

RESEARCH
BUREAU

論究

Journal of the Research Bureau of
the House of Representatives

第16号 2019.12

寄稿論文

財政再建は進むのか？／佐藤主光 一橋大学大学院経済学研究科教授
地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点／

砂原庸介 神戸大学大学院法学研究科教授

AIの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs／

福田雅樹 大阪大学大学院法学研究科教授

子供を優先する、子育て支援／松居和 元埼玉県教育委員会委員長

論文

デジタル・プラットフォーマーへの懸念に対応したルール整備の検討状況
主要農作物種子法廃止後の都道府県等の取組と今後の展望

京町家と細街路がもたらす外部性の検証

米国における遺伝子組換え食品の表示義務化

【議会政治研究】

議長警察権の法的性質及び範囲に関する一考察

英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認の制度化について

米国議会議事戦術の事例研究

調査

指定制度開始で変わる「ふるさと納税」

新たな在留資格「特定技能」の創設について

消費税の導入及び税率引上げ時における対応等

パラリンピック・障害者スポーツの展望

解説

幼児教育・保育の無償化について

児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する
法律について

衆議院調査局

巻 頭 言

衆議院調査局長 阿 部 優 子

衆議院調査局は、平成10年に改組・発足して以来、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・調査活動を補佐してまいりました。

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として、日々の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、このたび第16号を発行する運びとなりました。

本号では、佐藤主光一橋大学大学院経済学研究科教授、砂原庸介神戸大学大学院法学研究科教授、福田雅樹大阪大学大学院法学研究科教授、松居和元埼玉県教育委員会委員長といった各界で御活躍中の有識者の皆様から「財政再建は進むのか?」「地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点」「AIの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs」「子供を優先する、子育て支援—先進国社会における家庭崩壊にどう向き合うか—」と題する時宜に合ったテーマの論文を御寄稿いただきました。また、各分野における政策課題等について調査局調査員等が執筆したものを掲載いたしました。

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たいと考えております。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 阿部 優子

寄稿論文

- 財政再建は進むのか? —一橋大学大学院経済学研究科教授 佐藤 主光 …1
- 地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点
神戸大学大学院法学研究科教授 砂原 庸介 …10
- AIの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs
大阪大学大学院法学研究科教授 福田 雅樹 …24
- 子供を優先する、子育て支援
—先進国社会における家庭崩壊にどう向き合うか—
元埼玉県教育委員会委員長 松居 和 …37

論 文

- デジタル・プラットフォーマーへの懸念に対応したルール整備の
検討状況—個人情報取扱いの適正化を中心に— 森田 健斗 …67
- 主要農作物種子法廃止後の都道府県等の取組と今後の展望—都道
府県等に対するアンケート調査の結果を踏まえて— 外山 大蔵/松島 健太 …85
- 京町家と細街路がもたらす外部性の検証 岡田 朋和 …104
- 米国における遺伝子組換え食品の表示義務化—全米バイオ工学食
品情報公開法の制定に至る背景及び同法の概要— 弦間 洋子 …124
- 【議会政治研究】
- 議長警察権の法的性質及び範囲に関する一考察 築山 信彦 …144
- 英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認の制度化について 服部 芳行 …164
- 米国議会議事戦術の事例研究 田中 翔太 …184

調 査

- 指定制度開始で変わる「ふるさと納税」—その現状と課題— 金山 朝里 …205
- 新たな在留資格「特定技能」の創設について 石橋亜沙子 …221
- 消費税の導入及び税率引上げ時における対応等
小室 芳昭/宮武 彩香/若穂 暉
松本 智広/土師 亮太/草刈 哲也 …240
- パラリンピック・障害者スポーツの展望—東京オリンピック・パラ
リンピック競技大会の開催に向けて— 田中 勇毅/佐藤 洋/村上 恵
江川 裕幸/柴 佳佑 …258

解 説

- 幼児教育・保育の無償化について—「子ども・子育て支援法一部改
正法」の成立— 岡田 英幸/宮武 佑衣/中村 允彦 …279
- 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正す
る法律について 竹浪 昌史 …299

財政再建は進むのか？

一橋大学大学院経済学研究科教授

佐藤 主光

《構成》

- I はじめに
- II 社会保障の財源をどうするか？
- III 「奇策」が拒む財政再建
- IV 何とかなるさは……
- V 財政再建のインフラとしてのEBPM
- VI コスト意識を喚起する

I はじめに

2019年10月に消費税が10%に引き上げられた。こうした増税には景気を悪化させる「原因」といった批判も少なくない。しかし、今回の増税は人口の高齢化に伴う社会保障費の増加という問題の「結果」である。仮に消費税でなければ、他の財源を求めると給付を抑制することが求められるだろう。実際、内閣府の試算によれば、社会保障給付費は現行（2018年度）の120兆円から2040年度には190兆円まで拡大する。こうした社会保障費の増加は高齢化という今世紀の我が国の構造問題に起因する。「景気がよくなれば何とかなる」というものではない。

よって問われるのは社会保障と財政の持続可能性をどのように確保するかだ。このため更なる財政再建が求められる。政府は新たな財政健全化計画として2025年度までの（国・地方を合わせた）基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を掲げている。計画の進捗を測る中間指標としては2021年度に「債務残高の対GDP比については、180%台前半、財政収支赤字の対GDP比については、3%以下」を掲げる。とはいえ、財政健全化の見通しは楽観できない。内閣府の「中長期

の経済財政に関する試算」（2019年1月30日）に拠れば、高い経済成長（実質成長率3%）を前提にした成長実現でも2025年度には2.3兆円（対GDP比0.4%）の赤字が残る。より現実的なベースラインケース（実質成長率1%程度）に至っては赤字幅が対GDP比で1.2%になる。財政制度等審議会は「2021年度までの3年間において改革の取組を集中・加速させるとともに…（中略）…取組の進捗状況を検証し、目標実現を確保するため、必要に応じて歳出・歳入両面からの追加措置を検討する」べきとする。その追加措置の中には消費税の追加増税も含まれるかもしれない。給付の適正化に努めることは当然だが、財源の確保も必要になろう。消費税率も10%では留まらない。実際、経済同友会は消費税率17%を提言している。同様に国際通貨基金（IMF）、経済開発協力機構（OECD）も10%超への税率引き上げを求めてきた。本稿では我が国の財政再建のあり方と課題について考察する。

II 社会保障の財源をどうするか？

社会保障の財源は大きく（1）消費税と（2）社会保険料に区別される。現在、約120兆ある社会保障給付費のうち保険料が70兆円程度で、残りの50兆円は税で賄ってきた。このうち社会保険料は勤労世帯に負担が集中するなど、消費税と違って世代間で広く負担を分かち合う仕組みになっていない。国民年金や国民健康保険の保険料には定額部分があるため、低所得層の負担は重く、逆進的である。加えて、厚生年金や組合健保など企業の払う社会

保険料は正規雇用への課税にあたり、正規雇用に代えて非正規雇用を拡大する誘因を助長しかねない。

他方、消費税は「高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定している」。無論、低所得層の負担が重く「逆進的」であり、景気を悪化させ、デフレ経済に逆戻りさせかねないといった批判が少なくない。しかし、経済学的に言えば、所得税や法人税といった他の税目や消費税同様、社会保障の財源である社会保険料に比べて経済活動に及ぼす歪みは小さい。何故か？消費税は原材料調達、加工・生産、卸し、小売の各段階で課される多段階の流通取引税である。このとき、事業者間取引で発生する消費税を累積させない仕組みが「仕入れ税額控除」だ。課税事業者であれば売上に係る消費税から原材料等の仕入れで支払った消費税を控除できる。よって、消費税の負担は生産過程に累積しない。企業の設備投資も即控除扱いのため、これを阻害しない。なお、消費者が消費税を負担するのは彼等が課税事業者ではない（仕入れ税額控除を受けられない）からである。

また、消費税は国内企業の国際競争力に対して中立的になる。その課税が「仕向け地主義」に拠ることから、輸出についてはゼロ税率が適用される一方、輸入は課税対象になるからだ。日本の消費税は海外市場で競争する国内の輸出企業に影響しない。他方、海外からの輸入品にも消費税が課されるため、これと競合する国内の課税企業は競争上、不利にならない。対照的に源泉地主義課税に拠る法人税や（実質的な人件費課税にあたる）社会保険料は国内企業の生産コストを高める結果、これらの税の低い国の製品に対する競争力を損ねてしまう。このようにヒト・モノ・カネが国境を越えて移動するグローバル経済において仕向け地主義課税の優位性が高まってい

る。実際、欧州諸国では法人税や社会保険料を抑えて、消費税（付加価値税）に代替するのが税制改革の潮流になってきた。

しかし、前回の消費税増税時の経験から消費税は経済に悪影響を及ぼすと思われがちだ。ここで経済活動を短期の景気と中長期の成長に区別してもらいたい。短期の景気は消費等、マクロの需要に左右されやすく、消費税率の引き上げの影響を被る。他方、中長期の成長を決定するのは供給サイドの方である。働き方改革や規制の見直しを含む「構造改革」などは供給サイドの生産性の向上を図るものだ。消費税は、この生産性を損ねない税であり経済成長との親和性が高い。

法人税や社会保険料を軸とした従前の税制は社会保障の「支え手」である勤労世代の人口増と高い経済成長を前提としてきたといえる。他方、社会の高齢化や経済のグローバル化といった新しい経済環境に消費税を中心に据えた新たな税体系の構築が求められる。とはいえ、消費税は国民・政治家の間では嫌われる傾向にある。税が価格に織り込まれるため、「負担感」が大きいのがその理由の一つだろう。しかし、「痛税感」があればこそ国民は財政に関心を持ち、その規律を求めるようになるのではないだろうか？ 従来、国民は増税を避ける一方、政治家・官僚は財政の非効率（無駄使い）を許してもらおうという暗黙の「なれ合い」があったように思われる。消費税増税は国民と政治家・官僚の間で良い緊張関係に転換できるのではないだろうか？

Ⅲ 「奇策」が拒む財政再建

財政再建を巡っては方法論（増税か歳出抑制か）というより、その是非が問われてきた。痛みを伴うような財政再建自体、必要はないという主張である。その一つは成長への期待である。「ドーマー条件」というが、公債残高対GDP比を安定的に抑えるのに必要な基礎

的財政収支は成長率と金利の差に依存する。これは比率の分子＝公債残高は金利水準と（赤字なら借金の追加になる）基礎的財政収支に応じて増える一方、分母＝GDPは成長率でもって増加することによる。金利に対して成長率が高ければ、仮に基礎的財政収支が赤字のままでも公債残高対GDP比が発散しない（借金が経済の身の丈を超えて拡大し続けることはない）という意味で財政の持続性は確保される。よって積極財政論者は異次元金融緩和で金利が低いうちに大規模な財政出動で成長率を上げれば、赤字が残っても財政は持続可能という。しかし、そう都合良くはいかない。景気が良くなれば企業も設備投資を拡大するだろう。国・企業の資金需要が増えれば、金利は上昇に転じることになる。実際、内閣府の試算でも足下では金利（概ね0%）が成長率（2.4%）を下回るが、中長期的には金利が成長率に近づく。金融抑圧政策で人為的に低金利を続けようにも、市場原理（金利の上昇圧力）にいつまでも抗することは出来ない。再びドーマー条件に拠れば、このとき基礎的財政収支を黒字化しないと財政は持続しないことになる。

一方、成長に代えてインフレでもって財政再建が実現可能というのが「シムズ理論」（物価の財政理論）である。仮に財政が破たんしない（公債のデフォルトはない）として政府の長期の財政収支は現在の公債残高の実質価値（＝名目金額÷物価水準）と実質ベースでみた現在から将来に渡る基礎的財政収支（黒字）の現在価値に等しくなる。家計に例えると生涯消費が概ね生涯所得に等しくなることに相当する。このとき政府があえて基礎的財政収支を改善しないとすれば、インフレで公債残高の実質価値が減じられなければ「帳尻」は合わない。よって脱デフレと借金の圧縮が同時に実現する。こちらも随分と都合が良い話だが、鍵となるのは「期待」だ。当面、財

政再建がない、つまり将来に渡って増税がないことを家計が期待すれば、消費も拡大する。マクロ需要の増加は物価の引き上げ要因になる。しかし、家計は違う期待をするかもしれない。財政悪化は将来不安を増すかもしれない。公債への信認が低下すれば、デフォルトリスクを織り込んで金利が高騰するだろう。利払い費が増加して財政悪化は加速する。これらをシムズ理論は結果としてではなく、仮定でもって排除しているに過ぎない。

「ヘリコプター・マネー」にも期待が集まる。中央銀行が国債を引き受ければ国の債務が帳消しになるというわけだ。実際のところ、そのようなマジックにはなさそうだ。このことは国＝親会社と中央銀行＝子会社のバランスシートを連結させれば明らかだろう。日銀が保有する国債に関しては政府の負債と帳消しになって、連結バランスシートには出てこない。一部の論者はこれをもって日銀が国債を全て購入すれば政府の債務は解消する、よって財政再建は達成されると主張する。しかし、連結バランスシートでは中央銀行が民間に対して支払い義務を負う準備預金（日銀当座預金）及び発行銀行券が負債として現れる。通常、特殊な場合を除き準備預金に金利はつかないが、現在、法定準備金を大きく超過した準備預金（超過準備）の一部にはマイナス金利が課されている。金融緩和が出口を迎えれば、金融引き締めのために日銀はプラスの利払いを迫られる。つまり、国債が（利付きの）超過準備預金に置き換わっただけという解釈が成り立つ。中央銀行は物価の安定を放棄して前述の金融抑圧でもって準備預金利を人為的に低水準に留めようとするかもしれないが、グローバル市場の圧力（国境を越えた資金移動）に長く抗することは難しいだろう。日銀が自らの収益（シニョレッジ）でもって金利を払えないなら、統合政府は法律を改正して国の基礎的財政収支の黒字化でもって埋

め合わせることが求められよう。それをしなければ、インフレにより資産保有者が負担を負うことになり、いずれにしても国民に負担が伴うことになる。

今年に入ってから流行しているのが、「現代貨幣論 (MMT)」である。MMTは主要な提唱者のケルトン教授 (ニューヨーク州立大) が 2016 年大統領選挙の予備選で旋風を起こした民主党サンダース議員の顧問を務めていたことなどから注目が集まった。その主張の核心は「通貨を発行する権限があつて自国通貨建て国債を発行する政府は財政政策において財政赤字や債務残高などを考慮する (財政再建に努める) 必要はない」というものだ。要するに政府は財政的な「制約」に直面しない。むしろ、政府は完全雇用の実現・維持に向けた経済政策に特化することが望ましい。何故か? 政府は (中央銀行と協調して) 自らの借金を貨幣の発行 (所謂「財政ファイナンス」) でもって賄うことができるからだ。

日本はMMTの実践例とされることがある。黒田日銀総裁の下、異次元の金融緩和を続けて、多額の国債を購入し続けてきたからだ。しかし、MMTが想定する金融政策と日銀の金融緩和策には大きな違いがある。日銀は物価上昇率 2% という目標を掲げており、国債購入はその手段と位置付けている。国債購入の対価として貨幣供給 (マネタリーベース) を増やすことで人々の (今後、物価が上がるだろうという) インフレ期待に働きかけることが狙いだ。いずれインフレ目標が達成されたら、金融緩和は終わるといふ「出口」を迎えることになる。他方、MMTにおける中央銀行はこうした目標も出口もない。政府の出す財政赤字をひたすら埋める役割を担うに過ぎない。その意味で金融政策は財政に従属しており、中央銀行の独立性も失われている。

主流派の経済学者もリーマンショック後の不況時のように消費・投資等マクロの需要が

不足しているとき、「例外的な環境における需要管理手段」として財政赤字による財政出動には同意する。たしかに深刻なデフレ下では民間は投資を控え気味だし、家計は将来不安もあり消費を抑えて所得を貯蓄に回している。つまり、民間全体では資金が余っている (貸し手に対して借り手が少ない) 状態にある。そうであれば、国債を増発しても金利上昇にはならず、むしろ政府の支出が新たな雇用と所得を生み出し、消費・投資を含む民間需要を回復させるという「好循環」に繋がる。しかし、平時においても大幅な財政赤字を続けることには金利の上昇やインフレのリスクがあるだろう。このためMMTは「平時の経済政策の手引きにならない」との批判も多い。MMTは財政赤字に起因するインフレを否定しているわけではない。ただし、それは財政ファイナンスで貨幣が膨張するからではない。むしろ、インフレの有無は財政赤字と完全雇用時の民間のカネ余り (余剰資金) の関係で決まってくるとする。加えて、一旦インフレになれば柔軟に財政を緊縮できることをMMTは前提にしている。実際のところ、財政政策の決定には (財政民主主義をとる以上) 国会の議決が必要であり、MMTが考えるほどの柔軟性はないだろう。なお、増税しなくても財政再建は出来るという主張は所謂「上げ潮派」の主張でもある。ただし、彼等は一旦脱デフレすれば、民間主導の高い経済成長が実現、自然に税収が増え財政赤字が解消される (財政収支がバランスする) ことを念頭におく。MMTは高い成長を見込んでいるわけではない。

MMTは脱デフレの処方箋ではない。むしろ、慢性的な需要不足 (民間のカネ余り) を前提にしていることに留意されたい。このとき完全雇用に達成するのは市場ではなく、政府の役割ということになる。そのためには財政赤字で使い道のないおカネを政府が吸収し

続けるのである。その結果は、「大きな政府」である。もっとも、需要不足（デフレギャップ）は解消しつつあり、課題は人手不足に移ってきた。実際、新興（ベンチャー）企業は資金難に直面している。仮に人手や資金を公共部門が吸収し続けるなら、民間でイノベーション等を担う人材や資金が不足するだろう。経済は停滞しかねない。また、財政ファイナンスで膨張した貨幣がインフレを誘発しないのは人々が将来の税支払いに備えるなどして貨幣を退蔵することに拠る。（逆説的だが、MMTにおいて政府が財政収支を気にしなくてよいのは、その気になればいつでも増税できるからだ。）仮に将来に課税がないとすれば、こうしたタンス預金が消費＝モノに回ることになる。仮にモノに比べて使われる貨幣が多すぎると、インフレが加速しかねない。確かにMMTの主張は一見、魅力的だ。痛みを伴う財政再建をしなくても良く、社会保障や公共投資を拡充させることが出来る。これらの支出からの受益は人々の懐を痛めないという意味で「フリーランチ（ただ飯）」のようだ。

しかし、MMTのいうフリーランチは①慢性的な需要不足や②納税目的の貨幣のタンス預金など怪しい仮定に依存している。

米国のリベラル派を中心にこうしたMMTは根強く支持される。その背景には所得格差の広がりなど、市場経済への不信があるのだろう。欧州諸国では財政危機の後の緊縮財政への反動という面もある。我が国ではどうか？ MMTに限らず、前述のヘリコプター・マネー論やシムズ理論（財政の物価理論）など痛みを伴う財政再建は必要ないという「奇策」が我が国では流布してきた。いずれもMMTとは理論的・思想的な背景を異とする。しかし、これらが持て囃されるのは消費税の増税を含めて厳しい財政再建しないで済む理由であれば、何でも良いからかもしれない。どの奇策も正しいという確信があるのではなく、そうあって欲しいという願望もあろう。危険なのは、分かり易い、あるいは耳触りが良い主張が必ずしも正しい処方箋ではないということだ。

（図表）財政政策の奇策

	主張	前提
MMT	自国通貨で国債を発行する政府は財政赤字を拡大しても財政破綻しない	慢性的な民間の需要不足と納税目的の貨幣需要 ✓ 脱デフレしないまま「大きな政府」を実現？
ヘリコプターマネー	中央銀行が国債を引き受け永久国債化(恒久的に保有)すれば民間に対する国の借金は解消	統合予算(連結)ベースでは債務の内訳がシフト(国債⇒貨幣)しただけ ✓ 通貨の信認は？
物価の財政理論	財政再建しないことで民間消費・投資が喚起されれば物価は上昇(＝脱デフレ)して財政再建	財政破綻(将来的に厳しい財政再建)しないことを家計・投資家が信認していることが前提 ✓ 財政再建しない国の財政への信認？

(筆者作成)

IV 何とかなるさは……

内閣府の試算（2019年1月30日）の「成長実現ケース」によれば2020年度の基礎的財

政収支（PB）赤字は対GDP比で1.7%（10.1兆円）の赤字が残る。しかし、堅調な経済成長（実質2%）に支えられて2026年度

にはP Bが黒字化する見込みだ。また、金利が当面、成長率を下回る水準で推移する結果、国・地方の債務残高の対国内総生産(GDP)比は、190% (2017年度) から約156% (2028年度) までの低下が見込まれている。こうした見通しには幾つかの条件があることに注意されたい。例えば経済の生産性の上昇率は足元の0.4%程度から1.3%程度まで上がる。これはデフレや高齢化以前の80年代の上昇ペースに相当する。女性の労働参加率については2028年度まで徐々に上昇、高齢者についても足元の上昇傾向が今後も続いて全体として労働参加が進むとしている。高い生産性と労働参加率の下で高い成長率が試算されているのである。言い換えれば、「働き方改革」を含めて現在、政府が取り組んでいる政策の成功が条件になっている。他方、現行の潜在的成長率に基づく「ベースラインケース」の場合、2020年代の成長率は実質で1.1%程度であり、P B赤字は2028年度になっても解消されない(6.2兆円(対GDP比1%程度)の赤字が残る)。公的債務対GDP比も高いままになる。

成長実現ケースにあるような楽観的な見通しは財政や社会保障に対する国民の不安を解消するだろうか？あるいは高い成長の実現に向けて、所謂「岩盤規制」の見直しなど改革への取り組みを促すだろうか？多くの国民からすれば役所の「お手盛り感」があり、信頼し難いだろう。アベノミクスが成功さえすれば、痛みを伴う構造改革は要らないという認識も広がるかもしれない。却って高成長に必要な改革も進まない。財政健全化も一層遅れる懸念がある。政府はP Bの黒字化と合わせて公的債務の対GDP比の安定的引き下げを目標に掲げてきた。試算では後者は少なくとも2020年代中頃までは達成できている。敢えてP Bの黒字化を急ぐことはないという主張も強まりそうだ。

仮に3%成長を実現するため規制緩和や働

き方改革など一層の構造改革を推し進めて「何とかする」というならば、改革の原動力になるかもしれない。他方、高い成長を当然視するならば、痛みを伴うような改革をしなくても「何とかなるさ」という風潮が広まり、骨太の方針の掲げる「経済成長と財政を持続可能にするための基盤固め」にも繋がらないだろう。「何とかなる」という楽観的な認識を与えてきたのは経済見通しだけではない。消費税の増税を先送りしても、「社会保障と税の一体改革」で約束されていた社会保障の充実のうち子育てについては国が「何とかしてきた」。日本銀行が続ける金融緩和にしても、国債を大量に購入し、その金利をゼロ近傍に留めることで国の財政運営(利払い費等)を「何とかしてきた」のだが、国民や市場関係者に対して国の借金が1千兆円を越えるにも関わらず「何とかなるさ」という期待を持たせた面が否めない。

身近なところでは地方の公共料金にも同様のことが起きている。実際、上下水道の更新・管理等に係るコストが増大して事業の収支が赤字になっても、多くの自治体は料金を上げることなく、一般会計から赤字を補填してきた。同様に医療費が高くなっても一般会計からの繰り入れでもって国民健康保険の保険料の引き上げを避けてきた。いずれも、住民の負担が増えないよう「何とかしてきた」のだろうが、上下水道施設の老朽化や医療費の増加にも関わらず、「何とかなる」という印象を住民に与えてきたといえる。

このように国・地方とも厳しい財政見通しを示しつつ、社会保障などの公共サービスに誰も困らないように、これまで「何とかしてきた」。森友問題などで信頼が損なわれたとは言われるが、我が国の役人は国・地方とも総じて真面目なのかもしれない。今年1月、米国では政権と議会の対立で連邦予算が通らず、政府機関や自由の女神等の観光施設が一部閉

鎖されたという。予算がないのだから当然の措置なのだが、日本だったら「何とかしていた」かもしれない。しかし、それは「何とかなる」という誤ったメッセージを送り続けかねない。「何とかなる」というならば、政治家からの歳出拡大の圧力も収まりそうにない。また、国民・住民に国・地方の財政の現状が正しく伝わらず、危機感が共有されないし、自分事としての関心も高まらないだろう。本来、財政・経済の将来見通しには客観性と慎重さが求められる。

ではどうするか？ 2000年代以降では、財政赤字に対する政治的圧力を制御する目的で、欧州を中心に、高い専門性と分析力をもつ「独立財政機関」を設置するべきとの議論が盛り上がってきている。これら機関には一定の政治的独立性を付与し、①予算の前提となる経済見通し作成、②中長期の財政推計、③財政政策に関わる政策評価などを担わすことが想定される。独立財政機関としては、オランダの経済政策分析局（1945年設立）やアメリカの議会予算局（CBO: Congressional Budget Office、1974年設立）が長い歴史をもち有名だが、最近では、英国の財政責任庁（OBR: Office for Budget Responsibility、2010年設立）、スウェーデンの財政政策会議（2007年）、カナダの議会予算官（2008年）、アイルランドの財政諮問会議（2011年）などが設立され、このような役割を担っている。日本も加盟するOECD（経済協力開発機構）諸国のうち独立財政機関を設置した国の数は2014年で20を超え、2000年に入ってから4倍になっている。このため、最近、OECDは、「独立財政機関の指針に対する委員会勧告」を公表しているが、現在のところ日本において独立財政機関は存在しておらず、日本での設置を期待する声も強い。

V 財政再建のインフラとしてのEBPM

以下では財政再建のインフラとしてEBPMとコスト意識の喚起を取り上げたい。「証拠に基づく政策立案（EBPM）」に向けた機運が政府・地方自治体内で高まっている。従前の政策形成は「局所的な事例や体験（エピソード）が重視されてきた」きらいがあった。開始から時間が経過し、経済・社会の環境が変化したにも関わらず、「慣行的に続けられてきた」という理由でもって見直しの進まない政策・事業も少なくない。他方、EBPMは「(1)政策目的を明確化させ、(2)その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組」（総務省）にあたる。定量的かつ客観的なデータとその分析に依拠した政策形成を重視する。「我が国の経済社会構造が急速に変化する中、限られた資源を有効に活用し、国民により信頼される行政を展開する」ことが期待されている（統計改革推進会議最終取りまとめ（平成29年5月））。そのため「行政事業レビュー、政策評価、経済・財政再生計画の点検・評価」の「三本の矢」でもってEBPMを実践していく（内閣官房行政改革推進本部（平成30年1月））。政府はこうしたEBPMと統計改革を「車の両輪として、一体的に推進する」としてきた。具体的には「政策、施策、事務事業の各段階のレビュー機能における取組を通じてEBPMの実践を進め、EBPM推進体制を構築する」とともに「経済統計の改善、ユーザーの視点に立った統計システムの再構築と利活用」を促進する（経済財政運営と改革の基本方針2017）。

EBPMに繋がる取り組みとしては、例えば、地域間での差異の「見える化」がある。無論、高齢化や産業構造など地域のニーズの違いを反映した地域差はあって然るべきだろう。しかし、年齢調整をしてもなお残る高齢

者医療費の地域差、人口規模や経済状況が似た類似団体間でも異なる民間委託の程度などニーズの違いでは「説明できない」地域差については検討を要する。こうした地域差は自治体・住民にとって有用な情報になる。他地域との比較は自分たちの取り組み成果を評価するためのベンチ・マークを与えてくれるからだ。相対的に成果の劣ると判断された自治体においては従前の政策の見直しへの契機（圧力）となる。以って、自治体の「行動変容」（＝政策の見直し）を促す。「見える化は歳出改革の推進力」なのである。

更に踏み込んで政策の効果を定量的に測定するのは統計的な分析が必要になる。政策と成果指標との間で単純な相関関係をみるだけでは十分ではない。政策の「外的要因」をうまくコントロールしなければ政策と成果指標の関係は単なる見かけの相関（関係）に過ぎないかもしれない。例えば、政策効果を知る上で有用なのは、①政策を実施したグループ（＝「処置群」）と②政策が実施されなかったグループ（「対照群」）に分けた上で、成果指標の差異を検証することだ。ただし、政策効果を正しく検証するには処置群と対照群が恣意性のない形で「ランダム」に分かれていることが条件になる。さもなければ対照群とのパフォーマンスの違いは必ずしも政策効果を反映しない。これは「ランダム化比較実験（RCT）」として知られる。健康増進等、先駆的な政策を全国展開する前に実験的に施行して、成果のエビデンスを検証するものである。この実験で成果が実証されれば政策は全国的に行われ、されなければ全国展開は見送られる。RCTは英国では1997年ブレア労働政権以降、EBPMの一環として教育・医療、徴税などの分野で幅広く行われてきた。他方、我が国ではランダム化実験のような形での政策分析は未だ実例が少ない。

無論、公共部門内の政策形成の文化を「政

策目的の明確化や政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータとは何かを問うていく「エビデンスベース」へと転換することは容易ではない。現場において政策・事業の実施は根拠法令に基づく。よって「法律に書いているから実施している」というスタンスになりがちだ。筆者は長年、内閣官房行政改革推進本部の行政事業レビュー（公開プロセス及び秋のレビュー）に携わってきたが、事業の効果（アウトカム）に対する当方からの指摘に対して根拠法令でもって反論する政策担当者も少なくない。しかし、法律（自治体であれば条例）は本来、政策が目指すべき目標＝アウトカムの手段であって、それ自体が「自己目的化」されるべきではない。「法律等の掲げる目的・目標とその考え方や根拠に立ち返った検討が必要」だろう（内閣官房行政改革推進本部（平成29年11月））。

EBPMは国民とのコミュニケーションの手段にもなる。財政再建の一環として公共施設の再編成や補助金の廃止、公共料金等を引き上げる際にもエビデンス、例えば、公共施設の利用状況やコスト構造、政策・事務事業の効果などを客観的に示すことができれば、国民の納得にも繋がるだろう。従前の忖度や政治力学に代えて歳出を見直す原動力になる。

VI コスト意識を喚起する

財政再建へのコンセンサスを形成するのは当事者（省庁・自治体及び国民等）の間での「コスト意識」の喚起が求められる。そのためには前述の赤字補填の解消と合わせて「正しい」コスト情報を開示していくことだ。ここで正しいコストとは①従前の現金主義ではなく、（企業会計同様）発生主義に基づいた、②事務事業・公共施設ごとに算出されるフルコスト＝「政策コスト」である。この政策コストは企業会計でいえば、財務諸表にあたり、福祉、教育など政策・事業別に算出すること

に特徴がある。例えば、公民館・図書館といった公共施設で考えてみよう。これらの公共施設の事業費には（更新費用を反映した）減価償却が織り込まれて来なかった。施設の職員の人件費も他の部署とドンブリ勘定になることが多い。人件費自体、今期の給与支払いのみが計上されており、将来の退職金等の支払い義務はコストとして認識されていない。図書館と文化施設が一体になったような複合施設であれば、施設の光熱費・管理費も合わされているかもしれない。地域住民からすれば、自分たちが使用する施設の真の費用（＝フルコスト）が見え難い。その一部しか勘案しない従来の予算では、費用の過小評価に繋がりがかねない。仮に公共施設の統廃合・集約化を進めるとしても、彼等の納得を得ることも難しいだろう。上下水道についても同様だ。将来の更新投資を見据えて料金を引き上げるならば、その減価償却費を明示しなければ、住民・議会への「説明責任」を果たせない。また、政策評価で政策・事業の費用対効果を検証するにも人件費・減価償却費等を含む政策別にフルコストが認知されていなければ、見直しや継続の是非など正しい判断はできない。

加えて、政策形成にあたっては給付・サービス提供と財源を一体的に提示していくことだ。「社会保障と税の一体改革」では当初、消費税率5%の引き上げ（5%⇒10%）は育児支援、年金・医療、介護を含む社会保障の充実（税率1%分）及びその持続性の確保（税率4%分）と一体だったはずである。しかし、いつしか増税と社会保障が切り離されて論じられるようになった。2014年4月、8%への税率引き上げこそ実現したが、追加2%分の増税については度重なる先送りや、使途の見直し（教育財源への充当）は俎上にのる有様だ。年金給付を抑制するにしても、現在の高齢者の不利益ばかりに関心が集まり、仮に年

金給付の伸びを抑えなければ、年金保険料の増加、あるいは年金積立金の取り崩しで将来の給付が危ぶまれることに関心が払われなかった。①社会保障サービス等の充実をするならば、その財源を増税でもって確保する、②増税を回避したいならば、サービス水準は負担に見合う水準に留める、あるいは社会保険料を引き上げるといった選択肢を示して、政治的判断を仰ぐようにする。歳出の拡大であれ、その削減であれ、それを実施する、あるいは実施しない財政的な帰結（経済学でいう「機会コスト」）を明らかにするべきだ。

コストの「見える化」は耳障りが悪いかもしれない。しかし、国民や政策の現場の当事者意識なしでは財政再建は進められない。財政再建のインフラ（環境整備）に繋がることが期待される。

地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点

神戸大学大学院法学研究科教授

砂原 庸介

《構成》

- I はじめに
- II 制度の問題点
- III 改革の議論
- IV 結論

I はじめに

近年、地方政治、とりわけ地方議会は極めて厳しい批判の目にさらされている。日本全国の至るところで地方議員の不祥事が報道され、しかもそれ以外の部分で地方政治に対する関心は非常に低調である。2019年の統一地方選挙のうち、都道府県議会議員選挙では無投票で当選する議員が25%を超え、さらに町村議会でも定数削減が進んでいるにもかかわらず無投票当選が数多く出現した。また、統一地方選挙に参加する都道府県知事や市町村長の選挙はもはや1割程度となっていて、「統一地方選挙」という呼称自体に無理がある状況となっている。そのような中で、地方議会選挙の投票率は都市を中心に低下傾向が続いており、3割台にとどまることも決して稀ではない。地方議員が何を代表しているのか、という問いに対する適切な答えが簡単に出せる状況ではないだろう。

地方自治体が「自治」を担う存在である限り、地方議会が必要である。民主的な国会のもと、今の自治体を国の出先機関としてしまうことを主張する議論はあり得るかもしれないが、地域のことを地域で決めるという地方分権の流れの中では暴論とみなされるだろう。また、ひとりだけ選ばれる首長がいれば、首長に意思決定を委ねて地方議会を廃止すれば

よいという主張もありえない。なぜなら、個人として選ばれる首長が意思決定を行うと、現状を大きく変化させる極端な決定が行われる可能性を排除できないからである。様々な妥協の上に多数派を形成していくことで、漸進的に変化を実現していくのが成熟した民主的な政治体制であり、その中核を担うのは議会であるべきだ。

1990年代初め、いわゆる中選挙区制度のもとで政党ではなく候補者間の競争が激しくなり、その結果として特定の団体や集団の意向が代議士に過剰な影響を与えてしまうことが問題視され、衆議院の選挙制度改革が行われた。この改革について、現在でも賛否をめぐる議論は尽きないが、国民の代表がどのように選ばれるべきか、民意がどのように吸収されるべきか、について真剣な検討が行われた結果であることは間違いないだろう。他方で地方自治体における選挙制度は、その創設以降基本的にはほとんど変化がない。もちろん、全く変化がないわけではないが、その変化とは、自治体における人口の変化に合わせた議員定数の変更と、都道府県・政令市レベルにおける選挙区定数の変更や、統一地方選挙に参加する自治体が減少することに代表されるような、選挙サイクルの多様化といったような変化といった、現状を追認していくかたちの変化にほぼ尽きる。

地方議会の選挙を考えると、これまでに「どのように民意を吸収するか」という問題意識から、選挙制度について検討が行われたことはほとんどなかった。しかし、最近では地方議会に対する批判を受けるかたちで、

総務省でも「地方議会・議員に関する研究会」や「町村議会のあり方に関する研究会」といった研究会が組織され、地方議会の選挙制度についての検討が行われるようになってきている。本稿では、これらの研究会における議論で指摘された問題を参照しつつ、地方議会における現行の選挙制度が、議会にとって必要不可欠な「政党」のまとまりを作り出すことを妨げていると指摘し、状況を改善するために考えられる制度改革について議論する。政治不信が高まっている中で政党などいまさら、と思われる方も少なくないだろう。しかし、筆者の見限り、これまでの地方議会の中で政党が有効に機能していたとはいえないし、制度改革によってその機能を活かす余地は十分に大きいと考えられる。何よりも、政党は、議会において多数派を形成していくためのもっとも重要な構成要素であり、それなしに民主政治は成立し得ないからである。

本稿は上記の関心に基づいて、まず近年の日本の地方政治を対象とした実証研究を紹介しながら、地方議会の選挙制度が抱える問題点について整理する。ここでは4つの論点が議論されるが、はじめの3つは選挙区定数・区割り・投票方式が抱える問題であり、最後は選挙サイクルに関する論点である。次に、整理された問題点を踏まえて、新たに考えられる選挙制度について論じる。主に他の国を対象とした研究に触れながら、多数制と比例制のいくつかのヴァリエーションについて検討したうえで、現在の制度からの移行可能性が高いものとして非拘束名簿式の比例制を提案し、それと併せて選挙サイクルのあり方についても議論する。最後に、本稿の議論を整理したうえで、地方の「民意」を吸収する民主政治を機能させるために政党が重要になる

ことを改めて強調し、論を閉じる。なお、極めて密接に関係があるものの、本稿では選挙制度を中心とした議論を行い、いわゆる二元代表制の執政制度の改革について直接は扱わない¹。

II 制度の問題点

1 個別的利害の強調

日本の地方議会選挙は、大選挙区制による単記非移譲式投票（Single Non-Transferrable Voting; SNTV）という世界的に見ても珍しい投票方式で実施されている。すでに広く知られているように、このような投票方式の下では、議員個人への投票が非常に大きな意味を持ち、同一政党内での競争が強まるために、政党が凝集性を持つことが難しい（Shugart and Carey 1995; 建林 2004）。とりわけ日本の基礎自治体のように、当選者数が二桁を超えるような場合には、政党が存在する意味は極めて薄くなると考えられており、実際に、市域が選挙区に分けられている政令指定都市を除くと、基礎自治体で政党が占める存在感は小さい。

このような地方議会の選挙制度では、政党所属よりも議員候補者個人と組織・団体との関係が重要となり、各議員が関心をもつ問題が、個別の地域や集団の利害に矮小化されることが懸念される。都道府県議会で見ると、各議員は自らを選出する地域における問題を議会で議論することには熱心になるものの、他の地域における問題についてはどうしても関心が薄くなりやすい。そのため、各議員が、都道府県という各選挙区を横断する領域全体が抱える集合的な利害よりも、各選挙区における個別的な利害に対して敏感に反応しがちになる。結果として、領域全体から支

¹ 筆者は別の研究でいわゆる二元代表制から議院内閣制的な制度を検討すべきという議論を提示している（砂原 2012, 2017）。執政制度については、地方自治体間の多様性など、選挙制度とは別に検討する論点が増えると考えられる。

持される候補者が首長になったとしても、変更の提案に対して地方議会の側は基本的に現状維持を追求する行動をとりがちとなる（砂原 2011）。

都道府県議会を構成する選挙区よりも定数が大きくなる市町村議会の場合は、個別・具体的な利害に焦点を当てて有権者からの支持を獲得しようという動きをより強めると考えられる。定数が大きいと、当選のための閾値が非常に低くなる中で、同じような問題に関心を持つ複数の候補者が、有権者からの票を喰い合って熾烈に競争してしまうという新たな問題を抱えることになる。このような状況では、似たような政策を重視する候補者たちが当選しても、議会の中でまとまって動くことは難しい。そして、選挙の帰趨を決める10票、100票といった規模の組織票に対して非常に脆弱になってしまう。そのような組織票を動かす支援者や支援団体に対して従属的な立場に置かれることも不思議ではない。

このように、都道府県レベルであっても市町村レベルであっても、その領域における集合的利益に焦点を当てた政党が形成されることは困難で、個別的利益を重視する議員が個人として選挙のために競争する傾向が極めて強い。結果として、当選を考えなくてはならない議員は自分たちの支持者に対して個別的な利益を提供することを重視しがちになる。そして、政府から利益を引き出すために、似たような考え方を持つ議員同士で協力して意思決定を行うよりも、政党や公約に関わらず現に意思決定を担う国政・地方政治レベルの政権に接近することが優先される。

仮に多くの有権者が包括的に子育て支援を拡充してほしいと思っているとすれば、それを重視する議員たちは、子育て支援を拡充することに賛成の議員を集めて多数派を作ることが期待される。政党は、本来そのような多数派形成の核になるのである。しかし、現在

の選挙制度を前提とすれば、当選した議員たちは議会の中で子育て支援の限られた予算を奪い合うライバルになり、選挙期間あるいはその前後を通じて、子育て支援の枠を拡充するような多数派を形成するにはなかなか至らないだろう。それぞれの議員が非常に限定された課題を掲げて「タコツボ」化し、議会を活性化させるような大きな議論が行われにくくなるのである。

2 選挙区定数といびつな競争

次に指摘できるのは、地方議会の選挙競争が抱えるいびつな競争である。まずはしばしば指摘される一票の格差の問題である。都道府県議会選挙の区割りには基礎自治体の境界を利用しており、基本的には市であれば単独で選挙区を構成し、町村であれば複数の自治体（郡）で選挙区を構成する。近年では、都市部では人口が維持されていても、農村部では人口減少が進んでいる。加えて近年の市町村合併によって、小規模な市が数多くできるとともに町村が減っており、郡部で定数が1まで減る選挙区は少なくない。結果として都市部との一票の格差が大きくなり区割りの見直しが求められる中で、従来の原則を超えて選挙区の構成が可能になってはいるものの、再編が十分に進んでいるわけではない。結果として、都市部の票の価値が全体的に軽くなり、農村部の票が重みを持つ傾向にある。

さらに、農村部で選挙区定数が小さくなっているのに対して、都市部での定数が大きい。行政区が選挙区となっている政令指定都市では都市部でも相対的に定数が小さいものの、そうでない県庁所在市やそれ以外の中核市・特例市などでは定数が二桁を超えるところも少なくない。結果として、都市部においては政党間・政党内を問わずに競争が行われるのに対して、農村部では保守系を中心とした無所属の現職とその挑戦者という全く異なる構

図で選挙が行われることになりやすい (Scheiner 2005; 砂原 2017)。このような競争は、国政・地方政治を通じて、政権党であった自民党にとって有利に働き、対抗する野党の分裂・細分化を助長してきたと考えられる。

いびつな競争は選挙区の中にもある。近年しばしば問題視される無投票は、とりわけ定数1の選挙区において多い (茨木 2017)。定数1の選挙区は、大阪市などのごく一部の政令指定都市を除けば基本的には農村部に位置する選挙区であり、強い現職議員が存在している場合には、勝つ確率が低いと考えて挑戦者が現れず、競争が起こらないままに無投票になることがある (浅古 2019)。さらに、定数が2以上の場合でも、一定程度政党化が進んでいる都道府県議会議員選挙では、1人を追加的に立候補させても議席が増える可能性は低く、とりわけ同士討ちを恐れるような弱い政党は立候補者の数を減らして議席を確保しようという選択を行いがちとなり、無投票が生まれることも考えられる。

市町村議会選挙の場合、極端に大きい定数がまず問題となる。特に規模の小さい市町村では、定数以上の候補者を集めることができず、無投票選挙の発生も増えている。無投票にまで至らなくても、候補者の多くが当選することになるために、望ましくない有権者が考える議員がいても落選させるのが難しいという事態も生じる。落選するという競争のプレッシャーがない中で、議員の行動に規律を与えるのは非常に難しい。

また、定数が大きくなると、特殊な個別利害に焦点があてられる可能性が高まるだけでなく、領域内に存在する有権者の多数派を議会のなかの多数派として扱うことが難しくなる。つまり、全体の2割や3割の得票をする候補者がほとんど出ないために、多数派が極めて細分化したかたちで個別に代表される

ことになる。言うまでもなく、仮にそのような当選者が出たとしても、与えられる議席はひとつであり、その当選者に得票した有権者の民意が同程度に議会で反映されるわけではない。興味深い事例として、2014年の秋田県にかほ市議会議員選挙で、唯一の20代の候補者が全体の16%程度の票を獲得したものがある。次に若い候補者が47歳(二位当選)であり、相対的に若年層の高い支持を受けたものと考えられるが、当然ながら得られる議席は20議席中1議席(5%)であり、多くの票が実質的に死票とされた。

3 不明確な責任とジェンダー不均衡

市町村の議員が、旧村のような単位の地域代表として選ばれていた時代があったとすれば、個々の議員が地域の有権者の意向を背景に行動することで、自分を選んでくれた有権者に対して責任を果たすことができただろう。地域間の対立が深まる可能性もあるが、そこは議員たちの知恵によって政治的な妥協を行い、特定の地域が不利にならないように意思決定を行うことができたのかもしれない。しかし、近年では市町村合併が進んで自治体の人口が大きくなっている上、都市化の進展により、そのような地域の代表としての議員の位置づけが難しくなっている。

地域を通じて議員と関係を持たない有権者が増えていくに連れて、地方議員が有権者に対してどのような責任を負うかという問題は難しいものになることを考えなくてはならない。とりわけ都市部において、普段地方議員と関係を持たないような有権者にとって、多くの候補者の中から誰が自分たちの利益を代表してくれるのかを弁別するのは極めて難しい。結果として、改革を訴えるような政党のラベルや、女性や若年という外形的な情報を手掛かりに投票を行うことは少なくないと考えられるが、それが本当に必要な情報を集約

しているとは限らない。また、そのような有権者は、地方議員の不祥事が相次ぐ中で、不祥事を起こした議員たちを自分はそもそも選んでいないと考えているだろう。しかし、そういう議員が適切な代表ではないから辞めさせたいと考えても、当選に必要な票数が少なくてもよい選挙制度では、以前その議員を当選させた有権者が離反しない限り、不祥事を起こした議員でも選挙に勝ってしまう。

このような選挙制度は、有権者にとってだけでなく、実は多くの地方議員にとっても酷な制度である。明確に地域を代表していると感じる議員は悩みが少ないかもしれないが、そうでない特に都市部の地方議員は、大多数の有権者が望むことを訴えても存在が埋もれてしまうし、ごく少数の確実な支持者を新たに開拓するのも難しいからである。手っ取り早く目立つことを狙うのであれば、たとえば20代であることのような若さをアピールしたり、極端な公約を掲げようとしたりする候補も現れる。メディアなどに「イケメン議員」や「美人すぎる市議」が取り上げられることがあるのは、その帰結であるともいえる。しかし、そのようなアピールは永続的なものとはなりにくい。

地域をはじめとする個別的な利益を訴える候補者であるということを有権者に認識してもらうためには、何らかの組織を代表しているとか、もともと名前が知られているということが重要となる。そのような有利な条件を持っているのは多くが男性であり、女性の参入を阻害していることもこの制度の特徴と言えるだろう。実際、地方議会における女性の議席率は極めて低いことが知られている（三浦 2016）。さらに、とりわけ都道府県レベルでは、政党内の激しい競争を背景に、候補者選考過程においてリクルートを行う側が持つ議員像が女性の擁立を拒んだり（大木 2016）、

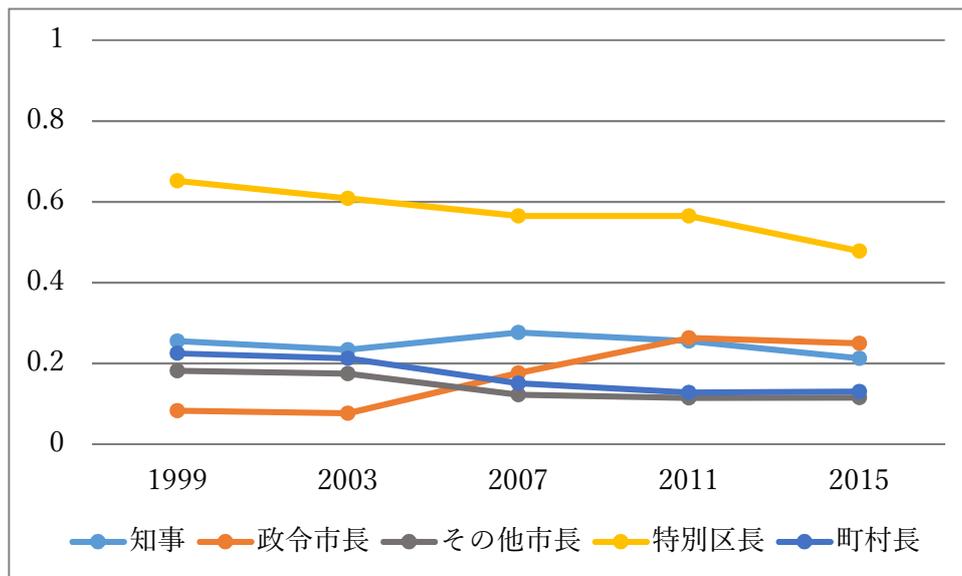
複数の女性の擁立を妨げたりする（芦谷 2019）ことが指摘されている。そして、当選した後は、個人として有権者を代表することが求められ、出産や育児などで一時的に議会を離れることについても批判が付きまとう。個別的な利益の代替不可能な代表として議会において議席を占めることが求められるとすれば、そのような批判はなくならないだろう。

4 選挙のタイミングと首長の選挙との関係

地方議会選挙は、もともと首長の選挙と同じタイミングで、統一地方選挙として行われてきた。しかしその統一性・斉一性は年々減少している。はじめて統一地方選挙が行われた1947年には、確かに全ての市区町村でほぼ一斉に選挙が行われたが、その後知事や市区町村長の辞職、議会の解散や市町村合併によって、統一地方選挙から離脱する地方自治体が増えているのである（福元・植木 2015）。

次の図は、1999年以降の各統一地方選挙の「統一度」を示したものだが、ここからはいくつかの傾向を確認できる。まず知事選挙や市区町村長選挙についてみると（図1）、東京都の特別区を例外として、統一地方選挙に参加する地方自治体は3割を下回っている。しかも、市長や町村長では、この5回を通じて統一率は低下傾向が続いている。市町村長が辞職すると選挙のタイミングが変わるからである。市町村合併（平成の大合併）の影響も大きいだが、合併が始まる前からすでに統一度は2割程度であり、合併がことさらに統一地方選挙からの離脱を促したともいえない。他方で、知事や政令市長の選挙では統一地方選挙に復帰する自治体が増えているように見えるが、これはもともとの数が少ないことや、市町村合併を通じて政令市に「昇格」した自治体が統一地方選挙に参加していたことが理由となっている。

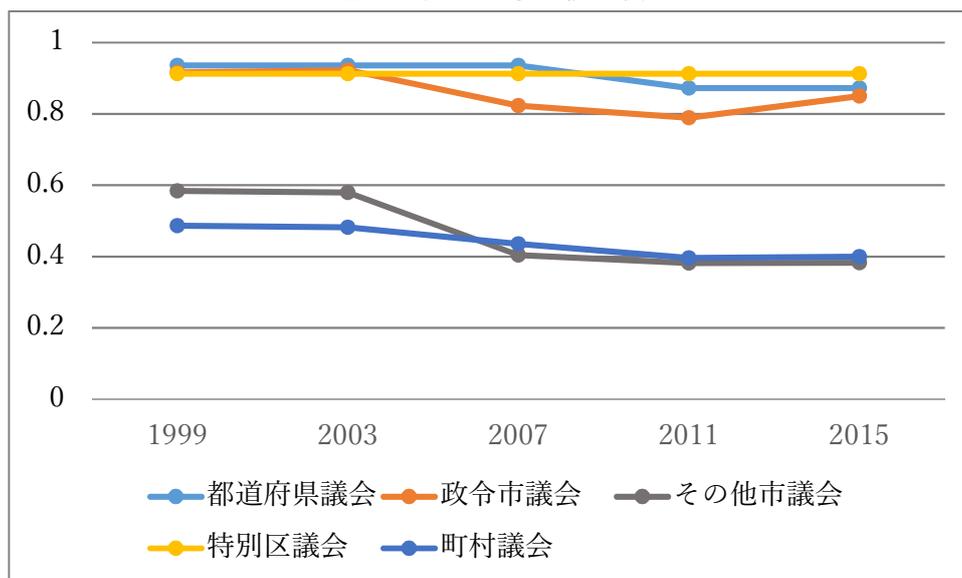
図1 首長選挙の統一度



議会選挙についてみると(図2)、都道府県・政令市・特別区といった自治体の多くが統一地方選挙に参加していることがわかる。都道府県議会では統一地方選挙から外れているのは、金銭スキャンダルで解散したことがある東京都・茨城県と、アメリカの占領のために選挙開始のタイミングがずれた沖縄県、そして2011年以降の東北3県である。特別区や政令市についてもその参加度合いは高い。それに

対して市町村議会では昭和の大合併の影響で、統一地方選挙への参加度合いは相対的に低い。さらに一般市の議会では、1999年に6割程度であった統一度が、2011年には4割程度に落ちていて、これは平成の市町村合併の影響が大きかったと考えられる。他方で合併によって新たに「町」や「村」になったところは少ないために町村議会への影響は少ないのである。

図2 議会選挙の統一度



地方議会に注目して考えると、首長が自由に選挙の時期を選択できることが問題になりつつある。その一つの類型は、近年増えているいわゆる「出直し選挙」であろう（平野2019）。首長に対して不信任を検討するような議会に対して、首長が自らの信を有権者に問う選挙を行うものである。首長が選挙に勝っても任期は変わらず、本質的には議会との対立関係も変わらないが、有権者から信任を受けたとして議会に対して圧力をかけることができる。もう一つの類型は、首長が議会選挙において自らが所属する政党が有利になるように長の選挙に持ち込むというものである。これは、地方議会において政党化が十分に進んでいない日本の地方議会では極めて稀なケースだが、2019年の大阪府・大阪市の「府市クロス選挙」でそのような事態が生じた。

政治学の経験的な国際比較の実証研究によれば、二元代表制（大統領制）において長と議会の選挙が行われる時期が近いと、同じような対立構造で首長と議会が構成されやすくなり、逆に時期が遠いとそのような傾向が薄れるコートテール効果が議論されている（Golder 2006; Magar 2012 など）。より具体的には、首長と議会の選挙の時期が近いと、強い権限を持つ首長選挙での対立構造が議会選挙での対立構造を規定することになり、議会における首長派對反首長派といったような対立が強くなるおそれがあるという議論である。首長が議会においてどのような対立構造を作り出すかをその意思で自由に働きかけることができるとすると、議会における選挙競争に不公平をもたらすことになりかねない。

Ⅲ 改革の議論

1 投票方式と区割り

本稿では、ここまで現在の地方政治が抱える問題について、選挙制度との関係で整理してきた。もちろん、上記の問題を引き起こす

のは選挙制度だけに原因があるわけではない。現実には、このような選挙制度にもかかわらず強固な求心力を保持している組織政党は存在しており、政党政治が出現する可能性がないわけではない。また、仮に議員が個別的な利益に関心を持っていたとしても、より幅広い公共的な関心から、公益に資する合意を行うことが不可能というわけではないだろう。しかし現在の制度のもとで、そのような可能性が例外的な事象に属するかたちで理解されていることを踏まえれば、選挙制度の見直しを地方議会改革の議論から排除する理由はない。

選挙制度の変更を行うとすれば、他の国がそうであるように、多数制と比例制のいずれかを基本として考えるべきだろう（砂原2015a）。国政における衆議院の小選挙区比例代表並立制が、混合制ではあるものの、多数制の性格が濃いものとして理解されている中では、地方においても多数制の性格が強い制度は考慮の対象となる。小選挙区制であれば、名実ともに地域代表として地方議員を選出することになり、また有権者の観点から見ても、問題のある議員の責任を問いやすい。

しかし、少なくとも現行制度からの変更を考えたとき、小選挙区制には難点が多い。まず大きな問題となるのが区割りである。都道府県の場合は少なくとも都市部で、市町村では全域で、新たに定数1の選挙区を作り出さなくてはならないが、現在の地方議会が公平な区割りを行うということに、容易には信任が得られないのではないかと。現行の都道府県議会では基礎自治体の境界を主に利用したかたちで区割りが行われており、一見公平な区割りであるようにも見える。しかし、過去には例えば定数3の選挙区で野党が議席を占める場合に、それを3つの小選挙区へと区割りして野党議員を排除する、というような区割りが行われる事例もあった。次に、この例が示すように、小選挙区で選挙が行われると、

現職が有利になって挑戦者が現れづらくなる。まさに都道府県議会選挙の1人区で無投票が頻繁に発生していることを考えると、小選挙区制の導入によって競争が失われる懸念もある。政党への所属ではなく無党派の地域代表であることが強調されればジェンダーバイアスや少数派への不利の問題も残るだろう (Wright 2008)。反対に、同日選挙などを通じて同じく小選挙区制で選出される首長の選挙と強く結びつけられれば、首長に対して賛成か反対か、という軸だけで代表が選ばれてしまう可能性も否定できない。

多数制でより現実性が高いのは、複数の定数を残しつつ、有権者に複数の投票を行わせる連記制の導入だろう。選挙区から当選する議員と同じだけの投票が可能であれば(完全連記)、有権者は実質的に「落としたい候補」を選ぶことになり、議員に対して責任を問うことができる。ただこの制度の難点は、選挙区の定数が多すぎると有権者の選択が難しくなるために、議員数が多い議会では大幅な議員定数削減や区割りなどが必要になるところである。小規模な市町村では可能でも、人口の大きい都市ですぐに導入するのは難しいと考えられる。また、首長と同様に自治体の領域全体から多数制で選ばれる性格を持つために、地域の細かい利益に反応するのが難しくなったり (Wright 2008)、女性が選ばれにくくなったりする懸念もある (Crowder-Meyer, Gadarian, and Trounstein 2015)。完全連記ではなく数人を選ぶ部分連記もありうるが、大幅な定数削減がなく、選挙区の定数に対して投票できる票数が極端に少なければ、現行制度とほとんど変わりはない。ただし、部分連記であっても、複数票を持つことによって似たような候補者間での過当競争を回避し、戦後1回目の衆議院議員総選挙がそうであったように、女性候補者の得票を増やすような効果は期待できるかもしれない。

続いて比例制について考えるとき、検討に値する提案として、非拘束名簿式比例代表制の導入を挙げたい。言うまでもなく、2001年から参議院通常選挙で導入されている選挙制度だが、個々の候補者への投票を地方自治体ごとに登録された地方政党ごとに合算して議席配分を行い、政党内での得票順に候補者に対して議席を割り当てる制度である。この制度の最も重要なメリットは、得票が政党ごとに合算されるので、考え方が似ている候補者が連合を組みやすくなることである。もちろん、最終的に名簿順位の争いがあるために候補者間の競争は残るが、それでも現在の制度ほどに政党内競争が激しくなるという状態は回避することができるだろう。

有権者の側から見ても、投票の方法は従来と変わらずに個人に対して投票することになるので、スムーズな移行を期待できる。その上、従来とは異なって、自分が投票していないのに当選した議員に対しても、政党を通じて責任を問いやすくなる。つまり、自分が投票した候補者と同じ政党に所属し、得票を分け合うことで当選した議員が不祥事を起こしたとしたとき、前回と異なる候補者に投票することで、不祥事を起こすような議員を立候補させた政党を罰することができるのである。

現在の選挙制度のもとでは、有権者は市町村議会選挙で候補者の数だけ選択肢があるのに対して、政党というまとまりを強調すれば実質的な選択肢が減ることに対して批判があるかもしれない。しかし、選択肢が多すぎることは、全ての選択肢について詳しく知ることができない有権者の選択を困難にするし、ここまで説明してきたように当選への閾値を極端に低くすることで議員の責任を問うことを困難にしてきた。政党ごとに候補者を集約し、選択肢を適度に狭めることによって、このような問題に対処することができる。

同じ比例制でも、少なくとも現行制度から

の変更として拘束名簿式の比例代表制を導入するのは難しい。拘束名簿式は、まとまりの強い政党を作るという意味で非拘束名簿式よりも望ましいかもしれないが、現実の地方政治において、そのような政党のまとまりは非常に弱い。その中で拘束名簿式を導入したとしても、これまでと全く異なる投票方式に直面する有権者にとっても負担は大きいだろう。さらに、地方において凝集性を持った地方政党の出現が期待しにくいのに対して、現在のところ数少ない有効なまとまりである国政政党が地方を支配するというような危機感が煽られる可能性がある。

2 非拘束名簿式比例代表制の論点

非拘束名簿式比例代表制を導入するとしても、問題がないわけではない。しばしば取り上げられるのが、小規模自治体における選挙の問題である(木寺 2018; 辻 2019)。議員のなり手不足が深刻化して、現行制度の存続への危惧が高まる中で、総務省に「町村議会のあり方に関する研究会」が置かれ、「集中専門型」「多数参画型」の議会というモデルが示された。ここでは住民参画のしくみや兼業規定の緩和などが新たな制度として論じられる一方で、選挙制度については特に触れられているわけではない。その中で、例えば辻[2019:238]が、「比例代表制を全面的に導入した場合、立候補者の「政党に所属しない自由」を阻む」と主張するように、しばしば「政党政治がなじまない」という地方政治の典型として小規模自治体が位置づけられ、選挙制度の変更に対する忌避感が表明されることは少なくない。

それは現行制度が好ましいことを意味するのだろうか。確かに、定数が一桁であるなど、相対的に少ないような自治体であれば、Ⅱ節で挙げた制度的な問題は小さいかもしれない。しかし、当選のための閾値が極めて低いこと、

現職が強い傾向にあること、多数に支持された候補者が支持に見合った議席を確保できないこと、議員が個人として有権者を代表することによるジェンダーバイアスの問題などは残る。筆者には、これらの問題を抱える制度が好ましいとは言い難いように思われる。そして何より、「無所属」の議員たちは、無所属という理由だけで、党派がなく、無色透明に自治体の利益を考える存在と理解されるべきだろうか。議員として志向する利益を持ち、議会において他の議員と連合を組む可能性があるにもかかわらず、文脈に深く通じていない有権者が投票をする手掛かりを奪うことにもなる(Grossman 2019)。さらに「無所属」の強調は、現職優位やマイノリティの排除をより強めるという指摘もある(Schaffner, Streb, and Wright 2001; Wright 2008)。非拘束名簿式比例代表制を導入すれば、閾値の問題などは現行制度よりも緩和されることが期待されるし、ある候補者が他の候補者と連合を組まないのであれば、その候補者が一人で政党を作るかたちでその志向を有権者に可視化することにもつながる。

より重要なのは、「地方議会・議員に関する研究会」の報告書でも示唆されたように、都道府県レベルで比例制を導入したときに、全都道府県をひとつの選挙区とするか、内部で区割りをを行うかという論点である。区割りをを行う場合、現行制度における都市部と農村部のいびつな競争のような事態を回避することを考えると、各選挙区で同程度の、一定規模の定数を確保することが求められる。区割りにかかる強い忝意性を排除するのが難しく、また、一部の単独で選挙区を構成できるような自治体を除いて、なぜその単位で政治競争を行うかが自明でない選挙区を数多く生み出すよりは、全都道府県をひとつの選挙区とする方が有権者の理解は得られやすいように思われる。

ただしその場合でもいくつか問題はある。まず、知事に対抗できるような政党リーダーは都道府県全域で選挙運動が可能かもしれないが、全ての候補者にそれができるわけではないだろう。次に、現行の議員定数を維持するとすれば、候補者が極めて多くなる可能性がある。同一政党内の候補者間の役割分担で、特定地域に運動を集中させる候補者も多くなることが予想されるが、有権者にその情報をどのように伝えるかは問題になるだろう。これは非拘束名簿式で行われている現在の参議院の比例代表制部分（定数 98）が抱える問題と重なっていると言える。さらに、人口の多い都市部の意見が偏重されるのではないかという指摘もある（山本 2018）。現状で過当競争となりがちな都市部において、その意見を包摂する単一の政治勢力が出現するのは容易ではないと思われるが、確かに人口比を反映して議会において都市部の主張がより反映されるようになるかもしれない。しかし他方で、現状の制度においては、都市部で政治勢力が統合されにくいこともあって、競争性の低い農村部分の個別的利益に関する主張が偏重されやすいとすれば、そのバランスを考えていくことも必要だろう。

3 首長選挙・国政選挙との関係

II-4で述べたように、首長選挙と地方議会選挙の時期が近ければ、同じような対立構造で首長と議会が構成されやすくなり、逆に時期が遠いとそのような傾向が薄れる可能性がある。仮に地方議会の選挙制度を多数制中心の制度に変更すると、このような傾向は極めて大きな意味を持つと考えられる。なぜなら、地方議会が多数制で、かつ首長選挙と近いタイミングで行われる場合に、首長選挙が議会選挙の対立構造を規定するようになる可能性が高いからである。これは、現在の日本の地方政治において、定数 1 の選挙区が多く

を占めてもっとも多数制に近い状態で選挙が実施されている大阪府議会選挙の 2019 年の事例がその例であろう。大阪府知事・大阪市長が共に辞任して他方の選挙に立候補するという「府市クロス選挙」において、大阪府知事・議会と大阪市長・議会の 4 つの選挙が同時に行われ、現職であった知事と市長を擁する大阪維新の会が勝利を収めた。

比例制の場合、多数制ほどに首長選挙の対立構造が議会選挙を規定することはないと考えられるが、それでも同時に行われるとすればその影響は無視できない。また反対に、首長選挙と全く関係ないかたちで比例制の議会選挙が実施されたときに、首長が議会における多数派をどのように形成するかは不透明なものになる。どちらが望ましいかを先験的に議論するのは難しく、議院内閣制的な運用を目指すのであれば前者が望ましいだろうし、チェックアンドバランスを重視するのであれば、後者が望ましいだろう。ただ、少なくとも首長の辞職によって選挙サイクルが生み出す首長と議会の関係が頻繁に変わってしまうのは、必ずしも望ましくない。その点を考慮すると、首長・議会の選挙の日程は一定程度固定的に運用することが望ましいのではないか。もちろん、首長の死去などのために非常に短い期間となる任期のために選挙を行わなくてはいけない、といったような問題点も生じうるが、それについては例えば首長に事故が起こったときのための副職を置くなどの対応も考えられる。

首長選挙以外の他の地方議会や国政選挙と選挙の時期を重ねる点についても考慮の余地がある。一般に、同時選挙を行うことによって投票率の向上が見込まれる（Lijphart 1997; Geys 2006）。首長と地方議会というように同じ自治体での選挙ではなく、重要性の低いとされがちな複数の選挙であっても、同時に行うことによって投票率が上がるという

指摘もある (Leininger et al. 2018)。同時選挙のサイクルから離れて投票率が低くなってしまった自治体では、個別的利益を求める団体の影響力が大きくなるという研究もある (Anzia 2014)。投票率への影響に加えて、複数の選挙をまとめて行うときには政党のラベルが重要になると考えられる。つまり有権者が投票を行うときに、それぞれの選挙をひとつずつ検討して投票を行うよりも、関係するすべての選挙について、「政党」というラベルを通じてまとめて判断が行われる可能性が高くなるということである。

その極端な例が、台湾の統一地方選挙（九合一選挙）であろう。台湾では、それまでバラバラの時期に行われていた9つの地方選挙をまとめて同じ日に選挙を行うことにしたのである。そのくらい一度に選挙を行うとき、有権者が9つの選挙についてそれぞれ判断するのは認知的な負荷が非常に高くなる。そこで、「政党」というラベルを利用して自分の支持政党を中心に投票するようになると考えられる。そのため、台湾の地方選挙は日本と同様にいわゆる中選挙区制で行われ、最後は個人を選ばなくてはいけないところも出てくるが、統一して選挙を行うために地方選挙であっても都市部を中心に政党が主導する選挙キャンペーンが行われる傾向が強い。

日本の場合、統一度が低くなっていることもあり、統一地方選挙の中でも政党が意識される度合いはそれほど高くない。そのため、もう一度全ての自治体での選挙のタイミングを揃えて統一地方選挙を行うことができれば、政党ラベルの重要性を向上させ、政党の統合を強めることが期待されるだろう。ただし、それが望ましいかという点と慎重に検討する余地がある。個々の自治体において首長と地方

議会の選挙のタイミングを揃えるよりもはるかに軋轢や抵抗が存在することが予想されるうえに、そのようなかたちで政党を強調するとしても、強調されるのは国政政党ということになる可能性は無視できない。選挙の頻度を減らして国政政党における政党執行部の規律を強めることになるとしても、それがすぐに地方政治にも及ぶべきであるとは言えないだろう。この点で、地方自治体間の同時選挙は、地方自治体における同時選挙とは分けて考える必要がある。

IV 結論

本稿の整理を踏まえると、一番の問題は選挙区の定数と区割りをどのように考えるかということにあると言えるだろう。選挙区定数が小さいと、女性やマイノリティは代表されにくい。しかし、多くの都道府県議会の選挙のように、選挙区間で定数が大きく異なると、議会が何をどのように代表しているかがわかりにくくなる。その意味では、選挙区定数をなるべく大きくしたうえで、一つの自治体を複数の選挙区に分けるときには定数をおおよそ揃えるということも考えられるだろう。現行の都道府県でも、その中に政令指定都市が存在するなどして定数が大きい市の分割を考えないでよいような場合には、そのような選挙制度が実現するかもしれない²。

しかし、選挙区定数が大きくなってくると、今度は投票方式の問題が重要になってくる。市町村の選挙制度の場合には、選挙区定数が大きいので、定数が小さい場合と比べて女性やマイノリティが代表されやすい性格はあるが、限定された有権者との関係を重視せざるを得ないために、細かく断片化された利益の代弁者の集まりになりがちである。たとえば、

² 2015年に一票の格差の問題から大阪府議会の区割りについて検討が行われたとき、それに近い案も提案されていた（砂原2015b）。

女性の候補者が増えると、女性の権利を訴えるだけでは女性候補者の間で埋もれてしまうため、他の女性候補との対抗上、別の利益を訴える戦略をとる候補も増える。結局、女性やマイノリティとして連帯できそうな候補同士がグループを作りにくくなる一方で、細分化された利益を代表するのは似たような男性になる。

本稿では、区割りの困難さや移行可能性を重視し、現在の選挙制度を変更するならば非拘束名簿式の比例制が検討に値することを論じてきた。移行という側面から個人投票の性格は残しつつ、比例制の導入でより組織的な政党を作りやすくすることを通じて、政党間の競争を活性化するとともに、比較的大きな定数を維持すれば様々な候補者の参入可能性が担保される。組織で選挙をすれば、同質的な議員が同じような責任を求められることも和らぎ、議員や候補者がそれぞれの能力に応じて異なるかたちで政治に関わることも許容されることにつながるだろう。

だからと言ってこの制度が理想というわけではない。選挙区定数の設定や区割りをどのように考えるかは依然として難しいし、個人投票が残るために政党党内競争の問題も残存する。さらに、国政レベルの選挙制度が多数制を中心に構成されているのに対して、地方政治レベルで比例制を導入したときに、国政・地方のそれぞれで政党がどのように編成されるかについての知見は国際的に見てもほとんどなく、予測は困難である³。

地方分権の時代なのだから、市町村の規模や性格に応じて異なる選挙制度を採用すればよい、という議論は根強い(例えば辻[2019])。

しかし、執政機関の設計であればともかく、同じレベルの自治体が、多数制と比例制のように異なる選挙制度を取る理由はどのようなものだろうか。アメリカの地方自治体で小選挙区制と連記制が採用されているが、両方とも多数制という性格を持っているし、フランスやブラジルなどの地方自治体で、人口規模によって異なる選挙制度を利用する例は見られるが、個々の地方自治体が自由に選挙制度を選ぶ余地は限られている。単に地方自治体に丸投げをするのではなく、国際的にもユニークな取り組みとして積極的に多様性を認める意思決定をするならば、実証的な議論は難しいとしても、一定の理論的な根拠が必要になるように思われる。

地方議会に対する不信や不満が高まる中で、どのようにすれば「民意」を問うことができるのか、この観点から改めて地方議会の選挙制度を検討する必要がある。選挙制度を考えたときには、例えば都市部の住民や農村部の住民、高齢者や若年層のように、特定のグループにとって有利になるかどうかをあらかじめ想定すべきではないだろう。現在の制度の問題点を検討したうえで、理想の選挙制度など存在しないことを前提に、どのように「民意」を問うことができるかを議論すべきだ。

そのときに鍵となるのは政党であると考えられる。「現代の民主政治を政党というものなしで考えることはできない」(シャットシュナイダー)という言明は、しばしば引用され、疑問を付されることは少ない⁴。それに対して、日本の地方政治が仮に「政党政治にそぐわない」もので、これまで政党が十分な機能を持たずに民主政治を営むことができていたとし

³ 管見の限り、最も似たような制度設計は英国において権限移譲が行われたスコットランドとウェールズ地域において観察される。英国議会の議員は両地域でも単純小選挙区制で選出されるのに対して、権限移譲を受けた両議会は、いわゆる小選挙区比例代表連用制となっている。これらの地域での帰結を検討することも重要だろう。

⁴ とりわけグーディンによる政党なしの民主政治 No-party democracy に対する批判を参照 (Goodin[2008], ch. 10)。おそらくグーディンは日本の地方政治のことを知らないだろうが、そこで展開される政党なしの民主政治の問題点についての指摘は、本稿Ⅱ節で取り上げた制度の問題点とほぼ重なる。

たら、それ自体非常に興味深い現象であり、その条件についても改めて検討されるべきだ⁵。しかし現在の地方議会を取り巻く状況は、その民主政治の機能について広範な疑問が呈されていると言える。その中で、改めて民主政治の基盤を作り出すためには、政党を機能させるように選挙制度を見直すことが求められている。

【参考文献】

- 浅古泰史, 2019, 「無投票選挙の数理政治学」『都市問題』110(7): 10-14.
- 芦谷圭祐, 2019, 「女性擁立の政党政治—二元代表制における協調と対立」『年報政治学』2019-I号, pp. 316-344.
- 茨木瞬, 2017, 「県議選1人区における無投票選挙区」『公共選択』67: 140-157.
- 大木直子, 2016, 「政党による「女性活用」—県議会議員選挙を事例に」『生活社会科学研究』23: 1-15.
- 木寺元, 2018, 「地方選挙制度改革と政治工学—総務省「地方議会・議員に関する研究会報告書」の検討と分析」『自治総研』44(3): 63-97.
- 砂原庸介, 2011, 『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- 砂原庸介, 2012, 『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書.
- 砂原庸介, 2015a, 『民主主義の条件』東洋経済新報社.
- 砂原庸介, 2015b, 「選挙区割りとは地方政治—大阪の事例研究」『阪大法学』65(2): 509-535.
- 砂原庸介, 2017, 『分裂と統合の日本政治』千倉書房.
- 建林正彦, 2004, 『議員行動の政治経済学』有斐閣.
- 辻陽, 2019, 『日本の地方議会—都市のジレンマ、消滅危機の町村』中公新書.
- 平野淳一, 2019, 「現職市長の任期途中の辞職・失職」『甲南法学』59(1/2): 47-85.
- 福元健太郎・植木太, 2015, 「市町村選挙が統一地方選挙から逸脱した時期と理由(1)(2)(3・完)」『選挙』68(9): 8-15, (10): 9-14, (11): 17-24.
- 三浦まり編, 2016, 『日本の女性議員—どうすれば増えるのか』朝日新聞出版.
- 山本健太郎, 2018, 「二元代表制の理念と現実」『都市問題』109(5): 19-23.
- Anzia, Sarah F., 2014, *Timing and Turnout: How Off-Cycle Elections Favor Organized Groups*, University of Chicago Press.
- Crowder-Meyer, Melody, Shana Kushner Gadarian, and Jessica Trounstein, 2015, “Electoral Institutions, Gender Stereotypes, and Women’s Local Representation,” *Politics, Groups, and Identities*, 3(2): 318-334.
- Golder, Matt, 2006, “Presidential Coattails and Legislative Fragmentation,” *American Journal of Political Science*, 50(1): 34-48.

⁵ もちろん政党なしの民主政治を完全に「考えることができない」わけではなく、住民総会 assembly democracy、個人（地域）代表 individual (territorial) representation、コーポラティズム corporatism、(労働者)評議会 council democracy、住民投票 plebiscitary or referendum democracy、くじ引き sortition を並べて検討する興味深い議論もある (Lucardie 2015)。この中で考えれば、日本の地方政治は個人（地域）代表に近いものだと考えられるが、そこで想定されているのは無党派 nonpartisan の小選挙区制のような設定であり、現行の選挙制度は徹底を欠いている。なお、ルカルディの評価によれば、このタイプの民主政治は小規模自治体で考えられるものの、全般的に政党による民主政治よりは望ましくないとされている。

- Goodin, Robert E., 2008, *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press.
- Grossman, Guy, 2019, “Leadership Selection Rules and Decentralized Governance,” Jonathan A. Rodden and Erik Wibbels eds., *Decentralized Governance and Accountability: Academic Research and the Future of Donor Programming*, Cambridge University Press.
- Geys, Benny, 2006, “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-level Research,” *Electoral Studies*, 25: 637-663.
- Leininger, Arndt, Rudolph, Lukas, and Zittlau, Steffen, 2018, How to Increase Turnout in Low-Salience Elections: Quasi-Experimental Evidence on the Effect of Concurrent Second-Order Elections on Political Participation. *Political Science Research and Methods*, 6(3), 509-526.
- Lijphart, Arend, 1997, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma,” *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.
- Lucardie, Paul, 2015, “Are Parties Indispensable to a Democratic Polity?” Paper presented at Workshop Political Theory and Parties, ECPR Joint Sessions, Warsaw, 30 March - 2 April 2015.
- Magar, Eric, 2012, “Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections.” *Journal of Politics*, 74(2): 383-399.
- Schaffner, Brian F., Matthew Streb, and Gerald Wright, 2001, “Teams without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections,” *Political Research Quarterly*, 54(1): 7-30.
- Scheiner, Ethan, 2005, *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. (1995) “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas,” *Electoral Studies*, 14(4): 417-439.
- Wright, Gerald C., 2008, “Charles Adrian and the Study of Nonpartisan Elections,” *Political Research Quarterly*, 61(1): 13-16.

A I の利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs

大阪大学大学院法学研究科教授

福田 雅 樹

《構成》

- I はじめに
- II A I システムの利活用に係る便益及びリスク
- III A I システムの利活用と社会との関係
- IV A I システムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs
- V 結びに代えて

I はじめに

人工知能（推論、学習等通常人間の知能に関連する機能を遂行する機能単位¹の能力をいう²。以下「A I」という。）を実装するシステム（以下「A I システム」という。）の研究開発及び利活用（利用（システムについて「利用」とは、システムをデータ、情報又は知識³（以下「データ等」という。）の処理⁴の用に供することをいう。以下同じ。）及び活用（システムについて「活用」とは、システムの入力されたデータ等を当該シ

テムが処理して得られるデータ等自体又は当該データ等に基づく当該システムの電氣的若しくは物理的な動作）を何らかの目的のために用いることをいう。以下同じ。）をいう。以下同じ。）は、近年急速に進展しており、「A I に関連する報道を目にしない日がない」ことが平成 28 年以来継続的に指摘されているほどである⁵。

A I システムの中には他のシステムと連携させることなく利活用されるものもあるが、A I システムがその入力されたデータ等を操作して得られるデータ等に基づく出力をする機能を通用性とするものであることに加えて、A I に係る様々な研究分野のうちのほとんどにおいて用いられている⁶機械学習の機能は入力されるデータ等が増えるにつれてその性能が向上するものである⁷ことから、A I システムの多くはインターネット等情報通信ネットワークと接続され、当該情報通信ネットワークを介して、データ等の入力元又は出力先

¹ 「機能単位」とは、ハードウェア若しくはソフトウェア又はその両者であって、所定の目的を達成できるものをいう。See ISO/IEC 2382: 2015 (Information technology-Vocabulary): 2123022.

² *Id.* at 2121393.

なお、A I の定義及び通用性については、福田雅樹『A I ネットワーク化』およびそのガバナンス『智連社会』に向けた法・政策の視座 福田雅樹ほか編著『A I がつなげる社会—A I ネットワーク時代の法・政策』5-7 頁（弘文堂、平 29）参照。

³ データ、情報及び知識の意義については、人間及びA I の機能たる知能との関係及び人間の能力としての智慧との関係を含め、A I ネットワーク化検討会議「中間報告書 A I ネットワーク化が拓く智連社会（W I N S）—第四次産業革命を超えた社会に向けて—」12-13 頁（総務省情報通信政策研究所、平 28・4・15）参照。

⁴ データ等の「処理」とは、入力されたデータ等に対し体系的な操作を実施してデータ等を得ることをいう。See ISO/IEC 2382: 2015: 2121275 (情報処理の定義) ; *id.* at 2121276 (データ処理の定義) . See also ISO/IEC 2382-1:1993 (Information technology-Vocabulary-Part 1: Fundamental terms), Figure 1.

⁵ A I ネットワーク化検討会議「報告書 2016 A I ネットワーク化の影響とリスク—智連社会（W I N S）の実現に向けた課題—」4 頁（総務省情報通信政策研究所、平 28・6・20）、A I ネットワーク社会推進会議「報告書 2017—A I ネットワーク化に関する国際的な議論の推進に向けて—」10 頁（総務省情報通信政策研究所、平 29・7・28）、同・「報告書 2018—A I の利活用の促進及びA I ネットワーク化の健全な進展に向けて—」12 頁（総務省情報通信政策研究所、平 30・7・17）、同・「報告書 2019」4 頁（総務省情報通信政策研究所、令元・8・9）参照。

⁶ 人工知能学会「人工知能研究」(<http://www.ai-gakkai.or.jp/whatsai/AIresearch.html>, 令元・10・15 最終閲覧) 参照。

⁷ See ISO/IEC 2382: 2015: 2123789.

となる他のシステムと相互に連携させて利活用されるものと見込まれている⁸。

A I システム、当該A I システムと接続された情報通信ネットワーク及び当該情報通信ネットワークを介して当該A I システムと連携させて利活用される他のシステムの三者を一体として捉えたシステムを「A I ネットワーク」という。A I システムを利活用するに当たっては、利用者（A I システムを利用する者をいう。以下同じ。）が当該A I システムを自ら設置する場合もあるが、多くの利用者は、プラットフォームをはじめとする他人（プロバイダ）が設置するA I システムと接続される情報通信ネットワークを介して当該他人が提供する役務の提供を有料又は無料で受ける⁹ことにより当該A I システムを利用し（このことは、当該A I システムを構成要素とするA I ネットワークを利用すること（ネットワークについて「利用」とは、ネットワークをデータ等の処理及び流通の用に供することをいう。以下同じ。）でもある。）、その出力を活用する場合が少なくない。当該役務を「A I ネットワークサービス」という¹⁰。

社会におけるA I ネットワークの形成及び形成されたA I ネットワークの高度化（A I ネットワークの構成要素の高度化、複数のA I ネットワーク相互間の連携の進展等が挙げられる。）が進展し、A I ネットワークが広く

利活用されるようになる事象を総称して「A I ネットワーク化」という¹¹。A I ネットワーク化は、A I システムとA I を実装しないシステムとの連携、複数のA I システム相互間の連携及び複数のA I ネットワーク相互間の連携（すなわち、「A I ネットワークのネットワーク」（これも一のA I ネットワークである。）の形成）並びにA I ネットワークと人体（感覚器官、手足、脳等）との連携の三要素からなる¹²。これらの要素がそれぞれ進んでいくことによって、ヒト・A I ・モノ・コト（事象等）がA I ネットワークを介して相互に協調し得るようになるものと期待される。

後述するように、A I システムの利活用（A I ネットワークの利活用（A I ネットワークサービスの提供を受けて行うものを含む。以下同じ。）を含む。）を通じて、利用者（A I ネットワークを利用する者（A I ネットワークサービスのプロバイダ及びプロバイダからA I ネットワークサービスの提供を受ける者を含む。）を含む。以下同じ。）はその入出力及び機能に基づく便益を享受することができ、利用者の利便が向上するとともに、社会には当該便益に応じた恵沢がもたらされ得るが、その技術的な特徴、入力又は出力の性質、利活用の方法等によっては、利用者自身若しくは第三者の権利利益又は社会の仕組み等が害されるリスク¹³ももたらされ得

⁸ 他のシステムと連携させることなく利活用されるA I システムも、次第に情報通信ネットワークと接続されるようになっていく展望を示すものとして、A I ネットワーク化検討会議・前掲注3 5頁を参照。

⁹ 無料の役務といえども、その利用に関し、利用者に対し、利用者が当該役務の利用に当たり入力するデータ等その他の利用者が有するデータ等を当該役務の提供者（プロバイダ）又はその関係者が一定の目的のために用いることに同意すること等何らかの条件が課されることは少なくない。

¹⁰ A I ネットワーク化検討会議・前掲注3 57頁参照。

なお、自ら又は他人が設置するA I システムを用いるA I ネットワークサービスを提供する者（プロバイダ）及び当該A I ネットワークサービスの提供を受ける者は、いずれも当該A I システム及びこれを構成要素とするA I ネットワークの利用者である。

¹¹ この説明は、A I ネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」3頁に掲げる「A I ネットワーク」及び「A I ネットワーク化」の定義を筆者が敷衍したものである。

¹² A I ネットワーク化検討会議・前掲注3 5-10頁参照。

¹³ 本稿において「リスク」とは、将来生ずるかもしれない望ましくない事象として人々が認識するものをもってリスクとする構築主義的リスク観の立場におけるリスクをいう。構築主義的リスク観について、中山竜一「互恵性と責任の政治学—リスク現実化の『前』と『後』—」立命館言語文化研究26巻4号145-146頁（平27）参照。

る。A I システムの研究開発が急速に進展し、A I システムの利活用も社会のあらゆる分野において急速に進展しつつある中、その便益及びリスクは多岐にわたり、関連する課題の全体像を社会との関係に照らし俯瞰的に把握するための体系が確立していない。このため、A I システムの利活用に係る便益及びリスクに関する課題のうち、規範形成、政策展開等又はその検討が順調に進展していない課題が判然としないほか、我が国、国際場裏等において形成されている関係規範について今後の見直しが期待される部分も判然としない。

しかるに、我が国を含む国際社会において目指すべき社会像として広く共有されているものとして、国連総会において平成 27 年 9 月に全会一致で採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」¹⁴が挙げられる。この文書においては、「持続可能な開発目標（SDG s）」が設定されている¹⁵。A I システムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題についても、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」及びSDG s と関連付けた形で把握され、対応されることが求められよう。

そこで、本稿においては、A I システムの利活用に係る便益及びリスクに関する課題のうち、規範形成、政策展開等が順調に進展していない課題を浮き彫りにするとともに、我が国、海外及び国際場裏において形成されている関係規範について今後の見直しが期待される部分を浮き彫りにするための基礎的考察として、A I システムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題を「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」及びSDG s と関連付けた形で整理する。このため、A I ネットワーク化の進展を見据えつつ、A I システム

の利活用に係る便益及びリスクの全体像を俯瞰した上で（Ⅱ）、A I システムの利活用と社会との関係に関し、便益及びリスクと社会との関係並びに利活用の可否及び条件と社会との関係を考察し（Ⅲ）、これらの結果に基づき、A I システムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題の全体像を「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」及びSDG s と関連付けて俯瞰的に整理する（Ⅳ）。

Ⅱ A I システムの利活用に係る便益及びリスク

1 A I システムの利活用に係る便益

A I システムの利用者は、当該A I システムを利活用すること、すなわち、当該A I システムを利用し（当該A I システムをデータ等の処理の用に供すること）、及び活用すること（当該A I システムの出力（当該A I システムにより処理されたデータ等自体又は当該データ等に基づく当該A I システムの動作等）を自らが期する目的（当該データ等の入手又は提供自体のほか、知覚、身体の動作、意思決定、製品の製造若しくは操作、役務の提供、業務の実施等又はこれらの支援）のために用いること）により、当該目的の達成に裨益すること又は当該目的を達成することという便益を享受することができ、利用者の利便が向上するとともに、社会には、当該便益に応じた直接的な恵沢として、当該目的が達成されることの帰結たる効果（能率の向上等）がもたらされ得る。

特にA I システムをA I ネットワークの構成要素として利活用する場合には、利用者は、当該A I システムを他のシステムと連携させなければ享受することができない便益（データ等の空間を越えて入手し又は提供すること

¹⁴ United Nations, *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1 (Sep. 18, 2015), available at <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101401.pdf>, last visited Oct. 15, 2019.

¹⁵ *Id.* at 14.

自体のほか、遠隔地の状況の知覚、身体の間接的動作と遠隔地にあるアクチュエータとの連動、遠隔地にいる者との間における意思決定上の連携、製品の製造若しくは操作、役務の提供若しくは業務の実施における空間を越えた調整、複数の製品相互間の空間を越えた連動、複数の役務若しくは業務相互間の空間を越えた連携等又はこれらの支援)を即座に享受でき¹⁶、その利便が向上するとともに、社会には、当該便益に応じた直接的な恵沢として当該利用者が期する目的を達成することの帰結たる効果もたらされ得ることに加えて、新たな製品又は役務に係るビジネスモデルの出現及び展開、複数の業務又は事業の垣根及び空間を越えた融合、産業構造の変革等間接的又は波及的な恵沢ももたらされ得る¹⁷。

社会にとっての正のインパクトたる恵沢の副作用として、社会にとって負のインパクトが生ずる場合がある。例えば、A Iシステムの利活用に係る便益に応じた能率の向上という恵沢の副作用の例として、技術的失業が増大し得ることが挙げられる¹⁸。ネットワーク効果等により利用者及びそのデータ等が集中する有力なプロバイダが提供するA Iネットワークサービスの便益の増大に応じた恵沢の副作用の例として、当該プロバイダの市場における地位が一層強化され、競争が減殺され得ることが挙げられる(3参照)。負のインパクトは、恵沢をもたらす利活用の受容が社

会において忌避されることにつながるものである¹⁹が、単独で発生するものではなく、正のインパクトたる恵沢と一対をなす副作用として発生するものであることから、当然に望ましくないものとして無条件に排せられるべきものではなく、恵沢とともに総合的に評価され、社会における恵沢の享受と両立し得るよう適切に対処されるべきものと考えられる。

2 A Iシステムの利活用に係るリスク

機械学習の機能を有するA Iシステムは、入力されるデータ等に基づく学習を通じて将来の出力が所定の目的に沿って不可逆的に変化する。かかるA Iシステムについては、利活用の過程においてデータ等が逐次入力される中で、開発者自身を含む人間にとって出力の予見、理解、説明若しくは検証が困難となる事象(不透明化)²⁰又は出力の制御が困難となる事象(制御喪失)が生じ、しかして利用者が意図せずして当該利用者自身又は第三者が不利益を被るリスクがあり、従来の情報通信技術に対する留意とは異なる留意が求められることが指摘されている²¹。このほか、インターネット等を介して直接又は間接につながるA Iシステムが人間に知覚し得ない頻度で入出力を実施して他のシステムと相互作用する場合においては、各システムの動作が瞬時に連鎖する結果、予見、理解、説明、制御等が困難な不測の事態が発生し得る²²。

¹⁶ ここにいう「利用者」がA Iネットワークサービスのプロバイダである場合には、当該A Iネットワークを提供できること自体も当該「利用者」にとっての便益となる。ここにいう「利用者」がA Iネットワークサービスの提供を受ける者である場合には、当該A Iネットワークサービスを利用し、当該A Iシステムの出力を自らの期する目的のために用いることができることが当該「利用者」にとっての便益となる。

¹⁷ 福田雅樹「A Iネットワーク化の展望と規範形成」月刊資本市場396号16-17頁(平30)参照。

¹⁸ A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」43-45頁参照。

¹⁹ 負のインパクトを理由とするA Iネットワーク化の受容の忌避に関する指摘として、福田・前掲注17 19頁参照。

²⁰ このほか、機械学習についてはその抽出するデータの相関関係が万単位に至るほどに高次元のものであり得ること並びに深層学習についてはその学習に係る分類規則が専門家といえども理解しがたいものであること及び学習の過程自体も理解できないものであることが指摘されている(中川裕志『裏側から見るA I—脅威・歴史・倫理』136頁(近代科学社、令元)参照。)

²¹ A Iネットワーク化検討会議・前掲注3 44頁、A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」25-26頁参照。

²² 例えば、高頻度取引におけるフラッシュクラッシュ(中川・前掲注20 84-85頁、139頁参照。)

また、A I ネットワーク化が進展し、機能、用途、新旧、学習に用いられたデータ等様々な面を異にする様々なA I システムその他のシステムがインターネット等を介してつながる情報通信ネットワーク上に混在するとともに、利用者のリテラシー、利活用の目的及び方法、入力及び出力の正誤、当否その他の性質等も区々であるという状況におけるリスクもある。例えば、混在する複数のシステムの目的が相互に競合し又は対立する場合における利用者の意図せぬ事象の発生²³、ハッキング、ファームウェアの乗っ取り等を受けたシステムの利用者による不正な操作又は制御喪失、混在するシステムのうちの一部の欠陥その他の不具合に起因する不適切な動作、A I システムの学習のために入力されるデータ等又はA I システムの利活用のために入力されるデータ等の誤りに起因する不適切な動作、利用者による操作の誤り、アップデートの懈怠に伴うセキュリティの低下、利用者が利活用当たり入力し又はプロバイダ等に対し利活用の条件に応ずるため提供するデータ等を当該利用者が管理することの困難化等により、利用者自身若しくは第三者の権利利益又は社会の仕組みが害されるリスクが挙げられる²⁴。

ここまでに例示したリスクは、いずれも基本的にA I システム又はA I ネットワークの「利用」(A I システム又はA I ネットワークをデータ等の処理又は流通の用に供すること)

自体に係るリスクである。このほか、A I システム又はA I ネットワークの「活用」(A I システム又はA I ネットワークの出力を何らかの目的のために用いること)に係るリスクもある。例えば、トロッコ問題がある場面等における自動運転車の事故、利用者が利活用に当たり入力し又はプロバイダ等に提供するデータ等に基づくプロファイリングによる当該利用者の機微にわたる事柄の推知²⁵(ただし、当該推知は、当該プロバイダ等がプロファイリングの用に供したA I システム²⁶の出力(プロファイリングの結果)の活用である。)、プロバイダ等による利用者向けの出力の人為的操作²⁷(当該操作も、当該プロバイダ等がその用に供したA I システム²⁸の出力の活用である。)等により、利用者自身若しくは第三者の権利利益又は社会の仕組みが害されるリスクが挙げられる²⁹。

さらに、データ等をA I システムに入力し、その出力を意思決定等のために活用すること自体に内在するリスクも指摘されている。例えば、A I システムの学習のために入力されるデータ等又はA I システムの利活用に当たり入力されるデータ等が人間の集団、地域の特性等に関する社会的な偏りを反映するものである場合においては、社会的な偏りが出力にも反映され得る結果、その出力に依拠して意思決定等がなされれば社会的な偏りが再生産され得る³⁰。また、個人が集団の属性に基づ

²³ 長尾真「A I ネットワーク化の本質と将来」(A I ネットワーク社会推進フォーラム(特別講演)配付資料)3頁(平29・3・13)参照。

²⁴ A I ネットワーク化検討会議・前掲注3 44-45頁、福田・前掲注17 17-18頁参照。

²⁵ プロファイリングによる推知が正確でない場合もあり、その場合にも被推知者は不測の不利益を被り得る(中川・前掲注20 96-97頁参照)。

²⁶ プロバイダ等がプロファイリングの用に供するA I システムと利用者が利活用するA I システムとが同一である場合も、同一ではない場合もあり得る。

²⁷ 人為的操作に当たっては、プロファイリングによる推知の結果が活用される場合がある。

²⁸ プロバイダ等が操作の用に供するA I システムと利用者が利活用するA I システムとが同一である場合も、同一ではない場合もあり得る。

²⁹ A I ネットワーク化検討会議・前掲注3 45-46頁、福田・前掲注17 18頁、平野晋『ロボット法—A I とヒトの共生に向けて [増補版]』66-68頁(弘文堂、令元)参照。

³⁰ 山本龍彦「A I と『個人の尊重』」福田ほか編・前掲注2 325-327頁参照。

きA Iシステムにより類型的ないし確率的に評価されることには憲法上の個人の尊重と抵触する側面があるとともに、憲法上の個人の尊厳と抵触する側面もあるという所説も見られる³¹。これら社会的な偏りの再生産及び個人に対する類型的ないし確率的な評価が問題となる場面は、A Iシステムがデータ等の処理の用に供せられる場面ではなく、出力を意思決定等に用いる場面であることから、これらの結果として、個人の権利利益又は社会の仕組みが害されるおそれがあれば、それは、「利用」に係るリスクではなく、「活用」に係るリスクである。

これらA Iシステムの利活用に係るリスクは、「利用」に係るリスクであれ、「活用」に係るリスクであれ、その対処次第では、社会の構成員たる個々の主体（個人又は集団）のA Iシステムの利活用に対する信頼³²を左右し得るものであり、しかして当該主体による

営為におけるA Iシステムの利活用に対する受容又は忌避を左右し得、ひいてはA Iシステムの利活用に係る便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の生じ方を左右し得るものであることから、適切な過程を通じて評価し、及び対処すること³³が求められる³⁴。ただし、リスクへの対処の在り方については、リスクの評価の結果を踏まえ、リスクのみならず便益をも勘案し、複雑な利益衡量に基づいて政策判断が行われることが必要であるとされる³⁵。

これらリスクのうち、A Iシステム又はA Iネットワークの「利用」に係るリスクは、A Iシステム又はA Iネットワークをデータ等の処理又は流通の用に供すること自体に係るリスクであり、出力を活用する目的となる営為如何にかかわらないものである。このため、その対処の在り方については、利活用の分野に共通する総論的問題として検討すべき

³¹ 山本・前掲注30 323頁、333頁、339-340頁参照（論者は、集団の特性に基づく類型的判断によって個人が不利益を被るようなことがあれば、それは新たな差別を生み出すとも説いている（同書・333頁））。

³² 欧州委員会が設置した「人工知能に関するハイレベル専門家グループ」（AI HLEG）は、人間が技術（the technology）の便益を安心して十分に享受できるのは、当該技術がその背後のプロセス及び人々を含め信頼できる（trustworthy）場合に限られることを説いている（See High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (hereinafter referred to as “AI HLEG”), *ETHICS GUIDELINES FOR TRUSTWORTHY AI* (Apr. 8, 2019), at 35, available at https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60651, last visited Oct. 15, 2019.)。

この「信頼できる」(trustworthy) に関し、AI HLEGは、「信頼できるA I」(Trustworthy AI) の要件として、適用される法規制の遵守を確保する合法的なA Iであること、倫理的原則（人間の自律の尊重、危害の防止、公平性及び説明可能性。See *id.* at 11-12.）及び価値の遵守を確保する倫理的なA Iであること並びにいかなる不測の危害をも惹起しないことを確保するため技術的及び社会的な見地からみて頑健なA Iであることを掲げている（See *id.* at 6-7, 35.）。一見すると「信頼」の対象として専らA I又は技術を想定しているように映るが、デプロイヤー（公的又は私的機関であって、その業務の過程内においてA Iシステムを利用し、並びに製品及び役務を他人に提供するためにA Iシステムを利用するものをいう。）がその利用するシステム並びにその提供する製品及びサービスが当該要件を満たすべきことも説いており（See *id.* at 14.）、利活用の在り方をも視野に入れていることが窺われる。

他方、我が国の統合イノベーション戦略推進会議の下に設置された「人間中心のA I社会原則検討会議」が検討し、同推進会議が決定した「人間中心のA I社会原則」においては、「A Iの利用によって、人々が、その人の持つ背景によって不当な差別を受けたり、人間の尊厳に照らして不当な扱いを受けたりすることがないように、公平性及び透明性のある意思決定とその結果に対する説明責任（アカウントビリティ）が適切に確保されると共に、技術に対する信頼性（Trust）が担保される必要がある」とした上で、「A Iを安心して社会で利活用するため、A Iとそれを支えるデータないしアルゴリズムの信頼性（Trust）を確保する仕組みが構築されなければならない」としており（統合イノベーション戦略推進会議「人間中心のA I社会原則」11頁（平31・3・29同会議決定）参照。）、「信頼性」を確保することの対象として専ら「技術」「A Iとそれを支えるデータないしアルゴリズム」を想定しているようである。

³³ リスク論においては、一般に、リスクに対処するための枠組みとして、リスク評価（リスクの所在を把握し、被害の発生時期、生起確率、規模等々を評価する営為）、リスク管理（リスク評価の結果を踏まえ、リスクへの対処を決定し、実施する営為）及びリスクコミュニケーション（リスク評価及びリスク管理の過程においてステークホルダと情報又は意見を交換する営為）からなる「リスク分析」が採用されてきた。「リスク分析」の枠組みについては、A Iネットワーク化検討会議・前掲注3 41-44頁参照。

³⁴ 福田・前掲注17 19頁参照。

³⁵ A Iネットワーク化検討会議・前掲注3 43頁参照。

ものと考えられる。他方、AIシステム又はAIネットワークの「活用」に係るリスクは、出力を何らかの目的のために用いることに係るリスクである。このため、その対処の在り方については、出力を活用する目的となる営為自体³⁶に着目し、当該営為自体の在り方をめぐる問題として検討すべきものと考えられる³⁷。「利用」に係るリスクと「活用」に係るリスクを区分できるときにまで安易に一体的に捉えたと、「活用」に係るリスクを懸念するあまりに、「活用」と区分し得る「利用」が無用に委縮しかねないほか、利活用の分野に共通する技術自体の研究開発までもが無用に委縮しかねないことに留意すべきであろう³⁸。

3 AIネットワークの利活用に係る便益及びリスクの特徴

プラットフォームの機能を提供するAIネ

ットワーク等利用者がそれぞれデータ等を流通させつつ利活用するAIネットワークについては、ネットワーク効果が働き得る³⁹。また、利活用の過程において入力されるデータ等が増えるにつれて性能が向上するAIシステムを構成要素とするAIネットワークについては、データ駆動型ネットワーク効果⁴⁰も働き得る⁴¹。AIネットワークの利活用に係るリスクも、その利用者及びその入出力するデータ等並びに相互に連携するシステムが増えるにつれて増大し得る⁴²。また、AIネットワークの利活用に係る便益及びリスクは、情報通信ネットワークを介することにより、空間を越え、時として国境を越え、即座に波及し得る⁴³。これらの特徴は、情報通信ネットワークと接続されないAIシステムの利活用に係る便益及びリスクには見られないものである。

ネットワーク効果及びデータ駆動型ネット

³⁶ 自動運転車の事故の場合には、移動。プロファイリングによる推知の場合には、推知した結果を活用して行う広告、犯罪捜査等の営為。利用者向けの出力の人為的操作の場合には、当該利用者の投票、取引等に係る意思決定、感情等への介入。出力の意思決定等における活用の場合には、当該意思決定等。

³⁷ ただし、当該営為自体の在り方（すなわち、「活用」自体の在り方）をめぐる問題として行う検討の成果として、当該営為自体の在り方に係る示唆のみならず、AIシステムの研究開発上の営為の在り方（開発に当たり学習に用いるデータ等の選定の在り方、設計の在り方等）及びAIシステムの利用上の営為の在り方（利用者による学習に用いるデータ等の選定の在り方等）に係る示唆が得られる場合はあり得る。

³⁸ 「利用」と「活用」とが同時に一体的になされる利活用に係るリスクの対処の在り方は、「利用」と「活用」とが「活用」の目的たる営為の性質上一体不可分である場合と当該営為の性質上一体不可分ではない場合に分けて整理できる。

前者の場合（例えば、自動運転の場合及び出力の人為的操作の場合）については、「利用」（自動運転の場合には、自動運転車を駆動すること、出力の人為的操作の場合には、操作を受けた出力をすること自体。）と「活用」（自動運転の場合には、搭乗者の移動。出力の人為的操作の場合には、利用者の意思決定、感情等への介入。）とが「活用」の目的たる営為の性質上一体不可分であることから、利活用に係るリスク（自動運転の場合には、事故。出力の人為的操作の場合には、利用者の自律の阻害。）を「利用」に係るリスクと「活用」に係るリスクとに区分できるものでもないことに加え、「活用」の目的たる営為のために出力を用いることができなければ「利用」がなされることもないことに鑑みると、利活用に係るリスクの対処については、出力を活用する営為の在り方をめぐる問題として一体的に検討せざるを得ない。

後者の場合（例えば、プロファイリングによる推知（利用）とその結果を活用して行う広告、犯罪捜査等の営為（活用）、出力を得ること（利用）と当該出力の意思決定等における活用（活用））については、利活用に係るリスクを「利用」に係るリスクと「活用」に係るリスクとに区分し得るため、前者については利活用の分野に共通する総論的課題として検討し、後者については出力を活用する営為自体の在り方をめぐる問題として検討することができる。この場合についても、両者を安易に一体的に捉えるべきではない。ただし、この場合において当該営為自体の在り方（すなわち、「活用」「活用」自体の在り方）をめぐる問題として行う検討をすとしても、その成果として、AIシステムの研究開発上の営為の在り方（開発に当たり学習に用いるデータ等の選定の在り方、設計の在り方等）及びAIシステムの利用上の営為の在り方（利用者による学習に用いるデータ等の選定の在り方等）に係る示唆が得られることはあり得る。

³⁹ AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」53頁参照。

⁴⁰ 「データ駆動型ネットワーク効果」とは、利用者及び入力が増えると品質が高まり、品質が高まると利用者及び入力が増えるという循環に係る効果をいう。See OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, *Big Data: Bringing Competition Policy To The Digital Era - Background note by the Secretariat*, DAF/COMP (2016) 14 (Oct. 27, 2016), at paras 22-25.

