

# RESEARCH BUREAU

# 論究

Journal of the Research Bureau of  
the House of Representatives

第14号 2017.12

## 寄稿論文

我が国の地震災害対策に必要な視点／

平田直 東京大学地震研究所教授・地震予知研究センター長

融解する戦後秩序の来歴と課題／中西寛 京都大学公共政策大学院長

日本の科学技術外交／角南篤 政策研究大学院大学副学長

「同一労働同一賃金」の理論的基盤／

水町勇一郎 東京大学社会科学研究所教授

「リベラル・デモクラシー」はなぜ動揺しているのか／

吉田徹 北海道大学大学院法学研究科教授

## 議会政治研究

「日本の総理」と「英国の首相」の議会出席時間

衆議院予算委員会における総予算審査と内閣総理大臣の出席時間

## 論文

南シナ海領有権紛争と国際規範

コーポレート・ガバナンス改革の動向

外国人技能実習生の失踪の動向と防止策

## 研究

朝鮮半島における危機と我が国の安全保障政策

## 調査

欧州における公的年金制度改革の動向

オーストラリア及び韓国における遺伝子組換え食品の表示制度の現状

## 解説

天皇の退位等に関する皇室典範特例法案について

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等の一部を改正する法律案について

給付型奨学金制度の創設について

農業競争力強化支援法案について

住宅宿泊事業法案(民泊新法)について

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。本誌「RESEARCH BUREAU 論究」は、議員の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14号を発行する運びとなりました。

本号では、平田直東京大学地震研究所教授・地震予知研究センター長、中西寛京都大学公共政策大学院長、角南篤政策研究大学院大学副学長、水町勇一郎東京大学社会科学研究所教授、吉田徹北海道大学大学院法学研究科教授といった各界で御活躍中の有識者の皆様から「我が国の地震災害対策に必要な視点」「融解する戦後秩序の来歴と課題」「日本の科学技術外交」「『同一労働同一賃金』の理論的基盤」「『リベラル・デモクラシー』はなぜ動揺しているのか」と題する時宜に適ったテーマの論文を特別に御寄稿いただいたほか、各分野における政策課題等について各調査室の調査員が執筆した論文を掲載いたしました。

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ます所存であります。引き続き忌憚のない御指摘、御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		
我が国の地震災害対策に必要な視点 —南海トラフ沿いの地震に関する新しい防災対策— 東京大学地震研究所教授・地震予知研究センター長	平田 直	…1
融解する戦後秩序の来歴と課題	京都大学公共政策大学院長 中西 寛	…12
日本の科学技術外交	政策研究大学院大学副学長 角南 篤	…20
「同一労働同一賃金」の理論的基盤 —欧州との共通性と日本の独自性—	東京大学社会科学研究所教授 水町勇一郎	…39
「リベラル・デモクラシー」はなぜ動揺しているのか —戦後秩序の転換？	北海道大学大学院法学研究科教授 吉田 徹	…48
議会政治研究		
「日本の総理」と「英国の首相」の議会出席時間	衆議院調査局長 岸本 俊介	…57
衆議院予算委員会における総予算審査と内閣総理大臣の出席時間	衆議院調査局議会制度等研究グループ	…69
論 文		
南シナ海領有権紛争と国際規範	田中 謙光	…81
コーポレート・ガバナンス改革の動向—「形式」から「実質」へ—	別府 辰彦	…99
外国人技能実習生の失踪の動向と防止策	橘 弘毅	…119
研 究		
朝鮮半島における危機と我が国の安全保障政策	安全保障研究会	…145
調 査		
欧州における公的年金制度改革の動向—支給開始年齢の引上げと 財政検証体制を中心に—	石川 真一	…197
オーストラリア及び韓国における遺伝子組換え食品の表示制度の現状	田家 朋子	…213
解 説		
天皇の退位等に関する皇室典範特例法案について	赤池 昭元／坪井 伸洋／戸祭亜友美／唐門 佑樹	…227
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等の一部を 改正する法律案について—国際組織犯罪防止条約の締結のための国 内法整備—	及川 英宣	…242
給付型奨学金制度の創設について—「独立行政法人日本学生支援機 構法」一部改正法の成立—	正田 喜章／柴 佳佑	…258
農業競争力強化支援法案について—生産資材価格の引下げと農産物 の流通・加工の構造改革—	千葉 諭／信太 道子／新井 俊裕	…277
住宅宿泊事業法案（民泊新法）について	鴻巣 正博／武田 聖／野澤 一真	…296

# 我が国の地震災害対策に必要な視点 —南海トラフ沿いの地震に関する新しい防災対策—

東京大学地震研究所教授・地震予知研究センター長  
平 田 直

## ■ 要 旨 ■

1978年より行われていた「東海地震の予知」を前提とした地震防災応急対策の妥当性についての議論が進み、2017年9月に中央防災会議防災対策実行会議の「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」が「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について（報告）」をまとめた。現状の地震発生予測の可能性・確度については、現時点では、大規模地震対策特別措置法に基づく現行の地震防災応急対策が前提としている確度の高い地震の予測はできないとされ、現行の地震防災応急対策は改める必要があるとされた。一方で、現在の科学的知見を防災対応に活かしていくという視点は引き続き重要であり、異常な現象を評価し、どのような防災対応を行うことが適切か、地方公共団体や企業等と合意形成を行いつつ検討していくことが必要であると報告された。

### 《 構 成 》

- I はじめに
- II 歴史的背景と法制度の変遷
- III 大震法とそれに基づく体制の問題点
- IV 新しい南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の方向性
- V 当面の暫定的防災体制
- VI まとめと今後の課題

#### I はじめに

我が国では、これまで繰り返し、地震、火山噴火、台風などによる大きな災害にみまわれてきた。大災害の度に、法的な体系やそれに基づく行政的な制度など、国として災害に備えるための仕組みが整えられてきた。その中で、1978年に制定された東海地震の予知を前提とした大規模地震対策特別措置法（以下、大震法）とそれに関連する諸制度・計画は、まだ発生していない災害に対応するための法律と対応施策であり、防災対策としては画期

的なものであった。約40年を経た現在、法律制定当時と科学的認識、社会的環境が大きく変わり、様々な議論が行われてきた。とりわけ、地震発生の予知を前提とした体制と、それに基づく厳しい対応策の是非が論点となってきた。2017年9月26日に中央防災会議の専門調査会「防災対策実行会議」のワーキンググループ（南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ）が新しい防災対応のあり方についての報告書をまとめ、それを受けて当面の国の方針が示された。小論では、これまでの地震防災に関連する法制度の変遷、大震法の背景、法律などの意義と課題、新しい防災対応の方向性について紹介する。

#### II 歴史的背景と法制度の変遷

日本の自然災害への防災対応の法的な制度は大きな災害の度に整備されてきた。災害や大火、飢饉などの救援制度は明治以前から

あり、現行の災害救助法（1947）は、その延長線上にあると言える。一方、地震学的知見を法制度に反映した最初の例としては、1924年に改正された市街地建築物法（1919年に施行）による「設計震度」の導入があげられる。これは、1923年の大正関東地震の後の対応の一つである。なお、1925年には、地震・火山現象を科学的に解明し、それらに起因する災害を軽減することを使命として、東京帝国大学（当時）に、地震研究所が附置研究所として設置された。

1959年伊勢湾台風では、死者4,697名、行方不明者401名、負傷者38,921名、家屋全壊40,838棟、半壊113,052棟、床上浸水157,858棟、床下浸水205,753棟など、台風災害としては明治以降最多の死者・行方不明者数となった。これを受けて、事後の救援に留まらず、事前予防、応急対策、復旧の災害対策全般を視野に入れた災害対策基本法（1961、略称、災対法）が制定された。災対法の規定に基づき、中央防災会議（1962）、防災基本計画（1962）が作られた。この時点での事前防災対策は、主にハード対策が中心であった。

1976年の東海地震の発生の可能性を示す研究発表と、1978年の伊豆大島近海の地震を受け、1978年に大震法が成立した。大震法に基づいて、1979年に東海地震を想定した地震防災対策強化地域が指定され、東海地震の地震防災基本計画が策定された。これに伴って、気象庁に地震防災対策強化地域判定会（判定会）が設けられ、地震予知情報、警戒宣言などの枠組みも作られた。1980年には地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律（以下、地震財特法）が制定され、強化地域の社会福祉施設や公立小中学校の改築等に補助が嵩上げされ、静岡県内などの地震防災のハード対策を進める財源となった。まだ発生していない自然災害に対して予め対応策を定

めた画期的な制度であった。

一方、1978年宮城県沖地震（マグニチュード、以下M、7.4）では、人的被害は東北全県におよび、死者28人、負傷者1,325人にのぼった。さらに、家屋全壊1,183棟、半壊5,574棟、半焼7棟などの被害が生じた。建物被害は新興の宅地造成地に集中して発生し、階段状になった造成地での被害が特に顕著であった。この地震は塀やブロック塀の破損・倒壊による死傷者が目立ち、都市開発型の被害特徴を持つものとして注目された。この地震による構造物の破壊の研究に基づいて、建築基準法施行令が改正された（新耐震基準、1981）。その後、2000年に新耐震基準は、部分的に改正されていたが、2016年熊本地震後も、その基準は維持されている。

1995年兵庫県南部地震（M7.3）では、死者6,434名、行方不明者3名、負傷者43,792名、家屋全壊104,906棟、住家半壊144,274棟、全半焼7,132棟の大震災（阪神・淡路大震災）となった（総務省消防庁の統計）。この震災を受け、地震防災対策特別措置法（1995）が制定された。地震防災の観点からは、全国どこでも起こりうる地震に対応するための防災対策を計画的に進めるための根拠法である。都道府県が「地震防災緊急事業五箇年計画」を策定することによって、公立社会福祉施設や小中学校の耐震化等に地震財特法とほぼ同様の補助率の嵩上げがされ、2016年度から第5次の計画が推進されている。地震学の観点からは、地震調査研究推進本部とその下の地震調査委員会の根拠法であることが重要である。また、1995年には災対法の一部改正と共に、耐震改修促進法が制定され、私有財産である建築物の耐震化促進の根拠法となった。

2001年の省庁再編を受け、防災担当官庁が旧国土庁から、より権限が強い内閣府（防災担当）になり、形式的だった中央防災会議も実体化した。これに伴って、これまでは大震

法だけであった「地域指定に基づく地震に関する法律」の見直しと新たな法制度の整備が一気に進んだ。

2001年12月、「東海地震に関する専門調査会」が東海地震の想定震源域と強化地域の見直しを提言するとともに、東南海・南海地震対策の必要性を指摘した。それに伴い、東南海・南海地震対策特別措置法（2002）が制定された。また、「東南海、南海地震等に関する専門調査会」の報告を受けて策定された東南海・南海地震対策大綱（2003）に、「今後10年程度経過した段階で東海地震が発生していない場合には、東海地震対策と合わせて本大綱を見直す」と明記された。これが、2016年夏から始まった大震法を含む南海トラフの地震防災対策の見直しの検討にもつながった。

さらに、国家的大規模地震災害に対する事前対策の必要性から、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策特別措置法（2004）、首都直下地震対策特別措置法（2013）が制定され、地震学の知見に基づく被害想定を根拠にした地域指定が行われた。2014年には個別の対策大綱を一元化し、大規模地震防災・減災対策大綱が制定された。

この間に、地震学の最新の知見を生かした「緊急地震速報」が、中央防災会議の決定を受けて2007年から導入され、気象庁が業務として運用を開始している。この情報は、地下で起きる地震の発生そのものを予測する技術ではないが、地表で強い揺れが発生する前に、揺れの強さと猶予時間を予測する重要な防災情報である。緊急地震速報の発表から、強い揺れが到達するまでの時間は長くても数十秒と短い、交通機関、工場や一般の人の緊急対応に適切に用いることで地震被害の大幅な防止・軽減が可能となる。例えば、地震による強い揺れが始まる前に、走行中の列車のスピードを落とすことで、脱線事故などを減らすことができる。精密機械工場のラインでは、

揺れが始まる前に装置を適切に収納すれば、被害を少なくすることができる。一般の人は、倒れてきそうな家具や書棚などの前から離れたり、丈夫な机の下に避難することにより身を守ったりすることができる。また、工場や工事現場など危険なところで働いている人が、適切に避難したり、安全な体勢をとったりするようなことも可能である。

2011年以降、2011年東北地方太平洋沖地震（M9.0）によってもたらされた東日本大震災（死者19,575名、行方不明者2,577名、負傷者6,230名、家屋全壊121,776棟、半壊280,326棟、一部破損744,269棟など（平成29年9月1日現在、消防庁、第156報））を受け、津波対策の強化のために、津波対策の推進に関する法律（2011）、津波防災地域づくりに関する法律（2011）が制定された。

### Ⅲ 大震法とそれに基づく体制の問題点

前述した通り、現在では様々な法的な制度が整備されて、地震防災施策が行われている。防災対策には、事前対策から事後対応、復興・復旧までを総合的に進める必要がある。国は、地震対策として、(1) 事前防災、(2) 地震予知に基づく「地震防災応急対策」、(3) 緊急地震速報に基づく緊急対応、(4) 災害応急対応、(5) 復旧・復興、を様々な法律を作って進めている。この中で、大震法だけが、(1) 事前防災に加えて、(2) 地震予知に基づく「地震防災応急対策」を対象としている。地震予知に基づく「地震防災応急対策」は異常な現象が観測された場合の複線的な対応である。

災対法では、(1) 事前防災、(3) 緊急対応、(4) 応急対応、(5) 復旧・復興対策を対象とし、地震財特法、地震防災対策特別措置法、南海トラフ地震対策特別措置法（東南海・南海地震対策特別措置法を2013年に改正）、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策特別措置法、首都直下地震対策特別措置法等はすべ

て耐震化の補助などの(1)事前防災への対策である。

大震法は、まだ発生していない地震災害に対して直前予知に基づく防災対策を講じるという他の法制度には無い目的を持っている。地震に関する類似の情報と言える、地震動警報「緊急地震速報(警報)」は、地震の最初のわずかな揺れから各地の揺れ(地震動)を予想し発表するもので、地震の発生予測は含まれていない。この警報は、気象庁が気象業務法に基づいて発表しているが、地震が発生したことを早期に検知して、揺れを予測する手法である。これまでの大震法の運用では、東

海地震の直前(2~3時間から2~3日より前)に前兆現象として、地震の発生前に震源断層域内の一部が少しずつすべり始める現象(前駆すべり(図1))を検知することを前提に、気象庁長官が内閣総理大臣に地震予知情報を報告し、それを受けた内閣総理大臣が警戒宣言を発令することになっていた。警戒宣言の発令を受け、国、地方公共団体、関係事業者等の各主体は、あらかじめ定められた計画(表1)に従った行動を起こすこと(地震防災応急対策)とされていた。この地震防災応急対策は、確度の高い地震発生の予測が前提となっていた。

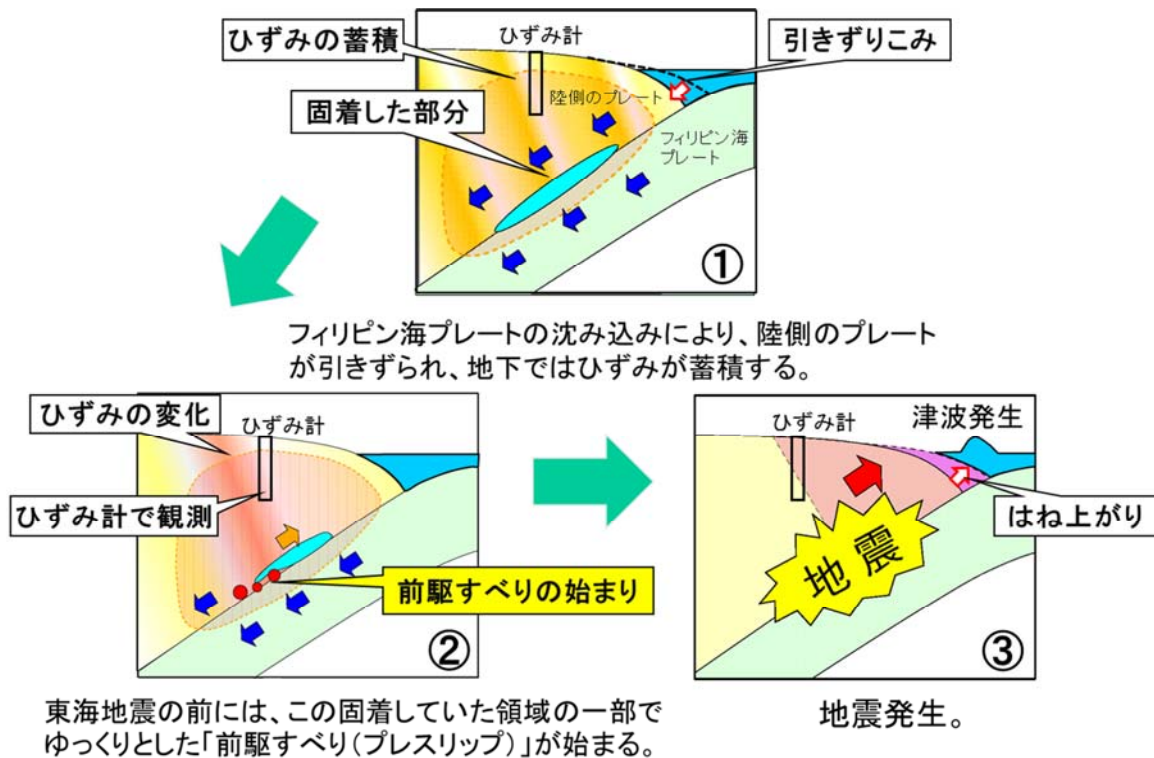


図1. これまでの東海地震の予知の方法。気象庁(2017)を修正。

表1 大震法の地震防災基本計画に基づく警戒宣言発令時の主な対策（地震防災応急対策）

避難対策等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難対象地区（津波危険予想地域、がけ地崩壊危険地域）内の居住者等は避難</li> <li>・老人、子供、病人等災害時要援護者の避難について必要な支援を実施</li> <li>・山間地及び徒歩避難が著しく困難な避難対象地区では、車両避難を検討</li> </ul>
病院、劇場、百貨店、旅館等不特定かつ多数の者が出入する施設関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・顧客等に対し、地震予知情報等を伝達</li> <li>・顧客等の退避又は安全確保のための措置を実施</li> <li>・病院や百貨店等については、安全性が確保されている場合は、営業継続可能</li> </ul>
石油類、火薬類、高圧ガス、毒物・劇物、核燃料物質等の製造、貯蔵、処理又は取扱いを行う施設関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震が発生した際に生ずる可能性のある火災、流出、爆発、漏洩その他周辺地域に対し影響を与える現象の発生を防止するため必要な緊急点検、巡視の実施、充填作業、移し替え作業等の停止、落下、転倒その他施設の損壊防止のため特に必要がある応急的保安措置の実施</li> <li>・発災に備えて、施設内部における消防等の体制として準備すべき措置の内容、救急要員、救急資機材の確保等救急体制を準備</li> </ul>
鉄道事業その他一般旅客運送に関する事業関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・強化地域内への進入禁止。地域内を運行中の列車は最寄りの安全な駅等まで安全な速度で運転して停車、待機。ただし、震度6弱未満かつ津波等の被害のおそれがない地域は、運行可。</li> <li>・索道事業については、運送中の旅客を停留場まで運送した後、運転を停止。</li> <li>・港湾施設の使用制限がなされた場合及び津波による危険が予想される場合は、発航の中止、目的港の変更等の運行中止、旅客の下船、船舶の安全な海域への退避等の実施</li> </ul>
交通対策（道路）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・強化地域内での車両の走行は、極力抑制</li> <li>・強化地域内への車両の流入は、極力制限</li> <li>・強化地域外への車両の流出については、原則として制限せず</li> <li>・高速自動車国道においては、車両の強化地域への流入を制限、強化地域内におけるインターチェンジ等からの流入を制限</li> <li>・強化地域内の交通規制については、地域住民の日常生活への影響等を総合的に判断して効果的に実施</li> </ul>
学校関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校の置かれている状況等に応じ、幼児、児童、生徒等の保護者の意見を聞いた上、実態に即した保護の実施</li> </ul>
社会福祉施設関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉施設においては、施設の種類や性格及び個々の施設の耐震性を十分考慮して入所者等の保護及び保護者への引き継ぎを実施</li> </ul>
水道、電気及びガス事業関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飲料水については、警戒宣言時において飲料水の供給を確保継続。居住者等が自ら緊急貯水を実施</li> <li>・電気については、必要な電力を供給する体制を確保</li> <li>・ガスについては、その供給の継続を確保</li> </ul>
通信事業関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用制限等の措置等の実施</li> </ul>
その他の施設又は事業関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・鉱山については、構内作業員に対する地震予知情報等の伝達及び伝達後に退避。保安上の応急措置を実施</li> <li>・貯木場については、貯木に対する流出防止措置を実施。</li> <li>・危険動物を公衆の観覧に供する事業（敷地規模が1万平方メートル以上）について、観客に対する地震予知情報等の伝達及び観客の避難誘導等を実施。また、危険動物の動物舎への収容その他必要な応急的保安措置を実施。</li> <li>・道路については、緊急点検及び巡視を実施</li> <li>・工場等（勤務人員が千人以上）について、従業員等に対する地震予知情報等の伝達及び従業員等の退避安全を確保</li> </ul>

中央防災会議 防災対策実行会議 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく 防災対応検討ワーキンググループ（2017）による



このような大震法とそれに基づく体制、判断基準に関して、以下の4つの問題が指摘された。

- (1) 現状の地震発生予測の可能性・確度が、防災対策に役立つレベルなのか。
- (2) そもそも、東海地震だけを対象にしているのか。対象とする地域を南海トラフ全体に広げる必要はないのか。
- (3) どのような防災対策が行えるのか。
- (4) 評価の体制が適切なのか。南海トラフの巨大地震に関する情報が得られて、評価できるのか、ということである。

#### IV 新しい南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の方向性

2016年秋から、中央防災会議は、専門調査会「防災対策実行会議」の下に「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」(以下、WG)を設置して、大震法に基づく防災対応の是非と、新しい南海トラフ沿いの地震対応の方向性について議論を進めた。WGでは、まず大規模地震の予測可能性について検討を行い、その検討結果を踏まえ、南海トラフ沿いの地震観測やその評価体制のあり方

と、観測・評価に基づく地震防災対応のあり方について検討が行われた。2016年9月の第1回の会議から2017年8月の第7回の会議を経て、2017年9月26日に最終報告が提出された(中央防災会議 防災対策実行会議 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ、2017)。

その中で、III章で述べた4つの課題について、以下のような方向性が示された。なお、その前提として、地震防災対策は事前防災が重要ではあるが、南海トラフ地震が発生した場合の予想される被害は甚大であり、事前対策を可能な限り行ったとしても、多くの被害が発生することがあることが確認された。中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ(2012)によると、最大のケースで、死者は約32万3千人となると予想されているが、事前防災として、耐震化率を100%にし、家具の転倒・落下防止対策を100%実施し、津波浸水域の住民全員が発災後すぐに避難を開始し、既存の津波避難ビルを有効活用するなどしても、約6万1千人が犠牲になるのである(図2)。

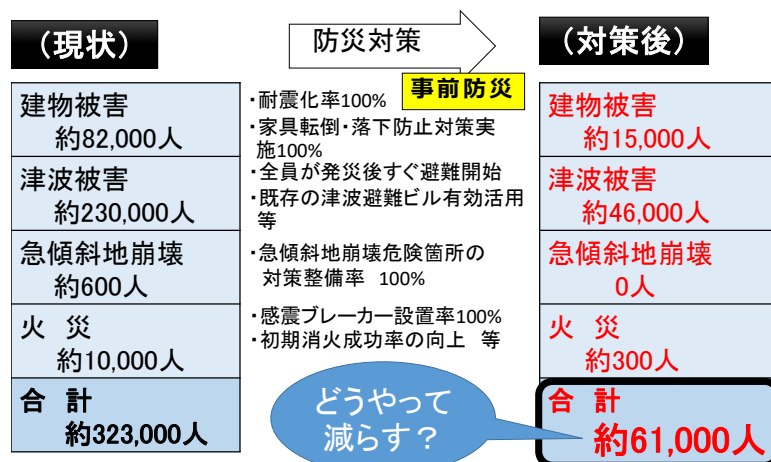


図2. 南海トラフ巨大地震時における被害。※1:地震動(陸側)、津波ケース(ケース①)、時間帯(冬・深夜)、風速(8m/s)の場合。中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ(2012)より

まず、「(1) 現状の地震発生予測の可能性・確度について」は、現時点では、大震法に基づく現行の地震防災応急対策が前提としている確度の高い地震の予測はできないとされ、そのため、現行の地震防災応急対策は改める必要がある、とされた。一方で、現在の科学的知見を防災対応に活かしていくという視点は引き続き重要であり、異常な現象を評価し、どのような防災対応を行うことが適切か、地方公共団体や企業等と合意形成を行いつつ検討していくことが必要であることも確認された。

次に、(2) 東海地震だけを対象にしているのかという課題に対しては、次のようにまとめられた。南海トラフでは大地震が発生することを示唆する様々な現象が観測される可能性があり、そのような観測され得る異常な現象のうち、観測される可能

性が高く、かつ大規模な地震につながる可能性があるとして社会が混乱するおそれがある「典型的な4つのケース」について、どのような評価が可能であるかが整理された。以下に、4つのケースについて具体的に見てみよう。

ケース1：南海トラフの東側の領域で大規模地震が発生した場合(図3)。全世界で1900年以降に発生したM8.0以上の地震96事例のうち、10事例で3日以内に隣接領域で同程度の地震が発生している。その後の発生頻度は時間とともに減少する。これまで南海トラフでは、東側と西側の領域でほぼ同時又は32時間後に続けて地震が発生したことがあること、2年～3年後に発生した場合があることにも留意する必要がある(図4)。

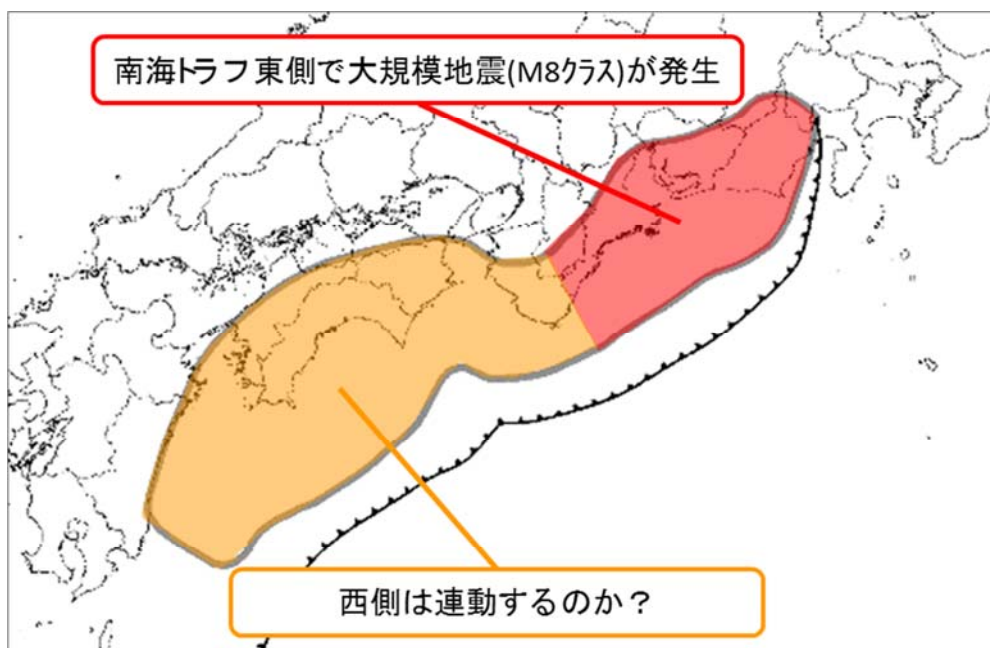
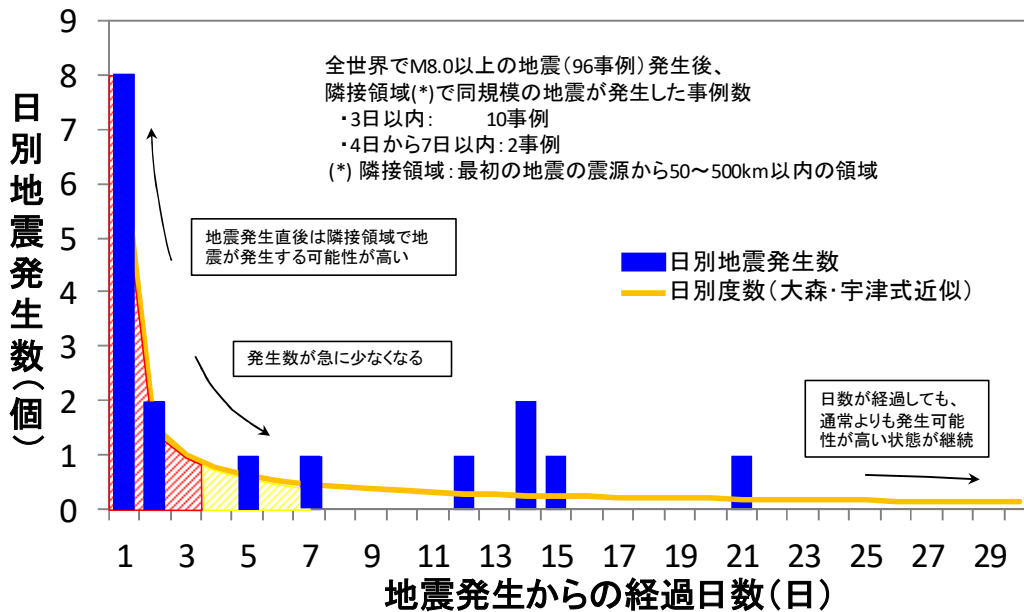


図3. 南海トラフの東側だけで大規模地震が発生し、西側が未破壊の場合(ケース1)。過去の事例から、南海トラフの東側の領域が破壊する大規模地震が発生すると、西側の領域でも大規模地震が発生する可能性が高い。中央防災会議 防災対策実行会議 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ(2017)をもとに作成。



(出典: ISCGEMカタログ(1900~2013年)、USGSによる震源(2014年~2016年6月))

※日別度数: 大森・宇津式を用いて近似した関数を1日ごとに積算して求めた日別地震発生数

図4. 隣接地域で大地震が発生した世界の地震。中央防災会議 防災対策実行会議 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ(2017)に基づく

ケース2: 南海トラフ沿いでM7クラスの地震が発生した場合。全世界で1900年以降に発生したM7.0以上の地震1368事例のうち、24事例で7日以内に同じ領域で同規模以上の地震が発生した。その後の発生頻度は時間とともに減少する。

ケース3: ゆっくりすべりや前震活動などの現象が多種目で観測されている場合。短期的に大規模地震の発生につながると直ちに判断できない。2011年東北地方太平洋沖地震(M9.0)の際に観測されたような様々な現象が西南日本で観測される場合に相当する。

ケース4: これまでの東海地震予知情報の判定基準とされるようなプレート境界面での前駆すべりや、これまで観測されることがないような大きなゆっくりすべりが見られた場合。地震発生の可能性が相対的に高まっているといった評価はできるが、その時点において大規模地震の発生の可能性の程度を定量的に評価する手法や基準は、

現在のところないと判断されている。従来は、一定の基準を満たした震源域での「ゆっくりとしたすべり」を前兆すべりと認定することで、地震予知が可能であると考えられてきた。しかし、近年の地震学の進展によると、そうしたすべりが発生しても地震に至らないこともあるという理論的な研究が進んだ。つまり、ゆっくりすべりが大地震の前兆と考えることのできる前駆すべり(前兆すべり)であるか否かを判断することは、大地震が発生してから事後的にできるだけで、事前には難しいとされたのだ。

さらに、「(3) どのような防災対策が行えるのか」という課題に対しては、例えば、ケース1の南海トラフの東半分地域が破壊される大地震が起こった場合など、南海トラフの西半分での地震発生の可能性が高いと認められる場合には、何らかの防災対応を行うことは意義があるとされた。防災対応の内容や期間は、可能性の高さだけでなく、防災対応によって得られる被害の軽

減効果と防災対応に伴う損失のバランスをとる必要があり、地方公共団体や関係事業者等と社会的な合意をとる必要がある。今後の検討のための例として、津波避難の場合について具体的な例が示された。この議論では、地震発生の可能性だけではなく、「社会の脆弱性」という考えが重要であるとされた。例えば沿岸にある高齢者施設には津波発生時に避難に時間がかかる人が多くいることから、津波災害に対して「脆弱性が高い」と考えられる。このような脆弱性に応じた対応の検討が必要である。

最後に、「(4) 評価の体制」については、迅速に現象を評価するために、海域の観測の強化が不可欠であり、特に西側の領域の強化が重要である。また、現象を緊急的に評価するために、迅速に対応できる学識経

験者による評価体制の整備が必要とされた。さらに、観測機関は、データのリアルタイムでの公開、平時からのデータの持つ意味の説明に努めるとともに、異常な現象の発生時の評価結果を分かりやすく提供することが必要であるとされた。

## V 当面の暫定的防災体制

この報告を受け、南海トラフ地震に対する新たな防災対応が定められるまでの当面の間の対応策が、中央防災会議幹事会で定められた（中央防災会議幹事会，2017）。気象庁は「南海トラフ地震に関連する情報」（表2）を発表する。また、この情報が発表された場合に政府は、「関係省庁災害警戒会議」を開催する。

表2. 南海トラフ地震に関連する情報

情報名	情報発表条件
南海トラフ地震に関連する情報(臨時)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○南海トラフ沿いで異常な現象（※1）が観測され、その現象が南海トラフ沿いの大規模な地震と関連するかどうか調査を開始した場合、または調査を継続している場合</li> <li>○観測された現象を調査した結果、南海トラフ沿いの大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まったと評価された場合</li> <li>○南海トラフ沿いの大規模な地震発生の可能性が相対的に高まった状態ではなくなったと評価された場合</li> </ul>
南海トラフ地震に関連する情報(定例)	○「南海トラフ沿いの地震に関する評価検討会」の定例会合において評価した調査結果を発表する場合

※1: 南海トラフ沿いでマグニチュード7以上の地震が発生した場合や東海地域に設置されたひずみ計に有意な変化を観測した場合などを想定

気象庁は、「南海トラフ地震に関連する情報」の運用開始に伴い、これまで行われていた東海地震のみに着目した情報（東海地震に関連する情報）の発表は行わないことになった。「東海地震に関連する情報」には、異常の発生状況に応じ、「東海地震予知情報」、「東海地震注意情報」、「東海地震に関

連する調査情報」の3種類があったが、今後はこれらの情報は出ないことになったのである。新しい情報の発信は、2017年11月1日から行われている。

この新しい情報発表のため、気象庁は「南海トラフ沿いの地震に関する評価検討会」を開催する。南海トラフ全域を対象とした

地震発生の可能性を評価するための、有識者からなる評価検討会である。この評価検討会は、従来の東海地域を対象とした地震防災対策強化地域判定会と一体となって検討を行う。

内閣府（防災担当）は、気象庁が南海トラフ沿いの大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まった旨の「南海トラフ地震に関連する情報」（臨時）を発表した場合には、関係省庁の職員を招集し、関係省庁災害警戒会議を開催する。そのため、内閣府（防災担当）は、速やかに関係省庁災害警戒会議を開催できるよう、大規模地震との関連性について調査を開始した旨の「南海トラフ地震に関連する情報」（臨時）を受けた時点で、関係省庁に対する連絡等、所要の準備を始める。

南海トラフ沿いの大規模な地震発生の可能性が平常時と比べて相対的に高まった旨の「南海トラフ地震に関連する情報」（臨時）が発表されたときは、関係省庁災害警戒会議で、関係省庁による今後の取組を確認するとともに、内閣府（防災担当）は、国民に対して、今後の備えについて呼びかけを行う。呼びかけでは、南海トラフの大規模地震による被害が想定される地域の住民に対して日頃からの地震への備えの再確認を促す。呼びかける備えの例として挙げられているのは、家具の固定、避難場所・避難経路の確認、家族との安否確認手段の取決め、家庭における備蓄の確認である。これらの体制は、2017年11月1日から実施されている。

## VI まとめと今後の課題

「南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ」の報告書では、今後、具体的な防災対応を検討していくに当たって留意すべき4点が指

摘された。

1. 国は、異常な現象やそれに基づく防災対応の方向性等について、地方公共団体等へ周知と認識の共有を図る必要がある。
  2. 防災対応の策定のためのガイドラインの策定に資するよう、まずは、モデル地区で検討を行う必要がある。
  3. 国は今後の検討等を計画的に着実に実施する。
  4. 暫定的な防災体制を、国・地方公共団体はあらかじめ定めておく。
2. のモデル地区での検討として、国は静岡県、高知県、中部経済界と協力して検討していくことを発表し、4. の暫定的な防災体制として、国はV章で議論された内容を実施することとした。従来の大震法で考えられていた状況に比べ、新しい対応は複雑である。つまり、実際には地震が発生しないかもしれないが、地震が起きる可能性が高まったという知見をどのように防災対策に活かすかということが問われている。
- 現在の科学の実力を活かし、社会全体で災害に備えるために、今後、国、地方公共団体、関係事業者、地域住民と丁寧な議論を進め、防災対策の内容について合意形成を行っていく必要がある。大震法に基づく現行の対応に代わる新しい防災対応についての国民的な議論が求められている。この議論を通じて、自然災害の多い我が国において、どのような対応を行うことで、災害に強い社会を作っていくことができるかを考えるきっかけにして欲しい。新しい防災体制に向かった議論が実りあるものとなることを期待したい。

【参考文献】 本文に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 気象庁 (2017)、東海地震の予知について  
[http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/tokai/tokai\\_eq4.html](http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/tokai/tokai_eq4.html)  
(最終閲覧: 2017年10月22日)
- ・ 中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ (2012)、南海トラフ巨大地震の被害想定について (第一次報告) 平成24年8月29日  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku\\_wg/pdf/20120829\\_higai.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20120829_higai.pdf)  
(最終閲覧: 2017年10月25日)
- ・ 中央防災会議 防災対策実行会議 南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応検討ワーキンググループ (2017)、南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応のあり方について (報告)  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taio\\_wg/pdf/h290926honbun.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taio_wg/pdf/h290926honbun.pdf)  
(最終閲覧: 2017年10月22日)
- ・ 中央防災会議幹事会 (2017)、「南海トラフ地震に関連する情報」が発表された際の政府の対応について (平成29年9月26日中央防災会議幹事会決定)  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankai\\_taiou.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/pdf/nankai_taiou.pdf)  
(最終閲覧: 2017年10月22日)

## 融解する戦後秩序の来歴と課題

京都大学公共政策大学院長

中西 寛

《構成》<sup>1</sup>

はじめに

## I 戦後秩序の軌跡

## II 融解する戦後秩序

おわりに

はじめに

今日の世界が先の見通せない、きわめて不確実な状態となっていることについて異議を唱える人は少ないであろう。もちろんこれは感覚的なものではあるが、たとえば原子力科学者会報（Bulletin of the Atomic Scientists）が1947年以来表示している世界終末時計は今年1月には世界終末まで2分半へと進められた。これは米ソ両国が水爆実験を行った1953年に世界終末まで2分間に進んで以来最も危険な状態である<sup>2</sup>。

しかし今日の不安感の特徴は、冷戦期の東西対立の恐怖とは異なり、リスクや危険の源泉そのものが明確でなく、不定型な性質をもっていることであろう。冷戦時代には東西間の全面核戦争という明確な世界終末のシナリオが存在し、それが回避できるか否かが焦点だった。現代は状況が異なる。世界規模の核戦争の危険は米ロ関係の悪化と共にやや復活しているもののそれほど切迫した脅威ではない。むしろ今日では、対立や不安定が拡大し、予測不可能な形で事態が進行することへの高度の不安感が存在するのが現在の状況である。

こうした状況は短期間に特定の人物（たと

えばトランプ米大統領や金正恩朝鮮労働党委員長）が引き起こした事態ではない。長期にわたる国際秩序の変化が積み重なった事態であり、特徴的な人物や事件は構造的な変化の徴候であり、帰結である。

本論ではこうした構造的変化のありようを分析する事で、現在の国際政治の状況を整理し、混沌とした世界の中で日本が考慮すべき要点を指摘する。

## I 戦後秩序の軌跡

周知のように、現在の国際秩序の枠組みは第二次世界大戦（1939～1945年）からその直後に形成された。その中核は国連やブレトン・ウッズ体制といった普遍的な国際機関である。20世紀前半には2度の世界大戦で大量の死傷者が発生し、また第二次世界大戦末には核兵器が発明、使用された後、世界は大規模な戦争を経験することなく70年余りを過ごしてきた。今日では現役世代の大半は戦後生まれの大戦争を知らない世代となった。米国史上最高齢で大統領となり、G7諸国首脳の中でも最高齢のトランプ大統領ですら1946年生まれである。

このように長期の全般的平和が続いたことは、戦後国際秩序の骨格がかなり強固な基盤を有していたことを示している。戦後秩序がそのような強固さを獲得し得た背景には、それが、19世紀に発達した工業文明化の挑戦に対して20世紀前半の試練と模索を通じて得られた秩序だったからである。

<sup>1</sup> 本稿は、「新たな変革期に入った戦後秩序」『ディフェンス』（公益社団法人隊友会発行）55号、9-16ページを下敷きとして加筆修正したものである。

<sup>2</sup> <http://thebulletin.org/timeline> 参照。



## 1 戦後秩序の起源

19世紀中期以降、ヨーロッパから世界に広まった工業化は人類社会を大きく変化させ、複数の巨大な挑戦をもたらした。それらは、

(1) 生産力の急激な上昇、(2) 国家が社会を統制する行政能力の拡大、(3) 人口の急激な増加、(4) ヨーロッパから世界への力の拡散、とまとめられる。

これらの要素は19世紀末から20世紀初頭の段階で、ヨーロッパ諸国がそれまでと比べて飛躍的な規模の軍事力を蓄積することを可能とする一方で、清、スペイン、オスマン・トルコ、英領インド、ロシアといった帝国を徐々に弱体化させていった。

この変化は、日清戦争、米西戦争、日露戦争といった戦争やロシア第一次革命、青年トルコ人革命、辛亥革命、インド国民会議派などによる革命・反政府運動をもたらした。なかんずく第一次世界大戦(1914~1918年)は弱体化するオーストリア・ハンガリー帝国とオスマン帝国の境界にあったバルカン地域でのテロ事件がヨーロッパ大国間の大規模な戦争の引き金となり、やがて日本やアメリカを巻き込んだ世界規模の戦争へと拡大し、ロシア、オーストリア・ハンガリー、ドイツ、オスマン帝国を次々と解体に追いこんだ。

大戦後には国際連盟の結成と再建金本位制によって国際秩序の回復が図られたが、世界恐慌(1929年)の開始によってヨーロッパ主導の資本主義経済は破綻の危機に瀕した。ソ連やファシズム国家は社会主義計画経済や統制経済を採用し、アメリカのフランクリン・ローズヴェルト政権も市場介入的なニュー・ディール政策を実行した。政治的、経済的危機の過程で先進国は国家が安全保障や社会保障など広汎な機能を担う官僚機構とそれを支える徴税システムを有する行政国家化への歩みを進めたのである。

この変化を踏まえて、1939年に第二次世界

大戦が始まった時には、特にアメリカでは早い段階から戦後秩序構築の意欲を固めていた。ローズヴェルト米大統領とチャーチル英首相が1941年8月に発出した大西洋憲章は(1)領土不拡大、(2)強制的な領土の不変更、(3)政体選択の自由、(4)通商と原料の均等な開放、(5)労働条件、経済的進歩、社会保障の確保、(6)全国民への平和の提供、(7)海洋航行自由、(8)一般的安全保障制度の確立といった目標を掲げて、自由主義的な世界観を共有する大国が新たな秩序構築を主導する意志を示したのである。

第二次世界大戦中から戦後にかけて米英が主軸となり、ソ連、中国(国民政府)などと協議しつつ構築した戦後秩序は4つの骨格を有していたと言えよう。第1は、戦争を抑止するに足る実効的な集団安全保障体制をもつ国際連合の設立である。第2は、工業国の巨大な生産力に見合う需要を創出するための多角的な自由貿易体制である。第3は、完全雇用と国内需要を確保するための「生産性の政治」(チャールズ・メイヤー)である。第4は、2度の大戦による数千万人の犠牲を踏まえた、幅広く共有された非戦感情である。

これら4つの柱は安全保障、国際政治経済、国内政治経済、平和理念が組み合わされており、先進世界を中心とする工業文明の諸課題に包括的に対応するものであったといえることができる。ただし現実には第二次世界大戦後ほどなく先鋭化した西側陣営と東側陣営との地政学的対立や資本主義対社会主義の体制及び世界観の対立が冷戦へと至り、戦後秩序は修正されることになった。しかし特に1950年代から60年代の冷戦前半期においては大戦期国際秩序の骨格は崩されることなく、先進世界は大衆的工業社会が定着する過程で高度成長と社会の安定を実現したと言える。



## 2 戦後秩序の変容

上記のような戦後秩序は 1970 年代に大きな転機を迎えた。それは工業文明が飽和点に達し、次第に脱工業文明へと移行し始めたことの影響であった。先進国では、資本主義か社会主義かという体制ないし世界観の対立は切迫性を失った。しかしそれ以上に基本的な変化は行政国家への不満の高まりであった。成長が鈍化する一方で税負担や官僚制の非効率性が批判の対象となった。豊富なエネルギーに支えられた大量生産・大量消費の時代は去り、人口も若年層の増加から定常化、高齢化へと移行し始めた。植民地状態を脱した非西洋世界の存在感が強まり、南北間の格差が国際政治上の主要な争点ともなった。戦争世代が共有した非戦感情も徐々に薄れ始め、世界戦争の回避は米ソ間の大量報復能力による核抑止という戦略ゲーム思考に大きく依拠することになった。

70 年代のこうした変化は戦後秩序の骨格に対して本格的な動揺と将来への不安感を与えることになった。しかしいくつかの要因が組み合わされて戦後秩序の根本的な解体は回避された。

第 1 に、東西冷戦の枠組みは依然として強固であり、西側資本主義諸国の結束を容易にした。西側諸国は、ソ連共産圏の途上国世界への積極的な進出に警戒を強めると共に、世界経済が保護主義とブロック経済へと分解していくことを恐れて負担を分担し、防衛力の強化と国際経済協調を行った。

第 2 に、交通通信技術の発達が越境的な相互依存を促し、国境を越えて社会が社会と直接つながるグローバリゼーションが進展した。この流れは行政国家を批判して登場した市場重視の新自由主義イデオロギーを強化すると共に、産油国や東アジアの輸出志向型新興経済国を市場経済へと取りこむことを可能とした。

第 3 に、技術革新がもたらした新たなメディア—ビデオやカセットテープ、衛星放送などがそれまで意識されなかったアイデンティティ、たとえばエスニシティ意識や宗教意識を呼びさまし、新たな政治的動員手段となった。

特に米英では大きな政府に反対して政治的保守主義と新自由主義が結合した政治連合が形成された。戦後から 70 年代まで、アメリカではリベラル、イギリスでは労働党の影響力が強かった。しかし 70 年代に両勢力は政治的に後退し、代わって経済的自由主義と道徳的な愛国主義を基調とする保守政治の復権が生じた。この変化がレーガン大統領、サッチャー首相を象徴とする保守連合をもたらした。ソ連の軍拡体質と拡張主義とはこの保守連合を軸とした西側の再編を可能とし、市場重視思想を西側に定着させた。

こうして米英が主軸となって戦後秩序の骨格は維持されながら、修正を施される形で戦後秩序は破綻を免れた。言わば戦後秩序Ⅰは戦後秩序Ⅱへと移行することで命脈を保ったのである。

しかし戦後秩序Ⅱにおいては戦後秩序は徐々にその骨格を弱めていくことになる。まず、80 年代には冷戦の様相が変化した。米英が主導して世界規模での規制緩和を推進し、脱工業化とグローバリゼーションを積極的に推し進める一方で、ソ連は閉鎖的な工業社会に執着し、国内に不満がうっ積することになった。この段階で冷戦は資本主義対社会主義という体制の争いから、市場か国家かという対立軸となったのである。85 年にソ連共産党書記長となったゴルバチョフはペレストロイカによって共産主義体制下でのグローバリゼーション導入を試みた。対外的には「新思考外交」は東西緊張を緩和して高い評価を集めたものの、国内改革は頓挫し、最終的には東欧圏の脱共産化を許し、共産党のクーデタと

ソ連邦解体にまで至った。今日からすればソ連東欧圏の脱共産化は、資本主義の共産主義への勝利というよりも工業文明型行政国家に対して脱工業文明型情報社会が勝利したというべき事態であったが、F. フクヤマが「歴史の終わり」という言葉で表現したように、自由主義市場経済思想の最終的勝利という解釈が喧伝された<sup>3</sup>。

この間アメリカは従来型の製造業を積極的に海外移転させ、金融及び情報通信といった技術革新分野で世界をリードし、またイギリスもサービス産業を中心に再生し、EUとの市場統合を積極的に推し進めた。投資の受け皿となったのは対外開放政策を導入した途上国であり、インドが開放政策に転じたほか、社会主義国である中国やベトナムも国内体制を維持しながら市場改革を導入した。さらに技術革新は軍事技術にも及び、巨大な破壊力ゆえに使いがたい核兵器ではなく、情報通信技術を応用して破壊力を制御したスマート兵器の開発が進められた。

こうした新型兵器が実戦使用されたのが湾岸戦争であった。イラクのフセイン政権はクウェートとの紛争解決を図って同国に侵攻し軍事併合を図ったが、米ソ協調路線の下で国連安保理が武力行使容認決議を発し、1991年1月にアメリカ率いる多国籍軍が圧倒的な空爆を開始し、衛星チャンネルのCNNが全世界に戦争の経過を放送した。イラク軍はほとんど抵抗できずに撤退を余儀なくされ、戦闘は2か月ほどで多国籍軍の完勝に終わった。戦争を指導したブッシュ（父）大統領は冷戦終結後の世界新秩序の時代が来たと宣言し、国連や自由貿易体制を柱とした戦後秩序の復活を期待したのである。

<sup>3</sup> フランシス・フクヤマ（渡部昇一訳）『歴史の終わり』上下、三笠書房、1992

## II 融解する戦後秩序

しかし世界新秩序に対する期待は急速に剥落することになった。冷戦終結と湾岸戦争での国際社会の勝利の根底にあったのは、工業社会から情報社会への移行であり、行政国家の機能不全や越境的なグローバリゼーションの拡大深化であったからである。これらの要因は、シロアリが柱の内部を食い荒らすように、徐々に戦後秩序の基礎を掘り崩していくことになった。その過程は重なり合う3段階に分けて考えることができる。

### 1 リスク社会化

冷戦終結直後の90年代に顕在化したのは、戦後秩序が十分に対応できない二種類のリスクであった。1970年代頃に表面化した戦後秩序への批判は、一面では行政国家の非効率性に対する進歩主義的、合理主義的な批判であると同時に、他面では進歩主義そのものへの批判でもあった。しかし米英が主導したグローバリゼーションの軸はその前者のみを優先し、後者の側面は埋め込まれていた。だが冷戦が終結し、グローバリゼーションが全面化するに伴って、その反動として情緒的、伝統的な要素が一挙に吹き出し、グローバリゼーションの構造的脆弱性を明らかにしたのである。

第1は、アイデンティティ政治の急進化である。冷戦終焉に伴い、カンボジア内戦や南アフリカのアパルトヘイトのように多年にわたる紛争を終結させた場合もあったが、ユーゴスラビアでは脱共産化過程が民族間の内戦へと転化し、ソマリアやアフガニスタン、ルワンダなどでも多年にわたる部族紛争が激化した。しかし冷戦構造が崩れた後、西側諸国はこうした問題への取り組みのために資源を振り向ける意志を失い、対応を委ねられた国連もその限界を露呈して世界新秩序への期待は急速に後退することとなった。この時期に

イデオロギー的な体制間対立から感情的な民族間、宗教宗派間対立への移行を表現したハンチントンによる「文明の衝突」論は世界的な論争の的となった<sup>4</sup>。

第2は、ヒト、カネ、モノ、情報が脱国境化するグローバリゼーションに伴うリスクである。行政国家を基軸としながら国際協調を図る仕組みだった戦後秩序Ⅰに対して、全般的な脱国境化状態を志向する戦後秩序Ⅱでは、社会は、種々雑多な要因が多面的に蜘蛛の巣状のネットワークを形成する複雑系(カオス)となる。複雑系においては、工学的な因果関係論に基づいて制御可能な範囲を越えて、局所的な現象が大規模な変化や影響を及ぼす可能性が生じる(バタフライ効果)<sup>5</sup>。こうした状況はブラックマンデー(1987年)、東アジア金融危機(1997年)、リーマン危機(2008年)と繰り返された金融危機に典型的に見られた。のみならず、大国のように全体の安定に責任をもつシステム管理者に対して、局所的な破壊に専念できる存在の力が相対的に上昇することになる。テロやならず者国家による小規模な秩序破壊ないし挑戦がシステム全体のリスクを生じさせようようになるのである。

その意味ではやはり9・11アメリカ同時多発テロ事件(2001年)は画期となる出来事であった。無敵を誇るかと思えたアメリカの中核部に、航空機ハイジャックというローテクしか使わない組織的なテログループが打撃を与えたのである。その影響は物理的な被害よりも心理的な効果の方が大きかった。

9・11事件後、ブッシュ(息子)政権は「テ

ロとの戦い」を対外政策の中心に据え、アル・カーイダの根拠地となっていたアフガニスタンに侵攻してタリバン政権を崩壊させただけでなく、イラク、イラン、北朝鮮を「悪の枢軸」と名指ししてイラクのフセイン政権打倒のための戦争も行った。イギリスのブレア政権は「テロとの戦い」に国際社会の協力を集めるよう仲介しながら、最終的にはアメリカと共に武力行使を行った。

アメリカの軍事的能力からして政権打倒は容易に実現した。しかし政権崩壊後の統治についてほとんど準備をしていなかったことは、自由民主主義が歴史の勝者であるという安易な楽観を反映したものであり、戦争を主導した米英は見通しの甘さのために高い代償を払うこととなった。戦後統治の混乱は米英の国際的威信を低下させ、イランや北朝鮮の核開発疑惑に対して十分に注意を払った上での対応をとることができなかった。

「テロとの戦い」が当初の予想以上の負担となったために、ブッシュ政権は国内景気の維持にも殊更に気を使わざるを得なくなった。不動産バブルの発生を容認し、その債権が金融商品化されたために不動産バブルの崩壊が広汎な金融危機へと拡散することになった。2008年9月のリーマン危機の発生は、グローバリゼーションに内包された脆弱性を改めて確認したのである。

## 2 非西洋新興国の台頭

テロとの戦いの長期化とリーマン危機によるアメリカ発の世界恐慌懸念と並行して進行したのは、非西洋世界の台頭(rise of the rest)であった<sup>6</sup>。アメリカ最大手証券会社ゴールドマン・サックスは2003年のレポートでブラジル、ロシア、中国、インドを指してB

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington, "The clash of civilizations?" Foreign Affairs; Summer 1993; 72, 3; pp. 22-49、サミュエル・ハンチントン(鈴木主税編注)『文明の衝突』、集英社、1998

<sup>5</sup> こうした現代社会の性質を早い段階で体系的に論じた著作として、ウルリヒ・ベック(東廉・伊藤美登里訳)『危険社会』法政大学出版会、1998[原著1986]

<sup>6</sup> ファリード・ザカリア『アメリカ後の世界』徳間書店、2008

R I C sという言葉を用い、将来の世界経済ではこれら諸国が先進国経済を上回る可能性を示唆して注目を集めた<sup>7</sup>。その後、これら四国に南アフリカを加えてB R I C Sと呼称するようになったり、それ以外の新興国、資源国等を注目する様々な呼称が提案されたりした。

この段階では西側では、こうした新興国の台頭は国際秩序に挑戦するものではなく、むしろ西側が作りだした開放的な秩序はこれら諸国にとっても利益になるので、協調的枠組みが維持されるとの見方が強かった<sup>8</sup>。確かにこれら諸国の側でも、特に2008年のリーマン危機までは先進国主導の国際秩序の中で経済成長を追求する戦略を基本方針としていた。たとえば中国の場合、2002年に登場した胡錦濤政権は当初「平和的台頭」論を唱え、中国の経済的台頭が既存の秩序に挑戦するものではなく、その枠組みを踏襲するものである姿勢を強調した。

2008年のリーマン危機からしばらくは、先進国と新興国が国際協調の枠組みを強化する傾向が窺われた。その代表例がG20の強化であり、2008年11月に初めて首脳会議が開催され、その後定例化した。しかし危機がある程度収束した後には先進国と新興国の亀裂が顕在化し、G20も停滞が目立つようになった。この背景には新興国が、西側先進国の指導力の後退を感じる一方で自国の経済力に自信を持ったこと、また格差の拡大や言論規制に対する国内社会の不満をそらし、権威主義的体制を強化することを重視するようになったことがある。その結果、新興国は部分的ながら

西側主導の既成秩序に批判的態度を明らかにするようになった。

とりわけ中国とロシアの動向が重要であった。中国ではリーマン危機の直前に北京オリンピックが開催されたことが象徴するように、この頃から共産党指導層に、鄧小平の「韜光養晦」路線を脱して、積極的な「有所作為」政策をとる気運が強まりはじめ、習近平への権力移行問題とも絡んだ路線闘争が生じた。2012年に習近平政権が権力を掌握すると中国の対外姿勢は更に積極化した。「海洋強国」を掲げて自国利益の追求姿勢を強め、さらに「一帯一路」構想を打ち出して中国を基軸とする国際秩序の構築に明確な意欲を示し始めた。また元は国際通貨基金（IMF）の特別引出権（SDR）の構成通貨となり、既存の国際経済秩序の基軸の一部を構成すると共に、自ら主導してアジアインフラ投資銀行（AIIB）を創設し西側主導の既存の開発金融の枠組みに競合する組織を設立した。西側主導の国際秩序に対して一定の自己主張を強める動きは国内統治とも相関していた。改革開放政策下で一定の範囲で容認されていた言論に対する取り締まりが強化され、反体制派はもちろん行政に対する市民の異議申し立てですら抑圧される傾向が強まった。

プーチン体制下のロシアでもナショナリズムの称揚と自由の後退が進んだ。反対派を抑圧し、メディアを統制下に置き、シロビキ（軍・治安関係者）やエネルギー等の財閥の権力基盤を握っている。更にプーチン政権はロシア及び周辺地域に対する西側の浸透に対する強い猜疑心を抱き、グルジアとの領土紛争（2008年）、ウクライナ紛争への介入とクリミア併合（2014年）といった形で西側との対立姿勢をとってきた。

とはいえ、AIIBがインドの主唱で設立された新開発銀行（通称BRICS銀行）と競合し、一帯一路構想がプーチン大統領の唱

<sup>7</sup> Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050,” Global Economics, Paper No: 99, October 2003  
<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf>

<sup>8</sup> 代表的な論者として、G. ジョン アイケンベリー（細谷雄一訳）『リベラルな秩序か帝国か アメリカと世界政治の行方』上下、勁草書房、2012

えるユーラシア連合と重複するなど、新興国間で同盟と呼べるほど強い結束がある訳ではない。にもかかわらず、新興国が西側主導の戦後国際秩序に対して一定の距離をとり、自国の利害に一致する範囲でのみ協力する一方で、自前の秩序を創り出そうという意欲を強めることは確かである。

### 3 西側諸国の内政変化

影響力を拡大させる新興国が西側主導の戦後秩序に距離を取り始めた一方で、リーマン後の西側諸国は国内の亀裂が拡大して国内政治が不安定化し、国際的指導力を低下させた。史上初めて黒人として大統領に選ばれたオバマ大統領は、アメリカは世界の警察官ではないと宣言し、軍事力に頼らず外交と多国間協調を重視する選択をとった。「核なき世界」を高唱した理想主義的な姿勢は世論に訴える力を持ったが、西側に疑いを抱き、また権威主義を強める中ロとの距離を完全に埋めることはできず、イラクからの戦闘部隊撤退は実現したもののイスラム国（IS）の台頭を招いた。アフガニスタン統治、北朝鮮核ミサイル開発、イラン核開発問題といった山積する問題に対して外交力だけでの対応には限界があり、むしろ国際的な威信の低下と国内対立の激化をもたらした。ヨーロッパも金融危機、移民難民問題、テロに幾度となく見舞われ、一体性と指導力を低下させた。

リーマン危機以降、非伝統的金融政策や財政支出の大規模拡大によって世界経済は大恐慌の再来を回避した。しかしその間に社会の分断は深刻化し、反グローバリズムの政治的主張が無視できないものとなった。反グローバリズム運動に体系的な世界観は存在しないが、そこには戦後秩序Ⅰの時代に繁栄を享受した中産階級の没落感情があり、その上にグローバリゼーションを推進してきたエリートへの反発、移民に対する反感、民族、宗教的

な排外意識、テロへの恐怖感などが折り重なっている。積極的な支持者は多数ではないが、マス・メディアを経由しない新たなコミュニケーション手段であるSNSなどが広く利用可能となったことから、政治的動員力によって民主政治において影響力を高めている。

こうした政治的变化は昨年、戦後秩序を担ってきた米英において大きな帰結をもたらした。イギリスのEU離脱とアメリカでのトランプ大統領選出は共に、戦後秩序Ⅱを支えてきた両国の新自由主義と保守愛国主義連合の分解の結果と見ることができる。市場重視の新自由主義と保守的愛国主義は、行政国家批判、共産主義との対決、グローバリゼーション支持といった目標のために連合してきたが、冷戦の終焉や経済的と社会的亀裂の深化によって内的な緊張を深めてきた。イギリスにおいては保守勢力内でEU残留派と離脱派の対立が深まり、キャメロン前首相は国民投票を選択せざるを得なかったし、アメリカでは共和党の分裂状態がトランプ氏の大統領候補への選出を可能とした。2016年の出来事は、戦後秩序がリスク社会化や新興国の台頭といった外的な挑戦に直面するだけでなく、その基軸的担い手たる国家の内部からも挑戦を受けていることを示したと言える。もはや戦後秩序が全般的な融解過程にあるとの認識を持たざるを得ない。

今や戦後秩序は言わば「危険建物」状態にある。単に特定の個所、たとえば北朝鮮や南シナ海、あるいはイランや中露といった問題だけが危険なのではない。一個所の解体が建物全体の倒壊につながりかねない状態に至ったとみるべきであろう。

### おわりに

これまで戦後秩序の構築と変容の軌跡を背景としながら、現在は戦後秩序の融解過程にあるとの捉え方を示した。こうした現状を踏

まえる時、将来について大別して3つの可能性が考えられる。第1は、大規模な補強によって建物を安全にすること、すなわち戦後秩序を立て直すことである。この選択が望ましいものであることは間違いないが、危険箇所が續発する現状は、すでにこの選択肢の実現可能性が急速に減少しつつあることを示している。

第2は、この建造物に部分的補修を加えて倒壊を防ぎながら安全な解体を実現することである。別言すれば、それは新たな秩序への平和的移行を意味する。この選択は容易ではないが、世界が賢明かつ長期的視野を保てれば不可能ではないだろう。この点で重要な要素は脱工業文明から情報文明への移行ではないだろうか。実際、人工知能（AI）の発達に注目が集まっているように、情報を軸として人間と機械の関係は大きく変化しつつある。現代は、19世紀から20世紀にかけて工業文明が巨大な変化をもたらした例に匹敵するほど、大規模かつ長期的な変化の途上にあるのかも知れない。

しかし工業文明化の過程で人類は巨大な破壊を経験したのであり、その悲惨さが繰り返される可能性は現状で否定できない。それが第3の可能性であり、戦後秩序という構築物が何らかのきっかけで倒壊してしまうシナリオである。この可能性についてきっかけとなるかについては予想不可能である。たとえば地域紛争、大国間の対立のエスカレーション、大規模な災害や金融危機を引き金として事態が手のつけられない速度で進行する可能性がある。

最後に、こうした世界的変化の日本への意味について触れておきたい。戦後秩序が融解過程にあるとするなら、それは日本にとって大きなリスクを意味する。地政学的には、北朝鮮という世界でも有数のリスク要因が近隣にあり、しかも強い相互不信を抱く米ロ両国

と接し、その一方とは同盟関係にあり、他方とは領土問題を有している。しかも日本は台頭する中国との間でも歴史認識や領土での対立要因を抱えている。さらに経済面でも長期化する金融緩和が世界的なリスクを高める中で日本の金融緩和が収束する目途はなく、財政リスクが積み上がっているという見方もある。これらの事態が単独で起きる可能性はもちろん、一つの出来事が他に連鎖して複合的な危機を招来する可能性も否定できない。

日本は単独で新たな国際秩序を創設するような力は持ち得ないが、かなりの影響を与える存在である。そのような日本が自ら戦後秩序の解体を後押しするべきではなく、できるだけその維持と平和的な変更を目標として行動すべきである。そのために、多角的な外交によって日本の自律性を高めることがとりえず重要となろう。具体的には、日米同盟関係の強化、日米欧を軸とする戦後秩序の維持、アジア太平洋での国際協調に中国を引き込む努力は依然として重要であり、従来よりも主体的にこれらの政策のバランスをとる必要がある。

その一方で戦後秩序の暴力的、破壊的解体にも備える必要はある。その準備の中には一定程度の軍事的要素が含まれるのはもちろんである。しかし現代世界においては、本格的武力行使の局面は比較的短期であり（ただし破壊は巨大なものになりうる）、重要なのは政治的、経済的、社会的影響と秩序の再建である。日本として新たな秩序構築のために何を重要な目標と考え、またそのためにどの程度資源を振り向けるかが重要となる。その点では、今後の展開が平和的であれ、暴力的なものであれ、来たるべき新たな秩序の時代に向けた文明の趨勢を踏まえた長期的戦略を構想することが重要である点に変わりはない。

# 日本の科学技術外交

政策研究大学院大学副学長

角 南 篤

## 《構成》

はじめに

- I 科学技術外交の類型化
  - II 日本の科学技術外交のこれまでの取組
  - III 国際的ルール形成と科学技術外交
  - IV 事例①：SDGsのための科学技術イノベーション
  - V 事例②：北極に関わる科学技術外交
  - VI 事例③：多義性技術開発と国際共同研究
- おわりに

はじめに

近年、科学技術外交が世界であらためて注目されている。学術的にも『科学技術外交』という考え方が議論され始めたのも最近になってのことであるが、実際に科学技術が外交の手段として、あるいは、科学技術が国境を越えて国家間の関係と深い影響を持つことについては長い歴史がある。例えば、科学技術外交が戦後の日米関係の再構築に大きな役割を果たし、米ソ冷戦の時に米国と旧ソ連との間の信頼関係に貢献したともいわれている。欧米のみならず中東でも、イスラエル・パレスチナ、アラブ諸国との関係構築をはじめ、中南米やアジア、アフリカにおいても同様の多くの事例が存在している。

一方最近では、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が世界的な科学技術外交のプラットフォームになっている。SDGsは、国際社会全体で2030年までに解決を目指す17の開発目標と関連する169のターゲットを2015年に国連総会で採択したものである。なかでも科学技術イノベーションは、SDGs

の個々の目標を横断的且つ包括的に解決していくメカニズムの一つとして期待が寄せられている。とりわけ、感染症や気候変動といった地球規模の課題を解決するためには、科学技術イノベーションと国際間協同がうまく機能することが不可欠であるという認識が広まってきたことが背景にある。

また、二国間外交の最近の事例としては、11月のトランプ米国大統領の就任後初めてとなるアジア歴訪の際、中国はトランプ大統領の訪中に合わせて、米中科学技術協力協定の改定を進めた。この協定は、1979年に鄧小平主席とカーター大統領との間に結ばれた歴史的なものであるが、その後、5年ごとに更新されてきた。しかし、2016年以降は1年ごとの更新に変わっており、今回、先端科学分野での研究協力から若手研究者の交流まで中国にとって大きな進展を伴う内容の改定を押し進めた。先端科学技術を含む米中の協力は、中国の科学技術の急伸を目の当たりにしてきた日本にとって無視できない影響がある。

また、最近の中東の例では、ヨルダンのアラバンに開設された中東放射光実験科学応用国際センター(SESAMI)が挙げられる。中東初の国際科学研究センターで、ヒッグス素粒子の発見で話題となった欧州のCERNのような国際的な研究拠点としてヨルダン川流域の環境問題や中東地域の公衆衛生、新薬の発見など地域が抱える共通課題の解決を目指して国境や宗教の違いを超えて中東地域の研究者が共同研究を行う。特に、イスラエルとアラブ諸国との学術交流が一つの重要な柱となっていることから、科学技術外交のモ

デルケースとして注目を集めている。<sup>1</sup> 他にも、例えば日本にとってインドやトルコ、イランとの宇宙や原子力などを含む科学技術協力の進め方は、外交そのものにとって重要な意味を持つことは論を俟たない。

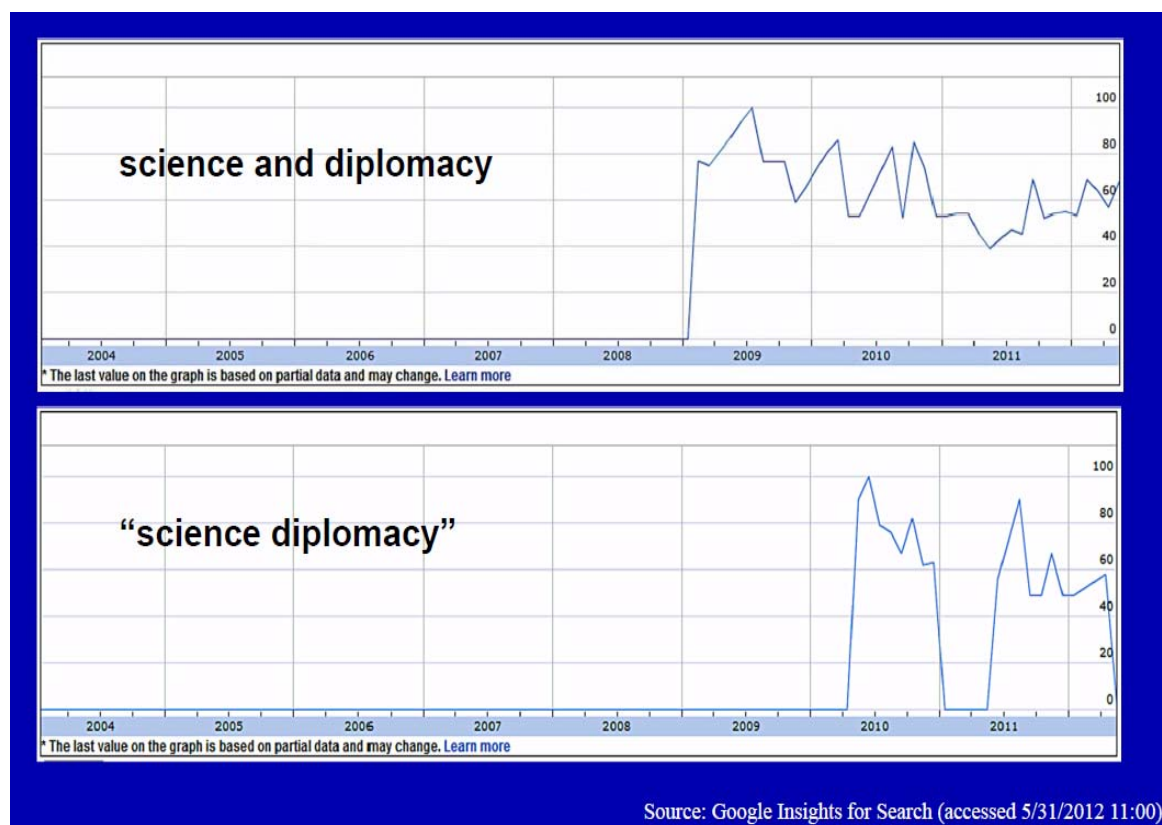
## I 科学技術外交の類型化

科学技術外交とは、科学技術と外交という本来性質の異なる二つがつながることによって、国境を越えた課題の解決に向け実効的な外交を展開するためのアプローチのひとつである。2010年に英国の王立協会が出した「New Frontiers in Science Diplomacy」<sup>2</sup>では、真理を探究する科学と国益を駆け引きする外交

とは、本来全く異質の存在であるが、科学技術と外交の間には長い歴史のなかで密接な関係が築かれてきたと指摘している。そうしたなかで、科学技術外交に対する学術的関心も高まり、近年の論文のタイトルに科学技術外交が含まれるものの割合が大きく伸びているのもその傾向を表しているといえる。(表1)

また、科学技術外交に関する研究や教育でリーダー的な役割を担っているアメリカ科学振興協会(AAAS)は、科学技術外交を専門とする部署を設置し、歴代の国務長官の科学顧問を中心に専門誌の発行や教育プログラムの作成など活発な活動を行っている。

表 1



(Tom Wang, AAAS 作成)

<sup>1</sup> 角南篤、「中東に芽生える科学技術外交」国際開発ジャーナル 2017年8月号、pp.10-11

<sup>2</sup> Royal Society, AAAS (2010). *New Frontiers in Science Diplomacy*.  
<http://royalsociety.org/policy/publications/2010/new-frontiers-science-diplomacy/>



先述の「New Frontiers in Science Diplomacy」は、科学技術外交を次の三つ側面から整理している。①「外交の中の科学 (science in diplomacy)」、②「科学のための外交 (diplomacy for science)」、③「外交のための科学 (science for diplomacy)」である。

「外交の中の科学」とは、外交政策の意思決定過程に科学技術の知見を助言や提言などによってインプットすることである。「科学のための外交」とは、外交を通じて国際的な科学技術分野における協力を促進することを意味する。その中には、グローバルに展開する科学技術イノベーションやオープンイノベーションに大きな影響を与える国際ルールや標準化、知財管理、研究開発人材の国際移動にかかわる取決めをめぐる外交も含まれる。「外交のための科学」は、科学技術分野における国際協力や世界的な研究者のネットワークやコミュニティを、国家間の関係構築に役立てることである。かつて米国の国際政治学者ジョセフ・ナイ (Joseph Nye) は、国力のひとつの形として「ソフトパワー」の重要性を論じた際に、科学技術もその源泉のひとつであるとしている。<sup>3</sup>

このように、科学技術外交と一言で言っても、「外交の中の科学」、「科学のための外交」や「外交のための科学」といった三つの側面が存在する。これらは、相互に補完的であり、実効的な科学技術外交には三者をバランスよく実施していくことが必要である。これまで日本は、「科学のための外交」においてある一定程度の成果を挙げてきてはいるものの、「外交のための科学」の展開には、より戦略的な取組や、それを実施するためのより実効的な基盤が出来ていない。明確な外交戦略の下にある国益と科学技術イノベーションの源泉で

ある研究者のモチベーションをうまく重ね合わせ、二つを共生させるという点については、後述する三つの事例でより詳細な検討を行う。

また、社会科学全体を広く見渡すと、科学技術外交の研究に関連し得る研究も存在する。科学を知識として社会学のアプローチで分析する知識社会学や、国際関係論における構成主義や比較政治学における新制度主義では、知識と政治社会の関係を上げてきている。加えて、科学を科学者が構成するコミュニティーとして捉え、STS (科学技術社会論) のなかでも、政治と科学、あるいは国家と科学の関係についても研究されている。こうした関連する先行研究は、科学技術外交研究を学術的に発展させるうえで重要なレファレンスとして活用されることが期待される。<sup>4</sup>

日本はこれまで、国際社会の平和と繁栄のために貢献することを目指すなかで自らの国益を追求してきた。それゆえに、日本は外交の柱として平和と繁栄の実現を目標に掲げて、

<sup>4</sup> 代表的な研究としては、Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations: The epistemic foundations of International Relations*. Oxon, UK: Routledge. Adler, E. (1997). "Seizing the middle ground: Constructivism in world politics." *European Journal of International Relations* 3(3): 319-363. Bimber, Bruce and David Guston (1995). "Politics by the Same Means," in Sheila Jasanoff, et. al. *Handbook of Science and Technology Studies*: Sage Publications. Blyth, Mark, O. Helegadottir, and W. Kring (2016). "Ideas and Historical Institutionalism" in Orfeo Fioretos, T. Falletti, and A. Sheingate, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: UK. 142-162. Copeland, Daryl (2016). "Science Diplomacy" in Costas Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The Sage Handbook of Diplomacy*. SAGE Publications Ltd. Cozzens, Susan and Ed. Woodhouse (1995). "Science, Government and the Politics of Knowledge." in Sheila Jasanoff, et. al. *Handbook of Science and Technology Studies*: Sage Publications. Haas, Peter M. (2013). "Epistemic Communities" in Joel Krieger ed. *The Oxford Companion to Comparative Politics Vol 1*. Oxford: Oxford University Press pp 351-359. Haas, Peter M. (2001). "Epistemic Communities and Policy Knowledge" in *The International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* reprinted in 2nd edition.

<sup>3</sup> Nye, Joseph (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

「平和のための科学技術外交」と「繁栄のための科学技術外交」を「外交のための科学」として推し進めていくことで科学技術外交を展開することはこれまでの流れとも一致している。とりわけ、日本は現在、安倍政権の下で国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から、アジア太平洋地域や国際社会の平和と安定に向けて積極的に取組を行っていきとしている。したがって、世界から期待されている感染症や、気候変動、地球温暖化対策としての省エネルギー技術、防災分野の国際協力、国際保健水準の向上など日本の科学技術イノベーションを「積極的平和主義外交」の重要な一つの柱として考えている。

## II 日本の科学技術外交のこれまでの取組

日本の科学技術外交の黎明は、明治以降の近代化によって現代科学が主に西欧から本格的に導入され始めたころになる。近代日本にとって科学技術外交の最初の事例として捉えることができるのは、1926年に日本が招致した最初の国際会議である第三回汎太平洋学術会議であろう。会議は、太平洋の物理学および生物学的海洋学をメインテーマとし、19カ国から151人、日本から284人の科学者が参加したとされる。とくに、「天文観測、地球物理学的問題と太陽活動の関係、気象学的研究、地磁気分布など」が議論され、アジア太平洋地域の共通課題を積極的に議論し関係国が協力して解決を目指そうとした会議であった。近代化を歩み始めたばかりの日本にとっては、米国ハワイで始まったこの国際会議をホストすることで、先進国に新たな近代日本の姿をアピールする外交課題として重要な会議でもあり、国家をあげて初めての国際会議を成功裏に導こうとした。なかでも、日本の科学コミュニティーは、日本学術会議の櫻井錠二初代理事長を中心に大きな役割を果たしている。とりわけ、この国際会議の意義を『「科

学の為の科学」ではなく、「生活の為の科学」であり、国境を超えた人類共通の問題を解決する「人類の為の科学」でなければならない』とした考えは、まさに科学技術外交の黎明であるといえる。<sup>5</sup>

近年は、グローバル化を背景に感染症や気候変動、自然災害など国境を越えた課題が急速に拡大しており、一国のみでそれらに対処することはもはや不可能な状態である。昨年5月、日本がホスト国を務めたG7伊勢志摩サミット2016でも、感染症や気候変動といった地球規模の課題が大きく取り上げられ、そうした課題を解決するためには、科学技術が果たす役割が大きいことが再確認された。また、2015年に採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に関する国際会議や、気候変動枠組条約締約国会議（パリ協定）で交わされる議論からも分かるように、地球規模の課題を科学技術によって解決するためにも、外交を通じた先進国の連携が重要となる。そこで、日本でも強みである科学技術を生かした外交を展開することは日本が国際的に活動する上でも有効な手段のひとつであることがここ数年来認識されはじめてきた。そして、今日では日本政府もこれまで日本の強みである科学技術を積極的に活用することで積極的平和主義を実現させると国内外で発信している。

日本の科学技術イノベーションを外交と結びつけて「科学技術外交」を展開する重要性が政府内で最初に検討されたのは、2008年5月に総合科学技術会議が策定した「科学技術外交の強化に向けて」である。そこでは、「我が国は、世界の国々が抱える諸問題の解決に

<sup>5</sup> 第三回汎太平洋学術会議要報、第三回汎太平洋学術会議準備委員会 大正14年5月。とくに日本の科学技術を海外に発信する目的で作成された英語の本については、Scientific Japan: Past and Present, Prepared in connection with the Third Pan-Pacific Science Congress, 1926がある。

優れた科学技術によって貢献すべきであり、さらに科学技術力を強化していく必要がある」と指摘し、「我が国は、科学技術外交として科学技術の更なる発展のために外交を活用するとともに、外交目的に科学技術と外交の連携を高度化し、相乗効果（シナジー）を発揮するよう重点的に取り組むべきである」と提言されている。

そして、そのような問題意識を受け継いで、2010年2月に総合科学技術会議の科学技術外交戦略タスクフォースが報告書を発表し、より具体的に科学技術外交を活用していくための提言を示している。この間、日本は、2008年に初めてG8科学技術大臣会合を沖縄で主催し、地球規模課題の解決に資する共同研究

(SATREPS)を行うなど科学技術外交ネットワーク(STDN)を構築発展させてきた。(参考資料 p. 34)

第二次安倍政権の下では、これらの成果を基礎にしながらも、グローバル化が急速に進み、パワーバランスが大きく変容する現在の国際社会において、より戦略的でより積極的な科学技術外交に具体的に取り組み始めた。その第一歩として、外務省は2015年9月、岸田文雄外務大臣の下に科学技術顧問を設置し、岸輝雄東京大学名誉教授が初代顧問として就任した。その後、12月には科学技術顧問を支える17人の有識者で構成された科学技術外交推進会議も発足し、本格的に科学技術外交に乗り出し今日に至っている。(表2)

表2

## 科学技術外交アドバイザー・ネットワーク

科学技術の各種分野における専門的な知見を外務省参与の下に集め、科学技術外交の企画・立案に活用。

### 科学技術外交推進会議委員

<b>【座長】</b>	<b>岸輝雄</b>	<b>外務省参与(外務大臣科学技術顧問)</b>	国際関係	<b>白石隆</b>	政策研究大学院大学長
科技政策	<b>吉川弘之</b>	科学技術振興機構特別顧問		<b>田中明彦</b>	東京大学東洋文化研究所教授
	<b>有本建男</b>	政策研究大学院大学教授、JST CRDS上席フェロー		<b>細谷雄一</b>	慶應義塾大学法学部教授
	<b>角南篤</b>	政策研究大学院大学教授・副学長		<b>金子将史</b>	政策シンクタンクPHP総研首席研究員
生命科学	<b>浅島誠</b>	東京大学名誉教授 東京理科大学特命教授	農学	<b>岩永勝</b>	国際農林水産業研究センター理事長
医学	<b>永井良三</b>	自治医科大学学長	環境	<b>安岡善文</b>	東京大学名誉教授
生命工学	<b>竹山春子</b>	早稲田大学理工学術院教授	官民連携	<b>中村道治</b>	科学技術振興機構顧問
情報通信	<b>喜連川優</b>	国立情報学研究所所長、東京大学生産技術研究所教授		<b>山下光彦</b>	三菱自動車株式会社代表取締役副社長執行役員
原子力	<b>佐々木康人</b>	湘南鎌倉総合病院付属臨床研究センター放射線治療研究センター長		<b>松見芳男</b>	大阪大学ベンチャーキャピタル株式会社社長、伊藤忠商事株式会社理事

分野別  
スタディ  
グループ

日米協力

海洋・北極

保健

国際協力

### Ⅲ 国際的ルール形成と科学技術外交<sup>6</sup>

グローバル経済の下、オープンイノベーションが日本経済の再生に欠かせなくなっているなか、経済外交の強化はこれまで以上に重要性を増している。そのために科学技術外交を活用することは、すなわち科学技術イノベーションのための外交を展開するという意味であり、経済外交の強化につながることになる。オープンイノベーションの流れの中で、新しい技術や生産方式により商品化あるいは産業として社会実装される過程でそれを規定するさまざまなルール形成にかかわることは、その国の産業競争力に大きな影響を与える。言い換えれば、関係するルールに自らを適応させていく Rule “taker” から、ルールそのものの形成過程から積極的に関与する Rule “maker” になることである。<sup>7</sup> 与えられたルールが自ら生み出したイノベーションに合致していれば問題ないが、多くの場合は、外生的に与えられたルールに適応するために相当なコストを負うことになる。したがって、グローバル経済における市場獲得戦略の一つとしてもルール形成を有利に動かす戦略を持つことが重要である。このことが、「科学技術イノベーションのための外交」として期待されているところであり、現在の日本の取組としても総理大臣によるトップセールス外交や質の高いインフラ輸出政策などでこうした動きが顕著に表れている。

国際政治の観点からも、ルール形成と科学技術外交が密接に関係している分野がある。それは、新しく開かれたグローバルコモンズといわれる国際公共財的要素のある空間であり、最近では宇宙、北極圏、サイバースペースの三分野が主に取り上げられる。このよう

ないいわゆるグローバルコモンズでのガバナンス構築に向けた外交政策を展開するうえで科学技術による専門的知見が重要な役割を果たす。「外交の中の科学技術」である。とりわけ、人類の経済活動が広がり始めた宇宙空間、北極圏（極地）、深海そしてサイバー空間など、科学技術が切り開くフロンティアにおいて、主要国を中心にガバナンスのルール作りをはじめとした外交上重要な政策判断のベースになる情報や知識の獲得がカギを握る。具体的には、宇宙空間の利活用に伴う現状認識と展望、衛星破壊行為に対する監視、北極圏での解氷のレベルや海底の地理情報などどれもガバナンスのためのルール形成に必要な科学技術イノベーションである。

2016年5月に自由民主党司法制度調査会は、ソフトパワーとしての「司法外交」の展開を実現することを求めた提言を取りまとめた。そこでは、主にアジア諸国に対して日本型司法制度支援の戦略的かつ総合的展開ということで、ルール形成における日本外交への大きな期待が盛り込まれている。「ルール」には、貿易や安全規制のような国際協定などハードローから国際標準化機構（ISO）が定める国際標準のようなソフトローまで様々な性質のものが含まれる。なかでも、近年の世界経済のグローバル化により、ソフトローの戦略的活用に重要性が高まっている。グローバル企業の活動や企業の国際競争力にも大きな影響をもたらす基準認証、標準化は、世界で競争する前提条件を規定する。したがって、昨今、新興国の台頭をはじめ、多くの国の重要な外交政策の一つにもなりつつあり、主要国の覇権争いにも発展している。例えば、中国は自国の巨大な市場をベースにDVDから次世代通信分野までの標準化を梃に自国企業の競争力につながるような政策を進めてきた。日本企業にとっては、国境を越えて競争力のある製品・サービスを不利な条件を課される

<sup>6</sup> 國分、福田、角南、ルール形成戦略、朝日新聞出版社

<sup>7</sup> ソフトローの形成過程における Rule taker ではなく Rule maker として関与することの意義については、池田陽子（2016年3月）を参照されたい。

ことなく世界市場で流通させることが必要である。日本がTPPへの参加を踏み切った背景には、まさに Rule taker ではなく Rule maker として議論に早くから参入することが重要だと判断したからである。

欧米諸国をはじめ中国や韓国もISOでの要職を獲得するなど、積極的に国際的なルール形成過程に参加している。今後は、日本においてもこうした会議に積極的に人を送り込み、長期的な視点で人材の育成もしていくことが肝要である。このようにルール形成戦略の成功は、科学技術外交と表裏一体である。

#### IV 事例①：SDGsのための科学技術イノベーション<sup>8</sup>

最近世界では、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を巡る動きが本格化し始めている。「持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、国際社会全体で2030年までに解決を目指す17の開発目標と関連する169のターゲット(SDGs)を2015年に国連総会で採択したものである。それを受けて日本でも、昨年安倍総理を本部長として全閣僚が参加するSDGs推進本部が設置され優先的に取り組む8課題が決められた。

科学技術イノベーションは17の目標全てに関係する重要な解決手段として注目されており、今年の5月には、国連本部の経済社会理事会の主催で第2回目となるSDGsの解決のための科学技術イノベーションを推進する「STIフォーラム」が開かれた。世界からも科学技術の面で常に期待されている我が国として、このフォーラムは科学技術イノベーションで世界のためにSDGs解決に貢献するという姿を全面的に打ち出す良い機会とし、これまでの日本の科学技術協力の実績や地球環境問題、感染症、公衆衛生など人類共

通課題に対する取組などを広く紹介してきたところである。日本の強みである科学技術イノベーションをSDGsの解決に生かすというメッセージは、参加国の中でも大きな評価を得ることができ、SDGs外交としても大きな第一歩を踏み出したといえる。

外務省の岸科学技術顧問は、先般、SDGs実施に向けた科学技術外交の4つのアクションを取りまとめ、未来への提言と題して当時の岸田外務大臣に手渡した。その4つのアクションとは、①「イノベーションで変わる、変える ～ソサエティ 5.0 を通じた世界の未来創出」として、途上国と協働イノベーション創出を実現すること、②「捉えて、解く ～地球規模でのデータ活用による解決」として、地球規模の観測データをSDGs達成に向け世界的に活用されるよう国際的枠組みを通じた協調行動を促進する、③「結ぶ、つなげる ～セクター間の連携、世界との一体化」として、地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム(SATREPS)などを通じた協同事業を進展させ、新たなPublic Private Partnershipの推進に向けた共創・協働を促す、④「育てる ～「SDGsのためのSTI」人材の育成」として、国内外で今後も「SDGsのためのSTI人材」の育成を積極的に推し進めることである。

科学技術によるSDGsへの貢献において、最も期待される点の一つは、地球の限られた資源の利活用に対するガバナンスの構築である。とりわけ、海洋資源の維持可能な活用は、人類の長期にわたる重要な課題である。これまで人類は、主に陸上を舞台として発展してきたが、一方で地球の表面の7割以上を覆う海については、まだその多くが未知のままである。とくに、大きく広がる海洋全体の状況に加えて、深海まで視野に入れると、人類がいまだに解明できていない領域がほとんどであるといえる。また、未知にあふれた海が地

<sup>8</sup> 国際開発ジャーナル

球全体の環境システムを形成していることから、地球環境保全の課題のみならず維持可能な経済成長を実現するうえでも、海に係る科学技術イノベーションは今後益々重要になる。また、IoTやビッグデータの時代に入り、海に係るデータの収集や分析、海洋研究を含めた地球科学から得られた知見は、今後の地球全体のガバナンスのベースになる。

日本も昨年、官民データ活用推進基本法を制定し、よりエビデンスをベースにした行政システムに変えていくことを目指している。日本が海洋政策をはじめ、今後、世界的な取組みとして維持可能な地球システムを実現するためのガバナンスの構築に積極的に貢献するにも、海洋研究の更なる推進は不可欠である。日本が海洋国家として世界をリードするのであれば、先ずは最先端の研究拠点としてその成果を世界に発信しつづけることが求められる。

昨年、OECDが「The Ocean Economy in 2030」というレポートを出した。これは、OECDのこれまでの事業であまり注目されてこなかった海を、地球が保有する重要な財産として世界経済の維持可能な成長という観点から捉えなおした画期的な研究報告である。そしてこのレポートでは、維持可能なオーシャン・エコノミーの発展のために海洋に係るオープンイノベーションを実現することを提言している。そのために、国際協力による科学技術イノベーションのプラットフォームを形成し、幅広い意味でのオーシャン・エコノミーをよりの確に捉えるためのデータや指標開発が求められると指摘している。「ブルー・エコノミー」とその維持可能な成長をもたらす「ブルー・イノベーション」を実現することは、SDGsのなかでも最も重要な課題解決のひとつになることは間違いない。日本発の「ブルー・イノベーション」をひとつでも多く創出できるよう、海洋イノベーション・

エコシステムの構築を急がなければならない。

## V 事例②：北極に関わる科学技術外交<sup>9</sup>

近年、北極圏の急激な環境変化が世界からますます注目を集めている。北極は南極大陸と異なり、海氷に覆われている公海を米国、カナダ、ロシアなど8か国が囲んでいる。急速に温暖化が進む北極域の環境の変化は、永久凍土の崩壊や氷河や氷床の溶融が地球全体の環境や生態系に大きな影響を与えることが懸念されており、近年の異常気象の発生にもつながっている。例えば、反射率の高い海氷の減少により太陽熱がより吸収され、さらに海氷が減少するという悪循環が指摘されている。氷や永久凍土の融解は、温室効果を持つメタンガスの放出をもたらし、地球温暖化を加速させることも指摘されている。極域の温暖化のスピードは、科学者が想定していたペースよりも速かったという事実は重要であり、海洋酸性化も海洋生態系全体に影響を及ぼし得る問題である。

その一方で、海氷の溶融に伴い北極海航路や新たな資源開発の可能性の拡大等についての期待も高まり、北極圏諸国だけでなく、中国、韓国、インドを含む、多くの国が強い関心を抱くようになった。北極は、地球上の最後のフロンティアとも呼ばれ、天然ガス、石油、鉱物資源、レアメタル、水産資源など未開発の資源が豊富である。加えて、北極海航路によるアジアと欧州の航行距離の大幅な削減も期待されているが、原油価格の低迷や航行に伴うリスクなどまだ経済的効果を上回るコストが想定され、短期的には開発のスピードに少なからず影響を与えている。しかし中長期的には、主要国の北極圏に対する国益が明確になる中で、冷戦終結後、再び安全保障

<sup>9</sup> 日本経済新聞社、経済教室「日本、北極政策積極関与を」2016年1月15日 朝刊掲載



面での重要性も高まっている。

米国、ロシア、カナダなど北極海に面している国々を中心とした8か国が、1996年のオタワ宣言により北極に係る共通の課題を協議するために設立したのが北極評議会である。日本も、中国、韓国、インド、シンガポールなどと共に2013年にオブザーバー国に承認されており、現在は先住民族の代表と非北極圏国12か国と国際機関やNGOなどがオブザーバーとして入っている。

米国は、50州のうち北極圏に位置するのはアラスカのみだが、多数の研究機関・研究者を擁し世界の北極研究をリードしてきた。とりわけ、アラスカ大学に日米共同で設置されたIARCは、その中心的な役割を果たしている。カナダの北極政策の特徴は、開発を重視している点である。北極圏内外の広大な土地と資源の開発により、イヌイットの生活水準の向上やカナダ全体の発展につなげようとしている。そして、ロシアは2007年にチリングロフ現大統領特別代表率いる深海潜水艇が北極点の海底にロシア国旗を立てたことでもわかるように、この地域における国益の行使に積極的である。また、ロシアの北極海の権益を他国から守るべく、旧ソ連時代に建設された軍事基地を復活させている。

中国は、「尊重」、「協力」、「(共赢) ウィンウィン」の3つのスローガンを掲げ、積極的な北極政策を展開している。また、北のシルクロードとして、北極海航路の戦略的重要性を掲げている。1994年にウクライナから購入した砕氷船「雪龍」により、独自の北極調査を展開してきた。また、ノルウェーに建設した観測基地である「黄河」は、中国の活発な北極研究を支えている。上海に設立した北極研究センターは、中国と北欧の共同研究の場として発展が期待されている。その他のアジアのオブザーバー国としては韓国とシンガポールが積極的に北極外交を展開している。韓

国の提案で、日中韓3か国の北極政策対話も始まった。

日本の北極政策は、科学技術による北極を中心とした地球環境課題の解明をはじめ、科学技術の最大限の活用、平和で秩序ある形での国際協力の推進、先住民の経済社会基盤の持続性尊重のほか、安全保障の動向注視や経済的機会の探求など、様々な課題に言及したものとなっている。北極圏については、半世紀以上の観測・研究の歴史に加え、南極での経験も持ち合わせている。北極が抱える様々な課題についても、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の立場から、また北極圏に隣接する国として今後の取組みに裨益するところが大きいと思われる。脆弱な環境における経済活動に伴うリスクを最小化し、国際社会全体に及ぶ北極圏の経済的利用を実現するため、その先端的な科学技術を大いに活用していくべきであろう。

日本はこれまでの北極研究体制を強化し、新たな国際共同研究の実施や国際連携拠点の増強、更には人材育成を通じて、北極域の利用と保全の両面において「科学技術」を「外交」に活かすべく、「北極域研究推進プロジェクト(ArCS)」を創設した。国立極地研究所・海洋研究開発機構・北海道大学を中心とした、2015年9月から2020年3月までの約4年半にわたる事業である。しかしながら、日本の既存の研究体制は、他のACオブザーバー国と比較しても、研究やルール形成をリードするに十分とは言い難い。他国の施設を共同利用することは出来るものの、日本が所有する観測基地及び観測船だけとってみれば、北極圏で通年観測を実施する設備を持ち得ていないことになる。今後、北極において、顔の見える科学技術外交を展開するためには、砕氷船も含め通年観測が出来るプラットフォームも必要である。海氷が減少しているといえども、まだまだ厳寒な環境で観測・研究を

続ける日本人あるいは研究パートナー国の研究者を支える基盤の拡充を早急に進めてこそ、そこから生まれる科学的知見や技術の創出、そして、これらを活かすための国際的ルール形成を通じて国際社会において主導的な立場を有することができるのである。

## VI 事例③：多義性技術開発と国際共同研究<sup>10</sup>

世界をめぐる安全保障環境は科学技術の劇的な発展とグローバル化の影響で大きく変化している。米国におけるトランプ大統領の誕生や英国の欧州連合からの脱退は、世界における国際秩序の大変革を意味している。そうした中で、中国のグローバルパワーへの復活は、日本にとって米国、ロシア、韓国、北朝鮮など主要な国々との関係に大きな影響を与えている。また、国際社会の構造変革がますます流動化する一方で、これまでの予想をはるかに超えた科学技術の発展の速さは、今後も衰えることはない。I o Tによる第4次産業革命、人工知能（A I）とビッグデータで人類がこれまで経験したことのない社会を現実なものとしている。世界の安定的な平和と繁栄は、技術革新の流れに直接影響されることは論をまたない。そして、第4次産業革命は、宇宙、サイバー、海洋などの空間を一体化させる情報インフラの創出であり、人間と機械とのインターフェースを進化させることで、こうした空間での活動が日々の人々の暮らしと直結する形で新たな安全保障上の課題をも突き付けている。したがって、今後益々、最先端技術の開発や取得に多くの国や組織が鎬を削ることになる。とりわけ、日進月歩に進歩する科学技術によって作り出された新たな空間であるサイバー空間と宇宙

空間の結合は、これから地政学的に流動化する国際秩序を大きく反映した新たな舞台として主要国が競争を激化させることになる。

2045年にはA Iが人間の能力を超えるシンギュラリティ（技術的特異点）が訪れるとされる。それが現実になるかどうかは分からないが、既にI o Tは私たちの生活環境を大きく変え、経済社会から安全保障に至るまで様々な課題を突き付けている。I o T時代において、宇宙空間は情報の収集と伝達に必要な不可欠なインフラを提供する場であると言える。また、同時に、宇宙空間におけるサイバー攻撃は、コンピューターシステムに対する脅威だけではなく、社会インフラや経済システム全体に対して致命的なダメージを与えることが可能である。したがって、宇宙及びサイバー空間では、科学技術イノベーションが経済活動や安全保障へ与える影響が極めて高いことから、国際的なルールや適切なガバナンスメカニズムの構築が急がれる。

宇宙やサイバー空間に加えて、北極圏・海洋など、科学技術の発展によりかつて人類が未踏であった空間で、新興国を含め主要国の覇権争いが今後ますます激しさを増すことが予測される。これらの空間を、「グローバルコモンズ」<sup>11</sup>としてとらえ、人類共通のものとして重要性を訴える議論も広がりつつある。しかし、一方で、これらの空間は、既に国家間の主権争いの場になっており、それぞれの国益の延長線上にある人類のフロンティアとして考える方がより現実に近い。そして、宇宙、海洋、サイバースペースは、安全保障と民生の双方で必要な技術であるデュアルユーステクノロジーが与えるインパクトが最も顕著な空間であり、こうした技術の開発と獲得は、国際社会における新たな秩序の構築に大

<sup>10</sup> 日本経済新聞社、経済教室「軍事研究と大学 下 政府調達でこに技術革新」2017年6月28日 朝刊掲載

<sup>11</sup> 「グローバルコモンズ（サイバー空間、宇宙、北極海）における日米同盟の新しい課題」、日本国際問題研究所（平成26年3月）



きな影響力を持つことになることから、主要国は競って自国のデュアルユース技術を生み出すイノベーションシステムの構築に心血を注いでいる。

AI、ロボット、無人機、3Dプリンター、脳波で機械などを動かすブレイン・マシン・インターフェース(BMI)といった核心的技術は、新しい産業構造を支える基盤であり、国家の安全保障においても重要な影響を与える技術群といえる。

最先端技術で技術的優越の確保を明確に重要視してきたのが米国だ。第2次世界大戦の直後は、航空、レーダー、暗号解読、原爆開発の成功で世界をリードした。ところが1957年にソ連が人類初の人工衛星「スプートニク1号」を打ち上げ、技術分野でライバルに先を越されてしまった。その上、自分達の手の届かない上空から敵に見下ろされるという恐怖は、最先端技術で競争相手国に破れることが直接の脅威につながるということを実感させた。

スプートニク・ショックを2度と繰り返してはならないとアイゼンハワー大統領が58年に設立したのが国防高等研究計画局(DARPA)である。ここから誕生した技術がインターネットや全地球測位システム(GPS)などで、いずれも世の中の常識をひっくり返す斬新な「ゲームチェンジャー」だった。米国は現在、次のゲームチェンジャーとなりうる最先端技術の研究開発で、敵の軍事的優位を相殺することを目的とした第3のオフセット(相殺)戦略を展開している。戦略のキーワードは外部の科学技術を研究開発に生かす「オープンイノベーション」だ。情報通信技術(ICT)などの民生技術を安全保障にも使う「スピンオン」へのシフトを意味している。

一方、中国も建国当初から核心的技術の開発に力を入れ、改革開放が始まるまでは原子

力や宇宙分野などの技術開発に取り組んだ。政府、人民解放軍、国有企業が連携し、例えば政府の宇宙・サイバー技術を国有企業にスピノフして民生部門の競争力強化につなげていくあたりは米国のモデルに近い。今後は経済大国として、先端技術で社会生活を豊かにする「超スマート社会」をリードするため、ロボット技術やAIなどを融合し宇宙空間を利用した情報通信インフラを広域経済圏「一带一路」に展開する方針だ。また、習近平政権は宇宙、原子力、船舶のほか、量子通信、ロボット、バイオメディカルなどに重点投資する2兆円超の官製ファンドを立ち上げ、中華民族の偉大な復興という「中国の夢」を先端技術開発でも実現しようとしている。

日本も第4次産業革命を推進し、コネクテッドインダストリー(つながる産業)の創出を通じた超スマート社会「ソサエティ5.0」の実現を目指している。言うまでもなく、核心的技術の獲得による技術的優越の確保は重要な課題である。ただ、この取組で世界をリードしてきた米国とは、いくつかの重要な点で違いがある。米国は国防総省が大きな役割を担っており、基礎研究から開発までを支援したり、中小企業技術革新制度(SBIR)などを活用した政府調達で需要サイドからイノベーションを引き起こしたりしている。一方、日本は防衛部門に同様の役割はそもそも存在せず、軍需工場も持たない。防衛関連の企業も収益などは民生事業に依存している。

こうした現実を前提として、ハイリスクだがゲームチェンジャーになるような核心的技術を創出するために、日本ならではのイノベーションのエコシステム(生態系)の構築が求められている。そこで、核心的技術の源泉となる長期的な基礎研究や基盤的研究を担う大学や国の研究開発法人への期待が大きい。一方、大学や研究開発法人の先端性を確保するには、国際的にも開かれたオープンで研究

者の自由な発想を引き出す研究環境が必要不可欠だ。そうした研究成果を企業との産学連携で実用化につなげていき、その過程においても大企業と中小ベンチャー企業との効果的なマッチングが常態的に発生するよう、大学、研究開発法人、産業界それぞれに関わる制度改革を後退させてはならない。例えば、核心的技術の場合、大学での基礎研究はオープンで、企業との共同研究に移す中でクローズドな環境下に置く。

今後とりわけ重要になるのは、政府が需要サイドからイノベーションをけん引するために調達制度を見直し、企業の予見可能性を高めてハイリスクな研究に産学で取り組みやすい環境を作ることである。日本でも、DARPAを参考にした内閣府の「革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）」など、核心的技術に関して研究開発から産業化まで視野に入れた新しいエコシステムを構築する取組が緒に就いたところである。また、2015年には防衛装備庁が基礎研究に資金を提供する「安全保障技術研究推進制度」も創設された。こうした取組は、我が国の基礎研究力向上に繋がるように、課題領域の設定、運用について、国内外の専門的知見を最大限活用することが肝要である。

今後は、核心的技術の動向を把握して技術開発戦略を展開する一方、新しいシステム全体を管理する司令塔機能の強化が求められる。例えば、多義性のある技術について調査・分析・評価や提言をする有識者委員会を政府内に設け、その上で時限のImPACTを発展させた真のDARPAのようなプログラムを常設する。さらに、情報収集・分析機能を担う本格的なシンクタンクも必要であり、高い戦略性を持った科学技術外交が期待される。

## おわりに

科学技術は近代化とともに国境を越えて人

類が共有可能な価値を持つに至った。結果として、科学技術を担う研究者コミュニティは、共通のルールと価値観をベースにトランスナショナルな共同体を形成する存在に発展した。したがって、外交上関係構築が難しい国家間において、科学技術を基にしたトランスナショナルな性質を持ったコミュニティが当該国との間の対話を可能として、中長期的には信頼醸成の役割を担うことができる。いわゆる、公式な外交ルートをトラック1とした場合、科学技術コミュニティによる交流をトラック2と考えると、このトラック2をうまく活用する外交が典型的な科学技術外交となる。特に米国は、このトラック2外交をうまく利用し、戦後の対日政策にはじまり、最近の例としては、米国とキューバの国交正常化に科学技術外交を展開してきた。また、米国はノーベル賞受賞者を団長とした科学者グループを北朝鮮やイランにも派遣し、対話のチャンネルを維持している。

他方で、日本にとっては経済成長が著しい新興国との間でも科学技術協力を進め、イノベーションの創出を通じ、日本と新興国の双方の経済成長に貢献することも重要である。またそうした関係を活かし先述した国際的なルール形成をリードし、日本企業の海外展開にもつなげていくこと求められている。

開発途上国との間においても、保健医療をはじめ産業育成のための工学系人材育成など科学技術イノベーションに係るテーマが多く外交課題に挙げられている。第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）では、科学技術外交が積極的に展開された。アフリカ開発支援において相対的に低下しつつある日本の存在感を、積極的外交によって回復することを狙った。感染症をはじめ、さまざまな課題を抱えるアフリカの開発支援においても、科学技術外交が果たす役割は大きい。

戦後、経済大国として成長を果たした日本

は、国際社会において、科学技術先進国としてのイメージを定着させてきた。そのような科学技術先進国としてのブランドを「ソフトパワー」として科学技術外交を活用することが考えられる。これまで日本は、戦後70年間にわたって平和国家として発展してきたが、あわせて科学技術先進国としての「ソフトパワー」を国際社会で定着させることは、日本の重要な国益である。そのために、これまで以上に科学技術イノベーションと外交を結びつけて、例えばパブリック・ディプロマシーを表裏一体としてリンクしていく。

2013年の「国家安全保障戦略」においては、日本が「国際社会における主要なプレーヤー」として、これまで以上にグローバルな視野で積極的な役割を果たす必要が論じられている。このように現在の日本外交では、「地球儀俯瞰外交」として世界全体を視野に入れて、戦略的に外交を展開することが求められているが、科学技術外交も「地球儀俯瞰外交」と同様の幅広い視野から取り組んでいくことが重要である。そこで、まずは主要在外公館の科学技術イノベーション関連政策担当者（アタッシェ）とのネットワークを強化して、情報収集しまた提供することから始める必要がある。そして、経済・産業面でも官民連携することで、国際的な基準認証の獲得やルール形成への関与にもこうした情報ネットワークを積極的に活用できるように整備することが求められる。加えて、日本の科学技術コミュニティの海外活動や国際パートナーシップ形成を後押しすることで、関連分野における国内の科学技術水準の向上や産業の発展がもたらされる。また、外交政策の立案・実施における科学的知見の活用がスムーズに行われるような体制も作る必要がある。とりわけ、宇宙分野や北極圏など海洋分野において、陸域、海域、大気などそれぞれ観測や調査研究を通じて地球環境のモニタリングに貢献している。

地球環境観測分野をはじめ、科学技術を通じた貢献の強化を図ると同時に、こうした活動から得られた新しい知見を着実に政策に反映させるために、外務大臣科学技術顧問を設置したことからも、大臣へのインプットをタイムリーに行えるよう制度設計をさらに進めなければならない。

グローバル課題の解決に向けては、専門家コミュニティだけではなく、首脳・閣僚レベルの会合や国際会議等の場において、専門的知見を外交政策に反映し、議論の質を向上することが必要である。国内外の科学技術コミュニティと外交関係者の相互交流を活性化し、グローバルなアジェンダに相応しいアイデアの創造・洗練・発信を促進するため、科学技術外交に関する知的交流を積極的に行うことも一つである。また、新興国の国際社会における政治的・経済的影響力の増大に伴い、世界における日本の力が相対的に低下し、世界は多極構造へ大きく転換している。一方、そうした中で日本も「事実上の同盟国」や新興国との関係を強化し相互理解を深める重要性が増してきた。また、他方で外交上重要性の高い国や地域の中で、外交上協力関係の構築が困難な場合には、科学技術分野を活用したトラック1.5<sup>12</sup>やトラック2による信頼醸成を進めることが求められる。

最後に、まず日本にとっては、科学技術イノベーション外交を実践するための人材の育成が焦眉の急である。科学技術に関する専門的知見を持ち、そのうえ外交の実践ができるような人材はそう簡単には見つからない。米国も科学者や技術者の中で、外交に関心の高い研究者にどのような内容の外交を教えるのかが議論を始めたばかりである。また、その逆に、外交経験を豊富な外交官が最先端の科学技術やイノベーションについて知見を

<sup>12</sup> 政府職員と民間有識者双方が参加して行う意見交換

持つということも必要である。加えて、官民学連携で、ルール形成過程に参画できる人材の育成も急務である。中国や韓国では、国を挙げてこうした人材の育成や ISO など国際的な基準認証機関への派遣など積極的に行っている。

日本の科学技術は国際的に高く評価されているが、これまでは、科学技術面での知見や能力を十分外交に活用しておらず、科学技術は日本外交のいわば「埋没資源」となっていた。今後は、科学技術面での知見や能力を積極的に活用して、グローバルな諸課題のアジェンダ設定から関連する国際ルールの形成過程を主導し、科学技術イノベーションの特性と強みを生かして実効性のある外交が展開されることが求められている。

## 我が国の科学技術外交の系譜

## 総合科学技術会議主導による科学技術外交

平成19年4月24日「科学技術外交の強化に向けて」(第66回総合科学技術会議にて有識者議員が提言)  
 今後は、科学技術を外交に生かす「科学技術外交」なる新たな視点に立ち、世界のイノベーションへの貢献を目指すべき。特に、科学技術力を最大限に活用し、世界の諸課題に積極的かつ継続的に取り組むことで、我が国のソフトパワーを高め、研究協力や技術協力を外交と連携させることが重要。

平成19年6月～平成20年4月「科学技術外交の推進に関するワーキンググループ」開催

- 平成20年の北海道洞爺湖サミット開催を睨み、関係府省一丸となって科学技術外交に取り組むため、外務省を含む関係府省からなる連絡会議を設け、関係府省会議の検討を随時フォローし、政策を具体化とりまとめ:「科学技術外交の強化に向けて」(平成20年5月19日、第75回総合科学技術会議決定)
- 地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム(SATREPS: Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development)、戦略的国際科学技術協力推進事業等
- TICADIV(平成20年5月)、G8 沖縄科学技術大臣会合(同年6月)、北海道洞爺湖サミット(同年7月)

平成21年6月11日「科学技術外交の戦略的展開について」(総合科学技術会議有識者ペーパー)

第3期科学技術基本計画も後半戦に入った今、科学技術外交強化に向けた具体的な取り組みを明らかにし、その取組を政府一体となり戦略的に展開していくためのアクション・プランの策定に早急に着手する必要。

平成21年8月～平成22年2月「科学技術外交戦略タスクフォース」開催(8回)

- 今後の科学技術分野の国際戦略のあり方と科学技術外交を戦略的に展開するためのアクションを検討とりまとめ:「総合科学技術会議 科学・技術外交戦略タスクフォース報告書」(平成22年2月)
- 東アジア・サイエンス&イノベーション・エリア構想
  - ① アジア地域での科学技術分野における研究資源の交流を加速することで、域内全体の研究開発力を強化
  - ② アジア共通の課題について、各国の蓄積を活用して研究開発を行うことで、課題解決に向けた動きを加速
- 第4期科学技術基本計画へ

平成24年5月～10月「科学技術外交戦略タスクフォース(第4期)」

- 第4期科学技術基本計画第Ⅱ、Ⅲ及びⅣ章に掲げた国際関係の課題を推進するための検討を行う  
 提言:「平成25年度科学技術重要施策アクションプラン及び重点施策パッケージの検討に向けた重点的取組の設定等に関する提言」(平成24年6月、科学技術外交戦略タスクフォース)  
 「『世界と一体化した国際活動の戦略的展開』に向けた今後の検討体制等に関する提言」(平成24年11月、科学技術外交戦略タスクフォース)

平成27年9月～「科学技術イノベーションの戦略的国際展開に向けた検討会」

基本計画全体に通じる重要な視点の一つとして「戦略的国際展開」を位置付け、人材育成、基礎研究力の強化、研究開発の推進、産業競争力の強化等における具体的取組をグローバルな視点から検討するとともに、科学技術外交を強化するための具体的施策等に関する検討を行う

- 第5期科学技術基本計画へ



## ✚ 外務省主導による科学技術外交(外交のための科学技術)

平成26年7月～平成27年4月 「科学技術外交のあり方に関する有識者懇談会」

科学技術外交の新たな課題と外務省、さらには政府全体としての対応のあり方について、有識者の間で検討を行い、今後の科学技術外交を推進するに当たって踏まえるべき提言をとりまとめる。

とりまとめ:「科学技術外交のあり方に関する有識者懇談会」報告書(平成27年5月8日、岸田外務大臣へ提出)

- |  |   |               |
|--|---|---------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>①グローバル課題への対応と外交機会の活用</li> <li>②外交上重要性の高いパートナー諸国や新興国等との協力関係強化</li> <li>③外交政策の立案・実施における科学的知見の活用強化</li> <li>④科学技術外交を支える人材の育成</li> <li>⑤対外発信・ネットワークの強化</li> </ul> | } | に関する15の提言を発表。 |
|--|---|---------------|

●平成27年9月24日 外務省参与(外務大臣科学技術顧問)の任命

報告書の提言9「外務大臣科学技術顧問を試行的に設置する」を受け、外務大臣科学技術顧問として、岸輝雄東京大学名誉教授を任命

●平成27年12月16日 「科学技術外交アドバイザー・ネットワーク」発足

報告書の提言10「関係府省・機関・学識経験者・産業界との連携を強化するための国内及び国外のネットワークを構築し、外務大臣科学技術顧問を補佐する体制を整備する」を受け、科学技術の各種分野における専門的な知見を外務大臣科学技術顧問の下に集め、我が国のトップ外交やハイレベル国際会議を含む

外交政策の企画・立案過程に活用するため、「科学技術外交アドバイザー・ネットワーク」を構築。その一環として、科学技術外交関連分野の学識経験者17名に対し、「科学技術外交推進会議」の委員を委嘱。なお、平成29年7月に新たに1名加わり、平成29年11月現在、18名。

●平成29年7月5日 「科学技術外交推進会議 作業部会」立ち上げ

外務大臣科学技術顧問(外務省参与)任命から2年弱が経過したことを踏まえ、科学技術外交推進会議の下に科学技術顧問のこれまでの活動と今後の方向性に関し討議する作業部会を立ち上げ。2回の作業部会会合ののち、科学技術外交推進会議での討議を経て、一連の討議の結果をとりまとめ。

とりまとめ:「外務大臣科学技術顧問のこれまでの活動と今後の方向性について」作業部会報告書(平成29年8月7日公開)

外務大臣科学技術顧問を通じた外交への科学的助言体制の構築は、日本外交に新たな特色を創出しており、また、科学技術を通じて国際社会に貢献するというメッセージを明確にすることは、我が国のソフトパワーを高める。外務大臣科学技術顧問は、今後とも、(1)各種外交政策への科学的知見に基づく助言・提言、(2)国内外のネットワークの強化・人材育成、及び(3)積極的な対外発信の柱に沿って科学技術外交の取組を継続的に推進していくべき。

● 主なとりまとめのポイント

「科学技術外交の強化に向けて」(平成20年5月19日、第75回総合科学技術会議決定)<sup>1</sup>

- 科学技術外交を推進するための基本的方針
  1. 我が国と相手国が相互に受益するシステムを構築する
  2. 人類が抱える地球規模の課題の解決に向け、科学技術と外交の相乗効果を発揮させる
  3. 科学技術外交を支える「人」づくりに取り組む
  4. 国際的な存在感(プレゼンス)を強化する
- 科学技術外交を推進するための施策
  1. 地球規模の課題解決に向けた途上国との科学技術協力の強化
  2. 先端的な科学技術を活用した協力の強化
  3. 科学技術外交を推進する基盤の強化

「総合科学技術会議 科学・技術外交戦略タスクフォース報告書」(平成22年2月)<sup>2</sup>

### 科学・技術国際戦略

3つの基本方針

- 海外の優れた研究資源を取り込むことにより、日本の研究開発システムを強化する。
- 科学・技術の成果を、日本の国益の実現のために、広く海外で活用するとともに、「東アジア共同体構想」について、科学・技術分野が先駆的に取り組む。
- 科学・技術分野における国際協力を戦略的に推進するため、政府の体制を強化する。

5つの課題と対策

1.世界の活力と一体となった研究開発システムの構築

研究資源の行き来を自由化し、海外の優秀な研究資源を取り込むと同時に、海外の研究機関等と相互互恵的な関係を築くことで、世界一を狙う研究ネットワークを構築

- ① 多国間の国際協力の枠組みの構築
- ② グローバルな人材ネットワークの構築
- ③ 研究・生活環境の改善
- ④ 知財保護・情報管理
- ⑤ 世界の活力と一体となったプロジェクトへの支援

2.アジア共通の課題の解決に資する研究開発の推進

日本の研究開発ミッションを「アジア共通の課題解決」へ拡大することで、日本の科学・技術力を使ってアジア共通の問題を解決し、アジア全体のイノベーションを促進

- ① パイロット・プロジェクトの実施
  - グリーン・イノベーション
  - ライフ・イノベーション
  - 安全・安心
- ② 基礎・基盤研究の推進
- ③ 大規模研究施設整備に関するアジア・ロードマップの策定

3.研究協力で止まらないイノベーション協力への発展

国際標準化や制度構築、人材育成等と連携して、イノベーションプロセス全体を対象とした協力を行うことにより、イノベーションの飛躍的な加速を実現

- ① ODAと連携した研究協力の強化
- ② 国際標準化の推進
- ③ 基準認証分野におけるアジアとの連携・協力
- ④ 制度整備・人材育成と連携した協力の強化

4.科学・技術外交の新次元の開拓

科学・技術外交の対象を、広く捉え、多様な主体との連携し、成果を経済・社会面での国益の実現に繋げ、広く社会に還元

- ① 民間における科学・技術外交
- ② 科学・技術外交を担う人材の育成
- ③ 産業・科学・技術・外交の連携強化
- ④ 日本の強みを生かす国際展開支援
- ⑤ 国際機関との連携

5.国際戦略を実行する政府体制強化

国際戦略を、政府を挙げて実行するため、各府省が連携して実施すべき施策を立案・推進する機能を強化

- ① 府省間連携の強化
- ② 海外拠点のあり方

今後の展開

- 第4期科学技術基本計画の策定に向けた議論に反映
- 科学・技術関係府省と外務省との連携を強化

- 科学・技術重要施策アクション・プランへ反映

<sup>1</sup> 本文 (和文) <http://www8.cao.go.jp/cstp/project/kagigaiko/saisyu080519.pdf>、(英文) [http://www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/s\\_and\\_t\\_diplomacy/20080519\\_tow\\_the\\_reinforcement\\_of.pdf](http://www8.cao.go.jp/cstp/english/doc/s_and_t_diplomacy/20080519_tow_the_reinforcement_of.pdf)

<sup>2</sup> 概要 (和文のみ) <http://www8.cao.go.jp/cstp/siryu/haihu89/siryu3-1.pdf>、本文 (和文のみ) <http://www8.cao.go.jp/cstp/siryu/haihu89/siryu3-1.pdf> (科学・技術外交戦略タスクフォース報告書 1～13)



「科学技術外交のあり方に関する有識者懇談会」報告書(平成27年5月8日、岸田外務大臣へ提出)<sup>3</sup>

科学技術外交のあり方に関する有識者懇談会：報告書のポイント	
<p><b>1 科学技術外交の戦略的方向性</b></p> <p>(1) 科学技術外交の意義と目的</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ーパワーバランスの変化、グローバル化に伴う脅威の高まりなど</li> <li>ー国家安全保障戦略(技術力の重要性及び外交への積極的活用)</li> <li>ー科学技術外交に関するこれまでの検討と取組</li> </ul> <p>→ 科学技術外交を「日本外交の柱の一つに」</p> <p>(2) 科学技術外交の戦略的アプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー「科学技術のための外交」と「外交のための科学技術」</li> <li>「外交のための科学技術」実施に戦略的取組と基盤強化が必要</li> <li>ー外交戦略の主要目標に沿った科学技術外交</li> <li>「平和のための科学技術外交」と「繁栄のための科学技術外交」</li> <li>ー国境を越える科学技術の特性の活用</li> <li>科学技術を活用した対話・信頼関係の構築</li> <li>ー外交政策判断のベースとしての科学的知見の重要性</li> <li>特に、宇宙、北極、深海、サイバー等は、科学技術のフロンティア。</li> <li>専門的知見を活用可能。</li> </ul> <p>①積極的平和外交の重要な柱として活用</p> <p>地域及び国際社会の平和と繁栄の実現に科学技術を積極的に活用する</p> <p>②地球儀俯瞰外交</p> <p>パートナー諸国等と戦略的にプライオリティをつけつつ連携し、科学技術外交を実効的に推進するなど</p>	<p><b>2 科学技術外交に期待される方向性と具体策</b></p> <p>(1) グローバル課題への対応と外交機会の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー「科学技術イノベーションを通じてグローバルな諸課題の解決を主導し、望ましい国際環境の実現をはかる」との外交姿勢を確立。</li> <li>ー我が国が指導力を発揮すべき課題を特定する仕組みを構築。</li> <li>ー特定された課題を外交アジェンダとして国際社会に提示し、国際的取組を主導。</li> </ul> <p>(2) パートナー諸国や新興国等との協力関係強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー外交上重要性が高いパートナー諸国との戦略的共通研究開発を推進。</li> <li>ー日本企業の海外展開支援とともに、新興国等のイノベーション人材育成や科学技術イノベーションに関する政策立案能力向上を積極的に支援。</li> <li>ーODAとの連携・活用を通じた新興国・途上国との協力強化、イノベーションを重視した新興国やODA卒業国向けの戦略的共同プロジェクト立ち上げ。</li> <li>ー人材育成協力(工学系大学支援など)を強化し、次世代のネットワークを構築。</li> <li>ー科学技術人材を民間交流を通じた外交活動に活用。</li> </ul> <p><b>3 科学技術外交の効果的推進に向けた基盤強化・人材育成</b></p> <p>(1) 外交政策の立案・実施における科学的知見の活用強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー外務大臣科学技術顧問を試行的に設置する。</li> <li>ー関係府省・機関・学識経験者・産業界との連携強化のためのネットワークを作る。</li> <li>ー在外公館の科学技術面での機能強化を図る。</li> </ul> <p>(2) 科学技術外交を支える人材の育成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー中堅・若手研究者を外交政策の立案に参画させる(外務省内で勤務、科学技術顧問の補佐、国際機関への送りこみ)。</li> </ul> <p>(3) 対外発信・ネットワークの強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ー科学技術外交の基本姿勢を国際社会に対して積極的に発信する。</li> <li>ー知的交流を推進し、科学技術外交ネットワークを強化する。</li> <li>ー科学者派遣や内外の展示施設・機関(例：ジャパン・ハウス)との連携を図り、我が国の科学技術の対外発信を強化する。</li> </ul>

<sup>3</sup> 概要(和文のみ) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000079478.pdf>、本文(和文)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000079477.pdf>、(英文) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000086895.pdf>



「外務大臣科学技術顧問のこれまでの活動と今後の方向性について」作業部会報告書(平成 29 年 8 月 7 日公開)<sup>4</sup>

外務大臣科学技術顧問のこれまでの活動と今後の方向性(作業部会報告書のポイント)

1 背景・趣旨	<p>■平成27年9月、外務大臣科学技術顧問(外務省参与)を任命(※)。1年半余りにわたり活動(※我が国初の試み)</p> <p>■科学技術外交推進会議の下で、科学技術顧問のこれまでの活動と今後の方向性に関し討議する作業部会を開催</p>
2 顧問の活動実績と今後の方向性・課題	<p>★(1) 各種外交政策への科学的知見に基づく助言・提言</p> <p>【実績】大型外交機会(G7サミット、TICAD VI, SDGs)に向けた助言・提言、省内各部署への相談・助言</p> <p>【方向性・課題】2019年に予定されるSDGs首脳級レビューやTICAD7、各国・地域との関係等を念頭に、不透明性を増す国際情勢に対応する戦略的な外交を展開する上で、グローバル課題に対する主導力を発揮</p> <p>★(2) 国内外のネットワークの強化、人材育成</p> <p>【実績】推進会議及びスタディ・グループの仕組みを通じた国内連携の進展、諸外国の科学技術顧問等とのネットワーク確立</p> <p>【方向性・課題】科学技術顧問間の対話を通じた国際アジェンダ形成・国際的議論の主導、科学技術外交を担う若手人材の育成、総合科学技術イノベーション会議(CSTI)や日本学術会議等との連携</p> <p>★(3) 積極的な対外発信</p> <p>【実績】各種国際フォーラムやメディアを通じた科学技術外交の発信、科学技術イノベーションの対外発信(「SIPキャラバン」)</p> <p>【方向性・課題】ジャパン・ハウスや在外公館の機能の一層の活用、国内での科学技術外交の認知度向上・若手人材の育成</p>
3 顧問の活動を支える取組	<p>(1) 情報活用・関係者との連携</p> <p>【実績】国・地域毎の情報を整理・分析する「マッピング」、在外公館の科学技術担当官との連携・活用</p> <p>【方向性・課題】我が国に駐在する各国大使館の科学技術アタッシェとの結びつき</p> <p>(2) 外務省内での人材育成、コミュニケーション等</p> <p>【実績】省員の知見向上のための「科学技術外交セミナー」開催、ハイレベル(政務・幹部職員)との面談等</p> <p>【方向性・課題】科学技術面での知見の具体的外交活動への一層の反映</p>
4 顧問職の今後	<p>■顧問の下での推進会議を中核とした科学的助言体制は有効に機能し、科学技術外交の前進がみとめられる(国際社会、国内科学技術関係方面、外務省内のそれぞれにおいて高い期待と貢献)</p> <p>■今後も顧問を継続的に任命し、科学技術外交を引き続き推進していくべき(そのための留意点として、以下を指摘)</p> <p>(1) 求められる資質: 糾合力、公平性、人脈・人望、科学者としての高い評価、中立・客観的な「助言者」の役割、国際経験</p> <p>(2) 勤務体制: 顧問の安定的・継続的活動には数年単位の取組が必要</p> <p>(3) 十分な体制確保の必要性: 推進会議を始めとする補佐体制の活動基盤強化、適当な有識者の顧問の代理指名の可能性</p>
5 総括	<p>■外務大臣科学技術顧問を通じた外交への科学的助言体制構築は、日本外交に新たな特色を創出</p> <p>■科学技術を通じ国際社会に貢献するとのメッセージを明確にすることは、我が国のソフトパワーを高める</p> <p>▶ 外務大臣科学技術顧問は、今後とも上記3つの取組(★)を柱として科学技術外交を継続的に推進していくべき</p>

<sup>4</sup> 概要(和文) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000278685.pdf>、(英文)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000289028.pdf> 本文(和文)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000281019.pdf>、(英文) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000289027.pdf>

# 「同一労働同一賃金」の理論的基盤 —欧州との共通性と日本の独自性—

東京大学社会科学研究所教授  
水 町 勇一郎

## 《構成》

はじめに

### I 欧州の法制度の枠組み

### II 格差を正当化する「客観的理由」

### III 日本の「同一労働同一賃金」改革—欧州との共通性と日本の独自性

むすび

はじめに

「本年取りまとめる『ニッポン一億総活躍プラン』では、同一労働同一賃金の実現に踏み込む考えであります。」

2016（平成28）年1月22日、通常国会冒頭の施政方針演説における安倍晋三総理大臣のこの一言で、「同一労働同一賃金」の実現が政治課題として浮上した。

その後、その制度化を検討するにあたって繰り返し述べられてきたのが、「我が国の雇用慣行に十分留意しつつ」という点と、「欧州の制度も参考にしつつ」という点<sup>1</sup>である。2017（平成29）年3月28日に働き方改革実現会議で決定された「働き方改革実行計画」では、

「同一労働同一賃金の考え方が広く普及しているといわれる欧州の実態も参考としながら、我が国の労働市場全体の構造に応じた政策とすることが必要である。」

とされている。

本稿では、日本における「同一労働同一賃金」原則（正規・非正規労働者間の待遇格差の是正）の法制度化にあたり、いかなる点で

欧州の制度が参考にされ、また、いかなる点で日本の雇用慣行を考慮したもの（それゆえ日本独自の性格をもつもの）となっているのかを理論的に考察することによって、その意義と特徴を明らかにしたい。

### I 欧州の法制度の枠組み

まず、正規・非正規労働者間の待遇格差に関する欧州の法制度を概観しよう。

#### 1 「客観的理由のない不利益取扱いの禁止」原則

欧州連合（EU）では、【表】にあるように、EU指令によって、パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者への不利益取扱いを原則として禁止する法規制が定められている。EU加盟国は、これらの指令に従って、国内法等の整備を行う義務を負う。EUの代表的な加盟国であり、EU指令制定以前からこの問題について議論をリードしてきたフランスとドイツの法律規定は、【表】の通りである。そこからわかるように、フランスやドイツなどEU諸国では、基本的に、非正規労働者（パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者）について、客観的な理由がない限り、正規労働者（フルタイム・無期契約・直接雇用労働者）より不利益な取扱いをしてはならないとの法原則（「客観的理由のない不利益取扱いの禁止」原則）が定められている。

<sup>1</sup> 例えば、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）8頁。

【表】 欧州の法制度 (EU、ドイツ、フランス)

	EU	フランス(*)	ドイツ
パートタイム	<ul style="list-style-type: none"> <li>○パートタイム労働指令 (1997/81/EC)</li> <li>パートタイム労働者は、雇用条件について、客観的な理由によって正当化されない限り、パートタイム労働であることを理由に、比較可能なフルタイム労働者より不利益に取り扱われてはならない。(4条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○労働法典</li> <li>パートタイムで雇用される労働者は、法律、企業または事業場の労働協約によってフルタイム労働者に認められた権利を享受する。ただし、労働協約により認められた権利につき、労働協約が特別の適用様式を定めている場合にはこの限りでない。(L.3123-11条)</li> <li>パートタイム労働者の報酬は、当該事業場または企業において同じ格付けで同等の職務に就く労働者の報酬に対して、その労働時間および当該企業における在職期間を考慮して、比例的なものとする。(L.3123-10条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○パートタイム労働・有期労働契約法</li> <li>パートタイム労働者は、客観的な理由によって正当化されない限り、パートタイム労働を理由として、比較可能なフルタイム労働者より不利に取り扱われてはならない。(4条1項1文)</li> <li>労働報酬その他の分割可能な金銭的価値を有する給付は、パートタイム労働者に対しては、少なくとも、比較可能なフルタイム労働者の労働時間に対するパートタイム労働者の労働時間の割合に応じて、支給されなければならない。(同項2文)</li> </ul>
有期契約労働者	<ul style="list-style-type: none"> <li>○有期労働契約指令 (1999/70/EC)</li> <li>有期契約労働者は、雇用条件について、客観的な理由によって正当化されない限り、有期労働契約または関係であることを理由に、比較可能な常用労働者より不利益に取り扱われてはならない。(4条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○労働法典</li> <li>期間の定めのない労働契約を締結している労働者に適用される法律および労働協約の諸規定、ならびに、慣行から生じる諸規定は、労働契約の終了に関する諸規定を除き、期間の定めのある労働契約を締結している労働者にも平等に適用される。(L.1242-14条)</li> <li>期間の定めのある労働契約を締結している労働者が受け取る、L.3221-3条にいう報酬は、同等の職業格付けで同じ職務に就く、期間の定めのない労働契約を締結している労働者が、同じ企業において試用期間の終了後受け取るであろう報酬の額を下回るものであってはならない。(L.1242-15条)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○パートタイム労働・有期労働契約法</li> <li>有期契約労働者は、客観的な理由によって正当化されない限り、有期労働契約であることを理由として、比較可能な無期契約労働者より不利に取り扱われてはならない。(4条2項1文)</li> <li>一定の評価期間に対して支給される労働報酬その他の分割可能な金銭的価値を有する給付は、有期契約労働者に対しては、少なくとも、その評価期間に対する当該労働者の就労期間の長さの割合に応じて、支給されなければならない。(同項2文)</li> <li>労働条件が同一の事業場または企業における労働関係の存続期間の長さによつて、有期契約労働者については、客観的な理由によって正当化されない限り、無期契約労働者と同一の期間と評価されなければならない。(同項3文)</li> </ul>

	EU	フランス(*)	ドイツ
派遣労働者	<ul style="list-style-type: none"> <li>○派遣労働指令 (2008/104/EC)</li> <li>派遣労働者の基本的な労働・雇用条件は、派遣先に派遣されている期間中は、少なくとも、同じ職務に従事するために派遣先から直接雇用されるとした場合に適用される条件とされなければならない。(5条1項)</li> <li>賃金については、加盟国は、労使団体と協議のうえ、派遣元と無期労働契約を締結している派遣労働者が、派遣されていない期間について継続して賃金が支払われている場合には、第1項の原則の例外を規定することができる。(同条2項)</li> <li>加盟国は、労使団体と協議のうえ、加盟国が定める条件に合致する労使団体に、適切なレベルで、派遣労働者の全体的な保護を尊重しつつ、第1項の均等待遇原則とは異なる労働・雇用条件に関する取決めを定める労働協約を維持または締結する選択肢を与えることができる。(同条3項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○労働法典</li> <li>派遣労働者は、派遣先企業において、当該企業の労働者と同じ条件で、集団的交通手段、および、食堂などの集団的施設を利用することができる。(L.1251-24条1項)</li> <li>派遣労働者が受け取る、L.3221-3条にいう報酬は、L.1251-43条6号の規定する労働者派遣契約が定めた報酬(「派遣先企業において、同等の職業格付けで同じ労働ポストに就く労働者が、試用期間の終了後受け取るであろう、諸手当や賃金付加給付がある場合にはそれを含めた、様々な構成要素からなる報酬の額」)を下回るものであってはならない。(L.1251-18条1項)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○労働者派遣法</li> <li>派遣元は、派遣労働者に対し、派遣先への派遣期間中、派遣先事業所における比較可能な労働者に適用される、賃金を含む基本的労働条件を付与すべき義務を負う(均等待遇原則)(8条1項1文)。</li> <li>時間単位最低賃金を下回らない限りにおいて、労働協約によって均等待遇原則から逸脱することができる(同条2項1文)。2項の労働協約は、賃金については、派遣開始から9か月間、均等待遇原則から逸脱することができる。より長期間の逸脱は、①派遣開始から遅くとも15か月後には、賃金が少なくとも、派遣先産業部門における比較可能な労働者の労働協約上の賃金と同額となるよう規整され、かつ、②実習期間の後、遅くとも6週間後には、当該協約賃金に向けた段階的賃金引上げが行われる場合にのみ、許される(同条4項1文)。</li> </ul>

\* フランスでは、法律の条文上「客観的な理由によって正当化されない限り」という文言が付されていないが、その給付の目的・性質に応じて、客観的な理由による不利益取扱いの正当化(適法化)を認める解釈がなされている。

\*\* 詳細は、水町勇一郎『「格差」と「合理性」—非正規労働者の不利益取扱いを正当化する「合理的理由」に関する研究』社会科学研究62巻3・4号125-152頁(2011年3月)、山本陽大・山本志郎「ドイツにおける労働者派遣法および請負契約の濫用規制をめぐる新たな動向」労働法律旬報1872号36頁以下(2016年9月)参照。

⇒ 基本的には、客観的な理由がない限り、非正規労働者に対し不利益な取扱いをしてはならない。客観的な理由があれば、賃金に差を設けるなどの取扱いも認められる。

## 1 同原則の特徴

この法原則については、3つの重要なポイントがある。

第1に、パートタイム労働、有期契約労働、派遣労働という3つの雇用形態が基本的に同様の法原則の下に置かれている点である。こ

れは、パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者など労働市場のなかで同様の状況(「非正規」的な地位)に置かれている者には、基本的に同様のルールを適用することが必要であることを示すものである。例えば、パートタイム・有期契約労働者などその一部のみ

を対象とすると、残された者（派遣労働者）に格差問題がシフトするといういわゆる「もぐら叩き」現象が発生し、問題の根本的な解決には至らないからである。EUではこのような問題意識から、パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者に対して、基本的に同様の法原則が適用されている<sup>2</sup>。

第2に、この法原則と「同一労働同一賃金」との関係である。「同一労働同一賃金」とは、労働の内容が同一（または同等）であれば同一の賃金を支払うべきであるという考え方である。これはもともと、男女間の賃金差別を是正する法原則として導入されたものであるが、男女間を超えたより一般的な法原則として用いられることもある<sup>3</sup>。この「同一労働同一賃金」原則を正規・非正規労働者間の待遇格差問題にあてはめる場合、「同一労働同一賃金」そのものが法律上定められるのではなく、「客観的な理由のない不利益取扱いの禁止」という形で制度化されることが多い。その理由は、①格差が問題となっているのは「賃金」だけでなく広く待遇一般に及んでいること、また、②「同一労働」を条件とすると労働（職務内容）と関連性のない給付（例えば通勤手当、食事手当など）についても労働が同一でないことで格差が許容されてしまうことにある。これらの点を踏まえ、賃金以外の給付（①）も、職務内容と関連していない給付（②）も射程に入れたより一般的な法原則として、「客観的な理由のない不利益取扱いの禁止」という

形がとられているのである<sup>4</sup>。「同一労働同一賃金」は「客観的な理由のない不利益取扱いの禁止」という大きな法原則のなかの賃金（とりわけ基本給）に関するルールと位置づけることもできる。

第3に、「同一労働同一賃金」も「客観的な理由のない不利益取扱いの禁止」も「原則」であり、その例外として「客観的な理由」があれば格差は許容されることである。実際の法原則の適用の場面では、この格差を正当化する客観的な理由の有無が最も大きな争点となる。そして実際に、それぞれの事案のなかでさまざまな事由が格差を正当化する客観的な理由となると解されている。本原則の適用の鍵を握るこの「客観的な理由」の有無の判断について、次に具体的に検討しよう。

## II 格差を正当化する「客観的な理由」

フランス、ドイツなどのEU諸国では、正規・非正規労働者間の待遇格差を正当化する客観的な理由について、それぞれの給付の性質・目的に基づいて個別に判断するという枠組みがとられている。その具体的な判断の内容は法律の条文のなかにすべて明記できる性質のものではなく、裁判所において個別の事案ごとに判断され、その判断や議論の蓄積のなかで一定のルールが形成されている状況にある。

### 1 「客観的な理由」の分類と内容

フランスとドイツの判例や議論の蓄積をもとに、待遇格差の正当化事由（客観的な理由）を給付の性質・目的ごとに分類すると、以下のように整理することができる。

<sup>2</sup> ただし、派遣労働者については、労働者派遣という契約形態の特殊性を考慮し、この法原則（均等待遇原則）に対し労働協約による例外設定という特別の調整が認められている場合（EU指令、ドイツ等）がある。

<sup>3</sup> 例えばフランスでは、1996年10月23日の破毀院判決（いわゆる *Ponsolle* 判決。Cass. soc. 29 octobre 1996, n° 92-43680, *Bull. Civ. V*, n° 359, p. 255 et s.）およびその後の判例の展開により、「同一労働同一賃金」原則が男女間を超えた一般的な法原則として位置づけられている（水町勇一郎『「格差」と『合理性』—非正規労働者の不利益取扱いを正当化する『合理的理由』に関する研究』社会科学研究 62巻3・4号 135頁以下（2011）など参照）。

<sup>4</sup> 水町勇一郎『「同一労働同一賃金」は幻想か？—正規・非正規労働者間の格差是正のための法原則のあり方』鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編著『非正規雇用改革—日本の働き方をいかに変えるか』（日本評論社、2011）271頁以下参照。

第1に、職務内容と関連性の高い給付（基本給、職務手当、教育訓練など）については、職務内容、労働（労務給付）の質<sup>5</sup>、職業経験<sup>6</sup>、資格、職業格付け<sup>7</sup>、学位<sup>8</sup>、勤続年数<sup>9</sup>、採用の緊急性<sup>10</sup>などの違いが格差を正当化する事由となりうる<sup>11</sup>。例えば、職務内容が違えば基本給を異なるものとするのも正当と考えられ、また、職務内容だけでなくキャリア展開に応じて設定されている賃金については、キャリアコースの違いが賃金の違いを説明で

きる内容のものであれば同一労働同一賃金の例外事由となりうる<sup>12</sup>。ここで注意すべき点は、単にこのような事情の違いが挙げられるだけでただちに基本給等の違いが正当化されるわけではなく、それらの点で真に相違があると認められ（相違の真実性）、それが基本給等の給付の違いを説明できる内容のものであるか（給付との関連性）がそれぞれ検証されている点である。

第2に、勤続期間と結びついた給付（退職金・企業年金、昇給・昇格、年休日数など）については、勤続期間の違いが合理性を基礎づける事情となりうる。例えば、一定期間の勤続を要件とする退職金・企業年金、昇給・昇格など、当該企業における在職期間（勤続年数）に応じて発生・増加する給付については、在職期間が短く当該給付の要件を満たさない有期契約労働者等にそれを支給しない、または、その短い期間に応じた低い給付とすることも、異なる取扱いの客観的理由となると解されている<sup>13</sup>。ここで重要なのは実際の勤続期間の違いであり、有期労働契約の更新によって勤続期間（通算契約期間）が長くなっている労働者については、その期間に基づいて処遇することが求められる<sup>14</sup>。また、短い時間しか就労していないパートタイム労働者についても、その勤続期間の長さに応じた給付をしなければならない（例えば企業年金の適用範囲から除外してはならない）と解さ

<sup>5</sup> ①Cass. soc. 26 novembre 2002, n° 00-41633, *Bull. civ. V*, n° 354, p.347; ②Cass. soc. 20 février 2008, n° 06-40085 et n° 06-40615, *Bull. civ. V*, n° 38. 前者の事件 (①) では、同じ格付けで同一の職務・ポストに就いている他の労働者より賃金が低いこと、後者の事件 (②) では、ある技術職・管理職員の昇給額が同僚と比べて低いことについて、フランス破産院はいずれも、それを正当化する「提供された労働の質の違い」の存在を使用者は立証できていないと判断した。

<sup>6</sup> Cass. soc. 15 novembre 2006, n° 04-47156, *Bull. civ. V*, n° 340, p. 330. この事件では、ホテルの警備員について、前職における職業経験の違いが賃金の違いを正当化する理由になるとされた。もっとも、その後の他の判例 (Cass. Soc. 11 janvier 2012, n° 10-19438, inédit) では、前職での職業経験の違いは、採用の時点で、かつ、当該ポストの要請や実際に求められる責任と関連性をもつ場合のみ、賃金の違いを正当化しうるとされた (AUZERO (G.) ET DOCKES (E.), *Droit du travail*, 30<sup>e</sup> éd., 2016, p. 762)。

<sup>7</sup> Vgl. LAG Hamm vom 19. 12. 1991 DB 1992, 858.

