup>。また、研究開発税制は、法人関係租税特別措置として最も減収額も大きい。一方で、課税ベースを拡大し法人実効税率を引き下げるという法人税改革が進行中であり、研究開発税制も見直し対象となっている<sup>47</sup>。このような状況下でP B税制を導入する場合には、研究開発税制を縮小して減収額を抑えるとともに、高い収益性が期待できるイノベーションへの投資促進とその成果の商業化を重視することに政策目的を変更するなど、費用対効果のバランスと目的の明確化が重要になるとと思われる。

この他、P B税制の課題として、研究開発から生ずるスピルオーバー効果の規模や範囲にかかわらず、研究開発に成功した企業のみがP B税制の恩恵を享受すること、研究開発税制とP B税制を併用すると実効税率がマイナスになる可能性があることが指摘されている<sup>48</sup>。

前者については、グレーツ教授らは、事後的に見れば、研究開発が成功した結果として獲得されたI Pの収益性が高いものであるほどP B税制の恩典の必要性は乏しいものとなるとしている<sup>49</sup>。後者の指摘も踏まえると、研究開発税制とP B税制との相互作用も考慮しながらの恩典付与の程度（優遇の対象範囲、軽減度合や適用要件の厳格性等）を判断することが重要であることがより強く意識される。

#### (6) C F C税制とP B税制との関連

P B税制と他の税制措置との関連では、外国子会社合算税制、いわゆるタックス・ヘイブン（Controlled Foreign Company）税制（以下「C F C税制」という。）<sup>50</sup>の適用の有無や整備の必要性にも留意する必要がある。

C F C税制は、外国子会社の現地での税負担が著しく低い場合に発動される。この場合の著しく低いかどうかを判定する税率（トリガー税率）は20%以下と規定されている。

例えば、イギリスの法人税率は、2015年4月以降20%に引き下げられるため、我が国のC F C税制が改正されない限り、イギリスは軽課税国としてC F C税制の発動対象国となりP B税制の利用を含め日系企業の海外戦略に影響を及ぼす。

また、20%以下であるか否かの税負担割合は、当該対象となる外国子会社に対して課された外国法人税額が同子会社の所得金額に占める割合として計算される。この分母の所得金額には、非課税所得を加算することとされているが、P B税制により課税を受けない所得部分がこれに含まれるか否かについては明

<sup>46</sup> 増井・前掲注42 277頁

<sup>47</sup> 税制調査会「法人税の改革について」（平成26年6月）参照。なお、試験研究税制の減収見込額は、「租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書」（平成24年度）を基にした試算（実績推計）によれば、3,952億円とされている（2014年4月14日税制調査会法人課税ディスカッショングループ提出資料）。

<sup>48</sup> Graetz and Doud・前掲注40及び増井・前掲注42

<sup>49</sup> Graetz and Doud・前掲注40

<sup>50</sup> 我が国の内国法人等が、税負担の著しく低い外国子会社等を通じて国際取引を行うことによって、直接国際取引した場合より税負担を不当に軽減・回避する行為に対処するため、一定の税負担の水準（20%）以下の外国子会社等の所得に相当する金額について、内国法人等の所得とみなし、それを合算して課税する制度。

確ではない。

さらに、CFC税制は適用除外要件を満たす場合には発動されない。その要件の1つとして事業基準がある。これを満たすためには、外国子会社の主たる事業が特許等の工業所有権の提供等でないことが必要とされ、単にIPを保有して他社にライセンスし、使用料を得ているだけでは「事業基準」を満たせない可能性がある。そのため外国子会社自体が当該IPを用いた製造活動を現地で行うなどの進出形態を採る必要があると思われる。

しかしながら、適用除外要件を満たした場合でも、外国子会社に資産性所得（資産を運用することにより生ずる所得）がある場合にはその資産性所得が合算課税の対象となる<sup>51</sup>。特許権等の使用料は資産性所得とされており、PB税制上の特許権の使用料は合算対象となり、PB税制の利用インセンティブを減ずることとなる。

ただし、この特許権等に係る資産性所得にも次の除外規定が存在し、PB税制のIP所得がこれらに該当するか否かの判断が必要となる。

- ・当該外国子会社が自ら研究開発を主として行った場合の成果に係る特許権等の使用料（「自ら研究開発」には、他社に研究開発を委託したものであっても、自ら研究開発の企画、立案、委託先への開発方針の指示、費用及びリスク負担を負うものはこれに該当する。）
- ・当該外国子会社が対価を支払って取得した特許権等で事業の用に供している場合の使用料
- ・当該外国会社が対価を支払って使用許諾を受けた特許権等で事業の用に供している

<sup>51</sup> 当該外国子会社の所得のうち内国法人の所有する部分に対応する金額が5%相当額以下である場合又は当該外国子会社の資産性所得に係る収入金額が1,000万円以下である場合には合算課税の対象とはならない。

場合の使用料

このように諸外国のPB税制の利用には、我が国のCFC税制との関連において検討すべき項目が複数存在している。

また、PB税制は国内への租税誘因措置として働き、CFC税制は海外の租税誘因措置の利用を制限する措置として働く。それぞれの制度の政策目的の要請や企業行動に与える影響等を勘案しながら、最終的には我が国の国益をいかにして確保するかという点を踏まえて両制度のバランスをとることが重要となる。

## (7) 国際的な税制の調和との関係

BEPSプロジェクトの議論では、PB税制は明示的に取り上げられてはいない。しかし、東京の会計事務所によれば、PB税制の利用のされ方として、米国では研究開発段階で研究開発控除を受け、IP取得後は海外にIPを移転してPB税制の適用を受ける事例や、本国の研究開発拠点は温存したまま形式的にイギリスに開発拠点を設置し、本国の研究開発拠点に委託研究としてコア部分の開発を引き続き行わせ、イギリスには費用負担を割り振るとともに、IP所得もイギリスに移転するというスキームがあるとのことである。こうした所得移転や費用配分で節税することについては批判もある。

また、2013年10月、EUの「企業税制に関する行動綱領委員会税制調和部会」がイギリスのPB税制を有害税制と結論付けた<sup>52</sup>ことを発端として、経済財務相理事会（ECOFIN）において、EU加盟国内のすべてのPB税制を2014年末までに評価・検討し、均等待遇の原則との整合性を確保するとともに、BEPSとの関連も含む国際的な開発の背景

<sup>52</sup> 新日本有限責任監査法人・前掲注9



も検討するとしている<sup>53</sup>。

我が国へのP B税制導入に当たっては、O E C DやE Uの動き<sup>54</sup>も注視し、税制の国際的調和の観点から、O E C D加盟国の一員として有害税制と判定されるような制度設計は避けなければならない。

## おわりに

以上、欧州5か国のP B税制の概要及び我が国へ導入する際の課題について考察を進めてきた。P B税制を我が国に導入するに当たっては、諸課題について議論を深め、説得力ある説明と解決策が示される必要がある。

P B税制を導入する場合の導入時期については、直ちに導入することによって未利用特許の利用促進などの効果を期待できるかもしれない。しかし、納税者はP B税制の効果を法人税率の水準と合わせた実効税率として意識すると考えられることから、現在の我が国と欧州諸国との法人実効税率の格差を踏まえると、P B税制の優遇内容を相当インパクトのあるものにしない限り、実効税率ベースでのP B税制の租税誘因としての競争力は低いと言わざるを得ない。

また、上述のとおり、現在、政府は、法人税改革として課税ベースの拡大等により法人実効税率を引き下げることが検討されている。これについては、「パテント・ボックスの導入はこれと逆行するから、いかなる目標をどのような経路によって達成するかを明確にし、

費用対効果を十分に検討することが重要である<sup>55</sup>」との指摘もある。

これらを踏まえると、P B税制の導入は慎重に検討すべきであると思われる。今後、法人税率の段階的な引下げが進むまでの間、諸外国のP B税制の動向や効果を引き続き注視して精査を行い、我が国へのP B税制の導入の可否に的確な判断を下すための材料を蓄積するとともに、導入する場合には想定される課題を克服し、我が国にとって最適なP B税制が構築できるように研究や議論が進展することが期待される。また、P B税制はI Pの創出が前提となる制度であるため、これを促進するための租税制度以外のI P活動推進政策が積極的に実施されることも期待したい。

<sup>53</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *PRESS RELEASE 3324th Council meeting, Economic and Financial Affairs*. Luxembourg, 20 June 2014, p. 14.

<sup>54</sup> 2014年9月16日、O E C Dは多国籍企業の租税回避に対処する国際協調体制に関するG20諸国向けの第1次B E P S提言を発表した。この中では、グループ企業内で特許等のI Pを移転することから生ずるB E P Sを防止するための移転価格に関連して、I Pの統一的な評価手法の導入等が提言されたほか、企業の税務等に関する情報を各国の税務当局に報告する仕組みも提案されている。P B税制の設計に当たってもこれらの国際ルールとの整合性に配慮する必要があると思われる。

<sup>55</sup> 増井・前掲注42 287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。

- ・OECD東京センターホームページ：ニュースルーム「OECDが多国籍企業の租税回避に対処する国際協調体制に関するG20諸国向けの第1次BEPS提言を発表」  
<<http://www.oecd.org/tokyo/newsroom/oecd-releases-first-beps-recommendations-to-g20-for-international-approach-to-combat-tax-avoidance-by-multinationals-japanese-version.htm>>  
(last access 2014.9.17)
- ・岡田至康「米国はパテントボックスの検討をすべき時か？」『租税研究 (755号)』日本租税研究協会 (2012)
- ・高嶋健一・福田隆「英国法人税率引き下げと在英日系企業への影響—本邦タックスヘイブン対策税制の観点から」『KPMG Insight (Vol.2)』KPMG Newsletter (2013)
- ・西田宏之「日本企業における無形資産の海外での管理とパテントボックスと税制について」『月刊国際税務 (Vol.31 No.8)』国際税務研究会 (2011)
- ・結城一政ほか「恩典を得るための条件は？英国パテント・ボックス税制の利用乗の留意点」『旬刊経理情報 (No.1334)』中央経済社 (2012)
- ・オランダ経済省企業誘致局 (N F I A) 『HWY INVEST IN HOLLAND?』 (2013)
- ・HM Revenue and Customs, *Corporate Intangibles Research & Development Manual CIRD200000 - Patent Box: contents*  
<<http://www.hmrc.gov.uk/manuals/cirdmanual/CIRD200000.htm>> (last access 2014.9.17)
- ・HM Revenue & Customs and HM Treasury, *Overview of Tax Legislation and Rates, 2012*  
<<http://www.hmrc.gov.uk/budget2012/ootlar-main.pdf>> (last access 2014.9.24)
- ・HM Revenue and Customs, *The Patent Box: Technical Note and Guide to the Finance Bill 2012 clauses*  
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140722032513/http://www.hmrc.gov.uk/budget-updates/march2012/patent-box-tech-note.pdf>> (last access 2014.9.17)
- ・Irish Revenue, Tax and Customs, *Intangible Assets Scheme under Section 291A Taxes Consolidation Act 1997*, Tax Briefing Issue 09, 2010.  
<<http://www.revenue.ie/en/practitioner/tax-briefing/archive/2010/no-092010.html>> (last access 2014.9.17)
- ・NL Agency, Ministry of Economic Affairs, Netherlands, *Technological development is rewarding!; Research and Development Promotion Act (WBSO) and Research and Development Allowance (RDA) in 2013*, 2013.
- ・Robert D. Atkinson & Scott Andes, *Patent Boxes: Innovation in Tax Policy and Tax Policy for Innovation*. The Information Technology & Innovation Foundation, 2011.  
<<http://www.itif.org/files/2011-patent-box-final.pdf>> (last access 2014.9.17)

## シンガポールにおける水政策の現状

衆議院調査局調査員

尾 本 高 広

西 尾 麻由美

(国土交通調査室)

## ■ 要 旨 ■

世界人口の増加や経済の発展等により世界の水需要は増加し、地球温暖化等の気候変動の影響により水不足を経験する世界人口の割合が増加することなどが予測されている。我が国においても、近年の降水量の変化等から渇水リスクが懸念されており、水資源の適正な管理を図っていくことは重要な課題となっている。第186回国会には、健全な水循環の維持等を図り、水政策を一体的に推進するための水循環基本法が成立するなど、水に関する取組が進められている。今後、我が国は、将来予測される気候変動等に備えた水資源の適正な管理等を図るとともに、その知見等を生かし、世界の水問題解決に向けて貢献していくことが求められる。

水政策については、シンガポールにおいて先進的な取組が行われており、「4つの蛇口政策」の下、多様な水資源を確保するための施策等が一体的に推進されている。

シンガポールは、かつて国内の水需要の多くをマレーシアからの輸入に頼っていたが、水の自給率向上のため、水についての関連官庁を一元化した公益事業庁（PUB）が主体となり、世界各国の水技術の集積に取り組み、下水再生水、海水淡水化など水資源開発を積極的に進めている。現在はこうして集積されたノウハウを利用して水ビジネスで世界に乗り出してきており、水大国へと変貌を遂げようとしている。

## 《 構 成 》

はじめに

## I 水資源の現状

## II シンガポールにおける水政策の推進

III 海外展開するシンガポールの水ビジネス  
おわりに

はじめに

シンガポールにおける水政策の現状を調査するため、平成25年9月にシンガポールに出張した。本稿は、環境・水資源省（MEWR：Ministry of the Environment and Water Resources）の管下にある公益事業庁（Public Utilities Board 以下「PUB」という。）

のディレクターであるウン・ハントン氏（Mr. Ng Han Tong）からのヒアリング（2013年9月11日、於ウォーターハブ）により得た情報等を踏まえて、シンガポールにおける水政策の取組を報告するものである。

## I 水資源の現状

我が国は四方を海に囲まれた島国であり、緑と水が豊富な国と感じている人も多いだろう。また、国際河川も存在しないことから諸外国との河川の水をめぐる争いもなく、さらに、蛇口をひねればいつでも清潔で安全な水を飲むこともできる。このため、私たち日本人は、水の大切さを実感する機会は少ないの

かもしれない。

しかし、世界に目を転じれば、2011年現在、世界人口の11%（約7.7億人）が安全な水を飲料水として継続的に利用できない状況に置かれているとともに<sup>1</sup>、今後、世界人口の増加や経済の発展等により、水の需要量は着実に増加すると予測されている<sup>2</sup>。

地球上には多くの水が存在するが、その多くは海水であり、淡水は全体の2.5%に過ぎない。しかも、淡水の大部分は南・北極地域などの氷や氷河として存在しており、その他のほとんどの淡水は地下水として存在している。このため、河川、湖沼等の水として存在する淡水の量は、地球上に存在する水の量の0.01%に過ぎないのである<sup>3</sup>。

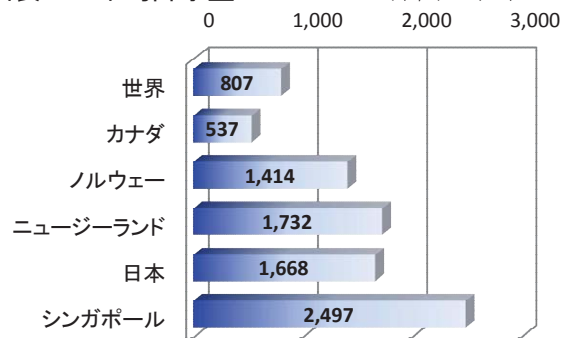
また、地球上には、全ての人に行き渡らせるのに十分に余裕がある水量が存在しているが、水資源は地域的に偏在する資源であるという特徴があり、国内及び国家間で不平等に分配されているのである<sup>4</sup>。

平成26年3月に公表された『気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第5次評価報告書 第2作業部会報告書（影響・適応・脆弱性）』によると、地球温暖化等の気候変動が淡水資源に与える影響として、水不足を経験する世界人口の割合等は温暖化水準の上昇に伴って増加し、ほとんどの乾燥亜熱帯地域

において再生可能な地表水及び地下水資源を著しく減少させ、分野間の水資源をめぐる競争を激化させると予測している。また、現在の乾燥地域では、干ばつの頻度が21世紀末までに増加する可能性が高いが、対照的に水資源は高緯度の地域において増加すると予測している。

我が国においても、水が豊富にあるとは言えない状況にある。我が国における1人当たりの水資源量を諸外国と比較すると、世界平均である約8,000 m<sup>3</sup>/人・年に対して、約3,400 m<sup>3</sup>/人・年と2分の1以下となっている。また、我が国における年平均降水量は1,668 mmで、世界（陸域）の年平均降水量807 mmの約2倍となっているが<sup>5</sup>、一方、1人当たりの年降水総量<sup>6</sup>で見ると約5,000 m<sup>3</sup>/人・年となり、世界の1人当たりの年降水総量約15,000 m<sup>3</sup>/人・年の3分の1程度となっている。我が国の年降水量の経年変化を見ても、特に最近20～30年間は、年降水量の変動幅が増大するとともに、少雨の年の年降水量は年平均降水量を大きく下回っており、気候変動に伴う無降水日の増加や雪解け時期の早期化により渇水発生頻度の高くなることが懸念されている<sup>7</sup>。

図表1 平均降水量 (単位) mm/年



<sup>1</sup> 世界保健機関（WHO）及び国連児童基金（UNICEF）『Progress on Sanitation and Drinking-Water:2013 update』を基に国土交通省水管理・国土保全局水資源部作成グラフによる（国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成26年版 日本の水資源』（2014.8）44頁）。

<sup>2</sup> 『World Water Resources at the Beginning of the 21st Century, UNESCO 2003』による（国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成25年版日本の水資源』（2013.8）181頁）。

<sup>3</sup> 地球上の水の量は、約14億km<sup>3</sup>、うち海水等が約13.5億km<sup>3</sup>（97.5%）、淡水が約0.35億km<sup>3</sup>（2.5%）となっている。また、淡水のうち、氷河等は約0.24億km<sup>3</sup>（1.8%）、地下水が約0.1億km<sup>3</sup>（0.8%）、河川・湖沼等約0.001億km<sup>3</sup>（0.01%）となっている（南極大陸の地下水は含まれていない）。（『World Water Resources at the Beginning of 21st Century; UNESCO, 2003』を基に国土交通省水管理・国土保全局水資源部が作成した図による。）

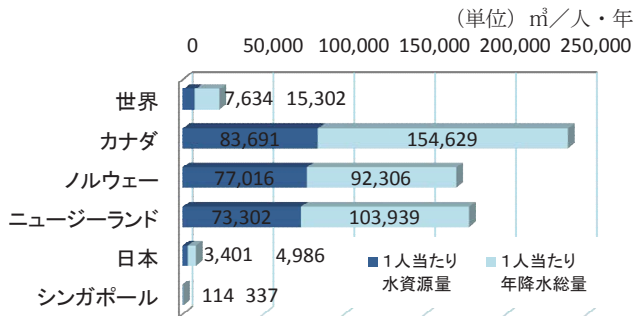
<sup>4</sup> 国連開発計画（UNDP）『人間開発報告書2006』による。

<sup>5</sup> 国連食糧農業機関（FAO）『AQUASTAT』を基に国土交通省水管理・国土保全局水資源部で算出したもの。

<sup>6</sup> 1人当たりの年降水総量とは、年平均降水量に国土面積を乗じ全人口で除して算出したものこと。

<sup>7</sup> 国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成26年版日本の水資源』（2014.8）

図表2 1人当たり年降水総量・水資源量



(図表1、図表2共通)

(注)「世界」の値は国連食糧農業機関 (FAO)『AQUASTAT』に水資源量 (Total renewable water resources (actual))が掲載されている177か国による。  
(出所)国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成26年版日本の水資源』(2014.8)を基に作成

さらに、我が国の地形は世界と比べて急峻で河川の流路延長も短く、降雨は梅雨期等に集中するため、水資源量のうちかなりの部分が水資源として利用されないまま海に流出している状態にある。

また、我が国は「バーチャルウォーター」の輸入国でもある。バーチャルウォーターとは、食料を輸入している国 (消費国) において、もしその輸入食料を生産するとしたら、どの程度の水が必要かを推定したものである。日本も海外から食料を輸入することによって、その生産に必要な分だけ自国の水を使わないで済んでいることになり、食料の輸入は、形を変えて水を輸入していると考えることができる。日本の食料自給率は40%程度<sup>8</sup>であることから、日本はバーチャルウォーターという形で間接的に大量の水を輸入している「水輸入国」であるということも言えるのである<sup>9</sup>。

このため、我が国においても、水資源の有

<sup>8</sup> 農林水産省によると、平成25年度における我が国の食料自給率は、カロリーベースで39%、生産額ベースで65%となっている (平成26年8月5日発表)。

<sup>9</sup> 例えば、1kgのトウモロコシを生産するには灌漑用水として1,800ℓの水が必要である。また、牛はこうした穀物を大量に消費しながら育つため、牛肉1kgを生産するためには、その約20,000倍の水が必要となる。2005年において、海外から日本に輸入されたバーチャルウォーター量は、約800億m<sup>3</sup> (環境省推計) であり、日本全体の年間水使用量に匹敵する。(環境省HP <[http://www.env.go.jp/water/virtual\\_water/](http://www.env.go.jp/water/virtual_water/)>)

効利用や確保、適正な管理は重要な課題であり、将来予想される気候変動等への対応とともに、世界の水問題解決に向けた貢献を積極的に行っていく必要がある。

諸外国においても水資源開発、水問題への取組が行われているところであるが、こうした取組を積極的に行っている国の一つにシンガポールがある。シンガポールは、かつては国内の水需要の多くをマレーシアからの輸入に頼っていたが、世界各国の水技術の集積に取り組み、水資源開発を積極的に進めている。

## II シンガポールにおける水政策の推進

### 1 シンガポール共和国の概況

シンガポール共和国は、本島と約63の島から構成されており、国土面積は東京23区<sup>10</sup>よりやや大きい715.8km<sup>2</sup>、人口は約540万人となっている<sup>11</sup>。

島内は、中央部に最高海拔163mの丘が存在する程度で山と呼べる場所はなく、中心部は島の南側の平坦地に所在している。

図表3 シンガポール共和国の概況

面積	715.8 km <sup>2</sup> (東京23区よりやや大きい)
人口	約540万人 (うちシンガポール人・永住者は384万人) (2013年9月)
略史	<p>1400年頃 現在のシンガポール領域にマラッカ王国建国。</p> <p>1511年 マラッカがポルトガルに占領され、マラッカ王国が滅亡。マラッカ王国の王はマレー半島のジョホールに移り、ジョホール王国を建国。それに伴い、ジョホール王国によって現在のシンガポール領域が支配される。</p> <p>1819年 英国人トーマス・ラッフルズが上陸。ジョホール王国より許可を受け商館建設。</p> <p>1824年 正式に英国の植民地となる。</p> <p>1832年 英国の海峡植民地の首都に定められる。</p> <p>(1942年～1945年) (日本軍による占領)</p> <p>1959年 英国より自治権を獲得、シンガポール自治州となる。</p>

<sup>10</sup> 東京都区部の面積は約622km<sup>2</sup>、人口約895万人。

<sup>11</sup> 行政語は英語となっている。

1963年	マレーシア成立に伴い、その一州として参加。
1965年	マレーシアより分離、シンガポール共和国として独立。

(出所) 外務省「各国・地域情勢」等を基に作成

## 2 シンガポールにおける水政策

赤道の北 136.8 kmにあるシンガポールは熱帯雨林気候に属し、年平均降水量は、日本の約 1.5 倍<sup>12</sup>、世界の約 3 倍の約 2,500 mmとなっている (図表 1 参照)。

しかし、1人当たりの年降水総量は、日本の約 15 分の 1、世界の約 45 分の 1 の 337 m<sup>3</sup>、また、1人当たりの水資源量も日本の約 30 分の 1、世界の約 67 分の 1 の 114 m<sup>3</sup>ほどしかない状況にある (図表 2 参照)。

加えて、国土が狭小で平坦であるため、保水能力が低く、大きな河川も存在しないため、シンガポールでは、建国初期の時代から、洪水、干ばつ、水質汚染の問題に直面してきた。

また、シンガポールにおける水源は、当初、貯水池とマレーシアからの輸入水の 2 つしかなかったため、リー・クアンユー初代首相 (在任期間: 1965 年~1990 年) の主導により、水の確保は国家の重要な課題であるとして水政策が推進された。現在、シンガポールにおいては、水は国家アジェンダの最上位に位置付けられ<sup>13</sup>、「4 つの蛇口」(Four National Taps) 及び大深度トンネル下水道システム (D T S S : Deep Tunnel Sewerage System) の推進、各国企業、研究機関の R & D 拠点の集積等の施策が P U B の下に推進されている。