⁴¹ AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」47頁、53頁参照。

⁴² AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」53頁参照。

⁴³ AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」49頁参照。

ワーク効果は、多くの利用者を擁し、多くのデータ等を集積する有力なプロバイダが提供するA I ネットワークサービスの利活用に係る便益を増進させ、利用者の利便を向上させ得るとともに、社会に恵沢をもたらし得る一方で、利用者及びその入出力するデータ等が有力なプロバイダに集中する結果、競争が減殺されるという負のインパクトが発生するおそれをはらむものでもある⁴⁴。しかるに、複数のA I ネットワークを適切な条件で⁴⁵相互に連携させて利活用することができれば、その結果として、連携前と比較して、双方の利用者が享受できる便益が更に増進され、その利便が更に向上し得るとともに社会には更なる恵沢をもたらされ得ると同時に、公正な競争も促進されて当該負のインパクトが緩和され得る⁴⁶（さらに、公正な競争の促進を通じた利用者の利便の更なる向上及び社会にもたらされ得る恵沢の更なる増進も期待され得る。）⁴⁷。連携を通じた便益の増進及び公正な競争の円滑な実現を確保するためには、適切な条件による円滑な連携を確保することが必要となる。

また、リスクに対処するために各A I ネットワークの構成要素となる各A I システムの開発者が講ずる措置並びに各A I ネットワークの形成及び利活用に当たり各利用者（プロバイダを含む。）が講ずる措置が相互に調和するものとならなければ、リスクへの適切な対処に支障が生じ得るとともに、場合によっては公正な競争も阻害され得る⁴⁸。A I ネット

ワークの利活用に係るリスクへの適切な対処を確保するとともに当該リスクへの対処に関連して公正な競争が阻害されることがないようにするためには、リスクへの適切な対処の見地及び公正な競争の促進の見地の双方からみて適正な連携を確保することが必要となる。

したがって、A I ネットワークの形成及び利活用については、便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の増進の見地、リスクへの適切な対処の見地並びに公正な競争の促進の見地（ネットワーク効果等に係る負のインパクトの緩和の見地を含む。以下同じ。）の三点からみて適正かつ円滑な連携が確保されるようにすることが課題となる。適正かつ円滑な連携を確保するためには、情報通信ネットワークと接続され得るA I システムの研究開発の段階並びにA I ネットワークの形成及び利活用の段階においてそれぞれの関係者（A I システムの研究開発の段階においては開発者、A I ネットワークの形成及び利活用の段階においては利用者〔プロバイダ及び最終利用者〕等）による相応の対応が必要となる⁴⁹。

A I ネットワークの利活用に係る便益及びリスクが国境を越えて即座に波及し得るものであること並びにA I ネットワークの形成及び利活用をめぐる競争が国境を越えて展開され得るものであることから、A I ネットワークの形成及び利活用に関し便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会に

⁴⁴ A I ネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書 2017」47頁、福田雅樹「A I ネットワーク化に関する社会的・経済的・倫理的・法的課題」名法278号367頁（平30）参照。

⁴⁵ A I ネットワークサービスの提供に当たっては、有力なA I ネットワーク等との接続の可否及び条件、有力なA I ネットワークが集積するデータ等へのアクセス及びその条件が事業活動上重要となる場合があることについて、福田・前掲注220頁参照。

⁴⁶ 福田・前掲注17 24頁参照。

⁴⁷ 連携による便益の増進及び公正な競争の促進という効果は、当事者の一方が有力なプロバイダである場合に限られるものではない。

⁴⁸ 例えば、リスクへの対処に関する標準必須特許のライセンス契約が適切な条件で円滑に締結されない場合。

⁴⁹ 同様の問題意識に基づく指摘として、A I ネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書 2017」50-53頁、同・前掲注5「報告書 2019」49-51頁、福田・前掲注17「資本市場」24頁参照。

もたらされ得る恵沢の増進の見地、リスクへの適切な対処の見地又は公正な競争の促進の見地からの取組が各法域において別個に実施されても、相互に調和するものでなければ実効的なものとならないおそれがある。したがって、かかる取組については、国際的な協調の下で進められるよう求められる⁵⁰。

Ⅲ AIシステムの利活用と社会との関係

1 AIシステムの利活用に係る便益及びリスクと社会との関係

AIシステムの利活用に係る便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得るインパクト（恵沢及びその副作用たる負のインパクトの総体をいう。以下同じ。）は、従前の技術的又は経済的な制約の下で形成されてきた社会の構成員たる個々の主体（個人又は集団）が人間（自ら又は他者）の知能又は肉体を用いて行ってきた営為が部分的なりともAIシステムの利活用に置き換えられ、人間の知能又は肉体を用いることが必要でなくなり得ることをその要素として含むものである⁵¹。しかも、AIネットワークの利活用に係る便益は、空間を越えて

即座に波及し得るものである。これらのことは、社会における個々の主体による諸営為に関する他の主体との間における関係の形成又は継続の要否及び可否並びに当該関係の内容、範囲、態様、条件等を変動させ得るものである。これら変動の総体は、微視的には個々の主体にとっての社会への参画の仕方の変動として捉えられ、巨視的には社会そのものの変容として捉えられる⁵²。

また、前述したように、AIシステムの利活用に係るリスクは、その対処次第では、AIシステムの利活用に対する信頼を左右し得るものであり、しかしてAIシステムの利活用に対する受容又は忌避を左右し得、ひいてはAIシステムの利活用に係る便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の生じ方を左右し得るものである。しかも、特にAIネットワークの利活用に係るリスクは、便益と同様、空間を越えて即座に波及し得るものである。これらのことに鑑みると、AIシステムの利活用に係るリスクは、その対処次第で、微視的には個々の主体にとっての社会への参画の仕方の変動の生じ方を左右し得るものであり、

⁵⁰ このような見地から情報通信ネットワークに接続され得るAIシステムの研究開発及び利活用に関し分野共通規範を国際的に共有すべきことを先駆的に説いたものとして、AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」29頁、49-50頁参照。

⁵¹ AIシステムの利活用に係る便益に応じた利用者の利便の向上及び恵沢については、人間の営為との関係に着目して、人間を支援し若しくは代替し、又は人間の能力を拡張するものと説かれる場合がある（AIネットワーク化検討会議・前掲注3 12-27頁、人工知能と人間社会に関する懇談会『人工知能と人間社会に関する懇談会』報告書1頁（平28）、AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」別紙3及び別紙4並びに人工知能技術戦略会議「人工知能技術戦略」（平29・3・31）3-7頁及び別紙1を参照。）。これらをAIシステムの利用者による営為との関係に着目して換言すれば、人間の支援とは利用者による営為の能率又は成果が向上すること、人間の代替とは利用者による営為のうち人間（他人を含む。）の知能又は肉体を用いることが必要でなくなること、人間の能力の拡張については利用者が自らの営為を通じて実現し得る事柄の範囲が拡大することとそれぞれ換言できよう。

他方、恵沢の副作用たる負のインパクトについては、従前の技術的又は経済的な制約の下で他者から一定の営為（労働、役務の提供等）をするよう求められていた者が、これら恵沢の副作用として、当該営為をするよう求められなくなることを総括できよう。

これらは、いずれも、社会の構成員たる個々の主体（個人又は集団）が人間（自ら又は他者）の知能又は肉体を用いることが必要でなくなり得ることをその要素として包むものである。

⁵² 複数の個人の営為の場(fields of action)が同時発生して形成される個人相互間の関係(relations between individuals)こそが社会(a society)の構成要素であり、個人相互間の関係の系(a system of relationships between individuals)が社会であることを説くものとして、see ARNOLD J. TOYNBEE, A STUDY OF HISTORY (ABRIDGEMENT OF VOLUMES I-VI BY D. C. SOMERVELL) 279, 576 (Oxford Univ. Press paperback, 1987).併せて、複数の人々の集まりが社会に該当するためには、その構成員相互間に相互行為ないしコミュニケーション行為がなされる関係が形成されることが要件の一つとなることを説くものとして、富永健一『社会学講義』14-15頁（中央公論社、平7）を参照。

巨視的には社会そのものの変容の生じ方を左右し得るものとして捉えられる。したがって、A I システムの利活用については、その便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の増進の見地、その負のインパクト及びリスクへの適切な対処の見地並びに個々の主体の社会への適正かつ円滑な参画の確保を通じた社会の形成の確保の見地の三点からみて、利活用が不当に阻害されないようにすることを確保することが課題となるとともに、負のインパクト及び顕在化したリスクに係る弊害を適切に抑制することも課題となる。

特にA I システムの学習のために入力されるデータ等又はA I システムの利活用に当たり入力されるデータ等が社会的な偏りを反映するものである場合においては、当該A I システムの出力が意思決定等に活用されれば社会的な偏りが再生産され得る⁵³ほか、A I システムの判断の過程が理解し得る形で開示されない⁵⁴中、個人が集団の属性に基づきA I システムにより類型的ないし確率的な評価を受ける結果、個人が実質的な反論ができないまま不利益を被り、具体的な理由もわからないまま排除され続けるようなことがあり得ると説かれている⁵⁵。社会的な偏りが再生産され、又は類型的ないし確率的な評価に基づく意思決定を受ける結果として、個人の社会における営為が排除され続けることがあるとすれば、その場合には当該個人にとって社会に参画し得る範囲が制限されかねないものと認められる。これまたリスクの一つであり、その適切な対処を確保することも課題となる。

2 A I システムの利活用の可否及び条件と社会との関係

前節に述べたように、A I システムの利活用に係る便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得るインパクト並びにA I システムの利活用に係るリスクが微視的には社会の構成員たる個々の主体（個人又は集団）にとって社会への参画の仕方を変動させ得るものであり、巨視的には社会そのものを変容させ得るものであることから、A I システムの利活用の可否及び条件は、社会の構成員たる個々の主体にとっても、社会全体にとっても、重要な問題となり得る。この点に関し、A I ネットワークの形成及び利活用と情報通信ネットワークと接続されないA I システムの利活用との間には、次のように一線が画される。

A I ネットワークの形成は利用者相互間において当該A I ネットワークによるデータ等の流通を含む相互行為がなされ得る関係を形成する営為そのものであり、A I ネットワークの利用は当該関係に基づき当該相互行為をする営為そのものである。社会は、その構成員たる個々の主体相互間において相互行為がなされる関係があるところにその形成が認められるものである⁵⁶。また、A I ネットワーク化の進展に伴い、社会のあらゆる場面において、A I ネットワークが利用できることを前提とする様々な製品又は役務が提供されるようになるとともに、A I ネットワークが利用できることを前提とする様々な仕組みが形成されていくようになるものと見込まれている

⁵³ 山本・前掲注 30 325-327 頁参照。

⁵⁴ 中川・前掲注 20 136 頁参照。

⁵⁵ 山本・前掲注 30 333 頁参照。

⁵⁶ 富永・前掲注 52 14-15 頁参照。個人相互間の関係の系としての社会と人間の相互行為の関係に関し、*see also* TOYNBEE, *supra* note 52, at 576.

こと⁵⁷から、個々の主体が社会に参画するためにはA Iネットワークの利用者となることが不可避となろうことが指摘されている⁵⁸。これらのことから、A Iネットワークの形成及び利用の可否及び条件は、個々の主体にとって、社会に参画し得る範囲及び条件を必然的に左右し得るものと認められる⁵⁹。その左右の程度は、A Iネットワークの用途、利用者数及び範囲、集積するデータ等の量及び範囲、連携するシステムの数及び範囲等次第である。したがって、A Iネットワークの形成及び利用の可否及び条件については、前節で述べたように当該形成及び利用が不当に阻害されないようにすることを確保することだけでなく、社会における包摂を確保する見地から、誰しもがA Iネットワークをそのコスト、用途等に照らして総体として適切⁶⁰かつ非差別的な条件により安心して安全に利用できる状況にあるという意味において利用者の利益を保護することが課題となる⁶¹。

A Iネットワークの活用、すなわち、当該A Iネットワークの出力を活用することは、当該活用自体も当該A Iネットワークの形成及び利用と同じく利用者相互間における相互行為である場合には、個々の主体の社会に参画し得る範囲及び条件を必然的に左右するものであることから、当該活用の可否及び条件の在り方も前段落で述べた利用者の利益の保護の一環をなす課題となる。当該活用が利用

者の単独行為として成立するものである場合には、個々の主体にとっての社会に参画し得る範囲及び条件を必然的に左右し得るものではあるとまではいえず、前節で述べたように当該活用が不当に阻害されないようにすることを確保することが課題となるにとどまる。

他方、情報通信ネットワークと接続されないA Iシステムの利活用は、利用者の単独行為として成立するものである。したがって、情報通信ネットワークと接続されないA Iシステムの利活用の可否及び条件は、A Iネットワークの形成及び利活用の可否及び条件とは異なり、個々の主体にとっての社会に参画し得る範囲及び条件までも必然的に左右し得るものではあるとまではいえない。したがって、かかるA Iシステムの利活用の可否及び条件については、前節で述べたように当該活用が不当に阻害されないようにすることを確保することが課題となるにとどまる。

IV A Iシステムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題とSDGs

「持続可能な開発目標（SDGs）」は、持続可能で多様性のある包摂的な社会の実現を図るものと概括されており⁶²、持続可能な開発を達成するための主たる要素としては、経済成長、社会的包摂及び環境保護が挙げられている⁶³。これらのうち、環境保護は、持続可能性に係る要素と見られる。また、「持続可能

⁵⁷ しかも、この傾向は、ネットワーク効果及びデータ駆動型ネットワーク効果に鑑みると、A Iネットワークの利活用が社会において広く受容されている限り、拍車がかかっていくものと考えられる。

⁵⁸ A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」52頁、福田・前掲注17 19頁参照。

⁵⁹ A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」52頁、福田・前掲注17 19頁参照。

⁶⁰ 適切な条件は公正な競争を通じて実現されることが基本であると説かれている（A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」52頁、同・前掲注5「報告書2019」50頁参照。）。

⁶¹ このような意味における利用者の利益の保護が求められることを説くものとして、A Iネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2017」52-54頁、同・前掲注5「報告書2019」50-51頁、福田・前掲注17 19頁、24頁参照。

⁶² 外務省『「持続可能な開発目標」（SDGs）について」1頁（平31・1）

(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/about_sdgs_summary.pdf, 令元・10・15最終閲覧) 参照。

⁶³ 国際連合広報局「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」3頁

(https://www.unic.or.jp/files/UNDPI_SDG_0707.pptx, 令元・10・15最終閲覧) 参照。

な開発のための 2030 アジェンダ」においては、全ての人間が尊厳及び平等の下並びに健康な環境の下においてその潜在能力を発揮できることを確保する旨並びに全ての人間が豊かで満たされた生活を享受できることを確保する旨が謳われており⁶⁴、SDGsにおいては、これらに応じた目標も掲げられている⁶⁵。したがって、SDGsが目指すところである持続可能で多様性のある包摂的な社会の実現の要素のうちには、全ての人間の尊厳及び平等並びに潜在能力の発揮可能性の確保並びに豊かで満たされた生活の享受が含まれるものと見られる。これら要素の実現が妨げられるおそれ、環境の持続可能性が損なわれるおそれとともに、SDGsの見地からは、負のインパクトのおそれ又はリスクと捉えられる。

第2章及び前章で述べた事項及びこれらのことを踏まえ、A Iシステムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題を「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」及びSDGsと関連付けて俯瞰的に整理すると、次のように把握することができる。

持続可能性、経済成長及び多様性のある包摂的な社会の実現の全てに関連する課題としては、順不同であるが、第一に、A Iシステムの利活用について、その便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の増進の見地、恵沢の副作用たる負のインパクト及びリスクへの適切な対処の見地並びに個々の主体の社会への適正かつ円滑な参画の確保を通じた社会の形成の確保の見地の三点からみて、利活用が不当

に阻害されないようにすることを確保すること、第二に、特にA Iネットワークの形成及び利用について、社会を構成する個々の主体の誰しもがA Iネットワーク（特にA Iネットワークサービス。けだし、多くの利用者は、A Iシステムを利活用するに当たっては、プラットフォームをはじめとする他人（プロバイダ）が提供するA Iネットワークサービスを利用するからである。）をそのコスト、用途等に照らして総体として適切かつ非差別的な条件により安心して安全に利用できる状況にあるという意味において利用者の利益を保護すること、第三に、便益に応じた利用者の利便の向上及び当該便益に応じて社会にもたらされ得る恵沢の増進の見地、リスクへの適切な対処の見地並びに公正な競争の促進の見地⁶⁶の三点からみてA Iネットワークの適正かつ円滑な連携を確保することが挙げられる。

これらのほか、持続可能性の見地からは負のインパクト（技術的失業⁶⁷等）及びリスクに適切に対処すること（負のインパクト及び顕在化したリスクに係る弊害を適切に抑制することを含む。以下同じ。）、経済成長の見地からは便益を増進して利用者の利便の向上及び社会にもたらされ得る恵沢の増進を図るべくA Iシステムの研究開発及び供給並びにA Iネットワークサービスの提供⁶⁸に関し公正な競争を促進すること、多様性のある包摂的な社会の実現の見地からはA Iシステムの出力の活用を通じた包摂の阻害（社会的な偏りを反映するデータ等が入力されたA Iシステムの出力が意思決定等に活用されることに起因

⁶⁴ See United Nations, *supra* note 14, at 2. In detail, see also *id.* at 4.

⁶⁵ See United Nations, *supra* note 14, at 14.

⁶⁶ 第II章第3節に述べたように、ネットワーク効果等に係る負のインパクトの緩和の見地を含む。

⁶⁷ 「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」においては、あらゆる国において全ての人が働きたいのある人間らしい仕事を享受できることが謳われており（see United Nations, *supra* note 14, at 4.）、これに対応する目標が設定されている（see *id.* at 14 (Goal 8).）。

⁶⁸ A Iを他人に利用させる役務であってA Iネットワークサービスではないものに関する公正な競争は、A Iシステムの供給について公正な競争が阻害されなければ、おのずから進展するものと考えられる。

して社会的な偏りが再生産され、又は類型的ないし確率的な評価に基づく意思決定を受ける結果として、個人の社会における営為が排除され続けること等)を防止することも課題として挙げられる。ただし、AIシステムの出力の活用を通じた包摂の阻害がAIシステムの活用に係るリスクにほかならないことから、AIシステムの出力の活用を通じた包摂の阻害を防止することは、リスクに適切に対処することに包含される。

これらの課題は、全体としてAIの利活用に係る便益及びリスクをめぐる倫理的・法的・社会的課題を構成するものである。これら倫理的・法的・社会的課題については、AIシステムの研究開発の段階及び利活用(AIネットワークの形成及び利活用を含む。)の段階のそれぞれについて関係者(研究開発の段階では開発者、利活用の段階では利用者〔プロバイダ及び最終利用者〕等)が相応の対応をするよう求められるほか、社会の構成員の誰しもがそれぞれの立場においてこれら課題に相応に対応し得るよう社会の構成員の素養の涵養に資する教育等が求められる。

V 結びに代えて

本稿においては、AIネットワーク化の進展を見据えつつ、AIシステムの利活用に係る便益及びリスクの全体像を俯瞰した上で、AIシステムの利活用と社会との関係に関し、便益及びリスクと社会との関係並びに利活用

の可否及び条件と社会との関係をそれぞれ考察し、これらの結果に基づき、AIシステムの利活用に係る便益及びリスクをめぐる課題の全体像を「持続可能な開発のための2030アジェンダ」及びSDGsと関連付けて俯瞰的に整理した。整理の結果を踏まえれば、AIシステムの利活用に係る便益及びリスクに関する課題のうち、規範形成、政策展開等又はその検討が順調に進展していない課題が浮き彫りになるものと考えられる。また、総務省情報通信政策研究所が設置するAIネットワーク社会推進会議が平成29年7月に公表した「国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案」⁶⁹、同推進会議が令和元年8月に公表した「AI利活用ガイドライン」⁷⁰、統合イノベーション戦略推進会議が平成31年3月に決定した「人間中心のAI社会原則」⁷¹、欧州委員会が設置する「人工知能に関するハイレベル専門家グループ」が同年4月に公表した「信頼できるAIのための倫理ガイドライン」⁷²、OECDの閣僚理事会が令和元年5月に採択した「人工知能に関する理事会勧告」⁷³、同年6月に開催されたG20茨城つくば貿易・デジタル経済大臣会合においてOECD理事会勧告を引用して⁷⁴策定された「G20AI原則」⁷⁵等について、今後の見直しが期待される部分が浮き彫りになるものと考えられる。これらの検討については、紙幅の都合上、本稿においては立ち入らず、別の機会に譲る⁷⁶。

⁶⁹ AIネットワーク社会推進会議「国際的な議論のためのAI開発ガイドライン案」(同・前掲注5「報告書2017」別紙1)。

⁷⁰ AIネットワーク社会推進会議「AI利活用ガイドライン～AI利活用のためのプラクティカルリファレンス～」(同・前掲注5「報告書2019」別紙1)。

⁷¹ 統合イノベーション戦略推進会議・前掲注32。

⁷² AI HLEG, *supra* note 32.

⁷³ OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449 (May 24, 2019), available at [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2019\)3/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2019)3/FINAL/en/pdf), last visited Oct. 15, 2019.

⁷⁴ AIネットワーク社会推進会議は、「G20AI原則」について、「OECD理事会勧告を採用した」ものと評価している(AIネットワーク社会推進会議・前掲注5「報告書2019」23頁参照。)

⁷⁵ G20 AI Principles (2019), https://g20.org/pdf/documents/en/annex_08.pdf, last visited Oct. 15, 2019.

⁷⁶ 本稿で述べた諸課題への対応の在り方についても、紙幅の都合上、本稿においては立ち入らず、別の機会に譲る。

子供を優先する、子育て支援 —先進国社会における家庭崩壊にどう向き合うか—

音楽家、思想家、元埼玉県教育委員会委員長
松 居 和

生後2、3か月、赤ん坊が生まれて初めて笑うと、人間は嬉しくなる。その喜びを共有し人間は社会を形成する。

弱者を眺め心一つにすることが遺伝子の意思、社会の原点だった。

子育ては、自らの人間性を体験し次世代に繋げようとする進化の動機。それによって男女がお互いを確認し合うことが「生きる力」だった。

「子育て」が人類のかすがい、その大前提が先進国社会で揺らいでいる。

日本の保育現場で

2014年、保育士が内部告発で警察に逮捕される事件が起きた。

「千葉市にある認可外の保育施設で、31歳の保育士が2歳の女の子に対し、頭をたたいて食事を無理やり口の中に詰め込んだなどとして、強要の疑いで逮捕され、警察は同じような虐待を繰り返していた疑いもあるとみて調べています。

警察の調べによりますと、この保育士は先月、預かっている2歳の女の子に対し、頭をたたいたうえ、おかずをスプーンで無理やり口の中に詰め込み、「食べるっていつてんだよ」と脅したなどとして、強要の疑いが持たれています。
(NHK ONLINE)」

『保母の子ども虐待—虐待保母が子どもの心的外傷を生む』という本が20年前に書かれ、悪い保育士の存在は仕組みの宿命といえる。3歳未満児を、親しくない人に長時間預けることはリスクである。だから人間はそういう仕組みを持たなかったし、そうしなかった。

問題は、保育士の逮捕後施設長が、虐待を認識しつつ「保育士が不足するなか、辞められたら困ると思い、強く注意できなかった」と述べたこと。

この証言で、保育士の資質の問題が、国の政治姿勢の問題に変容する。

政府の保育施策（雇用労働施策）が保育士の「心」（人間性）が保育の質であることを理解しない。そのことが保育士たちを「良心捨てるか、保育士辞めるか」という状況に追い込んでいる。社会保障制度には致命的な負の連鎖が始まっている。

経済財政諮問会議の元座長が「0歳児は寝たきりなんだから」と私に言ったことがある。誰が見てても同じ、と本気で思っているのだ。教育の義務化と高等教育の資格ビジネス化で「子育ての本質」が見えなくなっている。3歳未満児保育を生産性向上を目的とした「飼育」くらいにしか考えていない。

保育の規制緩和と幼保一元化を進めていた前政権の厚労大臣が「子育ては、専門家に任せておけばいいのよ」と言い、三党合意で現政権がそれを引き継いだからブレーキがかからない。千葉の事件で、施設長の発言が全国紙で報道された後も、政府は保育の量的拡大を進めた。

学校で教師が児童虐待を繰り返し逮捕され、校長が「教員不足のおり、辞められたら困るので注意できなかった」と答えたら大問題になる。叩かれ、食べ物を無理やり口に詰め込まれる相手が2歳以下で、経済活動に必要な仕組みで起こると対策がとられないどころか、政府は保育士不足、保育士争奪に拍車をかけていった。

3年後「保育園落ちた、日本死ね！」という発言が、もっと預かれという趣旨で国会で

取り上げられる。乳児が親と過ごす権利、「保育園落ちた、万歳」と子供が思う可能性、悪い保育士を排除できなくなっている現実については誰も言わない。

保育体験

私は10年前から、親の一日保育士体験(年に一日8時間親が一人ずつ園で幼児たちに囲まれ過ごす。幼稚園は5時間)を薦めてきた。県単位で取り組むところが四県。

きっかけは15年前「実習先の園で保育士による虐待を見る」という学生の訴えだった。九州の大学の保育科の学生だったが、半数が見たという。他県の三つの養成校で訊くと、ほぼ同じ結果だった。「先輩から、あの園に実習に行くと、保育士になる気なくなるよ、と言われている園が三つあります」という生々しい証言もあった。

実習生を受け入れる園で実習期間中にそうであれば、実習を受けない園では半数どころではないはず。園児たちがそれを見ているとしたら、刻まれる不安や不信が将来のいじめや不登校、家庭におけるDVや児童虐待、職場でのパワハラや不可解な犯罪に連鎖しているもおかしくない。¹

政府が掲げる「持続可能な社会保障」を支える土台に将来のモラル・秩序、治安維持や労働力確保を脅かしかねない「幼児たちが見る異常な風景」と、「するべきではない体験」が組み込まれている。幼児の心に残るこの風景に対する嫌悪感は、社会全体の見えない負債となる。

すべての人生は連鎖している。連鎖を浄化

し善循環にしてきた「幼児期の体験」が経済優先の仕組みによって人間不信、不安の連鎖に変わろうとしている。これを続ければ、社会保障を支える保育と教育が人材と財源の両面から崩れていく。社会保障は数字上で成り立つものではない。損得勘定では、持続可能な「社会の仕組み」は作れない。必ず「利他」の幸福論が中心になければならない。

保育の現場を子供たちが安心して過ごせる環境に近づけるには、親と保育者が一緒に子育てをしている実感を取り戻すしかない。親の保育体験の出発点はそこにある。そして「いつでも親に見せられる保育」をする、それが仕組みの最低条件なのだ。

保育所保育指針に保育「参加」という言葉が入り厚労省の解説DVDに「保育者体験」を入れてもらった。法律的にはすでにカバーされた。しかし希望者だけでは社会全体の意識改革には程遠い。(幼稚園や学童保育も含め)保育施設に子供が参加すれば親は全員これを体験する、そこまで進めれば学校教育が持続可能になる、DVや児童虐待が止まったりする。²

体験後の感想文に親たちが「園に対する感謝の気持ち」を書く。この感謝が保育者を育て学校を支えてきた。これが希薄になると、園児の幸せを願ういい保育士、感性豊かないい教師が自信を失い辞めていく。

なるべく父親から、と薦める。毎年やると、他の子供たちも一緒に成長していることに気づく。自分は他の子供にも責任があるのでは、とふと思う。先進国社会が失いかけているコミュニティの原点がそこにある。人間は、

¹ ・「保育の現場 潜む虐待 突き飛ばす、怒鳴る、差別する。」『毎日新聞』<https://www.tokyo-np.co.jp/article/national/list/201811/CK2018111602000147.html>

・「「てめえら！」響く保育士の怒鳴り声 “ブラック保育園” 急増の背景」『週刊朝日・AERA Dot.』<https://dot.asahi.com/wa/2017052400011.html>

・「保育士の虐待「見たことある」25人中20人」『東京新聞』<https://sukusuku.tokyo-np.co.jp/hoiku/8494/>

² 福井県の参加者への調査では「大変良かった」「良かった」を合わせると97.3%。板橋区のホームページに園ごとの写真、感想文が載っている。「親心を育む会」のホームページ・<https://www.oitagokoro-hug.jp> から、園長たちが作ったマニュアルがダウンロードできる。

全ての子供に責任がある。

子供たちが「お友達のお父さんが助けてくれるかもしれない」と思い、「お父さん同士が友達かもしれない」と意識すれば、学校でのいじめは減る。いじめの増加は、親同士が絆を作らない、親と教師が信頼関係を作ろうとしないことに対する子供たちの警告。子供を叱ったり、担任を責めるだけでは絶対に解決しない。

月に一度、父親たちが酒盛りをする園がある。そういう風景が子供たちを守ってきた。

中学生にも保育体験がいい。男子は子供に還り、女子は母の顔、姉の顔になる。男女は相対的発達障害、互いを必要とし、生かし合う。その関係を幼児たちが浮き彫りにする。小学校5、6年から高校を卒業するまで毎年全員にさせたい。

ズボンを腰まで下げ悪ぶっていた高校生が、3才児に注意され慌ててズボンを上げる。3才児は、自身と高校生の成り立ちと関係を主張する。その「育ちあい」を見ていると、政府の「一億総活躍」「人づくり革命」という掛け声が欺瞞に思えてくる。

家庭科の時間を使って、高校生の男女が二人ずつ幼稚園でクラスに入る。幼児に囲まれ、お互いに根っここのところではいい人だ、と気づく。少子化対策は、こういうところから始まる。

若者の引きこもりが54万人。始まる年齢は20～24歳が34.7%で16～19歳が30.6%という。生き方、役割を考える時期に「引きこもり」が始まる。弱者と強者、高齢者と幼児、男と女、様々な相対的關係に基づく役割分担が人類の生きる力だった。それが見えにくくなっている。

男女共同参画社会の第一は性的役割分担。人類学では当たり前のことが「高等教育」で肯定できなくなり、少子化が進む。福祉や教育に性的役割分担の代わりはできない。

保育は成長産業？

「保育は成長産業」という閣議決定後「儲けるなら保育」の宣伝がネットに溢れ、親たちが客扱いされ、それに慣れる。

一方で、「乳児には話しかけるな、抱っこするな、活き活きとすると事故が起きる確率が高くなる」と保育士に平然と言う園長が現れている。これをされると脳の発達には致命的で、その影響が義務教育でクラス全体に波及していく。

あと40万人保育園で預かれれば「女性が輝く」と首相が国会で言った意図と結果を分析・再考すべき時がきている。

輝き方に正論はないが、育児をしていると「輝かない」と取られかねない発言と、労働施策主導で広がる保育の質の低下が、母親たちをさらに追い込む。

そして、一度も結婚しない男性がやがて3割になるという。

「ミクロからマクロを見る」～いま、保育界で起こっていること

以下のような報道があった。

「世田谷区：企業主導型保育所2園、全保育士7人が一斉退職」（毎日新聞）

「東京都世田谷区にある保育所2園で7人の保育士全員が10月末に一斉に退職し、園児が転園を余儀なくされたり保護者が出勤できなくなったりしている。」

「……運営する会社の経営者の男性（47）によると、10月上旬に上北沢園の保育士全員から退職希望があり、保育士の派遣や他業者との提携を模索したが見通しが立たなかった。」

「……この混乱でしわ寄せを受けているのが子どもたちだ。下高井戸園に通う子の母親は『安心できないので仕事を休んでいる』と憤る。」

「……厚生労働省から企業主導型保育事業の運営を委託され、助成金支給を担う公益財団法人『児童育成協会』（渋谷区）は『保育士が一斉に辞めることは通常は考えられず、利用者のことを考えると非常識』と話し、利用者になんか受け入れ施設を案内するなどの対応に追われている。」

協会は下高井戸園の新しい保育士が有資格者かどうかを確認するため職員名簿の提出を求めているが、経営者は名簿の提供を拒み続けているという。園には栄養士はおらず、給食の献立をパソコンソフトで作成している。2日朝には経営者が自らスーパーで食材を購入していた。予定していたケチャップ煮用の赤身魚が店頭になく、経営者は白身魚を購入し、『煮物にする』と話した。記者が『大丈夫か？』と

問うと、『大丈夫ですかって僕も言いたい』と困惑気味に答えた。³

記事の向こうに乳幼児たちがいるのだ。報道後、別の園の職員から来たメール。

水曜日に保育課から電話があり、「近くの企業主導型保育園の経営困難により園児たちの受け入れ先を探しています。緊急一時枠でお願いできないか」。長時間保育の乳児で、基準は満たしているけれど安全に保育するギリギリラインなのに、区や都、国で責任取れ、現場に押し付けるな、待機児童政策は大失敗なんだと言えればいいのに、園長は何も言わず。ただ受け入れは難しいとお断りしました。

その園とは、よく散歩先の公園で出会い見かけましたが、正職員と思われる保育士は卒業したてという感じの若い子ばかり。年齢のいったパート職員が子ども達を怒鳴り散らし、若い子は何も言えず子ども達に声かけもできず、ぼんやり砂場に座っているだけでした。

うちの園の子どもも、その怒鳴り声に怯え遊べなくなり、いく先々でその園と鉢合わせると場所を変えろという、お散歩難民状態になりました。

その園は皆お揃いのポロシャツ(しかも白)とブカブカのビブスを着せられ、多分お洗濯もしなくていいとかが売りだったのでしょうか。

うちの園の子が泥水遊びをしているところに、その園の子が次々やってくるのを必死で抱え連れ戻すので、ご一緒にどうぞと声をかけると、ありがとうございますと言いつつも、子どもを遠ざけていました。

ある日、新顔のパートの先生(主婦っぽい)が、ありがとうございますと言いつつも、一緒に泥遊びに参加しました。

暫く振りにまたその先生と子どもたちに会い、子どもたちも嬉しそうに私たちのところへやってくると、その先生は悲しそうに「今日は、あっちで遊ぼう」と声をかけていました。すると、若い正職員が、「この前、泥遊びをさせたからシャワーを浴びさせる目にあつた、ホント参るよ」と言うのが聞こえ、泥遊びをさせてしまった先生は、もう子どもたちと声を交わすこともなく、ボンヤリ砂場に座っていました。

こんな現場のことなんて、行政は何もわかっていない。憤りを感じます。

今、うちの園ではモンスターペアレントとの戦いで、保育課とも戦っています。園長が何も言わないので、聞き取り調査に来た保育課の職員にうちの職員が、保育課は保護者の苦情に対応するのに、保育士たちを理不尽な親から守ろうとはしない。保育士を守るの一体誰なんですか、クレームがそちらに行く度に、書類提出を求められますが、その時間も無いし、だいたい保育中に何故聞き取り調査や電話対応をしなければならないのか、と反論していました。

取り敢えず、保育崩壊中の近況報告まで。

他園の子供が「怒鳴り声に怯え遊べなくなる」状況で過ごしていた幼児たちの心的外傷

を考えると、記者が書く「混乱でしわ寄せを受けているのが子供たち」という言葉があまりに虚しい。表面的な正論が社会の視点を曇らせる。子供たちに「この混乱」は救いだった、他園の保育士には許せない、子供には見せられない状況が放置されていた、それが事件の本質。

幼児の脳に刻まれた日々は削除もリセットもできない。幼児を怒鳴る保育士たちは、すでに別の園で保育をしているかもしれない。それが現実。

マスコミが洞察力を持ってほしい。この事件の責任は、幼児期における発達の重要性和「子育て」の質の低下の深刻さを、子供の立場からしっかり検証してこなかったマスコミにもある、そのくらいの自覚を持ってほしい。

保育界にも責任がある。定款に「サービス」という言葉が入れられた時、政府の保育施策は「子供の最善の利益を優先していない」と保育界が主張していれば、マスコミや親の意識も違っていたし、保育崩壊の流れにブレーキが掛かっていたと思う。

そして、忘れてはいけないのは、乳幼児の安心・安全は親の責任、祖父母の責任。

メールにある「泥遊びをさせてしまった先生は、もう子どもたちと声を交わすこともなく、ボンヤリ砂場に座っていました」という報告。福祉という仕組みの自己破壊、内部崩壊が見える。担う人たちから感性が奪われてゆく。奪われる前に辞めていく。「人間性が失われていく仕組み」を保育をサービス産業化(市場原理化)することによって推し進め「人づくり革命」と呼ぶ政府の「新しい経済政策

³ ・「企業主導保育所 長男死亡の母、安全管理の改善訴え」『毎日新聞』<https://mainichi.jp/articles/20160630/k00/00m/040/065000c>

・「企業保育所の7割、基準満たさず」『毎日新聞』<https://mainichi.jp/articles/20180318/ddm/013/100/012000c>

・「企業保育所 定員半数空き 助成金厚く乱立」『毎日新聞』<https://mainichi.jp/articles/20180923/ddm/003/100/060000c>

・「待機児童解消へ政府推進 企業主導保育所の効果は？」『毎日新聞』<https://mainichi.jp/articles/20171105/ddm/016/100/038000c>

パッケージ」と経済優先主義は、幼児の人格、人権を考慮していない。「生産性革命と人づくり革命」は、「人づくり」を「生産性」と重ねたところですので既に矛盾と無理を抱える。政府の「人づくり革命」（雇用労働施策）の陰で、子供たちが怯えている。

報道の中で「保育士が一斉に辞めることは通常は考えられず、利用者のことを考えると非常識」とした公益財団法人。その後「助成金詐欺の闇」とまで言われた仕組みを運営していた彼らが言う「利用者」は親たち、企業、そして政府であって子供たちではない。子供主体に考えれば、きちんとした審査も行わず、報道によるとロボットに読み聞かせをさせることを売りにしていた「読み聞かせ」の意味もわかっていない保育未経験者に保育事業を認可した彼らこそ非常識。

厚労省の天下り先ではないかと書かれた公益財団法人に、乳幼児の命に関わる補助事業の認可を委託した厚労省が非常識。

園長が保育園をサービス産業化（親へのサービスに）すれば、いい保育士たちが辞めていく。その現象から国は「保育の本質」「人づくり」の意味を学ぶべき。保育は「子育て」であって、子供の最善の利益を優先しなければ、その存在価値、存在意義が失われていくのだ。

市場原理と保育崩壊

世田谷で企業主導型保育園の問題が起こった直後、政府が待機児童対策の切り札として始めた「企業主導型保育園」をネットで検索すると保育崩壊の道筋が見えた。

「新たな仕組み」をビジネスチャンスと見る会社の宣伝が二つ。次に、政府が施策を運営させた公益財団法人の、政策実施後一年で顕れた欠陥に慌て「整備着手はお控えいただき」という告知があり、あとの三つは、「子供を安心して預けられる仕組み」とは言えない、「助成金詐欺の闇」という報道。⁴

内閣府から、今後の企業主導型保育事業の募集等についてのお知らせがありましたので、以下のとおり周知いたします。○企業主導型保育事業については、現在、「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」において、質の確保、…⁵

1年足らずで少子化担当大臣が、質の確保が十分でなかったと言うのだ。保育施策全般に言える現場を知らない粗雑さが「市場」で浮き彫りになる。

10年前、著書「なぜ、私たちは0歳児を授かるのか」に「閉じ込められるこどもたち」という章を書いた。

当時認可外の小規模保育園が全国に広がり始めていて、フランチャイズ料と指導料で稼ぐ会社が衛星チャンネルやインターネットで宣伝を打っていた。儲けるなら保育、素人でも大丈夫、300万円の資金で脱サラ、起業を薦めるチラシの内容は、保育士の低賃金（時給870円）をベースに、子供たちの安全、保育の質を考えると継続性が見込めない危ういビジネスの形だった。

儲けるための親支援、保育士を労働力としか見ない経営者の発想、子供の成長など眼中にない安易な損得勘定、数年で廃園になっても、すでに誰かが儲けている。そんな意図が透けて見えた。

当時厚労省の資料を調べると、平成19年度

⁴ 企業主導型保育園の新規開設、運営をするならお任せください。まずは無料相談。https://www.jp-holdings.co.jp/sale/s/consulting/index.html?

*申請から運営まで安心サポート | 企業主導型保育開設なら船井総研 https://lpsec.funaisoken.co.jp/hoiku-kodomoen/company_nursery-1p/

*企業主導型保育事業 https://www.kigyounaihoiku.jp/

⁵ 企業主導型保育所、定員の40%に空き 内閣府が全1420施設を調査 …https://sukusuku.tokyo-np.co.jp/hoiku/10733/問題相次ぐ企業主導型保育所「質の確保、十分でなかった」と少子化担当 …https://sukusuku.tokyo-np.co.jp/hoiku/9534/企業主導型保育所に巣食う「助成金詐欺」の闇 | 子育て | 東洋経済 …https://toyokeizai.net/articles/-/250807

に新設されたベビーホテルが全国で 193 か所、廃止休止が 177 か所。認可外保育施設は 594 か所が新設され 492 か所が廃止休止。その数字に、市場原理化された保育の危うい実態が見えた。

(ネット上の宣伝)

「保育園開業・集客完全マニュアル」

～起業したい、独立したいというあなたの夢をかなえます。今ビッグチャンス到来の保育園開業マニュアルです。コンサルティング会社に依頼する 100 分の 1 の価格で開業ノウハウ全てが手にできます。～

*独立・起業を考えているが、何から、どう始めたらよいかわからない。

*自己資金がなくてもできる起業を探したい。

*自分ひとりで始めるのは不安がいっぱいだ。

起業をしたいと思ったときにチャンスです。ネットビジネスも儲かるのですが、やはり安定した収入は確保したいものです。しかし、単に「起業」と言っても、何をどう始めたらよいか、どんな手順を踏んで、どんな書類を用意しなければならないのか、わからない方がほとんどです。

そこで、「保育園開業・集客完全マニュアル」をあなたにお届けいたします！

今まで保育園経営などにまったく興味のなかった方にも一からご理解いただけるようにわかりやすい手順が説明されています。「保育園開業・集客完全マニュアル」をお読みになった方は、そのほとんどが興味を持たれ、開業されたオーナー様も多くいらっしゃいます。勇気をもって新たな一歩を踏み出すお手伝いをさせていただければ本望です！

(抜粋)

保育は「何から、どう始めていいかわからない」人、「今まで保育園経営などにまったく興味のなかった方」、「不安でいっぱい」の人がマニュアルを読みながら始める仕事ではなかったはず。この宣伝を打った人たちは、「自分の価値を感じる瞬間を、親たちから奪うことになる」という、長年乳児保育の広がりの中で親身な園長たちが持ち続けてきた葛藤など一瞬たりとも感じていない。

こういう状況を止めるどころか、追い打ちをかけるように、認可外小規模保育施設や家庭的保育事業など様々な形の保育事業が認可の枠組みに入り補助金が受けられるようになる。国の予算に裏打ちされたリスクの少ない「起業」と宣伝され、企業主導型保育事業のような失敗が繰り返される。

以前厚労省が作った保育指針解説書の最後

に、

「保育所は、人が『育ち』『育てる』という人類普遍の価値を共有し、継承し、広げることを通じて、社会に貢献していく重要な場なのです。」とあった。

その通り。保育は、「教育」よりずっと古い、人類普遍の価値を守る行いでなければならぬ。

そして、学校教育や福祉、民主主義も同様に、最近つくられた仕組みや仕掛けは、幼児が「親を育てる」「育てる側の絆を育む」前提で作られている。この前提を普遍のものとして継承しなければ、保育は社会に対して諸刃の剣となる。

義務教育の普及と家庭崩壊

40 年前渡米し「学校で何を友だちと話すの？」と小学 5 年生に問うと、「今度のお父さんはお母さんという話が多いね」と返ってきた。親から子へ、世代をつなぐ価値観の伝承、遺伝子の仕掛けが義務教育という仕組みの中で壊れていく。すでに未婚の母から生まれる子供が 3 割を超え、離婚率を加えれば実の両親に育てられる子供の方が少数という人類未経験の「社会」が生まれていた。

当時ロサンゼルスで、数年前まで英語も喋れなかったベトナム難民の子供たちが、成績優秀で高校を卒業し話題になる。高卒の 2 割が満足に読み書きができないというアメリカの公教育が、確かな親子関係があれば機能する。

数年後、不特定多数の誘拐犯に語りかける CM が深夜 TV に流れ始める。

「子供を誘拐してしまったなら相談にのりません。警察には届けません」。

毎年 10 万人の子供が養育権を失った親に誘拐され、ほとんどが未解決で終わる。子育てで信頼を築いてきた男女（夫婦）が子の所有で争い傷つけ合う。裁判所で起こる発砲事

件は家庭裁判所が最多といわれ、幼稚園で誘拐事件を想定した指紋登録を薦めるチラシが配られていた。

同じ頃、親による虐待で重傷を負う子供が7年間に4倍(年間57万人)になる。近親相姦(少女の5人に1人、少年の7人に1人。義理の関係が半数)も増えていた。

未婚の母の低年齢化の一因に、虐待を受けた少女たちの家庭に対する憧れがあると言われ、愛着関係に恵まれない子供が幸せを求めることが、不幸を連鎖させていた。

1984年、アメリカ政府は学校教育の危機を、国家の存続に関わる最重要問題と定義。親世代に50%だった高校卒業率が76%になったにもかかわらず、学力が親の世代を下回るという、国の歴史始まって以来の結果が出ていた。

高卒の機能的非識字率が2割、義務教育である高校を卒業しない子供が24%、出生時から家庭に存在しない3割の父親を加えれば、実の親の半数が子供に関心を失っているという現実が見えた。

(この世で最大の不幸は人から見放され、「必要とされていない」と感じる事。～マザー・テレサ～)

親の無関心は公教育には致命的で、シカゴの公立学校の教師の半数以上が子供を私立学校に通わせ、子供が育つ環境を買うために共働きをせざるを得ない。自分で育てたくてもできないという皮肉な結果を生んでいた。

小学校入学からの成績によるクラス分けが始まり、成績を上げた教師に対するインセンティブは教師による不正という教育界のモラル低下を招く。子育ての社会化は親の意識の差を浮き彫りにする。貧困層にはますます不利な状況が広がっていた。

90年代後半、首都ワシントンDCの公立小学校で父親像を教える「プロジェクト2000」が始まる。発端は、母親の恋人が居れば父親

像となり得る男性がいると計算しても6割の家庭に大人の男性がいない状況と、父親像が欠けると男の子は5、6歳からギャング化するという研究発表だった。

ボルティモア市が始めた、授業の妨げになる子供をケニアの寄宿学校に行かせるBaraka Schoolがタイム誌のカバーストーリーになる。アフリカで異質の貧困を目の当たりにし、(鞭を使う)ケニア人教師から教わる環境が、体験者の9割が大学に進学するという結果を生んだが、あくまでも実験的なプロジェクトだった。

学校が親たちに「成績をつける」という試みは、親の成績を心配し子供が頑張る、という奇妙な現象を起こし話題になった。しかし、伝統的家庭観の欠如は、仕組みの改良では補えなかった。

この頃、義務教育や福祉が「子育て」の肩代わりを始めると忍耐力が育たなくなり家庭崩壊が進む。福祉と義務教育が成り立たなくなる。そう私が書いた本に「その通り！」と日本の保育士たちが反応した。ここに預ければ大丈夫と思われたら親が育たない、と自分たちの存在をすでに危惧していた。

世紀末、「母子家庭では犯罪が増えるから、21歳以下の未婚女性が子供を産んだ場合は生活補助費を出さず、その予算で孤児院を作りそこで育てよう」という『タレント・フェアクロス法案』(Talent-Faircloth proposal)が連邦議会に提出される。否決されたが「24時間の保育所と考えればいい」と賛成したギングリッジ(当時)下院議長はのちに大統領選で党の指名を争い、トランプ氏の国務長官候補として浮上した共和党の重鎮だった。犯罪率を計算し、エビデンスと数字上の可能性を使って子育てを親から取り上げる、「まだ起きていない犯罪を裁く」ことではないのかと言われたが、共同提案した下院議員と上院議員の地元では提案が支持されるということ。

「選挙」と「子育ての社会化」が重なった時に起こり得る、歪んだ合理性と発想がそこに見える。親が育たない、という状況の蓄積が持続可能な社会制度を一層困難にしていく。

母子家庭が犯罪を生むのではない。父親不在を補う絆が希薄になっていること、仕組みでそれを代わりをしようとすればより一層家庭崩壊が進むことが原因なのだ。加えて「財源」という手段しか思い浮かばなくなっている。

「教育や福祉」と「家庭」は共存出来るのか。日本では可能ではないか。学校教育を労働力確保と混同したところに欧米社会の失敗がある。日本は違う道を探すべき、と衆議院・社会保障と税の一体改革特別委員会、内閣委員会、などで訴える機会があったが、親子を引き離す経済優先の労働施策は加速し続け、保育現場はいよいよ後戻りができない一線を越えようとしている。

2004年版「日本の論点」(文芸春秋社)にこう書いた。

『四人の95%が幼児虐待の犠牲者と言われ、虐待を受けている子供たちを全員収容しようとする、200万人の子供を収容しなければならない』(Time誌)という米国の現実を見つめ、欧米とは違った道、親心を社会に取り戻す道を模索することが日本に与えられた使命だと思う。アメリカンドリームという言葉に代表される強者の幸福論の対極にある、欲を捨てることに軸を置く「親心」に近い仏教的幸福論を土壌として持つ私たちの役割だと思う。地球には多くの軍事政権や独裁者が存在し、自由、自立、平等という言葉が武器に闘う必然性があり、それを教えるために学校が必要なことも分る。しかし、この自由、自立、平等という言葉が「親子」という社会の基盤となる人間関係と相容れないということ、学校が、親心が育つ機会を奪うことを私たちは、先進する人類の一員として考えはじめなければならない。

冷静に考えれば、国際化、グローバル化という言葉が、欧米流競争社会に日本を引き込む強者の策略であることが見えてくる。競争社会は参加する人間、欲(夢)を持つ人間が増えるほど富が強者に集中する。国際化とは国境を越えて利潤・利権の追求が始まること、国際人とは、国境を越えて儲けようとする人のこと。幸福論の国際化は無国籍化を招き、人類が日本という選択肢(オプション)を失うことに他ならない。(抜粋)

乳幼児期の発達

ニューロン(脳細胞)の数が一番多いのは

生まれる直前で、出生時に大量に捨てるという。捨てる方の個人差が人生に影響を及ぼす。ニューロンをシナプスでつなぎニューラルネットワークを形成する。個人で異なる「思考」や「感性」はこのネットワークのつながり方で決まるといふ。

ニューラルネットワークは、生まれて一年で最多に達し、環境や体験にあわせ自ら削除してゆく。どういう思考回路がその環境に適しているか優先順位を決めていく。言語や文化、伝統、習慣、常識といった、その社会で生きるための知恵や知識が「共有する思考形態」として定まってゆく。

生まれる直前の脳細胞の捨て方と、その後数年間の環境に左右されるニューラルネットワークの捨て方が個性や人格となり、お互いを必要とする関係を生み出す。

人間は全員が相対的発達障害(先天的+後天的)であって、それが「絆」をつくるためのパズルの凹凸だった。パズルの凹凸が、いい方向に働き、それぞれが役割を果たし、摩擦の原因にならないために「利他」という幸福感が存在する。

弱者に優しくすることによって幸せが得られるという遺伝子の情報が、「子育て」、特に「幼児の子育て」によって双方向にオンになっていく。0、1、2歳児と過ごす時間が人間に「お互いの生かし方」を教える。

脳の重さはほぼ5歳で成人並みになるという。生きるために減らしてゆくニューラルネットワークの数と脳の大きさが最も相乗効果を生むのが4歳くらいだろうか。4歳児で人間は一度完成する。この人たちを眺め、可愛がって暮らすことで調和の道筋が整っていく。

一人の人間をニューロンに置き換え、「絆」をシナプスと考えれば、人類の目標が見えてくる。

だからこそ「話しかけない保育、抱っこしない保育」の出現は、進化のプロセスに対す

る強い警告なのだ。

人類は「利他」（弱者のために生きる）という幸福観を伝承しなければならない。幼児は、信じることで存在し、頼り切ることで輝く。その光に照らされ、人は自分の「価値」を知る。

その善循環を取り戻したい。

この国が欧米に比べ奇跡的に犯罪率が低くモラル・秩序が保たれてきたのは、生まれて最初の3年間、毎年ちがう形で凹凸の仕組み、相対的欠陥の必要性を弱者の側から体現する乳幼児たちの役割を理解し、真面目に付き合ってきたからだ。30年前、欧米先進国ですでに3割から5割の子供が未婚の母から生まれていた時に、この国は1%台だった。この国の「利他」の個性は将来人類にとって大切な選択肢になる。我々がそれを保つことができれば。

そもそも人類は「貧しさ」の中で進化した。遺伝子的に「豊かさ」に弱い。その中で幸せになる手法を確立していない。

血糖値を上げるホルモンは20種類あるが下げるのはインシュリンだけと聞く。生体的には豊かさに20倍弱い。精神的にも同様ではないのか。だからこそ、「子育て」を手放してはいけないのだと思う。

お互いの子供の小さい頃を知っている親たちの絆に守られ、子供が育つ、その辺りに鍵がある。卒園後、保護者の同窓会を繰り返す幼稚園がある。最初のゴールデンウィーク明けに一回目をやるといいという。

愛着障害（後天的発達障害）と犯罪

4年前、NHKのクローズアップ現代で『～「愛着障害」と子供たち～（少年犯罪・加害者の心に何が）』が放送された⁶。

幼児期の愛着障害が減刑の理由になる事件

が日本でも起こり始めた。欧米では、弁護側の重要な論点になる犯罪者の生育歴が、日本の裁判でも争点になる。

関東医療少年院 斎藤幸彦法務教官：

「職員にベタベタと甘えてくる。逆にささいなことで牙をむいてきます。何が不満なのか分からないんですけど、すごいエネルギーで爆発してくる子がいます。なかなか予測ができない中で教育していかなければいけないというのが、非常に難しいと思っています。」

養護施設の職員：

「養護施設に来る子供たちというのはマイナスからの出会いなので、赤ちゃんを抱いているような感覚でずっと接してきました」

放送後、行政の方から電話があり「この番組を見て、政府は4月から始める『子ども・子育て支援新制度』をすぐにストップしてもいいくらいだと思います。幼児期の大切さをまるでわかっていない」。

子犬は噛み付き癖、吠え癖がつくから生後7週間まで母犬から離してはいけないという法律が7年前に国会を通った。改正して8週間にするという。人間なら2歳くらいか。なぜ犬が先になるのか。

母親が妊娠中に産む子の預け先を考え始めることで何が変わるのか。遺伝子に組み込まれた情報が、福祉という仕組みによって凍結されていくのではないか。政治家も学者も、マスコミも真剣に考えてほしい。なぜ犬が先になったのか。

知られざる“虐待入院” ～全国調査・子どもたちがなぜ～（NHKクローズアップ現代：2017年7月）

「去年（2016年）3月までの1年間の虐待相談対応件数は、およそ10万件。10年前のおよそ3倍」

奥山真紀子さん（国立成育医療研究センター 部長）：病院という中では非常に限られた空間で刺激の少ない生活になりますので、発達に影響を及ぼす危険性というのは非常に危惧されると思うんですね。それからもう一つは、子どもはやはり1対1の人間関係の中で守られるということを通して、「人を信頼する」という能力を身につけていくんですけども、それがなかなかできない。いろいろな人が関わるけれども、「この人は」という1対1の人間関係ができないということが、後にいろいろな影響を及ぼす危険性というのがあると思います。

（例えばどんな影響が？）

やはり困った時に人を頼れないとか、どうしても引きこもってしまうとか、誰にでもベタベタするんだけれどもな

⁶ <https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/3613/1.html>

かなか本当の関係性が作れないといったような問題が起きてくるということもありますし、将来的に人間関係がうまく作れない状態になるという危険性もあると思います。

(それは数か月こういう状況にあったとしても?)

赤ちゃんにとっての数か月は非常に長いですし、まして乳児期の数か月は非常に長いものだと思います。

この証言で危惧される入院時の愛着関係不足が、0歳で子供3人に保育士1人、1～2歳で6対1という国の保育士配置基準と重なる。「1対1の人間関係の中で守られない状況」が一日11時間、年に260日数年続くとしたら、それが「後にいろいろな影響を及ぼす危険性」や「将来的に人間関係がうまく作れない状態になるという危険性」を広げることは想像できる。

乳幼児期における特定の人間との愛着関係(個別的継続的な養育者との関係)の大切さは、国連の子どもの権利条約にも「権利」として書かれる。母子関係の重要性と、その欠如が子供の将来の行動に及ぼす影響に関しては、60年代70年代にイギリスの児童精神分析学者ボウルビーの「愛着理論」や精神分析学者フロイト、「アイデンティティ」の研究で知られる発達心理学者エリクソンの論にも繰り返し書かれる。いわば世界の標準認識と言ってもよい。

(エリクソンは、乳児期に「世界は信じていることができるか?」という疑問に答えるのが母親であり、体験としての授乳があるという。欠けることで将来起こりうる病理として、精神病、うつ病を指摘する。)

以下は、文科省が2005年に出した「情動」に関する検討会の報告書からの抜粋。

(資料6) 情動の科学的解明と教育等への応用に関する検討会報告書(抄)

情動の形成は、生まれてから5歳くらいまでにその原型が形成されるとする知見がある。また、1～3歳の時の記憶・感情は普段は忘れていくが、脳の中には残っていて、ある引き金が引かれると動き出すという説もある。

適切な情動の発達については、3歳くらいまでに母親をはじめとした家族からの愛情を受け、安定した情緒を育て、その上に発展させていくことが望ましいと思われる。生まれてから5歳までの情動の基盤を育てるための取組は大変重要であり、その後の取戻しは不可能ではないが、年齢とと

もにより困難になると思われる。

また、最近の脳研究によると、ヒトは過去の体験によって脳の各領域の発達度合いが異なってくると想定されるが、このことは、子どもの心の問題については、特に乳幼児・学童期の経験が重要であること、そして、学校教育についてみるならば、特に小学校までの教育が重要であることを示していると考えられる。

就業率のM字型カーブと幸福度

ジェンダーフリーを掲げた社会学者や経済学者が「日本における女性の就業率のM字型カーブ」(妊娠出産授乳期に低くなる)を欧米を例にあげ批判した頃、それが乳幼児の願い(権利)に沿った「利他の美学」で、戦後の経済成長の原動力ではなかったか、という議論が起こらなかった。育てられないなら産まないという意識も含め、この国の伝統や文化を基盤にした子供優先の常識と、「生産性」を損得で考える学者たちの「子育て観」がずれていることを誰も指摘しなかった。

経済的にも治安面でも成功例と捉えていいこの国の有り様を、欧米志向の自虐的とも思える論法が上回り、その傾向はいまも続く。

最近の保育の無償化論議でも、「フランスでは3歳から義務教育と同じように無償。日本は遅れている。日本も幼児期から教育をしなければいけない」と専門家がテレビのニュース番組で解説していた。その時、フランスでは過半数の子供が未婚の母から生まれ、家庭という概念が子育て環境の常識ではないこと。強盗にあう確率が日本の10倍、「フランス政府が2018年に発表した統計によると1週間に1人から2人の子供が親の虐待で命を落としている」(「深刻化する児童虐待・試行錯誤するフランス」NHK国際報道)、とは付け加えない。(当時)毎週のように賃金が争点のデモが暴徒化、各地で略奪が行われていることを報道しながら、キャスターも無償化論議とは関連付けない。

保育の無償化は「子育ての社会化」の一部で、親の子育て観、家庭観に影響を与える制

度変更でもある。有償であれば、通わせるかどうかも含め「親の責任」だが、無償にすれば国が責任を負う形になる。

「教育」という言葉を組み入れこれを進めれば、親の保育への依存度、専門家がやったほうがいいのではないか、という意識が強くなる。それによって増える保育時間に対応できる仕組みではすでにない。学校教育だけでなく、社会のモラル・秩序が保てなくなる。

国連の幸福度調査第1位のノルウェーで、女性がレイプ被害に合う確率が日本の20倍。14か月の兵役もある。13歳からと言われる低年齢のシングルマザーが問題になり、傷害事件の被害者 (Assault Victim) になる確率が日本の15倍、ドラッグ汚染率が5倍というデンマークが同調査で2位。偏った幸福度で計られた「日本の女性の地位の低さ」を政府やマスコミは気にするが、パワーゲームやマネーゲームへの参加率は幸福度において一つの目安でしかない。仏教やキリスト教の物差しで測れば「幸福度」とは無関係で、むしろ欲や執着を捨てられない「不幸度」に繋がっている。

国連という雑多な文化的背景が混在する場だから、幸福論が経済論に、利他の幸福度がパワーゲームの幸福度に置き換えられようとしているのだが、共通の文化伝統を踏まえない分、数字で計る浅い議論にしかならない。

欧米で植民地支配的な権力構造が崩れ、暴力につながっていく現在の流れの根底に家庭崩壊と子育ての社会化がある。(地球温暖化の要因にも先進国社会における「家庭崩壊」がある。) 家庭、保育、教育に関するかぎり「犯罪率が日本の5倍以上の国がやっている施策、仕組みには疑問を持つべき」という指摘が、「欧米では」という発言がある度にされている。

「幼児たちが絶対的弱者としての役割」を果たせることが人類が進化する最低条件。こ

れ以上家族観の欧米化が進めば戻れなくなる。

「機会の平等」と人権

「女性の社会進出」も「男女共同参画社会」も、「平等＝機会の平等:Equal Opportunity」というアメリカ型の平等論の延長線上にある。この平等論は、「機会」(チャンス)が平等であれば、能力、努力、運次第で、強い者、強い立場を利用する者が、堂々と勝つてよいという格差を広げる免罪符であって、平等になることが目標ではない。だから1%の人が富の90%を握るという結果にまで進む。平等などあり得ないことは、大統領も含め、みんな知っている。パワー、マネーの平等を目指せば、意欲がなくなる、くらいに思っていて、それは一面真理だと思う。

しかし、このやり方では適者生存が強者存続に偏り、競争に必要な秩序が保てなくなる。落とし所を、物差しの選択と優先順位で模索しなければ、弱者の存在意義が切り捨てられていく。

ここで言う「機会」が、「幸せになる機会」であればいい。そうであれば、すでに人類はそれを与えられている。次世代の幸せを願うこと。その願いをつないでいくこと。それで十分に幸せになれる。

アメリカンドリームという言葉が象徴する彼らの「機会」は、パワーゲーム、マネーゲームにおける「機会」であって、勝つことが「幸せ」という二重のトリックに社会全体で縛られている。

人々に不満を持たせ、不安にすることで競争を煽る資本主義のエネルギーが作られる。

「機会の平等」(Equal Opportunity)を口にするのはパワーゲームの一員になること。砂場の砂で幸せになれた自分を手放すこと。

宮沢賢治や良寛さま、「男はつらいよ」や「釣りバカ日誌」「ドラゴンボール」、様々な手法で守られてきたこの国の秩序は、幼児から学

ぶ無欲の幸福論がその中心にある。それを捨ててはならない。その境地にまで達することは難しくても、その選択肢を感じながら生きていけば、つまり、自分はいつでも自分の物差し次第で幸せになれるというオプションを持って生きていけば、人生は落ち着く。

(アメリカで30年暮らし「女性の人権」という英語は一度も聞かなかった。女性の権利:Women's Rightsは耳にした。女性の「利権(りけん)」と訳すこともできる。その方がしっくりする場合が多い。

欧米から言葉や概念を輸入する時は、翻訳上の「操作」に敏感でありたい。人権:Human Rightsは犯しがたいもの。利権:Rightsは、勝ち取るもの、奪い取るもの、やり取りするもの、その辺りの違いを理解していないと、平等という言葉を使った意図的な「操作」に巻き込まれ、逃げ道を失い苦しくなる。

欧米では、という言葉が使われる時、その社会が平等を目指していると信じようとする日本人のナイーブさは、育ちの良さ、美しさでもあるが、そろそろ危険でもある。

中学で全校生徒に講演する

「私が一人で公園に座っていれば、変なおじさん。2歳児と座っていれば、いいおじさん。この仕掛けに気づいて感謝しないと人生の目的を見失います」と説明する。

「子育ては、選択肢のない関係の中で、親が子供にいい人間性を引き出してもらおうこと。男女が心を一つにすること。幼児たちが絆を育てる」、「結婚は自ら進んで自由を失うこと。出産はもっと自由を失うこと。そこに幸せがなかったら人類は滅んでいきます」、「不自由に喜びを感じるのが絆、これがなければ生きていけない」と孤独にならない方法を解説する。

「信じ切って、頼り切って、幸せそう。4歳児くらいが一番完成している人間で、宗教

の求める人間の姿がそこにある。4歳児を拝み、目標にしていれば大丈夫、それがこの国の伝統です。自立している人間などいない」と150年前に欧米人が書き残した「この国の」素晴らしさ、父親と幼児が一体でニコニコ暮らしている描写を「逝きし世の面影」(渡辺京二著、平凡社)から引用し伝える。「江戸という街では赤ん坊の泣き声が聴こえない。赤ん坊が泣いていけば、その声を聴いた人の「責任」です」。

そう説明すると、「夢を(欲)持ちなさい」「無限の可能性がある」と、「欲を捨てる」幸福論と反対のことを言われ鈍り始めていた子供たちの感性が蘇ってくる。

感想文が送られてきた。

「自分が親になって困ることより『いいな』と思う方が多くなる日が来ると思うと、とても楽しみになりました」

「親になりたいと思いました。今日のお話しは、私の成長につながったと思います」

「私たちは親に育てられているだけではなく、私たちも親を育てているとゆう話を聞いて、なんていえばいいかわかりませんが、話にひきつけられました」

「よくわからなかったけど、聞いてよかった」

「いつでも無言の愛というやつはとてもいいと思っております」

「話が難しく思いましたが、生きていくうえでは大切なことだと思います」

「自分も小さい子供たちにはげまされて、育てられたいです」

「幸せについて、きちんと語る人はめずらしいです。ぜひ、次の講演も頑張ってください」

「非常に実になるお話を聞くことができ、とても嬉しいです。『幸せのものさし』という言葉をよく使われていましたが、あれは自分の価値観ということなのでしょうか。自分も職場体験で幼稚園に行き、園児たちが自分の行動一つ一つに笑顔を見せてくれて、松居さんの『幸せのものさし』というものがよくわかった気がしました。子を育てるという行為が、逆に自分を育てることにつながるという話が一番お話の中で共感でき、印象に残りました。松居さんの色々な経験談を聞いて、本当に自分の物事を見る目が変わりました。とても良かったです」

「今日、松居先生の話聞いて心にのこったことは、園長先生がうさぎになってくださいと言ったとたん、お父さんたちがうさぎになったことです。園長先生は、お父さんたちをうさぎに変えることができずごいし、お父さんたちは子どものために、はずかしがらずにうさぎになるのもすごいと思いました。ぼくは、この話を聞いて、弟がほしくなりました。」

「私は、『親になる幸せ』を聞いて、不思議な気持ちになり、同時に、早く大人になって子供を産んでみたくなりました」

た。私が今生きている。それだけで周りの人たちが笑ってくれる。それだけで幸せだと思いました。」

「ぼくの妹はダウン症候群で、上手く話せません。いろいろ困ることがありますが、ぼくは妹がいてとてもよかったと思いました。」

「ぼくは、親に幸せをあたえていると聞いて、安心しました。僕もはやく親になって、子供から幸せを受けてみたいです。」

中学生は理解する。その理解が、弱者に優しい社会をつくる。教育が「幸せについて、きちんと語る」時がきている。

毎年3日間、生徒たちが保育体験をし、幼児たちと歌い、踊れば、幼児たちが人間の成り立ち、社会の仕組みを教えてくれる。予算も専門家も要らない。幼児たちがいる。

三歳児神話と第一義的責任

新待機児童ゼロ作戦に「希望するすべての人が子どもを預けて働くことができる社会」を目指すと11年前に書かれたとき、「希望するすべての子どもが親といることができる社会」を目指すべき、と思った保育士が沢山いた。急速に産業化される前の保育界にはそういう「感性」がまだ残っていた。

保育士たちは「慣らし保育」の時に繰り返される、「ママがいいっ」という幼児の悲鳴を毎年聴く。母親に「あんたがいい親だから、叫んでいるんだよ。勲章なんだよ。本当にいいのかい？」と説得を試みる園長さえいた。

「週末、48時間子供を親に返すのが心配です。5日間せっかくいい保育をしても月曜日、また嘔みつくようになって戻ってくる」。「せっかくお尻が綺麗になったのに、月曜日、また真っ赤になって戻ってくる。48時間オムツを一度も替えないような親たちを作り出しているのは私たちではないでしょうか」という声が保育現場から聞かれるようになっていた。週末を挟んで現れるこうした兆候が、将来の児童虐待を示唆していることに現場は気づいていた。

人間は環境や仕組みに慣れ、それは生きる

力でもある。しかし、慣れてはいけないこともある。

親たちの希望やニーズに沿った社会を目指せば、やがてそれは親たちの「子供をちゃんと育ててくれない社会への不満」につながる。そして、仕組みは親たちの不満には応えられない。その矛盾が育児ノイローゼや幼児虐待、育児放棄へと進んでいく。

政権が自民党から民主党に代わり、後に三党合意で「子ども・子育て支援新制度」と名前を変え現政権が受けつぐ「子ども・子育て新システム」が発表される。「子育て放棄支援ではないのか」と保育士たちが反発した規制緩和と幼保一体化構想が乳幼児保育の量的拡大を目指して始まる。

当時「新システム」の中心にいた（家族・親子関係の）発達心理学者（幼保一体化ワーキングチームの座長）が、「保育の友」という雑誌で発言している。

「これまで親が第一義的責任を担い、それが果たせないときに社会（保育所）が代わりにと考えられてきましたが、その順番を変えたのです」。

よほど仕組みを充実させたとしても軽々に口にすべきではない、生きる動機や進化の過程に関わる発言で、幼稚園教育要領と教育基本法を否定する発言、子どもの権利条約違反でもある。

「幼稚園教育要領、第十条：父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって…」。「子どもの権利条約、第七条：～できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利を有する」

記事を見せに来た園長は、「保育士1人で4、5歳児なら30人、3歳児は20人、家庭的役割は果たせません。担当は毎年代わる。どの担当が第一義的責任を担うんでしょうか」と言い、別の園長は「やろうとしてはいけない。できるようなことを親に言ってもいけない。若い保育士に繰り返し、親の代わりはできないんだからね、と言いつけなければ保育では

ない」と憤った。

補助金で成り立つ保育事業は国の施策に反対しにくい。公立はほぼ従わざるを得ない。だからこそ施策が何を目的とし、どういう仕組みを目指すのか、現場を納得させることが不可欠。経済のため、では保育士も子供も納得しない。

3年前、国の子ども・子育て会議は「子ども・子育て支援新制度」で11時間保育を『標準』と名付け、8時間勤務の保育士に負わせた。これは保育士たちに「親身になるな」と言っていること。それに「専門家」会議のメンバーたちが気づかない。保育士が毎日一度交代する。そして、2人目は無資格でもいいという。親の意識が「この人をお願いする」から「この場所（システム）に預ける」に変化する。そして、たくさん預かる街が「子育てしやすい街」という不自然で奇妙な図式が定着する。「第一義的責任」が一層宙に浮いていく。

子育てという、選択肢のない責任が人類の進化の中心にあり、これを受け入れていれば社会は最低限整う。生と死も含め、選択肢のない様々なことが信頼や絆を育み、人間社会の土台を育ててきた。

最近、役場の人々が、「0歳児を預けることに躊躇しない親が増えている」と言う。「受け皿」を提供する人たちが、自分たちの行動に怯えている。このまま進めば財源の見通しがつかなくなる。人材的にはすでに自転車操業で、無資格者と素人経営者を増やしていくしかない。本当にいいのか。施策を進めるほどに広がる親たちの苛立ちはどこからくるのか……。

行政が査察で規則違反を指摘しても直そうとしない、行政は保育所を潰せない、とタカをくくっている事業者が年々増えている。「おおむねで始まって望ましいで終わるような規則では、幼児を守れません」と役場の人々が私に言う。

保育の質の低下と、それを許すことは、社会から人間性が失われていくこと。「保育士不足」という言葉は「人間性の不足」と裏表なのだ。

『母乳のアレルギー予防効果「なし」：厚労省が新指針』という報道。国は、労働力確保のために「授乳の意味」（体験）を「母乳の意味」（成分）にすり替える。

『三歳までは常に家で母親の手で育てないと、その後の成長に悪い影響がある』という考えは、三歳児神話と呼ばれてきました。でもこの考え方は、以前にコラムで触れた通り、すでに否定されています」という解説が厚労省の新指針に続く。

「常に家で母親の手で」子育てなどあり得ないし、成長に「悪い影響がある」では争点がずれる。

「影響がある」でいい。

保育園と家庭では子供の成長期における体験が明らかに異なる。その影響が「悪い」かは測り方による。（「孤児院で育てよう」というタレント・フェアクロス法案の論拠は、家庭環境と犯罪率に関する調査だった。）

問題は国が、幼児を長時間預けても影響はないような印象を、母親たちに与えようとする事。

三歳児神話は否定されてはいない。厚労省は「少なくとも合理的な根拠は認められない」と言えただけ。国会での補足で、「ただ、乳幼児期は、非常に特定の者との深い愛情関係、愛着関係を通して大変人間としての成長があるということで、人間に対する基本的信頼感を形成する大事な時期であることは事実でございます」と述べている。「合理的な根拠は認められない」ではなく、「事実でございます」とはっきり言っている。

法華経やアンパンマンにも合理的根拠はない。「犬も歩けば棒に当たる」と言うが、何匹当たったか調べた学者はいない。太陽の塔、

聖火リレー、トトロなど、合理的根拠を超えるものに価値を与えることで人間社会は成立する。

経済の継続性を意図した政策が、親子という社会の継続性を断とうとしている。

保育者養成校へ来る学生の質の低下、サービス産業化に伴う園長設置者の意識の変化を考えれば、再び、保育に家庭的な役割を望むのは無理だと思う。なるべく親に返していくしかない。就労証明の厳格化、直接給付など保育士不足に対応した「返す動き」は自治体レベルでは始まっている。

親に子育てを返そうとすると犯罪が増える、という欧米社会が30年ほど前に越えてしまった一線の前に日本はいると思う。義務教育が成り立つように、という目安で修正していけばいいのだが、小学校教員の応募倍率の低下を見ると、保育の質はすでに深刻に義務教育に連鎖し、間に合うか微妙なところにきている。

『虐待：高齢者施設最多 10年連続増加 人手不足が一因』という報道。

人間の絆や信頼関係は「人手」では補えない。買えるものではない。子育ては国が「無償」でやるものではない。人間が「無償」の意義を知るためにある。

(共励保育園・こども園の長田安司理事長のツイートから)
「本年度の入園説明会が終了した。0歳児保育を希望する人が34名もいた。そこで、0歳から6歳までの発達の特徴と、0、1、2歳児における母子関係の大切さを説明した。世の中0歳児から預けようとする風潮が広がっているけど、それは間違いですと伝え、なぜ育休を取らないのか?と訴えた。
説明会終了時、拍手が起きたのには驚いた。夫婦が寄ってきて『説明会を聞いて本当に良かった!』と感謝された。その目には、自分で育てようとする意思がはっきりと見て取れた。」

拍手が起こった。そこに希望がある。きちんと説明すれば親は「この時期の大切さ」を理解する。この国の素晴らしさ、土壌だと思う。幼児と暮らしている人間は、自分を知ろうと、感性が開いている。遺伝子学の権威村

上和雄教授は「命の暗号」という本の中で、利他の気持ち、乳児を抱くことが人間の遺伝子をオンにすると書く。

幼児と暮らし彼らを楽しむことで、道筋が示される。人間が知っておくべき異次元の「入り口」がそこにある。その次元を知るために、人間は唄い踊る、人形を作り一緒に暮らし、お墓をつくり花束を捧げる。

待機児童解消と「受け皿」の整備

『安倍晋三首相は6日、東京都内で講演し、保育所などに入れない待機児童の解消に向け、「50万人分の保育の受け皿を整備したい」と述べた』『首相は、政権が掲げる「1億総活躍社会」の目標「希望出生率1.8」について、「20年代半ばまでには実現せねばならない」と強調』(2015年)
配偶者控除見直し検討・自民税調会長が表明：「伝統的な家族観や社会構造の変化にあわせ、女性の社会進出を阻む壁をなくしつつ、結婚を税制面で後押しする狙い」(2016年)

「保育所に入りたい待機乳児」はいない。待機児童は0、1歳児が主体で、この時期の哺乳類は母親といたい。それを忘れると、仕組みの整備が大人の都合で進み、弱者の存在感が薄れていく。

子育ては相互的体験なので「受け皿」はあり得ない。だから「保育の受け皿」と言う。「子育ての受け皿」では危うい闇が見えてしまう。1歳時の一年は特別な一年で、その一年を踏まえ子育ては続いていく。子供が、お盆に親の墓参りにきたら親は死んでも子育てをしている。

政調会長が言った「女性の社会進出を阻む壁」。「壁」は子供だが、「壁」を産んでほしい。矛盾を隠すために「受け皿」という言葉を使い「子育て」の本質を見えにくくする。

受け皿で育った子供たちが受け皿で育てることに躊躇しなくなったら、保育界(人類)は受けきれない。介護保険のようにとりあえずの損得勘定では誤魔化せない。「受け皿」は幼児たちによって「人間性」を試され、彼らは付度しないから必ず行き詰まる。同様に、学校も学童保育も「受け皿」にはなり得ない。

必ず行き詰まる。

「女性の社会進出」という言葉に落とし穴がある。文化人類学的には「社会」は子供たちの願い、親たちが共に祝うこと、祈ること、人々が輪になって踊ることなども含む。生まれることが参加すること。阻む「壁」などない。

(その次元で考えると、保育園や幼稚園での行事は、いま極めて貴重で、本当の意味での「社会」を再構築し、幸せの見つけ方を知る「仕掛け」となり得る。)

「女性の社会進出」は「女性の経済競争への参加」で、そう言い換えて繰り返し使っていれば「1億総活躍社会」の実態が見えてくる。だが、実はこの経済競争でさえ、子供の育ちと家族の絆、祈ることや祝うことと深く関わっている、それらに支えられてきた。

「子育て」は「自由を阻む壁」、これが真相で、ここに幸せがなければ人類は減んでいる。人間は乳幼児に自由を奪われ、彼らの、一人では生きられないが幸せそうな姿に救われる。結婚という企てや、家族、家庭という形もこの「利他の幸福論」と重なる。だから自立できない人間の存在が不可欠で、繰り返し幼児が生まれてくる。幼児との接点が減り利他の幸福論が揺らぐと、欧米社会における未婚の母の低年齢化のように、幸せへの努力が困難を生み、自立への努力が孤立につながっていく。

「出産によって退職した母親が20万人、これによる経済的損失が1.2兆円：第一生命経済研究所」という記事。

母親が産まれたばかりの我が子と暮らしたい、子供が母親といたい本能ともいえる願いを「損失」と計算し発表する人たちの意図に人間性が欠けている。幼児の笑顔が、欲のエネルギーの対極にあることを恐れているのかもしれない。

「総活躍」のための「受け皿」が整備され

る一方で、夫婦で子供を虐待していた母親が殺人罪で起訴され、その母親がこども園の保育士として働いていたという報道があった。ブラック保育園、小規模保育での死亡事故、保育士による虐待や猥褻事件、報道はされても、0歳児を不安定な仕組みに預ける親たちは依然として増えている。

「児童福祉法」(改正児童福祉法：第2条)

2： 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努める(同法第2条第1項)。

「全て国民は」で始まる条例を、まず政治家たちが守ってほしい。「子供たちの最善の利益を優先」してほしい。

未就学児の施設入所原則停止

2017年、政府は里親への委託率を7年以内に「欧米並みに」75%と目標設定。

「厚生労働省は7月31日、虐待などのため親元で暮らせない子ども(18歳未満)のうち、未就学児の施設入所を原則停止する方針を明らかにした。施設以外の受け入れ先を増やすため、里親への委託率を現在の2割未満から7年以内に75%以上とするなどの目標を掲げた。家庭に近い環境で子どもが養育されるよう促すのが狙い。』『毎日新聞』

里親制度は実の両親に育てられる子供が半数を切る欧米では不可欠だが、アメリカでは人身売買に近い状況になっている。(NHKB Sドキュメンタリー「捨てられる養子たち」)里子の4人に1人が再び捨てられ、ネットに写真を掲載され合法的にやりとりされる。市場原理に頼らざるを得なくなった福祉の成れの果ての姿が見える。欧米に比べ家庭が奇跡的に崩壊していない日本で、制度や数値を「欧米並みに」設定するのは短絡的に過ぎる。単に欧米コンプレックスの表れか、意図があるのか。

「数値目標を掲げ、親元へ帰る道を行政が閉ざす責任を誰がとるのか」と役場の課長が憤る。人間から子育てを取り上げることは生きる動機を奪うことにもなる。数年で交代す

る行政の担当者が、神にも似た判断を迫られ、心理的に追い詰められる。無理に施策を進めれば倫理観を失っていく。

「委託率」の向こうにある「現場」を軽く見過ぎている。仕組みが本当に責任を持てるのか、「これからの福祉」の姿勢が問われている。

「ポスター貼って終わりでしょう。虐待防止ダイヤルの時と同じ」と課長は言うが施設入所原則停止が残る。保育所に仮児童養護施設の役割がまわってくる。しかし問題の核である親たちに対処するだけの余力は、制度によって親身さを捨てざるを得なくなった保育界にはすでにない。

この施策で政府が言う「家庭に近い環境」は誤魔化しにすぎない。11時間保育を「標準」と名付け、一日2時間働けば11時間預けられるように条件を緩和した今回の保育施策と一致しない。

6年前、国は2歳未満児を対象に短期間児童養護施設を利用する「宿泊型保育」を「子どもショートステイ」と名付け自治体に薦めた。杉並区でも、「育児疲れ、冠婚葬祭でもOK、2歳未満児一泊五千円、一日増えるごとに二千五百円、一回7日まで、子育て応援券、使えます」というチラシが幼稚園を通して配られた。

育児疲れ、冠婚葬祭でも、2歳未満児を一回7日まで、面識のない人に預けることを国が若い親たちにチラシで薦める。様々な事情を持つ子供たちが生活している養護施設に、慣らし保育なしに「一回7日まで」OKという仕組みを考えた国の子ども・子育て会議には、突然の環境の変化が2歳未満児たちにもたらすトラウマや心的外傷を案ずる専門家はいなかったのか。これは政府によるネグレクトおよび「心理的虐待」の薦めではないのか。

こうした、思いつきのような施策に現場や

行政が振り回される。幼児たちが、国によって乱暴に扱われ、それが家庭に広がっていく。

毎日新聞：「子供への虐待 心の傷はあまりに深い」⁷

「子供に対する虐待が増え続けている。2015年度に全国の児童相談所が対応した虐待件数は前年度比16%増の10万3,260件（速報値）となった。特に多いのは、言葉で傷つけたり無視したりする「心理的虐待」で、全体の47%を占める。

ひどい身体的虐待やネグレクト（養育放棄）で子供が死亡するような事件に比べると、心理的虐待は表面化しにくく、社会的関心も高いとは言えない。しかし、幼い子が受けるダメージは深刻だ。

激しい心理的虐待を受けた子供の脳が萎縮し、回復が難しくなる例があることが、最近の脳生理学の研究で注目されている。「（波が来ると消える）砂浜の足跡ではなく、コンクリートに残った足跡」。心理的虐待の後遺症をたとえる言葉だ。」

心理的虐待の後遺症は見えにくい。だからこそ、政府がチラシを配ってまで進める2歳未満児の「子どもショートステイ」でどういう状況が起こり得るかを、細心の注意を払って想像しなければならない。「育児疲れ、冠婚葬祭でもOK、2歳未満児一泊五千円、子育て応援券、使えます」では、社会から、子供を守るという子育ての「常識」が消えていく。

新聞の夜間保育特集に、夜間保育が広がらない背景に「夜に子供を預けて働くことに対してまだ社会全体で抵抗感がある」と夜間保育園連盟会長の発言が載る。

「抵抗感がなくなること」が怖い。

女性の社会進出や平等という言葉が繰り返されるが、夜間保育が必要な人たちのニーズに応えることと、夜間保育に抵抗感を持たない社会を作ろうとすることは根本的に違う。

（子育ての常識が崩れた欧米社会で「傷害事件」の発生率は、ベルギーが日本の30倍、フランス、オランダ、オーストリアが15倍、アメリカが11倍、ドイツ、カナダが7倍。背後に人類未体験の家庭崩壊率がある。）

福祉における性的虐待

地域の保育園保護者連絡協議会会長が民間

⁷ <http://mainichi.jp/articles/20160818/ddm/005/070/035000c>

委託を希望する法人園に行政と共に視察に行った時の出来事を手紙に書いてきた。

(抜粋)

B社はK区の保育園でした。

公設民営保育園なので、少し期待して行きました。男性保育士が4名居るといふのもどういふ感じなのか期待の1つでした。

衝撃だったのが、男性保育士の1人が1歳児クラスの副担任だったのですが、女児のオムツ替えをしていた際にわざわざ陰部を開いていたのを見てしまったのです。ウンチではなく、もちろん、おしり拭きを使っているわけでもなく…、見ていたのは私だけで、誰にも言うことが出来ませんでした。あの行動は絶対に保育に必要無かったと今思い出しても心臓の鼓動が速くなってしまいます。

5歳児クラスの担任が男性保育士でした。保育士というより、教師という感じでした。温かみも無く、学校の先生という感じで、確かに小学校前の5歳児クラスの担任としては適役なのかもしれませんが、他のクラスの園児に温かい言葉を掛けることもなく、むしろ怖い印象でした。昼食前にクラスの男の子の歯が抜けてしまい、血がダラーと出た時、その保育士は「おめでとー！」とパチパチ1人で拍手をし、動揺している男の子を助けようとしませんでした。(たまたまそこに居合わせた園長が洗面所へ連れて行っていました。)

この園を視察して、男性保育士に偏見を持ってしまいました…。

いま、男性保育士を入れてもらいたいという要望があちこちから出ています。一部聞いた話だと、ひとり親家庭の母親が保育園での父親代わりとして求めているということもあるそうです。女性ばかりの職場は陰湿、男性が居るだけで締まる、と言っている女性も見かけました。本当でしょうか？

私は男性ばかりで陰湿な職場も見たとあるのでそれは違うと思います。保育園で言えば、全て園長先生の想いで決まると思います。

A社は担任が副担任に対して、子供の前で怒鳴りつけている姿も見ました。「それ、何度言ったら分かるの？ちゃんとしてよ！！」と、恐らく園長も同じようにこの担任を怒鳴りつけているんだろうなと想像がつかしました。

B社は園長がオドオドしていて、特に5歳児クラスの男性保育士に気を遣っていました。どっちが園長？と思うぐらいでした。園内保育士全てが園長を見下している感じがありました。保育士にも殆ど笑顔が見られませんでした。素晴らしい園長先生のもとで働く男性保育士なら、B社のようなことは決して起こらないと思います。

松居さんの著書「なぜわたしたちは0歳児を授かるのか」にも書いてありました。保育士を確保するのが大変で園長、主任が「見て見ぬフリをしてしまう」と。

株式会社運営の保育園はただでさえ厳しい労働環境であるというのに、保育士に辞められてしまうと園長の責任を追及されてしまいます。だからといって園長はこの男性保育士を見て見ぬふりをして良いのでしょうか。私は主人と相談して、その後匿名で区へ手紙を書きました。でも、株式会社は園長に「そんなことは一切起こっていない」と念書でも書かせたのかもしれない、と悔やむばかりです。

今、私のいる市では新制度に向けての保育条例を「国基準とする」としています。現在旧都基準で運営していた園はど

うなるのか？の質問には「現状維持する」という口頭回答だけ。今後新設されていく私立園は今よりもっと劣悪環境になるのかと思うと、子供たちもそうですが、保育士の精神状態も心配です。国の基準と株式会社の過酷労働が保育士のなり手を減らしているんです…どこに訴えていけばよいのでしょうか。

公立保育園の応募倍率はすごいらしいですね。なぜこういう方程式が出来てしまっているのか、やはり質を上げるためにはまずは賃金ではないか、と国はもっと考えるべきです。

今日、保育課より新たな民営化園の説明会が行われます。発言の機会があれば、保育課長に「1日保育士体験をしたことがありますか？」と聞いてみようと思います。あんな酷い園をこれ以上増やすべきではない、そう思います。

(以上)

児童館や学童保育も含め、民間委託、公設民営化が進んだ。民営化が良い結果につながる場合もあったが、人材の確保が困難ないま、この手紙にあるような事態が全国に広がっていて、これが政府の言う「安心して子どもを預けられる環境づくり」の実状なのだ。

預けざるを得ない親たちがいるからこそ、「安心して預けられる」と軽々に言うべきではない。保育が必要ではない親たちにまで条件緩和で預けることを奨励したことに保育士不足の大きな原因があるのだ。

公立の保育士の半数以上が非正規雇用になり、私立も合わせれば派遣や無資格者に頼らなければ仕組みとして成り立たない、人材の自転車操業状態に追い込まれた保育界に「安心して子どもを預けられる環境」はもうあり得ない。これからますますそれが露わになってくる。

「男親の心情を思えば、女児のオムツ替えがありますから男性保育士は入れません」と、80歳を越えた女性園長が私に言った。歴史のある園で、学童保育もやっているが他園の卒園児は入れない。自分が育てた子にしか責任は持てない、と園長は言う。補助金は出ないが、親たちが支える。

親の気持ちになって子供を預かる、保育士が「保母」と呼ばれていた時代があった。その当時の倫理観や常識が「経済優先主義」の

陰で消えていく。

「男女の役割分担」を、子供優先に再認識する時が来ている。

性的虐待問題が表面化しそうになり、役場が保育士に、見なかったと一筆書かせた事を涙ながらに語った都内の公立園長がいた。「判を押したことを保育士たちは一生後悔するのです」と悔しそうに語った。男性保育士は無資格で園長の縁故採用というケースだった。

(学童保育、放課後等デイサービスなども同様に危ない。急速なニーズに煽られ人材を選べていない。)

30年前の米国がそうだった。福祉における性的虐待は老人介護施設から始まり保育園にまで達する。人手不足の介護施設が犯罪者の隠れ場所になる問題が繰り返し報道されていた。保育現場でも性犯罪に関する訴訟、賠償金をカバーする保険料の高騰を恐れるあまり、なるべく子供に触れない保育を目指す、と明言する園さえ出現した。

「制度による福祉」は非常に歴史が浅い試みで、弱者を助けているようで、時間の経過とともに弱者の孤立化を進める。家族という論理性や損得を超えた関係に守られなくなった弱者には、しばしば過酷なことになる。

私が「親の一日保育士体験」を薦めるのには、こういう背景もある。年に一日でも100人親が居れば100日親の目が現場に入る。保護者との信頼関係を作りつつ幼児を守る方法はこれしかない。

しかし最近、それさえ面倒がる親たちがいる。入園当初の慣らし保育に、なぜ最初から11時間預からないのか、と腹を立てる親もいる。こうした保育をサービスと見なす傾向が日常化していくと、保育を立て直す時間的猶予がなくなる。幼児を守れなくなっていく。

古人類学では、性的役割分担が確立する過程で「人類は家族という概念を得た」と言う。言い換えれば、性的役割分担が希薄になる過

程で、人類は家族という概念を失っていく。

(いい男性保育士はいる。しかし、性的役割分担については、無防備な乳幼児のために敢えて言わざるを得ないのだ。子供を守ることを優先すれば、保育現場に男女平等はあり得ない。実態を知っている男性保育士は「力仕事と管理職を目指します」と言ってくれる。)

「子育てしやすい国づくり」＝「保育園を増やすこと」とする考え方に社会が違和感を覚えなくなっている、そこが問題なのだ。

(この等式が繰り返し情報としてAIにインプットされたら、と思うと恐ろしくなるが、AIの情報量はすでに「平等」という概念を現実から排除しているらしい。意外と彼らの判断基準は頼りになるかもしれない。)

子供に関わる

ベテラン女性園長たちと、子供に関わる、というテーマで話し合っていたとき、一人の園長が、

「1歳児、2歳児で嘔みつく子がいます。そういう時、私は、保育士を一人決めて、あなたは今日一日この子に関わりなさい、と言います。朝から夜まで10時間、その子につききりにさせます。他の子のことは考えなくていい、その子だけに集中させる。子供が嫌がっても、させます。それを一週間、時には二週間。すると、その子が嘔みつかなくなります」と言った。

別の園長が、

「それが関わりなんだ！4歳、5歳じゃ、遅いんだ。1歳、2歳でそれをやんなきゃもうだめなんだよ。昔はこんなことはなかったんだ」

一人が「関わったら」周りに負担が及ぶ。それでも「やんなきゃ」と言う園長がいるうちに、社会全体が保育の役割の重要性に気づいてほしい。親たちに子育てを返していく準備に入ってほしい。

ある保育園に、笑わない1歳児が入園した。男性園長は母親と面談するが、母親も笑わない。父親を呼び出すと不機嫌。祖父母を呼び出した時点で誰もこの命に感謝していない、と気づく。保育士に号令「くすぐってもいいからこの子を笑わせろ！一日中！」

子供が笑うようになる。母親が少し笑う。やがて一家が命のまわりで笑い出す。

これが保育。

子供の笑顔で一家の善循環を取り戻す園長は憤る。「保育士がないのに、幼保一体化も家庭保育室も保育ママも、保育は託児、誰でもいい、預かっていればいいんだよ、と私は横っ面を叩かれてる気持ちです。保育園の前に待機して、入りたい入りたいと言ってる未満児なんかいやしないんだ」。

そして、「あの子です」と指差した向こうに、浅いプールの水を跳ね返しながら大笑いしている3歳児がいた。

ゾウのサイ殺し

アフリカでゾウが突然サイを殺し始めた、というNHKのドキュメンタリーを見た。ただ、殺す。

サイを殺し始めたゾウの群れが、人間によって移住させられた若いゾウばかりだと誰かが気づく。人工的な環境の変化がゾウの遺伝子情報と摩擦を起こしているのではないか。試しに老いたゾウを一頭移送し群れに加えるとサイ殺しがピタリと止まる。サイ殺しは、巨大なゾウを移送する手段がなければ起こりえない現象だった。

お年寄りが座って園児を眺める「どうぞのいす」を全園に設置した市がある。お年寄りに眺められている、その風景で定まってしまうものが子供たちの遺伝子の中にきっとある。そういう視点で施策を考えていけば、将来は整っていく。エビデンスなど待っているのは手遅れになる。

父親の日

父親の一日保育士体験全員を目指している若い男性武道家園長、「俺は向いてねえんだよ、こういうの」と不平顔の体育会系父親に、「いいからやるんだよ」。

お昼寝の時間に父親が娘の背中をとんとんしていると、小さな声が「おとうさん、ありがとう」。突然、父の目に涙が溢れる。こういう瞬間に遺伝子がオンになる。

体育会系父親、帰り際園長に、やって良かった、と繰り返す。父親が自分自身を体験する。それで、一家の人生が変わる。「ありがとう」と言った娘が親になった時の人生も変わっている。