<sup>8</sup> 学位の違いのみでは、同じ職務に従事する労働者間の基本給の相違を正当化する客観的理由とはならない (Cass. soc. 16 décembre 2008, n° 07-42107 [学位が違うといってもそれらが同等の水準のものである場合、報酬の相違の正当化事由とはならない]) が、当該職務の遂行にとって有用なものでありその取得に必要とされる教育訓練の水準・期間が異なるような学位の違いについては、基本給の相違の正当化理由となりうる (Cass. soc. 17 mars 2010, n° 08-43088 [2697.45 ユーロ、1966.10 ユーロ、1870.24 ユーロという報酬の違いの正当化事由となる])、Cass. soc. 12 novembre 2014, n° 12-20069, 13-10274 [20%の報酬の違いの正当化事由となる])。

<sup>9</sup> Cass. soc. 20 juin 2001, n° 99-43905. この判決では、同じ業務に就く2人の労働者間の報酬の違いについて、在職期間が基本給の要素として組み込まれているとすれば、両者の在職期間の違いは報酬の違いを正当化する要素となりうるとされた。

<sup>10</sup> Cass. soc. 21 juin 2005, n° 02-42658, *Bull. civ. V*, n° 206, p. 181. この事件では、保育園長の病気休暇期間中にその臨時代替として雇用された園長に対しより高額報酬を支払ったことについて、保育園閉鎖を回避するための緊急の必要性に基づいたものであり、法的に正当化されると判断された。

<sup>11</sup> AUZERO (G.) ET DOCKES (E.), *Droit du travail*, 30<sup>e</sup> éd., 2016, pp. 762 et s.; Schaub/Koch/Linck/Treber/Vogelsang, *Arbeitsrechts-Handbuch*, 16. Aufl. (2015), S. 430f. (Linck).

<sup>12</sup> Cass. soc. 3 mai 2006, n° 03-42920, *Bull. civ. V*, n° 160, p. 155. この事件では、労働協約により職業能力向上のためのキャリアコースが設定され、そのコースに進んだ労働者とそうでない労働者との間で、職務が同一であるにもかかわらず賃金差が生じていることにつき、キャリアコースが異なることを考慮すると両者は同一の状況にあるとはいえず、同一労働同一賃金原則に違反しないと判断された。

<sup>13</sup> Cass. soc. 17 mars 2010, n° 08-43135; AUZERO (G.) ET DOCKES (E.), *Droit du travail*, 30<sup>e</sup> éd., 2016, p. 289.

<sup>14</sup> BAG vom 21. 2. 2013-6 AZR 524/11 [有期労働契約の更新による雇用期間を勤続期間として考慮に入れないことは平等取扱原則に反する]。



れている<sup>15</sup>。

第3に、会社への貢献に対して支給される給付（賞与、移動手段の快適度など）については、会社への貢献度の違いが給付の違いを正当化する事由となりうる。例えば、賞与・特別手当が過去の一定期間の勤務や企業業績に応じて支給される賃金後払的性格および功労報償的性格をもつ場合には、パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者についても、賞与の算定基礎期間に労務を提供し企業業績に貢献していれば、その期間の勤務および会社への貢献度に応じて賞与を支給することが求められる<sup>16</sup>。なお、使用者が賞与を裁量的に決定し支給する場合も、使用者が裁量をもつこと自体は、同等の前提状況に置かれている労働者間で賞与に差をつけることの客観的理由とはならず、使用者はその支給基準を事前に検証可能な形で定めておかなければならないとされている<sup>17</sup>。また、会社への貢献度に応じて支給される給付で、その貢献の度合いに量的な違いがある場合には、その違いによって説明可能な給付の違いは客観的に正当であると解されている<sup>18</sup>。

第4に、会社からの収入で生計を立てている者に対する生活保障的な給付（家族手当、住宅手当など）については、扶養家族の存在、住宅の賃貸、収入の額など、それらの給付の支給要件として設定されている基準が給付を

基礎づける事情として説明可能なものであれば、それらの事情の違いは給付の違いの正当化事由となりうる。パートタイム労働者等がこれらの要件を満たしている場合には、同様に（パートタイム労働者については時間比例計算で）、これらの給付を支給しなければならないと解されている<sup>19</sup>。

第5に、同じ会社・場所で就労する者として必要な費用・設備・制度等に係る給付（通勤手当、食事手当、社内食堂、社内保育施設、安全管理、健康診断、病気休業など）については、その契約形態にかかわらず、同様の状況に置かれている労働者に対しては、基本的に同様に支給することが求められる<sup>20</sup>。例えば、食事手当の額に差を設ける場合、職務を遂行する条件の違いなど食事手当の差を客観的に正当化できる具体的な事情を明らかにしなければならないと解されている<sup>21</sup>。

第6に、労働時間の長さや配置にかかわる給付（時間外労働手当、休日労働手当、深夜労働手当、食事手当など）については、労働時間の長さや配置の違いが給付の差を正当化する客観的理由となりうる。例えば、時間外労働手当の目的が一定時間を超えて労働することによる労働者の肉体的負担を補償することにある場合には、短時間労働者についてもフルタイム労働者と同じ労働時間を超えた場合にのみ時間外労働手当を支給することは、客観的に正当といえる<sup>22</sup>。これに対し、日曜・祝日手当や深夜手当が日曜・祝日や深夜の時

<sup>15</sup> BAG vom 25. 10. 1994 AP Nr. 40 zu §2 BeschFG 1985-3 AZR 149/94 ; BAG vom 27. 03. 2014 AP Nr. 6 zu §16 TV-L. -6 AZR 571/12. 労働時間が短いゆえの管理費用の高さは、短時間労働者を給付から排除することを正当化する客観的理由とはならないと解釈されている (BAG vom 15. 05. 1997 AP Nr. 9 zu §3 BAT-6 AZR 40/96)。

<sup>16</sup> Vgl. BAG vom 28. 3. 2007-10 AZR 261/06 = AP Nr. 265 zu §611 BGB Gratifikation [3025 ユーロの年末特別手当] .

<sup>17</sup> Cass. soc. 10 octobre 2012, n° 11-15296 ; Cass. soc. 13 janvier 2016, n° 14-26050.

<sup>18</sup> Cass. soc. 1 juillet 2009, n° 07-42675, *Bull. civ. V*, n° 168 ; Cass. soc. 27 janvier 2015, n° 13-22179. これらの事件では、いわゆる幹部職員 (cadres) が負う責任や拘束の重さ等を考慮し、労働協約によって幹部職員に認められた追加の有給休暇付与や交通移動手段の快適度等は客観的に正当化されうるものと判断された。

<sup>19</sup> BAG vom 27. 7. 1994 AP Nr. 37 zu §2 BeschFG 1985 [住宅資金貸付につきパートタイム労働者にも労働時間数に比例して支給すべき] ; BAG vom 19. 10. 2010 AP Nr. 25 zu §29 BAT-6 AZR 305/09 [地域手当の配偶者加給につきパートタイム労働者に比例付与とすることは差別禁止原則に違反しない] .

<sup>20</sup> Schaub/Koch/Linck/Treber/Vogelsang, *Arbeitsrechts-Handbuch*, 16. Aufl. (2015), S. 433 (Linck).

<sup>21</sup> Cass. soc. 15 octobre 2014, n° 13-18006.

<sup>22</sup> BAG vom 5. 11. 2003 AP Nr. 6 zu §4 TzBfG ; BAG vom 16. 6. 2004 AP Nr. 20 zu §1 TVG Tarifverträge: Großhandel.

間帯に働かせることによって家族との自由な時間を奪ってしまうことへの代償目的で支給されている場合には、その時間帯に勤務するパートタイム労働者等にも同様に手当を支給しなければならない<sup>23</sup>。

第7に、雇用保障（優先的な人員整理の可否など）については、フランスでもドイツでも、有期契約労働者はそもそも契約期間の満了によって契約関係が終了することが想定されているため、契約期間満了によって有期労働契約を終了させることは違法ではないと考えられている。これに対し、例えば期間の定めのない契約で雇用されているパートタイム労働者については、労働時間が短いということだけでフルタイム労働者より優先して人員整理の対象とすることはできないと解釈されており、フルタイム労働者にもパートタイム労働者にも同じ人選基準（例えば被扶養者の数、再就職の困難性<sup>24</sup>など）を適用して被解雇者を決定すべきものとされている。

## 2 「客観的理由」の判断の方法

以上述べた「客観的理由」の内容は例示にすぎない。その具体的な内容は、上述したように、個別の事案ごとにそれぞれの給付の目的・性質に照らして判断される。そこで、その内容を実際にどのような方法で判断するのかが、次の重要なポイントとなる。

第1に、「客観的理由のない不利益取扱いの禁止」原則において、例外として格差を正当化する事由となる「客観的理由」の存在については、例外の存在を主張する使用者に立証責任があると位置づけられている。正規・非正規労働者間の待遇に自ら格差を設け、この点についてより多くの情報をもつ使用者に法

的な立証責任を課すことで、使用者の説明責任を明確にするとともに、情報の非対称性を解消しようとする制度設計となっている。

第2に、客観的理由の存在（処遇の適法性）についての予見可能性を高めるために、その判断において、労使で真摯に協議し合意に至るプロセスを重視すること（例えば労働組合との合意の存在を正当性を基礎づける重要な要素とすること）が考えられる。このことは、一方で、複雑で多様な制度設計への労働者の関与を促し、制度の納得性を高めることにつながる。しかし他方で、とりわけ正規・非正規労働者間の待遇格差問題については、労使合意そのものがアウトサイダーに対する差別を生み出すもととなるという懸念もある<sup>25</sup>。これらの両面を考慮し、単なる労使の協議・合意ではなく、関係する非正規労働者の声を反映させる形で手続を踏むことが、手続面で正当性を基礎づける重要な要素となるとする判例も出ている<sup>26</sup>。また、使用者から関係する労働者全員に事前に給付の内容と支給基準が周知されていることが、その正当性を検証するための重要なポイントとなると解釈されている<sup>27</sup>。

このように、使用者に説明責任（客観的理

<sup>25</sup> LYON-CAEN (A.), À travail égal, salaire égal: Une règle en quête de sens, *Revue de Droit du Travail*, 2006, pp. 17 et s. ドイツでは、労働協約（またはその労働契約による援用）による均等待遇原則からの逸脱が認められており、労働組合と派遣会社等との間で派遣労働者の賃金を低く設定する動きが広がっていたが、連邦労働裁判所は2010年12月14日の判決(BAG vom 14. 12. 2010 - 1 ABR 19/10, NZA 2011, 289)で著しく低い賃金を設定していたキリスト教系組合連合(CGZP)の協約能力自体を否定し、同連合が締結した労働協約を無効とすることによって労使自身による格差の設定に歯止めをかけた。その後、2016年11月25日の労働者派遣法改正によって、労働協約による均等待遇原則からの逸脱については、均等待遇への段階的賃金引上げなど実体的な制限が加えられた(上記【表】のドイツ労働者派遣法8条4項1文参照)。

<sup>26</sup> V. Cass. soc. 27 janvier 2015, no 13-22179, 13-25437 et 13-14773.

<sup>27</sup> Cass. soc. 10 octobre 2013, no 12-21167, inédit (Auzero (G.) ET DOCKES (E.), *Droit du travail*, 30<sup>e</sup> éd., 2016, p. 759).

<sup>23</sup> BAG vom 23. 2. 2011 AP Nr. 5 zu §24 TVöD-10 AZR 299/10 ; BAG vom 25. 9. 2013 AP Nr. 24 zu §4 TzBfG-10 AZR 4/12.

<sup>24</sup> ドイツ解雇制限法(Kündigungsschutzgesetz) 1条3項参照。



由の存在の立証責任)を課し、非正規労働者の声を反映した手続を促すことによって、当事者の納得性・予見可能性とともに社会的公正さを実現しようとする法的枠組みがとられている。

### Ⅲ 日本の「同一労働同一賃金」改革—欧州との共通性と日本の独自性

#### 1 「同一労働同一賃金」改革の骨子

日本の「働き方改革」においては、「同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善」が第一の課題とされ、その実現に向けて、①パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法の改正法案<sup>28</sup>と、②待遇格差の不合理性の内容を具体的に示すガイドライン案<sup>29</sup>が作成されている。

法律改正案(①)のポイントは、パートタイム労働者、有期契約労働者、派遣労働者について、「不合理な待遇の相違の禁止」規定を設けること、および、待遇差の内容と理由についての使用者の説明義務を定めることである。とりわけ、「不合理な待遇の相違の禁止」については、基本給、賞与その他の待遇のそれぞれについて、職務の内容、職務内容・配置の変更の範囲その他の事情のうち、当該待遇の性質・目的に照らして適切と認められるものを考慮して、不合理と認められる相違を設けてはならない旨を法律上規定することとし、それぞれの待遇ごとにその性質・目的に照らして待遇差の不合理性を個別に判断するという方法をとることが明確にされている。

<sup>28</sup> 「同一労働同一賃金の実現」に関する法律改正案は、「時間外労働の上限規制」等に関する労基法改正案等とともに「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案」に一本化されている。2017〔平成29〕年9月15日、その法律案要綱が労働政策審議会から加藤勝信厚生労働大臣に答申された。

<sup>29</sup> 2016(平成28)年12月20日働き方改革実現会議決定。2017(平成29)年3月28日に決定された「働き方改革実行計画」にも本文での説明とともに資料として盛り込まれている。

なお、派遣労働者については、派遣先労働者との均等・均衡を図る方式を原則としつつ、労使協定により派遣労働者の保護を図りつつ調整を行う方式を例外として認めることとしている。

また、ガイドライン案(②)は、正規か非正規かという雇用形態にかかわらず均等・均衡待遇の確保を目指すことを目的として、いかなる待遇差が不合理となるか(ならないか)をそれぞれ示したものである。具体的には、基本給(職業経験・能力に応じるもの、業績・成果に応じるもの、勤続年数に応じるもの、勤続による職業能力の向上に応じた昇給)、手当(賞与、役職手当、特殊作業手当、特殊勤務手当、精皆勤手当、時間外労働手当、深夜・休日労働手当、通勤手当・出張旅費、食事手当、単身赴任手当、地域手当)、福利厚生(食堂・休憩室・更衣室、転勤者用社宅、慶弔休暇、健康診断に伴う勤務免除・有給保障、病気休職、法定外年休・休暇)、その他(教育訓練、安全管理)というそれぞれの給付について、均等または均衡待遇を実現するための基本的な考え方、および、典型的な事例として問題となる例とならない例を示したものである。

このように、法律の条文には十分に書き込むことができない、それぞれの給付ごとの判断の基本的な考え方および具体的な判断の例をガイドラインで明らかにすることにより、法律規定とガイドラインを一体のものとして、均等・均衡待遇の実現を具体的な形で促していこうとしている。

#### 2 欧州との共通性と日本の独自性

この日本の「同一労働同一賃金」改革は、次の点で欧州の制度と共通性・類似性をもつものといえる。

第1に、パートタイム労働、有期契約労働、派遣労働という3つの雇用形態を基本的に同

一の規制の下に置き、正規・非正規労働者間の待遇格差問題を包括的に解決していこうという手法をとっている点である。そのなかで、派遣労働者については労使協定方式という例外的な調整を許容している点も、EU指令やドイツ等と類似したアプローチをとるものといえる。

第2に、文字通りの「同一労働同一賃金」ではなく、法原則として、より広く賃金以外の労働条件を含む待遇一般を射程に入れ、それぞれの待遇にあった多様な要素を考慮に入れることができる原則（日本では「不合理な待遇の相違の禁止」）を採用している点である。

第3に、具体的な判断において、それぞれの待遇ごとにその目的・性質に照らして待遇の相違の違法性（不合理性）を判断するという方法をとっている点である。その判断の基本的な考え方や具体的な例を示したガイドライン案は、欧州（フランス、ドイツ）における判例や学説の蓄積を参考にしつつ定められたものである。

日本の「同一労働同一賃金」改革は、これらの点で「欧州の制度」を参考にしたものといえる。

これに対し、以下の諸点では、欧州の制度とは異なる日本の独自性が認められる。

第1に、法原則として、「客観的理由のない不利益取扱いの禁止」ではなく「不合理な待遇の相違の禁止」としている点である。この点は、民事訴訟における立証責任の構造の違いに起因している面がある。欧州では、労働者側が「不利益取扱い」の存在を立証し、使用者側が「客観的理由」の存在を立証するという形で、立証責任が明確に分配されている。これに対し日本では、客観的理由や合理性・不合理性の存否という抽象的な要件は「規範的要件」とされ、当事者双方が自らに有利な証拠を提出し、裁判所がそれらの証拠全体を踏まえて要件の充足・不充足を判断するとい

う方法がとられている。このような「規範的要件」論によると、人事上の取扱い（待遇）について十分な情報をもたない労働者が不利な状況に置かれかねない。そこで日本では、この一般的な「規範的要件」論をとりつつ、使用者に待遇の相違の内容と理由についての説明義務を法律上課すこととし、労働者と使用者間の情報の非対称性を解消しようとしている。

第2に、日本では基本給について「同一労働同一賃金」（職務給）を必ずしも原則としておらず、職務給、職能給、成果給、勤続給などいかなる基本給制度をとるかは企業や労使の選択に委ねられるものとされている。この点は、社会的な制度として、産業別労働協約等により職務の内容と格付けに応じた職務給制度が形成されている欧州とは対照的な点である。もっとも欧州でも、職務給の格付けにおいて職業経験・能力等の違いが考慮されたり、基本給（職務給）以外の手当等で業績・成果や勤続期間等の違いが考慮されており、これらの点は賃金差の正当化事由（客観的理由）となりうるものと解されている。したがってこの点は、欧州と日本との間の法的な判断そのものの違いではなく、これまでの賃金制度（社会制度）の違いに基づく判断の局面の違いにすぎないものといえる。

第3に、日本では「均等」待遇だけでなく「均衡」待遇の確保を求めている点である。「均等」待遇とは前提が同じ場合に同じ待遇を求めること、「均衡」とは前提が異なる場合に前提の違いに応じたバランスのとれた待遇を求めることである。このうち、欧州では基本的に「均等」待遇のみが求められているが、日本の正規・非正規労働者間の待遇格差の是正においては「均等」待遇のみならず「均衡」待遇の確保も求められている。この「均衡」待遇の要請は、正規・非正規労働者間にキャリア展開（雇用管理区分）の違い等を理由と

して大きな格差が設けられていることの多い日本特有の法的要請であり、これまでの日本における議論の蓄積<sup>30</sup>を踏まえてガイドライン案において明確な形で示された点である。

これらの点で、日本の「同一労働同一賃金」改革は日本独自の特徴をもったものといえ、とりわけ第2の点と第3の点は「我が国の雇用慣行」を考慮したものといえる。なかでも、第3の点（「均衡」待遇の制度化）は、日本の雇用慣行に起因する「正規・非正規」格差の問題構造を考慮した日本固有の法的要請であり、他国に例をみないという比較法的な観点からも、職務分離や雇用管理区分等の形式的な対応を克服するという実務的な観点からも、重要な意義を有するものといえる。

## むすび

日本の正規・非正規労働者間の待遇格差問題は、正社員を対象とする「日本的雇用システム」に起因するものである。この正社員を対象とする内部労働市場と非正社員を対象とする外部労働市場との壁が残ったまま、1990年代後半以降のグローバル競争に突入したため、コストの安い労働力として非正規労働者が増加していった。この「正規・非正規」格

差は若者の間では結婚格差等にもつながっており、量的にも質的にも深刻な社会問題を生んでいる。この問題はさらに、「成長と分配の好循環」を阻害するという経済問題にもなっている。経済成長により雇用が増加しても、その多くが低賃金の非正規労働者だと全体としての賃金上昇につながらず、消費の回復によるさらなる経済成長につながらない。低賃金（コスト安）の非正規労働者の存在が全体としての賃金上昇を押しとどめ、成長と分配の好循環にブレーキをかける要因となっているのである。

この深刻な社会問題であり経済問題でもある正規・非正規労働者間の待遇格差問題を根本から解消していこうとする改革が、日本の「同一労働同一賃金」改革である。この改革の実現に向けて法律が改正され、改革が実効的に進められていくためにも、本改革の意義と特徴を正確に理解し議論が深められることが求められる。

<sup>30</sup> 例えば、無期雇用労働者と有期雇用労働者との不合理な労働条件の相違を禁止した現行規定（労契法 20 条）のなかに「均等」と「均衡」の双方の要請が含まれているとの理解を示すものとして、平成 24 年 6 月 19 日第 180 回国会参議院厚生労働委員会会議録 23 頁〔金子順一厚生労働省労働基準局長（当時）発言〕、平 24・8・10 基発 0810 第 2 号第 5 の 6 (2)オ、2015（平成 27）年同一労働同一賃金推進法 6 条 1 項・2 項のほか、岩村正彦・荒木尚志・島田陽一「鼎談 2012 年労働契約法改正—有期労働規制をめぐって」ジュリスト 1448 号 34 頁以下（2012）、阿部未央「不合理な労働条件の禁止—正規・非正規労働者間の待遇格差」ジュリスト 1448 号 61 頁以下（2012）、緒方桂子「改正労働契約法 20 条の意義と解釈上の課題」季刊労働法 241 号 25 頁以下（2013）、岩村正彦「有期労働契約と不合理労働条件の禁止」ジュリスト増刊『労働法の争点』156 頁以下（有斐閣、2014）、奥田香子「改正パートタイム労働法と均等・均衡待遇」季刊労働法 246 号 22 頁（2014）、両角道代「パート処遇格差の法規制をめぐり—考察—「潜在能力アプローチ」を参考に」野川忍ほか編『変貌する雇用・就労モデルと労働法の課題』（商事法務、2015）362 頁以下など参照。

# 「リベラル・デモクラシー」はなぜ動揺しているのか ——戦後秩序の転換？

北海道大学大学院法学研究科教授

吉 田 徹

## ■ 要 旨 ■

戦後のリベラル・デモクラシーは、ファシズムと Kommunismus に挟まれた戦前の反省から、リベラリズムとデモクラシーの均衡を保つ政治経済体制としてスタートした。近年の代表制民主主義の機能不全やポピュリズム政治の台頭は、このリベラル・デモクラシーが変調していることの予兆だとして、それはどのような理由によるのだろうか。本稿は、長期的、中期的、短期的要因にわけてその理由を探るものである。具体的には、戦後に創出されリベラル・デモクラシーの受益者かつ担い手であった中間層の漸進的な没落、冷戦終結以降に顕著となった社民政変をはじめとする既存政党による「リベラル・コンセンサス」の完成、さらに 2008 年のリーマンショック後の緊縮政策によって、リベラリズムとデモクラシーとの間に離反が生じつつあり、史上稀にみる安定をみたこの均衡が崩れていっている可能性を指摘する。

### 《 構 成 》

はじめに

I 「リベラル・デモクラシー」成立の諸条件

II 「中間層」の危機

III 社民政変の変質と「リベラル・コンセンサス」

IV 緊縮策の影響

おわりに——リベラル・デモクラシーは衰退するののか？

はじめに

先進国の多くで、戦後政治の枠組みが大きく変化しているかにみえる。2016 年にはイギリスの EU からの離脱が国民投票によって決せられ、アメリカでは自国第一主義を掲げるトランプ大統領の誕生をみた。2017 年 5 月のフランス大統領選では極右ポピュリスト候補のルペンが決選投票に進み、他方下院選では既存の保革政党が総崩れとなった。同年 9 月

にはドイツでの連邦議会選があったが、ここでは、極右政党が戦後ほぼ初めて議席を獲得するに至っている。

このように、直近のトレンドを確認しても、戦後のリベラル・デモクラシーの生みの親であり、これを理念の上でも、実践の上でも先導してきたアングロ・サクソン諸国の政治が変転し、国際協調を是としてきたヨーロッパ大陸各国の内政も大きな変化をみせているといっていよう。

象徴的なことに、英『エコノミスト』誌の調査部門 (E I U) はアメリカの 2016 年大統領選以前から、その「民主主義指数 (Democracy Index)」で、調査開始から初めて同国を「完全な民主主義国」(19 か国) から「欠陥のある民主主義国」(59 か国) へと格下げをしている<sup>1</sup>。民主主義がいかに機能しているのか／

<sup>1</sup> <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> 参照 (2017 年 10 月 18 日アクセス)

していないのかといった点には各国固有の文脈やタイミングもあり、安易な一般化や過度の危険視には慎重である必要はあるだろう。例えば、反グローバリズムと反イスラム原理主義を掲げ、ヨーロッパ諸国で伸張しているとされる極右ポピュリスト政党の得票率は平均13%に過ぎない<sup>2</sup>。それでもオーストリア、イタリア、スイスなど、西欧11か国において、いわゆる極右ポピュリスト政党は与党入りの実績をすでに持っており、多くの国でキャスティング・ボートを握る存在となっている。本年10月中旬に行われたオーストリアの連邦議会選挙では、20年ぶりに極右・自由党が連立与党として政権入りすることになったことは記憶に新しい。

本稿は、これら先進デモクラシー国の戦後政治を実現していた共通項を抽出した上で、それがなぜ今世紀に入って揺らぎをみせているのかのように見えるかについて、長期、中期、短期に渡る大まかな見取り図を仮説的に提供することを目的とするものである。そして、最後にはそれが日本にとってどのような含意を持つのかを占ってみたい。

## I 「リベラル・デモクラシー」成立の諸条件

確認しておかなければならないのは、政治経済体制としてのリベラル・デモクラシーが安定と確立をみたのは、第二次世界大戦後に過ぎないという基本的な事実である。

ここでいうリベラル・デモクラシーとは、代議制民主主義を基本的な統治制度として民意を国政に反映させる仕組みを持つとともに、個人の権利保障や権力分立といった原理や制度によって、多数派への過度の権力集中（多

数者の専制）を防ぐ機制を持ったレジームのことを指す。

リベラリズムは個人の自由を至上価値として、これを社会の基礎的な構成単位とする理念であり、他方でデモクラシーは社会の構成員間の平等を積極的な価値とする理念だといえよう。この両者の均衡を可能にするリベラル・デモクラシーがイギリスやフランスで出現するのは19世紀半ば以降のことであり、20世紀前半には Kommunismus ならびに Faschismus からの挑戦を受け、政治的にも思想的にも優位にあるものではなかった<sup>3</sup>。実際に、1910年代にはロシアではボルシェヴィキ革命が起これ、続いて1930年代にはドイツやイタリア、東欧諸国ではファシスト政権が生まれ、そのことが第二次世界大戦の引き金となっていった。戦後になってリベラル・デモクラシーが原理的にも制度的にも支持され、確立したのは、戦争を通じた英米両国のヘゲモニーが実現したからでもあった<sup>4</sup>。

19世紀からの資本主義国における富の分配の変化を分析して話題になったトマ・ピケティ『21世紀の資本』が証明したのは、喧伝されたように、先進国で1970年代から格差が拡大してきているということだけではない。この研究の膨大なデータが証明したのは、人類史上、比類のない平等が二度の世界大戦を通じてもたらされたという事実でもある。ピケティは「1919-1945年体制」という概念を用いて、税制や市場規制を通じた国家による再分配が是認されたのは、資本主義による不平等が政治的に野放図にされた結果、政治的急進化を招いたという戦前の反省によるものだと強調したのである<sup>5</sup>。よって、1970年代

<sup>2</sup> Ronald F. Inglehart & Pippa Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash.” Harvard Kennedy School, Faculty Research working paper series (2016).

<sup>3</sup> Jan-Werner Müller, *Contesting Democracy*, Yale University Press, 2011.

<sup>4</sup> 加藤典洋『戦後入門』ちくま新書(2016)

<sup>5</sup> トマ・ピケティ(山形浩生訳)『21世紀の資本』みすず書房(2015)

以降の低成長と再分配機能の低下は、経済的不平等を生むことになる。

アメリカの政治経済学者ラギーが資本主義を再編した戦後の政治経済体制を総称して、それは困窮や失業といった社会的犠牲を最小限にすることを目的とする「埋め込まれた自由主義」と呼んだことは知られている<sup>6</sup>。ブレトンウッズ体制にも象徴されるこの制約された自由主義は、自由貿易体制を制度化して保護主義のリスクを低減する一方、GATTのセーフガード条項に象徴されるように、世界市場がもたらすリスクに対して国家が暫定的な拒否権を付与することを認めるものだった。貿易理論が専門のバグワティは、こうした戦後の自由貿易体制は、それが繁栄につながるものとするイデオロギー、国力増大を目指すアメリカの国家的利益、体制を支えるGATTといった制度の3つの要素が揃って初めて成立したものだったと指摘している<sup>7</sup>。

このように、戦後期には労働者層への再分配を制度的に支え、福祉国家を現実のものとするため、国際政治と国内政治の調和が可能となる「戦後コンセンサス」が達成された。ドイツの政治経済学者シュトレークは、戦後期の特徴は、戦前の如く繰り返し衝突を余儀なくされる資本主義と民主主義を、社民主義的な国家が媒介して、両者の摩擦を軽減したことにあるとする<sup>8</sup>。実際に19世紀末にGDPの10%以下に過ぎなかったヨーロッパ諸国の政府支出は1950年代に30%に、70年代には約40%にまで拡大していった。

先のピケティの共同研究者でもあるアトキンソンは、戦後ヨーロッパで社会的平等が実

現していったのは、経済成長によって総所得に占める賃金の割合が増えていったとともに、資本所得・賃金所得の分配是正を目指した社会政策によるものだと論じている<sup>9</sup>。歴史家のE.Hカーが1951年の講演で興奮気味に話したように、「労働の奨励としての飢餓の恐怖と、懲罰の道具としての経済の鞭と、この両者に対して広範な反抗が起こったのは、ここようやく20年ばかりのことで、私たちはいま、正にこの成果の意義、そこから生まれる新しい問題の意義を知り始めている」ようになった時代を迎えたのである<sup>10</sup>。

こうした戦後コンセンサスを外部から支えたのは、また冷戦構造という外部条件でもあった。ファシズムからの挑戦を退けた後に、リベラル・デモクラシーが直面したのは共産主義勢力(フランスやイタリアの選挙では70年代前半まで約2割の票を得ていた)を封じ込め、労働者層の忠誠心を体制につなぎとめておくためにも、リベラル・デモクラシーは再分配と階級融和を優先し、自己抑制的になる必要があった。

つまりリベラル・デモクラシーは、それが原理原則として支持されたものではなく、戦後復興に伴う繁栄と戦前の反省から、調和がもたらされた結果として、1950年代以降に確立したものだったのである。

## II 「中間層」の危機

このリベラル・デモクラシーの受益者となったのは、戦後の未曾有の高度成長と合理的な再分配によって生まれた、中間層(ミドル・クラス)と呼ばれることになる階層だった。中間層という言葉は、客観的にも主観的にも

<sup>6</sup> John Gerard Ruggie “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.” *International Organization* 36 (2), 1982.

<sup>7</sup> ジャグディッシュ・バグワティ(渡辺敏訳)『保護主義』サイマル出版会(1989)

<sup>8</sup> ヴォルフガング・シュトレーク(鈴木直訳)『時間かそぎの資本主義』みすず書房(2016)

<sup>9</sup> アンソニー・B・アトキンソン(山形浩生・森本正史訳)『21世紀の不平等』東洋経済新報社(2015)

<sup>10</sup> E.Hカー(清水幾太郎訳)『新しい社会』岩波新書(1963) 71頁

定義に曖昧さが残る言葉だが、一般的には中等教育以上の学歴を持ち、人生設計を可能にするような生涯に渡る安定的な賃金を得て、何らかの資産を持つ階層といえるだろう。しかし、こうした中間層が社会で多数派を占めるようになったのは 20 世紀後半になってからのことだ<sup>11</sup>。

それゆえ、中間層の衰退はそのままりベラル・デモクラシーの動揺につながることになる。中間層衰退の起点を特定するのは難しいものの、先に述べたように、ピケティは先進国の所得格差は 1970 年代ごろから拡大基調に転じているとまとめている。また 1988 年から 2013 年までの世界各国の所得分配を比較した経済学者ブランコ・ミラノヴィッチは、新興国中間層と先進国富裕層の所得(中央値)が漸進的に向上していったのに対し、先進国の中間層に該当する所得パーセンタイルはほぼ横ばいのままと試算している<sup>12</sup>。「エレファント・カーブ」として有名になったこのミラノヴィッチのデータからは高齢化の問題や国ごとの差異が十分にみえないものの、マッキンゼー・グローバル研究所なども同様に、2005 年以降、先進 25 か国の家計所得のうち 3 分の 2 は横ばい、もしくは低下していると独自に試算している<sup>13</sup>。アメリカでは 2016 年になって所得中央値にある中間層が初めて過半数を割り込むとされている。

IMF (国際通貨基金)・IBRD (世界銀行)・WTO (世界貿易機関) の三機関の共同研究では、70 年代以降の労働分配率の低下の

うち、その半分は技術革新によって、4 分の 1 は国際競争に伴うものとの試算をしている<sup>14</sup>。一躍有名になった「ラストベルト」という言葉に象徴されるように、トランプ候補や EU 離脱に投票した有権者層、フランスの極右政党 FN (国民戦線) の北東地域の支持者などは、戦後の高度成長の牽引車だった製造業集積地や石炭鉄鋼地域に集中している。これらをそのまま中間層と同一視することはできないが、戦後工業社会の立役者だった地域や、その住民が政治的急進主義に吸い寄せられていっていることは間違いない。過去 40 年間に各国の製造業雇用者数は大きく減少しており、アメリカとイギリスでは 1970 年と比べて半分以上(それぞれ 25% から 10%、35% から 14%)、フランスでもほぼ半減(28% から 15%)している。戦後の豊かさや平等を保証していた製造業の衰退という産業構造の変化に取り残された人々が、リベラル・デモクラシーに愛想を尽かし始めているともいえる。

こうした製造業の衰退に対して増えていったのは言うまでもなく、サービス産業での就労人口である。日本でも 1950 年代に農林業と製造業の労働人口比率が逆転した後、90 年代初頭になって製造業とサービス業のそれが逆転するようになる。もしサービス産業の発展の中で労働人口の移動がスムーズに行われれば、雇用環境は維持される。しかしサービス産業での就労は、一般的に極めて流動的で不安定なものであり、労働市場の流動性(フレキシビリティ)がそのまま社会階層移動(モビリティ)を可能にするわけではない。イギリスを例にとれば、現在被雇用者の 3 割以上がパートタイムの非正規雇用へと転換されてお

<sup>11</sup> 例えば、アメリカで中等教育を修了しホワイトカラーとなったのは 1910 年代には 1 割程度に過ぎなかった。See Claudia Goldin & Lawrence F. Katz “Education and income in the early 20th century: Evidence from the prairies.” *The Journal of Economic History* 60(3) 2000.

<sup>12</sup> ブランコ・ミラノヴィッチ (立木勝訳)『大不平等』みすず書房 (2017)

<sup>13</sup> McKinsey Global Institute, “Poorer than their Parents? Flat or falling incomes in advanced economies.” (2016).

<sup>14</sup> “Making Trade an Engine of Growth for All. The case for trade and for policies to facilitate adjustment”, International Monetary Fund, World Bank and World Trade Organization (2017).



り、正規雇用や自営業者の数は1975年の55%をピークに、いまでは4人に1人の水準にまで減少していつている。さらに、新たに創出される雇用の3分の2は非正規雇用であるため、正規雇用のシェアはさらに漸減していくことになる。同国では現在、全労働者人口の約2割が貧困レベルか、それに近い水準で生活しているとされる。最近では、就労時間が決められておらず、雇用主からの依頼がある時だけ就労する「ゼロ時間契約」も増加しており、労働人口の1%から5%を占めていると試算されている。OECD（経済協力開発機構）は過去25年に加盟国において、正規雇用の倍以上の速度で非正規雇用が拡大していつていると報告している。このように安定的な雇用環境の喪失、それに伴う所得の圧縮がリベラル・デモクラシーを痛めていることは間違いない。

### Ⅲ 社民政党的変質と「リベラル・コンセンサス」

ラストベルトはアメリカ民主党、フランス北東地方はフランス社会党の金城湯池だったが、今ではポピュリズム政治の温床となりつつある。この事実が示すように、リベラル・デモクラシーの変調は、政党的変質によっても加速化されたことに注意しなければならない。

1970年代以降の経済グローバル化とサービス産業の発展、80年代の新自由主義の定着、続く90年代に入ってから冷戦構造の崩壊は、既存の政党的政治の対立軸に深い変容をもたらした。国際資本市場の拡大とその影響力の増加、石油危機と財政赤字による日米欧での新自由主義の広まりは、左派政党的の衰退や方針転換を余儀なくする。ここから、大きな政策的立場の変更は左派・社民政党的の側から始まっていくことになる。

その代表的な事例は、1990年代に自由貿易

と市場重視へと舵を切って「ニュー・デモクラッツ」を名乗ったクリントン時代のアメリカ民主党である。NAFTA（北アメリカ自由貿易協定）はクリントン政権時に批准され、それと同時に財政赤字も同政権のもとで縮減された。イギリスで、国有化条項を削除し、サッチャー政権下の金融資本主義によって生まれた新中間層の支持を集めることになったのは「ニューレーバー」を掲げ、97年に18年ぶりの政党的奪取を実現したブレアの労働党だった。フランスでも1997年に発足したジョスパン社会政党的はフランステレコムをはじめ、史上最大規模の民営化を実現していついた。ドイツでは、16年ぶりに政党的の座に返り咲いたシュレーダー社民政党的によって、大規模な労働市場改革（ハルツ改革）が断行されていついた。

これらの左派・社民政党的は長らく政党的の座から遠ざかっており、自身の政党的担当能力を示すためにも、伝統的な大きな政府路線・財政拡張路線を撤回して、自由貿易と資本市場自由化を是としなければならなかった。90年代にみられたのは、世界貿易の拡大を上回るペースでの資本市場の発達であり、現在に至っては1日に500兆ドル以上もの資本が世界を行き交っている。

より重要なのは、左派・社民政党的が経済政党的において、リベラル路線を進めると同時に、社会的・文化的次元でもリベラル化を進めたことだ<sup>15</sup>。これは1970年代に経済的（物質主義的）価値より文化的（脱物質主義的）価値を重視する戦後世代が主流となり、「静かなる革命」（ロナルド・イングルハート）が進んだことの反映でもあった。女性の自己決定権の拡大やマイノリティの権利拡張といった「リベラル」な価値が社会に定着したことで、左

<sup>15</sup> Hanspeter Kriesi et al. *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge University Press (2008)

派・社民政党は経済政策においては党派性を薄め、代わりに社会的・文化的次元で党派性を強めた。例えば、アメリカのクリントン政権は同性愛者や移民の権利尊重を掲げ、フランスやドイツでは 90 年代後半に同性婚を実質的に認めるようになった。これは経済での妥協と表裏一体の関係にもあった。

もともと、このような左派・社民政党の変容は伝統的な支持者層からの離反をみることになる。そのことに警鐘を鳴らしたのはアメリカの哲学者ローティだった。彼は 1990 年代後半に、労働者や生活困窮者の支持を集める経済的正義ではなく、マイノリティの自己決定権を重視する社会的正義に傾く左派を「文化左翼 (cultural left)」と呼び、左派・社民政党と労働者階級との間の離別が思わぬ結果をもたらすとした。トランプ大統領の誕生を予言したとされるこの講義でローティは「グローバル化は労働者を貧困化しないようにする一国の試みがただ自国の労働者から雇用機会を奪うだけの結果になるような世界経済を生み出して」おり、また「労組のメンバーと労組に加入していない単純労働者は自国の政府が賃金の下落を食い止めようとせず雇用の輸出を食い止めようともしていないことに気が付くだろう (略) 郊外に住むホワイトカラーが他の人々の社会保障手当のための課税を拒むことも知るだろう。その時点で何か壊れるだろう。郊外に住むことのできない有権者は制度が破綻したと判断して投票すべき強き者を探しはじめる」としたのである<sup>16</sup>。

さらには、こうした左派・社民の側の変容に対して保守政党の側の再定義も模索された。2000 年代にアメリカのブッシュ Jr. 大統領が「人間の顔をした保守主義」を唱え、イギリ

スの保守党党首キャメロンが「リベラル保守」を掲げたように、90 年代の左派勢力の変容を受け、保守の側も保守主義の権威主義的な性格を薄めた。2005 年からのドイツのメルケル政権も、それまで社民政党が進めてきた脱原発や女性の自立支援などを踏襲し、最近では同性愛者婚姻の法制化までも容認している。こうして、90 年代から 2000 年代にかけてみられたのは、左派・社民が経済政策において、保守・右派が社会・文化政策において、保革既成政党それぞれがリベラル化した「リベラル・コンセンサス」の完成だった。

しかしその結果、経済領域では国家による保護主義を、社会・文化領域では権威主義的態度を志向する有権者がニッチ市場として取り残されることになった。サービス産業の発展と国境を越えたヒトの移動で底上げが期待できるのは、IT や金融業に代表される高技能・高学歴の労働者か、対人サービス業に従事する単純労働者や移民、女性労働者たちである。ポスト工業社会への移行は、働き手をこのようにして、いわばハイエンドとローエンドとに分化させる。その中で、戦後工業社会の勝ち組だった旧中間層は行き場を失い、空中分解の憂き目にあう。

ヨーロッパの有権者調査では、左派政党がサービス業の高度専門・高技能従事者の支持を集める一方で、歴史的な支持基盤である熟練工や単純労働者、技術者層など再分配重視ではあっても社会文化的には権威主義的であるため、両階層間の連合を維持するのは難しいと評価されている<sup>17</sup>。イギリスの EU 離脱の際の有権者調査でも、離脱派と残留派を大きく隔てたのは、所得以上に、学歴と相関して、社会的にリベラルな価値を認めるかどうかなど、社会・文化的な価値観の違いである

<sup>16</sup> リチャード・ローティ (小澤照彦訳) 『アメリカ未完のプロジェクト』見洋書房 (2000) 96 頁

<sup>17</sup> Jane Gingrich “New Progressive Coalition? The European Left in a Time of Change.” *The Political Quarterly*, 88(1) 2017.

ことが明らかになっている。社会的に脆弱な層は社会関係資本に劣り、他者不信に覆われるゆえに、自身を保護してくれる権威主義的な価値観を持つことが合理的であることは、最近でも米国の富裕層と下層を丹念に調査したロバート・パットナムが指摘している<sup>18</sup>。いずれにしても、経済的な再分配を必要とし、文化的・社会的に保守的な層がポピュリズム政治になだれ込んでいっているということになる。

#### IV 緊縮策の影響

近年のリベラル・デモクラシーの変調は、1870年代、1930年代、1970年代のそれに続く人類が経験した4度の恐慌たる2008年のリーマンショック、続くヨーロッパでの2010年のユーロ危機によって大きいものとなっている。確かに、リーマンショックはそれまでの恐慌とは異なり、各国の財政出動と金融緩和という協調政策でもって保護主義への回帰を防ぎ、深刻なシステム崩壊を回避することができた。それは、世界銀行の元首席エコミスト・スティグリッツの言葉を借りれば、皆がケインズ主義者になったからだった。

問題は、財政出動がその後求められることになった緊縮政策をより一層厳しいものにしたことにある。イギリスでは、数年で付加価値税を5%ポイント引上げ、医療や教育を除けば、2割もの予算圧縮をみた。この措置によって公務員の給与凍結や補助制度が廃止され、国民の購買力減につながった。90年代に11%だった同国のニート率は、2010年には14%へと増えている。また、フランスやイタリアも、2009年に緊急避難的に財政赤字を膨らましたが、EUによる財政規律のもと財政赤字を縮減しなければ再度の通貨危機を招き

かねなかったため、数年で財政赤字を半減させるまでの緊縮策に着手せざるを得なかった。各国の生産性もリーマンショック以前の水準を回復できず、成長率を押し下げる要因となっている。

緊縮策は経済成長や社会的厚生にとって負の影響を及ぼす<sup>19</sup>。その中で最大のしわ寄せを受けるのは、中高年の長期失業者や若年層といった既存の労働市場ですでに脆弱な立場にある層である。戦後最悪の失業率を経験しているフランスでも若年層の失業率は約25%、イタリアやスペインでは40%以上にのぼる。超緊縮策を余儀なくされ、国民の4人に1人が失業者となったギリシャでは、自殺者数が3割以上も増え、HIVや感染症が蔓延するなど、数世代に及ぶ社会崩壊の憂き目にあっている。これらの国では、極右、極左を問わず、ポピュリズム勢力への支持が拡大している。リーマンショック後に正規の雇用に就労できた者の多くは高技能を有する労働者たちであり、学歴や技能に応じて労働市場が二分化されてしまっている。

リーマンショック以降の信用収縮で投資と雇用が減らされていることで、政治意識を急変させているのは若年層である。アメリカでは大卒が失業する可能性は中卒の3分の1程度であるから、安定就労には大学への進学は欠かせない。しかし、リーマンショック以降、高等教育での生徒1人当たりの連邦政府の支出は3割近く減らされており、結果として多額の借金（1人当たり平均3万ドル）を大学生は背負うようになっている。戦後期、子どもたちが親より豊かになる確率は9割以上あったが、現在では5割以下に留まるとされる。25年前の世代と比べ、80年代生まれのミレニアル世代の有する資産はその半分程度との試

<sup>18</sup> ロバート・パットナム（柴内康文訳）『われらの子ども』創元社（2017）

<sup>19</sup> マーク・ブライス（若田部昌澄監訳）『緊縮策という病』NTT出版（2015）

算もある<sup>20</sup>。こうした若者をとりまく環境の変化は、2016年大統領選での民主党のサンダース旋風やイタリアの5つ星運動、あるいはスペインのポデモスといった極左ポピュリズムの躍進となって表れている。このミレニアル世代の約4分の1が民主主義による統治を評価しておらず、若者を中心に民主的価値が減退しているとする調査研究もある<sup>21</sup>。

将来世代に対する悲観は先進国を覆っている。ピューリサーチセンターの2015年の調査では、日本を含む先進国の平均6割以上が、子ども達の世代の暮らし向きは自分たちよりも悪化すると回答している。トランプとクリントン両候補に投票した有権者や、フランスのマクロン候補とルペン候補に投票した有権者の間では、自由貿易や保護主義への是非の態度以上に、次世代や国の将来に対する楽観度の高低で強いコントラストが確認できる。将来に悲観的な有権者こそがポピュリズムとされる政治家に大挙して投票しているのである<sup>22</sup>。

リーマンショックのような不況は、現代の資本主義に内在的に組み込まれているのではないか——1970年代の石油危機を境に高度成長に打ち止めがかかった先進国は、インフレを許容してまでも名目成長を実現するものの、結果として財政赤字を肥大化させていった。そのため90年代に入って金融機関による家計貸付という「私人化されたケインズ主義 (privatised keynesianism)」へと舵を切らざるを得なくなる。しかし、これがリーマンショックの元凶となり、現在では中央銀行がゼロ金利で資金を供給して資本主義の破綻を

食い止めている——これは冒頭に紹介したシュトレークの見立てである。そして、資本主義と統治エリートによるリベラリズムは、デモクラシーを背景に追いやっているという。

理論的にはリベラリズムとデモクラシーは、互いを必要とする必然性はない。財政赤字削減を拒否した第3次ベルルスコーニ政権が2011年に国際資本市場とEUからの圧力でもって辞職に追いやられたように、あるいは2015年にはギリシャのティプラス政権が緊縮策を拒否する国民投票に打って出たように、資本主義と民主主義との間の相克は高まっている。国境を越えて拡大するヒトとモノの市場に対する拒否感から実現したのが英EU離脱とアメリカのトランプ大統領の誕生であり、それが現在のポピュリスト勢力の勢いの源泉ともなっているのである。

### おわりに——リベラル・デモクラシーは衰退するのか？

議論をまとめてみたい。戦後のリベラル・デモクラシーの安定は、二度の世界大戦と冷戦構造という外部的条件から、中間層の創出を可能とし、結果として史上稀にみる平等を実現することになった。もっともこうした外部条件が過ぎ去ると、とりわけ左派・社民政党によって戦後期に修正をさせられていた、国境を越えた市場原理が認められるようになり、社民政党としての政治的代表制が失われていくことになった。さらに近年のリーマンショック後の緊縮政策によって労働市場はさらに分断されることになり、リベラリズムとデモクラシーとの結びつきは脆弱なものとなるばかりか、互いに反発するモーメントが起きてきている。リベラリズムはますます非デモクラティックに、デモクラシーはますます非リベラルになっていっているのである。

「文明の衝突」論で有名なハンチントンは、過去に世界史で起きた民主化の三つの波を特

<sup>20</sup> リヴァ・フロイモビッチ (山田美明訳) 『僕たちが親より豊かになるのはもう不可能なのか』阪急コミュニケーションズ (2014)

<sup>21</sup> Roberto Stefan Foa & Yascha Mounk “The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect” *Journal of Democracy*, 27(3) (2016)

<sup>22</sup> アメリカにおけるCNN出口調査ならびにフランスにおけるIFOP社調査。

定している<sup>23</sup>。すなわち第一の波はフランス革命とアメリカ独立革命以降の19世紀から20世紀初頭まで、第二の波は日独の敗戦に伴う戦後であり、第三の波は1970年代からの南欧と東欧での民主化によって開始されたという。

もっとも、ハンチントンのこの指摘で興味深いのは、民主化の波は必ず揺り戻しを伴うとしているとも指摘していることだ。実際、20世紀に入って欧州ではファシズムが生まれ、60年代には南米や東南アジアで権威主義体制の出現をみた。民主化の波は退潮を経験するという、ハンチントンのこの90年代の指摘が事実なのだとすれば、2000年代はその局

面にあると占うことも十分に可能である。

他の多くの先進国と同様、日本も戦後のリベラル・デモクラシーを可能にする諸条件に依存してきた。基本的人権、平和主義、国際協調主義が日本国憲法の基本理念でもあることを考えれば、リベラル・デモクラシーの動揺は、日本が戦後拠って立ってきた前提が崩壊しかねないことを意味している。日本の民主主義は、戊辰戦争、西南戦争、太平洋戦争ともに「戦後民主主義」だったと指摘するのは三谷太一郎である<sup>24</sup>。そうした時代に、いかに内なるリベラル・デモクラシーを見出ししていくのか——日本に突きつけられている問いはなお一層のこと重いと見えるだろう。

(本稿は2017年7月1日に行われた日仏文化講座「<揺れる民意>とシステムとしての民主主義——現代社会とシステムとしての民主主義」での報告に加筆修正したものである。)

<sup>23</sup> サミュエル・ハンチントン(坪郷実ほか訳)『第三の波』三嶺書房(1995)

<sup>24</sup> 三谷太一郎『戦後民主主義をどう生きるか』東京大学出版会(2016)

# 「日本の総理」と「英国の首相」の議会出席時間

衆議院調査局長

岸本俊介

## ■要旨■-----

議院内閣制をとる日英両国において、行政権は内閣に属し、内閣は議会の信任により成り立ち、議会に対し責任を負う。その前提として、大臣は議会に対して説明責任を果たさなければならない。本稿は、大臣の説明責任を果たすために、日本の総理と英国の首相が実際に議会に出席した時間と回数を比較するものである。

平成 28 年（2016 年）における日本の総理の国会出席回数・時間と 2015 年—2016 年会期における英国の首相の議会出席回数・時間を比較すると、日本の総理の国会への出席回数は 112 回、出席時間は 370 時間程度であるのに対し、英国の首相の議会出席は 46 回、出席時間は 50 時間程度であり、両者に大きな相違がある。

その理由は、委員会審査を中心とする日本と本会議審議を中心とする英国とのそもそもの議会制度の相違や総理・首相の議会における位置付けの相違、議事運営の先例や慣行の相違にある。たとえば、日本の総理は上院（参議院）の審議にも出席するが英国の首相は上院（貴族院）の審議には出席しないこと、日本の総理は委員会審査にも出席するが英国の首相は原則として委員会には出席しないこと、などが日英の相違の大きな要因となる。

出席時間の適切な長さに関しては、議会運営の在り方の相違を考慮しつつ、総理や首相の議会における役割と議会外における役割について十分に比較考量したうえで、内閣と議会との間で適切に調整されるべきものであろう。

-----

## 《構成》

はじめに

### I 内閣と大臣の責任

### II 日本の総理、英国の首相の議会への出席・発言

### III 日本の総理と英国の首相の実際の議会出席時間と出席回数

おわりに

はじめに

本稿においては、日本の総理の国会出席の頻度について議論がしばしば行われてきたことを踏まえ、その出席回数のみならず、よりブレークダウンして出席した会議と議事の内

容、出席時間についても集計した。総理の国会出席の適正な水準については結論付けるのは困難であるが、参照、比較の対象として英国の首相の議会出席についても同様の集計を試みたものである。

### I 内閣と大臣の責任

議院内閣制においては「内閣は、行政権の帰属主体としてその権能を自主的に行使するが、その行使については国会による政治的責任追及に應えるべき地位にある<sup>1</sup>」。議院内閣制をとる日本においても、英国においても、行政権は内閣に属し、内閣は議会の信任によ

<sup>1</sup> 佐藤幸治「憲法」青林書院 P166

り成り立ち、議会に対して責任を負うという構図は、具体的な運用面での相違はあるものの、基本的には同じである。つまり、下院において内閣不信任案が可決され又は信任案が否決されれば、内閣は総辞職するか、下院を解散することとなる。これは日本では憲法に明記されている（憲法第 69 条）。英国でも「政府が庶民院において信任動議ないしは不信任動議で敗北した場合は、首相は解散を（国王に）要請するか、自身と閣僚の辞職を申し出なければならない<sup>2</sup>」との慣行があった。だが、2011 年議員任期固定法の制定により、内閣不信任案が可決された後、現政権又は新政権を信任する旨の決議が 14 日以内に行われない場合には、任期を繰り上げて総選挙を行うこととなり、制度的、手続的に明確に法制化された。

さらには、この議院内閣制上の議会に対する連帯責任につき信任・不信任を全内閣的に問うのみではなく、その前提ともなりうる個々の行政行為をチェックしその信頼性を確認する制度が担保されていなければならない。日本では「内閣総理大臣その他の国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない」（憲法第 63 条）と規定し、個々の国务大臣の各議院への出席、発言、説明、答弁などの権利と義務を定め、各大臣は法案や行政の遂行について自ら説明し、あるいは国会からの国政調査や行政監視に応じなければならない。

英国においても、個々の大臣の責任について、憲法慣行として、「全ての大臣はその公的行為につき議会に対して責任を負い、省庁の

長たる大臣はその省庁の行った全ての行為について最終的責任を有する<sup>3</sup>」としている。1997 年 3 月の議会両院において、議会に対する大臣の説明責任に関する決議<sup>4</sup>が行われ、同様の内容が内閣の決定する「大臣行為規範<sup>5</sup>」の中でも大臣の順守すべき原則として記載されている。つまり「大臣は所管省庁の政策、決定、行為について議会に対し説明する義務を有し、説明しなければならず、「大臣は、公開することが公益に反する場合を除き、議会及び国民に可能な限り公開するべきである」とされている。

## II 日本の総理、英国の首相<sup>6</sup>の議会への出席・発言

大臣が議会に対して説明責任を果たさなければならないことは上述のとおりであるが、とりわけ内閣の最高責任者である総理や首相が実際にどれだけ議会に出て、情報の提供、説明などを行えば議会に対する説明責任を十分に果たしているか、という問題は別次元の問題として生じてくる。総理・首相が出席すれば国民の関心も高くなり、議会に対する注目度は高くなるが、日々議会が開かれるたびに、特に繁忙を極める総理や首相が出席し、説明・答弁を行うということは現実的な話ではない。しかも、その出席回数や時間がどれだけであればいいのかという客観的基準も俄かには定めがたい。なるべく長時間にわたり総理・首相を出席させたい議会側（特に野党）と、総理・首相の議会出席が過剰になることを懸念する内閣側との間で

<sup>2</sup> O. Hood Phillips and Jackson, Constitutional and Administrative Law 8<sup>th</sup> ed. Sweet & Maxwell 2001 p.162

<sup>3</sup> Colin Turpin and Adam Tomkins, British Government and the Constitution 7<sup>th</sup> ed. :Cambridge University press 2012 p.573

<sup>4</sup> Ministerial Accountability To Parliament 19 Mar 1997 House of Commons など

<sup>5</sup> Ministerial Code, Cabinet Office 2016

<sup>6</sup> 本稿では、日本については「総理」、英国については「首相」と表記した。



のせめぎ合いの結果、先例の積み重ねによってお互いに納得し得る「妥当な水準」が時間をかけて生まれてくる。

しかし、この「妥当な水準」は各国の議会運営によって全く異なっている。ある調査結果によれば<sup>7</sup>、日本の総理の国会出席日数は127日（平成23年1月～12月）、フランス首相の議会での発言日数は12日（平成19年7月～平成20年7月）、イギリス首相の議会での発言日数は36日（平成20年12月～平成21年11月）、ドイツ首相の議会での発言日数は11日（平成21年11月～平成22年11月）となっている。

本稿においては、大臣の説明責任のうち、特に、日本の総理と英国の首相の実際に議会に出席した時間と回数を比較するものである。その発言や説明の「質」については考慮せず、単純に議会への出席時間・回数を比較している。

## 1 日本の総理の国会への出席

上述のとおり、総理の一般的な国会への出席・発言の権利と義務は憲法等に定められているが、実際にどういった場合に出席・発言するかは先例や政党間の合意<sup>8</sup>に基づいてい

<sup>7</sup> 「日本アカデメイア有志による国会改革に関する緊急提言について」平成24年9月6日

<sup>8</sup> 平成11年9月17日衆議院の与野党国対委員長会談での合意「政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項」（第146回国会からの運用に係るもの）。「議案の審議に係る内閣総理大臣の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明に対する質疑のみとする。」「内閣総理大臣の予算委員会への出席は、基本的質疑（各党一巡）とする。」「内閣総理大臣の委員会への出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとする。」とされた。

また、平成26年5月27日の与野党国対委員長間での合意「国会審議の充実に関する申し合わせ」の中で、  
「4. 内閣総理大臣の国会出席は以下のものとする。

- (1) 本会議
  - ① 政府演説（施政方針、所信表明）と質疑
  - ② 重要広範議案に対する質疑
  - ③ 議院運営委員会理事会の決定に基いた国益に重大な影響を及ぼす事件等に関する報告と質疑
- (2) 予算委員会
  - ・ 基本的質疑と締めくくり質疑
  - ・ 理事会の決定に基く、審査を通して必要と認めら

る。

先例的に総理が総理として（議員としてではなく）国会に出席するのはおおむね以下のとおりである。

### 本会議（表2、表4参照）

- (1) 常会の初めの施政方針演説、臨時会の初めの所信演説あるいは財政演説等及びそれに対する各党からの代表質問

通常は、会期召集日に演説が行われ、それを受けて演説の翌々日から、衆参で合計3日間にわたって各党からの代表質問がある。

- (2) 「重要広範議案」を中心とする議案の趣旨説明及び質疑

常会においては、衆議院では議院運営委員会の協議によりおおむね4議案が重要広範議案とされ、本会議において各党からの質疑に対して総理の答弁が行われる。参議院においては重要広範議案の概念はなく、都度議院運営委員会で総理の出席について協議する。

- (3) 総理の海外出張報告等及びそれに対する質疑
- (4) 本会議での政策決議（決議に対して総理が政府の所信を発言する場合）

本会議において政策決議が議決される場合、所管大臣が出席し、決議を受けて政府の所信を述べる。特に重要な決議に関しては総理が出席・発言する。

- (5) 総予算又は補正予算、暫定予算の採決の議事

一般に法案の採決時には所管の大臣が

れる特定の事案に関する集中審議

- (3) 決算行政監視委員会
  - ・ 締めくくり総括質疑
- (4) 他の委員会
  - ・ 重要広範議案は出席を求めることができる
- (5) 国家基本政策委員会合同審査会（党首討論）  
について、第187回国会から実施するものとする、とされた。

本会議に出席するが、予算の委員長報告、討論、採決時には先例として総理を含めた全大臣が出席することになっている。

- (6) 参議院での決算概要報告と質疑及び決算の採決の議事

参議院では、決算概要報告に対する質疑に対し答弁するとともに、決算議決時に行われる内閣に対する警告決議に関し発言することが例となっている。

- (7) 内閣不信任決議案（衆議院）または内閣総理大臣問責決議案（参議院）の議事

### 委員会（表3、表5参照）

- (1) 予算委員会の予算説明、基本的質疑（衆議院）、総括質疑（参議院）、集中審議、締めくくり質疑、討論、採決

- (2) 決算行政監視委員会（衆議院）、決算委員会（参議院）の締めくくり質疑等

衆議院では決算審査の締めくくり総括質疑、参議院では決算審査の最初の全般質疑と締めくくり総括質疑に総理が出席するのが例である。

- (3) 重要広範議案など、本会議で総理出席の下で趣旨説明・質疑を行った議案の委員会質疑

一般的に、締めくくり質疑のときに総理が出席・答弁することが多いが、環太平洋パートナーシップ協定等に関する特別委員会（表3、表5においては「TPP」）のように特に特別委員会を設置して審査するような議案の場合は総理の出席回数は多くなる。

- (4) 国家基本政策委員会での党首討論<sup>9</sup>  
党首討論は衆参両院の国家基本政策

委員会合同審査会で行われる。英国の制度を参考に、国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成11年法律第116号）により1999年から始められた。

### 2 英国の首相の議会への出席（表6参照）

英国についても、議会への首相の出席・発言は先例によるところが大きいが、日本との大きな相違点は、第一に、庶民院議員たる首相は貴族院に出席する権利も義務も有しないし、貴族院には入れないことにある。開会式の女王陛下の演説（日本の施政方針演説に相当）の際は首相は貴族院議場に赴くが、正確には議場の外で演説を聞いている。従って、庶民院においてしか出席・発言をすることがない。

第二に、委員会審査に出席・発言することは、例外的にしかない。その例外はリエゾン委員会<sup>10</sup>において国政について議員からの質問に答える場合である。他方で、首相の答弁に関していえば、首相へのクエスチョン・タイムを除き、「議院や大臣の所管する個々の特別委員会においては首相ではなく、個々の大臣が答弁するのが重要な原則<sup>11</sup>」との見解を政府は出しているが、これは日本とは異なった原則と言える。

首相が首相として議会に出席するのはおおむね以下のとおりである。

- (1) 女王陛下の演説に対する奉答決議案の討議

会期冒頭の女王陛下の演説（政府の立法計画の発表をする施政方針演説に該

<sup>9</sup> 国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ（平成12年1月18日）により、「各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には、基本政策委員会は開催しない」こととなっており、特に、総理の国会出席が頻繁である常会の前半はこの規定により実際に国家基本政策委員会が開かれることはない。

<sup>10</sup> リエゾン委員会は常設的特別委員会の委員長からなる特殊な庶民院の委員会である。特別委員会の手続の規定、見積もり予算の審議の対象省庁の勧告、討議すべき特別委員会の報告書の選択など多岐にわたるが、首相に対するヒアリングも行う。

<sup>11</sup> Robert Rogers and Rhodri Walters, HOW PARLIAMENT WORKS 7<sup>th</sup>-ed. Routledge 2015 p. 308

当)を受けて、庶民院議場で政府の基本的施策について数日間の質疑を行う。首相は基本方針、演説の詳細について述べ、質問を受ける。

(2) 首相に対するクエスチョン・タイムの議事 (PMQ)

会期中、首相の外遊中及び議会休会中を除き、毎週水曜日の原則として正午から約 30 分間行われる。

(3) ステートメントの発表とそれに対する質疑

その時々的重要問題について政府が情報を提供するとともに、各議員から質疑を受ける。必ずしも、首相がステートメントを発表するわけではないが、首相が発表した場合は首相が答弁をする。

(4) 政府提出動議に対する質疑

一般に動議は議員個人で提出できるが、政府が重要な問題について動議を提出し、意見を表明した上で議決を経て議会の同意を得た決議とすることがある。例えば、2015 年 12 月 2 日の政府提出動議は、シリアの ISIL に対する空爆を中心とした攻撃に議会の同意を求めたもので、首相が動議の提出者となっている。

(5) 予算演説、オータム・ステートメント

予算演説は通常の場合 3 月に大蔵大臣が庶民院で行う (表 6 の 7 月の予算演説は総選挙に伴って日程がずれたもの)。演説後、税率変更などの暫定的効力発生を認める決議が行われ、続けて、(影の大蔵大臣ではなく) 野党第 1 党党首が野党の方針を述べる。その後、本格的議論が開始されることになる。首相は発言しないが、野党第 1 党党首の発言終了時まで議会に出席するのが例となっている。オータム・ステートメントは秋の予算演説で、大蔵大臣が行い、首相は発言機会はないが出席している。

(6) リエゾン委員会での証言

2002 年 7 月から年 2 回行われるようになった。首相にはテーマは知らされるが質問の詳細は知らされない。首相が委員会に出席・発言する機会はこれのみである<sup>12</sup>。

III 日本の総理と英国の首相の実際の議会出席時間と出席回数<sup>13</sup>

1 議会出席時間・回数の集計の対象期間

本稿では、日本は平成 28 年の一年間、つまり、第 190 回国会 (平成 28 年 1 月 4 日 - 6 月 1 日、150 日間)、第 191 回国会 (8 月 1 日 - 8 月 3 日、3 日間)、第 192 回国会 (9 月 26 日 - 12 月 17 日、83 日間) の計 236 日間 (土日休日を含む) における総理の衆議院及び参議院の本会議、委員会の出席時間と回数の合計を算出した。この期間中、安倍晋三総理のみが在任し、総選挙は行われていない。

ここで集計対象としたのは、あくまでも、「総理として」の出席時間と回数であり、衆議院議員として出席し総理としての出席を要請されていない時間・回数はカウントしていない。厳密にこれらを分類するのは困難なこともあるが、たとえば、本会議での議案等の採決のための出席は計算外とする。

なお、第 191 回国会は参議院の構成を行うための短期国会であり、総理としての国会出席はない。また、平成 28 年に 3 回あった開会式への出席も計算外とした。

英国については、2015 年 5 月 18 日から 2016 年 5 月 12 日までの「1 会期」、ほぼ 1 年間の庶民院本会議とリエゾン委員会への「首相として」の出席時間と回数の累計である。日本

<sup>12</sup> リエゾン委員会が最初に首相の出席を要請したのは 2000 年であるが、政府は前記の首相出席の原則を理由にそれを拒否していた。

<sup>13</sup> 出席回数については、一つの会議において複数の議事がある場合や途中で休憩をはさんでいる場合でも、1 回と計算した。

表 1

平成 28 年における日本の総理の国会出席時間（回数）						
	衆・本会議	衆・委員会	参・本会議	参・委員会	国家基本	計
190 回	23:43(16)	100:12(22)	20:01(15)	89:57(18)	0:52(1)	234:45(72)
191 回	0	0	0	0	0	0
192 回	10:32(7)	52:12(12)	14:35(8)	56:37(12)	0:51(1)	134:47(40)
計	34:15(23)	152:24(34)	34:36(23)	146:34(30)	1:43(2)	369:32(112)

2015-2016 年会期の英国の首相の議会出席時間（回数）		
本会議	リエゾン委員会	計
46:18(44)	3:27(2)	49:45(46)

と半年程度のズレはあるが、ほぼ同時期、同期間を集計している。

英国では、通年会期制を採用しており、この間、「夏季休会（2016 年 7 月 22 日－9 月 6 日）」、「党大会休会（9 月 18 日－10 月 11 日）」、「休会（11 月 11 日－11 月 15 日）」、「クリスマス休会（12 月 18 日－2016 年 1 月 4 日）」、「休会（2 月 12 日－2 月 21 日）」、「イースター休会（3 月 25 日－4 月 10 日）」と 6 回の休会が入り、活動期間は計 240 日間（土日休日を含む）である。この場合も、法案採決など、庶民院議員としての出席時間・回数はカウントしていない。開会式は計算から除外し、また、上述のように貴族院には出席しない。この期間中、デビット・キャメロン首相のみが在任しており、総選挙は行われていない。

## 2 総理と首相の出席時間・回数の比較

結論として、表 1 にあるように、この時期の日本の総理の国会への出席回数は 112 回、出席時間は合計で 369 時間 32 分であるのに対し、英国の首相の議会出席は合計で 46 回、49 時間 45 分であり、両者には大きな相違がある。

この大きな違いの理由は、①本会議審議を中心とする英国と委員会審査を中心とする日本とのそもそもの議会制度の相違があること、②日本の総理は上院（参議院）の審議にも出

席するが、英国の首相は上院（貴族院）の審議には出席しないこと、③日本では総理は個別議案について答弁する機会が少なくないが、英国では個別の議案には所管大臣らに対応し、首相は答弁しないのを原則としており、総理と首相の役割の相違がみられること、④日本は通常は年に 2～3 の会期があり、その都度、演説と代表質問があるが、通年会期を採る英国においては演説、その後の討議は年に 1 回であること、⑤日本の総理は予算委員会を中心に委員会審査にも出席をするが、英国の首相は例外的にリエゾン委員会に出席することを除き、原則として委員会には出席しないこと、⑥一回ごとの出席時間が日本の総理の方が委員会への出席時間を中心に長時間に及び、7 時間程度になることも少なくないが、英国の首相は長くとも 3 時間には及ばないこと、⑦日本では内閣不信任決議案あるいは内閣総理大臣問責決議案が年に一、二回程度議題となっているが、英国では不信任動議<sup>14</sup>が提出されるケースは少ないこと、など議事運営方

<sup>14</sup> 英国における内閣不信任・信任動議は、2011 年議員任期固定法成立まで、その態様は定型化されておらず多様であった。例えば、野党が「政府を信任しない」との動議を提出する場合や、首相が重要議案の採決の結果について自ら「政府の信任をかける」と宣言する場合などがあった。議員任期固定法成立以前に内閣の信任に係る案件とされるのは、1994 年の欧州共同体（財政）法案の採決の際、メージャー首相が信任をかけたのが最後となる。（House of Commons Library, Confidence Motion 13 May 2013 参照）

法の相違、慣行の相違が理由として挙げられよう。

## おわりに

こうした相違を念頭に置いて、出席時間の日英の大幅な乖離をどのように評価するのかは難しい。英国が短すぎるのか、日本が長すぎるのか。内閣の長である総理・首相が議会に対し、ひいては国民に対し、十分に説明責任を果たすためにはある程度の長時間の議会への出席は当然であると考えなのか、外交案件を処理したり、国益を熟慮して行動するために時間的余裕を持たせるべきであると考えなのか、両様の考え方が成り立ちえよう。

総理・首相の議会への出席は法規や憲法慣行によって基本原則は定められているが、実際の出席は日英ともに先例によって決められる部分が多く、適切な長さについては総理や首相の議会における役割と議会外における役割について十分に比較考量したうえで、与野党間の協議ないしは内閣と議会との調整が必要となる<sup>15</sup>。

また、一般的に議事の決定については英国の方が政府の主導権が強い傾向にあること、与野党の議席差に伴う勢力関係、極めて重要な案件が俎上に上っているか否かなどの、その時々の政治状況も影響してくること付言しておく。さらには、本稿の考察の対象ではないが、単に時間的な長短を比較するだけではなく、実質的な内容の濃さ、情報提供や説明の質、質問と答弁との稠密さについても常に検証を行っていく必要があるだろう。

## 備考 統計の取り方

日本も英国も、総理または首相が、「総理として」「首相として」の義務として、あるいは権利として、情報の提供、説明、答弁等のために議会に出席していた時間を集計した。

[日本]

国会への出席時間は、主として会議録の時間と産経新聞の「安倍日誌」を使用した。

衆議院本会議の場合は、「議員として」出席している時間と「総理として」出席している時間が混在しているが、議事の内容から、それぞれを区分して、時間を集計した。「総理として」出席している時間は、総理が閣僚席（ひな壇）の総理席についている時間とほぼ同じと見なすことができ、この場合、出席国務大臣として会議録に掲載されている。通常の議案の採決の際には総理としての出席は義務的ではないが、予算や内閣不信任の採決などの議事は、総理の出席は義務的なものであり、外形的にもひな壇に座っているため、投票（記名）時間（通常は20分弱）も含めて出席時間とした。他方で、その他の法案等の採決時には、総理は議場内の議員としての席に座っているため、「議員として」出席していることとなる。

参議院本会議の場合は、「議員として」の出席はないため、基本的には参議院本会議場への入退室時間ないしは開会散会時間が出席時間となるが、総理の出席とは関係ない他の議事もある場合（事前に、出席する議事の始まる前に予備的に入室しているような場合）は補正をした。内閣総理大臣問責決議案の議事の場合、総理はひな壇に着席している。

委員会については、総理の入退室時間ないしは開会散会時間を出席時間とした。例えば、委員会開会冒頭に、議題宣告、参考人出頭要求決議などの本来的には総理の出席が要件ではない手続的議事が入ることもあるが、これらも通常、総理が出席していることを確認の上進められることから、出席時間に算入した。なお、総理が委員会の「委員」として出席することはない。

なお、分単位で集計しているが、計算の上である

<sup>15</sup> 日本の政府は「…我が国総理及び閣僚の国会出席回数について他国と比較してその多寡を単純に評価することは困難であるが、我が国においては、総理及び閣僚は、相当な時間を国会出席に充てているものと認識している。」と答弁している（内閣衆質 185 第4号（平成25年10月25日）「衆議院議員鈴木貴子君提出国会のあり方に対する政府の見解に関する質問に対する答弁書」）。

程度の誤差が生じることは避けられず、精確さには限界があることを付記しておく。

[英国]

出席時間は、庶民院事務局から出されているSESSIONAL DIARYのDIARY FOR HOUSEの時間記録を基本的に使用した。ただし、これは誤記載も散見されるため、会議録(Hansard)及びParliament TVの時間記録によって補正した。また、採決等に出席していても「議員として」の行動であるから出席時間には算入していない。

原則として、首相が発言しないにもかかわらず議院に出席することはほとんどない。ただし、女王陛

下の演説に続く議事(数日続くうちの初日)、予算演説とそれに伴う議事では発言は一部であるか、あるいは発言はしていないが、「首相として」の出席と見なした。英国議会の資料からは首相が発言しないにもかかわらず、首相として出席している議事を明確に判別することは困難であるが、議事内容が政府主導の議事であるかどうかという観点(野党主導の議事ないしはバックベンチャー主導の議事に首相が出席することは原則としてありえないため)とParliament TVから判断した。

分単位での集計や誤差の存在については日本と同じである。

表2—(1) 190回国会(平成28.1.4-6.1)日本の総理の衆議院本会議出席

	年月日	曜日	総理出席の議事	備考(当日の本会議の議事等)	総理の出席時間		
1	28.01.04	月	海外出張報告、財政演説	[召集日、二回目の本会議]	14:02	14:19	0:17
2	28.01.06	水	演説に対する質疑		13:02	16:03	3:01
3	28.01.08	金	北朝鮮決議		17:12	17:19	0:07
4	28.01.14	木	補正予算採決	(各種委員)、補正採決、(法案採決)	13:06	13:43	0:37
5	28.01.22	金	施政方針演説		14:02	15:34	1:32
6	28.01.26	火	演説に対する質疑		13:02	16:05	3:03
7	28.01.27	水	〃	(弔詞)、質疑	14:04	16:18	2:14
8	28.02.02	火	経済演説・質疑		13:02	13:35	0:33
9	28.02.09	火	北朝鮮決議、公債特例法案趣旨説明・質疑		13:02	14:31	1:29
10	28.02.16	火	国税法案趣旨説明・質疑	(議員辞職)、質疑	13:03	14:55	1:52
11	28.02.18	木	地方税法案趣旨説明・質疑		13:02	14:43	1:41
12	28.03.01	火	総予算採決	総予算採決、(法案採決)	16:02	17:26	1:24
13	28.04.05	火	TPP趣旨説明・質疑	(法案採決)、質疑	13:06	15:11	2:05
14	28.05.13	金	財政演説、補正予算質疑		13:02	14:53	1:51
15	28.05.16	月	補正予算採決	(傍聴者紹介)、補正採決	17:03	17:07	0:04
16	28.05.31	火	内閣不信任決議案		15:32	17:25	1:53
計					23:43		

表2—(2) 192回国会(平成28.9.26-12.17)日本の総理の衆議院本会議出席

	年月日	曜日	総理出席の議事	備考(当日の本会議の議事等)	総理の出席時間		
1	28.09.26	月	北朝鮮決議、所信演説	[召集日、二回目の本会議]	14:02	14:49	0:47
2	28.09.27	火	演説に対する質疑		13:02	16:02	3:00
3	28.09.28	水	演説に対する質疑	質疑、(追悼演説)	14:02	16:20	2:18
4	28.10.04	火	補正予算採決	補正採決、(法案採決)	19:02	19:36	0:34
5	28.11.01	火	国民年金法案趣旨説明・質疑	(弔詞)、(法案採決)、質疑	13:10	15:12	2:02
6	28.12.14	水	内閣不信任決議案	(弔詞)、(会期延長)、不信任	22:22	23:30	1:08
7	28.12.15	木	〃	不信任、(法案採決)	0:12	0:55	0:43
計					10:32		

備考の( )内の議事は総理としての出席を要しないもの

表3-1) 190回国会(平成28.1.4-6.1)日本の総理の衆議院委員会出席

	年月日	曜日	委員会	総理出席の議事	備考	総理の出席時間		
1	28.01.07	木	予算	補正予算説明		15:30	15:35	0:05
2	28.01.08	金	予算	補正予算基本的質疑		8:59	11:58	
						13:00	17:03	7:02
3	28.01.12	火	予算	補正予算基本的質疑		8:59	12:01	
						13:00	17:00	7:02
4	28.01.13	水	予算	補正予算集中審議 締めくり質疑、採決		9:00	12:07	
						13:00	15:30	5:37
5	28.02.02	火	予算	総予算説明	途中退席	14:43	14:50	0:07
6	28.02.03	水	予算	総予算基本的質疑		8:59	11:57	
						13:00	17:03	7:01
7	28.02.04	木	予算	"		8:59	12:00	
						13:00	16:59	7:00
8	28.02.05	金	予算	"		9:00	12:06	
						13:00	17:01	7:07
9	28.02.10	水	予算	総予算集中審議		8:58	12:01	
						13:00	17:03	7:06
10	28.02.15	月	予算	"	休憩のまま散会	8:58	12:02	
						13:00	17:05	7:09
11	28.02.19	金	予算	"		8:59	12:02	
						13:00	17:04	7:07
12	28.02.24	水	財金	公債特例法案、国税法案質疑	途中退席	9:00	10:33	1:33
13	28.02.26	金	総務	地方税法案質疑	途中退席	13:00	14:30	1:30
14	28.02.29	月	予算	総予算集中審議 (分科会報告)	途中退席	8:58	11:52	
						13:00	17:12	7:06
15	28.03.01	火	予算	集中的締めくり質疑、採決		9:02	12:44	3:42
16	"	"	財金	公債特例法案、国税法案質疑、(採決)	途中退席	13:00	14:33	1:33
17	28.04.07	木	TPP	条約・関連法案質疑		8:59	11:59	
						13:00	17:02	7:02
18	28.04.08	金	TPP	"	民進退席	8:58	10:37	
						16:27	17:01	2:13
19	28.04.15	金	TPP	熊本地震発言		8:55	8:59	0:04
20	28.04.18	月	TPP	条約・関連法案質疑		8:56	12:01	
						13:10	16:11	6:06
21	28.05.13	金	予算	補正予算説明		17:10	17:14	0:04
22	28.05.16	月	予算	補正予算基本的質疑 締めくり質疑、採決		8:59	12:03	
						13:00	16:52	6:56
計								100:12

表3-2) 192回国会(平成28.9.26-12.17)日本の総理の衆議院委員会出席

	年月日	曜日	委員会	総理出席の議事	備考	総理の出席時間		
1	28.09.29	木	予算	補正予算説明		15:50	15:55	0:05
2	28.09.30	金	予算	補正予算基本的質疑		8:59	12:01	
						13:00	17:06	7:08
3	28.10.03	月	予算	"		8:58	12:01	
						13:00	17:01	7:04
4	28.10.04	火	予算	補正予算集中審議 締めくり質疑、採決		8:59	12:01	
						13:00	16:19	6:21
5	28.10.12	水	予算	集中審議		8:58	12:05	
						13:00	17:04	7:11
6	28.10.17	月	TPP	条約・関連法案質疑		8:58	12:00	
						13:00	16:59	7:02
7	28.10.18	火	TPP	"	休憩のまま散会	8:58	11:59	3:01
8	28.10.27	木	TPP	"		13:00	17:02	4:02
9	28.10.28	金	TPP	"		14:30	17:02	2:32
10	28.10.31	月	TPP	"		13:00	17:06	4:06
11	28.11.04	金	TPP	質疑、(採決)	途中退席	14:29	16:11	1:42
12	28.11.25	金	厚労	国民年金法案質疑、(採決)	途中退席	13:15	15:13	1:58
計								52:12



表4—(1) 190回国会(平成28.1.4-6.1)日本の総理の参議院本会議出席

	年月日	曜日	総理出席の議事	備考(当日の本会議の議事等)	総理の出席時間		
1	28.01.04	月	海外出張報告、財政演説	[召集日、二回目の本会議]	14:31	14:46	0:15
2	28.01.07	木	報告・演説に対する質疑		10:01	11:51	
					13:01	14:09	2:58
3	28.01.08	金	北朝鮮決議		12:11	12:19	0:08
4	28.01.20	水	補正予算採決 決算概要報告・質疑	補正採決、(法案採決)	10:01	10:36	
					13:01	14:58	2:32
5	28.01.22	金	施政方針演説	(同意人事)、演説	15:56	17:23	1:27
6	28.01.27	水	演説に対する質疑		10:01	11:29	1:28
7	28.01.28	木	演説に対する質疑	質疑、(各種委員)、(法案採決)	10:01	11:44	
					13:01	15:36	4:18
8	28.02.02	火	経済発言・質疑		14:01	14:39	0:38
9	28.02.09	火	北朝鮮決議		16:01	16:09	0:08
10	28.03.09	水	国税法案趣旨説明・質疑		10:01	11:12	1:11
11	28.03.11	金	地方税法案趣旨説明・質疑	質疑、(法案採決)	10:01	11:20	1:19
12	28.03.29	火	総予算採決	予算採決、(法案採決)	16:01	16:49	0:48
13	28.05.13	金	財政演説・質疑	[二回目の本会議]	15:06	16:59	1:53
14	28.05.17	火	補正予算採決		17:31	17:46	0:15
15	28.05.25	水	決算等採決	(決議)、決算、(法案採決)	10:05	10:48	0:43
計							20:01

表4—(2) 192回国会(平成28.9.26-12.17)日本の総理の参議院本会議出席

	年月日	曜日	総理出席の議事	備考(当日の本会議の議事等)	総理の出席時間		
1	28.09.26	月	北朝鮮決議、所信演説	(会期議決)、決議、演説	15:02	15:46	0:44
2	28.09.28	水	演説に対する質疑	質疑、(永年表彰)	10:01	11:46	1:45
3	28.09.29	木	演説に対する質疑		10:01	11:44	
					13:01	15:29	4:11
4	28.10.11	火	補正予算採決	補正採決、(法案採決)	17:21	17:54	0:33
5	28.11.11	金	TPP趣旨説明・質疑	質疑、(法案採決)	10:01	12:05	2:04
6	28.11.25	金	APEC報告・質疑	質疑、(法案採決)	10:01	11:41	1:40
7	28.11.28	月	決算概要報告・質疑	質疑、(法案採決)	10:01	11:53	1:52
8	28.12.02	金	国民年金法案趣旨説明・質疑	質疑、(法案採決)	10:01	11:47	1:46
計							14:35

表5—(1) 190回国会(平成28.1.4-6.1)日本の総理の参議院委員会出席

	年月日	曜日	委員会	総理出席の議事	備考	総理の出席時間		
1	28.01.15	金	予算	補正予算説明、総括質疑方式		8:51	11:54	
						13:00	17:00	7:03
2	28.01.18	月	予算	補正予算総括質疑方式		9:00	11:53	
						13:00	16:56	6:49
3	28.01.19	火	予算	補正予算集中審議 締めくくり質疑、採決		8:59	12:06	
						13:00	15:41	5:48
4	28.01.21	木	決算	決算等全般質疑		9:00	11:57	
						13:00	16:59	6:56
5	28.02.02	火	予算	総予算説明		15:02	15:10	0:08
6	28.03.02	水	予算	総予算基本的質疑		8:55	11:53	
						13:00	17:00	6:58
7	28.03.03	木	予算	総予算基本的質疑		9:00	11:53	
					質疑、(委員派遣報告)	13:00	17:12	7:05
8	28.03.07	月	予算	総予算集中審議		8:56	11:54	
						13:00	17:09	7:07
9	28.03.14	月	予算	総予算集中審議		8:55	11:55	
						13:00	17:02	7:02
10	28.03.18	金	予算	総予算集中審議		8:56	11:54	
						13:00	17:01	6:59
11	28.03.23	水	総務	地方税法案質疑	途中退席	13:30	15:00	1:30
12	28.03.24	木	財金	国税法案質疑、(関税込率法)	途中退席	15:07	16:46	1:39
13	28.03.25	金	予算	総予算集中審議		8:57	11:53	
						13:00	16:57	6:53
14	28.03.28	月	予算	総予算集中審議		12:58	16:38	3:40
15	28.03.29	火	予算	総予算締めくくり質疑、採決		8:55	12:27	3:32
16	28.05.13	金	予算	補正予算説明	熊本地震報告	17:20	17:24	0:04
17	28.05.17	火	予算	補正総括質疑、採決		8:55	11:53	
						13:00	16:56	6:54
18	28.05.23	月	決算	決算締めくくり総括質疑	予備費説明後、決算	13:02	16:52	3:50
計								89:57

表5—(2) 192回国会(平成28.9.26-12.17)日本の総理の参議院委員会出席

	年月日	曜日	委員会	総理出席の議事	備考	総理の出席時間		
1	28.10.05	水	予算	補正予算説明・総括質疑方式		8:50	11:54	
						13:00	16:59	7:03
2	28.10.06	木	予算	補正予算総括質疑方式		9:20	11:53	
						13:00	16:32	6:05
3	28.10.11	火	予算	補正予算集中審議 締めくくり質疑、採決		10:00	11:59	
						13:00	15:42	4:41
4	28.10.13	木	予算	集中審議		8:55	11:53	
						13:00	17:07	7:05
5	28.11.14	月	TPP	条約・関連法案質疑		9:00	11:53	
						13:00	16:58	6:51
6	28.11.15	火	TPP	条約・関連法案集中審議		9:00	11:55	
						13:00	17:03	6:58
7	28.11.24	木	TPP	〃		13:00	16:21	3:21
8	28.12.01	木	TPP	〃		13:00	17:08	4:08
9	28.12.05	月	TPP	〃		13:00	16:36	3:36
10	28.12.08	木	TPP	〃		13:00	16:35	3:35
11	28.12.09	金	TPP	条約・関連法案質疑、(採決)	途中退席	10:00	11:40	1:40
12	28.12.13	火	厚労	国民年金法案質疑		10:08	10:40	
						11:04	12:06	1:34
計								56:37

表6 2015-16会期(2015.5.18-2016.5.12)英国の首相の議会出席

	年月日	曜日	首相出席の議事	首相の出席時間			備考
1	15. 5.18	月	議長当選祝辞	14:57	15:01	0:04	
2	15. 5.27	水	女王陛下演説奉答決議討議	14:34	15:46	1:12	
3	15. 6. 3	水	PMQ(対首相クエスチョンタイム)	12:00	12:34	0:34	
			追悼演説	12:35	12:40	0:05	
4	15. 6.10	水	PMQ	12:00	12:36	0:36	6.17首相外遊中
			ステートメント(G7サミット)	12:36	13:47	1:11	
5	15. 6.24	水	PMQ	12:00	12:36	0:36	
6	15. 6.29	月	ステートメント(チュニジア他)	15:31	17:15	1:44	
7	15. 7. 1	水	PMQ	12:00	12:36	0:36	
8	15. 7. 8	水	PMQ	12:01	12:33	0:32	予算演説は大蔵大臣が行うが首相も出席
			予算演説	12:33	13:55	1:22	
9	15. 7.15	水	PMQ	12:00	12:37	0:37	7.22-9.6夏季休会
10	15. 9. 7	月	ステートメント(シリア難民他)	15:31	17:47	2:16	
11	15. 9. 9	水	女王陛下在位最長祝辞	11:34	12:00	0:26	
			PMQ	12:00	12:39	0:39	
12	15. 9.16	水	PMQ	12:03	12:37	0:34	9.18-10.11党大会休会
13	15.10.14	水	PMQ	12:04	12:38	0:34	
14	15.10.19	月	ステートメント(欧州理事会)	15:33	16:51	1:18	
15	15.10.21	水	PMQ	12:04	12:37	0:33	
16	15.10.28	水	PMQ	12:05	12:38	0:33	
17	15.11. 4	水	PMQ	12:04	12:39	0:35	11.11-11.15休会
18	15.11.17	火	ステートメント(G20、パリのテロ)	12:32	14:03	1:31	
19	15.11.18	水	PMQ	12:00	12:36	0:36	
20	15.11.23	月	ステートメント(安全保障・防衛)	15:32	17:25	1:53	
21	15.11.25	水	PMQ	12:03	12:33	0:30	オータム・ステートメントは大蔵大臣が行うが首相も出席
			オータム・ステートメント	12:33	14:04	1:31	
22	15.11.26	木	ステートメント(シリア)	10:30	13:16	2:46	
23	15.12. 2	水	政府提出動議(シリアISIL)	11:40	12:29	0:49	12.9首相外遊中
24	15.12.16	水	PMQ	12:05	12:37	0:32	12.18-1.4クリスマス休会
25	16. 1. 5	火	ステートメント(欧州理事会)	15:36	17:12	1:36	
26	16. 1. 6	水	PMQ	12:02	12:36	0:34	
27	16. 1.13	水	PMQ	12:05	12:36	0:31	
28	16. 1.20	水	PMQ	12:02	12:37	0:35	
29	16. 1.27	水	PMQ	12:05	12:38	0:33	
30	16. 2. 3	水	PMQ	12:04	12:37	0:33	
			ステートメント(英国・EU問題)	12:37	14:38	2:01	
31	16. 2.10	水	PMQ	12:07	12:40	0:33	2.12-2.21休会
32	16. 2.22	月	ステートメント(欧州理事会)	15:30	18:09	2:39	
33	16. 2.24	水	PMQ	12:05	12:39	0:34	
34	16. 3. 2	水	PMQ	12:03	12:36	0:33	
35	16. 3. 9	水	PMQ	12:03	12:37	0:34	
36	16. 3.16	水	PMQ	12:01	12:33	0:32	予算演説は大蔵大臣が行うが首相も出席
			予算演説	12:33	14:01	1:28	
37	16. 3.21	月	ステートメント(欧州理事会)	16:15	17:31	1:16	
38	16. 3.23	水	PMQ	12:05	12:40	0:35	3.25-4.10イースター休会
39	16. 4.11	月	ステートメント(パナマ文書)	15:34	17:01	1:27	
40	16. 4.13	水	PMQ	12:04	12:38	0:34	
41	16. 4.20	水	PMQ	12:03	12:37	0:34	
42	16. 4.27	水	PMQ	12:04	12:39	0:35	
43	16. 5. 4	水	PMQ	12:05	12:41	0:36	
44	16. 5.11	水	PMQ	12:04	12:44	0:40	
小計				46:18			
1	16. 1.12	火	リエゾン委員会での証言	15:58	17:54	1:56	
2	16. 5. 4	水	〃	16:34	18:05	1:31	
小計				3:27			
計				49:45			

左端の数字は出席回数。複数の議事に出席しても1つの会議につき1回と計算した。

# 衆議院予算委員会における総予算審査と 内閣総理大臣の出席時間

衆議院調査局  
議会制度等研究グループ

## ■要 旨■

総予算は、常会序盤において、新たな会計年度が始まる4月1日までの成立を目指して他の議案に先立って審議される。また、総予算は、国民生活に密接に関わることから、その審議の動向には大きな関心が寄せられる。

衆議院予算委員会における総予算審査時間は年ごとに変動があるが、予算委員会議録を基に算出した直近18年間の平均値は82時間10分である。その内訳を見ると、この18年間で、基本的質疑と締めくくり質疑の時間に大きな変動はないものの、一般的質疑の時間が減少する一方、総理の出席を得て行われることの多い集中審議の時間が増加している。総予算の審査期間には制約があるため、両者はトレードオフの関係にあると考えられる。

予算委員会への内閣総理大臣の出席時間は、①平成13年度総予算から平成19年度総予算審査時の30時間台、②平成20年度総予算から平成23年度総予算審査時の40時間台、③平成24年度総予算審査以降の50時間台超の時期に区分することができ、全体としては総理出席の時間は増加の傾向にある。その増加の契機は、平成20年から平成21年、平成23年から平成25年の総予算審査時に、いわゆる「ねじれ」国会であったことがいえよう。

予算委員会における総理出席時間の在り方については、総理は内政、外交等の内閣としての職務により多くの時間を割くべきか、国会により多く出席して総理自ら説明すべきか、立場によって見解も異なる。本来、議会の運営は与野党間の協議を軸として進められるものであり、集中審議の持ち方や総理の出席に関しても予算委員会理事会での協議次第ということになる。その時々で望ましい総理出席時間の在り方を与野党間の協議により見出していくことが重要であるといえよう。

### 《構成》

はじめに

#### I 総予算審議

#### II 衆議院予算委員会における総予算審査時間の傾向

#### III 衆議院における総予算審査時の総理の予算委員会出席時間

むすびに

はじめに

本稿は、総予算審議と委員会審査の概要を説

明した上で、衆議院予算委員会議録を基に算出した、直近18年間の総予算審査時間と総予算審査時の総理の出席時間を踏まえ、その推移、傾向について考察するものである。

#### I 総予算審議

##### 1 総予算審議の概要

議会の母といわれる英国において、課税や予算の承認を巡って議会が発展してきた歴史を見れば、議会の予算承認権は、議会の最も重要な権能の一つである。我が国においても

国会の財政に対する民主的統制が憲法に規定されており、予算の作成権は内閣にあるが、その執行には国会の議決を経ることが求められている<sup>1</sup>。

国の予算は、経理の区分に応じて一般会計予算、特別会計予算、政府関係機関予算に分かれ、これをまとめて総称したものが総予算と呼ばれる。財政法（昭和22年法律第34号）においては、（総予算という文言は用いられていないが、）国の予算について、財務大臣がこれを作成し閣議決定を経て<sup>2</sup>、内閣が1月中旬に国会に提出するのを常例とすること<sup>3</sup>を定めている。他方、国会法（昭和22年法律第79号）においては、常会の召集は1月と定めている<sup>4</sup>。このため、総予算は、常会序盤において、新たな会計年度が始まる4月1日までの成立を目指して他の議案に先立って審議される。また、総予算は、国民生活に密接に関わることから、その審議の動向には大きな関心が寄せられる。

まず、国会、特に衆議院における総予算審議のおよその流れは以下の①から⑧のとおりである。

#### 【総予算の提出と付託】

- ①内閣が1月中旬に総予算を衆議院に提出。議長は直ちに予算委員会に付託。

<sup>1</sup> 日本国憲法 第73条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

五 予算を作成して国会に提出すること。

同 第85条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。

同 第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

<sup>2</sup> 財政法 第21条 財務大臣は、歳入予算明細書、衆議院、参議院、裁判所、会計検査院並びに内閣（内閣府を除く。）、内閣府及び各省（以下「各省各庁」という。）の予定経費要求書等に基づいて予算を作成し、閣議の決定を経なければならない。

<sup>3</sup> 同 第27条 内閣は、毎会計年度の予算を、前年度の一月中旬に、国会に提出するのを常例とする。

<sup>4</sup> 国会法 第2条 常会は、毎年一月中旬に召集するのを常例とする。

#### 【本会議】

- ②衆議院本会議で政府四演説<sup>5</sup>が行われ、引き続き参議院本会議で政府四演説が行われる（この四演説に総予算の概要が含まれる）。
- ③衆参両院本会議で演説に対する質疑（いわゆる代表質問）が行われる。

#### 【予算委員会】

- ④代表質問終了後、衆議院予算委員会において、総予算の提案理由説明が行われ、引き続き参議院予算委員会において、総予算の提案理由説明が行われる。
- ⑤衆議院予算委員会において基本的質疑が行われる。
- ⑥基本的質疑の後は、一般的質疑、集中審議、公聴会、分科会における審査、締めくくり質疑が行われ、質疑終局する。
- ⑦質疑終局後、討論の後に採決が行われる。

#### 【本会議】

- ⑧衆議院本会議において委員長報告の後、討論を行い、記名投票で議決する。

※ 衆議院を通過した後は、参議院においてもほぼ同様の形で審査が行われる。

## 2 総予算の委員会審査の概要

上記の予算審議のうち、本稿における検討対象となるのは、主として衆議院予算委員会における審査の⑤と⑥の基本的質疑、一般的質疑、集中審議、締めくくり質疑である。それぞれの質疑等における出席大臣は表1のとおりである。

<sup>5</sup> 内閣総理大臣による施政方針演説、外務大臣による外交演説、財務大臣による財政演説及び経済財政政策担当大臣による経済演説を指す。

表 1 衆議院予算委員会における各議事の出席大臣(出席大臣等は理事会の協議により決定)

議事	出席大臣	備考
提案理由説明	総理含む全大臣	副大臣の予算補足説明時以降は財務大臣以外退席
基本的質疑	総理含む全大臣	各会派一巡の質疑はNHKにより生中継で放送
一般的質疑	財務+要求大臣	
集中審議	総理、財務、テーマに即した大臣+要求大臣	特定のテーマを集中的に審議 NHKにより生中継で放送されることが多い
公聴会	政府の出席無し	国会法の規定により開催が必須
分科会	各分科会の所管大臣	8個の分科会を設置する
締めくくり質疑	総理含む全大臣	締めくくり質疑が終了すると質疑終局
討論	総理含む全大臣	
採決	総理含む全大臣	

- ・提案理由説明…内閣総理大臣（総理）を含め全大臣出席の下、財務大臣から行う。財務大臣からの説明の後、副大臣から補足説明がなされるが、その際には財務大臣以外の大臣は退席することが通例となっている。
- ・基本的質疑…総理を含め全大臣出席で行われる。各会派一巡の質疑の様子は、NHKにより生中継で放送される。
- ・一般的質疑…財務大臣及び質疑者の要求する大臣（総理を除く）に対して質疑が行われる。なお、平成12年から14年度の総予算審査時は単に「質疑」との名称であった。
- ・集中審議…総理、財務大臣のほか、その集中審議のテーマ<sup>6</sup>に即した大臣及び質疑者の要求する大臣に対して質疑が行われるのが通例であるが、どの大臣の出席を要請するかに関しては理事会の協議次第となる。NHKにより生中継で放送されることが多い。
- ・公聴会…国会法の規定により総予算審査の際に必ず行われる<sup>7</sup>。利害関係者、学識経験者等の公述人から意見を聴取し、委員が公述人に対して質疑を行う（政府（大臣等）は出席しない）。公聴会の開会は分科会の審査に入るまでに開くことが例となっている。
- ・分科会…所管省庁別に8個の分科会を設置し、それぞれの分科会の所管事項の省庁の大臣が出席し、細目にわたる審査を行う。
- ・締めくくり質疑…総理を含めた全大臣出席の下、総予算審査の全ての質疑の締めくくりとして行われる。締めくくり

<sup>6</sup> 平成29年度総予算審査時には、平成29年2月7日に「公務員の再就職のあり方と行革等」、同月14日に「外交・通商政策等」、同月17日に「安倍内閣の基本姿勢・社会保障等」、同月24日に「安倍内閣の基本姿勢」をテーマとした集中審議が行われた。

<sup>7</sup> 国会法第51条 委員会は、一般的関心及び目的を有する重要な案件について、公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験者等から意見を聴くことができる。  
2 総予算及び重要な歳入法案については、前項の公聴会を開かなければならない。但し、すでに公聴会を開いた案件と同一の内容のものについては、この限りでない。

質疑が終了すると、委員長は総予算に対する質疑終局を宣告する。

- ・ 討論…質疑終局後に討論に入る。討論は申し出のある会派から各1名ずつ行われる。質疑終局後に予算の編成替えを求める動議が提出された場合には、提出者から趣旨弁明を聴取した後に、総予算に対するものと一括して討論が行われる。総予算に対する修正案が提出された場合も同様である。
- ・ 採決…総予算に対する編成替えを求める動議が提出されている場合には本動議の採決を行った後、(修正案が提出されている場合には、修正案の採決を行い、次いで) 総予算の採決を行う。

平成19年度総予算審査以降はおおむね上記のとおり審査を行っているが、出席大臣やテレビ中継等の審査の詳細は、最終的にはあくまでも予算委員会理事会での協議で正式に決定することとなる。このほかに、平成20年度総予算審査以降は地方への委員の派遣(いわゆる地方公聴会)を行い、派遣地域の利害関係者や学識経験者等を意見陳述者として招致して意見を聴取し、派遣委員が質疑を行うことが例となってきている。また、審査の状況次第では予算委員会に参考人を招致し、政府に対してではなく、参考人に対して質疑を行ったことも数例ある(平成21年度、平成23年度、平成24年度各総予算審査時など)。

## II 衆議院予算委員会における総予算審査時間の傾向

平成11年度総予算の審査までは提案理由説明後におおむね6日間から9日間の総括質

疑を行っていたが、平成12年の国会改革<sup>8</sup>の一環として予算委員会における審査の形態も変更<sup>9</sup>され、提案理由説明後に2日間程度(後に3日間程度)の基本的質疑を行うようになった。したがって本稿では、新しい審査形態となった平成12年度総予算からの審査時間について考察する<sup>10</sup>。

総予算審査時間の集計方法として、衆議院予算委員会における対政府質疑を集計することとし、参考人質疑、地方公聴会、公聴会及び分科会の時間は含めていない<sup>11</sup>。また、提案理由説明、討論、採決の時間は対政府質疑の時間ではないが、これらの議事の際には全大臣が出席していることもあり、後述の総理の出席時間の検証を行うためその時間も算定している。一方で総予算審査の総審査日数では、単に審査日数を算定することとし、提案理由説明から採決まで、参考人質疑、地方公聴会、公聴会及び分科会の全ての議事を含めた日数を算定している。詳しい時間の集計方法は、末尾の「備考 統計の取り方」において詳述する。

表2に年度ごとの総予算の審査時間の集計を掲載する。表2をグラフにしたものが図1(a)である。図1(b)は年度ごとでそれぞれの議事が全体の審査時間に占める割合をグ

<sup>8</sup> この国会改革の一環で総理と野党党首とのいわゆる党首討論が導入された。

<sup>9</sup> 第147回国会(常会)召集前日の平成12年1月19日には衆参・与野党国対委員長会談において、「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が合意(共産、社民は除く)され、「『国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律』の施行に伴う国会審議のあり方」として、「総理の予算委員会への出席は、各党一巡の基本的質疑及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみとする」とされた。

<sup>10</sup> なお、本稿においては、一会計年度ごとに提出され年度ごとの比較が可能な総予算に絞って考察することとし、その時々々の政治経済情勢により提出される補正予算、暫定予算は、考察の対象としていない。

<sup>11</sup> 公聴会、分科会はそれぞれ別に会議録が作成され、「衆議院予算委員会議録」とは別に「衆議院予算委員会公聴会議録」、「衆議院予算委員会第〇分科会議録」が作成される。なお、地方公聴会の記録は、委員会に諮り、派遣委員からの報告があった日の予算委員会議録に参照掲載される。



ラフ化したものである。また、図2(a)、図2(b)では、この集計から一般質疑及び集中審議の時間のみを抽出し、グラフ化している。

表2 平成12年度以降の衆議院予算委員会における総予算審査時間集計

予算年度 国会回次	平成12年度 第147回国会	平成13年度 第151回国会	平成14年度 第154回国会	平成15年度 第156回国会	平成16年度 第159回国会	平成17年度 第162回国会	平成18年度 第164回国会
内閣	第2次 小淵 改造	第2次 森 改造	第1次 小泉	第1次 小泉 改造	第2次 小泉	第2次 小泉 改造	第3次 小泉 改造
総審査日数	15日	16日	18日	17日	19日	21日	20日
提案理由	0:30(1)	0:29(1)	0:22(1)	0:21(1)	0:23(1)	0:18(1)	0:26(1)
基本的質疑	13:06(2)	14:55(2)	13:59(2)	14:39(2)	21:08(3)	22:16(3)	21:10(3)
一般的質疑<質疑>	52:39(9)	39:58(9)	55:42(9)	58:28(10)	60:51(9)	53:13(10)	40:42(9)
集中審議	0:00(0)	15:19(2)	6:34(1)	6:03(1)	10:11(2)	18:06(4)	24:42(5)
締めくくり質疑、討論、採決	6:49(1)	4:57(1)	3:25(1)	7:45(1)	4:32(1)	4:48(1)	4:37(1)
合計	73:04	75:38	80:02	87:16	97:05	98:41	91:37
総理出席	20:36(5)	34:20(7)	32:32(8)	34:46(7)	36:02(8)	38:14(8)	36:02(8)

予算年度 国会回次	平成19年度 第166回国会	平成20年度 第169回国会	平成21年度 第171回国会	平成22年度 第174回国会	平成23年度 第177回国会	平成24年度 第180回国会	平成25年度 第183回国会
内閣	第1次 安倍	福田	麻生	鳩山	菅 第2次 改造	野田 改造	第2次 安倍
総審査日数	16日	17日	18日	19日	20日	21日	22日
提案理由	0:37(1)	0:19(1)	0:21(1)	0:21(1)	0:25(1)	0:21(1)	0:20(1)
基本的質疑	21:08(3)	21:17(3)	21:16(3)	22:12(3)	21:26(4)	21:40(4)	20:59(4)
一般的質疑	33:53(8)	38:45(6)	32:12(6)	30:56(8)	37:22(9)	30:51(7)	15:12(4)
集中審議	11:09(2)	25:27(4)	17:44(5)	16:59(4)	24:51(5)	34:12(5)	43:56(7)
締めくくり質疑、討論、採決	3:25(1)	2:18(1)	3:01(1)	3:17(1)	2:38(1)	3:31(1)	3:46(1)
合計	70:12	88:06	74:34	73:45	86:42	90:35	84:13
総理出席	36:02(7)	49:01(9)	42:08(10)	42:27(9)	48:12(12)	59:34(11)	68:43(14)

予算年度 国会回次	平成26年度 第186回国会	平成27年度 第189回国会	平成28年度 第190回国会	平成29年度 第193回国会	平成12年度-平成29年度の 平均値
内閣	第2次 安倍	第3次 安倍	第3次 安倍 改造	第3次 安倍 第2次改造	
総審査日数	15日	16日	17日	17日	
提案理由	0:21(1)	0:15(1)	0:17(1)	0:16(1)	
基本的質疑	21:13(3)	25:15(3)	21:08(3)	21:13(3)	
一般的質疑	17:28(3)	23:46(5)	23:47(5)	29:36(5)	
集中審議	28:50(4)	25:17(4)	28:33(4)	24:30(4)	
締めくくり質疑、討論、採決	4:49(1)	3:30(1)	3:42(1)	4:00(1)	
合計	72:41	78:03	77:27	79:35	
総理出席	54:48(9)	54:09(10)	53:25(9)	49:44(9)	
					17.8日
					0:22(1.0)
					20:00(2.9)
					37:31(7.3)
					20:07(3.5)
					4:09(1.0)
					82:10
					43:55(8.9)

※( )は回数。1日に複数の議事を行うこともあるため、合計は総審査日数と一致しない。

※総理出席数は議事ごとのカウントのため、例えば集中審議、締めくくり質疑を同日に行った場合には重複してカウントしている。

図 1 (a) 衆議院予算委員会における総予算の審査時間

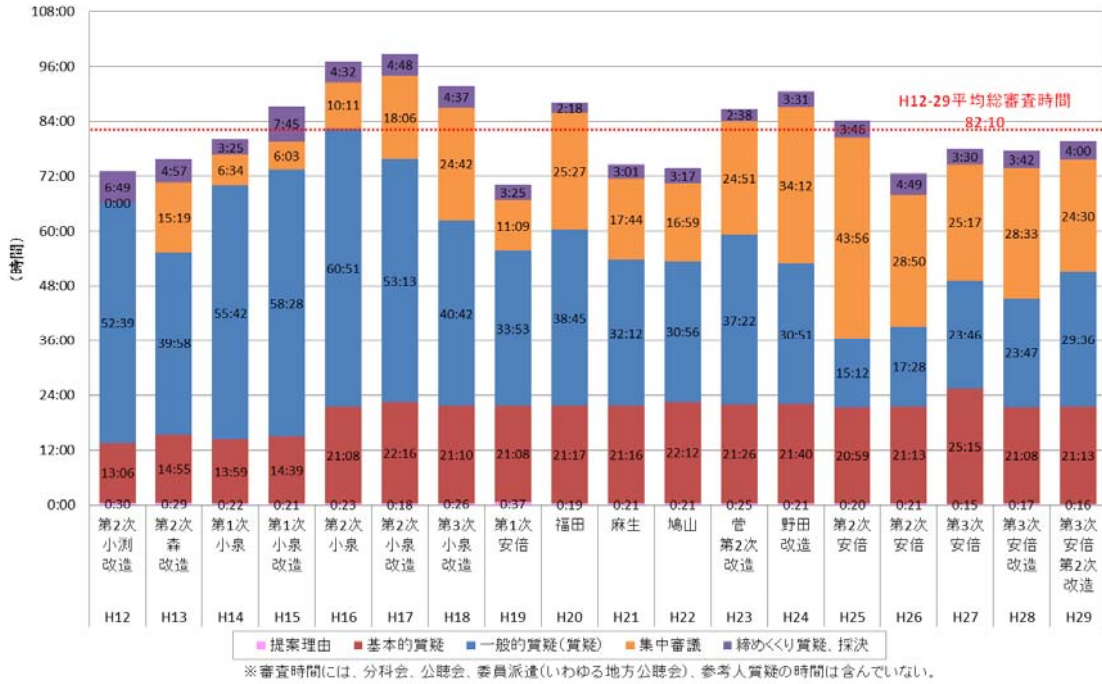


図 1 (b) 衆議院予算委員会における総予算審査の質疑時間等の割合

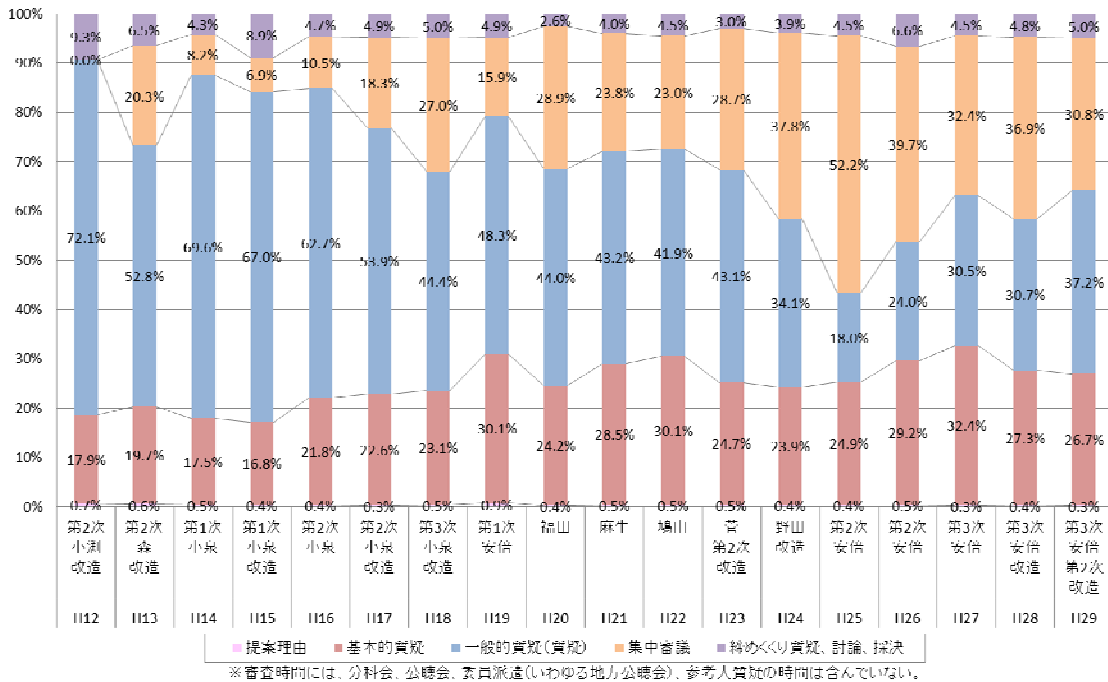


図2 (a) 衆議院予算委員会における総予算審査時の一般的質疑と集中審議 (時間)

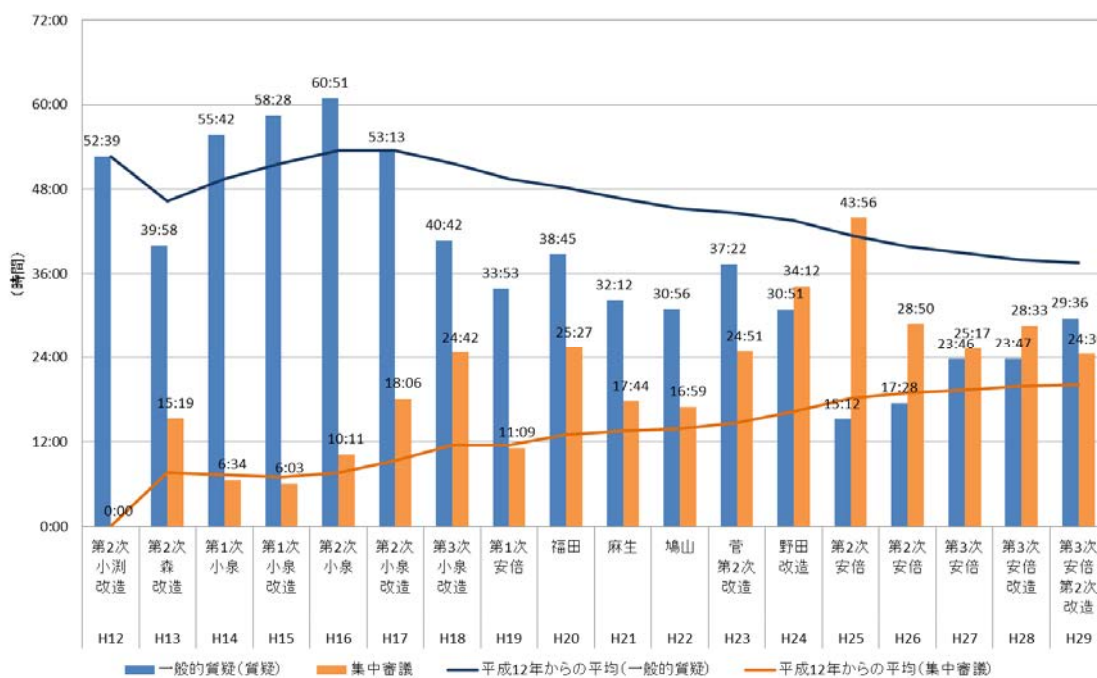
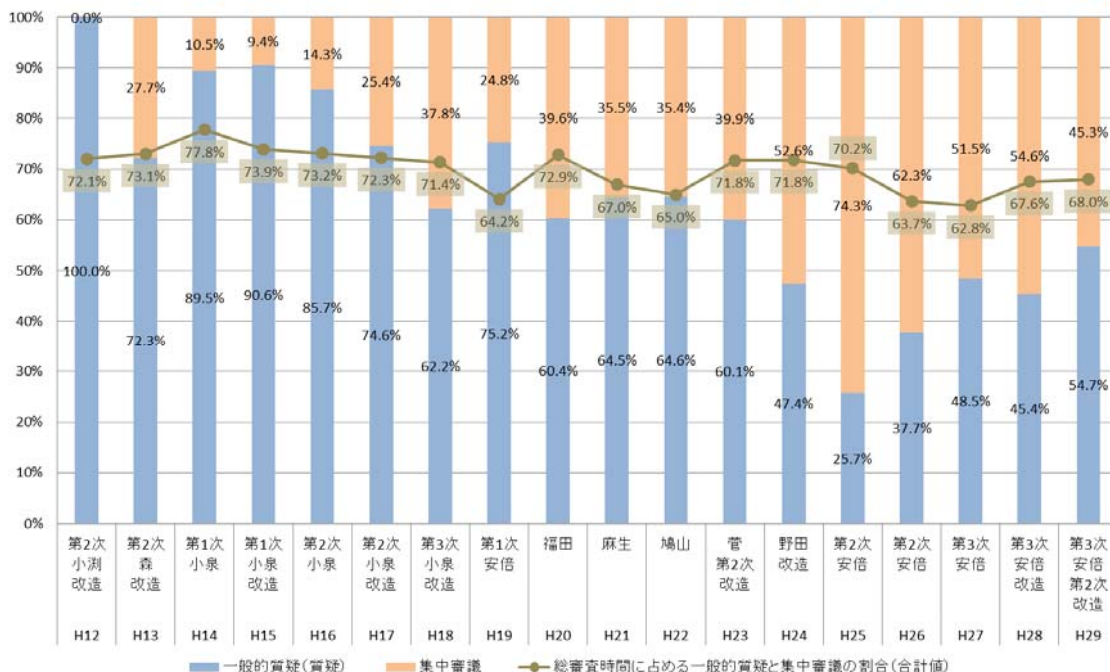


図2 (b) 衆議院予算委員会における総予算審査時の一般的質疑と集中審議 (割合)



## 1 全体の質疑時間

表2、図1(a)から、年ごとに総審査時間の変動があることが分かる。直近18年間の平均値は82時間10分であるが、平成15年から平成18年までの小泉政権下では平均総審査時間よりも長時間の総予算審査を行っている。この時の審査の内訳を見ると、集中審議が行われなかった平成12年度総予算審査<sup>12</sup>を含めても長時間の一般的質疑、特に平成16年度総予算審査においては60時間を超える一般的質疑を行っており、これによって総審査時間が増加している。

一般的質疑の時間はこの平成16年度総予算審査をピークに減少傾向にあり、その一方で集中審議が増加している。図1(b)、図2(a)、図2(b)を見ると、与党会派が参議院で過半数を構成することができない、いわゆる「ねじれ」国会が始まった平成20年度の総予算審査からこの傾向が顕著となり、平成24年度総予算審査からは一般的質疑よりも集中審議が長い時期が続いていた。

図2(a)では一般的質疑、集中審議それぞれの審査時間の推移の傾向を把握するため平成12年からの平均<sup>13</sup>で表示した。この結果によれば、近年の一般的質疑は減少傾向に、集中審議は増加傾向にあることが分かる。

図2(b)では一般的質疑と集中審議の合計値の時間の総審査時間に占める割合も示している。この割合は、最低で平成27年の62.8%、最高で平成14年の77.8%で開きはあるものの、その他の時期ではほぼ70%±5%の範囲

<sup>12</sup> 平成12年度総予算の審査時には前述脚注9の与野党の国対委員長間の合意に基づき集中審議が行われていない。ただし、この時も野党側は総理出席の集中審議を求めてはいたが、与野党合意に至らず実現しなかった。

<sup>13</sup> 平成12年から当該年までの審査時間を単純平均し、それを年ごとにプロットしてグラフ化した。平成12年以降の各年において当該年までの平均値をつなげ、平成29年には過去18年間の平均値に達するグラフとなるが、このグラフが平成29年に向かって逡増を示すものであれば審査時間は増加傾向に、逡減を示すものであれば減少傾向にあると考えられる。

で推移している。つまり全体としては一般的質疑と集中審議は、年度開始までの成立を前提とする総予算の総審査時間に制約があるため、トレードオフの関係にあることを意味している。後述のように、提案理由説明、基本的質疑、締めくくり質疑、討論、採決の時間には大きな変動がないため、言うならばこの総審査時間の約70%の内訳を一般的質疑と集中審議のどちらに多く割り振るかということも与野党協議の主要な争点となっていると考えられる。

このほか、「ねじれ」国会であった平成20年、平成23年から平成25年まででは近年の平均値よりも長時間の審査となっている（平成21年も「ねじれ」国会であったが平均よりも短時間となっている<sup>14</sup>。また、平成22年は民主・社民・国民連立政権下で「ねじれ」が解消されていた）。そのため、その時々々の政治情勢によって、総予算審査の総審査時間にも影響があると考えられる。

## 2 基本的質疑の時間

基本的質疑に関しては、平成12年度から平成15年度総予算の審査については2日間、14時間前後であったものが、平成16年度総予算の審査以降は3日間、21時間前後で推移している<sup>15</sup>。

## 3 一般的質疑の時間

一般的質疑は平成17年度総予算審査までは50時間を超えることも多く、総審査時間の5割以上を占めていたが、それ以降は減少傾向にありおおむね30時間台で推移し、ここ5年間では30時間以下となっている。1で述べたとおり、一般的質疑と集中審議はトレード

<sup>14</sup> 平成21年度総予算の審議に先立ち、平成20年度第2次補正予算（平成21年1月5日提出、同月26日成立）が審議されていた事情があると考えられる。

<sup>15</sup> 平成27年度総予算の審査は、基本的質疑終了後に農林水産大臣が辞任したため、基本的質疑の補充質疑を行った。

オフの関係にあると見られ、一般的質疑の時間が減少している分、集中審議の時間が増加している。

#### 4 集中審議の時間

一般的質疑に代わり、近年の総予算審査で増加傾向にあるのが集中審議の時間である。集中審議のテーマは財政・金融、外交・安全保障など、その時に注目されているトピックスであること、また総理が出席し、テレビ中継もされることが多いことから注目が集まるということもあり、集中審議の時間は「ねじれ」国会が始まった平成 20 年に急激に増加し、再度「ねじれ」国会となった平成 23 年から平成 25 年まではその傾向が顕著となっている。特に政権交代が起きたが依然として「ねじれ」状態であった平成 25 年度総予算審査時には総審査時間の半分以上が集中審議となっている。

ここ 18 年間を通して見ると、最小で 6 時間程度、最大で 44 時間程度とその時々の情勢によって大きな増減を経ているが、ここ 4 年間

はおおむね 20 時間から 30 時間の間で推移している。

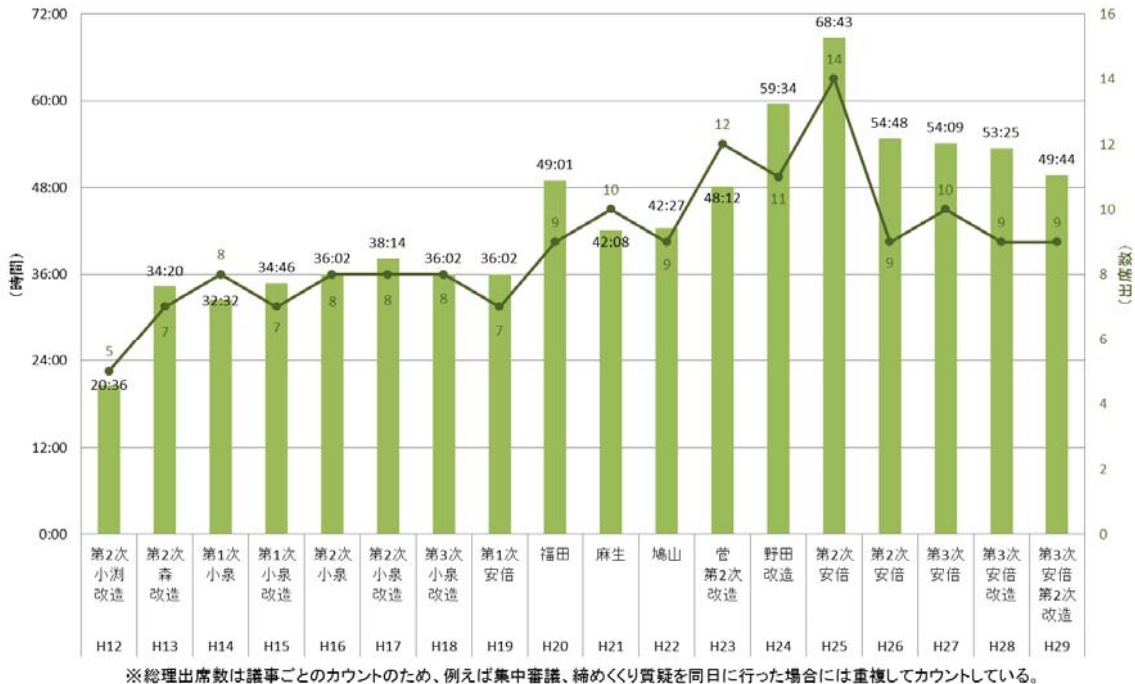
#### 5 締めくくり質疑の時間

締めくくり質疑、討論、採決に関しては、1 日間で行われているという事情もあり、それほど大きな変動はなく数時間程度で収まっている。

### Ⅲ 衆議院における総予算審査時の総理の予算委員会出席時間

次に総予算審査時の総理の衆議院予算委員会への出席時間について考察する。前述のとおり、平成 19 年度総予算審査以降、総理は提案理由説明、基本的質疑、集中審議、締めくくり質疑、討論、採決の議事に出席している。平成 19 年度総予算審査以前は総理は一般的質疑に出席したり、集中審議に出席しなかったりと、その出席状況が一定ではない時期もあった。その中から予算委員会に総理が出席した議事の時間を全て抽出し、出席回数とともにグラフ化したものが図 3 である。

図3 衆議院予算委員会における総予算審査時の総理の出席時間と出席回数



予算委員会への総理出席は基本的質疑と締めくり質疑に限るという与野党国対委員長会談合意が形としては忠実に履行された平成12年度総予算審査を除くと、①平成13年度総予算から平成19年度総予算審査時までの30時間台、②平成20年度総予算から平成23年度予算審査時までの40時間台、③平成24年度総予算審査以降の50時間台超の時期と、全体の傾向としては総理出席の時間は増えてきている。

Ⅱで述べたとおり、総理が必ず出席する基本的質疑、締めくり質疑の審査時間については大きな変動はないため、これ以外の総理が出席する議事、つまり総理出席の集中審議が増えてきている。集中審議の増加、総理の出席に関してはあくまでも予算委員会理事会での協議次第であり、その時々々の政治状況や与野党の交渉結果によるものであるが、一つの大きな要因として平成20年から平成21年、平成23年から平成25年までの間はいわゆる「ねじれ」国会であり、国会運営において野

党側の影響力が増大し、与野党間の合意形成が特に難航していた時期であったということがあるだろう。まさにこの時期に合わせて、総予算審査時の総理出席回数、出席時間が急増しているのである。平成26年度総予算の審査以降は自民・公明連立政権下で「ねじれ」が解消されているが、「ねじれ」前の水準にまで戻ることはなく、総理の出席時間が若干減少するに止まっている。

むすびに

平成12年の国家基本政策委員会の導入によって国会への総理出席の在り方を改めようという動きがあったものの、今回の考察の結果としては総予算審査時の総理出席が逆に増えている傾向にあるといえよう。総理は内政、外交等の内閣としての職務により多くの時間を割くべきだという主張、逆にもっと国会に出席して総理自ら説明をすべきだという見解、これらは論じる者の立場次第で大きく変わり

得るため、どちらか一方のみが正しいということにはならないであろう。

今回、本稿では出席時間という観点から考察を進めてきたが、議会の運営はあくまでも与野党間の協議を軸として進められるものである。流動する政治・経済・社会情勢の中で、内外に山積する諸課題に不断に対処していくためには、適切な情勢認識の下、諸外国の議会の状況も見ながら、その時々で望ましい総理出席時間の在り方を与野党間の協議により見出していくことが重要であるといえよう。

#### 備考 統計の取り方

時間は衆議院予算委員会議録に掲記されている開議、散会の時間を基に算出した。そのため、それぞれの議事の時間に政府参考人出頭要求決議や分科会主査報告等の質疑答弁以外の議事、並びに野党欠席時の欠席会派所属委員の呼び込み、議題宣告後の質

疑者不在の間の時間経過（いわゆる空回し）も含まれている場合もある。

総理の出席時間は上記会議録及び産経新聞の総理日誌（安倍日誌、野田日誌等）から算出した。なお、総理が委員会開会の数分前に委員室に入る場合などは、総理日誌では委員会開会前の時間が掲載されているが、総理出席時間は会議録に掲記されている委員会の開議時間に合わせている（例：総理が8時55分に委員室に入り、9時から予算委員会が始まった場合には、総理出席時間は9時からとして計算）。提案理由説明時等で委員会散会前に途中退席した場合には、当然総理が委員会に出席していた時間のみを記載している。

合計時間には、分科会、公聴会、委員派遣（いわゆる地方公聴会）、参考人質疑の時間は含んでいない。総審査日数は、分科会、公聴会、地方公聴会、参考人質疑を含めて提案理由説明から採決までの審査を行った日数を計算している。





# 南シナ海領有権紛争と国際規範

衆議院調査局調査員

田 中 謙 光

(外務調査室)

## ■要 旨■

本稿は、中国によるミスチーフ礁占拠事件（1995年2月）をめぐる事態の推移及びスカボロ一礁事件に端を発するフィリピン—中国仲裁裁判（2016年7月仲裁判断）後の状況を、特に中国の動向に着目して分析することにより、南シナ海領有権紛争において国際規範は影響力を持ち得るのか、また、そのための条件は何かについて論じる。ミスチーフ礁占拠事件後、中国は、南シナ海に関する東南アジア諸国連合（ASEAN）との協議に応じるようになった。この協議を通じて、国家間協調を重視するASEANの規範が中国に影響を与え、中国とASEANは「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」に署名するに至った。フィリピン—中国仲裁裁判の仲裁判断については、中国が受入れを拒否している以上、有効な影響を及ぼせていない。ただ、中国も国際法の權威を必ずしも否定していないこと、同国内にも対南シナ海政策をめぐる論争があることなどを踏まえると、最終的な評価を下すのは時期尚早であり、今後の情勢を注視する必要がある。上記二事例の比較から、南シナ海領有権紛争において国際規範は関係国の行動に一定の影響を及ぼすことができるが、その前提条件として、その規範に従うことが国益にかなうと当該国が判断することが必要であると考えられる。

## 《構成》

- I はじめに
- II 南シナ海領有権紛争の概要
- III ASEANの規範とミスチーフ礁占拠事件後における中国の姿勢変化
- IV フィリピン—中国仲裁裁判の影響
- V おわりに：結論及び日本の政策に対する示唆

### I はじめに

スプラトリー諸島を始めとする南シナ海の島々をめぐる、中国や東南アジアの国々が互いに重なり合う領有権の主張を行い、各国の間で緊張が高まっていることは、アジア地域の安全保障における最重要問題の一つとなっている。領有権を主張する各

国の間では、過去、数度にわたって軍事的な衝突も発生した。特に、南シナ海のほぼ全域を自らの領海と主張する中国は、近年、スプラトリー諸島の一部を埋め立てて人工島とし、軍事施設を建設したほか、他国の漁船を拿捕するなど、強硬な姿勢を強めている。

日本にとっても、海上交通の要路である南シナ海の安定は、安全保障及び経済の両面において極めて重要である。また、南シナ海における事態の推移を分析することは、東シナ海や尖閣諸島<sup>1</sup>をめぐる中国の動きに対する日本の政策の在り方を検討するた

<sup>1</sup> 尖閣諸島については、同諸島が日本固有の領土であることは歴史的にも国際法上も明らかであり、現に我が国はこれを有効に支配しているので、尖閣諸島をめぐる解決しなければならない領有権の問題はそもそも存在しないというのが日本政府の立場である。

めにも有意義である。

南シナ海をめぐる、各国は、実効支配の強化、領有権問題解決の模索、地域秩序の維持等のため様々な行動をとり、自らの国益を追求しているが、それらの行動は、大きく二つに分けることができる。一つは、軍事力を含む物理的な力の行使や顕示によるものである。島々の占領や施設の建設により既成事実を積み上げ、実効支配を強化する中国の行動は、これに分類される。また、「航行の自由作戦」により同海域に軍艦を派遣して対中圧力を強化しようとする米国の動きや、より間接的ではあるが、フィリピン等への巡視船供与によりこれらの国々の対処能力を高めようとする日本の動きなども、ここに含めることができる。

もう一つは、国際規範が有する非物理的な力に基づく動きである<sup>2</sup>。「国際規範」とは、「国際的に共有された適切な行動に関する期待」である<sup>3</sup>。国際規範は物理的な力を伴わないが、国家による「何が適切な行動か」という判断に影響を及ぼし、結果として国家の行動を拘束する力を有する。例えば、奴隷制の禁止という確立した国際規範の下、各国は奴隷制をタブー視している<sup>4</sup>。また、気候変動対策の重要性という概念も、比較的最近、国際的に共有されるようになった国際規範の一つと言えるが、これは各

国による気候変動対策への取組を促進する働きをしている。これら国際規範は、国家間の協定・条約等が形成する国際法や、国家が制定する法律等、明文で定められたものにとどまらず、国家・非国家主体の行動を支配する暗黙の規則・法則、個人が有する道徳観等、様々な要素によって成り立っている<sup>5</sup>。

東南アジア諸国連合（ASEAN）<sup>6</sup>は、内政不干涉、全会一致原則、域外国との間における信頼醸成の重視など、地域機構として国家間の協調を促すための規範を有しており、これらは南シナ海における関係国間の相互作用にも影響している。また、フィリピンは2013年1月、国連海洋法条約（海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS : United Nations Convention on the Law of Sea））に基づいて、中国との間の領有権紛争に関する仲裁手続を開始したが、これは国際法を活用して問題の解決を図ろうとする動きである。さらには、普遍的な価値としての「法の支配」の重要性を訴え、南シナ海におけるその徹底を呼びかける米国や日本の外交活動も、規範を通じて事態の推移に影響を与えようとするものと捉えることができる。

領有権主張国の中で衝突が繰り返され、中国がその軍事力の増強とともに支配領域を拡大してきた歴史に鑑みれば、南シナ海領有権紛争においては主に前者（物理的な力）が物事の帰趨を決定してきたように思われる。しかし、後者（国際規範）が関係国の行動に何らの影響も与えてこなかったわけではない。例えば、ミスチーフ礁占拠

<sup>2</sup> 非物理的な力は、国際規範の他にも、文化的魅力や価値観などのいわゆるソフトパワー、ナショナリズムや地域的アイデンティティーなどの理念・思想、外交における交渉力など、様々な要素から生じるが、本稿では、南シナ海領有権紛争において特に重要な意義を有している国際規範に着目する。

<sup>3</sup> Finnemore, M. *National Interests in International Society*. Cornell University Press. 1996. p. 22. における「規範」の定義に基づく。

<sup>4</sup> 19世紀、奴隷の非人道的取扱いに対する非難が高まり、国内法で奴隷制を廃止する国が増加した。1841年には英国など5か国の間で奴隷売買を禁止する最初の条約が締結された。その後、ブリュッセル奴隷禁止条約（1890年）、奴隷条約（1926年）、奴隷制度廃止補足条約（1956年）等、奴隷売買禁止・奴隷制廃止に関する多数の条約が結ばれている。

<sup>5</sup> Nadelmann, E.A. "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society" *International Organization*. 44(4). 1990. p. 480.