<sup>12</sup> 国連食糧農業機関 (FAO) 『AQUASTAT』の 2014 年 4 月時点での公表データをもとに国土交通省水管理・国土保全局水資源部作成の資料による日本の年平均降水量は 1,668 mm、世界は 807 mmとなっている。また、1人当たり年降水総量は、日本が 4,984 m<sup>3</sup>、世界が 15,302 m<sup>3</sup>、1人当たりの水資源量は日本が 3,401 m<sup>3</sup>、世界が 7,634 m<sup>3</sup>となっている。

<sup>13</sup> シンガポールにおける水政策の 4 つの方針は、①Water is top of the national agenda ②Integrated water resource management under a single agency ③Engaging our community ④Working with the industryとなっている。

### (1) PUBの概要

シンガポールにおいては、水政策の方針の一つに「Integrated water resource management under a single agency」、つまり、「1つの機関が水資源のマネジメントを統合的に行うこと」というものがあり、その役割を P U B が担っている。

P U B は、当初、水のほか、電気、ガスの供給についても所管していたが、2001 年 4 月の組織改編の際に電気、ガス部門は民営化されるとともに、旧環境省が所管していた下水及び排水の業務が移管され、環境・水資源省 (MEWR) の管下に位置付けられたことにより<sup>14</sup>、シンガポールにおける水政策全般を一元的に所管することとなった。

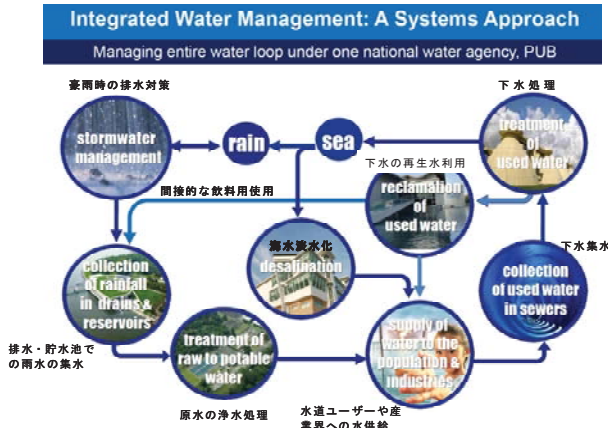
このため P U B では、河川や貯水池等による雨水の集水等による水源確保から、浄水、飲料水の供給、下水処理、さらに再生水、豪雨時の排水対策に至るまで管理を行っている。

図表 4 主な水関連施設の位置図



<sup>14</sup> 財団法人自治体国際化協会 (シンガポール事務所) 『シンガポールの政策 (2012 年改訂版) 上下水道政策編』による。

図表5 PUBによる管理



(出所) PUB資料を基に作成

(2) 「4つの蛇口」(Four National Taps) の概要

シンガポールの人口は、1960年の165万人から、2013年には540万人に増え、GDPも拡大した。現在、シンガポールにおける水需要は1日180万m<sup>3</sup>で、そのうち、45%が家庭用水、55%が工業用水等となっているが、2060年には、水需要が現在のほぼ倍になり、そのうち工業用水等が70%を占めることが見込まれている。

シンガポールにおいては、マレーシアからの輸入依存脱却を図りながら水需要に応えるため、貯水池建設による集水可能地域の拡大、下水再生工場の建設等により国内の水調達源の多様化等を図る「4つの蛇口」を推進している。

現在、「4つの蛇口」である①貯水池、②輸入水、③ニューウォーター (NEWater) (下水再生水)、④海水淡水化の各供給割合は、およそ、それぞれ20%、40%、30%、10%となっている(ただし、貯水池と輸入水の割合は、降雨状況等によりその割合が変わるので明確ではない。)が、2060年には、輸入水をゼロにすることを目標として、ニューウォーターと海水淡水化により需要の80%を供給することを目指している<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> 残り20%は貯水池による。

図表6 「4つの蛇口」の供給割合等

		現在	2030年	2060年
供給	①貯水池	20%	—	20%
	②マレーシアからの輸入	40%	—	0%
	③ニューウォーター	30%	50%	55%
	④海水淡水化	10%	20%	25%
需要	1日当たりの需要量(m <sup>3</sup> )	180万		360万
	家庭用の割合	45%		30%
	産業用の割合	55%		70%
	1人1日当たりの水使用量	152ℓ (2012年)	2020年に147ℓ、2030年に140ℓまで削減する目標	

(参考) 日本の1日当たりの水使用量は、約2億2,000万m<sup>3</sup>(シンガポールとの人口比を考慮した場合約950万m<sup>3</sup>)<sup>16</sup>。1人1日当たりの水使用量(生活用水)は289ℓ/人・日(2011年)となっている<sup>17</sup>。

(出所) PUB及びシンガポール経済開発庁(EDB: Economic Development Board)資料を基に作成

ア 第1の蛇口—貯水池 (Reservoirs) —

(7) 17の貯水池の概要

シンガポールには、地下水を貯える帯水層や天然の湖が無く、また国土は平坦で雨水を集める土地も狭いため、雨水の回収を最大化する方法として、大規模なダムによるものではなく、貯水池によって行っている。

シンガポールは、雨水を巨大なスケールで集め、水資源開発を行っている世界でも数少ない国家の一つであり、雨水は、運河、河川等のネットワークを通じて回収され、17の貯水池に集積されている。

<sup>16</sup> 国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成26年版日本の水資源』(2014.8)によると、我が国の2013年における全国の水使用量(取水量ベース)は約809億m<sup>3</sup>/年(うち、生活用水と工業用水の合計である都市用水が約264億m<sup>3</sup>/年、農業用水が約544億m<sup>3</sup>/年)であり、これを365日で割った1日当たりの水使用量は、約2億2,000万m<sup>3</sup>となる。また、シンガポールの人口は、2013年9月時点で約540万人、日本の給水人口は約1億2,500万人(2011年度末現在)となっており、1日の水使用量を両国の人口比で除した場合の日本の1日当たりの水使用量は950万m<sup>3</sup>となる。なお、都市用水のみの1日当たりの水使用量は約310万m<sup>3</sup>となる(シンガポールにおいては農業用水はほとんど使われていない)。

<sup>17</sup> 1人1日当たりの水使用量については、日本は家庭用水と都市活動用水(飲食店、デパート、ホテルプール等の営業用水、事務所等の事業用水、噴水、公衆トイレ等の公共用水、消火用水等)を合わせた数値。シンガポールは家庭用水のみの数値。

17の貯水池のうち、近年建設されたマリーナ貯水池、ポンゴール貯水池及びセラングーン貯水池が完成する以前は、集水可能地域はシンガポール国土の表面積の2分の1であったが、2011年までにこれらの貯水池が運用を開始したことにより、集水可能地域は3分の2にまで拡大した。今後は、2060年までには、集水可能地域を90%まで拡大することとしている。

#### (イ) マリーナ貯水池 (Marina Barrage) の概要

マリーナ貯水池は、シンガポールにある17の貯水池の中で最大規模のもので、リー・クアンユー初代首相が20年以上前にマリーナ湾口に堰を作り淡水の貯水池を作ろうと構想していたものであり、2008年に15番目の貯水池として運用が開始された。マリーナ貯水池は、市街地にある唯一の貯水池で、シンガポール川など5つの河川の水が注ぐマリーナ湾口をマリーナ・バラージという350mある堰で止めて貯水している。なお、マリーナ貯水池集水可能地域は、シンガポール全体の約6分の1に当たる約1万haとなっている。

マリーナ貯水池に設けられたマリーナ・バラージには、①シンガポールの水資源のための淡水湖を作り出すこと、②海面より低い位置にある都市への洪水を防ぐこと、③水を使って遊べる施設を提供することの3つの役割がある。加えて、マリーナ・バラージでは、シンガポール国民が水への理解を深めるための機会も提供しており、国民一人一人がシンガポールの貴重な水資源を守るという意識の向上に役立っている。



マリーナ・バラージ (出所) PUB資料

#### イ 第2の蛇口—輸入水 (Imported Water) —

シンガポールは、マレーシアとの間で、1961年と1962年に2つの二国間協定を締結し、現在は1962年の協定に基づきマレーシアのジョホール州から水を輸入している。シンガポール北部に位置するマレーシアとの国境の橋であるコーズウェイには3本の水道管が並んでいるのを見ることができる。このうちの2本はマレーシアからシンガポールに原水を供給している管で残り1本が浄化水をマレーシアに供給している管である。

協定では、マレーシアから輸入する原水を「1,000ガロン当たり0.03リンギット<sup>18</sup> (1m<sup>3</sup>当たり0.2円)で輸入することができる」とされており、このうち12%相当量については、浄水加工した水をジョホール州が1,000ガロン当たり0.5リンギット (1m<sup>3</sup>当たり3.3円)で購入する権利を有することとなっている<sup>19</sup>。

シンガポールは、下水再生、海水淡水化、貯水池により水調達源の多様化と強化を図ってきており、水を自給できるという自信がついてきたため、1961年に締結された第1の協定 (2011年8月までの期限) を更新しなかったが、1962年に締結された2061年に期限が切れる第2の協定については、今後更新するかどうかについて政府間で決めることになる。ただし、シンガポールとしては、2060年までに輸入水に依存しない供給体制の確立を目指すこととしている。

#### ウ 第3の蛇口—ニューウォーター (下水再生水) —

ニューウォーターとは、下水処理施設から排水された処理水を、高度膜技術、逆浸透 (RO)、紫外線殺菌の3過程を経て浄化したもの

<sup>18</sup> マレーシアの通貨単位。1リンギット=30円で計算

<sup>19</sup> 財団法人自治体国際化協会 (シンガポール事務所) 『シンガポールの政策 (2012年改訂版) 上下水道政策編』



であり、超純水<sup>20</sup>で飲んでも安全な高品質再生水である。紫外線殺菌まで行っているのはシンガポールだけである。

ニューウォーターはPUBによる30年間の研究・開発を経て2002年に完成したものであり、100,000以上の科学的テストにも合格し、高品質と信頼の証である世界保健機関(WHO)の水質基準を満たしている。また、外部の水化学、微生物学等の各分野の国際的な専門家による2年に一度の厳格な検査にも合格している。

ニューウォーターに対する需要は、2003年において1日18,200 m<sup>3</sup>だったものが、現在では1日273,000 m<sup>3</sup>となり、2003年に比べて15倍に拡大している。ニューウォーターは純度が高いことから、工業用としての需要が高く、95%が工業用として使用されており、半導体製造工場、エレクトロニクス工場、発電などに利用されるほか、商業用ビルのエアコンにも使用されている。また、残りの5%は飲料用として利用されているが、ニューウォーターをそのまま飲むことについては抵抗を感じる人もいるため、貯水池の原水と混ぜて浄水場で処理した後、水道水として国民に供給されている。

シンガポール国内における最初のニューウォータープラントは、2002年にベドックとクランジに建設され、その後、2004年にセレーター、2007年にウルパンダン、2010年にはチャンギに約230,000 m<sup>3</sup>/日の造水能力を有する最新かつ最大規模のニューウォータープラントが完成している。これらのニューウォータープラントでは、下水処理施設から排水された処理水のうち、約75%をニューウォーターとして再生し、残り25%が最終的に汚泥処理されている。

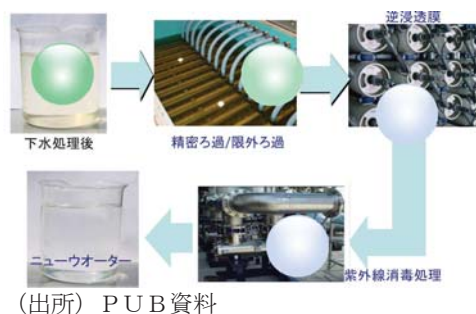
<sup>20</sup> シンガポールの水道水(PUBウォーター)と比較するとニューウォーターの方が透明度が高く、有機物質は10分の1以下である。

シンガポールにおいては、現在、4つ(セレーターは閉鎖<sup>21</sup>)のニューウォータープラントにより、水需要の30%を賄っているが、2060年までに現在の造水能力を3倍に拡大し、将来の水需要の55%までをニューウォーターで賄う計画としている。

ニューウォーター事業には、政府系のセムコープ、ハイフラックス<sup>22</sup>などのシンガポール企業が参画しているが、東レ株式会社、日東電工株式会社などの日本企業も大きく貢献しており、ニューウォーターの製造に欠かせない逆浸透膜(RO膜)で多くの日本製品が採用されている。

ボトル詰めされたニューウォーターはナショナルデー(建国記念日)を祝う政府主催行事において乾杯に使用されるなど、シンガポールのサクセスストーリーの象徴となっている。シンガポールでは2060年頃にはニューウォーターを普通に飲むような時代が到来しているかも知れない。

図表7 ニューウォーターになるまでの処理プロセス



<sup>21</sup> シンガポールにおいては、これまで5つのニューウォータープラント(ベドック、クランジ、セレーター、ウルパンダン、チャンギ)が建設されたが、土地が狭いことと、チャンギに最大規模のプラントを造ったこともあり、製造能力の低いセレーターのプラントは閉鎖され、現在4つのプラントによってニューウォーターを製造している。

<sup>22</sup> 1989年設立。CEOのオリビア・ラム氏が社員3人でスタートしたが急成長し、現在では社員は2,000人以上、水処理膜など同社の製品やシステムは世界400か所、1,000以上のプラントで導入されている。オリビア・ラム氏は一代で同社を築き上げ、「水の女王」と呼ばれている。

## エ 第4の蛇口－海水淡水化 (Desalinated Water)－

シンガポールには、トゥアスにアジア最大級の海水淡水化プラントが2つあり、2番目のプラントは2013年9月にオープンした。2005年にできた最初のプラントは、136,380 m<sup>3</sup>/日の造水能力を有し、シンガポールの水需要の約10%を賄うことができる。本事業はシンガポールでは初となるP P P (D B O : Design Build Own Operate 方式<sup>23</sup>)によるものであり、発注側であるP U Bと受注側であるハイフラックスとの間で2005年から2025年までの20年間の飲料水購買契約が結ばれている。

また、シンガポールでは2番目となる海水淡水化プラントは、318,500 m<sup>3</sup>/日の造水能力を有しており、2060年には、海水淡水化により水需要の25%までを賄う予定となっている。他方、海水淡水化はコストが高いという問題があり、コストを低く抑えることが課題となっている。

図表8 コスト比較

種類	コスト (／m <sup>3</sup> )
マレーシアからの原水輸入	0.2円
マレーシアへの浄水輸出	3.3円
ニューウォーター <sup>注1</sup>	14.6円
海水淡水化 <sup>注2</sup>	36.5円

注1. 海水淡水化の価格を2.5で除したもの。海水淡水化はニューウォーターの2.5倍のコストがかかると言われている(財団法人自治体国際化協会(シンガポール事務所)『シンガポールの政策(2012年改訂版)上下水道政策編』による)

注2. トゥアスのプラントを落札したハイフラックスが入札で提示した価格(2011.3.21日経新聞記事による)

### (3) 大深度トンネル下水道システム(D T S S : Deep Tunnel Sewerage System)の概要

シンガポールでは、全ての人に水を供給するため、雨水などを貯水池で集水するだけで

はなく、全ての下水を集水し、ニューウォーターへの活用などを図り、水資源の確保に努めており、下水を効率的に集水するためのシステムとして大深度トンネル下水道システム(以下「D T S S」という。)の整備を進めているところである。

シンガポールの下水処理は、これまで140～150か所のポンプ所、6か所の水再生センター(WR P : Water Reclamation Plant)により行われ、その人口普及率は100%となっている。しかし、シンガポールは土地が狭いことから、水の再利用の実施とともに、水再生センターの集約による土地の開放を実現していくことも重要な課題となっており、向こう100年を見越した計画としてD T S Sを実施している。

D T S Sとは、既存の下水ネットワーク、ポンプ所、連結下水管による下水の流れを地下20mから55mの大深度トンネルに移すもので、大深度トンネルを通じて、チャンギとトゥアスの2か所の水再生センターに下水を排水する計画である。

D T S Sは、フェーズ1、フェーズ2の2期に分けて事業が実施されており、フェーズ1として、2008年に克蘭ジからチャンギ水再生センターにつながる大深度トンネル(North Tunnel)が完成している。処理後の排水はシンガポール海峡へ排水されるとともに、チャンギ水再生センターの屋上に設置されたニューウォータープラントで再生処理が行われている。現在は、フェーズ2として、シンガポールの南西において、トゥアス水再生センターに送り込むトンネル建設事業(South Tunnel)を実施しているところであり、2030年までの完成を予定している。D T S Sの推進により、既存の水再生センターとポンプ所が段階的に廃止され、下水の効率的集水と当該土地の有効活用が可能となることになる。

<sup>23</sup> P U B自体がプラントを所有するのではなく、民間企業が自己資本で設計・建設・運営し、造水した水をP U Bに売る手法

図表9 DTSSの概要



(出所) PUB資料を基に作成

(4) 水に親しむ教育・施設等

ア ABCウォーター・プログラム

シンガポールには17の貯水池のほかに、32の主要河川、7,000km以上に及ぶ運河・排水溝がある。ABCウォーター・プログラムとは、活気があり(Active)、美しく(Beautiful)、清潔(Clean)な水辺を創出しようとするものであり、本プログラムを通じて貯水池、河川、運河、排水溝を美しく清潔なものに変えるとともに、これらを公園や庭園整備などと結びつけることにより、新しいコミュニティーやレクリエーションの場を創出していこうとするものである。生活と活動の場を広げるとともに、リー・シェンロン現首相が描くビジョンの一つであるシンガポールを「庭園と水の都市」にしようとするものである。国民と水をより身近に結びつけることにより、国民の水への理解がより深められ、水を大切にすることを期待している。

ABCウォーター・プログラムは2006年から始まり、2030年までに100か所を整備する予定である。現在20か所がPUBにより完成し、31か所が他の公的機関又は民間により完成している。なお、マリーナ・バラージもABCウォーター・プログラムの基幹事業の一つである。

イ ニューウォーター・ビジター・センターの概要

2003年2月、PUBは、一般の人々にニュー

ウォーターへの理解促進を図るため、ニューウォーターの第1号プラントであるベドックプラントに隣接した場所にニューウォーター・ビジター・センターを設立した。シンガポールの小学生は、水に関する教育の一環として必ず施設を訪れることになっている。センターにはこれまで90万人以上の人を訪れ、シンガポールにおける水に関する話やニューウォーターができるまでの流れなどを学ぶことができる。ニューウォーターは市販されて



ボトル詰めされたニューウォーター (ニューウォーター・ビジター・センターにて撮影)

いないが、センター見学終了後にペットボトルに入ったニューウォーターをもらうことができる。

(5) 節水のための取組

シンガポールでは、以上のような水資源確保のための取組を推進しているが、2060年には、シンガポールにおける水需要は、現在の1日当たりの水需要である180万m<sup>3</sup>の倍になることが想定されており(図表6参照)、需要抑制のための対策にも力を入れている。

シンガポールにおける1人1日当たりの水使用量は、2012年時点で152ℓとなっており、直近10年間で約10%減少させているが、更なる削減を目指し、2030年には140ℓを実現することを目標に各種取組が進められている。

例えば、価格面から節水へのインセンティブを与えるため、水の使用量に応じた価格及び税率の設定等を行っている。1か月の水使用量が40m<sup>3</sup>以下の場合、1m<sup>3</sup>当たり1.17シンガポールドル(日本円で約95円<sup>24</sup>)に水保全税30%を合わせて1.52シンガポールドル

<sup>24</sup> 1シンガポールドル=81円で計算

ル（日本円で約 123 円）となり、40 m<sup>3</sup>超の場合は、1.40 シンガポールドル（日本円で約 113 円）に水保全税 45%を合わせた 2.03 シンガポールドル（日本円で約 164 円）となっている。

図表 10 水道料金等

1 か月の水使用量 (m <sup>3</sup> )	水道			下水	
	料金 (¢/m <sup>3</sup> )	水保全税 (%)	合計 (¢/m <sup>3</sup> )	料金 (¢/m <sup>3</sup> )	衛生器具手数料 (¢/器具)
家庭用					
1～40	117	30	152	30	300
40超	140	45	203	30	300
産業用	117	30	152	60	300

1 シンガポールドル=100 セント (¢)

(出所) PUB資料を基に作成

また、個人向けには1日10割削減キャンペーン、企業向けには月間使用量10%削減キャンペーンの展開や、義務的水効率ラベル制度 (MWE L S : Mandatory Water Efficiency Labelling Scheme) により、洗濯機には水をどれだけ消費するか4段階で示すラベルを付けることを義務付けている。これにより、消費者は製品を購入する際の参考になる。



義務的水効率ラベルチェック (レ) の数で水効率を示す。3つが最も水効率が良い。

外国企業向けの節水のためのプログラムも用意されており、商業ビル、工場、ホテルなどにおいて水の使用の抑制及び運営コストの抑制のためのガイドラインが作成されている。

## (6) グローバル・ハイドロ・ハブへの取組

シンガポール政府は2006年から「グローバル・ハイドロ・ハブ」(世界の水ハブ)という構想の下、4億7千万シンガポールドル(日本円で約381億円)を投じて、海外の水関連企業の誘致や水関連産業育成のための政策を

開始している。自国、海外にこだわらず、世界中からベストの技術を導入して、ベストのインフラを作り上げようとするのはシンガポール政府の一貫した政策である。

2015年までの目標として、水関連産業の業種別GDPを2003年の5億シンガポールドル(日本円で約405億円)から17億シンガポールドル(日本円で約1,377億円)へ約3倍にすることなどとしている。

こうした政府の支援やシンガポール国内の水関連プロジェクトに関するビジネスチャンスの広がりを受け、これまで海外からシンガポールに進出した水処理関連の主要企業にはシーメンス(ドイツ)、GE(米国)、マン・ウント・フンメル(ドイツ)、ヴェオリア(フランス)、東レ(日本)などがある。また、シンガポールを拠点とする企業は2006年から2011年の5年間に約90億シンガポールドル(日本円で約7,290億円)の海外プロジェクトを獲得した。

PUBでは、各国の企業・研究機関のR&D拠点の集積等を進めるため、水政策の戦略的拠点として、2004年12月よりウォーターハブ(WaterHub:シンガポール政府の提供する水関連産業施設)の運営を開始している。ウォーターハブは、①Academy(水のプロフェッショナルの育成)、②R&D(諸外国の企業の誘致)、③Connect(世界をつなぐ)をその役割としており、日本企業もウォーターハブ内に拠点を持っている。例えば日東電工は、シンガポールにおけるニューウォータープラントでのRO膜の実績とシンガポール経済開発庁(EDB: Economic Development Board)からの提案がきっかけとなって、2008年8月、日本企業として初めてウォーターハブ内に水処理事業専門のR&Dセンターを設立し、実際に処理する水を用いた実用性評価試験を中心としたアプリケーション開発等を行っている。

### (7) シンガポール国際水週間

企業同士のネットワークの構築、ビジネス開発の場を提供するため、シンガポール政府が2008年から毎年(2012年以降は隔年)開催しているのが「シンガポール国際水週間」(Singapore International Water Week 以下「S I W W」という。)である。S I W Wは、水政策の指導者によるサミット、国際会議、エキスポ、ビジネスフォーラムといったイベントで構成される。また、シンガポールの初代首相の名前にちなんだ「リー・クアンユー水賞」(シンガポールの水資源を持続可能なものとするに大きな貢献をした者に贈られる)の表彰が行われる。

2014年6月1日～5日に開催された第6回S I W Wには日本を含む118か国・地域から2万人以上の政府、国際機関、業界、大学等の関係者が来場、期間中に発表されたプロジェクトの受注、入札、投資などの総額は145億シンガポールドル(日本円で約1兆1,745億円)と過去最高を記録した。また、エキスポには過去最高の800以上の企業・団体が参加した<sup>25</sup>。次回は2016年7月10日～14日に開催される予定である。

### Ⅲ 海外展開するシンガポールの水ビジネス

シンガポールでは、水資源確保のための取組を進めていく中で、水資源に係る技術開発や産業集積が進んできた。現在では水関連産業はシンガポール経済においてダイナミックな産業分野の一つとなっている。

この特性を捉えて、シンガポール政府は水ビジネスを戦略的な成長分野と位置付け、P U B コンサルタンツ社(P U Bの子会社)による海外進出企業に対するコンサルティング業務の実施等により、自国の水自給率向上で

培ったノウハウの産業化、海外展開にも注力している。代表的なところでは、セムコープやニューウォーターの第1号プラントを受注して以来急速に成長するハイフラックスなどの企業が、中国や北アフリカ・中東地域を中心に、水処理事業を手掛けるようになってい

る。このようにシンガポール政府が水に注目するのは、世界で大きなビジネスチャンスが見込まれるからである。今後、特に中国、インドをはじめとした新興国及び東南アジアの国々において、人口の増加や経済発展・工業化の進展に伴い、水処理に対する需要が急速に高まると見込まれている。『2009 McKinsey Study “Charting our Water Future”』によると、中国の年間の水需要量は2005年から2030年にかけて61%増加、インドは58%増加、他のアジア地域は54%増加すると予測している。また、『Global Water Market 2008』に基づく経済産業省の試算では、世界の水ビジネス市場は2007年の約36兆円から2025年には約87兆円と2倍以上の成長を予測している。

