

RESEARCH BUREAU

論究

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

第12号 2015.12

寄稿論文

【人口減少問題】

人口減少社会における地方自治を点検する／

片山善博 慶應義塾大学法学部教授

人口減少社会における社会保障改革／

小塩隆士 一橋大学経済研究所教授

人口減少社会の少子化対策／守泉理恵 国立社会保障・人口問題研究所

人口動向研究部第三室長

ダイバーシティ経営と企業の人材活用の課題／

佐藤博樹 中央大学大学院戦略経営研究科教授

人口減少時代における地域再生／

山下祐介 首都大学東京都市教養学部准教授

人口減少時代の社会構想／広井良典 千葉大学法政経学部教授

【議会政治研究】

議案の審議過程における原案保持の原則／

今野彥男 元衆議院議事部副部長

論文

我が国の政府開発援助(ODA)政策の変遷

シェアハウス等の共同居住の現状と課題

英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因

消費者被害回復における行政の果たす役割の重要性

調査

都区制度の変遷について

富士山の世界遺産登録をめぐる経緯と現状

経済成長の実現に資する中小企業政策

解説

農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案について

我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備

衆議院調査局

巻 頭 言

衆議院調査局長 岸 本 俊 介

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12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、片山善博慶應義塾大学教授、小塩隆士一橋大学教授、守泉理恵国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部第三室長、佐藤博樹中央大学大学院教授、山下祐介首都大学東京准教授、広井良典千葉大学教授といった各界でご活躍中の有識者の皆様に、現在我が国が抱えている人口減少問題を大きなテーマとして、地方自治・社会保障・少子化対策・労働問題等の分野における課題、検討・改革をすべき点について論文をご寄稿いただき、掲載いたしました。また、議会政治に関する論文を今野或男元衆議院議事部副部長から寄稿していただき、掲載いたしました。

各論文を通して皆様の知見がより深まることを期待いたしておりますとともに、今後とも、より質の高い情報を提供することができるよう、更なる充実を図ってまいり所存であります。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 岸本 俊介

寄稿論文

人口減少問題

人口減少社会における地方自治を点検する

慶應義塾大学法学部教授 片山 善博 …1

人口減少社会における社会保障改革

一橋大学経済研究所教授 小塩 隆士 …10

人口減少社会の少子化対策

国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部第三室長 守泉 理恵 …19

ダイバーシティ経営と企業の人材活用の課題

—労働力供給構造の変化に対応するために—

中央大学大学院戦略経営研究科教授 佐藤 博樹 …29

人口減少時代における地域再生

—都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから—

首都大学東京都市教養学部准教授 山下 祐介 …39

人口減少時代の社会構想

—地域からの離陸と着陸—

千葉大学法政経学部教授 広井 良典 …49

議会政治研究

議案の審議過程における原案保持の原則

—第169回国会における税制関連法案の取扱いを顧みて—

元衆議院議事部副部長 今野 彥男 …59

論 文

我が国の政府開発援助（ODA）政策の変遷

—開発協力大綱の策定を受けて—

田路 真也 …67
田中 謙光

シェアハウス等の共同居住の現状と課題

宮坂 篤 …84

英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因

二見 輝 …104

消費者被害回復における行政の果たす役割の重要性

田家 朋子 …122

調 査

都区制度の変遷について

岡田 俊宏 …141

富士山の世界遺産登録をめぐる経緯と現状

田中 伸哉 …159

経済成長の実現に資する中小企業政策

—日本再興戦略における位置付け—

三田 大樹 …181
金成 玲子
岡田 悟

解 説

農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案について

—農協・農業委員会等の改革—

千葉 諭 …201
寺口 克雪

我が国及び国際社会の平和及び安全のための

切れ目のない体制の整備

—平和安全法制関連法律案の国会審議について—

小林 扶次 …219
宮辺 秀峯
濱島 幸男



寄稿論文

【人口減少問題】

- 人口減少社会における地方自治を点検する 1
慶應義塾大学法学部教授 片山 善博
- 人口減少社会における社会保障改革 10
一橋大学経済研究所教授 小塩 隆士
- 人口減少社会の少子化対策 19
国立社会保障・人口問題研究所
人口動向研究部第三室長 守泉 理恵
- ダイバーシティ経営と企業の人材活用の課題 29
—労働力供給構造の変化に対応するために—
中央大学大学院戦略経営研究科教授 佐藤 博樹
- 人口減少時代における地域再生 39
—都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから—
首都大学東京都市教養学部准教授 山下 祐介
- 人口減少時代の社会構想 49
—地域からの離陸と着陸—
千葉大学法政経学部教授 広井 良典

【議会政治研究】

- 議案の審議過程における原案保持の原則 59
—第169回国会における税制関連法案の取扱いを顧みて—
元衆議院議事部副部長 今野 彥男

人口減少社会における地方自治を点検する

慶應義塾大学法学部教授

片山 善博

《構成》

- I はじめに
- II 国がやるべき首都機能移転と地方分権
- III 自治体は地域経済の弱点を把握すべき
- IV 若い人の雇用を自ら貶める矛盾
- V 地域本意に考えられる地方自治体
- VI 変わらなければならない地方議会

I はじめに

2040年にはわが国の自治体のおよそ半分が、若者の減少などに起因して自治体としての機能を維持できなくなる。2014年5月、日本創生会議がこんなショッキングなレポートを発表して以来、「消滅可能性」のある自治体だと名指しされた市町村は動揺の色を隠せず、浮足立った。

これを受けた安倍政権は、その年の秋から「地方創生」を最重要政策の一つに掲げ、財政面を中心に自治体を支援することとした。そのねらいは、もっぱら地域経済を活性化することと地方の人口減少に歯止めをかけること、とりわけ若い人たちの域外流出を減らすことにある。

現在全国すべての自治体は、政府から促されて、自分たちの地域の将来像を盛り込んだ「総合戦略」を作成しつつある。いずれ、その戦略に基づいて様々な事業が展開されることになるのだろうが、果たして全国を総動員したこの壮大な取り組みによって地域経済を活性化し、人口減少に歯止めをかけるという所期の目的を達成することになるのかどうか。

地方自治や地域振興に長年かかわってきた筆者の現時点での感想を率直に言えば、関係

者には大変失礼な物言いになるが、今のままでは「地方創生」はさしたる成果をもたらさないまま終焉を迎えることになる可能性が高いと踏んでいる。そう考える理由は、国の側にも地方の側にも見出せる。

II 国がやるべき首都機能移転と地方分権

国の側のことで言えば、過去の地方施策の点検をしていないことをまず指摘しておかねばならない。というのは、地域経済が停滞し多くの若者が大都市圏に流出する現象は決して今に始まったことではない。また、それに対して国も自治体も拱手傍観、何もしてこなかったわけではない。地域活性化対策、過疎対策などあれこれ施策を講じ、膨大な財政資金を投入してきたあげくが今日の地方の窮状なのである。

それならば、このたびの「地方創生」を始めるに当たってまずやるべきは、過去の同種の施策の点検であるはずだ。地域活性化対策などのこれまでの施策には何が足らなかったのか、欠けていたものは何か、この際よく点検してみる必要があると思うが、どうやら政府にはそんな点検をした形跡はなさそうである。

このほか国の側の問題点を指摘すると、国はすべての自治体に対して「総合戦略」なる計画を作るよう指示しているが、本当は「まず隗より始めよ」の姿勢が重要で、自治体に号令をかけるのではなく、国自身が取り組まなければならないこと、国にしかできないことから始めるべきだ。

その一つが東京一極集中の是正であり、そ

のための首都機能の移転である。地方から多くの若者が流出する先はもっぱら首都圏である。それは東京を中心にした首都圏に政治や行政、金融や経済などの機能があまりにも集中しすぎていることが背景にある。これらの機能が東京に集中しているため、多くの企業も本社や本社機能を東京に置くことが合理的となり、いきおいその社員や従業員も東京で働き、首都圏に住まうことになる。

首都機能の移転については、既に1992年にその根拠となる法律が制定されている。それを制定した動機はまさしく東京一極集中の是正であり、同時に首都直下型地震などの災害リスクを軽減するためである。その着眼は間違っていない。

ところが、爾来今日まで首都機能の移転につながる国の機関が東京から地方に移転された実績はほとんどないと言っていい。ごくわずかに例外的に移転された機関はいくつかの試験研究機関や公務員の職能別研修組織などおよそ首都機能とは縁の薄い政府関係機関のみで、しかも移転先の多くは首都圏近郊というありさまである。

実は、今次の「地方創生」の中でも「政府関係機関の地方移転」の方針が盛り込まれている。しかし、その印象を率直に言うと、首都機能移転について国が何もやっていないと批判されるのを避けるための「見せかけ」ないしポーズとしか思えない。

首相をはじめとする政府首脳には首都機能を移転しようとの強い意欲は見られないし、そのもとで地方移転を担当することになっている官僚機構には、やる気のなさが目立っている。例えば、政府が公表した地方移転の対象となる政府関係機関のリストには宇宙航空研究開発機構の種子島宇宙センターや日本原子力研究開発機構の高速増殖炉もんじゅなども含まれていて、そこからはやる気のなさを乗り越えてこの方針に対する侮りすら感じ取

れる。こんなありさまで首都機能の移転を梃にした東京一極集中の是正が進むはずがない。政治家も官僚ももう少しまじめになったらどうかとつくづく思う。

国が「地方創生」のためになすべき重要なことは他にもある。国が持っている決定権や判断権を地方に移管すること、すなわち地方分権である。そもそも、国が全国の自治体に向かって「地域の将来について自由な発想で自主的に考えよ」と一斉に号令を発したり、「総合戦略を作って国に提出せよ」などと指示を出したりすること自体が、既に時代錯誤の官僚集権国家の発想であり、滑稽ですらある。

いちいちそんな号令や指示を与えられずとも、自治体が常に主体的、自主的に地域の課題に取り組めるような環境を整えるのが国の本来の役割であり、その基盤となるのが地方分権にほかならない。このところ地方分権はいわば「開店休業」状態となっているが、ここで「地方創生」を標榜するのと軌を一にして、国はあらためて地方分権に本気で取り組むべきだと思う。

Ⅲ 自治体は地域経済の弱点を把握すべき

「地方創生」がうまくいかないだろうと予測する理由は、地方側にもある。筆者が強く懸念しているのは、地域経済の衰退や雇用不足の主たる要因を、当の自治体が必ずしも的確に把握していないと思われることである。そのことの結果、地域の現在及び将来のことを、自治体自身がいい意味で「地域本意」に考えることが妨げられているように思われるのである。

地域経済の力が弱まる原因や背景は、もとより地域によって異なる面がある。ただ、多くの地域に共通すると思われる要因もある。その一つが、地域から外部に向けてお金が流出し続けている状況である。もちろんどの地

域でも域外に売る物があり、それによってお金が外から入ってくる。しかし、その一方で域外から買うものが多ければ、差し引きではお金が外に出ていくことになる。

このことを筆者が知事を務めていた当時の鳥取県を例にとると、家庭電化製品や農産物などを域外に出すことによってお金が域内に流入していたものの、それをはるかに上回るお金が域外に流出していた。ちなみに、域外にお金が流出する最大の要因はエネルギーの購入である。鳥取県には油田も石油精製施設もないので化石燃料は100%、原子力発電所も火力発電所もないことから電力は9割を越えて、それぞれ域外に依存せざるを得ない事情があるからである。

お金が域外に流出すると、それに併せて雇用も域外に移る。このことをわかりやすい事例で簡単に説明する。最近各地で「地酒で乾杯条例」を制定する自治体が目につくようになった。アルコール消費における地産地消政策である。

もし、この政策が功を奏して、住民の多くが地酒で乾杯するようになれば、地酒を造る地元の酒屋にお金が入ると同時に、理論的にはその酒屋の仕事を増やすことで事業に活気をもたらす、その雇用を支えることになる。しかし、消費者が地産地消には無頓着で域外から入ってくる酒を飲めば、それを購入するお金は域外に出ていき、その酒屋の仕事を増やし、雇用を支えることになる。併せて、地元の雇用はその分だけ減少する。

消費者にとってはどこで製造された酒を飲もうと勝手であるが、地域経済や地域の雇用の面からこの消費を分析すれば、以上のような違いを生む。そこで、自治体が「地方創生」の観点から地域の経済や雇用を真剣に考えるのであれば、何とか域外にお金が出て行かないように、域内にとどまるような政策を考えるのが合理的だと言える。

ところが、現実には自治体は必ずしもそのような合理的な判断に基づいて行動しているわけではない。むしろ、逆の効果をもたらすような政策を積極的に講じている自治体もあるのが現実である。

例えば、佐賀県武雄市では、指定管理者制度を通じて、図書館の運営を書籍の流通業に携わる域外の大都市の民間事業者に委ねることとした。その事業者によって運営される図書館は、従来の図書館のイメージとは大きく異なっている。館内ではその事業者自身が本を売っているし、アメリカの有名なコーヒー店も営業している。

この点については、図書館を利用する市民は図書館で本を借りられるし、買うこともできる。この面でいわばワンストップサービスを楽しむことができるので、市民の利便性が向上したとの評価がないわけではない。

ただ、地域の経済などの観点からは別の見方もできる。市内にはもともと書店があって、昨今の本離れの傾向が強い中では経営は決して楽ではないはずだ。そんな環境の中で、市役所が図書館を改造し、域外から誘致した「商売敵」にそこで営業させるのだから、既存の書店はたまったものではない。自分のところも市に税金を納めているというのに、この仕打ちはあまりにもひどすぎると、もし筆者がその書店の経営者であったら強く憤ると思う。

また、公立図書館は本来なら書籍は地元の書店を通して購入するのが望ましい。例えば、鳥取県立図書館では毎年度およそ1億円の予算で書籍や資料を購入しているが、そのほとんどは地元の書店を通じてである。

それは単に県内の書店の売り上げを増やすために買い取っているのではない。いくつかの書店から、県立図書館として保存するにふさわしい本を提示してもらい、それらを参考に司書と書店とが協議しながら購入する本を決め、それを提案した書店から購入する仕組み

みを採っている。いわば、司書と県内の書店とがそれぞれの知見を出し合って選書を行い、県立図書館の質の向上を図っている。そうした両者の切磋琢磨が、結果として県内書店を支えることにもつながっているのである。

話を武雄市の図書館に戻すと、図書館の管理運営を委ねられた指定管理業者はもともと書籍の流通業に携わっているので、市立図書館が購入する本は自前の流通システムを通じて導入できる。地元の書店を通すようなまどろっこしい作業は不要だろうから、この面でも地元の書店は埒外に置かれる。地元書店にとっては、市が図書館に「商売敵」を呼び入れたことと併せて、手痛いダブルパンチを食らわされたことになる。

市の図書館政策を地域経済の面から点検すると、地元書店の事業機会を縮退させ、代わりに域外の事業者に優越的にビジネスチャンスを与え、その収益を地元から域外に流出させることに寄与していると言える。地域経済が元気を失っている地域においては、どうかしてお金を域外に流出させないことに意を用いるのが合理的だとする先ほどの説と全く逆の結果をもたらすことになっている。

民間の力を活用して図書館にたくさんの人を呼び込み、賑わいの空間を創出する。そこに入っているアメリカのコーヒー店はこのほか若者に人気がある。市の政策にはそれなりの狙いや言い分はあるのだろう。そのことを敢えて否定するつもりはない。ただ、自治体が公費を使って地元の事業者を疲弊させるような政策が本当にいいことかどうか、少なくとも「地方創生」の観点からは首を傾げざるを得ない。

IV 若い人の雇用を自ら貶める矛盾

「地方創生」に即して言えば、武雄市の図書館政策にはもう一つ別の観点からの疑問が湧いてくる。ただし、これは武雄市に限った

ことではない。公共図書館の運営を指定管理方式により民間事業者に委ねている自治体に総じて指摘されることでもある。

図書館運営に限らず、とかく指定管理方式によって公の施設を民間事業者に委ねると、そのコストを軽減できるので自治体にとってメリットがあると言われる。たしかにそうした面は否定できない。

では、どこでコストを削減しているのかと言えば、図書館の場合であればもっぱら人件費である。図書購入費を削ろうと思えば、そのことの良し悪しは別にして、自治体が直接管理運営している場合でも削ることはできる。

一般に人件費の削減は、民間に委ねられた図書館で働くスタッフたちの給与単価を切り下げることで実現されている。しかも、指定管理契約は、特定の事業者には排他的、独占的な地位を長期間与えるわけにはいかないのが、通常3年間程度を限度とする。仮に一度指定管理を受けた事業者がその後引き続いて管理運営を行うことがあるにしても、3年なら3年ごとに、その都度事業者の選定を行う仕組みとされている。

そんな事情もあって、指定管理を受けた事業者のもとで働くスタッフの雇用期間も自ずと限定され、通常は1年契約が多いという。いわゆる非正規職である。しかも、先にふれたとおり単価の低い雇用が一般的であることから、大変失礼な言い方になるのを承知で言うなら、官制ワーキングプアの例の一つとしてしばしば引き合いに出されるのが、指定管理事業者のもとで働く図書館スタッフたちである。

本来、自治体の公共図書館は地域の知の拠点として、末永く安定的に運営されることが求められる。図書館業務を担う司書は長期的視点のもとに雇用され、できるだけ安定した人事の環境で育成されるのが望ましい。そうであれば、司書の職を目指す若者にとっては、

とても魅力のある雇用の場であるに違いない。ところが、その司書の職が1年単位の細切れの雇用で、しかもその単価が総じて恵まれない水準であるとすれば、果たして魅力ある雇用の場になり得るかどうか、甚だ疑わしいと言わざるを得ない。

「地方創生」に関連して、多くの自治体が日本創生会議から「消滅可能性」を指摘された。そう指摘されるのにはそれなりの理由があって、その地域では若い人、とりわけ若い女性が大幅に減るからだという。

このことを踏まえて、図書館の司書に話を戻すと、本来若い人にとって魅力のある司書の職を、自治体が指定管理を通じ、自ら率先して魅力の薄い職に貶めているように思えてならないのである。

もちろん、指定管理によって図書館運営のコストをいくばくかは削減できるだろうから、何も利点がないわけではない。国はそこに着目して、自治体に施設の民間委託を慫慂している。また、国は自治体に対して職員定数の削減も強力に指導してきた。業務量の減少に見合って職員定数を削減するのであれば問題はないが、業務量が減らないのに定数だけ減らす自治体も多い。それでは役所が回らないので、臨時職員などの非正規職員を雇って正規職員が減った穴を埋めているのが実情である。

このことが何を意味するか。職員定数には非正規職員は算入しないので、これでも定数削減という行政改革として国から評価されることになるそうだ。それはそれとして、別途深刻な問題がある。正規職員の定数が減らされているので、定年退職者がいても、若い人の採用は手控えるか、採用数を減らさざるを得ない。若い人に用意されるのは、臨時職員などの雇用期間を限られ、単価の安い非正規職である。おそらく、若い人にとっては魅力の薄い職に違いない。いくばくかの行政改革

を進めて国から褒められるのかもしれないが、地域の将来にとって大切な若者の雇用の場を奪っているのは間違いない。「へぼ将棋、王より飛車をかわいがる」という言葉が頭に浮かぶ。

自治体は平素、できるだけ非正規ではなく正規社員を増やしてもらおうよう地域の民間企業などに要請している。若い人にとって魅力のある雇用の場が地域に増えることは、若い人が地域に定着するためには不可欠なことだから、この自治体の要請は至極妥当だと思う。ところが、自治体は自分の足元では、それとは全く逆のことを推し進めている。自らの組織では正規職を非正規職にせさせと置き換えているのである。いくら国の指導方針に沿っているからと言って、それが若い人たちの雇用の質に関わり、ひいては地域の将来に禍根を残す要素があることを見抜けないのだろうか。また、自分たちが地域の企業に働きかけていることと、自身が着々と進めていることとの間に大きな矛盾を抱えていることに気が付かないのが不可解である。

さらに言えば、国は若い人の定着を進めるための「総合戦略」を策定せよと言う一方で、行政改革とは言え若い人の魅力ある職場を減らすことに結果的につながる政策を自治体に求めているのは、著しく整合性に欠ける。自治体がそれについて国に文句の一つも言わないのが不思議でならない。

自治体は国の政策をパブロフの犬の如く条件反射的に受け入れるのではなく、それが地域にとっていかなる意味を持っているか、地域本意に考えればもっと違うやり方があるのではないかと、常に自ら主体的に考えられる力をつけなければならないと思う。

V 地域本意に考えられる地方自治体

自治体が自ら主体的に考える力をつけるうえでとても重要な役割を果たすはずなのが地

方議会である。自治体の政策をルール化する条例や自治体の財政資金をどの政策に振り向けるかを定める予算のほか、重要な問題に係る自治体の意思や方針についても、それらの最終的な決定権を持っているのは議会だからである。

地方議会にこそ、地域本意に、かつ、主体的に考える力が備わっていなければならないのだが、率直に言って、わが国の多くの地方議会には必ずしもそれが備わっていない。そのことを外国の地方議会との比較において取り上げてみたい。TPPに関することである。

安倍内閣がTPP参加への交渉に加わる方針を決める頃から、多くの地方議会がそれに関して国に対する意見書を議決した。それらを見ると、総じてTPPが地域の農業に与える影響を懸念し、したがってTPP参加交渉は慎重であるべきとの内容である。北海道の地方議会には、TPPの影響が道内では他の地域にまして甚大になると予想されることから、TPP参加にははっきりと反対の意思を表明する特徴が見られる。ただ、いずれにしてもTPPについての地方議会のもっぱらの関心は農業にとどまっている。

一方、ニュージーランドのオークランド市議会では、3年ほど前にTPPに関する決議書を議決し、それを国に突き付けている。それを見ると、最初に出てくるのが、オークランド市を含む自治体がそれまで採ってきている公共調達における地元優先政策を、TPP加入後も続けられなければならないということである。

これはいわゆるISD条項に関わることである。ISD条項とは、これまでの自由貿易協定などに盛り込まれている条項で、外国の企業が進出した相手国の規制や政策が、その外国の企業の利益を害し、損害をもたらしていると認められるときには、特別の手続きにより、その損害を補填しなければならないと

いうルールである。

自治体が公共調達において地元の事業者を優先するということが、裏を返せば域外の企業のチャンスを相対的に減じることになる。その点を外国の企業が突いてきて、それによって生じる損害を賠償するよう迫られかねない。結果として自治体は地元優先政策を採れなくなる、あるいはとりにくくなる。オークランド市議会の決議の最初の項目はそのような懸念を踏まえたうえでのことで、そんな事態に陥らせないようにと、政府に強く迫ったものである。

このことは、ニュージーランドだけでなくわが国の自治体でも大いに気になる点だ。ほとんどの自治体は何らかの手法で公共調達における地元優先政策を採用しているからだ。最も普遍的かつ典型的な地元優先政策の一つが公共事業の入札における地元業者への配慮だろう。

例えば、公共土木工事の入札に参加できる土木業者は、県内に事業所を設けている企業に限るなどとしている県は珍しくない。良し悪しは別にして、自治体としてできるだけ地元の業者に仕事を回したいという苦肉の策である。もちろん東京の大手ゼネコンにすれば、意地悪な嫌がらせと受け取られるかもしれないが、地域経済や地域の雇用のことが人一倍気にかかる自治体にとって背に腹は替えられない。

こんな大掛かりなことでもなくとも、例えば学校給食にはできる限り地元で生産された食材を使うなどとする地産地消も公共調達における地元優先政策にはほかならない。このほか、先にふれた「地酒で乾杯条例」などもそれに該当する。

TPPではないが、似たような性格を持つ自由貿易協定の中でも、通常このISD条項が組み込まれている。例えばアメリカと韓国との間の自由貿易協定にもISDはあり、そ

のために韓国の自治体においてはわが国と似たような地産地消政策がとりづらくなっていると伝えられる。また、地元の商店街などを保護することを目的に郊外型量販店を規制する仕組みも影響を受けることが懸念されているという。

オークランド市議会では早くからこのI S D条項に対する不安、とりわけアメリカの巨大企業の活動によって自分たちの地域の自治権が制約されることへの危機感があり、それが先の決議に反映されたものである。

実は、I S D条項に対する不安や危機感はそのアメリカの自治体でも取り上げられている。例えばシアトル市議会はT P P参加に反対の決議をしていて、その理由の一つがI S D条項の存在である。興味深いことには、その際恐れるべきは日本企業であって、それがI S D条項を使って自分たちの地域に悪影響を及ぼしかねないとの認識があったという。

ともあれ、I S D条項が地域にもたらす影響という点では、わが国の自治体もまったく同じ事情にあるはずなのだが、地方6団体などの自治体関係者から危機感が表明されたとの話を少なくとも筆者は耳にしていない。また、個別の自治体議会においてもそれがほとんど認識されていなかったであろうことは、先に見た地方議会の意見書からも読み取れる。

話をオークランド市議会に戻すと、決議には公共調達の地元優先政策のほかに、健康政策や環境政策などについてその水準を低下させられることのないようにとの指摘もある。これには例えばタバコの健康被害防止のために採られている政策が台無しにならないようにというような意味が含まれていて、やはりI S D条項に関わることとして、当然わが国でも心得ておくべき事柄である。

さらには、T P Pに参加しても労働者の権利が侵されることのないようにとか、T P Pに参加しない中国などへの輸出が阻害される

ことがないようになど、地域から見たT P Pの懸念事項を取り上げ、それを国に対して突き付けているのがオークランド市議会の決議である。

地域の視点で、もっと言えば地域本意にT P Pの問題点をしっかりとらえているオークランド市議会やシアトル市議会と、T P Pと言えれば農業のことにしか思いが至らないわが国の地方議会、彼我のこの違いはいったいどこから生じるのだろうか。

VI 変わらなければならない地方議会

確実に言えることの一つは、平素からオークランド市議会やシアトル市議会では多くの市民が参加し、希望する人には発言の機会が与えられ、それを踏まえた上でものごとが決められているということである。これはわが国の地方議会では見られない光景である。

例えばT P Pに関することが議題(agenda)として取り上げられるのであれば、それに関心のある市民は議会に出席し、それぞれ自分の意見をいうことができる。一般の市民はもとより、地域の経済団体や労働組合、環境問題などに関心の深い組織や団体、地元の大学の研究者など様々な人が参加し、各自限られた時間の範囲内ではあるが、自由に意見を述べ、その知見を披瀝するのである。議員たちは真摯に耳を傾け、それらを念頭において議論し、その上で決議に持ち込んでいる。

他方、わが国の地方議会では、住民の意見を聴く機会などまず設けられないことがない。これはここで取り上げたT P Pに関する議決に限らず、平素の予算案や条例案の審議においてもまったく同様である。

予算案や条例案など首長の提案に係る議案を審議する場合には、それでも質疑が行われる。しかし、その相手は首長をはじめとする執行部職員に限られていて、それ以外の市民やその議案に関する分野に詳しい専門家から

意見を聴くことはまずない。ごく閉ざされた範囲の人たちだけでものごとを論じ、決めているのである。

議会の決議のように議員発議の議案であれば、その扱いはもっとおざなりである。もし、一部の会派が反対する議案の場合には、「討論」の場が設けられることがある。ただ、討論と言っても、反対派の議員があらかじめ用意した反対文を読み上げ、それに続いて賛成派の議員が賛成文を読み上げた後に採決するだけで、両派が議論して接点を見出す努力をするわけではない。まして、その場で住民が意見を言える機会などない。もし会派間に異論がなければその討論すらないので、提案されると同時に採決される。公開の場での議論は何もないまま、したがって住民の目に触れる機会もないままに、である。

既に見たように、T P Pと地域との関係は実に多岐にわたる。そのことを前提に、じっくり時間をかけて市民の意見に耳を傾けてから決議をまとめたのがオークランド市議会であり、シアトル市議会である。一方、「T P P＝農業への影響」と実に単純な認識しか持ち合わせていないわが国の地方議会では、自分たちだけの通り一遍で視野の狭い決議をさっさとまとめてしまった。彼我の違いは、議会における住民参画の有無にその原因と背景があることは明らかである。

ことはT P Pに限らない。自治体の重要事項について決定権を有する地方議会は、ものごとを決める際には、地域の住民や団体、さらには専門家などの意見を幅広く聴き、その上で地域本意に決める姿勢を持つべきである。

そこで、早速にその議会の姿勢を問われるのが「地方創生」である。先に見たとおり、これまで長い間取り組んできた地域活性化対策事業や過疎対策事業はうまく効果を発揮しなかった。それはそれらに関する予算や政策の最終決定権を持っている議会が、地域の実

情や住民の意見をよく聴かなかったことにもその一因があったはずだ。

そんな事情を反映してのことなのかどうかはわからないが、このたびは自治体が「総合戦略」を作成するに当たっては「幅広く地域住民の意見を聴取」するよう、国は自治体に求めている。これを受けて、自治体によっては執行部が住民の代表をも加えた組織を作ったりしているようだ。それはそれで結構なことだと思う。

ただ、本来は議会こそが公聴の機能、すなわち住民の意見を幅広く聴く機会を持つべきだと思う。多様な意見を吸収する場としては執行部もさることながら、最終決定権を持つ議会の方がよりふさわしいからだ。

ちなみに、わが国の自治体でパブリックヒアリングとかパブリックコメントと言えば、執行部側が何らかの形で住民の意見を募る作業を指すが、アメリカではそうではない。どこの自治体でも、市民は誰でも議会で発言することができる。その場ないしその機会のことを public comment とか public hearing、あるいは public testimony と呼ぶ。

わが国の地方議会でもこうした市民の発言の場ないし機会を設けるべきだと思う。それによって自治体の政策やそれを裏付ける予算の質をもっと高くすることができるはずだからだ。例えば、「地方創生」の一環として全国のほとんどの自治体を実施したプレミアム商品券は総じて評判が悪い。聞こえてくるのは、その狙いがよくわからない、不公平感がある、単なるバラマキだ、などの問題点である。こんなことは、この政策の根拠となる予算を議会が審議する際、住民から多少なりとも意見を聴いていれば、容易に把握できていたように思う。

商品券のような具体の政策だけでなく、件の「総合戦略」についても、それが単に国から金を引き出す手段としてならともかく、地

域の将来をにらんだ真の戦略として策定するのであれば、是非住民の意見を聴くべきである。

さらには、普段の議会の審議にも住民の参画は欠かせない。とりわけ若い人の参画が大切だ。自治体の政策が地域の将来を担うべき若い人たちにどう評価されているか、子育てを支援する政策は的外れになっていないか、若い人たちの定着を願う議会であれば、日常的に当の若い人たちの声を聴くべきである。そうした平素の地道な取り組みこそが、地域の将来に大きく関わることを自覚したうえで、議会はその面目を一新する必要がある。

人口減少社会における社会保障改革

一橋大学経済研究所教授

小 塩 隆 士

■ 要 旨 ■

日本は本格的な人口減少時代を迎えるが、それに応じて社会保障も抜本的な見直しが必要となる。本稿では、第1に、筆者も参加したNIRA（総合研究開発機構）の研究会による提言を踏まえ、(1)財政・社会保障制度の持続性を確保する、(2)世代間格差を縮小する、(3)「困っている人」に必要なサポートを、(4)「困らない人」を増やす——という社会保障改革の4本柱を提示し、改革に向けての具体的な政策目標を設定する。第2に、社会保障改革は税制改革と連動して進める必要があることを指摘し、なかでも、社会保険料の逆進性を軽減し、セーフティ・ネットからの排除を回避するために、社会保険料負担を給付付き税額控除とセットで見直すことを提唱する。

《 構 成 》

はじめに

I 社会保障改革の課題

II 社会保障改革：基本方針と目標

III 求められる税制改革との連動

おわりに

はじめに

社会保障は、老後になって十分に働けなくなるリスク、病気になったり、要介護状態になったりするリスクに、社会全体で備える仕組みである。しかし、そうしたリスクは高齢になってから集中的に現実のものとなるから、社会保障は若年層が高齢層を扶養するという構造をもつことになる。このような、いわば世代間扶養の仕組みとしての社会保障は、人口が順調に増加し、人口の年齢構成が安定したピラミッド型になっていればとてもうまく機能し、私たちの幸せに資することができる。

ところが、人口が減少に転じると、社会保障を維持することが難しくなる。人口規模が全体として縮小するだけならともかく、若年

層と高齢層のバランスが崩れると、社会保障の財政基盤が根底から揺らいでしまうからである。扶養される層が増え、扶養する層が減るのだから、いままでの制度でよいはずがないことは直感的にも理解できる。

実際、民主党政権下で発表された「社会保障・税一体改革大綱」（2012年2月17日）の中でも、「半世紀前には65歳以上のお年寄り1人をおよそ9人の現役世代で支える「胴上げ」型の社会だった日本は、近年3人で1人の「騎馬戦」型の社会になり、このままでは、2050年には、国民の4割が高齢者となって、高齢者1人を1.2人の現役世代が支える「肩車」型の社会が到来することが見込まれている¹と説明されている。この説明の正しさは、政権交代後の現在もまったく変わらない。

本稿では、本格的な人口減少社会を迎えるに当たって、どのような方針で社会保障改革を進めるべきかを簡単に検討する。

¹ 内閣官房・社会保障と税の一体改革のウェブサイト参照。
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kakugikettei/240217kettei.pdf>> (last access 2015.9.27)

I 社会保障改革の課題

1 限られた選択肢

人口減少社会における社会保障改革を考える場合、選択肢はそれほど多くない。冒頭に書いたように、社会保障制度は若年層が高齢層を扶養する仕組みだから、制度を持続可能にするためには、4つのタイプの政策、すなわち、①「高齢層向けの給付を減らす」、②「若年層の負担を引き上げる」、③「社会保障給付の受給者を減らす」、④「経済全体の生産性を高める」——を組み合わせていくしかない。

このように説明すると、読者は、少子化対策も重要ではないかと思うかもしれない。子供数が順調に増加していけば、社会保障が抱える問題はほとんど解決できるからである。筆者も、この考え方にまったく同意する。しかし、社会保障改革の一環として少子化対策を位置づけることにはあまり賛成しない。政策効果がきわめて不透明であるほか、効果が発揮されるのがかなり先になるからである。少子化対策が効果を上げたとしても、「団塊の世代」などがすでに仲間入りしている高齢層の社会保障給付の財源確保にはあまり貢献しない。さらに、少子化対策の効果に過度に期待すると、現行制度の見直しにブレーキが掛かるという危険性もある。

したがって、上に掲げた4つの対応策が社会保障改革の中心にならざるを得ない。そのうち、④「経済全体の生産性を高める」政策は、社会保障改革そのものではないが、現役の若年層が減少する分だけ社会の生産性が高まれば、それだけ社会保障を維持しやすい。OECD（経済開発協力機構）に加盟する先進国の中でも、日本は公教育にかけられるお金が最も少ない。経済全体の生産性を高めるためには、教育を通じて人的資本の蓄積を加速させる必要があるだろう。しかし、社会保障の持続可能性を高めるためには、経済の生産性向上だけでは不十分であり、社会保障そのも

のの見直しが不可欠である。しかし、そのために必要な①～③の改革は円滑に進むのだろうか。

2 改革が直面する困難

まず、①「高齢層向けの給付を減らす」政策について考えると、年金、医療、介護などの給付削減を喜んで受け入れる高齢者はまずいないだろう。いくら制度を持続可能にするためだという説明を聞いても、当てにしていた給付を削られるのは政府の約束違反だと思えてくる。実際、公的年金については、若い人の体力に合わせて給付を自動的に調整していく「マクロ経済スライド」という仕組みが2004年に導入されたところである。ところが、この仕組みはこれまでなかなか発動されず、現役層の賃金に対する年金額の比率は、政府の想定を大幅に上回るまでに至っている。

政治的にも、高齢層に給付の削減や負担の増加を求める政策は、高齢層の反発を恐れてなかなか表に出てこない。人口減少は高齢層の政治的なパワーを強め、社会保障改革にブレーキを掛ける効果すら持っているのである。これがいわゆる「シルバー民主主義」である。民主主義は、人口減少を想定していない意思決定の仕組みとさえ言える。

次に、③「社会保障給付の受給者を減らす」政策はどうか。この代表的な例が、公的年金の支給開始年齢の引き上げである。現行制度では、厚生年金の支給開始年齢は徐々に引き上げられ、2025年には65歳になる（女性は5年遅れ）。それと連動して、定年延長や高齢者の雇用継続が進められている。しかし、支給開始年齢を65歳より後にずらすという対応は先送りされている。しかし、日本より高齢化のペースが遅く、平均寿命も短いほかの先進国では、支給開始年齢を65歳以上に伸ばしているところが少なくない。

実は、日本でも民主党政権時代に政府が支

給開始年齢の引き上げ案を国民に提示したことがある。しかし、国民の反発が強く、現在でも政府自らが封印している状態になっている。また、いわゆる「団塊の世代」が年金を受給し始めており、支給開始年齢を引き上げても効果は限定的だという指摘もある。支給開始年齢の引き上げという形で社会保障給付の受給者を減らすためには、政府は時機を逸してしまったと言うしかない。

それでは、残された②「若年層の負担を引き上げる」はどうであろうか。社会保険料はこれまで徐々に引き上げられ、消費税率も5%から10%に引き上げられていく。しかし、社会保険料や税を合わせた国民負担のGDP（国内総生産）や国民所得に対する比率は、この20年間ほどにおいてほとんど上昇していない。その一方で、高齢層向けの社会保障給付は拡大を続けているわけだから、どうしても帳尻が合わなくなる。

その帳尻合わせを、私たちは赤字国債の発行という形で行ってきた。民間と政府の貯蓄を合わせたものを国民貯蓄という。さらに、国全体の減価償却費に相当する固定資本減耗をそこから差し引いたものをネット・ベースの国民貯蓄、すなわち国民純貯蓄と呼ぶ。この国民純貯蓄は、その年において私たちが次の世代にどれだけの富を残したかを示している。日本では、民間貯蓄はまだ高いが、赤字国債が拡大し、政府貯蓄の赤字幅が大幅に増加している。そのため、この国民純貯蓄は1990年頃から減少を始め、現在ではほぼゼロになっている（図表1）。

富を生産する若年層が減少し、彼らが働いて得た富を消費する高齢層が増加するわけだから、国民純貯蓄が減少するのは当然のところである。これは、経済学というより生物学の話である。そして、このままの状態が続くと、生産と消費のバランスがさらに崩れ、国民貯蓄はマイナスになる。つまり、私たちは、次

の世代に残す富に手を付け始めようとしているのである。

（図表1）国民純貯蓄の推移



（出典）「国民経済計算」（内閣府）より筆者作成。

Ⅱ 社会保障改革：基本方針と目標

1 4本柱の基本方針

このように、社会保障改革を取り巻く状況は深刻だが、改革を進めることは容易ではない。しかし、現行制度のままであれば、負担と給付のバランスがいつまで経っても回復せず、私たちは次の世代に残すべき富を取り崩す段階に入る。自分たちの厚生を維持するために、将来世代の厚生を犠牲にしてよいかという、重大な判断が求められている。

筆者も参加した、NIRA（総合研究開発機構）の研究会では、2025年を保障改革の基本目標時点として設定し、改革の基本方針をまとめたところである（NIRA(2015)）。「団塊の世代」はすでに年金を受給し始めているが、彼らは2020年代前半に75歳を迎え、いわゆる後期高齢者といわれる年齢層に入っていく。要介護状態になるリスクはこの年齢前後で大きく上昇し、高齢者向け医療費の大幅な拡大が十分見込まれる。したがって、この10年程度の間、現行制度の大幅な見直しを進めなければ、制度の持続可能性が大きく損なわれる危険性が高い。

筆者はこうした危機的な状況を念頭に置き、社会保障改革の基本方針を次のように4本柱の形でまとめた。

(1) 財政・社会保障制度の持続性を確保する

第1は、受益と負担の均衡を通じた社会保障制度の持続性を確保することである。厚生労働省の推計によれば、2012年度から2025年度にかけて社会保障給付の財源である税・保険料の基盤となるGDPは約27%の伸びにとどまる一方、社会保障給付費は約36%も増加するとされている²。つまり、現行制度を放置すれば、社会保障分野における受益と負担の不均衡は悪化する一方である。

こうした状況に歯止めをかけ、社会保障制度の持続性を確保するためには、まず、社会保障・税一体改革時に明示された、消費税の社会保障財源化の枠組みを維持・進化させていく必要がある。必要な社会保障給付を確保しつつ、その財源は将来世代に付けを回すことなく、今を生きる世代が老若を問わず負担する消費税によって安定的に確保することが、社会保障の受益と負担の均衡への道筋である。

(2) 世代間格差を縮小する

受益と負担の不均衡を見直していく上で、忘れてはならないのは世代間格差の問題である。わが国の社会保障制度は、高度成長期に形作られたため、賦課方式的な形で運営されている。このため、世代間で受益と負担について大きな格差が生まれている。世代別の社会保障等の受益額を見ると、60歳代、70歳代以上に集中している一方、負担額では、40歳代、50歳代の現役負担が相対的に大きくなっている。また、日本は欧米に比べ高齢者施策

に偏り、家族施策、現役施策の割合が低くなっている。

人口減少社会においては、全体の人口が減る中で、勤労世代の人口が減り、高齢世代の人口が増えるため、勤労世代の1人当たり負担はますます増え、高齢世代の純受益（受益マイナス負担）に比べると、若い世代の負担超過がますます増えてしまう。社会保障をめぐる世代間の受益と負担の格差がさらに拡大すれば、これを目の当たりにする将来世代は、社会保障制度に対し強い不信感を抱き、負担を拒むことすら起きかねない。したがって、社会保障制度の持続性維持のためには、世代間格差を縮小し、国民が制度に対し信頼を寄せ、受益と負担の関係に対して納得感を持てるような改革を行う必要がある。

(3) 「困っている人」に必要なサポートを

さらに、社会保障給付の改革を検討する場合、「困っている人に必要なサポートを」という原則を大きく掲げるべきである。社会保障給付は、単純に削減すればよいわけではなく、国民生活のセーフティ・ネットとしての役割は維持しなければならない。社会保障給付によって保障される国民生活の質を維持・向上させつつも、過剰に費用がかかっている部分を効率化したり、社会保障にとって真に有用ではない支出を削減したりすることに躊躇してはならない。必要以上の給付は行わないとする「給付の十分性」の達成が求められる。

しかし、現行制度は年齢・世代を基準にして負担と給付の仕組みを設定しているため、「困っていない人」も支援し、真に「困っている人」への支援が不十分になっている面もある。そこで、社会保障改革を進めるに際しては、高齢層・現役層といった年齢・世代の違いだけに注目するのではなく、その人が所得・資産などの面で困っているか、困ってい

² 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定」（2012年3月）より。
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai10/siryoul-1.pdf>> (last access 2015. 9. 27)

ないかを見極め、「困っている人」を集中的に支援するという姿勢が重要となる(図表2)。そのため、高齢層にも所得に応じた税負担、自己負担をお願いし、制度を維持するために各世代が負担を分かち合うべきである。また、現役世代、高齢者世代にかかわらず、低所得・低年金層の保障を強化する必要がある。

これらは公平性の観点から見ても必要な対応策であり、また、無用な世代間対立を招かず、「シルバー民主主義」の制約を回避することもできる。しかも、少子高齢化によって次の世代に残す富がますます少なくなっている現在、社会保障の重点化・効率化は将来世代の経済的便益を守るという観点からも強く要請される。

(図表2) 社会保障改革の方向性

現行制度		目指すべき制度	
若年層	高齢層	若年層	高齢層
困っていない人	困っていない人	困っていない人	困っていない人
困っている人	困っている人	困っている人	困っている人

注: 図表2は、現行制度と目指すべき制度の比較を示している。現行制度では、若年層と高齢層の両方で「困っていない人」と「困っている人」が存在する。目指すべき制度では、若年層の「困っていない人」が増え、高齢層の「困っていない人」が減少していることが示されている。

(4) 「困らない人」を増やす

最後に、「困っている人」を減らし、「困らない人」を増やしていくことも必要である。就業促進による貧困防止の取組にシフトしていくことができれば、国民に大きな「痛み」が伴うことなしに、給付を大幅に節約することが可能になる。高齢者は健康状況にもばらつきは大きく、病弱では就業もままならない。そのため、「疾病予防」の考え方がかなり重要になってきている。寝たきりになる高齢者を減らし、健康寿命を延ばすことができれば、生活の質を落とさずに、生きがいのある人生を送ることもできるだろう。このように、就労促進による貧困の防止、予防医療による疾病重篤化の防止といったように、事後的救済から「予防」という視点を十分取り込んで社

会保障制度の設計を行うべきである。

2 7つの目標

前節でまとめた4本柱の基本方針の下で社会保障改革を進めるためには、できるだけ具体的な目標を設定することが望ましい。筆者らは、それぞれの基本方針に対応して、次のような7つの目標を掲げるべきだと主張している。

まず、第1の柱「財政・社会保障制度の持続性を確保する」ために、消費税を財源に社会保障の受益と負担の均衡を目指すとともに、非社会保障費の削減や消費税以外の税による財源確保によって、プライマリーバランスの黒字化を実現し、債務残高対GDP比率を安定的に引き下げる。その結果、2025年度までに債務残高対GDP比を、現在の195%(2015)から170%以下の水準とする(目標1)。

第2の柱「世代間の格差を縮小する」ためには、社会保障給付に占める現役世代(59歳以下)への支出割合³を5.5%(2012年)から米、英、独、仏、スウェーデン5カ国の平均並みの10%に引き上げる(目標2)。そのために、関連施策—子育て対策、両立支援、マクロ経済スライドの完全実施、公的年金等控除の圧縮を行う。

そして、第3の柱「必要な人に必要なサポートを行う」ためには、次の3つの目標を設定する。まず、65歳以上の相対的貧困率を19%(2009年)からOECD平均並みの12%に、18~25歳の相対的貧困率を19%(同)からOECD平均並みの14%に引き下げる(目標3)。そのため、支給開始年齢までの約3~5年を対象とした「つなぎ年金」創設などを目指す。次に、要介護3~5の給付重点割合を64%(2012年)から要介護3~5の割合である80%に引き上げ、軽度者から重度者への給付の重点化を図る(目標4)。そのため、

³ 具体的には、家族支援のための支出割合を意味する。

軽度者の重度化予防および予防医療の実施、ボランティアによる支援を進める。

最後に、第4の柱「困らない人」を増やすためには、次の3つの目標を設定する。第1に、70～74歳の就業率を、現在の水準から男女ともに40%ポイント程度引き上げる⁴（目標5）。そのために、年金の支給開始年齢の引き上げなどを進める。第2に、在宅（介護老人保健施設、老人ホームを含む）での死亡率を22.2%（2013年）から、例えば欧米の在宅死亡率の水準である50%程度に引き上げ、希望する人が在宅で看取られながら最期を迎えることができるようにする（目標6）。そのためには、プライマリ・ケア専門医の制度確立、病院再編などが求められる。第3に、被雇用者が被雇用者にふさわしい社会保険制度に加入できるようにするため、約30万ある厚生年金の未適用事業所⁵を早急にゼロにし、その上で、制度改革によってさらなる加入を進める（目標7）。

Ⅲ 求められる税制改革との連動

1 保険料負担の逆進性

前節の議論は、社会保障改革をあくまでも社会保障の枠組みの中で行うことを前提としたものである。社会保障改革のあり方を議論しているのだから、それは当然のことと思われるかもしれない。しかし、社会保障改革は税制改革と一体的に考えることにより、改革がより効果を上げられるという面もあるはずである。本節では、その代表的な例として、社会保険料の負担の在り方について考えてみよう。

ここで問題にしたいのは、社会保険料に低所得層ほど負担が重くなるという逆進性が備

わっているという点である。もちろん、組合健保、協会けんぽ、あるいは厚生年金のような被用者保険の場合は、逆進性は基本的に存在しない。賃金に比例する形で保険料を徴収しているからである。問題は、国民健康保険（国保）や国民年金（国年）のほうである。国保の保険料は、所得に比例する所得割だけでなく、世帯当りの平等割や加入人数による均等割がある。平等割や均等割は、所得が低くなるほど負担が相対的に重くなり、逆進的に働く。低所得層には保険料の軽減措置が適用されるが、それでも逆進性は解消されない。

筆者はこうした状況をさらに詳細に見るため、厚生労働省「国民生活基礎調査」（2010年調査）に基づき、次のような作業を試みた。まず、対象を世帯主が20～59歳、夫婦と未婚の子のみの世帯に限定する。その上で、第1に、世帯主が国保の被保険者である世帯とそれ以外の世帯（つまり、世帯主が組合健保などの被用者保険の被保険者である世帯）に分け、当初所得⁶に対する保険料負担の比率を所得階級別に比較する。

第2に、それと同じような比較を、世帯主が国年の被保険者——厳密に言えば国年の第1号被保険者——とそうでない世帯（つまり、世帯主が厚生年金などの被用者保険の被保険者である世帯）に分け、年金保険料について行ってみる。

国保の被保険者と国年の被保険者とは、いずれも被扶養者保険に加入していないのでかなり重複する。そこで、第3に、世帯主が両方の被保険者である世帯と、いずれの被保険者でもない世帯（おそらく正規雇用者が主体）との間で、社会保険料（医療・年金・介護・雇用各保険の保険料の総額）の当初所得に対する比率を調べてみる。

⁴ 具体的には、男性は31%（2012年）から65～69歳の水準である70%へ、女性は17%（同）から60%に引き上げる。

⁵ 厚生年金保険・健康保険の適用を届け出ず、保険料の納付を免れている可能性のある事業所を指す。

⁶ 税や社会保険料を差し引き、年金など社会保障給付を加える前の所得。

その結果をまとめたものが、図表3である。ここでは、年収（当初所得）が100～500万円の低・中所得層の様子を見ている。1番目の図は医療保険料の負担を比較したもののだが、世帯主が国保に加入している場合、保険料負担は100～200万円の世帯では所得比5.9%となり、所得が高まるにつれてその比率が低下していく（400～500万円の世帯では3.7%）。一方、世帯主が被用者保険に加入している場合は、保険料負担は所得比3.1～3.6%の間で推移し、所得水準との連動性は薄い。

これから明らかなように、国保の保険料負担は逆進的である。被用者保険の場合はそうではない。すでに述べた通り、保険料の徴収の仕方が違うからである。さらに、どの所得階層を見ても、保険料負担は国保被保険者のほうが幾分高いことが分かる。

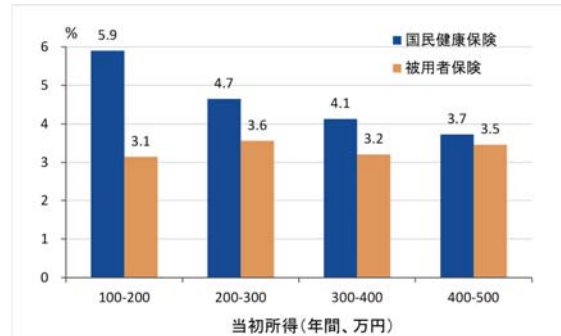
2番目の図は、年金保険料について見たものである。医療保険の場合と同じように、国年は被用者保険と異なり、逆進的になっている。国年の保険料には国保と同様、さまざまな減免措置がある。しかし、それでも逆進性は残る。ただし、年収が300～400万円以上になると、国年に加入しているほうが負担の所得比は低めになる。

そして、3番目の図は、すべての社会保険料を合計した場合の比較である。被用者保険の場合は、保険料負担は8.4～9.3%の間で推移し、逆進性も累進性も見出しにくい。社会保険料が、基本的に賃金に比例して支払われる構造になっているからである。一方、国年・国保に加入している場合は、負担率そのものは年収が300～400万円以上になると被用者保険の加入者より低くなるが、それより所得が低い層では高めとなる。より注目すべきなのは、やはり負担の逆進性である。国年・国保に加入していると、保険料負担は低所得になるほど高まり、年収が100～200万円の層では12.1%となる。400～500万円の所得層の

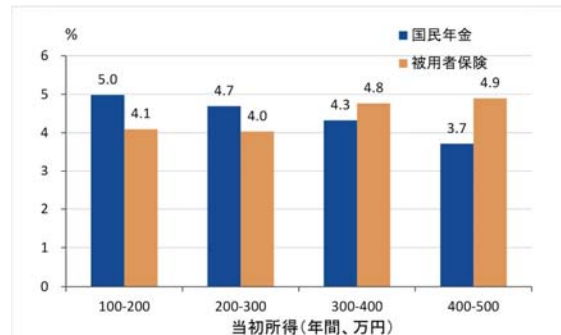
8.1%に比べて、4%ポイントも高くなっている。

（図表3）所得階級別に見た社会保険料負担

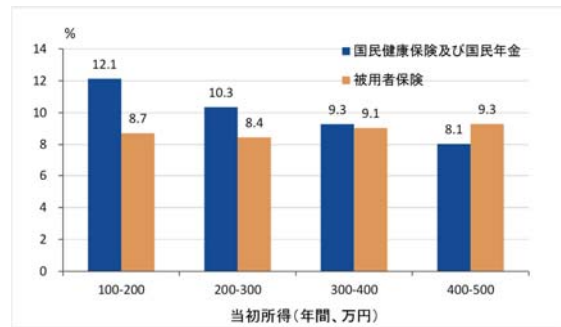
（1）医療保険



（2）年金保険



（3）社会保険料計



（注）世帯主が20～59歳、夫婦と未婚の子のみの世帯

（出典）『国民生活基礎調査』（厚生労働省、2010年）より筆者作成。

2 「会員制」と仕組みとしての限界

国保や国年はもともと、自営業者や農林業者を念頭に置いて出来上がった仕組みであり、保険料と所得との連動性があまり意識されなかったように思われる。しかし、最近では非正規雇用者として私企業で働き、被用者保険

に加入していない（あるいは加入できなかった）人たちの国保・国年への加入が大幅に増えている。そうした人たちの所得は相対的に低く、国保や国年の保険料の逆進性に直面することになる。

逆進性と言えど消費税を頭に浮かべる人が多いと思うが、逆進性の重みとしては社会保険料のほうがはるかに重要である。しかし、逆進性に苦しみながらも保険料を支払える人たちはまだよいかもしれない。より深刻なのは、所得が低いために保険料を負担できない人たちである。低所得層による保険料の未納・未払いの高さ、保険料の収納率の低さは統計的にも確認できる。

たとえば、厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」（2011年）では、国年保険料の滞納状況を調べている。調査時点において、2年間まったく保険料を支払っていない者を「1号期間滞納者」という。第1号被保険者のうちこの1号期間滞納者の比率は所得が低い層ほど高くなり、年収が100～300万円程度であれば31%を超える。さらに、同省「国民健康保険実態調査」（2014年度）によると、地方自治体が徴収すべき国保の保険料（税）収入に対して実際に徴収できた額を示す収納率は、年収が500万円以上の世帯では96.9%に達しているのに対して、100万円前後では91%程度にとどまっている。

社会保険は、いわば「会員制」の仕組みである。それに加入し、保険料という会員費をきちんと納める限り、制度の恩恵を享受することができる。しかし、加入しなかったり、加入しても保険料の拠出が滞っていたりすると、支援を受けられないか制約される。社会保険の「排除原理」と言われる特徴がそれである。日本の年金・医療保険制度は「国民皆年金」「国民皆保険」と呼ばれるように、全員参加型の優れた仕組みである。しかし、社会的に最も支援が必要な人たちほど、そのセー

フティ・ネットの恩恵を受けにくいという状況は逆説的である。この問題は、非正規雇用比率の上昇に伴って深刻化する傾向にある。

保険料負担の逆進性は放置できるものではないし、定額の、あるいは定額部分を持つ保険料そのものを正当化することも難しい。厚労省が社会保障関係の審議会等に提出する説明資料を見ても、現行の国保・国年の保険料のあり方については同省も見直したいという意向が見え隠れする。それでは、どのような形で改革を進めるべきだろうか。

3 給付付き税額控除の考え方

有力な改革案として、保険料負担のあり方を所得税制の見直しとセットで見直すことが考えられる。現在の所得税にはさまざまな所得控除の仕組みがあるが、これは社会保険料の負担に苦しんでいる低所得層の支援策としてはあまり効果的でない。所得控除の拡充は、限界税率の高い高所得層にむしろ有利に働く。

そこで、所得控除を簡素化して税額控除のウェイトを高める。そして、低所得層には、収めるべき税額を控除が上回る分を給付するという、給付付き税額控除の仕組みを導入する。税金がマイナスになるわけだから、現行の所得税では非課税にとどまっている低所得層支援が強化されることになる。しかし、さらに話を進める。すなわち、低所得層に対しては、給付されるべき税額を保険料負担と相殺する。低所得層はこれによって保険負担が軽減され、保険料を拠出しやすくなる。拠出実績がしっかり残っていれば、セーフティ・ネットから排除されたり、その恩恵を抑制されたりすることもなくなる。

この方法は、田近栄治教授らがかつてから提唱してきたものだが（田近・八塩（2008）参照）、ヨーロッパではオランダなどすでに導入している国もいくつかある。社会保障を充実させるためには、どうしても社会保険料を

引き上げるしかない。しかし、それは低所得層の生活を直撃し、最悪の場合は社会的排除につながる。そうしたディレンマに直面しているヨーロッパ諸国では、低所得層をターゲットとした税制改革が重要な解決策としてすでに位置づけられている。

家族にも頼れず、セーフティ・ネットの枠外に置かれ、生活保護を受けるしかない高齢者がこれから急増する可能性は低くない。現行の社会保障は、こうした経済社会の変化を十分に想定していない仕組みである。このままでは、機能不全を引き起こす。「国民皆年金」「国民皆保険」という世界にほこるべき長所を維持するためにも、税制改革と連動した社会保障改革が必要になる。

おわりに

社会保障の現行制度に対する評価や改革の方向性については、さまざまな意見があり得る。しかし、人口減少という人口動態を無視している議論は、すべてミスリーディングだと筆者は考えている。現行制度は、順調な人口成長を前提として組み立てられており、その前提が満たされている下ではきわめてうま

く機能し、社会的厚生に大きく貢献している。しかし、その前提を切り離して現行制度の優れた面をいくら主張しても意味がない。そうしたタイプの主張は根強く存在するが、現行制度の問題点をそのまま温存させる方向に人々を誘導するだけの効果しかない。

しかも、人口減少社会における社会保障改革は、世代間のゼロサム・ゲーム的な特徴をもっている。社会保障改革のメリットのかなりの部分は現世代より将来世代に帰着し、現世代にはむしろ不利益をもたらす性格を持っている。改革を進めようというインセンティブは、私たちからなかなか起こらない。ところが、そうした改革をめぐる膠着状態が持続すれば、現行制度のメリットを享受できない、「困っている人々」が困ったままの状態に置かれ、貧困問題がさらに深刻化するという重大な弊害も生まれる。

順調な人口成長を前提としている現行制度の限界をどこまで深刻に受け止めるか、将来世代の厚生をどこまで重視するかで、社会保障改革に対する私たちの取り組み方は大きく異なることになる。

【参考文献】

- ・ N I R A（総合研究開発機構）研究報告書『社会保障改革しか道はない：2025年度に向けた7つの目標』（2015）
http://www.nira.or.jp/outgoing/report/entry/n150522_771.html（last access 2015.9.27）
- ・ 田近栄治・八塩裕之「所得税改革—税額控除による税と社会保険料負担の一体調整—」『季刊社会保障研究』第44巻第3号（2008），pp. 291-306

人口減少社会の少子化対策

国立社会保障・人口問題研究所

人口動向研究部第三室長

守 泉 理 恵

《構 成》

はじめに

I 低出生率の要因に関する国際比較と政策効果の議論

II 少子化対策の政策ニーズと人権への視点

III 日本の少子化対策の展開

IV 少子化対策の今後の課題

おわりに

はじめに

1990年に、前年の合計特殊出生率（以下、出生率）がひのえうまの年（1966年）の1.58を下回ったとして「1.57ショック」が巻き起こって以来、はや四半世紀が過ぎた。この間、日本の総人口は2008年に約1億2800万人でピークを迎え、2011年以降は継続的な人口減少を記録している。さらに、その年齢構造も少子高齢化が進んでいる。

第二次世界大戦後、世界の主要先進国の多くはベビーブーム後に出生率が低下し、置き換え水準を下回る低出生率を経験した。この事態は「第2の人口転換」とも表現されるが（van de Kaa 1987）、1980年代後半以降は、出生率が1.5～2.0の間で維持または反転上昇した緩少子化の国々と、1.5未満へとさらに低下していった超少子化の国々に分かれた。日本は後者であり、2005年に1.26の最低値を記録した後、出生率は1.4程度まで反転上昇したが、現在も1.5を超えるには至っていない。

日本では、なぜこれほどまでに出生率が低下し、かつ低出生率が常態化したのか。未婚化・晩婚化・非婚化といった結婚行動の変化

と、晩産化・少産化といったカップルの子どもの生み方の変化が少子化を引き起こしたのだが（守泉 2007）、それぞれの行動変化の背景要因には様々なものが指摘されている。結婚行動の変化では、交際行動の不活発、若年層の雇用不安定化（非正規雇用者の増加等）と経済的自立の遅れや困難、女性の社会進出、結婚規範の変化、高学歴化による教育期間の長期化等が挙げられる。出生行動の変化では、仕事と子育ての両立困難、世帯収入の悪化、子育てにかかる費用の高騰、育児不安や育児負担感の増大、晩産化による妊孕力低下や不妊等が指摘されている。

本稿は、少子化とその対策に関して、先行研究の知見を簡単にまとめたあと、政策介入の根拠と視点、実際の政策展開、および人口減少社会に突入した日本における今後の少子化対策の課題についてまとめることを目的とする。

I 低出生率の要因に関する国際比較と政策効果の議論

低出生率の要因に関する国際比較研究では、同棲・婚外子・夫婦共働きなど多様なライフスタイルが認められ、実践できる国々で低出生率は緩和・回復し、家庭内外の性役割分業が強固な家族主義が強い国々では仕事と家庭の両立困難、結婚のハードルの高さ等から出生率が低迷し続けている傾向があるとされる（Brewster and Rindfuss 2000; McDonald 2000; Ahn and Mira 2002; Kohler et al. 2002; Castles 2003; Rindfuss et al. 2003; Adserá

2004; Kögel 2004; Engelhardt et al. 2004; Billari and Kohler 2004; 山口 2009; 阿藤 2011)。特に、緩少子化の先進諸国では、高い女子労働力率と高い出生率が両立しているケースがみられることは注目に値する。この背景には、ワーク・ライフ・バランス（以下、WLB）や両立支援策が大きな効果を持っていると指摘されている（山口 2009; Myrskylä et al. 2009; Thévenon 2011）。

緩少子化国と超少子化国での財政支出の差についてもよく取り上げられる。家族関係社会支出の対GDP比でみると、出生率が低い日本や韓国ではそれぞれ1.35%、0.94%であり、OECD加盟国中最下位グループにいる。緩少子化国のデンマーク（対GDP比4.05%）、イギリス（同3.97%）、スウェーデン（同3.64%）、フランス（同2.93%）等と比べると確かにその比率は低い（OECD Social Expenditure: Aggregated Data より2011年の値）。しかし、日本より高い対GDP比（2%以上）で支出をしても、出生率が日本と同程度か低い国（ドイツやハンガリー）や、反対に日本より低い対GDP比でも出生率は日本より高い国（アメリカやカナダ）もある。全体的には、家族関係社会支出が多いOECD主要先進諸国においておおむね出生率は高い傾向にあり、この要因が重要であることは間違いないが、家族関連政策への財政支出規模と出生率の高低は一律の関係ではない。政策の重点の置き方、民間部門における家族政策的な機能の強度、社会に固有の文化要因等も考慮して判断することが必要である。

出生率や出生行動への家族政策の効果については様々な議論があり、家族手当、育児休業など個別政策の効果を論じたものを含め、先行研究は相当数に上る。その結論もまた一言でまとめきれるものではないが、家族手当、育児休業、保育サービス等の施策については、程度の差はあれ出生行動を促す効果があ

ると結論するものも多い（Gauthier 2007; Luci-Greulich and Thévenon 2013など）。また、2000年以降に発表された比較的総合的な政策効果の分析では、例えば d'Addio and d'Ercole (2005)がある。この研究では、OECD主要19か国について、子育ての直接費用の軽減、育児休業期間の延長、未就学児の公的保育サービスの増加、パートタイム雇用の利用可能性の上昇の4つの政策拡充がどの程度出生率を上昇させる潜在力を持つか推定した。日本では保育サービス拡充と子育てコスト軽減が効果的で、それらにより出生率を2.0まで引き上げられる可能性があるとされた。

II 少子化対策の政策ニーズと人権への視点

経済発展とともに、子どもの価値が経済的なものから心理的なものに変容していき（Arnold et al. 1975）、それとともにどの社会でも出生力の低下がみられる。しかし、欲しいと思う子ども数については、現実の出生率と異なり、ほとんどの国で2を切ることなく推移している。男女児1人ずつほしいという性別選好や一人っ子忌避等により、強固な「2人選好」が国際的に存在している（Sobotka and Beaujouan 2014）。

d'Addio and d'Ercole (2005) は、緩少子化国よりも超少子化国で理想と現実の子ども数の差が大きいと指摘している。置き換え水準を割る低出生率の原因は、人々が子どもを持つことを望まなくなったのではなく、理想通りの子ども数を持ってないところにある。そうであれば、この理想と現実のギャップを生み出している要因、つまり結婚・出産を妨げている要因を政策的に軽減・除去することは、国民の福祉向上につながるといえる。

日本では、ここに少子化対策のニーズがあるとして、さまざまな政策を展開させてきた。よって、少子化対策の基本的考え方は、「結

婚・出産を希望する人が安心して結婚・出産・子育てができる社会の構築」であり、結婚や出産を選択するかどうかは個人の自由な権利のうちにあることを前提としている。これは同時に、「結婚しない権利、産まない権利」も保障するということである。

この点については、一貫して少子化対策の前提とされてきた。現在、少子化対策の最上位法といえる「少子化社会対策基本法」でも、附帯決議の一に「少子化に対処するための施策を推進するに当たっては、結婚又は出産に係る個人の意思及び家庭や子育てに関する国民の多様な価値観を尊重するとともに、子どもを有しない者の人格が侵害されることのないよう配慮すること。」と記されている。

Ⅲ 日本の少子化対策の展開

次に、日本における実際の少子化対策の展開についてみていこう。

図1は、1990～2015年10月までの日本の少子化対策の政策展開を概観したものである。この25年を概観してみると、大きく分けて1990年代、2000年代、2010年代の3つの時期を経て政策内容が拡充されてきたことがわかる。

1 1990年代

1990年に起きた「1.57ショック」を契機として、出生率の低下という問題に対して政府が本格的に対応に動き出した。少子化を扱った各種会議等の報告書、白書が次々と作られ、民間においても、「ウェルカムベビーキャンペーン」やカンファレンスの開催等の啓発活動が相次いだ。

1994年には、最初の総合的な少子化対策となる「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン、1995～99年度実施）およびその重点施策を示した「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的

考え方（緊急保育対策等5か年事業）」が策定された。

エンゼルプランでは、おもに女性の仕事と子育ての両立支援と保育サービスの充実が中心となっていたが、1990年代後半には、さらに男性も含めた働き方の問題が注目された。1997年の厚生省人口問題審議会報告書や、1998年の「少子化への対応を考える有識者会議」の提言では、少子化に対する今後の対応のあり方について、固定的な男女の役割分業や仕事優先の固定的な雇用慣行・企業風土の是正が重要という視点が前面に打ち出された。

これらの報告を受け、1999年に「少子化対策推進基本方針」およびその具体的行動計画である「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン、2000～04年度実施）が策定された。新エンゼルプランでは、8項目の重点分野のうち3つが保育サービス拡充と両立支援、働き方改革にあてられ、その他、母子保健や教育改革が挙げられた。こうして1990年代には、仕事と家庭の両立支援と保育サービスの拡充が少子化対策の柱として確立した。

2 2000年代

2000年代に入ってから、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（2001年）の決定、「待機児童ゼロ作戦」の開始、「少子化対策プラスワン」（2002年）の発表など矢継ぎ早に対応を打ち出し、働き方の見直しを推進した。2003年には「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」に基づき、少子化対策推進のバックボーンとなる少子化社会対策基本法（以下、基本法）と次世代育成支援対策推進法（以下、次世代法）が成立した。

次世代法は10年間の時限立法で、国、地方公共団体、常用労働者300人以上の企業に対して「次世代育成支援行動計画」の策定と実施の義務を課した。一方、少子化社会対策基本

法は、今後の少子化対策の目的と理念、施策の基本的方向、全閣僚を委員とする「少子化社会対策会議」の設置、少子化に対処する施策の大綱策定等を定めている。基本法に基づき、2004年に最初の「少子化社会対策大綱」とその具体的施策内容を示した「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン、2005～2009年度実施）が策定された。子ども・子育て応援プランは、若者の自立支援や、家庭役割理解等の教育も新たに柱とした。具体的施策においても、不妊治療支援や要支援家庭対策、一時預かり等多様な保育サービスの推進などが加わり、結婚・妊娠出産・子育てに関わる支援のすそ野が一気に広がった。

出生率は、2005年に1.26と過去最低を記録したが、翌年からは団塊ジュニア世代の駆け込み出産効果もあり、反転上昇を始めた。政府はさらに「新しい少子化対策」（2006年、子どもの年齢別の子育て支援や働き方改革の推進等）に続いて『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』（2007年）を公表し、WLBの実現と、仕事と家庭の両立および子育てを包括的に支援する社会的基盤の構築を車の両輪として重点的に政策展開する方向性を示した。

2007年には仕事と生活の調和推進官民トップ会議による「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が政労使の調印の上決定され、次世代法とも併せて企業も巻き込んだ対策推進体制が確立した。保育サービスについては、「新待機児童ゼロ作戦」が2008年に開始された。

2009年には次世代法の改正、育児・介護休業法の改正も相次いだ。改正次世代法では、行動計画策定義務の適用範囲拡大（常用労働者101人以上企業へ）、行動計画の公表・周知義務化などを定めた。改正育児・介護休業法では、男性の育児休業取得促進をねらった「パ

パママ育休プラス」、短時間勤務制度の措置義務化、子の看護休暇の拡充等が定められた。育児休業給付も、雇用保険法改正により、2009年度までの時限措置だった育児休業給付の割増（休業前賃金の50%）が当面延長され、育児休業基本給付金・育児休業者職場復帰給付金が育休中に全額支給されることになった。

3 2010年代

2009年秋に自民党から民主党へ政権交代すると、政府は少子化対策として子育て家庭への現金給付も重視する考え方に転換した。この結果、所得制限なく支給される「子ども手当」が実現した。日本の社会保障における家族関係社会支出額は2009年の4兆5,693億円（対GDP比0.96%）から2010年の6兆1,251億円（同1.28%）に増加した（国立社会保障・人口問題研究所 2014）。子ども手当は、2012年に「児童手当」の名称に戻り、所得制限も復活したが、これを機に日本の家族手当の額・規模は2009年以前に比べ手厚くなった。

2010年には、新しい少子化社会対策大綱として「子ども・子育てビジョン」（2010～14年度実施）が閣議決定され、子育ての経済的支援、若者の就労支援、保育サービスを含む地域の子育て支援、WLBの実現がおもな政策として掲げられた。また、新たに「子どもの貧困対策」が盛り込まれた。同年には、仕事と生活の調和憲章・行動指針が改定されて新たな合意がなされ、保育に関しても「待機児童解消「先取り」プロジェクト」が開始された。

政府は、2000年代後半から懸案となっていた子育て支援制度の包括的見直しにも改めて着手し、2012年8月に子ども・子育て支援法など関連3法を成立させて実現した。子ども・子育て支援新制度の財源には、消費税率引き上げによる増収分のうち毎年7,000億円を充てることが決まった。

子ども・子育て支援新制度では、保育所、幼稚園、認定こども園（学校及び児童福祉施設として新たに法的に位置づけ）に加えて、小規模保育、家庭的保育（保育ママ）、居宅訪問型保育、事業所内保育についても財政支援を行い、利用者の選択肢を増やした。また、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、病児保育、放課後児童クラブ等も「地域子ども・子育て支援事業」として国の財政支援を強化した。新制度の実施主体は市町村で、保育ニーズを把握したうえで事業計画を策定して積極的に保育供給を増やすことも定めた。

民主党から自民党への再度の政権交代後も少子化対策に関する動きは続いた。2013年に「少子化危機突破のための緊急対策」が決定され、「子育て支援」「働き方改革」の強化とともに、これまで取組みの弱かった「結婚・妊娠・出産支援」の充実が掲げられた。これに基づき、結婚・妊娠・出産・子育ての「切れ目ない支援」に対する地域独自の取組みを後押しする「地域少子化対策強化交付金」が創設された。その後、2013～17年度を取組期間とした「待機児童解消加速化プラン」の開始（2013年）、産後ケアの強化を目指した「妊娠・出産包括支援モデル事業」の開始（2014年）、次世代法の期限を延長する法律の成立（2014年）も実現した。同時期、雇用保険法の一部改正により育児休業給付金の支給率が67%に引き上げられた（休業開始後180日間、それ以降は50%）。

2014年春には日本創成会議の『ストップ少子化・地方元気戦略』や、経済財政諮問会議の専門調査会「選択する未来」委員会中間報告において、人口減少社会のリスク（自治体の消滅、経済のマイナス成長、財政破たんリスクの高まり等）が取り上げられ、大きな社会的注目を集めた。政府はこれらを受け、地方創生と東京一極集中の是正、少子化対策の

充実と出生率の回復により50年後も人口1億人程度を確保することをめざし、同年「まち・ひと・しごと創生法」を成立させ、「長期ビジョン」および「総合戦略」を策定した。「選択する未来」委員会の資料では、50年後に1億人程度の人口を確保するには、2030年までに合計特殊出生率が2.07（人口置き換え水準出生率）に回復する必要があるとしているため、これは事実上、政府が初めて出生率の数値目標を示したとして議論を呼んだ。しかし、政府は国民の結婚・出産の希望を実現させる環境づくりにより「国民希望出生率1.8」を実現させた上で、出生置き換え水準への回復を視野に入れたとした。

2015年3月には、第3次となる少子化社会対策大綱（2015～19年度）が閣議決定され、重点課題には、子育て支援（子ども・子育て支援新制度の円滑な実施、待機児童の解消と保育士の確保、放課後子ども対策）、若年層の経済的基盤の安定と結婚支援、多子世帯支援、男女の働き方改革、地域の取組みの支援と先進事例の全国展開が挙げられた。新しい点としては、結婚支援、祖父母支援の促進、結婚・妊娠・出産・子育ての情報提供、結婚・子育て支援の社会的雰囲気醸成、地域創生政策との連携が盛り込まれた。この大綱に関連し、2015年までに実現したものとしては、子ども・子育て支援新制度の施行開始、若者雇用促進法（勤労青少年福祉法等の一部を改正する法律）や女性の職業生活における活躍の推進に関する法律の成立、結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税非課税制度の創設、教育資金の一括贈与に係る贈与税非課税制度の延長、高校の保健体育副教材における妊孕性や不妊の知識の掲載、男性の配偶者出産時の休暇取得を促進する「さんきゅうパパプロジェクト」開始等がある。

図1 日本の少子化対策の展開（要約）

1990	1.57ショック
1991	『健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議報告書』
1994	「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)」(文部・厚生・労働・建設省) 「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」(大蔵・厚生・自治3大臣合意)
1997	『少子化に関する基本的考え方について』(人口問題審議会)
1998	『夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために』(少子化への対応を考える有識者会議提言)
1999	「少子化対策推進基本方針」「新エンゼルプラン」(少子化対策推進関係閣僚会議)
↓	
2001	「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(待機児童ゼロ作戦)(7月6日閣議決定)
2002	「少子化対策プラスワン」(厚生労働省)
2003	「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(少子化対策推進関係閣僚会議) 次世代育成支援対策推進法及び児童福祉法の一部を改正する法律 少子化社会対策基本法
2004	「少子化社会対策大綱」(6月4日閣議決定)「子ども・子育て応援プラン」(少子化社会対策会議)
2005	次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画開始(前期)
2006	「新しい少子化対策について」(少子化社会対策会議)
2007	『子どもと家族を応援する日本重点戦略』(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議) 「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」 「仕事と生活の調和推進のための行動指針」 } (ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議)
2008	「新待機児童ゼロ作戦」(厚生労働省)
2009	『“みんなの”少子化対策』(ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム提言) 次世代育成支援対策推進法、育児・介護休業法 改正 『社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告』
↓	
2010	「子ども・子育てビジョン」(新しい少子化社会対策大綱)(1月29日閣議決定) 子ども手当 開始 ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議 新たな合意(憲章・行動指針改定) 「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト」(待機児童ゼロ特命チーム)
2011	「社会保障・税一体改革成案」(政府・与党社会保障改革検討本部、7月1日閣議報告)
2012	児童手当 復活(所得制限再開) 「子ども・子育て新システムに関する基本制度について」(少子化社会対策会議) 子ども・子育て関連3法(子ども・子育て支援法ほか)
2013	子ども・子育て会議 設置(内閣府) 「待機児童解消加速化プラン」(厚生労働省) 「少子化危機突破のための緊急対策」(少子化社会対策会議)
2014	次世代育成支援対策推進法等の一部改正 「経済財政運営と改革の基本方針2014(骨太の方針2014)」(6月24日閣議決定) まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」策定(まち・ひと・しごと創生本部)
2015	「少子化社会対策大綱」(第3次)(3月20日閣議決定) 子ども・子育て支援新制度 開始

資料：守泉（2015）図1に最近の動きを追加して整理。

IV 少子化対策の今後の課題

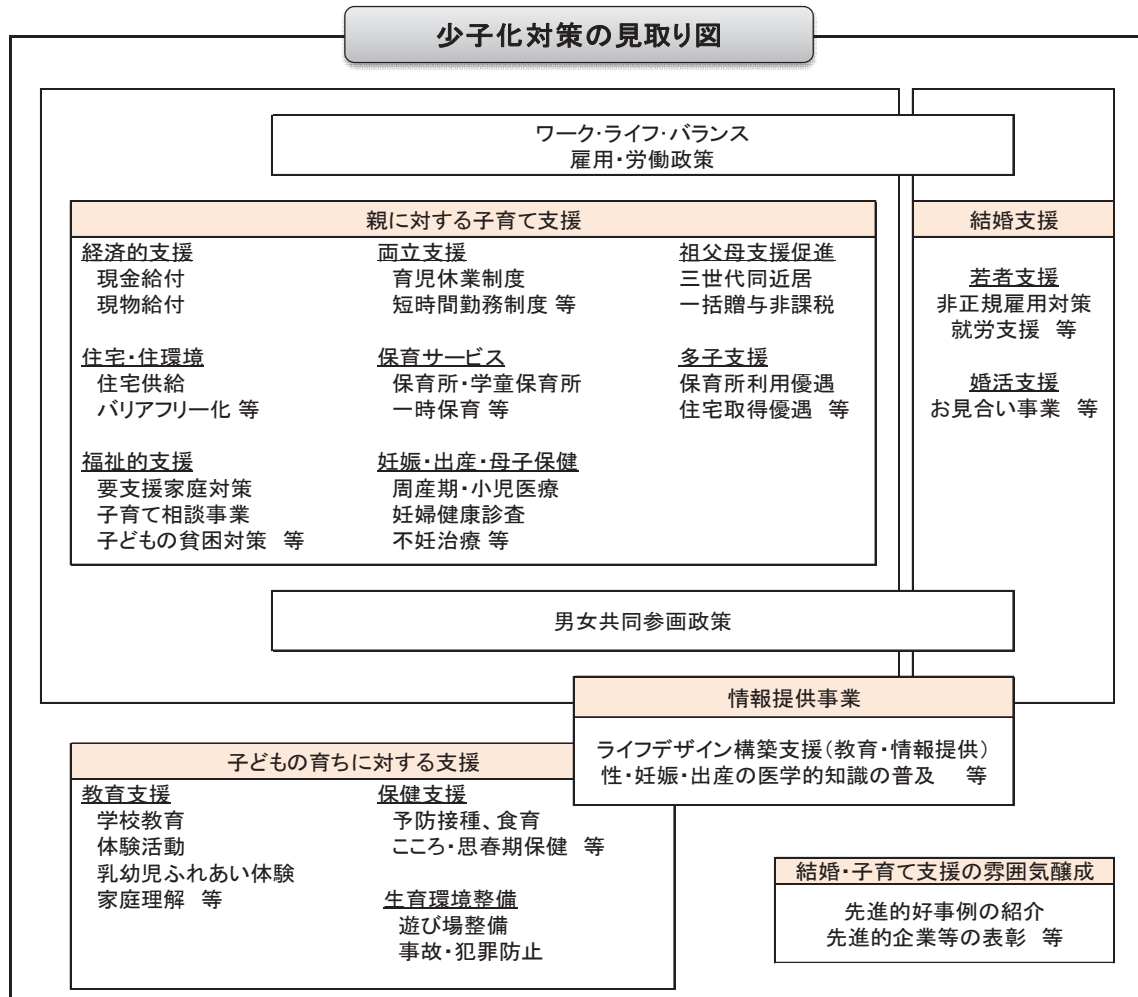
現状の少子化対策は、全体の見取り図を描くと図2のようになるだろう。日本の少子化対策は、当初は「子どもを持つ家庭、および子育て中の女性（特に働く女性）に注目した

支援策」ともいえる施策メニューから出発し、少子化の要因研究が進むにつれ、徐々に幅広い内容を持つ政策群へと発展してきた。政策展開の視点も、国が進めるというスタンスから、2000年代後半以降は、地域ごとの取組を

支援するというスタンスに変化してきた。また、少子化対策に密接な関連を持つ雇用・労働政策と男女共同参画政策は、少子化対策と

なる部分を内包するさらに幅広い政策であり、少子化対策が有効に機能するための環境整備の役割を果たす側面がある。

図2 少子化対策の分野別見取り図



2014年以降、少子高齢化・人口減少問題は最大の国難の一つとされ、少子化対策は国政における最重要課題の一つとして大きく取り上げられている。長期的にみて、人口減少は労働力不足や消費人口減少等による経済のマイナス成長と経済規模の縮小、地方自治体の消滅、社会保障制度の維持困難、財政破たんリスクの上昇など、多くの社会的損失を引き起こすと懸念されている。人口置き換え水準を下回る出生率である限り、人口は将来にわたって際限なく減少し、いずれは「日本消滅」にたどりつく。人口減少を食い止める根本的

解決には少子化の解消が必要であり、少子化対策は今後も国の重要施策として位置づけられていくだろう。少子化対策を今後展開するにあたって重要な点については、次の6点を挙げたい。

少子化対策の観点からの働き方改革は、「ワーク・ライフ・バランス」をキーワードに進められているが、これは間違いなく少子化対策の鍵となる施策の一つであり、今後も重点的に対策を行っていくべきである。日本の人口は若い世代を中心に減っており、労働力不足が懸念される中、女性労働力の活用が注目

されている。出生率と女性労働力率がともに高い水準を維持するには、WLBの実現と仕事と家庭の両立支援の充実が必要である。この推進にあたっては、雇用・労働政策分野の改革により施策実行の環境整備を政府が担いながら、同時に企業の一層の理解と協力を取り付けることが大切である。さらに、子育てしやすい社会の構築という観点からは、WLBや両立支援は、男女共同参画の推進とともに展開させていくことが鍵となるだろう。

WLB、両立支援と並行して、親が働く間安心して子どもを預けられる保育サービスの充実も必要不可欠である。これは、待機児童の解消に代表されるような十分な量のサービス供給を確保していくことと同時に、保育の質の改善も重要である。また、保育施設だけでなく、おもに在宅育児の家庭が利用する一時預かり保育や幼稚園教育の充実、小学校入学後の学童保育の質・量の改善も大きな課題として残っている。それらも含めた保育・教育サービスの質・量の改善には大きな財政支出が必要になるが、今後も進めていくべき重点課題である。

少子化の流れを変えるためには、低出生率の大きな原因である未婚化・晩婚化の流れを変えることが重要である。その意味で結婚支援は少子化対策の鍵となり得る政策分野である。第3次少子化社会対策大綱では、地方自治体や商工会議所、企業等で行われているお見合い事業等の結婚支援事業と、若者の雇用安定施策を結婚支援施策として挙げている。ただ、結婚促進を目指す政策は、諸外国において実施されている事例が少なく、日本でも緒についたばかりである。様々なアイデアを積み上げ、多様なパートナーシップを認めることも含め、どのように結婚しやすい環境づくりをしていくのか丁寧に検討していく必要があるだろう。

人々が希望する子ども数を持つことを支援

するには、結婚・出産タイミングという問題も重要である。第3次少子化社会対策大綱では、「若い年齢での結婚・出産の希望が実現できる環境整備」として、「タイミングの早期化」を図るという視点が取り入れられた。日本では、2～3人の子どもを望む人が男女とも8～9割を占めるが、晩婚化・晩産化が進んだことで希望する子ども数を「生みそびれる」という事態が深刻化している。妊娠・出産には、生物学的な適齢期というものが厳然と存在するため、婚外子を忌避する文化が強い日本で2人以上の子どもを持つためには、なるべく早く結婚し、出産を開始して、「生みそびれ」のリスクを低下させる必要がある。とくに、3人以上の子どもの希望の実現率を上げるには、晩産化に歯止めをかけることが重要である。今後は、具体的施策を議論する際に、希望する子ども数を達成できる可能性を高めるという意味で、結婚・出産タイミングの早期化、出産間隔の縮小に寄与する政策という観点も考慮すべきではないかと考えられる。

少子化対策に投入する公的資金をさらに確保すべきという課題も挙げられる。子ども・子育て支援新制度の完全実施（保育の質の向上まで）には、すでに確保した7,000億円に加えて4,000億円が必要であるが、財源のめどは立っていない。さらに育児休業給付金の引き上げ、児童手当の増額、教育費の負担軽減等の経済的支援や保育サービス拡充へのニーズもまだ高い。個々の施策の充実・改善のために、少子化対策への一層の財政支出が確保されるよう努力していくことが重要である。

最後に、少子化対策の政策評価をどのように行っていくかという問題がある。人口減少を食い止めるというマクロ的な政策目標が掲げられる中で、少子化対策の評価指標として「出生率」を用いることへの是非が議論となっている。しかし、出生率を政策評価指標とすれば、結婚しない・出産しないという個人

の権利が侵害されるリスクがあることには注意が必要である。一定の出生率を目標とした場合、その数値に見合った有配偶率、年齢別出生率が必要となる。これらを上げるために、結婚や出産を半ば強引に奨励したり、結婚や出産をする生き方だけを推奨したりする事態となれば、結婚・出産しないという選択に対する社会的・心理的圧力がかかる。少子化対策は、そもそも結婚・出産を希望する人々に対する支援という考え方が出発点であり、総合的な政策評価指標を求めるのであれば、結婚や出産の希望水準と現実水準の乖離がどの程度縮まったかということや、子育ての負担感がどの程度解消されたかといった、結婚・出産を望んでいる人の回答が反映される指標を用いるのが適当と考えられる。少子化対策に含まれる個々の政策の本来の施策目的に沿った目標を設定し、着実に達成していくことで、それらが相乗効果的に社会全体の暮らしやすさや将来への希望につながり、希望と現実の乖離を解消し、副次的に出生率の上昇に

つながるといふ構図が本来ではないだろうか。

おわりに

少子化の原因は、そもそも人々の生き方の多様化、社会の変容を反映した結果であり、個々人のレベルでそれぞれ理由や合理性があって行動した結果の集積である。少子化解消の議論でよく耳にするマクロ的な理由（労働力不足、社会保障の維持困難等）で自らの結婚・出産行動を変えるという人は少ない。少子化の流れを変えるには、日本社会の生きやすさ、暮らしやすさ、若い世代の将来への希望を改善することが必要である。

これからの時代には、多様な生き方を認め、支える社会づくりが、暮らしやすさ、生きやすさの実感を通じて出生率の上昇にも寄与していくことになるだろう。どのような少子化対策を行うのか選んでいくことは、日本をどのような社会にしていきたいか、ということの選択につながるといえる。

【参考文献】

- ・阿藤 誠 (2011) 「超少子化の背景と政策対応」 阿藤誠・西岡八郎・津谷典子・福田亘孝編『少子化時代の家族変容：パートナーシップと出生行動』東京大学出版会。
- ・国立社会保障・人口問題研究所 (2014) 『平成24年度社会保障費用統計』。
- ・守泉理恵 (2007) 「先進諸国の出生率をめぐる国際的動向」『海外社会保障研究』第160号、4～21ページ。
- ・守泉理恵 (2015) 「日本における少子化対策の展開：エンゼルプランから子ども・子育てビジョンまで」高橋重郷・大淵寛編『人口減少と少子化対策』原書房。
- ・Adserá, Alícia (2004), “Changing Fertility Rates in Developed Countries: The Impact of Labor Market Institutions”, *Journal of Population Economics*, 17, pp.17-43.
- ・Ahn, Namkee and Pedro Mira (2002), “A Note on the Changing Relationships Between Fertility and Female Employment Rates in Developed Countries”, *Journal of Population Economics*, 15:4, pp. 667-682.
- ・Arnold, Fred, Rodolfo A. Bulatao, Chalio Buripakdi, Betty Jamie Chung, James T. Fawcett, Toshio Iritani, Sung Jin Lee, Tsong-Shien Wu (1975) *The Value of children: A Cross-National Study*, East-West Population Institute, East-West Center, Honolulu, Hawaii.
- ・Billari, Francesco C. and Hans-Peter Kohler (2004), “Patterns of Low and Lowest-Low Fertility in Europe”, *Population Studies*, 58:2, pp.161-176.

- Brewster, Karin L. and Ronald R. Rindfuss (2000), “Fertility and Women’s Employment in Industrialized Nations”, *Annual Review of Sociology*, 26, pp.271-296.
- Castles, Francis G. (2003), “The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD Countries”, *Journal of European Social Policy*, 13:3, pp.209-227.
- d’ Addio, Anna Cristina and Marco Mira d’ Ercole (2005), “Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 27. (<http://dx.doi.org/10.1787/880242325663>)
- Engelhardt, Henriette, Tomas Kögel and Alexia Prskawetz (2004), “Fertility and Women’s Employment Reconsidered: A Macro-Level Time Series Analysis for Developed Countries, 1960-2000”, *Population Studies*, 58:1, pp.109-120.
- Gauthier, Anne H. (2007), “The Impact of Family Policies on Fertility in Industrialized Countries: A REview of the Literature”, *Population Research and Policy Review*, Vol.26, No.3, pp.323-346.
- Kögel, Tomas (2004), “Did the Association Between Fertility and Female Employment Within OECD Countries Really Change Its Sign?”, *Journal of Population Economics*, 17, pp.45-65.
- Kohler, Hans-Peter, Francesco C. Billari and José Antonio Ortega (2002), “The Emergence of Lowest-Low Fertility in Europe during the 1990s”, *Population and Development Review*, Vol.28, No.4, pp.641-680.
- Luci-Greulich, Angela and Olivier Thévenon (2013), “The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries”, *European Journal of Population*, Vol.29, No.4, pp.387-416.
- McDonald, Peter (2000), “Gender Equity in Theories of Fertility Transition”, *Population and Development Review*, Vol.26, No.3, pp.427-440.
- Myrskylä, Mikko, Hans-Peter Kohler and Francesco C. Billari (2009), “Advances in Development Reverse Fertility Declines”, *Nature*, Vol.406:6, pp.741-743
- Thévenon, Olivier (2011), “Does Fertility Respond to Work and Family-life Reconciliation Policies in France?”, Noriyuki Takayama and Martin Werding(ed.), *Fertility and Public Policy: How to Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, MIT Press, pp.219-259.
- Rindfuss, Ronald R., Karen Benjamin Guzzo and S. Philip Morgan (2003), “The Changing Institutional Context of Low Fertility”, *Population Research and Policy Review*, Vol.22, pp.411-438.
- Sobotka, Tomáš and Éva Beaujouan (2014), “Two Is Best? The Persistence of a Two-Child Family Ideal in Europe”, *Population and Development Review*, Vol.40, No.3, pp.391-419.
- van de Kaa, D. J. (1987), “The Europe’s Second Demographic Transition”, *Population Bulletin*, 42:1, Population reference Bureau.