<sup>6</sup> ASEAN加盟国：インドネシア、カンボジア、シンガポール、タイ、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、ラオス（10か国）

事件（1995年2月）後には、中国の対南シナ海政策が軟化した時期があるが、その過程は物理的な力だけでは説明が難しい。この点については、後述するように、ASEANの規範が一定の影響を及ぼしたと考えられる。他方、中国の南シナ海における領有権主張のうち、国連海洋法条約に反するものは認められないなどとしたフィリピン-中国仲裁裁判による仲裁判断（2016年7月）の受入れを中国が拒否しているように、国際規範の有効性に疑問を抱かせる事例もある。

本稿は、特に中国の動向に着目して<sup>7</sup>、この二つの事例（ミスチーフ礁占拠事件及びフィリピン-中国仲裁裁判）をめぐる事態の推移を分析することにより、南シナ海領有権紛争において国際規範は影響力を持ち得るのか、また、そのための条件は何かについて論じる。

まず、南シナ海領有権紛争の概要を解説する（Ⅱ）。続いて、ミスチーフ礁占拠事件について検討する（Ⅲ）。次に、フィリピン-中国仲裁裁判について論じる（Ⅳ）。最後に、結論及び日本の政策に対する示唆について述べる（Ⅴ）。

## Ⅱ 南シナ海領有権紛争の概要

### 1 南シナ海領有権紛争の背景

南シナ海は、太平洋西部に位置し、中国の南部、インドシナ半島、ボルネオ島、フィリピン諸島及び台湾に囲まれ、面積は約350万平方キロメートルである。スプラトリー諸島、パラセル諸島、プラタス諸島等、

大小様々な島嶼や岩、環礁が多数点在している（表1及び図1参照）。

第二次世界大戦で敗戦した日本が南シナ海の島々に対する領有権を失い、同海域はいわば空白状態となったことから、周辺各国が領有権の主張を始めた。さらに1970年代、後述する天然資源が同海域で発見されたことを契機に領有権争いが活発化し、現在に至る<sup>8</sup>。現在、中国、台湾、ベトナム、フィリピン、マレーシア及びブルネイが南シナ海における領有権の主張を行っている。

各国が領有権を主張する背景には、南シナ海における天然資源の豊富さや海上交通路としての重要性、安全保障上の重要性がある。米国エネルギー情報庁（USEIA）によると、南シナ海には110億バレルの原油と190兆立方フィートの天然ガス<sup>9</sup>が埋蔵されており、世界で取引される原油の3分の1及び液化天然ガスの半分以上が南シナ海を經由して輸送されている<sup>10</sup>。周辺国にとって、同海域の安定は、経済・エネルギー安全保障上重要であるのみならず、自国を外部の脅威から守るためにも、戦略的な重要性を有する<sup>11</sup>。

<sup>8</sup> Severino, R.C. “ASEAN and the South China Sea” *Security Challenges*. 6(2). 2010. pp. 37-47.; Amry, S. “An Analysis of the South China Sea Dispute: Focusing on the Assessment of the Impact of Possible Solutions on the Economies of the Region” *CUNY Academic Works*. 2015. p.16.

<sup>9</sup> 原油については2016年末における世界の確認埋蔵量の約0.6%、天然ガスについては約2.9%に当たる(BP “Statistical Review of World Energy” 2017.6.に記載の確認埋蔵量に基づく試算)。

<sup>10</sup> USEIA. “South China Sea: International Energy Data and Analysis” USEIA. 2013.2.7. URL: <https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=SCS> (2017.8.3最終アクセス); USEIA. “Today in Energy: The South China Sea is an Important World Energy Trade Route” USEIA. 2013.4.4. URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=10671> (2017.8.3最終アクセス)

<sup>11</sup> Baviera, A.S.P. “The South China Sea Disputes after the 2002 Declaration: Beyond Confidence-Building” IN: Saw, S. et al. (eds.) *ASEAN-China Relations: Realities and Prospects*. Institute of Southeast Asian Studies. 2005. p.345

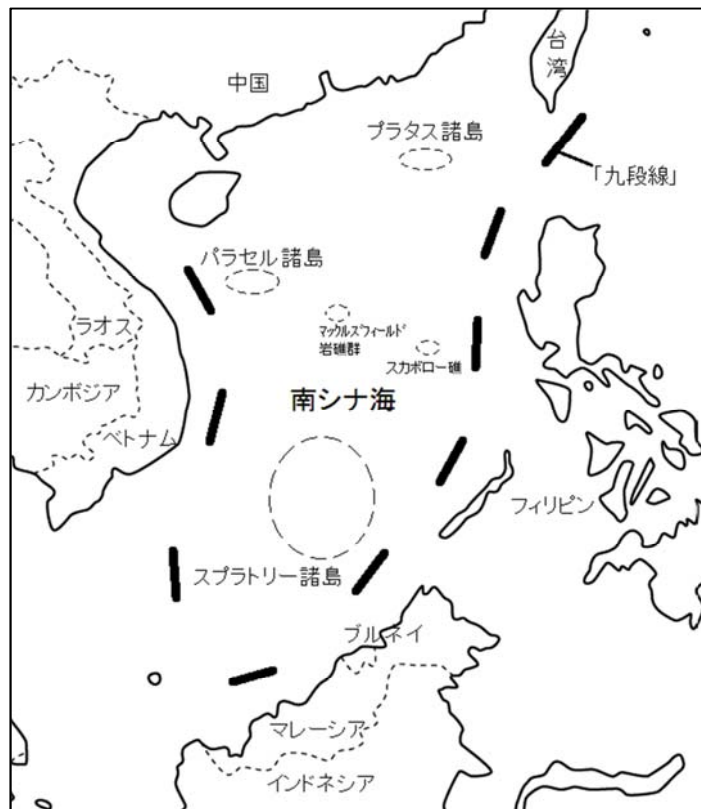
<sup>7</sup> 南シナ海領有権紛争は中国と東南アジアのそれぞれの国との間の問題にとどまらず、例えば、1999年にマレーシアが、フィリピンも領有権を主張する島に建造物を構築し、両国間で緊張が高まった事件など、東南アジア諸国の間にも問題は存在する。ただ、近年の中国による実効支配の強化は著しく、周辺国に大きな懸念を抱かせていることから、本稿では中国の動向に焦点を当てることとする。

【表1】南シナ海における各諸島の概要

呼称	概要	領有権主張 (下線は実効支配)
スプラトリー諸島 (中国名：南沙群島)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・100以上の島等が広い範囲にわたって存在</li> <li>・多数の国が島々を実効支配</li> </ul>	<u>中国</u> 、 <u>台湾</u> 、 <u>ベトナム</u> 、 <u>フィリピン</u> 、 <u>マレーシア</u> 、 <u>ブルネイ</u>
パラセル諸島 (中国名：西沙群島)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・珊瑚礁等で構成。南西部の永楽群島(クレセント諸島)、北東部の宣徳群島(アンフィトリテ諸島)に大きく分かれる。</li> <li>・1974年、中国が南ベトナムとの戦闘の結果、全域の実効支配を確立</li> </ul>	<u>中国</u> 、 <u>台湾</u> 、 <u>ベトナム</u>
プラタス諸島 (中国名：東沙群島)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1947年から中華民国(台湾)が実効支配。プラタス島(東沙島)には沿岸警備隊が駐留</li> </ul>	中国、 <u>台湾</u>
マックスフィールド岩礁群 及びスカボロー礁 (中国はこの二つを合わせて「中沙群島」と呼称)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ほとんどが干潮時でも海面下にある暗礁群</li> <li>・中国が2012年以来、スカボロー礁を封鎖してフィリピン漁民を締め出し、実効支配</li> </ul>	<u>中国</u> 、 <u>台湾</u> 、 <u>フィリピン</u>

(各種情報を基に筆者作成)

【図1】南シナ海



(各種情報を基に筆者作成)

## 2 各国による領有権の主張

中国が領有権を主張するのは、「九段線」と呼ばれる9本の線で囲まれる範囲であり、これはほぼ南シナ海全域にわたる(図1参照)。「九段線」は、1953年以降、中国政府

が発行する地図に記載されている。中国は、大陸棚の限界に関して国連に提出した外交公文(2009年)等において、「九段線」は南シナ海における自国の領有権主張の根拠

であると主張している<sup>12</sup>。また中国は、1992年に制定した「領海及び接続水域法」の第2条で、中国の領土には「台湾及び釣魚島（引用者注：尖閣諸島の魚釣島）を含む付属各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島」を含むと明記した<sup>13</sup>。さらに2012年には、スプラトリー諸島等を管轄する市として「三沙市」を設置した。

中国は、1974年のパラセル諸島をめぐる南ベトナムとの衝突、1988年のスプラトリー諸島におけるベトナムとの衝突、1995年のミスチーフ礁（スプラトリー諸島）の占拠、2012年のスカボロー礁事件等を経て、着実に実効支配を強化してきた。近年では、2014年5月に判明したジョンソン南礁（スプラトリー諸島）の埋立てを皮切りに、南シナ海の各島嶼における中国の人工島造成や軍事拠点建設が急速に進められている。

以下、中国以外の各国・地域による主張等についても簡潔に紹介する<sup>14</sup>。

- ・台湾：その歴史的経緯から中国と同様の領有権の主張を行っており、スプラトリー諸島の一部及びプラタス諸島を実効支配している。スプラトリー諸島のイトゥアバ島（太平島）及びプラタス諸島のプラタス島（東沙島）に空港を有している。
- ・ベトナム：旧宗主国であるフランスから継承した権利としてスプラトリー・パラセル両諸島で領有権を主張しており、

2012年に制定した同国の海洋法でもこれを改めて確認した。実効支配する中で最大の島であるスプラトリー諸島のスプラトリー島には、滑走路を設置している。

- ・フィリピン：スプラトリー諸島のほぼ全域にわたる領有権を主張しているが、これは同国によるサンフランシスコ平和条約の解釈に基づいている。スプラトリー諸島で2番目に大きいパグアサ島を実効支配し、滑走路を設け、市長も任命している。2012年のスカボロー礁事件を契機として中国の行動に反発を強め、2013年1月、仲裁裁判所に中国を提訴した。2016年7月にはフィリピンの主張をほぼ全面的に認める仲裁判断が下された（IVを参照）。
- ・マレーシア：スプラトリー諸島南部の複数の島等について、同国の排他的経済水域（EEZ）<sup>15</sup>及び大陸棚限界の内部にあるとして領有権を主張している。
- ・ブルネイ：同国の大陸棚限界に基づいてスプラトリー諸島南部の一部の島等の領有権を主張している。

### 3 日本及び米国の立場

領有権を主張していないが、南シナ海に戦略的重要性を認める主な域外国である日本及び米国の動向についても簡単に言及したい。

日本は、その輸入する原油の約9割、液化天然ガスの約6割が南シナ海の海上交通路に依存しており、同海域における航行の自由及び安全確保は重要な関心事項であると位置付けている<sup>16</sup>。そのような観点から日本は、ASEAN関連会議等で海におけ

<sup>12</sup> Permanent Mission of the PRC to the United Nations. “Note Verbale, CML/17/2009” *United Nations*. 2009. 3. 7. URL: [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf) (2017. 8. 14 最終アクセス)

<sup>13</sup> 「中华人民共和国領海及毗連区法」全国人民代表大会 URL: [http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content\\_4562.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/05/content_4562.htm) (2017. 8. 3 最終アクセス)

<sup>14</sup> 以下、各国・地域の主張等については、Dzurek, D. J. *The Spratly Islands Dispute: Who's On First?*. Durham: International Boundaries Research Unit, Department of Geography, University of Durham. 1996. pp. 44-47. 及び各種報道を参考とした。

<sup>15</sup> 国の領海基線から200海里までの海域（領海を除く）。国は、この海域において資源探査等に関する主権的権利、海洋調査等に関する管轄権等を有する。

<sup>16</sup> 第189回国会（閉）参議院予算委員会会議録第1号 34頁（平27. 11. 11）安倍内閣総理大臣答弁

る「法の支配」の重要性をたびたび強調している。また、インドネシア、フィリピン、ベトナムに対する巡視船の供与を含む東南アジア諸国の海上対処能力構築支援にも取り組んでいる。

米国は、中国の台頭がアジア太平洋地域における米国の優位を脅かすことを防ぐために、同地域に対するコミットメントの維持を重要視している<sup>17</sup>。また米国は、南シナ海について「航行の自由、アジアの海上領域への開かれたアクセス、平和と安定の維持、国際法の尊重」に関心を有しているとしてきた<sup>18</sup>。そのため米国は、2014年4月にフィリピンと締結した防衛協力強化協定に基づき、フィリピン軍基地に米軍部隊をローテーション配備させるなど、東南アジアの関係国に対する支援を強化している<sup>19</sup>。また、米軍は2015年10月以降、南シナ海に中国が造成した人工島の12海里内(中国が「領海」と主張する範囲)に軍艦を派遣する「航行の自由作戦」を数度にわたり実施している。

### Ⅲ ASEANの規範とミステーフ礁占拠事件後における中国の姿勢変化

#### 1 ASEANの規範

イアン・マナーズ(英ケンブリッジ大学教授)は、2002年に発表した論文で、欧州連合(EU)は、軍事力でも経済力でもなく、その

規範によって国際的影響力を発揮しており、「規範パワーとしての欧州」(Normative Power Europe)が立ち現れていると論じた<sup>20</sup>。すなわち、EU基本条約にある平和・自由・民主主義・法の支配・人権尊重といった規範が、個々の政策実施を通じて域外に拡散し、EUの重視する価値が国際的に共有されていくという理論である。ここでいう「規範パワー」とは、「国際社会において何が規範であるかを定義する能力」、「自らのスタンダードを国際ルールに仕立て上げる力」を指す<sup>21</sup>。多くの価値観を共有する国々によって構成され、高度に制度化された組織を持つEUと比べ、ASEANは、政治・経済・宗教・文化等、様々な側面で相違がある東南アジア諸国が一定の緩やかさをもって連帯しているという点で、性質を異にする。しかしASEANもまた、EUと同じく多数の国が加盟する地域機構として、以下に述べるような規範を有しており、東南アジアを中心に一定の影響力を及ぼす「規範パワー」を持つと指摘されている<sup>22</sup>。

ASEANの規範は主として2つの要素から成り立っている。一つは、潜在的敵性国との協調関係を重視する「協調的安全保障」の概念、もう一つは、「ASEANウェイ(ASEAN Way)」と呼称される東南アジア地域の外交に関する規範である<sup>23</sup>。

<sup>17</sup> Cronin, P.M. and Kaplan, R.D. "Cooperation from Strength: US strategy and the South China Sea" IN: Cronin, P.M. (ed.) *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea*. Washington, DC: Center for a New American Security. 2012. pp.5-30.

<sup>18</sup> US Department of State. "The South China Sea: Press Statement" *US Department of State*. 2011.7.22. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168989.htm> (2017.8.25 最終アクセス)

<sup>19</sup> 米軍は米比軍事基地協定(1947年締結)に基づいてフィリピンのスービック海軍基地及びクラーク空軍基地に駐留していたが、1991年の同協定失効に伴い、1992年までに両基地から撤退した。

<sup>20</sup> Manners, I. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*. 40(2). 2002. pp.235-258.

<sup>21</sup> 白井陽一郎「第9章 規範パワーEUの持続性——政治の意思を支える制度の反復的实践」西谷真規子(編著)『国際規範はどう実現されるか——複合化するグローバル・ガバナンスの動態』ミネルヴァ書房(2017)339頁

<sup>22</sup> He, J. "Normative Power in the EU and ASEAN: Why They Diverge" *International Studies Review*. 2016. 18. pp.92-105.

<sup>23</sup> Katsumata, H. "Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a 'talking shop' or a 'norm brewery'?" *The Pacific Review*. 19(2). 2006. p.188.



「協調的安全保障」は、顕在的な敵性国が存在せず、敵味方をあらかじめ区別できない不確実な環境において、潜在的な敵性国との協調関係を構築することを目指す<sup>24</sup>。ソ連という顕在的な敵性国が存在しない冷戦後の世界における欧州諸国の経験から生み出されたこの概念は、脅威を軍事的に排除するのではなく、潜在的敵性国との協力により平和を実現しようとする。そのため、武力制裁等の強制力を伴う機能を有さない一方、緊張や対立を未然に回避するための対話枠組みや信頼醸成措置を重視する。ASEANも、特に安全保障に関する取組では、「潜在的敵性国」と考えられる中国も含めた地域諸国間の対話や信頼醸成を重視するが、これは「協調的安全保障」に起源を有するものである。

「ASEANウェイ (ASEAN Way)」とは、東南アジア諸国が発展させてきた、紛争解決と地域協力のためのASEAN特有のアプローチである。確立した定義はないが、「高度の慎重さ、非形式主義、実用主義、便宜主義、合意形成、非対決的交渉方式」を主な特徴とする<sup>25</sup>。つまり、利害の対立が先鋭化するのを避け、形式にとらわれず協議を行い、当事者間の合意形成を慎重に模索する外交交渉のスタイルである。このためASEANは、EUとは異なり、加盟国の内政への不干渉、意思決定における全会一致を原則とする。このうち、全会一致原則については不文律に留まっているが、内政不干渉については1976年に署名された「東南アジアにおける友好協力条約 (TAC : Treaty of Amity and Cooperation in

Southeast Asia)」に基本原則として明記されている。

このような要素から成るASEANの規範は、内政不干渉、全会一致原則、域外国との間における信頼醸成の重視等の特徴とするが、あえて一言で表すとすれば、それは「国家間における協調の重視」であると言えよう。例えばASEANは、ASEAN地域フォーラム (ARF) やASEANプラス3 (日中韓) 等、ASEANを中心として形成された対話枠組みを通じて、域外国、とりわけ経済的・軍事的に力を伸ばす中国を自らの規範に取り込んで協調を促進することに取り組んでいる<sup>26</sup>。

## 2 ミスチーフ礁占拠事件後における中国の姿勢変化と「行動宣言」の成立

南シナ海では従来、領有権をめぐる争いが軍事的衝突につながった事例が数多くあり、関係国は、いずれ本格的な戦争に発展するのではないかと不安を抱いていた。特に、中国が軍事力の増強を続けるとともに、1980年代後半から南シナ海への進出の動きを強めたことは、ASEAN側においてこのような不安を増幅させた。

このためASEAN側では、関係国間の信頼醸成・協力促進により衝突回避の枠組みを作る必要性が認識されるようになった。ASEANは、そのための非公式・非政府間の協議の場として、1990年に南シナ海紛争管理ワークショップを立ち上げ、1991年からは中国の参加も得た。同ワークショップは、形式にこだわらない (非公式・非政府)、信頼醸成重視といった点で、「アセア

<sup>24</sup> 防衛大学校安全保障学研究会 (編著) 『新訂第4版 安全保障学入門』亜紀書房 (2009) 76-82頁

<sup>25</sup> Acharya, A. "Ideas, identity, and institution-building: From the 'ASEAN way' to the 'Asia-Pacific way'?" *The Pacific Review*. 10(3). 1997. pp. 319-346.

<sup>26</sup> 湯澤武 「安全保障アーキテクチャの形成に向けた地域制度の役割：対話の場から協力の枠組みへ」 神保謙 (編) 『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の三層構造』日本評論社 (2011) 117-120頁

ン・ウェイを具現化したかのような」<sup>27</sup>存在であった。ただ、この場で中国は、南シナ海問題については二国間での議論を基本とし、多国間の場で同問題を取り扱うことを拒む意思を示した<sup>28</sup>。これは、多国間協議による解決を志向していたASEAN側の意向とは相反する姿勢である。ASEANは1992年、南シナ海領有権紛争に関して、平和的に問題の解決を図ることを関係国に求める「南シナ海に関する宣言」を発出したが、これはASEANのみによる宣言であった。南シナ海紛争管理ワークショップについて、ASEAN側が中国の意図を知る機会になったと評価することは可能であるが、中国が多国間での議論を拒む姿勢を崩さない限り、それ以上の前進は難しいというのが1990年代前半までの状況であった。

このような中国の姿勢が変化する契機となったのは、1995年の中国によるミステーフ礁占拠事件である。この年の2月、フィリピンが、同国のEEZ内にあるミステーフ礁において中国が軍事施設を建設したことを確認したと発表すると、ASEAN側では中国への強い非難が巻き起こった。同年3月にはASEAN加盟国の外務大臣が共同声明を発出し、南シナ海における平和と安定に影響を及ぼす「最近の出来事」に関する「重大な懸念」を表明した<sup>29</sup>。このような対中不信の噴出に直面した中国は、これ以降、ASEAN諸国との関係改善に重きを置くようになった<sup>30</sup>。さらに、より

広い視野から見れば、1990年代の後半は、1996年の台湾海峡危機以降の米中関係悪化や、同年の「日米安全保障共同宣言」及び1997年の「日米防衛協力のための指針」改定による日米同盟の強化、北大西洋条約機構(NATO)の東方拡大等を受けて、米国等による対中包囲網の形成に対する懸念が中国国内で高まっていた時期でもあった<sup>31</sup>。そのような情勢下において、ASEANとの関係強化など、多国間外交を重視する方向へ中国の外交戦略が調整されることとなった。1990年代後半以降、中国は、ASEANとの協議に積極的に参加するようになり、南シナ海問題についても柔軟な姿勢を示すようになるのである<sup>32</sup>。

1995年8月の第2回ARF会合で、ASEANは南シナ海問題を合意文書の中で取り上げることに成功した。中国も参加した同会合で採択された議長声明は、参加国が「地域における重複する領有権主張に関心を示した」とした上で、関係国際法規及びASEANの「南シナ海に関する宣言」(1992年)に含まれる原則へのコミットメントを再確認することを領有権主張国に促した<sup>33</sup>。また、ARFの下で信頼醸成を進めることを目的に設置されたワーキンググループの会合では、1997年以降、南シナ海における信頼醸成の重要性に繰り返し言及されている<sup>34</sup>。中国は、このような多国間の枠組みに組み込まれていくことにより、軍事力行使等、強硬的な行動に出た際の外

<sup>27</sup> 重政公一「アセアンによる信頼醸成措置構築の政治過程——南シナ海問題を中心に——」『NUCB journal of economics and information science』49巻2号(2005) 210頁

<sup>28</sup> 同上 208頁

<sup>29</sup> Severino. 前掲注8 p. 42.

<sup>30</sup> Yahuda, M. "China's New Assertiveness in the South China Sea" *Journal of Contemporary China*. 22(81). 2013. pp. 446-459.

<sup>31</sup> 青山瑠妙『現代中国の外交』慶應義塾大学出版会(2007) 340-342頁

<sup>32</sup> Ba, A.D. "China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia" *Asian Survey*. 43(4). 2003. p. 633.

<sup>33</sup> ARF. "Chairman's Statement, The Second Meeting of the ASEAN Regional Forum" (1995.8.1)

<sup>34</sup> Ibid. "Summary Report of the ARF Inter-Sessional Meeting Support Group on Confidence Building Measures" (1997.3.8) など

交的成本が高く付くということを認識するようになっていった<sup>35</sup>。さらに、1997年のASEAN-中国首脳会議で採択された「21世紀に向けたASEAN・中国の協力」には、ASEANと中国の関係に係る基本的な規範として国連憲章や「平和共存五原則」<sup>36</sup>とともにTACも併記された。これは、多国間組織たるASEANが南シナ海における秩序構築も含む地域的な役割を果たすことに対し、中国が「一定の認知」を与えたものと捉えることができる<sup>37</sup>。中国が国連海洋法条約を批准したのもこの時期である（1996年6月）。

このような中国の姿勢変化の結果、生み出されたのが、2002年11月に中国とASEANが署名した「南シナ海における関係国の行動に関する宣言(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)」(以下「行動宣言」という。)である。

この中で中国とASEAN諸国は、南シナ海における領有権問題の平和的解決をうたうとともに、関係国が信頼醸成に努めることなどを宣言した。ただし、ASEANが1999年に示した「行動宣言」の下敷きとなる案では、法的拘束力を前提とした「行動規範」(Code of Conduct)との名称であり、紛争地域も「スプラトリー諸島」、「パラセル諸島」と具体的に示されていた。2002年に署名されたのは法的拘束力のない「行動宣言」であり、紛争地域の明示も避ける、という中国への譲歩が見られ、当初の構想よりはトーンダウンした<sup>38</sup>。それでも、中

国を多国間アプローチに取り込むことに成功し、南シナ海に関する行動についての関係国の合意という一定の成果を挙げた点で、「行動宣言」には象徴的な意義がある<sup>39</sup>。

### 南シナ海における関係国の行動に関する宣言（2002年11月）の主な内容

- ・国連憲章、国連海洋法条約、TAC、平和共存五原則及びその他の国際法上の原則が、国家間関係を拘束する基本的な規範である。
- ・国連海洋法条約を含む国際法上の原則に従って、南シナ海における航行及び上空通過の自由を尊重すると確認し、平和的手段により、実力の行使又は威嚇によらず、国家間の友好的な協議・交渉を通じて、領有権に関する紛争を解決する。
- ・現在において人が居住していない島や礁を占拠するといった、紛争を複雑化・エスカレートさせるような行動を取らないよう自制し、建設的なやり方でお互いの相違を取り扱う。
- ・防衛当局間の対話、共同・統合軍事演習の事前通報、情報交換等、信頼醸成措置をとるために努力する。
- ・領有権紛争に関する包括的・永続的解決が図られるまで、海洋環境保護、海洋科学調査、航行・通信の安全、救難活動、麻薬・海賊等の越境犯罪対策など、協力的措置を講じる。
- ・行動規範は地域の平和と安定を更に促進するものであり、その採択に向けて作業を行う。

### 3 ASEANの規範の影響

1990年代中盤以降、中国が南シナ海に関する態度を変化させたのは、そうすることによる周辺国の懸念解消が国益の観点から望ましいという、いわば「利害の計算」による合理的判断であったと考えられる<sup>40</sup>。つまり、ASEANとの協議に応じる前の段階においてはASEANの規範による特

<sup>35</sup> Acharya, A. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge. 2001. p.135.

<sup>36</sup> 中国とインドが1954年に発表した共同声明で明示した国際関係の原則。①領土・主権の相互尊重、②相互不可侵、③相互の内政不干涉、④平等互惠、⑤平和共存、の五項目から成る。

<sup>37</sup> 重政 前掲注27 214-215頁

<sup>38</sup> 同上 218頁

<sup>39</sup> Horhager 2016 “Chapter 17: China-ASEAN Relations and the South China Sea: Beyond Balancing and Bandwagoning?” IN: Fels, E. & Vu, T. (eds.) *Powder Politics in Asia's Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*. Springer. p.375.

<sup>40</sup> Hines, L. “China, the ARF, and the South China Sea: Is China Being Socialized?” *International Affairs Review*. 21(2). 2013. p.10.

段の影響は見られない。

一方、ASEANとの協議に入った後の段階においては、ASEANの規範が中国に重要な影響を与えたと考えられる。「全会一致主義」に象徴されるように、意見の対立を避け、合意形成を重視するASEANは、南シナ海問題に取り組む際も、中国が反発を示すようなやり方を避け、慎重に協議を進めた。それは、「行動宣言」が当初の意図とは異なり、法的拘束力を有さない政治的宣言にとどまったことに強く表れている。ASEANは、法的拘束力にこだわるあまり中国の離脱という最悪の事態を招くことを忌避したのである。対決を避けて譲歩するのはASEANの弱みでもあるが、ASEANがそのような姿勢を取ったからこそ、中国としても真っ向から反対する理由はなく、協議に応じた。

国際的な公開の場で協議が行われる場合、そこには、協議を行う当事国の言葉と行動を観察する「聴衆」（他の国家や国際機関、市民等）が存在する。「聴衆」はその観察に基づいて、当事国が信頼に足る国かどうかを判断する。このため、公開の協議に臨む当事国にとっては、自らの言葉を守るインセンティブが極めて大きくなるとの指摘がある<sup>41</sup>。ASEAN外相会議やARF等が発出する公式文書において南シナ海問題が直接的・間接的に言及されたことは、中国がそれに反する行動を取ることへのハードルを高めた。強硬的な行動は国際的な評判の低下につながる可能性があるため、中国も会議の結果を尊重し、他国と一定程度協調せざるを得ない。そのような過程を通じ、中国にとって、他国との協調を図ることの優先度はますます高まった。中国はこの時

期、南シナ海にとどまらず、多様な分野で地域協力へのコミットを強めていった。特にARFの枠組みにおける取組は積極的で、中国はASEAN加盟国を除くARF参加国の中で最も多くの会合を主催している<sup>42</sup>。

このように、中国がASEANとの協議に応じ始めたきっかけは、確かに利害の計算によるものではあったが、協議を重ねる中で、国益における国家間協調の重要性がよりいっそう高まっていくという現象が生じた。この意味で、ASEANは国家間協調を重視する自らの規範に中国を一定程度取り込むことになったと言える。

#### 4 最近の動き

ミスチーフ礁占拠事件をめぐる対中批判等をきっかけとして、1990年代後半以降、中国はASEANとの協議に応じ始めた。国家間協調を重視するASEANの規範は、ASEANとの協議に入った後の段階において中国の行動に一定の影響を与え、「行動宣言」の署名に結実した。

ただし、中国は近年、南シナ海における行動を再び強硬化させている。その背景にはいくつか要因があるが、①2008年の米国発金融危機により米国のパワーが相対的に低下したとの認識の中国での広まり、②中国経済の拡大によるエネルギー資源のニーズの高まり、③中国の軍事力増大、④中国におけるナショナリズムの高まりなどが指摘されている<sup>43</sup>。このような国際・国内情勢の変化を受け、中国は再び「実効支配強化」に軸足を移し始めた。特に習近平体制が発足した2012年以降は、南シナ海を「青い国土」と称して他の領有権主張国に対す

<sup>41</sup> Lynch, M. "Why Engage? China and the Logic of Communicative Engagement," *European Journal of International Relations*, 8(2), 2002. p.210.

<sup>42</sup> 勝間田弘「構成主義と東アジア地域の秩序：『ASEAN流フォーラム』の意義と欠陥」『国際問題』623号（2013.7.8）18頁

<sup>43</sup> Yahuda. 前掲注30

る圧力を強化しており、軍艦や巡視船を度々派遣し、岩礁を一つ一つ手に入れるという手法で漸進的に既成事実を積み上げている<sup>44</sup>。これらの行動は、「現在において人が居住していない島や礁の占拠」の自制を呼びかけた「行動宣言」に明らかに反しているが、既に述べたとおり、「行動宣言」は法的拘束力を有しないため、その実施は関係国それぞれの「良心と努力」に委ねられており<sup>45</sup>、これを中国に強制することはできない。

このように「行動宣言」は実効性に乏しい状況となっているが、現在、2002年に実現しなかった「行動規範」の策定に向け、中国とASEANの間で議論が進められている。2017年8月のASEAN-中国外相会議で「行動規範」の原則となる枠組みが合意され、同年11月のASEAN-中国首脳会議では、案文に関する交渉の開始が合意された。しかし、8月の枠組み合意では肝心の法的拘束力の有無が明確にされておらず、もしこれが確保されないのであれば、「行動規範」の実効性も危ぶまれ、象徴的合意に過ぎなくなるおそれがある。

#### IV フィリピン-中国仲裁裁判の影響

##### 1 国連海洋法条約の紛争解決手続

海洋に関する現代の国際法は、1994年に発効した国連海洋法条約に集約されている。2017年5月現在、167の国とEUが締結し

ている<sup>46</sup>。領海やEEZ、大陸棚等に関する同条約の規定は、南シナ海問題における各国の主張の根拠となっている。

国連海洋法条約の解釈・適用に関する紛争の解決手続について定める同条約第15部では、紛争について、当事者間の合意による自主的な方法での解決が模索されることを原則としている(第1節)。そのような方法によって解決が得られなかった紛争は、「拘束力を有する決定を伴う義務的手続」(第2節)として、第2節の規定に基づいて管轄権を有する裁判所に付託されることになる(第286条)。締約国は、その際に付託される裁判所を次の中から一つ以上選択することができる(第287条)。すなわち、①条約附属書VIによって設立される国際海洋法裁判所、②国際司法裁判所(ICJ)、③条約附属書VIIによって組織される仲裁裁判所、④特定の種類の紛争<sup>47</sup>のために条約附属書VIIIによって組織される特別仲裁裁判所の四つである。なお、当事国のいずれも裁判所を選択する宣言をしていない場合は、③附属書VIIによって組織される仲裁裁判所に付託される(同条5項)。正当な管轄権を有するこれら裁判所が行う裁判は、「最終的なものとし、すべての紛争当事者はこれに従う」義務があり、「紛争当事者間において、かつ、当該紛争に関してのみ拘束力を有する」(第296条)。

##### 2 仲裁裁判の経過と仲裁判断の内容

2012年4月、フィリピン海軍が、フィリピン・ルソン島の西方約200kmに位置し、フィリピンのEEZ内にあるスカボロー礁

<sup>44</sup> この手法は、サラミを少しずつスライスするように少しずつ島々を手に入れる様子から、「サラミスライス戦略」と呼称されている(Lanteigne, M. “Chapter 5: The South China Sea in China’s Developing Maritime Strategy” IN: Fels, E. & Vu, T. (eds.) *Power Politics in Asia’s Contested Waters: Territorial Disputes in the South China Sea*. Springer, 2016. pp. 97-99.)。

<sup>45</sup> Thao, N.H. “The 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: A Note” *Ocean Development & International Law*. 34. 2003. p. 281.

<sup>46</sup> ASEAN加盟国は、カンボジアを除いて締結済み。日本及び中国も締結しているが、米国は深海底開発に関する条項に反対して未締結

<sup>47</sup> 漁獲、海洋環境の保護及び保全、海洋環境の科学的調査又は航行に関する条約の規定に係る紛争(国連海洋法条約附属書VIII)

(位置については図1参照)に中国の漁船が停泊しているのを発見し、軍艦を派遣した。これに対抗して中国側の公船も駆け付け、2か月以上にわたって両国の艦船がにらみ合いを続ける事態となった。フィリピン側は6月中旬に艦船を撤退させたが、中国側はその後も公船による巡視活動を続けた。

このような中国の南シナ海における圧力強化を受け、フィリピンは国連海洋法条約に基づく国際裁判所への提訴に踏み切った。フィリピン・中国のいずれも、紛争が当事者間の合意により解決されない場合に付託される裁判所を選択する宣言をしていなかったため、この紛争は附属書Ⅶによって組織される仲裁裁判所に付託されることとなった。フィリピンは、2013年1月22日、同附属書第1条に基づき、他の紛争当事者である中国に対して書面による通告を行い、仲裁手続を開始した。中国は、2月19日、仲裁を拒絶すると口上書をフィリピン外務省に提出した。しかし、「いずれかの紛争当事者が欠席し又は弁護を行わないことは、手続の進行を妨げるものではない」(同附属書第9条)ため、手続は進められ、2013年4月、仲裁裁判所はフィリピンの申立てを受理した。

2015年7月からの口頭弁論(中国は欠席)、2015年10月の管轄権に関する判断等を経て、仲裁裁判所は、2016年7月12日、仲裁判断を下した。同判断は、フィリピンの申立内容をおおむね認め、中国が主張する「九段線」は国際法上認められない、スプラトリー諸島の島はいずれも満潮時に水没する「低潮高地」や「岩」で、EEZや大陸棚は生じない、などとした(表2参照)。

### 3 仲裁判断後の経過

仲裁判断に対し、中国は強い反発を示した。判断が発表された直後、中国は「仲裁法廷の判決は主権国家、国連海洋法条約締結国としての中国の合法的な権利を著しく侵害し、不公正だ」との外務省声明及び南シナ海に対する中国の「歴史的権利」を改めて主張する政府声明を発出した<sup>48</sup>。中国は仲裁判断について「紙くず」<sup>49</sup>に過ぎないとまで言い切り、その受入れを拒否した。

中国は、仲裁判断の後に行われた各種国際会議においても、議長声明等において仲裁判断に言及されることを回避するため、積極的な外交を展開した。2016年7月15～16日に行われたアジア欧州会合(ASEM)首脳会合(ウランバートル)では、仲裁判断の受入れを求める日本やフィリピン、ベトナムと、これを拒否する中国との間で南シナ海問題への言及をめぐって議論の対立があった結果、最終的に発表された議長声明では、「南シナ海」との文言や仲裁判断への言及はなく、海洋の安全保障を含む安全保障の問題について信頼醸成や武力行使・威嚇の抑制、国連海洋法条約を含む国際法等の重要性が確認されるにとどまった。7月下旬のASEAN外相会合及びARF閣僚会合、9月のASEAN首脳会合で発表された声明でも、仲裁判断に直接言及されることはなく、南シナ海問題に対する懸念の表明や国際法による紛争の平和的解決の必要性を述べるにとどまった。これらの国際会議における声明案の調整過程では、南シナ海において領有権を主張するフィリピンやベトナムが仲裁判断への言及を主張した一方、中国と緊密な経済関係を有する

<sup>48</sup> 『毎日新聞』(2016.7.13)

<sup>49</sup> 戴秉国(たいへいこく)・元国務委員(副首相級)、劉振民(りゅうしんみん)外交部副部長等の発言(『日本経済新聞』(2016.7.7)、『産経新聞』(2016.7.14))

【表 2】 仲裁判断の概要

(表中、「条約」とは、国連海洋法条約を指す。)

	フィリピンの主な申立内容	仲裁判断の主な内容	
「九段線」と「歴史的権利」に対する中国の主張に関するもの			
1	中国の海洋に対する権原は、条約が明示的に認める範囲を超えて拡張することはできない。	(フィリピンの主張を認める。) 中国の「九段線」と歴史的権利に基づく主張は、条約の同国に対しての発効以降は、条約に反するものについては認められない。	
2	「九段線」内における主権的権利に基づく管轄権及び「歴史的権利」に関する中国の主張は条約に反し、条約上明示的に認められた権原の範囲を超える法的効力はない。		
南シナ海の海洋地形の法的地位に関するもの			
3	スカボロー礁では、排他的経済水域 (EEZ) と大陸棚に関する権原は生じない。	(フィリピンの主張をおおむね認める。) ○スカボロー礁、北ガヴェン礁、マッケナン礁、ジョンソン礁、カルテロン礁、ファイアリー・クロス礁は「岩」(人間の居住又は独自の経済的生活を維持できない「島」)であり、EEZ及び大陸棚を有しない。 ○スービ礁、南ガヴェン礁、ヒューズ礁、ミステーフ礁、セカンド・トーマス礁は「低潮高地」であり、EEZ及び大陸棚を有しない。 うち、スービ礁、南ガヴェン礁、ヒューズ礁は領海を有する。 ミステーフ礁、セカンド・トーマス礁は領海を有しない。 ○スプラトリー諸島の「島」にEEZ及び大陸棚を有するものはない。	
4	ミステーフ礁、セカンド・トーマス礁、スービ礁は低潮高地であり、領海、EEZ、大陸棚に対する権原は生じない。		
5	ミステーフ礁、セカンド・トーマス礁は、フィリピンのEEZと大陸棚の一部である。		
6	ガヴェン礁、マッケナン礁(ヒューズ礁を含む)は低潮高地であり、領海、EEZ、大陸棚に対する権原は生じない。ただし、それらの低潮線はナミット及びシンカウエにおける領海の幅を定める基線として用いることができる。		
7	ジョンソン礁、カルテロン礁、ファイアリー・クロス礁では、EEZと大陸棚に対する権原は生じない。		
南シナ海における中国の活動に関するもの			
8	中国は、フィリピンのEEZや大陸棚の生物・非生物資源に関するフィリピンの権利行使に違法に介入してきた。		(フィリピンの主張を認める。) 中国は、フィリピンのEEZと大陸棚における権利を尊重していないこと、中国船舶の違法な活動を防止するための注意を払わなかったこと、スカボロー礁周辺におけるフィリピン漁民の伝統的漁業を違法に妨害してきたこと、人工島等の建設や法執行のための船舶の活動などにより、条約上の義務に違反している。
9	中国が、中国国民・船舶によるフィリピンEEZ内の生物資源の利用を防止していないことは違法である。		
10	中国が、フィリピンの漁師らのスカボロー礁における伝統的漁業に介入し、彼らの生計を妨害してきたことは違法である。		
11	中国は、スカボロー礁、セカンド・トーマス礁、カルテロン礁、ファイアリー・クロス礁、ガヴェン礁、ジョンソン礁、ヒューズ礁及びスービ礁において、海洋環境の保護・保全に関する条約上の義務に違反してきた。		
12	中国がミステーフ礁を占拠し建設工事を行っていることは、 (a) 条約の人工島等に関する諸規定に違反 (b) 海洋環境の保護・保全に関する条約上の義務に違反 (c) 条約に反する違法な専有を試みる行為		
13	中国が、スカボロー礁近海でフィリピンの船舶と衝突する重大な危険を生じさせる方法で法執行のための船舶を運行していることは、条約上の義務違反である。		
当事者間における紛争の悪化と拡大に関するもの			
14	仲裁手続開始後、中国は下記のように違法に紛争を悪化・拡大させてきた。 (a) セカンド・トーマス礁周辺におけるフィリピンの航行の権利に対する介入 (b) セカンド・トーマス礁に駐留するフィリピンの人員の交代と物資補給の妨害 (c) セカンド・トーマス礁に駐留するフィリピンの人員の健康と福祉の阻害 (d) ミステーフ礁、カルテロン礁、ファイアリー・クロス礁、ガヴェン礁、ジョンソン礁、ヒューズ礁及びスービ礁における浚渫、人工島の建設及び建築活動	(フィリピンの主張を認める。) 人工島の建設などの行為は、仲裁手続開始後に両当事国間の紛争を悪化・拡大させてはならないという条約及び一般国際法上の義務に違反する。	
当事者の将来における行為に関するもの			
15	中国は、条約上のフィリピンの権利と自由を尊重し、南シナ海における海洋環境の保護・保全に関するものを含む条約上の義務を履行し、条約上のフィリピンの権利と自由と妥当な考慮を払いつつ自国の権利と自由を行使すべきである。	条約を履行する義務及び条約上の他国の権利と自由を尊重する義務には紛争の余地がなく、判断の必要はない。	

(The South China Sea Arbitration (The Republic of The Philippines v. The People's Republic of China) PCA Case 2013-19. Award. 2016. 7. 12. 及び河野真理子「南シナ海仲裁の手続と判断実施の展望」『国際問題』659号(2017. 3) 12-24頁を基に筆者作成)



カンボジアやラオスは反対を表明するなど、ASEAN内部でも意見の対立が見られた<sup>50</sup>。

また、当事国であるフィリピンにおいても、中国に対する姿勢に変化が見られるようになった。同国は従来、ASEANの中でも厳しい対中批判を行っていたが、仲裁判断直前の2016年6月末に就任したドゥテルテ大統領の下、同国の外交姿勢は対中融和に大きく転換した。同年10月の同大統領と習近平・中国国家主席との会談では南シナ海問題の解決に向けた二国間協議の再開で一致する一方、仲裁判断については言及されず、両国間では同判断は事実上「棚上げ」された。ドゥテルテ大統領は中国との経済関係を強化しようとしており、この訪中時には約240億ドルの対比経済協力が中国から表明された。また、12月には中国が主導するアジアインフラ開発銀行へのフィリピンの加盟が決定し、最初の1年で3～5億ドルの融資を受けることとなった。

フィリピンが議長国を務めた2017年11月のASEAN首脳会合で発表された議長声明では、同国の親中姿勢などが影響し、2014年5月以降、同会合の議長声明で繰り返し言及されてきた南シナ海情勢への「懸念」という文言が盛り込まれなかった。東南アジア諸国の中で最も強硬的であったフィリピンが対中融和に転じたことで、ASEAN内における南シナ海に関する中国への対抗姿勢は弱まっている状況にある。

#### 4 仲裁判断の効果と意義

##### (1) 仲裁判断の実効性

中国が仲裁判断を拒否する姿勢を一貫して示し、フィリピンもその受入れを求める

姿勢を取っていない状況では、仲裁判断の実効性は疑わしいと言わざるを得ない。国連海洋法条約には仲裁判断の実施を強制するメカニズムはなく、何らかの強制力をもって中国に従わせることもできない。現に、南シナ海における中国の実効支配強化の動きは、仲裁判断後も変わっていない。2016年8月に公開された衛星写真によると、スプラトリー諸島のファイアリー・クロス礁、スービ礁、ミスチーフ礁等の人工島で中国が戦闘機等を収容可能な格納庫の建設を進めていることが明らかになった<sup>51</sup>。また、2017年6月にも、同じ海域においてミサイル格納庫やレーダー・通信施設等の建設が進んでいることを示す画像が公開された<sup>52</sup>。

##### (2) 仲裁判断への否定的評価

仲裁判断が問題を解決に導くどころか、「あまりの全面的敗北となっただけに、北京が面子を保つ余地が殆ど残されなかった」ために、南シナ海における対立構造を強調する結果となり、むしろリスクを高めたとの指摘もある<sup>53</sup>。中国の研究者の間では、九段線と国連海洋法条約の整合性を立証しようとする試みも行われていたが<sup>54</sup>、今回の仲裁判断は、今後、中国が国際法的な観点から領有権主張を根拠付けることを事実上不可能にした。このことは、長年にわたって九段線に基づく主張を行ってきた中国の面子を失わせ、同国の態度硬化につなが

<sup>51</sup> CSIS AMTI “Build It and They Will Come” CSIS AMTI. 2016. 8. 1. URL: <https://amti.csis.org/build-it-and-they-will-come/> (2017. 8. 4 最終アクセス)

<sup>52</sup> Ibid. ”UPDATED: China’s Big Three Near Completion” CSIS AMTI. 2017. 6. 29. URL: <https://amti.csis.org/chinas-big-three-near-completion/> (2017. 8. 4 最終アクセス)

<sup>53</sup> ミラ・ラップ・ホッパー「追い込まれた中国にどう対応するか——南シナ海の領有権問題」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』(2016. 9) 58-69頁

<sup>54</sup> アリ・ウェイン「国際法と南シナ海の騒乱——ワシントンが北京の穏健派を支えるには」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』(2016. 8) 50-54頁

<sup>50</sup> 鈴木早苗「南シナ海問題とASEAN(1)」IDE-JETRO (2016. 8) 5頁

ったと考えられる。エイブラハム・ソファア（元米 국무省法律顧問）は、仲裁裁判は中国を追い詰めることになり、同国による主張と行動のエスカレートにつながるため、仲裁手続は中止又は延期すべきと主張していた<sup>55</sup>。

### (3) 国際裁判所の判断に対する大国の対応の先例

実のところ、歴史を顧みれば、国際法に関する国際裁判所の判断を、『ただの紙くず』として扱う悪い先例<sup>56</sup>は少なくない。例えばロシアは、同国当局が環境保護団体の船「アークティック・サンライズ号」を拿捕した事件に関する国連海洋法条約に基づく仲裁判断（2015年）の受入れを拒否した。米国も、同国によるニカラグアの反政府勢力への支援に関してICJが下した自国に不利な判決（1986年）に従わなかった。英国は、チャゴス諸島の領有権をめぐるモーリシャスと再交渉するよう求めた、国連海洋法条約に基づく仲裁裁判所の判断（2015年）を無視した。グレアム・アリソン（米ハーバード大学教授）は、国連安全保障理事会常任理事国5か国のうち、自らの主権や国家安全保障における利益に反する（と自国が判断する）国際法廷の判決に従った国はないとし、中国が今次判断の受入れを拒否したとしても、それは長年にわたって繰り返されてきた前例を踏襲しているだけに過ぎないと指摘した<sup>57</sup>。

<sup>55</sup> Sofaer, A.D. “The Philippine Law of the Sea Action against China: Relearning the Limits of International Adjudication” *Chinese Journal of International Law*. 15(2). 2016. pp. 393-402.

<sup>56</sup> ウェイン 前掲注54

<sup>57</sup> Alison, G. “Of Course China, Like All Great Powers, Will Ignore an International Legal Verdict” *The Diplomat*. 2016. 7. 11. URL: <http://thediplomat.com/2016/07/of-course-china-like-all-great-powers-will-ignore-an-international-legal-verdict/> (2017. 8. 4 最終アクセス)

### (4) 仲裁判断の意義

とはいえ、これまで中国が頼ってきた「九段線」等による「歴史的権利」に基づく領有権の主張の根拠を明確に否定する国際法上の判断が下されたことの意義は大きい。将来的に他の領有権主張国が同種の仲裁申立てを行った場合、今回の仲裁判断が基準となる<sup>58</sup>。また、国連海洋法条約上、スプラトリー諸島にはEEZを有する「島」はないと確認されたことにより、中国がこの海域で海底資源の開発を行おうとした場合、各国は本件仲裁判断を根拠として、中国の行動を国際法違反であると非難することが可能となった<sup>59</sup>。

今後、仲裁判断が中国の行動に何らかの影響を及ぼし、南シナ海の安定にとって前向きな動きにつながる可能性もある。アークティック・サンライズ号事件に関する仲裁判断を黙殺したロシアも、仲裁手続の継続中、拿捕した船舶及びその乗員を釈放した。ニカラグア事件に関しても、米国は判決後に成立したニカラグア新政権と交渉し、米国が経済支援を行う代わりに、新たにニカラグアが提起していた賠償額算定に関する訴訟を取り下げるとの合意がなされた。この二つの事例からは、判断・判決そのものは受け入れなかったものの、それが一定の圧力となってその後の大国の行動に影響が表れたことが見て取れる<sup>60</sup>。中国としても、国際法に基づく判断を真っ向から否定し続けることは、国際的イメージの低下につながる。この点で、「国際法を気に懸けていないのなら、中国はなぜ、自国の南シナ海での活動は国際法に則している」とこれまで何

<sup>58</sup> 星野三喜夫「南シナ海を巡るハグ常設裁判所の裁定に関する一考察」『新潟産業大学経済学部紀要』48号別冊（2017. 1） 14頁

<sup>59</sup> 同上 7頁

<sup>60</sup> 濱本正太郎「南シナ海仲裁判断の射程——法的根拠、経緯、その意義を見る」『外交』39号（2016. 9）28頁

度も立証しようと試みてきたのか」<sup>61</sup>とのアリ・ウェイン（アトランティック・カウンシル(米シンクタンク)非常勤フェロー)の問いかけは重要である。中国はこれまで、南シナ海における領有権を主張するに当たり、「生成は歴史的過程によるとしても、歴史によって法に凌駕するという、法に対して挑戦的な態度はとらず、そのような権利を慣習国際法ないしは一般国際法が認めているとして、国際法上の権利として主張する」<sup>62</sup>という姿勢を取ってきた。つまり、中国も、国際法の権威は認めているということである。論理的には、仲裁判断の拒絶を徹底するため、国連海洋法条約そのものから脱退するという手段も考え得るが、今のところ中国はそのような手段には出しておらず、国際海洋法秩序の外に自国を置こうというつもりはないようである。

##### (5) 中国国内の論争

中国国内においても、南シナ海に関して取るべき政策方針をめぐる論争がある。張鋒（オーストラリア国立大学研究員）によると、対南シナ海政策に関する中国の研究者の意見は「現実派」、「強硬派」及び「穏健派」の三つに分類できる<sup>63</sup>。「現実派」は、現在の中国の対南シナ海政策がはらむ外交的コストを認識しつつも、中国の軍事的プレゼンスの大きさに鑑みればそのようなコストは取るに足らないとの判断から、現行の政策に何らかの調整を加える必要はないとする。「強硬派」は、国際社会の懸念には

関心を持たず、国益の最大化のみを目指す立場から、中国は南シナ海において更に領域的・軍事的な支配を拡大すべきと主張する。「穏健派」は、中国の領有権主張や戦略的意図に関する曖昧さが国際社会の不安と不信の元になっているとの認識から、そのような曖昧さを解消し、中国の対南シナ海政策に関する他国とのコミュニケーションを改善すべきとする。このように、中国内でも対南シナ海政策をめぐる考え方は必ずしも一つにまとまてはいない。

中国国内で今回の仲裁判断がどのように受け止められたのかを分析したマイケル・スウェイン（カーネギー国際平和基金上級研究員）によれば、中国国内に強硬的意見は存在するものの、それが中国政府の公式見解となっているわけではない<sup>64</sup>。確かに、仲裁裁判の結果は、ある意味で「強硬派への贈り物」<sup>65</sup>となり、全面的敗訴となった中国が面子を失うことで、むしろリスクが高まってしまった側面があることは認めなければならない。しかし、だからといって軍事力で全て解決しようとするかのような強硬的な意見が中国において主流になっているわけではないことは認識しておくべきである。

##### 5 中国による仲裁判断受入れ拒否の背景

今や世界第二の経済大国となった中国が国際法に基づく判断を完全に無視することは、中国の国際イメージの低下を招くという意味でも決して望ましくはないはずであ

<sup>61</sup> ウェイン 前掲注 54

<sup>62</sup> 兼原敦子「南シナ海仲裁判断（本案）にみる国際法の妥当性の論理」『国際問題』659号（2017.3）25-26頁

<sup>63</sup> Zhang, F. “The Fight Inside China Over the South China Sea” *Foreign Policy*. 2016. 6. 23. URL: <http://foreignpolicy.com/2016/06/23/the-fight-inside-china-over-the-south-china-sea-beijing-divided-three-camps/>（2017.8.4最終アクセス）

<sup>64</sup> Swaine, M. D. “Chinese Views on the South China Sea Arbitration Case between the People’s Republic of China and the Philippines” *China Leader Ship Monitor*. 51. 2016. p. 9.

<sup>65</sup> Zhang, F. “Assessing China’s response to the South China Sea arbitration ruling” *Australian Journal of International Affairs*. 71(4). 2017. p. 449.

る<sup>66</sup>。ただし、現在のところ、中国は、従来の政策を維持し、むしろ実効支配を強化しているというのが実態である。つまり、少なくとも現時点では、中国の利害計算において、そのような国際イメージ面での打撃よりも、南シナ海の支配強化による利益の方が上回っていると考えられる。確かに、当事国であるフィリピンの外交姿勢転換などにより、ASEAN内における中国への対抗姿勢が弱まっている現状では、仲裁判断を無視する外交的リスクは相対的に小さくなっている。また、中国は軍事力の増強・近代化を更に進めており、その国防費は2007年からの10年間で年率平均8.5%の伸びを続けた<sup>67</sup>。特に海軍力については、2012年に中国初の空母「遼寧」を就役させるなど空母部隊の編成に向けて取り組んでおり、沖合における対応能力を確保しようとしている<sup>68</sup>。米国がフィリピン軍基地に米軍部隊をローテーション配備し、「航行の自由作戦」を実施するなど、物理的な力による対中圧力は強化されているが、軍事力増大により自信を深める中国の南シナ海における行動を抑制するには至っていない。そのような中、中国が仲裁判断に従うメリットは極めて少なく、これを拒否するという政策判断をしているのはある意味当然とも言える。

## V おわりに：結論及び日本の政策に対する示唆

本稿は、ミスチーフ礁占拠事件及びフィリピン—中国仲裁裁判を題材として、南シ

ナ海領有権紛争に対する国際規範の影響力について論じてきた。

ミスチーフ礁占拠事件については、中国の行動が変化する過程でASEANの規範が一定の影響力を有したと考えられる。中国は国際情勢判断に基づいて地域的協議に応じるようになったが、ASEANとの間の地域的協議にいわば「巻き込まれ」ていく過程で、他国との協調は中国にとってますます重要になっていった。その結果として、中国とASEANは、南シナ海における領有権問題の平和的解決をうたう「行動宣言」に署名した。

他方、フィリピン—中国仲裁裁判については現在のところ、大きな影響を及ぼしていない。中国は、同国による南シナ海における権利の主張には根拠がないとした仲裁判断の受入れを拒否し、スプラトリー諸島の人工島における活動等も停止していない。仲裁判断は、国連海洋法条約に基づく法的拘束力を有するとはいえ、これを対象国に遵守させるための強制執行力を欠いているため、中国が受け入れない以上、仲裁判断の内容はいわば宙に浮いている状態である。

これら二事例の比較から導き出されるのは、国家（この場合は中国）が、それに従うことが自らの国益にかなうと判断するかどうか、国際規範が影響力を持ち得るための重要な条件なのではないかということである。その国益は、他国からの批判や二国間・多国間関係といった国際情勢や、各国との間における物理的な力（主に軍事力）のバランス（パワーバランス）など、様々な要因によって決定される。

ミスチーフ礁占拠事件後においては、東南アジア諸国からの批判や米中関係の悪化という国際情勢に加えて、日米同盟の強化やNATOの東方拡大など、パワーバランスが自国に不利に傾きつつあるという情勢

<sup>66</sup> 高原明生「仲裁判断後の南シナ海をめぐる中国外交」『国際問題』659号（2017.3）4頁

<sup>67</sup> US Department of Defense. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017*. Office of the Department of Defense. 2017. 5. 15. p. 65.

<sup>68</sup> 同上 p. 53.

判断が、中国を多国間協議に向かわせた。

フィリピン-中国仲裁裁判後においては、フィリピンを始め東南アジア諸国の対中姿勢は、ミスターフ礁占拠事件当時と比べて相当軟化しており、中国自身の軍事力も20年以上の時を経て高まっている。米国の「航行の自由作戦」等、物理的な力による圧力はあるものの、増大する軍事力を背景に南シナ海の実効支配強化を進める中国の行動を抑制するには至っていない。そのような状況で、中国は、仲裁判断に従って国際環境の改善に取り組むことに国益を見出していないと見られる。

したがって、南シナ海領有権紛争において、国際規範は関係国の行動に一定の影響を及ぼすことができるが、その前提条件として、その規範に従うことが国益にかなうと当該国が判断することが必要であると考えられる。もちろん、本稿は南シナ海領有権紛争に関わる様々な要素の全てを検討したわけではなく、特に、仲裁裁判については現時点で最終的な評価を定めるのは拙速であると思われるため、これは現時点での結論に過ぎず、今後も事態の推移を注視する必要がある。

最後に、本稿が日本の対南シナ海政策に与える示唆について検討したい。1990年代後半において国際情勢の変容が中国の姿勢に影響を与えたように、仲裁判断についても、利害計算の前提条件が変化すれば、それに伴って中国の行動が変化する可能性はある。すなわち、「仲裁判断を履行しないことが政治的に不利」<sup>69</sup>であり、そのことによる不利益は実効支配強化により得られる利益を上回る、との認識が中国で強まれば、

これに直接従わないまでも、行動を修正する可能性はある。

そのような修正を促す過程においては、ASEAN諸国や米国と並び、日本の役割も重要である。河野真理子（早稲田大学教授）は、国際法廷による国家間紛争の解決においては、「紛争当事国の紛争の最終的解決に向けた意思と努力に加えて、場合によって、周辺諸国や国際組織の働きかけや援助が大きな役割を果たしてきた」と指摘する<sup>70</sup>。日本が国際社会とともに形成する圧力が、中国をめぐる国際情勢を変容させ、それが同国内の対南シナ海「穏健派」の主張を強める方向に働けば、行動面でも次第に変化が現れる可能性がある。この点に関し、日本が現在取り組んでいる、国際会議等で「法の支配」の重要性を訴えて中国に仲裁判断の受入れを迫る外交活動や、フィリピン、ベトナム等への巡視船供与による東南アジア諸国への支援の意義は大きい。

現在、フィリピンを始めとして対中融和に傾いているASEAN諸国内のバランスが今後どうなるかも、仲裁判断をめぐる情勢の推移に大きく影響するであろう。域外国であるため限界はあるが、ASEANが一体となって中国に対応できるよう、日本としてもARF、ASEANプラス3等の枠組みを活用してASEANに働きかけることが必要であろう。

また、当事者間における不測の事態から大規模な紛争に発展することを防止するため、実効性ある「行動規範」の策定及び実施に向けて協力するなど、南シナ海における衝突回避のメカニズム構築を支援することも重要であろう。

<sup>69</sup> 河野真理子「海洋における紛争解決と法の支配——日本の役割」平和政策研究所（2016.7.11）9頁

<sup>70</sup> 同「南シナ海仲裁の手續と判断実施の展望」『国際問題』659号（2017.3）21頁

## コーポレート・ガバナンス改革の動向 —「形式」から「実質」へ—

衆議院調査局調査員  
別 府 辰 彦  
(経済産業調査室)

### ■ 要 旨 ■

我が国企業の「稼ぐ力」を高めるため、近年、政府において、コーポレート・ガバナンス強化のための様々な施策が急速に進められてきた。その結果、独立社外取締役を2名以上選任する上場企業の比率は、平成26年には約2割であったが平成29年には約9割に、任意の指名・報酬委員会を設置する企業も、平成27年には1割にも満たなかったが平成29年には約3割に達するなど、我が国企業のコーポレート・ガバナンスは形の上で大きく変化している。

一方で、企業による取組が「形式」は整っているものの、必ずしも「実質」を伴っていないとの指摘もなされている。それに対して、政府はコーポレート・ガバナンス改革を形式から実質に深化させる取組を行うとしており、現在、コーポレートガバナンス・コードの実施状況の調査や、社外取締役の活用や任意の指名・報酬委員会の運営に関するガイドラインの策定、相談役・顧問に関する開示制度の実施などの施策が進められている。

今後は、「未来投資戦略2017」で掲げられた大企業(TOPIX500)による欧米企業と遜色のないROA(総資産利益率)の達成というKPI(成果目標)の実現や、取締役会の機能の変化に対応した施策の実行などが求められる。政府は、中長期的な企業価値の向上に向けた企業の取組を継続的に注視し、引き続き必要な施策を講じていく必要がある。

### 《構成》

はじめに

I 改革の経緯

II 改革の現状

III 今後の課題と論点

おわりに

はじめに

我が国経済の将来にわたる成長・発展のためには、我が国企業が短期的な業績改善だけでなく、持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を図ることが必要である。しかし、1990年(平成2年)から2016年(平成28年)までの期間で見ると、我が国企業は諸外国ほど

企業価値を向上させておらず、国際競争力の低下が懸念される。

こうした状況を受け、政府では、経営者の果敢なリスクテイクを促し、企業の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を図るためにコーポレート・ガバナンス(企業統治)改革の取組を進めており、これは第2次安倍内閣以降の成長戦略の一環として位置付けられている。そして、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。)でコーポレート・ガバナンスの強化が掲げられて以降、毎年策定される成長戦略に基づき、関連施策が次々と打ち出されている。特に、平成

26年に改正された会社法（平成17年法律第86号）が施行されコーポレートガバナンス・コードの適用が始まった平成27年は「コーポレート・ガバナンス改革元年」とも呼ばれる。

こうした改革によって、社外取締役を選任する企業の割合の急増や任意の指名・報酬委員会を設置する動きの拡大など、「形式」に一定の成果が見られる一方で、企業による対応が形式的なものにとどまり、「実質」を変えるに至っていないとの指摘もある。コーポレート・ガバナンス改革の目的を達成するためには、こうした「形式」の整備にとどまらず、より実効的に機能させるための施策が必要となる。

本稿では、平成25年以降のコーポレート・ガバナンス改革の経緯と関連施策の内容を概観し、「形式」から「実質」の深化に向けて現在進められている施策を検討するとともに、今後の課題と論点について述べる。

## I 改革の経緯

### 1 我が国企業のコーポレート・ガバナンスの特徴と変化

1980年代までの我が国企業の企業金融とコーポレート・ガバナンスは、メインバンク制、株式の相互持ち合い、内部昇進者から成る取締役会を特徴とする同質的なものであり、こうした特徴は長期雇用や取引先との長期的・安定的な関係といった他の制度とも補完的關係にあったと指摘される<sup>1</sup>。また、社長候補者が自社の従業員に限られ、社長就任以前のランクの報酬水準に制約されるため、社長の報酬は低く、報酬の構成割合も定額部分の比重が高くなっていた<sup>2</sup>。しかし、1980年（昭和55年）前後から始まった金融規制緩和や

1990年代初頭のバブル崩壊に伴い、メインバンク制が後退するとともに、株式の相互持ち合いの解消と海外機関投資家の所有割合の増加が進み、企業の外部ガバナンスは大きく変容することとなった<sup>3</sup>。

また、企業の内部ガバナンスについて見ると、我が国企業の伝統的なコーポレート・ガバナンス構造は、取締役会が意思決定機能と監督機能の双方を果たし、業務執行の具体的な内容まで取締役会で決定するという特徴を備えていたとされる<sup>4</sup>。しかし、上記のような環境変化を受け、新たなガバナンス体制を模索する動きが見られるようになった。例えば、平成9年にソニーが日本企業として監督機能と業務執行機能を分離する執行役員制を初めて導入し、平成12年には160社が導入するに至った。1990年代後半以降は法制度改革が進み、平成14年の商法（明治32年法律第48号）の改正では、株式会社の新たな機関設計として、社外取締役が委員会を通じて役員の指名・報酬の決定に関与する委員会（等）設置会社が創設され、上場企業の70社程度が移行するなど、取締役会の改革が進んだ<sup>5</sup>。

その後も、平成17年に会社法が制定（施行は平成18年）され、平成21年に上場企業に対して独立役員<sup>6</sup>を1名以上確保することを義務付ける旨の東京証券取引所（以下「東証」という。）の有価証券上場規程の改正が行われ、平成22年には法制審議会に会社法制部会（以下「会社法制部会」という。）が設置され、会社法制部会において企業統治の在り方と親子会社に関する規律を中心とする会社法改正の

<sup>3</sup> 前掲注1 9-11頁

<sup>4</sup> 藤田友敬「「社外取締役・取締役会に期待される役割—日本取締役協会の提言」を読んで」『旬刊商事法務』商事法務研究会2038号（2014）6頁

<sup>5</sup> 前掲注1 15頁

<sup>6</sup> 一般株主と利益相反が生じるおそれのない社外取締役又は社外監査役をいう（東京証券取引所有価証券上場規程第436条の2）。

<sup>1</sup> 宮島英昭「日本の企業統治の進化をいかにとらえるか」宮島英昭編著『日本の企業統治』東洋経済新報社（2011）7頁

<sup>2</sup> 前掲注1 7頁



議論が始まるなど、コーポレート・ガバナンス改革をめぐる動きが続いていた。

## 2 改革の背景と目的

### (1) 平成 25 年以降のコーポレート・ガバナンス改革施策の展開

政府は平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「再興戦略 2013」（いわゆる「成長戦略」<sup>7</sup>）でコーポレート・ガバナンスの強化を掲げて以降、平成 29 年現在に至るまで毎年の成長戦略にコーポレート・ガバナンス改革関連施策を盛り込んでおり、成長戦略の中でも重要な位置付けを与えていると思われる<sup>8</sup>。

今般、政府がコーポレート・ガバナンス改革を進める背景として挙げているのは、我が国企業の「稼ぐ力」の低迷である<sup>9</sup>。例えば、1990 年（平成 2 年）から 2016 年（平成 28 年）にかけての我が国企業の株価指数及び時価総額の上昇率は欧米や新興国企業よりも低く、また、フォーチュン・グローバル 500 社<sup>10</sup>に占める我が国企業の数も 1995 年（平成 7 年）の 148 社から 2015 年（平成 27 年）には 54 社に落ち込むなど、グローバル競争における地位の低下が指摘されている<sup>11</sup>。このように過去約 20 年間にわたって企業価値が低迷し続けてきた現状を打破するため、政府はコー

ポレート・ガバナンス改革を行い、経営者の果敢なリスクテイクを促し投資や事業再編を後押しすることで、企業の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を図ることのできる経済システムを構築することを目指すとしている<sup>12</sup>。

### (2) コーポレート・ガバナンスの「攻め」と「守り」

コーポレート・ガバナンスには、経営者の迅速・果敢な意思決定を促して企業価値の向上を図る「攻め」の側面と、リスクマネジメント機能を強化し不祥事や違法行為の発生を防止することで企業価値の毀損を防ぐ「守り」の側面があるとされるが、従来コーポレート・ガバナンスの問題として社会的に注目されてきたのは主に後者だと思われる<sup>13</sup>。

しかし、前述のように我が国企業の「稼ぐ力」が低迷する状況を踏まえ、政府は今般「守り」ではなく「攻め」を重視する形でコーポレート・ガバナンス改革を進めているものと考えられる<sup>14</sup>。

## 3 具体的な施策

表 1 及び図 1 は、平成 25 年から平成 27 年までの成長戦略に記載された主なコーポレート・ガバナンス改革関連施策及びその全体像

<sup>7</sup> 以下、成長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—」、「日本再興戦略改訂 2015—未来への投資・生産性革命—」、「日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—」及び「未来投資戦略 2017—Society5.0 の実現に向けた改革—」の 5 つを指すものとする。

<sup>8</sup> コーポレート・ガバナンス改革については、例えば、「日本再興戦略 2016—第 4 次産業革命に向けて—」で「成長戦略の最重要課題」とされ、「未来投資戦略 2017—Society5.0 の実現に向けた改革—」においても「アベノミクスのトップアジェンダ」とされている。

<sup>9</sup> 「日本再興戦略改訂 2014—未来への挑戦—」、経済産業省「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針（CGSガイドライン）」（平成 29 年 3 月 31 日。後述）を参照。

<sup>10</sup> 米フォーチュン誌が毎年発表する、各国企業の売上高上位 500 社のランキング。

<sup>11</sup> 前掲注 9 経済産業省「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針（CGSガイドライン）」1-2 頁

<sup>12</sup> 前掲注 9 経済産業省「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針（CGSガイドライン）」3 頁

<sup>13</sup> 過去、企業不祥事の発生等を背景として商法改正が繰り返され（昭和 49 年、昭和 56 年、平成 5 年、平成 13 年）、その中で監査役の権限と独立性が強化されてきた。

<sup>14</sup> こうした視点を示すものとして、東証の「コーポレートガバナンス・コード」（平成 27 年 6 月 1 日。後述）における以下の記述を参照。

「本コード（原案）は、…いわば「攻めのガバナンス」の実現を目指すものである。…本コード（原案）では、会社におけるリスクの回避・抑制や不祥事の防止といった側面を過度に強調するのではなく（注：下線は筆者）、むしろ健全な企業家精神の発揮を促し、会社の持続的な成長と中長期的な企業価値の向上を図ることに主眼を置いている。」（「コーポレートガバナンス・コード原案」序文）コーポレートガバナンス・コード 27 頁

<<http://www.jpex.co.jp/equities/listing/cg/tvdivq000008jdy-att/code.pdf>>

である。施策には主に企業を対象とするものと機関投資家や市場関係者を対象とするものがあるが、本稿では前者を中心に扱うこととする。

企業を対象とする施策の具体的な内容としては、社外取締役の導入促進をはじめとして、役員の指名・報酬の決定プロセスの在り方、最高経営責任者（CEO）の選解任手続・後継者計画、株式報酬を含む業績連動報酬の拡大等が主なテーマに挙げられる。この間の改革を通じて、後述のとおり、社外取締役を選任する企業の割合が急増し、新たな機関設計である監査等委員会設置会社への移行も進み、

任意の指名・報酬委員会を設置する動きが広がるなど、我が国企業のコーポレート・ガバナンスの形式面が急激に変化することとなった。

以下、表1に掲げられた施策のうち、主に企業を対象とするもので特に重要と思われるものとして、会社法改正、コーポレートガバナンス・コード、コーポレート・ガバナンス・システムの在り方に関する研究会報告書を取り上げ、その概要と我が国のコーポレート・ガバナンスに与えた影響について見ることとする。

(表1) 成長戦略(平成25年~27年)に記載された  
主なコーポレート・ガバナンス改革関連施策

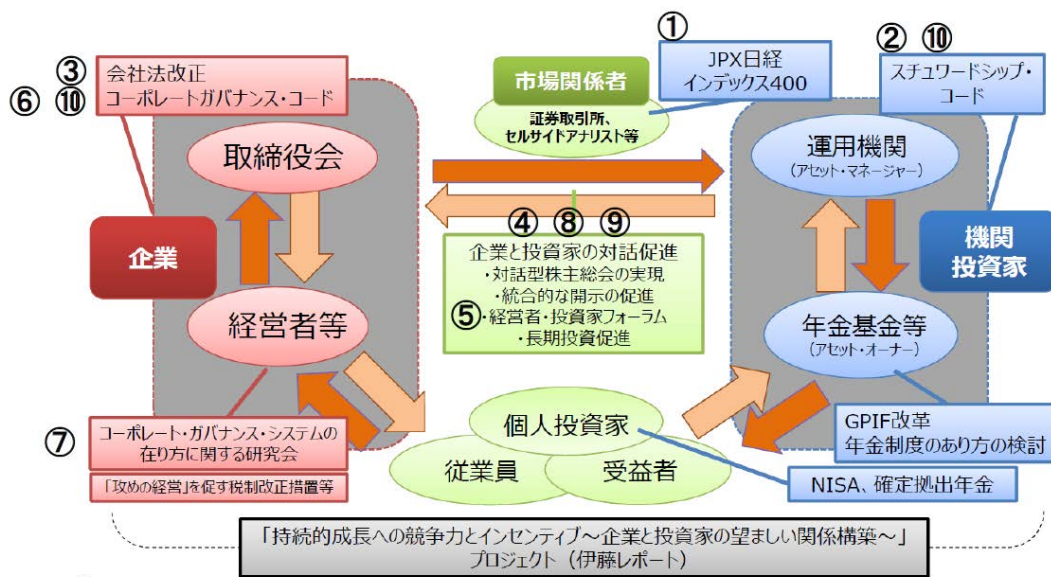
	主な取組	実施状況
日本再興戦略 —JAPAN is BACK—	① J P X日経インデックス 400 <sup>15</sup>	平成26年1月算出開始
	② 日本版スチュワードシップ・コード <sup>16</sup>	平成26年2月公表
	③ 会社法改正	平成27年5月施行
日本再興戦略改訂2014 —未来への挑戦—	④ 持続的成長に向けた企業と投資家の対話促進 研究会報告書	平成27年4月報告書公表
	⑤ 経営者・投資家フォーラム	平成27年6月開始
	⑥ コーポレートガバナンス・コード	平成27年6月適用開始
日本再興戦略改訂2015 —未来への投資・ 生産性革命—	⑦ コーポレート・ガバナンス・システムの在り 方に関する研究会	平成27年7月報告書公表
	⑧ 株主総会プロセスの電子化促進等に関する研 究会	平成28年4月報告書公表
	⑨ 金融審議会「ディスクロージャーワーキン グ・グループ」	平成28年4月報告書公表
	⑩ スチュワードシップ・コード及びコーポレー トガバナンス・コードのフォローアップ会議	平成27年9月から検討を開始

(出所：未来投資会議構造改革徹底推進会合「企業関連制度改革・産業構造改革—長期投資と大胆な再編の促進」会合第2回(平成28年11月17日) 経済産業省提出資料を基に筆者作成)

<sup>15</sup> 日本取引所グループ(東証の親会社)、東証、日本経済新聞社の3社が共同で開発し、平成26年1月6日から算出を開始した株価指数で、東証一部・二部、マザーズ、JASDAQ上場企業のうち、投資者にとって投資魅力の高い400銘柄が選定される。選定基準として、ROE(後述)や営業利益、時価総額といった定量的な指標に加え、独立社外取締役の選任等の定性的な要素も評価される。平成26年4月、年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)の国内株式の運用指標として採用されたことで注目を集めた。

<sup>16</sup> 企業と投資家間の対話を促進するため、英国のスチュワードシップ・コードをモデルに機関投資家の行動原則として定められたもので、金融庁の有識者会議の議論を経て平成26年2月に策定・公表された。CGコードと同様、プリンシパルベース・アプローチとコンプライ・オア・エクスプレインの手法を採用している。なお、スチュワードとは執事や財産管理人という意味である。

(図1) コーポレート・ガバナンス改革関連施策の全体像



(出所：CGS研究会第1回(平成28年7月1日)資料)

## (1) 会社法改正

### ア 改正の経緯

会社法におけるコーポレート・ガバナンスについては、経営者から独立した社外取締役<sup>17</sup>の機能を活用するなど、取締役に対する監査・監督の在り方を見直すべき等の指摘がされていた<sup>18</sup>。その背景には、日本企業で十分なコーポレート・ガバナンスが行われていないことが、外国企業と比較して収益力が低く、株価低迷の原因になっているという、内外の投資家の不信感があると考えられている<sup>19</sup>。

そこで、会社法の改正に向けて、前述のように平成22年から会社法制部会において検討が開始された後、平成24年8月に「会社法制の見直しに関する要綱案」が取りまとめられ、同要綱案は同年9月の法制審議会におい

て原案どおり採択された。同時に法制審議会から法務大臣に答申の後、平成25年11月(第185回国会)に改正案が国会に提出された。改正案は平成26年5月(第186回国会)に成立(会社法の一部を改正する法律(平成26年法律第90号)(以下「改正法」という。))し、平成27年5月に施行された。

以下、改正点として特にコーポレート・ガバナンス改革との関連で重要と思われる二点を取り上げる。

### イ 「社外取締役を置くことが相当でない理由」の説明の義務付け

第一に、事業年度の末日において社外取締役を置いていない上場企業等<sup>20</sup>に対して、定時株主総会における「社外取締役を置くことが相当でない理由」の説明が義務付けられた(会社法第327条の2)<sup>21</sup>。

<sup>17</sup> 株式会社の取締役であって、業務を執行せず、当該株式会社や親会社、子会社、当該株式会社の経営陣と一定の利害関係を有しない者をいう。詳細な定義は会社法第2条第15号を参照。

<sup>18</sup> 坂本三郎編著『一問一答 平成26年改正会社法〔第2版〕』商事法務(2015)2頁

<sup>19</sup> 前掲注18 2頁

<sup>20</sup> 正式には「監査役会設置会社(公開会社であり、かつ、大会社であるものに限る。))であって金融商品取引法(昭和23年法律第25号)第24条第1項の規定によりその発行する株式について有価証券報告書を内閣総理大臣に提出しなければならないもの」(会社法第327条の2)であり、必ずしも上場企業に限られないが、監査役会設置会社である上場企業とほぼ同義とされる。

<sup>21</sup> コーポレートガバナンス・コードにおけるコンプライ-

社外取締役を含む全取締役で構成される取締役会は、会社法第 362 条第 2 項において、①業務執行の決定、②取締役の職務の執行の監督、③代表取締役の選定及び解職の職務を行うこととされている。このように、取締役会の機能としては、基本的な経営戦略や経営計画を決定することを前提に、意思決定機能（①）と監督機能（②及び③）の 2 つがあるが、ここでいう取締役会の行う監督とは、指名や報酬の決定を通じて業務執行を評価することによる監督をいうと解釈されている<sup>22</sup>。

しかし、我が国企業の取締役会の構成は、伝統的に内部昇進者（社内取締役）がほとんどを占めていることから、このような取締役会において、①はともかく、②及び③の監督機能を経営者から独立した客観的な立場から行うことは困難と考えられる。そこで、社外取締役を活用することで取締役会の監督機能を強化し、役員の名指しや報酬を通じた評価とインセンティブ付けによる監督を行うことにより、経営陣による迅速果断な意思決定を後押しすることが期待されている<sup>23</sup>。

社外取締役に期待される機能としては、経営の監督機能の他、利益相反の監督機能、助言機能、少数株主をはじめとするステークホルダーの意見を取締役に適切に反映させる機能などが挙げられる<sup>24</sup>。

オア・エクスプレイン（後述）と同様の規律を取り入れたものである。

<sup>22</sup> コーポレート・ガバナンス・システムの在り方に関する研究会「コーポレート・ガバナンスの実践～企業価値向上に向けたインセンティブと改革～」（平成 27 年 7 月 24 日）別紙 3 「法的論点に関する解釈指針」 2 頁

<sup>23</sup> これに対し、企業不祥事の発生の防止といった「守り」についても、リスク管理体制や内部統制システムの基本方針を決定し、その構築を監督することは社外取締役の職務であるが、社外取締役は業務執行に精通せず情報が相対的に少ないため、自ら動いて隠された不祥事を発見することは社外取締役に求められる監督ではないとするものとして、日本取締役協会「社外取締役・取締役会に期待される役割について（提言）」（平成 26 年 3 月 7 日）  
<[http://www.jacd.jp/news/odid/140307\\_01report.pdf](http://www.jacd.jp/news/odid/140307_01report.pdf)>  
11 頁を参照。

<sup>24</sup> 会社法制部会第 9 回会議（平成 23 年 1 月 26 日）資料 9 1 頁、コーポレート・ガバナンス・システムの在り方に関

会社法制部会では、一定の株式会社に対する社外取締役の設置義務付けについて検討がなされた。しかし、意見が激しく対立し<sup>25</sup>コンセンサスが得られなかったことから、結局義務付けは見送られることとなり、その代わりとして本規定が設けられたとされる<sup>26</sup>。もともと、単に社外取締役を「置かない」理由を説明するだけでは「社外取締役を置くことが相当でない理由」<sup>27</sup>を説明したことになるが、また、いかなる場合に当該理由があると認められるかが必ずしも明らかでない上に<sup>28</sup>、説明をしなかった場合には取締役の選任議案に係る株主総会決議の取消しという法的効果も生じることから<sup>29</sup>、本規定は社外取締役設置の事実上の義務付けと認識されることとなった。

なお、改正法附則第 25 条において、政府は改正法施行後 2 年後に検討を行い、必要な場合は社外取締役を置くことの義務付け等所要の措置を講ずることとされた。

する研究会「コーポレート・ガバナンスの実践～企業価値向上に向けたインセンティブと改革～」（平成 27 年 7 月 24 日）別紙 3 「法的論点に関する解釈指針」 5 頁、東証「コーポレートガバナンス・コード」（原則 4-7、独立社外取締役の役割・責務）を参照。

<sup>25</sup> 義務付けに賛成する意見の主な理由としては、①業務執行者から独立した立場にある社外取締役には適切な監督が期待できること、②取締役会の意思決定の透明性が高まること、③業務執行者の自律性に期待するには限界があること、④国内外の投資家の期待に応えることになることが指摘され、反対する意見の主な理由としては、①社外取締役が会社の事業やリスクに精通するのに限界があるため取締役会の監督機能が高まるとは限らないこと、②義務付けは各会社の規模、業種、業態等に適した柔軟な企業統治体制の構築を阻害するので各会社の自由な選択に任せるべきであること、③業務執行者が社外取締役として自らに友好的な人材を選任すれば監督の実質的効果がないこと、④既に社外監査役がおり重複感・負担感があること、⑤社外取締役の人材不足が懸念されることが指摘されていた（前掲注 18 81-82 頁）。

<sup>26</sup> 前掲注 18 81-82 頁

<sup>27</sup> 社外取締役を置くことがかえってその会社にマイナスの影響を及ぼす事情の説明が求められている（前掲注 18 91 頁）。

<sup>28</sup> 当該理由の説明は各社の個別の事情に応じてすべきであり、具体的な例示を示すことは形式的な対応を招くおそれがあるとして、どのような場合に当該理由があると認められるかを一概に述べることはできないとしている（前掲注 18 91-92 頁）。

<sup>29</sup> 前掲注 18 96 頁



## ウ 監査等委員会設置会社の創設

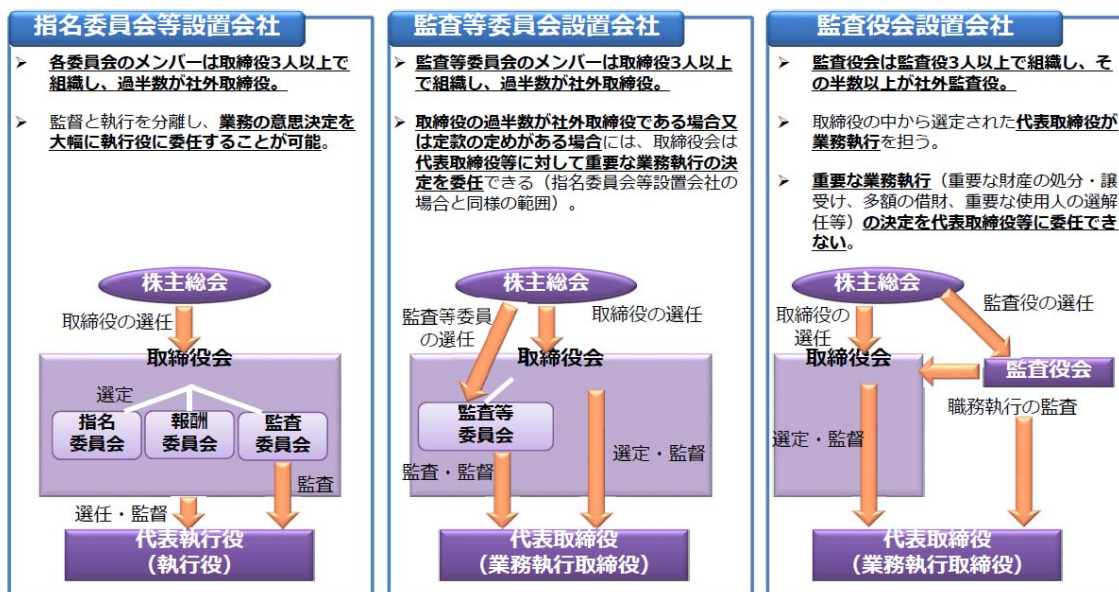
第二に、株式会社の新たな機関設計として「監査等委員会設置会社」が創設された（図2参照）。

従前、上場企業は監査役会設置会社又は委員会設置会社（会社法改正後は指名委員会等設置会社）のいずれかの機関設計を選択していたが、実際には監査役会設置会社が圧倒的多数を占めていた<sup>30</sup>。しかし、監査役会設置会社については、監査役が取締役会における議決権を有しておらず監査機能に限界があるとの指摘があり、一方で委員会設置会社については、社外取締役が過半数を占める指名委員会及び報酬委員会に役員の名指・報酬の決定を委ねることに対する企業側の懸念が強い

とされていた<sup>31</sup>。

そこで新たに創設された監査等委員会設置会社では、両機関設計の中間を取る形で、取締役で構成され、かつ社外取締役が過半数を占める監査等委員会を監査役会の代わりに設置し、同委員会に監査権限に加えて一定の監督<sup>32</sup>に関する権限を認めるとともに、役員の名指及び報酬の決定権限については監査役会設置会社と同様に取締役会が有することとされた。また、一定の場合<sup>33</sup>に、取締役会の決議により、委員会設置会社の場合と同様の範囲で、重要な業務執行の決定権限を取締役会から業務執行取締役等に委任することを認め、迅速な意思決定を行うことを可能とした。

（図2）株式会社の三機関設計



（出所：CGS研究会第1回（平成28年7月1日）資料）

<sup>30</sup> 平成22年当時、東証上場会社の97.8%が監査役会設置会社であり、委員会設置会社は2.2%に過ぎなかった（「東証上場会社コーポレート・ガバナンス白書2011」15頁）。  
<<http://www.jpx.co.jp/equities/listing/cg/tvdirvq0000008jb0-att/b7gje60000037hvr.pdf>>

<sup>31</sup> 前掲注18 18-19頁

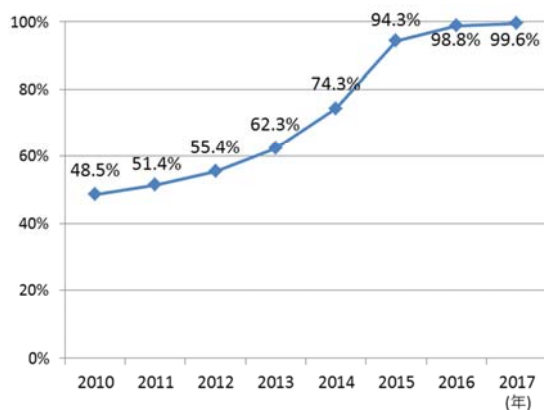
<sup>32</sup> 監査等委員会は、監査等委員以外の取締役の名指・報酬に関し株主総会において意見陳述権を有し（会社法第342条の2第4項、第361条第6項、第399条の2第3項）、また、監査等委員会の承認を受けた場合には利益相反取引につき取締役の任務懈怠を推定する規定を適用しない（第423条第4項）こととされている。

<sup>33</sup> 取締役会の過半数が社外取締役である場合又は定款で規定した場合（会社法第399条の13第5項及び第6項）

## エ 改正の影響

これら二点の改正が我が国企業に与えた影響について見ると、まず社外取締役については、法定の説明を行う代わりに社外取締役を選任する動きが急速に進み、東証一部上場企業ではほぼ全てが選任するに至った（図3参照）。また、監査等委員会設置会社についても、東証一部上場企業で平成27年に111社、平成28年には357社が移行し、平成29年には442社（22%）に達するなど<sup>34</sup>、2%程度にとどまっていたかつての委員会設置会社の場合（脚注30参照）と比べて大幅に普及が進むこととなった<sup>35</sup>。

（図3）社外取締役を選任する  
東証一部上場企業の割合



（出所：東証HPを基に筆者作成）

## (2) コーポレートガバナンス・コード

### ア 策定の経緯及び目的

平成27年3月、金融庁と東証が事務局を務める「コーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議」において、OECD

コーポレート・ガバナンス原則<sup>36</sup>をモデルとして「コーポレートガバナンス・コード原案」が取りまとめられ、同年6月、これに基づき東証において「コーポレートガバナンス・コード～会社の持続的な成長と中長期的な企業価値向上のために～」(以下「CGコード」という。)が策定され、上場企業<sup>37</sup>への適用が開始された。

CGコードは、実効的なコーポレート・ガバナンスの実現に資する主要な原則を取りまとめたものとされており、①株主の権利・平等性の確保、②株主以外のステークホルダーとの適切な協働、③適切な情報開示と透明性の確保、④取締役会等の責務、⑤株主との対話の5章で構成されている。CGコードの狙いは、会社の迅速・果敢な意思決定を促すことを通じて「攻めのガバナンス」を実現することとされている。

#### CGコードと「攻めのガバナンス」との関係

「……仮に、会社においてガバナンスに関する機能が十分に働かないような状況が生じれば、経営の意思決定過程の合理性が確保されなくなり、経営陣が、結果責任を問われることを懸念して、自ずとリスク回避的な方向に偏るおそれもある。こうした状況の発生こそが会社としての果敢な意思決定や事業活動に対する阻害要因となるものであり、本コード（原案）では、会社に対してガバナンスに関する適切な規律を求めることにより、経営陣をこうした制約から解放し、健全な企業家精神を發揮しつつ経営手腕を振るえるような環境を整えることを狙いとしている。」

（出所：「コーポレートガバナンス・コード原案」序文  
CGコード27-28頁）

<sup>34</sup> 日本取締役協会「上場企業のコーポレート・ガバナンス調査」（平成29年8月1日）6頁

〈<http://www.jacd.jp/news/odid/cgreport.pdf>〉（平成29年8月17日閲覧）

<sup>35</sup> 普及が進んだ要因として、監査役会設置会社で元々社外監査役であった者を移行後の監査等委員会設置会社で社外取締役に「横滑り」させることで、コーポレートガバナンス・コードで求められている独立社外取締役の2名以上の確保が可能となる点も指摘されている。

<sup>36</sup> 1999年に策定された後、2004年と2015年に改訂された。加盟国に対する法的拘束力はなく、立法・規制上の指針を提供するものとされる。

<sup>37</sup> 適用対象となる上場企業の数、東証の場合、平成29年10月19日現在でおよそ3,500社に上る（出所：東証HP）。なお、東証の他、名古屋、福岡、札幌の各証券取引所に上場する企業にも適用されている。

## イ 特色及び構造

CGコードは、既にコーポレート・ガバナンス・コードを導入している諸外国<sup>38</sup>にならい、「プリンシプルベース・アプローチ」（原則主義）及び「コンプライ・オア・エクスプレイン」（原則を実施するか、実施しない場合には、その理由を説明するか）の手法を採用している（表2参照）。

CGコードで開示を求める事項及びエクスプレインの内容は、上場企業が毎年東証に提出する「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」で開示することとされている<sup>39</sup>。各上場企業の「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」は、東証のホームページから誰でも閲覧することができる<sup>40</sup>。企業の取組事項が開示されることで、各企業のコーポレート・ガバナンスを外部者が評価することが可能となり、そうした評価を通じて各企業に対しコーポレート・ガバナンス強化の取組を促す効果が期待できるものと考えられる。

CGコードは、5の「基本原則」、30の「原則」、38の「補充原則」の三層構造となっている。国際的な比較や我が国の新規産業育成の観点から、市場区分によってコンプライ・オア・エクスプレインの対象となる原則の範囲が異なっており、東証の場合、一部・二部上場企業は全ての原則が対象となるが、マザーズ・JASDAQ上場企業は基本原則のみが対象となっている<sup>41</sup>。

<sup>38</sup> 英国、ドイツ、フランス、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、マレーシア、シンガポール、香港などで導入されている。なお、米国は法律や取引所規則などのルールベースの規律で対応していることから導入していない（コーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議第1回（平成26年8月7日）資料3 9頁）。

<sup>39</sup> 東証有価証券上場規程第436条の3。CGコードは東証の有価証券上場規程の別添とされ、同規程の一部となっている。

<sup>40</sup> 東証HP「コーポレート・ガバナンス情報サービス」  
<<http://www2.tse.or.jp/tseHpFront/CGK010010Action.do>>

<sup>41</sup> 佐藤寿彦「コーポレートガバナンス・コードの策定に伴う上場制度の整備の概要」『旬刊商事法務』商事法務研究

（表2）CGコードにおける用語の整理

名称	内容
コーポレート・ガバナンス	会社が、株主をはじめ顧客・従業員・地域社会等の立場を踏まえた上で、透明・公正かつ迅速・果敢な意思決定を行うための仕組み
プリンシプルベース・アプローチ	コードには抽象的な原則を規定することで、各企業が各自の置かれた状況に応じてその趣旨を踏まえて行動することを求めるもの
コンプライ・オア・エクスプレイン	コードのある原則が自らの個別事情に照らして実施することが適当でない場合に、それを「実施しない理由」を説明することによって原則を実施しないことを許容するもの

（出所：CGコードを基に筆者作成）

## ウ 主な内容

CGコードにおいて対応を求めている事項は多岐にわたるが、ここでは、特に企業に対する影響が大きいと思われる第4章（取締役会等の責務）のうち、社外取締役、取締役会、経営陣の報酬に関連する主な原則を取り上げることとする。

まず、社外取締役関連では、独立社外取締役に期待される役割・責務として、①助言、②経営の監督、③利益相反の監督、④少数株主をはじめとするステークホルダーの意見を取締役に反映させること（原則4-7）が挙げられたうえで、独立社外取締役<sup>42</sup>を少なくとも2人以上<sup>43</sup>選任（原則4-8）することが求められている。前述のように、会社法改正によって上場企業等については社外取締

会 2065号（2015）59頁

<sup>42</sup> 明確な定義はないが、金融商品取引所が定める独立性基準に適合しない社外取締役は独立社外取締役に該当しないと考えられている（油布志行ほか「『コーポレートガバナンス・コード原案』の解説〔IV〕」『旬刊商事法務』商事法務研究会 2065号（2015）55頁）。

<sup>43</sup> 独立社外取締役を複数名設置すれば、その存在が十分に活かされる可能性が大きく高まるとの考え方があり（「原則4-8 背景説明」CGコード32-33頁）。



役の設置が事実上義務付けられたが、CGコードでは更に独立社外取締役の複数人の設置を求めたものである。

また、取締役会関連では、取締役会の役割・責務として、①企業戦略等の大きな方向性を示すこと、②経営陣幹部による適切なリスクテイクを支える環境整備を行うこと、③独立した客観的な立場から監督を行うこと（基本原則4）が挙げられるとともに、取締役会の独立性・客観性と説明責任の強化のため、例示ではあるが、独立社外取締役を主要な構成員とする任意の指名・報酬委員会<sup>44</sup>の設置（補充原則4-10①）が求められている。

経営陣の報酬については、健全な企業家精神の発揮に資するようなインセンティブ付け（原則4-2）や、中長期の業績連動報酬の割合や、現金報酬と自社株報酬の割合の適切な設定（補充原則4-2①）を行うべきであるとしている。我が国企業の役員報酬は、図3のように基本（固定）報酬の割合が業績連動報酬（株式報酬を含む。）よりも大きく、経営陣の業績向上に対するインセンティブが働

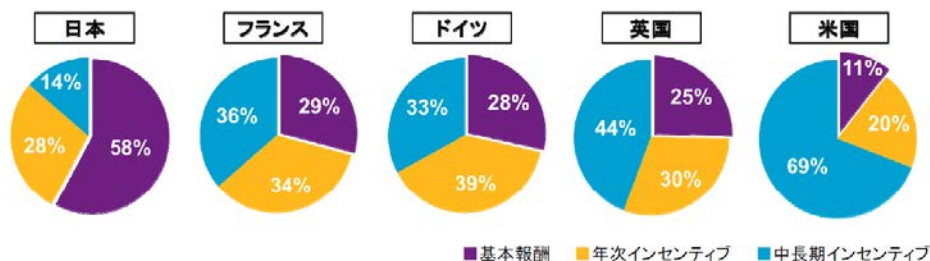
きにくいとされている。経営陣の報酬に関する上記の原則は、このような報酬体系の改革を通じて経営者の果敢な意思決定を後押ししようとするものと理解できる。

## エ 適用開始の影響

CGコードの適用開始に伴い、各上場企業は、CGコードが求める事項に対応するため自社のコーポレート・ガバナンスについて大幅な見直しを行うこととなった。その結果、東証一部上場企業全体では、独立社外取締役を2名以上選任する企業の割合は21.5%（平成26年）から88.0%（平成29年）と急増し、任意の指名・報酬委員会を置く企業も7.8%（平成27年）から28.6%（平成29年）に達した<sup>45</sup>。

もっとも、取締役会における独立社外取締役の比率は、欧米企業では6～8割である一方、我が国企業は3割程度であり<sup>46</sup>、さらに独立社外取締役の選任が進む余地はあると思われる。

（図3）日米欧における売上高等1兆円以上の企業のCEO報酬構成比較（2015年度）



（出所：CGS研究会第6回（平成28年11月18日） ウィリス・タワーズワトソン説明資料）

<sup>44</sup> 指名委員会等設置会社における法定の指名・報酬委員会と異なり、監査役会設置会社又は監査等委員会設置会社で任意に設置するもの。会社法上規定はなく、委員会の構成や権限等は会社が任意に決定できる。

<sup>45</sup> 東証「東証上場会社における独立社外取締役の選任状況及び委員会の設置状況」（平成29年7月26日）13頁  
<http://www.jpx.co.jp/news/1020/nlsgeu000002kmw2-at/nlsgeu000002kmyn.pdf>

<sup>46</sup> 米国（S&P500社）84.0%、フランス（CAC40社）69.0%、英国（FTSE150社）61.1%、ドイツ（DAX30社）60.0%であるのに対し、我が国企業はTOPIX100社で31.0%、日経225社で27.3%となっている（スペンサー・スチュアート「Japan Board Index 2016」14頁）  
[https://www.spencerstuart.com/~media/pdf%20files/research%20and%20insight%20pdfs/ssbi\\_jpn2016\\_web.pdf](https://www.spencerstuart.com/~media/pdf%20files/research%20and%20insight%20pdfs/ssbi_jpn2016_web.pdf)

### (3) コーポレート・ガバナンス・システムの 在り方に関する研究会報告書

#### ア 総論

平成 27 年 7 月、経済産業省の「コーポレート・ガバナンス・システムの在り方に関する研究会」において、CGコード策定の動きや実務上又は法制上の問題等を踏まえて「攻め」のガバナンス体制強化のために行われた研究会での検討に基づき、報告書「コーポレート・ガバナンスの実践～企業価値向上に向けたインセンティブと改革～」が取りまとめられた。報告書の具体的な成果物として、①取締役会の監督機能強化、②社外取締役の活用、③新たな種類の株式報酬、④会社補償、⑤D&O保険（会社役員損害賠償責任保険）<sup>47</sup>の保険料の会社負担等についての解釈を示した「法的論点に関する解釈指針」（以下「解釈指針」という。）や、コーポレート・ガバナンスに関する各企業による取組の事例集等が報告書の「別紙」として取りまとめられている。

以下、上記のうち、③新たな種類の株式報酬及び⑤D&O保険の保険料の会社負担について、解釈指針で示された内容を取り上げるとともに、その後行われた税制改正等について述べる。

#### イ 新たな種類の株式報酬

報酬として金銭ではなく自社株式を支給する株式報酬は、金銭報酬と比較すると、株価の変動を通じ株主と利害を共有することで経営陣に株主目線の経営を促すことや、中長期の業績向上に向けたインセンティブとなること等のメリットが指摘されている。また、我が国独自のいわゆる「1円ストックオプション」<sup>48</sup>と異なり、株を直接渡すので海外投資

家からも理解を得やすいとされる。

そこで、解釈指針では、海外で普及している株式報酬である Restricted Stock（RS：一定期間の譲渡制限が付された株式報酬）や Performance Share（PS：中長期的な業績目標の達成度合いによって交付される株式報酬）を我が国において実現するための一定の手続<sup>49</sup>が示された。また、株式報酬を含む業績連動報酬について、税制上の手当てを含めた制度整備の必要性が指摘された。

これを受け、平成 28 年度税制改正において、特定譲渡制限付株式（RSに相当）の法人税損金算入が認められた<sup>50</sup>。その後の平成 29 年度税制改正では、PSなどの業績連動型の株式報酬も損金算入の対象に含まれることとなった<sup>51</sup>。こうした税制上の整備もあり、平成 28 年税制改正の初年度からいくつかの企業で新たな株式報酬が導入されているが、今後は株式報酬の導入が一層促進されるものと考えられる。

なお、金銭報酬のうち業績連動報酬についても、平成 28 年度税制改正において、利益連動給与として損金算入が認められる対象指標に、純粋な利益指標（営業利益、経常利益等）に加えて、ROE<sup>52</sup>（自己資本利益率：純利

---

クオプションとも呼ばれる。我が国の会社法上、株式を無償で発行することができないと解されていることから、RSの代替として生み出された。

<sup>49</sup> 役員に対して金銭報酬債権を付与し、当該金銭報酬債権を現物出資財産として払い込み、株式を発行するというもの。RSの場合、種類株式を用いるか契約により株式に譲渡制限を付する。詳細は解釈指針 13-17 頁を参照。

<sup>50</sup> 経済産業省「「攻めの経営」を促す役員報酬～新たな株式報酬（いわゆる「リストラクテッド・ストック」）の導入等の手引～（平成 28 年 6 月 3 日時点版）」14 頁、30-32 頁  
<[http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei\\_innovation/keizaihousei/pdf/160603siryo.t.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/keizaihousei/pdf/160603siryo.t.pdf)>

<sup>51</sup> 経済産業省「「攻めの経営」を促す役員報酬～企業の持続的成長のためのインセンティブプラン導入の手引～（平成 29 年 4 月 28 日時点版）」25-26 頁、50-51 頁  
<[http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei\\_innovation/keizaihousei/pdf/170428insentiveplan.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/keizaihousei/pdf/170428insentiveplan.pdf)>

<sup>52</sup> Return On Equity の略。

<sup>47</sup> D & O 保険（Directors' and Officers' Liability Insurance）とは、保険契約者である会社と保険者である保険会社の契約により、被保険者である役員等の行為に起因して役員等が被る損害を填補する保険をいう。

<sup>48</sup> 権利行使価額が1円のストックオプションで、株を無償で付与するのとはほぼ同様の効果を持つ。株式報酬型ストッ

益÷自己資本)やROA<sup>53</sup>(総資産利益率:純利益÷総資産)等の一定の利益関連指標が含まれることが明確化された<sup>54</sup>。また、平成29年度税制改正では、業績連動給与(利益連動給与から改称)のうち、株価や売上高等を対象指標とするものも損金算入の対象に追加された<sup>55</sup>。

### ウ D&O保険の保険料の会社負担

D&O保険は、適切に活用することで経営者の果敢な意思決定を後押しして、社外取締役をはじめとする役員の見任を促す効果が期待できる。しかし、従来、我が国の標準的なD&O保険約款において、保険料は通常会社が負担するとされていたところ、株主代表訴訟取返時の損害を填補する部分については、会社法上疑義があるとされたことから、役員個人が負担することとされていた。

解釈指針では、当該部分の保険料について、社外取締役が関与する一定の手続<sup>56</sup>を経ることで会社法上適法に会社負担とすることができる旨の解釈が示された。

これを受け、平成28年2月には国税庁からも、新たな保険約款を前提として、解釈指針で示された手続を経た場合には、保険料を会社負担としてもその保険料分について役員個人に対する給与課税の対象とならない旨の見解が示された<sup>57</sup>。こうして、会社法上のみならず、税の面でも保険料を会社負担とすることが認められることとなった。

<sup>53</sup> Return On Asset の略。

<sup>54</sup> 前掲注50

<sup>55</sup> 前掲注51

<sup>56</sup> ①取締役会の承認及び②社外取締役が過半数の構成員である任意の委員会の同意又は社外取締役全員の同意の取得(解釈指針12頁)。

<sup>57</sup> 国税庁個人課税課情報第2号・法人課税課情報第1号(平成28年2月24日)「新たな会社役員賠償責任保険の保険料の税務上の取扱いについて(情報)」  
<<https://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/joho-zeikaishaku/shotoku/shinkoku/160218/index.htm>>

## II 改革の現状

### 1 改革の課題

こうして改革が進められた結果、既に見たように我が国企業のコーポレート・ガバナンスは社外取締役の導入拡大をはじめとして形式面で急激な変化を示した。しかし、改革で求められた取組は多くの我が国企業にとって必ずしも馴染みのあるものではなかったため、企業側の検討が進むにつれて、実効性のある取組とするための運用面での課題が認識されるようになった。具体的には、取締役会の在り方や議論すべき事項の絞り込み、社外取締役の活用法、指名・報酬委員会の活用法等の課題が指摘された。そこで、改革は「形式」を整える段階から、いかに「実質」を伴うものとするかという観点で進められることとなった。

### 2 政府の対応

#### (1) スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードのフォローアップ会議の開催

政府は日本再興戦略改訂 2015—未来への投資・生産性革命—(平成27年6月30日閣議決定)において、スチュワードシップ・コード(以下「SSコード」という。)及びCGコードについて、積極的にその普及・定着を図る必要があるとされたことを受け、「スチュワードシップ・コード及びコーポレートガバナンス・コードのフォローアップ会議」を設置し、両コードの取組状況を調査して、その見直しも含め「形式」から「実質」に向けた議論を開始することとした。フォローアップ会議は平成27年9月から議論を開始したが、SSコードについては先に検討を終え、別途立ち上げられた有識者会議における議論を経て、翌28年5月29日に改訂版が策定された。

CGコードについては平成29年10月現在、具体的な見直しの動きは見られないが、平成

27年10月と翌28年2月にフォローアップ会議としての意見書（以下それぞれ「意見書（1）」<sup>58</sup>「意見書（2）」<sup>59</sup>という。）が公表された。意見書（1）では、現状の高い実施（コンプライ）率<sup>60</sup>が真に実質を伴っているか検証する必要があると指摘し、形式的なコンプライよりも積極的な説明（エクスプレイン）の方が評価できる場合もあるとしている。意見書（2）は、取締役会の在り方に関し、①客観性・適時性・透明性を備えたCEOの選解任の在り方、②取締役会の独立性・客観性を一層確保するための更なる取組<sup>61</sup>、③取締役会での議論を充実させるための運営上の工夫<sup>62</sup>、④独立社外取締役が議論に貢献できるようにするための環境整備等に関する提言を行っている。

## (2) 会社法の更なる改正に向けた議論

会社法については、改正法附則第25条の検討条項を受け、平成29年4月26日より法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会（以下「企業統治等部会」という。）において更なる改正に向けた議論が始まっている。現在も企業統治等部会において検討が進められているため、ここでは具体的な内容には立ち入らないが、企業統治等部会では、企業を対象とするコーポレート・ガバナンスに関するテーマとして、①取締役の報酬等に関する規律の

見直し、②会社補償に関する規律の整備、③D&O保険に関する規律の整備、④社外取締役を置くことの義務付け、⑤社外取締役の要件である業務執行性の見直し、⑥重要な業務執行の決定の取締役への委任に関する規律の見直し等が議論される予定となっている<sup>63</sup>。

## (3) CGSガイドラインにおける提言

### ア 総論

経済産業省は、平成28年7月からの「CGS研究会」（コーポレート・ガバナンス・システム研究会）における検討<sup>64</sup>や、上場企業を対象としたアンケート調査及びヒアリングを経て、平成29年3月31日、コーポレート・ガバナンスに関する実務指針として「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針」（CGSガイドライン）を策定した。策定の背景として、コーポレート・ガバナンス改革の目的を果たすためには、今後は企業自身による取組の深化が重要になるとの認識が示されている<sup>65</sup>。

CGSガイドラインにおける具体的な提言として、社外取締役の活用に向けた各ステップにおける検討事項の明示、経営経験者や現役経営陣に他社の社外取締役への就任を促すことによる社外取締役の人材市場の拡充、指名・報酬委員会の諮問対象の範囲や委員構成、権限等といった委員会の設計・運用に関する事項が示されている<sup>66</sup>。いずれも形式から実

<sup>58</sup> 「コーポレートガバナンス・コードへの対応状況と今後の会議の運営方針」（平成27年10月20日）

<sup>59</sup> 「会社の持続的成長と中長期的な企業価値の向上に向けた取締役会のあり方」（平成28年2月18日）

<sup>60</sup> 東証の調査によれば、基本原則は99.9%、原則と補助原則についても90%以上がコンプライとなっている（東証「コーポレートガバナンス・コードへの対応状況（2016年12月末時点）」）。〈<http://www.jpx.co.jp/news/1020/nlsgeu0000027kxe-att/nlsgeu0000027kzz.pdf>〉

<sup>61</sup> 「取組みの例」として、指名・報酬等に係る任意の諮問委員会等の活用（その際、独立社外取締役を過半とし、委員長を独立社外取締役にする）、CEOと取締役会議長の分離等が挙げられている（意見書（2）4頁）。

<sup>62</sup> 具体的には、論点の明確化、議案の絞込みや十分な審議時間の確保などが挙げられている（意見書（2）5頁）。

<sup>63</sup> 法制審議会会社法制（企業統治等関係）部会第1回会議（平成29年4月26日）資料1

<sup>64</sup> 検討の成果は「CGS研究会報告書～実効的なガバナンス体制の構築・運用の手引～」(平成29年3月10日公表)として取りまとめられており、CGSガイドラインはこれを踏まえて策定されている。

<sup>65</sup> 安永崇伸ほか「「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針」（CGSガイドライン）の解説【上】」『旬刊商事法務』商事法務研究会2131号（2017）16頁

<sup>66</sup> 未来投資戦略2017—Society5.0の実現に向けた改革—では、企業における指名・報酬委員会の活用状況、経営経験者の社外取締役についての活用状況、インセンティブ報酬に関する導入・開示の状況等を本年度中に分析・公表するとされている。

質に向けた施策と評価できるが、中でも特に社会的な注目を浴びた<sup>67</sup>のが、元経営者や元役員が退任後も会社に残り会社と一定の関係を保持し続ける「相談役・顧問制度」<sup>68</sup>に関する議論である。そこで、以下ではCGSガイドラインにおける相談役・顧問制度の評価や提言について述べる。

### イ 相談役・顧問制度

CGSガイドラインでは、相談役・顧問は各社で役割が様々であり一律に否定することはできないとした上で、株主等に対して責任を負っていない相談役・顧問から現役の経営陣に対して不当な影響力の行使が生じている可能性があることや、そうした行為がなくとも現役の経営陣が事業ポートフォリオの見直しなど果敢な意思決定を躊躇する原因となりうること、そもそも人数や役割、処遇等を外部から認識することが難しく不透明さがあること等を指摘している<sup>69</sup>。

こうした懸念に対し、CGSガイドラインでは、社外者の関与を得て相談役・顧問の役割や処遇を検討すること、社外取締役を中心とする指名・報酬委員会を活用することで指名・報酬の決定プロセスの透明性を高めること、元経営者を相談役・顧問とする場合は自主的にその人数、役割、処遇等について外部に情報発信すること等を提言している。

CGSガイドラインの公表後の平成29年6月9日に閣議決定された未来投資戦略

2017—Society5.0の実現に向けた改革—（以下「未来投資戦略2017」という。）では、退任した社長・CEOが相談役・顧問に就任する場合の開示制度を東証において平成29年夏頃を目途に創設し、平成30年初頭を目途に実施するとしている。これを受け、東証は平成30年1月1日以降に上場企業が提出する「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」において、代表取締役社長等を退任した者の状況（相談役・顧問等に就任しているか否か、就任している場合には、氏名や役職・地位、業務内容、勤務形態・条件及び代表取締役社長等の退任日、相談役・顧問等としての任期など）について任意で開示を求めることとしている<sup>70</sup>。既に各企業では相談役・顧問制度について見直しを含む検討が進んでいるとの報道もあり<sup>71</sup>、今後の動向が注目される。

### Ⅲ 今後の課題と論点

以上のように、政府は「形式」から「実質」の深化に向けた施策に取り組みつつあるが、その方向性は我が国企業の「稼ぐ力」を高めるといった目的に照らして基本的に妥当なものと考えられる。一方で、我が国企業を取り巻く経営環境は常に変化し続けており、今後も政府において継続的に環境整備に取り組んでいく必要がある。

以下では、今後のコーポレート・ガバナンス施策を考えるに当たり現時点で重要と思われる課題と論点について述べる。

#### 1 企業層別の取組事項の峻別

##### (1) CGS研究会報告書の指摘

これまでのコーポレート・ガバナンス改革

<sup>67</sup> 例えば、「特集 初調査！ ニッポンの老害 相談役・顧問」『週刊ダイヤモンド』（平成29年10月14日）では特集記事が組まれている。

<sup>68</sup> 東証一部・二部上場企業のうち、相談役・顧問制度を置く企業は約78%、現に相談役・顧問が在任している企業は約62%とされ、その役割としては、役員経験者の立場からの現経営陣への指示・指導が最も多く挙げられている（経済産業省「CGS研究会報告書」参考資料「コーポレートガバナンスに関する企業アンケート調査結果」116頁、118頁）。  
<[http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei\\_innovation/keizaihousei/pdf/corporategovernanceresult170310.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/keizaihousei/pdf/corporategovernanceresult170310.pdf)>

<sup>69</sup> CGSガイドライン36-37頁

<sup>70</sup> 「相談役・顧問等の開示に関する「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」記載要領の改訂について」（平成29年8月2日東証プレスリリース）  
<<http://www.jpx.co.jp/news/1020/20170802-01.html>>

<sup>71</sup> 「相談役・顧問「廃止・削減」1割」『日本経済新聞』（平成29年7月4日）

施策は、CGコードをはじめ、上場企業一般を対象として進められてきた<sup>72</sup>。しかし、CGS研究会報告書によれば、コーポレート・ガバナンス改革の取組には上場企業の中でも温度差があり、既に積極的に取り組んでいたり今後取り組むための検討を進めたりしている層もいれば、あまり関心のない層もいるとされる<sup>73</sup>。そこで、全ての企業に対して一定の取組を求めるか、それとも求めるべき取組を峻別するかを検討する必要があるとしている。

## (2) 「未来投資戦略 2017」でのKPI設定と対象となる企業層の考え方

CGS研究会報告書の公表後、政府は「未来投資戦略 2017」において、コーポレート・ガバナンス改革について初めてKPI<sup>74</sup>（成果目標）を設定した。これは、「大企業（TOPIX500<sup>75</sup>）のROAについて、2025年までに欧米企業に遜色のない水準を目指す」というものであり、ターゲットとなる企業層が明示されている。

コーポレート・ガバナンス改革に対する企業の関心の程度は、企業努力のみならず、売上規模、事業特性、海外投資家の株式保有比率などの外部要因も影響すると考えられるため、あまり関心のない層が一定程度出るのもやむを得ない面もあろう。こうした層に取組を促して上場企業全体の底上げを図ることも重要ではあるが、企業の対応が形式的なものとなったり、企業に必要以上の負担をかけた結果となることもあり得る。

その一方で、一定規模以上の企業層については、改革によって「稼ぐ力」を高める必要性が高く、改革に伴う負担にも耐え得ると考えられる。また、対象となる企業層を絞ることで、検討の幅が明確になり、施策の実効性が高まると考える。コーポレート・ガバナンス改革の実質の深化を進める点では望ましい方向性といえよう<sup>76</sup>。

ただ、今回TOPIX500がKPIの対象とされた理由は明確でない。今般のKPI設定を受け、政府としては今後TOPIX500のROAを向上させるための施策を講じていくことになるであろう。しかし、これまでの改革で特にTOPIX500を対象として意識したと思われるものはない。そうであれば、KPIとして設定した以上、論理的には、今後は特にTOPIX500を対象とする施策を新たに進めるか、又は従来の施策の対象をTOPIX500に変えることが考えられる。一方で、施策の対象を変えることは考えておらず、単に代表的な企業層としてTOPIX500を設定したに過ぎない可能性もある。いずれにせよ、政府においてはKPIの対象としてTOPIX500を選択した理由を説明するとともに、今後特にTOPIX500のROAを向上するための具体的な施策を明らかにすることが求められよう。

加えて、KPIの対象外となる企業層を今後の改革の中でどう取り扱うかという点も明確にしておくべきであろう。TOPIX500以外で改革に熱心な企業も一定程度存在すると思われるが、KPIの対象外となることでそうした改革にブレーキがかかる事態は避けるべきだと考える。改革の前述のTOPIX500を選択した理由の説明と併せて、今後の位置付けを明確に示しておく必要があると思われる。

<sup>72</sup> 大企業のみならず、中小企業にとっても、所有構造の特性等を踏まえてコーポレート・ガバナンス強化に取り組むことが重要であることを指摘するものとして、内閣府「平成28年度年次経済財政報告」111頁を参照。

<sup>73</sup> CGS研究会報告書42-45頁

<sup>74</sup> Key Performance Indicatorの略。

<sup>75</sup> TOPIX（東証株価指数：東証一部に上場する内国普通株式全銘柄を対象とする株価指数）算出対象のうち、時価総額及び流動性の高い500銘柄をいう。

<sup>76</sup> CGコードの適用対象を巡る検討においても、機関投資家の立場から時価総額の大きな企業を優先すべきとの意見が出ていた（コーポレートガバナンス・コードの策定に関する有識者会議第2回（平成26年9月4日）議事録堀江メンバー発言）。



そもそも、対象となる企業層の絞り方についても様々な考え方があり得る。例えば、TOPIX500は、改革によって「稼ぐ力」を高めれば我が国経済に大きなインパクトを与えることが期待できる一方、必ずしも改革に積極的な企業ばかりではないと思われるため、改革の成果を図る上で適当かという問題があり得る。この点、選定基準として独立社外取締役の選任が含まれるJPX日経インデックス400の場合は、KPIの対象としてよりふさわしいと思われるが、我が国経済に与えるインパクトはより小さくならざるを得ない。いずれにせよ、KPIの対象となる企業層について、政府の基本的な考え方を示すことが望まれる。

## 2 コーポレート・ガバナンスの強化と業績向上の関係に対する理解

### (1) 実証研究の現状

前述のように、未来投資戦略2017では初めてコーポレート・ガバナンス改革のKPIが設定された<sup>77</sup>。これまで設定されてこなかった理由は明らかでないが、一つには、コーポレート・ガバナンスの強化と企業の業績向上の関連性について見解の一致を見ていない点が指摘できると思われる。例えば、両者の関係に関する実証研究においても、社外取締役を導入した上場企業はROAが改善したとの研究もあれば<sup>78</sup>、有意に改善しないとする研究もある<sup>79</sup>。近年の国内外の実証研究は両者の関連性を肯定する傾向にあるとされるが、そもそも業績改善が社外取締役を入れたこと

によるのか、それとも別の要因によるのかが明らかでないため、実証研究には限界があるとの指摘もある<sup>80</sup>。実証研究が抱える限界については留意しておく必要がある。

今後、こうした実証研究の進展と相まって、果たしてコーポレート・ガバナンス改革が業績向上をもたらすかという点に改めて関心が集まってくると思われる。しかし、今般の改革が中長期的な企業価値の向上を目的として進められているものであり、企業側の取組も端緒に就いたばかりであるという状況を踏まえると、仮に両者の関連性につき消極的な結果が多くなったとしても、短期的な実績によって改革の是非を判断することは早計であろう。前述のようにKPIとされた2025年の時点では何らかの評価を行うことが求められるであろうし、不断の見直しが求められることは言うまでもないが、少なくとも改革が進み始めた現段階では、実証研究の結果に基づいて改革の可否を結論付けることには慎重であるべきだと考える。

### (2) 経験則としての信頼性

たとえコーポレート・ガバナンスの強化と業績の関係を実証的に示すことが困難であるとしても、各国におけるコーポレート・ガバナンスの議論の蓄積とそれに伴うコーポレート・ガバナンスの国際標準化の流れを踏まえると、その関連性には一定の信頼を置くことができると考える。すなわち、望ましいコーポレート・ガバナンスの在り方については、我が国を含め各国において企業や投資家、専門家等の間で長年にわたり議論が重ねられており、そうした議論を経てOECD原則や各国のコーポレートガバナンス・コード等が企

<sup>77</sup> 「日本再興戦略改訂2014—未来への挑戦—」には、「グローバル水準のROEの達成等を一つの目安に」として記載されているが、KPIとしては設定されていなかった。

<sup>78</sup> 齋藤卓爾「日本企業による社外取締役の導入の決定要因とその効果」宮島英昭編著『日本の企業統治』東洋経済新報社（2011）206-210頁

<sup>79</sup> 内田交謹「取締役会構成変化の決定要因と企業パフォーマンスへの影響」『旬刊商事法務』商事法務研究会1874号（2009）15-22頁

<sup>80</sup> 田中亘「取締役会の監督機能の強化—コンプライ・オア・エクスプレイン・ルールを中心に—（平成26年改正会社法の論点（1））」『旬刊商事法務』商事法務研究会2062号（2015）6頁



業と投資家の間における経験則として形成されている。そうして得られた経験則には一定の信頼性があると受け止めるべきではないかと考える。

他方で、そうした経験則に従ったコーポレート・ガバナンスの強化策として、例えば社外取締役を導入・増員して任意の指名・報酬委員会を設置することが考えられるが、一定の形式を整えただけで直ちに業績改善に繋がるわけではないのは当然である。各企業が自らの状況に応じた適切な運用を行うことにより実質を充実させて初めて機能するのであり、ひいては業績改善に結び付くものと考えられる。政府には企業のこうした取組を促すための環境整備を進めることが求められている。

コーポレート・ガバナンス改革の成果を考えると、社外取締役の導入や指名・報酬委員会の設置状況といった形式面を挙げることは比較的容易だが、それが実質を伴っているかどうかを客観的に提示することは難しい。政府においては、大企業による「欧米企業に遜色のない水準」のROA<sup>81</sup>の達成を通じて、実質を伴う改革が着実に進んでいることを対外的に示すことが期待される。

### 3 取締役会の機能の変化と経営者への権限移譲

#### (1) 我が国企業の状況とモニタリング・モデル活用の動き

前述のように、我が国企業では、伝統的に取締役会が意思決定機能と監督機能の双方を果たし、業務執行の具体的な内容まで取締役会で決定していたとされる。

これは、我が国上場企業の多数が監査役設置会社を選択していることと関係する。会社

法上、監査役設置会社では、取締役会は会社法第362条第4項各号に掲げられた事項を含む重要な業務執行の決定を取締役に委任することができないため、重要な業務執行の決定は必ず取締役会で行わなければならない。監査等委員会設置会社及び指名委員会等設置会社の場合は、一定の場合<sup>82</sup>に取締役会に委任することが認められているが<sup>83</sup>、こうした機関設計を選択する上場企業は現在のところ少数派である。

その一方で、今般の改革により、監査役設置会社も含め、業務を執行せず社内事情にも精通していない社外取締役の選任や、指名・報酬の監督を担う任意の委員会の設置といった変化が生じており、これによって取締役会が果たす機能も意思決定機能から監督機能に重点が移ると考えられる。そこで、新たなコーポレート・ガバナンス体制として、取締役会は主として監督機能を果たし、業務執行の決定権限は経営陣に可能な限り移譲するということが考えられる。このような特徴を備えた体制は「モニタリング・モデル」と呼ばれている<sup>84</sup>。

#### (2) 制度整備の必要性

監査役設置会社の場合、現行の会社法上の規定によれば、重要な業務執行の決定は必ず取締役会で行わなければならないこととされており、「モニタリング・モデル」が想定する取締役会の機能とは必ずしもそぐわない。そ

<sup>82</sup> 監査等委員会設置会社については、前掲注33参照。指名委員会等設置会社については、取締役会の決議（会社法第416条第4項）。

<sup>83</sup> 指名委員会等設置会社について、モニタリング・モデルに忠実な制度設計とするなら、むしろ取締役会の決議によって反対の定めをしない限り原則として執行役が決定するとすべきであったと指摘するものとして、前掲注4 15頁を参照。

<sup>84</sup> モニタリング・モデルの特徴としては以下の点が挙げられる（前掲注4 6頁）。

- ①取締役会は主として業務執行者の監督を行う
- ②取締役会は基本的な経営方針、内部統制の在り方、業務執行者の選解任、報酬といった事項を決定することとなり、業務執行に関する具体的な決定は行わない
- ③取締役会の内部に監査委員会が置かれる

<sup>81</sup> ROAの水準は、米国企業（S&P500社）が5.12%（2016年、以下同様）、欧州企業（BE500社）が4.31%であるのに対して、日本企業（TOPIX500社）は3.70%となっている（内閣府経済財政諮問会議第10回会議（平成29年6月9日）資料7 39頁）。

ここで、会社法第 362 条第 4 項の解釈として、監査役会設置会社であっても、具体的な事情を考慮した上で取締役会が主として監督機能を果たす場合には、取締役会への上程が強制される範囲は限定的に考えるべきであるとの見解も示されていた<sup>85</sup>。

このような状況を踏まえ、企業統治等部会では、社外取締役を置いている一定の監査役設置会社の取締役会について、重要な業務執行の決定を取締役に委任することを認めるべきかどうかを検討する予定となっている。

監査役設置会社においても業務執行の委任が認められれば、多くの上場企業でモニタリング・モデル的な運用が進むと期待される。一方で、監査等委員会設置会社や指名委員会等設置会社に移行しないのはなぜか、監査役設置会社に対し権限移譲を認めることに不都合はないか、また、三機関設計が設けられている趣旨をどう考えるかなど、多くの点で整理が必要になると思われる。

モニタリング・モデルを採用したからといって直ちに業績改善に結び付くとは限らないと思われるが、今般の取締役会の変化を踏まえると、少なくとも企業がモニタリング・モデルを採用することを法律上妨げるべきではないと思われる<sup>86</sup>。

#### 4 相談役・顧問制度への今後の対応

##### (1) 開示内容の検証の必要性

前述のように、CGSガイドラインにおける問題提起を受け、「未来投資戦略 2017」において、退任した社長・CEOが相談役・顧問に就任する場合の開示制度を東証において実施することとされ、東証は平成 30 年 1 月 1 日以降に上場企業が提出する「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」に、代表取

締役等を退任した者の状況について任意で開示を求めることとした。

相談役・顧問制度は、既に見たようにコーポレート・ガバナンス上様々な問題点が指摘されているものの、そもそも各企業が個別の事情に応じて任意で置いているものであり、その実態も明らかにされていないことから、一概に評価することは困難であると思われる。政府はそうした点を踏まえ、企業に対し直接的に相談役・顧問制度の廃止を求めるのではなく、開示を通じて外部者の評価に委ねるといった比較的穏当な手法を採用したものである<sup>87</sup>。

今後、企業による開示事例が集積する中で、相談役・顧問制度の実態がより明らかになり、同制度を巡って企業の現状に即した客観的な議論の展開が期待される。もっとも、開示は任意であり、どれだけの企業がどの程度の開示を行うのか未知数の部分もある。今後の開示の状況を注視していく必要がある。

##### (2) 開示以外の取組の必要性

開示制度は、相談役・顧問制度について外部者からの評価を可能とする点で一定の意義が認められる。しかし、相談役・顧問制度による弊害を防ぎ、コーポレート・ガバナンスの適正化を促す観点からは、開示制度だけでは不十分であろう。

CGSガイドラインでは、関連する施策として、①社外者を中心とした指名・報酬委員会の設置による指名・報酬決定プロセスの透明化、②相談役・顧問として報酬を得ることを前提として低く設定された社長・CEOの報酬の見直し、③元社長・CEOが積極的に他社の社外取締役に就任すること、が挙げら

<sup>85</sup> 解釈指針 3-4 頁

<sup>86</sup> 田中亘「会社法」（東京大学出版会、2016）220-221 頁

<sup>87</sup> 任意の範囲内でさらに強く開示を求めるのであれば、例えばCGコードに代表取締役等を退任した者の状況について開示すべきとする原則を設けることも考えられよう。この場合、開示しない企業はエクस्पラインが必要となり、より強く開示を促す効果があると思われる。

れている<sup>88</sup>。

①では、相談役・顧問による不当な影響力の行使に対して指名・報酬委員会が「盾」となる効果が期待されている<sup>89</sup>。一方、②は相談役・顧問の報酬も併せて見直すことで全体としての報酬の適正化を図ることを狙いとし、③は社会貢献の観点から望ましいこととされているが<sup>90</sup>、これらは将来的な相談役・顧問の増加を抑制するものと見ることもできる。

こうした取組により、相談役・顧問制度による弊害を防ぎ、コーポレート・ガバナンスの適正化を促すことが期待される。今後、CGSガイドラインの提言を受けて、企業がいかなる取組を進めるか注視していく必要があるだろう。

## おわりに

本稿では、近年のコーポレート・ガバナンス改革について、主に企業を対象とする施策を中心に、その経緯と現状、今後の展望について論じた。社外取締役の導入拡大をはじめとして、我が国企業のコーポレート・ガバナンスは形式において海外機関投資家も驚くほどの変化を遂げている。

しかし、コーポレート・ガバナンス改革の目的が「稼ぐ力」を高めることにある以上、そうした形式がいかに関実質を伴っているかが厳しく問われるのは当然であろう。「未来投資戦略2017」でも言及されているが、まずは企業によるコーポレート・ガバナンス改革施策の取組の実態を把握した上で、必要に応じて環境整備を行うという政策のサイクルが必要になると思われる。本稿では紙幅の関係でほとんど触れていないが、企業による取組の評価については、株主や機関投資家が果たす役

割も重要であろう。

実質の充実に向けたコーポレート・ガバナンス改革には、形式の整備と異なり、外部から見た成果がわかりにくい面もあると思われる。そのため、次第に各企業において改革の意義についての理解が薄れ、改革に取り組む機運がしぼむことが懸念される。政府においては、引き続きコーポレート・ガバナンス改革の意義を説明していくとともに、中長期的な企業価値向上に向けた企業の取組を促すために必要な環境整備を進めることを望みたい。

<sup>88</sup> 前掲注 69 38-40 頁

<sup>89</sup> 前掲注 69 38 頁

<sup>90</sup> 前掲注 69 40 頁

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 神田秀樹『会社法〔第19版〕』弘文堂（2017）
- ・ 神田秀樹ほか「座談会 CGS研究会報告書のポイントとガバナンス実務への影響」『旬刊商事法務』商事法務研究会2133号（2017）26頁
- ・ 神田秀樹ほか編著『日本経済復活の処方箋 役員報酬改革論〔増補改訂版〕』商事法務（2016）
- ・ 榑笥隆亮「論考：コーポレートガバナンスの変遷を振り返る～経営者報酬・指名のコーポレートガバナンス・コード対応に向けて～」ウィリス・タワーズワトソンHP（2015.9.30）  
 <<https://www.towerswatson.com/ja-JP/Insights/IC-Types/Technical-Regulatory/2015/09/Corporate-Governance-Transition-Review-Japan>>
- ・ タワーズワトソン編『攻めのガバナンス 経営者報酬・指名の戦略的改革』東洋経済新報社（2015）
- ・ D&O保険実務研究会編『成長戦略と企業法制 D&O保険の先端Ⅰ』商事法務（2017）
- ・ 藤田勉『日本企業のためのコーポレートガバナンス講座』東洋経済新報社（2015）
- ・ 安永崇伸ほか「「コーポレート・ガバナンス・システムに関する実務指針」（CGSガイドライン）の解説〔上〕～〔下〕」『旬刊商事法務』商事法務研究会2131号（2017）17-26頁、2132号（同）25-31頁、2133号（同）71-80頁
- ・ 油布志行ほか「「コーポレートガバナンス・コード原案」の解説〔Ⅰ〕～〔Ⅳ・完〕」『旬刊商事法務』商事法務研究会2062号（2015）47-55頁、2063号（同）51-57頁、2064号（同）35-43頁、2065号（同）46-56頁

# 外国人技能実習生の失踪の動向と防止策

衆議院調査局調査員

橘 弘 毅

(第三特別調査室)