### おわりに

2015年にシンガポールは建国50周年を迎える。この50年間、シンガポールは天然の水資源の不足、河川の汚染などの水問題を克服し、そして今日、全てのシンガポール国民は水道の蛇口から清潔で安全な水を飲めるようになった。国民が水源を清潔に保ち、水を賢く利用することにより、大海も一滴の水からと言われるように<sup>26</sup>、安全で持続可能な水の供給がシンガポールの将来のために可能となるのである。

国土が狭く資源も持たないシンガポールが現在の地位まで経済成長を遂げることとな

<sup>25</sup> S I W W 2014 ウェブページ<<http://siww.co.sg/media>>参照

<sup>26</sup> 英語の格言に「Little drops of water make the mighty ocean」がある。

った、国際ハブ戦略、グローバル企業の誘致、成長産業の創出などの取組は日本にとっても多くの点で示唆に富むものであり、こうした戦略は今後我が国の豊かさの確保を考える上で取り入れていくべき点は多いと言われている。国の規模が違うと思われるかも知れないが、シンガポールは概念的には国自体が大都市とも言え、我が国の将来的な成長戦略において、都市部が「成長のエンジン」としての役割を果たしていく上での貴重なモデルケースとなり得るとの考え方も示されている<sup>27</sup>。

経済協力開発機構（OECD）の『OECD Environmental Outlook to 2050』によると、より意欲的な政策を講じない場合の2050年の姿として、「淡水は一層入手困難になり、アフリカの北部と南部、南アジアと中央アジアを中心に、深刻な水不足に見舞われる河川流域の人口は、現在より23億人増加すると予想される」とされており、世界人口の40%に当たる約40億人が深刻な水ストレス<sup>28</sup>の地域で生活することが予想されている。

我が国においても、多様な水資源を確保するため、シンガポールと同様に、雨水や再生水等の既存の水源以外の水源の多様化を図っ

ていくことの重要性や水資源の適正な管理、水循環に関する施策を総合的・一体的に推進する必要性について認識されている。

第186回国会の平成26年3月には「水循環基本法」(平成26年法律第16号)が成立し、同年7月に施行された。同法に基づき、水循環に関する施策を集中的かつ総合的に推進するため、内閣に水循環政策本部が設置され、同年7月から始動している<sup>29</sup>。今後は、同本部を中心に、水循環に関する政策が政府一体となって推進されていくことが期待される。

「21世紀は水の世紀」と言われて久しいが、我が国においても、水資源の確保、多様化を図りながら、総合的水管理を進め、水資源の重要性を国民一人一人に認識してもらうための教育や啓発活動の推進により一層力を入れていく必要があるだろう。あわせて、その知見、技術力を生かし、世界の水問題解決に向けて積極的に貢献していくとともに、2025年には約87兆円規模の市場に成長する見通しがある海外の水インフラ市場をしっかりと取り込むための体制づくりを進め、シンガポールの取組も参考にしながら我が国の成長にもつなげていく必要があるだろう。

【参考文献】本文及び脚注で掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・PUBウェブサイト<<http://www.pub.gov.sg/>> (last access 2013.9.11)
- ・『Overview on PUB and WaterHub』(2013.9.11、Ng Han Tong, Director, WaterHub)
- ・『DEVELOPING SINGAPORE AS A GLOBAL HYDROHUB』(2013.9.10、EDB)
- ・『シンガポール経済の動向』(2013.9.10、ジェトロ・シンガポール)
- ・『シンガポールのインフラ開発～国内のノウハウ、海外展開～』(2013.9.9、ジェトロ・シンガポール)

<sup>27</sup> 『国土のランドデザイン 2050』(2014.7.4) 参考資料 151頁参照

<sup>28</sup> 「水ストレス」とは、水需要に関する逼迫の程度のことであり、「人口1人当たりの最大利用可能水資源量」を指標とした場合、利用可能な水の量が1,700 m<sup>3</sup>を下回る場合を「水ストレス下にある状態」とし、1,000 m<sup>3</sup>を下回る場合を「水不足」の状態と表すとされている(国土交通省水管理・国土保全局水資源部『平成25年版日本の水資源』(2013.8))。

<sup>29</sup> 水循環政策本部は、内閣総理大臣を本部長とし、内閣官房長官及び水政策担当大臣を副本部長とする。なお、平成26年5月20日に国土交通大臣が水政策担当大臣に任命された。また、水循環政策本部事務局長に国土交通省水管理・国土保全局水資源部長が就任(兼任)した。



# 教育委員会制度改革について

## —「地方教育行政法」一部改正案の成立—

衆議院調査局調査員

高橋 剛

田中 勇毅

(文部科学調査室)

### 《構成》

- I 教育委員会制度改革の沿革
- II 審議経過
- III 内閣提出法律案、議員提出法律案  
(民主・維新)の概要
- IV 衆議院文部科学委員会における  
主な質疑の概要<sup>1</sup>
- V 今後の主な課題

#### I 教育委員会制度改革の沿革

教育委員会は、地域の学校教育、社会教育、文化、スポーツ等に関する事務<sup>2</sup>を担当する機関であり、地方公共団体の長（以下「首長」という。）から独立した合議制の行政委員会として、全ての都道府県及び市町村に設置されている。原則として5人の教育委員<sup>3</sup>が教育行政における重要事項等についての決定を行い、教育委員を兼務する教育長が具体の事務を執行している。

こうした教育委員会制度を中心とした地方教育行政については、教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保する機能を果たしてきたとされる。

#### 1 教育委員会制度の成立と変遷

教育委員会制度は、戦後、昭和23年に、①教育行政の民主化、②教育行政の地方分権化、③教育の自主性の確保等を主な目的とする「教育委員会法(昭和23年7月15日法律第170号)」により導入された。同法の下での教育委員会においては、教育委員の公選制及び教育委員会による予算案・条例の原案送付権等が採り入れられていた。

その後、昭和31年に、教育行政の政治的中立と安定、教育行政と一般行政との調和等を目的とする「地方教育行政の組織及び運営に関する法律(昭和31年6月30日法律第162号)」(以下「地方教育行政法」という。)が制定され、教育委員の公選制が廃止され、首長による教育委員の任命制や国・都道府県教育委員会による教育長の任命承認制度の導入等が採り入れられた。

教育委員会制度については、その後も、地域の意向を反映した主体的な教育行政の推進や、地方公共団体の責任の拡大等の観点から、以下の制度改正が行われた。

平成11年、いわゆる地方分権一括法の成立により、機関委任事務の廃止による国の関与の縮減のほか、文部大臣(当時)の措置要求制度、国・都道府県教育委員会による教育長の任命承認制度が廃止された。

また、平成13年、教育委員の構成に関して保護者が含まれるよう努めることや教育委員会の会議を原則として公開することなどの改

<sup>1</sup> 本稿では、紙幅の関係上、衆議院文部科学委員会における主な質疑の概要を記すこととする。

<sup>2</sup> 職務権限の特例として、条例の定めるところにより、スポーツに関すること及び文化に関することについては、地方公共団体の長に移管することができる。

<sup>3</sup> 教育委員の数については、条例により、都道府県又は市の教育委員会にあっては6人以上、町村などの教育委員会にあっては3人以上とすることができる。



正が行われた。

さらに、平成16年、地域住民や保護者等が学校運営に参画する学校運営協議会を設置できることとする改正が行われた<sup>4</sup>。

平成19年の改正においては、当時、高等学校において必修である世界史の未履修や、いじめによる自殺事案に教育委員会が適切に対応できていないことが社会問題となっていたことを踏まえ、教育委員会の法令違反や怠りによって、①児童生徒等の教育を受ける権利が侵害されていることが明らかである場合には、文部科学大臣による「是正の要求」が、②緊急に児童生徒等の生命・身体を保護する必要が生じている場合には、文部科学大臣による「是正の指示」ができる旨の規定が設けられた。

また、教育委員会による教育行政事務の管理及び執行状況の点検・評価の実施、その結果に関する報告書の議会への提出と公表の規定が設けられたほか、県費負担教職員<sup>5</sup>の同一市町村内の転任について、市町村教育委員会（政令指定都市を除く。）の内申に基づき都道府県教育委員会が行うこととする規定が設けられた。

（表 1）地方教育行政制度の変遷  
（主な制度改正）

<p>○教育委員会制度創設（昭和23年） 【教育委員会法の制定】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育の地方分権</li> <li>・教育行政への民意の反映（教育委員公選制）</li> </ul> <p>○教育委員公選制等見直し（昭和31年） 【地方教育行政法の制定】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育委員の公選制廃止（任命制の導入）</li> <li>・教育長の任命承認制度の導入</li> </ul>
--

<sup>4</sup> 関連として、後脚注 48

<sup>5</sup> 本来、市町村がその設置する学校の教職員給与費を負担すべき（設置者負担主義：学校教育法第5条）であるが、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保等のため、都道府県が市町村に代わって、市町村立学校の教職員の給与を負担することとされている。（市町村立学校職員給与負担法第1条）そのため、市町村職員である県費負担教職員の任命権については、都道府県教育委員会に属することとされている（地方教育行政法第37条）。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育委員会による予算案・条例案の議会提案権の廃止</li> </ul> <p>○教育における「団体自治」を強化（平成11年法改正）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育長の任命承認制度の廃止</li> <li>・市町村立学校に関する都道府県の基準設定権の廃止</li> </ul> <p>○教育における「住民自治」を強化（平成13年法改正）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育委員の構成の多様化（保護者選任の努力義務）</li> <li>・教育委員会会議の原則公開</li> </ul> <p>○学校運営協議会（平成16年法改正）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校運営協議会の設置（任意）</li> </ul> <p>○国、教育委員会の責任を明確化（平成19年法改正）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・教育委員会の責任体制の明確化（基本理念明記、活動の点検・評価）</li> <li>・教育委員会の体制の充実（市町村教育委員会における指導主事設置の努力義務）</li> <li>・教育における地方分権の推進（教育委員数弾力化、保護者選任義務化）</li> <li>・教育における国の責任の果たし方（文部科学大臣による「是正要求」・「是正指示」）</li> <li>・私立学校に関する教育行政</li> </ul>
---

## 2 教育委員会制度改革への動き

昭和31年に地方教育行政法の制定により導入された現行の教育委員会制度については、昨今、教育行政に関する権限と責任の所在の不明確さ、審議の形骸化、危機管理能力の不足といった課題が指摘されていた。平成23年9月、地域政党「大阪維新の会」（当時）は、首長が教育目標を設定すること等を内容とする「教育基本条例案」を大阪府議会等に提出し、地方教育行政における首長と教育委員会の関係の在り方等の議論が行われた。

平成24年7月、前年10月に発生した滋賀県大津市の中学2年生がいじめを苦に自殺した事案の報道を契機として、教育委員会の対応が批判されるとともに、地方教育行政の組織や権限の在り方について検討すべきとの声が強まった。同年12月16日に実施された第46回衆議院議員総選挙における各政党のマニフェストでは、多くの政党がいじめ事案への対応策に加え、教育委員会制度を含めた地方教育行政の見直しについて盛り込んでいた。

### 3 内閣提出法律案

平成25年1月に内閣に設置（閣議決定）された教育再生実行会議は、同年4月、「教育委員会制度等の在り方について（第二次提言）<sup>6</sup>」を取りまとめ、地方教育行政の権限と責任を明確にするため、都道府県知事等の首長が任命する教育長が教育行政の責任者として教育事務を行うよう現行制度を見直すとともに、教育委員会の性格を、地域の教育方針などの大きな方向性を示すとともに、教育長による教育事務の執行状況に対するチェックを行うものに改めることなどを提示した。

文部科学大臣は、同年4月25日、同提言を踏まえ、中央教育審議会（以下「中教審」という。）に「今後の地方教育行政の在り方について」を諮問し、中教審の教育制度分科会において具体的な制度の在り方についての検討が開始された。同年10月、同分科会は「審議経過報告」を取りまとめ、以下A・B案を示した。

A案：首長を執行機関と位置付け、首長が任命・罷免する教育長を事務執行の責任者とし、教育委員会は附属機関（チェック機関）とする案

B案：教育委員会の役割を今より限定した上で執行機関として存続させる一方、首長が任命・罷免する教育長を事務執行の責任者とするなど、首長が教育行政に関与する仕組みを導入する案

その後、意見募集や関係団体ヒアリング等を経て、さらに審議を重ねた結果、同年12月10日、A案を修正した制度改革案を中心とし、

<sup>6</sup> 首相官邸ホームページ『教育委員会制度等の在り方について』（第二次提言）平成25年4月15日」<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai2\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/pdf/dai2_1.pdf)>（last access 2014.9.1）

修正したB案を別案として盛り込む答申案を取りまとめ、同月13日の中教審総会において文部科学大臣に答申した<sup>7</sup>。

同答申を受け、与党である自由民主党及び公明党の間で協議が重ねられ、平成26年3月13日に教育委員会制度の改革に関する与党合意がなされた。合意内容は、①教育委員会を執行機関とする、②教育長と教育委員長を一本化した新「教育長」を置く、③地方公共団体に総合教育会議を設置すること等であった。

#### 教育委員会制度の改革に関する与党合意

平成26年3月13日  
与党教育委員会改革に関するワーキングチーム

教育の政治的中立性、継続性・安定性を確保しつつ、地方教育行政における責任の明確化、迅速な危機管理体制の構築、首長との連携の強化を図るとともに、地方に対する国の関与の見直しを図るため、以下の改革を行う。

一、教育長と教育委員長を一本化した新たな責任者（新「教育長」）を置くこととし、首長が議会の同意を得て任命・罷免する。「教育委員長＝教育長」とすることで、新「教育長」が、迅速かつ的確に、教育委員会の会議の開催や審議すべき事項を判断できるようにする。首長が、その任期中に教育行政の責任者を任命できるよう、新「教育長」の任期は3年（他の委員は4年）とし、罷免要件は現行の教育委員と同様とする。

なお、継続性・安定性の確保等の観点から、法律の施行の際、現に在職している教育委員、教育長については、その任期が満了するまでの間、従前の例によるものとする。

二、教育委員会は執行機関とする。教育委員会において、地域の教育のあるべき姿を十分に議論できるよう、教育委員の人選の工夫を促進する。また、教育委員会事務局においては、教育行政に関する専門性を備えた行政職員の育成に努める。

新「教育長」及び教育委員は、その職務の遂行に当たっては、児童、生徒等の教育を受ける権利の保障に万全を期して行うべき旨を法律に明記する。

三、地方公共団体に総合教育会議を設置する。会議は、首

<sup>7</sup> 文部科学省ホームページ『今後の地方教育行政の在り方について』（答申）平成25年12月13日」<[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/1342455\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/1342455_1.pdf)>（last access 2014.9.1）

長が主宰し、首長、教育委員会により構成される。会議には、有識者等の参加を求めることができる。

地教行法第23条、第24条各号に定める教育委員会と首長の職務権限は変更しないこととした上で、総合教育会議において、首長が教育委員会と協議・調整し、大綱を策定するものとする。会議においては、予算の調製、執行や条例提案など首長の権限に係る事項等を協議の対象とする。会議は、原則、公開することとし、会議の議事録の作成及びその公表を努力義務とする。

※協議・調整の対象

- ①教育行政の大綱（教育基本法第17条第1項に規定する基本的な方針を参酌し、各地域の実情に応じて定める教育の振興に関する施策の大綱）の策定
- ②教育の条件整備など重要な教育施策の方向性
- ③児童、生徒等の生命又は身体の保護など緊急事態への対処

首長及び教育委員会は、会議で策定した方針の下に、それぞれの所管する事務を執行する。

教科書の採択、学校の教育課程の編成、個別の教職員人事（採用、異動、昇任等）など、特に政治的中立性、継続性・安定性を担保する必要がある事項については、教育委員会の専権事項とする

四、地教行法第26条第2項に規定する教育長に委任できない事務は、変更しない。新「教育長」の事務執行に対して、合議体の教育委員会によるチェック機能を強化するため、委員は、新「教育長」に対して会議の招集を求めることができ、新「教育長」は、教育委員会規則に定めるところにより教育委員会から委任された事務の執行状況を報告しなければならないこととする。また、会議の議事録の作成及びその公表を努力義務とする。

五、児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、いじめによる自殺等の防止だけでなく、再発防止の措置を講じさせる必要がある場合にも対応できるよう、地教行法第50条（是正の指示）を見直す。

以上のような経緯を経て、政府は、平成26年4月4日に、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日国会に提出した<sup>8</sup>。

#### 4 議員提出法律案（民主・維新）

前述のように、教育委員会制度を中心とした地方教育行政に係る課題が指摘される中、民主党は、第183回国会の平成25年6月21日に、

①教育委員会制度を廃止し、教育行政の責任者を首長とすること、②首長が任命する教育長が教育に関する事務を処理すること、③教育監査委員会が教育行政をチェックすること等を内容とする「地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案（笠浩史君外2名提出）<sup>9</sup>」を衆議院に提出した。

また、日本維新の会は、同年6月5日に、①教育委員会制度を廃止し、教育事務を首長が一元的に管理執行すること、②首長が任命する教育部局の長が、首長の指揮監督下で教育に関する事務をつかさどること、③地方公共団体に教育振興基本計画の策定を義務付けること等を内容とする「教育委員会制度を廃止する等のための地方自治法等の一部を改正する法律案（中田宏君外4名提出）<sup>10</sup>」を衆議院に提出した。

両法律案は実質審議が行われないまま継続審査となっていたが、首長を地方教育行政の責任者とする点が一致していたこと等から、民主党及び日本維新の会において、地方教育行政制度の在り方等についての協議を行った結果、平成26年4月14日、「地方教育行政の組織の改革による地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案<sup>11</sup>」を両会派の共同提案により衆議院に提出した<sup>12</sup>。

## II 審議経過

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「内閣提出法律案」という。）は平成26年4月4日に、「地方教育行政の組織の改革による地方教育行政の適正な運営の確保に関する法律案」（以下

<sup>9</sup> 同法律案は衆法第45号（第183回国会）であった。

<sup>10</sup> 同法律案は衆法第25号（第183回国会）であった。

<sup>11</sup> 同法律案は、笠浩史君外3名提出、衆法第16号であった。

<sup>12</sup> 第183回国会に提出された2法律案は、4月16日に委員会の許可を得て撤回された。

<sup>8</sup> 同法律案は閣法第76号であった。

「議員提出法律案（民主・維新）」という。）は同月14日に、それぞれ衆議院に提出され、15日の本会議において趣旨説明を聴取し、質疑を行った後、同日、文部科学委員会に付託された。

同委員会においては、同月16日、両法律案について順次提案理由の説明を聴取した後、質疑に入り、23日には福岡県及び宮城県において、いわゆる地方公聴会（委員派遣）を開催し、それぞれ3名の意見陳述者から意見を聴取し質疑を行った。また、同月18日、5月7日及び14日には参考人から意見を聴取し、質疑を行った<sup>13</sup>。

5月16日、質疑終局後、内閣提出法律案に対し、みんなの党から、教育委員会の設置を含め地方教育行政の組織等について地方公共団体が選択可能となる制度の検討を行い、法施行後3年以内に必要な法制上の措置を講ずることを内容とする修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、討論を行い、順次採決を行った結果、議員提出法律案（民主・維新）については、賛成少数をもって否決すべきものと議決された。次に、内閣提出法律案については、みんなの党提出の修正案は否決され、本案は、賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、内閣提出法律案に対し、附帯決議が付された<sup>14</sup>。

5月20日の本会議において、議員提出法律案（民主・維新）は否決、内閣提出法律案は可決され、参議院に送付された。

参議院では、同月23日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、文部科学委員会に付託された。

同委員会では、参考人質疑や愛知県及び静

岡県においていわゆる地方公聴会（委員派遣）を開催するなどの審査を行った後、6月12日に可決された<sup>15</sup>。なお、その際、附帯決議が付された<sup>16</sup>。

翌13日の本会議において、可決、成立した。

### Ⅲ 内閣提出法律案、議員提出法律案 （民主・維新）の概要

#### 1 内閣提出法律案

教育の再生を図るため、首長が当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めることとするともに、当該大綱の策定に関する協議等を行うために総合教育会議を設けることとし、あわせて、首長が議会の同意を得て任命する教育長が、教育委員会の会務を総理し、教育委員会を代表すること等とするもので、その主な内容は次のとおりである。

##### (1) 大綱の策定等

首長は、教育基本法第17条第1項に規定する基本的な方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を、総合教育会議において協議した上で定めるものとする。

##### (2) 総合教育会議

首長は、大綱の策定、教育条件の整備等重点的に講ずべき施策、緊急の場合に講ずべき措置に関する協議・調整を行うため、首長及び教育委員会をもって構成する総合教育会議を設けるものとする。

<sup>13</sup> 参考人及び陳述人（地方公聴会）については、本稿末の（参考）参照

<sup>14</sup> 衆議院文部科学委員会における附帯決議（第186回国会衆議院文部科学委員会議録第18号32頁（平26.5.16））

<sup>15</sup> 参考人及び陳述人（地方公聴会）については、本稿末の（参考）参照

<sup>16</sup> 参議院文教科学委員会における附帯決議（第186回国会参議院文教科学委員会議録第18号22-23頁（平26.6.12））

(3) 教育委員会

ア 教育委員会は、教育長及び4人の委員をもって組織すること。

イ 首長が議会の同意を得て任命する教育長の任期は3年とし、教育長は教育委員会の会務を総理するとともに、教育委員会を代表すること。

ウ 教育委員会の会議は、教育長が招集することとし、教育長は、委員の定数の3分の1以上の委員から会議に付議すべき事件を示して会議の招集を請求された場合には、これを招集しなければならないものとする。

エ 教育長は、教育委員会規則で定めるところにより、委任された事務又は臨時に代理した事務の管理及び執行の状況を教育委員

会に報告しなければならないものとする。

(4) 文部科学大臣の指示

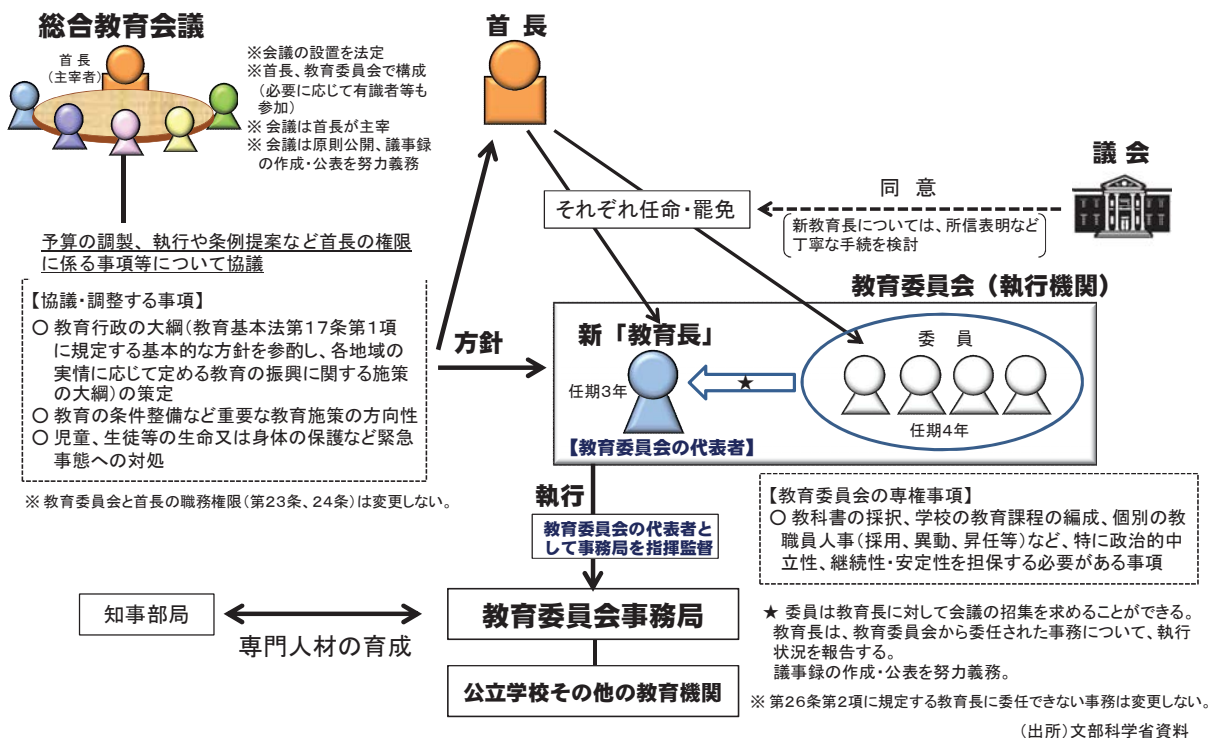
教育委員会の法令違反や怠りがある場合であって、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため、緊急の必要があり、他の措置によってはその是正を図ることが困難な場合、文部科学大臣は、教育委員会に対し指示できるものとする。