子育ては、親たちが自分の人間性に感動すること。夫婦がそれを分かち合うこと。

保育体験、全員を目指してください、と園長たちにお問い合わせ理由がここにある。行事に参加しないような父親ほど変わる。その影響は必ず連鎖する。

父親の保育士体験を薦める私に一人の母親が、「でも休むと一日2万円損するんです。土日にやってほしい」と言った。園長は譲らない。子供の日常を、他の子たちの夕暮れ時を見てほしい。卒園までに3回やれば人生でたった三日の体験が6万円以上の価値があると気づくはず。保育士たちとそれを願う。

父親が保育士体験をすると2万円損するという母親を、手取り15万円の保育士が見つめる。一緒に子供を育てているのに、その目線に母親は気づかない。保育を、仕組みとしか見ていない。

それでも子供たちは懸命に生き、信じ、大人たちの心を一つにしようとする。それが経済の係数にもなっていることに、学者や政治家が気づいてほしい。

0歳から預かっていると、保育園で子どもが初めて歩けるようになる瞬間がある。園長は担当の保育士に「親に言っちゃいけないよ」。

もうすぐですね、って言うんだよ。「その瞬間を親が見ていないなんてことを許したら、私たちの仕事が親子の不幸に手を貸すことになるんだよ」。

こんな園長に当たった親子は、知らないうちに人生が変わっている。

父親をウサギにする権利

保育園で父親が「ウサギ」にさせられていた。

保育士たちが手ぬぐいで耳を縫いつけたウサギのかぶり物を作り、私の講演が終わると、「ハイ、お父さんたちは、ウサギになってくださ〜い！」と手渡す。

すると、父親はウサギになるしかないのだ。一人も拒めない。古（いにしえ）の法則が見えた気がした。

引きつった顔でかぶった人も、3分もすればウサギ。経済競争の中で、闘うモードだった父親たちの日常が、突然別の次元に開けていく。喜んでいたのが母親たち。

園長は「父親をウサギにする権利」を持っている。社長、校長は持っていない。この権利で、子供が安心して過ごせる環境を勝ち取れると思う。人間は神様、仏様、絶対的弱者の前では、正しい方向に進むしかない。それがウサギになることであっても。

すべての幼稚園・保育園で月に一度、父親をウサギにしていれば、世界平和につながるかもしれない、そこまで考える。

父親たちも実はウサギになりたかったのだ。幼児を眺め混じることは、人間たちに、不公平はないという感覚を植え付ける。だから昔、男たちは年に2、3回「祭り」の場でウサギに還っていた。自分の中に3歳だった頃の自分がある、それを確認することは、自分はいつでも自分次第で幸せになれることを確認すること。いま幸せでなくても、自分次第だとわかれば男たちは落ち着く。

父親を毎年ウサギにしている保育園は、ある。

気づいた市長さん

成人式が来ると思い出す。ある市長さんが言ったこと。

「市の成人式で挨拶したんです。会場はザワザワしていて、お世辞にも行儀がいいとはいえない若者たちで、真剣に聴いているようにも思えなかった。式の中で、幼稚園の園児たちがお祝いに舞台の上で踊りながら、歌をうたったのです。出番が来て、幼児たちが舞台上に上がって並ぶと、会場がシーンとなった。若者たちが静まり返って、その歌と踊る姿を一心に見つめるのです。松居さんが講演で言っていたのはあのことですね」

こういう理解、気づき方は嬉しい。

若者たちが、うらやましように園児を見つめる姿が目につく。迷っている人間が真の幸せを探す姿。園児たちは、踊り歌うことで、人間の心をまとめ、清める。

若者たちは、何を見つめるべきか知っている。静まる時を知っている。

専業主婦からの自由

「専業主婦からの自由」という朝日新聞の特集があった。

『専業主婦』。女性の社会進出を妨げると批判されたり、最近はいくらやまれる対象になったり。どこか心に波風を立てがちなの言葉から、そろそろ自由になってみませんか。」という解説がつき、三人の女性が実体験から語る。

1人はVeryという雑誌の女性編集長。「『仕事は二番』と割り切る」というタイトル。

『家族が一番、仕事は二番』と考える人がどんどん増えてきました。女性たちは職場でのキャリアアップより時短勤務を最優先。子供を持ちながら大企業などでばりばり働くス

ーパーマザーを、『とてもまねできない』『あくまでリスペクトの対象』と、割り切って見るようになったのです」「特別の条件がなければスーパーマザーは不可能であることが見えてきた結果です」と言う。

その通りだと思う。子育ては体験であって結果ではない。家庭を離れた仕事との両立は難しい。

もう1人は、ハーバード大卒のアメリカ人ジャーナリスト。タイトルは（専業主婦を）「キャリアだと納得したい」。米国で専業主婦が増えている現状を語り（15才以下の子供がいる母親の専業主婦率が、1994年に20%だったのが2008年には24%に増えている。）、出産休暇が法律で義務化されておらず、多くの企業で有給休暇さえない、社会の仕組みとして育児と仕事の両立が難しい米国の現状を説明。専業主婦というキャリアが追求するに値するものという考え方の広がり伝える。

もう1人は、日本人のシンガー・ソングライター。「部屋とYシャツと私」というヒット曲を書いた人。タイトルは「生きている実感を持つ」。

「かけがいのない存在のために尽くす時、『生きている』という実感がありました」と、病気の娘を育てた時のことを語る。いま若い女性に専業主婦思考が高まっていることの理由に、「家庭以外の働く場所で、生きる実感が持ちにくいせいじゃないでしょうか」と素直な感想を語っている。なんでも経済的理由にしようとする分析よりも、心の動きという、日常的な真実が感じられる発言だった。「『専業主婦願望は時代遅れ』と批判された昔を知らない彼女たちが思い思いに歌い継いでくれることが、私はうれしいです」と締めくくる。

『専業主婦願望は時代遅れ』と批判されたのは『昔』なのだ。

良い意味で驚きだった。社会の自浄作用を促すのが「子育て」。これを行っている限り人

類は調和の方向へ進もうとする。

（子供のいない人はどうするのか、みたいな論議は馬鹿げている。マザー・テレサも子供はいない。しかし、たくさんの子供たちに出会い、育てられた。

イエスは言う。「天地の主なる父よ、あなたをほめたたえます。これらの事を知恵のある者や賢い者にかくして、幼子にあらわしてくださいました」。子供たちの姿には神や仏の教えが顕れる。）

三人の女性の主張（感想）には、体験に基づく無理のない響きがある。パワーゲームに染められたイデオロギー優先の論調が多い新聞紙面の中で際立つ。

ともすれば男尊女卑が見え隠れする間違っただ伝統主義では社会は決して「子供優先」には変わっていかない。しかし、子供優先から生まれる自己実現には真実味がある。平等に与えられた可能性が見える。

（米国での専業主婦率の高まりは、母親が子育てに専念し、子供が将来返済義務のない奨学金を得た方が損得勘定でも「お得」という計算が広まっていることも一因。「サッカーママ」と呼ばれる母親たちが典型で、大学卒業時に負債がなく、いい大学で友人をつくり、いい就職ができれば、プラスの効果は計り知れない。しかし、同時に家族という一生続く絆に対する価値観が復活しているのも事実なのだ。

両親が揃い、夫の収入で「家庭」を支えられるなど、母親が専業主婦になれる条件をクリアする家庭が全体の3割程度と考えれば、12年間に4%の増加率は高い。しかし、こうした条件のいい階層の親の意識改革が、子供の育ちにおける格差を一層広げる結果にもなっている。）

「女性が輝く社会」に専業主婦は不要か『プレジデント』⁸
「戦後の日本において、家事や育児、介護の多くを期待されてきたのは専業主婦だ。1978年の『厚生白書』で「同居は福祉における含み資産」とされたことからわかるように、社会制度もそれを前提として設計されてきた。専業主婦が担ってきた日常生活、いわゆるプライベートは、市場経済のようなパブリックには直接登場しない領域である。調べてみれば、現代社会は専業主婦の「見えない貢献」を前提に成り立ってきた。この事実を踏まえると、安倍晋三首相が推進している「すべての女性が輝く社会」は、専業主婦の貢献を「見えない」状態にしたまま議論が進んでいるように見える。」(後略)

主任さんの涙

市に頼まれ幼稚園をこども園にした男性園長と隣の小学校の教頭先生を交えて話していた時のこと。園長先生はこども園と学童保育を始めて、いままで見えていなかった社会が見えてきた、という。未満児担当の主任を「幼稚園の主任をしていたのですが、保育士の資格も持っていて、素晴らしい保育者です」と私に紹介した。

私は、目の前にいる主任さんに尋ねた。

「学生時代、何園に実習に行きましたか？」

「20年前になりますが、6園行きました」

「そのうち何園で保育士による園児の虐待を見ましたか？」

園長先生と教頭先生が驚いて私を見る。

しばらく黙っていた主任さんの目に涙があふれ、私を見つめ、はっきりと言った。「6園です……」

沈黙が流れた。

「20年間、誰にも言いませんでした」主任さんは私の目を見つづけた。「あの実習で、私は保育士になるのをやめたんです。本当は保育園で働きたかったんです。でも、免状を取り直して幼稚園の先生になったんです」

20年間、苦しかったろうな、と思った。

このしっかり者の母性豊かなやさしい主任さんは、長い間ずっと、どこかであの風景が毎日続いていることを知っていた。

「実習のレポートに少し書いたんです。園長先生から、こういうことは書かないでほしい、と言われて、消したんです」

主任さんの声は、幼児たちの叫びでもあった。それを知らなかった親たちの悲しみとも重なる。

「あのとき、私は、自分の子供は絶対に保育園には預けない、と決めました」保母さんの目の中で何かが燃えた。

私の同志には保育士や保育園の園長が多いが、この話題になると顔が暗くなるのを知っている。

「ほかの実習生が、一週間の実習で同じことを始めるんです」と涙ぐむ保育科の学生がいた。

「卒業すれば資格がもらえるのではだめです。国家試験にしてください」同級生の保育資格に対する意識の低さと、試験やレポートにおける不正を見ぬ振りする教授や講師の姿勢に、そう訴える学生もいた。

「精神的な問題を抱えた子に、保育科へ行ったら、と薦める高等学校の進路指導にも問題があるのです」と指摘してくれる短大の事務局の人がいた。子供相手なら務まるかもしれない、立ち直れるかもしれない。誰でも入学できて、ほぼ誰でも資格が取れ就職できる、というのだ。親子の人生に影響を及ぼし、命を預かる仕事が、誰にでもできる仕事のように見られている。受験や就職時に、倍率が出ないことが危うさに拍車をかける。

進路指導の「動き方」を知ると、人類は大切な一線を越えてしまったのかもしれない、と不安になる。育て合う繋がりが見えていない。絆の始まりは、親が絶対的弱者である自分の子供を命がけで守ること、だったのではないか……。

保育＝子育てという図式が、保育＝仕事と

⁸ http://president.jp/articles/-/15180?utm_source=0429

いう方向へ動き、大学や専門学校の保育科を本気で志望する学生が減っている。

25年前短大の保育科で、利他の幸福論に気づいた人たちを8年教えた。他人の3歳児を20人8時間「笑顔で」世話できる人は、生まれつき数パーセントではないか。その人たちが、実習で現場を知り、夢を捨てる。

福祉はサービス、親のニーズに応えるのが保育と教える教授も現れている。資格ビジネス化する養成校は、就職先のニーズに応えようとする。しかし、子供の「育ち」が優先か、親のニーズに応えるのか、雇用労働施策を支える役割なのか、保育界全体が混乱し行政も含め迷走が続いている。

新規参入の小規模保育中心の株式会社が、「3年経ったら園長にしてあげる」と学生を誘う。しかし、親を指導するには若すぎる。「みんなで新しい園を作りましょう」と部活動の勧誘にも似た呼びかけには、新しく綺麗な施設で厳しい主任や口煩い園長はいませんよ、という意味が込められる。この提案に魅かれる学生もいる。保育の産業化が、保育士が育っていく流れと伝承を断ち切っていく。

派遣会社が、「うちに務めれば毎年違う園が体験できます」と青田買いをする。「派遣の方が気楽」という保育士も現れている。継続的、家族的であることと反対の方向に政府主導の保育改革が進む。いい園に勤めれば4、5年でいい保育士に育った学生たちが、2、3年で使い捨てられ、老人介護の分野で起こった人材の自転車操業化が保育界でも起こっている。「朝5分、帰りに5分、(子供ではなく親に)笑顔を見せなさい」と指導され、時間内に離乳食を食べさせるよう強要され、サービス産業には元々向いていなかった、幼児と過ごすことを喜ぶ保育士が、自分は保育士には向いていないと言い、辞めていく。同僚の指示語の強さや偽の笑顔に傷つき、ある朝、突然立ち上がれなくなる保育士もいる。

保育士の資質は、子供の幸せをいかに強く願うか。そして、保育士は経験から、子供たちの幸せは親子関係にある、と知っている。この2点が保育の柱だった。この柱が揺らいでいる。

理事長先生と母親

視覚障害の子を引き受けた理事長先生が語った、保育の難しさ、子育てを共有しながら、部族社会(運命共同体)にはなり得ない、3年間だけの宿命を浮き彫りにするような、悲しいが美しい話。

私立幼稚園の理事長先生、男性ですが、子供好きな熱血漢で県会議員もしておられる。ある年、視覚障害をもっている子供を引き受ける。

「経験がなかったので躊躇したのですが、どうしても、と言われ、決心し、勉強会や講習会に通い、出来る限りの準備をしました」

入園して間もなくのころ、砂場でその子が一人で遊んでいて、自分の頭に砂をかけるのが見えた。その「感じ」がよかったのか、そっと、繰り返しかけていた。理事長先生は、注意することなしに「遊び」「体験」として見ていた。幾人かの子供が集まってきて、その子にそっと砂をかけ始めた。それを理事長先生は、「育ちあい」として見ていた。長年保育をしてきた経験からくる判断もあった。その子の母親が見ていたことも、知っていた。

3年が過ぎ、卒園が近づき、母親が「あの日」のことを卒園の文集に書いたのだ。砂をかけられ幼稚園でいじめられている我が子の姿がどれほど不憫だったか。それを先生たちは笑って見ていた、と。

理事長先生は、あれほどびっくりしたことはなかった、悲しかったことはなかった、障がい児を預かるのはもうやめようかと思った、と言った。子供に対する思い、保育にかける情熱に自信があったからこそ、気持ちが母親

に伝わっていなかったことに驚いたのだ。

3年間そういう思いで過ごしてきた母親の気持ちを思うと、私はやりきれない思いにかられる。しかし、これは、いい理事長先生と、いい母親の話なのだ。その子は、この二人に3年間守られていた。

幼児を囲む静寂・風景

こんな、報道があった。

「1歳児まで育休を 地下で保育所可能に 区長会、緊急要望」:

『東京 23 区の区長でつくる特別区長会は 19 日、待機児童対策について厚生労働省など関連省庁に緊急要望書を提出したと発表した。1歳児までの育児休業を原則義務化するような制度改正と、地下でも保育所を開設できるような規制緩和を求めた。』

「1歳児までの育児休業を原則義務化」。真剣にやるなら「2歳まで」。生まれて3年間、幼児は親を育てるやり方が毎年違う。乳幼児保育の予算を親に直接給付すれば可能で、始めている自治体もある。3歳まではなるべく親子一緒に、(園内、または森の中に作られた?)子育て支援センターに通う。週に3日、午前中だけでもいい。給付をもらう条件にしてもいい。親が孤立しない、相談相手がいることが最重要で、相談相手からいい答えが返ってくるかは重要ではない。生まれる絆と、過ごした時間の記憶が親子の人生を支える。子育ては祈り、専門家はいない。専門家が入ると、正解があるように思えてくる。子育てに正解はない。祈り方を習うだけでなんとかなる。

労働施策だから「地下で保育所可能に」という要望になる。子供にも保育士にも「お日様」は必要、雨降りでも窓越しに園庭を眺め、「雨上がったら外で遊ぼうね」と心を合わせる。それが保育。その時間が保育士の人生を満たす。

音楽もする私が、子供を幼児期に毎日10時間預けざるを得なくなったら、と考えたことがある。今の保育環境を思うと、やはり一番

欲しいのが「静寂」だった。

「新しい園舎と広い園庭が完成したら嘔みつきがなくなった」とある園長が言っていた。無愛想だった親たちが自然に朝、挨拶するようになったという。風景が生み出す「ゆとり」が人を支え、幼児の居る風景が整うと、人間社会が整ってくる。

窓から雨を一緒に眺め、しゃがんで花やカタツムリに語りかけ、倒されてしまった積み木を見つめ、ある日静けさの中で、心を重ねてくれる人に気づく。その人が身近にいることで幼児期の体験の価値が定まっていく。いい保育士は、それを生まれながらに理解している。幼児期に静かな心の重なり合いがないと、幸福が相対的なもので、想像力の中にあることがわからなくなる。

最近いじめの質が粗くなっているという。保育士の離職理由の第一は職場での人間関係だそう。

空っぽになった園庭を眺めながら職員一同がお茶を飲む、そんな時間が11時間保育で奪われていった。

駆け引きや評価とは無縁の静けさに人生は支えられる。その中で幼児たちの役割に気づけば、孤立とは無縁の人生が始まる。

小一の壁

「小一の壁」をなくすための「保幼小連携」というテーマで講演を依頼され、『壁』を低くし連携をスムーズに、では解決にはならない」と言うと驚かれる。本来「壁」が子供を育て、親を育て、家族の絆を育てる、そう説明するとすぐに理解される。

「壁」を低くしたら、大学卒業時にもっと高い壁にぶつかり、取り返しのつかないことになるかもしれない。引きこもりが始まる年齢層にそれが見えるのだ。

小学校入学前に、手を握り、身構え、壁を越えようとする親子関係が育っていないなら、

育てなければいけない。就学に備えるのは親の責任、祖父母の責任、その責任が親の幸せ、祖父母の幸せ、という意識を復活させるのが本筋だ。

その本筋が雇用労働施策とぶつかる。

子育ては教育とは違う次元にある。まずそこを理解してほしい。

教育の主体は、闘う武器、道具を与えること。武器を持つと戦いたくなる。道具を持つと使いたくなる。一方で、子育ては、損得勘定を捨てることに幸せを見出すという人間性の本質を耕す。次元の異なる二つのものが混同され、施策の迷走が始まる。親たちが子育てに結果を求めようとする。

オロオロしない親は育たない、と昔の園長たちは言った。そのオロオロを子供が見て親子の絆が育ってゆく。子育ては自信を持つてするものではないし、正しいやり方があるわけでもない。いい親でありたいと思った瞬間、その親はいい親。いい親とは親の心持ちの問題で、「結果」とは別の次元にある。

幼保一体化も趣旨を読むと、子育てと教育の混同から始まっている。保育園に預けている親の子供は「教育」を受けられない。だから幼稚園と保育園を一体化して「平等に」教育が受けられるようにする、というのだ。そして、保育所保育指針に「教育」という言葉がいくつか入った。

その年、保育士たちから、「保育指針改定で教育という視点がより重要視されていますが、保育士が気をつけるポイントはなんでしょうか」という質問をよく受けた。

私は、政府が要請している「教育」は、小一プロブレム対策として保育所でも「しつけ」をせよ、と言っているのです、学校や幼稚園と違い家庭の役割をしなければならない「保育」に大切なのは、可愛がること、そして寄り添うこと、その前提が疎かになるなら「教育」という言葉は忘れてください、と説明す

る。保育士たちは頷き、納得する。

教育と保育は成立する次元が異なる。小一プロブレムや学級崩壊の問題は、保育指針に「教育」という言葉を入れてどうなることではない。親の子育てに対する意識の変化が問題の根本にある。愛着障害と保育施策の失敗による保育士不足、保育の質の低下が重なり起こっている。

年長組が、30年前に比べ落ち着かない。国基準の1対30では無理で加配が不可欠。ところが、4、5歳児の加配が待機児解消に回され、結果起こる混沌の中で、疲弊した保育士が「教育」と「しつけ」を混同すれば虐待まがいの風景が現れる。「就学前教育」で生じる保育の質の変化が、その後の学校教育にさらに負の影響を及ぼす。

保育士に（心の無い）しつけをされた子供が、いつか、どこかで、（よく言われるのは）たぶん小学4、5年生くらいでキレる。その時親子関係が育っていないと、抑えていた不安や不満がいじめや不登校という形になって現れたり、成人のひきこもり、「犯罪」という形の反発になる可能性もある。その確率が高まっている。

静かに幼児に寄り添う、みんなで子供を可愛がる、そうした子育て（保育）の基本が成り立たなくなっている。そこに「小一の壁」の実態がある。

義務教育が普及し始めた時に

ローラ・インガルス・ワイルダー（1867～1957）の書いた『農場の少年』という本がある。ワイルダーは「大草原の小さな家」シリーズが有名で『農場の少年』もその中の一作。後に夫となるアルマンゾ・ワイルダーの少年時代が書かれている。「労働と子育て」という視点で読むと興味深い。子育ては、労働力を育てることだった。親が我が子に「教え」、自らの忍耐力を育てながら信頼関係を築く。選

択肢のない過程で人間が守られていたことがよくわかる。

ローラが若くして教師になったこともあり、シリーズの随所に義務教育が普及し始めた頃の開拓時代の家庭と学校の間を物語るエピソードが出てくる。

『農場の少年』の中に、村に新しい先生が赴任してくる話がある。教会を使い一人の教師が年齢の異なる子供たちを教えている。その先生を、年長の子供たちが殴ったり蹴ったりして追い出そうとし、それを親が奨励する。読み進めると、前任の先生も殴ったり蹴ったりして追い出され、それが元で死んだ、と書いてある。児童文学には、時々驚くような現実が顔を出す。

このエピソードに、学校教育の普及と、それによって起きる家庭崩壊を本能的に見抜いていた「人類」を感じる。学校は家庭から労働力を奪う。家族がお互いを必要として生きるという選択肢のない形を壊し始める。そして、親と子の価値観に軋轢が生じる。似た話は、日本の『橋のない川』（住井すゑ、1902～1997）にも出てくる。

私は学校が好きで、もはや不可欠な仕組みだとも思う。そこでよく遊び、知識も得た。知識のほとんどは忘れたが、得るときの苦労に育てられたと思う。恩師に恵まれ、友達も作った。しかし今、人類にとっていい仕組みとして存続するために、学校が普及する時の人類の抵抗に注意を払い、その「働き」を見極めなければいけない。

校長先生の保育者体験

ある幼稚園の男性園長が面白そうに話してくれた。「卒園児が、中学三年生なのですが、学校でとんでもない『ワル』になった。通っている中学の校長が私の友人で、お前のところの卒園児だが、本当に困り者だと言うのです」

一度見に行ってみよう、園長先生は中学校に出かけた。そして、私に言う。

「見に行ったら、ちゃんとあの子がそこに居ました」

幼児期を知っている園長には、その子の本質が見え、それは変わっていなかった。

幼児期が見える。これが「親であること」の特質で、だから保育園・幼稚園・学校という、担任が変わり続ける仕組みに親の肩代わりは出来ないのだ。

「親身」は、親の身と書く。時代が校長も親身になることを求める。そうすると親たちがますます親らしさを失いそうだが、落とし所が不明な現状では仕方がない。保育園は「子育て代行」を求められ、教師たちもそうなりつつある。無理なのだが、なりつつある。

中学の校長先生たちに講演する時に願う。保育園や幼稚園に年に3日でもいい、敷地の中にいるだけでいいから、教育的な考えを捨て、幼児たちに浸って下さい。すると、中学生たちの中に幼児期が見えてくる。それに話しかけてください。

懇親会の席で、校長先生たちが私の席に来て笑顔で言う。

「松居先生の話、孫が居るので良くわかります」

そして、携帯電話の中に入れてあるお孫さんたちの写真を順番に見せてくれる。

「御本尊様ですね」。

教育もまた、時々御本尊を拝みながらするもの。できることなら、生徒たちと一緒に拝むといい。

小学生に夏休みを利用して三日間の保育士体験を20年前からさせている園長がいて、教員も一緒に来る。幼児たちが人間を育てるやり方がよくわかる作文をたくさん送ってくれた。

小学5年生の男の子が書く。

「僕は、保育園に行きました。どうしてい

いかわかりませんでした。黙って立っていたら、小さな男の子がきて、『あそぶか?』って言うてくれました。僕はとてもうれしかった。幼児は無心に「あそぶか?」と5年生に言う。駆け引きがない。それが5年生には嬉しい。人間は「言葉の意味」より言った人の「心持ち」、その人との「関係」に幸せを感じる。駆け引きがない、裏表がない関係をつくりなさい、と幼児が伝える。

やはり5年生。「シャボン玉を吹いてあそんであげました。僕はちっとも面白くなかった。でも小さい子たちがよろこんでくれたのでうれしかったです」。

他人の幸せを自分の幸せと感じる。一番上等の、人類の進化に必要な、「親」になった時に一番役に立つ幸せの見つけ方を幼児たちが教え、5年生が理解する。

別の男の子。

「だっこして、おんぶして、と言われて本当に疲れた。でも、僕も昔はこうだったんだなあ、と思った」。

幼児を見て、何人の大人がそう思えるか、それが社会の質を決める。自分は一人では生きられなかった、昔はこうだったと思い子育てしていれば、子育ては大丈夫。この国も大丈夫。絆が世代を越えていく。

職業の世襲や生活技術の伝承が減り、親が子育ての目標を持ち難い現代社会の特徴を理解し、親が子育てから逃げないよう、「園」を使ってうまく引き留めることができれば、人間の遺伝子の中には、大部分の親達がまあまあ親に育ってゆく道筋がついている。

ジョセフ酋長の言葉

「子育て」という社会の土台が揺らぎ、仕組みが行き詰まっているからこそ、他の次元からの忠告に耳を傾けたい。150年くらい前、インディアンの大酋長にジョセフという人がいた。彼が、白人の委員とこんな会話をする。

ジョセフは、白人の学校などいらないと答えた。「なぜ学校はいらないのか?」と委員が尋ねた。「教会をつくれなどと教えるからだ」とジョセフは答えた。「教会はいらないのか?」「いらない。教会など欲しくない」「なぜ教会がいらないのか?」「彼らは神のことで口論せよと教える。われわれはそんなことを学びたくない。われわれとて時には地上のことで人と争うこともあるが、神について口論したくはない。われわれはそんなことを学びたくないのだ。『我が魂を聖地に埋めよ』ブラウン著、草思社)

西洋人が学校を作った背景に識字率を上げ聖書とその掟を読める人を増やすという目的があったという。アメリカ大陸に移住し、「神」を知らないインディアンを西洋人は不幸な人、野蛮な人と見なし、学校が必要だと考える。

ジョセフは、神はすでに在るもので、議論の余地のないものと思っていた。これは学校という西洋的な仕組みの本質をついた視点だと思う。

大自然と一体になった人間の感性が、白人たちの子育てに欠けている物を見抜いたのかもしれない。古(いにしえ)の法則で生きている人たちは、神を広めようとする白人の行動に、自分が知っている神の存在を感じなかったのか。

西洋人がインディアンに教えようとして苦労したことの一つに「所有の概念」がある。正当なやり方、取引で彼らから土地を手に入れても、そこから動こうとしない。大地は天の物、神々の物であって、人間が所有できる物ではなかったのだ。視点の違いから、悲惨な闘いの歴史が始まる。

『逝きし世の面影』(渡辺京二著)に出てくる150年前の日本人の姿と大酋長ジョセフが似ている。西洋人が、日本人は無神論者的だと感じた風景の中に、実は幼児を拝み、同時に神や宇宙を眺める特殊な文明、理性が存在していた。神はそこら中に居た。西洋人はその無神論者的な社会に、なぜか「パラダイス」を見る。そんな証言が、いま私たちの道標となる。

土地で争い、子供で争い、権利で争い、神で争う、それを辞めて、子供たちを愛でる。再出発はできる、と思いたい。

母親から送られてきた詩

講演後、一人の母親が詩集を送ってきた。「話が進むに従って、私の中で不思議に思っていた問題が少しずつ解かれていきました」と添えられた手紙にあった。

その中から一編を、衆議院の「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」で公述人として読んだ。保育施策に欠けているのは、詩人の視点と感性。

「愛し続けていること」 詩／小野省子

いつかあなたも
母親に言えないことを
考えたり、したりするでしょう

その時は思い出してください
あなたの母親も
子どもには言えないことを
ずいぶんしました

作ったばかりの離乳食をひっくり返されて
何もわからないあなたの細い腕を
思わず叩いたこともありました
あなたは驚いた目で私をみつめ
小さな手を
不安そうにもぞもぞさせていました

夜中、泣きやまないあなたを
布団の上にほったらかして
ため息をつきながら
ながめていたこともありました
あなたはぬくもりを求め
いつまでも涙を流していました

私は母親として 自分はずかしいと思いました
だけど、苦しみにつぶされることはなかった
それは、小さなあなたが
私を愛し続けてくれたからです

だからもしいつか
あなたが母親に言えないことを
考えたり、したりして
つらい思いをすることがあったら
思い出してください

あなたに愛され続けて救われた私が
いつまでもあなたを
愛し続けていることを

人生の質は、どれほど弱者に愛されたかで決まる、と詩人は示唆する。親が子に愛され、その確かさに感謝する。子供たちは「信じること」が生きる力だと遺伝子のレベルで見極める。生きる力は、自立することではなく信頼の連鎖に身を置くこと。

政治に関わる者たちが、人間社会の成り立ちそのものと言ってもよい「子育て」に関する施策を考えると、マスコミがこの問題に関して報道するとき、柔軟に視野を広く持って、幼児と会話する人たちの心の声に耳を傾けてほしい。

さらに遡って、古（いにしえ）のルールを語ってくれる過去の哲人たちの言葉に、時々でいい、心を震わせてほしい。彼らと共に生きていることを、次の世代に伝えていく、それが真の教育、子育てだと思う。

子供を産み育てることは、宇宙から与えられた尊い役割。自らの価値を知り人は納得する。

子供が親を育てることは、宇宙の動きそのもの。一人では生きられないことを宣言し、調和への道を照らす。

デジタル・プラットフォームへの懸念に対応したルール 整備の検討状況 —個人情報取扱いの適正化を中心に—

衆議院調査局調査員

森田 健斗

(内閣調査室)

■要 旨■-----

インターネットを通じて第三者にサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォームは、従来現実世界で行われていた売買等の行為をインターネット上で行うことを可能とし、利用者の利便性・効率性を向上させるものである。その一方、一部のデジタル・プラットフォームによる利用者の個人情報の流出事案が発生するなど、デジタル・プラットフォームによる個人情報の取扱い等について懸念が生じている。

これについて、個人情報保護法を始めとする現行の法制度上においても、既に国内外のデジタル・プラットフォームによる個人情報の取扱いに係る措置が講じられているところであるが、同法の適用などにおいて、個人情報の対象範囲や安全管理、法の域外適用等について不十分な点もあり、その見直しに向けた検討も進められている。

政府においては、内閣に新たに設置した「デジタル市場競争本部」を中心に、利用者の不安の声に耳を傾けつつ、迅速に有効な対策を打ち出していく必要がある。

《構成》

- I デジタル・プラットフォームの概況
- II デジタル・プラットフォームによる個人情報の取扱い等に係る法の適用、ルール整備の検討状況及び論点
- III 今後の課題

I デジタル・プラットフォームの概況

まず本章では、主題となるデジタル・プラットフォームがどのようなものかを確認し、その意義、懸念点、ルールの整備状況等の概況を述べることとする。

1 デジタル・プラットフォームとは何か

近年、タブレットやスマートフォン等の新たな通信機器や、クラウド、IoT等の新技術の普及などにより、世界のデータ流通量は飛躍的に増大している¹。このデータを積極的に活用し、デジタル・プラットフォームと呼ばれるIT事業者がビジネスを拡大している。デジタル・プラットフォームには、様々な業態や類型のものが含まれ、必ずしも確立した定義はないとされているが²、一般的にはインターネットを通じて第三者にサービスの

¹ 世界のデータ流通量は、昭和59年の毎月17ギガバイトから、平成29年には1,217億ギガバイト(=122エクサバイト、DVD304億枚相当)にまで増加し、さらに令和3年には、278エクサバイトまで増加すると予測されている(JETRO地域・分析レポート「急増する世界の「データ」流通量」(平成30年11月21日)<https://www.jetro.go.jp/biz/area_reports/2018/380fd5f0d9c4bb4d.html>(参照2019.11.29))。

² 「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する中間論点整理」(平成30年12月12日デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会(経済産業省 公正取引委員会 総務省)) 3頁

「場」(デジタル・プラットフォーム³)を提供する事業者を指すことが多く⁴、オンライン・ショッピング・モール、インターネット・オークション、オンライン・フリーマーケット、検索サービス、映像、動画、音楽、電子書籍等のコンテンツ配信サービス、ソーシャル・ネットワークキング・サービス(以下「SNS」という。)、動画共有サービス、電子決済サービス等の多種多様なサービスを提供している⁵。

また、こうしたデジタル・プラットフォーマーは、提供するサービスの類型によって様々なビジネスモデルを有している。例えば、オンライン・フリーマーケットにおいては売買取成した際に売り手から手数料を徴収する。他方、検索サービスやSNSにおいては、基本的に利用者には無料でサービスを提供するが、利用者によるサービスの利用に連動した広告を行い、その広告主から広告収入を得ている⁶。

代表的なデジタル・プラットフォーマーとして、国内では楽天やヤフー、海外では米国のグーグル、アップル、フェイスブック、アマゾンや中国のアリババ、テンセント等が挙げられる⁷。

2 デジタル・プラットフォーマーの意義

インターネット上を流通するデータは、デジタル・プラットフォームを経由してやり取

りされることが増加しており、個人データを中心とするデータは、デジタル・プラットフォームに集積する傾向にあるとされる⁸。そのような中、デジタル・プラットフォーマーは、革新的なビジネスや市場を生み出し続けるイノベーションの担い手とも形容されており⁹、デジタル・プラットフォームを利用する事業者及び消費者双方にメリットをもたらすものである。

事業者においては、特に中小企業・ベンチャー、フリーランスにとって、国際市場を含む市場へのアクセスの可能性を飛躍的に高め、新規顧客の開拓機会の獲得や制作・販売ツールの利用を可能にすると評価されている¹⁰。また、消費者においては、従来現実世界で行われていた「ものを買う」、「調べものをする」、「コミュニケーションを取る」といった日常生活における行為をオンライン・ショッピング・モール、検索サービス、SNS等により、インターネット上で行うことが可能となる¹¹。

3 デジタル・プラットフォーマーの独占化・寡占化及びそれに係る懸念

前節で紹介したデジタル・プラットフォーマーの意義は大きいものがあるが、その一方で、サービスの利用等に際し、取引慣行、個人情報への取扱い、国際課税等についての懸念も生じている。また、そうした懸念が生じる背景として、デジタル・プラットフォーマー

³ 「オンライン・プラットフォーム」と呼称される場合もある。本稿では、原則的にデジタル・プラットフォームの呼称を用いるが、政府資料等から引用する際に、オンライン・プラットフォームの呼称を用いる場合がある。

⁴ 「プラットフォーマー——取引企業に影響力強く」『日本経済新聞』(平 31. 4. 21) 等

⁵ 前掲注 2 1 頁

⁶ 矢嶋康次・中村洋介「デジタル・プラットフォーマーの規制論～成長か規制か」『ニッセイ基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所 (2019. 2. 27) 1-2 頁

⁷ 前掲注 4

⁸ 「データの移転・開放等の在り方に関するオプション」(令和元年5月21日デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会 データの移転・開放等の在り方に関するワーキング・グループ) 1 頁

⁹ 前掲注 2 1 頁

¹⁰ 「成長戦略フォローアップ(概要)」(令和元年6月内閣官房) 2 頁

¹¹ 「デジタル時代の新たな I T 政策大綱」(令和元年6月7日高度情報通信ネットワーク社会推進本部 官民データ活用推進戦略会議) 4-6 頁等

に独占化・寡占化が進みやすい特性が備わっていることが指摘されている。

本節では、デジタル・プラットフォーマーの独占化・寡占化をもたらす要因と事業規模の大きなデジタル・プラットフォーマーが市場を席卷している現状について言及した上で、上記の懸念点の概要を述べることにする。

(1) デジタル・プラットフォーマーの独占化・寡占化の要因と現状

ア 独占化・寡占化の要因

(ア) ネットワーク効果による利用者の増加

「ネットワーク効果」とは、利用者が増えるほど製品やサービスの価値が上がることを意味する経済原理のことである¹²。

ネットワーク効果の特徴として、ある規模を超えた場合の、需要の爆発的な拡大が挙げられる。つまり、利用者の数が増えれば増えるほど、ますます多くの利用者が価値を感じてそのサービスを採用し、一気に利用者が増えるという原理が働く¹³。

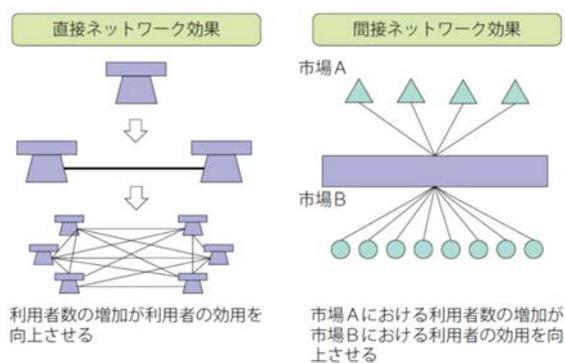
ネットワーク効果には、「直接ネットワーク効果」と「間接ネットワーク効果」の2種類がある。直接ネットワーク効果とは、あるネットワークに属する利用者数が増加することにより、直接的に利用者1人1人の便益が向上する効果のことをいう。また、間接ネットワーク効果とは、事業者と消費者など、2つの異なる利用者層が属するネットワークにおいて、一方の利用者層が増加することにより、間接的にもう一方の利用者層の便益が向上する効果のことをいう（図表1）。

例えば、デジタル・プラットフォーマーが提供するサービスにおいては、あるSNSを利用する人が増えるほど、コミュニケーションを図ることのできる対象が増え、当該SNS

Sの利用者1人1人の便益が向上する直接ネットワーク効果が働く。また、あるオンライン・ショッピング・モールにおいて、消費者層の会員が増えれば増えるほど、出店している事業者層の収益機会が増加し、便益が向上する間接ネットワーク効果が働く。

また、一定規模の利用者を獲得したデジタル・プラットフォーマーは、ネットワーク効果により、更に多くの利用者を獲得することが見込まれる。

(図表1) ネットワーク効果の概念図



(出所) 通商白書 2016

(イ) 規模の経済による利益率の上昇

「規模の経済」とは、規模が拡大するに従って、単位当たりコストが低下することをいう。

規模の経済の効果は、一般的な産業においては限界があるとされる。例えば製造業においては、規模が一定以下であるうちは生産数量が増えるに従って製品1単位当たりのコストが低下するが、製品を製造するための設備の大きさを際限なく大きくできないこと、製品1単位当たりの原料コストは一定の規模を超えると下がらなくなることなどから、規模が一定以上になると、規模の拡大に伴って逆に単位当たりコストが上昇してしまうとされ

¹² 根来龍之『プラットフォームの教科書 超速成長ネットワーク効果の基本と応用』日経BP社（2017）62頁

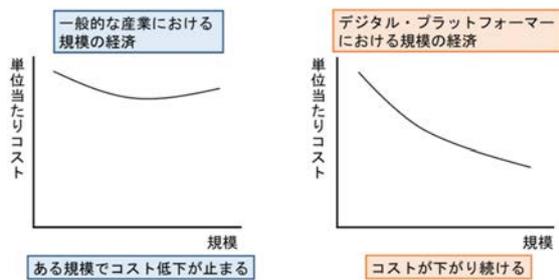
¹³ 同上

る¹⁴。

他方、デジタル・プラットフォーマーが提供するサービスなど、情報通信技術を活用したサービス等においては、サービスを提供するための大型の設備や原材料がほとんど不要なため、規模の経済の効果が働き続け、規模拡大による追加コストが下がり続けるとされる（図表2）¹⁵。

規模拡大によって追加コストが下がり続けると利益率が上昇し続けることから、際限なく規模拡大を追求する要因にもなり、既に多くの利用者を獲得している規模の大きなデジタル・プラットフォーマーにおいては、ますます規模の拡大が進んでいくと考えられる。

（図表2）規模の経済の概念図



（出所）筆者作成

（ウ）スイッチングコストの上昇

「スイッチングコスト」とは、顧客が、現在利用している製品・サービスから他社の製品・サービスに乗り換える際に負担しなければならないコストのことをいう¹⁶。

スイッチングコストの例としては、乗換えの際の退会費、入会費等の金銭的なコスト、

乗換えのシステム登録作業等に係る時間的なコスト、乗換えに対する不安やリスク意識等の心理的なコストが挙げられる。

例えばSNSの利用に当たり、アカウントを作成した上で文章とともに様々な写真・動画等を投稿し、人のつながりを構築することになる。このため、一度使い始めたSNSから他のSNSに移ることはハードルの高いものとなる。また、デジタル・プラットフォーマーが様々なサービスを提供しており、これらが連動している場合、例えば、一つのアカウントによりメール、SNS、動画視聴、電子商取引等の利用を行っている場合には、そのうちの一つのサービスに不満があったとしても、アカウントを閉じ、他社に乗り換えるまでには至らないと考えられる。¹⁷

こうしたことなどから、デジタル・プラットフォーマーにおいては、スイッチングコストが上昇し、独占化・寡占化が進みやすいと指摘されている¹⁸。

イ 独占化・寡占化の現状

上記の特性の下、一部のデジタル・プラットフォーマーが高いシェアを獲得し、売上や利益を拡大させている。特に、GAF Aと称される米国のグーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン、は、平成22年頃から急速な成長を遂げ、平成30年4月から9月には、株式時価総額の世界ランキングにおいてマイクロソフトとともに6期連続で1位から5位を占めたことから、世界でその強大な社会的影響力と収益力が注目されるようになった¹⁹。

¹⁴ 前掲注12 59-60頁

¹⁵ 同上 60頁

¹⁶ 同上 158頁

¹⁷ 令和元年版情報通信白書71頁

¹⁸ 前掲注2 2頁

¹⁹ グーグル、アップル、フェイスブック、マイクロソフト、アマゾンは、平成24年頃から、主に出版業界において既存ビジネスの脅威になるとの認識から、各社の頭文字をとってGAFMA（ガフマ）と総称されるようになったとされる。しかし、その後、モバイル社会の浸透により、主にパソコン向けのWindows OS、Officeを主力商品とするマイクロソフトは、社会的影響力を相対的に弱めることになったため、平成28年頃から、マイクロソフトを除く4社について、GAF A（ガーファ）と総称されることが多くなったとされる（亀井亜希子「GAF Aの台頭 世界でデータをめぐる競争が激化」『人と

GAF Aに関しては、全世界レベルの統計で、グーグルの検索件数は平均約2.3億件/時間（平成28年）、アマゾンの年間売上高は約1,778億ドル（平成29年）、フェイスブックのアクティブユーザーは約22億人（平成30年）とされている²⁰。また、アップル製品の利用台数は14億台（平成30年）に達している²¹。さらに、スマートフォン用のOSの世界シェアが、平成31年3月時点においてグーグル75.3%、アップル22.4%、インターネット広告市場の世界シェアが平成29年においてグーグル33%、フェイスブック16%となっているほか、ネット通販市場においては、平成28年にアマゾンが日本、米国及び英国でトップのシェアを獲得するなど²²、GAF Aが独占化・寡占化を進めている現状がうかがえる。

また、中国においては、デジタル・プラットフォーマーは、企業が社会の課題や実体経済のニーズに対応できていなかったことをデジタル技術を活用して解決することを通じて成長してきたと言われている。また、中国政府も、「インターネットによる『つながり』によるイノベーション」を経済成長の切り札と

位置付け、デジタル・プラットフォーマーを中心とする新規サービスの創出を基本的に支持し、必要に応じて規制するという方針をとってきたとされる。さらに、中国政府は、同国の市場が抱える高い取引コストを軽減させる目的で「社会信用システム²³」を導入することを目指しており、これによって、民間企業や政府機関による、国民や企業に関する情報の収集と活用が促進され、インターネット企業の急成長の側面的要因となったとも指摘されている。²⁴

このような中、アリババとテンセント²⁵は、それぞれインターネット通販サービス、SNSを展開し、対応の要望が特に大きかった小売業の未発達による生活の不便の改善や、人と人のマッチングによる雇用機会や学習機会の創出につなげたことにより、急速に成長することになったとの見方がある²⁶。両社は、中国国内で高いシェアを獲得して独占化・寡占化を進め、株式時価総額の世界ランキングでトップ10にランキングされるまでになっている（図表3）²⁷。

社会』大和総研（2018.11.16）2頁）。

²⁰ 前掲注2 3頁

²¹ 「米アップル：2年ぶり減収減益 iPhone頼み、限界 10～12月期決算」『毎日新聞』（平31.1.31）

²² 「特集——動き出すGAF A規制、プラットフォーマー、課税、競争政策、個人情報（データの世紀）」『日本経済新聞』（平31.4.26）

²³ 「社会信用システム」は、令和2年までに個人の信用情報の一元管理を目指すもので、既に中国国内の一部の都市では、無賃乗車や違法駐車を行った人を登録して公共交通機関の利用を禁じたり、社会貢献をした人の交通料金を安くしたりするなどの賞罰システムが導入されている（「[解説スペシャル] あなたの信用 点数化 質問に回答 AI が与信」『読売新聞』（令元.5.15））。

²⁴ 岡野寿彦「中国のプラットフォーマー」『Voyager vol.3』NTTデータ経営研究所（2019.3）2-3頁

²⁵ アリババのインターネット通販事業の中国国内におけるユーザー数は平成31年3月末時点で6億5,000万人を超えている（「中国ネット2強、新たな成長模索、足元は2桁増益、アリババ、地方都市を開拓、テンセント、金融事業を強化。」『日本経済新聞』（令元.5.16））。

また、中国国内を中心に展開されているテンセントのSNS「ウィーチャット」の月間利用者数は平成31年3月末時点で11億人を突破している（「テンセント、1～3月期純利益17%増 予想上回る、決済・クラウドなど好調」『日経速報ニュースアーカイブ』（令元.5.15））。

なお、中国政府が管轄する中国インターネット情報センターの調査によると、平成30年12月末現在の中国国内のインターネット利用者数は約8億2,900万人となっている。

²⁶ 前掲注24 5-6頁

²⁷ 米国及び中国においてデジタル・プラットフォーマーが成長を遂げた要因に関して、前掲注2 16頁では、「米国では、巨大なデータ市場を背景に、事前規制の少ない自由市場の中でイノベティブなデジタル・プラットフォーマーが成長を遂げた。…中国では、同じく巨大なデータ市場が存在するものの、それが閉鎖的であり、その下で強い競争力を蓄えたデジタル・プラットフォーマーが成長を遂げている。」としている。

(図表3) 世界の株式時価総額上位の推移

平成20年12月末				平成30年12月末		
企業名	国	主な事業	順位	企業名	国	主な事業
エクソンモービル	米国	石油・ガス	1	マイクロソフト	米国	ソフトウェア
ペトロチャイナ	中国	石油・ガス	2	アップル	米国	コンピュータハードウェア
ウォルマート	米国	小売	3	アマゾン	米国	百貨店
チャイナモバイル	中国	ワイヤレス通信サービス	4	アルファベット(グーグル)	米国	オンラインサービス
P & G	米国	家庭用品、化粧品	5	バークシャーハサウェイ	米国	損害保険
中国工商銀行	中国	銀行	6	テンセント	中国	オンラインサービス
マイクロソフト	米国	ソフトウェア	7	フェイスブック	米国	オンラインサービス
ゼネラル・エレクトリック	米国	産業コングロメイト	8	アリババ	中国	オンラインサービス
AT&T	米国	ワイヤレス通信サービス	9	ジョンソン&ジョンソン	米国	医療機器、化粧品
ジョンソン&ジョンソン	米国	医療機器、化粧品	10	JPMorganチェース	米国	銀行

(出所)「デジタル・プラットフォーマーの規制論～成長か規制か」『ニッセイ基礎研レポート』(2019.2.27)等を基に筆者作成

(2) デジタル・プラットフォーマーの独占化・寡占化に係る懸念

こうした中、広告市場、通販サービスなどで高いシェアを獲得し、独占化・寡占化を進めて事情規模を巨大化させたデジタル・プラットフォーマーについては、次のような懸念が生じている。

ア 取引慣行の不透明性

デジタル・プラットフォーマーと利用者(事業者や消費者(個人))との間の取引においては、そのルールやシステムの不透明さが、利用者との関係で公正な取引慣行の温床となるおそれがあり、特に巨大化したデジタル・プラットフォーマーはその可能性が高いとさ

れている²⁸。また、具体的な問題として、契約条件やルールの一時的な押し付け、サービスの押し付けや過剰なコスト負担、データへのアクセスの過度な制限等の問題が生じるおそれがあると指摘されている²⁹。実際に、政府が実施したアンケート調査においては、デジタル・プラットフォームの運営や契約・取引慣行について、改善して欲しいと考えている事業者が9割以上を占めている³⁰。

イ 個人情報の取扱い

デジタル・プラットフォーマーにおける個人情報の取扱いについては、情報流出などに懸念の声がある³¹。特に、事業規模の大きなデジタル・プラットフォーマーにおいてはその

²⁸ 「プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」(平成30年12月18日経済産業省 公正取引委員会 総務省)2頁。なお、同基本原則については、次頁「I 4(1) 基本原則の公表」及び後掲注35を参照。

²⁹ 「成長戦略フォローアップ」(令和元年6月21日閣議決定)2頁

³⁰ 経済産業省が平成30年10月3日から同月29日まで、オンライン・プラットフォームを利用してビジネスを行っている事業者を対象として実施した委託調査では、オンライン・プラットフォームの運営や契約・取引慣行について、全体的にどのように考えているかについて、55.6%が「運営や契約・取引慣行を改善してほしいオンライン・プラットフォームが多く、不満を感じている」と回答し、39.9%が「運営や契約・取引慣行を改善してほしいオンライン・プラットフォームもある」と回答している(「オンライン・プラットフォームと事業者の間の取引関係に関する事業者向けアンケート調査 結果速報」(平成30年11月5日株式会社NTTデータ経営研究所))。

³¹ 公正取引委員会が平成31年3月15日から同月18日まで、デジタル・プラットフォームサービスの利用者(消費者)2,000人を対象として実施した委託調査では、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報や利用データの収集、利用、管理等について、75.8%が「懸念がある」と回答し、そのうち85.6%が「個人情報や利用データの取扱いや情報管理(情報流出など)に懸念を感じる」と回答している(「デジタル・プラットフォーマーの取引慣行等に関する実態調査について(中間報

影響も大きい。実際に、フェイスブックにおいて、平成30年4月に最大8,700万人分の個人情報と英国の分析会社であるケンブリッジアナリティカ社に共有された事案及び同年9月に約2,900万人分の個人情報が不正アクセスを受けた事案が発生しており、これらの事案については、我が国の個人情報保護委員会が同社に対し行政指導を行っている³²。

ウ 国際課税の問題

デジタル・プラットフォーマーにおいては、国際課税の問題もある。国際課税制度の原則は、国内に支店や工場などの物理的拠点がないう外国企業の事業利得には課税できないこととなっている。事業規模の大きなデジタル・プラットフォーマーは、外国にある拠点からインターネット等を通じてプラットフォームサービスを提供して巨額の収益を上げており、各国は課税ができないことに不満を抱いているとされる³³。また、事業規模の大きなデジタル・プラットフォーマーが低税率国に利益を集めて課税逃れをしていることも指摘されている³⁴。

4 デジタル・プラットフォーマーに対応したルールの整備

(1) 基本原則の公表

上記のようなデジタル・プラットフォーマーに対する懸念に対し、我が国では、平成30年6月15日に閣議決定された「未来投資戦略2018—「Society 5.0」「データ駆動型社会」への変革—」において、プラットフォーマー

型ビジネスの台頭に対応したルール整備のために、同年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進めることとした。これを踏まえ、同年12月18日、経済産業省、公正取引委員会及び総務省は、デジタル・プラットフォーマーの取引環境を整備するための制度や執行の在り方の検討を進めるための基本的な原則として「プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則³⁵」を公表した。

(2) デジタル市場競争本部の設置

さらに、令和元年6月21日に閣議決定された「成長戦略実行計画」においては、①デジタル市場における競争状況の評価、②様々なプラットフォームビジネスについてのルール整備、独占禁止法、個人情報保護などの課題の調査・提言、③中小企業、ベンチャーなどを含めたデジタル市場の活性化に向けた提言、④G7、G20等の国際的枠組みにおけるデジタル市場の競争評価に関するルール作りへの参画等を所掌事務とする専門組織を設置することとされた。その後、同年9月27日、競争政策の迅速かつ効果的な実施を目的として、内閣に、デジタル市場の評価並びに競争政策の企画及び立案並びに国内外の関係機関との総合調整を担う「デジタル市場競争本部」が設置された。

告)」（平成31年4月17日公正取引委員会）。

³² 個人情報がケンブリッジアナリティカ社に共有された事案については、ユーザーへの説明の徹底、本人の同意の取得、本人からの削除要求への適切な対応等を行うこと、個人情報が不正アクセスを受けた事案については、本人への通知、原因究明、再発防止策の策定及び個人情報保護委員会への報告を行うことを指導した（「個人情報の保護に関する法律に基づく指導について」（平成30年10月22日個人情報保護委員会））。

³³ 前掲注6 4頁

³⁴ 「財務相会議 GAF A課税へ第一歩 OECD計画を承認」『産経新聞』（令和.6.11）等

³⁵ 同原則は、①デジタル・プラットフォーマーに関する法的評価の視点、②プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進、③デジタル・プラットフォーマーに関する公平性確保のための透明性の実現、④デジタル・プラットフォーマーに関する公正かつ自由な競争の実現、⑤データの移転・開放ルールの検討、⑥バランスのとれた柔軟で実効的なルールの構築、⑦国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーションの7項目からなる。

(3) 令和2年通常国会への法案提出の動き及び欧米の動向

成長戦略実行計画においては、デジタル・プラットフォームと利用者間の取引において、契約条件やルールの一方向的な押し付け、サービスの押し付けや過剰なコスト負担、データへのアクセスの過度な制限等の問題が生じるおそれがあることに鑑み、デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性及び公正性確保のため、令和2年の通常国会に「デジタル・プラットフォーム取引透明化法」(仮称)を提出することとされた³⁶。また、個人が自らのデータの利用の停止を企業等に対し求めることができる仕組みの導入を含む個人情報の望ましくない利用の防止措置や国内外企業への内外無差別の適用策等を講ずるため、同国会に「個人情報の保護に関する法律」(平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。)の改正案の提出を図ることとされた。

なお、こうしたルール整備の取組が進んでいるのがEUである。平成28年5月25日には、欧州委員会がデジタル・プラットフォームに関する政策文書³⁷を公表し、信頼性・透明性と公正性の確保の促進(例:デジタル・プラットフォームによるデータ収集の透明性向上、デジタル・プラットフォーム上で活動する事業者等の公正な取扱い)等の原則を設けている。さらに、平成30年5月25日には「一般データ保護規則(GDPR: General Data Protection Regulation)³⁸」が施行され

た。デジタル・プラットフォームの事業展開との関係では、個人データの収集・利用に際してその個人の明確な同意を必要とすること等が規定されている。

他方、自国にGAF Aを抱える米国はルール整備に慎重であったが、同国の議会下院が令和元年7月にGAF Aに対する公聴会を開催したほか、司法省、連邦取引委員会、州・地域の議会や司法当局が同国の独占禁止法に基づく調査に乗り出している。また、フェイスブックによるデータ流出事案³⁹が生じたことなどから、カリフォルニア州が令和2年1月に消費者プライバシー法を施行し、GDPRに準拠した規制を導入する予定となっている。

(4) 国際的な課税の在り方についての作業計画の承認

デジタル・プラットフォームに対する国際的な課税の在り方については、令和元年6月28日から29日にかけて開催されたG20大阪サミットにおいて、令和2年末までに物理的拠点が国内にない外国企業に課税できない原則の見直しや、法人実効税率の最低水準を設けて低税率国への利益移転を防止する仕組み等について検討し、最終報告書をまとめるとした作業計画⁴⁰が承認されている。

³⁶ 「取引環境の透明性・公正性確保に向けたルール整備の在り方に関するオプション」(令和元年5月21日デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会 透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ)16頁では、「独占禁止法を補完するため、デジタル市場の透明化・公正化を促進する規律の要否や内容について実態を踏まえた検討を行い、事後規制である独占禁止法の運用と両輪となって、全体として公正な競争環境を実現していくような制度設計も今後の検討に当たって選択肢の一つとなり得る」と指摘されている。

³⁷ 「オンライン・プラットフォームと単一デジタル市場: 欧州にとっての機会と挑戦」(平成28年5月25日欧州委員会)

³⁸ GDPRは、EU加盟国28か国(令和元年11月29日現在)並びにアイスランド、リヒテンシュタイン及びノルウェーの個人データ保護を規定する法であり、巨額の制裁金規定が設けられるなど、世界一厳しい個人情報保護法令であるともいわれている。

³⁹ フェイスブックによるデータ流出事案については、72-73頁「I3(2)イ 個人情報の取扱い」を参照。

⁴⁰ 「経済の電子化に伴う課税上の課題に対するコンセンサスに基づいた解決策の策定に向けた作業計画」(令和元年5月31日公表)

II デジタル・プラットフォーマーによる 個人情報の取扱い等に係る法の適用、 ルール整備の検討状況及び論点

前章で述べたとおり、デジタル・プラットフォームに対応したルール整備については、様々な観点から進められているところであるが、本章では、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の取扱いに係る法の適用、ルール整備の検討状況及びそれらに係る論点について述べていくこととする。

1 個人情報保護法関係

個人情報の保護に関する一般法たる個人情報保護法においては、前回の平成 27 年の改正で、情報通信技術の進展が著しいこと等から、3 年ごとの見直し規定が設けられた（附則第 12 条第 3 項）。これを踏まえ、平成 31 年 4 月 25 日には、個人情報保護委員会から、「個人情報保護法いわゆる 3 年ごと見直しに係る検討の中間整理」（以下「中間整理」という。）が公表された。中間整理では、デジタル化された個人情報を用いる多様な利活用がグローバルに展開されており、国際的な制度調和や連携に配慮しながら制度を見直すことが必要であること、海外事業者によるサービスの利用や、個人情報を扱うビジネスの国境を越えたサプライチェーンの複雑化などが進み、個人が直面するリスクも変化しており、これに

対応し得る制度へと見直すことが必要であることなどが指摘されている。本節では、中間整理において取り上げられた内容を中心に、デジタル・プラットフォーマーが個人情報を取り扱う上での問題点となる以下の項目に関連する事項について、現行の個人情報保護法の適用の考え方や、懸念に対応するための法整備の検討状況等を述べていくこととする⁴¹。

(1) 個人情報の対象範囲

デジタル・プラットフォーマーは、サービスの質の向上等のため、利用者がサービスを利用した際、その利用端末を介して閲覧履歴、検索履歴、購買履歴や、当該端末の位置情報等を取得し、クッキー⁴²として保存している場合がある。これらは、サービスの質の向上等のため、ターゲティング広告⁴³と呼ばれる広告配信等に用いられるが、個人情報保護法上の「個人情報」に含まれるかどうかの問題となる。

個人情報保護法において、「個人情報」とは、氏名や生年月日等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む）又は個人識別符号（特定の個人を識別できる文字、番号、記号、符号等のうち、政令で定めるもの⁴⁴）をいうこととされている（第 2 条

⁴¹ その後、令和元年 11 月 29 日には、個人情報保護委員会から、個人データに関する個人の権利の在り方、事業者の守るべき責務の在り方、データ利活用に関する施策の在り方等について、個人情報保護法の改正等による対応の骨子を示した「個人情報保護法いわゆる 3 年ごと見直し制度改正大綱（骨子）」（以下「制度改正大綱骨子」という。）が公表された。今後、同骨子を基に、令和元年内に大綱を取りまとめ、パブリックコメントを経た上で、法改正による対応を行うものについては、令和 2 年の通常国会への改正法案提出を目指す予定であるとしている。

⁴² クッキーとは、ホームページを閲覧した際に、ウェブサーバが利用者のコンピュータに保存する管理用のファイルのことをいう。利用者の登録情報や今までのショッピングカートの内容などを利用者のコンピュータに保存しておくことで、次回その利用者が同じウェブサイトを訪れた場合に、それらのデータを利用できるようにする仕組みである。例えば、クッキーを利用すると、ログイン情報を保管することもできるため、次回利用するときログイン処理を省略できるようになるといった利点がある（「総務省 国民のための情報セキュリティサイト」〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/security/glossary/11.html〉（参照 2019. 11. 29））。

⁴³ タルゲティング広告には、デジタル・プラットフォームサービスの利用者が自ら登録を行った年齢、性別、居住地等の属性情報を利用して広告を配信する属性ターゲティング広告や、利用者の閲覧履歴や購買履歴等の行動履歴情報から、興味関心や消費行動を類推して広告を配信する行動ターゲティング広告等がある。ターゲティング広告は利用者にとって興味関心の高い広告に接する機会が増えるという利点がある一方で、プライバシーに対する懸念も指摘されている。

⁴⁴ 例えば、生体情報を変換した符号として、DNA、顔、虹彩、歩行の態様、手指の静脈、指紋・掌紋等が、公的な番号と

第1項)。

上記の定義によれば、デジタル・プラットフォームがサービス利用者の端末を介して収集している閲覧履歴、検索履歴、購買履歴、位置情報等の端末識別子は、個人識別性を有しないため、それ単体では個人情報にならないと解されている⁴⁵。

中間整理では、クッキー等のうち一定の要件に該当するものについて個人情報保護法上の個人識別符号とするなど、その位置付けを明確化することも考えられるが、クッキー等は広範に用いられる技術であり、利用特性も多様であることから、個別に規律する必要性等を慎重に検討する必要があるとしている。一方、クッキー等であっても、会員情報等と紐付けられ特定の個人を識別できるような場合は、個人情報保護法上の個人情報として取り扱われる必要があるとも指摘している。

こうした指摘等を踏まえ、クッキー等について、当該情報を基に本人にアクセス可能か、一意性があり特定の個人を識別できる可能性が高いか、等を慎重に考慮していく必要がある。その上で、クッキー等を個人識別符号として政令により追加することや、法改正による個人情報の定義の見直しを検討していくことが必要となろう。

(2) 匿名加工情報制度

デジタル・プラットフォームの規制に当たっては、過剰な規制を課せば、新たなサー

ビスを生むイノベーションを阻害し、利用者の利便性等が損なわれる懸念があることや、我が国のデジタル・プラットフォームを国として成長させていくべきとの指摘がなされている⁴⁶。

個人情報保護法においては、個人情報よりも緩やかな規律の下、データ取引やデータ連携を含むパーソナルデータの利活用を促進することを目的として、匿名加工情報制度が導入されている。「匿名加工情報」とは、特定の個人を識別することができないように個人情報を加工して得られる個人に関する情報であって、当該個人情報を復元することができないようにしたものをいうこととされている(第2条第9項)。

中間整理では、企業アンケート結果において、利用方法が分からない、自社データへのニーズがあるのか分からない、分析するための人材がないなどの意見があり、個人情報保護委員会として、具体的な利活用モデルやベストプラクティス等を発信していくことが重要であるとしている⁴⁷。また、個人情報としての取扱いを前提としつつ、若干緩やかな取扱いを認める「仮名化」の活用が国際的に進みつつあり⁴⁸、我が国においても、個人情報と匿名加工情報の中間的規律の必要性について、具体的なニーズの有無、規律の在り方等について、具体的に検討していく必要があるとしている⁴⁹。

匿名加工情報については、活用が必ずしも

して、パスポート番号、基礎年金番号、住民票コード、マイナンバー等が該当する(「個人情報の保護に関する法律施行令」(平成15年政令第507号。以下「個人情報保護法施行令」という。)第1条)。

⁴⁵ ただし、他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる場合には、個人情報となる。

⁴⁶ 「巨大IT戦略見直しも規制強化 事業に制約懸念」『産経新聞』(平31.4.29)

⁴⁷ 制度改正大綱骨子3頁では、利活用を含めた個人情報の取扱いに関し、その内容が広く利用され得るものである場合には、ガイドラインやQ&Aにより、広く周知していくこととしている。

⁴⁸ EU域内の個人データ保護を規定する法であるGDPRでは、仮名化について、「追加的な情報が分離して保管されており、かつ、その個人データが識別された自然人又は識別可能な自然人に属することを示さないことを確保するための技術上及び組織上の措置の下にあることを条件として、その追加的な情報の利用なしには、その個人データが特定のデータ主体に属することを示すことができないようにする態様で行われる個人データの取扱いを意味する」(第4条(5))としている。

⁴⁹ 制度改正大綱骨子3頁では、他の情報と照合しなければ特定の個人を識別することができないように加工された個人情報

進んでいないとの指摘もあり⁵⁰、上記の「仮名化」の検討を含め、我が国のイノベーションの促進とデジタル・プラットフォーマーの成長の促進の双方を実現するパーソナルデータの利活用の在り方について、個人情報を提供する消費者のニーズや事業者の対応可能性を踏まえ、慎重に検討する必要がある。

(3) 個人情報の利用の停止、消去

デジタル・プラットフォーマーの個人情報の利用をめぐるのは、どのように利用しているのかサービス利用者側が正確に把握できないことや、サービス利用者が知らないうちに利用していることなどが指摘されている⁵¹。また、事業者が収集した個人情報を利用停止又は消去しないことについて、消費者からの不満があると指摘されている⁵²。

個人情報保護法においては、本人⁵³が個人情報取扱事業者⁵⁴に対して保有個人データ⁵⁵の利用の停止又は消去を請求することができるのは、当該データを目的外使用したときや、不正の手段により取得した場合に限られているが（第30条第1項）、上記の不満があること等を踏まえ、中間整理では、利用の停止又は消去に関して、個人の権利の範囲を広げる方法を検討する必要があるとしている⁵⁶。

他方、利用の停止又は消去に関して、個人の権利の範囲を広げることにより、デジタル・プラットフォーマー等の個人情報を積極的に

活用してビジネスを行う事業者が反発することや、中小企業・ベンチャー、フリーランスなどが個人情報を利活用することについて萎縮することが考えられる。こうしたことから、個人情報の利用の停止や消去に係る検討に当たっては、事業者の声に耳を傾けつつ、個人の権利の範囲を最大化していくことが必要となろう。

(4) 個人情報の安全管理

デジタル・プラットフォーマーにおける個人情報の安全管理に関しては、前記のとおり、個人情報保護委員会による行政指導が行われているものの、政府のアンケート調査においても強い懸念が示されている。

個人情報保護法では、個人情報取扱事業者は、個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置を講じなければならないとされている（第20条）。また、同条の安全措置義務の一環として、個人情報取扱事業者は、漏えい事案が発覚した場合は、その事実関係、再発防止策等について、個人情報保護委員会等に対し、速やかに報告するよう努めることとされている。

しかし、漏えい事案の報告については法令上の義務ではないため、積極的に対応しない事業者も存在しているとされる。このため、中間整理では、漏えい報告について、法令上明記し、一定の場合について義務付ける必要

の類型として「仮名化情報」を導入するとしている。

⁵⁰ 「成長戦略実行計画」（令和元年6月21日）18頁

⁵¹ 「問題多いビジネスモデル 変革期」『産経新聞』（平30.12.1）等

⁵² 「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直しに係る検討の中間整理」（平成31年4月25日個人情報保護委員会）18頁

⁵³ 個人情報によって識別される特定の個人をいう（第2条第8項）。

⁵⁴ 個人データベース等（個人情報をデータベース化したり、検索可能な状態にしたもの）を事業の用に供している者をいう。ただし、国の機関、地方公共団体、独立行政法人等及び地方独立行政法人を除く（第2条第5項）。

⁵⁵ 個人データ（個人データベース等を構成する個人情報）のうち、個人情報取扱事業者に修正、削除等の権限があるもので、6か月以上保有するものをいう（第2条第7項）。なお、制度改正大綱骨子1頁では、6か月以内に消去する短期保存データを保有個人データに含めることとしている。

⁵⁶ 制度改正大綱骨子1頁では、保有個人データの利用停止等の請求及び第三者提供の停止の請求に係る要件を緩和するとしている。

があるとしている⁵⁷。

漏えい報告の義務付けに当たっては、正確な事実関係や、有効な再発防止策を報告させるなど、事業者の確実な対応を得るための仕組みを構築することが必要となろう。また、個人情報保護委員会においては、事業者からの漏えい報告の内容を踏まえ、適切な指導を行うとともに、個人情報の安全管理に関する実効性の高い施策を打ち出していくことが求められよう。

(5) 個人情報の第三者への提供

デジタル・プラットフォーマーが収集したサービス利用者の個人情報を第三者である別の事業者等に提供することについては、政府が行ったアンケート調査において、7割弱の者が納得できないとの認識を示している⁵⁸。また、サービス利用者の中には、自らの情報の共有先を把握していない者がいることも明らかになっている⁵⁹。

個人情報保護法では、個人情報取扱事業者は、個人データを第三者に提供する場合、原則としてあらかじめ本人の同意を得なければならぬとされている（第23条第1項）。

中間整理では、タウンミーティング⁶⁰において、サービスを利用する際に、「利用規約に予め同意のチェックマークが付いており、必要のないサービスまで受けてしまった」等、

事業者側の説明責任についての意見があったとしている。

また、デジタル・プラットフォーマー等が利用者から取得する情報が増えるにつれて、累次の同意取得手続が繰り返され、かつ、その活用の方法が複雑になり多岐にわたるにつれて、同意取得時の説明も複雑で分かりにくくなる結果、かえって利用者が十分に理解しないままに同意をしてしまう、いわゆる「同意疲れ」が課題となっていることから、同意取得やその際の説明の在り方についても検討することが適当であると指摘する報告書もある⁶¹。

こうしたことから、デジタル・プラットフォーマー等の事業者が個人データを第三者に提供するに当たって、あらかじめ本人の同意を得る場合について、分かりやすい説明を行うことや、簡単な手続によることに努めさせるルール整備が必要となろう。

(6) 罰則

デジタル・プラットフォーマーの個人情報の取扱いをめぐるのは、グーグルにおけるデータの取得方法に係る利用者への説明等に不備があったとして、平成31年1月、フランス当局がEU域内の個人データ保護を規定する法であるGDPRに基づき、5,000万ユーロ（約62億円）の制裁金の支払いを命じてい

⁵⁷ 制度改正大綱骨子2頁では、個人の権利利益の保護及び公平性の観点から、漏えい等の事態を個人情報保護委員会が早期に把握するとともに、本人において必要な措置を講じることができるよう、一定数以上の個人データ漏えい等、一定の類型に該当する場合、速やかに個人情報保護委員会への報告と本人への通知を行うことを個人情報取扱事業者に義務付けるとしている。

⁵⁸ 総務省が平成31年3月20日から同月21日まで、オンライン・サービス（検索サービス、SNS、メッセージ配信サービス、インターネットショッピング・サービス、アプリダウンロードサービス等）の利用者2,073人に対して実施した委託調査では、個人情報や利用履歴等が、オンライン・サービスを提供する会社以外の会社に共有されることについて、30.1%が「納得できない」と回答し、36.7%が「あまり納得できない」と回答した（「デジタル・プラットフォームの利用状況及び意識に関する調査結果について」（平成31年4月総務省））。

⁵⁹ 前掲注31の調査では、自身の入力した情報、検索した情報、閲覧した情報をデジタル・プラットフォーマーが誰（子会社や別の第三者等）と共有しているかについて、21.6%が「知らない」と回答し、38.0%が「あまり知らない」と回答した。

⁶⁰ 個人情報保護委員会は、日常的に個人情報に接する消費者や自治会・企業関係者等が、個人情報の保護やその取扱いに関して感じている悩み・疑問点等について意見交換を行うことで、個人情報保護に関する制度や運用等について理解を深めるとともに、制度に対して意見を述べるため、平成30年度には全国7か所でタウンミーティングを開催した。

⁶¹ 「プラットフォームサービスに関する研究会 中間報告書」（平成31年4月総務省）28頁

る⁶²。

個人情報保護法における個人情報取扱事業者に対する罰則は、以下の3類型となっており、最も厳しい罰則で1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とされている。

- ①業務に関して取り扱った個人情報データベース等を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用した場合には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金（第83条）
- ②個人情報保護委員会による命令に違反した場合には、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金（第84条）
- ③個人情報保護委員会による報告徴収・資料提供要求・質問・立入検査を拒否し、又は虚偽を述べた場合等には、30万円以下の罰金（第85条第1項）

中間整理では、国際的状況を見ると、ペナルティの強化が大きな潮流となっているのは否定できないが、国際比較の観点では、各国ごとに国全体の法体系やペナルティに対する考え方に違いがあり、我が国の実態、法体系に照らして望ましい在り方を検討していく必要があるとしている⁶³。

罰則を始めとしたペナルティの在り方を検討するに当たっては、罰則の引上げ、課徴金⁶⁴の導入のほか、ペナルティの強化を行わず、指導・勧告を厳格に実施していくなどの方策が考えられるが、フェイスブックによるデー

タ流出事案⁶⁵に匹敵するような大規模な事案が発生した場合の社会的な影響等を考慮し、個人の権利利益の保護のために必要な方策を講じることが求められよう。

(7) 法の域外適用

既述のとおり、GAF Aは、デジタル・プラットフォーマーとして大きな影響力を持つが、米国に拠点を置くため、このような外国のデジタル・プラットフォーマーについて、個人情報保護法上の規制が適用されるか否かが問題となる。

個人情報保護法は、外国における個人情報の取扱いについて、国内にある者の役務等の提供に関連してその者を本人とする個人情報を取得した個人情報取扱事業者を規制対象としており、同法の利用停止等（第30条）、安全管理（第20条）、第三者提供（第23条）の規定等が適用されることとなっている（第75条）。

他方、外国の事業者に対して、その外国の領土内で報告徴収・立入検査（第40条）や命令（第42条第2項及び第3項）を行うことは、外国の主権との関係上困難であると考えられており、これらの規定は域外適用の対象となっていない。したがって、命令違反や報告徴収・立入検査の拒否による罰則（第84条及び第85条第1項）も域外適用の対象とはならない。その一方、外国の事業者が日本にある者の

⁶² GDPRでは、取扱いに係る記録義務（第30条）、漏えいした場合に72時間以内に監督機関へ通知する義務（第33条）、漏えいした場合にデータ主体に連絡する義務（第34条）、データ保護評価の実施（第35条）等が規定されており、これらの手続に違反した場合の制裁として、1,000万ユーロ以内又はその企業の前年度の年間総売上上の2%に相当する金額以内のどちらか高額の方を制裁金として課せられることとされている（第83条第4項）。また、個人データを取得する際の情報提供義務（第13条）、自己のデータへのアクセス権（第15条）、訂正権（第16条）、消去権（第17条）、取扱いの権利の制限（第18条）、通知義務（第19条）等の権利義務が規定されており、これらを侵害した場合には、2,000万ユーロ以内又は前年度の年間総売上上の4%に相当する金額以内のどちらか高額の方を制裁金として課せられることとされている（第83条第5項）。

⁶³ 制度改正大綱骨子3頁では、現行の法定刑について、法人処罰規定に係る重科の導入を含め、必要に応じた見直しを行うとしている。

⁶⁴ 課徴金とは、個別の法律の規定により一定の違反行為に対して行政庁によって課される金銭的な負担をいい、独占禁止法や金融商品取引法等の例がある（法令用語研究会編『法律用語辞典第4版』有斐閣（2012）127頁）。

⁶⁵ フェイスブックによるデータ流出事案については、72-73頁「I 3 (2) イ 個人情報の取扱い」を参照。

個人情報データを不適切に取り扱った場合に、外国の執行当局が外国の法令に基づく執行をすることができるよう、必要な情報提供を行うことができることとされている(第78条第1項)。

中間整理では、外国の事業者に対して、報告徴収・立入検査や命令が行われない等の状況は、外国事業者とのイコールフットイングの観点から問題であるとの指摘があるとして、域外適用の範囲や執行手法について、各国主権との関係整理の視点も含めて、他の国内法の状況も勘案しつつ検討する必要があるとしている⁶⁶。

上記の中間整理で指摘されたイコールフットイングの観点とともに、デジタル・プラットフォームにおいては、個人情報の利用をめぐり、どのように利用しているのかサービス利用者側が正確に把握できないことや、サービス利用者が知らないうちに利用していることなどが指摘されていることを踏まえ⁶⁷、個人情報保護委員会等において外国のデジタル・プラットフォームにおける個人情報の取扱い状況について実態把握を進め、国民に対して適切に情報提供することも求められよう。

(8) 個人情報の越境移転

世界的な情報通信技術の進展に伴い、国境を越えたデータ移転が一般化しており、国境を越えて移動するデータ量も増加している⁶⁸。

デジタル・プラットフォーマーは、データを活用して世界中でサービスを提供しており、利用者の利便性を更に高めるに当たっては、データを特定の国が抱え込むのではなく、信頼に足るルールの下で国内外において自由にデータを流通させるデータ流通圏(Data Free Flow with Trust)を形成することが必要と考えられている⁶⁹。

個人情報保護法においては、個人情報取扱事業者は、外国にある第三者に個人データを提供する場合には、①当該第三者が、我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護制度を有している国として個人情報保護委員会規則で定める国⁷⁰にある場合、②当該第三者が、個人情報取扱事業者が講ずべき措置に相当する措置を継続的に講ずるために必要な体制として個人情報保護委員会規則で定める基準に適合する体制を整備している場合⁷¹、③第三者提供の制限の例外に該当する場合⁷²、のいずれかに該当する場合を除き、あらかじ

⁶⁶ 制度改正大綱骨子4頁では、日本国内にある者に係る個人情報又は匿名加工情報を取り扱う外国の事業者を、個人情報保護委員会による報告徴収及び命令の対象とし、また、事業者が命令に従わなかった場合には、その旨を個人情報保護委員会が公表できることとするとしている。

⁶⁷ 前掲注51

⁶⁸ 世界の越境データ流通量は、平成13年の毎秒1,608ギガビットから平成28年にはその165倍の26.5万ギガビットまで増加しているとされている(前掲注1)。

⁶⁹ 平成31年1月23日のダボス会議において、安倍内閣総理大臣は、DFFTのコンセプトを世界に発信し、さらに、令和元年6月28日のG20大阪サミットの機会に実施されたデジタル経済に関する首脳特別イベントにおいては、データ流通や電子商取引に関する国際的なルール作りをスピード感を持って進め、令和2年6月の第12回WTO閣僚会議までに実質的な進捗を達成することを呼び掛けている。

⁷⁰ GDPRが適用される国(前掲注38参照)が該当する。日EU間では、相互に円滑な個人データ移転を図る枠組みの構築に関して個人情報保護委員会と欧州委員会の間で交渉を重ね、平成30年7月、個人情報保護委員会が、我が国と同等の水準にあると認められる個人情報保護制度を有している国としてGDPRが適用される国を指定すること、欧州委員会がGDPR第45条に基づく十分性認定(十分なデータ保護の水準を確保している国・地域であると決定すること)を日本に対して行う方針について合意に至り、平成31年1月23日にはそれぞれの指定、認定が行われた。

⁷¹ ①個人情報取扱事業者と個人データの提供を受ける者との間で、当該提供を受ける者における当該個人データの取扱いについて、適切かつ合理的な方法により、個人情報保護法における個人情報取扱事業者の義務に関する規定の趣旨に沿った措置の実施が確保されていること、②個人データの提供を受ける者が、個人情報の取扱いに係る国際的な枠組みに基づく認定を受けていること、のいずれかに該当する場合(「個人情報の保護に関する法律施行規則」(平成28年個人情報保護委員会規則第3号)第11条の2各号)。

⁷² ①法令に基づく場合、②人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき、③公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ること

め外国にある第三者への提供を認める旨の本人の同意を得なければならないとされている(第24条)。

中間整理では、今後、国際的なデータ流通がより増大していく中、国際的調和がより重要になってくるが、個人情報保護委員会が個人データの保護と円滑な流通に向けて国際的な議論をリードしていく必要があるとしている。

既に日EU間の枠組みやAPECのCBPRなどの取組が進められている⁷³。今後も、WTO加盟国を中心に自由にデータを流通させるための枠組みの構築に向けた取組が進められていくと考えられるが、個人情報の取扱いの安全性、適切性が担保されているか、十分に配慮しつつ、取組を進めていくことが必要となろう。

(9) データポータビリティの権利

EU域内の個人データ保護を規定する法であるGDPRにおいては、①事業者等に自ら提供した個人データを本人が再利用しやすい形式で受け取る権利、②技術的に実行可能な場合には別の事業者等に対して直接個人データを移行させる権利が規定されており、これは、「データポータビリティの権利」と称されている(第20条第1項)(図表4)。他方、我が国の個人情報保護法においては、同様の権

利は規定されていない⁷⁴。

デジタル・プラットフォームサービスを利用し始め、利用し続けることにより、そのデジタル・プラットフォームにデータが蓄積されると、利用者は、過去の利用履歴を参照する必要性や、嗜好等に合わせたサービスの利便性、他のサービスへの移行に関する煩雑さから、他のサービスに移行しづらくなる可能性があると考えられる⁷⁵。我が国においてもデータポータビリティ権が認められれば、これまで利用してきたデジタル・プラットフォームサービスから他のサービスにデータを移すことが容易となり、利用者の選択肢が増えるだけでなく、デジタル・プラットフォーマー間の競争も促進されることが期待される。

他方、政府が実施したアンケート調査⁷⁶では、データを他社に持ち運べるサービスを希望する又はどちらかといえば希望すると答えた者は3割程度にとどまり、必ずしも利用者からデータポータビリティの権利は求められていないこともうかがえる。また、データポータビリティの権利に対応するため、デジタル・プラットフォーマーにおいて、利用者の情報を他のデジタル・プラットフォーマーに移行することを可能とするためのシステム改修等による多額の費用が生じる可能性もある。さらに、利用者がデータを移行する際の安全性の確保等に留意する必要があると考えられ

が困難であるとき、④国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき(第23条第1項各号)のいずれかに該当する場合。

⁷³ 日EU間の枠組みについては、前掲注70参照。CBPR(Cross Border Privacy Rules:APEC越境プライバシールール)システムとは、APEC域内における個人データ越境移転を円滑にする仕組みであり、我が国は平成26年4月から同システムに参加している。令和元年6月現在、日本、米国、メキシコ、カナダ、シンガポール、韓国、豪州、台湾が参加している。

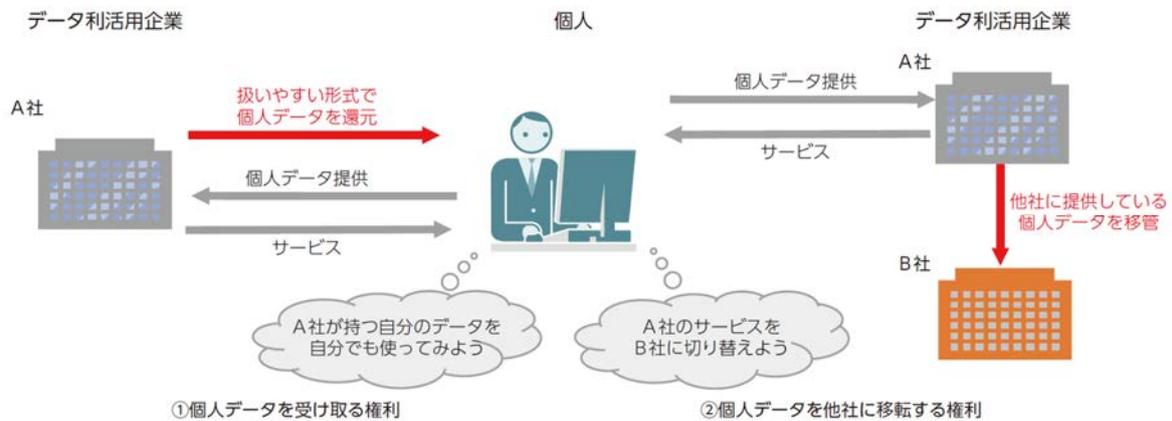
⁷⁴ 個人情報保護法において、個人情報取扱事業者は、本人から保有個人データの開示の請求を受けたときは、本人に対し、書面の交付による方法により、遅滞なく、当該保有個人データを開示しなければならないとされているが(第28条第2項、個人情報保護法施行令第9条)、本人が個人データを機械可読性のある形式で受け取る権利は規定されていない。なお、制度改正大綱骨子1頁では、開示請求で得た保有個人データの利用等における本人の利便性向上の観点から、本人が、電磁的記録の提供を含め、開示方法を指示できるようにしている。

⁷⁵ 前掲注8 3頁

⁷⁶ 前掲注58の調査では、個人情報や利用履歴等を簡単に他社のオンライン・サービスへ持ち運べるサービスを希望するかについて、7.6%が「希望する」、23.3%が「どちらかといえば希望する」、37.7%が「あまり希望しない」、31.4%が「希望しない」と回答した。

る。こうしたことから、データポータビリティの権利の創設に当たっては慎重な検討が求められるよう。

(図表4) GDPRにおけるデータポータビリティの権利



(出所) 令和元年版情報通信白書

2 独占禁止法（優越的地位の濫用）関係

「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。以下「独占禁止法」という。）は、公正かつ自由な競争を促進し、事業者が自主的な判断で自由に活動できるようにすることを目的とした法律である。

公正取引委員会は、これまで事業者間の取引に対して適用してきた同法の優越的地位の濫用⁷⁷について、デジタル・プラットフォーマーと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用規制の考え方を明確化することにより、法運用の透明性を一層確保し、デジタル・プラットフォーマーの予見可能性を向上させるため、令和元年8月29日、「デジタル・プラットフォーマーと個人情報

等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方（案）」を公表した⁷⁸。

その中では、デジタル・プラットフォーマーと消費者との取引の際に、デジタル・プラットフォーマーによる優越的地位の濫用となる行為類型として、①利用目的を消費者に知らせずに個人情報を取得すること、②利用目的の達成に必要な範囲を超えて、消費者の意に反して個人情報を取得・利用すること、③個人情報の安全管理のために必要かつ適切な措置を講じずに、個人情報を取得・利用すること、④自己の提供するサービスを継続して利用する消費者に対し、消費者がサービスを利用するための対価として提供している個人情報等とは別に、個人情報等の経済上の利益

⁷⁷ 自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して、正常な商習慣に照らして不当に、①継続して取引する相手方に対して、当該取引に係る商品又は役務以外の商品又は役務を購入させること、②継続して取引する相手方に対して、自己のために金銭、役務その他の経済上の利益を提供させること、③取引の相手方からの取引に係る商品の受領を拒み、取引の相手方から取引に係る商品を受領した後当該商品を当該取引の相手方に引き取らせ、取引の相手方に対して取引の対価を支払を遅らせ、若しくはその額を減じ、その他取引の相手方に不利益となるように取引の条件を設定し、若しくは変更し、又は取引を実施すること、のいずれかに該当する行為をすることをいう（第2条第9項第5号）。

⁷⁸ 同案は、「プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」において、「サービスの対価として自らに関連するデータを提供する消費者との関係での優越的地位の濫用規制の適用等、デジタル市場における公正かつ自由な競争を確保するための独占禁止法の運用や関連する制度の在り方を検討する。」こととされたことを踏まえ、作成されたものである。なお、同基本原則については、73頁「I 4 (1) 基本原則の公表」及び前掲注35を参照。

を提供させることが挙げられている。

同案については、同日、個人情報保護委員会から、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の取扱いに関する個人情報保護政策の観点からの不当については、同委員会が個人情報保護法に基づき評価し、必要な法執行を行うとともに公正取引委員会と必要な範囲で連携を図るとする考え方⁷⁹を公表しており、同案に対して実施されたパブリックコメントの結果も踏まえ、両委員会の間で適切かつ緊密な連携を図っていく必要がある。

3 電気通信事業法（通信の秘密）関係

「電気通信事業法」(昭和59年法律第86号)は、電気通信⁸⁰の健全な発達と国民の利便の確保を図るために制定された法律で、電気通信事業⁸¹に関する詳細な規定が盛り込まれている。同法では、電気通信事業者の取扱中に係る通信の秘密⁸²は、侵してはならないとされており(第4条)、通信の秘密が保護されている。

デジタル・プラットフォーマーにおいても、SNS等の電気通信事業者が提供するサービスと同様の、又は類似したサービスを提供している事業者に対しては、通信の秘密の規定が適用されることとなる。

しかし電気通信事業法は、国外に拠点を置き、国内に電気通信設備を有さずにサービスを提供する者には、日本国内の利用者に向け

てサービスを提供する場合であっても規律が及ばない、との運用がなされており⁸³、国内に電気通信設備を有さずにサービスを提供する国外のデジタル・プラットフォーマーには通信の秘密の規定は適用されないこととなる。

これについて、国内外の事業者間の公平性を確保し、イコールフットイングを図る観点からも、国内か国外かにかかわらず、利用者情報及び通信の秘密等に係る規律が等しく適用されることが適切であると考えられる等の指摘がされている⁸⁴。

政府は、利用者情報の適切な取扱いを確保するため、国外のデジタル・プラットフォーマーが我が国の利用者を対象に通信サービスを提供する場合における、電気通信事業法の通信の秘密の保護規定の適用等の在り方について、令和2年の通常国会での法案提出も視野に入れているとしている⁸⁵。同法案の検討に当たっては、個人情報保護法における現行の域外適用の規定や同法の改正に向けた検討状況を踏まえ、国外のデジタル・プラットフォーマーが提供するサービスの利用者の通信の秘密が確実に守られる規定を設けることが求められよう。

III 今後の課題

ここまで、本稿ではデジタル・プラットフォーマーについて、その意義、懸念点、ルールの整備状況等の概況及び個人情報の取扱い

⁷⁹ 『「デジタル・プラットフォーマーと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方(案)」に関する個人情報保護委員会の考え方について』(令和元年8月29日個人情報保護委員会)

⁸⁰ 有線、無線その他の電磁的方式により、符号、音響又は映像を送り、伝え、又は受けることをいう(第2条第1号)。

⁸¹ 電気通信役務(電気通信を行うための機械、器具、線路その他の電氣的設備を用いて他人の通信を媒介し、その他電気通信設備を他人の通信の用に供することをいう。)を他人の需要に応ずるために提供する事業(「放送法」(昭和25年法律第132号)第118条第1項に規定する放送局設備供給役務に係る事業を除く。)をいう(第2条第4号)。

⁸² ここでいう「通信の秘密」の範囲は、通信内容、通信の日時、場所、通信当事者の氏名、住所・居所、電話番号等の当事者の識別符号、通信回数等これらの事項を知られることによって通信の意味内容が推知されるような事項全てを含むものと解されている(多賀谷一照監修『電気通信事業法逐条解説改訂版』情報通信振興会(2019)36頁)。

⁸³ 前掲注61 9頁

⁸⁴ 同上 25頁

⁸⁵ 前掲注29 3-4頁

に係る検討状況、論点等について述べてきた。

デジタル・プラットフォームに対するルール整備については、例えば、個人情報の取扱いの面においては、個人情報保護法、独占禁止法、電気通信事業法等の複数の法令が関係する。法令を所管する省庁も個人情報保護委員会、公正取引委員会、総務省など複数にわたるため、規制の議論において、省庁の主導権争いを生んでいることが指摘されるなど⁸⁶、一元的な対応が難しい面があった。

こうした中、令和元年9月27日、内閣に「デジタル市場競争本部⁸⁷」が設置されたことにより、これまで各省庁等が分野ごとに対応していたデジタル・プラットフォームへの懸念に対応したルール整備について、政府一体で取組を進める体制が構築された。

同本部を中心に、個人情報の取扱いを始めとしたデジタル・プラットフォームへの懸念について、関係する省庁や有識者等の知見を総動員し、迅速に有効な方針を打ち出すことが必要となろう。また、その際には、デジタル・プラットフォームによるサービスの利用者から寄せられた不安の声に耳を傾け、その不安を払拭すること、我が国の既存のサービスとデジタル・プラットフォームサービスが共存・共栄できるルール整備を行うことが重要となろう。

(本稿は、令和元年11月29日現在の情報を基に執筆した。また、本稿の意見にわたる部分は筆者個人の見解である。)

【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。

- ・宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説第6版』有斐閣(2018)
- ・宮下紘『EU一般データ保護規則』勁草書房(2018)

⁸⁶ 「GAF A規制で省庁対立」『日本経済新聞』(令元. 5. 21)

⁸⁷ 同本部の設置経緯や所掌事務の構想等については、73頁「I 4(2) デジタル市場競争本部の設置」を参照。

主要農作物種子法廃止後の都道府県等の取組と今後の展望 —都道府県等に対するアンケート調査の結果を踏まえて—

衆議院調査局調査員

外 山 大 蔵

松 島 健 太

(農林水産調査室)

■要 旨■

主要農作物種子法（種子法）の廃止以降も、国会審議等において、同法廃止による影響への懸念が示されている。一方、都道府県では、従来の取組に加えて、地域特性に応じた施策を講ずるための条例制定等の動きもみられる。これらを背景として、当調査室が実施した都道府県等へのアンケート調査の結果によれば、種子法廃止に対する懸念やその必要性を示す都道府県はいずれも少数にとどまるなど、それぞれの地域の実情に応じた種子生産等への取組状況がうかがえる。他方、民間事業者への知見の提供等は進展しているとは言い難く、今後の国及び都道府県による取組等を継続的に注視する必要がある。その際、種子法廃止の影響や是非だけに焦点を狭めることなく、現在進められている農政改革において種子法廃止が担っている役割、種子・種苗の位置付け等に立ち返り、農業競争力強化支援法や種苗法も含めた、農政改革全体を俯瞰した状況整理、議論、その周知等が重要となろう。

《構 成》

はじめに

- I 主要農作物種子法の制定と改正の概要
- II 主要農作物種子法の廃止に至る経緯と廃止後の行政対応
- III 都道府県における条例制定等の動向
- IV 都道府県等に対するアンケート調査の結果とその分析
- V 主要農作物種子をめぐる今後の展望

おわりに

はじめに

戦後の食糧増産という国家的要請を背景に、

1952年に制定された「主要農作物種子法」(昭和27年法律第131号。以下「種子法」という。)は、稲の生産拡大等に一定の成果を上げてきた。しかしながら、その後の主要農作物¹をめぐる状況が大きく変容したことなどを受け、2018年4月1日に廃止され(以下、廃止された種子法を「旧種子法」という。)、廃止後の種子の品質確保は、「種苗法²」(平成10年法律第83号)に基づく生産等基準³の遵守状況の確認によって行うこととされた。また、種子法廃止前から、廃止に対する懸念等が表明される一方、ほぼ全ての都道府県において旧種子法と同趣旨の施策が継続実施されてお

¹ 廃止前の種子法において、その対象となる「主要農作物」は、「稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆」とされていた。

² 同法は、1947年に成立した「農産種苗法」(昭和22年法律第115号)を、1978年の一部改正により法律の題名を「種苗法」に変更し、1998年に全部改正したものである。現行法の内容等については本文Ⅱ3を参照。(農林水産省生産局種苗課『逐条解説種苗法』経済産業調査会(2003.5)18-26頁)。

³ 「指定種苗の生産等に関する基準」(平成14年4月1日農林水産省告示第933号)

り、さらに、地域特性に応じた施策を講ずるために条例を制定する道県もある。

こうした動向を踏まえ、本稿では、まず、種子法の制定から廃止に至る経緯、廃止後の行政対応、都道府県の動向等について状況を整理する。次いで、種子法廃止後の取組、報道等で不安視されている懸念に対する認識等について当調査室が都道府県等に対して実施したアンケート調査の結果を分析する。最後に、これらを踏まえ、主要農作物種子をめぐる今後の展望を考察する⁴。

I 主要農作物種子法の制定と改正の概要⁵

1 制定までの経緯

国による本格的な種子事業は、1893年に東京・西ヶ原に農商務省の国立農事試験場が設立されたことに端を発する。1916年には、当時の食糧不足を改善するため、主要農作物の種子の生産について、最初の助成措置が講じられた⁶。それ以降政府は、優良な種子の増殖のため、原種ほ⁷・採種ほ⁸の整備拡充を逐年図り、優良種子の生産及び普及に努めてきた。

しかしながら、1942年に「食糧管理法⁹」（昭和17年法律第40号）が施行され、稲及び麦¹⁰

の種子は同法の統制対象となり、種子の活発な移動・更新はほとんど停止された。さらに、終戦後には、占領下における各種行政措置の一環として補助事業の整理が行われ、種子に関する助成措置が打ち切られた。そのため、国家事業は機能停止の状態となり、種子は品種混交や品質低下を余儀なくされた。

そこで、種子対策に関する検討¹¹が進められ、1951年度には、米と麦の原種ほ・採種ほの設置等に要する経費が、翌年度には、都道府県による関連施策に対して採種管理事業費が予算として計上された。その予算編成の検討過程において、農業生産基盤整備としての種子対策の重要性が改めて確認され、立法化の機運が高まった。

このような中で、第13回国会（1952年）に、優良な種子の生産及び普及に関する措置を恒久的に制度化することで、米麦の優良品種の確保を図り、食糧増産という国家的要請に応えるため¹²、「主要農作物種子法案」が提出され、成立した（同年5月1日公布・施行）。

2 制定後の改正の概要

種子法は、主要農作物の種子について、国・

⁴ 本稿は、基本的に、2019年8月31日までに公表された資料を基に執筆した。また、本稿の執筆に当たって、はじめに、II 3、IV、V 2、おわりにを外山が、I、II（3以外）、III、V 1を松島が、互いに論旨を共有しつつ分担した。

⁵ 本章は、農林水産省農林法規研究委員会『農林法規解説全集 農政編3』大成出版社（1969-）1803-1804頁、農林省大臣官房総務課編『農林行政史 第十一巻』（1973）79-92頁等を参考に執筆した。

⁶ 「米麦品種改良奨励規則」（大正5年3月30日農商務省令第3号）に基づき、農事試験場における試験の結果、優良と認められる米麦品種の原種ほを直接経営するために要する費用等について道府県に奨励金が交付された。なお、1919年には、同規則に代わり「主要食糧農産物改良増殖奨励規則」（大正8年4月17日農商務省令第13号）が施行され、品種改良や優良種子の生産・配付に係る事業規模の拡充に要する費用等について道府県に奨励金が交付された。

⁷ 「原種ほ」とは、原原種（育成された品種の元増殖を行うほ場で生産された種子）を栽培して更に増殖を行うほ場をいう。また、原種ほで採種された種子を原種という。（山崎耕字ほか監修『新編 農学大事典』養賢堂（2004）1021頁）

⁸ 「採種ほ」とは、原種を更に増殖して一般種子を生産するほ場をいう。（同上）

⁹ 同法は、食糧の確保及び経済の安定を図るため、食糧を管理し、その需給及び価格の調整並びに配給の統制を行うことを目的として制定され、1981年改正により「配給の統制」は「流通の規制」と改められた。なお、1995年11月に「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成6年法律第113号）の施行に伴い廃止された。

¹⁰ 食糧需給の緩和のため、麦類の統制は1952年に撤廃されたが、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）の意向もあり米の統制は撤廃されなかった。（戦後日本の食料・農業・農村編集委員会編『戦後日本の食料・農業・農村 第2巻（I）戦後改革・経済復興期 I』農林統計協会（2010）12頁）

¹¹ 主要食糧農産物（米、大麦、はだか麦、小麦、甘しょ、馬鈴しょ及び雑穀）の生産及び供出を確保するため、公正かつ計画的にその生産数量及び供出数量の割当等を行い、食糧事情の安定を図ることを目的とする「食糧確保臨時措置法」（昭和23年法律第182号）に基づく農業計画の中で検討が進められた。なお、同法は1951年3月31日をもって失効した。

¹² 第13回国会衆議院農林委員会議録第21号2-3頁（1952.4.2）坂田英一衆議院議員提案理由説明

都道府県が主導して生産・普及を進める必要があるとの観点から制定されたものであり、同法に基づき都道府県が中心となって種子生産が実施された¹³。その過程で、同法は、数次の改正を経ている。