ダイバーシティ経営と企業の人材活用の課題 —労働力供給構造の変化に対応するために—

中央大学大学院戦略経営研究科教授

佐藤 博樹

《構成》

- I はじめに
- II 人材活用としてのダイバーシティ経営
- III 女性の活躍の場の拡大
- IV 仕事と介護の両立支援
- V 小括 働き方改革を担える管理職の育成が鍵

I はじめに

日本では、これまで継続した出生率低下を背景として、労働力人口の減少が確実視されている。出生率の推移を見ると、1975年に2を割り込み、2005年には1.26まで落ち込み、その後上昇したものの、2014年が1.42で、出生数が減少傾向にある。こうした結果、日本の総人口は2008年の1億2,808万人をピークにすでに減少に転じており、2030年には1億1,662万人に減少すると推計されている。少子化の結果、人口減少と同時に人口の高齢化が進展することになる。年齢構成の変化を見ると、1990年では年少人口（0歳から14歳）が18.2%で、生産年齢人口（15歳から64歳）が69.7%、高齢者人口（65歳以上）が12.1%であったが、2010年にはそれぞれ13.2%、63.8%、23.0%となり、2030年には10.3%、58.1%、31.6%と高齢者人口の比重拡大が推計されている。こうした人口減少は、現状の労働力率水準を前提にすると、労働力人口の減少をもたらすことになる¹。労働力人口の減少に対処するためには、労働力率が相対的に低い層、例えば子育て期の女性や60

歳代の高年齢層などの労働市場への参加を促進することが、マクロレベルの雇用政策として重要となる。こうした労働市場の構造変化を踏まえると、ミクロレベルにおける企業の人材活用策としては次の点が課題となる。

第1に、企業の人材活用において、これまでとは異なる多様な人材を受け入れることができ、かつそうした多様な人材が保有する能力を発揮し、それを企業経営の成果に結びつけるための取り組み、いわゆるダイバーシティ経営の推進が重要となる²。

第2に、ダイバーシティ経営では、国籍、障害の有無、性別（性的指向性のあり方を含む）、時間制約の有無、異質な価値観を持った多様な人材の受け入れ（インクルージョン）とそれぞれへの活躍の場の提供が重要となるが、その中では女性の活躍の場の拡大の取り組みが、当面は優先度が高いものとなる。欧米先進諸国と比較して、日本では女性の管理職の比率がきわめて低いことや³、2016年4月に施行される女性活躍新法への対応などの課題があることによる。

第3に、ダイバーシティ経営における「時間制約」のある人材の受け入れと活躍の場の提供は、これまでのワーク・ライフ・ balan

¹ 厚生政策研究会（2015）による。筆者も委員として参加した。

² 経済産業省は、平成24年度から「ダイバーシティ経営企業100選」を開催し、ダイバーシティ経営を推進している企業の表彰を行っている。企業の取り組みは、「ダイバーシティ経営企業100選 ベストプラクティス集」（平成24年度、25年度、26年度）としてまとめられている。平成27年度からは「新ダイバーシティ経営企業100選」として継続されている。筆者は、100選の審査委員長として参加している。

³ 日本における女性管理職の現状と課題に関しては、佐藤・武石（2014）を参照されたい。

ス(WLB)支援の取り組みと重なる(佐藤・武石 2010)。時間制約のある社員には、子育て期の女性だけでなく、多様な人材が含まれる。しかしこれまでの企業のWLB支援の対象層と内容を見ると、男性社員も含まれているが実態においては子育て中の女性社員を念頭においた仕事と子育ての両立支援が中心となっていた。今後はそれに加えて、仕事と介護の両立支援の重要性が高まることが確実視されている(佐藤・矢島 2014 参照)。

以上を踏まえて、以下では企業の人材活用の視点から①ダイバーシティ経営、②女性の活躍の場の拡大、③仕事と介護の両立支援の3つを取り上げて、それぞれの取り組みの留意点などを紹介することにした。

Ⅱ 人材活用としてのダイバーシティ経営

1 ダイバーシティ経営

ダイバーシティ経営とは、多様な人材が保有する能力を発揮し、それが経営成果として結実するように企業を組織することにある。例えば、経産省のダイバーシティ経営100選は、ダイバーシティ経営を、「多様な人材を活かし、その能力が最大限発揮できる機会を提供することで、イノベーションを生み出し、価値創造につなげている経営」と定義している(図表1参照)。つまり、ダイバーシティ経営は、多様な人材を受け入れることだけでな

く、それぞれが能力を発揮し、経営に貢献できるようにする仕組み作りが必要となる(図表2参照)。

ダイバーシティ経営が求められているのは、企業がこれまで中核人材として活用してきた人材層、つまり「日本人・男性・フルタイム勤務かつ残業可能」な人材層の縮小への対応として、それ以外の多様な人材層の活躍の場の提供が不可欠ことがある。それに加え、市場環境の不確実性の増大やグローバル競争の激化の下で、企業として自社固有の競争力基盤を構築するために多様な人材の能力を活用することが不可欠な人材活用施策となったことがある。

ダイバーシティ経営を簡単に説明すれば、それは「適材適所」である。ただし、ダイバーシティ経営を推進するためには、これまで企業が「適材」と考えてきた人材像を変革することが不可欠となり、働き方や企業風土の改革が必要となる。例えば、プロジェクトのメンバーを選ぶ際、「日本人で男性、フルタイム勤務で残業可能」といった人材を適材とするのではなく、国籍や性別、時間的制約の有無に関係なく、プロジェクトに必要な経験やスキルを持った人材であれば、受け入れて活躍できる機会を提供できるように、働き方などを改革するわけである。

図表1 ダイバーシティ経営とは

「ダイバーシティ経営」とは

「多様な人材^(注1)を活かし、その能力^(注2)が最大限発揮できる機会を提供することで、イノベーションを生み出し、価値創造につなげている経営^(注3)」のことです。

これからの日本企業が競争力を高めていくために、必要かつ有効な戦略といえます。

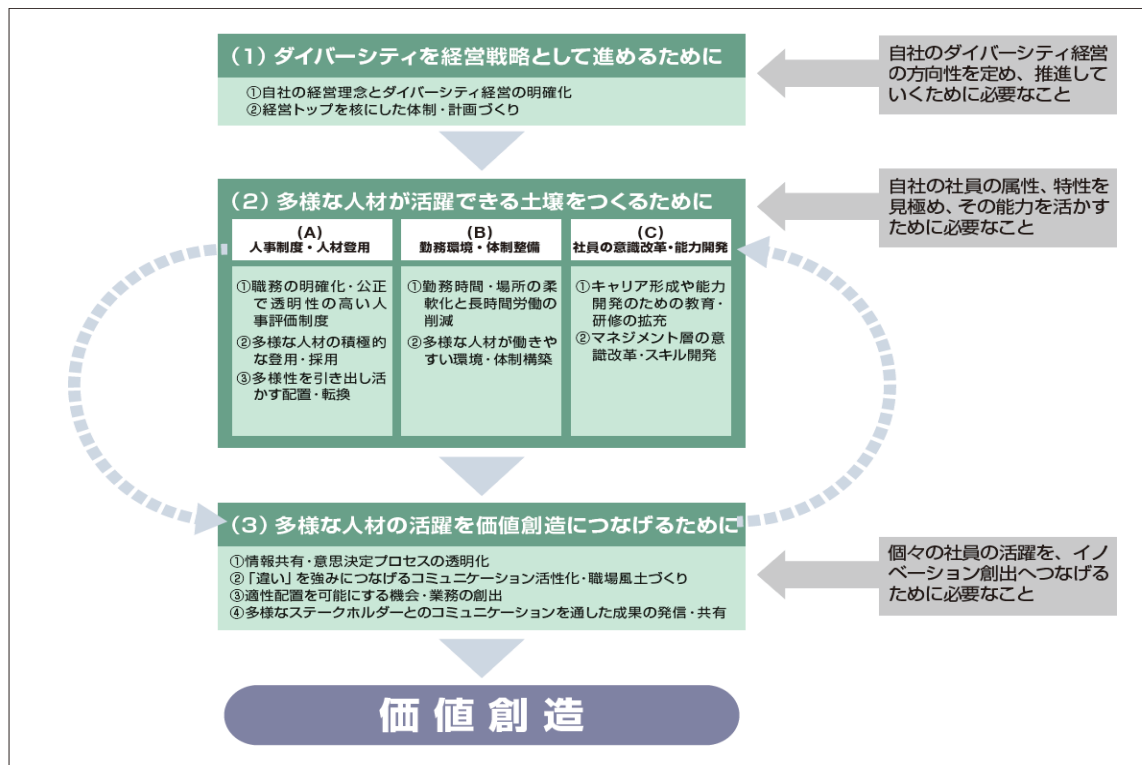
^(注1)「多様な人材」とは、性別、年齢、国籍、障がいの有無などだけでなく、キャリアや働き方などの多様性も含みます。

^(注2)「能力」には、多様な人材それぞれの持つ潜在的な能力や特性なども含みます。

^(注3)「イノベーションを生み出し、価値創造につなげている経営」とは、組織内の個々の人材がその特性をいかし、いきいきと働くことの出来る環境を整えることによって、「自由な発想」が生まれ、新しい商品やサービスなどの開発につながるような経営のことです。

(出所)『平成26年度ダイバーシティ経営企業100選：ベストプラクティス集』経済産業省(2015)

図表2 ダイバーシティ経営の基本的な考え方と進め方（全体像）



(出所)『平成26年度ダイバーシティ経営企業100選：ベストプラクティス集』経済産業省(2015)

2 誤解の多いダイバーシティ経営

ダイバーシティ経営という考え方が、企業だけでなく、社会的にも認知されるようになりつつあるが、その内容を誤解している企業も少なくない。そこで、ダイバーシティ経営に関する誤解を説明することで、その正しい理解を考えよう。

第1の誤解は、ダイバーシティ経営を結果として人材活用の多様性だと考えることである。例えば、あるプロジェクトを社内でスタートさせる場合に、一定数は女性に、あるいは外国人にと、人材の多様性を実現すること自体を目的としてメンバーを集めてしまうような取り組みである。結果としての多様性を求めるのではなく、前述したように、メンバーの選定にあたり、「適材」と従来されてきた人材像の枠を取り除き、多様な人材層から選ぶことが重要なのである。社員が保有する能力や経験を基準にメンバーを選ぶことが基本

であり、結果として日本人の男性ばかりになってもしまってもよいのである。もちろん多くの企業における社員構成を考えると、そうした事態は少ないと考えられるが。

第2の誤解は、上述の第1の誤解にも関係するが、女性を活用すること自体をダイバーシティ経営と捉えてしまうことである。具体的には、「顧客が女性なので、顧客ニーズを満たせるよう女性のみからなる開発チームを立ち上げたところ、首尾よく新商品の開発に成功した」といった理解をしてしまうことである。商品開発の成功要因は、チームリーダーのリーダーシップや、チームでの取り組み内容などにあるにもかかわらず、それを解明せず、単に女性のみチームだったことを成功理由としてしまうことである。成功要因を具体的に解明できなければ、それを横展開できない。こうした解釈の背景には、女性のニーズは女性にしか理解できないなど、女性を一

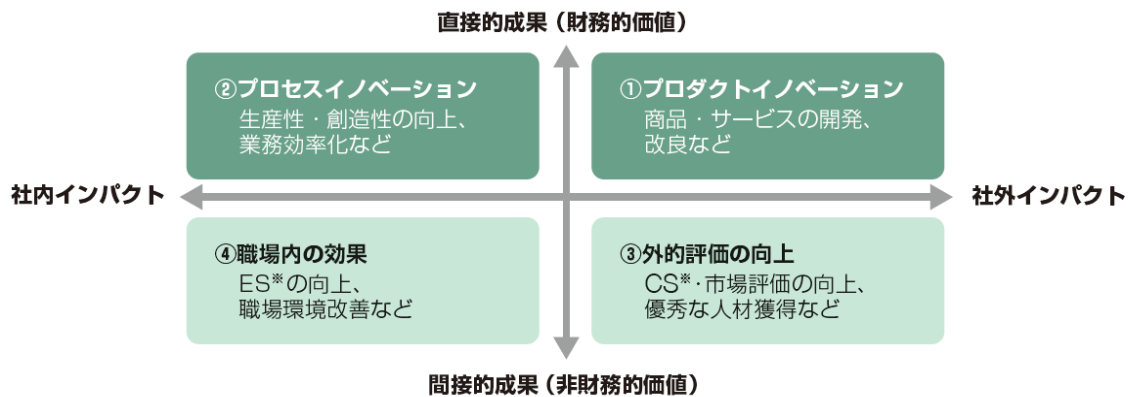
様にとらえる考え方があり、ダイバーシティ経営を正しくは理解しているとはいえない。女性も男性もそれぞれに多様であることを理解することが基本となる。

第3の誤解は、ダイバーシティ経営は、自動的に企業業績に貢献するものという考え方である。女性を役員や管理職に登用した結果、企業業績が上がったという類の発言などがその典型例である。確かに、日本経済全体としてみれば、多様な人材が活躍できる企業の方がパフォーマンスは高くなる。しかし、個々の企業経営という観点からすると、女性管理職の比率が高い企業のすべてが、低い企業と比較して業績が良いわけではない。この点が重要である。国籍や性別にとらわれることなく、また多様な価値観を持った人々が活躍で

きる組織風土を構築できていれば、企業においてはより多くの能力を活かせる可能性は必然的に高くなる。

つまり、多様な人材が持っているポテンシャルを引き出して企業経営に活かし、経営戦略につなげることがダイバーシティ経営の鍵となる(図表3)。多様な人材のポテンシャルを経営成果として生かせるかどうかは、経営トップのマネジメント次第なのである。トップがダイバーシティ経営とは何かを理解し、自らが牽引役となり、多様な人材、さまざまな価値観を持つ社員が活躍できる組織風土を形成し、それを経営戦略の実現に結びつけることができはじめて、ダイバーシティ経営は企業経営にとってプラスになる。

図表3 ダイバーシティ経営の成果イメージ



※CS/ES…顧客満足 (Customer Satisfaction) /従業員満足 (Employee Satisfaction)

(出所)『平成26年度ダイバーシティ経営企業100選: ベストプラクティス集』経済産業省(2015)

3 求心力としての経営理念が重要

ダイバーシティ経営を推進するためには、企業の経営理念や共通価値もまた大事になってくる。多様な価値観などを持つ社員を受け入れる一方で、企業組織として求心力を確保するためには、企業の経営理念や共通価値に社員それぞれがコミットすることが不可欠になるからである。

ダイバーシティ経営が円滑に機能している企業、あるいはダイバーシティ経営を推進し

ている企業では、企業の経営理念や共通価値などが明確であり、それを社員に徹底的に浸透させている。一例を挙げると、新規事業開発のプロジェクトで、たとえメンバーが複数の企画案をめぐり個々に意見を述べ、どれだけ激しい議論を交わしたとしても、最終案を選択する段階では、自社の経営理念に照らして、「わが社の経営理念に合致しているのはB案だ」という視点、問題意識で決めることができるかが重要になる。ダイバーシティ経営

に取り組んでいる多国籍企業などでは、ケーススタディによる研修を通じて、自社の経営理念の社員への浸透を徹底的に行っている。

Ⅲ 女性の活躍の場の拡大

1 女性の活躍の場の拡大

すでに説明したように多様な人材の活用と
いったダイバーシティ経営をすすめていく上
での当面の最大の課題は、女性の活躍の拡大
である。そこでここでは企業が女性の活躍の
場の拡大の課題を検討しよう（佐藤・武石編
2014 参照）。

日本企業では、なぜ女性管理職の比率が低
いままなのか。まず、企業で管理職として登
用されるためには、勤務先企業で長く働き続
けることが求められる。課長昇進では、大卒
を取り上げると、最短でも 15 年ほどの継続勤
務が一般的には必要となる。他方、女性の場合
には、その期間に結婚や出産、子育てという
ライフイベントが重なり、これまでは、仕事
と子育てを両立しながら働き続けられる環
境が整っていなかったことが、女性管理職が
少ない理由の一つである。こうした状況は、
最近ではかなり改善されてきており、子育て
などのライフイベントがあっても、両立支援
の仕組みが整いつつあり、産休、育休さらに
短時間勤務を利用すれば、女性が子育てを
しながら働き続けることがそう難しいこと
でなくなりつつある。

しかし無理なく子育てをしながら仕事との
両立をはかることができ、女性が職場で活躍
できる環境が整ったかと言えば実はそうでは
ない。仕事と子育ての両立のために育休や短
時間勤務を長期にわたり活用すると、それだ
け仕事を経験できる機会、能力を高められる
機会が減少し、また上司からは責任ある仕事
を任せられないと考えられてしまう職場状況
があることによる。早くフルタイムに戻るこ
とが望ましいが、フルタイム勤務に戻ると残

業を期待されるなど、仕事と子育ての両立が
難しい職場環境があるため、短時間勤務など
の両立支援制度を活用しないと仕事と子育て
の両立が難しいのである。

さらに、夫である男性の子育て参加が不
十分で、妻である女性が子育てを一人で担
う状況があるため、短時間勤務などを利用
しないと仕事と子育ての両立が難しいこと
もある。確かに、男性が保育園に子どもを
送ることは珍しくなくなったが、保育園に
子どもを迎えにくく男性は、例外的である
現状を見れば、妻の子育ての負担が大
きいことが理解できよう。その結果、妻
である女性は、勤務先の職場で一切残業
ができないあるいは短時間勤務を長く活
用せざるを得ず、上司から責任ある仕事
を任せることが難しいとの評価を受けや
すくなることにもなる。

つまり、女性が仕事と子育ての両立を可
能とするためには、両立支援制度の充実
だけでなく、恒常的な残業を解消するな
ど通常のフルタイム勤務の働き方を改
革すると同時に、男性の子育て参加を
さらに進めることが必要となる。

また、これまで多くの企業では男女
による職域分離があり、女性には補助
的な仕事が割り振られることが多く、
スキルを高められる機会が少ないとい
った実態もあった。スキルも高める必
要のない仕事で、昇進や昇格も期待
できない状態では、継続勤務できる
職場環境があっても、仕事に意欲的
に取り組む、キャリア・アップを
目指すといったモチベーションを持
ったり維持したりすることが難しい
職場状況だったことも、女性管理職
が増えなかった理由である。

2 女性の活躍の場の拡大には管理職の役割が鍵

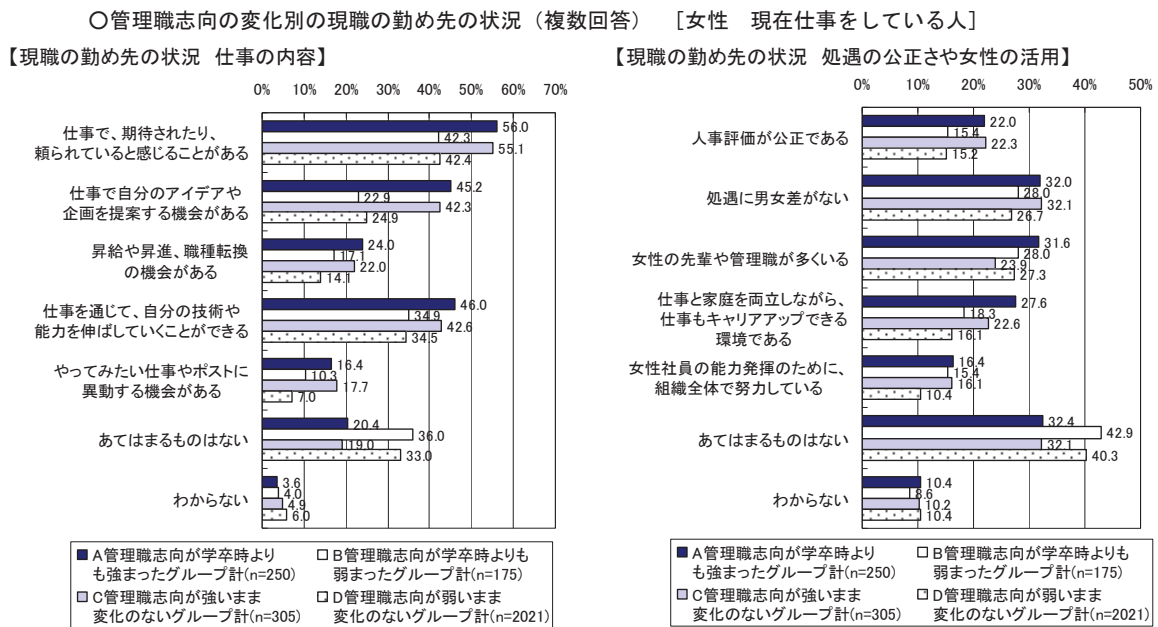
女性の活躍の推進を考える上では、
トップのコミットメントはもちろ
んであるが、実は

カギとなるのが女性社員の直属上司である管理職なのである。

管理職自身の多くは、部下への業務の割り当てや育成において男女別なく接していると考えている。しかし実は、潜在的な部分で気づかないうちに男女によって仕事の割り当てや部下育成などに違いが生じていることが多い。例えば、管理職として、男性の部下には、2年後、3年後のキャリアを考えて業務を与えているのに対して、女性社員にはそうしたキャリア期待がなく、当面の仕事の必要の範

囲で、仕事を割り当てる傾向にあることなどである。これは、男性と女性では、育成期待の時間の長さの違いによる。育成期待の違いが、部下への接し方や育成の仕方などに自ずと違いが出てくることになる。こうした育成期待の差による部下への仕事の割り振りや指導の違いが、結果として男女の間の能力伸長の差となったり、女性自身の仕事における成長意欲を低下させたりすることにもなる。管理職の部下への期待と女性のキャリアの志向の関係は、図表4で確認できよう。

図表4 女性社員の管理職志向に影響する要因



(出所) 内閣府「男女の能力発揮とライフプランに対する意識調査」により作成。

管理職が男女別なく、部下に同様に仕事や育成の機会を与え、評価できる環境を作り上げるためには、会社として、そうした部下マネジメントを担える人材を管理職に登用することが必要となる。それと同時に、男女別なく部下を育成できる管理職を評価する仕組みを整えることも重要である。

さらに管理職自らが、部下の社員の多様性を理解し、仕事中心の生き方だけでなく、多様な生き方があることを受け入れることがで

きる意識改革が求められる。こうした管理職を我々はWLB管理職(図表5)として、企業による育成の重要性と課題を提言している(図表6)。WLB管理職はいわゆるイクボスと内容的には同義であるが、イクボスの用語を使わずにWLB管理職を使用する理由はつぎによる。イクボスの「イク」によって、イクメンしかイクボスになれないと誤解されやすく、日本語の「ボス」は男性イメージが強いことによる。

もちろん経営トップや管理職にだけ改革を委ねるのでなく、同時に社員一人ひとりも、これまでの考え方を打ち破り、既存の仕組みにとらわれない発想で、男性中心に考えられてきた働き方に関する考え方を変革し、多様な働き方を受け入れることができるように職場風土を変えていく努力も必要である。ダイ

バーシティ経営は、あくまでも経営戦略の一環として、企業の競争力強化という目的のもとに推進されていくものである。しかしそうした中で、社員一人ひとりもまたこうした環境変化を受容できるための意識改革と、新しい時代を生き延びていく努力が求められている。

図表5 WLB管理職やイクボスの定義

■ ワークライフバランス推進・研究プロジェクトの定義(2009)

「WLB管理職」とは次の2条件を満たす管理職

- ① 自らメリハリのある働き方をし、自身の生活にもコミットしている
- ② 部下のWLBを考慮し、業務遂行を把握し、支援している

■ ファザーリング・ジャパンの“イクボス”の定義

「イクボス」とは、職場で共に働く部下・スタッフのワークライフバランス(仕事と生活の両立)を考え、その人のキャリアと人生を応援しながら、組織の業績も結果を出しつつ、自らも仕事と私生活を楽しむことができる上司(経営者・管理職)のことを指します(対象は男性管理職に限らず、増えるであろう女性管理職も)。

(出所) NPO法人ファザーリング・ジャパンのウェブサイトから <http://fathering.jp/ikuboss/>

図表6 WLB管理職に関する提言

(提言1) 「WLB管理職」はこれからの企業経営に必要不可欠＝部下のWLB支援を通じて仕事への意欲を高め、組織成果をあげる

職場の多様な人材の能力発揮や仕事への意欲を喚起するためには、部下のWLB支援を担える管理職の存在が必要条件となる。部下のWLBの実現を支援できるマネジメント能力を備えたWLB管理職は、人材が多様化する職場において、組織成員の仕事への意欲を高めることを通じて組織成果をあげており、企業経営の視点からも目指すべき管理職像である。

(提言2) 「WLB管理職」にはイクメンでなくてもなれる＝環境変化に応じてマネジメントのあり方を柔軟に変えられることが重要

WLB管理職には、自らが育児や介護を経験した人でないとなれないわけではない。WLB管理職は、組織成果の達成面で単に有能であるだけでなく、部下の働きを通じた課題達成という管理職自身の役割遂行のため、部下が能力を発揮しかつ仕事に意欲的に取り組めるように、部下のWLBの実現を支援するなどのマネジメントの重要性を認識している人である。自分自身の生き方や働き方に関する考え方、さらには環境変化に応じて業務マネジメントや部下マネジメントのあり方を変えることのできる柔軟な人でもある。

(提言3) 「WLB管理職」は企業の組織的な取組で増やすことができる＝研修・評価等を通じ管理職の行動変容・組織文化の変革を起こすことが鍵

WLB管理職を増やしていくためには、企業による組織的な取組や支援が不可欠である。組織を挙げてのWLB支援の必要性に関する管理職への意識啓発、WLB支援に貢献する業務マネジメントや部下マネジメントのあり方に関する情報提供や研修の実施、管理職による部下のWLB支援行動を評価することなどを通じて、管理職の価値観に変化をもたらす(組織文化の醸成)、管理職の業務マネジメントや部下マネジメントのあり方の変革(管理職の行動変容)が実現する。

(出所) ワーク・ライフ・バランス(WLB)管理職に関する調査の概要と提言(2014.11.30)
ワーク・ライフ・バランス&多様性推進・研究プロジェクト(代表・佐藤博樹)のウェブサイトより
http://c-faculty.chuo-u.ac.jp/~WLB/material/pdf/Survey_summary_2014.pdf

IV 仕事と介護の両立支援

1 仕事と子育ての両立支援との違いに留意を

企業による社員の仕事と子育ての両立支援では、男女ともに社員が子育てを担えるように支援することになるが、他方、仕事と介護の両立支援では、社員が介護を直接に担えるように支援するのではない。介護を要する親などが必要な介護サービスを受けることができかつ社員が仕事を継続できるように、社員

が仕事と介護の両立をマネジメントできるように支援することが、企業による両立支援の基本となる(図表7)。もちろん社員が介護をまったく担わないというわけにはいかないが、介護に要する期間は事前に予測することができないだけでなく、平均でも4年から5年と長くなるため、社員が介護の主たる担い手になると当然のことながら仕事の継続が難しくなることによる。

図表7 企業による社員に対する仕事と介護の両立支援の基本

社員が、
自分一人で介護の課題を抱え込まないように、
社会的資源や社内資源を組み合わせ、
介護と仕事の両立を可能とするために必要な情報を
介護の課題に直面する前に提供すること

社員が介護の課題に直面したのちは、必要なアドバイスや情報を適切に得られるように専門家などにつなげることが重要

仕事と介護の両立の課題に直面する可能性の高い社員は、40歳代後半からとりわけ50歳代以降の者が主となる。こうした年齢層の社員は、現状では女性よりも男性の比重が高く、これまで仕事中心の生活をしてきた者や既婚者では子育てを配偶者が担ってきた者が多い。こうした結果、介護の課題に直面しても、男性社員は、配偶者が介護を担ってくれとか自分は介護に関わる必要は少ないと考えている者が多くなる。しかし、現実には、男性社員自身の課題となることを説明する必要がある。

2 事前の情報提供が鍵

仕事と介護の両立支援では、両立のために必要な基本的な情報を介護の課題に直面する前に提供することが鍵となる。仕事と子育て

に関する両立支援では、たとえば社員から妊娠などの報告があった時点で、産休や育休など両立支援制度に関する情報を提供しても遅いことはない。しかし、仕事と介護の両立支援の場合は、介護の課題に直面してから両立に必要な情報を提供したのでは、間に合わない場合が少なくない。

事前に提供することが望ましい情報は、仕事と介護の両立のために必要な具体的な情報ではなく、介護の課題に直面した際に、慌てないための「事前の心構え」に関するものである。要介護者が必要とする介護支援サービスの内容は、個別性や多様性があるため、仕事と介護の両立に必要な具体的な情報を事前に提供することが難しいことによる。「事前の心構え」として社員に提供すべき基本的な情報は、①親の介護の課題は、親がいる限り誰

もが直面するものであること、②介護の課題に直面した場合には、自分一人で介護の課題に取り組んだり仕事と介護の両立を図ろうとしたりせずに、勤務先の人事担当者や職場の上司に課題を伝えて、両立のために必要な支援を受けること（介護の課題を伝えないと人事や上司は支援することができない）、③仕事と介護を両立して就業継続をすることを前提として、介護を自分一人で抱え込むことをせずに、仕事と介護の両立をマネジメントすること、④介護保険制度による介護支援サービスや勤務先の両立支援制度、さらには専門家のアドバイスを活用することで、仕事と介護を両立し就業を継続することが可能なこと、の4つである。

40歳代後半から介護の課題の直面する社員が漸増するため、「事前の心構え」としての基本的な情報は、その前に提供することが望ましい。他方、40歳前の社員は、親が要介護の状態にある者が少なく、情報提供しても関心を持たない可能性が高いという問題もある。こうした点を考慮すると、それは社員が関心を持ちやすい40歳時点と考えられる。40歳になると社員は介護保険制度の被保険者となることによる。40歳時点で介護保険制度の被保険者になるものの、保険証がなく（保険証が届くのは65歳の誕生日）、また介護保険制度の保険者も被保険者に介護保険制度に関する情報提供をしていないため、社員の中には、介護保険制度の被保険者になったことを知らなかったり、被保険者になったことは知っていても介護保険制度の仕組みを知らなかったりする者が多い。そこで社員が介護保険制度の被保険者になる40歳の時点で、企業として、介護保険制度の説明と合わせて、「事前の心構え」と自社の介護と仕事の両立に関する支援制度の概要に関する情報を社員に提供するのである。

40歳に続いて、情報提供の時期として適切

と考えられるのは、介護の課題に直面する社員が多くなる50歳代の入り口である50歳の時点である。50歳から退職時期となる65歳までは仕事と介護の両立がきわめて重要となることによる。

40歳や50歳の時点での情報提供に加えて、介護に関する親の希望などに関して、社員が親と話し合うことや、親の健康や生活の状態を把握することを社員に働きかけることも、両立支援として重要な取り組みとなる。子育てと異なり、介護の課題の直面する時期を事前の予測することは難しいが、親の健康や生活の状態を注意深く観察することで、介護の課題に直面することが近いかどうかをある程度まで知ることができることによる。親自身が要介護の状態になった時にどのような介護を希望しているかを事前に確認することも望ましい。親の健康や生活の状態を確認したり、親の介護に関する希望を確認したりするためのきっかけを、企業として社員に教えることも大事な両立支援となる。その時点は、親が65歳と75歳の時点である。65歳は、親が65歳の誕生日に介護保険証が届くため、それを契機にして介護保険制度の仕組みを親に説明したり、介護に関する親の希望を確認したりするのである。70歳代後半層から要支援や要介護になる高齢者が漸増するため、75歳以降は親の健康や生活の状態を適宜把握することの必要性が高まることを社員に喚起することも大事である。

介護の課題に直面した社員に対しては、介護保険制度による介護支援サービスや自社の両立支援制度を活用して、仕事と介護の両立支援を図ることを企業としてサポートすることになる。仕事と介護の両立支援制度の中核は介護休業制度であるが、その機能は介護に専念するためのものではない。この点を誤解している社員が少なくないため、介護休業制度の活用の仕方を正しく理解してもらうこと

も大事になる。

V 小括 働き方改革を担える管理職の育成が鍵

管理職は、部下の働きを通じて自己に課せられた役割を遂行する者と定義でき、他者依存性が管理職の特徴である。管理職には、自分に課せられた業務を円滑に遂行するために部下マネジメントとしての人事管理能力が求められる。他方で、管理職が担うことを期待される人事管理上の課題が増加している。たとえば、ダイバーシティ経営やWLB支援を実現できる働き方への改革や、男女別なく能力開発機会を職場で提供し女性の活躍の場の拡大などである。管理職のこうした人事管理能力を高めるためには、①管理職の育成方法と選抜基準を見直しと、②プレイング・マネジャー化している管理職の業務を削減し人事管理に時間を割けるようにすることが求められる。

前者は、管理職登用前に人事管理能力を育成したりそれを確認できるように、プロジェクト管理を経験させたり、管理職登用に際しては職務遂行能力だけでなく、人事管理能力を評価できる機会とすることである。さらに、管理職登用後も管理職が部下マネジメントに注力するように、管理職の人事考課の項目に、業績達成だけでなく、部下育成やWLB支援、女性の活躍支援など部下マネジメントの要素を加えることがきわめて重要となる。

後者は、部下マネジメントに時間を割けるようにするために、管理職の業務を見直し、部下育成を促し、部下に業務を委譲できるようにすることである。管理職の多くは、部下に委譲すべき業務を抱え込んでいる場合が少なくなく、その結果、管理職が多忙化し部下マネジメントに時間を十分に割けない事態が生じているため、この点を改善することである。

【参考文献】

- ・厚生労働省雇用政策研究会（2015）『雇用政策研究会報告書（中間とりまとめ）人口減少下での安定成長を目指して』
- ・佐藤博樹・武石恵美子（2010）『職場のワーク・ライフ・バランス』（武石恵美子と共著）日経文庫（日本経済新聞出版社）203頁
- ・佐藤博樹・武石恵美子編（2011）『ワーク・ライフ・バランスと働き方改革』勁草書房
- ・佐藤博樹・武石恵美子共編（2014）『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
- ・佐藤博樹・矢島洋子（2014）『介護離職から社員を守る：ワーク・ライフ・バランス支援の新課題』労働調査会

人口減少時代における地域再生 —都市と農村、中央と地方の健全な関係を再建することから—

首都大学東京都市教養学部准教授
山下 祐介

《構成》

- I 地方消滅から地方創生へ
- II 人口減少社会の正体
- III 大都市圏の暮らしと地方の仕事
- IV 東京一極集中の展開
- V 地方自治の推進と様々な回帰

I 地方消滅から地方創生へ

平成26年5月、日本創成会議による人口減少問題への警告に対して、政府は地方創生本部を設置し、現在各自治体でその総合戦略の策定が急がれている。もっとも、そもそもの人口減少自体がいったいどういう理由で生じているのか不明確なまま対策が進んでおり、場合によってはかえって事態をこじらせることを危惧する。本稿ではあらためて人口減少とは何か、そのなかで地方は、また農山漁村はいかなる形で再生し、その存続をはかるべきか、検討を行いたい。

II 人口減少社会の正体

1 人口減少と東京一極集中——都市化要因説

まず、政府が平成26年12月に策定した「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」で検討されている人口減少問題発生の問題認識について確認したい。長期ビジョンでは明確に、東京一極集中が人口減少を引き起こしたという論理が展開されている。

東京一極集中が人口減少を引き起こす——この見解について筆者も異論はない。一般に都市は農山漁村に比して出生力の弱い社会だというのは歴史人口学などの成果にも則った

科学的常識であり、最も人口再生産能力の低い首都圏に出生を控えた若い世代が集まりすぎていることを問題視したものと考えられる。

実際に都道府県別の合計特殊出生率を見れば、東京都で極端に低く（1.13：平成25年）、市町村別に見ても都市化（人口量および人口密度の増大）と人口再生産能力が反比例することは法則といってよいものである。そして人口を増やす側の農山村の人口割合が、すでに昭和の大合併期までに都市部のそれよりも小さくなっているため、その後のプロセスの進行が法則通りに人口減少を招いたと見ることができる。最も子どもが生まれにくい東京に若い人びとが吸収され、集住している。逆に子どもが生まれやすいはずの農山村に若者はおらず、高齢者のみになっている。これでは人口減少に陥るのは当然である。

そしてこの人口減少都市化要因説に基づくのならば、その対策は、①都市化が進んでも出生力を落とさないようにする対策と、②そもそもの都市部への人口吸収要因を除外することが中心的な対策になるはずである。そして①はすでに農山村でも合計特殊出生率2を下回っているところがほとんどなので都市農村双方に必要だとしても、②については人口集中する都市や首都圏側に焦点をあてたものになるはずであるが、実際の地方創生はそうした対策には展開せず、むしろ地方の側での仕事づくりや地方移住に集中して事業が進められている。そこには自治体間の人口の奪い合いも生じており、人口減少対策はより正確に、何が問題の核心なのかをしっかりと見据えて追

求していく必要がある。

2 地方経済が弱いから人口は減るのか—— 低経済要因説

地方創生本部の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、対策の論理の軸を、まち・ひと・しごとの好循環を作ることにおいている。筆者もこの方針に同意する。しかしその実際は「まずは仕事づくり」になっており、地方における雇用の創出が地方創生事業の骨格となっていて、本来求められているはずの、まち・ひと・しごとのバランスを欠く構成となっている。

この地方における仕事づくりに焦点をおいた対策は、人口減少の原因を「仕事がないこと」ととらえたものと考えられる。人口減少の地方低経済要因説である。地方に仕事がないから若者が残らない。だから少子化が進んでいる。まずは「仕事を作れ」というわけである。

だが出生率の低下を経済で処理することには問題がある。むしろある地域に雇用が増え、若い人びとが増えれば出生数は増えるだろう。しかしそれは移動による効果であって出生力（率）が回復したかどうかは別問題である¹。そもそも、人口減少問題は高開発国に生じるものであり、低開発国は人口増社会なのだから、経済成長は出生力と相反関係にあるものとしてまずは考えなければならない。そして最も仕事が集まっている東京都で人口再生産能力が最も低いという現実を直視するところからこの話も始まっているはずで、地方に仕

事を作れば人口減少が止まるという論理には整合性がない。

もっとも、たしかに地方で人口減少の理由をきくと、しばしば「仕事がないから」と答えるものである。今回の「地方しごと創生」は、そうした地方の声にただ応えたものということもできる。ある意味では人口減少地域自身の常識を転換させる必要もある。

その際、さらに深めておくべき論点は次の二つである。多くの方が子どもが増えない理由を仕事がないからだとするが、では、①なぜ首都圏では仕事があるのにもかかわらず、低出生率なのか。他方で、②地方は仕事がないというが、本当はないのか。そもそも「仕事がない」とは何を指しているのかである。

Ⅲ 大都市圏の暮らしと地方の仕事

1 都市化と出生力

なぜ首都圏では、仕事があるのにもかかわらず低出生率なのか。こちらから考えてみよう。

大都市には仕事はあるが、その仕事と家族や地域社会との関係が、出生というプロセスにとって悪条件になっている可能性がある。職住分離による長距離通勤、男女共働き、過剰残業など、仕事中心の働き方や、そうした働き方を優先した都市の社会構成は、家庭や地域での関係形成やそこに必要な時間を奪うので、当然ながら子どもを産んだり育てたりすることの障害になっているはずである。

つまりは、都市化（人口量の増大と高密度化）が進めば進むほど経済効率性は高まるが、家族や地域における暮らしの合理性は低まるので、生活問題の解決力は低下するから、このことによって家族と地域がもつ出生力は押さえられるということのようである。そもそも出生や子育ては（さらにはその前の結婚も）経済で行うものではなく、人間関係であり、家族や地域で行うものである。だから都市に

¹ 反対に、人口が流出しても移動先で子どもを産んでいけば全体としては人口減少にはならないので、その限りで人口流出も問題にはならないはずである。地方での仕事づくりを少子化対策にするというのならば、「子どもを作りやすい仕事づくり」でなければならず、ただ仕事を作れば人口が増えるというのは短絡的である。事実、出生力の低下は程度の差はあれ、地方においても見られる全国的な現象である。これを改善するのが今回の事業の本来の目的のはずである。

においても、家族や地域、あるいは職域の人間関係が豊富で、夫婦が子育て支援をインフォーマルに得やすい環境が整っているところでは出生率は高いはずである²。実際、大都市圏でも地域コミュニティが発達している下町や、企業社会が発達している企業城下町などでは出生率は高めに出る傾向がある³。

なおその際、都市化との関係ではさらに次の点を付け加えたい。都市社会学では都市化の結果としてさらに「生活の社会化」（鈴木栄太郎、倉沢進など）を重視する議論がある。都市化はその社会の生活様式を、村落型の家族や共同体による問題解決方式から、公的サービスや市場利用による問題解決方式へと移行させる。この生活様式の変化こそがまさに都市化のもたらす変化の本質なのだというものである。

都市的生活様式への移行はだから農山村でも生じる。そしてまさにこの変化が、本来豊かであったはずの農山村の出生力さえ減退させてしまった可能性がある。それ故この見方に従えば、今回展開されているフォーマルな出生支援サービスの強化は、農村部を含め、国民のさらなる都市化＝生活の社会化を進め、家族や地域のもつ自立的な問題解決力を削ぐものにもなるから、人口減少都市化要因説に立つ限り、それが地域の出生力の上昇に本当に寄与するのかどうかについては疑問を持たざるを得ないということになる⁴。

² 専業主婦を選択している家庭は、こうしたインフォーマルな子育て力の確保を自前で行っているということになる。この場合、経済力を犠牲にして子育て力を保持しているのだから、やはりここでも仕事づくりでは出生力回復にはつながらない（仕事が増えてもこの夫婦の子ども数は増えない）。他方で、共働きでも家政婦などを導入できる富裕層の場合は、金銭で子育て力を確保しているといえ、そしてこの場合にのみ、経済力のさらなる強化は出生力を回復させる可能性があるといえるだろう。要するに、家政婦雇用までできる富裕層では、経済成長は出生数を引き上げる効果を持ちうるかもしれない。

³ 以上の分析はまだ一定の地域の数値データを一瞥した限りでの印象論である。詳細な検討は後日に譲りたい。

⁴ 同様に小規模自治体で行われている出生支援金提供策

さて、このように考察すれば、都市化は高経済と相関し、それはさらに一方で人間関係を弱め、家族・地域の能力を低め、他方で行政・市場サービスへの依存を帰結して、本来持っているはずの人間の自己再生産能力を減退させるものだと説明できる。そして、こうしたことが人口減少の説明として妥当なのだとすれば、人口減少の都市化要因説と低経済要因説は相容れず二律背反であって、そのどちらかをとるとすれば、現段階の我々の知見では都市化要因説を採用することになるはずである⁵。そもそも都市化要因説をとることから地方創生は始まったのであるから、背反する低経済要因説に則った現行の地方創生事業の方向性には大きな論理的欠陥（自己矛盾）があるといわざるをえない。早急にこれを改める必要がある。

2 地方にない仕事とは何か

次に、地方、農村で「仕事がない」というのはどういうことか。このことについて考えてみよう。

先に述べたように、地方の人口減少の原因をたずねると、最初にあがるのが「仕事がない」である。だが本当に仕事はないのか。ここでいう「仕事がない」とは、いったいいかなる意味なのかは十分に検討する必要がある。

なども、これによって子どもを持った親を集めてはいても、その出生力を強化したかは明確ではなく、むしろフォーマルな子育て支援の提供は「もらわねば損」という形で家族の行政依存を強化している可能性もあることに注意したい。行政依存は財政負担を増大させるので、たとえそれが出生力をいくらか促進していたとしても、対策としてその方向でよいのかについては慎重であるべきだろう。そもそも行き過ぎた行政依存が、めぐりめぐって少子化へとつながっている可能性がある。そこで、こうした方向性を改めて、家庭育児重視の政策に転換しようという地域も一部に出てきている。

⁵ 念のため付け加えれば、この二律背反は、人口量は小さいが高い経済力と出生力を持った社会を実現した場合には避けることができる。だがそれは、よほど特殊な産業か、不労所得を確立した地域においてのみ可能なものだろう。そうでなければ高度な経済力を実現する小規模社会は、その具体像をどう考えてみても家庭や地域を顧みない過剰労働＝低出生力社会でしかないはずである。

「地方には仕事がない」という表現は、地方の実情を考えたとき、むしろ正確ではない。仕事はある。いわゆる3K労働のみならず、一般的な製造業やサービス業でさえ人手不足である。そもそも農業では耕作放棄地が増えている。農業後継者問題はとくに深刻で、産地化して高収益を実現していても担い手がなく、そこに海外からの農業研修員を入れてしどいでいるところも少なくない。内容にこだわらなければ仕事は地方にもあるし、むしろなり手がなくて困ってさえいる。

要するに、「仕事がない」のではなく、「つきたいと若い人びとが考える仕事がない」のであって、地域にある仕事と若者の就業意向とがミスマッチを起こしているのである。問題は、このミスマッチが何によって生じているのか、それをどう解消すべきかである。筆者は少なくともこうしたことが起きる要因について、これを職業威信の序列化という観点から説明できると考える。

仕事には序列がある。社会学ではこれを職業威信の配列によって分析する。職業はただ職種の違いや収入の多寡によって分かれるのではなく、その威信によっても配置され、認識されている。そしてそうした職業威信がその人の社会的地位や役割を決め、その威信に沿って人びとは行為し、また様々な決定を行っている。

農林漁業の威信は低い。それに対してサラリーマンが中間にあるとすれば、その管理職の威信は高く、学者、医者、弁護士などがその上にいる。公務員の威信はかつては低かったが、2000年代以降相対的に高くなってきた。そして念のために付け加えればこうした威信と収入は必ずしも相関せず、むしろ威信の高い方が所得は低いということも多い。

では職業威信と、中央と地方、都市と農村の関係はどうなっているか。

ここにははっきりとした序列があり、同じ

仕事でも首都圏の仕事の方が格上であり、地方の仕事は威信が低いという関係がある。同様に地方の内部でも農村の仕事より都市の仕事の方が威信が上で、大都市にある仕事ほどその威信は高まっていく。このことが修学・就業時の若者の移動を方向付けているのであり、首都圏や大都市に近づく移動は上昇だが、逆に首都圏から地方へ、都市から農村への移動は下降移動となる。「都落ち」という言葉がこのことを端的に表している。

首都圏＝中央に人びとが向かうのは、中央の仕事の格が地方よりも高いからである⁶。若い人に限らず、多くの人が各位の高いところへ移動しようと努力し、また一度高位をえた人間は、落ちぶれまいとしてそこにとどまろうとする。場合によっては、地方へと移動した方が、経済的社会的に有利になる条件があったとしても、この序列観に従って無理にでも大都市に居続けようとするのである。

要するに、地方にない仕事とは威信の高い仕事であり、そして首都圏が頂上で大都市がその次、地方都市、農山漁村はさらに劣位に序列されている関係上、地方には威信の高い仕事は構造上ないということになる。そして2000年代以降における市町村・農協合併をはじめとする末端地域での職域のスリム化は、この序列意識をさらに推し進め、戦時期や高度経済成長期以上にこの上下関係は強まっているようであるから、こうした傾向が変わらない限り、地方にいくら産業をおこしても、「つきたい仕事」とのミスマッチは解消されないということになる⁷。

⁶ 同様に大学の序列も一般にこのことによって決まっており、それゆえ若者は大都市への進学を目指すことになる。しかしながら大学については、国立・公立・私立の間の格位関係の中で一般に国立大学の威信は高いので、これが地方での人材流出の砦となってきた。近年取り沙汰されている国立大学の職業訓練校化は、こうした面から見て若い人びとのさらなる東京一極集中化を招く可能性が高く、地方創生の意図とは逆行するものになる。

⁷ さらにいえば、この序列化を解消しないまま、地方の仕事づくりで若者を地方に帰そうという議論は、「地方にい

IV 東京一極集中の展開

1 地方・中央の序列形成と国家威信

では、こうした序列化はどうやってできているのか。

まずはこの国の政治行政の仕組みがそうなっているというべきである。とくに政府・省庁と自治体との関係に序列が強く表れている。

町村よりも市が、単なる市よりも中核市や政令指定都市が、そして都道府県が上位にあり、さらにその上に国がある。例えば国から県に出向する際、どんなに若くてもしばしば「長」がつく仕事になる一方、市や県から国に出向く場合には、年齢階梯を飛び越えた人事はない。なぜそうなるのかといえば、本来対等であるべきはずの国と地方自治体の関係が、制度面や実際の運用面でそうならないからである。

また東京に主要企業の本社の大半が集まっているのもこうした序列に従っているからであり、その元をたどれば中央に主要官庁が集中しているからに他ならない。また小さな企業でも東京 23 区内（とくにその一部）にわざわざ本社をおくのは、その地におくことが会社に威信を与えるからであり、威信が欲しいからこそ東京で会社を設立するのだということさえできる。そしてこうした政府・官庁、企業の動向に沿いながら、国民も様々な選択を行い、日々の活動が決定される。その結果の集積が東京一極集中なのである。

では、この威信はいったい誰が与えているのか。それはむしろ国家である。国家の中枢が東京に集中し、その威信が地域を序列化し、末端まで行き渡るかたちで東京一極集中は構成されている。そしてこうした序列がさらに

る人間はこの程度の仕事でよいだろう」という地方への蔑視を反映し、かつまたそれを助長するものである。序列は差別と排除に容易に転換し、また地方忌避や逃散にも発展するものなので、序列に関わる地方政策はこうした社会心理に十分に配慮して選択される必要がある。地方創生自身が地方差別や地方蔑視につながらないという保障は全くないのである。

中央に威信を与え、さらなる一極集中化を強めてきた。

もっとも、威信は信じられてはじめて威信となるのであって、諸外国の例を見ても、政府が望んだからといって国家威信はそうたやすく確立されるものではない。威信は文化的なものであり、その成立には教育やメディアの効果も大きく、いわば国民との結託によって立ち現れるのである。加えて、威信のない国家は無秩序だから、威信序列は国家である限り必要なものであり、かつ我が国の場合、それがしっかりと確立されてきたことが長期的な国家の安定につながってきた。しかし現在の序列は何かが行き過ぎており、止まらない人口減少にまで展開している。問題はこの行き過ぎはどこでどのように生じたのかである。

2 世代転換と職業・地域選択、威信序列

日本の国家威信の確立は明治維新以後、日清日露戦争を経て太平洋戦争時がその一つのピークといえる。しかし、現在のようない東京を一極とした序列化は、高度経済成長期でもバブル期でもなく、むしろ 2000 年代以降に貫徹されたものといえそうである。そしてここでとくにそのように分析する理由は、戦前社会から戦後社会への完全移行が、その担い手の世代交代によってこの時期によく達成されたという事実をふまえるからである⁸。

2010 年代の最高年齢世代は、大正末から昭和一桁生まれ世代である。この世代は戦前教育を受けた最後の世代であり、またこれが人口転換期の移行期世代とも言われている。多産多死から少産少子への転換期としての多産少子の時期を担ったのがこの世代であった。そしてこの戦前生まれの世代までは、その多

⁸ 正確には、移行はまだ現在進行形なので、「達成されつつある」である。詳しくは拙著（2012）を参照。

くが農林漁業を中心に家業をそのまま親から継承し、中央—地方の威信序列はあっても、それが人びとの職業選択には直接結びつかない形で自分たちの暮らしを維持してきた。

これに対し戦後生まれの団塊世代に至ると、農村から都市、地方から中央、そして農林漁業から工業・商業・サービス業への序列に基づいた社会移動が常態化し、その子である団塊ジュニア世代までには子育て場所が都市部へと移され、学歴主義が固定化し、就労先の大半が高度産業へと引き上げられてしまった。こうして世代間での広域にわたる地域住み分けと仕事の分業化が展開したわけだが、この世代転換は、職業威信の配列においては、次のような帰結を生んだ。すなわち高齢世代ほど低い威信の仕事につき、若い世代ほどより高い威信の仕事につくという展開である。さらに 2000 年代以降は新自由主義が政策としても実行される中、競争主義、効率主義、数値至上主義が浸透するようになり、農林漁業や土木業などの低次産業の価値（客観的絶対的な価値ではなく、認識される相対的価値）はますます低下した。加えて様々な改革の中で賃金は低下し、労働条件は悪化し、非正規雇用という形態も現れたので、この競争にとくにさらされた若い人びとほど下へと落ちぬように努力するようになり、序列はますます強く意識されるようになった。そして実際に最下層へと落ち込む人も相次いだのである。むろんこの間、セーフティネットも用意されたが、まさにそのネットに引っかかりたくないがために序列意識はますます強化された。

そして 2010 年代には、戦前生まれ世代が平均寿命に到達し、ここにきてようやく戦前生まれ世代から戦後生まれ世代への人員交替が完了することとなる（昭和 10 年代生まれから戦後教育世代になる）。それにともない、戦前世代が担ってきた仕事を新しい世代で埋める必要がでてくるわけだが、ここまで半世紀に

わたって確立されてきた威信序列が、これまで安定してきた国民の職業分担に穴を空けることになりつつある。というのもすでに、より若い世代ほど出身地の大都市化が進み、また高学歴化が進んでしまっており、そのため地方で本来担い手がなければ困る類いの仕事についても「地方／農村を知らない」「大学／大学院を出てこの仕事にはつけない」「そんな仕事について何になる」という形の敬遠が生じたのである。しかも大学・大学院出身者は多数存在するため、人材のインフレが起きているので、高職域では人手が余り、低職域では人手が足りないという矛盾までおきた。威信の序列がここにきてついに、社会を維持するのに必要な仕事の再配置を妨げるまでに貫徹したということができる。

3 過剰序列化の帰結としての少子化

威信の序列はこうして、本来多くの子どもを生み育てたはずの地域や職業に対する国民自身の忌避をもたらしたわけだが、序列の過剰化がもたらした少子化への効果についてはさらに、2000 年代改革の影響を無視することはできないだろう。2000 年代の改革は、その目的（行財政再建）はどうあれ、結果として国民心理に行き過ぎた切迫感を与え、このことが現在の過剰序列化につながった。しかもそのタイミングが悪かった。改革が進められた 2000 年代は、いわゆる団塊ジュニア世代の結婚・子育て期と重なっており、ここで生じた過剰な競争が、巡りめぐってそこで生じるはずの第三次ベビーブームを抑止してしまったことが、今振り返ると、少子化対策として最大の失敗につながったといわねばならない。

もっとも、2000 年代改革の少子化への影響を過大評価するのもまた正当ではない。むしろ 21 世紀の子育て世代には、そもそも少子化に陥りやすい条件がそろっているからこそ、改革の心理効果が強く働いたと見るべきだろ

う。団塊世代から団塊ジュニア世代への展開を念頭に、大都市出身者（とくにその郊外）の増大と高学歴化がもたらした少子化への影響をさらに詳述してみたい。

農山村から大都市への生活の場の移行は、これまでの日本社会の基層にあった共同体型の問題解決機構を解消し、都市的な個人主義・私化を広く展開してしまった。少子化にとって、まずはこのことが大きいはずである。さらに高学歴志向は晩婚化につながり、戦前までの大家族共同の総稼ぎとは違う、核家族・職場分離型の夫婦共働きへと移行して（この間には、転轍機としての専業主婦型核家族があった）、家族の持つ問題解決力も低下させてしまった。しかも大都市で働き、家族形成をするためには、郊外に居宅を構えねばならず、職住分離が極端な形で進み、遠距離通勤も常態化した。そこで生まれた郊外出身者たちは、さらに脱地方化・高学歴化の志向を強めることになる。またその中で格位の高い仕事をえた人びとも、格位が高い職はそれだけの貢献を求められるものであるから、その地位を保持するためには期待に応え、滅私奉公を強いられることにもなった。こうして脱共同体・脱地方・私化・学歴主義・仕事への滅私奉公が複雑に絡み合いながら競争社会・格差社会を生みだし、「この競争に勝たないと生き残れない」という脅迫感がさらに職場の地位への固執につながって（これはまた「大きいものにすがっておけば大丈夫」という依存でもある）、仕事と家族・地域との間に強い軋轢を生み、結婚・子育てという、昭和前半には放っておいても国民で勝手に実践していたことが非常に難しいものとなってしまったのである。

この事態はむろん、国民自身がこの競争ゲームから離脱した場合には逃れられる（脱サラ就農や専業主婦化など）。しかし、離脱は国家の否定、社会の否定でもあるので、個人と

しても国家としても望ましいものではない（ましてそうした形で就農や専業主婦が否定されるべきでもない）。国民にはできるかぎりこのゲームに参加してもらわねばならないが、しかしまた競争が過剰になりすぎれば、国民はゲームの中で勝ち残る方法を、それもしばしば裏道や詐術をも探りながら画策するようになるので、お互いの協調関係や共同意識は芽生えにくくなり、疑心暗鬼にも陥ることとなる。しかもゲームに勝つのは少数なので、ますます勝者敗者の意識差が大きく開き、国民の分断は決定的となっていく。結果としては国家共同体の崩壊を帰結することになるはずである。

本来、脱地域は、封建的共同体的社会構成からの個人の自由を確立し、主体的に参加する共同利益社会を生み出す条件として求められたものであった。また高学歴化も、豊かな教養と高度なスキルを多くの国民が吸収し、活き活きとした社会を作りだしていくためのものだったはずである。しかしこれもこれも、競争主義が介入したことで、他人を出し抜く手段に転化し、利己主義的思考法をますます助長するものになってしまった。

この競争ゲームのあり方そのものに手を入れ、持続可能なものへと調整しなければ、国民社会の分断はますます進み、その分断は国家の持続可能性をも危うくするものになるだろう。その表れが極端な出生率の低下であり、人口減少社会の到来なのである。夫婦という二者の共同関係すらきわめて困難なものにするほどの競争ゲームを（国家が、市場が）強い結果が、子どもが生まれない社会である。国民一人一人ではこの事態を打開できない。ゲームのルールの変革そのものが必要である。人口減少社会の警告は、そのようなものとして受け止めねばならない。ではどのようにその軌道修正を図れるのだろうか。

V 地方自治の推進と様々な回帰

以上で明らかのように、地方創生本部が分析したとおり、人口減少（とくに止まらない出生数の低下）の正体はたしかに東京一極集中に由来するものである。だがその影響効果の連鎖については慎重に精査する必要があり、今回各地で策定される地方版人口ビジョンや総合戦略の結果を元に、今後より周到な議論が重ねられる必要がある。とくに、創生本部も、また各自治体も、人口減少についてはそれを経済的要因に引き寄せて曲解してしまっている傾向があり、誤解に基づく事業は悪影響を及ぼす可能性が高いので、早急にこれを反省し修正を施す必要がある。いずれにしても各自治体に義務づけているPDCAサイクルを、創生本部自身で総合的に実施していくことが絶対不可欠だろう。まずはこれからあがってくる各地の人口ビジョン／地方版総合戦略の積み上げ／精査から事を始める必要がある。

その際、人口対策を進める際の方向性として、ここで行った議論から拾い出せる論点を抽出し、この論考を終わりたい。

必要なことは首都圏への過集中を止めることである。その過集中の原因には中央集権構造があり、国の権限の過集中があるのだから、まずはその過集中を止めなければならない。その意味では、この数十年来の懸案である地方分権改革をこの際一気に進めることが、人口対策に寄与する可能性が非常に高いといえるだろう。一見、「風が吹けば桶屋が儲かる」ようだが、東京一極集中が人口減少の正体であると見据えた以上、地方分権は必ず進めなければならないものである。

もっとも東京一極集中の正体はまた、国民による政府依存・行政依存の結果でもある。中央集権・一極集中の裏側には依存がある。それゆえ、単に国から地方自治体への権限委譲だけが必要なのではなく、国民一人一人の

社会への主体的参加や共同形成を促すことが必要でもある。そこでは現在の経済至上主義的な競争志向から、ゆとりある暮らしを実現する生活重視志向への価値転換も不可欠となる。これらをふまえれば、依存＝集権国家から、自立した地方分権国家への移行が、今回こそ本気で求められているということになる。

そのために必要なことを、2000年代改革の結果に対する様々な反省をこめて、次のような多局面の回帰という形で示しておきたい。地方分権は、中央集権からの地方への権力・権限の回帰・分散であるが、それとともにさらに次のような回帰・分散を見通し、設計・実現していくことが人口維持社会の実現のために必要である。

A. 中央集権からの分散回帰

①政府・省庁への集権化からの回帰。都道府県、市町村、さらには各地域へと公共に関わる権限と責任を下ろしていくこと。[地方分権]

②国民一人一人が地域に参加し、自治体に参与して、多様なレベルで様々な共同連携を図り、自治を行っていくこと。[地方自治]

そのために必要な序列構成の再編において、次のような回帰・分散が必要となる。

B. 就業と移動、人の流れの分散回帰

③産業の比重を、高次から低次へと帰し、低次産業の存在意義を再評価し、その持続可能性を確立していくこと。農業内においては小規模兼業の見直しとともに、その連携化をはかり（協同の見直し）、効率性とは別の基準で評価し支える仕組みを作っていくこと。工業についても、基礎的なものづくりの見直しと中小企業の再構成、またサービス・文化産業に関しても、高次化への偏重を抑制し、小規模かつ伝統的で基礎的な形態の業務・経営の再評価を図る。そもそも高次産業は、低次産業の豊かさがあってはじめて成長発展可能なものであり、低次産業が衰退すれば存続しえない。高次産業を維持するためにも、低次産業の持つ豊かな素

地を維持・再生するという発想に切り替える。[低次産業・小規模経営の生成維持]

- ④こうした地域間の序列、職業間の序列を、中央を中心とした一元的価値によるものから、多様な価値が並立できるよう配列し直し、人の移動を、周辺から中心への一方向から、周辺から中心への逆方向をも含めた多様性を作りだしていく。[田園回帰、ふるさと回帰、地方移住、定住対策]

またその際の政策論理として次のような対立軸を意識し、社会の持続可能性を強く方向付ける必要がある。これは一方をいったん諦め、持続政策に特化するということである。

C. 成長と持続の二律背反からの脱却

- ⑤経済重視から暮らし重視へ。[経済優先 対 暮らし優先]
- ⑥成長発展から循環持続へ。働き過ぎからゆとりの創出へ。[成長優先 対 持続優先]
- ⑦豊かな自然環境の取り戻し。資源収奪型の発展政策から、資源管理や持続可能性を重視した政策への転換。[開発主義 対 環境主義]
- ⑧スケールメリット（規模拡大）から、小スケールの見直し・評価・存続へ。[スケールメリット 対 スモールメリット]

グローバル経済競争にさらされている中で、経済成長を諦めることには勇気があるかもしれないが、人口減少社会に向き合うこととはそういうことである。働き過ぎが人の生まれない社会を作っているというのは日常的な国民実感でもあり、経済成長と人口維持とは二律背反であって、どちらかをとらねばならず、しかもこのまま人口減少が止まらなければ経済の現状維持すらおぼつかないのだから、本来とるべき道は一つしかない。そこまで追い詰められているという危機感が必要であり、国立社会保障・人口問題研究所の掲げた将来人口予測はそういうものとして受け止めなければならない。

もっとも、経済成長をあきらめても、社会の成長、人間の成長は進めるべきであって、

すべての成長を否定する必要はない。また健全な経済の維持を否定するものではなく、必要なことは人口減少に見合った適度な経済規模を見出すことである。

そしてこうしたことを優先するために、国民自身の価値判断の論理軸を、以下の方向へと傾けていく必要がある。

D. 価値判断のウェイトを移行する

- ⑨ [自由・平等・競争の論理から、共同・協同の論理へ] 行き過ぎた競争主義、自由主義が結果として「自分さえよければよい」「今さえよければよい」という私化・実用主義を生み出した。しかし本来の日本社会の形成原理は共同体主義・他者志向であり、また祖先崇拜と後進世代へ向けた自己犠牲（先達主義）であって、むしろこれらが行き過ぎれば問題も生じるが、あまりにも解消しすぎたことを反省し、日本的論理への回帰を果たし、地域自立の柱としていく必要がある。
- ⑩ [画一性による秩序形成から、多様性の共生へ。より具体的には経済至上主義から、分業・貢献の多元的評価へ] 他方で、「右へ做え」的な画一主義が日本社会の行動原理にはあり、それが過剰に発動して中央集権を強めてしまったことが東京一極集中の正体でもある。全国画一的な論理（とくに経済至上主義・効率主義）から、多様な地域、多様な生き方を認める多様な論理の尊重、多様なものの共生や分業の原理が、⑨とともに追求される必要がある。

以上のような社会の方向付けは、止まらない人口減少という緊急事態を迎えた中だからこそ必要なものである。二者択一も、近年の政策論理や社会構成原理があまりにも一方向へと偏重したために強調されたものであり、逆に言えば、一定の人口維持が達成された時点で、論理軸のウェイト付けは再設定されねばならないということでもある。

とはいえ現時点では、日本創成会議が示し、地方創生本部が確認したように、人口減少問題はもはや対応せずにはおけない事態にまで

進行しており、今後とも「平常が持続する」という幻想を払拭し、何らかの変化がなければ国家の危機につながりうるという無作為のリスクを認めなければならない。

E. 今後止まらない人口減少がもたらすリスクをふまえ、適切な危機感の醸成と人口維持対処にむけた態勢づくり [リスク対応社会の創出]

そしてそうしたリスク対応社会の創出においてこそ、中央集権ではなく、分権型の小単位自立・協働型がのぞましいのであり、①から⑩に掲げたような東京一極集中からの脱却・回帰・分散にむけた改良・改善が具体的に必要だということなのである。そもそも集中統合態勢による経済成長は、あくまで平常

が持続する中でこそ追求可能なものだった。リスク社会に入ったとされる現時点においては、逆にこの集中統合態勢そのものが国家のリスクとなっている可能性が高い⁹。都市と農村が、中央と地方が、そして経済と暮らしが、相反せず両立し、多様な人びとが互いに連携し、共存しうる状態を、いかなる形で導き出せるのか。このことが人口減少という事実に向き合って政治・行政が目指すべき目標であり、国民を適切に誘う道すじである。そしてこうして立て直された社会こそが、さらなる成長に向けて新たな歩みをはじめることができるのである。

【関連文献】

- ・小田切徳美（2015）『農山村は消滅しない』岩波新書
- ・佐藤嘉倫他編（2011）『シリーズ現代の階層社会』（全3巻）東京大学出版会
- ・ベック、ウルリッヒ（2010）『世界リスク社会論』ちくま学芸文庫
- ・増田寛也編（2014）『地方消滅』中公新書
- ・山下祐介（2008）『リスク・コミュニティ論 環境社会史序説』弘文堂
- ・山下祐介（2012）『限界集落の真実 過疎の村は消えるか？』ちくま新書
- ・山下祐介（2014）『地方消滅の畏 「増田レポート」と人口減少社会の正体』ちくま新書
- ・山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体 なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書

⁹ このことは自然災害・人為災害についてもあてはまる。拙著（2008）も参照。

人口減少時代の社会構想 —地域からの離陸と着陸—

千葉大学法政経学部教授
広井 良典

《構成》

- I はじめに——若い世代のローカル志向
- II ローカル志向の背景にあるもの
- III 「地域密着人口」の増加
- IV 地域からの離陸と着陸——高度成長・人口増加期とは“逆”のベクトル
- V 地域によって異なる課題——「多極集中」のビジョン
- VI 「コミュニティ経済」の重要性
- VII 福祉都市——老いや死を含む地域コミュニティ
- VIII 自然エネルギーと鎮守の森——伝統文化の再評価そしてコミュニティで循環する経済へ

I はじめに——若い世代のローカル志向

身近な話から始めてみたい。ここ数年、ゼミの学生など若い世代を見ていて、「地域再生」や「ローカル」なものへの関心が確実に強まっているのを感じてきた。

たとえば静岡出身のある学生は、「自分の生まれ育った街を世界一住みやすい街にすること」をゼミの志望理由でのテーマにしていたし、新潟出身の別の学生は新潟の農業をもっと活性化させることを最大の関心事にしていた。別のある学生は「愛郷心」を卒論のテーマにし、それを軸にした地域コミュニティの再生を掘り下げていた。

最近の印象的な例では、もともとグローバルな問題に関心があり、1年間の予定でスウェーデンに留学していた女子の学生が、やはり自分は地元の活性化に関わっていきたいという理由で、留学期間を半年に短縮して帰国したという例があった。

彼女の出身地は茨城県の石岡市で、私はうかつにも知らなかったのだが関東三大祭のひとつとも言われる“石岡の祭り”が盛んな場所であり、この祭りの存在こそがその学生の地元に対する愛着の大きな部分を占めていたという（ちなみに後の話題とも関連するが、「祭りが盛んな地域ほど若者が定着したりUターンしたりする傾向が高い」という指摘がある）。

いくつかの身近な例を記したが、これらはほんの例示に過ぎず、似たような話は枚挙に暇がない。深い問題意識をもっていたり、あるいはもともとは海外やグローバルな話題に関心をもっていたりした若者の相当部分が、地域再生やローカルなコミュニティに関することに大きな関心を向けるようになってきている。他方で、以上がどちらかというとな大卒など比較的学歴の高い層の話だとすると、“ヤンキー経済”といったことが言われたりするように、高卒などを中心とする中堅層においても地元への志向が浸透しつつある。

こうした若い世代の「ローカル志向」は、必ずしも私自身のまわりの限られた現象にはとどまらないようだ。たとえばリクルート進学総研の調査では、2013年春に大学に進学した者のうち49%が大学進学にあたり「地元に残りたい」と考えて志望校を選んでおり、この数字は4年前に比べて10ポイントも増えている。また文部科学省の14年度調査では高校生の県外就職率は17.9%で、09年から4.0ポイント下落している。さらに内閣府が2007年に18~24歳の若者を対象に行った調査で

は、今住む地域に永住したいと答えた人は43.5%と、98年の調査から10ポイント近く増えたという。

こうした若い世代の志向について、最近の若者は“内向き”になったとか、“外”に出ていく覇気がないといった批判がなされることがよくあるが、これほどの外れな意見はないと筆者は思っている。“貿易立国”の名のもと、「アメリカー日本ーアジア」「中央ー地方」といった序列や枠組みの下でのみ物事を考えてきた結果が、現在の地域の疲弊や空洞化、あるいはコミュニティの崩壊ではなかったか。以上のような若者の志向は、むしろ“日本を救っていく”新たな動きと見るべきであり、それに対する政策的な支援策こそが求められている。

ちなみに、意外に知られていない重要な事実をここで確認すると、実は日本の貿易依存率（GDPに占める輸出入の割合）は10%強で、多くの国が3～4割である中でむしろ「低い」部類に入る。つまり日本は内需によって支えられている傾向の強い国なのであり、高度成長期を通じて“輸出立国という神話”が作られたと言っても過言ではない。

II ローカル志向の背景にあるもの

若い世代のローカル志向・地域志向・地元志向について述べたが、それではそもそもなぜそうした志向が高まっているのだろうか。

もっとも根本的な背景は次のような点にあると筆者は考える。すなわち高度成長期を中心に、人口や経済の「拡大・成長」の時代においては、工業化というベクトルを駆動因として世の中が「一つの方向」に向かって進み、その結果、各地域は“進んでいるー遅れている”という時間軸にそって位置づけられることになる（「東京は進んでいるー地方は遅れている」、「アメリカは進んでいるーアジアは遅れている」等々）。

ところが人口減少ないしポスト成長の時代においては、そもそもそうした一元的な時間座標が背景に退き、逆に各地域のもつ独自の個性や風土的多様性に人々の関心が向かうようになる。単純化して言えば、時間軸よりも「空間軸」が前面に出る時代になっていくのである。

もう一つ別の要因もある。すなわち、工業化を中心とする成長の時代というのは、鉄道の敷設にしても、道路建設にしても、工場や空港等の配置にしても、ひとつのローカルな地域だけでは到底決められず、ナショナルつまり国レベルのプランニングが重要になる。

私はこれを「経済の空間的ユニット」と呼んでいるが（広井（2009）参照）、工業化の時代というのはまさにそうした空間的ユニットが“国”レベルになるため、自ずと「中央集権的」になりやすいし、またそうであることが経済にとっても効率的で有効だったのである（それに対して農業は基本的に「ローカル」なものであり、農業が基盤だった江戸時代はおのずと分権的で、幕府はそのゆるい集合体に過ぎなかった）。

しかしながら、現在は既にポスト工業化の時代となり、そこでは福祉や環境、コミュニティ、まちづくりといった分野やテーマが人々の大きな関心事になりつつある。そして、思えばこれらは他でもなく「ローカル」な性格のものであり、いわば“問題解決の空間的ユニット”の主要な舞台がナショナルからローカルにシフトしているのだ。こうした点からも若い世代を含めてそうしたものへの関心が高まっていると考えられる。

III 「地域密着人口」の増加

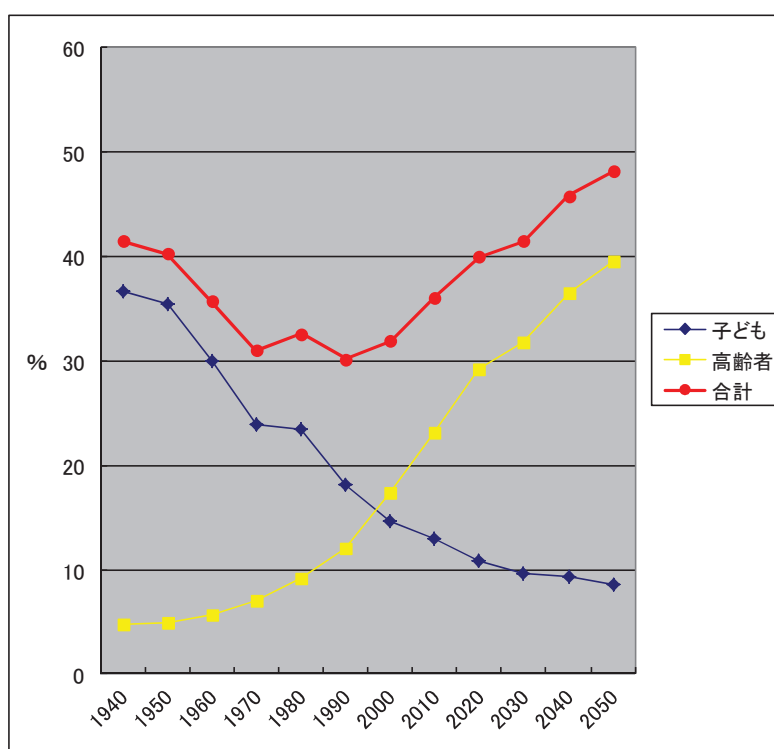
今後の人口減少社会において「ローカル」や「地域」というものが重要度を増していく背景には、さらに次のような人口構造上の要因もある。それは“「地域密着人口」の増加”

と呼びうる変化である。

(図1) をご覧いただきたい。これは人口全体に占める「子どもプラス高齢者」の割合の変化を示したもののだが、1940年から2050年という100年強の長期トレンドで見た場合、それがきれいな「U字カーブ」を描いていることが顕著である。すなわち、人口全体に占

める「子どもプラス高齢者」の割合は、戦後の高度成長期を中心に一貫して低下を続け、それが世紀の変わり目である2000年前後に「谷」を迎えるとともに増加に転じ、今後2050年に向けて今度は一貫して上昇を続ける、という大きなパターンが見て取れる。

(図1) 「地域密着人口」の増加：人口全体に占める「子ども・高齢者」の割合の推移 (1940—2050年)



(注) 子どもは15歳未満、高齢者は65歳以上。(出所) 2000年までは国勢調査。2010年以降は「日本の将来推計人口」(平成18年12月推計)。

なぜここで「子どもと高齢者」の合計に注目するのか。それは、人間のライフサイクルということ考えた場合、子どもの時期と高齢の時期は、いずれも“土着性”ないし地域との関わりが強いという点が特徴的だからである。いわば子どもと高齢者は“地域密着人口”と呼べる存在である。これに対して現役世代は「カイシャ」つまり職場との関わりが

圧倒的に強く、地域との関わりは薄くなりがちだ。

以上の点を併せて考えると、戦後から高度成長期をへて最近までの時代とは、“「地域」との関わりが強い人々(地域密着人口)”が減り続けた時代であった。しかし今後は逆に、そうした人々が一貫して増加する時代になっていく。

こうした「地域密着人口の増加」という事実注目すれば、現役世代に比べて圧倒的に「地域で過ごす時間」が多く、自ずと地域の様々なことに関心が向く人々の群が着実かつ急速に増えていくのがこれからの時代である。だとすれば、「ローカルな地域コミュニティ」というものが今後大きく存在感を増していくのは、人口構造の面からも半ば必然的な変化であると言えるだろう。

もちろん、地域密着人口の増加は必ずしも「プラス」の面ばかりを持つものではない。関連のデータを確認すると、高齢化と一体になった人口減少社会とは、「ひとり暮らし」世帯が大幅に増える時代でもある。最近の国勢調査を見ると 65 歳以上のひとり暮らし男性は 46 万人 (1995 年) から 139 万人 (2010 年) に、女性は同時期に 174 万人から 341 万人に急増しており、今後この増加がさらに顕著になっていくのである。逆に言えば、そうした状況であるがゆえに、ここで述べている「地域コミュニティ」あるいは“家族を超えた、人と人とのつながり”が重要になるのだ。

ちなみに国際比較調査によると、残念なことに現在の日本は先進諸国の中でもっとも「社会的孤立度」が高い国になっている (広井 (2009) 参照)。ここでいう「社会的孤立」とは、“家族以外の他者”との交流がどれくらいあるかについてのもので、ひとり暮らし世帯が急速に増えるこれからの時代においては、まさに“家族を超えた地域でのつながり”が大きな意味をもつ。

思えば、戦後日本の高度成長期あるいは人口増加の時代とは、「カイシャ人間」という、実はおそらくそれまでの日本の歴史に存在しなかった人々の群れが大量に生まれた時代であったと言えるのではないか。それが今、人口減少社会への移行とともに、また現在という時代が団塊以降の世代の大量退職の時期でもあることから、大きく変容しつつある。

しかし私は、次のように考えればそれは必ずしも一概に“恐れる”べき事態ではないと思っている。というのも、黒船ショック以前の人口の「定常期」である江戸時代においては、人々は男女も現役世代も隠居世代も皆、地域の中で暮らしていたのである。

彼らは住んでいる場所から遠く離れた勤め先に通勤するということもなく、地域において生活を営んでいた。それは「生産のコミュニティ」と「生活のコミュニティ」が融合したような場所であり、後で述べる「コミュニティ経済」というテーマともつながる。

このように考えれば、現在始まろうとしている事態、先の図のグラフとの関連で言えば「地域密着人口」の (再びの) 増加という構造変化は、未知なる新事態への突入というよりは、むしろ“なつかしい未来”への移行と言えるだろう。そこで問われているのは、「カイシャと家族」にすべてが収斂してしまった高度成長期の日本社会のありようからの、コミュニティの形態あるいは人と人との関係性のゆるやかな転換だろう。

IV 地域からの離陸と着陸——高度成長・人口増加期とは“逆”のベクトル

ふりかえれば、急激な人口増加の時代とは、他でもなく“東京という中心への求心力”がきわめて強力に働いた時代でもあり、吸い寄せられるように人々が農村から都市へ、地方から「中央」へと移っていった。しかし日本の総人口は 2004 年にピークに達し、現在の出生率が続けば、2050 年には 1 億人を切ることが予測されている (国立社会保障・人口問題研究所推計)。

すなわち、明治初期以降 100 数十年にわたって続いたベクトル、あるいはその中で日本人が思考し生活を営み行動していた社会の方向が、ある意味で 180 度変わっていく時代の入り口に私たちは立っている。したがってこ

れからの時代や日本社会を考えていく場合、これまでの時代、つまり高度成長期あるいは人口増加の時代の“延長線上”に物事が進んでいくとは考えないほうがむしろ「合理的」とも言えるだろう。これまでとは“逆”の流れが様々な形で進んでいくことが予想されるのであり、先ほど指摘した若い世代のローカル志向や「地域密着人口」の増加はそうした例と考えるべきだろう。

つまり、従来の人口増加あるいは経済の拡大・成長の時代がいわば“地域からの離陸”の時代だったとすれば、私たちが迎えつつある人口減少あるいはポスト成長の時代とは“地域への着陸”の時代と言えるのではないか。

この場合、もう少し現実的なレベルでの「中央と地方」あるいは「大都市と地方都市、農村」の関係についても確認しておこう。それは、やや単純化して言えば「高齢化への対応が今後の数十年においてより“大変”なのは東京などの大都市圏か、それとも地方都市や農村部か」という問いだ。

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計では、2040年において高齢化率（65歳以上の人口割合）がもっとも高い都道府県は秋田県であり（43.8%。ちなみに2位青森県、3位高知県と続く）、概して地方において高齢化率が高い傾向にある。

しかし高齢者の「増加数」に注目すれば、それが文字通り突出して大きいのは首都圏であり、東京都の65歳以上の高齢者は2010年から2040年にかけて144万人も増加する。これは2010年の滋賀県や愛媛県などの総人口に相当する規模であり、いかに東京の高齢者の増加が大きいかがわかる。もちろんこの背景は、高度成長期に地方から東京に移動してきた団塊世代などが一気に高齢化していくか

らであり、逆に、地方や農村では高齢化率は高いものの、高齢者の数自体は今後それほど増えない。

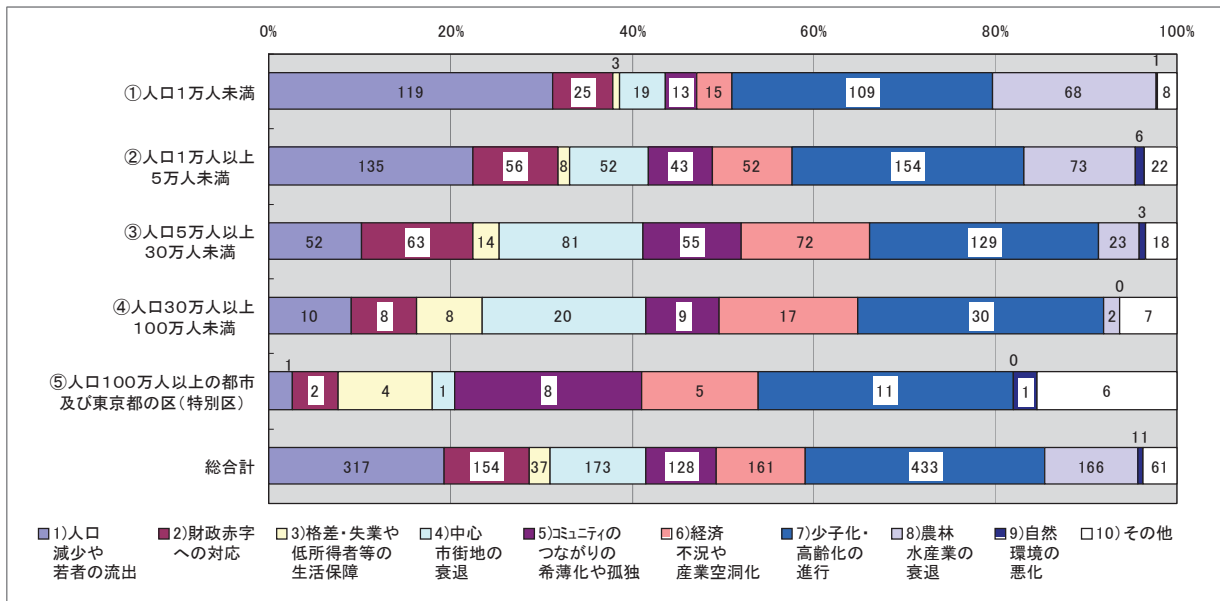
こうした点を踏まえると、介護や医療への需要や費用が急激に増える東京のほうが、はるかに困難な問題を抱えているとも言える。また、失業率を都道府県別に見るとワースト10に多く入っているのはむしろ大都市圏の都道府県である。こうして、かつて高度成長期に思い描かれたような、“大都市に出ていけばうまく行く”という構造はなくなりつつある。もちろん大都市圏への志向がなくなっていくわけではないが、最近の若い世代が地元志向やローカル志向を強めているのは、こうした時代の大きな変化を敏感に、あるいはごく自然に感じ取っているからではないかとも思えるのである。

V 地域によって異なる課題——「多極集中」のビジョン

ところで、以上の議論からも示唆される点だが、人口減少社会と一口に言っても、その状況や課題は地域によって大きく異なっている。

こうした点に関し、筆者は2010年に全国の自治体（都道府県・市町村）に対し、人口減少を踏まえた上での「地域再生・活性化に関するアンケート調査」という調査を行った（以下に紹介する市町村分については全国市町村の半数及び政令市・中核市・特別区で計986団体に送付し返信数597（回収率60.5%）。なお調査結果の詳細は広井（2011）参照）。この中で、「貴自治体において現在直面している問題ないし政策課題で、特に優先度が高いと考えられるもの」についての問いへの回答では、（図2）に示すように自治体の規模において大きな違いが見られた。

(図2) 地域における特に優先度の高い政策課題(市町村人口規模別)



すなわち、自治体にとって優先度の高い政策課題として挙げられたのは、「少子化・高齢化の進行」はあらゆる規模の自治体を通じて共通する一方で、

●「人口減少や若者の流出」は、圧倒的に小規模の市町村(=地方の中小都市や農村部)において大きな課題となっており、

●中堅の地方都市などでは、「中心市街地の衰退」が特に大きな課題となっており、

●大都市圏では「コミュニティのつながりの希薄化や孤独」といった、いわばソフト面の問題が上位の課題であり、また「格差・失業や低所得者等の生活保障」もかなりの多数にのぼっている、

という傾向である。

これらは多様な側面をもつ課題群であり、その全部を一気に解決するような単純な処方箋があるものではないが、私自身は、もっとも大きなビジョンとして、「多極集中」とも呼ぶべき国土や地域の姿が今後実現されていくべきものと考えている。

「多極集中」とは、「一極集中」でも「多極分散」のいずれでもない国土のあり方を指す。思えば「一極集中」と、その対立概念と

しての「多極分散」は、いずれも高度成長期の産物で、ともに人口の限りない増加を前提とした上での表裏の考えだった。

今後、「多極化」という方向が重要であることは確かだが、しかし人口減少時代においては単純に分散ないし拡散するだけではかえって街や集落が空洞化し、コミュニティの基盤も失われていく。したがってむしろ「多極化しつつ集中する」ような地域の姿が重要であり、それぞれの地域ごとの「極」となる都市や町村ないし集落そのものは、集約的で自立循環的なコミュニティ空間になっていく必要がある。

VI 「コミュニティ経済」の重要性

本稿で先に述べたような“地域への着陸”という方向が進み、また「経済の空間的なユニット」がローカルなものへシフトしていく時代において重要になってくるのは、地域においてヒト・モノ・カネが循環し、そこに雇用やコミュニティ的なつながりも生まれるような経済のありようであり、私はこれを「コミュニティ経済」と呼んでいる。

私が理解する限り、こうしたローカルなコ

コミュニティ経済がうまく機能しているのは、ドイツやデンマークといった国々である。(写真)はドイツのニュルンベルク郊外にあるエアランゲンという地方都市の中心部の様子だ。印象的なこととして、ドイツの多くの都市が

そうであるように、中心部から自動車を完全に排除して歩行者だけの空間にし、人々が「歩いて楽しむ」ことができ、しかもゆるやかなコミュニティ的つながりが感じられるような街になっているという点がある。

(写真) 中心部からの自動車排除と「歩いて楽しめる街」(ドイツ：エアランゲン)



加えて、人口 10 万人という中規模以下の都市でありながら、中心部が活気あるにぎわいを見せているというのが印象深く、これはここエアランゲンに限らずドイツの都市すべてに言えることで、日本での同様の規模の地方都市の様子とは大きく異なっている。

ここでポイントとなるのは、①まちづくりないし空間のあり方と、②経済の地域内循環つまりここで言う「コミュニティ経済」ということになる。

コミュニティ経済の例としては、(a) 福祉商店街ないしコミュニティ商店街(先ほどのドイツなどの例)、(b) 自然エネルギー関連(後述の「鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想」を含む)、(c) 農業関連、(d)

地場産業・伝統工芸関連、(e) 福祉ないしケア関連など種々のものが考えられる。ここではこのうち(e)の福祉ないし「ケア」に関連する最近の興味深い事例の一つとして、千葉県香取市の「恋する豚研究所」の例を紹介したい。

「恋する豚研究所」とは、養豚場で豚を飼育するとともに、その加工や流通、販売なども一括して行い、かつその加工などの作業を知的障害者が行うという福祉的な機能ももった事業を行っているところで、“福祉(ケア)と農業とアート”を組み合わせた試みと呼べるものである。ただし、そうした福祉的な性格をもっていることは商品の流通や販売においては前面に出しておらず、あくまでその質

とおいしさで勝負している。また流通や販売にあたってはクリエイターの人々が積極的に参加し、デザイン性ないし付加価値の高い商品となることを心がけている。

興味深いのは、この事業を中心になって進めている飯田大輔氏（36歳）が、この事業の全体を「ケアの6次産業化」というコンセプトで把握しているという点だ。農業の6次産業化ということはよく言われるわけだが、この事業の場合、「ケア」——介護といった意味とともに、より広く“世話をする”といった意味を含む——を軸にして、生産・加工・流通・販売をつなぎ、それを事業化しているわけである。しかも養豚のみならず、ハムなどを作る時に使う塩なども地元産にこだわっているとのことであり（千葉県は豚の飼養頭数が全国3位），“経済の地域内循環”ということを意識した事業にもなっている。

以上は一例だが、様々な事業を新しい形で結びつけ、ローカルな経済循環を実現していくような試みが今後の人口減少社会において特に重要になっていくだろう。

VII 福祉都市——老いや死を含む地域コミュニティ

コミュニティでの経済循環と並び、先ほどドイツの例にそくして述べたように、もうひとつ重要なのが、まちづくりあるいは都市や街、集落の空間的なあり方である。

これについて私は、人口減少社会あるいは成熟社会の都市像として、「福祉都市」ということを提案してきた（広井（2011）参照）。

きわめて大づかみな把握を行うとすれば、都市のありようについて、「①成長都市→②生産都市→③福祉都市」という進化を考えることができると思う。最初の「成長都市」は、高度成長期（の前半期）の都市像で、『3丁目の夕日』的なイメージを思えばよい。つまり社会全体が急激に工業化ないし都市化してお

り、まさに「成長」が軸になっているが、しかし『3丁目の夕日』のように、商店街的なものが根付いており、タバコ屋にはおばあさんがおり、その空間が人々の生活の場所でもあるというイメージである。次の「生産都市」は70～80年代以降の都市イメージで、都市は「生産」のための場所となってオフィスビルで占められるようになり、人々の「生活」の場所は郊外化し、いわば生産のコミュニティ（＝カイシャ）と生活のコミュニティ（＝核家族）が完全に分離していった時代の都市像だ。加えて、老いや病といった要素は街から排除されていった。

実は以上の「成長都市→生産都市」への変遷は、先ほど「地域密着人口」の関連で示した図の左半分と重なっており、それは地域との関わりが深い年齢層が一貫して減少していく時代と対応していた。しかしそれが先述のように近年増加に転じ、今後一貫して増えていく時代となる中で浮かび上がってくるのが「福祉都市」（ないし成熟都市）のイメージである。

「福祉都市」とはさほど難しいことを意味しているわけではなく、ポイントは二つあって、第一に先ほどドイツの例にそくして述べたように、中心部から思い切って自動車を排除し歩行者が「歩いて楽しめる」街になっていること、第二に、できるだけ中心部にケア付き住宅や若者・子育て世帯向けの公的住宅や保育園などを誘導し、世代間交流やコミュニティという視点を含めた広い意味での福祉的機能が充実していることである。

以上のようなことをずっと考えていたら、先日、まさにそうしたイメージを具体的に絵で表現したものに出会った。それは宮崎駿氏と養老孟司氏の対談本『虫眼とアニ眼』（新潮文庫）で、冒頭の約20ページが宮崎氏が理想として抱く街の絵となっており、それは「保育園とホスピス（看取りや介護の場）と社（や

しろ)を町のいちばんいい所に」という内容のものだった。実は大学のゼミで学生が発表の中でこの本について言及し、それで私は知ることになったのだが、「福祉都市」のイメージそのものである。

しかもここで表現されているのは、狭い意味での福祉都市という以上のものである。それは「ホスピス」や「社」に示されるように、「死」(あるいは死者)というものを包含した都市や地域のありようで、私は本来の地域やコミュニティはそうしたものを必ず含むものと考えている(世代間の継承性といってもよい)。

これは筆者が近年進めている「鎮守の森コミュニティプロジェクト」にも関連する内容なので、最後にその柱である「鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想」についてふれさせていただきたい。

VIII 自然エネルギーと鎮守の森——伝統文化の再評価そしてコミュニティで循環する経済へ

原発や今後のエネルギー政策をめぐる展開は混迷が続いている。しかし次のような興味深い事実がある。日本全体でのエネルギー自給率は4%台に過ぎないが、都道府県別に見ると10%を超えているところが6つあり、ベスト5は①大分県(26.9%)、②秋田県(19.7%)、③富山県(17.6%)、④長野県(15.4%)、⑤鹿児島県(14.7%)となっている(2014年)。

これは環境政策が専門の倉阪秀史千葉大学教授が進めている「永續地帯」研究の調査結果であり、大分県が群を抜いて高いのは、別府温泉などの存在からわかるように地熱発電が大きいことによる。富山県や長野県などは山がちな風土を背景にして水力発電が大きいことがエネルギー自給率が高い要因である。もっばら“自然資源に乏しい”と言われてき

た日本だが、意外にもこうした自然エネルギーに関しては一定のポテンシャルを持っているのである。

ところで自然エネルギー拠点の整備というテーマは、狭い意味でのエネルギー政策という枠を超えて、ローカルな地域コミュニティの再生という視点が不可欠である。つまり先ほどの「コミュニティ経済」とまさに重なるが、自然エネルギーを軸に、ヒト・モノ・カネが地域内で循環し、そこに雇用やコミュニティ的なつながりが生まれるような仕組みづくりが課題となる。このような視点を含めて、筆者が考えるようになったのが「鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想」である。

最初に知った時驚いたのだが、全国の数社は約8万数千で(お寺もほぼ同数)、コンビニの約5万よりずっと多く、また中学校の数が1万であるのを踏まえると中学校区あたり平均8つずつという大変な数にのぼる。明治の初めには神社の数は20万近くに上っており、これらの場所は狭い意味での宗教施設ということを超えて、「市」が開かれたり「祭り」が行われたりするなど、他でもなくローカルな地域コミュニティの中心としての役割を担っていた(ちなみに本稿の冒頭で記した、スウェーデン留学の後に地元の祭りへの愛着からUターンを志した女子学生の話を想起されたい)。

こうした点を踏まえ、自然エネルギー拠点のローカルな整備と、元来地域コミュニティの拠点であった鎮守の森を結びつけ、福祉や世代間交流などの視点も総合化して進めていくというのが「鎮守の森・自然エネルギーコミュニティ構想」の基本的な考えである。それは希望を込めて言えば、自然エネルギーという現代的課題と、自然信仰とコミュニティが一体となった伝統文化を融合させたものとして、日本が世界に対し発信できるビジョンにもなる可能性があるのではないかと。

以上の話は半ば夢物語のように響くかもしれないが、既に関連の試みは進んでいる。たとえば岐阜県と福井県の県境にある石徹白（いとしろ）地区という場所で、若い世代を中心とする地域再生機構というNPOが小水力発電を通じた地域再生事業を進めているが、そこはかつて白山信仰の拠点として栄えた場所で、同機構の副理事長の平野彰秀さん（東京の外資系のコンサルティング会社に勤めた後に地元の岐阜にUターン）が言っていた以下のようなメッセージは、私にとって非常に印象深いものだった。

すなわち平野さんは、「石徹白地区は白山信仰の拠点となる集落であり、小水力発電を見に来ていただく方には必ず神社にお参りいただいています」、そして「自然エネルギーは、自然の力をお借りしてエネルギーを作り出すという考え方」であり、「地域で自然エネルギーに取り組むということは、地域の自治やコミュニティの力を取り戻すことであると、私どもは考えております」と述べていたのである。

こうした例も参考にしながら、ささやかながら現在岐阜、長野、宮崎、埼玉等の地域の方々と連携を取りつつプロジェクトを進めている（「鎮守の森コミュニティ研究所」ホームページ参照）。

もちろん地域コミュニティの拠点となる場

所は鎮守の森だけではない。2007年に全国の自治体に対して筆者が行ったアンケート調査では、「これからの時代におけるコミュニティの中心として特に重要な場所」として挙げられていたのは、多い順に①学校、②福祉・医療関連施設、③自然関係（公園等）、④商店街、⑤神社・お寺となっていた（広井（2009）参照）。こうした場所を自然エネルギー等とうまく結びつけ、コミュニティで循環する経済を築いていくことが、ポスト3. 11の日本における中心的な課題ではないか。

ただしこの場合、東京などの大都市は地方都市や農村部から食料やエネルギーを安価に調達しており、そこには（先進国と途上国の関係のように）ある種の「不等価交換」が存在している。したがって再生可能エネルギーの固定価格買取制度や農業支援、ローカル志向の若者支援などを含めて、地域を超えた「再分配」の仕組みが同時に不可欠である。

ローカルな経済循環から出発し、地域間の再分配の仕組みを重層的に組み込みつつナショナル、グローバルへと積み上げていく。そうしたいわば「持続可能な福祉社会（ないし緑の分権的福祉社会）」とも呼ぶべき社会を構想していくことが、人口減少社会のフロントランナーたる日本において、何より求められているのではないだろうか。

【参考文献】

- ・ 広井良典（2009）『コミュニティを問いなおす——つながり・都市・日本社会の未来』、ちくま新書。
- ・ 同（2011）『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』、ちくま新書。
- ・ 同（2013）『人口減少社会という希望——コミュニティ経済の生成と地球倫理』、朝日選書。
- ・ 同（2015）『ポスト資本主義 科学・人間・社会の未来』、岩波新書。

議案の審議過程における原案保持の原則 —第 169 回国会における税制関連法案の取扱いを顧みて—

元衆議院議事部副部長
今野 彥 男

《構成》

- I 原案保持主義とは
- II 国会法 30 年改正による原案保持主義の貫徹
- III 第 169 回国会における議論
- IV 原案保持主義の観点からの検討
- V 議案の独立性とみなし否決の不可能性
- VI その後の経過

I 原案保持主義とは

「議案は風呂敷に包まれて移動する」と言うのと、いささか奇矯な言辞に聞こえるかも知れないが、これは筆者が衆議院事務局に採用された 1950 年代の委員部の研修会で、講師を勤めた先輩から聞かされた言葉である。

国会で審議される議案は、衆参両院のいずれか一院に発議又は提出され、まず議長によって所管の委員会に付託される。そこで審査を終了した議案は、委員長の報告書とともに議長の手元に還付される。議長はそれを次の本会議で議題とし、可決したものは送付文を付して他院に送付する。後議の議院でも同様の手順で審議が進められ、両院の議決が一致すれば議案は成立したことになり、後議の議院の議長から公布のため内閣に送付される。このように、議案は一定の順序に従って、機関から機関へと成立に向けて移動して行くわけであるが、その間の取扱いは、あたかも風呂敷に包んだ一個の物件のように認識して処理せよ、というのが、冒頭の先輩の教えである。

なぜ、このような比喩が用いられたのかというと、議案はそれを受け取って所持してい

る機関だけが、内容を精査して可否の決定ができるのであって、それを所持していない機関は原則として審議に関与できない、ということを強調するためである。風呂敷包みを受け取っていない機関は、中身の議案に触れることができない、また、風呂敷包みを次の機関に渡してしまった機関は、もはやその議案の取扱いに関与できないというわけである。議案（原案）を所持（保持）している機関だけが、その間、専権的に審議権を行使できるという意味で、これを原案保持主義と称している。

衆参両院に跨る国会審議の場において、一個の議案を複数の機関が同時並行的に審議するようなことがあると、意思決定が錯綜して混乱する。そうした事態を排除すると同時に、議案は現在どこで審議されているのか、その所在を常に明確にしておくという点で、これは必要な考え方である。

この原案保持主義の考え方は、新しい国会が委員会中心の審議体制を採用したことから、特に強調されはじめたもののように思われる。旧憲法下の帝国議会では、貴衆両院ともに本会議を中心とした三読会制を原則としていた。その際も、議案は第一読会の段階で趣旨説明・質疑が行われた後に、一旦、委員会に付託されて審査されることになってはいたが、当時の委員会は現在の委員会に比べて極めて弱い権限しか与えられていなかった。委員会は原則として本会議の指定する日時に開くことになっており、その指定がない場合に限り、委員長によって開くことができた。審査活動

の範囲も付託された案件に限られていて、自発的な活動を行う余地は全くなかった。本会議は、議案を委員会に付託した後も審議権を保留していて、委員会の審査に期限を設けたり、適宜、審査状況の報告を求めることができた¹。このように、旧議会における委員会は、本会議の下準備のための純然たる予備的審査機関に過ぎなかったのであり、当時の文献の中には、こうした委員会の存在を、本会議に「隷属する」ものと表現しているものもある²。

こうした旧議会時代の委員会に対し、現行憲法下の国会では常任委員会中心の審議体制に改め、委員会の権限を飛躍的に高めた。国会法によって、議員は当選直後から少なくとも一箇の常任委員となることが義務付けられ、議員の任期中その任にあるものと定められた（国会法 42 条）。常任委員会はそれぞれ所管事項を持ち、議案の付託を受けなくても会期中は国政調査等の活動をすることが可能になった（衆規 92 条・94 条、参規 74 条・74 条の 3）。

議案は発議又は提出されると、議長によって直ちに所管の委員会に付託されることになったが（国会法 56 条 2 項）、この付託の意味を、あたかも風呂敷に包んで手渡すように、原案を委員会に送り込む行為と考えよ、というのが、冒頭に掲げた教えの要点である。

帝国議会時代の議案の付託には、このような観念はなかったと思う。旧議会当時は、議案の委員会付託を「委員付託」と称しており、委員会は独立した機関というよりは、本会議によって臨時に指名された委員たちの合議体とでもいうような組織と見られていた。「付託」についても、議案そのものを付託するのか、議案の審査を付託するのか、明確ではな

かった。付託したあとも本会議が議案の審議権を保留していると考えられていたことから、付託によって議案が委員会に送り込まれているという観念はなかったと思われる。こうした曖昧な認識を、新制度は一変させたということができる。

現在、国会で審議の対象とされる議案は、一件、一件がそれぞれ一個の物件の如く、所在を明確にしながら移動し、その議案を所持している機関だけが、内容の審議と可否の決定を行うことができる。これが、国会における議案審議の基本形態である。

II 国会法 30 年改正による原案保持主義の貫徹

原案保持主義の考え方は、新しい国会における委員会制度の整備によって強く認識されることになったものではあるが、もともと、二院制度の下で先議・後議の関係を基本としていた旧帝国議会においても、貴族院対衆議院の両院間では、当然のようにこれが原則とされていた。一個の議案を先議の院が審議している間は、後議の院がそれに干渉する余地はなく、また、先議の院から後議の院に議案が送られたあとは、先議の院が重ねてその議案の審議を蒸し返すようなこともあり得なかった。それぞれの院は、原案を保持している期間に限って審議を行い、それについての可否を議決した。これは当然過ぎるほど当然のことなので、特に「原案保持主義」などと強調する必要もなかったのである。

旧帝国議会は貴衆両院平等を原則としていたので、両院間で議案についての意思が異なった場合の措置は、現在の国会に比べて甚だ簡明なものであった。当時の両議院関係は、旧議院法 53 条乃至 55 条に規定されていたが、甲議院の議決案を乙議院が否決した場合は、そこで審議は終了し、議案は不成立とされた。乙議院が甲議院の送付案を修正した時は、こ

¹ 鈴木隆夫『国会運営の理論』9頁。

² 田口弼一『委員会制度の研究』23頁。

れを甲議院に回付し、甲議院がその修正に同意した場合は議案は成立するが、不同意の場合は甲議院は両院協議会を求めなければならず、乙議院はそれを拒むことができない、とされていた。

ここで注目すべきことは、貴衆両院の間で議案についての意思が異なった場合に、先議の院が両院協議会を請求する際は、議案は後議の院から回付されて来ているから、必ずその原案を保持していたという点である。両院協議会は、常にその議案を所持している議院から請求された。この点では、当時から原案保持主義は守られていたといえる。

周知のように、現在の国会における衆参両院関係は、旧議会時代の両院平等主義を捨てて、衆議院優越主義を採用している。このため、議案の取扱いについての両院関係は、旧議会時代に比べて複雑化した。憲法 59 条乃至 61 条によって、法律案、予算、条約のそれぞれについて、衆参両院の意思が一致しない場合でも、衆議院の議決のみで議案を成立させる道が開かれた。例えば法律案の場合、衆議院から送られた議案を参議院が否決したときにも、衆議院は両院協議会を請求することができ、あるいは出席議員の三分の二以上の多数で再可決することによって、その法律案を成立させることが可能になった。また、予算と条約については、参議院が衆議院の議決案を受け取った後、三十日以内に議決しないときは、自動的に衆議院の議決が国会の議決となる等、旧議会時代の両院関係とはその態様が一変した。

こうした変化に応じて、両院間の議案交渉の手続きも、旧議院法時代とは異なる手続きが規定される必要があったが、実は、制定当初の国会法にはこの点で見落としがあった。

制定時の国会法では、法律案について参議院が衆議院の送付案を否決したときは、その

旨を衆議院に通知するだけで、その法律案を衆議院に返付する規定を欠いていた。このため、衆議院が憲法 59 条 3 項の規定に従って両院協議会を求める場合、あるいは同条 2 項によって再議決する場合にも、当該法律案は参議院に残されたままの状態にあった。この時期の衆議院は、そうした手続きを、原案を所持しない状態で進めるしかなかったのである。

これは明らかに国会法の不備であり、衆参両院の事務局では早い段階にその欠陥に気付いていたが、法整備は昭和 30 年 (1955) の第 21 回国会における国会法改正の際に行われた。このとき、新たに国会法 83 条の 2 及び 83 条の 3 の規定が設けられ、これにより、議案の手続きは常に原案を保持している議院によって進められる制度が完備された³。

またこの時の改正では、議案について両院の議決が一致して国会の議決が確定した場合に、それを内閣に送付する際の手続きについても是正措置がとられた。旧議会時代の送付奏上の手続きは、旧議院法 31 条によって最後に議決した議院から行われることになっていたが、新憲法が衆議院優越主義を定めたことから、制定時の国会法 65 条は、すべてその手続きを衆議院議長が行うことに改めた。しかし、国会の議決を要する議案が成立する際は、通常、後議の議院がその議案を所持しているわけであり、原案保持の建前からいうと、送付奏上を行うのは後議の議院であるのが自然である。従って、この点は旧議会時代と同様の形に戻すべきだとして、送付奏上は最後に議決した議院の議長が行うことに改められた。

このようにして、昭和 30 年の国会法改正後は、国会の議案審議の全過程で、原案保持主義はすべて平仄の合う形で整備されたといえることができる。

³ 『議会制度百年史・議会制度編』413 頁下段。鈴木隆夫『国会法の理念と運用・鈴木隆夫論文集』75～76 頁。

Ⅲ 第169回国会における議論

国会の議決を必要とする議案が、原案保持の原則に従って機関から機関へと移動して行く姿は、スポーツのリレー競技で、走者から走者にバトンが渡される姿に似ている。バトンを持っている走者だけが、次の走者にバトンを渡すことができる。バトンを持っていない者が、レースに割り込むことはできない。これは至極当たり前のことであり、特段の説明は必要としない。従って、国会関係の理論書や解説書の中で「原案保持主義」を特に取り上げて説明しているものは、ほとんど見かけることがない。このため、議案の処理に携わっている実務者の間でも、時としてこの原則を見落すことがある。

しかし、これまでに見てきたように、現在、原案保持主義は議案の審議過程を通して貫徹されている制度であり、これを見落すようなことがあると、国会審議の手続きに重大な齟齬が生ずることになる。

平成20年(2008)1月に召集された第169回国会は、自民・公明の政府与党側が衆議院で三分の二以上の圧倒的多数を占めているのに対し、参議院では逆に野党の民主党が第一党の座を占め、与党側は半数に及ばないという、衆参ねじれ現象の下に審議が行われた。政府は、3月の年度末の成立を期して、揮発油税、酒税、たばこ税等の暫定税率の延長や所得税法の改正等を一括した「所得税法等の一部を改正する法律案」を衆議院に提出し、同院では2月29日にこれを可決して参議院に送った。これに対して、参議院では野党の民主党が、政府案から租税特別措置のうち揮発油税に関連する部分を除外する等の独自策を講じた対案3件を提出して、対決姿勢を示した。

この場合、参議院では対案関係にある政府案と民主党案が併存し、ともに議長の手元に保持される形となったわけである(両案とも

に本会議での趣旨説明要求が付されたので、議長は委員会への付託を留保した)。

この時の「所得税法等の一部を改正する法律案」は、年度内に成立させることが必要ないわゆる「日切れ法案」であり、これが予定通りに成立しない場合は、国民生活に重大な影響が生ずる。通常、日切れ法案については、国会審議が紛糾している状況下でも、与野党間で歩み寄りがなされ、短期間の審議で成立が図られて来ている。当時の新聞報道によると、当初、自民党ではこの国会でも、例年のように野党は政府案の審議に応ずるものと予測していたが、民主党は揮発油税の暫定税率を廃止してガソリン価格を引き下げの方針を強く主張し、政府案の方は審議せず、野党の対案を可決して衆議院に送付するという態度に出た⁴。それが実行されると、政府案の年度内成立は困難となる⁵。

そこで、政府案の成立を急ぐ衆議院側の与党は、参議院が野党提出の対案を優先して審議し、可決することを牽制するために、次のような問題を提起した。

「政府案と野党案とは、基本的に対立するものである。それ故、野党案が可決された場合、それは内容的に政府案を否決したのと同様の意味を持つ。憲法59条は、参議院が衆議院の送付案を否決したときは、衆議院が出席議員の三分の二以上の多数を以て再び可決し、これを成立させることを認めている。この規

⁴ 産経新聞(平成20.3.17)大阪朝刊3面「暫定税率攻防勝利見えた? 民主“時限爆弾”効いた」

⁵ 参議院が野党の対案を可決して衆議院に送付した場合、衆議院ではそれを政府案通りに修正して、参議院に回付するという手段がある。参議院では、当然この回付案に不同意の議決をするであろう。その時は国会法83条の2-2項により、法案は衆議院に返付されるから、衆議院では直ちに憲法59条2項による再可決が可能となる。但し、この場合に成立するのは、政府提出の法案ではなく野党の提出案である。また、衆議院では政府案の内容を重ねて2回議決することになり、一事不再議の原則に抵触するとの批判が起こり得る。しかし、これは日切れ法案であり、緊急に成立させる必要があるため、その特殊性から、一事不再議の例外として再議を認めてもよいように思われる。

定を適用すれば、参議院の野党案の可決を以て政府案の否決とみなし、衆議院が政府案を再可決することが可能になるのではないか。」⁶

この主張は議案の取扱いに関する憲法解釈の問題なので、衆参両院の事務局に対しても見解が問われ、先に政府案を審査した衆議院の財務金融委員会では、3月19日に同院事務総長の出席を求め、見解を糺す事態にまで発展した。