(5) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、平成27年4月1日から施行すること。

「内閣提出法律案」による教育委員会制度改革のイメージ

\* 教育行政においては、教育基本法及び関係法令を遵守



2 議員提出法律案 (民主・維新)

地方公共団体における教育行政の適正な運営の確保を図るため、教育長、地方公共団体

の教育機関、学校運営協議会及び教育監査委員会の設置その他地方教育行政の組織の改革に関し必要な事項を定めるもので、その主な

内容は次のとおりである。

### (1) 総則

地方公共団体における教育行政についての基本理念を定めるとともに、首長は、教育基本法第17条第1項に規定する基本的な方針を参酌し、その地域の実情に応じ、当該地方公共団体の教育の振興に関する総合的な施策の方針を、議会の議決を経て定めること。

### (2) 教育長

ア 都道府県及び市町村等に、教育長を置くこと。

イ 教育長は、首長が任命すること。また、教育長の任期は4年とし、首長は、任期中においてもこれを解職することができること。

### (3) 教育機関

ア 地方公共団体は、法律で定めるところにより、学校、図書館、博物館、公民館その他の教育機関を設置するほか、条例で、教育に関する専門的、技術的事項の研究又は教育関係職員の研修、保健若しくは福利厚生に関する施設その他の必要な教育機関を設置することができること。

イ 首長は、地方公共団体の規則で定めるところにより、地方公共団体の設置する学校のうちその指定する学校の運営に関して協議する機関として、学校運営協議会を置くことができること。

### (4) 教育監査委員会

都道府県及び市町村等に、当該首長が処理する学校教育等に関する事務の実施状況に関し必要な評価及び監視等を行う教育監査委員会を置くこと。

### (5) 雑則

首長が教育に関する事務を行うに当たり、地方公共団体が設置する学校における管理運営が主体的に行われるようにするとともに、児童、生徒等の生命若しくは身体又は教育を受ける権利を保護する必要がある緊急の事態においても適切に対処することができるよう、配慮するものとする。

### (6) 附則

この法律は、平成27年4月1日から施行すること。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、廃止すること。

両法律案の主な項目の対比

	内閣提出法律案	議員提出法律案 (民主・維新)
教育行政の最終責任者	教育委員会	首長
教育委員会	存続(執行機関)	廃止
教育行政に対するチェック機関	議会	教育監査委員会、 議会
教育の振興に関する総合的な施策の策定	首長が総合教育会議の協議を経て、「大綱」を策定	首長が議会の議決を経て、「方針」を策定
教育事務の執行者	(新)教育長 (教育委員会の代表)	(新)教育長 (首長の指揮監督の下、事務執行)
任命	首長が議会の同意を得て任命	首長が任命
	3年 (他の教育委員は4年)	4年
	以下の場合に、議会の同意を得て首長が罷免 ①心身の故障 ②職務上の義務違反 ③不適格な非行	首長が任意に解職
学校管理の委任	(地方自治法第180条の2により、首長が事務の一部を補助する職員等に委任可)	学校が主体的に管理運営し、また、緊急時に適切に対処することができるよう配慮
学校の運営に関する協議機関	学校運営協議会 (任意)	学校運営協議会 (任意。ただし、施行後速やかに必置に向けた検討等を行う)

(注) 下線部は現行制度と異なる部分

(出所) 両法律案をもとに衆議院調査局文部科学調査室作成

#### IV 衆議院文部科学委員会における主な質疑の概要

##### 1 内閣提出法律案に対する質疑への政府答弁

###### (1) 地方教育行政を抜本的に改革する必要性

今回、約60年ぶりに地方教育行政の根幹をなす教育委員会制度の抜本的な改革を行うこととした理由について、平成18年の教育再生会議の提言を踏まえ、平成19年に地方教育行政法が改正されたにもかかわらず、依然として、①教育委員会制度において、合議制の執行機関である「教育委員会」、その代表である「委員長」、事務の統括者である「教育長」の間で責任の所在が不明確であること、②直接選挙で選ばれる首長との意思疎通・連携に課題があり、地域住民の意見が十分に反映されていないおそれがあること、③教育委員会が事務局の提出案を追認するだけであり、審議が形骸化していること等の課題が指摘されており、児童生徒のいじめによる自殺事案など深刻な事案が生じた際に、非常勤の委員の合議体である教育委員会では日々変化する様々な教育の問題に迅速に対処できないといった課題に対処するため、抜本的な改革を行うこととした旨の答弁があった<sup>17</sup>。

###### (2) 地方教育行政における最終的な責任の所在

今回の法改正での地方教育行政における最終的な責任の所在について、合議体としての教育委員会が決定した方針に基づく具体的な事務の執行に関しての第一義的な責任は教育長にあり、法改正後において、地方教育行政法第21条に規定する教育に関する事務の管理・執行については教育委員会が、第22条に規定する教育に関する予算の編成・執行等に

<sup>17</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号3頁(平成26.4.16) 下村国務大臣答弁

については首長が、それぞれ最終責任者である旨の答弁があった<sup>18</sup>。

その上で、首長の役割について、今回新設される総合教育会議を通じて、連帯して教育行政に責任を負う仕組みが整い、その役割が明確になる旨の答弁があった<sup>19</sup>。

###### (3) 大綱と地方の教育振興基本計画の関係

新たに策定されることとなる大綱と教育基本法第17条第2項に規定される地方の教育振興基本計画の関係について、既に教育振興基本計画を定めている地方公共団体において、首長が総合教育会議で教育委員会と協議し、当該計画をもって大綱にかえることと判断した場合には、別途大綱を作成する必要はなく、その場合には、当該計画中の施策目標、施策方針の部分は大綱に該当するものと位置付けることができる旨の答弁があった<sup>20</sup>。

また、大綱策定に当たって、「教育基本法第17条第1項に規定する基本的な方針」(国の教育振興基本計画における基本的な方針に該当)を参酌することとしているが、その参酌すべき具体的な部分について、主として、同計画における「第1部 我が国における今後の教育の全体像」の部分に基本的な方針に該当するとともに、第2部の「今後5年間に実施すべき教育上の方策」中の目標として設定している部分についても基本的な方針に該当し得る旨の答弁があった<sup>21</sup>。

###### (4) 総合教育会議の構成員

新設される総合教育会議については、首長

<sup>18</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号17-18頁(平成26.4.16) 下村国務大臣答弁

<sup>19</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第14号11頁(平成26.4.25) 下村国務大臣答弁

<sup>20</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号14頁(平成26.4.16) 前川政府参考人答弁

<sup>21</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第13号35頁(平成26.4.18) 前川政府参考人答弁

が招集するものとされ、その構成員は「首長」と「教育委員会」とされている。この構成員としての「教育委員会」の具体的な内容について、基本的には、教育長及び全ての教育委員であるが、緊急の場合など教育委員が参集できない場合には、首長と教育長のみで同会議を開き、協議することも可能である旨の答弁があった<sup>22</sup>。

また、緊急時に教育委員会から教育長のみが出席する場合には、事前に対応の方向性に関しての教育委員会の意思決定がなされている場合や対応を教育長に一任している場合には、その範囲内において、教育長は「調整」等を行うことができるが、そうではない場合には、同会議においては一旦態度を保留し、教育委員会において再度検討した上で、改めて首長と「調整」等を行うことが必要である旨の答弁があった<sup>23</sup>。

#### (5) 大綱策定の際、教育委員会と首長の意見が対立した場合の対応

大綱策定の際、教育委員会と首長の意見が対立し、「協議」が調わず、合意に至らなかった（法文上の「調整」ができなかった）場合の対応について、予算編成については首長に責任があり、教育行政については執行機関たる教育委員会、教育行政における具体的なことについては教育長に責任がある旨の答弁があった<sup>24</sup>。

また、「協議」・「調整」を経た事項については、首長及び教育委員会の双方に尊重義務が生じることとなるが、この尊重義務については法律上の義務を課したものではない旨の答

弁があった<sup>25</sup>。

さらに、大綱の策定権限を有するのが首長であることから、首長が「調整」できなかった事項を大綱に盛り込んだ場合において、教育長が当該事項の内容を執行しなかった場合の職務命令との関係について、「調整」された事項を盛り込んだ大綱を全く無視した場合には、職務上の義務違反になることもあり得るが、「調整」がなされていない事項については、教育長は執行義務を負わず、したがって、職務上の義務違反とはならない旨の答弁があった<sup>26</sup>。

#### (6) 教育委員会の専権事項を総合教育会議の「協議」・「調整」の対象とすることの可否

教育委員会の専権事項を総合教育会議の「協議」・「調整」の対象とすることの可否について、教科書採択、個別の教職員人事、学校の教育課程の編成等に関しては、そもそもが執行機関としての教育委員会の職務権限であるため、予算にかかわる問題が生じない限り、通常、首長との「調整」の問題にはならない旨の答弁があった<sup>27</sup>。

また、教科書採択、個別の教職員人事等の特に政治的中立性の要請が高い事項に関しては、教育委員会制度を設けた趣旨に鑑み、「協議」対象としても取り上げるべきではない旨の答弁があった<sup>28</sup>。

その一方で、学校の教育課程の編成に関しては、ケース・バイ・ケースでの判断が必要であり、「協議」・「調整」の対象となる場合もあり得ると考えるとともに、高等学校における日本史の必修化のような問題に関しては、

<sup>22</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第18号20頁(平26.5.16) 下村国務大臣答弁

<sup>23</sup> 前脚注22

<sup>24</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号16頁(平26.5.9) 下村国務大臣答弁

<sup>25</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第17号43頁(平26.5.14) 前川政府参考人答弁

<sup>26</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号17-18頁(平26.5.9) 下村国務大臣答弁

<sup>27</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第14号30頁(平26.4.25) 前川政府参考人答弁

<sup>28</sup> 前脚注27



必ずしも予算等の首長の権限にかかわらないため、「調整」の対象とはならないが、自由な意見交換という意味での「協議」の対象となると考えられる旨の答弁があった<sup>29</sup>。

#### (7) 総合教育会議の会議録の作成・公表を義務付ける必要性

総合教育会議の会議録の作成・公表を義務付ける必要性について、総合教育会議を原則公開とすることは当然であるが、その議事録の作成・公表を義務付けることに関しては、教育委員会の事務局職員の人数が少ない市町村、特に230ほどある人口5,000人未満の市町村教育委員会において、過大な事務負担となるおそれがあり、改正案では作成・公表を努力義務としている旨の答弁があった<sup>30</sup>。

また、住民への説明責任を果たし、その理解と協力の下で教育行政を行うことが重要であるとの観点から、文部科学省においては、改正案の成立後、施行通知や説明会等の機会を活用して、可能な限り、議事録を作成・公表するように指導する旨の答弁があった<sup>31</sup>。

#### (8) 教育長と教育委員長を一本化することによる効果

教育長と教育委員長を一本化することによる効果について、一本化による新教育長が教育委員会を主宰することで、責任体制の明確化が図られるようになる、また、常勤の新教育長が会議を招集する時期や議題等を決定することで、例えばいじめ問題等の緊急案件において適宜適切に素早く対応できるようになる、さらに、教育委員への情報提供等も素早く適切に行われるようになる旨の答弁があっ

た<sup>32</sup>。

#### (9) 新教育長に対する具体的なチェックの在り方

現行の教育委員長と教育長の職を併せ持つこととなる新教育長に対するチェックの在り方について、新教育長に対する教育委員による教育委員会の会議の招集請求、新教育長に委任された事務の教育委員会への報告等の規定によって、教育委員による新教育長に対するチェック機能が果たされ、また、首長の判断ではあるが、教育委員として、様々な専門知識や知見を有する者、特に教育に関して高度な知見を持つ者を任命することで、新教育長との間で十分な議論を行えるようにすることもチェック機能を果たす方策の一つである旨の答弁があった<sup>33</sup>。

このようなことから、新教育長による事務執行においては、合議体としての教育委員会の意思決定に基づき事務が執行され、新教育長において、教育委員会の意思決定に沿わない事務執行を行うことはできず、あくまでも、合議体である教育委員会の意思の下で事務執行がなされるものとする旨の答弁があった<sup>34</sup>。

これに関連して、新教育長の任期を3年としたことについて、首長の任期4年より1年短くすることにより、①首長の任期中少なくとも1回は民意を反映する首長が教育長を任命できるようにすること、②新教育長の権限拡大を踏まえ、教育委員の任期4年よりも任期を短くすることで教育委員によるチェック機能と議会同意のチェック機能を強化できること、③新教育長が計画性を持った事務執行を行うには2年では短いと考えられることの

<sup>29</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第14号31頁(平26.4.25) 前川政府参考人答弁

<sup>30</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号28頁(平26.4.16) 下村国務大臣答弁

<sup>31</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号14頁(平26.5.9) 下村国務大臣答弁

<sup>32</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第14号12頁(平26.4.25) 西川副大臣答弁

<sup>33</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号43頁(平26.4.16) 前川政府参考人答弁

<sup>34</sup> 前脚注33

3点が理由である旨の答弁があった<sup>35</sup>。

#### (10) 教育委員会事務局の専門性を高める方策

教育長や教育委員を支える教育委員会事務局の専門性を高める方策について、教員出身者だけでなく教育行政の専門性を有する行政職員の計画的育成が重要であり、一般行政部局との人事交流を含め、適切な人材育成が行われる工夫が必要である旨の答弁があった<sup>36</sup>。

このため、文部科学省としても、①市町村教育委員会に対する助言・情報提供等を通じ、小規模市町村においても適切な人材確保や研修が行われるようにすること、②国としても、研修体制の充実を図り、大学等の取組を支援していく等の考えである旨の答弁があった<sup>37</sup>。

#### (11) 文部科学大臣の教育委員会に対する指示（第50条）の改正趣旨

地方公共団体の自治事務である地方教育行政に関して、文部科学大臣による教育委員会に対する「是正の指示」を定めている地方教育行政法第50条を今回改正することについて、いじめによる自殺等の事案において、教育委員会の対応が不適切な場合に、児童生徒等の生命又は身体の保護の観点から、文部科学大臣が教育委員会に対して、「是正の指示」を行うことができることとされているが、①大津市の事案のように、当該児童生徒等が自殺した場合には、その後の再発防止のための「是正の指示」を発動することができないのではないかとの疑義があったこと、②また、「指示」については、国会審議等において抑制的に発動すべき旨が何度も確認されていることから、

解釈が曖昧なまま「是正の指示」を発動することは困難であると考えられたこと等から、事件発生後においても同種の事件の再発防止の観点から「是正の指示」ができることを明確にするため、法改正を行うもので、あくまで要件の明確化のための改正であって、要件を追加して国の関与を強化拡大するものではない旨の答弁があった<sup>38</sup>。

#### 2 議員提出法律案（民主・維新）<sup>39</sup>に対する質疑への提出者答弁

##### (1) 首長に権限と責任を一元化した趣旨

執行機関としての教育委員会を廃止し、首長に地方教育行政の権限と責任を一元化しようとする趣旨について、通常時は現場を一番知っている（首長の指揮監督下にある）教育長の下で様々な判断を行うことが適切であるが、いじめ案件等の重大な事案においては、迅速な判断が必要なことから、選挙で選ばれる首長が政治的にしっかりと責任を踏まえて決断を行うことができるよう、最終的な権限を首長に持たせることとした旨の答弁があった<sup>40</sup>。

##### (2) 教育委員会の廃止により、地域における民意を反映することが困難となる懸念

執行機関としての教育委員会を廃止することにより、地域における教育行政に対する民意の反映が困難となる懸念について、住民による選挙で選ばれた首長が自らの責任で民意を酌み取り、教育行政を運営していくことにより、現行の教育行政よりも民意が反映され

<sup>35</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号13頁（平26.4.16）西川副大臣答弁

<sup>36</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第18号4頁（平26.5.16）前川政府参考人答弁

<sup>37</sup> 前脚注36

<sup>38</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号15-16頁（平26.4.16）前川政府参考人答弁

<sup>39</sup> 同法案は、前述のように、衆議院文部科学委員会・衆議院本会議において、賛成少数で否決されたものであるが、その考え方について、「提出者答弁」として、触れておくこととする。

<sup>40</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第14号3-4頁（平26.4.25）提出者笠浩史君答弁

たものになる旨の答弁があった<sup>41</sup>。

また、学校の儀礼行事、公開授業等の教育行政上の諸活動に出席して地域の声を拾っていた教育委員が存在しなくなることから、地域の民意を反映するルートが失われるとの懸念について、学校行事等の教育行政上の諸活動には、首長、教育長、教育部局の職員等が参加することが予定され、それらの者によって民意を十分に酌み上げることが可能である旨の答弁があった<sup>42</sup>。

### (3) 教育長の身分、その任命に当たり議会同意を要しない理由

首長の指揮監督の下、補助機関として、教育事務をつかさどるものとする教育長の身分、その任命に当たり議会同意を要しない理由について、教育長の職を地方公務員法上の特別職とすることで、他の首長部局の長とは取扱いが異なる部分はあるものの、基本的には数ある首長部局の長のうちの1人という位置付けであり、教育長は他の首長部局の長と同様、首長による任命に当たり議会の同意は不要である旨の答弁があった<sup>43</sup>。

なお、特別職であって、首長が任命等するに当たり議会の同意を要しないものの一例に地方公営企業管理者、企業団企業長がある旨の答弁があった<sup>44</sup>。

### (4) 教育長の任期中の解職を可能とするものの妥当性

教育長の任期中の解職を可能とするものの妥当性について、教育長は首長の補助機関として、首長の意向に沿って一定の成果を出す

ことが期待されることから、成果を出せなければ解職も可能とする必要があり、そのため、任期中であっても教育長を解職することが可能である制度としている旨の答弁があった<sup>45</sup>。

また、教育長の任期中の解職を可能とすることで教育長の立場が不安定になる等の懸念について、首長に対しては、議会の議決を受けた（教育振興の）方針、教育監査委員会による監査という二重のチェックがあるため、非常に適正に職務を遂行している教育長を恣意的に解職する可能性はなく、また、首長による教育長の解職が不可能となれば、首長の指示に教育長が従わなくなったような場合、教育行政に最終責任者たる首長の意向が反映されなくなってしまい、教育行政の責任を果たすことができなくなるおそれがある旨の答弁があった<sup>46</sup>。

### (5) 教育監査委員会による監査の実効性

教育監査委員会による監査の実効性について、当該監査の具体的内容は、①首長が処理する学校教育等に関する事務の実施状況に関し必要な評価及び監視を行うこと、②当該評価又は監視の結果に基づいて、首長に対して、学校教育等に関する事務の改善のために必要な勧告を行うこと等であるが、（現在の）監査委員が行う行政監査が行政運営の能率性・妥当性・適法性の確保という観点に主眼が置かれているのに対し、（新設しようとする）教育監査委員会が行う評価・監視は学校教育等に関する事務が適切に行われ、望ましい成果を上げているのか否かという観点に主眼を置いて実施されることを想定しているのであり、議会によるチェックとあいまって、機能していくものと考えている旨の答弁があった<sup>47</sup>。

<sup>41</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号32頁(平26.5.9) 提出者笠浩史君答弁

<sup>42</sup> 前脚注41

<sup>43</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号33頁(平26.5.9) 提出者鈴木望君答弁

<sup>44</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第16号34頁(平26.5.9) 提出者鈴木望君答弁

<sup>45</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第12号42頁(平26.4.16) 提出者鈴木望君答弁

<sup>46</sup> 前脚注45

<sup>47</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第17号29-30

## (6) 全ての小中学校にコミュニティスクールを設置する規定を附則に盛り込んだ趣旨

法律案の附則に、全ての小中学校にコミュニティスクール<sup>48</sup>を設置する規定を盛り込んだ趣旨について、現在ある学校運営協議会制度の普及が進まないことから、法律案においては、将来的に同制度を全国各地に普及させるため、この施行後できるだけ速やかに、原則として地方公共団体の設置する全ての小学校及び中学校に学校運営協議会が設置されることに向けて検討を加え、必要な措置を講ずるという規定を置くことにした旨の答弁があった<sup>49</sup>。

## V 今後の主な課題

平成26年6月13日に成立した内閣提出法律案は、同月20日、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律（平成26年法律第76号）」として公布され、平成27年4月1日から施行される。

文部科学省は、平成26年7月17日、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について（通知）」（以下「通知」という。）<sup>50</sup>を発出し、この中で法律の概要とともに運用に当たっての留意事項を通知した。

今後における主な課題としては、以下のようなものが考えられる。

### (1) 調整ができなかった事項の大綱への記載

今後、新たに策定されることとなる大綱に

関しては、その策定権限を首長が有することから、総合教育会議において教育委員会と「協議」が調わず、合意に至らなかった（法文上の「調整」ができなかった）事項についても、首長の権限で大綱に盛り込むことができることとなる。この場合においては、通知や再三の国会答弁にもあるように、地方教育行政法第21条に規定する教育に関する事務の管理・執行については教育委員会が自ら判断することとされている。しかし、大綱に記載されている事項を教育委員会が執行しないという構図は、地域住民にとって理解し難いものであり、地域の教育行政に無用な混乱を生じさせる懸念がある。

そのため、大綱の策定に当たっては、総合教育会議において首長と教育委員会が十分に「協議」・「調整」を尽くすことが求められるとともに、同会議において教育委員会と「協議」が調わず、合意に至らなかった事項については、大綱にその旨を理由とともに記載するなどの工夫を模索しつつ、各地方公共団体において大綱策定に当たっての運用方法を作り上げていくことが重要である。

### (2) 総合教育会議の運用の在り方

総合教育会議は、首長と教育委員会が相互の連携を図りつつ、地域における教育課題等を共有して、より一層民意を反映した教育行政の推進を図ることを目的として設置するものである。そして、第一義的には首長に同会議の招集権限があるものの、教育委員会の側からの招集要求も可能とされている。このようなことから、地域の教育課題等の解決に向けての教育委員会の側からの積極的な招集要求が重要であり、同会議を首長との「協議」・「調整」の場として積極的に活用することが期待される。

また、どのような場合に首長と教育委員会の「調整」ができたか判断するのかといった

頁（平26.5.14）提出者笠浩史君答弁

<sup>48</sup> コミュニティスクールは、保護者や地域住民が一定の権限と責任を持って公立学校の運営に参画する観点から、平成16年の地方教育行政法の改正において導入された学校運営協議会制度により、教育委員会からの指定を受けて同協議会が設置されている公立学校をいう。

<sup>49</sup> 第186回国会衆議院文部科学委員会議録第18号10頁（平26.5.16）提出者吉田泉君答弁

<sup>50</sup> 文部科学省ホームページ『地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律について』（通知）平成26年7月17日 26文科初第490号  
<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/1350135.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1350135.htm)>（last access 2014.9.1）

決定方法や議事録の作成及び公表に係る実施方法など、同会議の運営に関し必要な事項については、具体的なものとして明確に定めておくことが肝要である。

また、同会議を、より一層民意を反映した教育行政の推進を図るための場とする観点からは、学校運営協議会の委員やPTA関係者などから意見を聴取する機会を積極的に設けることが必要となろう<sup>51</sup>。

なお、同会議の議事録の作成及び公表については、通知においても努力義務として、「原則として、会議の議事録を作成し、ホームページ等を活用して公表することが強く求められる」こととされている。

### (3) 新教育長

#### ア チェック機能

新教育長については、教育行政における権限が大きくなることから、教育委員会などによるチェック機能の強化が重要となる。

通知においては、新教育長は教育委員会の意思決定に基づき事務をつかさどる立場にあり、教育委員会の意思決定に反する事務執行を行うことはできないとされているが、一方で、教育委員会による新教育長への指揮監督権が法律上規定されていない<sup>52</sup>ことにも触れている。

また、新教育長の任命・罷免は首長の権限となっており、教育委員会が関与できる仕組みとはなっていない。

これらを踏まえ、議会において新教育長候補者の所信聴取等の丁寧な手続きを経ることや、任期を3年と教育委員より短くしたことによる委員及び議会のチェック機能を十分に

活用する<sup>53</sup>ことが望まれる。また、現場においては、新教育長に委任した事務等に対する点検・評価や同評価の総合教育会議における報告・意見交換、あるいは定数の3分の1以上の委員から会議に付議すべき事件が示された場合は会議の議題とするといった規定を教育委員会規則に盛り込むなどの運用上の工夫を凝らすことが期待される。