まず、制定翌年の1953年に、制定時の国会での議論等を踏まえ、対象作物である主要農作物に大豆を追加し、ほ場審査に引き続き生産物審査を行うこととする等の改正が行われた¹⁴。

前述のとおり、種子法に基づく施策は、戦後の食糧増産という国家的要請を背景に講じられていたが、食生活の変化に伴い、1960年頃から米の需要量が減少に転じたことなどにより、米の過剰問題が発生した。そのため、米の生産量の抑制が急務となり、1971年度から生産調整が本格的に実施された¹⁵。その結果、米価が政策的に高く維持されるとともに、育種の目標が、食糧増産から品質や食味の重視へと大きく転換した¹⁶。

1980年代になると、種苗分野において著しく進展するバイオテクノロジー等の技術開発の成果を活用して、我が国農業の生産性向上及び農産物の品質改善を図ることが重要な課題とされた。そのため、1986年に、指定種子生産ほ場¹⁷について、生産を委託する者の限定を廃止する等の改正が行われた¹⁸。ただし、衆議院農林水産委員会及び参議院農林水産委員会における附帯決議では、農業者に対する

優良な種子を確保するための国及び都道府県の主導的な役割を堅持することが明記された¹⁹。

その後も、種子法に基づく施策は各都道府県において着実に実施され、地域の実情に応じたより自主的・弾力的な種子対策の実施が期待された²⁰。そのため、1998年に、種子法に基づく補助金を一般財源化し、国の補助を廃止する改正が行われた²¹。

3 旧種子法の概要

以上の改正を経た旧種子法の概要は図表1のとおりである。

(図表1) 旧種子法の概要

- | |
|---|
| (1) 目的 (第1条)
主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進するため、種子の生産についてはほ場審査その他の措置を行うこと。 |
| (2) 主要農作物 (第2条)
稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆 |
| (3) ほ場の指定 (第3条)
都道府県は、一定の範囲内において、譲渡の目的をもって、又は委託を受けて、主要農作物の種子を生産する者が経営するほ場を指定種子生産ほ場として指定する。 |
| (4) 審査 (第4条、第5条)
指定種子生産者は、経営する指定種子生産ほ場について、ほ場審査(出穂、穂ぞろい、成熟状況等)を受けなければならない。生産された主要農作物の種子について、生産物審査(発芽の良否、不良な種子及び異物の混入状況等)を受けなければならない。
また、ほ場審査又は生産物審査の結果、当該主要農作物の種子が基準に適合すると認められるときは、ほ場審査証明書又は生産物審査証明書を交付しなければならない。 |
| (5) 勧告等 (第6条)
指定種子生産者等に対し、都道府県は、主要農作物の優良な種子の生産及び普及のために必要な勧告、助 |

¹³ 「稲、麦類及び大豆の種子について」(平成29年11月15日付け29政統第1238号農林水産事務次官依命通知)

¹⁴ 農林省大臣官房総務課編・前掲書92頁。ほ場審査及び生産物審査については図表1((4)審査)を参照。

¹⁵ いわゆる米の生産調整について、2017年産までは行政による生産数量目標の配分が行われてきたが、産地・生産者が中心となって需要に応じた生産・販売を行う米政策へと見直しが行われ、2018年産から行政による生産数量目標の配分は廃止されている。(農林水産省「平成30年度食料・農業・農村白書」(2019.5.28)181頁)

¹⁶ 柏原正和ほか「民間企業によるイネ育種への挑戦と今後の課題」『育種学研究(第15巻第4号)』日本育種学会(2013.12)173頁

¹⁷ 図表1((3)ほ場の指定)を参照。

¹⁸ 農林水産省農林法規研究委員会・前掲書1804頁

¹⁹ 第104回国会参議院会議録第10号315頁(1986.4.14)、第104回国会衆議院会議録第29号953頁(1986.5.15)

²⁰ 第142回国会衆議院農林水産委員会議録第4号1-2頁(1998.3.17)島村宜伸農林水産大臣提案理由説明

²¹ 「主要農作物種子法の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧(第199号)』第一法規出版株式会社(1998.8)27頁

言又は指導を行わなければならない。

(6) 原種ほ及び原原種ほの設置等（第7条）

都道府県は、主要農作物の原種ほ及び原原種ほの設置等により、主要農作物の原種ほ及び原原種²²の生産を行わなければならない。

また、都道府県以外の者が経営するほ場において主要農作物の原種ほ又は原原種が適正かつ確実に生産されると認められる場合には、当該ほ場を指定原種ほ又は指定原原種ほとして指定することができる。

(7) 奨励品種を決定するための試験（第8条）

都道府県は、奨励品種を決定するために必要な試験を行わなければならない。

（出所）執筆作成

II 主要農作物種子法の廃止に至る経緯と廃止後の行政対応

1 廃止に至る経緯

(1) 民間事業者の状況

1980年代のバイオテクノロジーの進展、1986年の旧種子法の改正等を背景に、民間事業者が主要農作物の育種事業に参入してきたとされる²³。その結果、三井化学アグロ株式会社の「みつひかり2003」等の作付面積が一定規模に及ぶなど、民間事業者による品種開発も進んでいる²⁴。

一方、都道府県が当該都道府県に普及すべき優良な品種として決定した品種（奨励品種）

の状況は、その多くが公的機関の開発した品種となっており、公的機関以外が開発した品種は限られている。具体的に、稲では、公的機関以外が開発した品種は、2016年において一般に普及している品種の13%（373品種のうち47品種）であったが²⁵、奨励品種の中ではわずか0.4%（449品種のうち2品種）しか指定されていなかった²⁶。

(2) 政府関係文書への位置付け

2013年の「農林水産業・地域の活力創造プラン²⁷」（以下「プラン」という。）の策定以降、農業の競争力強化を図るため、農業の構造改革が進められていたが、農業の持続的な発展のためには、農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、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ことが必要とされていた。

2016年10月、未来投資会議²⁸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²⁹及び規制改革推進会議³⁰農業ワーキング・グループ³¹は「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

²² 前掲注7参照

²³ 社団法人北海道農産物協会『種苗事業の構造と展開—規制緩和・国際化・バイオテクノロジー—』（1998）1頁

²⁴ 2016年産の作付面積について、「みつひかり2003」が1,300ha、（株）中島の「夢ごち」が450ha、明友の「夢の華」が300ha、住友化学の「コシヒカリつくばSD1号」が284ha、日本モンサントの「とねのめぐみ」が271ha等である。（農林水産省「水陸稲・麦類・大豆奨励品種特性表 平成28年度版」）

²⁵ うるち玄米・醸造用玄米の実品種数（2016年産産地品種銘柄）に占める割合。（農林水産省「（参考資料）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」（2017.4）14頁）
<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/attach/pdf/nougyo_kyoso_ryoku-44.pdf>（参照2019.8.31）

²⁶ うるち玄米・醸造用玄米の延べ品種数（2016年奨励品種）に占める割合。公的機関以外が開発した奨励品種は、個人農家及び全農による育成品種各1品種。（農林水産省・前掲注24）

²⁷ 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、2013年12月10日に農林水産業・地域の活力創造本部において取りまとめられた。同プランは、策定以来、累次の改訂が行われている。

²⁸ 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、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た成長戦略の司令塔として、2016年9月9日、日本経済再生本部の下に設置された。

²⁹ 構造改革等の成長戦略の総ざらいを行い、成長戦略の更なる深化・加速化を図るため、個別の議題について分野別に集中的な調査審議を行うため、未来投資会議の下に構造改革徹底推進会合が設置された。

³⁰ 経済に関する基本的かつ重要な政策に関する施策を推進する観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、経済社会の構造改革を進める上で必要な規制の在り方の改革に関する基本的事項について総合的に調査審議等を行うため、2016年9月7日、内閣府に設置された。

³¹ 主要検討課題について掘り下げた審議を行うため、規制改革推進会議の下にワーキング・グループが設置された。農業ワーキング・グループは、農業分野についての検討を行うため設置された。

資材価格形成の仕組みと見直し』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」を提示した。この中で「戦略物資である種子・種苗については、国は、国家戦略・知財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する。そうした体制整備に資するため、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主要農作物種子法は廃止する³²⁾」と明記された。

また、同年11月、農林水産業・地域の活力創造本部³³⁾は「農業競争力強化プログラム³⁴⁾」を決定した。この中でも、ほぼ同様の内容で、種子法を廃止するための法整備を進めることが明記された³⁵⁾。同プログラムは、同月改訂されたプランの添付文書に位置付けられた。

(3) 種子法廃止法の成立・施行

以上の経緯を経て、良質かつ低廉な農業資材の供給を進めていくとともに、民間事業者が行う種子の生産や供給を促進する観点から³⁶⁾、2017年2月10日、政府から「主要農作物種

子法を廃止する法律案」が第193回国会に提出された。

同法案の審議³⁷⁾に際し、多くの指摘がなされているが、種子法廃止に係る主な論点についてはII 4で詳述する。同法案は、同年4月14日に成立し、同月21日に公布された。(以下、「主要農作物種子法を廃止する法律」(平成29年法律第20号)を「種子法廃止法」という。)

なお、参議院農林水産委員会では、①種苗法に基づく主要農作物の種子の生産等に関する適切な基準の策定・運用、②地方交付税措置の確保・都道府県への周知徹底、③民間事業者と都道府県等との連携推進・知的財産の保護及び種苗の適正な価格での供給、④特定の事業者が種子を独占することによる弊害の未然防止を内容とする附帯決議が付された³⁸⁾。

こうして、2018年4月1日、種子法は廃止されるに至った³⁹⁾。

2 農業競争力強化支援法⁴⁰⁾の制定等

種子法の廃止に先立ち、2017年8月1日に「農業競争力強化支援法」(平成29年法律第35号)が施行された。同法は、種子法廃止法

³²⁾ 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・規制改革推進会議農業ワーキング・グループ「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と見直し』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」(2016.10.6) 2頁

³³⁾ 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、2013年5月21日に内閣に設置された。

³⁴⁾ 農業者が自由に経営展開できる環境を整備するとともに、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決するために取りまとめられた。同プログラムには、生産資材価格の引下げ、農産物の流通・加工の構造改革、収入保険制度の導入、土地改良制度の見直し、生乳の改革等について盛り込まれた。(農林水産省「平成28年度 食料・農業・農村白書」(2017.5.23) 4頁)

³⁵⁾ 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」(2016.11.29) 2頁

³⁶⁾ 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第3号22頁(2017.3.8) 山本有二農林水産大臣提案理由説明

³⁷⁾ 衆議院において1日間の対政府質疑が、参議院において計2日間の対政府質疑及び参考人(佐藤博秋日農林水産部長、西川芳昭龍谷大学経済学部教授)に対する質疑がそれぞれ行われた。

³⁸⁾ 第193回国会参議院会議録第16号21頁(2017.4.14)

³⁹⁾ なお、種子法廃止後の問題や農家の不安を解決・解消するためとして、2018年4月19日、第196回国会に旧種子法を復活させる「主要農作物種子法案」が野党6会派から提出された。同法案は、旧種子法の内容に加え、①農業競争力強化支援法第8条第4号の削除、②国内の民間事業者に対する配慮について規定されており、第200回国会に至るまで継続審議となっている。

⁴⁰⁾ 同法は、農業者が自らの努力のみでは対応できない「良質かつ低廉な農業資材の供給」及び「農産物流通・加工の合理化」を図るため、①国が講ずべき施策を定めるとともに、②農業資材・農産物流通等の事業者の事業再編等を促進するための措置を講ずることにより、農業の競争力強化を図るものである。(農林水産省「農業競争力強化支援法活用ガイドブック」<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/nougyo_kyousou_ryoku/sienhou/attach/pdf/index-42.pdf> (参照2019.8.31))

と同様、農業を成長産業とし、農業者の所得向上を図るため、農業者の努力では解決できない構造的な問題に対処する観点から「農業競争力強化プログラム」に基づき法制化されたものである。

同法第8条第4号では、①民間事業者が行う技術開発及び新品種の育成等の促進、②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の促進について規定されている。

また、種子法廃止法の施行に伴う技術的助言として、同年11月に、国の独立行政法人及び各都道府県に対して通知⁴¹が行われた。同通知では、①都道府県は、稲、麦類及び大豆の種子生産への民間事業者による参入が進むまでの間、種子の生産に係る知見を維持し、それを民間事業者に対して提供する役割を担う前提で、種子の生産や供給の状況を的確に把握し、実態を踏まえて必要な措置を講じていくこと、②今後の種子の品質の確保については、種苗法第61条第1項に基づく生産等基準⁴²の遵守状況の確認によって行うこと等について周知された。

なお、農業競争力強化支援法第8条第4号に関し、2018年1月、各都道府県知事に対して通知⁴³が行われ、民間事業者への知見の提供に当たっては、民間事業者の開発等の考え方を確認した上で、共同研究契約を結ぶ等の

適切な措置を講ずる必要があるとされた。

3 関連する種苗制度の概要及び状況

種子の品質の確保等に係る種苗制度について、種子法の廃止との関連で確認する。

種苗法は、新品種の保護のための品種登録に関する制度（品種登録制度）、指定種苗の表示に関する規制等（指定種苗制度）について定めた法律である。種子・種苗の一般法として位置付けられ、順次、稲、麦類及び大豆を取り込む方向で見直しが行われてきた⁴⁴。

(1) 種子法廃止と指定種苗制度

旧種子法第4条では、指定種子生産者はほ場審査及び生産物審査を受けることが定められており⁴⁵、その基準及び方法は、農林水産大臣が定める基準に準拠して都道府県が定めるとされていた。

種苗法第61条第1項では、指定種苗である種子について、農林水産大臣は生産等に関する基準を定めることができるとされており、これに基づく告示として生産等基準が定められている。種子法廃止に伴い、2017年10月に同基準が改正され、旧種子法に基づいていた審査の基準が盛り込まれた⁴⁶。

(2) 育成者権⁴⁷保護の強化との関係

農林水産省が2015年5月に策定した「農林

⁴¹ 前掲注13

⁴² 前掲注3

⁴³ 「種子・種苗の開発について」（平成30年1月10日付け 29食産第4196号、29生産第1726号、29政統第1415号、29農会第762号 食料産業局長、生産局長、政策統括官、農林水産技術会議事務局長通知）

⁴⁴ 1978年改正において稲、麦類及び大豆を品種登録制度の対象とし、1986年改正において指定種苗制度の対象とするなど、民間事業者による当該種子生産への参入促進等の措置が講じられた。（前掲注13参照）

⁴⁵ 図表1（(4)審査）を参照。

⁴⁶ これらに関連して、法律における規定事項について、その廃止に伴う代替措置として、別の法律に基づく大臣告示の改正で措置することは、法令の立て付けからも乱暴ではないかとの指摘がある。（第193回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第4号23頁（2017.4.5）福島みずほ参議院議員質疑）

⁴⁷ 品種登録により発生する権利であり、育成者権を有する者は、業として登録品種等の種苗、収穫物及び一定の加工品を利用する権利を排他的に占有（独占）する。育成者権の効力が及ばない範囲として、試験研究目的で登録品種を利用する場合、農業者の自家増殖等が規定されている。（駒村研三ほか『果樹における種苗法ハンドブック：確かな苗木で優良な果実の生産を』日本果樹種苗協会（2013.1）15頁、種苗法第21条）

水産省知的財産戦略 2020」においては、植物新品種に係る権利の保護を強化して、権利者の正当な利益を守ることにより、新品種の開発を促すことを掲げており、また、農業者による自家増殖⁴⁸がより制限される方向にあると考えられる⁴⁹。

このような状況を受けて、民間種子の市場占有に伴う種子価格の高騰、遺伝子組換え種子の問題等について、種子法廃止による影響の一環として不安視する意見⁵⁰がある一方、知的財産の保護は種苗法で管理されており、種子法廃止と直接関係ないとの指摘もある⁵¹。

品種の保護等については、2019年3月に設置された「優良品種の持続的な利用を可能とする植物新品種の保護に関する検討会⁵²」においても検討が進められており、その状況等にも留意する必要があるだろう。

4 種子法廃止に関する主な議論

種子法の廃止については、国会審議や有識者の意見、新聞論調等において多くの指摘がなされている。以下では、主な論点について確認する。

(1) 種子法廃止の理由

まず、種子法廃止の理由についてである⁵³。

これについて政府は、①都道府県が開発した品種が優先的に奨励品種に決定されることが避けられないという仕組みを前提とする限り、民間事業者が開発した品種の奨励につながりにくいこと、②都道府県の枠を超えた広域的、戦略的な種子生産が求められる輸出用米や業務用米に適した品種が奨励品種に指定されにくいこと、③種子の供給や品質が安定している状況の中で、全ての都道府県に原種、原原種の生産等を一律に義務付ける必要性が低下していることの3点を廃止の理由としている⁵⁴。その上で、種子法廃止により、多様なニーズに応じた種子供給体制を構築すると説明している⁵⁵。これに対し、種子法を廃止せずとも制度運用の改定によって十分対応できたのではないかとの指摘もある⁵⁶。

(2) 種子法廃止による影響

ア 農業者の所得向上への寄与

前述のとおり、種子法の廃止は、農業の成長産業化や農業者の所得向上を図るため、農業者の努力では解決できない構造的な問題に対処するために策定された「農業競争力強化プログラム」に位置付けられている。そのため、種子法の廃止が、農業者の所得向上にどのように資するのかという指摘がなされてい

⁴⁸ 自家増殖とは、農業者が収穫物の一部を次期作用の種苗として使用することをいう。(農林水産省生産局種苗課・前掲注2 126頁)

⁴⁹ 同戦略において、「種苗法において、原則として育成者権の効力が及ばないとされる農業者による種苗の自家増殖について、植物の種類ごとに生産現場や種苗業界の実態を調査した上で、自家増殖に育成者権の効力が及ぶ植物範囲の拡大について検討する。」とされている。(「農林水産省知的財産戦略 2020」(2015.5.28) 10頁)

⁵⁰ 安田節子「種子法廃止の現状と農家の自家採種」『週刊農林(第2363-2366号)』農林出版社(2018.10.25、11.5、11.15、11.25) いずれも3頁

⁵¹ 西川芳昭「種子法廃止 農家と消費者ができること」『農業共済新聞』(2018.4.11)

⁵² 農業者が優良な品種を持続的に利用していくことが可能となるよう、より実効性ある植物新品種の保護が図られるための方策を広く関係者で議論し、方向性を検討することを目的として、農林水産省に設置された有識者検討会(座長:茶園成樹 大阪大学大学院高等司法研究科法務専攻教授)。2019年8月2日までに4回開催されている。

⁵³ 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第4号3-4頁(2017.3.23) 中川郁子衆議院議員質疑、第193回国会参議院農林水産委員会議録第7号3-4頁(2017.4.11) 山田修路参議院議員質疑 等

⁵⁴ 第193回国会衆議院農林水産委員会議録第4号4頁(2017.3.23) 柄澤彰政府参考人(農林水産省政策統括官) 答弁 等

⁵⁵ 第198回国会衆議院農林水産委員会議録第2号11頁(2019.3.7) 天羽隆政府参考人(農林水産省政策統括官) 答弁、第197回国会参議院農林水産委員会議録第2号10頁(2018.11.15) 吉川貴盛農林水産大臣答弁 等

⁵⁶ 久野秀二「主要農作物種子法廃止の経緯と問題点—公的種子事業の役割を改めて考える—」『京都大学大学院経済学研究科ディスカッションペーパーシリーズ(No. J-17-001)』(2017.4) 12頁

る⁵⁷。これについて政府は、農業者の所得に影響を及ぼす要因は、種子のみならず、農作物の販売価格や他の資材コスト等、極めて多岐にわたるため、定量的な指標はないものの、種子法の廃止によって都道府県と民間事業者が連携し、種子生産が促進されることで、供給される品種が多様化し、農業者のニーズに合わせて所得を高くする選択ができるというメリットが生じてくると説明している⁵⁸。

イ 都道府県における競争力の強化

種子法の廃止後も都道府県による種子の安定供給は継続され、民間事業者に対して知見を提供しながら、新たな用途に応じた品種を開発していくことにより、各都道府県の競争力が更に高まるとする意見がある⁵⁹。また、原種等の生産や奨励品種決定の試験など都道府県の義務がなくなることにより、これまで以上にマーケットの多様なニーズや生産現場からの要望にスピード感をもって柔軟に対応できるとする意見もある⁶⁰。

ウ 予算不足による行政の役割の後退

法律という財政措置の後ろ盾がなくなることにより、十分な予算を確保できず、種子事業における行政の役割が後退するのではないかと懸念する意見がある⁶¹。これについて政府は、種子法の廃止後も、種苗法や農業競争力強化支援法に基づき、ほ場審査や原種ほの

設置等に係る事務に関して、都道府県が、従前と同様に実施し、これらの事務経費については、地方交付税措置を講じると説明している⁶²。なお、国は、2019年度においても引き続き予算を確保しており、今後も責任を持って良質な種子の安定供給に取り組むとしている⁶³。一方、中長期的には予算確保が保証されず、都道府県の種子事業が徐々に弱体化するとの指摘もある⁶⁴。

エ 種子価格の高騰

種子法が廃止され、民間事業者が種子事業に参入することにより、種子の供給が不安定となり、種子の価格高騰を引き起こすのではないかと懸念する意見がある⁶⁵。これについて政府は、①大半の都道府県では、種子法の廃止後も引き続き種子の生産及び普及に関与するとしており、今後とも同様の体制が維持されるとすれば、種子の価格自体が高くなることは想定されない、②逆に、民間企業の種子生産への新規参入の促進等により、種子価格の引下げにつながる可能性もある、③種子の生産については、ほとんどの都道府県で、これまでと同様に、需要に応じた生産量を見積もった上で、種子生産ほ場の指定や種子生産農家への技術指導を行うため、種子の安定供給に影響が出ることは想定されないと説明している⁶⁶。

⁵⁷ 前掲注 54 12-13 頁・小山展弘衆議院議員質疑、第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 7 号 4-5 頁 (2017. 4. 11) 山田修路参議院議員質疑 等

⁵⁸ 前掲注 54 13 頁・山本有二農林水産大臣答弁、第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 8 号 23 頁 (2017. 4. 13) 山本有二農林水産大臣答弁

⁵⁹ 第 196 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 20 号 10 頁 (2018. 6. 6) 坂本哲志衆議院議員質疑

⁶⁰ 第 193 回国会参議院農林水産委員会会議録第 8 号 2 頁 (2017. 4. 13) 佐藤博参考人 (秋田県農林水産部長) 意見陳述

⁶¹ 前掲注 54 9 頁・福島伸享衆議院議員質疑、同上 24-25 頁・紙智子参議院議員質疑、「種子法廃止 消えぬ供給不安」『日本農業新聞』(2018. 3. 31) 等

⁶² 前掲注 59 12 頁・境勉政府参考人 (総務省大臣官房審議官) 答弁、前掲注 60 24 頁・柄澤彰政府参考人 (農林水産省政策統括官) 答弁 等

⁶³ 第 198 回国会衆議院農林水産委員会会議録第 5 号 5 頁 (2019. 4. 9) 天羽隆政府参考人 (農林水産省政策統括官) 答弁

⁶⁴ 久野秀二「種子法廃止の経緯と影響について」『農家の友 (第 69 巻第 10 号)』北海道農業改良普及協会 (2017. 10) 86 頁

⁶⁵ 前掲注 54 27 頁・斉藤和子衆議院議員質疑、第 197 回国会参議院農林水産委員会会議録第 3 号 14 頁 (2018. 11. 27) 藤田幸久参議院議員質疑、前掲注 61 『日本農業新聞』 等

⁶⁶ 前掲注 54 7 頁・柄澤彰政府参考人 (農林水産省政策統括官) 答弁、前掲注 60 17 頁・柄澤彰政府参考人 (農林水産省政策統括官) 答弁 等

オ 種子に関する知見の国外流出等

都道府県が開発した品種や種子に関する知見を民間事業者に提供することにより、種子に関する知見の海外流出や外資企業による市場独占を招くのではないかと懸念する意見がある⁶⁷。これについて政府は、旧種子法には、知的財産の保護や外資の参入防止について明記されておらず、引き続き種苗法に基づいて知的財産の保護を行うとしている。その上で、国の技術的助言⁶⁸を踏まえた対策を講じることにより、海外への知的財産の流出防止が徹底されると説明している⁶⁹。これに対し、「種子の技術流出に法的規制はない」との指摘もある⁷⁰。

カ 遺伝子組換え種子の使用

民間企業の参入が加速化し、外資の参入が進むと、遺伝子組換え作物等の種子が使用されるのではないかと懸念についても国会議員や有識者等から示されている⁷¹。これに対し政府は、旧種子法では、外資の参入や遺伝子組換え作物の作付けの防止に関する規定は設けられておらず、それらについては、現在においても可能であるとした上で、現時点で、外資の参入はほとんどなく、国内で食用や飼料用の遺伝子組換え作物の商業栽培も

行われておらず、種子法の廃止によって、その作付けの拡大が進むという状況は予測できないと説明している⁷²。

(3) 種子の品質の基準について種苗法で規定することの妥当性

旧種子法における審査の基準等の規定を種苗法の中に取り込むことについて、両法ではその目的が異なることから、その妥当性を疑問視する意見がある⁷³。これについて政府は、野菜なども含めた一般法である種苗法には、種子の品質の基準を定められる条項が規定されており、当該条項において旧種子法の基準と同様の規定をすると説明している⁷⁴。

Ⅲ 都道府県における条例制定等の動向

1 条例を制定した道県の動向

(1) 条例制定の状況

種子法の廃止後、これに代わる制度として、全国で条例を制定する動きが広まっている。2019年8月末時点で、11道県が条例を制定しており（図表2）、引き続き種子の生産及び普及に責任を負う姿勢を示している。

また、この他の県においても条例制定に向けた動きがあるとされている⁷⁵。

⁶⁷ 前掲注 54 25 頁・佐々木隆博衆議院議員質疑、前掲注 60 13 頁・森ゆうこ参議院議員質疑、西川芳昭「種子の公共性 再生・強化目指せ」『全国農業新聞』（2018.6.15）、前掲注 61 『日本農業新聞』 等

⁶⁸ 前掲注 43

⁶⁹ 前掲注 54 25 頁・山本有二農林水産大臣答弁、第 196 回国会衆議院農林水産委員会議録第 3 号 3 頁（2018.3.20）齋藤健農林水産大臣答弁、前掲注 60 16-17 頁・柄澤彰政府参考人（農林水産省政策統括官）答弁 等

⁷⁰ 植田展大「農業競争力強化に向けた制度改革と農業政策の課題」『農林金融（第 71 巻第 1 号）』農林中央金庫（2018.1）36 頁

⁷¹ 前掲注 54 28 頁・斉藤和子衆議院議員質疑、第 193 回国会参議院農林水産委員会議録第 7 号 7-9 頁（2017.4.11）徳永エリ参議院議員質疑、山田正彦「種子法廃止・種苗法の運用とこれからの日本の農業について」『農村と都市をむすぶ（第 69 巻第 4 号）』全農林労働組合農村と都市をむすぶ編集部（2019.4）4-23 頁 等

⁷² 前掲注 54 4 頁・柄澤彰政府参考人（農林水産省政策統括官）答弁、第 193 回国会参議院農林水産委員会議録第 7 号 9 頁（2017.4.11）山本有二農林水産大臣答弁

⁷³ 前掲注 54 19 頁・岡本充功衆議院議員質疑、前掲注 60 3 頁・西川芳昭参考人（龍谷大学経済学部教授）意見陳述

⁷⁴ 前掲注 60 26 頁・柄澤彰政府参考人（農林水産省政策統括官）答弁

⁷⁵ 宮城県では、2019年9月議会において「主要農作物種子条例」（施行日は2020年4月1日）が制定された。（宮城県議会HP「提出議案等 第369回県議会（令和元年9月定例会）」）

<<https://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/gian.html>>（参照2019.10.7）

栃木県では、2019年9月議会において「栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例」（施行日は2020年4月1日）が制定された。（栃木県議会HP「議案等に対する各会派の採決態度（令和元年度栃木県議会第358回通常会議）」）

(図表 2) 各道県で制定されている条例

条例名	施行日
兵庫県主要農作物種子生産条例	2018年4月1日
新潟県主要農作物種子条例	2018年4月1日
埼玉県主要農作物種子条例	2018年4月1日
山形県主要農作物種子条例	2018年10月16日
富山県主要農作物種子生産条例	2019年1月1日
北海道主要農作物等の種子の生産に関する条例	2019年4月1日
岐阜県主要農作物種子条例	2019年4月1日
福井県主要農作物の品種の開発および種子の生産に関する条例	2019年4月1日
宮崎県主要農作物等種子生産条例	2019年4月1日
鳥取県農作物種子条例	2019年7月4日
長野県主要農作物及び伝統野菜等の種子に関する条例	2020年4月1日

(注) 制定順 (2019年8月末時点)
(出所) 執筆者作成

(2) 旧種子法との比較

各道県の条例は、旧種子法において規定されていた事項を維持・強化する内容となっている。埼玉県では、ほ場の指定、審査、勧告等について条例で規定していないものの、要綱⁷⁶において担保されている。

一方、種子の作付面積、生産量、備蓄量といった需給見通し等を定める種子計画については、旧種子法の基本要綱で規定されていたが⁷⁷、引き続き優良品種の種子の安定的・計画的な生産等を行うため、条例を制定している全ての道県の条例に規定されている。また、財政上の措置や道県の責務等といった事項については、大半の道県の条例で規定されている。

(3) 各道県における独自の取組

各道県の条例では、地域の実情等に応じて独自の規定が設けられている。以下、特徴的なものについて例示する。

ア 対象作物

旧種子法では、稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆を対象としていた。北海道では、これらに加え、小豆、えんどう、いんげん及びそばを対象としている。宮崎県では、旧種子法の対象作物に加え、そばを対象としている。長野県では、そばを主要農作物に加え、伝統野菜等⁷⁸についても対象としている。

イ 種子生産ほ場

岐阜県では、種子生産ほ場の指定を行わず、一般種子の生産を行うほ場の設置について、県が農業者団体等に指導するとしている。長野県では、種子生産ほ場について知事への届出制としている。

ウ 原種の生産施設の設置等

富山県では、種子計画に基づき主要農作物の優良な原種を供給するため、当該原種の生産を行う施設を設置し、品種の選定、原種管理その他必要な措置を講ずるとしている⁷⁹。

エ 県民の理解の促進

山形県及び岐阜県では、種子生産の重要性について、県民の理解を促進するよう努めるとしている。

<http://pref-tochigi.gijiroku.com/voices/GikaiDoc/attach/Congress/Kg85_giansaiketsu_191009.pdf>
(参照 2019. 10. 21)

滋賀県では、2019年2月に知事が旧種子法の規定を引き継ぐ条例の制定を目指す方針を明らかにした。(『京都新聞』(2019. 2. 21)、滋賀県議会平成31年2月定例会議録第24号30-42頁(2019. 2. 20) 三日月大造知事答弁)

三重県では、2019年9月に知事が旧種子法に代わる条例を制定する方針を示した。(『中日新聞』(2019. 9. 27))

⁷⁶ 「埼玉県主要農作物種子生産基本要綱」(2018. 4. 1)

⁷⁷ 都道府県種子計画の策定については、種子法の廃止に伴って廃止された「主要農作物種子制度運用基本要綱」(昭和61年12月18日付け 61農蚕第6786号 農林水産事務次官依命通知)において規定されていた。

⁷⁸ 同県条例では、「県内において伝統的に生産されている野菜その他の農作物の品種であって、当該品種の種子の生産を継続する必要があると知事が認めたもの」(第2条(2))とされている。なお、「信州の伝統野菜」として、漬け菜、きゅうり、大根、かぶなど、76種類が選定されている。(長野県HP「信州の伝統野菜」)

<<https://www.pref.nagano.lg.jp/enchiku/sangyo/nogyo/engei-suisan/yasai/>> (参照 2019. 8. 31)

⁷⁹ 富山県において、民間事業者や他県の育成品種を、異品種の混入や病気のないクリーンな状態で原種として供給すること等を目的とした「種もみクリーン原種供給センター」が2019年3月に整備された。同施設において、原原種を隔離ほ場で生産することにより他からの花粉の飛散を防止し、病虫害検定温室で種子の保菌状態を診断するなどとしている。(農林水産省・前掲注15 184頁、『北國新聞』(2019. 3. 28)、富山県『富山県主要農作物種子生産条例』を制定しました!!』(2018. 11) <http://www.pref.toyama.jp/cms_pfile/00019013/01236126.pdf> (参照 2019. 8. 31)

オ 従来の主要農作物の生産・維持

埼玉県では、各地域における従来の主要農作物の生産・維持に協力するとしている。

カ 知的財産の保護

北海道では、優良品種の知的財産権の適正な保護のため、品種育成者に対し、情報提供等を行うこととしている。

2 条例を制定していない都府県の動向

条例を制定していない都府県における、種子生産等に関する取組状況をみると、種子生産から撤退している東京都を除く全ての府県において、要綱、要領等により、旧種子法と同趣旨の施策が継続実施されている。

条例を制定した道県との比較では、対象作物について、京都府は、稲、麦類及び大豆に加え、小豆を対象としているものの、その他の府県は、旧種子法の対象作物と同様としている。また、複数の府県において、種子計画に関する規定が設けられているほか、府県が種子生産ほ場の指定を行わず、知事への届出制等とする規定が設けられている。

3 地方議会からの意見書

種子法廃止法の成立後、「地方自治法」(昭和22年法律第67号)第99条に基づき、地方議会から種子に関する意見書が提出されている。本節では、衆議院に提出された意見書の提出状況、要望事項について概説する。

(1) 意見書の提出状況

種子法廃止法が成立した第193回国会(2017年)、第194回国会(同年)においては、種子に関する意見書は提出されていない。その後、第195回国会(同年)から第199回国会(2019年)にかけて、154件の意見書が提出されている。

(図表3) 意見書の提出状況

国会回次(会期)	提出件数
第195回(2017.11.1~12.9)	3
第196回(2018.1.22~7.22)	93
第197回(2018.10.24~12.10)	30
第198回(2019.1.28~6.26)	22
第199回(2019.8.1~8.5)	6
第195~199回国会	154

(出所) 執筆者作成

意見書の提出件数は、種子法廃止法が施行された2018年4月1日を会期に含む第196回国会においてピークに達し、その後は減少傾向にある。

(2) 意見書の要望事項

提出された意見書の要望事項は図表4のとおりである。

(図表4) 意見書の要望事項別分類

(延べ件数)

要望事項 \ 国会回次	195	196	197	198	199	計
財政措置の確保	2	59	13	5		79
旧種子法の復活(又は新法制定)		29	15	16	6	66
民間企業に委ねないよう措置	1	47	9	1		58
附帯決議の遵守	1	12	11	4	1	29
種子保全、不安払拭のための施策	1	11	1	1		14
農業競争力強化支援法8条4号の削除		1	9	2		12
知見等の国外流出の防止	1	3	2			6
種子の安定供給のための施策				2		2
その他	1	4	3			8

(出所) 執筆者作成

意見書全体(154件)の半数以上である79件が財政措置の確保を求めるものとなっており、旧種子法の復活又は同法に代わる新法の制定を求めるものが66件、民間事業者に種子を委ねることのないよう求めるものが58件と続いている。

提出件数のピークであった第196回国会までは、財政措置の確保、民間事業者に種子を委ねることのないよう求めるものが大部分であった。各議会において、旧種子法廃止後も種子関連予算が十分に確保されるのか等の懸念が特に高まったものと考えられる。

旧種子法が廃止されて以降は、同法の復活又は同法に代わる新法の制定を求めるものが最も多くなっている。旧種子法が果たしてきた役割や同法廃止による影響への懸念に鑑み、種子に関する法制度が必要と判断し、意見書を提出した議会が多くみられる。

IV 都道府県等に対するアンケート調査の結果とその分析

このような状況を踏まえて、種子生産等の現場である都道府県及び種子生産等事業に取り組んでいる民間事業者に対し、種子法廃止後の取組、種子法廃止の受止め等について、当調査室においてアンケート調査を実施した。以下にその概要と結果を示し、併せてその分析を行う。

1 都道府県に対するアンケート調査

(1) アンケート調査の概要

ア 調査項目

- ① 種子法廃止後（2018・2019年度）の関係予算の措置状況（2017年度との比較）
- ② 民間事業者への知見の提供等に向けた取組状況
- ③ 報道等で不安視されていることに対する認識
 - a 種子価格が高騰する懸念
 - b 地域条件等に適合した品種の維持・開発などが衰退する懸念
 - c 長期的に外資企業が日本の種子市場を独占する懸念
 - d 予算措置が困難となり財源不足になる懸念
- ④ 種子生産に関する制度（条例等）
- ⑤ 旧種子法を改めて法制化する必要性
- ⑥ その他

イ 調査方法及び回収率

全47都道府県を対象に、電話連絡を行った上で、メール又はFAXによる送付回収を行

った。調査は2019年7月4日から同月26日までの期間行い、全47都道府県から回答があった（回収率100%）。

(2) アンケート調査結果の概要・分析

ア 種子法廃止後（2018・2019年度）の関係予算の措置状況（2017年度との比較）

いずれの年度も、「増額」との回答が約2割、「同額」が7割超、「減額」は少数であった。

「増額」の理由は、「関係する機械・施設整備のため」「条例制定に伴う説明会実施のため」「需要が高まっている品種の種子生産強化のため」等であった。「同額」の理由は、「従来と同様の体制を維持するため」がほとんどであった。「減額」の理由は「予算編成シーリングによるため」であった。

従来の体制を維持するための同額が最も多く、積極的な取組を実施していく意欲から増額した県もみられるなど、全国的に種子生産等に必要な予算が継続して措置されている状況がうかがえる。

イ 民間事業者への知見の提供等

「取組を行っている」との回答が3割超、「取組を行っていない」が6割超であった。

「取組を行っている」理由は、「現在も民間で育成された種子の生産を行っており、今後も積極的に生産を受け入れる予定」「条例で民間事業者も種子生産に参入できるよう位置付けているため」等であった。「取組を行っていない」理由は、「民間事業者からの知見の提供に関する照会等がないため」が多く、「これまで培ってきた品種育成に関する知見やノウハウは県民の貴重な知的財産であり、民間事業者への知見の提供に当たっては、県民益を第一に考え、知的財産の保護と活用の両面を慎重に検討して対処していく」との回答もあった。

知見の提供に関する取組の進展について、今後の動向を注視する必要がある。

また、条例を制定している 11 道県に限ると、約半数の 5 道県が知見の提供等の取組を行っている。条例において民間事業者が種子生産に参入できるよう位置付けている県や、条例に基づき、民間等の育成品種を病気のないクリーンな状態で原種として供給するための施設を設置している県があるなど、条例の制定により、官民連携の取組を強める動きがうかがえる。

一方で、条例を制定していない都府県に限っても 3 割超が取組を行っており、米卸業者と県農業研究所の共同研究により業務用新品種を開発した県や、民間事業者を対象にした講義・現地実習等を行う県があるなど、必ずしも条例を制定していなくても、官民連携の取組を進めている状況がうかがえる。

ウ 報道等での不安視に対する認識

主なものとして、①種子価格が高騰する懸念、②地域条件等に適合した品種の維持・開発などが衰退する懸念、③長期的に外資企業が日本の種子市場を独占する懸念、④予算措置が困難となり財源不足になる懸念、の 4 点について調査を行った（図表 5）。

（図表 5）報道等での不安視に対する認識

（単位）%

	①	②	③	④
懸念がある	2.1	2.1	0.0	17.0
懸念がない	63.8	83.0	36.2	44.7
わからない	31.9	12.8	61.7	36.2
未回答	2.1	2.1	2.1	2.1

（出所）執筆者作成

①から④におおむね共通した回答として、「懸念がある」理由は「議会、県民等から懸念する声がある」等、「懸念がない」理由は「種子法廃止が直接影響を及ぼす関係にない」「種子法廃止後も廃止前と同様の体制を整備しているため」等、「わからない」理由は「現状においてそのような状況にはないが、今後についてはわからない」等であった。

なお、「懸念がない」「わからない」との回答においても、議会、県民等から懸念する意見があるとのコメントが複数みられた。

程度の差はあるものの、いずれにおいても、「懸念がある」との回答は最も少数にとどまり、都道府県の関係者の認識と、報道等で懸念されている状況との温度差がうかがえる。

（7）種子価格が高騰する懸念及び地域条件等に適合した品種の維持・開発などが衰退する懸念

①について、前述の他、「高価格ながら実需者ニーズの高い多収米の種子も流通しており、農業者にとって価格高騰が一概に不利益とは言えない」との回答もあった。

②について、「懸念がない」理由は「県の責務として優良種子の安定供給に取り組むため」等、「わからない」理由は「県研究機関の水田ほ場が限られていることに加え、職員数も減少しているため」等であった。

①及び②は、いずれも「懸念がない」との回答が過半を占めており、都道府県が責務として取組を維持していること等から、具体的な懸念が生じていない状況がうかがえる。

（4）長期的に外資企業が日本の種子市場を独占する懸念

「わからない」との回答が約 6 割を占め、その理由は「品種を選択するのは消費者や実需者や生産者であるため」等であった。また、「気象や地理的な条件が多様で品種数が多く、面積の小さい日本が魅力あるマーケットとは思えない」との回答もあった。

①から④で唯一、「懸念がない」よりも「わからない」との回答数が多く、具体的な懸念はない一方で、長期的な状況に対する不透明感を強く認識している様子がうかがえる。

（5）予算措置が困難となり財源不足になる懸念

①から④で「懸念がある」との回答が最も多く、その理由は、「国の予算措置が困難とな

っても主要農作物の種子を安定的に供給していく考えは変わらないものの、県単独で安定的な予算を確保することには懸念がある」等であった。

半数近くの都道府県が「懸念がない」とする一方、一定数の都道府県が、国の財政措置の継続性や自県の財政基盤等に不安や懸念を感じている状況がうかがえる。

エ 種子生産に関する制度

調査実施時点で 11 道県が条例を制定しており、種子生産から撤退している東京都を除くその他の府県においても、要綱等により従来の取組を維持しているとの回答であった。

条例、要綱等を制定した理由は、「種子法廃止による県民の不安を払拭するため」「種子の生産供給体制に係る根拠法がなくなることに伴い、今後の体制を明確にするため」等であった。

稲、麦類及び大豆以外の品種を対象作物に含めるなど、地域独自の取組を進めているほとんどの道県は条例を制定しているが、従来の取組を維持する範囲においては、条例と要綱等の間に大きな方向性の違いはみられなかった。また、「県が責任を持って種子の生産と供給に取り組んでいけば、必ずしも条例化の必要はない」との回答もあった。

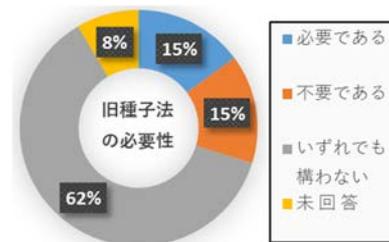
既に条例の制定を検討している県も含め、議会の要請等により、条例を制定する都府県が増える可能性はあるものの、必ずしも条例によらなくても、府県が主体的に種子の生産等に取り組んでいる状況がうかがえる。

オ 旧種子法を改めて法制化する必要性

旧種子法について「必要」との回答が 15%、「不要」が 15%、「いずれでも構わない」が 62%であった（図表 6）。

「必要」の理由は「優良な種子の安定供給と財源確保の観点から全国一律の法制度が必要」等、「不要」の理由は「自治体により農業生産環境は異なるため、全国一律の法制化は

（図表 6）旧種子法の必要性



（出所）執筆者作成

必要ない」等、「いずれでも構わない」の理由は「種子の安定供給体制の在り方については、国政の場において十分議論し、判断してほしい」等であった。また、「旧種子法と同内容であれば不要だが、新たな内容で法制化される場合は検討して必要性を判断する」との回答もあった。

「不要」「いずれでも構わない」の合計は約 8 割であり、旧種子法がなくても、各都道府県において大きな混乱や不安は認められず、地域の実情に応じた取組がなされている状況がうかがえる。

カ その他の意見

その他の意見として、「種子法廃止のみでなく農業競争力強化支援法の施行を踏まえた上で議論しなければ、何の展望も見いだせない」「種子法廃止後も、主要農作物種子の安定供給については国がしっかり行っていくという発信が小さいため、生産者等から不安の声が多数届いている」「旧種子法と種苗法を混同して議論されている部分があると感じる。一部の消費者が懸念している種苗法に関する事項等について、しっかり説明していく必要がある」「種子法で規定されていない遺伝子組換え作物や海外企業による種子の独占といった直接関係のない内容を、種子法の廃止と結びつけて不安をあおっている情報が多い。国においては正しい情報をしっかり説明してほしい」等との回答があった。

種子法廃止だけを論じたり懸念したりするのではなく、農業競争力強化支援法や種苗法

を含めた議論の必要性や、国民の不安等を払拭するための説明を国等に求めている状況がうかがえる。

2 民間事業者に対するアンケート調査

(1) アンケート調査の概要

民間事業者（9事業者）に対して行ったアンケート調査の概要は以下のとおりである。

ア 調査項目

- ① 種子法廃止以降、種子関係事業に対する取組の変化
- ② 種子法廃止以降、特に公的機関と共同での品種開発に向けた取組の変化
- ③ 種子法廃止以降、公的機関からの知見の提供等の有無
- ④ 報道等で不安視されていることに対する認識
 - a 種子価格が高騰する懸念
 - b 地域条件等に適合した品種の維持・開発などが衰退する懸念
 - c 長期的に外資企業が日本の種子市場を独占する懸念
- ⑤ 事業を行う都道府県における制度（条例等）に対する評価
- ⑥ 種子に関する新たな法制度の必要性
- ⑦ その他

イ 調査方法及び回収率

主要農作物の種子、種苗の生産等に取り組む9事業者を対象に、電話連絡を行った上で、メール又はFAXによる送付回収を行った。調査は2019年7月4日から同月30日までの期間行い、9事業者のうち7事業者から回答があった（回収率77.8%）。

(2) アンケート調査結果の概要・分析

民間事業者からの回答の分析に当たっては、調査対象数等が少数であることから、回答割合等については参考にとどめ、主に回答のあった意見等について考察を行う。

ア 種子関係事業に対する取組の変化、公的機関と共同での品種開発に向けた取組の変化、公的機関からの知見の提供等の有無

事業に対する取組について、ほとんどの事業者が「変化はない」との回答であり、その理由は「種籾生産について委託先に依頼しても、状況はこれまで通りで、新たに自社品種の種籾生産を加えることは難しいとの反応が大半」等であった。

公的機関と共同での品種開発の取組は、全ての事業者が「変化はない」との回答で、その理由は「一部の公的機関に対し、以前から双方マッチングによる共同での品種開発に向けた取組の議論はしているが、種子法廃止の前後で特に変化はない」等であった。

公的機関からの知見の提供等は、複数の事業者が「提供等があった」との回答で、その理由は「種子法廃止以前から業務用米の共同開発の関連で品種情報等の提供を受けている」等であった。

いずれにおいても、種子法廃止前から継続されている取組はあるものの、具体的な変化や進展は認められなかった。民間事業者が取組を強化しようとしても、委託先の都合等、別の要因もあって、取組の変化に繋がっていない状況もうかがえる。

イ 報道等での不安視に対する認識

主なものとして、①種子価格が高騰する懸念、②地域条件等に適合した品種の維持・開発などが衰退する懸念、③長期的に外資企業が日本の種子市場を独占する懸念、の3点について調査を行った。

その結果、全体的に「わからない」との回答が多いものの、特に大きな偏りはなかった。

①の「懸念がない」理由は「種子価格が高くても、品種特性を理解し経営メリットを判断した農家には選択される」、「わからない」理由は「種子法廃止による懸念よりも主食用米価格の変動に注目している」等であった。

②の「懸念がある」理由は「民間種苗会社の目的・活動にマッチしない作物に関して、公的機関による種子生産が維持できない状況が生じないか懸念がある」、「懸念がない」理由は「旧種子法は品種開発に直接関わるものではなかった」、「わからない」理由は「費用の財源の問題であり種子法廃止とは関係ない」との回答であった。

③の「懸念がない」理由は、「これまでの制度下でも外資参入は可能であったが、農家は経営判断して種子を選択しており、外資による支配が進むとは考えにくい」「日本国内での栽培利用に適したジャポニカ種の市場は極めて小さいため、外資系企業が参入し独占する懸念はない」との回答であった。

いずれにおいても、民間事業者が大きな懸念を示している状況にはなく、報道等で懸念されている状況との温度差がうかがえる。

ウ 事業を行う都道府県における制度（条例等）に対する評価及び種子に関する新たな法制度等の必要性

制度（条例等）に対する評価への回答について、大きな偏りはなく、「評価する」理由は「種子生産の制度など、産地と実需の要望に沿うことができる制度が現状維持されている」、「評価しない」理由は「いくつかの都道府県に種籾生産に関する情報収集をした結果、実態的には従来と同様。今後の民間企業との協力体制の具体化に期待したい」との回答であった。また、「市場原理に任せれば心配ない」との回答もあった。

新たな法制度の必要性について、多くの事業者が「いずれでも構わない」との回答で、その理由は「変化がないためいずれでも構わないが、特段必要ない」等であった。また、「各都道府県で重複実施されているコシヒカ

リ等の種籾生産の実態を踏まえ、効率化・改善されるための法制度であれば必要」との回答もあった。

民間事業者にとっては、種子法廃止前と比べて制度環境に特段の変化が認識されていない状況がうかがえる。また、一部から、都道府県の更なる協力体制の具体化や、種子生産の効率化が求められている。

エ その他の意見

その他の意見として、「各都道府県と民間企業との協力体制の具体化はこれからであり、具体化しないと種子法時代とほとんど変わらない」「種子法廃止後、これまでと同様に優良種子の生産に係る取組を明確にしている県がある一方で、業務の縮小を検討する県もあり、種子の安定確保に支障をきたしている」等との回答があった。

種子法廃止前と比べて、民間事業者との協力体制が進展していない状況や、業務縮小を検討する都道府県の動向を危惧している状況がうかがえる。

V 主要農作物種子をめぐる今後の展望

1 都道府県における今後の展望

(1) 条例制定等の動き

大部分の都道府県では、地域の実情に応じて条例や要綱等を策定することにより、種子法廃止後も従来の体制を維持又は強化している。特に、複数の道県において旧種子法に代わる条例が制定される動きについて、同法が必要であったという証左ではないかとの指摘⁸⁰⁾に対し、政府は、道県が、多様な需要に応じた種子の供給体制を構築するために必要と自ら判断して講じようとしているものと受け止めているとしている⁸¹⁾。また、新たに条例制

⁸⁰⁾ 第198回国会質問第58号「種子法に関する質問主意書」（もとむら賢太郎衆議院議員提出）

⁸¹⁾ 第198回国会答弁第58号「衆議院議員もとむら賢太郎君提出種子法に関する質問に対する答弁書」

定を検討する県⁸²があるほか、県議会において条例制定を求める請願を採択した県⁸³も存在する。今後も議会、県民等からの懸念を払拭する等のため、条例の意義や位置付けについて各都道府県で判断し、対応していくものと考えられる。

今回のアンケート調査の結果によれば、約8割の都道府県が、旧種子法の復活について、条例を制定している等のため「必要ない」又は「いずれでもよい」と回答している。条例を制定すれば従来通りの取組ができるから十分であり、それが20の都道府県にも及べば種子法がなくても全く問題ないとの意見がある⁸⁴一方、都道府県の条例については、国の法律に置き換わるものではないとの指摘もあり、条例の意義、位置付けを引き続き検証していく必要があるとの意見もある⁸⁵。条例等の制定による効果及び影響を踏まえ、都道府県の動向について注視していく必要がある。

(2) 民間事業者への知見提供の動き

2017年11月の通知⁸⁶では、都道府県が実施してきた種子関連業務の全てを、直ちに取りやめることを求めているのではなく、民間事業者による参入が進むまでの間、知見を維持し、それを民間事業者に対して提供する役割を担う前提で、必要な措置を講じていくことを周知している。

今回のアンケート調査の結果によれば、民間事業者への知見の提供等の取組を行っている都道府県は全体の3分の1程度で、既に条

例を制定している道県でも約半数にとどまっており、さらに、その多くが種子法廃止前から継続したものであった⁸⁷。また、種子法廃止以降、多くの都道府県では、条例や要綱等を策定して従来の体制を維持している。しかしながら、同通知にあるように、都道府県には、種子生産参入への民間事業者の意向状況も含め、各地域の実態を踏まえつつ、民間事業者への知見の提供の促進が求められており、今後の対応、取組を注視していく必要がある。

他方、条例が制定され、従来の体制が維持・強化されることにより、民間事業者の種子生産参入が困難な状況が続かぬないとの指摘もある⁸⁸。条例制定により、民間事業者との連携を強化する動きもある一方で、今後、その影響等への留意が求められよう。

2 民間事業者における今後の展望

今回のアンケート調査の結果によれば、種子関係事業に対する取組、公的機関との協力体制等について、種子法廃止前から継続している取組はあるものの、廃止前後における大きな変化はみられなかった。特に、民間への知見の提供等は、前述した都道府県の状況と併せて、官民いずれにおいても大きな進展があったとは言い難い状況である。

官民の総力を挙げた種子の供給体制が構築されるためには、都道府県の取組だけでなく、種子生産参入への民間事業者の経営判断が必要である。知見の提供を希望する民間事業者がないため取組を行っていない都道府県が多

⁸² 前掲注 75

⁸³ 岩手県議会では、平成31年2月定例会において「主要農作物の種子生産に係る県条例の制定を求める請願」が採択された。(岩手県議会HP「平成31年2月定例会 請願・陳情」
<<http://www2.pref.iwate.jp/~hp0731/teireikai/h30/h31.2teireikai/04-31-2seigan.html>> (参照2019.8.31))

⁸⁴ 山田・前掲注 71 13, 17 頁

⁸⁵ 「11道県で新たに条例制定—種子法廃止で」『農業協同組合新聞ニュース』(2019.7.1)

⁸⁶ 前掲注 13

⁸⁷ 「取組を行っている」と回答のあった16道府県に対してその取組を始めた時期を確認したところ、「①種子法廃止前から」との回答が14、「②廃止後から」が4であり、そのうち2は①②いずれの取組も行っていた。

⁸⁸ 「民間参入促進—法律廃止も… 種子の保護 条例で復活」『日本経済新聞』夕刊 (2019.7.2)

数である現状から、民間事業者が、今後の都道府県における取組をどのように捉え、自己の経営判断に繋げていくのかについても、注意を払う必要がある。

おわりに

今回のアンケート調査の結果、報道等で示されている懸念は現状において現実のものとなっておらず、それらの懸念や旧種子法を復活する必要性を示す都道府県は、いずれも少数にとどまった。条例制定の有無も含めて、都道府県がそれぞれの地域の実情に応じた種子供給体制の維持等に取り組んでいる状況がうかがえ、種子法廃止の考え方に沿った動きが進んでいると考えられる。

一方で、農業競争力強化支援法第8条第4号に基づく民間への知見の提供等については、現状において促進されているとは言い難い。当初から、廃止後直ちにその取組を進めることが求められていたわけではなく、この現状をもって大きく問題視する必要はないと考えられるものの、今後も取組が進まないような場合、条例制定が民間参入に与える影響、民間事業者の経営判断の背景等に係る分析や取組推進の支援等を国が主導的に行うことも検討されるべきである。国、都道府県及び民間事業者が協力して取組を進める前提として、民間事業者が種子生産に参入しやすくなり、当該民間事業者の成長発展はもとより、我が国農業の成長産業化につながるような「条件整備」を行うことが行政に求められているのではなかろうか。

また、アンケート調査の結果で示された国の財政措置の継続性への不安や、IV 1 (2) カに

示した意見等に対しては、今後の種子供給環境の整備等に係る国の役割を明確にし、その方針等について、今まで以上に丁寧に周知・説明等を行い、生産現場等で混乱が生じないように取組が進められることが重要である。

これまで述べてきたことを踏まえると、主要農作物種子をめぐる今後の動向、国及び都道府県の取組等を継続的に注視していく過程で、種子法廃止の影響や是非のみに焦点を狭めてその経過や状況を論じることは、その時々の問題や課題の本質を矮小化するおそれがあり、適切ではない。種子法の廃止は、農業競争力強化プログラムにおいて、戦略物資とされる種子・種苗に係る国家戦略・知財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制の整備に資するという役割を担っている。そして、同プログラムは、現下の農政改革のグランドデザインであるプランの一部に位置付けられている。また、種子・種苗に係る植物新品種の知的財産の保護は、我が国農業の輸出戦略や国際競争力に関わる重要な検討課題である。このような背景等に立ち返り、密接に関連する農業競争力強化支援法や種苗法も含めて、農政改革全体を俯瞰した状況整理やその説明、課題等に対する議論や検討が行われ、それが都道府県や民間事業者はもとより、生産者や消費者に至るまで周知・共有されることが重要となろう。

最後に、本稿を執筆するに当たり、都道府県及び複数の民間事業者の担当者の皆様には、アンケート調査等に御協力いただき、貴重な回答や御意見をいただいた。ここに記して、心からの謝意を表したい。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・飯澤理一郎「『種子法』廃止と漂う種子は“公”のものとの思い—相次ぐ条例制定の動きは、異議申し立てか?—」『地域と農業(第113号)』北海道地域農業研究所(2019.4)5-9頁
- ・印鑰智哉「主要農作物種子法復活と在来種保全法制定へ」『文化連情報(No.486)』日本文化厚生農業協同組合連合会(2018.9)32-35頁
- ・宇野忠義「種子法の廃止により日本農業はどうなるか」『人権21:調査と研究(No.255)』おokayama人権研究センター(2018.8)3-11頁
- ・金井健「わが国の優良な種子を守るために」『月刊J A(vol.774)』全国農業協同組合中央会(2019.8)19頁
- ・國井義郎「種子法廃止と種苗法」『名古屋学院大学論集 社会科学編(54巻4号)』名古屋学院大学総合研究所(2018.3)67-85頁
- ・鈴木宣弘「種子法廃止と安全保障」『時の法令(No.2036)』朝陽会(2017.10)67-70頁
- ・坪井貞夫「米生産農家から見た『主要種子法廃止』の危惧」『人権21:調査と研究(No.255)』おokayama人権研究センター(2018.8)12-16頁
- ・西川芳昭『種子が消えればあなたも消える』コモンズ(2017.9)
- ・農山漁村文化協会編『種子法廃止でどうなる?種子と品種の歴史と未来』農山漁村文化協会(2017.12)
- ・久野秀二「誰のための主要農作物種子法廃止なのか——価格引下げは実現するか」『農業と経済(第83巻第10号)』昭和堂(2017.10)121-135頁
- ・堀井修「『種子法』廃止は民間の“利益”を築くため」『進歩と改革(No.802)』進歩と改革研究会(2018.10)69-74頁
- ・吉田百助「種子法廃止から条例制定へと動く自治体」『住民と自治(No.675)』自治体研究社(2019.7)33-35頁
- ・「種子法廃止の影響の大きさ」『週刊農林(第2321号)』農林出版社(2017.7.15)12-14頁

京町家と細街路がもたらす外部性の検証

衆議院調査局調査員

岡田 朋和

(環境調査室)

■要 旨■

京都では、近年の政府の観光立国推進の動きや訪日外国人観光客の急増などにより京町家への関心が高まりつつあり、観光需要を当て込んだ利活用の動きも見られるようになってきている。他方で、老朽化や相続の問題等から京町家の減少も見られ、残存している建物についても、空家が増加するという問題も抱えている。建築基準法上適格な水準にはない京町家については、防災・防火面から、対策の必要性が指摘されている。状態や管理の仕方いかんによっては、周辺に危険をもたらす老朽木造家屋となる可能性もあり、沿道に京町家の多くが立地する細街路についても、市街地の過密化をもたらしているという安全面からの課題がある。

以上の背景から、本稿では、京町家と細街路のそれぞれの集積による地価への影響を分析し、その結果より、地価ポイントから近距離周辺の集積は地価を下落させ、一定距離以上の範囲の集積は地価を上昇させること、そして、京町家の空家の集積は地価を下落させることが推計された。

また、京町家への居住の誘因についても分析を行い、とりわけ、袋路の細街路沿いに立地する京町家に居住しない誘因がより強く表れることが推計された。

これらの推計結果から、京町家や細街路が有する外部性の二面性に着目し、正の外部性を高めるための補助金と負の外部性を逡減させるための課税措置の必要性を提言した。

《構成》

はじめに

- I 京町家、細街路の概要
 - II 先行研究
 - III 京町家・細街路による影響の分析
 - IV 防災対策に関わる京都市の諸制度
 - V 京町家・細街路が周辺市街地地価に与える要因の実証分析（ヘドニック法）
 - VI 京町家への居住誘因となる要因の実証分析（プロビット推計）
 - VII 政策提言
- おわりに

はじめに

京都市内は、第二次世界大戦時の空襲による被害が比較的少なく、戦前からの街並みがあるまま残るところが多いという事情がある¹。そして、路地等の細街路²の周辺に密集する建物については、火災が発生した際に、広範囲で延焼する可能性があること、そして、避難が困難を極めることや大型消防自動車が火災現場に近づくことができず、消火活動に支障が出るということが懸念されている。

¹ 安田昌平・宅間文夫「京町家を考慮した木造住宅密集地域の外部費用の推定」『季刊住宅土地経済 No. 103』公益財団法人日本住宅総合センター（2017.1）及び京都市「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」（平成24年7月）を参照

² 「細街路（ほそがいろ）」とは、幅員4m未満の道をいう。また、貫通道は「通抜（とおひぬけ）」、行き止りの道は「袋路（ふくろじ）」という。（京都市都市計画局まち再生・創造推進室「京都市細街路対策指針」（平成24年7月））

京町家に着目すると、古都京都らしい景観を創出しているが、建物は、改修がされ状態が良く保たれているものがある一方で、老朽化が進行し外観に歪み等が生じていて、災害時には甚大な被害が予想されるものもある。

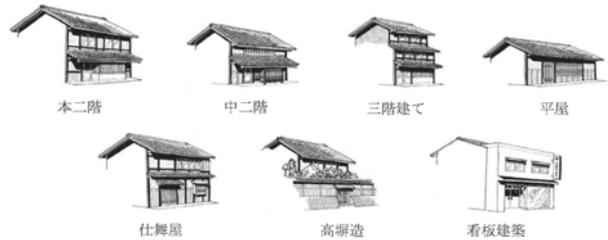
以上の背景を踏まえ、本稿では、京町家や細街路が、観光資源としての性格を持つ一方で、防災・防火面から、種々の解決すべき問題を抱えていることにも着目し、京町家の集積率、細街路集積率、商業集積率、そして、京町家の空家や状態も含めて、それぞれの要因が地価にどのような影響を与えるかを分析し、京町家や細街路に関する施策についての課題を明らかにし、今後の施策について有用な政策提言をすることを目的とする。

I 京町家、細街路の概要

京町家は、「建築基準法が施行された昭和25年以前に伝統木造軸組構法³で建築された木造家屋」と定義⁴されている。

(図表1) 京町家の構造

構造	軒数(軒)	全体に占める割合(%)
本二階	25,069	52.5
中二階	5,631	11.8
三階建て	164	0.3
平屋	6,147	12.9
仕舞屋	1,195	2.5
高塀造	1,168	2.4
看板建築	8,361	17.5
合計	47,735	100.0



(出所) 京都市「京町家まちづくり調査」(平成20、21年度) ※構造表は執筆者作成

京町家の建築様式には、図表1のように、本二階、中二階、三階建て、平屋、仕舞屋(しもたや)、高塀造、看板建築がある。

京町家の歴史は、平安京の時代に遡り、公家たちにより地方から徴用された職人や商人たちが都市住民として京都に居住するようになり、通りに面した屋敷地を公家たちから買い取り、小屋を造ったのが始まりとされている。

江戸時代に入ると、社会が長期に安定し、経済も順調に成長し、都市住民の生活が豊かになるとともに、様々な技術も発達し、瓦屋根や畳の使用が進んだ。こうした建築技術・工法の発達と建築工事の普及は、今日という工事の標準化、規格化を促し、畳や建具の寸法が統一され、どの家の建具でも共有できるようになると同時に、共通の寸法体系や素材による統一感のある建築意匠を形成し、今日の京町家の原型が形成された⁵。

図表3のとおり、京町家は主に、京都市の都心4区⁶及び伏見区に多くが立地している(京都市行政区の位置については図表2参照)。

京町家とともに、京都市の歴史的景観を創出するものとして細街路がある。

平成23年度の調査結果によると、京都市や

³ 「木造軸組構法」とは、「筋交い」や金属付属物を用いずに柱を使い、木組そのもので建築する方法をいう。(「一般社団法人伝統構法耐震評価機構」ウェブサイト)

⁴ 京都市情報館ウェブサイト(「京都市京町家の保全及び継承に関する条例について」)

⁵ 「京都市景観・まちづくりセンター」ウェブサイト

⁶ 上京区、中京区、東山区、下京区

近隣市町を対象とした京都都市計画区域⁷のうち、京都市内の都市計画区域内には、総延長約 940km、約 13,000 本の細街路が存在している⁸。また、図表 4 は、行政区別に見た細街路の状況であるが、とりわけ、幅員 1.8m 未満の袋路が、都心 4 区に集中していることがわかる。

そして、図表 5 については、都心 4 区の細街路の本数と接する敷地数（沿道建物数）の状況を示したものであるが、敷地については、平均して 10,000 ほどあり、袋路の本数については、いずれの区も通抜を上回っている。

細街路を中心とした市街地は、防災・防火面での課題があるが、細街路沿いに立地する建物は建替えや後退等に当たり法令上の制約を受けている。

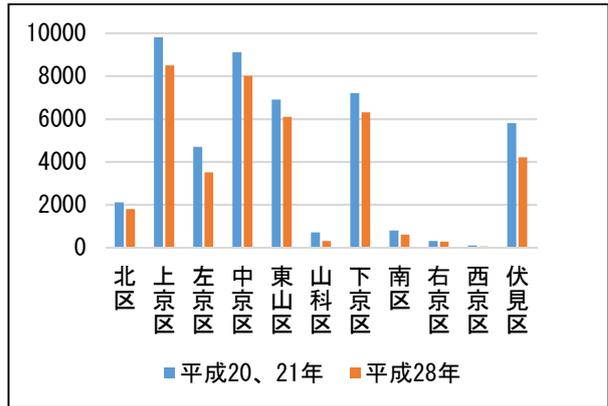
建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）では、道路の定義として、原則として幅員 4m 以上であることが定められており（同法第 42 条第 1 項）、沿道の建物の建替え等の際は、片側幅員 2m の距離で後退することが求められている（同法第 42 条第 2 項）が、狭小敷地の場合は後退が難しい場合が多く、さらに、後退により壁面の連なりが維持できず景観を損ねるといった問題もある。

（図表 2）京都市行政区位置図



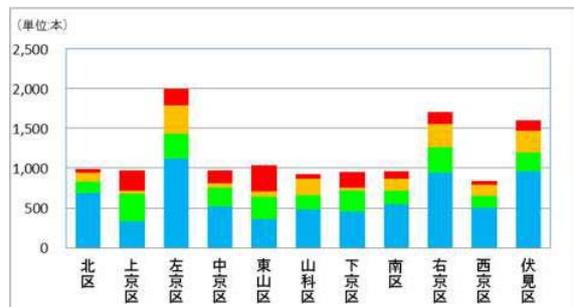
（出所）「京都市情報館」ウェブサイト

（図表 3）行政区別京町家状況



（出所）京都市「京町家まちづくり調査に係る追跡調査」（平成 28 年度）を基に執筆者作成

（図表 4）行政区別の細街路状況（本数）



■ 幅員 1.8m 未満袋路 ■ 幅員 1.8m 未満通抜
■ 幅員 1.8m 以上 4m 未満袋路
■ 幅員 1.8m 以上 4m 未満の通抜

（出所）京都市「京都市細街路対策指針」（平成 24 年 7 月）

（図表 5）都心 4 区の細街路の本数と細街路沿い敷地数

細街路合計			
行政区	本数	接する敷地数	本数に占める敷地数の割合 (%)
上京区	1,288	10,932	8.5
中京区	1,467	12,850	8.8
下京区	1,367	10,700	7.8
東山区	1,367	9,610	8.0

⁷ 都市計画区域とは、「都市計画法」（昭和 43 年法律第 100 号）第 5 条に基づき、都道府県が一体の都市として総合的に整備・開発し、及び保全する必要がある区域について指定するものである。京都府においては、平成 28 年 5 月 10 日現在、13 の都市計画区域が指定されている。このうち、京都都市計画区域は、京都市、向日市、長岡京市、大山崎町、八幡市（一部）、久御山町（一部）を対象市町としている（「京都府」ウェブサイト）。

⁸ 京都市・前掲注 2

通 抜 合 計			
行政区	本 数	接する敷地数	本数に占める敷地数の割合 (%)
上京区	394	6,654	17.0
中京区	621	10,027	16.2
下京区	533	7,616	14.3
東山区	486	5,826	12.0

袋 路 合 計			
行政区	本 数	接する敷地数	本数に占める敷地数の割合 (%)
上京区	894	4,278	4.8
中京区	846	2,823	3.4
下京区	834	3,084	3.7
東山区	881	3,784	4.3

(出所) 森重幸子・高田光雄 (2016) 「京都市都心部における細街路の分布と町家の分布の関係性の分析」『日本建築学会計画系論文集』第 81 巻第 728 号 2097 頁を基に執筆者作成

II 先行研究

京町家を中心とした木造住宅の密集による周辺への影響については、安田ほか (2017)⁹ が、住居系、事業所系それぞれの京町家の密度や商業集積等を用いて、家賃に与える効果をヘドニック法¹⁰により分析している。

この分析では、京町家がその利用形態により、正の外部性と負の外部性の両方を持ち合わせる事が推計されている。さらに、京都市の木造密集地域の外部費用の推計において過小な結果とならないように、京町家集積に

よる正の外部性のコントロール、換言すると、京町家による良い影響が推計結果において突出しないための調整の必要性を示唆している。

この研究では、京町家を事業所系と住居系と属性ごとに切り分けて家賃への影響を推計しているところが興味深い点として挙げられるが、実際に、京町家に占めるそれぞれの属性の割合は、事業所系が 1 割、住居系が 7 割と比重の差が目立つ。さらに、家賃への影響のみならず、地価への影響も考えられ、それらに影響を与える要因として、京都市の市街地の特性である細街路や家屋自体の状態等も想定できる。

京町家や細街路の外部性については、大庭ほか (2006)¹¹が、町丁目当たりの面積に占める京町家の割合と近隣の中高層建築の立込みの割合に着目し、ヘドニック法により、京町家集積による近隣外部効果¹²の存在が土地の資産価値を高める傾向にあり、近隣外部効果の特に高い箇所は、東西や南北にはしる通りに沿って相互に融合し、あるいは面を形成しているという空間的特徴があることを示し、伝統的な建築様式を備える京町家の地域公共財としての特性に着目し、保全の必要性を指摘している。

森重・高田 (2016)¹³は、京都市都心 4 区を対象として京町家と細街路の分布状況に着目して分析している。とりわけ、袋路沿いの敷地と京町家の密度の相関が強いことを示し、細街路沿いの敷地における建築行為への規制¹⁴

⁹ 安田ほか・前掲注 1 26-35 頁

¹⁰ 環境条件の違いがどのように地価の違いに反映されているかを観察し、それをもとに環境の価値の計測を行う手法 (国土交通省国土交通政策研究所ウェブサイト)

¹¹ 大庭哲治・柄谷友香・中川大・青山吉隆「京町家集積の近隣外部効果に関する研究」『土木学会論文集 D Vol. 62 No. 2』公益社団法人土木学会 (2006) 227-238 頁

¹² 近隣に及ぼす都市住環境や魅力などに関する波及的影響。

¹³ 森重幸子・高田光雄「京都市都心部における細街路の分布と町家の分布の関係性の分析」『日本建築学会計画系論文集第 81 巻第 728 号』一般社団法人日本建築学会 (2016. 10) 2095-2103 頁

¹⁴ 都市計画区域内で建物を建てる場合、原則として幅員 4 m (特定行政庁が幅員 6 m 以上を道路として取り扱う区域は 6 m 以上) の建築基準法上の道路に、2 m 以上接した敷地 (土地) でなければならぬと定めるもの (接道義務) (建築基準法第 43 条)。

が沿道建築物の老朽化や空家化の要因となっている可能性を指摘している。

Ⅲ 京町家・細街路による影響の分析

人口の高齢化が進む近年においては、建物の相続人不在等による空家や将来空家となる可能性のある家屋が増加している。特に放置された空家は、家屋部材の崩落等による景観の悪化や、放火等の犯罪の危険性がある。危険な空家は、周辺住民に迷惑建造物という認識を持たせるため、負の外部性が大きくなるおそれがある。実際に平成27年には「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号）が施行され、市町村長による特定空家としての勧告等の制度¹⁵が設けられている。

京町家は、長年にわたり、京都の歴史的景観の創出に寄与してきており、独特な家屋形状が一般の家屋とは異なる魅力を生み出し、平成20年頃から、京町家を観光資源として活用しようとする動きも活発化している。特に、宿泊施設等の形で増加しつつある観光客の受け皿として機能しているものもあり、これは、将来的に不足すると見込まれている宿泊施設等整備の一助ともなり、さらに、周辺に賑わいをもたらすことによる地域活性化という正の外部性も期待できる。

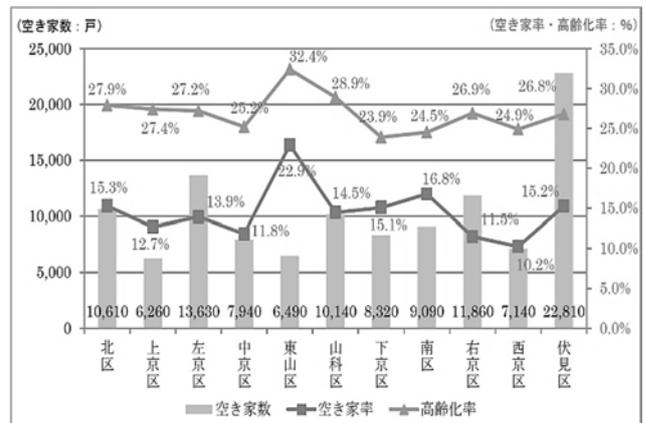
しかし、一方で空家の問題も発生している。図表6のとおり、京都市内の建物全般の空家率は、住民の高齢化率とほぼ比例している状況であるが、京町家においても、居住者の高齢化の進行や空家数の増加の傾向にあり、図

表7のとおり、近年では、京町家の空家数は全京町家数の約1割を占めている。そして、図表8のとおり、京町家全体の軒数が減少している状況下で空家は増加している。空家の約6割は、即時に修理が必要又は不十分な状態であり、老朽化傾向が顕著である¹⁶。

所有者に、京町家をまちなみ再生のための資産として維持していこうというインセンティブ（誘因）が働かない場合は、結局、京町家としての価値は低下してしまう可能性は高い。

特定空家に関して、京町家については、現在のところ代執行事例はないが、今後は対象となる建物が発生してくることも予想されるため、行政は、所有者をくまなく把握しておくことが必要であると考えられる。

（図表6）京都市内空家率、高齢化率（空家率：平成25年住宅・土地統計調査、高齢化率：平成26年京都市統計に基づく）



（出所）京都市「京都市空き家等対策計画」（平成29年3月）

¹⁵ 特定空家とは、空家のうち、そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となる状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等状態等にあるものをいう（空家等対策の推進に関する特別措置法（以下「法」）第2条第2項）。市町村長は、法第14条第1項（所有者等への告知）に基づき助言又は指導をした場合において、なお当該特定空家等の状態が改善されないと認めるときは、当該特定空家等の所有者等に対し、相当の猶予期限を付けて、必要な措置をとることを勧告することができる（法第14条第2項）。また、市町村長は、必要な措置を命じた場合において、その措置を命ぜられた者がその措置を履行しないとき、履行しても十分でないとき又は履行しても同項の期限までに完了する見込みがないときは、行政代執行法の定めるところに従い、代執行できる（法第14条第9項）。

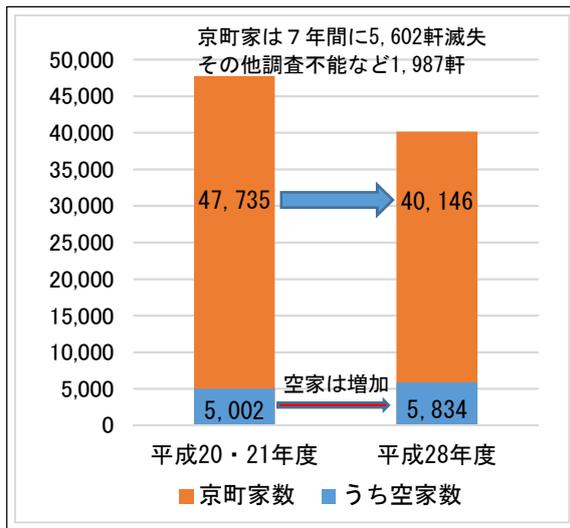
¹⁶ 京都市「京町家まちづくり調査」（平成20、21年度）

(図表7) 京町家の空家数、空家率

年度	京町家数	うち空家数	空家率 (%)
平 20・21	47,735	5,002	10.5
平 28	40,146	5,834	14.5

(出所) 京都市「京町家まちづくり調査結果報告書」(平成 20、21 年度)、京都市「京町家まちづくり調査に係る追跡調査」(平成 28 年度)を基に作成

(図表8) 京町家及び空家京町家数推移



(出所) 京都市「京町家まちづくり調査に係る追跡調査」(平成 28 年度)を基に作成

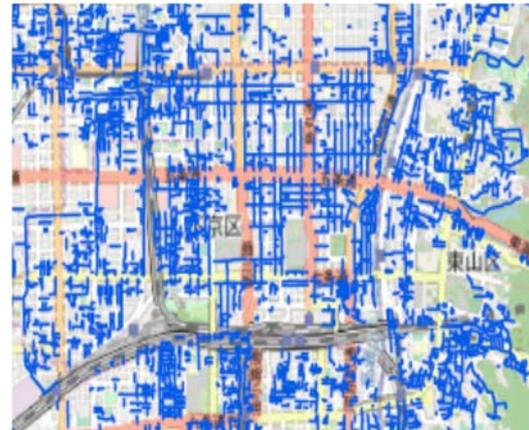
細街路は、歴史的な景観創出により、観光客等の人の往来が増えることによる防犯効果と商業施設の増益効果という正の外部性と、沿道の建物が過密状態となり、防災・防火面で、危険性の高い状況を作り出し、沿道住居への居住のインセンティブを下げる負の外部性との両側面を持ち合わせており、地価に何らかの影響を与えていることが考えられる。

図表9のように、細街路は、都心部を中心に、市内を縦横し、街並みの骨格を成しているとも言える。

沿道家屋の建替えや後退等の細街路関係の対策は、場合により、多数の住民が関与して

幅広く行う性質のものであり、権利関係を明確化した上で、住民間の交渉による解決が図られることが望ましいが、難航も想定されるため、最終的には行政による何らかのかたちでの関与が必要であると言える。

(図表9) 京都市内細街路状況(一部 ※ 線部分)



(出所) 京都市提供データを基に ArcGIS で作成

IV 防災対策に関わる京都市の諸制度

平成 24 年に国土交通省が公表した「地震時等に著しく危険な密集市街地」¹⁷⁾によれば、京都市の密集市街地の面積は 357ha であり、京都府全体 (362ha) の 98.6% を占めている。この面積の占める割合は、全国で第 4 位という状況であった。

京都市は、平成 24 年 7 月に策定された「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」に基づき、図表 10 のとおり、「優先的に防災まちづくりを進める地区」を選定している。

¹⁷⁾ 国土交通省は、「地震等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地(重点密集市街地)」(全国で約 8,000ha)を平成 15 年 7 月に公表した。また、平成 23 年 3 月の住生活基本計画(全国計画)の見直し後、従来からの指標である「延焼危険性」に加え「避難困難性」も併せて考慮するとともに、各地方公共団体の位置づけ要否の判断を受け、「地震時等に著しく危険な密集市街地」(全国で約 6,000ha)を平成 24 年 10 月に公表した。

(図表 10) 優先的に防災まちづくりを進める地区

<p>【選定地区】11 地区 357ha 北区：紫野（西地区）、柏野 上京区：翔鷹、仁和、正親、聚楽、出水（北地区） 中京区：朱雀第一（北地区）、朱雀第二 東山区：六原 右京区：御室（北東地区）</p>
--

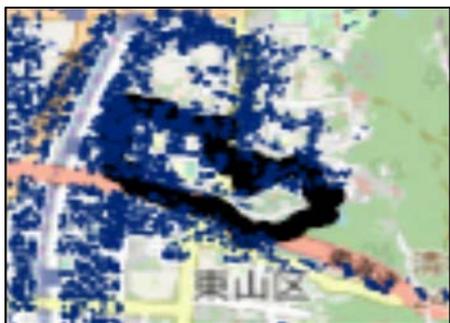
(出所)京都市資料を基に執筆者作成

これは、全国共通の指標による京都市の木造密集市街地の中から、木造建物の建て詰まり状況や細街路の分布状況等の京都市の特性を踏まえた指標等を加味して決められた。選定地区は、図表 11-1、2 のとおり、京町家や細街路が特に多く集積する地域であり、火災時の延焼危険性や避難困難性が極めて高い地区とされている。さらに、選定地区以外にも、防災対策が必要と考えられる密集市街地が 59 地区存在している。

(図表 11-1) 優先的に防災まちづくりを進める地区（黒枠部分）及び京町家分布状況（北区、上京区、中京区、右京区）
 （当該部分：黒枠部分。点が京町家位置）



(図表 11-2) 優先的に防災まちづくりを進める地区（黒枠部分）及び京町家分布状況（東山区）



(出所) 2 点とも京都市提供資料及び国土数値情報を基に ArcGIS で作成

京町家については、外観を維持しつつ、以下のとおり、安全対策を進める事業が行われてきている。

主なものとして、京町家等耐震改修助成事業がある（平成 31 年度（令和元年度）から、「まちの匠の知恵を活かした京都型耐震・防火リフォーム支援事業」に変更）。

これは、平成 28 年 3 月に策定された「京都市建築物耐震改修促進計画」に基づき実施されており、昭和 56 年 5 月 31 日以前に着工し、耐震診断の結果、安全性が低いと診断された木造住宅（昭和 25 年 11 月 22 日以前に着工された木造住宅は京町家等とする。）を、一定の耐震基準に適合するように耐震改修する場合、その費用の一部を補助するものであり、補助率は 4 / 5 で、上限額は 120 万円である。直近の実績としては、平成 27、28 年度が各 4 件、29 年度が 9 件となっている。

細街路については、まず、細街路沿いの家屋は、接道義務の関係で、沿道の建物の改築・後退が即座には難しいという事情がある。特に、幅員 1.8m 未満の細街路では、沿道の建物の再建築が不可能であり、こうした細街路にのみ面した建物は個別単位での更新は基本的にはできないこととなる。

そこで、京都市では、平成 24 年 7 月に策定された「京都市細街路対策事業助成金交付要綱」に基づき、細街路の中でも危険性が高いと指摘されている袋路沿いの建物の建替え・改修や細街路での後退距離緩和等に関する事業を実施している。例を挙げると、袋路に面する複数の敷地を 1 つに集約し、複数の建築物を 1 つの共同住宅等に建て替える共同建替えや、土地の状況等によりやむを得ない場合、建築基準法第 42 条第 3 項の規定により、特定行政庁が、道路中心線からの後退距離を、1.35 m 以上 2 m 未満の範囲で緩和する第 3 項道路指定等がある。

しかし、この緩和措置は、通路沿いの敷地

全ての所有者の同意が必要であることから権利関係の調整の問題等があり、実際の運用は11件程度と少数にとどまっている。

また、他には、袋路における2方向への緊急避難経路の設置に対し助成を行う緊急避難経路整備費助成事業や、始端部(袋路の入口)にある建築物の耐震・防火改修に対し助成を行う耐震・防火改修助成事業があるが、近年の実績は、それぞれ2件から5件程度と、決して活用されているとは言い難い状況である。

V 京町家・細街路が周辺市街地地価に与える要因の実証分析(ヘドニック法)

京町家は、京都らしい景観・街並みの形成によるプラスの効果をもたらす一方で、老朽化や居住者の高齢化、空家の発生等により、地域活力やコミュニティの低下、景観悪化がもたらされ、地価への負の外部性をもたらすことも考えられる。

細街路についても、歴史的景観を有する一方で、幅員が狭いことや接道する敷地の状況等により、沿道の老朽建築物の建替えが遅れ、災害時の危険性が増大している¹⁸という問題も抱えており、地価への負の外部性が表れることも予想される。

他に、市内には、商業や観光系施設が集積し、観光客の往来が多い地域や、住居、工業系施設が主に集積する生活圏となる地域も存在するため、京都市の行政区ごとの地域性の違いも考慮した形で、以下の仮説に基づき、被説明変数¹⁹と説明変数²⁰を設定しヘドニック法を用いて外部性の分析を行うこととした。

【仮説1】

京町家には、景観面や商業集積効果による正の外部性がある一方、細街路沿いに密集して立地していることや、老朽木造家屋であるという観点から負の外部性があるのではないかと。

つまり、京町家は、単なる老朽家屋ではなく、伝統的な観光資源として、店舗や宿等に活用する価値があり、周辺の商業施設と相まって集客効果が期待できる一方で、比較的狭い範囲に集中して建て込んでいる傾向があることや、細街路沿いにあることにより、接道義務等を満たせず、建替えが困難な家屋も多いことから老朽化が著しく進行し、危険であるという状況にあり、負の外部性を及ぼすのではないかとということである。

【仮説2】

京町家が空家である場合は、負の外部性が大きくなるのではないかと。

近年、社会問題となっている、空家の増加に鑑みて、京町家においても、同様に、空家の増加問題が取り沙汰されており、特に、管理が行き届いておらず、状態が良好ではない空家は、景観を悪化させ、地域の活力も減退させるという負の外部性をもたらすのではないかとということである。

1 使用データ

使用するデータのうち、京町家のデータは、京都市都市計画局より提供を受けた。

基礎データは、「京町家まちづくり調査」(京都市 平成20、21年度)に基づく位置情報であり、1件ごとの京町家について、所在行政区、状態²¹、空家該当の有無等の属性情報を含

¹⁸ 京都市・前掲注2

¹⁹ 他の変数によって「説明される」変数。「目的変数」ともいう。

※変数：一定の範囲にわたって任意の値をとり得るもの。(山本勲「計量経済学」中央経済社(2017)10頁)

²⁰ 目的変数を「説明する」変数(同上)

²¹ 「良好」、「不十分」、「今すぐ修理が必要」で分類(京都市「京町家まちづくり調査」(平成20、21年度)による)

むものである。細街路位置データについても、京町家と同様に京都市都市計画局より提供を受けた。地価への影響は、細街路の総延長から分析することとした。商業集積統計は、地価への正の外部性の影響を計るためのコントロール変数として用いるものであり、東京大学空間情報科学研究センターから提供を受けた。地価、容積率、建ぺい率、最寄駅からの距離は、国土数値情報の公表データを使用した。容積率、建ぺい率、最寄駅からの距離は、京町家、細街路や商業集積以外の、地価への外部性のコントロール変数として用いるものである。

2 変数定義

本推計で使用する説明変数は次のとおりである。

説明変数	意味
\ln^{22} 周辺0m京町家集積	地価ポイント周辺0m範囲内の京町家の集積（軒数）の対数 ²³
\ln 周辺0m細街路集積	地価ポイント周辺0m範囲内の細街路の集積（各街路の延長の合計）（m）の対数
\ln 周辺0m居住者有状態不良京町家集積	地価ポイント周辺0m範囲内の居住者がいる状態不良の京町家の集積（軒数）の対数
\ln 周辺0m京町家空家集積	地価ポイント周辺0m範囲内の京町家空家の集積（軒数）の対数
\ln 周辺0mの状態不良の京町家空家集積 ※状態不良：壁の表面が崩れ落ち、軒先が少し波打っている、もしくは、建物に大きな傾きが見られる。壁が大きく崩れおちている。軒先が大きく波打っている。	地価ポイント周辺0m範囲内の状態不良の京町家空家の集積（軒数）の対数

²² Logarithm（対数）の略。

²³ 説明変数の単位が1%増加すると地価が何%上昇（下落）するかを表す。（山本・前掲注19 44頁）

\ln 周辺0m京町家集積 * \ln 周辺0m細街路集積	地価ポイント周辺0m範囲内の京町家の集積（軒数）の対数と、地価ポイント周辺0m範囲内の細街路の集積（細街路合計長さ）の対数との交差（交互作用）項
\ln 周辺0m商業集積	地価ポイント周辺0m範囲内の商業施設の集積（件数）の対数
最寄駅からの距離	地価ポイントの最寄駅からの距離（m）
容積率	地価ポイントの容積率（%）
建ぺい率	地価ポイントの建ぺい率（%）
行政区ダミー	地価ポイントが当該区に存在すれば「1」、そうではない場合は「0」となるダミー変数

京町家のデータについては、地価データと距離ごとに空間結合を行い、一体のデータとした。空間結合をする距離範囲については、地価ポイントからの周辺に点在する京町家の建物数、地価への影響が及びやすいと考えられる適度な距離や変数としての有意性を勘案し、50m刻みで150mまでの範囲で設定した。

さらに、京町家の属性（状態、空家該当の有無）に着目した分析も行うため、それぞれの属性を加えたデータを用いて200mまでの範囲内で地価データに空間結合を行った。

なお、これらのデータについては、属性により、京町家全体を対象とした場合と比較してポイント数が減少することが予想されるため、基本距離は100m単位とした。

また、京町家の用途（住居用、事業用）ごとの推計についても試みたが、本推計の被説明変数とした地価ポイント周辺にある事業所系京町家のサンプル数の割合が住居用と比較して極端に低く、推計結果に偏りが生じることが想定されたため、あえて推計方法には含めなかった。

商業集積度については、買い物至便の距離を徒歩3～5分以内と仮定し、地価ポイントからの距離を、300、500mで分類してコントロールを行うこととした。データは、300、500mのそれぞれの範囲で抽出し、地価データに空間結合を行った。商業集積度の範囲の設定については、商業中心地区と住宅地区のそれぞれの商業施設分布密度の違いによる影響を最小限にし、対象も、中小規模店だけではなく、大規模店も含めた形で正の外部性のコントロールを行えるようにするため、最適範囲として考えられる距離として上記のように設定をした。

細街路のデータについては、1本の細街路が分析の対象とする地価ポイント周辺の範囲を越えて通っていることもあり、基礎データの状態では冗長的となるため、当該範囲内の街路を抽出し、切り取ったそれぞれの街路の延長を合算した上で、地価データに空間結合を行った。

密集市街地による影響については、細街路が集積する地域は密集市街地を形成しやすい傾向があること、前出の図表11-1、2のように京都市において優先的に防災まちづくりを進める地区とされている市内の密集市街地地域にも京町家が多数集積している状況から、密集を京町家や細街路の集積として置き換え、さらに、行政区ダミーを用いて推計を行い、考察することとした。行政区については、地域ごとの事情によるコントロールを行うため、当該区に該当する場合は1、該当しない場合は0とするダミー変数を作成した。ダミー変数とは、もともと数値でないデータに対して、0と1を用いて数量化したものである。

なお、行政区のうち、推計上の有意性が著しく低くなる場合は、推計結果への影響を最小限に抑えるため説明変数から外す措置を行った。以上のデータを使用し、地価を被説明変数として以下のとおりの推計モデルにより分析を行った。

<推計式構造>

$$Y \text{ (被説明変数)} = B_0 \text{ (切片)} + B_1 \text{ (傾き)} \times \text{(説明変数)} + \mu \text{ (かく乱項}^{24}\text{)}$$

【推計モデル1】

$$Y_1 \text{ (ln 地価)} = B_0 + B_1 \sim_3 \text{ (ln 周辺京町家 0~50、50~100、100~150m集積)} + B_4 \sim_5 \text{ (ln 周辺細街路 0~100、200m集積)} + B_6 \text{ (行政区ダミー)} + B_7 \text{ (建ぺい率)} + \mu$$

主に、各地価ポイント周辺から150mまでの京町家の集積や、200mまでの範囲内にある細街路の集積が地価に及ぼす影響の推計を行った。

【推計モデル2】

$$Y_2 \text{ (ln 地価)} = B_0 + B_1 \sim_2 \text{ (ln 周辺 0~50、50~100m京町家集積)} + B_3 \sim_4 \text{ (ln 周辺 0~100、100~200m居住者有状態不良京町家集積)} + B_5 \text{ (ln 周辺 50~100m京町家集積 * ln 周辺 50~100m細街路集積)} + B_6 \text{ (行政区ダミー)} + \mu$$

主に、各地価ポイント周辺から100mまでの範囲内に集積する京町家、200mまでの範囲内に集積する居住者ありの状態不良町家の集積、及び、京町家と細街路の相互の影響を見るため、50～100mの範囲内の京町家、細街路の集積の交差項²⁵を用い、それぞれが地価に及ぼす影響の推計を行った。

²⁴ 推計式で用いる説明変数のデータの不完全さを是正するために用いられるものであり、「誤差項」ともいう。(本注釈は、谷崎久志「統計学の回帰分析への応用」神戸大学経済学部「計量経済学」講義ノート(1999)20・21頁を参照の上、執筆者が記述。)

²⁵ 2つの説明変数を掛け合わせたモデルであり、それぞれの説明変数の相乗効果による被説明変数への影響を見るものである。(山本・前掲注19 40頁)

【推計モデル3】

$$Y_3 (\ln \text{地価}) = B_0 + B_1 \sim_2 (\ln \text{周辺0} \sim 50、50 \sim 100\text{m京町家集積}) + B_3 \sim_4 (\ln \text{周辺0} \sim 300、300 \sim 500\text{m商業集積}) + B_5 (\text{容積率}) + B_6 (\text{行政区ダミー}) + \mu$$

主に、各地価ポイント周辺から 100mまでの範囲内に集積する京町家、300、500mまでの範囲内の商業集積が地価に及ぼす影響の推計を行った。

【推計モデル4】

$$Y_4 (\ln \text{地価}) = B_0 + B_1 \sim_2 (\ln \text{周辺京町家0} \sim 100、100 \sim 150\text{m集積}) + B_3 \sim_4 (\ln \text{周辺0} \sim 300、300 \sim 500\text{m商業集積}) + B_5 \sim_7 (\ln \text{周辺京町家空家0} \sim 50、50 \sim 100、100 \sim 200\text{m集積}) + B_8 (\text{行政区ダミー}) + B_9 (\text{建ぺい率}) + B_{10} (\text{最寄駅からの距離}) + \mu$$

主に、各地価ポイント周辺から 150mまでの範囲内に集積する京町家、500mまでの範囲内に集積する商業施設、200mまでの範囲内に集積する京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計を行った。

【推計モデル5】

$$Y_5 (\ln \text{地価}) = B_0 + B_1 \sim_2 (\ln \text{周辺細街路0} \sim 100、100 \sim 150\text{m集積}) + B_3 \sim_4 (\ln \text{周辺京町家空家0} \sim 100、100 \sim 200\text{m集積}) + B_5 (\text{建ぺい率}) + B_6 (\text{最寄駅からの距離}) + B_7 (\text{行政区ダミー}) + \mu$$

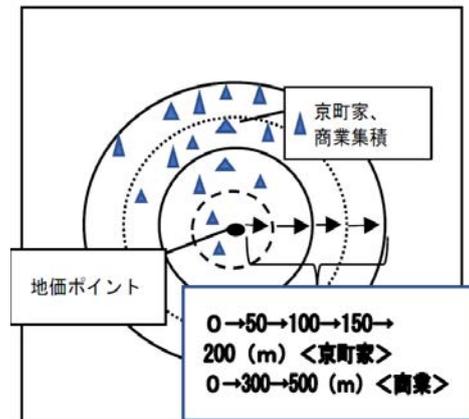
主に、各地価ポイント周辺から 150mまでの範囲内に集積する細街路、200mまでの範囲内に集積する京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計を行った（※建替えや大規模修繕が困難であることにより、一般的に空家は細街路沿いに多い傾向があることに着目した²⁶）。

【推計モデル6】

$$Y_6 (\ln \text{地価}) = B_0 + B_1 \sim_3 (\ln \text{周辺京町家0} \sim 50、50 \sim 100、100 \sim 150\text{m集積}) + B_4 \sim_5 (\ln \text{周辺状態不良京町家空家0} \sim 100、100 \sim 200\text{m集積}) + B_6 (\text{行政区ダミー}) + \mu$$

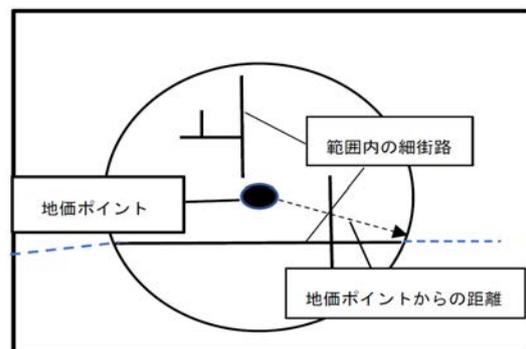
主に、各地価ポイント周辺から 150mまでの範囲内に集積する京町家、200mまでの範囲内に集積する状態不良の京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計を行った。なお、説明変数の設定イメージは、図表 12、13 のとおりである。

(図表 12) 説明変数イメージ①



(執筆著作)

(図表 13) 説明変数イメージ②



(執筆著作)

²⁶ 京都市「京都市空き家等対策計画」(平成 29 年 3 月)

3 ヘドニック法推計結果

各推計モデルの結果は、以下のとおりである。

図表 14 のとおり、地価ポイント周辺 50m の範囲内では、京町家が 1% 増えると、地価は 1% の有意水準で 0.135% 下落するが、50~100m の範囲内では、有意水準にはないが、0.028% の上昇となった。さらに、100~150m の範囲になると、1% の有意水準で、0.12% の上昇となった。

細街路については、地価ポイント周辺 100m の範囲内では、街路の長さが 1% 長くなるにつれて地価は 0.03% の下落となるが、200m まで拡大すると、5% の有意水準で 0.041% の地価の上昇が見られた。

以上の結果より、京町家や細街路は近隣に集積するほど、負の外部性が表れるが、一定の距離範囲以上は正の外部性が生じる傾向がある。

住民にとって、近隣に老朽木造家屋や細街路が集積すると、大震災時の倒壊や火災時の延焼可能性に対する不安要因が強くなるが、距離が離れていくと、逆に景観資源としての正の外部性が表れるということが考えられる。

図表 15 のとおり、モデル 1 と同様、京町家の集積効果は、地価ポイント周辺 50m の範囲内では、地価の下落、50~100m の範囲内では、1% の有意水準で逆に地価が上昇する結果が得られた。

そして、居住者がおり、建物の状態が不良である京町家については、100m の範囲内では 5% の有意水準で地価の下落が表れたが、100~200m の範囲になると 1% の有意水準で上昇が見られた。

居住者のいる町家については、建物の状態に関わらず、京町家自体の変数と同様に、集積する範囲や軒数が、主に、正、負の外部性の要因として作用することが考えられる。

また、50~100m の範囲内の、京町家集積と

細街路集積の交差項の係数については、1% の有意水準で負の外部性が見られた。

それぞれが相互に集積することにより、密集市街地としての性格がより強くなり、結果として地価を下げる効果が生じることが考えられる。

図表 16 のとおり、京町家の係数については、モデル 1、2 と同様の地価の動きが見られたが、地価ポイント周辺 50m 範囲内の京町家の集積による地価の下落幅については、モデル 1、2 と比較して縮小が大きく見られた。これは、商業集積によるコントロール効果が作用していると考えられる。

特に、北区、中京区、左京区で、地価の上昇幅が大きく 1% の有意水準である。これらの行政区には、商業施設と京町家の集積度が高い地域が存在し、また、観光施設も点在することから、集客による経済効果が、京町家による負の外部性を緩和していると考えられる。

図表 17 のとおり、京町家の空家について、地価ポイント周辺 50m の範囲内については、有意性が見られなかったものの、全体として地価の下落傾向が表れた。さらに、50~200m の範囲で見ると、10% の有意水準で地価の下落が見られた。京町家自体の集積、商業集積の係数については、モデル 3 と同様の動きが表れ、空家による影響はうかがえなかった。空家であるものが周辺に集積していることにより、地域の活力の衰退をもたらし、地価に負の外部性をもたらしている可能性がある。