IV 原案保持主義の観点からの検討

では、この問題を、原案保持主義の観点から検討すると、どういうことになるであろうか。

憲法 59 条の規定は、次のようなものである。「第 59 条 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決されたとき法律となる。

衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両院協議会を開くことを求めることを妨げない。

参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。」

この条文に基づいて、衆議院が法律案について三分の二以上の多数を以て再可決することが可能となるのは、次の四つの場合である⁷。

⁶ 東京新聞(平成 20. 3. 15)朝刊 2 面「租税特別措置法 民主案可決なら政府案を再議決 自民国対委員長」、日本経済新聞(平成 20. 3. 21)朝刊 2 面「租税法改正案巡り神経戦 民主「道路」除く案で対抗 与党、否決と解釈、再議決も」

⁷ このほかに、両院協議会で得られた成案について、更に両院間で賛否が異なった場合にも、衆議院は再議決権を行使できると考えられている。但し、その際の再議決の対象

- ① 参議院が衆議院の送付案を修正した場合
- ② 参議院が衆議院の送付案を否決した場合
- ③ 参議院が衆議院からの回付案に不同意の議決をし、両院協議会を求めたが衆議院がこれを拒んだ場合、又は両院協議会を求めなかった場合
- ④ 参議院が衆議院の送付案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に議決しなかった場合

前述のように、現在、国会における議案の審議過程では、原案保持主義が貫徹されていて、衆議院が憲法 59 条に基づいて三分の二以上の多数で再可決する際にも、議案は衆議院が保持しているように規定が整備されている。上記の①の場合では、国会法 83 条 3 項によって、議案は参議院から衆議院に回付される。②の場合には、国会法 83 条の 2-1 項により、議案は衆議院に返付される。③の場合も、国会法 83 条の 2-2 項により、議案は衆議院に返付される。④の場合は、衆議院では参議院が法律案を否決したものとみなす議決をし、国会法 83 条の 3-1 項の規定によって、その旨を参議院に通知し、それを受けた参議院は、同法 83 条の 3-3 項によって、その議案を衆議院に返付する。

このように、いずれの場合も衆議院が再可決する際には、議案が参議院から戻って来ているわけであるが、第 169 回国会における政府提出の「所得税法等の一部を改正する法律案」の場合は、この点でどうなるのか。衆議院側の与党は、参議院が野党案を可決した際には、政府案を否決したものとみなして再可決するというのであるが、その時点で政府案は参議院に送られたまま、同院で保持されて

について、最初の衆議院議決案なのか、それとも両院協議会の成案なのか、衆参両院間で見解が対立しているケースがある。この問題は複雑であり、かつ、実現性に乏しいものとも考えられるので、ここでは触れないことにする。詳細は、拙稿「両院協議会の性格—審査委員会か起草委員会か」(拙著『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から』87 頁以下)を参照されたい。

いる状態にある。この状態は、上掲の憲法 59 条の規定によって、衆議院で再議決が可能となる、いずれの場合にも一致しない。政府提出の所得税法等の一部改正案は、参議院で修正も否決もされず、かつ、衆議院から参議院に送付後六十日間の経過も見ていない。参議院ではこの法案を実際には否決していないのであるから、国会法 83 条の 2-1 項に規定されている返付の義務を持たず、法案を保持し続けることになる。

一方、衆議院側は「参議院が政府案を否決したものとみなす」と言い張るにしても、返付されない議案をどうやって取り戻すのか。まず「否決したものとみなす」という議決をするのであろうが、しかし、憲法 59 条 4 項は、参議院が衆議院送付案を受け取って六十日以内に議決しない場合に限り、衆議院に参議院がその法律案を否決したものとみなすことを認めているのであり、まだ六十日が経過していない時点では、衆議院にその権限は認められていない。従って、仮に衆議院が強行的にそうした決議を行ったとしても、それは憲法の規定に反する決定であって無効であり、参議院は国会法 83 条の 3-3 項による返付の義務を負わない。原案保持主義の原則に立つ以上、衆議院では政府案を再可決したくとも原案を取り戻すことができず、再可決は不可能である。

憲法 60 条及び 61 条は、予算と条約について、衆議院の可決した案を受け取った参議院が、三十日以内に議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とすることを定めている。これは「一面において審議遅延を防ぐとともに、他面において参議院に一定の審議期間を確保したものである」⁸。同様の趣旨で、憲法 59 条 4 項は、法律案に関して参議院に六十日間の審議期間を保証したものであることがで

きる。衆議院側では、参議院に送付した法律案を参議院が修正も否決もしないときは、たとえ三分の二以上の多数を擁する会派であっても、再可決するためには六十日間の経過を待つしかないのである。

このように考えると、上記の第 169 回国会における政府提出の「所得税法等の一部を改正する法律案」に関する衆議院側与党の主張は、法的に不可能なものであったと言わざるを得ない。

V 議案の独立性とみなし否決の不可能性

以上に述べたような理由に加えて、より根本的な問題として、次のような事情がある。

二院制の議会の中には、アメリカ連邦議会のように、上下両院が別々に法案を審議した場合でも、双方で可決した法案の内容が一致していれば、それを以て法律としての成立を認めているところもある。この場合、上院で可決した A 法案と下院で可決した B 法案とは、双方の議決が作用し合い、合体して一個の法律として成立するというわけである。提出者が異なり、審議過程も別々であっても、両院の結論が一致していさえすれば、連邦議会としての意思決定に問題はない、ということであろう。

しかし、わが国では、このような審議手続きは全く認められない。衆参両院における議案審議は、飽くまでも先議・後議を基本としており、一個の議案が両院間を移動したうえで、両院の議決が一致した場合にのみ、国会としての意思は確定する。

ここで、冒頭に紹介した「議案は風呂敷に包まれて移動する」という比喻を、もう一度思い出していただきたい。議案は一件、一件が独立した物件のように扱われて、委員会から本会議へ、また、他院へと移動して行く。その間に、他の風呂敷包みと内容が混ざり合うことはないのである。但し、複数の議案が

⁸ 水木惣太郎『逐条憲法講義』312 頁。

併合修正される場合は例外である。併合修正の際は文字通り内容を併合するのであるから、別々に提出された議案が、議決によって一案となる。それ以外の通常の手続きでは、一件、一件が各別に処理され、審議の過程で他の議案の議決から作用や影響を受けることは全くない。

具体的には、次のような例がある。衆議院では第 13 回国会に「夏時刻法を廃止する法律案」が、当時の自由、改進黨、共産の 3 党から同時に個別に提出された。これは敗戦直後の占領下において、占領軍の習慣に合わせて実施を強制されていた夏時刻の制度を、独立回復後に早々に廃止することにしたものであるが、全く同一内容、同一字句の 3 案は、衆議院とともに労働委員会に付託された。そこで自由、改進黨の両党案は併合修正されて（併合しただけで字句の変更はなし）一案となって成立し、共産党案は議決不要として処理された。この場合、共産党案も自由、改進黨の案と全く同一内容、同一字句の法案であるから、成立した両案同様に、可決したものとみなしてもよいではないか、という者がいたとしても、そういうことは認められない。別の議案の議決結果が、議決されなかった他の議案の可否の判断に移されるというようなことは、あり得ないのである。

次のような事例を考えてみてはどうか。

いま仮に衆参両院の双方に、同一内容、同一字句の法案がそれぞれ議員発議の形で提出されたとする。参議院議員発議案（以下「参法」という）の審議が先行して本会議にかけられたが、賛成少数で否決された。数日遅れて、衆議院議員発議案（以下「衆法」という）が、全会一致で可決されて参議院に送られた。この場合、参議院では、先に否決した参法と同一内容の議案を審議することは、一事不再議の原則に抵触するとして、衆法の審議には

入らないことが想定される。この状態を見て、衆議院側が、参議院は衆法と同一内容の参法を否決しているのであるから、衆法についても否決したものとみなすことが可能であるとして、憲法 59 条 2 項による再可決を主張した場合、それは認められるであろうか。勿論、これは認められない。参議院は参法について議決したのであり、たとえ同一内容、同一字句の議案であっても、衆法についての議決はまだ行われていない。参議院はこの場合も、衆法について六十日間の審議期間が保証されているのであり、衆議院はその期間の経過を待つ以外に、再可決はできないのである。

第 169 回国会における政府提出の「所得税法等の一部を改正する法律案」をめぐる論議は、参議院が、衆議院送付の政府案に対する野党の対案を可決した場合に、その可決によって政府案を否決したものとみなすことが可能か、否か、というものであった。それが不可能であることは、以上の説明によっても理解されたと思う。全く同一内容の議案が参議院で否決されている場合でも、衆議院は、同院送付の法案が参議院で否決されたものとみなして、それを再可決するようなことは許されない。まして、政府案と対立する内容の野党案の可決を以て、衆議院送付案の否決とみなすようなことが、認められるわけではないのである。

議案を成立させるためには、一件、一件が各別に採決され、議決されることが必要であり（関連する議案を一括審議、一括採決することがあるが、これは飽くまでも議事の便宜のためであり、その場合でも法的には各件は個別に議決されている）、一個の議案の議決結果により、別の議案を可決したとみなしたり、否決したとみなすような手続きは、わが国の国会ではあり得ない。従って、この観点からも、第 169 回国会における衆議院の与党側の

主張は、不可能なものであったというべきであろう。

VI その後の経過

前述のように、第 169 回国会の平成 20 年 3 月 19 日、衆議院財務金融委員会は駒崎義弘衆議院事務総長の出席を求め、見解を糺している。当日、同事務総長は松野頼久委員の質疑に対し、概要次のような趣旨の答弁を行った。

①本件の閣法（政府案）と民主党が参議院に提出した参法とは、「同一の議案」ではなく、「対案」関係にある。②両議案が対案関係にある場合について衆議院送付の閣法を議決せずに、対案である参法を議決して衆議院に送付した事例はない。③事例がない場合の取扱いについては、議院運営委員会で協議した上で、議長、最終的には議院で判断することになる。④上記の②のような事例がないため、これを否決したものとみなすかどうかを協議した事例もない⁹。

この答弁について、一部の新聞は「与党の対応次第では再可決がありうるとの見解を示した形だ」と報じている¹⁰。しかし筆者は、本稿において上述して来たような理由により、こうした場合の再可決は、法的に不可能であるとする。

結果的に第 169 回国会では、当時の河野洋平衆議院議長と江田五月参議院議長との間で協議が行われ、参議院の野党案と衆議院送付の政府案とは同一の議案ではなく、憲法 59 条の適用はないとの結論が出た。これを受けて日切れ法案の成立が遅れることへの対応策として、与野党の幹事長・書記局長会談が開かれ、「税法年度末処理についての各党合意」がなされ、それを実施するための必要な立法

措置が講じられた¹¹。

最終的に、この国会における政府提出の「所得税法等の一部を改正する法律案」は、参議院に送付後六十日間が経過した後の 4 月 30 日に、衆議院がこれを再可決したことにより、適法な手続きで成立している。

⁹ 原田一明「衆議院の再議決と憲法五十九条—新たな“ねじれ国会”の中での両院関係を考える」議会政治研究 86 号（平成 20 年 6 月）4 頁。

¹⁰ 読売新聞（平成 20.3.20）朝刊 4 面「衆院の再可決は議運協議に 税制法案の政府案みなし否決なら」

¹¹ 前掲・原田論文 同頁。



論 文

- 我が国の政府開発援助（ODA）政策の変遷 67
—開発協力大綱の策定を受けて—

- シェアハウス等の共同居住の現状と課題 84

- 英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因 104

- 消費者被害回復における行政の果たす役割の重要性 122

我が国の政府開発援助（ODA）政策の変遷 —開発協力大綱の策定を受けて—

衆議院調査局調査員

田 路 真 也

田 中 謙 光

（外務調査室）

■ 要 旨 ■

本稿は、我が国の政府開発援助（ODA）政策の変遷をたどるとともに、2015年2月に閣議決定された「開発協力大綱」においてどのような見直しが行われたかを検討することにより、今後の課題を明らかにしようとするものである。

我が国のODAは、アジア諸国への戦後賠償から始まった。その後の量的拡充を受けて援助理念の体系化が模索され、1992年に初めて我が国の援助の理念や原則等を定めたODA大綱が策定された。ODA大綱はその後2003年及び今回の2回改定されたが、1992年のODA大綱で掲げられた「自助努力支援」等の基本理念や「軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避原則」等の実施原則は、一貫して保持されている。他方で、2回の改定を通じて、我が国の厳しい経済・財政事情を背景としたより戦略的かつ効率的な支援の強調、国際情勢の変化や開発課題の多様化を受けた新たな支援分野の追加など、多岐にわたる修正も加えられてきている。今回の「開発協力大綱」においては、初めて「国益」との文言を用いてより戦略的な援助を行う方針が示されたことや、開発協力における官民連携の重要性が強調されたこと、「卒業国」支援など新たな支援分野の追加、軍が関係する非軍事目的の支援の明記などが注目される。

今後、「開発協力大綱」の下で援助が行われるに当たっては、「選択と集中」の徹底による戦略性・効率性の向上や、軍事的用途への使用回避原則に関する一層の透明性の確保、官民連携の具体化などの課題に留意していく必要がある。

《 構 成 》

I はじめに

II 我が国ODAの歴史

III 「開発協力大綱」の策定

IV 今後の課題

V おわりに

I はじめに

我が国の政府開発援助（Official Development Assistance；ODA）供与の始まりと位

置付けられている1954年10月のコロombo・プラン¹加盟から60年目となる2014年3月、岸田文雄外務大臣は、我が国のODA政策の根幹である政府開発援助大綱（ODA大綱）の見直しを行うことを表明した。その後、有識者

¹ コロンボ・プランの正式名称は、「アジア及び太平洋の共同的経済社会開発のためのコロombo・プラン」である。1950年にスリランカのコロンボで開かれた英連邦外相会議を起源とし、1951年に設立された組織である。主に技術協力を通じて、アジア太平洋地域諸国の経済・社会開発を促進し、生活水準を向上させることを目的としている（佐藤寛監修『国際協力用語集（第4版）』国際開発ジャーナル社（2014）123頁）。

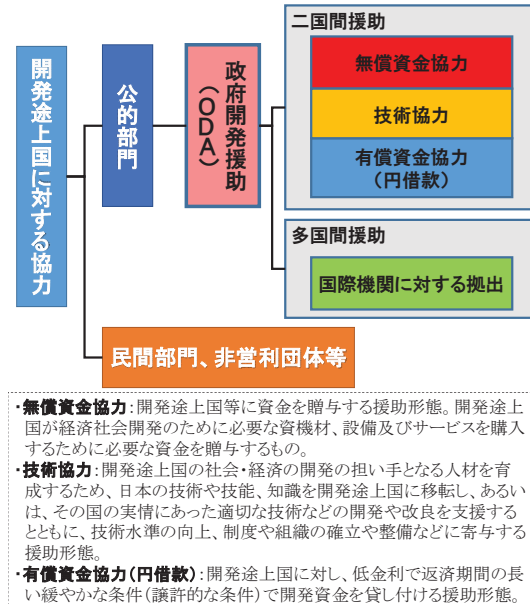
懇談会での検討や公聴会での一般国民からの意見聴取などを経て、翌2015年2月10日、政府は、「開発協力大綱」を閣議決定した。我が国の援助の理念や原則等を定めたODA大綱は、1992年に初めて策定され、今回は2003年に続く2度目の改定である²。

当初、アジア諸国に対する戦後賠償を中心としていた我が国のODAは、1970年代後半頃から供与額が増大し、我が国の援助理念をめぐる議論が活発化することとなった。これは、湾岸戦争以降の我が国の国際貢献の在り方に関する議論を経て、1992年大綱の策定に結実した。2003年及び今回の改定では、1992年大綱で示された基本理念や実施原則等が保持されつつも、我が国の経済・財政事情や国際的な開発課題の多様化を受けて、より戦略的な援助の強調、新たな支援分野の明記などがなされてきた。

我が国のODA³は無償資金協力、技術協力及び有償資金協力（円借款）による二国間援助と国際機関に対する拠出による多国間援助からなるが、開発途上国に対する協力においては、民間部門や非営利団体等、政府以外の主体も重要な役割を果たしている（図1参照）。政府によれば、新大綱の名称が従来の「政府開発援助大綱」から「開発協力大綱」へと改

められたことは、このような政府以外の主体との協力強化を目指すこと等を象徴的に表すものとされる⁴（詳しくはⅢ－1を参照）。

（図1）開発途上国に対する協力



（外務省HPを基に筆者作成）

本稿は、我が国のODA政策の変遷をたどるとともに、2015年2月に閣議決定された「開発協力大綱」においてどのような見直しが行われたかを検討することにより、今後の課題を明らかにしようとするものである。

² 本稿では、1992年に閣議決定されたODA大綱を「1992年大綱」、2003年に閣議決定されたODA大綱を「2003年大綱」、そして2015年に閣議決定された開発協力大綱を「新大綱」と呼ぶ。

³ ODAは、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development；OECD）の委員会の一つである開発援助委員会（Development Assistance Committee；DAC）において国際的な定義が定められており、DACが作成する受取国・地域リストに掲載された開発途上国・地域や国際機関への贈与及び借款のうち一定の条件を満たすものを指す。ただし、DACによって定義されるODAと、我が国国内でODA予算と呼んでいるものとは必ずしも一致しない。例えば、我が国はDACの受取国・地域リストに掲載されていない国・地域（いわゆる「卒業国」）に対しても援助を行っており、そのための資金は我が国の国内制度上ODA予算として計上されているが、これはDACの定義上はODAとしてカウントされない（外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（京都・2014年11月16日）」32頁）。なお、「卒業国」については、Ⅲ－2－(2)を参照。

⁴ 第189回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号（平27.4.6）14頁。ただし、新大綱は「開発協力」を「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」と定義しており、これは主としてODAを指すため、この名称変更によってODA政策の方針を示すという大綱の目的自体が大きく変更されたわけではない。

II 我が国ODAの歴史

1 ODAの始まりと展開⁵（1950年代～70年代前半頃）

(1) 戦後賠償

1954年10月6日、我が国は、開発途上国援助のための国際機関であるコロンボ・プランへの加盟を閣議決定した⁶。政府は、これを我が国ODAの始まりとしている⁷。

我が国は戦後、1951年にサンフランシスコ平和条約⁸を締結し、国際社会に復帰した。同条約第14条は、我が国の賠償義務を明記しつつも、我が国の資源が、完全な賠償義務の履行には十分でないとして、賠償形態を役務供与に限定するほか、具体的内容は求償国と我が国との二国間交渉に委ねる旨を定めている。

同条約に基づき我が国と賠償協定を締結したのはフィリピンと南ベトナム（当時）であった。このほか、ビルマ（現ミャンマー）及びインドネシアは、それぞれ個別に我が国と平和条約を締結し、賠償協定を締結した⁹（次頁表1参照）。

⁵ なお、我が国も第二次世界大戦後、長らく援助受入国であった。米国からガリオア（占領地域救済政府基金：Government Appropriation for Relief in Occupied Area Fund）、エロア（占領地域経済復興基金：Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund）という2つの基金を通じての援助が行われた。また、1953年より国際復興開発銀行（International Bank of Reconstruction and Development；IBRD、通称世界銀行）からの借款受入れを開始した。我が国が世界銀行の債務を完済したのは、1990年7月である。世銀から借り入れた資金によって我が国は、東海道新幹線や東名高速道路などのインフラの整備を行った（『ODA白書（2004年版）』32頁）。

⁶ 我が国のコロンボ・プラン加盟の背景には、東南アジア諸国に対する善隣外交政策の推進、経済・技術協力関係の強化、技術の提供に伴う機械その他の輸出の増進、原材料の確保などの期待があった（国際協力銀行編『海外経済協力基金史』（2003）8頁）。

⁷ なお、実際に研修員の受入れや専門家の派遣を行ったのは翌1955年からである。

⁸ サンフランシスコ平和条約の正式名称は、「日本国との平和条約」である。1951年9月8日署名、翌1952年4月28日に発効した。

⁹ ビルマは、サンフランシスコ会議に欠席したため、賠償協定とともに我が国との間で日・ビルマ平和条約を締結した。また、インドネシアは、サンフランシスコ平和条約に署名したが批准しなかったため、賠償協定とともに日・インドネシア平和条約を締結した。

賠償は、戦争の被害を受けたアジア諸国の経済の復興と開発に対する協力の性格を有していた¹⁰。この点は、賠償協定の名称からも見て取れる。例えば、ビルマとの間の賠償協定の正式名称は、「日本国とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定」であり、賠償とともに経済協力という文言が使用されている。同協定では、我が国がビルマに対して、賠償と同時に経済協力として役務及び生産物を供与する旨を定めている¹¹。

また、賠償のほか、ラオス、カンボジア、タイ、マレーシア、シンガポール、韓国及びミクロネシアに対して無償資金協力（いわゆる「準賠償」¹²）が行われた。準賠償の内容は国により異なるものの、賠償協定と同様、途上国の開発に対する協力の性格を有していた¹³。

(2) 円借款の供与開始

1958年にはインドに対して、我が国初の有償資金協力（円借款）の供与が行われた。これは、賠償とは関係なく行われ、我が国が譲許的な条件での資金協力を開始したという意味で画期的な意義を有するものであった¹⁴。円借款は当初、そのほとんどが我が国からの資機材の調達を義務付ける「ひも付き（タイド）援助」であり、我が国の輸出を促進する効果を有していた¹⁵。

¹⁰ 国際協力銀行・前掲注6 7頁

¹¹ なお、我が国の賠償を役務のみに限定することについては、賠償受取国からの不満が大きく、役務の解釈を弾力化し、生産物も賠償の対象にすることになった（国際協力銀行編『日本輸出入銀行史』（2003）30-31頁）。

¹² 「準賠償」とは、「賠償ではないが終戦処理の一環として対外債務を処理するためのいわば義務的支払」である（『外交青書（1977年版・上巻）』245頁）。

¹³ 例えば「日本国とラオスとの間の経済及び技術協力協定」では、「日本国は、ラオスの経済開発を援助することを目的として」役務及び生産物を供与する旨を定めている。

¹⁴ 前掲注5 33頁

¹⁵ 渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）—日本に何ができるか』中央公論新社（2003）8-9頁

(表1) 我が国の戦後賠償・準賠償

	国名	賠償供与期間 又は 無償援助期間	賠償・準賠償額 (協定義務額はアンダーラインのもの)	
			米ドル貨	円貨
賠償	ビルマ (現ミャンマー)	1955-1965年	<u>200,000,000</u>	72,000,000,000
	フィリピン	1956-1976年	<u>550,000,000</u>	190,203,272,472
	インドネシア	1958-1970年	<u>223,080,000</u>	80,308,800,000
	南ベトナム (当時)	1960-1965年	<u>39,000,000</u>	14,040,000,000
	計		<u>1,012,080,000</u>	356,552,072,472
経済技術協力等無償援助 (準賠償)	ラオス	1959-1961年- (延長) 1965年	2,777,777	<u>1,000,000,000</u>
	カンボジア	1959-1962年- (延長) 1966年	4,166,666	<u>1,500,000,000</u>
	タイ	1962-1969年	26,666,666	<u>9,600,000,000</u>
	ビルマ (現ミャンマー)	1965-1977年	<u>140,000,000</u>	47,335,584,547
	韓国 (注)	1965-1975年	<u>300,000,000</u>	102,093,285,442
	マレーシア	1968-1971年- (延長) 1972年	8,166,675	<u>2,940,003,000</u>
	シンガポール	1968-1971年- (延長) 1972年	8,166,675	<u>2,940,003,000</u>
	ミクロネシア	1972-1975年- (延長) 1976年	5,844,155	<u>1,800,000,000</u>
	計		495,788,616.93	169,208,875,989
総計		1,507,868,616.93	525,760,948,461	

(注) 韓国に対しては、日韓請求権・経済協力協定に基づき、3億ドルの無償資金協力と併せ2億ドルの有償資金協力も供与

(出所) 『ODA白書 (2004年版)』 31頁を一部修正

(3) 意義・評価

このように我が国の援助はアジア地域を中心とした戦後賠償の一環として始まった。役務・生産物供与という形で行われた賠償は、タイドによる円借款の供与とともに我が国の輸出市場の拡大という効果をもたらしたため、援助対象国のみならず我が国自身の利益にも資するものであった¹⁶。ただ、このような援助の在り方に対しては、「商業主義的」との批判もあった¹⁷。

¹⁶ この点については、『ODA白書 (2004年版)』も、「1950年代から1960年代における日本の賠償、円借款の供与は、日本にとっての輸出市場の拡大、重要原材料の輸入の確保という目的を持ち、それが日本経済に裨益するという効果が期待されていた」と記している (前掲注5 34-35頁)。

¹⁷ 高橋基樹「日本の対後発開発途上国向け援助の再検討—

2 ODAの量的拡充と理念模索の動き
(1970年代後半~90年代初頭)

(1) ODAの量的拡充

1976年に我が国の賠償がフィリピンへの支払いを最後に完了し、我が国のODAは新たな段階に入った¹⁸。我が国は1968年に国民総生産 (GNP) で西ドイツ (当時) を抜き、米国に次ぐ世界第2位の経済大国となった。また、この時期、米国は、經常収支と財政収支の赤字を指す双子の赤字の問題やベトナム戦争の泥沼化に悩まされ、その超大国としての地位に陰りが見られるようになった。その

援助の理念と自助努力支援」今岡日出紀編『援助の評価と効果的実施』アジア経済研究所 (1998) 111頁

¹⁸ 前掲注5 40頁

ため、我が国ODAに対する国際的な期待は増大していった¹⁹。

また、当時は対GNP比1%の資金移転と対GNP比0.7%のODA供与を目標として掲げた国連総会決議「第2次国連開発の10年」（1970年10月24日）に見られるように、援助の量的側面が重視される傾向にあった²⁰。そのため我が国においても、時限と金額を定めた目標を発表し、国内外に発信する必要性があるとの認識が強まっていた²¹。

この結果、政府は、1977年5月、具体的金額を伴ってODAの量的拡充方針を記した中期目標を初めて策定した²²。以後、5次にわたり策定された中期目標により、我が国は1997年までの約20年間、ODAの量的拡充政策を推進してきた（表2参照）。これを受け、我が国のODA予算（政府全体の一般会計当初予算）は、1978年度以降、増加を続け、1997年度には約1兆1,700億円に達した（次頁図2参照）。

（表2）我が国ODAの中期目標の概要

	期間（暦年）	主な内容
第1次中期目標 ^(注1) (1977年5月策定)	1978-1980年	1977年ODA実績14.2億ドルを1980年までに倍増すること。ODAの対GNP比を改善すること。
第2次中期目標 (1981年1月策定)	1981-1985年	1981~85年のODA実績総額を1976~80年の総額(106.8億ドル程度)の倍以上とすること。引き続きそのGNP比の改善を図ること。
第3次中期目標 (1985年9月策定)	1986-1992年	1986~92年のODA実績総額を400億ドル以上とすること（このため、1992年のODA実績を1985年実績(38.0億ドル)の倍以上とすること）。実施体制の充実や技術協力と資金協力の連携強化、他のドナーとの協力推進等を通じ、ODAの一層効果的・効率的な実施の確保に努めること。
第4次中期目標 (1988年6月策定)	1988-1992年 ^(注2)	1988~92年のODA実績総額を1983~87年の倍以上の500億ドル以上とすること。後発開発途上国に対する援助の無償化の促進、債務救済措置の拡充や、技術協力と資金協力の連携の一層の緊密化、アンタイド化の促進等を講じ、開発途上国の自助努力を支援することの基本理念の下に援助を行うこと。
第5次中期目標 (1993年6月策定)	1993-1997年	1993~97年のODA実績総額を700~750億ドルとすること。環境、人口問題等地球的規模の問題、基礎生活分野(BHN)、人造り、インフラストラクチャー整備等の分野に重点を置くこと、特に環境分野の援助については、環境と開発の両立に向けた途上国の自助努力を支援するため、有償資金協力及び無償資金協力の弾力的な運用を図ること。援助要員の拡充、NGO等との連携を図ること。

(注1) 1978年4月に倍増期間の5年から3年への短縮が決定された。

(注2) 為替レートの変動もあり、1987年に目標年限の2年前倒しが決定されるとともに、倍増目標が同年(実績74.5億ドル)にほぼ達成されたため、1988年には新たに第4次中期目標が設定されるに至った。

(出所) 『経済協力の現状と問題点(各年版)』、『ODA白書(2004年版)』40頁、国際協力銀行編『海外経済協力基金史』(2003)47-51, 76-77頁等を基に筆者作成

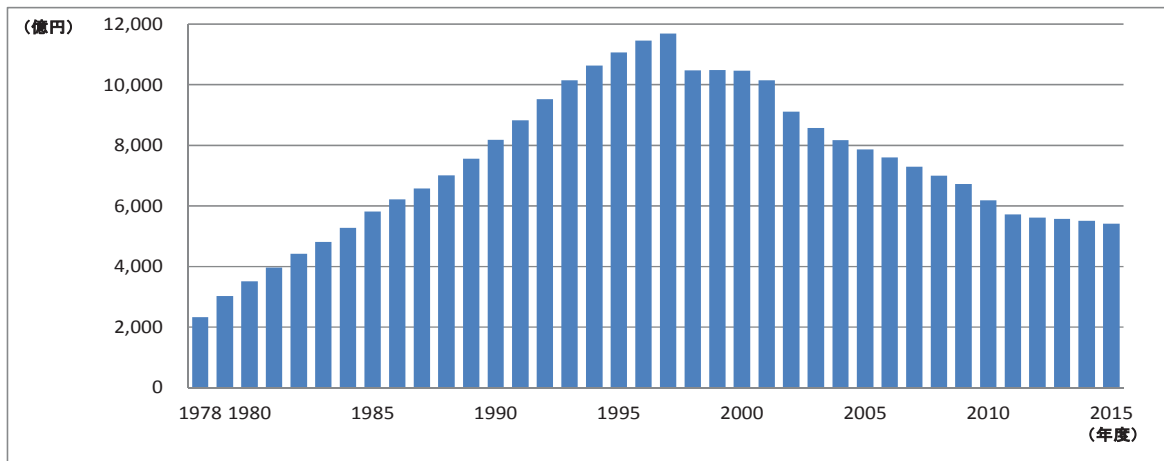
¹⁹ 前掲注5 40頁

²⁰ ODA中期政策報告書<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/chuki/chuki03_01_0201.html> (last access 2015.9.7)

²¹ 同上

²² この中で、我が国のODAを今後5年間で倍増することが表明された。その後、1978年4月の関係閣僚会議で倍増の達成期間を5年から3年に短縮する計画が決定され、同年7月のボン・サミット宣言の中で表明された。

(図2) 我が国のODA予算の推移 (一般会計当初予算 (政府全体))



(出所) 外務省HPを基に筆者作成

(2) 援助目的の多様化

1970年代後半以降は、我が国ODAにおいて、それ以前のような輸出促進という経済的目的が占める割合は相対的に低下した。その背景には、この時期、世界の援助潮流が、「トリックル・ダウン」アプローチ²³から基礎生活分野 (Basic Human Needs ; BHN)²⁴重視の援助政策へと変化したことを受けて、人道的考慮と貧困削減のための援助が重視されるようになったことや、ソ連の影響力の拡大阻止のための米国を中心とした西側諸国の戦略に協力するための援助が行われたこと、また、特に1973年の石油危機以降、石油をはじめとする天然資源の安定的な確保に資する援助が行われたこと、さらに、我が国の貿易収支黒字の増大が世界各国に問題視され、黒字還流のための援助²⁵も行われたこと等の事情があ

²³ 「トリックル・ダウン」アプローチとは、マクロ的な経済成長の成果が、貧困層にも行き渡るとする仮説である。この仮説は、その後、成長を達成しても貧困問題は一向に解決されないという現実と直面して妥当性が疑われ、BHN戦略等の新たな理論が提案されるようになった (佐藤・前掲注1 215頁)。

²⁴ BHNとは、食糧、住居、衣服などの生活する上で必要最低限の物資、医療、保健、教育などの人間の生活基盤を構成する基本的な要素のことである (佐藤・前掲注1 265頁)。

²⁵ 1987年5月の緊急経済対策の中には、開発途上国に対する200億ドルの資金還流措置が含まれており、この200億ドルと、1986年以来国際機関を通じて行ってきた100億ドルの資金還流措置を合わせて、「300億ドルの資金還流措置」と呼ばれた。さらに1989年7月のアルシェ・サミットにおいて、我が国は350億ドル程度を追加して5年間で650億ドル以上に拡充することを表明した (国際協力銀

る。このように、この時期の我が国の援助目的は多様化した。

(3) 理念模索の動き

ODAの量的拡充は、税金を用いる上での国民への説明責任の重要性を増大させた。また、援助目的が多様化する中で、我が国はなぜ開発途上国に対する援助を行うのかという援助の理念が不明確であり、「理念なきばらまき援助」などといった批判もなされた²⁶。このような中、政府も援助理念の体系化を模索し始め、外務省の『経済協力の現況と展望—南北問題と開発援助』(1978年)をはじめ、いくつかの文書が公表された²⁷。そのうちのひとつである1981年の『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか』では、我が国ODAの理念を国際的な一般理念 (人道的・道義的考慮と相互依存の認識) と我が国独自の立場 (平和国家、経済大国、経済的な対外依存度の高さ、非西欧国家として近代化を達成した歴史) との接点に求め、ODAを国際秩序構築への貢献を通じて我が国の総合的な安全保障を確保するための外交政策の重要な一環

行・前掲注6 49-51頁)。

²⁶ 樋口貞夫『政府開発援助 (第2版)』勁草書房 (1991) 142頁

²⁷ このほか、大平正芳内閣総理大臣 (当時) の私的諮問機関として設置された政策研究会が1980年に発表した『大平総理の政策研究会報告書』の「総合安全保障研究グループ」による報告書においても援助政策について述べられている。

と位置付けている²⁸。

このうち、「人道的・道義的考慮」については、援助を行う理由として「人道的考慮」を強調した1969年の「ピアソン報告」²⁹の理念に基づいている。また、「相互依存の認識」については、世界各国の相互依存関係の高まりを強調した1980年の「ブランド報告」³⁰の理念を基礎としている。「人道的・道義的考慮」や「相互依存の認識」は、これ以降、我が国ODA政策の基本理念として位置付けられていく³¹。しかし、これらの概念に関しては、我が国として能動的に取り入れたというよりは、従来の我が国ODAに対する批判や国際環境の変化に対応するため、むしろ受動的に採用されたという印象が否めないとの評価³²もある。

このように、1970年代後半以降、ODAの量的拡充及び援助目的の多様化を受け、我が国の援助理念についての議論が行われ、その体系化が目指された³³。

3 1992年大綱の策定

(1) 背景及び経緯

中期目標の達成に向けたODAの量的拡充

政策により、我が国のODA実績額（支出純額³⁴）は1989年に米国を抜き、世界最大となった（次頁図3参照）。このような状況の下、援助理念を明確にすべきであるという声は更に強まっていった³⁵。

また、1990年8月にイラクがクウェートに侵攻したことに端を発する湾岸戦争を契機として、我が国の国際貢献の在り方についての議論が提起された³⁶。湾岸戦争に際して、我が国は、米国を中心とした多国籍軍に対して130億ドルの資金提供を行ったものの、国際社会に必ずしも高く評価されなかったとされる³⁷。これ以降行われた、ODAの政治的な活用、すなわちODAを我が国の外交政策上どのように位置付け、いかに活用していくべきかについての議論が、従来からの援助理念模索の動きと相まって、1991年のODA4指針³⁸の表明へとつながった。同指針を踏まえ、我が国の中長期的な援助政策を内外に示すものとして、1992年6月、1992年大綱が閣議決定された³⁹。

²⁸ 外務省経済協力局経済協力研究会編『経済協力の理念—政府開発援助はなぜ行うのか』財団法人国際協力推進協会（1981）序文。なお、ODAを、国際秩序構築への貢献を通じて我が国の総合的な安全保障を確保する外交政策の重要な一環をなすものとする考え方は、『大平総理の政策研究会報告書』における「総合安全保障」の考え方を受けている。

²⁹ 「ピアソン報告」とは、ピアソン・カナダ元首相を長とする国際開発委員会が1970年代の開発戦略について検討した結果を取りまとめ、IMF・世銀合同総会に提出した報告書である（樋口・前掲注26 150頁）。

³⁰ 「ブランド報告」とは、ブランド西ドイツ元首相を長とする国際開発問題独立委員会が国連事務総長に提出した「南と北—生存のための戦略」というタイトルの報告書である。「南」と「北」の相互関係の高まりを認識し、開発援助を飛躍的に拡充することによって世界の平和と繁栄を確保すべきことが強調されている（樋口・前掲注26 151-152頁）。

³¹ 今井健一「日本」北村かよ子編『国際開発協力問題の潮流』アジア経済研究所（1993）199頁

³² 高橋・前掲注17 111頁。同論文は、「人道的・道義的考慮」は我が国ODAへの「商業主義的」との批判に対応するため、また、「相互依存の認識」は石油危機を受けた総合安全保障政策の一環としての援助という位置付けで、それぞれ取り入れた側面が強いと指摘する。

³³ 前掲注5 42-43頁

³⁴ 支出純額とは、支出総額から回収額（被援助国から援助供与国への返済額）を引いた額である。

³⁵ 恒川恵市「開発援助—対外戦略と国際貢献」井上寿一ほか編『日本の外交第5巻（対外政策課題編）』岩波書店（2013）178-179頁

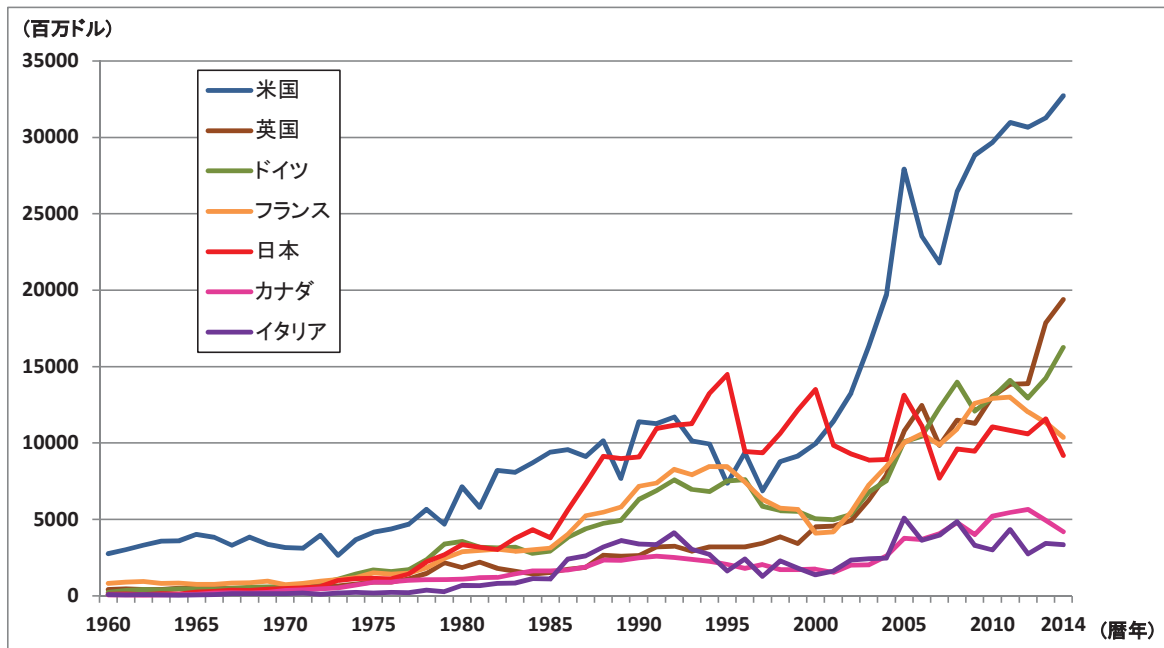
³⁶ 前掲注5 47頁

³⁷ 大野泉「途上国開発をとりまく戦略的環境と日本の開発協力—グローバル・シベリアン・パワーをめざして—」『将来の国際情勢と日本の外交—20年程度未来のシナリオ・プランニング』日本国際問題研究所（2011）76頁

³⁸ ODA4指針とは、1991年4月10日、海部俊樹内閣総理大臣（当時）が、参議院予算委員会での答弁において表明した我が国ODA供与の判断基準であり、ODAの実施に当たっては、①被援助国における軍事支出の動向、②被援助国における核兵器等の大量破壊兵器及びミサイルの開発製造等の動向、③被援助国の武器輸出入の動向、④被援助国の民主化の促進及び市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うとするものである。（第120回国会参議院予算委員会会議録第18号（平3.4.10）10頁）。軍事支出の動向等、被援助国の軍事政策に係わる事項に対する関心を公にした点で、このODA4指針は、他の援助国に先駆けるものであった（下村恭民ほか『ODA大綱の政治経済学—運用と援助理念』有斐閣（1999）83-84頁）。

³⁹ 下村ほか・前掲注38 80-84頁

(図3) G7諸国のODA実績額の推移(支出純額ベース)



(出所) OECD. Stat. <<http://stats.oecd.org/>> (last access 2015. 10. 29) を基に筆者作成

(2) 主な内容

1992年6月に閣議決定されたODA大綱(1992年大綱)の構成は表3のとおりである。以下では、主な内容について解説する。

(表3) 1992年大綱の構成

1	基本理念
2	原則
3	重点事項
	(1) 地域
	(2) 項目
	(イ) 地球的規模の課題への取り組み
	(ロ) 基礎生活分野(BHN)等
	(ハ) 人作り及び研究協力等技術の向上・普及を もたらす努力
	(ニ) インフラストラクチャー整備
	(ホ) 構造調整等
4	政府開発援助の効果的実施のための方策
5	内外の理解と支持を得る方法
	(1) 情報公開の促進
	(2) 広報・開発教育の強化
6	実施体制等
	(1) 人材の養成・確保・活用
	(2) 効果的・効率的な実施体制の確保等
	(3) 派遣される援助関係者の安全の確保等

ア 理念

1992年大綱は、まず「基本理念」において、「人道的考慮」、「相互依存性の認識」、「環境の保全」を掲げ、これらの基本的考え方の下に、「開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援すること」を我が国援助の基本とすることとしている⁴⁰。

イ 重点地域

重点地域としては、我が国と歴史的、地理的、政治的及び経済的に密接な関係にあるアジア地域に引き続き重点を置くとしている。ただし、アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域についても「我が国の国力に相応しい協力」を行うとし、後発開発途上諸国(Least among Less Developed Countries; L L D C)へは特に配慮することとしている。

ウ 実施の原則

ODAを実施する上で踏まえるべき原則としては、主権、平等及び内政不干涉等の国連憲章の諸原則に加え、①環境と開発の両立、

⁴⁰ 『ODA白書(1992年版・上巻)』54頁

②軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避、③開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向への十分な注意、④開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況への十分な注意、の4つの原則が挙げられている。これらを踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、ODAを実施するとしている⁴¹。

(3) 意義・評価

1992年大綱は、我が国のODAに係る理念、基本方針及び実施の原則等を初めて明確に国内外に示した。

1992年大綱に掲げられた理念のうち、「人道的考慮」及び「相互依存性の認識」については、援助国にほぼ共通の援助理念として定着しており、前述の『経済協力の理念』等においても言及されてきた。また、「環境の保全」については、環境問題に対する世界的な関心の高まりが背景にあった⁴²。

⁴¹ このうち、③と④は1991年に表明されたODA4指針を踏襲したものである。なお、②軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避については、1970年代以来の国会決議においても言及されてきた。例えば、第84回国会衆議院外務委員会決議「対外経済協力に関する件」（1978年4月5日）では、「今後とも軍事的用途に充てられる或いは国際紛争を助長する如き対外経済協力は行わないよう万全の措置を講ずること」を、また、第94回国会衆議院外務委員会決議「経済協力に関する件」（1981年3月30日）では、「軍事施設等軍事的用途に充てられる経済・技術協力は行わないこと」を求めている。

⁴² 1972年の国連人間環境会議（ストックホルム会議）以来、環境問題への取組が本格化する中、1992年には、ブラジルのリオデジャネイロにおいて、地球温暖化、酸性雨等顕在化する地球環境問題を人類共通の課題と位置付け、「持続可能な開発」という理念の下に環境と開発の両立を目指して国連環境開発会議（地球サミット）が開催された。同会議の結果、①環境と開発に関するリオ宣言の採択、②気候変動枠組み条約の署名、③生物多様性条約の署名、④森林に関する原則の採択、⑤アジェンダ21の採択等が行われた（外務省ホームページ『「国連環境開発会議」（『地球サミット』（UNCED）（1992年）』<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/unced1992.html>>（last access 2015.9.7））。また、同会議において我が国は、1992年度より5年間で環境分野の援助を9,000億円から1兆円を目途として大幅に拡充・強化する旨発表した。

これらの国際的な援助理念に対して、開発途上国の「自助努力の支援」は我が国が他国に先駆けて掲げた援助理念である⁴³。「自助努力の支援」の重視は、我が国自身の戦後復興における経験、つまり、米国や世界銀行等からの支援を受けながら自助努力の精神に基づき、復興を成し遂げたことや、東アジアにおける我が国の援助の成功例から導き出された概念とされる⁴⁴。

また、1992年大綱は、ODAを実施するに当たっての原則を明記し、政治的要素を援助の条件とすることによって、ODAを外交政策の一環として位置付けた。これは、湾岸戦争以後のODAの政治的な活用に関する議論を踏まえたものである。ここで掲げられた4つの原則は、平和や人権、民主主義など国際社会で広く共有されている価値を基礎としている。そのような価値の実現に対する我が国の積極的な姿勢を示した点で、これらの原則は外交政策上重要な意義を持つと評価された⁴⁵。

4 2003年大綱の策定

(1) 背景及び経緯

経済成長に伴って右肩上がりであった我が国のODA供与額は、バブル崩壊以降の厳しい経済・財政事情等を背景に、量的拡充の見直しは避けられない状況となった。このような状況に鑑み、1997年6月、政府は、「量から質への転換を図る」との方針の下、1998年から2000年までの3年間に於いてODA予算を引き下げること及び量的目標を伴う中期目標の策定を行わないことを決定した⁴⁶。1999

⁴³ 「自助努力の支援」は、援助の理念の変遷の歴史の中で、初めて日本が正式に援助と開発の方向性・在り方について言及したものと見える（高橋・前掲注17 112頁）。

⁴⁴ 前掲注5 32頁

⁴⁵ 下村ほか・前掲注38 171頁

⁴⁶ 「財政構造改革の推進について」（1997年6月3日閣議決定）。特に1998年度予算については、対97年度比10%マイナスの額を上回らないものとされ、実際、10.4%減となった。以後ODA予算は、当初予算ペースで減少傾向に

年8月には、ODAに関する我が国の方針を明確化し、援助の透明性及び効率性の向上を図るため⁴⁷、向こう5年程度にわたるODAの進め方を体系的・具体的にまとめた「ODA中期政策」が策定された⁴⁸。このように、量的拡充よりもより効率的な援助を図る政府の方針を受けて、1998年度以降、ODA予算は減額されていった（前掲図2参照）。こうしたODA予算の減額に加え、円安ドル高の影響も受け⁴⁹、1989年及び1993年から2000年まで世界第1位であった我が国の援助供与額⁵⁰は、2001年には米国に次いで2位となった（前掲図3参照）⁵¹。

以上のような我が国政府のODA政策の変化のみならず、「人間の安全保障」⁵²等の新たな概念の形成、開発分野における国際社会の共通目標であるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals ; MDGs）⁵³の策

転じるようになった（前掲注5 54-55頁）。

⁴⁷ 対外経済協力関係閣僚会議幹事会「ODAの透明性・効率性の向上について」（1998年11月27日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/sochi/sei_1_8.html>（last access 2015.9.7）

⁴⁸ ODA中期政策は、2003年の大綱改定を機に2005年に一度改定された。

⁴⁹ 杉下恒夫「世界一の援助国の座から降りた日本の今後」国際協力機構（2002年5月20日）<<http://www.jica.go.jp/aboutoda/odajournalist/2002/51.html>>（last access 2015.10.26）

⁵⁰ なお、1991年及び1992年も我が国が世界第1位の援助供与国とする資料もあるが（例えば『ODA白書2004年版』38頁）、これは当該年の米国の実績値から軍事債務返済を除いているためであると考えられる。

⁵¹ その後、英国、ドイツ、フランスにも抜かれ、2014年の実績では、支出純額ベースで世界第5位である。なお、同年の支出総額ベースでは世界第4位である。

⁵² 「人間の安全保障」とは、「人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する取組を統合し強化しようとする考え方」である（『ODA白書（2003年版）』28頁）。我が国は、人間の安全保障を外交の柱に据え、人間の安全保障基金や人間の安全保障委員会の設立を主導してきた。

⁵³ MDGsは、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言を基にまとめられた。「極度の貧困と飢餓の撲滅」「初等教育の完全普及の達成」「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」「乳幼児死亡率の削減」「妊産婦の健康の改善」「HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止」「環境の持続可能性確保」「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」の8つ

定、2001年の米国同時多発テロを契機とするテロ予防のための貧困の削減の必要性増大等、開発援助をめぐる国際的な潮流も変化した。これらの国内外の変化に対応するために、2002年12月に1992年大綱の見直しを行うことが発表され、2003年8月に新たなODA大綱（2003年大綱）が閣議決定された。

(2) 主な内容

2003年大綱の構成は表4のとおりである。以下では、主な内容について解説する。

（表4）2003年大綱の構成

I 理念 ——目的、方針、重点
1 目的
2 基本方針
(1) 開発途上国の自助努力支援
(2) 「人間の安全保障」の視点
(3) 公平性の確保
(4) 我が国の経験と知見の活用
(5) 国際社会における協調と連携
3 重点課題
(1) 貧困削減
(2) 持続的成長
(3) 地球的規模の問題への取組
(4) 平和の構築
4 重点地域
II 援助実施の原則
III 援助政策の立案及び実施
1 援助政策の立案及び実施体制
(1) 一貫性のある援助政策の立案
(2) 関係府省間の連携
(3) 政府と実施機関の連携
(4) 政策協議の強化
(5) 政策の決定過程・実施における現地機能の強化
(6) 内外の援助関係者との連携
2 国民参加の拡大
(1) 国民各層の広範な参加
(2) 人材育成と開発研究
(3) 開発教育
(4) 情報公開と広報
3 効果的実施のために必要な事項
(1) 評価の充実
(2) 適正な手続きの確保
(3) 不正、腐敗の防止
(4) 援助関係者の安全確保
IV ODA大綱の実施状況に関する報告

の分野において2015年までに達成すべき目標を掲げている。（外務省ホームページ「ミレニアム開発目標（MDGs）、ポスト2015年開発アジェンダ」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>>（last access 2015.10.26））

ア 理念

2003年大綱は、まずODAの目的を、「国際社会の平和と発展に貢献」することを通じて「我が国の安全と繁栄の確保に資すること」と述べている。「国益」という文言は使われていないものの、「我が国の安全と繁栄の確保」に言及したことで、ODA政策において「我が国にとっての利益」⁵⁴を重視することが強調された。

次に「基本方針」として、1992年大綱でも盛り込まれていた開発途上国の自助努力支援⁵⁵などのほか、新たに「人間の安全保障」の視点などが掲げられ、国際的な援助潮流の変化を受けたものとなっている。

イ 重点地域

「重点地域」では、我が国と緊密な関係を有するアジアを引き続き重点地域としつつも、他の地域についても援助需要や発展状況を踏まえながら重点化を図るとした。そして、1992年大綱と異なり、アフリカ、中東、中南米及び大洋州の各地域について、簡単ではあるが、援助の方針を記述している。例えばアフリカについては、「多くの後発開発途上国が存在し、紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化しており、このために必要な支援を行う」とされた。

ウ 実施の原則

援助実施に当たって踏まえるべき原則としては、1992年大綱と同様、環境と開発の両立等の4つの原則が掲げられた。

(3) 意義・評価

2003年大綱の特徴の一つは、ODA政策における「我が国にとっての利益」の強調である。これは、我が国自身の経済情勢が厳しい中でなぜODAを行うのかという国民からの声などを背景としている⁵⁶。改定に先立つパブリックコメント及び公聴会においても、ODAを我が国の国益を見据えた戦略的なものとすべきとの意見が示されていた⁵⁷。

このような戦略性の重視には、援助対象の拡大も影響している。2003年大綱は、国際環境の変化を受けた新たな開発課題への対応が急務であると述べるとともに、アジア以外の地域における援助方針も明記した。援助対象が拡大する中で戦略性を向上させ、より効率的・効果的にODAを実施していくとの方針を示したことも2003年大綱の特徴である。

Ⅲ 「開発協力大綱」の策定

1 背景及び経緯

MDGsの達成期限である2015年が迫るにつれて、ポストMDGsに関する国際的な議論が活発となり、従来の貧困撲滅に加え、防災や国際保健等、新たな開発課題が注目されるようになった。また、開発途上国に流入する民間資金の増加や新興ドナー国の出現等により、それらとの連携の必要性が生じてきた。このように援助をめぐる国際動向は、2003年大綱策定時から大きく変化した⁵⁸。一方で、

⁵⁴ ODA中期政策評価検討会『ODA中期政策評価報告書』（2004年3月）「第2章 評価対象の外的要素」〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/chuki/chuki03_01_0201.html〉（last access 2015.9.7）

⁵⁵ 2003年大綱では、「良い統治（グッド・ガバナンス）に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国ODAの最も重要な考え方である」としている。

⁵⁶ 石田正美『「国益を反映したODA」を考える』東京大学東洋学研究所情報センター（2004年5月7日）〈<https://ricas.ioc.u-tokyo.ac.jp/asj/html/026.html>〉（last access 2015.9.7）

⁵⁷ 外務省「パブリックコメント及び公聴会の結果（経緯と主な意見）」（2003年8月20日）〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/12_shiryo/shiryo_4.html〉（last access 2015.9.7）

⁵⁸ 外務省は、大綱見直しの背景として①「ODAに求められる役割の多様化」として、「国家安全保障戦略や日本再興戦略においてODAの積極的・戦略的活用が明記されているように、国際貢献と国益の両立の観点から、ODAに期待される役割の多様性・重要性が増している」こと、②「国際社会の開発に関する議論の変化」として、「ポスト

依然として我が国の経済・財政事情は厳しい状況が続いていた。

これらの事情を背景として、2014年3月、岸田外務大臣は、2003年大綱はその策定から既に10年以上が経過しており、我が国及び国際社会の大きな変化を踏まえて、ODAは新たな進化⁵⁹を遂げるべきであるという観点から、ODA大綱の見直しを行う旨を表明した。

大綱の見直しに当たっては、2014年3月、岸田外務大臣の下に「ODA大綱の見直しに関する有識者懇談会」を設置して新大綱策定に向けた検討を行うこととなった。そして、計4回の会合の後、同年6月、有識者懇談会の報告書が岸田外務大臣に提出された。これを踏まえ、外務省が原案を作成し、関係省庁との調整を行った上で、同年10月に政府は「開発協力大綱（案）」を公表した。その後、全国で計4回の公聴会や、パブリックコメントの募集を行った上で、2015年2月10日に政府は、開発協力大綱（新大綱）を閣議決定した。

今回、「政府開発援助大綱」から「開発協力大綱」に名称が変更されたが、政府はこの名称変更を、①政府だけでなく、官民連携を始め、オールジャパンの協力を目指すこと、②いわゆる「卒業国」への支援など、協力の対象を広げること、③我が国からの一方的な援助ではなく、開発途上国との対等なパートナーシップに基づく協力関係の強化を目指すこ

2015年開発アジェンダ策定に向けた議論に代表されるように、国際社会の開発に関する議論が変化し、従来の貧困撲滅に加え、新たな視点や課題が俎上に上っていること、③「非ODA資金との連携強化の必要性」として、「途上国の開発にとって、民間資金や非ODA公的ファイナンスが重要な役割を果たすようになり、ODAとこれら非ODA資金との連携強化の必要性が高まっている」こと、④「国際平和協力における要請」として、「紛争後の平和構築等の国際平和協力におけるシームレスな支援の必要性から、ODAの戦略的活用と、非ODAの協力（PKO等）との連携の必要性が高まっている」ことを挙げている（外務省ホームページ「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071299.pdf>〉（last access 2015.9.7））。

⁵⁹ 岸田外務大臣は、3つの進化として①国際社会の議論をリードするODA、②開発の土台としての平和、安定、安全、③様々な主体との連携の強化を挙げた。

とを象徴的に表すものとしている⁶⁰。

2 主な内容

新大綱の構成は表5のとおりである。以下、主な内容について解説する。

（表5）新大綱の構成

I 理念
（1）開発協力の目的
（2）基本方針
ア 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献
イ 人間の安全保障の推進
ウ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力
II 重点政策
（1）重点課題
ア 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅
イ 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現
ウ 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築
（2）地域別重点方針
III 実施
（1）実施上の原則
ア 効果的・効率的な開発協力推進のための原則
（ア）戦略性の強化
（イ）日本の持つ強みを活かした協力
（ウ）国際的な議論への積極的貢献
イ 開発協力の適正性確保のための原則
（ア）民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況
（イ）軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避
（ウ）軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器の輸出入等の状況
（エ）開発に伴う環境・気候変動への影響
（オ）公正性の確保・社会的弱者への配慮
（カ）女性の参画の促進
（キ）不正腐敗の防止
（ク）開発協力関係者の安全配慮
（2）実施体制
ア 政府・実施機関の実施体制整備
イ 連携の強化
（ア）官民連携、自治体連携
（イ）緊急人道支援、国際平和協力における連携
（ウ）国際機関、地域機関等との連携
（エ）他ドナー・新興国等との連携
（オ）市民社会との連携
ウ 実施基盤の強化
（ア）情報公開、国民及び国際社会の理解促進
（イ）開発教育の推進
（ウ）開発協力人材・知的基盤の強化
（3）開発協力大綱の実施状況に関する報告

（1）理念

「理念」の項目は「開発協力の目的」及び「基本方針」から構成されている。「開発協力

⁶⁰ 第189回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号（平27.4.6）14頁

の目的」としては、開発協力を通じて我が国の平和と安全の維持などの国益の確保に貢献することを明記している。大綱で「国益」の文言が使用されたのは今回が初めてである。

続いて「基本方針」として、①「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」、②「人間の安全保障の推進」、③「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力」を掲げている。①の非軍事的協力が基本方針に明記されたのは今回が初めてである。②の人間の安全保障は、2003年大綱でも基本方針に掲げられているが、新大綱では、これを我が国の開発協力の根本にある指導理念と位置付け、その重要性を更に強調した。なお、我が国のODAの特徴である③の自助努力支援は1992年大綱以来一貫した方針である。

(2) 重点地域

「地域別重点方針」では、引き続きアジアに重点を置きつつも、アフリカ、中東など、その他の地域ごとのアプローチについてもこれまで以上に詳細な記述がなされている。

さらに、国民1人当たりの所得水準は比較的高く、DAC⁶¹が作成する受取国・地域リストには掲載されないものの、特別な脆弱性を有するカリブ諸国等の小島嶼国などへの支援として、いわゆる「卒業国」⁶²への支援が新たに明記された。

(3) 実施の原則

ODAの実施に当たって踏まえるべき原則としては、1992年大綱及び2003年大綱を踏襲した4つの原則に加えて、「戦略性の強化」

や「日本の持つ強みを活かした協力」等が明記された。

「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」については、民生目的や災害救助等、非軍事目的の支援に軍が関係する場合は、「その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」との記述が加えられた。政府は、軍が関係する非軍事目的の支援はこれまでも行われてきたが⁶³、これまでの大綱に記述のなかったこのような支援について方針を明確化したとしている⁶⁴。

(4) その他

1992年大綱、2003年大綱と異なり、新大綱では、実施体制の強化も図られており、「実施体制」の項目において、官民連携や地方自治体との連携の推進が打ち出されている。特に官民連携については、開発途上国への民間資金の流入が公的資金を大きく凌いでいる現状に鑑み、ODAが触媒的役割を果たすことにより、民間企業の投資を促し、途上国の経済発展につなげる旨が明記されている。

3 意義・評価

新大綱は、我が国にとっての国益という観点から戦略性を強化する必要性をより一層強調し、ODAを重要な外交手段として位置付けた点を大きな特徴とする。この背景には、厳しい財政状況の中、ODAを実施していくためには、ODAが国際社会に依存して生きている我が国自身のためにもなるということを説明する必要があるという判断があったとされる⁶⁵。また、中国をはじめとした新興

⁶¹ 前掲注3参照

⁶² 新大綱自体には「卒業国」の文言はないものの、外務省国際協力局が作成した「開発協力大綱（概要・骨子）」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072775.pdf>>（last access 2015.9.7）や国会答弁などにおいては、「卒業国」という表現が使われている。

⁶³ これまでに行った軍が関係する支援の例としては、セネガルにおける国防省所管の病院の産婦人科病棟の改修の支援等がある（外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（仙台・2014年11月23日）」8-9頁）。

⁶⁴ 岸田外務大臣記者会見（2015年2月10日）

⁶⁵ 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（仙台・2014年11月23日）」27-28頁

ドナー国の出現という国際援助環境の変化も影響していると指摘されている⁶⁶。ただ、このような「国益」の明記に関しては異論もある。公聴会では、外交の手段として開発協力を推進して国益の確保に資するという色彩が強まりすぎることへの懸念や、我が国国益への貢献は開発協力の効果であって目的ではないといった意見⁶⁷等が表明された。

「卒業国」支援が新たに打ち出された点に関しては、これまでのODA対象国への継続的な支援により「日本のインフラ輸出の呼び水」となるとの期待がある⁶⁸。他方、公聴会においては、我が国のODA予算が限られている以上、それを卒業国に使うよりも、より貧しい開発途上国の人々のために使うべきとの意見も示された⁶⁹。

経済界の要望⁷⁰等も受けて盛り込まれた官民連携の強化については、開発課題が多様化している中で政府のみならず多様な主体が協働して開発協力に取り組むという観点から評価されている⁷¹。このような取組の重要性については、MDGsを引き継ぐ開発目標である持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals：SDGs）を提示した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」⁷²でも強

調されている。ただ、開発途上国の経済発展の後押しを重視することによって、脆弱な立場に置かれた人々が開発から取り残されてしまうことを懸念する意見もある⁷³。

IV 今後の課題

1 戦略性の確保

III-2-(2)で述べたとおり、新大綱はアジア以外の地域に対する支援方針を従来以上に明確化した。これは、我が国のODAの対象地域が拡大したことを反映している。図4が示すように、我が国のODAは、当初からアジア地域を一貫して重視してきた。しかし、2000年代以降、中東やアフリカ地域の比率も増大しており、2011年にはアジア向けODAが支出総額の5割を切り、サブサハラ・アフリカ向けが2割に迫るなど、我が国ODAの供与地域は多角化している。また、支援分野においても、従来から経済インフラに対する支援の比率が高いことが我が国ODAの特徴であったが、近年、社会インフラに対する支援や人道支援も増加してきている⁷⁴。さらに、新大綱は「卒業国」への支援を新たに明記した。

このように援助対象が拡大している中で、我が国にこれらの全てをカバーするような援助を行う財政的余裕はなく、限られた予算の「選択と集中」を図ることが求められており⁷⁵、新大綱においても述べられているとおり、より戦略性を重んじた効果的・効率的な援助を行っていく必要がある。そのためには、新大綱の方針をどのように実際の援助に生かしていくかが重要である。

この点に関し、従来作成されてきたODA中期政策は、新大綱の下では作成されないこ

⁶⁶ 荒木光弥ほか「座談会 開発協力大綱の理念と課題」『外交（第31号）』都市出版（2015）43頁

⁶⁷ 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（京都・2014年11月16日）」5-6頁

⁶⁸ 西田一平太「『開発協力大綱』政府案を読む—その特徴と課題」〈<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1370>〉（last access 2015.9.7）

⁶⁹ 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（東京・2014年11月15日）」6頁

⁷⁰ 日本経済団体連合会ホームページ「新たな理念の下での国際協力の推進を求める（2014年5月13日）」〈https://www.keidanren.or.jp/policy/2014/046_honbun.html〉（last access 2015.9.7）、経済同友会『ODA大綱見直しに関する意見書—日本の総力を挙げた戦略的開発協力の刷新と実効性ある推進体制の整備を求める—』（2014年10月22日）

⁷¹ 大野泉「『共創』と『競争』の時代への新戦略」『外交（第31号）』都市出版（2015）30-31頁

⁷² 「持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、2015年9月25日、国連サミットにおいて採択された。SDGsは、2016～2030年に達成すべきものとして、貧困撲滅等、MDGsに含まれていた分野に加え、国内的・国際的

不平等の是正等の新たな分野も含む17の目標を示しており、より幅広い内容となっている。

⁷³ 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会議事録（京都・2014年11月16日）」23-24頁

⁷⁴ OECD. Stat. 〈<http://stats.oecd.org/>〉（last access 2015.9.7）

⁷⁵ 大野・前掲注37 76-77頁

ととなった。しかし、中期政策には、ODA大綱で示された方針を中期的な視野でどう具体的に実施していくかを示してきたという意義があった。ODA大綱の見直しに関する有識者懇談会報告書も、戦略的な援助の実施のためには、新大綱と国別の政策との間に、中期政策に代わる「新大綱よりスパンの短い、中間的な政策」を策定すべきと指摘している。

政府は今後、図5のように、新大綱を頂点に、国別援助方針及び分野別開発政策や年度ごとの方針等を策定の上、援助を行う方針である。従来のような中期的な政策文書をはさまず、直接に個別の国や分野に係る政策を策定していく体制の下、どのように戦略的な援助を実現していくかが問われている。

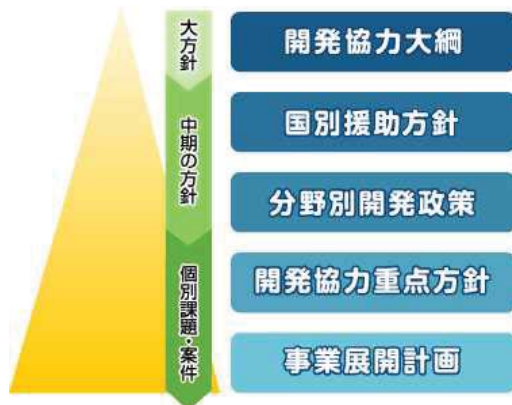
（図4）ODA地域別配分の推移



*1 1990年以降の欧州地域に対する実績には卒業国向け援助を含む。
*2 複数地域にまたがる援助等には、複数地域にまたがる調査団の派遣等、地域分類が不可能なものを含む。

（出所）『政府開発援助（ODA）国別データブック 2014』347頁

（図5）開発協力政策の枠組み



（出所）外務省ホームページ「開発協力政策の枠組み」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/wakugumi.html>> (last access 2015.9.7)

2 軍が関係する支援における軍事転用の防止及び透明性確保の必要性

Ⅲ－2－(3)で述べた、軍が関係する非軍事目的の支援については、供与した資機材等が軍事転用されることへの懸念が指摘されている⁷⁶。ODAの軍事的用途への使用回避原則の観点から、ODAの軍事転用の防止とともに、国民への説明責任を果たすため、このような支援に関する透明性を確保していくことが重要である。国会での議論においても、軍

⁷⁶ 荒木ほか・前掲注 66 48頁

が関係する非軍事目的の支援が軍事的用途に転用されないことを担保し、その透明性を確保する仕組みの必要性等が指摘された。岸田外務大臣の答弁によれば、政府は従来、転用等がないことは相手国政府から文書等によって確認するとともに、在外公館を通じたモニタリングや事後評価等を通じて実施後のフォローアップも行ってきており、また、開発協力適正会議⁷⁷における有識者との意見交換、外務省ホームページにおける全事案の公開等によって透明性を確保してきたとしている⁷⁸。

しかし、軍が関係する非軍事目的の支援は従来から行われてきているとはいえ、新大綱に明記されたことで、軍が関係する支援が今後拡大するとの見方もある⁷⁹。そのため、このような支援に対する透明性の向上についてはより一層の努力が求められる。例えば、前述した開発協力適正会議は、2か月に1度を目途に開催されるものの、1度に取り上げられる案件は4件程度である⁸⁰。このような体制で、今後拡大するとの見方もある軍が関係する支援のチェックが十分に行えるのかを検討する必要がある。仮に現行の体制で不十分

な場合には、開催頻度や取り扱う案件の増加、軍が関係する支援を専門的に取り扱う分科会の設置等、同会議の運用を見直し、透明性の確保に関する仕組みの強化を図ることが重要である。

3 民間部門及び自治体との連携に係る課題

Ⅲ-2-(4)で述べたとおり、新大綱は官民連携や地方自治体との連携を強化していくとしているが、その具体策についての言及はない⁸¹。このような連携を具体的にどう実現していくかが今後の課題である。連携の具体策として、例えば、我が国がこれまでのODAを通じて培ったアジアにおける人材や組織とのネットワークを活用し、中小企業の海外展開支援を通じた開発途上国への技術移転、地方自治体による海外の都市づくり協力に対する支援等を進めるべきとの意見もある⁸²。

他方で、官民連携を強調するばかりではなく、貧困の削減など、官民連携には適さないが、公的な援助が求められる分野については引き続き必要な資金の配分が確保されなければならないとも指摘されている⁸³。

V おわりに

以上、我が国のODA政策の変遷をたどってきた。我が国のODAはアジア諸国を対象とする戦後賠償から始まったが、その後の量的拡充と援助目的の多様化を受けて、援助理念の体系化が模索されることとなった。この動きは、湾岸戦争以降活発化した外交政策上のODAの活用に関する議論を経て、1992年大綱の策定につながった。1992年大綱で示された開発途上国の自助努力支援、軍事目的への使用回避等の実施原則、アジア重視などの

⁷⁷ 開発協力適正会議とは、ODA事業に関して、関係分野に知見を有する独立した委員と意見交換を行うことを通じて、ODAの質と透明性の向上を図ることを目的として外務省国際協力局長の下に開催される会議である。委員はNGO等を含めた経済界、学界、言論界等の有識者等で構成される（外務省ホームページ「開発協力適正会議」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html> (last access 2015.9.7)）。

⁷⁸ 第189回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号（平27.4.6）18-19頁。また、「軍事的用途への使用回避原則」を含め、新大綱の「開発協力の適正性確保のための原則」の運用に関して、岸田外務大臣は、「相手国の開発ニーズや経済社会状況、あるいは我が国との二国間関係等も踏まえつつ、個別具体的、案件ごとにこの援助の趣旨や目的、援助対象あるいは援助の内容、効果の観点から、総合的に実施の是非を判断していく」と述べるとともに、案件ごとに調査の段階から開発協力適正会議において事業の妥当性を確認することによって透明性を高めていく旨答弁している（第189回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号（平27.4.6）12頁）。

⁷⁹ 国際協力NGOセンター「開発協力大綱の閣議決定に対する国際協力NGOの緊急声明」（2015年2月10日）

⁸⁰ 外務省ホームページ「開発協力適正会議」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/index.html> (last access 2015.9.7)

⁸¹ 荒木ほか・前掲注66 48頁

⁸² 大野・前掲注71 35-37頁

⁸³ 荒木ほか・前掲注66 45頁

基本的な要素は、2003年大綱及び新大綱にも連綿と受け継がれている。

1990年代以降、我が国の厳しい経済・財政事情を反映して、政府はODA政策の量的拡充からの転換を図り、より効果的・効率的な援助を指向するようになった。そのような方向性は、2003年大綱が、「我が国の安全と繁栄の確保」との表現を用い、国益に基づいた戦略的なODAの実施に言及したことにも表れている。

新大綱の策定は、2000年代以降も引き続き厳しい情勢の続く我が国の経済・財政事情と、更なる開発課題の変化を背景としている。新大綱は、初めて「国益」との文言を明記し、戦略的なODAの活用をより一層明確に打ち出した。また、官民連携や「卒業国」支援の強調、軍が関係する非軍事目的の支援の明記などは、過去2度の大綱とは一線を画す要素である。

安倍総理は2015年9月、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された国連サ

ミットにおける演説で、我が国は新大綱を「羅針盤」として同アジェンダの実施を推進する旨表明した。ただし、新大綱に基づいたODAの実施には課題も多い。地域的にも支援分野についても援助対象が拡大する傾向にある中、限られた予算の選択と集中を図るため、戦略性・効率性を確保していくことが必要である。また、軍が関係する非軍事目的の支援については、軍事目的への転用防止と透明性の確保が求められる。さらに、民間部門や地方自治体との連携については、新大綱では大きな方針が示されたにすぎず、具体的にどのように実施していくかが今後の課題である。

このように、我が国のODA政策は、1992年大綱以来一貫している理念を保持しつつも、国内事情及び国際環境の変化を受けて様々に見直されてきた。今後、国会としても、新大綱の下、本稿で取り上げたような課題をいかに乗り越え、ODAが実施されていくのかを議論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。

- ・草野厚『ODAの正しい見方』筑摩書房（1997）
- ・同『日本はなぜ地球の裏側まで援助するのか』朝日新聞社（2007）
- ・後藤一美ほか編『シリーズ国際開発第4巻 日本の国際開発協力』日本評論社（2005）
- ・小浜裕久『日本の国際貢献』勁草書房（2005）
- ・坂田和光「我が国の新たな開発援助政策—援助をめぐる国際的環境の変化を踏まえて」『レファレンス（第65巻第6号）』国立国会図書館調査及び立法考査局（2015）
- ・佐藤秀雄『新ODAの世界—グローバル化時代のガバナンス論と日本の外交戦略を考える』青山社（2006）
- ・下村恭民『開発援助政策』日本経済評論社（2011）
- ・西垣昭ほか『開発援助の経済学（第4版）』有斐閣（2009）
- ・村井吉敬編『徹底検証ニッポンのODA』コモンズ（2006）
- ・森川俊孝ほか編『開発協力の法と政治—国際協力研究入門』国際協力出版会（2004）
- ・和喜多裕一「開発協力大綱の意義と課題—ODA60年の歴史から探る新たな開発協力の姿」『立法と調査（第361号）』参議院事務局企画調整室（2015）
- ・渡辺利夫編『国際開発学Ⅰ アジア国際協力の方位』東洋経済新報社（2000）

シェアハウス等の共同居住の現状と課題

衆議院調査局調査員

宮坂 篤

(国土交通調査室)

■要 旨■

昨今、若者を中心にシェアハウスが流行している。当初は家賃節約の手段として用いられていたが、現在では目的や趣味を共にする人たちの暮らしの場にもなっている。シェアハウスは既存建築物を改修して利用されることが多いため、放置された空き家を有効活用することができる側面もある。

しかし、平成 25 年 5 月には建築基準法等の基準を満たしていない防火上危険な建築物をシェアハウスと称して貸し出す「脱法ハウス問題」が明るみになった。この問題に対しては、国土交通省が建築基準法令に関する通知の発出、実態調査の実施、相談窓口の設置などの対策を行ったが、建築基準法上での用途に当てはまるのか明確でないといった指摘がなされ、シェアハウスの在り方が問われた。

また、平成 27 年 5 月の川崎市内の簡易宿泊所での火災により、シェアハウスとは異なる共同居住の実態が明らかとなった。一時的な宿泊施設で火災の危険性が高い建築物でありながら、実際には多数の高齢の生活保護受給者の住まいとなっており、迅速な対策が求められている。

上記の課題に対し、国や地方公共団体において一定の対策が講じられているが、このようなシェアハウス等の共同居住については、その実態を明らかにし、長期的な観点からシェアハウスの政策上の基準、目標を定める必要がある。

《構成》

はじめに

I シェアハウスの実態

II 脱法ハウス問題とシェアハウスへの法規制

III 低所得高齢者の共同居住におけるシェアハウス等の活用

IV 今後の課題

おわりに

はじめに

昨今、家族や親族（交際相手も含む。）以外の他人同士がリビングや台所、浴室などを共有しながら共同生活をするシェアハウスが流行している。当初は、利便性の高いエリアで

も比較的安価な家賃で居住できることから徐々に広まったが、その後、テレビ番組¹の影響や、平成 23 年に発生した東日本大震災を機に他者との「絆」の重要性が認識され、居住者と交流するといった付加価値も見出され、人気を集めている。こうした中、国土交通省や民間事業者はその実態を把握するため、シェアハウスに関する調査を行っている。また、国土交通省の社会資本整備審議会住宅地分科会は、平成 27 年 4 月から住生活基本法に基づく住生活基本計画（全国計画）の見直しに

¹ シェアハウスでのラブストーリーを描いたテレビドラマ「シェアハウスの恋人（日本テレビ）」（平成 25.1～3）、シェアハウスでの男女の共同生活を追ったバラエティ番組「テラスハウス（フジテレビ）」（平成 24.10～平成 26.9）がある。

ついて議論しており、論点の一つとして、「シェアハウスを含む多様な居住ニーズへの対応」が挙げられるなど、シェアハウスの在り方が注目されている。

一方で、シェアハウスのように共同居住の形態をとるいわゆる脱法ハウスや川崎市内の簡易宿泊所のような防火上危険な建築物における共同居住の実態も報告されている。

本稿は、シェアハウス等の共同居住の実態を明らかとするとともに、今後の課題について検討するものである。

I シェアハウスの実態

1 シェアハウスの定義

シェアハウスの明確な定義は存在せず、「シェアハウス」、「ルームシェア」、「ゲストハウス」、「シェア住居」等、様々な用語が使用されている。

例えば、日本シェアハウス・ゲストハウス連盟は、「シェアハウス・ゲストハウス」の定義として、「最短の契約期間を1ヶ月以上とする、中～長期型滞在向け賃貸物件であること」「入居者同士の共有スペースがあり、交流が図れること」「国籍を問わず、入居できること」としており、シェアハウスとゲストハウスを区別なく定義している。

また、平成17年からシェアハウス物件を紹介しているウェブサイト「オシャレオモシロフドウサンメディア ひつじ不動産」（株式会社ひつじインキュベーション・スクエア）では、「シェア住居」との用語を用い、シェア住居とは、「キッチン、リビング、浴室、トイレ等の設備を複数名の入居者が共同で使用する住居」としているが、これによっては寮などと明確に区別することができない。

国土交通省は、平成24年の「民間賃貸住宅における共同居住形態に係る実態調査報告書」（以下「国土交通省平成24年調査報告書」という。）において、シェア住居とは、以下の

要件を全て満たすものとしている。

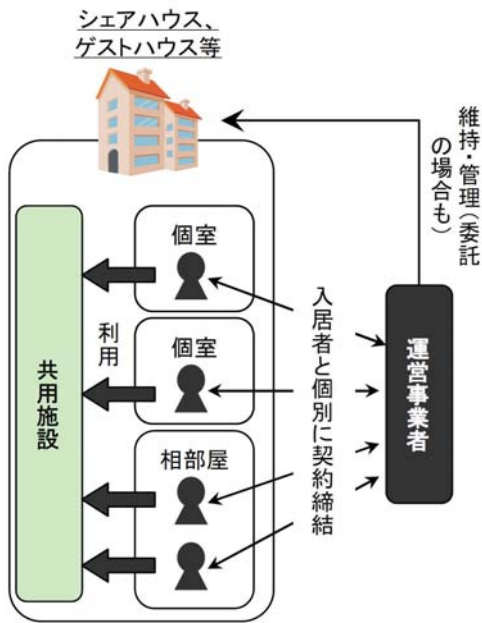
- ①親族（交際相手、婚約者を含む。）ではなく、また、自ら所属する団体（会社や学校など）の関係者とは異なる人たち複数人の間で、共同利用する施設・設備を有する住居
- ②共同利用する施設の中に少なくとも1つ以上、住居内のコミュニティ形成のための施設・設備（リビングルーム等）が含まれる住居
- ③入居者は運営事業者あるいは家主と個別に賃貸借契約を結び、運営事業者が定期的な管理を行う住居

従来からある複数人の共同居住の形態である寮などとシェアハウスとの外形上の違いは明白ではないが、国土交通省の定義①と照らすと明確に区別することができる。

なお国土交通省平成24年調査報告書では、ルームシェアは、他人と生活関連施設等を共用する点においてシェアハウスを含むシェア住居と共通しているが、家主と入居者の代表あるいは全員が一つの賃貸借契約を締結し、住居の共用部の管理・運営等に事業者が介在しない点が異なるとしている。

本稿では国土交通省の定義を用いることとするが、「シェア住居」ではなく、一般的に定着している「シェアハウス」の語を用いることとし、その実態を明らかにしていくこととする（図1）。

(図1) シェアハウスのイメージ図



(出所) 国土交通省平成24年調査報告書

2 シェアハウスの歴史

現在のシェアハウスの起源となっているのは、いわゆる「外人ハウス」である。外人ハウスの最も古い物件は1980年には既に運営されており、当時来日した外国人が見知らぬ土地で暮らす住居として使用した。欧米の一部では学生を中心に住居をシェアする文化が普及していたこともあり、外人ハウスには水回り設備を共同利用する物件が含まれていた。そのような住まいは、外国人の居住の場としてだけでなく、入居者同士の交流の場としても機能し、その後、中長期の海外渡航を経験した日本人が入居するようになった²。

2000年代には、若年層の低賃金傾向等を背景に、主として住居費の節約を目的として日本の若者が賃貸住宅をシェアするようになり、「シェアハウス」、「ルームシェア」と呼ばれる住まい方が登場した。2010年代には、居住

² 北川大祐(株式会社ひつじインキュベーション・スクエア代表)「シェア住居の現実と未来」『愛ある賃貸住宅を求めて NYC、London、Paris&TOKYO 賃貸住宅生活実態調査』株式会社リクルート 住宅総研 (2010.9) 128 頁

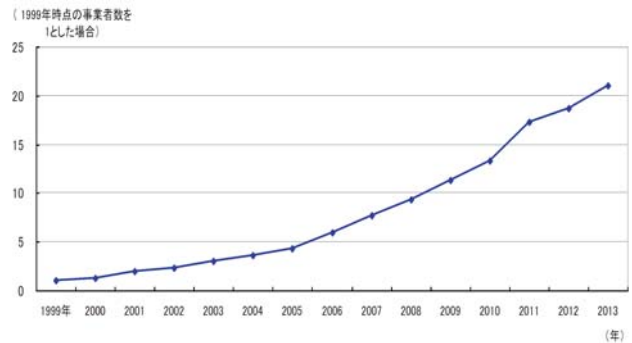
者間の交流を目的としたシェアハウスも現れた³。

3 シェアハウス市場の概況

(1) シェアハウスの事業者数及び立地状況

日本シェアハウス・ゲストハウス連盟⁴(平成18年設立。以下「シェアハウス連盟」という。)によると、シェアハウス事業者は平成25年8月末時点で全国に約600事業者あり、平成18年(2006年)以降急増している(図2)。

(図2) シェアハウス事業者の推移



注)シェアハウス運営事業者アンケート回答(計63社)に基づく。

(出所) シェアハウス連盟ほか「シェアハウス市場調査2013年度版」

立地状況については、シェアハウス連盟の「シェアハウス市場調査2014年度版」によると、シェアハウスは全国で2,804件あり、その大半は首都圏で供給されている(図3)。

³ 高橋千枝子ほか(三菱UFJリサーチ&コンサルティング コンサルティング・国際事業本部 マーケティング戦略部[東京]チーフコンサルタント)「賃貸住宅における新たな価値提案～シェアハウスの可能性～」『三菱UFJリサーチ&コンサルティング コンサルティングレポート』(2015.1.30) 2 頁

⁴ このほかに「(一社)日本シェアハウス協会」(H22.7設立。旧「シェアハウス振興会」)がある。

(図3) 立地状況
(調査：2014年8月～2015年3月)



(出所) シェアハウス連盟ほか「シェアハウス市場調査 2014 年度版」

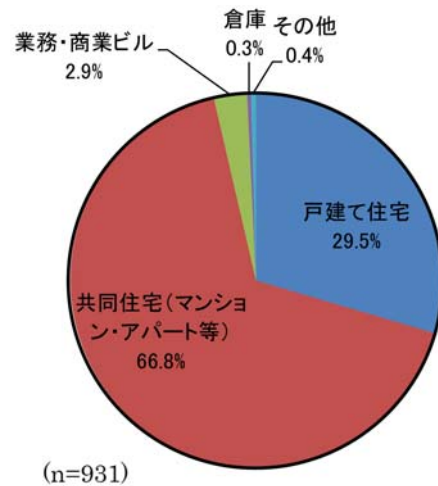
(2) 建築物の概要

国土交通省の「シェアハウス等における契約実態等に関する調査報告書 (平成 26 年)」

(以下「国土交通省平成 26 年調査報告書」という。)によると、シェアハウスとして利用されている建築物の形態は、調査対象のうち 66.8%が「共同住宅 (マンション・アパート等)」で、次いで「戸建て住宅」が 29.5%となっている (図 4)。また、国土交通省平成 24 年調査報告書によると、建築物の築年数は、「20～30 年未満」が 27.5%と最も多く、次いで「40～50 年未満」が 18.7%となっており、築年数の比較的古いものが多い (図 5)。

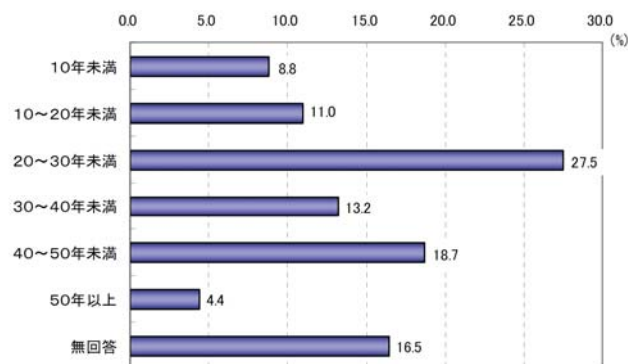
シェアハウスは共同住宅、戸建て住宅、寄宿舎を事業者がリノベーション (中古建築物に対する機能や価値の再生のための改修) したものであることが推察される。

(図 4) 利用建築物の形態



(出所) 国土交通省平成 26 年調査報告書を基に筆者作成

(図 5) シェアハウスの建築物の築年数

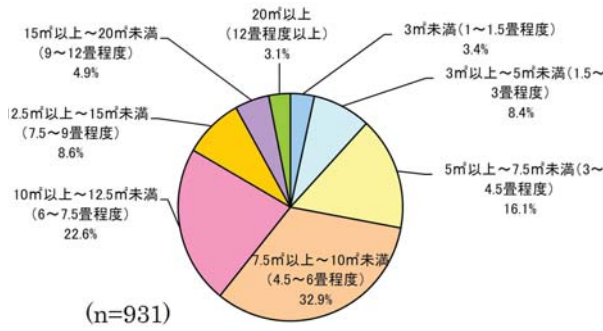


出典：運営事業者を対象としたアンケート調査 回答数：91

(出所) 国土交通省平成 24 年調査報告書

個室の面積については、「7.5 m²以上～10 m²未満 (4.5～6 畳程度)」が 32.9%と最も多く、次いで多い「10 m²以上～12.5 m²未満 (6～7.5 畳程度)」の 22.6%と合わせると全体の半数以上を占めており、これらの区分がシェアハウスの標準的な個室の広さであると考えられる (図 6)。後述の東京都建築物安全条例は「共同住宅の居室、寄宿舎の寝室等は床面積を 7 m²以上とすること」と定めており、全体のおよそ 4 分の 1 がこの基準を下回る可能性がある。

(図6) 個室の面積



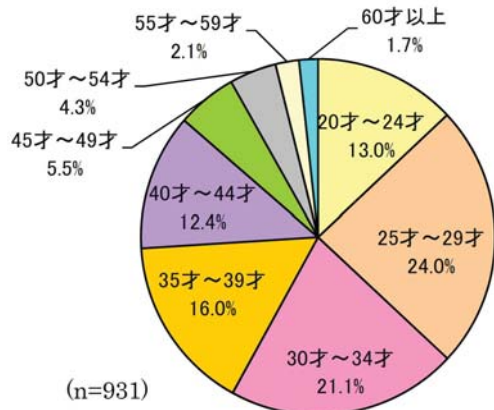
(出所) 国土交通省平成 26 年調査報告書

(3) 入居者像

入居者の性別について、国土交通省平成 26 年調査報告書では男性 47.9%、女性 52.1%となっており、女性の方が若干多いもののほぼ拮抗している。

入居者の年齢構成については、「20 代」が 37.0%、「30 代」が 37.1%、「40 代以上」が 26.0%となっている (図 7)。

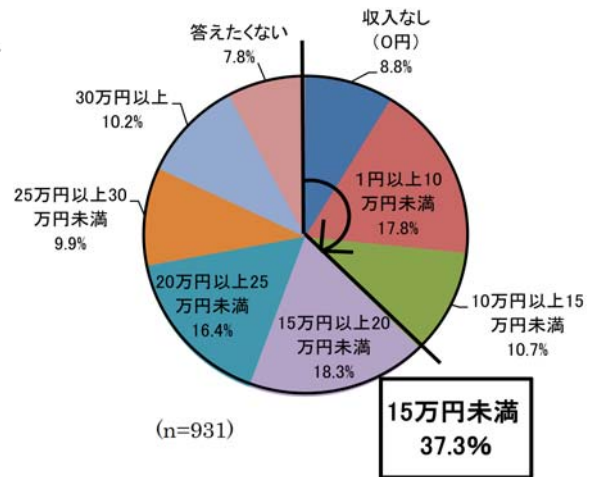
(図7) 入居者の年齢構成



(出所) 国土交通省平成 26 年調査報告書

入居時点の月収 (生活支援費等を含めず。) については、公営住宅の低所得者の入居収入基準 (月収 15 万 8 千円) を下回る月収 15 万円未満の割合が 37.3%となっている。なお、「15 万円以上 20 万円未満」が 18.3%、次いで「20 万円以上 25 万円未満」が 16.4%となっている (図 8)。

(図8) 入居時点の月収



(出所) 国土交通省平成 26 年調査報告書を基に筆者作成

また、シェアハウス入居時点での預貯金額についてみると、50 万円未満が 34.7%となっている一方で、1,000 万円以上が 4.9%となっている (なお、金融広報中央委員会⁵の「家計の金融行動に関する世論調査[単身世帯調査] (平成 26 年)」によると、各世代の平均預貯金額⁶は 20 代：105 万円、30 代：289 万円、40 代：295 万円、50 代：511 万円となっている。)

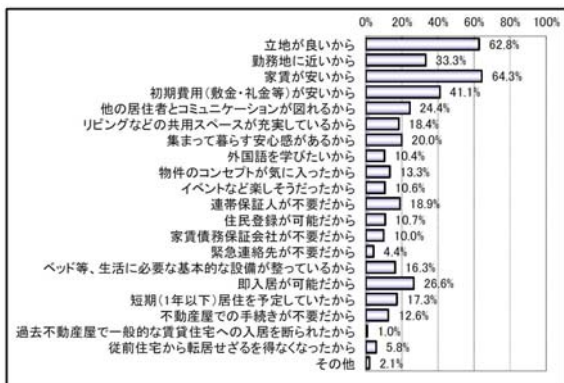
(4) 入居動機

シェアハウスへの入居動機については、「家賃が安いから」が 64.3%と最も多く、次いで「立地が良いから」が 62.8%、「初期費用が安いから」が 41.1%、「即入居が可能だから」が 26.6%で、「他の居住者とコミュニケーションが図れるから」は 24.4%となっている (図 9)。

⁵ 政府、日本銀行、地方公共団体、民間団体等と協力して、中立・公正な立場から、金融に関する幅広い広報活動を行っている組織 (事務局：日本銀行情報サービス局内)。

⁶ 「家計の金融行動に関する世論調査[単身世帯調査] (平成 26 年)」【統計表番号 7】 <<https://www.shiruporuto.jp/finance/chosa/yoron2014tan/14bunruit001.html>>

(図9) 入居の動機 (複数回答)



(n=931)

(出所) 国土交通省平成 26 年調査報告書

(5) 契約

シェアハウスに関しても普通の賃貸住宅と同様に借家契約を結ぶことになるが、その契約の種類に特徴がある。

借家契約は普通借家契約(普通賃貸借契約)と定期借家契約の2種類から成る。普通借家契約は一般の賃貸住宅の契約で用いられており⁷、賃貸人からの契約解除や契約期間終了時の更新拒絶の申入れに正当な事由がない限り契約を更新することとなる。定期借家契約は契約期間満了により終了し、契約の更新はない(ただし再契約は可能。)(表1)。

(表1) 普通借家契約と定期借家契約の比較

	普通借家契約	定期借家契約
契約方法	書面でも口頭でも可(ただし、宅建業者の媒介等により契約を締結したときは、契約書が作成され交付される。)	1. 書面による契約 2. 「更新がなく、期間の満了により終了する」ことを契約書とは別に、あらかじめ書面を交付して説明しなければならない。

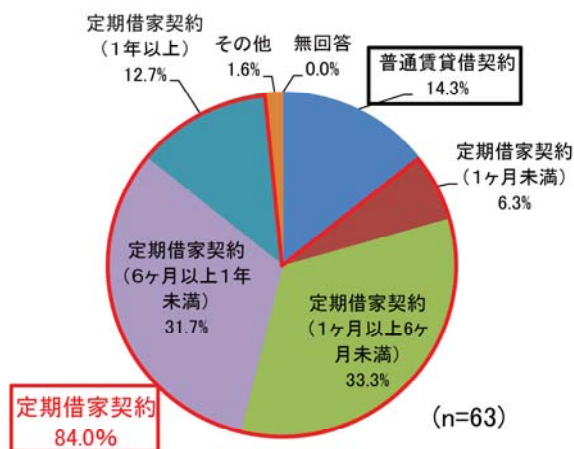
⁷ 国土交通省「平成26年度住宅市場動向調査報告書」によると、賃貸契約の種類では普通借家契約が95.8%、定期借家契約が3.2%(平成26年度)となっている。

更新の有無	原則として、「正当な事由」がない限り更新される。	期間満了により終了し、更新はない(ただし、再契約は可能)。
契約期間の上限	< 2000年3月1日より前の契約 > 20年 < 2000年3月1日以降の契約 > 無期限	無期限
1年未満の契約	期間の定めのない契約とみなされる。	1年未満の契約も有効

(出所) 定期借家推進協会HPを基に筆者作成

契約の種類について、シェアハウス連盟の「シェアハウス市場調査 2013 年度版」における運営事業者に対するアンケートでは、「普通賃貸借契約」が 14.3%、「定期借家契約」が 84.0%となっている。シェアハウスに係る賃貸契約は、普通賃貸借契約が大多数を占める一般の賃貸住宅と異なり、定期借家契約が主流を占め、活用されていることが分かる。定期借家契約の設定期間については、「1ヶ月以上6ヶ月未満」が 33.3%と最も高く、次いで「6ヶ月以上1年未満」が 31.7%となっている(図10)。

(図10) 契約の種類



(出所) シェアハウス連盟市場調査 2013 年度版を基に筆者作成

シェアハウスにおいて定期借家契約が広く活用されている理由として、賃借人間のトラブルが起きた場合に、再契約を拒否し当該賃借人を退去させることで、トラブルの長期化を回避できるためといわれている⁸。キッチンやリビングを共有しているシェアハウスでは、普通の賃貸住宅より賃借人間のトラブルが発生する可能性が高くなり、ひとたびシェアハウス内でトラブルが起きれば、一度に入居者に退去されるリスクを抱えている。それを軽減させる手立てとして定期借家契約は有用といえる。

また、定期借家契約の設定期間について、半数以上が半年未満となっているのも同様の理由によるものと思われる。

このほか、多くの運営事業者が内見時や契約時に面接を行い、「コミュニケーション能力があるか」、「トラブルを起こさないか」など入居者の人格面を確認した上で契約を結んで

おり、運営事業者はシェアハウス内でトラブルが起こらないよう配慮している。

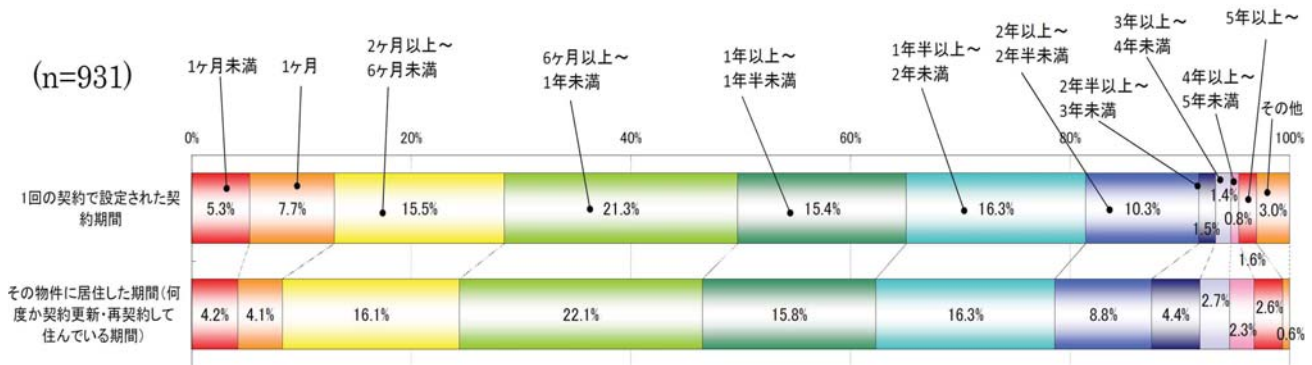
しかし、運営事業者側が再契約時に一方的に家賃を引き上げ、入居者とトラブルになる事例が報告されている⁹。

(6) 実際の居住期間等

実際の居住期間については、「1年未満」が46.5%となっている（図11）。このアンケートは入居経験者及び当該時点での入居者に対して行ったもので確定的な入居期間ではないが、通常の賃貸住宅の更新期間が2年であることを踏まえると比較的短期間の入居であるといえる。

また、シェアハウスからの退去理由については、「職場の異動・結婚等、自身の状況の変化により転居せざるを得なくなったから」が37.8%、「当初から短期的に居住するつもりだったから」が36.3%となっている。

(図11) 1回の契約期間の長さ及び実際の居住期間



(出所) 国土交通省平成26年調査報告書

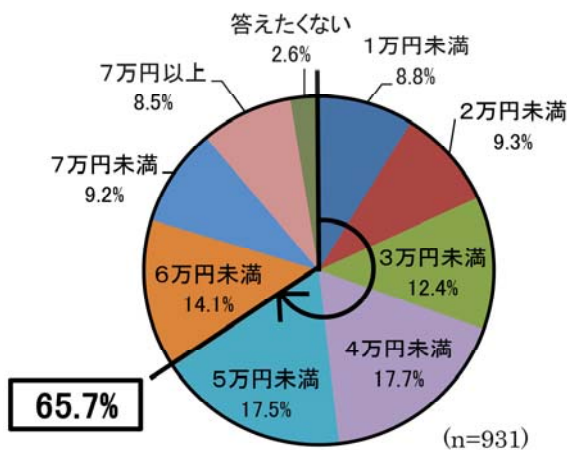
⁸ 増田尚（弁護士、きづがわ共同法律事務所所属。日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員）「国民生活センター消費者問題アラカルト 増えるシェアハウス前編 シェアハウスと一般賃貸住宅との違い」『国民生活。ウェブ版：消費者問題をよむ・しる・かんがえる』No.25 独立行政法人国民生活センター（H26.8）12頁

⁹ 増田尚（弁護士、きづがわ共同法律事務所所属。日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員）「国民生活センター消費者問題アラカルト 増えるシェアハウス後編 シェアハウスの契約形態とトラブル事例」『国民生活。ウェブ版：消費者問題をよむ・しる・かんがえる』No.26 独立行政法人国民生活センター（H26.9）11頁

(7) 家賃等

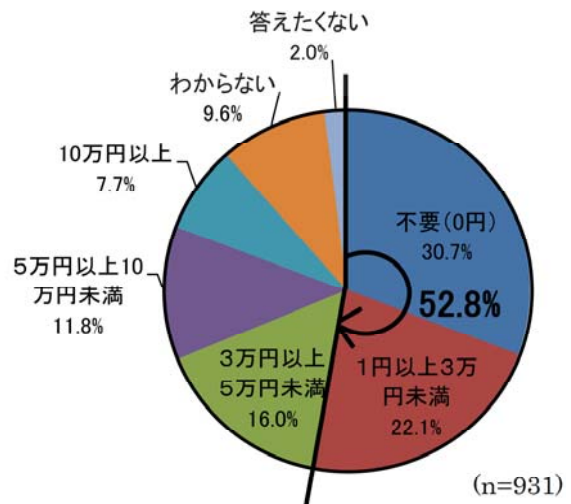
シェアハウスの月額居住費用について、入居者は家賃のほかに共益費を支払い、共益費で水道光熱費が賄われることが多いといわれている¹⁰。これら費用について、「5万円未満」が65.7%となっている。東京都、神奈川県の30歳未満単身世帯の月額家賃はそれぞれ、東京都が6万2,600円、神奈川県が5万4,875円であり¹¹、大半のシェアハウスの居住費用はそれらを下回っている（図12）。それと併せて、シェアハウスの特筆すべき点は、敷金・礼金・保証会社への保証料など通常必要となる初期費用が低額なことである。「不要（0円）」が30.7%も占めており、「3万円未満」が52.8%となっている（図13）。

(図12) 月額の居住費用（家賃+共益費）



(出所) 国土交通省平成26年調査報告書を基に筆者作成

(図13) 初期費用（敷金・礼金・保証料）



(出所) 国土交通省平成26年調査報告書を基に筆者作成

4 多様なシェアハウス

シェアハウスは当初、前述のとおり主に居住費用の節約を目的とされていたが、現在では、入居者のライフスタイルの充実度をより追求するため、下記のように物件にテーマを定める「コンセプト型シェアハウス」が登場している¹²。