#### イ 資質・能力の向上

新教育長については、職務の重要性に鑑み、資質・能力の向上についても、極めて重要な課題となる。

教育再生実行会議の第二次提言(「教育委員会制度等の在り方について」(平成25年4月15日))においては、教育長の資質・能力は極めて重要であり、現職の教育長や教育長候補者の研修など、学び続ける教育長の育成に国が一定の責任を果たす必要性が指摘されている。

また、通知においては、新教育長について、「強い使命感を持ち、各種研修会への参加など常に自己研鑽に励む必要がある」こととされているところである。

今後は、①新教育長に必要な資質・能力はどのようなものを定義し、②その資質・能力を向上するためのカリキュラムの策定、③策定したカリキュラムを用いた研修の実施方法などの確立を急ぐ必要がある。

なお、文部科学省においては、平成27年度から新教育長に特化した研修を開始する方針であるとの報道がなされている<sup>54</sup>。

### (4) 教育委員会事務局機能の強化

教育委員会が期待されている役割を十分に果たすためには、教育委員会を支える事務局職員の資質能力の向上を図り、教育長や教育委員への適切な情報提供を行えるようにする

<sup>51</sup> 前掲注16(参議院文教科学委員会における附帯決議)

<sup>52</sup> 旧法では第17条において「教育長は、教育委員会の指揮監督の下に、教育委員会の権限に属するすべての事務をつかさどる」とされていた。

<sup>53</sup> 前掲注14(衆議院文部科学委員会における附帯決議)、前掲注16(参議院文教科学委員会における附帯決議)

<sup>54</sup> 『日本経済新聞』夕刊(2014.8.15)

ことなどが重要である。

同事務局機能の強化に関しては、通知において、事務局職員に対する研修の充実などの「職員の資質向上」や小規模教育委員会事務局における指導主事の配置等について各都道府県教育委員会の支援を依頼するなどの「事務局体制の強化」等が要請されている。

また、通知においては、各教育委員会による職員研修の充実や充て指導主事<sup>55</sup>の活用による指導主事の配置の必要性なども指摘されているところである。

今後、弁護士等の外部専門家を活用した支援体制の整備や教育行政における事務処理の広域化についての検討も必要である<sup>56</sup>。

---

<sup>55</sup> 地方教育行政法第19条に規定される「指導主事」とは、教育委員会事務局に置かれ、学校教育に関する専門的事項の指導に関する事務に従事する者である（第1項～第3項）。同主事となるためには、教育に関する識見とともに、学校教育に関する専門的事項についての教養・経験がある者でなければならないが、大学以外の公立学校の教員をもって充てることができる（第4項、「充て指導主事」）。

<sup>56</sup> 前掲注14（衆議院文部科学委員会における附帯決議）、前掲注16（参議院文教科学委員会における附帯決議）

(参考) 衆議院文部科学委員会・参議院文教科学委員会での参考人、陳述人(地方公聴会)

○衆議院文部科学委員会

平成 26 年 4 月 18 日 (金)	(参考人)		
	・三鷹市教育委員会委員長		貝ノ瀬 滋君
	・千葉大学名誉教授		新藤 宗幸君
	・大阪市教育委員会委員長		
	首都大学東京大学教育センター教授		大森不二雄君
平成 26 年 4 月 23 日 (水)			
地方公聴会 (第 1 班 (福岡県)) (陳述人)			
	・小郡市長		平安 正知君
	・嘉麻市教育委員会委員長		豊福 眸子君
	・九州大学大学院教授		元兼 正浩君
(第 2 班 (宮城県)) (陳述人)			
	・仙台市長		奥山恵美子君
	・東北大学大学院教育学研究科准教授		青木 栄一君
	・前宮城県中学校長会会長、前塩竈市立第一中学校校長		
	石巻専修大学特任教授		有見 正敏君
平成 26 年 5 月 7 日 (水)	(参考人)		
	・奈良学園大学学長、学校法人奈良学園理事		
	学校法人聖ウルスラ学院理事長		梶田 叡一君
	・NPO法人地方自立政策研究所理事長		
	元埼玉県志木市長		穂坂 邦夫君
	・名古屋大学大学院教授		中嶋 哲彦君
平成 26 年 5 月 14 日 (水)	(参考人)		
	・京都市長		門川 大作君
	・常葉大学教職大学院教授		小松 郁夫君
	・大津市長		越 直美君

○参議院文教科学委員会

平成 26 年 5 月 29 日 (木)	(参考人)		
(午前)	・前郡山市教育委員会教育長		
	前中核市教育長会会長		木村 孝雄君
	・東京大学大学院教育学研究科准教授		村上 祐介君
	・元千葉県教育委員会委員長		
	千葉大学教育学部教授		天笠 茂君
	・首都大学東京大学院社会科学研究科教授		伊藤 正次君
(午後)	・横浜市教育委員会委員長		今田 忠彦君
	・兵庫教育大学長		加治佐哲也君
	・秋津コミュニティ顧問、習志野市立秋津小学校PTA元会長		
	文部科学省コミュニティ・スクール推進員		岸 裕司君
	・日本教育政策学会会長、元明治大学教授		三上 昭彦君
平成 26 年 6 月 5 日 (木)			
地方公聴会 (午前 (愛知県)) (陳述人)			
	・愛知県東海市長		鈴木 淳雄君
	・岐阜県教育委員会教育長		松川 禮子君
	・元名古屋市立小中学校長会会長		
	元名古屋市教育委員会委員長		神谷 龍彦君
	・愛知県小中学校長会会長		
	岡崎市立井田小学校長		岡田 豊君
(午後 (静岡県)) (陳述人)			
	・静岡県教育委員会委員		
	前静岡文化芸術大学理事		興 直孝君
	・静岡大学大学院教育学研究科教授		武井 敦史君
	・静岡大学教育学部教授		梅澤 収君
	・静岡県知事		川勝 平太君

# 地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための 関係法律の整備等に関する法律について

衆議院調査局調査員

青木 修二

辻本 考一

(厚生労働調査室)

## 《構成》

### I 法律案提出に至る経緯

### II 審議経過

### III 法律の概要

#### I 法律案提出に至る経緯

我が国においては、急速な高齢化の進展、これに伴う疾病構造の変化、医療の高度化・複雑化、認知症高齢者や単身高齢者世帯の増加などを背景として、今後、医療・介護サービスの需要が、益々増加することが見込まれている。

しかし、医療・介護サービスの提供体制については、①人口当たりの病床数は諸外国と比べて多いものの、急性期・回復期・慢性期といった病床の機能分担が不明確なこと、②医療現場の人員配置は手薄であり、過重労働が常態化していること、③介護サービスの質の向上が求められているものの、介護従事者の確保が困難であること等の問題が指摘されている。これらの問題を解消しなければ、今後増加が見込まれる医療・介護サービスの需要に十分対応できなくなることが懸念されている。

このため、限られた医療・介護資源を有効に活用し、高度な急性期の医療が必要な患者には、質の高い医療や手厚い看護を受けられるようにするとともに、在宅医療や介護サービスを充実することで、患者の早期の社会復帰を進め、住み慣れた地域で継続的に生活す

ることを可能とする改革が要請された。

政府は、社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す社会保障と税の一体改革に取り組んでいる。平成24年2月、政府は「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定した後、社会保障と税の一体改革関連法案<sup>1</sup>を同年の第180回国会に提出した。この社会保障と税の一体改革関連法案の国会審議と並行して、民主党、自由民主党及び公明党の3党の実務者間で法案の修正等の協議が重ねられ、6月15日に合意に達した。その合意に基づき、公的年金制度、医療保険制度、介護保険制度及び少子化対策に係る社会保障制度改革について、その基本的事項を定めるとともに、社会保障制度改革国民会議を設置すること等により、改革を総合的かつ集中的に推進すること等を内容とする「社会保障制度改革推進法（平成24年法律第64号）」が8月10日に成立した<sup>2</sup>。

その後、同法の規定により内閣に設置され

<sup>1</sup> 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」、「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」、「子ども・子育て支援法案」、「総合子ども園法案」及び「子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」

<sup>2</sup> 前掲注1の7法律案のうち、総合子ども園法案を除く6法律案、議員立法の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」も8月10日に成立している。



た社会保障制度改革国民会議は、平成25年8月6日に報告書を取りまとめた<sup>3</sup>。報告書では、日本の社会保障制度を、主として高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障へと転換させることを目指すべきとし、これまでの「年齢別」から「負担能力別」に負担の在り方を切り替えること等を提言したほか、少子化対策、医療、介護、年金の4分野の改革の方向性等を示した。

12月5日、社会保障制度改革国民会議の報告書等を踏まえ、社会保障制度改革の全体像及び進め方を明らかにする「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成25年法律第112号）」（以下「社会保障制度改革プログラム法」という。）が成立した。

同法では、医療提供体制に関して、病床の機能の分化及び連携並びに在宅医療・介護を推進するための病床機能報告制度の創設、地域の医療提供体制の構想の策定等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を平成29年度までを目途に順次講ずるものとし、このために必要な法律案を平成26年の常会に提出することを目指すこととした。また、介護保険制度に関しては、地域包括ケアシステム<sup>4</sup>の構築に向けた地域支援事業の見直し、これと併せた要支援者への支援の見直し等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を平成27年度を目途に講ずるものとし、このために必要な法律案を平成26年の常会に提出することを目指すこととした。

<sup>3</sup> 社会保障制度改革国民会議は、平成24年11月から20回にわたり会議を行った。

<sup>4</sup> 地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保される体制をいう。

この社会保障制度改革プログラム法に基づく措置として、平成26年2月12日、政府は、「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」を国会に提出した。

また、介護従事者の確保に関しては、介護従事者等の給与水準が相対的に低く、離職率が高い傾向にあることから、従来から介護従事者等の処遇改善が課題として指摘されていた。

こうした状況に鑑み、3月28日、野党6会派<sup>5</sup>は、介護・障害福祉従事者の賃金を改善するための特別の措置を定めることを内容とする「介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案」を衆議院に提出した。

## II 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」及び「介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案」は、平成26年4月1日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同月18日、両法律案の提案理由の説明を聴取した後、23日から質疑に入った。5月7日及び13日には参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われ、同月12日には、山梨県及び大阪府において、いわゆる地方公聴会（委員派遣）を開催し、意見陳述者から意見を聴取し質疑が行われるなど審査が進められた。また、同月14日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑が行われた。

同日、「地域における医療及び介護の総合的

<sup>5</sup> 民主党・無所属クラブ、みんなの党、結いの党、日本共産党、生活の党及び社会民主党・市民連合

な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」の質疑終局の動議が提出、可決され、質疑は終局した。

質疑終局後、同法律案に対し、日本維新の会より、医療法人の分割に係る規定を追加すること、持分あり医療法人の在り方についての検討規定を設けること等を内容とする修正案が提出され、提案理由の説明を聴取した。

次いで、原案及び修正案について討論・採決を行った結果、修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

翌15日の本会議において、同法律案は、討論の後、賛成多数で可決され、参議院に送付された。

「介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案」については、各会派間で協議が行われた結果、5月16日の厚生労働委員会において撤回が許可された。そして、同日、厚生労働委員会において、「介護・障害福祉従事者の人材確保のための介護・障害福祉従事者の処遇改善に関する法律案」の起草案について厚生労働委員長が趣旨を説明した後、採決を行った結果、全会一致をもって起草案を成案とし、委員会提出の法律案とすることに決し、同日、提出された。同法律案は、5月20日の本会議において、厚生労働委員長の趣旨弁明の後、可決され、参議院に送付された。

## 2 参議院における審議経過

参議院では、平成26年5月21日の本会議において、「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律案」の趣旨説明の聴取が行われた。しかし、政府作成の趣旨説明に係る配付文書に誤りが判明したため、質疑に入ることなく本会議は休憩となり、再開するに至らなかった。このため、6月2日の本会議において、再度、同法律案の趣旨説明を聴取した後、質

疑が行われ、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、翌3日、同法律案の趣旨説明を聴取した後、直ちに質疑に入った。6月10日、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑が行われ、16日には、公聴会を開催し、公述人から意見を聴取し質疑が行われるなど審査が進められた。また、17日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑が行われ、同日、質疑は終局した。

次いで、討論・採決を行った結果、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。また、同法律案に対し22項目の附帯決議が付された。

翌18日の本会議において、同法律案は、討論の後、可決され、成立した。

なお、「介護・障害福祉従事者の人材確保のための介護・障害福祉従事者の処遇改善に関する法律案」については、6月19日の厚生労働委員会において、趣旨説明を聴取し、質疑を行った後、採決の結果、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。同法律案は、翌20日の本会議において、可決され、成立した。

## III 法律の概要

「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律（平成26年法律第83号）」（以下「医療介護総合確保推進法」という。）は、地域において効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに地域包括ケアシステムを構築することを通じ、必要な医療及び介護の総合的な確保を推進するため、「医療法（昭和23年法律第205号）」、「介護保険法（平成9年法律第123号）」等の関係法律の所要の整備等を行うもので、その主な内容は図1のとおりである。

(図1) 医療介護総合確保推進法の概要

<b>趣旨</b>
持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律に基づく措置として、効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに、地域包括ケアシステムを構築することを通じ、地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するため、医療法、介護保険法等の関係法律について所要の整備等を行う。
<b>概要</b>
<p><b>1. 新たな基金の創設と医療・介護の連携強化（地域介護施設整備促進法等関係）</b></p> <p>①都道府県の事業計画に記載した医療・介護の事業（病床の機能分化・連携、在宅医療・介護の推進等）のため、消費増収分を活用した新たな基金を都道府県に設置</p> <p>②医療と介護の連携を強化するため、厚生労働大臣が基本的な方針を策定</p> <p><b>2. 地域における効率的かつ効果的な医療提供体制の確保（医療法関係）</b></p> <p>①医療機関が都道府県知事に<b>病床の医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）等を報告し</b>、都道府県は、それをもとに<b>地域医療構想（ビジョン）</b>（地域の医療提供体制の将来のあるべき姿）を医療計画において策定</p> <p>②<b>医師確保支援</b>を行う地域医療支援センターの機能を法律に位置付け</p> <p><b>3. 地域包括ケアシステムの構築と費用負担の公平化（介護保険法関係）</b></p> <p>①在宅医療・介護連携の推進などの<b>地域支援事業の充実とあわせ、予防給付（訪問介護・通所介護）を地域支援事業に移行し、多様化</b> ※地域支援事業：介護保険財源で市町村が取り組む事業</p> <p>②<b>特別養護老人ホーム</b>について、在宅での生活が困難な中重度の要介護者を支える機能に重点化</p> <p>③<b>低所得者の保険料軽減を拡充</b></p> <p>④<b>一定以上の所得のある利用者の自己負担を2割へ引上げ</b>（ただし、一般の世帯の月額上限は据え置き）</p> <p>⑤低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「<b>補足給付</b>」の要件に<b>資産などを追加</b></p> <p><b>4. その他</b></p> <p>①診療の補助のうちの<b>特定行為を明確化</b>し、それを手順書により行う看護師の研修制度を新設</p> <p>②<b>医療事故に係る調査の仕組み</b>を位置づけ</p> <p>③医療法人社団と医療法人財団の合併、持分なし医療法人への移行促進策を措置</p> <p>④介護人材確保対策の検討（介護福祉士の資格取得方法見直しの施行時期を27年度から28年度に延期）</p>
<b>施行期日</b>
公布日（平成26年6月25日）。ただし、医療法関係は平成26年10月以降、介護保険法関係は平成27年4月以降など、順次施行。

(出所) 厚生労働省資料

以下、医療介護総合確保推進法における主な改正項目について、①医療・介護の連携強化と新たな基金の創設、②医療提供体制関係、③介護保険制度関係に大別して、その内容等を概説する。

### 1 医療・介護の連携強化と新たな基金の創設

医療・介護の連携強化を図る観点から、「地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律(平成元年法律第64号)」を発展的に改組し、題名を「地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律」とするとともに、地域における医療・介護を総合的に確保するための仕組みを新たに設けることとしている。(図2参照)

#### (1) 総合確保方針、都道府県計画及び市町村計画の策定

厚生労働大臣は、地域における医療及び介

護を総合的に確保するための基本的な方針(以下「総合確保方針」という。)を定め、医療法で定める基本方針<sup>6</sup>及び介護保険法で定める基本指針<sup>7</sup>の基本となるべき事項や、後述の基金を充てて実施する都道府県事業に関する基本的な事項等を定めることとしている。

都道府県及び市町村は、総合確保方針に即して、それぞれ、医療及び介護の総合的な確保のための事業の実施に関する都道府県計画及び市町村計画を作成し、医療及び介護の総合的な確保に関する目標や目標を達成するために必要な事業等を定めることとしている。

総合確保方針、都道府県計画及び市町村計画の作成に当たっては、あらかじめ、医療又は介護を受ける立場にある者、自治体関係者、医療保険者、医療機関、介護サービス事業者、

<sup>6</sup> 厚生労働大臣が定める医療提供体制の確保を図るための基本的な方針(医療法第30条の3第1項)

<sup>7</sup> 厚生労働大臣が定める介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針(介護保険法第116条第1項)

関係団体等の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとしている。(公布日(平成26年6月25日)施行)

## (2) 基金の創設

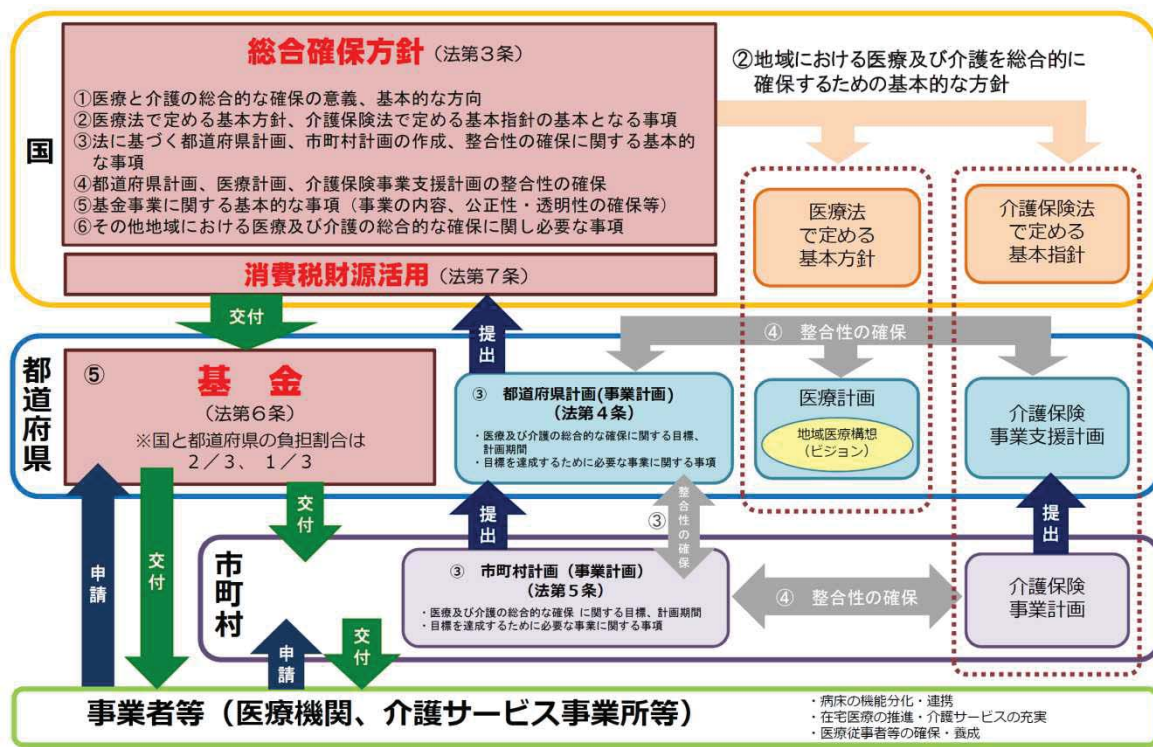
医療・介護サービスの提供体制改革のための新たな財政支援制度として各都道府県に「基金」を設けることとしている。基金は都道府県計画に掲載された事業に関する経費を支弁するためのものであり、国は、消費税率引上げによる増収分により、その財源に充てるために必要な資金の3分の2を負担することとしている(公布日(平成26年6月25日)施行)。基金の規模は平成26年度において公費で904億円となっている(消費税増収活用分544億円(国:362億円、地方:181億円)、

上乗せ措置360億円(国:240億円、地方120億円))。

基金の使途については、①病床の機能分化・連携のために必要な事業、②在宅医療・介護サービスの充実のために必要な事業、③医療従事者等の確保・養成のための事業が見込まれている。なお、平成26年度は医療を対象として実施し、介護を対象とするのは平成27年度からとなっている。

平成26年8月末現在、総合確保方針は9月中の策定に向けて検討が進められている。その後、都道府県計画の策定等を経て、11月には基金の交付が決定される見込みとなっている。

(図2) 地域における医療及び介護を総合的に確保するための仕組み



(出所) 厚生労働省資料

## (3) 医療・介護の連携の推進のための医療計画等の見直し

医療・介護の連携を推進するため、(1)及び

(2)のほか、医療法で定める基本方針及び介護保険法で定める基本指針は、総合確保方針に即して定めるものとするとしている(公

布日（平成 26 年 6 月 25 日）施行）。また、都道府県計画、医療計画及び都道府県介護保険事業支援計画の整合性の確保を図ることとし（平成 27 年 4 月 1 日施行）、都道府県介護保険事業支援計画の計画期間（3 年）と揃うよう、平成 30 年度以降、医療計画の計画期間を 5 年から 6 年に改め、在宅医療等の介護保険に係る部分は中間年（3 年）で見直すこととしている。（平成 26 年 10 月 1 日施行）

さらに、在宅医療について、達成すべき目標及び医療連携体制を医療計画に記載することを義務付けることとしている。（平成 26 年 10 月 1 日施行）

## 2 医療提供体制関係

### (1) 病床の医療機能の分化・連携

高齢化の進展に伴い、今後医療サービスの需要の増大が見込まれている。患者の状態にふさわしい良質かつ適切な医療を効果的かつ効率的に提供する体制を構築するため、各医療機関の機能の分化・連携を進め、機能に応じて医療資源の投入を図ることによって、入院医療全体の機能強化と在宅医療等の充実を図ることが必要とされている。このため、医療介護総合確保推進法では、医療法を改正し、以下の措置を講じることとしている。

#### ア 病床機能報告制度の創設

地域における医療機能の分化・連携を推進するに当たり、各医療機関が担っている医療機能の情報を把握・分析するため、病床機能報告制度を創設することとしている。（平成 26 年 10 月 1 日施行）

具体的には、各医療機関は、その有する病床（一般病床又は療養病床）において担っている医療機能の現状と一定期間経過後の予定、入院患者に提供する医療の内容等を病棟単位で、都道府県に報告しなければならないこととしている。医療機能は、高度急性期機能、急性期機能、回復期機能、慢性期機能の 4 機

能に分類されることとなっている（厚生労働省令で定められる。）。

医療機能の名称	医療機能の内容
高度急性期機能	○ 急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて、診療密度が特に高い医療を提供する機能
急性期機能	○ 急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて、医療を提供する機能
回復期機能	○ 急性期を経過した患者への在宅復帰に向けた医療やリハビリテーションを提供する機能。 ○ 特に、急性期を経過した脳血管疾患や大腿骨頸部骨折等の患者に対し、ADLの向上や在宅復帰を目的としたリハビリテーションを集中的に提供する機能（回復期リハビリテーション機能）。
慢性期機能	○ 長期にわたり療養が必要な患者を入院させる機能 ○ 長期にわたり療養が必要な重度の障害者（重度の意識障害者を含む）、筋ジストロフィー患者又は難病患者等を入院させる機能

（出所）厚生労働省資料

医療機関は、毎年 7 月 1 日時点における医療機能、6 年後の医療機能の予定等について、10 月中に報告することになる。

#### イ 地域医療構想の策定

都道府県は、病床機能報告等を活用して、医療計画において、①構想区域（2 次医療圏<sup>8</sup>等）における病床の機能区分ごとの将来の病床数の必要量等に基づく、当該構想区域における将来の医療提供体制に関する構想（地域医療構想）に関する事項、②地域医療構想の達成に向けた病床の機能の分化及び連携の推進に関する事項等を定めることとしている。

（平成 27 年 4 月 1 日施行）

地域医療構想の具体的内容については、国が平成 26 年度中にガイドラインを策定する予定となっている。現時点においては、i) 2025 年の医療需要（入院・外来別・疾患別患者数等）、ii) 2025 年に目指すべき医療提供体制（2 次医療圏等（在宅医療・地域包括ケアについては市町村）ごとの医療機能別の必要量）、iii) 目指すべき医療提供体制を実現するための施策（医療機能の分化・連携を進めるための施設整備、医療従事者の確保・養成等）が想定されている。