ところが、図表 18 の推計モデル 5 の京町家の空家の係数では、100m の範囲内では地価の下落が表れたものの、100~200m の範囲内では逆に上昇が見られた。そして、同じく推計モデル 5 の細街路の集積による推計結果についても、100m までの範囲内では、有意水準ではないものの下落の結果が表れたが、100~150m の範囲内では、5% の有意水準で地価上

昇の結果が表れた。本推計では、空家であっても、距離範囲により、係数に正、負の両方の外部性が見られたが、これは、細街路が近距離に集積することにより密集市街地を形成してしまう居住環境としての負の外部性と一定の距離で景観としての街並みを形成することによる正の外部性のそれぞれが作用したものと考えられる。

図表 19 では、状態不良である京町家の空家について、0～100m、100～200mと距離を変えて集積効果を推計したが、いずれも地価の下落が5%の有意水準で表れた。この結果では、空家が状態不良であると集積範囲に関わらず地価を下落させる効果があることがうかがえた。状態不良であることが、より、災害時の倒壊への畏怖や、害虫・害獣の発生の被害等による影響を受けやすいという周辺住民の不安を増大させ、迷惑家屋としてのマイナスイメージが強くなると考えられる。

図表 20 のとおり、京町家、細街路の集積による外部性は、全ての属性を含めた検証を行うと、地価ポイントから近距離の範囲では地価が下がるが、範囲を広げていくと地価が上

昇する傾向が明らかになった。

京町家や細街路の集積範囲が近距離であることにより、老朽木造家屋が狭隘空間に密集する市街地を形成し、生活空間としての安全性や快適性を低下させ、防災・防火面での不安要因を大きくすることが負の外部性として表れていると考えられる。

とりわけ、空家には、管理不全による老朽化の急激な進行や放火のような犯罪の危険性が懸念される。他方で、集積の距離が離れていくと、生活空間への負の外部性は弱くなるとともに、京都らしい景観としての効果が強くなり、景観を売りにした観光産業の振興や新規住民の流入につながられることも期待される。そして、地価の上昇効果もたらされることが考えられる。

行政区ダミーに関しては、北区、上京区、中京区、東山区、下京区のように、商業や観光面まで至便性のある地域は、正の外部性が見られた。逆に、南区や伏見区など、住宅地を中心とする地域は、負の外部性が見られた。

京町家や細街路の集積による影響は、地域性による要因も関わると考えられる。

(図表 14) 推計モデル 1 (各地価ポイント周辺から 150m までの京町家の集積、200m までの範囲内にある細街路の集積等が地価に及ぼす影響等の推計) 結果

※有意水準の***、**、* は、それぞれ、1%、5%、10%で有意であることを示す。

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺 0～50m 京町家集積	-0.135	***	0.043
ln 周辺 50～100m 京町家集積	0.028		0.054
ln 周辺 100～150m 京町家集積	0.120	***	0.039
ln 周辺 0～100m 細街路集積	-0.030	**	0.014
ln 周辺 0～200m 細街路集積	0.041	**	0.017
建ぺい率	0.017	***	0.002
中京区ダミー	0.429	***	0.082
左京区ダミー	0.100		0.061
下京区ダミー	0.268	***	0.082
南区ダミー	-0.330	***	0.085
伏見区ダミー	-0.322	***	0.064
山科区ダミー	-0.251	***	0.080
定数項	11.096	***	0.140
観測数	497		
補正決定係数	0.467		

(図表 15) 推計モデル 2 (各地価ポイント周辺から 100m までの範囲内に集積する京町家 200m までの範囲内に集積する居住者ありの状態不良町家の集積、及び、京町家と細街路の相互の影響を見るため、50~100m の範囲内の京町家、細街路の集積の交差項等を用い、それぞれが地価に及ぼす影響の推計) 結果

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺 0 ~ 50m 京町家集積	-0.120	***	0.046
ln 周辺 50 ~ 100m 京町家集積	0.243	***	0.048
ln 周辺 0 ~ 100m 状態不良の居住中町家集積	-0.091	**	0.044
ln 周辺 100 ~ 200m 状態不良の居住中町家集積	0.108	***	0.035
ln 周辺 50 ~ 100m 京町家集積 *	-0.0002066	***	0.000
ln 周辺 50 ~ 100m 細街路集積			
北区ダミー	0.300	***	0.075
中京区ダミー	0.544	***	0.085
左京区ダミー	0.128	**	0.063
下京区ダミー	0.514	***	0.084
南区ダミー	-0.144	*	0.088
伏見区ダミー	-0.242	***	0.067
定数項	12.058	***	0.037
観測数	497		
補正決定係数	0.421		

(図表 16) 推計モデル 3 (各地価ポイント周辺から 100m までの範囲内に集積する京町家、300、500m までの範囲内の商業集積等が地価に及ぼす影響の推計) 結果

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺 0 ~ 50m 京町家集積	-0.093	***	0.035
ln 周辺 50 ~ 100m 京町家集積	0.070	**	0.028
ln 周辺 0 ~ 300m 商業集積	0.054	***	0.013
ln 周辺 300 ~ 500m 商業集積	0.101	***	0.013
容積率	0.001	***	0.000
北区ダミー	0.289	***	0.065
上京区ダミー	0.144	*	0.080
中京区ダミー	0.253	***	0.073
左京区ダミー	0.267	***	0.057
下京区ダミー	0.104		0.075
西京区ダミー	0.204	***	0.066
南区ダミー	-0.087		0.074
伏見区ダミー	-0.052		0.060
山科区ダミー	-0.126	*	0.070
定数項	11.423	***	0.053
観測数	497		
補正決定係数	0.662		

(図表 17) 推計モデル4 (各地価ポイント周辺から 150mまでの範囲内に集積する京町家、500mまでの範囲内に集積する商業施設、200mまでの範囲内に集積する京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計) 結果

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺0～50m京町家集積	-0.1043133	***	0.039
ln 周辺50～100m京町家集積	0.0420008		0.046
ln 周辺100～150m京町家集積	0.0903317	**	0.038
ln 周辺0～300m商業集積	0.0651739	***	0.014
ln 周辺300～500m商業集積	0.077	***	0.014
ln 周辺0～50m京町家空家集積	-0.016128		0.058
ln 周辺50～100m京町家空家集積	-0.0819732	*	0.047
ln 周辺100～200m京町家空家集積	-0.063338	*	0.035
建ぺい率	0.0047266	**	0.002
最寄り駅からの距離	-0.0001271	***	0.000
北区ダミー	0.3268753	***	0.063
上京区ダミー	0.3290282	***	0.088
中京区ダミー	0.4068149	***	0.078
左京区ダミー	0.2660054	***	0.053
下京区ダミー	0.4129963	***	0.077
西京区ダミー	0.2396312	***	0.061
山科区ダミー	-0.094814		0.066
東山区ダミー	0.2029243	**	0.093
定数項	11.5275	***	0.112
観測数	497		
補正決定係数	0.652		

(図表 18) 推計モデル5 (各地価ポイント周辺から 150mまでの範囲内に集積する細街路、200mまでの範囲内に集積する京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計) 結果

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺0～100m細街路集積	-0.020		0.013
ln 周辺100～150m細街路集積	0.032	**	0.015
ln 周辺0～100m京町家空家集積	-0.079	*	0.046
ln 周辺100～200m京町家空家集積	0.073	**	0.034
建ぺい率	0.016	***	0.002
最寄り駅からの距離	-0.000	***	0.000
北区ダミー	0.334	***	0.068
中京区ダミー	0.491	***	0.078
左京区ダミー	0.202	***	0.058
下京区ダミー	0.360	***	0.078
南区ダミー	-0.262	***	0.080
伏見区ダミー	-0.221	***	0.061
定数項	11.362	***	0.129
観測数	497		
補正決定係数	0.527		

(図表 19) 推計モデル 6 (各地価ポイント周辺から 150m までの範囲内に集積する京町家、200m までの範囲内に集積する状態不良の京町家の空家等が地価に及ぼす影響の推計) 結果

被説明変数：ln 地価	係数	有意水準	標準誤差
ln 周辺 0 ~ 50m 京町家集積	-0.122	**	0.047
ln 周辺 50 ~ 100m 京町家集積	0.099	*	0.058
ln 周辺 100 ~ 150m 京町家集積	0.164	***	0.048
ln 周辺 0 ~ 100m 状態不良の京町家空家	-0.112	**	0.057
ln 周辺 100 ~ 200m 状態不良の京町家空家	-0.110	**	0.051
北区ダミー	0.271	***	0.081
上京区ダミー	0.202	*	0.119
中京区ダミー	0.663	***	0.101
左京区ダミー	0.091		0.072
下京区ダミー	0.561	***	0.104
南区ダミー	-0.143		0.094
伏見区ダミー	-0.200	***	0.076
山科区ダミー	-0.185	**	0.089
東山区ダミー	0.197		0.125
定数項	12.081	***	0.044
観測数	497		
補正決定係数	0.527		

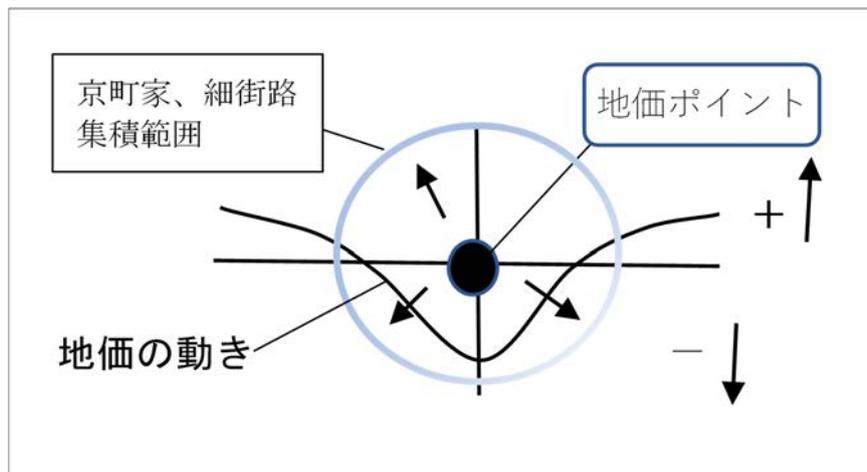
【各図表中用語について】

※係数：変数にかかる数字。 $y = ax$ の a の部分。

※有意水準：統計上、ある事象が起こる確率が偶然とは考えにくい(有意である)と判断する基準となる確率。

※補正決定係数：データに対する、推定された回帰式の当てはまりの良さ(度合い)を決定係数といい、数値は 0 ~ 1 までの値で示され、1 に近いほど当てはまりが良いとされる。説明変数の数が多い場合には、この点を補正した係数「補正決定係数(自由度修正済み決定係数)」を用いる。※標準誤差：標本から得られる推計量そのもののバラつき(=精度)を表すものである。

(図表 20) 京町家、細街路の外部性の表れ



(執筆者作成)

VI 京町家への居住誘因となる要因の実証分析（プロビット推計）

先のヘドニック法推計に加えて、京町家の居住者を想定し、周辺の京町家、細街路、商業施設の集積が居住への誘因に作用する程度、当該京町家が状態不良の場合、また、細街路のうち、より危険度の高い袋路に面している建物の場合、居住の是非にどのような誘因をもたらすかについてのプロビット推計²⁷を行った。

1 変数定義

本推計の説明変数は次のとおりである。

説明変数	意味
状態不良京町家ダミー	被説明変数である京町家(以下、「当該京町家」とする)の状態が不良の場合は「1」、そうではない場合は「0」とする変数
周辺〇m京町家集積 ※ここでいう京町家は、全ての属性を含む。	当該京町家周辺〇m範囲内の京町家の集積(軒数)
周辺〇m状態不良京町家集積	当該京町家周辺〇m範囲内の状態不良の京町家の集積(軒数)
袋路にのみ面している京町家ダミー	当該京町家が袋路にのみ面している場合は「1」、そうではない場合は「0」とするダミー変数
周辺〇m商業集積	当該京町家周辺〇m範囲内の商業施設の集積(件数)
周辺〇m細街路集積	当該京町家周辺〇m範囲内の細街路の集積(各街路の延長の合計)(m)
行政区ダミー	当該京町家が当該区に存在すれば「1」、そうでない場合は「0」となるダミー変数

2 使用データ

使用するデータは、前記のヘドニック法推計で用いたデータを使用した。

被説明変数を居住対象とする京町家と設定し、説明変数に、当該京町家周辺 100mの範

囲内までの京町家及び細街路の集積を用い、コントロール変数として、500mまでの範囲内の商業集積、当該京町家が防災上の危険度がより高いとされる袋路にのみ面しているものに該当するか否かのダミー変数、地域性による影響を見るための当該立地行政区のダミー変数を用い、さらに、京町家については、居住へのインセンティブに強い影響を与えると考えられる状態不良という属性を加え、以下の2通りの推計モデルにより分析を行った。

＜プロビット推計モデル式構造＞

$$N \text{ (被説明変数)} = B_0 \text{ (切片)} + B_1 \text{ (偏回帰係数}^{28}\text{)} X \text{ (説明変数)} + \mu \text{ (かく乱項)}$$

【推計モデル1】

$$N_i \text{ (居住する: 1, 居住しない: 0)} = B_0 + B_1 \text{ (}<\text{当該京町家から}>\text{周辺 } 0\sim 100 \text{ m京町家集積)} + B_2 \text{ (周辺 } 0\sim 100 \text{ m状態不良の京町家集積)} + B_3 \text{ (周辺 } 0\sim 100 \text{ m細街路集積)} + B_4 \text{ (周辺 } 0\sim 500 \text{ m商業集積)} + B_5 \text{ (袋路にのみ面している京町家ダミー)} + B_6 \text{ (行政区ダミー)} + \mu$$

説明変数に、当該京町家周辺 100m以内に立地する京町家集積に、居住への負のインセンティブを高めると考えられる同じ範囲内の状態不良である京町家や細街路の集積も加え、一方で、正のインセンティブにつながると想定される当該京町家から徒歩5分以内の商業集積を加え、さらに、袋路に面しているか否かや、当該立地地域による影響が見られるかどうかについて推計するためのダミー変数を使用した。

²⁷ 被説明変数をダミー変数(0と1など)に置き換えて各説明変数の影響を調べる場合に用いられる手法であり、被説明変数が一方(0か1など)になる確率が、他の説明変数の影響を受けているかを分析する手法である。(山本勲「計量経済学」中央経済社(2017))46頁

²⁸ それ以外の説明変数の値を固定した(変化させない)場合に、その説明変数が1増加すると被説明変数がどれだけ増加/減少するかを示すもの。(「統計ウェブ」)

【推計モデル2】

$$N_2 (\text{居住する: 1、居住しない: 0}) = B_0 + B_1 (\text{状態不良京町家ダミー}) + B_2 (\text{周辺0~100m京町家集積}) + B_3 (\text{周辺0~300m商業集積}) + B_4 (\text{袋路にのみ面している京町家ダミー}) + B_5 (\text{行政区ダミー}) + \mu$$

本推計モデルでは、特に、当該京町家自体が状態不良である場合を想定し、居住のインセンティブへの影響の度合いを計ることとした。

3 プロビット推計結果

本推計結果は次のとおりである。

図表 21、22 のとおり、推計モデル 1、2 とも、周辺の細街路の集積については、袋路にのみ面した京町家の場合、居住しないインセンティブがより強くなると考えられる推計結果が表れた。

細街路については、以下のような危険性があり、居住を避ける可能性がある。それは、

災害時や大規模火災時の大型消防自動車の通行困難、建物倒壊による通行障害、延焼拡大のしやすさ、乗用車の通行や自転車の路上駐輪をめぐるトラブル等²⁹であり、袋路に面していることから生じる。

商業集積に関しては、それぞれの推計モデルで、周辺 300m、500m と設定して推計をしたところ、いずれも正の係数が算出されたが、300m の場合は、500m と比較して係数の値が高く、商業集積範囲が近いほうがより居住するインセンティブは高くなることが考えられる。

また、図表 21 の推計モデル 1 では、状態不良の京町家の周辺の集積が、居住への誘因を下げるとの結果が表れたが、やはり、有意性はあるものの、同じ 100m の範囲で京町家自体の集積の係数については、正の結果が示されていること、係数の単位がそれほど高くないことから、周辺の京町家の状態が、直接、当該京町家に対する評価に影響すると確実に言えるかどうかは慎重にならざるを得ない。

(図表 21) 推計モデル 1 推計結果

居住する：1、居住しない：0	係数	有意水準	標準誤差
周辺0~100m京町家集積	0.002	***	0.000
周辺0~100mの状態不良京町家集積	-0.005	***	0.001
周辺0~100m細街路集積	-0.000107	***	0.000
周辺0~500m商業集積	0.0002624	***	0.000
袋路にのみ面している京町家ダミー	-0.437	***	0.019
北区ダミー	0.353	***	0.044
上京区ダミー	0.240	***	0.026
中京区ダミー	0.200	***	0.029
右京区ダミー	0.298	***	0.089
左京区ダミー	0.204	***	0.031
東山区ダミー	0.116	***	0.031
下京区ダミー	0.067	**	0.028
西京区ダミー	0.513	***	0.171
定数項	1.066	***	0.021
観測数	47,735		

²⁹ 京都市及び住民ヒアリングによる（執筆者が平成 30 年 11 月に京都市役所及び同市内で実施）。

そして、図表 22 の推計モデル 2 では、当該京町家自体が状態不良である場合は、周辺 100m の範囲内に京町家が集積する場合と比較して居住しない要因がより強くなること

が表れている。

なお、行政区別については、推計モデル 1、2 とも全ての係数が正の結果となり、地域性による影響は特に見られなかった。

(図表 22) 推計モデル 2 推計結果

居住する：1、居住しない：0	係数	有意水準	標準誤差
状態不良京町家ダミー	-0.719	***	0.016
周辺 0~100m 京町家集積	-0.0001242	***	0.000
周辺 0~300m 商業集積	0.001	***	0.000
袋路にのみ面している京町家ダミー	-0.364	***	0.019
北区ダミー	0.348	***	0.042
上京区ダミー	0.251	***	0.022
中京区ダミー	0.151	***	0.024
右京区ダミー	0.159	*	0.091
左京区ダミー	0.115	***	0.029
東山区ダミー	0.071	***	0.026
定数項	1.386	***	0.018
観測数	47,735		

Ⅶ 政策提言

これまでの推計に基づき、以下のとおり政策提言を考えた。

1 政策提言 1

推計では、京町家の集積が一定の距離を置いて拡大するにつれて地価上昇の傾向が見られた（ヘドニック法推計モデル 1 のケース：50~100m→0.028、100~150m→0.12）。そのため、京町家は、良好な状態で維持・保全することにより、住宅だけではなく、その独特の形状を活かして、飲食店や事業所等多用途に活用できる可能性をも秘めていると思われる。とりわけ、推計において、行政区ダミーの正の外部性が高く表れた中京区や下京区は、商業を中心とした地域でもあり、往来も多く、京町家を店舗や宿として活用するための需要も見込まれ、これらの業種が近接エリアに集まることにより、集積の経済³⁰による効果も期待できる。他方で、南区や伏見区等、行政

区ダミーで負の外部性が表れた地域については、主に住宅を中心とした地区であることから、むしろ、高齢者施設や地域住民向けの交流施設等、家屋をいずれかの形で活用することにより京町家を良好な状態に維持することが、景観を維持すると同時に、老朽木造家屋の安全性の向上にも寄与するという期待ができると考えられる。特に、ヘドニック法推計モデル 6 の推計結果では、状態不良の京町家空家の集積に負の外部性の傾向が見られた（0~50m→-0.112、100~200m→-0.11）。また、プロビット推計では、状態不良の京町家の集積が、居住へのインセンティブに負の外部性をもたらす兆しが見られた。

そこで、正の外部性の要因となる京町家の景観効果や利活用性に着目し、指定京町家³¹に限定しない形での維持費用等の補助金制度を設けることが考えられる。

現行は、指定京町家に対する改修補助金や維持・修繕補助金の制度があるが、指定以外

³⁰ 関連性の深い企業が特定地域に集中することで、交通費や取引費用の節約が可能となること。

³¹ 趣のある町並み又は個性豊かで洗練された生活文化の保全及び継承を図る上で特に重要である町家で京都市が指定したものの（「京都市京町家の保全及び継承に関する条例」（平成 29 年 11 月 16 日京都市条例第 12 号）第 17 条

の京町家にも、手を入れることにより、価値が向上し、不動産取引が行われる建物が現れる可能性がある。そのため、飲食店や宿泊施設の事業資金の定額補助や家屋改修に係る費用の助成制度を設けることも検討するべきである。

特に、管理不全で建物の状態が良好ではなく、負の外部性を生じている京町家については、空家も含めて当該所有者に補助金を活用した改修を呼びかけ、再度何らかの用途で利用できる程度に状態が改善した場合には固定資産税の減免のような特例措置を設けて適用することが考えられる。他方で、放置するなど改善が見られない場合は、固定資産税の段階的引上げ等、負の外部性に応じた課税措置の導入が考えられる。これは、状態不良の京町家を放置することにより、家屋の腐朽等の進行による周辺への被害に対する対策費用がますます拡大することが予想されるので、こうした費用の逡減に対する所有者のインセンティブを高めるための方策としての段階的なピグー税³²の仕組みとして提言するものである。

2 政策提言 2

ヘドニック法推計モデル1、5の分析では、細街路の集積範囲が近距離か遠距離かにより、それぞれ正と負の外部性が表れることが示されたが、プロビット推計では、京町家の居住者にとって、とりわけ袋路に面していることが居住への誘因に負の外部性をもたらしていることが推計された。

ゆえに、袋路の入口付近だけではなく、沿

道一帯の家屋の安全対策を一体のものとして捉えたかたちでの施策が求められる。

特に、袋路のような災害時にはより危険である細街路については、現行の緊急避難経路整備事業³³の補助額上限引上げ(現行30万円)や、袋路の始端部における家屋への耐震・防火改修助成事業を拡充し、始端部に限定しない耐震・防火改修費用の補助制度の創設³⁴等を行い、沿道住民に対して、安全対策への意識の啓発を一層促すことが必要と考えられる。

おわりに

京町家の立地状況については、祇園や先斗町のように、一帯の面として一つの歴史的な景観を構成しているもの、中高層建築物の間に挟まれるようにして立地するもの、住宅地の中に点在するもの、様々である。京町家や細街路が位置する環境により、もたらされる効果が異なるとも考えられる。

特に、本稿の推計結果で見られた、地価ポイントからの距離範囲による係数の正、負のそれぞれの値について、京町家自体の価値の問題であるのか、あるいは、他の要因も絡む問題であるのか、そうした点をより明白にするために、地域ごとの特色を詳細に反映した検証が必要であることは言うまでもない。

そして、京町家と京町家ではない木造家屋とを切り分けて見ていくことや、京都ならではの特色にも着目し、木造密集市街地や空家問題全体等も絡めながら、歴史的な景観要素の在り方を、正、負の両側面から、更に検証していくことが必要であると考えられる。

【付記】本稿は、執筆者が2018年度に政策研究大学院大学まちづくりプログラムに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

³² 環境汚染等の負の外部性をもたらす要因に対する課税(福井秀夫「ケースからはじめよう法と経済学」日本評論社(2007))。

³³ 袋路における、2方向への緊急避難経路の設置に対し助成を行う緊急避難経路整備費助成事業

³⁴ 袋路の入口にある建築物の耐震・防火改修に対し助成を行う袋路始端部における耐震・防火改修助成事業

米国における遺伝子組換え食品の表示義務化 —全米バイオ工学食品情報公開法の制定に至る背景及び同法の概要—

衆議院調査局首席調査員

弦 間 洋 子

(第一特別調査室)

■ 要 旨 ■

米国では、1996年に遺伝子組換え農作物の本格的な商業栽培が始まってから20年以上が経過し、主要農作物である大豆、とうもろこしの90%以上が遺伝子組換え農作物に切り替わった。世界一の遺伝子組換え農作物の生産国でありながら、これまで遺伝子組換えを示す表示法が存在しなかったが、多くの州が個別の表示法を制定する動きを受けて、2016年7月、連邦法である全米バイオ工学食品情報公開法が成立し、米国全土で販売される全ての食品に遺伝子組換えについての表示が義務化されることとなった。農業・食品製造業・小売業の多くから歓迎する声が聞こえる一方で、義務化を求めてきた消費者・市民団体などからは、州法より不十分な連邦法の成立により州法が無効となることから、知る権利が否定されたとして、その内容への批判の声も強い。遺伝子組換え農作物に対する異なる意見がある中で、遺伝子組換え食品についての正しい情報を得て、消費者が商品を選択する自由を確保することは非常に重要である。今後、従来では考えられないような技術で食品が開発され、市場に供給されていくことから、選択の自由を確保する手段ともいえる食品表示の在り方をこれまで以上に検討していくことが求められる。

《 構 成 》

はじめに

- I 遺伝子組換え食品における安全性の意味
- II 世界における遺伝子組換え農作物の普及状況
- III 米国の遺伝子組換え食品表示の義務付けに向けた州政府の動き
- IV 米国連邦法と同法に基づく開示基準の制定
- V 欧州及び日本の遺伝子組換え食品の表示制度
おわりに

はじめに

米国は、1996年に遺伝子組換え農作物¹の本格的な商業栽培が始まって以来、遺伝子組換え農作物の栽培面積が最も大きく、遺伝子組換え農作物生産のリーディング・カントリーであり続けている²。国際アグリバイオ事業団（I S A A A）³の統計によれば、米国にお

※本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2019年8月24日である。

¹ GMO (Genetically Modified Organism) とは、遺伝子組換え生物のことであるが、遺伝子組換え農作物を指すことも多い。本稿では、一般的に農作物を指す場合には、遺伝子組換え農作物とし、どちらかが不明な場合には、原文に沿って、GMOと表記する。

² 鈴木栄次「第4章 米国における遺伝子組換え作物の生産状況、規制状況等について」『プロジェクト研究[主要国農業戦略]研究資料第13号 平成27年度カントリーレポート：米国、フランス、韓国、GMO(米国、EU)』農林水産政策研究所(2016年3月)97頁<http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331_27cr13_04_us_gmo.pdf>

³ I S A A A (the International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications) は、遺伝子組換え農作物を推進するためにバイオテクノロジー業界によって作られた国際的な非営利組織である。毎年、年次報告が出され、遺伝

ける 2018 年の栽培面積に占める遺伝子組換え農作物の割合は、なたね 100%、大豆 94%、ワタ（綿実）94%、とうもろこし 92%となっている。それらは、そのまま食べるだけでなく、加工されて、コーンスターチ（スープやソース）、コーンシロップ（甘味料として）、綿実油・大豆油・なたね油（マヨネーズ、サラダドレッシング、シリアル、パン、スナック食品）に広く用いられており、スーパーマーケットの棚に並んでいる加工食品の約 75%に遺伝子組換え成分が用いられているともいわれている⁴。

遺伝子組換えとは、生物の細胞から有用な性質を持つ遺伝子を取り出し、植物などの細胞の遺伝子に組み込み、新しい性質を持たせることをいうが、従来の交配による品種改良でも自然に遺伝子の組換えは起きている。遺伝子組換え技術が従来の品種改良と異なる点は、人工的に遺伝子を組み換えるため、生物の種類に関係なくいろいろな生物を品種改良の材料にすることができ、農作物などの改良の範囲を大幅に拡大できたり、改良の期間が

短縮できたりすることである⁵。遺伝子組換え技術は、品質改良に大きなメリットをもたらすものとして期待され、同技術を活用した農作物の生産、販売が世界的な規模で行われている。その一方で、遺伝子組換え農作物に対しては、安全性や環境面に関して消費者などからの強い懸念⁶が示されている⁷。

こうした中、2016 年 7 月に米国において食品に遺伝子組換えについての表示を義務付ける全米バイオ工学食品情報公開法が成立した。この法案を議論する中で、米国連邦法による表示義務付けは、より規制の厳しい州法を無効化し、消費者の知る権利を否定する法律だとして、激しい議論が巻き起こった⁸。

米国の表示制度は我が国の表示制度にも大きく影響を与えるものである⁹。本稿は、遺伝子組換え食品についての安全性やその是非を検討するものではなく、消費者の食品選択に当たって、重要な判断材料を提供する手段の一つである食品表示について、遺伝子組換え農作物の最大の生産国であり、我が国ばかりでなく世界の食料経済に大きな影響を与えて

子組換え農作物の現状が報告されている。数値は、ISAAA, ISAAA BRIEF 54 GLOBAL STATUS OF COMMERCIALIZED BIOTECH/GM CROPS IN 2018 Ithaca, NY: ISAAA, 2019, pp. 10-12

⁴ “About Genetically Engineered Foods.” *CENTER FOR FOOD SAFETY* <<https://www.centerforfoodsafety.org/issues/311/ge-foods/about-ge-foods/>>

Bridger Gordon, “Food Fight: The Debate over GMOs and Food Labeling.” *HARVARD POLITICAL REVIEW*, December 1, 2018 <<https://harvardpolitics.com/united-states/food-fight-the-debate-over-gmos-and-food-labeling/>>

⁵ 厚生労働省医薬食品局食品安全部「遺伝子組換え食品 Q&A」（平成 23 年 6 月 1 日改訂第 9 版）<<https://www.mhlw.go.jp/topics/idenshi/dl/qa.pdf>>

⁶ 米国環境医学会（AAEM: The American Academy of Environmental Medicine）は、2009 年 5 月 19 日、「遺伝子組換え（GM）食品が深刻な健康被害をもたらす」ため同食品の即時モラトリアム（保留）を求めるメッセージを発表した。<<https://www.aemonline.org/gmo-pressrelease.php>>

⁷ 天笠啓祐『ゲノム操作・遺伝子組み換え食品入門 食卓の安全は守られるのか?』緑風出版（2019 年）、鈴木宣弘『食の競争 米国の罠に落ちる日本』文春新書（2013 年）89-120 頁、ジャン＝マリー・ベルト（ベカエール直美訳）『ヨーロッパ・エコロジー研究所からの警告 遺伝子組み換え食品は安全か?』工作舎（1999 年）

⁸ 同法は、反対派からは、「アメリカ人の知る権利を否定する法律」（Deny Americans the Right to Know: DARK）であるとして強く非難され、暗黒法ともいわれている（Jonathan Greenberg, “Obama Expands Monsanto Doctrine By Signing DARK Act And Invalidating Vermont GMO.” *HUFFPOST*, August 9, 2016.）。Jennifer Steinhauer・Stephanie Strom, “Senate to Vote on GMO Food Labeling Bill.” *New York Times*, March 15, 2016、Lisa Baertlein・Karl Plume, “Senate blocks bill that would override state GMO labeling laws.” *Reuters Business*, March 15, 2016. <<https://www.reuters.com/article/us-usa-gmo-labeling-idUSKCNOWI2K2>>

⁹ 我が国は、毎年、穀物・油糧作物の輸入量 3,100 万トンの半分以上を占める 1,700 万トン（日本国内の米生産量の約 2 倍に相当）の遺伝子組換え農作物を米国等から輸入していると推定されており、その量は、米国高官に世界で一番遺伝子組換え食品を食べていると言わしめるほどのものである（鈴木宣弘・前掲注 7 90-91 頁）。ISAAA の 2019 年の年次報告書によれば、遺伝子組換え農作物を栽培しておらず、その輸入を許可している国の中で、最も多くの種類の輸入許可を出しているのは日本であるとしている（ISAAA・前掲注 3 81 頁）。

いる米国の法制度の制定の経緯を概観し、その制度が消費者の求める情報を提供し、消費者の選択に寄与するものとなり得るのかを考察するものである。また、その前提として、消費者が懸念する遺伝子組換えの安全性の意味について若干の考察を試み、さらに、米国の表示制度と比較する上での先行事例として、予防的原則¹⁰の立場をとって、米国よりも厳しい表示制度を持つEUと、どちらかという米国の表示制度と似た日本の表示制度の概要を示すこととする。

I 遺伝子組換え食品における安全性の意味

国立医薬品食品衛生研究所安全情報部の畝山部長は、「食品とは、人間が生きるための栄養やエネルギー源として食べてきた、食べてもすぐに明確な有害影響がないことがわかっている未知の化学物質のかたまり」であるとしており、「長期の安全性については基本的に確認されていない」¹¹と説明している。

遺伝子組換え食品（農作物）についての短期的な安全性は確認されているものの、長期的な安全性については、その様な試験結果は存在せず、現時点で確認されていない。

さらに、2018年11月15日の衆議院消費者問題に関する特別委員会の質疑において、政

府は、日本国内で流通が認められている遺伝子組換え食品は、「食品衛生法」（昭和22年法律第233号）の規定に基づいて厳正な科学的評価により、安全性について問題がないとされ、「現時点の科学水準において、遺伝子組換え食品が既存の食品と同等の安全性を有している」ことを確認しているものであると答弁している¹²。

また、米国科学アカデミー（NAS）は2016年5月、遺伝子組換え農作物は人間や動物が食べても安全だと結論付ける報告書を発表している。過去20年間の約900件に及ぶ研究成果をもとに包括的に評価した結果、がんや肥満、胃腸や腎臓の疾患、自閉症、アレルギーなどの増加を引き起こす証拠はないとしたものである¹³。

他方、食品関係以外でも、古くから重用されてきて、近年になり、その危険性が判明したものもある。1900年頃には、その危険性が一部の関係者に認識されていたアスベスト¹⁴が、我が国で全面禁止となったのは、2006年のことである。アスベストはばく露開始から40年あまりの長い潜伏期間を経て疾患が発生する¹⁵ため、その危険性が認識されるには至らず、輸入されて日本中で広く使用されてきたものである。

このように、長期間にわたる経験がなけれ

¹⁰ 予防的原則（Precautionary Principle）とは、環境保全や化学物質の安全性などに関し、環境や人への影響及び被害の因果関係が科学的に証明されていない場合においても、予防のための政策的決定を行う考え方である。予防的原則は、1982年に国連総会で採択された「世界自然憲章」で初めて国際的に認知され、1992年に「国連環境開発会議（地球サミット）」で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」に、第15原則「環境を保護するため、予防的方策は、各国により、その能力に応じて広く適用されなければならない。深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如が、環境悪化を防止するための費用対効果の大きい対策を延期する理由として使われてはならない。」の中で正式に用いられたことで、世界的に普及していった。（出所：Sustainable Japan ウェブサイト）

¹¹ 畝山智香子 国立医薬品食品衛生研究所安全情報部「安全な食品ってなんだろう～リスクのものさしで考える～」(2017年3月) <https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_safety/food_safety/risk_commu_2017_002/pdf/risk_commu_2017_0002_170331_0001.pdf>

¹² 第197回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号2頁（平成30年11月15日）武村展英委員に対する吉永和生厚生労働省大臣官房審議官の答弁 傍点は筆者が加筆

¹³ Steven Novella, “National Academy of Sciences Report on GMOs.” May 17, 2016.

¹⁴ 杉本通百則「1930年代後半のアメリカ・ドイツにおけるアスベスト粉塵対策に関する一考察」立命館産業社会論集第44巻第2号（2008年9月）他

¹⁵ 石綿に関する健康管理等専門家会議マニュアル作成部会『石綿ばく露歴把握のための手引』（平成18年10月）

ば、その安全性について判断することは難しい。ましてや遺伝子組換え食品については、20年間という短期間での観察にとどまることから、長期摂取した場合の安全性についてはいまだ、解明されていないと考える。

長期摂取の安全性や環境面等への影響が不透明である中では、食品表示等を通じて、消費者に食品に関する正しい情報を提供し、理解させた上で選択の自由に委ねることが肝要であるし、不測の事態が発生した場合に、追跡し、リコールすることができるようにするため、遺伝子組換え食品と非遺伝子組換え食品とを区別して特定できるようにしておく必要がある。

II 世界における遺伝子組換え農作物の普及状況

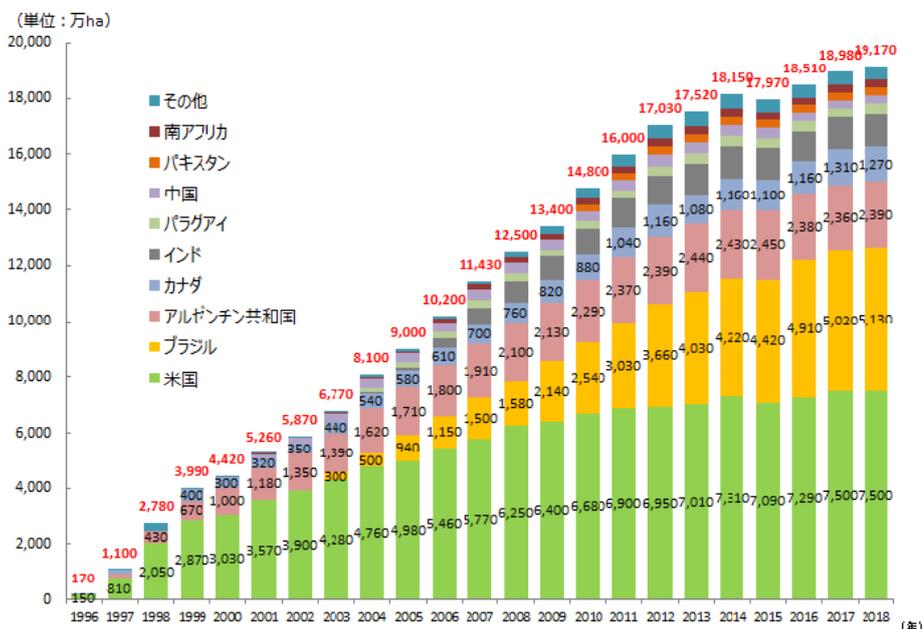
1 遺伝子組換え農作物の栽培面積の拡大と生産状況¹⁶

遺伝子組換え農作物の商業化は、1992年、中国によるウイルス耐性のタバコに始まり、1994年には米国のカルジーン社が米国内で、最初の商業栽培の認可を受け、フレーバー・セーバーという完熟でも日持ちのよいトマトを世に出している¹⁷。

遺伝子組換え農作物の本格的な商業栽培が始まった1996年の栽培国は6か国（米国、中国、カナダ、アルゼンチン、豪州、メキシコ）で、栽培面積は、僅か170万haであった。それが、2018年には、26か国（開発途上国21か国と先進国5か国）となり、栽培面積は、1996年当時の約113倍の約1億9,170万ha（2018年の日本の農地面積の約43倍）と拡大した（図表1参照）。栽培国のうち、米国、ブラジル、アルゼンチン、カナダ、インドの5か国で、全栽培面積の91%（2018年）を占めている（図表2参照）¹⁸。

主要な遺伝子組換え農作物の2018年の総栽培面積に対する割合をみると、大豆50%、とうもろこし30.7%、ワタ13%、なたね5.3%となっている。これらの4種¹⁹を中心として、世界の遺伝子組換え農作物の栽培面積は年々

図表1 1996年—2018年までの遺伝子組換え農作物の各国の栽培面積の推移



(出所) バイテク情報普及会

¹⁶ 生産状況における数値はISAAAによる。前掲注3参照

¹⁷ 鈴木栄次・前掲注2 97頁

¹⁸ ISAAA・前掲注3

¹⁹ 鈴木栄次・前掲注2 107-108頁「小麦は、コメ、トウモロコシと並ぶ三大穀物であり、米国では最大の食用穀物である。しかしながら、GMO生産をリードする同国においても、その商業栽培は始まっていない。トウモロコシや大豆は、油糧や飼料用に消費されるのがほとんどであるが、小麦は、トウモロコシや大豆と異なり、パン、シリアル、パスタなどの形で直接、食品として消費されている。そのため、トウモロコシや大豆に比べて、消費者のGMO小麦に対する感情が重要になってくると考えられる。」

増加しているが、増加率は逡減している。今後、新たな作物の栽培²⁰、開発途上国における栽培の伸びなどが予想されている²¹。

図表 2 2018 年における遺伝子組換え農作物の栽培国



(出所) ISAAA BRIEF 54 : GLOBAL STATUS OF COMMERCIALIZED BIOTECH/GM CROPS IN 2018 掲載の図を筆者翻訳の上編集

2 遺伝子組換え農作物の形質

これまでに商品化された遺伝子組換え農作物は、特定の除草剤を散布すると雑草だけが効果的に駆除できる除草剤耐性農作物と殺虫剤の使用を大幅に減らしても害虫駆除ができる害虫抵抗性農作物の二つに大別される。2018年には、除草剤耐性農作物の栽培面積が8,750万haと全栽培面積の45%を占め、害虫抵抗性、除草剤耐性及び他の形質を組み合わせたスタック(多重形質)品種は42%(8,050万ha)を占めた。当初は、一つだけの形質を持つ品種が栽培されていたが、近年ではスタック品種の割合が増加している。²²

3 遺伝子組換え農作物のメリットとデメリット

厚生労働省は、遺伝子組換え食品のメリットとして、害虫抵抗性や除草剤耐性を作ることによって害虫の繁殖を防ぎ、除草の手間だけでなく、不耕起栽培(耕さない栽培方法)²³により、農業の省力化を図ることができる、不耕起栽培により環境保全にも寄与する、今後は、乾燥地などで栽培できる作物や特定の栄養成分を多く含む作物など、様々なメリットのある農作物が開発されると考えられるとしている。

他方、遺伝子組換え食品に対する懸念としては、安全性をはじめとして既存の動植物へ

²⁰ 新たな作物としては、アクリルアミド産生低減・打撲黒斑低減・疫病抵抗性の形質を持つジャガイモ、褐変しにくいリンゴ等が米国及びカナダで、害虫抵抗性のナスがバングラデシュで、ピンクパイナップルがコスタリカで栽培されている。

²¹ 農林水産省ウェブサイト「遺伝子組換え農作物をめぐる国内外の状況」〈<http://www.maff.go.jp/j/syouan/nouan/carta/zyoukyou/>〉

²² ISAAA・前掲注3 77-79頁

²³ 不耕起栽培のメリットは、土を耕さなくても除草ができることから、耕すことによる土壌流出の防止、土壌中の水分や栄養素の流出防止のほか、耕すことで土壌中から排出される炭酸ガスの削減、耕すために使用する農業用機械の燃料使用量の削減という2つの温室効果ガスの削減効果が挙げられる。

の影響、一部多国籍企業による農作物の独占、開発途上国への圧迫、倫理的な問題等を心配する声があるとしている²⁴。

大手種子会社²⁵である米国のモンサント社²⁶は、遺伝子組換え農作物のメリットを害虫抵抗性や除草剤耐性の農作物の導入による雑草防除や害虫駆除に伴うコストや労力の削減、農薬使用量の減少、害虫被害の減少による農作物の収量の増加、これらによる農業生産者の所得の増加、不耕起栽培による環境問題の緩和を挙げている。

もともとラウンドアップという除草剤の販売会社であるモンサント社は、自社製品を使用した効率的な収穫ステップを次のように説明している。まずラウンドアップで農地の全ての雑草を枯らし、次に同社の除草剤耐性大豆の種子を撒く。同社の種子からの農作物だけはラウンドアップで枯れることはないため、途中でもう一度ラウンドアップで除草するといった工程を踏むだけでよく、手間がかからない。モンサント社は自社で除草剤を作り、さらに、その除草剤に耐えられる大豆をも自

社で作って販売し、セットで収益をあげている。²⁷

他方、現在深刻な問題となっているのが、除草剤で枯れない耐性雑草と殺虫毒素で死なない耐性害虫の広がりである²⁸。また、これら耐性雑草や耐性害虫に対処するため農家はより危険な農薬を、しかも多量に使用していることが明らかになってきた²⁹とする批判もある。更に強力な除草剤や殺虫剤を使用することによる土壌や河川、海への環境汚染や遺伝子組換え農作物と非遺伝子組換え農作物が交雑することによる生態系への影響が懸念されている³⁰。

さらに、憂慮されているのが、多国籍企業による種子市場の寡占である³¹。遺伝子組換え種子の販売は、数社の多国籍企業がシェアの多くを占めている。例えば遺伝子組換え種子を買う場合、農家は種子会社との間にライセンス契約を締結することとなるが、契約により自家採種は禁じられているため毎年種を買い続けなければ翌年の生産はできなくなる。こうして種の特許を握る企業による世界の食

²⁴ 厚生労働省・前掲注 5

²⁵ 大手農薬会社でもある。

²⁶ 遺伝子組換え種子を販売する企業は数社の多国籍企業である大手種子会社に集中してきている。

モンサント社は、1901年に米国ミズーリ州セントルイスで人工甘味料サッカリンのメーカーとして創業し、ベトナム戦争で使用された枯葉剤や有害物質として製造中止となったPCBの製造で知られる20世紀中最も巨大な米国の化学企業の一つ。2018年に独バイエル社に買収された。この買収により、世界最大の農薬・種子メーカーが誕生することとなった。(マリー＝モニク・ロバン著(村澤真保呂・上尾真道訳)戸田清監修『モンサント 世界の農業を支配する遺伝子組み換え企業』作品社(2015年)、「バイエルのモンサント買収承認、農薬「ビッグ4」時代へ」『日本経済新聞』(電子版)(2018年5月30日)、GILLIAN FLACCUS, “Oregon sues Monsanto over PCB pollution in waterways, soil” *Statesman Journal*, Jan. 4, 2018 <<https://www.statesmanjournal.com/story/news/2018/01/04/oregon-suesmonsanto-over-pcb-pollution-waterways-soil/1005903001/>>)

モンサント社の副社長が認可官庁であるFDA(米国医薬品局)長官の上級顧問になったり、長官が社長となったりする人事交流があり、規制担当省庁や大統領府との蜜月関係が指摘されている。また、巨額の資金を必要とする自然科学の研究者と企業との結びつきも指摘されており、研究資金の出所の違いで、「科学的」見地からの発言も食い違うこともよくあるとしている。(鈴木宣弘・前掲注 7 95-103頁、鈴木宣弘『食料・農業問題 本質と裏側「消費者団体のいろいろ」』JACOM農業協同組合新聞(電子版)(平成30年12月28日) <<https://www.jacom.or.jp/column/cat647/>>、前述ロバン 166-171頁)

²⁷ 鈴木宣弘・前掲注 7 97頁

²⁸ 有井彩、山根精一郎「除草剤耐性遺伝子組換え作物の普及と問題点」『雑草研究 Vol. 51 (4)』日本雑草学会 263-268頁、天笠・前掲注 7 186-221頁

²⁹ 天笠・前掲注 7 77頁

³⁰ 天笠・前掲注 7 97-104頁

³¹ 鈴木宣弘・前掲注 7 99-108頁、「世界最大の“農業マフィア”が隠したい真実 除草剤の欠点を指摘した研究者たちを口封じか」『産経ニュース』(2017年11月8日) <<https://www.sankei.com/wired/print/171108/wir1711080001-c.html>>

料生産のコントロールが強化されていくことを懸念する声がある³²。地域一帯の種子を独占した後に種子の値段を引き上げたため、インドの綿花農家に多くの自殺者が出て、社会問題化した事例も報告されている³³。

Ⅲ 米国の遺伝子組換え食品表示の義務付けに向けた州政府の動き

1 米国の遺伝子組換え食品表示の法制化に向けた動き

米国における遺伝子組換え農作物に対する規制は農務省 (USDA)、環境保護庁 (EPA)、食品医薬品局 (FDA) の3省庁が行っており、USDAは農作物に対する害虫、雑草、病害の拡大防止の観点から農作物そのものについての規制を、EPAは農薬の環境への影響及び食品中の残留農薬基準値の設定に係る法律を所管する立場から、農薬 (殺虫成分を産生する遺伝子組換え植物を含む。) の規制を、そしてFDAは、食品・食品添加物、家畜用飼料、医薬品等の安全性について所管する立場から、食品について規制を行ってきた³⁴。表示については、食品・医薬品化粧品法が適用され、同法の商品の表示は偽りや誤解を招くようなものであってはならないとの基本的考え方の下、遺伝子組換え食品が既存の

ものと組成などが同じである場合、表示の義務はないとしている³⁵。

米国は、当初から遺伝子組換え農作物の最大の栽培国であり続けているが、これまで、遺伝子組換え食品の表示法が制定されておらず、遺伝子組換え食品に対する食品表示は任意であった³⁶。USDAは、遺伝子組換え食品を使用していないことをアピールしたい企業が食品包装上に「GMO Free」等の表記をすることを承認したが、FDAは、消費者の誤認を招く可能性があるため、こうした表記をすべきではないとしていた³⁷。しかし、FDAは、2001年に、消費者は食品が遺伝子組換えされているかに関心を有している可能性があるとして、消費者に誤解を生じさせないよう任意表示のガイドラインを発表した³⁸。

遺伝子組換え農作物は、米国の種子会社大手のモンサント社、デュポン社などが開発しており、米国の主要な国家戦略の一つでもある³⁹。一方、日本を含めた世界64か国は遺伝子組換え食品への義務的表示の法律が存在する⁴⁰ことから、米国においても「消費者に選択の機会を与えるべき」などとする消費者団体等から表示義務化の必要性が訴えられてきた⁴¹。

しかし、FDAが「遺伝子組換え品種及び

³² 鈴木宣弘・前掲注7 66-67頁

³³ 鈴木宣弘・前掲注7 67頁

ロバン・前掲注26 441-464頁 (2015年)

“India’s farmer suicides: are deaths linked to GM cotton? - in pictures” *Guardian*, May 5, 2014 <<https://www.theguardian.com/global-development/gallery/2014/may/05/india-cotton-suicides-farmer-deaths-gm-seeds>>

³⁴ 農林水産省「米国の遺伝子組換え食品表示に係る動き『海外食料需給レポート (Monthly Report: 1月)』 (平成29年1月31日) <http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_rep/monthly/201701/attach/pdf/201701-15.pdf>

³⁵ 一般財団法人食品産業センター「諸外国の動向 米国」(第8回消費者庁遺伝子組換え表示制度に関する検討会 (平成30年1月31日開催) 武石委員提出資料)

³⁶ 農林水産省・前掲注34

³⁷ 同上

³⁸ 鈴木栄次・前掲注2 106頁

農林水産省・前掲注34 非営利団体のNON GMO Projectは、非遺伝子組換え食品の認定を行っており、認証された製品には、食品包装上に蝶が描かれたNONGMO VERIFIEDラベルを表示することができる。

³⁹ 農林水産省・前掲注34

⁴⁰ 同上

⁴¹ 全国農業協同組合中央会『国際農業・食料レター No.189』JAグループ (2016年9月) <<https://agri.ja-group.jp/>>

それに由来する食品は、伝統的な品種・食品と同様の安全性と栄養価があると考えている⁴²」とし、世界保健機関（WHO）も「現在市場に出ている遺伝子組換え食品は、安全性評価を通過したものであり、人間の健康にリスクを及ぼすことは考えにくい⁴³」などとしている中で、食品業界や農業界を中心に、「非遺伝子組換えのものと栄養学的な特徴に違いがなく、健康リスクが証明されているわけでもないのに遺伝子組換え食品に特別な表示制度を設けることは安全性に関する消費者の誤解を招く」などとする主張も強く、米国政府も同様の見解を示してきていたことから連邦レベルでは表示の義務化が難しい状況が続いていた。⁴⁴

2 法制化をめぐる各州の動き

前述のとおり、世界一の遺伝子組換え農作物の生産国であり、食品の多くに遺伝子組換え農作物を使用している米国では、こうした食品について特別な表示を求める米国連邦法が存在しなかったことから、消費者団体を中

心に遺伝子組換え表示の義務化に向けた取組が展開され、いくつかの州で州レベルでの立法につながっていった⁴⁵。

2012年、遺伝子組換え食品表示の法制化の動きは、カリフォルニア州で表示義務化の賛否を問う住民投票が実施されたのに続き、翌2013年にはワシントン州でも住民投票が実施された。しかし食品業界の莫大な資金投入によるキャンペーンにより反対派が優勢となり、両州とも否決された⁴⁶。

他方で、2013年12月にコネチカット州で、2014年1月にはメイン州で、それぞれ隣接州における同様の法律の施行を条件に遺伝子組換え表示を義務化する州法が成立した⁴⁷。

また、2014年4月時点で、米国の州レベルでは、27州において66の遺伝子組換えに係る表示に関する法案が審議されていた⁴⁸。

3 バーモント州法の制定⁴⁹

2014年5月には、そうした施行の条件を伴わない州法が、全国に先駆けてバーモント州で成立し、同法の施行日は2016年7月1日と

pdf/data/news/189.pdf>

⁴² “Questions & Answers on Food from Genetically Engineered Plants.” U.S. FDA

<<https://www.fda.gov/food/food-new-plant-varieties/questions-answers-food-genetically-engineered-plants>>

⁴³ WHOの示したこの見解の前段では、「遺伝子組換え食品の安全性については、個々に評価すべきであり、全ての遺伝子組換え食品の安全性について、一般論を述べることはできない」としている。「Frequently asked questions on genetically modified foods」<https://www.who.int/foodsafety/areas_work/food-technology/faq-genetically-modified-food/en/>

⁴⁴ J A・前掲注 41 2頁

⁴⁵ J A・前掲注 41 3頁、米国では、州政府は連邦政府の下部単位ではない。各州は主権を有し、憲法上、連邦政府のいかなる監督下にも置かれていない。ただし、合衆国憲法や連邦法と州の憲法や法律が矛盾する場合には、合衆国憲法や連邦法が優先する。（American Center Japan ウェブサイトによる。
<<https://americancenterjapan.com/aboutusa/translations/3174/>>）

⁴⁶ 鈴木栄次・前掲注 2 106頁等

⁴⁷ J A・前掲注 41 3頁

⁴⁸ Temra Costa, “GMO Labeling Update: State Efforts Pick Up Momentum, Big Ag Doubles Down.” *CIVIL EATS*, April 16, 2014. <<https://civileats.com/2014/04/16/gmo-labeling-update-state-efforts-pick-up-momentum-big-ag-doubles-down/>>

Carey Gillam, “Bill seeks to block mandatory GMO food labeling by states.” *Reuters*, April 10, 2014. <<https://www.reuters.com/article/us-usa-gmo-lawmaking/bill-seeks-to-block-mandatory-gmo-food-labeling-by-states-idUSBREA381HK20140409>>

⁴⁹ “An Act relating to the labeling of food produced with genetic engineering, No. 120, §6, 2014 Vermont Acts.” <<https://publicleadershipinstitute.org/model-bills/consumer-protection/labeling-gmo-foods-act/>>

Malia J. McPherson, “What’s in a name: the Vermont Genetically Engineered Food Labeling Act.” *Journal of Law and the Biosciences*, Volume 1, Issue 3, September 2014, pp. 359-368.

<<https://academic.oup.com/jlb/article/1/3/359/906711>>

された⁵⁰。

同法では、①遺伝子組換え農作物が 0.9% 以上含まれている食品は表示義務の対象となり、②食品包装上に「遺伝子組換え原料で製造」、「一部遺伝子組換え原料で製造」又は「遺伝子組換え原料から作られている可能性」と表示しなければならないとされ、③違反した場合は罰金（1 商品・1 日当たり 1,000 ドル以下）が科されることとされ、④同法の実施と管理において州が負担する費用又は負債を支払うために遺伝子組換え食品表示特別基金を設置することとされた⁵¹。この基金への寄付により、法案の反対派からの訴訟に備えて、訴訟費用を賄うこととしていた⁵²。

同法が成立すれば、バーモント州に流通する可能性のある食品については、包装上の表示を変更する必要があるほか、遺伝子組換え原料含有の有無について把握しなければならないことから、農業・食品業界等におけるコスト面での負担が増すことが想定されていた⁵³。

バーモント州法の制定を契機として、州間取引が一般的となっている食品ブランドを有する一部大企業などは、包装上の表示変更等の対応を進め、2016 年 1 月のキャンベルスープ社を嚆矢として、マーズ社、ジェネラルミルズ社、ケロッグ社、ダノン社などの大手食品メーカーは、全国レベルで遺伝子組換え表

示をすることを次々に発表した⁵⁴。

こうした動きの中で、他州でも同様の州法が制定され、表示基準が異なるおそれがあったことなどから、食品産業・農業界を中心に、全国一律の基準を設ける必要性を訴える声が高まっていた⁵⁵。

他方、州法の制定を望む人々の多くも州ごとに異なる義務表示ではなく、FDA が全国一律の義務表示を制定することを求めていたが、FDA の見解は、遺伝子組換え食品と従来の食品は「実質的に同等だ」として全国的な表示の義務付けに動くことはなかった⁵⁶。

IV 米国連邦法と同法に基づく開示基準の制定

1 連邦議会の法制化に向けた動き

前述のとおりバーモント州法の制定に対する食品業界等の反発は大きく、州によって表示が異なることへの対応が必要となることから、同法施行までの 2 年にわたり同法の施行を阻止するロビー活動が活発化し⁵⁷、連邦議会としての法案作成へと動き出した。2015 年 7 月、下院が、州による遺伝子組換え食品についての表示を義務付けることを禁ずる法案である H. R. 1599⁵⁸を可決したが、その後、上院で審議されることはなかった。同法案は、遺伝子組換え表示は任意としており、遵守されにくいという欠点があった⁵⁹。

⁵⁰ Vermont Act・前掲注 49

⁵¹ 同上

⁵² Malia・前掲注 49、2014 年 6 月 12 日に食料品製造業者協会等から憲法違反であるとする訴訟が起こされた。鈴木栄次・前掲注 2 107 頁

⁵³ J A・前掲注 41 3 頁

⁵⁴ 宗谷敏「米国上院は遺伝子組換え食品義務化で合意に到達したが…」『FOOCOM.NET』（2016 年 6 月 24 日）〈<http://www.foocom.net/column/gmo2/14469/>〉

⁵⁵ Costa・前掲注 48

⁵⁶ 同上

⁵⁷ Bonnie Smith・Laura Murphy, “Vermont Act 120: A Light the DARK for GMO Food Labeling—Vermont Law top 10 ENVIRONMENTAL Watch List 2016.” *VERMONT JOURNAL of ENVIRONMENTAL LAW* 〈<http://vjel.vermontlaw.edu/topten/vermont-act-120-a-light-in-the-dark-for-gmo-food-labeling/>〉等

⁵⁸ 連邦議会ウェブサイト 〈<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1599>〉

⁵⁹ Smith・Murphy・前掲注 57

しかし、連邦議会では、遺伝子組換え表示に関する全国一律基準の創設に対する機運が高まり、上院農業委員会のパット・ロバーツ (Pat Roberts) 委員長 (共和党) とデビー・スタビナウ (Debbie Stabenow) 筆頭理事 (民主党) が中心となり、16年初頭以降、両党間での協議・調整が活発化した。

上院では、2016年3月1日、法案 S. 2609⁶⁰ が提出された。この法案の目的は個別州による遺伝子組換え食品義務表示を禁じ、その代わりに、全国的な遺伝子組換え食品表示基準を定めるものである。S. 2609 は、上院の共和党の主導により提出されたもので、農業・食品業界からも支持されており、USDA が所管することとされている。対する上院の民主党議員が 2016年3月2日に提案した対案 S. 2621⁶¹ は、S. 2609 同様、全国的な遺伝子組換え食品表示基準を定めるものであるが、FDA が所管することとされている。また、表示方法が S. 2609 では、QRコードを利用した「Smart Label」、ホームページによる消費者への情報提供なのに対し、S. 2621 は食品包装上への直接表記を要求していた。

そして、バーモント州法の施行を目前に控えた 2016年6月23日、両党は合意に達し、

その内容を踏まえた S. 764 (全米バイオ工学食品情報公開法案) が 7月7日に賛成 63 票、反対 30 票で上院を通過し、その後下院でも 14日に賛成 306 票、反対 117 票で可決された。⁶²

2 米国連邦法の制定

2016年7月29日、全米バイオ工学食品情報公開法案 (S. 764: National Bioengineered Food Disclosure Law⁶³ 通称「GMO表示義務法案」) にオバマ大統領が署名し、同法 (Public Law No: 114-216)⁶⁴ が制定され、同日施行された。「全米バイオ工学食品情報公開法」は、既存の法律を改正することで、さらに農業市場法 (Agricultural Marketing Act of 1946) を改正するという便宜的な立法手法により制定されたものである。⁶⁵

この全米バイオ工学食品情報公開法により、米国全国で販売される食品全てに遺伝子組換えについての表示が義務化され、各州の制度は全国レベルの基準に統一されることとなった。また、同法の成立により、バーモント、コネチカット、メイン、アラスカ⁶⁶ の 4 州が制定していた表示義務化州法は無効化された⁶⁷。

⁶⁰ 連邦議会ウェブサイト <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2609>>

⁶¹ 連邦議会ウェブサイト <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2621>>

⁶² 連邦議会による全米バイオ工学食品情報公開法案の可決は、バーモント州法の施行期日 (7月1日) よりも 2 週間ほど遅れたが、バーモント州法では事業者の表示義務に 1 年間の猶予期間が設けられていた (宗谷・前掲注 54)。

⁶³ 連邦議会ウェブサイト <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/764>>

⁶⁴ “PUBLIC LAW 114-216—JULY 29, 2016 NATIONAL BIOENGINEERED FOOD DISCLOSURE STANDARD.” <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ216/pdf/PLAW-114publ216.pdf>>

⁶⁵ このような手法は Legislative Vehicle と呼ばれ、期限が迫っているときなどに、新法を提出するよりも既存の法律を改正する方が簡単な手続となることからしばしば利用される。

⁶⁶ アラスカ州では、遺伝子組換え鮭に表示を義務付ける州法が 2013 年に制定されている (宗谷敏「米国各州の GM 食品表示法案と住民発議の現状 (上)」『FOOCOM.NET』(2013 年 10 月 17 日) <<http://www.fooconet.net/column/gmo2/10108/>>。

⁶⁷ Baertlein・Plume・前掲注 8

図表3 全米バイオ工学食品情報公開法の制定の経緯

年月日	事項
2013年12月11日	コネチカット州表示義務化法成立（※）
2014年1月9日	メイン州表示義務化法成立（※）
2014年5月8日	バーモント州GMO表示義務化法成立（※）
2015年7月23日	連邦議会下院が州による遺伝子組換え食品表示を阻止する法案 H.R.1599（2015年の安全で正確な食品表示法案）を可決
2016年3月1日	上院の共和党議員が法案 S.2609 を提出 ・個別州による遺伝子組換え食品義務表示を禁止 ・表示方法に、QRコードを利用したホームページによる消費者への情報提供を認める
2016年3月2日	上院の民主党議員が法案 S.2609 の対案 S.2621 を提出 ・全国的な遺伝子組換え食品表示基準を定めるものであるが、FDA が所管 ・食品包装上への直接表記
2016年6月23日	共和、民主両党が法案につき合意
2016年7月1日	バーモント州GMO表示義務化法施行
2016年7月7日	6月の合意内容を踏まえた全米バイオ工学食品情報公開法案（S.764）、上院を通過
2016年7月14日	S.764 下院で可決
2016年7月29日	S.764（通称「GMO表示義務法案」）にオバマ大統領が署名、同法制定・施行
2018年5月4日	米国農務省（USDA）、全米バイオ工学食品情報開示基準案を連邦公報に公示
2018年5月4日～ 7月3日	USDA、情報開示基準案に対するパブリックコメントを実施
2018年12月20日	USDA、全米バイオ工学食品情報開示基準（NBFDS：National Bioengineered Food Disclosure Standard）を公表
2019年2月19日	全米バイオ工学食品情報開示基準施行（2020年1月1日対象事業者への基準適用） （2021年1月1日小規模事業者への基準適用） （2022年1月1日完全義務化）*2021年12月31日までは自主的な表示期限

◎上記以外にも関連する法案は提出されているが、主なものを記載している。

※2016年7月29日の全米バイオ工学食品情報公開法の施行により無効化された。

（出所）連邦議会ウェブサイト、農林水産省海外食料需給レポート（2017年1月）等により筆者作成

3 全米バイオ工学食品情報公開法の概要

2016年7月29日、オバマ大統領の署名により全米バイオ工学食品情報公開法は同日施行され、同法に基づき、USDAは遺伝子組換え食品の情報開示基準を2年以内に策定することとなった。この情報開示基準により表示の対象範囲や具体的な表示方法等が定められる。また、同法により、州と州の下位行政機関による独自の遺伝子組換え表示義務化は禁じられた。

同法の主な概要⁶⁸は以下のとおりである。

ア バイオ工学（Bioengineering）の定義

食品におけるバイオ工学の定義を①試験管内で組み替えられたDNA技術を使って改変された遺伝的な物資を含み、かつ、②その改

変が伝統的な育種によるものではなく又は自然に存在しないものと規定された。消費者に広く認知されている「GMO」という表現は使用されなかった。

イ 表示対象

遺伝子組換え食品を含有する全ての食品であるが、食肉⁶⁹、鳥肉と鶏卵等はUSDAが、先行他法令により規制し、それが主成分である場合は開示を免除される。

ウ 表示方法

この法律により、情報開示基準は2年以内にUSDAが定めるとされたが、遺伝子組換え農作物の使用・不使用に関する内容を原則として食品包装上に記載しなければならなかったバーモント州法とは異なり、食品包装上

⁶⁸ PUBLIC LAW・前掲注64

⁶⁹ 牛肉、豚肉、羊肉、山羊肉、馬肉等

に、①文言、②シンボルマーク、③電子的・デジタルリンク（遺伝子組換えに関する情報を掲載したウェブサイトへアクセスできるQRコード等）のいずれかを記載する。どれを選択するかは食品製造事業者の任意であるが、文言を選んだ場合も、電子的・デジタルリンクを付記しなければならない。消費者が情報にアクセスするに当たり、農務長官は、電子的・デジタルリンクへのアクセスが問題がないかを1年以内に調査し、それが十分でない場合には、追加的選択肢を設けるとされた。

また、小規模食品製造業者は、開示要件をウェブサイトあるいは電話番号を示すことで満たすことができるとされ、レストランと零細食品製造事業者は開示を免除された。

さらに、食品のサイズが小さく上記の表示ができない場合には、URLの表示や電話番号の表示で対応できるとされた。

エ その他

遺伝子組換え飼料で飼育されたというだけの理由で食肉等に遺伝子組換え表示をすることは禁じられた。

また、法により認証されている有機食品⁷⁰は「not bioengineered」、「non-GMO」等の表示を付記することができるとされたが、「non-GMO（非遺伝子組換え）」等の任意表示は、USDAが新たに定める認証制度に適合した食品以外に認めないこととされた。

表示義務に違反した場合の罰則規定はなく、違反した食品のリコール（回収）を命ずる権限を有さないこととされた。

情報開示基準の策定のために、パブリック

コメントを実施することとされた。

4 全米バイオ工学食品情報公開法に対する同法成立前後の関係者の反応

(1) 議会関係者の反応

米国連邦法に対して、消費者団体等から大きな批判が集まっているのが、QRコード等の表示でも構わないとした点にある。QRコードは、スマートフォンなどを通じて、コードを読み取り、リンクへ遷移した後に初めてその内容が分かる。そのため一見して、そのコードが何を意味しているかわからず、ましてや遺伝子組換え食品を示すものであることには気付かない。スマートフォンや信頼できるインターネットサービスがないために、特に高齢者や低所得者が差別され、遺伝子組換えに関する情報を、米国人のほぼ4分の1が読みとることさえできない⁷¹ようなQRコードの背後に隠すことを可能にするといった「大きな抜け穴」が盛り込まれているとして、同法案に対し、複数の民主党議員は大きな反発を示し、バーモント州選出の無所属のバーニー・サンダース（Bernie Sanders）上院議員は、「両親は店に行き、食べ物を購入するとき、子供たちが食べようとしている食べ物の中に何があるのかを知る権利がある」と議会で発言し⁷²、消費者の立場に反する法案だとした⁷³。

他方で、複数の共和党議員は、遺伝子組換え食品は安全であると主張する科学の勝利だとし、米国で初めての遺伝子組換え表示を義務付ける法律であるとし、全国一律基準の設

⁷⁰ USDAのNational Organic Programに基づいて認証された有機食品は、遺伝子組換え成分を含んでいない。

⁷¹ Merkley 民主党上院議員外 10 名の上院議員は、2016 年の調査によれば、成人のアメリカ人のほぼ 4 分の 1 が、スマートフォンを所持しておらず、多くの地方では、ブロードバンド基盤が不足しているため、QRコードを活用できないとして、より消費者に寄り添った表示を求める陳情を 2017 年 11 月 7 日に農務長官に行った。（Merkley 上院議員ウェブサイト）〈<https://www.merkley.senate.gov/news/press-releases/senators-press-for-consumer-friendly-gmo-labeling>〉

⁷² 米国上院議会会議録 CONGRESSIONAL RECORD SENATE (July 7, 2016) S4880 〈<https://www.congress.gov/114/crec/2016/07/07/CREC-2016-07-07-senate.pdf>〉

⁷³ 同議員は、環境団体の試算によれば、モンサント等の企業や業界団体は、バーモント州法等の施行を阻止するため、ロビー活動に 4 億ドル近くを支出したと発言した。（米国上院議会会議録・前掲注 72 S4881）

立により、州法の乱立を防ぎ、企業等のコストも低減できると今回の法律を歓迎した⁷⁴。

一方、FDAは、審議中の上院農業委員会に技術的助言⁷⁵を發出し、法案にあるbioengineeringの曖昧で狭い定義では対象となる遺伝子組換え食品の範囲が狭くなり、高度に精製された油等多くの食品が表示義務の対象から外れる懸念を示し、表示についても電子的アクセスだけでもよいとする案ではFDAの表示規則と両立しないことなどの問題点を指摘した。

(2) 関係団体の反応

食品・小売企業や農業団体は、上記共和党議員の意見に賛同し、同法を評価した。

一方、消費者・農業・市民団体の中には、米国連邦法は、①バーモント州法と異なり、QRコードなどで代用する選択肢があるなど、食品包装上に遺伝子組換え原料の含有が直接明示されない可能性がある、②遺伝子組換え表示に関する州の主権を侵害している、③表示義務に違反した者に対する罰則がないなどとして強く反対する声があがった⁷⁶。

5 全米バイオ工学食品情報開示基準の制定

(1) 情報開示基準の制定⁷⁷

全米バイオ工学食品情報公開法に基づき情報開示基準を策定することとされていたUSDAの組織である農産物マーケティング局(AMS)は、2017年6月28日、基準案を作成するため、30の質問を同局のウェブサイトに公表し、112,000件の回答を得て、基準

案を作成した。AMSはこの案を2018年5月4日に連邦公報に公示し、約1万4,000件のパブリックコメントを受けて情報開示基準を決定し、これをUSDAは2018年12月20日、全米バイオ工学食品情報開示基準(National Bioengineered Food Disclosure Standard: NBFDS)として公表した。

同基準の施行は2019年2月19日、事業者への適用は2020年1月1日(小規模食品製造事業者は2021年1月1日)で、2022年1月1日から完全義務化される。

(2) 情報開示基準の概要

ア 開示対象

情報開示基準では、情報開示対象となる「バイオ工学食品(BE食品: Bioengineered Food)」を「遺伝子物質を含み、かつ従来の品種改良では得られないか、自然界で起こらない遺伝子組換えがなされた食品」と定義しており、基準案で提示されていた2つの見解のうち、「糖類や油などの高度精製品(highly refined products)は、DNA技術によって組み換えられた遺伝子物質を含有しない。このため開示要件から除外される」との見解が採用された。

また、事業者は、AMSが作成したBE食品リストに基づいて、表示義務を判断することとなるが、そのリストには、現在世界で生産されているBE食品が規定されており、アルファルファ、りんご、なたね、とうもろこし、ワタ、なす、パパイヤ、パイナップル、ばれいしょ、鮭、大豆、スクワッシュ、てん

⁷⁴ “Bill to Create Federal GMO Labeling Standard Sails Through House.” *SUSTAINABLE BLANDS*, Jul 15, 2016.

J A・前掲注41

⁷⁵ “FDA/HHS Technical Assistance on Senate Agriculture Committee draft legislation to establish a national disclosure standard for bioengineered foods (EDW16734).” June 27, 2016. <http://www.centerforfoodsafety.org/files/fda-to-senate-ag-on-draft-legislation_29928.pdf>

⁷⁶ Baertlein・Plume・前掲注8、同上

⁷⁷ “Rules and Regulations” *65814 Federal Register*, Vol. 83, No. 245 (December 21, 2018) <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-12-21/pdf/2018-27283.pdf>>

菜が挙げられている。このリストは、必要に応じて1年ごとに更新される。

イ 義務表示が免除される遺伝子組換え農作物の混入率

「意図せざる混入率⁷⁸」は、含まれるバイオ工学で作られた物質（BE物質）が偶然に混入されたか技術的に避けられないものであり、かつ、BE物質が重量比5%以下となった。意図せざる混入率が5%以下であれば、表示義務から免除される。パブリックコメントの段階では、混入率0.9%も候補とされていたが、採用されなかった。

ウ 情報開示が義務付けられる事業者

情報開示が義務付けられる事業者は、食品製造業者、輸入業者、特定の小売業者で、小規模事業者（年間売上高250万ドル未満）やレストランなどの食品小売施設で提供される食品は、基準案どおり免除対象となった。

エ 表示方法

情報開示方法は、BE食品であることを示す文字や表示ラベル（BEラベル）（図表4参照）、当該食品のBE原材料に関する情報を示したQRコードの掲載など、複数の表示形式に加え、小規模事業者など向けに、電話番号やURLによる情報入手先の記載も認められた。なお、情報開示基準では、消費者になじみの深い「GMO」食品という用語は使用せず、「Bioengineered」の頭文字をとった「BE/be」食品という名称を使用することとなり、また、可能性表記「May contain a bioengineered food ingredient（バイオ工学

食品成分が含まれている可能性があります）」等を認めることとしている。

図表4 決定された食品の表示ラベル



（出所）USDA

(3) パブリックコメント

パブリックコメントに寄せられた意見は、その内容を批判するものが多かった⁷⁹。パートナーや支援者に多くの有機食品会社や小売店を含む活動団体 Just Label It⁸⁰は、GMOの内容にまで踏み込まない表示と、スマートフォンの保有やインターネット接続の有無による差別をもたらすQRコードを使った開示方法は問題だとし、支援者らに意見を募って約14,000件のコメントを提出した。Just Label It自身のコメントは、より詳細な遺伝子組換え食品に関する表示が必要であり、表示の対象から外す食品の数は更に絞り込んだものにすべきであるとした。この団体は、別途世論調査を行い、消費者は「バイオ工学食品」という名称より、「GMO食品」という名称の方が、その内容を理解できていることを示した。

GMO Free USA⁸¹の意見は更に急進的で、「GMO食品」という名称を使用すべきであり、高度に精製された食品の適用除外はせず、表示に関して例外は設けるべきでなく、簡易表示はやめ、違反者には厳しい罰則を課

⁷⁸ 遺伝子組換え農作物と非遺伝子組換え農作物を生産・流通・加工の各段階で混入が起らないよう管理していても、一定の混入が生ずることがあり得るため、意図せざる混入率が認められている。

⁷⁹ パブリックコメントに寄せられた意見については、以下を参照している。パブリックコメントとして提出した件数は、複数をもとめて提出している場合もあり、AMSが受けたパブリックコメントの件数とは一致しない。August Horvath, 'Aftermath of the Bioengineered Food Labeling Public Comment Period' *Food Quality & Safety* (August 23, 2018) <<https://www.foodqualityandsafety.com/article/bioengineered-food-labeling-public-comment-period/>>

⁸⁰ 有機食品の普及を支援するNPO団体 Organic Voices の関連組織で、2011年からワシントンDCで活動を行っている組織である。<<http://www.justlabelit.org/>>

⁸¹ 2012年に、GMO表示法を採択したコネチカット州から活動が始まり、安全性が保障されない限りGMO食品を市場から排除するために活動する組織である。<<https://gmofreeusa.org/>>

すべきであるとした。

The Sierra Club⁸²は、個人等から受け付けた 23,921 件のコメントを提出し、Just Label It の意見と同様に、この提出された基準の内容は厳格なものに修正されるべきであるとした。この団体も、5,992 人の消費者に対する調査を行い、BE ラベル（図表 5 参照）はそれを見ただけでは「自然」、「グッド」、「ヘルシー」、「安全」を連想させるものであり、問題があるとした。

図表 5 基準案で示された表示ラベル



(出所) USDA

一方で、数では少数派であるが、食品会社は基本的にはこの提案に賛成の意見を提出した。一部の大手食品メーカーは、開示に例外を設けることは、消費者の信頼を得るためには良くないという考えを示した。さらに、「バイオ工学食品」という言葉は、消費者によく理解されないのではないかと、その名称を使うことに懸念を示した。

小売りや外食産業は、この基準に関しては、受ける影響は少ないことが予想され、大きく反対することも、強く支持を表明することもなかった⁸³。

(4) 情報開示基準への関係団体の反応

情報開示基準では、糖類や油などの高度精製品が開示対象から除外されたことで、米国最大の農業団体アメリカン・ファーム・ビューロー連合 (AFBF)⁸⁴や、全米トウモロコシ生産者協会 (NCGA) など、生産者側は高く評価した。AFBF の会長は「消費者に透明性を提供し、農業の持続的発展を守る規則」と評した。一方で、消費者団体などからは、QRコードなど消費者が一目で確認できない表示方法や、糖類や油など高度精製品への適用除外など、「生産者に有利な抜け穴が多い」との批判の声もある⁸⁵。

V 欧州及び日本の遺伝子組換え食品の表示制度

1 欧州の表示制度⁸⁶

EUでは、2003年に成立した欧州議会・理事会規則⁸⁷1829/2003⁸⁸（食品・飼料規則）と、1830/2003⁸⁹（表示・トレーサビリティ規則）

⁸² 米国を中心に、350万人以上の会員を抱える環境保護団体で、1892年にカリフォルニア州で設立された古参の組織である。
<<https://www.sierraclub.org/>>

⁸³ Horvath・前掲注 79

⁸⁴ 大規模農場を主体とする一般農業団体

⁸⁵ 「米国農務省、遺伝子組み換え表示基準の最終規則を公表」ジェトロビジネス短信（2018年12月26日）
<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/12/74b712433d45be4c.html>>

⁸⁶ 日本貿易振興機構（ジェトロ）ブリュッセル事務所 農林水産・食品部 農林水産・食品課『遺伝子組換え食品規制調査 EU』（2016年3月）<<https://www.jetro.go.jp/world/reports/2016/02/35fb3fc599809788.html>>、消費者庁食品表示企画課「EUにおける遺伝子組換え食品の表示及び監視の状況調査の結果について」（平成29年4月）3頁<https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/pdf/genetically_modified_food_170426_0007.pdf>

⁸⁷ 規則 (regulation) とは、EUの加盟国の法令を統一するために制定されるもので、個々の加盟国の国内に効力をもたらすための国内法を必要とせず、全ての国内法に優先して加盟国内で直接効力を及ぼすものである。

⁸⁸ “REGULATION (EC) No 1829/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 on genetically modified food and feed” *Official Journal of the European Union*, 18. 10. 2003 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:268:0001:0023:EN:PDF>>

⁸⁹ “REGULATION (EC) No 1830/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC” *Official Journal of the European Union* 18. 10. 2003 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:268:0024:0028:EN:PDF>>

により表示方法が規定されている。同規則では、サプライチェーンの全段階において、GMOを明示して追跡可能とするトレーサビリティを確保した管理を義務付けている。なお、GMOの意図せざる混入率が0.9%未満⁹⁰であれば、トレーサビリティ確保の対象外となる。

EUではGMOに係る食品・飼料については、包括的かつ厳しい法的な規制が敷かれている。遺伝子組換えに関する法的規制及び政策は、EUで重要視されている予防的原則に基づき⁹¹、環境並びに人及び動物の健康及び安全性への悪影響を防ぐように立案されており、また、懐疑的な消費者、農業者、環境保護者によって表明されている懸念に対処している⁹²。(図表6参照)

2 日本の表示制度

(1) 現行の食品表示制度

我が国の遺伝子組換え食品の表示制度は、2001年4月から、「日本農林規格等に関する法律」(JAS法)(昭和25年法律第175号)及び食品衛生法に基づき、安全性審査を経た大豆等の5つの農作物とこれを原材料とする24の加工食品群に表示が義務付けられたことから開始された。その後、「食品表示法」(平成25年法律第70号)が制定されたことから、

同法に基づく、「食品表示基準」(平成27年内閣府令第10号)に表示のルールが定められており、現在では、大豆、とうもろこし、ばれいしょ、なたね、綿実(ワタ)、アルファルファ、てん菜、パパイヤの8品目とこれらを原材料とする33の加工食品群に表示が義務付けられている(図表6参照)。

(2) 遺伝子組換え表示制度の見直し⁹³

日本における遺伝子組換え表示制度導入から約17年が経過し、この間、遺伝子組換え食品のDNA等に関する分析技術の向上、遺伝子組換え農作物の栽培面積の増加による流通実態の変化、遺伝子組換え食品に対する消費者の意識の変化などが生じている可能性があり、また、同制度は「食品表示一元化検討会報告書」(2012年8月消費者庁公表)や「消費者基本計画」(2015年3月閣議決定)において検討を行うべき事項と整理されていたことから、2017年4月、消費者庁は、「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、検討を開始した。検討会のヒアリングでは、事業者からは総じて現状維持との声が多い一方で、消費者からは義務表示対象品目の拡大、5%以下とされている「意図せざる混入率」(大豆及びとうもろこし以外については、意図せざる混入率の定めは

⁹⁰ 表示が免除される意図しないGMO混入率については、政治的に決定されたと言われている。欧州委員会関係者や関係団体の話によれば、そもそも委員会規則49/2000/ECでは1%とされており、過去のGM食品・飼料規則法案でも1%であった。しかし議会は0.5%を提案し、最終的に2002年11月農漁相理事会で、議長が1%より小さくすべき、たとえば0.9%でどうかと提案し、合意されたとのことである。(平形和世「第6章 EUにおける遺伝子組換え食品等の表示制度及び実施状況について」『遺伝子組換え樹木/遺伝子組換え作物をめぐる諸外国の政策動向』農林水産政策研究所(2007年3月)59-60頁)

⁹¹ 1986年に英国で発生した牛海綿状脳症(BSE)を契機に制定されたEU食品法(178/2002)に明記された予防的原則が背景にある。(予防的原則は前掲注10参照)

⁹² 鈴木栄次「第5章 EUにおける遺伝子組換え作物の規制状況等について」『プロジェクト研究[主要国農業戦略]研究資料第13号 平成27年度 カントリーレポート:米国, フランス, 韓国, GMO(米国, EU)』(2016年3月)、農林水産政策研究所 <http://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/160331_27cr13_05_eu_gmo.pdf>115頁

⁹³ 遺伝子組換え表示制度に関する検討会「遺伝子組換え表示制度に関する検討会報告書」(平成30年3月28日) <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/other/review_meeting_010/pdf/review_meeting_010_180419_0003.pdf>

湯川剛一郎「遺伝子組換え表示制度の見直し」『砂糖類・でん粉情報(No.69)』独立行政法人農畜産業振興機構(2018.6)2-5頁 <<https://www.alic.go.jp/content/000151075.pdf>>

消費者庁パンフレット「知っていますか? 遺伝子組換え表示制度」 <https://www.caa.go.jp/policies/policy/food_labeling/quality/genetically_modified/pdf/genetically_modified_190425_0003.pdf>

ない)の引下げに関する要望が多く、「遺伝子組換え不分別」⁹⁴の意味が分かりにくいため改善を求める意見も多かった。

検討会は、2018年3月に報告書を取りまとめ、表示品目の拡大については、実行可能性や表示の見やすさを理由に現行制度を維持することとなった。他方、任意の「遺伝子組換えでない」と表示できる混入率を、誤認防止、表示の正確性の担保等の観点から、現行制度

の「5%以下」から「不検出」に引き下げることでされた。これは、一見消費者からの要望に答えているようにも見受けられるが、消費者団体からは遺伝子組換えの分別管理に努力してきた多くの事業者が基準達成は難しいと感じ、「遺伝子組換えでない」表示をやめてしまうと懸念する声が多く、分別管理をされている食品の購入機会を失うと懸念する声もあった⁹⁵。

図表6 米国、EU、日本の遺伝子組換え食品の表示制度

	米 国	E U	日 本
義務表示の対象となる遺伝子組換え食品範囲	農作物12品目・鮭及びこれを含む全ての食品	全ての食品	農作物8品目、加工食品33品群(原材料の重量上位3品目以内かつ重量比5%以上)
DNA、タンパク質が残存しないもの	表示義務なし	表示義務あり	表示義務なし
意図せざる混入率(表示義務なし)	5%以下	0.9%未満	5%以下 注)大豆及びとうもろこし以外の対象農作物については、意図せざる混入率の定めはない。
非遺伝子組換え表示(任意表示)	USDAが認めた認証制度に適合した食品	規定なし(誤認を招かないこと)	規定あり *2023年から厳格化
表示方法	食品包装上に文言、シンボルマーク、電子的・デジタルリンクのいずれかを記載(小規模事業者等への例外規定あり)	食品包装上に文言	食品包装上に文言
罰 則	なし	加盟国は罰則を定めることとされている。	あり
根拠法令	全米バイオ工学食品情報公開法に基づく全米バイオ工学食品情報開示基準 2019年2月施行 2022年1月完全義務化	EU規則 1829/2003、1830/2003(2003年) 2004年4月施行 (ただし、表示に関する最初の規則は1998年)	食品表示法に基づく食品表示基準(平成27年内閣府令第10号) 2015年4月施行 (ただし、表示に関する最初の基準は2001年 *については2023年4月施行)

(出所) 根拠法令等に基づき筆者作成

⁹⁴ 「遺伝子組換え不分別」とは、適切な分別生産流通管理が行われていない、ということ。「分別生産流通管理」とは、遺伝子組換え農作物と非遺伝子組換え農作物を、農場から食品製造業者まで生産、流通及び加工の各段階で相互に混入が起らないよう管理し、そのことが書類等により証明されていることをいう。

⁹⁵ 『「遺伝子組み換えでない」表示消える?』『東京新聞』(2018年7月8日)

「日米ともに遺伝子組換え表示厳格化法、実は『非表示』法?」『農業協同組合新聞(電子版)』(2018年5月17日)等

3 米国、EU、日本の遺伝子組換え食品の表示制度の比較

2019年に全米バイオ工学食品情報開示基準が施行されたことにより、米国においても、遺伝子組換え食品表示の制度が先行するEU、日本と同様に、遺伝子組換え食品に対して、遺伝子組換えである旨の表示義務が課されることとなった。しかし、それぞれの国・地域で異なる特徴がいくつかある。

図表6のように、米国とEUは、義務付けの対象を全ての食品とするが、日本では原材料の重量に占める割合が高い原材料の上位3位までのもので、かつ原材料及び添加物の重量に占める割合が5%以上であるものが対象とされている。

また、EUでは、油等のDNAやタンパク質が検出できない品目も義務表示の対象としているが、米国及び日本では検出できないものは、対象外としている。

意図せざる混入率については、EUは0.9%未満、米国、日本は共に5%以下としている。

義務付けではない「非遺伝子組換え表示」の任意表示は、それぞれ認められているが、EUでは、誤解を招かない表示とするとされているものの特段の規定はなく、米国では、USDAが認めた認証制度に適合した食品に限定されている。日本は2023年に施行される

食品表示基準により厳格化され、不検出のもののみ、表示が認められることとなる。

こうした制度の違いには、遺伝子組換え農作物が日本と比べて、それほど輸入されておらず⁹⁶、トレーサビリティの状況も異なり、遺伝子組換え食品についての意識が異なるEUと、既に大量の遺伝子組換え農作物によって食生活が支えられている米国や日本との違いが大きいと思われる。

おわりに

本稿では、米国連邦法の制定に至る経緯を理解するため、現在における遺伝子組換え農作物の安全性の意味するところや遺伝子組換え農作物の普及状況、それらを取り巻く社会状況を概観してきたところである。

米国では、1962年3月15日に、ケネディ大統領が発表した「消費者利益の保護に関する特別教書」⁹⁷により、消費者の4つの権利（安全への権利、知らされる権利、選択をする権利、意見を聴かれる権利）⁹⁸がうたわれた。同時にケネディ大統領は消費者がこれらの権利を支障なく行使できるようにするのは、政府の責任であると述べている⁹⁹。また、日本においても、消費者基本法において、ケネディ大統領の提示した権利と同様のことが規定されている¹⁰⁰。

米国連邦法の制定により、遺伝子組換え食

⁹⁶ EUでは、消費者が遺伝子組換え食品を望まないという理由から、食品製造事業者は、遺伝子組換え農作物を原料として使用せず、小売業、外食産業も遺伝子組換え食品をほとんど扱っていない。ただし、遺伝子組換え飼料を大量に輸入している。（平形・前掲注90）

⁹⁷ John F. Kennedy, “Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest, March 15, 1962,” in *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, 1962*, U. S. Government Printing Office, (1962) p. 236.