(1) シングルマザーシェアハウス

東急田園都市線沿線を中心に「ペアレンティングホーム」と称するシングルマザー専門のシェアハウス（運営会社：株式会社ストーンズ）がある。このシェアハウスは平成24年に設立され、子育て支援の専門会社がチャイルドケアワーカーを週2回派遣し、親子の食事提供、子どもの遊び相手、家庭学習のケアなどを行い、入居者であるシングルマザーを支援している¹³。入居者からは「当初1人で子育てをしていく決意をしたものの、子育ての孤独感から精神的に追い詰められていっ

¹² 「シェアハウス、目的多彩に」『日本経済新聞』夕刊（2015.6.3）等

¹³ 「編集部レポート シェアハウス事業最前線」株式会社不動産流通研究所『月刊不動産流通』第32巻第11号（2014.5）16頁

¹⁰ 前掲注8 12頁

¹¹ 総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

たが、シングルマザーシェアハウスに出会い子育てのサポートを受けることができた。」との声もあり、入居者の精神面でのケアにもつながっている¹⁴。

(2) ねこシェアハウス

東京都練馬区に野良猫の一時保護を受け入れる女性専用シェアハウス（運営会社：合同会社メリット）がある。このシェアハウスは一軒家を改修したもので平成 27 年 4 月に設立された。都市部では動物を飼える賃貸住宅が少なく、単身者が猫を飼えない状況にあることから、猫と暮らすことに特化したシェアハウスに改修したとのことである。居住費用は、家賃 5 万円程度、共益費 1 万 3,000 円と飼育費 1 万円（それぞれ月額）となっている¹⁵。

(3) 外国人旅行者もてなしシェアハウス

東京新宿区には社員寮を改修し外国人旅行者をもてなすシェアハウス（運営会社：株式会社コリッシュ）がある。このシェアハウスは平成 27 年 5 月に設立され、入居者は日本にしながら、様々な国の人々と国際交流をすることができる。入居時点で日常会話程度の英語力が求められており、家賃は月額 7 万 6,000 円となっている。外国人旅行者はコミュニティサイトを利用して、このシェアハウスに 1 週間程度滞在し、入居者からのもてなしを受けることができる¹⁶。

5 国の取組

「住生活基本計画（全国計画）」（平成 18 年閣議決定、平成 23 年改定）において、「従来の統計調査では十分に実態が把握できてい

ないハウスシェアリングやグループ居住等、単身の高齢者、若年者等が 1 つの住宅に共同で居住する新たな居住形態や空家の実態についても、その現状の把握に努める。」とされており、シェアハウスに代表される共同居住形態の実態把握の必要性を示している。この方針に基づき国土交通省は、シェアハウスに関する調査を実施している。国土交通省の社会資本整備審議会住宅宅地分科会では、平成 27 年度中の住生活基本計画の改定に向け、議論が行われているところであり、今後のシェアハウスの在り方についてどのように定められるのか注目される。

また、平成 27 年度に創設された「住宅確保要配慮者¹⁷あんしん居住推進事業」（旧「民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業」）は、高齢者、障がい者、子育て世帯の居住の安定確保のため、空き家の改修に 1 戸当たり最大 50 万円を補助するもので、シェアハウスの改修についても支援可能となっている。

6 地方公共団体の事例

(1) 新潟市の空き家活用リフォーム推進事業

新潟市では、平成 27 年度（平成 26 年度にモデル事業実施）から空き家の利活用の観点からシェアハウスへの改修工事費の 2 分の 1（耐震改修なし：上限 100 万円、耐震改修あり：上限 200 万円）を補助するとしている。補助対象として、「高齢者向け共同居住住宅」と「マンガ家志望者向けシェアハウス」がある。

「高齢者向け共同居住住宅」は血縁関係によらない 2 以上の世帯が協力して生活する住宅をいい、その居住者要件は、住宅申込み時

¹⁴ 「Epilogue 誰も 1 人でなんて生きていけない」『NIKKEI BUSINESS』第 1784 号 日経 B P 社（2015. 3. 23）43 頁

¹⁵ ねこシェアハウス H P <<http://www.neko299.info/myhouse/>>

¹⁶ Localife H P <<http://cshouse.strikingly.com/>>

¹⁷ 「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年 7 月 6 日法律第 112 号）」第 1 条において、低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者と定められている。

において60歳以上で、介助等を要せず自ら日常生活を送ることができることとされている。また、補助申請者要件に「社会福祉法人、非営利活動法人等の法人格を有する団体」、「地域コミュニティ協議会等、住宅が位置する地域の住民団体」を定めている。

「マンガ家志望者向けシェアハウス」はマンガ家を目指す者の創作活動の継続と居住者同士の切磋琢磨・相互協力による知識や技術の習得を支援し、マンガ・アニメ関連インキュベーション（創業支援）の構築や地域の活性化に資することを目的としたものである。新潟市は「マンガ・アニメを活用したまちづくり構想」（平成24年3月）を策定するとともに、「新潟市マンガ・アニメ情報館」、「新潟市マンガの家」を設置し、マンガ・アニメ文化の振興を図っており、補助対象となる空き家の要件として「新潟市マンガ・アニメ情報館及びマンガの家条例に基づく新潟市マンガの家との連携が図れる場所にあること」等を求めている。

(2) 京都市の空き家活用・流通支援等補助金制度

京都市では、平成26年度から空き家の活用や流通を促進するとともに、まちづくり活動拠点など地域の活性化等に寄与する活用を支援するため、「京都市空き家活用・流通支援等補助金」制度を創設している。同制度は、大学生等の住まい、京町家のゲストハウス等への改修工事費用の3分の2（上限60万円）を補助するとしている。

II 脱法ハウス問題とシェアハウスへの法規制

1 脱法ハウス問題の発生

シェアハウス市場は直近10年で急拡大したが、平成25年5月の新聞報道¹⁸をきっかけに、多数の人が実質的に居住していながら、各部屋の仕切りが燃えやすい材料でできている、窓がないなどの建築基準法に違反している疑いのある建築物（脱法ハウス¹⁹）が問題となった。

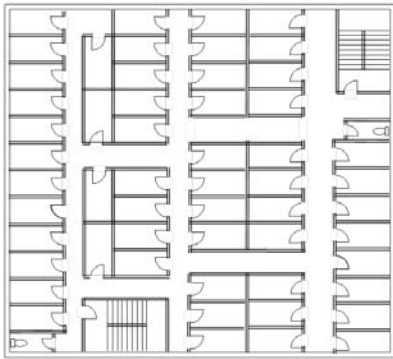
報道された建築物（東京都中野区）の個室は、2.7㎡で窓がない構造となっており、毎月の利用料は光熱費込み5万～6万5,000円であった。運営事業者は建前上、「住居ではなく、24時間利用可能なレンタルオフィス（貸事務所）」であると主張し、貸事務所としての利用契約を利用者と結んでいたが、HPの広告等では「シェアハウス」、「利用者の多くが住んでいる」と宣伝していたとされる。このほか建築基準法施行令の定める「居室の天井の高さは2.1m以上でなければならない」との基準を満たさない同様の建築物が東京23区を中心に確認され、住宅確保要配慮者に該当するような単身高齢者や低所得者に利用されていた。

また、脱法ハウスは、図14、図15のように個室と必要最低限の共用の生活施設から成るものと想定され、Iの1で述べた国土交通省の定義の要件②に該当せず「シェアハウス」に当たらないものと考えられるが、実際には多数の者が共同居住していた実態が明らかとなった。

¹⁸ 「危険な「脱法ハウス」都内で増加」『毎日新聞』（2013.5.23）等

¹⁹ 国土交通省では「違法貸しルーム」と称している。

(図 14) 脱法ハウスの平面イメージ



(出所) 国土交通省HP

(図 15) 脱法ハウスの内観イメージ



(出所) 国土交通省HP

2 脱法ハウス発覚時の問題点

脱法ハウスについては、建築基準法上の「寄宿舍」²⁰に該当するかどうか議論となった。寄宿舍に該当する場合には、同法上、3階建て以上の寄宿舍は耐火建築物とすること（同法第27条等）、避難経路における非常用照明の設置（同法第35条、令第126条の4）、防火上主要な間仕切壁を準耐火構造にすること²¹、寄宿舍の居室は採光や換気のための窓を設けること（同法第28条）、が求められる（表2）。

²⁰ 建築基準法において寄宿舍の要件は定められておらず、どのような建築物が寄宿舍に該当するかの判断は特定行政庁等の解釈によるが、後述3の国土交通省通知において、事業者が入居者の募集を行い、自ら管理等する建築物の全部又は一部に複数の者を居住させる場合には、寄宿舍に該当するとの見解が示されている。

²¹ 後述5のとおり、その後、建築基準法施行令が改正され、防火上主要な間仕切壁の基準が緩和された。

さらに、東京都では「東京都建築安全条例」において、寄宿舍の寝室の床面積を7㎡以上とすること、寝室に窓先空地（通路その他の避難上有効な空地又は下階の屋上部分）に面する窓を設けるよう定められている。

しかし、シェアハウスや脱法ハウスがどの用途に該当するのか明確でなく統一的な基準がなかったため、どの建築物がどの規定に違反しているのか判断が難しいとの指摘がなされていた²²。

このほか、脱法ハウスでは住宅の賃貸借契約ではなく建物の利用契約を締結していたこと、運営事業者の判断で即時解約できるとの書面に利用者が署名押印していたこと等のため、運営事業者が一方向的に建物からの退去を求めることもあり²³、借地借家法による借家人保護制度²⁴との関係で問題となった²⁵。

(表 2) 平成 26 年 6 月 30 日以前の建築基準法令の寄宿舍規制

条項	規制
【防火規制】 法第 27 条	3 階建て以上の寄宿舍は、耐火建築物としなければならない。
【非常用照明の設置基準】 令第 126 条の 4	避難経路に非常用照明を設置しなければならない。
【防火上主要な間仕切壁】 令第 114 条	防火上主要な間仕切壁を準耐火構造にしなければならない。
【直通階段の設置等】 令第 120 条、令第 121 条	居室からの避難階に通ずる直通階段を設けなければならない。

²² 「指導基準なく行政困惑」『毎日新聞』(2013. 7. 29)

²³ 居住者の一部が東京地裁に仮処分申請した事例では、運営事業者と和解が成立し、退去期限が3か月延長された。

²⁴ 借地借家法において、賃貸人の解約の申入れは、正当の事由があると認められる場合でなければ、することはできないと定められている（同法第28条）。

²⁵ 「業者通告に利用者困惑」『毎日新聞』(2013. 5. 30)、「突然の退去要求 違法」『毎日新聞』(2013. 6. 13)、「退去通告「違法」実質住居の「レンタルオフィス」」『産経新聞』(2013. 6. 18) 等

【排煙設備の設置】 令第126条の2	延べ面積 500 m ² を超えるものは一部を除き排煙設備を設けなければならない。
【採光及び換気の確保】 法第28条	居室には採光のための窓を設けなければならない。

(出所) 筆者作成

3 国の対応

国土交通省は平成25年9月6日、いわゆる脱法ハウス（違法貸しルーム）対策に関する通知²⁶を都道府県等（特定行政庁）へ発出し、①事業者が入居者の募集を行い、自ら管理する建築物等に複数の者を居住させるシェアハウス等は、従前用途や改修の有無にかかわらず、建築基準法の「寄宿舍」の用途に該当すること、②特定の居住者が就寝する等居住する一定のプライバシーが確保された独立して区画された部分は、建築基準法の「居室」に該当すること等を示し、これらの基準を満たしていない脱法ハウスが建築基準法違反であること、シェアハウスも寄宿舍の基準に適合する必要があることを明確化した。

4 シェアハウス事業者の反応

上記の通知によりシェアハウスが建築基準法上の「寄宿舍」に該当することが明確化されたことから、防火上主要な間仕切壁の設置、非常用照明の設置等が求められることとなった。しかし、シェアハウスの中には戸建て住宅をそのまま転用し適切に使用しているものもあり、全てのシェアハウスを「寄宿舍」の基準に適合させる必要はないとの意見が日本シェアハウス・ゲストハウス連盟、日本シェアハウス協会から出された。また、シェアハウスは「寄宿舍」規制の対象となるが、入居時から知人同士で他の人との入替えを禁止し

ているとの理由から、独立行政法人都市再生機構（UR都市機構）の「ハウスシェアリング」²⁷は寄宿舍規制の対象外とされ、ダブルスタンダードとの指摘²⁸もなされた。

一方で、業界団体では業界の健全化を目指し、独自に以下のような指針や基準（筆者により抜粋・要約）を定めている。

<p>【日本シェアハウス・ゲストハウス連盟】 (制定：平成25年8月14日)</p> <p><広さ> 最低基準：「建物の延べ床面積≧居住人数×7.38 m²」 推奨基準：「建物の延べ床面積≧居住人数×9.84 m²」 (今後5年以内に連盟奨励基準を満たすよう対応すること。)</p> <p><用途> 運営する建築物の用途は、住居系建築物である「一戸建ての住居」、「共同住宅」、「寄宿舍」等とすること。事務所、倉庫は住居系建築物の用途に変更すること。</p> <p><防火> ・運営事業者は防火管理者を1人置くこと。 ・避難訓練の実施等</p> <p>【日本シェアハウス協会】 (最終改定：平成26年10月1日)</p> <p><広さ> 個室の最低床面積は7 m²以上とすること。</p> <p><用途> シェアハウスは寄宿舍の用途とするがルームシェアは寄宿舍の用途にする必要なし。</p> <p><防火> ・年2回の避難訓練等の実施 ・室内喫煙の厳禁と万が一違反者が出た場合の退去処置の徹底</p>
--

²⁶ 国住指第4877号平成25.9.6「多人数の居住実態がありながら防火関係規定等の建築基準法違反の疑いのある建築物に関する対策の一層の推進について（技術的助言）」

²⁷ III 2 参照

²⁸ 「天下り先UR対象外」『毎日新聞』（2013.10.3）、「どうなるシェアハウス～規制をめぐる現状と課題～連載（3）」『週刊住宅新聞』（2013.12.16）等

＜基本指針違反会員等への対応＞

- ・会員が基本指針に違反した場合、物件所在地の特定行政庁と協議し、改善指導に従うこと。
- ・非会員のシェアハウスが基本指針に違反していると判断した場合には、関係行政庁への通知、査察活動に協力し業界の健全化に努めること。

5 シェアハウスに配慮した法規制の緩和

国土交通省は、規制緩和の要望を踏まえ、建築基準法施行令の改正（平成 26 年 6 月 27 日公布、7 月 1 日施行）を行い、寄宿舎等における間仕切壁の防火規制の合理化を行った。

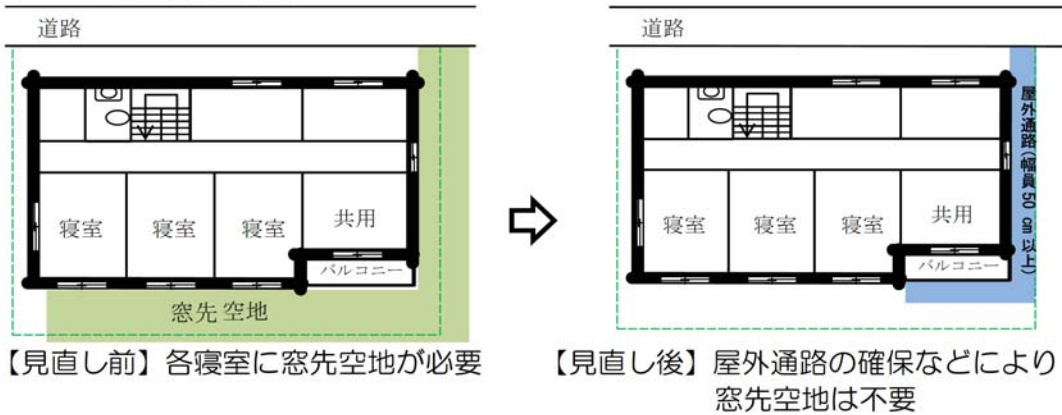
以前は、防火上主要な間仕切壁といわれる、居室と廊下の間や一定規模ごとの居室間の壁等を準耐火構造とし、小屋裏又は天井裏に達せしめることとしていたが、建築物の利用者の避難上の安全性が十分に確保される場合（スプリンクラー設備を設けた場合や小規模

で避難が極めて容易な構造とする場合）には、寄宿舎における間仕切壁の防火規制を適用除外とすることとした。

また、東京都は、国の寄宿舎等における防火規制の緩和を受けて東京都建築安全条例を改正し（全面施行：平成 27 年 6 月 1 日）、一定の要件を満たした住宅又はマンション等の住戸をシェアハウスにする場合には、各居室に窓先空地を確保する必要がなく、各階に設置した共用の部分に直接屋外に通ずる窓及び避難上有効なバルコニー又は器具等を設け、道路等まで避難上有効に連絡させた幅員 50cm 以上の屋外通路を確保すればよいこととされた。加えて、既存建築物の転用等やむを得ないと特定行政庁が認定した場合は、居室面積が 7 m²未満でもよいこととされた（図 16）。

（図 16）東京都条例による規制緩和のイメージ

●イメージ図（2階平面）



（出所）東京都資料

6 地方公共団体による是正指導等

特定行政庁は、国土交通省からの通知²⁹に基づき建築基準法令違反の疑いのある物件に関する調査、違反物件の是正指導等を行い、

シェアハウスの安全性確保に努めている。平成 27 年 8 月 31 日時点で、調査対象物件数 1,978 件のうち建築基準法等違反物件 1,314 件、是正指導実施物件 1,285 件、是正済物件 115 件となっている。主な違反内容は表 3 のとおりである。

²⁹ 国住指第 657 号平成 25.6.10「多人数の居住実態がありながら防火関係規定等の建築基準法違反の疑いのある建築物に関する対策について」

なお、脱法ハウスにおける火災発生事例が報告されており³⁰、速やかな是正が求められる。

(表3) 主な違反内容

内容	件数	違反判明物件(1,314件)に対する割合
非常用照明	984	74.9%
窓先空地	845	64.3%
防火上主要な間仕切壁	704	53.6%
居室面積	438	33.3%
採光	399	30.4%
その他	746	56.8%

(出所) 国土交通省資料

みると、東京都、神奈川県において全国平均を下回る状況となっている(図17)。

川崎市内の当該簡易宿泊所は防火上危険な建築物ではあるが、高齢者向け住宅の不足を補っていたともいえる。

Ⅲ 低所得高齢者の共同居住におけるシェアハウス等の活用

1 川崎市内の簡易宿泊所における火災

(1) 実態

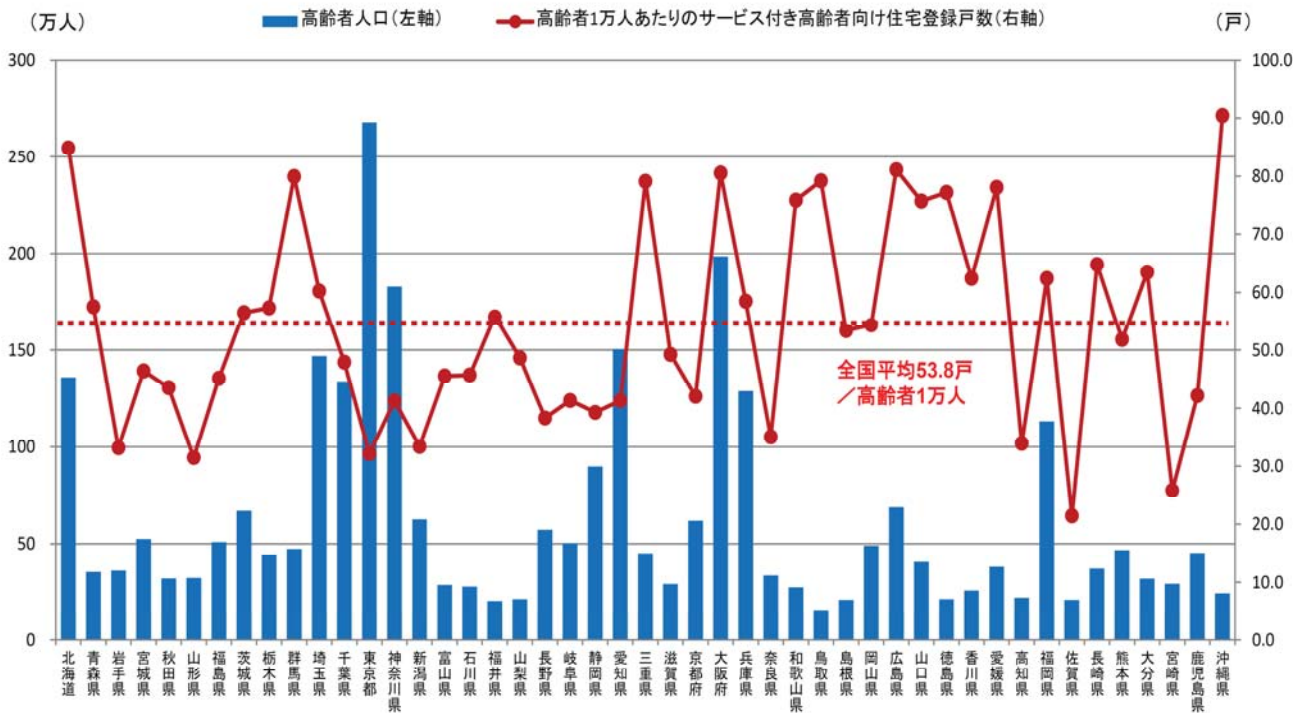
シェアハウスの適正化に向けて違反是正が進められる中、平成27年5月に川崎市内の簡易宿泊所で火災が起き、多数の死傷者を出した。この簡易宿泊所は、高度経済成長期に日雇い労働者の一時的な宿泊施設として利用されていたが、現在では単身高齢者の居住の場となっている(1泊2,000円前後)。建築基準法において、簡易宿泊所は寄宿舎と同様、特殊建築物に該当し、3階建て以上の場合には耐火建築物にすることを要するが、火災が発生した簡易宿泊所は木造で、市に届出をせずに増築され、3階建てとなっていた。

この簡易宿泊所は、そもそも住宅でなく、Iの1で述べた国土交通省の定義の要件②に該当しないため、シェアハウスとはいえないが、事実上多数の高齢者が共同居住している。

なお、65歳以上の高齢者人口に対するサービス付き高齢者向け住宅の供給割合について

³⁰ 国住指第321号平成26.5.9「違法貸しルーム対策の推進について」において、横浜市1件、埼玉県川口市2件の火災事例が報告されている。

(図 17) 高齢者数 (2010 年) とサービス付き高齢者向け住宅戸数の関係 (都道府県別)



(出所) 国土交通省資料

(2) 対応・対策

川崎市は、「宿泊者の安全を最優先に考えた緊急的措置」として同様の構造を持つ 32 棟の簡易宿泊所に対して 3 階部分の使用中止を要請し、3 階部分利用者の民間アパート等への転居支援を行っている。

しかし、使用中止要請後の簡易宿泊所の 3 階部分の利用状況は、平成 27 年 6 月 8 日時点で、3 階部分利用者 278 人のうち 22 人が移動したのみである。同市が実施した「簡易宿泊所利用者意向調査 (平成 27 年 5 月末時点)」では 243 人中、「転居を希望する」が 124 人、「希望しない」「どちらでもよい」が 113 人となった。転居したくない理由を尋ねたところ、「簡易宿泊所には帳場や仲間がいる」が最多の 52 人 (複数回答) であった。危険な建築物を早急に是正する必要があるものの、簡易宿泊所では入居者同士が交流しながら生活しており、仲のよい友人・知人と住みたいとの要望が現実にあることを踏まえ、住宅セーフテ

ィネットを確保する必要がある。

2 公的賃貸住宅におけるシェアハウス・ルームシェア

単身高齢者の入居先として公的賃貸住宅が考えられるが、民間賃貸住宅において一般的に認められているルームシェアは公的賃貸住宅において可能なのだろうか。

公営住宅は平成 23 年の公営住宅法改正により、入居要件の一つである同居親族要件 (現に同居し、又は同居しようとする親族等があること) が削除されたため、法律上親族以外の者同士の入居が可能となっている。しかし、入居時の収入基準は親族同居、1 住戸 1 契約を前提としており、どのように定めるべきか等の課題がある。

また、地域優良賃貸住宅³¹においても、公

³¹ 高齢者世帯、障害者世帯、子育て世帯等各地域における居住の安定に特に配慮が必要な世帯の居住の用に供する賃貸住宅の供給を促進するため、国が整備したり家賃の減

営住宅と同様の課題があると推察される。

UR都市機構では、ハウスシェアリング制度を活用すると親族以外の単身者同士であってもファミリー向け賃貸住宅に居住することができる。

同制度を活用して入居するためには、①入居者全員が契約名義人となること、②一定の収入要件を満たすこと（各契約予定者について当該申込住宅の基準月収額の2分の1以上の収入を要する等）の入居要件を満たす必要がある。なお、UR都市機構のハウスシェアリング制度はシェアハウスと比較すると表4のような違いがあり、契約途中での入居者の入替え禁止、UR都市機構が直接共用部分の管理・運営を行わないとの理由から「寄宿舍」には該当しないとされている。

(表4) シェアハウスとUR都市機構のハウスシェアリング制度の違い

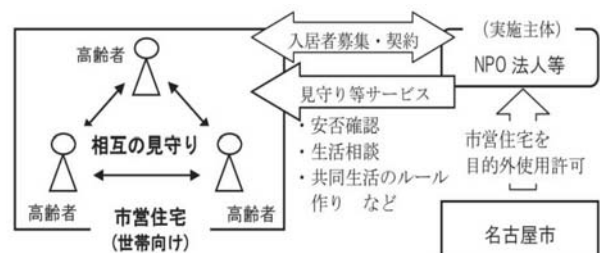
比較項目	シェアハウス	UR都市機構のハウスシェアリング制度
入居相手の選定	運営事業者が募集	入居者が友人・知人から募る
契約	運営事業者が入居者全員と個別に行う	入居者全員が連名で行うが、代表者1名が連絡相手となる
賃料	各入居者が運営事業者へ振込み	代表者の口座から一括引落し
「寄宿舍」規制	対象	対象外

(出所) 新聞報道、UR都市機構HPを基に筆者作成

3 名古屋市の高齢者共同居住事業

名古屋市では、平成23年10月から市営住宅を活用して、市営住宅入居者の孤立死の防止及び高齢単身者の入居機会の拡大を目的とした「名古屋市高齢者共同居住事業（ナゴヤ家ホーム）」を実施している。同事業は、市内在住又は在勤で、自活できる60歳以上の単身者を対象に、3DKなど世帯向け住宅の内部を独立した3室に改造し1つの住宅に親族関係のない60歳以上の高齢者3人が共同生活するものである。その実施主体であるNPO等が、名古屋市から市営住宅の目的外使用許可を受けて運営し、安否確認、生活相談等を行っている(図18)。

(図18) 名古屋市高齢者共同居住事業イメージ図



(出所) 国土交通省平成26年調査報告書

このような事業は、共同居住による高齢者の孤立防止、家賃や光熱費等の負担軽減などの効果が期待できることから、今後の単身高齢者の居住の確保をどのようにするかを検討する上で参考になると思われる。

IV 今後の課題

1 シェアハウス等の実態と政策的支援

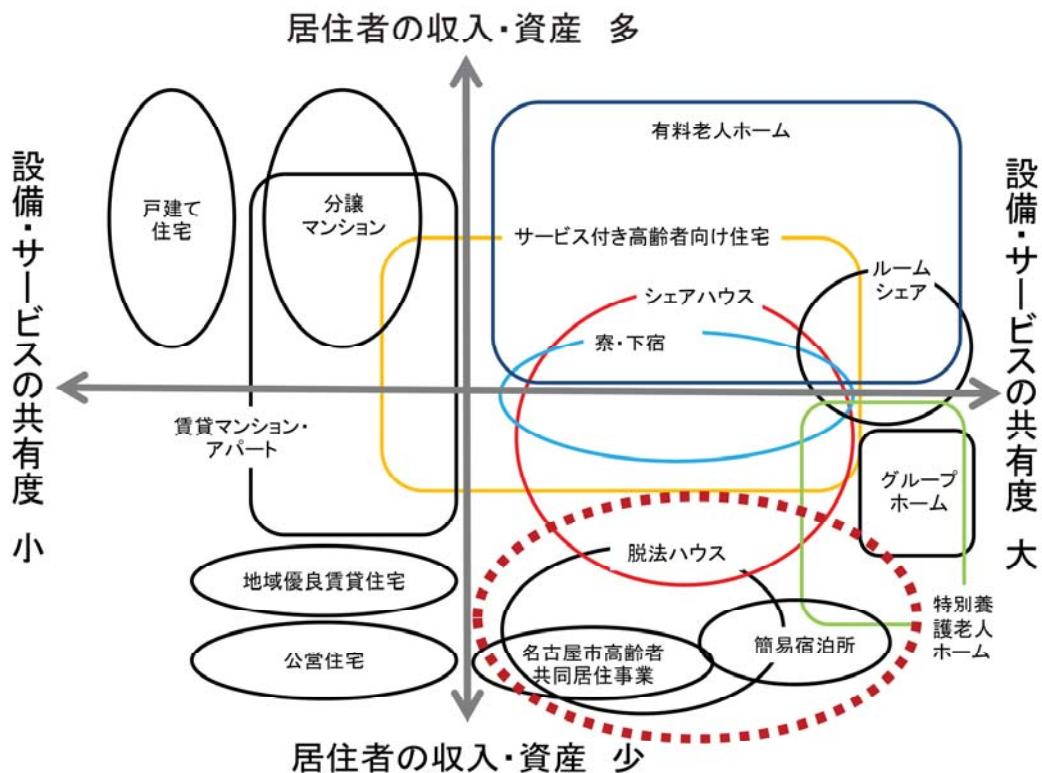
これまでに本稿で述べたシェアハウスについて、縦軸に「居住者の収入・資産」、横軸に「設備・サービスの共有度」をとり、一般的な住宅や介護施設、他の共同居住の形態と比較して整理すると、図19のように位置付けることができる。

額に関する費用を助成したりしている住宅をいう。

例えば、戸建て住宅（持ち家）の居住者は、一定以上の収入・資産があり、他の居住者と台所、水洗便所など生活関連設備を共有していないことから、図19において左上に位置することになる。賃貸マンション・アパートにはワンルームマンションやリゾートマンションもあることから居住者の収入・資産に幅があると考えられる。また、他の居住者と台所、水洗便所などを共有していないものの廊下や

玄関を共有している場合もある。そのため、図19のように縦軸である程度幅をとり、横軸では戸建て住宅より右側となる。シェアハウスは、賃貸マンション・アパートと比較した場合、入居者の収入・資産が相対的に少なく、台所、水洗便所、リビング等の多くの生活関連設備を共有していることから、図19のような位置付けになると思われる。

(図19) 居住者の収入・資産、設備・サービスの共有度からみた住宅関係イメージ図



(出所) 筆者作成

(1) シェアハウスの実態把握

シェアハウスは、節約や人との交流を目的としたものであるが、基本的に「短期間入居」であることが分かった。契約は定期借家契約を活用し、一般の賃貸住宅よりも短い期間で設定され、実際の居住期間も契約期間と同程度となっている。居住者は基本的に、自らの自由な選択に基づき入居している。

ただし、ワーキングプアなどの生活困窮者

がより安定的な賃貸住宅に入居を希望しているにもかかわらず、やむを得ずシェアハウスや脱法ハウスに入居していることも想定される。国・地方公共団体は、総務省の「住宅・土地統計調査」等統計の取り方を工夫しシェアハウス等の実態を正確に把握した上で、そのような生活困窮者に対し希望に沿った住宅のあっせん、家賃の補助等の支援を行う必要がある。

(2) コンセプト型シェアハウスの活用

特定のテーマを定めて居住者を募るコンセプト型シェアハウスの一部は、社会的な課題の解決に有用であると考えられる。そのようなコンセプト型シェアハウスの供給促進に対しては何らかの支援措置もあり得ると思われる。「少子化社会対策大綱」（平成 27 年 3 月 20 日閣議決定）では、「若い世代は、結婚に対する希望が高いにもかかわらず、『適当な相手に巡り会わない』などの理由で希望が実現できておらず、若い年齢での結婚の希望がかなう環境整備が重要である。」とし、適切な出会いの機会の創出・後押しなど結婚に対する取組支援が必要であるとしている。このような課題の解決には、短期間入居で若者の利用が多いシェアハウスが有用であるといえ、結婚相手との出会いを目的とした「婚活型シェアハウス」の設立が効果的である。例えば、いわゆる「おせっかいさん」³²の派遣等の運営に対する支援もあり得るのではないだろうか。

また、I の 4 (1) で挙げたシングルマザーシェアハウスではシングルマザー同士が居住することで、気軽に子育ての相談ができる、お互いに子どもを見守ることで子育ての負担を軽減できるといった効果が期待でき、子育て支援の観点から建設費、運営費等の支援も考えられる。

(3) 高齢者の住まいの確保

名古屋市の「高齢者共同居住事業」のように、既存建築物を活用した単身高齢者の共同居住は、低コストで居住者の共助の下、互いの生活支援、見守りの効果が期待できる。

共同居住型住宅の一つであるサービス付き高齢者向け住宅（バリアフリー構造で、見守

りサービス等の付いた高齢者住宅）は、建設費等への国の補助により増加傾向にあるが、都市圏を中心に入居費が高く、多くの単身低所得高齢者は入居が困難であると考えられる。そのため、先述の川崎市内の簡易宿泊所のような施設がそうした者の受け皿になっていると思われる。

国や地方公共団体は、こうした状況を改善するため、名古屋市の「高齢者共同居住事業」を参考に、目的外使用規定を活用して公営住宅における介護サービス等と連携した単身低所得高齢者向け共同居住を実現するよう努める必要がある。また、多数の高齢者が居住している簡易宿泊所等の事業者は、国土交通省の「住宅確保要配慮者あんしん居住推進事業」等を活用して、改修やコンバージョン（用途変更のための修繕）を行い、適切な住環境の実現に努める必要がある。地方公共団体も居住支援協議会の活動を通して、事実上、住宅確保要配慮者の居住の場となっている建築物等の把握に努め、必要な支援、指導を行うことが望まれる。これらの取組を着実に行うことができれば、図 19 の点線領域の一層の充実を図ることができる。

2 シェアハウスの基準

脱法ハウス問題を契機として、シェアハウスは「寄宿舍」とされ、建築基準法の防火規制等が求められた。その後、同法施行令の改正、東京都の条例改正により防火規制の緩和がなされた。建築基準法等におけるシェアハウスの位置付けが明確になったことにより、地方公共団体が適切な是正指導を行うことができ、シェアハウスの安全性が高まることが期待できる。依然として戸建て住宅のシェアハウスで「非常用照明の設置」が必要か、シェアハウスと外形的に変わらない「ルームシェア」に寄宿舍規制が適用されないことなど、引き続き検討を要する課題はあるが、現在、

³² 本稿では結婚希望の独身者からの相談、独身男女へ出会いの情報の紹介等の結婚への後押しをする仲介役の意。

全国の地方公共団体において脱法ハウスの調査、是正指導が行われているところであり、更なる規制緩和は現場の混乱を招くおそれがあることから、早急な法令改正は必要ないと思われる。

しかし、国は、シェアハウスに係る現場実態を踏まえ、あるべきシェアハウスの姿を提示しつつ、政策上の基準、目標を定めることが求められる。現行の住生活基本計画では、シェアハウス等の共同居住の実態の把握に努めるよう明記されているにすぎず、明確な国の対応方針は示されていない。さらに、住宅性能水準は「住居室の構成等」について、「適切な規模の共用台所及び浴室を備えた場合は、各個室には専用のミニキッチン、水洗便所及び洗面所を確保すれば足りる。」としている。また、最低居住面積水準は、「原則、単身者は25㎡、例外として、単身者の学生、単身赴任者等であって比較的短期間の居住を前提とした面積が確保されている場合等はこれによらないことができる。」と定めている。シェアハウスは、キッチンや便所など生活関連施設を共用しており、住宅性能水準に反する可能性がある。また、居住面積については、シェアハウスが比較的短期間の居住であるため、25㎡以上の水準を満たす必要はないとも考えられるが、どのくらいの床面積を確保すべきか明確になっていない。また、同基本計画の目標においても、最低居住面積未満の早期解消が掲げられており、10㎡未満の居室が大半を

占めるシェアハウスではその水準に満たない可能性がある。国は、同基本計画の改定に当たり、昨今の共同居住の実態を踏まえ、シェアハウスにおける適切な居住環境はどのようなものであるか明記する必要がある。

おわりに

シェアハウスは、ライフスタイルの多様化に伴う、家賃等の節約や居住者間の交流を目的とした新たな共同居住形態である。中には、一般の賃貸住宅の家賃と変わらない高付加価値のシェアハウスもあり、居住者は充実した生活を送ることができる。

また、大半のシェアハウスは既存建築物の改修によるもので、空き家問題の有効な対策となる可能性もある。

しかし、建築基準法制定当初には存在していなかった新たな居住形態であるため、脱法ハウスのような安全性が十分に確保されていない建築物をシェアハウスと称して貸し出す問題も生じうる。このような問題に対処するためには、規制強化や基準の明確化が必要であるが、過度な規制はシェアハウス等の新たな居住スタイルを抑制してしまうおそれもあり、両者のバランスを図ることが重要となる。

多様なライフスタイルが尊重される昨今において、シェアハウス居住者、シェアハウス事業者、行政の三者が合意できるようなルールの下で、シェアハウス市場が健全に発展していくことが望まれる。

【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。

- ・ 昌谷大介（株式会社 A4studio）「コンセプト型シェアハウス、なぜ急増？」『Business Journal』（2014. 6. 18） <http://biz-journal.jp/2014/06/post_5146.html>
- ・ 長末亮「定期借家制度の活用と課題」『レファレンス』国立国会図書館（2011. 4）
- ・ 西川敦子（フリーライター）「格差社会の中心で、友愛を叫ぶ（第5回） 押し入れ一段分で暮らす若者も…シェアハウスは格差時代の必然なのか」『DIAMOND online』（2009. 12. 18） <<http://diamond.jp/articles/-/2308>>
- ・ 三浦展・一般社団法人日本シェアハウス協会『これからのシェアハウスビジネス 地域活性化で日本再生！：自宅活用新築賃貸 シェアハウス起業これから賃貸はサービス業へ』住宅新報社（2014）
- ・ 「シェアハウス 国の規制を踏まえ防火性能アップ 避難経路の確保に留意」『NIKKEI ARCHITECTURE』第1037号 日経BP社（2014. 12. 10）
- ・ 「空き家ビジネス最前線 活用法4 シェアハウス化 国が規制を緩和 若者の就業支援にもつながる」『Housing Tribune』第487号 創樹社（2015. 2）

英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因

衆議院調査局調査員

二見 輝

(予算調査室)

■ 要 旨 ■

シリア政府が国内で大規模な化学兵器攻撃を行った可能性が高いことから、2013年8月、英国政府は、シリアへの軍事介入を行うこととし、英国議会に対しシリア軍事介入の承認を求めた。本件は、休会中の8月29日に英国議会下院本会議において審議され、議員とキャメロン首相間の質疑答弁において、軍事介入の合法性、軍事介入が今後の化学兵器使用を防止できる根拠、議会情報安全保障委員会（ISC）が政府情報を閲覧して判断する必要性、軍事介入の時期、中東諸国ではなく英国が軍事介入する理由、英国が長期間紛争に巻き込まれる可能性、軍事介入がシリア内戦を短縮する効果等の広範な項目について議論がなされた。

7時間余りの質疑・討論の後に採決が行われ、政府提出の軍事介入承認決議案は賛成272、反対285の僅差で否決された。キャメロン首相は議会の判断に従って行動する旨を表明し、シリアへの軍事介入計画が事実上断念された。政府の軍事行動の方針を議会が阻止したという歴史的出来事となった。

承認されなかった理由は、イラク及びアフガニスタンへの軍事介入が長期にわたり多くの犠牲を払い続けている「紛争疲れ」、イラク軍事介入において大量破壊兵器が発見されなかったことによる政府の情報への信頼低下、英国が軍事介入しなくてはならない根拠の弱さ、軍事介入の法的根拠の弱さなど多岐にわたる要因が重なった上に、賛成議員を十分確保できないまま採決を行うという議会運営に関する初歩的な失敗があったためと考えられる。

この否決による影響については、否決された当時の段階では、キャメロン首相の指導力が低下したこと、英国の政治姿勢が孤立主義に陥る懸念があること、米国との特別な同盟関係に悪影響を与えるとともに中東諸国への英国の立場が低下すること、軍事介入に関する議会承認ルールの確立が必要になったこと等が指摘された。

《構成》

はじめに

I 英国議会¹における審議

II 採決結果、否決の要因、影響

おわりに

はじめに

我が国においては、本年、安全保障法制の整備が行われ、自衛隊の防衛出動等に対する国会承認の在り方に関して注目されつつあるところであるが、英国においては2013年に、シリアへの軍事介入を行おうとする政府の決議案²を議会が否決した事例があった³。

¹ 現行の英国議会制度及び憲法を構成する慣習では、政府の軍事介入の是非について採決できるのは下院のみである（英国議会上院憲法委員会報告書（Constitutional arrangements for the use of armed force）、2013.7.24）。本稿においては、下院と上院を区別して記述する特段の必要性がない限り、便宜、英国議会と記す。

² この提案は、政府から首相名で政府動議（Government's Motion、表3参照）として、下院（議事日程の作成等を行う部署（Table Office））に提出された。この動議は、下院本会議において承認された場合、決議（Resolution、院において承認された正式な決定又は意見）と扱われるもの

本稿は、上記の事例に関し、Iにおいて、シリア軍事介入決議案の審査経過を述べるとともに、主に対首相質疑及びそれに対する答弁を分析し、英国議会の議論の実態を考察する。また、IIにおいて、英国が議院内閣制であるにもかかわらず政府提案の決議案が議会で否決された要因を分析するとともに、その後の影響についての見方を述べる。

情報源は、Iは、主に英国議会会議録ハンサード及び英国議会の公表資料を、IIは、主に英国のシンクタンク英国王立国際問題研究所（チャタムハウス）⁴の研究グループの公表資料及び各種報道であり、これらを基に分類整理を行い、適宜補足情報や論評を加えた。

なお、本稿は全て筆者の個人的見解に基づくもので、衆議院の公式見解ではない。

I 英国議会における審議

1 経緯

2011年3月、シリアにおいてアサド政権と反政府勢力との内戦が発生し、2013年8月に、1,400名以上が犠牲になる化学兵器攻撃があった。この化学兵器攻撃はアサド政権側が行った可能性が高いとの英国政府の調査結果を踏まえ、デービッド・キャメロン英国首相は、主に人道的観点から米国等との軍事介入を行い、今後の化学兵器使用を防止する考えを表明した⁵。

だった（筆者による英国議会照会対応部門（House of Commons Enquiry Service）への照会（2015年11月30日）に対する回答（同年12月1日））。下院本会議においては動議と呼称されているが、動議の本文には「この決議は」と表記されていることも踏まえ、本稿においては決議案と訳す。

³ 英国においては政府が求めた軍事行動の承認案を議会で否決した例は見当たらない（英国政府が軍事行動について議会で承認を求める慣例が始まったのは2003年のイラク軍事介入が初例であり、これ以前に英国議会で否決された先例は確認されない（筆者による英国議会広報部（House of Commons Information Office）への照会（2015年9月9日）に対する回答（同年9月10日））という点からも注目された。

⁴ Royal Institute of International Affairs

⁵ 8月29日、英国国防省は戦闘機6機をキプロスにある

2003年のイラクにおける大量破壊兵器保有疑惑問題をめぐる軍事介入について当時のトニー・ブレア首相が議会承認を求めた事例があり、後任のゴードン・ブラウン首相も基本的に軍事介入に議会承認を必要とする立場をとった状況等⁶を踏まえ、キャメロン首相もシリア軍事介入について議会承認を求めた⁷とされている。シリアへの軍事介入に関する議会審議までの主な経緯は表1のとおりである。

議会承認の手続は、政府が軍事介入承認決議案を議会に提出し、議会がこの決議案について審議し、賛否を採決するものとなっている。

表1 シリアへの軍事介入に関する
議会審議までの主な経緯⁸

2003年3月	イラク軍事介入に関して英国議会在承認。（首相：ブレア氏）
2011年3月	シリアで内戦が発生。 その後、小規模な化学兵器攻撃が複数回発生。
2011年3月	リビア軍事介入に関して英国議会在承認 ⁹ 。（首相：キャメロン氏）
2013年 8月21日	首都ダマスカス郊外グータ地区において大規模な化学兵器攻撃が発生 ¹⁰ 。1,400

英国基地に派遣したことを発表した。また、ロシアが地中海に駆逐艦及びミサイル搭載艦を数日中に派遣することが報道された。（*Daily Telegraph*, 30 August 2013）

⁶ 英国を自衛するための軍事介入（英国の重要な安全保障上の利益に対する緊急・直接の脅威の場合）は、議会承認なしで実行可能であるとされているが、今回のケースは自衛に当たらない点においても、議会承認が必要と考えられる。（116頁（4）参照）

⁷ 現行の憲法上の慣習について、例えば、2013年の上院報告書（前掲注1参照）は「結論として、国外において軍事力を行使することに関して議論し採決する機会が例外的事情の場合を除いて下院に与えられているという現行の憲法上の慣例によって、下院が内閣の決定に政治的コントロールを及ぼすとともに正統性を与えるという最良の体制になっている。」としている。

⁸ 本稿においては、シリア情勢及び諸外国の対応に関する説明は、特段の必要がない限り、割愛する。

⁹ ただし、軍事介入開始は3月19日であるが承認は同月21日であり、事前承認ではない。

¹⁰ 国連化学兵器調査団が先の小規模な化学兵器攻撃に関してシリアで調査中だった。なお、同調査団の調査は、化学兵器が使用されたか否か等についてであり、誰が化学兵器を使用したかについては対象ではない。（*Guardian*, 6 September 2013）

	名以上が犠牲。
8月28日	英国政府がシリア軍事介入承認決議案を下院に提出。
8月29日	英国政府が法的見解と政府合同情報委員会（JIC）報告書を公表。 英国議会下院本会議開会。シリア軍事介入承認決議案を審議し、否決。

（出所）英国政府資料、米国政府資料等を基に作成

2 審議経過、対首相質疑及びそれに対する答弁等

(1) 審議経過

下院本会議は、2013年8月29日午後2時30分に開会され、首相による政府提出の軍事介入承認決議案（表3参照）の趣旨説明と質疑応答が約41分間行われた。続いて、野党労働党提出修正案（表4参照）の趣旨説明と質疑応答が約26分間行われ、その後、議員同士の討議が約6時間行われた。午後5時40分頃に、議員から同日の本会議は終了し審議の続きを翌日に行う提案があったがジョン・バーコウ下院議長は本会議を続行した¹¹。午後9時59分から労働党提出修正案、政府提出決議案の採決が順次行われた結果、いずれも否決（不承認）され、午後10時34分に閉会した（表2参照）。

賛否両論のある重要案件にもかかわらず、質疑は1日で終局し、採決された。

多くの議員が発言する機会を得られるよう1人当たりの発言時間は5分間に制限され、さらに午後8時5分からは3分間に制限された。制限時間を超えたことにより、複数の議員が発言を途中で打ち切られた。

総議員650名中、同日に発言した議員は159名（議長、副議長、閣僚を含む）で、発言回数¹²は333回だった。キャメロン首相の発言は冒頭と採決後のみで、発言回数は25回だった。クレグ副首相の発言回数は9回だった。

¹¹ *Daily Telegraph*, 30 August 2013

¹² 英国議会で一般的な、他者の発言中等に自己の質疑等の発言機会を求めるための発言（Intervention）を除く。

表2 主な審議経過（2013年8月29日）

時刻	主な審議経過
午後2時30分	開会
2時36分	キャメロン首相が政府提出決議案の趣旨説明。引き続き、質疑及び答弁。
3時17分	ミリバンド労働党党首が、労働党提出修正案の趣旨説明。引き続き、質疑及び答弁。
3時43分	議員同士で討議開始。
9時41分	クレグ副首相に対する質疑及び答弁開始。
9時59分	労働党提出修正案の採決開始。その後、否決。
10時17分	政府提出決議案の採決開始。その後、否決。
10時32分	キャメロン首相が軍事介入を望まないとの議会の意思に沿って政府は行動する旨を表明。
10時34分	閉会

（出所）英国議国会議録 Hansard を基に作成

(2) 決議案、報告の内容

キャメロン首相は、決議案（表3参照）の趣旨説明を行った。その概要は、「本日下院に諮る問題は、シリアで罪のない男女や子供を虐殺した今世紀で最も忌まわしい化学兵器使用にどのように対応するかである。軍事介入は、シリアへの紛争支援、侵略、政権交代等を図るものではなく、化学兵器の大規模な使用という戦争犯罪への対応以外の何ものでもない。軍事介入について、政府は明確な法的根拠を持ち、また、政府合同情報委員会（JIC）¹³の重要で独立した判断に基づいている。下院の見解を明らかにしてほしい。」というものだった。

¹³ 政府合同情報委員会（Joint Intelligence Committee, JIC）は、英国首相府に設置された省庁横断的な委員会で、閣僚や幹部公務員に対し、主に安全保障、国防及び外交分野における省庁間の調整がなされたインテリジェンス分析を提供するほか、国家安全保障会議の支援を行う。（出所）英国政府HP（<https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/joint-intelligence-committee>）

表3 政府提出決議案

シリアにおいてアサド政権によって 2013 年 8 月 21 日に化学兵器が使用され、シリア市民が何百名も殺害され、何千名も負傷したことに遺憾の意を表明し、

国際法の下で化学兵器使用の世界的な禁止を支持することの重要性を想起し、

国際社会から要求される強力な人道的対応と、必要に応じて合法で均衡のとれたシリアの化学兵器の更なる使用を制止して人命を救うことに焦点を当てた軍事介入を必要とすることに賛同し、

シリア危機に対して統一行動を取るために過去 2 年以上にわたり国連安全保障理事会が失敗していることに留意し、

化学兵器使用は慣習法における戦争犯罪と人道に対する犯罪であり、人道介入原則が行動を起こすための有効な法的基盤となることに留意し、

内部の意見の相違を克服しシリア政権に責任があるこの犯罪行為に対して行動するという、国連安全保障理事会に代表される国際社会に要請する 8 月 27 日のアラブ連盟の声明を含む反応に対する広い国際的支援に留意し、

軍事行動の正当性を最大限保証するために、国連の措置を可能な限り続ける必要があると信じ、

現在ダマスカスにいる国連化学兵器調査団の作業を歓迎し、国連事務総長は調査団が調査終了後直ちに国連安全保障理事会へ説明するよう取り計らうべきであることに同意し、

国連安全保障理事会は、その説明を検討するために直ちに会合を持ち、軍事介入実行前にその介入を支持する安全保障理事会決議ができるようあらゆる努力がなされると信じ、軍事行動に直接英国が関与する前に、英国下院の更なる承認投票が行われることに留意し、

この決議は、化学兵器の使用を抑止し人道上の苦難を軽減する取組のみに関するもので、シリアにおけるより広い目的のいかなる行動も認めないことに留意する。

(出所) 英国議会議録 Hansard を基に仮訳

なお、労働党から修正案(表 4 参照)も提出された。この修正案は、軍事介入ができる

条件として 6 項目を列記しており、政府提出決議案にはない条件も含まれている。

表 4 労働党提出修正案(概要)

英国軍隊が軍事介入できるのは次の条件が整っている場合に限る。

- ・国連化学兵器調査官が国連安全保障理事会に対して化学兵器がシリアで使用された証拠等に関する報告を行う機会を与えられること。
- ・シリア政権が化学兵器を使用した証拠があること。
- ・国連化学兵器調査官の報告と証拠に基づき、国連安全保障理事会が今回の事態に関して検討し採決すること。
- ・シリア国民を保護する人道的軍事介入を行うことについて明確な国際法上の法的根拠があること。
- ・軍事介入は、地域において生じうる結果に注意を払い、法に基づき、比例原則¹⁴に則り、期間を限定し、今後の化学兵器使用防止のための正確で実現可能な目標を持つこと。
- ・首相が下院に上記の条件の達成状況について更に報告を行い、英国の軍事介入への参加について下院が採決できるようにすること。

(出所) 英国議会議録 Hansard を基に仮訳

また、本会議前日には、J I C の報告(表 5 参照)とシリア政府による化学兵器使用に係るシリアでの軍事介入実施の合法性についての英国政府の法的見解¹⁵(以下「英国政府の法的見解」という。表 6 参照)が公表された。アサド政権への軍事介入の必要性について議員を説得するため、特に公表されたものである¹⁶。

J I C の報告に関し、J I C 委員長は首相宛の書簡において、「J I C は 8 月 25 日と 27 日に会議を行い、8 月 21 日の化学兵器攻撃はシリア政府に責任があると全会一致で結論付

¹⁴ 事態に応じた適切な手段を用いる原則のことである。

¹⁵ 法務長官(注 18 参照)の法的助言を要約したものを政府の法的見解として公表したものである。

¹⁶ *Daily Telegraph*, 29 August 2013

けた。反政府勢力が化学兵器を所有することを示す信頼できる情報や証拠はなく、今回の規模の化学兵器攻撃を行うことは不可能である。アサド政権は過去に少なくとも14回小規模に化学兵器を使用し、政権に責任があることを示唆する情報がある。政権の責任についての妥当な代替シナリオはない。この時期にこの規模で攻撃を行った正確な動機を除いては、JICは分析結果に非常に自信を持っている。米国の情報機関と情報交換しており、米国側の結論を了解している。」と述べている。

表5 政府合同情報委員会（JIC）の報告（ダマスカスにおける化学兵器使用報告に関する分析結果、8月27日）

8月21日朝にダマスカスにおいて化学兵器攻撃があり、少なくとも350人が重症となった。反政府勢力がこの規模で化学兵器攻撃を行うことは不可能である。シリア政府は過去に少なくとも14回、今回よりも小規模に化学兵器を使った。今回の攻撃に政府が関与したとする情報機関がある。これらの情報を踏まえると、シリア政府に責任がある可能性が非常に高い。

化学兵器使用の許可は恐らくアサド大統領から上級司令官に対して行われた。

反政府勢力が化学兵器を使用したという信頼できる証拠はない。

ロシアは、攻撃は反政府勢力によるものであるという十分な自信があると主張し、事件を調査することを支持すると発表している。現在、シリア政府は国連調査チームが現地に入ることを認めると発表しているが、現地へのアクセスが遅くなれば、確固たる証拠を証明することは更に困難になるだろう。

（出所）英国政府HPの標記報告を基に仮訳

英国政府の法的見解（表6参照）は、国連安全保障理事会の決議がない場合においても、①化学兵器が使用されると国際社会が認める証拠があり、②人命保護手段が他になく、③介入内容が人道介入目的に一致するという3条件が当てはまれば、国際法違反にならない

とするものである。

表6 シリア政府による化学兵器使用に係るシリアでの軍事介入実施の合法性についての英国政府の法的見解

この文書は、2013年8月21日にダマスカス東部であった化学兵器攻撃に対処するためシリアで軍事行動を行うことの合法性に関して、英国政府の見解を定めるものである。

シリア政府が化学兵器を使用したことは、化学兵器使用を禁止する国際慣習法違反として国際的に懸念される重大犯罪であり、戦争犯罪と人道に対する犯罪を構成する。

軍事行動の法的根拠は、将来の化学兵器使用をやめさせ人道上の被害を除去することを目的とする人道介入であることである。

英国は国連憲章第7章に基づき国連安全保障理事会において決議を求めている。その内容は、①シリア政府による化学兵器使用を非難し、②シリア政府に化学兵器の全ての使用禁止を含めた国際法と過去の国連安全保障理事会決議の義務を厳格に遵守することを要求し、③シリア市民を化学兵器使用から保護し、貯蔵された化学兵器が将来使用されることを防止するため加盟国に全ての必要な措置を取る権限を与え、④国際刑事裁判所にシリアの状況について委ねることである。

安保理における行動が阻止される場合、英国は国際法に基づき、シリア政府による化学兵器使用をやめさせシリアにおける人道上の大惨事を軽減するため、例外的措置を取ることが認められる。人道介入原則に基づき、次の3条件が満たされる場合に法的に認められる。

- (1) 緊急に除去される必要がある大規模で極度の人道上の苦難があることについて国際社会が認める説得力ある証拠があること
 - (2) 人命保護のため武力行使以外の実行可能な選択肢がないことが客観的に明らかであること
 - (3) 提案された武力行使の内容が、救援目的に照らし必要で均衡がとれ、時間と範囲が厳格に限定されたものでなければならないこと
- 3条件全ては今回のケースには明らかに当てはまる。

(出所) 英国政府資料 Chemical weapon use by Syrian regime: UK government legal position (Published 29 August 2013) を基に仮訳。

(注) 原文においては、英国政府が認定した今回のケースの事実関係等の記述が続くが、これについては割愛する。

(3) 対首相質疑及びそれに対する答弁

政府提出決議案に関する首相に対する質疑は計 20 問あり、内容を大別すると、法律関係 5 問、議会の関与 3 問、作戦面 4 問、英国の関与 3 問、軍事介入で見込まれる結果 3 問、化学兵器攻撃発生の理由 1 問、過去の化学兵器攻撃の際の対応 1 問であった。これらの概要は、以下のとおりである。

なお、詳細は本稿末尾の「対首相質疑及びそれに対する答弁の要点」を参照願いたい。

▽法律関係に関しては、軍事介入の合法性、国連が反対した場合の対応、国連で合意されている保護責任に基づきシリア国民を保護する必要性、軍事介入が今後の化学兵器使用を防止できる理由、化学兵器攻撃の責任者を国際刑事裁判所 (ICC) 等で裁く必要性である。

▽議会の関与に関しては、軍事介入に係る議会承認の重要性、議会情報安全保障委員会 (ISC)¹⁷ が政府の情報を閲覧して判断する必要性、化学兵器攻撃を非難する英国議会の意思をシリアに伝える必要性である。

▽作戦面に関しては、軍事介入の時期、米国との調整状況、軍事介入計画の把握状況、必要な兵力・経費等である。

▽英国の関与に関しては、中東諸国ではなく英国が軍事介入する理由、英国が長期間紛

争に巻き込まれる可能性、英国が新たな中東紛争に巻き込まれる可能性である。

▽軍事介入で見込まれる結果に関しては、軍事介入の内戦短縮等への効果、軍事介入が内戦を悪化させる可能性である。

▽これらのほかは、シリアで化学兵器攻撃が行われた理由と 1988 年の化学兵器攻撃の際の対応である。

首相に対する質疑は、多岐にわたる重要事項が重複なく、また、5 分以内という短時間の持ち時間を反映してか、効率的に行われた。また、与党議員からも政府提出決議案への反対表明や政府を追及する厳しい質疑が行われた。

これらの質疑全般を通してのキャメロン首相の答弁のポイントは、次のとおりである。(個別の質疑答弁については末尾の一覧表を参照願いたい。)

なお、法務長官は、議員であるので下院本会議に出席し採決に参加できるほか、政府を代表して法解釈に関して答弁できるが¹⁸、今回は答弁の機会がなかった。

▽法的助言は公開しないとの長年の慣習があったが、2011 年のリビア介入をめぐる議会承認の際、(政府の法的見解として) 法的助言の要約を公表することに変更し、今回も要約を公開した。この法的助言に述べられている人道介入原則は重要である。

▽英国、米国等の国際社会が何もしなければ、アサド政権は懲罰を受けずに更に大規模に何度も化学兵器を使用できることになり、エスカレートする危険性がある¹⁹。

¹⁷ 議会情報安全保障委員会 (Intelligence and Security Committee of Parliament, ISC) は、1994 年制定のインテリジェンス・サービス法により設立された英国議会の機関で、政府合同情報委員会 (JIC) を含む首相府のインテリジェンス関連業務を調査するほか、国防省の国防インテリジェンス部門と内務省の安全保障・カウンターテロリズム部門を監督する。委員会はこれら活動内容を議会に報告することになっているが、機微な国家安全保障案件について首相に直接報告することができる。委員は、2015 年 9 月 15 日現在で 9 名である。(出所) 同委員会 HP (<http://isc.independent.gov.uk>)

¹⁸ 筆者による英国議会広報部への照会 (2015 年 9 月 9 日) に対する回答 (同年 9 月 10 日)。法務長官は、英国政府の最高法律顧問であり、法律等に関する助言をすとされている。

¹⁹ この軍事介入は、英国及び米国が化学兵器使用に対してシリアを懲罰するための介入であるとの報道もある。(Daily Telegraph, 27 August 2013)

- ▽化学兵器攻撃の責任者が国際刑事裁判所（ICC）で裁かれることは賛成だが、時間を必要とすることとシリアがICC条約に加盟していないことを認識しなければならない。
- ▽今回の化学兵器使用は戦争犯罪と人道に対する犯罪を構成することを法務長官に確認した。
- ▽アサド政権が化学兵器を大量に保有し、攻撃に使用したことが判明している。反対派はこれらの化学兵器や輸送手段を持っていないという事実がある。機微情報は一部分であり、情報で全ての問題を解決できるのではない。これは判断の問題であり、議員は判断する必要がある。
- ▽有権者から最も頻繁に聞かれたことの一つは、英国の国益はあるのかということであるが、中東の安定は英国の国益であり、化学兵器使用の悪化を防ぐことも国益である。
- ▽今回の情報は、私や政府合同情報委員会（JIC）が実際に見た情報ではないが、私が正しく、私に同意しない者は間違っていると確信させる情報である。我々は、何が起き、誰に責任があるか判断しなければならない。我々が持っている証拠全ては、アサド政権に責任があると結論付けるのに十分であり、説明責任を果たせるものである。
- ▽シリアの兵器の完全な廃棄を目的とするならば、地上軍等を含む大規模なものになるだろうが、今回の提案は全く異なり、今後の化学兵器使用を思いとどまらせることである。
- ▽シリアにおける化学兵器の使用を防ぐための軍事介入には、介入能力を持っていることが必要であるが、そのような国は米国と英国の2か国である。軍事行動ができる国は非常に少ない。
- ▽なぜ英国が世界で多くのことを行わなければならないのかと、英国国民が懐疑的になり

戦争疲れしていることは十分認識している。これは化学兵器使用への対応であって、再び中東戦争をするのではない。

- ▽動機の解明が最も困難なこととされているが、私はアサド大統領が化学兵器使用に国際社会が反応する限界がどこかを知りたくてテストした可能性が最も高いと考える。独裁者の内心を知ることはできない。私たちにできることは、行動するかしないか、責任があるか否か、判断を下すことだ。議員として私たちは皆、判断をしなければならない。
- ▽今回の大規模な化学兵器使用とこれまでの14回の小規模使用は、少なくとも過去100年間で唯一の、国家が国民に対して化学兵器を定期的かつ無差別に使用した例であり、今回はどのような基準に照らしても、人道上の大事件である。もし結論が出ない場合、化学兵器を何度も使用するアサド大統領や他の独裁者を止めるものは何もなくなり、化学兵器使用禁止の世界的なコンセンサスが致命的に失われ、100年間のタブーが破られる。化学兵器に関する規則の維持は英国の国益である。

(4) 対首相質疑以外での議員の主な発言²⁰

報道²¹を基に取りまとめると主に以下の発言があった。

保守党のジョン・レッドウッド議員は、英国は介入しすぎで、他国の内戦に英国の軍隊を介入させるのは慎重でなければならないと主張し、また、アサド大統領を止めるためには多数の兵士を殺害する必要があるが、巡航ミサイルの攻撃でアサド大統領を止めることができるのか政府は説明しなければならないと主張した。

²⁰ 野党である労働党が提出した修正案に関するエド・ミリバンド同党首に対する質疑のほか、議員間の討論における議員の発言である。

²¹ 前掲注11

保守党のアンドリュー・ミッチェル議員は、(シリアで活動中の) 援助関係者が化学兵器攻撃に関する多くの証拠を公開し、化学兵器使用の実態に関する多くの疑問を解消している旨、称賛した。

国防委員長のジェームス・アーバスノット議員は、化学兵器使用に対して世界が対応すべきと考えるが、世界は英国が世界の警察官の役割を果たすことを期待しているのかと疑問を述べた。

外務委員長のリチャード・オタウェイ議員は、政府はもっと証拠を開示し、議会情報安全保障委員会 (ISC) が証拠を審査すべきであると主張した。

保守党のデービッド・デイビス議員は、介入時期がなぜ今なのかと疑問を呈した。

リスペクト党のジョージ・ギャロウェイ議員は、軍事介入に世論調査で 11% しか支持がないことを政府は考慮すべきと述べた。

緑の党のキャロライン・ルーカス議員は、英国は中国・ロシアと外交的な解決を図るよう主張した。

複数の議員は、アサド政権が化学兵器を使用したという JIC 報告書の内容に疑問を呈した。

II 採決結果、否決の要因、影響

1 採決結果

この政府提出決議案は、下院本会議における 7 時間余りの議論ののち、賛成 272 票、反対 285 票で否決された (表 7 参照)。

反対 285 票のうち、42 票²²は与党議員 (保守党又は自由民主党) による造反票である。

議員総数 650 名のうち、欠席又は投票漏れの合計は 91 名 (14%) に及び、うち与党議員

は 44 名であった。

表 7 政府提出決議案の投票結果

政 党	所属議員数 (名)	決議案の投票結果(票)			
		賛成	反対	二重投票 ※1	投票記録 なし※3
保守党	301+1	241+1	31	1	30
労働党	255+2	0	222	0	33+2
自由民主党	56	32	11	1	14
民主統一党	8	0	5	0	3
無所属	6	0	3	0	3
スコットランド国民党	6	0	6	0	0
シンフェイン党	5	0	0	0	5
社会民主労働党	3	0	3	0	0
ウェールズ党	3	0	3	0	0
リスペクト党	1	0	1	0	0
北アイルランド同盟党	1	0	1	0	0
緑の党	1	0	1	0	0
議長	1	0	0	0	1
合計(実際)※2	650	274	287	2	91
	(100%)	(42.2%)	(44.2%)		(14.0%)
合計(公式)※2	-	272	285	-	-

(出所) 英国議会議録 Hansard 記載の投票記録、下院議員名簿 (下院広報部資料) 及び下院広報部への照会結果を基に作成

- ※1 英国議会においては、賛成と反対両方に投票できる。棄権の意思を記録に残す場合などに用いられる。
- ※2 英国議会では議員の投票の集計等を議員 (Tellers) が行う。この議員は賛成・反対それぞれ 2 名ずつ必要である。しかし、この 4 名は会議録等における公式な集計人数としては含まれないため、実際の公式と実際の人数には差が生じる。
- ※3 議長、副議長 (3 名) のうち 2 名、議員として必要な宣誓を行っていないため投票資格が与えられていないシンフェイン党所属議員 5 名は投票していない。
- ※4 「+1」「+2」は副議長を表す。
- ※5 ゴシック体の政党は与党である。

この議決は政府に対する法的拘束力はないが、バーコウ下院議長に発言を促されたキャメロン首相は、「私は化学兵器の使用に対して厳しい対応をする必要があると強く考えているが、英国議会下院の意思を尊重すべきとも考えている。下院が決議案を承認しなかったことで、英国国民の見解を反映する英国議会が英国の軍事介入を望まないということが今夜非常にはっきりした。政府はこの議会の判断に従って行動する」と表明し、事実上今回のシリアへの軍事介入計画を断念した。

閉会后、野党労働党のミリバンド党首は、

²² 英国議会の採決においては棄権の意思表示を会議録に残す観点等から賛成及び反対の双方に投票することが可能であり、この二重投票を除外した票数 (今回は 40 票) が反対票数と扱われる場合もある。

キャメロン首相は衝動的で無謀なリーダーシップのため、投票に敗れたと批判した²³。

なお、労働党提出の修正案は、政府提出決議案の採決に先立って採決され、賛成 220 票、反対 332 票で否決された。

2 否決の要因

否決に至った背景には様々な要因が考えられる。例えば、英国のシンクタンク王立国際問題研究所（チャタムハウス）の研究グループは、英国議会のシリア軍事介入に関する採決の長期的影響等を議論し、その概要を公表している²⁴。このチャタムハウスでの議論や投票後の議員の発言に関する新聞報道などを参考にして否決の要因を分析した²⁵。

(1) いわゆる「紛争疲れ」

英国による軍事介入は、イラクには 2003 年から 2009 年まで、アフガニスタンには 2001 年から 2013 年 8 月の時点で継続しているなど、約 12 年間にも及び、犠牲者も多数出た（表 8 参照）ことから、国民のみならずメディアや議会にも「紛争疲れ」があり、これが投票に影響したとされている。

表 8 英国軍隊の海外派遣の犠牲者数

派遣先	派遣期間	死者数(名) (うち、①敵対行為による殺害、②病気・事故等)
イラク	2003年3月～ 2009年2月	179 (①136、②43)
アフガニスタン	2001年10月～	454 (①405、②49)

(出所) 英国政府HP Gov.uk, British fatalities (2015年7月30日現在。2015年11月26日最終アクセス)

(2) 政府情報への信頼低下

政府は情報機関の情報を基に議会を説得しようとしたが、イラク戦争時にイラクに大量破壊兵器があるとの情報だったにもかかわらず発見されなかったことから、政府情報は信頼性が低下し、イラク戦争以前にあったほど重要な判断材料ではなくなっている。今回の政府合同情報委員会（JIC）の判断を議員は鵜呑みにしなかった。キャメロン首相は答弁において、議会情報安全保障委員会（ISC）が政府情報を閲覧して判断すべきとする議員の提案を拒否したが、このような対応が議員の投票に影響したのではないか。例えば、匿名ではあるものの複数の議員が、採決前に説明された政府情報と法的助言に懸念があったと述べた²⁶。ジュリアン・ルイス議員（保守党、反対票）は、軍事介入を正当化する情報の一部はイスラエルから提供されたもので、急いで軍事介入すれば中東諸国に重大な結果をもたらすと同時に、軍事介入すれば化学兵器がシリアにいるアルカイダの兵士の手に渡るおそれがあると主張した²⁷。リチャード・シェファード議員（保守党、反対票）は、決議案は証拠がないのにアサド政権が攻撃したとしているので支持できず、英国はフランスの植民地であったシリアについてほとんど理解していないと批判した²⁸。

²³ 前掲注 11

²⁴ 研究グループは、英国議会関係者、政策立案者、アナリスト、シニアジャーナリストで構成され、議論の結果は Chatham House Meeting Summary ‘The End of Intervention? Implications of the Syria Vote for UK Foreign Policy’（介入政策の終了？英国外交政策にとってのシリア軍事介入議会承認投票の影響）として公表された。なお、チャタムハウスにおいては、議論において提供された情報は自由に参加者が利用できるが、参加者の氏名、所属等の個人を特定する情報は明らかにしないというチャタムハウス・ルールが適用される。このため、研究グループの誰の発言であるかについては、特定できない。同ルールを適用することによって、組織の見解ではなく個人としての見解を述べることができ、これにより、自由な議論が促進されるとされている。（出所）チャタムハウスHP (<https://chathamhouse.org/about/chatham-house-rule>)

²⁵ なお、前述の対首相質疑において議員から指摘された点ともおおむね共通している。

²⁶ 前掲注 11

²⁷ 前掲注 11

²⁸ 前掲注 11

(3) 英国が介入すべき理由の弱さ

政府は、シリアへの軍事介入が英国の安全保障上の重要な利益に関連していると説得力のある説明をすることができなかった。通常兵器等による殺害も重大な問題である一方で、化学兵器攻撃だけを特別な問題として扱うことへの賛同が広がらなかったのではないかと。例えば、今回の犠牲者数は1,400名以上とされているが、シリア内戦勃発後の犠牲者数の累計は19万名にも及ぶとされている²⁹。

また、多くの議員が軍事介入の泥沼化を懸念したとされている。

英国政府は、主要国かつ国連安全保障理事会常任理事国としての国際的役割に応じた行動をすべきとの考え方に基づいて軍事介入を考慮した面があるとされているが、他国が介入しない場合になぜ英国が介入するのかといった疑問も多く国民が指摘した。中東諸国や他の民主主義国からも軍事介入の動きが見られず、国際秩序維持に向けた英国の対応は共有されなかった。

クリスピン・ブラント議員（保守党、反対票）は、造反によって政府の帝国主義的主張を止められてよかったと述べた³⁰。

(4) 世論の影響

世論は、前述の(1)(2)(3)のほか、シリア軍事介入に慎重な姿勢のマスコミの影響³¹を受けたものと考えられるが、世論調査においてはおおむね、賛成1対反対2の比率で反対

が多かった状況（表9参照）で、議員はこの世論の影響を受けたと見られている³²。

サラ・ウラストン議員（保守党、反対票）は、下院本会議における投票結果は幅広く国民の見解を反映したもので、英国は中東紛争に巻き込まれるべきでなく、また、西側諸国は1980年代にイラクがイランに化学兵器を使用した時はこれを支持したと指摘している³³。

表9 世論調査の結果の例(ガーディアン紙)

1. シリアに対する軍事介入	
①支持	24% (強く支持7%、少し支持17%)
②反対	60% (強く反対35%、少し反対25%)
③その他	18% (支持反対どちらでもない11%、わからない7%)
2. 英国等がとるべき対応	
①経済制裁等の外交圧力の強化	48%
②限定的軍事介入	14%
③西側に友好的な反政府勢力への武器・装備の供与	2%
④地上軍なしでの爆撃	6%
⑤全面的侵攻	2%
⑥対応しない	14%
⑦わからない	13%
3. イラク等軍事介入後の軍事介入への考え方	
①軍事介入を以前より支持	12%
②軍事介入を以前より不支持	59%
③上記①②のどちらでもない	29%

(出所) ガーディアン紙

(注) 同紙が2013年8月28日から30日まで、英国の成人(18歳以上)1,942人にオンライン調査を行った結果である。四捨五入等の関係で合計が100%にならないものがある。

(5) 法的基盤への不信

国連安全保障理事会決議がない場合に軍事介入するための法的根拠について、英国政府は見解を示したが、必ずしも議員の理解は得

²⁹ ピレイ国連人権高等弁務官は2014年8月22日、シリアで2011年3月に反体制デモが活発化してから2014年4月までに確認された死者が少なくとも19万1,369人に上るとの調査結果を発表した。『日本経済新聞』2014.8.22)

³⁰ 前掲注11

³¹ 例えば、審議前の2013年8月27日には、Guardianは「シリアへの攻撃は戦争と殺害を拡散させるだけだ」という見出しの同紙コラムニストの記事を報じた。Daily Telegraphも「シリアにおけるいかなる軍事介入も証拠に基づかなければならない」という見出しの記事において、「キャメロン首相の最初の仕事は、アサド政権による化学兵器使用への対応である軍事介入の正統性について議会に説明することである。」と報じた。

³² 他方で、例えば、シリア問題と同時期に議論となっていた「アナグマ駆除問題」の方が有権者から議員への手紙等が10倍も多かったとされているなど、シリア問題は英国議会議員が有権者から強い圧力を受けた問題とは言えないとの指摘もある。(前掲注11)

³³ 前掲注11

られなかったと考えられる。例えば、バーナード・ジェンキン議員（行政特別委員長、保守党、賛成票）は、法的根拠が適切に説明されなかったため、疑問が残らないように法務長官が下院に出席して説明すべきだったと述べた³⁴。

(6) 多数の与党議員が欠席

英国政府は英国議会休会中に急遽召集を求めたが、決議案に賛成する議員を十分に確保できていないのに採決を求めたことが政府の重大な判断ミスだとされている。首相が重要案件としている決議案の採決にもかかわらず、与党議員総数の12%に当たる44名が欠席又は投票できないという結果になった。

デービッド・ガウキ財務閣外大臣³⁵とアラン・ダンカン国際開発閣外大臣³⁶は外国から採決に間に合うように帰国できず欠席した³⁷。与党議員も、保守党の院内幹事長らに状況を予測する洞察力があれば、議員を夏季休暇から呼び戻す時間を確保できたはずだ、と批判した³⁸。

(7) 早すぎた採決³⁹

採決のタイミングの早さにも特徴がある。多くの論点がある重要案件でありながら、審議初日に採決が行われた。キャメロン首相は、週末にも米国と共にシリアに対する巡航ミサイル攻撃を行うことを希望していたとされて

いる⁴⁰。

デービッド・デイビス議員（保守党、反対票）は、日程表の中で対処することよりも正しく対応の方が重要だと述べた⁴¹。

(8) 投票管理と野党方針の見極めの失敗

英国議会においても政党が党議拘束をかけることが多くあり⁴²、その場合、与党の院内幹事長⁴³は与党の方針に沿った投票行動を党所属議員にさせる責任を持っている。与党から42名もの反対票が投げられたことは投票管理が失敗だったと言わざるを得ない。

造反・欠席が多数に及んだほかにも、本来得られたはずの賛成票が失われていたことも明らかになった。例えば、ジャスティン・グリーンニング国際開発大臣⁴⁴とマーク・シモンズ外務英連邦政務官⁴⁵は、議会に登院していたにもかかわらず投票できなかった。理由は別室でルワンダに対する外交政策を議論していた採決のベルが聞こえなかったためだとしている⁴⁶。

ある保守党議員は、党院内幹事長の指示が採決当日まで混乱するなど、党運営が完全に混乱していたとしている⁴⁷。

前出のリチャード・シェファード議員（保

³⁴ 前掲注 11

³⁵ 英国の主な官庁には大臣と称するポストが複数ある。ガウキ閣外大臣の英語の役職名は Exchequer Secretary to the Treasury である。

³⁶ 前掲注 35 ダンカン閣外大臣の英語の役職名は Minister of State for International Development である。

³⁷ 前掲注 11 これらの大臣は、予め保守党院内幹事長等から本会議欠席の許可をとったとしている。

³⁸ 前掲注 11

³⁹ なお、議会採決を国連調査団の調査報告後にすべきだったかについて、この調査は主に化学兵器使用事実の有無に関するもので、誰が使用したのか調べるものではなかったため、議会採決を待つ必要はなかったと考えられる。

⁴⁰ 前掲注 11

⁴¹ 前掲注 11

⁴² 院内幹事から議員に対し、議事日程や採決における投票態度等が記された登院命令書が発せられ、議員はそのとおりに投票することが求められる (<http://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>)。詳しくは、岸本俊介「英国議員—誕生から引退まで(4)」議会政治研究第48号参照。

⁴³ 政府与党の院内幹事長は Government Chief Whip という。詳しくは前掲注 42。

⁴⁴ 前掲注 35 グリーンニング大臣は国際開発省の筆頭の大蔵大臣である。英語の役職名は Secretary of State for International Development である。

⁴⁵ 英語の役職名は、Parliamentary Under Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs である。

⁴⁶ 前掲注 11

⁴⁷ 前掲注 11 2010年の選挙で多数当選した新人議員がそれぞれ独自に判断して投票し、党として投票管理が不十分であったとも指摘されている。

守党、反対票)は、造反が出たことは首相らの経験の欠如を表している」と批判した⁴⁸。

野党の賛否態度について、「当初は同意が得られる見通しだったが、野党の態度がぶれて流れが変わった」⁴⁹とされている。

3 否決による影響

前述のチャタムハウスでの議論⁵⁰や投票後の議員の発言に関する新聞報道などを基に取りまとめたところ、以下のとおりである。

(1) 同盟国等への影響

米国との同盟関係については、英国は歴史的経緯に基づき「特別な関係」であるとされているが、英国はもはや第一の同盟国ではないかもしれない。米英関係の冷たさは過去 25 年間に見られなかったものであるとの指摘がある⁵¹。フィリップ・ハモンド国防大臣は、米英の特別な関係が政府提出決議案の否決によって害されるだろうと警告した⁵²。しかし、米国議会では、単に英国国民の反軍事介入のムードが反映されたに過ぎないという見方もされている⁵³。チャック・ヘーゲル米国国務長官は、軍事介入において英国が直接的な役割を果たさなくなるという投票結果は重大であるとの見解を示すと同時に、英国はシリア政府の化学兵器使用を非常に強く非難してきており、議会の投票結果はそれを変更するものではないと述べた⁵⁴。

フランスとの関係においては、英国はマリ及び中央アフリカにおけるフランスの軍事介入を支援した経緯があるので、シリアに介入

しなくなったことによる影響は限定されると指摘されている⁵⁵。

ロシアは、シリアへの軍事介入に反対の立場をとっており、決議案の否決後、シリアの化学兵器を国際管理下に置く枠組みを同国に受け入れさせ、また、化学兵器禁止条約への加盟を決めさせた。これにより、ロシアのシリアに対する影響力の強さが認識される結果となった。

サウジアラビアや湾岸諸国などの中東諸国における英国の立場は弱まったと指摘されている⁵⁶。

(2) シリアへの影響

否決後、英国のみならず米国もシリアへの介入は行わなかったが、シリアにおいては 2013 年 8 月の大規模な化学兵器攻撃以降、本稿執筆終了時点⁵⁷まで化学兵器は使用されなかった。シリア政府は、同年 9 月、米国による軍事介入等を回避する観点から、ロシアが主導した化学兵器の国際管理に関する提案に合意したことから、軍事介入なしで結果的には化学兵器使用を防止でき、シリア国民を化学兵器から守ることができた。「今後は化学兵器を使用させない」という英国政府の目的は、決議案は否決されたものの、実現することができたこととなる。

(3) 英国国内政治への影響

今回の政府提出決議案の否決は、過去 100 年間に於いて英国政府が軍事派遣を議会によって阻止された初めての例であり、イラク戦争後の政府のインテリジェンスへの大きな不信等の諸課題を際立たせることになった。

また、キャメロン首相はシリア攻撃の必要

⁴⁸ 前掲注 11

⁴⁹ ネビル・ジョーンズ英国上院議員の発言 『日本経済新聞』夕刊 (2013. 10. 7)

⁵⁰ 前掲注 24

⁵¹ 前掲注 24

⁵² 前掲注 11

⁵³ 前掲注 24

⁵⁴ 前掲注 11

⁵⁵ 前掲注 24

⁵⁶ 前掲注 24

⁵⁷ 2015 年 11 月末

性についてオバマ米国大統領を説得する主要な役割を果たしてきたと報じられるほど、軍事介入計画を積極的に推進する立場であったが、今回議会で否決されたことにより、キャメロン首相の政治指導力は低下したとされている⁵⁸。

今後は、軍事行動以外に取り得る解決策が従来よりも真剣に検討されるのではなかろうか。軍事介入についても、英国政府は今後より慎重に判断した上で、議会承認を求めるのではないかと考えられる。⁵⁹

一方で、英国が国際問題に対して消極的になりかねないとの懸念も指摘されている。ジョージ・オズボーン財務大臣⁶⁰は、英国が世界の問題全てに背を向けるようにならないことを望むとともに、投票結果はイラク戦争の影が英国にまだ重くのしかかっていることを示したと述べた⁶¹。パディ・アシュダウン元自民党党首は、英国は、EU離脱を希望し、国際法秩序を維持する国際的枠組みに参加しないという孤立主義に向かっているようだと懸念を示した⁶²。

(4) 英国議会への影響⁶³

今回の軍事介入の可否に関する議会承認決議案が議会で諮られた理由としては、前述のとおり、イラクにおける大量破壊兵器保有疑

惑問題をめぐる軍事介入について当時のブレア首相が議会承認を求めた事例があることと、後任のブラウン首相も軍事介入の際に議会承認を必要とする考えを表明し、憲法上の慣習とされている⁶⁴ことが影響しているとされている。

軍事介入の分類には、①懲罰するための介入、②政権の行動を変えさせる介入、③自衛のために行う介入の3つがあるとされている。軍事介入するか否かを選択できるような事態においては議会の事前承認を必要とするという考え方が広く支持されており、英国の重要な安全保障上の利益に対する緊急・直接の脅威の場合を除く、ほとんど全ての状況が議会承認の対象になると考えられている。

その後の例では、2014年9月、イラクに所在するイスラム過激派組織I S I Lの拠点を空爆するための議会承認が求められ、賛成524、反対43で承認された⁶⁵。また、2015年9月にも、同様にI S I Lの拠点を空爆したが、英国政府は「自衛のため」なので議会承認が不要であるとして、議会承認なしで爆撃を実施した⁶⁶。このように、軍事介入全てが議会で諮られているのではなく、他国地域で行われる空爆が「自衛のため」といえるかどうかについてなど、基準が明確になっているとは言いがたい。どのような場合に政府が議会で承認を求めなければならないのかについて速やかに明確な基準を定める必要があるとされている。

軍事行動に関する議会の役割については、重要性が増したとの指摘がある一方で、国民やメディアの影響力が増して議会はむしろ弱まったとの指摘がある。また、政府が統治し議会が助言するという原理を再認識する必要

⁵⁸ 前掲注11 議長が採決結果を述べた際、本会議場において議員から辞任を求める声もあった。

⁵⁹ 例えば、今回の否決の要因には、シリアにおける化学兵器使用阻止という目的など今回だけ当てはまるものや、議会における賛成者の出席確保など比較的容易に解決できるものが含まれている。

⁶⁰ 前掲35 オズボーン大臣は筆頭の財務大臣で、英語名は、Chancellor of the Exchequerである。

⁶¹ 前掲注11

⁶² 前掲注11

⁶³ 専ら、前述のチャタムハウス研究グループの議論結果の公表文書(Chatham House Meeting Summary 'The End of Intervention? Implications of the Syria Vote for UK Foreign Policy')に基づく。発言者に関する情報が公表されていない点に関しては前掲注24のチャタムハウス・ルールを参照願いたい。

⁶⁴ 前掲注7

⁶⁵ *Guardian*, 26 September 2014

⁶⁶ *Guardian*, 8 October 2015

性や、政府は国民を指導するものなのか従うべきものなのかという課題を検討する必要があるとの指摘もある。

おわりに

以上のとおり、英国議会の軍事介入承認決議案の否決の事例に関してその要因等を考察した。

軍事介入の議会承認に関する審議は基本的に緊急性が高いと思われるが、議会で軍事介入が承認されるためには、議員が納得できる客観的で説得力のある理由・根拠が明確に示される必要があることが改めて認識された。

英国は議院内閣制であり、政府案は本来成立しやすいが、今回の教訓を踏まえ、英国がどのようなケースで軍事介入を行い、また、軍事介入をめぐる議会承認がどのように行われるのか、動向が注目される⁶⁷。

⁶⁷ 前頁右段の事例参照。また、2015年12月3日、英国議会はシリアに所在するイスラム過激派組織 I S I L に対して空爆するための承認案を賛成 397、反対 223 で承認した。(Daily Telegraph, 3 December 2015)

(参考) 対首相質疑及びそれに対する答弁の要点

(全質疑者分)

議員の対首相質疑の要点 及び 議員の氏名・政党	首相答弁の要点
■法律関係	
<p>【軍事介入の合法性】 国連安全保障理事会決議等に基づかない軍事介入は合法ではない。また、法務長官の法的助言全文を公開すべきである。(キャロライン・ルーカス議員、緑の党)</p>	<p>法的助言は公開しないとの長年の慣習があったが、2011年のリビア介入をめぐる議会承認の際、(政府の法的見解として) 法的助言の要約を公表することに変更し、今回も要約を公開した。</p> <p>また、私はイラク紛争など過去の問題点に懸念を持っているが、今回の状況はイラクとは異なり、化学兵器使用の事実関係は疑いを超えるものである。シリア政府が8月21日の早い時間にこれらの兵器を使用した証拠がある。反政府勢力の支配地域における化学物質搭載のロケット弾使用について複数の目撃情報がある。少なくとも95件の録画情報がある。アラブ連盟は、責任は完全にシリア政府にあり、意見の相違を克服してこの犯罪者たちに対する行動を取ることを国際社会に求めるとの声明を発表した。</p>
<p>【国連が反対した場合の対応】 (軍事介入について) 国連総会や安全保障理事会において反対が多数となった場合、どのように対応するのか。(ジュリアン・ブレイジャー議員、保守党)</p>	<p>安全保障理事会で圧倒的な反対があれば軍事介入は進められない。法務長官の法的助言に述べられている人道介入原則が重要である。</p>
<p>【国連で合意されている保護責任に基づきシリア国民を保護する必要性】 2005年の国連首脳会合成果文書で合意された「保護する責任」に基づき、国際社会はシリア国民を保護する責任があるのではないか。(トニー・ボールドリー議員、保守党)</p>	<p>化学兵器の禁止については、第一次世界大戦の恐怖を経て100年前に世界が合意したジュネーブ議定書の考え方がある。英国は化学兵器の使用を認めない国であるべきである。</p>
<p>【軍事介入が今後の化学兵器使用を防止できる理由】 国際社会の軍事介入はシリアにおける化学兵器使用を止めると首相が確信する理由は何か。外国がシリアの破壊等を防止できるという根拠はどこにあるか。(グレンダ・ジャクソン議員、労働党)</p>	<p>英国、米国等の国際社会が何もしなければ、アサド政権は懲罰を受けずに更に大規模に何度も化学兵器を使用できることになり、エスカレートする危険性がある。</p>
<p>【化学兵器攻撃の責任者を国際刑事裁判所等で裁く必要性】 首相は、化学兵器使用の責任者は、国際刑事裁判所や戦争犯罪特別法廷で裁かれるべきと考えるか。また、軍事介入の有無にかかわらず、凶悪犯罪の責任者は法律で裁かれるべきと考えるか。(アンガス・ロバートソン議員、スコットランド国民党)</p>	<p>これらの責任者が国際刑事裁判所(ICC)で裁かれることは賛成だが、時間を必要することとシリアがICC条約に加盟していないことを認識しなければならない。今回の化学兵器使用は戦争犯罪と人道に対する犯罪を構成することを法務長官に確認した。</p>
■議会の関与	
<p>【軍事介入の議会承認の重要性】 決議案に反対する予定だったが、首相が下院に承認を求めることにしたことを投票の判断材料とする。(ジェームス・アーバスノット議員、保守党)</p>	<p>国内外の重要問題について合意を可能な限り求めるべきである。</p> <p>オバマ米大統領はイラク軍事行動には反対したが、先週末にオバマ大統領と話した際、化学兵器を使用することは卑劣であり、我々は傍観してはならないとの見解を共有した。</p>

議員の対首相質疑の要点 及び 議員の氏名・政党	首相答弁の要点
<p>【議会情報安全保障委員会が政府の情報を閲覧して判断する必要性】</p> <p>政府合同情報委員会は、アサド大統領の化学兵器使用の動機を解明できていないが、情報機関がアサド政権に責任があるとの判断を支持していると言う。情報を議会全体とは共有できなくても、議会情報安全保障委員会（ISC）の委員には情報を閲覧する権限がある。委員に今回の情報を閲覧させたらどうか。（ジュリアン・ルイス議員、保守党）</p>	<p>ビデオなど多数の公開情報に基づく報告が既にあるほか、アサド政権が武器を大量に保有し、攻撃に使用したことが判明している。反対派はこれらの武器や輸送手段を持っていないという事実がある。機微情報は一部分であり、情報で全ての問題を解決できるのではない。これは判断の問題であり、議員は判断する必要がある。</p>
<p>【化学兵器攻撃を非難する英国議会の見解をシリアに伝える必要性】</p> <p>首相は、下院が化学兵器使用を非難する強いメッセージをアサド大統領らに送る機会を失ってもよいと考えるか。（ペニー・モードント議員、保守党）</p>	<p>有権者から最も頻繁に聞かれる質問の一つは、英国の国益はあるのかというものである。中東の安定は英国の国益であり、化学兵器の使用の悪化を防ぐことも国益である。</p>
<p>■ 作戦面</p>	
<p>【軍事介入の時期及び米国との調整状況】</p> <p>本日の本会議は今週末に軍事行動できるように（休会中に）召集されたと考えるが、首相はオバマ大統領に対して、国連調査官が調査を終える前に攻撃することを支持したのか。（ジョアン・ルドック議員、労働党）</p>	<p>重要問題を議論するために、下院の召集を要望した。今後の行動を決定するのは下院であり、国連調査官から報告を聞くまで軍事介入しないこともできる。</p> <p>野党の修正案は、アサド大統領を非難しておらず、世界に対する悪いメッセージとなってしまう。</p>
<p>【軍事介入すべき時期】</p> <p>シリアにおいて化学兵器が既に 14 回使用され、10 万人の死者と 120 万人の避難民が発生したならば、今が軍事介入をすべきタイミングであると考えているか。（サミー・ウィルソン議員、民主統一党）</p>	<p>化学兵器が小規模に少なくとも 14 回使用されたことが判明しており、今回は大規模である。オバマ米国大統領、オランダ大統領などに化学兵器使用禁止のために行動する時かどうかを尋ねる適切なタイミングだと思う。</p> <p>国境なき医師団は、8 月 21 日の朝、僅か 3 時間で、ダマスカス地域の 3 つの病院で化学兵器による症状の患者約 3,600 人を受け入れ、このうち少なくとも 350 人が死亡したとしている。被害者のビデオ映像があるほか、神経ガスの症状のある遺体の写真がある。議員は全員これらを見るべきだ。ほぼ 1 世紀非合法とされてきた兵器による子供の遺体や、非業の死を遂げた若い男女の姿を忘れることはできないだろう。</p> <p>政府合同情報委員会（JIC）は、イラク戦争後の改革に沿って判断を行い、同委員長の書簡の重要な判断を公開した。委員長はアサド政権の責任を明らかにした。今回の情報は、私や政府合同情報委員会（JIC）が実際に見た情報ではないが、私が正しく、私に同意しない者は間違っていると確信させる情報である。我々は、何が起き、誰に責任があるか判断しなければならぬ。我々が持っている証拠全ては、政権に責任があると結論づけるのに十分であり、説明責任を果たせるものである。</p>
<p>【軍事介入計画の把握状況】</p> <p>首相はシリアへの軍事介入計画を過去数日間どのように把握しているか。（アンガス・ブレンダン・マクネイル議員、スコットランド国民党）</p>	<p>私がオバマ米国大統領と軍事行動について議論したことは報道されているが、議会で軍事行動の詳細な計画を議論することはできない。英国は、軍事行動参加の要件として、国連の追加行動、国連調査官の報告、下院における再投票を決めている。私たちの行動は、米国大統領ではなく、英国政府と英国議会下院の投票によって決定される。</p>

議員の対首相質疑の要点 及び 議員の氏名・政党	首相答弁の要点
<p>【必要な兵力・経費等】 軍事介入の目的の一つはアサド政権の化学兵器の能力を低下させることであると首相は述べているが、数か月前に米国統合参謀本部議長のマーティン・デンプシー将軍がアメリカ連邦議会のカール・レビン議員に出した書簡によれば、本格的な軍事介入には数百の船舶や航空機、何千人もの地上軍と、毎月 10 億ドルの経費を要するとされている。(ジャック・ストロー議員、労働党)</p>	<p>シリアの兵器の完全な廃棄を目的とするならば、地上軍等を含む大規模なものになるだろうが、今回の提案は全く異なり、今後の化学兵器使用をとどまらせることである。軍事介入の効果は確実なのかと議員は指摘するだろうが、もし我々が傍観すれば化学兵器が更に使用される可能性が高いと私は判断する。</p>
<p>■英国の関与</p>	
<p>【中東諸国ではなく英国が軍事介入する理由】 サウジアラビアなど中東の同盟国が軍事介入できないのはなぜか。(ダニエル・カウチンスキー議員、保守党)</p>	<p>シリアにおける化学兵器の使用を防ぐための軍事介入には、介入能力を持っていることが必要であるが、そのような国は米国と英国の 2 か国である。軍事行動ができる国は非常に少ない。</p>
<p>【英国が紛争に長期間巻き込まれる可能性】 首相は今回の紛争に英国が長く巻き込まれることについてどう考えているのか。(ボブ・エインズワース議員、労働党)</p>	<p>私はこの紛争に更に巻き込まれるべきとか、反政府勢力を武装すべきと主張しているのではなく、アサド政権が大規模に化学兵器を使用した問題について下院は考える必要があると主張している。第一次世界大戦以来の化学兵器使用禁止条約という国際ルールを維持することは、英国の国益である。</p>
<p>【英国が新たな中東紛争に巻き込まれる可能性】 英国は長期にわたって中東紛争に巻き込まれたが、化学兵器使用という戦争犯罪に焦点を当てたもう一つの中東紛争に巻き込まれようとしていると有権者が懸念していることを首相は認めるか。(アンドリュー・セラス議員、保守党)</p>	<p>なぜ英国が世界で多くのことを行わなければならないのかと、英国民が懐疑的になり戦争疲れしていることは十分認識している。これは化学兵器使用への対応であって、再び中東戦争をするのではないと有権者を安心させる必要がある。</p>
<p>■軍事介入で見込まれる結果</p>	
<p>【軍事介入の内戦短縮等への効果】 シリア内戦でこれまでに 10 万人が死亡したが、大半は通常兵器で死亡した。軍事介入は、内戦を短縮し、内戦後の政府を支援するものになると、首相は議会を確信させることができるか。(ヒュー・ペイレイ議員、労働党)</p>	<p>それらを確約することはできないが、我々は米国等と軍事行動する決断をし、シリア政府による今後の化学兵器使用の可能性を低下又は完全に終了させるものでなければならないと考える。</p>
<p>【軍事介入が内戦を悪化させる可能性】 内戦において残虐行為のみならず、暴力を悪化させる危険性があるが、首相はシリア国内外で暴力を悪化させないことを保証できるか。(ジョン・バロン議員、保守党)</p>	<p>事態の悪化に関しては、我々が傍観すれば化学兵器が再び使用される危険性があり、その可能性は非常に高い。今回の議会の議論と決議案は、反政府勢力の武装、紛争仲裁、シリア侵略、対シリア方針変更のいずれでもなく、化学兵器についてのものである。</p>
<p>■化学兵器攻撃発生の理由</p>	
<p>【シリアで化学兵器攻撃が行われた理由】 アサド大統領にはこのような化学兵器攻撃をする合理的な理由がないと思うが、なぜこのような攻撃を行ったのか。(ピーター・ボーン議員、保守党)</p>	<p>政府合同情報委員会(J I C)の報告では、動機の解明が最も困難なこととされているが、私はアサド大統領が化学兵器使用に国際社会が反応する限界がどこかを知りたくてテストした可能性が最も高いと考える。少なくとも 14 回の使用には反応がなかった。しかし、我々はこの残忍な独裁者の内心を知ることとはできない。私たちにできることは、行動するかしないか、責任があるか否か、判断を下すことである。議員として私たちは皆、判断をしなければならない。</p>

議員の対首相質疑の要点 及び 議員の氏名・政党	首相答弁の要点
■過去の化学兵器攻撃の際の対応	
<p>【1988年の化学兵器攻撃への対応】 （イラン・イラク戦争の際、）1988年にクルド人5,000人がマスタードガスで殺された（というハラブジャ事件があった）が、どう対応したのか。（ロバート・ハーフォン議員、保守党）</p>	<p>ハラブジャ事件では介入がなかったが、これはアサド大統領に化学兵器を保有させた原因の一つだろう。今回の大規模な化学兵器使用とこれまでの14回の小規模使用は、少なくとも過去100年において国家が国民に対して化学兵器を定期的かつ無差別に使用した唯一の例であり、今回はどのような基準に照らしても、人道上の大事件である。もし結論が出ない場合、化学兵器を何度も使用するアサド大統領や他の独裁者を止めるものは何もなくなり、化学兵器使用禁止の世界的なコンセンサスが致命的に失われ、100年間のタブーが破られる。化学兵器に関する規則の維持は英国の国益である。</p>

（出所）英国議会議録 Hansard を基に作成

【主な参考文献、訪問調査】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。

- ・ Claire Mills, *Parliamentary Approval for Deploying the Armed Forces: An Update – Commons Library Standard Note*, UK Parliament, 2014
- ・ Ben Smith, *Briefing papers: Intervention in Syria*, House of Commons, 2013
- ・ Robert Rogers, Rhodri Walters, *How Parliament Works 5th Edition*, Longman, 2004.
- ・ Paul Silk, Rhodri Walters, *How Parliament Works 4th Edition*, Longman, 1998.
- ・ Jeremy M. Sharp, Christopher M. Blanchard, *CRS Report: Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response*, Congressional Research Service, 2013
- ・ Christopher M. Blanchard, Jeremy M. Sharp, *CRS Report: Possible U.S. Intervention in Syria: Issues for Congress*, Congressional Research Service, 2013
- ・ 国際連合広報センターHP 「シリア危機と国連の対応」
- ・ 英国議会下院視察における下院事務局職員からの説明聴取（2001年4月2日）

消費者被害回復における行政の果たす役割の重要性

衆議院調査局調査員

田家 朋子

(第一特別調査室)

■要 旨■

消費者の財産被害の救済をめぐることは、①消費者と事業者間の情報の質・量及び交渉力の格差等の理由から「泣き寝入り」することが多く、また、②事業者の財務基盤の弱さや事業者による財産の隠匿・散逸により被害者への損害賠償がなされない例があるなど、実質的な被害回復が果たされていない。こうした問題に対し、更なる実効的な消費者被害回復に係る行政的手段を求める声がある。

そこで、本稿では、消費者庁における議論のほか、米国の「原状回復 (restitution)」「利益の吐出し (disgorgement)」の仕組みや韓国の消費者被害救済制度などを参照しつつ、①行政による直接的な消費者の被害回復のための簡易な手法として、既存の制度(特定商取引に関する法律における指示、消費者安全法における勧告・命令)を拡張させた形で、事業者被害者との交渉を促す「再交渉の申出」や「債務の履行」を命じる手法等とともに、②加害事業者の財産保全策として、特定商取引に関する法律における訪問販売業者への営業保証金制度導入と消費者安全法における保管供託命令制度を組み合わせることによる「すき間」のない包括的な方策を考察、検討した。

《構成》

- I 消費者財産被害の現状と行政による被害回復制度の必要性
 - II 消費者被害回復制度における我が国と米・韓両国の現状と比較
 - III 行政の果たす役割(行政手法の一考察)
- 結び