<sup>8</sup> 一般の入院に係る医療を提供することが相当である単位として設定された区域

## ウ 地域医療構想を実現させる仕組み

都道府県は、地域医療構想の実現について、構想区域等ごとに、医療関係者、医療保険者等の関係者と協議を行う「協議の場」を設け、医療機関の自主的な取組と相互の協議により、地域医療構想を推進していくこととしている。医療機関相互の協議だけで医療機能の分化・連携が進まない場合には、都道府県知事は、以下の措置を講ずることができることとしている。(平成 27 年 4 月 1 日施行)

- 病院の新規開設・増床等の許可の際に、不足している医療機能を担うという条件を付すこと。
- 医療機関が過剰な医療機能に転換しようとする場合、医療機関に対して都道府県医療審議会での説明等を求めることができることとし、転換にやむを得ない事情がないと認める時は、都道府県医療審議会の意見を聴いて、転換の中止を要請（公的医療機関等には命令）すること。
- 「協議の場」の協議が調わない場合等において、都道府県医療審議会の意見を聴いて、不足している医療機能に係る医療を提供すること等を要請（公的医療機関等には指示）すること。
- 医療計画の達成の推進のため特に必要がある場合において、公的医療機関等以外の医療機関に対しても、都道府県医療審議会の意見を聴いて、稼働していない病床の削減を要請すること。
- 医療機関が上記の要請に従わない場合は、都道府県医療審議会の意見を聴いて、勧告を行うこと。

なお、勧告に従わない場合や公的医療機関が上記の命令・指示に従わない場合には、現行の医療法上の措置（管理者の変更命令や公的医療機関への運営の指示等）に加えて、医療機関名の公表、地域医療支援病院・特定機能病院の承認の取消し等ができることとして

いる。また、各種補助金の交付対象や福祉医療機構の融資対象から除外することができる」と説明されている。

## エ 病院、有床診療所及び国民の役割・責務

病床機能報告制度の創設及び地域医療構想の策定を踏まえ、地域における病床の機能の分化及び連携の推進に係る病院、病床を有する診療所（有床診療所）及び国民の役割・責務を規定することとしている。(平成 26 年 10 月 1 日施行)

### (2) 医療従事者の確保、医療機関の勤務環境の改善

#### ア 地域医療支援センター機能の法定化

医師のキャリア形成支援と併せて医師の地域偏在・診療科偏在の解消を図るため、各都道府県に地域医療支援センターが設置され、厚生労働省はその運営費への補助を行ってきた<sup>9</sup>。

今回の改正では、この地域医療支援センターの機能を医療法上に位置付けることとしている。(平成 26 年 10 月 1 日施行)

地域医療支援センターは平成 23 年度以降、42 道府県で合計 2,170 名の医師を各道府県内の医療機関へあっせん・派遣するなどの実績<sup>10</sup>を上げており、法定化により医療従事者確保の取組が一層推進することが期待されている。

#### イ 医療機関の勤務環境の改善等

少子高齢化の進展、医療ニーズの多様化、休日・夜間に受診する患者の増加等を背景に、医療従事者の勤務環境は厳しいものになっている。

今回の改正では、医療機関の勤務環境の改善を図るため、医療法を改正し、病院等の管理者は、厚生労働大臣が定める指針（ガイドライン）を踏まえ、医療従事者の勤務環境の

<sup>9</sup> 平成 23 年度から実施しており、平成 25 年度予算において 30 か所が補助対象となっている。

<sup>10</sup> 平成 26 年 7 月 1 日時点速報値

改善等の措置を講ずるよう努めなければならないとしている（平成 26 年 10 月 1 日施行）。具体的には、医療機関が P D C A サイクル<sup>11</sup>を活用して計画的に、働き方・休み方の改善、働きやすさ確保のための環境整備など勤務環境の改善に向けた取組を行うための仕組み（勤務環境改善マネジメントシステム）を創設することとしている。

また、都道府県は、医療従事者の勤務環境の改善に関する相談、助言等を実施するよう努めるものとしており、その拠点として医療勤務環境改善支援センターを設置することとしている。（平成 26 年 10 月 1 日施行）

#### ウ 看護師等の住所等の届出制度の創設

看護師等については、平成 37（2025）年までに更に約 50 万人の確保が必要との試算がある。こうした中で、都道府県ナースセンターが中心となって看護師等の復職支援の強化を図るため、「看護師等の人材確保の促進に関する法律（平成 4 年法律第 86 号）」を改正し、看護師等は、病院等を離職した場合等に、住所、氏名等を都道府県ナースセンターに届け出る制度を設けることとしている。（平成 27 年 10 月 1 日施行）

### (3) チーム医療の推進

医療の高度化・複雑化が進む中で、質が高く安全な医療を提供するため、各医療関係職種が、高い専門性を前提に、業務を分担しつつも互いに連携・補完し合う「チーム医療」の推進が求められている。

このため、医療介護総合確保推進法では、以下の措置を講ずることとしている。

#### ア 特定行為に係る看護師の研修制度の創設

「保健師助産師看護師法（昭和 23 年法律第 203 号）」を改正し、特定行為（診療の補助であって、看護師が手順書により行う場合には、

高度かつ専門的な知識及び技能等が特に必要な行為として厚生労働省令で定めるもの）を手順書により行う看護師は、厚生労働大臣が指定する研修機関において、一定の基準に適合する研修を受けることとする制度を創設することとしている。（平成 27 年 10 月 1 日施行）

特定行為の内容及び指定研修の基準に係る事項（行為の区分、研修内容、方法等）の具体的な内容は、今後、検討が進められることになっている。特定行為については、脱水の程度の判断と輸液による補正など 41 行為が案として示されている。この中には、診療の補助の範囲を超え、医師でなければ行えない行為に該当すると思われる危険な行為も含まれているとの指摘もある。

#### イ 医療従事者の業務の範囲及び業務の実施体制の見直し

歯科衛生士の行う予防処置について歯科医師の直接の指導ではなく指導の下に行うものとするとともに、診療放射線技師の業務に放射線の照射等に関連する行為（造影剤の血管内投与等）を、臨床検査技師の業務に検体の採取（鼻腔拭い液による検体採取等）を行うことをそれぞれ追加すること等の見直しを行うこととしている。（一部を除き、平成 27 年 4 月 1 日施行）

### (4) 医療事故調査の仕組みの創設

医療安全の確保を図るため、医療法を改正し、医療機関で医療事故が発生した場合に、院内調査を行い、その調査報告を民間の第三者機関（医療事故調査・支援センター）が収集・分析することで再発防止につなげる仕組みを創設することとしている。（平成 27 年 10 月 1 日施行）

具体的には、病院、診療所又は助産所の管理者は、医療事故（当該病院等に勤務する医療従事者が提供した医療に起因し、又は起因すると疑われる死亡又は死産であって、当該

<sup>11</sup> P D C A（Plan Do Check Act＝計画・実施・評価・改善）

管理者がその死亡又は死産を予期しなかったものをいう。)が発生した場合には、医療事故調査・支援センターに報告した上で、必要な調査(院内調査)等を行い、その結果を医療事故調査・支援センターに報告するとともに、遺族に対して説明しなければならないものとしている。その際、病院等の管理者は、医療事故調査等支援団体(都道府県医師会、医療関係団体、大学病院、学術団体等)に対し、院内調査を行うために必要な支援を求めるものとしている。(図3参照)

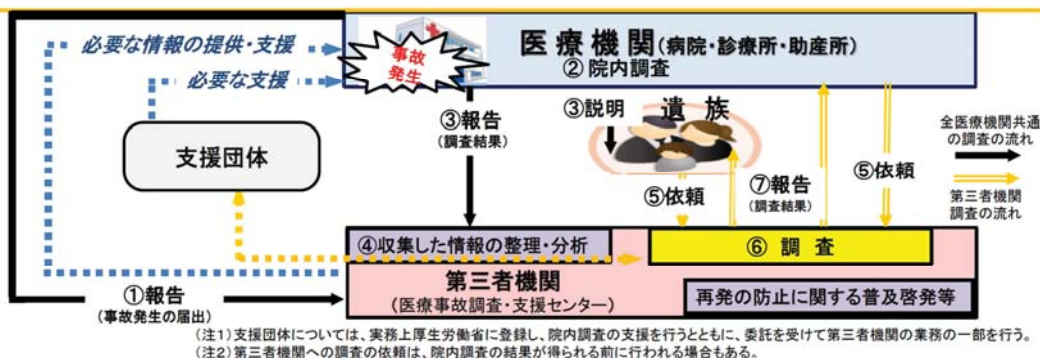
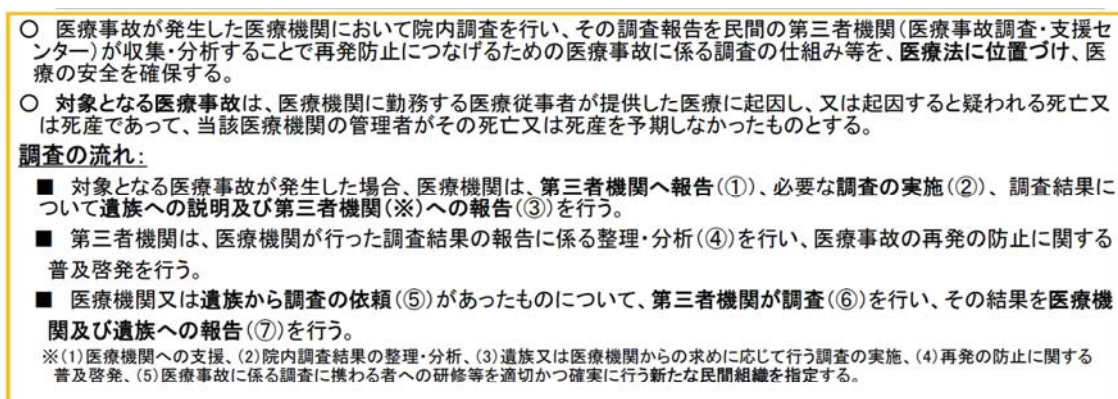
また、医療事故調査・支援センターは、医療事故が発生した病院等の管理者又は遺族から依頼があったときは、必要な調査等を行い、その結果を当該管理者及び遺族に対して報告

しなければならないものとしている。

今回の仕組みでは、医療事故調査・支援センターから行政への報告や警察への通報に係る規定は設けられておらず、報告等は行わないものとされている。しかし、調査結果報告書が訴訟に使用される可能性は排除できない。調査結果が医師個人の責任追及につながることで、医師の協力が得られず、医療事故調査の仕組みが十分に機能しなくなると考えられることから、調査が医師個人の責任の追及につながらないようにする配慮が必要とされている。

現在、医療事故調査制度の運用のための「医療事故調査に係るガイドライン」の策定に向けた検討が進められている。

(図3) 医療事故に係る調査の仕組み



(出所) 厚生労働省資料

なお、医療介護総合確保推進法の附則には、医療事故調査の実施状況等を勘案し、「医師法

(昭和23年法律第201号)」第21条<sup>12)</sup>の規定

<sup>12)</sup> 医師法第21条「医師は、死体又は妊娠4月以上の死産児を検査して異状があると認めるときは、24時間以内に所轄警察署に届け出なければならない。」

この規定に違反した場合は、50万円以下の罰金に処せら



に基づく届出及び医療事故調査・支援センターへの医療事故の報告、医療事故調査及び医療事故調査・支援センターの在り方を見直すこと等について検討を加え、この法律の公布後2年以内に必要な措置を講ずるものとする旨の検討規定が設けられている。

## (5) 医療提供体制に係るその他の改正事項

### ア 医療法人制度の見直し

医療法人の合併については、これまで社団同士、財団同士の合併しか認められていなかった。今回の改正では、医療法を改正し、社団と財団との合併を可能とすることとしている。(平成26年10月1日施行)

また、持分なし医療法人<sup>13</sup>への移行を促進するため、「良質な医療を提供する体制の確立を図るための医療法等の一部を改正する法律(平成18年法律第84号)」を改正し、移行について計画的な取組を行う医療法人を、国が認定する仕組みを導入することとしている(平成26年10月1日施行)。認定された医療法人については、移行期間中の相続税等の納税猶予、持分なし医療法人へ移行した場合の猶予税額の免除等の措置が講じられることになっている。

### イ 臨床研究中核病院の医療法への位置付け

今回の改正では、日本発の革新的医薬品・医療機器の開発などに必要となる質の高い臨床研究を推進するため、国際水準の臨床研究や医師主導治験の中心的役割を担う病院を「臨床研究中核病院」として医療法に位置付けることとしている<sup>14</sup>。(平成27年4月1日

れる(同法第33条の2)。

<sup>13</sup> 平成18年の医療法改正において、非営利性の徹底を図る等のため、医療法人は持分なしとされた。ただし、既存の医療法人には当分の間適用されず、持分なし医療法人への移行は自主的な取組となっている。

<sup>14</sup> 現在、予算事業として、国際水準の臨床研究や医師主導治験の中心的役割を担うとともに、最適な治療法を見出すための臨床研究を実施する基盤となる「臨床研究中核病院」を整備(平成24年度から5か所、平成25年度から5か所の計10か所)する事業等が行われている。

施行)

具体的には、一定の基準を満たした病院について、厚生労働大臣があらかじめ社会保障審議会の意見を聴いた上で、臨床研究中核病院として承認することとしている。承認要件は今後検討されることになっている。

### ウ 外国医師等の臨床修練制度の見直し

外国医師等の臨床修練制度は、医療分野における国際交流の進展と発展途上国の医療水準の向上に寄与することを目指し、医療研修を目的として来日した外国医師等に対し、当該研修で診療を行うことを特例的に認める制度である。

今回の改正では、「外国医師等が行う臨床修練に係る医師法第17条等の特例等に関する法律(昭和62年法律第29号)」を改正し、教授・臨床研究を目的として来日する外国医師又は外国歯科医師について、当該外国医師等や受入病院が一定の要件を満たす場合には、診療を行うことを認めることとしている。また、臨床修練の年限の弾力化、手続・要件の簡素化を行うこととしている。(平成26年10月1日施行)

### エ 歯科技工士国家試験の全国統一化

現在、歯科技工士国家試験は都道府県(知事)が実施主体となっていて行われている。このため、都道府県間における試験問題や判定による教育レベルの差が生じていると指摘されている。今回の改正では、「歯科技工士法(昭和30年法律第168号)」等を改正し、実施主体を国(厚生労働大臣)に変更することにより、都道府県間における試験問題や判定による教育レベルの均一化を図ることとしている。また、歯科技工士国家試験を指定試験機関において、歯科技工士の登録の実施等に関する事務を指定登録機関において、それぞれ実施できることとしている。(平成27年4月1日施行)

### 3 介護保険制度関係

#### (1) 地域支援事業の見直し

##### ア 予防給付の地域支援事業への移行

要支援者は、掃除や買い物などの応用的な生活行為の一部が難しくなっているが、排せつ、食事摂取などの身の回りの生活行為は自立している者が多い。このような要支援者の状態を踏まえると、支援する側とされる側という画一的な関係のサービスを提供するだけでなく、地域とのつながりを維持しながら、その有する能力に応じた柔軟な支援を受けていくことで、自立意欲の向上につなげていくことが期待される。

このため、今回の改正では、サービスの種類・内容・人員基準・運営基準・単価等が全国一律で画一的となっている予防給付のうち、訪問介護と通所介護を市町村が地域の実情に応じて取り組むことができる地域支援事業の介護予防・日常生活支援総合事業<sup>15</sup>（以下「総合事業」という。）に移行することとしている。

（平成27年4月1日施行<sup>16</sup>）（図4参照）

これにより、市町村は、地域の実情に応じて、既存の介護事業所による専門的なサービスに加えて、NPO、民間事業者等による掃除・洗濯等の生活支援やミニデイサービスのほか、住民ボランティアによるゴミ出し等の生活支援やサロンのような集いの場などを活用して、要支援者等の状態に応じた効率的かつ効果的なサービスを提供することが可能となる。厚生労働省は、住民主体の多様なサービスの充実を図ることで在宅生活の安心を確保すると同時に、住民主体のサービスの利用の促進、介護認定に至らない高齢者の

増加、重度化予防の推進等により、結果として費用の効率化も目指すとしている。

予防給付の総合事業への移行は、今回の法改正の中でも大きな論点となった事項の1つであり、今後、既存の介護事業所による専門的なサービスが受けられなくなるのではないかと<sup>17</sup>、サービスに市町村格差が生じるのではないかとといった懸念が示されている。厚生労働省は、総合事業の適切かつ有効な実施を図るため必要な指針（ガイドライン）を策定することとしている。

##### イ 地域支援事業の充実

今回の改正では、地域包括ケアシステムの構築を各地域において推進する観点から、地域支援事業に、(ア)在宅医療・介護の連携を推進する事業、(イ)生活支援サービスを促進する事業、(ウ)認知症施策を総合的に行う事業及び(エ)地域ケア会議の推進を位置付けることとしている。（平成27年4月1日施行<sup>18</sup>）

##### (ア) 在宅医療・介護の連携を推進する事業

高齢者は、医療と介護の両方を必要とする場合が少なくないため、在宅医療と介護の更なる連携が求められている。在宅医療と介護の連携推進のためのモデル事業等<sup>19</sup>が一定の効果を上げてきたことを踏まえ、今回の改正では、「在宅医療・介護の連携を推進する事業」を地域支援事業の包括的支援事業<sup>20</sup>に位置付けることとしている。

<sup>17</sup> 一部では、この点を「要支援切り」と称し批判する声があった。

<sup>18</sup> これらの事業（(エ)地域ケア会議の推進を除く。）を実施する体制整備には一定の時間が必要なことから、市町村が条例で定める場合には、平成30年3月末まではその実施を猶予することができることとされている。

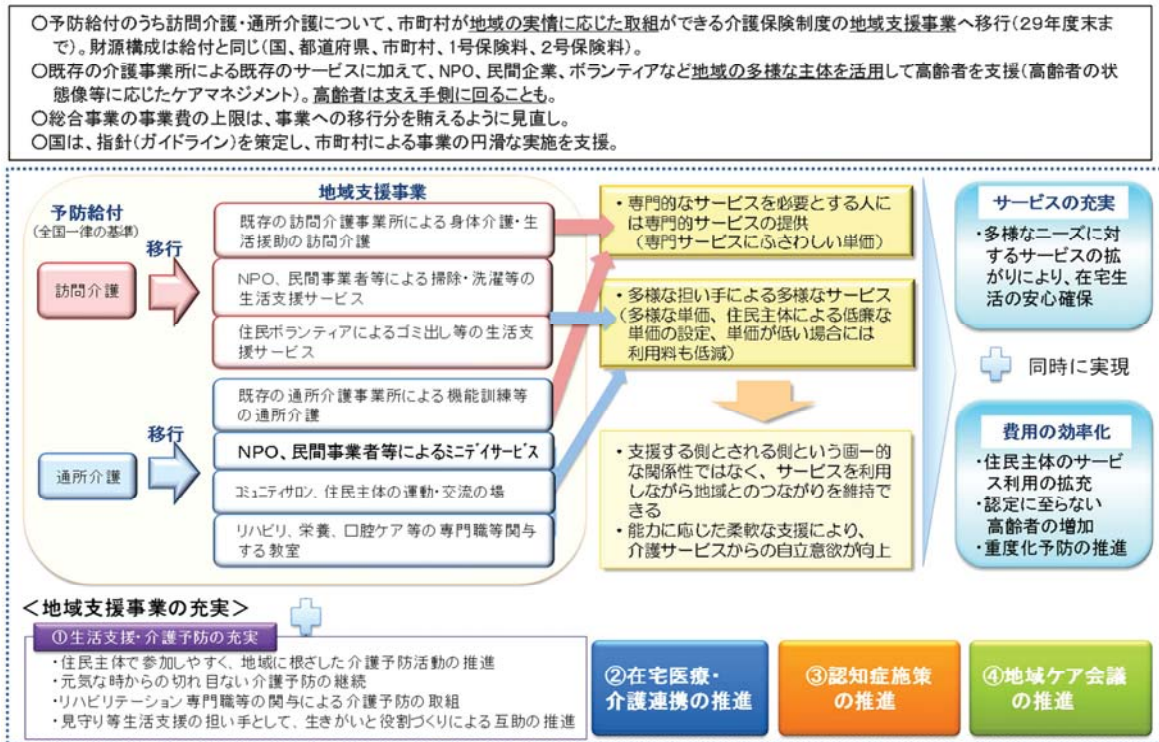
<sup>19</sup> 平成23・24年度において、在宅医療を提供する機関等を連携拠点として、地域の医師、歯科医師、看護師、介護支援専門員（ケアマネジャー）などの多職種協働による在宅医療の支援体制を構築し、医療と介護が連携した地域における包括的かつ継続的な在宅医療の提供を目指すためのモデル事業として「在宅医療連携拠点事業」が実施された。また、平成25年度においては、地域医療再生基金を財源に同様の取組が実施された。

<sup>20</sup> 地域包括支援センターが実施する、介護予防ケアマネジメント、総合相談支援、権利擁護事業、介護支援専門員（ケアマネジャー）に対する支援等の事業

<sup>15</sup> ①要支援者等に対して必要な支援を行う介護予防・生活支援サービス事業（訪問型サービス、通所型サービス、その他の生活支援サービス、介護予防ケアマネジメント）と、②第1号被保険者に対して体操教室等の介護予防を行う一般介護予防事業からなる。

<sup>16</sup> 新たな総合事業を実施する体制整備には一定の時間が必要なことから、市町村が条例で定める場合には、平成29年3月末までその実施を猶予することができることとされている。

(図4) 予防給付の見直しと地域支援事業の充実



(出所) 厚生労働省資料

(イ) 生活支援サービスを促進する事業

単身や夫婦のみの高齢者世帯、認知症の高齢者が増加する中、医療、介護のみならず、多様な生活支援サービスや高齢者の社会参加の場の提供が必要とされている。

今回の改正では、市町村が中心となって、ボランティア、NPO、民間企業等の多様な生活支援サービスを担う事業主体と連携しながら、日常生活上の支援体制の充実・強化を図る事業を「生活支援サービスを促進する事業」として、地域支援事業の包括的支援事業に位置付けることとしている。

(ロ) 認知症施策を総合的に行う事業

厚生労働省が策定した「認知症施策推進5か年計画(オレンジプラン)<sup>21)</sup>(平成24年

9月5日)を踏まえ、認知症初期集中支援チーム<sup>22)</sup>の関与による認知症の早期診断、早期対応のほか、認知症地域支援推進員<sup>23)</sup>による相談対応等を円滑に実施するため、今回の改正では、「認知症施策を総合的に行う事業」を地域支援事業の包括的支援事業に位置付けることとしている。

(イ) 地域ケア会議の推進

「地域ケア会議」とは、多職種による専門的視点を交え、介護支援専門員(ケアマネジャー)のケアマネジメント支援を通じて、適切な支援につながっていない高齢者の支援を

<sup>22)</sup> 複数の専門職が家族の訴え等により認知症が疑われる人や認知症の人及びその家族を訪問し、認知症の専門医による鑑別診断等を踏まえて、観察・評価を行い、本人や家族支援などの初期の支援を包括的・集中的に行い、自立生活のサポートを行うチーム

<sup>23)</sup> 認知症の人ができる限り住み慣れた地域で生活を継続できるよう、医療機関、介護サービス事業所や地域の支援機関をつなぐ連携支援、認知症の人やその家族を支援する相談業務等を行う認知症の医療や介護の専門的知識・経験を有する者

<sup>21)</sup> 認知症になっても本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域でのよい環境で暮らし続けることができる社会の実現を目指して策定された平成25年度から29年度までの5年間の具体的な認知症施策の計画

行うとともに、個別ケースの課題分析等を通じて地域課題を発見し、地域に必要な資源開発や地域づくり、更には介護保険事業計画への反映などの政策形成につなげることを目指すものである。

今回の改正では、地域ケア会議の円滑な実施に向けた制度的な環境整備を図るため、現在通知に基づき実施されている地域ケア会議の設置を市町村の努力義務として介護保険法上に位置付けるとともに、関係者からの協力や関係者への守秘義務等についての規定を設けることとしている。

## (2) 特別養護老人ホームの入所者を原則として中重度の要介護者に限定

現在、特別養護老人ホームへの入所を希望しながら、在宅での生活を余儀なくされている重度の高齢者が多数存在しており、都市部を中心とした高齢者の増加により、更に重度の要介護者が増加することが見込まれている。

このため、今回の改正では、特別養護老人ホームへの新規入所者を、原則として在宅での生活が困難な中重度の要介護者に限定することとしている（平成27年4月1日施行）。具体的には厚生労働省令で要介護3以上に限定される予定である。

なお、要介護1・2の者であっても、認知症であることにより在宅での生活が困難などやむを得ない事情により、特別養護老人ホーム以外での生活が著しく困難であると認められる場合には、市町村の適切な関与の下、特例的に特別養護老人ホームへの入所を認めることとされている。