⁹⁸ 消費者庁「世界消費者権利デー」を迎えるに当たって（平成30年3月13日）消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/about_us/minister/fukui_message_001/>
田辺智子・横内律子「諸外国における『消費者の権利』規定」『調査と情報—ISSUE BRIEF— 第448号』国立国会図書館（2004.3.31）1-2頁 <<https://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0448.pdf>>

⁹⁹ 田辺・横内・前掲注98

¹⁰⁰ 消費者基本法（昭和43年法律第78号）

第2条 消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが

品に初めて全米で表示の義務付けが導入され、州ごとの制度の継ぎはぎではなく全国一律の制度ができたことで、消費者や企業の混乱も回避され、企業等のコストも低減できるなどの利点が挙げられる¹⁰¹。一見すると、国民の知らされる権利に込んでいるようであるが、果たしてそうなのであろうか。

バーモント州の法律施行を阻止することを契機に米国連邦法は制定されたものであるが、成立の経緯や制度の内容からみても消費者の望む方向から乖離しているように思われる。

消費者からは食品の選択の指標としての情報が求められており、食品の中の遺伝子組換え原料の有無が求める情報である。しかし、その情報は、QRコード等を介することで、食品包装上から得ることが難しくなった。また、遺伝子組換え農作物から加工された油等には表示の義務がない。これでは、食品包装上に表示される情報は一部に留まり、消費者は、十分な選択の機会も得られないままに、遺伝子組換え食品を購入し、摂取することになる。このことは、消費者が明確な認識がない状態で、その食品やその食品の原料である遺伝子組換え農作物の普及を促進し、当該農作物の生育環境をも含めて支持することにつながるることとなる。

米国連邦法は、「表示義務法」という衣を被った「非表示法」である¹⁰²とまで言われている。これでは、消費者の知らされる権利、選択をする権利が守られているとはいえないのではないか。

消費者は、有機農作物に関する表示情報などにプラスの支払い意思を示しており¹⁰³、遺伝子組換え食品に関する表示制度の確立は、非遺伝子組換え食品の市場における差別化につながり、非遺伝子組換え食品を生産する農業生産者に経済的な便益を確保する機会を与え¹⁰⁴、それを好んで選択する消費者の福利も拡大することになる。

消費者が自己の判断に基づいて選択を実行できるように、国は、必要な情報が正しく伝わるように表示制度を整備し、提供する義務があると考えられる。しかし、その際には、事業者の負担増や食品の価格の上昇等もあり得ることを考慮しなければならない。そうした情報も含めて消費者に提供し、消費者自身もそれを受けて包括的に考え、望むべき表示制度を考える必要がある。消費者も求めるだけでなく、得た情報で、未来のために、何を選択するのか、消費者自身も真剣に考えていく必要がある。

我が国を振り返ると、ゲノム編集技術¹⁰⁵を

消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。

消費者庁『「世界消費者権利デー」を迎えるに当たって』(平成26年3月14日) 消費者庁ウェブサイト <https://www.caa.go.jp/about_us/minister/mori_message_008/>

¹⁰¹ USDA “USDA Seeks Comments on Proposed Rule for National Bioengineered Food Disclosure Standard” Release No. 0095.18 Washington, May 3, 2018. <<https://www.usda.gov/media/press-releases/2018/05/03/usda-seeks-comments-proposed-rule-national-bioengineered-food>>

¹⁰² J A・前掲注41

¹⁰³ Sacchi, G., V. Caputo, R. M. Nayga, Jr., “Alternative Labeling Programs and Purchasing Behavior toward Organic Foods: The Case of the Participatory Guarantee Systems in Brazil” Sustainability, 7(2015) <https://www.researchgate.net/publication/279223545_Alternative_Labeling_Programs_and_Purchasing_Behavior_Toward_Organic_Foods_The_Case_of_the_Participatory_Guarantee_Systems_in_Brazil>

¹⁰⁴ Delwaide, A., L. Nalley, B. Dixon, D. Danforth, R. M. Nayga, Jr., E. Van Loo, and W. Verbeke, “Revisiting GMOs: Are There Differences in European Consumers’ Acceptance and Valuation for Cisgenically vs Transgenically Bred Rice?” PLoS ONE, 10, 5 (2015) <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0126060>>

¹⁰⁵ ゲノム編集技術とは、生物が持つ遺伝子の中の目的とする場所を高い精度で切断すること等により、特定の遺伝子が担う形質を改良することができる技術である。(出所：農林水産技術会議ウェブサイト) 日本では、ゲノム編集技術応用食品の中で、外部遺伝子を組み込まない食品は、組換えDNA技術を利用していないとして、遺伝子組換え表示制度の対象外となる。

使って遺伝子を操作した食品が食品表示もなく、市場に開放されようとしている。消費者庁は実効的な監視体制を確保することができないのでルールを設けることはしないとしているが、これなどは、選択に資する商品情報を消費者へ提供する制度を整備する消費者庁がその責任を十分果たしているのか疑問を覚

えるところである。

新しい技術によって、生産費用の削減と生産の安定性を確保した農作物を加工した食品や、更に健康づくりに結び付く機能性食品が次々と開発されていく中で、食品表示制度に与えられた使命はますます重要となっている。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のもの等を参考とした。

- Candice Choi, “Campbell says it supports federal standard for GMO labeling.” *Forbes*, January 9, 2016. <<https://globalnews.ca/news/2441691/campbell-says-it-supports-federal-standard-for-gmo-labeling/>>
- Carol Ryan Dumas, “Bioengineered food label rules draw criticism.” *Capital Press*, Dec 26, 2018. <https://www.capitalpress.com/nation_world/bioengineered-food-label-rules-draw-criticism/article_2afd40f6-07a4-11e9-8e0e-ff37f6127ebb.html>
- Glenn S. Kerner, “Food for Thought: The Federal GMO Labeling Law.” *FOOD SAFETY MAGAZINE*, February/March 2017. <<https://www.foodsafetymagazine.com/magazine-archive1/februarymarch-2017/food-for-thoughtthe-federal-gmo-labeling-law/>>
- M. Sean High, “Agricultural Law Weekly Review.” *Penn State Agricultural Law Blog*, September 8, 2016. <http://www.pennstateaglaw.com/2016/09/agricultural-law-weekly-review-september_8.html>
- Tallapragada, M. • Hallman, W. K., “Implementing the National Bioengineered Food Disclosure Standard: Will Consumers Use QR Codes to Check for Genetically Modified (GM) Ingredients in Food Products?” *AgBioForum*, 21(1), pp. 44-60. (2018) <<http://www.agbioforum.org>>
- “Overview of the National Bioengineered Food Disclosure Standard.” *AMS*, May 29, 2018. <<https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/BELabelingOverviewWebinarSlides.pdf>>
- Peggy Lowe, “Senators Reach Deal On National GMO Labeling Bill.” *WGBH News*, June 23, 2016. <<http://www.npr.org/sections/thesalt/2016/06/23/483290269/senate-unveils-a-national-gmo-labeling-bill>>
- Richard Fama, “The New GMO Labeling Law: A Matter of Perspective.” *Food Safety News*, September 8, 2016. <<https://www.foodsafetynews.com/2016/09/the-new-gmo-labeling-law-a-matter-of-perspective/#>>
- Stephanie Strom, “G.M.O. Labeling Bill Clears First Hurdle in Senate.” *New York Times*, July 7, 2016. <<https://www.nytimes.com/2016/07/07/business/gmo-labeling-bill-passes-first-hurdle-in-senate.html>>

議長警察権の法的性質及び範囲に関する一考察

衆議院事務局委員部長

築山 信彦

■要旨■

議長警察権の法的性質については、時代錯誤的な特別権力関係論は論外であるが、一般警察権と同視することも無理があるため、特別な警察権と認識した上で、その内容は個別具体的に検討する必要がある。議長警察権は広義の行政警察の中の保安警察権を排除するほか、司法警察権も一定程度排除すると考えるべきである。狭義の行政警察については、警察の問題と捉えるべきではない。議長警察権の範囲とする「院内（議院内部）」の概念は、懲罰の対象としての「院内」と齟齬がある場合があることはやむを得ず、議長警察権の「院内」は基本的に場所的概念として捉えるべきである。将来的には、理事懇談会が行われる議員会館の委員長室まで議長警察権を拡張する余地はあるのではないか。

《構成》

はじめに

I 「警察」の意義

II 議長警察権に関する規定の変遷

III 議長警察権の行使に関する実態

IV 議長警察権の法的性質について

V 議長警察権の範囲（主に場所的範囲）について

おわりに

はじめに

国会法第114条は、「国会の会期中各議院の紀律を保持するため、内部警察の権は、この法律及び各議院の定める規則に従い、議長が、これを行う。閉会中もまた、同様とする。」と規定しており、この議長が行使する「内部警察の権」のことを、「議長警察権」と呼んでいる¹。

筆者は、平成28年7月より衆議院警務部長を約2年間務め、議長からの委任を受けて、

通常時の議長警察権行使に携わった。本稿は、議長警察権の法的性質や範囲等について法規等の変遷を調べ、従来の考え方を整理した上で、筆者なりの考えをまとめてみたものである。字数の関係で、法規の変遷は要点の記載に留め、主要先進国の議院警察への言及は控え、細かな論点は省略した。なお、意見にわたる部分は、全て筆者の私見である。

I 「警察」の意義

1 「警察」概念の歴史的経緯

田中二郎及び大日本百科事典によれば、「警察」はフランス語の *police* の訳語で、もとは都市国家ポリスの憲法とか理想の状態を意味していたところ、16世紀後半には国家の一切の作用を指すに至ったが、その後、外交・軍政・財政・司法等の作用が警察から分離・独立し、一旦縮小したものの、警察国家の時代には、消極的な治安の維持に限らず、積極的な福祉の増進のために行う全ての作用を警察

¹ 衆参の事務局事務分掌規程や平成29年版衆議院先例集柱553、平成25年版参議院先例録柱453などでは「議院警察」の用語を用いているが、我が国では、秩序保持権や議事整理権と同様に、議長の権限であることに鑑み、本稿では、「議長警察権」の用語を用いている。

と呼ぶに至り、その後、18世紀後半に自由主義的法治国家思想が発展したことで、消極的な治安維持の作用が警察の観念で呼ばれることになったとのことである^{2,3}。ただ、福祉国家思想の台頭により、国民の福祉増進という積極的目的のための命令強制の作用も含めて警察と呼ぶことも少なくない、とされる。なお、我が国の「警察」という言葉は、「社会公共の災厄を警戒し、それを未然に防止するための査察」すなわち「警戒査察」を省略したものとされる。

2 講学上の「警察」概念

(1) 「警察」の定義

伝統的な行政法学では、「警察」とは「公共の安全と秩序を維持するために、一般統治権に基づき、人民に命令し強制し、その自然の自由を制限する作用」と定義され、議院の秩序を維持するための「議院警察」は、「特別の社会関係に基づきその秩序を維持するための作用であって、ここでいう警察には属しない」などと説明されている⁴。

講学上の「警察」概念については、実定法上の警察概念とかけ離れているという問題等が指摘されている⁵。

(2) 講学上の「警察」の区分について

「警察」は、大きな分類として、司法警察と行政警察に分けられる。司法警察は、「犯罪

の捜査・被疑者の逮捕等を目的とする刑事司法権の作用」を言い、行政警察は、行政の作用の一部としての警察をいう⁶。行政警察と司法警察の区分について、明治時代の規則⁷では、犯罪が発生するまでを行政警察、犯罪発生後を司法警察としていたが、現在では、警察法第2条の規定のうち、「犯罪の予防及び鎮圧」を行政警察と位置付けて考えられている。犯罪の鎮圧は、司法警察のようにも見えるが、公共の秩序を回復するためにも必要な行為であり、その意味では、行政警察と司法警察は重なり合う場合があるとも言える。現在の我が国で行政警察と司法警察を区分する意味がないとする指摘^{8,9}もあるが、国会関係者の中には、司法警察権は院内にフルに及ぶと主張する者もいた¹⁰ので、概念としては理解しておく必要がある。

上記の司法警察に対する概念としての行政警察は「行政警察（広義）」と呼ばれるが、それはさらに、社会一般の安寧秩序を保持するために、他の種類の行政作用に随伴することなく、それ自体独立して行われる警察の作用である「保安警察」と、他の行政作用に随伴し、関連して生ずる社会の障害を除去するために行われる警察の作用である「行政警察（狭義）」に分類され、前者の例は、集会、結社、選挙、風俗等に関する警察で、後者の例は、衛生警察、交通警察、産業警察等とされている¹¹。ただ、後者については、現在では、単に

² 田中二郎『行政法下巻 全訂第二版』弘文堂（昭和58年）29-30頁及び田中二郎『法律学演習講座 行政法Ⅲ』青木書院（昭和36年）271-273頁

³ 『大日本百科事典6巻（昭和43年版）』小学館 475頁

⁴ 田中『行政法下巻 全訂第二版』32-35頁

⁵ 田宮裕・河上和雄編『大コンメンタール警察官職務執行法』青林書院（平成5年）26-30頁

⁶ 田中『法律学演習講座 行政法Ⅲ』282頁

⁷ 司法警察規則（明治7年太政官達14号）第11条及び行政警察規則（明治8年太政官達29号）第4条参照

⁸ 山本晶樹「行政警察作用と司法警察作用」『中央学院大学法学論叢（通号25）』（平成13年）247-249頁

⁹ 田宮・河上編・前掲注5 63-69頁（渡辺修執筆部分）

¹⁰ 長谷川喜博「議長警察権の本質」『ジュリスト第210号』有斐閣（昭和35年）64頁

¹¹ 田中・前掲注6 283-284頁

「衛生行政」や「産業行政」と呼ぶことがふさわしく、「警察」と捉える意義は乏しいと思われる。

警察の区分



(筆者作成)

3 我が国実定法上の警察の観念

(1) 明治憲法下の実定法上の「警察」

明治8年太政官達第29号の行政警察規則第1条では「行政警察ノ趣意タル人民ノ凶暴ヲ予防シ安寧ヲ保全スルニアリ」と規定され、警察は、元来、治安維持という消極的目的のための作用に限られるべきことを示した、とされている¹²。

(2) 日本国憲法下の実定法上の「警察」

旧警察法を経て、昭和29年6月8日に公布された新警察法では、第2条で、警察の責務について、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」と規定している。

『警察官権限法注解上巻¹³』の解説によれば、警察の責務は、行政警察の分野では狭くなったのに対し、司法警察を本来の責務とした点では広くなり、また、戦前は許認可権等の行政権限を広く有し、行政官庁としての性格が強かったのに対し、現在の警察は法令の執行

機関としての性格が強いとされる。田中二郎も、同様の分析である¹⁴。

II 議長警察権に関する規定の変遷

我が国の議長警察権に関する規定について、これまでの変遷を特筆すべき点だけ簡単に記すことにしたい。

1 帝国議会時代の議長警察権に関する規定

議院法の詳細な起草過程は省略するが、枢密院に付議されることとなった諮詢案は次のとおりであった。

第十七章 警察及紀律

第八十六条 各議院開会中内部警察ノ権¹⁵ハ

此ノ法律及各議院ニ於テ定ムル所ノ規則ニ
従ヒ議長之ヲ施行ス

第八十七条 政府ハ各議院ノ要求ニ応シ警察
官吏ヲ遣シ議長ノ指揮ヲ受ケシムヘシ

議院法に関する資料(書記官説明用)¹⁶によれば、第86条の説明は、「議院内部警察ノ権ハ各議院ノ自治ニ属ス故ニ議長ハ法律及規則ニ従ヒ議院ノ名ニ於テ之ヲ施行ス 議場ニ於テ議事ノ秩序ヲ整理シ及議院ノ区域内ニ於テ院外ノ人ノ犯則又ハ犯罪ヲ制止シ及其ノ逮捕ヲ命スルハ総テ議長ノ処分ニ属ス」、また、第87条の説明は、「開会中議院ノ区域内ニ於テハ警察官吏ハ議長ノ指揮ヲ受クルモノトシ現行重犯ノ外議長ノ命令ナクシテ議場内ノ犯罪ヲ逮捕スルコトヲ得ス又議場ノ外議院ノ区域内ニ於テ執行処分スルモ亦総テ議長ノ指揮ヲ受クヘシ」となっていた。

枢密院では、第三読会で、第86条に「其ノ

¹² 田中・前掲注4 30頁

¹³ 宍戸基男ほか『新版 警察官権限法注解上巻』立花書房(昭和52年)135-139頁

¹⁴ 田中・前掲注4 32-35頁

¹⁵ 本稿では、原則として引用部分の漢字については新字体に改めた。

¹⁶ 憲政史編纂会収集文書・伊東巳代治文書中の議院法説明

「規律ヲ保持センカ為」との文言が追加されるなどの修正が行われ、明治22年2月11日に公布された議院法では、下記のとおりとなった。参議院法制局「議長警察権の研究」では、「修正の経過は明らかでないが、議院自律権を尊重する立場に対しある程度の制限を加えようという立場によったもののようである」と述べている¹⁷が、特段の文献は見つからず修正理由の確認はできなかった。

●議院法
第十七章 規律及警察
第八十五条 各議院開会中其ノ規律ヲ保持セムカ為内部警察ノ権ハ此ノ法律及各議院ニ於テ定ムル所ノ規則ニ従ヒ議長之ヲ施行ス
第八十六条 各議院ニ於テ要スル所ノ警察官吏ハ政府之ヲ派出シ議長ノ指揮ヲ受ケシム

議院法を受けて、第1回帝国議会明治23年12月1日に議決された衆議院規則では、議長警察権に関し、下記の規定が設けられた。

●衆議院規則（明治23年制定当初）
第十二章 警察及秩序
第一節 警察
第167条 議長ハ守衛及警察官吏ヲ指揮シテ議院内部ノ警察権ヲ施行ス
第168条 守衛ハ議事堂内警察官吏ハ議事堂外ノ警察ヲ為ス但シ議長ノ特ニ命シタル場合ニ於テハ警察官吏議事堂内ノ警察ヲ行フコトアルヘシ
第169条 （略）
第170条 議院内部ニ於テ重罪軽罪ノ現行犯人アルトキハ守衛又ハ警察官吏ハ之ヲ逮捕シテ議長ノ命令ヲ請フヘシ但シ議場内ニ於テハ議長ノ命令ヲ待タスシテ逮捕スルコトヲ得ス

その後、第50回帝国議会大正14年3月24日に衆議院規則が全面改正され条文番号が変わるとともに、現行犯人の対象が「禁錮以上ノ刑ニ該ル罪」に変更され、従前と比べると、罰金刑が対象から外された。

2 国会における議長警察権に関する規定

(1) 国会当初

昭和22年5月3日に施行された当初の国会法では、議長警察権に関する規定は下記のとおりであった。

●国会法（制定当初）
第14章 規律及び警察
第114条 国会の会期中各議院の規律を保持するため、内部警察の権は、この法律及び各議院の定める規則に従い、議長が、これを行う。参議院の緊急集会中は、前項の規定を準用する。
第115条 各議院において必要とする警察官吏は、議長の要求により内閣がこれを派出し、議長の指揮を受ける。

大池眞衆議院書記官長（現在の事務総長に相当）は、第91回帝国議会昭和21年12月19日衆議院国会法案委員会において、参議院の緊急集会中の規定を加えた以外は、議院法と変わらない旨説明している。

また、第1回国会昭和22年6月28日に議決された衆議院規則では、議長警察権に関する規定は、下記のとおりとなった。

●衆議院規則（国会当初）
第16章 警察及び秩序
第1節 警察
第208条 議長は、衛視及び警察官吏を指揮して議院内部の警察権を行う。

¹⁷ 参議院法制局「議長警察権の研究」『立法資料調査研究集』（昭和44年）21-22頁

第 209 条 衛視は議事堂内、警察官吏は議事堂外の警察を行う。但し、議長において特に必要と認めるときは、警察官吏をして議事堂内の警察を行わせることができる。

第 210 条 議院内部において現行犯人があるときは、衛視又は警察官吏は、これを逮捕して議長の命令を請わなければならない。但し、議場においては、議長の命令がなければ逮捕することはできない。

(2) 昭和 30 年国会法改正及び衆議院規則改正

その後、第 21 回国会昭和 30 年 1 月 24 日に成立した改正国会法により、第 22 回国会召集日から第 114 条に、「閉会中もまた、同様とする。」との規定が追加され、これに伴い、参議院の緊急集会に関する規定は削除され、次の現行の規定となった。

●国会法（現行）

第 114 条 国会の会期中各議院の紀律を保持するため、内部警察の権は、この法律及び各議院の定める規則に従い、議長が、これを行う。閉会中もまた、同様とする。

第 115 条 各議院において必要とする警察官は、議長の要求により内閣がこれを派出し、議長の指揮を受ける。

この改正の趣旨について、第 21 回国会昭和 30 年 1 月 21 日の衆議院本会議において、菅家喜六議院運営委員長は、「現在は閉会中にありましても委員会の審査は常に行われている実情にかんがみまして、閉会中もお会期中と同様内部警察権を議長に認めることが適当と考えたわけであります。」旨説明している。

これらの国会法改正を受けて、第 22 回国会昭和 30 年 3 月 22 日に議決された衆議院規則においては、現行の規定となった。

●衆議院規則（現行）

第 208 条 議長は、衛視及び警察官を指揮して議院内部の警察権を行う。

第 209 条 衛視は、議院内部の警察を行う。

2 警察官は、議事堂外の警察を行う。但し、議長において特に必要と認めるときは、警察官をして議事堂内の警察を行わせることができる。

第 210 条 議院内部において現行犯人があるときは、衛視又は警察官は、これを逮捕して議長の命令を請わなければならない。但し、議場においては、議長の命令がなければ逮捕することはできない。

この改正の趣旨について、昭和 30 年 3 月 14 日の各派協議会において、大池事務総長は、「…議長の警察権が閉会中にも及ぶようになりましたので、閉会中議事堂内でなく、議事堂の庭等において衛視が何も手が出せないということになりますと、警察官を入れなければならぬということになりますから、これを『議院内部の警察を行う』というようにいたしていただきたいと思えます。」と説明している。

なお、参議院規則では、貴族院規則以来、衆議院規則第 209 条但書と同様の規定がなかったが、参議院規則が改正され同様の規則となった。

(3) 昭和 33 年国会法改正

第 28 回国会昭和 33 年 4 月 16 日に成立した改正国会法により、国会法第 118 条の 2「議員以外の者が議院内部において秩序をみだしたときは、議長は、これを院外に退去させ、必要な場合は、これを警察官庁に引渡すことができる。」との規定が追加された。佐藤功の解説では、「従来は、傍聴人に限られていたのであるが、これにより、議員以外の者すなわ

ち議員秘書・院外団・労働組合関係者などにも及ぼしたのである。」としている¹⁸。

Ⅲ 議長警察権の行使に関する実態

1 帝国議会

第1回帝国議会時（明治23年11月25日召集）は、衆議院事務局の会計課の所掌事務として「院中取締並守衛以下小使ニ関スル事項」が規定されていたが、明治24年9月22日に新たに「守衛部」が置かれることになり、「衆議院事務局章程」第7条において、守衛部は、「議院内部ノ警察及取締ニ関スル事項」を掌る旨規定された。守衛部には、守衛部長のほか、守衛長1人、守衛番長3人が置かれた。

明治25年衆議院守衛部「守衛必携¹⁹」には、「守衛部長委任条件」「守衛部処務細則」「処務細則附則」等が掲載されているが、それらを読むと、「守衛」には逮捕犯人に対する住所氏名年齢等以外の訊問を許さず、守衛部に連行して、守衛部長が取調べを行い、取調人問答書は罪犯人に読み聞かせ、守衛部長と罪犯人がともに署名捺印し各契印を押す手続を取っており、現場検証の規定等もあったことを考えると、守衛部長は司法警察業務を担うことが想定されていたと言えよう。

また、前記「守衛必携」中の明治24年11月21日「議長達 政府派出警察官」においては、「議院ノ警察ニ関スル命令ハ自今緊急ノ場合ヲ除クノ外総テ守衛部長ヲ以テ之ヲ伝達ス此旨相達ス」とされており、派出警察官に対する指揮命令系統が明確化されている。その後、守衛部長は警務課長となり、守衛長が当初の守衛部長の役割を担うようになった。

2 国会

(1) 衛視

戦後、第92回帝国議会昭和22年3月30日に成立した議院事務局法では、「守衛」の名称は「衛視」に改められ、衛視長、衛視副長、衛視が置かれることとなった。議院事務局法上は、「衛視」は一番下の階級の者を指すが、衆議院規則で「衛視」と言うときは、衛視長までも含む広義の意味で使われている。

衛視の職務については、国会法、衆議院規則、衆議院傍聴規則のほか、衆議院記章程規程、衆議院面会規則、衆議院参観心得、衛視勤務規程、衛視服務心得等に従うことになる。

(2) 議長警察権の委任について

議長警察権は議長が有しているものであるが、通常議長の警察権の行使については、議長から警務部長が委任を受けて実行している。第30回国会昭和33年10月17日の衆議院議院運営委員会において、星島二郎衆議院議長も「議長は、この警察権というもののふだんの行使は、山野君と申しますか、警務部長に委任してございまして、個々に動くことを全部一々相談を受けるものではございません。」と述べている。現在では、新議長就任時に、警務部長より、「通常院内警察権（議長警察権）の運用については慣例により警務部長に御一任頂き、特別の場合においては、その都度、御報告の上、議長から直接指揮して頂く」旨説明し、了解を得ることになっている。

(3) 派出警察官との関係（国会の自主警備について）

議長警察権は、衛視及び警察官によって実行され、昭和30年の国会法改正までは、衛視は議事堂内、派出警察官は原則として議事堂

¹⁸ 佐藤功「国会」『ジュリスト第361号』有斐閣（昭和42年）50頁

¹⁹ 国立国会図書館デジタルコレクション（<http://dl.ndl.go.jp/>）においてインターネット公開されている。

外の院内（敷地内）を担当していたが、国会法改正で閉会中にも議長警察権が与えられてからは、衛視は議事堂内外を含む院内、派出所警察官は引き続き、原則として議事堂外の院内を担当することになった。

その後、様々な経緯を経て、第147回国会召集日（平成12年1月20日）からは、基本的に派出所警察官は国会構内の外側を警備し、各門の警備は衛視が派出所警察官と協力しながら行うという自主警備の体制になっている。

ただ、この自主警備については、衛視は警察官のように拳銃を所持して武装しているわけではないこと、また、議長警察権はいわゆる門柵の内側にしか及ばず、その外側の衆議院管理地や歩道・公道では議長警察権を一切行使することはできないという問題があるため、院内外の両方について権限を有する派出所警察官が警備する方が不法侵入を防ぐ観点からは有効と思われるところであり、当時の決定には疑問が残るところである。

IV 議長警察権の法的性質について

議長警察権の法的性質については、大きく分けて、一般警察権と同質とする見方と、一般統治権に基づく一般警察権とは異なり、議院の紀律保持を目的とする特別の秩序維持の作用と見る見方とがあり、また、警察権のうち司法警察権は排除されないが、行政警察権は排除される、とする見方などがある。まずは、これまでの学説及び判例を見た上で、検討したい。

1 学説

(1) 議長警察権は一般警察権と同質のものとの捉え、議院内では一般警察権は排除されるとする見方

明治30年から約18年間衆議院書記官長を

務めた林田亀太郎は、議院法第85条の解説において、「本条は議院の独立を保障する一の要条あり。即ち議院内部に於ては如何なる犯罪あるも院外の権力は之に及ぶ能はざることを規定したるものにして議長此の権力を有する唯り議員のみにあらず議院の権内に來る所のもの一般に対して之を有す。政府は議院内の警察に手を出さざるのみならず其の警察権を執行する方法をも之を当院に一任したり。²⁰」と議院内において政府の警察権の行使は一切できないものと説明している。また、閉会中については、「若し閉会中継続する委員あるときは議院法第12条に依りて議長は之に出席して紀律又は規則の点に付き重大なる権力を有すへく又警察官は閉会中派出なきも仍ほ守衛を指揮して議院内の警察権を行ふなり。本条は直接に開会中のことを規定したるのみ閉会中のことは議院法第11条（注：議長ハ議會閉会ノ間ニ於テ仍其ノ議院ノ事務ヲ指揮ス）に依りて議長其の権を有する勿論なり。」と述べている。ただ、議院法第85条は「開会中」と明記しているので、閉会中もそのまま警察権があるとの解釈はやや困難ではないかと思われる。議院法第10条「各議院ノ議長ハ其ノ議院ノ秩序ヲ保持シ議事ヲ整理シ院外ニ對シ議院ヲ代表ス」の議院秩序保持権によるとの説明の方が良かったのではないかと思われる。

内務省出身で、衆議院書記官・衆議院専門員などを歴任した有松昇も、議院法の解説において、「一般警察権は原則として、行政官たる内務大臣其の他主管大臣が之を行ふのであるが、若し議院内部の警察権をも之等の行政官をして行はしめるときは立法権施行の府に行政権の介入を認めるに至り、斯くては三権分立の主義を紊ることとなり、實際問題としても、種々の弊害が起り得るので、院内の警

²⁰ 林田亀太郎『議院法』東京専門学校（明治31年）161-162頁

察権は特に両院の議長をして之を行はしめることにしたのである。」とし、議長警察権は一般警察権を排除する趣旨であることを明言している。また、当時の議院法が議長警察権を開会中に限ったことについては、「何故に開会中と断ったかと言へば、開会中は議事を最も合理的且順調に進ましめる必要があるのに、若し警察権を行政権を持つ機関の手に委ねるときは、行政、立法の紛淆を来し、弊害を生じ議事の健全な進行を阻害する虞れがあるから、開会中はどうしても、議院警察の権を院内の議長に握らしめむとしたものである。」と述べている。²¹

衆議院事務総長を務めた鈴木隆夫は、「国会の会期中、各議院の紀律を保持するため、内部警察の権は、議長がこれを行うことは国会法の規定するところであるが（国会法第114条）、そもそも警察権は、国の一般統治権に基くものであって、特別の権力関係に基くものではないとともに、統治権に服従すべきすべての者が、警察権に服従すべきものであって、内部警察権の執行者が議長であっても警察権の本質が異なるものではない。²²」旨述べ、一般警察権を議長が執行するとの考えを示している。

(2) 議長警察権は一般警察権と異質のものとする見方（特別権力関係論）

伝統的な行政法学では、議院警察権は、特別権力関係あるいは特別な社会関係に基づくもので、そもそも「警察」の概念に当らない、としている。

美濃部達吉は、「警察権ノ淵源」として、「警察ハ国家ノ一般統治権ニ基ク作用」で「臣民

タル資格ニ伴フ当然ノ結果トシテ生スルモノ」が「一般統治権ノ関係」で、「特別ノ契約又ハ其ノ他ノ法律上ノ原因ニ依リテ特別ノ地位ニ立ツコトニ基イテ生スルモノ」は「特別ノ権力関係」であり、警察権は前者のみを指し、「議院ノ内部ニ於テ議員又ハ傍聴人ノ不秩序ヲ制止スルノ作用ハ之ヲ議院警察ト謂フコトアリ。然レトモ是等ハ何レモ學術上ノ用語トシテノ警察ノ觀念ニ属スルモノニ非ス」と述べている²³。田中二郎も、同様に、議院警察は警察には属しないと説明する²⁴。

参議院法制局「議長警察権の研究²⁵」も、特別権力関係論を支持する。すなわち、議院警察権の目的は「議院の紀律保持」にあり、「社会公共の秩序」の維持と解することは困難であり、議院の秩序を維持すべき義務は、その義務を生ぜしめる特別の法律関係の成立を前提とするものであること等を理由に、「議長警察権は、特別権力関係に基づく特別の秩序維持の作用と解すべきもののようなものである」とし、さらに、議長警察権が一般警察権と同質のものであると考えた場合には、一般に警察行政は法律又は条例に準拠しなければならないとする原則が議長警察権の場合にも適用されなければならないが、議長警察権の権限行使については、極めて規定が不備であることも理由として挙げている。「司法警察権」については議長警察権の内容には当然包含されないと説明する。

『新版 警察官権限法注解』は、議長が有する内部警察の権は、①一般統治権に基づくものではないこと、②「議院という営造物の存在を前提として、その営造物の活動における秩序、すなわち議院の紀律を保持するため

²¹ 有松昇「議院法逐条示解」『警察研究九卷二号』良書普及会（昭和13年2月）107-108頁

²² 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社（昭和28年）246頁

²³ 美濃部達吉『日本行政法各論上』有斐閣（大正6年）34-37頁

²⁴ 田中・前掲注4 32-35頁

²⁵ 参議院法制局・前掲注17 26-29頁

の命令強制の作用である」という点において、一般警察権と本質を異にすると説明する²⁶。その上で、「国会内部も、地域的には、我が国の行政権や司法権の対象となることはいまでもなく、いわゆる治外法権が認められているわけではないから、行政上の警察権や司法警察権は、議院内部に及んでおり、それが排除されているわけではない。」とし、「事前に議長の許諾を求めるとまのまないほどの緊急を要する事態に対する場合には、事後において許諾を求めることもやむを得ないことであり、また、議長その他議長の職権を代行する者が存在しなかったり、意思決定が不可能であったりする場合には、事実上、許諾を得ることができないから、行政権の判断によって一般警察権を発動することになる」と、かなり行政優位の考え方を示している。議長警察権は国会法という法律によって認められている権限であり、行政上の警察権や司法警察権を排除したからと言って「治外法権」を認めることにならないのは当然である。『警察官権限法注解』を、藤田宙靖は、「警察実務家の手になる代表的なコンメンタール²⁷」として紹介しているが、警察側が、議長警察権を軽んじる意識を持っているとすれば、問題であると言わざるを得ない。

(3) 議長警察権によって行政警察のうち保安警察は排除されるが、狭義の行政警察や司法警察は排除されないとする考え方

参議院法制局の長谷川喜博は、司法警察権は議長警察権には本質的に含まれず、司法警察に関する限りは一般の警察権が当然に院内にフルに及んでいると主張しており、その理

由として、議長警察権が議院における「紀律を保持する」ためのものであることを挙げる。他方で、一般の行政警察権との関係について、いわゆるプロパーな「行政警察権」は、議長警察権によって全面的に院内から排除されるという考え方を肯定しつつ、議長警察権との競合を云々する「行政警察」は「保安警察」であり、狭義の行政警察は、全面的に院内に及ぶと解すべきであろうか、と述べている。²⁸

また、松澤浩一も「議院警察権の行われる議院内部については、一般警察権は排除されると解される。議院警察権は、各議院の有する自律権にその根拠を有するものであるからである。」としつつも、「その本質は、講学上の保安警察の作用に属すべきものである」とし、「講学上の狭義の行政警察、すなわち保健、衛生、建築等に関する警察作用及び司法警察作用を含むものではなく、これらの警察権は、議院警察権とは競合しないから当然に議院内部に及ぶこととなる。」と述べている²⁹。佐藤吉弘も同様に、「司法警察に関しては、一般の警察権限が当然に院内に及ぶ」としつつ、「実際問題として、院内において犯罪捜査が行われることはまれであろうし、また、実際に例えば院内を家宅搜索するような場合があるとすれば、必ず議長の許可を求めることになるであろう。」としている³⁰。

2 判例

議長警察権の法的性質について判例で言及されたものは古い昭和41年1月21日東京地裁判決くらいしか確認できなかった。

これは、昭和31年5月31日から6月2日にかけて、教育二法案を審議中の参議院内にお

²⁶ 宍戸ほか・前掲注13 180-182頁

²⁷ 藤田宙靖『行政法の基礎理論上巻』有斐閣（平成17年）380頁

²⁸ 長谷川・前掲注10 64-65頁

²⁹ 松澤浩一『議会法』ぎょうせい（昭和62年）580-581頁

³⁰ 佐藤吉弘『注解参議院規則 新版』参友会（平成6年）336-337頁

いて、野党議員が参議院議長等に暴力を振ったとして公務執行妨害罪で起訴された、いわゆる第二次国会乱闘事件の一審判決である。

その判決の中で、東京地裁は、「先ず、国会法第114条に定める議長の行なうべき内部警察の権とは、ひっきょう、通常の特別権力関係におけるそれと同様、議員、傍聴人その他すべて議院内にある者が、院内に立ち入ることによって、管理権者の維持する議院の規律に服従すべき特別の法律関係に立つということにほかならず、帰するところ、国会の最高機関たるの地位に由来する議院の独立な管理権に基づくものである（尤も、国会法第115条、参議院規則第219条によれば、議長は、警察官の派出を要求し、これを指揮することができ、また、議場内にあつては、警察官による現行犯逮捕についても特別な監督をなしうるのであるから、一見通常の管理権に基づく営造物警察と異なり、いわゆる警察権をもあわせ行なうかのごとくであるが、もとよりこの場合にあつても、議長が、公安委員会または警視総監の権限を代行するわけではない。）（以下略）」と述べており、議長警察権を特別の法律関係に基づく権限として捉えている。

3 政府答弁

第24回国会昭和31年6月3日の衆議院法務委員会において、検察庁法第6条「検察官は、いかなる犯罪についても捜査をすることができる。」との規定と、議院内の捜査との関係について、政府委員の長戸寛美検事（法務省刑事局長事務代理）は、「議院内における現行犯人の逮捕ということは、院内警察権の主体であるところの議長の命令下にあるというふうに考えられるわけでありませう。従って、すべての犯罪について捜査することができるこの司法警察権というふうなものの行使は、その限度内においては許されない、一つの院

内自律といひますか、国会自律による院内警察権が優先する、こういうふうにご考慮しております。」と述べている。また、「逮捕以外の捜査一般につきまして、検察、警察の捜査はもとよりできる次第でございますが、国会の自律と申しますか、国会の権威というものを尊重する建前におきまして、私どもといたしましては院側の告発なり何なりを待って捜査をするというのを建前にいたしておる次第でございます。（中略）議院内の犯罪は、多くの場合政治的闘争の過程において生ずるものであるばかりでなく、広範な自律権を与えられた国権の最高機関である国会内において生ずるものでありまして、多くの場合良識のあらわれる議員の介在するところの犯罪である。これに對しまして、行政機関である犯罪捜査機関が、その独自の判断によって進んで捜査に着手するというようなことは、一応これを差し控えるのが相当であるというふうにご考慮するのでありまして、この考え方は今後も維持していくというつもりでございます。」と述べている。

ここでは、院内においては、現行犯逮捕については議長の命令下にあり、その限度内においては司法警察権は行使し得ないこと、また、逮捕以外の捜査一般についても、議院からの要請がない限り行わないことが明言されている。

4 検討

(1) 一般警察権か特別権力関係（特別社会関係）に基づく警察権かについて

確かに、議事堂内は、衛視（守衛）が警察権を行使することが原則であるにせよ、必要があれば警察官を指揮して議長は警察権を行使することができるわけで、衛視（守衛）の行いうる職務ではなく、議長が指揮できる派出警察官の職務が、議長警察権の最も広い内容だと解すれば、議長が一般警察権と同質の

警察権を行使するとする考えは理論的には成り立ちうるし、そもそもの沿革に鑑みれば、できるだけそのように解釈すべきかもしれない。しかし、現実的に考えると、議長警察権を主体的に実行するのは、警察官に比べて権限も物理的装備も劣る衛視（守衛）であり、法文上も、「議院の紀律を保持するため」とか「内部警察」の限定的文言が入っていることを考えると、一般警察権と全く同質であるとは断言しにくいところである。今後、米国議会のように、独立した議会警察を持つとか、衛視にも法規上、犯罪の捜査権を明記した特別司法警察員の身分を与えたり、拳銃などの本格的な武装をさせたりするのであれば、議長警察権は一般警察権と同質と言えるかもしれないが、法規上も現実的にも、議長警察権が一般警察権と同質とは言い難いと言わざるを得ないと思われる。

それでは、議長警察権は、特別権力関係あるいは特別な社会関係に基づくものと考えべきか。

もともと伝統的な行政法学においては、「警察権」を「公共の安全と秩序を維持するために、一般統治権に基づき、人民に命令し強制し、その自然の自由を制限する作用」と定義したために、議長警察権が、これには当てはまらないことになるが、これは行政法学が「警察権」を上記のように定義した結果であって、行政法学の書物においても「講学上の」と断っているように、実定法上の概念整理とは異なっている。

「特別権力関係」は「法律によることなく、特別権力に服する者の権利を制限し、義務を課すことの可能性を認め、司法審査にも一定の限界がある」とする考え方で、具体的には、

「①法律の根拠なしに包括的な支配権を行使することができる（法治主義の排斥）、②基本的人権を広範に制限することができる（人権保障の排斥）、③行為の適法性に関して、裁判所の審査に服さない（司法審査の排斥）」という3点が認められてきた」とされる³¹。

もし、議長警察権を特別権力関係に基づく特殊な警察権と理解するならば、司法審査に服さず、犯罪が起きた場合でも、議長の許可を得て警察に引き渡さない限りは、一切不問に付されることになり、司法警察権までも一切排除されることになるはずであるが、特別権力関係論を唱える論者の中には、司法警察権は全面的に及ぶと考えたり、行政警察権も司法警察権も及ぶと考えたりする者もあり、議長警察権についての特別権力関係論は、議長に与えられた警察権は一般統治権に基づくものではないとして、むしろ、議長警察権を一般警察権より限定されたものと捉えようとする発想のような印象を受ける。

この特別権力関係論は、「行政権優位の憲法体制下の19世紀ドイツに生まれ、明治憲法体制にいかにも適合的なことからわが国に」「そのまま導入された」とされるが、法治主義と人権尊重主義を掲げる日本国憲法の下では、特別権力関係論は「その本来的基盤を失った」と言わざるを得ず³²、例えば、芦部信喜は「従来特別権力関係と呼ばれてきた個々の法関係をそれを規律するそれぞれの実定法規と関連されて個別・具体的に考察し、それぞれの法関係で、いかなる人権が、いかなる根拠に基づいて、どの程度制約されるかを具体的に明らかにすることこそ重要」と主張している³³。

新たな元号となった令和の時代において、時代錯誤的な特別関係論を主張する者はいな

³¹ 君塚正臣「特別権力関係論・終論」『横浜国際社会科学研究所第22巻第1・2号』（平成29年）21頁

³² 同上

³³ 君塚・前掲注31 34頁、芦部信喜『憲法叢説2 人権と統治』信山社（平成7年）79頁

いと思うが、だからと言って、一般警察権そのものと主張することも躊躇するところであり、結局のところ、議長警察権とは「議院の紀律を保持するために、院内にいる者に命令し強制し、その自然の自由を制限する作用」と定義した上で、特殊な警察権であることを意識しつつ、その内容については、議院の自律性の観点から、個別・具体的に検討していくほかないと思われる。

(2) 行政警察権との関係について

議長警察権は議院の紀律を保持するために議長に認められた警察権であるから、行政警察のうち、社会一般の安寧秩序を保持するために、他の種類の行政作用に随伴することなく、それ自体独立して行われる警察の作用とされる「保安警察」の性質に相当するものであることには、ほぼ争いはないと言えよう。従って、前述した「警察官権限法注解」のような極端な主張を除けば、議長警察権は、行政警察のうちの保安警察を排除するものと解される。衛視や通常の派出警察官のみでは対応できない場合は、更に警察官の派出を要求することになるが、これらの派出警察官は議長の指揮下に入ることになるので、議長警察権の行使として職務を行うことになる。

次に、衛生、建築、営業等の他の行政目的と結合している狭義の「行政警察」については、議長警察権によって排除しえないとする説が多いが、狭義の「行政警察」は、明治時代に、人民の権利や自由を制限する行政作用に、何でも「警察」の用語を付けていた名残りとも言ってよい事項であり（例えば、出版警察、火災警察、水害警察、建築警察、埋葬警察等）、これらは、現代では、「警察」の概念では捉えられておらず、衛生、建築、営業等について言えば、「衛生行政」「建築行政」等の問題として捉え、議長警察権との競合として考える必要はなく、議院の自律性の観点

から、それぞれの行政目的を勘案して、個別に、議長が介入を許可するか否かを判断すべき問題と考えるべきであろう。

(3) 司法警察権との関係について

議長警察権が紀律の保持が目的であり、議長警察権の主たる担い手である衛視には、犯罪の捜査権や一般的な逮捕権がないことを考えると、司法警察との関係については、ある程度、制限的に解釈せざるを得ないと思われる。しかしながら、一部の論者の主張にあるように、司法警察権は全面的に及ぶ、とする説には賛成しがたい。司法警察権が排除しえないとすれば、犯罪の捜査を理由として警察官が院内に立ち入ることを議長は拒否できないことになる。確かに、議長警察権というのは立法そのものではないが、その立法機能を万全にするためのものであり、議院の自律性の観点から、司法警察の介入についても、抑制的に解すべきである。実際、衆議院規則では、衛視や派出警察官は現行犯人を議長警察権に基づき「逮捕」した上で議長の命令を請うことになっており、その場合、国会法第118条の2により、議長は、例えば軽微な犯罪の場合には、警察に引き渡すことなく院外退去にとどめることも認められていると考えられ、そうした司法警察上の裁量権もあると解される。従って、警察に引き渡すまでは、議長警察権によって司法警察権は排除され则认为すべきである。また、議院に司法警察権は全面的に及ぶと主張する論者も、犯罪の捜査に当たっては議院の自律性の観点から議長の許可を必要とすると考えますが、そうであるならば、同じく議院の自律性の観点から認められている議長警察権によって、司法警察権も一定の制約を受けると考えた方が明快であると思われる。

IV-3 政府答弁で紹介したとおり、第24回国会昭和31年6月3日の衆議院法務委員会

における政府委員の答弁でも、院内においては、現行犯逮捕については議長の命令下であり司法警察権は行使し得ないこと、また、逮捕以外の捜査一般についても、議院からの要請がない限り行わない旨説明されているにも関わらず、国会関係者の中に、議長警察権は司法警察権を排除し得ないと主張する者がいることは残念なところである。

(4) 衛視の議長警察権の実行に当たっての基本的考え方

衛視は、本会議中については、議長の秩序保持権あるいは議長警察権に基づき、職務を行い、委員会中については、各委員長には秩序保持権はあっても、警察権はないと解されているため、傍聴人を実際に退場させるためには、理論的には、議長に警察権の行使を要請する必要があるが、実際上は、警務部長が議長から委任を受けていることを以て、現場の衛視が委員長の命令を踏まえての議長警察権の執行を行うことになる。

本会議や委員会以外の場面においては、衛視は、規則に従い現行犯人がいれば逮捕することになるが、通常時は、紀律保持のための予防と紀律が乱された場合の速やかな回復が主たる任務となる。そのための具体的な権限規定は、警察官に比べて、かなり不足している印象であり、この点は、参議院法制局「議長警察権の研究」も指摘するところである³⁴。警察法第2条とは別に警察官職務執行法という権限法が必要とされる理由について、『大コメンタール警察官職務執行法』は、個々の警察官の活動を、すべて組織の長から委任を受けた任務と解することは困難であること、

警察の責務は、基本的人権と深くかかわるものであることを指摘している³⁵。その意味では、議長警察権に基づく衛視の権限についても、できるだけ明文の規定を置くことが望ましいとは言えよう。

現時点では、衛視の職務権限について細かく規定したものはないため、「任意」の手段によることを基本としつつ、必要な場合には、「院内の紀律保持」という議長警察権の目的に照らして、警察比例の原則³⁶を踏まえた必要最小限度の強制力の行使（身体の自由や権利の制限）は当然認められるという考え方で対応していくことになる。

(5) 院内の現行犯逮捕について

院内の現行犯についてはいくつか論点があるので、簡単に触れておきたい。

衆議院規則第210条及び参議院規則第219条は、議院内部において現行犯があるときは、衛視又は警察官は、これを逮捕（衆議院規則）・拘束（参議院規則）して議長の命令を請わなければならない旨規定しているが、他方、刑事訴訟法は、「現行犯人は、何人でも、逮捕状なくしてこれを逮捕することができる。」（第213条）及び「検察官、検察事務官及び司法警察職員以外の者は、現行犯人を逮捕したときは、直ちにこれを地方検察庁若しくは区検察庁の検察官又は司法警察職員に引き渡さなければならない」（第214条）と規定しており、その関係が問題となる。

ア 対象となる現行犯人について

「注解参議院規則」は、現行犯人については、刑事訴訟法第213条の規定により、何人でも逮捕状なくしてこれを逮捕することがで

³⁴ 参議院法制局・前掲注17 26-29頁

³⁵ 田宮・河上編・前掲注5 16頁

³⁶ 警察権の発動は、目的達成の障害の程度と比例する限度においてのみ行使することが妥当である、という原則を言い、警察官職務執行法第1条第2項には「この法律に規定する手段は、前項の目的のため必要な最小の限度において用いるべきものであつて、いやくもその濫用にわたるようなことがあつてはならない」旨規定されている。

きることを理由に、参議院規則第 219 条は、現行犯人たる議員のみについて、その不逮捕特権との関連において設けられた規定であると主張する³⁷。しかし、規則は単に「現行犯人」と規定しているだけであるし、議員以外の現行犯人を、衛視が刑事訴訟法第 213 条により私人として現行犯逮捕するという理論構成は奇妙である。議長警察権の趣旨からすれば、衆議院規則及び参議院規則は、全ての現行犯人を対象とした規定と理解するのが自然である。

イ 衆議院規則の「逮捕」と刑事訴訟法上の「逮捕」について

次に、「逮捕」（衆議院規則）「拘束」（参議院規則）と刑事訴訟法上の「逮捕」との関係であるが、浅野一郎は、「刑事訴訟法の逮捕が犯罪捜査の端緒であり、司法警察権の行使であること、議院規則の逮捕・拘束が院内の秩序保持を目的とするものであることを考えれば、議長警察権の行使による身体の自由の拘束と刑事訴訟法の逮捕とは別個のものとして解することになろう。³⁸」と説明する。衆議院規則及び参議院規則による逮捕・拘束は議長警察権に基づくものであり、刑事訴訟法上の逮捕でないことは当然のことであるが、同じ「逮捕」という用語が刑事訴訟法と衆議院規則では異なる意味と捉えることは、法体系の統一性の観点からはなるべく避けるべきで、おそらく、浅野一郎は「刑事訴訟法の逮捕」という場合に、司法警察員による通常逮捕を念頭に置いているのではないかと推測されるが、刑事訴訟法第 213 条の私人（常人）逮捕は「通常逮捕の場合と基本的には異なるところはな

い」とされ、「手錠等がなくとも、身体を拘束した状態に至れば、逮捕といえる」とされており³⁹、この私人（常人）「逮捕」が、衛視による「逮捕」と質的に異なるとは思えず、両者ともに「事実上の身体の拘束」を意味すると考えれば足りることであり、「逮捕」には、司法警察権（刑事訴訟法）に基づく「逮捕」もあれば、議長警察権に基づく「逮捕」もあると解するべきではないだろうか。

ウ 衛視・警察官以外の者が現行犯逮捕できるか

浅野一郎は、刑事訴訟法第 213 条の適用が院内において排除されるとは解し難いとし、その理由として、「院内において一般警察権が排除されると解しても、この規定が一般警察権の行使とは言いがたいからである⁴⁰」と説明している。ただ、その上で、衛視・警察官以外の者が逮捕したときは、議長に報告してその命令を待つと解さざるを得ないとして、刑事訴訟法第 214 条は適用されない、としている。長谷川喜博も、院内で一般人に対して刑事訴訟法第 213 条等の規定の適用が排除されると解するいわれはない、とする⁴¹。

刑事訴訟法第 213 条が令状主義の例外を認めている趣旨は「犯罪の実行が明白で、司法判断を経なくても誤認逮捕のおそれがなく、また、犯人逮捕の必要性・緊急性が高いから⁴²」とされており、これは院内でも認められるべきこととは思うが、刑事訴訟法第 213 条は司法警察権に関する規定であり、その適用があるとすれば、本来は、刑事訴訟法第 214 条により、直ちに検察官又は司法警察職員に引渡さなければならず、逮捕した私人は、衛視に

³⁷ 佐藤・前掲注 30 339 頁

³⁸ 浅野一郎「院内の秩序維持と議長警察権」『議会政治研究第 39 号』（平成 8 年）17 頁及び 18 頁注(2)

³⁹ 河上和雄ほか『大コンメンタール刑事訴訟法第二版 第 4 巻』青林書院（平成 24 年）515-516 頁

⁴⁰ 浅野・前掲注 38 18 頁

⁴¹ 長谷川・前掲注 10 65 頁

⁴² 河上ほか・前掲注 39 511 頁

引渡す義務はないことになる。しかし、院内の現行犯については、衛視や派出警察官は議長の命令を請う必要があり、国会法第 118 条の 2 により、議長は、単なる院外退去にとどめるか、警察官庁に引渡すかの裁量権を有しているのであり、そうであれば、院内の現行犯については、議長が警察官庁に引渡すまでの間は、議長警察権によって支配され、司法警察の端緒となる刑事訴訟法第 213 条の適用はなく、私人が現行犯の身柄を拘束した場合は、直ちに、衛視又は派出警察官に引き渡し、議長の判断を仰ぐというプロセスに入ると解した方が明快ではないだろうか。実際問題としては、院内の秩序が乱される行為が起きた際には、衛視が駆けつけることになるので、国会法も衆議院規則及び参議院規則も、院内において、私人逮捕が起きることは想定していないと思われるが、法規上の整合性を取るなら、立法論としては、「衛視及び警察官以外の者は、議院内部において現行犯人を逮捕したときは、直ちにこれを衛視又は警察官に引渡さなければならない。」旨の規定を置くことが望ましいと思われる。

エ 議員の院内における現行犯について

議員については、憲法第 50 条の不逮捕特権を受けて、国会法第 33 条は、「各議院の議員は、院外における現行犯罪の場合を除いては、会期中その院の許諾がなければ逮捕されない。」旨規定されている。この国会法の反対解釈で、「注解参議院規則」は、議員の院内の現行犯罪については不逮捕特権があるとし、議長は、「拘束のまま速やかに議院に諮り、逮捕のため検察官又は司法警察職員に引き渡すか否かを決すべきである」としている⁴³。また、浅野一郎も「刑事訴訟法の逮捕をするには院の許諾が必要となる⁴⁴」と主張する。

しかし、第 91 回帝国議会昭和 21 年 12 月 19 日の衆議院国会法案委員会における大池眞衆議院書記官長の説明を見ると、『院外における』という言葉を入れましたが、これは院内における現行犯につきましても、当然院内警察権の下に取締らるべきものであります。」と述べており、議員の院内の現行犯については、国会法第 33 条の適用はなく、衆議院規則により議長の判断に委ねられると解すべきである。実際問題としても、会期中の「院外の現行犯罪」について不逮捕特権がなく院の許諾が不要であるのに、「院内の現行犯罪」について不逮捕特権があり院の許諾が必要との考えは著しくバランスを欠いているし、前述したとおり、衆議院規則の「逮捕」も刑事訴訟法の「逮捕」も同じと考えるべきことからすれば、衆議院規則で既に「逮捕」されている者の刑事訴訟法上の「逮捕」について議院の許諾を図るのは奇妙なことと言わざるを得ない。本来的には、国会法第 33 条の規定を、誤解を生まないような文言にする必要があったところである。

V 議長警察権の範囲（主に場所的範囲）について

議長警察権の範囲については時間的範囲、人的範囲、場所的範囲の 3 点が問題となるが、時間的範囲については、かつては「国会会期中」とされていたが、既に述べたとおり、昭和 30 年の国会法改正により閉会中も行使できるようになったことで特に問題はなく、また、人的範囲についても、院内にある全ての者に議長警察権が及ぶことで特段の解釈の争いはない。

ここでは、主に、場所的範囲について検討を行いたい。

⁴³ 佐藤・前掲注 30 339-340 頁

⁴⁴ 浅野・前掲注 38 18 頁

1 法規及び先例

(1) 帝国議会

議長警察権の及ぶ場所的範囲について、帝国議会以来、議長警察権の及ぶ範囲は、「議院内部」としているが、「議院内部」が具体的にどの範囲のことを言うかについては、特段の規定はない。

帝国議会当時、「議院内部」について、「それは具体的の場合、常識で判断すべきであるが、とも角、議場内は勿論、議場外と雖、議院の建物、庭等総べて院内であり、結局門及び塙（シヨウ）（注：かきねの意）を以て議院の内部と外部とを常識的に区別するものである。⁴⁵」と解釈されていた。

(2) 国会

昭和24年9月10日に、正門近くに、第一議員会館（旧議員会館の更に前の議員会館）が竣工し、同年9月15日から使用開始となった際に、議員会館が「議院内」か「議院外」かが問題となり、第5回国会昭和24年10月19日の衆議院議院運営委員会において、大池眞事務総長から、「議員会館を議院内とすれば、懲罰の対象となり、また、議長警察権の範囲となるため国家警察との打合せが必要になる」旨説明して決定を促し、同年10月21日の議院運営委員会において、大池眞事務総長は、「先ほどの福利小委員会でのお話では、参議院でも院外で取扱っておるようです。従って、こちらが院内ということになると問題になりますので、一応院外ということにお考え願いたいと思います。」旨発言し、「異議なし」の声があり、大村清一委員長は「それでは院外ということに決定いたします」と結論づけている。

なお、参議院については、第34回国会昭和35年3月1日の議院運営、地方行政、法務委

員会連合審査会において、河野義克事務総長は、「実は初期の国会におきまして、議長警察権は議員会館に及ぶやいなやということが議院運営委員会で論議されたことがございます。けれども、結論を得ませんでした。しかし、議長警察権の執行の責任者である議長としては、その範囲を確定しないでもいいというわけには参りませんので、議長として種々考究をいたしまして、議員会館は議長警察権の及ぶ範囲外であると定めております。」と説明している。

現在の平成29年版衆議院先例集柱553は「議員会館及び議員宿舎は、議院警察権の範囲外とする。」とし、また、平成25年参議院先例録柱453でも「議院警察権の範囲は、議事堂の囲障内とする。」となっている。

2 学説

衆議院事務総長の鈴木隆夫は、第34回国会昭和35年5月6日の衆議院議院運営委員会において、懲罰に関連して、「内部警察権というときは、院内と同意義だと私たちは解しております。」「懲罰の対象になる範囲が、やはり議長の警察権の行使される対象範囲とお考えいただければ、おわかりのことと思います。」旨説明しているが、その著書「国会運営の理論」においては、懲罰の「院内」については、「単に物理的な概念でなく、議員活動の場所としての『院内』を指す観念であるから、この意味において派遣中における議員の行為が、他の条件を具備するときには懲罰事犯になり得るものということができよう」と述べたり、「従来の如く議事堂という建物であるとか、各議院の管理する区域であるとかというように物理的に意義づけるべきではなくて、懲罰の認められている目的乃至は懲罰の本質から考察して、議員が、議員活動として、その職

⁴⁵ 有松・前掲注21 107頁

務を行う場所であるというべきである」として、「常任委員会庁舎や議院分館等は院内に入るべく、議員の福利施設とみらるべき会館、宿舍等はこれに入らないとみななければならない」などと述べたりしている⁴⁶。

その後、議員会館に委員長室が設けられたこともあり、浅野一郎は、昭和40年に国会裏に移設された議員会館について、「昭和51年に委員長室が会館内に設けられ、当初は単に委員長のための部屋であったが、次第に理事会や理事懇談会が開かれるようになった。このような実態を考えると、『会館は単なる議員の事務室であるから』とは一概に言えず、議院の活動に密接に関係する施設に該当する部分があると言わざるを得ないだろう。ただし、議長警察権がどこまで及ぶかを決定するのは、その議院（議長）に委ねられている。」とし、「議員会館に議長警察権が及ぶとした場合、議員事務室との関係でその場所的範囲はどこまでかを明確にする必要が生じるだろう。」と指摘している⁴⁷。

3 議員会館警備について

昭和38年10月に旧衆議院第一議員会館が竣工した際、衆議院事務局事務分掌規程が改正され、衛視が議員会館の警備を担当することとなった。その経緯について、第43回国会昭和38年2月18日の衆議院予算委員会第一分科会において、山崎高事務総長は、「予算要求としては（中略）やはり警務部の方が一番能率的に、しかも身辺保護の見地からいいじゃないかということで要求いたしたわけでございます。さように御了承願いたいと思います。」と発言している。

現在の衆議院の新議員会館は平成22年7

月に竣工し、同月20日から使用開始となったが、これはPFI事業によるもので、会館警備は、SPC（民間警備会社）及び衛視によって行われている。

国有財産法第5条は「各省各庁の長は、その所管に属する行政財産を管理しなければならない。」と規定しており、議長は施設管理権を有している。浅野一郎は、「管理権の一内容として、施設の秩序維持があり、これは、その意に反して施設に入ることを拒否するとともに、施設に入った者に施設の秩序に服従させる作用であると言われる」とし、「一般的には、施設管理権は侵害排除のために実力を行使することはできない」が、不退去罪や住居侵入罪が成立する場合には現行犯逮捕が可能となるほか、公務執行妨害罪を構成することもありうる、とする⁴⁸。

衛視は、議長警察権のない議員会館においては、管理部議員会館課職員と同じ権限しかなく、議長警察権に基づく強制力の行使ができない点では、民間警備員とも同様と言える。必要があれば、警察官の出動を要請することになる。

4 参議院における議長警察権の拡張の有無について

衆議院においては旧議員会館の昭和54年より、また、参議院においては、旧議員会館時代の昭和51年より委員長室が置かれ、理事懇談会が開かれるようになっていた。第134回（臨）国会平成7年11月28日、参議院宗教学法人等特別委員会が、午後5時過ぎに委員会を休憩して、議員会館の委員長室で理事懇談会を開いた際、参考人招致をめぐって、平成会及び新進党の議員、秘書等約300人が、

⁴⁶ 鈴木・前掲注22 252-254頁

⁴⁷ 浅野・前掲注38 15頁

⁴⁸ 浅野・前掲注38 19頁

委員会での参考人決議阻止のため、委員長や理事を委員長室から出させないようにした事案が発生し、参議院衛視 60 人以上が集まり、何度か突入を試みたが、押し問答の挙げ句、引き戻され、午後 11 時過ぎに特別委の散会が決まり、新進党側はようやく解散した、とされる⁴⁹。浅野一郎は、「この衛視の出動は、議長の指示によるものようであるが、議長警察権の執行として行われたものか、施設管理権を持つ議長が管理のために行ったものか、明らかにされていない。衛視の動員の実態からすれば、前者であったのではないかと思われる。」と述べている⁵⁰。それ以後、参議院では、議員会館の委員長室における理事懇談会は議院活動として捉えられ、その限りで、議員会館にも議長警察権が拡張されているとも言われるが、公式見解は出されていないようである。

参議院先例録の昭和 63 年版では、説明文の最後に「議員会館は、議院警察権の範囲外である。」との一文があったが、平成 10 年版以降は削除されている。しかしながら、柱の「議院警察権の範囲は、議事堂の囲障内とする」は変更されていないため、理事懇談会が行われる場合に議員会館の委員長室にまで議長警察権が及んでいると考えているのか否かは明確ではない。

5 検討

前述したとおり、鈴木隆夫は、議長警察権の範囲たる「院内」と懲罰の対象である「院内」とは基本的に同意義と解しつつも、他方で、懲罰の対象となる「院内」については、単に物理的な概念でなく、議員活動の場所としての「院内」を指す観念だとして、委員派遣の場合にまで拡張をしている。

懲罰の対象としての「院内」をどう考えるべきかについては意見の分かれるところであり、先般の衆議院からの公式派遣ではない北方領土訪問における一議員の行為について、学者の中には、幅広く懲罰の対象とすべきとする意見も見られたところである。懲罰の範囲の問題は本稿の趣旨から外れるため詳述は避けるが、憲法上、「院内の秩序をみだした議員」を対象としている以上、公式に議院から派遣された委員派遣等、限定的に解釈せざるを得ないのではないかと思われる。

それでは、もし公式の委員派遣について懲罰の対象の「院内」とみなした場合、議長警察権は委員派遣先にまで及ぶのであろうか。議院の活動を万全ならしめるという議長警察権の趣旨からすれば、議院の活動に応じて議長警察権の範囲を変えるという考え方もあり得るだろうし、アメリカでは、議会警察の管轄が議員等の警護のために必要であれば全米に及ぶという考えになっているようである。また、例えば、明治時代に木造の仮議事堂が焼失し、貴族院が華族会館（旧鹿鳴館）、衆議院が東京女学館（旧工部大学校）に議場を移した時や、第 7 回帝国議会を広島臨時仮議事堂で開いた時のことを考えれば、議長警察権の範囲である「院内」は柔軟に変わり得ると考える余地もあると思われる。しかしながら、委員派遣のたびに、派遣先に議長警察権が及ぶと解釈し、議長が衛視や警察官を指揮して議長警察権を行使すると考えることは、現実にそぐわず、かなり困難があると言わざるを得ない。その意味で、懲罰の対象としての「院内」と議長警察権の範囲とする「院内」とが、制度の趣旨から齟齬が生じる場面があることは認めざるを得ず、議長警察権の範囲とする「院内」は、基本的には、主な議院活

⁴⁹ 『読売新聞』（平 7. 11. 29）

⁵⁰ 浅野・前掲注 38 16 頁

動が行われる場所的な概念として捉えた方が良いと思われる。

議長警察権の範囲についての当面の論点は、議員会館の委員長室で開かれる理事懇談会の場合にまで議長警察権を拡張すべきか否かということになる。

議長警察権の趣旨は、院内の秩序を維持し、議院の活動を万全ならしめるためであり、現在の会館では、委員長室において理事懇談会が開かれている現状に鑑みれば、その限りにおいて、議長警察権が拡張される余地は十分にあると言えよう。もともと「院内」の範囲について議院運営委員会において決定されたことを考えると、再び、議院運営委員会で範囲を拡張することもあり得ると言える。現在は、議員会館は「院内」ではないから、委員長室においては、非公式の理事懇談会しか開けないと解されている。もし委員長室で理事懇談会が開かれる際にも議長警察権の及ぶ「院内」になると拡張した場合、懲罰の対象となることはもとより、委員長室において正規の理事会を開会する道も開くことになる余地もあろう。

それでは、さらに進んで、議員会館全体を議長警察権の範囲とすることも理論的に可能なものであろうか。この点について、議長警察権は「議院」における紀律の保持が目的であり、「議院」としての活動が行われる場所に限定されると解するならば、議員個人としての政治活動の場所である各議員室には議長警察権は及ばないという解釈になってしまうが、これだと議事堂内でも、「議院」としての活動ではない政党控室には議長警察権が及ばない

という解釈になってしまう。「議院」活動と「議員」活動を区別することは可能だとしても、それを場所で細かく分けていくことは現実的なことではない。議員としての活動も、議院活動と密接な関係にあるものとして、広く議員会館全体を議長警察権の範囲とすることも理論上は可能と言うべきであろう。

もっとも、現在の衛視の人数を考えると、議員会館全体について議長警察権を実行することは不可能である。衛視の大幅な人員増加か、民間警備員を使つての議長警察権の実行を可能とする理論構成を検討する必要がある。

おわりに

I P U (列国議会同盟) のホームページでは、発展途上国において野党議員が時の権力者によって不当に逮捕されたので、その救済のために各国議会が連帯して働きかけを行おうと呼び掛ける声明が掲載されることがある。法治国家である現代の日本において、そうした政府の警察権力の介入を心配することは甚だ滑稽なことかもしれないが、戦前の我が国議会が時の政府あるいは軍部により圧力を受けた歴史があることを振り返るならば、立法府の活動がいささかの懸念もなく万全に行われるよう、できるだけ強力な議長警察権を有していることが望ましいと言えよう。諸外国では議会に対するテロ行為がなされたこともある。限られた衛視の人員と権限の中で、いかに議長警察権を円滑に実行できるかは、国会に課せられた重要な課題である。

【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。

- ・ 稲田正次『明治憲法成立史下巻』（「第三十章 議院法の起草」）有斐閣（昭和 37 年）
- ・ 大石眞『議院自律権の構造』成文堂（昭和 63 年）
- ・ 同『日本立法資料全集 3 議院法』信山社（平成 3 年）
- ・ 衆議院事務局『枢密院会議筆記 議院法』（昭和 52 年）

- ・羽生田利朝『法廷警察権の研究：特に歴史的及び比較法的研究』司法研修所（昭和 27 年）
- ・原度『議会法概論 三訂版』政文堂（平成 17 年）
- ・樋口陽一ほか『注釈日本国憲法（下）』青林書院（昭和 63 年）
- ・藤田晴子「議院の自律権」田中二郎編『日本国憲法体系第五卷』有斐閣（昭和 39 年）
- ・渡邊行男『守衛長の見た帝国議会』（文春新書）文藝春秋（平成 13 年）

英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認の 制度化について

衆議院調査局調査員

服部 芳行

(安全保障調査室)

■ 要 旨 ■

2013年8月、英国議会がシリアへの軍事行動の実施の承認を求める政府提出の実体的動議を否決し、政府が軍隊派遣を取りやめた事例によって、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認は慣習化したとされた。しかし、この事例と同じ性格の軍隊派遣であったにもかかわらず、2018年4月に実施されたシリアへの軍事行動の事例では、その事前承認が求められなかった。

本稿は、この新たなシリア（2018年）の事例研究を通じて、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認制度について、先行研究の主張する慣習化に代わる新たな結論を提示することを目的に、その制度化を検証した。

本研究の結果、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認は、「民主主義的価値規範」と「安全保障政策の特殊性の規範」という、軍隊派遣の政策決定過程に存在する2つの重要な規範の相克を内包した、政府により柔軟に運用される制度であることが明らかになった。

《構成》

はじめに

I 英国議会¹における制度化

II シリア（2018年）の事例

おわりに

はじめに

民主主義国家の安全保障政策決定過程に関

し、政府が大きな役割を果たすことが期待され、議会の役割は小さいとする一般的な認識が存在する²。

しかし、このような認識が持たれる中で、英国政治において、2013年8月、シリアのアサド政権軍によるものとされる大規模な化学兵器使用に対し、シリアへの軍事行動の実施の承認を求めた政府提出の実体的動議³を議

¹ 本稿において、下院（庶民院）と上院（貴族院）を区別する場合を除き、「英国議会」は「下院」の意味で記述している。なぜなら、本研究による制度化の検証で、軍隊の海外派遣の事前承認を求める主体が下院である点について、収斂が見られたためである。

² もちろん、安全保障政策をめぐる、議会と大統領がしばしば対立する米国議会等の例外は存在する。しかし、一般的に、民主主義国家の安全保障政策決定過程においては、国家は団結しなければならないと考えられ、超党派的なコンセンサスが形成され政府への批判が控えられやすい点や、その決定過程に関与することは、議員の再選のために重要ではないと考えられ、政府へ決定を委任しようとするインセンティブが働きやすい点等の制約要因により、議会の関与は限定される。Tapio Raunio, Wolfgang Wagner, "Towards parliamentarisation of foreign and security policy?" *West European Politics*, Volume 40, Issue 1, 2017, pp. 1-4.; Patrick Mello, Dirk Peters, "Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence." *The British Journal of Politics & International Relations*, Volume 20, Issue 1, February 2018, pp. 3-4.; Tapio Raunio, "Legislatures and Foreign Policy," Shane Martin, Thomas Saalfeld, Kaare Strøm, eds., *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, 2014, pp. 543-549.; Dirk Peters, Wolfgang Wagner, "Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004." *Parliamentary Affairs*, Volume 64, Issue 1, January 2011, p. 177.

³ 実体的動議（substantive motion）とは、他の議事と関係なく独立した審議対象となる動議のことである。政府から提出されるこの動議は、採決で修正することも可能である。奥村牧人「英国下院の議事日程改革—バックベンチ議事委員会の設

会が否決し、政府が軍隊派遣を取りやめた事例⁴（以下「シリア（2013年）の事例」という。）は、安全保障政策への議会の関与の効果をはっきりと示すものであった⁵。

英国議会に軍隊派遣の事前承認の機会が与えられたこと、さらに、より重大な点として、政府が議会によって否決された結果を受け入れたことは、議会が軍隊派遣の是非を最終的に決めたことを意味する。議会で否決された後でも、キャメロン（David Cameron）保守党・自由民主党連立政権は、法的権限においては、後述する国王大権を用いて軍隊派遣を実施することができたにもかかわらず、議会の意思に従った。

この事例における議会及び政府の対応を根拠に、多くの先行研究が、英国議会における軍隊派遣の事前承認は慣習化したと結論付けている⁶。例えば、ストロング（James Strong）の研究では、「将来の英国政府は、いかなる政治状況でも、この慣習を支持して議会に事前承認の機会を与え、また、緊急性など事前承認の例外に該当する派遣任務の場合には事後

承認を求めるだろう」と主張している⁷。他の先行研究においても、軍隊派遣決定に関し、法的権限は政府に残存する一方、政治的権限が議会に移った⁸ことにより、英国議会が「非公式な拒否権プレイヤー」になった⁹と主張している。

このことは、英国議会における軍隊派遣の事前承認が、いまだ法制化や下院決議の形で成文化されていなくても、政治レベルにおいて慣習化され、軍隊派遣の際にはそれを求めるように、将来の政府を拘束するようになったことを意味する。

事実、シリア（2013年）の事例の後、イスラム国（I S I S）の勢力伸長に対抗するために、英国が、2014年9月にイラクへ、2015年12月にシリアへ軍隊を派遣した、いずれの事例においても、政府は議会による事前承認を求めるなど、事前承認の慣習化がより強固になったかに見えた¹⁰。

しかし、2018年4月、アサド政権軍によるものとされる化学兵器使用に対し、再びシリアへの軍事行動が計画された事例（以下「シ

置を中心に一」『レファレンス』731号、国立国会図書館調査及び立法考査局（2011.12）108頁； Nigel White, “International Law, The United Kingdom And Decisions To Deploy Troops Overseas.” *International and Comparative Law Quarterly*, Volume 59, Issue 3, July 2010, p. 816.

⁴ 英国議会がシリアへの軍事行動の実施の承認を求める政府提出の実体的動議を否決した要因を分析した論文としては、二見輝「英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因」『RESEARCH BUREAU 論究』第12号、衆議院調査局（2015.12）104-121頁や Juliet Kaarbo and Daniel Kenealy, “No, prime minister: explaining the House of Commons’ vote on intervention in Syria.” *European Security*, Volume 25, Issue 1, 2016, pp. 28-48. などがある。

⁵ Wolfgang Wagner, “Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh.” *The British Journal of Politics & International Relations*, Volume 20, Issue 1, February 2018, pp. 121-122. このように、英国議会が軍事行動に関する動議を否決した事実は、米国との独立戦争時に、ヨークタウンで英国軍が敗戦し、その継続が争点となった動議の採決でノース卿（Lord Frederick North）内閣が敗れた1782年以來のことであり、極めて画期的な出来事であった。“The House of Commons and Foreign Policy: Lord North and Yorktown,” *The History of Parliament*, September 4, 2013, <<https://thehistoryofparliament.wordpress.com/2013/09/04/the-house-of-commons-and-foreign-policy-lord-north-and-yorktown/>>, accessed October 5, 2017.

⁶ 例えば、James Strong, “Why Parliament Now Decides on War: Tracing the Growth of the Parliamentary Prerogative through Syria, Libya and Iraq.” *The British Journal of Politics & International Relations*, Volume 17, Issue 4, November 2015, pp. 604-622.; Patrick Mello, “Curbing the royal prerogative to use military force: the British House of Commons and the conflicts in Libya and Syria.” *West European Politics*, Volume 40, Issue 1, 2017, pp. 80-100.; Philippe Lagassé, “Parliament and the War Prerogative in the United Kingdom and Canada: Explaining Variations in Institutional Change and Legislative Control.” *Parliamentary Affairs*, Volume 70, Issue 2, April 2017, pp. 280-300.

⁷ James Strong, “The war powers of the British parliament: What has been established and what remains unclear?” *The British Journal of Politics & International Relations*, Volume 20, Issue 1, February 2018, pp. 19-34.

⁸ Lagassé・前掲注6 p. 289.

⁹ Mello・前掲注6 p. 92.

¹⁰ Lagassé・前掲注6 p. 289.

リア（2018年）の事例」という。）では、シリア（2013年）の事例と同じ性格の軍隊派遣であったにもかかわらず、政府は議会による事前承認を求めず、事後承認すら求めなかった。

この新たな事例を受け、事前承認が慣習化したとする先行研究の結論に対する疑義が生じた。従来の結論では説明できない事態に対し、新たな結論を提示する必要がある。

なお、本研究のアプローチとして、この制度化の過程を、マーチ（James March）とオルセン（Johan Olsen）の社会学的新制度論を分析視角として援用し検証する。彼らは、制度化された状況下において、アクターが、何がその場においてふさわしい行動であるかを基準に自らの行動を決定するとする「ふさわしさの論理（logic of appropriateness）」と、その行動がもたらす功利主義的な結果をもとに自らの行動を決定するとする「帰結の論理（logic of consequences）」という2つの論理を提唱している¹¹。

本研究では、この2つの論理を、議会と政府が制度化を要求する際の、また、実際の軍隊派遣の事例で事前承認を運用する際の行動規範に当てはめて使用する。

そもそも、民主主義国家において、軍隊派遣を含む安全保障政策の決定過程には、「民主主義の要請」と「安全保障上の特殊な要請」が相克する構造が存在する¹²。

民主主義の要請とは、民主主義国家の政策決定過程では、民主的正統性や、議会・国民に対する政府のアカウンタビリティを確保するといった民主主義的価値が要求されることを意味する（本稿ではこの点を重視した行動規範を「民主主義的価値規範」という。）。

また、安全保障上の特殊な要請とは、安全保障政策の決定は人の生命や国家の存立を大きく左右する可能性があるなど特に重大なものであることから、他の政策と異なる特殊性がその決定過程に要求されることを意味する

（本稿ではこの点を重視した行動規範を「安全保障政策の特殊性の規範」という。）。具体的に、その特殊性の要素としては、軍事的効率性・有効性、安全性、迅速性、柔軟性、秘密性、同盟国との関係、情報の取扱い等が挙げられる¹³。

本稿の目的は、これら民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範が相克する構造を持つ軍隊の海外派遣の事前承認の在り方の一例を、シリア（2018年）の事例研究を通じて明らかにすることである。そして、先行研究に代わる、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認制度についての新たな結論を提示する。

I 英国議会における制度化

1 制度化の定義

はじめに、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認の制度化を検証する前に、本稿で用いる「制度化」の定義について整理する。

本稿でいう「制度化」とは、軍隊派遣の際に、国王大権のもと政府が軍隊派遣権限を自由に行使できる現状に対し、議会に事前承認を求める仕組みを制度として位置づけようとする動きのことを指す。この動きには、法制化や下院決議の形での成文化、慣習化がまず考えられる。加えて、慣習化とまでは言えない、本稿で明らかにする制度の実態に至る過程も含まれる。

¹¹ 河野勝『制度』東京大学出版会（2002）39-40、79-89頁；Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, 1999, pp. 3-9.

¹² Peters, Wagner・前掲注2 p. 176.

¹³ Rosara Joseph, *The War Prerogative: History, Reform, and Constitutional Design*. Oxford University Press, 2013, pp. 163-167.; 同上 pp. 177-178; Raunio・前掲注2; Raunio, Wagner・前掲注2 pp. 3-4.

つまり、一つには、軍隊派遣の際の事前承認について、より明確な制度を求めて、国王大権という非民主主義的な権限を廃し、法的義務を課そうとする法制化の動きがある。また、その法制化に至る前の暫定的な手段、法制化と慣習化の折衷となり得る下院決議によって、成文化しようとする動きも存在する。

他方、制度の運用で柔軟性を持つ点、法制化の難しさや軍隊派遣決定への司法の介入を回避する点等を指摘し、関係する各アクターを政治的に拘束しようとする慣習化¹⁴の動きもある。

さらに、本稿が主張する、軍隊派遣前に議会による事前承認を求めるべきとする民主主義的価値規範を議会と政府が共有し、その規範が政府の軍隊派遣決定に制約を課すようになる動きも存在する。

これら様々な動きを包含した広い概念として「制度化」を捉えている。

2 軍隊の海外派遣の決定過程における英国議会の役割に関する制約要因

そもそも、英国議会が軍隊の海外派遣の決定過程において有する権限は、他の民主主義

国家と比較しても「とても弱い」ものだとされてきた¹⁵。その理由として、次の2つの制約要因が挙げられる。

第1に、英国の執政制度である議院内閣制という制度的要因である。議院内閣制は、議会の多数派が内閣を組織し、立法権と行政権を一手にコントロールする「権力の融合」という特徴¹⁶を持つ。さらに、英国は、小選挙区制のため単独政権が形成されやすく、かつ、党内の規律が強く与党の集権度が高いため、首相が強いリーダーシップを発揮できる特徴¹⁷を有する。そのため、軍隊派遣の決定に限らず、英国の政策決定過程は、実質的に政府主導で進められ、議会の関与する余地が小さいと言える。

第2に、英国において、中世からの歴史的遺物である国王大権¹⁸を政府が行使する慣習が今なお続いているという歴史的要因が存在する。英国は、成文憲法典を持たず、軍隊派遣法制も制定されていない。その代わりに、近現代において軍隊の海外派遣を行う際は、国王大権の一つである軍隊の海外派遣権限を、政府が国王に代わって行使することが慣習となってきた¹⁹。そのため、政府が国王大権によ

¹⁴ なお、英国憲法上の慣習 (convention) について、万人に受け入れられる言葉の定義はないとされる。しかし、多くに共通する特徴としては、関係する全てのアクターを政治的に拘束するが、法的に拘束しないものであるとされる。また、英国の憲法学者であるジェニングス (Ivor Jennings) によれば、慣習には3つの基準があるとされる。それは、①先例が何であるか、②先例の存在する状態で行動するアクターが、ルールによって制限されると信じるか、③そのルールに理由が存在するか、という基準によって判断されるとしている。House of Lords Constitution Committee, *Constitutional arrangements for the use of armed force 2nd Report of Session 2013-14*, HL Paper 46, July 2013, note 51.; Mello・前掲注6 p. 86.

¹⁵ Sandra Dieterich, Hartwig Hummel, Stefan Marschall, *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper, No.21, 2010, pp. 69-71.

¹⁶ 川人貞史『議院内閣制』東京大学出版会 (2015) 18-19頁

¹⁷ 建林正彦、曾我謙悟、待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣 (2008) 114-116頁; 近藤康史『分解するイギリス—民主主義モデルの漂流』筑摩書房 (2017) 40-82頁; 高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル』中央公論新社 (2018) 1-40頁

¹⁸ 国王大権の単一の確立した定義は存在しないが、英国政府の運営に関する法規、慣習等について内閣自身が編纂した『内閣執務提要 (The Cabinet Manual)』による一応の定義としては、「国王に固有の残余権限であり、現在ではおおむね首相及び国王の大臣の助言に基づき行使される」権限であるとされる。Gail Bartlett, Michael Everett, *The Royal Prerogative*, House of Commons Library Briefing Paper, Number 03861, August 2017, p. 4.; Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st ed., October 2011.; 国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』(2013) 33頁

¹⁹ 福田毅「欧米諸国における軍隊の海外派遣手続き (事例紹介) —議会の役割を中心に— (資料)」『レファレンス』686号、国立国会図書館調査及び立法考査局 (2008.3) 129頁

り軍隊派遣決定を行う一方で、議会は軍隊派遣後に政府から情報提供を受けるだけでなく²⁰など、その決定に関与する機会が大きく制限されていた²¹。

3 シリア（2018年）の事例に至るまでの制度化の過程

このように、軍隊派遣の決定過程において弱い権限しか有していなかった英国議会在、シリア（2013年）の事例で、事前承認の機会を得るまでに至った制度化の過程の概観は、以下のとおりである（表1）。

表1 英国議会における制度化の動き

段階	政権	首相	年	月	制度化の動き
第一段階	労働党	ブレア	2003年	3月	⇨イラク戦争（事前承認）
			2004年	3月	→下院行政特別委員会報告書の提出
				7月	←下院報告書（2004年）に対する政府の回答
			2005年	10月	⇨ショート議員の議員提出法案の第二読会 ^{注1} での審議
			2006年	2月	→キャメロン保守党党首、デモクラシー・タスクフォースを立ち上げ ^{注2}
				7月	→上院憲法特別委員会報告書の提出
				11月	←上院報告書（2006年）に対する政府の回答
		2007年	2月	→上院報告書のフォローアップレポートの提出	
			3、6月	→野党保守党の提言書の公刊	
			7月	←緑書 ^{注3} 『英国の統治』の発表	
			10月	←諮問文書 ^{注4} 『英国の統治：戦争権限と条約：行政府の権限の制限』の発表	
			2008年	3月	←白書『英国の統治：憲法再生』の発表
			5月	→下院行政特別委員会報告書の提出	
			7月	→憲法再生法案起草案両院合同委員会報告書の提出	
	2009年	7月	←下院報告書（2008年）に対する政府の回答		
		7月	←両院合同委員会報告書（2008年）に対する政府の回答		
第二段階	保守党・自由民主党連立	キャメロン	2011年	3月	⇨リビアの事例（事後承認）
				5月	→下院政治・憲法改革委員会報告書の提出
				7月	←下院報告書（2011年5月）に対する政府の回答
				9月	→下院政治・憲法改革委員会報告書の提出
				10月	←『内閣執務提要』の発表
				11月	←下院報告書（2011年9月）に対する政府の回答
				12月	→下院政治・憲法改革委員会報告書の提出
			2013年	1月	⇨マリ的事例（議会承認なし）
				7月	→上院憲法委員会報告書の提出
				8月	⇨シリア（2013年）の事例（事前承認）
				9月	→下院政治・憲法改革委員会報告書の提出
				10月	←上院報告書（2013年）に対する政府の回答
			2014年	3月	→下院政治・憲法改革委員会報告書の提出
				9月	⇨イラク（2014年）の事例（事前承認）

²⁰ Teemu Häkkinen, “Challenging the Royal Prerogative: The Decision on War against Iraq in Parliamentary Debates in 2002-3.” *Parliamentary History*, Volume 35, Issue 1, February 2016, p. 55.

²¹ なお、議会において、軍隊派遣時に全く議論が行われていなかったわけではない。バックベンチ議員（与党においては大臣や閣外大臣等、政府の役職についていない議員であり、野党においては影の大臣や閣外大臣等、影の政府の役職についていない議員）が、質問にとって代わる目的で提出する延会動議（adjournment motion）をめぐり、軍隊の使用等に関する延会討論（日本の国会の一般質疑に相当）が実施されている。奥村・前掲注3 104, 108頁；三橋善一郎「対イラク武力行使に関する英国議会の意思決定」『議会政治研究』第66号、議会政治研究会（2003.6）49頁；上田健介「イギリス議会」大石眞、大山礼子編著『国会を考える』三省堂（2017）68-69頁；James Gray, Mark Lomas, *Who takes Britain to War? The History Press*, 2014, pp. 31-32.

保守党		2015年	12月	⇔シリア（2015年）の事例（事前承認）
		2016年	4月	←ファロン国防相の文書声明の発表
	メイ	2018年	4月	⇔シリア（2018年）の事例（議会承認なし）

（凡例）表中の「→」は議会側から、「←」は政府側から出された制度化の動きを、「⇔」は議会における協議や討論をそれぞれ表す。

（注1）英国議会における議員提出法案の成立までの審議の流れは、政府提出法案の場合と同じである。原則として、第一読会（形式的な法案名の読み上げ）→第二読会（法案全体の原則的事項について審議）→委員会（一般法案委員会で逐条審議）→報告段階（本会議で報告）→第三読会（通常形式的なもの）という手続きを踏む。上田健介「イギリス議会」大石眞、大山礼子編著『国会を考える』三省堂（2017）53-58頁

（注2）保守党党首に就任したキャメロン議員は、国王大権の行使の在り方を検討するための組織である、デモクラシー・タスクフォースの立ち上げを表明し、議会による軍隊の海外派遣の事前承認の制度化に向けて動き出した。Rosemary Bennett, “Tories to give MPs vote on war.” *Times*, February 6, 2006.

（注3）緑書とは、政府の政策や構想を提案し協議するための文書のことであり、そこで政策の問題点等が明らかにされる。緑書を基に、協議が行なわれ、その結果として更に新たな課題・方向性が決定され、一定の結論が得られたものが白書としてまとめられる。白書は、草案や法案の基礎となり、さまざまな意見をフィードバックさせるための手段となる。齋藤憲司「英国の統治機構改革—緑書『英国の統治』及び白書『英国の統治：憲法再生』における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス』698号、国立国会図書館調査及び立法考査局（2009.3）30-31頁

（注4）諮問文書とは、担当する省庁が問題点を明らかにし、期間を区切って国民の意見を聴取するために公表する文書である。聴取された意見はまとめられ、方針決定の参考にされる。同上 33頁

（出所）本稿の内容等を基に筆者作成

はじめに、英国議会において制度化の動きが生じた契機について説明する。その契機とは、2003年のイラク戦争への参戦過程である。そこで、イラク戦争参戦時の英国議会の対応が、制度化の契機となるほど画期的である点を理解するために、比較対象として第二次世界大戦以降の主な軍隊派遣事例を取り上げ

る。なお、取り上げた事例は、英国が参加した主要な戦争や武力紛争のみであり、直接的な武力衝突につながる可能性が比較的低い、国連平和維持活動（PKO）や人道支援を含んでいない²²（表2）。

表2 主な軍隊の海外派遣の際の英国議会の対応

戦争・武力紛争（開始日）	戦闘開始直前の議会での協議・討論	戦闘開始後の議会での協議・討論	議会承認
第二次世界大戦（1939年9月3日）	1939年9月3日、独への宣戦布告について首相が議会に報告		なし
朝鮮戦争（1950年6月）	1950年6月28日、首相声明	1950年7月5日、実体的動議（「国連憲章下での義務に基づく政府の行動を完全に支持する」）を全会一致で可決	事後
スエズ危機（1956年10月31日）	1956年8月2日、首相声明、延会討論 1956年9月13日、実体的動議について討論・可決		（事前） 注1

²² 戦闘任務を含まないPKO参加への軍隊派遣に対し、英国議会はさほど関心が高くなく、審議自体あまり実施されていない。その理由としては、戦闘任務に比べ、より介入的でない点や国際的な問題を引き起こさない点が挙げられている。その一方で、ボスニア紛争やソマリア内戦等への派遣で見られたように、PKOは軍事行動と同等か、あるいは軽武装であるため、それ以上に危険になりうるとの指摘もされている。前掲注19 132頁；Nigel White, “The United Kingdom: increasing commitment requires greater parliamentary involvement,” Charlotte Ku, Harold K. Jacobson, eds., *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*. Cambridge University Press, 2003, pp. 309-310.

戦争・武力紛争 (開始日)	戦闘開始直前の議会での協議・討論	戦闘開始後の議会での協議・討論	議会承認
フォークランド紛争 (1982年4月2日)		1982年4月3日、(議会が召集され、) 延会討論	なし
湾岸戦争 (1991年1月17日)		1991年1月17日、首相声明 1991年1月21日、実体的動議について討論し、民間人犠牲者の最小化等を求める文章を挿入する修正案を可決(賛成:563票、反対:34票)	事後
コソボ紛争 (1999年3月24日)	1999年3月23日、首相声明	1999年3月24日、戦闘の開始について副首相声明 1999年3月25日、延会討論	なし
シエラレオネ内戦 (2000年5月)	2000年5月8日、外相声明	2000年5月15日、国防相声明	なし
アフガニスタン戦争 (2001年10月7日)	2001年10月4日、首相声明と延会討論	2001年10月8日、首相声明と延会討論	なし
イラク戦争 (2003年3月20日)	2003年3月18日、討論 ・超党派議員提出修正案を否決(賛成:217票、反対:396票) ・政府提出動議を可決(賛成:412票、反対:149票)	2003年3月20日、国防相声明	事前
リビア (2011年3月19日)	2011年3月18日、首相が軍事行動への参加を表明。同時に、事後承認を求める実体的動議を提出する考えを表明	2011年3月21日、実体的動議について討論・可決(賛成:557票、反対:13票)	事後
マリ (2013年1月14日)	2013年1月14日、政府が仏軍への兵站支援を表明		なし
シリア (対アサド政権軍) (2013年8月)	2013年8月29日、討論 ・労働党提出修正案を否決(賛成:220票、反対:332票) ・政府提出動議を否決(賛成:272票、反対:285票)		事前
イラク (対ISIS) (2014年9月30日)	2014年9月8日、首相がイラクでの攻撃的な軍事行動に参加するいかなる決定も議会に諮ることを確約 2014年9月26日、議会が召集され、政府提出動議について討論・可決(賛成:524票、反対:43票)		事前
シリア (対ISIS) (2015年12月3日)	2015年12月2日、討論 ・保守党議員提出修正案を否決(賛成:221票、反対:390票) ・政府提出動議を可決(賛成:397票、反対:223票)		事前
シリア (対アサド政権軍) (2018年4月14日)		2018年4月16日、首相声明。16、17日討論 ・16日、スコットランド国民党の動議を可決(賛成:314票、反対:36票) ・17日、労働党提出動議を可決(賛成:317票、反対:256票)	なし

(注1) スエズ危機の際、議会による事前承認自体は求められているが、この事前承認は危機を解決する政府のアプローチを支持する動議に対してのものであり、軍隊派遣を承認するものではないため、括弧書きとしている。Claire Mills, *Parliamentary approval for military action*, House of Commons Library Briefing Paper, Number CBP 7166, May 2018, p. 11.

(出所) Ministry of Justice, *The Governance of Britain: War powers and treaties: Limiting Executive powers*, CM 7239, October 2007, paras 30-31.; 同上 pp. 10-14, 25-39.; 福田毅「欧米諸国における軍隊の海外派遣手続き(事例紹介)―議会の役割を中心に―(資料)」『レファレンス』686号、国立国会図書館調査及び立法考査局(2008.3)129-132頁; 各事例における英国議会議録(Hansard)や各種メディア報道を基に筆者作成

表2を見ても明らかなように、第二次世界大戦以降イラク戦争までの間、議会による軍隊派遣の事前承認は求められなかった。事後承認に関しても、朝鮮戦争、湾岸戦争において求められたに過ぎない。さらに、第二次世界大戦、フォークランド紛争、コソボ紛争、シエラレオネ内戦、アフガニスタン戦争に至っては、事前・事後を含む議会承認自体求められなかった。

しかし、2003年のイラク戦争参戦に際し、ブレア (Tony Blair) 労働党政権は、本来必要とされない議会による事前承認を求めた。その実施理由は、与党労働党の多くの議員が参戦に反対する一方で、野党保守党議員が賛成するという特異な政治状況下において、ブレア首相が、事前承認を自身の信任投票とみなし、国内的・国際的な観点から、合理的・戦略的にそれを利用しようとしたためであった²³。このように、ブレア政権における事前承認の運用は、首相自身や英国の国益のために、「帰結の論理」に従ったものであると考えられる。

しかし、このイラク戦争における一度限りの事前承認が、制度化における「先例」となった。

さらに、イラク戦争への参戦過程がもたらした政治不信に対する民主主義の要請が、制度化の動きを促す直接的な要因になった。

その政治不信には、ブレア首相の大統領的
首相²⁴の政策決定スタイルによる、首相とその側近を中心とした閉じられた政策決定過程に対する批判²⁵や、参戦に対する議会の支持を得るために、イラクの大量破壊兵器 (WMD) 保有疑惑に関して、脅威を誇張したとされた情報を議会に提出したこと²⁶に対する不信等が挙げられる。

これら政治不信に対する民主主義の要請により、イラク戦争後のブレア政権下においては、議会側の様々なアクターから事前承認の制度化の要求が出されるようになった。特に、下院と上院それぞれの特別委員会²⁷による制度化の試みは注目に値する。これらの委員会は、軍隊派遣の際の議会の役割等に関する調査を行い、制度化の提言を記した報告書²⁸を

²³ Strong・前掲注6 pp. 609-610.; James Strong, *Public Opinion, Legitimacy and Tony Blair's War in Iraq*. Routledge, 2017, Chapter 8.

²⁴ 大統領的
首相とは、議院内閣制の首相でありながら、本来首相にとっての影響力資源とされる、議会多数派の支持あるいは行政官僚制に依存するのではなく、むしろ大統領の影響力を支えるような国民の人気、政治的任用を中心とした個人的スタッフを資源として政権運営を行うリーダーシップのスタイルを意味する。建林ほか・前掲注17 126頁

²⁵ 例えば、ブレア政権の国際開発相というイラクの戦後復興を担う閣僚であったにもかかわらず、参戦までの政策決定において蚊帳の外に置かれていたショート (Clare Short) 議員は、イラク戦争後に、事前承認の法制化を求める法律案を提出している。また、野党保守党の提言書においても、ブレア政権の政策決定過程への批判を背景に、それがもたらした政治不信への対処のため、事前承認の慣習化が提言されている。近藤康史「労働党内部からの批判—ゆがめられた外交政策」梅川正美、阪野智一編『ブレアのイラク戦争—イギリスの世界戦略』朝日新聞出版 (2004) 130頁; Iraq Inquiry, *The Report of the Iraq Inquiry: Executive Summary*, HC 246, July 2016, para 402.; "Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill," Bill 16 of Session 2005-06, 22 June 2005.; Conservative Democracy Task Force, *An End to Sofa Government: Better working of Prime Minister and Cabinet*, March 2007.; Conservative Democracy Task Force, *Power to the people: Rebuilding Parliament*, June 2007.

²⁶ 阪野智一「つくられた『イラクの脅威』—ブレアの情報操作」梅川正美、阪野智一編『ブレアのイラク戦争—イギリスの世界戦略』朝日新聞出版 (2004) 155-179頁

²⁷ 上下両院には、政府を監視し、情報の収集や分析を行い、意見することを役割とする特別委員会が設置されている。この委員会が提出する報告書には拘束力はないものの、政府は原則2か月以内に応答することになっている。高安・前掲注17 202-209頁

²⁸ 2004年3月に下院行政特別委員会が提出した報告書は、事前承認の法制化を提言している。一方、2006年7月に上院憲法特別委員会が提出した報告書は、その慣習化を提言している。House of Commons Public Administration Select Committee, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament, Fourth Report of Session 2003-04*, HC 422, March 2004.; House of Lords Select Committee on the Constitution, *Waging war: Parliament's role and responsibility, 15th Report of Session 2005-06*, HL Paper 236-I, July 2006.; House of Lords Select Committee on the Constitution, *Waging war: Parliament's role and responsibility Follow-up, 3rd Report of Session 2006-07*, HL Paper 51, February 2007.

政府に提出し、それらに対して政府は回答²⁹を行っている。この一連の過程を通じて、制度化に関する議会と政府の考えが整理された。

そのうちの回答の中で、ブレア政権は、「実際のところ、私は、国家の安全保障のために即座の行動が必要とされる状況を除き、十分な議会の討論を実施しないで、政府が参戦することは考えられない³⁰」という、ブレア首相の過去の答弁を引用する形で、軍隊派遣の際の議会に対する政府の姿勢を説明している。その一方で、従来どおり国王大権を行使する形で、政府が柔軟かつ迅速に軍隊派遣決定を行うことの重要性を強調し、議会側による制度化の提言を拒否する³¹など、制度化への大きな進展は見られなかった。

その後、首相が交代し、ブラウン (Gordon Brown) 労働党政権が誕生すると、政治不信への危機感が政府側にも十分に認識された。そして、軍隊派遣に関して、自身の有する権限を制約し、議会の役割を高めようとする事前承認の制度化の提言が、政府側から出されるようになった。白書『英国の統治: 憲法再生³²』という憲法改革案の関連文書³³において、政府が自らの手を縛ることになる制度化を提案

したことで、議会と政府との間で、制度化に関する提言³⁴及び回答³⁵という一連の過程が再び繰り広げられた³⁶。

このような両者による制度化の提言とそれに対する回答等を通じた、制度化の第一段階³⁷では、民主主義的価値を持つ事前承認の適切性について、議会と政府の間で規範が共有された。この共有された民主主義的価値規範が、軍隊派遣前に議会に事前承認を求めるべきという否定しがたいものとなり、軍隊派遣の事態に実際に直面した際に、「ふさわしさの論理」における基準として、両者の行動を規定していくことになる。

また、同時に、制度化を行う上で課題となる論点の整理が行われ、そのうちのいくつかで収斂が見られた。その一方で、事前承認の運用における政府の裁量の大きさ等をめぐり、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範との相克により、対立する論点も残存した（制度化の論点と、その後の論点をめぐる動きについては、「〈参考〉英国議会における制度化の論点」を参照）。

軍隊派遣の事例を通じた制度化の第二段階では、事後承認が求められた 2011 年 3 月のリ

²⁹ *Government Response to the Public Administration Select Committee's Fourth Report of the 2003-04 Session*, Cm 6187, July 2004.; *Government Response to the House of Lords Constitution Committee's Report Fifteenth Report of Session 2005-06*, Cm 6923, November 2006.

³⁰ House of Commons Liaison Committee, *Hansard*, 7 February 2006, Question 303.

³¹ 前掲注 29・*Government Response to the House of Lords Constitution Committee's Report Fifteenth Report of Session 2005-06*, paras 4-5.

³² Ministry of Justice, *The Governance of Britain: Constitutional Renewal*, Cm 7342-I, March 2008.

³³ Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, Cm 7170, July 2007.; Ministry of Justice, *The Governance of Britain: War powers and treaties: Limiting Executive powers*, Cm 7239, October 2007.

³⁴ House of Commons Public Administration Select Committee, *Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper, Tenth Report of Session 2007-08*, HC 499, May 2008.; Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill, Volume I: Report*, HL Paper 166-I/HC Paper 551-I, July 2008.

³⁵ *Government response to the report of the Public Administration Select Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7688, July 2009.; *Government response to the report of the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7690, July 2009.

³⁶ この過程において、政府側が白書で下院決議による成文化を提言したのに対し、議会側が賛意を示すなど、制度化の方法について一応のコンセンサスが形成された。

³⁷ 多くの先行研究が、後述する実際の軍隊派遣事例における政治的実践を通じた制度化の過程にばかり注目するが、本研究では、その過程の前提となる、事前承認を求めるべきという民主主義的価値規範が議会と政府の間で共有され、制度化の論点が整理される過程も重要であると考えるので、それを制度化の第一段階とし、軍隊派遣事例を通じた制度化の過程を第二段階としている。

ビアの事例³⁸や、事前承認の対象外となる派遣任務の基準が示された 2013 年 1 月のマリ的事例などにおいて、第一段階で整理された制度化の論点が実際に争点として登場し、そのいくつかで適用も見られた。

そして、シリア (2013 年) の事例において、議会で軍隊派遣の事前承認の機会が与えられ、政府は議会が下した判断に従った。これによって、事前承認は一旦慣習化したかに見えた。

さらに、2014 年 9 月のイラクへの軍隊派遣の事例では、キャメロン首相が、「下院で適切に協議し投票する慣習が近年生まれてきたことは良いことだと思う³⁹」と述べるなど、事前承認の慣習化を政府も認め、実際に議会で事前承認を求めた。

このように、キャメロン政権における制度の運用は、民主主義的価値規範に基づき、「ふさわしさの論理」に従ったものであると考えられる。

II シリア (2018 年) の事例

このような制度化の過程を経て確認された、英国議会において軍隊派遣の事前承認が慣習化したとの結論に対し、大きな疑義を生じさせたのが、2018 年 4 月のシリアのアサド政権軍に対する軍事行動に英国軍が参加した事例である。

1 シリアへの軍隊派遣に至る背景

シリア (2018 年) の事例における制度の在り方を確認する前に、シリアへの軍隊派遣に

至る背景を整理する。

2018 年 4 月 7 日、シリアの東グータ地区のドゥーマにおいて、アサド政権軍によるものと思われる化学兵器使用により、多数の犠牲者が発生した⁴⁰。この事態に対し、英国では、フランスとともに、アサド政権軍に対する米国を中心とした軍事行動に参加するかどうかを検討された⁴¹。

しかし、このような中、メイ (Theresa May) 保守党政権を取り巻く政治状況は、国際及び国内政治の両面でとても厳しいものであった。

国際政治の状況に関しては、2011 年のシリア内戦以降、国連安全保障理事会において、アサド政権の後ろ盾であるロシアが欧米主導の決議案に対し拒否権を行使し続けていた。そのため、今回の軍事行動に関しても、安保理決議を採択し、国際的な正統性を確保することは困難であった⁴²。

また、2018 年 3 月 4 日、英国内で化学兵器の神経剤ノビチョクを使用したロシア人元スパイの襲撃事件が起こったことにより、英国は、化学兵器使用に反対する国際的な規範を守るために行動することが求められていた⁴³。さらに、事件をめぐり、英国が黒幕とされるロシアの外交官の追放を行ったのに対し、欧米の同盟国も協調してこれに追随したこと⁴⁴で、同盟国とともに連帯して軍事行動を実施することが英国に求められることとなった。

国内の政治状況に関しては、野党である労働党、スコットランド国民党 (SNP)、自由民主党の各党及び一部の与党保守党議員が、

³⁸ 事後承認の投票前の討論において、ヘイグ (William Hague) 外相は事前承認の将来の法制化を約束している。House of Commons, *Hansard*, 21 March 2011, Column 799.

³⁹ House of Commons, *Hansard*, 26 September 2014, Column 1265.

⁴⁰ “Syria war: What we know about Douma ‘chemical attack’ .” *BBC News*, April 10, 2018.

⁴¹ Deborah Haynes, “US likely to launch missile attack.” *Times*, April 9, 2018.

⁴² Prime Minister’s Office, Theresa May, *Syria action: background*, April 15, 2018.

⁴³ 同上

⁴⁴ Julian Borger, Patrick Wintour, Heather Stewart, “Western allies expel scores of Russian diplomats over Skripal attack.” *Guardian*, March 27, 2018.

これまでの制度化の過程で確認された慣習に従い、軍隊派遣前の議会における事前承認の機会を要求していた。

しかし、もし、政府が議会に事前承認を求めた場合、議会の承認を得られない可能性が高かった。保守党内には軍事介入に対して懐疑的な声もあり、意見が分かれていた。加えて、保守党は2017年の総選挙で過半数割れしていたため、閣外協力関係にある民主統一党(DUP)の態度が重要性を持つが、その態度も不透明であった。そのため、政府が議会の承認を得るには、野党の造反に頼るしかない状況にあった⁴⁵。

さらに、国内世論は、シリアに対する軍事行動への英国の参加に賛成する声よりも反対する声の方が大きく⁴⁶、また、議会に事前承認を求めることを支持していた。世論調査機関サーベイション(Survation)が行った調査では、54%が議会で討論と投票をすべきと回答し、する必要がないとする30%を大きく上回っていた⁴⁷。

その他にも、約1年前に、今回の事例と同様に、アサド政権軍によるものと思われる化学兵器使用に対して米国が単独で空爆を実施した際、ファロン(Michael Fallon)国防相が、議会承認なしで、英国が直接的に軍事行動に関与することはないと明言していた⁴⁸背景も存在する。

このように、メイ政権の置かれた政治状況は、議会や国民から、議会による事前承認の機会を強く求められる中、必ずしも参戦への支持が得られていない国内状況下で、国際社会に対する道義的責任に応える必要があるという、大変難しいものであった。そのため、シリア(2013年)の事例のように、英国が軍事行動に参加するために、休会中の議회를召集し、事前承認を求めることに対する懸念が、政府内で当然持たれていた⁴⁹。

2 議会における討論

以上のように、軍隊派遣を検討していた政府にとって困難な政治状況下において、慣習化したとされた議会による事前承認に対し、政府はどのように対応したのであろうか。

結局、4月14日、政府は、休会中であった議회를召集せず、事前承認を得ないまま、英国軍によるシリアに対する軍事行動を同盟国とともに実施した。さらに、軍事行動後の事後承認すら求めなかった。

休会明けの議会では、同月16、17日に、メイ首相による今回のシリアにおける軍事行動に関する報告に引き続き、軍事行動や軍隊派遣時の議会の関与をめぐり、討論が行われた。各日の討論の終わりには、スコットランド国民党と労働党の要求によって動議の採決が実施されているが、それらは、政府提出の実体

⁴⁵ Heather Stewart, Jessica Elgot, "Theresa May indicates willingness for military action against Syria; Opposition parties argue for debate before military action, but most MPs agree chemical attack constitutes crossing of red line." *Guardian*, April 11, 2018.; Katy Balls, "The Conservatives are as split on Syria as Labour. They just hide it better: The loudest voices are demanding military action. But many Tories are cautious, and Theresa May is caught between them." *Guardian*, April 12, 2018.

⁴⁶ 世論調査機関ユーガブ(YouGov)の調査では、英国と同盟国によるシリアへの軍事行動に反対する声が43%で、支持する声の22%を上回っていた。Chris Curtis, "By two to one, the public oppose missile strikes on Syria," YouGov, April 12, 2018, <<https://yougov.co.uk/news/2018/04/12/two-one-public-oppose-missile-strikes-syria/>>, Accessed September 8, 2018.

⁴⁷ Celia McRae, "Majority of voters say May should ask parliament before acting again in Syria," *Survation*, April 14, 2018, <<https://www.survation.com/majority-of-voters-say-may-should-ask-parliament-before-acting-again-in-syria/>>, Accessed September 8, 2018.

⁴⁸ Anushka Asthana, "Syria airstrikes: UK offers verbal but not military support to US." *Guardian*, April 7, 2017.

⁴⁹ Pippa Crerar, Peter Walker, Jessica Elgot, "Syria gas attack: Theresa May condemns 'barbaric' targeting of civilians; Assad regime and Russia must be held to account if they were behind Douma attack, says PM." *Guardian*, April 9, 2018.

的動議ではなく、また、保守党の賛成多数で可決され、政府の軍事行動の決定を支持する形で終わった⁵⁰。

討論では、政府側は議会承認を得ずに軍事行動を行った自身の行動を弁明し、議会側はそのような政府の対応を批判するといった応酬が繰り返された。その両者のやり取りを確認することで、英国議会における制度の実態が明らかになってくる。

はじめに、メイ首相は、16日の討論冒頭の報告の中で、軍事行動前に議会を召集せず、事前承認を求めなかった理由について、安全保障政策の特殊性に基づく以下の4点を指摘している。

第1に、アサド政権軍の化学兵器使用という非人道的な苦境を軽減するために、また、同盟国と協調して行動するために必要な迅速性、作戦の安全性、第2に、法的根拠に基づいた限定的で、目標を絞った空爆であるという軍事行動の性格、第3に、インテリジェンスや情報の評価について議会と共有できないこと、第4に、政府が持つ、国益のために素早く行動する権利を挙げている⁵¹。

さらに、メイ首相は、17日に実施された討論において、今回の軍事行動に特有の安全保障上の特殊性についても2点言及し、事前承認の例外であると強く主張している。

1点目は、アサド政権軍は世界で最も高度な対空防衛システムを持っており、それに対抗するため、敵を可能な限り混乱させ、攻撃のタイミング及び目標を隠すことが重要であったことである。もし、アサド政権軍がそれ

らを事前に特定していた場合、対空防衛システムの集中や、目標である化学兵器の備蓄の移動を許してしまいかねなかった。

2点目は、軍事行動に関する不確実性を担保することの重要性である。不確実性の要素は、作戦とその成功における重要な一部であり、もし、事前承認のために、軍事行動前に議会で説明を行っていただければ、計画を秘密にし、不確実性を担保することができないおそれがあった。さらに、どの航空機や兵器を使用するか、作戦はいつ始まるか、いつまで続くのかといった、作戦についての詳細な質問を浴びせられるかもしれなかった。

以上のような情報が事前に明らかになっていた場合、作戦の有効性や英国軍人の安全性が大いに弱められてしまっていたと説明する⁵²。

このように、メイ首相は、事前承認を求めなかった政府の対応が、安全保障政策の特殊性の規範に基づいた行動であることを強調することで正当化を図った。

しかし、この討論では、シリアへの軍事行動に対する賛否を問わず、与野党の幅広い層の議員から、政府が議会による事前承認を求めなかった点を批判する声が上がっている。

例えば、労働党のクーパー (Yvette Cooper) 議員は、首相や内閣が、軍事行動に関する議会での事前の協議、討論、投票の原則を拒絶していると批判している。さらに、英国が世界中の民主主義的価値を先駆することの重要性を前提に、議会が戦争と平和の問題を決定することの重要性についての認識をメイ首相

⁵⁰ 可決されたそれぞれの動議の内容は、スコットランド国民党の動議が「本院はシリアの現状と英国政府の対応を議論した」、労働党の動議が「本院は英国軍による海外での軍事行動の承認に関する議会の権利について議論した」というものであり、野党はこれらの動議の採決で反対票を投じ、議会に軍隊派遣の事前承認の機会を与えなかった政府の対応を批判する意思表示を行っている。House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Columns 152-154; House of Commons, *Hansard*, 17 April 2018, Columns 242-246.; Peter Walker, "Government wins Commons vote over Syria military action; Despite tabling motion, Jeremy Corbyn whips Labour MPs to vote against in protest over treatment of parliament." *Guardian*, April 17, 2018.