I 消費者財産被害の現状と行政による被害回復制度の必要性

1 消費者財産被害の現状と問題点

(1) 消費者財産被害の現状

近年の社会経済の構造的変化に伴い、消費者被害は複雑化・多様化の傾向を見せ、高齢者を中心として、投資・利殖商法詐欺などいわゆる悪質商法によるものも含めた財産被害

が後を絶たない。

ここ数年の消費生活相談件数は90万件前後の高水準で推移している。「平成27年版消費者白書」によれば、平成26年度の消費生活相談に係る契約購入金額総額は5,572億円、既支払額総額は1,701億円となっている。このうち高齢者に関するものは、契約購入金額では1,764億円と全体の31.7%を占め、既支払額では690億円と全体の40.6%を占めている。また、平成26年における消費者被害・トラブルの既支払額に係る推計値(クレジット等の支払いも含む)は約6.7兆円とされ、このうちの相当額が事業者の不当収益になっているものと考えられる。また、「消費者安全法」(平成21年法律第50号)に基づき、関係行政庁や地方公共団体等から消費者庁に寄せら

れた消費者事故等の情報のうち、全体の7割以上が財産事案となっている（平成26年度）。¹

他方、消費者被害・トラブルの経験のある者のうち4割強が誰にも相談していないという調査結果²があるように、いわゆる「泣き寝入り」する被害者は多いと考えられる。これは、消費者被害の多くが少額であることと、被害回復のための労力や訴訟費用とを比較衡量した結果であると推測される。しかし、こうした現状を放置することは、事業者に不当収益が残ることにつながり、更に被害が拡大することとなる。

また、仮に消費者が財産被害に対し民事訴訟を起こして勝訴したとしても、事業者の財務基盤の弱さ、あるいは詐欺的な事件の場合は財産の隠匿・散逸により、賠償に充てるべき財産が残っていないことも多い。

事業者による財産隠匿・散逸に対しては、法制度上、消費者自身で民事保全手続や破産申立て等により財産保全を図ることも可能ではあるが、個々の消費者は、悪質事業者の実体を明らかにし、その財産状態や保全対象となる財産に関する情報³を収集する能力に乏しく、法的知識、経済力⁴においても十分でないことなどが多いため、自ら事業者の財産を保全することは極めて困難な場合が多いものと考えられる⁵。

(2) 行政の対応と問題点

まず、被害者の「泣き寝入り」の現状に対して、消費者庁は、市町村に消費者安全法に

基づく消費生活センターの整備の支援、消費生活相談窓口等を案内する「消費者ホットライン」188番の開設など消費生活相談体制を充実・強化させる様々な施策を講じている⁶。

次に、被害回復のための法制度としては、「犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律」（平成19年法律第133号）（いわゆる振り込め詐欺救済法）に基づく金融機関の犯罪利用預金口座凍結・被害回復分配金制度⁷や「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律」（平成11年法律第136号）の対象事案における被害回復給付金支給制度⁸などがあるが、いずれも対象となる事案は限定的であり、個々の消費者の財産被害の回復という点では十分とは言えない。

なお、平成25年（第185回国会）に、相当多数の消費者に生じた財産被害について、被害に遭った消費者に代わり内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体が訴訟を迫る民事裁判手続の特例を定めた「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」（平成25年法律第96号）が成立しており⁹、司法による救済制度を利用し易くはなったものの、その成果

⁶ 地方消費者行政推進交付金の制度概要

<http://www.caa.go.jp/region/pdf1/h27_kikin_gaiyou.pdf>、消費者ホットライン（消費者ホットラインは平成22年から10桁の電話番号0570-064-370番により全国で実施してきたが、平成27年7月1日より、188番による案内を開始）

<http://www.caa.go.jp/region/shohisha_hotline.html>

⁷ 本制度は、預金口座への振込みを利用して行われた詐欺（オレオレ詐欺等）の被害者に対する救済制度であり、ゆうパック、宅配便に現金を同封して犯人の指定した宛先に郵送させるなど、振込手続によらない詐欺の場合は、本制度の適用対象とはならない。（金融庁HP「振り込め詐欺等の被害にあわれた方へ」）

<<http://www.fsa.go.jp/policy/kyuusai/furikome/index.html>>

⁸ 消費者被害には必ずしも犯罪に起因しないものも見受けられ、そうした被害は本制度の適用対象とはならない等の問題点の指摘がある。（山本和彦「集団的権利保護訴訟制度の検討（下）」『監査役』日本監査役協会（2010.3）58頁）

⁹ 平成28年10月1日施行

¹ 本稿139頁<参考資料>「消費者財産被害の現状」

² 消費者庁「消費者意識基本調査」（平成26年度）

³ 事業者所有不動産の所在地等や、預金債権の取扱金融機関等の情報が想定される。

⁴ 高額な担保（民事保全法第14条）や予納金（破産法第22条）が必要である。

⁵ 消費者庁第8回「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム会議（2011.7.15）」資料1頁、消費者委員会「詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての調査報告（2013.8）」36頁など

については今後の動向を見守る必要がある。

2 行政による被害回復制度の必要性

このように、消費者の財産被害の救済をめぐっては、①消費者と事業者間の情報の質・量及び交渉力の格差等の理由から消費者は泣き寝入りすることが多く被害回復が十分に図れない、②事業者の財務基盤の弱さや事業者による財産の隠匿・散逸により被害者への損害賠償がなされない例があるなど、実質的な被害回復が果たされないという問題がある。

我が国においては、そもそも民事紛争に行政が介入することは適当でないとする伝統的な考え方が¹⁰。しかし、これは、行政が違法状態を放置し、被害が発生している状態を傍観すべきだということではなからう¹¹。消費者の財産被害は個別に見ればいずれも私的な事案ではあるが、同種の被害が多数見られる場合など社会的影響が大きいときは、公益性の観点から行政が関与することも認められるのではないかと¹²。

このような観点から、更なる実効的な消費者被害回復に係る行政的手段を求める声もあり¹³、また、第3期の「消費者基本計画」(平

成27年3月24日閣議決定)においても、加害者の財産の隠匿・散逸の防止に関する制度を含め、被害者を救済するための制度について幅広く検討することとされている。

そこで本稿では、こうした現状等を踏まえ、現代社会に求められる消費者被害回復における行政の役割について考察し、①行政による直接的な消費者の被害回復のための簡易な手法と、②事業者の財産の隠匿・散逸防止策について検討するものである。

II 消費者被害回復制度における我が国と米・韓両国の現状と比較

1 我が国の動向

(1) 消費者庁における検討と結果

「消費者庁及び消費者委員会設置法」(平成21年法律第48号)の附則第6項¹⁴は、政府に対し消費者の財産被害について、1)加害者の財産の隠匿・散逸防止、2)不当収益の剥奪、3)被害者の救済、の3つの制度について検討し必要な措置を講ずることを求めている。この3つの関係は、2)不当収益を剥奪し、3)被害者を救済するためには、1)財産の隠匿・散逸防止を必要とする場合があるという関係になっている¹⁵。

この附則の規定を受け、平成23年10月に消費者庁に設置された「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」(以下「行政手法研究会」という。)において、①財産に対する重大な被

¹⁰ 大橋真由美「行政による紛争処理の諸形態」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅲ』有斐閣(2008)198-199頁

いわゆる「民事不介入原則」については、戦前において警察権の限界を画する法理として位置付けられたものが、射程範囲が明確にされないまま行政作用一般に通じる基本原則的なものとして取り扱われてきており、戦後行政の現実に照らせば、具体的な対象が明確でない漠としたキーワードに束縛されることは適当でない、と指摘されている。

¹¹ 田中英夫・竹内昭夫『法の実現における私人の役割』東京大学出版会(1987)118-120頁

日本では「法律を運用するのは行政庁であり、私人は、裁判所においてその法律が認めた救済・庇護を自ら求めよ」という、行政と民事訴訟との乖離・分裂の状況、「行政庁が民事紛争に介入すべきではない」という原則が認められるべきだとすれば、それは行政庁がいわば法外的な圧力を恣意的に行使して民事紛争に介入することを禁ずるという意味においてであろう」と論じている。

¹² 田中二郎『行政法上巻 全訂第2版』弘文堂(1974)7頁
「行政は、法のもとに法の規制を受けながら、現実に国家目的を実現すること、いいかえれば、種々の利害を調整し、全体としてより大きな公益を実現することを目的とする作用である点に特色を有する。」

¹³ 平成24年(第180回国会)の消費者安全法改正時にお

ける附帯決議(衆議院消費者問題に関する特別委員会(平24.8.1)、参議院消費者問題に関する特別委員会(平24.8.28))、日本弁護士連合会「消費者庁 消費者の財産被害に係る行政手法研究会」の報告書に対する会長声明(平25.6.14)、消費者基本計画(平27.3.24閣議決定)素案に対する意見募集の結果など

¹⁴ 「政府は、消費者庁関連三法の施行後三年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をなく奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」

¹⁵ 松本恒雄「消費者被害の救済と防止への政府の対応と今後の立法課題」『市民と法 No. 78』民事法研究会(2012.12)43頁参照

害の発生・拡大防止のための行政措置、②行政による経済的不利益賦課制度、③財産の隠匿・散逸防止策について検討が行われ、平成23年12月¹⁶及び平成25年6月¹⁷に報告書を取りまとめ、これらを受けて消費者庁は以下の対応を行った。

①の課題については、平成24年8月、業種を問わず横断的に適用される「消費者安全法」を改正し、他の法律の規定に基づく措置がある場合以外のいわゆる「すき間」の財産的事案¹⁸に対し、消費者庁による事業者への勧告・命令等の行政措置をとることができる規定が導入された。

②の課題については、平成26年11月に「不当景品類及び不当表示防止法」（昭和37年法律第134号）（以下「景品表示法」という。）を改正し、不当表示を行った事業者に経済的不利益を課す課徴金制度を導入するとともに、併せて一般消費者の被害回復を促進する観点から、返金措置を実施した事業者に対し、課徴金の減額措置を行うこととされた¹⁹。

なお、消費者庁の制度設計の検討過程においては、違反事業者による自主的返金を原則としつつも、返金する相手が特定できないな

ど消費者への返金が困難な場合があることや、事業者間の公平性の観点から、独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）へ寄附し基金化する仕組み²⁰も骨子案段階までは盛り込まれていた²¹。この仕組みは、不当収益の受け皿として設けられたものであり、不当収益の消費者への還元の一形態と解釈できるだろう²²。

③の課題については、行政手法研究会において、行政が直接消費者の被害救済を図るための方法として、行政が事業者に対して被害金額の返還等を命じることとなる制度や裁判所に対して事業者への被害回復命令等²³のほか、事業者の財産を保全するための方法として、消費者庁による供託命令制度や破産手続開始申立て等²⁴について検討された。

しかし、これらについては具体的な取組を決定するまでには至っておらず、残された課題²⁵となっている。

(2) 暴対法上における供託命令制度の検討

行政が事業者の財産の保全を図る方法とし

¹⁶ 行政手法研究会「財産に対する重大な被害の発生・拡大防止のための行政措置について（平成23年12月）」
<<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/gyousei-torimatome.pdf>>

¹⁷ 行政手法研究会「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について（平成25年6月）」
<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/gyousei-torimatome_1.pdf>

¹⁸ ここにいう「すき間」の財産的事案とは、いわゆる「すき間事案」のことであり、被害の防止を図るために実施し得る他の法律の規定に基づく措置がない事案をいう。
例えば、架空の権利の売買や、イラクディナールなど換金困難な外国通貨の取引など現行法（特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）や金融商品取引法（昭和23年法律第25号）など）では規制できない事案がこれに該当する。

¹⁹ この課徴金の減額措置は、事業者が自主的に顧客に返金をした場合、それを課徴金額に反映させる仕組みを盛り込んだもの。このような仕組みのある課徴金制度は、他法には見られず、消費者法に位置付けられた景品表示法として特徴的なものである。（黒田岳士、加納克利、松本博明『逐条解説 平成26年11月改正景品表示法 課徴金制度の解説』商事法務（2015）21頁）

²⁰ 消費者委員会第170回本会議（平26.8.26）議事録4頁、配布資料1-1、1-2、1-5

なお、同基金の用途は、景品表示法に関する消費者被害の防止や回復のための活動資金に充てることが想定されていた。

²¹ この仕組みは、パブリックコメント及び与党（自民党）審査プロセスにおける議論を踏まえ、採用されなかった。（第187回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議事録第5号11頁（平26.11.6）有村消費者担当大臣（当時）答弁）

²² 課徴金制度の検討において、米国F T C（連邦取引委員会）による利益の吐出し（disgorgement）及び被害回復基金が参考とされた。（後述126-127頁参照）

²³ 米国の制度が参考として取り上げられた。（後述126-127頁参照）

²⁴ 行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について（概要）
<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/gyousei-gaiyou_1.pdf>

²⁵ 森消費者担当大臣（当時）答弁「消費者庁では、…（略）…関連する法制度の更なる調査研究を行うなどして検討を進めているところでございます。引き続き必要な検討を行い、課題を一つ一つ解決してまいりたいと思います。」（第185回参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第4号5頁（平25.11.27）など参照）

て、過去に、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」(平成3年法律第77号)(以下「暴対法」という。)の立案過程において、供託命令制度が検討されたことがある²⁶。

その概要は、都道府県公安委員会が、不当な要求行為により被害者から金品その他の財産上の利益を取得した指定暴力団員に対し、それに相当する額の金銭を供託すべき旨命ずることができるとした制度である²⁷。これは、民事訴訟などにより債務名義を得た被害者が、供託所から被害額分の金額払渡しを受け被害回復が可能となることで、被害者が被害回復のために民事司法手続を積極的に活用することを期待して構想されたものである²⁸。

また、この制度の第一義的な目的は、不正な収益の剥奪であるが、被害者救済を図るために供託という形をとることによって、被害金額の回収を支援する機能が加わった制度とも考えられる²⁹。

他方、この制度は、事前手続の在り方、不当な要求行為により指定暴力団員が取得した金品等の価格の算定方法など検討すべき論点があるとされている。しかし、供託命令制度は、刑事と民事の峻別を前提として、被害者の被害回復請求を促進するという点で、比較

的実現しやすい制度とされている³⁰。

2 米国及び韓国の現状

海外の行政による消費者被害回復制度について、先行事例として注目されている米国の制度、及び韓国における事業者に対する被害金額の返還命令制度を概説する。

(1) 米国FTCの消費者被害回復制度

米国では、連邦取引委員会(Federal Trade Commission: FTC)という競争政策、消費者政策を所管する独立行政機関があり、Federal Trade Commission Act(FTC法)5(a)条において「不公正又は欺瞞的な行為又は慣行」は違法であることが規定(unfair or deceptive acts or practices: UDAP規定)されている。UDAP規定違反に対し、FTCが取り得る措置として次の手段がある。①FTC自らが行う排除措置命令(cease and desist order)があり、この命令違反に対しては民事制裁金(civil penalty)³¹が設けられている。②また、FTCが裁判所に申立てを行い当該裁判所が命ずるインジャンクション(injunction)³²があり、これに付随して命じられるものとして、原状回復(restitution)と利益の吐出し(disgorgement)がある³³。

²⁶ 同制度については、警察庁の立案作業中に、法務省において、犯罪被害者一般に係る被害回復制度の検討が行われることとなり、平成9年の暴対法改正に導入することは見送られた。(行政手法研究会・前掲注17 17-18頁、資料30)

²⁷ 行政手法研究会・前掲注17資料30

²⁸ 千野啓太郎「改正暴対法の今後の課題—不正収益対策・被害者対策と供託命令制度」『警察学論集第50巻8号』立花書房(1997)70-74頁

なお、民事司法手続が利用されていない理由として、都道府県警察(平成8年当時)が行った調査を踏まえ、「暴力団員には財産がないから弁償してもらえないだろう、もし財産があったとしても暴力団員から現実に賠償金を取り上げるのは容易なことではないだろうと最初から諦めてしまっているため、民事手続を通じて被害回復を図ろうという意欲が生じていない」ためであるとし、被害者の泣き寝入りの現状を暴力団員の無資力性、民事執行妨害等に起因するものとしている。(同掲注28 73頁)

²⁹ 第16回行政手法研究会(平25.3.26)議事要旨2頁、資料1 2-3頁

³⁰ 高橋則夫「被害者の財産的損害の回復」『ジュリスト No.1163』有斐閣(1999.9)76-77頁

³¹ この民事制裁金は、排除措置命令違反に対し命令を強制する間接強制手段として、また、算定困難な事案への制裁としての機能を持つものである。

³² インジャンクションは、一義的には、違法行為の停止・予防を図るものであり、我が国では一般的に裁判所による「差止命令」と訳される。エクイティ(衡平法)上の救済手段の一つである。エクイティについては、後掲注35参照
なお、FTCはインジャンクションの申立てに対する判決を得るまで、違法行為を放置することはできないことから、暫定的差止命令(preliminary injunction)を裁判所に請求することがあるが、資産凍結の必要があるなど更に緊急を要する場合は、緊急停止命令(TRO: temporary restraining order)、いわゆる仮差止命令を請求することができる。

³³ 排除措置命令の場合、消費者被害回復のため別途訴訟が必要であるのに対し、インジャンクションとともに原状回復又は利益の吐出しを用いると一度で済み簡便であるた

本項では、消費者被害回復（consumer redress）の手段としての原状回復と利益の吐出し、及び消費者被害回復のための財産保全に関して概説する³⁴。

ア 原状回復（restitution）

原状回復とは、競争法違反の事案において、違反行為の被害者に対し、違反行為がなかったとすれば置かれていたであろう地位の回復を目的としたエクイティ（equity）³⁵上の救済制度であり、違反行為の結果過大に支払った金銭の返還を命じられることが多いとされる。消費者被害についても同様に、被害者の地位の回復を目的としたエクイティ上の救済制度であり、F T Cが連邦地方裁判所に申し立て、裁判所は違反者に対し、消費者が違反行為の結果支払った金銭の返還を命じる。特に、詐欺事件のように被害が特定可能な場合に機能するとされる。

イ 利益の吐出し（disgorgement）及び被害回復基金

利益の吐出しとは、違反者から不当収益を剥奪することを意図したものであり、被害回復を主目的としたものではないとされる。被害者や被害金額の特定が困難な場合に利用されるもので、例えば、欺瞞的広告による被害事案などに対して有効な手段である。吐出しの対象は、違反行為によって得られた利益であり、被害総額を超えることもある。これにより、他者による将来の同種の違反行為が抑

止される効果がある。吐き出された利益は、被害回復基金に組み入れられ、可能な限り被害者に分配されるが、残額が生じた場合には消費者の教育や啓発に用いることができる。

被害回復基金は、F T Cの被害回復管理事務局が管理しており、裁判所やF T Cの裁量により策定される分配計画に従って、各被害者の損害の額に応じて被害者に按分して分配される。被害者はF T Cへの被害申立ての際に、領収書等により被害を証明しなければならない。

ウ 財産保全

詐欺事件等において、被害回復の観点から、違反者による財産の隠匿・散逸を防ぐため、F T Cは、連邦地方裁判所に対して、違反者の資産の凍結及び管財人の選任の申立てができるとされている。資産凍結は不動産、銀行口座等あらゆる財産を対象にでき、資金が海外に流出した場合には、裁判所は被告に対し米国に資金を返還するよう命じる。銀行口座の凍結の場合を例にすると、違反者の口座のある可能性が高い全ての銀行に連絡し、該当口座からの出金を禁止するため、事前に銀行を特定する必要がない。

(2) 韓国における消費者被害の予防・救済制度

韓国では、2010年の「割賦取引に関する法律」の改正、2012年の「電子商取引等における消費者保護に関する法律」（以下「電子商取引法」という。）及び「訪問販売等に関する法律」の改正により、従来の行政による是正措置の類型（差止め等）に加え、「消費者被害の予防及び救済に必要な措置」が規定された³⁶。

め、排除措置命令はあまり利用されなくなるとされる。

³⁴ 財団法人比較法研究センター「アメリカ、カナダ、ドイツ、フランス、ブラジルにおける集団的消費者被害の回復制度に関する調査報告書」（2010.3）、比較消費者被害救済制度研究会「諸外国における消費者の財産被害事案に係る行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策に関する調査報告書」（2013.3）

³⁵ エクイティ（衡平法）とは、英米においてコモン・ロー（common law）と併用される別の慣習的法原理の体系であり、英国に端を発する法制の一つ。中世において、コモン・ローでは救済が与えられない事件について、国王（大法官）の下で事件ごとに裁量で救済を与えていた例が体系化されたもの。コモン・ローとエクイティは別々の裁判所で運用されていたが、現在はほとんど統合されている。

³⁶ 法改正の背景としては、消費者からの申告に基づく調査事件のほとんどにおいて、消費者の要望は、事業者に対する行政処分や処罰ではなく、事業者による代金返還の拒絶や物の交換の拒絶に対する救済であったことが指摘される。（比較消費者被害救済制度研究会（2013.3）前掲注34資料編Ⅲ、韓国231頁）

それまで、消費者被害の個別的救済は、司法又はADR（紛争調停）により対処されていたが、一連の改正で行政処分によって消費者被害の防止及び救済が図られることとなった³⁷。

消費者被害の予防及び救済に必要な措置の具体的内容について、電子商取引法を例に記すと次の3点である³⁸。①が消費者被害の予防に必要な措置、②及び③が消費者被害の救済に必要な措置となる。

- ①事業者が事業者と消費者との間で発生する紛争又は苦情処理に必要な人員若しくは設備を具備するよう措置
- ②代金の返還の拒絶又は遅延の場合、財貨等が返還された日から3営業日を超過した時点から措置時点までの期間に対し、法の規定による利率（年20%）を乗じて算定した利子を加えた金額を返金するよう措置
- ③財貨等の交換を拒絶している場合、事業者に交換するよう措置

3 米国及び韓国の制度からの示唆

米国においては、消費者保護の観点から、行政機関であるFTCが裁判所に対し、違法行為の差止め（インジャンクション）に止まらず、原状回復又は利益の吐出しを求める訴えを提起することで、具体的事案に柔軟に対応し、違法行為の効果的な抑止と、消費者の被害回復に直接資する手法がとられている。

このような米国の制度は、裁判所が被害回復も含めて積極的にその役割を果たすべきとする考え方のもと、行政と司法との役割分担

が効率的に行われることで、行政による違反行為防止等の公益目的と被害回復という私法領域の目的を調和的に解決させており、結果的に「広い意味での公益実現」³⁹を果たしている。

また、悪質商法の場合は、早期に事業活動を停止させるとともに、事業者の資産を確保する必要があることから、例えば、FTCの緊急停止命令（TRO）⁴⁰による一時的な資産凍結措置も、被害救済の実効性の確保の観点から有効な手立てである。

他方、このような米国の制度は、個別的正義を求めるエクイティに基づくものとされ、かつ、裁判官はこのエクイティ上の救済を与える広範な権限を有していることが根底にあるとされている⁴¹。

したがって、我が国の法体系にこうした制度を導入する場合には、個別の被害回復は私人間において民事裁判手続によって解決すべきとされる中、行政が一方の当事者を支援することについて、いかなる根拠に基づき導入するかという非常に大きな課題⁴²があることは否定できない。

韓国においては、法改正前には、消費者は自ら訴訟やADRの利用を通じてしか被害救済を図ることができなかったが、一連の法改正により、行政が代金の返還など消費者の被害回復に直接資する是正措置を命ずることができることとなった。

同制度の今後の課題として、①事業者が是正措置命令を履行しない場合、（強制執行のよ

³⁷ 比較消費者被害救済制度研究会（2013.3）前掲注34

³⁸ 「消費者被害の予防及び救済に必要な措置」（同法第32条第2項第4号）は、公正取引委員会が事業者に命ずることのできる是正措置の1類型であり、具体的な内容は施行令で規定されている。

なお、公正取引委員会は、是正命令の前に事業者に勧告を行うことも可能である。

³⁹ 比較消費者被害救済制度研究会（2013.3）前掲注34 古谷貴之「米国における原状回復、ディスゴージメント、及び民事制裁金制度」91-101頁

⁴⁰ 前掲注32参照

⁴¹ 藤倉皓一郎「アメリカにおける裁判所の現代型訴訟への対応—法のなかのエクイティなるもの」石井紫郎ほか編『外から見た日本法』東京大学出版会（1995）331-332頁、古谷・前掲注39 100-101頁参照

⁴² 第7回行政手法研究会（平24.5.15）議事要旨3頁、前掲注29資料2 12頁

うに) 直接的にその履行を強制する手段がないこと、②事業者による返金を行政がいかに確認し、被害額の算定等の事実認定を行うかなどの明確な基準がないこと、などが指摘されている⁴³。もし、我が国において司法手続を伴わない行政措置による被害回復に係る制度を検討する場合には、韓国における課題と同様に実効性の確保が課題となるだろう。

Ⅲ 行政の果たす役割(行政手法の一考察)

消費者被害回復に関する既存の制度⁴⁴は、消費者の財産被害に係る被害回復のために行政が関与できる範囲を示唆するものと考えられる。

本章では、これまで我が国が民事で解決すべきとされてきた私人間の紛争(消費者被害)における被害回復について、公益性の観点から、行政がどこまで関与できるか、行政手法研究会の議論を参照しつつ考察する。

1 被害回復のための行政措置—「再交渉の申出」を中心として—

本節では、第一の手法として、被害回復を図るための措置、すなわち過去の違反行為による消費者被害を是正する行政措置について検討する。

(1) 特商法における指示内容の拡大的活用

「特定商取引に関する法律」(昭和51年法律第57号)(以下「特商法」という。)とは、訪問販売など消費者トラブルを生じやすい特定の取引類型を対象に、トラブル防止のルー

ルを定め、事業者による不公正な勧誘行為等を取り締まることにより、消費者取引の公正を確保するための法律である。

同法に基づく指示の対象は、債務履行拒否や不当遅延などであり、これらに対し、主務大臣が法令違反又は不当な状態を解消し、取引の適正化を図るため、事業者には是正するよう「必要な措置」を指示することができる(第7条等)⁴⁵。

以下、被害回復につながる「必要な措置」について、次の事例を題材に、具体的に考察する。

(事例)

消費者庁による健康食品の電話勧誘販売事業者(株式会社L Fコーポレーション)に対する業務停止命令(3か月)及び指示処分(平成27年5月20日)

- ・本件商品について電話勧誘において「細胞を若返らせます」「薬の必要がなくなります」等の不実告知等により3か月間の業務停止(特商法第23条第1項)を命じた。
- ・「従業員が、同社が販売する健康食品「ライフクト」を摂取することで、あたかも病気の治療若しくは予防又は病状の改善ができるかのように告げていたことがあるが、当該健康食品にはそのような効能はない」旨を6月20日までに購入者に通知し、通知結果を消費者庁に報告するよう指示(同法第22条)した。

この事例では、指示された措置の内容は被害者に虚偽広告に対する通知結果の報告までとなっている。これを更に進めて、被害回復の実効性を高め、かつ、事業者の自主的な対応を促すため、「必要な措置」として、事例にある通知に加え、「再交渉(取引のやりなおし)の申出」をするよう指示を行ってはどうか。これにより、消費者が望んだ場合には、当該事業者は必ず商品等について再交渉が義務付けられ、その結果、相互合意による取引再成立の可能性が生まれることとなり、被害回復(和解等も含む)につながる機能を持つと考えられるからである。しかし、現行法制にお

⁴³ 比較消費者被害救済制度研究会(2013.3)前掲注34 調査の概要、徐熙錫「韓国における行政による不利益賦課制度、消費者被害の防止・救済制度」78-79頁

⁴⁴ 我が国の行政における被害回復の措置として、安全分野の消費者被害においては、リコール命令で既に(過去に)販売済みの製品等の回収等の行政処分がある。例えば、道路運送車両法(昭和26年法律第185号)、消費生活用製品安全法(昭和48年法律第31号)、消費者安全法(平成21年法律第50号)などがある。

⁴⁵ 取引類型ごとに「指示」の規定がある。なお、「指示」に従わないときは、業務停止を命ずることができる(第8条)ほか100万円以下の罰金が科される(第72条等)。

なお、特商法の執行実績は、指示が32件、業務停止命令が63件である(平成26年度)。

いて、それが可能かどうかは課題となってくる。

この課題に対し、現行法制においても、「再交渉の申出」の指示はできるのではないかとする指摘がある⁴⁶。すなわち、事業者に対して、違反行為（違反状態）の解消のためにとるべき「必要な措置」として、これまで（過去から現在まで）置かれていた違反状態に対し、「再交渉の申出」の指示はできるといえるものである。その理由として、再交渉であれば、行政が私人間の取引に介入して一方に肩入れすることにはならず、また、現行制度を拡張させた形での活用（工夫）とも解することができると考えられるからである。⁴⁷

ただし、あくまでも「再交渉の申出」の指示はできても、その先の対応や、交渉の内容については、事業者の自主的な判断であるから、特に、許認可・登録制のない業種など行政が日常的に監督・指導していない業種の場合は、被害回復の実効性に課題が残る。したがって、行政においては、指示を出した事業者に対しては、再交渉の結果を報告させるなど被害回復の状況を監視する必要がある。

(2) 消費者安全法における勧告・命令内容の工夫

消費者安全法は、縦割り行政や産業育成主体としての行政の在り方に起因する従前の消費者行政の問題点として、行政機関間の情報共有の不備、各行政機関の権限のすき間となる事案の存在等が指摘され、これらの問題を改善するために消費者庁の創設と同時に制定

された法律である。

具体的には、国の行政機関、地方公共団体及び国民生活センターに対して、消費者庁への財産被害を含む消費者事故等の通知を義務付けるなど、消費者事故等の情報を一元化するための体制整備を定め（第12～14条）、財産被害の関係では、個別法・個別業法で規定されていない「すき間事案」に対し消費者庁が自ら事業者に対して措置ができるとともに、各事業を所管する行政庁に対する措置要求⁴⁸も可能となっている（第39～40条）。

行政手法研究会では、消費者安全法（第40条第4～5項）に基づき、すき間事案において「多数消費者財産被害事態」を発生させた事業者に対し、「その他の必要な措置」として勧告・命令ができる⁴⁹ことから、その措置内容に「債務の履行」を求めることなどの工夫をすることで、消費者の被害回復につながる可能性について検討された⁵⁰。

この行政措置は、あくまでも事業者に債務の履行を促すものであって、被害回復を目的とするものではないが、「必要な措置」に過去の違反行為を是正する内容を含めることで、結果的に被害回復と同じ効果を持たせ得る手法とも考えられる。この措置の実効性の確保については、事業者に行政への報告義務等を命ずることも考えられる⁵¹。

⁴⁸ 消費者庁は、既存の法律の規定に基づく措置があり、かつ、必要であると認めるとき、各行政庁に対し措置の実施を要求することができる。

⁴⁹ 消費者安全法に基づく「多数消費者財産被害事態に係る事業者に対する勧告及び命令」（第40条第4～5項）に係る執行実績は、平成25年度に勧告2件である（平成27年6月末現在）。

⁵⁰ 行政手法研究会は、例として換金困難な外国通貨の取引勧誘の債務履行拒否について挙げている。「外国通貨購入契約時に約したとおりに、外国通貨の再両替に応じること」とする勧告・命令することができ、さらに、命令違反の場合は罰則対象となる。（行政手法研究会・前掲注17 30頁）

⁵¹ 行政手法研究会は、この措置の実効性確保のため、事業者にとるべき措置の消費者庁の承認及びといった措置の消費者庁への報告や、被害者に措置どおりの「債務の履行を受けたかどうかの報告を求める」等の報告命令の必要性を挙げている。（行政手法研究会・前掲注17 32頁）

⁴⁶ 中川丈久「集団的消費者被害救済制度と行政法」『消費者法 第3号』日本消費者法学会（2011.8）25-31頁参照

⁴⁷ 「第3回大会シンポジウム「集団的消費者被害救済制度の構築に向けて」ディスカッション」『消費者法 第3号』日本消費者法学会（2011.8）66,92頁

なお、第3回日本消費者法学会シンポジウム（2010.11.7）において、過去の被害の回復につながるような措置の可能性については、特商法の指示制度の立法趣旨を踏まえた（法改正も含む）検討も必要ではないかという意見があった。

このような措置の活用は、事業者の違反行為によって生じた消費者被害について、私人間での和解の成立や損害賠償請求の契機にもなり得るものと考ええる。

他方、同法に基づき、消費者庁が勧告・命令できるのは、「多数消費者財産被害事態」かつ「すき間事案」であるという限定的なものとなっている⁵²。その他の省庁が各所管法で対応すべき事案については、同法に基づく消費者庁の業所管庁に対する措置要求（第39条）ということになり、最終的に判断するのは当該省庁ということになる。そのため、すき間事案かどうか分からない場合への迅速な対応、消費者被害の発生・拡大を防止するという観点から、消費者トラブルに関する情報を一元的に集約・管理する消費者庁が、情報を調査・分析し、関係行政機関に先んじて、消費者行政の司令塔として当該措置要求を行うことが重要になってくるであろう⁵³。よって、消費者庁は事業者への行政措置と併せて、業所管庁に対する措置要求についても有効に活用すべきと考ええる⁵⁴。

これまで論じてきたとおり、従来の行政措置は、現在の違反行為を停止し、将来に向けて新たな消費者被害の発生を防止するという公益の実現に重点が置かれてきた。しかし、既存の制度を活用して、過去の法令違反の行為について是正を促す行政処分を行うことにより、是正の内容が違反行為で生じた過去の

後者については、事業者の是正の対応の確認のため、例えば、被害者から受取書（サイン）などを受理することも考えられる。

⁵² 行政手法研究会・前掲注17 31頁

⁵³ 政府は、他省庁の所管法で対応すべき事案について、当該省庁に動きが見られないということになれば、消費者安全法に基づき消費者庁が当該法律の所管大臣に対し措置の実施を要求することを検討する旨答弁している。（第180回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第8号3頁（平24.8.28））

⁵⁴ 「他の大臣に法律の規定に基づく措置の実施に関する要求」（消費者安全法第39条）の実績はない（平成27年7月現在）。

消費者被害にまで及ぶならば、結果として一定の被害回復、あるいは、被害回復のための助力となり得ると考える。

2 財産の隠匿・散逸防止策—「営業保証金制度」を中心として—

財務基盤の弱い事業者のほか、企業として実体を伴わないような事業者や、事業の継続をするつもりのない事業者の場合、前述の1のように行政措置内容を工夫したとしても被害回復の機能は期待できない。こうした事業者に対して、被害回復機能を確保するためには、いかに早期に当該事業者の財産保全を行うかが重要となる。

行政手法研究会では、一つの行政手法として消費者安全法に「保管供託（命令）制度」を設けることを提案している⁵⁵。しかし、この提案による制度のみでは対象が「すき間事案」に限定されることから、本節では、第二の手法として、この提案を参考に保管供託命令制度に加え、個別法（特商法）に、「営業保証金制度」を組み合わせることを考察するものである。

(1) 参考とする制度（供託制度等）

ア 供託制度

供託制度とは、請求権の満足を図るため、国家機関が供託物の保管に任ずる法制度である。ここでは、消費者の財産被害の回復に資するものとして、行政手法研究会において取り上げられた供託制度について概説する。

(7) 担保（保証）供託（営業保証供託）

担保（保証）供託の一類型である営業保証供託は、取引の相手方が不特定多数で取引活動も広範である場合において、取引の相手方に対し取引上の損害を与えるおそれのある営業については、その業務開始に際して、それ

⁵⁵ 行政手法研究会・前掲注17 18-19頁

ぞれの法令に定められた一定額の金銭又は有価証券の供託が義務付けられるものである。例えば、「割賦販売法」(昭和36年法律第159号)(第16条等)⁵⁶、「宅地建物取引業法」(昭和27年法律第176号)(以下「宅建業法」という。)(第25条)⁵⁷、「旅行業法」(昭和27年法律第239号)(第7条)などにその制度がある。これらの制度の中には、中小零細企業の経済的負担を軽減するために、代替制度として、協会加入等を条件として営業保証金が免除される弁済業務保証金の供託制度が設けられているものもある。

例 <営業保証供託制度—旅行業法の場合—>

【概要】 事業者数9,978社(平成26年4月時点)

- ・旅行者は旅行業者の債務不履行の際に、当該旅行業者が供託している営業保証金から旅行代金等の範囲内で弁済(還付)を受けることが可能。
- ・弁済請求額の合計金額が、営業保証金額を超える場合、営業保証金額の範囲内で請求額に応じて旅行者に按分。
- ・営業保証金は、前年度の旅行業務に関する旅行者との取引額の多寡に応じて供託すべき金額が増減する。
- ・指定の旅行業協会に加入している場合は、営業保証金供託に代え、その1/5の金額を同協会に納付すれば足りる(弁済業務保証金分担金)。
- ・なお、旅行業は登録制(法文上は「登録」と規定)をとり、事業者は登録申請後の通知を受けた後、供託を行いその届出後に営業に係る登録票等が交付される。

(観光庁資料より作成)

⁵⁶ 前払式割賦販売及び前払式特定取引について、許可業者は主たる営業所につき10万円、その他の営業所または代理店ごとに5万円ずつの合計額を主たる営業所の最寄りの供託所に、営業保証金として供託する(第16~17条、35条の3の62)。

これら事業形態は、経済産業大臣による許可制をとり、許可割賦販売業者は、上記供託の届出後でなければ営業を開始してはならない。ただし、年間の販売額が1,000万円未満の場合は許可を必要としない。

なお、前払式特定取引とは「冠婚葬祭互助会」などの会員から一定期間、毎月一定金額を受領して冠婚葬祭のサービス提供を行う取引のことをいう。

⁵⁷ 宅地建物取引業者は、主たる事務所につき1,000万円、従たる事務所ごとに500万円ずつの合計額を主たる事務所の最寄りの供託所に、営業保証金として供託する。

また、中小零細企業の経済的負担を軽減するための代替制度として、宅地建物取引業保証協会に加入し弁済業務保証金分担金を納付することで、営業保証金供託が免除される弁済業務保証金の供託制度が設けられている。この場合、宅地建物取引業者は、主たる事務所につき60万円、その他事務所ごとに30万円ずつの合計額を保証協会に納付することとなる(第64条の7以下、施行令第7条)。

なお、宅地建物取引業は、免許制をとり、供託の届出後、(免許証が交付され)事業開始できる。

(イ) 保管供託

保管供託とは、目的物の散逸を防止するために、供託物そのものの保管・保全を目的としてなされる供託である。例えば、銀行、保険会社等の業務又は財産の状況に照らし、必要があると認められるときは⁵⁸、内閣総理大臣の命令により当該銀行等に財産の供託を命じることができる(銀行法(昭和56年法律第59号)第26、43条、保険業法(平成7年法律第105号)第132条等)。その後、銀行等が破産した場合は、破産管財人の手続を通して、最終的には債権者の債権に充てられる⁵⁹。

(ウ) 被害回復制度として現行の供託制度を運用する場合の課題

これらの供託制度は、事業者による財産の隠匿・散逸の現状を踏まえると、個々の消費者が提起する民事訴訟の前段階として、事業者の財産を保全するための方法の一つと考えられる。

供託制度の利点としては、消費者が事業者の保全すべき財産を特定する必要がないことや、民事保全のように担保を立てる必要がないことが挙げられる。

担保(保証)供託の一類型である営業保証供託に関しては、相手方が取引により生じた損害に対し、供託額の限度内において損失補填を図ることによる、取引相手方の債権(利益)を保護する仕組みである。

営業保証金の補償額に関しては、各法律の基準限度内において損失補填されることから、被害者の損害のうち一部しか補填されないこともあり、消費者の救済という観点からみれば十分ではない場合もある⁶⁰。もっとも営業

⁵⁸ 例えば、銀行、保険会社等の業績が悪化して資産状態が不良となったときなどが該当する。

⁵⁹ 法務省供託Q&A<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji06_00055.html#06>

⁶⁰ 例えば、旅行業法では、取引額に応じて基準が定められており、第1種旅行業の営業保証金の水準は、取引額10

保証金の額については、引き上げられれば、中小零細企業にとっては大きな負担となる⁶¹。

また、実際の営業保証金に対する権利実行については、消費者以外の一般債権者に優先して、当該被害者が弁済を受ける制度を設ける必要性もあるだろう⁶²。

保管供託に関しては、監督権限を有する業所管庁が行う場合、業務停止など供託以外の他の措置により実効性を確保できるのに対し、監督権限のない行政庁（例えば消費者庁）が供託命令を行う場合、その実効性をどのように確保するかが課題となる⁶³。

他方、事業者側に対しては、その経営に与える影響を考慮すると、全てを悪質事案として一方的に供託命令を出すのではなく、事業者側の権利保障の観点から適正な手続（不服申立て等）を設ける必要がある⁶⁴。また、供託命令が企業活動に与える打撃を考えると、対象事案や要件の明確性を求める指摘もある⁶⁵。

イ 訪問販売消費者救済基金

平成 21 年の特商法改正において、公益社団法人日本訪問販売協会⁶⁶（以下「訪問販売協会」という。）に加盟する事業者が、訪問販売の契約を解除して既に支払った代金の返還を

億円で 7,000 万円、同 100 億円で 1 億円にとどまっている。
（山本和彦「事業者の倒産における消費者の保護」『現代消費者法 No. 11』民事法研究会（2011.6）16 頁）

⁶¹ 森住正明「旅行契約の特殊性と旅行業法に関する一考察」『東京交通短期大学研究紀要第 15 号』東京交通学会（2009.12）60 頁

⁶² 旅行業法は、平成 7 年（第 132 回国会）改正で営業保証金及び弁済業務保証金の弁済を受ける権利について、旅行業務取引相手の中でも、旅行者が旅行サービス提供事業者（運送業者、宿泊業者等）より優先して弁済を受けることとされ、平成 16 年（第 159 回国会）改正で同弁済の対象が旅行者のみに限定された。

⁶³ 行政手法研究会・前掲注 17 20 頁

⁶⁴ 前掲注 29 資料 1 6 頁など

⁶⁵ 行政手法研究会・前掲注 17 19-20 頁

⁶⁶ 訪問販売協会は、特商法第 27 条に基づき、「訪問販売に係る取引を公正にし、並びに購入者及び役務の提供を受ける者の利益を保護するとともに、訪問販売の事業の健全な発展に資することを目的」として、昭和 55 年に設立された団体である。会員は平成 27 年 10 月 15 日現在で 155 社・団体である。

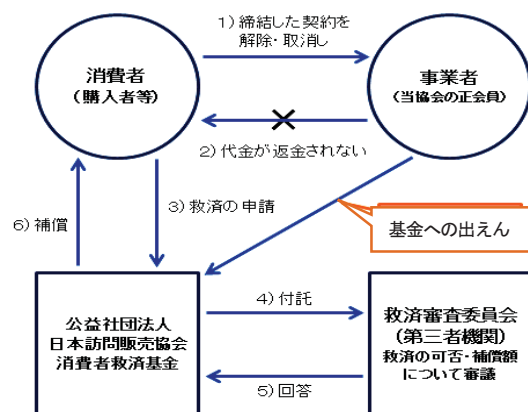
求める消費者に対し、正当な理由なく返金しない場合、同協会がその金銭を補償する業務が設けられた（第 29 条の 2 第 1 項）。

同協会においては、会員事業者から拠出された金銭で「訪問販売消費者救済基金」（以下「消費者救済基金」という。）を設け、消費者救済基金の範囲内で消費者への救済事業を実施することとされた（第 29 条の 2 第 2 項）。⁶⁷

訪問販売消費者救済基金制度の救済要件は、特商法に基づくクーリング・オフ⁶⁸、契約の解除・取消し等に対し、会員事業者が正当な理由なく返金しない場合などである。

他方、消費者救済基金は会員事業者における売買契約に基づくものが救済対象であるため、会員以外の事業者に対する被害救済については課題が残っている⁶⁹。

基金業務の手続きフロー



（出典：公益社団法人日本訪問販売協会）

(2) 特商法への営業保証金制度の導入

訪問販売に関する消費者被害は、依然として高い水準で発生している。

特商法に定める訪問販売等における取引については、その販売形態が消費者に不利なも

⁶⁷ 同基金の創設時、国会審議等において、消費者被害の救済に向けた優先権を規定する必要性等の意見が挙がっていた。（第 169 回国会参議院経済産業委員会会議録第 15 号 8 頁（平 20.6.10）など）

⁶⁸ クーリング・オフとは、申込み、契約締結について、一定期間内であれば、消費者は理由を示さず無条件で、かつ何らの負担を負うことなく申込みを撤回し、あるいは契約を解除できる制度である。

⁶⁹ 『訪販ニュース』（2007.11.1）、『東京新聞』（2007.11.25）

のがあることからトラブルも多い⁷⁰。例えば、悪質事業者における財産の隠匿・散逸の問題、クーリング・オフ期間中でありながら返金されないことや事業者側がクーリング・オフ逃れのために妨害する等の悪質商法の事例が多く発生している現状⁷¹が挙げられる。これに加え、訪問販売業者の多くが中小零細企業であり、資力に不安があることなどに鑑み、消費者の権利保護の観点から、財産保全策の一つの手法として、特商法に営業保証金制度を設けることに関して検討することとしたい。

ア 消費者委員会における事業の登録制の導入をめぐる議論

現在、訪問販売を業として始めるに当たり、それ自体としては行政の許可等を要しない。そのために悪質事業者の参入が容易であるほか、消費者被害の回復を求める相手方を特定し得ない場合もある。

消費者委員会特定商取引法専門調査会（以下「専門調査会」という。）は、悪質商法の手口が複雑化・巧妙化し、また、繰り返し同様の違反行為を行う事業者がいる等の実情を踏まえ、特商法の改正⁷²について検討している

⁷⁰ 訪問販売は、購入者等が受動的な立場に置かれ、契約締結の意思形成において販売業者等の言辞に左右される面が強いため、契約締結の意思が不安定なまま契約の申込みや締結に至り、後日履行や解約をめぐる紛争が生じることが少なくない。（消費者庁取引対策課 経済産業省商務流通保安グループ消費経済企画室『特定商取引に関する法律の解説』商事法務（2014）85頁）

なお、平成26年度における特商法に基づく行政処分（指示・業務停止命令）95件のうち、訪問販売取引類型は60件である。

⁷¹ 例）「訪問販売によるリフォーム工事事案」訪問販売で雨どいの清掃を契約した。その際、屋根工事等も勧められ契約した。その後、書面の内容に不安な点があり、クーリング・オフしたが、業者から書面の受け取りを拒否された。国民生活センターHP <http://www.kokusen.go.jp/soudan_topics/data/reform.html> (last access 2015.7.1)

なお、経済産業省『平成25年度消費者相談報告書』によれば、経済産業省（消費生活相談室）に寄せられる「訪問販売」に関する相談のうち、類型別では「クーリング・オフ」関係が最も多く（559件）、商品別では「工事・加工」関係が最も多かった（172件）。

⁷² 報道によると、消費者庁は専門調査会の最終的な取りまとめを踏まえ、平成28年通常国会への特商法改正案の提出を目指すこととされている。（『朝日新聞』（平27.8.26）など）

が⁷³、その議論の中で、特商法の訪問販売と電話勧誘販売を対象にした登録制等の事前参入規制の導入等の提案もあった⁷⁴。事業者や勧誘員の実態及び事業者の資力を把握し、行政による監督を充実するために⁷⁵、ある程度の参入規制の新設は必要であろう。その際には、登録制を採用している業法に旅行業法や貸金業法等があり、それらの法律における登録要件・登録拒否事由、行為規制が参考になる⁷⁶。

イ 営業保証金制度導入の目的等

(7) 目的

訪問販売業に前述の参入規制（登録制）を設けるとともに、営業保証金制度を導入してはどうか。その目的は、訪問販売業者が業務上の債務に係る支払い能力と業務を行う上で十分な財務基盤を有することを担保することで、消費者の利益の保護を図るとともに、訪問販売業者の社会的信用を高めることである。

訪問販売業者の実態について明確な資料は少ないが、訪問販売協会の推計によると、平成25年度の訪問販売の売上高は約1.8兆円であり、経済産業省「平成26年商業統計速報」（平成26年7月1日現在）によると、通信販売・訪問販売小売業者の商品販売額8.3兆円、従業者数17.7万人、事業所数2万2千のうち

⁷³ 平成27年8月、専門調査会は、それまでに計11回開催した審議（平成27年3月～8月）の状況を整理した「中間整理」を公表した。その概要は、指定権利制を廃止し、原則すべての権利の売買（CO₂排出権の売買など）を特商法の規制対象とすること、訪問販売・電話勧誘販売における勧誘規制の在り方については引き続き検討することなどであった。

⁷⁴ 第4回専門調査会（平27.4.28）議事録1-9頁など

⁷⁵ 例えば、リスト以外の無登録業者による営業行為に対して警察等行政機関と連携の上、機動的に対応できることなどである。

⁷⁶ 旅行業法は、参入規制（登録制5年更新、第6条の2）、登録要件・登録拒否事由（財産的基礎を有しないもの、過去5年以内に本法の規定による登録の取消しを受けていないこと等、第6条関係）、行為規制（営業保証金の供託義務、第7条）などが規定されている。

貸金業法は、参入規制（登録制3年更新、第3条）登録要件・登録拒否事由（暴力団員でない又は過去5年以内に暴力団員であったことが無いこと、純資産額が一定額以上であること、第6条関係）などが規定されている。

従業者2人以下の事務所が半数弱とされる。

訪問販売業者についても、その多くが中小零細と考えられることから、消費者被害に十分に対応できない事業者が存在することは想像に難くない。そこで事前に事業者に一定額を供託させることで、消費者の被害をある程度回復することが可能となる。

営業保証金制度は、取引相手方の損害補填のための制度であると同時に、事業者が営業を開始するに当たって、最低限の弁済能力や財務基盤を有するかをチェックすることで、無資力に近い業者を排除する機能も併せ持つ。

したがって、専門調査会で検討されている参入規制と相まって、訪問販売業者を網羅し、悪質事業者を排除することに寄与するものと考えられ、また、営業保証金の供託を義務付けることで⁷⁷、被害者救済の実効性も確保できることになる⁷⁸。

(イ) 枠組み

例えば、宅建業法や旅行業法などにおいては、営業開始に当たり一定額の金銭又は有価証券を供託させ、もし事業者が取引の相手方に損害を与えた場合には供託金をもって損害を補填する営業保証金制度⁷⁹が導入されてい

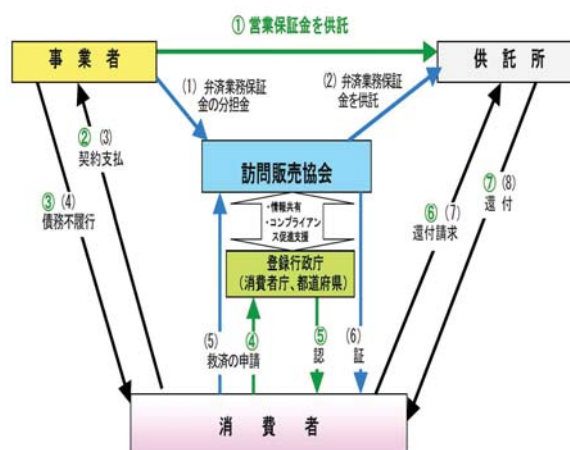
る。これらの法律において、同制度を導入した背景としては、損害賠償を求める紛争が多いこと、多大な財産被害を与える危険があること、事業者に中小零細企業が多く必ずしも損害が補填されないことなどがある⁸⁰。

供託手続については、各事業者が直接供託手続をする方法に限らず、宅建業法や旅行業法にある弁済業務保証金制度のように、例えば訪問販売協会を介して集团的に損害を補償する供託の方法をとることも考えられる。

なお、ここでいう訪問販売協会による供託とは、既の実施されている「消費者救済基金」を発展させたものである。

イメージは、以下のとおりである。

＜営業保証金制度と弁済業務保証金制度導入のイメージ＞



登録制とともに営業保証金供託又は指定団体への加入による弁済業務保証金供託を義務付けた場合	
<p>【営業保証金制度】</p> <p>① 事業者は供託所に営業保証金を供託する。</p> <p>②～⑤: 債務不履行が発生した場合、当該消費者(被害者)は当該事業者が登録している行政庁に、被害救済の申請(契約書、領収書、確定判決等その他権利を証明する書類等の提出等)を行い、被害額等の認証を受ける。</p> <p>⑥～⑦: 当該消費者は、還付証明に係る書面等を供託所に提示し、還付を受ける。</p> <p>※補償は営業保証金の範囲内。 ※被害救済申請等その他具体的な手続については政令等で定める。</p>	<p>【弁済業務保証金制度】訪問販売協会に加入(任意)</p> <p>(1) 事業者は訪問販売協会に弁済業務分担保保証金を納付する。同協会は供託所に供託</p> <p>(3)～(6) 債務不履行が発生した場合、当該消費者(被害者)は、訪問販売協会に救済の申請(契約書、領収書、確定判決等その他権利を証明する書類等の提出等)を行い、被害額等の認証を受ける。</p> <p>(7)～(8) 当該消費者は、還付証明に係る書面等必要な書類を供託所に提示し、還付を受ける。</p> <p>※補償は弁済業務保証金の範囲内。 ※被害救済申請等その他具体的な手続については政令等で定める。</p>

(既存の営業保証金制度等より作成)

⁷⁷ 例えば、宅建業法(第25条第5～7項)の場合「(営業に係る)免許を受けたにもかかわらず営業保証金を供託しないままに事業を開始すると購入者等に損害を与えるおそれがある。」そこで、免許権者への供託の届出義務とともに、届出後でなければ事業開始できないこととし、これに違反した場合は、業務停止又は免許取消に加え、懲役又は罰金(併科)に処せられる。(岡本正治・宇仁美咲『改訂版 逐条解説 宅地建物取引業法』大成出版社(2012)236-238頁)

⁷⁸ 平成20年特商法の見直しに当たり、経済産業省審議会では、個品割賦購入あっせんの方法による訪問販売業者に対し登録制を含めた参入規制を導入すべきか否かが議論となった。深刻な財産被害の現状(当時)を踏まえ、参入規制については相当数賛成の意見が挙がっていたが、他方で、登録によってお墨付きを得たなどとして悪質事業者に制度が悪用されることへの懸念がある、登録義務者が相当数に及び行政コストが非常に大きくなるおそれがある、形式的な審査による登録では実効性がない等の指摘があり、見送られた経緯がある。「(経済産業省産業構造審議会消費経済部会特定商取引小委員会(第9回))」(平19.10.19)など

⁷⁹ なお、営業保証金制度については、憲法が保障する職業選択の自由及び営業の自由を侵すものとして争われたことがあるが、公共の福祉の観点からは認さるべきものとさ

れた。最高裁判所大法院昭和37年10月24日判決(民集16巻10号2143頁)

⁸⁰ 明石三郎・岡本正治「弁済業務保証金制度(宅地建物取引業法第六四条の八第一項)をめぐる法律上の問題」『関西大学法学論集 第四九巻第二・三合併号』関西大学法学会(1999)162頁

(ウ) 営業保証金の額

現在、特商法に営業保証金制度はないが、同様の機能をもつ自主的な制度として訪問販売協会の消費者救済基金があり、同基金では、会員事業者の出えん金一律 60 万円、救済給付上限額は 100 万円としている⁸¹。

他の法律の場合、例えば、営業所数に応じて営業保証金の額を算出する割賦販売法における割賦販売業者（主たる営業所のみ）の営業保証金の額は 10 万円⁸²、取引額に応じて営業保証金の額を算出する旅行業法において最も小さいカテゴリーの旅行事業者（地域限定旅行業者）の営業保証金の額は 100 万円⁸³である。そして、営業所や取引額の増減に応じ、別途、営業保証金⁸⁴の追加等が必要となる。

実際に訪問販売業者の営業保証金を算定するに当たっては、事業活動、事業規模等の実態を踏まえ算定する必要があるが、訪問販売業者は無店舗型のものも多いことも考えると、旅行業法における営業保証金制度のように売上高等による事業規模別に営業保証金の額を変える形式が参考になるのではないかと考えられる。

(イ) 実効性の確保等

訪問販売業への営業保証金制度導入については、参入規制の導入により事業者の実態を把握することが前提となるが、消費者庁には地方支分部局がないことから、都道府県等の協力を得ることが必要となる。また、被害者が営業保証金から還付を申請する際も、消費者庁のほかに都道府県等が窓口となることを想定すると、これらの自治体に対して、技術

的財政的支援が必要となるであろう。さらに、業界団体（この場合は、訪問販売協会）には、登録の窓口の役割のほか、弁済業務保証金制度を導入した場合における会員管理の強化等厳格な管理体制の構築に向けた支援に加え、新たな悪質商法が次々と出現する中、行政及び消費者団体と常日頃から情報共有等の連携を図ることが必要になると考えられる。

(オ) 小括

以上、営業保証金制度の導入については、行政が還付手続について関与する場合、その行政コストが過大となるおそれがあること、事業者の負担が発生すること、供託金額によっては被害回復にほとんど寄与しないことなどの課題が考えられる。しかし、訪問販売業については、これまで実質的な被害回復のための制度がほとんどなく、それが悪質事業者の存続を容認する一因ともなっている。

一旦被害が発生した場合のその被害額の大きさや拡散のおそれが高いこと等の状況に鑑みると、事業者に被害を補填するための最低限の資力を求めることが事業者にとって過大な負担となるとは考えられず、既存（割賦販売法、宅建業法、旅行業法等）の措置にあるように、営業保証金制度を導入することは、消費者保護の観点から有効ではないかと考え、特商法への営業保証金制度の導入を検討したものである。

(3) 消費者安全法への保管供託（命令）制度の導入

悪質事業者による被害は、そもそも個別法や個別業法での規制もない「すき間事案」ということも少なくない。

行政手法研究会報告書では、消費者の財産被害事案に行政が関与することができる事案として、公益の実現につながるもの、具体的には消費者安全法に規定する多数消費者財産被害事案のうち、「すき間事案」を対象に、供

⁸¹ なお、訪問販売協会への入会金は正会員 1 口 10 万円、賛助会員 1 口 5 万円、会費は事業規模（資本金・売上高・販売員数）別に 8 クラスに分け、業態（製造業、販売業の別）等を考慮して総合的に判定される。（「訪問販売消費者救済基金出えん金規程」第 2 条、「訪問販売消費者救済事業実施方法書」第 7 条、「入会金・会費規程」第 2、4 条、別表）

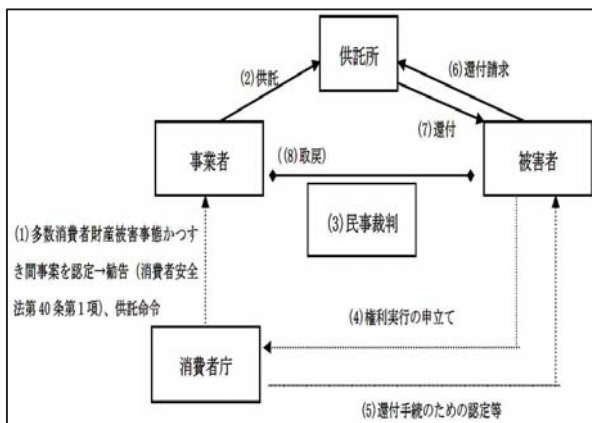
⁸² 割賦販売法第 17 条 前掲注 56 参照

⁸³ 旅行業法施行規則第 7 条別表

⁸⁴ 割賦販売法（第 18 条ほか）、宅建業法（第 26 条）、旅行業法（第 9 条ほか）などがある。

託制度を導入する制度設計が提案された⁸⁵。

＜手続の流れ—消費者安全法—＞



【概要】

- (1) (2) 消費者庁は、事業者に対し、当該行為に係る取りやめの勧告を行い、併せて、消費者に発生した被害額を認定した上で、当該金額相当の金銭に係る供託命令を行う。
- (3) 被害者は、自ら訴訟を提起して債務名義等を得る。
- (4) (5) 被害者は、還付を受ける権利を有する証明(判決の謄本等)を消費者庁に提示し、損害額の確認を受けるなど、還付(弁済)に係る認定を受ける。
- (6) (7) 消費者は、供託所に(5)の書面等ほか必要書類を提出し、供託金から還付を受ける。

(行政手法研究会報告書より作成)

消費者安全法に保管供託制度を導入する場合、前述の特商法上の営業保証金制度のように、被害救済のために「事前」に供託をしておくというものと違い、「すき間事案」すなわち、個別業法等の事前規制がない事案が対象で、かつ、財産被害が明らかになってから「事後」に供託命令を発出することになるため、迅速性が重要となる⁸⁶。

⁸⁵ 同制度は、私人による民事保全には困難な場合が多く、特に財産を隠匿・散逸してしまうような事業者との関係で、被害回復が十分に機能しない場合もあることから、民事訴訟による被害回復の前段階として、行政による事業者の財産保全策の一つの手法として検討されたものである。(行政手法研究会・前掲注17 15-19頁)

⁸⁶ 事業者によっては、供託命令を行うための事前手続の段階で行方をくらませたり、会社を解散させたりする可能性もある。したがって、行政が端緒情報を早期把握し、調査・分析した上で、どのタイミングで措置を講ずるか(発動要件)が重要となる。

行政手法研究会では、消費者安全法に基づき、「事業者に対し事業の実体に係る説明を求め、事業者がこれに正当な理由なく応じない等の場合には、「多数消費者財産被害事態」(第2条第8項)又は「消費者の財産上の利益を侵害することとなる不当な取引」(同項第1、2号)に該当

事後救済策としては、行政手法研究会において検討された消費者庁による破産手続開始申立て制度と比較すると、供託命令は被害額を厳密に算定する必要がない⁸⁷点などで被害者にとって利便性が高いと考えられる⁸⁸。

また、導入に際しては、実際の事案の特質に応じた発動要件の明確化と事業者に対する一定の手続保障の確保が必要となる⁸⁹。

結び

これまで論じてきたとおり、行政が何も対応せず被害が回復しないこと、今回のテーマで言えば、悪質事業者が不当収益を手にしたまま、不特定多数の財産被害を看過していることこそ公益性に反することであって、このような行為の結果を放置しておかないことが、まさに行政の役割であると考えられる。

悪質事業者にとって、違反行為により消費者から不当に利益を得ても割に合わない仕組みを構築することが、経済メカニズムの面からも事業者の適法・適正行動への動機付けとなり、結果、最も違反行為の抑止効果が大きい手法になると考える。

その手法モデルの一つとして、行政手法研究会における議論等を参考に、現行制度を活用することで、結果的に過去の違法行為を含

するとみなして行政処分につなげるような根拠規定を新たに置くことも提案された。(行政手法研究会・前掲注17 4-5頁)

⁸⁷ 「司法機関ではない行政庁が、供託させるべき金額(消費者に発生した被害額に応じたもの)をどのように認定するのかが問題となる。もっとも、実際の損害賠償請求は被害者自身が行うものとし、行政としては、その前提としての財産保全を行うものであれば、行政が厳密に個々の被害者の損害賠償請求権を認定する必要はないと考えられる。」(行政手法研究会・前掲注17 21頁)

⁸⁸ ただし、「取引額が被害額そのものであると認定できる場合とそうでない場合があり得るなど…(略)…命令する供託額について正確な調査が必要になる場合、供託を命じるまでの時間が長期化してしまうのではないか」との指摘もある。(前掲注29資料1 12頁)

⁸⁹ 行政処分を行う場合、一般には行政手続法上の一定の手続を経て行われる。暴対法に導入が検討されていた供託命令制度(導入は見送られている。)においては、指定暴力団員の聴聞手続が保障されていた。(行政手法研究会・前掲注17資料30)

めた是正措置まで及ぶこととなる手法があり、その延長には被害回復の可能性を拡張する行政の助力的作用があることを考察した。

さらに、上記の措置で対応できないような事業者に対して、例えば、訪問販売取引における消費者被害の実情を踏まえ、特商法において事業者の参入規制としての登録制を前提とした財産保全策である営業保証金制度を、また、すき間事案に関しては、行政手法研究会報告書の提案を敷衍しつつ、消費者安全法に保管供託制度を導入することにより、財産被害に対して包括的な財産保全策を図る必要性について考察した。

これらの仕組みを実効的に機能させるためには、消費者被害に関する一定の情報を知り得る立場である消費者庁が、事業者の財産状況を含めた調査権限⁹⁰を持ち、十分に人員・体制整備を行うとともに、関係機関・団体と連携を密にすることが前提となるだろう。

また、訪問販売業者への営業保証金制度の導入に当たっては、事業者の負担や行政コストの問題があるが、財産被害の状況に鑑みると消費者の権利の保護のために最低限の保証制度を設けることは必要であると考ええる。

現代社会は、多種多様な取引事業があり、しかも次々に新規の事業や市場が生まれている。このような中、消費者の被害回復については、消費者目線で、省庁横断的な規制（横串的な規制）や、関係省庁等の連携の下で取り組む必要性が高いことから、消費者行政の司令塔である消費者庁が、健全・公正な市場において消費者の安全・安心が確保できるよう、これまで以上にその役割を果たしていくことが期待される場所である。

他方、我が国では、前述の米国 F T C の制度のように行政庁が裁判所に対して被害回復

や違法な収益の吐出し命令を申し立てる既存の制度はない⁹¹。米国の制度は、行政庁と裁判所の役割分担により迅速で効率のよい手法をとることで、被害者を救済し、公益の実現を図ろうとするものと考えられる。この考え方には、我が国が被害回復制度を検討するに当たり、その前提となる公益性の概念や行政の役割について示唆するところが少なくない。

今後、消費者自らが対応できず、泣き寝入りしている状況に照らし、我が国においても、消費者庁をはじめとする行政が公益性の観点から被害回復を図る方策を、立法化も含め、積極的に検討していくことが重要であると考ええる。

⁹⁰ 帳簿書類その他調査に必要な資料の提出命令権などが想定される。

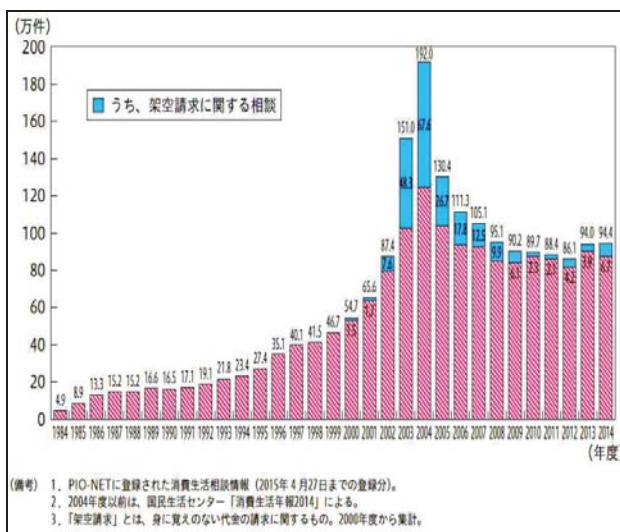
⁹¹ 行政上の義務履行確保の手段として訴訟の可否について争われた事案として、「宝塚市パチンコ店建築禁止命令事件」最高裁判所第三小法廷平成 14 年 7 月 9 日判決（民集 56 卷 6 号 1134 頁）がある。本件は、宝塚市（原告）が、規制条例に基づき、被告に対しパチンコ店建築工事中止を発したが被告はこれに従わなかったため、原告は被告に対し同工事続行禁止を求めた事案である。

最高裁は、国や地方公共団体の行政主体が、私人（国民）に対して行政上の義務履行を求める訴訟は不適法であるとして原告の訴えを却下した。（行政上の義務違反に対して、司法的執行を申し立てるためには、その旨の立法が必要であるとした。）

＜参考資料＞消費者財産被害の現状

1 PIO-NET (全国消費生活情報ネットワーク・システム) による被害情報

(1) 消費生活相談件数の推移



(出典：平成 27 年版消費者白書)

(2) 相談者の平均既支払額



(出典：平成 27 年版消費者白書)

(3) 主な販売方法・手口別にみた

相談者の平均既支払額等 (平成 25 年度) の例

販売方法・手口	相談件数	平均既支払額	契約者の特徴
家庭訪問	57,483	67 万円	60 歳以上 無職
電話勧誘販売	92,340	71 万円	70 歳以上 家事従事者
利殖商法 (株・ファンド型投資商品等)	22,010	557 万円	70 歳以上 無職

(出典：国民生活センター「消費生活年報 2014」より作成)

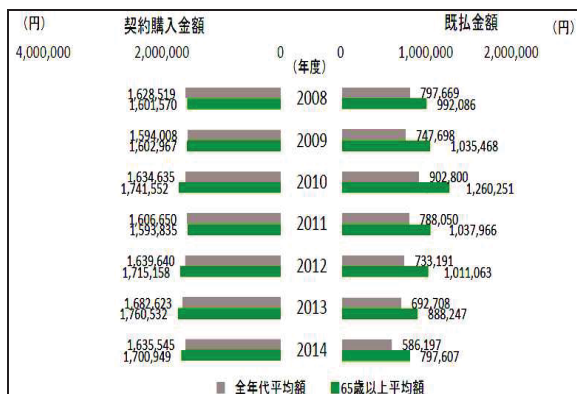
(4) 訪問販売に係る主な消費生活相談内容 (2014 年度)

商品・サービス	件数	%	相談内容	件数	%
1 新聞	9,938	11.3	1 家庭訪問	59,711	68.2
2 工事・建築	9,805	11.1	2 解約	29,085	33.2
3 テレビ放送サービス	5,941	6.8	3 高価格・料金	17,857	20.4
4 インターネット接続回線	4,895	5.6	4 強引	17,107	19.6
5 修理サービス	2,957	3.4	5 クーリングオフ	15,852	18.1
総数	87,979		総数	87,495	

(備考) 1. PIO-NETに登録された消費生活相談情報 (2015年4月27日までの登録分);
2. 相談内容は複数選択項目。また、相談内容は入力されない場合があるため、総数は商品・サービスの総数とは一致しない。
3. 商品・サービス、相談内容の%表示は、それぞれ総数に対する比率。

(出典：平成 27 年版消費者白書)

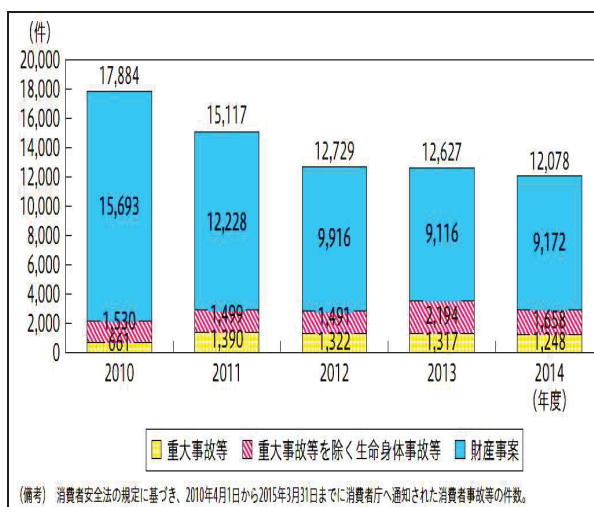
(5) 訪問販売の平均契約金額・平均既払金額の推移



・平均金額は、金額が不明な相談を除き、0円を含む全ての相談 (PIO-NET) の算術平均

(出典：消費者庁)

2 消費者庁に通知された消費者事故等の件数



(備考) 消費者安全法の規定に基づき、2010年4月1日から2015年3月31日までに消費者庁へ通知された消費者事故等の件数。

(出典：平成 27 年版消費者白書)

【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。

- ・伊藤進「弁済供託をめぐる基本問題」吉戒修一編『供託制度をめぐる諸問題』テイハン（1991）
- ・宇賀克也「消費者庁関連3法の行政法上の意義と課題」『ジュリストNo. 1382』有斐閣（2009. 7）
- ・上田孝治「振り込め詐欺救済法の活用と実務上の留意点」『現代消費者法 No. 22』民事法研究会（2014. 3）
- ・鬼丸勝之『宅地建物取引業法解説』全国加除法令出版（1961）
- ・加納克利ほか「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の概要」『現代消費者法 No. 22』民事法研究会（2014. 3）
- ・狐塚知子「事業者の破綻をめぐる消費者問題の概況」『現代消費者法 No. 11』民事法研究会（2011. 6）
- ・瀬戸和宏「倒産法令の活用による財産保全と消費者被害拡大防止」『現代消費者法 No. 11』民事法研究会（2011. 6）
- ・曾和俊文「悪質業者の規制と被害者の救済—行政の役割—」『現代消費者法 No. 22』民事法研究会（2014. 3）
- ・時岡泰「宅地建物取引業法の改正と営業保証供託制度の問題点」『登記研究 307号』テイハン（1973）
- ・中川丈久「消費者行政—消費者庁の設置と今後の法制展開」『ジュリストNo. 1414』有斐閣（2011. 1）
- ・西村敏明「割賦販売法等の改正に伴う営業保証金の供託等について」『財経詳報第 764号』財経詳報社（1968. 9）
- ・堀井善吉「営業保証供託金に対する債権者の権利実行」吉戒修一編『供託制度をめぐる諸問題』テイハン（1991）
- ・圓山茂夫『詳解 特定商取引法の理論と実務 第3版』民事法研究会（2014）
- ・三浦雅生『改正・旅行業法解説』自由国民社（2006）
- ・三木浩一ほか「集団的消費者被害救済制度とは何か」『ビジネス法務』中央経済社（2010. 12）
- ・水田耕一『新供託読本 第7新版』商事法務研究会（1992）
- ・村千鶴子「特定商取引法・割賦販売法の改正と消費者保護」『現代法学第 17号』東京経済大学現代法学会（2009. 2）
- ・山本隆司「集団的消費者利益とその実現主体・実現手法—行政法学の観点から」『集団的消費者利益の実現と法の役割』商事法務（2014. 4）



調 査

- 都区制度の変遷について 141

- 富士山の世界遺産登録をめぐる経緯と現状 159

- 経済成長の実現に資する中小企業政策 181
—日本再興戦略における位置付け—

都区制度の変遷について

衆議院調査局調査員

岡田 俊宏

(調査情報課)

■ 要 旨 ■

東京の区は、戦前においては基礎自治体である東京市・東京都の下部組織とされてきた。一方で、各区には区会が設置され、法人格を認められてきた。

昭和22（1947）年に「地方自治法」が施行され、新たに特別地方公共団体の一種として特別区の制度が設けられた。ところが、昭和27（1952）年の「地方自治法」改正で、特別区は都の内部団体として位置付けられた。

その後、昭和50（1975）年の「地方自治法」改正では、区長公選制度が採用された。

さらに、平成12（2000）年の「地方自治法」改正では、東京都は広域自治体、特別区は基礎自治体という2層制の自治制度となったが、都と特別区の役割分担の範囲については、引き続き都区間で協議が行われることとされた。

平成19（2007）年には、特別区長会より調査を依頼された特別区制度調査会から、「基礎自治体連合」を設けることなどを提言する報告書が公表された。この報告書は、今後も新たな基礎自治体間の関係を構築する上で有意義である。

来るべき人口減少社会では、基礎自治体こそが住民のセーフティネットとならざるを得ない。そのためは、基礎自治体の単位は、出来るだけ地域住民の声が届く範囲にとどめることが望ましい。都区制度にあっても、基礎自治体の合併は避けるべきであろうし、仮に基礎自治体間の協力が必要であるならば、基礎自治体の連合を軸とした改革に取り組むべきであろう。

《 構 成 》

はじめに

I 東京都の成立までの経緯

II 戦前の東京都制

III 戦後の都区制度

IV 平成12年以降の都区制度改革をめぐる議論
おわりに

はじめに

現在、東京都内には62市区町村がある。その中で、23区は特別区と呼ばれている。それぞれの特別区は、公選された区長や区議会を

持つ基礎自治体¹である。

特別区の存する区域は、大都市地域であって、人口や産業が高度に集積しているが、行政は一体性・統一性をもって円滑に行われる必要があるため、都区制度という特別な制度が設けられている。すなわち、特別区の制度は、基礎自治体として住民にとって最も身近な行政を担いつつ、大都市地域全体の行政に

¹ 現在の「地方自治法」（昭和22年法律第67号）は、市町村を「基礎的な地方公共団体」（同法第2条第3項）としている。これについては、基礎的自治体、基礎的地方公共団体等の表記も見られるが、本稿では、総務省の表記に合わせて「基礎自治体」という。同様に、「広域の地方公共団体」（同法第2条第5項）については「広域自治体」という。

責任を持つ都と連携していくというものである。

人口について見てみると、明治5（1872）年の人口は約86万人に過ぎなかった。また、太平洋戦争後に都区制度が創設された際には、各特別区の人口は20万人まで、区部全体の人口は400万人と想定されていた²。

ところが、平成27（2015）年1月現在の特別区の存する区域全体の人口は約915万人にも達している。

また、最少人口の千代田区が約5万人、最多人口の世田谷区が約90万人であり、その格差は約18倍にも達している³。夜間人口比率は、千代田区が1,738.8と最も高く、次いで中央区493.6、港区432.0、渋谷区254.6、新宿区229.9の順となっている一方で、100を切っている区も11区⁴ある^{5 6}。

本稿では、都区制度の経緯を概観した上で、平成12年以降の都区制度改革をめぐる議論について考察する。

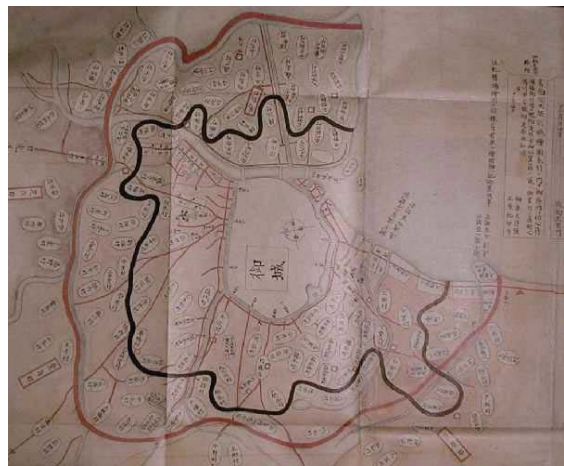
I 東京都の成立までの経緯

1 東京府の成立

文政元（1818）年、江戸幕府は、それまで明確でなかった御府内の範囲を定めるため、朱引で示された範囲がそれに該当するとした（図1）。以来、江戸の範囲といえば、この朱引の範囲と解釈されるようになった。

次いで、明治元（1868）年、江戸府⁷に代わって、国の行政機関である東京府が設置された。当時の東京府の存する区域は、江戸幕府が朱引で示した範囲とおおむね合致している。これを現在の特別区の存する区域と比較してみると、千代田、中央、港、文京の各区の全域及び新宿、台東、墨田、江東の各区の一部地域に相当する。

（図1）江戸朱引図



（出所）東京都公文書館ホームページ

次いで、明治11（1878）年、政府は、初めて地方自治制度を制定した。いわゆる「地方三新法⁸」である。この制度が設けられた目的は、国家行政と地方行政の境界を明らかにすることにより、政府の責任を明確化することにあった。

そして、「地方三新法」中の「郡区町村編制法⁹」により、初めて東京府に15区¹⁰が置かれ

² 東京都の統計ホームページ（2015 a）による。参考文献・ホームページの一覧は本稿末尾に掲載した。以下、参考文献・ホームページからの引用はこのような記載を用いる。

³ 東京都の統計ホームページ（2015 a）による。

⁴ 11区とは、大田区、世田谷区、中野区、杉並区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区である。

⁵ 高野（2012）は、都区財政調整制度が、昼夜間人口の著しい差を全く考慮せず、夜間人口のみに基づいて定住人口を算定している結果、こうした特別区間の格差は、都心区において、財源負担は集中しているにもかかわらず、行政サービスの費用は一部しか交付されないという問題を生んでいるとの指摘を行っている。なお、都区財政調整制度については、後掲注42を参照。

⁶ 東京都の統計ホームページ（2015 b）による。

⁷ 明治元（1868）年5月の江戸城開城により江戸を支配下に置いた政府は、同月、江戸府を設置した。同年7月「江戸ヲ称シテ東京ト為スノ詔書」により江戸府は東京府と改称された。

⁸ 「地方三新法」とは、「郡区町村編制法」、「府県会規則」及び「地方税規則」をいう。

⁹ 当時は議会が開設されていなかったため、法律の名称は付いてはいるが、太政官布告という形式を採っており、現在の法律と同一のものではない。

¹⁰ 当時の15区は、麹町区、神田区、日本橋区、京橋区、芝区、麻布区、赤坂区、四谷区、牛込区、小石川区、本郷区、下谷区、浅草区、本所区及び深川区であった。

ることとなった¹¹。なお、同時に6郡389町村も設置された。

2 「市制及町村制」と三市特例

明治21(1888)年4月、「市制及町村制¹²」(明治21年法律第1号。以下「市制」という。)が公布された。

この法律は、地方自治こそが立憲政体の基礎であることに鑑み、大日本帝国憲法制定及び議会開設に先立ち¹³、近代的な地方自治制度を制定しようとするものであった。そして「市制」には、市長の選任制¹⁴が明記されていた。

ところが、東京、京都及び大阪の3市については、「市制」の適用外とされた。

これは、当時元老院¹⁵が、「市制」案の審議過程でこれら3市への「市制」の適用に反対したためである。元老院の意見は、「市制」は全国の小都市を想定した制度であり、3市にあっては、別に制度をつくるべきであるというものであった¹⁶。

結局、明治22(1889)年3月に「市制中東

京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」(明治22年法律第12号。以下「三市特例」という。)が公布・施行された。これにより、東京、京都及び大阪の3市にあっては、一般の「市制」ではなく、「三市特例」が適用されることとなった。

「三市特例」の主な内容は、以下のとおりである。

まず、東京、京都及び大阪の3市にあっては、市長及び助役を設置しないこととし、市長の職務は府知事が、助役の職務は府書記官が行うこととされた。さらに、収入役、書記及びその他の附属員は設置せず、その職務は府庁の官吏が行うこととされた。

一方、東京、京都及び大阪の3市の区にあっては、それぞれの区は行政区とされ、各区に区長及び収入役並びに区役所が置かれることとなった。また、区長は市参事会によって選任され、府知事の掌握する市の行政執行の補助機関とされた。さらに、区会は市の条例によって設置され、区の財産、営造物に関する案件を審議することとされた。

この「三市特例」によって、当時は国の機関であった東京府の下に、地方自治体である東京市が設置されることとなったが、その自治権は大幅に制約されることとなった。

ただし、土屋(2014)は、元老院の意見書は「旧慣を大きく変更すれば施政上の様々な障害が生じることを危惧しており、これまでの各区の慣習を激変させないことを求めている」とし、「東京市の自治を制約したというよりも、15区ごとの行政執行体制の形式に比重を置いた法制であったと理解することもできる」と結論付けている。

3 三市特例の撤廃

「三市特例」は、施行直後から東京市会を中心に撤廃運動が起こった。そして明治24(1891)年以降毎年、「三市特例」廃止法案が、

¹¹ これ以前にも区は存在していたが、明治4(1871)年の戸籍法施行に伴い設置されたもので、もっぱら戸籍事務を行うためのものであった。

¹² 「市制」と「町村制」は、それぞれ別個の法律であるが、公布文では一括して「市制及町村制」とされている。

¹³ 明治14(1881)年にいわゆる「国会開設の勅諭」が発せられ、そのなかで明治23(1890)年に国会を開設すること及び憲法は官僚が起草する原案を天皇自ら裁定し公布することが明記されている。

¹⁴ 市会が推薦した候補者3名のうちから、内務大臣が選任し、天皇が任命することとされた。

なお、市会とは「市制」に規定された地方議会であり、選挙権・被選挙権は、原則として市の公民(地租を納めるか、直接国税2円以上を納めること、満25歳以上の男子等の要件を満たす者)に与えられたが、等級選挙制(納税額により3級に分けてそれぞれ議員を選出する。)を採っていた。市会の権限は、市に関する一切の事件及び委任された事件を議決することができた。

¹⁵ 元老院とは、法律案の議定や立法に関する建白を行うために政府内に置かれた立法上の諮問機関である。帝国議会開設に伴い廃止された。

¹⁶ 「市制」の原案では、東京、京都及び大阪の3市については特別の制度を設けることとされていたが、閣議で一般の「市制」が適用されることとされた。ところが、元老院の反対により、再度、特別の制度を設けることとなった。

衆議院で提出・可決されるものの、貴族院で否決又は審議未了となり、成立には至らなかった。

明治 31 (1898) 年、ようやく「三市特例」の廃止が実現した。その背景には、市の事務が増加し、府の官吏を充てるだけではこれに応じられなくなったという事情があった。これにより、東京市も一般の「市制」が適用されることとなった¹⁷。

4 「府県制」施行と「市制」全部改正

大日本帝国憲法の発布を受けて、明治 23 (1890) 年 5 月に「府県制」(明治 23 年法律第 35 号) が施行された。この法律は、それまで国の行政機関であった府県を、地方公共団体として位置付けようとするものである。ただし、「府県制」の下でも、府県知事は官選とされるとともに、国の機関として内務大臣の監督の下に置かれた。

次いで、明治 44 (1911) 年 4 月、「市制」が全部改正された。この改正は、市町村等を強化する方向で行われた。そして、東京市の区についても、東京市とは別の法人格を持つものと明記された。これにより、それまで東京市の行政区だった 15 区は、法人区となった。

5 大東京市の成立

大正期に入ると、都市の発展により、農村部から都市部への人口移動が増大した。東京市にあっても、市内の人口は飽和状態となる一方、鉄道の発達と郊外住宅の急増による職住分離の結果、周辺町村の人口が急増した¹⁸。

¹⁷ 東京市にも他の市と同様に市長、助役が置かれ、東京府庁舎内に東京市役所が開庁した。この市庁開庁の日(明治 31 年 10 月 1 日)が、東京市が地方自治権を獲得した日として、現在の都民の日の起源となった。また、東京市はその紋章を定めた。これも同様に、現在の東京都に引き継がれている。

¹⁸ 東京都の統計ホームページ(2015 a)によると、東京の人口は、明治 5 (1872) 年には 86 万人に過ぎなかったが、昭和 3 (1928) 年には 500 万人を突破し、太平洋戦争が始まる直前の昭和 15 (1940) 年には 735 万人に達した。

さらに、大正 12 (1923) 年に発生した関東大震災により、郊外への移住者が急増したことが輪をかけた。

周辺町村は、人口の急増から派生する都市問題に直面することとなった。児童数の急増が小学校関係経費の増大を招き、その財政は破綻寸前となっていた。脆弱な財政は、道路・下水道整備の遅れをもたらしていた。

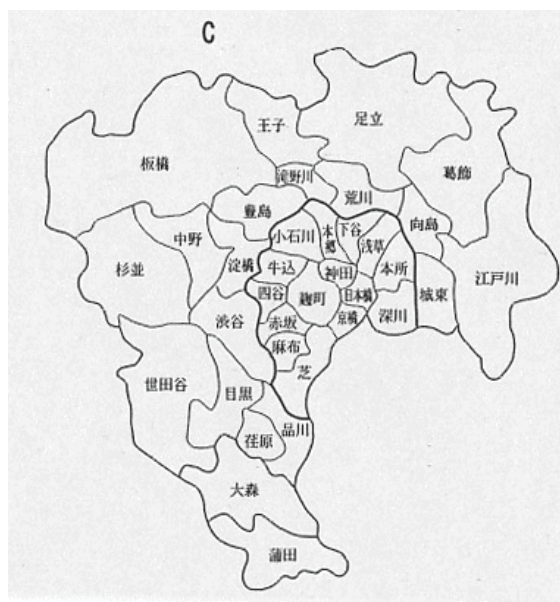
これらの問題を解決するため、合併により財政力を拡充し、都市基盤整備を推進しようという世論が高まった。既に 5 大都市(京都市、大阪市、横浜市、名古屋市及び神戸市)は隣接町村を編入合併し、市域拡張を実施していた。

結局、昭和 7 (1932) 年 10 月、東京市は、三多摩を除いた 5 郡 82 町村を合併し、新たに 20 区¹⁹を設置した。これにより、東京市の区は、それまでの 15 区と合わせて 35 区となった(図 2)。

既に、東京市が 15 区であった大正期から、東京府の 5 郡 82 町村と合わせて「大東京」と称されてきたが、合併により東京市が 35 区となることによって、「大東京市」が名実ともに成立した。この 35 区の存する区域が、おおむね現在の特別区の存する区域に相当する。なお、既存の 15 区は旧市域、新たに設置された 20 区は新市域と称された。

¹⁹ 新たに区となったのは、品川、目黒、荏原、大森、蒲田、世田谷、渋谷、淀橋、中野、杉並、豊島、滝野川、荒川、王子、板橋、足立、城東、向島、葛飾及び江戸川の各区である。

(図2) 35区時代の東京市



(出所) 東京都公文書館ホームページ

(図3) 東京都成立直前の東京府



(出所) 東京都公文書館ホームページ

II 戦前の東京都制

1 東京都制の施行

昭和16(1941)年12月、太平洋戦争が始まった。戦局は当初日本が優位に立っていたが、翌17年の頃からは米国が逆転しつつあった。そのため、政府は国内の政治経済体制の再編整備を図る必要に迫られた。

そこで、昭和18(1943)年、政府は、戦争遂行体制の一環として、帝都の一体性を確保するため、地方制度の改正を行った。その一つとして、「東京都制」(昭和18年法律第89号)が公布され、同年施行された²⁰。この法律により、東京府と東京市はいずれも廃止されるとともに、東京府が存した区域に東京都が設置された²¹(図3)。

2 東京都制の概要

「東京都制」により、東京都は、従前の東京市を引き継ぐ形で、基礎自治体となった。ただし、これは現在の姿とは異なっている。現在の東京都にあつては、特別区が基礎自治体であり、都は広域自治体だからである。

東京都の長は東京都長官とされ、公選ではなく官吏が任命された²²。これは、東京都の首長は、国家的見地に立ちながら、帝都の一般行政を強力に執行する必要があるという考え方に立ったものである。

また、従前の東京市は、東京府と国(内務大臣)から二重に監督を受けていたが、東京都は、基礎自治体でありながら、直接国の監督を受けることとされた。

さらに、東京都長官の職務権限については、東京府知事と東京市長の有していた職務権限を継承することとなった。これにより、長年の懸案となっていた二重行政の弊害²³は解消された。

3 東京都における区の位置付け

東京都の区は、それまでの行政区に戻るものとなった。35区については、東京都の下部組織という位置付けとなった。この理由は二つあった。一つは、都行政の一体性、すなわ

²⁰ 「東京都制」(法律)が施行された際に、同時に「東京都官制」(勅令)も施行された。「東京都官制」は、東京都の長である東京都長官の身分や職務権限等について定めていた。

²¹ 井川(2010b)によると、東京都制については、当時のマスコミからは二重行政の解消などを理由に好意的な評価がなされたとのことである。

²² 官選となる初代の東京都長官には、昭南特別市(当時日本の占領下にあったシンガポールの和名)市長の大達茂雄(おおだちしげお)が任命された。

²³ 例えば、府立中学と市立中学が並存したなどである。

ち区の自治権を拡張すると都の行政の統一性を破壊するという懸念があったためである。もう一つは、都民負担の均質性を保つため、すなわち都民の負担に係る格差が大きくなりすぎるといった懸念があったためである。

区長は、東京都長官と同様に官吏とされ、同長官の指揮監督を受けることとなった。ただし、区は法人格の存在自体は否定されておらず、その区域・名称を変えることなく存続した。

なお、昭和 18 (1943) 年 9 月、「東京都制」施行後初めての東京都議会議員選挙が行われた²⁴。

Ⅲ 戦後の都区制度

1 戦後の地方制度改革

太平洋戦争終戦後の昭和 20 (1945) 年 10 月、連合国軍最高司令官総司令部（以下「GHQ」という。）は、日本政府に対して、憲法改正の必要性を指摘した。そして第 90 回帝国議会において、大日本帝国憲法の改正手続にのっとり、日本国憲法が、昭和 21 (1946) 年 11 月に公布され、昭和 22 (1947) 年 5 月に施行された。

日本国憲法制定と同時に、「東京都制」、「府県制」、「市制」及び「町村制」も改正された。これらは、昭和 21 (1946) 年に公布され、同年施行された。

廃藩置県により府県が設置されて以来、その首長については官選とされてきたが²⁵、この改正によって、住民の直接選挙により、首長が選出されることとなった。また、東京都の知事だけではなく、35 区の区長についても、住民の直接選挙により選出されることとなった。

次いで、昭和 22 (1947) 年 3 月、東京都の区は、35 区から 22 区に整理統合された。その理由は、「戦災によって各区の人口その他に甚だしい差異が生じたため²⁶、これを調整しないと復興その他の施策に支障があることと、地方制度の改正によって自治権が拡充されたため、各区が自治体としての機能を十分に発揮する上で、区政が相当充実した基礎の上に立つことが必要²⁷」とされたためである。そして、同年に行われた統一地方選挙により、22 区長の選挙が行われた²⁸。

²⁴ 当選議員全員の参加により翼賛都政会が結成された。

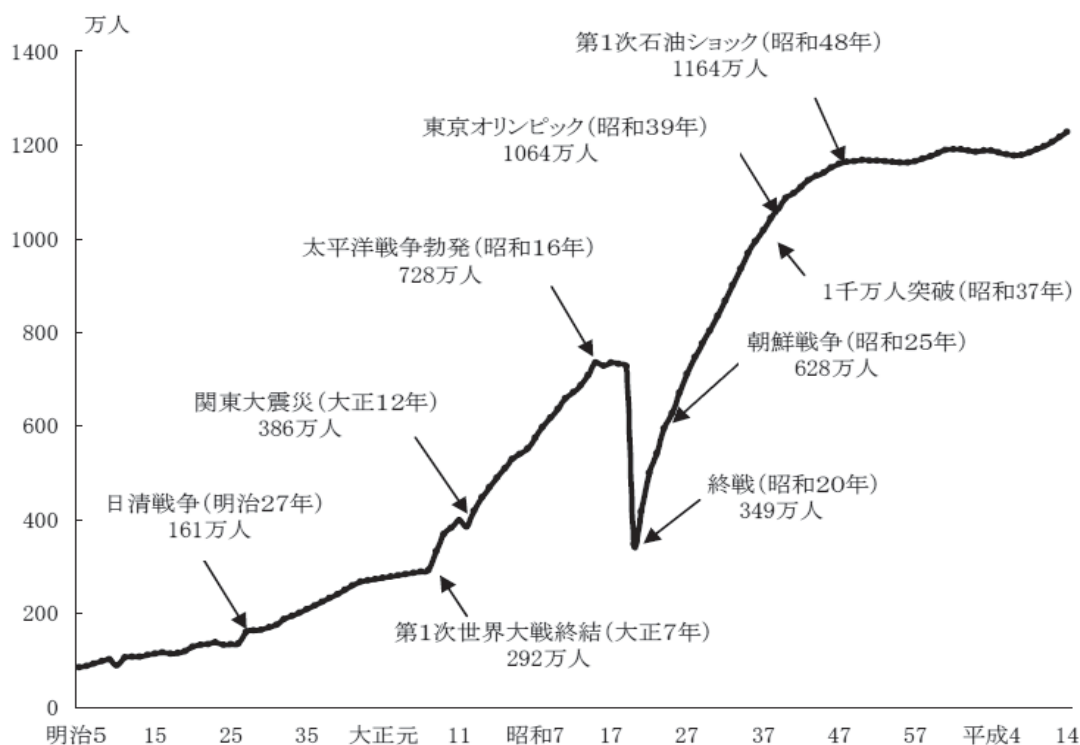
²⁵ 上子 (2010b) によると、明治初期には、各府県の首長は、領主の地位を継承したような意識が強く、政府の意向を考慮せず行政を行う者も多かったという。

²⁶ 東京都の統計ホームページ (2015a) によると、東京の人口は、太平洋戦争開戦直前の昭和 15 (1940) 年に 735 万人に達していたが、昭和 20 (1945) 年の終戦後には、戦災や疎開等のため 349 万人に半減していた (図 4)。

²⁷ 昭和 22 年 3 月 10 日東京都告諭第 1 号

²⁸ その後、昭和 22 (1947) 年 8 月、板橋区から練馬区が分離し、現在の 23 区となった。

(図4) 東京の人口はどう推移したか(明治から現代まで)



(出所) 東京都の統計ホームページ (2015 a)

2 地方自治法の施行

昭和22(1947)年4月に「地方自治法」(昭和22年法律第67号)が公布され、同年5月日本国憲法と同時に施行された。それに伴い、東京都は普通地方公共団体となった。

「地方自治法」施行以前は、東京都の区は、基礎自治体である東京都の下部組織とされてきた。一方で、各区には区会が設置され、法人格が認められてきた。

このような経緯を踏まえ、「地方自治法」は、新たに特別地方公共団体の一種として特別区の制度を設けた。

しかしながら、特別区は一般の市と同格の自治体とはいえなかった。都は、特別区について条例で必要な規定を設けることができるとされ、また、従前から都が処理していた事務の多くは、引き続き都が行うこととされたからである。さらに、特別区は、地方税法で都の条例で定める税以外は課することができないと定められており、課税権を有しなかつ

た。その理由は、特別区の存する区域全体としての一体性・統一性が必要であるという理由に加えて、特別区側にも人員や財源の不足という実情があり、多くの事務が東京都において処理されていたためである。

3 神戸委員会の勧告と地方自治法改正

シャープ使節団²⁹の地方制度改革に関する勧告に基づき、地方行政調査委員会議(委員長:神戸正雄元京都市長)(以下「神戸委員会」という。)が設置された。「神戸委員会」は、行政事務の再配分に関しての検討を行い、2次にわたって勧告(第1次:昭和25(1950)年、第2次:昭和26(1951)年)を内閣及び国会に提出したが、この間の昭和25(1950)年12月に、東京都と特別区は、それぞれ「神戸委員会」に対し書面で意見を表明した。

²⁹ 昭和24(1949)年にGHQの要請により結成されたコロンビア大学教授カール・シャープ博士を団長とする日本税制使節団の通称である。

特別区の主な意見は、

- ・23 特別区は、名称「特別区」を「首都市（仮称）」に改めること。
- ・23「首都市」の区域は、都の区域外とすること。
- ・23「首都市」は、その連合体（事務組合）を組織すること。
- ・23「首都市」の区域における警察³⁰・消防・交通・水道その他大都市的業務、23「首都市」の連絡調整に関する事務³¹、23「首都市」の区域における府県の業務は、連合体が執行すること。

というものであった。

他方、東京都の主な意見は、

- ・特別区の存する区域は、沿革的にも社会生活の実際面でも、一個の大都市として生成発展してきた。
- ・都の区は都の行政区画的性格であるにもかかわらず、現行制度は区に対し市と同様な自治権を与えていることが大都市行政の運営を阻害している。
- ・大都市行政の円滑な運営を図るために都区間の密な連絡が必要だが、①区長公選制の採用、②市に関する規定の特別区への適用の2点が障害となっている。

というものであった。

結局、「神戸委員会」の第2次勧告では、大都市の一体性が強調され、「首都市」構想は否定された。すなわち、区の性格は、あくまでも都の下部組織であり、一般の市と同じものではないとされた。

そして、昭和27（1952）年、「神戸委員会」の勧告に基づいて「地方自治法」の改正が行われ、同年施行された。この改正により、東京都は「特別区の存する地域を基盤として成

立する基礎的地方公共団体³²」とされた。また、区長公選制が廃止されるとともに³³ ³⁴、特別区は制限自治区と規定された。これにより、特別区は、都の内部団体的なものとして位置付けられた。

4 区長公選制の復活

昭和31（1956）年6月の「地方自治法」改正においては、道府県と市町村間の地位・機能の明確化が行われた。そして、都は、道府県とともに広域自治体と位置付けられるとともに、特別区の存する区域にあつては基礎自治体でもあるとされた。すなわち、制度の変更があつたわけではないが、特別区は基礎自治体ではないということが明確となったといえよう。

次いで、昭和39（1964）年10月、第8次地方行政制度調査会の答申を受け、「地方自治法」の改正が行われた。この改正は、東京都から特別区への事務事業の移管や地方税法上の特別区への課税権の付与などを内容とするものであった。

次いで、昭和47（1972）年10月、第15次地方行政制度調査会は、「特別区制度の改革に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。その中で「区長の選任制度が意図されたように円滑には運用されず、加えて最近の政治情勢の推移とも相まって、区長の不在期間が長期にわたる等、好ましくない状態がしばしば生じている」ということを理由として、区長公選制度を採用することが適当であるとされた³⁵。

³² 昭和27年自甲第66号自治庁長官通達

³³ 区長は、住民が直接選挙で選ぶのではなく、都知事の同意を得て区議会が選任することとされた。

³⁴ 昭和50（1975）年に区長公選制が復活したが、それまでの間に都知事の同意が得られなかった例はなかった。

³⁵ 東京都（1994）によれば、昭和40年代には、多党化現象が進展したこともあり、後任区長が決まらない区が続出し、また、練馬区では、区長の空白期間が1年以上続いたため、区民投票により区長を選定する条例の制定を求める準公選運動が起こり、この運動は10数区に波及していったという。

³⁰ 当時の警察は、都道府県警察ではなく自治体警察であった。

³¹ 23「首都市」間の財政調整は、23「首都市」の連絡調整に関する事務として、連合体が執行するとしていた。

また、区長公選制度を採用する場合は、都から特別区への事務の委譲と都からの配属職員制度³⁶の廃止が必要であるとされた。

昭和 49 (1974) 年 6 月、第 15 次地方行政制度調査会の答申に沿って「地方自治法」が改正され、昭和 50 (1975) 年 4 月に施行された。この改正により、特別区は、一般の市並みの自治権を得たとされている。しかし、基礎自治体への移行は実現しておらず、特別区の性格は、依然として制限自治区のままであった。

5 都区 2 層制の復活

昭和 50 (1975) 年の改正以降も、都区制度改革についての都区間の協議が続けられた。そして昭和 61 (1986) 年 2 月、「都区制度改革の基本的方向」が都区間で合意された。