## (3) 低所得者の第1号保険料の軽減強化

平成12年度の介護保険制度創設当初、65歳以上の者の第1号保険料の全国平均月額額は2,911円であった。しかし、現在の第5期（平成24～26年度）においては4,972円まで上昇し

ており、団塊の世代が75歳以上となる平成37（2025）年度には8,200円程度になると推計されている。

第1号保険料は所得段階別に設定されている。低所得者に対しては軽減措置が設けられており、最大の軽減率は標準的な保険料の1/2となっている。しかし、今後も保険料水準の上昇が見込まれる中で、低所得者が現行水準以上の保険料を負担することは困難と考えられている。

このため、今回の改正では、低所得の高齢者の保険料負担の更なる軽減を図るため、介護保険の給付費全体の5割に充てる公費とは別枠で、新たな公費<sup>24</sup>を投入して低所得者の第1号保険料の軽減を行うこととしている（平成27年4月1日施行）。具体的な軽減率は、政令で定める内容に基づき市町村が条例で定めることになる。低所得者の第1号保険料の最大の軽減率では、標準的な保険料の3/10（現行1/2）となる予定である。

この新たな軽減措置に要する公費は、平成27年度で1,300億円が見込まれており、消費税増収分が活用される。

## (4) 一定以上所得者の利用者負担の見直し

介護保険の利用者負担は、制度創設以来、所得にかかわらず1割となっている。

一方、高齢化の進展等に伴い介護費用が増加し、今後も増加し続けていくことが見込まれる中で、介護保険制度の持続可能性を高めることが求められている。

今回の改正では、保険料の上昇を可能な限り抑えつつ、制度の持続可能性を高めていくため、一定以上の所得を有する65歳以上の者の第1号被保険者の利用者負担を2割とすることとしている（平成27年8月1日施行）。2割負担となる具体的な所得水準は、モデル

<sup>24</sup> 公費の負担割合は、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4

年金や平均的な消費支出の水準を上回り、かつ負担可能な水準として、第1号被保険者の所得上位20%に該当する合計所得金額160万円以上（単身で年金収入のみの場合、年収280万円以上がこれに相当）を基本として政令で定めることとされている。

ただし、高額介護サービス費の仕組みに基づき、利用者負担には月額上限が設けられていることから、負担割合が2割になっても、対象者全員の負担が必ずしも2倍となるものではない。

厚生労働省は、要介護者等の所得分布は、第1号被保険者全体の所得分布と比較して低いと見込まれるため、実際に影響を受けるのは、在宅サービス利用者のうち15%程度、特別養護老人ホーム入所者の5%程度と推計している。

この制度改正による財政影響については、平成27年度から29年度までの年間平均で約740億円の給付費減となり、一人当たり月額39円程度の第1号保険料の軽減効果があると見込まれている。

2割負担となる所得水準の設定次第では、サービスの利用抑制を招き、それによって重度化し、結果的に介護給付費の増大にもつながりかねないとの指摘もある。

#### (5) 補足給付の支給要件への資産の追加

介護保険施設等における食費・居住費は、在宅と施設との間の利用者負担の不均衡を是正する等の観点から、本人の自己負担が原則となっている。ただし、住民税非課税世帯である利用者については、その申請に基づき、「特定入所者介護（予防）サービス費」（いわゆる補足給付。以下「補足給付」という。）を支給し、食費・居住費の負担を軽減している。

現在、補足給付については、本人の属する世帯の課税状況等を勘案するのみであり、預貯金等の資産があり実際には本人に負担能力

がある場合であっても支給される仕組みとなっている。

このため、今回の改正では、公平性の観点から、補足給付の支給要件について、現在の「所得」に加えて、新たに預貯金等の「資産」の状況も勘案することとしている（平成27年8月1日施行）。資産の状況を勘案する具体的な方法は厚生労働省令等で定められることになるが、一定額を超える預貯金等（単身世帯では1,000万円超、夫婦世帯では2,000万円超程度を想定）がある場合は、所得の状況にかかわらず、補足給付の対象外となる。なお、一定額を超える不動産を所有している場合も補足給付の対象外とすることが検討されたが、検討課題が多く今回の導入は見送られた。

現状では個人の預貯金等を統一的に把握できる仕組みがないため、より正確に預貯金等を捕捉できるかが実施に当たっての課題として指摘されている。

このほか、①施設入所に際して世帯分離が行われても配偶者の所得は勘案することとし、配偶者が課税されている場合は補足給付の対象外とすること、②補足給付の支給段階の判定に当たり、非課税年金（遺族年金・障害年金）も収入として勘案することとする見直しも厚生労働省令等の改正で行われる予定である。

補足給付の見直しによる財政影響については、平成27年度から29年度までの年間平均で約690億円の給付費減となり、一人当たり月額36円程度の第1号保険料の軽減効果があると見込まれている。

#### (6) 介護福祉士の資格取得方法見直しの延期

介護福祉士<sup>25</sup>の資格取得方法は、大きく分けて、①大学や専門学校などの養成施設を修了する「養成施設ルート」、②福祉系高校を

<sup>25</sup> 介護福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって介護を行うこと等を業務とする名称独占の国家資格

卒業し、国家試験を受験する「福祉系高校ルート」、③3年以上の介護等の業務に関する実務経験を経て、国家試験を受験する「実務経験ルート」の3つのルートがある。

介護福祉士の資格取得方法については、その資質向上を図る観点から、平成19年に「社会福祉士及び介護福祉士法（昭和62年法律第30号）」が改正され<sup>26</sup>、平成24年4月1日から、養成施設ルートについては、新たに国家試験の受験を義務付け、実務経験ルートについては、実務経験に加え、新たに6か月以上の実務者研修を経た上で国家試験を受験することとなった。

しかし、介護人材が不足する中で現場の介護職員が実務者研修を受講しやすいものにする必要がある等の観点から、平成23年に法改正<sup>27</sup>が再度行われた際、介護福祉士の資格取得方法の見直しに係る改正規定の施行期日が平成24年4月1日から平成27年4月1日まで3年間延期された。

今回の改正では、依然、介護人材の確保が困難な状況にあるとして、介護福祉士の資格取得方法の見直しに係る改正規定の施行期日を、平成27年4月1日から平成28年4月1日に1年間延期することとしている（公布日（平成26年6月25日）施行）。また、医療介護総合確保推進法の附則には、同法の公布後1年を目途として、介護人材の確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする検討規定が設けられている。

なお、介護人材の確保に関しては、平成26年6月20日に成立した「介護・障害福祉従事者の人材確保のための介護・障害福祉従

事者の処遇改善に関する法律（平成26年法律第97号）」において、平成27年4月1日までに、介護従事者等の処遇の改善に資するための施策の在り方についてその財源の確保も含め検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている。

（本稿は、平成26年8月31日現在の状況に基づいて執筆したものである。）

<sup>26</sup> 「社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律（平成19年法律第125号）」による改正

<sup>27</sup> 「介護サービスの基盤強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成23年法律第72号）」による「社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律（平成19年法律第125号）」の一部改正

## 電気事業法等の一部を改正する法律案について

衆議院調査局調査員

勝 部 雄

河 西 孝 生

(経済産業調査室)

衆議院事務局委員部第四課

磯 部 亮 太

(前経済産業調査室)

### 《構 成》

- I 法律案の提出経緯
- II 法律案の概要
- III 審議の経過
- IV 主な質疑の概要
- V 今後の主な課題

#### I 法律案の提出経緯

第186回国会の平成26年6月11日、「電気事業法等の一部を改正する法律案」が参議院本会議で可決・成立した。今般の電気事業法の改正は、平成25年の通常国会及び臨時国会で審議され、同年11月13日に可決・成立した「電気事業法の一部を改正する法律案」によるものに引き続き行われたものであり、従来の我が国の電力供給構造(「電力システム」)について、平成25年から平成27年まで3年連続する電気事業法の改正を通じて行うことが予定されている「電力システム改革」の第2段階として位置付けられるものである。

#### 1 我が国における電気事業の生成と変遷

我が国の電気事業は、明治12年前後に電灯照明の試みが始まったことを受けて、明治20年に東京電燈が開業したことで開始された。以降、昭和初期に至るまで、火力発電の事業化や電力の利用拡大に伴い多くの民営電力会社が電気事業に参入し、激しい競争・再編を

経て、関東、関西及び中京のそれぞれの経済圏を基盤とする「五大電力会社」<sup>1</sup>に収斂され、その後も五大電力会社が相互に熾烈な市場拡張競争を行いつつ、独占的に電気事業を実施する体制が形成されていった。

しかし、昭和初期に至り、電気料金の地方間格差や産業部門間格差等を背景として、軍事経済化の推進の一環として電力の国家管理が進められ、発電及び送電事業は特殊会社日本発送電株式会社において、配電事業は北海道、東北、関東、北陸、中部、大阪、中国、四国、九州の地区別に設立された9の配電会社においてそれぞれ実施する国家管理体制が確立された。

戦後、連合国総司令部(GHQ)の指示で成立した過度経済力集中排除法を踏まえ、昭和25年11月の「電気事業再編成令」「公益事業令」の二令(いわゆるポツダム政令)の公布により電気事業の再編が行われ、日本発送電株式会社及び9配電会社が解散するとともに、新たに発電、送電及び配電を一括して行う地区別会社が、北海道、東北、東京、中部、北陸、関西、中国、四国及び九州の9地区に設立されることとなった。ポツダム政令は昭和27年に失効したが、電気事業に係る基本法制定の聲が高まったことから、昭和39年に

<sup>1</sup> 関東における「東京電燈」、関西における「宇治川電気」「大同電力」「日本電力」、中京における「東邦電燈(後に東邦電力)」の5電力会社

「電気事業法」が成立し、改めて上記電気事業体制に法律上の根拠が与えられることとなった。

これ以降、我が国の電気事業は、電気事業者に対して、供給区域を定め発送電一貫の独占的供給を認めるとともに（地域独占）、独占による電気料金高騰の弊害を避けるため、適正原価に適正利潤を加えたものとして経済産業大臣（通商産業大臣）が電気料金を認可する方式（総括原価方式）が採用され、北海道電力から沖縄電力<sup>2</sup>までの 10 電力会社（電気事業法上の「一般電気事業者」）において発電、送配電、小売りのプロセスを一体的に実施する「垂直統合構造」を柱として実施されてきた。

## 2 電力自由化の流れ

欧州でも、我が国と同様に独占的な形態により電気事業が実施されていたが、1990 年前後から英国、スペイン及び北欧等において、市場開放を目的として電気事業への参入の自由化が開始された。1996 年 12 月には、第 1 次 E U 電力指令により E U 加盟国全体で小売市場の段階的な自由化が義務付けられることとなり、2003 年 6 月の第 2 次 E U 電力指令では 2007 年 7 月までに家庭用を含めた電力市場の全面自由化が義務付けられる等、E U 全体で電力の市場開放が進められた。

このような諸外国の状況や国民生活の変化に伴う電力利用量増加傾向、電力供給コストの上昇傾向を踏まえ、我が国でも、平成 5 年に総務庁（当時）のエネルギーに関する規制緩和に関する提言を契機に、地域独占制によって進められてきた電気事業について市場原理の導入を内容とする電力自由化が開始され

ることとなり、以来、4 次にわたる電気事業制度改革が実施されてきた。

第 1 次電気事業制度改革は、平成 7 年、電気事業法制定後 30 年以上を経て初めてとなる抜本的な法改正等により実施され、①発電部門への新規参入を目的とする卸電気事業に係る許可制の撤廃、②特定の供給地点における需要に応じて電力小売事業を営むことを可能とする特定電気事業制度の創設、③選択約款・燃料費調整制度の導入等による電気料金規制の見直し等が措置された。

第 2 次改革は、電気事業に係る高コスト構造の改善を主要課題の一つとして、平成 11 年の電気事業法改正等により、①電力小売部門の「特別高圧」需要（大規模工場やデパート等の電力の使用規模が大きい原則 2,000 kW 以上の需要）に対する自由化の導入、②一般電気事業者が維持・運用する送電設備を介して特別高圧電気の供給を行う特定規模電気事業者（「PPS」又は「新電力」）の創設、③電気料金の引下げにつき経済産業大臣の認可制を届出制に改めること等の措置が講じられた。

第 3 次の改革は、特定規模電気事業者の電源確保の困難性や、自由化が進展している米国カリフォルニア州での大停電の影響等の新たな課題を背景として、平成 15 年の電気事業法改正等により、①電力小売部門の「高圧」需要（中小規模工場やスーパー等の 50 kW 以上の需要）への自由化範囲の拡大、②送配電部門におけるルール策定や運用状況の監視を行う「送配電等業務支援機関」の設立等による公正・中立性等の確保、③日本卸電力取引所の創設等が実施された。

第 4 次の改革では、電気事業法の改正は行われなかったものの、経済産業省令の改正等により特定規模電気事業者の競争条件の改善等の措置が講じられた。なお、家庭用までを含めた電力小売の全面自由化については、平

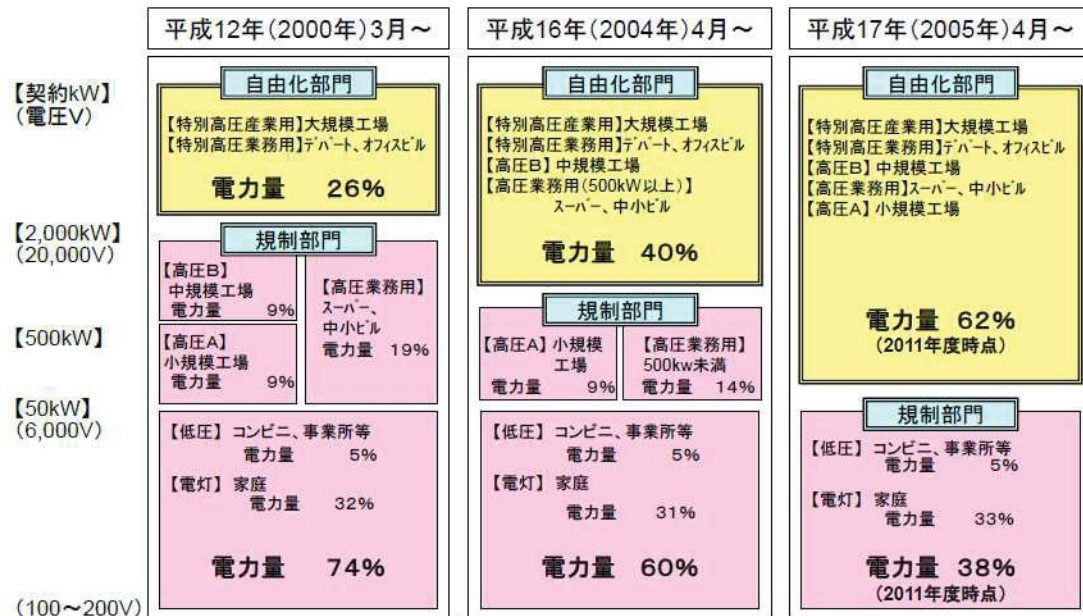
<sup>2</sup> 昭和 47 年に沖縄が米国から返還された後、国がほぼ全ての株式を所有する特殊法人として沖縄電力が発足し、昭和 63 年に行われた同電力の民営化によって現在は「10 電力会社体制」となっている。



成 15 年 2 月に政府の総合資源エネルギー調査会の電気事業分科会で取りまとめられた「今後の望ましい電気事業制度の骨格について」において平成 19 年 4 月から具体的な検討を行うこととされていた。しかし、同分科会における議論により、既に自由化した部門に

おいて想定された競争が進んでいないこと等を理由に、第 4 次電気事業制度改革では電力小売の全面自由化の実現は見送られ、5 年経過後を目途に、既存分野における競争環境の整備状況を見つつ再検討することとされていた。

(図 1) 電気事業への参入自由化の範囲の変遷



(注) 沖縄電力の自由化の範囲は2万kW、6万V以上から、平成16年(2004年)4月に特別高圧需要家(原則2千kW以上)に拡大。

(出所) 総合資源エネルギー調査会 総合部会 電力システム改革専門委員会報告書

### 3 「電力システム改革」の検討経緯

平成 23 年 3 月 11 日、東北地方太平洋沖地震及びこれに起因する東京電力福島第一原子力発電所事故が発生し、火力発電所等の被災と併せ、電力供給力が大幅に低下した。このため、東日本を中心として電力の需給状況がひっ迫する事態を招き、計画停電の実施や電力使用制限措置が発動される等、我が国は戦後最大の「電力危機」に陥った。

このことから、上に見てきた過程により我が国で形成されてきた電力供給構造(「電力システム」)については、震災の影響も踏まえ、改めて大きな課題が認識されることとなった。

具体的には、①原子力発電への信頼の低下、

②価格による需給調整の柔軟性の限界、③地域をまたぐ供給力の広域的な活用の限界、④電力を選択したいとの国民意識の高まり、⑤再生可能エネルギーを含めた多様な供給力の活用の要請等に直面し、震災によってその制度的な限界が露呈するに至ったとの指摘がなされた<sup>3</sup>。

経済産業省の総合資源エネルギー調査会に設置された基本問題委員会では、平成 23 年 10 月以降、従来の電力システムの抜本的改革の必要性が議論され、電力の広域融通の強化の必要性等に加え、電気事業における垂直統

<sup>3</sup> 「電力システム改革専門委員会報告書」(平成 25 年 2 月)

合体制や地域独占体制の見直しの方向性が示された<sup>4</sup>。

この方向性に沿って、新たな電力システムの在り方に関する専門的な制度設計の検討が開始され、同調査会総合部会の下に設置された「電力システム改革専門委員会」の場を中心として電力システム改革に向けた議論が進められた。同専門委員会の議論は、「電力システム改革の基本方針—国民に開かれた電力システムを目指して—」（平成24年7月）及び「電力システム改革専門委員会報告書」（平成25年2月）として取りまとめられ、具体的な電力システム改革の内容が固まった。

この検討結果を踏まえ、政府は、平成25年から3年連続する電気事業法の改正等を行い、平成30年から平成32年を目途に改革を達成することを内容とする「電力システムに関する改革方針」を、平成25年4月2日に閣議決定した。これらを通じて明らかにされた電力システム改革の全体像は、以下のとおりとなっている。

まず、電力システム改革を行う目的として、①原発依存度の低下及び火力発電への依存の高まりの中で多様な電源を活用する「安定供給の確保」、②競争の促進等を通じた「電気料金の最大限の抑制」、③電力会社や料金メニューの選択等の需要家のニーズに多様な選択肢で応えること等の「需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大」の3つが提示された（電力システム改革の3つの目的）。

次に、その具体的な内容として、①電力需給のひっ迫等に対応し全国大での需給調整機能を果たすための「広域系統運用機関」（後に「広域的運営推進機関」へと改称）の設立等を通じた「広域系統運用の拡大」、②需要家が電力供給者を選択できるように「小売及び発

電の全面自由化」<sup>5</sup>、③発電事業者や小売事業者が現在の一般電気事業者が保有する送配電網を公平に利用できるようにするために一般電気事業者の送配電部門を別会社に分離する「法的分離の方式による送配電部門の中立性の一層の確保」<sup>6</sup>が示された（電力システム改革の3本柱）。

さらに、電力システム改革を進めるスケジュールについて、①第1段階として「広域系統運用機関の設立」を平成27年を目途に実施すること、②第2段階として「小売分野への参入の全面自由化」を平成28年を目途に実施すること、③第3段階として「法的分離による送配電部門の中立性の一層の確保及び電気の小売料金の全面自由化」を平成30年から平成32年を目途に実施するとのスケジュールが示された（電力システム改革の3段階の実施スケジュール）。

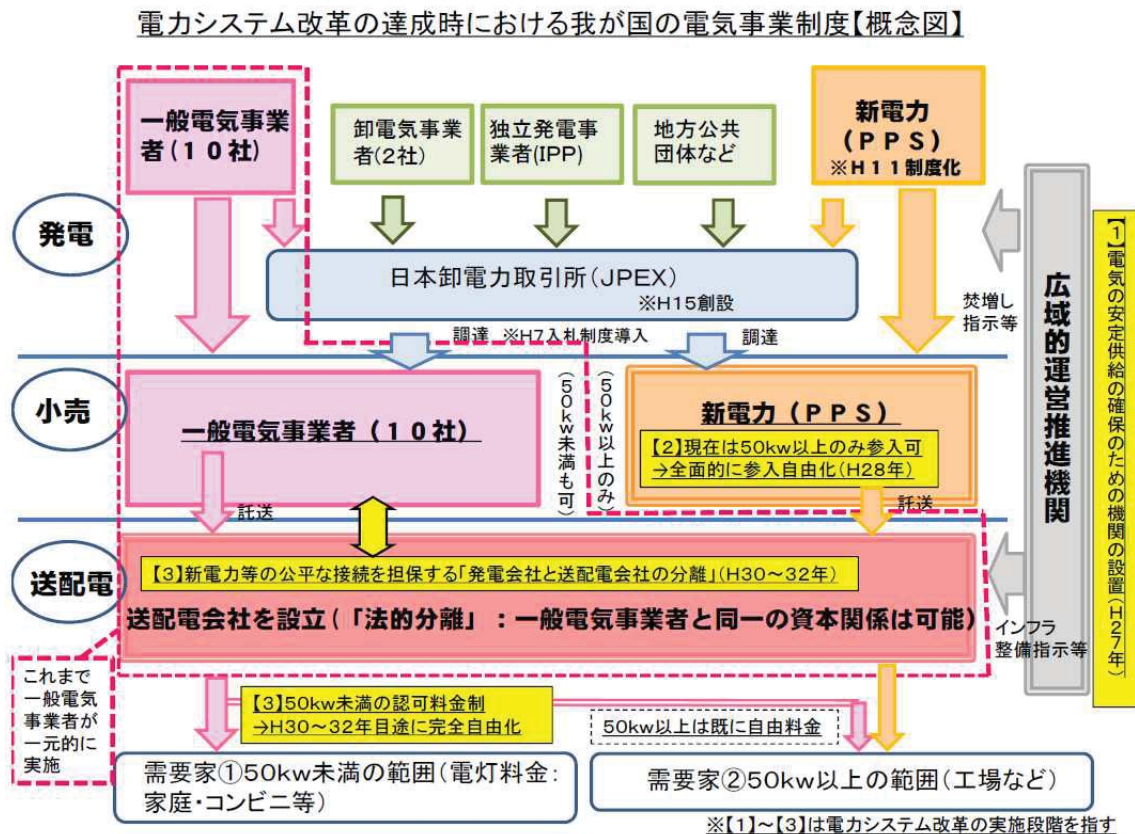
また、電気事業法の改正に関しては、①について平成25年の通常国会への法案提出が、②について平成26年の通常国会への法案提出がそれぞれ示され、③については平成27年の通常国会への法案提出を目指すものとされた。

<sup>4</sup> 「新しいエネルギー基本計画策定に向けた論点整理」（平成23年12月20日）

<sup>5</sup> 上述のように、4次までの電気事業制度改革においては、50kW未満の電圧（「低圧」「家庭用」）の自由化に関して検討が行われたものの、実現には至っていなかった。

<sup>6</sup> いわゆる「発送電分離」であるが、送配電部門の分離の方式として、海外の事例では、同一会社内で発電・小売部門と会計を分離する「会計分離」、送配電網の運用を別会社に委託する等の「機能分離」、両者を資本関係のない別会社に分離する「所有権分離」の形態も見られるところ、電力システム改革においては、資本関係が否定されない別会社（子会社方式等）に分離する「法的分離」を前提として進めることとされた（脚注3の報告書37頁。なお、第185回国会で成立した電気事業法の一部を改正する法律の附則第11条第2項でもその旨が明記された）。

(図2) 電力システム改革の全体像



(出所) 政府資料等より筆者作成

#### 4 第1段階の電気事業法の改正

上述の経緯のとおり、電力システム改革の第1段階となる電気事業法改正を行うための「電気事業法の一部を改正する法律案」は、平成25年4月12日に閣議決定され、第183回通常国会に提出された(閣法第54号)。

その主な内容は、電気の安定供給の確保のため「広域的運営推進機関」(「広域系統運用機関」の仮称を改称)の設立等により区域を越えた広域的な電力融通<sup>7</sup>を可能とすること、また、第2段階及び第3段階の改革として将来的に措置すべき事項や法案の提出時期も含めた電力システム改革の全体像について、プログラム規定として法律上位置付けること(法律案の附則にて規定)等であった。

<sup>7</sup> 我が国では東西で周波数が異なり、また上述の経緯のとおり、10の供給エリア内で独占的に電気事業が行われてきた「地域独占制」の存在が背景にある。