## ■要 旨■

外国人技能実習制度は、「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」を目的としている。技能実習生の保護の強化を図るため、平成 21 年に制度の見直しが行われたが（平成 22 年 7 月 1 日から施行）、その後も技能実習生の失踪は増加傾向にある。技能実習生の失踪の動向について、公表されている統計資料等を基に分析し、失踪の要因について考察した結果、失踪の要因は、いずれも制度が抱える矛盾（制度の趣旨と実態の乖離）、制度の運用における問題点から生じたものであると考えられる。失踪を防止するためには、平成 28 年 11 月に成立した技能実習法（平成 29 年 11 月 1 日から施行）を柱とする今般の制度の見直しを踏まえ、制度の運用の適正化を図るとともに、失踪が増加している背景・理由の分析、失踪を助けるブローカー等への対策、関係者間の情報の共有等が必要である。

## 《構 成》

はじめに

- I 外国人技能実習制度の概要及び沿革
  - II 技能実習生の受入状況
  - III 技能実習生の失踪状況
  - IV 技能実習生の失踪が増加している要因
  - V 技能実習生の失踪の防止に向けた取組
- おわりに

はじめに

外国人技能実習制度は、外国人が出入国管理及び難民認定法(昭和 26 年政令第 319 号<sup>1</sup>。以下「入管法」という。)の「技能実習」の在留資格をもって日本に在留し、技能等を修得する制度で、「我が国が先進国としての役割を

果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」を目的としている<sup>2</sup>。

同制度をめぐっては、従来から、実態としては単純労働力・低賃金労働力を確保するための制度として利用されており、制度本来の目的と実態が乖離している、その結果、賃金不払等の人権侵害が生じている、といった指摘があり、制度の見直しが行われてきた。

しかし、このような中、技能実習生の失踪が従来からみられ、平成 22 年 7 月に制度の見直しが行われてからも、技能実習生の失踪が増加しており、失踪した技能実習生が不法就

<sup>1</sup> 「出入国管理令」として制定されたが、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」(昭和 27 年法律第 126 号)により、法律としての効力を有することとされた。

<sup>2</sup> 厚生労働省ウェブサイト「外国人技能実習」  
<[http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/ko\\_you\\_roudou/jinzaikaihatsu/global\\_cooperation/index.html](http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/ko_you_roudou/jinzaikaihatsu/global_cooperation/index.html)>

労で農業や建設の現場で働いているという報道もある<sup>3</sup>。失踪を防止する上では、失踪の時期、失踪の動機・理由、技能実習生の国籍、職種といった観点から動向を分析し、その結果を踏まえて失踪の要因を分析することができれば、有効な対策を講ずることができると考えられる。

そこで、本稿では、技能実習生の失踪の状況について統計資料等を基に分析し、失踪の要因について考察する。そして、平成 29 年 11 月 1 日から施行された「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号。以下「技能実習法」という。）の制定を柱とする今般の制度の見直しを踏まえ、失踪を防止するための方策について検討する。

## I 外国人技能実習制度の概要及び沿革

### 1 制度の概要

#### (1) 目的

外国人技能実習制度の目的は、前述のとおり、「我が国が先進国としての役割を果たしつつ国際社会との調和ある発展を図っていくため、技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う「人づくり」に協力すること」であり、国内の人材不足を補うための安価な労働力の確保策として使われることのないよう、技能実習法において、「技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない」とされている<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> 東京新聞「農業の不法就労 3 倍 12 年以降 茨城、千葉に集中」（2016 年 6 月 12 日）、熊本日日新聞「実習生失踪 復興現場に 外国人摘発 地震後 2 倍」（2017 年 6 月 28 日）など。

<sup>4</sup> 技能実習法においては、基本理念として、  
 ・技能実習は、技能等の適正な修得、習熟又は熟達のために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行われなければならない  
 ・技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない

#### (2) 受入形態

技能実習生を受け入れるには、企業単独型と団体監理型の 2 つの形態がある。

企業単独型は、日本の企業等（実習実施機関<sup>5</sup>）が海外の事業所（支店、子会社、合弁企業など）等の職員を受け入れて、技能実習を実施するものである。

団体監理型は、商工会、事業協同組合など、非営利の団体が受入窓口（監理団体）となって技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施機関）で技能実習を実施するものである。

いずれも、入国直後の講習期間を除いて 1 年目から労働関係法令が適用され、雇用契約の下で技能実習を実施する。

#### (3) 実習期間及び在留資格

実習期間は最長で 5 年であり、技能実習生の在留資格は、1 年目は「技能実習 1 号」、2 年目・3 年目は「技能実習 2 号」、4 年目・5 年目は「技能実習 3 号」である（創設の経緯については、「2 制度の沿革」参照）。

それぞれの在留資格で行うことができる活動（実習の内容）は、技能実習法において定められており、その概要は表 1 のとおりである。

なお、技能実習 2 号及び 3 号への移行には、移行対象職種・作業についての技能検定等に合格し<sup>6</sup>、かつ、在留資格変更許可を受けることが必要である。また、技能実習 3 号に移行する際には、一旦本国に 1 か月以上帰国することとされている<sup>7</sup>。

と規定されている（第 3 条）。

<sup>5</sup> 技能実習法では「実習実施者」という語を用いているが、本稿では、技能実習法施行前と同様に「実習実施機関」の語を用いる。

<sup>6</sup> 技能検定がない職種においては、法務省令・厚生労働省令で指定する技能実習評価試験等に合格しなければならない。

<sup>7</sup> 技能実習計画の認定基準に盛り込まれている（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法

(表 1) 技能実習の区分

在留資格	行うことができる活動
技能実習 1 号 (入国 1 年目)	技能等を修得するため、当該技能等に係る業務に従事する活動
技能実習 2 号 (入国 2・3 年目)	技能実習 1 号の活動を修了した者が、技能等に習熟するため、当該技能等を要する業務に従事する活動
技能実習 3 号 (入国 4・5 年目)	技能実習 2 号の活動を修了した者が、技能等に熟達するため、当該技能等を要する業務に従事する活動

(筆者作成)

#### (4) 対象職種

技能実習 1 号については特に制限はないが、技能実習 2 号については、技能実習 1 号で習得した技能等に習熟するため、平成 29 年 12 月 6 日現在、技能検定等の公的評価制度のある 77 職種の 139 作業に限定されており、この移行対象職種は、順次追加されてきている<sup>8</sup>。同年 11 月から創設された技能実習 3 号（「2 (4) 技能実習法の制定による新制度への移行」参照）についても同様である。

なお、同年 11 月 1 日から、技能実習法の施行に合わせて、新たに介護が技能実習 2 号及び 3 号への移行対象職種に加えられた<sup>9</sup>ほか、企業単独型については空港グランドハンドリング<sup>10</sup>も移行対象職種に加えられた<sup>11</sup>。

律施行規則（平成 28 年法務省・厚生労働省令第 3 号。以下「技能実習法施行規則」という。）第 10 条第 2 項第 3 号ト）。

<sup>8</sup> 直近では同日付で、機械加工職種において移行対象作業が追加された（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行規則の一部を改正する省令（平成 29 年法務省・厚生労働省令第 8 号））。

<sup>9</sup> 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行規則の一部を改正する省令の一部を改正する省令（平成 29 年法務省・厚生労働省令第 5 号）

<sup>10</sup> 航空機の地上誘導、搭乗橋の操作、手荷物及び貨物の積み下ろしなど、航空機の到着・出発の際に地上で支援する作業である。

<sup>11</sup> 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律施行規則別表第 1 第 7 号及び別表第 2 第 8 号の規定に基づき法務大臣及び厚生労働大臣が定める試験等（平成 29 年法務省・厚生労働省告示第 6 号）

## 2 制度の沿革

### (1) 我が国における外国人の就労形態

我が国に在留する外国人は、入管法で認められた範囲内において就労することが可能であり、その形態は、①専門的・技術的分野の在留資格、②技能実習、③資格外活動、④特定活動（就労の可否は個々の許可の内容（指定される活動）により決定）、⑤身分に基づく在留資格（在留中の活動制限なし）、に大別される。このうち、専門的・技術的分野以外での就労（いわゆる単純労働など）が可能なカテゴリーは、技能実習、資格外活動、特定活動、身分に基づく在留資格である。

それぞれのカテゴリーに該当する在留資格とその具体例は、表 2 のとおりである。

(表2) 我が国における外国人の就労形態とその具体例

	該当する主な 在留資格	具 体 例
専門的・技術的 分野	教授	大学教授等
	高度専門職	ポイント制による高度人材
	経営・管理	企業等の経営者・管理者
	法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
	医療	医師、歯科医師、看護師
	研究	政府関係機関や私企業等の研究者
	教育	中学校、高等学校等の語学教師等
	技術・人文知識・ 国際業務	機械工学等の技術者、通訳、デザイナー、私企業の語学教師、マーケティング業務 従事者等
	企業内転勤	外国の事業所からの転勤者
	介護	介護福祉士
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者、航空機の操縦者、貴金属等の加工職人等	
技能実習	技能実習	技能実習生
資格外活動	留学	大学、専門学校、日本語教育機関等の学生
	家族滞在	在留外国人が扶養する配偶者・子
特定活動	特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー、経済連携協定（EPA）に基づく 看護師・介護福祉士候補者、建設・造船分野における外国人就労者、国家戦略特別 区域における家事支援外国人・農業支援外国人等
身分に基づく 在留資格	永住者	法務大臣から永住の許可を受けた者
	日本人の配偶者等	日本人の配偶者・子・特別養子
	定住者	第三国定住難民、日系3世、中国残留邦人等

(注)

1. 就労目的の在留資格（就労資格）には、上記の専門的・技術的分野に該当する在留資格のほか、「外交」、「公用」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「興行」及び「技能実習」が含まれる。なお、「外交」及び「公用」については、雇用対策法（昭和41年法律第132号）第28条に基づく外国人雇用届出制度の対象外である。
2. 就労を目的としない在留資格（非就労資格）には、上記の「留学」及び「家族滞在」のほか、「文化活動」、「短期滞在」及び「研修」があり、いずれも資格外活動の許可を受ければ本来の活動を阻害しない範囲内（1週28時間以内等）で就労が可能である。
3. 身分に基づく在留資格には、上記のほか、「永住者の配偶者等」がある。
4. 上記のほか、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（平成3年法律第71号。いわゆる「入管特例法」）に基づく特別永住者についても、活動（就労）の範囲に制限はなく、外国人雇用届出制度の対象外である。

(法務省資料等を基に作成)

## (2) 外国人研修・技能実習制度の創設

外国人技能実習制度は、平成5年に外国人研修・技能実習制度として創設された（旧制度）。

制度が創設される以前から、外国人に対する研修制度は実施されていたが<sup>12</sup>、平成元年の入管法の改正（平成2年6月施行）により、「研修」の在留資格が創設され、基準が明確化されるとともに、従来の企業単独型に加え

て、団体監理型の研修も認められることとなった。その後、研修制度の拡充の観点から、平成5年3月に政府の外国人労働者問題関係省庁連絡会議が「技能実習制度の基本的枠組み」を申し合わせ、翌4月、法務省が「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱に関する指針」<sup>13</sup>を告示するとともに、労働省（当時）が「技能実習制度推進事業運営基本方針」<sup>14</sup>を

<sup>12</sup> 当時の「技術研修生」制度は、政府機関や地方公共団体等の公的機関が実施する研修や、企業が海外現地法人等の従業員に対して実施する研修が対象であった。

<sup>13</sup> 平成5年法務省告示第141号。同告示は、平成22年7月の制度改正に伴い廃止されている。

<sup>14</sup> 平成5年4月5日労働大臣公示。平成13年1月の中央省庁再編等に伴い、「技能実習推進事業等運営基本方針」（厚生労働大臣公示）に改められた。



公示した。これにより、研修を終了して所定の要件を満たした研修生に、1年間を限度として雇用関係の下で実習を行う技能実習制度が創設された。

この旧制度においては、1年目の在留資格は「研修」、2年目の在留資格は「特定活動(技能実習)」で、1年目の研修期間中は、労働関係法令は適用されなかった。

その後、平成9年に、「特定活動(技能実習)」による実習期間が最長2年間に延長され、最長3年間の滞在が認められるようになった。

### (3) 外国人技能実習制度への移行

しかし、制度の運用をめぐる、一部の受入機関において、研修生・技能実習生が実質的に低賃金労働者として扱われている、研修生・技能実習生から高額な保証金や手数料を徴収したり、パスポートや携帯電話を取り上げたりする人権侵害が行われている、などの問題が指摘されるようになったことを踏まえて、平成21年に入管法が改正され、平成22年7月から現行の「外国人技能実習制度」に移行した。旧制度からの主な改正内容(関係省令、告示等の改正によるものを含む。)は、以下のとおりである<sup>15</sup>。

- ① 在留資格「技能実習」の創設(1年目は「技能実習1号」、2年目・3年目は「技能実習2号」)
- ② 失踪の防止を目的とした保証金・違約金等による不当な金品徴収等の禁止
- ③ 入国直後の講習の実施(原則として2か月以上)
- ④ 監理団体による指導・監督・支援体制の強化、運営の透明化
- ⑤ 監理団体等が重大な不正行為を行った場合の受入停止期間の延長、欠格要件の

<sup>15</sup> 概要については、法務省入国管理局入国在留課「外国人技能実習制度の現状と課題」『法律のひろば 第70巻第3号』ぎょうせい(2017.3)等を参照。

### 新設

なお、入管法改正の際、附則において、「政府は、この法律の施行後3年を目途として、新入管法及び新特例法の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、これらの法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされた<sup>16</sup>ほか、改正案を審議した衆議院法務委員会及び参議院法務委員会の附帯決議において、「本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることに鑑み、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得よう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと。」とされた<sup>17</sup>。

その後、平成25年4月の総務省「外国人の受入対策に関する行政評価・監視—技能実習制度等を中心として—」において、監理団体による監査の実効性に課題があること等が指摘されたことを受けて、同年12月に「技能実習生の入国・在留管理に関する指針」が改訂され、監査の視点、手順方法等をより具体的に示すとともに、監理団体に適用する不正行為の基準の具体化・明確化が図られた。

### (4) 技能実習法の制定による新制度への移行

技能実習生の法的保護等を図るための制度改正が行われたにもかかわらず、技能実習生の人権侵害等の「不正行為」や労働関係法令

<sup>16</sup> 「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」(平成21年法律第79号)附則第61条

<sup>17</sup> 「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案に対する附帯決議」(平成21年6月19日衆議院法務委員会)。参議院法務委員会の附帯決議(平成21年7月7日)も、同文である。

違反が後を絶たないほか、技能移転という技能実習制度の趣旨に沿った更なる改善が必要であるという指摘や、制度を廃止して非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設すべきであるとの意見も出されるようになった。

他方で、対象職種の拡大、実習期間の延長、受入人数枠の拡大など、制度の拡充を求める要望も出されており、このような状況を踏まえて、法務省の第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会において、平成26年5月27日に「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」が取りまとめられた。

また、『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—（平成26年6月24日閣議決定）において、「国際貢献を目的とするという趣旨を徹底するため、制度の適正化を図るとともに、対象職種の拡大、技能実習期間の延長、受入れ枠の拡大など外国人技能実習制度の抜本的な見直しを行い、所要の法案を提出する。」とされ、「2015年中の新制度への移行を目指す。」というスケジュールが示された。

これらを踏まえ、法務省及び厚生労働省は、制度見直しに向けた具体的な方策を更に検討するため、「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」を同年11月に設置し、同懇談会は平成27年1月に報告書を取りまとめた。

この報告書を踏まえて同年3月、第189回国会に技能実習法案が提出され、第192回国会の平成28年11月18日に成立した。技能実習法は同年11月28日に公布され、平成29年11月1日から施行することとされた<sup>18</sup>。

技能実習法の制定を柱とする今般の見直し

<sup>18</sup> 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律の施行期日を定める政令（平成29年政令第135号）

の主な内容は、以下のとおりである<sup>19</sup>。

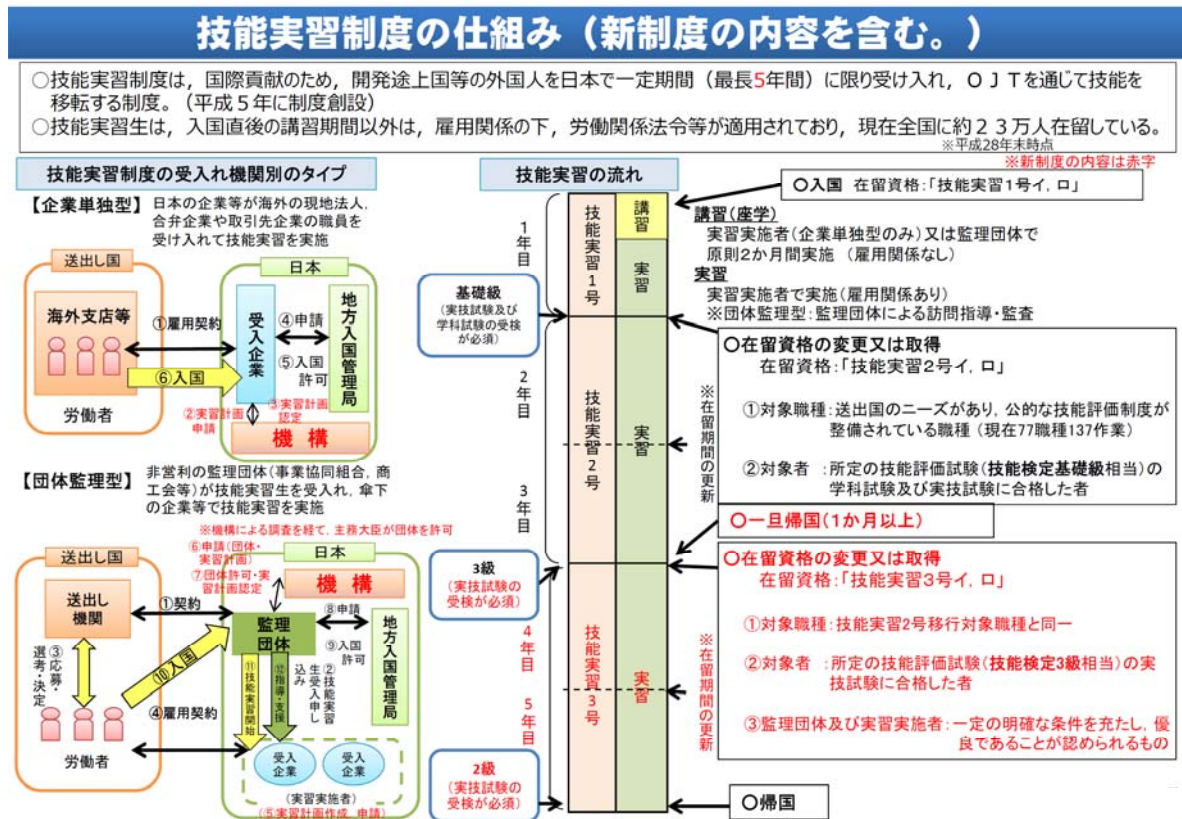
- ① 技能実習法に技能実習の基本理念及び関係者の責務を規定するとともに、政府は技能実習に関する基本方針を策定<sup>20</sup>
- ② 監理団体の許可制、実習実施機関の届出制、技能実習生ごとに作成する実習計画の認定制の導入
- ③ 技能実習生の保護に関する措置の強化（人権侵害行為に対する罰則、技能実習生に対する相談や情報提供、技能実習生の転籍の連絡調整等）
- ④ 事業所管大臣等に対する協力要請、事業所管大臣による業種ごとの協議会の開催
- ⑤ 各地域の関係行政機関等による地域協議会の設置
- ⑥ 監理団体、実習実施機関に対する監督や、技能実習生に対する相談・援助を実施するため、外国人技能実習機構を認可法人として設立
- ⑦ 優良な監理団体・実習実施機関に限定して4年目・5年目の実習を可能とし、在留資格「技能実習3号」を創設
- ⑧ 優良な監理団体・実習実施機関に限定して受入人数枠を拡大
- ⑨ 技能実習生の送出国との間での政府（当局）間取決めの締結
- ⑩ 介護分野における受入れ等、対象職種を随時追加（地域限定の職種、企業単独型において社内検定を活用した職種、複数職種の実習も可能とする）

今般の制度の見直しを踏まえ、技能実習生の受入形態と、入国から帰国までの技能実習の流れをまとめたものが、図1である。

<sup>19</sup> 詳細については、法務省入国管理局参事官室「『外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律』の概要」『法律のひろば 第70巻第3号』ぎょうせい（2017.3）、原田悠希「新たな技能実習制度について」『時の法令 第2028号』朝陽会（2017.6.30）等を参照。

<sup>20</sup> 「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する基本方針」は、平成29年4月7日に告示された（平成29年法務省・厚生労働省告示第1号）。

(図1) 技能実習制度の仕組み



(法務省・厚生労働省資料)

II 技能実習生の受入状況

法務省の出入国管理統計による技能実習1号の新規入国者数は、表3のとおり、平成28年には10万人を超えた。在留資格別では、技能実習1号ロ(団体監理型)が9割以上を占めている。国籍別では、図2のとおり、中国が大幅に減少する一方、それを補う形で東南

アジア諸国が増加している。特に、ベトナムは平成28年には中国を上回り、この傾向は平成29年になっても続いている。

また、法務省の在留外国人統計によると、技能実習生の在留者数は、表4のとおり、平成29年6月末現在では25万人を超えている。

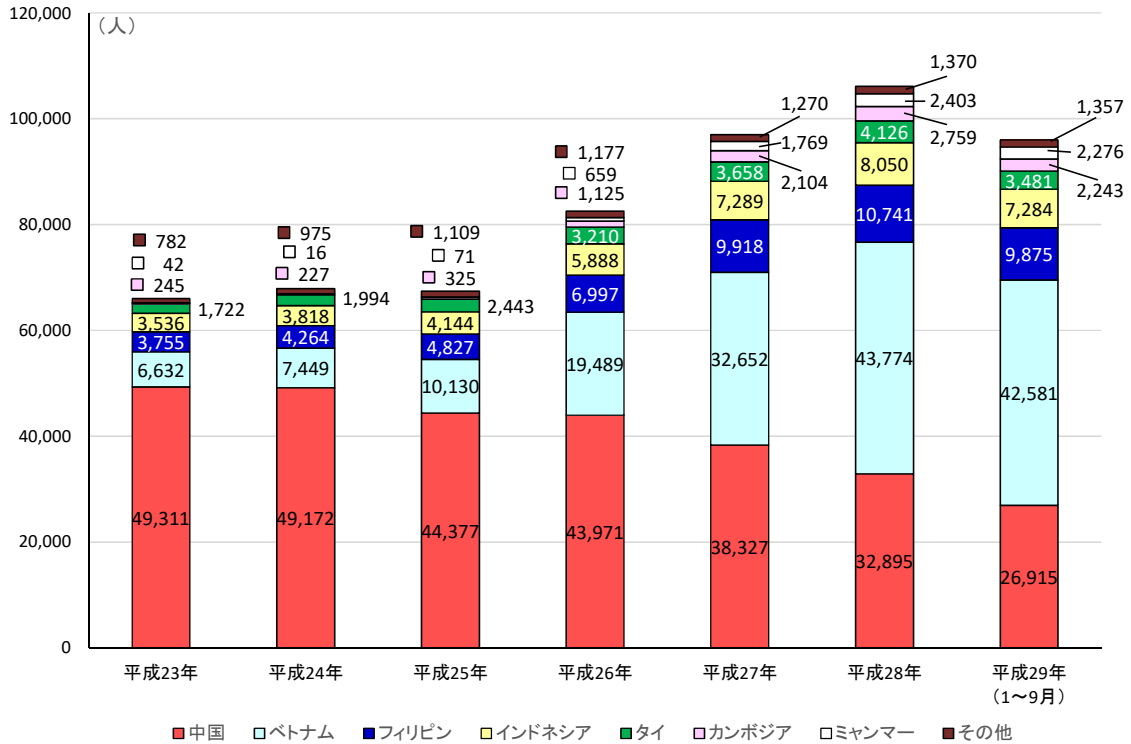
(表3) 在留資格別新規入国外国人の推移(技能実習1号)

(単位:人)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年(1~9月)
技能実習1号イ (企業単独型)	5,178 7.8%	5,876 8.7%	5,585 8.3%	6,377 7.7%	6,680 6.9%	6,665 6.3%	5,518 5.9%
技能実習1号ロ (団体監理型)	60,847 92.2%	62,039 91.3%	61,841 91.7%	76,139 92.3%	90,307 93.1%	99,453 93.7%	87,328 94.1%
合計	66,025	67,915	67,426	82,516	96,987	106,118	92,846

(法務省『出入国管理統計』により作成)

(図2) 技能実習1号の新規入国者の推移(国籍別)



(注) 平成29年は、在留資格別新規入国者の数値が公表されていないため、再入国者(総数3,166人)を含んだ数値である。

(法務省『出入国管理統計』により作成)

(表4) 在留資格別技能実習生の在留状況

(単位:人)

	平成24年 12月末現在	平成25年 12月末現在	平成26年 12月末現在	平成27年 12月末現在	平成28年 12月末現在	平成29年 6月末現在
技能実習1号イ	4,121	3,683	4,371	4,815	4,943	5,705
技能実習1号ロ	59,160	57,997	73,145	87,070	97,642	109,674
小計	63,281	61,680	77,516	91,885	102,585	115,379
技能実習2号イ	2,869	2,788	2,553	2,684	3,207	3,329
技能実習2号ロ	85,327	90,738	87,557	98,086	122,796	133,013
小計	88,196	93,526	90,110	100,770	126,003	136,342
総数	151,477	155,206	167,626	192,655	228,588	251,721

(法務省『在留外国人統計』により作成)

職種別では、法務省は技能実習2号への移行者数で傾向を把握している。表5のとおり、人数では平成23年は「機械・金属関係」、「その他」、「繊維・衣服関係」の順が多かったが、近年は特に「建設関係」の増加が目立ち、平成28年は「その他」、「機械・金属関係」、「建設関係」の順になった。また、構成比では、近年は「繊維・衣服関係」の割合が低下してきている一方で、「建設関係」の割合が高くなってきている。

なお、実習実施機関(技能実習生を受け入れている企業等)の数については、全体を把握できる資料が公表されていないため<sup>21</sup>、本稿では割愛する。

<sup>21</sup> 厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ(平成28年10月末現在)によると、平成28年10月末現在で外国人労働者を雇用している事業所数は172,798か所であるが、そのうち技能実習生を雇用している事業所数までは公表されていない。

なお、公益財団法人国際研修協力機構(JITCO)においては、JITCOが受入れを支援した技能実習生(1号のみ)、研修生の受入企業数を集計している。

(表5) 技能実習2号への移行者数(分野別)

(単位:人)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年
農業関係	5,022	6,141	6,741	6,805	7,785	8,787
	11.2%	12.6%	13.8%	13.7%	12.6%	11.7%
漁業関係	417	517	581	796	743	914
	0.9%	1.1%	1.2%	1.6%	1.2%	1.2%
建設関係	2,954	3,840	4,477	5,479	8,839	13,116
	6.6%	7.9%	9.2%	11.1%	14.3%	17.5%
食品製造関係	5,970	6,201	6,928	6,827	7,988	10,743
	13.3%	12.7%	14.2%	13.8%	12.9%	14.3%
繊維・衣服関係	10,045	10,290	10,248	9,415	9,337	9,551
	22.3%	21.1%	21.0%	19.0%	15.1%	12.7%
機械・金属関係	10,402	11,339	10,004	9,711	12,720	14,783
	23.1%	23.3%	20.5%	19.6%	20.6%	19.7%
その他	10,203	10,424	9,813	10,503	14,397	17,195
	22.7%	21.4%	20.1%	21.2%	23.3%	22.9%
総数	45,013	48,752	48,792	49,536	61,809	75,089
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

(注)「その他」には、プラスチック成形、塗装、溶接等が含まれている。

(法務省資料により作成)

### Ⅲ 技能実習生の失踪状況

#### 1 失踪者数の推移

法務省の集計による技能実習生の失踪者数は、表6のとおり、平成27年には過去最多の5,803人となったが、平成28年は5,058人であった。平成29年については、表7のとおり、上半期で3,205人となっている。

(表6) 技能実習生の失踪者数の推移(国籍・地域別)

(単位:人)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年
総数	1,534	2,005	3,566	4,847	5,803	5,058
中国	909	1,177	2,313	3,065	3,116	1,987
ベトナム	338	496	828	1,022	1,705	2,025
ミャンマー		7	7	107	336	216
インドネシア	107	124	114	276	252	200
ネパール	9	25	84	149	102	
カンボジア						284
その他	171	176	220	228	292	346

(注)

- 旧制度の「研修」及び「特定活動(技能実習)」を含む。
- ミャンマーは、平成23年は「その他」に含まれている。
- ネパールは、平成28年は「その他」に含まれているが、上半期だけでは46人である(法務省入国管理局入国在留課「外国人技能実習制度の現状と課題」『法律のひろば 第70巻第3号』ぎょうせ

い(2017.3))。

- カンボジアは、平成27年までは「その他」に含まれている。

(法務省入国管理局『出入国管理』平成28年版等を基に作成)

#### (1) 失踪時期別(在留資格別)

失踪の時期別に集計された資料は公表されていないが<sup>22</sup>、日本への入国後1年目での失踪の割合については、法務省で在留資格別に集計した資料があり、それによると、表7のとおり、技能実習1号(1年目)の失踪者が平成27年には人数、割合ともに、大幅に増加し、割合では同年以降、技能実習1号が40%を超える状態が続いている<sup>23</sup>。

<sup>22</sup> 平成28年2月25日の衆議院予算委員会第三分科会において、石関貴史議員の質疑に対し、井上政府参考人(法務省入国管理局長)が、失踪した時期についてはある程度調査しており、国によりある程度個性が出ていてその分析をしている旨の答弁をしているが(第190回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号)、その結果は公表されていない。

<sup>23</sup> このほか、報道では、群馬県警察本部の集計で、入国後半年以内に失踪するケースが増えているという報道がある(毎日新聞2016年12月15日地域面・群馬、上毛新聞2017年1月13日)。

(表7) 技能実習生の失踪者数の推移 (在留資格別)

(単位:人)

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年 上半期
総数	1,534	2,005	3,566	4,847	5,803	5,058	3,205
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
技能実習1号	473	746	1,168	1,861	2,677	2,150	1,315
	30.8%	37.2%	32.8%	38.4%	46.1%	42.5%	41.0%
技能実習2号	1,061	1,259	2,398	2,986	3,126	2,908	1,890
	69.2%	62.8%	67.2%	61.6%	53.9%	57.5%	59.0%

(注) 平成23年の「技能実習2号」には、旧制度における「特定活動(技能実習)」を含む。

(法務省資料を基に作成)

(2) 国籍別

国籍別の失踪者数は、法務省の集計によると、表8のとおり、中国、ベトナムの順に多くなっているほか、ミャンマーがここ2~3年大幅に増加しており、平成28年にはカンボ

ジアが大幅に増加した。また、公益財団法人国際研修協力機構(JITCO)においても技能実習2号について集計を行っており、表9のとおり、法務省による集計と同様の傾向がみられる。

(表8) JITCO集計による技能実習2号の失踪者数の推移

(単位:人)

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	(構成比)
総数	1,115	1,532	2,822	3,139	3,110	100.0%
中国	636	906	1,709	1,902	1,599	51.4%
ベトナム	256	371	752	787	1,015	32.6%
インドネシア	93	105	126	200	138	4.4%
ネパール	2	21	93	81	80	2.6%
ミャンマー	10	6	6	26	72	2.3%
カンボジア	1	2	6	9	65	2.1%
フィリピン	49	33	24	41	56	1.8%
スリランカ	2	13	33	23	39	1.3%
タイ	51	45	48	33	18	0.6%
モンゴル	7	17	7	11	16	0.5%
その他	8	13	18	26	12	0.4%

(JITCO「技能実習生の行方不明者発生防止対策について(平成28年10月)」を基に作成)

このうち、中国、ベトナムについては、技能実習生の人数が多いので、それに応じて失踪者も多くなっていると考えられるが、技能実習生に占める失踪者の割合(失踪率)でみ

ると、表9のとおり、ネパール、スリランカが突出して高く、次いでミャンマーも全体と比較してかなり高い。

(表9) 国・地域別の技能実習生の失踪率

(単位:人)

	法務省集計(平成27年)			JITCO集計(平成27年度)		
	失踪者数	年末現在 在留者数	失踪率	2号 失踪者数	2号移行 申請者数	失踪率
総数	5,803	192,655	3.0%	3,110	73,760	4.2%
中国	3,116	89,086	3.5%	1,599	30,482	5.2%

ベトナム	1,705	57,581	3.0%	1,015	25,093	4.0%
ミャンマー	336	1,978	17.0%	72	1,076	6.7%
インドネシア	252	15,307	1.6%	138	6,001	2.3%
ネパール	102	247	41.3%	80	106	75.5%
スリランカ				39	100	39.0%
その他	292	28,456	1.0%	167	10,902	1.5%

(注)

1. 法務省の集計では、スリランカは「その他」に含まれる。
2. J I T C O集計による技能実習2号の失踪率は、技能実習2号では最長2年間の在留が認められるため、「前年度の2号移行申請者数」と「当該年度の2号移行申請者数」の合計（2年間の移行申請者数）を分母にすると、より実態に近い数値になると考えられるが、平成26年度は一部の国について2号移行申請者数が公表されていないため、便宜的に平成27年度における2号移行申請者数のみを分母として算出した。2年分の2号移行申請者数を分母として計算すると、失踪率はこの表の半分程度になると考えられる。  
(法務省公表資料、J I T C O公表資料を基に作成)

### (3) 職種別

職種別の失踪者数は、法務省が平成28年9月から調査を行っている。平成29年8月までの1年間の集計結果では、表10のとおり、建設分野と農業分野で多くなっており、失踪者のうち建設分野と農業分野の割合も、技能実習2号移行者における建設分野と農業分野の割合と比較して、著しく高い。

(表10) 技能実習生失踪者の職種分野別内訳  
(平成28年9月～平成29年8月)

(単位：人)

職種分野	失踪者数	構成比	平成28年 技能実習 2号移行者	構成比
総数	6,171	100.0%	75,089	100.0%
農業関係	1,055	17.1%	8,787	11.7%
漁業関係	75	1.2%	914	1.2%
建設関係	2,257	35.0%	13,116	17.5%
食品製造関係	586	9.5%	10,743	14.3%
繊維・衣服関係	607	9.8%	9,951	12.7%
機械・金属関係	590	9.6%	14,783	19.7%
その他	1,101	17.8%	17,195	22.9%

(法務省資料を基に作成)

### (4) 都道府県別

失踪者の都道府県別の人数について法務省が集計した資料は公表されていないが<sup>24</sup>、警

察庁の集計で、平成27年の技能実習生の行方不明者は4,017人で過去最多となり、都道府県別では愛知県、茨城県、千葉県の順に多かった<sup>25</sup>。各都道府県警察本部のホームページや新聞報道で明らかになった技能実習生の行方不明者数をまとめたのが表11である。

このうち、平成28年に行方不明者が最も多かったと報じられている愛知県<sup>26</sup>は、法務省の在留外国人統計によると技能実習生が全国で最も多く<sup>27</sup>、同じく2番目に多かったと報じられている茨城県も、J I T C Oの集計によると農業分野の技能実習2号移行申請者が全国で最も多く<sup>28</sup>、前述のとおり職種別では農業分野の失踪者が多いことと関連があると推察されるので、全都道府県について集計すると、各都道府県における傾向が明らかになると考えられる。

<sup>24</sup> 特定の地域に関する統計では、九州7県の失踪者数が平成27年は409人で、5年間で10倍に増加した(西日本新聞2016年12月30日)、北海道内の失踪者数が平成27年は67人、平成28年は55人であった(NHKニュース2017年3月14日)、などの報道がある。

<sup>25</sup> 読売新聞「外国人実習生失踪340人 全国で2番目に多く」(2017年1月10日地域面・茨城東)で報じられた内容について、警察庁に照会したところ、報じられている数値のとおりであるとの回答が得られた。

<sup>26</sup> 茨城新聞「実習生失踪、高給目的か 県内、年400人ペース 不法就労の恐れも」(2017年5月28日)など。

<sup>27</sup> 平成28年12月末現在の技能実習生の在留者数228,588人のうち、愛知県は24,495人である(平成29年6月末現在では、251,721人のうち26,774人である。)

<sup>28</sup> 平成28年度の技能実習2号移行申請者数では、農業関係9,979人のうち、茨城県は2,196人である(J I T C O『外国人研修・技能実習事業実施状況報告(J I T C O白書)』2017年度版)。

(表 11) 警察に届出のあった技能実習生の行方不明者の状況

(単位：人)

都道府県	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年
全国計		2,458	上半期で 1,717	4,017	上半期で 2,057
茨城	216	293	316	340	307
群馬	36			115	88
千葉				287	
岐阜	32	109	99	85	
静岡			92	119	79
愛知		259	上半期で 205	369	402
鳥取					24
島根					16
広島		129	206	221	190
山口					54
徳島	26	51	66		
愛媛	25	55	88	95	66
福岡		51	99	103	106
佐賀				(14)	(29)
長崎				(65)	(42)
熊本				89	90
大分				(61)	(49)
宮崎				34	30
鹿児島				63	59

(注)

1. 空欄は数値なしで、( ) 内は、技能実習生のほか、留学生等も含めた数値である。
2. 平成 26 年から平成 28 年までの 3 年間の合計は、全国で 11,229 人である（読売新聞「2014～16 年 外国人実習生 290 人失踪 不法就労、悪質処遇も要因か」2017 年 4 月 20 日地域面・静岡）。
3. 都道府県警察の公表資料、新聞報道を基に作成したものであり、全ての都道府県の状況を網羅したものではない。

(新聞報道、福岡県警察本部ウェブサイト掲載資料を基に作成)

(5) 失踪の動機

法務省が平成 26 年 3 月から平成 28 年 8 月までの間に、退去強制手続において失踪した技能実習生本人から失踪の動機について聴取

した結果によると、表 12 のとおり、「賃金が安い」が最も多く、「実習終了後も稼働したい」「指導が厳しい」も比較的多い。

(表 12) 技能実習生失踪者の失踪動機

(単位：人)

	平成 26 年 3 月～ 平成 27 年 10 月	平成 27 年 11 月～ 平成 28 年 8 月	計	(構成比)
実習先の賃金が安い	1,763	1,829	3,592	61.8%
賃金が安い		1,658	1,658	
契約賃金以下		160	160	
最低賃金以下		11	11	
指導が厳しい	151	140	291	5.0%
帰国を強制された	101	92	193	3.3%
その他	959	782	1,741	29.9%
実習終了後も稼働したい		342	342	
暴行を受けた		65	65	
労働時間が長い		35	35	
保証金、渡航費用の回収		14	14	
その他		326	326	
合計	2,974	2,843	5,817	100.0%

(注) 退去強制手続において、失踪した技能実習生本人から聴取したものである。

(法務省資料を基に作成)



## 2 失踪が発生した実習実施機関の数の推移

失踪が発生した実習実施機関の数については、JITCOが毎年公表している技能実習生の労働条件等に係る自主点検の結果によると、表13のとおり、失踪が発生した実習実施機関は、割合としては横ばい傾向であるが、

機関数では増加が続いている。また、失踪が発生した実習実施機関における失踪者数は、表14のとおり、1人と回答した実習実施機関が多いが、5人以上が失踪した実習実施機関もあり、集団で失踪するケースもあると推察される。

(表13) 失踪が発生した実習実施機関数

(単位：機関)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
点検実施対象機関数	29,014	24,992	31,858	38,067
点検票提出機関数	20,339	18,675	23,384	27,972
(提出率)	70.1%	74.7%	73.4%	73.5%
有効提出件数	19,734	18,339	22,922	27,341
発生した	1,657	1,946	2,181	2,431
(有効提出数に占める割合)	8.4%	10.6%	9.5%	8.9%
発生しなかった	17,545	16,270	20,641	24,565
(有効提出数に占める割合)	88.9%	88.7%	90.0%	89.8%
この期間に受入れをしていない	532	123	100	345
(有効提出数に占める割合)	2.7%	0.7%	0.4%	1.3%

(JITCO「技能実習生の労働条件等に係る自主点検実施結果の取りまとめ」(各年度)を基に作成)

(表14) 失踪が発生した実習実施機関における失踪者数

(単位：機関)

	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
失踪が発生した機関数	1,657	1,946	2,181	2,431
有効提出数	1,638	1,946	2,149	2,391
0人	0	18	1	0
(有効提出数に占める割合)	0.0%	0.9%	0.0%	0.0%
1人	1,174	1,421	1,570	1,820
(有効提出数に占める割合)	71.7%	73.0%	73.1%	76.1%
2人	317	342	430	417
(有効提出数に占める割合)	19.4%	17.6%	20.0%	17.4%
3人	92	104	98	105
(有効提出数に占める割合)	5.6%	5.3%	4.6%	4.4%
4人	28	35	25	28
(有効提出数に占める割合)	1.7%	1.8%	1.2%	1.2%
5人以上	27	26	25	21
(有効提出数に占める割合)	1.6%	1.3%	1.2%	0.9%

(JITCO「技能実習生の労働条件等に係る自主点検実施結果の取りまとめ」(各年度)を基に作成)

## 3 技能実習生の不法残留者数の推移

法務省の調査によると、表15のとおり、在留資格「技能実習」の不法残留者は毎年増加

しており、失踪した技能実習生の多くが不法滞在となっていると考えられる。

(表 15) 技能実習生の不法残留者の推移 (在留資格別)

(単位：人。各年1月1日現在)

	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年	平成 29 年	平成 29 年 7 月 1 日現在
総数	641	1,614	2,830	4,679	5,904	6,518	6,532
技能実習 1 号イ	1	6	10	12	14	8	7
技能実習 1 号ロ	213	645	1,089	1,799	2,439	2,741	2,787
小計	214	651	1,099	1,811	2,453	2,749	2,794
技能実習 2 号イ	15	20	32	37	38	21	26
技能実習 2 号ロ	412	943	1,699	2,831	3,413	3,748	3,712
小計	427	963	1,731	2,868	3,451	3,769	3,738
不法残留者総数	67,065	62,009	59,061	60,007	62,818	65,270	64,758
技能実習の割合	1.0%	2.6%	4.8%	7.8%	9.4%	10.0%	10.1%

(法務省報道発表資料を基に作成)

#### IV 技能実習生の失踪が増加している要因

##### 1 失踪の時期別にみた場合の要因

###### (1) 入国直後の失踪

入国直後の失踪の要因としては、最初から失踪する目的で技能実習生として来日していること、そして、送出国における選抜と事前教育<sup>29</sup>でそのような者を排除できていないことが指摘されている<sup>30</sup>。

###### (2) 実習期間中の失踪

実習期間中の失踪については、第一に、受入れ側（監理団体、実習実施機関）の問題としては、制度や送出国への理解不足、契約と異なる労働条件や人権侵害など労働条件・環境をめぐる問題、技能実習生のフォロー体制、関係者による情報の共有の不足、といったことが指摘されている<sup>31</sup>。

特に賃金については、表 16 のとおり、日本人の高校卒業の初任給と比較して低い水準にあり、その要因として、実習実施機関は、講

習の実施、指導員の配置、監理団体への手数料の支払いなど、受入れのための費用負担が大きいことが指摘されている<sup>32</sup>。また、最低賃金が地域によって異なるため、賃金水準の高い大都市で働くために失踪しているケースもあると考えられている<sup>33</sup>。

(表 16) 技能実習生の賃金水準の比較 (平成 28 年度)

	技能実習 2 号支給 予定賃金の平均額	日本人の高卒 初任給の平均額
全体平均	136.2 千円	161.3 千円
農業	130.2 千円	(150.0 千円)
建設	142.7 千円	170.3 千円

(注) 農業の日本人の高卒初任給は、全国農業会議所内新規就農促進センター「農業法人等の雇用に関する調査結果—平成 19 年度—」(平成 20 年 3 月)による。

(『JITCO 白書』2017 年度版、厚生労働省「賃金構造基本統計調査 (初任給)」を基に作成)

<sup>29</sup> 技能実習生として来日する前に、送出国において、日本語教育のほか、制度や関係法令、日本の生活習慣等について講習を受けることになっている。

<sup>30</sup> 平成 28 年 11 月 10 日の参議院法務委員会におけるレ・ロンソン参考人(ベトナムの JITCO 認定送出国機関である ESUHA I 社の社長)の意見陳述(第 192 回国会参議院法務委員会会議録第 6 号)など。

<sup>31</sup> 前掲注 30、拙稿「外国人技能実習生の失踪の動向と要因に関する考察」『平成 28 年度公共政策プログラム論文集』政策研究大学院大学政策研究科(2017.3)など。

<sup>32</sup> 技能実習生の受入れのために必要となる費用については、厚生労働省「研修・技能実習制度研究会報告書」(平成 20 年 6 月 20 日)において、賃金以外の費用の調査結果が報告されており、これに賃金を加えて月額に換算すると、表 16 の日本人高卒初任給を上回る結果となる。

また、埼玉県のある監理団体において、技能実習 1 年目の受入れコストは 1 か月平均で約 18 万 3 千円というシミュレーション結果が報告されている(鄭安君「日本における外国人雇用の現状と課題～日系人、実習生、留学生を中心に～」『日本経営倫理学会誌 第 22 号』(2015))。

<sup>33</sup> 読売新聞「来日 1 年全員逃亡 茨城の実習先 『東京で稼ぐ』難民申請 ミャンマー実習生当初から計画か」(2015 年 2 月 7 日)、富山新聞「外国人実習生 156 人失踪 昨年度の県内 他県より高水準 支援団体、国に対策要望へ」(2015 年 6 月 15 日)など。

第二に、送出機関の問題としては、失踪防止等の目的で保証金を徴収するなど、技能実習生から多額の費用を徴収することから、技能実習生は、送出機関等に対して多額の費用を支払うために借金をするケースもあり、借金返済のためにより高い賃金を求めて失踪するケースもあるという指摘がある<sup>34</sup>。

第三に、技能実習生側の問題としては、日本語教育の問題が大きいと指摘されている<sup>35</sup>ほか、実習先の変更が困難であることや不法就労の方が技能実習よりも高い賃金で働けることなど、制度の枠組や運用から生じる問題、さらには失踪を助けるコミュニティやブローカーの存在が指摘されている<sup>36</sup>。さらに、情報通信技術の発達により技能実習生が難民認定手続や稼働先などに関する情報を得やすくなったという指摘もある<sup>37</sup>。

### (3) 帰国直前の失踪

帰国直前の失踪については、来日するに当たって借金を抱えており、借金返済のために引き続き稼働しなければならない者がいること、実習で習得した技能や日本語能力を帰国後の就職に必ずしも活用できないことが指摘されている。例えば、フィリピンにおいては、帰国した技能実習生の多くが再びフィリピン国外で働いていることが明らかになっており<sup>38</sup>、その要因として、本国では日本で学ん

だ技術を活かせる設備や環境が整っていないことが挙げられている。

また、技能実習生として来日できるのは1回限りであり、原則として2回目の実習（再実習）は認められていないこと、そして、実習修了後に一定の要件を満たせば専門的・技術的分野の在留資格への変更が認められ、安定した環境で働けるようになる場合もある<sup>39</sup>ことが事前に十分に周知されていないことが考えられる。

## 2 国籍別にみた場合の要因

技能実習生の失踪者が多い又は失踪率の高い国<sup>40</sup>について、どのような特徴があるのか、検討する。

### (1) 中国

中国については、経済成長に伴う賃金の高騰や円安により日本との賃金格差が縮小し、日本に技能実習生として行く魅力がなくなったため、優秀な人材が集まらなくなったとされている<sup>41</sup>ことに加え、失踪（不法就労）を助けるブローカーが存在するという報道がある<sup>42</sup>ほか、国内においては、農村部と比べて

（平成 22 年 3 月）

<sup>39</sup> ただし、例えば「技術・人文知識・国際業務」については、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年法務省令第16号。いわゆる「上陸基準省令」。）において、一定以上の学歴又は実務経験が必要とされているように、技能実習を修了したことだけをもって在留資格の変更が認められるわけではない。

なお、建設分野及び造船分野においては、平成32年度末までの特例措置として、技能実習修了者を正規の就労者として最長で2年間（一旦本国に帰国し、1年以上経過した者については最長で3年間）受け入れることが可能である（外国人建設就労者受入事業及び外国人造船就労者受入事業）。

<sup>40</sup> カンボジアについては、本稿執筆時点において送出機関の状況、実習期間中（日本滞在中）の技能実習生の状況等に関する資料が見当たらなかったため、本稿では取り上げないこととした。

<sup>41</sup> 賀一善「日本の中小企業における外国人労働者問題に関する研究—中国の研修生・技能実習生の問題を中心に—」『龍谷ビジネスレビュー 第13号』（2012）、徳島新聞「県内事業所 中国人実習生が激減 2年で252人 経済格差縮小で 確保先ベトナムに注目」（2016年5月24日）など。

<sup>42</sup> 前掲注36、産経新聞2016年10月31日

<sup>34</sup> 結城康博「外国人技能実習制度を見直して移民政策の議論を〜介護職追加から考える〜」『週刊社会保障 第2828号』（2015.6.8）

<sup>35</sup> 瀬川秀樹「外国人技能実習生受入れ事業者インタビュー」『建設政策 第156号』（2014.7）

<sup>36</sup> 産経新聞「技能実習生失踪最多 不法滞在職探し容易に 中国人ビジネス拡大」（2016年10月31日）、読売新聞「実習先を逃亡 難民申請 ブローカー指南 高い収入求め」（2015年2月6日）、愛媛新聞「解く追う 技能実習生の失踪事案急増 不法就労の仲介者暗躍」（2015年8月30日）など。

<sup>37</sup> 東京新聞「君塚宏・法務省入国管理局警備課長 複雑多様化する不法就労外国人 SNS利用で情報拡散」（2017年8月12日）など。

<sup>38</sup> J I T C O「外国人研修生・技能実習生受入実態調査—制度改正及びその後の運用・適正化の在り方について—」

賃金水準の高い都市部で働くためには都市戸籍<sup>43</sup>が必要で、地方出身者が大都市で都市戸籍を取得するためには学歴や年齢、専門技術などで一定のポイントに達する必要がある（上海市の場合）などハードルが高く、学歴の低い出稼ぎ労働者には手が届かない<sup>44</sup>ため、「不法滞在でも日本で働いた方が稼げる」として、技能実習制度を利用して来日する者が後を絶たないとの指摘や<sup>45</sup>、技能実習でやっと手に入れた日本語能力試験2級の資格では帰国後の就職に活用できるという期待に応えられず、日系企業などで語学力を活かし、満足のいく収入が得られる職を求めるには、さらに日本語能力を高め、学歴のハンディキャップを克服する必要があるという指摘もある<sup>46</sup>。

## (2) ベトナム

ベトナムについては、送出機関による技能実習生の選抜、事前教育が必ずしも適正に行われていないという指摘がある<sup>47</sup>。また、日本の法令では関係機関が保証金等を徴収する

ことが禁止されている<sup>48</sup>にもかかわらず、国内では送出機関が保証金を徴収することが認められているため、許容されている上限を超えて保証金を要求されたり詐欺に遭ったりするケースもあり、その結果多額の借金を背負って来日し、借金返済のために失踪する場合もあると指摘されている<sup>49</sup>。

## (3) ミャンマー

ミャンマーについては、申請後に一定要件を満たせば就労に制限がなくなって技能実習より高い賃金で働くことができる難民認定制度<sup>50</sup>が使われていること（表17のとおり、近年、難民認定申請が大幅に増加しており、短期滞在者の申請のほか、留学生、技能実習生の申請も増加している。）<sup>51</sup>、失踪を助けるコミュニティやブローカーが存在することが報じられている<sup>52</sup>ほか、適正に事業を行って

<sup>43</sup> 中国の現行の戸籍制度は、1958年に始まった。国民に付与する戸籍を農村と都市で区別し、原則として戸籍のある場所でなければ教育、医療保険、年金などの公的サービスを受けられない仕組みで、都市への人口集中を防ぐ狙いがあったとされる（毎日新聞「質問なるほど 中国の戸籍制度、仕組みは？」2016年3月20日）。

中国政府は2014年に、2020年までに戸籍制度の一本化を実現し、1億人の農民を都市部に移住させる目標を打ち出した（東京新聞「中国 都市と農村戸籍統一へ 20年目標 社会保障の負担増難題」2014年8月3日）。2016年1月に制度を大幅に緩和する条例を施行し、地方の小都市では定住していれば都市戸籍を取得できるようになったが、大都市では条件が厳しく、学歴の低い地方出身者は出稼ぎもできなくなる可能性が指摘されている（日本経済新聞「中国と世界 わなへの恐怖③ 格差が生んだ格差」(2016年2月14日)）。

<sup>44</sup> 日本経済新聞「中国、戸籍改革に遅れ 出稼ぎ労働者にも社会保障 財源巡り都市住民反感」(2016年8月2日)など。

<sup>45</sup> 前掲注36、産経新聞2016年10月31日

<sup>46</sup> 馮偉強「中国人研修生・技能実習生の日本語習得とニッポン」『愛知大学国際問題研究所紀要 第142号』(2013)

<sup>47</sup> ゲン・ティ・ホアン・サー「日本の外国人研修制度・技能実習制度とベトナム人研修生」『佛教大学大学院紀要 社会学研究科篇 第41号』(2013.3)など。

<sup>48</sup> 上陸基準省令。なお、技能実習法においては、「技能実習に係る契約の不履行について違約金を定め、又は損害賠償額を予定する契約をしてはならない」とされている（第47条）。

<sup>49</sup> 斉藤善久「ベトナムにおける「労働力輸出」産業の実態と問題点」『季刊労働法 第248号』(2015年春季)。ベトナムにおいて保証金が認められている背景・経緯については、新美達也「ベトナムの海外就労 送出地域の現状と日本への看護師・介護福祉士派遣の展望」『アジア研究 第60巻第2号』(2014.4)で説明されている。

<sup>50</sup> 日本にいる外国人が難民の認定を求める場合、法務大臣に対し申請を行い、一定の要件に適合する場合に認定される。

なお、入管法にいう「難民」とは、難民の地位に関する条約第1条又は難民の地位に関する議定書第1条の規定により難民条約の適用を受ける難民を意味し、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由として本国（無国籍者にあつては常居所国）において迫害を受ける十分に根拠のあるおそれが存在し、そのために外国に逃れている者であつて、そのようなおそれのために本国の保護を受けることができず又は受けることを望まないもの（無国籍者にあつては常居所国へ戻ることができず又は戻ることが望まないもの）」をいう、とされている。

<sup>51</sup> ミャンマー人技能実習生の難民認定申請については、平成26年に難民認定申請を行った技能実習生414人のうちミャンマー人は106人で、同年におけるミャンマー人技能実習生の失踪者数107人とほぼ同数だったという報道がある（NHKニュース「失踪の外国人実習生 去年414人が難民申請 就労認められる制度悪用も」2015年10月18日）。

<sup>52</sup> 読売新聞「ミャンマー33人難民申請 偽装問題 実習先を逃亡後」(2015年2月7日)、NHKニュース「失踪の

る送出機関が少ないこと<sup>53</sup>、さらに、通訳を雇っていないなど技能実習生に対するフォロー体制が不十分な受入機関が多く、それを補うために日本駐在事務所を置いている送出機関も少ないこと<sup>54</sup>が考えられる。

#### (4) ネパール

ネパールについては、ミャンマーと同様に、難民認定制度が使われていること、失踪を助けるコミュニティが存在することが報じられている<sup>55</sup>ほか、適正に事業を行っている送出機関が少ないこと、通訳を雇っていないなど技能実習生に対するフォロー体制が不十分な受入機関が多く、それを補うために日本駐在事務所を置いている送出機関も少ないこと<sup>56</sup>、技能実習生の帰国後の受け皿が少ないことが考えられる<sup>57</sup>。

#### (5) スリランカ

スリランカについては、JITCOと政府当局との間で協定が締結されているにもかかわらず、政府当局など公的機関による送出機関の監督が行われていないという指摘がある<sup>58</sup>。また、表18のとおり、スリランカの難民認定申請が多いことから、ミャンマー、ネパールと同様に、難民認定申請が使われている<sup>59</sup>可能性もあると考えられる<sup>60</sup>。

---

外国人実習生 去年 414 人が難民申請 就労認められる制度悪用も (2015年10月18日) など。

<sup>53</sup> 拙稿「外国人技能実習生の失踪の動向と要因に関する考察」『平成28年度公共政策プログラム論文集』政策研究大学院大学政策研究科 (2017. 3)

<sup>54</sup> 前掲注 53

<sup>55</sup> 西日本新聞「留学生・実習生失踪 『稼げる』と難民偽装 『申請簡単』制度を乱用」(2016年12月30日) など

<sup>56</sup> 前掲注 53

<sup>57</sup> 前掲注 53

<sup>58</sup> 鹿毛理恵「スリランカの海外就労促進政策とアジア諸国の受入れの現状と課題—中東湾岸諸国、韓国、日本を中心として—」荒井悦代『「内戦後のスリランカ経済」調査研究報告書』アジア経済研究所 (2014)

<sup>59</sup> これらの国々の難民認定申請者数が増えている背景について、法務省は、迫害を逃れて我が国に庇護を求める者が増加する要因となるような本国情勢の特段の変化は生

#### (6) 小括

以上、失踪者が多い又は失踪率が高い国の状況から、失踪の要因として考えられるのは、第一に、送出国の問題として、送出機関については、政府当局が規制する仕組みがなかったり、仕組みがあったとしても機能していない国があったりすることである。そして、日本の法令上は禁止されている保証金等の徴収などによって技能実習生が多額の借金をして来日することも少なくないことや、制度の趣旨が理解されていなかったり、日本語教育等の事前教育が十分でなかったりすることも影響していると考えられる。

第二に、日本国内の問題としては、賃金が低く抑えられているため不法就労の方がより多くの収入を得られること、通訳を雇っていないなど技能実習生に対するフォロー体制が不十分な受入機関が多いこと、それを補うために日本駐在事務所を置いている送出機関が少ないことが考えられる。そして、失踪を助けるコミュニティやブローカーの存在、難民認定申請中の就労の容認など、失踪の助けとなる集団や制度上の抜け道が存在することも影響していると考えられる。

第三に、帰国後の問題としては、帰国しても実習中に習得した技能や日本語能力を活用することができる職が国内に十分に用意されていないことも影響していると考えられる。

---

じていない、という認識を示している(平成26年2月21日衆議院法務委員会における西田譲議員の質疑に対する榊原政府参考人(法務省入国管理局長)の答弁(第186回国会衆議院法務委員会議録第2号))。

また、難民認定申請者の多くは「特定活動(難民認定申請中)」の在留資格が付与され、平成22年から、申請から6か月経てば国内での就労が認められるようになったため、「運用の仕組みに注目し、難民認定申請を繰り返すことで合法的にいつまでも稼働できるといったインセンティブを結果的に作り出していることは否めない」、「ロコミにより本国でも日本で難民認定申請すれば働けるといった話が広まっている」という認識を示している(第6次出入国管理政策懇談会第11回(平成26年7月31日)及び第17回(平成26年12月12日)議事録)。

<sup>60</sup> スリランカについては、本稿執筆時点で失踪者が難民認定申請を行っているという資料が見当たらなかったため、「可能性もある」という表記にした。

(表 17) 難民認定申請者数の推移 (在留資格別)

(単位:人)

	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年
総数	1,867	2,545	3,260	5,000	7,586	10,901
正規滞在	1,159	1,777	2,404	4,134	6,394	9,702
短期滞在	637	1,064	1,351	1,813	2,882	5,395
留学	71	102	197	699	1,413	1,399
特定活動 (難民認定申請中)	233	253	376	628	849	784
技能実習	33	43	118	414	731	1,106
就労を目的とする在留資格 <sup>(注)</sup>	37	89	108	83	98	214
その他	148	226	254	497	421	804
非正規滞在	708	768	856	866	1,192	1,199

(注)

1. 「正規滞在」は、難民認定申請時に在留許可を有していた者 (特例上陸許可期間中の者を含む。) であり、「非正規滞在」は、在留許可を有していない者を指す。
2. 「技能実習」には、平成 22 年 7 月の改正入管法施行以前の旧制度における「特定活動 (技能実習)」を含む。
3. 「就労を目的とする在留資格」は、専門的、技術的分野での就労を目的とする在留資格をいう (入管法別表第 1 の 1 の表及び 2 の表のうち、「外交」、「公用」及び「技能実習」を除く。)

(法務省報道発表資料を基に作成)

(表 18) 難民認定申請者数の推移 (国籍別)

(単位:人)

	平成 23 年	平成 24 年	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年
総数	1,867	2,545	3,260	5,000	7,586	10,901
ネパール	251	320	544	1,293	1,768	1,451
インドネシア			19	17	969	1,829
トルコ	234	423	658	845	926	1,143
ミャンマー	491	368	380	434	808	650
ベトナム			30	294	574	1,072
スリランカ	224	255	345	485	469	938
フィリピン			59	82	299	1,412
パキスタン	169	298	241	212	295	289
バングラデシュ	98	169	190	284	244	242
インド	51	125	165	225	229	470
カンボジア						318
その他	349	587	629	829	1,005	1,087

(注) 空欄は、いずれも「その他」に含まれる。

(法務省報道発表資料を基に作成)

### 3 職種別にみた場合の要因

法務省の統計で技能実習生の失踪者が多い農業分野と建設分野について、どのような特徴があるのか、検討する。

#### (1) 農業分野

農業分野に関しては、労働関係法令の適用に関するトラブルや、家族経営が多いことが影響していると考えられる。

まず、労働関係法令の適用に関しては、労働基準法は農業については一部適用除外があるが、農林水産省の通知により、技能実習制度においては労働基準法に準拠することとされているため<sup>61</sup>、特に残業に係る割増賃金の

<sup>61</sup> 「農業分野における技能実習移行に伴う留意事項について」(平成 12 年 3 月、農林水産省農村振興局地域振興課)において、労働基準法の労働時間、休憩、休日等に関する規定に準拠することを求めている。また、「農業分野における技能実習生の労働条件の確保について」(平成 25 年 3 月 28 日、農林水産省経営局振興・女性課長)においても、

支払をめぐるトラブルになりやすいことが指摘されている<sup>62</sup>。

また、家族経営が多いことから、労働関係法規に関する知識が十分でないことや、家族との軋轢が生じて失踪につながるケースもあると考えられている<sup>63</sup>。

## (2) 建設分野

建設分野における要因としては、賃金等の労働条件や人間関係でトラブルになりやすいことに加え、人手不足から斡旋業者等に技能実習生が引き抜かれるケースがあることが指摘されている<sup>64</sup>。また、建設業界における技能実習生の処遇の改善について、国会質疑における答弁からは事業所管省庁である国土交通省が積極的に取り組む姿勢が見受けられないため<sup>65</sup>、事業所管省庁による業界団体に対する指導監督が十分でないことに加え、関係省庁間で実態の認識の共有が不十分であることも影響していると考えられる。

## (3) 小括

以上、2つの職種の傾向から言えるのは、賃金等の労働条件や人間関係でトラブルになりやすいことに加え、事業所管省庁が業界の指導監督に必ずしも積極的でなかったり、関係省庁間で認識が共有されていなかったりするケースもあることである。

---

平成12年3月の通知を踏まえた適正・的確な制度の運用に努めることとされている。

<sup>62</sup> 日本経済新聞「農業県茨城 外国人と歩む（下） 割増賃金未払いの波紋 新たな制度設計不可欠」（2014年9月26日地域経済面・北関東）

<sup>63</sup> 八山政治「外国人技能実習制度の現状と課題～農業分野の技能実習を中心に～」『農村と都市をむすぶ 第64巻第2号』（2014.2）

<sup>64</sup> 坂幸夫『外国人単純技能労働者の受け入れと実態 技能実習生を中心に』東信堂（2016）

<sup>65</sup> 平成28年12月9日の衆議院国土交通委員会における本村伸子議員の質疑に対し、石井国土交通大臣が、外国人技能実習制度は法務省と厚生労働省の所管であり、（建設分野における技能実習生の処遇の改善について）見解を述べる立場にない旨の答弁をしている。（第192回国会衆議院国土交通委員会議録第8号）

## 4 総括

様々な観点から失踪の要因について考察した結果、失踪者が増加している要因として考えられるのは、第一に、失踪時期別の観点からは、制度の趣旨に沿わない技能実習生の送出し、事前教育の問題のほか、実習実施機関、監理団体等の理解不足や受入体制の不備などである。

第二に、国籍別の観点からは、失踪を容易にする制度や関係者の存在、受入機関（監理団体及び実習実施機関）による技能実習生の権利侵害や実習中のフォロー体制の不備、送出国政府（当局）による送出機関に係る規制の不備などである。

第三に、職種別の観点からは、賃金等の労働条件や人間関係でトラブルになりやすいことがあり、事業所管省庁が業界の指導監督に必ずしも積極的でなかったり、関係省庁間で認識が共有されていなかったりするケースもあることである。

以上のことをまとめると、技能実習生の失踪の主な要因は、いずれも制度が抱える矛盾（制度の趣旨と実態の乖離）、制度の運用における問題点から生じたものであると考えられる。

## V 技能実習生の失踪の防止に向けた取組

これまで検討してきたように、技能実習生の失踪が増加している背景には、様々な要因が考えられ、技能実習生の失踪を防止するためには、技能実習生の送出しから帰国まで、あらゆる段階において制度が適正に運用される必要がある。

そこで、技能実習生の失踪を防止するための方策について、今般の制度の見直しを踏まえつつ検討する。

### 1 送出国政府、送出機関について

技能実習生の送出国においては、第一に、



制度趣旨の理解の徹底や、送出機関の業務の適正化を図る必要がある。

この点については、技能実習法に基づいて策定された「技能実習制度の実施に関する基本計画」に、送出国との政府（当局）間協定の締結が盛り込まれた。既にベトナム、カンボジア、インド、フィリピンとの間で協力覚書に署名しており<sup>66</sup>、政府（当局）間協定の締結を通じて、送出国における運用の適正化を働きかけていくことが期待される。そして、その際には、技能実習生の送出しを国家事業として行っているブータンのように、政府（当局）が制度の趣旨に沿って責任を持って技能実習生を送り出している事例<sup>67</sup>も参考になるのではないかと。

次に、送出機関に対しては、事前教育における日本語教育等の充実や、日本駐在事務所の設置等による技能実習生のフォロー体制の充実を促していくことも必要である。

さらに、技能実習生が来日前に多額の借金を抱える問題については、カンボジアにおいて日系企業が技能実習生向けの融資事業を開始しており<sup>68</sup>、渡航準備（事前講習、ビザの取得等）費用のために借入れをする場合に低利で融資を受けられる仕組みを設ける、あるいはそれを支援していくことを検討してもよいのではないかと。

第二に、帰国後の就職先の確保については、これまでも送出機関によるフォローアップや

就職先の斡旋などが行われてきているが、これらの取組に加え、実習実施機関や監理団体が海外現地法人等で技能実習修了者を積極的に雇用する取組<sup>69</sup>も注目に値する。また、日本で学んだ技術を活用できるように、生産設備の整備等を支援していく<sup>70</sup>こともできるのではないかと。

さらに、引き続き日本で働くことを希望する者については、一定要件を満たした場合に就労が可能な在留資格を付与し、技能実習で習得した技術等を活用して働くことを認める<sup>71</sup>ことにより、帰国直前の失踪の防止につながることも考えられる。

## 2 監理団体、実習実施機関について

技能実習生を受け入れる監理団体及び実習実施機関については、制度趣旨の理解の徹底、監理業務の適正化、日本語教育等の充実、労働条件・生活環境の改善、母国語スタッフの雇用など技能実習生に対する支援・相談体制の充実等を図る必要がある。

この点について、技能実習法では、監理団体の許可制、実習実施機関の届出制、実習計画の認定制が導入され、悪質な監理団体や実習実施機関が排除されていくことが期待される。

<sup>66</sup> ベトナムとは平成 29 年 6 月 6 日に、カンボジアとは同年 7 月 11 日に、インドとは同年 10 月 17 日に、フィリピンとは同年 11 月 21 日に署名しており（厚生労働省報道発表）、いずれも送出機関に対する指導・監督など、技能実習生の選定・送出の適正化に関する事項が盛り込まれている。

<sup>67</sup> 協同組合ネクストステージジャパン（ブータンから技能実習生を受け入れている監理団体）のウェブサイトのほか、河北新報「せんだいひと模様 ネクストステージ東北代表理事・押谷祐子さん ブータンから実習生 企業へ橋渡し 多文化共生 実現目指す」（2015 年 3 月 7 日）、読売新聞「ブータンから技能実習生」（2015 年 10 月 2 日地域面・宮城）を参照。

<sup>68</sup> 出光クレジット株式会社報道発表「カンボジア人技能実習生向け融資事業を開始します」（2016 年 9 月 30 日）

<sup>69</sup> 佐藤敦信「外国人技能実習生の帰国後の就業に向けた事業協同組合等の取り組みと課題」『協同組合研究 第 34 巻 第 1 号』（2014. 12）

<sup>70</sup> 少し古い調査であるが、前掲注 38 の平成 22 年 3 月の報告書（平成 21 年 11 月～12 月の調査）において、フィリピンにおける溶接と旋盤のケース、ベトナムにおける鋳造のケースでは、生産活動のレベルが数十年単位で日本と違い、日本で利用しなくなった機械設備を使用しているため、本国に持って帰ってすぐに使えるような技能形成にはならないと指摘されている。

この点について、日本の ODA（政府開発援助）も、技能実習生が帰国後に日本で得た技術を生かすための環境整備に貢献することを目的とした活用を増やすべきであるという指摘もある（田中恒行「外国人実習生の法的保護のあり方」『労働法律旬報 第 1845 号』（2015. 8. 上旬））。

<sup>71</sup> 新たに受入れが認められた介護分野については、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）に、介護福祉士の国家試験に合格した外国人に在留資格（介護）を認めることが盛り込まれている。

しかし、失踪動機で最も多い賃金の問題については、技能実習生の賃金が不法就労者の賃金水準を下回っている状況を解消する必要があると思われる。なぜなら、技能実習法においては、衆議院における法案の修正により、技能実習生の賃金（報酬）は日本人が就労する場合と同等以上でなければならないこととされたが<sup>72</sup>、技能実習法の制定前においても法務省令において同じ内容が規定されており<sup>73</sup>、省令で規定されている内容をそのまま法律に明記しただけでは実態は変わらないのではないかと考えられるからである。法令以下のガイドラインレベルではあるが、平成 32 年度までに限って技能実習修了者を正規の就労者として受け入れている建設分野と造船分野においては、賃金は経験 3 年程度又は 5 年程度の日本人労働者と同等以上でなければならないこととされており<sup>74</sup>、技能実習制度においてもこのように現状よりも一歩踏み込んだ規定にしないと、賃金水準の引上げにはつながらないのではないかと<sup>75</sup>。技能実習生の賃金水準を引き上げるためには、受入れ側も、技能実習生は安い労働力であるという意識を

改める必要があるという指摘<sup>76</sup>はもっともであるが、前述のように技能実習生の受入れには多くの費用がかかることを考えれば、実効性を担保するための仕組みを構築していくべきであろう<sup>77</sup>。

### 3 政府（関係省庁）等について

政府、地方公共団体等の関係機関については、第一に、技能実習生の失踪の動向について、技能実習生の属性（国籍、年齢、学歴等）、職種、地域、失踪時期、失踪動機等の観点から、細かなデータの集計と分析が望まれる<sup>78</sup>。そして、得られたデータを関係省庁・部局間で共有し、政府全体として失踪の防止に取り組む必要がある。

特に、法務省の集計（入国管理局に報告された失踪者数。平成 27 年は 5,803 人。）と警察庁の集計（全国の警察に届出があった行方不明者数。平成 27 年は 4,017 人。）で人数に開きがあることについては、以前から情報を共有する必要性が指摘されており<sup>79</sup>、技能実習生が失踪した場合には入国管理局だけでなく警察にも届け出ることとするか<sup>80</sup>、入国管

<sup>72</sup> 技能実習生ごとに作成する技能実習計画について、報酬の額が日本人が従事する場合と同等以上であることが認定の適合基準とされた。これを踏まえ、「技能実習制度運用要領～関係者の皆さまへ～」(平成 29 年 7 月、法務省・厚生労働省編)において、同程度の技能等を有する日本人労働者がいる場合には、当該日本人労働者に対する報酬の額と同等以上であることを説明する必要があるとされている。

<sup>73</sup> 上陸基準省令。このほか、「技能実習生の労働条件の確保について」(平成 22 年 2 月 8 日付厚生労働省労働基準局長通知、基発 0208 第 2 号)において、賃金の水準については、「最低賃金額以上の賃金を支払わなければならない」とされていた。

<sup>74</sup> 「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」(平成 26 年 11 月 国土交通省土地・建設産業局 (平成 29 年 11 月改訂)) 及び「外国人造船就労者受入事業に関するガイドライン」(平成 26 年 12 月 国土交通省海事局 (平成 29 年 11 月改訂))

<sup>75</sup> この点について、技能実習法に基づく新制度においては、技能実習 3 号の受入れが可能となる「優良な実習実施者」の認定基準において、最低賃金の「105%から 115%未満」と「115%以上」のランクが設けられ、ランクに応じてポイントが付与されることになっているが、これにより同じ経験年数の日本人労働者と同等以上の水準となるのかについては、今後の経過を見る必要がある。

<sup>76</sup> 朝日新聞「(ニッポンの宿題)「移民」の受け入れ方 上林千恵子さん、田村太郎さん」(2017 年 1 月 8 日) など。

<sup>77</sup> 例えば、新たに対象職種に追加された介護分野においては、「介護職種の技能実習生の受入れに関するガイドライン」(平成 29 年 9 月 29 日 技能実習制度への介護職種の追加に向けた準備会策定)において、「同等処遇の担保の実効性が上がるよう、事業主が自発的に賃金規程を公表することを推奨する。」とされている。

<sup>78</sup> 法務省も厚生労働省も、「なぜ失踪者が増えているのか、政府として分析していない」という報道がある(前掲注 23、西日本新聞 2016 年 12 月 30 日)。

<sup>79</sup> 読売新聞「外国人研修生失踪 捜索届なし、5 年で 4600 人 法務省が企業指導へ」(2007 年 12 月 28 日)

<sup>80</sup> 法務省入国管理局「技能実習生の入国・在留管理に関する指針 (平成 25 年 12 月改訂)」においては、技能実習生が失踪した場合、地方入国管理局に報告しなければならないこととされていたが、警察への行方不明者の届出については記載されていなかった。

また、前掲注 72 の「技能実習制度運用要領」においても、技能実習生が失踪した場合、実習実施機関は監理団体に通知し、監理団体が外国人技能実習機構にその旨を届け出なければならないとされているが(企業単独型では実習実施機関が外国人技能実習機構に直接届け出る)、警察への行方不明者の届出については記載されていない。

理局から警察に通報することとするなどの工夫が必要ではないか。

技能実習法の附則第2条において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされており、5年後の見直しの際に実態を踏まえた議論を行うためにも、詳細な分析を行う必要がある。

第二に、事業所管省庁については、技能実習法で主務大臣から事業所管大臣に対して技能実習生の保護等のために必要な措置の実施を要求することができることとされたほか、事業所管大臣は業種ごとの協議会を開催することとされた。

この点については、岐阜県内の繊維業界において、技能実習生が低賃金で働かされていると指摘された<sup>81</sup>ことを踏まえ、経済産業省が平成29年2月～3月に繊維業界の事業者に対してアンケート調査等を行い、その結果が公表されている<sup>82</sup>。事業所管大臣は、技能実習生の保護のために必要な場合には、主務大臣の要求がなくても実習実施機関、監理団体、業界団体等に対して調査や指導を行うなど、より積極的に取り組んでいく必要があるのではないか。

第三に、難民認定制度が悪用されているほか、失踪を助けるブローカー等が存在することを踏まえ、失踪を生む要因となっている制度の見直しやブローカー等の積極的な摘発も必要である。

<sup>81</sup> 平成28年10月28日の参議院本会議における仁比聡平議員の質疑(第192回国会参議院会議録第7号)など

<sup>82</sup> 経済産業省委託調査「平成28年度取引条件改善事業(繊維業界における下請取引の実態等に関する調査)報告書」(平成29年3月、東京商工リサーチ)。アンケート調査の結果、現在技能実習生を受け入れている事業者が17.1%、過去に受け入れた実績がある事業者が36.5%あったほか、ヒアリング調査において、技能実習生の給与水準が最低賃金以下だったと回答した事業者もあった。

この点について、法務省は平成27年9月から難民認定制度の運用を見直し、制度の濫用・誤用的な申請は迅速に処理を行うとともに、正規在留中の難民認定申請で、就労しなくても生計維持が可能と判断される者及び正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す再申請者については申請中の就労を許可しないこととした<sup>83</sup>。

また、技能実習法と同時に成立した入管法の改正<sup>84</sup>により、平成29年1月から、技能実習生が失踪して実習先とは異なる場所で働いていた場合のように、在留資格で予定されている活動を行わず、他の活動を行っている場合等には、直ちに在留資格を取り消すことができることとされた<sup>85</sup>。

いずれも技能実習生の失踪の防止には効果があると期待されるが、どの程度の効果があるのか、運用状況を踏まえて分析していく必要がある。

さらに、ブローカーの摘発についても、ブローカーと提携して偽装結婚等の書類の作成を請け負っている行政書士もいる<sup>86</sup>ほか、失踪した技能実習生を受け入れて、耕作放棄地を使って不法営農を行っていた事例も報じられており<sup>87</sup>、手口が巧妙化していることへの対応も必要であろう。

第四に、地域における関係者間の情報の共有については、技能実習法において地域における関係機関による協議会の開催が規定され

<sup>83</sup> 法務省入国管理局「難民認定制度の運用の見直しの概要～真の難民を迅速かつ確実に庇護するために～」(平成27年9月)

<sup>84</sup> 出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律(平成28年法律第88号)

<sup>85</sup> 改正前は、3か月以上在留資格で予定されている活動を行わなかった場合に在留資格を取り消すことができるとされていたが、改正により、在留資格で予定されている活動を行わなかった期間が3か月に満たなくても、他の活動を行い又は行おうとしている場合には、在留資格を取り消すことができることとされた。

<sup>86</sup> 前掲注53

<sup>87</sup> 読売新聞「『闇農業』群がる失踪実習生 耕作放棄地を悪用」(2017年6月27日)

たことを受けて、全ての都道府県において地域協議会が開催され、情報の共有が図られることが期待される。この点については、現場の実情を知る弁護士・弁護士会やNGOなどを構成員に加えるなどの工夫もできるのではないか<sup>88</sup>。

第五に、技能実習制度の趣旨について理解を徹底するためには、関係機関が制度の趣旨に沿った運用を行って成果を上げている好事例（グッド・プラクティス）を収集し、積極的に発信していくことも重要であると考えられる。

この点については、JITCOが成果事例集を作成して公表しているが、毎年ではなく、JITCOが技能実習生の送出について協定（R/D：Record of Discussions）を締結している全ての国を網羅したものでもない<sup>89</sup>。また、国土交通省は、平成21年度から建設業における「コンプライアンス事例集」を作成していたが、平成23年度をもって終了し<sup>90</sup>、事例集も同省のウェブサイトには掲載されていない<sup>91</sup>など、継続的な取組や発信方法の工夫が必要と思われる事例もある。

今後は、関係機関が好事例をより積極的に収集して発信し、共有していくことが必要であると考えられるが、その際に事例集の作成時期や内容、公表方法等を工夫していくことも必要であろう。

最後に、技能実習法に基づいて設立された

<sup>88</sup> 市川正司「技能実習適正化法と外国人技能実習生の保護」『法律のひろば 第70巻第3号』ぎょうせい（2017.3）

<sup>89</sup> このほか、JITCOは、機関誌（年4回発行）にも、技能実習の現場における取組を掲載している。

<sup>90</sup> 作成を終了した理由について、建設業における不正行為の認定件数が二桁台から一桁台へ減少し、事業目的を達成したため、としているが（国土交通省「平成24年度行政事業レビューシート」）、その後、建設業における不正行為の認定件数（実習実施機関数）は、平成25年が16件、平成26年が16件、平成27年が20件、平成28年が38件と、増加が続いている。

<sup>91</sup> 事例集は、調査を行った企業のウェブサイトに掲載されていた（建設通信新聞『コンプライアンス事例集』作成、外国人技能実習制度、国交省）2012年5月9日）。

外国人技能実習機構<sup>92</sup>についても、予定されている職員数では実効性のある実地検査等を行うことができないのではないかと、との指摘があり<sup>93</sup>、引き続き支援業務を行うことになっているJITCOと連携、役割分担をして、実効性のある指導・監督を行っていくことが期待される。

## おわりに

外国人技能実習制度をめぐるのは、制度の目的と実態の乖離があり、この乖離を解消しない以上は、この制度が抱えるさまざまな問題は解決しないという指摘が多く、正面から外国人の単純労働を認めるべきであるという指摘も多い<sup>94</sup>。技能実習生の失踪についても、前述のとおり、制度の趣旨と実態の乖離、制度の運用における問題点が主な要因であると考えられ、失踪して不法就労で働くことを防止するためには、外国人の単純労働を認めることを検討してもよいのではないかと。

しかし、政府が原則として外国人の単純労働を認めず<sup>95</sup>、留学生のアルバイト<sup>96</sup>と外国人

<sup>92</sup> 技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図り、もって人材育成を通じた開発途上地域等への技能等の移転による国際協力を推進することを目的として設立された認可法人で、技能実習計画の認定、監理団体の許可に関する調査、技能実習生の保護等に関する業務を行う。

<sup>93</sup> 平成28年11月1日の参議院法務委員会における真山勇一議員の質疑（第192回国会参議院法務委員会会議録第4号）など。

<sup>94</sup> 例えば、日本弁護士連合会は、「外国人技能実習制度の廃止に向けての提言」（平成23年4月15日）において、外国人技能実習制度を廃止した上で、非熟練労働者の受入れを前提とした在留資格を創設し、外国人を受け入れることについて、その是非、その範囲などを国会などの場で十分に検討すべきであるとしている。

<sup>95</sup> 外国人労働者の受入れについては、第9次雇用対策基本計画（平成11年8月13日閣議決定）において、「我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れをより積極的に推進する。」

「いわゆる単純労働者の受入れについては、国内の労働市場にかかわる問題を始めとして日本の経済社会と国民生活に多大な影響を及ぼすとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である。」

「単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外

技能実習制度が実質的に単純労働者を受け入れる機能を果たしている現状においては<sup>97</sup>、この制度を直ちに廃止することはできないため、技能実習生の送出しから帰国までのあらゆる段階において、技能実習生の保護を図るとともに、技能等の移転を図るという制度本来の趣旨が達成されるよう運用していく以外に、技能実習生の失踪を防止する方策はない。今般の制度の見直しにより受入人数枠が拡大された結果、来日する技能実習生が更に増加すると見込まれることから、関係者のより一層の努力が求められるであろう。

冒頭で述べたように、技能実習生の失踪については、体系的に分析を行った研究がなく、公表されている統計資料も断片的なものであ

る。今後は、詳細なデータが公表され、それに基づいて体系的な分析が行われることを期待するが、その際に本稿が一助となれば幸甚である。

---

国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進していくことが必要である。」

とされている。

また、第5次出入国管理基本計画（平成27年9月15日策定）においては、

「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や受入れが与える経済的効果の検証はもちろんのこと、教育、社会保障等の社会的コスト、日本人労働者の確保のための努力の状況、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組み、受入れに伴う環境整備、治安など、幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。」

とされているほか、「未来投資戦略2017—Society 5.0の実現に向けた改革—」（平成29年6月9日閣議決定）においては、

「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく。」

とされている。

なお、政府は日系4世の就労を認める方針であると報じられており（読売新聞2017年7月31日など）、日系4世の受入れの在り方について、法務省において検討が行われている（平成29年6月6日参議院内閣委員会における清水貴之議員の質疑に対する佐々木政府参考人（法務省大臣官房審議官）の答弁（第193回国会参議院内閣委員会会議録第10号））。

<sup>96</sup> 留学生については、入国管理局に資格外活動の許可を受ければ、1週28時間以内の就労が可能である。

<sup>97</sup> 厚生労働省『『外国人雇用状況』の届出状況のまとめ（平成28年10月末現在）』によると、外国人労働者のうち留学生の資格外活動は19.3%、技能実習生は19.5%を占めている。

## 【付記】

本稿は、筆者が平成 28 年度に政策研究大学院大学修士課程公共政策プログラムに派遣された際に執筆した研究論文「外国人技能実習生の失踪の動向と要因に関する考察」『平成 28 年度公共政策プログラム論文集』政策研究大学院大学政策研究科（2017）を基に、論文提出後の動向を踏まえて修正・加筆したものである。

## 【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・伊藤欣士『技能実習制度』労務行政研究所（1994）
- ・上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会 技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会（2015）
- ・上林千恵子「外国人技能実習制度とこれからの日本の移民政策」『WORK & LIFE 世界の労働 第 34 巻第 1 号』（2017）
- ・山田美和編『東アジアにおける移民労働者の法制度』アジア経済研究所（2014）
- ・NHK取材班『外国人労働者をどう受け入れるか 「安い労働力」から「戦力」へ』NHK出版（2017）
- ・三俣真知子「技能実習制度の立法化と入管法の改正」『立法と調査 第 365 号』参議院事務局企画調整室（2015）
- ・橋本由紀「技能実習制度の見直しとその課題－農業と建設業を事例として」『日本労働研究雑誌 第 662 号』（2015）
- ・白石聡美「技能実習制度の概要と受入れ・送出し状況－技能実習生受入れの現状と送出し国の多様化－」『ウェブマガジン 留学交流 第 70 号』（独）日本学生支援機構（2017）
- ・柳澤共榮「外国人技能実習制度の創設過程と今後の課題」『法律のひろば 第 70 巻第 3 号』ぎょうせい（2017.3）
- ・山口茂記「新しい技能実習制度の実施にむけて」同上
- ・柴田雅代「技能実習制度による国際貢献・友好親善の推進について」同上
- ・多賀谷一照「技能実習制度と出入国管理法制」同上
- ・河本尚枝「技能実習生制度と中国実習生についての試論－日本の労働力不足を解消できるのか－」『研究中国 第 4 号（通巻 124 号）』（2017.4）
- ・堀口健治「技能実習法施行・戦略特区導入を前にして」『農業と経済 第 83 巻第 6 号』（2017.6）
- ・山田敏充「法の精神を理解し遵守し技能実習制度のより良い形での定着を」『人材ビジネス 第 371 号』（2017.6）
- ・鈴木輝仁「在留資格『介護』の創設、偽装滞在者対策の強化」『時の法令 第 2028 号』（2017.6.30）
- ・平成 18 年度経済産業省委託事業「外国人研修・技能実習制度見直し調査研究（平成 18 年度基盤整備に関する調査）」三菱UFJ リサーチ&コンサルティング（2007.3）
- ・法務省ウェブサイト「技能実習法による新しい技能実習制度について」
- ・厚生労働省ウェブサイト「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律（技能実習法）について」
- ・外国人技能実習機構ウェブサイト
- ・（公財）国際研修協力機構（JITCO）ウェブサイト





# 朝鮮半島における危機と我が国の安全保障政策

衆議院調査局  
安全保障研究会

## ■要 旨■-----

本稿で取り上げる朝鮮半島における3つの危機は、戦後冷戦構造下での南北分断直後に起きた1950年代の朝鮮戦争、1990年代から2000年代に続く第1次・第2次核危機、現在の金正恩体制下で最終段階に達しつつある近年の核・ミサイル開発危機であるが、いずれの危機も、我が国の安全保障政策の重要な転換要因とも位置付けることができる。そして、時代ごとに異なる脅威の、いわば「距離感」を背景に、我が国の安全保障体制も段階的に強化が図られてきた。

具体的には、朝鮮戦争では、戦争自体への関与はないものの、駐留米軍の朝鮮半島派遣を契機に警察予備隊が創設された。時を経て、第1次・第2次核危機では、朝鮮半島有事のリスクと我が国に対する脅威が顕在化されたことを受け、日米ガイドライン関連法制の整備や弾道ミサイル防衛態勢の導入等が進められ、さらに、近年、我が国や米国にとって直接かつ現実の脅威となった核・ミサイル開発を踏まえ、平和安全法制の整備や弾道ミサイル防衛態勢の強化等が図られた。

そして、特に2016（平成28）年以降、北朝鮮は核・ミサイルの開発を加速し、その脅威は「新たな段階」に入り、更に「これまでにない深刻かつ重大な脅威」に進展していることから、これに対処するため、更なる対応措置を検討する議論も行われている。

-----

## 《構成》

はじめに

### I 朝鮮戦争と警察予備隊の創設

### II 冷戦終結後の第1次・第2次核危機と我が国の対応

### III 近年における北朝鮮の核・ミサイル開発危機と我が国の対応

おわりに

はじめに

近年、朝鮮民主主義人民共和国（以下「北朝鮮」という。）は、核及び弾道ミサイルの開発を加速し、運用能力も向上させている。特に、2016（平成28）年1月に4回目の核実験を実施して以降、核実験やミサイル発射の頻

度は格段に上がり、同年には20発以上のミサイルを発射し、5回目となる核実験を実施した。2017（平成29）年に入っても、2月の新型ミサイルを皮切りに発射は続き、3月には発射したミサイルのうち3発が我が国のEEZ（排他的経済水域）<sup>1</sup>内に落下、安倍晋三内閣総理大臣（以下、内閣総理大臣を「総理」という。）は「新たな段階の脅威」であるとの認識を示した<sup>2</sup>。その後も北朝鮮は4月、5月

<sup>1</sup> Exclusive Economic Zone の略。領海の基線からその外側200海里（約370km）の線までの海域（領海を除く）並びにその海底及びその下で、沿岸国に一定の権利、管轄権等が認められている。

<sup>2</sup> 第193回国会参議院予算委員会会議録第7号1頁（平成29.3.6）安倍総理答弁

とミサイルを発射し、7月にはICBM<sup>3</sup>（大陸間弾道ミサイル）級2発を発射、いずれも我が国のEEZ内に落下した。さらに8月及び9月に発射されたミサイルは、いずれも北海道上空を通過しており、8月のミサイル発射に際し、安倍総理は「これまでにない深刻かつ重大な脅威」であると述べるに至った<sup>4</sup>。加えて、9月に行われた6回目となる核実験について、北朝鮮は、水爆実験に完全に成功した旨を表明している。

朝鮮半島情勢は、地政学的に我が国に大きな影響を及ぼしてきた。安全保障政策においても、朝鮮半島における危機への対応は、これまで大きな柱の一つであったし、現在では最大かつ喫緊の課題となっている。

本稿では、これからの我が国の安全保障政策や北朝鮮対応の参考に資するため、第二次世界大戦後の朝鮮半島における大きな危機、すなわち1950年代の朝鮮戦争、1990年代から2000年代の第一次及び第二次核危機、そして現在我が国が直面している核及びミサイル危機について、その生成と経過をたどり、我が国や米国を始めとする国際社会がどのように対応し、結果として、我が国がどのような安全保障上の政策をとるに至ったかを整理、考察する。

## I 朝鮮戦争と警察予備隊の創設

### 1 朝鮮戦争

#### (1) 冷戦及び朝鮮半島情勢

第二次世界大戦での日本の敗北により植民地支配から解放された朝鮮半島は、北緯38度以北をソビエト社会主義共和国連邦(当時。以下「ソ連」という。)が、以南を米国がそれぞれ占領することとなり、東西冷戦の盟主同

士が接するポイントとなった<sup>5</sup>。南北に分断された朝鮮半島は、1948(昭和23)年8月15日、ソウルにおいて初代大統領の李承晩(イ・スンマン)が大韓民国(以下「韓国」という。)の成立を宣言し、実効支配地域を北緯38度線以南の朝鮮半島及び島嶼のみとしたまま、独立国家となった。これに対抗し、38度線以北でも、人民委員会委員長の金日成(キム・イルソン)を指導者として、同年9月9日に北朝鮮の樹立が宣言され、南北は分裂した。両者は、共に朝鮮半島全土が自国の領土であることを主張し、武力による統一を志向していた<sup>6</sup>。そのような情勢の中、同年末にはソ連軍が北朝鮮から撤退したのに引き続き<sup>7</sup>、米国も翌1949(昭和24)年6月には、韓国から軍事顧問団以外の部隊を撤退させた<sup>8</sup>。米ソ両軍の撤退により、北朝鮮、韓国双方にとって武力統一の制約要因がなくなり、朝鮮戦争開戦の前年に当たる1949(昭和24)年の時点で、38度線近辺での小規模な武力衝突が度々生じていた<sup>9</sup>。

<sup>5</sup> 1945(昭和20)年8月17日に発出された「一般命令第一号 陸、海軍(GENERAL ORDER No. 1 Military and Naval)」において、外地日本軍の降伏相手先としてそれぞれ明記されている。(外務省『外交史料館』  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/da/page22\\_002192.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/da/page22_002192.html)>)

なお、分断に至る経緯については、ブルース・カミングス(鄭敬謨ほか訳)『朝鮮戦争の起源 1 1945年-1947年 解放と南北分断体制の出現』明石書店(2012)145-150頁(原書名: Bruce Cumings, THE ORIGINS OF THE KOREAN WAR(Volume1). 1981, pp. 145-150.)を参照

<sup>6</sup> 武力統一を北朝鮮側は「国土完整」、韓国側は「北進統一」と表現している。和田春樹『朝鮮戦争全史』岩波書店(2002)22頁

<sup>7</sup> ブルース・カミングス(鄭敬謨ほか訳)『朝鮮戦争の起源 2【上】 1947年-1950年 「革命的」内戦とアメリカの覇権』明石書店(2012)373-374頁(原書名: Bruce Cumings, THE ORIGINS OF THE KOREAN WAR(Volume2). 1990, pp. 373-374.)

<sup>8</sup> ブルース・カミングス(鄭敬謨ほか訳)『朝鮮戦争の起源 2【下】 1947年-1950年 「革命的」内戦とアメリカの覇権』明石書店(2012)476頁(原書名: Bruce Cumings, THE ORIGINS OF THE KOREAN WAR(Volume2). 1990, p. 476.)、和田・前掲書58頁

<sup>9</sup> 1949(昭和24)年の朝鮮半島における南北の武力衝突については、カミングス・『朝鮮戦争の起源 2【下】 1947年-1950年 「革命的」内戦とアメリカの覇権』482-500

<sup>3</sup> Intercontinental Ballistic Missile の略

<sup>4</sup> 『朝日新聞』(平29.8.29)ほか

一方、中国大陸では、第二次世界大戦終結直後の1945（昭和20）年10月に、毛沢東率いる中国共産党と蒋介石率いる中国国民党は内戦を再開し、一時は劣勢に追い込まれながらも勢力を挽回した中国共産党が、1949（昭和24）年10月1日に中華人民共和国（以下「中国」という。）の建国を宣言した。中国大陸の大半は中国共産党の支配下に入り、内戦に敗れた蒋介石は台湾を拠点に反攻の機会を窺うこととなった。

中国共産党の勝利は、隣国の北朝鮮にも影響を及ぼした。ソ連に加えて中国共産党の支援を期待できると考えた金日成は、ソ連のスターリン（Joseph Stalin）共産党書記長と毛沢東に北朝鮮の南進に対する同意と支援を呼びかけた。また、金日成への追い風となったのが、米国のアチソン（Dean Acheson）国務長官の「不後退防衛線（defensive perimeter いわゆる『アチソン・ライン』）<sup>10</sup>」発言である。アチソンは1950（昭和25）年1月12日の演説で、「不後退防衛線」としてアリューシャン列島から日本列島、琉球諸島、フィリピンを列挙し、このラインを米国の死活的な領域の境界として定義した。韓国を含む朝鮮半島はこのラインの外側に置かれることとなり、米国が韓国を防衛しないと印象を与えた<sup>11</sup>。こうした状況を受け、北朝鮮による南進に難色を示していたスターリンも、同月末には北朝鮮が作成した「南朝鮮（韓国）侵攻計画」に同意し、北朝鮮への軍事支援が始まった。

頁、和田・前掲書 48-79頁を参照

<sup>10</sup> 細谷千博ほか編著『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会（1999）67-70頁

<sup>11</sup> 楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成』ミネルヴァ書房（2009）87頁。楠も記述するように、アチソンの演説が朝鮮戦争の原因となった可能性は否定できない。しかし、アチソンは韓国を防衛せずとも問題ないとは考えていなかった。演説の中でも、まずは韓国が自力で防衛し、韓国だけでは防衛が不可能となった段階での米国の介入を示唆している。（カミングス・『朝鮮戦争の起源 2【下】1947年-1950年 「革命的」内戦とアメリカの覇権』517頁）

スターリンは翌年用に割り当てられた借款を前倒しで使用する許可を金日成に与え、北朝鮮はこれを資本に3個師団<sup>12</sup>を追加編成した<sup>13</sup>。

## (2) 朝鮮戦争の勃発と駐留米軍の派遣

1950（昭和25）年6月25日午前4時（韓国時間）、北緯38度線にて北朝鮮軍が砲撃し、7個師団、約10万人の兵士が38度線を越え、韓国に侵攻した。この時、韓国軍は警戒態勢を解いた状態であり、38度線近辺にいた韓国軍は北朝鮮軍の半分に当たる3個師団と3個連隊のみであったため<sup>14</sup>、北朝鮮軍の進撃を止めることができず、3日後の28日には韓国の首都ソウルが陥落した。

前日27日の国際連合安全保障理事会（以下「国連安保理」という。）で米国の提案により、韓国に「必要と思われる援助」を与えるように勧告する決議第83号が採択され、7月7日には、米国を中心とする「国連軍」<sup>15</sup>結成を認める決議第84号が採択された<sup>16</sup>。

<sup>12</sup> 師団及び連隊は、陸軍の編制単位の1つである。時代や国によって違いはあるものの、小さい単位から順に、班（構成人数：数人、以下同じ）、小隊（数十人）、中隊（約100人）、大隊（数百人）、連隊（約1,000人）、旅団（数千）、師団（1万数千）、軍団・軍（数万人以上）であり、上位の単位は複数の下位単位から構成される。（高井三郎『知っておきたい現代軍事用語一解説と使い方』アリアドネ企画（2006）172-181頁）

<sup>13</sup> 柴山太『日本再軍備への道』ミネルヴァ書房（2010）278頁、和田・前掲書 102-106頁

<sup>14</sup> 和田・前掲書 146頁

<sup>15</sup> この「国連軍」は国連憲章第7章で定められた正規の国連軍ではない。（『国連安保理決議に基づく多国籍軍の「指揮権」規定とその実態』ISSUE BRIEF-調査と情報-第453号（Aug. 02, 2004）国立国会図書館1-2頁）

しかし、決議では、国連安保理に代わって米国が指揮を執ることや、国連旗の使用を認めており、また、「朝鮮国連軍地位協定」など「国連軍」の名称が一般的に用いられていることから、本論でも以下、国連軍という。なお、国連軍の構成国は以下のとおり。韓国（1950（昭和25）年7月14日に韓国軍の指揮権を国連軍司令官に移行）、米国、英国、フランス、オランダ、ベルギー、カナダ、トルコ、エチオピア、タイ、フィリピン、コロンビア、ギリシャ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ、ルクセンブルク

<sup>16</sup> なお、ソ連は中国の国連安保理代表問題を巡り国連安保理をボイコットしていたため、両決議ともソ連が欠席する中で採択された。

また、6月30日にトルーマン（Harry S. Truman）大統領は、マッカーサー（Douglas MacArthur）連合軍最高司令官兼米極東軍司令官に対し、マッカーサー指揮下の地上軍等を韓国防衛のために使用する権限を与えた。

当時の日本は、米国を主とする連合国の占領下であり米軍などが駐留していたが、マッカーサーは7月1日、駐留部隊のうち1個連隊を朝鮮半島に向け出動させた。その後も順次、日本に駐留していた米軍部隊は朝鮮半島へと派遣され、9月11日には日本に駐留する米軍のほとんどが朝鮮半島に移動した<sup>17</sup>。

### (3) 国内治安及びソ連侵攻への懸念

日本に駐留していた米軍が続々と朝鮮半島に派遣される中、日本国内では治安の悪化が懸念されていた。前年の1949（昭和24）年夏には下山事件<sup>18</sup>、三鷹事件<sup>19</sup>、松川事件<sup>20</sup>といった事件が起こったほか、その更に前年に起きた大阪と神戸での北朝鮮系の学校閉鎖をめぐる騒乱では、日本の警察<sup>21</sup>だけでは対処できず、米国の軍事警察の出動によって鎮圧されたこともあり<sup>22</sup>、駐留米軍の不在は国内治安に影響を与えかねないものであった<sup>23</sup>。加

えて、ソ連による日本への侵攻も懸念されていた。朝鮮戦争勃発前の1950（昭和25）年2月1日に米極東軍が策定した新戦争計画「作戦計画—C I N C F E ナンバー1—50（Operation Plan : CINCFE No. 1-50）」では、強襲揚陸車両の不足など輸送能力に課題があると指摘しながらも、ソ連軍が開戦90日以内に北海道への侵攻部隊を6個師団にまで拡充できると評価していた<sup>24</sup>。また、朝鮮戦争勃発直後の同年7月7日付の米中央情報局（CIA）が作成したメモには、10ないし11個師団の兵力で北海道上陸作戦を行う能力があるとされた<sup>25</sup>。米国は国内治安の悪化に加え、軍事空白域となった日本、特に北海道にソ連が侵攻することも懸念していた。

## 2 警察予備隊の創設

### (1) マッカーサー書簡

1950（昭和25）年7月8日、マッカーサーが吉田茂総理に宛てた書簡（以下「マッカーサー書簡」又は「書簡」という。）が、連合軍最高司令部総司令部（以下「GHQ」という。）リゾー（Frank Rizzo）民政局次長から外務省木村四郎七連絡局長へ手交された。この書簡においてマッカーサーは、「この良好な状態を持続し、法の違反や平和と公安をみだすことを常習とする不法な少数者によって乗じられるすきを与えないような対策を確保するために、日本の警察組織は民主主義社会で公安維持に必要とされる限度において、警察力を増大強化すべき段階に達したものと私は確信する」とし、また、「日本の長い海岸線の保安を確保するには現有の海上保安力では弱体であることが明らかにされた」として、「日本政府に対し七万五千名から成る国家警察予備隊

<sup>17</sup> 和田・前掲書 158-160、191頁

<sup>18</sup> 7月5日朝、国鉄総裁下山定則が出勤途中に失踪、翌6日未明に死体となって発見された事件

<sup>19</sup> 7月15日に三鷹駅構内で起きた無人列車暴走事件（死者6名、負傷者20名）

<sup>20</sup> 8月17日、福島県信夫郡金谷川村（現・福島市松川町金沢）を通過中だった列車が脱線転覆した事件（死者3名）

<sup>21</sup> GHQの戦後改革の一環として施行された旧警察法では、警察機構を自治体警察と国家地方警察の二本立てとしていた。自治体警察は、市及び人口5,000人以上の町村に置かれ、国家地方警察からは独立した組織であった。他方、国家地方警察は、自治体警察の管轄に属しない地域を担当し、国家地方警察本部、警察管区本部、都道府県国家地方警察から成っていた。1950（昭和25）年度当時の警察官定員数は12万5,000人であった。なお、2017（平成29）年度の定員数は29万6,667人である。『平成16年版 警察白書』68-69頁、『平成29年版 警察白書』194頁、柴山・前掲書 278頁

<sup>22</sup> 柴山・前掲書 97-100頁

<sup>23</sup> GHQによる日本の警察及び治安の分析については、同上 280-281頁を参照

<sup>24</sup> 同上 273-274頁

<sup>25</sup> 同上 297-298頁

(National Police Reserve) を設置するとともに、海上保安庁の現有海上保安力に八千名を増員するよう必要な措置を講じることを許可する」と述べた<sup>26</sup>。

この書簡は直ちに岡崎勝男内閣官房長官へ届けられ、その日のうちに同長官は警察担当の国務大臣である大橋武夫法務総裁と協議の上、国家警察予備隊の責任者を同法務総裁、海上保安庁の増員については大久保武雄海上保安庁長官の任とすることとし、その旨を吉田総理に報告し、了承を得たとされる<sup>27</sup>。

書簡では、「必要な措置を講ずることを許可する (I authorize your government to take the necessary measures)」と述べているものの、実際には、後述するとおり、警察予備隊創設を急ぐ米国が、新たな立法によらず、マッカーサー書簡に基づくポツダム政令によって、日本政府に警察予備隊の創設と海上保安官の増員を指示するものであった<sup>28</sup>。

## (2) 進む警察予備隊の創設

マッカーサー書簡による指令に基づき、日米双方で警察予備隊の創設に向けて具体的な措置を急ぐこととなった。

1950 (昭和 25) 年 7 月 17 日には、GHQ から次の 5 項目から成る警察予備隊の「大綱<sup>29</sup>」が示された。

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1 警察予備隊の性格は、事変、暴動などに備える治安警察である。</li> <li>2 中央に本部を置き、全国を 4 管区程度に分け、各管区に部隊を置く。</li> <li>3 内閣総理大臣の直轄とし、その下に警察予備隊専任の国務大臣を置く。</li> <li>4 内閣総理大臣は、予備隊の本部長官を任命し、長官が統率する。</li> <li>5 治安部隊にふさわしい機動力と装備、すなわちピストル、小銃などの武器を持つ。</li> </ol> |
|--|

大綱が示されたことによって、日本政府はようやく警察予備隊の創設を具体的に進めることができるようになった。

創設の根拠については、GHQ の意向により、新たな立法によらず、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件(昭和 20 年勅令第 542 号)」に基づく政令 (通称「ポツダム政令」) によることとされた<sup>30</sup>。この背景には、朝鮮戦争により日本に駐留するほぼ全ての米軍を朝鮮半島に派遣したことから、日本国内の治安を維持するため、早急に警察予備隊を発足させる必要性に米国が迫られていたことがある。警察予備隊令は 1950 (昭和 25) 年 8 月 10 日に公布 (昭和 25 年政令第 260 号) され、第 1 条において警察予備隊を設ける目的を、「わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補うため」としている。

警察予備隊の本部は深川越中島の旧東京高等商船学校跡地に置かれ、本部長官には香川県知事であった増原恵吉氏 (後に参議院議員、防衛庁長官) が、次長には労働次官であった江口見登留氏が、制服組の長である警察監 (後の総隊總監) には宮内庁次長であった林敬三氏がそれぞれ任命されることとなった。米国

<sup>26</sup> 国立国会図書館『史料にみる日本の近代 5-1-3 警察予備隊』〈[http://www.ndl.go.jp/modern/img\\_t/M010/M010-001txja.html](http://www.ndl.go.jp/modern/img_t/M010/M010-001txja.html)〉

<sup>27</sup> 読売新聞戦後史班編著『昭和戦後史 「再軍備」の軌跡』中央公論新社 (2015) 49 頁

<sup>28</sup> 同上 71 頁-72 頁

<sup>29</sup> 同上 113 頁

<sup>30</sup> GHQ のホイットニー民政局長は、1950 (昭和 25) 年の秘密会議において、日本側に対し、「われわれが法律でなく政令で、というのは (日本) 政府の措置を推進し、国会審議の過程で生ずる遅延や政治的圧力を避けるためである。(中略) 重要なのは、政府がこれを推進していくことだ」と述べたとされる。(同上 55 頁)

は警察予備隊本部と同じ場所にGHQ民政局別館を設置し、シェパード (Whitfield P. Shepard) 少将を長とする米陸軍顧問団が警察予備隊の編成、配置、装備や訓練、被服、更に人事に至るまで、計画全てにわたって日本側を指導した。さらに各地のキャンプ (駐屯地) 等においても、米陸軍将校が顧問団として隊員の訓練や教育に当たることになった。

隊員の募集については、国家地方警察が行うこととされ、同年8月9日に募集要項を公表、13日から受付開始、2日後の15日に締切とされた。短時日で38万2,003人が応募し、募集人員7万5,000人に対して、倍率5.093倍であった<sup>31</sup>。合格者は、順次、国家地方警察の管区警察学校(全国で6か所)に出頭し、学校による点検・調査並びに旅費の支給、被服の配給等を受けた後、米軍の指定地に臨時列車により輸送された<sup>32</sup>。

警察予備隊員の階級<sup>33</sup>は、上から、警察監(将)、警察監補(将補)、1等警察正(1佐)、2等警察正(2佐)、警察士長(3佐)、1等警察士(1尉)、2等警察士(2尉)、3等警察士<sup>34</sup>(3尉)、1等警察士補(1曹)、2等警察士補(2曹)、3等警察士補(3曹)、警査長(士長)、1等警査(1士)、2等警査(2士)であった。採用された合格者は一律で2等警査として入隊、当初は国家地方警察により、後には米軍により、階級は2等警査のまま仮幹部が任命された。その後、同年末までに、米軍教育機関(越中島及び江田島)修了者、公募幹部及び特別任用幹部、一般隊員

からの任命者の計3,358名が幹部となった<sup>35</sup>。

なお、当初はGHQによる公職追放を理由に、旧職業軍人は警察予備隊に採用されることはなかったが、まず、1950(昭和25)年11月に第二次世界大戦開戦後の陸海軍学校入学者の追放が解除となり、翌1951(昭和26)年3月に追放解除者を対象に特別募集した。また、10月には中佐以下が追放解除となり、1952(昭和27)年7月には、大佐を特別幹部として採用している<sup>36</sup>。

1950(昭和25)年12月29日、「警察予備隊の部隊の編成及び組織に関する規定」が公布され、警察予備隊の編成が形の上では整った。同規定では、部隊の単位は、総隊、管理補給隊、管区隊、連隊、大隊、中隊、小隊及び分隊とされ、総隊は、総隊総監部、総隊総監部直轄部隊、管理補給隊1及び管区隊4をもって編成することとされた。管区隊は、管区総監部、管区総監部直轄部隊、普通科連隊3、特科連隊1及び特科大隊2をもって編成されることとされ、全国を4つに区分して第1管区隊から第4管区隊まで置かれ、練馬、札幌、伊丹及び福岡にそれぞれ管区総監部が置かれることになった。7月8日のマッカーサー書簡発出から、わずか半年足らずで新たな組織が出来上がったことになる。

### (3) 警察予備隊の性格

#### ア 警察か軍隊か

マッカーサー書簡を受け取った日本政府にとって、問題となったのは、警察予備隊の性格をどのように捉えるべきかであった。吉田総理の『回想十年』によれば、「私は予て警察力の不足を憂慮し、何らかの形でその充実を図る必要があることを痛感していたので、総

<sup>31</sup> 陸上幕僚監部総務課文書班隊史編さん係編著『警察予備隊総隊史』防衛庁陸上幕僚監部(1958)5頁。実際の倍率は、受験者数32万5,715人、実際合格者数(合格者数から取消者数を引いたもの)7万9,568人で、4.09倍であった。同6頁

<sup>32</sup> 草地貞吾・坂口義弘編著『自衛隊史 第一巻』日本防衛調査協会(1984)156頁

<sup>33</sup> カッコ内は後の自衛隊において相当する階級

<sup>34</sup> 3等警察士は1952(昭和27)年3月より

<sup>35</sup> 佐藤守男『警察予備隊と再軍備への道 —第一期生が見た組織の実像—』芙蓉書房出版(2015)49頁

<sup>36</sup> 読売新聞戦後史班・前掲書 570-571頁

司令官のこの指示に対しては、特別な関心を以てこれを迎えた。むしろ、絶好の好機であるとさえ考えた<sup>37</sup>」としているが、同時に、新たな組織創設が再軍備となる懸念もあり、米国側に「その意向を確かめた」としている。1950（昭和25）年7月8日のマッカーサー書簡発出と同日のうちに行われた日本側からの確認に対し、GHQのホイットニー（Courtney Whitney）民政局長は、警察予備隊は既存の警察とは別組織であり、その所管についても実施要綱起草の際に協議すべきだと述べ<sup>38</sup>、マッカーサーによる指令は急なものであり、米国側においても詳細は決定していなかったことをうかがわせている。

### イ 「カバープラン」による創設

マッカーサー書簡の発出から、前述した5項目から成る大綱の提示までの間に、米国側からは、「将来は大砲や戦車も持つことになろう」という示唆もあったとされ、米国側は警察予備隊に軍隊的な性格を持たせることも想定していた<sup>39</sup>ようであるが、米国側は、表面的にはあくまで治安維持のための警察力と位置付ける考えであった。

米国側が警察力であると位置付けざるを得なかったのは、日本国憲法が陸海空軍その他の戦力は保持しないとしていたこと、国内の政治状況を考えた時に大きな議論が沸き起こるであろうこと、日本占領管理に関する最高意思決定機関である極東委員会の一員であり冷戦で敵対しているソ連や、戦禍を被った東南アジア諸国から反対の意見が出るであろうこと、そして何より一刻も早く警察予備隊を発足させるにはこのような議論を避ける必要があったことが理由であるといえる。そのた

め、米国は将来的には陸軍となるであろう組織を警察力であると「カバール（偽装）」して発足させることとした。

マッカーサー書簡が発出されてから2日後の7月10日にGHQの参謀長であるアーモンド（Edward M. Almond）少将に提出された「警察予備隊創設計画書」において、「日本政府の力（forces）の増強は、軍隊ないし準軍隊とみなされ、内外に波紋を招くため、（増強は）『カバープラン』のもとで開始せねばならない」とされており<sup>40</sup>、米極東軍第8軍司令部戦史室が編纂した「日本警察予備隊史」序文においても、新しい警察組織は実際には軍隊であり、日本再軍備への動きは内外の反響が大きいことから、「カバープラン」によって創設されたとされている<sup>41</sup>。さらにマッカーサー自身、1951（昭和26）年5月5日に行われた米上院の軍事委員会及び外交委員会による自身の司令官職解任に関する特別調査委員会において、「国家警察予備隊は、容易に優れた地上軍に転換され得る（the NPR could readily be converted into excellent ground troops）」と述べたとされる<sup>42</sup>。

警察予備隊創設のために設置された米陸軍顧問団の幕僚長を務めたコワルスキー（Frank Kowalski Jr.）大佐も、著書の中で、「便宜主義的に形造られていった再軍備…（中略）…、暗々裡に違法的に進められた再軍備が、私の書かんとするこの本のテーマである<sup>43</sup>」と述べている。

<sup>40</sup> 読売新聞戦後史班・前掲書 90頁

<sup>41</sup> 葛原和三「朝鮮戦争と警察予備隊—米極東軍が日本の防衛力形成に及ぼした影響について」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『朝鮮戦争と日本：NIDS戦史特集』防衛省防衛研究所（2013）81-82頁

<sup>42</sup> “The Postwar Japanese Police” by Harry Emerson Wildes 1953, Journal of Criminal Law and Criminology Volume 43 Issue 5 Article 9, Northwestern University

<sup>43</sup> フランク・コワルスキー（勝山金次郎訳）『シリーズ戦後史の証言—占領と講和—⑧ 日本再軍備 米軍事顧問団幕僚長の記録』中央公論新社（1999）28頁

<sup>37</sup> 吉田茂『回想十年 中』中央公論新社（2014）22頁

<sup>38</sup> 読売新聞戦後史班・前掲書 52-53頁

<sup>39</sup> 堂場肇ほか『防衛庁』朋文社（1956）、読売新聞戦後史班・前掲書 57-58頁に引用

## ウ 国会における議論

マッカーサー書簡が発出されてから4日後の1950(昭和25)年7月12日には第8回国会(臨時会)が召集されており、警察予備隊についても議論の対象となった。衆議院本会議において、警察予備隊の設置の目的等について問われた吉田総理は、「その目的は何か、これは全然治安維持であります。秩序を維持するためであります。その目的以外には何ら出ないのであります。これが、あるいは国連加入の条件であるとか、用意であるとか、あるいは再軍備の目的であるとかいうようなことは、全然含んでおらないのであります。…(中略)…。従つて、その性格は軍隊ではないのであります。また軍隊によつていわゆる国際紛争を解決するというのは軍隊の目的としての一つであります。この警察予備隊によつて国際紛争を解決する手段とは全然いたさない考であります<sup>44</sup>」と述べた。また、同年11月21日に召集された第9回国会(臨時会)の代表質問においても、吉田総理は「警察予備隊を以て再軍備のためにする編成ということは全然嘘であります。そういう考えを政府は持っていない<sup>45</sup>」と答弁し、警察予備隊は軍事的目的を有しないと断言している。

政府は警察予備隊が軍隊であることを繰り返して否定していたが、その装備や訓練内容から、軍隊ではないかとの批判が相次いだ。警察予備隊が当初装備していたのは、カービン銃(カービン銃)と呼ばれる小型小銃や機関銃であったが、その後、迫撃砲やロケット弾も配備され、さらに、政府答弁では、将来的に対空兵器や火砲(大砲)などの装備も想定しているとされた。野党は、前述の装備品

や、戦車や高射砲の訓練も受けていることなどを理由として、警察予備隊は軍隊であると指摘した。これに対し、政府は、警察と軍隊との相違は、装備にあるのではなく、「これがいかなる目的のために準備されるものであるかという点<sup>46</sup>」にあるとして、あくまでも警察予備隊の目的は既存の警察力の補完であるという答弁に終始した。

## エ 後に尾を引く曖昧さ

日本の再軍備が警察予備隊の創設という形で始まり、かつ警察予備隊の創設を法律の制定によらず、ポツダム政令によるべきと米国が指示したことは、後に尾を引く問題の端緒となった。警察予備隊令の冒頭にも、内閣は「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件(昭和20年勅令第542号)」に基づき、この政令を制定するとされている。7万5,000人の新たな組織の創設を政令によるということについては、日本側でも理解に苦しみ、創設を急ぐ米国に確認するなどして米国側をいらだたせたようである。政令で警察予備隊、後の自衛隊を創設したことは、その後の憲法論議に見られるような、いわば「出自の曖昧さ」を招くことにもなった。

当時の政治社会情勢を考えれば、日本の再軍備について正面から議論すれば、大きな政治問題となることは不可避であり、GHQとしてはこれを避ける必要があった。しかし国会においても、芦田均前総理は、「国家の大局から見て、軍隊が必要ならば軍隊をつくるがいいじゃないか。憲法を改正しなければ軍備ができないというならば、憲法を改正すればいいじゃないか。が万が一にも憲法をもぐつて日陰者のような軍隊をつくらうということであれば、われわれはどうてい賛成すること

<sup>44</sup> 第8回国会衆議院会議録第10号164-165頁(昭25.7.29) 吉田総理答弁

<sup>45</sup> 第9回国会参議院会議録第6号65頁(昭25.11.29) 吉田総理答弁

<sup>46</sup> 第9回国会衆議院法務委員会会議録第2号15頁(昭25.11.30) 大橋法務総裁答弁



はできません<sup>47</sup>」と吉田総理の姿勢を追及し、前述のコワルスキーも、「軍隊の健全な発展を阻害することにかんがみ、マッカーサー元帥は、憲法の一部改正を強要すべきであった<sup>48</sup>」と述べている。また、警察予備隊令の起草者の1人であり、後に防衛事務次官、衆議院議員・防衛政務次官となった加藤陽三氏は、「この誕生時に、法律できちんとしておかなかつたことが、自衛隊というと与野党論争を呼び、自衛隊が今日なお不安定な地位に置かれている元になっていると思います<sup>49</sup>」と述べたとされる。

### 3 その後の動き

#### (1) 朝鮮戦争のその後

朝鮮戦争において、国連軍は、当初、釜山（プサン）に追い詰められるなど、極めて劣勢であったが、1950（昭和25）年9月15日、マッカーサーの作戦により国連軍が仁川（インチョン）に上陸することで状況を挽回、北朝鮮軍を押し返し、北上を続け、38度線を越えるに至った。統一朝鮮の成立を目指した国連軍側は、一時は中朝国境の鴨緑江まで進撃した。マッカーサーは中国の参戦はないと考えていたが、10月には中国人民義勇軍が鴨緑江を越えて参戦、北朝鮮内で国連軍と戦闘となり、兵員の数で勝る中国人民義勇軍は南進し、翌1951（昭和26）年1月にはソウルも中国人民義勇軍に奪われた。これに対しマッカーサーは、中国との全面戦争や原爆の使用にも言及し、停戦を模索していたトルーマン大統領と対立したことで、4月11日に司令官を解任され、リッジウェイ（Matthew Bunker Ridgway）将軍が後任の司令官に任命された。

その後、戦争は双方とも決定的な勝利はないまま、また、休戦のための会談が開催されたものの、捕虜の取扱いなどをめぐり合意に至れず、更に続くことになった。戦争の主導権は当事者の韓国、北朝鮮ではなく、米国、中国が握っており、休戦についても米中の考えによるところが大きかった。スターリンの死（1953（昭和28）年3月）によって、毛沢東はソ連を意識せずに済むようになり、また、トルーマンに代わって大統領になったアイゼンハワー（Dwight David Eisenhower）は、たとえ休戦協定を結んでもトルーマンのように政治的なリスクを負うことはなかった。このような米中の状況の変化により、1953（昭和28）年7月27日、休戦協定が締結され、戦争前の国境である北緯38度線で改めて南北に分断されることになった。

#### (2) 警察予備隊から保安隊・警備隊そして自衛隊へ

警察予備隊が創設されて間もない1951（昭和26）年1月、米国のダレス（John Foster Dulles）特使が来日した。ダレスは吉田総理と会談し、講和や安全保障問題を協議する中で、日本の再軍備を求めた。これに対して吉田総理は消極的であり、ダレスの失望を招いたが、再軍備の第一段階に関する日本側の「腹案」を米国は知りたがっていると考え、講和に関する交渉を進めるため、「再軍備の発足について」という文書を作成し、ダレスに示した。その内容は、平和条約及び日米協力協定の実施と同時に日本において再軍備を発足する必要があるとして、5万人から成る保安隊を設置し、これを将来の民主的軍隊の第一段階としようとするものであった<sup>50</sup>。これにつ

<sup>47</sup> 第12回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第3号19頁（昭26.10.18）芦田委員質疑

<sup>48</sup> コワルスキー・前掲書 338頁

<sup>49</sup> 読売新聞戦後史班・前掲書 56頁

<sup>50</sup> 細谷千博ほか・前掲書 89頁、外務省『特別展示 サンフランシスコ講和への道 III 吉田・ダレス会談』〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/san\\_fran](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/san_fran)

いては、「日本政治の可燃性に鑑み、再軍備合意を秘密にしてもらいたいとの吉田の提案を、ダレスは受け入れて、この重大な秘密は 30 年間保たれた<sup>51)</sup>」とされる。

同年 9 月には、我が国が独立を回復するサンフランシスコ平和条約とともに、日米安全保障条約（旧安保条約）が調印された。その前文では、「アメリカ合衆国は、平和と安全のために、現在、若干の自国軍隊を日本国内及びその附近に維持する意思がある。但し、アメリカ合衆国は、日本国が、攻撃的な脅威となり又は国際連合憲章の目的及び原則に従って平和と安全を増進すること以外に用いられべき軍備をもつことを常に避けつつ、直接及び間接の侵略に対する自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことを期待する」とあり、米国は日本が自ら自国の防衛力を増強するよう求めている。

7 万 5,000 人（他に内局 100 人）で発足した警察予備隊は、1952（昭和 27）年 5 月の警察予備隊令改正により、定員が 11 万人となった。また、同年 4 月の海上保安庁法（昭和 23 年法律第 28 号）改正により、「海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため緊急の必要がある場合において、海上で必要な行動をするための機関<sup>52)</sup>」として、海上保安庁に海上警備隊が置かれることになった。さらに、同年 7 月に成立し、公布された保安庁法（昭和 27 年法律 246 号）により、8 月には、「わが国の平和と秩序を維持し、人命及び財産を保護するため、特別の必要がある場合において行動する部隊を管理し、運営し、及びこれに関する事務を行い、あわせて海上

における警備救難の事務を行うことを任務とする<sup>53)</sup>」保安庁が発足した。この保安庁の下には、警察予備隊から改称された保安隊と海上警備隊から改称された警備隊が置かれることになった。

そして 2 年後の 1954（昭和 29）年 6 月には防衛庁設置法（昭和 29 年法律第 164 号）及び自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）が公布され、7 月に、「わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当る<sup>54)</sup>」陸上、海上及び航空の 3 自衛隊が発足し、1950（昭和 25）年の警察予備隊創設から 4 年で、自衛隊が我が国の防衛の任に当たる現在の体制が出来上がることとなった。

#### 4 小括

朝鮮戦争の死者については、公式に公表されているのは米軍の 3 万 6,574 人<sup>55)</sup>、韓国軍 23 万 7,686 人<sup>56)</sup>、中国人民義勇軍 11 万 6,000 人<sup>57)</sup>のみであるが、エンサイクロペディア・ブリタニカ<sup>58)</sup>によれば、その死者数は、米軍以外の国連軍 3,063 人、韓国 121 万 7,000 人（軍人 21 万 7,000 人、民間人 100 万人）、北朝鮮 100 万 6,000 人（軍人 40 万 6,000 人、民間人 60 万人）、中国人民義勇軍 60 万人、合わせて 280 万人以上が戦争の犠牲となったとき

<sup>53)</sup> 保安庁法第 4 条

<sup>54)</sup> 自衛隊法第 3 条

<sup>55)</sup> “American War and Military Operations Casualties :Lists and Statistics” by Nese F. DeBruyne, April 26, 2017, Congressional Research Service、戦病死を除く。

<sup>56)</sup> 国連軍の統計として、和田・前掲書 462 頁

<sup>57)</sup> 同上 462 頁。死者の他に捕虜行方不明 2 万 9,000 人とされるが、いずれも少なすぎるとされており、カミングス、ハリディの推測は 100 万人となっている。

<sup>58)</sup> ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA “Korean War”  
<<https://www.britannica.com/event/Korean-War>>

cisco.html>

<sup>51)</sup> 五百旗頭真「吉田路線の盛衰」『国際問題 第 638 号 2015 年 1・2 月号 [合併号]』日本国際問題研究所 (2015. 1)1-5 頁

<sup>52)</sup> 海上保安庁法の一部を改正する法律（昭和 27 年法律第 97 号）第 25 条の 2

れる<sup>59</sup>。我が国のすぐ隣でこれほど大きな戦争が起きていたにもかかわらず、我が国は補給基地としての役割は果たしたものの、直接戦禍を被ることはなかった。他方で、経済的には、「朝鮮特需」という言葉に象徴されるように、敗戦後の不況に苦しんでいた日本に好況をもたらした。当時の経済安定本部によれば、1950年（昭和25年）6月の朝鮮戦争勃発から、12月までの半年間で「朝鮮特需」の総額が1億8,200万ドルに及び、特需は戦争物資ばかりでなく、鉄鋼、セメントなど復興資材から日本に駐留する米軍家族などの日常生活品まで含み、翌年には5億9,200万ドル、翌々年は8億2,400万ドルと拡大したとされ<sup>60</sup>、戦後の経済成長の大きな契機となった。

安全保障の観点からも、朝鮮戦争と警察予備隊創設との関係を見れば、日本に駐留する米軍が朝鮮半島に派遣されたことによる日本国内の警察力の空白を埋めるために警察予備隊が創設されたことになる。しかしそこには、朝鮮戦争、米ソの冷戦、共産主義の拡大など当時の安全保障環境に備える必要性を日米ともに認識していたことから、単なる警察力ではなく、将来的には日本防衛のための軍事力としていくことも想定していたことは否定できない。朝鮮戦争をきっかけとして、日本の再軍備への道が開かれたといえる。

<sup>59</sup> 他の数字として、和田・前掲書では、北朝鮮の死者は人民軍52万人・民間人150万人（デヴィッド・リース1964年）、軍人約50万人・民間人200万人以上（カミングス、ハリディ1988年）、韓国は戦間により死亡した軍人4万7,000人・民間人約100万人（カミングス、ハリディ）などが紹介されている。

<sup>60</sup> 毎日新聞社ホームページ『昭和毎日 昭和のニュース 1950年12月26日』〈<http://showa.mainichi.jp/news/1950/12/8200-6b1d.html>〉

## II 冷戦終結後の北朝鮮の第1次・第2次核危機と我が国の対応

### 1 北朝鮮の核開発疑惑と第1次核危機

#### (1) 北朝鮮の核開発の要因

朝鮮戦争により南北が分断され、自らの主導による南北統一が北朝鮮の国家目標となる一方、朝鮮戦争後も、戦中に原爆使用を検討した米軍<sup>61</sup>が韓国に駐留し続けることになり<sup>62</sup>、北朝鮮は米国及び韓国に対し戦力において劣勢に立たされることになった。こうした状況の下、北朝鮮における核開発は開始された<sup>63</sup>。

冷戦終結<sup>64</sup>後も米国の「対北朝鮮敵視政策」が続く中、2003（平成15年）年3月に米国がイラク攻撃を開始すると、北朝鮮の外務省スポークスマンは「唯一、物理的な抑止力、いかなる先端兵器による攻撃も圧倒的に撃退することのできる強力な軍事的抑止力を備えることのみが、戦争を防ぎ、国と民族の安全を守護することができるというのがイラク戦争の教訓」であるとし、自国が「抑止力」を持

<sup>61</sup> 朝鮮戦争中、マッカーサーは、原爆使用の許可を求め標的リストを提出し、アイゼンハワー大統領は、休戦協定が暗礁に乗り上げるのであれば、米国は原爆使用も辞さないとのめかすようになった。（ドン・オーバードファー『二つの 코리아』共同通信社（2002）297頁）

<sup>62</sup> アメリカ合衆国と大韓民国との間の相互防衛条約（1953（昭和28）年調印、1954（昭和29）年11月17日発効）第6条

<sup>63</sup> 北朝鮮の核開発は、1950年代に開始された。ソ連の影響下にあった北朝鮮は、1956（昭和31）年にソ連との間に原子力研究協定を結び、同国の原子力研究所等に科学技術者を派遣し、1965（昭和40）年には、ソ連から実験用原子炉と核燃料の提供を受け、提供を受けた原子炉を寧辺（ヨンピョン）に設置し、1967（昭和42）年に運転を開始した。また、1970年代末には自主建設を開始した黒鉛減速炉を稼働させ、プルトニウム抽出用とみられる再処理施設の建設に着手し、国際社会から核兵器開発の疑いが持たれるようになっていた。（ドン・オーバードファー・前掲書 297頁、遠藤哲也「北朝鮮の核開発—北は本当に核を放棄するだろうか」『海外事情』拓殖大学海外事情研究所（2009）20頁及びケネス・キノネス『北朝鮮II 核の秘密都市寧辺を往く』中央公論新社（2003）40頁）

<sup>64</sup> 1989（平成元年）年12月、地中海のマルタ島で、米国のブッシュ（George Herbert Walker Bush）大統領（父）とソ連のゴルバチョフ（Mikhail Sergeevich Gorbachev）共産党書記長が会談し（マルタ会談）、1945（昭和20）年以来44年間続いた東西冷戦の終結が宣言された。

つ必要性を主張し始めた<sup>65</sup>。3 (1) で述べるように、6 月には、北朝鮮は、「米国が「対北朝鮮敵視政策」を放棄せず、核威嚇を続ける場合には、核抑止力」を保有せざるを得なくなると明言したことが報じられ<sup>66</sup>、北朝鮮は米国の核の脅威に対する独自の「核抑止力」が必要と考えていることが明らかになった<sup>67</sup>。なお、2011 (平成 23) 年 10 月のリビアにおけるカダフィ政権の崩壊及び 2017 (平成 29) 年 4 月の米軍によるシリア攻撃についても、北朝鮮は、両国が核抑止力を保有しなかったために引き起こされた事態であると主張した<sup>68</sup>。

2017 (平成 29) 年 3 月の米国国防省の報告<sup>69</sup>では、北朝鮮の究極的な目標は体制の維持であると指摘され、10 月には、北朝鮮の安東春 (アン・ドンチュン) 最高人民会議副議長が、核・ミサイル開発の目的は自国の独立を守ることであると述べた<sup>70</sup>。

<sup>65</sup> 防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観 2004』10 頁

<sup>66</sup> “KCNA on DPRK’s nuclear deterrent force,” KCNA, June 9, 2003.