同合意では、新しい制度は、都と基礎的自治体の 2 層制とし、普通地方公共団体とすることなどが示された。そして、東京都と特別区は、それぞれ都区制度の改正を要望することとなった。

これに対し、平成 2 (1990) 年 9 月、第 22 次地方制度調査会は、「都区制度の改革に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。

同答申は、「なお都に留保されている事務については、できる限り特別区に移譲することが適当である」とし、「一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者³⁷間における速やかな意見の一致が望まれる」とした。

そして、「今回の改革により、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関

係においてもその自主性、自律性が強化されることとなるので、…特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体である」とした。

一方で、「特別区の処理する事務の範囲の拡充、…特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、今回の都区制度の改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲を含めて、一括して実施すべきである」とした。

そのため、同答申以降、都区制度の改革は、清掃事業区移管問題の解決が前提条件となった。

平成 10 (1998) 年 5 月に至ってやっと、清掃事業区移管問題が決着したことにより、平成 2 (1990) 年の第 22 次地方制度調査会の答申内容に基づく、「地方自治法」の改正が行われ、平成 11 (1999) 年 7 月に成立した「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 年法律第 87 号) による「地方自治法」の改正と併せて、平成 12 (2000) 年 4 月に施行された。

この改正は、大都市行政の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区を事実上の内部団体としてきた取扱いを改めるものであり³⁸、その内容は以下のとおりである。

まず、特別区は、「基礎的な地方公共団体」であることが「地方自治法」に明記された³⁹。すなわち、都区制度にあっても、他の自治体と同じように、東京都は広域自治体、特別区は基礎自治体という 2 層制の自治制度が実現した。

次に、都と特別区との役割分担の原則が明文で規定された。すなわち、都は、市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の

³⁶ 昭和 27 (1952) 年の「地方自治法」改正の際に、同法施行令で設けられた、都の職員を特別区事務処理のため配属する制度である。当時は、特別区の職員の大部分は、都職員の身分を保有したまま各区に配属された者であり、区長にはこれらの職員の人事権がなかった。

³⁷ 大森 (2010) によれば、関係者とは、東京清掃労働組合を指すものと理解されていた。

³⁸ 明治以来の特別区の変遷をまとめると、図 5 のとおりとなる。

³⁹ 地方自治法第 281 条の 2 第 2 項

一体性及び統一性の確保の観点から、都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとされた⁴⁰。一方、特別区は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するものとされた⁴¹。

次に、都区財政調整制度⁴²に係る以下の改正が行われた。

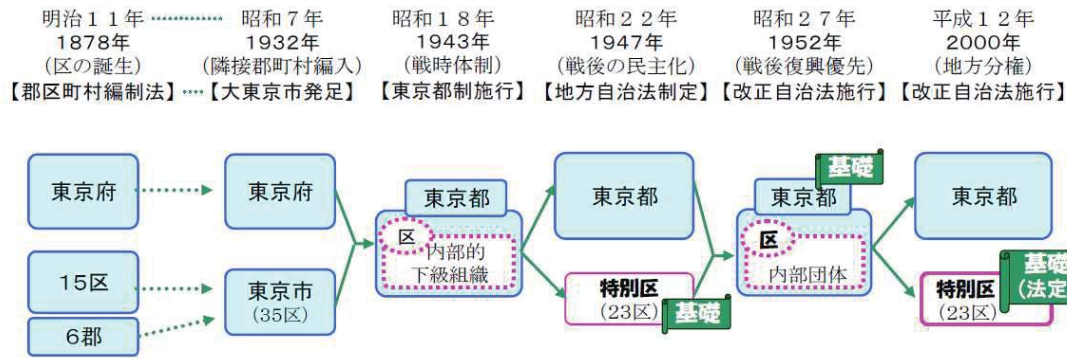
まず、特別区財政調整交付金の原資である調整財源の法定化を行った⁴³。すなわち、地方自治法第 282 条第 1 項において、都は、都

と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、調整 3 税の収入額の一定割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付することとされた。

また、調整 3 税の一定割合は各特別区に交付されて各区の一般税源となり、その他は都が行う大都市事務の財源となるが、その配分割合が、東京都 56%特別区 44%から東京都 48%特別区 52%へ変更された⁴⁴。

なお、財政自主権を強化するため、都から特別区への税源移譲も行われた⁴⁵。

(図 5) 特別区の変遷イメージ



(出所) 特別区長会 (2011)

⁴⁰ 地方自治法第 281 条の 2 第 1 項

⁴¹ 地方自治法第 281 条の 2 第 2 項

⁴² 特別区の存する区域においては、都は、普通税として、道府県税のほか、市町村税である固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の 3 税 (以下「調整 3 税」という。) を賦課徴収している。

特別区相互間の税源の偏差や昼夜間人口の格差を踏まえ、都は、都区間の税源配分と特別区相互間の財源調整のため、都が賦課徴収している市町村税等のうち、調整 3 税の一定割合を財源として、特別区財政調整交付金を特別区に交付している。

⁴³ これ以前の都区財政調整制度は、法律ではなく政令を根拠としていた。

⁴⁴ 平成 12 年東京都条例第 12 号による改正後の都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例第 3 条

⁴⁵ ゴルフ場利用税交付金、入湯税等が移譲された。

IV 平成 12 年以降の都区制度改革をめぐる議論

1 「未完の都区制度改革」

平成 12 (2000) 年の「地方自治法」改正後も、都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分の在り方などのいわゆる「主要 5 課題⁴⁶」が争点として残ったため、引き続き都区間で協議が行われることとなった。

このような状況をもって、平成 16 (2004) 年に特別区長会が取りまとめた「未完の都区制度改革の解決をめざして～平成 12 年度改革で残された 5 つの課題～」は、平成 12 (2000) 年の地方自治法の改正を「未完の都区制度改革」であるとしている。

すなわち、この改正で都は、府県事務のほかに、市町村事務の一部である大都市事務を担うこととなった。そして、その財源を確保するため、都が実施する大都市事務の予算に、市町税を財源とする財政調整交付金の一部を充当することとされた。

しかし、大都市事務の範囲については、都区間で解釈が異なっていたため、都区協議会⁴⁷で、都の事務を府県事務と市町村事務に分類し、大都市事務の範囲を確定する作業が行われた。

都区間の協議は、一時は決裂の状態に陥ったものの、平成 18 (2006) 年に暫定合意が整い、「主要 5 課題の整理についての都区の合意事項⁴⁸」が取りまとめられた⁴⁹。

この合意を受けて、「都区のあり方検討委員会」が設置されることとなった。また、平成 19 (2007) 年からの特別区財政調整交付金の配分割合が、東京都 48%特別区 52%から東京都 45%特別区 55%へと変更された⁵⁰。

2 特別区制度調査会と東京自治制度懇談会

都区間の協議が行われる過程において、平成 15 (2003) 年、特別区は、特別区制度調査会 (会長：大森彌東京大学名誉教授) を設置した⁵¹。

一方、同年、東京都は、東京自治制度懇談会 (座長：月尾嘉男東京大学名誉教授) を設置した。

そして、平成 19 (2007) 年、特別区制度調査会は、報告書「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」を取りまとめた。

また、東京自治制度懇談会も、報告書「議論の整理—地方自治制度改革の課題と方向性

検討組織を都区共同で設置する。

都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。

② 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。

特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業 (再開発組合等への助成) を追加する。

③ 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ (19 年度以降) については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

⁴⁶ 「主要 5 課題」とは、①「市町村事務」の役割分担を踏まえた財源配分、②平成 12 年の移管時に反映されなかった清掃関連経費、③小中学校改築に対応する財源措置、④都市計画事業の実施状況に見合った都市計画交付金、及び⑤国等の大きな制度改革に対応する財源配分、をいう。

⁴⁷ 地方自治法第 282 条の 2 第 1 項は、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設けることとしている。また、同条第 2 項は、都知事は、都区財政調整条例を制定・改正する場合には、あらかじめ都区協議会の意見を聴くこととしている。

⁴⁸ 合意事項は以下の 3 項目である。

① 今後の都区のあり方について、事務配分、特別の区域のあり方 (再編等)、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための

⁴⁹ 増田 (2006) は、大都市制度や「主要 5 課題」に関わる都区間の主張の溝はまったく埋まっていないにもかかわらず、合意に至った理由として、第 28 次地方制度調査会の動きや「東京ひとり勝ち」への配慮があるのではないかと推測している。すなわち、「この時期に丁度、国の第 28 次地方制度調査会が道州制構想に関し今年度中に答申を出すことになっていた。23 の特別区の存する区域に『大都市州』という道州を創設する案も出てきていて、この案だと、東京都は都ではありえなくなるのはもちろんのこと、特別区もその区域について現在のままとということにはならないと予想された」としている。

⁵⁰ 都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例第 3 条

⁵¹ 特別区長会から「制度改革後の特別区のあり方」について調査研究の依頼を受けたことを契機に、特別区協議会の下に特別区制度調査会が設置された。

について一」を取りまとめた⁵²。

3 両報告書の概要

両報告書において示された主な論点は、以下のとおりである。

第1は、都区制度の在り方についてである。

特別区制度調査会は、「都の区」の制度を廃止するという考え方に立っている。すなわち、「東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない」とし、「特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、『大東京市の残像』を内包する『都の区』の制度から離脱することが必要である」とし、『都の区』の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、『東京〇〇市』として実現する」としている。

また、東京大都市地域における行政の一体性については、「基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、『行政の一体性』の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である」としており、否定的である。

一方、東京自治制度懇談会は、大都市経営という観点を重視し、大都市経営を必要とする範囲が複数の基礎的自治体にまたがる場合は、それらを包含する広域的自治体が主体となるとしている。

また、大都市経営の主体がその事務を行うに当たっては、「これまでの経緯や地理的条件等の地域の実情に応じて、基礎的自治体と広域的自治体とで、条例により、適宜事務配分

を定めることが重要である」としている。

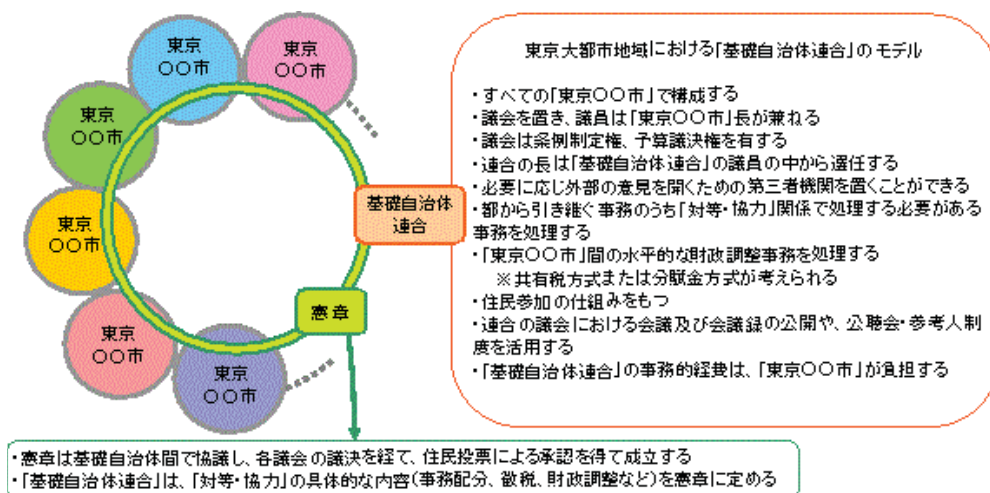
第2は、課税権限と財政調整についてである。

特別区制度調査会は、「都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（後述の「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある」とする。

また、「特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある」とした上で、「この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい『対等・協力』の形であり、法的根拠を有する『基礎自治体連合』として設計する」ことを提言している（図6）。この「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などを定める憲章を、「基礎自治体（特別区＝「東京〇〇市」）間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する」としている。

⁵² 大杉（2011）は、都区制度の改革構想に関する議論が活発になったのは、都区間協議での利害対立のみに発するわけではなかったとし、①全国地域間での財政力格差が問題となり、「東京富裕論」によるいわゆる東京バッシングが高まったこと、②当時の自民党・公明党連立政権のもとで、道州制論議が盛んになったこと、を理由として挙げている。

(図6) 「基礎自治体連合」のモデル



(出所) 特別区制度調査会 (2007)

一方、東京自治制度懇談会は、「大都市経営を行う主体が基礎的自治体である場合には、その役割に見合った財源を確保するために、例えば、広域的自治体との間で共有している住民税について、それぞれの役割分担に応じて、税率の調整を行うことが考えられる」とし、「広域的自治体が大都市経営の主体となる場合に、大都市の集積のメリットが地価に反映されることなどを考慮すると、その広域的自治体が固定資産税を基礎的自治体と共有し、一定率を課税することは、受益と負担の観点からも適当といえる」とする。

また、財政調整制度については、「役割分担に応じた地方税の拡充を行っても、地方税収の地方間格差はなくなる。このため、団体間の財政調整制度をなくすことは極めて困難である。現状においては、地方交付税制度を改善した上で、活用していくことが適当である」としている。

第3は、特別区の再編の是非についてである。

特別区制度調査会は、「区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性は無く、むしろ、両者をセットにすることで都区間の分権改革

が先送りにされる懸念が生じる」とし、『基礎自治体連合』は一般制度」であり、「複数の『東京〇〇市』が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできる」としており、区域再編には否定的である。

一方、東京自治制度懇談会は、「人々の生活圏の拡大に対応して、行政サービスの受益と負担をできる限り一致させ、必要なサービスを効果的に供給していくためには、各区それぞれの取組だけでは限界があり、特別区の区域の再編を含めた見直しが不可欠である」とし、「特別区の区域においては、税源の著しい偏在があり、都区財政調整による調整を行っているが、税源そのものの偏在は拡大する傾向にあることを踏まえれば、特別区の再編により、税源の均衡化を図ることも検討すべきである」としており区域再編に前向きである。

4 基礎自治体優先の原則

地域住民がより良い行政サービスを受けるためには、自治体が地域のニーズを把握し、それに基づいて施策を決定し、実施することが重要となる。そのためには、住民の声を一

番身近に聴くことができる基礎自治体が、行政サービスの提供者となる必要がある。この考え方を基礎自治体優先の原則という。

平成 15 (2003) 年に取りまとめられた第 27 次地方制度調査会答申にあるように、「国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に重視していくことが必要」となる。

また、例えば、世田谷区、渋谷区、目黒区などの山の手と、墨田区、葛飾区、江東区などの下町では、地域の特性や直面する問題が異なる。大都市経営という名の下に、これを一体のものとして取り扱うことが合理的といえるのかは疑問が残る。

こうした点において、特別区制度調査会の報告書は、今後も新たな基礎自治体間の関係を構築する上で有意義であると思われる。

5 「基礎自治体連合」の市町村への適用可能性

他の市町村への適用可能性として、いわゆる「西尾私案」に対抗して、平成 15 (2003) 年に全国町村会が「町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮～」で主張した「市町村連合」構想がある。

「西尾私案」とは、2002 年に第 27 次地方制度調査会専門小委員会において西尾勝副会長（国際基督教大学教授）が示した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」をいう。

「西尾私案」は、「平成の大合併」終結後にも、なお残る小規模市町村について、対応する方策として、①事務権限を府県に補完させる「事務配分補完方式」、及び②他の基礎自治体に編入して内部団体とする「内部団体移行方式」の 2 つを提案した。

これに対し、全国町村会（2003）が主張したのが「市町村連合」構想であった。両案は、

関係者の間で大きな議論を引き起こすこととなった。

そして、西尾（2007）が「結局のところ、『西尾私案』に提言した要点のうちで、後日の第 27 次地方制度調査会答申に活かされたものは、ごくかぎられていた」とするように、合併推進派は一步後退せざるを得なかった。

「市町村連合」構想は、国の市町村合併政策への対案であったが、「基礎自治体連合」構想は、特別区の再編が必要だとする東京都に対しての対案として成り立ち得よう⁵³。

6 特別区への地方交付税の個別適用

特別区から普通地方公共団体への転換を望む声がある。しかし、それは各特別区への地方交付税制度の個別適用につながるため、各特別区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるのではないかという懸念もあるとされる。

これに関して、井上（2010）は、特別区に地方交付税を個別適用した場合の試算を行っている。それによると、平成 18 (2006) 年度において交付団体 11、不交付団体 12 となる。交付団体となるのは、墨田区、大田区、中野区、杉並区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区及び江戸川区の 11 区である。また、都心区以外は交付金が減少することとなり、都心区には膨大な財源が集中することになるとしている。

そして以上から、現行の地方交付税制度に影響を与えないで特別区が市になるには、特別区各区が基礎自治体連合を形成し、1 つの

⁵³ なお、西尾（2007）は、合併が連合かという選択肢について、「世界の先進諸国の全てにおいてかかる大規模な市町村合併を繰り返してきたのではない」とし、「これを行ってきたのは、日本を初め基礎自治体である市区町村に大きな役割を担うことを求めてきた大市町村主義の国々」であり、フランスなどの小市町村主義をとる国では、都市連合などの広域連携方式を活用しているという。ただし、「大市町村主義をとりながらなおかつ合併ではなく各種の広域連携方式を選択する余地がないかと問われれば、その余地は十分にある」という。

市として地方交付税を適用する方向が望ましいと結論付けている。

7 国会での議論

まず、平成 12 (2000) 年の地方自治法改正の際の、都区制度に係る国会での主な論議は、次のとおりである。

第 1 に、特別区の再編についての質疑があった。

これについては、特別区の再編というものは、その効果や影響が大変大きいため、単に都区制度の枠内だけではなく、大都市制度・首都圏制度の在り方を含め、今後十分な論議が必要であり、その際には、特別区の存する区域における昼夜間人口の著しい流動性、また税源の地域的偏在、多摩地区と特別区の存する区域との関係、地域社会の実態の変化を頭に置きながら検討・論議をしていく必要があるとの答弁があった⁵⁴。

第 2 に、将来的に首都圏制度として特別の制度を設ける必要性についての質疑があった。

これについては、首都圏制度、首都圏における地方自治制度の在り方に関しては、大都市制度一般の在り方とあわせ、近年の社会経済情勢の変化、首都機能移転問題、地方分権の進展等の動向を踏まえ、なお幅広い観点からの論議が必要であるとの答弁があった⁵⁵。

次に、平成 12 (2000) 年の地方自治法改正以降の都区制度に係る国会での論議としては、平成 27 (2015) 年の常会での 1 件しか見当たらない。質疑の内容は、現在の都区制度の課題と今後の対応方針についてであった。

これについては、現在、東京都においても、条例による事務処理特例制度に基づいて、特別区に対してまちづくりや福祉等の分野で事

務権限の移譲が行われているが、都から特別区に更に事務権限を移譲するという点については、第 30 次地方制度調査会答申において、都とそれぞれの特別区の協議によって、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきとされており、現段階では、都と特別区で更に議論を進めてもらうしかないとの答弁があった⁵⁶。

8 最近の都区制度をめぐる状況

平成 18 (2006) 年の都区間の暫定合意を受け、平成 19 (2007) 年、都区協議会の下に「都区のあり方検討委員会」(会長：横山洋吉東京都副知事) が設置され、都区の事務配分、特別区の区域の在り方及び税財政制度についての検討が行われた。

そして、その議論の過程で、「特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待つて、必要に応じ議論する」こととされた⁵⁷。

すなわち、当面、今後の都区の在り方についての議論は棚上げすることとされ、また、政府も都と特別区で議論を進めていくしかないという立場を取っているため、都区制度に係る地方自治法改正の動きも止まったままとなっており、今後の方向性は全く見えない。

なお、都区制度に関連する動きとして、大都市地域における特別区の設置に関する法律

⁵⁶ 第 189 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 3 頁 (平成 27. 5. 25) 高市総務大臣答弁

⁵⁷ こうした経緯で設置された「東京の自治のあり方研究会」(座長：辻塚也一橋大学副学長) は、人口減少社会により直面する危機的な状況を踏まえつつ、東京の自治の在り方について検討を行い、平成 27 (2015) 年に最終報告を行った。最終報告では、人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題を明らかにするとともに、都と区市町村の役割分担の在り方、住民自治 (自治の担い手) の在り方、効率的・効果的な行財政運営の在り方の 3 つの観点から、東京の自治の在り方の方向性が示されている。

⁵⁴ 第 142 回国会衆議院地方行政委員会会議録第 10 号 3 頁 (平成 10. 4. 2) 鈴木自治省行政局長答弁

⁵⁵ 第 142 回国会衆議院地方行政委員会会議録第 10 号 11 頁 (平成 10. 4. 7) 鈴木自治省行政局長答弁

(平成 24 年法律第 80 号) (以下「大都市地域特別区設置法」という。) が、平成 25 (2013) 年 3 月から施行された⁵⁸ ⁵⁹。

この法律は、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けるため、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めるものである。

これまで特別区は都にのみ設置が認められていたが、大都市地域特別区設置法の施行により、道府県にも設置が認められるようになった。また、特別区を設置しようとする道府県と関係市町村は、特別区設置協議会を設置し、特別区設置協定書を作成することとされた⁶⁰。

おわりに

本稿の冒頭で、都区制度の問題の背景には東京の人口問題があると指摘した。明治以来、東京の人口は趨勢的に右肩上がりであった。それが、まもなく右肩下がりとなる時代に突入しようとしている。

人口減少社会においては、国による公的年金等の現金給付も重要であるが、それとともに、基礎自治体による高齢者福祉、子育て支援、障害者福祉等の分野での人的サービスが重要となってくる。来るべき人口減少社会で

は、基礎自治体こそが住民のセーフティネットとならざるを得ない。

そのためには、基礎自治体の単位は、出来るだけ地域住民の声が届く範囲にとどめることが望ましい。都区制度にあっても、基礎自治体の合併は避けるべきであろうし、仮に基礎自治体間の協力が必要であるならば、基礎自治体⁶¹の連合を軸とした改革に取り組むべきであろう。

⁵⁸ 同法案は、平成 24 年 7 月、第 180 回国会において、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会及び改革無所属の会の 7 会派により衆議院に共同提出されたものであり、同年 8 月成立、9 月に公布された。

⁵⁹ 第 4 条から第 6 条までの規定（特別区設置協議会の設置等）については、平成 24 年 9 月 21 日に施行された。

⁶⁰ 大阪府・大阪市は、大都市地域特別区設置法による特別区設置協議会を設置した。次いで、特別区設置協定書を作成し、大阪府議会・大阪市議会に提案した。平成 27 年 (2015) 年 5 月 17 日政令指定都市の廃止についての住民投票を行った結果、提案は否決された。その結果を受け、大阪府・大阪市特別区設置協議会の廃止の議案が提出・可決され、同協議会は廃止された。

⁶¹ 現状では特別区であるが、特別区制度調査会 (2007) の提言する「基礎自治体連合」構想が仮に実現したとすれば、東京新宿市、東京渋谷市等となる。

【参考文献】

- ・ 東京都 (1994) 『東京都政 50 年史』 ぎょうせい
- ・ 増田雄一 (2006) 「都区財政調整『主要 5 課題』の顛末—ゼロから再スタートとなった都区協議」『とうきょうの自治 No.60』東京自治研究センター
- ・ 金井利之 (2007) 『自治制度』(行政学叢書 3) 東京大学出版会
- ・ 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』(行政学叢書 5) 東京大学出版会
- ・ 佐々木信夫 (2009) 『現代地方自治』学陽書房
- ・ 井上洋一 (2010) 「特別区が自立するための財政システムの一考察 —特別区への地方交付税適用とその問題点—」『経済科学論究第 7 号』埼玉大学経済学会
- ・ 大森彌 (2010) 『東京 23 区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」—基礎的地方公共団体への道』日本評論社
- ・ 上子秋生 (2010 a) 『近代地方行政の黎明期 (1868—1880 年)』(我が国の地方自治の成立・発展 第 2 期) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 上子秋生 (2010 b) 『市制町村制制定 (1881—1908 年)』(我が国の地方自治の成立・発展 第 2 期) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 井川博 (2010 a) 『旧地方自治制度の発展 (1909—1929 年)』(我が国の地方自治の成立・発展 第 2 期) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 井川博 (2010 b) 『不況、戦時体制下の地方自治 (1930—1945 年)』(我が国の地方自治の成立・発展 第 2 期) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 松藤保孝 (2010) 『戦後地方自治制度の創設期 (1946—1951 年)』(我が国の地方自治の成立・発展 第 2 期) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 大杉覚 (2011) 『日本の大都市制度』(分野別自治制度及びその運用に関する資料) 自治体国際化協会：政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
- ・ 佐藤草平 (2011) 「都区制度における一体性と財政調整制度—経路依存性からみる都市空間としての一体性と三部経済制および都区財政調整制度—」『自治総研 2011 年 2 月号 (第 388 号)』地方自治総合研究所
- ・ 土屋耕平 (2011) 「特別区人事行政の確立」『早稲田政治公法研究第 97 号』早稲田大学大学院政治学研究科
- ・ 特別区長会 (2011) 「都区制度に関する参考資料」第 30 次地方制度調査会第 8 回専門小委員会
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000151655.pdf> (最終アクセス 2015. 7. 31)
- ・ 高野和基 (2012) 「都区制度と千代田区議会のあらまし」『都区制度のもとにおける千代田区議会の基礎的調査研究 (平成 23 年度「千代田学」報告書)』
- ・ 成田頼明 (2013) 『「連合制度」と「基礎自治体連合」』(特別区自治情報・交流センターブックレット No. 1) 学陽書房
- ・ 土屋耕平 (2014) 「近代特別市制運動と帝都東京の区制度形成—政党政治との交錯」『中央学院大学社会システム研究所紀要第 15 巻第 1 号』中央学院大学
- ・ 東京都の統計ホームページ (2015 a) 「人口の動き」<<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/jugoki/ju-index.htm>> (最終アクセス 2015. 7. 31)
- ・ 東京都の統計ホームページ (2015 b) 「東京都の昼間人口」

調 査

<<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/tyukanj/tj-index.htm>> (最終アクセス 2015.10.22)

- 東京都公文書館ホームページ (日付なし) 「江戸東京を知る」 <http://www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/07edo_tokyo.htm> (最終アクセス 2015.7.31)

富士山の世界遺産登録をめぐる経緯と現状

衆議院調査局調査員

田 中 伸 哉

(文部科学調査室)

■要 旨■

昭和 47 (1972) 年 11 月に採択された「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」は、文化遺産及び自然遺産を人類全体のための世界の遺産として損傷、破壊等の脅威から保護し、保存することが重要であるとの観点から、国際的な協力及び援助の体制を確立することを目的としている。

平成 25 (2013) 年 6 月のユネスコ世界遺産委員会において、「富士山—信仰の対象と芸術の源泉 (Fujisan, sacred place and source of artistic inspiration)」の世界遺産一覧表への記載が決定された。同時に、多数の巡礼者による圧力や巡礼者支援のためのインフラによる圧力が富士山の神聖な雰囲気や景観を阻害する方向に作用していると指摘され、アクセスや行楽の提供と神聖さ・美しさの維持という相反する要請に関する資産の全体構想 (ヴィジョン) の策定等が勧告されるとともに、平成 28 (2016) 年 2 月 1 日を期限として、ヴィジョン、来訪者管理戦略等の策定に関する進展状況等を含めた保全状況報告書の提出が要請された。

これらの勧告・要請を受け、山梨・静岡の両県及び関係市町村等で構成される富士山世界文化遺産協議会は、平成 26 (2014) 年 3 月、ヴィジョンや各種戦略の方向性を決定し、同年 12 月には、ヴィジョン・各種戦略を策定した。平成 27 (2015) 年 9 月現在、保全状況報告書を最善のものとするため、ヴィジョン・各種戦略のブラッシュアップを行うとともに、推薦書に付した包括的保存管理計画の改定作業を進めており、いずれも同年 10 月に取りまとめを行い、英訳の上、平成 28 (2016) 年 2 月 1 日までに提出するための取組を進めている。

《構 成》

はじめに

I 世界遺産について

II 富士山の世界遺産登録までの経緯

III 保全状況報告書提出に向けた取組

おわりに

はじめに

世界遺産とは、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(以下「世界遺産条約」という。)に基づいて作成される「世界遺産一覧表」に記載されている資産のことであり、

建造物や遺跡などの「文化遺産」、自然地域などの「自然遺産」、文化と自然の両方の要素を兼ね備えた「複合遺産」の 3 種類がある。

平成 27 (2015) 年 7 月現在、1,031 件 (文化遺産 802 件、自然遺産 197 件、複合遺産 32 件) が世界遺産一覧表に記載されており、このうち、我が国の世界遺産は 19 件 (文化遺産 15 件、自然遺産 4 件) となっている。

I 世界遺産について

1 世界遺産条約

1960 年代、ナイル川のアスワンハイダム建

設による水没からアブシンベル神殿を救うため、国際連合教育科学文化機関（UNESCO）¹（以下「ユネスコ」という。）が遺跡群を移築して保存する救済キャンペーンを行ったことを契機として、国際協力によって世界的な文化遺産を保護する考え方が打ち出された。

また、昭和 40（1965）年、ホワイトハウスで開かれた国際会議において、世界の優れた自然・景観地域、歴史的な地域をリスト化し、維持管理を支援するための国際的な仕組みである「世界遺産トラスト」がアメリカから提案された。

こうした流れを受けて、昭和 47（1972）年 11 月のユネスコ総会で世界遺産条約が採択され、昭和 50（1975）年 12 月に発効した²。

世界遺産条約は、文化遺産及び自然遺産を人類全体のための世界の遺産として損傷、破壊等の脅威から保護し、保存することが重要であるとの観点から、国際的な協力及び援助の体制を確立することを目的に、文化遺産と自然遺産の価値を結び付け、ともに人類の遺産として同一の枠組みによる保護を目指すもので、文化遺産及び自然遺産の定義やその国内的及び国際的な保護等を内容とする 38 条から成る。

平成 27（2015）年 7 月現在、世界遺産条約の締約国数は 191 か国である。我が国は、平成 4（1992）年に同条約を締結した。

2 世界遺産登録プロセス（暫定一覧表と世界遺産一覧表への記載）

各締約国は、世界遺産一覧表への記載推薦の候補を記載した「暫定一覧表」を世界遺産委員会³の事務局であるユネスコ世界遺産センター（フランス・パリ）に提出し、「暫定一覧表」の記載資産のうち、構成資産の検討、構成資産の文化財の指定・選定、推薦書の作成など「世界遺産一覧表」に記載する準備が整ったものを世界遺産委員会へ推薦する。

その後、世界遺産委員会の諮問機関（文化遺産については ICOMOS（国際記念物遺跡会議）⁴（以下「イコモス」という。）、自然遺産については IUCN（国際自然保護連合）⁵）による現地調査・書類審査・評価を経て、世界遺産委員会が「世界遺産一覧表」への記載の可否を決定する。

3 世界遺産登録要件（顕著な普遍的価値の認定）

世界遺産一覧表に記載されるためには、「顕著な普遍的価値」があると認められることが必要となる。そして、「顕著な普遍的価値」があると認められるためには、当該遺産が評価基準だけでなく、完全性や真実性（真正性）の条件についても満たし、また、適切な保護管理体制がとられていることが必要となる。

³ 世界遺産委員会は、世界遺産条約第 8 条に基づいて設置される政府間委員会であり、我が国を含む 21 か国の委員国で構成される（2015 年 7 月現在、我が国ほか 8 か国は 2015 年に任期終了）。世界遺産一覧表への記載資産審査などを主要議題として毎年 1 回 6～7 月頃に開催される。

⁴ ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) は、昭和 40（1965）年に設立された非政府国際機関で、推薦された文化遺産について、調査に基づいて専門的評価を行い、世界遺産委員会に協力している。

⁵ IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) は、昭和 23（1948）年に各国政府、国際団体、民間自然保護団体が参加して設立された自然環境保全に関する国際的な連合体で、推薦された自然遺産について、調査に基づいて専門的評価を行い、世界遺産委員会に協力している。

¹ UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) は、諸国民の教育、科学、文化の協力と交流を通じて、国際平和と人類の福祉の促進を目的とした国際連合の専門機関として、昭和 21（1946）年に創設された。

² 世界遺産条約採択までの経緯については、環境省ホームページ「世界遺産とは」<<http://www.env.go.jp/nature/isan/worldheritage/info/index.html>>等を参考とした。（last access 2015.8.25）

(1) 評価基準

「顕著な普遍的価値」とは、世界遺産委員会が定めた「世界遺産条約履行のための作業指針」⁶（以下「作業指針」という。）で示されている評価基準（表1）として表されている。「顕著な普遍的価値」があるものと認められるためには、このいずれか一つ以上に合致することが必要となり、評価基準（i）～（vi）により世界遺産一覧表に記載された資産が文化遺産、（vii）～（x）により記載された資産が自然遺産、両方の基準により記載されたものが複合遺産となる。

（表1）顕著な普遍的価値の評価基準

(i)	人間の創造的才能を表す傑作である。
(ii)	建築、科学技術、記念碑、都市計画、景観設計の発展に重要な影響を与えた、ある期間にわたる価値観の交流又はある文化圏内の価値観の交流を示すものである。
(iii)	現存するか消滅しているかにかかわらず、ある文化的伝統又は文明の存在を伝承する物証として無二の存在（少なくとも希有な存在）である。
(iv)	歴史上の重要な段階を物語る建築物、その集合体、科学技術の集合体、あるいは景観を代表する顕著な見本である。
(v)	あるひとつの文化（または複数の文化）を特徴づけるような伝統的居住形態若しくは陸上・海上の土地利用形態を代表する顕著な見本である。又は、人類と環境とのふれあいを代表する顕著な見本である（特に不可逆的な変化によりその存続が危ぶまっているもの）。
(vi)	顕著な普遍的価値を有する出来事（行事）、生きた伝統、思想、信仰、芸術的作品、あるいは文学的作品と直接または実質的関連がある（この基準は他の基準とあわせて用いられることが望ましい）。
(vii)	最上級の自然現象、又は、類まれな自然美・美的価値を有する地域を包含する。
(viii)	生命進化の記録や、地形形成における重要な進行中の地質学的過程、あるいは重要な

⁶ 作業指針は、①世界遺産一覧表及び危険にさらされている世界遺産一覧表への資産登録、②世界遺産一覧表登録資産の保護及び保全、③世界遺産基金に基づく国際的援助、④条約に対する各国の支援や国際的支援の動員についての手続を定めることにより、世界遺産条約の履行を促すことを目的として作成されたものである。

	地形学的又は自然地理学的特徴といった、地球の歴史の主要な段階を代表する顕著な見本である。
(ix)	陸上・淡水域・沿岸・海洋の生態系や動植物群集の進化、発展において、重要な進行中の生態学的過程又は生物学的過程を代表する顕著な見本である。
(x)	学術上又は保全上顕著な普遍的価値を有する絶滅のおそれのある種の生息地など、生物多様性の生息域内保全にとって最も重要な自然の生息地を包含する。

（出所）文化庁HP

(2) 完全性⁷

完全性は、作業指針（仮訳）において、遺産とそれらの特質の全てが無傷で包含されている度合いを測るためのものさしであり、当該資産が、①顕著な普遍的価値が発揮されるのに必要な要素が全て含まれているか、②当該資産の重要性を示す特徴を不足なく代表するために適切な大きさが確保されているか、③開発や管理放棄による負の影響を受けているか、という条件を評価することにより判断するとされる。

(3) 真実性（真正性）⁸

真実性（真正性）は、作業指針（仮訳）において、文化遺産に求められる条件であり、資産の価値（登録推薦の根拠として提示される価値基準）が、「形状、意匠」、「材料、材質」、「用途、機能」、「伝統、技能、管理体制」、「位置、セッティング」、「言語その他の無形遺産」、「精神、感性」、「その他の内部要素、外部要素」において真実かつ信用性を有する場合に、真実性（真正性）の条件を満たすとされる。

(4) 適切な保護管理体制

作業指針（仮訳）において、世界遺産を有する締約国には、国内法による保護、保存管

⁷ 作業指針の原文では、“Integrity”が用いられている。

⁸ 作業指針の原文では、“Authenticity”が用いられている。

理計画を策定することによる適切な保護管理体制の構築が求められている。資産を適切に保全するために必要な場合は、適切に緩衝地帯（バッファゾーン）⁹を設定することとされている。

4 我が国の世界遺産一覧表記載資産及び暫定一覧表記載資産

平成 27（2015）年 7 月現在、我が国の世界遺産一覧表記載資産は 19 件（文化遺産 15 件、自然遺産 4 件）（表 2）、また、暫定一覧表記載資産は 10 件（全て文化遺産）である（表 3）。

II 富士山の世界遺産登録までの経緯

1 推薦書提出までの経緯

富士山は、平成 25（2013）年 6 月に文化遺産として世界遺産一覧表に記載されたが、過去には、自然遺産として記載を目指す動きもあった。以下、世界遺産一覧表への記載推薦書の提出までの主な動きを時系列で整理する。

(1) 登録の検討の開始

平成 4（1992）年、我が国が世界遺産条約を締結したことを受け、暫定一覧表に記載すべき資産の議論が関係省庁（文化庁、環境庁（当時）等）により行われ、12 件が記載されることとなったが、その中に富士山は含まれなかった。これは、富士山を文化遺産より自然遺産として評価する方がふさわしいのではないかとの考え方が国内に広く浸透していた一方で、ゴミ放置や尿尿処理の問題¹⁰などの自然環境の保全の観点から、世界遺産の候補とするには困難な課題があるとの認識も共有

⁹ 作業指針において、推薦資産（コアゾーン）の効果的な保護を目的として、推薦資産を取り囲む地域に、法的又は慣習的手法により補完的な利用・開発規制を敷くことにより設けられるもうひとつの保護の網であるとされている。

¹⁰ 登山者・来訪者の増加に伴う放流式トイレからの尿尿の垂流し及びゴミの放置が、富士山の環境に負の影響を与えていると指摘されていた。

されていたことが理由であったとされている¹¹。

平成 6（1994）年から平成 7（1995）年にかけては、山梨・静岡両県の自然保護団体による

署名活動、国会への請願の提出¹²、静岡新聞社主催による国際専門家会議の開催などの取組が展開された¹³。



尿尿が未処理で放流された状況（白い堆積物は未分解のトイレトペーパー）
（出所）環境省HP

(2) 自然遺産としての登録に不利な展開

平成 8（1996）年 12 月、第 20 回世界遺産委員会において、ロシア推薦の「カムチャツカの火山群」が自然遺産として世界遺産一覧表に記載された。同資産の予備審査においては、富士山を含む環太平洋地域の複数の成層火山が比較の対象として例示され、「カムチャツカの火山群」の自然遺産としての優位性が報告された。同資産が自然遺産として世界遺産一覧表に記載されたことにより、富士山の自然遺産としての評価の可能性はほぼなくなったとの意見があった¹⁴。

¹¹ 本中真「「富士山—信仰の対象と芸術の源泉—」の世界文化遺産への推薦・記載の経過」『月刊文化財（604号）』第一法規（2014.1）6頁

¹² 平成 6（1994）年の第 129 回国会（常会）において、富士山を世界遺産一覧表へ記載するため、政府が候補地として決定し、世界遺産委員会に推薦することを求める「富士山の世界遺産リストの登録実現に関する請願」が衆議院及び参議院にそれぞれ提出されたが、同年 6 月 29 日、いずれも審査未了となった。

その後、同年の第 131 回国会（臨時会）において、政府に対し、富士山の世界遺産一覧表への記載を目指して富士山の保全対策を検討するなど積極的な取組を行うことを求める「富士山の世界遺産リストの登録に関する請願」が衆議院及び参議院にそれぞれ提出され、同年 12 月 9 日にいずれも採択された。

¹³ 「「富士山—信仰の対象と芸術の源泉」世界文化遺産登録記念誌」富士山世界文化遺産登録推進両県合同会議（2014.3）II-14 頁

¹⁴ 前掲注 11 7 頁

(表2) 我が国の世界遺産一覧表記載資産

	記載資産名	所在地	記載年	区分	
1	法隆寺地域の仏教建造物	奈良県	平成5年	文化	
2	姫路城	兵庫県			
3	屋久島	鹿児島県		自然	
4	白神山地	青森県、秋田県			
5	古都京都の文化財	京都府、滋賀県	平成6年	文化	
6	白川郷・五箇山の合掌造り集落	岐阜県、富山県	平成7年		
7	原爆ドーム	広島県	平成8年		
8	厳島神社	広島県			
9	古都奈良の文化財	奈良県	平成10年		
10	日光の社寺	栃木県	平成11年		
11	琉球王国のグスク及び関連遺産群	沖縄県	平成12年		
12	紀伊山地の霊場と参詣道	三重県、奈良県、和歌山県	平成16年		
13	知床	北海道	平成17年		自然
14	石見銀山遺跡とその文化的景観	島根県	平成19年		文化
15	小笠原諸島	東京都	平成23年	自然	
16	平泉一仏国土(浄土)を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群一	岩手県			
17	富士山一信仰の対象と芸術の源泉	静岡県、山梨県		平成25年	文化
18	富岡製糸場と絹産業遺産群	群馬県		平成26年	
19	明治日本の産業革命遺産 製鉄・製鋼、造船、石炭産業	岩手県、静岡県、山口県、福岡県、熊本県、佐賀県、長崎県、鹿児島県	平成27年		

(出所) 外務省HPより作成

(表3) 我が国の暫定一覧表記載資産

	記載資産名	所在地	記載年	区分
1	古都鎌倉の寺院・神社ほか	神奈川県	平成4年	文化
2	彦根城	滋賀県		
3	飛鳥・藤原の宮都とその関連遺産群	奈良県	平成19年	
4	長崎の教会群とキリスト教関連遺産※ ¹	長崎県、熊本県		
5	国立西洋美術館(本館)※ ¹	東京都		
6	北海道・北東北を中心とした縄文遺跡群	北海道、青森県、岩手県、秋田県	平成21年	
7	宗像・沖ノ島と関連遺産群※ ²	福岡県		
8	金を中心とする佐渡鉱山の遺産群	新潟県	平成22年	
9	百舌鳥・古市古墳群	大阪府		
10	平泉一仏国土(浄土)を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群一(拡張)	岩手県	平成24年	

※¹ 平成27(2015)年1月、推薦書(正式版)を提出(国立西洋美術館はフランス推薦枠の構成資産の一つ)

※² 平成27(2015)年9月、推薦書(暫定版)を提出

(出所) 文化庁資料より作成

(3) 文化遺産としての登録への期待

平成 12 (2000) 年 9 月、文部省 (当時) に置かれていた「文化財保護審議会」の下に設置された「世界遺産条約特別委員会」は、世界遺産一覧表に記載されることが適当と思われる候補資産の選定等について調査研究を行い、同年 11 月、暫定一覧表に記載される資産として、「平泉の文化遺産」、「紀伊山地の霊場と参詣道」、「石見銀山遺跡」が適当であるとする報告書¹⁵を取りまとめた。

富士山の暫定一覧表への記載は見送られたが、同報告書では、なお書として「今後の調査研究や保護措置などの状況によって、将来的に候補物件を追加することを検討することが必要と考える」とし、「例えば、富士山は古来より霊峰富士として聞こえ、富士信仰が伝えられるとともに、遠方より望む秀麗な姿が多く、多くの芸術作品の主題となるなど、日本人の信仰や美意識などと深く関連しており、また、今日に至るまで人々に畏敬され、感銘を与え続けてきた日本を代表する名山であり、顕著な価値を有する文化的景観¹⁶として評価することができる」と考えられる。富士山のこのような面については、今後、多角的、総合的な調査研究の一層の深化とともに、その価値を守るための国民の理解と協力が高まることを期待し、「できるだけ早期に世界遺産に推薦できるように強く希望する」とされた。

(4) 自然遺産候補地からの落選

平成 15 (2003) 年 3 月には、環境省及び林野庁が共同で設置した「世界自然遺産候補地に関する検討会」において、世界遺産条約上

の世界自然遺産の評価基準への適合性を詳細に検討するために 19 の検討対象地域が抽出された。その一つとして富士山が選定されたが、検討の結果、同年 5 月、「知床」、「小笠原諸島」、「琉球諸島」の 3 地域が、世界遺産条約に定める評価基準と完全性の条件を満たす可能性が高いものとされた¹⁷。

検討において、富士山については、評価に関して不利に働くと思われる事実として、山麓部 (一合目から三合目) は人為的改変が進んでいること、火山地形としての多様な火山タイプを含んでいないこと、ゴミ・屎尿問題等を含む保全管理体制の確立が必要であること等が挙げられた。

この結果を受け、地元を中心に世界遺産登録の認定目標を自然遺産から文化遺産に変更しようとする流れができ、国民運動も始まったと言われている¹⁸。

(5) 文化遺産としての登録を目指す動き

平成 17 (2005) 年 3 月、NPO 法人「富士山を世界遺産にする国民会議」(会長: 中曽根康弘 元内閣総理大臣) が発足し、富士山の世界文化遺産登録推進活動が動き始めた。同年 12 月には、山梨・静岡両県及び関係市町村からなる「富士山世界文化遺産登録推進両県合同会議」¹⁹が発足し、両県及び関係市町村の相互連携による登録推進活動が展開された。

(6) 暫定一覧表への記載

平成 18 (2006) 年、文化庁が世界文化遺産暫定一覧表候補の公募を行った際、山梨・静岡両県は富士山の追加記載を提案した。翌年

¹⁵ 文化財保護審議会世界遺産条約特別委員会「世界遺産条約特別委員会の審議結果について」(報告)(平成 12 年 11 月 17 日)

¹⁶ 作業指針において、文化的景観は、自然と人間との共同作品に相当するものであり、人間社会又は人間の居住地が、自然環境による物理的制約のなかで、社会的、経済的、文化的な内外の力に継続的に影響されながら、どのような進化をたどってきたのかを例証するものとされている。

¹⁷ 世界自然遺産候補地に関する検討会「世界自然遺産候補地に関する検討会について」(平成 15 年 5 月 26 日)

¹⁸ 佐野充「富士山の世界遺産登録への取り組みにおける自然遺産としての価値評価の意義」『地球環境 (Vol. 13 No. 1)』国際環境研究協会 (2008) 55 頁

¹⁹ 山梨県・静岡県知事、山梨県・静岡県教育長、市町村長より構成される。

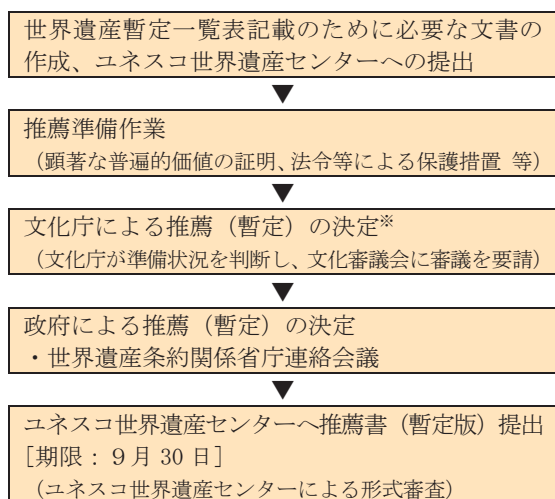
1月、富士山を含む4件が暫定一覧表に記載すべき資産として選定され、暫定一覧表に記載された。

(7) 推薦書の提出

平成23(2011)年7月、山梨・静岡両県は、「富士山」の推薦書原案を文化庁に提出した²⁰。同年9月、政府による推薦案を取りまとめる世界遺産条約関係省庁連絡会議において、文化庁、環境省及び林野庁の共同推薦により「富士山」の推薦書(暫定版)を提出することを決定し、政府は、同月、ユネスコ世界遺産センターに推薦書(暫定版)を提出した。

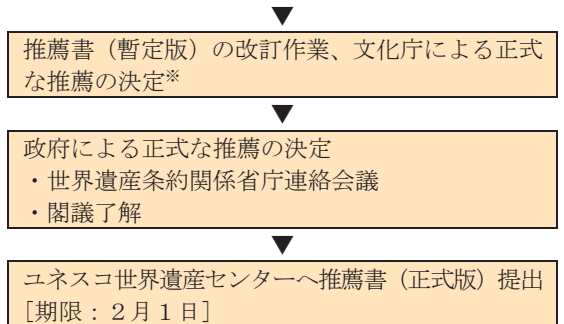
その後、推薦書(暫定版)に必要な改訂を行った上で、平成24(2012)年1月、世界遺産条約関係省庁連絡会議において、「富士山」の推薦書(正式版)(以下「推薦書」という。)を提出することを決定し、政府は、同月、ユネスコ世界遺産センターに推薦書を提出した²¹。

(参考) 推薦書提出までの手続等(文化遺産)



²⁰ 両県は、平成22(2010)年7月の文化庁への提出に向けて取り組んでいたが、構成資産である富士五湖を国の文化財に指定するために必要な同意取得の遅れ等により、1年先送りされていた。

²¹ 現在、推薦書(正式版)提出の最終決定は、世界遺産条約関係省庁連絡会議の求めに応じ、閣議了解により行われている(本頁の参考を参照)。



(出所) 文化庁資料より作成

※ 稼働中の産業遺産²²又はこれを含む産業遺産群を推薦する場合は、内閣官房の有識者会議が推薦候補の選定を行う。

仮に有識者会議による推薦候補の選定と文化審議会による推薦候補の選定が同時期に行われた場合、世界遺産条約関係省庁連絡会議による取りまとめの前に、必要に応じ、関係する閣僚による会議を開催する等により、いずれの案件を推薦候補とするかについての調整を行う。

2 推薦書の概要

作業指針において、推薦書の内容は、「資産の範囲」、「資産の内容」、「登録の価値証明(顕著な普遍的価値、完全性、真実性(真正性)、保護と管理に必要な措置など)」、「保全状況及び資産へ影響を与える諸条件」、「保護管理」、「モニタリング」等を含むとされている。ここでは、世界遺産登録の要件である「登録の価値証明」を主に取り上げる。

なお、内容は推薦書提出時のものである。

(1) 文化的特質

富士山について、推薦書では、日本を代表し象徴する日本最高峰の秀麗な円錐成層火山として世界的に著名であると同時に、その荘厳で崇高な形姿を基盤として日本人の自然に

²² 産業遺産は、平成6(1994)年に世界遺産委員会が採択した「均衡のある世界遺産一覧表を構築するための世界戦略(グローバル・ストラテジー)」において、遺産の種別間における不均衡を是正するために、今後登録を推進すべきものとして示された遺産の領域の一つであり、作業指針に定義は示されていないが、人類の科学技術の発展と産業活動の進展の成果を示す全ての遺産を包括していると理解してよいとされている(第8回文化審議会文化財分科会世界文化遺産特別委員会(平成19年10月15日)配付資料)。

対する信仰の在り方や日本に独特の芸術文化を育んだ山でもあると説明している。この富士山の文化的特質を捉え、推薦書では、富士山には『信仰の対象』と『芸術の源泉』の二つの側面があるとしている。

(2) 構成資産

「富士山」は、山梨・静岡の両県に所在す

る 25 の構成資産から成り、構成資産の一つである富士山域には、9 の構成要素²³が含まれる（下図参照）。

これらの構成資産及び構成要素は、個々の性質により、『信仰の対象』の側面に基づく「登拝・巡礼の場」及び『芸術の源泉』の側面に基づく富士山域に対する代表的な「展望地点・展望景観」に区分できる。

資産とその緩衝地帯



(出所) 文化庁HP

(注) ・『信仰の対象』の側面に基づく構成資産・構成要素: 「三保松原」(構成資産 25) 以外の構成資産・構成要素 (現在は、「三保松原」も『信仰の対象』の側面を持つものとして区分)
 ・『芸術の源泉』の側面に基づく構成資産・構成要素: 「富士山域」(構成資産 1)、「本栖湖」(構成要素 1-9)、「三保松原」

²³ 作業指針において、資産の特徴及び資産の歴史の変遷についての概要や、地図に記載されている全ての構成要素の特徴と解説を推薦書に記述することが求められている。

(3) 顕著な普遍的価値

前述のとおり、世界遺産一覧表に記載されるためには、「顕著な普遍的価値」があると認められ、完全性や真実性（真正性）の条件を満たし、適切な保護管理体制がとられていることが必要となる。

「富士山」の「顕著な普遍的価値」については、推薦書において「富士山は、近代以前の山岳に対する信仰活動及び山岳への展望に基づく芸術活動を通じて、多くの人々に日本の神聖で荘厳な山岳の景観の種類の顕著な事

例として認識されるようになり、その結果、世界的な「名山」としての地位を確立した。したがって、それは顕著な普遍的価値を持っている。」と言明するとともに、世界遺産の評価基準（161 頁参照）のうち、(iii)（文化的伝統を伝承する物証）、(iv)（景観を代表する顕著な見本）及び (vi)（顕著な普遍的価値を有する芸術的作品との関連）が適用できるとした。完全性や真実性（真正性）、適切な保護管理体制については表 4～6 のとおりである。

(表 4) 完全性の言明

資産の全体は、富士山の『信仰の対象』の側面から、顕著な普遍的価値を表すために必要な全ての構成資産・構成要素を含むのみならず、資産の重要性を伝える諸要素・過程を完全に表す上で適切な範囲を包括している。また、資産の範囲には、富士山域に対する代表的な展望地点など、『芸術の源泉』の側面を表す全ての構成資産及び構成要素が含まれている。したがって、資産は高い完全性を保持している。

(出所) 推薦書より作成

(表 5) 真実性（真正性）の言明

富士山域は、「精神」、「機能」の属性に基づく高い真実性（真正性）を保持している。また、神社・御師住宅の建築・敷地は、「形態・意匠」、「材料・材質」、「伝統・技術」、「位置・環境」、「用途・機能」の各属性に基づく高い真実性（真正性）を保持している。さらに、溶岩樹型・湖沼・湧水地・滝などの富士山信仰に関連する遺跡は、「形態」、「位置・環境」、「感性」、「用途・機能」の各属性に基づく高い真実性（真正性）を保持している。

(出所) 推薦書より作成

(表 6) 保護と管理に必要な措置

資産は、重要文化財、特別名勝、特別天然記念物、史跡、名勝、天然記念物に指定されているほか、国立公園に指定され、国有林野としても良好に保護されている。三つの展望地点からの展望景観についても、同様に良好な保護状態にある。

また、緩衝地帯においては、上記と同様の保護措置が講じられているほか、景観法をはじめとする様々な法令・制度により、適切な保全が行われている。特に、本栖湖の北西辺及び富士山域の東辺の 2 箇所については、緩衝地帯を設けていないが、山梨県景観条例による行為規制などにより、いずれも資産内から望まれる景観への負の影響は想定し得ない。

山梨県・静岡県、関係地方市町村は、文化庁、環境省、林野庁等の国の関係機関との協力関係の下に、資産の包括的な管理体制を整備するために富士山世界文化遺産協議会を設置した。

平成 24（2012）年 1 月策定の包括的保存管理計画には、資産全体及び個々の構成資産の特質に応じた保存管理・整備活用の方法をはじめ、国・地方公共団体・関係機関がそれぞれ果たすべき役割を含む。

(出所) 推薦書より作成

3 イコモスによる評価結果及び勧告

平成 25（2013）年 5 月、世界遺産委員会の諮問機関の一つであるイコモスによる勧告がユネスコ世界遺産センターより通知された。

イコモスは、「富士山は、疑いなく日本におけるひとつの国家的な象徴であり、さらにそ

の影響は日本をはるかに越えて及び、今や国として重要であるという以上の広がりを持っている」ことなどにより顕著な普遍的価値を持つと評価し、また、完全性及び真実性（真正性）の条件も満たしていると評価した。

一方で、構成資産中の三保松原について、

「富士山から 45 km 離れており、山の一部として考慮し得ない」、「防波堤のために審美的な観点から望ましくない」などと評価し、また、評価基準の (iv) (景観を代表する顕著な見本) について、「富士山の景観がどのように人類の歴史の重要な段階を表すものとしてみなせるかが示されていない」などと評価した。

この結果、イコモスは、三保松原を除き、評価基準の (iii) 及び (vi) の下に「富士山」を世界遺産一覧表に記載すること、併せて、精神性と芸術的関連性を反映させるために資産名称を拡大 (展開・詳述) すること、及び平成 28 (2016) 年 2 月 1 日を期限として保全状況報告書を提出すること²⁴を勧告した。

また、評価結果においては、保全状況について、開発の拡大や来訪者数の増加などに係る課題が示された (表 7)。

(表 7) 評価結果で示された主な課題

- 電柱は、いくつかの場所からの富士山の展望を阻害している。
- 湖沼 (富士五湖) においては、相当な数量のモーターボートやジェットスキーが周辺の平和な環境を乱している。それらに伴って駐車が必要となっており、そのうちのいくつかは湖岸に沿って非正規に存在している。
- 人気のある場所や神社のいくつかは、多くの標識・案内板があり、それらが景観の美しさを損なっている。
- 資産に対する主たる脅威は、山岳が巡礼の資産として発展してきたことを示す能力をさらに弱め、個々の構成資産間の関連性の視覚的ネットワークを妨げるような開発が拡大しつつあることである。
- 来訪者数の増加は、斜面の流亡に関連して相当の問題を引き起こしているように見え、

その対応のために提案されている公共工事は神聖なる山岳に対する負の影響の観点から検討を要する。

- いくつかの構成資産の内部及びその周辺においては、さらなる開発に対する制御及び来訪者管理戦略、危機対策計画が緊急に必要である。

(出所) 文化庁HP

4 世界遺産委員会における審議 (世界遺産一覧表への記載決定)

平成 25 (2013) 年 6 月、第 37 回世界遺産委員会は、名称を「富士山—信仰の対象と芸術の源泉」とし、三保松原を含めて世界遺産一覧表に「記載」することを決議した。

三保松原については、これを除外すべきとのイコモス勧告に対し、『信仰の対象』としての三保松原の価値について、委員国の理解を得るために説明を行った。この説明について、近藤誠一文化庁長官 (当時) は、「三保の松原からの富士山が、山・松・浜・海という富士山を表す典型的な情景であり、物理的に離れていても、日本人の精神性、芸術性においてつながっている『目に見えないリンクがある』と主張した」と述べている²⁵。この結果、審議において、「世界でも最も優れた視点場の一つであり、無形の価値を持った本物の場所である」、「何世紀にも渡って芸術家や詩人にインスピレーションを与えてきた重要な視点場である」、「芸術の源泉として本資産の景観上の価値を更に強化するだろう」、「精神的・視覚的つながりを通じて一体的であり、日本人だけでなく富士山を訪れる者は誰でもつながりを経験することができる」など多くの委員国からその価値を認める趣旨の発言がなされ²⁶、三保松原を含めて世界遺産一覧表に記

²⁴ 作業指針において、締約国に対し、6年ごとに「世界遺産一覧表登録資産の顕著な普遍的価値が維持されているかどうかについての評価」や「変化する周辺状況及び資産の保全状況を記録した世界遺産資産についての最新の情報」などを示した定期報告書を提出することが要請されている。

イコモスによる勧告では、通常の世界遺産一覧表登録資産に係る定期報告書よりも短い期限を付し、「富士山」の保全状況報告書の提出が要請された。これは、国内の世界遺産では初めてのことであった。

²⁵ 「世界文化遺産、富士山と三保の松原登録実現までの道」『経済同友 (761号)』経済同友会 (2013.10) 17頁

²⁶ 「「富士山—信仰の対象と芸術の源泉」世界文化遺産登録記念誌」富士山世界文化遺産登録推進両県合同会議 (2014.3) II-189-II-191頁

載されることとなった。日本的価値観が認められたことにより、西洋以外の多様な価値観を持つ文化遺産の登録が広がることが期待されることとなった。

また、決議では、山麓における建築物等の規模・位置・配置に係る更に厳しい制御の必要性が指摘されるとともに、次の6項目について勧告がなされた。

- | |
|---|
| <p>① <u>アクセスの利便性・レクリエーションの提供と神聖さ・美しさの質の維持と相反する要請に関連して、資産の全体構想（ヴィジョン）を定めること。</u></p> <p>② <u>神社・御師住宅及びそれらと上方の登山道との関係に関して山麓の巡礼路の経路を特定し、それらがどのように認知・理解されるのかについて検討すること。</u></p> <p>③ <u>上方の登山道の受け入れ能力を研究し、その成果に基づく来訪者管理戦略を定めること。</u></p> <p>④ <u>上方の登山道及びそれらに係る山小屋、トラクター道のための総合的な保全手法を定めること。</u></p> <p>⑤ <u>個々の構成資産において来訪者施設（ビジターセンター）の整備及び解説を促進するために、個々の構成資産が資産全体の一部分を成し、富士山の山頂から山麓にわたる巡礼路全体の一部分を成すことがどのように認識・理解できるのかを周知するために、情報提供戦略を策定すること。</u></p> <p>⑥ <u>景観の神聖さ及び美しさの両側面を維持するために、経過観察指標を強化すること。</u></p> |
|---|

(出所) 文化庁HP

併せて、平成 28 (2016) 年の第 40 回世界遺産委員会において審査できるように、同年 2 月 1 日までに世界遺産センターに保全状況報告書を提出することが要請され²⁷、報告書には、文化的景観の手法を反映した資産の総合的な構想 (ヴィジョン)、来訪者戦略、登山道の保全手法、情報提供戦略、危機管理戦略の策定に関する進展状況を含めるとともに、管理計画の全体的な改定の進展状況を含める

²⁷ 前掲注 24 参照

こととされた。

Ⅲ 保全状況報告書提出に向けた取組

世界遺産委員会の決議を受け、山梨・静岡の両県及び関係市町村等で構成される富士山世界文化遺産協議会²⁸は、保全状況報告書の検討を進め、平成 26 (2014) 年 3 月、ヴィジョンや各種戦略の方向性を決定した。

決議において、ヴィジョン・各種戦略の手法に関してイコモスに助言を求めるよう推奨されたことに基づき、同年 11 月には、文化庁長官名でヴィジョン・各種戦略案 (同年 9 月時点の暫定版) に対する助言をイコモスに求め、イコモスからは、平成 27 (2015) 年 1 月、ヴィジョン・各種戦略の方向性はおおむね理解している旨のコメントとともに、保全状況報告書の提出に向けて、世界遺産委員会の理解が得られるよう、更に反映できると良い点等についてコメント²⁹があった。

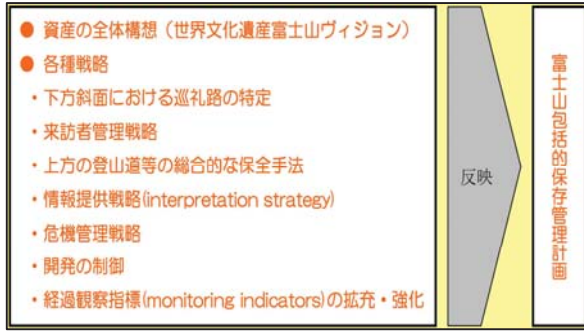
平成 27 (2015) 年 9 月現在、イコモスからのコメント等を踏まえ、保全状況報告書を最善のものとするために、平成 26 (2014) 年 12 月に一旦策定したヴィジョン・各種戦略のブラッシュアップを行うとともに、包括的保存管理計画の改定作業を進めており、いずれも同年 10 月に取りまとめを行い、英訳の上、平成 28 (2016) 年 2 月 1 日までに提出する予定となっている。

保全状況報告書は、「世界文化遺産富士山ヴィジョン」、「各種戦略」、「富士山包括的保存管理計画 (改定版)」で構成される。

²⁸ 山梨県・静岡県知事、山梨県・静岡県教育長、市町村長、市町村教育長、国 (環境省、林野庁、国土交通省) の出先機関の長より構成される。

²⁹ 例えば、「施策及び調査研究等に関するタイムラインを明示すること」や、「既に達成したこと、中期的 (3 年以内) に達成可能なこと、長期的に取り組む必要があることを示したアクションプラン (行動計画) を示すこと」などのコメントがあった。

保全状況報告書のイメージ



(出所) 第2回文化審議会世界文化遺産特別委員会
(平成27年7月28日) 配付資料(抜粋)

ここでは、それぞれの概要をまとめるが、諸課題に対する解決・改善のための詳細な方法を示している「各種戦略」を中心に取り上げ、現状・課題や今後の対策を整理³⁰する。

1 世界文化遺産富士山ヴィジョン

イコモスによる評価・勧告や世界遺産委員会の決議(以下「勧告・決議」という。)の内容は次のとおりである。

勧告・決議の内容

- 富士山は、長きにわたって神聖な場所であり、また行楽の目的地であり続けた。この二つは時を越えて空間の中で絡み合ってきた。しかしながら、いくつかの構成資産及び構成要素については、現在、両者の均衡が適切であり持続可能であることを確保する必要が生じている。
- 資産は、一方でアクセスと行楽(レクリエーション)、他方で神聖さ・美しさという特質の維持という相反する要請にさらされている。
- 資産についての「ヴィジョン」が起草される必要がある。そこでは、この必要とされる融合を促進するための手法を定めるとともに、構成資産・構成要素間の関係性を描き出し、富士山とのつながりを強調する構成資産・構成要素が文化的景観として、どのように全体として管理され得るのかが示される必要がある。

ヴィジョンは、各種戦略等を策定する上で基礎となる理念を示しており、それは次のとおりである。

- 『信仰の対象』と『芸術の源泉』という富士山の二つの側面に深く関わる「神聖さ」・「美しさ」という特質を維持・向上させ、25の構成資産から成る「ひとつの存在」として一体の管理を行う。
- 裾野を含む山麓の区域が観光・レクリエーションの目的地として利用されてきた歴史などを踏まえ、望ましい土地利用の在り方を展望し、富士山が持つ顕著な普遍的価値の継承を前提に「ひとつの文化的景観」としての管理を行う。
- 地域社会全体が保存・活用に積極的に参画・貢献することを通じて、顕著な普遍的価値を次世代へと確実に継承する。

2 各種戦略

(1) 下方斜面における巡礼路の特定

勧告・決議の内容

- 個々の資産は、それ自体で意味を持つのではなく、ひとつの大きな絵の中の要素である。個々の資産が山麓の巡礼路との関連で登山・下山のためにどのように使われたのかが容易に認知されるようにすることが必要であり、また、御師住宅と登山道のように構成資産間の関係性についても容易に認知されるようにすることが必要である。
- 神社・御師住宅と上方の登山道との関連において、山麓部の巡礼路を特定して描き出すことと、これらがどのように認知され、理解されるのかを示す必要がある。

ア 現状と課題

①山麓の巡礼路の多くが使われなくなったことなどにより、複数の霊地・神社境内と上方の登山道との関係が分かりにくくなってしまった結果、25の構成資産の相互の関係性・つながりが来訪者に明確に伝わらない状況が生じている、②これまで、山梨・静岡両県及び関係市町村はそれぞれ巡礼路に関する調査・研究を実施し、成果を個別の報告書に取りまとめたが、それらの全体像を把握し、登山道・巡礼路を軸とする『信仰の対象』と

³⁰ ヴィジョン・各種戦略のブラッシュアップ及び包括的保存管理計画の改定状況は、平成27(2015)年7月28日に開催された第2回文化審議会世界文化遺産特別委員会における報告内容を参考として作成している。

しての富士山の総体を明らかにする調査・研究の熟度は十分でないなどとしている。

旧外川家住宅（山麓の御師住宅）



（出所）当室撮影

（注）御師住宅は、富士講信者の登拝時に宿や食事を提供した御師の屋敷である。吉田口には、北口本宮富士浅間神社と金鳥居の間の通り（現在の国道 139 号線）の両側に、一時は 80 軒余りの御師住宅が存在していたが、そのほとんどが取り壊され、構成資産とされているのは 2 軒のみである。

イ 対策（方向性）

今は使われなくなった巡礼路の位置・経路の特定に加え、構成資産間の歴史的な関係性を示すため、調査・研究体制の確立と充実を図り、これまでの調査・研究成果を取りまとめるとともに、来訪者がつながりを容易に認知・理解できるよう、その成果を情報提供戦略（173 頁参照）へ計画的・段階的に反映させるとしている。

ウ 対策（具体策）

（7）総合的な調査・研究の継続

①各巡礼路の位置や変遷過程だけではなく、各時代の信仰形態に応じて重層的に形成された構成資産間の歴史的な関係性を検討し、これらの結果を調査・研究の成果として示す、②山梨・静岡両県がそれぞれ設置する富士山世界遺産センター（仮称）が中心となり、博物館や関係市町村等との連携の下に総合的・学際的な調査・研究の推進等について実行可能な計画を策定し、確実に実施する、③山梨・静岡両県及び富士山世界遺産センター（仮称）が中心となり、関係市町村が実施する調査・

研究を集約し、必要に応じて指導・助言を行うなどとしている。

（イ）情報提供戦略等への反映

①富士山世界遺産センター（仮称）が中心となって、関係市町村の連携の下に地域に根ざした人材として世界遺産ガイド等を養成し、パンフレット等を作成・活用するなど、効果的な情報提供手法を確立する、②山梨・静岡両県が中心となり、学校教育とも連携して学習講座を実施し、また、両県下の博物館・美術館等が、企画展・研究発表会等を開催する、③把握した「登山道・巡礼路の位置・経路」に基づき、富士山地域におけるガイドライン等と調和した統一的・系統的な案内板・道標・歩道・情報提供広場の整備等を行うことにより、潜在化したルートを顕在化し、来訪者を誘導する方法を検討するとしている。

（2）来訪者管理戦略

勧告・決議の内容

- 登山者の数は、登山道及びそれに関連する山小屋に多大な圧力をかけている。富士山の全般的な収容力は、来訪者が加える物理的な損傷及び富士山の神聖さに対する影響という双方の観点から検討を要する。
- 酷使されている上方の登山道の収容力や駐車場、公益施設群、及び視覚上の混乱についての決定と、来訪者が推薦資産の首尾一貫性及びそれらの関連性をどのように認知できるようにするのかについての決定を行う上での基礎として、来訪者管理戦略が必要である。

ア 現状と課題

①山小屋・登山道及び関連の受入れ施設の改善の対策を進めてきたが、来訪者管理の基本的な考え方・方向性が関係者の間で共通理解となっていない状況である、②特定の日・時間帯に五合目から山頂を目指す登山者が集中するなど、登山形態に著しい偏りが生じている、③登山者が『信仰の対象』・『芸術の源泉』としての富士山の顕著な普遍的価値を認知・理解し、富士登山の文化的伝統を後世へ

継承していく必要があるなどとしている。

(参考) 登山者数の推移³¹ (平成 22～26 年)

平成 22 年	320,975 人
平成 23 年	293,416 人 (対前年 27,559 人減)
平成 24 年	318,565 人 (同 25,149 人増)
平成 25 年	310,721 人 (同 7,844 人減)
平成 26 年	285,494 人 (同 25,227 人減)

(注) 夏期 (平成 25 年までは 7/1～8/31、平成 26 年は 7/1～9/14) の富士山八合目における登山者数である。

(出所) 環境省HPより作成

イ 対策 (方向性)

「望ましい富士登山の在り方」(①17 世紀以来の登拝に起源する登山の文化的伝統の継承、②登山道及び山頂付近の良好な展望景観の維持、③登山の安全性・快適性の確保)の実現に向け、「上方の登山道の収容力」を研究・設定した上で、課題等を解決すべく来訪者の平準化及び安全登山をはじめとする普及啓発の推進等の施策を実施し、また、来訪者管理の着実な前進・改善を達成するため、収容力及び施策の定期的な評価・見直しを行うとしている。

ウ 対策 (具体策)

(7) 収容力に基づく施策 (実施中)

①平準化の推進 (山麓の駐車場と五合目との間のシャトルバスの運行時間の短縮)、②普及啓発の推進 (各登山ルートでの混雑状況及び山小屋の予約状況の紹介・弾丸登山³²の自粛要請、登山時の服装及び留意点など安全・安心な登山を行うための情報提供、ゴミの持帰りなどの登山者のマナー啓発等)、③自家用車の通行規制 (「上方の登山道の収容力」の実現にも寄与する自家用車の通行規制)、④利用者負担の実施 (登山者に任意の協力を求める「富士山保全協力金」の着実な実施導入、富士山の環境保全・登山者の安全確保等を図るため

³¹ 登山者数は、登山道開通時期、梅雨明け時期、マイカー規制期間などの影響を受けると考えられている (環境省HP)。

³² 弾丸登山とは、事前に十分な休息を取らず、夜通し登山を行うこと。

の事業の推進)に取り組んでいる。

(イ) 収容力の研究・設定・見直し等

①夏季における五合目以上の上方の山域への来訪者について、動態調査・意識調査を継続して実施する、②3年を目途に「上方の登山道の収容力」の調査研究 (分析) を行い、登山道ごとの1日当たりの登山者数をはじめとした多角的な視点から指標 (項目・望ましい水準) を収容力として設定する、③5年を目途として、現状・問題点の変化に対応するために「上方の登山道の収容力」について評価・見直しを行うとともに、着実な前進・改善を達成するために施策の実効性・持続可能性についても評価・見直しを行うとしている。

(参考) 登山道別登山者数 (平成 26 年)

山梨県	吉田ルート	170,947 人 (60%)
静岡県	須走ルート	33,092 人 (12%)
	御殿場ルート	16,963 人 (6%)
	富士宮ルート	64,492 人 (23%)
合 計		285,494 人

(注) 1 夏期 (7/1～9/14) の富士山八合目における登山者数である。

2 カッコ内は全体の割合であり、小数点以下を四捨五入しているため合計が 100%にならない。

(出所) 環境省HPより作成

(3) 上方の登山道等の総合的な保全手法

勧告・決議の内容

- 登山道については、場所によっては顕著に流亡が進んでおり、殺風景で邪魔な防護壁により保護されている場所もある。山小屋や山小屋への供給のためのトラクター道及び落石から道を防護するための巨大な防御壁などの巡礼者を支援するインフラによる圧力が、富士山の神聖な雰囲気阻害する方向に作用している。
- 上方の登山道については、道を安定させ、来訪者及び水流が引き起こす流亡を管理し、供給物資及びエネルギー源の配送を管理するため、登山道とそれに関連する山小屋の全体保全手法が必要である。
- 登山道を安定させ、水流による流亡を防止する手法には注意する必要があると考える。現時点では場所により実施されている技術的手法が、景観を分断する擁壁を用いるなど工

業的な性質となっている。神聖な景観のためには、さらに細やかな手法を用いることが適当であろう。

ア 現状と課題

上方の登山道、山小屋及びトラクター道の三者の調和的・補完的な関係を尊重した総合的な保全手法が採用されているとは言い難いなどとしている。

イ 対策（方向性）

三者の関係性に着目しつつ、来訪者管理戦略（171 頁参照）で定めた施策を確実に実施し、来訪者による登山道への影響の抑制を図るとともに、三者の保全に当たっては、自然環境や神聖さ等に配慮した材料・工法を選択している。

ウ 対策（具体策）

(7) 登山道の保全管理

山梨・静岡両県は、パトロール等により登山道の風雨・融雪による浸食箇所等及び登山行為による影響等を継続的に把握し、維持補修業務に適切な材料・工法を反映させるなどの維持管理の充実を図るなどとしている。

(イ) 山小屋の保全管理

神聖な雰囲気を持し、更なる展望景観との調和を図るため、関係者が協働して山小屋の施設外観・看板類等の現状を把握するとともに改善を行うとしている。

(ウ) トラクター道の保全管理

関係者が協働してトラクター道等の現況を把握し、展望景観への影響の程度を分析するなどとしている。

(4) 情報提供戦略

勧告・決議の内容

- 連続性を持つ資産（シリアルプロパティ）としての重要な課題は、属性が全体としていかに理解可能であるかであるが、現時点では、それを行うには相当の時間と労力を要する。いくつかの属性が広く点在していることのみならず、現存する情報提供（小冊子から説明

パネルや記念銘に至るまで）は断片的であり明快さに欠けている。

- 個々の構成資産が本質的にどのように資産全体に貢献しているのかを明確に理解させるようになっていない。構成資産間の相互の関係性が強化されるべきであり、全体の集合としての価値や巡礼に関連する種々の部分の機能が、より理解されやすくなるような情報提供を行うことが必要である。

ア 現状と課題

構成資産の関係性・つながりについて明確に表現したパンフレット等が存在しないため、来訪者が構成資産相互の関係性・つながりを理解するために相当の時間及び努力を要する状況にあり、来訪者が構成資産相互の関係性を容易に認知・理解できるような広報媒体を作成・配布し、来訪者を下方斜面の巡礼路へと誘導する案内板・道標を整備するなど、包括的な情報提供手法の検討が必要であるなどとしている。

イ 対策（方向性）

下方斜面における巡礼路の特定（170 頁参照）についての調査・研究成果を反映した顕著な普遍的価値の伝達を行うため、情報発信の拠点を整備するとともに、ガイド等の育成や効果的な情報提供の方法を定め、また、富士山の保全又は登山に必要な情報提供を併せて実施している。

ウ 対策（具体策）

(7) 調査・研究の推進及びその成果の反映

①山梨・静岡両県は、調査・研究体制を確立するとともに、長期的な視野に基づき調査・研究計画の策定及び学際的な調査・研究の活動を推進する、②山梨・静岡両県は、収集した文献及び調査・研究成果の蓄積・公開活用を推進するとともに、そのための有効な手法として調査・研究成果のデータベース化を検討するなどとしている。

(4) 顕著な普遍的価値の伝達及び適切な情報提供の実施

①自然（富士山）と人間との関わりが独特の信仰を育み、優秀で多様な芸術作品を生み出したことを紹介するとともに、巡礼路の特定により描き出された構成資産間の関係性について来訪者の認知・認識を促進することにより、来訪者を山の上方のみならず、山麓の構成資産へと誘導する、②山小屋による環境配慮型トイレ整備の取組、地方公共団体やN G Oが実施する清掃の取組、富士山を保全するための法制度などを情報発信することにより、富士山の保全に対する理解を促進する、③情報発信の拠点として、富士山世界遺産センター（仮称）を建設し、他の博物館等の関係施設と連携した顕著な普遍的価値の伝達及び保全の取組に関する適切な情報提供を行うとともに、関係市町村の連携の下に地域に根ざした人材として世界遺産ガイド等を養成する、④山梨・静岡両県が中心となり、パンフレット等の提供、学校教育等と連携した授業・講座の実施、富士山世界遺産センター（仮称）や博物館・美術館等における企画展・研究発表会等を開催するとともに、来訪者を山麓の構成資産へと誘導する方法を検討・実施するなどとしている。

(5) 危機管理戦略

勧告・決議の内容

- 現時点では、噴火又は火災の発生に備えた災害計画が存在せず、できる限り速やかに計画が準備されるべきだと考える。
- 保全状況報告書において、進展状況を示すこと。

ア 現状と課題

イコモス勧告で存在しないと指摘された防災計画は、推薦書提出時において、山梨・静岡両県及び関係市町村とも策定済であったが、来訪者の生命・身体を災害から保護するため

の対策が不十分であり、また、構成資産・構成要素の保全のための対策の見直し・強化が必要であるなどとしている。

イ 対策（方向性）

噴火・風水害等の災害から来訪者・住民の生命及び財産を保護するとともに、世界文化遺産の構成資産を保全するため、国又は各自治体で策定された各種防災計画等に基づく対策を推進するとしている。

ウ 対策（具体策）

(7) 噴火及びそれに伴う災害対策³³

平成 26（2014 年）2 月に公表した「富士山火山広域避難計画」の考え方に基づき、防災訓練の実施により計画の検証を行い、噴火切迫時には避難対象者を円滑に避難させるなどとしている。

(イ) 土砂災害・落石対策

土砂流出の防備のため、立木等の伐採を制限するとともに、落石等から登山者・来訪者を守るため、展望景観に配慮しつつ、導流堤・防護壁・防護柵等の施設を設置するなどとしている。

(ウ) 地震対策

「静岡県地震・津波対策アクションプログラム 2013」に基づき、ハード・ソフトの両面から地震・津波対策を充実・強化するなどとしている。

(エ) 火災対策

市町村及び関係機関等と連携し、山火事予防運動による啓発活動を徹底するなどとしている。

(オ) 山域における来訪者の安全確保

山域における来訪者の安全確保のため、登

³³ 山梨・静岡両県は、平成 26（2014）年 9 月に発生した御嶽山（長野・岐阜両県）の噴火を受け、突発的な噴火等に対する登山者の安全の確保を目的として、登山者への情報伝達及び避難施設の在り方並びに登山者への事前の啓発活動等の検討を進めている。今後、富士山火山防災対策協議会において協議し、その結果を「富士山火山広域避難計画」に反映し、また、その内容は本戦略にも反映させる予定となっている。

山者への情報伝達及び避難施設の在り方並びに登山者への事前の啓発活動等の検討を進めるとしている。

(カ) 山麓の構成資産における災害対策

「文化庁防災業務計画」や「文化財防災マニュアル」等により、文化財に指定されている建造物の災害予防、復旧及び入場者の安全確保対策を行うとしている。


(6) 開発の制御

勧告・決議の内容

- 資産に対する主たる脅威は、富士山が巡礼の場として発展してきたことを十分に示すことをさらに難しくし、個々の構成資産間のつながりのネットワークを見えにくくする可能性のある開発が徐々に拡大しつつあることである。


勧告における個別の指摘事項

富士五湖	湖畔の建築物、モーターボート・ジェットスキー、不適切な駐車など観光及び開発からの増大する圧力に直面している。
忍野八海	低層建築の開発により全体を容易に確認できない。
白糸ノ滝	すぐ近くに、完全性を弱める店舗や売店が存在する。
富士宮口五合目施設	施設背面について、景観と調和した方法での修景が必要である。
吉田口五合目諸施設	施設のデザインの改善が必要である。



(出所) 当室撮影

標識・案内板	人気のある場所や神社のいくつかは、多くの標識・案内板があり、景観の美しさを損なっている。
電柱	いくつかの場所からの富士山の展望を阻害している。
登山道へ向かう自家用車	7・8月の来訪者のピーク時は、道路に圧力をかけている。 自家用車・バスからの排気ガスが懸念されている。
山麓に沿っての開発制御	厳格な開発制御が必要である。
三保松原	いくつかの構成資産の場所・環境は、富士五湖、湧水地、滝、海浜の松原の間のそのように、構成資産間の相互の視認性を阻害する開発により損なわれている。 三保松原から富士山に対する展望は潜在的に問題である。 複数の展望地点が存在し、そのうちのいくつかは、防波設備が存在するため、美しさの観点から望ましくない。



(出所) 三保松原白砂青松保全技術会議
最終報告書 (平成 27 年 3 月)
(注) 黄線 (筆者編集) 内が防波設備

ア 現状と課題

①山麓における建築物等の開発の制御に関する主たる課題は、緩衝地帯における民有地など行為規制が比較的緩やかな区域内で建設される建築物及び都市計画法の行為規制が及ばない工作物等の大きさ (規模) 及び位置に対する制御である、②建築物の意匠・外壁の色彩等については、景観法及び同法に基づき関係市町村が定める条例により規制が行われることとなっているが、現時点において当該条例を定めていない市町村もあるため、対応

が必要であるなどとしている。

イ 対策（方向性）

山麓における建築物等の開発圧力の早期把握、地域住民との合意形成等を含めた行政手続の充実、保全に対する社会全体の機運醸成等を図り、また、個別に改善等が必要な事項は、即効的対策を着実に進めた上で、抜本的対策を計画的に実施するとしている。





ウ 対策（具体策）


緩衝地帯内における開発圧力への対策として、①行為の届出、事前協議、公聴、学識経験者等によって組織される審議会等における

専門的見地からの審議等、各段階の行政手続を効果的・重層的に実施することにより、潜在的な開発圧力の早期把握、合意形成に向けた調整、経過観察などの側面から、開発の制御の効果を促進する、②景観法に基づく景観計画及び景観条例が策定されていない地域については、早期に各市町村が景観計画及び景観条例を策定し、良好な景観形成のための基準を設定するなどとしている。

個別事項への対策については、次のとおりである。

個別事項への対策

富士五湖	
山梨県及び関係者等は、湖の使用方法及び湖岸の修景方法を検討している。また、山梨県は条例を改正し、湖に動力船を乗り入れようとする者に対し、毎年度、山梨県知事への「航行届」の提出を義務付け、乗入れの実態を的確に把握できるようにした。	
忍野八海	
忍野村は、天然記念物忍野八海整備活用計画に基づき、湧水周辺の建築物その他の工作物の修景等を実施している。	
【実施前】	【実施後】
	
白糸ノ滝	
名勝及び天然記念物白糸ノ滝整備基本計画に基づき、滝壺周辺の売店を撤去・移転し、老朽化した橋梁を撤去するとともに、滝壺から離隔を取った位置に風致景観に馴染んだ意匠の新橋梁を設置した。今後、滝及び富士山の展望場を設置するほか、電柱・電線の撤去等をはじめ構成資産周辺の環境改善を行う。	
【撤去前】	【撤去後】
	

富士宮口五合目施設	<p>自然公園法及び文化財保護法などの法令等の定める外観（色彩等）に係る基準に適合した修景を行うため、静岡県、富士宮市及び所有者等による協議・検討を引き続き実施している。</p>
吉田口五合目諸施設	<p>山梨県が中心となって関係者による協議の場を設置し、建築物その他の工作物の意匠及び機能等の観点から、法令等の基準に適合した修景に関する自主ルールの策定に向けて協議を実施している。</p>
標識・案内板	<p>山梨県は、屋外広告物の設置許可基準を強化する地域を「景観保全型広告規制地区」として指定したほか、屋外広告物ガイドラインを策定した。基準に適合しなくなった屋外広告物の改修、ガイドラインに沿った屋外広告物の修景などの景観改善を行う事業者に対しては助成を行う。</p> <p>静岡県は、富士山周辺地域公共サイン整備計画を推進するとともに、屋外広告物条例施行規則を改正し、案内板等の設置規制を強化した。</p>
電柱	<p>山梨県は、富士北麓地域における電線類の地中化を進めている。</p> <p>静岡県は、富士山周辺地域における良好な景観形成のため、富士山周辺市町における無電柱化を進めるとともに、関係者間による無電柱化推進に向けて検討・調整を図る場を設け、県道三保駒越線及び白糸ノ滝周辺地区の無電柱化に向けて方針を取りまとめた。</p> <p style="text-align: center;">【整備前】</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">  ⇒  </div> <p style="text-align: center;">【整備後】</p>
登山道へ向かう自家用車	<p>五合目の登山口へ通じる富士スバルライン（吉田口）、富士山スカイライン（富士宮口）、ふじあざみライン（須走口）において、自家用車の乗入れを規制するマイカー規制期間を延長した。</p>
山麓に沿っての開発制御	<p>平成 28（2016）年を目途として、構成資産及び緩衝地帯の全域にわたり、関係市町村は景観法に基づく景観計画及び景観条例を策定し、建築物の意匠・外壁の色彩等を規制することとしている。</p> <p>また、昨今広がりつつある大規模太陽光発電設備（メガソーラー）の設置の動きに対して、山梨県は条例を改正し、富士北麓地域の自然公園法普通地域内における一定規模を超える太陽光発電設備の設置について山梨県知事との協定の締結や届出が必要となるよう制度を構築した。</p> <p>静岡県においては、緩衝地帯のうち大部分が国有林野又は市街化調整区域となっており、大規模開発を規制している。市町の景観計画により、一定規模以上の太陽光発電設備を設置する場合の届出制を推進している。富士宮市及び富士市では緩衝地帯内に抑止地域を設け、行政指導により設備の設置自粛を要請するなど独自の対策を講じている。</p>
三保松原	<p>静岡市は、三保松原の本質的価値の保存・活用及び次世代への継承を目的として、三保松原保全活用計画を策定し、静岡県及び関係機関との連携の下に保全施策を実行していくこととしている。</p> <p>海岸景観の改善について、静岡県は、砂浜を保全するために設置した消波ブロックについて、防護と景観が両立する新たな海岸保全の在り方を検討し、4基の消波堤のL型突堤への置換えと養浜により砂浜を保全する対策を決定した。このうち、景観形成上重要な視点場である、羽衣の松付近から富士山を望む場合に影響の大きい1号、2号消波堤を含む区間を「短期対策区間」と位置付け、海浜変形シミュレーションや模型等による将来予測に基づく防護・景観を中心とした多面的な検討により、具体的な対策を決定した。</p> <p>松林の保全について、静岡県は、マツ材線虫病の蔓延防止やマツの生育に適した環境づくり等、総合的な松林保全対策を検討しており、静岡市は、成果に基づき、松林の健全な育成に向けた具体的な対策を段階的に実施していくこととしている。</p>

周辺の道路の無電柱化について、静岡県、静岡市及び電線管理者等が検討を進め、県道三保駒越線における無電柱化の取組方針を取りまとめたところである。その方針に基づき、短期的対策として道路上空の横断架空線を撤去するとともに、中長期的には街路事業に併せた無電柱化を実施する。

北口本宮富士浅間神社周辺地域

北口本宮富士浅間神社境内の北側を通過する国道 138 号の拡幅が計画されている。この拡幅を契機として、国、山梨県、富士吉田市、地元関係者及び学識経験者による協議の場を設置し、沿道景観及び歩行空間の整備などを含めた周辺地域のまちづくりの在り方について協議を実施している。

(写真出所) 富士山世界文化遺産協議会HP

(7) 経過観察指標の拡充・強化

勧告・決議の内容

- 経過観察指標は、環境に対する圧力、自然災害、観光圧力、水質や歴史的建造物の劣化、数多の視覚的阻害要素などが構成資産にもたらす影響を含めるように定められた。これらには、特定の展望地点からの景観観察及び富士山の信仰に係る宗教行事の位置付けに関する指標を加えることとされている。構成資産間のつながりが理解される必要があり、それらのつながりを促し理解を進める度合を反映して指標を開発する必要がある。
- 景観の神聖さ及び美しさの各側面を反映するために、経過観察指標を強化すること。

ア 現状と課題

現在、「構成資産及び緩衝地帯の保全」、「各構成資産及び構成要素の保護」、「顕著な普遍的価値の伝達」の側面から、構成資産に対する負の影響を及ぼす要因及びそれに基づく観察指標を特定し、定期的かつ体系的な経過観察を実施しているが、展望景観が持つ「信仰の側面」・「審美的な側面」を反映した指標の拡充及び追加、また、各種戦略・方法等の実施状況を継続的に把握し、評価・見直しを行う観点からの経過観察の実施が必要であるとされている。

イ 対策（方向性）

富士山包括的保存管理計画に定めた指標に基づく経過観察を確実に実施するとともに、各種戦略・方法の実施状況を継続的に把握し、評価・見直しを行っていくため、観察指標を拡充・強化している。

ウ 対策（具体策）

(7) 「信仰の側面」・「審美的な側面」を反映した指標の拡充・追加

- ①二つの展望地点（本栖湖北西岸の中ノ倉峠、三保松原）のほか、構成資産及び緩衝地帯の範囲内に新たに複数の展望地点を設定し、定点観測によって展望景観の状態を把握する、
- ②富士山信仰に関わる宗教行事の実施状況及び後世への継承の状況を把握する、
- ③富士山の顕著な普遍的価値及び構成資産相互のつながりに関する来訪者の理解の状況を把握する、
- ④富士山の上方の登山道の収容力として、登山道ごとの1日当たりの登山者数をはじめ多角的な視点に基づく指標を設定するとしている。

(4) 各種戦略・方法等の実施状況の把握

各種戦略・方法等に定めた課題の解決・改善のための対策の実施状況を継続的に把握し、評価・見直しを行っていくため、定期的かつ体系的な経過観察を実施するとしている。

3 富士山包括的保存管理計画

勧告・決議の内容

- 保全状況報告書において、全面的な改定を示すこと

全 10 章からなる基本構造は変更せず、勧告・決議、ヴィジョン・各種戦略の内容を反映させるとともに、文化的景観の管理手法を反映した保存・活用を採用するなどとしている。改定後の同計画の構造は、次のとおりである。

○本冊	
第1章	包括的保存管理計画策定の目的・経緯、計画の構成・構造等
第2章	顕著な普遍的価値及び構成資産
第3章	資産及びその周辺環境の現状・課題
第4章	基本方針
第5章	顕著な普遍的価値の保存管理
第6章	周辺環境との一体的な保全
第7章	整備・公開・活用の促進
第8章	体制の整備・運営
第9章	行動計画の策定・実施
第10章	経過観察の実施
○分冊1	資産の保護の根拠となる法律との密接な関係の下に定められた個別計画の概要
○分冊2	資産の周辺環境の保全の根拠となる法令・制度等の許可等の基準の概要
○分冊3	イコモス評価書及び世界遺産委員会決議文
○分冊4	世界文化遺産富士山ビジョン及び各種戦略

おわりに

世界遺産条約においては、各締約国は、第1条（文化遺産の定義）及び第2条（自然遺産の定義）に規定する文化及び自然の遺産で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備活用し及びきたるべき世代へ伝承することを確保することが第一義的には自国に課された義務である旨が規定されている（第4条）。

そして、世界遺産登録後の保全については、損壊の進行による滅失の危険や急激な都市開発又は観光開発のための工事など重大かつ特別な危険にさらされている世界遺産を「危険にさらされている世界遺産一覧表（危機遺産一覧表）」に記載³⁴することができる旨が規定されている（第11条4）。また、作業指針においては、登録時の資産の特徴が失われるほ

ど状態が悪化した場合などに、世界遺産一覧表からの登録抹消³⁵をするための手続が示されている。

前述のように、「富士山—信仰の対象と芸術の源泉」は、世界遺産一覧表への記載が決定した決議において、作業指針で要請されている6年ごとの定期報告書の提出よりも短い期限が付され、保全状況報告書の提出が要請された。これは、国内の世界遺産では初めてのことである。

富士山は、国・市町村をはじめとする土地所有者等が複雑な関係の下に存在しており、世界遺産登録に向けた取組においては、「観光関係者の意識も静岡県と山梨県では温度差が生じているため、自然環境の保護・保全活動が全体一致で協調して行われるようになったわけではない」³⁶、「静岡県側が自然・文化の保護を優先させる策を提案するのに対して、山梨県側は観光事業という視点を重視しがちだった」³⁷などの指摘もなされた。

平成27（2015）年9月現在、関係者らは、ビジョン・各種戦略のブラッシュアップを行うとともに、推薦書に付した包括的保存管理計画の改定作業を進めており、同年10月に取りまとめ、英訳の上、平成28（2016）年2月1日までに保全状況報告書としてユネスコ世界遺産センターに提出するための取組を進めているところである。本来、締約国には、自国の世界遺産を保全する義務・責任が課せられており、履行されない場合は、危機遺産一覧表への記載や世界遺産からの登録抹消の可能性もあることを念頭に置き、山梨・静岡両県及び関係市町村は、文化庁・環境省・林野庁をはじめとする国の関係機関の協力・支援の下に相互に連携し、一致協力して取り組

³⁴ 平成27（2015）年7月現在、同一一覧表に記載されている危機遺産は48件（文化遺産30件、自然遺産18件）である。

同一一覧表に記載されると、世界遺産委員会による保全状況についての審査が毎年行われる。また、国際的援助の供与を優先して受けることができる。

³⁵ 平成27（2015）年7月現在、登録抹消は2例である。

³⁶ 前掲注18 54-55頁

³⁷ 野口健『世界遺産にされて富士山は泣いている』（PHP新書）PHP研究所（2014）60頁

んでいく必要があることを改めて強調したい。

世界遺産については、登録の可否に係る審議に関心が集中しがちであるが、条約の目的を忘れることなく、登録後の保全状況にも関心を持ち続けることが大切であり、引き続き、報告書の内容や同年に開催される予定の世界遺産委員会における審査に注目したい。

【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。

- ・小田全宏『なぜ富士山は世界遺産になったのか』PHP研究所（2013）
- ・小山真人「富士山には世界自然遺産の価値がないのか」『地質と調査（140号）』全国地質調査業協会連合会（2014.8）
- ・近藤誠一『FUJISAN 世界遺産への道』毎日新聞出版（2014）
- ・佐滝剛弘『「世界遺産」の真実—過剰な期待、大いなる誤解』祥伝社（2009）
- ・世界遺産総合研究所編集『世界遺産ガイド—世界遺産登録をめざす富士山編—』シンクタンクせとうち総合研究機構（2010）
- ・世界遺産総合研究所編集『世界遺産データ・ブック—2014年版—』シンクタンクせとうち総合研究機構（2013）
- ・日向かづ美・佐藤哲洋「世界文化遺産 富士山の概要」『月刊文化財（604号）』第一法規（2014.1）
- ・横山秀司「富士山の世界遺産登録とその課題」『地理（700号）』古今書院（2013.11）
- ・渡辺豊博『富士山の光と影』清流出版（2014）

経済成長の実現に資する中小企業政策 —日本再興戦略における位置付け—

衆議院調査局調査員
三田 大樹
金成 玲子
(経済産業調査室)

前衆議院調査局調査員
岡田 悟
(前経済産業調査室)

■要 旨■

我が国に約 385 万者ある中小企業は、企業数の 99.7%、雇用者数の 69.7%を占めるなど、日本経済の構造上、重要な地位を占めているとともに、地域においても経済活動・雇用・社会分業の面で重要な役割を果たしている。また、中小企業やベンチャー企業による起業が促進されることは、新規雇用が創出されるほか、イノベーションの創出、生産性の向上といった経済的効果が期待できる。

このような認識の下、いわゆるアベノミクスの第三の矢である成長戦略（日本再興戦略）においても、中小企業の革新やベンチャーの創出促進が重要な柱として盛り込まれている。成果目標である「KPI」の進捗状況を踏まえながら、時宜に応じた施策を着実に実施し、日本経済全体がより一層成長し、活性化されることが期待される。

《構成》

はじめに

I 経済成長と中小企業政策

II 地域活性化・地域構造改革の実現／中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新

III 産業の新陳代謝の促進～ベンチャーの創出促進～

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、デフレを克服し、我が国の経済を中長期にわたる低迷の状態から脱却させ、持続的発展の軌道に乗せるためには、産業競争力を強化することが重要との認識の下、いわゆるアベノミクスにおける第三の矢として「日本再興戦略」を策定し、以後毎年改訂して、当該

戦略に基づき各種施策を講じてきたところである。

近年の景気の緩やかな回復基調は、円安を背景として海外の収益が伸びるとともに、コスト構造の改善で利益率も高まった大企業が中心であるとの指摘¹が散見されるなど、必ずしも中小企業²の業績が著しく改善しているとは言えない状況が続いている。こうした中、

¹ 『日本経済新聞』(2015.6.7) 他

² 中小企業基本法では、「中小企業者」を、製造業においては資本金 3 億円以下又は従業者数 300 人以下、小売業においては資本金 5000 万円以下又は従業者数 50 人以下等と定義しており、このうち特に従業員 20 人以下の製造業や従業員 5 人以下の商業・サービス業等については「小規模企業者」と定義している。一方、日本再興戦略や各種文献、報道等では必ずしも明確な定義が示されないまま一般的用語として「中小企業」や「小規模事業者」という語が用いられている例も散見される。従って、本稿では、法律上の定義に留意しつつも、特段の明記がない限り、広く一般で認識されている意味合いを包含するものとして、中小企業、小規模事業者という語を用いている。

今後、日本経済が持続的かつ安定的に成長していくためには、地域の経済・社会基盤の重要な役割を担う中小企業やベンチャー企業³のより一層の活性化が必要不可欠であることは論をまたないであろう。

本稿では、まず中小企業やベンチャー企業が経済成長に果たす役割と公的支援の在り方について概観する。その上で、日本再興戦略における中小企業・ベンチャー企業政策に関する記述・施策の整理を通じて、政府が経済成長の文脈で中小企業・ベンチャー企業をいかに位置付けているかについて明らかにするとともに、これに関する現状の取組状況及び課題等について記述していく。

I 経済成長と中小企業政策

1 経済成長の源泉としての中小企業

(1) 日本経済における中小企業の位置付け

我が国の中小企業は、平成 24 年 2 月時点で約 385 万者あるとされ、企業数の 99.7% を占め、中小企業の従業者総数は約 3,217 万人と我が国の雇用の 69.7% を占めている(表 1)。中小企業は日本経済の構造上、重要な地位を占め、経済の基盤を形成しているのが分かる。

(表 1) 我が国の企業数及び従業者総数

企業数 (平成 24 年)		
	企業数	%
中小企業	3,852,934	99.7
(小規模企業)	(3,342,814)	(86.5)
大企業	10,596	0.3
合計	3,863,530	100.0

³ 法律や日本再興戦略においては「ベンチャー」についての明確な定義は示されていない。本稿では、「ベンチャー企業」という場合、特にイノベーションを実現して新市場を開拓していく、成長志向の若い企業を指すこととする。また、ベンチャー企業の多くは、資本金や従業員等会社規模で分類される中小企業基本法上の「中小企業者」に包含されることになるが、本稿の趣旨に鑑み、両者が有する特徴を強調する観点から、中小企業とベンチャー企業が同列的に並ぶこともあり得る。

従業者総数 (平成 24 年)

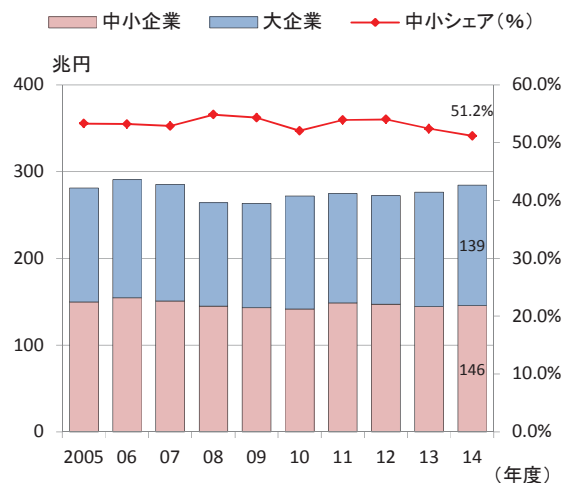
	従業者総数	%
中小企業	32,167,484	69.7
(小規模企業)	(11,923,280)	(25.8)
大企業	13,971,459	30.3
合計	46,138,943	100.0

(注) () 内については、実数はうち数であるが、構成比は合計に占める割合である。

(出所) 『中小企業白書 2015』より作成

次に、我が国の法人企業が産出する付加価値額の推移を見ると、中小企業が当該付加価値額に占める割合は 5 割を超えている(図 1)。加えて、大企業が産出する付加価値分についても、その一部は取引先・下請け企業として中小企業が大企業の生産活動を根底で支えているのが実態である。特に製造業では、信頼性と品質において国際的に高評価を受けている大企業の最終製品には、下請け中小企業が生産・供給した部品が多く用いられており、日本製品の高い信頼性と品質は中小企業の底力が支えているといっても過言ではない。

(図 1) 法人企業の付加価値額の推移



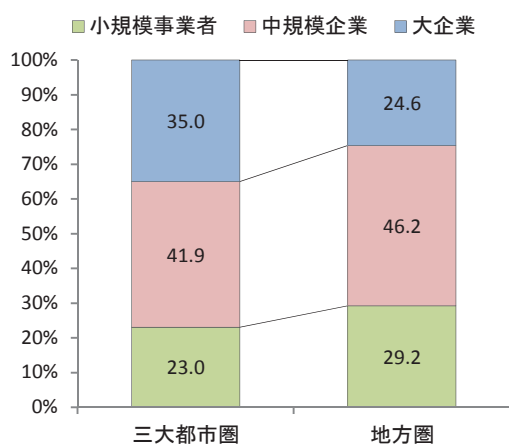
(注) 金融業、保険業以外の業種。資本金 1 億円未満を中小企業、1 億円以上を大企業としている。

(出所) 財務省「法人企業統計」より作成

また、中小企業が日本経済・社会に果たしている役割として、地域における雇用の受け皿やサービス供給等の重要な担い手となっていることが挙げられ(図2)、中小企業は各地域において経済活動の下支えや就業機会の維持・増大に貢献している。その他にも、中小企業は、多品種少量生産が求められ、製品の変化も頻繁であるような製造分野⁴において、社会分業上の重要な役割を担っている。

このように、中小企業は、①日本経済の構造上、大きな地位を占めているとともに、②地域経済・社会においても経済活動・雇用・社会分業の面で重要な役割を果たしており、日本経済の持続的かつ安定的な成長を図る上で、中小企業の活性化は不可欠の要素であると言えよう。

(図2) 三大都市圏と地方圏における企業規模別の従業者割合



資料：総務省・経済産業省「平成24年経済センサス活動調査」再編加工

- (注) 1. 三大都市圏：東京圏・名古屋圏・大阪圏、東京圏：埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県、名古屋圏：岐阜県・愛知県・三重県、大阪圏：京都府・大阪府・兵庫県・奈良県、地方圏：三大都市圏以外の道県。
2. 従業者の数は、各事業所の所在する都道府県に計上している。
3. 中規模企業とは、小規模事業者以外の中小企業をいう。中小企業及び小規模事業者の定義は脚注2と同じ。

(出所)『中小企業白書2014』より作成

⁴ このような分野では、生産・販売における規模の経済性が発揮できないため、大企業が参入しにくい。

(2) 起業(ベンチャー)活動の活性化と経済成長

上記の視点のほか、中小企業・ベンチャー企業の企業活動が経済成長につながる経路として、起業の促進による経済成長への寄与が挙げられる。起業の経済的意義として従来しばしば指摘されるのは、①新規雇用の創出、②イノベーションの創出、③生産性の向上、である⁵。

起業による新規雇用の創出については、新規企業が既存企業に比べて新規雇を多く生み出しているという研究成果は多い。例えば、深尾京司・一橋大学教授の研究⁶では、雇用創出の原動力は、サービス産業を中心とした成長産業における若い独立系企業や外資系企業であることが報告されている。また、『中小企業白書2011年版』⁷によれば、平成18(2006)年から21(2009)年までの期間における新規開業事業所は全事業所の8.5%に過ぎないが、この新規開業事業所によって生み出された雇用は、全雇用創出の37.6%に達しているという⁸。

次に、起業とイノベーションの関係について言えば、新規企業は、既存企業と異なる何らかの新しい財・サービスを提供している可能性が高い。ここでいう「新しい」とは、財・サービスの提供、製造方法、経営管理の方法などの企業活動において、今まで存在しな

⁵ 例えば、中小企業庁『中小企業白書2011年版』(2011)186-195頁、Aswath Damodaran, The dark side of valuation: valuing young, distressed and complex businesses, 2nd ed., Upper Saddle River, N.J.: FT Press, 2010, pp. 213-214、村上義昭「まとめ—新規開業企業の役割と開業支援策」樋口美雄ほか『新規開業企業の成長と撤退』勁草書房(2007)238-245頁など。

⁶ 深尾京司『「失われた20年」と日本経済』日本経済新聞出版社(2012)201-274頁

⁷ 中小企業庁『中小企業白書2011年版』(2011)193頁

⁸ ただし、新規開業企業の全てが雇用創出に等しく貢献しているわけではなく、雇用創出に顕著に貢献しているのは新規開業企業の上位10%程度までであり、少数の企業が新規雇用に多大な貢献をしているとの指摘がある。(安田武彦ほか『ライフサイクルからみた中小企業論』同友館(2007)68-69頁)

った革新的なものを指すだけでなく、供給される国や地域において「新しい」というものも含まれる。こうした「新しい」ものが必ずしもイノベーションにつながるとは限らないが、新しい試みがなされているという意味において、起業の多くはイノベーションの重要な源泉になっていると言えよう⁹。

また、2010年に中小企業庁が実施した委託調査「起業に関する実態調査」においても、多くの新規企業が経営上の工夫（新技術の導入、新生産方式の導入、新商品・新サービスの開発）を有した上で起業していることがうかがえる¹⁰。

最後に、起業とマクロの生産性の向上に関して言えば、しばしば指摘されるのが生産性の高い新規企業が参入して、相対的に生産性が低い企業が退出することによる新陳代謝効果である¹¹。その他にも、参入の増加による競争の促進によって既存企業の生産性が上がることで、マクロの生産性が向上する効果（いわゆる内部効果）も期待される。

起業活動が生産性にプラスの影響を及ぼすことを実証した研究としては、起業が全要素生産性（TFP）¹²にプラスのインパクトを与えることを分析したもの¹³などがあり、また、『平成23年版 経済財政白書』では、マンパワー・ベースの労働生産性上昇率や就業者1人当たりGDP成長率と、起業活動従事者

シェア¹⁴との間に相関関係が見られることを報告している¹⁵。

2 中小企業部門を成長させるための政策

(1) 中小企業政策の意義

前節で見たように、中小企業・ベンチャー企業は日本経済及びその成長にとって重要な役割を果たしているが、一方で、個々の中小企業においては経営資源に限界があり、経営上の問題は様々に存在する。そうした諸問題のうち、企業規模の格差から生じ、独自の努力では解決できない問題に対して、政府が政策的に介入（支援）することが、中小企業政策を講ずる基本的な意義である。

政府が中小企業を対象とした政策介入を行う妥当性¹⁶については、第一に経済政策的側面から考えられ、多くの場合「市場の失敗」への対応の必要性がその論拠とされる。企業規模に由来する諸問題について、市場メカニズムに委ねておくと問題解決に至らないような場合¹⁷、政府による支援が妥当性を持つと言える。その他にも、マクロ的な経済ショックが生じた場合の悪影響の緩和や分配の公正を目的として、中小企業への政策支援が行われるケースも少なくない。

考え得るもう一つの側面は、社会政策としての要請である。当事者の努力で解消できない何らかの障壁や不利条件等があり、そのために中小企業経営者が社会生活において劣位な状況に置かれ続ける場合があるとすれば、公平性やナショナル・ミニマムの観点から、

⁹ 起業とイノベーションの関係については、安田ほか 前掲注8 64-66頁

¹⁰ 前掲『中小企業白書 2011年版』188頁

¹¹ 新規参入企業の生産性の高さや、参入後一定期間は高い生産性上昇率を維持することを実証し、新陳代謝効果を裏付けているものとして、宮川努・川上淳之「新規参入企業の生産性と資金調達」深尾京司・宮川努編『生産性と日本の経済成長』東京大学出版会（2008）269-292頁

¹² Total Factor Productivity: 経済成長の要因のうち、労働と資本の投入以外の要素のことで、具体的には技術革新や経営の効率性の向上などである。

¹³ Nicolai J. Foss et al., “How Do Economic Freedom and Entrepreneurship Affect Productivity?” December 19, 2010.