⁵¹ House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Column 42.

⁵² House of Commons, *Hansard*, 17 April 2018, Columns 204-205.

に問いただしている⁵³。

また、保守党のクラーク (Kenneth Clarke) 議員は、政府の実施した軍事行動を支持するものの、事前承認がなかった点を追及している。その上で、海外での軍事力の使用の際の現代の議会の役割等、制度化の論点を整理することを提案している⁵⁴。

これらの非難や質問に対し、メイ首相はほとんど同じ内容の答弁を繰り返している。それは、政府が2016年に発表したファロン国防相の文書声明を引用したものであった。

この文書声明は、シリア (2013年) の事例等を経て制度化されてきた事前承認の慣習に理解を示す一方で、安全保障政策の特殊性を強調することで、政府が制度を有利に運用できるように骨抜きを図ったものである⁵⁵。メイ首相はその答弁で、「慣習に従う際、我々は、軍隊が迅速に断固として行動するための、また、作戦の安全性を維持するための能力を確保しなければならないことについて妥協しない⁵⁶」といった文書声明の内容を何度も引用し⁵⁷、事前承認の例外の重要性を強調している。

また、討論では、今回の事例における政府の対応への批判に加え、将来の軍隊派遣の際に政府は事前承認を求めるつもりかどうかについても、議員は問いただしている。

労働党のベン (Hilary Benn) 議員は、アサド政権軍が化学兵器を再び使用した場合、何をすべきかを議会が事前に決定できることの保証を求めている⁵⁸。他にも、スコットランド国民党のブラックフォード (Ian Blackford) ウェストminster 議会議員団代表や保守党のバロン (John Baron) 議員など数多くの議員が、将来の軍事行動の際に議会に事前承認を求めることを要求している⁵⁹。

これらの要求に対し、メイ首相は、今回の事例と同様に安全保障政策の特殊性を根拠に、状況次第では事前承認を求めないこともあり得る旨を強調して、将来の軍事行動の際の機会の提供について明言していない。加えて、事後承認の機会の提供についても不明瞭な態度を示している⁶⁰。

しかし、メイ首相は、議会による事前承認に対して消極的な姿勢を見せ続けた一方で、事前承認の適切性についての認識を示している。メイ首相は、安全保障政策の特殊性を強調しつつも、政府が慣習に従うことを明確にし、議会で議員たちが軍隊派遣について討論を行うべきとする議会制民主主義の原則を完全に共有する旨を述べている⁶¹。また、軍隊派遣決定における議会の役割の重要性への認識

⁵³ House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Column 51.

⁵⁴ 同上 Column 48.

⁵⁵ ファロン国防相の文書声明に記された内容は、これまでに進展してきた制度化の動きに逆行するものであった。例えば、制度化の第一段階で議会と政府の間で一応のコンセンサスが成立した下院決議による成文化と、第二段階で政府が約束した法制化を、政府が一方的に否定している。このような政府の制度化への姿勢に対し、与野党の議員から非難の声が上がっていた。Francis Elliott, "Commons will not be asked to approve future military action." *Times*, April 19, 2016.

⁵⁶ Ministry of Defence, *Armed Forces Update: Written statement*, HCWS678, April 18, 2016.

⁵⁷ 例えば、House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Columns 48, 51-52, 85.

⁵⁸ 同上 Column 52.

⁵⁹ 同上 Columns 48-49, 60-61.

⁶⁰ 同上 Columns 49-50, 52-53, 61.

⁶¹ なお、メイ首相が答弁で度々言及する「慣習」が示す意味が極めて曖昧になっていることに留意が必要である。メイ首相は、軍隊派遣について議会で「討論」を行うべきと述べる一方で、キャメロン首相が答弁でも言及していた、議会での「投票」までも含む事前承認を求めることに関しては、言質を取られないように明言を避けている。この点を踏まえても、先行研究の主張する事前承認の慣習化が、政府の認識において不明確になっていると言える。House of Commons, *Hansard*, 17 April 2018, Columns 201, 203.

を示す⁶²など、民主主義的価値に基づく、事前承認制度の有する意義は政府にも共有されていると言える。

このように、メイ首相は、軍隊派遣後の議会での討論において、事前承認の適切性について認識し、それが持つ民主主義的価値について理解していることを示した。しかし、安全保障政策の特殊性を強く主張することで、今回の事例が慣習の例外であると解釈し、事前承認を行わなかったことを正当化した。

このようなメイ政権における制度の運用は、安全保障政策の特殊性の規範に基づき、「帰結の論理」に従ったものであると考えられる。

3 制度についての新たな結論

以上のように、シリア（2018年）の事例において、政府は、安全保障政策の特殊性を強調するなど、状況に応じた制度の解釈により、議会による事前承認を求めなかった。その一方で、政府は、事前承認の持つ民主主義的価値自体を否定しなかった。

すなわち、情報の非対称性や制度の運用の主導性などにより、議会に比べて優位な立場にある政府が、制度を状況依存的に解釈し、安全保障政策の特殊性の規範を一時的に優先させ運用した。その一方で、議会と政府の間で共有された民主主義的価値規範が求める制度そのものは維持された。

このような制度の運用から見えてきたのは、民主主義的価値規範が求める制度が、政府の状況に応じた解釈により、安全保障政策の特殊性の規範との均衡点において運用されるという事実である。それは、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認が、確立した慣習

と言えるものではなく、やはり、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範の相克を内包した、政府により柔軟に運用される制度であるということである。

本稿の検証によって、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認は、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範の相克を内包した、政府により柔軟に運用される制度であるという、制度についての新たな結論を示した。しかし、英国内では、それぞれの規範に基づく制度化の主張がなされるなど、制度化の論争は依然存在する。

シリア（2018年）の事例において、事前承認の機会が設けられなかったことは、曖昧な制度をより明確な形にしようとする、法制化に向けた動きを活性化させた⁶³。

シリアへの軍隊派遣後に実施された討論において、コービン（Jeremy Corbyn）労働党党首は、議会による軍隊派遣の事前承認を法制化する戦争権限法の制定を求めた。この要求の背景には、事前承認の慣習を無視した今回の政府の行動により、2003年のイラク戦争以来、数々の事例で確認されてきた慣習が現在壊れてしまっており、それを法的義務に移行させる必要がある⁶⁴との考えがあった。軍隊派遣権限以上に国家にとって重大な問題はないとして、民主的正統性やアカウンタビリティなどの民主主義的価値を取り戻す必要があると、彼は主張している⁶⁵。

これに対し、法制化は、首相から行動する能力を、制度化されてきた慣習から重要な柔軟性を取り除くものであるとして、すべきで

⁶² House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Column 52.

⁶³ Claire Mills, *Parliamentary approval for military action*, House of Commons Library Briefing Paper, Number CBP 7166, May 2018, pp. 38-39.

⁶⁴ House of Commons, *Hansard*, 16 April 2018, Column 44.

⁶⁵ House of Commons, *Hansard*, 17 April 2018, Columns 192-199.

なく、できないものだと、メイ首相はその要求を退けている⁶⁶。そこには、安全保障政策の特殊性を根拠に、これ以上の制度化を望まない政府の姿勢が見て取れる。

この点に関連し、シリア（2018年）の事例後に、世論調査機関のユーガブが、「将来の英国の軍隊派遣に関し、常に議会の承認を得るとする戦争権限法を導入することについて、賛成か反対か」を尋ねる世論調査を実施している。この質問への回答では、賛成41%、反対51%、わからないが8%という結果が示された。また、その回答者を支持政党別に見てみると、労働党支持者の72%が賛成し、保守党支持者の79%が反対しており、支持政党別で法制化に対する意見の相違が大きいことがわかる⁶⁷。

イラク戦争以降の制度化の流れの中では、もともと制度化に消極的であった保守党からも、その提案がなされるなど、与野党で制度化の必要性に関するコンセンサスが形成されてきた⁶⁸。また、事例を通じた制度化の過程においては、保守党議員からも事前承認の機会の要求が出ていた。しかし、この世論調査結果からは、より強固で明確な制度化を目指す法制化については、与野党間で意見の対立がなおも存在することが明らかになった。

一方で、メイ政権の閣僚からは、政府を政治的に拘束する事前承認の慣習自体の否定を

公然とメディアに対し主張する者も現れた。モーダント（Penny Mordaunt）国際開発相は、BBCのラジオ番組に出演した際、情報の非対称性により、軍事行動の全体像を把握できない議会がその決定をすべきでないとし、議会による事前承認の慣習は間違いであると批判している⁶⁹。

さらに、主要メディアの社説においても、この制度の現状に対する意見の対立が見られる。ガーディアン紙（*Guardian*）は、シリア（2018年）の事例において、議会による事前承認を求めず、慣習に従わなかったメイ首相の対応を批判している。そして、議会こそが、軍隊の使用が全体の国益にかなうかを評価するのに最適な場所だと主張する⁷⁰。一方、タイムズ紙（*Times*）は、迅速性や奇襲の要素を失うこと、また、政府の持つ情報の全てを共有できないことなどから、これまでに制度化されてきた議会による事前承認の慣習を廃止すべきだと主張している。そして、「民主主義」のあらゆる進展が、良いガバナンスのための進展を意味しないと述べている⁷¹。

なお、制度化に関する最新の動向として、2019年8月に、下院行政・憲法問題委員会が、軍隊派遣の事前承認について、調査や検証を実施した報告書を政府に提出し、下院決議による成文化を提言している⁷²。しかし、政府は、この報告書に対する回答の中で、制度の運用

⁶⁶ 同上 Columns 203, 208.

⁶⁷ Alec Folwell, “War Power to you; half reject Corbyn’s call for a new War Powers Act,” YouGov, June 15, 2018, <<https://yougov.co.uk/news/2018/06/15/war-power-you-half-reject-corbyns-call-new-war-pow/>>, Accessed September 28, 2018.

⁶⁸ 軍隊派遣の決定過程における議会の役割を高める制度化の動きに関して、労働党や自由民主党がもともと積極的であったのに対し、保守党の動きは鈍かった。しかし、イラク戦争参戦をめぐる議論を契機に、保守党内にも制度化に対して前向きな姿勢が見られるようになった。前掲注 20 pp. 56-59.

⁶⁹ Anne Perkins, “Cabinet member says MPs should not be able to veto military action; As PM prepares statement for Commons, Penny Mordaunt says ‘outsourcing decision is wrong’.” *Guardian*, April 16, 2018.

⁷⁰ “The Guardian view on bombing Syria: a decision for parliament.” *Guardian*, April 15, 2018.

⁷¹ Matthew Parris, “We have to bomb Syria but it’s still a bad idea: As long as the attack is only giving Assad a bloody nose, it isn’t worth falling out with our allies by refusing to join in.” *Times*, April 14, 2018.

⁷² House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Role of Parliament in the UK Constitution: Authorising the Use of Military, Twentieth Report of Session 2017-19*, HC 1891, August 2019.

において重要な柔軟性を主張し、法制化や下院決議による成文化を改めて否定している⁷³。

このように、今日でも、英国政治において、議会による軍隊派遣の事前承認の制度化をめぐり、様々な立場からの論争が存在する。しかし、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範の相克を内包する以上、事前承認の制度化という課題は簡単に解決されるものではない。そのため、この2つの重要な規範の適切な均衡点を模索する試みは今後も続いていくであろう。

ただし、本稿で見えてきたとおり、英国政治において、事前承認を求めるべきとする民主主義的価値規範が議会と政府の間で共有された以上、将来のいかなる政府も事前承認制度そのものの否定は難しいものとなったと言えるだろう。

おわりに

以上、もともと軍隊派遣の際の議会の役割が限定されていた英国において、事前承認が制度化される過程を、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範の相克に注目しながら検証した。

イラク戦争への参戦過程を契機として制度化の動きが始まり、議会と政府の両者による制度化の提言及び回答や、実際の軍隊派遣事例を通じて制度化が進展した。そして、シリア（2013年）の事例において、事前承認は一度慣習化したかに見えた。

しかし、シリア（2018年）の事例において、英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認は、民主主義的価値規範と安全保障政策の特殊性の規範という、2つの重要な規範の相克を内包した、政府により柔軟に運用される制度であることが明らかになった。

【付記】

本稿は、筆者が平成29、30年度に防衛大学校総合安全保障研究科前期課程に派遣された際に執筆した修士論文「英国議会における軍隊の海外派遣の事前承認の制度化について」を修正・加筆したものである。

⁷³ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Government Response to the Committee's 20th Report of Session 2017-19: The Role of Parliament in the UK Constitution: Authorising the Use of Military Force*, First Special Report of Session 2019, HC 251, October 2019.

〈参考〉英国議会における制度化の論点

論点	第一段階		第二段階	論点をめぐる状況
	政府の主張	議会側の主な主張	事例における適用・両者の主張	
法制化	<ul style="list-style-type: none"> 将来の法制化を除外しない（白書 para 215.） 	<ul style="list-style-type: none"> 法制化を主張（下院行政特別委員会報告書、ショート議員の議員提出法案等） ①議会に諮るかどうかの決定が政府の寛大さや善意に左右されるべきでないこと、②人命がかかる問題において、単なる慣習では不十分であること、③近年の紛争の頻発に伴い、政府の決定に対する議会の支持を確保することの重要性を主張（下院報告書（2004年）） 	<ul style="list-style-type: none"> ヘイグ外相が法制化を約束（リビアの事例） 軍隊派遣決定における議会の役割の明確化・成文化の必要性を主張（下院政治・憲法改革委員会報告書） 将来の法制化を否定（ファロン国防相の文書声明） コービン労働党党首が戦争権限法の制定を主張（シリア（2018年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> いまだ対立が残存
下院決議による成文化	<ul style="list-style-type: none"> 武力紛争への軍隊の参加を承認するために議会が従うべきプロセスを詳細に盛り込んだ、下院の決議が最適な方法である（白書 para 215.） 	<ul style="list-style-type: none"> 法的原則の確立に向けた最初の一步として、現実的な方法であるとして、一応の賛意（下院報告書（2008年）） よくバランスが取れ、効果的な方法であると賛意（両院合同委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> 法制化よりもハードルが低く、法制化に向けた暫定的な第一歩であるとして、議会決議案を提示（下院報告書（2014年）） 将来の下院決議による成文化を否定（ファロン国防相の文書声明） これまでに確認されてきた事前承認の慣習を認める内容の下院決議案を提示（下院報告書（2019年）） 	<ul style="list-style-type: none"> 制度化の第一段階で、一応のコンセンサスが成立 いまだ対立が残存
緊急性又は安全性のための例外の必要性	<ul style="list-style-type: none"> 必要な場合、緊急性又は作戦の安全性のために政府が迅速に行動できるように、例外の必要性を求める（白書 para 216.） 緊急性又は安全性の状況に合致するかを決めるのは首相である（決議案 para 3（5）） 	<ul style="list-style-type: none"> ほとんどの議会側の制度化の提案が、例外の必要性を認識 首相が政治的便宜主義に基づいて、議会の支持を求めるかどうかを判断できる点を問題視（下院報告書（2008年）） 	<ul style="list-style-type: none"> キャメロン政権が、例外の適用範囲を、「国益」や「人道的危機」への対応を含むものへと拡大（イラク（2014年）の事例） メイ政権が、上記の例外の適用範囲を踏襲（シリア（2018年）の事例） メイ政権は、以下の4つの幅広い例外の適用基準を提示。①英国の作戦の有効性や英国軍人の安全性を阻害する場合、②英国の秘密の情報源を保護する場合、③作戦のパートナーの有効性や安全性を阻害する場合、④軍事行動の法的根拠が議会で事前の同意を得ている場合（下院行政・憲法問題委員会の調査に対する政府の回答（2019年）） 	<ul style="list-style-type: none"> 制度化の第一段階で、例外の必要性を認める点では収斂するも、首相の裁量の大きさをめぐり対立 制度化の第二段階で、例外の適用範囲の拡大が見られる
特殊部隊	<ul style="list-style-type: none"> 特殊部隊や特殊部隊の活動を支援することだけを目的とした軍隊が関係する紛争の決定には、事前承認は必要とされない（白書 para 217.） 	<ul style="list-style-type: none"> 特に異論なし 	<ul style="list-style-type: none"> フランスへの助言のため、数名の特殊部隊が派遣されたことが確認されている^{注1}が、大きな議論となっていない（マリの事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 収斂

論点	第一段階		第二段階	論点をめぐる状況
	政府の主張	議会側の主な主張	事例における適用・両者の主張	
事後承認の必要性	<ul style="list-style-type: none"> 派遣に関する安全性又は緊急性のため、事前承認が求められなかった紛争に関しては、事後承認を得る必要性はない。その代わり、政府は、安全性の必要性がなくなり次第、派遣が行われてから可能な限り速やかに議会に情報提供を行う必要がある（白書 para 218.） 	<ul style="list-style-type: none"> ほとんどの議会側の制度化の提案が、事後承認の必要性を主張 事後承認が否決されることへの政府の懸念に対し、それこそが、民主主義の価値であり、判断すべきリスクであると主張（下院報告書（2008年）） 明確な事後承認には、明確な民主主義の委任を確保できるメリットがあると主張（下院報告書（2008年）） 	<ul style="list-style-type: none"> キャメロン政権が議会に事後承認を求め、それが先例となる（リビアの事例） メイ政権は、事前承認を求めなかったにもかかわらず、事後承認も求めない。将来の軍隊派遣の際の事後承認の機会の提供についても不明瞭な態度を示す（シリア（2018年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 制度化の第二段階において先例が示されるも、その後、不明確になる
定期的な議会承認の必要性	<ul style="list-style-type: none"> 定期的な新たな承認の必要性に同意しない。議会に紛争の進捗を定期的に報告する既存の議会の手続を用いる（白書 para 219.） 	<ul style="list-style-type: none"> 派遣の性格や目的が変更した場合の新たな議会承認の必要性を主張（上院報告書） 定期的な再承認の必要性を主張（両院合同委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> 派遣任務の性格の変更後の再承認について、キャメロン首相は定期的に声明を出すことを主張。ヘイグ外相は再承認を議会に求めることを保証（リビアの事例） 事後監視のため、四半期ごとの議会への進捗報告を約束する動議を可決（シリア（2015年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 制度化の第二段階で収斂が見られるも、以後不明確になる
議会の召集	<ul style="list-style-type: none"> 派遣が必要な時に議会が休会や解散している場合における、議会の召集のための特別な取決めは必要ない（白書 para 220.） 新しい構成の下院に武力紛争の決定に関する報告書を提出しなければならない（決議案 para 5（2）） 	<ul style="list-style-type: none"> 議会承認を求めるために、常に議会を召集する用意があると、政府が約束することが適切だと主張（両院合同委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> 休会中の議会が召集され、事前承認の機会が与えられる（シリア（2013年）の事例、イラク（2014年）の事例） 議会が解散中で召集ができない場合、総選挙後可能な限り速やかに、後継の政府が議会で討論を行う必要性について言及（ヘイグ院内総務の答弁^{注2}） 事前承認のために、休会中の議会が召集されない（シリア（2018年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 制度化の第二段階で収斂が見られるも、結局、政府による状況に応じた判断に左右される
情報	<ul style="list-style-type: none"> 議会にどのような情報を提供すべきかを決定するための最も適切な権限は首相が持つべきである（白書 para 221.） 議会に提供する情報は、提案する紛争に関する目的、場所、法的根拠を盛り込むべきである（白書 para 222.） 	<ul style="list-style-type: none"> 首相の裁量の大きさを問題視。英国の国際関係を損なうとの理由でいかなる情報も議会に提供しないことを、首相の独断で決められてしまう点を指摘。首相が議会に提供する情報は、議員が支持するように誘導するような、部分的又は主観的なものであってはならないことを要求（下院報告書（2008年）） 	<ul style="list-style-type: none"> 事前承認の投票を前に、政府は、提案する紛争に関する目的、場所、法的根拠を含んだ情報を議会に提供。統合情報委員会（J I C）の評価書を公表。しかし、政府の提供する情報への不信を持つ議会を完全に納得させられない（シリア（2013年）の事例） 政府は事前承認を求めなかった理由の一つとして、インテリジェンスや情報を議会と共有できない点を主張（シリア（2018年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 情報の提供において、政府側の譲歩が見られるも、情報の全てを議会と共有できないため、情報の非対称性の問題は解消されない
法務総裁（Attorney General）の法的助言	<ul style="list-style-type: none"> 法務総裁の実際の助言を議会が利用できるようにすべきでない（白書 para 222.） 	<ul style="list-style-type: none"> イラク戦争への参戦過程において、法務総裁の法的助言が隠蔽されたことに対する批判を表明（ショート議員の議員提出法案の提案理由） 法的助言の公表が最も明快な解決法となりうると主張（下院報告書（2008年）） 	<ul style="list-style-type: none"> 法務総裁の法的助言は公表しないとする長年にわたる慣習があったにもかかわらず、その要約が公表される（リビア、シリア（2013年）及び（2018年）の各事例） 法的助言の要約だけでは、軍事行動の法的正当性について議員を納得させられない（シリア（2013年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 完全ではないものの、軍隊派遣の際に、軍事行動に関する政府の法的根拠を公表するように変化

論点	第一段階		第二段階	論点をめぐる状況
	政府の主張	議会側の主な主張	事例における適用・両者の主張	
投票のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> 議会承認を求める最も適当なタイミングを決定するのは首相であるべきである（白書 para 223.） 	<ul style="list-style-type: none"> イラク戦争への参戦過程における投票のタイミングが軍事行動開始直前であったことに対する批判を表明（両院合同委員会報告書内の一意見） 	<ul style="list-style-type: none"> 投票のタイミングに関する首相の裁量の大きさが問題となる（リビアの事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 政府による状況に応じた判断に左右される
委員会の役割	<ul style="list-style-type: none"> 議会の意思決定を監視する新たな委員会の必要性はない。承認プロセスへの既存の委員会の関与を決めるのは下院の役割である（白書 para 224.） 	<ul style="list-style-type: none"> 議会に提供する情報に関する首相の決定や、事前承認を求めないとした首相の決定を判断する独立した機関の必要性を主張。一つの選択肢として、議会情報・安全保障委員会^{注3}の活用を提起（下院報告書（2008年）） 	<ul style="list-style-type: none"> ある議員が、機密情報の取扱いに関し、最高機密へのセキュリティ・クリアランス^{注4}を持つ、議会情報・安全保障委員会の活用を提起（シリア（2013年）の事例） 議会承認における既存・新規を含む議会の委員会の役割について、検討していくべきと提言（下院報告書（2014年）） 	<ul style="list-style-type: none"> 検討課題として残存
上院の役割	<ul style="list-style-type: none"> 上院は、下院の審議に影響を与えるために討論を行うが、投票を行うべきでない（白書 para 225.） 	<ul style="list-style-type: none"> 両院の役割について検討を実施し、議会承認の主体として下院を提言（上院報告書） 上院は、少なくとも、現在の院の構成が維持されている限り、下院の審議に影響を与えるために討論を行うのみで、投票を行うべきでないと主張（両院合同委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> 政府の回答において、ばらつきのあった軍隊派遣前の討論の実施主体が下院に収斂（『内閣執務提要』） 上院は派遣決定のメリットを討論するのに最適であるが、派遣決定を承認するかどうかの決断の機会は、下院に与えられるべきであると提言（上院憲法委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> 事前承認を求める主体については下院に収斂
武力紛争 (armed conflict) の定義	<ul style="list-style-type: none"> 英国外で行われ、武力紛争法 (the law of armed conflict) によって規制される軍隊の使用（決議案 para 1 (2)） 	<ul style="list-style-type: none"> 平和維持活動や平和執行活動が事前承認の対象に含まれるかが不明確であると主張（ショート議員の議員提出法案に関する下院図書館のリサーチペーパー） 	<ul style="list-style-type: none"> 事前承認を必要としない派遣任務の基準に関し、非戦闘任務か否かという基準が示される（マリの事例） 近年の軍事介入の性格の変化（グレーゾーン事態への派遣等）や軍事技術の進展（ドローンの派遣等）に伴い、定義化がより困難になっている（上院憲法委員会報告書） 以下の軍隊派遣の事例では、事前承認は求められない（エボラ出血熱対処のための派遣（2014年）、ウクライナへの軍事訓練チームの派遣（2015年）） 平和維持活動や訓練任務のための軍隊派遣について、議会承認の対象となることを望まないと主張（下院報告書（2014年）） 政府が事前承認の対象を計画的な軍事行動への派遣に限定（イラク（2014年）の事例、シリア（2018年）の事例） 	<ul style="list-style-type: none"> 事前承認の対象とならない具体的な事例が積み重ねられてきてはいるが、その対象となる任務についてはいまだ不明確さが残る
軍隊 (armed force) の定義	<ul style="list-style-type: none"> 正規軍と予備役からなる英国軍（決議案 para 1 (4)） 	<ul style="list-style-type: none"> どの派遣任務が事前承認の対象外となるかが不明確であると主張（両院合同委員会報告書） 	<ul style="list-style-type: none"> （この欄は上記の事例と重複するため、ここでは記載しない） 	<ul style="list-style-type: none"> （この欄は上記の事例と重複するため、ここでは記載しない）

(注1) Nicholas Watt, “David Cameron offers France further help in Mali campaign.” *Guardian*, January 28, 2013.

(注2) House of Commons, *Hansard*, 26 February 2015, Columns 480-481.

(注3) 議会情報・安全保障委員会は、1994年情報機関法により設置され、2013年司法および保安法により、国会の委員会に改組された機関である。委員会は、統合情報委員会（JIC）を含む、政府による幅広い情報・安全保障活動等に対する監視を行う。委員会のメンバーは議会により任命され、議会に対し直接報告を行う。メンバーは9名である。二見輝「英国議会におけるシリア軍事介入決議案否決の要因」『RESEARCH BUREAU 論究』第12号、衆議院調査局（2015.12）109頁；河島太朗【イギリ

- ス】2013年司法及び保安法の制定」『外国の立法』No.257-2、国立国会図書館調査及び立法考査局（2013.11）8-9頁；Intelligence and Security Committee of Parliament, <<http://isc.independent.gov.uk>>, accessed December 9, 2018.
- (注4) セキュリティ・クリアランスとは、安全保障分野において、機密情報にアクセスできる人物かどうかの適格性を判断すること又はそのような機密情報にアクセスできる資格を意味する。
- (出所) 白書『英国の統治：憲法再生』及びそれに添付された決議案において示された制度化の論点を基準とし、本稿の内容等を基に筆者作成。なお、表中の括弧内には、出典元となる文書や争点となった際の事例等を明記している（文書及び事例については、「表1 英国議会における制度化の動き」を参照）。

【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。

1 一次資料

(1) 英国議会特別委員会報告書

- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions, Eighth Report of Session 2010-12*, HC 923, May 2011.
- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions: Government Response to the Committee's Eighth Report of Session 2010-12, Ninth Report of Session 2010-12*, HC 1477, September 2011.
- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions: further Government Response: Government Response to the Committee's Ninth Report of Session 2010-12, Twelfth Report of Session 2010-12*, HC 1673, December 2011.
- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions: an update, Eighth Report of Session 2013-14*, HC 649, September 2013.
- ・House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Parliament's role in conflict decisions: a way forward, Twelfth Report of Session 2013-14*, HC 892, March 2014.

(2) 英国政府資料等

- ・*The Government's Response to the report of the Lords Constitution Committee into Constitutional arrangements for the use of armed force published on 24 July*, October 2013.

2 刊行書籍・論文等

- ・梅川正美、阪野智一、力久昌幸編著『現代イギリス政治〔第2版〕』成文堂（2014）
- ・富井幸雄『海外派兵と議会—日本、アメリカ、カナダの比較憲法的考察』成文堂（2013）
- ・廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革 —イギリス憲法改革提案録書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』684号、国立国会図書館調査及び立法考査局（2008.1）49-64頁
- ・細谷雄一『倫理的な戦争—トニー・ブレアの栄光と挫折』慶應義塾大学出版会（2009年）
- ・待鳥聡史『代議制民主主義—「民意」と「政治家」を問い直す』中央公論新社（2015）
- ・山崎元泰「イギリス」山中倫太郎編『軍隊の活動に関する国内法的規律の形態に関する比較調査—憲法および法律の規律を中心とした欧米7ヵ国調査—』防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター（2018.12）36-49頁
- ・Kaarbo, Juliet and Daniel Kenealy. "Precedents, parliaments, and foreign policy: historical analogy in the House of Commons vote on Syria." *West European Politics*, Volume 40, Issue 1, 2017, pp. 62-79.
- ・Rogers, Robert and Rhodri Walters. *How parliament works*. Seventh edition, Routledge, 2015.
- ・Strong, James. "Interpreting the Syria vote: parliament and British foreign policy." *International Affairs*, Volume 91, Issue 5, September 2015, pp. 1123-1139.
- ・Taylor, Claire. *Armed Forces (Parliamentary Approval for Participation in Armed Conflict) Bill: Bill 16 of 2005-06*, House of Commons Library Research Paper, 05/56, August 2005.
- ・Towle, Philip. *Going to War: British Debates from Wilberforce to Blair*. Palgrave Macmillan, 2009.

3 ウェブサイト

- ・Hansard Online, <<https://hansard.parliament.uk/>>
- ・UK Government, <<https://www.gov.uk/>>
- ・UK Parliament, <<https://www.parliament.uk/>>

米国議会議事戦術の事例研究

衆議院事務局秘書課

田中 翔太

■ 要 旨 ■

米国議会は世界的に見ても権限が強い議会であり、それゆえに議会の動向は時に国民の強い批判にさらされる。その一方で、表決が個々の議員に任せられている上に、近年の党派対立の激化により、議会運営の責任を担う多数党指導部にとって、議会プロセスの制御はますます容易ではなくなっている。

このような状況の下、議院規則・先例を用いた議事戦術はますます重要性を帯びている。少数党は、採決棄権、本会議場占拠といった手段によって、多数党との政策の違いをアピールするような戦術を採ることもある。一方、多数党には、少数党の支持を得た上で法案成立を目指す動きも見られるものの、多数決によって本来変更することのできない事実上の議院規則改正を行うなど、両党対立激化を象徴するような事案も見られる。

《構成》

はじめに

- I 米国議会を取り巻く状況
- II 米国議会議事手続の概要
- III 議事戦術の事例研究

おわりに

はじめに

米国議会は、議員のみが法案提出権を有し、世界的に見ても非常に強い権限を有する議会とされる。また、法案の採決に当たっては、党による拘束は弱く、同党所属議員でも表決態度が異なることが多いなど非常にダイナミックであるとも指摘されよう。

他方で、強い権限を有するということは、議会の動向次第で時に国民の強い批判にさらされることを意味する。また、個々の議員が表決を決定するため、予測や制御も困難となりかねない。近年では、党派対立も激化してきており、歳出予算法案不成立に伴う政府機

関閉鎖を招くなど、米国内において機能不全と指摘されることも少なくない。

本稿では、このような状況を前提にしつつ、議会内の各勢力が特殊な議事手続を利用して、膠着状況の打破を試みた事例を検討したい。

I では、米国議会を取り巻く状況として大統領制と二大政党制の特徴と近年の動向を紹介する。II では、米国議会の審議制度の概要を概説する。III において、特殊な議事手続の事例研究を行う。

I 米国議会を取り巻く状況

1 議会と行政府の関係

(1) 法案提出権

米国議会の最大の特徴の1つとして、行政府（大統領）との関係が挙げられよう。米国議会では、行政府は法案を提出することができず、法案を提出するのは議員に限られている¹。これは予算²についても例外ではない。大統領は毎年2月までに予算教書を提示するこ

¹ Mark J. Oleszek “Introducing a House Bill or Resolution.” *CRS Report*, 2017, p.1; Mark J. Oleszek, “Introducing a Senate Bill or Resolution.” *CRS Report*, 2017, p.1

² 米国では歳出予算法という法律によって歳出の裏付けがなされる。合衆国法典第10編第105条。

ととされているが、これはあくまで参考に過ぎず、議会審議対象としての予算は、議員が提出することとなる³。

つまり、国の財政や既存の法律の改廃等について、行政府ができるのは議会を説得することだけである。主導権は議会が有し、議会の意思が国家の政策に大きな影響を与える。

このような議会の権限の強さは、反面、国民の強い批判を受けることも意味する。2013年に発生した歳出予算法案不成立に伴う政府機関閉鎖では、当時、議会下院で多数を有していた共和党が世論の批判を浴びた⁴。これは、議会に対し、政策理念の追求以上に、健全な統治プロセスの確立の重要性を印象付けるものであった。

(2) 大統領の拒否権

他方、法律が成立するには、議会上下両院での議決だけでなく、大統領が署名する必要がある⁵。大統領が署名をせず、拒否権を行使した場合、法律は成立しない。ただし、大統領が拒否権を行使した後、同案が議会両院で各々3分の2以上の賛成多数をもって再可決されれば法律は成立する⁶。

このように米国議会の法案審議では、大統領（行政府）は法案を提出することはできないが、事後的に法案の可否を決することができる。これは、多くの法案を内閣が提出し、提出後の審議は国会に委ねる日本とは対照的とも言える。

なお、制度上、拒否権行使は議会議決後に行われるものだが、実際には、議会審議の段階において、既に議会と大統領はせめぎ合いを演じることも少なくない。例えば、大統領ないし行政府は、自らが好ましくないと考える法案が議会を通過する前に、あらかじめ拒否権行使を示唆することがある⁷。

また、議会側は、大統領の拒否権行使を断念させるような戦略をとることがある。つまり、大統領が拒否権を行使することが予想される法案について、あらかじめ3分の2以上の賛成票をもって可決することで、大統領の拒否権行使を諦めさせることを試みることがある。このように、両院で各々3分の2以上の賛成をもって可決された法案は、拒否権に耐性がある（veto proof）と呼ばれる。

³ 歳出予算法は、毎年所管ごとに12本が審議される。同法案を所管する歳出委員会の各小委員会では、小委員長提案の草案をもとに小委員会委員の意見が盛り込まれ、審査が行われた後、親委員会においてさらに審査が行われ、その後正式な法案として提出される。James V. Saturno et al. "The Congressional Appropriations Process: An Introduction." *CRS Report*, 2016, p. 5.

⁴ 2013年政府機関閉鎖中の10月上旬に行われたギャラップ社世論調査では、共和党支持率が28%と、1992年調査開始以来の最低値を記録。また、同時期に実施されたABCニュース及びワシントン・ポストの共同世論調査でも、政府機関閉鎖をめぐる議会共和党の行動を支持しないとの回答が70%となり、議会民主党を支持しない（61%）、オバマ大統領を支持しない（51%）を上回った。<<https://news.gallup.com/poll/165317/republican-party-favorability-sinks-record-low.aspx>>, <<https://www.langerresearch.com/wp-content/uploads/1144a29TheShutdown.pdf>>

⁵ この他、議会は、大統領の署名を要しない両院の決議案や、一院のみで可決される決議案を議決することもあるが、これらは法的効果を持たない。U.S. House of Representatives, *HOW OUR LAWS ARE MADE*. Revised and updated by John V. Sullivan, Washington: U.S. Government Printing Office, 2007, p. 7.

⁶ 合衆国憲法第1条第7項。

⁷ 大統領による拒否権行使の示唆において、重要な役割を果たすのが、行政管理予算局（OMB）である。OMBは、予算教書の策定の役割を担うことは知られているが、議会对策の総合窓口としての機能も有している。法案がいずれかの院の本会議で審議される、又は下院議事規則委員会で審査されるタイミングで、OMBは政権政策声明書（Statements of Administration Policy; SAP）を作成する。同書では、法案が両院を通過した場合の大統領の支持・不支持の見通しについても記載がなされており、これがいわゆる拒否権行使の示唆となる。

また、OMB通達A-19号により、各省長官は議会に提出する各種書類や、議会で行政府職員が発言する際のペーパーなどを事前にOMBに提出する必要があり、OMBは政権全体の政策と齟齬がないか否かを確認するなど、行政府における議会对策の窓口の役割を担っている。

Mehgan M. Stuessy, "Statements of Administration Policy." *CRS Report*, 2016.

2 民主党と共和党

(1) 各党の特徴

米国は、民主党と共和党による2大政党制である。2019年現在、上院には2名の無所属議員がいるが、その他の上院議員及び全ての下院議員は、民主党か共和党のいずれかに属しており、第三政党の影響力は議会ではほとんどない。

一般的に民主党はリベラル、共和党は保守的な立ち位置と捉えられている。例えば、民主党は、経済的弱者救済などの社会福祉政策、LGBTや移民などのマイノリティ擁護、銃規制強化、環境保護などを標榜するのに対し、共和党は、歳出削減・減税、社会的伝統を重んじる保守主義、銃保持の権利擁護、企業の

経済活動支援を優先している。

(2) 両党勢力の歴史

現在のトランプ大統領は共和党であり、上院の多数党は共和党、下院の多数党は民主党である。

第二次世界大戦後の歴史を振り返ると、大統領はおおむね8年おきに交代しており、政権交代が頻繁に行われている。しかし、興味深いことに、1954年選挙から1992年選挙までおよそ40年にわたり、下院は民主党が過半数を制していた。上院も、同時期の約40年間は(1980年から84年の3回を除き)ほぼ民主党が過半数を占めていた(図表1参照)。

(図表1) 第二次世界大戦後の国政選挙結果

	1946	48	50	52	54	56	58	60	62	64	66	68	70	72	74	76	78	80	82	
政権	青	青	赤	赤	赤	赤	赤	青	青	青	青	赤	赤	赤	赤	青	青	赤	赤	
上院	赤	青	青	赤	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	赤	赤
下院	赤	青	青	赤	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青	青

	84	86	88	90	92	94	96	98	2000	02	04	06	08	10	12	14	16	18
政権	赤	赤	赤	赤	青	青	青	青	赤	赤	赤	赤	青	青	青	青	赤	赤
上院	赤	青	青	青	青	赤	赤	赤	紫	赤	赤	青	青	青	青	赤	赤	赤
下院	青	青	青	青	青	赤	赤	赤	赤	赤	赤	青	青	赤	赤	赤	赤	青

(注)「政権」は大統領所属政党、「上院」、「下院」欄はそれぞれの院で過半数を占めた政党を意味し、青色は民主党、赤色は共和党を示す。なお、2000年選挙の結果、上院では民主・共和両党の議員数が同数となったため、当該欄は紫色で示した。

(出所) 下院ウェブサイト、上院ウェブサイト、Fiorina, Morris P. “An Era of Tenuous Majorities” A Hoover Institution Essay on Contemporary American Politics. Series No. 1 (2016) などから筆者作成

1994年に共和党が上下両院過半数を奪還して以降、議会多数派勢力は流動的となる。この時期、クリントン政権、ブッシュ(子)政権、オバマ政権は、いずれも大統領・議会上下両院が全て同じ政党で始まり、退任時には議会上下両院は大統領の反対党で終わると

いう流れを繰り返している⁸。

なお、米国議会における民主党支配の時期は、奇しくも、我が国において、いわゆる55年体制が成立した1955年から、非自民細川連立政権が成立した1993年までとほぼ時期が重なる。日本で保守政党とされている自民党

⁸ スタンフォード大学のモリス・フィオリーナ教授は1992年以降のこのような状況を指して「国家機関の多数派の不安定な時代」と呼ぶ。Morris P. Fiorina, “An Era of Tenuous Majorities.” A Hoover Institution Essay on Contemporary American Politics. Series No. 1 (2016).

が長期政権を担っていた時期、米国ではリベラル政党である民主党が長期にわたって議会上院で多数を有していた。

(3) 議員選挙制度

米国議会議員を選出する選挙制度は、上下両院とも小選挙区制である。上院議員は各州より2名ずつ選出されるが、2年ごとに定数の3分の1ずつが改選されるため、1つの州から一度に選出される上院議員は通常1名である⁹。また、下院議員は2年ごとに全議席改選となるが、人口比に応じて各州に選挙区数が割り振られ、1つの選挙区からは1名の下院議員が選出される。

また、多くの州において、予備選挙(primary election)と呼ばれる方式が採用されている。予備選挙とは、各州・各選挙区の候補者選出に当たり、本選挙に先立って、共和党候補者のみの選挙、民主党候補者のみの選挙がそれぞれ行われ、その勝者が本選挙の候補者となる仕組みである。つまり、選挙の候補者は各政党の公認によって決まるのではなく、当該州・選挙区の予備選挙によって決まる。

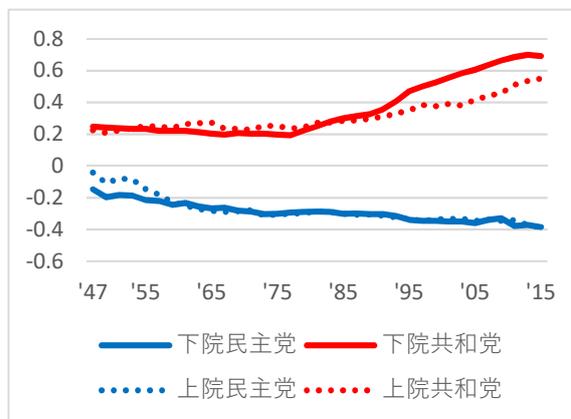
この結果、日本と比較して、米国では政党幹部が自党所属議員に対して発揮できる影響力が小さくならざるを得ない。他方で、議員は再選に向けて、本選挙だけではなく、予備選挙にも勝利しなければならない。選挙戦では議会での表決態度も評価の対象とされるため、議員は必然的に自らの支持層の意向を見極めながら議会での表決態度を決定すること

となる。

(4) 二極化(polarization)と分化(sorting)

昨今、米国政治の二極化(polarization)が進行していると指摘される¹⁰。二極化とは、中間層が減少し、より保守的な層、またはよりリベラルな層が増加するといったように、構成員のイデオロギーの分布が中央値より離れていく過程である¹¹。図表2は、ブルッキングス研究所及びアメリカン・エンタープライズ公共政策研究所により公表された、民主・共和両党所属議員のイデオロギー指数¹²の各党における平均値を示したものである。上下両院とも両党所属議員のイデオロギー平均値の差が、特に1970年代より時間とともに拡大していることが分かる。

(図表2) 上下両院における各党イデオロギー指数の平均値の推移



(出所) Reynolds, Molly et al. “Vital Statistics on Congress” 2019

⁹ 現職議員の辞職・死去等に伴う補欠選挙が本選挙と同時に行われ、1つの州より2人の上院議員が同時に選出される場合もあるが、その場合でもそれぞれの選挙は明確に区別して執行される。例えば、2014年連邦上院議員選挙オクラホマ州選挙区及びサウスカロライナ州選挙区の結果参照。<https://www.ok.gov/elections/support/20141104_seb.html>、<<http://www.enr-scvotes.org/SC/53424/149816/en/summary.html>>

¹⁰ 例えば、松井新介「「ねじれ」状況下の米国連邦議会」参議院事務局企画調整室編『立法と調査第358号』(2014年)、廣瀬淳子『アメリカ連邦議会—世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社(2004年)158-159頁など。

¹¹ Morris P. Fiorina and Samuel J. Adams “Political Polarization in the American Public.” *Annual Review of Political Science*, 11 (2008), pp. 563-588.

¹² 政治学者キース・プール及びハワード・ローゼンタールによって開発された指標(Poole-Rosenthal DW-NOMINATE scores)。各議員の議会での表決態度の履歴に基づき、保守・リベラルの度合いを数値化したもの。中間値を0とし、保守的であるほど正の大きい数字、リベラルであるほど負の小さい数字(絶対値が大きい数字)になる。

また、スタンフォード大学のモーリス・フィオリーナ教授は、米国議会において、二極化 (polarization) だけでなく、更に政治的な分化 (politically sorting) が進んでいるとも指摘している。中間層が減少し、保守層、リベラル層が増加する二極化とは異なり、分化とは、共和党内でのリベラル派の減少、民主党内での保守派の減少である。フィオリーナ教授は、次のような例を用いて、二極化と分化の違いを強調する¹³。

例えば、当初時点において、図表3のように、民主党 100 名、無党派 100 名、共和党 100 名（あるいはリベラル 100 名、中道 100 名、保守 100 名）がいたとする。

(図表3) 当初状態

	民主党	無党派	共和党
リベラル	70		30
中道		100	
保守	30		70

(出所) Fiorina, Morris P. “The Political Parties Have Sorted.” *A Hoover Institution Essay on Contemporary American Politics*. Series No. 3 (2016).

これが、民主党 150 名、共和党 150 名（あるいはリベラル 150 名、保守 150 名）に分かれてしまうのが二極化である (図表4)。ただし、二極化前も二極化後も、民主党内にはリベラルと保守の割合が 7 : 3、共和党内にも保守、リベラルが 7 : 3 存在し、各党内の構成比率は変わらない。

(図表4) 二極化後

	民主党	無党派	共和党
リベラル	105		45
中道		0	
保守	45		105

(出所) 図表3に同じ

一方、当初状態 (図表3) から分化が起こった場合を示したのが図表5である。分化の発生前と後を比較しても、民主、無党派、共和の比率や、リベラル、中道、保守の比率は変わっていない一方で、民主党内は全てリベラルに、共和党内は全て保守に変わっている。

(図表5) 分化後

	民主党	無党派	共和党
リベラル	100		
中道		100	
保守			100

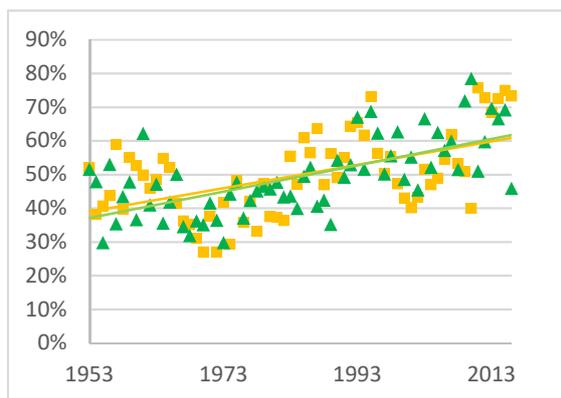
(出所) 図表3に同じ

そして、米国議会では、よりイデオロギーが極端な者が当選することで二極化も進行しつつあるだけでなく、保守的な民主党議員に代わって共和党議員が当選し、リベラルな共和党議員に代わって民主党議員が当選することで、分化も引き起こされていると指摘される。

図表6は、採決結果が党派別に分かれた割合 (過半数の民主党議員が過半数の共和党議員と逆の表決態度を示した割合) を示した図である。この図が示すように、近年は、より多くの採決において、党派色の強い採決結果が現れており、民主・共和両党間の妥協がより生まれづらい状況となっていると言えよう。

¹³ Morris P. Fiorina, “The Political Parties Have Sorted.” *A Hoover Institution Essay on Contemporary American Politics*. Series No. 3 (2016).

(図表6) 上下両院における党派的採決の割合



(注) 緑の▲は上院、オレンジの■は下院を示す。直線はそれぞれの線形近似線。

(出所) 図表2に同じ

II 米国議会議事手続の概要

本章では、米国議会議事手続の概要について説明する。米国議会の議事手続は複雑かつ多岐にわたるため、基本的な概説にとどめた。

1 法案提出から委員会審査まで

(1) 提出・付託

上下両院とも、法案を提出できるのは議員のみであるが、議員であれば1名でも提出することができる。1年間に提出される法案数は、平均すると約5,000件に上るものの、成立するのはその内の3%程度に過ぎない¹⁴。

提出された法案は直ちに委員会に付託される¹⁵。

(2) 委員会審査

ア 公聴会 (Hearing)

米国議会では、質疑対象者が政府関係者であっても、民間有識者であっても、証言者に質疑を行う委員会の会議は公聴会と呼ばれる¹⁶。

委員会は、法案について公聴会を行うこともあるが、一部の場合を除いて¹⁷、公聴会が法案審議の条件となっているわけではない¹⁸。公聴会の目的は、委員が情報を収集するためであり、法案が付託、あるいは提出される前に行っても構わないし、公聴会を全く行わなくても問題はない。

イ マークアップ (Markup)

法案審査において、委員会はマークアップを行わなければならない¹⁹。マークアップとは、院に上程することを目的として、法案について討議を行い、修正を行う、あるいは新たな法案を起草する委員会の会議である²⁰。マークアップの最終盤では、審査中の当該付託法案を上程すべきとの動議について採決が行われる²¹ため、委員会審査の締めくくりと考えることもできる。

2 下院本会議審議

下院本会議における法案審議は、下記(1)、(2)のいずれかの手法により行われることが

¹⁴ 米国議会図書館が運営する議案検索サイト<<https://www.congress.gov/>>での検索結果によれば、第111議会から第115議会までの10年間(5議会期)での1議会期(2年間)平均提出法案数(法案及び両院合同決議案)は10,428.2本。うち、成立したのは、平均347.4本である。

¹⁵ 下院規則第12条第2項。U.S. House of Representatives, *House Practice*, Prepared by Charles W. Johnson et al. Washington: U.S. GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE, 2017, p.172.

¹⁶ Christopher M. Davis, "House Committee Hearings: Arranging Witnesses." *CRS Report*, 2015. Valerie Heitshusen, "Senate Committee Hearings: Arranging Witnesses." *CRS Report*, 2017.

¹⁷ 公聴会が義務付けられる例としては、予算審議における下院歳出委員会や下院予算委員会の公聴会が挙げられる。下院規則第10条第4項(a)(1)、同項(b)(2)参照。

¹⁸ Valerie Heitshusen, "Types of Committee Hearing." *CRS Report*, 2018.

¹⁹ Michael Koempel and Judy L. Schneider, "House Committee Markups: Manual of Procedures and Procedural Strategies." *CRS Report*, 2018.

²⁰ 同上 p.162.

²¹ Judy Schneider, "The Committee Markup Process in the House of Representatives." *CRS Report*, 2018, p.17.

多い。下院本会議で審議される法案のうち、第 115 議会 (2017-18) において下院本会議で審議された法案 1, 169 本に対し、下記(1)の特別審議規則に基づいて審議された法案が 172 本、下記(2)議事規則停止動議により審議された法案が 896 本であり、圧倒的多数は議事規則停止動議に基づいて行われている²²。

なお、下記いずれの審議方法についても、委員会審査を終了していない法案を取り上げることができる。

(1) 特別審議規則に基づく審議

比較的重要な法案は、議事規則委員会 (Committee on Rules) において特別審議規則 (Special Order of Business) が起草された上で審議が行われる。

議事規則委員会は日本の議院運営委員会と対比されることもあるが、日本の議院運営委員会が本会議の開会日時や議題を決定するのに対し、米国下院の議事規則委員会は開会日時や議題を決定することはない。米国下院では、本会議の開会日時や議題の決定は、多数党の指導部が決定し、議事規則委員会で協議されるのは、審議の方法である。

議事規則委員会は、法案ごと²³に特別審議規則を起草する。この特別審議規則は、法案ごとに制定される下院規則の特例法と捉えると分かりやすい。特別審議規則では、例えば、討論時間や、審議対象となる修正案などが規定される。

議事規則委員会は、原則として、法案が本会議で審議される日の前日までに当該法案の特別審議規則を起草する。本会議では、前日までに起草された特別審議規則 (下院一院のみで議決する決議案の形をとる) を審議し、可決した後、法案自体の審議に入ることとなる。

(2) 議事規則停止動議 (Motion to Suspend the Rules) に基づく審議

それほど重要でない、又は政治的な対立が少ない案件は、議事規則停止 (Suspension of Rules) 下で審議が行われる。議事規則停止とは、文字通り、成文の下院規則及び不文の先例の効力を停止するものであり、これにより議事の遅延を図るような異議申し立てを封じることができる²⁴。

下院規則第 15 条第 1 項により、議事規則停止動議 (議事規則を停止し、特定の法案を可決すべしとの動議) は、原則として、月曜日、火曜日若しくは水曜日、又は会期末にしか議題として取り上げられない。また、実態上は、多数党指導部が議事規則停止動議で審議する法案をあらかじめ選定している。

本会議において、議事規則停止動議が提出されると、動議について 40 分間の討論の後、採決が行われる。本動議の可決には 3 分の 2 以上の賛成が必要とされるが、本動議が可決されると、当該法案が可決された効果を生じる。

²² 米国議会図書館が運営する議案検索サイト<www.congress.gov/>での検索結果。ただし、議事規則停止動議が否決された後に特別審議規則に基づいて審議された法案や、上院から回付されるなどして複数回の下院本会議審議を経たものといった重複が含まれる。この結果から、本来の下院規則に則った審議が稀であることが分かる。

²³ 1つの法案に対し、1つの審議規則が起草されることが主だが、複数の法案の審議方法を1つの審議規則で決定することも少なくない。例えば、本年9月に提出・可決された特別審議規則 (第 116 議会下院決議第 577 号) は、「国土安全保障改善法案 (第 116 議会下院提出法案第 2203 号)」、「米国国境警備医療検査基準法案 (第 116 議会下院提出法案第 3525 号)」、「2019 年 8 月 25 日に情報機関監察総監に対してなされた内部告発に関する下院決議案 (第 116 議会下院決議案第 576 号)」の 3 議案の特別審議規則を同時に定めるものであった。ただし、特別審議規則の可決後、これら 3 議案が一括議題とされた訳ではなく、1案ずつ順に審議が行われた。

なお、近年の特別審議規則は下院議事規則委員会のウェブサイト参照。<<https://rules.house.gov/legislation/special-rules>> (accessed 2019.9.27)。

²⁴ 前掲注 15 House Practice, p. 899。

3 上院本会議審議

(1) 議題設定

上院本会議における審議方法は、下院とは大きく異なり、議題設定は主に以下のア、イのいずれかによる²⁵。上院においても、特別審議規則を設定することは可能であるが、ほとんど利用されることはない²⁶。

ア 全会一致の同意に基づく審議

上院でも、多数党指導部が本会議審議の議題設定に責任を有する。上院では、対立の少ない案件については、「全会一致の同意 (Unanimous Consent Agreements)」によって議題が設定される。

その名のとおり、1人でも反対の議員がいれば、全会一致の同意は効力を得ないが、合意が得られるのであれば、討論時間を制限することによって後述するフィリバスターを防ぐこともできる。そのため、上院において頻繁に使われる手法となっている²⁷。

全会一致の同意では、議題を設定するのみならず、討論時間の制限や、修正案の範囲の設定などが盛り込まれることも多い。

イ 動議に基づく審議

全会一致の同意が得られない案件については、上院多数党の最上位議員（上院多数党院内総務；Senate Majority Leader）が「審議入りの動議 (Motion to Proceed)」を提出することがある。

しかし、審議入りの動議は、討論が可能な案件の1つであり、後述する理由により、容

易には可決し得ない構造となっている。

(2) 討論時間無制限

上院審議の大きな特徴は、討論時間が制限されないというものである。上院規則第19条では、「討論を行っている上院議員を、当該議員の合意なく中断させることはできない」と規定され、上院議員は原則として半永久的に討論を続けることができる²⁸。実際には、法案に反対する旨の議員からの討論の通告があれば、当該法案は審議がなされない扱いとなる²⁹。

このような議事遅延行為をフィリバスター (Filibuster)³⁰と呼ぶが、フィリバスターは討論時間の無制限性を利用したものであることから、フィリバスターが可能な案件・動議は「討論ができる」(debatable) 案件に限られる。そのため、案件や動議がその性質により、討論可能か不可能か³¹ということが上院では大きな意味を持つ。

フィリバスターを打ち破る方法として、クローチャー (討論打切；Cloture) と呼ばれる動議が用いられることがある。クローチャー動議の可決には、上院議員の在職議員数の5分の3以上の賛成が必要とされており、上院100名の定数に欠員がない場合、60票以上で可決されることとなる。2019年9月現在の上院では、共和党が53名、民主党が45名、無所属が2名となっており、共和党の意に沿ったクローチャー動議が可決されるには、共和党議員全員が賛成した場合でも、さらに7名以上の民主党又は無所属議員の賛成が必要と

²⁵ Christopher M. Davis, "How Measures Are Brought to the Senate Floor: A Brief Introduction." *CRS Report*, 2017.

²⁶ Floyd M. Riddick and Alan S. Frumin, *Riddick's Senate Procedure*, Washington: U.S. Government Printing Office, 1992, p. 1258.

²⁷ Valerie Heitshusen, "The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction." *CRS Report*, 2019.

²⁸ Heitshusen, Valerie and Richard S. Beth, "Filibusters and Cloture in the Senate." *CRS Report*, 2017, p. 2.

²⁹ 同上 pp. 20-21

³⁰ 日本語で「議事妨害」と訳される、あるいは「議事妨害」の1つとして紹介されることも多い。朝日新聞社ウェブサイト「コトバンク」〈<https://kotobank.jp/>〉の「議事妨害」条参照。

³¹ 法案をはじめとして多くの案件が討論可能であるが、上院規則や先例により討論ができないものと定められているものもある。例として、散会・休憩の動議、会議録承認の動議、廃案とするの動議など。前掲注 26, p. 716.

なる。

III 議事戦術の事例研究

I、IIで述べた状況を踏まえ、本章では、議事戦術の事例を紹介し、米国議会の実態に近づきたい。

1 採決棄権戦術（2014年度予算決議案）

(1) 概要

2014年度予算決議案³²審議に当たり、当時少数党であった民主党が一斉に棄権票を投じた例を分析する。審議当時、大統領はオバマ大統領（民主）、下院は共和党が過半数を有していた。

(2) 背景

1974年議会予算法³³により、米国議会は、毎年4月15日までに、予算決議と呼ばれる決議案³⁴を上下両院において議決することとなっている³⁵。この予算決議は、予算の大まかな青写真であり、この予算決議をもとに、財政支出の裏付けとなる歳出予算法案が起草されることとなる。

2013年3月、下院予算委員会が翌年度（2014年度）予算決議案（第113議会下院提出両院合同決議案第25号。以下「原案」という。）を起草し、上程した³⁶。この原案は、10年で連邦予算の収支を均衡させることを目指

すものであった³⁷。

他方、財政規律を重視する共和党保守派は、これ以上に保守的な案を主張した。共和党保守派で構成される党内派閥「共和党研究委員会」（Republican Study Committee。以下、「RSC」という）が主導し、高齢者向け社会保障受給資格の70歳以上への引上げ等、社会保障費の大幅削減により、僅か4年間で財政黒字化を目指す修正案（以下「RSC修正案」という。）が下院本会議に提出された³⁸。

(3) 経過

下院本会議における採決では、RSC修正案に対し、民主党議員200名の大部分に当たる171名が採決を棄権した。結果、賛成104票、反対132票、棄権171票で同修正案は否決されるに至った。（図表7）

（図表7）2014年度予算決議案に対するRSC修正案の採決結果（2013.3.20実施）

	賛成	反対	棄権
共和党	104	118	
民主党		14	171
合計	104	132	171

（出所）下院ウェブサイト³⁹を基に筆者作成

同修正案を審議する本会議の直前、下院民主党幹部は、同党同僚議員に対し、棄権票を

³² 米国会計年度は10月から翌年9月までの1年間であり、2014年度は2013年10月より2014年9月の期間を示す。通常、議会では翌会計年度の予算が審議されるため、本節で紹介する2014年度予算決議案の審議も2013年に審議が行われた。

³³ The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

³⁴ 予算決議案は議案の種別としては、両院一致決議案（Concurrent Resolution）という形式の議案であり、両院の議決を要するが、大統領の署名は要しない。Bill Heniff Jr. et al., “Introduction to the Federal Budget Process.” CRS Report, 2019, p. 11.

³⁵ 1974年議会予算法上は、予算決議案は4月15日までに議決されることとなっているが、成立しない場合にも罰則はなく、期限内に、あるいは全く成立しない例も少なくない。予算決議案が成立しない場合、下院は5月15日以降、歳出予算法案の審議を始めることができる。前掲注34, p. 12.

³⁶ 下院では、歳出、予算、倫理、下院運営、議事規則委員会の5委員会が、上院では全ての委員会が直接議案を提出できる（下院規則第13条、上院規則第25条）。

³⁷ “House conservatives’ budget balances in 4 years, raises retirement age to 70.” *The Hill*, March 18, 2013.

³⁸ 同上。

³⁹ <<http://clerk.house.gov/evs/2013/roll1086.xml>> (accessed 2019.9.28)

投じるよう呼びかけたとされる。これに呼応し、民主党議員の大多数が棄権票を投じる結果となった。民主党は、修正案をあえて可決に持ち込むことで、共和党がいかに極端な政策を推進しているかを浮き彫りにし、次期選挙戦で喧伝する考えだったとされる⁴⁰。

実は、前年の2012年の2013年度予算決議案においても、RSCによる保守的な修正案が提出されていたが、2012年の採決では、賛成136、反対285(反対票の内、共和党104票、民主党181票)であった。2012年時の採決に比べると2013年時の採決では賛成票が32票も減少したということとなる⁴¹。(図表8)

(図表8) 2013年度予算決議案に対するRSC修正案の採決結果(2012.3.29実施)

	賛成	反対	棄権
共和党	136	104	
民主党		181	3
合計	136	285	3

(出所) 下院ウェブサイト⁴²を基に筆者作成

共和党指導部の視点からすれば、これまでの他の法案審議の場面では、党内強硬派によって推進される極端な法案や修正案が審議される場合であっても、民主党の反対票を利用して否決に持ち込むことができた。また、共和党の保守派議員にとっては、民主党の反対により法案が否決されるという見込みのもと、保守的な提案に賛成票を投じることで地元有

権者にアピールしつつも、極端な政策が採用されないという安心感があった⁴³。

しかし、今回、民主党が共和党保守派の提案に対して棄権に回ったことで、極端に保守的な修正案が可決される現実味が増した結果、自らの思想(あるいは選挙区事情)と反しながらも、修正案に反対票を投じることで成立を避けようとした共和党保守派議員が多数いたと見られる⁴⁴。実際、RSC所属議員からもRSC修正案に反対票を投じる議員が61名に上った⁴⁵。

(4) 考察

一般的に、表決の判断が個々の議員に任される米国においては、重要法案での表決態度は、選挙区民へのアピールのポイントともなり得るし、逆に対立候補から攻撃される材料ともなりかねない。そのため、議員は、選挙区における自身の支持層の意向を注意深く見極めながら、表決を判断している⁴⁶。

他方で、議員は政党全体に対する評価にも留意しなければならない。今回の例でいえば、仮にRSC修正案が可決され、成立していた場合、社会保障受給資格を失うこととなっていた高齢者等からの批判は、共和党全体に向いていた可能性が高い⁴⁷。

今回の民主党棄権戦術は、あえて極端な共和党案を可決させ、共和党の極端さをアピールするという目的こそ失敗したものの、法案の表決において、個々の選挙区事情と党全体

⁴⁰ “Dems force GOP to vote down RSC budget.” *The Hill*, March 20, 2013.

⁴¹ 同上。

⁴² <<http://clerk.house.gov/evs/2012/roll1149.xml>> (accessed 2019.9.28)

⁴³ “Conservative House Budget fails.” *POLITICO*, March 20, 2013.

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ “RSC Members Vote Against Own Budget.” *Roll Call*, March 20, 2013.

⁴⁶ 待鳥聡史『<代表>と<統治>のアメリカ政治』(講談社選書メチエ)講談社(2009)46-47頁。Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process (Ninth Edition)*, CQ Press, 2014, p. 229.

⁴⁷ 前掲注46待鳥(2009)48-49頁でも、米国議員の「代表の論理」と「統治の論理」との言葉を使い、米議会内の政党がこの両者のバランスをとることに苦心している旨、言及されている。

への評価のバランス感覚を浮き彫りにするものだったと言えよう。

2 本会議場占拠（銃規制法案）

(1) 概要

本会議場占拠とは、文字どおり、一部議員によって本会議場を占拠し、議事を妨害する行為である。これは、法規に定められた議事手続ではなく、法規違反の行為ではあるが、2016年の下院本会議場占拠は、民主・共和両党の対立を示す案件として、紹介したい。

なお、当時の大統領はオバマ大統領（民主）、下院多数党は共和党であった。

(2) 背景

2016年6月、フロリダ州オーランドのナイトクラブで、49名⁴⁸もの死者を出した米史上最悪⁴⁹の銃乱射事件（以下「オーランド銃乱射事件」という。）が発生した。犯行に用いられた拳銃及び自動小銃は、犯人が事前に「合法的に」購入したものであった⁵⁰こともあり、民主党内において、銃規制強化を求める声が挙がった⁵¹。

民主党は、数年来提案してきた銃の購入規制強化の法案審議を進めるよう強く要求した⁵²。テロの疑いがあるとして、航空機搭乗拒

否リストに掲載されている者は、銃の購入も禁止するとの内容の法案（いわゆる No-fly, No-buy 法案⁵³）である。

他方で、上下両院で過半数を占めた共和党は、銃規制には消極的であり、銃規制強化法案の議会審議はスムーズには進まなかった。そもそも、共和党内では、銃の所有は憲法上認められた権利⁵⁴であるとして、その制限には慎重な意見が強かったためである。

(3) 経過

2016年6月22日、下院本会議は定刻の午前10時に開会し、毎朝定例で行われる自由討議⁵⁵が始まった。民主・共和両党議員が交互に演壇に立ち、民主党議員は次々に銃規制強化について発言。最後に、ジョン・ルイス下院議員（民主・ジョージア州）は、同僚議員を引き連れて演壇に立ち、銃規制について議会が早急に行動をとるべきと主張した後、議場を占拠すると宣言した。控えていた多数の民主党議員が演壇付近に座り込み、議場を占拠した（図表9）。共和党の議長代理⁵⁶は直ちに休憩を宣告した。

⁴⁸ <http://www.cityoforlando.net/blog/victims/>

⁴⁹ ただし、翌2017年に発生したラスベガス銃乱射事件により、最悪の記録は塗り替えられている。The Associated Press “Las Vegas attack is deadliest shooting in modern US history” (2017.10.3付)

⁵⁰ “Orlando shooter was “cool and calm” at the end.” CBS NEWS, June 13, 2016.

⁵¹ “Orlando Shooting Reignites Gun Control Debate in Congress.” New York Times, June 13, 2016.

⁵² 6月15日から翌16日にかけて、上院では、マーフィー上院議員（民主・コネチカット州）らにより、15時間近くにわたる演説も行われた。“Democrats end filibuster, announce GOP to hold gun votes”, POLITICO, June 16, 2016.

このように実際に長時間演説を行うことも、フィリバスター、またはトーキング・フィリバスター (talking filibuster) と呼ばれるが、第II章3(2)で述べたように、現在では実際に長時間演説を行うことよりも、議案審議を止める意思を示すだけで実際には演説は行わないことが多い。前掲注46, W. J. Oleszek, pp. 305-306.

⁵³ 「飛行機に搭乗できなければ、銃も購入できない」の意。

⁵⁴ 合衆国憲法修正第2条「規律ある民兵団は、自由な国家の安全にとって必要であるから、国民が武器を保有し携行する権利は、侵してはならない。」（訳文は高橋一修法政大学法学部教授が翻訳し、アメリカンセンターJapanが公開するものによった<<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2569/>>)

⁵⁵ Morning-hour Debate。本会議の審議開始時刻の前に集会し、民主・共和両党が指定する複数の議員が、1議員5分ずつ演説を行う慣行。前掲注15 House Practice, p. 641.

⁵⁶ 米国上院及び下院では、議長自らが議事進行を行うことは少なく、実際には多数党の若手・中堅議員が輪番で議長代理として議事進行を行うことが多い。

(図表 9) 民主党議員による下院本会議場占拠の様子



(出所) C-SPAN

議場占拠中も、何度か本会議が再開されたが、民主党議員による抗議の声の中、議事をスムーズに進めることはできないと判断され、予定されていた議題の大部分は後日に回された。結局、午前 11 時 30 分頃に始まった議場占拠は、翌 23 日の午後 1 時過ぎまで、25 時間以上にわたって続けられた⁵⁷。

本会議審議中継用カメラは、本会議が開会していない場合は中継を行わないこととなっているため、公式映像の放送は遮断された。占拠に参加した議員の中には本会議場内の写真や動画を携帯電話で撮影し、Twitter や Facebook などの SNS で発信する議員もいて、この映像がメディアでも放映された⁵⁸。

これに対し、共和党は民主党議員の行動を批判しつつも、具体的な行動は避けた。下院規則第 1 条第 2 項では「議長は秩序と権威を維持する」とされ、また合衆国法典第 2 編第 5604 条では「下院守衛官は議長の指示の下、

秩序を維持する」とされているが、実力行使は慎重に避けられた。今回の本会議場占拠の中心人物であるジョン・ルイス議員は、黒人の活動家として、かつて 1965 年の公民権運動「セルマの行進⁵⁹」に参加し、白人警察官に暴行を受けた人物であった。そのルイス議員を実力で議場から引きずり出すようなことがあれば、世論の強い批判を浴びかねなかったからだとされる⁶⁰。

最終的に、議場占拠にかかわった議員が懲罰に問われることはなかったが、後日、下院規則が改正され、議場内で秩序を乱す形で写真撮影、録音、録画、放送のために電子機器を使用したものに罰金が科される旨の規定が下院規則第 2 条第 3 項に新たに挿入されることとなった⁶¹。

(4) 考察

本件は実力行使による議場占拠であり、院の権威を乱す行為と指摘された⁶²ものの、銃規制支持派の中には好意的に受け止める向きも少なくなく、オバマ政権も本件を支持した⁶³。

議会における二極化・分化が進行する中、銃規制の問題は、両党の立場が大きく異なる論点の 1 つであるが、そのような論点において、少数党が存在感を発揮できた数少ない例の 1 つとも評価される⁶⁴。

本件について筆者が興味深いと感じたのは、本件実力行使が、議案の審議を止めるため

⁵⁷ “Democrats end sit-in on gun control.” *The Hill*, June 23, 2016.

⁵⁸ “House Democrats Stage Chamber Floor Sit-In For Gun Vote.” *Roll Call*, June 22, 2016.

⁵⁹ 黒人の投票権を求めて、アラバマ州セルマから州都モンゴメリーを目指した行進。参加した約 600 人の黒人が、州兵や警察官に暴行される様子が全米に放映された。

⁶⁰ 前掲注 57。

⁶¹ 第 115 議会下院決議案第 5 号。〈<https://www.congress.gov/115/bills/hres/5/BILLS-115hres5eh.pdf>〉 (accessed 2019.9.28)

⁶² Congressional Record, 114-2, July 7, 2016, H4478

⁶³ “Democrats stage sit-in on House floor to push for gun vote.” *The Hill*, June 22, 2016.

⁶⁴ Brian Alexander, “Procedural Disobedience: Minority Resistance in the US House of Representatives.” *PS: Political Science & Politics*, vol.55 issue 1 (2018), pp. 124-128.

はなく、少数党が望む議案の審議を進めることを求めて行われたことである。これは、米国議会が議案立案の主導権を担っていることを示している。あくまで法案を立案するのは議員であり、たとえ政権党であっても、議員が議会で発案しなければ銃規制が実現することはない。本件は、このような議会の不作為に対し、少数党が声を挙げた例である。

3 付託取消の請願(輸出入銀行再授權法案)

(1) 概要

付託取消の請願 (Discharge Petition)⁶⁵とは、法案を直ちに本会議に取り上げる仕組みの一つである。特に付託取消の請願では、多数党指導部の望まない法案の本会議審議を行うことができる。この付託取消の請願について、2015年に審議された輸出入銀行再授權法案(第114議会下院提出法律案第597号)を例に分析する。なお、当時の大統領はオバマ大統領(民主)、下院の多数党は共和党であった。

(2) 背景

米国輸出入銀行 (the Export-Import Bank of the United States) とは、米国企業への発注を行う外国企業・機関に対し、融資を行うことで、米国輸出企業の国際競争力強化を目的とする、輸出信用機関である⁶⁶。

米国輸出入銀行の根拠法規である「1945年輸出入銀行法」では、輸出入銀行が組織として活動できる期限が定められている⁶⁷。この期限満了前に、存続期間の延長を行う法改正を行わなければ、輸出入銀行は閉鎖されることとなる。これまで何度も延長が行われてきたが、今回紹介する例を除いてほとんどは大きな反対もなく可決されてきた⁶⁸。

本件は、海外で活動する米国企業を支援する制度であり、これまで超党派の支持を受けてきた。しかし、近年、同行がボーイング社、ゼネラル・エレクトリック社、キャタピラー社など大企業ばかりを優遇しているとして、共和党の一部の保守層に反対論が広がりつつあった⁶⁹。当時下院で多数党だった共和党の指導部も反対論に傾いた結果、2015年6月末までの期限を延長する法律は成立せず、米国輸出入銀行の根拠規定が消滅することとなった。

(3) 経過

下院規則第15条第2項の規定により、下院議員は、一定の条件を満たした法案を、直ちに本会議の議題とする請願を提出することができる。一定の条件とは、①法案等が委員会の審査を既に終えている⁷⁰、又は委員会に付託されて30日以上が経過していること、②同法案等の特別審議規則⁷¹(ある法案の本会議

⁶⁵ 下院規則第15条第2項においては、「付託取消の動議 (Discharge motion)」と規定されているが、一般的には、「付託取消の請願 (discharge petition)」と呼ばれる。前掲注15 House practice, p.466。本動議が効力を持つために、下院議員の過半数の署名が必要とされることから、「請願」と呼ばれるのではないかと推測される。

⁶⁶ 米国輸出入銀行ウェブサイト <<https://www.exim.gov/about>>。"Stop pretending you know what the Export-Import Bank is" PBS, September 15, 2014.

⁶⁷ 1945年輸出入銀行法(公法79-173号)第7条(合衆国法典12編635f条)

⁶⁸ 前掲注66 PBS記事。

⁶⁹ "The clock runs out on Ex-Im." *The Hill*, June 30, 2015.

⁷⁰ 「付託取消の請願」という名の議事手続であるにも関わらず、委員会審査を終えている法案も対象となっている点は奇妙に思われるかもしれない。これは、注71で述べるように、現代の運用においては、付託が取り消されるのは、法案自体ではなく、法案を審議するための特別審議規則の議事規則委員会への付託であることが多いからである。すなわち、「付託取消の請願」という手法は、委員会審査中の法案だけでなく、委員会審査を終えた法案も含め、直ちに本会議審議の対象とする手法と捉えた方がより正確である。

⁷¹ 下院規則第15条2.(a)(A)においては、法案自体の本会議審議を直ちに求める動議も提出可能とされているが、現代においては、特別審議規則を対象とすることが多い(前掲注15 House Practice, p.467)

での審議を行うための決議案。本稿Ⅱ-2(1)参照)が議事規則委員会に付託されてから7日が経過していること、③動議に賛同する署名が下院議員定数の過半数(すなわち218名以上)であること、の3点の全てを満たすことである。

2015年1月28日、ステファン・フィンチャー下院議員(共和・テネシー州)は、「2015年輸出入銀行改革・再授権法案」(第114議会下院提出法律案第597号。以下「輸出入銀行再授権法案」という。)を提出した。同法案は直ちに金融委員会に付託されたが、委員会で審議が行われることはなく、棚ざらしとなった。

そこで、フィンチャー議員は、9月30日、「輸出入銀行再授権法案を審議するための決議案」(特別審議規則。第114議会下院決議案第450号)を提出した。同決議案が即日、議事規則委員会に付託されると、次いで10月9日に、この決議案の委員会付託を取り消す請願を下院事務局に提出した。この請願には、フィンチャー議員を含む218名の下院議員の署名が添えられていた。

ここで先に述べた条件と照らし合わせると、①輸出入銀行再授権法案は、委員会審査を終えてはいないが、金融委員会に付託されてから既に30日以上が経過していた。また、②フィンチャー議員自身が提出した特別審議規則も、議事規則委員会に付託されて既に7日以上が経過していた。さらに、③動議に賛同する議員は議員定数の過半数であった。

これら条件を満たしたことで、付託取消の請願は下院本会議で優先議題となる地位を得た。当時の下院規則では、条件を満たした付託取消の請願は、第2又は第4月曜日に審議されることとなっており⁷²、第4月曜日の10

月26日に下院本会議の審議が開始され、翌27日にまず特別審議規則が可決された。次いで「輸出入銀行再授権法案」本体も審議・採決が行われ、賛成313票、反対118票で可決された(図表10)。

(図表10) 輸出入銀行再授権法案の採決結果

	賛成	反対
共和党	127	117
民主党	186	1
合計	313	118

(出所) 下院ウェブサイト⁷³を基に筆者作成

(4) 考察

付託取消の請願は、そもそも下院議員過半数の署名を要する。すなわち、この請願が効力を持つということは、対象となる法案に対する支持が下院議員の過半数に及んでいるということが推定される。

なぜこのような議会手続の手法が必要であるかといえば、下院議員の過半数が賛同する法案であっても、必ずしも本会議で審議が行われる訳ではないからである。

下院議員の過半数が賛同する法案が、本会議の議題とならない理由は2つ考えられる。1点目は、本会議の議題が、多数党指導部によって決定されていることである。委員会審査が終了し、議事日程に掲載された案件であっても、全てが審議されるわけではなく、多数党指導部が重要性を認めない法案、あるいは扱いを忌避する法案は、通常本会議で審議されることはない。逆に、多数党指導部が優先する法案であれば、委員会で審議が終了していなくとも、本会議審議を始める例は少なくない。

⁷² 審議日を第2又は第4月曜日に限定することで、審議開始に時間がかかるとの弊害があったことから、第116議会(2019～)冒頭の下院規則改正により、当該規定は削除された。

⁷³ <http://clerk.house.gov/evs/2015/roll1576.xml>

2点目は、表決態度に対する党の拘束が弱く、同党所属議員でも表決態度が異なることが多いことである。多数党内であっても、指導部と党内多数派の意見が一致するとも限らない。上記採決結果を見ても、民主党だけでなく、共和党からも過半数の賛成が得られており、共和党内でも指導部と議員の多数派の意思が一致していなかったことが分かる。

議会内において二極化が進行し、分化によって各党内の思想が均質化しつつある現在において、付託取消の請願の重要性は薄れているものの、現在でも党派を超えた合意形成に有用であると指摘される⁷⁴。各党内の意思が完全に一致する訳ではない中において、多数党指導部の意向と下院の過半数の意思とのギャップを埋める仕組みとして、付託取消の請願が機能した例と言えよう。

4 議題の分割 (2015 年超党派貿易法案)

(1) 概要

議題の分割(Division of the Question for Voting)とは、1本の法案の採決を複数回に分割する手続のことである。下院規則第16条第5項では、一定の条件の下で「議題に明確に分離可能な複数の条項が含まれており、一方が削除されても、実質的内容をなお有するような場合、(中略)当該議題の分割を行うことができる」と規定されている。

議題の分割は、近年では、2015年の2015年超党派貿易法案(第114議会下院提出法律案第1314号)や、2019年の下院規則改正時に行われた。本稿では、2015年の事例について

詳述したい。なお、当時の大統領はオバマ大統領(民主)、上下両院の多数党は共和党であった。

(2) 背景

2015年超党派貿易法案は、貿易促進権限に関する条項(同法案第1編)と貿易調整保護に関する条項(同法案第2編)の2編から構成されていた。

第1編の貿易促進権限(Trade Promotion Authority; TPA)に関する条項とは、貿易協定の締結に関する議会の承認をスムーズに行うための条項である。これは、我が国も参加した環太平洋パートナーシップ(Trans-Pacific Partnership: TPP)協定等⁷⁵の議会提出を見込んだものだった。自由貿易推進に理解のある共和党議員に賛同者が多く見込まれる一方、民主党議員の多くは支持しがたい条項であった⁷⁶。

他方、第2編の貿易調整保護(Trade Adjustment Assistance; TAA)の延長に関する条項は、自由貿易の推進に伴い、米国内の労働者に不利益が生じた場合の救済措置を規定するものである。労働者の権利擁護を主張する民主党議員の中から多くの賛同が得られると見込まれつつも、共和党議員の多くが懐疑的であったとされる⁷⁷。

先議院である上院では、共和・民主両党議員数が伯仲する中において、民主党議員の支持を得て法案を通過させるために、TPAとTAAをともに盛り込む法案が可決された⁷⁸。しかし、後議の下院においては、TAAの規

⁷⁴ Kathryn Pearson and Eric Schickler "Discharge Petitions, Agenda Control and the Congressional Committee System, 1929-76." *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 4 (2009), pp. 1238-1256.

⁷⁵ 当時、米国は、欧州連合との環大西洋貿易投資パートナーシップ(Transatlantic Trade and Investment Partnership; TTIP)協定の交渉中でもあった。

⁷⁶ Robert Tomkin "House Action Reports Fact Sheet (No. 114-12)." A Congressional Quarterly Publication, June 11, 2015.

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ "Senate reaches deal on trade." *The Hill*, May 13, 2015.

定が含まれているとの理由で共和党内から反発の声があがり、民主党内でも自由貿易によって労働者の職が奪われるとの不安からTPAに反対する動きが見られた⁷⁹。

(3) 経過

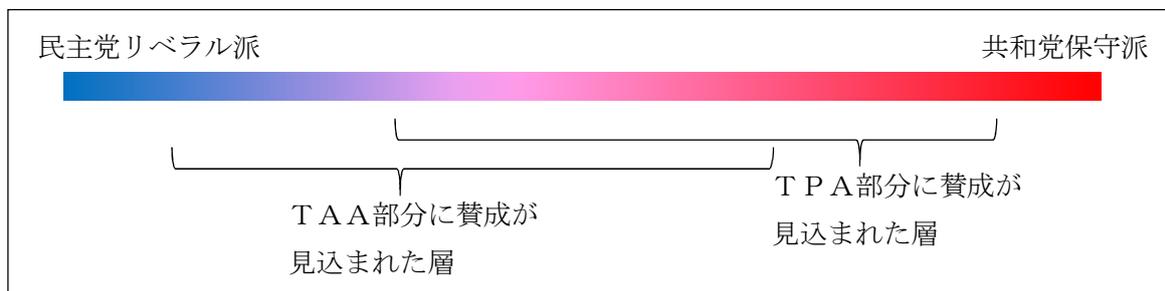
2015年超党派貿易法案を審議するための特別審議規則（第114議会下院決議案第305号）では、議題を分割することが規定された。すなわち、第1編（TPA）に対する採決と第2編（TAA）に対する採決の2回に分けて採決することとなった。

ただし、同特別審議規則では、「もしいずれかの部分が可決されなかったときは、本院はいずれの行為もとらなかったものとみなされる」と規定された。つまり、いずれか片方が切り離されて独立した法案となるわけで

はなく、2回の採決で両方も可決とならなければ、法案は成立しないということである。

このような議題の分割がとられた背景として、それぞれの部分の支持層の違いが意識されたのではないかと推測される。つまり、先述のように、第1編は、共和党議員の賛同は得られやすいが、民主党議員の賛同は得られにくく、第2編は、共和党議員の賛同が得られにくいと民主党議員の賛同が得られやすいと予想された（図表11）。共和党指導部の正確な意図は必ずしも明らかでないものの、一度に採決を行った場合、どちらかに反対する議員が反対票を投じて、否決される可能性が高いと予想し、第1編と第2編を別々に採決した方が可決の可能性が高いと判断したものと推測される。

（図表 11）2015 年超党派貿易法案の支持層と目された層



（注）本文部分を簡潔に表すため、非常に単純化した図式であり、必ずしも支持層の分布を正確に表すものではない。

（出所）筆者作成

なお、採決の結果は、第1編が可決されたものの、第2編が否決されたため、法案は不成立となり、共和党指導部は戦術の練り直しを迫られた。

(4) 考察

議題の分割は、採決回数を分割して複数回にするものの、法案自体を分割することはな

く、その一体性は失われない。それにもかかわらずこの手法が使われた理由は何であろうか。

先述のように、法案の成立を望む共和党指導部が、採決を複数回に分ける方が、法案の成立可能性が増すと考えたからであろう。

上記の例では、賛同できる部分が含まれていたとしても、賛同できない部分をも含む法

⁷⁹ 前掲注 76

案に賛成票を投じることに對し、選挙区への説明責任から、躊躇する議員が多数いるものと想定されたのだろう。今回、議題の分割を行うことで、その心理的ハードルを下げることに試みられたと考えられる。

5 クイーン・オブ・ザ・ヒル (2016 年度予算決議案)

(1) 概要

「クイーン・オブ・ザ・ヒル」(Queen of the Hill) とは、人気投票のように、複数案の中で最多の賛成票を得た案のみを可決したものとする手法である⁸⁰。当該手法を活用して 2015 年 3 月に行われた 2016 年度予算決議案審議を例に見ていきたい。なお、当時、大統領はオバマ大統領 (民主)、下院の多数党は共和党であった。

(2) 背景

共和党内では、軍事プレゼンスの強化のため軍事費の支出増を求める国防タカ派と、財政再建のために支出減を目指す財政保守派が共存しており、特に財政に関する議論においては、この両者が対立することも少なくない。2016 年度予算決議案 (第 114 議会両院一致決議案第 27 号) の下院本会議審議に当たっても、同様の対立が顕在化した。予算委員会が上程した決議案に対し、国防タカ派は国防費の更なる上乘せを求める一方で、財政保守派は、他の項目の歳出減による財源が確保されなければ歳出増は認められないと主張した。下院共和党指導部は、党としての方針をあらかじめ決めるのではなく、本会議で決定する

こととし、そのためにとった手段が「クイーン・オブ・ザ・ヒル」である⁸¹。

(3) 経過

2016 年度予算決議案の下院本会議での審議方法を定める特別審議規則 (下院決議第 163 号) において、当該議案の審議では、修正案を審議した後に、本案の採決を行うこととなった。本会議審議の対象となる修正案は、民主党提出の 3 案と共和党提出の 3 案の計 6 案に限られた。なお、いずれも、条文を全て修正する全文修正案であり、それぞれ両立するものではない。

このうち、共和党指導部は、予算委員会でも可決された案 (下院修正案第 85 号) と、同案にさらに 20 億ドルの軍事支出を追加計上する案 (下院修正案第 86 号) のいずれかの可決を望んでいた。共和党指導部は、後者 (86 号) の成立をより強く望んでいたが、他方で同案は党内財政保守派のより強い批判を受ける可能性もあった⁸²。

特別審議規則により、これら 6 つの修正案はそれぞれ順に採決されることとされたが、「仮に複数の修正案が可決された場合、最多の賛成票を得たもののみが最終的に可決されたものとする。」との条項が特別審議規則に盛り込まれていた。これにより、共和党指導部は方針を絞り込むことなく、党所属議員に選択肢を与えることで、決議案の成立可能性を高めることを目指した。

なお、結果的には、軍事支出を追加計上した 86 号 1 案のみが過半数を得たため、当該修正案が可決されるに至った⁸³。(図表 12)

⁸⁰ 前掲注 15 House Practice, p. 46.

⁸¹ “Quirky ‘Queen of the Hill’ Rule Could Solve GOP Budget Impasse.” *Roll Call*, March 23, 2015.

⁸² 同上。

⁸³ なお、クイーン・オブ・ザ・ヒルは、1995 年の「合衆国憲法改正案として均衡予算に関する修正条項を提案する決議案」(第 104 議会下院提出両院合同決議案第 1 号) 審議の際も用いられている。その際、6 本の互いに両立しない修正案が順にされた結果、賛成票が過半数を超えた案が 2 案あり、より多数の賛成票を得た案が可決されるに至った。

(図表 12) 2016 年度予算決議案に対する各
修正案採決結果

	賛成	反対	結果
修正 81 号	96	330	否決
同 82 号	120	306	否決
同 83 号	132	294	否決
同 84 号	160	264	否決
同 85 号	105	319	否決
同 86 号	219	208	可決

(出所) 米国議会図書館議案検索サイト⁸⁴を基に筆者作成

(4) 考察

多数党指導部は、本会議での審議日程を決めるなど、強い権限を有しているが、表決権は個々の議員に委ねられており、特に党内で異論のある案件については、その成立に神経を注ぐ必要がある。

予算成立を目指す共和党指導部は、自党内の動きを必ずしも確実に予想することができず、本会議採決に結果を委ねたものと考えられる。本件は、多数党指導部の苦慮が垣間見える案件であった。

6 ニュークリア・オプション（コロンビア特別区巡回判事指名承認案件）

(1) 概要

「ニュークリア・オプション」(Nuclear Option) とは、過半数の賛成で上院規則の解釈を変更することである。本来、上院規則の改正には、出席議員の 3 分の 2 以上の賛成が必要とされている⁸⁵。しかし、「ニュークリア・オプション」では、3 分の 2 以上の賛成が得

られなくても、事実上の運用ルールを変更することができるのである。

なお、ニュークリア・オプションとは、「核攻撃」の意味であるが、上院の審議の在り方を根本的に変え、将来にまで影響を与え得ることから、このような名前と呼ばれている⁸⁶。

ニュークリア・オプションはこれまで、2013 年、2015 年、2019 年に行使されているが、本稿では、2013 年の事例を中心に見ていくこととしたい。なお、当時、大統領はオバマ大統領（民主）、上院の多数党も民主党であった。

(2) 背景

大統領が指名する人事のうち、行政・司法の特に重要な人事は上院で承認される必要がある。上院の承認が必要な人事としては、閣僚及びその他の政府高官、最高裁判所及び下級裁判所判事、各国へ派遣される大使等が挙げられる。

これらの人事は上院の過半数で可決されるが、他の案件と同様、実際には過半数の賛成だけでは上院を通過するのは難しい。II-3 で述べたように、上院議員の討論は基本的に制限されることはないため、上院議員が一人でも反対すれば、いかなる案件に対してもフィリバスターが可能であるためである。

このフィリバスターに対抗する手段がクローチャーである。通常の場合、在職議員数の 5 分の 3（欠員がない場合、60 票）以上の賛成を得て、クローチャー動議が可決されれば、討論時間を 30 時間に制限することとなり、30 時間後に審議を行うことができる⁸⁷。

このクローチャー動議に必要な票数を変更

⁸⁴ <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/27/all-actions>> (accessed 2019. 9. 28)

⁸⁵ より正確には、上院規則改正案にかかるクローチャー動議の可決に出席議員の 3 分の 2 以上の賛成が必要（上院規則第 22 条第 2 項）。他の案件に関するクローチャー動議の可決には、在職議員の 5 分の 3 以上の賛成で足りることに比べ、上院規則改正案のクローチャーはさらに高いハードルが設定されている。

⁸⁶ “Republican trigger ‘nuclear option’ to speed Trump nominees” *Politico*, April 3, 2019.