<sup>67</sup> その後、2013 (平成 25) 年 4 月、北朝鮮は、「自衛的核保有国の地位の一層の強化に関する法律」を採択し、「北朝鮮の核兵器は、米国の持続的に増大する敵視政策と核の脅威に対処するために保有を余儀なくされた正当な防衛手段」であり、「世界が非核化されるまでの間、北朝鮮に対する敵の侵略と攻撃を抑止および撃退し、侵略の本拠地に致命的な報復打撃を加える」ものとし、また、翌 2014 (平成 26) 年 3 月の北朝鮮の国防委員会声明でも、米国が北朝鮮に対して核の威嚇と恐喝を行っており、北朝鮮は国と民族の自主権を守護するためにやむを得ず核抑止力を持つことになったと公表された。なお、後述する 2003 (平成 15) 年 1 月の北朝鮮の NPT からの脱退の際には、北朝鮮は、「核兵器を製造する意思はなく、現段階での核活動は唯一、電力生産をはじめ平和目的に限られたもの」として、平和目的を強調していた。

<sup>68</sup> 例えば、2013 (平成 25) 年 12 月 2 日付の「労働新聞」論評は、「イラク・リビア事態は、米国の核先制攻撃の脅威を恒常的に受けている国が強力な戦争抑止力を持たなければ、米国の国家テロの犠牲、被害者になるしかないという深刻な教訓を与えている」と主張している。また、2017 (平成 29) 年 4 月 8 日付の「朝鮮民主主義人民共和国外務省スポークスマン談話」は、同日 6 日に行われた米軍によるシリア攻撃について「超大国だと自任しつつ、奇妙にも核兵器を持っていない国ばかり選んで横暴に殴りつけてきたのが歴代の米行政府であり、トランプ行政府もやはり少しも異なるところがない」と述べている。

<sup>69</sup> 『朝鮮民主主義人民共和国の軍事及び安全保障の進展に関する報告』

<sup>70</sup> Sputnik 日本ホームページ『新着ニュース』(2017 (平成

以上のような経緯から、北朝鮮は、体制を維持する上での不可欠な抑止力として核兵器開発を推進しているとみられている<sup>71</sup>。

## (2) 第 1 次核危機

冷戦が終結する 4 年前の 1985 (昭和 60) 年 12 月、北朝鮮は、ソ連からの強い働きかけにより核拡散防止条約 (Nuclear Non-Proliferation Treaty 以下「NPT」という。) に加盟したが、米国による北朝鮮への核兵器不使用についての法的拘束力のある保証と在韓米軍の核兵器の同時査察を主張し、国際原子力機関 (International Atomic Energy Agency 以下「IAEA」という。) との保障措置協定<sup>72</sup>の締結を拒否していた<sup>73</sup>ところ、1991 (平成 3) 年 9 月のブッシュ大統領 (父) の核軍縮イニシアティブ<sup>74</sup>、12 月の韓国の盧泰愚 (ノ・テウ) 大統領による核兵器不在宣言及び同月の「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」<sup>75</sup>等を背景に、1992 (平成 4) 年 4 月、北朝鮮は、保障措置協定を締結するに至った。

5 月、ブリックス (Hans Blix) IAEA 事務局長が訪朝し、寧辺 (ヨンピョン) の核施設等を視察した際、北朝鮮が、完成すれば「再

29) 年 10 月 16 日)

<sup>71</sup> 『平成 29 年版 防衛白書』84 頁。なお、北朝鮮は、核兵器は交渉における取引の対象ではないと繰り返し主張している。

<sup>72</sup> NPT 締約国である非核兵器国は、IAEA との保障措置協定を締結し、全ての原子力活動を申告し査察を受ける義務を負う (NPT 第 3 条) (保障措置協定は、全ての核物質に対して軍事目的に転用されないことを担保するための IAEA の検認活動の内容、権利、義務について規定するものである。)

<sup>73</sup> 『平成 3 年版 外交青書』216 頁

<sup>74</sup> ブッシュ大統領 (父) は、1991 (平成 3) 年 9 月、大幅な核削減・廃棄計画を発表した。“Address to the Nation on Reducing United States and Soviet Nuclear Weapons, September 27, 1991”  
<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=20035>>

<sup>75</sup> 韓国及び北朝鮮による、核兵器の実験、製造、保有等の禁止、再処理施設及びウラン濃縮施設の保有の放棄並びに南北相互査察の実施等を盛り込んだ宣言

処理施設」といえる大規模な施設を建設中であることや、この施設を用いて既に少量のプルトニウムの抽出に成功したことが明らかになった。その後の IAEA の特定査察<sup>76</sup>において、北朝鮮が IAEA に提出した情報と IAEA の調査結果との間に重大な不一致が認められた上、北朝鮮が一部核関連施設への訪問を拒否したこともあり、1993（平成 5）年 2 月、IAEA が特別査察を要求したところ、3 月 12 日、北朝鮮は NPT 脱退を決定した旨を表明した。これに対し、5 月 11 日、国連安保理は、北朝鮮に対し NPT 脱退の決定の撤回を促すこと等を内容とする決議第 825 号<sup>77</sup>を採択した。

核開発をめぐる国際社会からの圧力を受けていたにもかかわらず、北朝鮮は、5 月 29 日、同国東沿岸部から日本海中部に向けて飛距離約 500km の弾道ミサイルを発射する実験を行った<sup>78</sup>。同実験は、射程約 1,000km ともいわれる「ノドン 1 号」を発射方法に制限を加えて実験した可能性がある<sup>79</sup>と指摘された。

北朝鮮がミサイル発射実験を実施したものの、米朝次官級協議は予定どおり 6 月 2 日から 11 日の間に行われ、その結果、北朝鮮は N

<sup>76</sup> 「特定査察(ad hoc inspections)」とは、保障措置協定締結後に申告された原子力活動に関する情報について、それが正確かつ完全であるかを検認するために実施する一連の査察であり、この特定査察が完了した施設毎に、原子力活動が軍事転用されていないことを検認するために定期的に実施する査察を「通常査察(routine inspections)」という。さらに、当該国より申告された情報や査察を通じて得た情報では原子力活動の軍事転用を検認できない場合などに、当該国の同意を得て追加的な情報入手や場所への接近を行う査察を「特別査察(special inspections)」という。

<sup>77</sup> 決議の原文は <http://unscr.com/en/resolutions/825> を参照

<sup>78</sup> 第 128 回国会参議院会議録第 3 号(官報号外)9-10 頁(平 5.9.24) 中西防衛庁長官答弁

<sup>79</sup> 『平成 5 年版 防衛白書』64 頁。なお、北朝鮮が弾道ミサイル開発に関心を見せ始めたのは 1970 年代半ばで、「ノドン」に関しては、1989（平成元）年に開発が始まり、1993（平成 5）年 5 月の飛翔実験を経て 1997（平成 9）年頃に実戦化されたものとの見方がある。（小此木政夫『現代東アジアと日本 3 危機の朝鮮半島』慶應義塾大学出版会（2006）70 頁）

PTにとどまることとなった<sup>80</sup>が、IAEA は核物質の軍事転用を検認できないままであった。

こうした中で、1994（平成 6）年 5 月 14 日、北朝鮮が、実験炉からの燃料棒の抜き取りを行ったため<sup>81</sup>、6 月 10 日、IAEA は北朝鮮への技術協力の停止等を内容とする制裁決議を採択した。これに対し、13 日、北朝鮮は IAEA からの即時脱退を表明した<sup>82</sup>（以下、1993（平成 5）年 2 月から 1994（平成 6）年 6 月までの一連の事態を「第 1 次核危機」という。）。

## 2 米国と北朝鮮の間で「合意された枠組み」と第 2 次核危機

### (1) 第 1 次核危機の収束と KEDO の設立

高まる緊張の中、米国は限定的な空爆作戦の検討に着手したとされる<sup>83</sup>が、事態の打開を図るために、米国のカーター（James Earl “Jimmy” Carter, Jr.）元大統領が 1994（平成 6）年 6 月 15 日から 17 日にかけて訪朝し、北朝鮮の金日成国家主席との会談が実現した<sup>84</sup>。これが契機となって 7 月 8 日にジュネーブで米朝協議が開催されたが、同日の金日成国家主席の急死を受けて、協議は一時中断した。その後協議は再開され、10 月 21 日、朝鮮半島の非核化を達成するための具体的枠組みを提供する「米国と北朝鮮との間で合意された枠組み」（以下「合意された枠組み」という。）

<sup>80</sup> 『平成 5 年版 防衛白書』63 頁

<sup>81</sup> このことは、IAEA にとって、北朝鮮の過去の活動（抽出したプルトニウムの最大抽出量等）の確認を行うこと、及び将来の活動（今後抽出可能なプルトニウムの量等）の監視を行うことが不可能になることを意味した。（オーバードファー・前掲書 360 頁）

<sup>82</sup> 『平成 7 年版 防衛白書』59-60 頁

<sup>83</sup> 米国が検討した軍事オプションの詳細については、春原剛『米朝対立 核危機の十年』日本経済新聞社（2004）130-131 頁及び 153-155 頁

<sup>84</sup> 会談で、金日成国家主席は、核兵器保有の意思を否定しつつ、米朝協議の開催や黒鉛減速炉の軽水炉への転換等を条件に、核開発計画を凍結する用意があることを表明した。

が成立し<sup>85</sup>、第1次核危機は収束した。

「合意された枠組み」の主な内容は、次のとおりである。

**「合意された枠組み」の主な内容**

- 北朝鮮が、NPT締約国にとどまること
- 北朝鮮が、保障措置協定上の義務履行を通じた核開発の検証、既存及び開発中の黒鉛減速炉(※1)及び関連施設の凍結・解体等を行うこと(※2)
- 米国は、国際コンソーシアムを通じて、出力合計約2,000MW(メガワット)の軽水炉(出力約1,000MWの軽水炉2基)(※3)を北朝鮮へ供与すること
- 第1基目の軽水炉完成までの間、黒鉛減速炉の凍結に伴い失われるエネルギーの代替として、年間50万トンの重油が北朝鮮に供与されること

- (※1) 原子炉には、用いる減速材の違いにより、軽水炉、重水炉、黒鉛減速炉等の種類がある。これらのうち、黒鉛減速炉と重水炉は、軽水炉に比べ、核兵器の原料となるプルトニウムの生産が容易とされている。
- (※2) 「合意された枠組み」の成立に至るまで問題とされていた黒鉛減速炉とその関連施設のうち主なものは、核燃料加工工場、3基の黒鉛減速炉(5MW級実験原子炉、50MW級原子炉、200MW級原子炉)、再処理施設である。泰川(テチョン)にある200MW級原子炉を除くと、残りは寧辺にある。(『北朝鮮の大量破壊兵器問題』ISSUE BRIEF-調査と情報-第406号(Dec. 05. 2002) 国立国会図書館2頁)
- (※3) 軽水炉は、核兵器の原料となるプルトニウムの生産が比較的困難で、現地での査察がある場合には、原子炉から使用済核燃料を秘密裏に取り出すことが困難であり、国際的監視に服させやすく、また、査察がなくても使用済核燃料を取り出すには原子炉の稼働を停止する必要がある、停止は外部から容易に探知できることから、核不拡散に利しているとされている。

(出所) 米国国務省『Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea』を基に作成

「合意された枠組み」に基づき、1995(平成7)年3月9日、日本・米国・韓国の3か国が「朝鮮半島エネルギー開発機構の設立に関する協定」に署名し、軽水炉供与の実施のための国際コンソーシアムとして朝鮮半島エネルギー開発機構(Korean Peninsula Energy Development 以下「KEDO」という。)が発足した。KEDOの概要は次のとおりである。

**KEDOについて**

「合意された枠組み」を受け、北朝鮮が核開発計画を凍結し最終的に放棄する代わりに、軽水炉2基を建設し提供すると共に、1基目の軽水炉が完成するまでの間、暖房及び発電用の重油を年間50万トン供給することを主な目的として、1995(平成7)年3月15日に設立され、ニューヨークに設置された国際機関。最終的な加盟国は、理事会メンバー国である創設3か国のほか、EU(理事会メンバーとして加盟)、アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、チリ、チェコ、インドネシア、ニュージーランド、ポーランド、ウズベキスタンの13か国・地域。また、英国、ドイツ等17か国が事業支援のための貢献を行う貢献国となった。

(出所) 外務省『朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)』を基に作成

12月15日には、KEDOと北朝鮮の間において、KEDOが北朝鮮に対し出力1,000メガワットの軽水炉2基を提供すること、軽水炉完成後に北朝鮮は各炉につき20年間にわたり無利子で支払いを行うこと等、本件プロジェクトに関する基本的な事項を定めた「軽水炉供与プロジェクトに関する供給取極」が締結された<sup>86</sup>。

KEDOによる取組と並行して、1996(平成8)年4月16日、米国のクリントン(William Jefferson "Bill" Clinton)大統領と韓国の金泳三(キム・ヨンサム)大統領は首脳会談を行い、朝鮮半島における平和増進のため、韓国、北朝鮮、米国及び中国の四者会合を速やかに開催することを提案した<sup>87</sup>。そして、四者会合の第1回本会談は、1997(平成9)年12月にジュネーブで開催された<sup>88</sup>。

**(2) 北朝鮮による飛翔体の発射と米国の対北朝鮮政策の見直し**

1998(平成10)年8月31日、北朝鮮は飛

<sup>86</sup> 『平成10年版 防衛白書』50頁

<sup>87</sup> 『平成9年版 外交青書第1部』32頁

<sup>88</sup> 1998(平成10)年3月に第2回本会談及び10月に第3回本会談が開催されたが、南北軍当局間の通信の設定や軍事訓練の相互通報等の個別問題から議論しようとする米韓両国と、在韓米軍撤退問題と米朝間の平和協定締結をまず議論することを主張する北朝鮮との間で、議題の設定をめぐる意見の相違が存在し、実質的な議論の進展はみられなかった。

<sup>85</sup> 『平成7年版 外交青書第1部』19頁

翔体1基を発射した<sup>89</sup>。その概要は、次のとおりである。

**「飛翔体の発射の概要」等**

- ・ 8月31日、北朝鮮東部大浦洞（テポドン）付近より1基の飛翔体が発射された。
- ・ 発射約1～2分後、飛翔体は物体Aを分離し、同物体は日本海に落下したものと推定された。
- ・ 物体Aを分離した飛翔体は、更に加速を続け、物体Aを分離してしばらくした後別の物体Bを分離した。物体Bは、日本の上空を通過し、三陸沖の太平洋に落下したものと推定された。
- ・ 残余の部分（物体C）は更に数分間、平坦な弾道軌道を描いて飛翔した後、大気圏に再突入し、三陸沖の更に遠方の太平洋に落下したものと推定された。
- ・ 物体Cがその推力を失う直前に何らかの小さな物体Dが分離し、物体Dは、短時間飛翔したのみであり、衛星軌道に乗るために必要な速度には達しなかった。

（出所）『平成11年版 防衛白書』を基に作成

この発射について、9月4日、北朝鮮の朝鮮中央通信は「人工衛星」の打上げであった旨発表した。しかし、防衛庁は、北朝鮮の主張するような物体が衛星軌道に乗ったことを示すデータを確認できなかったこと等から、「人工衛星」が軌道に投入された可能性は小さいものと判断し、この発射の現実的な意味合いとしては、弾道ミサイルの技術的課題の検証等が主目的の、「テポドン1号」を基礎とした弾道ミサイルの発射そのものである可能性が高いと分析した<sup>90</sup>。

北朝鮮のミサイル発射を受け、1999（平成11）年10月、米国のペリー（William J. Perry）北朝鮮政策調整官は、米国の対北朝鮮政策の見直しの結果を発表した。その内容は、米国は、安全保障、人道その他の諸問題に対処する「包括的かつ統合されたアプローチ」により北朝鮮に関与し、核計画及び長射程ミサイル計画を終わらせるという目標の下、日米韓及び北朝鮮が互いに相手方が認識するところの脅威を削減し合う道に進み、対話を通じ関

係を改善・正常化していくこととし、北朝鮮が挑発的行動に出る場合には、日米韓は脅威を封じ込め、強制的に抑止を図る道に移行するという政策を提唱したものである<sup>91</sup>。

こうした中、2000（平成12）年10月8日から金正日（キム・ジョンイル）国防委員会委員長<sup>92</sup>の特使として米国を訪問した北朝鮮の趙明録（チョ・ミョンロク）国防委員会第1副委員長が、クリントン大統領及びオルブライト（Madeleine Korbelt Albright）国務長官と会談し、同月12日、米朝共同コミュニケ<sup>93</sup>が発出された。これを受けて、同月23日、オルブライト国務長官が、米国の閣僚として史上初めて北朝鮮を訪問し、金正日国防委員会委員長と会談した。米国側は、クリントン大統領の北朝鮮訪問も模索したが、実現には至らなかった。

### （3）ブッシュ政権の発足と米朝関係

2001（平成13）年1月に発足した米国のブッシュ（George Walker Bush）（子）政権は、6月、北朝鮮に対して、いかなる時期及び場所でも前提条件なしに対話を行う用意があるとの基本的立場を表明し、①「合意された枠組み」の履行、②北朝鮮のミサイル・プログラムの検証可能な方法による制限とミサイル輸出の禁止、③より脅威の少ない通常兵力の

<sup>91</sup> 『平成12年版 防衛白書』41頁

<sup>92</sup> 1994（平成6）年7月8日の金日成国家主席の死去を受け、1997（平成9）年10月、金正日氏が朝鮮労働党総書記に選出され、1998（平成10）年9月の最高人民會議（第10期第1回）で、同総書記は「国家の最高職責」とされる国防委員会委員長に就任（『平成10年版 外交青書第2部』51頁及び『平成11年版 外交青書第2部』53頁）

<sup>93</sup> 同コミュニケの主な内容は、休戦協定を強固な平和体系に変えるには幾つかの方策があるとの共通認識の下、米朝関係の改善に関して、敵対的感情からの脱却、経済協力、ミサイル問題の解決に向けた協議を行うこと（本コミュニケにおいて、北朝鮮は、ミサイル問題に関する協議が継続している間は、長距離ミサイルを発射しないと米側に通報）、「合意された枠組み」の履行、人道上の問題につき引き続き協議していくとともに、大統領訪朝準備等のために米国務長官が訪朝すること等である。（『平成13年版 防衛白書』36頁）

<sup>89</sup> 北朝鮮は1970年代から弾道ミサイルの開発に着手するとみられている。（『平成29年版 防衛白書』94頁）

<sup>90</sup> 『平成11年版 防衛白書』324-329頁

態勢等の幅広い議題について話し合いを行う方針を示した。これに対して、北朝鮮は、通常兵力の問題は在韓米軍の撤収前には議論の対象になりえず、また軽水炉建設の遅延に伴う電力損失補償問題が優先的な課題であるとして反発した<sup>94</sup>。

また、2002（平成14）年の1月、ブッシュ大統領が一般教書演説において、自国民を飢餓にさらす一方で、ミサイルや大量破壊兵器による軍備を進めている北朝鮮は「悪の枢軸」の一国であると批判した<sup>95</sup>ことに対し、北朝鮮は、「事実上の宣戦布告と変わらない」と非難した。

#### (4) 第2次核危機

黄海における南北銃撃戦<sup>96</sup>等もあり、米朝協議が停滞していた中、2002（平成14）年10月3日に米国大統領特使としてジェームズ・A・ケリー（James Andrew Kelly）国務次官補が訪朝した際、同特使より、ウラン濃縮による核開発を進めているのではないかと指摘されたことに対し、北朝鮮側がウラン濃縮計画の存在を認める趣旨の発言を行ったことから、北朝鮮の核計画の疑念が再燃した<sup>97</sup>。

このため、同月26日、アジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation 以下「APEC」という。）首脳会議に際して日

米韓3か国首脳会談が行われ、北朝鮮が核兵器開発計画を迅速かつ検証可能な方法で廃棄するよう求める共同声明が発表された。また、APECにおいては、北朝鮮による核兵器開発計画の放棄を求めるAPEC首脳声明が発出された。さらに、11月、北朝鮮問題に関する日米韓三国調整グループ（Trilateral Coordination and Oversight Group 以下「TCOG」という。）<sup>98</sup>会合の共同声明では、この問題を平和的に解決する方途を探るとされた<sup>99</sup>。

国際社会の働きかけにもかかわらず、北朝鮮が前向きな対応を行わなかったため、同月14日にニューヨークで行われたKEDO理事会は、北朝鮮への重油の供給を12月以降停止することを決定し、北朝鮮がウラン濃縮計画を完全に撤廃するために具体的かつ信頼できる行動をとらない限り、将来の重油供給は行えないことを表明した<sup>100</sup>。11月29日のIAEA理事会決議においても、北朝鮮が核兵器開発計画を迅速かつ検証可能な形で撤廃するよう呼びかけがなされた。

重油供給が停止されたことを受け、北朝鮮は、12月12日、「合意された枠組み」に従って行っていた核関連施設の凍結を解除し、電力生産に必要な核関連施設の稼働と建設を即時再開することを明らかにした<sup>101</sup>。北朝鮮は、

<sup>94</sup> 『平成14年版 外交青書』31頁及び『平成13年版 防衛白書』36-37頁

<sup>95</sup> また、米国のライス（Condoleezza Rice）大統領補佐官は「北朝鮮は今や世界一の弾道ミサイル商人であり、買手がどんなに邪悪な意図を持っていたとしても誰とでも取引をする。」と非難した。

<sup>96</sup> 2002（平成14）年6月29日、黄海において韓国と北朝鮮の艦艇の間で銃撃戦が発生し、韓国的高速艇1隻が沈没、韓国軍兵士4名が死亡するという事件が発生した。

<sup>97</sup> 北朝鮮は2002（平成14）年10月25日の外務省報道官の談話で、アメリカは何の証拠もなく我が国がウラン濃縮による核兵器開発を推進していると言いがかりをつけていること、アメリカの核による圧殺・威嚇に対して自主権と生存権を守るため、核兵器はもちろんそれ以上のものを持つようになっていること等を述べた。（『核開発問題をめぐる中国の北朝鮮政策』ISSUE BRIEF—調査と情報—第507号（JAN. 31. 2006）国立国会図書館2頁）

<sup>98</sup> 1999（平成11）年4月に発足した、対北朝鮮政策に関して緊密な協議を行う日米韓3か国の高官により構成される調整グループ

<sup>99</sup> 外務省『日米韓三国共同声明（仮訳）』2002（平成14）年10月26日  
<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/apec\\_02/juk\\_3seimei.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/apec_02/juk_3seimei.html)>

<sup>100</sup> “KEDO Executive Board Meeting Concludes – November 14, 2002” November 15, 2002  
<[http://www.kedo.org/news\\_detail.asp?NewsID=23](http://www.kedo.org/news_detail.asp?NewsID=23)>

<sup>101</sup> 2003（平成15）年2月には、寧辺に所在する5メガワット黒鉛減速炉の再稼働が確認されており、また、2004（平成16）年1月に寧辺を訪問したヘッカー（Siegfried S. Hecker）元ロスアラモス研究所所長ほか米国民間人訪朝団も同黒鉛減速炉の稼働を確認した。（『平成16年版 外交青書』27頁）



21日に黒鉛減速実験炉の封印撤去等を、22日から24日にかけて使用済核燃料貯蔵施設における封印撤去等を行った上で、27日、IAEAの査察官の国外退去を命じ、31日、査察官は北朝鮮を離れた。これにより、国際社会は北朝鮮による核開発活動を直接監視する術を失った。

こうした動きに対し、2003（平成15）年1月6日、IAEAは緊急に理事会を開催し、北朝鮮との保障措置協定の実施に関する決議を採択した。7日にはTCOGが開催され、北朝鮮の行動に対する国際社会の重大な懸念が表明されたが、10日、北朝鮮は政府声明によりNPTからの脱退とIAEAの保障措置協定の拘束から脱する旨を宣言し<sup>102</sup>、「合意された枠組み」は完全に崩壊した（以下、2002（平成14）年10月から2003（平成15）年1月までの一連の事態を「第2次核危機」という。）。

### 3 六者会合による非核化の模索とその停滞

#### (1) 六者会合の枠組み設置と第1回会合開催

北朝鮮がNPT脱退を表明してからも、関係各国は外交活動による問題解決を働きかけたが、北朝鮮は頑なな態度を崩さなかった。北朝鮮は、核問題については米国とのみ対話するとの立場をとり、これに対し、米国は、「合意された枠組み」に北朝鮮が一方的に違反したこともあり、米朝二者間での交渉には応じないとの立場を堅持した。

米朝の立場の違いはあったものの、中国の仲介もあり、北朝鮮は米国、中国、北朝鮮による会合（以下「三者会合」という。）への参加を受け入れ、4月23日から25日にかけて三者会合が北京で開かれた。同会合では、米国は、北朝鮮による全ての核計画の「完全、

検証可能かつ後戻りのできない形での廃棄（いわゆるCVI D<sup>103</sup>）」が必要であることを基本的立場として申し入れるとともに、日韓の参加した会合の早期開催の必要性を指摘した。これに対し、北朝鮮は、米国に「使用済み核燃料棒の再処理をほとんど終えている」と核保有を非公式に認める発言を行う等、緊張を高める行動をとった。協議の実質的な進展は得られなかったが、同会合は、北朝鮮の核問題を多国間で協議する枠組み設置の端緒となった。

三者会合の開催を受けて、関係国は、多国間での会合の開催を図るべく、活発な外交活動を行った。これに対し、北朝鮮は、多国間協議について懐疑的な発言や核問題について緊張を高める言動を繰り返し、同月30日には、「必要な抑止力を備えることを決心し、行動に移さざるを得なくなった」との談話を発表した。そして、6月9日には、米国が「対北朝鮮敵視政策」を放棄せず、核威嚇を続ける場合には「核抑止力」を保有せざるを得なくなると明言した<sup>104</sup>。しかし、中国による再度の仲介もあり、最終的には、北朝鮮は、米中朝に日本、韓国、ロシアを加えた六者による会合（以下「六者会合」という。）の開催を受け入れた。

第1回六者会合は、2003（平成15）年8月27日から29日にかけて、北京で行われた。北朝鮮は、「非核化は北朝鮮の最終目的であり、核保有は北朝鮮の目標ではない」としつつも、「米国の対北朝鮮敵視政策ゆえに核抑止力を持たざるを得なくなった」とする主張を展開した。問題解決に向けた実質的な進展は見られなかったが、会議の終了に当たり、中国は口頭の議長総括において、①朝鮮半島の非核

<sup>103</sup> Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement の略

<sup>104</sup> 『東アジア戦略概観2004』10頁

<sup>102</sup> 『平成15年版 外交青書』23-24頁

化を目標とすること、②北朝鮮側の安全に対する合理的な関心を考慮すること、③段階を追い、同時的又は並行的な解決を求めていくこと、④協議のプロセスを継続すること等を表明した<sup>105</sup>。

## (2) 北朝鮮による核燃料棒の再処理と第2回六者会合

第1回六者会合後、2003(平成15)年10月2日には、北朝鮮は、「8,000本余りの使用済み核燃料棒の再処理を成功裡に終え、再処理を通じて得られたプルトニウムを、核抑止力を強化する方向へと用途を変更した」と表明するなど、更に緊張を高める言動をとった<sup>106</sup>。

他方、ブッシュ大統領は、同月19日、中国の胡錦濤国家主席との会談において、検証可能な核兵器の廃棄を前提として、六者会合の枠組みの中で、北朝鮮に対し文書による「安全の保証」を提供する考えがあることを表明した。また、ブッシュ大統領は、翌20日の米韓首脳会談後の共同記者発表においても、「北朝鮮を攻撃する意図はない」と表明した。

このような米国の提案に対し、北朝鮮は、同月25日、「考慮する用意がある」とする声明を発出したほか、訪朝した中国要人に対して、一定の前提条件を付しつつも、将来の六者会合に出席する用意があることを表明した<sup>107</sup>。

六者会合再開の機運が高まる中、2004(平成16)年2月2日、パキスタンの「核開発の父」とされるカーン(Abdul Qadeer Khan)博士が、北朝鮮、イラン、リビアにウラン濃縮技術を中心とする核関連技術を供与していた

事実を認めたことが明らかになった。こうした状況下で、第2回六者会合は開催される運びとなった。

第2回六者会合は、同月25日から28日にかけて、北京で開催された。米国は、北朝鮮の全ての核計画のCVIDを求め、日韓もこれに同意したが、北朝鮮は原子力の平和利用は認められるべきであり、廃棄の対象を「核兵器開発計画」に限定すべきとの立場をとった。また、ウラン濃縮計画の存在についても、北朝鮮が否定し、同計画を認めるべきと主張する日米韓との意見の相違は埋まらなかった。

共同文書への合意は実現しなかったが、閉幕時に議長声明が発表され、六者の間で、朝鮮半島の非核化が共通の目標であることを確認し、また、同年6月末までに第3回会合を開催することで合意するなど、同会合は六者会合プロセスの制度化には一定の成果を得た<sup>108</sup>。

## (3) 第3回六者会合から北朝鮮による核兵器保有宣言まで

2004(平成16)年6月23日から26日にかけて開かれた第3回会合では、ウラン濃縮計画の存在等の点で意見の相違があったものの、米朝双方から核問題の解決に向けた具体的な提案がなされた。

具体的には、北朝鮮は、①現在稼働中の核兵器関連施設(寧辺を含む)等が凍結対象となること、②凍結に対する補償として200万キロワット相当のエネルギー支援が行われること、③北朝鮮へのテロ支援国家指定<sup>109</sup>を解除すること等を主張した。これに対し米国は、北朝鮮が全ての核計画を廃棄することを前提

<sup>105</sup> 『平成16年版 外交青書』29-30頁

<sup>106</sup> これを受け、同年11月のKEDO理事会では、軽水炉の建設を同年12月1日より1年間の期限付きで停止することを決定した。

<sup>107</sup> 2003(平成15)年10月末に呉邦国全人代常務委員会委員長が、また、同年12月25日~27日に王毅中国外交部副部長が訪朝した際に表明した。

<sup>108</sup> 『平成16年版 外交青書』31頁

<sup>109</sup> 北朝鮮工作員による大韓航空機爆破事件を受けて、米国は1988(昭和63)年に北朝鮮をテロ支援国家に指定した。このことは、2004(平成16)年4月に米国が発表した『2003年国際テロ活動に関する国務省年次報告』においても示され、北朝鮮をテロ支援国家とする位置付けが維持されていた。

に、「第一段階の措置」として、全ての核計画等の申請・停止等を求めた上で、これらの措置の実現に従い、米国を含む関係国が暫定的な多国間の「安全の保証」を提供すること、及び長期的なエネルギー支援の検討を開始すること等を提案した。

閉幕時に発表された議長声明<sup>110</sup>では、同年9月末までの第4回会合開催が確認されたが、北朝鮮は、7月に起きた大量の脱北者の韓国入国や、9月に判明した韓国による2000（平成12）年のウラン濃縮実験、10月に成立した米国の「北朝鮮人権法」<sup>111</sup>などに反発し、また、11月の米国大統領選挙の行方を見守るといふ思惑もあり、六者会合の開催に応じない状態が続いた<sup>112</sup>。

2005（平成17）年に入り、第2期ブッシュ政権が発足すると、2月10日、北朝鮮は米国が北朝鮮への敵視政策を変えていないとして、六者会合の無期限中断を表明し、「自衛のために核兵器を製造した」と核兵器の保有を始め公式に宣言する外務省声明を出した<sup>113</sup>。3月には、弾道ミサイル発射のモラトリアムに北朝鮮はもはや拘束されないとする「備忘録」を公表し、5月11日には、北朝鮮外務省スポークスマンが、寧辺の黒鉛減速炉で8,000本の使用済み核燃料棒を取り出す作業を終えたと発言するなど、非建設的な態度をとり続け、六者会合の枠組みの崩壊も懸念された。

他方、関係六者それぞれによる対話などの

外交活動を経て、米朝の歩み寄りがあり、7月の米朝接触の結果、約1年1か月ぶりに六者会合が開催されることとなった。

#### (4) 第4回六者会合による共同声明の採択

2005（平成17）年7月26日から開始された第4回六者会合は、米朝の合意が得られず、8月7日に一時休会となったものの、9月13日に再開し、19日、六者会合のプロセスで初めてとなる「共同声明」を採択し、閉幕した。「共同声明」の主な内容は、次のとおりである。

##### 「第4回六者会合に関する共同声明」<sup>114</sup>の主な内容

- 北朝鮮は、全ての核兵器及び既存の核計画を放棄し、NPT及びIAEAの保障措置に早期に復帰することを約束
- 米国は、北朝鮮に対して攻撃や侵略を行う意図を有しないことを確認
- 原子力の平和利用の権利を有するとした北朝鮮の発言を他の参加国が尊重するとともに、適当な時期に北朝鮮への軽水炉提供問題を議論することに合意
- 米朝及び日朝は国交を正常化するための措置をとることを約束（日朝は平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し懸案事項を解決することを基礎）
- 五者は北朝鮮へのエネルギー支援の意向を表明
- 「約束対約束、行動対行動」の原則に従い、調整された措置をとることに合意

（出所）外務省「第4回六者会合に関する共同声明（仮訳）」を基に作成

この中で、北朝鮮が「全ての核兵器及び既存の核計画」の検証可能な放棄を約束したことは、六者会合を通じた北朝鮮の非核化の重要な基礎となるものと評価された<sup>115</sup>。

#### (5) 北朝鮮による弾道ミサイルの発射、初の核実験と第5回六者会合における「初期段階の措置」の採択

その後、2005（平成17）年11月9日から同月11日にかけて第5回六者会合第1セッション

<sup>110</sup> 外務省『第三回六者会合に関する議長声明（仮訳）』  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kaigo/6kaigo3\\_sm.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo3_sm.html)

<sup>111</sup> 北朝鮮住民の人権向上、助けを必要とする北朝鮮住民への支援及び脱北者の保護等を規定している。

<sup>112</sup> 『平成18年版 外交青書』24頁

<sup>113</sup> 『朝日新聞』（2005.2.11）等。なお、この後、軽水炉プロジェクトを推進する基礎が完全に失われたと判断されるに至り、2006（平成18）年5月のKEDO理事会において、軽水炉プロジェクトの終了が決定された。（外務省『朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）』  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/kedo/>）

<sup>114</sup> 外務省『第4回六者会合に関する共同声明（仮訳）』  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kaigo/ks\\_050919.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/ks_050919.html)

<sup>115</sup> 『平成18年版 外交青書』25頁

ションが開催されたが、米国がマカオの銀行「バンコ・デルタ・アジア」(以下「BDA」という。)に対してとった資金洗浄対策の措置<sup>116</sup>に北朝鮮は米国による金融制裁であると強く反発し、具体的な進展は得られず、休会となった。

休会中、北朝鮮は六者会合への参加を引き延ばすとともに、2006(平成18)年7月5日に「テポドン2」を含む計7発の弾道ミサイルを日本海に向け発射し<sup>117</sup>、10月9日には初めての地下核実験を実施した<sup>118</sup>。これに対し、国連安保理では、ミサイル発射後には、弾道ミサイル計画に関連する全ての活動の停止を求める決議1695号<sup>119</sup>を、核実験後には、いかなる核実験又は弾道ミサイルの発射もこれ以上実施しないことを求め、初の制裁措置を盛り込んだ決議第1718号<sup>120</sup>をそれぞれ全会一致で採択した。

その後も北朝鮮は、米国による金融制裁解

除がなされなければ核問題の議論に入らないとする立場を崩さず、約1年1か月ぶりに再開された第5回六者会合第2セッションは同年12月18日から22日にかけて開催されたが、実質的な成果を得られないまま休会した。

その後、2007(平成19)年1月にベルリンで開催された米朝首席代表協議における米国の対応を「肯定的な変化」と評価した北朝鮮が、六者会合の再開日程の調整に応じ、同年2月8日から第3セッションが再開されることとなった。

第3セッションにおいては、北朝鮮による核計画放棄に向けた措置と関係国による対北朝鮮エネルギー支援等を盛り込んだ「共同声明の実施のための初期段階の措置」(以下「初期段階の措置」という。)が、次のとおり採択された。

**「初期段階の措置」<sup>121</sup>の主な内容**

- ①60日以内に実施する「初期段階の措置」
  - 北朝鮮が実施する非核化措置
    - ・寧辺の核施設の活動停止及び封印
    - ・全ての必要な監視及び検証のためのIAEA要員の復帰
    - ・核計画の一覧表について五者と協議
  - ①と並行して、米中韓露が北朝鮮に対する重油5万トンに相当する緊急エネルギー支援を開始
- ②作業部会の設置
  - 「朝鮮半島の非核化」、「米朝国交正常化」、「日朝国交正常化」、「経済及びエネルギー協力」、「北東アジアの平和及び安全のメカニズム」の5つの作業部会を設置
- ③初期段階の次の段階における措置
  - 北朝鮮は全ての核計画の完全な申告の提出及び全ての既存の核施設の無能力化等を行う。
  - 重油95万トンに相当する規模を限度とする経済、エネルギー及び人道支援を供与

(出所) 外務省「共同声明の実施のための初期段階の措置(仮訳)」を基に作成

**(6) 第6回六者会合と同会合の停滞**

その後、2007(平成19)年3月19日から、第6回六者会合第1セッションが開催された

<sup>116</sup> 第4回六者会合開催中の2005(平成17)年9月15日、米国政府は、米国愛国者法第311条に基づき、北朝鮮の口座があるマカオの銀行「バンコ・デルタ・アジア」を資金洗浄懸念のある金融機関と指定した。この指定を受け、同銀行で取付け騒ぎが発生し、同月28日にマカオ当局が経営権を取得、北朝鮮関連口座を凍結した。その結果、同銀行に預金されていた約2,500万米ドルの北朝鮮関連資金の移転が困難になった。

<sup>117</sup> 新型プースターを1段目、ノドンを2段目に利用した2段式ミサイルで、射程約6,000kmとみられるテポドン2は、東部大浦洞(テポドン)から発射され、発射数十秒後に高度数kmの地点で、1段目を分離することなく空中で破損し、発射地点の近傍に墜落したとされた。また、他の6発の弾道ミサイルは「ノドン」及び「スカッド」とみられ、南東部沿岸の旗対嶺(キテリョン)から発射され、東北方向に約400km程度飛翔し、日本海上に着弾したとされた。(『平成19年版 防衛白書』37頁)

<sup>118</sup> 10月27日、我が国政府は、我が国が収集した情報とその分析及び米国や韓国の分析などを我が国独自で慎重に検討・分析した結果、日本政府として、北朝鮮が核実験を行った蓋然性が極めて高いと判断するに至ったと発表した。これは、北朝鮮が核兵器計画をさらに進展させた可能性が十分にあることを示すものであり、今後、核兵器の小型化・弾頭化を含め、その動向に注目していく必要があるとされた。(『平成19年版 防衛白書』35頁)

<sup>119</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第1695号 訳文』を参照 <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/abd/un\\_k1695.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/un_k1695.html)>

<sup>120</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第1718号 和訳(官報告示外務省第598号(平成18年11月6日発行))』参照 <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/anpo1718.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/anpo1718.html)>

<sup>121</sup> 外務省『共同声明の実施のための初期段階の措置(仮訳)』 <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kaigo/6kaigo5\\_3ks.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo5_3ks.html)>

が、北朝鮮は、BDAに凍結された北朝鮮の資金の返還が法的・技術的問題で著しく遅延していることを理由に非核化措置の実施を拒み、セッションは実質的な成果なく22日に終了した。

その後も北朝鮮はBDA問題を理由に、60日以内に実施されることになっていた「初期段階の措置」を実施しなかった。同年6月末にBDA問題が解決し<sup>122</sup>、これを受けて、7月に北朝鮮は、核施設の活動停止・封印に着手し、8月9日までにIAEAにより、その完了が確認された。

9月1、2日の両日、「米朝国交正常化作業部会」が開催され、協議終了後、ヒル（Christopher Robert Hill）米国務次官補は「北朝鮮との間で核計画の完全申告と核施設の無能力化を年内に行うことで合意した」と発表した。

9月27日から30日にかけて開催された第6回六者会合第2セッションにおいては、「初期段階の措置」が既に実施されたことを受け、第2段階における措置について議論が行われ、会合の合意文書として、10月3日、「共同声明の実施のための第二段階の措置」（以下「第二段階の措置」という。）が、次のとおり採択された。

**「第二段階の措置」<sup>123</sup>の主な内容**

- 2007年未までに、寧辺の3つの核施設の無能力化を完了
- 同年未までに、全ての核計画の完全かつ正確な申告を実施
- 重油90万トンに相当する規模（既に供給された10万トンと合わせ計100万トン）を限度とする経済、エネルギー及び人道支援を北朝鮮に提供

（出所）外務省「共同声明の実施のための第二段階の措置（仮訳）」を基に作成

<sup>122</sup> 2007（平成19）年6月25日、北朝鮮外務省が「BDAに凍結されていた資金が、我々の要求どおりに送金されたことで、ついに物議の多かった凍結資金問題が解決された」と表明した。

<sup>123</sup> 外務省『共同声明の実施のための第二段階の措置（仮訳）』〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kai-go/6kai-go\\_2kjs.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kai-go/6kai-go_2kjs.html)〉

同合意文書に基づき、北朝鮮は、11月、米国の専門家グループを受け入れ、寧辺核施設の無能力化に着手した。無能力化作業は期限内には完了しなかったものの継続され、全ての核計画の完全かつ正確な申告については、期限から約半年遅れた2008（平成20）年6月に、議長国である中国に提出された。この北朝鮮の申告を受けて、米国は北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する手続を開始した。

7月10日に開催された六者会合首席代表者会合では、専門家により構成される検証メカニズムを設置し、施設への訪問、文書の検討、技術者との面談等を検証措置とすること等、申告の検証体制について大枠で合意したが、検証の具体的枠組みについては合意に至らなかった。その後も検証手続の合意に向けて、米朝協議等が重ねられたが、北朝鮮が枠組みの構築に協力的でなかったことから、米国は8月11日、同日から可能になっていたテロ支援国家指定の解除の見送りを決定した。これに対し、北朝鮮は同月26日、無能力化作業の中断を発表し、更に9月19日には寧辺の核施設の原状復旧を行っていると発表するなど、それまでの無能力化作業を逆行させる行動をとった。

他方、検証については、米朝協議が断続的に行われ、10月11日、米国は申告に対する検証方法について米朝間で合意したとして、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除した。これを受けて、北朝鮮は翌12日に寧辺の核施設の無能力化作業を再開した。

12月8日から11日にかけて開催された六者会合首席代表者会合では、検証の枠組みについて文書化することを目指して議論が行われたが、北朝鮮側が前向きな姿勢を示さなかったことから、検証の具体的な枠組みに関する合意は得られないまま閉幕した。以降、六者会合は開かれていない。

同会合終了後に、米国は北朝鮮への重油支援を停止する考えを表明し、「第二段階の措置」が完了しないまま、2009（平成 21）年 1 月、ブッシュ政権はオバマ政権と交代した。

#### 4 我が国の対応

冷戦終結から 2000 年代後半までの間に、朝鮮半島では、北朝鮮の核兵器開発疑惑をきっかけに二度の危機が発生した。また、弾道ミサイル開発も 1990 年代までに、更なる長射程化に着手し、その後も進展が見られた。北朝鮮の核兵器開発疑惑及び弾道ミサイル開発の進展は「我が国を含む東アジアにとって重大な不安定要因<sup>124</sup>」となっていたが、これに対し、日本政府はどのように対応をしてきたのだろうか。本項では、主に安全保障面を中心に、政府の対応を記述する。

##### (1) 日米防衛協力の拡大

##### ア 第 1 次核危機の際の日本政府の対応

1993（平成 5）年 3 月の北朝鮮による N P T 脱退表明後の対応について、日本政府は、関係省庁間で情報交換等を行ったほか、各省庁の所管事項の範囲内において必要な検討を行ったこと、また、関係する内閣安全保障室、外務省、防衛庁、警察庁による四省庁会議が開催されたことは認めたものの、その後情勢が好転したことから、検討結果を取りまとめて内閣官房に報告することや、内閣官房が自ら取りまとめることには至らなかったとし、具体的な検討内容は国会で公表していない<sup>125</sup>。

他方、当時の政府の対応については、新聞の報道や当時の政府関係者が著作において言及している<sup>126</sup>ことから、それらの報道や当事

者の著作などを基に、当時の政府の対応を整理する。

前述のとおり、1993（平成 5）年 2 月の北朝鮮による I A E A 特別査察の拒否、同年 3 月の N P T 脱退表明を受けて、同年 6 月から 10 月にかけて米朝間で交渉が行われた結果、北朝鮮の N P T 脱退は一時凍結された。その年の秋ごろ、細川内閣の石原信雄内閣官房副長官は、内閣安全保障室、外務省、防衛庁、警察庁による四省庁会議を開催し、省庁横断的な政策の検討を開始した。四省庁会議では、北朝鮮に対し経済制裁を行うこととなった場合の我が国の対応を軸に検討が進められた。検討されたシナリオは次のようなものであった。

##### 北朝鮮に「経済制裁」を実施した場合のシナリオ

- ①公務員の往来停止や貿易停止、送金阻止など、初期の経済制裁を実施し、
- ②北朝鮮の態度に変化がなければ、海上臨検や海上阻止活動など、経済制裁を有効なものとするための実力行使をする。
- ③そこまでいけば、「経済制裁は宣戦布告とみなす」と言明している北朝鮮が武力行使に出る可能性が高まるため、在韓邦人の救出の必要が浮上し、
- ④併せて北朝鮮からのテロや奇襲攻撃からの日本国内の重要施設を守るための国内や沿岸の警備も必要となる。
- ⑤また、戦争が激化すれば、難民が日本に来る可能性がある。

四省庁会議では、そのシナリオの各段階で、①日本としてどのような対応が必要か、②現行法でどこまでできるのか、③どのような法改正や立法が必要かを検討した<sup>127</sup>。

1994（平成 6）年春には、米国政府の中から軍事的な解決も辞さずとの声が出始めていた。日本政府は、戦争が起きた時の米軍への協力、原子力発電などの重要施設のための自衛隊の防衛出動、邦人救出、外国難民輸送などについて、①現行法令で可能なケース、②部分的に可能なケース、③法改正が必要なケ

<sup>124</sup> 『平成 19 年版 防衛白書』32-34 頁

<sup>125</sup> 例えば、第 145 回国会参議院決算委員会会議録第 3 号 21-22 頁（平 11. 4. 7）野中広務内閣官房長官答弁

<sup>126</sup> 当時の政府動向については、船橋洋一『同盟漂流』岩波

書店（1997）、外岡秀俊、本田優、三浦俊章『日米同盟半世紀—安保と密約』朝日新聞社（2001）に詳しい。また、防衛庁の事務次官経験者である秋山昌廣氏が執筆した『日米の戦略対話が始まった』亜紀書房（2002）も参照した。

<sup>127</sup> 外岡他・前掲書 473-474 頁

ース、④新規立法しなければならないケースに分けて研究を急いだ<sup>128</sup>。その結果、政府内では、朝鮮半島有事の際には、有事時限立法で対処するしかないとの認識が形成された。具体的には、①邦人救出のための自衛隊機などによる国外派遣を行う（自衛隊法改正）、②海上自衛隊や海上保安庁が海上臨検に参加する（自衛隊法と海上保安庁法改正）、③海上封鎖などを行う米軍に水や食糧、燃料などの補給を含めた後方支援を行う（新規立法と物品管理法（昭和31年法律第113号）改正）、④海上封鎖海域で掃海作業を行う（自衛隊法改正）、⑤武装テロの奇襲攻撃に自衛隊が対処する（自衛隊法改正）などの措置が必要であると考えられた<sup>129</sup>。これらの改正は、必要な項目を網羅する一括の緊急立法が検討されていたが、どこまでの対応が必要か、どこまでの法的措置が許容されるかなどの議論については、1994（平成6）年6月の段階でも、いまだ途上であった<sup>130</sup>。

また、自衛隊では、北朝鮮がNPT脱退宣言をした直後から統合幕僚会議を中心に、朝鮮半島有事における自衛隊の行動について研究を開始した。研究対象は、米軍との共同行動を前提とせず、我が国独自でも行わなければならない課題に絞った。具体的には、警戒監視、情報収集、空域調整、邦人救出、機雷掃海、難民対策、搜索救助、基地警備といった自衛隊の行動について、何がどのような場面で可能であるかを調べた。この作業が完成したのは1994（平成6）年3月であった<sup>131</sup>。

そのほか、外務省で韓国及び北朝鮮に関する外交政策を担当する北東アジア課では、

1993（平成5）年6月以降、邦人救出について検討した。その中で、海上自衛隊艦艇の韓国派遣を非公式に検討したが、自衛隊法上の制約や韓国国民の感情を考慮して不可能であると判断し、いざという時には、海上保安庁の船を派遣する方向で検討していた<sup>132</sup>。

前述のとおり、1994（平成6）年6月、カーター元米大統領が北朝鮮を訪問し、金日成国家主席と会談したことを契機として、北朝鮮の核開発計画凍結の意向が確認されたことから、米国政府は、7月上旬に米朝協議を開催する用意があること、同協議開催中に国連における制裁協議を中止することなどを表明した。これにより、朝鮮半島の緊張は緩和に転じた。

このような状況を受け、四省庁会議で検討していた北朝鮮核問題対応の書類は、未完成のまま、内閣安全保障室や首相官邸に保管されたとされる<sup>133</sup>。

## イ ガイドラインの改定

第1次核危機により、日米両政府は、周辺地域の緊急事態の場合に日米間の共同対処ができないのではないかと危機感を強めていた。

そもそも、日本では、冷戦終結後の北東アジアの安全保障環境に防衛政策を適合させるべく調整が進められていた。具体的には、1994（平成6）年2月、細川護熙総理の下に設置された「防衛問題懇談会」（座長：樋口廣太郎アサヒビール会長）が、これまでの防衛力の在り方の指針となってきた「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱」（昭和51年10月29日国防会議及び閣議決定、以下「51大綱」という。）を見直し、それに代わる指針の骨格となるような考えを提示することを目的に議論を重ねていた。その結果、同年8月、村山富

<sup>128</sup> 船橋・前掲書 318頁

<sup>129</sup> 外岡他・前掲書 472-475頁、道下徳成、東清彦「第7章 朝鮮半島有事と日本の対応」『日本の安全保障6』岩波書店（2015）194-195頁

<sup>130</sup> 外岡他・前掲書 472-475頁

<sup>131</sup> 外岡他・前掲書 470-472頁

<sup>132</sup> 外岡他・前掲書 477-478頁

<sup>133</sup> 外岡他・前掲書 482-483頁

市総理<sup>134</sup>に対し「日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望」（以下「樋口レポート」という。）を提出していた。樋口レポートは、我が国がこれまでのどちらかと言えば受動的な安全保障上の役割から脱すべきであるとの観点から、「能動的・建設的な安全保障政策」を追求すべきことを提唱し、そのため、①多角的な安全保障協力の推進、②日米安全保障協力関係の充実、③自衛能力の維持と質的改善の3つの柱から成っていた<sup>135</sup>。

他方、米国では、樋口レポートが提出された翌9月、ブッシュ（父）政権以来の米軍兵力漸減の方針とクリントン政権の経済重視の対日交渉態度の結果、米国の長期的コミットメントに対する日本の信頼が揺らいでいると感じていたナイ氏（Joseph Samuel Nye）が国防次官補に就任した<sup>136</sup>。ナイは、国防次官補に就任して間もなく、日本の51大綱の改定をにらんで、日米の安全保障対話を開始した<sup>137</sup>。そして、1995（平成7）年2月、国防総省として「東アジア戦略報告」（以下「ナイ・レポート」という。）をまとめ、公表した。このナイ・レポートは、第1に東アジアにおける米軍の兵力は10万人として、当面はこれを減らさないことを宣言し、第2に、中国に対しては「封じ込め」ではなく「関与」（エンゲージメント）の政策をとること、そして、第3に、日本が米国にとって「当然のパートナー」「アジアにおけるアメリカの安全保障政策の<sup>くきび</sup>楔」であるとした<sup>138</sup>。

このような米国の東アジア戦略と、防衛問題懇談会の報告を受け、防衛庁では51大綱の

見直しを行った。その結果、1995（平成7）年11月28日、新たな「平成8年以降に係る防衛計画の大綱」（平成7年11月28日安全保障会議及び閣議決定、以下「07大綱」という。）が閣議決定されたが、この07大綱の中に、我が国の周辺地域で重要な事態が発生した場合には、日米で対応することが書き込まれた。

そして、1996（平成8）年4月17日に発表された「日米安全保障共同宣言」の中で、1978（昭和53）年に策定された「日米防衛協力のための指針」（以下「78ガイドライン」という。）を見直すことがうたわれた。

78ガイドラインは、日米両国が日本に対する武力攻撃などに迅速に対処するために、予め両者の役割について協議・決定した最初のガイドラインであり、①侵略を未然に防止するための態勢、②日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、③日本以外の極東における事態（極東有事）で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力の3部から成っていた。しかし、③の極東有事における日米間協力に係る研究については、集団的自衛権の行使へと踏み込む可能性もあることから、日本側が慎重姿勢を示しそれ以上進展していなかった<sup>139</sup>。

1996（平成8）年6月から改定作業が始まった78ガイドラインの見直しの基本方針の内容は、日米同盟の枠組みをほぼ踏襲し、①平素から行う協力、②日本に対する武力攻撃への対処行動等、③日本周辺地域において発生しうる事態で日本の平和と安全に重大な影響を与える場合の協力となったが、当該見直しの最大の焦点は、③であった<sup>140</sup>。

他方、78ガイドラインの改定作業が始まる前月の5月、橋本龍太郎総理から中台危機<sup>141</sup>

<sup>134</sup> 1994（平成6）年6月30日就任

<sup>135</sup> 『平成7年版 防衛白書』187-188頁

<sup>136</sup> 田中明彦『安全保障—戦後50年の模索』読売新聞社（1997）335-336頁

<sup>137</sup> 外岡他・前掲書 498-500頁

<sup>138</sup> 田中明彦『安全保障—戦後50年の模索』読売新聞社（1997）335-336頁

<sup>139</sup> 船橋・前掲書 314頁

<sup>140</sup> 外岡他・前掲書 533頁、秋山・前掲書 255-267頁。

<sup>141</sup> ここで言う中台危機とは、中国が1995（平成7）年6



に関連して、我が国周辺地域において、我が国に対する危機が発生した場合やその恐れがある場合に、起こりうる諸々のケースを想定して、必要な対応策を十分検討、研究するように指示があり、政府として検討作業を開始した。その検討項目は、①在外邦人などの保護、②大量避難民対処、③沿岸・重要施設の警備、④対米支援措置の4つであった。この研究について、当時の防衛事務次官であった秋山昌廣氏は、「関係省庁参加の下、こうした緊急事態対応策が政府部内で集中的に検討する体制が作られたことは、ガイドラインの見直しを実効あるものにするものであり、その意味できわめて重要な作業であった<sup>142</sup>」と振り返っている。

その後、1997（平成9）年9月23日の日米安全保障協議委員会（2+2）<sup>143</sup>で新たな「日米防衛協力のための指針」（以下「97ガイドライン」という。）が了承された。97ガイドラインには、日本が、日本の平和と安全に影響を与える事態である「周辺事態」において、米軍に対して補給や輸送などの後方地域支援を提供するとともに、情報収集、警戒監視、機雷除去などについて協力を行うことなどが

月の台湾の李登輝総統訪米に反発し、翌年3月まで台湾を武力で威嚇した危機を指す。中国は、1995（平成7）年6月の李登輝総統訪米の後、同年7月から年末にかけて台湾付近における軍事演習を連続して実施したほか、1996（平成8）年3月には、台湾初の総統直接選挙の前から直後にかけて、台湾近海において、各種の演習を実施し、台湾海峡において一時緊張が高まった。これに対し、米国は、2個空母機動部隊を派遣したため、中国は台湾に対してそれ以上の軍事的圧力を加えることができなかった。（『国際関係・安全保障用語辞典』ミネルヴァ書房（2013）、『平成9年 防衛白書』防衛研究所『中国安全保障レポート2017』8-12頁）

<sup>142</sup> 秋山・前掲書 245-246頁

<sup>143</sup> 日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee, SCC）とは、日本側から外務大臣と防衛大臣、米国側から國務長官と国防長官が出席する会議で、日米両政府間の理解の促進に役立ち、及び安全保障分野における協力関係の強化に貢献するような問題で安全保障の基盤となし、かつ、これに関連するものについて検討することを目的としている。一般的には「2+2」会合、2+2などと呼ばれている。（『平成29年版 防衛白書』300頁）

盛り込まれた。

## ウ ガイドライン関連法

1997（平成9）年9月23日に97ガイドラインが日米間で合意されたことを受け、日本政府は、同月29日、「日米防衛協力のための指針の実効性の確保について」の閣議決定を行い、97ガイドラインの実効性を確保し、もって我が国の平和と安全を確保するための態勢の充実を図るため、法的側面を含めて、政府全体として検討の上、必要な措置を適切に講ずることとした。

この閣議決定を踏まえ、政府は、1998（平成10）年4月、我が国周辺の地域における我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態（以下「周辺事態」という。）の際の対米後方地域支援等を規定した周辺事態安全確保法案<sup>144</sup>のほか、在外邦人輸送の手段に自衛隊船舶を加える自衛隊法の一部を改正する法律案（以下、本項において「自衛隊法改正案」という。）と、従来の適用範囲を周辺事態にも拡大する日米物品役務相互提供協定（ACSA）改正協定（以下「日米ACSA改定協定」という。）を国会に提出した。これらは、衆議院の日米防衛協力のための指針に関する特別委員会において審査され、周辺事態安全確保法案については、自民党、公明党及び自由党の共同提案による修正案により、自衛隊の部隊等の対応措置に係る国会承認規定の新設や船舶検査活動規定の削除など6点について修正がなされ、自衛隊法改正案及び日米ACSA改定協定とともに、参議院に送付された。参議院でも特別委員会で審査された結果、1999（平成11）年5月にいずれも成立し又は承認された。

周辺事態安全確保法案から削除された船舶検査活動については、その後、与党内におい

<sup>144</sup> 正式名称「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律案」（第142回国会閣法第109号）

て協議が続けられた結果、自民党、公明党及び保守党の3党により法案の要旨について合意された。これを踏まえ政府は2000(平成12)年10月27日に船舶検査活動法案<sup>145</sup>を国会に提出し、衆議院及び参議院での審議を経て、同年11月30日に成立した。

これらガイドライン関連法の主な内容は以下のとおりである。

#### (7) 周辺事態安全確保法

周辺事態安全確保法<sup>146</sup>は、周辺事態に際して活動を行う米国軍隊に対する後方支援等の対応措置を行うことにより、日米安保条約の効果的な運用に寄与し、我が国の平和と安全を確保することを目的としている。

同法では、周辺事態とは、「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恐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」と定義しているが、それは事態の性質に着目した概念であり、地理的な概念ではないとされている。では、どのような事態が周辺事態に該当するかについて、政府は、その事態の規模、態様等を総合的に勘案して判断するものであることから、具体例をあらかじめ包括的に提示することはできないとしながらも、「我が国周辺の地域において武力紛争の発生している場合であって、我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合」、「ある国の行動が、国連安保理によって平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為と決定され、その国が国連安保理決議に基づく経済制裁の対象となるような場合であって、それが我が国の平和と安全に重要な影響を与える場合」など6

類型を示した<sup>147</sup>。

そのような周辺事態に際して我が国が実施する対応措置として、①後方地域支援、②後方地域搜索救助活動、③船舶検査活動(以下(イ)参照)がある。①後方地域支援とは、周辺事態に際して日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行っている米軍に対する物品及び役務の提供、便宜の供与その他の支援を行う措置であり、後方地域において我が国が実施するもので、自衛隊が実施するもののほかに、関係行政機関が実施するものもある。また、②後方地域搜索救助活動は、周辺事態において行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その搜索又は救助を行う活動であって、後方地域において我が国が実施するものと定義され、自衛隊の部隊等が実施するものである。

#### (イ) 船舶検査活動法

船舶検査活動法<sup>148</sup>は、上記(7)の周辺事態に際して我が国が実施する船舶検査活動について、その実施の態様、手続その他の必要な事項を定めるものである。

船舶検査活動とは、①周辺事態に際し、貿易その他の経済活動に係る規制措置であって我が国が参加するものの厳格な実施を確保する目的で、当該厳格な実施を確保するために必要な措置を執ることを要請する国連安保理の決議に基づいて、又は旗国の同意を得て、②船舶の積荷及び目的地を検査し、確認する活動並びに必要な応じ当該船舶の航路又は目的港若しくは目的地の変更を要請する活動であって、③我が国領域又は我が国周辺の公海において我が国が実施するものをいう。

<sup>145</sup> 正式名称「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律案」(第150回国会閣法第16号)

<sup>146</sup> 正式名称「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(平成11年法律第60号)(なお、脚注233参照)

<sup>147</sup> 第145回国会衆議院日米防衛指針特別委員会理事会への政府提出資料(平11.4.26)(同資料は田村重信、高橋憲一、島田和久編著『日本の防衛法制 第2版』内外出版(2008)388-389頁に掲載されている。)

<sup>148</sup> 正式名称「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)

## (ウ) 在外邦人の輸送

政府は、1991（平成3）年に政府専用機を購入し、1992（平成4）年4月から防衛庁が政府専用機の維持管理を行うことを決定した。そして、政府では、政府専用機の使用目的を、主に内閣総理大臣等の輸送の用に供することとするほか、必要に応じて「緊急時における在外邦人救出のための輸送」等の用に供することができるよう検討した。しかし、その当時、自衛隊の任務として在外邦人の輸送が規定されていなかったため、1994（平成6）年11月、第131回国会において、自衛隊が政府専用機のほか、自衛隊機を使用して在外邦人等の輸送を可能とするよう、自衛隊法が改正された。

その後、政府内部の緊急事態対処に係る検討及び97ガイドラインに基づく周辺事態における非戦闘員退避活動の実効性確保に係る検討を背景に、1999（平成11）年5月に自衛隊法を改正し、輸送手段に在外邦人等の輸送に適する船舶及び当該船舶に搭載されたヘリコプターを追加した。この際、武器の使用についても整備され、輸送の職務に従事する自衛官の自己保存型の武器使用権限も付与した。

## (2) 弾道ミサイルへの対応

### ア 弾道ミサイル防衛（BMD）の導入

前述のとおり、1993（平成5）年5月29日、北朝鮮が日本海に向けて弾道ミサイル「ノドン」の発射実験を行ったことを受けて、我が国では弾道ミサイル防衛（BMD<sup>149</sup>）の導入について、本格的な検討が始められた。

当時、米国のクリントン政権では弾道ミサイル防衛政策が進められていたことから、日本でも戦域ミサイル防衛（TMD<sup>150</sup>）に対す

る関心が高まり、同年12月、日米は「TMDに関する日米作業部会」（TMD-WG）の設置に合意し、脅威の分析や技術課題などについて研究、議論を開始した。その後、両国は1994（平成6）年9月に「日米弾道ミサイル防衛共同研究」を立ち上げた。さらに日本政府は1995（平成7）年度から1998（平成10）年度まで「わが国の防空システムのあり方に関する総合的調査研究」を行い、BMDシステムの技術的実現可能性や将来の我が国の防衛の在り方等についての研究を進めた。

2002（平成14）年12月、米国におけるミサイル防衛（MD<sup>151</sup>）システム初期防衛能力配備に関する決定を受け、日本政府はBMDシステムの技術的実現可能性は高いと判断し、2003（平成15）年12月、安全保障会議<sup>152</sup>及び閣議において、BMDシステムの導入を決定した。そのBMDシステムは、2つの異なるシステムによって構成されている。1つは、イージス艦によるスタンダードミサイル3（SM-3）を使用した上層ミッドコース段階<sup>153</sup>での迎撃システムであり、もう1つは、地上配備型のペトリオット（PAC-3）ミサイルによる下層ターミナル段階<sup>154</sup>での迎撃である。これらを、自動警戒管制システム（JADGE）により連携させて、効果的に行う多層防衛を基本としている。政府からは、「BMDシステムが、我が国国民の生命・財産を守るための純粋に防御的な、かつ、他に代替

派遣された自国の前方展開した部隊の防衛、また同盟国を守るためのミサイル防衛システム

<sup>151</sup> Missile Defense の略。TMDとNMD（National Missile Defense の略。米国において、米国本土へのミサイル攻撃を防衛する構想）を合わせたもの

<sup>152</sup> 国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する内閣の機関で、1986（昭和61）年7月1日に設置された。（2013（平成25）年12月設置の国家安全保障会議の前身）

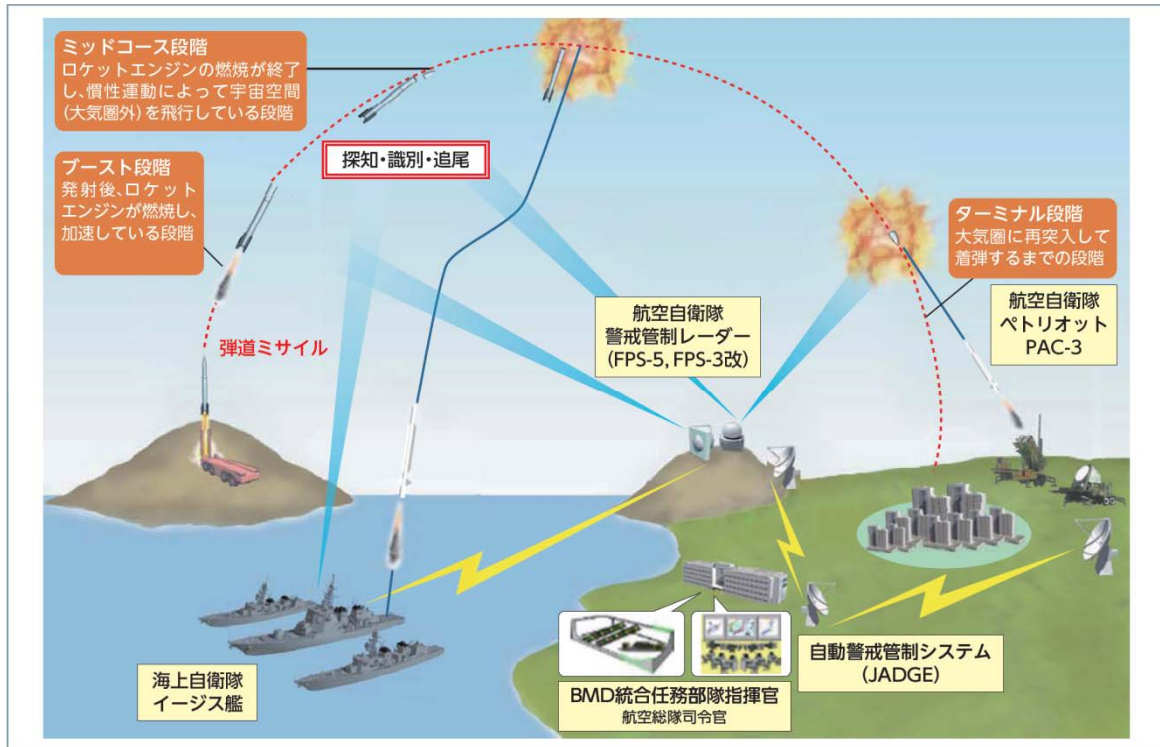
<sup>153</sup> 弾道ミサイルが発射された時に使用したロケットエンジンの燃焼が終わり、宇宙空間である大気圏外を飛行する段階

<sup>154</sup> 大気圏に再突入して着弾するまでの段階

<sup>149</sup> Ballistic Missile Defense の略。弾道ミサイル防衛の総称

<sup>150</sup> Theater Missile Defense の略。米国において、海外に

図表1 BMD整備構想・運用構想



(出所) 『平成 29 年版』防衛白書

手段のない唯一の手段であることを踏まえれば、BMDシステムに関して我が国が主体的に取り組んでいくことは、本件国会決議<sup>155</sup>の趣旨及びそのよって立つ平和国家としての基本理念にも沿ったものであり、国民各位の御理解をいただけるものと考えている<sup>156</sup>との説明がなされた。

2004(平成16)年12月に閣議決定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」では、弾道ミサイル攻撃への対応としてBMDを推進していくことが強調され、これを受けて策定された「中期防衛力整備計画(平成17年度～平成21年度)」により、2004(平成16)年度からBMDシステム整備を開始した。

他方、1998(平成10)年8月に、北朝鮮が我が国上空を通過する「テポドン1号」を発

射したことを受けて、翌月には日米間で、海上配備型上層システム(NTWD<sup>157</sup>)に関する共同技術研究の開始について合意に至り、同年12月の安全保障会議及び閣議で、1999(平成11)年度からの日米共同技術研究に日本側が参加することを決定した<sup>158</sup>。この共同研究は、2004(平成16)年度から整備に着手したBMDシステムを対象としたものではなく、より将来的な迎撃ミサイルの能力向上を念頭に置いていた。日本政府は、2005(平成17)年12月の安全保障会議と閣議において、この成果を、能力向上型迎撃ミサイル(SM-3ブロックII A)の開発の技術的基盤として活用し、同ミサイルの共同開発へ移行することを決定した。

<sup>157</sup> Navy Theater Wide Defense の略

<sup>158</sup> 金田秀昭ほか『日本のミサイル防衛—変容する戦略環境下の外交・安全保障政策』財団法人 日本国際問題研究所(2006)90頁

## イ 自衛隊法の改正

弾道ミサイル防衛の導入に際し、その運用に関して行われた法整備が次の2点である。

第1に、我が国に弾道ミサイルなどが飛来する場合、それが武力攻撃としての弾道ミサイル攻撃に対する迎撃である場合は、自衛隊法第76条に規定される防衛出動の枠組みで対処を行うことになるが、他方、我が国に向けて飛来している場合でも、事故や意図が不明な状態であるなど、武力攻撃事態とは認定されない状況も想定されうる。そのような状況でも、我が国の人命・財産に対する被害を防ぐ必要があることから、2005（平成17）年7月に自衛隊法が改正され、弾道ミサイル等に対する破壊措置として新たに第82条の3<sup>159</sup>が追加された。その内容は、主に①「防衛庁長官は、弾道ミサイル等が我が国に飛来するおそれがあり、その落下による我が国領域における人命又は財産に対する被害を防止するため必要があると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に対し、当該ミサイル等を我が国領域又は公海の上空において破壊する措置をとるべき旨を命ずることができる」②「防衛庁長官は、①の場合のほか、事態が急変し、①の内閣総理大臣の承認を得るいとまがなく弾道ミサイル等が飛来する緊急の場合における我が国領域における人命又は財産に対する被害を防止するため、あらかじめ、防衛庁長官が作成し、内閣総理大臣の承認を受けた緊急対処要領に従い、自衛隊の部隊に対し、①の命令をすることができる」である。緊急対処要領は、2007（平成19）年3月に作成・承認され、閣議決定された。

第2に、弾道ミサイル攻撃へ対処するため

には極めて正確かつ迅速な対応が求められ、その上で、探知、追尾、迎撃、迎撃成功に伴う飛散物の落下や迎撃失敗に伴う着弾による被害対処といった一連の措置において、陸海空の3自衛隊が情報を同時に共有し、かつ一元的な指揮を行うことが不可欠となるため、従来の各自衛隊単位での対応から統合運用体制へと移行するための改正が行われた。2005（平成17）年7月、自衛隊法の改正と併せて防衛庁設置法が改正され、2006（平成18）年3月から統合運用体制へ移行した。BMDに関しては、各自衛隊の関連部隊から構成される統合任務部隊が設置され、その指揮官は航空自衛隊の航空総隊司令官が務めることとなっている。

## ウ 情報収集衛星の導入

II 4 (2)イのとおり、1998（平成10）年8月31日に北朝鮮が我が国上空を通過する弾道ミサイル「テポドン」を発射した。北朝鮮の東海岸から発射された「テポドン」は、三陸沖の太平洋に着弾したが、その発射の兆候を、日本は独自に察知することができなかった。

政府は宇宙開発の当初から軍事目的での宇宙利用を禁じていた<sup>160</sup>ことから、日本の衛星開発と利用は非軍事目的に限られ、安全保障に関わる部門が、衛星を自ら保有するという考えは長い間持ってこなかった。しかし、この出来事をきっかけに、翌9月1日には野中広務内閣官房長官が衛星画像の活用について検討する旨を発言した。また、自由民主党では、7日に「多目的衛星」の導入について検討を開始し、翌8日には、開発と運用に当たり、米国や周辺アジア諸国との摩擦が起きることを懸念し、災害監視や環境保護などにも

<sup>159</sup> 当初、自衛隊法第82条の2に規定されたが、2009（平成21）年6月、海賊対処法の成立に伴い自衛隊法第82条の2に海賊対処行動が追加されたことにより、現在は同法第82条の3に規定されている。

<sup>160</sup> 衆議院が1969（昭和44）年に全会一致で可決した「わが国における宇宙の開発及び利用の基本に関する決議」では「宇宙に打ち上げられる物体及びその打上げ用ロケットの開発及び利用は、平和の目的に限り」と言明していた。

利用できる多目的の「情報収集衛星」に関するプロジェクトチームを発足させた<sup>161</sup>。

そして、同年11月6日、政府は次期国会に提出する第3次補正予算案に科学技術庁などの予算として調査研究費を盛り込むと同時に、内閣府に外務、防衛、通産、科学技術など関係省庁の担当で構成される「情報衛星推進委員会」を設置した上で、「情報収集衛星」の導入を閣議決定し、具体的な検討作業に着手することを申し合わせた。その後、10日に宇宙開発委員会<sup>162</sup>委員長が「情報収集衛星」の研究着手を承認し、12月22日、政府は閣議で情報収集衛星導入の方針を正式に決定した。衛星は4日間で回帰するため、地球上の任意地点を毎日最低1回は観測可能となるよう、光学センサーを搭載して画像を撮影する光学衛星<sup>163</sup>1基と、合成開口レーダーによって画像を取得するレーダー衛星<sup>164</sup>1基を1組として、2002（平成14）年度を目標に2組計4基体制での運用を目指すこととなった。

#### (4) 国民保護に関する取組

1998（平成10）年8月の北朝鮮ミサイル発射事案、1999（平成11）年3月の能登半島沖不審船事案<sup>165</sup>等、我が国周辺の情勢の不安定

化に伴う有事法制の必要論の高まりから、我が国に対する外部からの武力攻撃に際し、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な法制を整備することは国としての当然の責務であるとの観点から、2002（平成14）年4月に事態対処関連3法案<sup>166</sup>が国会に提出され、2003（平成15）年、第156回国会（常会）においてそれら3法案が成立した。事態対処関連3法のうち、特に事態対処法<sup>167</sup>を受けて、翌2004（平成16）年、第159回国会（常会）には、国民保護法<sup>168</sup>が成立した。

2005（平成17）年3月、政府は、国民保護法第32条に基づき、国民の保護に関する基本方針を策定した。この基本方針においては、武力攻撃事態の想定を、①着上陸侵攻の場合、②ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合、③弾道ミサイル攻撃の場合、④航空攻撃の場合の4つの類型に整理し、その類型に応じた国民保護措置の実施に当たっての留意点<sup>169</sup>を定め

<sup>161</sup> 青木節子『日本の宇宙戦略』慶應義塾大学出版会（2006）184-185頁

<sup>162</sup> 我が国の宇宙開発の長期的かつ基本的な方向を見定めながら、その中心的な実施機関である独立行政法人宇宙航空研究開発機構の中期目標の基となる「宇宙開発に関する長期的な計画」等に関し調査審議をする機関

<sup>163</sup> 可視光線を集めて写真を撮影する方式のため、悪天候時や夜間に撮影が不可能になるおそれがある。

<sup>164</sup> レーダー反射波を利用して画像を得るため、あらゆる環境下での撮影が可能となるが、光学衛星と比較すると解像度は劣る。

<sup>165</sup> 能登半島沖不審船事案は、1999（平成11）年3月23日早朝、警戒監視活動中の海上自衛隊の哨戒機P-3Cが、佐渡島西方及び能登半島東方の領海内で不審船2隻を発見したことに始まる。巡視船、護衛艦、航空機などで追跡し、海上警備行動発令後、護衛艦及びP-3Cの停船命令、警告射撃等を実施した。その後、不審船は防空識別圏外へ逃走し、北朝鮮北部の港湾に到着したものと判断した。（『平成12年 防衛白書』及び『平成29年版 防衛ハンドブック』158-159頁）

<sup>166</sup> 事態対処3法案の正式名称は、①「自衛隊法及び防衛庁の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案」、②「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案」、③「安全保障会議設置法の一部を改正する法律案」である。

<sup>167</sup> 正式名称「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）（なお、脚注228参照）

<sup>168</sup> 正式名称「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）

<sup>169</sup> ①着上陸侵攻の場合の留意点は、「事前の準備が可能であり、戦闘が予想される地域から先行して避難させるとともに、広域避難が必要となる。広範囲にわたる武力攻撃災害が想定され、武力攻撃が終了した後の復旧が重要な課題となる」と記載されている。②ゲリラや特殊部隊による攻撃の場合の留意点は、「ゲリラや特殊部隊の危害が住民に及ぶ恐れがある地域においては、市町村（消防機関を含む。）と都道府県、都道府県警察、海上保安庁及び自衛隊が連携し、武力攻撃の態様に応じて、攻撃当初は屋内に一時避難させ、その後、関係機関が安全の措置を講じつつ適当な避難地に移動させる等適当な対応を行う。事態の状況により、都道府県知事の緊急通報の発令、市町村長又は都道府県知事の退避の指示又は警戒区域の設定など時宜に応じた措置を行うことが必要である」と記載されている。③弾道ミサイル攻撃の場合の留意点は、「弾道ミサイルは発射後短時間で着弾することが予想されるため、迅速な情報伝達体制と適切な対応によって被害を局限化することが重要であり、屋内への避難や消火活動が中心となる」と記載されている。④航空攻撃の場合の留意点は、「攻撃目標を早期

ている。

## 5 小括

本章では、冷戦終結から 2000 年代後半までの北朝鮮の核・ミサイル開発問題を取り上げ、米国を始めとする国際社会の動向、我が国の安全保障政策に与えた影響について確認した。

1994（平成 6）年 6 月を危機の頂点とする第 1 次核危機においては、朝鮮半島において有事が発生する事態が危惧された。我が国では、関係省庁や自衛隊を中心に、対米支援、邦人救出のための自衛隊機の派遣、海上臨検など幅広く検討されたが、同月のカーター元米大統領の訪朝により危機が一旦収束したことから、最終的に政治的な決断を行うには至らなかった。しかし、この危機を経て日米両政府は、緊急事態の際に日米間での共同対処ができないのではないかと危機感を強めていた。その後、日米両政府の間で、緊密なやり取りが行われた結果、1997（平成 9）年にガイドラインが改定され、これを受けて、我が国では、ガイドライン関連法が整備された。ガイドライン関連法、とりわけ周辺事態安全確保法の成立により、朝鮮半島有事の際に米軍への後方支援等を実施できるようになった。日本の対米支援は不可欠とまでは言えないにせよ、米国の作戦行動を効率化・円滑化するうえで重要な意味をもつと評価されている<sup>170</sup>。しかし、第 1 次核危機において危惧された北朝鮮の脅威は朝鮮半島に留まる局地的脅威が中心であり、直接的な脅威でないという意味

で、「距離」があった。

他方、北朝鮮による 1993（平成 5）年 5 月と 1998（平成 10）年 8 月の弾道ミサイル発射は、我が国にとっては、北朝鮮の脅威が、これまでの朝鮮半島にとどまる局地的脅威（朝鮮半島有事）から、日本本土に対する直接的な脅威（日本有事）に変化し、脅威の「距離感」が縮まった<sup>171</sup>。

1993（平成 5）年の「ノドン」の発射を受け、我が国は、BMDの導入について本格的に検討を開始した。既に弾道ミサイル防衛政策を進めていた米国の協力を得ながら、政府において研究や協議を進めた結果、2003（平成 15）年 12 月に、BMDシステムの導入が決定され、2005（平成 17）年 7 月に自衛隊法が改正された。

1998（平成 10）年 8 月の「テポドン」発射を受け、日米両政府は、海上配備型上層システムに関する共同技術研究に着手し、2005（平成 17）年 12 月には、SM-3 ブロック II A の開発へ移行することを決定した。また、このテポドン発射を受け、我が国が、これまで保有していなかった情報収集衛星の導入を短期間で決定した。

さらに、北朝鮮のミサイル発射事案や不審船事案を背景に、2004（平成 16）年には国民保護法が整備され、同法に基づき策定した「基本方針」には、武力攻撃事態の想定の一つとして、弾道ミサイル攻撃が挙げられた。

---

に判定することは困難であることから、攻撃の目標地を限定せずに屋内への避難等の避難措置を広範囲に指示する必要がある。その安全を確保しなければ周辺の地域に著しい被害を生じさせる恐れがあると認められる生活関連等施設に対する攻撃の恐れがある場合は、被害が拡大する恐れがあるため、特に当該生活関連等施設の安全確保、武力攻撃災害の発生・拡大の防止等を実施する必要がある」と記載されている。（『国民の保護に関する基本方針』（平成 28 年 8 月）11-13 頁）

<sup>170</sup> 道下他・前掲書 180 頁

---

<sup>171</sup> 阪田恭代「第 6 章 朝鮮半島と日米同盟—日本からの視点」『日米安全保障同盟』原書房（2013）112 頁



### Ⅲ 近年における北朝鮮の核・ミサイル開発危機と我が国の対応

#### 1 オバマ政権発足から現在までの動きと北朝鮮による核・ミサイル開発の現状

##### (1) オバマ政権発足と北朝鮮の対応

2009（平成 21）年 1 月、オバマ（Barack Hussein Obama II）氏が米国大統領に就任し、「握りしめた拳を開けば、我々は手をさしのべる」と就任演説で述べるなど、当初は北朝鮮に対して対話を重視する方針を示していた。

一方、北朝鮮はオバマ大統領の就任演説前に、米国との関係正常化実現まで核兵器を放棄しない立場を強調する談話を発出し、4 月 5 日に、「試験通信衛星」と称する長距離弾道ミサイルを発射した<sup>172</sup>。同月 13 日、国連安保理は北朝鮮のミサイル発射を非難する議長声明を採択したが、北朝鮮はこれに反発し、六者会合からの離脱や核施設再稼働・使用済み燃料棒の再処理推進などを表明した。その後、5 月 25 日に、北朝鮮は 2006（平成 18）年以來 2 回目となる核実験を実施した。これを受け、国連安保理は 6 月 12 日に北朝鮮への追加制裁を定めた決議第 1874 号<sup>173</sup>を採択したが、北朝鮮はウラン濃縮作業に着手したことや新たに抽出するプルトニウム全量を兵器化することを宣言した。さらに、北朝鮮は 7 月 4 日に、「スカッド<sup>174</sup>」・「ノドン」級の弾道ミサイル 7 発を日本海に向けて発射し、9 月には、国連安保理議長に書簡を送り、ウラン濃縮実験の成功を表明した。また、2010（平成 22）

<sup>172</sup> 防衛省『北朝鮮によるミサイル発射について』（平成 21 年 5 月 15 日 防衛省）〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/bmd/20090515.html>〉によると、発射されたミサイルはテポドン 2 又は派生型と見られ、1 段目の推進装置とみられる物体が分離し、2 段目以降の部分が 3,000km 以上飛翔したと推定される。

<sup>173</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第 1874 号 和訳（官報告示外務省第 328 号（平成 21 年 6 月 19 日発行））』を参照〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/anpori1874.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/anpori1874.html)〉

<sup>174</sup> 単段式の液体燃料推進方式の弾道ミサイル

年に入ってから、韓国哨戒艦沈没事件<sup>175</sup>や延坪島（ヨンピョンド）砲撃事件<sup>176</sup>等の挑発行為を繰り返した。

これを受け、オバマ政権は、北朝鮮に経済制裁などの圧力をかけつつ、北朝鮮が自ら非核化に向けて実質的な動きを示さない限り交渉に応じないとする「戦略的忍耐（strategic patience）」と呼ばれる政策に転換した。

##### (2) 金正恩体制の発足

2011（平成 23）年 12 月 19 日の金正日国防委員会委員長の死去を受け、30 日、同氏の三男とされる金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党中央軍事委員会副委員長が新たに朝鮮人民軍最高司令官に就任した。また、北朝鮮の朝鮮労働党機関紙『労働新聞』等 3 紙の 2012（平成 24）年 1 月 1 日付の新年共同社説<sup>177</sup>では、「金正恩同志はすなわち金正日同志」とし、後継者の正恩氏に従うよう求めるとともに、軍事を最優先する「先軍政治」政策の継承が掲げられた<sup>178</sup>。金正恩氏は、金正日国防委員会委員長の死後 4 か月で軍・党・国家の最高指導者の地位に就いた<sup>179</sup>。

一方、核問題をめぐり、2 月の米朝協議に

<sup>175</sup> 3 月 26 日に韓国海軍哨戒艦「天安（チョナン）」号が黄海・白翎（ペンニョン）島の近海で沈没し、乗組員 104 名のうち 46 名（6 名の行方不明者含む。）が犠牲となった事件。その後の調査により、天安号は北朝鮮の小型潜水艦から発射された魚雷による外部水中爆発による沈没と結論付けられている（北朝鮮は公式に攻撃を認めていない。）。

<sup>176</sup> 11 月 23 日に北朝鮮が海洋上の南北軍事境界線に近接する韓国の延坪島に向けて砲撃を行った事件。これにより韓国軍人 2 名と民間人 2 名が死亡した。

<sup>177</sup> 北朝鮮指導部の施政方針とされている。

<sup>178</sup> 『朝日新聞』（平 24. 1. 3）

<sup>179</sup> 同年 4 月の朝鮮労働党代表者会で、金正恩氏は新設の第一書記に就任し、同月の最高人民会議で、新設の国防委員会第一委員長に就任した。また、同月 13 日に開催された最高人民会議第 12 期第 5 次会議では憲法が修正され、その序文に金正日国防委員会委員長の業績として核保有が明記された。なお、金正恩氏は、2016（平成 28）年 5 月の朝鮮労働党第 7 次大会で、党第一書記に代わり新設の党委員長に就任した。また、同年 6 月の最高人民会議で、国防委員会を國務委員会に改め、自身が委員長に就任した。



において、米国からの食糧支援と引換えに、北朝鮮が寧辺のウラン濃縮活動の停止や、長距離ミサイル発射・核実験の一時停止等を行うことで合意した（以下「2.29 米朝合意」という。）。しかし、4月13日、北朝鮮は長距離弾道ミサイル発射を強行<sup>180</sup>したため、同日、米国は食糧支援の中止を決定した。また、同月16日に国連安保理が弾道ミサイル発射を非難する議長声明を採択したが、北朝鮮はこれに反発し、2.29 米朝合意を破棄し、7月20日に核問題の全面的再検討を表明した。

その後、北朝鮮は12月12日に再び「人工衛星」と称する長距離弾道ミサイルを発射した<sup>181</sup>。国連安保理は翌2013（平成25）年1月22日、北朝鮮への制裁を強化する決議第2087号<sup>182</sup>を採択したが、北朝鮮は直ちに決議を非難し、核実験を再実施する可能性を示すとともに、六者会合共同声明は死滅したとし、同声明の破棄を初めて公式に表明した。また、2月12日、北朝鮮は2009（平成21）年以来3回目、金正恩体制下では初の核実験を実施した<sup>183</sup>ため、国連安保理は3月7日に制裁

を強化する決議第2094号<sup>184</sup>を採択した。なお、3月の朝鮮労働党中央委員会全体会議で、北朝鮮は経済建設と核武力建設を並進する政策を打ち出し、世界の非核化の実現まで核兵力を質・量的に拡大強化する方針を示した。また、4月の最高人民会議で「自衛的核保有国の地位をさらに強固にすることについての法」や「宇宙開発法」を採択し、核開発や「人工衛星打上げ」と称する長距離弾道ミサイル発射実験の続行を強調した。

2014（平成26）年に入ると、2月から3月にかけて、短距離弾道ミサイル「スカッド」や多連装ロケット砲などの発射訓練を頻繁に実施したのに続き、6月から7月にかけては再びミサイル発射訓練を活発化させた。また、2015（平成27）年も、前年より頻度は減るものの2月から4月初めの間に短距離ミサイルを複数発射し、5月には潜水艦発射型弾道ミサイル（SLBM<sup>185</sup>）の試験発射を行った。

2016（平成28）年に入ってから、北朝鮮による挑発行動がこれまで以上に活発化した。まず、1月6日に2013（平成25）年以来となる4回目の核実験を実施し<sup>186</sup>、2月7日、「人工衛星」と称する長距離弾道ミサイルを発射した<sup>187</sup>。その後も、短距離弾道ミサイル、中距離弾道ミサイル（IRBM<sup>188</sup>）、SLBM等

<sup>180</sup> 防衛省発表等によると、発射されたミサイルは、テポドン2又はその派生形と見られ、西岸から南の方角へ発射されたが、1分以上飛行した後、数個に分かれて黄海に落下したため、発射失敗と考えられている。

<sup>181</sup> 防衛省『北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイル発射について』（平成25年1月25日 防衛省）〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/bmd/20130125.html>〉によると、発射されたミサイルはテポドン2派生型と見られる。ミサイルは北西部沿岸地域の東倉里（トンチャンリ）地区から南の方角へ発射され、1段目の推進装置とみられる物体が約460km、2段目の推進装置とみられる物体が約2,600kmそれぞれ飛行し、3段目の推進装置とみられるものを含む物体が軌道傾斜角約97度の地球周回軌道に投入されたと推定されている。

<sup>182</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2087号 和訳（外務省告示第30号（平成25年1月29日発行））』を参照  
〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/missile\\_1\\_2\\_2/anpori\\_2087\\_jp.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/missile_1_2_2/anpori_2087_jp.html)〉

<sup>183</sup> 北朝鮮は、「以前とは異なり、爆発力が大きいながらも小型化・軽量化された原子爆弾を使用し、高い水準で安全かつ完璧に行われた」「多様化されたわれわれの核抑止力の優秀な性能が物理的に誇示された」等と発表した。（『平成29年版 防衛白書』83頁）

<sup>184</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2094号 和訳（外務省告示第83号（平成25年3月19日発行））』を参照  
〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/anpori2094.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/anpori2094.html)〉

<sup>185</sup> Submarine-Launched Ballistic Missile の略

<sup>186</sup> 同日、北朝鮮は朝鮮中央通信を通じ、水爆実験を実施し成功させた旨の声明を公表した。（『平成29年版 防衛白書』83頁）

<sup>187</sup> 防衛省『2016年の北朝鮮による核実験・ミサイル発射について』〈[http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk\\_bm\\_20161109.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm_20161109.pdf)〉によると、発射されたミサイルはテポドン2派生型と見られる。ミサイルは北西部沿岸地域の東倉里地区から南の方角へ発射され、2012（平成24）年12月の発射の際と全般的におおむね同様の態様で飛行させ、地球周回軌道に何らかの物体を投入したと推定されている。

<sup>188</sup> Intermediate-Range Ballistic Missile の略

の発射を繰り返すとともに、大気圏再突入環境模擬試験や固定燃料エンジンの地上噴射実験、新型大陸間弾道ミサイル（ICBM）のエンジン噴射試験などを実施し、9月9日には5回目の核実験を実施した。なお、これら2度にわたる核実験や長距離弾道ミサイルの発射を受けて、国連安保理は3月2日と11月30日に、対北朝鮮制裁を強化するための決議第2270号<sup>189</sup>及び第2321号<sup>190</sup>をそれぞれ採択した。また、オバマ政権は「戦略的忍耐」を維持しつつ、6月に北朝鮮を「資金洗浄の主要な懸念先」に指定し、7月には金正恩氏を人権侵害で初めて制裁対象とした。

### (3) トランプ政権発足と北朝鮮の対応

米国では、任期満了に伴う次期大統領選挙が行われ、トランプ（Donald John Trump）氏が当選し、2017（平成29）年1月20日、大統領に就任した。トランプ大統領就任後も北朝鮮の挑発行為は続き、3月には、4発の弾道ミサイルをほぼ同時に日本海に向け発射し、国営メディアを通じて「在日米軍基地への攻撃を想定した訓練を行った」と宣言した。

同年4月に、北朝鮮が6回目の核実験の実施や長距離弾道ミサイルの発射等を示唆すると<sup>191</sup>、トランプ大統領は、オバマ政権の「戦略的忍耐」は、核・ミサイル開発の時間を与えたと批判し、「全ての選択肢がテーブルの上

にある<sup>192</sup>」「中国が北朝鮮問題を解決しないなら、我々が解決する<sup>193</sup>」などと述べ、軍事行動も含めて米国が単独行動を行う可能性について言及した上で、米原子力空母「カール・ビンソン」を日本海へ派遣するなど、強硬な姿勢を示した。

さらに、トランプ政権は同月26日に北朝鮮政策の見直しに関する声明を発表した。同声明では、北朝鮮による核開発は、安全保障上の差し迫った脅威であり、外交政策の最優先事項と位置付けられ、米国は対話の道に戻るよう圧力をかけつつ朝鮮半島の非核化をめざすこととされた<sup>194</sup>。

北朝鮮は、5月から6月の間には4週連続でミサイルを発射した。さらに7月には、ICBMとみられる弾道ミサイルを2度にわたり発射した<sup>195</sup>。これを受け、国連安保理は、6月2日と8月5日に、対北朝鮮制裁を強化するための決議第2356号<sup>196</sup>及び第2371号<sup>197</sup>を採択したが、北朝鮮はこれを非難し、核実験や弾道ミサイル発射を示唆する「物理的行使を伴う戦略的措置」をとるとの声明を発表

<sup>192</sup> 日米首脳電話会談（4月6日）での発言。同会談の詳細については、外務省『日米首脳電話会談』を参照（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_002061.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002061.html)）

<sup>193</sup> 英フィナンシャル・タイムズ（Financial Times）紙によるインタビューでの発言（『日本経済新聞』（平29.4.4））

<sup>194</sup> なお、軍事力行使のレッドラインについては、声明の中で明らかにされなかった。

<sup>195</sup> ミサイルは7月4日と28日にいずれもロフテッド軌道で発射され、日本海の我が国排他的経済水域内に落下した。北朝鮮国営メディアによると、発射されたミサイルはいずれも「火星14」で、4日の事案は、高度2,802km、飛行距離933km、飛行時間39分であり、28日の事案は、高度3,724.9km、飛行距離998km、飛行時間47分12秒とされている。（『東京新聞』（平29.7.30））なお、ロフテッド軌道は通常より高度を高くとり、高仰角で落下するため、迎撃がより困難になるとされる。

<sup>196</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2356号 和訳（外務省告示第203号（平成29年6月9日発行））』を参照（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000263444.pdf>）

<sup>197</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2371号 和訳（外務省告示第288号（平成29年8月16日発行））』を参照（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000281070.pdf>）

<sup>189</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2270号 和訳（外務省告示第67号（平成28年3月11日発行））』を参照（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000149966.pdf>）

<sup>190</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2321号 和訳（外務省告示第463号（平成28年12月9日発行））』を参照（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000211409.pdf>）

<sup>191</sup> 北朝鮮は、4月11日に最高人民会議、同月15日に金日成国防委員会委員長の生誕105周年、同月25日に朝鮮人民軍創建85周年と重要な政治日程を控えており、これらにあわせて挑発行為を行うおそれがあると指摘されていた。

し、8月9日には、グアム周辺に向けてIRBM「火星12」を4発発射する計画を発表した。その後も北朝鮮にとって重要な記念日が控える中<sup>198</sup>、同月26日に短距離の飛翔体を複数発射し<sup>199</sup>、29日には弾道ミサイルを発射した<sup>200</sup>。これを受け、同日、国連安保理は北朝鮮のミサイル発射の即時停止を求める議長声明を採択した。しかしながら、北朝鮮による挑発行為は続き、北朝鮮は9月3日、6回目の核実験<sup>201</sup>を実施した。これを受け、国連安保理は、同月12日に対北朝鮮制裁を強化するための決議第2375号<sup>202</sup>を採択したが、北朝鮮はこれに反発し、同月15日に弾道ミサイルを発射<sup>203</sup>した。

#### (4) 北朝鮮による核・ミサイル開発の現状

##### ア 核開発の現状

北朝鮮は、6回にわたる核実験を通じて必要なデータの収集を行うなどして核兵器製造

<sup>198</sup> 8月25日は金正日国防委員会委員長が軍重視の政治指導を始めた「先軍節」、同月28日は海軍創設の「海軍節」、9月9日は建国記念日、10月10日は朝鮮労働党創建記念日である。

<sup>199</sup> 防衛省の発表などによると、東部の江原道旗対嶺（カンウォンドキッテリョン）付近から短距離の飛翔体数発が発射され、北東の方角へ日本海上を最大約250km飛行したとされる。また、米国総務省は29日、発射された飛翔体はIRBMであるとの初期分析を発表している。

<sup>200</sup> 防衛省の発表などによると、西岸の順安（スナン）から弾道ミサイルが発射され、北海道の襟裳岬の東約1,180kmの地点に落下したものと推定される。朝鮮中央通信によると、発射されたミサイルは「火星12」と見られる。今回の事案は、ミサイル発射の事前通告がなく、かつ日本上空を通過したものであり、1998（平成10）年8月の事案以来2回目となる。なお、26日及び29日の事案は、定例の米韓合同軍事演習「乙支フリーダム・ガーディアン」（8月21日～31日）に対抗したものとされている。

<sup>201</sup> 9月4日付の朝鮮労働党機関紙『労働新聞』で、ICBM搭載用の水爆実験が「完全成功」と報道された。

<sup>202</sup> 決議の和訳は、外務省『国際連合安全保障理事会決議第2375号 和訳（外務省告示第333号（平成29年9月22日発行））』を参照  
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000292227.pdf>>

<sup>203</sup> 防衛省の発表などによると、西岸の順安（スナン）から弾道ミサイルが発射され、北海道の襟裳岬の東約2,200kmの地点に落下したものと推定される。同月15日の記者会見で、小野寺五典防衛大臣は、今回のミサイル発射の飛行距離が約3,700kmに達し、グアムに十分届く距離であったとの見解を示した。

能力<sup>204</sup>を高めている可能性が高い。特に、2017（平成29）年9月3日に行われた6回目の核実験は、TNT<sup>205</sup>火薬換算で過去最大となる約160ktに達すると推定<sup>206</sup>され、約15ktの広島型原爆の10倍超の規模とされている。

また、北朝鮮は、核兵器を弾道ミサイルに搭載するための小型化・弾頭化を追及していると考えられている。北朝鮮は2016（平成28）年9月9日に実施した5回目の核実験の成功を発表した声明で「戦略弾道ロケット（ミサイル）に装着できるよう標準化、規格化された核弾頭の構造と動作特性、性能と威力を確認した」と主張し、デービス（Jeff Davis）米国防省報道部長はこれに対し、「言葉通りに真実だとみなす必要がある」と述べ、ミサイルに搭載できるほどの小型化には成功していないとしたそれまでの見方を改めた<sup>207</sup>。韓国の国家安保戦略研究院も、2016（平成28）年度の評価において、核弾頭の小型化技術の進展により対南攻撃用「スカッド」、日本向けとされる「ノドン」に搭載できるレベルは確保したと推定している<sup>208</sup>。

##### イ 弾道ミサイル開発の現状

まず、配備済みの弾道ミサイルについて、「スカッドER<sup>209</sup>」や「ノドン」といった弾道ミサイルを同時に複数発射して我が国の排他的経済水域内のほぼ同地点に着弾させると

<sup>204</sup> 米政策研究機関の科学国際安全保障研究所は、2016（平成28）年末現在で、プルトニウムを33kg、兵器級の濃縮ウランを175～645kg、プルトニウム型と高濃縮ウラン型の核兵器を13～30発保有しているとの分析を公表した。（『産経新聞』（平29.4.30））

<sup>205</sup> トリニトロトルエン（trinitrotoluene）の略

<sup>206</sup> これを受け、小野寺防衛大臣は、同月10日の記者会見で「脅威となる核兵器を持っていると考えざるを得ない」と述べ、北朝鮮の核保有を明言した。（『毎日新聞』（平29.9.11））

<sup>207</sup> 2017（平成29）年7月18日付の米国防省の分析結果によると、北朝鮮の核弾頭の小型化は、ICBMに搭載可能なレベルであるとされている。（『朝日新聞』（平29.8.9））

<sup>208</sup> 『読売新聞』（平29.6.6）

<sup>209</sup> スカッドの胴体部分の延長や弾道重量の軽量化などにより射程を延長した弾道ミサイル

いう事案<sup>210</sup>や、「スカッドER派生型」とみられる弾道ミサイルの発射後に「目標地点から7mの誤差であった」と北朝鮮が発表した事案<sup>211</sup>などを踏まえると、技術的信頼性を向上させている可能性があるとされている。

また、北朝鮮は移動式発射台（TEL<sup>212</sup>）からの発射<sup>213</sup>や潜水艦からの発射<sup>214</sup>を繰り返し、打撃能力の多様化や残存性・秘匿性の向上を追求しているとみられる。また、ロケット軌道による発射<sup>215</sup>といった発射形態の多様化や、固体燃料を使用したミサイル発射<sup>216</sup>による奇襲能力の向上も指摘されている。

さらに、北朝鮮は、「人工衛星」と称する長距離弾道ミサイル「テポドン2派生型」の発射や、IRBM「ムスダン」の発射等、弾道ミサイルの長射程化を図っている。特に、北朝鮮は米国本土に到達するICBMの開発を進めており、2017（平成29）年7月に発射された「火星14」が通常軌道で発射された場合の射程は、1万km超になると米専門家は分析している<sup>217</sup>。なお、北朝鮮によるICBMの開発状況について、シリング（James Syring）米ミサイル防衛局長は、「大気圏外から再突入する際に、弾頭を保護する技術やロケット推進技術を向上させる可能性がある」と指摘し

た<sup>218</sup>。また、米国防情報局は、信頼度の高い核搭載のICBMを2018（平成30）年には保有するに至るとの見解を示している<sup>219</sup>。北朝鮮が保有・開発する弾道ミサイル及びその射程は、図表2及び図表3のとおりである。

図表2 北朝鮮が保有・開発する弾道ミサイル

射程 (km)	運用	ミサイル	名称
約120	TEL		トクサ
約300/約500/ 約1,000/ 不明	TEL	  	スカッドB/C スカッドER 【改良型】
約1,300/ 約1,500	TEL	 	ノドン 【改良型】
約2,500~ 4,000	TEL		ムスダン
1,000以上	コレ級 (排水量約 1,500t) 潜水艦		SLBM
1,000以上	TEL		SLBM改良型
最大約5,000以上	TEL		IRBM級の新型 (火星12)
5,500以上	TEL		ICBM級の新型 (火星14)
約10,000以上	発射場		テポドン2派生型
5,500以上 (ICBMとの指摘)	TEL	 	KN-08 KN-14

（出所）『平成29年版 防衛白書』を基に作成

<sup>210</sup> 2016（平成28）年9月5日及び2017（平成29）年3月6日

<sup>211</sup> 2017（平成29）年5月29日

<sup>212</sup> Transporter Erector Launcher の略

<sup>213</sup> 2016（平成28）年6月22日、2017（平成29）年2月12日など

<sup>214</sup> 2016（平成28）年4月23日、同年7月9日など。なお、同年8月24日の事案を受け、韓国国防省は、北朝鮮が潜水艦発射型弾道ミサイルを1～3年程度で戦力化できるとの分析を明らかにしている。

<sup>215</sup> 2016（平成28）年6月22日、同年8月24日、2017（平成29）年5月14日など

<sup>216</sup> 2017（平成29）年2月12日など。なお、朝鮮中央通信などによると、同年8月、金正恩氏が国防科学院科学材料研究所を視察し、発射準備時間を短縮でき、事前探知が困難とされる固体燃料エンジンや弾頭を「次々と製造するよう」に命じたとされている。（『産経新聞』（平29.8.24））

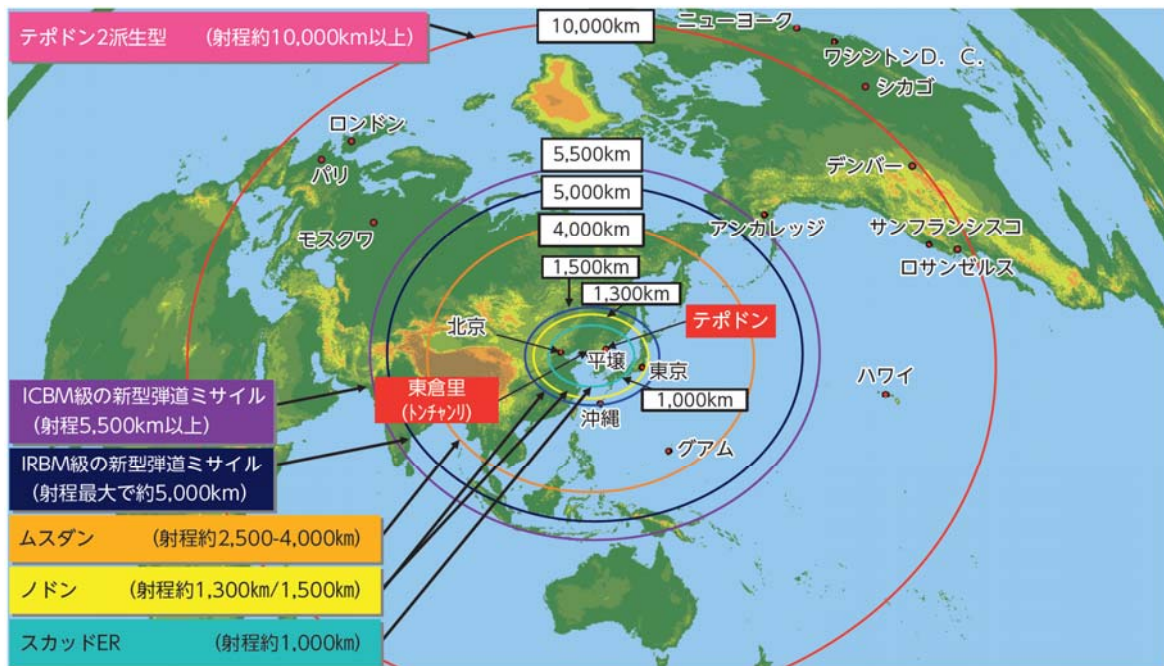
<sup>217</sup> 『東京新聞』（平29.7.30）

<sup>218</sup> 『毎日新聞』（平29.6.1）

ICBMの場合、大気圏に再突入する際の速度はマッハ24に達し、弾頭部は摂氏6,000～7,000度の高熱を発生するため、弾頭を保護した上で、正確に目標まで誘導して起爆する性能が不可欠とされ、大気圏再突入技術はICBMの「最後の関門」とされている。ただし、再突入時の温度が摂氏1,500度程度のスカッドとノドンについては、弾頭部の耐熱性や飛行安定性などの技術を既に得ているとの見方が強い。

<sup>219</sup> 『毎日新聞』（平29.8.9）

図表3 北朝鮮の弾道ミサイルの射程



※上記の図は、便宜上平壤を中心に、各ミサイルの到達可能距離を概略のイメージとして示したもの

(出所)『平成 29 年版 防衛白書』

ウ 政府の認識「新たな段階の脅威」「これまでにない深刻かつ重大な脅威」

北朝鮮は、これまで各種の弾道ミサイルの発射を繰り返してきたが、特に2016(平成28)年には、金正日体制下の18年間に発射された16発を1年間で超える20発以上を発射しており、2017(平成29)年に入ってから、新型とみられるものを含め、引き続き発射を繰り返している。

前述のとおり、近年の北朝鮮の弾道ミサイルは、長射程化はもとより、飽和攻撃のために必要な正確性や運用能力や発射の兆候を困難にするための秘匿性や即時性を高めた奇襲的攻撃能力の向上、また、ロフテッド軌道のような発射形態の多様化など、迎撃が困難となる能力の開発を加速度的に進めている。

核兵器についても、小型化・弾頭化の実現に至っている可能性が考えられ、時間の経過とともに、我が国の射程内に入る核弾頭搭載弾道ミサイルが配備されるリスクは増大していくものと考えられる。

政府は、こうした北朝鮮による核・弾頭ミサイルの開発や運用能力の向上が、2016(平成28)年来、我が国を含む地域及び国際社会に対する「新たな段階の脅威」になったとの認識を示した。また、2017(平成29)年8月に、北朝鮮は、事前通告なしに我が国上空を通過する弾道ミサイルを発射したことに対し、その重大な危険性に鑑み、安倍総理は、「これまでにない深刻かつ重大な脅威であり、地域の平和と安全を著しく損なう」と強く非難した。

1998(平成10)年に、北朝鮮が、初めて我が国上空を越える弾道ミサイルを発射して以降、それは我が国の脅威の1つとして認識されてきた。しかし、述べてきたとおり、近年、核・弾道ミサイルの開発や運用能力は、飛躍的に向上しており、時間の経過とともに、我が国に対する最も重大な脅威となり、その「距離感」は、これまでにないほど近くなっている。



## 2 我が国の対応

オバマ政権が北朝鮮に対し戦略的忍耐政策をとる中、北朝鮮は金正恩体制の下で核・ミサイル開発を進展させ、米国内では同政策に批判の声が上がったが、その後誕生したトランプ政権は、同政策の転換を宣言し、軍事的手段も選択肢の一つに掲げ、挑発行動を繰り返す北朝鮮と対峙している。

脅威が現実味を帯びる中において、日本政府が北朝鮮に対し、どのような安全保障政策をとってきたのか、特に、新ガイドラインの策定から現在までの間に措置された法整備その他各種施策等について焦点を当てる。

### (1) 日米協力の深化と自衛隊の役割の拡大

#### ア 新ガイドラインの策定

1997(平成9)年に策定された97ガイドラインは、78ガイドライン策定後に生じた冷戦終結(1989(平成元年)、第1次核危機(1993(平成5)年~1994(平成6)年)、中台危機(1995(平成7)年~1996(平成8)年)といった安全保障環境の変化を受け、より効果的な防衛協力関係を構築するために策定され、内容面では、特に周辺事態への協力拡大に力点が置かれた。

その後、我が国を取り巻く安全保障環境は、中国の海洋進出、北朝鮮の核・ミサイル開発の進展、国際テロの拡大、宇宙・サイバー空間での破壊活動といった不安定要因が深刻化し、また、一方では、海賊対処活動、PKO、国際緊急援助活動等の海外における自衛隊の活動・任務が拡大してきた。これらを背景に、民主党政権下においてガイドラインの見直しが提起され、政権交代後の2012(平成24)年末に安倍総理からガイドライン見直しの検討が指示された。その後、日米間で協議が進められ、2015(平成27)年4月の日米安全保障協議委員会(2+2)において新たな「日米

防衛協力のための指針」(以下「新ガイドライン」という。)が了承され、公表された。

新ガイドラインは、①平時から緊急事態まで切れ目のない形で我が国の平和と安全を確保するための協力を強化すること、②地域・グローバルや宇宙・サイバーといった新たな戦略的領域における同盟の協力の広がりに対応すること、③日米協力の実効性を確保するための仕組みを構築することを主な狙いとしており、これにより、日米同盟の抑止力・対処力の一層の強化を図ることを目指している。

具体的には、後に平和安全法制に規定されることとなる重要影響事態(日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処)や、存立危機事態(日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動)、米艦防護(平時からの協力措置)など、それまでの我が国の安全保障体制を大きく転換し、自衛隊の役割を拡大させる内容が盛り込まれている。また、北朝鮮の弾道ミサイル攻撃を想定した対応として、防空及びミサイル防衛に係る平時からの協力措置<sup>220</sup>、弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦(日本に対する武力攻撃が発生した場合<sup>221</sup>及び日

<sup>220</sup> 新ガイドラインの記述によれば、以下のとおり。

「自衛隊及び米軍は、弾道ミサイル発射及び経空の侵入に対する抑止及び防衛態勢を維持し及び強化する。日米両政府は、早期警戒能力、相互運用性、ネットワーク化による監視範囲及びリアルタイムの情報交換を拡大するため並びに弾道ミサイル対処能力の総合的な向上を図るため、協力する。さらに、日米両政府は、引き続き、挑発的なミサイル発射及びその他の航空活動に対処するに当たり緊密に調整する。」

<sup>221</sup> 新ガイドラインの記述によれば、以下のとおり。

「自衛隊及び米軍は、日本に対する弾道ミサイル攻撃に対処するため、共同作戦を実施する。」

自衛隊及び米軍は、弾道ミサイル発射を早期に探知するため、リアルタイムの情報交換を行う。弾道ミサイル攻撃の兆候がある場合、自衛隊及び米軍は、日本に向けられた弾道ミサイル攻撃に対して防衛し、弾道ミサイル防衛作戦に従事する部隊を防護するための実効的な態勢を維持する。

自衛隊は、日本を防衛するため、弾道ミサイル防衛作戦を主体的に実施する。

米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。」

図表 4

日米ガイドラインの変遷

	78ガイドライン	97ガイドライン	新ガイドライン
主な背景	東西冷戦	・東西冷戦の終結 ・北朝鮮核危機 ・中台危機	・中国の海洋進出 ・北朝鮮の核・ミサイル開発の進展 ・国際テロの拡大 ・宇宙・サイバー空間での破壊活動
主な脅威	旧ソ連	北朝鮮、中国	中国、北朝鮮、国際テロ
範囲	日本有事への対応が中心	周辺事態への対応を含め、協力が拡大	アジア太平洋地域及びこれを越えた地域の平和と安定への対応
主な内容	日米の役割を①侵略を未然に防止するための態勢、②日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、③極東における事態での協力の3つに分類	日米の役割を①平時、②日本有事、③周辺事態の3つに分類	・平時から利用可能な「同盟調整メカニズム」を設置 ・日米の役割を①平時、②日本の平和及び安全に対して発生する脅威、③日本に対する武力攻撃、④日本以外の国に対する武力攻撃、⑤日本における大規模災害の5つに分類 ・従来の周辺事態に当たる「日本の平和及び安全に重要な影響を与える事態」に地理的な定めがないことを明記 ・「宇宙及びサイバー空間における協力」の新設

(出所) 防衛省「新『日米防衛協力のための指針』(ガイドライン)」等を基に作成

本以外の国に対する武力攻撃への対処行動<sup>222)</sup>などについて明示的に記されている。これらは、97ガイドラインと比較して、より具体的に記述されたものや、新ガイドラインにおいて初めて記述されたものである。

この新ガイドラインの検討は、後述する平和安全法制の検討と並行して行われ、同法制は新ガイドラインの内容を踏まえた形で整備された。

### イ 平和安全法制の整備

平和安全法制の検討は、2006(平成18)年9月に発足した第1次安倍内閣の下で始まり、安保法制懇<sup>223)</sup>や与党協議会<sup>224)</sup>による議論を経

て、2014(平成26)年7月1日、政府は、集団的自衛権の限定的行使容認を含む新しい安全保障法制の整備のための基本方針として、「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」を閣議決定した(以下「安保法制閣議決定」という。)。内容は、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成るものである。

安保法制閣議決定に基づき、政府は、2015(平成27)年5月15日に「平和安全法制整備法案<sup>225)</sup>」及び「国際平和支援法案<sup>226)</sup>」を第189回国会(常会)に提出し、両法案は9月19日に成立した(同月30日公布、2016(平

<sup>222)</sup> 新ガイドラインの記述によれば、以下のとおり。

「自衛隊及び米軍は、各々の能力に基づき、適切な場合に、弾道ミサイルの迎撃において協力する。日米両政府は、弾道ミサイル発射の早期探知を確実にを行うため、情報交換を行う。」

<sup>223)</sup> 正式名称は「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」。第1次安倍内閣の下では、①公海における米艦の防護、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、④同じ国連PKO等に参加している他国の活動に対する後方支援の四つの類型に即して検討が行われ、2008(平成20)年6月に福田康夫総理に報告書が提出された。その後、民主党政権を経て、2012(平成24)年12月に発足した第2次安倍内閣の下では、前記4類型が妥当か否かも含め検討が行われ、2014(平成26)年5月に安倍晋三総理に新たな報告書が提出さ

れた。

<sup>224)</sup> 連立政権を構成する自民、公明両党による「安全保障法制整備に関する与党協議会」。2014(平成26)年5月から活動

<sup>225)</sup> 正式名称「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」(第189回国会閣法第72号)

<sup>226)</sup> 正式名称「国際平和と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」(第189回国会閣法第73号)

成 28) 年 3 月 29 日施行)<sup>227</sup>。

これにより、同盟国等との防衛協力の深化や自衛隊の任務の拡大が図られ、我が国の安全保障法制は大きな転換点を迎えることとなった。

平和安全法制については、特に朝鮮半島有事に関わる事項として、「存立危機事態」、「重要影響事態」、「平時からの米艦等防護」、「在外邦人等の保護措置」の規定が重要と思われる。以下、これらについて概説する。

### (7) 存立危機事態

政府は、我が国を取り巻く安全保障環境が変化し続けている状況においては、今後、他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、我が国の存立を脅かすことも現実になり得るとの考えの下、平和安全法制に盛り込まれた事態対処法<sup>228</sup>等の法律において、「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明白な危険がある」場合を新たに「存立危機事態」と定義し、防衛出動など、同事態への対応を自衛隊の任務として規定した。

また、自衛の措置としての武力の行使の新たな要件(以下「新三要件」という。)として、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の3つを定義した<sup>229</sup>。

実際にどのような事態が存立危機事態に該当し得るかという点に関し、政府は、事態の個別具体的な状況に即して判断するため一概に述べることはできないとしつつも、具体的な事例をいくつか挙げている。まず、「我が国近隣で武力攻撃が発生し、米国船舶は公海上で武力攻撃を受けており、攻撃国の言動から我が国にも武力攻撃が行われかねないといった状況においては、取り残されている多数の在留邦人を我が国に輸送することが急務である。そのような中、在留邦人を乗せた米国船舶が武力攻撃を受ける明白な危険がある場合は、状況を総合的に判断して、存立危機事態に当たり得る」としている<sup>230</sup>。また、「我が国近隣において、我が国と密接な関係にある他国、例えば米国に対する武力攻撃が発生し、その時点では、まだ我が国に対する武力攻撃が発生したとは認定されないものの、攻撃国は、我が国をも射程に捉える相当数の弾道ミサイルを保有しており、その言動などから、我が国に対する武力攻撃の発生が差し迫っている状況にある。他国の弾道ミサイル攻撃から我が国を守り、これに反撃する能力を持つ同盟国である米国の艦艇への武力攻撃を未然にとめずに、我が国に対する武力攻撃の発生を待って対処するのでは、弾道ミサイルによ

<sup>227</sup> 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(平成27年法律第76号)、国際平和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(平成27年法律第76号)。なお、国会審議においては、憲法第9条の下で許容される自衛の措置、他国軍隊に対する支援活動、国際的な平和協力活動の実施、米軍等の部隊の武器等の防護、在外邦人等の保護措置、平時における米軍に対する物品・役務の提供などについて幅広く議論が行われた。

<sup>228</sup> 法律名も「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」(平成15年法律第79号)に改められた。(脚注167参照)

<sup>229</sup> 自衛権発動の要件についてのそれまでの政府見解は、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の3つであった。

<sup>230</sup> 第189回国会衆議院会議録第6号12-13頁(平27.2.16)安倍総理答弁、政府統一見解(内閣官房)「平成27年2月16日の衆議院本会議における存立危機事態になり得る事例に関する答弁について」(平27.8.21)



る第一撃によって取り返しのつかない甚大な被害をこうむることになる明らかな危険がある。こうした場合には存立危機事態に当たり得る」としている<sup>231</sup>。なお、その際、存立危機事態の認定は、米国の艦艇が実際に攻撃を受ける場合に限られず、米国の艦艇が攻撃を受ける明白な危険がある場合もあり得るとされる<sup>232</sup>。

このように、我が国自身が直接武力攻撃を受けていなくても、北朝鮮による米国艦艇への攻撃等によって、新三要件に該当する事態となれば、存立危機事態の認定を経て、我が国の自衛隊が北朝鮮に対して防衛出動等の対応行動をとることが法的に可能となった。

#### (イ) 重要影響事態

「重要影響事態」とは、周辺事態安全確保法に規定されていた「周辺事態」を、同法の改正により再定義したものである<sup>233</sup>。周辺事態の定義については、同法の制定時に多くの時間を費やして議論が行われたが、政府は一貫して、同事態は事態の性格に着目した概念であり、あらかじめ地理的に特定することはできないとの立場をとってきた<sup>234</sup>。

重要影響事態についてもその考え方は同じであるとされるが、事態が地理的概念を表現したものではないことを明確にする等のため、「我が国周辺の地域における」との文言を削

除した上で、「周辺事態」が「重要影響事態」に改められた<sup>235</sup>。

同事態に該当するか否かは、存立危機事態の認定と同様に、事態の規模・態様・推移等を総合的に勘案して個別具体的に判断される。当然、北朝鮮が核実験や I C B M の発射実験などを行い、これを受けた米国や国際社会の対応如何では、同事態として認定されることはあり得るが、その際、事態に対処する米軍等<sup>236</sup>に対し、我が国がどの地域において、どのような後方支援活動等を行うかが焦点となる。

重要影響事態安全確保法では、まず、自衛隊の活動地域が拡大された。それまで他国の武力の行使との一体化の問題を生じさせない要件として設けられた「後方地域」やいわゆる「非戦闘地域」といった自衛隊の活動地域<sup>237</sup>については、「現に戦闘行為が行われている現場以外の場所」に改められた<sup>238</sup>。また、従来の「後方地域」には、そもそも外国の領域は含まれておらず、公海及びその上空で行われる輸送を除き、我が国領域での実施に限定されていたが、これらに加え、外国の同意があ

<sup>231</sup> 政府統一見解「存立危機事態における防衛出動等について」(平成27.8.21 内閣官房)

<sup>232</sup> 同上

<sup>233</sup> 法律名も「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)(平成11年法律第60号)に改められた。(脚注146参照)

<sup>234</sup> ただし、「周辺事態が生起する地域にはおのずと限界があり、例えば中東やインド洋で生起することは現実の問題として想定されない」(第145回国会参議院会議録第17号11頁(平11.4.28)小淵総理答弁)、「地理的要素というのは全然ないわけではないけれども、地理的要素がそんなに大きいものだと我々は思っていない」(第145回国会参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会会議録第3号31頁(平11.5.10)高村外務大臣答弁)などの答弁もあり、事実上、地理的制約があるとの考えも示されている。

<sup>235</sup> 政府統一見解「平成27年6月1日の玄葉光一郎議員の指摘事項について」(平27.6.19 防衛省)では、「周辺事態法の制定時においては、当時の安全保障環境に照らして、我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態が生起する地域にはおのずと限界があり、例えば『中東・インド洋』において生起することは、現実の問題として想定されない旨説明してきたが、安全保障環境が変化した現在においては、特定の地域を、重要影響事態が生起する地域からあらかじめ排除することは困難である」としている。

<sup>236</sup> 米国以外の国々との防衛協力の進展を踏まえ、周辺事態安全確保法の改正により、米軍だけでなく国連の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊等も支援の対象となった。

<sup>237</sup> 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て戦闘行為が行われることがないと認められる地域

<sup>238</sup> 実際には、防衛大臣が実施要項において、自衛隊が現実に活動を行う期間について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。なお、従前は、例えば、自衛隊が半年間派遣される場合、派遣部隊の一部がある場所で個別の行動を1週間だけ行うときでも、派遣期間である半年間の間に戦闘行為が行われる見込みがないことを実施区域指定の要件としていた。

る場合には当該外国の領域での活動も可能となった。

このため、例えば対北朝鮮を想定した場合、現に戦闘行為が行われていない等の要件を満たす状況であれば、韓国国内においても同国の同意があれば対応措置が実施できることになる。

ただし、現実問題としては、自衛隊が韓国国内で後方支援活動等を実施しようとする場合に、自衛隊の活動についての同国の同意が得られるかは不透明である。他方、自衛隊が他国の領域又は公海上で後方支援活動等を実施している場合に、当該活動の実施地域やその近傍で戦闘行為が行われるに至ったときは、自衛隊は当該活動を休止しなければならず、実際にそうした事態が起きた場合に米国世論の理解が得られるか不安視する声もある<sup>239</sup>。

重要影響事態において自衛隊が実施する後方支援活動等の内容として、弾薬の提供や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・整備が可能となった<sup>240</sup>。

平和安全法制により同事態が規定された後、2016（平成 28）年 11 月に自衛隊と米軍は、同事態を想定した共同訓練を実施している。訓練では、沖縄県周辺で公海上に米軍機が墜落したと想定し、日米で連携して捜索・救助に取り組む手順を確認した。日米での捜索救助の共同訓練自体は平和安全法制施行前から実施していたが、同事態を想定して行ったのは初めてである。また、2017（平成 29）年 1 月、自衛隊が同事態を想定した大規模な図上

演習<sup>241</sup>を行ったとの報道もあり、これによれば、全国の陸海空部隊に所属する約 8,700 人が参加し、米軍等の武器等の防護や在外邦人等の保護措置について訓練したとされる<sup>242</sup>。

#### （ウ）平時からの米艦等防護

自衛隊法第 95 条は、自衛隊の武器等の防護のための武器の使用について定めている。この規定は、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段である自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料（以下「武器等」という。）を破壊又は奪取しようとする行為から当該武器等を防護するため、武器等の警護を職務上現に担当している自衛官に対して、一定の要件の下で武器の使用を認めることを内容としている。

近年、安全保障環境の変化により、我が国への武力の攻撃に至らない事態への対応（①自衛隊と外国軍隊が連携して行う情報収集・警戒監視活動や弾道ミサイルへの警戒対応、②自衛隊と外国軍隊が連携・分担して行う非戦闘員退避活動時における外国軍隊の艦艇等へのテロ等に対する自衛隊による防護、③自衛隊と外国軍隊との共同訓練時におけるテロ等に対する自衛隊と外国軍隊との相互防護など）の可能性も考えられるが、平和安全法制の整備前は、自衛隊の武器等を防護することはできても、外国の軍隊の艦艇等を防護することはできなかった<sup>243</sup>。

こうしたことから、平和安全法制において法律が整備され（自衛隊法第 95 条の 2 の新

<sup>239</sup> 『産経新聞』（平 29. 3. 29）

<sup>240</sup> これらは他国の武力の行使との一体化であるとの指摘もあるが、政府は、条文上それまで支援内容から除外されていた理由について、他国の武力の行使との一体化という憲法上の制約からではなく、米国側からのニーズがなかったためである旨説明している。（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会議録 第 7 号 10 頁（平 27. 8. 4）横畠内閣法制局長官答弁）

<sup>241</sup> 作戦に実際の軍隊の行動を含まずに行われる戦闘のモデル又はシミュレーション

<sup>242</sup> 『産経新聞』（平 29. 1. 24）

<sup>243</sup> なお、2001（平成 13）年 9 月の米国同時多発テロの直後、米軍の要請に基づき、米空母の前後を海上自衛隊の護衛艦が航行して警護したが、当時は米軍の武器等防護の規定はなく、防衛庁設置法に規定する「調査・研究」に基づく警戒監視活動の名目で対応し、法の逸脱などの批判を受けた。（『毎日新聞』（平 29. 5. 2）、『読売新聞』（平 29. 5. 2））

設)、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。)<sup>244</sup>に現に従事している米軍等の部隊の武器等を自衛官が職務上警護するに当たり、人又は武器等を防護するために必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で当該武器等(艦船等を含む。)を防護するための武器の使用を自衛官が行うことができるようになった<sup>245</sup>。

政府は、2016(平成28)年12月に国家安全保障会議<sup>246</sup>で運用指針を決定し、2017(平成29)年1月には自衛隊単独で図上演習を進めてきた<sup>247</sup>。同条の運用状況の公表は、警護の実施中に特異な事象が発生した場合などに限られるため、どのような活動に関して自衛隊による防護が行われたのか必ずしも明らかではないが、報道によれば、米側の要請を受け、4月の国家安全保障会議での承認後、稲田朋美防衛大臣は、北朝鮮の弾道ミサイル発射に備える米軍を支援する補給艦に対し武器等防護を行うよう、初の実施命令を下令し、

<sup>244</sup> 「自衛隊法第95条の2の運用に関する指針」(2016(平成28)年12月22日国家安全保障会議決定)では、想定される活動として、①弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動、②我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に際して行われる輸送、補給等の活動、我が国を防護するために必要な能力を向上させるための共同訓練を挙げている。

<sup>245</sup> なお、米艦防護については、この規定とは別に、従前より、我が国に対する武力攻撃が既に発生した場合に、我が国防衛のために行動している米軍艦船が相手国から攻撃を受けたときは、我が国の自衛権の行使によって対処することが可能であり、また、我が国に対する直接の武力攻撃が発生していない場合でも、米軍艦船への攻撃が我が国に対する武力攻撃に該当すると認められるならば、我が国として自衛権を発動して実力を行使することにより、当該米軍艦船への攻撃を排撃することが可能な場合もあるとされている。(第166回国会衆議院安全保障委員会議録第9号6頁(平19.5.15)山本内閣法制局第1部長答弁)

<sup>246</sup> 我が国の安全保障に関する重要事項を審議する内閣の機関で、2013(平成25)年12月に設置された(前身の安全保障会議を改組)。内閣総理大臣、内閣官房長官、外務大臣及び防衛大臣で構成される4大臣会合を中核として、9大臣会合、緊急事態大臣会合の3形態の会合が置かれている。

<sup>247</sup> 『産経新聞』(平29.5.2)

5月1日、海上自衛隊横須賀基地を出港したヘリコプター搭載型護衛艦「いずも」が房総半島沖で米海軍の補給艦と合流し、四国沖まで同艦の護衛を実施したとされる<sup>248</sup>。

### (I) 在外邦人等の保護措置

在外邦人の輸送に関しては、前述のとおり、97ガイドライン等を受けた自衛隊法の改正により、輸送手段に艦船等を追加する強化が図られたが、その後の在外邦人等の保護措置強化の流れは、2013(平成25)年1月にアルジェリアで発生したテロ事件<sup>249</sup>を背景としている。この事件を受け、緊急事態の際の在外邦人の保護を強化する一環として、同年11月に自衛隊法の改正が行われた<sup>250</sup>が、あくまでも輸送に係る規定の整備にとどまり、救出・警護といった保護措置の規定を設けるまでには至らなかった。

その後、政府は、安保法制懇の報告などを踏まえ、安保法制閣議決定において、「自国領内に所在する外国人の保護は、国際法上、当該領域国の義務であるが、多くの日本人が海外で活躍し、テロなどの緊急事態に巻き込まれる可能性がある中で、当該受入国の同意がある場合には、武器使用を伴う在外邦人の救出についても対応できるようにする必要がある」とし、平和安全法制においては、従前からの在外邦人等の「輸送」に関する規定に加え、在外邦人等の警護や救出といった「保護措置」<sup>251</sup>の規定が自衛隊法に新設された。保

<sup>248</sup> 『東京新聞』(平29.5.2)

<sup>249</sup> 2013(平成25)年1月16日早朝、武装勢力がアルジェリア南東部のイナメナス近郊のティガントゥリン地区にある天然ガス関連施設の居住区域及びプラントを襲撃した。軍が制圧作戦を実行し、プラント大手「日揮」の日本人10人を含む人質40人が死亡した。

<sup>250</sup> ①「輸送の安全」の要件に係る規定の明確化、②輸送対象者の拡大、③輸送手段の拡充、武器に係る使用場所の拡大及び防護対象者の拡大を内容とする。

<sup>251</sup> 「保護措置」とは、「警護、救出その他の…生命又は身体の保護のための措置(輸送を含む。…)」(自衛隊法第84条の3)とされ、保護措置としての輸送も含まれる。一方、輸送のみの事案は、従前からある「在外邦人等の輸

護措置の実施要件は、①保護措置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こと、②自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国の同意があること、③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と①に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれることとされている<sup>252</sup>。

実際に朝鮮半島において緊急事態が発生し、韓国に在留する邦人や同国内を旅行中の邦人等を警護・救出等する場合にあっては、前述の3つの実施要件は、かなり高いハードルであり邦人等の保護措置の足かせになるとの指摘もある<sup>253</sup>。仮に実施要件を満たす場合であっても、通常の輸送事案も含めると、対象者が相当の規模に及ぶことから、邦人等の退避について、あらかじめ運用面の検討や必要な訓練等を十分に行って万全の態勢を整える必要がある。政府においては、邦人等の韓国からの退避方法に関し、待避所の使用、民間機の活用、在韓米軍による陸上又は空路での輸送、海上自衛隊の艦船による輸送等を検討しているとされるが、待避所の周知、輸送の方法・能力、関係国の同意、さらには国内到着時の受入態勢など、調整すべき課題は多いとされる<sup>254</sup>。

なお、北朝鮮にいる拉致被害者等を救出等するには、同法が実施要件として規定する「相手国の同意」が得られることは考えられないことから、法整備を含め、何らかの方策の検

送」の規定（同法第84条の4）で対応する。

<sup>252</sup> 自衛隊法第84条の4の「輸送」については、同法第84条の3の「保護措置」のような実施要件は課されていない。

<sup>253</sup> 『産経新聞』（平29.5.14）

<sup>254</sup> 『読売新聞』（平29.5.6）、『日本経済新聞』（平29.9.5）、『朝日新聞』（平29.11.9）

討が必要であるが、政府は、米国による救出も想定し、同国に協力を依頼している旨を明らかにしている<sup>255</sup>。

米国との協力という点に関しては、新ガイドラインには、97ガイドラインと同様、両国政府が自国民の退避及び現地当局との関係に責任を有することや、退避に関して調整・協力する旨が規定されているが、新ガイドラインではさらに、様々な分野における協力を実施するため、同盟調整メカニズムを通じて初期段階からの調整を行うことや、訓練等の実施を含め退避のための活動の調整を平時から強化することが盛り込まれている。

## (2) 弾道ミサイル防衛能力の向上等

### ア BMDの高度化

北朝鮮の弾道ミサイル発射事案においては、防衛大臣が弾道ミサイル等に対する破壊措置命令を発出し、自衛隊はBMD統合任務部隊を編成するとともに、SM-3搭載イージス艦を日本海等に、PAC-3部隊を首都圏等に展開させ対処している<sup>256</sup>。

BMDは、2003（平成15）年の導入決定以降、日米防衛協力が進展してきた分野であり、同盟の結束を高める接合材として大きな意義を有してきた。

その象徴の一つが、能力向上型迎撃ミサイルであるSM-3ブロックIIAの日米共同開発である。日米両国は、高性能・多様化する将来の弾道ミサイル脅威に対処可能とするため、2006（平成18）年6月より、現在使用し

<sup>255</sup> 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9頁（平27.7.30）安倍総理答弁、菅内閣官房長官記者会見（平29.11.7）

<sup>256</sup> 近年、北朝鮮が事前発射予告を行わず、また移動発射台を使用するなど発射の兆候を事前に把握することが困難となったことから、2016（平成28）年8月、稲田防衛大臣は破壊措置命令の常時発令を決定し、以降、常時迎撃態勢がとられているとされる。なお、政府は、破壊措置命令を出しているか否かについては、公表していない（防衛大臣記者会見（2017.8.29））

ているSM-3ブロックIA型誘導弾の後継となる同ミサイルの共同開発を進めている<sup>257</sup>。

2015（平成27）年6月及び12月の2回にわたり米国カリフォルニア州で同ミサイルの発射試験が行われ、弾頭部の射出及び作動までの一連の動作に成功、また、トランプ政権発足直後の2017（平成29）年2月には、米ハワイ州太平洋ミサイル射場で、初めて海上でのイージス艦からの発射を実施し、標的の迎撃に成功した<sup>258</sup>。なお、防衛省は、2017（平成29）年度予算に、同ミサイルの日米共同開発費に約3億円、取得費に147億円を計上しており<sup>259</sup>、2021（平成33）年度の自衛隊配備を予定している<sup>260</sup>。

下層での迎撃を担うPAC-3についても、能力向上型であるPAC-3MSEの導入を、2016（平成28）年度第3次補正予算に計上したほか<sup>261</sup>、飛来する弾道ミサイルの探知・追尾を行う新型の固定式警戒管制レーダーFPS-7の整備や次期警戒管制レーダー装置の開発、自動警戒管制システム（JADGE）の対処能力の強化など、弾道ミサイル対処能力の総合的な向上を進めている<sup>262</sup>。

また、現在、海上自衛隊は4隻のイージス艦により、BMDシステムを運用している

が<sup>263</sup>、即応態勢、同時対処能力及び継続的な対処能力の強化を図るため、政府は、25大綱及び26中期防<sup>264</sup>において、BMDシステム搭載護衛艦を4隻から8隻態勢へと増勢させることを決定した。内訳は、現行の「こんごう」型4隻に加え、平成24年度からBMD艦化改修を実施している「あたご」型2隻及び平成27年度から建造に着手している新規建造艦2隻となっている。

### イ 新規アセットの導入及び敵基地攻撃（反撃）能力保有の検討

我が国が、弾道ミサイル防衛の態勢強化を進める一方で、北朝鮮は、核・弾道ミサイル発射実験を重ね、移動式発射台及び潜水艦からの発射やロフテッド軌道による発射を行うなど、我が国や同盟国による探知や迎撃が困難となる技術を獲得しつつあると見られている。

このような北朝鮮の核・弾道ミサイル開発の急速な進展に対し、政府は、BMDシステムの将来的な在り方について、米国の先進的な取組や装備品を研究しつつ検討を加速するとして、2014（平成26）年度以降、予算を計上し調査研究を行ってきた。

政府・与党内からは、高まる脅威に対し、従来の多層防衛を基本とするBMDシステムを発展させ、更なる防衛力強化の方策を検討すべきとの意見が散見された。

自由民主党の政務調査会は、2017（平成29）年3月、政府に対し、陸上配備型イージスシステム「イージス・アショア<sup>265</sup>」や最新鋭ミ

<sup>257</sup> 日本政府は、2005（平成17）年12月の安全保障会議及び閣議において、SM-3ブロックIIAの日米共同開発を決定。開発期間は、当初2006（平成18）年度から2014（平成26）年度までの9年間の予定であったが、3年程度延長し、2017（平成29）年度中の完成を予定している。

<sup>258</sup> 2017（平成29）年6月に米・ハワイ沖で実施した2度目の発射試験について、防衛装備庁は「標的の迎撃は確認できなかった」と説明しており、失敗したとみられている。

<sup>259</sup> 2018（平成30）年度防衛省概算要求では、SM-3ブロックIIAの取得費として、472億円を計上している。

<sup>260</sup> 平成28年12月の国家安全保障会議（九大国会合）において、共同生産・配備段階への移行を決定した。

<sup>261</sup> 2018（平成30）年度防衛省概算要求では、PAC-3MSEの取得費として205億円を計上している。

<sup>262</sup> 平成26年度以降に係る防衛計画の大綱（以下「25大綱」という。）では、弾道ミサイル防衛システムを、「我が国全域を防護し得る能力」及び「即応態勢、同時対処能力、継続的な対処能力」の観点から強化するとしている。

<sup>263</sup> イージスBMDシステムは、2～3隻で我が国全域を防護することが可能とされている。

<sup>264</sup> 正式名称「中期防衛力整備計画（平成26年度～平成30年度）」

<sup>265</sup> ミッドコース段階にある短・中距離弾道ミサイルを地上から迎撃するシステム。米海軍のイージス艦同様、SPY-1レーダー、指揮通信・コンピュータ・情報システム、VLS（垂直発射システム）などで構成され、SM-3ミサイルを搭載する。米軍は、2015（平成27）年に1基目のイージス・アショアをルーマニアに配備完了し、2016

サイル防衛システム「終末段階高高度地域防衛（THAAD）<sup>266</sup>」の導入による多層防衛の強化に加え、敵基地反撃能力の保有を早急に検討すべきとの内容を含む「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」を行った<sup>267</sup>。

2017（平成29）年8月、小野寺五典防衛大臣は、マティス（James Norman Mattis）米国防長官と会談し、イージス・アショアを中心とした新たなアセットの導入を目指す方針を伝え、米国の協力を要請した。同長官は歓迎の意を示したとされる。また、同会談では、併せて防衛大綱及び中期防の見直しについても米側に伝えられた<sup>268</sup>。

防衛省は、ミサイル防衛に関する新規アセット導入に向け、2018（平成30）年度予算概算要求において、事項要求として新規アセットの整備に着手することを明記し、その際、イージス・アショアを中心に検討することとしている。

他方で、新規アセットの導入等による多層防衛強化のほか、新たな段階に入った北朝鮮の脅威に対し、我が国の国民の生命・財産を守るためには、敵基地攻撃（反撃）能力の保有を検討すべきとの議論がある。

我が国が憲法上、敵基地攻撃能力を保有できるか否かについては、1956（昭和31）年に示された政府見解により、「他に手段がないと

認められる限り、誘導弾などの基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能」とされている<sup>269</sup>。つまり、これまで防衛省・自衛隊は、一定の条件下で、専守防衛下でも敵基地攻撃を行うことは可能であるとしても、そのための能力の整備を政策的に制限してきた。

当該能力の保有の是非については、国会審議においても、我が国の防衛政策の基本である専守防衛との関係から憲法上の懸念<sup>270</sup>が示されているほか、弾道ミサイルの発射手段が多様化している現状に鑑み、当該能力の実効性への疑問や<sup>271</sup>、米軍が「矛」としての打撃力を持ち日本が「盾」である防御力に徹するという日米の役割分担を改める必要性<sup>272</sup>など、様々な課題が指摘されている。

なお、敵基地攻撃の具体的な手段として、①弾道ミサイル、②巡航ミサイル、③航空機による対地攻撃などが選択肢として考えられるが、必要装備品に関する自衛隊の各保有状況は、①及び②については、保有しておらず、③については一部保有しているが、軍事的に有効な攻撃を行うことは現状では極めて困難

<sup>269</sup> 第24回国会衆議院内閣委員会議録第15号1頁（昭31.2.29）鳩山一郎総理答弁船田中防衛庁長官代読

<sup>270</sup> ①従来の専守防衛に基づく装備体系を抜本的に変える必要がある場合、いわゆる攻撃的兵器の保持は憲法上許されないとする過去の政府見解（1969（昭和44）年4月8日衆議院松本善明議員質問主意書に対する答弁書等）との整合性、②敵基地攻撃は、相手国のミサイル発射準備段階で武力攻撃に着手したとみなして武力行使するため、憲法上許されないとされる先制攻撃との境目が曖昧になるとの懸念など（第186回国会参議院本会議録第14号10-11頁井上哲士議員質疑及び同国会参議院外交防衛委員会会議録第10号25頁中西健治議員質疑等、『朝日新聞』（平29.2.24）及び同（平29.3.31））

<sup>271</sup> 北朝鮮のミサイルが移動式発射台を多数配備し、地下施設や潜水艦等で秘匿性を高め、発射手段を多様化させている中、ミサイル発射設備を破壊するのは物理的に困難であり、実効性に疑問が残る（第192回国会衆議院安全保障委員会議録第5号15頁後藤祐一議員質疑等）

<sup>272</sup> 米軍が「矛」としての打撃力を持ち、日本が「盾」である防御力に徹するという日米の役割分担のもと、在日米軍による報復攻撃という手段がありながら、自衛隊が敵基地攻撃（反撃）をすることになるため、現在の日米の枠組みを見直す必要性（第192回国会衆議院安全保障委員会議録第2号9頁後藤祐一議員質疑等）