¹⁴ 起業活動従事者シェアとは、18～64歳人口に占める起業活動を行った者の割合（事業開始前、又は開始後3年半以内に限る）

¹⁵ 内閣府『平成23年版 経済財政白書【縮刷版】』（2011）201-202頁

¹⁶ 以下、中小企業政策の二つの側面及び政策体系における複雑さについては、後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』日本経済新聞出版社（2014）を参考にした。

¹⁷ 具体的には、不完全競争、要素移動の不完全性、情報の非対称性、外部性が生じている場合への対応が考えられる。

政府が何らかの支援・保護を行うべきという考え方が生じ得るだろう。

このような方向性が異なる複数の政策目的を有しているのが中小企業政策に内在している本来的な困難さというべきものであり、それぞれの目的に対応しようとするために、政策体系の複雑化や政策目的間の衝突が生じてしまうこととなる。

政策体系の複雑化について言えば、従来、我が国の中小企業政策に対しては、支援メニューが多種多様に準備されており、充実しているとの評価がある一方で、支援メニューはむしろ多すぎる程であり、各施策が短いサイクルで頻繁に変わるなど、中小企業経営者にとってはどの支援を利用すべきか非常にわかりにくいとの批判も少なくない。政策目的間の衝突については、例えば既存の中小企業と起業家との間では、中小企業に対して様々な支援・優遇措置を講じることで、既存の中小企業の維持・成長、経営の安定化は図れるが、それは同時に、今後起業しようとする層にとって市場参入のしにくさ、競争条件の悪化につながり得るというように、一つの政策がプラス・マイナス両方の効果を発揮する場合が典型である。

(2) 中小企業政策の変遷

こうした政策体系の複雑化や政策目的間の衝突の問題について、中小企業政策の過去からの流れを見ると、時代や経済状況に応じて、施策体系や政策の重点の置き方、目指す方向性を修正しながら変遷を遂げてきたことがわかる。

我が国の中小企業政策は、戦後復興期において、経済集中の排除の流れの中で、昭和23年に中小企業庁が設置されたことに端を発し、その後の日本経済の構造変化の中で、政策の基本理念を変化させてきた。高度成長期には、大企業と中小企業との二重構造論を前提とし

て「企業間における生産性・賃金等の諸格差の是正」を基本理念とする中小企業基本法(昭和38年7月20日法律第154号)が制定され、弱い立場にある中小企業を支援・保護するために、中小企業構造の高度化(生産性の向上)、事業活動の不利の補正(取引条件の向上)等が、政策の大きな柱となっていた。

その後、日本経済の成熟化、産業構造の変化等に伴い、平成11年には中小企業基本法が抜本改正され、中小企業を「弱者」ではなく経済の活力の源泉と捉え直し、「中小企業の多様で活力ある成長発展」へと政策の基本理念が大きく転換された。そして中小企業政策は、「経営の革新及び創出の促進」、「中小企業の経営基盤の強化」、「経済的社会的環境の変化への適応の円滑化」、「資金の供給の円滑化及び自己資本の充実」という4つの基本方針へ再編された。

この基本法改正や、同時期の中小企業関連法令の改正を契機として、我が国の中小企業政策は、企業間格差の是正を目的とするという基本的な意義を具現化する保護的な政策だけでなく、活力ある中小企業の成長支援を目的とする政策を重要視する方針を明確に打ち出したとされている¹⁸。

そして近年では、地域の自立的かつ魅力あふれる発展、国民生活の安定といった観点から国民経済にとって必要不可欠である一方、経営資源の多大な制約、価格競争力やリスク対応力の弱さ、後継者不足等、我が国の構造変化に多大な影響を受けやすい小規模事業者に焦点を当てたきめ細やかな支援措置の必要性が認識されるようになった。これを受けて、平成25年には中小企業基本法を改正して小規模事業者の積極的役割等を盛り込むとともに、

¹⁸ ただし、実際に行われている施策は、成長促進的な政策に全面的にシフトしたわけではなく、時々の経済環境の変化の中で、常に弱者保護的な施策と成長促進的な施策が同時に行われている。

小規模企業を中心に据えた新たな施策の体系を構築すべく、翌26年には小規模企業振興基本法（平成26年6月27日法律第94号）が制定された。

以上、中小企業政策の考え方、特色、経緯をまとめてきたが、それを踏まえた上で、今後どのような方向性で経済成長に寄与する中小企業政策を講じていくべきであろうか。

最近では、三菱総合研究所（当時）の後藤康雄主席研究員・チーフエコノミストの研究¹⁹や、OECDの報告書²⁰などにおいて、我が国における伝統的な中小企業政策が、既存企業の維持・温存につながっており、近年においては結果として、新陳代謝の低迷、中小企業部門の活力の低下を招いている可能性があることが指摘されている²¹。既存企業の維持・救済を目的とした従来の政策の他に、日本経済において重要な位置を占める中小企業部門を「成長・活性化させる」ための施策を

考える上で、こうした指摘は示唆に富むものと言える。

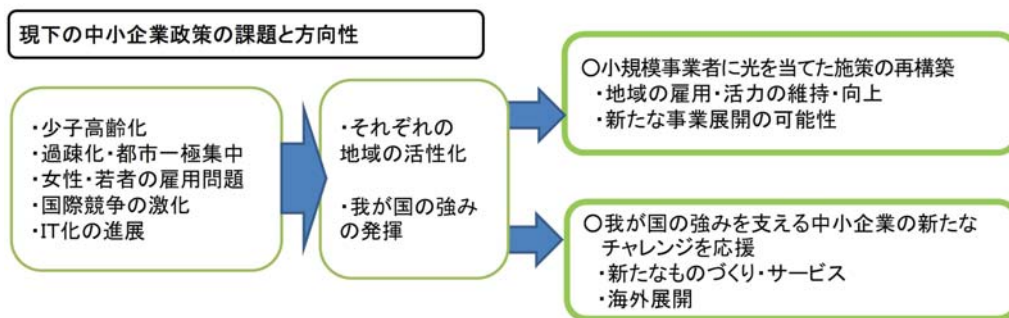
この点も踏まえつつ、次章以降、ベンチャー企業を含む中小企業を「成長・活性化させる」ために必要な政策は何かとの観点から、我が国における経済成長戦略である「日本再興戦略」に盛り込まれた中小企業施策を整理し、その位置付けや課題等の考察を行う。

II 地域活性化・地域構造改革の実現／中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新

1 「日本再興戦略」における考え方の整理

現下の中小企業政策について整理した図3を見ると、少子高齢化や地方の過疎化、国際競争の激化等の構造上の課題に直面する中で、中小企業政策には、我が国の強みを発揮するとともに、それぞれの地域の活性化を後押しするとの、二つの側面が求められている。

（図3）現下の中小企業政策の課題と方向性



（出所）中小企業庁資料

¹⁹ 後藤康雄『中小企業のマクロ・パフォーマンス』日本経済新聞出版社（2014）、同「日本の中小製造業の衰退 新陳代謝促す政策を」『エコノミスト』（2015.8.15）

²⁰ OECD, *OECD Economic Surveys JAPAN 2015*, April 2015, pp.96-97.

²¹ 同様の研究として、徳田秀信「わが国中小企業の収益性と競争力」『みずほ総研論集』2010年IV号など。

ここで示されている中小企業政策の方向性は、成長戦略である「日本再興戦略」²²にも反映されている。以下、中小企業・小規模事業者に関連する施策が「日本再興戦略」において、どのように位置付けられているかを簡単に整理しておきたい。

平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「日本再興戦略 - JAPAN is BACK -」（以下「再興戦略 2013」という。）では、成長の実現に向けた具体的な取組として、「日本産業再興プラン」、「戦略市場創造プラン」、「国際展開戦略」の 3 つのアクションプランを掲示した²³。中小企業政策としては、このうちの「日本産業再興プラン」の主要施策の 1 つとして、「中小企業・小規模事業者の革新」を位置付けるとともに、その実現に向けた成果目標 (K P I²⁴) や必要な施策が掲げられた。この背景には、中小企業・小規模事業者、地域に広がるヒト、モノ、コミュニティといった経営資源が、我が国の製造業の復活を支え、付加価値の高いサービス産業の源泉であるとともに、世界に誇るべき産業基盤であると認識し、こうした産業基盤の革新が、地域経済を再生させ、我が国の国際競争力を底上げすることにつながるの考えがある。

1 回目の改訂となった「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。以下「再興戦略 2014」という。）では、「再興戦略 2013」の 3 つの柱（日本産業再興プラン、戦略市場創造プラン、国際展開戦略）を継承しつつ、「日本の『稼ぐ力』の

強化」、「残された課題への対応」、「成長の果実の全国波及」という 3 つの観点から今後重点的に取り組むべき施策が整理された。具体的には、コーポレートガバナンスの強化や法人税改革等²⁵を通じて世界トップクラスの事業環境を整備し「日本の『稼ぐ力』の強化」を図るとともに、労働、医療、農業といったいわゆる岩盤規制の分野における「残された課題への対応」²⁶を行うことにより成長を実現し、その「成長の果実の全国波及」を達成するために、「地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新」を後押しすることが示された。

また、「再興戦略 2014」では、「ローカル・アベノミクス」という新語が使われたことが示すように、アベノミクス効果を全国へと波及させることや、人口減少問題に積極的に取り組む姿勢が強調されたこと等が特徴として挙げられる。この背景には、安倍政権による経済政策「アベノミクス」は、世界的な大企業中心の「グローバル経済圏」の成長の果実を、地域に密着した中小企業・小規模事業者中心の「ローカル経済圏」へ波及させることを企図するものであったが、その波及効果が必ずしも十分ではないことを踏まえ、直接「ローカル」を対象とする施策が必要であるとの現状認識があったことがみてとれる²⁷。

さらに、2 回目の改訂となった「日本再興戦略 改訂 2015 - 未来への投資・生産性革命 -」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定。以下「再興戦略 2015」という。）においても、「再興戦

²² 以下、日本再興戦略といった場合には「日本再興戦略 - JAPAN is BACK -」、「日本再興戦略 改訂 2014 - 未来への挑戦 -」及び「日本再興戦略 改訂 2015 - 未来への投資・生産性革命 -」の 3 つを指すものとする。

²³ 「日本産業再興プラン」の実行により産業基盤を強化し、その力を基に、「戦略市場創造プラン」の実行により、課題をバネに新たな市場を創造するとともに、「国際展開戦略」の実行により、拡大する国際市場を獲得するというものである。

²⁴ K P I とは、Key Performance Indicator の略であり、政策ごとの達成すべき成果目標のことである。

²⁵ コーポレートガバナンスの強化、法人税改革のほかには、公的・準公的資金の運用等見直し、産業の新陳代謝とベンチャーの加速、イノベーション推進・ロボット革命が挙げられている。

²⁶ 具体的には、女性の活躍推進、働き方改革、外国人材の活用、攻めの農林水産業の展開、健康産業の活性化・ヘルスケアサービスの提供が挙げられている。

²⁷ 自由民主党 政務調査会 中小企業・小規模事業者政策調査会「地域経済の好循環実現のための提言～「ローカル・アベノミクス」の実行に向けて～」(2014. 5. 29)、『日刊工業新聞』(2015. 7. 10) など。

略 2013」の3つの柱（日本産業再興プラン、戦略市場創造プラン、国際展開戦略）を踏襲する一方で、これまで、デフレ脱却を目指して需要不足の解消に重きを置いてきたステージ（第一ステージ）から、人口減少下における供給制約を克服するための対策（第二ステージ）へと軸足を移す方向性が示された。このアベノミクス「第二ステージ」では、「生産性の向上」が不可欠との認識の下、技術や人材を含めた「未来投資による生産性革命の実現」と、地域の活性化を通じて活力ある日本経済を再生させる「ローカル・アベノミクスの推進」を車の両輪として推進していくこととした。さらに、「ローカル・アベノミクスの推進」においては、地方創生の取組と、地域経済を支える中堅・中小企業の生産性向上を並行的に実施していくこととした。

以上のように、日本再興戦略において「中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新」という柱は、一貫して主要施策の1つに掲げられているが、二度の改訂によりその狙いや位置付け等において、政策の成果の目に見える

波及といった点に少し重点をシフトさせているように見える。

2 主な関連施策とその進捗状況

次に、「地域活性化・地域構造改革の実現／中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新」の実現のために、日本再興戦略では、具体的にどのような施策メニューが実施されてきたのか、また、今後新たに講ずべき施策と課題は何かを整理していく。

表2は、「再興戦略 2013」で示された主要施策及びその後の二度にわたる改訂で追加された主要施策、その進捗状況等をまとめたものである。前章でも述べたとおり、中小企業政策は、中小企業・小規模事業者の多様性等を反映して、施策メニューが複雑で多岐にわたっているが、日本再興戦略においても広い分野の多種多様な施策が提示されている。このため、本稿では、現下の中小企業政策の動向等に照らして、重要と思われるいくつかの施策を取り上げて整理する。

(表2) 日本再興戦略「日本産業再興プラン」における「地域活性化・地域構造改革の実現 / 中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新」の関連施策とKPI

	日本再興戦略 —JAPAN is BACK— (平成25年6月14日)	日本再興戦略 改訂 2014 —未来への挑戦— (平成26年6月24日)	日本再興戦略 改訂 2015 —未来への投資・生産性革命— (平成27年6月30日)
新たに講ずべき具体的な施策と主な進捗状況	中小企業・小規模事業者の革新 ①地域のリソースの活用・結集・ブランド化 地域のリソースを活用・結集させた起業・創業の促進、資金調達が多様化、「プレミアム地域ブランド」の創出、地方産業競争力協議会(仮称)の設置 ②中小企業・小規模事業者の新陳代謝の促進 起業・創業から立ち上がりまでの一貫した資金支援、個人保証制度の見直し、事業引継ぎ・事業承継の支援 ③戦略市場に参入する中小企業・小規模事業者の支援 成長分野進出に向けた専門的支援体制の構築、大企業・異業種をターゲットにした新分野展開の促進 ④国際展開する中小企業・小規模事業者の支援 ハンズオン支援体制の拡充・強化、海外現地支援プラットフォームの整備	地域活性化・地域構造改革の実現 / 中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新 i) 地域活性化/中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新 ①地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームの構築 ②地域の中堅企業等を核とした戦略産業の育成 ③ふるさと名物応援 ④地域金融機関等による事業性を評価する融資の促進等 ⑤若者・女性の創業促進を含めた中小企業・小規模事業者の新陳代謝 ii) 地域の経済構造改革 ⑥総合的な政策推進体制の整備	地域活性化・地域構造改革の実現 / 中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新 i) 地域中堅・中小・小規模事業者の「稼ぐ力」の確立 ①「事業者における成長戦略の見える化」と施策の周知・広報の徹底 ②地域経済を牽引する中核企業の創出 ③中小企業・小規模事業者の経営相談支援窓口の強化 ④中小企業・小規模事業者の人材確保支援の充実 ⑤中小企業・小規模事業者の連携等による取引力・開発力の強化 ⑥中小企業・小規模事業者の「稼ぐ力」の確立に向けた金融機能の強化 ⑦地域の創業支援ネットワークの構築と女性・若者の創業支援 ⑧地域の商店街の成長戦略見える化と先進的取組の一層の強化及び普及促進 ii) 地域イノベーションの推進
	【主な進捗状況】 ・地域における創業支援体制を構築 ・地域ブランドの保護対象者を拡充 ・地方産業競争力協議会による地域成長戦略の取りまとめ等 ・成長分野参入/国際展開への取組を促進	【主な進捗状況】 ・地域活性化施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームを構築 ・中小ものづくり高度化法の対象技術にデザイン等を追加 ・地域における創業を推進 ・地域の中堅企業等を核とした戦略産業を育成 ・ふるさと名物等の応援 ・円滑な事業引継ぎ等を促進 ・国際展開への取組を促進	
KPIとその進捗状況	①開業率が廃業率を上回る状態にし、開業率・廃業率が米国・英国レベル(10%台)になることを目指す。	①日本政策金融公庫国民生活事業の平成25年度第3四半期(4月~12月まで)の創業融資実績をみると、17,304企業(前年同期比114%)、1,343億円(前年同期比133%)と7年ぶりの高水準。	①2013年度:開業率 4.8%、廃業率 4.0% (2012年度:開業率4.6%、廃業率3.8%)、 起業活動指数(2014年度): 3.8 % ※補助指標として、「起業活動指数(「起業家精神に関する調査」において、「起業者・起業予定者である」との回答を得た割合)を今後10年間で倍増させる。」を設定。
	②2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やす。	②採算DIが2013年第3期から3期連続で上昇するなど、中小企業の経営状況が上向いている傾向は伺われる。(黒字中小企業・小規模事業者の2013年の数値は未発表)	②2013年度:黒字中小企業805,979社(2012年度: 734,646社)
	③今後5年間で新たに1万社の海外展開を実現することを目指す。		

(出所)「日本再興戦略 - JAPAN is BACK -」、「日本再興戦略 改訂 2014 - 未来への挑戦 -」及び「日本再興戦略 改訂 2015 - 未来への投資・生産性革命 -」より作成

(1) 「再興戦略 2013」及び「再興戦略 2014」に係る施策

ア 地域のリソースの活用・結集・ブランド化

「再興戦略 2013」では、地域におけるヒト、モノ、コミュニティといった数多くのリソースが十分に活用されていないとの認識から、それらを発掘しビジネス化するための支援ネットワークの構築や一層のブランド化が必要とされ、地域のリソースを活用・結集させた起業・創業の促進等の具体的施策が示された。

起業・創業を含めて、地域のリソースを活用したビジネスは、地域活性化の切り札であり、中小企業・小規模事業者はその担い手の中心として以前から期待されてきたところであり、「再興戦略 2014」では、ローカル・アベノミクスの観点から、「地域活性化／中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新」という柱の下でその取組が一層強化された。具体的には、地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームの構築や、地域の中堅企業等を核とした戦略産業の育成、ふるさと名物応援等の施策が示された。

これを受けて、平成 26 年の第 187 回臨時国会では、関係府省の地域活性化関連施策をワンパッケージで実現するため、地域再生法が改正されたほか、平成 27 年の第 189 回通常国会では、地域資源を活用した「ふるさと名物」の開発・販路開拓の取組等を強化するため、中小企業地域資源活用促進法が改正されるなど、法制度の拡充が図られた。地域のリソースの活用・結集・ブランド化に向けた環境整備が整ったことにより、現在はその着実な実施と成果の実現が求められる段階にある。

他方、地域のリソースの活用については、従来から数多くの取組が行われてきたものの、地域の中小企業が、独自商品の開発や販路の拡大等を行うことは容易ではないのが現実であり、継続的・安定的な一定規模の売上げを

達成し、地域経済の活性化に寄与するといった成功例は必ずしも多くないとの指摘もある²⁸。今後は、魅力ある商品開発や販路拡大を担う人材の確保・育成など、施策の実行段階における各課題への対応に、より一層注力する必要があるだろう。

イ 戦略市場に参入する中小企業・小規模事業者の支援、国際展開する中小企業・小規模事業者の支援

「再興戦略 2013」では、「日本産業再興プラン」の実行を通じて、「世界で戦える力」を獲得することが目指されており、その観点から、戦略市場への参入や国際展開へ挑戦する中小企業・小規模事業者への支援施策が必要とされた。中小企業・小規模事業者にとって、新規参入や国際展開に必要な資金や人材、情報などを十分に確保することは一般的に困難であること等から、成長分野（環境・エネルギー、健康・医療、航空宇宙等）に参入することや海外展開へ挑戦することはハードルが高いといった背景がある。具体的には、「戦略市場に参入する中小企業・小規模事業者の支援」という柱の下に、成長分野進出に向けた専門的支援体制の構築等の施策が、「国際展開する中小企業・小規模事業者の支援」という柱の下に、ハンズオン支援体制の拡充・強化等の施策がそれぞれ掲げられた。

これを受けて、平成 27 年 2 月には、中小ものづくり高度化法に基づく「中小企業の特定ものづくり基盤技術の高度化に関する指針」が改正され、デザイン開発に係る技術が追加

²⁸ 経済産業省「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律の一部改正の概要」では、地域産業資源を活用した中小企業の事業について、「これまで、殆どが個社の取組で地域経済への波及も限定的、売上も少額」と指摘している。また、経済産業省「経済産業ジャーナル平成 26 年 12 月・1 月号」においても、『「地域資源」の魅力をうまく生かしきれず、限定的な経済効果にとどまっているケースがあることも事実」と指摘している。

されたほか、平成 26 年度予算関連事業として、中小企業等が共同で試験研究を行う技術研究組合が設立され、次世代産業用 3D プリンター技術等の開発が開始されるなど、成長分野進出に向けた専門的支援体制の構築が図られた。また、日本貿易振興機構（JETRO）等を中心として、海外展開に関して専門家によるきめ細かな指導・サポートを行うハンズオン支援体制の拡充・強化が図られた。

この点に関し、10 月 5 日に大筋合意に至った TPP（環太平洋パートナーシップ）協定を受け、中小企業による海外展開を促進することの重要性がより一層増している。政府においては、商工会・商工会議所やよろず支援拠点等による中小企業に対する海外展開に必要な情報の提供や相談体制の整備・拡充、海外展開について専門知識を有する人材の確保・育成、中小企業の革新的な技術開発に対する支援等、従来の施策から更に一步踏み込んだ、一層効果的な支援施策の検討・実施が求められている。

(2) 「再興戦略 2015」に係る施策

ア 中堅企業・中小企業・小規模事業者の「稼ぐ力」の確立

「再興戦略 2015」では、1 で触れたように、生産性向上に力点がシフトする中、成長余力を持つ「中堅企業・中小企業・小規模事業者の『稼ぐ力』の確立」が施策の 1 つ目の柱に位置付けられた。この背景には、「大企業」と「下請け」という従来の取引関係にとどまらない、意欲ある事業者自身の販売力の強化や生産性の向上に向けた挑戦を後押しすることが依然として大きな課題となっていることがあり、(1)ア及びイの取組を包括し深化させるものとも理解できる。

具体的には、事業者における成長戦略の「見える化」や経営相談支援窓口の強化、「稼ぐ力」の確立に向けた金融機能の強化等を実施する

ほか、企業のニーズに応じた幅広い支援（研究開発支援、海外販路開拓支援等）をきめ細かく提供する地域の支援プラットフォームを構築することや、地域経済に係わるビッグデータ（企業間取引、人の流れ、人口動態等）を可視化する「地域経済分析システム（RESAS²⁹）」の利用を促進すること等によって「地域経済を牽引する中核企業」を創出することが示されている。

すでに、「見える化」の取組の 1 つとして、平成 27 年 7 月には事業の成功・失敗事例サイト「ミエル・ヒント - 成功のカギ・ワナ -」が開設されたほか、平成 26 年度に整備されたよろず支援拠点の人材の増強や体制の強化といった関連施策が実施されているところである。また、平成 27 年 4 月には地域経済分析システム（RESAS）の運用も開始され、その利用が進んでいる。さらに、「稼ぐ力」の確立に向けた金融機能の強化に関しては、金融機関による経営支援機能の積極的な発揮に向けた信用保証制度についての検討が平成 27 年中に行われる予定になっている。

「日本再興戦略 2015」が目指す「地域経済を牽引する中核企業の創出」に関しては、その支援対象とされる企業群は、次頁図 4 の経済産業省資料に示すような、従来の中小企業政策において支援対象となることが多かった 2 つの企業群のちょうど中間にある層が想定されていると考えられる。地域における中核企業とは、地域で多くの中小企業と取引を行い、地域に多くの雇用を創出するなど、地域経済のまさに中核を担う企業である。そうした中核企業を数多く創出することは、取引先への恩恵の波及、安定雇用の創出、イノベーションの創出などを通じて地域経済の成長への寄与が期待できる。

²⁹ 「Regional Economy and Society Analyzing System」の略称

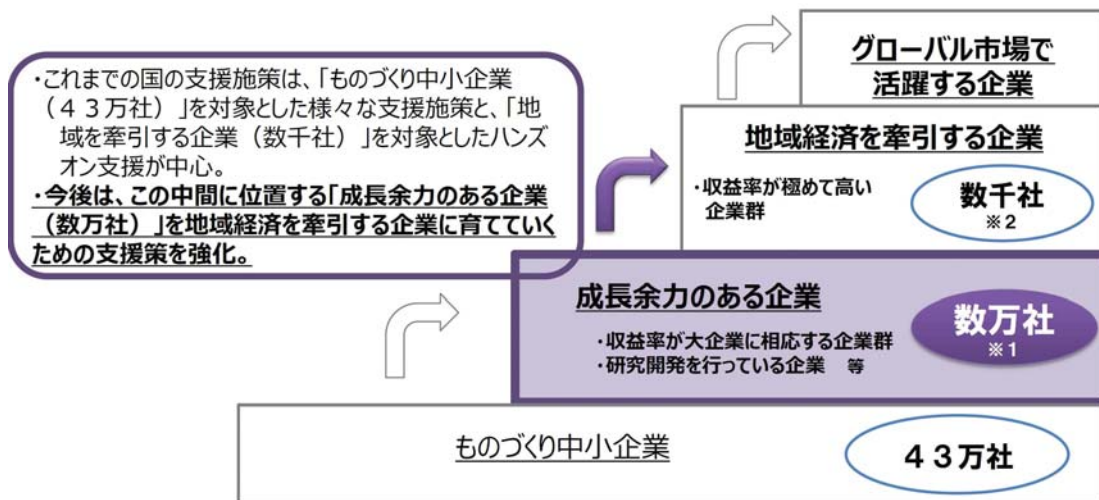
また、我が国では、中小企業基本法に規定された業種ごとの従業員数、資本金額により中小企業を外形的に定義し、中小企業政策の対象としてきたが、これについては、量的基準のみで質的基準（独立性等）が考慮されていないこと等から、結果的に「中小企業」が広めにカバーされる傾向にあるため、中小企業政策の目的を明確にした上で、それに合致した対象を絞り込むことも重要であるといった指摘³⁰もなされている。この点、「再興戦略2015」において、ターゲット層を絞って成長余力のある企業から地域経済を牽引する中核企業への脱却を後押しする施策が明確に打ち出されたことは妥当なものと評価できる。

他方で、「地域経済を牽引する中核企業」や「成長余力のある企業」を従来のように量的

基準のみで類型化することは適切ではないとの指摘もできる。経済産業省は、これらの企業に関して、図4の※1及び※2のように示しているところであるが、今後は、前述した地域経済分析システム（RESAS）等を十二分に活用して、「地域経済を牽引する中核企業」や「成長余力のある企業」を適切に抽出・整理した上での確に施策を実施していくことや、施策実施後の地域経済への波及効果等を検証していくことが求められる。

さらに、従来から指摘されている点であるが、ローカル・アベノミクスという観点から、中小企業政策における国と地方公共団体の役割分担を整理した上で、両者の連携を強化していくことも一層重要になるであろう。

（図4）中堅企業・中小企業・小規模事業者支援の方向性



※1 成長余力のある企業 … 大企業の売上高当期純利益率（平均3.8%）を超える中小企業数 約1.7万社（帝国データバンク調べ）等
 ※2 地域経済を牽引する企業 … 売上高当期純利益率が10%を超える中小企業数 約3600社、コネクタール企業数（地域からより多くの仕入を行い、地域外に販売している企業）3621社、「元気なモノづくり中小企業300社」等 2000社（出所：細谷祐二「グローバルニッチトップ論」（白桃書房））

（出所）経済産業省「成長戦略「3つの見える化」～中小・中堅企業 あなたが主役～」（平成27年8月）

³⁰ 後藤・前掲注19『中小企業のマクロ・パフォーマンス』

イ 地域イノベーションの推進

「再興戦略 2015」における「地域活性化・地域構造改革の実現／中堅企業・中小企業・小規模事業者の革新」の2つ目の施策の柱として「地域イノベーションの推進」が掲げられている。これは、大学、研究機関、企業といった地域に存する各主体のミッションを明確化し、その人材・技術の流動化を図るとともに、地域にとどまらず全国のリソースを積極的に活用する仕組みを構築することを目指すものである。

具体的には、コーディネーター等の目利き人材による全国規模での産学官マッチング機能の強化、産学官連携による異分野連携研究開発拠点の形成、地域中小企業の知財戦略強化、中堅・中小企業等の優れた技術・製品の戦略的な標準化の推進等の施策を進めることとしている。

地域の潜在能力を結集した産学官連携が、地域の活性化に資する例は各地で見られる。例えば、山形県及び鶴岡市と慶應義塾大学が連携してバイオ分野での新たな産業づくりを推進する取組においては、これまでに慶應義塾大学先端生命科学研究科から3社の企業が誕生したほか、地元高校生の研究所への短期受入れ等を通じた地域の人材育成、年1回の高校生バイオサミットの開催等の人的交流の促進等が行われている。また、岐阜県大垣市にある情報科学芸術大学院大学では、地域特有の地場産業企業を含む地元のものづくり中小企業をはじめ、ソフトウェアエンジニア、デザイナーなど、分野の異なる多様な主体が集まってチームを組成し、短期間で製品を開発、事業化を目指す取組が行われており、「地域でしか生まれ得ない製品」が生み出されている³¹。政府においては、こうした有益な産

学官連携を引き続き支援するとともに、地域の産学官ネットワークを強化すること等を通じて、全国各地へと成功モデルが波及・浸透していくような取組を推進していくことが求められている。

3 KPI³²とその進捗状況及び評価

「再興戦略 2013」で提示された「日本産業再興プラン」において、「中小企業・小規模事業者の革新」を計るKPIとして、以下の3つが定められ、前節で述べた施策を実施することにより、その達成が目指されている。

- ① 開業率が廃業率を上回る状態にし、米国・英国レベルの開業率・廃業率10%台（現状約5%）を目指す。
- ② 2020年までに黒字中小企業・小規模事業者を70万社から140万社に増やす。
- ③ 今後5年間（2017年度まで）で新たに1万社の海外展開を実現する³³。

①については、産業の新陳代謝の促進と関連性が強いKPIであるため、次章にて説明することとし、本節では、②と③のKPIについて、その背景や進捗状況等を確認したい。

「再興戦略 2015」では、②について、2012年度に734,646社であった黒字中小企業・小規模事業者が、2013年度には805,979社になったとの進捗状況が記されている（表2参照）。このKPIについては、国税庁の「会社標本調査」で把握できる、資本金1億円以下の利益計上法人数が使われているが、1980年以降の利益計上法人数の推移を見ると、1991年のピーク時に約109万社（全体の50.0%）に上った利益計上法人数は、その後、減少傾向にあり、2010年度にはリーマン・ショックの影響等を受けて、約68万社（全体の26.9%）にま

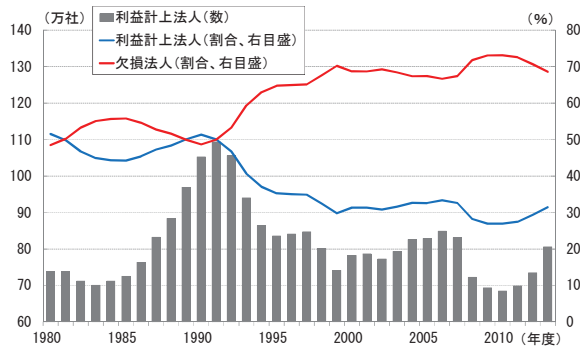
³² 前掲注24参照

³³ 関連するKPIとして、「国際展開戦略」について、「潜在力」を持つ中堅・中小企業等（サービス業を含む。）の輸出額を2020年までに、2010年比で2倍に伸ばすことが掲げられている。

³¹ 経済産業省「平成26年度ものづくり基盤技術の振興施策」(2015)150頁

で落ち込んだ。その後は増加基調にあるが、2013年度における約80万社（全体の31.4%）という水準は、ピーク時には遠く及ばない。

（図5）資本金1億円以下の利益計上法人数の推移



（注1）1985～2005 暦年、2006～2013 年度。
 （注2）2010 年度以前は資本金1億円未満の利益計上法人を集計した値。2011 年度以降は資本金1億円以下の利益計上法人数。
 （出所）国税庁「会社標本調査」より作成

日本再興戦略が策定されて2年程度しか経過しておらず、K P I の評価をするには時期尚早であるとしても、利益計上法人数の推移を見る限り、ピーク時の約109万社を大きく上回る「黒字中小企業・小規模事業者を140万社に増やす」というK P I の達成は容易ではないとの印象を受ける。この点に関し、政府は、約半数の中小企業が黒字であった1991年度の実質G D P成長率が2.3%であったことを踏まえて、当該K P I の実現には、個々の中小企業施策が奏功するとともに、日本経済全体が成長を続けかつそれが全国に波及していく、との双方のアプローチが必要である旨の説明をしている³⁴ことからもわかるとおり、黒字中小企業・小規模事業者の倍増というK P I は、日本再興戦略全体の真価を問うものとも言うことができ、達成に向けた今後の進捗が注目される場所である。

³⁴ 第185回国会参議院経済産業委員会会議録第8号7頁（平成25年12月3日）北川慎介中小企業庁長官答弁

③の海外展開に関するK P I については、「再興戦略2014」及び「再興戦略2015」において、その進捗状況が示されていない。平成26年9月の産業競争力会議に提示された資料³⁵によると、当該K P I の進捗状況については、経済産業省の「工業統計」及び総務省の「経済センサス-基本調査」を基に経済産業省が推計するとされ、2016年度に最新の数値が得られる予定であるため、現段階での評価は困難としている。今後は数値の公表を待った上で、達成状況の評価していくことが求められる。

そもそも、日本再興戦略に示されたK P I については、「施策が直接に影響をもつ範囲での指標を設定し、マクロ経済と直接結びつけないようにするべきである」といった指摘も聞かれる³⁶。すなわち、マクロ経済の好調・不調は様々な要因に影響されるものであり、個別施策はそうした多くの要因の一つであり、他にも多くの要因があることに留意することなく、個別政策のみをマクロ経済と直接結びつけて、評価することは適当でないと言える。上記指摘も踏まえ、中小企業に関連するK P I については適宜点検や見直しが必要であろう。

Ⅲ 産業の新陳代謝の促進～ベンチャーの創出促進～

1 日本再興戦略における考え方の整理

I で述べたとおり、中小企業・ベンチャー企業の企業活動が経済成長につながる重要な経路の1つとして、起業の促進による経済成長への寄与が挙げられる。そこで、本章では、日本再興戦略における起業促進についての位置付けを整理していく。

³⁵ 第19回産業競争力会議（平成26年9月18日）参考資料2「K P I の進捗状況」

³⁶ 「成長戦略の総括④ 財政運営の前提に甘さ」『日本経済新聞』（2014.7.9）

「再興戦略 2013」では、「過小投資」、「過剰規制」及び「過当競争」という日本経済の3つのゆがみを根本から是正し、グローバル競争に勝ち抜く筋肉質の日本経済にすべく、2017年度までを「緊急構造改革期間」と位置付け、経済構造を改革し、産業の新陳代謝を促進すべく集中的に取り組む旨が記載された。これを実現するための具体的戦略として、①民間投資を拡大し、設備の新陳代謝を図り、イノベーションの源泉を強くする、②過剰規制を改革し、萎縮せずに新事業にチャレンジできる仕組みを作る、③過当競争を解消し、収益力を飛躍的に高め世界で勝ち抜く製造業を復活させることを目指すこととし、これら3つの戦略を政府一丸となって計画的に取り組を進める実行体制を確立し各種措置を講ずることを目的とした「産業競争力強化法」が平成25年12月に制定、平成26年1月に施行された。政府は、あらゆる政策資源を集中的に投入するとともに、企業経営者には改革の断行への判断と強い指導力の発揮を求め、民間投資と所得の増大による自律的・持続的な経済成長を実現すべく、同法を中核的な存在として位置付けている。

産業の新陳代謝の促進における大きな柱の1つが、ベンチャー創出の促進である。新しい技術やビジネスモデルを生み出し得るベンチャーは、新たな市場を創出するとともに雇用創出の源としても重要であり、経済全体の成長・活性化に寄与するものとの期待が長年寄せられており、政府もこれに応える形で各種支援措置を講じてきたところである。しかし、実際に我が国の開業率の推移³⁷を見ると、1988年の7.4%を頂点に下降線をたどった後、1993年以降はおおむね4%から5%の間で低下、上昇を繰り返すなど目立ったトレンドは

ない一方で、2001年以降は廃業率と開業率がほぼ同水準となる状況が続いている³⁸。また、諸外国と比較しても、我が国の起業活動は低水準の状況が長らく続いている(図6)。これは、従来実施されてきた支援策が開業率の著しい改善には寄与していないと指摘できよう。政府は、この状況を打開する措置として、「再興戦略2013」では、「内外の資源を最大限に活用したベンチャー投資・再チャレンジの投資の促進」との項目を立てて、大企業や研究機関に眠る技術、アイデア、資金、人材、地域に眠る事業や資源を最大限に活用し、ベンチャーや新事業を生み出す仕組みを整備する旨が記載された。

2 主な関連施策とその進捗状況

(1) 「再興戦略 2013」及び「再興戦略 2014」に係る施策

ベンチャー創出の促進に資するものとして、「再興戦略 2013」に盛り込まれた施策には、①産業競争力強化法に基づく措置、②資金調達の多様化(クラウドファンディング)、③個人保証制度の見直し等がある。

①について、産業競争力強化法では、ベンチャーファンドに出資する企業への支援措置が講じられるとともに、地域における創業促進のため、市町村が民間創業支援事業者と連携して創業支援体制(ワンストップ支援体制)を構築する取組に対し、国からのサポートが得られる仕組み等が導入された。

また、②の資金調達の多様化に関しては、技術やアイデアを事業化する段階でのリスクマネーの供給を強化するとともに、地域のリソースを活用するための方策の1つとして、ベンチャー企業に対して「投資型クラウドファンディング³⁹」による資金調達を可能とす

³⁷ 「開業率」「廃業率」については各種統計が存在しているが、本稿では、日本再興戦略で用いられている統計と同様に、「雇用保険事業年報」に基づき議論を進めている。

³⁸ 中小企業庁『中小企業白書』(2015) 700頁

³⁹ 新規・成長企業等と投資者をインターネット上で結び付け、多数の者から少額ずつ資金を集める仕組み

るべく、平成 26 年 5 月に金融商品取引法が改正された。

さらに③に関し、これまで中小企業に対する融資慣行として定着していた経営者本人による個人保証については、法人の事業資産と経営者個人の資産が明確に分離されている場合等、一定の条件を満たす場合には保証を求めないことや、保証履行時において一定の資産が残るなど早期の再チャレンジに対するインセンティブを与えること等を内容とする「経営者保証に関するガイドライン」の適用が平成 26 年 2 月に開始された。

次に、「再興戦略 2014」では、①ベンチャー創造協議会の設置と大企業の巻き込み、②政府調達での参入の促進等、③国民意識の改革と起業家教育が盛り込まれている。

具体的には、ベンチャー企業と大企業との連携や大企業発ベンチャーを創出するため、大企業内に眠る起業希望者の一時的な受け皿となることも視野に入れつつ、ベンチャー企業と大企業のマッチングやビジネスシーズの事業化を支援するプラットフォームとして、ベンチャー支援に協力的な大企業等からなる「ベンチャー創造協議会」を創設し、ベンチャー企業と大手企業のマッチングイベント、日本ベンチャー大賞の創設(平成 27 年 1 月に安倍総理出席の下、第 1 回表彰を実施)等が行われた。

また、中小ベンチャー企業の政府調達への参入を促進すべく、官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法改正が平成 27 年 7 月になされた⁴⁰。

その他、ベンチャー創造協議会が中心となって、企業と地元高校が連携したグローカ

ル・リーダー人材⁴¹育成拠点の形成、初等中等教育からの起業家教育の推進等、人材・教育といった面での支援が実施された。

(2) 「再興戦略 2015」に係る施策

「再興戦略 2015」では、我が国には、米国の西海岸のように、大学が結節点となって新たな技術シーズと経営のプロと投資家が結びつき、ベンチャー企業が次々と生み出され、それがまた優れた人材と技術と資金を呼び込み、新たな成長企業群を作り出す「ベンチャー創造の好循環」が確立されているとはいえないとの現状認識の下、大学がベンチャー創出の苗床としての役割を担えるようにすること及び我が国の意欲ある起業・人材と既存の世界のベンチャー拠点を架け橋でつなぐことを両輪とする施策が重要である旨記載されている。これを具現化すべく、2020 年に世界規模でのビジネスマッチングを行う「グローバル・ベンチャーサミット(仮称)」を開催するとともに、様々な主体がバラバラに展開してきたベンチャー関連施策を有機的に統合・連携させる形で「ベンチャー・チャレンジ 2020」を策定することが盛り込まれた。

特に前者については、平成 27 年 5 月、安倍総理が米国シリコンバレーを訪問した際に、「シリコンバレーと日本の架け橋プロジェクト」を立ち上げて、ベンチャーに挑戦するヒト、大企業で新事業に挑戦するヒト、ベンチャーへの投資に挑戦するヒトをシリコンバレーに送り、現地の投資家や起業家との対話を通じて、世界に通用する新たな事業の立ち上げに挑戦するプログラムを実行する旨を自ら発表したことから分るとおり、重要な施策として位置付けられている。

⁴⁰ その後、8 月に閣議決定された「平成 27 年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」では、中小ベンチャー企業向けの契約比率を、平成 26 年度実績の約 1%程度(推定値)から、平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間でおおむね倍増の水準となるよう努める旨盛り込まれた。

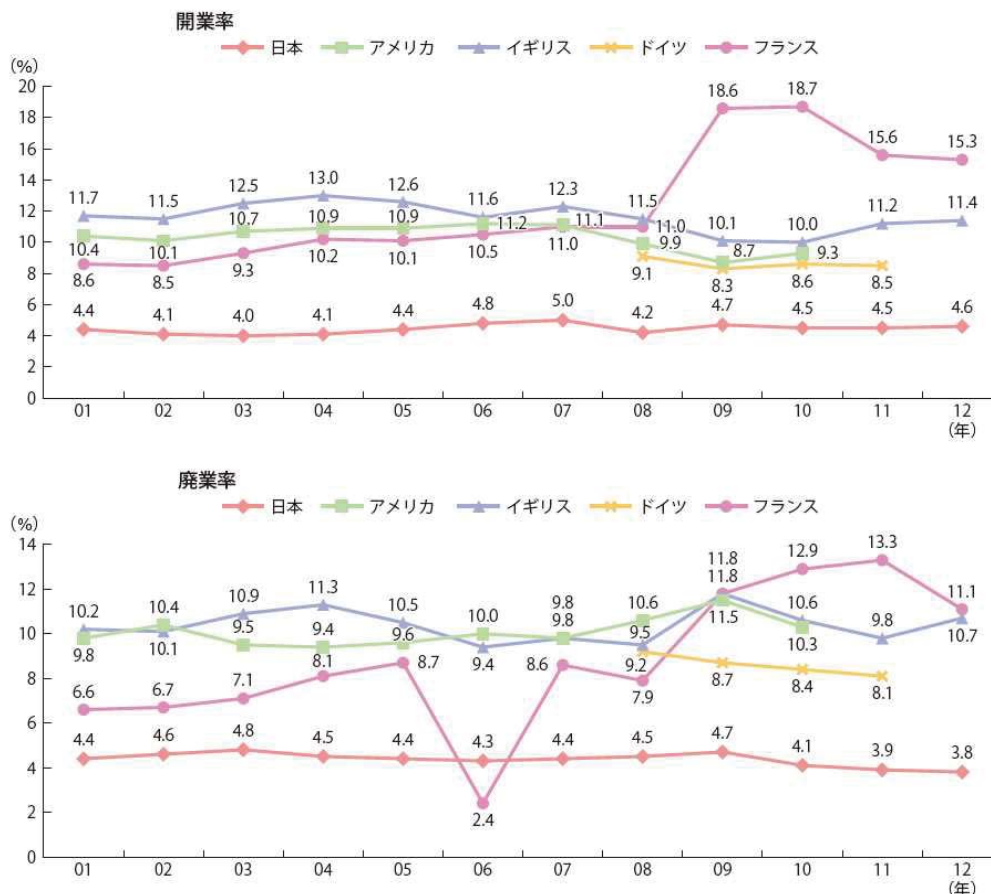
⁴¹ 「グローバル」な視点をもって「ローカル」(地域)の発展に貢献する中核人材のことを言う。

3 KPIとその進捗状況及び評価

「再興戦略 2013」では、長年指摘されてきた我が国開業率の低調からの脱却に取り組むことが記されており、KPIとして開業率が廃業率を上回る状態にし、開業率・廃業率が米国・英国レベル（10%台）になることを目

指す旨が掲げられた。当該KPIが設定された際、開業率・廃業率の水準はともに 4.5%（2004 年～2009 年までの平均値）であったとすると、それを 2 倍以上に増加させる必要があり、非常に高い目標である。

（図 6）各国の開業率・廃業率の推移



資料：日本：厚生労働省「雇用保険事業年報」（年度ベース）
 アメリカ：U.S. Small Business Administration「The Small Business Economy（2012）」
 イギリス：Office for National Statistics「Business Demography（2011）」
 ドイツ：Statistisches Bundesamt「Unternehmensgründungen, -schließungen: Deutschland, Jahre, Rechtsform, Wirtschaftszweige」
 フランス：INSEE（国立統計経済研究所）

（注）1. 日本の開業率は、保険関係が成立している事業所（適用事業所）の成立・消滅を基に算出している。
 2. アメリカの開業率は、雇用主（employer）の発生・消滅を基に算出している。
 3. イギリスの開業率は、VAT（付加価値税）及び PAYE（源泉所得税）登録企業数を基に算出している。
 4. ドイツの開業率は、開業、廃業届けを提出した企業数をもとに算出している。
 5. フランスの開業率は、企業・事業所目録（SIRENE）へのデータベースに登録・抹消された企業数を基に算出している。
 6. 国によって統計の性質が異なるため、単純に比較することはできない。

（出所）中小企業庁『中小企業白書 2014』

この点、「再興戦略 2015」では、進捗状況として、2013 年度において開業率 4.8%、廃業率 4.0%である旨が報告された。開業率については改善傾向が見られるものの、目標と

する 10%台には遠く及ばない状況であることに加え、廃業率については、国内経済状況の改善もあり倒産件数がバブル期並みの水準まで低下する中では、上昇するどころかむしろ

ろ低下傾向となっており、指標の先行きは、不透明な状況である。

そもそも、当該KPIは、達成目標時期が記されておらず、当初来、極めて長期的な目標かつ困難な目標であると政府も認識していることがうかがえる。これを裏打ちするように、「再興戦略2015」では、新たに当該KPIを補足する形で、「開業率・廃業率については、政府の施策だけでなく、社会の起業に対する意識の改革も必要とし、長期的な目標となるため、今後10年間を見据えた補助指標として、（2014年度で3.8%であった：引用者注）『起業活動指数』（「起業家精神に関する調査」において、「起業家・起業予定者である」との回答を得た割合）を今後10年間で倍増させる」との目標が追記された。開業率の上昇には、起業家の増加はもちろんのこと、起業活動を取り巻く関係者（地域、金融機関、家族等）の多大な理解が必要であり、政府がこうした認識の下、補助指標を新たに設けたことは妥当であると評価できよう。

特に、起業家を志す層（起業家予備軍）が薄いと指摘⁴²や、諸外国に比べて起業家精神が低調であるとのデータ⁴³が示すとおり、潜在的起業家を増やすための施策は重要である。「再興戦略2014」で初等・中等教育からの起業家教育の推進が掲げられているが、同関連事業として平成27年度の経済産業省予算に盛り込まれたのは、10校程度でモデル事業を実施（予算規模は4,000万円）するといった内容に留まるなど、現状としては、抜本的な取組を実施しているとは言い難い。早期からの

起業家教育を更に充実するなど、引き続き潜在的な起業家を増やす取組を期待したい。また、OECDの調査⁴⁴等に見られるとおり、日本は諸外国に比べて起業家に対する一般的な評価や受容度が低いとの指摘があることを踏まえ、上記早期教育の充実や各種公報活動、シンポジウムの開催などを通じて起業家に対する社会的な地位や評価を高め、起業活動に対する理解を深めるための努力も引き続き必要であろう⁴⁵。

他方、KPIで掲げられた「廃業率10%台を目指す」ための施策については、これまでの日本再興戦略では重点を置かれてきていないように思われる。「経営者保証に関するガイドライン」の策定のように一部寄与する施策もあるが、KPIの達成に向けては、新陳代謝を促すとの観点から倒産法制の見直し⁴⁶や雇用制度、資金供給の改善といった円滑な廃業を支援する抜本的かつ総合的な対策が待たれるところである。具体的には、廃業に係る法務・財務面でのコンサルティングサービスを手軽に提供できる体制を整え、中小企業サイドから容易にアクセスできるような仕組みを全国あまねく整備するとともに、企業の廃業に際しては、従業員（人材）や設備といった企業価値の源泉となり得る資産を可能な限り新規起業を含む他企業へと移転させられる

⁴⁴ OECD「Entrepreneurship at a glance 2015」では、例えば「Entrepreneurship as a good career option」（起業活動を良い職業上の選択肢とみなす（筆者訳））との項目の割合が、日本は約30%となっており、米国（約65%）、英国（約60%）、ドイツ（約50%）と比べて低い。

⁴⁵ この点、新しく創設された「日本ベンチャー大賞」は潜在的な起業家の増加に資する取組と評価できる。引き続き、こうした取組を継続していくことが期待される。

⁴⁶ 日本経済新聞「産業の新陳代謝を促し、成長産業に人材を円滑に移動させるための対策を議論する。財務内容が悪化した企業に早期に倒産処理を義務付けるルールや企業が再就職支援金を支払うのとセットで従業員を解雇できる仕組みの導入を民間議員が提起する。」（2013.3.6）、阿部泰久（経団連経済基盤本部長）「倒産法制を全般的に見直し、私的再生から法的再生・法的整理へと、あるいはその逆の道筋をスムーズに行き来できるような仕組みが必要」（2013.1.21、lexisNexsis ビジネスロー・ジャーナル）

ような環境整備が求められる。

おわりに

中小企業を取り巻く環境は、人口減少、少子高齢化、国内外の競争激化や地方の過疎化といった構造的な問題を抱えているほか、消費税増税や急激な円安等による原材料価格の高騰といったリスク要因が山積するなど、引き続き厳しい状況が続いている。また、直近では有効求人倍率が1.24倍⁴⁷となるなど全体として雇用環境の改善傾向が続く一方で、中小企業では人材不足・人件費高騰の問題が一部で生じていることに加え、国内の消費と海外需要が伸び悩む等の状況下では、中小企業の景況感に回復感は見られないとの声も根強い。このような状況を踏まえると、中小企業の景況を改善・安定させるための「即効性」のある支援策は一定程度必要であろう。現に、第二次安倍内閣発足後も、毎年のように補正

予算を編成し、経済対策を講じてきたところである。

しかし、こうした補正予算に基づく短期的な経済刺激策等では、上記のような人口減少、国際競争の激化といった構造的な課題が存する以上、中長期にわたって中小企業の成長・活性化に資するような持続的効果をもたらすことはできないだろう。我が国の経済基盤を支える中小企業が、中小企業基本法で掲げられている「新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たす」との重要な使命を担うためには、日本再興戦略でも掲げられている「中小企業の成長・活性化」という観点からの各政策が継続的に講じられていく必要がある。引き続き、日本再興戦略及びこれに基づいた中小企業政策を注視していきたい。

【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。

- ・岡田悟「我が国における起業活動の現状と政策対応」『レファレンス』平成25年1月号 国立国会図書館調査及び立法考査局（2013.1）
- ・黒瀬直宏『中小企業政策』日本経済評論社（2006）
- ・衆議院調査局経済産業調査室「中小企業の事業承継に関する調査報告書」（2015.4）
- ・松島茂「中小企業政策の変遷と今後の課題」『日本労働研究雑誌』第56巻第8号 労働政策研究・研修機構（2014.8）

⁴⁷ 平成27年9月の数値（厚生労働省）



解 説

- 農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案について …………… 201
—農協・農業委員会等の改革—

- 我が国及び国際社会の平和及び安全のための
切れ目のない体制の整備 …………… 219
—平和安全法制関連法律案の国会審議について—

農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案について

—農協・農業委員会等の改革—

衆議院調査局調査員

千葉 諭

寺口 克雪

(農林水産調査室)

《構成》

- I 法律案提出の経緯
- II 法律案の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

I 法律案提出の経緯

1 内閣提出法律案

(1) 産業競争力会議、規制改革会議の設置

平成24年12月26日、第2次安倍内閣が発足し、安倍内閣総理大臣は同日夜の就任記者会見において、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の三本の矢で経済政策を力強く進めることを表明し、内閣に、日本経済再生本部を設置し、経済財政諮問会議を再起動¹させることとした。

設置された日本経済再生本部の下には、我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議するため、内閣総理大臣を議長とする産業競争力会議が置かれることとなった。

また、平成25年1月23日、内閣総理大臣の諮問を受け、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制改革を進めるための調査審議を行い、内閣総理大臣へ意見を述べることを主要な任務とする規制改革会議が内閣府に

設置された。

翌24日に開催された第1回規制改革会議では、安倍内閣総理大臣より、日本の経済再生、成長戦略実現のために、規制改革に果敢に臨んでいくとの意思表示とともに、改革の実現に当たり、規制改革会議と産業競争力会議との連携を図っていく旨の発言がなされた。

(2) 「今後の農業改革の方向について」の取りまとめ

平成25年7月26日に開催された第13回規制改革会議において、同会議の進め方について、1年間をサイクルとして審議を進め、翌年6月をめどに答申を取りまとめること、必要に応じて中間取りまとめや「意見」を公表することとされた。また、規制改革会議の下に農業ワーキング・グループ（以下「農業WG」という。）が設置された。

9月10日、規制改革会議の第1回農業WGが開催され、検討事項として、「多様な担い手に対する農地の集積・集約化を目指した農地制度の在り方」、「農地の利活用・保全における農業委員会の在り方」、「農業者・消費者に貢献する農協の在り方」等が掲げられた。

その後、農業WGにおいて、農業者、農業生産法人、学識経験者や農業団体等からのヒアリングが実施され、11月21日の第7回農業WGにおいて、これまでの議論を踏まえ、「今後の農業改革の方向について」が取りまとめられた。同意見は、11月27日に開催さ

¹ 経済財政諮問会議は、平成13年1月の省庁再編に伴い、内閣府に設置されたが、平成21年9月から平成24年12月までの民主党を中心とする政権の下では、開催されていなかった。

れた第 21 回規制改革会議に報告され、同会議の意見として決定された。

同意見では、農業委員会の業務における重点、委員の構成や選挙・選任方法、事務局体制の整備等についての見直し、農業生産法人の要件の見直し、農政における農業協同組合（以下「農協」という。）の位置付け、事業・組織の在り方、今後の役割などについての見直しなどが掲げられた。

(3) 「農林水産業・地域の活力創造プラン」の策定

規制改革会議と並行し、平成 25 年 5 月 21 日、農林水産業・地域が将来にわたって国の活力の源となり、持続的に発展するための方策を地域の視点に立って幅広く検討するため、内閣に、農林水産業・地域の活力創造本部（以下「活力創造本部」という。）が設置された。

8 月 8 日、第 4 回活力創造本部が開催され、安倍内閣総理大臣から、①農山漁村の有するポテンシャルを十分に引き出すことにより、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指し、我が国全体の成長に結びつけるとともに美しく伝統ある農山漁村を将来にわたって継承していくこと、②消費者の視点を大切に、農林水産業者が経営マインドを持って生産コストを削減し収益の向上に取り組む環境を創り上げること、③チャレンジする人を後押しするよう、規制や補助金などの現行の施策を総点検し、農業の自立を促進するものへと政策を抜本的に再構築することという 3 つの指示がなされた。

また、これを補足する形で、菅内閣官房長官から、JA 等関係団体の役割も含め農業の成長産業化に向けて事業や流通の在り方の見直しに取り組むことが求められた。

その後、検討が進められ、12 月 10 日、第 11 回活力創造本部において、「農林水産業・地域の活力創造プラン（以下「プラン」とい

う。）」が決定された。

プランでは、政策の展開方向として、農業の成長産業化に向けて、販売事業等を担う農協の果たすべき役割は極めて重要であるとした上で、農業者の所得増加に向けた経済界との連携の促進、担い手支援機能の強化、6 次産業化²、農産物の輸出の促進等に主体的に取り組むための自己改革を促すとし、組合員をめぐる制度発足時との状況変化を踏まえ、今後の農協の在り方、役割等について、その見直しに向けて検討するとされた。

また、今後の進め方として、農業委員会、農業生産法人及び農協の在り方等については、規制改革会議の「今後の農業改革の方向について」に基づき議論を深化させ、平成 26 年 6 月に向けて、具体的な農業改革の推進について結論を得るとされた。

(4) 「農業改革に関する意見」の取りまとめ

平成 26 年 1 月 20 日、第 15 回産業競争力会議が開催され、「成長戦略進化のための今後の検討方針」が決定された。同方針では、「規制改革会議が検討を行うこととしている農業委員会、農業生産法人、農業協同組合の在り方等の諸課題について同会議と密接に連携して所要の検討を加える」こととされた。

一方、規制改革会議の農業WGでは、農業者、単位農協、農業委員会、農業団体等から数回にわたりヒアリングを実施し、4 月 8 日、第 14 回農業WGにおいて、これまでの議論を踏まえ、具体的な案をつくる前提となる基本的な視点についての考え方を整理した「農業改革の基本的視点」が決定された。

さらに、5 月 14 日、第 16 回農業WGにお

² 6 次産業化とは、1 次産業としての農林漁業と、2 次産業としての製造業、3 次産業としての小売業等の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した新たな付加価値を生み出す取組である。（地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（六次産業化・地産地消法）（平成 22 年法律第 67 号）の前文）

いて、これまでの検討状況に基づき、「農業改革に関する意見（案）」が取りまとめられた。

同意見については、同月 19 日、第 3 回産業競争力会議課題別会合において、議論がなされた後、22 日、第 32 回規制改革会議において報告され、「農業改革に関する意見」として決定された。

同意見では、農業委員会の委員の選挙制度の廃止、農業生産法人の事業要件の廃止及び役員要件・構成員要件の緩和、農協の中央会制度の廃止等が提言された。

(5) 与党における「農協・農業委員会等に関する改革の推進について」の取りまとめ

与党（自民・公明）においては、このような規制改革会議等の動きを注視し、平成 26 年 3 月より、農協、農業委員会、農業生産法人の改革についての検討が深められた。その結果、6 月 10 日、「農協・農業委員会等に関する改革の推進について（以下「与党取りまとめ」という。）」が取りまとめられた。その中で、単位農協の在り方、連合会・中央会の在り方、行政における農協の取扱い、農業委員の選出方法、農業生産法人の要件等について改革の方向性が示された。

農協改革については、農協を取り巻く環境変化に応じ、農協が農業者の所得向上に向けて経済活動を積極的に行える組織となるよう、的確な改革を進めるため、以下の方向で検討を行い、次期通常国会に関連法案を提出することとされた。

- ① 農協法上の中央会制度は、制度発足時の状況変化を踏まえて、他の法人法制の改正時の経過措置を参考に適切な移行期間を設けた上で現行の制度から自律的な新たな制度に移行する。
- ② 新たな制度は、新農政の実現に向け、単位農協の自立を前提としたものとし、具体的な事業や組織の在り方については、農協

系統組織内での検討も踏まえて、関連法案の提出に間に合うよう早期に結論を得る。

農業委員会については、農業委員の選出方法を、適切な人物が透明なプロセスを経て確実に就任するようにするため、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任制に変更し、その際、事前に地域からの推薦・公募等を行えるようにすることとされた。

また、農業生産法人要件については、要件を満たしている法人が 6 次産業化等を図り経営を発展させようとする場合の障害を取り除く等の観点から、役員の農作業従事要件及び議決権要件の緩和を行うこととされた。

(6) 「規制改革実施計画」の閣議決定等

与党取りまとめを受け、平成 26 年 6 月 13 日、第 35 回規制改革会議において、「規制改革に関する第 2 次答申」が取りまとめられ、内閣総理大臣へ答申が行われ、この答申に基づき、6 月 24 日、「規制改革実施計画」が閣議決定された。同計画では、「競争力ある農業、魅力ある農業を創り、農業の成長産業化を実現するため、農地中間管理機構の創設を、国民の期待に応える農業改革の第一歩とし³、その上で、農業委員会、農地を所有できる法人（農業生産法人）、農業協同組合の在り方等に関して、これら 3 点の見直しをセットで断行する」こととされた。

また、同日、第 6 回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議で議論が行われ、同会議で取りまとめられた『日本再興戦略』改訂 2014 が閣議決定された。同戦略では、『規制改革実施計画』（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）に沿って、農業委員の選出の方法の見直

³ 農地中間管理機構は、平成 26 年 3 月に施行された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、担い手への農地の集積・集約化を進めるため、都道府県段階に整備された公的な農地の中間的受皿である。（農林水産省「平成 26 年度食料・農業・農村白書」97 頁）

し、農業生産法人の役員要件・議決権要件の見直し、地域の農協の自立・活性化と農協中央会制度の自律的新制度への移行など一体的な改革を実施する」こととされた。

さらに、同日、第13回活力創造本部が開催され、プランの改訂が決定された。改訂されたプランでは、政策の展開方向として、農業の成長産業化に向けた農協・農業委員会等に関する改革の推進が盛り込まれ、与党取りまとめも踏まえ、農協改革、農業委員会の改革、農業生産法人要件の見直しの措置を講じることとされた⁴。

(7) 関係農業団体の対応

こうした農協・農業委員会等の改革に係る政府・与党の動きに対し、JAグループにおいては、平成26年8月8日、全国農業協同組合中央会（以下「全中」という。）会長の諮問会議である総合審議会及び外部有識者からなるJAグループの自己改革に関する有識者会議を設置し、経済界や担い手等の意見を取り込んだ自己改革の検討が行われ、11月6日、全中は、「JAグループの自己改革について」を決定し、公表した。この中で、自己改革の基本目標を、農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化とし、新たな中央会が組合員・JAが求める機能を責任を持って確実に発揮するためには、農協法上に措置することが必要とし、5年間で自己改革集中期間として改革を実践するとした⁵。

また、農業委員会系統組織においては、平成26年5月27日に開催された平成26年度全

国農業委員会会長大会で、「農業・農村の再生に向けた農業委員会制度・組織改革に関する要請」を決議したほか、12月4日に開催された平成26年度全国農業委員会会長代表者集会では、「農業委員会組織・制度見直しに関する要請」を決議し、政府・国会に対し、農業委員会組織・制度改革に向けて、農業委員の「代表制」の確保、定数の確保等を実現するよう求めた。

(8) 法律案の提出

平成26年11月21日、衆議院が解散され、12月14日、第47回衆議院議員総選挙が行われた後、与党においては、平成27年1月下旬より関係団体等からヒアリングを行うなど議論を深め、2月9日、与党取りまとめを踏まえた法制度等の骨格等が取りまとめられ、同月13日に開催された第14回活力創造本部において了承された。

以上の経緯を経て、政府は、作業を進め、与党との調整の後、4月3日、第189回国会に「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案」を衆議院に提出した。

2 議員提出法律案（民主）

民主党においては、平成27年2月20日以降、政府が進めている農協・農業委員会制度等の改革について検討が行われ、3月24日、「政府・与党の農協・農業委員会『改革』に対する基本的考え方」が取りまとめられた。

その中で、農協については、『農家のための農協』であるという役割とともに、『農村地域のための農協』であるという役割も、積極的に法律上位置づけていくべき」とされ、「農業協同組合法の中に『食と農を基軸として地域に根ざした協同組合として、持続可能な農業と豊かで暮らしやすい地域社会を実現する』ことを目的とした規定を置く」ことが提言された。

⁴ 与党取りまとめの全文は、改訂されたプランに別紙2として掲げられている。

⁵ JAグループの自己改革については、平成26年11月12日、第19回農業WGにおいて全中等からヒアリングが行われ、「農業協同組合の見直しに関する意見」が取りまとめられた。同意見では、中央会（全中・県中）の後継組織の法的裏付けは不要、全中監査の義務付けは廃止等、JAグループの自己改革案は微温的との考え方に基づく提言がなされた。

また、「現在の農協が農家・農村の協同組合として十分に機能しているとはいえない。問題点を多く抱えていることも事実であり、政治との関わり方も含めて、協同組合としての基本的理念に立脚して自律的に不断の自己改革を進めるべきである」との認識も示された。

こうした基本的考え方の下、民主党において、内閣提出法律案の対案としての法律案の検討が進められた。

以上の経緯を経て、民主党・無所属クラブは、5月13日、第189回国会に「農業協同組合法の一部を改正する法律案（岸本周平君外3名提出）」を衆議院に提出した。

II 法律案の概要

1 内閣提出法律案

プラン等に基づく農政改革（6次産業化による高付加価値化、海外マーケットも視野に入れた需要の開拓、農地中間管理機構による担い手への農地の集積・農地利用の最適化等）が成果をあげるためには、政策を活用する経済主体等が積極的に活動できる環境を整備していくことが必要不可欠とされている。

このため、本法律案は、農協・農業委員会・農業生産法人について一体的な見直しを行うものであり、その主な内容は次のとおりである。

(1) 農業協同組合法の一部改正

ア 組合の事業運営原則の明確化

農協及び農協連合会（以下「組合」という。）は、その行う事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならないものとするとともに、農畜産物の販売等の事業の的確な遂行により利益を上げ、その利益を事業の成長発展を図るための投資や事業利用分量配当に充てるよう努めなければならないものとする。

のとする。

イ 組合の自主的組織としての組合の運営の確保

組合は、事業を行うに当たって、組合員に利用を強制してはならないものとする。

ウ 理事等の構成

理事の過半数は、原則として、認定農業者⁶又は農産物販売・法人経営に関し実践的能力を有する者でなければならないものとする。

エ 組合の組織変更等

組合は、その選択により、組合を設立する新設分割及び組合から株式会社・一般社団法人・消費生活協同組合・社会医療法人への組織変更ができるものとする。

オ 農業協同組合中央会制度の廃止

中央会制度は廃止し、法施行後3年6月の間に、都道府県中央会（県中）は農協連合会に、全国中央会（全中）は一般社団法人に、それぞれ移行することができるものとする。

カ 信用事業を行う農協等の会計監査人の設置

一定規模以上の信用事業を行う農協等は、公認会計士又は監査法人による会計監査を受けなければならないものとし、新制度への移行に当たって、政府は適切な配慮を行うものとする。

(2) 農業委員会等に関する法律の一部改正

ア 農業委員会の事務の重点化

農業委員会は、農地法に基づく権利移動等に関する許可業務のほか、農地等の利用の最適化の推進（農地等として利用すべき土地の農業上の利用の確保並びに農地等の利用の効率化及び高度化の促進）を行うものとする。

⁶ 認定農業者制度は、農業経営基盤強化促進法（昭和55年法律第65号）に基づき、市町村が地域の実情に即して効率的・安定的な農業経営の目標等を内容とする基本構想を策定し、この目標を目指して農業者が作成した農業経営改善計画を認定するとともに、計画の認定を受けた農業者に対して重点的に支援措置を講じようとするものである（平成5年創設）。

イ 農業委員の選出方法の変更

- ① 農業委員の公選制は廃止し、市町村長が市町村議会の同意を得て任命することとし、その際、市町村長は農業者等に対し委員候補者の推薦等を求め、その情報を整理・公表し、推薦等の結果を尊重しなければならないものとする。
- ② 農業委員の過半は、原則として認定農業者でなければならないものとする。

ウ 農地利用最適化推進委員

農業委員会は、農地利用最適化推進委員を委嘱することとし、推進委員は、担当区域において、農地等の利用の最適化の推進のための活動を行うものとする。

エ 農業委員会ネットワーク機構

都道府県知事又は農林水産大臣は、農業委員会相互の連絡調整等の業務を適正かつ確実にを行うことができると認められるものを、都道府県又は全国にそれぞれ一を限って農業委員会ネットワーク機構として指定することができるものとし、都道府県農業会議又は全国農業会議所は円滑に機構に移行できるものとする。

(3) 農地法の一部改正

農地を所有できる法人の要件について、以下の見直しを行うとともに、その呼称を「農業生産法人」から「農地所有適格法人」に改める。

- ① 役員の農作業従事要件について、役員及び農林水産省令で定める使用人のうち1人以上の者が、農作業に従事すれば良いものとする。
- ② 議決権要件について、農業者以外の者の議決権が総議決権の2分の1未満までよいものとする。

(4) その他

農水産業協同組合貯金保険法の一部改正、

農林中央金庫及び特定農水産業協同組合等による信用事業の再編及び強化に関する法律の一部改正、農業倉庫業法の廃止、その他所要の規定の整備を行う。

(5) 施行期日等

ア 施行期日

平成28年4月1日(附則の規定の一部は公布の日から施行)

イ 検討

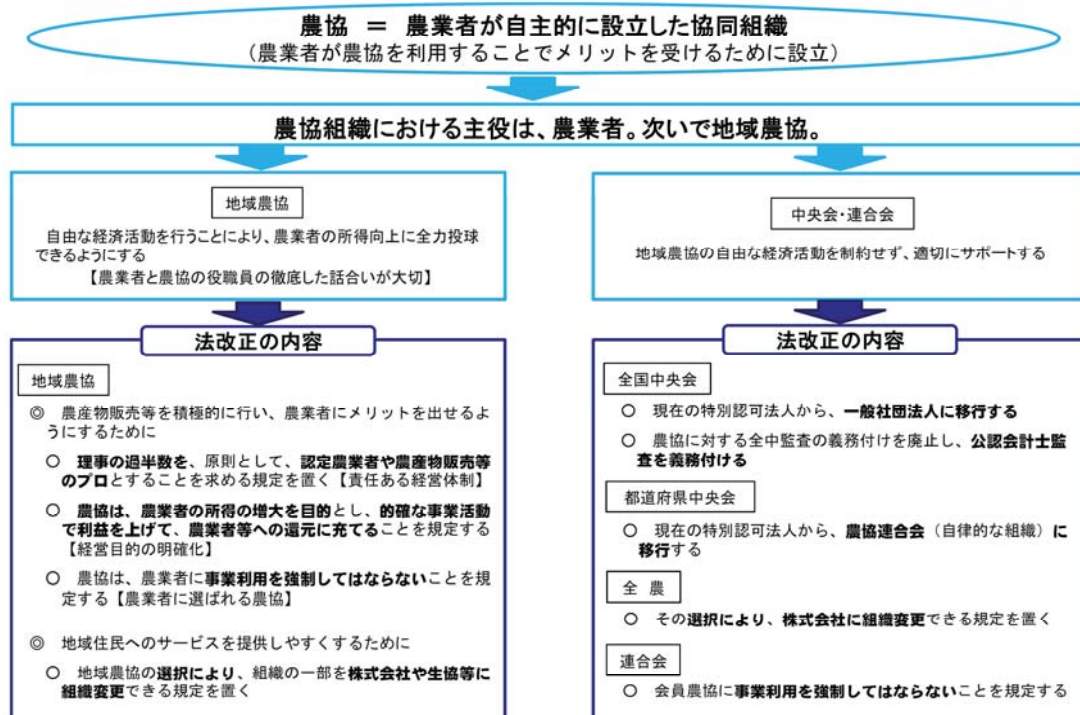
- ① 政府は、この法律の施行後5年を目途として、農協等の改革の実施状況、農地等の利用の最適化の推進の状況その他この法律による改正後の規定の実施状況を勘案し、農協及び農業委員会に関する制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。
- ② 政府は、准組合員の組合の事業の利用に関する規制の在り方について、施行日から5年を経過する日までの間、正組合員⁷及び准組合員⁸の組合の事業の利用の状況並びに農協等の改革の実施状況の調査を行い、検討を加えて結論を得るものとする。

⁷ 正組合員とは、農業者(当該農協の地区内に住所等を有する農民(自ら農業を営み、又は農業に従事する個人)又は農業を営む法人)である。具体的な組合員資格は、上記の者の範囲で定款において定められ、一般的に耕作面積や従事日数の要件を規定している。(農業協同組合法(昭和22年法律第132号)第3条、第12条第1項第1号)

⁸ 准組合員とは、①当該農協の地区内に住所を有する個人、②当該農協からその事業に係る物資の供給若しくは役務の提供を継続して受けている者であって、当該農協の施設を利用することを相当とするもの等である。具体的な組合員資格は、上記の者の範囲で定款において定められる。准組合員も正組合員と同様に、法律上定められた組合員であるが、農協の管理運営に参画する権利は大幅に制限されている。(農業協同組合法第12条第1項第2号～第4号、第16条等)

(図1) 農業協同組合法の一部改正の概要

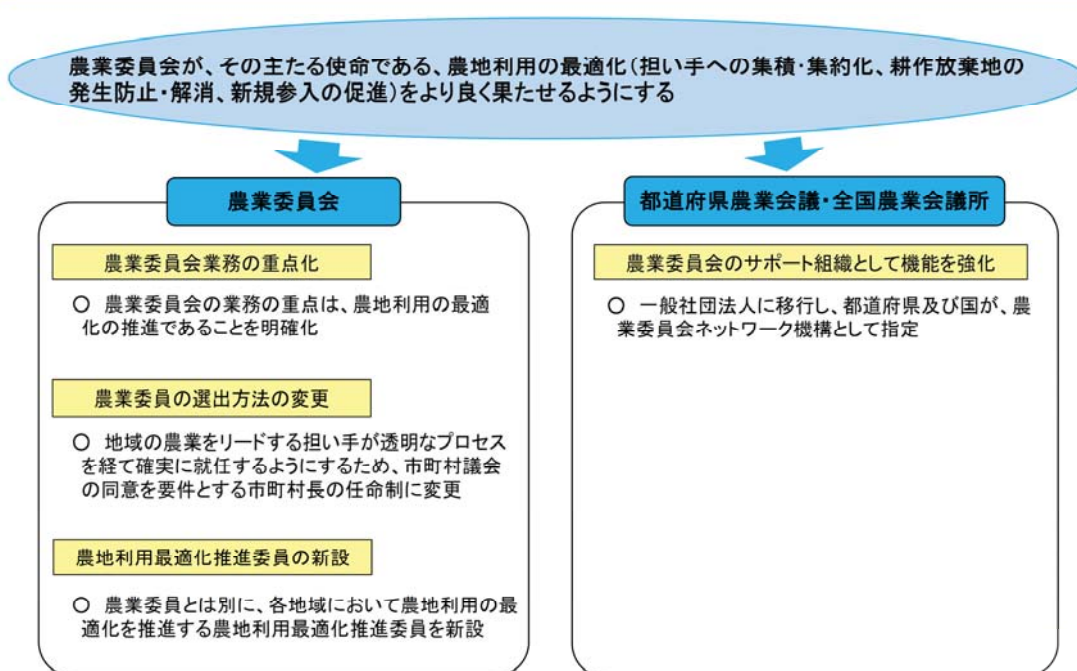
農協法改正の全体像



(出所) 農林水産省「農協法改正について」(平成27年9月)

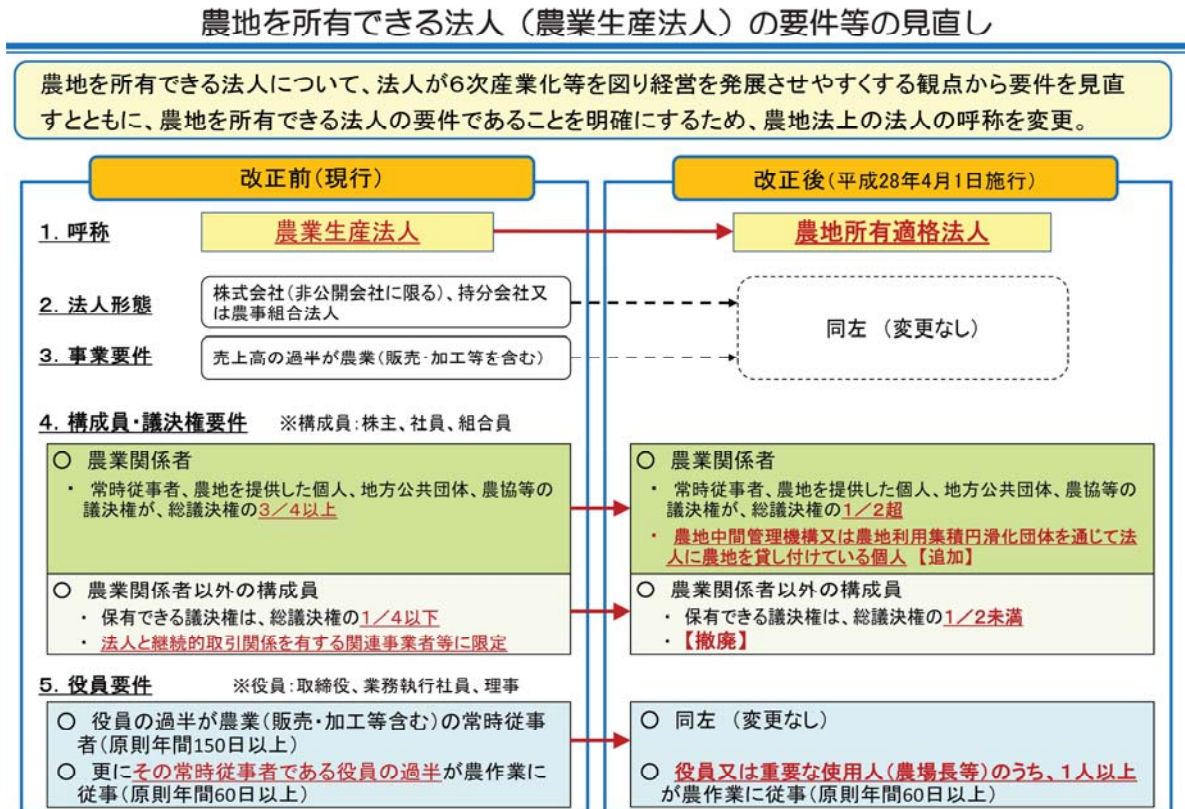
(図2) 農業委員会等に関する法律の一部改正の概要

農業委員会法改正の全体像



(出所) 農林水産省「農業委員会法改正について」(平成27年9月)

(図3) 農地法の一部改正の概要



(出所) 農林水産省「農地を所有できる法人の要件等の見直し（現行と見直し後の制度の対比）」（平成27年9月）

2 議員提出法律案（民主）

(1) 農業協同組合法の一部改正

ア 配慮規定及び自主性の尊重に関する規定の新設

① 農業協同組合法（以下「農協法」という。）の運用に当たっては、組合の行う事業が住民の生活及び地域社会において重要な役割を果たしていることに鑑み、当該事業を通じて、豊かで住みよい地域社会の実現が図られるよう配慮されなければならないものとする。

② 国及び地方公共団体は、組合の特性に鑑み、その業務運営における自主性を尊重しなければならないものとする。

イ 政治的中立性の確保に関する規定の新設
組合及び中央会は、これを特定の政党のために利用してはならないものとする。

ウ 地区が重複する組合及び都道府県の区域

を超える組合の設立が可能である旨の規定の新設等

- ① 組合の定款の地区に関する規定には、全部又は一部が他の組合の地区と重複する区域及び都道府県の区域を超える区域を地区として定めることができるものとする。
- ② 組合の設立に関する行政庁の認可基準について緩和する。
- ③ 中央会が模範定款例を定めることができる旨の規定を削除する。

(2) 施行期日等

ア 施行期日

公布の日

イ 検討

組合の監査その他の組合に係る制度の在り方については、この法律の施行後3年を目途として、検討が加えられ、必要があると認め

られるときは、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。

Ⅲ 審議経過

1 衆議院における審議経過

内閣提出法律案は平成27年4月3日に、議員提出法律案は5月13日に、それぞれ衆議院に提出され、翌14日の本会議において、趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、同日、農林水産委員会に付託された。

同委員会においては、同月19日、両法律案の提案理由の説明を聴取し、21日から質疑に入った。同月27日及び6月16日には、参考人からの意見の聴取及び参考人に対する質疑が行われ、同月8日には、石川県及び山梨県において、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た⁹。また、同月25日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑が行われ、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、内閣提出法律案に対し、維新の党より、修正案（後記参照）が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、両法律案及び修正案について一括して討論を行い、順次採決を行った結果、議員提出法律案については、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、修正案及び修正部分を除く原案は、いずれも賛成多数をもって可決され、修正議決すべきものと議決された。

なお、同法律案に対し、附帯決議¹⁰が付された。

6月30日の本会議において、討論の後、議員提出法律案は否決、内閣提出法律案は修正議決され、参議院に送付された。

【内閣提出法律案に対する修正案の内容】

政府は、この法律に基づく農協及び農業委員会に関する制度の改革の趣旨及び内容の周知徹底を図るとともに、組合の事業及び組織の在り方についての当該組合の構成員と役員との徹底した議論並びに農地等の利用の最適化の推進についての農業の担い手をはじめとする農業者その他の関係者との徹底した議論を促すことにより、これらの関係者の意識の啓発を図り、当該改革の趣旨に沿った自主的な取組を促進するものとする規定を法律案の附則に追加する。

2 参議院における審議経過¹¹

参議院では、7月3日の本会議において、衆議院送付案の趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、同日、農林水産委員会に付託された。

同委員会においては、同月9日、同案の趣旨説明を聴取し、14日から質疑に入った。8月6日には、富山県において、地方公聴会（委員派遣）を開催し、公述人から意見を聴取し質疑が行われ、同月18日及び25日には、参考人からの意見の聴取及び参考人に対する質疑が行われた¹²。また、同月27日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑が行われ、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、討論を行い、採決の結果、同案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、同案に対し、附帯決議が付された。

翌28日の本会議において、討論の後、同案は可決され、成立した。

⁹ 参考人及び意見陳述者（地方公聴会）については、本稿末の（参考）参照

¹⁰ 217頁参照

¹¹ 参議院ホームページの参議院審議概要（第189回国会【常会】）を参考に記述した。<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/189/1890000-1-n.pdf> (last access 2015.11.16)

¹² 参考人及び公述人（地方公聴会）については、本稿末の（参考）参照

IV 主な質疑・答弁の概要¹³

1 内閣提出法律案に対する質疑と政府答弁

(1) 農業協同組合法の一部改正関係

ア 農協改革を実施する理由

農協法が制定された昭和 22 年当時と比べると、現在は、食料が過剰基調となり、国内の食料マーケットは縮小し、組合員のニーズも多様化してきている中で、農協は、農業者、特に担い手農業者のニーズに十分に答え切れていると言い難い状況になってきている。そこで、今回の改革では、地方分権の発想に立って、まず地域農協が、それぞれの地域の特性を生かして、創意工夫をしながら、自由に経済活動を行い、農産物の有利販売などで農業者の所得向上に全力投球できるようにし、農協連合会や中央会は、地域農協の自由な経済活動を適切にサポートしていくという基本的な考え方に立っている旨の答弁があった¹⁴。

イ 事業運営原則に係る条文を改正する趣旨

組合は、「営利を目的としてその事業を行ってはならない。」という(改正前の)農協法第 8 条の規定の趣旨は、株式会社のように、出資配当を目的として事業を行ってはならないという意味であるが、農協は利益を得てはならない、あるいは儲けてはいけないといったような解釈がされている側面があり、その結果として、農産物を有利に販売しようという意欲が十分でないということもある。そこで、今回の改正では、誤解を生んでいるこの規定の部分を削除し、農協が農産物の有利販売等に積極的に取り組むことを促すために、組合は、事業の実施に当たり、農業所得の増大に最大限の配慮をしなければならないという規定を追加する旨の答弁があった¹⁵。

ウ 農協の理事構成を見直す趣旨

現在、農業者は、大規模な担い手農業者と小規模な兼業農家に階層が分化し、組合員ニーズも多様化してきたため、現行の理事要件(理事の定数の3分の2以上が正組合員でなければならない)だけでは、農業者、中でも担い手農業者のニーズに十分答えられなくなってきた。そこで、地域農協が、農業者、特に担い手の意向を踏まえて、農産物販売等農業所得の増大に配慮した経済活動を積極的に行っていくことができるように、理事の過半数を認定農業者又は農産物販売・法人経営に関し実践的な能力を有する者とする見直しを行うこととした旨の答弁があった¹⁶。

このうち、認定農業者については、担い手の意向を農協の業務執行に反映していくことを目的とし、また、農産物販売・法人経営に関し実践的な能力を有する者については、大口の実需者等と渡り合って農産物の有利販売等を実現することを目的としている旨の答弁があった¹⁷。

エ 全中が一般社団法人化するメリット

中央会制度が導入された昭和 29 年と比べると、農協数は1万から700程度に減り、農協の経営も相当しっかりしてきたことから、中央会は自律的な制度に移行し、もともとの農協法の本来の姿に戻り、地域農協が中心となって運営を行っていくこととする。全中の場合には一般社団法人へ移行することになっているため、行政庁の監督を受けることはなくなり、地域農協を適切にサポートする観点から、会員の範囲や事業の範囲についても、定款で自由に決めることができるといったメリットがあると考えている旨の答弁があった¹⁸。

¹³ 衆議院農林水産委員会における質疑を基に記述した。論点は多岐にわたるが、紙幅の都合により、最小限にとどめた。

¹⁴ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 11 号 2 頁(平 27. 5. 21) 林農林水産大臣答弁

¹⁵ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 11 号 21 頁(平

27. 5. 21) 奥原政府参考人答弁

¹⁶ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 22 頁(平 27. 6. 2) 林農林水産大臣答弁

¹⁷ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 15 号(その 1) 3 頁(平 27. 6. 9) 小泉農林水産副大臣答弁

¹⁸ 第 189 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 3 頁(平

オ 全中の業務監査により、単位農協の自由な経済活動が制約された具体的事例

制約した事実があるのかはあくまで農協側の主観的な受け止め方であり、また、JAグループの一員のため、公然と発言しにくいということはあろうかと思うが、自民党で議論したときに、農協・農業者からヒアリングをしたところ、そのような意見があったと承知している旨の答弁があった¹⁹。

また、制約されたかどうかというのは極めて主観的なそれぞれの単位農協の判断になるため、そういう意見もある一方、そういうことはないというアンケート結果もあり、様々な意見があることは承知しているが、農協制度発足当初の昭和22年、中央会制度が始まった昭和29年当時と比べて、大きく背景が変わり、それに対応していろいろな改革をやっている中で、経済主体である農協もそれに対応して変わってもらわなければならないということが提案の理由である旨の答弁があった²⁰。

(2) 農業委員会等に関する法律の一部改正関係 ア 農業委員の選出方法を公選制から市町村長の選任制に変更する理由

農業委員会の活動の状況は、地域によってまちまちであり、平成24年に農林水産省が実施したアンケート調査によると、農業委員会の活動を評価している農業者は約3割にすぎず、農地集積等の農家への働きかけが形式的、遊休農地等の是正措置を講じていない、農業委員が名誉職となっているなど、農業委員会の活動は農業者から余り評価されているとは言い難い状況も見られる。これは、農業委員の4割が兼業農家であるということ、担い手などの農業経営に真剣に取り組んでいる者が

主体となっていないことに起因する面があるのではないかと考えており、今回の改正では、適切な人物が確実に農業委員に就任するようにするため、公選制から、市町村議会の同意を要件とする市町村長の選任制に改めることとしている。また、その際、市町村長は、農業委員の選出について、市町村議会の同意を得ることに加え、あらかじめ地域からの推薦を求め、募集を行い、推薦を受けた者及び募集に応募した者に関する情報を整理・公表し、推薦及び募集の結果を尊重しなければならないこととしており、これにより、市町村長が、合理的な理由なく、恣意的に委員を選任することは困難と考えている旨の答弁があった²¹。

イ 農業・農民に関する意見の公表等に関する規定を削除する理由

農業委員会の主たる任務は、担い手への農地利用の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消といった現場の実務であり、この業務に集中して取り組むことができるよう、法的根拠が無くても行える意見の公表等については、法令業務から削除することとしている。その一方で、農業委員会が、その所掌事務の遂行を通じて得た知見に基づいて、必要があると認めるときは、関係行政機関に対して、農地等の利用の最適化の推進に関する施策についての具体的な改善意見を提出する義務を課し、改善意見を提出された関係行政機関は、その意見を考慮しなければならないものとする規定を置いている旨の答弁があった²²。

ウ 農業委員と農地利用最適化推進委員の関係

現在の農業委員の機能は、委員会としての決定行為と、それぞれの委員の各地域での具体的な活動の二つに分けられるが、両者がよりの確に機能するようにしていく観点から、

27.6.2) 奥原政府参考人答弁

¹⁹ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第13号10頁(平27.6.2) 林農林水産大臣答弁

²⁰ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号15頁(平27.6.4) 林農林水産大臣答弁

²¹ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第15号(その1) 21-22頁(平27.6.9) 小泉農林水産副大臣答弁

²² 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号33頁(平27.6.4) 林農林水産大臣答弁

農業委員とは別に農地利用最適化推進委員（以下「推進委員」という。）を新設することとしている。これにより、農業委員は、合議体としての意思決定を行うことが中心となり、農業委員会の総会又は部会に出席し、議決権を行使して、農地の権利移動や農地転用の許可に当たっての具申すべき意見等を審議することとなる。これに対し、推進委員は、それぞれの担当区域において、担い手への農地利用の集積・集約化、耕作放棄地の発生防止・解消といった農地利用の最適化の推進に関する具体的な現場の活動に携わることとなる。この際、農業委員会が農地の利用の最適化の推進に成果を上げるためには、両者の連携が非常に重要となるため、両者の連携規定も設けている旨の答弁があった²³。

(3) 農地法の一部改正関係

○ 農地を所有できる法人の要件等に係る見直しを行う理由

農業生産法人については、農業への継続的・真剣な取組を担保する観点から、役員や議決権等について一定の要件を設けているが、6次産業化等の経営展開を進めていく場合には、この要件がネックとなることがある。このため、今回の改正では、法人が6次産業化等に取り組む際の障害を取り除き、法人の経営発展を推進していく観点から、役員の農作業従事要件や議決権要件を見直すこととしており、これにより農業の成長産業化が更に推進されると考えている旨の答弁があった²⁴。

また、農業生産法人は農地を所有できる要件を満たしている法人のことを指す農地法上の呼称にすぎないが、この呼称があるために、農業生産法人でなければ、リースを含めて、

農地の権利を取得して農業生産を行うことができないという誤解も見られる。中には、この誤解に基づいて、更なる規制緩和が必要であるとの要請もなされている実態を踏まえ、誤解を招かぬようにするという観点から、農地を所有できる法人という制度上の性格をより正確に示すため、今回、農業生産法人という呼称を、農地所有適格法人に改めることとしている旨の答弁があった²⁵。

2 議員提出法律案（民主）に対する質疑と提出者答弁

(1) 農協のあるべき姿

農協は、農業者のための組合でもあり、地域のための組合でもあるべきだと思っており、これまで積み上げてきた農協の歴史と伝統を守り、協同組合としての自治性を保ち、地域みんなで社会的インフラを維持していく農協であるべきと考えている旨の答弁があった²⁶。

また、特に人口減少、高齢化社会という地域の現状を踏まえたとき、農協という組織が、農家のための組織であるとともに、地域のための組織であるということを正面から認めた上で必要な規制を法律に書き込むことにより、農協が地域に応じたもの、根差したものになると考え、法律案を作成し、提出している旨の答弁があった²⁷。

(2) 第3条の3の規定²⁸を設けた趣旨

全中があるから現場が縛られているのではなく、全中を中心とした農協組織を利用して、時の政府が政策を押しつけ、現場の自由度を

²⁵ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第11号8頁(平27.5.21) 奥原政府参考人答弁

²⁶ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号24頁(平27.6.4) 提出者福島伸亨君答弁

²⁷ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号22-23頁(平27.6.4) 提出者玉木雄一郎君答弁

²⁸ 議員提出法律案第3条の3「国及び地方公共団体は、第5条に規定する組合の特性に鑑み、その業務運営における自主性を尊重しなければならない。」

²³ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号4頁(平27.6.4) 奥原政府参考人答弁

²⁴ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第15号(その1)4頁(平27.6.9) 中川農林水産大臣政務官答弁

奪っている面があるのではないかと考え、こうしたことからある種の解放を促していくことが、真の現場の自由度を促していくことになると思っている。協同組合のアイデンティティーに関するICA声明²⁹の第4原則（自治と自立）では、協同組合は、政府を含む外部の組織と取決めを結ぶ場合、組合の自主性を保つ条件で行うという旨の規定があるように、組合の自主性という協同組合の原点に立ち返って、政府、行政との関係についても明文の規定を置いた旨の答弁があった³⁰。

(3) 都道府県域を超えた農協の設立について 法律上明示することによる農家のメリット

法改正をしなくても都道府県域を超えた農協を設立することはできるが、これを法律上明示することにより、例えば、各県にある〇〇牛といったブランドを、少し大きくして四国地方全体のブランドをつくるというような、県域を超えた農協の新しい在り方を促すことが、輸出や6次産業化にもプラスになる旨の答弁があった³¹。

V 今後の主な課題

平成27年8月28日に成立した内閣提出法律案は、9月4日に「農業協同組合法等の一部を改正する等の法律（平成27年法律第63号）」として公布され、一部の規定を除き、平成28年4月1日から施行される。

農協、農業委員会及び農地を所有できる法人の改革に係る今後の主な課題としては、以下のようなものが考えられる。

²⁹ 協同組合のアイデンティティーに関するICA声明とは、1995年、イギリスのマンチェスターにおける国際協同組合同盟（ICA）100周年記念大会・全体総会において採択された協同組合原則である。