同法律案は、平成25年5月28日に衆議院本会議で趣旨説明及び質疑が行われた後、経済産業委員会において参考人質疑を含む質疑が行われ、6月12日に委員会質疑を終局した。質疑終局後、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党から、電力システム改革のプログラム規定に関する附則第11条に関し、①上述の「電力システム改革の3つの目的」を条文上明確化すること、②電気料金の全面自由化の実施時期を上述の時期から見直す場合について、適正な競争関係が確保されないこと等により電気の利用者の利益を阻害するおそれがあると認められるときに限定すること、③第2段階以降の法案の国会提出に当たって、政府が事業者の競争条件改善のための措置を検討すべき場合として「競争条件が著しく悪化することが明らかな場合」を追加すること、の3点を内容とする3会派共同提案による修

正案が提出された。その後採決が行われ、同法律案は賛成多数をもって修正議決された。

なお、電気の安定供給の確保と小売料金の最大限の抑制のために可能な施策については早急に措置を講ずること、電気事業の規制に関する事務をつかさどる新たな行政組織の設置に際しては肥大化は極力避けること等の6項目からなる附帯決議が付されている。

衆議院本会議での6月13日の採決の結果、同法律案は修正議決され、参議院でも6月17日の本会議趣旨説明を経て経済産業委員会において審査が進められたが、第183回国会においては採決に至らず、審査未了・廃案とされた。

このため、政府は、同年秋の第185回国会（臨時国会）において、第183回国会における衆議院修正の内容を溶け込ませた形で「電気事業法の一部を改正する法律案」を再提出した（閣法第1号）。衆参両院の審議を経て、平成25年11月13日、電力システム改革の第1段階となる電気事業法改正法が成立した（平成25年法律第74号。公布は平成25年11月20日）。なお、第183回国会で衆議院経済産業委員会が付された附帯決議と同様の内容の附帯決議が、衆参両院で付されている。

## 5 本法律案の提出に向けた検討

電力システム改革の第2段階となる電気事業法の改正案は、上述のとおり、第1段階の改正法附則のプログラム規定に「電気の小売業への参入の全面自由化を実施する」ための法律案を「平成26年に開会される国会の常会に提出すること」（附則第11条第1項第1号）が盛り込まれたことを受けて、平成25年夏以降、政府において家庭等への電気の供給について参入を自由化するための具体的な改正内容について検討が行われた。このため、経済産業省の総合資源エネルギー調査会基本政策分科会電力システム改革小委員会の下に「制

度設計ワーキンググループ」（以下「WG」という。）が設置され、検討が必要となる論点について、同年8月以降、計5回にわたって検討が行われた<sup>8</sup>。その経緯と主な内容は以下のとおりである。

### (1) 第1回WG（平成25年8月2日）

第1回WGでは、第1段階の改正法において平成27年の設置が決定された「広域的運営推進機関」の業務及び組織・運営の在り方に加え、卸電力市場の活性化に向けた取組状況について確認が行われた。

卸電力市場の活性化は、小売電気事業者の電力の調達先として重要な意義を持つため、「電力システム改革専門委員会報告書」では、一般電気事業者が自主的な取組として卸電力市場への売り入札を行うべきこと等が示されていた。WGはその状況について定期的にモニタリングを行うこととしており、第1回目のモニタリングの結果、各一般電気事業者の電源供出量が大きく増加していることが確認された。

### (2) 第2回WG（平成25年9月19日）

第2回WGでは、小売全面自由化に伴う電気事業の事業類型の見直しとともに、電気料金の全面自由化までの経過措置の在り方等について議論が行われた。

現行電気事業法では、電気事業者について「①一般電気事業者」「②卸電気事業者」「③特定電気事業者」「④特定規模電気事業者」の4類型を設けているが<sup>9</sup>、今般の電力システム

<sup>8</sup> なおこの後、第2段階の電気事業法等の一部を改正する法律成立後の平成26年6月及び7月に、第6回・第7回のWGが開催されている。

<sup>9</sup> 「一般電気事業者」は一般の需要に応じ電気を供給する事業者を指し、発電や送電設備を自社保有する事業者（10電力）。「卸電気事業者」は一般電気事業者に電気を供給するため200万kWを超える出力の供給設備を有する事業者。「特定電気事業者」は特定の供給地点における需要に応じ供給する事業者。「特定規模電気事業者」は原則50kW以上の特定規模需要に応じ、一般電気事業者が運用・維持する

改革では、発電から小売までを一貫して行う垂直一貫体制を前提とせず、発送電分離により自由化を進めることとしていることから、「発電」「送配電」「小売」のプロセスに応じて横串的に事業類型を再編し、「発電事業者」「送配電事業者（第1種、第2種、第3種）」「小売電気事業者」の類型とすべきことが示された。

また、自由化の結果、電気料金が高騰し、需要家にとって不利益となることがないように、現行の一般電気事業者については規制料金である「経過措置約款」を置くこととされている点につき、これを解除するための要件・タイミング等についても議論が行われた。

この他、今後の電気の供給力の確保の在り方について、広域的運営推進機関が中心となり中長期的な電力需給や需給バランス維持のための調整力の確保状況等を把握することや、小売電気事業者に対して供給力の確保を義務付けること(空売り規制)等も示された。

### (3) 第3回WG（平成25年10月21日）

第3回WGでは、電気の需要家に係る情報の事業者間での共有及び活用の在り方、上述の「経過措置約款」の規制方法（総括原価方式で算定し、値上げの場合の認可制及び値下げの場合の届出制）、送配電部門の中立性確保策に加え、再生可能エネルギー電気の買取義務者や導入量拡大のための施策等について議論が行われた。

### (4) 第4回WG（平成25年12月9日）

第4回WGでは、送配電網の運用者（一般送配電事業者）による調整力確保策について議論がなされ、一般送配電事業者に対して電圧・周波数維持義務を課し、必要な送配電サービスを提供するための費用は託送料金とし

系統を経由して供給する事業者（「PPS」又は「新電力」）。

て回収する方向性が示された。また、電力系統が他の地域から独立している沖縄地域における電力システム改革の方向性も議論された。

### (5) 第5回WG（平成26年1月20日）

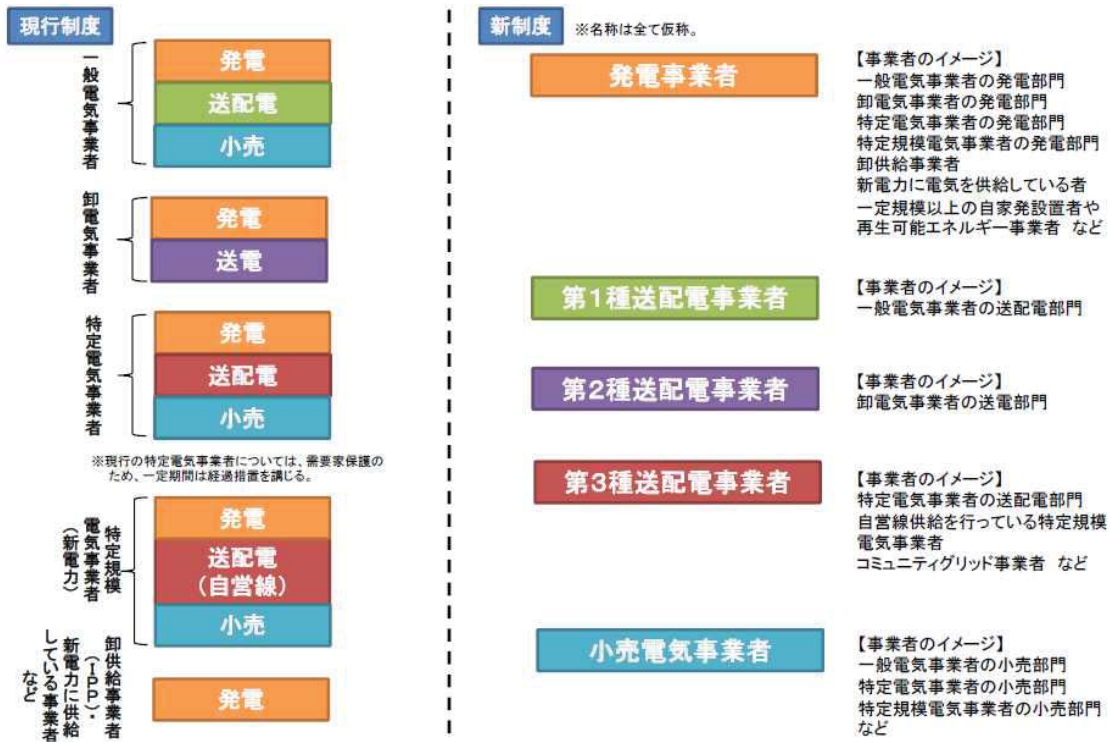
第5回WGでは、これまで議論されてきた送配電部門の中立性確保策、再生可能エネルギー電気の買取義務者の在り方等の論点に加え、電力を安定的に確保するための容量市場の形成方法や一般電気事業者の資金調達環境について議論が行われた。特に、発電設備や送配電網に関して多大な設備投資を必要とする一般電気事業者が社債を発行する際に現行法上認められている「一般担保」<sup>10</sup>の規定については、原子力発電所の稼働停止等に伴って事業収支や資金調達環境が悪化していること等を踏まえて存置するものとされ、第3段階の発送電分離（法的分離）の実施に際して改めて扱いを検討する方向性が示された。

以上のような詳細な検討経緯を踏まえ、小売参入の全面自由化等を主な内容とする電力システム改革の第2段階となる「電気事業法等の一部を改正する法律案」<sup>11</sup>は、平成26年2月28日に閣議決定され、同日、第186回通常国会に提出された（閣法第44号）。

<sup>10</sup> 現行電気事業法第37条。一般電気事業者の社債権者は、会社財産について他の債権者に先立って弁済を受ける権利を有するものとされ、その順位は民法の一般の先取特権に準ずるものとされている。なお、社債市場に占める電力債の割合は約20%程度と高い。

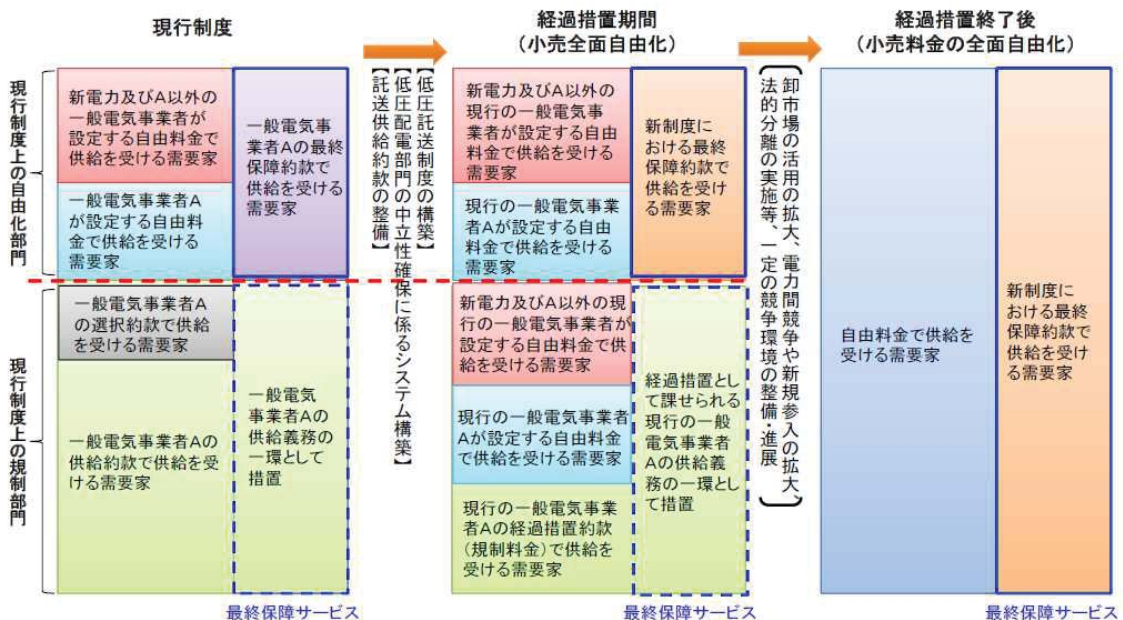
<sup>11</sup> 電気事業法の他、商品先物取引法等の改正も含むため、第1段階の改正法と異なり題名に「等」が付されている。

(図3) 現行制度と新制度における事業類型の対比のイメージ



(出所) 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会 第2回電力システム改革小委員会制度設計WG

(図4) 今後の料金制度のイメージ



(出所) 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会 第3回電力システム改革小委員会制度設計WG

## II 法律案の概要

これまでに見てきたように、本法律案は電気の小売業への参入の全面自由化を実施するために必要な措置を講じるものであり、電気事業の類型の見直し、電気の安定供給の確保に万全を期すための措置、需要家の保護を図るための措置及び卸電力取引所の法定化等の所要の措置を講じるもので、その具体的な内容は以下のとおりとなっている。

- (1) 現在は一般電気事業者にしか認められていない家庭等の小口需要への電気の供給事業への参入を自由化すること
- (2) 電気事業の類型を「小売電気事業」「送配電事業（一般送配電事業、送電事業、特定送配電事業）」「発電事業」の事業区分に応じた体系へと再編すること
- (3) 送配電事業者に対して「需給バランス維持（周波数維持義務）」「送配電網の建設・保守（託送供給義務）」を課すものとし、うち一般送配電事業者に対しては「最終保障サービスの供給義務」「離島のユニバーサルサービスの供給義務」を課すものとする。また、これらの着実な実行のため、一般送配電事業者に関し、地域独占と総括原価方式による料金規制を維持すること
- (4) 小売電気事業者に対して、自らの顧客需要を賄うために必要な供給力を確保することを義務付けること
- (5) 将来的な供給力不足が見込まれる場合に際して、広域的運営推進機関が発電所の建設者を公募する仕組みを創設すること
- (6) 需要家保護を図るため、現在の一般電気事業者に対する料金規制を経過措置として継続するとともに、小売電気事業者に対して契約要件の説明等を義務付けること
- (7) 現在の一般電気事業者は引き続き一般担保付社債を発行できるものとする
- (8) 電気の卸売に係る規制の撤廃、卸電力取引所における取引の適正性確保、一定の要件

件を満たした事業用電気工作物の保安規制の合理化を行うこと

- (9) 電気事業の類型の見直しに伴う関係法律の改正を行うこと
- (10) 「再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」における買取義務者を小売電気事業者等に変更するものとする
- (11) 「商品先物取引法」の改正により「電力」を商品先物取引の対象に加えること
- (12) この法律は、一部を除き、公布の日から2年6月以内の政令で定める日に施行するものとする

## III 審議の経過

電気事業法等の一部を改正する法律案は、平成26年2月28日に国会に提出され、4月11日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、経済産業委員会に付託された。

同委員会においては、同月23日に茂木経済産業大臣から提案理由の説明を聴取し、25日から質疑に入り、5月7日及び9日に参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。16日には、安倍内閣総理大臣に対する質疑を行い、質疑終局後、日本維新の会及び結いの党の共同提案により、平成27年を目途に新設される電気事業の規制に関する事務をつかさどる行政組織を独立行政委員会とすること等を内容とする修正案が提出され、趣旨説明を聴取した。次いで討論・採決が行われた結果、修正案は否決され、原案が賛成多数で可決された。なお、本法律案に対し公平な競争条件の整備や卸電力市場の活性化等を内容とする9項目からなる附帯決議が付された。

同月20日の本会議において本法律案は可決され、参議院に送付された。参議院においては6月11日の本会議において可決され、成立した（平成26年法律第72号。公布は平成26年6月18日）。

## IV 主な質疑の概要

電気事業法等の一部を改正する法律案に関する主な質疑は、多方面にわたっているが、その主な内容は以下のとおりであった。

### 1 電力システム改革全般

- (1) 電力システム改革の意義と経済効果
- (2) 電力需給がひっ迫している現在における電力システム改革の効果
- (3) 平成 27 年通常国会への法律案提出が見込まれている発送電分離の在り方
- (4) 広域的運営推進機関の在り方
- (5) 電気事業を総合的に監視するための独立規制機関設置の必要性
- (6) 電力システム改革に伴い新たなビジネスが創出される可能性

### 2 電力の安定供給

- (1) 電力の安定供給を確保するための方策
- (2) 小売電気事業者の供給予備力確保の在り方
- (3) 再生可能エネルギーにより供給力を確保した小売電気事業者が安定供給を確保する方法

### 3 電力市場の競争環境

- (1) 卸電力取引所の活性化のために必要な方策
- (2) 新規事業者の参入を促進するための非対称規制の導入等による健全な競争環境実現のための条件
- (3) 維持される一般担保付社債の発行の是非及び今後の制度設計の方針
- (4) 予想される電気事業への外資参入に対する規制の在り方

### 4 電気料金

- (1) 経過措置として残される料金規制の解除時期の見通しや規制解除の基準

(2) 電力システム改革後における電気料金値上げの可能性

(3) 料金プランの乱立による消費者の負担増の可能性

### 5 その他

- (1) 電気事業者を対象とするスト規制法の在り方
- (2) エネルギー基本計画において明示されなかったエネルギーミックスと今後の原子力政策の在り方

## V 今後の主な課題

本法律案の国会審議を通じて明らかになった、電力システム改革の今後の展開に際しての主な課題及びこれに対して示された政府の見解は、下記のとおりとなっている。

### 1 電力の安定供給

電力自由化を進めた国で大規模な停電が生じた事例があることから、小売参入の全面自由化後における電力の安定供給をどのように担保するのかについて議論がなされた。

まず、本法律案において小売電気事業者に対する供給予備力確保の在り方が明確に示されていない点について、政府は、供給予備力の確保に特化した形の規定は設けていないものの、第 2 条の 12 の「必要な供給能力を確保しなければならない」の「供給能力」の中に供給予備力も当然含まれると答弁している<sup>12</sup>。

また、中長期的な安定供給力が見込まれる場合にセーフティーネットとして広域的運営推進機関が発電所の建設者を公募する仕組みを創設したことにより、安定供給に支障がないように万全を期す旨を答弁している<sup>13</sup>。

<sup>12</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 6 頁(平 26. 4. 25) 高橋政府参考人答弁

<sup>13</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 16 号 2 頁(平 26. 5. 14) 高橋政府参考人答弁



衆議院経済産業委員会の附帯決議においては「発電事業者、小売電気事業者をはじめ、電力市場に参加する事業者が連携して電力の安定供給のための責任を果たす上での仕組みについて十分な検討を行い、適切な措置を講じること」とされており、電力の安定供給が損なわれることがないように適切な対応が求められる。

## 2 卸電力取引所の活性化

平成 24 年度の国内の全電力販売量のうち、卸電力取引所での取引量は約 1 %にとどまっていることから、新規参入者の電源調達を円滑化し、適正な競争が可能となる環境条件を整備するための卸電力市場の活性化策について議論がなされた。政府は、昨年 3 月以降、一般電気事業者が余剰電力を卸電力市場へ売電する自主的な取組が進められていることから、取組のモニタリングを厳格に実施し、卸電力取引の活性化に努めていく旨を説明している<sup>14</sup>。また、一般電気事業者の卸電力取引所への売電を促す強制的な措置についても、今後、実質的な競争の実現が見込まれないような場合には検討すると答弁している<sup>15</sup>。

衆議院経済産業委員会の附帯決議では「新規事業者の電源調達を容易にするため、引き続き、地方自治体による電源の売り入札の促進に加え、電力会社における余剰電力の供出の促進等を通じ、卸電力市場の活性化に向けて必要な措置を講じる」ことが求められており、卸電力取引所の活性化に向けた検討をさらに行っていくことが求められる。

## 3 一般担保付社債の在り方

現行電気事業法では、大規模な設備を維持・管理する一般電気事業者の安定供給に必

<sup>14</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 3 頁(平成 26. 4. 25) 高橋政府参考人答弁

<sup>15</sup> 同上

要となる長期資金調達の円滑化を図るため、一般電気事業者の社債権者に対して会社財産について優先弁済権を認めているが、改正後においてもこれまで通り兼業会社(小売、送配電、発電をいずれも営む者で現在の一般電気事業者に相当)が発行する社債に関して優先弁済権を認めるものとされている。この点に関し、新規参入事業者に比して一般電気事業者が有利な条件で資金調達できるのではないかという公平性の観点から議論がなされた。

政府は、従来的一般電気事業者は当分の間、引き続き設備の多くを保有するという実態を踏まえる必要があると答弁している<sup>16</sup>。

なお、電力システム改革の第 3 段階の発送電分離を実施する場合に一般担保規定の扱いについて改めて検討するとの規定に関しては、政府は、その措置が具体的にどのようなものになるかは今後の検討課題であると答弁している<sup>17</sup>。

## 4 電気事業の規制に関する新たな行政組織の在り方

第 1 段階の改正法において平成 27 年を目途に設立するとされている、電気事業の規制に関する新たな行政組織の在り方及び移行スケジュールに関して、政府は、第 3 段階における規制の具体的内容を固めた上で検討すると答弁している<sup>18</sup>。

また、新たな行政組織については独立性の高い 3 条委員会も選択肢として考慮すべきとの指摘に対しては、現時点で方向性は示さず、今後議論していく必要があるとの認識を示している<sup>19</sup>。

<sup>16</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 12 頁(平成 26. 4. 25) 上田政府参考人答弁

<sup>17</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 16 号 22 頁(平成 26. 5. 14) 上田政府参考人答弁

<sup>18</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 16 号 20 頁(平成 26. 5. 14) 上田政府参考人答弁

<sup>19</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 16 号 21 頁(平

新たな行政組織については、衆議院経済産業委員会の附帯決議において「必要最小限な組織とし、肥大化は極力避けること」及び「新たな行政組織への移行が平成 27 年を目途に着実に措置されるよう、引き続き詳細設計に向けて検討を進めるものとする」とされており、今後、早急に適切な制度設計を行うことが求められる。

### 5 今後の原子力政策の在り方

平成 26 年 4 月に改訂された「エネルギー基本計画」においては具体的な電源構成が示されなかったことから、早急にこれを示すべきではないかとの点に関し、政府は、原発再稼働の状況を見ながらできるだけ早くエネルギーベストミックスを作る旨を答弁している<sup>20</sup>。

また、原子力政策に関しては、事故対応費用や廃炉費用を含めると割高になるのではないかという点に関して、政府は、事故対応費用や廃炉費用を含めても原発は比較的安い電源であるとみなされていると答弁している<sup>21</sup>。なお、これらの点に関して、衆議院経済産業委員会の附帯決議では「原子力政策の抜本の見直しが求められる中、競争環境下における原子力発電の在り方及び我が国における核燃料サイクル政策の位置付けについて早急に検討の上、電力システム改革と同時並行的に適切に措置を講じること」等とされており、原子力政策は、事実上電力システム改革と表裏一体の関係にあることから、電力システム改革の推進の上で原子力政策の在り方を可及的速やかに明確にしていくことが求められる。

(図 5) 第 1 段階及び第 2 段階の改正法の衆議院経済産業委員会附帯決議の概要 (項目)

第 185 回電気事業法改正法 (第 1 段階)	第 186 回電気事業法等改正法 (第 2 段階)
①「電気の安定供給の確保」と「電気の小売に係る料金の最大限の抑制」のための早急な措置	①「電気の安定供給の確保」と「電気の小売に係る料金の最大限の抑制」のための早急な措置及び電力の小売全面自由化を踏まえた需給安定のための措置
②競争環境下における原子力発電の在り方等の早急な検討及び措置	②競争環境下における原子力発電等の在り方等の早急な検討並びに原子力事業の事業環境の検討及び措置
③「送配電部門の中立性の確保」と「電気料金の全面自由化」の同時実施の原則及び今後の電力システム改革の着実な推進	③「送配電部門の中立性の確保」と「電気料金の全面自由化」の同時実施の原則及び今後の電力システム改革の着実な推進
④電力関連産業の雇用安定、人材育成及び関連技術の継承及びいわゆるスト規制法の在り方の検討	④「電気料金の最大限の抑制」及び公平な条件で競争できるための適正な電気料金の実現
⑤地方自治体による売電契約等に係る行政規制等の早急な検証及び是正	⑤公平な競争環境の整備及び卸電力市場の活性化
⑥電気事業の規制をつかさどる新たな行政組織の肥大化の回避	⑥再生可能エネルギーの導入の最大限の促進
	⑦広域的運営推進機関の他、事業者が連携して電力の安定供給責任を果たす仕組みの措置
	⑧電力関連産業の雇用安定、人材育成及び関連技術の継承及びいわゆるスト規制法の在り方の検討及び意思確認の場の設定
	⑨電気事業の規制をつかさどる新たな行政組織の肥大化の回避及び着実な設置のための詳細設計

26. 5. 14) 茂木経済産業大臣答弁

<sup>20</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 14 頁 (平成 26. 4. 25) 上田政府参考人答弁

<sup>21</sup> 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 13 号 19 頁 (平成 26. 4. 25) 茂木経済産業大臣答弁

---

RESEARCH BUREAU 論究 第11号

平成26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願います。