（平成28）年5月に運用開始。2018（平成30）年に2基目をポーランドに配備予定。報道によれば、イージス・アショアは1基800億円程度で、2基で日本全域をカバーできるとされている。

<sup>266</sup> Terminal High Altitude Area Defense の略。ターミナル段階にある短・中距離弾道ミサイルを地上から迎撃するシステム。大気圏外及び大気圏内上層部の高高度で目標を捕捉し迎撃することが可能とされる。2008（平成20）年に最初のTHAAD部隊がテキサス州フォート・ブリス基地に配備され、2017（平成29）年9月には在韓米軍にも配備された。

<sup>267</sup> 自由民主党安全保障調査会も、2017（平成29）年6月、次期中期防（2019年度～2023年度）に向けた提言の中間報告の中で、同様の検討を政府に求めている。

<sup>268</sup> 防衛大臣臨時記者会見（平29.8.18）

とされる<sup>273</sup>。

### ウ 電磁パルス（EMP）攻撃への対応

朝鮮中央通信は、2017（平成 29）年 9 月、北朝鮮が「広い地域に極めて強力な電磁パルス（EMP<sup>274</sup>）攻撃を加えられる核弾頭」を開発したと報じた。

EMP 攻撃とは、高高度で核爆発を起こすことで大気中に電磁波を発生させ、情報・通信機器の機能に障害を起こす攻撃で、大規模停電などで都市機能が麻痺し、国民生活が大混乱に陥るおそれが指摘されている<sup>275</sup>。我が国の対策は、防衛省が防護のための研究を進めている段階で、幅広いインフラを防護する技術は確立されておらず、国を挙げた対応の遅れが指摘されている<sup>276</sup>。

政府は、2017（平成 29）年 9 月、EMP 攻撃が行われる方が一の事態への備えとして、国民生活への影響を最小限にするために、必要な対策を検討することを表明し、内閣官房、防衛省、経済産業省及び国土交通省を中心に検討を進めている。防衛省は、2018（平成 30）年度予算の概算要求で、EMP 弾に関する研究費として 14 億円を計上した。

### エ 宇宙空間における安全保障能力の強化

2000 年代に入ると、宇宙空間は、安全保障の基盤として、情報収集や指揮統制等に活用され、安全保障上、死活的に重要な役割を果たすようになった。それに伴い、各国では対

衛星兵器関連技術の開発が進められ、これまで潜在的な脅威としてとどまってきたこれらの技術が、実際の使用事例として散見されるようになった。

最も顕著なものは、GPS や衛星通信・放送に対するジャミング（妨害）である。北朝鮮は、2010（平成 22）年から 2012（平成 24）年にかけて、GPS へのジャミングをたびたび実施し、南北境界線付近の航空機や船舶、車両の測位・航法に影響を与えたといわれる。北朝鮮のように、宇宙利用への依存度が低い一方で、他者の宇宙利用を妨害する能力を有する主体は、宇宙利用への依存度が高い主体に比べて、当該攻撃が宇宙空間に及ぼす影響をそれほど考慮する必要がなく、攻撃の敷居が低いと指摘される<sup>277</sup>。

そのほか、2007（平成 19）年の中国による衛星破壊実験や 2009（平成 21）年の米露の人工衛星衝突事案など、宇宙空間の安定的利用に対する危険性を示す事案が近年増大し、これらの脅威に対する宇宙監視機能の重要性が高まってきていた。

防衛省・自衛隊による安全保障目的の宇宙利用は、いわゆる一般化理論<sup>278</sup>に基づき限定されてきたが、2008（平成 20）年 5 月の宇宙基本法（平成 20 年法律第 43 号）の成立により、自衛権の範囲内における安全保障目的の宇宙開発利用が可能となった<sup>279</sup>。防衛省は、同法の成立を受け、2009（平成 21）年 1 月に「宇宙開発利用に関する基本方針」（基本方針）

<sup>273</sup> 防衛省資料によれば、敵基地攻撃に必要な装備品のうち、平成 29 年 4 月現在、自衛隊が保有していないものとして、空対地ミサイル、巡航ミサイル、対電波放射源ミサイル、電子妨害機、無人偵察機、偵察衛星などが挙げられている。

なお、元陸将・山口昇国際大学教授は、参議院予算委員会公聴会（平 29.3.9）において、敵基地攻撃は、攻撃地点を探索し、破壊を確認する「壮大なシステム」が必要と指摘し、一国でできるのは米国ぐらいであり簡単ではないとの認識を示している。

<sup>274</sup> Electro Magnetic Pulse の略

<sup>275</sup> 米国が 1962（昭和 37）年に太平洋の 400km 上空で行った核爆発では、1,400km 離れたハワイで停電や通信障害が報告された。（『産経新聞』（平 29.8.28））

<sup>276</sup> 『東京新聞』（平 29.9.8）等

<sup>277</sup> 福島康仁「宇宙利用をめぐる安全保障—脅威の顕在化と日米の対応—」日本国際問題研究所『グローバル・コモンズ（サイバー空間、宇宙、北極海）における日米同盟の新しい課題』研究報告書（2014 年 3 月）46 頁

<sup>278</sup> いわゆる「一般化理論」とは、「その利用が一般化している衛星及びそれと同様の機能を有する衛星については、自衛隊による利用が認められる」とする考え方である。

<sup>279</sup> 宇宙基本法では、宇宙開発利用は、宇宙条約などの国際約束に従い、「日本国憲法の平和主義の理念にのっとり」行われることが明記され（第 2 条）、従来の「非軍事」基準ではなく、憲法の専守防衛の基準に従って実施されることが示されている。

を策定し、従来の一般化理論の枠組みを超えた検討を始めることとした。

また、同年6月に宇宙開発戦略本部<sup>280</sup>が初めて策定した宇宙基本計画では、「宇宙を活用した安全保障の強化」がうたわれ、「専守防衛」を旨としつつ「日本国憲法の平和主義の理念にのっとり」推進するとした。その後、2015（平成27）年1月に策定した第3次宇宙基本計画では、我が国の宇宙政策の目標の一つに「安全保障能力の強化」を掲げ、宇宙システムを外交・安全保障政策及び自衛隊の部隊運用にこれまで以上に直接的に活用可能なものとして整備することとし、具体的には、①スペースデブリ<sup>281</sup>回避のための宇宙状況監視体制の確立及び国際協力、②準天頂衛星<sup>282</sup>の7機体制の確立、③Xバンド防衛通信衛星<sup>283</sup>網3機体制の確立、④宇宙開発利用に関する日米協力などを挙げている。

同計画の中で、安全保障分野における活用を一層強化する観点から、情報通信衛星の機数増を含めた体制の継続的な強化が示され、2015（平成27）年12月に策定された工程表において、従来の情報収集衛星4機体制から、

今後、情報収集衛星10機体制（基幹衛星4機、時間軸多様化衛星4機及びデータ中継衛星2機）の整備を目標とすることが示された。これにより、従来の4機体制では、撮像頻度の制約等から、適宜必要な画像情報を得ることが困難であったが、10機体制を整備することにより、撮像時間の多様化や撮像頻度の向上を図ることが可能となる。

他方、防衛省は、2014（平成26）年8月には、宇宙空間の安全保障分野での活用の推進を掲げた国家安全保障戦略及び25大綱を受け、新基本方針をとりまとめた。

新基本方針では、宇宙空間を「活動空間」「基盤空間」「対処空間」として捉え、その安定確保のための方針を記載している。

これらの方針に基づき、防衛省は、2017（平成29）年度防衛予算にXバンド防衛通信衛星の整備等に275億円、宇宙状況監視に係る取組のために10億円など、宇宙関連経費として427億円を計上し<sup>284</sup>、2017（平成29）年1月には、初の防衛省独自のXバンド通信衛星「きらめき2号」の打上げに成功した。

### (3) 国民保護等に関する取組

#### ア 国民保護

政府は、近年、頻発する北朝鮮の弾道ミサイル発射事案を受け、国民の保護に関する基本方針に基づき、弾道ミサイル攻撃時の国民保護措置という課題に現実的に取り組み始めている<sup>285</sup>。

#### (7) 住民避難訓練

2017（平成29）年3月、内閣官房や総務省、

<sup>280</sup> 宇宙基本法（平成20年法律第43号）に基づき、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため設置された。宇宙開発戦略本部においては、①宇宙基本計画の作成及びその実施の推進に関する事務、②その他宇宙開発利用に関する施策で重要なものの企画に関する調査審議及びその施策実施の推進及び総合調整に関する事務を実施している。なお、宇宙基本計画に関し、2015（平成27）年の宇宙基本法の改正により、宇宙開発戦略本部が同計画の「案」を作り、閣議で決定する方式へと変更となった。

<sup>281</sup> 使われなくなった衛星や打ち上げに使われたロケット、そしてそれらが壊れて発生した破片などの総称。地球の周りには、位置が正確にわかっているものだけでも16,000個近くの物体が軌道上を周回しており、レーダー等で捉えられない数センチから数ミリのものは数十万個から数千万個以上あるともいわれている。

<sup>282</sup> 米国が運用するGPS衛星の補完・補強を目的として、我が国が独自に開発を進める測位衛星。複数機の運用により常に天頂付近（準天頂）に衛星が存在することから、GPSに比べ、測位が可能な場所や測位精度及び効率性が大幅に向上する。

<sup>283</sup> 防衛省・自衛隊が独自で運用する防衛通信衛星。Xバンドと呼ばれる周波数帯に対応し、気象の影響等を受けにくいとされる。

<sup>284</sup> 2018（平成30）年度防衛省予算概算要求では、宇宙関連経費として887億円を計上している。

<sup>285</sup> 国民保護に関する広報として、2016（平成28）年10月、弾道ミサイルが日本の領土・領海内に落下する可能性がある場合などに場合分けし、政府が国民に警報を発する段階取りや、国民がとるべき対処の仕方を、内閣官房国民保護ポータルサイト（<http://www.kokuminhogo.go.jp/>）で公開した。



秋田県などが共催し、秋田県男鹿市で弾道ミサイル発射を想定した初の住民避難訓練を実施した。訓練シナリオは、最終的にミサイルは領土内には着弾しないという想定で、訓練に参加した市民は100人余りというごく小規模の訓練ではあったが、全国瞬時警報システム「Jアラート」を実際に鳴らすことも含め、日本初の画期的な試みとなった。

政府は、この事例を端緒に、同年4月、都道府県の危機管理担当者を集めた説明会で、北朝鮮の弾道ミサイルの着弾を想定した住民避難訓練を行うよう要請し、同年6月以降、全国各地の地方自治体と共同で避難訓練を随時実施している<sup>286</sup>。

他方で、攻撃目標となる可能性が指摘される在日米軍基地や原子力発電所がある地方自治体では、未だ訓練が実施されておらず、こうした地域や避難先となる地下街の多い都市部を優先して避難訓練を行うべきではないかとの指摘がある<sup>287</sup>。

#### (イ) Jアラート等の見直し

北朝鮮の弾道ミサイル発射事案などの緊急情報を国民へ情報伝達する手段として、内閣官房から総務省消防庁経由で地方自治体や携帯電話会社などに出される「Jアラート」、内閣官房から専用回線メールで地方自治体や指定事業者へ緊急情報が文字情報で伝達される「エムネット」がある。

Jアラートは、地方自治体や携帯電話会社が受けた後、市町村の防災行政無線や緊急速報メール等により、関係ある地域の住民に直接、音声等で情報伝達される。

Jアラート及びエムネットはともに日本の領土・領海への着弾や日本上空の通過が想定される場合が対象となる。一方で、領土・領海外への落下が想定され、両者の対象外となるケースでも、その周辺を運行中の航空機や船舶に被害が及ぶ可能性があることから、国土交通省は内閣官房からメールで知らされた発射情報を、各地の航空管制や、航空、船舶会社などに連絡してきた。また、漁船を含む航行中の船舶には、海上保安庁が「航行情報」を出して注意喚起をしている。

これらに関しては、従来、内閣官房からの情報を国土交通省及び海上保安庁の各担当者が個別に事業者等へ連絡していたため、発射から情報伝達まで時間を要し、着弾に間に合わないおそれが指摘されてきた。この問題に対し、政府は、2017（平成29）年4月末までに、航空、船舶会社などにミサイル発射情報を自動的に通知する新システムを導入する等改善を行い、伝達速度を数分程度にまで短縮した。

政府は、Jアラートの運用について、適宜見直しを行っているが<sup>288</sup>、機器のトラブルや担当職員の設定ミスが相次ぐなど、危機管理や運用上の課題が残る<sup>289</sup>。また、弾道ミサイル落下時の行動についても、どこに避難すればよいのかなど、国民の間で周知されているとは言い難く、訓練及び広報等を通じた、更なる国民理解の促進の必要性が指摘されている。

<sup>286</sup> 弾道ミサイルを想定した住民避難訓練の実施状況について、2017（平成29）年9月末現在、秋田県男鹿市・由利本荘市、山口県阿武市、新潟県燕市、山形県酒田市、福岡県吉富町、富山県高岡市、愛媛県西条市、茨城県龍ヶ崎市、三重県津市、鳥取県琴浦町、熊本県上天草市、石川県輪島市、北海道滝川市・岩見沢市及び兵庫県西宮市で実施されている（7月に予定されていた長崎県雲仙市における訓練は、九州北部の豪雨災害の影響により延期）。

<sup>287</sup> 『日本経済新聞』（2017.6.5）等

<sup>288</sup> 2017（平成29）年5月、政府は、住民の避難する時間を確保するため、ミサイルが日本に飛来する可能性がある場合、第1報の段階で避難を呼びかける等、Jアラートの運用変更を発表した。また、同年9月にも、避難を呼びかける際の文言等の見直しを行った。

<sup>289</sup> 総務省消防庁は、2017（平成29）年11月、47都道府県と全1741の市区町村を対象に、Jアラートの一斉訓練を実施した。共同通信の集計では、29の地方自治体で、防災行政無線から音声流れなかったり登録制のメールを送信できないなどのトラブルが発生した。

## イ 避難民流入に対する対応

朝鮮半島有事になった際、半島から大量に押し寄せると予想される避難民の対応も、大きな課題である。

2017（平成 29）年 4 月、弾道ミサイル発射を重ねる北朝鮮に対し、米国が原子力空母「カール・ビンソン」を朝鮮半島近海に派遣するなど、圧力を強化した際、政府は、国家安全保障会議を開催し、朝鮮半島で有事が勃発した場合の対処方針について協議したと報道されている<sup>290</sup>。協議では、米国による北朝鮮に対する軍事行動で、九州から東北地方の日本海側沿岸に船で大量の避難民が流入する事態が想定され、その際、救難や受入れなどの人道的対応に加え、避難民を装って人口密集地や原子力発電所を狙った北朝鮮軍兵士が上陸する可能性があるとして、警備面での態勢強化が課題として挙げられた。

安倍総理は、2017（平成 29）年 4 月 17 日の衆議院決算行政監視委員会で、「避難民の保護に続いて、上陸手続、収容施設の設置及び運営、我が国が庇護すべき者に当たるか否かのスクリーニングといった一連の対応を想定しています。」と述べ、朝鮮半島有事の際に予想される日本への避難民流入の対処策を検討していることを明らかにしている。

## 3 小括

II 章で述べたとおり、1990 年代以降、北朝鮮の核・ミサイル開発問題は我が国の安全保障政策に影響を与えてきた<sup>291</sup>。

<sup>290</sup> 共同通信ニュース（平 29. 4. 14）

<sup>291</sup> 神谷万丈防衛大学校教授は、1998（平成 10）年 8 月のテポドン発射は、大多数の日本人にとって、自国が外敵の攻撃を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であり、北朝鮮問題は、日本の安全保障政策にとって、湾岸戦争とならぶ主要な転換要因としての役割を果たすと指摘している。（神谷万丈「第 11 章 日本の安全保障政策と日米同盟」日本国際問題研究所『平成 22 年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書「日米関係の今後の展開と日本の外交」』126-127 頁）

本章で考察した 2000 年代後半以降においても、北朝鮮は、加速度的に核・弾道ミサイルの開発や運用能力を進展させ、我が国を含む地域及び国際社会に対する新たな段階の脅威となった。その脅威の「距離感」は、これまでになく近いものとなっている。

こうした北朝鮮の脅威に対処するため、我が国は、日米同盟やBMD態勢を中心とした従来の安全保障体制を強化するとともに、国民保護等の在り方やアセットの新規導入を検討するなど、新たな段階へと安全保障政策を進めている。

具体的には、政府は、新ガイドラインの策定及び平和安全法制等の整備を行い、朝鮮半島有事を含めたあらゆる事態に対応する切れ目のない体制整備を行った。2017（平成 29）年 5 月には、同法に基づく米艦防護が初めて実施されるなど、日米同盟は新たな段階に至ったとされる。

また、従来のBMDシステムの防衛能力を向上させるため、日米共同による能力向上型迎撃ミサイルの開発・配備をはじめ、各システムの弾道ミサイル対処能力の高度化を行うとともに、多層防衛を強化するため、イージス・アショアを中心とする新たなアセット導入等の検討を開始した。その他、これまで抑制的であった宇宙空間の安全保障分野での活用が積極的に進められ、初の防衛省独自のXバンド通信衛星も打ち上げられた。

さらに、これまで十分な取組がなされてこなかった弾道ミサイル攻撃時の国民保護という課題について、政府は、Jアラート等の運用の見直しや各地方自治体と連携した訓練を行うなど、我が国領域への着弾を想定した現実的な取組を開始した。加えて、朝鮮半島有事になった際、大量に押し寄せると予想される避難民の対応についても、政府は対処策を検討していることを明らかにしている。

## おわりに

北朝鮮は孤立の度合いを深めている。特に2017(平成 29)年9月の6回目の核実験以降、北朝鮮大使を追放する国や、核やミサイル開発の資金源となっている北朝鮮労働者を受け入れなくなった国が出てきている<sup>292</sup>。何より、これまでになく厳しい制裁決議が国連安保理で採択されたということは、かつて朝鮮戦争を共に戦った盟邦中国でさえ、距離を置きつつあることを示している。しかし、北朝鮮にとって、核とミサイルは至高の兵器であり、交渉の手段であり、権力と国威発揚のシンボルである。いかに圧力をかけようとも、北朝鮮が、生き残っていくために必要であると信じる核やミサイルを現体制が放棄することはないとの指摘も多い。

対して、北朝鮮が敵視する米国の北朝鮮政策は変わりつつある。トランプ大統領は、クリントン、ブッシュ(子)、オバマの歴代政権は北朝鮮対応で失敗したと非難し、自分は失敗しない、自分が解決すると豪語している。そのためには、「全ての選択肢がテーブルの上にある」として、交渉によらない軍事的解決も示唆している。

本稿では、その本質は異なるが、朝鮮半島における3つの危機を取り上げ、我が国の安全保障政策にどのような影響を及ぼしたかについて述べてきた。占領下にあり、独立の回復と敗戦からの復興がまず第一であった日本にとって、朝鮮戦争は海の向こうの出来事であったが、日本駐留米軍を派遣した米国は、日本の治安維持のための警察力強化と将来の日本再軍備を企図して警察予備隊を創設することとした。1990年代に入り、北朝鮮が進める核及びミサイル開発は、朝鮮半島における新たな火種をもたらすことになり、半島有事

のみならず、北朝鮮の弾道ミサイルも、それまでの我が国が想定していなかった事態への対応を迫るものであった。さらに、現在の金正恩体制では、核及びミサイルの開発は加速度的に進められており、我が国周辺へのミサイル発射も「日常」と化しつつある。このように遠い戦争から眼前の脅威へと変容してきた朝鮮半島危機について、我が国はそれに対応する形で安全保障政策を拡充してきたともいえるが、今日、対応が追い付いていない現状が懸念されている。

現在(平成29年11月20日時点)、北朝鮮と米国はそれぞれ軍事力の行使を示唆し、危機はその頂点にある。このような状況の下、我が国では、イージス・アショアなどの新規アセットの導入、敵基地攻撃能力の保有、国民保護への更なる取組など、危機対応を高めるための施策について議論が始まっている。中には実現しようとしても時間を要するものもあり、また、我が国の防衛力増強にも、自ずと限界がある。朝鮮半島における危機への対応が続く中で、防衛に対する考え方、また防衛力の在り方が問われる。

<sup>292</sup> 『日本経済新聞』狭まる北朝鮮包囲網(平29.9.27)など

安全保障研究会メンバー

衆議院調査局

林山 泰彦 (安全保障調査室長)  
風間 義久 (安全保障調査室首席調査員)  
今井 一品 (安全保障調査室調査員)  
野口 厚紀 (安全保障調査室調査員)  
宮辺 秀峯 (安全保障調査室調査員)  
寺坂 龍児 (安全保障調査室調査員)  
石川 舞 (安全保障調査室調査員)  
土門 雅裕 (安全保障調査室調査員)  
松野 由布子 (安全保障調査室調査員)  
西野 広樹 (安全保障調査室調査員)

## 欧州における公的年金制度改革の動向 —支給開始年齢の引上げと財政検証体制を中心に—

衆議院事務局委員部調査課

石川 真一

(前厚生労働調査室)

### ■要 旨■

賦課方式で運営される年金制度は、社会保障制度の中でも長期的な人口構造の変化に応じた設計が必要である。我が国を含め各国は、高齢化等を背景に年金の支給開始年齢の引上げ等の対応を行ってきたが、英国では65歳から68歳、フランスでは60歳から62歳など、その引上げ幅やスケジュールは一律ではない。また、給付・負担水準の変更、確保すべき水準の法定化等、様々な見直しが同時に実施されている。これらの取組と併せ、年金財政の将来予測や監視等に当たり長期的な安定性を確保する観点から有識者や関係者が意見を調整・決定するための仕組みについては、政府内部の審議会において検証を行うもの、政府機関と有識者がそれぞれ検証を行うもの等がある。議会の関与については、議会内の委員会が勧告を行う場合や、行政府に設置される諮問機関に議員が直接参画する仕組みを設ける例もある。

### 《構成》

はじめに

- I 我が国の年金制度改革
  - II 英国の年金制度改革
  - III フランスの年金制度改革
  - IV ドイツの年金制度改革
- おわりに

はじめに

少子高齢化が進む我が国では、人口構造の変化に対応して社会保障制度を再構築する必要性がうたわれて久しい。海外に目を向ければ、ドイツ及びイタリアは主要国の中でも我が国同様に少子高齢化が進行していることが広く知られているが、これらの国だけでなく、高齢化により人口構造が変化し、社会保障制度において受け手と担い手のバランスの変化に対応することが必要となっている状況は、先進各国に共通である。

社会保障制度の中でも、特に高齢期に給付される公的年金は、制度への加入期間（給付額算定の基礎となる保険料支払期間）、年金の給付期間ともに長期にわたっており、現役世代が高齢世代を支える仕組みである賦課方式<sup>1</sup>の下では、将来を見据えた設計が必要である。我が国では、人口構造の変化を踏まえ、これまで①支給開始年齢の引上げ（厚生年金等）、②保険料の引上げ（国民年金の保険料、厚生年金の保険料率等）、③給付水準の抑制、④国庫負担割合の引上げ（基礎年金部分）等の改革が行われてきた。一方、諸外国の年金制度においても、支給開始年齢の引上げ、給付水準の引下げ、保険料負担の引上げ等が行われており、このほか、確保すべき保険料水準及び給付水準を法定している例もある。

また、制度改革の必要性を議論する上で基

<sup>1</sup> 現役世代の保険料を、その時々々の老齢世代等への給付に充てる方式。将来の給付に必要な資金をあらかじめ全て積み立てる積立方式と対比される関係にある。

礎となる年金財政の検証体制については、政府内部で行うもの、一定の独立性を与えられた専門家が行うもの等があり、その中には与野党議員が参画するものもある。多様な関係者が参加することにより幅広い意見を取り入れることが可能となる一方で、関係者の意見集約や改革内容の決定に当たっては工夫も必要となる。

以下では、年金制度改革に関する我が国のこれまでの取組を振り返るとともに、欧州3か国（英国、フランス、ドイツ）における関係者からのヒアリングも参考とし、これら3か国の公的年金制度改革のうち、共通して実施されている支給開始年齢の引上げの状況、負担水準と給付水準等に関する動向、年金財政の検証体制等について概観する。

## I 我が国の年金制度改革

### 1 沿革、概要等

我が国における公的年金制度においては、昭和34（1959）年の国民年金法（昭和34年法律第141号）の制定（同36（1961）年施行）により国民皆年金が達成され、昭和60（1985）年の制度改正により、20歳以上60歳未満の全国民を被保険者とする基礎年金制度が導入された。現在、日本国内に居住する20歳以上60歳未満の全ての国民が加入する国民年金（基礎年金）をベースとして、民間サラリーマンや公務員等<sup>2</sup>が加入し基礎年金に上乗せして報酬比例の年金が給付される厚生年金からなる2階建ての制度体系となっている。

公的年金制度の財政方式は賦課方式を基本としており、現役世代が高齢世代を支える仕組みとなっている。しかし、戦後、出生率はおおむね低下傾向を続け、平成元年のいわゆ

る1.57ショック<sup>3</sup>などもあり、社会保障の担い手である現役世代の減少が社会全体の課題として広く認識されるに至っている。合計特殊出生率は平成17（2005）年の1.26を底として直近では1.44（平成28（2016）年）とやや改善したものの、総人口については平成20（2008）年の1億2808万人をピークとして、平成27（2015）年国勢調査では1億2710万人となっており、今後、2065年には8808万人まで減少すると推計<sup>4</sup>されている。65歳以上人口の比率は26.6%（平成27（2015）年）から38.4%（2065年）<sup>5</sup>に大きく上昇するとされており、人口減少、少子高齢化の更なる進展は避けられない状況にある。

## 2 支給開始年齢の引上げ状況

公的年金制度においては、少子高齢化が進行する中で、将来にわたり年金財政収支の均衡を図るための改革が順次行われている。厚生年金の支給開始年齢は、制度創設時の55歳から順次引上げが行われ、平成以降では、特別支給の老齢厚生年金<sup>6</sup>のうち定額部分の65歳への引上げ（平成6（1994）年）、特別支給の老齢厚生年金の報酬比例部分について65歳への引上げ（平成12（2000）年）等が決定されてきた。現在、男性については、定額部分の引上げの完了後、報酬比例部分の引上

<sup>3</sup> 合計特殊出生率（15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当）が、一時的に急落した昭和41年（丙午）の1.58を下回った。

<sup>4</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（平成29年4月公表）における出生中位・死亡中位の推計値。以下、本段落内の将来推計人口について同じ。

<sup>5</sup> 75歳以上に限定すると、構成比率は12.8%（平成27（2015）年）から25.5%（2065年）と倍となる。（75歳以上人口は1632万人から2248万人に増加）

<sup>6</sup> 昭和60年の法律改正により、厚生年金保険法（昭和29年法律第115号）の本則上の支給開始年齢は60歳から65歳に引き上げられたが、当分の間、60歳代前半についても老齢厚生年金が支給されることとなった（「特別支給の老齢厚生年金」）。この特別支給の老齢厚生年金は基礎年金に相当する定額部分とそれ以外の報酬比例部分から構成されている。

<sup>2</sup> 平成24（2012）年には、民間サラリーマンと公務員等の年金制度を厚生年金に統一する被用者年金の一元化が行われた（平成27年10月施行）。

げの途上であり、女性については定額部分の引上げ中（報酬比例部分については平成 30（2018）年度から引上げ）であり、最終的に引上げが完了するのは、2030 年度と予定されている。なお、国民年金（基礎年金）については、制度創設以降、65 歳を支給開始年齢としている。

### 3 給付と負担に関する近年の改革

支給開始年齢の引上げと併せ、公的年金制度においては保険料（率）の引上げ（平成元（1989）年、平成 6（1994）年）のほか、給付水準については、厚生年金の給付水準の 5%適正化（平成 12（2000）年）という抑制策だけでなく、物価下落時の給付水準の特例的な据置き（平成 12（2000）年度～平成 14（2002）年度）が行われている。

また、平成 16（2004）年年金制度改革においては、被保険者数の減少（現役全体でみた保険料負担力の低下）や平均余命の伸び（受給者全体でみた給付費の増大）を年金額の改定に反映させ、その分だけ改定率を自動的に抑制する仕組み（マクロ経済スライド）<sup>7</sup>を導入した。また、同改革では、①保険料（率）の上限を設定した上で毎年引上げを行っていくこと、②現役世代の所得に対する年金水準を示す「所得代替率<sup>8</sup>」の下限として、50%を確保すること等が法定された<sup>9</sup>。なお、マクロ

<sup>7</sup> なお、マクロ経済スライドによる調整は、年金財政の均衡を図るための特例期間（調整期間）のみで、その後は、本来の改定方法に戻ることでなっている。

<sup>8</sup> 年金を受け取り始める時点（65 歳）における、現役世代の平均手取り収入額（ボーナス込み）に対するモデル世帯の年金額の比率。具体的には、夫が平均賃金で 40 年間働いたサラリーマンであり、妻が 40 年間第 3 号被保険者であるモデル世帯における厚生年金の標準的な年金額及び 2 人分の基礎年金の合計額を現役世代の平均収入額で除する。平成 26 年財政検証では、平成 26 年度において 62.7%（(6.4 万円×2+9.0 万円) / 34.8 万円）と示されている。

<sup>9</sup> 国民年金法等の一部を改正する法律（平成 16 年法律第 104 号）附則第 2 条第 1 項。また、次の財政検証の作成までに 5 割を下回ることが見込まれる場合には、マクロ経済スライドを発動する期間（調整期間）の終了について検

経済スライドについては、平成 16（2004）年年金制度改革後の経済環境の低迷等を背景に、平成 27（2015）年度の改定時に発動された 1 例のみとなっている<sup>10</sup>。

また、平成 24（2012）年には社会保障と税の一体改革の一環として、受給資格期間（25 年）の 10 年への短縮、短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大、被用者年金制度の一元化等を順次実施することとする改革が行われた。

平成 28（2016）年の第 190 回国会（常会）では「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案」が提出され、同年の第 192 回国会（臨時会）で成立した（平成 28 年法律第 114 号）。同法では、①短時間労働者に対する厚生年金等の適用拡大の促進、②年金額の改定ルールの見直し<sup>11</sup>等が定められた。

### 4 年金財政の検証体制

我が国では、厚生労働省に社会保障審議会（年金部会等）が設置されており、労使の代表者及び学識経験者が参画し、年金制度に関する調査審議や意見具申を行うこととされている。同審議会は、年金財政の検証や制度改

討するとともに、給付及び費用負担の在り方について検討を行い、所要の措置を講ずることとされている（同条第 2 項及び第 3 項）。なお、同法では、基礎年金の国庫負担割合を平成 21 年度までに 2 分の 1 に引き上げること、積立金を活用しおおむね将来 100 年間の財政均衡を図ることについても定められた。

<sup>10</sup> 年金額は毎年度、賃金や物価の変動率に応じて改定されるが、平成 11 年から 13 年にかけては物価が下落したにもかかわらず特例法により年金額が据え置かれる措置がとられた（特例水準）。平成 16 年年金制度改革により導入されたマクロ経済スライドは、この特例水準が物価・賃金の上昇により解消されるまで発動しないこととされていた。なお、特例水準は平成 24 年の社会保障・税の一体改革の一環として成立した国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 99 号）により段階的に解消することが定められ、平成 27 年度にマクロ経済スライドの発動要件が整うこととなった。

<sup>11</sup> ①マクロ経済スライドについて、名目下限措置を維持し、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を調整すること、②賃金・物価スライドについて、賃金変動がマイナスの場合に賃金変動に合わせて改定することからなる。

革に関する議論や意見集約の過程において、関係者間の意見調整を行う役割を果たしている。政府は、少なくとも5年に1度、公的年金の財政について現況及びおおむね100年後（財政均衡期間）までの見通しを作成することとされており（財政検証）<sup>12</sup>、直近の財政検証は平成26（2014）年6月に公表された。

平成26年財政検証においては、8つのシナリオ（前提）を示した上で検証が行われた。その結果、労働市場への参加が進み、経済が持続的に成長するケースでは所得代替率の下限である50%を確保することが示されている。ただし、物価や賃金の伸びが低い場合にはマクロ経済スライドが十分に機能せず、給付水準調整期間が延びる結果、給付水準がより低下すること、過去の財政検証時よりも基礎年金部分の所得代替率が低下する見込みであることが指摘されている。

この平成26年財政検証に対しては、平成28（2016）年の年金制度改革関連法案の国会審議等において、近年における実際の推移と比べ経済前提が楽観的過ぎるとの懸念、内閣府が作成する経済前提を年金財政検証において使用する妥当性等について指摘され、国民が将来の年金の姿を見通すことができるよう、現実的かつ多様な経済前提の下で将来推計を示す必要性があるとされた<sup>13</sup>。

## Ⅱ 英国の年金制度改革

### 1 沿革、概要等

#### (1) 沿革

英国では、19世紀に職域年金制度が順次設けられ、その後、1942年の「ベヴァレッジ報告」に基づき1946年国民保険法（National Insurance Act 1946）が成立し、国民一般を

対象とする退職年金制度が開始された。その後、1975年社会保障法（Social Security Act 1975）により、国家所得比例年金（State Earnings Related Pension Scheme、SERPS）が導入され、定額の1階部分である基礎年金と所得比例の2階部分である国家所得比例年金からなる年金制度となった。

1997年に18年ぶりに政権に就いた労働党は、2000年、従来の国家所得比例年金に比べ低所得者に対する給付内容を充実させる国家第二年金（State Second Pension、S2P）を導入するとともに<sup>14</sup>、2007年には基礎年金を満額受給するために必要な期間について、男性44年、女性39年から男女共に30年に引き下げることにした<sup>15</sup>。

この間、付加年金と総称される所得比例型の年金制度（国家所得比例年金や国家第二年金）の下では、一定の給付水準を保証する確定給付年金制度への加入者等を対象に適用除外制度が設けられており、実質的には勤務先等に応じて加入する仕組みとなっていた。

英国の年金制度改革に関する主な経緯は、表（次頁）のとおりである。

#### (2) 新国家年金の創設

従来の所得比例型の制度に対しては、制度が複数に分立し、将来受給できる年金額が分かりにくく老後の準備が不十分となる等の懸念や批判<sup>16</sup>があり、2014年、保守党・自由民主党の連立政権は、2階部分である国家第二年金を廃止し、定額・一層型の所得比例年金である新たな国家年金（State Pension）を導入した（2016年4月施行、ただし従来制度の

<sup>12</sup> 国民年金法第4条の3及び厚生年金保険法第2条の4

<sup>13</sup> 公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成28年12月13日参議院厚生労働委員会）

<sup>14</sup> 2000年児童支援、年金及び社会保障法（Child Support, Pensions and Social Security Act 2000）

<sup>15</sup> 2007年年金法（Pensions Act 2007）

<sup>16</sup> 後述の年金クレジットにおいては資力調査（ミーンズテスト）を行うこととされており、そのことも複雑さに拍車をかけることとなっていた。



【表】英国の年金制度改革に関する主な経緯

年	主な内容
1948	国民保険制度発足（定額拠出・定額給付）
1978	国家所得比例年金制度発足、適用除外制度の創設
1986	適用除外制度の要件緩和（確定拠出型企業年金を適用除外制度の対象に追加等）、国家所得比例年金制度の給付水準引下げ
1995	女性の支給開始年齢引上げを決定
1999	ステークホルダー年金（全国民を対象とし、保険料を低額に抑えた確定拠出型の個人年金）制度の整備
2000	国家所得比例年金が国家第二年金に段階的移行
2007	受給資格期間の引下げ、男女の支給開始年齢の引上げ等を決定
2008	中低所得層の職域年金制度への加入促進を目的とする自動加入制度の採用等を決定
2011	支給開始年齢引上げの前倒しを決定
2014	定額・一層型の国家年金の創設、支給開始年齢引上げの前倒し等を決定
2016	定額・一層型の国家年金の導入

【出所】厚生労働省資料等を基に作成

加入者に対する経過措置あり)<sup>17</sup>。国家年金においては、従来の基礎年金に比べ、単身者では満額で約3割高い給付水準となるなど、付加年金に加入していなかった自営業者等に対して一層手厚い給付が行われることとなった。また、これらの改革に併せて、一部被用者に対する適用除外制度が廃止され、同一制度に加入することが徹底されたほか、国家年金の満額受給に必要な加入期間を30年から35年に引き上げる措置がとられた。

なお、これらの公的年金制度の財源には、障害、死亡、傷病、出産、失業、労働災害など老齢年金以外の財源をも含む国民保険（National Insurance）による収入が充てられている。公的年金制度においては賦課方式による財政方式が採用されており、国民保険全体の支出のうち公的年金関係が約9割を占めている。年金受給のための加入期間も国民保険の拠出期間を基準に定めることとされて

<sup>17</sup> 2014年年金法（Pensions Act 2014）

いるが、貧困高齢者向けには、最低保証額以上の給付が確保される「保証クレジット<sup>18</sup>」が設けられている。

### (3) 人口構造の変化

現在、英国では、我が国のような少子化や人口減少という課題を抱えているわけではなく、平均寿命の伸長による高齢者の増加を背景に、現役世代人口に対する高齢世代人口の比率が増加する状況は我が国同様であり、持続可能な社会保障制度を築いていくことが課題となっている。国家統計局の将来推計によれば、現在の支給開始年齢である65歳時点の平均余命は、2014年から2064年にかけて男女とも5年強伸長するとされている（男性：21.2年→26.7年、女性：23.5年→28.7年）<sup>19</sup>。現役世代人口の増加も見込まれているものの、高齢化のスピードが上回ることにより、2013年時点では年金受給者1人を現役世代（20～64歳）3.4人で支える構造であるのに対し、2050年には年金受給者1人を勤労世代2.2人で支える構造となることが見込まれている。

## 2 支給開始年齢の引上げ状況

人口構造の変化に対応すべく、英国では支給開始年齢の引上げが行われてきた。まず、1995年の法改正により、女性の支給開始年齢を男性と同じ65歳まで引き上げることが定

<sup>18</sup> 2003年に導入された「年金クレジット（Pension Credit）」の一つで、名称には「年金」が含まれるが、公的扶助制度の一つと位置付けられている。2017年9月現在、週当たりの収入が159.35ポンド（23,265円、単身者）又は243.25ポンド（35,515円、夫婦・パートナー関係）未満で国家年金の受給資格年齢に達している場合、その額に達しない部分が支給される（邦貨換算額については、日本銀行「裁定外国為替相場」（平成29年9月適用分）による。以下同じ）。なお、年金クレジットのもう一つの柱であった貯蓄クレジット（老齢生活に向けて私的年金等の貯蓄を行っていた者に対し、追加的に給付を実施する制度）については、2014年年金法により廃止することとされた。

<sup>19</sup> Office for National Statistics, *2014-based National Population Projections*, 2015.10

められた。ただし、1995年の法改正時には女性の支給開始年齢を2010年から引き上げ2020年に完了することとされていたのに対し、2011年の法改正により2018年に完了するようスケジュールの繰上げが決定された。男女の支給開始年齢が統一された後の引上げについては、2007年年金法により、2046年までの間に68歳まで段階的に引き上げることが決定されたが、その後、67歳への引上げスケジュールの繰上げ<sup>20</sup>が決定されている。

このように、支給開始年齢の引上げに係る改革は、1995年（保守党）、2007年（労働党）、2011年・2014年（保守党・自由民主党（連立政権））と政権を担う政党を問わず実施されてきた。

なお、68歳への引上げは2007年年金法では2044年から2046年にかけて実施することとされていたが、雇用年金大臣は、後述の独立検証の報告書に盛り込まれた勧告を受け、68歳への引上げ開始時期を2037年に繰り上げる方針を表明している（2017年7月）。

また、2010年に発足した保守党・自由民主党の連立政権は、支給開始年齢を平均余命に連動させて引き上げること等について意見照会を行う政策文書を公表し<sup>21</sup>、2013年には、将来における支給開始年齢の引上げに関する基本原則として、成人以降の全期間に対する国家年金の受給期間の比率を最大3分の1とすることを掲げた。この成人以降の全期間に対する国家年金の受給期間の比率については、次の数式で示されている。

$$\left( \frac{\text{(支給開始年齢時点における平均余命)}}{\text{(支給開始年齢時点における平均余命)} + \text{(支給開始年齢)} - \text{(成年到達年齢)}} \right)$$

後述の独立検証においては、上記比率は2013年に33.1%であり、過去10年の平均は32.87%であると示されている。

以上で記した支給開始年齢の引上げ及びそのスケジュールは次表のようになっている。

【表】 支給開始年齢の主なスケジュール

実施年	年齢（【 】内は決定年）
2010～2018年	女性の支給開始年齢を60歳から男性と同じ65歳まで段階的に引上げ 【2011年に繰上げ決定（1995年の法改正時には2020年完了予定。）】
2018～2020年	65歳→66歳 【2011年に繰上げ決定（2007年の法改正時には2024～2026年を予定）】
2026～2028年	66歳→67歳 【2014年に繰上げ決定（2007年の法改正時には2034～2036年を予定）】
2044～2046年（※）	67歳→68歳 【2007年決定】 ※ 後述の独立検証では、2037～2039年への繰上げを勧告

【出所】 筆者作成

### 3 給付と負担に関する改革

2007年、労働党政権は、基礎年金額の改定率について、物価スライドから賃金スライドを基準とすることに変更した<sup>23</sup>。これは、賃金が物価上昇率以上に上昇していた当時において、給付水準が向上することを期待したものであった。これに加え、2011年には、当時の保守党・自由民主党連立政権により新たな年金額の改定ルールが導入され、物価上昇率、賃金上昇率、2.5%のうち最も高い率によって給付水準を改定することとなり、最低でも毎年2.5%増の改定が保証されることとなった

<sup>20</sup> 2011年年金法（Pensions Act 2011）により、66歳への引上げ時期について、「2024～2026年」から「2018～2020年」に行うことに変更された。

また、2014年年金法により、67歳への引上げ時期について、「2034～2036年」から「2026～2028年」に行うことに変更された。

<sup>21</sup> Department for Work and Pensions, *A State Pension for the 21st Century*, 2011.4  
<[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190100/state-pension-21st-century-response.pdf)>

<sup>22</sup> 現在、成年到達年齢は20歳で計算されている。その理由としては、経済協力開発機構（OECD）等で慣習的に用いられていること、年金制度に関する比較の際に便利であること等が挙げられている。

<sup>23</sup> 2007年年金法

(「トリプル・ロック」)<sup>24</sup>。

ただし、この措置の下では物価・賃金が低迷する時代であっても2.5%の改定率が約束され、その結果として将来の年金財政への影響が大きくなることが懸念された。この問題について、庶民院(下院)の雇用年金委員会<sup>25</sup>は、2016年11月、「世代間の公正性」と題する報告書<sup>26</sup>において、福祉国家の構造が歪み、世代間の緊張を高めることとなっているとして、トリプル・ロックの将来的な廃止等を勧告した。また、2017年6月に実施された庶民院総選挙において与党の保守党は2020年までトリプル・ロックを維持し、その後賃金上昇率と物価上昇率のみによって改定する案を掲げたが、総選挙後の民主ユニオニスト党との政策合意<sup>27</sup>により、トリプル・ロックに対する変更は行わないこととされた。

また、年金を満額で受給するために必要な拠出期間について、2007年年金法により男女とも30年に引き下げる改革が行われた後、2014年年金法によりこれを35年に引き上げることとされており、将来の年金受給者については、加入期間の不足により給付水準が低下するおそれがある。

#### 4 年金財政の検証体制

2014年年金法により、年金財政の検証体制について政府アクチュアリー<sup>28</sup>の役割が明確化

されるとともに、有識者による独立検証の規定が盛り込まれた<sup>28</sup>。

##### (1) 政府アクチュアリー

雇用年金大臣は、政府アクチュアリー(Government Actuary)<sup>29</sup>に対し、年金受給期間に関する検証及び勧告を行うよう要請することとされている<sup>30</sup>。この検証は、政府が少なくとも6年に1度作成する支給開始年齢等に関する報告書の作成に際して行われることとなっている。なお、政府アクチュアリーが2017年3月23日に公表した報告書においては、支給開始年齢について、下記の独立検証やその後の政府の対応方針よりも引上げ幅及びスケジュールについて更に踏み込んだ勧告を行った。具体的には、67歳への引上げが完了する2028年に引き続いて2030年までに68歳への引上げを完了し、最終的には2056年までに70歳への引上げを実施する等としている<sup>31</sup>。

<sup>28</sup> なお、年金財政に対する影響については、2010年の政権交代後に創設された政府の独立機関である予算責任局(Office for Budget Responsibility)も毎年作成している財政の持続可能性に関する報告書の中で年金制度に要する費用等について言及を行っている。

<sup>29</sup> 政府アクチュアリーは年金制度の設計に必要な数理的分析や勧告等を行う職であり、同職が率いる政府アクチュアリー局(Government Actuary's Department, GAD)は1919年に設立された。現在、約160名の職員(うち年金数理専門家が約半数)を擁しており(GADのウェブサイトによる)、英国の公的年金制度に関する検証を担っているほか、公的年金や公的医療の財源である国民保険(National Insurance)に対する検証を5年に1度行うこととされている(直近の検証については2014年7月公表)。また、現在では、企業年金等の私的年金の財政検証のほか、国外の年金関連機関に対し年金財政に関する助言を行っている。

<sup>30</sup> 2014年年金法第27条(4)。なお、同条では、支給開始年齢に達した人の平均的な年金受給期間に対する成人後の全期間の比率が一定の範囲に収まっているかを検証するとともに、収まっていない場合には必要な勧告を行うこととされている。

<sup>31</sup> Government Actuary's Department, *Periodic review of rules about State Pension age: Report by Government Actuary*, 2017. 3, p. 76  
<[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/603136/periodic-review-of-rules-about-state-pension-age-gad-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/603136/periodic-review-of-rules-about-state-pension-age-gad-report.pdf)>

<sup>24</sup> Triple Lock. この政策は、2010年庶民院総選挙において自由民主党が提唱し、総選挙後の連立政権の政策協議において政策プログラムの一つとして盛り込まれたものである。

<sup>25</sup> Work and Pensions Committee. 英国庶民院では、各省に対応した委員会(Departmental Select Committees)が設置されており、それぞれ委員11名で構成されている。

<sup>26</sup> Work and Pensions Committee, *Intergenerational fairness*, 2016. 11 <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmsselect/cmworpen/59/59.pdf>>

<sup>27</sup> 2016年6月の国民投票で方針が決定されたEUからの離脱等について信を問うため行われたが、保守党は13議席を減らし、全650議席中317議席と過半数を割り込むこととなった。そのため、北アイルランド地域の保守系政党である民主ユニオニスト党の協力を仰ぐこととなり、政策合意が結ばれた。

## (2) 有識者による独立検証

雇用年金大臣は、政府アクチュアリーに対する検証の要請と併せて、支給開始年齢に関連する問題について政府から独立して検証を行うための有識者を任命することとされている<sup>32</sup>。この規定に基づく初めての報告書は、政府アクチュアリーによる報告書と同日（2017年3月23日）に公表された（「クリッドランド・レビュー」<sup>33</sup>）。同報告書では、支給開始年齢の68歳への引上げを開始する時期について、2044年から7年繰り上げ、2037年とすること等が勧告された。なお、雇用年金大臣は、同報告書の勧告内容を歓迎する旨のコメントを発表している。

## (3) 議会の関与

上記の両報告書及び雇用年金大臣が作成する報告書は、議会に提出されることが法定されている<sup>34</sup>。当初、2017年5月を期限としていた各報告書に対する政府の対応方針の発表は、庶民院総選挙の実施（同年5月8日）により延期され、同年7月19日に行われた。同日に開催された庶民院本会議において、雇用年金大臣の声明発表に続き討議が行われている<sup>35</sup>。

また、庶民院の雇用年金委員会は、雇用問題のほか、公的年金制度、私的年金制度等に

ついて調査を行い<sup>36</sup>、討議結果等を前述の報告書を含め報告書として取りまとめ、公表している。同委員会を含む庶民院の省庁別委員会（Departmental Select Committees）は、法案審議を行う委員会とは別に設置され、調査を行っている。その委員は政府の役職に就いていない与野党の議員から選出され、委員会の運営は合意（コンセンサス）に基づいて行われているとされる<sup>37</sup>。これらの委員会が作成する報告書には政府を直接に制約する等の法律上の権限は与えられていないものの、本会議における討議の議題となる場合があるほか、世論の喚起等において一定程度の影響があるとされている。

## Ⅲ フランスの年金制度改革

### 1 沿革、概要等

#### (1) 沿革

19世紀以降、フランスでは、軍人や公務員等を対象に職域年金制度が創設、拡充され、その後、1945年には公的年金制度を全国民に適用するとの原則等が策定され、民間被用者を対象とする一般制度（régime général）が発足した。また、自営業者や農業経営者に対する年金制度も順次創設され、自営業者、被用者、公務員等についてはそれぞれ職種・職域ごとに設けられた年金制度に加入している。1974年には業種や職種に応じた個別制度間の財政調整の仕組みが導入され、2006年には自営業者等を対象とする各金庫を統合する等の改革が行われてきている。

フランスの年金制度改革に関する主な経緯は、次表のとおりである。

<sup>32</sup> 2014年年金法第27条及び同法の説明文書（Explanatory Notes）による。

<sup>33</sup> John Cridland, Independent Review of the State Pension Age – Smoothing the Transition, Final report, 2017. 3

<[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/611460/independent-review-of-the-state-pension-age-smoothing-the-transition.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/611460/independent-review-of-the-state-pension-age-smoothing-the-transition.pdf)>

初めての検証担当者に任命されたジョン・クリッドランド（John Cridland）の名前に基づく通称。同氏は、英国の使用者団体である「英国産業連盟」（Confederation of British Industry, CBI）の事務局長等を務めていた。

<sup>34</sup> 2014年年金法第27条（6）

<sup>35</sup> House of Commons Hansard Vol. 627 Cols. 865-872。なお、英国議会では、重要政策が発表される場合には、まず議会において声明が発表され、続いて討議等が行われることが多い。

<sup>36</sup> 英国の省庁別委員会は、政策監視のみを行うために設置されており、法案が提出される場合には、法案ごとに設置される公法案委員会において審議される。

<sup>37</sup> 委員会の運営方法については、庶民院事務局からのヒアリング（2017年1月）による。同様の見解は、別の機会に行われたヒアリング（高澤美有紀「欧米主要国議会の議事日程等決定手続」『国立国会図書館調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 872』p. 6）等にも見られる。

【表】フランスの年金制度改革に関する主な経緯

年	主な内容
1945	一般制度発足
1948	商工業自営業者、職人及び自由業等の自営業者年金制度の創設
1952	農業経営者制度発足
1974	業種や職種に応じた個別制度間の財政調整の仕組みを導入
1983	支給開始年齢を60歳へ引下げ
1991	C S G (一般化社会拠出金) の導入による老齢年金財源の強化
1993	①満額拠出期間の延長 (37.5年→40年)、②平均報酬額の算定基準期間の延長 (10年→25年)、③既裁定年金額の改定方法の変更 (賃金スライド→物価スライド) を決定
2003	①公務員年金制度の改革、②満額拠出期間の延長 (40年→41年) を決定
2006	自営業者等を対象とする各金庫の統合
2010	①一般制度における支給開始年齢引上げ (60歳→62歳)、②満額拠出期間の延長 (41.5年)、③満額年金の支給開始年齢引上げ (65歳→67歳) を決定
2014	満額拠出期間の延長 (41.5年→43年) を決定

【出所】厚生労働省資料等を基に作成

## (2) 概要

フランスの公的年金制度は、基本的に全ての被用者と自営業者、農業従事者をカバーしているが、その加入する制度については業種・職域ごとに分立している。また、無業者（学生・主婦等）についても一般制度に任意加入することが可能となっている。給付額は現役時の所得水準や拠出期間を基に給付率（後述）を乗じて定められることとなっており、具体的には次の数式で示される。

$$\begin{aligned} \text{給付年額} = & \\ & (\text{基準賃金額 (高い順に 25 年分の平均)}) \\ & \times (\text{給付率 (50\% \sim 37.5\%、後述)}) \\ & \times (\text{拠出期間率 (拠出期間} \div \text{満額拠出期間)}) \\ & + (\text{加算額}) \end{aligned}$$

なお、年金制度の財源は保険料を基本とし、財政運営には賦課方式が採用されているが、一定以下の資産・所得しか持たない貧困高齢者を対象として実施されている無拠出制の最

低保障年金<sup>38</sup>等については国庫負担が行われている。

## (3) 人口構造の変化

フランスにおける合計特殊出生率は、近年2.0前後となっており、少子化という状況とまではなっていないが、平均寿命の伸長による高齢者の増加を背景に、現役世代人口に対する高齢世代人口の比率が増加するとともに、今後、総人口が減少していくことが見込まれている。

なお、2010年時点では年金受給者1人に対し支える側の加入者は1.7人であったが、今後2020年にかけて1.5人となると予測されている<sup>39</sup>。

## 2 支給開始年齢の引上げ状況

一般制度においては、1983年に支給開始年齢が65歳から60歳に引き下げられたが、これは、高齢者を早期に退職させ、若年層の雇用を促進する企図によるものであった<sup>40</sup>。その後、平均余命の伸長や、戦後ベビーブーム世代の大量退職による年金財政の悪化が懸念されたため、2010年に法改正<sup>41</sup>が行われ、支給開始年齢の62歳への引上げ（2011年から開始し2018年に完了）<sup>42</sup>とともに、満額の年金を受給することができる年齢を65歳から67歳に引き上げる（2022年に完了）ことが決

<sup>38</sup> 2006年、従来の老齢被用者手当 (allocation aux vieux travailleurs salariés, AVTS) に代わり、高齢者連帯手当 (allocation de solidarité aux personnes âgées, ASPA) が導入された。

<sup>39</sup> 政府が作成した国民議会（下院）への説明資料による <<http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2760.asp>>

<sup>40</sup> 萩原愛一「【フランス】第二の人生は62歳から—公的年金制度改革」国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法」（2010.11）para.1 <<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/pdf/02450205.pdf>>

<sup>41</sup> LOI n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

<sup>42</sup> 2016年末において、61歳7か月となっている。

定されている。なお、年金額算定に用いる給付率に関して、最も高い給付率が適用されるためには、①上記の年齢（65歳～67歳）に達するか、②満額拠出期間（40～43年間、後述）のいずれかが必要であるとされている<sup>43</sup>。

### 3 給付と負担に関する改革

上記のとおり、支給開始年齢の引上げについては比較的緩やかに行われているものの、一方で、満額の年金を受給するための拠出期間の延長が順次実施されてきている。満額受給のための拠出期間は、1993年に37.5年間から40年間に延長することが決定され、その後、2003年には41年間、2010年には41.5年間に延長することが決定されていた。この拠出期間の延長は、前述の給付率の算定に影響するとともに、拠出期間に応じた乗率（拠出期間率）の算定にも影響するため、給付水準は、多くの場合、制度改革により低下することとなった。現在、2014年の法改正<sup>44</sup>により43年間に延長されることが決定している（延長完了は2035年）。

また、1993年の改革では年金支給額の算定に用いられる平均賃金額について、賃金水準が高い順に、従来は10年分とされていたところ25年分まで算定することとなり、これについても、一般的には給付水準を低下させる効果があったとされる。

保険料水準については、2014年の法改正により2014年から2017年にかけて段階的に保険料を引き上げることとされている。

なお、世代間の費用負担の平準化を図り、負担増や給付減の急激な変化を緩和するため、

1999年、年金積立金の運用を行う年金積立基金（Fonds de réserve pour les retraites、FRR）が設立された。設立当初は2020年まで基金の積立てと運用を行い、その後の21年間に社会保障債務償還金庫<sup>45</sup>へ拠出する予定とされていたが、2000年代後半の運用環境の著しい悪化により積立金が大幅に減少したことから計画が変更され、2011年から毎年定額（原則20億ユーロ（約2580億円））の拠出を開始することとし、2024年に拠出を終了することとされている。

### 4 年金財政の検証体制

フランス社会保障法典（Code de la sécurité sociale）に基づき設置される年金方針評議会及び年金監視委員会が年金財政の検証等を行っている<sup>46</sup>。

#### (1) 年金方針評議会

首相府の下に設置されている年金方針評議会（Conseil d'orientation des retraites、COR、2000年設立）が、年金制度全般の検証を行っている。同評議会の40名の委員は、会長（1名）、国民議会（下院）議員及び元老院（上院）議員（8名）、労働者代表・企業側代表・関係団体等（18名）、政府職員（7名）、専門家（学識経験者、エコノミスト等）（6名）から構成されることが法令上定められて<sup>47</sup>おり、国民議会議員及び元老院議員については議席数に応じ与野党双方から選出されている。同評議会は年金制度について勧告を行うことよりも、将来の改革に向けて関係者間の情報共有を行い、議論に資するよう準備を行うこ

<sup>43</sup> 実際の年金額は、上述のとおり、この給付率のほか、拠出期間率（満額拠出期間に対する実際の拠出期間の比率）、基準賃金額（拠出期間のうち賃金が高い順に25年分の平均）等により算定される。

<sup>44</sup> 年金制度の未来と公正を確保するための2014年1月20日の法律第2014-40号（LOI n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites）

<sup>45</sup> la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale（CADES）。1994年以降に生じた一般制度の累積赤字を解消する等のため1996年に創設された。

<sup>46</sup> 社会保障法典L114-2条及びL114-4条

<sup>47</sup> 委員構成の大まかな属性については法律で、具体的な推薦機関及び人数についてはデクレ（政省令に相当）で定められている。

とを目的としている<sup>48</sup>。

同評議会は、各構成員の代表から構成されている理事会において事前に作成された年間の作業計画に沿って、毎月討議を行い、年に1度報告書を作成している（直近では2017年6月公表）。年金財政を検証するに当たっては、政府の一組織という同評議会の位置付けを踏まえ、整合性を確保する観点から、4年に1度政府が作成する財政見通しを利用して<sup>49</sup>。

なお、政府が作成する経済予測に対する検証等を行うため、会計検査院（Cour des comptes）の直轄機関として財政高等評議会（Haut Conseil des finances publiques）が設置されており、10名の委員のうちマクロ経済等の専門家4名については、国民議会議長、元老院議長、国民議会及び元老院の財政委員長がそれぞれ推薦することとなっている<sup>50</sup>。

## (2) 年金監視委員会

年金方針評議会と同様に首相府に置かれる年金監視委員会（Comité de suivi des retraites）は、年金方針評議会の作成する分析に基づき、政府に対する年金制度に関する勧告等を行う<sup>51</sup>。2014年に設立された同委員会は、5名の専門家<sup>52</sup>から構成され、毎年、

年金制度の財政等が目標どおりに運営されているかを検証するとともに、男女間の年金水準の格差や年金受給世代の購買力等について分析を行う。勧告が行われる場合、政府は、勧告への対応について国民議会に報告しなければならないこととされている。<sup>53</sup>

## IV ドイツの年金制度改革

### 1 沿革、概要等

#### (1) 沿革

ドイツにおける一般被用者向けの年金制度の歴史はプロイセン時代の1889年に創設された障害・老齢を対象とする保障制度（労働者年金保険制度）にさかのぼり、その後、対象者の拡大など制度の充実が図られた。第二次世界大戦後、西ドイツでは、1957年に報酬比例による年金算定方式の採用や年金財政運用における賦課方式の採用等の改革が行われ、1972年には支給開始年齢の弾力化や一般年金保険に対する任意加入制度の導入が行われた。

1990年の東西ドイツ統一以降も様々な改革が行われてきているが、近年では、少子高齢化や雇用環境・経済情勢の変化を背景に、世代間において持続可能で公平な年金制度とするための改革が行われてきている。

#### (2) 概要

ドイツの公的年金制度は、医師や弁護士等を対象とする自営業者相互扶助制度、官吏<sup>54</sup>を対象とする恩給制度など職種ごとの制度があり、民間被用者等が加入する制度は、一般年金制度（Allgemeine Rentenversicherung）

定められている。

<sup>53</sup> 社会保障法典（Code de la sécurité sociale）第114-4条

<sup>54</sup> ドイツでは、公法上の勤務義務、忠誠義務を負い、主として公権力の行使に当たる職務を遂行する官吏（Beamte）と、労働契約に基づく私法上の雇用関係にある公務被用者（Tarifbeschäftigte）では加入する年金制度が異なっている。

<sup>48</sup> 同評議会事務局からのヒアリング（2017年1月）による。なお、事務局は9名であり、各省庁や年金金庫からの情報入手等を行っているとのことであった。

<sup>49</sup> 同評議会事務局からのヒアリング（2017年1月）による。

<sup>50</sup> 財政高等評議会は、EUの財政ルールの遵守を監視する機関として、財政計画及び財政統治に関する2012年12月17日の組織法律第2012-1403号（Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques）により創設された。なお、同法についての解説は、服部有希「フランスの財政ガバナンス—2012年の中期財政計画制度の改正を中心に—」『国立国会図書館調査及び立法考査局外国の立法 263（2015.3）』に詳しい。

<sup>51</sup> 年金方針評議会事務局からのヒアリングでは、同評議会が情報共有を主たる目的とするのに対し、専門家5名で構成される年金監視委員会は、勧告を行うに当たり機動的に議論を行いコンセンサスを得やすい状況にあるなど、両者の役割分担がなされている旨の説明があった。

<sup>52</sup> 委員長を除く4名については男女同数とすること等が

と呼ばれている。また、無業者や自営業者については適用対象外であるが、要件を満たせば一般年金制度への任意加入が可能となっている。年金の給付額は、被保険者期間の報酬水準と加入期間等により決定される報酬比例型となっている。

年金財政は賦課方式で運営されており、保険料収入を補うため国庫による補助が行われている。2015年においては、一般年金保険に対し624億ユーロ、公的年金保険全体で677億ユーロが拠出されており、公的年金保険における年金支出2496億ユーロに対し国庫補助が占める割合は約27.1%である<sup>55</sup>。

ドイツの年金制度改革に関する主な経緯は、次表のとおりである。

【表】ドイツの年金制度改革に関する主な経緯

年	主な内容
1891	労働者年金保険制度発足
1913	職員年金保険制度発足
1957	年金額の賃金スライド制導入等
1972	自営業者及び専業主婦等に対する任意加入制度の導入等
1992	支給開始年齢の段階的引上げ等
1996	支給開始年齢引上げの前倒し
2001	保険料率の将来的な上限設定と給付水準の引下げ等
2004	年金給付額の算定に用いる「持続可能性要素」(年金受給者と保険料納付者との関係を年金額に反映)の導入等
2005	一般年金制度発足(職員年金保険と労働者年金保険が統合)
2007	年金保険支給開始年齢調整法制定(65歳の年金支給開始年齢を2029年までに段階的に67歳に引上げ)

【出所】厚生労働省資料等を基に作成

### (3) 人口構造の変化

ドイツでは、1970年代には自然減が自然増を上回るようになっていたが、主に移民の増加を背景として総人口は増加を続けている。現在、総人口の増加は2018年から2020年頃

<sup>55</sup> 連邦労働社会問題省「2016年年金保険報告書」pp.26-27  
[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressmitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressmitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

まで続き、その後減少に転じると予測されている<sup>56</sup>。

合計特殊出生率は、1980年代には1.5を下回る水準となり、東西統一後の1990年代に更に低下したものの、現在では1.50(2015年)となっている。なお、旧東西ドイツ間で、合計特殊出生率の数值は異なる傾向を示しており、1970年代から1980年代にかけては旧東ドイツが、1990年代から2000年代には旧西ドイツ地域が上回った。現在では旧東ドイツ地域がわずかに上回っているがおおむね同水準となっている<sup>57</sup>。

また、65歳以上人口の割合は、20.9%(2013年)から31.7~33.0%(2060年)に上昇するとともに、65歳時点での平均余命(2010~2012年において男性17.5年、女性20.7年)は、2060年頃にかけて男女とも4.8年から6.2年程度上昇すると見込まれている。

## 2 支給開始年齢の引上げ状況

ドイツの公的年金制度では、後述の2007年の改革まで老齢年金の支給開始年齢は原則65歳とされてきた。ただし、1972年の改革により支給開始年齢の特例が定められ、女性又は一定の要件を満たす失業者については60歳、35年以上の長期加入者については63歳からの受給が可能となっていた。しかし、少子高齢化の進行と経済情勢の低迷に対応するため、1992年年金改革法<sup>58</sup>においては、これらの特例的な支給開始年齢をそれぞれ65歳へと段階的に引き上げることが決定された。

同法では2001年に引上げを開始し2018年

<sup>56</sup> Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2060*, 2015.4。以下のリンクから英語版も入手可能  
[https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060\\_5124206159004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/GermanyPopulation2060_5124206159004.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>57</sup> 連邦統計局(Statistisches Bundesamt)資料

<sup>58</sup> Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1992)。なお、実際に制定されたのは1989年である。



に完了する予定としていたが、1990年代の雇用環境の悪化と労働者の早期退職や早期年金受給の増加を背景に、年金財政の悪化や保険料水準の引上げが進んだことを受け、当初の引上げ計画を繰り上げることとなり、数次の改革を経て最終的には2004年までに65歳への引上げが完了した。

しかし、2001年及び2004年の年金制度改革により導入された保険料負担の上限及び給付水準の下限を今後も維持し続けることが困難になると見込まれたことから、2007年の法改正<sup>59</sup>により、2012年から2029年までの18年間で支給開始年齢を67歳まで引き上げることとされた<sup>60</sup>。

ただし、特別長期被保険者（45年以上の保険料納付期間を持つ者）に対する老齢年金に係る支給開始年齢については、2014年の法改正<sup>61</sup>により65歳から63歳に引き下げられている<sup>62</sup>。

### 3 給付と負担に関する改革

ドイツにおいても、少子高齢化による急速な人口構造の変化を受け、財政上の均衡と給付水準のバランスを保つための枠組みが順次導入されてきた。まず、2001年の法改正により、保険料率の上限が定められ、2020年までは20%以下、2030年において22%以下とすることが法定されている。また、2004年の法

改正では、給付水準についても一定水準を確保することが定められ、標準的な年金水準として示される所得代替率について、2020年までは46%以上、2030年までは43%以上を確保することが法定されている。

また、上記の2004年の法改正では、年金額の改定に当たって「持続可能性要素」<sup>63</sup>が導入された。これは、年金受給者比率の増加に応じて賃金スライドによる改定率を抑制するというものである。

なお、東西統一前の経済格差を背景に旧東西ドイツ間で生じていた年金給付水準の格差については、統一以降、縮小が続いている。統一直後には、旧西ドイツの給付水準に対する旧東ドイツの給付水準は約51%にとどまっていたが、旧東ドイツ地域の経済発展や賃金水準の上昇により、1995年には約79%となった。その後は緩やかに格差が縮小し、2016年時点で94.1%に達している。連邦政府は、今後2025年までに東西格差を解消すること等を内容とする年金制度改革を実施することとしている<sup>64</sup>。

## 4 年金財政の検証体制

### (1) 連邦政府による年金保険報告書

連邦政府は、社会法典(Sozialgesetzbuch)第6編の規定に基づき、毎年、年金保険報告書(Rentenversicherungsbericht)を作成する<sup>65</sup>。その中では、経済動向に基づき今後5年分及び15年分の年金財政の予測を行い、法で定める保険料水準の上限及び給付水準の下限が確保される見通しであるかが報告される。2016年の報告書(同年11月公表)によれば、経済動向が中間シナリオで進む場合、保険料

<sup>59</sup> Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV- Altersgrenzenanpassungsgesetz)

<sup>60</sup> 支給開始年齢の引上げに関する経緯は、田中耕太郎「統一ドイツにおける年金改革の軌跡とパラダイム転換」(早稲田商学第439号、2014年3月)に詳しい記述がある。<[http://www.waseda.jp/w-com/quotient/publications/pdf/wcom439\\_01.pdf](http://www.waseda.jp/w-com/quotient/publications/pdf/wcom439_01.pdf)>

<sup>61</sup> Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV- Leistungsverbesserungsgesetz)

<sup>62</sup> 年金財政がひっ迫する中でこのような改革が行われたのは、大連立政権に参画する社会民主党(SPD)の主張が反映されたものと指摘されている。

<sup>63</sup> der Nachhaltigkeitsfaktor

<sup>64</sup> 2017年2月に連邦議会に提出された関連法案は、同年7月、連邦参議院(上院)の同意を得て成立した。(Gesetz über den Abschluss der Rentenüberleitung (Rentenüberleitungs- Abschlussgesetz))

<sup>65</sup> ドイツ社会法典第6編(年金保険)第154条

水準は2021年まで18.7%を維持した後に上昇し、2030年に21.8%に達する。給付水準は2020年時点で47.9%、2030年時点で44.5%を確保するとしており、保険料水準及び給付水準ともに法の定める水準内で推移していくと予測されている。

## (2) 社会諮問委員会

政府が作成する年金保険報告書に対する検証等を行うため、雇用・社会問題省に社会諮問委員会(Sozialbeirat)が設置されている。12名の委員は、被保険者の代表(4名)、企業側の代表(4名)、連邦銀行の代表(1名)、経済学及び社会科学分野の専門家(3名)から任命されている。同委員会は、年に6回開催され、連邦政府が作成する年金報告書に対し、意見を述べるとともに、時宜に応じ設定されたテーマに関する報告書を随時公表している。2016年の年金保険報告書に対しては、保険料水準の上限と給付水準の下限が維持される見通しである現状を確認しつつ、これらの見通しがあくまでモデルにより計算したものであること、実際の進展は経済情勢等の影響を受けることに注意が必要である旨の指摘等を行っている。

## おわりに

本稿で紹介した英国、フランス及びドイツは、いずれも年金制度において賦課方式を採用し、これまで高齢化の進展に対応するため様々な見直しを実施してきている。ただし、英国では支給開始年齢の引上げ、フランスでは支給開始年齢の引上げと満額受給のための拠出期間の延長、ドイツでは支給開始年齢の引上げ、保険料の引上げ及び給付水準の引下げなど、その見直し内容は様々である。特に、出生率が低下し、人口減少が見込まれているドイツでは、給付水準や負担水準の変更を同時に行っており、現状では確保すべき水準は

満たすとされているが、高齢化が予測よりも進むことは起こりうるため、今後の動向や対応が注目されよう。

現在、我が国では、制度の持続可能性を向上させる観点から支給開始年齢の引上げを求める意見も見られる<sup>66</sup>。年金制度における負担水準や給付水準の在り方を国際比較しながら考察する際には、福祉等の他の社会保障制度だけでなく、税制、さらには雇用の仕組みの違いを踏まえて検討する必要がある、一概に論じることは困難である。他方、多くの先進諸国において支給開始年齢の引上げが共通の改革として実施されていること、我が国において実際に支給開始年齢の引上げ等の見直しが必要な場合であっても、その完了まで10年以上要することも考えられること等から、制度や財政面のほか国民意識の相違に留意しつつ、諸外国での支給開始年齢の引上げの効果やその影響についてあらかじめ理解を深めることが必要不可欠である。

少子高齢化が急速に進展している我が国では、現役世代、高齢世代のみならず、将来世代を含めた公平性を確保していくことが重要であり、世代間や労使、政党間等の各々の立場や意見の隔たりを減らす環境を整備する必要がある。このような問題は各国においても共通であるが、議論や調整を行うための体制は様々であった。フランスでは、与野党の議員が参画する年金方針評議会について、意見集約を行うための協議の場ではなく、将来の改革に向けた情報共有を目的としているとの説明があり、印象的であった。また、英国では、庶民院の雇用年金委員会について、与野党のコンセンサスに基づき運営されているとの説明があり、法案審議とは別に設置される

<sup>66</sup> 「社説 年金受給要件の緩和だけでは不信拭えぬ」『日本経済新聞』(2017.8.2)等。このほか、有識者の中では、加入期間の延長と支給開始年齢の引上げを検討する必要性を指摘する意見もある(「編集委員が迫る」止まらぬ少子化 対策急げ 駒村康平氏」『読売新聞』(2017.4.19))。

委員会ならではの運営上の特徴が確認されたほか、支給開始年齢の検証及び勧告に当たって、政府機関の検証と雇用年金大臣の任命した有識者による独立検証において内容の異なる勧告がなされるという事例が見られた。英国政府としては独立検証の勧告内容を歓迎する旨のコメントを発表しており、次回以降の検証に際して2つの検証がどのように取り扱われることとなるか注目される。我が国では、労使双方の代表が厚生労働省の社会保障審議会に参画しているほか、国会では両院の厚生労働委員会を中心に、議案審査の一環として、あるいは調査の一環として、年金制度をめぐる議論が行われている。多数の審議すべき法案を抱え、また、「痛み」を伴う改革を議題として扱う中で、委員会運営において与野党が対立的となる場面も見受けられることに鑑み、両国の取組には示唆を受ける点があるのではないかと思われた。

このほか、近年の雇用環境の変化により、無所得・低所得期間が長期化し、十分に所得が上がらないまま老後を迎える者が増加し、その結果として所得比例型の年金の給付水準

が低下する者が増加するとの懸念も関係者からのヒアリングにおいて共通して聞かれた。我が国では、2000年前後に学卒・就職期を迎えたいわゆる就職氷河期世代が現在40歳前後となっている。低所得者の老後生活の保障については、今後、高齢期の就労等の実情を把握し、公的年金制度の枠組みを超えて適切に対応していく必要がある。

また、制度が複雑であり国民に正しく理解されていない、結果として老後に向けた準備が不十分となるという懸念は、我が国にとっても当てはまる指摘である。将来見込まれる年金受給額等の情報をより分かりやすく提供できるようにするとともに、社会保障制度に関する教育等の取組を強化することの必要性が改めて感じられた。

将来にわたり持続可能な年金制度を確立していくため、今後、将来の年金受給世代に厳しい選択肢が示されることが予想される。より正確な情報に基づき理解を深め、より多くの国民が納得できる制度の構築に向け、今後の議論が深められることが期待される。

【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。

(全般、日本)

- ・厚生労働省、経済協力開発機構（OECD）、国際連合（UN）資料
- ・山崎伸彦「諸外国の支給開始年齢の動向」『年金と経済』Vol. 28（2010. 1）

(英国)

- ・英国政府法令情報ウェブサイト <http://www.legislation.gov.uk/>
- ・Djuna Thurley and Richard Keen, *State Pension triple lock*, House of Commons Library Briefing Paper CBP-07812, 2017. 6 <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7812/CBP-7812.pdf>>
- ・Djuna Thurley and Richard Keen, *State Pension age review*, House of Commons Library Briefing Paper CBP-06546, August 2017. 8 <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7405/CBP-7405.pdf>>
- ・Djuna Thurley, *State Pensions 2017: FAQs for MPs*, House of Commons Library Briefing Paper CBP-07981, 2017. 7 <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7981/CBP-7981.pdf>>

- ・藤森克彦「イギリスの年金制度」『年金と経済 Vol. 35』公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構 (2016. 4)  
(フランス)
- ・フランス政府法令情報ウェブサイト <https://www.legifrance.gouv.fr>
- ・Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel du COR*, 2017. 6  
<<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4055.pdf>>
- ・笠木映里「フランスの年金制度」『年金と経済 Vol. 35』公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構 (2016. 4)  
(ドイツ)
- ・ドイツ連邦政府法令情報ウェブサイト <https://www.gesetze-im-internet.de>
- ・Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ドイツ連邦労働社会省 (B M A S)), *Rentenversicherungsbericht 2016* <[https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressmitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressmitteilungen/2016/rentenversicherungsbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=1)>
- ・Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ドイツ連邦労働社会省), *Gesamtkonzept zur Alterssicherung*, 2016. 11 <[http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf?__blob=publicationFile&v=11)>
- ・藤本健太郎「ドイツの年金改革の動向～支給開始年齢の引き上げ」『海外社会保障研究 No. 181』国立社会保障・人口問題研究所 (2012. 12)
- ・渡邊絹子「ドイツの年金制度」『年金と経済 Vol. 35』公益財団法人 年金シニアプラン総合研究機構 (2016. 4)

# オーストラリア及び韓国における 遺伝子組換え食品の表示制度の現状

衆議院調査局調査員

田 家 朋 子

(第一特別調査室)

## ■ 要 旨 ■

オーストラリアにおける食品管理は、ニュージーランドと共通の食品基準規範に基づく二国間の協力的な取組で行われている。食品基準規範は、両国の関係閣僚で構成される会議「フォーラム」において決定された基本方針を受け、両国共同で設立した食品基準局が策定する。遺伝子組換え食品の表示は、食品基準規範の Standard 1.5.2 (2001 年施行) に規定されており、監視・取締りは、州・準州政府等が行っている。

韓国における食品管理は、食品医薬品安全処が一元的に行っており、遺伝子組換え食品の流通・販売に当たっては、食品衛生法等による遺伝子組換え食品等の表示基準 (2001 年施行) に基づく表示が義務付けられており、実際の監視・取締りは地方公共団体が実施している。2016 年 2 月の食品衛生法等の改正により、表示義務の対象が全ての原材料に拡大されたことを受けて、2017 年 2 月から、非遺伝子組換え食品の表示規定の明確化などを盛り込んだ新たな食品表示基準が施行されている。

オーストラリアと韓国における遺伝子組換え食品の表示制度の基本的な考え方は共通し、国が安全性を認めた遺伝子組換え農作物及びそれを原材料とした加工食品に関し、遺伝子組換え DNA 等が検出できるものに限って表示義務を課しており、我が国も同様である。また、原材料の表示対象範囲や、表示が免除される生産、流通過程における遺伝子組換え原材料の「意図しない混入率」については、我が国と異なる規制となっている。

他国の制度も参考にしつつ、我が国は表示制度見直しに向けた議論を深めることが望まれる。

## 《 構 成 》

はじめに

I オーストラリアの遺伝子組換え食品の表示  
制度

II 韓国の遺伝子組換え食品の表示制度

III オーストラリア・韓国と日本との制度比較  
おわりに

はじめに

遺伝子組換え農作物は、米国<sup>1</sup>を筆頭に世界

28か国で商業栽培が行われ、その面積は年々増加している (図 1 参照)。

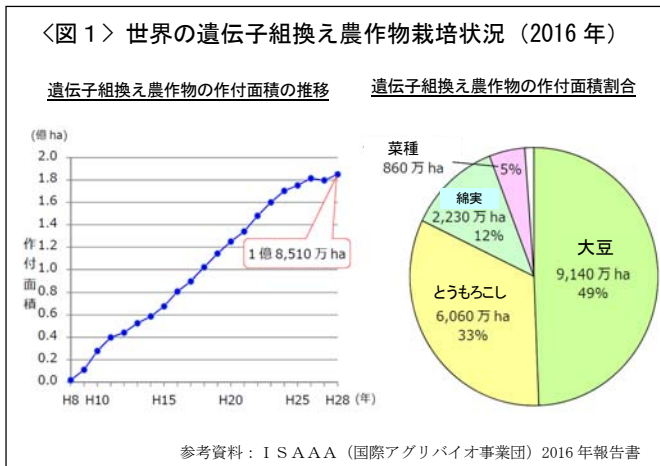
他方、我が国では、食用や飼料用の遺伝子組換え農作物の商業栽培は行われておらず、我が国において流通・販売されている遺伝子組換え農作物は、全て諸外国からの輸入である。2012年の我が国が輸入した農作物のうち、遺伝子組換え農作物の輸入量 (割合) は、とうもろこしで1,147万トン (78%)、大豆で244万トン (91%)、菜種で299万トン (95%) と

<sup>1</sup> 米国の遺伝子組換え農作物の作付面積は、世界全体の約

40%を占め、世界最大である。

推計されているが、これは、日本の主食用米の生産量(821万トン)の約2倍にも及ぶ量となっている<sup>2</sup>。

遺伝子組換え農作物については、今後も世界全体の作付面積が増大する状況下で、我が国の遺伝子組換え農作物の輸入量も増加していくと考えられる。



このような中、消費者団体等からは、遺伝子組換え食品に対する安全性や生態系への悪影響等に対する懸念が解消されていないことから、消費者が食品を選択する際の重要な拠り所である表示の在り方について、義務表示の対象範囲を拡大するなどの見直しを求める声が挙がっている<sup>3</sup>。

この表示の在り方は、平成25年の食品表示法制定に先立って行われた消費者庁「食品表

示一元化検討会」において積み残した課題の一つとされ、「消費者基本計画」(平成27年3月閣議決定)において「実態を踏まえた検討を行う」と明記されたものである。消費者庁は、平成29年4月、有識者等により構成される「遺伝子組換え表示制度に関する検討会」(以下「検討会」という。)を設置し、遺伝子組換え表示の見直しについての検討を開始した。

筆者は、こうした状況を踏まえ、世界有数の農作物の輸出大国で、特に綿実については、遺伝子組換え作付面積割合がほぼ100%(表1参照)で、我が国最大の輸入相手国であり、他方、一部欧州連合(以下「EU」という。)<sup>4</sup>並みの厳しい表示規制を課すオーストラリアと、我が国と同じく食品の輸入大国であり、2016年の法改正で遺伝子組換え食品の表示義務の対象を全ての原材料にまで拡大した韓国に、遺伝子組換え食品の表示制度に係る実情調査のため、2017年1月(オーストラリア1月16日~17日、韓国1月19日~20日)に出張した。

本稿は、両国において、政府機関、消費者団体、事業者団体からのヒアリングにより得た知見を基に、両国の遺伝子組換え食品の表示制度の現状について紹介するものである。

〈表1〉我が国における遺伝子組換え表示の対象農作物の輸入量・作付面積割合(菜種・綿実)2015年

	輸入国	輸入量 (千トン) (%)	遺伝子組換え農作物の作付面積割合
菜種	カナダ	2,139 (88)	93%
	オーストラリア	302 (12)	22%
	その他	1未満 (0)	
	合計	2,442 (100)	
綿実	オーストラリア	43 (42)	100%
	米国	31 (30)	94%
	その他	29 (28)	
	合計	103 (100)	

(注1) 輸入量には非遺伝子組換え農作物を含む。  
 (注2) 四捨五入の関係で数値を合計したものと合計値が一致しない場合がある。  
 (消費者庁「第1回遺伝子組換え表示制度に関する検討会」(平成29年4月26日)資料を基に作成)

<sup>2</sup> 消費者庁「遺伝子組換え表示制度に係る分別生産流通管理等の実態調査報告書(平成28年12月)」95頁  
[http://www.caa.go.jp/policies/policy/food\\_labeling/information/research/2016/](http://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/information/research/2016/)

<sup>3</sup> 「すべての食品に遺伝子組み換え表示を一消費者の権利を保障する表示制度を求めます」特定非営利活動法人日本消費者連盟・遺伝子組み換え食品いらない!キャンペーン、朝日新聞(平成29年6月29日)など  
 (参考) 消費者庁が平成28年12月から平成29年1月まで実施した食品表示に関する意識調査において、遺伝子組換え食品に不安があるかの問いについて『不安がある』と回答した者は全体の約4割であった。また、『不安がある』又は『不安がない』と回答した者の8割以上が遺伝子組換え食品を『避けている』又は『できるだけ避けている』と回答した。消費者庁「平成28年度食品表示に関する消費者意向調査報告書(遺伝子組換え食品の表示に関する事項抜粋版)」(平成29年2月)79-82頁

<sup>4</sup> EUでは、遺伝子組換えDNA等の検出有無にかかわらず、遺伝子組換え農作物を含む全ての食品に対し、表示及びトレーサビリティ(各事業者が食品を取り扱った際の記録を作成し保存しておくことで、食品の流通経路が追跡できる仕組み)が義務付けられている。なお「意図しない混入率」が0.9%未満の場合は遺伝子組換え表示が免除される。

## I オーストラリアの遺伝子組換え食品の表示制度

### 1 食品管理体制の概要

オーストラリアにおける食品管理は、ニュージーランドと共通の基準に基づき行われている<sup>5</sup>。

食品管理は、オーストラリア政府（連邦政府、州・準州政府<sup>6</sup>）及びニュージーランド政府の閣僚により構成されるオーストラリア・ニュージーランド閣僚フォーラム(Australia and New Zealand Ministerial Forum、以下「フォーラム」という。)により、総括的に取り扱われ、食品に関する政策の方針が決定される。

#### <フォーラムの任務>

- 国内の食品規制方針の策定
- 国内の食品基準制定のための政策ガイドラインの策定
- 国内の食品基準と国際食品規格委員会\* (CODEX) の食品基準との調和促進
- 国内食品規制及び基準実施の全体的な監督
- 食品基準の遵守及び施行に向けた一貫したアプローチの促進

\* 国際食品規格委員会 (CODEX) とは、消費者の健康の保護、食品の公正な取引の確保等を目的として、国連食糧農業機関 (FAO) と世界保健機構 (WHO) により設置された国際的な政府間組織である。

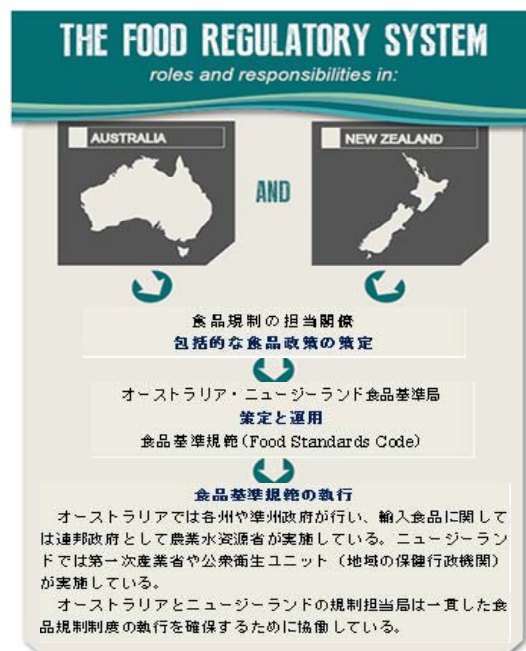
フォーラムで決定された方針に基づいて、オーストラリア・ニュージーランド食品基準局<sup>7</sup> (Food Standards Australia and New Zealand、以下「FSANZ」という。) が、

具体的な食品の安全基準である「オーストラリア・ニュージーランド食品基準規範」(Australia New Zealand Food Standards Code、以下「食品基準規範」という。)を策定している<sup>8</sup>。オーストラリアにおいて製造、加工及び輸入された全ての食品が、この食品基準規範の規制対象となる。

この食品基準規範を遵守させるため、輸入食品の検査・取締りはオーストラリア連邦政府農業水資源省 (DAWR: Australian Government Department of Agriculture and Water Resources) 所轄のオーストラリア検疫検査局 (AQIS: Australian Quarantine and Inspection Service) が行い、オーストラリア国内における輸入食品を含む全ての食品の監視・取締りは各州・準州政府が行う。

また、FSANZ及び州・準州政府は、食品関係事業者に対し、食品基準規範を適用する際の解釈となるガイダンス資料を策定している。

#### <食品管理の仕組み>



(オーストラリア連邦政府資料(2017. 1. 17)を基に作成)

<sup>5</sup> 1983年、経済・流通面での結び付きが強いオーストラリアとニュージーランドとの間で、自由貿易協定 (FTA) であるオーストラリア・ニュージーランド経済緊密化協定 (ANZCERTA) が締結されたことを背景に、両国における食品管理に係る規制について共通化が図られた。(日本貿易振興機構 (ジェトロ) 農林水産部「平成21年度オーストラリアにおける食品・農産物の安全性確保に対する取り組み」(2010年3月) 1頁)

<sup>6</sup> オーストラリアは、6つの州 (ニューサウスウェールズ州、クイーンズランド州、南オーストラリア州、タスマニア州、ビクトリア州、西オーストラリア州)、と2つの準州 (首都特別地域、北部準州) から成る連邦国家である。

<sup>7</sup> 「1991年オーストラリア・ニュージーランド食品基準法」第12条 (Food Standards Australia New Zealand Act 1991 Art. 12) <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C011118>>

<sup>8</sup> 前掲脚注7 第13条



オーストラリアにおける食品管理体制は、①消費者の安全及び健康の確保、②消費者の選択に必要な十分な情報の提供（例えば、遺伝子組換え食品表示や原産地表示など）、③消費者に健康的な食品の選択等に資する情報の提供（栄養や質の高い食品の選択及び健康管理の促進）、④オーストラリア及びニュージーランドの維持可能な食品産業構築のための広範囲な情報提供の努力、⑤国内産業の保護と国際市場との調和の観点から規制を最小限に抑えること（遺伝子組換え食品表示規制など）、である。

## 2 遺伝子組換え食品の安全性

### (1) 遺伝子組換え農作物の商業栽培

オーストラリアでは、2種類の遺伝子組換え農作物（綿実、菜種）の商業栽培が認められている<sup>9</sup>。

### (2) 遺伝子組換え食品の安全性の確保

オーストラリアでは、Standard 1.5.2（次項3(1)参照）に基づき、F S A N Zにおいて安全性が確認された遺伝子組換え食品が、市場で流通・販売されている。F S A N Zでは、国際的に確立された科学的な分析方法に則ったオーストラリア連邦政府策定のガイドラインに従い安全性評価を行っている。

F S A N Zは、非遺伝子組換え食品との比較により、安全性や栄養上の問題などを分析評価する。この方法は、世界保健機構（WHO）、国連食糧農業機関（FAO）、経済協力開発機構（OECD）、国際食品規格委員会（CODEX）等による遺伝子組換え食品の安全性に係るリスク評価基準に従った最も実用的な方法とされている<sup>10</sup>。

F S A N Zは、事業者から申請された遺伝子組換え食品の安全性について評価する際、一般市民に対してパブリックコメント（意見公募）も行っている。その上で、F S A N Zは当該食品に係る最終評価をフォーラムに提案し、フォーラムが承認の決定を行う。

2017年9月現在、大豆、とうもろこしなど8種の遺伝子組換え農作物の安全性が確認され、食品として承認されている<sup>11</sup>。

承認されている農作物	8種（綿実、菜種、大豆、とうもろこし、じゃがいも、てん菜（砂糖大根）、アルファルファ、米）
------------	---

## 3 遺伝子組換え食品の表示制度の現状

### (1) 概要（Standard 1.5.2）

オーストラリアの遺伝子組換え食品の表示制度は、2000年にオーストラリア・ニュージーランド食品基準会議<sup>12</sup>において、表示義務の対象など遺伝子組換え食品の表示基準が決定された。この基準は、食品基準規範のStandard 1.5.2として、2001年から施行されている。

#### 【目的】

表示の目的は、食品を購入する消費者に対し、情報に基づいた選択ができるよう支援することである。

#### 【表示の対象】

①及び②について、「遺伝子組換え」と表示すると義務付けられている。

①遺伝子組換え技術により改変された性質を有する食品及び原材料

例えば、高オレイン酸大豆のように、非遺伝子組換え大豆と比較して、遺伝子組換えによって従来のものと栄養価等が変

gov.au/consumer/gmfood/safety/Pages/default.aspx>参照

<sup>11</sup> Standard 1.5.2の附則26「Schedule26 Food produced using gene technology」  
<<https://www.legislation.gov.au/Details/F2017C00322>>

<sup>12</sup> ANZ F S C : Australia New Zealand Food Standards Council（現フォーラムの前身）

<sup>9</sup> 2016年の遺伝子組換え農作物の作付面積は90万haである。

<sup>10</sup> F S A N Zの遺伝子組換え食品の安全性評価「Safety assessments of GM foods」<<http://www.foodstandards.gov.au/consumer/gmfood/safety/Pages/default.aspx>>



化した食品及び原材料に、「遺伝子組換え」の表示が求められる<sup>13</sup>。

- ②導入された新たなDNA・たんぱく質が最終食品に残る食品及び原材料

**【表示義務の適用対象外】**

①～⑤において、表示が免除される。

- ①加工過程で高度に精製され、新たなDNA・たんぱく質が除去された食品（砂糖、油）  
 ②新たなDNA・たんぱく質が残らない食品添加物や加工助剤  
 ③新たなDNA・たんぱく質が含まれるが、その割合が1 g/kg（0.1%）以下の香味料  
 ④遺伝子組換え食品の意図しない混入が最終食品の10 g/kg（1%）以下の場合  
 ⑤店舗（レストラン、テイクアウト、ケータリング、自炊施設等）及び移動車両により調理・販売され、即時に消費される目的の食品<sup>14</sup>

**【表示事例】**

Standard 1.5.2によれば、遺伝子組換え原材料の名称と共に「遺伝子組換え」の表示を行うとされている。

**\*単一原材料の場合**

「大豆粉（遺伝子組換え）」など

**\*複数の原材料の場合**

「原材料：大豆たんぱく質アイソレート（遺伝子組換え）、酸味料、乳化剤…」など

**(2) 「意図しない混入率」**

2000年にオーストラリア・ニューージーランド食品基準会議において、遺伝子組換え食品の表示基準が決定された際、表示が免除され

る「意図しない混入率<sup>15</sup>」を1%以下としたが、科学的検証に基づく数値ではない<sup>16</sup>。

この1%という値について、政府の担当局は、「国内の事業者に過度な負担となることなく、消費者に必要な情報が提供されるよう、両者のバランスを取って決定されたものである。2000年当時のEUが「意図しない混入率」を1%<sup>17</sup>としていたことを念頭に置き、国際市場との調和も考慮したものである。」と説明している<sup>18</sup>。

**(3) 「遺伝子組換え食品ではない」(Non-GMなど)の表示**

オーストラリアには、「遺伝子組換え食品ではない」とする「Non-GM<sup>19</sup>」「GM Free」などの表示についての法令はない。そのため、事業者の中には、任意でこの表示を行う事業者もいる。この表示が、虚偽、誤認を与える等の場合は、オーストラリア競争・消費者委員会（Australian Competition and Consumer Commission、以下「ACCC<sup>20</sup>」という。）が所管する「2010年競争・消費者法」（Competition and Consumer Act 2010）に基づき措置されることになる。

虚偽、誤認等の表示がある場合には、ACCCと各州・準州政府の担当局が連携して対

<sup>15</sup> 栽培、出荷、保管、輸送、製造加工等の各生産流通段階において、遺伝子組換え農作物が混入しないよう適切に分別管理しても、産地のサイロや輸送中の倉庫、タンカー、ベルトコンベアー、トラックなどの過程で、意図せず遺伝子組換え農作物が混入する可能性は否定できない。そのため、各国では表示が免除される「意図しない混入率」を設定している。

<sup>16</sup> F S A N Z へのヒアリング（2017.1.17）に基づく。

<sup>17</sup> E C 規則 No. 49/2000  
2003年に改正され、現在は0.9%である。E C 規則 No. 1830/2003

<sup>18</sup> F S A N Z へのヒアリング（2017.1.17）に基づく。

<sup>19</sup> GMとは、Genetically Modifiedの略で遺伝子組換えのこと。

<sup>20</sup> ACCCは「2010年競争・消費者法」（Competition and Consumer Act 2010）に基づいて発足したオーストラリア連邦政府機関である。主な任務は個人及び企業の競争・公正な取引を促進し、消費者の利益を確保することである。

<sup>13</sup> 前掲脚注11 サブセクション S26-3(2) <<https://www.legislation.gov.au/Details/F2017C00322>>

<sup>14</sup> ⑤の場合に表示が免除される理由として、表示がなくとも当該店舗等の事業者に対して情報を求めることができることが挙げられる。  
(F S A N Z へのヒアリング（2017.1.17）)

応している。

A C C Cは、消費者から表示が間違っている等の苦情を受け付けると、その事実について調査し、違反表示をした事業者に対し、是正措置を求めることができる。

#### (4) 遺伝子組換え飼料に関する表示

オーストラリアでは、遺伝子組換え飼料により生産された家畜の肉や乳製品について表示の義務はない。

#### (5) 消費者、事業者等からの意見に対する反映等

消費者、事業者等は、食品基準規範の変更を求めて、F S A N Zに意見を申し出ることができる。

また、F S A N Zは、事業者等から新規の遺伝子組換え食品の承認申請を受理すると、消費者等からのパブリックコメントの結果も踏まえて安全性評価を行っている。

さらに、F S A N Zは、これまで承認してきた遺伝子組換え食品に対して評価の変更が必要かどうかを検討するため、新たな情報を収集し分析している。

このほか、研究・開発中の遺伝子組換え食品や遺伝子組換え技術に対しても、F S A N Zの安全性評価などの観点から新たな情報を収集し分析している。これらの分析結果については、F S A N Zのホームページで公開されている<sup>21</sup>。

#### 4 監視・取締体制

食品表示の監視・取締りは、F S A N Zが策定した食品基準規範に従って定められた各州・準州に適用される食品関連法に基づき、当該各州・準州政府の担当局において、違反

行為の監視・取締りを行っている。

また、A C C Cも州・準州政府の公正取引機関と密接に連携して監視・取締りを行っている。

なお、ニューサウスウェールズ州の担当局は、同州の製品のフォローアップ調査において、26製品を検査した結果、全ての製品においてStandard 1.5.2に基づく表示が遵守されていたことをホームページで公表している<sup>22</sup>。

〈表2〉 州・準州政府における食品監視機関等

機 関	関連法律	罰 則 等
首都特別地域 (ACT) 保健省健康保護サービス部	2001年食品法第27条	Food Standards Code違反、個人75,000豪ドル <sup>23</sup> 、企業375,000豪ドル以下の罰金
ニューサウスウェールズ州 (NSW) 食品安全監督局	2003年食品法第21条	Food Standards Code違反、個人55,000豪ドル、企業275,000豪ドル以下の罰金 州当局が発行する違反通知に明示された罰金を支払うことにより、刑事訴訟手続を経ないことも可能。
北部準州 (NT) 保健局	食品法第20条	Food Standards Code違反、個人76,500豪ドル、企業382,500豪ドル以下の罰金
クイーンズランド州 (QLD) 保健省食品安全基準・規制部	2006年食品法第39条	Food Standards Code違反、58,900豪ドル以下の罰金又は州当局による589豪ドルの罰金の違反通知の発行 (2014年罰則施行規則)。
南オーストラリア州 (SA) 保健省	2001年食品法第21条	Food Standards Code違反、個人50,000豪ドル、企業250,000豪ドル以下の罰金 ただし、個人500豪ドル、企業2,500豪ドルの支払により罪を免れる。
タスマニア州 (TAS) 保健福祉省食品安全部	2003年食品法第21条	Food Standards Code違反、個人78,500豪ドル、企業392,500豪ドル以下の罰金 州当局が発行する違反通知に明示された罰金を支払うことにより、刑事訴訟手続を経ないことも可能。
ビクトリア州 (VIC) 保健福祉省食品安全部	1984年食品法第16条	Food Standards Code違反、個人40,000豪ドル、企業200,000豪ドル以下の罰金
西オーストラリア州 (WA) 保健省食品部	2008年食品法第22条	Food Standards Code違反、個人50,000豪ドル、企業250,000豪ドル以下の罰金 州当局が発行する違反通知に明示された罰金個人500豪ドル、企業1,000豪ドルを支払うことにより刑事訴訟手続を経ないことも可能。(2008年食品法第126条、2009年食品規則別表3)

(オーストラリア連邦政府資料 (2017.1.17) を基に作成)

オーストラリアに輸入される食品は、食品安全を確保するための1992年輸入食品管理法 (Imported Food Control Act 1992) に基づき輸入食品の安全管理を行っている。

輸入食品に関する監視・取締りの執行機関は、オーストラリア検疫検査局 (A Q I S) である。また、各州・準州政府においても、

<sup>21</sup> <<http://www.foodstandards.gov.au/consumer/gmfood/adverse/Pages/default.aspx>>

<sup>22</sup> オーストラリア連邦政府資料 (2017.1.17)、ニューサウスウェールズ食品管理局 (州内で流通・販売される食品表示を監視している州政府機関) H P  
<<http://www.foodauthority.nsw.gov.au/aboutus/science/market-analysis/gm-foods>>

<sup>23</sup> 参考 豪ドル/円レート 89 円 (平成 29 年 9 月 1 日現在)

国内で流通・販売される輸入食品の取締り等を行っている。

## II 韓国の遺伝子組換え食品の表示制度

### 1 食品管理体制の概要

韓国の食品管理は、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションという3つの要素から成るシステムに基づいて行われている。

食品管理を所管する国の行政機関は、2013年2月以前は、食品医薬品安全処（以下「食薬処」という。ただし、資料出所は除く。）、農林畜産食品部（以下「農食品部」という。）、海洋水産部（以下「海水部」という。）など複数の機関で管理していたが、2013年3月以降、食薬処に一元化された。

ただし、農・畜・水産物の生産（製造）段階でのリスク管理（取締り等の実務）は、農食品部及び海水部により行われている<sup>24</sup>。

〈表3〉 食品管理システム

食品管理					
区分	1次産物			農畜水産物を原料とした加工品	
	農	水	畜		
リスク評価	食薬処				
リスク管理	基準・規格	食薬処			
	農薬/動物用医薬品	農食品部(農業振興庁:農薬登録/検疫本部:動物用医薬品登録)			
		食薬処(残留基準設定)			
	生産(製造)	農食品部(国立農産物品質管理院)	海水部(国立水産物品質管理院)	農食品部(検疫本部)	食薬処
	輸入	食薬処			
流通	食薬処				
消費	食薬処				
リスクコミュニケーション	食薬処、農食品部、海水部			食薬処	

(韓国食品医薬品安全処資料(2017.1.20)を基に作成)

<sup>24</sup> 韓国の「部」「処」は、それぞれ日本の行政府の「省」「庁」に当たる。

## 2 遺伝子組換え食品の安全性

### (1) 遺伝子組換え農作物の商業栽培

韓国では、遺伝子組換え農作物の商業栽培は行われていない。

### (2) 遺伝子組換え食品の安全性の確保

韓国では、遺伝子組換え食品が流通・販売されるためには、食品衛生法に基づき安全性が審査され、認定されることが必要である。

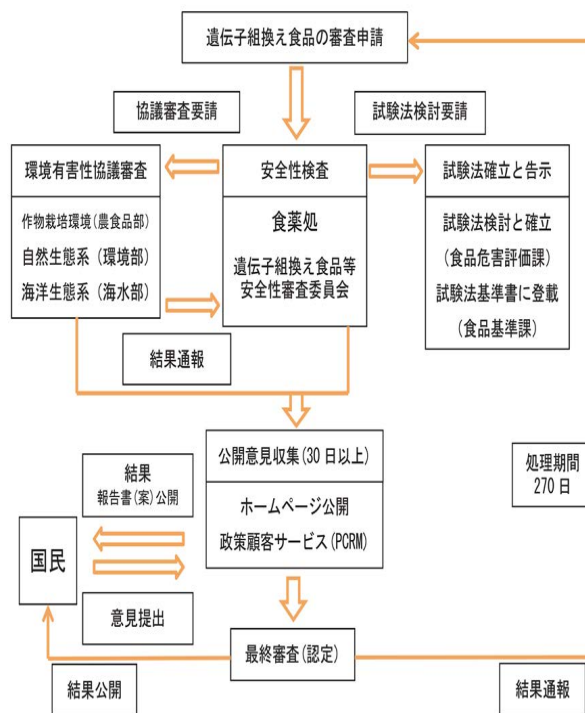
食薬処に申請された遺伝子組換え食品は、その安全性について、食薬処内に設置されている遺伝子組換え食品等安全性審査委員会において審査が行われる。

韓国では、こうした審査手続(図2参照)を経て、安全性が確認された遺伝子組換え食品だけが流通・販売されている。

2017年9月現在、大豆、とうもろこしなど6種の遺伝子組換え農作物の安全性が確認され、食品として承認されている。

承認されている農作物	6種(大豆、とうもろこし、菜種、綿実、てん菜(砂糖大根)、アルファルファ)
------------	---------------------------------------

〈図2〉 遺伝子組換え食品の安全性審査手続



(韓国食品医薬品安全処資料(2017.1.20)を基に作成)

### 3 韓国における遺伝子組換え食品の輸入状況

2016年の輸入状況は、遺伝子組換え食品約214万トンで、このうち、とうもろこし(約113万トン(53%))及び大豆(約98万トン(46%))で合計約211万トン(99%)、加工食品は約3万トン(1%)であった。

過去3年間をみても、韓国の遺伝子組換え輸入食品の大部分(99%)は、遺伝子組換えとうもろこしと大豆とで占められており、残りは、遺伝子組換え加工食品である。

〈表4〉 遺伝子組換え食品輸入状況等(単位:千トン)

区分	総計		大豆		とうもろこし		加工食品	
	遺伝子組換え食品	遺伝子組換え表示免除(政府証明などを具備)	遺伝子組換え食品(農作物)	遺伝子組換え表示免除(政府証明などを具備)	遺伝子組換え食品(農作物)	遺伝子組換え表示免除(政府証明などを具備)	遺伝子組換え食品	遺伝子組換え表示免除(政府証明などを具備)
総計	6,446	4,638	3,032	854	3,350	3,212	64	572
2014年	2,106	1,488	988	295	1,100	1,015	18	178
2015年	2,199	1,551	1,062	278	1,118	1,081	19	192
2016年	2,141	1,599	982	281	1,132	1,116	27	202

(韓国食品医薬品安全処資料(2017.1.20)を基に作成)

### 4 遺伝子組換え食品の表示制度の現状

#### (1) 概要

韓国の遺伝子組換え食品の表示制度は、「食品衛生法」、「畜産物衛生管理法」の「畜産物の表示基準」、「農産物品質管理法施行令」の「遺伝子組換え食品等の表示基準<sup>25)</sup>」に基づき、2001年から実施されている<sup>26)</sup>。

2016年2月に「食品衛生法」及び「健康機能食品に関する法律」が改正され、従来、主要原材料(含量上位5位まで)とされていた表示義務の対象は、遺伝子組換えDNA等が

<sup>25)</sup> 韓国食品医薬品安全処告示第2017-7号

<sup>26)</sup> 2001年から、「遺伝子組換え生物体の国家間移動に関する法律(LMO法)」第24条及び関連部処による統合告示において、使用用途(食品用、飼料加工用、研究開発用、環境用)別に関連部処所管の個別法により遺伝子組換え食品の表示規制が開始された。(国会立法調査処資料ジャン・ヨンジェ立法調査官「遺伝子組換え食品等の表示基準改正案の争点と課題」(2016.10.12))

残る全ての原材料に拡大された<sup>27)</sup>。

#### 【目的】

表示対象、表示義務者、表示方法などを規定した「遺伝子組換え食品等の表示基準」に基づいて、消費者に正しい情報を提供することが表示の目的である。

#### 【表示の対象等】

表示対象は、6種の農作物及びその加工食品である(表5参照)。

〈表5〉 表示対象等

表示対象	○6種(大豆、とうもろこし、菜種、綿実、砂糖大根、アルファルファ)及びその加工食品 ○全ての原材料 「食品衛生法」第12条の2(遺伝子組換え食品等の表示)の改正により、遺伝子組換えDNA等が残る主要原材料(含量上位5位まで)から、全ての原材料を表示対象とする。(2017.2.4施行)
非遺伝子組換え表示 Non-GM表示	○任意表示 遺伝子組換え表示対象食品のうち、非遺伝子組換え原材料を使用している場合、その含量が50%以上又は含量第1順位で使用している食品 ○「意図しない混入率」は認めない。(2017.2.4施行)
油脂類、糖類など高度に精製されて遺伝子組換えDNA等が残っていない食品	表示免除
表示が免除される 「意図しない混入率」	3%以下

(韓国食品医薬品安全処資料(2017.1.20)を基に作成)

#### 【表示方法】

遺伝子組換え食品の主表示面又は原材料名の隣に消費者が十分に認識できるよう、従来、10ポイント以上とされていた活字サイズが、12ポイント以上とされ、容器・包装等の背景色と明確に区別される色で鮮明に表示することとされた。

原則、次のように表示する。

**\* 「遺伝子組換え○○」又は「遺伝子組換え○○を含む」など**

ただし、遺伝子組換えの原材料を使用しているか否か確認する事ができない場合は次の

<sup>27)</sup> なお、筆者が訪韓した2017年1月当時は、法改正に伴う、具体的な表示基準を規定する「遺伝子組換え食品等の表示基準」は施行(2017.2.4)前であった。

ように表示する。

**\* 「遺伝子組換え〇〇を含む可能性がある」など**

## (2) 表示が免除される規定

表示対象食品のうち最新の技術によっても、遺伝子組換えDNA・たんぱく質の検出が不可能なものや、流通過程における「意図しない混入率」3%以下のものは表示が免除される。

従来、事業者が表示の免除を希望する場合、流通過程において分別流通証明書<sup>28</sup>又は輸入相手国からの政府証明書を具備するか、最終的な食品に遺伝子組換えDNA・たんぱく質が残っていないことを立証する検査成績書を具備することとされていた。

しかし、政府は、2017年2月に施行した遺伝子組換え食品等の改正表示基準において「Non-GM」表示を規制する規定の追加に併せ、検査成績書は証明書類として認めないこととした。これは、最終的な食品に遺伝子組換えDNA等が残っていないことを立証する検査成績書には法的根拠がないとして、検査成績書を具備すること等の事項は削除したものである<sup>29</sup>。

## (3) 「意図しない混入率」

政府は、食品表示基準策定に当たり、遺伝子組換え食品の「意図しない混入率<sup>30</sup>」を国会、消費者や事業者等からの意見を踏まえ、EU(0.9%)と日本(5%)の混入率の間を

として3%とした。科学的検証に基づく数値ではない<sup>31</sup>。

なお、食薬処では、税関を通過する遺伝子組換え食品についてのモニタリング調査を実施しているようだが、調査結果については公表されていない。しかし、「意図しない混入率」については、この調査結果を踏まえた客観的な議論をすべきとの意見もあった<sup>32</sup>。

また、EUの水準(0.9%)まで引き下げるべきとの議論があったが、国内農作物の自給率、非遺伝子組換え食品の輸入量確保の困難性、消費者の便益と経済効果の比較、諸外国の「意図しない混入率」等から綿密な検討が必要であるとして、引下げは見送られた。ただし、国会などの場で、消費者や事業者等からの意見を聴取し、国民的な議論が行われ、社会全体の合意が得られれば「意図しない混入率」の引下げは可能としている<sup>33</sup>。

## (4) 「遺伝子組換え食品ではない」(Non-GMなど)の表示

韓国国民には、非遺伝子組換え食品は遺伝子組換え食品と比べて「健康に良い」、「安全である」などの意識が非常に強いという特徴がある<sup>34</sup>。したがって、「Non-GM」表示を行うことによって、消費者の商品選択に大きな影響を与えることとなり、商品の売上増加につなげる手段となり得る。

従来、韓国では「Non-GM」表示を規制する法令がなかったこともあり、韓国市場

<sup>31</sup> 食薬処へのヒアリング(2017.1.20)に基づく。

<sup>32</sup> 韓国国会立法調査処へのヒアリング(2017.1.20)に基づく。

(参考)韓国国会立法調査処は、国会議員の立法活動を支援するため、立法・政策関連に係る調査研究を行う機関として2007年11月に設立された。

<sup>33</sup> 前掲脚注29第9項

<sup>34</sup> 韓国消費者連盟(2017.1.19)及び食薬処へのヒアリング(2017.1.20)に基づく。

(参考)韓国消費者連盟は、韓国で最初の消費者団体として1970年に創設され、現在は本部を含めて全国に9か所の地方連盟があり、全会員約45,000人規模の消費者団体である。

<sup>28</sup> 流通過程において非遺伝子組換え農作物を、遺伝子組換え農作物と混入が起らないよう管理したことを証明する書類

<sup>29</sup> 食品医薬品安全処「韓国 遺伝子組換え食品等の表示基準Q&A」第8項<<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=675&pageNo=1&seq=35509&sitecode=1&cmd=v>>、「遺伝子組換え食品等の表示基準一部改正」食品医薬品安全処告示第2017-7号(2017.1.25)<<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=1013&seq=11597&cmd=v>>

<sup>30</sup> 前掲脚注15参照

では表示対象農作物（6種）及びその加工食品以外の『もち米』、『リンゴ』、『牛肉調製品』、『牛乳』といった遺伝子組換え表示の対象ではない食品についても、「Non-GM」表示を行う事業者が少なくなかった。

また、韓国において「Non-GM」表示は、遺伝子組換え原材料が使われていないとする表示である。それにもかかわらず、事業者の中には、流通過程で、やむを得ず混入する遺伝子組換え原材料による「意図しない混入率」の表示の免除規定を曲解して、3%以下の遺伝子組換え原材料が混入していても「Non-GM」表示を行う事業者もいた。例えば『とうふ』については、3%以下の原材料遺伝子組換え大豆が混入していても、「大豆（Non-GM）」と表示を行っていた。

政府は、こうした食品を良く見せるための表示を行っている事業者に対し、優良誤認又はそのおそれがある場合には、行政指導や処分を行ってきた。

しかし、消費者団体等からは、このような優良誤認表示の食品が横行していることを憂慮し、「Non-GM」表示に係る明確な規定を求める声が高まっていた。

こうした状況を踏まえ、政府は、2017年1月25日に遺伝子組換え食品等の表示基準を改正し、その中で「Non-GM」表示に関する規定の新設も行った。

#### <遺伝子組換え食品等の表示基準の改正概要>

○遺伝子組換え食品の表示義務の対象範囲について、主要原材料（含量上位5位まで）から、含量に関係なく遺伝子組換えDNA等が残る全ての原材料に拡大される。ただし、熱処理、発酵処理、抽出、ろ過などの製造過程で遺伝子組換えDNA等が検出されない食用油、しょう油、糖類などは従来どおり表示対象としない。

◎遺伝子組換えでない（Non-GMなど）表示について、これまで消費者に誤認を招く可能性があるとして運用上は取り締まってきたが、法令上の規定がなかったことから、次のとおり改正された。

「非遺伝子組換え食品」「無遺伝子組換え食品」「Non-GMO<sup>35</sup>」\*「GMO-Free」\*\*の4種の表示方法で表示できることとする。

ただし、「Non-GM」表示は、遺伝子組換え表示対象食品に、非遺伝子組換え原材料を使用している場合、その含量が50%以上又は含量第1順位で使用しているものに限り「非遺伝子組換え食品」等の表示を可能とする。この場合、意図しない混入は認めない。また、遺伝子組換え食品として承認されていない食品（米、バナナなど）については、「非遺伝子組換え食品」等の表示及び類似の表示は禁止とする。

○活字の大きさを10ポイントから12ポイントに拡大する。

○2017年2月4日施行

◎は「Non-GM」表示に係る規定

\* 非遺伝子組換え食品の英語表示

\*\* 無遺伝子組換え食品の英語表示

（韓国食品医薬品安全処「遺伝子組換え食品表示、消費者情報提供範囲拡大（2017.2.2）」を基に作成）  
<<http://www.mfds.go.kr/index.do?mid=675&pageNo=1&seq=35509&sitecode=1&cmd=v>>

#### (5) レストラン等外食産業における表示

レストランなど外食産業における遺伝子組換え食品には表示の義務はない。

しかし、外食についても、遺伝子組換え食品の表示義務付けを求める要望が、政府に対して数多く寄せられていた<sup>36</sup>。

しかし、政府の担当局によれば、外食は原料調達先が変動しやすいことなどの理由から、事業者に適正な表示を徹底させることへの負担などを踏まえると、外食にまで遺伝子組換え食品表示を義務付けることは、事業の実態

<sup>35</sup> GMOとは、Genetically Modified Organismの略で遺伝子組換え作物のこと。

<sup>36</sup> 「遺伝子組換え食品等の表示基準改正案」（第1次2016年4月、第2次2016年6月）に対する意見募集（国会立法調査処資料（2017.1.20）ジャン・ヨンジェ立法調査官「遺伝子組換え食品などの表示基準改正案の争点と課題」、食薬処へのヒアリング（2017.1.20）に基づく。）



と合わないとしている、また、国・地方においては、表示の適正化に向けた環境整備及び監視等は困難であるとしている<sup>37</sup>。

#### (6) 遺伝子組換え飼料に関する表示

政府の担当局によれば、遺伝子組換え飼料に関する表示については、一部の消費者団体から表示の義務付けを求める声はあるものの、表示の対象を見直すことは考えていないとのことであった<sup>38</sup>。

#### (7) 消費者、事業者等からの意見に対する反映等

政府は、国会議員への説明、討論会、マスコミ発表において、定期的に協議、意見交換等を行っている。

政府に対する最も多い意見・要望は、表示を免除する規定（「意図しない混入率」3%以下に対する表示免除）を廃止して、遺伝子組換え原材料を使用した場合は全て表示すべきとする意見であった。2番目は、「Non-GM」表示に対して「意図しない混入率」を認めるべきとする意見であった。3番目は少数ではあるが、リンゴや米など全ての食品に遺伝子組換え表示を義務付けるべきとする意見であった。

政府の担当局によれば、今後、2番目や3番目の意見について、改正された遺伝子組換え食品等の表示基準の施行後、要望の内容や件数に変化があるものと予想している<sup>39</sup>。

### 5 監視・取締体制等

#### (1) 監視・取締体制

韓国において、遺伝子組換え食品の表示の基準等を管理しているのは食薬処である。

地方公共団体では、この基準等に基づき、食品表示の監視・取締りを行っている。

また、韓国に遺伝子組換え食品を輸出しようとする事業者は、韓国の法令に基づいて表示を行う必要がある。

政府の担当局によれば、米国、EU、オーストラリアなどの「Non-GM」表示に関する規定がない国・地域から、「Non-GM」表示が付された農作物や食品が輸入されてくることがあるが、その場合は、相手先に、「Non-GM」表示を削除させるなど適切な対応を行っている<sup>40</sup>。

#### (2) 最近の表示違反件数等

政府は、地方公共団体に対し、表示検査に関する監視・取締りの徹底に向けた通知を行っている。全国で年間3,000~4,000件の検査を含む監視活動を行っている。

最近では、遺伝子組換え表示義務違反（遺伝子組換え表示を行っていない）は数件であり、「Non-GM」表示違反はほとんどない。

#### (3) 行政処分及び罰則

遺伝子組換え表示違反に対する行政処分及び罰則については、次のとおりである。

##### 【行政処分】

〈表6〉 表示違反に対する行政処分

内容	食品衛生法 (品目製造停止)			輸入食品特別法 (営業停止)		
	1次	2次	3次	1次	2次	3次
遺伝子組換え食品に遺伝子組換え食品と表示していない場合(不表示)	15日	1か月	2か月	5日	10日	20日
遺伝子組換え食品を「遺伝子組換えでない」などと表示・広告知した場合(虚偽表示)	1か月	2か月	3か月	10日	20日	1か月

※食品衛生法施行規則第89条関連別表23、  
輸入食品特別法施行規則第46条関連別表13

##### 【罰則】

(不表示の場合) : 3年以下の懲役 又は

<sup>37</sup> 食薬処へのヒアリング (2017. 1. 20) に基づく。

<sup>38</sup> 食薬処へのヒアリング (2017. 1. 20) に基づく。

<sup>39</sup> 食薬処へのヒアリング (2017. 1. 20) に基づく。

<sup>40</sup> 食薬処へのヒアリング (2017. 1. 20) に基づく。

3千万ウォン（約300万円<sup>41</sup>）  
以下の罰金  
(虚偽表示の場合) : 5年以下の懲役 又は  
5千万ウォン（約500万円）  
以下の罰金

(韓国食品医薬品安全処 (2017. 1. 20) 資料を基に作成)

#### (4) 課題

2001年の制度開始以来続いてきた遺伝子組換え表示基準は、2017年2月に表示義務の対象範囲が対象農作物に係る全ての原材料にまで拡大された。これを受けて、政府の担当局は、軽度の違反も含めて違反件数は増えると予想しており、今後の動向を注視していくとしている<sup>42</sup>。

### Ⅲ オーストラリア・韓国と日本との制度比較

オーストラリア及び韓国における遺伝子組換え食品の表示制度について、その基本的な考え方は共通している。国において安全性が承認された遺伝子組換え農作物及びそれを原材料とした加工食品に対し、遺伝子組換えDNA等が検出できる食品にのみ表示義務を課すというものであり、我が国も同様の考え方である。また、レストランなど外食産業における遺伝子組換え食品についても、表示の義務はなく、我が国も同様である。

他方、オーストラリア、韓国、日本の制度では大きく異なる特徴がいくつかある。

まず、加工食品について表示が義務付けられる原材料の範囲である。オーストラリアでは、前述の基本的な考え方の下、遺伝子組換えDNA等が検出される全ての原材料が表示義務の対象となる。韓国では、2017年2月に施行した新たな遺伝子組換え食品等の表示基準において、表示義務の範囲は「含量5位までの原材料」から「全ての原材料」に拡大さ

れた。しかし、我が国では、一部の原材料（含量3位以内かつ全重量の5%以上）に限定している。

次に、「意図しない混入率」である。オーストラリア（1%）、韓国（3%）は、両国とも我が国（5%）より厳しい規制を課しており、オーストラリアにおいてはEU（0.9%）並みに厳しい値になっている。

また、「意図しない混入率」に関しては、この混入率の値までは、不表示あるいは、「遺伝子組換えでない」（Non-GMなど）の任意表示ができるという問題がある。

つまり、「Non-GM」表示は、遺伝子組換え食品の不使用と理解され、それが「安全である」「体に良い」などと消費者を誤認させる可能性があるというものである。また、これは、事業者にとっては商品の売上げに関わる問題でもある。そのため、両国と比べて緩い混入率の我が国では、表示制度の見直しの必要があるとして、消費者団体等からは、これらについてたびたび指摘されてきた<sup>43</sup>。

オーストラリアでは、「Non-GM」表示については規定はなく、事業者が任意で表示を行っているが、虚偽や誤認等の表示がある場合は、ACCCが所管する「2010年競争・消費者法」に基づき措置されている。

韓国では、2017年2月の新表示基準において、「Non-GM」表示に関する規定が新設され、表示対象が遺伝子組換え食品として承認された農作物6種とその加工食品に限定された。また、原材料においては最も含量の多いものだけを表示することができ、意図しない混入は一切認めないとされた。

このようなオーストラリア及び韓国における遺伝子組換え食品の表示制度の政策目的は、我が国と同様に消費者に食品の情報を提供し

<sup>41</sup> 1ウォン=0.1円で計算（2017年9月現在）

<sup>42</sup> 食薬処へのヒアリング（2017. 1. 20）に基づく。

<sup>43</sup> 食品表示一元化検討会中間論点整理に関する意見交換会（平成24年3月23日）など



選択の機会を確保することであるが、一方で、両国は、実行可能性を確保しつつ、国内消費者の意向を配慮して、我が国より厳格な基準で表示制度を実施している。

## おわりに

我が国では、2017年4月に消費者庁において、2001年の制度導入からの遺伝子組換え農作物の生産・流通状況の変化を踏まえ、検討会を設置し、消費者が求める情報提供を可能とする制度設計の検討が開始された。検討会では、表示義務の対象範囲の拡大や、「意図しない混入率」の見直しが議論の焦点となっている<sup>44</sup>。

我が国の食品表示法は、消費者の「自主的かつ合理的な食品の選択の機会の確保」を目的の一つに掲げている。その目的を達成するため、表示義務の対象範囲の拡大、「意図しない混入率」の引下げ、「Non-GM」表示の規定の在り方など、消費者の利益の擁護及び増進を図る観点から、どのような制度にすべきか、制度の見直しに向けた議論を深めていくことが望まれる。

本稿が、議論をする上での一助となれば幸いである。

---

<sup>44</sup> 消費者庁「第1回遺伝子組換え表示制度に関する検討会」議事録（平成29年4月26日）、同庁第2回同検討会議事録（平成29年6月20日）、日本消費者経済新聞（平成29年6月25日）など

(オーストラリア・韓国・日本における遺伝子組換え食品等の表示制度)

		オーストラリア	韓 国	日 本
法的根拠 ・根拠法 ・表示基準		・食品基準規範 ・Standard 1.5.2	・食品衛生法等 ・遺伝子組換え食品等の表示基準 (食品医薬品安全処告示)	・食品表示法 ・食品表示基準 (内閣府令)
表示対象	遺伝子組換えDNA・たんぱく質が検出できるもの	○ (対象)	○	○
	遺伝子組換えDNA・たんぱく質が検出できないもの	× (対象外)	×	×
	原材料の表示範囲の限定	規定なし (全ての原材料)	規定なし (全ての原材料)  ※従来の含量上位5位までの主要原材料に限定する規定が、表示基準から削除された(2017年2月)。	規定あり (含量上位3位まで、かつ全重量の5%以上の原材料)
	食 品	○ (対象)	○	○
飼 料	× (対象外)	×	×	
レストラン等外食産業における料理メニュー等の表示		× (対象外)	×	×
表示事例 (OOIには、「大豆」などが入る)		「○○ (遺伝子組換え)」 「遺伝子組換え○○を使用」 など	「遺伝子組換え○○」 「遺伝子組換え○○を含む」 「遺伝子組換え○○を含む可能性がある」 など	「○○ (遺伝子組換え)」 「○○ (遺伝子組換え不分別)」 など
表示が免除される 「意図しない混入率」		1%以下	3%以下	5%以下
「遺伝子組換えでない」 「Non-GM」等の表示の取扱い		直接的な規定はなし (虚偽又は誤認を与える等の表示に対しては、別法令により対応)	・遺伝子組換え食品として安全性が承認された農作物6種(大豆、とうもろこし、菜種、綿実、てん菜(砂糖大根)、アルファルファ)とその加工食品に限る。 ・表示対象原材料の含有量が50%以上又は一番多く使用した場合に限る。 ・「意図しない混入率」は認めない。	・遺伝子組換え食品として安全性が承認された農作物8種(大豆、とうもろこし、じゃがいも、菜種、綿実、アルファルファ、てん菜(砂糖大根)、パパイヤ)とその加工食品に限る。 ・分別生産流通管理が適切になされている場合において、5%以下の意図しない混入があっても「遺伝子組換えでない」旨の表示ができると解されている。

(オーストラリア及び韓国でのヒアリング・資料を基に筆者作成)

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ Food Standards Australia New Zealand ホームページ「遺伝子組換え食品」  
 <<http://www.foodstandards.gov.au/consumer/gmfood/Pages/default.aspx>> (last access 2017.7.28)
- ・ 『韓国食品衛生法 (仮訳)』 ジェトロ農林水産・食品課 (2017年6月)  
 <[https://www.jetro.go.jp/world/asia/kr/law/report\\_krlawreport201706.html](https://www.jetro.go.jp/world/asia/kr/law/report_krlawreport201706.html)>

# 天皇の退位等に関する皇室典範特例法案について

衆議院調査局調査員

赤池 昭元

坪井 伸洋

戸祭 亜友美

(内閣調査室)

衆議院事務局庶務部人事課

唐門 佑樹

(前内閣調査室)

## 《構成》

はじめに

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

はじめに

本稿では、第193回国会において、平成29年6月9日に成立した「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案<sup>1</sup>」について解説する。

本法律案は、政府による法律案の提出前に、各政党・各会派<sup>2</sup>が衆参正副議長の下で議論を行い、国会としての総意を取りまとめるプロセスを経たこと、衆議院では議院運営委員会において政府提出法案を69年ぶりに審議したことなど、その成立までに稀有な経緯をたどった。

本法律案に基づいて天皇の退位<sup>3</sup>が実現すれば、江戸時代後期の光格天皇<sup>4</sup>の退位以来約

200年ぶりのこととなる。また、日本国憲法における「象徴天皇」の退位は初めての事例であり、その歴史的意義は極めて大きいものである。

以下では、本法律案について、法律案提出の経緯、法律案の概要並びに国会での審議経過及び主な質疑・答弁を概説する。

## I 法律案提出の経緯

### 1 天皇の退位

日本国憲法第2条及び皇室典範（昭和22年法律第3号）第4条の定めるところにより、これまで皇位の継承は天皇の崩御によるのみ生じるものとされ、天皇の意思等に基づく生前の退位は認められてこなかった<sup>5</sup>。

退位を認めない趣旨としては、国会におけるこれまでの政府の答弁の中で、①上皇・法皇のような存在による弊害が生じるおそれ、②天皇の自由意思に基づかない退位強制のおそれ、③天皇の恣意的退位と象徴天皇制との関係などが挙げられてきたところである<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 平成29年6月16日公布（平成29年法律第63号）。

<sup>2</sup> 各政党・各会派とは、自由民主党、民進党、公明党、日本共産党、日本維新の会、自由党、社会民主党、無所属クラブ、日本のところ及び沖縄の風をいう。

<sup>3</sup> 本稿では「退位」という用語を「天皇が皇位を退くこと」という意味で用いている。なお、第192回国会衆議院議員奥野総一郎君提出「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」に関する質問に対する答弁書（内閣衆質192第24号、平28.10.7）参照。

<sup>4</sup> 第119代。在位期間1779年～1817年。

<sup>5</sup> 「憲法の第二条の、皇位は「国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。」という規定を受けまして皇室典範があつて、これも御指摘のとおり第四条「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する。」ということで、退位の御自由がないというのが現行の憲法及び法律のたてまえであります。」（第65回国会衆議院内閣委員会議録第6号37頁（昭46.3.10）高辻政府委員（内閣法制局長官）答弁）

<sup>6</sup> 「これも現在の皇室典範制定当時いろいろな考え方があ

## 2 象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば

平成 28 年 7 月 13 日、天皇陛下が退位の御意向を示された旨が報道された<sup>7</sup>。その後、8 月 8 日には、天皇陛下自らお気持ちを述べられたビデオメッセージ(「象徴としてのお務めについての天皇陛下のおことば」(以下「天皇陛下のおことば」という。))が公表された。

## 3 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議における議論

平成 28 年 9 月 23 日、政府は天皇の公務の負担軽減等について、様々な専門的知見を有する識者の意見を踏まえた検討を行うため、「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議」(座長:今井 敬 日本経済団体連合会名誉会長)(以下「有識者会議」という。)を開催することとした<sup>8</sup>。

有識者会議では、10 月 17 日に第 1 回の会議を開催して以降、皇室制度や憲法等の専門家を対象としたヒアリング、平成 29 年 1 月

---

ったようでございますけれども、その制定当時、退位を認めない方がいいではないか、こういうことで、制度づくりをしたときの考え方といたしましては三つほど大きな理由があるわけでございます。

一つは、退位ということをお認めますと、これは日本の歴史上いろいろなことがあったわけでございますが、例えば上皇とか法皇というような存在が出てまいりましていろいろな弊害を生ずるおそれがあるということが第一点。

それから第二点目は、必ずしも天皇の自由意思に基づかない退位の強制というようなことが場合によったらあり得る可能性があるということ。

それから第三点目は、天皇が恣意的に退位をなさるといっても、象徴たる天皇、現在の象徴天皇、こういう立場から考えまして、そういう恣意的な退位というものはいかがなものであろうかということが考えられるということ、これが第三番目の点。こういったことなどが挙げられておまして、天皇の地位を安定させることが望ましいという見地から、退位の制度は認めないということにされたというふうに承知をいたしております。」(第 123 回国会参議院内閣委員会会議録第 4 号 14 頁(平 4. 4. 7) 宮尾政府委員(宮内庁次長) 答弁)

<sup>7</sup> NHK が速報で伝えた。

<sup>8</sup> 「天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議の開催について」(平成 28 年 9 月 23 日、内閣総理大臣決裁)。なお、平成 29 年 4 月 21 日までに計 14 回の会議が開催され、開催状況、議事次第、議事概要等は首相官邸ホームページ<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu\\_keigen/kaisai.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumu_keigen/kaisai.html)>で公開されている。

23 日の「今後の検討に向けた論点の整理」の取りまとめ等を行い、4 月 21 日の第 14 回会議において「最終報告」を取りまとめ、安倍内閣総理大臣に手交した。

## 4 立法府における議論

大島衆議院議長、伊達参議院議長、川端衆議院副議長及び郡司参議院副議長(以下「衆参正副議長」という。)は、「天皇陛下のおことば」を踏まえての皇室の在り方をめぐる国民的な議論が行われていることを含めた各般の状況に鑑み、立法府としてどのような対応をとるべきか協議を行った結果、平成 29 年 1 月 16 日、本件については、両議院合同で取り組むことを合意した。また、同月 19 日、「天皇の退位等についての立法府の対応に関する全体会議<sup>9</sup>」(以下「各政党・各会派による全体会議」という。)が開催され、衆参正副議長から各政党・各会派の幹事長等・実務責任者に対し、各政党・各会派からの意見聴取の在り方について説明がなされた後、各政党・各会派からの意見聴取が行われた。

さらに、1 月 24 日、安倍内閣総理大臣から衆参正副議長に対し、有識者会議で取りまとめた「今後の検討に向けた論点の整理」が提示され、翌 25 日、政府から各政党・各会派に対する説明が行われた。その後、天皇の退位等についての立法府の対応に関し、衆参正副議長による各政党・各会派からの意見聴取及び各政党・各会派による全体会議での意見交換が行われた。

3 月 17 日、各政党・各会派による全体会議において、衆参正副議長は立法府の総意を取りまとめ、同日、『「天皇の退位等についての立法府の対応」に関する衆参正副議長による

---

<sup>9</sup> 各政党・各会派による全体会議等の出席者、会議の概要及び議事録等については、衆議院ホームページ<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_index.html)>で公開されている。

議論のとりまとめ」(以下「衆参正副議長による議論のとりまとめ」という。)を安倍内閣総理大臣に手交した(後掲[参考2]「**天皇の退位等についての立法府の対応**」に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ参照)。

## 5 法律案の提出

政府は、「衆参正副議長による議論のとりまとめ」及び有識者会議からの「最終報告」の提示を受け、法律案の検討を行った。そして、「衆参正副議長による議論のとりまとめ」における要請に従い、平成29年4月26日に衆参正副議長を通じ各政党・各会派に対し法律案の骨子を提示し、5月10日に各政党・各会派による全体会議において法律案の要綱を提示した。

以上のような経緯を経て、天皇陛下の退位及び皇嗣<sup>10</sup>の即位を実現するとともに、天皇陛下の退位後の地位その他の退位に伴い必要となる事項について所要の措置を講ずることを内容とする「**天皇の退位等に関する皇室典範特例法案**」は5月19日に閣議決定され、同日国会に提出された。

## II 法律案の概要

本法律案は、皇室典範第4条の規定の特例として、天皇陛下の退位及び皇嗣の即位を実現するとともに、天皇陛下の退位後の地位その他の退位に伴い必要となる事項について所要の措置を講ずるもので、その主な内容は次のとおりである。

### 1 趣旨<sup>11</sup> (第1条関係)

天皇陛下の退位及び皇嗣の即位を実現するための特例法案を立案するに当たり、天皇陛下の退位に至る事情等について、第1条の趣旨規定において次のように定めている。

- ① 天皇陛下が、昭和64年1月7日の御即位以来28年を超える長期にわたり、国事行為のほか、全国各地への御訪問、被災地のお見舞いをはじめとする象徴としての公的な御活動に精励してこられた中、83歳と御高齢になられ、今後これらの御活動を天皇として自ら続けられることが困難となることを深く案じておられること。
- ② これに対し、国民は、御高齢に至るまでこれらの御活動に精励されている天皇陛下を深く敬愛し、この天皇陛下のお気持ちを理解し、これに共感していること。
- ③ さらに、皇嗣である皇太子殿下は、57歳となられ、これまで国事行為の臨時代行等の御公務に長期にわたり精勤されておられること。

### 2 天皇の退位及び皇嗣の即位(第2条関係)

天皇は、この法律の施行の日限り、退位し、皇嗣が、直ちに即位するものとしている。

### 3 上皇及び上皇后

#### (1) 上皇 (第3条関係)

歴史上、「上皇」は退位後の天皇の称号として広く国民に受け入れられ、定着したものであり、また、「太上天皇<sup>12</sup>」のように称号に「天皇」という文言を含めないことにより象徴や

<sup>10</sup> 皇位継承順位第一位の皇族のこと。

<sup>11</sup> 「衆参正副議長による議論のとりまとめ」では、特例法に今上天皇の退位に至る事情等に関する規定を置くことが適当とされ、その規定に盛り込むべき事項として次の点が挙げられていた。

①今上天皇の象徴天皇としての御活動と国民からの敬愛、  
②今上天皇・皇太子の現況等、③今上天皇の「おことば」とその発表以降の退位に関する国民の理解と共感

<sup>12</sup> 歴史上、律令において、退位後の天皇は「太上天皇」と称されていた。

権威の二重性を回避する観点から、現行憲法の下において象徴天皇であった方を表す新たな称号として「上皇」とすることとしている。

また、上皇の敬称は「陛下」とするとともに、上皇の身分に関する事項の登録、喪儀及び陵墓については、天皇の例によるものとするほか、皇位継承資格及び皇室会議<sup>13</sup>の議員資格に関する事項を除き、皇室典範に定める事項については、皇族の例によるものとしている。

## (2) 上皇后 (第4条関係)

退位後の天皇の後の称号については、天皇陛下と常に御活動をともにされてきた皇后陛下にふさわしい称号となるように、上皇という新たな称号と一対となる称号として「上皇后」とすることとしている。

また、上皇后に関しては、皇室典範に定める事項については、皇太后の例によるものとしている。

## (3) 他法令の適用・事務をつかさどる組織(附則第4条・附則第5条・附則第11条関係)

上皇及び上皇后の日常の費用等には内廷費<sup>14</sup>を充てること等とし、上皇に関する事務を遂行するため、宮内庁に、上皇職並びに上皇侍従長及び上皇侍従次長を置くものとしている。

## 4 皇位継承後の皇嗣

天皇の退位後に皇位継承順位第一位となる秋篠宮文仁親王殿下のお立場については、内

廷皇族には位置付けず、秋篠宮家の当主としてのお立場を維持していただくこととしたことから、皇太子としないこととしている。また、皇位継承順位第一位の皇族である皇嗣として、ふさわしいお立場となるよう、事務をつかさどる組織や予算などについての措置を講じている。