³⁰ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号24頁（平27.6.4）提出者玉木雄一郎君答弁

³¹ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第14号3-4頁（平27.6.4）提出者玉木雄一郎君答弁

1 農協関係

(1) 農協改革の今後のスケジュール

本法律は平成28年4月1日から施行され、農業の成長産業化に向けた農協改革がより一層進められていくことが期待されている。

ただし、現場への影響等を考慮し、改革は直ちに全てが行われるわけではなく、移行期間等の措置が設けられている。

例えば、中央会については、改正法附則の規定により、法施行後3年6月を経過する日までの期間（移行期間）内に、新しい組織になることができるとされている。

また、改正法附則の検討条項では、法施行後5年を目途として、改革の実施状況等を勘案した農協制度の検討を行うとともに、准組合員の組合の事業の利用に関する規制の在り方について、法施行後5年を経過する日までの間、利用状況等の調査を行い、検討を加えて結論を得るとされている。

さらに、平成26年6月の与党取りまとめや規制改革実施計画等では、今後5年間を農協改革集中推進期間とすることとされている。

農協改革はこれまでも行われてきたが、今後5年間は、従来にない大きな改革の時期であり、万全の進行管理が求められよう。

(2) 農協系統組織による自己改革

農協改革においては、法改正のみならず、自主的・自律的な農協系統組織による制度改革の活用と自己改革の取組が重要となる。

国会審議では、（法改正による）改革によって、農産物の販売力強化に全力を挙げていくような環境を整備することで、地域農協には、農業者のメリットを大きくするように、創意工夫して取り組んでもらうことを期待している旨の答弁があった³²。

³² 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第11号2頁（平27.5.21）林農水産大臣答弁

衆議院における修正では、政府は、組合の事業及び組織の在り方についての当該組合の構成員と役職員との徹底した議論を促すことにより、これらの関係者の意識の啓発を図り、当該改革の趣旨に沿った自主的な取組を促進するものとする旨の規定が附則に追加された。

また、衆議院農林水産委員会の附帯決議(以下「附帯決議」という。)では「農協改革の最大の目的である農業所得の増大のための農産物の有利販売・生産資材の有利調達が確実に達成されるよう、改革の趣旨に沿った自主的な取組を促進すること」とされた。

今回の法改正は、経済主体である農協が積極的に活動できる環境を整備するものであり、改革の成否は、法改正を待つことなき農協系統組織による自己改革にかかっていると言っても過言ではなく、今後の農協系統組織による自己改革の進捗状況及び成果について、注視していく必要がある。

(3) 准組合員の位置付け

今回の改正では、准組合員の組合の事業の利用に関する規制の在り方については、法施行後5年を経過する日までの間、利用状況等の調査を行い、検討を加えて結論を得るとされた。

農協は、農協法第1条にもあるように、農業者の協同組織であるため、農業者のメリットを拡大することが最優先であり、准組合員へのサービスに主眼を置いて、正組合員である農業者へのサービスがおろそかになってはならない。一方で、過疎化や高齢化等が進行している農村社会においては、農協が地域のインフラとしての側面を持っていることも事実であり³³、地域のインフラを利用するために、准組合員となるケースも少なくない。

³³ 第189回国会衆議院農林水産委員会議録第18号9頁(平成27.6.17) 林農林水産大臣答弁

さらに、現在、准組合員数が正組合員数を上回っている状況にあり³⁴、准組合員の利用量規制の在り方は、准組合員、農協及び地域全体に大きな影響を与えることが予想される。

附帯決議では「准組合員の利用の在り方の検討に当たっては、正組合員・准組合員の利用の実態などを適切に調査するとともに、地域のための重要なインフラとして農協が果たしている役割を十分踏まえること」とされており、准組合員の利用量規制の在り方については、法施行後5年間の適切な調査の実施とともに、調査結果を基にした多角的な観点からの慎重な検討が求められよう。

2 農業委員会関係

(1) 農業委員会と農地中間管理機構との連携強化

今回の改正では、推進委員は、その活動を行うに当たっては、農地中間管理機構との連携に努めなければならないものとされている。

農地中間管理機構は、プランに掲げられている「今後10年間で、担い手の農地利用が全農地の8割を占める農業構造の確立」という目標を実現するため、リース方式を中心とする農地の集積・集約化に取り組んでいる。

農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化の取組は、農政改革の大きな柱であり、我が国の農業の生産性を高め、競争力を強化していくためには、この取組を更に加速し、生産コストを削減していく必要があるとされているが、農地中間管理機構の初年度の農地集積の実績は、年間の集積目標面積を大きく下回る結果となっており³⁵、適切な改

³⁴ 農協の組合員数は、平成25事業年度で、1014.5万人であり、このうち、正組合員数が456.2万人、准組合員数が558.4万人となっている。(農林水産省「平成25事業年度総合農協統計表」(平成27年3月))

³⁵ 平成26年度において、貸借・売買を合わせて農地中間管理機構に権利移転した農地面積は36,200ha、機構からの権利移転は31,010haとなっている。機構から権利移転した農地面積が年間集積目標面積(149,210ha)に占める

善策を講じていくことが課題となっている。

附帯決議では「農業委員と農地利用最適化推進委員の役割分担の明確化を図った上で、農地中間管理機構との連携が強化され、担い手への農地利用の集積・集約化を加速するとともに、耕作放棄地の発生防止・解消等が効率的・効果的に推進されるようにすること」とされている。農地中間管理機構は都道府県段階の機関であり、農地集積の実績をあげるためには、より現場に近い市町村段階の農業委員会、特に、推進委員との連携は欠かせない。今後とも農地集積・集約化の実績について、現場実態に即した分析を行い、両者の連携ないしは農地集積・集約化の体制の在り方について検討を進める必要がある。

(2) 農業委員・推進委員の定数等

今回の改正では、農業委員の定数については、農業委員会の区域内の農業者の数、農地面積その他の事情を考慮して政令で定める基準に従い、条例で定めることとされている。一方、新設される推進委員の定数については、農地等として利用すべき土地の農業上の利用並びに農地等の利用の効率化及び高度化の状況その他の事情を考慮して政令で定める基準に従い、条例で定めることとされている。

農業委員の定数については、与党取りまとめを踏まえた法制度等の骨格では、農業委員の人数を現行の半分程度とする方向で検討中とされている。

また、与党取りまとめでは、農業委員の報酬については、農業委員が責任ある判断ができるよう、水準の引上げを検討するものとされ、その際、他の農業関係団体に対する事務

費補助の見直しを行うとの方向性が示されている。一方、推進委員の報酬については、市町村ごとに一定のルールの枠内で支給することを検討する方向性が示されているが、農業委員と推進委員の報酬水準に大きな差を設けるならば、円滑な業務遂行を妨げることになるのではないかと指摘もなされている³⁶。

附帯決議では「農業委員及び推進委員について、その業務を適切に遂行できるよう十分な定数を確保するとともに、農業委員及び推進委員の報酬について、業務に見合う適切な水準となるよう十分な予算の確保を図ること」とされており、新体制での業務が円滑に行われるよう、十全な対応が求められよう。

3 農地を所有できる法人関係

○ 農地を所有できる法人の要件の更なる緩和等の検討

今回の改正では、農地を所有できる法人の要件の緩和が行われているが、更なる要件の緩和を求める動きも見られる³⁷。

農地を所有できる法人の要件の更なる緩和や農地制度の見直しについては、与党取りまとめにおいて、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成26年3月1日施行）の施行後5年を目途とした見直しに際して、それまでにリース方式で参入した企業の状況等を踏まえつつ、検討することとされている³⁸。

農地を所有できる法人の更なる要件の緩和については、現状では、リース方式による農業参入の方が、企業にとって資本投下効率が高く、リース期間も現在は最長50年に延長されていることや、所有方式による参入には、

割合は約2割となっている。(年間集積目標面積は、各都道府県の平成26年3月末時点の集積率を2.5倍した集積率(上限:北海道は95%、都府県は90%)又は現行の農業経営基盤強化促進基本方針の集積目標率のいずれか高い方に、平成25年の耕地面積を乗じて算出した10年間の集積目標面積を、10年割したもの。)(農林水産省「農地中間管理機構の実績等に関する資料」(平成27年5月))

³⁶ 島村健「『農業委員会等の見直し』について」『農協・農業委員会等の改革』についての学識経験者等の見解』衆議院調査局農林水産調査室(2015.2)67頁

³⁷ 第12回国家戦略特別区域諮問会議(平27.3.3)における有識者議員提出資料「追加の規制改革事項について」

³⁸ 同様の内容は、平成26年6月24日閣議決定された「規制改革実施計画」や『日本再興戦略』改訂2014にも盛り込まれている。

事業から撤退した場合に産廃置場になるとの懸念もあり、農業界からは慎重な意見が多い。

与党取りまとめ等においては、リース方式では事実上耕作放棄されたり産廃置場になったりした場合にリース契約解除による原状回復という確実な担保があることを踏まえ、所有方式による企業の農業参入の自由化を検討する場合には、これに匹敵する確実な原状回復手法（国の没収等）の確立を図ることを前提に検討するとの方向性が示されているところであり、今後の制度検討の状況を注視していく必要がある。

4 一連の農政改革における農協・農業委員会等の改革の位置付け

平成 24 年 12 月に発足した第 2 次安倍内閣では、農業は成長分野と位置付けられ、各種の政策が展開されている。

平成 25 年 12 月 10 日には、我が国の農林水産業・地域の活力創造に向けた政策改革のグランドデザインとして、プランが取りまとめられ、①農地中間管理機構の創設、②経営所得安定対策の見直し、③水田フル活用と米政策の見直し、④日本型直接支払制度の創設の「4つの改革」が、必要な法整備を経て、現在、鋭意進められている³⁹。

また、平成 26 年 6 月 24 日には、プランが改訂され、農協・農業委員会等に関する改革が掲げられ、これらの改革を実施する本法律案が成立したところである。

さらに、今後も、農地制度の検討、収入保険制度の導入、米政策の見直し、農協改革に係る移行期間の満了など切れ目のない農政改

革が実施される予定となっている。

例えば、現在、農業経営の新たなセーフティネットとして、収入保険制度⁴⁰の導入に向けた調査が行われており、調査・検討が順調に進めば、平成 29 年通常国会に関連法案が提出される見込みとなっている⁴¹。

また、米政策の見直しについては、定着状況をみながら、平成 30 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⁴²。

農協・農業委員会は、政策を活用する主体であり、これらの改革と密接に関連する。

収入保険制度の導入、米政策の見直しに当たって、農協・農業委員会がどのような役割を果たすのか、また、今般の改革の結果、これらの主体が農業の成長産業化に貢献する組織として活動を展開していくことができるのか、注視していく必要がある。

今回の改正では、改正法附則に、法律の施行後 5 年（平成 33 年 4 月）を目途とする農協・農業委員会に関する制度に係る検討規定が設けられているが、今後の制度検討については、改革が大きな変革期に実施されることに十分留意しつつ、中長期的視点に立ち、総合的・多角的に行うことが求められよう。

³⁹ 第 185 回国会において、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）、農業の構造改革を推進するための農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する等の法律（平成 25 年法律第 102 号）、第 186 回国会において、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の一部を改正する法律（平成 26 年法律第 77 号）、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。

⁴⁰ 現行の農業災害補償制度は、価格低下等は対象外であり、対象品目は収量を確認できるものに限定されているなど、経営の安定のためのセーフティネットとして課題を有している。このため、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、調査・検討が進められている。（食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）44 頁等）

⁴¹ 第 186 回国会衆議院農林水産委員会議録第 13 号 2 頁（平成 26. 4. 23）林農林水産大臣答弁

⁴² 農林水産業・地域の活力創造プラン（農林水産業・地域の活力創造本部 平成 25 年 12 月 10 日決定、平成 26 年 6 月 24 日改訂）35 頁、食料・農業・農村基本計画（平成 27 年 3 月 31 日閣議決定）45 頁

【農業協同組合法等の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議（平成27年6月25日衆議院農林水産委員会）】

我が国の農業・農村の現場を取り巻く状況が厳しさを増す中、これを克服し、本来の活力を取り戻すべく、6次産業化等による高付加価値化、輸出も視野に入れた需要の開拓、担い手への農地の集積・集約化等を通じた農業の成長産業化を推進し、その成果を着実にあげていくことが喫緊の課題となっている。

そのためには、地域の農協が、地域の農業者と協力して農産物の有利販売・生産資材の有利調達等に創意工夫を活かして積極的に取り組むとともに、農業委員会が、その主たる使命である農地利用の最適化をより良く果たし、農業者の更なる経営発展を促すことができる環境を一体的に整備することが必要不可欠である。

よって政府は、本法の施行に当たっては、左記事項の実現を図り、農政改革の推進に万全を期すべきである。

記

- 1 農協改革の最大の目的である農業所得の増大のための農産物の有利販売・生産資材の有利調達が確実に達成されるよう、改革の趣旨に沿った自主的な取組を促進すること。
- 2 農協の理事構成及び農業委員の構成に係る農林水産省令の制定に当たっては、制度の趣旨を踏まえつつ、組織・運営の自主性・自律性を最大限尊重し、関係者の意向や地域の実態を踏まえた適切なものとなるように配慮すること。農協の理事構成の見直しが着実に進められるようにすること。
- 3 准組合員の利用の在り方の検討に当たっては、正組合員・准組合員の利用の実態などを適切に調査するとともに、地域のための重要なインフラとして農協が果たしている役割を十分踏まえること。農業生産法人の要件の見直し及び農協の准組合員の利用の在り方の検討については、速やかに進めること。
- 4 農協の組織変更は、選択であることを徹底するとともに、株式会社への組織変更については、省令において定款に株式譲渡制限ルールを明記するよう措置すること。
- 5 地区重複農協の設立については、今回の法改正で完全に自由となるが、これを踏まえて、農業者の選択により、複数の農協のサービスが利用できる状況が生まれるように配慮すること。
- 6 農協・全農等は、経済界との連携を強化し、農業・食品産業の発展に資する経済活動を積極的に進めること。
- 7 農林中央金庫及び都道府県信用農業協同組合連合会は、担い手等の新しい資金需要に適切に応えられるよう農業融資に積極的に取り組むこと。
- 8 全中監査から公認会計士監査への移行に当たっては、配慮事項が確実に実施されるよう、関係者の協議を踏まえ、万全の措置を講ずること。
- 9 今回の農協改革に伴い、税制に関して万全の措

置を講ずること。

- 10 農協系統組織は、その構成員のための組織であるという原点を踏まえ、協同組合に対する誤解を惹起することのないよう、その事業の実施に際しては、あらゆる面で公平・公正な運営に努めること。
 - 11 農業委員の任命、農地利用最適化推進委員の委嘱及びそのための推薦・公募等について、適正な手続により公正に行われるようにすること。また、農業委員及び新設される推進委員について、その業務を適切に遂行できるよう十分な定数を確保するとともに、農業委員及び推進委員の報酬について、業務に見合う適切な水準となるよう十分な予算の確保を図ること。
 - 12 公共性の高い農地の集約や権利移動に関する農業委員会の決定は、高い中立性と地域からの厚い信頼を必要とすることに鑑み、農業委員の公選制の廃止に当たっては、地域の代表性が堅持されるよう十分配慮すること。
 - 13 農業委員会の改革により、農業委員と農地利用最適化推進委員の役割分担の明確化を図った上で、農地中間管理機構との連携が強化され、担い手への農地利用の集積・集約化を加速するとともに、耕作放棄地の発生防止・解消等が効率的・効果的に推進されるようにすること。
 - 14 農業委員及び農地利用最適化推進委員の資質向上のため、研修の機会を確保するとともに、事務局体制の整備強化を図ること。
 - 15 市町村長と農業委員会は、密接に連絡し、人と農地の問題の解決など地域農業の発展に責任を持って取り組むようにすること。
- 右決議する。

(参考) 衆議院農林水産委員会・参議院農林水産委員会での参考人・意見陳述者・公述人

○衆議院農林水産委員会

平成 27 年 5 月 27 日(水)	【参考人】	
(午前)	・株式会社小川牧場代表取締役	小川 恵弘君
	・東京農業大学農学部教授	谷口 信和君
	・鈴盛農園代表	鈴木 啓之君
	・龍谷大学農学部教授	石田 正昭君
(午後)	・有限会社横浜ファーム代表取締役社長	笠原 節夫君
	・鳥取県農業会議会長	川上 一郎君
	・農業生産法人有限会社新福青果代表取締役社長	新福 秀秋君
	・北海道大学名誉教授	太田原高昭君
平成 27 年 6 月 8 日(月)	【意見陳述者(地方公聴会)】	
(第 1 班 石川県)	・株式会社六星代表取締役社長	輕部 英俊君
	・石川県農業協同組合中央会会長	上坂 英善君
	・小松市農業協同組合代表理事組合長	西沢 耕一君
	・加賀市農業委員会会長	小川 廣行君
(第 2 班 山梨県)	・有限会社ぶどうばたけ取締役	三森かおり君
	・巨摩野農業協同組合代表理事組合長	小池 通義君
	・梨北農業協同組合常務理事	仲澤 秀美君
	・楽農人農園主・山梨市議会議員	深沢 敏彦君
平成 27 年 6 月 16 日(火)	【参考人】	
	・株式会社庄内こめ工房代表取締役	齋藤 一志君
	・前新篠津村農業協同組合代表理事組合長	三品 幸治君
	・東京大学大学院農学生命科学研究科教授	中嶋 康博君
	・農事組合法人ニューファーム千畑代表理事	樽川 隆君

○参議院農林水産委員会

平成 27 年 8 月 6 日(木)	【公述人(地方公聴会)】	
(富山県)	・全国農業協同組合連合会富山県本部運営委員会会長	
	みな穂農業協同組合代表理事組合長	細田 勝二君
	・富山県農業会議会長	鍋嶋 太郎君
	・宇川農産	宇川 純矢君
	・富山県農業協同組合中央会会長	穴田 甚朗君
平成 27 年 8 月 18 日(火)	【参考人】	
	・広島県農業協同組合中央会会長	香川洋之助君
	・龍谷大学農学部教授	石田 正昭君
	・全国農協青年組織協議会会長	天笠 淳家君
	・元明治大学農学部教授	北出 俊昭君
平成 27 年 8 月 25 日(火)	【参考人】	
	・株式会社はなやか代表取締役	
	全国女性農業委員ネットワーク会長	伊藤 恵子君
	・青山学院大学名誉教授	関 英昭君
	・大妻女子大学社会情報学部教授	田代 洋一君

我が国及び国際社会の平和及び安全のための 切れ目のない体制の整備 —平和安全法制関連法律案の国会審議について—

衆議院調査局首席調査員
小林 扶 次
衆議院調査局調査員
宮 辺 秀 峯
濱 島 幸 男

(元我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別調査室)

《構成》

- I 平和安全法制関連法律案の提出経緯
- II 平和安全法制の概要
- III 平和安全法制と新ガイドラインとの関係
- IV 審議経過及び主な議論

I 平和安全法制関連法律案の提出経緯

1 安保法制懇での検討

(1) 第1次安保法制懇での検討

冷戦終結後、我が国を取り巻く安全保障環境が大きく変化する中で、平成4年に成立した国際平和協力法¹を皮切りにテロ対策特別措置法²や事態対処法制³など多数の法令が整

備されてきた⁴。また、国際平和協力を目的とする一般法を整備するための検討の必要性や集団的自衛権の行使に関連する活動の必要性

- ・「武力攻撃事態等における特定公共施設等の利用に関する法律」(平成16年法律第114号)(略称:特定公共施設利用法)
- ・「国際人道法の重大な違反行為の処罰に関する法律」(平成16年法律第115号)
- ・「武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律」(平成16年法律第116号)(略称:海上輸送規制法)
- ・「武力攻撃事態における捕虜等の取扱いに関する法律」(平成16年法律第117号)(略称:捕虜取扱い法)
- ・「自衛隊法の一部を改正する法律」(平成16年法律第118号)
- ・「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定を改正する協定」(平成16年条約第8号)。なお、改正の対象となった「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(平成8年条約第4号)(略称:日米ACSA)は、平成8年4月に署名、6月に国会承認、10月に発効している。
- ・「1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書(議定書I)」(平成16年条約第12号)
- ・「1949年8月12日のジュネーヴ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書(議定書II)」(平成16年条約第13号)

¹ 正式名称「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(平成4年法律第79号)

² 正式名称「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(平成13年法律第113号)(平成19年11月失効)

³ 事態対処法制は、平成15年6月6日に成立した武力攻撃事態関連3法と平成16年6月14日に成立・承認した事態対処法制関連7法及び3条約から構成されている。

①武力攻撃事態関連3法

- ・「安全保障会議設置法の一部を改正する法律」(平成15年法律第78号)
- ・「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」(平成15年法律第79号)(略称:事態対処法)
- ・「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律」(平成15年法律第80号)

②事態対処法制関連7法及び3条約

- ・「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」(平成16年法律第112号)
- ・「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」(平成16年法律第113号)(略称:米軍行動関連措置法)

⁴ 前掲注1～3以外に冷戦後に制定された主な法律として、以下のものが挙げられる。

- ①「周辺事態に際して我が国の平和と安全を確保するための措置に関する法律」(平成11年法律第60号)(略称:周辺事態安全確保法)
- ②「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律」(平成12年法律第145号)(略称:船舶検査活動法)
- ③「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」(平成15年法律第137号)(平成21年7月失効)(略称:イラク人道復興支援特別措置法)
- ④「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」(平成20年法律第1号)(平成22年1月失効)
- ⑤「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」(平成21年法律第55号)

等について議論を深めるべきとの提言が政府の設置した懇談会等においてなされるようになっていた⁵。

そのような中、平成18年9月に内閣総理大臣に就任した安倍総理（第1次安倍内閣、平成18年9月26日～平成19年9月26日）は、第165回国会の所信表明演説（平成18年9月29日）において「大量破壊兵器やミサイルの拡散、テロとの闘いといった国際情勢の変化や、武器技術の進歩、我が国の国際貢献に対する期待の高まりなどを踏まえ、日米同盟がより効果的に機能し、平和が維持されるようにするため、いかなる場合も憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究してまいります⁶」と表明した。

こうした問題意識の下、平成19年5月、内閣総理大臣の下に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（座長：柳井俊二国際海洋法裁判所判事、以下「第1次安保法制懇」という。）が設置された。同月18日の第1回会合において、安倍総理は、①公海における米艦防護、②米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃、③国際的な平和活動における

武器使用及び④同じPKO等に参加している他国の活動に対する後方支援の4類型に即して憲法との関係の整理につき研究するよう指示した。

第1次安保法制懇は同年8月までに計5回の会合を開催した。その後、内閣の交代等により報告書の提出が遅れていたが、平成20年6月24日に、一定の条件の下での我が国の集団的自衛権の行使及び国連の集団安全保障措置への参加を認めるよう憲法解釈を変更すべきとの提言を柱とする報告書（以下「第1次報告書」という。）を福田総理に提出した⁷。

(2) 第2次安保法制懇での検討

平成24年12月26日に再び内閣総理大臣に就任した安倍総理（第2次安倍内閣、平成24年12月26日～平成26年12月24日）は、その就任記者会見において、第1次報告書について、当時検討された4類型が妥当か否かも含め、再度検討する旨を表明した⁸。平成25年2月に安倍総理の指示により再開された安保法制懇（座長：柳井俊二国際海洋法裁判所長（元外務事務次官）、座長代理：北岡伸一国際大学学長・政策研究大学院大学教授、以下「第2次安保法制懇」という。）は、合計7回にわたり議論を重ねた結果、平成26年5月15日に、集団的自衛権や軍事的措置を伴う国連の集団安全保障措置への参加を含む憲法解釈や国内法制の在り方について提言する新たな報告書（以下「第2次報告書」という。）を安倍総理に提出した。

⁵ 例えば、国際平和協力懇談会（座長：明石康元国連事務次長）が、平成14年12月に小泉総理に提出した『「国際平和協力懇談会」報告書』では、国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、「警護任務」及び「任務遂行を實力を持って妨げる試みに対する武器使用（いわゆるBタイプ）」を可能とすることや国連決議に基づき派遣される多国間の平和活動（いわゆる「多国籍軍」）への我が国の協力（例えば、医療・通信・運輸等の後方支援）について一般的な法整備の検討を開始すること等が提言された。また、安全保障と防衛力に関する懇談会（座長：荒木浩東京電力顧問）が、平成16年10月に小泉総理に提出した『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書』では、国際平和協力の実施体制について、各機関（防衛庁、内閣府、外務省等）の連携強化による国際平和協力の効果的実施などと並んで国際平和協力のための一般法の整備の検討などの努力が必要との提言のほか、集団的自衛権については、「付言」の中で、政府においては、集団的自衛権の行使に関連して議論されるような活動のうち、我が国としてどのようなものの必要性が高いのか、現行憲法の枠内でそれらがどこまで許容されるのか等を明らかにするよう議論を深め、早期に整理すべきと言及された。

⁶ 第165回国会衆議院会議録第3号3頁（平18.9.29）安倍内閣総理大臣発言

⁷ なお、福田内閣を含むその後の内閣において、集団的自衛権の解釈の見直しや法整備に関する具体的な検討の動きは見られなかった。

⁸ 「安倍内閣総理大臣就任記者会見」（平成24年12月26日）<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2012/1226kaiken.html>

2 第2次報告書の提出を受けた政府・与党の対応

(1) 安倍総理の会見

第2次報告書の提出を受け開催された国家安全保障会議後の記者会見において、安倍総理は、国民の命と暮らしを守るため切れ目のない対応を可能とする国内法制を整備するに当たって、今後どのように検討を進めていくか、その基本的方向性について説明した。

第2次報告書は、集団的自衛権について、以下二つの考え方を示していた。一つは、憲法第9条は、我が国が当事国である国際紛争を解決するために武力による威嚇又は武力の行使を行うことを禁止したもので、個別的か集団的かを問わず自衛のための武力の行使は禁じられていないとの解釈に変更すべきであり、戦力の保持についても、我が国が当事国である国際紛争を解決するための戦力の保持は禁止されるが、自衛のための実力の保持は禁止されていないとの考え方⁹である。もう一つは、政府の従来の見解である「(自衛のための)措置は、必要最小限度の範囲にとどまるべき」であるという解釈に立ったとしても、その「必要最小限度」の中に集団的自衛権の行使も含まれるとの考え方である。

上記二つの考え方に対し、安倍総理は、前者の考え方は、これまでの政府の解釈とは論理的に整合しないことから政府は採用しないと明言した。一方、後者の考え方については、従来の政府の基本的立場を踏まえたものであり、今後更に研究を進めるとの考えを表明した¹⁰。

(2) 与党協議会での議論

連立政権を組む自民、公明両党は、安倍総

理の示した基本的方向性を受けて、平成26年5月20日に「安全保障法制整備に関する与党協議会」(座長：高村正彦自由民主党副総裁、副座長：北側一雄公明党副代表、以下「与党協議会」という。)¹¹を開催した。

同年7月1日まで合計11回の会合を重ねた与党協議会では、5月27日の会合(第2回会合)に政府が提示した「事例集」¹²(表1参照)を参考に個別具体的な事例に即し議論が行われるとともに、従来の「自衛権発動の三要件」¹³に代わる新たな要件の在り方やいわゆる「武力の行使との一体化」論¹⁴の在り方等について検討が進められた¹⁵。

その結果、自民、公明両党は、同年7月1日の与党協議会(第11回会合)において、政府が提示していた閣議決定の最終案について正式に合意した。

¹¹ 当時の与党協議会のメンバーは、自民党が、高村正彦副総裁、石破茂幹事長、中谷元元防衛庁長官、岩屋毅安全保障調査会長、山本順三参議院幹事長代理及び佐藤正久前防衛政務官、公明党が、北側一雄副代表、井上義久幹事長、上田勇外交安全保障調査会長、西田実仁参議院幹事長及び遠山清彦外交安全保障調査会事務局長であった(『朝日新聞』(2014.5.21)、『公明新聞』(2014.5.21))。

¹² 現在の憲法解釈・法制度では対処に支障があるとされる15事例に1参考事例を加えたもの

¹³ 従来政府は、憲法第9条の下で認められる自衛権の発動としての武力の行使は、以下の三要件に該当する場合に限られると解していた。

①我が国に対する急迫不正の侵害があること
②これを排除するために他の適当な手段がないこと
③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

(第102回国会衆議院議員森清君提出憲法第9条の解釈に関する質問に対する答弁書(内閣衆質102第47号、昭60.9.27))

¹⁴ 「武力の行使との一体化」論とは、「仮に自らは直接『武力の行使』をしていないとしても、他の者が行う『武力の行使』への関与の密接性等から、我が国も『武力の行使』をしたとの法的評価を受ける場合があり得るとするものであり、いわば憲法上の判断に関する当然の事理を述べたもの」とされる(第156回国会衆議院議員伊藤英成君提出内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問に対する答弁書(内閣衆質156第119号、平15.7.15))。

¹⁵ 『日本経済新聞』(2014.6.4)、『読売新聞』(2014.6.14)

⁹ 第1次報告書でもとられていた考え方である。

¹⁰ 「安倍内閣総理大臣記者会見」(平成26年5月15日)
<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html>

表1 政府が与党協議会に提示した「事例集」
(平成26年5月27日)のタイトル

<p>【武力攻撃に至らない侵害への対処】</p> <p>事例1：離島等における不法行為への対処</p> <p>事例2：公海上で訓練などを実施中の自衛隊が遭遇した不法行為への対処</p> <p>事例3：弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護 (参考)領海内で潜没航行する外国の軍用潜水艦への対処</p> <p>【国連PKOを含む国際協力等】</p> <p>事例4：侵略行為に対抗するための国際協力としての支援</p> <p>事例5：駆け付け警護</p> <p>事例6：任務遂行のための武器使用</p> <p>事例7：領域国の同意に基づく邦人救出</p> <p>【「武力の行使」に当たり得る活動】</p> <p>事例8：邦人輸送中の米輸送艦の防護</p> <p>事例9：武力攻撃を受けている米艦の防護</p> <p>事例10：強制的な停船検査</p> <p>事例11：米国に向け我が国上空を横切る弾道ミサイル迎撃</p> <p>事例12：弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護</p> <p>事例13：米本土が武力攻撃を受け、我が国近隣で作戦を行う時の米艦防護</p> <p>事例14：国際的な機雷掃海活動への参加</p> <p>事例15：民間船舶の国際共同護衛</p>
--

このうち③の憲法第9条の下で許容される自衛の措置について、政府は、それまで我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られるとしてきたが、安保法制整備閣議決定では、我が国を取り巻く安全保障環境の根本的な変容を受けて、他国に対する武力攻撃であっても我が国の存立を脅かす事態があり得るとして、その場合に、我が国を防衛するための限定された集団的自衛権の行使も可能であるとした。また、我が国が行使し得る自衛権の考え方の変更に伴い、その要件についても、我が国への武力攻撃のみを前提とした「自衛権発動の三要件」から、限定的な集団的自衛権の行使を含めた「自衛の措置としての武力の行使の新三要件」(以下「新三要件」という。)に変更した(表2)の「3 憲法第9条の下で許容される自衛の措置」を参照)。

同閣議後の記者会見において安倍総理は、安保法制整備閣議決定を踏まえた関連法律案の作成作業を直ちに開始し、準備ができ次第、国会に提出する旨を表明した。

(3) 「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」閣議決定

7月1日の与党協議会において閣議決定の最終案が正式に合意されたことを受け、同日、政府は集団的自衛権の限定的な行使容認を含む新たな安全保障法制の整備のための基本方針である「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」(以下「安保法制整備閣議決定」という。)を国家安全保障会議及び閣議において決定した。

本閣議決定は、前文、①武力攻撃に至らない侵害への対処、②国際社会の平和と安定への一層の貢献、③憲法第9条の下で許容される自衛の措置、④今後の国内法整備の進め方から構成されている。

表2 安保法制整備閣議決定(平成26年7月1日)の概要

<p>前文</p> <p>○ いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを守り抜くとともに、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献するため、切れ目のない対応を可能とする国内法制整備が必要である。</p> <p>1 武力攻撃に至らない侵害への対処</p> <p>○ 外部からの武力攻撃に至らない侵害に際し、近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合の対応において、自衛隊の治安出動や海上警備行動の発令について、状況に応じた早期の下令や手続の迅速化のための方策について具体的に検討する。</p> <p>○ 自衛隊と米軍部隊が連携して行う平素からの各種活動に際して、米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合に、我が国の防衛に資する活動(共同訓練を含む。)に現に従事している米軍部隊の武器等防護のため、米国の要請又</p>

は同意を前提に、極めて受動的かつ限定的な必要最小限の「武器の使用」を行うことができるよう法整備する。

2 国際社会の平和と安定への一層の貢献

○ いわゆる「武力の行使との一体化」論を前提として、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対し、他国が「現に戦闘を行っている現場」ではない場所において、我が国が必要な支援活動を実施できるよう法整備を進める。

○ 国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、

① 国際的な平和協力活動における駆け付け警護に伴う武器使用や任務遂行のための武器使用について法整備を進める。

② 領域国政府の同意に基づく邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備を進める。

3 憲法第9条の下で許容される自衛の措置

○ 以下の①～③（新三要件）を満たす場合には、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、「武力の行使」が憲法上許容される。

① 我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること。

② これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと。

③ 必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。

○ 上記の「武力の行使」は、国際法を遵守して行われるとともに、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合がある。また、原則として事前の国会の承認を求めることを法案に明記する。

4 今後の国内法整備の進め方

○ 実際に自衛隊が活動を実施できるようにするためには、根拠となる国内法が必要である。あらゆる事態に切れ目のない対応を可能とする法案の作成作業を開始することとし、十分な検討を行い、準備ができ次第、国会に提出する。

（出所）安保法制整備閣議決定を基に作成

(4) 法制化に向けた検討

平成26年12月14日の第47回衆議院議員総選挙の結果を受けて、24日に第3次安倍内閣(平

成26年12月24日～)が発足した¹⁶。安倍総理は、同日行われた内閣総理大臣就任記者会見において、安全保障法制の整備に関し、「国民の更なる御理解を得る努力を続けながら、来年の通常国会での成立を図ってまいります」と表明した¹⁷。

自民、公明両党は、平成27年2月13日に与党協議会¹⁸(第12回会合)を開催し、安全保障法制の整備に向けた議論を再開させた。同会合において、両党は、安全保障法制整備の骨格を同年3月後半までに取りまとめることを確認するとともに、安保法制整備閣議決定の内容を踏まえその具体化を図るため、以降、政府から具体的な検討が必要な法律等について説明を聴取しつつ検討を進めることとした。

3月20日までに7回の会合が開催された与党協議会では、自衛隊法(昭和29年法律第165号)第95条(武器等防護のための武器使用)の考え方を参考に法整備が検討されている米軍部隊の武器等防護に関して米軍以外の他国軍隊の武器等についても防護対象に加えることの是非、恒久法での対応を含め他国軍隊に対する後方支援活動に係る法整備の在り方、PKOにおける武器使用権限の拡大及び国連続括外の活動への参加の在り方、新三要件を満たす新事態の具体例、武器使用を伴う在外

¹⁶ 平成26年12月14日の総選挙の翌15日、引き続き政権を担うこととなった自民、公明両党は、「先の閣議決定に基づく安全保障関連法案を速やかに成立させる」ことを含む連立政権合意書を交わした。その全文は、以下のURLを参照。自民党HP <<https://www.jimin.jp/involved/mailmagazine/backnumber/126752.html>>、公明党HP <https://www.komei.or.jp/news/detail/20141216_15770>

¹⁷ 「安倍内閣総理大臣記者会見」(平成26年12月24日) <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2014/1224kaiken.html>

¹⁸ 与党協議会のメンバーは、自民党が、高村正彦副総裁、江渡聡徳安全保障法制整備推進本部長、岩屋毅同本部長代理、今津寛安全保障調査会長、林芳正安全保障法制整備推進本部顧問(2月23日農林水産大臣就任に伴い山本順三総務会長代理に交代)及び佐藤正久防衛部長、公明党が、北側一雄副代表、上田勇政調査会長代理、佐藤茂樹外交安全保障調査会長、西田実仁参議院幹事長、遠山清彦外交安全保障調査会事務局長及び谷合正明政調副会長であった(『朝日新聞』(2015.2.14)、『公明新聞』(2015.2.14)等)。

表3 「安全保障法制整備の具体的な方向性について」(平成27年3月20日、与党協議会)の概要

<p>1. 全般</p> <p>○ 自衛隊の海外活動における三方針</p> <p>① 自衛隊が参加し、実施する活動の国際法上の正当性</p> <p>② 国民の理解が得られるよう、国会の関与など民主的統制の適切な確保</p> <p>③ 自衛隊員の安全確保のための必要な措置</p> <p>2. 武力攻撃に至らない侵害(グレーゾーン事態)への対処</p> <p>○ 米軍等の武器等防護—自衛隊法の改正 〔参考〕海上警備行動や治安出動の下令手続の迅速化については、いくつかの典型事例についての手続に関し(別途)閣議決定</p> <p>3. 我が国の平和と安全に資する活動を行う他国軍隊に対する支援活動</p> <p>○ 我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態において、米軍及び米軍以外の他国軍隊に対する必要な支援の実施—周辺事態安全確保法の改正</p> <p>4. 国際社会の平和と安全への一層の貢献</p> <p>(1) 国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊に対する支援活動—新法を検討</p> <p>(2) 国際的な平和協力活動(国連統括外の人道復興支援活動及び安全確保活動等を含む。)の実施—PKO法の改正</p> <p>5. 憲法第9条の下で許容される自衛の措置</p> <p>○ 「新三要件」によって新たに「武力の行使」が可能となる新事態の法制化—自衛隊法、事態対処法等の改正</p> <p>6. その他関連する法改正事項</p> <p>(1) 周辺事態安全確保法の見直しに伴う改正及び国際社会の平和と安全に必要な場合の船舶検査活動のための法整備—船舶検査活動法の改正</p> <p>(2) 自衛隊法の規定に基づく他国軍隊に対する物品・役務の提供—自衛隊法の改正</p> <p>(3) 武器使用を伴う在外邦人の救出—自衛隊法の改正</p> <p>(4) 国家安全保障会議の審議事項等の整理—国家安全保障会議設置法の改正</p>

(出所)「安全保障法制整備の具体的な方向性について」を基に作成

邦人救出活動の在り方等が議論された。

その結果、自民、公明両党は、与党として、現時点における法整備の具体的な方向性について一定の認識を共有するに至ったことから、同年3月20日の与党協議会(第18回会合)で、「安全保障法制整備の具体的な方向性につい

て」を取りまとめた(表3参照)。同文書では、必要な法律案を同年5月半ばには国会に提出できるよう更に準備を進めていくよう政府に求めるとともに、その準備状況を踏まえつつ与党協議会での議論を継続し、与党内での法案審査に向けた検討を行うこととされた。

3 平和安全法制関連法律案の国会提出

平成27年4月14日に再開された与党協議会は、以降、自衛隊の海外活動における国際法上の正当性確保の在り方、恒久法において国会の事後承認を例外的に認める必要性を始めとする自衛隊の派遣に係る国会承認の在り方、新三要件の一つである「我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと」を事態対処法に規定する必要性等について議論が行われた。

同月27日の与党協議会(第23回会合)において、政府から、安全保障法制の主要事項に関する「基本的な考え方」が提示された¹⁹。

他方、同日、米国で開催された日米安全保障協議委員会(「2+2」)²⁰において、今回の法整備の内容を含む新たな日米防衛協力のための指針が了承され、公表された²¹。

同年5月11日、自民、公明両党は第24回となる与党協議会を開催し、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」(以下「平和安全法制整備法案」という。)及び「国際平和

¹⁹ 『読売新聞』(2015.4.28)、『毎日新聞』(2015.4.28)等

²⁰ 日米安全保障協議委員会(SCC: Security Consultative Committee)(2+2)は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約(昭和35年条約第6号)(略称:日米安保条約)が署名された昭和35年1月に設置が決定されたもので、安全保障の分野における日米協力に関わる多様な問題を検討するための重要な協議機関である。現在のメンバーは、日本側は外務大臣及び防衛大臣、米国側は國務長官及び国防長官である(防衛省編『平成27年版 日本の防衛』183頁及び外務省HP『わかる国際情勢!』Vol.77「2+2」会合～日米同盟“次の50年”へ」<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol77/index.html>>。

²¹ 詳細については、「Ⅲ 平和安全法制と新ガイドラインとの関係」を参照

共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」(以下「国際平和支援法案」という。)の全条文について正式に合意した。その後、両党はそれぞれ党内手続に入り、同月14日に開催された与党協議会(第25回会合)において、両法律案の党内手続が終了した旨の報告がなされ、両党は両法律案を正式に了承した。

これを受け、同日、政府は両法律案を閣議決定し、その後の記者会見²²において安倍総理は関連法律案の必要性等について説明した。

以上の経緯を踏まえ、同月15日、政府は「平和安全法制整備法案」(内閣提出第72号)及び「国際平和支援法案」(内閣提出第73号)(以下、両法律案をまとめて呼ぶ場合は「平和安全法制関連法律案」という。)を第189回国会(衆議院)に提出した²³。

なお、武力攻撃に至らない侵害(いわゆるグレーゾーン事態)への対応については、警察機関と自衛隊を含む関係機関の基本的な役割分担を前提に、いかなる不法行為に対しても、それぞれの任務と権限に応じて緊密に協力して対応すると基本方針の下、検討が進められた結果、治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化については、「大規模テロ等のおそれがある場合の政府の対処について」(平成13年11月2日閣議決定)を参考にしつつ、自衛隊の出動等を電話等による閣議決定で行

うことを可能とする三つの対処方針²⁴が、平和安全法制関連法律案とともに閣議決定された。

II 平和安全法制の概要

国会に提出された平和安全法制関連法律案は、自衛隊法、事態対処法、周辺事態安全確保法等の10本の法律の一部改正を束ねた「平和安全法制整備法案」²⁵及び自衛隊の海外派遣のための新たな恒久法となる「国際平和支援法案」の2法律案から構成される。平和安全法制の主要事項の関係を次ページの図に示すが、同図は、縦軸の上下に「我が国・国民に関する事項」と「国際社会に関する事項」に分けた上で、横軸の左から「いわゆる平時」、「他国が武力行使することが前提となる事態」、「我が国が武力行使することが前提となる事態」に分けて説明するものである。

以下、主要事項ごとに、その主な内容を概説する(図中の番号は、見出しの番号に対応)。

1 存立危機事態²⁶における防衛出動及びその手続等の整備(自衛隊法及び事態対処法の改正)

存立危機事態の名称、定義、手続等について事態対処法の規定を整備するとともに、存立危機事態に対処する自衛隊の任務としての位置付け、行動、権限等について自衛隊法の規定を整備する。これにより、存立危機事態

²² 「安倍内閣総理大臣記者会見」(平成27年5月14日)
<http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0514kaiken.html>

²³ 第2次安保法制懇から第2次報告書の提出を受けて以降、政府・与党は、国民の命と暮らしを守るため切れ目のない対応を可能とするために必要となる新たな法制を表す用語として「安全保障法制」を与党協議会の名称や安保法制整備閣議決定において使用してきたが、平成27年5月14日に両法律案を閣議決定する際に、両法律案を総称する用語として「平和安全法制」を使い始めた(平成27年5月14日「臨時閣議及び閣僚懇談会議事録」<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2015/_icsFiles/afiedfile/2015/06/01/270514rinjigijiroku.pdf>及び同日開かれた安倍総理の記者会見<http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0514kaiken.html>)。

²⁴ 三つの対処方針の全文については、内閣官房HPの「平和安全法制等の整備について」を参照<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html>

²⁵ 本則により改正される10本の法律は、①自衛隊法、②国際平和協力法、③周辺事態安全確保法、④船舶検査活動法、⑤事態対処法、⑥米軍行動関連措置法、⑦特定公共施設利用法、⑧海上輸送規制法、⑨捕虜取扱い法、⑩国家安全保障会議設置法(昭和61年法律第71号)である。

なお、附則により技術的な改正がなされる法律(道路交通法等)が10本ある。

²⁶ 「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」と定義される(改正後の事態対処法第2条第4号)。



(注)いわゆるグレーゾーン事態における治安出動や海上警備行動の発令手続の迅速化は閣議決定により対応(電話等による閣議を導入) (出所)政府資料を基に作成
(注) 図中の番号は、「Ⅱ 平和安全法制の概要」の中見出しの番号に対応

において防衛出動した自衛隊は、存立危機武力攻撃²⁷を排除するために必要最小限度の武力の行使が可能となる。この場合の武力の行使は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるが、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るための必要最小限度の自衛の措置としての武力の行使(限定的な集団的自衛権の行使)であり、他国を防衛すること自体を目的とするいわゆるフルセットの集団的自衛権の行使を認めたものではない²⁸。

なお、存立危機事態に係る防衛出動について

では、現行の武力攻撃事態²⁹に係る防衛出動と同様、原則として国会の事前承認が必要となる。

2 事態対処法制関連法制の改正

武力攻撃事態等³⁰における米軍以外の外国軍隊の支援又は存立危機事態への適用のために、以下のとおり各法律を改正する。

(1) 米軍行動関連措置法³¹

武力攻撃事態等に対処する米軍に加えて、
①武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍

²⁷ 「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃であって、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があるもの」と定義される(改正後の事態対処法第2条第8号ハ(1))。

²⁸ 第186回国会閉会後参議院予算委員会会議録第1号14頁(平26.7.15)安倍内閣総理大臣答弁及び第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第10号21頁(平27.6.15)横島内閣法制局長官答弁

²⁹ 武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態(事態対処法第2条第2号)

³⁰ 武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態(武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態(事態対処法第2条第3号))をいう(事態対処法第1条)。

³¹ 本改正により、法律の題名は、「武力攻撃事態等及び存立危機事態におけるアメリカ合衆国等の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」(略称:米軍等行動関連措置法)となる。

隊及び②存立危機事態における米軍その他の外国軍隊に対する支援活動を追加する。

(2) 特定公共施設利用法

武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊の行動を特定公共施設等の利用調整対象に追加する。

(3) 海上輸送規制法

存立危機事態においても海上輸送規制法を適用するとともに、実施海域に外国の領海(当該外国の同意がある場合に限る。)を追加する。

(4) 捕虜取扱い法

存立危機事態においても捕虜取扱い法を適用する。

3 重要影響事態における後方支援活動等の実施(周辺事態安全確保法の改正³²)

「周辺」という表現は地理的概念と誤解されるおそれがあること、安全保障環境の変化を踏まえると「我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」が発生する地域についてあらかじめ特定の地域を排除することは困難であること等の理由から、周辺事態³³の定義にある「我が国周辺の地域における」を削除した上で同事態の名称を「重要影響事態」とし、日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍以外の外国軍隊等に対する支援活動を可能とするとともに、弾薬の提供並びに戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を含む支援内容の拡充を図る。また、自衛隊の活動地域について、これまでの「後方地域」で一律に区切る枠組み³⁴をやめ、現に戦闘行為が行われている現

場では活動を実施しないこととしている³⁵。

なお、自衛隊が実施する後方支援活動等については、周辺事態安全確保法の場合と変わらず、原則として事前の国会承認が必要となる。

4 国際平和共同対処事態³⁶における協力支援活動等の実施(国際平和支援法の制定)

国際平和共同対処事態に対処する諸外国の軍隊等に対する自衛隊による協力支援活動(いわゆる後方支援活動)等の実施のための恒久法として新たに制定するものである。支援対象となる外国の軍隊等の活動に際しては国連決議が必要になる³⁷としており、弾薬の

て戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海(海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む。以下同じ。)及びその上空の範囲」と定義される(周辺事態安全確保法第3条第3号)。これは、自衛隊の活動範囲を後方地域に限定することにより、「武力の行使との一体化」の問題が生じないよう制度的に担保する枠組みとして同法に規定されたものである。

なお、現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域(いわゆる「非戦闘地域」)に自衛隊の活動範囲を限定するという考え方は、その後のテロ対策特別措置法等においても引き継がれた。

³⁵ 政府は、憲法との関係では、自衛隊が現に戦闘行為が行われている現場では活動を実施しないことにより、他国の武力の行使との一体化は回避できる旨を答弁している。その上で、後方支援は、その性質上、危険を回避して、活動の安全を確保した上で実施するものであることが大前提であることから、自衛隊の活動が円滑かつ安全に実施することができるように防衛大臣は実施区域を定めるものとする旨の規定を法律に設け、この規定により、今現在戦闘行為が行われていないことのみならず、自衛隊が現実に活動を行う期間に戦闘行為が発生しないと見込まれる場所を実施区域に指定するので、攻撃を受けない安全な場所で活動を行うことについては従来と変更ない旨を答弁している(第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号3頁(平27.6.1)中谷安全保障法制担当大臣答弁)。

³⁶ 「国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」と定義される(国際平和支援法第1条)。

³⁷ 以下の国連総会又は安全保障理事会の決議が必要となる(国際平和支援法第3条第1項)。

①国際社会の平和及び安全を脅かす事態に対処するための活動を行うことを決定し、要請し、勧告し、又は認める決議(例)湾岸戦争時の武力行使容認決議(安保理決議第678号)

②上記①のほか、当該事態が平和に対する脅威又は平和の破壊であるとの認識を示すとともに、当該事態に関連し国連加盟国の取組を求める決議(例)米国同時多発テロ後の決議(安保理決議第1368号)

³² 本改正により、法律の題名は、「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(略称：重要影響事態安全確保法)となる。

³³ 「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義される(周辺事態安全確保法第1条)。

³⁴ 「後方地域」とは「我が国領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じ

提供並びに戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を含めた協力支援活動等の実施を可能としている。また、自衛隊の活動地域について、これまでのテロ対策特別措置法等で用いられたいわゆる「非戦闘地域」で一律に区切る枠組みを採用せず、現に戦闘行為が行われている現場では活動を実施しないこととしている³⁸。さらに、協力支援活動等の実施に当たっては国会の事前承認が例外なく必要とされており、各議院は承認案件受領後7日以内にそれぞれ議決するよう努めなければならない旨規定されている。

5 船舶検査活動の拡充（船舶検査活動法の改正）

乗船検査に際しての船長等の承諾、いわゆる非混交要件³⁹等の現行法の基本的枠組みを維持しつつ、周辺事態安全確保法の改正に伴い、周辺事態から重要影響事態へと船舶検査活動の実施の対象となる事態を変更するとともに、国際平和支援法（新法）に規定される国際平和共同対処事態における船舶検査活動の実施を可能とする。

6 国際的な平和協力活動の拡充（国際平和協力法の改正）

国連PKO等において実施できる業務の種類をいわゆる安全確保業務⁴⁰、駆け付け警護⁴¹などにも拡大するとともに、これに必要な武

³⁸ 非戦闘地域で一律に区切る枠組みの考え方及び実施区域の指定については、前掲注34及び35と同様である。

³⁹ 船舶検査活動の実施区域について、当該船舶検査活動が外国による船舶検査活動に相当する活動と混交して行われることがないよう、かかる活動が実施される区域と明確に区別して指定しなければならないこと。

⁴⁰ 「防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」と定義される（改正後の国際平和協力法第3条第5号）。

⁴¹ いわゆる駆け付け警護とは、PKO等を実施する自衛隊の部隊等が、NGO等からの緊急の要請に対応してその現場に駆け付けて、当該活動関係者の生命及び身体を保護するものであり、改正後の国際平和協力法第3条第5号ラに規定された業務をいう。

器使用権限を整備する⁴²。また、国連が統括しない国際的な平和協力活動（人道復興支援活動やいわゆる安全確保等の活動）として国際連携平和安全活動⁴³の実施を可能とする。

7 米軍等の部隊の武器等防護（自衛隊法の改正）

自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事している米軍等の部隊の武器等を武力攻撃に至らない侵害から防護するため、米軍等から要請があった場合において、防衛大臣が必要と認めるときに限り、当該武器等について自衛官が警護を行うことができることとし、当該武器等の防護のために当該自衛官が武器を使用することを可能とする。

8 在外邦人等の保護措置（自衛隊法の改正）

外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれのある邦人等の保護措置（警護、救出その他の当該邦人等の生命又は身体の保護のための措置をいい、輸

⁴² 武器使用権限の整備に伴い、いわゆるPKO参加五原則は以下のように変更される（下線部は変更箇所）。

- ①紛争当事者間で停戦の合意が成立していること。
- ②国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
- ③当該国連平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
- ④上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
- ⑤武器使用は要員の生命等の防護のための必要最小限のものを基本。受入れ同意が安定的に維持されていることが確認されている場合、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施に当たり、自己保存型及び武器等防護を超える武器使用が可能

⁴³ いわゆるPKO参加五原則を満たした上で、以下のいずれかが存在する場合に実施できる（改正後の国際平和協力法第3条第2号）。

- ①国連の総会、安全保障理事会又は経済社会理事会が行う決議
- ②国連、国連難民高等弁務官事務所又はEU等の国際機関が行う要請
- ③当該活動が行われる地域の属する国の要請がある場合であって、国連憲章第7条1に規定する国連の主要機関のいずれかの支持を受けたもの

送を含む。)を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められる等の実施要件を満たす場合に自衛隊が任務遂行のための武器使用を含む当該保護措置を行うことを可能とする。

9 平時における米軍に対する物品又は役務の提供の拡大(自衛隊法の改正)

自衛隊と共に現場に所在して同種の活動を行う米軍に対する物品又は役務の提供可能な場合として、海賊対処行動、船舶又は航空機による外国の軍隊の動向に関する情報収集活動等を追加する。

10 国外犯処罰規定の整備(自衛隊法の改正)

上官の職務上の命令に対する多数共同しての反抗及び部隊の不法指揮並びに防衛出動命令を受けた者による上官命令反抗等の国外犯処罰規定を整備する。

11 国家安全保障会議の審議事項の整理(国家安全保障会議設置法の改正)

国家安全保障会議の審議事項として、存立危機事態、重要影響事態及び国際平和共同対処事態への対処を追加するとともに、国際平和協力業務であっていわゆる安全確保業務及び駆け付け警護の実施に係る実施計画の決定及び変更、いわゆる司令部業務を行う自衛官の国連への派遣、在外邦人等の保護措置の実施を必ず審議しなければならない事項とするなど規定を整備する。

III 平和安全法制と新ガイドラインとの関係

1 日米防衛協力のための指針(ガイドライン)策定及び改定の経緯

「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」は、東西冷戦ただ中の昭和53年11月27

日に、我が国及び極東の平和及び安全の維持という日米安保条約の目的の下、我が国に武力攻撃がなされた場合や極東における事態で我が国の安全に重要な影響を与える場合等における日米両国の防衛協力の在り方について日米両国間で初めて取りまとめられたものである(以下「旧ガイドライン」という)。我が国周辺における当時の安全保障環境については、極東ソ連軍の増強が顕著で、我が国周辺での活動が活発化している反面、朝鮮半島では大きな軍事紛争に発展する見込みは当面はなく、また、中台紛争も考えにくいと見られていた⁴⁴。このような状況の中で策定された旧ガイドラインには、我が国有事については、侵略を未然に防止するための態勢から武力攻撃に際しての対処行動等まで細かく記述されたが、極東有事については、「研究を行う」との記述にとどまった。旧ガイドラインは、我が国有事の際の日米安保条約に基づく軍事面を含めた日米間の協力の在り方について日米間で何ら話し合われたことがないことに「驚き」をもって気付いたとされる坂田防衛庁長官のイニシアチブ⁴⁵により「2+2」の下部機構として昭和51年7月に設置された防衛協力小委員会⁴⁶が2年有余にわたり研究・協議を重ねた結果、策定されたものである⁴⁷。

旧ガイドラインは、その後、2回改定された。1回目の改定は、冷戦終結後の平成9年

⁴⁴ 防衛庁編『昭和51年版 日本の防衛』12-13頁、防衛庁編『昭和52年版 日本の防衛』29-31頁

⁴⁵ 防衛庁編『昭和51年版 日本の防衛』6頁

⁴⁶ 当時の構成メンバーは、日本側が、外務省アメリカ局長、防衛庁防衛局長及び統合幕僚会議事務局長、米国側が、在日米大使館公使及び在日米軍参謀長であった。その後、第1回改定作業のために改組され、日本側が、外務省北米局長、防衛庁防衛局長及び統合幕僚会議の代表者、米国側が、国務次官補(東アジア担当)、国防次官補(国際安全保障政策担当)、在日米大使館の代表者、在日米軍の代表者、統合参謀本部の代表者及び太平洋軍の代表者となった(改定されたガイドラインの公表当日、日本側に防衛庁運用局長が追加された)。なお、「2+2」の米国側メンバーは、平成2年12月26日以前は、駐日米国大使及び太平洋軍司令官であった。

⁴⁷ 防衛庁編『昭和54年版 日本の防衛』179頁

9月23日で、国際情勢が冷戦期から大きく変化しつつある中で、我が国への直接的な武力攻撃の可能性は少なくなったものの、アジア太平洋地域には、不安定・不確実な要因が依然として残されており、我が国の周辺地域の平和と安定の維持が、我が国の安全のために一層重要⁴⁸とされた時期であった。最大の契機となったのは、平成5年から6年にかけて発生した第1次北朝鮮核危機⁴⁹であった。この危機は、平成6年6月に訪朝したカーター元米国大統領が金日成国家主席と会談し、北朝鮮が国際原子力機関による核施設への監視継続を受け入れることで合意したことにより沈静化したが、これを主な契機として、平成8年4月17日に行われた日米首脳会談で旧ガイドラインの見直しを行うことが合意された。改定されたガイドライン（以下「前ガイドライン」という。）では、我が国有事への防衛協力の在り方が拡充されたことに加え、旧ガイドラインでは研究対象とされた極東有事について、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）」として、同事態における防衛協力の在り方が盛り込まれた⁵⁰。

2回目の改定は、平成27年4月27日であった。前ガイドラインの策定から17年以上が経過し、我が国を取り巻く安全保障環境が大き

⁴⁸ 外務省『日米防衛協力のための指針Q&A』
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/shishin.pdf>>

⁴⁹ 平成5年3月、核開発疑惑を強く指摘された北朝鮮は核兵器の不拡散に関する条約（昭和51年条約第6号）からの脱退を宣言し、5月には日本海に向けて弾道ミサイルの発射実験を実施した。また、平成6年5月には寧辺にある核関連施設から使用済み核燃料棒を抜き取る作業を開始するなど、北朝鮮が核不拡散体制への挑戦的な態度を示した一連の事態をいう。

⁵⁰ 前ガイドラインの策定を受けて、政府は、平成10年4月28日、日米ACSAを改正する協定の締結についての承認案件及び周辺事態安全確保法案を第142回国会に提出した。平成11年5月24日（第145回国会）、同承認案件は承認され、同法律は成立した。なお、同法律案審査の過程で修正により削除された周辺事態に際しての船舶検査活動については、平成12年11月30日（第150回国会）に船舶検査活動法として成立した。

く変化したこと、また、PKOや海賊対処活動など自衛隊の活動がグローバルな規模に拡大したため、これらの現状に日米防衛協力の在り方を対応させる必要が生じたことが再改定された現行のガイドライン（以下「新ガイドライン」という。）策定の背景であるが、最大の契機となったのは、経済的にも軍事的にも台頭した中国による東シナ海及び南シナ海での海洋活動であった。前ガイドラインの改定に当たり、我が国の最大の関心事は、尖閣諸島が位置する東シナ海での中国の挑発的な活動であり、米国のそれは、中国がベトナムやフィリピン等との間で領有権を争っているパラセル（西沙）諸島やスプラトリー（南沙）諸島が位置する南シナ海における中国の石油開発や人工島の建設などの活動であった⁵¹。

2 新ガイドラインの内容

新ガイドラインは、日米両国の役割及び任務を更新し、21世紀において、新たに発生している安全保障上の課題に対処するための、よりバランスのとれた、より実効的な同盟を促進するもの⁵²とされている。その内容を前ガイドラインと比較すると以下のとおりである。

まず、前ガイドラインと比較して追加された取決めとしては、①日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動、②日本における大規模災害への対処における協力、③アジア太平洋地域及びこれを越えた地域の平和と安全のための協力、④宇宙及びサイバー空間に関する協力及び⑤その他の日米共同の取組が挙げ

⁵¹ 新ガイドラインが公表された翌日の4月28日に米国ワシントンDCで行われた日米首脳会談では、東シナ海及び南シナ海での中国の活動を念頭に、両国政府共通の立場として「中国のいかなる一方的な現状変更の試みにも反対すること」が確認された。

⁵² 『日米安全保障協議委員会共同発表 変化する安全保障環境のためのより力強い同盟 新たな日米防衛協力のための指針』（2015.4.27）<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078185.pdf>>

られる。①は存立危機事態における武力行使に関係する事態であり、②は大規模災害を前ガイドラインが対象としていなかったために東日本大震災時に米軍によるトモダチ作戦がスムーズに開始できなかったという反省⁵³を踏まえたものである。③はPKO及び国際平和支援法による後方支援に関係する事態を含むものであり、④は宇宙及びサイバー空間が新たな戦闘空間として重要性が高まっていることを受けて盛り込まれたものである。⑤の中心は防衛装備・技術協力であり、我が国が武器輸出三原則等に代わる防衛装備移転三原則⁵⁴を策定したことに対応した取決めである。

次に、前ガイドラインと比較して拡充された取決めとしては、①平時から緊急事態までのあらゆる段階で利用可能な同盟調整メカニズム（ACM）⁵⁵の設置（前ガイドラインでは、緊急事態のみの利用）、②共同計画策定メ

カニズム（BPM）⁵⁶を通じての共同計画の策定（前ガイドラインでは、共同作戦計画の検討）、③平時からの協力措置の内容、④周辺事態協力から重要影響事態協力への変更が挙げられる。これらの中でも、③については、大きく拡充された。前ガイドラインでは「平素からの協力」として掲げられた協力事項は、情報交換及び政策協議が中心であったが、新ガイドラインの「平時からの協力措置」では、情報収集、警戒監視及び偵察から始まって、防空及びミサイル防衛、海洋安全保障、アセット（装備品等）の防護、訓練・演習、後方支援、施設の使用まで、防衛協力のメニューが掲げられた⁵⁷。この「平時からの協力措置」には、我が国政府が東シナ海での中国の活動を念頭に置いた「武力攻撃に至らない侵害」、いわゆるグレーゾーン事態への対処が含まれており⁵⁸、平和安全法制の整備⁵⁹と相まって同

⁵³ 東日本大震災時の米軍による支援活動「トモダチ作戦」は前ガイドラインの調整メカニズムに準じる形で設置された日米調整所による調整の下で実施されたが、開始当初は、日米調整所の体制が不十分であり、各調整所の役割等が不明確な状況が生じた（防衛省『東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）』18頁<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf>）。

⁵⁴ 佐藤総理が表明した武器輸出三原則（共産圏諸国、国連決議による武器禁輸国、国際紛争当事国等への武器輸出の禁止原則、衆議院決算委員会議録第5号10頁（昭42.4.21））と三木総理が発表した武器輸出に関する政府統一見解（全ての国・地域への武器輸出を慎むとしたもの、衆議院予算委員会議録第18号17頁（昭51.2.27））を合わせて「武器輸出三原則等」という。歴代内閣は、全ての武器輸出を原則禁止するとともに、必要に応じて、内閣官房長官談話の発出等により、案件ごとにその例外を設けて対応してきた。平成26年4月1日、政府は、これに代わる新たな原則として「防衛装備移転三原則」を閣議決定した。第一原則では移転（輸出）を禁止する場合を明確化し、第二原則で移転を認め得る場合を限定し、第三原則で移転後の武器の目的外使用等を制限するものである。

⁵⁵ ACM（Alliance Coordination Mechanism）は平成27年11月3日に設置され、即日運用が開始された。自衛隊及び米軍の活動に関して政策面の調整を行う同盟調整グループ、自衛隊及び米軍の活動に関して運用面の調整を行う共同運用調整所、各自衛隊及び米軍各軍間の調整所、日米地位協定に関する政策面の調整を行う日米合同委員会が構成され、必要に応じて、閣僚レベルを含む二国間の上位レベルに案件が上げられる（防衛省『同盟調整メカニズム（ACM）の構成』<http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2015/11/03_acm.pdf>、『朝雲』（2015.11.5）、『日本経済新聞』（2015.11.4））。

⁵⁶ BPM（Bilateral Planning Mechanism）も、ACMと同じく、平成27年11月3日に設置され、即日運用が開始された。「2+2」、防衛協力小委員会、実際に共同計画の策定を担当する共同計画策定委員会及び必要に応じて加わる省庁間調整フォーラムで構成される（防衛省『共同計画策定メカニズム（BPM）の構成』<http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2015/11/03_bpm.pdf>、『朝雲』（2015.11.5）、『日本経済新聞』（2015.11.4））。

⁵⁷ さらに、新ガイドラインでは、「これに限らない措置をとる」とされている。

⁵⁸ 新ガイドラインは、第4章「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」において、日米協力の段階を「平時からの協力措置」「日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処」「日本に対する武力攻撃への対処行動」「日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」及び「日本における大規模災害への対処における協力」に分類している。グレーゾーン事態に特化した部分はないが、政府は、新ガイドラインの中間報告（平成26年10月8日）が公表された後に、「例えば情報収集、警戒監視及び偵察、訓練、演習、施設・区域の使用などの項目を挙げてございます。こういったところで、我々としてはグレーゾーンへの対応ということに万全を期していきたい」（第187回国会参議院外交防衛委員会議録第3号14頁（平26.10.21）黒江防衛省政策局長答弁）と答弁している。この答弁で挙げられた項目は、新ガイドラインでは「平時からの協力措置」の節に挙げられていることから、純然たる平時ではないものの有事でもないといわれるグレーゾーン事態への対処は、新ガイドライン上は「平時からの協力措置」として扱われている。

⁵⁹ 平和安全法制整備法に含まれた「米軍等の部隊の武器等防護規定」（自衛隊法第95条の2）の新設により、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動に現に従事している米軍等の部隊の武器等（艦船や航空機も含む。）を自衛官が防護（アセットの防護）するために武器の使用ができ

事態への拡充された日米共同対処が実施可能となった。

3 平和安全法制と新ガイドラインとの関係

新ガイドラインの策定作業は、我が国における平和安全法制関連法律案の立案作業と同時並行的に日米両国間で行われた。我が国政府部内においては、両作業は相互に整合性をとりつつ実施された結果、後に平和安全法制関連法律案に盛り込まれることとなる新たな措置が先駆けて新ガイドラインに盛り込まれた。中谷安全保障法制担当大臣は、平和安全法制と新ガイドラインとの関係について、平和安全法制が成立することによって新ガイドラインの実施が担保できる旨を説明している⁶⁰。また、安倍総理も、「ガイドラインは、日米両政府の意図を表明した文書であり、いずれの政府にも、立法上、予算上、行政上又はその他の措置を義務付けるものではない。日米両国は、全ての行動及び活動は、各々の憲法及び国内法令に従うことも明記されている。さらには、自衛隊の活動に国会の定めた法律が必要であることも日米共通の理解であろう。」旨述べた上で、「新しいガイドラインの中において、もちろん、今回の法制ができなければガイドラインの全部がだめということではないが、このガイドラインにおいて大事な幾つかの重要な項目を担保する法制について、我々は全力を挙げて、この国会で成立を期していきたいと考えている。」⁶¹旨を答弁している。

るようになったほか、同じく米軍に対する物品及び役務の提供を規定した自衛隊法第100条の6の改正により、我が国が物品及び役務を提供できる場合を、我が国の防衛に資する情報収集・警戒監視活動を自衛隊と同じ現場に所在する米軍が行う場合等に拡大された。

⁶⁰ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号38頁（平27.6.1）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁶¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号38頁（平27.6.1）安倍内閣総理大臣答弁等

IV 審議経過及び主な議論⁶²

1 衆議院における審議経過及び主な議論

(1) 審議経過

平和安全法制関連法律案は、平成27年5月15日に国会（衆議院）に提出され、19日に同関連法律案を審査するために設置された「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」に付託となった。同関連法律案は、26日、本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた。

同特別委員会において、同日、提案理由の説明の聴取が行われ、翌27日及び28日に総括質疑⁶³が行われた。6月1日、26日及び7月3日には、総括的集中質疑が行われたほか、6月22日及び7月1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た。7月6日には沖縄県及び埼玉県に委員を派遣し、それぞれ参考人から意見を聴取し質疑が行われたほか、13日には公聴会が開会された。

7月8日、維新の党が提出した「自衛隊法等の一部を改正する法律案」（江田憲司君外4名提出、衆法第25号）⁶⁴（以下「平和安全整

⁶² 特別委員会における議論は多岐にわたっていることに加えて、衆参で共通して取り上げられた論点も多い。そのため、政府案の主な論点に絞った上で、参議院については、特に質疑で繰り返された論点及び衆議院ではあまり触れられなかった論点を中心に記載している。

⁶³ 総括質疑、総括的集中質疑及び締めくくり総括質疑では、安倍総理出席の下で質疑が行われた。

⁶⁴ 本法律案は、防衛出動が可能な新事態として「武力攻撃危機事態」を創設するとともに、周辺事態安全確保法については、日米安保条約の実効性を確保するという現行法制の基本的枠組みを維持しつつ、基本計画に定める事項の追加等について改正するものである。

政府提出の平和安全法制整備法案では、防衛出動が可能となる新たな事態である「存立危機事態」を「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」と定義している。これに対し、維新の党提出の平和安全整備法案では、「存立危機事態」の定義が曖昧で、時の政府によりいかようにも解釈できる余地があるとの懸念から（第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第18号（その1）45頁（平27.7.8）今井雅人君提案理由説明）、「武力攻撃危機事態」を「条約に基づき我が国周辺の地域において我が国の防衛のために活動している外国の軍隊に対する武力攻撃（我が国に対する外部からの武力攻撃を除く。）が発生し、これにより我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険

備法案」という。)及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する人道復興支援活動等に関する法律案」(江田憲司君外4名提出、衆法第26号)⁶⁵(以下「国際平和協力支援法案」という。)(以下、両方をまとめて呼ぶ場合は「維新の党提出法律案」という。))と民主党・無所属クラブ及び維新の党が共同提出した「領域等の警備に関する法律案」(大島敦君外8名提出、衆法第27号)⁶⁶(以下「領域警備法案」という。))が同特別委員会に付託され、提案理由の説明の聴取が行われた。

10日、内閣提出の平和安全法制関連法律案、維新の党提出法律案及び領域警備法案の計5法律案を議題として総括的集中質疑が行われた。15日には締めくくり総括質疑を行い、内閣提出の平和安全法制関連法律案及び維新の党提出法律案の4法律案について質疑を終局した。

質疑終局後、討論を行い、順次採決を行ったところ、維新の党提出法律案は賛成少数をもって否決すべきものと決し、内閣提出の平和安全法制関連法律案は賛成多数をもって可決すべきものと決した。

翌16日、本会議において、維新の党提出法律案は否決され、内閣提出の平和安全法制関連法律案は可決され、参議院に送付された。

があると認められる至った事態」と定義している。

⁶⁵ 本法律案は、自衛隊の海外派遣のための一般法(恒久法)として、人道復興支援活動及び外国軍隊等に対する協力支援活動等を内容とするものである。国連加盟国の活動の直接の根拠となる国連決議が存在する場合に限り我が国が活動を実施できることとした。また、テロ対策特別措置法やイラク人道復興支援特別措置法で用いられてきた、いわゆる非戦闘地域概念を維持するほか、弾薬の提供等は認めないとしている。また、基本計画そのものを例外なく国会の事前承認の対象としている。

⁶⁶ 本法律案は、警察機関及び自衛隊が事態に応じて適切な役割分担の下で迅速に行動できるようにするため、領域警備基本方針の策定、領域警備区域における自衛隊の行動及び権限その他の必要な事項について定めることにより、領域等における公共の秩序を維持し、もって国民の安全の確保に資することを目的とするものである。

(2) 特別委員会における主な議論

ア 限定的な集団的自衛権の行使容認を含む平和安全法制関連法律案の合憲性

安保安法制整備閣議決定は、現下の我が国を取り巻く安全保障環境を踏まえつつ、憲法第9条の下でも例外的に許容される武力の行使の限界について、従来の憲法解釈の基本的論理を維持した上で整理したものであるが、新三要件が満たされる場合の武力の行使には、従来は一切認められないとしてきた集団的自衛権が国際法上の根拠となる場合も含まれるとするものであった。このような変更について、国会と政府とが議論を積み重ねつつ築いてきた憲法第9条に関する見解を一内閣の閣議決定で変更するのは解釈改憲であり立憲主義に反する旨の指摘が国会の内外で行われていた。

そのような中、平成27年6月4日に開会された衆議院憲法審査会に参考人として出席した憲法学者3人⁶⁷全員が、平和安全法制関連法律案は直接の議題ではなかったものの、委員からの質疑に答える形で、集団的自衛権の行使容認を含む平和安全法制関連法律案は違憲であると発言⁶⁸したことを契機として、特別委員会においても合憲性に関する質疑が繰り返されることとなった。

この点に関して、政府は、安保安法制整備閣議決定にいう新三要件は、昭和47年の従来の政府見解⁶⁹における基本的論理⁷⁰を維持した

⁶⁷ 早稲田大学法学学術院教授長谷部恭男君、慶應義塾大学名誉教授・弁護士小林節君及び早稲田大学政治経済学術院教授笹田栄司君

⁶⁸ 第189回国会衆議院憲法審査会議録第3号10-11頁(平27.6.4)

⁶⁹ 「集団的自衛権と憲法との関係」(昭和47年10月14日、参議院決算委員会提出資料)

⁷⁰ 基本的論理とは、平和主義を具体化した憲法第9条の下においても、外国の武力攻撃によって我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態においては、我が国と国民を守るためのやむを得ない必要最小限度の武力の行使をすることまで禁じているとは解されないというものであり、「集団的自衛権と憲法との関係」の資料中、第三段落

上で、我が国を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ、この基本的論理に当てはまる例外的な場合として、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される場合」も含まれる（当てはまる）としたものであり、このような新三要件を満たす限定的な集団的自衛権の行使は、あくまでも我が国を防衛するためのやむを得ない必要最小限度の自衛の措置にとどまるもので、従来の憲法解釈との論理的整合性及び法的安定性は保たれている旨を累次答弁している⁷¹。

イ 他国領域における武力の行使(海外派兵)の可否

政府の新たな憲法解釈が限定的とはいえ集団的自衛権の行使を認めていることから、他国領域での武力の行使、すなわち「海外派兵」に関する従来の政府見解⁷²は維持されるのか

という点について質疑が行われた。

この点に関して、政府は、新三要件の下で行われる自衛の措置は、他国の防衛を目的とするものではなく、あくまでも我が国を防衛するための必要最小限度の措置にとどまるものであり、新三要件の下で集団的自衛権を行使する場合においても、従来からの考え方に変わりはなく、自衛隊が武力の行使を目的として、かつての湾岸戦争等において実施された大規模な空爆などの戦闘に参加することは必要最小限度を超え、憲法上許されない旨を答弁した⁷³。他方、従来から他国の領域における武力行動であっても自衛権発動の三要件に該当するものがあるとすれば、憲法上の理論としては、そのような行動をとることが許されないわけではないとしてきたが、この考え方は新三要件でも同様であるとした。その上で、一般に海外派兵は禁止されるが、その例外はあるとして、「ホルムズ海峡での機雷掃

目の「憲法は、第九条において…（中略）…とうてい解されない。」及び「しかしながら、…（中略）…その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。」の部分に示されている。この基本的論理は、昭和34年の砂川事件に関する最高裁判所大法廷判決（最大判昭和34年12月16日刑集13巻13号3225頁）における「わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない。」という判示と軌を一にする旨を政府は答弁している（第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第10号7頁（平27.6.15）中谷安全保障法制担当大臣答弁及び第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第20号28頁（平27.9.14）横畠内閣法制局長官答弁）。

⁷¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第9号15頁（平27.6.12）中谷安全保障法制担当大臣答弁等

⁷² 昭和29年7月1日の自衛隊創設以前から、政府は、海外派兵は憲法第9条の規定によりできない旨を繰り返し表明してきた（第19回国会衆議院内閣委員会議録第16号10頁（昭29.3.13）岡崎外務大臣答弁等）。昭和36年2月10日には、当時の小坂外務大臣は、「われわれは憲法で、いわゆるわれわれの施政権の及ぶ範囲を越えて兵を出すとか、武力行使に参画するとか、こういうことはできないわけでございます」「いかなる場合にも海外派兵というものはあり得ない、施政権の及ぶ範囲以外に兵を出すということはない」として、海外派兵は例外なく憲法違反であるとの政府解釈を表明した（第38回国会衆議院予算委員会議録第8号15-16頁（昭36.2.10）小坂外務大臣答弁）。昭和55年10月以降は、政府は、海外派兵を「武力行使の目的をも

つて武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣すること」と定義した上で、それは「一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであつて、憲法上許されないと考えている。」と説明してきた（第93回国会衆議院議員稲葉誠一君提出自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書（内閣衆質93第6号、昭55.10.28）等）。

なお、これに関連する政府見解として、「かりに、海外における武力行動で、自衛権発動の三要件（わが国に対する急迫不正な侵害があること、この場合に他に適当な手段がないこと及び必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと）に該当するものがあるとすれば、憲法上の理論としては、そのような行動をとることが許されないわけではないと考える。」（第61回国会衆議院議員松本善明君提出安保条約と防衛問題等に関する質問に対する答弁書（内閣衆質61第2号、昭44.4.8））というものがある。これは、「敵基地攻撃」、すなわち、我が国に対する急迫不正な侵害の手段として日本国土に対し誘導弾等による攻撃が行われた場合、「誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法的には自衛の範囲に含まれ、可能である」とする政府見解（第24回国会衆議院内閣委員会議録第15号1頁（昭31.2.29）船田防衛庁長官答弁）と同趣旨のものであると説明されている（第61回国会衆議院議員松本善明君提出安保条約と防衛問題等に関する質問に対する答弁書（内閣衆質61第2号、昭44.4.8））。つまり、憲法上の理論として許容される「海外における武力行動」として、「敵基地攻撃」が示され、これは同時に「海外派兵とは区別さ（れ）るべきもの」とされている（第24回国会衆議院内閣委員会議録第13号5頁（昭31.2.27）船田防衛庁長官答弁）。

⁷³ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第17号3頁（平27.7.3）安倍内閣総理大臣答弁

海」は受動的かつ限定的であり、海外派兵の例外に当てはまる旨を答弁している⁷⁴。

ウ 存立危機事態の判断要素・判断基準及び具体例

存立危機事態とは「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」をいうが、この法律上の定義だけでは具体的にどういった場合が存立危機事態になり得るのか必ずしも明確ではないことから、存立危機事態認定に当たった判断要素及び判断基準について質疑が行われたほか、限定的な集団的自衛権行使容認を含む平和安全法制関連法律案の必要性を根拠付ける立法事実⁷⁵としての存立危機事態の具体例について質疑が行われた。

まず、存立危機事態の判断要素及び判断基準について、政府は、現実に発生した事態の

個別具体的な状況に即して、政府が全ての情報を総合して客観的、合理的に判断することになるため一概に述べることは困難とした上で、事態の個別具体的な状況に即して、主に、攻撃国の意思、能力、事態の発生場所、規模、態様、推移などの要素を総合的に考慮し、我が国に戦禍が及ぶ蓋然性、国民が被ることとなる犠牲の深刻性、重大性などから客観的、合理的に判断する旨を答弁している⁷⁶。また、存立危機事態になり得る具体例としては、大まかに分けて、弾道ミサイル警戒監視中又は邦人輸送中の米国艦船に対する武力攻撃とホルムズ海峡での機雷敷設を挙げている⁷⁷。

エ 限定的な集団的自衛権の行使と専守防衛との関係

政府は、安保法制整備閣議決定の下でも、相手国から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使するといった受動的な防衛戦略である専守防衛⁷⁸を維持するとしているが、限定的とはいえ集団的自衛権を根拠に武力を行使する場合、我が国による武力行使の対象国と我が国との関係だけを見ると、我が国に対する武力攻撃が発生していない以上、外形上は我が国が先に手を出すことになる。このような場合、もはや我が国が専守防衛の概念を

⁷⁴ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第17号41頁（平27.7.3）安倍内閣総理大臣答弁

このように政府は「海外派兵は一般に憲法上許されない」と繰り返し述べ、「一般に」を「憲法上許されない」に直接結び付けて、例外としての海外派兵はあり得ると説明している。なお、政府は、第188回国会に提出された衆議院議員岡田克也君提出集団自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更等に関する質問に対する答弁書（内閣衆質188第1号、平27.1.9）以降、「一般に」の直後に、それまではなかった読点を付し、「一般に、」として、それが「憲法上許されない」に掛かるとも解釈し得るように表記を変更している。また、防衛白書の英語版では、平成26年版までは「the Constitution does not permit armed troops to be dispatched to the land, sea, or airspace of other countries with the aim of using force」として、「憲法は海外派兵を許さない」と記述されてきたが、平成27年版（平成27年7月発行）では「as a general rule,」（一般に）がこの文頭に挿入されている。

また、政府は、従来「海外における武力攻撃」であり「海外派兵とは区別さ（れ）るべきもの」と説明してきた「敵基地攻撃」を、平和安全法制の審議時には、「ホルムズ海峡での機雷掃海」と合わせて、海外派兵の一般禁止の例外として説明している（第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第14号17頁（平27.6.26）安倍内閣総理大臣答弁）。

⁷⁵ 法律の必要性を根拠付ける社会的、経済的な事実。立法目的の合理性及びそれと密接に関連する立法の必要性を裏付ける事実のみでなく、立法目的を達成するための手段が合理的であることを基礎付ける事実も含まれる（法令用語研究会代表横島裕介『有斐閣法律用語辞典【第4版】】株式会社有斐閣（2012）1156頁）。

⁷⁶ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第4号18頁（平27.5.28）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁷⁷ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第22号3-4頁（平27.7.15）安倍内閣総理大臣答弁及び第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第3号32頁（平27.5.27）安倍内閣総理大臣答弁

なお、この具体例の中で、ホルムズ海峡での機雷敷設について政府は、新三要件に該当する場合もあり得るが、現在の国際情勢に照らせば、現実の問題として発生することを具体的に想定しているものではない旨をその後参議院で答弁している（第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第20号30頁（平27.9.14）安倍内閣総理大臣答弁）。

⁷⁸ 専守防衛とは、「相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その防衛力行使の態様も自衛のための必要最小限度にとどめ、また保持する防衛力も自衛のための必要最小限度のものに限るなど、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢」と定義される（第94回国会参議院予算委員会議録第13号10頁（昭56.3.19）大村防衛庁長官答弁）。

維持しているとは言えないとの観点から質疑が行われた。

この点に関して、政府は、安保法制整備閣議決定以降は、専守防衛の「相手から武力攻撃を受けたとき」の中には、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃」も含むと説明した。つまり、存立危機事態における武力の行使は、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生が前提で、他国を防衛すること自体を目的とするものではなく、憲法の本質にのっとり受動的な防衛戦略の姿勢をいう専守防衛の定義や考え方、専守防衛が我が国防衛の基本方針であることにいささかの変更がない旨を答弁している⁷⁹。

オ 任務拡大に伴う自衛隊員のリスク

平和安全法制の整備により、PKO等での安全確保業務や駆け付け警護、国際平和共同対処事態等での他国軍隊に対する後方支援活動など従来よりも自衛隊の任務が拡大することになることから、自衛隊員のリスクが高まることは明白であり、政府はリスクが高まることを正面から認めた上で、リスクを軽減するための方策等を議論すべきとの観点から質疑が行われた。

この点に関して、中谷防衛大臣は、平成27年5月22日の記者会見において、「今回の法整備により、隊員のリスクが増大をするということはないと考えます。」と述べていたが、特別委員会における質疑を通じて、最終的に政府は、新たな任務に伴う新たなリスクが生じる可能性はあるが、これを法律上及び運用上の安全確保の仕組み等により極小化、局限化

して隊員を派遣する旨を答弁した⁸⁰。なお、リスクには量の部分と質の部分があり、足し算をすれば良いという問題ではない⁸¹として全体としてのリスクが高まるとは答弁していない。

カ 弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備と武力の行使との一体化との関係

平和安全法制の整備により、他国軍隊等に対する後方支援活動として、周辺事態安全確保法等において明文で除外されてきた弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備が新たに可能になるが、これらの支援活動は他国が行う武力の行使と正に一体と判断されるものであり、憲法違反ではないかとの質疑が行われた。

この点に関して、政府は、まず、これまでの周辺事態安全確保法やテロ対策特別措置法等の制定時には、これらの支援活動のニーズがなかったため支援内容に含めなかったのであり、これらの支援活動の憲法上の適否について慎重な検討を要する問題と評価はしていた⁸²ものの武力の行使と一体化するとの結論を得たために除外したものではないと説明した。その上で、その後の防衛協力の進展に伴い米国側から武器の提供を除くこれらの支援活動への期待が示されたことから、今般の法整備に当たって改めて慎重に検討した結果、現に戦闘行為が行われている現場では支援活動を実施しないことにより、武力の行使との

⁸⁰ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第8号39頁（平27.6.10）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁸¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第17号37頁（平27.7.3）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁸² 武器・弾薬の提供については第141回国会衆議院安全保障委員会議録第3号3頁（平9.11.20）大森内閣法制局長官答弁、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備については第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第8号32頁（平11.4.15）大森内閣法制局長官答弁

⁷⁹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第4号5頁（平27.5.28）安倍内閣総理大臣答弁

なお、前掲注78に掲げられた専守防衛の定義の中で「相手から武力攻撃を受けたとき」との部分、平成26年版防衛白書の英語版から、これまでの「an armed attack is mounted on Japan by another country」から「in the event of an attack」に表現が変更されている。

一体化の問題は生じないと判断し、これらの支援活動を実施できることとした旨を答弁している⁸³。

なお、武器の提供はニーズがないために引き続き除外しているが、憲法上は提供が可能である旨を政府は答弁している⁸⁴。

2 参議院における審議経過及び主な議論

(1) 審議経過

参議院では、7月27日の本会議において内閣提出の平和安全法制関連法律案についての趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同関連法律案は、「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」に付託された。同特別委員会では、28日及び29日に総括質疑⁸⁵が行われたほか、集中審議が6回、参考人質疑が2回行われた。また、9月15日に公聴会、翌16日には神奈川県に委員を派遣し地方公聴会が行われた。

この間、8月20日及び9月3日に維新の党から参議院に提出された「武力攻撃危機事態に対処するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」（小野次郎君発議、参法第16号）を始めとする7法律案⁸⁶が特別委員会に付託さ

れ、趣旨説明の聴取の後、内閣提出の平和安全法制関連法律案と一括して質疑が行われた。

また、9月4日には、民主党・新緑風会及び維新の党から共同で「領域等の警備に関する法律案」（大野元裕君外7名発議、参法第25号）⁸⁷が参議院に提出され、特別委員会で趣旨説明の聴取が行われた。

9月17日、内閣提出の平和安全法制関連法律案について質疑を終局し、討論を省略し、直ちに採決を求めるの動議が提出され可決された後、平和安全法制関連法律案の採決が行われ、賛成多数をもって可決すべきものと決した。

19日、本会議において、内閣提出の平和安全法制関連法律案は可決され、成立した⁸⁸。

なお、17日の特別委員会の採決の際に、平和安全法制の運用には国会が十全に関与し、国会による民主的統制としての機能を果たす必要があるとして、平和安全法制関連法律案に対し、①存立危機事態の認定は、武力攻撃を受けた国の要請等があることを前提に、客観的に判断すること、②存立危機事態に該当するが、武力攻撃事態等に該当しない例外的な場合における防衛出動の国会承認については、例外なく事前承認を求めること、③重要影響事態においては国民の生死に関わる極めて限定的な場合を除いて国会の事前承認を求めること、④国会が自衛隊の活動の終了を決議したときには、法律の規定がある場合と同

⁸³ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第8号4頁（平27.6.10）横島内閣法制局長官答弁及び第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第19号41-42頁（平27.7.10）中谷安全保障法制担当大臣答弁

なお、平成27年9月8日の参議院平和安全法制特別委員会に参考人として出席した大森政輔元内閣法制局長官は、周辺事態安全確保法が制定された当時の経緯を振り返り、戦間作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備は、特に外務省から強い要求があったものの、当時の内閣法制局が、武力行使との一体化の典型的な事例であるので憲法上認められないと主張し続けた結果、「表面上ニーズがないということにして収めた」と述べた（第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第17号11-12頁（平27.9.8））。

⁸⁴ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第4号37-38頁（平27.5.28）安倍内閣総理大臣答弁及び第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号36頁（平27.6.1）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁸⁵ 総括質疑及び集中審議では、安倍総理出席の下で質疑が行われた。

⁸⁶ これらの法律案は、維新の党が衆議院に提出した平和安

全整備法案及び国際平和協力支援法案と内容の点では大きな変更はないが、前者を分野ごと（①武力攻撃危機事態、②PKO、③周辺事態、④在外邦人等の保護措置、⑤平時における米軍に対する物品・役務の提供、⑥国外犯処罰規定）に6本の法律案に分割した上で、参議院の平和安全法制特別委員会等で新たに指摘された問題点を踏まえて幾つかの修正（武器・弾薬の輸送について、核兵器等の輸送に適さないものを除外する等）を加えた形で提出されたものである。

⁸⁷ 本法律案は、衆議院で民主党・無所属クラブ及び維新の党が提出した領域警備法案とほぼ同内容のものである。

⁸⁸ 9月27日の国会会期終了をもって、衆議院では領域警備法案が、参議院では全ての野党提出法律案が審査未了となった。

様、政府はこれを尊重し、速やかにその終了措置をとること等を内容とする附帯決議が付された⁸⁹。

(2) 特別委員会における主な議論

ア 我が国を取り巻く安全保障環境と平和安全法制の必要性

我が国を取り巻く安全保障環境が冷戦時代と比べて根本的に変容し、ますます厳しさを増す中、これに対応するためには、限定的な集団的自衛権の行使を含む平和安全法制の整備が必要である旨を政府は説明していたことから⁹⁰、法整備の裏付けとなる我が国を取り巻く安全保障環境の変化については、衆議院の特別委員会においても質疑が行われた。しかし、衆議院通過段階に至っても国民の法律案に対する理解が十分に進んでいないと判断⁹¹した政府は、参議院においては、北朝鮮の弾道ミサイルの配備状況やその性能、東シナ海及び南シナ海での中国の活動などについて衆議院における審議段階では必ずしも十分ではなかった具体例を交えつつ説明した上で、平和安全法制の整備により日米同盟を強化させることで抑止力が高まり、日本が武力攻撃を受けるリスクは一層下がっていく旨を答弁している⁹²。

イ 自衛隊派遣に係る国会関与の在り方

自衛隊派遣に係る国会関与について、内閣提出案では国際平和共同対処事態については

例外なき国会の事前承認の規定が設けられている一方、存立危機事態や重要影響事態のような場合においては、緊急時の事後承認が例外的に認められている。また、PKO法に基づく国会承認⁹³については、国会閉会中又は衆議院解散中の場合の事後承認が認められている。このため、国会の関与をより強化し、シビリアンコントロールを厳格に確保する観点から、全ての場合において例外なく国会の事前承認にするとともに、一定期間ごとの再承認、派遣終了後の検証、国会承認の際に国会に提供する情報の在り方など国会関与の仕組みを強化すべきとの質疑が行われた。

この点に関して、政府は、国民の命と平和な暮らしを守るため、本当にやむを得ない場合においては事後承認となるものがあり得るとしつつも、できる限り事前承認を求めている旨を答弁している⁹⁴。また、国会に提供する情報については、特定秘密⁹⁵に該当する場合はあり得るものの、情報のソースや具体的数値は明示しない形で整理するなどして特定秘密の漏えいとならないようにして可能な限り開示していく旨を答弁している⁹⁶。

ウ 徴兵制の現行憲法上の可否

歴代内閣が現行憲法上行使できないとしてきた集団的自衛権について安倍内閣が閣議決定により限定的ながらもその行使が可能であると解釈を変更したことから、憲法上導入で

⁸⁹ 附帯決議の全文は、参議院HPの「議案情報」内の「附帯決議」を参照されたい。<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f429_091701.pdf>なお、内閣官房HPの「平和安全法制の整備等について」にも、附帯決議の全文が掲載されている。<<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/hutaiketsugi.pdf>>

⁹⁰ 第189回国会衆議院会議録第28号5頁（平27.5.26）安倍内閣総理大臣答弁

⁹¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第22号7頁（平27.7.15）安倍内閣総理大臣答弁

⁹² 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第3号5頁（平27.7.28）安倍内閣総理大臣答弁

⁹³ いわゆるPKF本隊業務及び安全確保業務についてのみ国会承認が必要となる。

⁹⁴ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第12号4頁（平27.8.25）安倍内閣総理大臣答弁

⁹⁵ 特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号）第3条に基づき、行政機関の長により①防衛に関する事項、②外交に関する事項、③特定有害活動の防止に関する事項、④テロリズムの防止に関する事項に係る情報であって、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるものとして指定されるものをいう。

⁹⁶ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第12号5頁（平27.8.25）中谷安全保障法制担当大臣答弁

きないとされている徴兵制も解釈を変更して将来的に導入されるおそれがあるのではないかという点について質疑が行われた。

これに関して、政府は、徴兵制は憲法第18条の禁止する「意に反する苦役」に該当することからその導入は憲法違反であり、また、いかなる安全保障環境の変化があろうとも、本人の意思に反して兵役に服する義務を強制的に負わせるものであるという徴兵制の本質が変わることはなく、たとえ首相や政権が代わっても徴兵制を憲法上導入する余地は全くない旨を明言するとともに、現代の軍隊はハイテク化が進みプロフェッショナル化していることから、世界は徴兵制から志願兵制に変わってきているとして政策的な要求もない旨を答弁している⁹⁷。

エ 弾薬の提供が必要となる場面及び提供する弾薬の範囲

平和安全法制関連法律案により新たに他国軍隊等への提供が可能となる弾薬について、その必要性和種類について質疑が行われた。

この点に関して、政府は、南スーダンPKOにおける国連を通じた韓国軍への弾薬提供を例に挙げ、重要影響事態又は国際平和共同対処事態に際しての支援をより実効的なものとする観点から、必要となった場合に提供できるように法的措置を講じておく必要がある旨を説明した上で、提供が必要となる場面としては、緊急時に他国部隊の一部への補給が滞る場合など限られた場合を想定し、提供することが想定される弾薬も主に拳銃、小銃、機関銃など他国部隊の要員の生命、身体の保護のために使用される武器に適合する弾薬が考えられる旨を答弁している⁹⁸。また、弾薬

提供の実施に際しては、支援対象国からの具体的な提供の要請内容に基づき、我が国の政策や関連条約、法律と整合的であるかを判断した上で、自衛隊の弾薬の保有状況、当該弾薬のニーズの緊急性などの観点を踏まえて、我が国として主体的に実施の可否を判断する旨を答弁している⁹⁹。なお、核兵器、生物兵器、化学兵器といった大量破壊兵器やクラスター弾、劣化ウラン弾は、そもそも我が国は保有していないため、これらの兵器を他国軍隊に提供することは、現実的にあり得ない旨を答弁している¹⁰⁰。

オ 核兵器など輸送に適さない武器・弾薬を法律で除外する必要性

従来の周辺事態安全確保法などでも武器・弾薬の輸送に関して、大量破壊兵器、クラスター弾などの個別の武器・弾薬の一つ一つについて除外規定は設けられていなかったが、平和安全法制関連法律案における他国軍隊への後方支援活動をめぐって、自衛隊による核兵器の輸送も「法文上は排除はしておりません」と答弁したことを契機として、法律で輸送に適さない武器等を除外する必要性について質疑が行われた。

この点に関して、政府は、我が国は非核三原則を堅持しているほか、核兵器不拡散条約等を批准しており、核兵器等の大量破壊兵器を輸送することはあり得ず、現実性のないこと全てを法律に規定する必要はなく、また、技術革新もあり得ることから逐一列挙していく方法は非現実的で、列挙されていないものは反対解釈として輸送できるともなりかねず、

⁹⁷ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第12号7頁（平27.8.25）安倍内閣総理大臣答弁

⁹⁸ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第13号20頁（平27.8.26）中谷安全保障法制担当大臣答弁

⁹⁹ 前掲注98

¹⁰⁰ 同上。なお、参議院平和安全法制特別委員会において付された附帯決議において、『弾薬の提供』は、緊急の必要性が極めて高い状況下でのみ想定されるものであり、拳銃、小銃、機関銃などの他国部隊の要員等の生命・身体を保護するために使用される弾薬の提供に限ること。」とされている。

かえって不適切である旨を答弁している¹⁰¹。

カ 国外犯処罰規定の在り方

平和安全法制整備法案では防衛出動命令を受けた者による上官命令反抗等について新たに国外犯処罰規定を設けることとしているが、自衛隊員による正当な理由のない武器使用に関しては国外犯処罰規定が盛り込まれていないことから、自衛隊員による国外での不当な武器使用が思わぬ紛争に発展してしまう危険性に鑑み、罰則規定を設ける必要性について質疑がなされた。

この点に関して、政府は、国外における武器の不当使用について、個別具体的なケースに応じて、上官命令反抗などの自衛隊法の罰則や殺人罪等の刑法の罰則も含め法的責任が検討されることに加えて、適切な武器使用のために徹底した教育訓練を行うとともに、隊員が職務上の義務に違反した場合などには懲戒処分を科すことにより、隊員が海外で違法な武器使用を行うことは十分に防止できるため、平和安全法制整備法案の罰則規定は新たな自衛隊の任務に対応した必要かつ十分なものであるとする一方で、自衛隊法の罰則の在り方について不断に検討を行うのは当然のことである旨を答弁している¹⁰²。

¹⁰¹ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第13号21頁（平成27.8.26）中谷安全保障法制担当大臣答弁

なお、参議院平和安全法制特別委員会において付された附帯決議において、「我が国が非核三原則を堅持し、NP T条約、生物兵器禁止条約、化学兵器禁止条約等を批准していることに鑑み、核兵器、生物兵器、化学兵器といった大量破壊兵器や、クラスター弾、劣化ウラン弾の輸送は行わないこと。」とされている。

¹⁰² 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第5号39頁（平27.7.30）中谷安全保障法制担当大臣答弁

(参考) 衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会・参議院我が国及び
国際社会の平和安全法制に関する特別委員会での参考人・公述人

○衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会

平成 27 年 6 月 22 日 (月)	【参考人】		
	・ 慶應義塾大学名誉教授・弁護士	小林 節君	
	・ 弁護士	阪田 雅裕君	
	・ 駒澤大学名誉教授	西 修君	
	・ 法政大学法科大学院教授	宮崎 礼壹君	
	・ 拓殖大学特任教授	森本 敏君	
平成 27 年 7 月 1 日 (水)	【参考人】		
	・ 東京外国語大学大学院教授	伊勢崎賢治君	
	・ 静岡県立大学特任教授	小川 和久君	
	・ 第 3 代統合幕僚長	折木 良一君	
	・ ジャーナリスト	鳥越俊太郎君	
	・ 国際地政学研究所理事長	柳澤 協二君	
平成 27 年 7 月 6 日 (月)	【地方参考人会における参考人】		
(第 1 班 沖縄県)	・ 名護市長	稲嶺 進君	
	・ 特定非営利活動法人沖縄国際平和研究所理事長	大田 昌秀君	
	・ 南城市長	古謝 景春君	
	・ 前琉球新報社代表取締役社長	高嶺 朝一君	
	・ 石垣市長	中山 義隆君	
(第 2 班 埼玉県)	・ 埼玉弁護士会会長	石河 秀夫君	
	・ 弁護士		
	東海大学法科大学院特任教授	落合 洋司君	
	・ 弁護士		
	明日の自由を守る若手弁護士の会会員	倉持麟太郎君	
	・ 埼玉県商工会議所連合会会長	佐伯 鋼兵君	
	・ 慶應義塾大学法学部教授	細谷 雄一君	
平成 27 年 7 月 13 日 (月)	【公述人】		
	・ 岡本アソシエイツ代表	岡本 行夫君	
	・ 東京慈恵会医科大学教授	小澤 隆一君	
	・ 首都大学東京法学系准教授	木村 草太君	
	・ 同志社大学法学部教授	村田 晃嗣君	
	・ 法政大学法学部教授	山口 二郎君	

○参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会

平成 27 年 8 月 3 日 (月)	【参考人】		
	・ 内閣総理大臣補佐官	磯崎 陽輔君	
平成 27 年 9 月 8 日 (火)	【参考人】		
	・ 立命館大学客員教授	宮家 邦彦君	
	・ 元内閣法制局長官・弁護士	大森 政輔君	
	・ 慶應義塾大学総合政策学部准教授	神保 謙君	

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本弁護士連合会憲法問題対策本部副本部長・ 弁護士 	伊藤 真君
平成 27 年 9 月 15 日(火)	<p>【公述人】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大阪大学大学院法学研究科教授 ・ 弁護士・元最高裁判所判事 ・ 政策研究大学院大学長 ・ 慶應義塾大学名誉教授・弁護士 ・ 名古屋大学名誉教授 ・ 明治学院大学学生・SEALDs 	坂元 一哉君 濱田 邦夫君 白石 隆君 小林 節君 松井 芳郎君 奥田 愛基君
平成 27 年 9 月 16 日(水)	<p>【公述人（地方公聴会）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 前海上自衛隊呉地方総監・海将 ・ 専修大学教授 東京大学名誉教授・元副学長 前日本学会議会議長 ・ 東京財団上席研究員 ・ 弁護士・青山学院大学法務研究科助教 	伊藤 俊幸君 広渡 清吾君 渡部 恒雄君 水上 貴央君

RESEARCH BUREAU 論究 第12号

平成27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。