### (1) 皇位継承後の皇嗣 (第5条関係)

この法律による皇位の継承に伴い皇嗣となった皇族に関しては、皇室典範に定める事項については、皇太子の例によるものとしている。

### (2) 皇位継承後の皇嗣に関する皇室経済法(昭和22年法律第4号)等の適用(附則第6条・附則第11条関係)

(1)の皇嗣となった皇族の皇族費<sup>15</sup>は定額の3倍に増額すること等とし、(1)の皇嗣となった皇族に関する事務を遂行するため、宮内庁に、皇嗣職及び皇嗣職大夫を置くものとしている。

## 5 皇室典範の一部改正(附則第3条関係)

皇位継承について特例法で定めることは憲法第2条違反との疑義を払拭するため、皇室典範附則に「この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法は、この法律と一体を成すものである」との規定を新設するものとしている<sup>16</sup>。

<sup>15</sup> 皇族費とは、皇族としての品位保持の資に充てるために、年額により毎年支出するもの等である(皇室経済法第6条第1項)。

<sup>16</sup> 「衆参正副議長による議論のとりまとめ」では、「皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置いた上で、これに基づく退位の具体的措置等については、皇室典範の特例法であることを示す題名の法律で規定するのがよい」とし、「具体的には、皇室典範の附則に、次のような趣旨の規定を置(く)…ことが考えられるのではないか。」とされた。

「この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法(平成29年法律第号)は、この法律と一体をなすものである。」

<sup>13</sup> 皇室会議とは、皇室典範に基づき、皇位継承の順序変更、皇族男子の婚姻等の事項について審議を行う機関である。内閣総理大臣を議長とし、皇族2方、衆議院及び参議院の正副議長、宮内庁長官、最高裁判所長官及び判事の10名で構成される。

<sup>14</sup> 内廷費とは、天皇並びに皇后、皇太子、皇太子妃及び内廷にあるその他の皇族の日常の費用その他内廷諸費に充てるために、毎年支出されるものである(皇室経済法第4条第1項)。

## 6 その他

### (1) 贈与税の非課税等（附則第7条関係）

天皇の退位に伴い、新たな天皇に受け継がれることとなる三種の神器や宮中三殿などの皇位と共に伝わるべき由緒ある物（以下「由緒物」という。）が継承された場合、現行の相続税法（昭和25年法律第73号）上、贈与税の対象となる「贈与」とみなされ、課税されることとなる。一方、天皇の崩御に伴い新たな天皇に由緒物が相続された場合には、相続税は非課税とされている。

有識者会議の「最終報告」においては、天皇の崩御に伴い相続された由緒物に対し相続税が非課税とされていることとの均衡上、天皇の退位に伴う場合であっても皇位継承に伴う由緒物の継承であることには変わりはなく、由緒物に対する贈与税も非課税とすることが適当であるとしている。

本法律案においては、この法律による皇位の継承があった場合において皇室経済法第7条の規定により皇位とともに皇嗣が受けた物については、贈与税を課さないものとしている。

### (2) 意見公募手続等の適用除外（附則第8条関係）

この法律による皇位の継承に伴い元号を改める政令等を定める行為については、行政手続法（平成5年法律第88号）第6章（意見公募手続等）の規定は、適用しないものとしている。

### (3) 国民の祝日に関する法律（昭和23年法律第178号）の一部改正（附則第10条関係）

国民の祝日である天皇誕生日を「12月23日」から「2月23日」に改めるものとしている。

## 7 施行期日・失効規定

天皇陛下の退位は憲政史上初めての事柄であり、退位後の補佐組織の編成や退位に伴う元号の改正など、退位に向けて準備が必要となる事項は多岐にわたることから、検討、準備にどれだけの期間が必要であるのかを現時点において判断することは困難であること、退位日となる法律の施行日を定めるに当たっては、改元等による国民生活への影響等も考慮しなければならないこと等の事情を踏まえ、退位日となる法律の施行日を政令で定めることとした上で、当該政令を定めるに当たり、国民生活や皇室の事情に関して高い識見を有する皇室会議の意見を聴かなければならないこととしている。

### (1) 施行期日（附則第1条関係）<sup>17</sup>

この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする。当該政令を定めるに当たっては、内閣総理大臣は、あらかじめ、皇室会議の意見を聴かなければならないものとしている。<sup>18</sup>

### (2) 失効規定（附則第2条関係）

この法律は、この法律の施行の日以前に皇室典範第4条の規定による皇位の継承があったときは、その効力を失うものとしている。

## III 審議経過

本法律案は、平成29年5月19日に国会に提出され、同月31日、衆議院議院運営委員会

<sup>17</sup> 「衆参正副議長による議論のとりまとめ」では、「今上天皇の退位の時期の決定手続における皇室会議の関与の在り方については、国会における法案審議等を踏まえ、各政党・各党派間において協議を行い、附帯決議に盛り込むこと等を含めて結論を得るよう努力するものとする。」とされていたが、提出段階で法律案に明記された。

<sup>18</sup> 政府は、平成29年12月1日に開かれた皇室会議の意見を踏まえ、12月8日の閣議において、本法律の施行日を平成31年4月30日とする政令を決定した。

に付託された。

同委員会においては、6月1日、菅内閣官房長官から提案理由の説明を聴取し、質疑に入り、質疑終局後、日本共産党からこの法律第1条の趣旨規定について、天皇陛下の象徴としての公的な御活動に言及した部分を削除すること等を内容とする修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、各会派より発言を行った後、原案及び修正案についての採決を行った結果、修正案は賛成少数をもって否決され、本法律案は、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、本法律案に対し、下記の附帯決議が付された。

**天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に対する附帯決議（平成29年6月1日衆議院議院運営委員会）**

- 1 政府は、安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等について、皇族方の御年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であることに鑑み、本法律案施行後速やかに、皇族方の御事情等を踏まえ、全体として整合性が取れるよう検討を行い、その結果を、速やかに国会に報告すること。
- 2 1の報告を受けた場合においては、国会は、安定的な皇位継承を確保するための方策について、「立法府の総意」が取りまとめられるよう検討を行うものとする。
- 3 政府は、本法律案施行に伴い元号を改める場合においては、改元に伴って国民生活に支障が生ずることがないようにするとともに、本法律案施行に関連するその他の各般の措置の実施に当たっては、広く国民の理解が得られるものとなるよう、万全の配慮を行うこと。

右決議する。

同月2日の本会議において、本法律案は賛成多数をもって可決され、参議院に送付され

た。

なお、衆議院における審査に際しては、議院運営委員会の委員不在会派である自由党及び社会民主党・市民連合と自由民主党・無所属の会との間で委員の割当数の変更があり、衆議院の全会派参加による法案審査が行われた。

本法律案は、参議院においては、同日、「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会」に付託された。

同委員会においては、同月7日に提案理由の説明を聴取し、質疑に入り、質疑終局後、採決を行った結果、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、本法律案に対し、衆議院と同じ内容の附帯決議が付された。

同月9日の本会議において、本法律案は全会一致をもって可決され、成立した。

**IV 主な質疑・答弁の概要<sup>19</sup>**

天皇の退位等に関する皇室典範特例法案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

**1 本法律案の立法過程における各政党・各会派による全体会議の位置付け**

本法律案について、政府は、平成29年3月17日の「衆参正副議長による議論のとりまとめ」に基づいたものとしている<sup>20</sup>。これを取りまとめた各政党・各会派による全体会議について、政府はどのような存在と認識していたのかという点について質疑があった。

政府からは、憲法第1条において、「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。」とされていることを踏まえ、今

<sup>19</sup> 衆議院議院運営委員会及び参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会における質疑を基にした。

<sup>20</sup> 天皇の退位等に関する皇室典範特例法案提案理由説明



回の天皇の退位等に関する問題について、各政党・各会派が、象徴天皇制を定める憲法を基本として、国民代表機関たる立法府の主体的な取組が必要であるとの認識で一致し、衆参正副議長による議論のとりまとめがなされたものと承知しているとの答弁があった<sup>21</sup>。

## 2 憲法第2条の「皇室典範」と特例法との関係

憲法第2条では、「皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。」と規定している。「衆参正副議長による議論のとりまとめ」では、皇室典範の附則において、「この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法(平成29年法律第 号)は、この法律と一体をなすもの

である。」という趣旨の規定を置き、この下で特例法を定めることにより、①憲法第2条違反との疑義が払拭されること、②退位は例外的措置であること、③将来の天皇の退位の際の先例となり得ることが明らかになるとされた。本法律案では、附則第3条においてこの根拠規定が置かれているが、政府がこの規定を置くこととした理由について質疑があった。

政府は、憲法第2条が皇位継承について法律で定めることを規定したものであり、一般的に、ある法律の特例を別の法律で規定することは可能であることを踏まえると、憲法第2条の「皇室典範」には現行の皇室典範の特例を定める特例法も含み得るとしている(下記[参考1] 皇室典範の法的位置付けに関する主な国会答弁等〈特別法の制定の可否〉参照)が、一方で、憲法第2条の「皇室典範」

### [参考1] 皇室典範の法的位置付けに関する主な国会答弁等〈特別法の制定の可否〉

- (天皇が希望する場合に国会の議決を経て退位できる途を講じておくべきではないか、という質問に対して) あらゆる場合を予想をして規定をいたしますことも、一つの行き途であるに相違はございません。しかしおのずからそれには限度があるのでありましてこんな場合もあり得るといふふうに、学問的に考えますと、なかなか具体的なる法律制度はきめかねるものであるわけでありませぬ。  
私どもの大体予想しておる範囲外のことが現われました時にどうなるかということになれば、もとより皇室典範も国の法律でありますが故に、その時に国のすべての智力を尽くして適当なる法律がまた生まれ出る余地もあろうと思ひます。  
【昭和21年12月11日 衆・皇室典範案委(金森國務大臣)】
- 仮りに退位の自由をいかなる形式にせよ認めることゝすれば、相対的に不就任の自由も認めなければ首尾一貫したものと言ひ難い。しかるに不就任の自由を主張した者は一人もないのである。事実血統による継承において不就任の自由を規定したならば、その確認のために空位又は不安定なる摂位という事実の起るのを防止できず、万一継承資格者のすべてが就位を拒否するという事態に至るならば、天皇という制度は存立の基礎を揺り動かされることになるのである。世襲による就位は自由意思の介入と調和しがたいものなのであろう。  
ひるがえつて考えるに、皇室典範は新憲法下においては一箇の法律に過ぎない。もし予測すべからざる事由によつて、退位が必要とされる事態を生じたならば、むしろ個々の場合に依る単行特別法を制定して、これに対処すればよい。一般法のなかに、退位の原因も明定されぬ単なる自由意思による退位条項を規定するならば一上述の不就任条項も規定されなければならず、事實は天皇の自由意思を無視した濫用も憂慮されるのである。かような考慮から、要綱作成にあつては「皇位継承の原因は崩御に限ること」と規定したのであつた。  
【昭和37年4月 憲法調査会提出資料『皇室典範の制定経過』(高尾亮一(元宮内省文書課長))】
- 憲法第2条は、皇位は世襲のものとするほかは、皇位の継承に係る事項については、国会の議決した皇室典範、すなわち法律で適切に定めるべきであるということ規定しているものと理解しているところがございます。また、一般に、ある法律の特例、特則を別の法律で規定するということは法制上可能でございます。そのことを踏まえますと、憲法第2条に規定する皇室典範といひますのは、特定の制定法であります皇室典範、昭和22年法律第3号ということになります。その特定の法律のみならず、皇室典範の特例、特則を定める別法もこれに含み得る、当たり得るといふふうに考えられるところでございます。  
【平成28年9月30日 衆・予算委(横畠内閣法制局長官)】

(出所) 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議「最終報告 参考資料」(平成29年4月21日)

<sup>21</sup> 第193回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会会議録第2号4頁(平29.6.7)菅内閣官房長官答弁

は昭和 22 年法律第 3 号の皇室典範に限られるという意見があることも踏まえ、「衆参正副議長による議論のとりまとめ」を厳粛に受け止め、その内容を忠実に反映させた法律案を立案したものであり、本法律案附則第 3 条の規定により、憲法第 2 条違反との疑義は生ずることはないとの答弁があった<sup>22</sup>。

### 3 「天皇陛下のおことば」と憲法第 4 条第 1 項との関係

憲法第 4 条第 1 項では、「天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。」として、天皇の政治的権能の行使を禁止している。本法律案において、「天皇陛下のおことば」と憲法第 4 条第 1 項との関係についてどのように整理しているのかという点について質疑があった。

政府は、「天皇陛下のおことば」について、これまでの御活動を天皇として自ら続けられることが困難であるとのお気持ちを国民に発せられたものであり、退位の意向を示されたものではなく、天皇の政治的権能の行使には当たらないが、「天皇陛下のおことば」を今回の立法の直接の端緒として位置付けた場合には、天皇の政治的権能の行使を禁止する憲法第 4 条第 1 項に違反するおそれがあると考え、そのような疑念が生じないように、趣旨規定の中でお言葉という文言を使用しないこととしたとの答弁があった<sup>23</sup>。

### 4 法形式について今上陛下を対象とする特例法とした理由

皇室典範第 4 条では、「天皇が崩じたときは、皇嗣が、直ちに即位する。」として天皇の終身

在位を規定している<sup>24</sup>。天皇の退位を実現するに当たっての法形式に関し、将来の全ての天皇を対象とする恒久法という意見もあったが、今回、今上陛下を対象とする特例法とした理由について質疑があった。

政府は、天皇の意思を退位の要件とすることは、天皇の政治的権能の行使を禁止する憲法第 4 条第 1 項との関係から問題があり、また、将来の政治社会情勢、国民の意識等は変化し得るものであることを踏まえれば、これら全てを網羅して退位に係る具体的な要件を定めることは困難であるとしている。また、「衆参正副議長による議論のとりまとめ」においては、国権の最高機関たる国会が、特例法の制定を通じて、その都度、諸事情を勘案し、退位の是非に関する国民の受け止め方を踏まえて判断するとされているものと承知している。これらの点を踏まえて、天皇陛下の退位を実現するための特例法案を立案したものであるとの答弁があった。<sup>25</sup>

### 5 本法律案の立法過程及び法形式が将来の先例となり得ることについての政府の見解

本法律案は、今上陛下を対象とする特例法により天皇の退位を実現しようとするものであるが、その立法過程及び法形式が将来の天皇の退位を実現する上で先例となり得るかという点について質疑があった。

「衆参正副議長による議論のとりまとめ」においては、国権の最高機関たる国会が、特例法の制定を通じて、その都度、諸事情を勘案し、退位の是非に関する国民の受け止め方を踏まえて判断することが可能になり、恣意的な退位や強制的な退位を避けることができることとなる一方、これが先例となって、将

<sup>22</sup> 第 193 回国会衆議院議院運営委員会議録第 31 号 3 頁(平 29. 6. 1) 菅内閣官房長官答弁

<sup>23</sup> 第 193 回国会衆議院議院運営委員会議録第 31 号 9 頁(平 29. 6. 1) 菅内閣官房長官答弁

<sup>24</sup> 天皇の終身在位の趣旨については、前掲 227 頁の「1 天皇の退位」参照。

<sup>25</sup> 第 193 回国会衆議院議院運営委員会議録第 31 号 2 頁(平 29. 6. 1) 菅内閣官房長官答弁

来の退位の際の考慮事情としても機能し得るものと考えられている。政府としても、この「衆参正副議長による議論のとりまとめ」を厳粛に受け止めて、その内容を忠実に反映させた法律案を立案したものであり、この法律案は天皇陛下の退位を実現するものではあるが、法律案の作成に至るプロセスやその中で整理された基本的な考え方については、将来の先例となり得るものと考えているとの答弁があった。<sup>26</sup>

## 6 退位後の天皇及びその後のお立場等についての検討の経緯

本法律案では、退位後の天皇陛下について、称号を上皇、敬称を陛下とし、皇位継承、摂政、臨時代行就任、皇室会議議員就任などの資格を有しないこととしており、また、その後については、称号を上皇后、敬称を陛下としている。このような退位後の天皇及びその後のお立場等について、どのような方針で検討を行ったかという点について質疑があった。

政府からは、①我が国の皇室の制度が長い歴史と伝統を有することを十分に踏まえること、②憲法における象徴としての天皇の地位に鑑み、国民の理解と支持が得られるものとする、③従来から退位の弊害として指摘されている象徴や権威の二重性を回避することに留意しつつ、国民に広く受け入れられるものとなるよう検討を行ったとの答弁があった<sup>27</sup>。

## 7 本法律案による皇位継承後の皇嗣のお立場等についての検討の経緯

本法律案では、天皇陛下の退位による皇位継承後に皇嗣となる秋篠宮文仁親王殿下につ

いて、皇太子としない一方で、そのお立場などは皇太子の例によることとしている。また、文仁親王殿下に係る皇族費を摂政同様に増額し、事務をつかさどる組織として宮内庁に皇嗣職及び皇嗣職大夫を置くなどの措置を講じている。このように規定された天皇陛下退位後における文仁親王殿下のお立場等に関し、どのような理由で結論に至ったかについて質疑があった。

政府からは、秋篠宮家が30年近く国民に広く親しまれてきた中、皇太子となると内廷皇族となり、独立の宮家として存続しないこととなることを踏まえれば、内廷皇族には位置付けず、秋篠宮家の当主としてのお立場を維持することが適当であることから、皇太子としないこととしたとの答弁があった。一方、皇位継承順位第一位の皇族である皇嗣としての御活動の拡大等が見込まれることから、それにふさわしいお立場となるよう、事務をつかさどる組織や予算などについて措置を講じているとの答弁があった。<sup>28</sup>

## 8 天皇陛下の退位に向けた諸準備及び退位日となる施行期日

本法律案は、退位日について公布の日から起算して3年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとしている<sup>29</sup>。この点に関し、退位に向けた今後の諸準備及び退位日となる施行期日のスケジュールに対する政府の見解について質疑があった。

政府は、現行の皇室典範では、皇位継承事由として退位を予定しておらず、天皇陛下の退位は本法律案により初めて実現されるものであることから、退位に向けた各方面との調整は成立後に開始すべきものとした上で、天

<sup>26</sup> 第193回国会衆議院議院運営委員会議録第31号3頁(平29.6.1) 菅内閣官房長官答弁

<sup>27</sup> 第193回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会議録第2号3頁(平29.6.7) 菅内閣官房長官答弁

<sup>28</sup> 第193回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会議録第2号3頁(平29.6.7) 菅内閣官房長官答弁

<sup>29</sup> 前掲注18

皇陛下の退位に向けては、退位後の補佐組織の編成、退位後のお住まい、これらに伴う予算、退位に伴う元号の改正など、多岐にわたる準備が必要であり、現時点で準備に要する時間を判断することは困難であるとしている。また、退位日となる施行期日を定めるに当たっては、改元等による国民生活への影響も考慮しなければならないとしている。これらの事情を踏まえ、退位日についての施行期日を政令で定めることとした上で、当該政令を定めるに当たり、国民生活や皇室の事情に関して高い識見を有する皇室会議の意見を聴かなければならないこととしたとの答弁があった。政府は、宮内庁を中心に関係省庁が十分に連携をとり、適切に検討を進め、天皇陛下の円滑な退位が遅滞なく実施されるよう最善を尽くすとしている。<sup>30</sup>

## 9 安定的な皇位継承を確保するための諸課題、女性宮家の創設等

現在、18方いらっしゃる皇族のうち、今後、婚姻により皇族の身分を離れる可能性がある未婚の女性皇族<sup>31</sup>は7方、男性皇族4方のうち皇孫世代は悠仁親王殿下お一方のみとなっている。

将来の皇位継承資格者は、国民が将来の天皇として幼少時からその御成長を見守ることができること、御養育の方針を早い段階で定めることが必要になることから、可能な限り早い時期に確定することが望ましいとされており、安定的な皇位継承の課題は先延ばしのできない重要な課題であるとした上で、女性宮家の問題も含め、国民の理解と支持を得ながら議論を進めるに当たっての政府の基本的な視点について質疑があった。

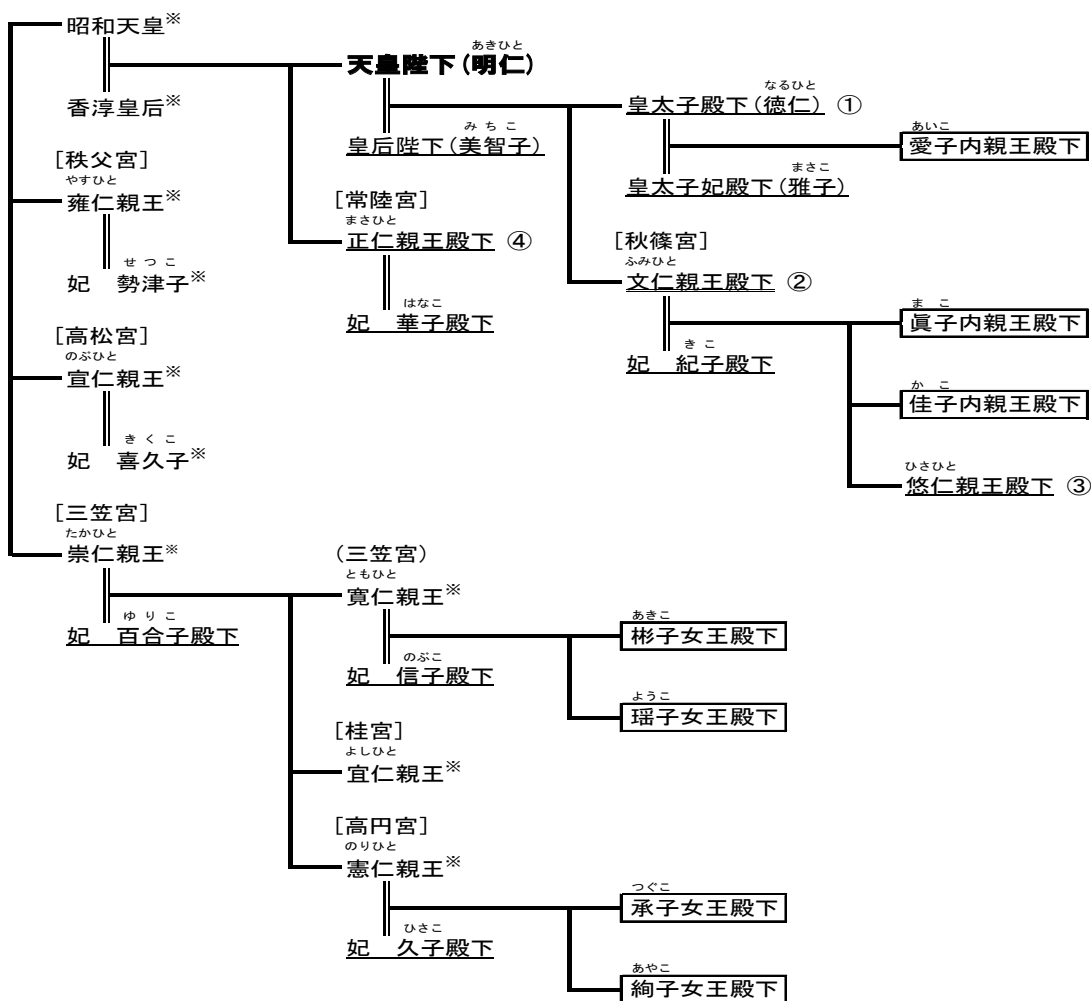
<sup>30</sup> 第193回国会衆議院議院運営委員会議録第31号12頁(平29.6.1) 菅内閣官房長官答弁

<sup>31</sup> 皇室典範第12条では「皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻したときは、皇族の身分を離れる。」と規定している。

政府は、女性皇族の婚姻等による皇族数の減少等に係る問題については、皇族方の御年齢からしても先延ばしすることはできない重要な課題であるが、そのための方策については多様な意見があることから、国民のコンセンサスを得るためには、十分な分析、検討と慎重な手続が必要であるとしている。その上で、「衆参正副議長による議論のとりまとめ」を受けた各政党・各会派の協議を踏まえ、国民世論の動向に留意しつつ、適切に検討を進めていきたいとの答弁があった。<sup>32</sup>

<sup>32</sup> 第193回国会参議院天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会議録第2号7頁(平29.6.7) 菅内閣官房長官答弁

(図) 皇室の構成 (平成 29 年 10 月 1 日現在)



- 【凡例】
- ・ ※ は、崩御又は薨去された方
  - ・ 現在の皇室の構成は、天皇陛下及び皇族方18方で、全体では19方
  - ・ 〰〰〰 は、皇族男子（4方。①～④は皇位継承順位）
  - ・ □ は、天皇及び親王の子である女性皇族（7方）
  - ・ 〰〰〰 は、婚姻により皇族とられた方〔皇后陛下・妃殿下方〕（7方）

(出所) 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議「最終報告 参考資料」(平成 29 年 4 月 21 日) を基に内閣調査室で作成

[参考2] 「天皇の退位等についての立法府の対応」に関する衆参正副議長による議論のとりまとめ（平成29年3月17日）

## 「天皇の退位等についての立法府の対応」に関する 衆参正副議長による議論のとりまとめ

### 1. はじめに一立法府の主体的な取組の必要性

「天皇の退位等」に関する問題を議論するに当たって、各政党・各会派は、象徴天皇制を定める日本国憲法を基本として、国民代表機関たる立法府の主体的な取組が必要であるとの認識で一致し、我々四者に対し、「立法府の総意」をとりまとめるべく、御下命をいただいた。

### 2. 今上天皇の「おことば」及び退位・皇位継承の安定性に関する共通認識

その上で、各政党・各会派におかれては、ともに真摯に議論を重ねていただき、その結果として、次の諸点については、共通認識となったところである。

- ① 昨年8月8日の今上天皇の「おことば」を重く受け止めていること。
- ② 今上天皇が、現行憲法にふさわしい象徴天皇の在り方として、積極的に国民の声に耳を傾け、思いに寄り添うことが必要であると考えて行ってこられた象徴としての行為は、国民の幅広い共感を受けていること。

このことを踏まえ、かつ、今上天皇が御高齢になられ、これまでのように御活動を行うことに困難を感じておられる状況において、上記の「おことば」以降、退位を認めることについて広く国民の理解が得られており、立法府としても、今上天皇が退位することができるように立法措置を講ずること。

- ③ 上記②の象徴天皇の在り方を今後とも堅持していく上で、安定的な皇位継承が必要であり、政府においては、そのための方策について速やかに検討を加えるべきであること。

### 3. 皇室典範の改正の必要性とその概要

(1) さらに、各政党・各会派においては、以上の共通認識を前提に、今回の天皇の退位及びこれに伴う皇位の継承に係る法整備に当たっては、憲法上の疑義が生ずることがないようにすべきであるとの観点から、皇室典範の改正が必要であるという点で一致したところである。

(2) その具体的な書き方については、「天皇の退位については皇室典範の本則に規定すべきである」との強い主張もあったが、我々四者としては、そのような主張の趣旨をも十分に

踏まえながら、①国民の意思を代表する国会が退位等の問題について明確に責任を持って、その都度、判断すべきこと、②これにより、象徴天皇制が国民の総意に基づくものとして一層国民の理解と共感を得ることにつながる等といった観点から、皇室典範の附則に特例法と皇室典範の関係を示す規定を置いた上で、これに基づく退位の具体的措置等については、皇室典範の特例法であることを示す題名の法律（以下単に「特例法」という。）で規定するのがよいと考えた次第である。

具体的には、皇室典範の附則に、次のような趣旨の規定を置き、この下で特例法を定めるものとするのが考えられるのではないかと。

この法律の特例として天皇の退位について定める天皇の退位等に関する皇室典範特例法（平成 29 年法律第 号）は、この法律と一体をなすものである。

この規定により、①憲法第 2 条違反との疑義が払拭されること、②退位は例外的措置であること、③将来の天皇の退位の際の先例となり得ることが、明らかになるものと考えられる。

#### 4. 特例法の概要

特例法においては、以下のような趣旨の規定を置くことが適当ではないかと。

##### (1) 今上天皇の退位に至る事情等に関する規定に盛り込むべき事項

###### ① 今上天皇の象徴天皇としての御活動と国民からの敬愛

昨年 8 月 8 日の「おことば」は、国民の間で広く深い敬愛をもって受け止められていること。また、今上天皇は、在位 28 年余の間、象徴としての行為を大切にしてください。これに対する国民の幅広い共感を受けていること。

###### ② 今上天皇・皇太子の現況等

今上天皇が高齢であること。皇太子は、今上天皇が即位された年齢を越え、長年、国事行為の臨時代行等を務めてこられたこと。

###### ③ 今上天皇の「おことば」とその発表以降の退位に関する国民の理解と共感

今上天皇の退位については、従来のようにお務めを果たすことに困難を感じておられる状況において、昨年 8 月 8 日の「おことば」が発表されて以降、そのお気持ちが広く国民に理解され、共感が形成されていること。立法府においても、その必要性が共通認識となっていること。

##### (2) 今上天皇の退位とこれに伴う皇位継承に関する規定

※ 今上天皇の退位の時期の決定手続における皇室会議の関与の在り方については、国会における法案審議等を踏まえ、各政党・各会派間において協議を行い、附帯決議に盛り込むこと等を含めて結論を得るよう努力するものとする。

**(3) 退位後の天皇の御身位、敬称、待遇等及び皇嗣に係る事項に関する特例規定**

退位後の今上天皇の補佐体制その他の退位に伴う諸事項（宮内庁法、皇室経済法等）の法整備を含む。

※「退位した天皇の呼称など」「皇嗣の呼称など」及び「その他」に関する項目（別紙参照）については、上記の法整備に係る検討項目の中に含まれている。

以上のような法形式をとることにより、国権の最高機関たる国会が、特例法の制定を通じて、その都度、諸事情を勘案し、退位の是非に関する国民の受け止め方を踏まえて判断することが可能となり、恣意的な退位や強制的な退位を避けることができることとなる一方、これが先例となって、将来の天皇の退位の際の考慮事情としても機能し得るものとする。

**5. 安定的な皇位継承を確保するための方策についての検討及び国会報告について**

安定的な皇位継承を確保するための女性宮家の創設等については、政府において、今般の「皇室典範の附則の改正」及び「特例法」の施行後速やかに検討すべきとの点において各政党・各会派の共通認識に至っていたが、その検討結果の国会報告の時期については、「明示することは困難である」とする主張と「1年を目途とすべきである」とする主張があり、国会における法案審議等を踏まえ、各政党・各会派間において協議を行い、附帯決議に盛り込むこと等を含めて合意を得るよう努力していただきたい。

**6. おわりに一政府に対する要請**

各政党・各会派においては、いずれも「退位に係る立法措置は今国会で成立させるべき」との思いを共有している。

したがって、政府においては、以上に述べた「立法府の総意」を厳粛に受け止め、直ちに法律案の立案に着手し、誠実に立案作業を行うとともに、法律案の骨子を事前に各政党・各会派に説明しつつ、法律案の要綱が出来上がった段階において、当該要綱を「全体会議」に提示していただき、そこで確認を経た後、速やかに国会に提出することを強く求めるものである。



## 天皇の退位に関連して検討を要する主な法律の規定

## 一 皇室典範の関連規定

- 1 退位後の天皇を皇族の範囲に含めることの要否：第5条〔皇族の範囲〕、第11条〔皇族の身分の離脱〕
- 2 退位後の天皇を皇位継承者・摂政就任者に含めることの要否：第2条〔皇位継承の順位〕、第17条〔摂政就任の資格及び順位〕
- 3 退位後の天皇の呼称：第5条〔皇族の範囲〕
- 4 退位後の天皇の敬称：第23条〔敬称〕
- 5 天皇の退位に係る儀式の要否：第24条〔即位の礼〕
- 6 退位後の天皇が崩じたときの礼：第25条〔大喪の礼〕
- 7 退位後の天皇が崩じたときの陵墓：第27条〔陵墓〕
- 8 退位後の天皇の皇室会議の議員の就任制限の要否：第28条〔皇室会議の議員〕
- 9 今上天皇の退位後の文仁親王（秋篠宮）殿下に関連する規定
  - ① 呼称：第8条〔皇太子・皇太孫〕
  - ② 皇族の身分の離脱制限の要否：第11条〔皇族の身分の離脱〕

## 二 皇室典範以外の法律の関連規定

- 1 退位後の天皇の皇室費の定め（文仁親王殿下についても同様）：皇室経済法第4条〔内廷費〕、第5条〔宮廷費〕、第6条〔皇族費〕、皇室経済法施行法第7条〔内廷費の定額〕、第8条〔皇族費の定額〕
  - 2 退位後の天皇の国会の個別的議決不要の財産授受に関する一定価額の定め（文仁親王殿下についても同様）：皇室経済法施行法第2条
  - 3 退位後の天皇を補佐する宮内庁の組織及び人員等（文仁親王殿下についても同様）：宮内庁法第3条〔部の設置〕、第4条〔侍従職〕、第6条〔東宮職の事務〕、国家公務員法第2条（一般職及び特別職）、特別職の職員の給与に関する法律第1条（目的及び適用範囲）、別表第一、行政機関の職員の定員に関する法律第1条（定員の総数の最高限度）、警察法第29条（皇宮警察本部）、第69条（皇宮護衛官の階級、職務等）
  - 4 国民の祝日に関する法律第2条に定める天皇誕生日の改正
  - 5 三種の神器等に係る贈与税の非課税等：相続税法第12条（相続税の非課税財産）、第21条の3（贈与税の非課税財産）、関税定率法第14条第1号（無条件免税）
  - 6 退位後の天皇に対する刑法の名誉毀損罪・侮辱罪の告訴権者：刑法第232条（親告罪）
  - 7 退位後の天皇の住居に関する小型無人機等の飛行禁止区域の改正の要否：国会議事堂、内閣総理大臣官邸その他の国の重要な施設等、外国公館等及び原子力事業所の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律第2条（定義）
  - 8 退位後の天皇の検察審査員の就任制限の要否：検察審査会法第6条
- ※ 元号法に基づく政令による元号の改め

「衆参正副議長による議論のとりまとめ」は、衆議院ホームページの「天皇の退位等についての立法院の対応について」に掲載されている。

<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii\\_index.html](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/taii_index.html)>

# 組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する 法律等の一部を改正する法律案について —国際組織犯罪防止条約の締結のための国内法整備—

衆議院調査局調査員  
及 川 英 宣  
(法務調査室)

## 《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

### I 法律案提出の経緯

#### 1 国際的な組織犯罪の防止に関する国際連 合条約の採択等

国際的な組織犯罪が急速に複雑化し、深刻化してきたことを背景として、これに効果的に対処するため、それぞれの国が自国の刑事司法制度を強化するのみならず、国際社会全体が協力して取り組む必要性が高まり、国際的な規範作りが求められるようになった。

昭和 63 年（1988 年）の「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（いわゆる麻薬新条約）の採択された翌年である平成元年（1989 年）のアルシュ・サミット経済宣言では、麻薬新条約の早期批准が合意されるとともに、金融活動作業部会（F A T F : Financial Action Task Force on Money Laundering）を設置することが提唱された。

F A T F は、平成 2 年（1990 年）、麻薬新条約の早期批准、同条約に規定する資金洗浄の犯罪化等を盛り込んだ資金洗浄に関する 40 項目の勧告を行い、さらに、平成 8 年（1996 年）、この 40 の勧告を改訂し、資金洗浄の前提犯罪を薬物犯罪から重大犯罪に拡大すること等の勧告を行った。

平成 6 年（1994 年）11 月には、イタリアのナポリにおいて開催された国際組織犯罪世界閣僚会議で、「国際組織犯罪に対するナポリ政治宣言及び世界行動計画」が採択され、この中で初めて国際組織犯罪に対処するための国際協力の促進を目的とした国際文書の作成を検討することが提唱された。

その後も、サミットで、国際組織犯罪に対抗するための国際協力の強化が繰り返し支持されるとともに、平成 7 年（1995 年）6 月のハリファックス・サミットの議長声明を受けて国際組織犯罪対策上級専門家グループ（いわゆるリヨン・グループ）が設置され、平成 8 年（1996 年）6 月、リヨン・サミットで、国際組織犯罪に効果的に対抗するため、電子的監視等の手法の重要性・有効性の強調、重大犯罪の収益の没収等を行うための立法措置の考慮等を内容とする「国際組織犯罪に関する 40 の勧告」（いわゆるリヨン・グループ 40 の勧告）が行われた。

さらに、平成 10 年（1998 年）5 月のバーミンガム・サミットでは、国際組織犯罪による脅威に効果的に取り組むため、国連国際組織犯罪条約を今後 2 年以内に交渉するよう努力することが支持され、同年 12 月の国連総会決議により、国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約及び附属議定書の起草のためのアドホック委員会（政府間特別委員会）が設置された。

アドホック委員会では、平成 11 年（1999

年) 1月に審議が開始され、平成12年(2000年)7月に開催された第10回アドホック委員会において、条約の案文が合意された。

このような経緯を経て、「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約」(以下「国際組織犯罪防止条約」という。)が、同年11月の国連総会において採択された。

我が国は、同年12月にイタリアのパレルモで開催された同条約の署名会議において、他の120か国(欧州連合を含む。)とともに同条約に署名した。

なお、同条約は、平成15年(2003年)9月に発効し、平成29年(2017年)3月当時、187か国・地域が締約国となっていたが<sup>1</sup>、国連加盟国で同条約を締結していないのは、我が国を含め11か国<sup>2</sup>のみという状況であった。

## 2 国際組織犯罪防止条約の概要

国際組織犯罪防止条約は、一層効果的に国際的な組織犯罪を防止し、これと戦うための協力を促進することを目的とする41か条からなる総合的な条約である。そして、本条約は締約国において、組織犯罪対策上有効性があり、国際的に標準装備とされるべき一定の行為の犯罪化を義務付ける規定や、犯罪収益規制を効果的なものとするため、その前提となる犯罪の重大犯罪への拡張・拡大を義務付ける規定のほか、犯罪収益の没収及びその共助等に関する規定、犯罪人引渡しに関する規定、捜査・司法共助に関する規定、証人・被害者の保護に関する規定、特別な捜査方法に関する規定、法執行当局との協力の促進に関する規定、情報の収集・交換及び法執行職員の訓練・技術援助に関する規定等、司法・法

執行を中心とする広範な分野にわたる内容の規定を設け、組織犯罪対策のあらゆる局面における締約国間での協力の促進を図ることとしている。

このうち、犯罪化については、第5条では組織的な犯罪集団への参加の犯罪化、第6条では犯罪収益の洗浄の犯罪化、第8条では腐敗行為の犯罪化、第23条では司法妨害の犯罪化を定め、それぞれ締約国の義務としている。

さらに、同条約は、「第5条、第6条、第8条及び第23条の規定に従って定められる犯罪」及び「重大な犯罪」<sup>3</sup>を基本的な対象犯罪として、これらについて「犯罪収益の前提犯罪に含めるべきこと」、「犯罪収益及び犯行供用物の没収及びその保全を可能にすること」、「犯罪人引渡しの対象とし、自国民であることを唯一の理由としてその引渡しを拒絶するときは、自国において訴追のため事件を付託すべきこと」等を規定している。

なお、同条約については、我が国は、平成15年(2003年)5月に国会で承認したが、政府は同条約を締結するためには国内法の整備が必要であるとの立場であるため、同条約を締結することができない状況にあった。また、同条約が未締結であったため、「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人(特に女性及び児童)の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」(人身取引議定書、平成17年6月8日国会承認)及び「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」(密入国議定書、同日国会承認)も未締結であった。

<sup>1</sup> 国連ウェブサイト参照

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en)

<sup>2</sup> 内訳は、日本、ブータン、ソロモン諸島、ツバル、パプアニューギニア、パラオ、フィジー、イラン、コンゴ共和国、ソマリア及び南スーダンである。

<sup>3</sup> 「重大な犯罪」とは、長期4年以上の自由を剥奪する刑又はこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為をいう。(国際組織犯罪防止条約第2条(b))

### 3 平成14年の法制審議会への諮問及び答申

組織犯罪に対する国際的な取組の流れの中で、我が国も主要先進国の一員として国際的な組織犯罪に対処するための責務を果たすべく、国際組織犯罪防止条約を早急に締結することが極めて重要だとの理由に基づき、政府は、同条約の締結のための国内法整備が必要であるとした<sup>4</sup>。そして、平成14年9月3日、法務大臣は、同条約の締結に伴う罰則等の整備について、法制審議会に対して諮問を行った<sup>5</sup>。

法制審議会は、「刑事法（国連国際組織犯罪条約関係）部会」を設置して、検討を行い、平成15年2月5日、法務大臣に「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約の締結に伴う罰則等の整備に関する要綱（骨子）」を答申した<sup>6</sup>。

その内容は、前記の条約上の義務のうち、現行法において担保できていないとされる部分についての法整備を行おうとするものであり、第1に組織的な犯罪の共謀の罪の新設、第2に証人等買収の罪の新設、第3に犯罪収益規制等の規定の整備、第4に国外犯処罰規定の整備であった。

### 4 過去の「組織的な犯罪の共謀罪の新設」等を内容とする法律案の国会への提出及び廃案の経緯

前記の答申を踏まえた法律案の国会への提出については、まず、平成15年の第156回国会（常会）に、政府から、国際組織犯罪防止条約の締結に伴う罰則等整備及び強制執行妨害行為等に対する罰則整備を内容とする「犯罪の国際化及び組織化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」が提出され

たが、第157回国会（臨時会）の衆議院解散に伴い審査未了となった。

次いで、平成16年の第159回国会（常会）に、政府から、上記の罰則等の整備にハイテク犯罪<sup>7</sup>に対処するための法整備を加えた「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」が提出され、平成17年、第162回国会（常会）の衆議院法務委員会において審査が開始されたが、衆議院解散により、これも審査未了となった。

さらに、同年の第163回国会（特別会）に、政府から、上記の法律案と同様の内容の「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」が提出された。同法律案は、同国会及び平成18年の第164回国会（常会）にかけて、衆議院法務委員会で審査された。第164回国会において、同法律案に対し、与党と民主党はそれぞれ修正案を提出して、共同修正を目指し、協議が行われたが、共謀罪の対象となる犯罪の範囲などをめぐって意見の隔たりが埋まらず、協議は不調に終わり<sup>8</sup>、同法律案は継続審査となった。第165回国会（臨時会）以降、同法律案は審査されないまま、第171回国会（常会）、平成21年7月の衆議院解散により、審査未了となった<sup>9</sup>。

### 5 国際組織犯罪防止条約の締結のための国内法整備についての政府における更なる検討及び国会への法律案の提出

平成29年1月20日、安倍内閣総理大臣は、

<sup>7</sup> サイバー犯罪のことである。当時はハイテク犯罪と称されていた。

<sup>8</sup> 『共謀罪』迷走『日本経済新聞』（2006.6.3）等

<sup>9</sup> なお、この法律案の内容のうち、強制執行妨害行為等に対する罰則整備及びサイバー犯罪に対処するための法整備については、平成23年の第177回国会（常会）において「情報処理の高度化等に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」として政府から提出され、同年6月成立している（平成23年法律第74号）。

<sup>4</sup> 法制審議会第137回会議における事務当局説明

<sup>5</sup> 法制審議会第137回会議

<sup>6</sup> 法制審議会第139回会議

施政方針演説において、「3年後に迫ったオリンピック・パラリンピックを必ず成功させる」、「テロなど組織犯罪への対策を強化します」と述べた<sup>10</sup>。

政府は、上記の各法律案の国会における議論の内容を踏まえ、国際組織犯罪防止条約の締結のための国内法整備の必要性及びその内容についての検討を行った結果、同年3月21日、本法律案を国会に提出した。

## II 法律案の概要

### 1 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の改正

#### (1) テロリズム集団その他の組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画の罪の新設

本改正により、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<sup>11</sup>（以下「組織的犯罪処罰法」という。）第6条の2として、テロリズム集団その他の組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画の罪（以下「テロ等準備罪」<sup>12</sup>という。）を新設<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 第193回国会衆議院会議録第1号5頁（平29.1.20）

<sup>11</sup> 「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）」は、①組織的殺人等の行為に対する処罰の強化、②犯罪収益の隠匿及び收受並びにこれを用いた法人等の事業経営の支配を目的とする行為を処罰、③犯罪収益に係る没収及び追徴の特例並びに疑わしい取引の届出等を内容とするものである。

<sup>12</sup> 同罪の呼称は、政府が使用している呼称による。

<sup>13</sup> 同法第6条の2第1項及び第2項は次のとおりである。（テロリズム集団その他の組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画）

第6条の2 次の各号に掲げる罪に当たる行為で、テロリズム集団その他の組織的犯罪集団（団体のうち、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三に掲げる罪を実行することにあるものをいう。次項において同じ。）の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるものの遂行を二人以上で計画した者は、その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたときは、当該各号に定める刑に処する。ただし、実行に着手する前に自首した者は、その刑を減輕し、又は免除する。

一 別表第四に掲げる罪のうち、死刑又は無期若しくは長期10年を超える懲役若しくは禁錮の刑が定められているもの 5年以下の懲役又は禁錮

することとしている。

国際組織犯罪防止条約は、組織的な犯罪集団への参加の犯罪化について規定する第5条1(a)<sup>14</sup>において、未遂に至る前の段階における行為の処罰を広く可能とするため、重大な犯罪を合意すること（合意罪）又は組織的な犯罪集団の活動に参加すること（参加罪）の一方又は双方の犯罪化を締結国に義務付けているとされているが、現在、我が国においては、参加罪はなく、また、共謀・陰謀を一般的に処罰する規定もないことから、同条約の犯罪化義務は担保されていないものとされている<sup>15</sup>。

そこで、我が国が同条約上の義務を履行するためには、合意罪又は参加罪の一方又は双方の犯罪化が必要であるとしている<sup>16</sup>。このうち、参加罪については、参加者が組織的な犯罪集団の犯罪活動やその他の活動に参加す

二 別表第四に掲げる罪のうち、長期4年以上10年以下の懲役又は禁錮の刑が定められているもの

2年以下の懲役又は禁錮

2 前項各号に掲げる罪に当たる行為で、テロリズム集団その他の組織的犯罪集団に不正権益を得させ、又はテロリズム集団その他の組織的犯罪集団の不正権益を維持し、若しくは拡大する目的で行われるものの遂行を二人以上で計画した者も、その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたときは、同項と同様とする。

<sup>14</sup> 同条約第5条1(a)は次のとおりである。

第5条 組織的な犯罪集団への参加の犯罪化

1 締約国は、故意に行われた次の行為を犯罪とするため、必要な立法その他の措置をとる。

(a) 次の一方又は双方の行為（犯罪行為の未遂又は既遂に係る犯罪とは別個の犯罪とする。）

(i) 金銭的利益その他の物質的利益を得ることに直接又は間接に関連する目的のため重大な犯罪を行うことを一又は二以上の者と合意することであって、国内法上求められるときは、その合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為を伴い又は組織的な犯罪集団が関与するもの

(ii) 組織的な犯罪集団の目的及び一般的な犯罪活動又は特定の犯罪を行う意図を認識しながら、次の活動に積極的に参加する個人の行為

a 組織的な犯罪集団の犯罪活動

b 組織的な犯罪集団のその他の活動（当該個人が、自己の参加が当該犯罪集団の目的の達成に寄与することを知っているときに限る。）

<sup>15</sup> 第193回国会衆議院外務委員会議録第2号4頁（平29.3.8）井野法務大臣政務官答弁

<sup>16</sup> 前掲脚注15参照

る行為を犯罪化するよう義務付けているとされており、特定の犯罪行為との結び付きを要件としておらず、このような特定の犯罪行為と結びつかない行為を犯罪化することについては、慎重な検討が必要であるとされた<sup>17</sup>。他方、合意罪については、特定の犯罪の実行を合意することの犯罪化を義務付けるものであって、我が国では既に一定の罪について実行の着手前の共謀あるいは陰謀が独立の犯罪とされており、現行法制との親和性も認められること等を考慮して、重大な犯罪の合意を国内法で犯罪とすることが選択された<sup>18</sup>。

同条約第5条1(a)(i)<sup>19</sup>では、合意罪については、犯罪の実行の合意だけで処罰できるようにすることが原則とされているが、締約国の国内法において、「合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為を伴い」、「組織的な犯罪集団が関与するもの」という要件を付加することも認めている。

そこで、同法第6条の2第1項においては、単に対象となる犯罪の遂行を二人以上で計画した者を処罰するのではなく、当該犯罪が「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるもの」であることに加えて、「その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたとき」に処罰することとしている。

「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団」という用語については、一定の重大犯罪を実行することがその結合関係の基礎としての共同の目的になっているものに限定し、一般の団体に属する者が処罰の対象とならない

ことを明らかにする趣旨で用いられており、同法第2条第1項の「団体」<sup>20</sup>のうち、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三<sup>21</sup>に掲げる罪を実行することにあるものをいう。

「団体の活動として」とは、同法第3条第1項において用いられている用語の意義<sup>22</sup>と同じである。

「組織」とは、同法第2条第1項において用いられている用語の意義<sup>23</sup>と同じである。

計画の対象となる犯罪（対象犯罪）については、同条約第5条1(a)(i)において、合意罪に、「組織的な犯罪集団が関与するもの」との要件を各国の法律で付加することが認められていることにより、同条約上の「重大な犯罪」に該当するもののうち、「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団」による重大犯罪を別表第四<sup>24</sup>で規定している。

法定刑については、対象犯罪の法定刑の範囲が広いことに鑑みて、二つに区分されている。犯罪の実行に向けられた実行の着手前の行為を処罰するものであること及び個別法における共謀罪、予備罪等、同種の罪の刑との

<sup>20</sup> 団体とは、共同の目的を有する多数人の継続的結合体であって、その目的又は意思を実現する行為の全部又は一部が組織（指揮命令に基づき、あらかじめ定められた任務の分担に従って構成員が一体として行動する人の結合体をいう。以下同じ。）により反復して行われるものをいう。

<sup>21</sup> 組織的犯罪集団の結合関係の基礎としての共同の目的（結合体の構成員が共通して有し、その達成又は保持のために構成員が結合している目的）となる一定の重大な犯罪（長期4年以上の懲役、禁錮等の刑が定められている犯罪）等掲げるものである。政府は、これにより、組織的犯罪集団については、その共同の目的が一定の重大な犯罪等を実行することにある団体に限定されているとしている。（第193回国会衆議院法務委員会議録第12号4頁（平29.4.21）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁）

<sup>22</sup> 団体の活動とは、団体の意思決定に基づく行為であって、その効果又はこれによる利益が当該団体に帰属するものをいう。

<sup>23</sup> 組織とは、指揮命令に基づき、あらかじめ定められた任務の分担に従って構成員が一体として行動する人の結合体をいう。

<sup>24</sup> 組織的犯罪集団が実行することが現実的に想定される一定の重大な犯罪をテロ等準備罪の対象犯罪として掲げるものである。（第193回国会参議院法務委員会議録第4号11頁（平29.4.6）金田法務大臣答弁）

<sup>17</sup> 前掲脚注15参照

<sup>18</sup> 前掲脚注15参照

<sup>19</sup> 前掲脚注14参照

均衡等を考慮して、対象犯罪のうち、死刑又は無期若しくは長期 10 年を超える懲役若しくは禁錮に当たる特に重い犯罪については5年以下の懲役又は禁錮（第1号）、長期4年以上10年以下の懲役又は禁錮に当たる犯罪については2年以下の懲役又は禁錮（第2号）としている。

なお、テロ等準備罪を犯した者が実行に着手する前に自首したときは、その刑を減輕又は免除することとされている。これは、同条約で直接要求されているものではないが、テロ等準備罪の計画の対象となる重大な犯罪を未然に防止するという観点から規定されたものである。

同法第6条の2第2項では、第1項第1号又は第2号の罪に当たる行為で、「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団」に不正権益を得させ、又は「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団」の不正権益を維持し、若しくは拡大する目的で行われるものの遂行を二人以上で計画した者も、その計画をした者のいずれかによりその計画に基づき資金又は物品の手配、関係場所の下見その他の計画をした犯罪を実行するための準備行為が行われたときは、第1項の場合と同様に処罰することとしている。

この「不正権益」とは、同法第3条第2項において用いられている用語の意義<sup>25</sup>と同じである。

## (2) 証人等買収罪の新設

国際組織犯罪防止条約第23条（司法妨害の犯罪化）では、同条約の対象犯罪に関する手続において、偽証させ、又は証言若しくは証拠の提出を妨害するため、暴行、威嚇、脅

迫をし、又は不当な利益を約束、申し出、供与することを処罰すること、同条約の対象となる犯罪に関する公務の遂行を妨害するために、裁判官又は法執行の職員に暴行、威嚇、脅迫をすることの処罰を義務付けている。

この司法妨害の犯罪化については、不当な利益を約束、申し出、供与することを除き、現行刑法の強要罪及び公務執行妨害罪により措置されている。

本改正は、現行法では措置されていないものについての罰則を設けるものであり、同条約の対象犯罪、すなわち重大な犯罪及び同条約上の犯罪化義務のある一定の犯罪に係る自己又は他人の刑事事件に関し、証言をしないこと、虚偽の証言をすること、証拠を隠滅若しくは偽変造すること、又は偽変造の証拠を使用することの報酬として、金銭その他の利益を供与し、又はその申込み若しくは約束をした者を、2年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処するものとするとしている。

## (3) 犯罪収益の前提犯罪<sup>26</sup>の拡大

本改正は、現行の組織的犯罪処罰法による規制等の対象となる犯罪収益の前提犯罪が、国際組織犯罪防止条約が求めるものより狭いものとなっているため、これを拡大するものである。

改正前の同法が定めていた犯罪収益の前提犯罪は、組織的犯罪対策として緊急に対処する現実的な必要性や、国際的な協力の必要性等を考慮して個別に選択されているため、極めて重大な犯罪や現実に暴力団の資金源になっている犯罪等に限られていること等から、組織的な犯罪集団が関連する犯罪を網羅したものとはなっていなかった。

同条約第6条2(b)では、原則として重大な犯罪（長期4年以上の自由を剥奪する刑又

<sup>25</sup> 不正権益とは、団体の威力に基づく一定の地域又は分野における支配力であって、当該団体の構成員による犯罪その他の不正な行為により当該団体又はその構成員が継続的に利益を得ることを容易にすべきものをいう。

<sup>26</sup> 犯罪収益が生じる前提となる犯罪のことである。

はこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為)、同条約が犯罪化を求める組織的な犯罪集団への参加、贈収賄及び司法妨害の犯罪を全て前提犯罪に含めることを義務付けている。また、同条約の附属議定書である人身取引議定書においては人身取引罪について、密入国議定書においては密入国罪等について、それぞれ同条約が犯罪化を求めるものとみなされるため、これらの犯罪についても、犯罪収益の前提犯罪に含めることが義務付けられている。

そこで、本改正では、条約上の「重大な犯罪」を包括的に前提犯罪とすることが同条約の趣旨に沿うものであり、また、国際的な協調の観点からも妥当であると考えられたこと等から、死刑又は無期若しくは長期4年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪及び条約が犯罪化を求める犯罪を犯罪収益の前提犯罪とすることとしている。

## 2 条約による国外犯処罰

本改正により、組織的犯罪処罰法、爆発物取締罰則、暴力行為等処罰に関する法律、児童福祉法、細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約等の実施に関する法律及びサリン等による人身被害の防止に関する法律に規定する罪の一部につき、刑法第4条の2<sup>27</sup>の例に従うものとするとしている。

## 3 刑法の改正

贈賄罪については、国外犯処罰の規定がないが、交通が発達し、国際的な人の移動が日常化した今日において、国外における国民に

<sup>27</sup> 刑法第4条の2は次のとおりである。  
(条約による国外犯)

第4条の2 第2条から前条までに規定するもののほか、この法律は、日本国外において、第2編の罪であって条約により日本国外において犯したときであっても罰すべきものとされているものを犯したすべての者に適用する。

による贈賄行為の処罰の必要性が高まっていること、また、贈賄罪について国民の国外犯処罰規定を設けることは、国際組織犯罪防止条約における腐敗行為の犯罪化の趣旨にも沿うものであると考えられたことから、贈賄罪を刑法第3条の国民の国外犯処罰の対象とすることとしている。

## 4 施行期日

この法律は、一部の規定を除いて公布の日から起算して20日を経過した日から施行することとしている。

## 5 本法律案に対する修正

衆議院において、親告罪である犯罪に係るテロ等準備罪が親告罪である旨を明記すること、テロ等準備罪に係る被疑者の取調べその他の捜査の適正の確保に関する配慮義務規定を追加すること、テロ等準備罪に係る取調べの録音・録画制度の在り方及び全地球測位システムを活用した捜査手法の在り方についての検討条項を追加する等を内容とする修正が行われた。

## III 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

本法律案は、平成29年3月21日に衆議院に提出され、4月6日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、法務委員会に付託された。

同委員会においては、同月14日、金田法務大臣から提案理由の説明を聴取し、19日から質疑に入り、同日、安倍内閣総理大臣の出席を求めて質疑を行い、25日には、参考人から意見を聴取した。5月12日、自由民主党・無所属の会、公明党及び日本維新の会の共同提案による修正案(Ⅱ5参照)が提出され、提出者から趣旨の説明を聴取した。その後、16日には、参考人から意見を聴取するなど審



査が進められ、19日に質疑を終局した。次いで、修正案及び修正部分を除く原案を採決したところ、本法律案は賛成多数をもって修正議決すべきものと決した。

同月23日の本会議において、本法律案は賛成多数をもって修正議決され、参議院に送付された。

## 2 参議院における審議経過

参議院では、平成29年5月29日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、法務委員会に付託された。

同委員会においては、同月30日、金田法務大臣から提案理由の説明を聴取し、同日、安倍内閣総理大臣の出席を求めて質疑に入り、6月1日及び13日には、参考人から意見を聴取するなど審査が進められた。

同月15日、本会議において、「法務委員会において審査中の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等の一部を改正する法律案について、速やかに法務委員長の間接報告を求めることの動議」が賛成多数をもって可決され、法務委員長の間接報告が行われた。中間報告の後、本法律案を議院の会議において直ちに審議することの動議が賛成多数をもって可決されたことを受けて、本会議の議題とされ、本法律案は賛成多数をもって可決され、成立した（平成29年法律第67号。公布は平成29年6月21日。）<sup>28</sup>。

## IV 主な質疑・答弁の概要

本法律案については、テロ等準備罪の新設を中心とした議論が行われた。その質疑項目及び政府答弁の主なものを紹介する。

### 1 組織的犯罪処罰法を改正する意義、早期に成立させることの必要性

組織的犯罪処罰法を改正する意義及び早期に法案を成立させることの必要性についての質疑があった。

これに対して、「テロが世界各地で発生し、その中で残念ながら日本人が犠牲となる中、2020年東京オリンピック・パラリンピックを3年後に控える中において、テロ対策は喫緊の課題である。テロを初めとする国内外の組織犯罪と闘うためには、犯罪人の引渡し、捜査共助、情報収集において国際社会と緊密に連結をしていくことが必要不可欠である。既に187の国と地域が締結をしている国際組織犯罪防止条約の締結は、そうした協力関係を構築し、そして、我が国がテロ組織による犯罪を含む国際的な組織犯罪の抜け穴となることを防ぐ上において極めて重要である。G7においてこの条約を締結していないのは日本のみである。また、国際組織犯罪防止条約の国内担保法の整備は、テロ等準備罪の新設により、組織的に行われる重大な犯罪の未然防止に資するとともに、犯罪収益規制等を含め、組織犯罪への対処を強化するものであり、このように、テロ等準備罪を新設するなどして国際組織犯罪防止条約を締結することは、テロを初めとする国内外の組織犯罪への対策として高い効果を期待できるものと考えており、テロ等準備罪処罰法案を成立させ、本条約を早期に締結することは極めて重要である。」との答弁<sup>29</sup>があった。

### 2 国際組織犯罪防止条約とテロ対策の関係

国際組織犯罪防止条約は経済的な利益を得るための国際的な犯罪組織を取り締まることが目的のものであり、テロ防止を目的とし

<sup>28</sup> 国際組織犯罪防止条約については、我が国は平成29年7月12日に受諾書を国連事務総長に寄託し、同年8月10日に我が国との関係で発効した。

<sup>29</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号2頁（平成29.4.19）安倍内閣総理大臣答弁

ていないのではないかとこの質疑があった。

これに対して、「一般論として、国際的な組織犯罪とテロ活動との間には強い関連性があるということが指摘されている。本条約の起草段階における我が国の発言については、テロリズムという、国連において、定義が困難な言葉について規定をしようとする条約の交渉自体がまとまらなくなってしまうかもしれない、こういう状況の中にあり、本条約をまとめようという立場から提案したものである<sup>30</sup>。結果として、本条約にはテロリズムに直接言及する規定は設けられなかったが、テロ組織が行うテロを含む組織犯罪は本条約の対象とされている。本条約を採択した 2000 年 11 月の国連総会決議においても、国際的な組織犯罪とテロ犯罪との関連が増大しており、本条約がこのような犯罪行為と闘うための有効な手段であることが指摘されている。また、本条約はマネーロンダリングの犯罪化も義務付けており、テロ行為それ自体への対処のみならず、テロ組織の資金源となっている犯罪行為にも対処ができ、テロの根本を断つことができるものとなっている。加えて、本条約を締結することによって、テロを含む国際的な組織犯罪について、外国との間における捜査共助、犯罪人引渡し等がより迅速で充実したものとなるほか、情報収集においても国際社会と緊密に連携することが可能となる。このように、本条約は、テロを含む幅広い国際的な組織犯罪を一層効果的に防止するための枠組みとすることができる。」との答弁<sup>31</sup>があった。

<sup>30</sup> 同条約はテロ対策を目的としたものではないとの主張の根拠の一つとして、条約の起草委員会において我が国政府は、テロ行為を含む対象犯罪のリスト化には反対であること、テロリズムについてはほかのフォーラムで扱うべきであり、本条約の対象とすべきでないことを主張していたとの指摘がなされていたこと（第 193 回国会参議院法務委員会会議録第 3 号 13 頁（平 29. 3. 22）仁比聡平委員）に対する説明である。

<sup>31</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会会議録第 11 号 13 頁（平 29. 4. 19）飯島政府参考人（外務省大臣官房参事官）答弁

### 3 国際組織犯罪防止条約第 5 条 1 (a) に留保を付して同条約を締結することの可否

国際組織犯罪防止条約第 5 条 1 (a) に留保を付すことによって、テロ等準備罪を整備することなく条約を締結することができるのではないかとこの質疑があった。

これに対して、「本条約第 34 条には、第 5 条の重大な犯罪の合意罪等の犯罪について、各締約国の国内法において、国際的な性質とは関係なく定めると規定している。これは、法の抜け穴を巧みに利用して行われる国際的な組織犯罪の実態に対応するため、その防止に特に有効である行為類型や、その取締りの必要性が特に高い行為類型について、国際的な性質の存在を要件とすることなく犯罪とすることを各国に義務付けたものである。そして、この規定は、国際的な組織犯罪への効果的な対処を目的とした本条約の中核をなす規定となっている。また、重大な犯罪の合意の犯罪化を規定する本条約第 5 条も、国際的な組織犯罪への効果的な対処を目的とした本条約の中核をなす規定である。したがって、これらの中核的な規定に留保を付すことは本条約の趣旨及び目的と両立せず、留保を付すことはできないものと考えている。さらに、手続上については、本条約については、留保を付さずに締結することにつき、既に平成 15 年に国会の承認を得ており、政府としては留保を付さない形で締結することとしている。」との答弁<sup>32</sup>があった。

### 4 テロ等準備罪を新設する目的

テロ等準備罪を新設する目的は何かとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪を設けること、これは今回の国際組織犯罪防止条約を締結

<sup>32</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会会議録第 10 号 3 頁（平 29. 4. 14）飯島政府参考人（外務省大臣官房参事官）答弁

結するための実施の担保法と位置付けている。テロ等準備罪自体は、テロを含む組織犯罪の未然の防止ということに直接に寄与するが、これを創設し条約を締結することによって、国際的な逃亡犯罪人引渡しであるとか捜査共助、こういった国際社会との緊密な連携が可能となる、これ自体もテロ対策ということになる。そのように、テロ等準備罪を設けることは、一つには未然防止、一つには国際的な協調を促進する、こういう大きく二つの側面においてテロ対策に寄与する。もっとも、テロ対策はこれだけで十分ではないので、現在、政府においては、官邸直轄の国際テロ情報ユニットを新設して、国際社会と緊密に連携して情報収集、分析を強化したり、あるいは水際対策の徹底、あるいは重要施設やソフトターゲット等に対する警戒警備の強化、サイバーセキュリティー対策の強化、こういったことの総合的なテロ対策は一方で強力に推進しているところである。その中の一環としての今回のテロ等準備罪の創設であろうと位置付けている。」との答弁<sup>33</sup>があった。

## 5 テロ等準備罪の新設は我が国の刑事法の原則に反するとの懸念

テロ等準備罪を新設し、多数の犯罪について計画段階で処罰の対象とすることは、法益侵害の危険性のない行為は処罰しない、既遂処罰を原則としてそれ以前の行為は例外的に処罰することとしている我が国の刑事法の原則に反するのではないかとの質疑があった。

これに対して、「我が国の刑事法における原則は、法益侵害が起きるかどうかが、あるいは発生するかどうか、あるいはその危険性がどの程度にあるのか、この危険性の程度に応じて処罰規定を設けている。したがって、法

益侵害の発生危険性が非常に低いものに対しては処罰規定を置かない、これは一貫した考え方である。現在も、我が国の法体系の中では、その危険性というものに着目して、未遂罪であるとか危険犯の処罰規定がある。重大な犯罪については、予備罪とか、共謀罪等、実行の着手以前の行為をも処罰する規定を持っている。要は、実行の着手前の段階で処罰する必要性、これは、その程度の危険性があればそれについては処罰規定を置くというのは、何ら我が国の刑事法の原則を破るものではない。その点で見ると、テロ等準備罪は、全ての犯罪の計画を広く一般的に処罰するものではない。あくまでも、組織的犯罪集団が関与する一定の重大な犯罪の計画及びその実行準備行為を処罰するものである。こういった組織的犯罪集団が関与する計画及び実行準備行為というものは、その結果発生危険性が非常に高い、結果に向けての実現可能性が高い、こういったことに着目して、一たび実行されると重大な結果や莫大な不正利益を生じることが多く、特に悪質で違法性が高いので未然防止の必要性が高く、実行着手前の段階であって処罰する必要がある、こういった考え方において今回のテロ等準備罪を創設しているものであり、我が国の刑罰法規の基本的な定め方と相反するものではない。」との答弁<sup>34</sup>があった。

## 6 テロ等準備罪が人の内心や思想、良心の処罰につながる懸念

犯罪の実行行為や予備行為以前の計画の合意を処罰の対象とするテロ等準備罪の新設は、人の内心の自由や思想、良心の処罰につながるのではないかとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪においては、

<sup>33</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号14頁(平29.4.19)林政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>34</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号16頁(平29.4.19)林政府参考人(法務省刑事局長)答弁

犯罪遂行の計画行為及びこれに基づく実行準備行為という行為を処罰するものであり、人の内心や思想、良心を処罰するものではない。かつての組織的な犯罪の共謀罪においては、国会審議等において、内心が処罰されることとなるなどの不安や懸念が示された。この指摘を重く受けとめて真摯に検討を重ねた結果、今回提出した法案のテロ等準備罪においては、犯罪の計画行為に加えて実行準備行為があつて初めて処罰の対象とするということにより、人の内心や思想、良心を処罰するものではないことについても一層明確にするとともに、処罰範囲も限定した。このように、テロ等準備罪は、人の内心や思想、良心を処罰するものでないことは明らかであり、国民の不安や懸念を払拭できる内容になっている。」との答弁<sup>35</sup>があつた。

#### 7 かつての法律案の組織的な犯罪の共謀罪とテロ等準備罪との相違点

テロ等準備罪は平成 17 年に提出された法律案における組織的な犯罪の共謀罪とはどのような点が異なるのかとの質疑があつた。

これに対して、「かつての組織的な犯罪の共謀罪は、団体の活動としてということ、そして当該行為を実行するための組織によりということ、そして長期 4 年以上の懲役等に当たる罪を実行すること、これらについての共謀を処罰することとしていた。これに対して、国会審議等において、正当な活動を行う団体も対象となるのか、対象犯罪の数が多過ぎる、内心が処罰されることになるなどの不安や懸念が示されたところである。これらの指摘を重く受けとめ、真摯に検討を重ねた結果、今回提出した法案のテロ等準備罪においては、対象となる団体を明文で組織的犯罪集団に限

定することにより、一般の会社や市民団体、労働組合などの正当な活動を行っている団体が適用対象とはならないことを一層明確にした。次に、対象犯罪についても、長期 4 年以上の懲役、禁錮を定める罪のうち組織的犯罪集団が実行を計画することが現実的に想定されるものをリスト化し、対象犯罪を明確化した。また、犯罪の計画行為だけでは処罰されず、実行準備行為があつて初めて処罰の対象とすることにより、内心を処罰するものではないということについても一層明確にするとともに、処罰範囲を限定した。このように、テロ等準備罪は、犯罪の主体、その対象犯罪、処罰対象となる行為のいずれについても法文上明確に限定することにより、国民の不安や懸念を払拭することができる内容とした。」との答弁<sup>36</sup>があつた。

#### 8 テロ等準備罪において犯罪の主体を「団体」ではなく「組織的犯罪集団」に限定した趣旨

テロ等準備罪の主体について、平成 17 年の法律案とは異なり、「団体」<sup>37</sup>ではなく、「組織的犯罪集団」に限定した趣旨についての質疑があつた。

これに対して、「従来の法案（平成 17 年の法律案）においても、組織性のない犯罪の合意、共謀、こういったものを処罰しようとしていたものではなくて、あくまでも組織性のある合意、共謀を処罰しようと考えていた。その際、組織的犯罪処罰法の『団体の活動として、当該行為を実行するための組織により』という要件を加えていた。これは、組織的犯罪処罰法の要件を使ってそのような組織性の要件を加えていたものである。そして、そういう意味で、かつての法案についても、組織

<sup>35</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 14 号 7 頁（平成 29. 4. 28）金田法務大臣答弁

<sup>36</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 15 頁（平成 29. 4. 19）盛山法務副大臣答弁

<sup>37</sup> 前掲脚注 20 参照

的犯罪の共謀罪の適用対象については、犯罪行為を行うことがその共同の目的に沿うような団体、これに適用が限定される、このような説明をしていた。ただ、これについては、法文の明文によって限定を加えたわけではなく、法文の解釈によって、適用の解釈によってこの団体の範囲を限定されるものと説明していたが、これについては、国会においても、正当な活動を行っている団体も対象となるのではないかといった不安、懸念が示された。さらに、その法案は可決されるに至らなかった。そこで、今回、テロ等準備罪の立案においては、そのような正当な団体が適用対象とならないことを一層明確にするため、解釈ではなく法律の明文で組織的犯罪集団を定義して、対象となる団体を組織的犯罪集団に限定した。したがって、適用対象の限定という方向では基本的な考え方は異なるものではないが、解釈ではなく法律の明文で適用対象となる団体を限定した点でかつての組織的な犯罪の共謀罪とは大きな違いがあり、かつて示されていた不安、懸念は払拭できるものと考えている。」との答弁<sup>38</sup>があった。

## 9 一般の方々がテロ等準備罪の捜査等の対象となる可能性

テロ等準備罪について、一般の方々が捜査等の対象とされる可能性はないのかとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪は、犯罪の主体を組織的犯罪集団に限定している。したがって、組織的犯罪集団とは、国内外の犯罪情勢等を考慮すれば、テロリズム集団、暴力団、そして薬物密売組織といったような違法行為を目的とする団体に限られ、一般の方々がこれらと関わり合いを持つことがないのは

もちろんのこと、関わり合いを持っていると疑われることも考えられない。したがって、組織的犯罪集団と関わりのない一般の方々、すなわち、何らかの団体に属しない人はもちろんのこと、通常の団体に属して通常の社会生活を送っている方々にテロ等準備罪の嫌疑が生じる余地はない。被疑者として捜査の対象とならないことはもちろん、嫌疑があるかどうかを調べるために調査、検討の対象とすることもない。」との答弁<sup>39</sup>があった。

## 10 テロ等準備罪の対象犯罪について、277の罪<sup>40</sup>に絞り込むことができる根拠

平成 17 年の法律案における組織的な犯罪の共謀罪では、組織犯罪防止条約の重大な犯罪に相当する長期 4 年以上の懲役、禁錮に当たる罪の全て（600 超の罪）を対象犯罪にしなければならないとしていたにもかかわらず、今回のテロ等準備罪の対象犯罪については、長期 4 年以上の懲役、禁錮に当たる罪の全てを対象犯罪とするのではなく、一部を除外して 277 の罪に絞り込むことができるとする根拠は何かとの質疑があった。

これに対して、「法文上、犯罪主体が組織的犯罪集団に限られることを明記した上で、対象犯罪についても、組織的犯罪集団が関与することが現実的に想定される重大な犯罪 277 に限定することとした。このような対象犯罪の限定は、本条約第 5 条 1 (a) (i) が、重大な犯罪の合意罪の対象犯罪を組織的な犯罪集団が関与する重大な犯罪に限定することを

<sup>39</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 18 号 15 頁（平 29. 5. 19）金田法務大臣答弁

<sup>40</sup> 法務省は、テロ等準備罪の対象犯罪の数について、基本的に、犯罪行為の態様に着目して、犯罪行為が規定されている条や項ごとに数え、その際、犯罪行為の態様が共通し、細分化することが適当とはいえない罪については、条や項が異なっても一個と数えると、別表第四に掲げる罪の数は本法律案により新設される証人等の買収罪を除くと 277 になるとした。（第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 12 頁（平 29. 4. 19）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁）

<sup>38</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 11 号 15 頁（平 29. 4. 19）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁

締約国にオプションとして認めていることを活用したものである。したがって、対象犯罪が 277 となっていることは、本条約の義務を履行する上で問題はない。また、政府は、平成 17 年当時、過去の法案における組織的な犯罪の共謀罪について、『死刑又は無期若しくは長期 4 年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪を対象犯罪としているところであり、これを犯罪の内容に応じて選別することは、国際組織犯罪防止条約上できないものと考えている。』との答弁書を閣議決定したが、これは、過去の法案の組織的な犯罪の共謀罪において定められていた要件を前提として、その対象犯罪を死刑又は無期若しくは長期 4 年以上の懲役若しくは禁錮の刑が定められている罪一般としていたことを踏まえ、そのような罪の中から、本条約の規定に基づかず、独自の判断で対象犯罪を選別することはできない旨を述べたものである。そのような見解に変更はなく、政府として条約の解釈を変更したものではない。」との答弁<sup>41</sup>があった。

## 11 テロ等準備罪の対象犯罪の選択基準及び具体的内容

テロ等準備罪の対象犯罪となる 277 の罪を選択した際の基準とその具体的内容についての質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪の対象犯罪は、長期 4 年以上の懲役又は禁錮の刑が定められている罪のうち、組織的犯罪集団が実行を計画することが現実的に想定される罪を選択したものである。このテロ等準備罪の対象犯罪、おおむね五つに大別できるものと考えている。一つはテロの実行に関する犯罪、次に薬物に関する犯罪、次に人身に関する搾取犯罪、次にその他の資金源犯罪、最後に司法

妨害に関する犯罪、こうした五つに大別できるものと考えている。まず、テロの実行に関する罪は、テロによる甚大な被害の発生を防ぐという観点から対象犯罪とするものである。具体的には、組織的な殺人や現住建造物等放火などが含まれる。次に、薬物に関する犯罪は、テロ組織を含む組織的犯罪集団が違法に資金を獲得する典型的な手段であることから対象犯罪とするものである。具体的には、覚醒剤、ヘロイン、コカイン、大麻の輸出入、譲渡などが含まれる。次に、人身に関する搾取犯罪は、やはりテロ組織を含む組織的犯罪集団により行われるのが通常であり、違法に資金を獲得する手段ともなることから対象犯罪とするものである。具体的には、人身売買や集団密航者を不法入国させる行為などが含まれる。次に、その他の組織的犯罪集団の資金源に関する犯罪は、薬物に関する犯罪あるいは人身に関する搾取犯罪、この二つの犯罪類型以外の、テロ組織を含む組織的犯罪集団が違法に資金を獲得する手段となる犯罪であることから対象犯罪とするものである。具体的には、組織的な詐欺や組織的な恐喝、高金利の契約などが含まれる。司法妨害に関する犯罪は、テロ組織を含む組織的犯罪集団が組織を維持するために行われることが想定されることから対象犯罪とするものである。具体的には、偽証であるとか組織的な犯罪に係る証拠隠滅などがこれに含まれるものである。」との答弁<sup>42</sup>があった。

## 12 テロ等準備罪の構成要件において、「共謀」ではなく、「計画」という用語を用いた理由

テロ等準備罪の構成要件となる行為について、現行の刑事法で使用されている「共謀」

<sup>41</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 10 号 3 頁 (平 29. 4. 14) 飯島政府参考人 (外務省大臣官房参事官) 答弁

<sup>42</sup> 第 193 回国会衆議院法務委員会議録第 14 号 5 頁 (平 29. 4. 28) 林政府参考人 (法務省刑事局長) 答弁

ではなく、新たな用語である「計画」を用いる理由についての質疑があった。

これに対して「まず、通常、共謀という概念については、現在、現行法である共謀とか陰謀については、組織性の要件は基本的にはない。また、世界におけるこういった合意を処罰する形での共謀罪というものも、必ずしも組織性の要件があるわけではない。それを前提として、かつて政府が提案していたのは組織的な犯罪の共謀罪であった。その場合における共謀という意義、あるいは今回のテロ等準備罪における計画という意義はいずれも、国際組織犯罪防止条約第5条が求める合意の犯罪化の義務を担保するものであり、特定の犯罪を実行することについての具体的かつ現実的な合意を意味する点においては、基本的にその点だけは同じである。しかし、かつての組織的な犯罪の共謀罪については、条文上対象となる団体を限定していなかったことから、正当な活動を行っている会社であるとか労働組合などもその対象になるのではないかといった不安、懸念があり、また、本来組織性を持たない意義である共謀という言葉、広く悪事をたくらむことを指す言葉を用いていたわけであって、そのようなことから、居酒屋で会社の同僚が上司を殴ろうとするなどとすると、実行するつもりもない表面的な言葉の合致もこれに含まれてしまうのではないか、こういったような懸念もなされていた。そこで、テロ等準備罪については、このような批判、懸念を払拭するために、まず、明文において適用対象となる団体を組織的犯罪集団に限定するとともに、組織的犯罪集団による犯罪の実行の合意として、指揮命令や任務の分担も含めて具体的かつ現実的に合意することが必要であることが条文上も明確になるように、それにふさわしい用語として今回は計画という言葉を用いるということにした。このように、計画という言葉を用いることにより、

テロ等準備罪における合意というものは、例えば現行法上の共同正犯の成立要件である共謀とは異なって、犯行に関する指揮命令や任務の分担も含めて具体的かつ現実的に合意することが必要であるというような意味内容が明らかになるものと考えている。」との答弁<sup>43</sup>があった。

### 13 テロ等準備罪において、計画からの離脱が認められる場合

テロ等準備罪において、処罰対象となる計画行為に加わった後に当該合意から離脱して罪が成立しないと認められるのはどのような場合なのかとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪は、組織的犯罪集団が関与する一定の重大な犯罪を遂行する計画行為に加えて実行準備行為が行われた場合に処罰されるものである。したがって、計画行為が行われた後に実行準備行為が行われる前にその計画に係る合意を解消したと言えるような場合には、テロ等準備罪は成立しないと考えている。どのような場合にその計画に係る合意の解消が認められるかどうかについては、やはり個別具体的な事案に応じてさまざまであるが、一般に、当該行為者が計画において果たした役割を考慮して、計画関係の解消に向けてどのような行為が必要なのかということを検討することとなると考えている。少なくとも、計画は特定の犯罪についての具体的かつ現実的な合意であることから、計画関係の解消が認められるためには、みずから実行準備行為を行うことを中止するだけでなく、他の計画をした者に離脱の意思を伝えて、この了承を得て計画に係る合意を解消することが必要であらう。」との答弁<sup>44</sup>が

<sup>43</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号16頁(平29.4.19)林政府参考人(法務省刑事局長)答弁

<sup>44</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号20頁(平29.4.19)林政府参考人(法務省刑事局長)答弁

あった。

#### 14 テロ等準備罪において、実行準備行為を要件とする趣旨

テロ等準備罪において、重大な犯罪の遂行の計画に加えて、実行準備行為もなければ罪が成立しないとされた趣旨はどのようなものかとの質疑があった。

これに対して、「かつて政府が国会に提出した組織的な犯罪の共謀罪については、国会の審議の場において、内心が処罰されるのではないか、あるいはそれと紙一重ではないか、こういったような批判、懸念がなされた。そこで、今回、テロ等準備罪の立案においては、国際組織犯罪防止条約第5条で、『国内法上求められるときは、その合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為』を伴うもの、同条の義務にはこういったオプション<sup>45</sup>があって、それを国内法上必要であるときには付すことができるという形の条文があるので、これを採用して、今回、実行するための準備行為との要件を計画に付加することとした。これにより、一定の重大な犯罪の計画行為に加えて実行するための準備行為が行われて初めて処罰されることとなって、処罰範囲が限定されるとともに、内心を処罰するものではないというようなことが一層明確になるものと考えている。」との答弁<sup>46</sup>があった。

#### 15 実行準備行為の意味

テロ等準備罪における実行準備行為について、どのようなものがこれに当たることとなるのかとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪における実

行するための準備行為とは、まず、計画行為とは別の行為であること、それから、計画に基づいて行われること、そして、計画が実行に向けて前進を始めたことを具体的に顕在化させるもの、これを内容とすると考えている。つまり、実行するための準備行為は、『計画をした犯罪を実行するための準備行為』という文言から、計画行為とは別の行為である必要がある。また、実行するための準備行為は、条文の中でも『計画に基づき』と書いているので、計画に基づいて行われるものである必要がある。さらに、実行するための準備行為は、組織的犯罪集団が関与する重大な犯罪の計画という、それ自体、高い危険性を有する行為に付加する要件であるとともに、国際組織犯罪防止条約第5条の『合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為を伴い』という条約のオプションを利用したものであるので、合意の内容を推進する行為であれば足りるということから、三つ目の要件であるところの、計画が実行に向けて前進を始めたことを具体的に顕在化させるものであれば足りるということになる。

こういった要件の中で考えられる実行するための準備行為の例としては、資金又は物品の手配、関係場所の下見などがこれに当たり得ると考えている。」との答弁<sup>47</sup>があった。

#### 16 実行準備行為に該当するかの判断を客観的な証拠により判断する必要性

テロ等準備罪における実行準備行為について、計画をした犯罪を実行するためのものであるか否かは、行為者の主観を調べることによるのではなく、客観的、外形的な証拠で判断すべきではないかとの質疑があった。

これに対して、「テロ等準備罪における実

<sup>45</sup> 前掲脚注 14 参照（国際組織犯罪防止条約第5条1(a)(i)）

<sup>46</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号16頁（平29.4.19）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>47</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第11号18頁（平29.4.19）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁



行準備行為については、一つに、計画とは別の行為であって、二つには、計画に基づいて行われる、そして三つには、その計画をした犯罪を実行するためという、この準備行為というものを言っている。そういった定義から、実行準備行為に当たるかどうかは、個別具体的な事実関係、特に計画において合意されている内容に照らして判断されるべきものと考えている。その際に、例えば行為の目的などについて捜査が行われることはあり得ると思う。いわゆる目的犯の目的など、現行の刑事罰則においても行為者の主観が構成要件の一部となっている場合があるが、その場合と同様に、実行準備行為の認定に当たっては、客観的な証拠や供述の裏付け証拠の有無、内容といったものを重視した上で、主観、特に行為の目的などについての捜査も当然あり得ると考えている。その上で、花見か下見か<sup>48</sup>というような場合においても、まずは計画との関係で、当該行為が計画に基づく認められるかどうか、こういった点がまず問題になる。その点の判断に加えて、例えば当該行為をしている者が持っている携帯品であるとか、あるいは当該行為をしている際の状況などの外形的な事情から、花見目的なのか、犯行場所の下見目的なのかといったことが当然区別され得て、その点についての捜査を尽くすとい

うことになろうかと思う。一般論として、もし、外形的に下見目的であったことが証拠上明らかにならなければ、これが実行準備行為とは認められないと考えられる。」との答弁<sup>49</sup>があった。

## 17 テロ等準備罪の捜査のために通信傍受あるいは新たな捜査手法を導入する可能性の有無

テロ等準備罪について、対象犯罪の実行行為に至る前の計画を取り締まることは通常の捜査方法では困難であるので、将来、テロ等準備罪を通信傍受の対象にする、または、会話傍受及び仮想身分捜査等の新たな捜査手法を導入する可能性があるのではないかとの質疑があった。

これに対して、「今回の法整備は、刑事手続法ではなくて刑事実体法の改正である。テロ等準備罪の新設に伴って新たな捜査手法を導入するものではない。テロ等準備罪の捜査についても、現在行われている他の犯罪と同様の方法で、刑事訴訟法の規定に従って、必要かつ適正な捜査を行うことになる。したがって、通信傍受あるいは会話傍受といった点については、新たな捜査手法を導入するための法改正を行うことは全く予定をしていない。」との答弁<sup>50</sup>があった。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

・「法制審議会刑事法（国連国際組織犯罪条約関係）部会」法務省ウェブサイト

<[http://www.moj.go.jp/shingil/shingi\\_keiji\\_kokusai\\_index.html](http://www.moj.go.jp/shingil/shingi_keiji_kokusai_index.html)>

<sup>48</sup> この答弁以前に、実行準備行為の例示として規定されている「関係場所の下見」について、桜並木を歩いている人がいるとして、それが犯罪の下見なのか、花見なのか、どうやって区別するのか、捜査機関が恣意的にその目的を判断するのではないかとの質疑（第193回国会衆議院会議録第16号9頁（平29.4.6）藤野保史議員）などが行われていたことから、「花見か下見か」との表現が使われていた。

<sup>49</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第14号7頁（平29.4.28）林政府参考人（法務省刑事局長）答弁

<sup>50</sup> 第193回国会衆議院法務委員会議録第16号39頁（平29.5.12）金田法務大臣答弁

# 給付型奨学金制度の創設について —「独立行政法人日本学生支援機構法」一部改正法の成立—

衆議院調査局調査員

正 田 喜 章

柴 佳 佑

(文部科学調査室)

## 《構 成》

- I 国による奨学金事業の変遷と法律案提出までの経緯
- II 審議経過
- III 独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律（給付型奨学金制度の創設）の概要
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

### I 国による奨学金事業の変遷と法律案提出までの経緯

今般、「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律」(平成29年法律第9号)(以下「本法律」という。)の成立に伴い、高等教育段階に係る奨学金事業において、新たに「給付型奨学金制度」が公的な制度として創設された。本法律の概要について確認する前に、本章では、そもそも国が学生へ経済的支援を行う意義について示した上で、その具体策の1つとして行われている公的な奨学金事業の歴史について振り返りたい。

なお、本稿では、奨学金事業のうち、「高等教育段階に係るもの」を対象を絞り考察することとする。

#### 1 学生等への経済的支援の意義

文部科学省の有識者会議である「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」<sup>1</sup>が平成

26年8月に取りまとめた報告書「学生への経済的支援の在り方について」(4頁)においては、学生等への経済的支援の意義について次のように示されている。

奨学金や授業料の減免をはじめとする学生等への経済的支援は、憲法<sup>2</sup>及び教育基本法で保障されている教育の機会均等を実現するために国が責任を持って取り組むべき責務である。平成26年1月に施行された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」<sup>3</sup>(平成25年法律第64号)の趣旨も踏まえ、経済的に困難な状況にある者に対して、教育面も含めた支援の一層の充実が求められている。

また、高等教育の受益者は学生等本人であると同時に、我が国の将来の社会、経済、文化の発展を支える人材育成という観点からは、社会全体が受益者である。加えて、高等教育での修学を経て、経済的に安定した生活を送ることができる者が増加することにより、将来の生活保

設置された、外部有識者による会議である。263頁参照。

<sup>2</sup> 日本国憲法は、第26条第1項において「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」と定めており、その本質は「子どもの学習権を保障したものと解されている」(芦部信喜・高橋和之補訂『憲法 第6版』岩波書店(2015)273頁)。

<sup>3</sup> 同法は、基本理念の一つとして「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない」(第2条第1項)ことを掲げている。

<sup>1</sup> 平成25年4月に文部科学省高等教育局長の決定により

護費や医療費、失業給付等の抑制が見込まれるといった社会全体に対する経済的な効果も期待できる。

意欲と能力のある学生等が、学校種の別、設置者の別にかかわらず、高等教育段階への進学を断念することのないよう、また進学した学生等が学資の捻出のため長時間のアルバイトを強いられることなく、学業に十分に専念できるよう、学生等の学びを社会全体で支えることが極めて重要である。

(注) 脚注は筆者が付した。

## 2 国による貸与型奨学金事業の変遷

我が国の奨学金制度は、歴史的にみてメリットベース<sup>4</sup>及びニードベース<sup>5</sup>という2つの考え方に基づいた支給基準が設定されており<sup>6</sup>、社会経済情勢の変化に伴って制度設計が変更されてきた。また、公的な奨学金制度については、本法律によって給付型奨学金制度が創設されるまで、一貫して貸与方式が採用されてきた。

本項目では、貸与型奨学金事業がどのように変化してきたか、奨学金事業の実施主体の変遷に沿って紹介していく。

### (1) 大日本育英会

我が国における公的な奨学金事業の始まりは、第2次世界大戦中まで遡る。昭和18年10月、「優秀ナル素質ト才能トヲ有シ乍ラ経済上ノ理由ニ依リ進学ノ機会ニ恵マレザル多数ノ学徒ニ対シ学資ノ貸与等ヲ行」<sup>7</sup>うことを目的

とする「財団法人大日本育英会」が設立され、翌19年4月、「大日本育英会法」（昭和19年法律30号）の制定に伴い、特殊法人として設立された。

大日本育英会の奨学金事業は給付方式によらず無利子の貸与方式を採用していた。その理由は、我が国古来の家族制度尊重の立場から、親が子供を教育する責務を国が援助するという意味と、国からの支出を長期的には最小限にとどめ得るという観点があったためとされる<sup>8</sup>。

### (2) 日本育英会

第2次世界大戦の終戦後、社会の変化による貸与金の大幅な増加等に対応するため、昭和28年8月、資金調達の方法として国の一般会計からの無利子の政府貸付金を可能とする<sup>9</sup>とともに、会の名称を「日本育英会」に改称する等の大日本育英会法の改正が行われた<sup>10</sup>。同改正においては、教育研究職等に一定の期間従事した者に対して、貸与型奨学金の返還を免除することができる規定が設けられた<sup>11</sup>。

その後、我が国の学校教育の普及が広く進み、大学等進学率については、昭和35年においては10.3%であったが、昭和56年においては36.9%まで上昇した<sup>12</sup>。その上、授業料や入学金等の学生納付金が引き上げられるこ

本となった考え方である。

<sup>8</sup> 日本育英会『日本育英会 50年史』（1993）18頁

<sup>9</sup> 大日本育英会設立当初の資金計画においては、奨学金の原資を大蔵省預金部からの長期借入金に拠っていたが、戦後、連合国軍総司令部からの指令により、借入れが規制されていた。

<sup>10</sup> 同改正により、大日本育英会法から「日本育英会法」と題名が改められた。

<sup>11</sup> なお、大学等教育職免除制度は、平成10年の日本育英会法の改正によって廃止され、大学院教育研究職免除制度は、平成16年の同法の廃止に伴って廃止された（261頁）。

<sup>12</sup> 文部科学省「学校基本統計」。なお、小数点以下第2位は便宜上四捨五入した。

<sup>4</sup> 優秀な学生を進学させるため特性・能力面を考慮して支援しようとする考え。

<sup>5</sup> 低所得層などを対象に学費等の支払能力面を考慮して支援しようとする考え。

<sup>6</sup> 小林雅之『大学進学への機会 均等化政策の検証』東京大学出版会（2009）89-90頁

<sup>7</sup> 「財団法人大日本育英団（仮称）創設要項」より一部抜粋、日本育英会『日本育英会 50年史』（1993）26頁に引用。なお、本要項は財団法人大日本育英会の発足に際し基

と<sup>13</sup>によって家庭の教育費負担額も年々増え続け、高等教育段階における教育の機会均等の確保を図るためには、奨学金事業の一層の量的拡充が求められる状況にあった。

一方、我が国の財政については、昭和50年度に「名実ともに現行財政法に対する初めての特例公債発行」<sup>14</sup>がなされる等の状況にあった。また、昭和56年3月に設置された、行政改革に関する審議を行う「第2次臨時行政調査会」の数次にわたる答申においては、有利子奨学金制度の導入が提言された。

このような状況において、国の一般会計からの政府貸付金のみを原資として奨学金事業を実施することには限界があった。そのため、政府は長期安定的な資金の確保が可能で、比較的 low 利である財政投融资資金の活用を図ることとし、昭和59年の日本育英会法の全部改正により、同会に財政投融资資金を投入して、長期低利の有利子貸与制度（有利子の貸与型奨学金制度）が創設されることとなった。

また、平成11年度には無利子奨学金（現在の第一種奨学金）のほかに「きぼう21プラン奨学金」<sup>15</sup>（現在の第二種奨学金）として有利子貸与制度の抜本的拡充が行われ、同年度以降、第二種奨学金の貸与者数は急速に増加することとなった<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> 総務省統計局「小売物価統計調査（動向編）」によると、大学の授業料（国立大学昼間部、法文経系）は、昭和26年では300円、昭和56年で18万円であり、600倍上昇した一方で、当時の国家公務員の初任給は、昭和26年4月の六級職で5,500円、昭和56年4月の上級職（甲）で10万6,900円であり、約19倍しか上昇していない。

<sup>14</sup> 財務総合政策研究所『「昭和財政史—昭和49～63年度」第1巻「総説・財政会計制度」』（2005）42頁。なお、37-42頁によると、昭和48年度に第1次石油危機が生じたこと、また翌49年度には大幅な減税が行われたことなどにより、翌50年度補正予算において、「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」（昭和50年法律第89号）に基づく特例公債が発行されることとなった。もっとも、形式的な意味で初めて特例公債が発行されたのは、昭和40年度である。

<sup>15</sup> 貸与人員の大幅増や採用基準の緩和、貸与月額を選択性の導入などが行われ、規模が大幅に拡充された。

<sup>16</sup> 第二種奨学金の貸与者数（予算ベース）は、「きぼう21プラン奨学金」が導入された平成11年度では約24万人で

### (3) 日本学生支援機構

公的な奨学金事業は、現在、独立行政法人日本学生支援機構（JASSO：Japan Student Services Organization。以下「機構」という。）が行っている。

#### ア 機構の設立

平成8年の行政改革会議発足、平成10年の中央省庁等改革推進本部発足などの行政改革を進める流れを受けて、奨学金事業の運営主体について見直しが行われた。

平成13年6月に成立した「特殊法人等改革基本法」（平成13年法律第58号）に基づき定められた「特殊法人等整理合理化計画」（同年12月閣議決定）においては、日本育英会について、「廃止した上で国の学生支援業務<sup>17</sup>と統合し、新たに学生支援業務を総合的に実施する独立行政法人を設置する」こととされた。

これを受けて、文部科学省の有識者会議が新たな学生支援機関の基本構想等について検討を行った。平成14年12月に同会議が取りまとめた報告書<sup>18</sup>において、今後の学生支援は、日本人学生と留学生との学生交流や、修学環境のグローバル化の推進等を積極的に展開することが重要になることを踏まえ、日本育英会、留学生関係公益法人<sup>19</sup>及び国が実施する学生支援事業について、「今後は統一的な理念と実施方針の下に合理的、効率的・効果的に実施できる体制を整備することが必要」であるとされた。

以上のような経緯を踏まえ、政府は、平成

あったが、平成25年度では約102万人となった。

<sup>17</sup> 平成14年9月に公表された『「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」』において独立行政法人による実施の是非等について引き続き検討することとされた事務・事業の検討結果についてにおいては、「留学生への奨学金の支給等の留学生支援業務」が挙げられた。

<sup>18</sup> 「新たな学生支援機関の在り方について」（文部科学省「新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議」）

<sup>19</sup> 日本国際教育協会、内外学生センター、国際学友会、関西国際学友会の4つの公益法人。

15年3月、新たな学生支援機関として「独立行政法人日本学生支援機構」の設立等を主な内容とする法案を閣議決定した。同法案は、同年3月に国会に提出され、6月に成立し、同月に「独立行政法人日本学生支援機構法」（平成15年法律第94号）として公布され、翌年4月に機構が設立された<sup>20</sup>。これにより、大日本育英会の設立から60年間実施されてきた学生等への奨学金貸与事業は、機構が取り組むこととなった。

その後本法律による給付型奨学金制度の創設まで、機構の実施する奨学金事業は貸与型奨学金という枠組みの中で、返還免除制度、有利子貸与制度、減額返還制度などの制度変更が行われてきた（表1参照）。

（表1）奨学金事業の変遷（昭和59年度以降）

年度		改正内容
昭和	59	一般貸与・特別貸与の一本化 有利子貸与制度創設
	10	大学等教育職免除制度廃止
平成	11	有利子貸与制度月額選択制導入
	15	入学時の需要に対応した奨学金（有利子貸与）制度創設
	16	独立行政法人日本学生支援機構設立 大学院教育研究職免除制度廃止 機関保証制度創設 特に優れた業績による返還免除制度創設 海外留学の支援（有利子貸与）制度創設 法科大学院の創設に対応した奨学金制度創設
	17	高等学校等奨学金地方移管
	18	海外短期留学の支援（有利子貸与）制度創設
	19	有利子貸与制度貸与利率選択制導入
	20	有利子貸与制度新たな月額の創設
	21	無利子貸与制度月額選択制導入
	22	大学等予約採用の複数回化

<sup>20</sup> 同法附則の規定により、日本育英会法は廃止された。

23	減額返還制度の導入
24	所得連動返還型無利子奨学金制度 <sup>21</sup> 創設
26	海外留学のための無利子貸与開始 延滞金の賦課率の引き下げ 返還期限猶予制度の適用年数の延長
27	特に優れた業績による返還免除制度の 博士課程進学时内定制導入
28	無利子奨学金の低所得世帯の生徒に係 る成績基準の実質的撤廃
29	新たな所得連動返還型奨学金制度（所得 連動返還方式） <sup>22</sup> 創設 給付型奨学金制度の創設

（出所）文部科学省資料等を基に筆者作成

## イ 貸与型奨学金事業の概況

平成16年度の機構設立時における奨学金の貸与者数（実績）は約93万人であったが、平成27年度における貸与者数（実績）は約132万人（第一種（無利子）：48.7万人、第二種（有利子）：83.7万人）となっている。これは同時点の高等教育機関の学生約348万人の38%（2.6人に1人）が機構の奨学金を利用している計算となる。

また、平成29年度予算における貸与型奨学金事業に係る事業規模は、事業費総額1兆740億円（第一種：3,502億円、第二種：7,238億円）、貸与人員133.4万人（第一種：51.9万人、第二種：81.5万人）となっている（機構の奨学金貸与事業については、表2参照。また、利用者数・貸与金額の推移については、図を参照）。

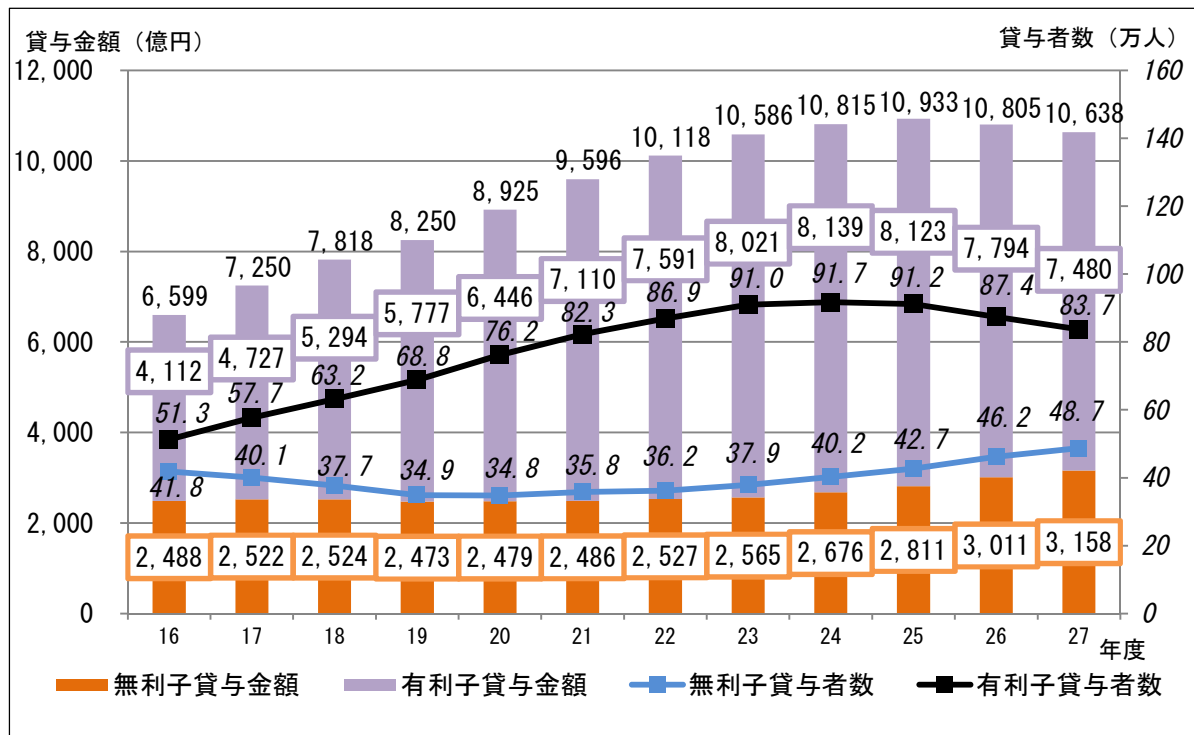
<sup>21</sup> 学ぶ意欲と能力がありながら経済的理由により学業を断念することのないよう、家計状況の厳しい世帯の学生・生徒を対象として、第一種奨学金の貸与を受けた本人が、卒業後に一定の収入を得るまでの間は願い出により返還期限を猶予する制度。

<sup>22</sup> 第一種奨学金を借り始める人を対象として、本人の卒業後の年収に応じて毎年の返還額が決まる、より柔軟な「所得連動返還方式」の制度。返還期限猶予の特例という位置付けとなる。

(表2) 機構の奨学金貸与事業の概要 (平成29年度採用を想定)

区 分		第一種奨学金 (無利子)	第二種奨学金 (有利子)
貸 与 人 員		51万9千人 〔他被災学生等分：4千人〕	81万5千人
事 業 費		3,502億円 〔他被災学生等分：26億円〕	7,238億円
貸 与 月 額		学生が選択 私立大学自宅通学の場合 3、5.4万円	学生が選択 大学等の場合 3、5、8、10、12万円
貸 与 基 準	学 力	・高校評定平均値3.5以上(予約採用時) 等 ＜住民税非課税世帯の学生等＞ ・成績基準を実質的に撤廃	・平均以上の成績の学生 ・特定の分野において特に優秀な能力を有すると認められる学生 ・学修意欲のある学生
	家 計	家計基準は家族構成等により異なる。(子供1～3人世帯の場合) ----- 一定年収(700～1,290万円)以下	
対 象 学 種		国内の大学院・大学・短期大学・高等専門学校・専修学校(専門課程)	国内の大学院・大学・短期大学・高等専門学校(4、5年生)・専修学校(専門課程)

(図) 機構の貸与型奨学金の利用者数・貸与金額の推移 (実績ベース)



(出所) 両資料とも機構資料等を基に筆者作成

### 3 給付型奨学金制度の創設に向けた動き

昨今の我が国の経済情勢においては、家庭の世帯収入が減少する一方、大学等の授業料が上昇し、低・中所得層における高等教育に係る費用負担の重さが指摘されており<sup>23</sup>、奨

学金や授業料減免などの経済的支援を利用する学生数が増加している。

また、産業構造・労働市場の変化等による非正規雇用者数の増加や所得の伸び悩みを主な原因として、高等教育機関卒業後においても厳しい経済状況に置かれる者が少なくな

<sup>23</sup> 「平成28年度 文部科学白書」217頁によると、子供2人が私立大学に通っている場合は、勤労世帯の平均可処分

所得の2分の1近くを教育費が占めているとされる。

く、支給を受けた奨学金の返還について、現在返還している者の負担の重さや、将来の返還に不安を感じて奨学金の利用を回避する者又は進学自体も断念する者<sup>24</sup>の存在が問題となっている。

### (1) 平成24年度予算案編成過程での検討

上記状況なども踏まえ、平成24年度予算案の概算要求において、文部科学省は新たな奨学金制度の創設を目指し、給付型奨学金制度の創設を含む「大学等修学支援奨学金事業」として843億円を要求した（うち、給付型奨学金制度に係る費用として147億円）<sup>25</sup>。しかし、財源の確保等の課題により同年度政府予算案には盛り込まれないこととなり、その代替策として所得連動返還型無利子奨学金制度<sup>26</sup>が導入されることとなった<sup>27</sup>。

### (2) 政府における経済的支援方策の検討

文部科学省においては、我が国では高等教育段階における公財政支出のGDPに占める割合が小さく、家計などの私費に負う部分が大きい実態<sup>28</sup>等を踏まえ、学生への経済的支援の在り方について総合的な検討を行うため、平成25年4月に「学生への経済的支援の在り

方に関する検討会」を立ち上げ、奨学金制度の在り方等について議論を行った。

平成26年8月に取りまとめられた報告書「学生への経済的支援の在り方について」においては、学生等の置かれている経済状況を踏まえつつ、学生への経済的支援の今後の目指すべき方向性や、現在実施されている各制度の改善の方向性について示された。

この中で、国際人権規約における、高等教育についての「無償教育の漸進的な導入」の留保<sup>29</sup>を撤回した状況を踏まえ、無償化の導入を漸進的に推進することとし、その推進に当たって、給付型奨学金制度の創設について検討を行うこととされた（表3参照）。

（表3）「学生への経済的支援の在り方について」で示された給付型奨学金制度に係る内容

<p>○将来的に目指すべき方向性</p> <p>「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」において留保を付していた、高等教育についての「無償教育の漸進的な導入」について、平成24年に留保を撤回したところであり、高等教育の無償化に向け、漸進的に無償化を導入することを目指す。</p>
<p>○各制度の改善の方向性</p> <p>・高等教育の漸進的無償化を図って行くに当たっては、給付型奨学金の意義は大きく、給付型奨学金の創設に向けた検討を実施。</p>

（注）下線は筆者が付した。本稿における下線につき同じ。

（出所）文部科学省「学生への経済的支援の在り方について」（平成26年8月）を基に筆者作成

同報告書のほか、平成26年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」<sup>30</sup>においては、当面の重点施策として、高等教育

<sup>24</sup> 文部科学省科学研究費基盤（B）「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」（平成23～26年度）（東京大学）などに基づき小林雅之東京大学大学総合教育研究センター教授らが行った試算によると、進学を希望したが断念せざるを得なかった者（潜在的進学者）の数は、年間6～7万人と推計されている。

<sup>25</sup> 同概算要求においては、2万1千人の学生を対象とする給付型奨学金制度の創設を行うとされた。なお、同要求は平成24年度の文部科学省「日本再生重点化措置」要望であった。

<sup>26</sup> 前掲注21

<sup>27</sup> 第190回国会衆議院財務金融委員会議録第12号14頁（平28.4.5）松尾政府参考人（文部科学省大臣官房審議官）答弁

<sup>28</sup> 『OECDインディケータ（2016年版）』（2016）によると、高等教育機関に対する公財政支出・私費負担の対GDP比は、OECD各国平均でそれぞれ1.1、0.5であるのに対し、我が国はそれぞれ0.6、1.0とされており、データが掲載されている国の中では、公財政支出の対GDP比は最下位である。

<sup>29</sup> 「国際人権規約」における「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（いわゆるA規約）については、1976（昭和51）年に発効し、我が国は1979（昭和54）年に批准した。我が国は批准の際に、同規約における「特に、無償教育の漸進的な導入により」（社会権規約13条2（b）及び（c））に拘束されない権利を留保していた。同権利については、2012（平成24）年9月に留保を撤回した。

<sup>30</sup> 子どもの貧困対策の推進に関する法律第8条の規定に基づき定められた大綱を指す。



の機会を保障するような奨学金制度等の経済的支援の充実が掲げられ、無利子奨学金制度の充実や授業料減免等の修学支援の推進が示されるとともに、「意欲と能力のある学生が経済的理由により修学を断念することなく安心して学べるよう、引き続き大学等の授業料減免などにより、学生の修学支援を推進する」とされたが、給付型奨学金制度の創設については触れられなかった。

### (3) 諸外国の状況

国立国会図書館の調査<sup>31</sup>を見ると、多くのOECD（経済協力開発機構）加盟国においては、学生への経済支援として、国公立大学の授業料が無償あるいは低額であるか、給付型奨学金などの制度が設けられており、このうち「公的な」<sup>32</sup>給付型奨学金制度が整備されていない国は、日本とアイスランドの2か国のみである。ただし、アイスランドについては、学生の82%が通っている国公立大学等において、管理登録料は徴収されるものの、授業料は徴収されておらず、同調査は、「日本のように、国公立大学の授業料が高めに設定され、かつ、国による給付制奨学金の制度が設けられていない国は、少なくともOECD諸国にはないと言える」と指摘している。

また、先述したように、OECD加盟国の中において、我が国の高等教育機関に対する公財政支出の対GDP比は最低レベルであり、諸外国と比較しても公的経済支援に乏しいという指摘もなされていた<sup>33</sup>。

なお、我が国の国会においても、諸外国の事例と比較しつつ、給付型奨学金制度等を含

<sup>31</sup> 齋藤千尋・榎孝浩「諸外国における大学の授業料と奨学金」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』No. 869 (2015. 7. 9) 6-7頁。なお、本法律の施行前の内容であることに留意願いたい。

<sup>32</sup> なお、民間団体等による給付型奨学金の制度は我が国においても存在する。

<sup>33</sup> 前掲注 28

む学生への経済的支援の在り方を問う質疑がたびたび行われている。

### (4) 安倍内閣総理大臣の会見

平成28年3月、平成28年度予算の成立を受けた安倍内閣総理大臣の記者会見において、児童養護施設等の子供たちの進学に対する給付型の支援についての発言<sup>34</sup>がなされた。この頃から、先述の「学生への経済的支援の在り方について」において将来的な課題とされた「給付型奨学金制度」の創設の機運が高まった。

また、平成28年7月に執行された第24回参議院議員通常選挙の投開票を受けた安倍内閣総理大臣の記者会見において、給付型奨学金制度について、平成29年度予算編成の中で実現できるよう、具体的な検討を早急に進める旨の発言<sup>35</sup>がなされ、制度創設に向けた動きが加速した。

### (5) 制度創設に向けた具体的な検討

#### ア 政府全体における検討

政府は、平成28年6月に「ニッポン一億総活躍プラン」を閣議決定し、給付型奨学金制

<sup>34</sup> 安倍内閣総理大臣記者会見（抄）平成28年3月29日

若者たちにチャンスあふれる社会を創る。多子世帯への支援、子育てや教育への支援を抜本的に拡充してまいります。

家庭の経済事情に関係なく、希望すれば誰もが大学にも専修学校にも進学できるようにしなければなりません。本年から、児童養護施設や里親の下で育った子供たちが進学した場合、毎月家賃相当額に加えて5万円の生活費を支給し、そして、卒業後、5年間仕事を続ければ、その返還を免除する新しい制度を始めました。本当に厳しい状況にある子供たちには、返還が要らなくなる給付型の支援によってしっかりと手を差し伸べてまいります。

そして、可能な限り速やかに、必要とする全ての子供たちが利子の無い奨学金を受けられるようにしてまいります。返済額についても、社会に出た後の所得に応じて変化させることで、過度な負担とならないように配慮いたします。

<sup>35</sup> 安倍内閣総理大臣記者会見（抄）平成28年8月3日

子供たちの誰もが家庭の経済事情に左右されることなく、希望する教育を受けられる。そういう社会を創り上げたいと思います。給付型の奨学金について、来年度予算編成の中で実現できるよう、具体的な検討を早急に進めてまいります。



度について、「世代内の公平性や財源などの課題を踏まえ創設に向けて検討を進め、本当に厳しい状況にある子供たちへの給付型支援の拡充を図る」とした。また、同年8月に「未来への投資を実現する経済対策」を閣議決定し、同制度について「平成29年度(2017年度)予算編成過程を通じて制度内容について結論を得、実現する」とする、より具体的な記述を盛り込み、文部科学省において制度設計等に係る検討を進めることとした。

### イ 文部科学省における検討

一方で、文部科学省は、平成28年4月、同省内に義家文部科学副大臣を中心とする「大学進学のための奨学金制度の改善・充実に向けたプロジェクトチーム」を設置し、同チームは初会合で、無利子奨学金の拡充や新所得連動返還型奨学金制度、給付型奨学金制度の在り方等について意見交換を行った。同年6月には、それまでの議論を踏まえた論点の整理を行い、「中間的な論点整理」をまとめた。

文部科学省は、同チームが取りまとめた論点整理も踏まえつつ、翌7月、同チームに新たに有識者を加えた「給付型奨学金制度検討チーム」を設置し、給付型奨学金の制度創設に対象を絞って議論を行うこととした。

翌8月には、「給付型奨学金制度の設計について〈これまでの議論の整理〉」として、給付型奨学金制度の設計に関する議論を整理し、対象者の選定、同世代内での公平性、財源及び給付の在り方のほかに給付額について一定の見解を示すとともに、今後の検討課題として、対象者の選定方法及び規模、給付の具体的な金額、制度の周知方法等を挙げた。

上記論点を検討しつつさらに議論を行った結果、同年12月、同チームは「給付型奨学金制度の設計について〈議論のまとめ〉」(以下「議論のまとめ」という。)を公表した。同まとめにおいては、制度を平成30年度から実施

すること、ただし特に経済的に厳しい状況にある学生を対象として平成29年度から一部先行実施をすること等を主な内容とする給付型奨学金の制度設計が示された。

(表4)「議論のまとめ」で示された内容

<p><b>(制度趣旨)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○経済的理由により進学を断念せざるを得ない者の進学を後押しする制度</li> <li>○進学に向けた学生の努力を促す仕組みとなる制度</li> </ul> <p><b>(対象学校種)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○大学、短期大学、高等専門学校、専門学校</li> </ul> <p><b>(家計基準)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○住民税非課税世帯<sup>36</sup></li> </ul> <p><b>(学力・資質基準)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○全体を高校等からの学校推薦とし、成績基準の目安等をガイドライン(*)で示しつつ、各学校が定める基準に基づき推薦</li> <li>*以下のいずれかの要件を満たす者から推薦             <ul style="list-style-type: none"> <li>①十分に満足できる高い学習成績を収めている者</li> <li>②教科以外の学校活動等で大変優れた成果を収め、教科の学習でおおむね満足できる学習成績を収めている者</li> </ul> </li> <li>※進学の意欲・目的等に関するレポート等を評価</li> <li>※高校生活全体の中で課題克服の経験などにも着目</li> <li>※社会的養護を必要とする学生等への配慮</li> </ul> <p><b>(学校推薦枠の割り振り方法)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○一人別枠方式：各学校に1人を割り振った上で、残りの枠数を各学校の非課税世帯の奨学金貸与者数をもとに配分</li> </ul> <p><b>(給付額)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○国公立自宅：2万円、国公立自宅外・私立自宅：3万円、私立自宅外：4万円</li> <li>※国立大学は授業料減免制度を踏まえ、給付額を調整</li> <li>○社会的養護を必要とする学生には入学金相当額を入学時に追加給付</li> </ul> <p><b>(給付規模)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○経済的に困難な状況にある子供たちの進学を後押しするとの政策目的を実現するために十分な規模</li> </ul> <p><b>(給付方法)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○毎年度学業の状況等を確認することを前提とした上で給付(適格認定制度により学業状況等を確認)</li> </ul> <p><b>(給付開始時期)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○平成30年度進学者から本格実施</li> <li>○特に経済的に厳しい状況にある学生を対象として</li> </ul>
--

<sup>36</sup> 「議論のまとめ」によると、住民税(所得割)が非課税となる世帯収入の基準として、例えば、夫婦に高校生の子供1人の場合は約221万円、ひとり親に高校生の子供1人の場合は約204万円とされる。

平成29年度から一部先行実施

※平成29年度先行実施は、私立・自宅外生、社会的養護を必要とする者を対象

**(入学時納付金への対応)**

○機構の入学時特別増額貸与に加え、厚生労働省の生活福祉資金等の無利子貸付金について連携して制度の周知を図り、利用を促進

**(制度の周知)**

○奨学金制度全体について、ファイナンシャルプランナー等と連携し、生徒・保護者・教員等に周知を図る「スカラシップ・アドバイザー事業(仮称)」を実施

**(その他)**

○無利子奨学金の拡充や新所得連動返還型制度の導入、有利子奨学金の利率下限見直しなど、奨学金制度全体の制度改善を実施

○当面は本制度設計により制度を運用し、施策効果を検証するとともに、運用状況に応じて見直し

○学生の地方定着促進のために各自治体が行う返還支援制度の充実や各大学・民間団体が行う給付型奨学金の充実、卒業生のネットワーク化による寄付等社会還元への促進

(出所)「議論のまとめ」を基に筆者作成

文部科学省は、「議論のまとめ」で示された制度を実現するための法整備を行うとともに、制度を安定的に運用するために機構に基金を創設することとし、同年12月に閣議決定された平成29年度政府予算案では、一部先行実施に係る費用を基金に拠出するため、在学期間分の支給額を見込んで70億円を計上した<sup>37</sup> <sup>38</sup>。

#### 4 法律案の提出

以上のような経緯を経て、政府は平成29年1月31日、給付型奨学金制度を創設するため、機構の目的及び業務に学資の支給を位置付けるとともに、機構に基金を創設することを主

<sup>37</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会議録第6号22頁(平成29.3.30)松野文部科学大臣答弁(抄)

70億円とした根拠は、給付型奨学金を安定的に運用し、毎年度確実な支給を可能とするためには、学資支給基金を充実、安定化させることが極めて重要です。

このためには、一定の余裕金も含めた基金を造成し、年度を超えた弾力的な支出を可能とすることが求められ、平成29年度予算においては、29年度先行実施の対象者2,800人について、在学期間分の支給額を見込んで70億円を計上しております。

<sup>38</sup> なお、平成30年度以降の本格実施後における予算規模(平年度化時)は、217億円が予定されている。

な内容とする「独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。

## II 審議経過

### 1 衆議院における審議経過

独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律案は、平成29年1月31日に政府より国会に提出され、3月9日、本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、文部科学委員会に付託された。

同委員会においては、同月15日、松野文部科学大臣から提案理由の説明を聴取した後、質疑に入り、17日、参考人からの意見聴取及び質疑が行われた。22日に質疑を終局した後、日本共産党より修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、本法律案は、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと決した。また、同法律案に対し12項目の附帯決議が付された。

翌23日の本会議において、同法律案は全会一致をもって可決され、参議院に送付された。

### 2 参議院における審議経過

参議院では、平成29年3月29日、本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、文教科学委員会に付託された。

同委員会においては、同月30日、松野文部科学大臣から提案理由の説明を聴取した後、参考人に対する質疑が行われるなど審査が進められた。同日に質疑を終局した後、日本共産党より修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。次いで、採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、本法律案は、全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと決した。また、同法律案に対し14項目の附帯決議が付された。

翌31日の本会議において、同法律案は全会

一致をもって可決され、成立した。

### Ⅲ 独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律（給付型奨学金制度の創設）の概要

本法律は、意欲と能力があるにもかかわらず、経済的事情により高等教育への進学を断念せざるを得ない者の進学を後押しするため、給付型奨学金制度の創設に係る所要の措置を講ずるものである。本項目では、本法律による独立行政法人日本学生支援機構法の改正内容を説明する。

なお、給付型奨学金制度の具体的な制度設計は、政省令などにより定められているため、これらについても併せて説明する。

#### 1 目的及び業務の追加

改正後の独立行政法人日本学生支援機構法（以下「新法」という。）第3条において機構の目的に、新法第13条第1項第1号において機構の業務に「学資の支給」が追加された（表5参照）。

（表5）法改正により変更があった機構の目的及び業務

（目的）
・学資の貸与及び支給その他学生等の修学の援助
（業務）
・経済的理由により修学に困難がある優れた学生等に対し、学資の貸与及び支給その他必要な援助を行うこと。

（注）下線部が追加された目的及び業務。

改正前においても、「その他学生等の修学の援助」として給付的支援を行うことは可能であり、例えば、「JASSO支援金」<sup>39</sup>の支給などが実施されてきたが、機構の恒久的な業務として行うため、本法律によって「学資の

<sup>39</sup> 自然災害等により学生本人が居住する住宅に半壊以上等の被害を受け、学生生活の継続に支障をきたした学生・生徒が、一日も早く通常の学生生活に復帰し、学業を継続できるよう、機構から支給される支援金のこと。

支給」をその目的及び業務に位置付けることとした。

#### 2 学資支給金の支給

##### (1) 支給対象者

学資支給金の支給対象者については、新法第17条の2第1項において、機構は、学資として支給する資金（以下「学資支給金」という。）を、優れた学生等であって経済的理由により修学に困難があるもののうち、文部科学省令で定める基準及び方法に従い、特に優れた学生等であって経済的理由により「極めて修学に困難があるものと認定された者に対して支給することと規定された。

学資支給金を受ける者に係る選考の基準及び方法については、「独立行政法人日本学生支援機構に関する省令」（平成16年文部科学省令第23号）第23条の2第2項により、表6のとおり規定された。

（表6）省令で規定された学資支給金を受ける者に係る選考の基準及び方法

学力要件	高等学校（旧盲学校等の高等部を含む。）、高等専門学校又は専修学校の高等課程における学習成績（認定試験合格者等については、当該合格に係る成績）その他機構の定める資料に基づき、学力及び資質を総合的に判定する方法により、特に優れていると認められること
家計要件	その者の生計を維持する者の収入に関する資料に基づき、その収入の年額が、機構の定める収入基準額以下であるかどうかを判定する方法により、極めて修学に困難があると認められること

既存の第一種奨学金（無利子）と比較すると、学力要件において同程度であるが、家計要件においては、「著しく」修学に困難があるものとされる第一種奨学金（無利子）より更に経済的に厳しい者を対象とするものである。

学資支給金が支給される給付奨学生の具体的な学力要件及び家計要件については、機構

が本法律公布後の平成29年4月に公表した「給付奨学生採用候補者の推薦に係る指針(ガイドライン)」(以下「ガイドライン」という。)において、表7のとおり示された。

(表7)「ガイドライン」で示された給付奨学生採用候補者の選考に係る要件

<b>学力要件</b>	下記のいずれかの要件を満たしている者 ・各学校の教育目標に照らして十分に満足できる高い学習成績を収めている者 ・教科以外の学校活動等で大変優れた成果を収め、各学校の教育目標に照らしておおむね満足できる学習成績を収めている者 ・社会的養護を必要とする生徒等であつて、特定の分野において特に優れた資質能力を有し、又は進学後の学修に意欲があり、進学後特に優れた学習成績を収める見込みがある者
<b>家計要件</b>	下記のいずれかに該当する者 ・家計支持者が個人住民税(市町村住民税)所得割を課されていないこと ・生活保護を受給していること ・社会的養護を必要とする生徒等の場合は、児童福祉法上の措置として児童養護施設等に入所等していること

(出所)「ガイドライン」を基に筆者作成

なお、支給対象者の規模については、平成29年度の先行実施において2,800人となっており、平成30年度から始まる本格実施において一学年当たり2万人を予定している<sup>40</sup>。

## (2) 支給額

学資支給金の額については、新法第17条の2第2項において「学資支給金の額は、学校等の種別その他の事情を考慮して、政令で定めるところによる。」と規定され、「独立行政法人日本学生支援機構法施行令」(平成16年政令第2号)(以下「施行令」という。)第8条の2第1項において定められた(支給額の概要については、表8参照)。

<sup>40</sup> 文部科学省「平成30年度概算要求主要事項」

(表8) 学資支給金の支給額

学校 <sup>41</sup> の運営形態	通学形態	支給額(月額)
国立・公立	自宅通学	20,000円
	自宅外通学	30,000円
私立	自宅通学	30,000円
	自宅外通学	40,000円

## 3 学資支給金が返還に至る場合

新法第17条の3において、機構は、学資支給金の支給を受けた者の学業成績が著しく不良となったと認められるとき、又は、学生等たるにふさわしくない行為があったと認められるときは、その者から、その支給を受けた学資支給金に相当する金額の全部又は一部を返還させることができるものと規定された。

これは、学業に励まず学業成績が著しく不振な者等に対して給付を行うことは適切ではないとの考えを踏まえたものであり、既存の第一種奨学金(無利子)と同様に適格認定制度<sup>42</sup>を活用し、毎年度学業の状況等を確認した上で給付を確定することを前提に、学業成績の著しい不振等が明らかとなった場合には、給付を廃止した上で、給付した額について返還を求めることができるものとした規定である。

なお、返還の具体的な方法や基準については、本法律の公布を受けて改正された機構の「業務方法書」(平成29年4月文部科学大臣変更認可)等において定められた<sup>43</sup>。

## 4 学資支給基金の創設

新法第23条の2において、機構は、学資の

<sup>41</sup> ここでいう学校とは、大学、短期大学、高等専門学校(第4、第5学年)及び専修学校専門課程である。

<sup>42</sup> 進学後の学業状況を毎年度確認し、奨学生としてふさわしい適格性を有する者であるか否かを認定する制度のこと。具体的には、学生等が毎年1回「奨学金継続願」を在籍する学校に提出し、学校において機構が定める基準に則って認定を行った後、その結果を機構に報告することとされている。

<sup>43</sup> 国会における関連する政府答弁については、270頁。



支給に係る業務等に要する費用に充てるために学資支給基金を設け、政府から毎年度交付される補助金の金額及び学資支給基金に充てることを条件として政府以外の者から寄附された金額の合計額に相当する金額をもって、これに充てることが規定された。また、機構は、学資の支給に係る業務等については、特別の勘定を設けて経理しなければならないものとするとも規定された。

これは、給付型奨学金制度を安定的に運用することを目的として、機構に枠としての基金を設け、基金から学資の支給に係る業務及び附帯業務に要する費用を拠出するための規定である。

## 5 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、平成29年4月1日から施行された。

本法律による給付型奨学金制度の本格的な実施は平成30年度を予定しているが、特に経済的に厳しい状況にある学生（私立・自宅外生及び児童養護施設退所者等の社会的養護を必要とする者）を対象として平成29年度から一部先行実施された。

なお、本制度の創設の趣旨が「進学を後押し」することであることから、自らが給付の対象となることについて大学等の入学前の時点で予見可能とすることが重要であるため、対象者の選定は高校3年次の予約採用<sup>44</sup>の段階で学校からの推薦によることを基本としている。

ただし、一部先行実施に係る平成29年度進学者については、上記の事由によることが困難であるため、学生等が進学後に在籍大学等

を通じて応募する方式を採用した。

## IV 主な質疑・答弁の概要

独立行政法人日本学生支援機構法の一部を改正する法律案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

### 1 給付型奨学金制度の安定的な財源確保の実現性

給付型奨学金制度における学資支給金の財源について、文部科学省は既定経費や現行の奨学金制度の見直しにより確保するとしているが、これにより安定的な支給を行うことができるとする根拠について質疑があった。

これに対して、同制度の財源としては、省庁間の重複排除や事業の効率化といった既定経費の見直しにより約80億円、教育・研究職返還免除枠<sup>45</sup>の廃止に伴う将来的な免除額減少により約30億円、所得に応じた奨学金貸与額の設定など奨学金制度全体の見直しにより約95億円等を見込んでいるところ、それぞれの財源はいずれも制度的な見直しに伴う恒久的なものであり、将来にわたり安定的に確保され、同制度を安定的に継続できる旨の答弁があった<sup>46</sup>。

### 2 支給対象者の規模を2万人とする理由

給付型奨学金制度の平成30年度以降の本格実施において、文部科学省は支給対象者を2万人とするとしているが、2万人とした根拠及び今後の規模拡大の可能性について質疑があった。

これに対して、同制度については、教育的な観点及び進学せずに働く者の理解を得るという観点から、学生の努力を促す制度とすることが重要だと考えられ、また、貸与型奨学

<sup>44</sup> 機構が行っている貸与型奨学金の対象者の選定方法には「予約採用」と「在学採用」の2種類がある。このうち、「予約採用」は、大学・短期大学又は専修学校専門課程に進学を希望している人に対し、進学前にあらかじめ奨学金の予約をする制度であり、他方、「在学採用」は、進学先の大学等を通じて、機構に奨学金の申請をする制度である。

<sup>45</sup> 259頁

<sup>46</sup> 第193回国会衆議院会議録第9号6頁（平29.3.9）麻生財務大臣答弁

金以上に説明責任が求められるため、一定の学力、資質を考慮の上、対象者を選定することが適当であり、住民税非課税世帯の大学等進学者のうち、給付型奨学金を支給するのにふさわしい学生を対象にするという観点から、第一種奨学金よりも高い学力・資質基準を課すこととし、2万人を対象としている旨の答弁があった<sup>47</sup>。

また、支給対象者の規模の拡大については、まずは同制度を当面安定的に運用して定着を図り、進学の後押しという政策効果の十分な検証の後、その検証結果をもとに、財源を確保しながら取り組む旨の答弁があった<sup>48</sup>。

### 3 支給月額を2～4万円とする理由

給付型奨学金制度における支給月額は、施行令において進学先や通学形態により2～4万円と定められているところ、給付月額の設定に当たっての算出根拠について質疑があった。

これに対して、給付型奨学金の支給月額については、支給対象者が在籍する国公立の別や、自宅・自宅外といった通学形態の違いによって異なる学生生活費の実態<sup>49</sup>、支給対象とならない世帯との公平性等を考慮の上、月額2～4万円と設定し、また児童養護施設退所者等の社会的養護が必要な学生については、入学金相当額として24万円の一時金を追加給付することとし、これらの支給に加え、平成29年度より大幅に拡充する機構の第一

種奨学金<sup>50</sup>を活用することにより、おおむね必要な学生生活費を賄うことができると試算している旨の答弁があった<sup>51</sup>。

### 4 学資支給金の返還を求めることの是非

学資支給金の支給を受けている者の学業成績が著しく不良とされた場合において、法律の規定に基づき、学資支給金の全部又は一部の返還を求めることの是非について質疑があった。

これに対して、給付型奨学金制度は、頑張った者が報われる制度となるよう、学生等の努力を促す観点が必要であるとともに、貸与型奨学金以上に説明責任が問われるものであることから、学業に励まず学業成績が著しく不良となった者については返還を求めることができることとしている旨の答弁があった<sup>52</sup> <sup>53</sup>。

また、具体的に返還が求められるような場合としては、例えば、交通事故に巻き込まれてけがをして通えない場合、病気をした場合又は家族の介護等に従事する必要がある場合等の正当な理由が存在せず、ただ学業に励まなかった結果、標準的な修業期間で卒業が困難となることが確定した場合等が想定されるが、学業成績が著しく不良となるに至った事情は様々であると考えられることから、返還を求めるかどうかの判断に当たっては、当該事情も十分に踏まえた上で、必要に応じて返

<sup>47</sup> 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第7号4頁(平成29.3.22)常盤政府参考人(文部科学省高等教育局長)答弁

<sup>48</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会議録第6号5頁(平成29.3.30)松野文部科学大臣答弁

<sup>49</sup> 機構「平成26年度学生生活調査報告」(2016)によると、1年間に必要となる学費と生活費を合計した「年間学生生活費」(平成26年度)は、昼間部に通う学部学生で、国立大学の場合は約150万円、公立大学の場合で約142万円、私立大学の場合で約198万円となり、また、昼間部に通う自宅通学の学部学生で約168万円、下宿通学の学部学生で約213万円となる。

<sup>50</sup> 具体的には、①貸与基準を満たす希望者全員への貸与を実現し残存適格者を解消すること、②低所得世帯の子供たちに係る無利子奨学金の成績基準の実質的撤廃を実施すること、③新たな所得連動返還型奨学金制度(前掲注22)の確実な実施のための対応を進めることが挙げられる。

<sup>51</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会議録第6号23頁(平成29.3.30)松野文部科学大臣答弁

<sup>52</sup> 第193回国会衆議院文部科学委員会議録第6号22頁(平成29.3.17)松野文部科学大臣答弁

<sup>53</sup> 268頁

還を求めるような運用が行われることが重要である旨の答弁があった<sup>54</sup>。

## 5 高等学校等における候補者推薦の在り方

給付型奨学金の支給候補者の推薦は各高等学校等においてなされること、各学校が推薦の基準を定めるに当たっての指針として、文部科学省がガイドラインを示すとしているが、ガイドラインの内容や、それに基づく選考体制、また推薦の基準を満たすにもかかわらず推薦を受けることのできない生徒に対する説明責任の在り方について質疑があった。

これに対して、ガイドラインの内容については、推薦基準の策定等に関する基本的な考えを示すこととしているところ、文部科学省の「議論のまとめ」においては、推薦基準のうち学力及び資質に関するものについて示しており、各学校の教育目標に照らして十分に満足できる高い学習成績を収めている者、教科以外の学校活動等で大変優れた成果を収め、各学校の教育目標に照らしておおむね満足できる学習成績を収めている者を掲げている旨の答弁があった<sup>55</sup> <sup>56</sup>。

また、推薦基準については、公正なものになるように各学校において基準を公表することを求めることとし、選考に当たっては、選考結果の公正性を担保するため、管理職や担任以外の教員を含めた複数名での選考体制をとる等の要請をする旨の答弁があった<sup>57</sup>。

さらに、「ガイドラインは必ずしも絶対的な基準としてそれが満たされていれば必ず推薦

されるという類いの性格のもの」ではなく、「ガイドラインの考え方に即して各学校が推薦基準を作って推薦するということ」であって、「推薦基準を満たしているけれども推薦されないというような事態は基本的には生じないような構造になっている」旨の答弁があった<sup>58</sup>。

## 6 給付型奨学金制度の周知の方法及び時期

給付型奨学金制度の周知の方法及び時期について質疑があった。

これに対して、同制度の周知の方法については、平成29年度予算において資金計画を含めた奨学金の利用について生徒や教員等の理解を促進するために、スカラシップ・アドバイザー<sup>59</sup>の派遣に係る経費などを計上しており、また、説明会やセミナーの開催、新制度に係るチラシの配布など、奨学金事業全体の周知、広報をしっかりと進めている旨の答弁があった<sup>60</sup> <sup>61</sup>。

また、同制度の周知の時期については、中学校や高等学校といった早い段階から大学進学を含む進路について考えておくことは非常に重要であり、例えば、同制度について、その制度や各高等学校で定める推薦基準を高等学校入学時に生徒に周知することを各学校に促すなど、高等学校等とも連携しながら周知・広報を進めていきたい旨の答弁があった<sup>62</sup>。

<sup>54</sup> 前掲注 52

<sup>55</sup> 第 193 回国会参議院会議録第 11 号 3 頁 (平 29. 3. 29) 松野文部科学大臣答弁

<sup>56</sup> なお本法律公布後の平成 29 年 4 月、機構は「給付奨学生採用候補者の推薦に係る指針 (ガイドライン)」を公表した。同指針において示された給付奨学生採用候補者の選考に係る学力要件等については、表 7 を参照。

<sup>57</sup> 第 193 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 13 頁 (平 29. 3. 30) 常盤政府参考人 (文部科学省高等教育局長) 答弁

<sup>58</sup> 前掲注 57

<sup>59</sup> 高等学校の生徒その他大学等への進学を希望する者及びその保護者に対して、進学のための資金計画についての助言等を行う者。

<sup>60</sup> 第 193 回国会参議院会議録第 11 号 6 頁 (平 29. 3. 29) 松野文部科学大臣答弁

<sup>61</sup> なお、平成 29 年度予算においては、「新制度の周知・広報等のための措置」として約 3 億円が計上されている。

<sup>62</sup> 第 193 回国会衆議院文部科学委員会会議録第 7 号 3 頁 (平 29. 3. 22) 松野文部科学大臣答弁

## 7 貸与型奨学金との併用の在り方

給付型奨学金を、貸与型奨学金と併用した場合の支給の在り方についての質疑があった。

これに対し、機構が実施した学生生活調査によると、年収200万円未満の世帯の学生の場合、例えば私立・自宅生であれば、支出が収入を5万円程超えており、これを奨学金で賄う場合、給付型奨学金制度本格実施開始後は、私立・自宅生の場合は毎月3万円の支給を受けられるため、3万円を給付型奨学金で、残りの2万円を貸与型の第一種奨学金で賄うこととなり、国立大学の場合や自宅外から通学する場合についても同様に、給付型奨学金と第一種奨学金の組み合わせでおおむね必要な学生生活費を賄うことができる旨の答弁があった<sup>63 64</sup>。

## 8 国立大学における授業料減免を受けた者に対する支給額を減額する理由

国立大学の学生が、給付型奨学金の支給を受けると同時に授業料減免を受けた場合の減額調整についての質疑があった。

これに対し、国立大学においては国費によって授業料減免制度が整備されており、授業料免除となる学生に対しては既に給付的支援が行われているため、私立大学に通う学生との公平性の観点も踏まえ、国立大学において授業料免除を受けた学生については、給付型奨学金の支給額を調整することを検討している旨の答弁があった<sup>65</sup>。

なお、具体的な調整については、自宅生は月額2万円給付のところを支給しないこととし、自宅外生は月額3万円給付のところを2

万円とするということを検討している旨の答弁があった<sup>66 67</sup>。

## 9 運営費交付金等の増額により学生等の授業料負担を軽減する必要性

給付型奨学金制度の充実だけではなく、国立大学法人運営費交付金の増額、私立大学等経常費補助金（私学助成）の抜本的拡充、あるいは公立大学への支援などで大学等の授業料そのものを引き下げることについての質疑があった。

これに対し、まずは給付型奨学金制度を含む奨学金事業の改善策を安定的かつ着実に実施をし、その効果などを十分に把握、検証していきたいと考えており、大学の授業料そのものを引き下げることについては、必要な財源の確保などの観点も含め、総合的な検討が必要である旨の答弁があった<sup>68</sup>。

なお、国立大学の授業料については、最近11年間は値上げをしておらず、平成30年度も授業料標準額の引き上げを行わない旨の答弁があった<sup>69 70</sup>。

## V 今後の主な課題

国会における本法律案の質疑及び本法律案に係る附帯決議並びに本法律の成立を踏まえて、給付型奨学金制度に関する今後の主な課題は以下のようなものが考えられる。

<sup>66</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号19頁（平29.3.30）常盤政府参考人（文部科学省高等教育局長）答弁

<sup>67</sup> 本法律の公布を受けて改正された施行令において、授業料の減免を受けた者については機構の定める額を支給することとされ（第8条の2第2項）、これを受け、機構は「業務方法書」において、学校種にかかわらず授業料の全額免除を受けた者で自宅通学者には0円、自宅外通学者には2万円を支給することとしている。

<sup>68</sup> 第193回国会衆議院文部科学委員会会議録第7号6頁（平29.3.22）松野文部科学大臣答弁

<sup>69</sup> 前掲注68

<sup>70</sup> 国立大学等の授業料については、「国立大学等の授業料その他の費用に関する省令」（平成16年文部科学省令第16号）においてその標準額が定められており、標準額をもとに各国立大学法人が定めることとしている。

<sup>63</sup> 第193回国会衆議院文部科学委員会会議録第5号3頁（平29.3.15）常盤政府参考人（文部科学省高等教育局長）答弁

<sup>64</sup> ここにおける試算の詳細については、「議論のまとめ」7頁参照

<sup>65</sup> 第193回国会参議院会議録第11号2-3頁（平29.3.29）松野文部科学大臣答弁



## 1 事業規模・支給対象の拡大

今般の法改正により創設された給付型奨学金制度の事業規模・支給対象の拡大については、早くも本法律案の質疑の段階で取り上げられてきた。

以下では、(1) 支給人数、(2) 支給額、(3) 大学等在学生の採用の3つの論点に分けて検討したい。

もっとも、各論点を議論する際には、課題解決のために必要とされる予算及びその財源確保の在り方について検討することも重要であるところ、国の財政事情が厳しい状況の中においては、同制度の拡充と安定的な運用に不可欠な「恒久的な財源の確保」が求められることは留意する必要がある。

### (1) 支給人数

平成29年度においては、児童養護施設退所者等の特に経済的に厳しい状況にある学生を対象として先行的に支給を行うこととし、その支給人数を2,800人としている。また、平成30年度以降の本格実施においては、毎年度約217億円を計上し、支給人数を1学年当たり約2万人とすることとしている。

一方で、支給対象とすべき者の家計基準について、本法律の立法趣旨は「意欲と能力があるにもかかわらず、経済的事情により進学を断念せざる得ない者の進学を後押しすること」であって、機構が定めるガイドライン<sup>71</sup>においても、支給対象者の基準として「家計支持者が個人住民税（市町村民税）所得割を課されていないこと」を条件としている。

実際、文部科学省の「議論のまとめ」においては、住民税非課税世帯の生徒数は約15.9万人存在し、うち大学等進学者は約6.1万人と推計されている。そのため、平成30年度以降の本格実施後においても、大学等進学者の

うち約4万人は支給を受けることができないものと見込まれている。

支給人数の拡大について、政府としては、既に前章において示した通り、まずは制度を当面安定的に運用して定着を図り、進学の後押しという政策効果の十分な検証の後、その検証結果をもとに、財源を確保しながら取り組むこととしている<sup>72</sup>。住民税非課税世帯の学生間での公平性を維持する観点からも、早急に支給人数を住民税非課税世帯の学生と同数の6万人まで拡大することが必要だろう。

また、住民税非課税世帯には該当しない世帯であっても、経済的に困窮した状況にある学生等に対して、一定の支援の枠組みが求められるよう<sup>73</sup>。

### (2) 支給額

今般創設された制度においては、学生等の在籍する学校種（国公立の別）と通学形態に応じて月額2～4万円とされたほか、児童養護施設退所者等の社会的養護を必要とする者については、大学等入学時に一時金として24万円を追加で支給することとされた。

一方で、昨今の学生生活費<sup>74</sup>は、国立大学に通う学生で年間約150万円、私立大学に通う学生で年間約198万円と依然として高く、学生の収入における家庭からの給付の割合は年々減少するとともに、収入における奨学金の割合は徐々に上昇している状況にある（表9参照）。

<sup>72</sup> 前掲注48

<sup>73</sup> なお、平成29年9月の安倍内閣総理大臣記者会見において、次のような発言があった。

もう1つの最大の柱は人づくり革命です。子供たちには無限の可能性が眠っています。どんなに貧しい家庭に育っても、意欲さえあれば専修学校、大学に進学できる社会へと改革する。所得が低い家庭の子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を必ず実現する決意です。授業料の減免措置の拡充と併せ、必要な生活費を全て賄えるよう、今月から始まった給付型奨学金の支給額を大幅に増やします。

<sup>74</sup> なお、「学生生活費」は授業料等の学費と生活費の合計である（前掲注49）。

<sup>71</sup> 表7参照

(表9) 学生生活費に対する家庭からの給付額及び奨学金の額の比率

	家庭からの給付	奨学金
平成 16 年度	74.7%	15.9%
18 年度	79.0%	15.8%
20 年度	78.0%	18.1%
22 年度	67.1%	22.0%
24 年度	64.6%	21.7%
26 年度	64.1%	21.5%

(出所) 機構「平成 26 年度学生生活調査報告」を基に筆者作成

この点、「議論のまとめ」においては、学校種及び通学形態ごとに、アルバイト収入や家庭からの給付等のほかに、学生への経済的支援として更に必要とされる額が示されており、政府としては、機構の行う貸与型奨学金と併用することにより、進学及び修学の費用を賄うことができるとしている<sup>75</sup>。

しかしながら、給付型奨学金の支給対象者が住民税非課税世帯等の経済的事情の厳しい者を対象としていることや、本法律の立法趣旨を考慮すれば、後に返還困難となるリスクを負う貸与型奨学金の利用を前提としない支給額を設定する必要があると考えられる。支給額の更なる増額が求められるだろう。

### (3) 大学等在学生の採用

今般創設された制度は、原則として高等学校等段階在籍中に申し込む必要があり、現行の貸与型奨学金制度に導入されている大学等在学生の採用は基本的に認められないとされる<sup>76</sup>。

実際、「議論のまとめ」においては、給付型奨学金制度の「進学の後押し」という趣旨を踏まえれば、学生自身が給付対象かどうか予見できるようにすることが重要であるとした上で、給付型奨学金の「対象者の選定は高校3年次の予約採用の段階で学校からの推薦によって行うことを基本」とすべき旨の方針が示され、現に機構においてもそのように対応している。

一方で、大学等進学後に、何らかの事情によって家計が急変し、以後の大学等での修学のために緊急に奨学金を必要とする場合が生じることもあり得る<sup>77</sup>。

経済的事情により修学の継続を断念することがないよう、現行の貸与型奨学金制度と同様に、特に家計が急変し修学の継続が極めて困難となった者に対して給付型奨学金を支給する余地を認め、学業に専念できるような環境を整備することが必要だろう。

## 2 民間からの寄附金の活用

機構においては、以前より民間からの寄附金を受け付けており、受け付けられた寄附金は「JASSO支援金」<sup>78</sup>等に充てられていた。

一方で、本法律において設置された「学資支給基金」は、給付型奨学金の原資となる財源を区分して経理することとされ、「学資支給基金に充てることを条件として政府以外の者から出えんされた金額」(新法第23条の2)として、民間からの寄附金も受け入れることができることとされた。そのため、機構の事

<sup>75</sup> IV 3 参照 第 193 回国会参議院文教科学委員会会議録第 6 号 23 頁 (平 29.3.30) 松野文部科学大臣答弁 (抄)

新たに創設する給付型奨学金と併せ、来年度より大幅に拡充する無利子奨学金を活用いただくことによりおおむね必要な学生生活費を賄うことができると試算しております。

<sup>76</sup> 269 頁 なお、平成 29 年度時点では認められていないということである。

<sup>77</sup> 貸与型奨学金制度においては、緊急に奨学金の必要が生じた学生等を対象とする「緊急採用」(第一種奨学金)と「応急採用」(第二種奨学金)がある。どちらの採用においても、対象者の要件は、「失職・破産・事故・病気・死亡もしくは火災・風水害等の災害等又は学校の廃止によりやむを得ず他の学校に入学することで修学に要する費用が増加したことにより家計が急変し、緊急に奨学金が必要となったと認められ、家計急変の事由が発生してから 12 か月以内である者」と限定されている。

<sup>78</sup> 前掲注 39

業のうち、給付型奨学金制度に限った寄附を行うことも可能とされている。

同制度の安定的な運用や制度の更なる拡充を図るためには、政府からの補助金の支出のほかに、民間からの寄附金を十分に獲得することが必要であり、政府や機構においては、制度趣旨を広く一般に発信して、国民が理解・共感し、幅広く寄附金を獲得できるような説明が求められるだろう。

### 3 高等教育段階の「教育無償化」<sup>79</sup>

平成 29 年 8 月に成立した第 3 次安倍第 3 次改造内閣において、高等教育の負担軽減等を含む「人づくり革命」を最大のテーマとしていることを踏まえ、本稿においても解説を行う。

同年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（骨太の方針 2017）においては、「高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める」とされ、また、同月の安倍内閣総理大臣の記者会見<sup>80</sup>におい

<sup>79</sup> 平成 29 年 11 月現在の状況をもとに執筆したことに留意する必要がある。

<sup>80</sup> 安倍内閣総理大臣記者会見（抄）平成 29 年 6 月 19 日  
子供たちこそ我が国の未来であります。この通常国会は、正に未来を拓く国会となりました。どんなに貧しい家庭に育っても、希望すれば高校にも、専修学校、大学にも進学できる。子供たちの誰もが夢に向かって頑張ることができる日本でなければなりません。

そして、若者も、お年寄りも、女性も、男性も、障害や難病のある方も、一度失敗を経験した人も、誰もが生きがいを感じ、その能力を思う存分発揮することができる一億総活躍の日本をつくり上げていかなければなりません。

その本丸は、あらゆる人にチャンスをつくることであります。

家庭の経済事情にかかわらず、高等教育を全ての子供たちに真に開かれたものにしていく。リカレント教育を抜本的に拡充し、生涯にわたって学び直しと新しいチャレンジの機会を確保する。これらに応えるため、当然、大学の在り方も変わらなければなりません。

人づくりこそ次なる時代を切り拓く原動力であります。

これまでの画一的な発想にとらわれない「人づくり革命」を断行し、日本を誰にでもチャンスがあふれる国へと変えていく。

そのエンジンとなる有識者会議をこの夏、立ち上げます。いわば「みんなにチャンス！構想会議」であります。その

ては、高等教育の機会均等を目指すとともに、「人づくり革命」を実行する旨が示された。

その後、同年 8 月に設置された「人生 100 年時代構想会議」においては、全ての人に関わられた教育機会の確保、負担軽減、無償化等を議論することとしており、平成 29 年中に中間報告を、平成 30 年 6 月を目途に最終報告を行うこととしている。

また、平成 29 年 9 月の安倍内閣総理大臣の記者会見<sup>81</sup>において、一部の子供を対象として、高等教育の無償化を実現する方針及び給付型奨学金の支給額を大幅に拡充する方針が示された。

奨学金制度は、経済的理由で修学が困難な者を支えてきており、我が国の高等教育政策の重要な一環である。政府はこの点に鑑み、高等教育段階の無償化の検討を進めるに当たって、奨学金制度の在り方も併せて検討する必要があると考える。

### 4 奨学金制度全体の在り方

我が国の奨学金制度創設当時、大学進学率は一桁台であって大学生はエリートであり、メリットベース<sup>82</sup>の考え方が色濃く表れた制度設計であった<sup>83</sup>。しかし、今日の大学進学率は約 5 割（高等教育機関全体の進学率は約 8 割）となっており、高等教育の大衆化・多様化が進展している。このため、奨学金には経済的に困窮している業績の優秀な者に教育機会を提供するという役割だけでなく、中低所得層の教育費の負担軽減という役割も大きくなってきている<sup>84</sup>。

ための体制を来月中に整えます。

憲法施行 70 年の節目である本年、次なる 70 年、その先の未来をしっかりと見据えながら、「人づくり革命」の実現に向けて、総合的かつ大胆な戦略を構想したいと考えています。

<sup>81</sup> 前掲注 73

<sup>82</sup> 前掲注 4

<sup>83</sup> 前掲注 6

<sup>84</sup> 「給付型奨学金、17 年度から——小林雅之東京大学教授、

高等教育を取り巻く状況の変化に伴い、奨学金の役割も変わりつつある。今後も、社会経済状況の変化により、奨学金制度の役割が更に変化していく可能性があるため、奨学金制度全体の在り方を常に見直していく必要があると考える。

# 農業競争力強化支援法案について

## —生産資材価格の引下げと農産物の流通・加工の構造改革—

衆議院調査局次席調査員

千葉 諭

衆議院調査局調査員

信太 道子

新井 俊裕

(農林水産調査室)

### 《構成》

はじめに

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

おわりに

はじめに

農業生産資材<sup>1</sup>(農薬、肥料、飼料、機械等。以下「生産資材」という。)と農産物の流通・加工については、そのコスト削減を通じて農業者の所得向上に大きな影響を及ぼすが、農業者の努力のみでは解決できない構造的な課題を有しているとされている<sup>2</sup>。

生産資材の価格については、米の10a当たり生産費に占める肥料費、農業薬剤費、農機具費の合計額の割合が3割から4割に達しており<sup>3</sup>、農業所得の向上には生産資材価格の引

下げが不可欠となっているが、生産資材業界は、規制が最新の科学的知見を踏まえた合理的なものとなっていない、メーカーや銘柄が多い、寡占により適正な競争が行われていない等から生産コストが高いという構造的課題があるとされている<sup>4</sup>。

また、農産物の流通・加工については、流通过程に多くの事業者<sup>5</sup>が存在することで、農産物の流通コストが高くなるという課題があり、このため、卸売市場等の中間流通の合理化、農業者や農業者団体から消費者への直接販売ルートの拡大等が必要とされている<sup>6</sup>。

このような課題を解決し、農業の競争力の強化を図るため、平成28年11月に策定された「農業競争力強化プログラム」(農林水産業・地域の活力創造本部<sup>7</sup>決定)では、生産資材や農産物流通・加工に関する施策や規制の改革とともに、生産資材や農産物流通・加工の事業者の自主的な業界再編を促していくことが必要とされた。

このため、国の責務や国の講ずべき施策等

<sup>1</sup> 本稿では、「総合的なTPP関連政策大綱」(平成27年11月25日、TPP総合対策本部決定)や「農業競争力強化プログラム」(平成28年11月29日、農林水産業・地域の活力創造本部決定)等に係る記述については、出所に従い、「生産資材」との表記を用い、農業競争力強化支援法案に係る記述については、条文に従い、「農業資材」との表記を用いている。

<sup>2</sup> 平成28年度食料・農業・農村白書4頁

<sup>3</sup> 平成27年産の米の10a当たり生産費133,294円のうち、肥料費が9,318円、農業薬剤費が7,640円、農機具費が24,898円となっており、その合計額の割合は31.4%を占めている(農林水産省「農業経営統計調査報告 平成27

年産米及び麦類の生産費」(平成29年6月))。

<sup>4</sup> 平成28年度食料・農業・農村白書6頁

<sup>5</sup> 卸売市場の卸売業者・仲卸業者、食品製造業者、食品卸売業者、食品小売業者等。

<sup>6</sup> 平成28年度食料・農業・農村白書17頁

<sup>7</sup> 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幅広く検討を進めるために、平成25年5月21日、農林水産業・地域の活力創造本部が設置された。内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び農林水産大臣を副本部長とし、関係閣僚が参加する。

を定めるとともに、生産資材や農産物流通・加工の事業の事業再編等を促進するための措置を講ずること等により、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援する「農業競争力強化支援法案」が、第193回国会に提出され、成立した。

本稿では、法律案提出の経緯、法律案の概要、国会審議の経過を概観するとともに、今後の主な課題について考察する。

なお、本稿は、294頁（表2）掲載の施行年月日に係る一部更新を除き、基本的に、平成29年9月1日現在の状況に基づき執筆した。

## I 法律案提出の経緯<sup>8</sup>

### 1 「総合的なTPP関連政策大綱」の策定

環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉は、平成27年10月5日、米国・アトランタで開催された閣僚会合において、大筋合意に至った。大筋合意において、最終的に、我が国は、農林水産物のタリフライン<sup>9</sup>の約8割を関税撤廃することとし、重要品目である米、麦、牛肉・豚肉、乳製品、甘味資源作物等について、TPP参加国向けの関税割当の新設、関税削減等で対応することとした。

大筋合意を受けて、我が国政府は、内閣総理大臣を本部長とするTPP総合対策本部を設置し、同本部は11月25日に「総合的なTPP関連政策大綱」（以下「TPP政策大綱」という。）を決定した。

TPP政策大綱では、農林水産分野について、我が国の農政は「農政新時代」とも言うべき新たなステージを迎えているとした上で、

農林水産業に係る施策展開として、①攻めの農林水産業への転換（体質強化対策）と②経営安定・安定供給のための備え（重要5品目関連）の方針が示された。

さらに、TPP政策大綱では、農林水産業の成長産業化を一層進めるために必要な戦略として、「生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し」（以下「生産資材価格の引下げ」という。）、「生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立」（以下「流通・加工の構造改革」という。）等の12項目<sup>10</sup>（以下「検討継続12項目」という。）について、平成28年秋を目途に政策の具体的内容を詰めることとされた。

平成28年1月22日、農林水産業・地域の活力創造本部において、TPP政策大綱における農林水産分野の検討継続12項目のうち、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革関係については、他の産業との関わりが深いことから、産業競争力会議及び規制改革会議において検討を進めることが決定され、同年6月を目途に中間取りまとめを行うこととされた。

また、自由民主党は、平成27年11月17日、「農林水産分野におけるTPP対策【農政新時代】～努力が報われる農林水産業の実現に向けて～」(自由民主党農林水産戦略調査会、農林部会)を決定した。同対策では、党内に

<sup>8</sup> 293頁（表1）参照

<sup>9</sup> 物品について、貿易上、関税を課すために細かく分類した品目の単位のこと。経済連携協定等で用いられる関税率表及び輸入統計品目表（実行関税率表）は、HS条約（商品の名称及び分類についての統一システムに関する国際条約）の品目表に従って作成されており、さらに、国ごとの事情に応じて品目が細分化されている。

<sup>10</sup> 12項目は次のとおり。①農政新時代に必要の人材力を強化するシステムの整備、②生産者の所得向上につながる生産資材（飼料、機械、肥料など）価格形成の仕組みの見直し、③生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立、④真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の在り方を見直し、⑤戦略的輸出体制の整備、⑥原料原産地表示、⑦チェックオフ制度の導入、⑧従前から行っている収入保険制度の導入に向けた検討の継続、⑨農家が安心して飼料用米に取り組めるよう、食料・農業・農村基本計画に明記された生産努力目標の確実な達成に向け、生産性を向上させながら、飼料用米を推進するための取組方策、⑩配合飼料価格安定制度の安定運営のための施策、⑪肉用牛・酪農の生産基盤の強化策の更なる検討、⑫農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み

農林水産業骨太方針策定PTを設置し、未来の農林水産業・食料政策のイメージを明確にするとともに、生産者の努力では対応できない分野の環境を整えるために、生産資材価格の引下げ、流通・加工の構造改革等について、平成28年秋を目途に政策の具体的内容を詰めることとされた。

## 2 農業競争力強化プログラムの策定に向けた議論

### (1) 規制改革会議等における議論

規制改革会議では、農業ワーキング・グループが、平成28年2月4日から生産資材調達及び農産物の流通の現状と課題について議論を開始し、産業競争力会議実行実現点検会合との合同会合等において、農林水産省、経済産業省及び公正取引委員会、業界関係者等からのヒアリング等を行い、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革について検討を進めた。

規制改革会議は、5月19日、「規制改革に関する第4次答申～終わりなき挑戦～」を決定した。その中で、韓国と比較した場合の我が国の生産資材のコストの高さを指摘し、また、流通・加工の業界構造にも課題があるとした上で、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革に係る取組に関し、平成28年秋までに具体的施策について検討し結論を出すこととされた。併せて、生産資材及び農産物の販売に関し、公正かつ自由な競争を確保するため、農業分野における独占禁止法<sup>11</sup>違反の取締りの強化を図ることとされた。

<sup>11</sup> 正式名称は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和22年法律第54号）。独占禁止法は、公正かつ自由な競争を促進するために、私的独占や不当な取引制限等を禁止している。農協の行為のうち共同購入、共同販売等については独占禁止法の適用除外とされているが、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより不当に対価を引き上げることとなる場合」又は「不公正な取引方法を用いる場合」に該当する場合には、農協等の行為であっても独占禁止法が適用される。

また、同日の農林水産業・地域の活力創造本部において、産業競争力会議及び規制改革会議における生産資材、流通・加工に係る検討状況について石原経済再生担当大臣より報告があり、安倍内閣総理大臣から取りまとめに向けて検討を加速化するよう指示があった。

規制改革会議第4次答申を受け、同年6月2日「規制改革実施計画」が閣議決定された。

### (2) 規制改革推進会議等における議論

規制改革会議の後継の審議会として設置された規制改革推進会議は、平成28年9月12日の初会合で、農業ワーキング・グループ（以下「農業WG」という。）を設置し、「規制改革実施計画」で示された「牛乳・乳製品の生産・流通等に関する規制改革」及び「生産資材価格形成の仕組みの見直し及び生産者が有利に取引できる流通・加工の業界構造の確立に係る取組」について、検討を開始した。

農業WGは、同月13日から、規制改革推進会議としての意見をまとめるべく関係省庁からの説明聴取、関連事業者からのヒアリング等を行った。

11月11日、農業WGは、未来投資会議<sup>12</sup>構造改革徹底推進会合「ローカルアベノミクスの深化」会合との連名で、提言「総合的なTPP関連政策大綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し』及び『生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた施策の具体化の方向」を持ち回り開催により決定した。同提言では、生産

<sup>12</sup> 第4次産業革命をはじめとする将来の成長に資する分野における大胆な投資を官民連携して進め、「未来への投資」の拡大に向けた成長戦略と構造改革の加速化を図るため、平成28年9月9日、産業競争力会議及び未来投資に向けた官民対話を発展的に統合して、成長戦略の司令塔としての役割を担う、未来投資会議が設置された。内閣総理大臣を議長、副総理を議長代理、経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官及び経済産業大臣を副議長とし、そのほかの構成員は議長により指名される。

資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革に関し、業界再編・設備投資の推進とそのため  
の支援の実施、「農業機械化促進法」（昭和  
28 年法律第 252 号）及び「主要農作物種子法」  
（昭和 27 年法律第 131 号）<sup>13</sup>の廃止、「農薬  
取締法」（昭和 23 年法律第 82 号）の運用の見  
直し、「卸売市場法」（昭和 46 年法律第 35 号）  
に基づく時代遅れの規制の廃止、国の責務や  
業界再編の推進手法等を明記した新法の制定  
等具体的施策の基本的な方向性が示された。

### (3) 「農業競争力強化プログラム」の取りま とめ及び「農林水産業・地域の活力創造プ ラン」の改訂

自由民主党では、農林水産業骨太方針策定  
P T が、T P P 政策大綱の検討継続 12 項目の  
うち、生産資材価格の引下げ、流通・加工の  
構造改革を含めた 6 項目<sup>14</sup>について、平成 28  
年 1 月から検討に着手し、関係者からのヒア  
リングや地方における農業者等との意見交換  
会を行いながら議論を進めた。また、公明党  
では、平成 28 年 3 月から、農林水産部会が検  
討継続 12 項目について検討を行った。

この結果、T P P 政策大綱の検討継続 12  
項目と牛乳・乳製品の生産・流通等の改革に  
ついて、11 月 25 日、与党は「農業競争力強  
化プログラム」を取りまとめた<sup>15</sup>。

また、11 月 29 日、農林水産業・地域の活  
力創造本部は、与党が取りまとめた農業競争  
力強化プログラムを「農林水産業・地域の活

力創造プラン<sup>16</sup>」の添付文書に位置付け、ま  
た、農業競争力強化プログラムを踏まえて農  
林水産業・地域の活力創造プラン本体の改訂  
を決定した。

農業競争力強化プログラムでは、生産資材  
価格の引下げ及び流通・加工の構造改革に関  
し、業界再編・設備投資の推進とそのため  
の支援の実施、農業機械化促進法及び主要農  
作物種子法の廃止、農薬取締法の運用の見  
直し、卸売市場法の抜本的な見直し、国の責  
務や業界再編に向けた推進手法等を明記した  
法整備を進めること等の方針が示された<sup>17</sup>。

### 3 法律案の提出

以上の経緯を経て、政府は、平成 29 年 2 月  
10 日、第 193 回国会に「農業競争力強化支  
援法案」を、「農業機械化促進法を廃止する等  
の法律案」及び「主要農作物種子法を廃止す  
る法律案」とともに、国会に提出した<sup>18</sup>。

## II 法律案の概要<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 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平成 25 年 12 月に農林水産業・地域の活力創造本部において決定されたものである。その後、規制改革会議、産業競争力会議及び与党における検討を踏まえ、平成 26 年 6 月、プランの改訂が行われ、農業協同組合、農業委員会、農業生産法人の改革・見直しの方向が示された。農業協同組合、農業委員会、農業生産法人の一体的な見直しを行う法律案については、千葉諭・寺口克雪「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―」『RESEARCH BUREAU 論究第 12 号』衆議院調査局（2015. 12）201-218 頁参照

<sup>17</sup> 生産資材価格の引下げや農産物の流通・加工の構造改革のためには、業界再編とともに、全国農業協同組合連合会（以下「全農」という。）の購買事業及び販売事業の見直しが必要とされており、全農の購買事業に係る体制をシンプルなものにし、これまで購買事業を担ってきた人材を農産物販売事業の強化に充てること等とされている。また、これらの改革が、農協改革集中推進期間（平成 26 年 6 月から平成 31 年 5 月までの 5 年間。平成 26 年 6 月に策定された与党取りまとめ及び規制改革実施計画による。）内に十分な成果が出るよう、全農には年次計画の策定等を求め、その進捗状況のフォローアップを与党及び政府が行うとされている。

<sup>18</sup> 第 193 回国会において成立した農業競争力強化プログラムの実施法と農業競争力強化プログラムの項目との対応関係等については、294 頁（表 2）参照

<sup>19</sup> 農林水産省「農業競争力強化支援法案の概要」（平成 29 年 2 月）を基本としつつ、一部、法律案要綱により補足した。

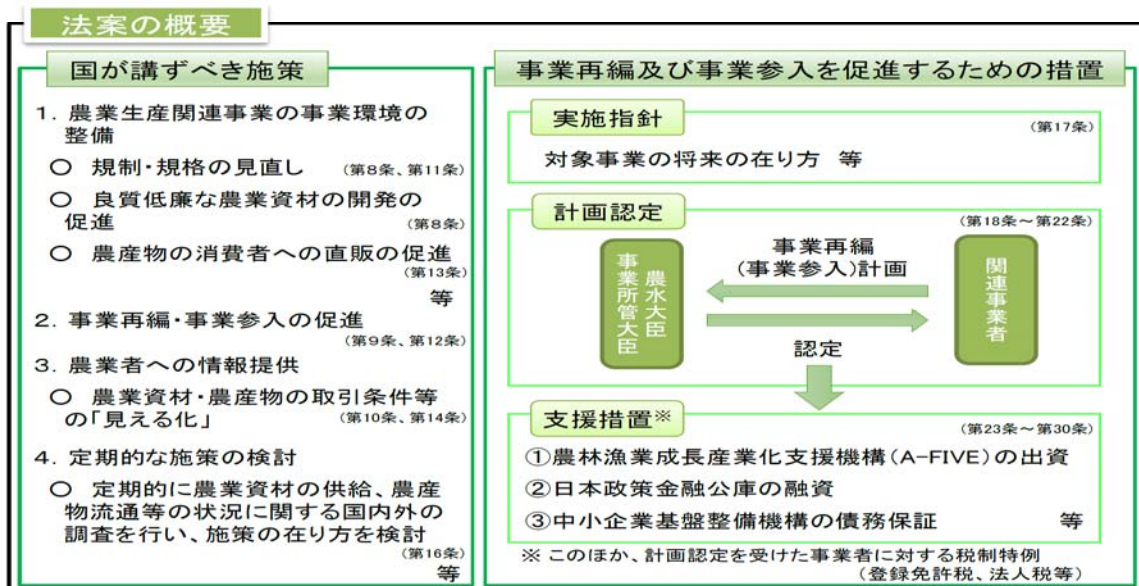
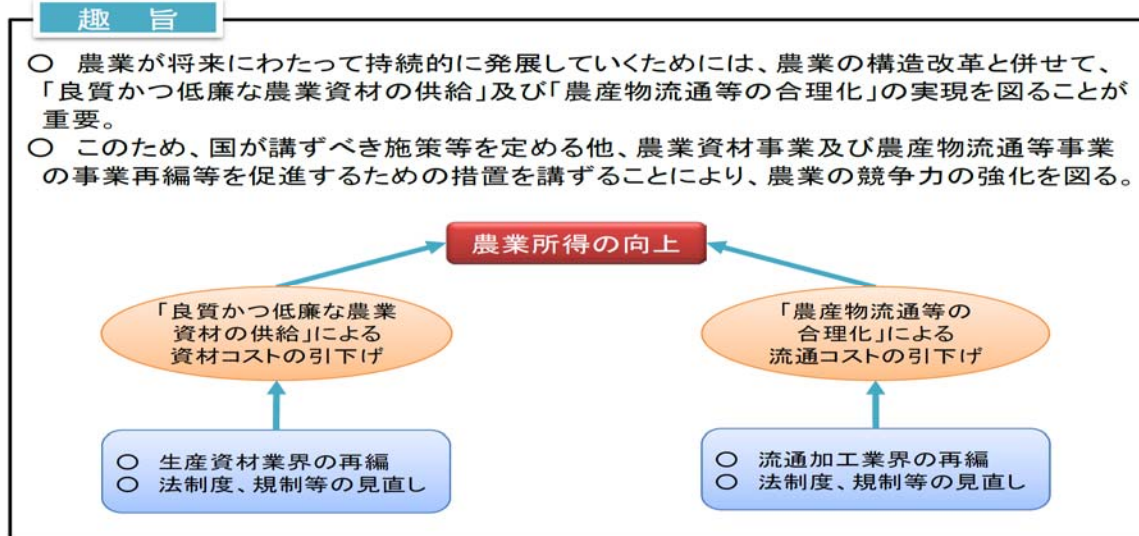
<sup>13</sup> 脚注 52 参照

<sup>14</sup> 農林水産業骨太方針策定 P T が検討したのは、次の項目である。①生産資材価格の引下げ、②流通・加工の構造改革、③農政新時代に必要な人材力を強化するシステムの整備、④戦略的輸出体制の整備、⑤全ての加工食品への原料原産地表示の導入、⑥チェックオフ導入の検討

<sup>15</sup> T P P 政策大綱における検討継続 12 項目と農業競争力強化プログラムの項目との対応関係については、〇頁（図 2）参照。両者を比較すると、後者では、規制改革推進会議において検討されてきた「牛乳・乳製品の生産・流通等の改革」が加えられているとともに、1 年間の検討を経て、項目の名称、掲載順序に変更が行われている。



(図1) 農業競争力強化支援法案の概要



(出所) 農林水産省

農業が将来にわたって持続的に発展していくためには、農業の構造改革を推進することと併せて、「良質かつ低廉な農業資材の供給」及び「農産物流通等の合理化」の実現を図ることが重要である。

このため、本法律案では、国の責務、国が講ずべき施策等を定めるとともに、農業資材事業<sup>20</sup>及び農産物流通等事業<sup>21</sup>(以下「農業生

産関連事業」という。)の事業再編等を促進するための措置を講ずること等により、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援し、もって農業及び農業生産関連事業の健全な発展に寄与することを目的としている(第1条)。その主な内容は次のとおりである。

## 1 国の責務等

### (1) 国の責務(第3条)

国は、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援するため、国内外における農業資材の供給及び農産物流通等の状況を踏まえ、

<sup>20</sup> 農業資材の生産又は販売の事業であって、農業者が行うもの以外のものをいう。

<sup>21</sup> 農産物(農産物を原材料として製造し、又は加工したものを含む。以下同じ。)の卸売若しくは小売又は農産物を原材料として使用する製造若しくは加工をいう。

良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化を実現するための施策を総合的に策定し、並びにこれを着実に実施する責務を有する。

**(2) 農業生産関連事業者等の努力（第4条）**

ア 農業生産関連事業者は、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化の実現に資するよう取り組むとともに、その取組を持続的に行うよう努める。

イ 政府関係金融機関及び株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）<sup>22</sup>は、アの取組を促進する観点から農業生産関連事業者に対する資金供給を行うよう努めるとともに、民間金融機関と連携するよう努める。

**(3) 農業者等の努力（第5条）**

ア 農業者は、農業資材の調達を行い、又は農産物の出荷若しくは販売を行うに際し、有利な条件を提示する農業生産関連事業者との取引を通じて、農業経営の改善に取り組むよう努める。

イ 農業者の組織する団体であって農業経営の改善のための支援を行うものは、アの取組を促進する観点から、支援を行うよう努める。

ウ 農業者の組織する団体であって農業生産関連事業を行うものは、農業者の所得の増大に最大限の配慮をするよう努める。

**(4) 関係行政機関の連携協力（第6条）**

関係行政機関は、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化を実現するための施策が円滑かつ効果的に実施されるよ

う、相互に連携を図りながら協力する。

**2 国が講ずべき施策**

**(1) 良質かつ低廉な農業資材の供給を実現するための施策（第8条～第10条）**

ア 農業資材事業に係る事業環境の整備

- ① 農業資材に係る規制の見直し
- ② 農業資材に係る開発の促進
- ③ 少量多品種な農業資材の銘柄集約のための地方公共団体等の基準の見直し
- ④ 種子その他の種苗に係る民間事業者による生産及び供給等の促進

イ 農業資材事業に係る事業再編又は事業参入の促進

ウ 農業資材の調達等に必要情報の入手の円滑化

**(2) 農産物流通等の合理化を実現するための施策（第11条～第15条）**

ア 農産物流通等事業に係る事業環境の整備

- ① 農産物流通等に係る規制の見直し
- ② 農産物流通等に係る規格の見直し
- ③ 農産物流通等の効率化に資する情報通信技術その他の技術の活用の促進

イ 農産物流通等事業に係る事業再編又は事業参入の促進

ウ 農産物の直接販売の促進

エ 農産物の出荷等に必要情報の入手の円滑化

オ 農産物の品質等についての適切な評価

**(3) 調査及び施策の検討（第16条）**

ア 政府は、おおむね5年ごとに、国内外における農業資材の供給及び農産物流通等の状況に関する調査を行い、これらの結果を公表する。

イ 政府は、おおむね5年ごとに、良質かつ低廉な農業資材の供給又は農産物流通等の合理化を実現するための施策の在り方につ

<sup>22</sup> 農林漁業者が農林水産物の付加価値を高めて消費者に届けていく取組（地産地消や6次産業化）を出資等の手法で支援するために「株式会社農林漁業成長産業化支援機構法」（平成24年法律第83号）により設立された株式会社。

いて、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援する観点から検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

### 3 事業再編又は事業参入を促進するための措置

#### (1) 実施指針（第 17 条）

主務大臣（農林水産大臣及び農業生産関連事業を所管する大臣）は、事業再編又は事業参入の促進の実施に関する指針を定める。

#### (2) 計画の認定（第 18 条～第 22 条）

事業再編又は事業参入の促進の対象となる農業生産関連事業を行う又は新たに行おうとする事業者は、事業再編計画又は事業参入計画を作成し、主務大臣（農林水産大臣及び事業再編計画又は事業参入計画に係る農業生産関連事業を所管する大臣）の認定を受けることができる。

#### (3) 支援措置（第 23 条～第 30 条）

計画認定を受けた農業生産関連事業者に対し、次の措置を講ずる。

ア 株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）による出資等の特例

農業者が主体となった 6 次産業化事業者<sup>23</sup>への出資に加え、計画認定を受けた農業資材事業者及び農産物流通等事業者への出資等を行えるよう、特例措置を講ずる。

イ 株式会社日本政策金融公庫による融資等の特例

ウ 独立行政法人中小企業基盤整備機構による債務保証の特例 等

### 4 その他

#### (1) 雇用の安定等（第 32 条）

ア 事業再編計画の認定を受けた事業者（以下「認定事業再編事業者<sup>24</sup>」という。）は、事業再編を実施するに当たっては、その雇用する労働者の理解と協力を得るとともに、失業の予防その他雇用の安定を図るために必要な措置を講ずるよう努める。

イ 国は、認定事業再編事業者の雇用する労働者について、失業の予防その他雇用の安定を図るための措置を講ずるとともに、雇用されていた労働者に対して就職のあっせんその他職業及び生活の安定に資する措置を講ずるよう努める。

#### (2) 報告の徴収（第 34 条）

主務大臣は、計画認定を受けた農業生産関連事業者に対し、認定を受けた計画の実施状況について報告を求めることができる。

### 5 施行期日等

#### (1) 施行期日（附則第 1 条）

公布の日から起算して 3 月を超えない範囲内において政令で定める日<sup>25</sup>

#### (2) 調査・検討に関する経過措置（附則第 2 条）

2 (3) のアについて、最初の調査は法律の施行の日からおおむね 1 年以内に行い、イについて、最初の施策の検討は法律の施行の日からおおむね 2 年以内に行う。

<sup>23</sup> 農業を 1 次産業としてだけでなく、加工などの 2 次産業、さらにはサービスや販売などの 3 次産業までを含め、1 次から 3 次まで一体化した産業として農業を行う事業者。6 次産業化をめぐるについては、梶原武・寺口克雪『『6 次産業化』における農林漁業者の主体性の確保』『RESEARCH BUREAU 論究第 13 号』衆議院調査局（2016. 12）37-52 頁参照

<sup>24</sup> 自ら策定した事業再編計画について、主務大臣の認定を受けた事業再編促進対象事業者（農業生産関連事業のうち、その事業の属する事業分野の相当部分を担う事業者の生産性が低いことその他の事情により、事業再編の促進が特に必要と認められる事業分野として主務省令で定めるものに属する事業を行う事業者（第 2 条第 7 項）

<sup>25</sup> 農業競争力強化支援法の施行期日を定める政令（平成 29 年政令第 205 号）により、本法の施行期日は平成 29 年 8 月 1 日とされた。

### Ⅲ 審議経過<sup>26</sup>

#### 1 衆議院における審議経過

農業競争力強化支援法案は平成 29 年 2 月 10 日に国会に提出され、3 月 23 日の本会議において、趣旨説明の聴取及び質疑が行われ、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 29 日、提案理由の説明を聴取し、4 月 5 日から質疑に入った。翌 6 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<sup>27</sup>、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、討論を行い、採決の結果、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

4 月 11 日の本会議において、討論の後、同法律案は賛成多数をもって可決され、参議院に送付された。

#### 2 参議院における審議経過<sup>28</sup>

参議院では、4 月 21 日の本会議において、同法律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 25 日、趣旨説明を聴取し、質疑に入った。27 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<sup>29</sup>、5 月 9 日、質疑を終局した。

11 日、討論を行い、採決の結果、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。

なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

翌 12 日の本会議において、討論の後、同法律案は賛成多数をもって可決され、成立した。

### 【農業競争力強化支援法案に対する附帯決議

(平成 29 年 5 月 11 日 参議院農林水産委員会)】

我が国の農業が将来にわたって維持され、持続的に発展するためには、「地域の特性に応じて農業資源と農業の担い手が効率的に組み合わせられた農業構造を確立し、農業者の所得向上につなげていくこと」及び「良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化の実現を図ること」の両方が重要である。

よって政府は、本法の施行に当たり、次の事項の実現に万全を期すべきである。

- 1 農業の維持・発展は食料の安定供給と農村の持続的発展に欠かせないものであることから、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化を実現するための具体的な施策の実施に当たっては、多様な担い手の農業所得の増大に向けた取組が支援されるよう配慮すること。
- 2 農業者や農業生産関連事業を行う農協に対する本法第 5 条の適用に当たっては、農業者や農協による自主的な取組を基本とすること。
- 3 農協が担う協同組合の本来的機能である共同購入や共同販売の機能の強化に資するよう配慮して、農業資材の調達・農産物の出荷等に必要な情報の入手の円滑化のための措置を講ずること。
- 4 国及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供に当たっては、種苗が国家戦略物資であることに鑑み、優れた品種が国外に流出することのないよう知的財産の保護を図るとともに、種苗が適正な価格で供給されるようにすること。
- 5 農業生産関連事業に係る事業再編及び事業参入の実施に当たっては、民間事業者の自発的な取組を尊重するとともに、特定の事業者の寡占により、良質で低廉な農業資材の確保が困難となるような弊害が生じることのないようにすること。
- 6 事業再編計画について、事業者がその雇用する労働者の理解と協力を得るとともに、労働者の雇用の安定に最大限の考慮を払いつつ当該計画が実施されるよう、適切な運用を行うこと。また、政府においても、事業者の雇用する労働者について、労働者本人の意向に十分配慮しつつ、雇用の安定等を図るために必要な措置を講ずるよう努めること。

右決議する。

※ なお、衆議院農林水産委員会においては、附帯決議は付されなかった。

<sup>26</sup> 293 頁(表 1) 参照

<sup>27</sup> 参考人については、295 頁(参考) 参照

<sup>28</sup> 参議院ホームページの参議院審議概要(第 193 回国会【常会】)を参考に記述した。<[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gian.joho/old\\_gaiyo/193/1934108.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gian.joho/old_gaiyo/193/1934108.pdf)>

<sup>29</sup> 脚注 27 に同じ。

#### IV 主な質疑・答弁の概要<sup>30</sup>

以下、囲み部分は質疑、本文は政府答弁の概要について記述している。

##### 1 総論

###### (1) 提出の目的及び背景

農業資材や農産物流通・加工に係る施策は重要であるが、今回法制化する目的及び背景は何か。

我が国の農業が将来にわたって発展していくためには、農業の競争力の強化が待たなしの課題となっている。そのため、農業の構造改革の取組と併せて、農業者の努力では解決できない、農業資材価格の引下げや農産物の流通・加工の構造改革といった課題の解決に取り組むことが必要であるとの認識が示された。

一方、農業資材については、メーカーの生産設備の稼働率の低さ、多くの銘柄が少量ずつ生産されている等の非効率な生産構造となっている。また、農産物の流通・加工については、複数の事業者が介在する多段階構造となっている等、多様化する実需者、消費者のニーズに対応した構造とは必ずしもなっていないといった問題を抱えているとされた。

これらの課題の解決のために、規制の見直しをはじめとする農業生産関連事業者の事業環境の整備を行うとともに、農業生産関連事業者の自主的な事業再編等を促すことにより、良質で低廉な農業資材の供給や農産物流通等の合理化を実現する本法律案を提出した旨の答弁があった。<sup>31</sup>

###### (2) 今後想定される日米2国間協議や米国抜き のTPP協定との関係

<sup>30</sup> 衆議院農林水産委員会における質疑及び答弁を基に記述した。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。

<sup>31</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号1-2頁(平29.4.5) 齋藤農林水産副大臣答弁

米国がTPP協定からの脱退を表明し、日米FTA交渉が想定されるなど、国際環境が大きく変動する中、本法律案をどのように機能させようと考えているのか。

農業競争力強化プログラム<sup>32</sup>は、TPP政策大綱を契機に検討され、その内容は、農業者が自由に経営展開できる環境整備ということに重きを置いており、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決していくための施策である。そのため、TPP協定の発効いかんにかかわらず、今後の農業の発展に不可欠だと位置付けているとの認識が示された。

したがって、同プログラムに盛り込まれた施策のうち、生産資材価格の引下げ、農産物の流通・加工構造の改革の実現を目指した本法律案は、いわゆるTPP対策ではないと考えている旨の答弁があった。

また、日米首脳会談<sup>33</sup>において米国政府から2国間FTAの具体的な要請はなかったと承知しているが、いずれにしても、本法律案を、今後、貿易交渉に伴う対策として機能させることは想定していない旨の答弁があった。<sup>34</sup>

###### (3) 産業競争力強化法及び地域未来投資促進 法案<sup>35</sup>との支援内容等の違い

本法律案と既存の「産業競争力強化法」(平成25年法律第98号)及び地域未来投資促進法案との支援措置等の相違は何か。

産業競争力強化法は、企業の生産性向上によりその産業自身の競争力の強化を図ることを目的としており、対象は全産業であり、規

<sup>32</sup> 294頁(表2)参照

<sup>33</sup> 平成29年2月10日、ワシントンD. C. における安倍内閣総理大臣とトランプ米国大統領との会談

<sup>34</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号28頁(平29.4.5) 山本農林水産大臣答弁

<sup>35</sup> 正式名称は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律の一部を改正する法律案」。同法律案は、第193回国会に提出、衆参ともに経済産業委員会に付託され、平成29年5月26日に成立し、6月2日に公布された(平成29年法律第47号)。

模の大小も問わない。その支援措置としては、株式会社日本政策金融公庫が指定金融機関に貸し付けた資金、いわゆるツーステップローンを長期低利の大規模融資として融資する措置を講じているとの説明がなされた。

一方、地域未来投資促進法案は、地域の成長発展の基盤強化を目的としており、地域の特性を生かして高い付加価値を創出して、地域経済を牽引する事業に係る計画の承認を受けた事業者を対象に、株式会社地域経済活性化支援機構（REVIC）や、独立行政法人中小企業基盤整備機構によるリスクマネーの供給、また税制上の措置を講ずるとしているとの説明がなされた。

これに対して、本法律案では、農業者による農業の競争力の強化を支援することを目的としており、農業資材及び流通加工業界の事業再編計画等の認定を受けた事業者を対象に、農業や農業生産関連事業者に対する審査能力を有する株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）による出資や、株式会社日本政策金融公庫からの融資を行うこととしており、それぞれの法の目的や業界の実態に合った支援措置となっている旨の答弁があった。<sup>36</sup>

#### (4) 農業資材価格及び農産物流通コストの引下げと農業者の所得向上との関係

農業資材価格及び農産物流通コストの引下げが農業者の所得向上にどのようなプロセスでつながっていくのか。

農業資材については、本法律案に基づき、稼働率が低い工場の再編、規制の見直し等の事業環境を整備することにより、生産性を向上させ、農業資材の価格の引下げが可能となり、農業者の生産コストの削減につながるとの説明がなされた。

一方、流通業者や小売業者の立場からすると、生産コストが削減できた分について、農産物の販売価格の引下げに充てるということが考えられるが、現在の農産物流通においては、量販店の安売り競争等、農産物の再生産を困難にするという状況も見られるとした。

このため、生産者、産地の努力やその創意工夫を十分に理解して、生産者のパートナーとして適正な価格で農産物の取引を行うことができる流通業者、小売業者が多数となることが重要であり、消費者が農産物の価値に応じた価格で購入することが必要であるとの考えを明らかにした。

こうした観点から、本法律案では、農産物の品質等の特性が適正に評価されるようにするための措置を講ずるとともに、流通業や小売業について、事業再編等による体質強化を図り、生産者にメリットを与えることができる事業者に対して支援をするという形をとり、農業者の所得の向上につなげていきたい旨の答弁があった。<sup>37</sup>

## 2 各論

### (1) 農業の競争力の定義（第1条）

本法律案の目的にある「農業の競争力」の定義は何か。

本法律案における農業の競争力とは、農業の生産性を高め、高い収益力を確保することにより持続的な農業発展ができる力であり、その力を蓄えることにより、輸入農産物をはじめとした外国の農作物との競争に勝つことができる能力をつけていくことを考えているとの答弁があった。

なお、本法律案は、我が国の農業全体の競争力の強化を図るもので、他の農家及び他産業との競争を想定したものではない旨の説明

<sup>36</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号6頁（平29.4.5）山口政府参考人（農林水産省大臣官房総括審議官）答弁

<sup>37</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号2-3頁（平29.4.5）山口政府参考人（農林水産省大臣官房総括審議官）答弁

もなされた。<sup>38</sup>

## (2) 農業経営の改善について農業者の努力を 求める意義（第5条第1項）

本法律案において、農業者は経営改善に取り組むよう努めるとする規定を定める意義は何か。

第5条第1項の条項一つだけを取り上げて読むと、この法律案が、上から目線的に農業者に何かを強制する不遜な態度に見られるが、条文全体の思想性からすれば、農業者を経営者として見詰めており、農業者ができるだけ有利な条件で農業経営をしてほしいとの趣旨で記述しているとの説明があった。<sup>39</sup>

また、農業者の努力については、本法律案では、農業生産関連事業者に対して、良質で低廉な農業資材の供給や農産物流通等の合理化の実現に資する取組を持続的に行うよう努めることを求めており、取引相手である農業者がこのような努力を行う事業者を利用しなければ、その実現にはつながらないとした上で、農業者に対しても、このような努力を行う事業者との取引を通じて農業経営の改善に努めることを求める旨の規定を置くこととした旨の答弁があった。

さらに、国がこれを根拠に農業者に何かを強制しようとするものではない旨の答弁があった。<sup>40</sup>

## (3) 農業資材の銘柄集約の取組を促進することによる効果（第8条第3号）

肥料の銘柄集約により、業界全体でどの程度のコスト削減効果があるのか、また、一農

業経営体当たりのコスト削減効果をどう見込んでいるのか。

肥料については、肥料成分が同じであるにもかかわらず農協ごとに銘柄が異なる単独銘柄が多数存在しており、同一の成分であるにもかかわらず別銘柄として製造することにより生産効率を悪くしている状況にあることから、産地の声もよく聞きながら、可能な限り集約する等の取組を促進していくとの答弁があった。

銘柄集約の効果については、個々の産地やメーカーの自主的な取組であること、国が強制的に行うものではないこと、肥料はそもそも原材料を外国から輸入しており、為替の影響・原材料の価格の変動の影響を受けることから、一般的に予見することは困難であるが、1円でも安い農業資材を農業者に供給できるよう努力していきたい旨の答弁があった。<sup>41</sup>

## (4) 農産物の直接販売の促進に対する農林水産省の考え方（第13条）

本法律案では、国が講ずる施策として農産物の直接販売の促進が明記されているが、直接販売の可能性をどのように捉えているのか。

まず、農業者と消費者をつなぐ直接販売には、消費者が自ら手にとって商品を選択できる直売所での販売、スーパーの店頭等への産地直送の販売に加え、インターネットを活用した通信販売や宅配といったものがあるとの説明があった。

次に、これらの直接販売は、農業者にとっては、流通のマージンを最小限に抑え、消費者のニーズを直接把握できるメリットがあり、消費者にとっては、鮮度の高い農産物等を手ごろな価格で購入できるメリットがあると説

<sup>38</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号23頁(平29.4.5) 山口政府参考人(農林水産省大臣官房総括審議官) 答弁

<sup>39</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号6頁(平29.4.5) 山本農林水産大臣答弁

<sup>40</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号19頁(平29.4.5) 細田農林水産大臣政務官答弁

<sup>41</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第7号28頁(平29.4.6) 細田農林水産大臣政務官答弁



明があった。

以上を踏まえ、農林水産省としては、農業者、消費者が自ら有利な販売先、購入先を選択できるように、農産物の直接販売ルートの拡大に向けた環境整備に努めていく旨の答弁があった。<sup>42</sup>

**(5) 国が講ずる施策についての調査及び施策の検討を最初に行う時期と規制改革実施計画等による農協改革集中推進期間<sup>43</sup>との関係 (第 16 条、附則第 2 条)**

本法律案では、政府は、5年ごとに施策の検討を行うとしているが、附則において最初の調査は施行後1年以内に、最初の検討は施行後2年以内に行うとされており、これは、規制改革実施計画による農協改革集中推進期間と時期が重なり合うことから、本法律案による施策と農協改革はリンクしているのではないか。

第 16 条において、国が講ずる施策について、おおむね5年ごとに調査と必要な措置の検討を行うこととしているのは、国が講じている施策に対するPDC Aサイクルを回すということであるとし、国としては、法施行直後の状況を把握しておくべきとの観点から、最初の調査、必要な措置の検討について附則において特例を設けて、調査については法律の施行からおおむね1年以内、必要な措置の検討についてはおおむね2年以内に行うこととしているとの説明があった。

本法律案を本年6月に施行すると仮定すれば、農協改革集中推進期間と最初の施策の検討の時期は重なるが、この一致は偶然であり、本法律案をわざわざリンクさせたということではない旨の答弁があった。<sup>44</sup>

<sup>42</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 34 頁(平 29. 4. 5) 井上政府参考人(農林水産省食料産業局長) 答弁

<sup>43</sup> 脚注 17 参照

<sup>44</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 30-31 頁

**(6) 事業再編又は事業参入の促進の実施に関する指針の内容 (第 17 条)**

事業再編又は事業参入の促進の実施に関する指針(以下「実施指針」という。)とはいかなるもので、対象業界には何を求めるのか。

まず、第 17 条の実実施指針については、主務大臣が定めることとなっており、同条第 2 項において、対象事業の将来の在り方、事業再編等の目標の設定・実施方法等、再編計画又は参入計画の策定に当たって参考になることを定めることとしているとの説明があった。

具体的な内容として、将来の在り方については、その事業の現状や将来展望に関すること、目標の設定については、良質で低廉な農業資材の供給又は農産物流通等の合理化の実現に資する指標や、稼働率など事業者の生産性の向上を示す指標に関すること、また、実施方法については、雇用の安定に配慮することや他の事業者との適正な競争を阻害しないこと等について定めることを検討している旨の答弁があった。<sup>45</sup>

**(7) 融資等の支援措置を講ずることが民間の金融機関に対する民業圧迫となる懸念 (第 23 条～第 30 条)**

事業再編計画又は事業参入計画の認定を受けた農業生産関連事業者に対し、株式会社農林漁業成長産業化支援機構(A-FIVE)による出資等の特例、株式会社日本政策金融公庫による融資の特例等の措置が講じられるが、これらの措置が民業圧迫となるのではないか。

農業生産関連事業者は信用力が十分でない中小企業が多く、民間金融機関から必要な金

(平 29. 4. 5) 山本農林水産大臣答弁

<sup>45</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 26 頁(平 29. 4. 6) 山口政府参考人(農林水産省大臣官房総括審議官) 答弁



融サービスを受けることが難しい場合が想定され、また、長期にわたって運転資金や人件費等を含む多様な資金需要が発生することから、収益を上げるまでには一定のリスクが存在する。そうした意味で、民間金融機関だけで十分に資金需要を満たすことが困難な金融情勢となっているとした。

そのため、こうしたリスクを補完、民間金融機関の出資の呼び水という意味で、株式会社日本政策金融公庫、株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）による公的支援を段取りする必要がある、同公庫については、政策金融改革<sup>46</sup>の基本設計を踏まえて、融資の対象を中小企業に限定し、株式会社農林漁業成長産業化支援機構（A-FIVE）も民業補完の観点から、農業生産関連事業者への出資比率を原則 50%以下に抑えている旨の答弁があった。<sup>47</sup>

#### (8) 雇用の安定のために認定事業再編事業者及び国が講ずる措置の内容（第 32 条）

事業再編が労働者の雇用に影響を及ぼす可能性がある中、本法律案では、認定事業再編事業者は雇用の安定等を図るために必要な措置を講ずるよう努めることとし、国は、雇用の安定を図るための措置を講ずるとしているが、具体的にどのような措置を想定しているのか。

第 32 条において、認定事業再編事業者に対し、雇用する労働者の理解と協力を得るとともに、雇用の安定を図るために必要な措置を講ずる努力を求めている一方、国としても、

認定事業再編事業者に雇用されている労働者に対して、失業の予防、就職のあっせん、職業訓練の実施等の必要な措置を講ずることとされているとの説明があった。

具体的には、再就職支援の窓口の設置、各種雇用調整の助成金の使用のあっせん等を考えており、雇用の安定については、厚生労働省とも密接に連携しながら、支援策を考えていく旨の答弁があった。<sup>48</sup>

## V 今後の主な課題

「農業競争力強化支援法」（平成 29 年法律第 35 号）は、平成 29 年 5 月 19 日に公布され、8 月 1 日に施行された。また、法律の施行と併せて、関係政省令の施行、実施指針や株式会社農林漁業成長産業化支援機構事業再編等支援基準を定める件等の告示の公表が行われた。

農業資材及び農産物流通・加工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。

### 1 農業生産関連事業者の再編等の動向

農業競争力強化支援法では、農業資材や農産物流通・加工といった農業生産関連事業者の事業再編及び事業参入<sup>49</sup>を促進するための措置を講ずるなど、これまで農林水産省が踏み込めなかった分野において、新たな施策が展開されることとなる。

こうした措置の導入については、農業生産関連事業者から、民間経済活動への過剰な政府介入が行われるのではないかと懸念の声

<sup>46</sup> 平成 20 年の政策金融改革関連法案の成立に伴い、資金の流れを「官から民へ」改革し、経済全体の活性化につなげていくため、「民間にできることは民間に」委ねるとの観点から行われた政策金融機関の見直し。

<sup>47</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 7 号 27 頁（平 27.4.6）山本農林水産大臣答弁

出資比率については、株式会社農林漁業成長産業化支援機構事業再編等支援基準（平成 29 年 8 月 1 日農林水産省告示第 1306 号）等に明記されている。

<sup>48</sup> 第 193 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 8 頁（平 29.4.5）山口政府参考人（農林水産省大臣官房総括審議官）答弁

<sup>49</sup> 農業競争力強化支援法施行規則（平成 29 年農林水産省・経済産業省令第 1 号）では、事業再編促進対象事業として、①肥料、農薬、配合飼料の製造事業、②米穀卸売事業、生鮮食料品卸売事業その他の飲食料品の卸売事業、③飲食料品の小売事業、④小麦粉製造事業、牛乳・乳製品製造業その他の飲食料品の製造事業を、また、事業参入促進対象事業として、①農業用機械製造事業、②種苗の生産卸売事業を定めている。

も上がっている。政府からは、本法律案は、国が、農業生産関連事業の事業環境の整備を行うとともに、関連事業者には自主的な事業再編等を促すという構成になっているが、その際、国は、農業生産関連事業者に取組を強制するのではなく、その自主的な努力を支援することによって、民間の活力とその創意工夫を生かした取組を促すこととしている旨の答弁があった<sup>50</sup>。

また、国会審議では、農業資材事業の再編による寡占化が進めば、価格はかえって上昇する懸念があることが指摘され<sup>51</sup>、参議院農林水産委員会における附帯決議（以下「参議院附帯決議」という。）において、「農業生産関連事業に係る事業再編及び事業参入の実施に当たっては、民間事業者の自発的な取組を尊重するとともに、特定の事業者の寡占により、良質で低廉な農業資材の確保が困難となるような弊害が生じることのないようにすること」とされた。

農業生産関連事業者の再編等の動向を注視していくとともに、再編等による生産コスト低減の効果、農業者の所得向上の状況について、分析していくことが求められよう。

## 2 種子等の開発・管理・供給体制の在り方

第193回国会においては、生産資材価格の引下げに関連して、主要農作物種子法<sup>52</sup>を廃

<sup>50</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号3頁（平29.4.5）山口政府参考人（農林水産省大臣官房総括審議官）答弁

<sup>51</sup> 第193回国会参議院会議録第19号5頁（平29.4.21）田名部匡代参議院議員質疑

<sup>52</sup> 主要農作物種子法は、戦後、食糧の増産が国家的課題であった昭和27年に制定され、稲、麦、大豆の種子を対象に、全ての都道府県に対し、普及すべき優良な品種（奨励品種）を指定するための試験等を義務付けることにより、主要農作物の優良な種子の生産及び普及に寄与してきたとされている。（第193回国会衆議院農林水産委員会議録第4号17頁（平29.3.23）山本農林水産大臣答弁等）

農業競争力強化プログラムでは、種子・種苗について民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築することをうたい、主要農作物種子法については、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害しているとの

止する法律案が提出され、成立した。

また、農業競争力強化支援法第8条第4号では、種子その他の種苗について、民間事業者が行う技術開発及び新品種の育成その他の種苗の生産及び供給を促進するとともに、独立行政法人の試験研究機関及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進することとされている。

国会審議では、種子供給体制を支えてきた主要農作物種子法の廃止と、農業競争力強化支援法案における都道府県等有する種子生産に関する知見の民間事業者への提供を促進する規定により、国民の共有財産であり戦略物資である種子、種苗の知見が国外に流出する可能性が指摘され<sup>53</sup>、参議院附帯決議では、「国及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供に当たっては、種苗が国家戦略物資であることに鑑み、優れた品種が国外に流出することのないよう知的財産の保護を図るとともに、種苗が適正な価格で供給されるようにすること」とされた。

平成30年4月1日に主要農作物種子法は廃止されるが、農業競争力強化支援法に基づく施策の下、戦略物資である種子・種苗の開発、管理、安定供給について、万全の体制の構築が求められよう。

## 3 卸売市場法の抜本見直し

卸売市場は、卸売市場法により、開設及び卸売その他の取引に関して規制がなされている。卸売市場には、①集荷（品揃え）、分荷機能（全国各地から多種多様な商品を集荷するとともに需要者のニーズに応じて、迅速かつ効率的に、必要な品目、量に分荷）、②価格形成機能（需給を反映した迅速かつ公正な評価

判断から、同法を廃止するための法整備を進めることとされた。

<sup>53</sup> 第193回国会参議院会議録第19号9頁（平29.4.21）紙智子参議院議員質疑等

による透明性の高い価格形成)、③代金決済機能(販売代金の迅速・確実な決済)、④情報受発信機能(需給に係る情報を収集し、川上・川下にそれぞれ伝達)という機能があり、生鮮食料品等の円滑な流通に寄与しているとされている。

しかし、インターネット通販、産地直売の増加等により、流通の多様化が進展する中、卸売市場経由率は低下傾向にあり、卸売市場数及び卸売業者数も減少している<sup>54</sup>。

こうした状況を踏まえ、農業競争力強化プログラムでは、「経済社会情勢の変化を踏まえて、卸売市場法を抜本的に見直し、合理的理由のなくなっている規制を廃止する」とされたが、第193回国会には、関連法律案は提出されなかった。

国会審議では、「農産物流通等に係る規制について、経済社会情勢の変化を踏まえた見直しを行うこと」とする第11条第1号の規定に関し、今後の卸売市場の在り方について、政府から流通が多様化する中、卸売市場を経由する生鮮食料品の比率は低下傾向にあり、新しい卸売市場がさらに全体的な国民利益になるようにどのように整理していけば良いのかということ、社会情勢の変化も踏まえつつ、市場関係者の意見も丁寧に聞きながら、合理的な理由がなくなっている規制は廃止するなどして、卸売市場法の抜本的な見直しを行う旨の答弁があった<sup>55</sup>。

また、平成29年6月に農林水産省が実施し

<sup>54</sup> 卸売市場経由率の推移(平成10年度→平成26年度)は、青果(74.3%→60.2%)、水産物(71.6%→51.9%)、食肉(15.5%→9.5%)、花き(85.6%→77.8%)となっている(農林水産省「食料需給表」、「青果物卸売市場調査報告」等による推計)。

また、卸売市場数の推移(平成10年度→平成28年度)は、中央卸売市場(87→64)、地方卸売市場(1,465→1,081)、卸売業者数の推移(平成10年度→平成28年度)は、中央卸売市場(260→162)、地方卸売市場(1,720→1,278)となっている(農林水産省食料産業局食品流通課調べ)。

<sup>55</sup> 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第6号20頁(平成29.4.5) 山本農林水産大臣答弁

た農業競争力強化支援法の説明会<sup>56</sup>では、卸売市場法の抜本見直しに対する関係者の関心は高く、その具体的内容等について、多くの質問が寄せられた<sup>57</sup>。

平成29年6月9日に閣議決定された規制改革実施計画では、卸売市場法の抜本見直しについて、平成29年末までに具体的結論を得て、所要の法令、運用等を改めることとされている。その検討に当たっては、関係者の意見を踏まえつつ、生産者、実需者、消費者、その他食品関連事業者等からみた卸売市場に対する評価及び課題や卸売市場の立地、取り扱う産品による多様性等多角的観点からの関連な議論が求められよう。

#### 4 全農の自己改革の動向

生産資材流通に占める全農のシェアは、肥料で約5割、農薬で約4割、配合飼料で約3割、また、農産物流通に占める全農のシェアは、米、青果物とともに約3割となっており、生産資材価格の引下げや農産物の流通・加工の構造改革に向けては、全農の購買事業や販売事業の改革も必要とされている<sup>58</sup>。

農業競争力強化プログラムでは、全農の購買事業及び販売事業の改革について、農協改革集中推進期間に十分な成果が出るよう年次計画を立てて改革に取り組むこととされており、与党及び政府は、その進捗状況について、フォローアップを行うこととされている。

国会審議では、第5条第2項及び第3項の農業者団体の努力義務規定が、農協の自己改革に対して国が介入する根拠となるのではないかと懸念が示されたが、政府からは、農業競争力強化プログラムにおける全農の自己

<sup>56</sup> 法律の内容や関連施策について、農業生産関連事業者、農業者、関係団体などに広く周知することを目的とした、全国説明会及び地域ブロック別説明会

<sup>57</sup> 日本農業新聞(2017.6.6)、(2017.6.8)、(2017.6.9)

<sup>58</sup> 平成28年度食料・農業・農村白書23頁

改革は、政府と全農が合意の上で取りまとめられたものであり、その進捗状況のフォローアップについては、合意の実現という観点から、本法律案の枠外で行われるものとする旨の答弁があった<sup>59</sup>。

農協改革への政府による介入への懸念の声を踏まえ、参議院附帯決議では、「農業者や農業生産関連事業を行う農協に対する本法第5条の適用に当たっては、農業者や農協による自主的な取組を基本とすること」とされた。

全農は、購買事業について、真に農業者の立場に立って共同購入のメリットを最大化する組織に転換するべく、また、販売事業について、販売体制を強化するべく、それぞれ自己改革を進めることとしており、その進捗状況や成果とともに、農業競争力強化プログラムに則して行われる与党及び政府によるフォローアップの状況を注視し、分析していくことが求められよう。

## おわりに

第193回国会では、農業競争力強化プログラムに盛り込まれた改革を実行に移していくため、改革の具体化に必要な法整備として、農業競争力強化支援法案をはじめとする8法律案が、内閣から国会に提出された。

国会審議では、8法律案全てが成立したが、全会一致で成立したものはなく、修正が行われるか又は附帯決議が付されている<sup>60</sup>。

また、8法律案のうち、規制改革推進会議における検討を踏まえ、提出されたものは、「農業競争力強化支援法案」、「農業機械化促進法を廃止する等の法律案」、「主要農作物種子法を廃止する法律案」及び「畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案」の4法律

案であり、これらの法律案の国会審議では、規制改革推進会議の主導によるその策定プロセスに対し、生産現場の声が反映されていないのではないか等の疑義<sup>61</sup>が示された<sup>62</sup>。

規制改革推進会議では、平成29年5月23日に公表した「規制改革推進に関する第1次答申～明日への扉を開く～」において、「今後は、農業のみならず、同じく潜在力ある一次産業として、林業や水産業に視野を広げ、事実の把握と分析、関係者や有識者からの多面的な意見聴取を行い、農業同様、競争力ある産業としての成長を支える規制改革の実現に向けて、検討を進めていく」としており、7月20日の会議において、従来の「農業WG」に替えて「農林WG」と「水産WG」の2つが設置され、検討を進めていくこととされたところである<sup>63</sup>。

こうした状況を踏まえ、農政改革の動向とともに、林業・水産業における改革の動向についても十分注視していきたい。

<sup>61</sup> 第193回国会衆議院会議録第12号10頁(平29.3.23)重徳和彦衆議院議員質疑、第193回国会参議院会議録第19号6頁(平29.4.21)田名部匡代参議院議員質疑、同9頁紙智子参議院議員質疑等

<sup>62</sup> 「畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律案」に対し、衆参の農林水産委員会では附帯決議を付し、この中で「規制改革推進会議等の意見については、参考とするにとどめ、現場実態を踏まえ、酪農生産基盤の強化に資するものとなることを第一義とし、制度の運用を行うこと」を求めた(衆農水委：平29.5.25、参農水委：平29.6.8)。

なお、平成25年、第185回国会に政府より提出された「農地中間管理事業の推進に関する法律案」及び「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案」に対し、衆参の農林水産委員会では附帯決議を付し、この中で、「アドバイザー・グループである産業競争力会議・規制改革会議等の意見については参考とするにとどめ、現場の実態を踏まえ現場で十分機能するものとなることを第一義として、制度の運用を行うこと」を求めている(衆農水委：平25.11.27、参農水委：平25.12.5)。

<sup>63</sup> 第19回規制改革推進会議(平29.7.20)資料1-2「ワーキング・グループについて」、規制改革推進会議(第19回)議事概要2-4頁、規制改革推進会議(第19回)終了後記者会見議事概要(平29.7.20)2頁

<sup>59</sup> 第193回国会参議院会議録第19号7頁(平29.4.21)山本農林水産大臣答弁

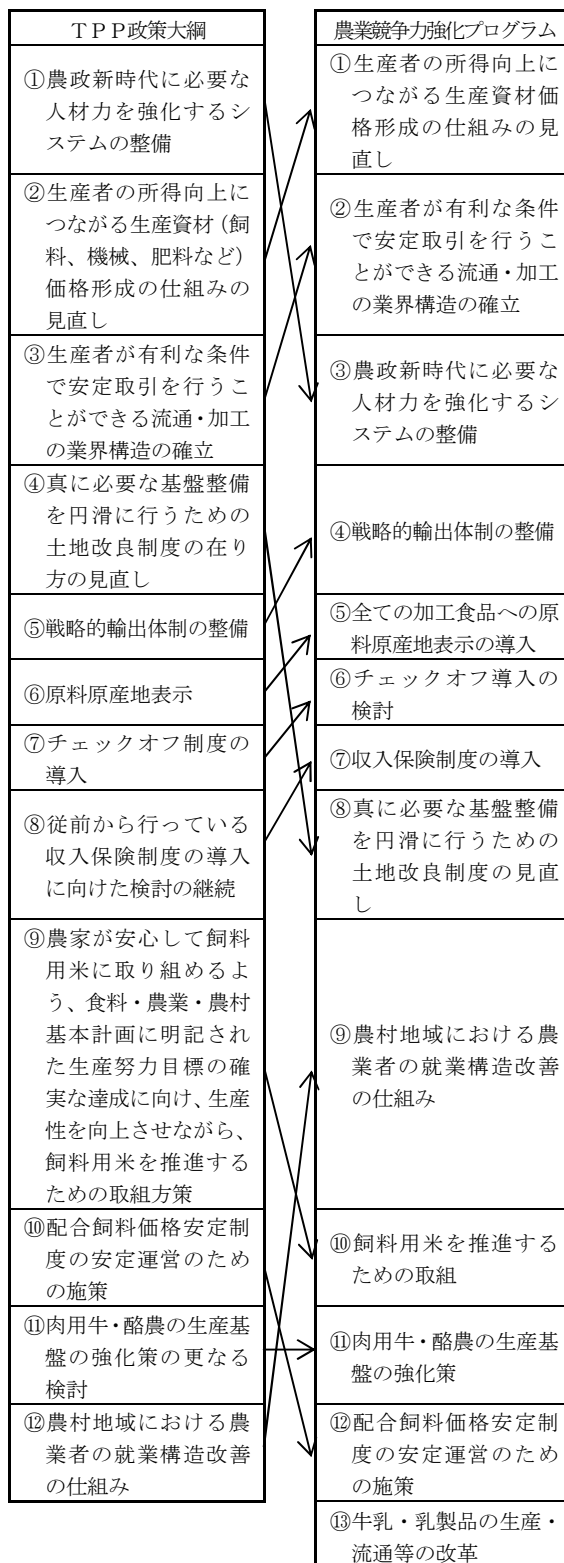
<sup>60</sup> 294頁(表2)参照

(表1) 農業競争力強化支援法案の提出・審議等の経過

年月日	事項
H27. 10. 5	T P P協定交渉大筋合意
11. 17	自民党、「農林水産分野におけるT P P対策【農政新時代】～努力が報われる農林水産業の実現に向けて～」決定
11. 25	政府T P P総合対策本部「総合的なT P P関連政策大綱」決定(検討継続12項目明記)
H28. 1	自民党、生産資材価格の引下げ、流通・加工の構造改革等6項目の検討に着手
2. 4	規制改革会議、農業WG検討着手
3	公明党、検討開始
5. 19	規制改革会議「規制改革に関する第4次答申～終わりなき挑戦～」決定
6. 2	「規制改革実施計画」閣議決定
9. 12	規制改革推進会議、農業WG設置、翌13日より農業WGによる検討開始
11. 11	農業WG、未来投資会議構造改革徹底推進会合「ローカルアベノミクスの深化」会合との連名で提言とりまとめ
11. 25	与党、「農業競争力強化プログラム」取りまとめ
11. 29	農林水産業・地域の活力創造本部、「農業競争力強化プログラム」を「農林水産業・地域の活力創造プラン」の添付文書に位置付け
H29. 2. 10	政府、「農業競争力強化支援法案」(以下「本法案」という。)を「農業機械化促進法を廃止する等の法律案」及び「主要農作物種子法を廃止する法律案」とともに国会に提出
3. 23	衆本会議 本法案の趣旨説明聴取・質疑 農林水産委員会に付託
3. 29	衆農水委 提案理由説明聴取
4. 5	衆農水委 対政府質疑
4. 6	衆農水委 参考人意見聴取・質疑、対政府質疑 質疑終局、討論、採決(賛成多数可決)
4. 11	衆本会議 討論、採決(賛成多数可決)、参議院へ送付
4. 21	参本会議 本法案の趣旨説明聴取・質疑 農林水産委員会に付託
4. 25	参農水委 趣旨説明聴取、対政府質疑
4. 27	参農水委 参考人意見聴取・質疑
5. 9	参農水委 対政府質疑 質疑終局
5. 11	参農水委 討論、採決(賛成多数可決)、附帯決議
5. 12	参本会議 討論、採決(賛成多数可決、成立)
5. 19	公布(平成29年法律第35号)
6	本法全国説明会・地域ブロック別説明会開催
8. 1	施行

(出所) 首相官邸、内閣府、農林水産省のホームページ等に基づき作成

(図2) T P P政策大綱における検討継続12項目と農業競争力強化プログラムの項目との対応関係



(出所) 「総合的なT P P関連政策大綱」(平成27年11月25日、政府T P P総合対策本部決定)、「農業競争力強化プログラム」(平成28年11月29日、農林水産業・地域の活力創造本部決定)に基づき作成

(表2) 農業競争力強化プログラムの項目とその実施法(第193回国会において成立したもの)及びその国会審議における修正・附帯決議の状況

農業競争力強化プログラム		実施法		国会審議	
項番	項目	法律名(法律番号)	施行年月日	修正	附帯決議
1	生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し	・農業競争力強化支援法(平成29年法律第35号) ・農業機械化促進法を廃止する等の法律(平成29年法律第19号) ・主要農作物種子法を廃止する法律(平成29年法律第20号)	平成29.8.1 平成30.4.1 平成30.4.1	— 衆 —	参 — 参
2	生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立	・農業競争力強化支援法(再掲)	平成29.8.1	—	参
3	農政新時代に必要の人材力を強化するシステムの整備				
4	戦略的輸出体制の整備	・農林物資の規格化等に関する法律及び独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の一部を改正する法律(平成29年法律第70号)	公布の日(平成29.6.23)から1年を超えない範囲内で政令で定める日	参 (参議院先議)	—
5	全ての加工食品への原料原産地表示の導入				
6	チェックオフ(生産者から拠出金を徴収、販売促進等に活用)の導入				
7	収入保険制度の導入	・農業災害補償法の一部を改正する法律(平成29年法律第74号)	平成30.4.1	衆	衆参
8	真に必要な基盤整備を円滑に行うための土地改良制度の見直し	・土地改良法等の一部を改正する法律(平成29年法律第39号)	平成29.9.25 (一部の規定は公布の日(平成29.5.26))	—	衆参
9	農村地域における農業者の就業構造改善の仕組み	・農村地域工業等導入促進法の一部を改正する法律(平成29年法律第48号)	平成29.7.24	—	参
10	飼料用米を推進するための取組				
11	肉用牛・酪農の生産基盤の強化策				
12	配合飼料価格安定制度の安定運営のための施策				
13	牛乳・乳製品の生産・流通等の改革	・畜産経営の安定に関する法律及び独立行政法人農畜産業振興機構法の一部を改正する法律(平成29年法律第60号)	平成30.4.1	—	衆参

(出所)「農業競争力強化プログラム」(平成28年11月29日、農林水産省・地域の活力創造本部決定)、衆議院ホームページ立法情報法律案審査経過概要、官報等に基づき作成

(注)本表は、農業競争力強化プログラムに掲げられた施策の項目とその実施法(第193回国会において成立したもの)との対応関係等を示したものである。なお、第193回国会において成立したこれらの法律は、農業競争力強化プログラムの項目に係る施策を全てカバーするものではなく、法整備以外の予算措置等各般の施策が講じられていくこととなることはもとよりである。

例えば、項目2については、今後、卸売市場法の改正が見込まれる。項目4に対応した法整備は上記のとおりであるが、その他、法改正を伴わない運用面において各般の施策が講じられる。項目6については、今後、チェックオフの法制化を要望する業界において、推進母体を立ち上げ、チェックオフのスキームを決めて、法制化に賛同する生産者を拡大する取組を実施し、一定程度同意(75%以上)が得られた場合に、政府は法制化に着手することとされている。

(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

○衆議院農林水産委員会

平成 29 年 4 月 6 日 (木)	【参考人】		
	・ 有限会社穂海農耕代表取締役	丸田	洋君
	・ 東京大学大学院教授	鈴木	宣弘君
	・ 岡山大学大学院環境生命科学研究科教授	小松	泰信君
	・ キヤノングローバル戦略研究所・研究主幹	山下	一仁君

○参議院農林水産委員会

平成 29 年 4 月 27 日 (木)	【参考人】		
	・ 鈴盛農園代表	鈴木	啓之君
	・ 横浜国立大学名誉教授	田代	洋一君
	大妻女子大学名誉教授		
	・ 宮城県農民運動連合会事務局長	鈴木	弥弘君

付記

平成 29 年 9 月 11 日、規制改革推進会議は、「当面の重要事項—チャレンジを阻む岩盤規制を打ち破る—」を決定、この中で、年内を目途に解決の道筋を示すべき重要事項の一つとして、「林業の成長産業化と森林資源の適切な管理の実現のための改革」(小規模・零細で管理経営困難な森林所有者が多い中、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約化する仕組みづくり)を掲げた。また、今後 1 年において改革を進めるべき重要事項の一つとして、「農業・水産業の成長産業化に向けた改革の徹底」(資源の管理と有効活用による成長産業化、卸売市場など流通構造の点検、協同組合等の機能の点検・改革進捗のフォローアップなど)を掲げた。

これを受けて、規制改革推進会議の農林WG及び水産WGでは、9月20日から、関係省庁からの説明聴取など検討を開始している。

## 住宅宿泊事業法案（民泊新法）について

衆議院調査局調査員

鴻 巢 正 博

武 田 聖

(国土交通調査室)

衆議院事務局委員部第六課

野 澤 一 真

(前国土交通調査室)

### 《構 成》

- I 法案の提出経緯
- II 法案の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

### I 法案の提出経緯

#### 1 政府による観光立国推進の取組

観光立国の実現は、地域経済の活性化や雇用機会の増大等による国民経済の発展への寄与、国際的な相互理解の増進に資するなど、21世紀における我が国経済社会の発展に不可欠な国家的課題であるとされている。

政府は、平成15年4月、ビジット・ジャパン事業<sup>1</sup>を開始し、5月には、観光立国実現のための施策の効果的かつ総合的な推進を図るため、「観光立国関係閣僚会議」を立ち上げた。同会議は、同年7月31日、当時年間約500万人にとどまっていた訪日外国人旅行者を平成22年に倍増させることなどを目標とする「観光立国行動計画」を策定した。

また、平成19年6月29日、同年1月に施行された議員立法である「観光立国推進基本法（平成18年法律第117号）」に基づき、「観

光立国推進基本計画」<sup>2</sup>を閣議決定した。さらに、翌20年10月には観光庁を発足させるなど、観光行政の責任を有する組織の明確化と観光立国実現のための機能的かつ効率的な業務の遂行を可能とする体制の整備を行った。

一時的には、平成20年のリーマンショック、平成23年3月の東日本大震災の影響から訪日外国人旅行者数は落ち込んだものの、ビジット・ジャパン事業の推進や中国等アジア諸国に対する観光ビザの発給要件緩和などもあり、訪日外国人旅行者数は、平成25年に1,036万人と初めて1,000万人を超えた。

観光立国の推進は、「日本再興戦略—JAPAN is Back—」（平成25年6月14日閣議決定、以降毎年策定）<sup>3</sup>に重要な成長戦略の一つとして盛り込まれているが、政府はこれに先立ち、平成25年3月、観光立国の実現に向け強力に施策を推進するため「観光立国推進閣僚会議」を立ち上げ、翌26年6月17日、同会議は、

<sup>2</sup> 現在は、計画期間を平成29年度から平成32年度までとする3期目の「観光立国推進基本計画」が平成29年3月28日に閣議決定され、観光は我が国の成長戦略の柱、地方創生への切り札であるという認識の下、拡大する世界の観光需要を取り込み、世界が訪れたいくなる「観光先進国・日本」への飛躍を図るとしている。また、その実現に向け、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策として、「多様な民泊サービスの健全な普及が図られるよう必要な法整備の実施」などが掲げられている。

<sup>3</sup> 平成29年6月9日に閣議決定された成長戦略（「未来投資戦略2017—Society5.0の実現に向けた改革—」）は、平成28年9月に新設された「未来投資会議」が初めて取りまとめたものであり、名称も従来の「日本再興戦略」から「未来投資戦略」へと改められている。

<sup>1</sup> ビジット・ジャパン事業とは、観光庁及びJNTO（日本政府観光局）が行う訪日旅行促進のためのプロモーション事業である。



「観光立国実現に向けたアクション・プログラム 2014」を策定した。同プログラムには、平成 32 年（2020 年）に向けて訪日外国人旅行者数 2,000 万人の高みを目指すと明記されたが、円安効果に加え、中国等アジア諸国の好況に支えられた旅行消費の増加などにより、訪日外国人旅行者数は、平成 27 年（2015 年）に 1,974 万人と 2,000 万人をほぼ達成し、平成 28 年（2016 年）には、2,404 万人と大きく増加した。

また、平成 28 年 3 月 30 日、「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議」<sup>4</sup>は、観光先進国への新たな国づくりに向けて、訪日外国人旅行者数を平成 32 年（2020 年）に 4,000 万人、平成 42 年（2030 年）に 6,000 万人とするなど、新たな目標を掲げた「明日の日本を支える観光ビジョン」（以下「観光ビジョン」という。）を策定した。

観光ビジョンでは、3つの視点を柱とした 10 の改革が取りまとめられ、この視点の一つである「観光産業を革新し、国際競争力を高め、我が国の基幹産業に」において、民泊サービスへの対応として、「自宅等を活用した民泊サービスについて、懸念される課題（治安、衛生、近隣トラブル等）に適切に対応しつつ、多様な民泊サービスの健全な普及が図られるよう、『民泊サービスのあり方に関する検討会』において、ルールづくりに向けて検討し、必要な法整備に取り組む」こととされた。

## 2 民泊の形態

民泊とは、住宅（戸建住宅、共同住宅等）の全部又は一部を活用して宿泊サービスを提供するものとされている。近年、個人が保有する遊休資産をインターネットを介して他の個

<sup>4</sup> 「明日の日本を支える観光ビジョン構想会議（議長：内閣総理大臣）」は、訪日外国人旅行者数 2,000 万人の目標達成が視野に入ったことを踏まえ、次の時代の新たな目標を定め、必要な検討を行うため、平成 27 年 11 月に設置された。

人も利用可能な状態とする「シェアリングエコノミー」<sup>5</sup>の一形態として民泊が世界各国で展開され、我が国でも急速に拡大している<sup>6</sup>。

民泊の形態には、家主居住型と家主不在型があり、家主居住型は、住宅提供者が住居内に居住しながら住宅の一部を利用者に貸し出すもので、ホームステイと同じ感覚で使用することができ、外国人旅行者は日本の生活習慣や文化を深く知ることができる。一方の家主不在型は、住宅の全部を利用者に貸し出すもので、利用者は滞在期間中、全ての部屋を使用できるため、プライバシーを保ちながら、干渉されずに旅行を楽しむことができる。

## 3 民泊新法制定前の民泊制度

我が国において、宿泊サービスを提供するには、旅館業法（昭和 23 年法律第 138 号）に基づく一定の構造設備基準を満たした上で、都道府県知事の許可を得る必要がある。

<sup>5</sup> 政府は、シェアリングエコノミーの健全な発展に向け、民間団体等による自主的なルール整備をはじめとした必要な措置の検討に資するため、平成 28 年 7 月、内閣官房 IT 総合戦略室長の下に、「シェアリングエコノミー検討会議」を設置した。同会議は、同年 11 月、「シェアリングエコノミー検討会議中間報告書」を取りまとめ、その中で、健全なシェアリングエコノミー普及のための具体的施策として、シェア事業者により自主的に策定されるガイドラインに盛り込まれることが考えられる項目及び内容（シェアリングエコノミー・モデルガイドライン）などを提示している。また、同報告書では、シェアリングエコノミーを「個人等が保有する活用可能な資産等（スキルや時間等の無形のものを含む。）を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動」と定義している。

なお、民間機関の調査によれば、シェアリングエコノミーの全世界における市場規模は、平成 25 年（2013 年）には約 150 億ドル（約 1 兆 6 千 5 百億円）であったが、平成 37 年（2025 年）までに約 3,350 億ドル（約 36 兆 8 千 5 百億円）にまで拡大すると予測されている（1 ドル＝110 円で換算）。我が国においても、平成 27 年（2015 年）度に約 285 億円であった市場規模は、平成 32 年（2020 年）までに 600 億円まで拡大すると予測されており、今後も高い成長率で推移するとみられている。

<sup>6</sup> 民泊仲介サービスにおける世界的に有名な企業として、Airbnb（エアビーアンドビー、2008 年創業、本社・米国サンフランシスコ）があり、世界 191 か国、65,000 以上の都市に約 300 万件以上の物件を抱え、宿泊者数は累計 1 億 5 千万人を超えている。また、民間会社の調査によれば、同社の日本における物件の登録数は約 5 万件であり、平成 28 年には、訪日外国人旅行者の 1 割以上（370 万人以上）が同社のサービスを利用したとされている。

旅館業法における営業種別には、ホテル営業、旅館営業、簡易宿所営業、下宿営業の4つがあり<sup>7</sup>、民泊サービスを行う場合には、簡易宿所営業の許可を取得するのが一般的である。なお、このほかに、農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律（平成6年法律第46号。以下「農山漁村余暇法」という。）に基づく「農家民宿」、国家戦略特別区域法（平成25年法律第107号）に基づく「特区民泊」、「イベント民泊」があり、その概要は次のとおりである。

### ①簡易宿所

簡易宿所とは、カプセルホテルやユースホステルのような宿泊する場所を多人数で共用する施設であるが、民泊として活用することも可能である。従来、客室の延床面積は一律33㎡以上必要とされていたが、平成28年4月に旅館業法施行令が改正され、宿泊者の定員が10人未満の場合には、3.3㎡に宿泊者数を乗じた面積以上であれば旅館業法の許可を受けられるようになり、より民泊として活用しやすくなった（都道府県知事等<sup>8</sup>の許可、建築基準法や消防法等の関係法令への適合が必要、住居専用地域での営業不可（ただし、条例により実施可能））。

### ②農家民宿

農山漁村余暇法（平成7年4月1日施行）に基づき農林漁村の生活・作業体験の提供を要件に農林漁業者等が行う民泊で、旅館業法の簡易宿所として位置付けられている（客室延床面積33㎡未満可、都道府県知事等の許可、食品衛生法の許可や建築基準法

や消防法等の関係法令への適合が必要）。

### ③特区民泊（国家戦略特区）

特区民泊は、国家戦略特別区域法（平成25年12月13日施行）に基づく特別区域において、各自治体が定めた条例により民泊営業を可能とするものである。同法による特定事業を定めた区域計画について内閣総理大臣の認定を受け、政令で定める要件（対象施設の使用期間が3日から10日までの範囲内において条例で定める期間以上であること、一居室の床面積が原則25㎡以上であることなど）に該当することについて、都道府県知事等が認定することにより、旅館業法の適用が除外される。

最低宿泊日数<sup>9</sup>については、大阪府、大阪市、北九州市、新潟市<sup>10</sup>が2泊3日以上とする一方で、東京都大田区は、地域等への影響を配慮して6泊7日以上としていたが、多くの事業者からの要望もあり、平成29年10月18日、日数制限を「2泊3日以上」に短縮すると発表した<sup>11</sup>（客室延床面積25㎡以上、特区指定地域の都道府県知事等の認定、宿泊者名簿具備や近隣住民への事前説明・苦情対応等が必要）。

### ④イベント民泊

「規制改革実施計画（平成27年6月30日閣議決定）」に基づき、年数回程度（1回当たり2～3日程度）のイベント開催時、宿泊施設の不足が見込まれる場合、イベント開催地の自治体の要請等により自宅を提

<sup>7</sup> 第193回国会に営業種別を「旅館・ホテル営業」、「簡易宿所営業」、「下宿営業」の3区分とすることなどを内容とする旅館業法改正案が提出された（後掲302頁本文の「6本法案の提出」参照）。

<sup>8</sup> 都道府県知事又は保健所を設置する市又は特別区にあっては、市長又は区長。なお、②農家民宿の許可も同様。

<sup>9</sup> 国家戦略特別区域法施行令に基づき、民泊の使用期間は7日から10日までの範囲内と規定されていたが、同施行令は平成28年10月31日に改正され、最低宿泊日数は6泊7日から2泊3日に緩和された。

<sup>10</sup> 政府は、平成29年5月、新潟市の特区民泊に係る区域計画を認定した（全国で5件目）。新潟市は、同年7月、関連条例を制定し、同月から事業者の受付を開始している（後掲300頁「(図1) 特区民泊の動き」参照）。

<sup>11</sup> 『日本経済新聞』（2017.10.19）

供するような公共性の高いものは、旅館業に該当しないものとして取り扱い、旅館業法の許可を得ずに宿泊サービスの提供を可能とするものである。（施設等の要件なし）<sup>12</sup>。

#### 4 民泊の実態

インターネットの普及に伴い、インターネットを通じて誰もが簡単に部屋を宿泊利用者に提供できるようになったため、現在、我が国で行われている民泊の中には、旅館業法の許可等を得ずに営業しているものが数多くあり、こうした無許可民泊への指導のため、保健所の職員による巡回等も行われているが、民泊仲介サイトに登録されている物件の住所が曖昧で場所が特定できないことなどから是正は進んでいない。

民泊は、訪日外国人旅行者の利用が多いが、日本の生活習慣やマナーへの理解が不十分で、騒音やごみ出しなどのルール違反による近隣住民とのトラブルも各地で生じており、このような民泊の多くが家主不在型で行われているため、自治体等へ相談や苦情などが多数寄せられ、関係者はその対応に苦慮している。

また、無許可民泊の実態が不明のため、安全面の観点から、建築基準法や消防法等の基準に適合しているのか、またテロリストの潜伏先となるのではないかと、衛生面の観点からは不特定多数の者の利用により感染症が拡大するのではないかなどの懸念が指摘されている。

他方、近年の苦情やトラブルの増加により、指導件数も増えており<sup>13</sup>、マンション管理規

約で民泊を認めていないにもかかわらず民泊営業を行っていたとして、マンション管理組合が部屋の所有者に対し、民泊の使用差止めや損害賠償を請求する訴訟<sup>14</sup>も起きている。

このように無許可営業が社会問題化する中、民泊の実態が把握しきれていないとの指摘があることから、厚生労働省は民泊仲介サイトに登録されている情報を抽出し（全国で15,127件）、実態調査<sup>15</sup>を行った。同調査では、旅館業法の許可を得た施設は2,505件（16.5%）、無許可は4,624件（30.6%）、物件特定不可・調査中等は7,998件（52.9%）であり、確実に許可を得て営業を行っていたのは2割に満たなかった。また、15,127件のうち大都市圏中心市（東京都特別区部及び政令指定市）は8,200件（54.2%）と半分を占めるものの、大都市圏での営業許可取得物件は150件（1.8%）で都市部における営業許可の取得率の低さが際立っていた。無許可物件（4,624件）のタイプは、半数以上（54.2%）が共同住宅（2,508件）であり、戸建て住宅1,659件（35.9%）を大きく上回っていた。

なお、京都市でも、増大する宿泊需要による宿泊施設不足と無許可民泊への住民からの苦情や警察による摘発が相次いだことから、仲介サイトに掲載されている京都市内の民泊施設（2,702件）の実態調査<sup>16</sup>を行っている。同調査では、旅館業法の許可施設は189件（7%）、無許可営業は1,847件（68.4%）、物件特定不可は259件（9.6%）であった。また、戸建て住宅のうち58.6%、集合住宅のう

<sup>12</sup> 後掲注18参照

<sup>13</sup> 無許可営業に対し、平成26年度は133件（平成25年度からの継続案件を含む）、平成27年度は1,413件、平成28年度は10,849件（①営業許可を取得した176件、②営業を取りやめた1,484件、③指導継続中3,042件、④調査中5,779件等）の指導が行われている。

<sup>14</sup> 無断で民泊を営業したとして、マンション管理組合の理事長が部屋を所有していた男性に損害賠償を求めた事案で、平成29年1月14日、大阪地裁は「民泊営業はマンション管理規約に違反し不法行為に当たる」として、男性に50万円の支払いを命じた。

<sup>15</sup> 厚生労働省は、平成29年3月1日に「全国民泊実態調査の結果について」（調査期間：平成28年10月～12月）を公表した。

<sup>16</sup> 京都市は、平成28年5月9日に「京都市民泊施設実態調査について」（調査期間：平成27年12月～平成28年3月）を公表した。

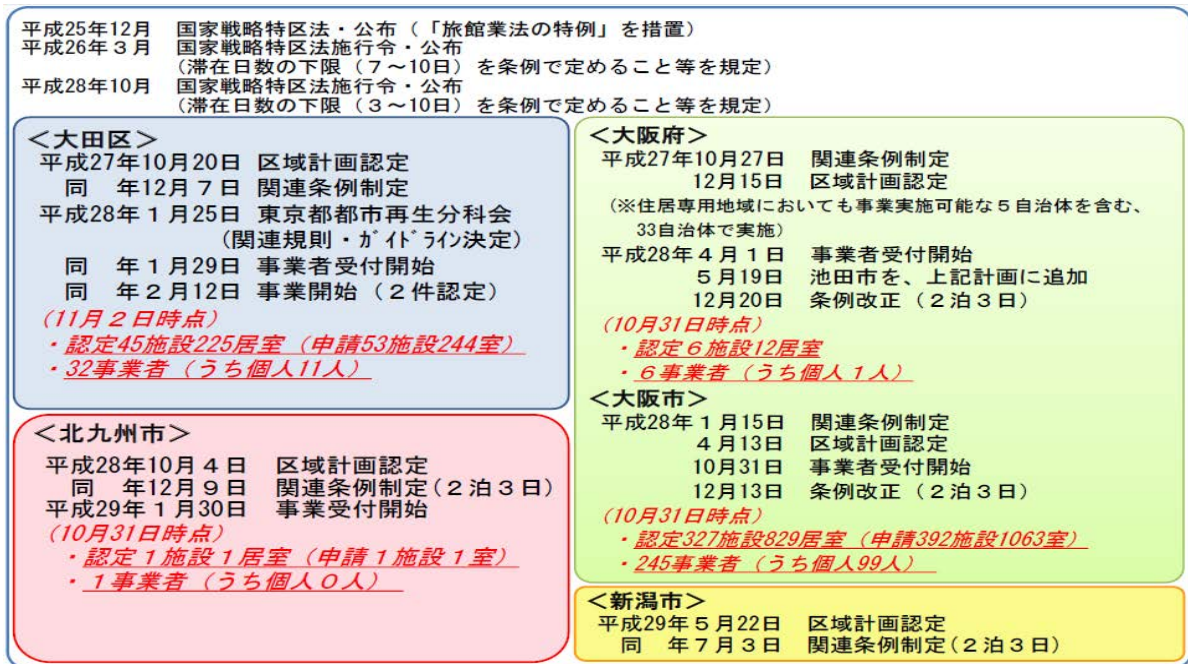
ち 74.8%が無許可物件であった。

これらの調査結果から、民泊は物件や運営者を特定し難いビジネスモデルであることから、行政による適切な対応が困難であることがうかがえる。

一方、特区民泊では、東京都大田区が平成 28 年 1 月、大阪府が同年 4 月、大阪市が同年 10 月、北九州市が平成 29 年 1 月、新潟市が

同年 7 月からそれぞれ事業者の受付を開始している。当初は、最低宿泊日数が 6 泊 7 日以上とされたこともあり、特区民泊の事業認定を受ける物件数は低調であったが、平成 28 年 10 月に最低宿泊日数が 2 泊 3 日以上と緩和されたことから、今後、登録物件の増加が期待されている<sup>17</sup>。

(図 1) 特区民泊の動き



(出所) 内閣府地方創生推進事務局資料

また、仲介サイトについては、海外の事業者が運営するサイトが多数を占めているが、国外にサーバーを置いて運営しているため、我が国の法の適用が及ばず、物件や民泊事業者の特定などが困難な状況にある。

## 5 新たな民泊制度

無許可の違法民泊が横行している実態を踏まえ、内閣総理大臣の諮問機関である「規制改革会議（平成 25 年 1 月設置）」は、平成 27 年 6 月 16 日、「規制改革に関する第 3 次答申～多様で活力ある日本へ～」を取りまとめた。同答申を踏まえ、同月 30 日、政府は「規制改

革実施計画」<sup>18</sup>を閣議決定した。同計画では、「インターネットを通じ宿泊者を募集する一般住宅、別荘等を活用した民泊サービスについては、関係省庁において実態の把握等を行った上で、旅館・ホテルとの競争条件を含め、

<sup>17</sup> 前掲 298 頁本文の「③特区民泊（国家戦略特区）」参照

<sup>18</sup> 規制改革実施計画では、「イベント民泊」についても言及されている。同計画では、イベント民泊は、「イベント開催時であって、宿泊施設の不足が見込まれることにより、開催地の自治体の要請等により自宅を提供するような公共性の高いケースについては、旅館業法の適用外となる旨を明確にし、周知を図る。（平成 27 年度措置）」こととされた。これを受け、厚生労働省は、平成 27 年 7 月、各地方自治体に、イベント民泊が旅館業法の適用外となることなどを通知し、平成 28 年 4 月には、イベント民泊を実施する自治体において行われるべき手続の内容・手順や、留意すべき事項等を「イベント民泊ガイドライン」として取りまとめている。

幅広い観点から検討し、結論を得る。」（平成 27 年検討開始、平成 28 年結論）こととされた。

同計画を踏まえ、厚生労働省と観光庁は、同年 11 月に「『民泊サービス』のあり方に関する検討会」（以下「検討会」という。）を立ち上げた。検討会では、旅館・ホテルとの競争条件、地域ごとの宿泊需給の状況、規制内容や方法に対応した自治体の体制等に留意しつつ、民泊の必要性・位置付け、民泊と旅館業法等関連法令との関係、仲介事業者の位置付け・役割、仲介事業者と旅行業法との関係等を論点として、民泊に関するルール整備に向けた検討が行われた。

検討会は、平成 28 年 3 月 15 日、「『民泊サービス』のあり方について（中間整理）」（以下「中間整理」という。）を取りまとめた。中間整理では、早急に取り組むべき課題と対応策として、「本来必要な旅館業法の許可を得ていない違法な『民泊サービス』が広がっているため、この状況に早急に対応する必要がある。そのため、現行制度の枠組みの中で対応できることとして、当面、『民泊サービス』について、簡易宿所の枠組みを活用し、旅館業法の許可取得を促進すべきである。」とされた。

これを受け、旅館業法施行令が改正され、それまで 33 m<sup>2</sup>以上とされていた簡易宿所営業の客室延床面積の基準について、宿泊者数を 10 人未満とする場合には、宿泊者数に応じた面積基準（3.3 m<sup>2</sup>×宿泊者数以上）とするよう緩和された（平成 28 年 4 月 1 日施行）。また、関連して「旅館業における衛生等管理要領（「公衆浴場における衛生等管理要領等について」（平成 12 年 12 月 15 日付け生衛発第 1811 号厚生省生活衛生局長通知）」も改正され、簡易宿所営業において宿泊者数を 10 人未満とする場合には、宿泊者の本人確認や緊急時の対応体制など一定の管理体制が確保

されることなどを条件として、玄関帳場（フロント）の設置を要しないこととされた（平成 28 年 4 月 1 日施行）。

また、中間整理では、早急に取り組むべき課題の当面の対応に加え、中期的な検討課題として、「民泊サービス」に対し、これまで旅館業法上求められてきた許可取得をはじめとする義務の内容を一律に課すべきかなどについて、現行制度の枠組みにとらわれない検討が必要、とされた。

他方、検討会における議論と並行して、規制改革会議の本会議及び地域活性化ワーキンググループにおいても、民泊サービスに関して議論・検討が行われ、同会議は、平成 27 年 12 月 21 日、「民泊サービスの推進に関する意見」<sup>19</sup>を公表した。

さらに、同会議は、平成 28 年 5 月 19 日、「規制改革に関する第 4 次答申」を取りまとめた。同答申を踏まえ、政府は、同年 6 月 2 日、「規制改革実施計画」を閣議決定した。同計画では、「適切な規制の下でニーズに応えた民泊サービスが推進できるよう、家主居住型又は家主不在型、民泊施設管理者、仲介事業者の枠組みにより、類型別に規制体系を構築することとし、各種の「届出」及び「登録」の所管行政庁についての決定を含め、早急に法整備に取り組む。この新たな枠組みで提供されるものは住宅を活用した宿泊サービスであり、ホテル・旅館を対象とする既存の旅館業法とは別の法制度とする。」（平成 28 年上期検討・結論、平成 28 年度中に法案を提出）とされた。

これを受け、検討会は、同年 6 月 20 日、「『民泊サービス』の制度設計のあり方について」

<sup>19</sup> 今後取り組むべき主な課題として、「関係省庁における検討のスピードアップ」、「一定の民泊サービスについては旅館業法の適用除外とした上で必要な規制を新たに行うことも含む抜本的な対応の検討」、「規制の適切な執行体制の確保」、「外部不経済の対応など様々な課題への対応策を的確に盛り込み、民泊サービスの拡大に向け、段階的な取組とすることも含む大胆な検討」、などがある。

（「民泊サービス」のあり方に関する検討会最終報告書）（以下「検討会最終報告書」という。）を取りまとめた。この検討会最終報告書では、現行制度の枠組みの中での民泊への対応や、今後のホテル・旅館に対する規制等の見直しにも言及した上で、次のとおり、民泊の制度設計の基本的な考え方を示している。

### ＜民泊の制度設計の基本的な考え方＞

#### ①制度目的

民泊の健全な普及、多様化する宿泊ニーズや逼迫する宿泊需給への対応、空き家の有効活用など

#### ②制度の対象とする民泊の位置付け

住宅を活用した宿泊サービスの提供と位置付け、住宅を1日単位で利用者に利用させるもので、「一定の要件」の範囲内で、有償かつ反復継続するものとする。

「一定の要件」を超えて実施されるものは、新たな制度枠組みの対象外であり、旅館業法に基づく営業許可が必要である。

#### ③制度枠組みの基本的な考え方

「家主居住型」と「家主不在型」に区別した上で、住宅提供者、管理者、仲介事業者に対する適切な規制を課し、適正な管理や安全面・衛生面を確保しつつ、行政が、住宅を提供して実施する民泊を把握できる仕組みを構築する。

#### ④法体系

この枠組みで提供されるものは住宅を活用した宿泊サービスであり、ホテル・旅館を対象とする既存の旅館業法とは別の法制度として整備することが適当である。

なお、検討会最終報告書では、関係省庁に対し、本報告書を踏まえ、今後も関係者の意見を十分に尊重しながら引き続き検討を進め、法整備その他の必要な対応に早急に取り組むことを要請している。

## 6 本法案の提出

以上の経緯を踏まえ、国土交通省（観光庁）において法案の作成作業が進められ、平成29年3月10日、「住宅宿泊事業法案」は、閣議決定を経て、国会に提出された。

他方、検討会最終報告書では、民泊サービスに係る新たな制度設計を示すとともに、ホテル・旅館に対する規制等の見直しについて、「既存のホテル・旅館に対する規制の見直しについても、民泊に対する規制の内容・程度との均衡も踏まえ、早急に検討すべきである。また、民泊に係る法整備と併せ、旅館業法の改正についても検討すべきである。」と指摘し、規制改革推進会議<sup>20</sup>は、平成28年12月6日、「旅館業規制の見直しに関する意見」<sup>21</sup>を取りまとめた。

これらの経緯を踏まえ、「旅館業法の一部を改正する法律案」は、平成29年3月7日、国会に提出された。その主な概要は図2のとおりである。

なお、「旅館業法の一部を改正する法律案」は、第193回国会において継続審査となったが、衆議院解散（平成29年9月28日）に伴い、審査未了（廃案）となった。<sup>22</sup>

（図2）旅館業法の一部を改正する法律案の概要

改正の概要
<b>1. ホテル営業及び旅館営業の営業種別の旅館・ホテル営業への統合</b> ホテル営業及び旅館営業の営業種別を統合し、旅館・ホテル営業とする。
<b>2. 違法な民泊サービスの広がり等を踏まえた無許可営業者等に対する規制の強化</b> (1) 無許可営業者に対する都道府県知事等による報告徴収及び立入検査等の権限規定の措置を講ずる。 (2) 無許可営業者等に対する罰金の上限額を3万円から100万円に、その他旅館業法に違反した者に対する罰金の上限額を2万円から50万円に引き上げる。
<b>3. その他所要の措置</b> 旅館業の欠格要件に暴力団排除規定等を追加

（出所）厚生労働省資料

<sup>20</sup> 「規制改革推進会議」は、平成28年7月31日に設置期限を迎えた「規制改革会議」の後継組織として設置された（平成28年9月2日閣議決定）。

<sup>21</sup> 主な意見として、「構造設備の基準の規制全般について、撤廃することができないかゼロベースでの見直し」、「構造設備基準のうち玄関帳場の規制については、『受付台の長さが1.8m以上』等の要件は撤廃するとともに、ICTの活用等によりセキュリティ面や本人確認の機能が代替できる場合には適用を除外」、などがある。

<sup>22</sup> 平成29年12月8日旅館業法改正案は成立した。

## II 法案の概要

本法案は、訪日外国人旅行者が急増する中、民泊サービスの適正な業務運営を確保しつつ、国内外からの観光旅客の宿泊に対する需要に的確に対応するため、住宅宿泊事業を営む者に係る届出制度並びに住宅宿泊管理業を営む者及び住宅宿泊仲介業を営む者に係る登録制度の創設等の措置を講じようとするもので、その主な内容は次のとおりである。

### (1) 住宅宿泊事業者に係る制度の創設

- ア 住宅宿泊事業（民泊サービス）を行おうとする者は、都道府県知事への届出（氏名、住所、住宅の所在地その他）が必要  
 ※年間提供日数の上限は180日（泊）とし、地域の実情を反映する仕組み（例：日数（期間）制限条例）の創設  
 ※都道府県に代わり、保健所設置市（政令市、中核市等）、特別区（東京23区）が監督（届出の受理を含む）・条例制定事務を処理できることとする
- イ 家主居住型の住宅宿泊事業者に対し、住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置を義務付け

#### <住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置>

- ① 宿泊者の衛生確保の措置
- ② 避難機器設置等の安全確保の措置
- ③ 外国語による施設利用方法の説明
- ④ 宿泊者名簿の備付け
- ⑤ 騒音防止等、必要事項の宿泊者への説明
- ⑥ 苦情等の処理
- ⑦ 契約の仲介を委託する場合、登録を受けた旅行業者又は住宅宿泊仲介業者へ委託
- ⑧ 標識の掲示
- ⑨ 年間提供日数の定期報告

ウ 家主不在型の住宅宿泊事業者に対し、上記措置（⑦～⑨を除く。）を住宅宿泊管理業

者に委託することを義務付け

エ 都道府県知事は、住宅宿泊事業者に係る監督（業務改善命令、業務停止命令、業務廃止命令、報告徴収、立入検査）を実施  
 ※罰則あり

オ 保健所設置市の市長への通知

### (2) 住宅宿泊管理業者に係る制度の創設

- ア 住宅宿泊管理業（家主不在型の住宅宿泊事業者から委託を受けて、(1)イ①～⑥の措置等を行うもの）を営もうとする者は国土交通大臣の登録が必要
- イ 住宅宿泊管理業者に対し、住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置の代行と住宅宿泊管理業の適正な遂行のための措置の実施を義務付け

#### <住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置>

- ① 宿泊者の衛生確保の措置
- ② 避難機器設置等の安全確保の措置
- ③ 外国語による施設利用方法の説明
- ④ 宿泊者名簿の備付け
- ⑤ 騒音防止等、必要事項の宿泊者への説明
- ⑥ 苦情等の処理

#### <住宅宿泊管理業の適正な遂行のための措置>

- ① 信義・誠実に業務を処理する原則
- ② 誇大広告等の禁止
- ③ 不実告知等の禁止
- ④ 管理受託契約の内容の説明
- ⑤ 契約書面の交付
- ⑥ 住宅宿泊事業者への定期報告

ウ 国土交通大臣は、住宅宿泊管理業者に係る監督（業務改善命令、業務停止命令、登録の取消し、報告徴収、立入検査）を実施  
 ※罰則あり

エ 都道府県知事は、住宅宿泊管理業者が代行する「住宅宿泊事業の適正な遂行のため



の措置」に係る監督（業務改善命令、国土交通大臣への業務停止命令要請、報告徴収、立入検査）を実施

(3) 住宅宿泊仲介業者に係る制度の創設

ア 住宅宿泊仲介業（住宅宿泊事業者と宿泊者との間の宿泊契約の締結の仲介を行うもの）を営もうとする者は、観光庁長官の登録が必要

（※日本に事務所等のない外国住宅宿泊仲介業者も登録が必要）

イ 住宅宿泊仲介業者に対し、住宅宿泊仲介業の適正な遂行のための措置を義務付け

<住宅宿泊仲介業の適正な遂行のための措置>

- ①信義・誠実に義務を処理する原則
- ②住宅宿泊仲介業約款の届出及び掲示
- ③宿泊料金、仲介手数料の公示
- ④住宅宿泊仲介契約の内容説明及び書面交付（情報通信システムの利用も可）
- ⑤不当な勧誘等の防止

ウ 観光庁長官は、住宅宿泊仲介業者（外国住宅宿泊仲介業者を除く。）に係る監督（業務改善命令、登録の取消し、報告徴収、立入検査）を実施

※観光庁長官が、住宅宿泊仲介業の適正な運営の確保のために、外国住宅宿泊仲介業者に求めた報告や資料の提出がない場合は登録の取消し（→監督処分）の公告

※罰則あり

(4) 施行期日等

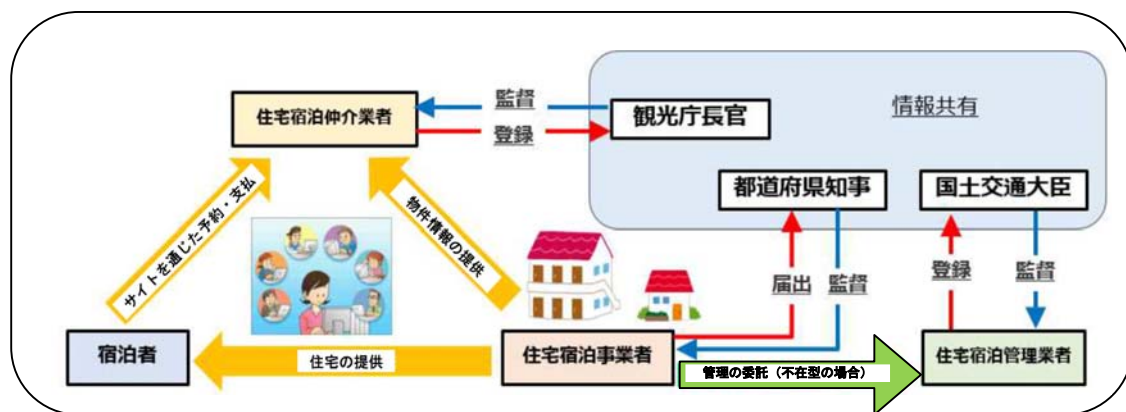
ア 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

イ 検討

この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

(図3) 住宅宿泊事業法の概要



(出所) 国土交通省（観光庁）資料



(図4) 「住宅宿泊事業」・「簡易宿所」・「特区民泊（国家戦略特区）」の比較

	住宅宿泊事業	簡易宿所	特区民泊（国家戦略特区）
根拠	住宅宿泊事業法	旅館業法	国家戦略特別区域法
許認可等	<住宅宿泊事業者> 都道府県知事又は保健所設置市等の長*への「届出」 <住宅宿泊管理者> 国土交通大臣の「登録」 <住宅宿泊仲介業者> 観光庁長官の「登録」	都道府県知事又は保健所を設置する市又は特別区にあっては、市長又は区長の「許可」	都道府県知事（保健所を設置する市又は特別区にあっては、市長又は区長）の「認定」
対象地域	全国で可能 ※「住居専用地域」で可能 （ただし、条例により規制可能）	全国で可能 ※「住居専用地域」では不可 （ただし、条例により実施可能）	国家戦略特区指定地域で可能 ※「住居専用地域」で可能 （ただし、条例により規制可能）
日数要件	年間提供日数 180 日以内（第 2 条） ※地域の実情を反映させる仕組み（日数制限条例）を創設	制限なし	3 日から 10 日までの範囲内において条例で定める期間以上 （平成 28 年 10 月に最低宿泊日数を 6 泊 7 日から 2 泊 3 日に緩和）
客室床面積	一人当たり 3.3 ㎡以上【想定】	33 ㎡以上 ※宿泊者数が 10 人未満の場合には、一人当たり 3.3 ㎡以上 （平成 28 年 4 月に 33 ㎡以上から緩和）	原則 25 ㎡以上 （自治体の判断で変更可能）
住民トラブル防止措置	宿泊者への注意事項説明（第 9 条） 苦情対応（第 10 条） 標識の掲示（第 13 条）	なし	近隣住民への事前説明、苦情対応（通知）
宿泊者名簿	宿泊者名簿の備付け等（第 8 条） （氏名、住所、職業等を記載）	宿泊者名簿の備付け等 （氏名、住所、職業等を記載）	宿泊者名簿の備付け等 （氏名、住所、職業等を記載）
玄関帳場（フロント）	なし	宿泊者数が 10 人未満の施設では本人確認、緊急時対応体制などの代替措置があれば不要（通知） （条例でフロントの設置を義務付けている場合は、条例の改正が必要）	なし
衛生措置	清潔の措置	換気、採光、照明、防湿及び清潔等の措置	使用開始時に清潔な居室を提供

※保健所設置市等の長 → 保健所を設置する市又は特別区であって、その長が第 68 条第 1 項の規定により同項に規定する住宅宿泊事業等関係行政事務を処理するものの区域にあっては、当該保健所を設置する市又は特別区の長

（出所）国土交通省（観光庁）、厚生労働省等の資料を基に作成

### Ⅲ 審議経過

#### 1 衆議院における審議経過

本法案は、平成 29 年 3 月 10 日に国会に提出され、5 月 25 日、衆議院国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、翌 26 日に石井国土交通大臣から提案理由の説明を聴取した後、30 日に質疑に入り、同日参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、翌 31 日質疑を終局した。

質疑終局後、討論を行い、採決の結果、賛成多数で原案のとおり可決された。

なお、本法案に対し、7 項目からなる附帯決議が付された。

本法案は、6 月 1 日の本会議において、賛成多数で可決され、参議院に送付された。

#### 2 参議院における審議経過

参議院では、6 月 2 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、国土交通委員会に付託された。

同委員会においては、同月 6 日、石井国土交通大臣から提案理由の説明を聴取した後、質疑を行った。同月 8 日には、参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同日質疑を終局した。

質疑終局後、討論を行い、採決の結果、賛成多数で原案のとおり可決された。

なお、本法案に対し、9 項目からなる附帯決議が付された。

本法案は、翌 9 日の本会議において、賛成多数で可決され、成立した（平成 29 年法律第 65 号。公布は平成 29 年 6 月 16 日）。

#### IV 主な質疑・答弁の概要<sup>23</sup>

住宅宿泊事業法案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

##### 1 違法民泊

###### (1) 取締状況及び違法民泊が横行する理由

旅館業法上の営業許可を受けていない事案として、平成 27 年度に都道府県等から 1,413 件の報告を受けており、これらの無許可営業者に対して、都道府県等は行政指導を行い、営業許可の取得や営業の取りやめ等の対応をしている。

また、違法民泊が横行しているのは、近年、住宅等を一時的に宿泊事業で提供する者と旅行者をインターネット上でマッチングするビジネスが我が国でも急速に普及していることに伴い、旅館業の許可を受けずに、宿泊料を受けて人を宿泊させる営業が増加しているものと考えている。

厚生労働省としては、違法民泊の広がりに対応するため、現行の旅館業法のもと、民泊サービスが適切に提供されるよう、昨年 11 月に営業許可取得の手引きを作成し、広く公表するとともに、各自治体における無許可営業施設への対応状況の把握に努め、また、現行法の遵守や悪質な民泊を対象とした取締り等の強化について、昨年 9 月に警察や自治体に協力を要請している。その上で、違法民泊等への更なる対応のため、無許可営業者に対する都道府県知事等による立入検査権限の創設や、無許可営業者に対する罰金の上限額の引上げ等を内容とする旅館業法の改正案を今国会（第 193 回国会）に提出している旨の答弁があった。<sup>24</sup>

他方、警察では、いわゆる民泊を含め、旅

館業法の無許可営業違反について、平成 26 年中 2 事件、平成 27 年中 5 事件、平成 28 年中 5 事件を検挙している。

旅館業法の適正な運用については、第一義的には所管行政庁（厚生労働省）による指導、啓発が重要と考えているが、悪質な事犯については、警察として厳正に対処しているところであり、これまでも、行政による繰り返しの指導に従わない、暴力団が関与している、あるいは児童ポルノ事犯や薬物事犯の舞台になっているような悪質な事犯を取り締まってきた旨の答弁があった。<sup>25</sup>

###### (2) 本法案施行後の違法民泊の取締方法

本法案では、住宅宿泊事業について届出制を導入し、住宅宿泊事業者や住宅の所在地について把握可能とするとともに、届出住宅には玄関等への標識の掲示を義務付けることで、違法民泊との峻別を図ることとしている。

また、国土交通省（観光庁）では、都道府県と連携してワンストップの苦情窓口を設置することを検討している。標識を掲示せずに民泊サービスを提供するなど、違法民泊のおそれがある情報等が寄せられた場合には、国土交通省、厚生労働省、都道府県等地方公共団体、警察等の関係行政機関と連携し、適切に対処していくこととしている。

さらに、関係行政機関との連携を強化するため、住宅宿泊事業者に係る情報を共有するためのシステムを構築することとしており、これらの取組により、違法民泊に対して厳正に対処していく旨の答弁があった。<sup>26</sup>

## 2 既存宿泊施設

### (1) 旅館等の低客室稼働率を踏まえた今後の

<sup>23</sup> 衆議院国土交通委員会における質疑を基に記述した。

<sup>24</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 22 号 2-3 頁（平 29.5.31）北島政府参考人（厚生労働省医薬・生活衛生局生活衛生・食品安全部長）答弁

<sup>25</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 22 号 3 頁（平 29.5.31）山下政府参考人（警察庁生活安全局長）答弁

<sup>26</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 21 号 13 頁（平 29.5.30）田村政府参考人（観光庁長官）答弁

## 宿泊需給予測

近年、訪日外国人旅行者の急増に伴い、東京、大阪を中心とした都市部のホテルの客室稼働率が非常に高い水準で推移している一方で、旅館については、東京の客室稼働率は大分高くなって6割程度になっているが、全国の旅館の客室稼働率は4割程度になっている。

一方、平成28年8月の民間会社の調査によれば、旅館を含む既存の宿泊施設の稼働率をかなり高いレベルまで上げた上で2020年の客室数の需給を試算した結果、約5万室程度不足するという調査結果が出ている。

こうしたことから、旅館等の既存宿泊施設の稼働率を上げる取組は非常に重要であるけれども、あわせて、新たな宿泊施設の供給を増やす努力も必要である旨の答弁があった。<sup>27</sup>

### (2) 既存施設の活用促進及び稼働率向上のための支援策

現状では、全国の旅館の稼働率は4割程度にとどまっており、旅館の宿泊者のうち、外国人は数%という状況にある。

一方で、2020年のオリンピック・パラリンピックを見据え、旅館は、日本の伝統文化や食を体験できるという点で、外国人旅行者の多様な宿泊ニーズに対応するために大変重要な役割を果たすものである。

観光庁においても、これまで、旅館の空き室情報の外国人への提供、インバウンドの受入環境整備としてのWiFi設置、トイレの洋式化等の支援を行ってきたところである。

今後、これらに加え、旅館のネーミングも含めて、旅館そのものをブランド化し、海外に情報発信する取組を強化して、旅館における外国人旅行者の受入促進を図っていく旨の

<sup>27</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第21号14頁(平29.5.30) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

答弁があった。<sup>28</sup>

## 3 住宅宿泊事業の年間提供日数

### (1) 180日を超えないものとした理由

本法案において、住宅宿泊事業は、年間提供日数が180日を超えないものとしている。これは、住宅を用いて宿泊サービスを提供するという本件の性格上、一年の過半を宿泊事業として使用する場合には、住宅本来の性格である人の居住の用に供されているものとは言いがたいと考えられることから、年間提供日数の上限を設けた旨の答弁があった。<sup>29</sup>

### (2) 確認方法及び起算日の考え方

年間提供日数の確認は、住宅宿泊事業者に宿泊実績の報告義務を課しており、定期的に、住宅宿泊事業者を監督する都道府県等において行うこととしている。

また、住宅宿泊事業者からの報告に対するチェックについては、住宅宿泊仲介業者の保有する宿泊履歴と、住宅宿泊事業者から報告を受けた年間提供日数の情報を照合する方向で検討しており、両方とも、物件ごとの届け出番号で整理し、チェックすることを考えているところである。

なお、年間提供日数(上限180日)の起算日については、例えば、1月1日や4月1日等、1年間の起算点となる特定の月日を定める方向で検討している旨の答弁があった。<sup>30</sup>

### (3) 住宅宿泊事業の実施期間を制限する条例制定に対する見解

本法案では、都道府県等が、住宅宿泊事業に起因する騒音の発生その他の事象による生

<sup>28</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第21号14-15頁(平29.5.30) 田中国土交通副大臣答弁

<sup>29</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第22号9頁(平29.5.31) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

<sup>30</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第21号14頁(平29.5.30) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

活環境の悪化を防止するために必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、条例で定めるところにより、区域を定めて、住宅宿泊事業を実施する期間を制限することができる」と規定している。

具体的には、生活環境の悪化を防止する必要がある区域として、例えば、静穏な環境を求める住民が多く滞在する特定の別荘地、あるいは、防犯の観点から安全な環境を必要とする学校、幼稚園等の周辺などが考えられる。しかしながら、実施期間の制限については、地域の実情が様々であることから、当該都道府県内の各地域の特性に応じて、合理的な範囲内でその必要に応じて区域を設定すべきものであるため、国が判断基準を一律に定めることは困難であると考えている旨の答弁があった。<sup>31</sup>

また、本法案第18条の条例による住宅宿泊事業の実施期間の制限について、1年間(365日)全てを制限するということは、住宅宿泊事業に係る規制、振興の両面を有する本法案の目的を逸脱するものであり、適切ではないと考えている。しかしながら、最終的には、自治体の判断による旨の答弁があった。<sup>32</sup>

#### 4 地方自治体への人員・体制等の支援策

住宅宿泊事業については、旅行業法と同様に、都道府県等の地方公共団体が自治事務として指導監督を行うものであり、必要な費用等は当該地方公共団体が負担すべきものである。

しかしながら、本法案の円滑な施行のため、国土交通省の予算で、インターネット等による行政手続に係るシステムを構築の上、関係行政機関において情報を共有し、監督主体間

の連携を図ることとしており、関係地方公共団体においても、このシステムを活用することにより、住宅宿泊事業に対する指導監督を効率的に実施できるものと考えている。

また、本法案の施行に当たり、十分な指導監督を都道府県等が行えるよう、人員確保、体制の構築に関し、観光庁と関係省庁において必要な措置を検討している旨の答弁があった。<sup>33</sup>

#### 5 家主居住型と家主不在型民泊に係る規制の在り方

住宅宿泊事業に関して、家主居住型、家主不在型のいずれの住宅宿泊事業者であっても、宿泊事業を行っているという点においては同様の事業形態であるため、基本的には、いずれの宿泊事業を行う者についても同じ規制に係らしめる必要がある。

他方、家主居住型と家主不在型とで規制に差を設けることについては、家主不在型の場合には、住宅のオーナーが住宅の管理を行うことが困難であることから、住宅宿泊管理業者に住宅の管理を委託することとしている。例えば、標識についても、家主不在型では、住宅宿泊管理業者の連絡先を表示する一方、家主居住型では、(家主の連絡先を)表示することまでは求めない方向としている。

また、宿泊者の安全の確保を図るために必要な措置については、基本的に、家主居住型、家主不在型のいずれの場合でも、非常用の照明器具や連動型の警報装置の設置を求めることとしているが、家主居住型のうち、宿泊部分の面積が小規模なもの、50㎡以下のものについては、設置を求めない方向で検討している旨の答弁があった。<sup>34</sup>

<sup>31</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第22号12頁(平29.5.31) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

<sup>32</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第22号12-13頁(平29.5.31) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

<sup>33</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第22号14頁(平29.5.31) 石井国土交通大臣答弁

<sup>34</sup> 第193回国会衆議院国土交通委員会議録第21号15頁(平29.5.30) 田中国土交通副大臣答弁

## 6 家主不在型民泊における本人確認の方法

本法案では、家主不在型の住宅宿泊事業においては、住宅宿泊事業者から委託を受けた住宅宿泊管理業者に対して、宿泊者名簿の備え付けの義務を課すこととしている。宿泊者名簿には、宿泊者の氏名、住所、職業等が実際に宿泊する者の情報と同一かつ虚偽でないことを担保するため、旅券の提示を求める等により本人確認を行うとともに、対面又はそれと同等の手段で行われる必要がある。

特区民泊においては、カメラを用いた映像を通じ、遠隔で本人確認を行っている事例もあり、(住宅宿泊事業法案においても) ICT (情報通信技術) を活用した方法も含め、本人確認を確実にやっていく。

なお、本人確認が適正に行われていない場合には、業務改善命令の対象となる可能性があり、業務改善命令にも従わない場合には、業務停止命令又は登録取り消し処分の対象になる場合もある。仮に宿泊者が故意に虚偽の氏名等を告げた場合には、罰則として、当該宿泊者は拘留又は科料の対象となる旨の答弁があった。<sup>35</sup>

## 7 外国住宅宿泊仲介業者

### (1) 指導・監督方法

外国の住宅宿泊仲介業者に対し、業務改善請求や業務停止請求を行う場合には、外交ルートを通じて相手国の合意を取りつけ、日本の在外公館等を通じて、当該外国の事業者に対して書類を送達する方法や日本において受領権限のある代理人を選任してもらい、この代理人に国内で書類を受領させる方法、いずれかの方法をとることが考えられる。

仮に国内に拠点を持たないような小規模な事業者の場合であっても、登録の際に当該事

業者の商号、住所等を把握していることから、その情報を基に業務改善請求、業務停止請求に係る書類を送達したことをもって、請求を行っている状態にあると考えている。

また、外国の住宅宿泊仲介業者がこれらの請求に応じなかった場合には登録を取り消すこととしており、本法案では、住宅宿泊事業者に対して、登録を受けた住宅宿泊仲介業者への委託義務を課している。このため、登録を取り消された外国の住宅宿泊仲介業者は、物件の提供を受けられず、市場から淘汰されることになり、規制の実効性が担保されることになる旨の答弁があった。<sup>36</sup>

### (2) 登録の義務付け、徴税、罰則適用における本法案の有効性

本法案では、日本に事務所のない海外の仲介業者についても登録の対象としている。

海外の無登録仲介業者に対しては、当該事業者のウェブサイト等から連絡先を確認し、書面を送付すること等により、本法案についての周知を行い、住宅宿泊仲介業の登録を促すこととしている。

さらに、本法案では、住宅宿泊事業者に対し、登録を受けた住宅宿泊仲介業者への委託義務を課すこととしている。これにより、登録を有さない海外の住宅宿泊仲介事業者は、我が国において物件の提供を受けられないことになるため、日本に事務所のない仲介業者に対しても、十分に登録の取得を促すことができるものと考えている旨の答弁があった。<sup>37</sup>

## V 今後の主な課題

平成 29 年 6 月 9 日に成立した住宅宿泊事

<sup>35</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 22 号 5 頁(平 29. 5. 31) 藤井国土交通大臣政務官答弁

<sup>36</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 22 号 8 頁(平 29. 5. 31) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

<sup>37</sup> 第 193 回国会衆議院国土交通委員会議録第 22 号 22 頁(平 29. 5. 31) 田村政府参考人(観光庁長官) 答弁

業法案は、同月 16 日に公布され、一部の規定を除き、平成30年6月15日から施行される。

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。

### 1 既存宿泊施設との公正な競争環境の確保

既存の宿泊事業者は、適切な衛生管理や安心・安全を確保するため、旅館業法以外にも、建築基準法や消防法など多くの法令により規制を受けている。そのため、宿泊事業者は、相当の設備投資や維持管理費、衛生管理に係る人件費等の負担を強いられている。

他方、本法により住宅宿泊事業を営む者は、旅館業法の許可制よりも簡易な届出制となり、住宅を活用することから、ホテル・旅館と比較して厳しい規制は課されていない。そのため、住宅宿泊事業者は、コスト面において宿泊事業者より優位にあり、公正な競争環境にあるとは言い難い。不当な競争環境下での民泊の普及は既存の宿泊事業を衰退させるおそれがあるため、今後、既存宿泊施設に適用されている旅館業法等の更なる規制緩和の検討はもとより、既存宿泊施設の活用促進及び稼働率向上のための方策についても検討していく必要がある。

### 2 周辺住民とのトラブル防止策

民泊をめぐって、外国人宿泊者による深夜の騒音やマンションのルールに違反したゴミ出しが社会問題として大きくとりあげられているが、民泊の健全な普及のためには、周辺住民との良好な関係の構築が必要不可欠である。

本法ではトラブル防止措置として、住宅宿泊事業者（家主不在型においては住宅宿泊管理業者）に対し、宿泊者への必要事項（騒音防止等）の説明や周辺住民からの苦情等への対応を義務付けている。また、政府は、騒音などの苦情に対応する相談窓口として「民泊

コールセンター（仮称）」を新設し、苦情の内容に応じ、自治体が家主や管理者を監督・指導するとしている。<sup>38</sup>

住民とのトラブルを防ぐためには、周辺住民への事前説明が極めて重要である。本法では、住宅宿泊事業者に対し、届出住宅ごとに「標識」の掲示を義務付け、これにより周辺住民は、当該住宅で住宅宿泊事業が営まれていることを認識することができる一方で、住宅宿泊事業者には、事業開始に当たり、周辺住民への説明は義務付けられていない。

参議院国土交通委員会の附帯決議では「周辺住民の不安を取り除くため、事業開始に際して事業者からの丁寧な説明がなされるよう促す」とされており、住民トラブルを防止するためにも、住宅宿泊事業者による周辺住民への事前説明をどのように促していくかが今後の課題である。

### 3 テロ等の安全対策

民泊施設が、テロや麻薬取引などの犯罪の温床となる懸念が指摘されている。その背景には、家主不在型民泊では宿泊者と面会しないまま部屋が提供されるなど、身元確認が十分に行われていないことがある。2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を控え、我が国がテロの標的となるリスクは高まっており、健全な民泊の普及のためにもテロ、犯罪への不安を払拭することが重要である。

本法では、安全面・衛生面を確保するため、住宅宿泊事業者（家主不在型においては住宅宿泊管理業者）に対して宿泊者名簿の作成・保存義務を課すとともに、衛生管理や消防設備の設置などを義務付けている。

衆議院国土交通委員会における審査では、ICT（情報通信技術）を活用した方法も含

<sup>38</sup> 『日本経済新聞』（2017.8.19）

め、本人確認を確実にを行う旨答弁があり<sup>39</sup>、参議院国土交通委員会の附帯決議では「民泊が犯罪の温床とならないよう、地方自治体と連携して、住宅宿泊事業者等が宿泊者の本人確認とその名簿の管理を厳正に行っていることをチェックする仕組みの整備及び罰則の厳正な適用に努めること」とされている。

このような中、国土交通省及び厚生労働省は、宿泊者の本人確認手法として、①対面による確認、②周辺のホテルや旅館による確認代行、③電子端末を通じた映像による確認の3手法を認めるとしている。<sup>40</sup>

テロや犯罪を未然に防ぐため、今後増加が見込まれる民泊利用者の本人確認を徹底するとともに、本人確認後に部屋を犯罪者等に無断で転貸することを防止する方策についても検討を進めていく必要がある。

#### 4 無許可営業者に対する規制の強化及び地方自治体への支援策

違法民泊を取り締まるため、無許可営業者に対する報告徴収及び立入検査等の規定の創設及び罰金の上限額の引上げなどを内容とする旅館業法改正案が第193回国会に提出された。<sup>41</sup>

民泊制度の創設に当たっては、違法民泊に対する監視・罰則強化などを内容とする旅館業法の改正とセットで行うことで、違法民泊の取締りの実効性を確保することとしていた。

しかしながら、旅館業法改正案は第193回国会で継続審査となり、衆議院解散（平成29年9月28日）に伴い審査未了（廃案）となったため、監視・罰則は強化されなかった。政府は、住宅宿泊事業法が平成30年6月に施行することを踏まえ、無許可営業者に対して厳

格な取締りを行うため、旅館業法改正案の早期成立を目指すとしている。<sup>42</sup>

さらに、違法民泊の取締りの実効性を確保するには、警察をはじめとする関係機関との連絡体制の整備や実際に立入検査や取締りに当たる都道府県等の現場に対する支援が極めて重要となる。

衆議院国土交通委員会の附帯決議では「十分な指導・監督を地方自治体が行えるよう保健所等の人員確保・体制の構築に対し、財源を含めて必要な措置を講じること」とされており、民泊の健全な普及を図るため、違法民泊の取締りに向けた法整備について議論するとともに、自治体による指導・監督が十分に行われるような体制の構築が求められる。

#### 5 地域の実情に応じた住宅宿泊事業の実施

都市部では、文化交流を目的とした家主居住型よりもマンションの空き部屋を利用する家主不在型による民泊が見込まれるなど、地域ごとに異なる状況に見合ったルール作りが求められている。

本法では、生活環境の悪化を防止するため必要があるときは、合理的に必要と認められる限度において、条例により、区域を定めて、事業実施期間を制限できると規定している。

衆議院国土交通委員会の附帯決議では「政府は、それぞれの地域の実情に応じて住宅宿泊事業を実施できるよう、十分な配慮を行うこと」とされている。

今後、観光庁は、自治体が条例で民泊の実施を制限する場合、営業禁止期間を指定することなどを盛り込んだ自治体向けのガイドラインを策定するとしている。ガイドラインの策定に当たっては、自治体が地域社会の必要性や特色に応じて条例を制定し、地域独自のルールと体制の構築ができるような柔軟な規定になることが期待されている。

<sup>39</sup> 前掲309頁本文の「6 家主不在型民泊における本人確認の方法」参照

<sup>40</sup> 『日本経済新聞』（2017.8.19）

<sup>41</sup> 前掲302頁本文の「6 本法案の提出」参照

<sup>42</sup> 前掲注22参照

---

RESEARCH BUREAU 論究 第14号

平成29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。