⁸⁷ 上院規則第 22 条第 2 項。

するために使われたのが、ニュークリア・オプションである。すなわち本来、クローチャー動議可決には在職議員の5分の3以上の賛成が必要であるところ、過半数でクローチャー動議可決を可能とする変更である。

(3) 経過

上院規則第22条第2項では、クローチャー動議の可決には、上院の在職議員の5分の3以上の賛成が必要である旨が明記されている⁸⁸。

2013年10月31日、上院本会議での「連邦裁判所コロンビア特別区巡回判事への指名を承認する件」の審議において、当時多数党であった民主党側からクローチャー動議が提出された。同動議は、賛成55、反対38だったが、同動議の可決には上院議員数の5分の3である60票以上が必要であり、同動議は否決と判定された。

11月21日、上記動議の採決をやり直すための再議の動議が可決され、採決がやり直されることとなった⁸⁹。ここで、当時上院多数だった民主党指導部のリード院内総務より、「最高裁判事を除く人事指名承認案件のクローチャー動議可決は過半数によるべきである」旨の異議が唱えられた。

これに対し、議長代理⁹⁰は、上院規則第22条に基づいて、リード院内総務の異議申立てを却下する旨返答したが、リード院内総務はこれに対し、議長代理裁定を不服として院の採決で決するよう求めた。

これを受け、議長代理裁定を支持するか否

かについて採決が行われ、賛成48、反対52で議長裁定は否決された。この結果、「最高裁判事を除く人事指名承認案件のクローチャー動議可決は過半数による」との新たな先例が確立された。

その後、新たな先例のもと、再度クローチャー動議が採決された結果、賛成55、反対43となった。10月31日の結果と賛成票の数は変わらないものの、新たな先例のもとで、本件は可決と判定されるに至った。

これらの流れを簡略化して表すと図表13のとおりである。

(図表13) 2013年ニュークリア・オプションの流れ

①	クローチャー動議否決 (可55 : 否38)
②	再議の動議の可決
③	クローチャー動議が過半数で可決されるべしとの異議申立て
④	議長代理裁定で異議申立て却下
⑤	院議で決すべしとの動議
⑥	採決により議長代理裁定が否決 =新たな「先例」の確立
⑦	クローチャー動議可決 (可55 : 否43)

(出所) 筆者作成

このようなクローチャー動議が可能となったのは、⑤の院議で決すべしとの動議について討論ができなかった (non-debatable) からである⁹¹。仮に、この上訴について討論ができた場合、フィリバスターによる引き延ばしを受ける可能性があったが、II-3で述べたよ

⁸⁸ 通常の法案等に関するクローチャー動議の場合の必要票数。ただし、上院規則の改正案にかかるクローチャー動議には、注85のように「出席議員の3分の2以上の賛成」が必要。

⁸⁹ 再議の動議に基づき採決がやり直されることは、米国上院では珍しくない。

⁹⁰ 米国上院及び下院では、議長自らが議事進行を行うことは少なく、実際には多数党の若手・中堅議員が輪番で議長代理として議事進行を行うことが多い。本議事の進行においても、多数党の議員が議長代理を務めており、この議事進行はリード上院院内総務ともある程度打ち合わせられて行われたものだったと考えられる。

⁹¹ クローチャー動議に対しては討論ができず (前掲注26 p. 761)、討論のできない動議に関する上訴は討論ができない (同書 pp. 725-726)。

うに、討論ができない案件にはフィリバスターができないため、このような手法が可能になったのである。

(4) 考察

米国議会上院では、わずか1人の反対でフィリバスターが可能であり、これを打ち破るクローチャーを否決することも41票で足りるなど、少数派の発言力が強いという特徴がある。本件は多数党が、多数決により、上院規則の文言を一切変更しないまま、先例により規則の解釈を変更し、人事承認案件に限られるとは言え、このような少数派の発言権を弱める結果を生み出した。

それだけではなく、プロセスにおいても、本来、3分の2以上の賛成票が必要である規則改正と同様の効果を、過半数の賛成票だけで生み出すことができるという前例を作り出した。実際、2013年当時、少数党だった共和党からは、本件に対する強い批判の声が挙げられたが、2014年選挙で上院の多数を握ると、今度は共和党が2017年、2019年とニュークリア・オプションを行使することとなった⁹²。

今後は、法案等に関するクローチャーも場合によっては過半数に引き下げられる余地があり、二極化・分化によって激化する党派対立が一層高まることも考えられよう。

おわりに

米国議会は非常に強い権限を有し、二大政党制や政党と議員の関係も特徴的である。しかし、近年激化していく党派対立の中で、議会運営は困難を増してきている。

本稿では、民主・共和両党が鋭く対立する中で、それぞれの勢力が議事手続を駆使して（あるいは無視して）目的を達成しようと試みる過程を取り上げた。少数党が一致団結して抵抗する例や、多数党が自らに有利となるような戦術を駆使する例は、あくまで米国議会の一側面に過ぎないが、こうした対立案件ほど世間の耳目を集めていることも事実であり、また議会の本質をよく表しているともいえよう。

このような事例研究により、米国議会への理解が深まり、また日本の国会について考える一助となれば幸いである。

⁹² 2017年には、最高裁判事の人事指名承認案件に対するクローチャーを過半数で決することとされた。2019年には、クローチャー動議可決後、本案採決までの時間が短縮された。

指定制度開始で変わる「ふるさと納税」 —その現状と課題—

衆議院調査局調査員
金山 朝里
(総務調査室)

■要 旨■

ふるさと納税制度は、令和元年6月、大きな転換期を迎えた。総務大臣が定める基準に適合した地方団体だけが同制度の対象となる「指定制度」に変更されたのである。これにより、「返礼品の返礼割合は3割以下かつ地場産品」といった新ルールが適用となる。

ふるさと納税制度は「自らを育ててくれたふるさと等を応援するための制度」として平成20年に創設された。受入額は、返礼品の取組が話題となったことなどから、平成26年度以降急増し、平成30年度には5,000億円を超えた。一方、過熱する返礼品競争が問題視され、総務省は過去4度に渡り通知を発出し、返礼品の送付等について良識ある対応を求めた。しかし、一部の地方団体は度重なる通知でも見直しを行わず、多額のふるさと納税を集めていたため、総務省は「法」による規制に踏み切ったのである。

同制度を活用した災害支援等については、近年広がりを見せ、一定の効果を生んでいる。しかし、減収団体への対応や運用経費の削減など、残された課題は多い。同制度の健全な発展に向けて、一定のルールの中で地方団体が創意工夫し、全国各地の地域活性化に繋がることが期待される中で、「指定制度」がその方策として妥当なものであったのか、議論する必要がある。

《構成》

- I 現行制度の概要
- II ふるさと納税制度の沿革
- III 返礼品をめぐる問題
- IV ふるさと納税制度の現状
- V 今後の課題

される制度である。

そこで、ふるさと納税制度について論ずるに当たり、まず、所得税、個人住民税及び寄附金控除の制度の概要について述べることにする。

2 所得税

所得税は、その年の1月から12月までの所得に対してかかる国税である。所得税額は、収入から必要経費を差し引いた所得金額から、所得控除を差し引いた残額に、税率を乗じて計算する。

税率は、所得が多くなるに従って段階的に

I 現行制度の概要¹

1 ふるさと納税制度とは

ふるさと納税制度とは、地方団体²に対して寄附（ふるさと納税）を行った場合、寄附金のうち2,000円を超える部分について、一定の上限まで所得税と個人住民税から全額控除

¹ 本章は、総務省HP及び国税庁HPを基に記述した。

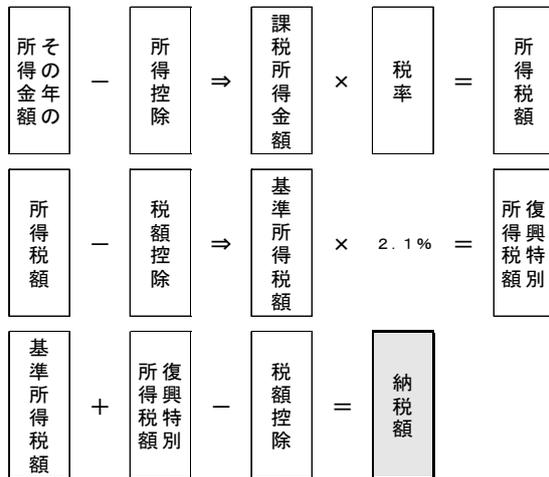
² 本稿では、都道府県、市町村及び特別区を併せて地方団体と呼ぶこととする。

高くなる超過累進税率を採用しており、5%から45%までの7段階で、高所得者ほど負担率は高くなる。

さらに、東日本大震災の復興財源確保のため、平成25年から令和19年までは所得税額から税額控除を差し引いた残額（以下「基準所得税額」という。）に2.1%を乗じた額が「復興特別所得税額」として加算される。

基準所得税額と復興特別所得税額の合計額から、税額控除を差し引いた額が、最終的な納税額となる。（図表1）

（図表1）所得税及び復興特別所得税の算定方法



（出所）国税庁HPを基に筆者作成

3 個人住民税

個人の道府県民税及び市町村民税³（以下「個人住民税」という。）は、前年の1月から12月までの所得に対してかかる地方税である。

個人住民税は、①都道府県（市町村）内に住所を有する人、②都道府県（市町村）内に住所は有さないが事務所や家屋敷を有する人に課税される。

①の者に対しては、所得金額に関わらず一

定額を課す「均等割」と所得金額に応じて負担する「所得割」の合計金額が、②の者に対しては「均等割」による額が課税される。（低所得者等に対しては非課税措置が講じられている。）

均等割の標準税率は、道府県民税が年額1,000円、市町村民税が年額3,000円（東日本大震災の復興財源確保のため、平成26年度から令和5年度までは標準税率にそれぞれ500円ずつ加算）である。（図表2）

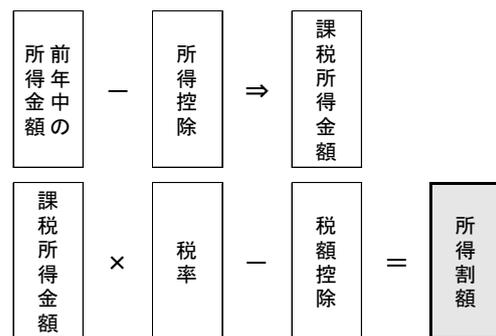
所得割額は、前年中の収入から必要経費を差し引いた所得金額から、所得控除を差し引いた残額に、標準税率を乗じ（道府県民税は一律4%・市町村民税は一律6%⁴）、税額控除を差し引いた額である。（図表3）

（図表2）均等割の標準税率

	年額	平成26年度～ 令和5年度
道府県民税	1,000円	1,500円
市町村民税	3,000円	3,500円

（出所）総務省資料を基に筆者作成

（図表3）所得割の税額の算定方法



（出所）総務省資料を基に筆者作成

³ 都民税及び特別区民税を含む。

⁴ 指定都市は道府県民税2%、市町村民税8%である。

4 寄附金控除

(1) 所得税

国や地方団体に対する寄附金、認定NPO法人等に対する寄附金及び政治活動に関する寄附金等を特定寄附金という。特定寄附金を支出した場合には、①特定寄附金の合計額、②総所得額の40%のうちいずれか低い方の額から2,000円を差し引いた額が所得から控除される⁵。

なお、政治活動に関する寄附金等、特定寄附金のうち一定のものについては、所得控除の適用を受けるか税額控除の適用を受けるか、どちらか有利な方を選択することができる。しかし、国や地方団体に対する寄附金については所得控除と税額控除の選択はできず、全て所得控除の適用となる。

(2) 個人住民税

地方団体に対する寄附金、住所地の共同募金会・日本赤十字社支部に対する寄附金及び都道府県・市区町村が条例で指定する寄附金を支出した場合には、寄附金のうち2,000円を超える部分の10%について税額控除される⁶。

【基本控除】

(寄附金額(総所得金額等の30%を上限)
-2,000円) × 10%

5 ふるさと納税による寄附金控除

(1) 個人住民税の特例控除

地方団体に対する寄附金(ふるさと納税)を支出した場合、4(1)の所得税の所得控除、4(2)の個人住民税の基本控除により控除しきれなかった寄附金については、特例分として個人住民税から全額、税額控除される(上限の目安は図表4参照)。

これを、個人住民税の特例控除といい、地方団体に対する寄附金(ふるさと納税)にのみ適用される。特例控除の上限は、個人住民税所得割額の20%である⁷。

【特例控除】

(寄附金額-2,000円) × (100%-10%(基本控除分) - 所得税率)

(注) 平成26年度から令和20年度までの所得税率は、復興特別所得税を加算した率

(2) 計算方法

例えば、年収700万円の給与所得者(独身)が60,000円のふるさと納税を行った場合、

- ① 4(1)の所得税の所得控除
(60,000円-2,000円) × 20% = 11,600円
 - ② 4(2)の個人住民税の基本控除
(60,000円-2,000円) × 10% = 5,800円
 - ③ 5(1)の個人住民税の特例控除
(60,000円-2,000円) × 70% = 40,600円
- ①+②+③=58,000円が控除額となる。

⁵ 「所得税法」(昭和40年法律第33号)第78条

⁶ 「地方税法」(昭和25年法律第226号)第37条の2第1項、同法第314条の7第1項

⁷ 地方税法第37条の2第11項、同法第314条の7第11項

(図表 4) 全額控除されるふるさと納税額 (年間上限) の目安

ふるさと納税を行う者の給与収入	ふるさと納税を行う者の家族構成			
	独身又は共働き	共働き+子1人 (高校生)	夫婦+子1人 (高校生)	夫婦+子2人 (大学生と高校生)
300万円	28,000円	19,000円	11,000円	—
500万円	61,000円	49,000円	40,000円	28,000円
700万円	108,000円	86,000円	78,000円	66,000円
1,000万円	176,000円	166,000円	157,000円	144,000円
1,500万円	389,000円	377,000円	377,000円	361,000円
2,000万円	564,000円	552,000円	552,000円	536,000円
2,500万円	849,000円	835,000円	835,000円	817,000円

(注1) 「共働き」は、ふるさと納税を行う者が配偶者(特別)控除の適用を受けていない場合(配偶者の給与収入が201万円超)

(注2) 「夫婦」は、ふるさと納税を行う者の配偶者に収入がない場合

(注3) 「高校生」は「16歳から18歳の扶養親族」、「大学生」は「19歳から22歳の特定扶養親族」を指す。
(出所) 総務省ふるさと納税ポータルサイト

(3) 手続

ふるさと納税を行い、所得税・個人住民税から控除を受けるためには、原則として確定申告を行う必要がある⁸。

ただし、本来確定申告を行う必要がなかった給与所得者等については、ふるさと納税を行う地方団体の数が5団体以内である場合に限り、ふるさと納税を行った各地方団体に申請することで、確定申告をせずに控除を受けられる(ふるさと納税ワンストップ特例制度)⁹。

ワンストップ特例制度を利用した場合、所得税からの控除は発生せず、翌年度の個人住民税の減額という形で控除が行われる¹⁰。

II ふるさと納税制度の沿革

1 所得税における寄附金控除制度の創設(昭和37年度税制改正)

所得税における寄附金控除制度は、昭和37年度税制改正において創設された。その理由

として、民間の寄附によって公益事業の施設の拡充等が期待できることや、欧米において公益事業等への寄附が広く行われている背景に、各国の税制上の優遇措置があること等が挙げられる¹¹。これにより、地方団体に対する寄附金の一部を所得税から控除することが可能となった。

控除方式は、当初、税額控除であったが、昭和42年度税制改正において、所得控除に改められた¹²。

その後、対象となる寄附金の範囲拡大や、特定寄附金の一部について所得控除と税額控除の選択が可能となる等の改正が行われ、現在の制度に至っている(Iの4(1)参照)。

2 個人住民税における寄附金控除制度の創設(平成元年度税制改正)

個人住民税における寄附金控除制度については、個人住民税は「地域社会の会費」であ

⁸ 所得税法第120条、地方税法第45条の3、同法第317条の3

⁹ 地方税法附則第7条

¹⁰ 地方税法附則第7条の2

¹¹ 武田昌輔監修『DHCコンメンタール所得税法』第一法規出版(1983)4,782頁

¹² 同上 4,786頁

り広く負担を分任するという性格等から、平成元年度税制改正までは設けられていなかった¹³。しかし、同改正において、平成2年度より、住所地の都道府県共同募金会に対する寄附¹⁴について、所得控除が可能となった。

その理由として、共同募金会は各都道府県に設置され、募金の配分先もその都道府県内の社会福祉を目的とした事業者に限られているため、業務の公益性や寄附者と受益者及び寄附金控除を行う地方団体との地域的な対応関係が認められることが挙げられる¹⁵。

さらに、平成3年度税制改正で、住所地の日本赤十字社支部に対する寄附金も所得控除の対象に追加された¹⁶。

3 地方団体に対する寄附金控除制度（平成5年度税制改正）

平成5年度税制改正において、地方団体に対する寄附金が所得控除の対象に追加された。

これは、各地方団体が地域振興施策を推進するに当たり、ふるさとづくりへの住民の参加という観点や、各地方団体が相互に寄附金控除を認めることによって、寄附金控除を行う地方団体にとっても寄附を受領する可能性が高まること等を勘案し、納税者の出身地等に限らず全国どこの地方団体に対する寄附であっても対象としたものである¹⁷。

4 平成20年度税制改正¹⁸

(1) 個人住民税における寄附金控除制度の見直し

平成20年度税制改正において、個人住民税

における寄附金税制の抜本的な見直しが行われた。その概要は以下のとおりである。

- ① 対象寄附金の拡大：都道府県・市区町村が条例で指定する寄附金が控除の対象として追加
- ② 控除方式：所得控除→税額控除
- ③ 控除上限額の引上げ：総所得金額等の25%→総所得金額等の30%
- ④ 適用下限額の引下げ：10万円→5,000円

(2) ふるさと納税制度の創設

平成19年5月に菅総務大臣（当時）は「自分を育ててくれた『ふるさと』に、自分の意思で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないかと述べ¹⁹、制度設計を指示した。これを受けて、総務省に設置されたふるさと納税研究会は、平成19年10月に報告書を取りまとめ、平成20年度税制改正において、地方団体に対する寄附金税制の見直しが行われ、いわゆる「ふるさと納税制度」が創設された。その概要は以下のとおりである。

- ① 対象となる地方団体は限定せず、全ての地方団体とすること。
- ② 控除方式は税額控除とすること。
- ③ 適用下限額を5,000円とし、それを超える部分について、一定の限度まで所得税と個人住民税から全額控除される制度とすること（特例控除（Iの5(1)参照）は個人住民税所得割額の10%を上限）。

¹³ 税制調査会「新たな非営利法人に関する課税及び寄附金税制についての基本的考え方」（平成17年6月）

¹⁴ いわゆる「赤い羽根共同募金」に対する寄附である。地方税法第37条の2第1項、同法第314条の7第1項

¹⁵ 財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成元年）324頁

¹⁶ 財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成3年）228-230頁

¹⁷ 財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成5年）114-115頁

¹⁸ 本項は、別途注釈を付した箇所を除き、財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成20年）を基に記述した。

¹⁹ 「ふるさと納税研究会報告書」（平成19年10月）

5 寄附金控除の適用下限額の引下げ（平成23年度税制改正）²⁰

平成23年度税制改正において、寄附文化の裾野を広げるため、個人住民税の寄附金控除（ふるさと納税によるものを含む。）の適用下限額が5,000円から2,000円に引き下げられた。

6 ふるさと納税制度の拡充（平成27年度税制改正）²¹

ふるさと納税制度の拡充等に関しては、基本方針2014²²において「『ふるさと納税』の一層の拡充に向けて、手続の簡素化など地方公共団体と協力して取組を進める。」との方針が示された²³。

また、平成26年10月に開催された国と地方の協議の場²⁴において地方団体側からも「住民税の持つ負担分任の性格にも配慮しつつ、控除額の上限と手続きの簡素化について検討すること。」という要望がなされた²⁵。

これらを受けて、平成27年度税制改正において、次のように改められた。

- ① 特例控除上限額の引上げ：個人住民税所得割額の10%→個人住民税所得割額の20%
- ② ワンストップ特例制度の創設（Ⅰの5（3）「手続」参照）

Ⅲ 返礼品をめぐる問題

1 背景

ふるさと納税による地方団体への寄附は、経済的利益の無償の供与であるとされている。そのため、寄附者に対して返礼品の送付がある場合でも、それは地方団体の任意であり、ふるさと納税は返礼品の送付を前提とした制度ではない²⁶。

しかし、実際には、ほとんどの地方団体がふるさと納税を行った寄附者に返礼品を送付しており（全地方団体（都・特別区含む。）1,788団体中、1,716団体（約96%）が実施（平成29年度実績）²⁷）、寄附者は、全額控除を受けられる範囲内での寄附であれば、実質2,000円で返礼品を受け取ることができる。

返礼品の取組については、「ふるさと名物」を全国の人に知ってもらうきっかけとなり²⁸、地方事業者の創意工夫を喚起し、企業力の向上や地場産業の発展に寄与しているという意見がある²⁹。一方で、平成25年度後半以降、特産品等を送る取組がメディアで繰り返し紹介されるようになったことなどから、返礼品による競争の過熱を問題視する声も多くなってきていた³⁰。

平成27年度税制改正に向けた議論において、地方団体側から「寄附に対する謝礼としての特典の提供については、節度ある運用が

²⁰ 「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律」（平成23年法律第83号）

²¹ 本項は、別途注釈を付した箇所を除き、一般財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成27年）を基に記述した。

²² 「経済財政運営と改革の基本方針2014」（平成26年6月24日閣議決定）

²³ 同上 29頁

²⁴ 地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づき、「国と地方の協議の場」が開催されている。内閣府H P <<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/bahousei/bahousei-index.html>>（参照2019.10.21）

²⁵ 「平成27年度予算概算要求等について」（平成26年10月21日 地方六団体）

²⁶ 第198回国会参議院総務委員会会議録第5号10頁（平31.3.19）内藤政府参考人（総務省自治税務局長）答弁

²⁷ 第197回国会衆議院総務委員会会議録第2号10頁（平30.11.15）内藤政府参考人（総務省自治税務局長）答弁

²⁸ 第187回国会衆議院本会議録第1号3頁（平26.9.29）安倍内閣総理大臣所信表明演説

²⁹ 平成29年2月下旬から3月上旬までの間、総務省が、ふるさと納税の返礼品に関し、課題を洗い出し、改善策を検討するために、有識者から意見を個別に聴取した。「ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要」（平成29年4月1日）

³⁰ 一般財団法人地方財務協会『改正地方税制詳解』（平成27年）222頁

なされることが求められる。」との表明があった³¹。また、与党の税制改正プロセスにおいても、返礼品の過熱を防止するための対応が必要だとする論調が多かった³²。

こうした経過を経て、平成 27 年度与党税制改正大綱において、「地方公共団体に対し、返礼品等の送付について、寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を要請する。」と示された。

2 総務省の対応

(1) 平成 27 年の総務大臣通知

平成 27 年度与党税制改正大綱を受け、総務省は各地方団体に対して、総務大臣通知の中で、寄附金控除の趣旨を踏まえた良識ある対応を求めた³³。

通知では、返礼品の価格や返礼割合（寄附額に対する返礼品の調達価格の割合）の表示により寄附の募集をする行為や、換金性の高いプリペイドカード等や高額又は返礼割合の高い返礼品の送付の自粛を要請した。

(2) 平成 28 年の総務大臣通知

平成 27 年の通知により、512 団体が返礼品の見直しを行った。しかし、パソコンや金券を返礼品とする事例や、返礼品がネットオークションで転売される事例があったため³⁴、総務省は改めて総務大臣通知の中で良識ある対応を求めた³⁵。

通知では、前年の通知の記述を更に明確化

し、金銭類似性の高いものとして「プリペイドカード、商品券、電子マネー・ポイント・マイル、通信料金等」を、資産性の高いものとして「電気・電子機器、貴金属、ゴルフ用品、自転車等」を送付しないよう要請した。

(3) 平成 29 年の総務大臣通知

再度の要請でも改善が見られなかったため、総務省は有識者や地方団体から返礼品に関しヒアリングを行った³⁶。その中でも、有識者や地方団体から、国の対応を求める意見があり³⁷、返礼品に特化した総務大臣通知を発出した³⁸。

通知では、金銭類似性の高いものには、使用対象となる地域や期間が限定されているもの、ふるさと納税事業を紹介する事業者等が付与するポイント等が含まれることを示した。また、資産性の高いものの例示に「家具、宝飾品、時計、カメラ、楽器」を追加し、価格が高額のもの、返礼割合の高いものを送付しないよう要請するとともに、返礼割合については 3 割以下という具体的な目安を示した。

(4) 平成 30 年の総務大臣通知

度重なる通知にもかかわらず、依然として一部の地方団体は、返礼品の見直しを行わず多額のふるさと納税を集めていたため³⁹、総務省は改めて総務大臣通知を発出した⁴⁰。

その中で、返礼品を送付する場合には、地場産品（地方団体の区域内で生産されたもの

³¹ 前掲注 25

³² 前掲注 30 223 頁

³³ 「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成 27 年 4 月 1 日付 総税企第 39 号 総務大臣通知）

³⁴ 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 12 号 9 頁（平 28. 4. 7）高市総務大臣答弁

³⁵ 「地方税法、同法施行令、同法施行規則の改正等について」（平成 28 年 4 月 1 日付 総税企第 37 号 総務大臣通知）

³⁶ 第 193 回国会衆議院総務委員会議録第 11 号 9 頁（平 29. 4. 4）高市総務大臣答弁

³⁷ 同上

³⁸ 「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 29 年 4 月 1 日付 総税市第 28 号 総務大臣通知）

³⁹ 第 196 回国会衆議院総務委員会議録第 6 号 8 頁（平 30. 4. 3）野田総務大臣答弁

⁴⁰ 「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 30 年 4 月 1 日付 総税市第 37 号 総務大臣通知）

や提供されるサービス) とすることが適切であるとしました。

3 平成 31 年度税制改正

(1) ふるさと納税制度見直しの動き

平成 30 年 9 月 11 日、総務省は、通知に従わず返礼割合を 3 割超としている地方団体や、地場産品以外の返礼品を送付している地方団体についての調査結果を公表した⁴¹。

これを受け、野田総務大臣(当時)は会見で、「過度な返礼品を送付し、制度の趣旨を歪

めているような団体については、ふるさと納税の対象外にすることもできるよう、制度の見直し案を取りまとめ、与党税制調査会において議論していただく。」旨を述べた⁴²。

その後、同年 11 月 16 日に、総務省が改めて公表した調査結果では、通知に従わない団体数は大きく減少したものの、一部の地方団体においては依然として過度な返礼品の送付が行われていた⁴³。また、同年 12 月 27 日に、通知に従っていないことが新たに判明した地方団体を、追加公表した。(図表 5)

(図表 5) ふるさと納税に係る返礼品の送付状況についての調査結果

調査時点	H28年度	H 29 総務大臣通知発出	H29. 8	H30. 3	H 30 総務大臣通知発出	H30. 9. 1	H30. 11. 1	H30. 11. 1に一部団体を追加
「返礼割合実質 3 割超」の返礼品を送付している団体数	1, 156団体 (64. 7%)		841団体 (47. 0%)	490団体 (27. 4%)		246団体 (13. 8%)	25団体 (1. 4%)	52団体 (2. 9%)
「地場産品以外」の返礼品を送付している団体数	—		—	—		190団体 (10. 6%)	73団体 (4. 1%)	100団体 (5. 6%)

(注 1) () 内は全団体 (1, 788 団体) に占める割合

(注 2) H30. 11. 1 の 98 団体(延べ数)のうち 7 団体が返礼割合実質 3 割超の返礼品及び地場産品以外の返礼品の双方を送付

(出所) 総務省資料「ふるさと納税に係る返礼品の送付状況についての調査結果(平成 30 年 11 月 1 日時点)」(平成 30 年 11 月 16 日)等を基に筆者作成

(2) 平成 31 年度与党税制改正大綱

平成 31 年度与党税制改正大綱において、「ふるさと納税制度の健全な発展に向けて、一定のルールの中で地方公共団体が創意工夫をすることにより全国各地の地域活性化に繋げるため、過度な返礼品を送付し、制度の趣旨を歪めているような地方公共団体については、ふるさと納税の対象外にすることができるよう、制度の見直しを行う。」とされた⁴⁴。

(3) 平成 31 年度税制改正

平成 31 年度税制改正により、総務大臣が定める以下の基準に適合した地方団体を、ふるさと納税(特例控除)の対象として指定する仕組み(以下「新制度」という。)に変更された(令和元年 6 月 1 日より適用)。

- ① 寄附金の募集を適正に実施する団体。
- ② 返礼品を送付する場合には、その返礼品の返礼割合が 3 割以下で、かつ地場産品である団体。

⁴¹ 総務省資料「ふるさと納税に係る返礼品の見直し状況についての調査結果(平成 30 年 9 月 1 日時点)」(平成 30 年 9 月 11 日)

⁴² 野田総務大臣閣議後記者会見の概要(平成 30 年 9 月 11 日)

⁴³ 総務省資料「ふるさと納税に係る返礼品の送付状況についての調査結果(平成 30 年 11 月 1 日時点)」(平成 30 年 11 月 16 日)

⁴⁴ 自由民主党・公明党「平成 31 年度税制改正大綱」(平成 30 年 12 月 14 日) 7 頁

4 その他改正により設けられた手続等⁴⁵

ふるさと納税の見直しに関する法改正⁴⁶により設けられた手続等は、次のとおりである。

- ① 指定を受けようとする地方団体は、適正な実施に関する事項を記載した申出書及びそれを証明する添付書類(以下「申出書等」という。)を総務大臣に提出する。
- ② 総務大臣は、指定をした地方団体に対し、募集の実施状況等について報告を求めることができる。
- ③ 総務大臣は、指定をした地方団体が基準に適合しなくなったと認める場合等には、指定を取り消すことができる。また、指定の取消しを受けた地方団体は、2年間指定を受けることができない。
- ④ 総務大臣は、地方団体を指定し、又は指定の取消しをしたときは、直ちにその旨を告示しなければならない。
- ⑤ 総務大臣は、指定に関する基準の設定や改廃、指定や指定の取消しについては、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

5 対象となる地方団体の指定

指定を受けようとする地方団体の申出書等の提出期間は、毎年7月1日から同月31日まで、指定対象期間は毎年10月1日から翌年9月30日までである⁴⁷。

ただし、平成31年度においては、提出期間

は、平成31年4月1日から同月10日まで、指定対象期間は①令和元年6月1日から令和2年9月30日までの1年4か月間とし、②総務大臣が1年4か月の期間を指定対象期間とすることが適当でないと認める地方団体は、令和元年6月1日から同年9月30日までの4か月間とされた⁴⁸。

平成31年度に申出書等を提出したのは、東京都を除く全地方団体(46道府県、1,741市区町村、計1,787団体)である⁴⁹。そのうち、①に係る地方団体は1,740団体(46道府県、1,694市区町村)、②に係る地方団体は43団体(43市区町村)であり、残りの4団体が不指定とされた⁵⁰。

②に係る43団体については、指定対象期間を4か月間とされた理由として、総務省は、平成30年11月から翌年3月までの間に、通知に反する返礼品を送付し、2億円を上回る額を集めたことを挙げた⁵¹。これらの団体については、令和元年7月に再申請を行い⁵²、9月19日に43団体全てが10月以降の1年間の指定を継続された⁵³。

不指定となったのは、大阪府泉佐野市、静岡県小山町、和歌山県高野町、佐賀県みやき町の4団体である⁵⁴。その理由として、総務省は、平成30年11月以降も継続して通知に反する返礼品を送付し、さらに、金券類を新たに返礼品に追加して募集を行うなどし、同年11月から翌年3月までの間に、50億円を上回

⁴⁵ 地方税法第37条の2第3項～第9項、同法第314条の7第3項～第9項

⁴⁶ 「地方税法等の一部を改正する法律」(平成31年法律第2号)

⁴⁷ 「地方税法施行規則」(昭和29年総理府令第23号)第1条の16

⁴⁸ 「地方税法施行規則及び自動車重量譲与税法施行規則の一部を改正する省令」(平成31年総務省令第38号)第2条第2項

⁴⁹ 総務省資料「ふるさと納税指定制度に係る申出書等の提出団体数」(平成31年4月11日)

⁵⁰ 総務省資料「ふるさと納税に係る総務大臣の指定」(令和元年5月14日)

⁵¹ 総務省資料「ふるさと納税指定制度における令和元年6月1日以降の指定等について」

⁵² 総務省資料「ふるさと納税指定制度に係る申出書等の提出団体数」(令和元年8月1日)

⁵³ 総務省資料「ふるさと納税に係る総務大臣の指定」(令和元年9月19日)

⁵⁴ 前掲注50

る額を集めたことを挙げた⁵⁵。

これにより、上記4団体と、申出書の提出がなかった東京都の計5団体が、令和元年6月1日以降、ふるさと納税（特例控除）の対象外となった。

6 泉佐野市による不服申立て・提訴

大阪府泉佐野市は、前述の決定を不服とし、令和元年6月10日付で総務省の第三者機関「国地方係争処理委員会⁵⁶」に不指定取消しを求める審査申出を行った。

同市は、①新制度施行前の返礼品の取組をもって不指定とする法の遡及適用は違法であり、②市の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であると主張した。

同委員会は、総務省と同市双方の意見陳述を行うなど、7回の会合を開催した。その上で、同市の寄附の集め方については、「他の団体に対する影響を鑑みず、過度な返礼品により多額の寄附を集め、制度存続が危ぶまれる状況を招いた」旨を指摘した⁵⁷。一方で、「新制度施行前の取組をもって不指定とすべきではない」旨の同市の主張を一部認め、同年9月3日、総務省に対し、30日以内に再検討結果を同市に通知するよう求めた⁵⁸。

総務省は再検討の結果、不指定とする判断を維持するとし、10月3日、泉佐野市へ通知した⁵⁹。指定の判断に過去の運用実績を基準

の一つとすることが許容されるのは明らかであり、除外は「適法」と結論付けた。

これを受けて泉佐野市は、11月1日、高市総務大臣を相手取り、不指定取消しを求める訴訟を大阪高等裁判所に起こした。今後の裁判の行方に注目が集まる。

IV ふるさと納税制度の現状

1 ふるさと納税の受入額の推移

(1) 平成30年度の受入額

ふるさと納税の受入額は、制度創設から横ばいの状況が続いたが、返礼品の取組が話題となり、平成26年度に急増した。さらに、平成27年度には特例控除上限額の引上げ及びワンストップ特例制度の開始により手続きが簡素化されたことから、受入額は増加を続け、平成30年度は約5,127億円となった。（図表6）

(2) 多額のふるさと納税を受け入れる地方団体

前述のとおり、平成30年度の受入額は5,000億円を超えた。しかし、その受入額の2割超は、新制度で不指定とされた4団体に対するものである。（図表7）

このことから、過度な返礼品の送付により、一部の地方団体に偏って多額の寄附が集められていることがわかる。

⁵⁵ 前掲注51

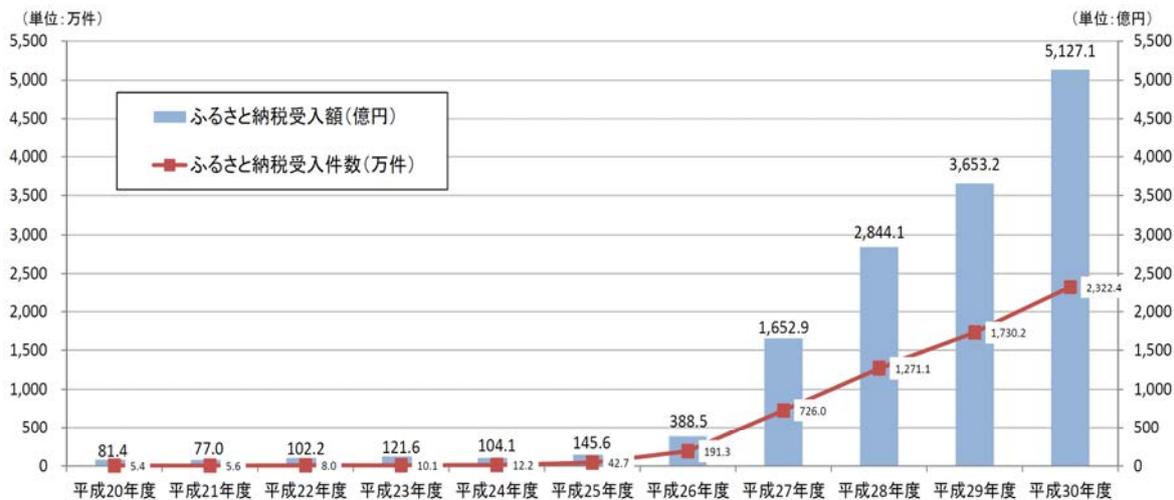
⁵⁶ 地方自治法第250条の7の規定に基づき、総務省に設置された第三者機関。委員5名で構成され、国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分等について不服のある地方公共団体の長等からの審査の申出に基づいて審査を行い、国の関与が違法等であると認めた場合には、国の行政庁に対して必要な措置を行う旨の勧告等を行う。総務省HP〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou/index.html〉（参照2019.9.11）

⁵⁷ 「令和元年5月14日付けで総務大臣が地方税法第37条の2第2項及び第314条の7第2項の規定による指定をしなかったことに係る審査の申出について」（令和元年9月3日付 国地委第30号 国地方係争処理委員長通知）

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 「国地方係争処理委員会の勧告を受けて行った検討の結果について」（令和元年10月3日付 総税市第97号 総務大臣通知）

(図表6) ふるさと納税受入額及び受入件数(全国計)の推移



	平成20年度	平成21年度	平成22年度	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	平成28年度	平成29年度	平成30年度
受入額	8,139,573	7,697,723	10,217,708	12,162,570	10,410,020	14,563,583	38,852,167	165,291,021 (28,674,022)	284,408,875 (50,123,497)	365,316,666 (70,567,197)	512,706,339 (114,069,847)
受入件数	53,671	56,332	79,926	100,861	122,347	427,069	1,912,922	7,260,093 (1,476,697)	12,710,780 (2,566,587)	17,301,584 (3,760,741)	23,223,826 (5,810,421)

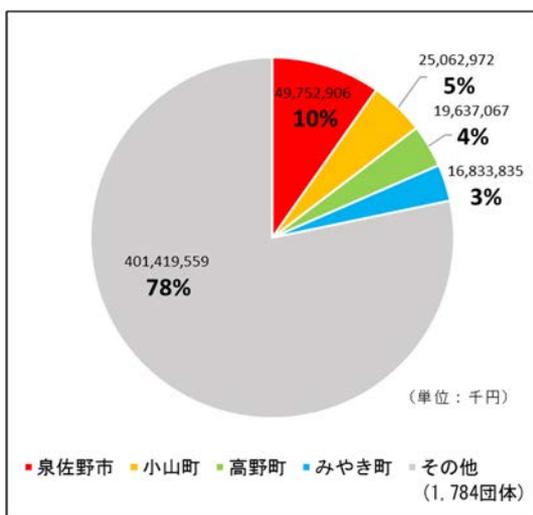
(注1) 受入額及び受入件数については、法人からの寄附金を除外し、ふるさと納税として認められる寄附金のみを計上している。

(注2) 平成23年東日本大震災に係る義援金等については、含まれないものもある。

(注3) 「平成27年度」から「平成30年度」の欄のうち、()内の数値はふるさと納税ワンストップ特例制度の利用実績である。

(出所) 総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和元年度実施)」(令和元年8月2日)

(図表7) 平成30年度受入額のうち、
新制度で不指定とされた4団体が占める割合



(出所) 総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和元年度実施)」(令和元年8月2日)を基に筆者作成

(3) 被災地に対するふるさと納税

ふるさと納税による災害支援については、平成23年の東日本大震災をきっかけに、広く活用が期待されることとなった。

多大な被害を受けた被災3県(岩手県、宮城県及び福島県)の合計受入額は、平成23年度に約8億7千万円(前年度比23.9倍)、平成24年度に約3億7千万円(前々年度比10.1倍)となり、震災前に比べ大きく増加した⁶⁰。

また、平成28年熊本地震の被害を受けた熊本県は、平成28年度の受入額が約8億円(前年度比7.6倍)となった。

現在では、ふるさと納税ポータルサイトに災害支援特設コーナーが設けられるなど、ふるさと納税で災害支援を行うという選択が広がりを見せている。

⁶⁰ 総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和元年度実施)」(令和元年8月2日)を基に計算

2 ふるさと納税の用途

ふるさと納税による収入は、一般財源として各地方団体により様々な分野に活用される。寄附者が用途を選択できる地方団体も多く（図表8）、活用状況や事業実施状況等の報告

をしている地方団体も増加している⁶¹。

選択できる用途の分野も様々であり、平成29年度実施事業の充当額でみると、「教育・人づくり」、「子ども・子育て」及び「健康・医療・福祉」に活用している地方団体が多い⁶²。

（図表8）ふるさと納税を募集する際の用途の選択とその分野（令和元年度調査）

用途の選択		選択できる範囲	
選択できる	1,708団体 (95.5%)	分野を選択できる	1,637団体 (91.6%)
		具体的な事業を選択できる	360団体 (20.1%)
		(うち、クラウドファンディング型)	(204団体 (11.4%))
選択できない	80団体 (4.5%)		

用途を選択できる団体における用途の分野			
まちづくり・市民活動	1,027団体	子ども・子育て	1,297団体
スポーツ・文化振興	1,110団体	地域・産業振興	1,219団体
健康・医療・福祉	1,319団体	観光・交流・定住促進	1,000団体
環境・衛生	1,161団体	安心・安全・防災	747団体
教育・人づくり	1,350団体	災害支援・復興	215団体

（注1）「クラウドファンディング型」のふるさと納税とは、目標金額、募集期間等を定め、特定の事業にふるさと納税を募るもの

（注2）「選択できる範囲」、「用途を選択できる団体における用途の分野」は複数回答可

（出所）総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和元年度実施）」（令和元年8月2日）を基に筆者作成

3 ふるさと納税の募集に要する経費

平成30年度のふるさと納税の募集に要した経費は、受入額の5割を超え、そのうち、返礼品の調達と送付に係る費用は4割超となっている。（図表9）

せっかくふるさと納税を集めても、その相当割合が経費で失われては、行政サービスの充実に用いられる額が少なくなってしまう。

そのため、新制度では、総務大臣が定める「募集の適正な実施に係る基準」として、寄附金のうち少なくとも半分以上が寄附先の地域の活性化のために活用されるべきとの観点から⁶³、経費総額を5割以下と定めた⁶⁴。

返礼品への規制が強まる中で、体験型イベントを返礼品に取り入れるなど、経費削減の努力を行う地方団体もある⁶⁵。

⁶¹ 総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和元年度実施）」（令和元年8月2日）

⁶² 同上

⁶³ 第198回国会衆議院総務委員会議録第4号15頁（平31.2.21）内藤政府参考人（総務省自治税務局長）答弁

⁶⁴ 「特例控除対象寄附金の対象となる都道府県等の指定に係る基準等を定める件」（平成31年総務省告示第179号）第2条第2号

⁶⁵ 『日本経済新聞』（2019.8.12）

(図表9) ふるさと納税の募集に要した経費 (平成30年度)

区分	金額 (単位:百万円)	受入額に占める割合	参考		
			平成29年度	平成28年度	平成27年度
返礼品の調達に係る費用	181,415	35.4%	38.5%	38.4%	38.3%
返礼品の送付に係る費用	39,581	7.7%	6.6%	5.3%	2.6%
広報に係る費用	4,924	1.0%	1.5%	1.1%	0.9%
決済等に係る費用	11,210	2.2%	2.1%	1.8%	1.1%
事務に係る費用、その他	44,888	8.8%	6.8%	5.7%	5.1%
合計	282,018	55.0%	55.5%	52.2%	48.0%

(出所) 総務省資料「ふるさと納税に関する現況調査結果(令和元年度実施)」(令和元年8月2日)等を基に筆者作成

V 今後の課題

1 ふるさと納税の目的

ふるさと納税制度は、自らを育ててくれたふるさと等に、自分の意思で納税できる制度として創設された。

総務省ふるさと納税ポータルサイトでは、ふるさと納税の大きな意義の1つとして、納税者が寄附先を選択することで税の使われ方を考えるきっかけとなり、税に対する意識が高まることを挙げている。

ふるさと納税による災害支援については、近年広がりを見せており、一定の効果を生んでいると評価できる。しかし、過度な返礼品を送付する一部の地方団体に偏って多額の寄附が集められるなど、納税者の多くは返礼品目的のようにも見受けられる。

ふるさと納税制度開始から10年が経過し、「税に対する意識」は実際に高まっているのだろうか。「税控除と特産品が一度に受けられるお得な制度」と化してないだろうか。

税制を通じてふるさとへ貢献するという、

本来の目的に沿った健全な制度の発展のためにも、更なる工夫や検討が必要であろう。

2 国の役割

ふるさと納税研究会報告書(平成19年10月)においては、ふるさと納税制度は、国と地方団体がそれぞれの責任に応じて一定の役割を果たすこととし、国も応分の負担をすることが望ましいとされている。

ふるさと納税の寄附金控除のうち、国の負担分は所得税の所得控除((寄附金額-2,000円)×所得税率(Iの4(1)参照))のみであり、残りは全て個人住民税から控除される。

また、ワンストップ特例制度を利用した場合、所得税からの控除は発生せず、全額が個人住民税から控除される⁶⁶。

個人住民税から控除されたことに伴う地方団体の減収分については、その75%が地方交付税によって補填されるが、残りの25%は地方団体の負担となる⁶⁷。

平成30年度のふるさと納税受入額のうち、

⁶⁶ 特別区長会『ふるさと納税』に関する要望について(2019年3月13日)では、ワンストップ特例制度の適用により、国が負担すべき所得税控除分まで個人住民税控除で負担していることは明らかに問題であり、本来の国負担に是正すべきとしている。

⁶⁷ 江東区議会「ふるさと納税ワンストップ特例制度に伴う地方自治体への財政措置を求める意見書(2019年10月25日)」では、ワンストップ特例制度に伴う、本来、国が負担すべき地方団体の税収減分について、全ての地方団体へ財源措置することを求めている。

2割超がワンストップ特例制度を利用しており、その割合は年々増加している。(図表6参照)

こうした状況において、「国も応分の負担をしている」といえるだろうか。国の担う役割について、改めて検討する必要がある。

3 ふるさと納税により減収となる地方団体

前述のとおり、ふるさと納税により減収が生じた地方団体については、その75%が地方交付税によって補填される。しかし、不交付団体には補填されないため、減収分の全額が純減となる。

不交付団体の1つである川崎市は、ふるさと納税により56億円(令和元年度の見込額)の市税が流出し、行政サービスに影響が出るおそれがあるとして、市民に寄附の再考を求めている⁶⁸。

不交付団体の被る不利益を補填する必要性について、検討する必要がある。

4 税負担の公平性

(1) 応益性の原則

個人住民税は、その地域の行政サービスを受ける代わりに費用を負担するという、受益と負担の関係に基づいて課されるものである。

制度設計当初から、同額の所得を有する者が、同一の地方団体の区域内に居住し、その行政サービスを受けているにも関わらず、住所地の地方団体に納付する個人住民税の金額が異なることに対し議論があった⁶⁹。

また、ふるさと納税が出来ない者は、返礼品による見返りもなく、減収による行政サービスの低下を受け、不公平さが生じるという

意見もある⁷⁰。

納税をせずに行政サービスを受けることについて、受益に応じて負担するという応益性の原則に反することにならないか、議論する必要がある。

(2) 高所得者の節税対策

ふるさと納税は、高所得者ほど有利だという指摘がある⁷¹。これは高所得者ほど寄附金控除上限額が高く、返礼品で得られる利益も大きいからである。

図表4の全額控除されるふるさと納税額(年間上限)の目安で見ると、年収300万円の給与所得者(独身)と年収2,500万円の給与所得者(独身)では、給与所得は8.3倍なのに対し、控除上限額は30.3倍となっている。

高所得者の節税対策にもなりかねず、個人住民税の税額控除(特例分)の上限額引下げ等、税負担の公平性の観点からも改めて議論する必要がある。

5 返礼品の地方団体への影響

返礼品の取組については、特産品の発掘や自治体の魅力を全国にPRできる機会となり、地域の活性化につながるという意見がある⁷²。また、返礼品の提供により、地元の業者が潤えば、地元の経済活性化や雇用の増加に繋がる可能性もある。

一方で、豊富な特産品を持つ地方団体と、そうではない地方団体との間で寄附金額の格差が生まれ、特産品がない地方団体は対応に苦慮することになる。

宮城県多賀城市では、新制度による返礼品

⁶⁸ 川崎市HP「ふるさと納税による市税の流出が深刻です」(2019年11月12日)

⁶⁹ 前掲注19

⁷⁰ 荒川区HP「ふるさと納税に対する区の見解について」(2019年2月22日更新)

⁷¹ 「ふるさと納税の返礼品に関する全国知事会・全国市長会・全国町村会の意見の概要」(平成29年4月1日)

⁷² 同上

の規制により、目立った特産品のない同市の返礼品は品数が激減した。人気だった電化製品が扱えなくなったことを受け、寄附金額が大きく落ち込んだとされる⁷³。

近頃は体験型の返礼品を取り入れる地方団体が増加するなど、「モノ」がなければ「コト」を作るといった、地方団体の創意工夫が求められてきている。魅力的な返礼品の有無により、地方間の寄附金額の格差が広がってしまうことについては、今後の大きな課題といえよう。

6 ポータルサイトの運用に係る経費

ふるさと納税の募集に、民間のポータルサイトを利用する地方団体も少なくない。その手数料として、寄附金の1割程度が民間のポータルサイト運営事業者に渡っているとの報道がある⁷⁴。

返礼品については、地方創生に役立つ可能性がある。しかし、ポータルサイトの運用に係る経費については、寄附先の地方団体とは関係のない業者に利益をもたらすことになる。

新制度により返礼品の調達割合が減少しても、広報や宣伝のための経費がかさんでは意味がない。ふるさと納税による税の流出に苦しむ地方団体がある中で、その税収が他の地域でも活かされずに経費で失われてしまう状況について、対策が必要ではなかろうか。

7 地方団体に対する国の関与の在り方

Ⅲの6でも述べたとおり、大阪府泉佐野市が新制度から除外された問題をめぐり、国地方係争処理委員会は、総務大臣に除外判断を

再検討するよう勧告した。

勧告内容のうち、特に注目すべきは、総務省公示で定める「ふるさと納税の募集適正実施基準」は、「法律の委任の範囲を超えるおそれがある」とした点である。

平成11年に成立した地方分権一括法⁷⁵により、国の通知はあくまで法的拘束力のない「技術的助言」であるとされた。総務省は過去4度に渡り、この「技術的助言」である返礼品等に関する通知を発出しており、ほとんどの地方団体がそれに従う形で返礼品の見直しを行ってきた。

しかし、一部の地方団体は度重なる通知でも見直しを行わなかったことを受け、総務省は「技術的助言」では統制が取れないと判断し、「法」による規制に踏み切ったのである。

その法改正の基準を、新制度の施行開始後からではなく、過去の「技術的助言」の通知に従わなかったことまで当てはめたことに、今回、「待った」がかかった形だ。

これについては、「地方分権の旗振り役の総務省が分権の意味を忘れていた。⁷⁶」「国と地方を上下・主従の関係と見なした、地方分権改革以前の時代に逆戻りしたかのような印象さえ受ける。⁷⁷」との報道もあった。

また、元総務大臣の片山善博早稲田大学大学院教授は、時事通信のインタビューに「総務省がしたのは明らかにペナルティー。地方分権改革の一番の基礎のところを総務省ははき違えた。」と答えた⁷⁸。

地方分権改革により、機関委任事務が廃止される等、国と地方は対等・協力の関係となった。しかし、実際は大多数の地方団体が国

⁷³ 『河北新報』(2019.9.4)

⁷⁴ 『東京新聞』夕刊(2018.12.25)

⁷⁵ 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成11年法律第87号)

⁷⁶ 『日本経済新聞』(2019.9.4)

⁷⁷ 『西日本新聞』(2019.4.6)

⁷⁸ 時事通信社(2019年9月10日)

の「技術的助言」に従うなど、依然として国と地方団体双方の意識の中に、「国の決定に従う」という考え方が残っているように思われる。

こうした状況において、国が「ふるさと納税の対象となる地方団体を指定する」という法規制は、「ふるさと納税の健全な発展のため」の方策として妥当なものであったのか、議論する必要があるだろう。

新たな在留資格「特定技能」の創設について

衆議院事務局記録部第三課

石橋 亜沙子

(前法務調査室)

■要 旨■-----

平成30年12月8日、第197回国会において、①新たな外国人材受入れ制度として、在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」を創設し、②法務省の外局として出入国在留管理庁を新設することを主な内容とする「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」が成立した。この法律は、平成31年4月1日に施行され、特定技能制度は、14分野を対象に運用が開始されている。

特定技能制度には、悪質な仲介事業者等の排除、賃金水準を含む適切な就労環境の確保、人材の大都市への過度な集中の防止、受入れ分野の追加の在り方など様々な課題があり、今後の運用を注視していく必要がある。また、外国人労働者受入れ拡大に伴う社会環境や関連諸制度の整備を進めるとともに、今後の長期的な外国人労働者受入れの在り方についても考えていく必要がある。

《構成》

はじめに

- I 在留資格「特定技能」創設の経緯
 - II 「特定技能」制度の概要
 - III 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の策定
 - IV 入管法改正を受けた動きと今後の課題
- おわりに

はじめに

平成30年12月8日、第197回国会において、「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（以下「改正法」という。）が成立し、同月14日に公布された（平成30年法律第102号）。

改正法の主な内容は、①人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に属する技能を有する外国人の受入れを図るため、在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」

を設けるとともに、これに関する規定を整備すること、②外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設することである。

改正法は、特定技能の在留資格に関し、政府が基本方針を、法務大臣が分野所管行政機関の長等と共同して分野別運用方針を定めなければならない旨規定している。基本方針は、新たな外国人材の受入れに関する分野横断的な方針について定めるものであり、分野別運用方針は、受入れ分野ごとの運用方針について定めるものである。

平成30年12月25日、基本方針として「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」及び分野別運用方針として「特定技能の在留資格に係る制度の運用に

関する方針について」¹が閣議決定された。そして、基本方針及び分野別運用方針の内容を踏まえ、「特定技能」制度に係る具体的な基準等について政省令が定められた。改正法は、平成31年4月1日に施行され、特定技能制度は、14分野を対象に運用が開始されている。

本稿では、本改正の経緯及び創設された在留資格「特定技能」制度の概要を解説し、本改正を受けた動き及び改正案の審議過程等において指摘された点を中心とした本制度の課題について述べる。

なお、以下、本稿において、「特定技能1号」の在留資格で在留する外国人を「1号特定技能外国人」、「特定技能2号」の在留資格で在留する外国人を「2号特定技能外国人」、これ

らを総称して「特定技能外国人」という。

I 在留資格「特定技能」創設の経緯

1 在留資格制度

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）に定める在留資格のいずれかを有する必要がある²。在留資格は、多岐にわたる外国人の活動をあらかじめ類型化し、どのような活動等であれば入国・在留が可能であるかを明らかにしているものである。このような仕組みは在留資格制度と呼ばれ、我が国の出入国管理行政の基本となっている。（図表1参照）

（図表1）在留資格一覧

就労が認められる在留資格(活動制限あり)		身分・地位に基づく在留資格(活動制限なし)	
在留資格	該当例	在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族	永住者	永住許可を受けた者
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族	日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子
教授	大学教授等	永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
芸術	作曲家、画家、作家等	定住者	日系3世、外国人配偶者の連れ子等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等	就労の可否は指定される活動によるもの	
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等	在留資格	該当例
高度専門職	ポイント制による高度人材	特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等
経営・管理	企業等の経営者、管理者等	就労が認められない在留資格 ^{※3}	
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等	在留資格	該当例
医療	医師、歯科医師、看護師等	文化活動	日本文化の研究者等
研究	政府関係機関や企業等の研究者等	短期滞在	観光客、会議参加者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等	留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等	研修	研修生
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者	家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子
介護	介護福祉士	^{※1} 平成31年4月1日から改正法施行。 ^{※2} 改正法施行時点においては、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業。 ^{※3} 資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。	
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等		
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等		
特定技能 ^{※1}	特定産業分野 ^{※2} の各業務従事者		
技能実習	技能実習生		

（出所）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」（2019.10.18 更新版）を基に作成

¹ 14の受入れ分野ごとに閣議決定された分野別運用指針のそれぞれに対応した運用要領が関係省庁により定められている。

² 戦前より我が国に在住していた台湾・朝鮮半島出身者及びその子孫は、「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）（入管特例法）に基づき、「特別永住者」としての地位が与えられている。

2 外国人労働者受入れの現状

厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ』によると、我が国の外国人労働者数は、平成30年10月末現在、146万463人である。このうち、就労目的で在留が認められる、いわゆる「専門的・技術的分野」の在留資格により在留する者が27万6,770人³（構成比

19.0%）、技能実習生が30万8,489人（同21.1%）、留学生などの資格外活動⁴が34万3,791人（同23.5%）である。そして、身分に基づく在留資格（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等及び定住者）が49万5,668人（同33.9%）、特定活動が3万5,615人（同2.4%）となっている。

（図表2）在留資格別外国人労働者数の推移



（注）【】内は前年同期比を示している。

（出所）厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（平成30年10月末現在）

また、平成24年から29年の5年間で、我が国の雇用者数は300万人程度増加しているところ、この増加分の2割に当たる60万人が外国人労働者であった⁵。しかし、その内訳を見ると、就労目的の在留資格ではない、留学生のアルバイトなどの資格外活動や技能実習生による増加が半分以上を占めている。このような状況から、就労目的の在留資格の在り

方について再検討を行う必要性が指摘されていた⁶。

3 「経済財政運営と改革の基本方針2018」

平成30年2月の経済財政諮問会議において、安倍内閣総理大臣は、深刻な人手不足が生じており、専門的・技術的な外国人受入れ制度の在り方⁷について、早急に検討を進める必要

³ 「専門的・技術的分野の在留資格」には、「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「高度専門職」、「経営・管理」、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「技術・人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「介護」、「興行」、「技能」が該当する。

⁴ 在留外国人は、許可された在留資格に応じた活動以外に、収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動を行おうとする場合には、あらかじめ資格外活動の許可を受けていなければならない（入管法第19条第2項）。

⁵ 平成30年第2回経済財政諮問会議（平成30年2月20日）資料4「外国人労働者について」（内閣府）

⁶ 平成30年第2回経済財政諮問会議（平成30年2月20日）議事要旨に内閣府政策統括官の発言として「移民政策はとらないという前提のもと、就労目的の在留資格の在り方の早急な再検討が求められる状況になっている。」と記載がある。

⁷ 政府は、外国人労働者受入れに関する基本的な考え方として、専門的・技術的分野への外国人については、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化に資することから、積極的に受け入れるとしている。他方、専門的・技術的分野とは評価されない分野への受入れについては、国内の労働市場に関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こと等から、国民のコンセンサスを踏まえた慎重な対応が必要であるとしてきた。この枠組みは、「第6次雇用対策基

がある旨発言し、在留期間の上限を設定し、家族の帯同は基本的に認めないといった前提条件の下、真に必要な分野に着目しつつ、制度改正の具体的な検討を進めるよう、内閣官房長官と法務大臣に指示をした。

平成30年6月、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方針2018」という。）を閣議決定した。骨太の方針2018には、中小・小規模事業者をはじめとした人手不足が深刻化していることを背景に、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性と技能を有し、即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築するため、就労を目的とした新たな在留資格を創設する旨盛り込まれた。また、これに関し、①受入れ業種の考え方、②政府基本方針及び業種別受入れ方針、③外国人材に求める技能水準及び日本語能力水準、④有為な外国人材の確保のための方策、⑤外国人材への支援と在留管理等、⑥家族の帯同及び在留期間の上限についての内容が示された。

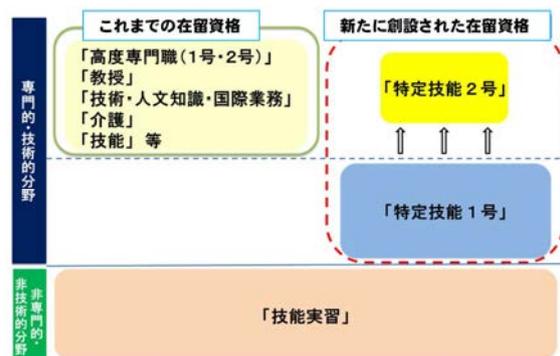
この骨太の方針2018に示された内容を基に法律案が作成され、第197回国会の平成30年11月2日に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」（以下「改正案」という。）が提出され、12月8日に成立した。

II 「特定技能」制度の概要

1 在留資格「特定技能1号」及び「特定技能2号」

「特定技能1号」及び「特定技能2号」は、いずれも、人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野として法務省令で定めるもの⁸（以下「特定産業分野」（後述IIの2参照）という。）に外国人を受け入れるために創設された在留資格であり、この2つの在留資格の主な違いは、外国人が行う活動に求められる技能水準にあるとされている⁹。（図表3参照）

（図表3）就労が認められる在留資格の技能水準



（出所）出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」（2019.10.18 更新版）

ア 「特定技能1号」

「特定技能1号」は、特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である¹⁰。「相当程度の知識又は経験を必要

本計画」（昭和63年6月17日閣議決定）に明記された後、「第9次雇用対策基本計画」（平成11年8月13日閣議決定）により、少子・高齢化を踏まえた表現に改められたものであり、「雇用政策基本方針」（平成26年厚生労働省告示第201号。ただし、第196回国会において成立した「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」による雇用対策法の改正により、平成30年7月6日に廃止された。）においてもその趣旨が維持されていた。「出入国在留管理基本計画」（平成31年4月法務省）等にも同趣旨の記載がある。なお、「第9次雇用対策基本計画」においては、専門的・技術的分野とは評価されない分野の受入れについて、「いわゆる単純労働者の受入れ」という表現が用いられているが、近年は、単純労働者という表現は用いられなくなっている。

⁸ 入管法別表第1の2の表の特定技能の項の下欄

⁹ 出入国在留管理庁参事官室「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の概要」『法律のひろば』第72巻第4号ぎょうせい（2019.4）

¹⁰ 入管法別表第1の2の表の特定技能の項の下欄第1号

とする技能」とは、相当期間の実務経験等を要する技能であって、特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準のものをいうとされている¹¹。「特定技能1号」で定められている技能水準は、分野別運用方針において定める当該特定産業分野の業務区分に対応する試験等¹²により確認され、日本語能力水準は、分野所管行政機関が定める試験等により確認される¹³。技能実習2号（2、3年目の技能実習）を修了した外国人はこれらの試験等が免除される¹⁴。在留期間は1年、6か月又は4か月ごと¹⁵の更新で、通算で上限5年までであり¹⁶、家族の帯同は基本的に認められない¹⁷。

イ 「特定技能2号」

「特定技能2号」は、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である¹⁸。「熟練した技能」とは、長年の実務経験等により身につけた熟

達した技能をいい、現行の専門的・技術的分野の在留資格を有する外国人と同等又はそれ以上の高い専門性・技能を要する技能であって、例えば自らの判断により高度に専門的・技術的な業務を遂行できる、又は監督者として業務を統括しつつ、熟練した技能で業務を遂行できる水準のものをいうとされている¹⁹。

「特定技能2号」の技能水準は、分野別運用方針において定める当該特定産業分野の業務区分に対応する試験等²⁰により確認される。在留期間は、3年、1年又は6か月ごと²¹の更新であり、在留期間の更新に上限がなく²²、家族（配偶者及び子）の帯同は要件を満たせば可能である²³。

ウ 特定技能外国人の要件

「特定技能1号」及び「特定技能2号」に共通の要件として、①18歳以上であること、②健康状態が良好であること、③退去強制の円滑な執行に協力する外国政府²⁴が発行した

¹¹ 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について（平成30年12月25日閣議決定）

¹² 試験と同水準と認められる資格等、試験以外の方法により当該技能水準を確認することができる場合には、その方法を分野別運用方針において規定することとされている（前掲注11）。令和元年9月現在、これを定めているのは介護分野のみであり、分野別運用要領において「介護福祉士養成施設修了」及び「EPA介護福祉士候補者としての在留期間満了（4年間）」を定めている。

¹³ 前掲注11

¹⁴ 同上

¹⁵ 出入国管理及び難民認定法施行規則（昭和56年法務省令第54号。以下「施行規則」という。）別表第2の表の特定技能の項の下欄第1号

¹⁶ 前掲注11

¹⁷ 同上及び入管法別表第1の2の表の家族滞在の項の下欄

なお、「基本的に認められない」としているのは、例えば、中長期在留者として本邦に在留していた者が、特定技能1号の在留資格に変更する以前から既に身分関係が成立している中長期在留者として在留していた同人の配偶者又は子、あるいは特定技能1号の活動を行う外国人同士の間にも生まれた子について、人道的な見地から、在留資格「特定活動」により例外的に配偶者又は子の在留を認める場合があり得るからである（第197回国会参議院法務委員会会議録第8号3頁（平成30.12.6）和田政府参考人（法務省入国管理局長）答弁）。

¹⁸ 入管法別表第1の2の表の特定技能の項の下欄第2号

¹⁹ 前掲注11

²⁰ 令和元年9月現在、特定技能2号について、建設分野は、試験合格以外に、建設現場において複数の建設技能者を指導しながら作業に従事し、工程を管理する者（班長）としての実務経験を要件とする旨を、また、造船・船用工業分野は、試験合格以外に、複数の作業員を指揮・命令・管理する監督者としての実務経験を要件とする旨をそれぞれ分野別運用方針に定めている。

²¹ 施行規則別表第2の表の特定技能の項の下欄第2号

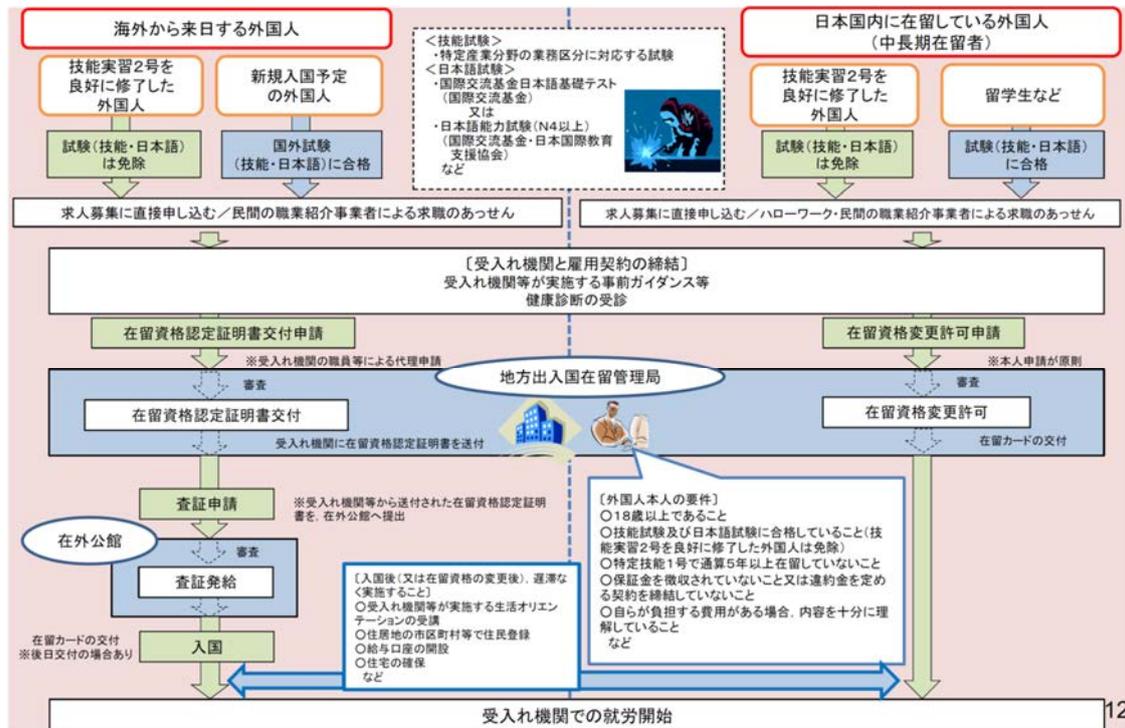
²² 前掲注11

²³ 同上及び入管法別表第1の2の表の家族滞在の項の下欄

²⁴ 「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の特定技能の在留資格に係る基準の規定に基づき退去強制令書の円滑な執行に協力する外国政府又は出入国管理及び難民認定法施行令第1条に定める地域の権限ある機関を定める件」（平成31年4月1日法務省告示第85号）にイラン・イスラム共和国を除いた国の政府と定められている。

旅券を所持していること等が定められている²⁵。

(図表 4) 就労開始までの流れ



(出所) 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2019. 10. 18 更新版)

2 特定産業分野

平成 31 年 4 月の改正法施行時点における特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の 14 分野である²⁶。なお、同時点で、この 14 分野のうち、「特定技能 2 号」での受け入れを予定しているのは、建設、造船・舶用工業の 2 分野のみである。

この 14 分野での 1 号特定技能外国人の受け入れ見込数(5 年間の最大値)の合計は、34 万 5,150 人である。この受け入れ見込数について

では、大きな経済情勢の変化が生じない限り、受け入れの上限として運用するとされている²⁷。

(図表 5 参照)

3 雇用形態

受け入れる外国人の雇用形態については、フルタイムとした上で、原則として直接雇用とされている。分野の特性に応じ、派遣形態とすることが必要不可欠なものである場合にのみ派遣形態を採用することが認められ、その旨を分野別運用方針に明記するとされている。平成 31 年 4 月の改正法施行時点で、派遣の雇用形態が認められるのは、農業と漁業の

²⁵ 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。以下「上陸基準省令」という。)の表の「法別表第 1 の 2 の表の特定技能の項の下欄第 1 号に掲げる活動」の項の下欄及び「法別表第 1 の 2 の表の特定技能の項の下欄第 2 号に掲げる活動」の項の下欄

²⁶ 前掲注 11 及び出入国管理及び難民認定法別表第一の二の表の特定技能の項の下欄に規定する産業上の分野等を定める省令(平成 31 年法務省令第 6 号)

²⁷ 前掲注 11

2分野であり、農業及び漁業の分野別運用方針は、一定の要件の下、派遣形態を認めるとしている。

なお、同一の業務区分内又は試験等によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において、転職（法務大臣が指定する本邦の公私の機関の変更）が認められている²⁸。

4 受入れ機関

特定技能制度において、受入れ機関は、出入国管理関係法令、労働関係法令、社会保険関係法令等を遵守し、本制度がその意義に沿って適正に運用されることを確保するとともに、本制度により受け入れる外国人の安定的かつ円滑な在留活動を確保する責務があるとされている²⁹。受入れ機関と外国人との間の雇用契約について、一定の基準に適合していることが求められている³⁰とともに、受入れ機関自体についても、雇用契約の適正な履行及び1号特定技能外国人支援計画³¹（以下「支援計画」という。）の適正な実施が確保されるための一定の基準に適合していることが求められている³²。

そして、出入国在留管理庁が、受入れ機関による受入れ状況を継続的に把握し、不適切な機関に対して必要な対応を行うための仕組みとして、受入れ機関に、出入国在留管理庁長官に対する各種届出を行う義務が定められるとともに、出入国在留管理庁長官は、受入れ機関に対し、指導及び助言、報告徴収、立入検査、改善命令等を行うことができるとしている³³。

(1) 受入れ機関が外国人との間で締結する雇用契約が満たすべき基準

受入れ機関が外国人との間で締結する雇用契約が満たすべき基準の主な内容は、①報酬額が日本人が従事する場合の額と同等以上であること、②外国人であることを理由として、報酬の決定、教育訓練の実施、福利厚生施設の利用その他の待遇について、差別的な取扱いをしていないこと、③一時帰国を希望した場合、休暇を取得させるものとしていること、④外国人が帰国旅費を負担できないときは受入れ機関が負担するとともに、契約終了後の出国が円滑になされるよう必要な措置を講ずることとしていること等である³⁴。

²⁸ この項の記載は前掲注 11 による。

²⁹ 前掲注 11

³⁰ 入管法第 2 条の 5 第 1 項

³¹ 1号特定技能外国人に対して「特定技能 1号」の活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするための職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画。

³² 入管法第 2 条の 5 第 3 項

³³ 入管法第 19 条の 18 から第 19 条の 21

³⁴ 入管法第 2 条の 5 第 1 項及び第 2 項並びに特定技能雇用契約及び1号特定技能外国人支援計画の基準等を定める省令（平成 31 年法務省令第 5 号。以下「特定技能基準省令」という。）第 1 条

(図表5) 特定産業分野ごとの受入れ見込数(5年間の最大値)及び従事する業務等

労働省	分野	人手不足状況 受入れ見込み数 (5年間の最大値)	人材基準		その他重要事項		雇用 形態
			技能試験	日本語試験	従事する業務		
厚生労働省	介護	60,000人	介護技能評価試験(仮)等	日本語能力判定テスト(仮)等(上記に加えて)介護日本語評価試験(仮)等	・身体介護等(利用者の心身の状況に応じた入浴、食事、排せつの介助等)のほか、これに付随する支援業務(レクリエーションの実施、機能訓練の補助等) (注)訪問系サービスは対象外 [1試験区分]		直接
	ビルクリーニング	37,000人	ビルクリーニング分野特定技能1号評価試験	日本語能力判定テスト(仮)等	・建築物内部の清掃 [1試験区分]		直接
経済産業省	素形材産業	21,500人	製造分野特定技能1号評価試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・鋳造 ・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・金属プレス加工 ・工場板金 ・めっき ・アルミニウム陽極酸化処理 ・仕上げ ・機械検査 ・機械保全 ・塗装 ・溶接 [13試験区分]		直接
	産業機械製造業	5,250人	製造分野特定技能1号評価試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・鋳造 ・鍛造 ・ダイカスト ・機械加工 ・塗装 ・鉄工 ・電子機器組立て ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・プラスチック成形 ・金属プレス加工 ・溶接 ・工場板金 ・めっき ・機械検査 ・機械保全 ・工業包装 [18試験区分]		直接
	電気・電子情報関連産業	4,700人	製造分野特定技能1号評価試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・機械加工 ・金属プレス加工 ・工場板金 ・めっき ・仕上げ ・機械保全 ・電子機器組立て ・電気機器組立て ・プリント配線板製造 ・プラスチック成形 ・塗装 ・溶接 ・工業包装 [13試験区分]		直接
国土交通省	建設	40,000人	建設分野特定技能1号評価試験(仮)等	日本語能力判定テスト(仮)等	・型枠施工 ・左官 ・コンクリート圧送 ・トンネル推進工 ・建設機械施工 ・土工 ・屋根ふき ・電気通信 ・鉄筋施工 ・鉄筋継手 ・内装仕上げ/表装 [11試験区分]		直接
	造船・船用工業	13,000人	造船・船用工業分野特定技能1号試験(仮)等	日本語能力判定テスト(仮)等	・溶接 ・塗装 ・鉄工 ・仕上げ ・機械加工 ・電気機器組立て [6試験区分]		直接
	自動車整備	7,000人	自動車整備特定技能評価試験(仮)等	日本語能力判定テスト(仮)等	・自動車の日常点検整備、定期点検整備、分解整備 [1試験区分]		直接
	航空	2,200人	航空分野技能評価試験(空港グラウンドハンドリング又は航空機整備)(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・空港グラウンドハンドリング(地上走行支援業務、手荷物・貨物取扱業務等) ・航空機整備(機体、装備品等の整備業務等) [2試験区分]		直接
	宿泊	22,000人	宿泊業技能測定試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・フロント、企画・広報、接客、レストランサービス等の宿泊サービスの提供 [1試験区分]		直接
農林水産省	農業	36,500人	農業技能測定試験(耕種農業全般又は畜産農業全般)(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・耕種農業全般(栽培管理、農産物の集出荷・選別等) ・畜産農業全般(飼養管理、畜産物の集出荷・選別等) [2試験区分]		直接 派遣
	漁業	9,000人	漁業技能測定試験(漁業又は養殖業)(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・漁業(漁具の製作・補修、水産動植物の探索、漁具・漁労機械の操作、水産動植物の採捕、漁獲物の処理・保蔵、安全衛生の確保等) ・養殖業(養殖資材の製作・補修・管理、養殖水産動植物の育成管理・収穫(穫)・処理、安全衛生の確保等) [2試験区分]		直接 派遣
	飲食品製造業	34,000人	飲食品製造業技能測定試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・飲食品製造業全般(飲食品(酒類を除く)の製造・加工、安全衛生) [1試験区分]		直接
	外食業	53,000人	外食業技能測定試験(仮)	日本語能力判定テスト(仮)等	・外食業全般(飲食物調理、接客、店舗管理) [1試験区分]		直接

(出所) 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」を基に作成

(2) 受入れ機関自体が満たすべき基準

雇用契約の適正な履行を確保するため、受入れ機関自体が満たすべき基準の主な内容は、①労働、社会保険及び租税に関する法令を遵守していること、②1年以内に特定技能外国人と同種の業務に従事する労働者を非自発的に離職させていないこと、③1年以内に受入れ機関の責めに帰すべき事由により外国人の行方不明者を発生させていないこと、④欠格事由（5年以内に出入国又は労働関係法令違反がないこと等）に該当しないこと、⑤外国人等が保証金の徴収等をされていることを受入れ機関が認識して雇用契約を締結していないこと、⑥受入れ機関が違約金を定める契約等を締結していないこと、⑦1号特定技能外国人の支援に要する費用を直接又は間接に外国人に負担させないこと、⑧雇用契約を継続して履行する体制が適切に整備されていること、⑨報酬を預貯金口座への振込等により支払うこと等である³⁵。

(3) 出入国在留管理庁長官への届出

受入れ機関が出入国在留管理庁長官に対して随時又は定期に行わなければならない届出は、以下のとおりである。届出の不履行や虚偽の届出については罰則の対象とされている³⁶。

ア 随時の届出

随時の届出には、①雇用契約の変更、終了、新たな契約の締結に関する届出、②支援計画の変更に関する届出、③登録支援機関（後記6参照）との支援委託契約の締結、変更、終了に関する届出、④特定技能外国人の受入れ

困難時の届出、⑤出入国又は労働関係法令に関する不正行為等を知ったときの届出がある³⁷。

イ 定期の届出

定期の届出には、①受入れ総数や業務内容などの特定技能外国人の受入れ状況に関する届出、②支援計画の実施状況に関する届出（支援計画の全部の実施を登録支援機関に委託した場合を除く。）、③報酬の支払い状況、行方不明者数、受入れに要した費用の額などの特定技能外国人の活動状況に関する届出等があり、四半期ごとに届け出なければならない³⁸。

(4) 出入国在留管理庁長官による指導・助言、改善命令等

出入国在留管理庁長官は、①雇用契約が所要の基準（前記4(1)）に適合すること、②雇用契約の適正な履行、③支援計画が所要の基準（後記5(1)）に適合すること、④支援計画の適正な実施、⑤特定技能外国人の受入れが出入国又は労働関係法令に適合することを確保するために必要があると認めるときは、受入れ機関に対し、必要な指導及び助言を行うことができる³⁹。

また、出入国在留管理庁長官は、①から⑤までを確保するために必要な限度において、報告徴収や立入検査等を行うことができ、さらに、①から⑤までが確保されていないと認めるときは、受入れ機関に対し、改善命令を行うことができる⁴⁰。

報告徴収や立入検査等に応じないなどの場

³⁵ 入管法第2条の5第3項第1号及び第4項並びに特定技能基準省令第2条第1項

³⁶ 入管法第71条の4第1号及び第76条の2並びに第77条の2

³⁷ 入管法第19条の18第1項及び施行規則第19条の17

³⁸ 入管法第19条の18第2項及び施行規則第19条の18

³⁹ 入管法第19条の19

⁴⁰ 入管法第19条の20及び第19条の21

合には、罰金に処する旨の規定⁴¹が設けられており、また、改善命令に違反した場合には、懲役又は罰金に処する旨の規定⁴²が設けられている。

5 1号特定技能外国人に対する支援

本制度においては、受入れ機関は、1号特定技能外国人が我が国での活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするための職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援を実施する義務がある⁴³。

そのため、受入れ機関については、支援計画を作成するほか、当該支援計画が所要の基準に適合していることや、受入れ機関の体制が当該基準に適合する支援計画の適正な実施が確保されるための基準に適合していることが求められている⁴⁴。

(1) 支援の内容

支援計画に記載しなければならない支援の内容は、①事前ガイダンス、②出入国する際の送迎、③住居確保や生活に必要な契約支援、④生活オリエンテーション、⑤公的手続等への同行、⑥日本語学習の機会の提供、⑦相談や苦情への対応、⑧日本人との交流促進、⑨人員整理等の場合の転職支援、⑩支援責任者又は支援担当者が特定技能外国人及びその上司等と定期的な面談を実施し、労働関係法令違反等の問題の発生を知ったときは、その旨

を関係行政機関に通報することの10項目である⁴⁵。

(2) 支援計画の適正な実施が確保されるための受入れ機関の体制に関する基準

支援計画の適正な実施を確保するため、受入れ機関はその体制に関して次のような基準を満たす必要がある。その主な内容は、①過去2年間に就労資格の中長期在留者の受入れ又は管理を適正に行った実績があり、かつ、役職員の中から、支援責任者及び支援担当者を選任していること（支援責任者と支援担当者との兼任は可）⁴⁶、②外国人が十分理解できる言語で支援を実施することができる体制を有していること、③支援責任者及び支援担当者が、支援計画の中立的な実施を行うことができ、かつ、欠格事由（5年以内に入出国又は労働関係法令違反がないこと等）に該当しないこと等である⁴⁷。

なお、受入れ機関が、登録支援機関に支援を全部委託する場合には、上記の基準は満たすものとみなされる⁴⁸。

6 登録支援機関

中小・小規模事業者の中には、前記5(2)の基準に適合するよう、支援を的確に遂行するための必要な体制を整備する余裕がないために、1号特定技能外国人の受入れができなくなる事態も想定される。改正法では、こうし

⁴¹ 入管法第71条の4第2号及び第76条の2

⁴² 入管法第71条の3及び第76条の2

⁴³ 前掲注11及び入管法第19条の22第1項

⁴⁴ 前掲注11並びに入管法第2条の5第3項第1号及び第6項から第8項

⁴⁵ 特定技能基準省令第3条第1号

⁴⁶ ①の基準の詳細は、ア.過去2年間に就労資格の中長期在留者の受入れ又は管理を適正に行った実績があり、かつ、役職員の中から、支援責任者及び支援担当者を選任していること、イ.役職員で過去2年間に就労資格の中長期在留者の生活相談等に従事した経験を有するものの中から、支援責任者及び支援担当者を選任していること、ウ.ア又はイと同程度に支援業務を適正に実施することができる者で、役職員の中から、支援責任者及び支援担当者を選任していることとされている。

⁴⁷ 特定技能基準省令第2条第2項

⁴⁸ 入管法第2条の5第5項

た事態の発生を防ぎつつも、1号特定技能外国人に対する支援が実効的に行われることを確保するため、受入れ機関が支援体制の整備された登録支援機関に対して支援の全部の実施を委託すれば、前記5(2)の基準に適合するものとみなすこととされた⁴⁹。

(1) 登録支援機関の登録

登録支援機関として登録を受けようとする者は、出入国在留管理庁長官に対し、申請書その他の必要書類を提出して登録の申請を行い、出入国在留管理庁長官は、登録の申請があったときは、登録拒否事由に該当しなければ、登録支援機関登録簿に登録する⁵⁰。

(2) 登録拒否事由

登録拒否事由の主な内容は、①5年以内の出入国又は労働関係法令違反等の欠格事由に該当する者、②受入れ機関や技能実習制度における実習実施者等であった場合において、過去1年間に自らの責めに帰すべき事由により外国人の行方不明者を発生させている者、③支援責任者及び支援担当者が選任されていない者（支援責任者と支援担当者との兼任は可）、④過去2年間に中長期在留者の受入れ又は管理を適正に行った実績がある者であること又は過去2年間に報酬を得る目的で業として本邦在留外国人に関する各種相談業務に従事した経験を有する者であること等に該当しない者、⑤外国人が十分理解できる言語による情報提供や相談等の支援を実施することができる体制を有していない者、⑥支援責任者

又は支援担当者が一定の前科がある等の欠格事由に該当する者、⑦支援に要する費用を、直接又は間接に外国人に負担させる者等である⁵¹。

(3) 出入国在留管理庁長官への届出

登録支援機関は、受入れ機関と同様に、出入国在留管理庁長官に対し、各種届出を随時又は定期に行わなければならない。随時の届出は、登録の申請事項の変更の届出及び支援業務の休廃止の届出であり⁵²、四半期ごとの定期の届出は、支援業務の実施状況等に関する届出である⁵³。

(4) 出入国在留管理庁長官による指導、助言等

出入国在留管理庁長官は、登録支援機関の支援業務の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、登録支援機関に対し、必要な指導及び助言を行い、報告又は資料の提出を求めることができる⁵⁴。

(5) 登録の取消し

登録支援機関は、登録拒否事由に該当するに至った場合、届出義務に違反した場合、計画に基づき支援を行う義務に違反した場合、報告又は資料の提出の求めに対しこれを拒み又は虚偽の報告等を行った場合などの取消事由に該当する場合には、登録支援機関としての登録を取り消される⁵⁵。

⁴⁹ 前掲注9

⁵⁰ 入管法第19条の23から第19条の25

⁵¹ 入管法第19条の26、出入国管理及び難民認定法施行令（平成10年政令第178号）第5条、施行規則第19条の20及び第19条の21

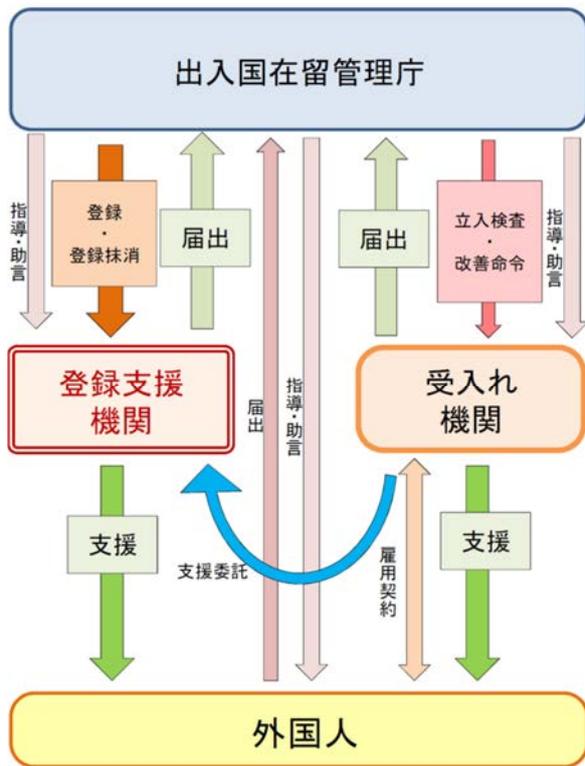
⁵² 入管法第19条の27第1項及び第19条の29第1項並びに施行規則第19条の22及び第19条の23

⁵³ 入管法第19条の30第2項及び施行規則第19条の24

⁵⁴ 入管法第19条の31及び第19条の34

⁵⁵ 入管法第19条の32

(図表6) 外国人材の受入れにおける受入れ機関及び登録支援機関の位置付け



(出所) 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2019. 10. 18 更新版)

7 分野別協議会

特定技能制度においては、制度の適切な運用を図るため、特定産業分野ごとに分野所管行政機関が協議会を設置することとされている⁵⁶。建設業⁵⁷を除く全特定産業分野の分野別運用方針は、受入れ機関に対してこの協議会の構成員となり、必要な協力を行うことを求めている。

分野別協議会の主な活動内容は、①特定技能外国人の受入れに係る制度の趣旨や優良事例の周知、②受入れ機関等に対する法令遵守の啓発、③就業構造の変化や経済情勢の変化

に関する情報の把握・分析、④地域別の人手不足の状況の把握・分析、⑤特定地域への過度な集中が認められる場合の構成員に対する必要な要請等を含む、人手不足状況、受入れ状況等を踏まえた大都市圏等への集中回避に係る対応策の検討・調整、⑥受入れの円滑かつ適正な実施のために必要なその他の情報・課題等の共有・協議等である⁵⁸。

8 人手不足の状況の変化等への対応のための受入れ調整措置

特定技能制度は、人手不足の状況にある分野に限って外国人材を受け入れる制度であるため、特定産業分野における人手不足の状況の変化に応じて、受入れ調整を可能とする規定が設けられている。

分野所管行政機関の長は、当該特定産業分野に係る分野別運用方針に基づき、当該特定産業分野において必要とされる人材が確保されたと認めるときは、法務大臣に対し、一時的に在留資格認定証明書の交付停止の措置をとることを求めるものとしている⁵⁹。特定技能外国人は、入国時に上陸許可基準に適合していることについては、在留資格認定証明書による証明が必要であるところ⁶⁰、法務大臣は、この求めがあったときは、分野別運用方針に基づき、一時的に在留資格認定証明書の交付の停止の措置をとるものとしている⁶¹。

Ⅲ 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の策定

1 策定の経緯

平成30年7月24日に閣議決定された「外

⁵⁶ 前掲注11

⁵⁷ 建設分野においては、受入れ機関は建設業者団体が共同で設置する法人に所属することが求められ、当該法人が協議会構成員となる。

⁵⁸ 出入国在留管理庁「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」(2019. 10. 18 更新版)

⁵⁹ 入管法第7条の2第3項

⁶⁰ 入管法第7条第2項

⁶¹ 入管法第7条の2第4項

国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」の中で、出入国の管理、外国人の在留、人権の擁護等を所掌する法務省が、外国人の受入れ環境の整備に関する企画及び立案並びに総合調整を行い、その司令塔的機能の下、外国人の受入れ環境の整備を効果的・効率的に進めることとされた。そして、法務省に設置された外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策検討会における議論を基にまとめられた「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（以下「総合的対応策」という。）が、平成30年12月25日、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議で了承された。

2 総合的対応策の概要

総合的対応策には、①外国人との共生社会の実現に向けた意見聴取・啓発活動等、②生活者としての外国人に対する支援、③外国人材の適正・円滑な受入れの促進に向けた取組、④新たな在留管理体制の構築に関し、法務省、文部科学省、厚生労働省等の関係省庁の計126の施策が盛り込まれており、関連予算として約211億円⁶²が措置されている。

具体的には、②生活者としての外国人に対する支援として、都道府県、指定都市及び外国人が集住する市町村約100か所に、行政・生活全般の情報提供及び相談を行う一元的な窓口である「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）」の地方公共団体による設置の支援⁶³が挙げられている。

3 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」

令和元年6月18日、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」（以下「総合的対応策の充実について」という。）が外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議で了承された。政府は、ここで示された方向性に沿って、同年末に向け総合的対応策の改訂を行う予定である。

IV 入管法改正を受けた動きと今後の課題

1 特定技能外国人の権利保護

(1) 悪質な仲介事業者等の排除

技能実習制度において、技能実習生やその家族から保証金を徴収したり、違約金の定めをしたりするなどの送出国の悪質な仲介事業者等（ブローカー）の介在が問題となっている。特定技能制度において、悪質な仲介事業者の介在をどのように防止するのか、改正案の審議過程等においても議論となり、衆議院及び参議院の法務委員会において、特定技能外国人の送出国における悪質なブローカーの介在等を防止しつつ有為の外国人材を受け入れるため、実効性のある方策を講ずること等を内容とする附帯決議が付された。

特定技能制度においては、上陸基準省令に、「特定技能1号」及び「特定技能2号」に係る上陸許可の条件として、外国人又はその親族等が保証金等を徴収されていないことが定められており、外国人又はその親族等が保証金等を徴収されている場合は、受入れができないこととなっている。そして、在留資格認定証明書交付申請時に、特定技能外国人が各

⁶² 予算額は平成30年度補正(第2号)予算及び平成31年度予算の措置額。

⁶³ 「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮）」の設置支援のために設けられた外国人受入環境整備交付金は、平成30年度補正予算において10億円、平成31年度予算において10億円が措置されている。その交付先は都道府県、指定都市及び外国人が集住する市町村（特別区を含む。）とし、対象経費及び交付額を、整備費（新たな一元相談窓口体制の構築又は体制の拡充に必要な経費）として必要経費の全額（限度額1千万円）、運営費（一元相談窓口体制の維持・運営に必要な経費）として、必要経費の2分の1（限度額1千万円）としており、運営費の地方負担については、地方交付税措置を講ずることとしている。

あっせん機関等に支払った費用の額及び内訳を十分に理解して合意していること及びそれ以外の費用が徴収されていないという文書の提出を求め、保証金等が徴収されていないことの確認を行うとされている。また、受入れ機関又は登録支援機関が入国前の事前ガイダンスにおいて保証金などの徴収は法令違反であることを教示することとされている。受入れ機関については、特定技能外国人及びその親族等が、保証金の徴収等をされていることを認識して特定技能外国人と雇用契約を締結した場合には、出入国又は労働関係法令に関し不正又は著しく不当な行為を行ったものとして欠格事由に該当し、5年間受入れができないとされている。

さらに、総合的対応策において、悪質な仲介事業者等の排除のための施策として、特定技能外国人の送出しが想定される日本語試験を実施する9か国⁶⁴との間で、悪質な仲介事業者の排除を目的とし、情報共有の枠組みの構築を内容とする二国間取決めのための政府間文書の作成を目指すことが盛り込まれた。なお、この9か国以外の国であって送出しが想定されるものとの間で、同様の政府間文書の作成に向けた交渉を進めるとしている⁶⁵。

しかし、技能実習制度においても、保証金等の徴収は禁止され、そのための措置がとられているにもかかわらず防止できておらず、特定技能制度における措置も技能実習制度とそれほど変わらないとして、その規制の実効性を疑問視する意見もある⁶⁶。悪質な仲介業者等を排除するため、制度を厳格に運用するとともに、制度の運用状況によっては、より実効性のある施策を検討する必要がある。

(2) 適切な賃金水準の確保

改正案の審議過程等では、特定技能制度において、技能実習と同様に労働関係法令違反等が発生することへの懸念が示された。また、低賃金、低待遇で働く外国人労働者が増えれば、我が国労働者の賃金等の待遇改善の取組に悪影響を与えるという観点からも、特定技能外国人の賃金や待遇をどのように確保するかという点が議論となった。この点については、参議院法務委員会において、「特定技能外国人が日本人と同等額以上の適正な賃金の支払いを受け、公正な処遇を受けるよう、関係省令等に適切な規定を設け、必要があると判断された場合には、報酬の適正性に関する判断基準等を検討するとともに、特定技能雇用契約の適格性を厳正に審査し、関係機関の緊密な連携の下、受入機関及び登録支援機関に対し、賃金の支払状況や支援の実施状況等についての監督を十分に行い、不正行為があったときは厳正に対処すること。」との附帯決議が付された。

賃金について、特定技能制度においては、まず、受入れ機関が外国人との間で締結する雇用契約が満たすべき基準として、報酬額が日本人が従事する場合の額と同等以上であることが定められている。そして、受入れ機関が満たすべき基準として、特定技能外国人に対する確実かつ適正な報酬の支払いをするため、報酬を預貯金口座への振込等により支払うこととされている。その上で、受入れ機関は、四半期ごとに、出入国在留管理庁長官に対し報酬の支払い状況に係る届出を行うことが義務付けられており、その際に、賃金台帳の写しのほか、支払い方法が口座振込みの場

⁶⁴ ベトナム、フィリピン、カンボジア、中国、インドネシア、タイ、ミャンマー、ネパール、モンゴル。このうち、令和元年9月現在、中国、タイを除く7か国との間で協力覚書が交換されている。

⁶⁵ 政府は、令和元年6月にスリランカ、同年8月にはバングラデシュとの間で、悪質な仲介事業者の排除等を目的とする協力覚書を交換した。

⁶⁶ 指宿昭一「新たな外国人労働者受入れ制度について」『時の法令 第2065号』株式会社朝陽会（平31.1.15）

合は当該振込みの明細書の提出を求めることにより、報酬額及び実際の支払い状況を確認するとされている。この届出によって、日本人と同等額以上の報酬が支払われていないと疑われる場合は、出入国在留管理庁において事実関係を調査し、受入れ機関に対し指導及び助言を行い、必要に応じ報告徴収、立入検査、改善命令等の措置を講ずることにより、同等報酬の基準の実効性を確保するとしている。

また、特定技能外国人には転職の自由が認められているところ、この転職の自由が実際に確保されるようにすることも、賃金水準を含む適切な就労環境の確保のため重要であると指摘されている。

技能実習制度においても、日本人と同等報酬が要件となっているにもかかわらず、技能実習における実際の賃金は最低賃金と同水準であると指摘されている。特定技能制度において、日本人との同等報酬が確保されているか、制度の運用を注視する必要がある。

なお、総合的対応策において、就労目的の外国人の雇用形態、賃金等を把握することができるよう統計の見直し等を行うとされたことを受け、厚生労働省は、令和元年賃金構造基本統計調査に外国人に係る調査項目を追加した。この調査の結果⁶⁷についても注視していく必要がある。

2 大都市への過度な集中の防止策

技能実習2号(2、3年目)から3号(4、5年目)への移行時を除き、原則として実習先を変更することができない技能実習生と異なり、特定技能制度では、同一の業務区分内又は試験等によりその技能水準の共通性が確認されている業務区分間において、転職が可

能である。このため、改正案の審議過程等において、特定技能外国人が賃金の高い都市部に集まってしまい、人手不足がより深刻な地方の人手不足対策にならないのではないかと懸念が示された。

上記の懸念に対応するため、衆議院において、分野別運用方針の記載事項に、人材が不足している地域の状況に関する事項を含む旨を明記することや、附則に、政府は、制度の運用に当たり、特定技能外国人の大都市圏その他の特定の地域への過度な集中を防止するために必要な措置を講ずるよう努める旨の規定を追加することなどの修正が行われた。また、参議院法務委員会では、この修正により加えられた規定の趣旨を踏まえ、具体的措置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旨の附帯決議が付された。

法務省が、国会審議等において、大都市への過度な集中の防止策として説明してきたのは、主に、地方で生活しづらいから大都市に移動するというものを防ぐため、外国人の受入れ環境を整備するというものである⁶⁸。具体的には、分野横断的な施策として、総合的対応策に盛り込まれた外国人受入れ環境整備交付金による地方への支援、外国人の受入れに係る地方公共団体が行う先導的な取組に対する地方創生推進交付金による支援、家賃や生活費が安いこと等の地方で生活することのメリットの周知などである。分野ごとの取組として、法務省が分野別・地域別の受入れ数を把握し定期的に公表し、分野別協議会において、この状況を踏まえ、地域ごとに偏りのない受入れに向けた取組を実施するとしていた。

その後、「総合的対応策の充実について」において、新規の施策が示された。その主な内容は、分野横断的な施策として、都道府県単

⁶⁷ 調査結果は、令和2年3月頃に公表予定。

⁶⁸ 第198回国会参議院法務委員会会議録第7号2頁(平31.4.16)佐々木政府参考人(出入国在留管理庁長官)答弁

位での「地域協議会」等の立上げ、地方公共団体とハローワークの連携による中小企業の受入れ支援に関するモデル的な取組についての検討などである。また、各分野に応じた対応策として、介護分野や建設分野では、就労を希望する外国人材と地域の企業のマッチング支援、ビルクリーニング分野では、技能評価試験合格証明書の発行の際、過度集中地域の受入れ機関からは徴収する費用を引き上げることなどであり、その他の分野においても、各分野特有の状況等を考慮の上、同様の措置を講ずることを検討している。

労働者の権利保護の観点から特定技能外国人が実際に自由に転職できることが重要である一方で、特定技能制度の目的が人手不足対策である以上、人手不足がより深刻な地域において人材が確保される必要がある。そのためにも、まずは、特定技能外国人の地域ごとの受入れ動向を詳細に把握することが不可欠である。その結果、偏在の傾向が認められるならば、その要因や上記施策の効果を分析、検証し、都市への過度な集中を防止するより実効性のある施策を行っていく必要がある。

3 制度の運用の在り方

(1) 受入れ分野の追加

受入れ分野の追加については、「総合的対応策の充実について」において、「生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお、当該分野の存続・発展のために外国人の受入れが必要となる分野に限り、受入れ分野の追

加を認めるとしている⁶⁹が、当該分野を所管する行政機関から、有効求人倍率、雇用動向調査その他の公的統計、業界団体を通じた所属企業への調査等の客観的な指標等が示されれば、制度の運用状況等を踏まえつつ、関係行政機関と協議し、受入れ分野を追加するかについて十分な検討を行う。」としている。

受入れ分野の追加については、経済同友会から、外国人のトラック運転手に在留資格を認めるべきとの要望⁷⁰が出され、全国知事会から、地域の労働需給の状況や事業者団体から聴取した意向等を踏まえて、酒類製造業、印刷・同関連業、化学工業などの分野を始め柔軟に受入れ分野に追加すべきとの要望⁷¹が出され、コンビニエンスストア業界から受入れ分野への追加の要望が出されている旨報道される⁷²など、既に様々な分野について要望が出されている。

他方で、人手不足の業種に外国人労働者を受け入れることについては、本来、賃金上昇を経由した生産性向上により解決されるべき人手不足を、外国人に安易に頼ることで解決しようとするれば、当該業種の生産性を低水準に留めることになり、根本的な解決にならないとの指摘もある⁷³。改正案の審議過程等においても、受入れ分野や受入れ人数がなし崩しに拡大していくことへの懸念が示された。これらを踏まえて、参議院法務委員会において、「特定技能制度の運用については、生産性向上や国内人材の確保のための取組を十分に行ってもなお人手不足の状況にある分野であ

⁶⁹ 前掲注 11

⁷⁰ 公益社団法人経済同友会「経済成長と競争力強化に資する物流改革」(2019. 2)

⁷¹ 全国知事会新たな外国人材の受入れプロジェクトチーム会議「外国人材の受入れ・共生に向けた提言」(令和元年6月6日)。本文中の分野の外に都道府県の中から追加希望がある例として、プラスチック製品製造業、ゴム製品製造業、なめし革・同製品・毛皮製造業、金属製品製造業(現在、特定産業分野に含まれるものを除く。)、輸送用機械器具製造業、索道業、倉庫業、各種商品小売業、旅行業が挙げられている。なお、特定産業分野の追加、受入れ人数の変更等に当たっては、それらのプロセスを明確化し、事業者団体等への周知をしっかりと図った上で、地域の事業者団体や中小事業者等の意見も十分に聴取し、反映させることとしている。

⁷² 「コンビニ求人、消えた留学生」『日本経済新聞』(2019. 7. 9)

⁷³ 例えば、「移民政策の現状と課題(下) 安易な外国人依存避けよ」『日本経済新聞』(2019. 4. 27) 等がある。

ることを客観的データ等を用いて適切に判断し、かつ、所要の技能を有することを試験等により正確に判定するなど、制度の趣旨を遵守するとともに、特定技能外国人の受入れにより日本人労働者の労働条件低下を招くことがないように、関係機関の連携の下、状況に応じ、当該分野の受入れ停止を含む適切な対応をとるものとする」との附帯決議が付された。

受入れ分野の追加に当たっては、生産性向上や国内人材確保のための取組が損なわれることがないように、客観的な基準の下での透明性のある決定プロセスを確立していく必要がある⁷⁴。

(2) 「特定技能2号」による受入れ

改正案の審議過程等において、「特定技能2号」による外国人の受入れが移民の受入れにつながるのではないかな等の懸念が示された。これに対し、政府は、「特定技能2号」の在留資格を得るための試験の難度は高く、そのハードルは相当高いとした上で、「特定技能2号」の在留資格を得れば直ちに永住が可能になるという仕組みにはなっていない、つまり、在留期間の更新許可に当たっては、外国人の活動状況等を厳格に審査し、適当と認められる相当な理由がなければ更新が許可されない、また、永住許可には厳格な条件が課せられている旨答弁した⁷⁵。

この点については、衆議院法務委員会において、「特定技能2号の在留資格については、既存の専門的・技術的な就労資格と同様の高い水準の技能を求めるものとし、我が国の産業、雇用及び国民生活に与える影響に十分に配慮しつつ、熟練した技能を有する人材を外国人により確保することが真に必要な分野に限って受入れを行うなど、厳格な運用に努めること。」との附帯決議が付された。

結果として、改正法施行時点で「特定技能2号」により受け入れるとしているのは、建設分野及び造船・舶用工業分野のみであり、上記2分野ともに「特定技能1号」から「特定技能2号」への移行は「特定技能1号」修了者数の数%程度と見込まれる⁷⁶など、「特定技能2号」での受入れは、限られたものとなる見込みとなっている。

(3) 技能実習制度との関係

特定技能制度は、技能実習2号修了者が「特定技能1号」に移行する場合には試験を免除することとしており、技能実習制度を前提としている。改正案の審議過程等では、特定技能制度を創設する前に、労働法令違反や人権侵害などが多く発生している技能実習制度における問題をまず解決すべき等の意見があった⁷⁷。これに対し、政府は、技能実習制度と特定技能制度は目的も趣旨も全く違う制度であるが、平成29年11月施行の「外国人の技能

⁷⁴ 公益社団法人経済同友会「持続的成長に資する労働市場改革」(2019.1)では、特定技能制度の課題として、受入れ業種の決定過程について、客観的な検討が充分に行われる透明性のあるプロセスが確立していないことが挙げられ、業種により当初は定性的な判断に基づく受入れ業種の決定もやむを得ないが、有効求人倍率等の指標に加え、女性や高齢者の活用、ITによる省力化への取組などを定量的に確認すべきであること、労働市場テストにより国内で必要な労働力が確保できないことが確認できた場合には、外国人材の受入れを認める仕組みを導入することなどが提言されている。

⁷⁵ 第197回国会衆議院法務委員会議録第4号16頁(平30.11.16)和田政府参考人(法務省入国管理局長)答弁

⁷⁶ 第198回国会参議院法務委員会議録第7号16頁(平31.4.16)北村政府参考人(国土交通大臣官房建設流通政策審議官)及び宮武政府参考人(国土交通大臣官房技術審議官)答弁

⁷⁷ 入管法改正案の審査中に実習実施者等から失踪した技能実習生に係る聴取票の集計結果に誤りがあったことが判明したことを契機として、出入国在留管理の観点から「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」の施行状況の検証等を行い、運用上の改善を図ることを目的として、「技能実習制度の運用に関するプロジェクトチーム」が法務省に設置された(平成30年11月16日)。同プロジェクトチームは、平成31年3月28日、「調査・検討結果報告書」を公表した。

実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」の厳格な運用により適正化を図っている等の説明をしている⁷⁸。

改正法は、施行2年後の検討規定を置いている。この検討規定について、改正案では、特定技能の在留資格に係る制度の在り方に関する検討を、施行の3年後と規定していたところ、衆議院における修正により施行の2年後に改められるとともに、検討すべき内容について、地方公共団体の関与の在り方、特定技能外国人の技能判定方法の在り方及び技能実習制度との関係を含む旨が明記された。施行2年後の検討に向けて、技能実習制度の運用状況についても注視する必要がある。

4 諸制度の整備

(1) 永住許可に関するガイドラインの改定

永住許可については、入管法第22条に、①素行が善良であること、②独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること、③その者の永住が日本国の利益に合すると認められること、の3つの要件が定められている。

「永住許可に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）において、上記③の国益要件の内容が明確にされているところ、その一つの居住要件として、「原則として引き続き10年以上本邦に在留していること。ただし、この期間のうち、就労資格又は居住資格をもって引き続き5年以上在留していることを要する。」と定められていた。技能実習の最長期間5年と「特定技能1号」の最長期間5年の在留を合わせれば、在留期間が10年となる者が出てくることになる。そこで、技能実習及び「特定技能1号」がガイドラインにおける就労資格に該当し、居住要件を満たすことになるのかという点が改正案の審議過程等

において取り上げられた。これに対し、政府は、技能実習及び「特定技能1号」については在留期間に上限があり、何らかの在留資格に変更しない限り、その上限を超えての長期滞在が想定されないので、ガイドラインに言う就労資格には含めず、永住を許可しないことも検討している旨答弁した⁷⁹。

そして、令和元年5月、法務省は、ガイドラインを改定し、居住要件として定めている10年以上の本邦在留期間のうち、就労資格又は居住資格により5年以上滞在したものと認められる在留資格に技能実習及び「特定技能1号」は含まない旨を明記した。

(2) 社会保険に関する整備

ア 社会保険の加入促進と保険料の確実な徴収

外国人が生活する上で、社会保険は重要なセーフティネットであるが、外国人を雇用している事業所の中には、外国人について社会保険への加入手続を行っていないものが一定程度存在していることが問題となっている。

特定技能制度においては、特定技能外国人の受入れに関する審査に当たって、受入れ機関における社会保険制度上の義務及び納税義務の履行状況を確認することとし、一定程度滞納等をした受入れ機関については特定技能外国人の受入れを認めないこととしている。さらに、特定技能外国人が国民健康保険・国民年金の保険料を一定程度滞納したり、所得税等について自己の責めに帰すべき事由により一定程度滞納している場合は在留資格変更許可申請や在留期間更新許可申請を不許可とすることとしている。

⁷⁸ 第197回国会参議院法務委員会議録第8号28頁（平30.12.6）山下法務大臣答弁

⁷⁹ 第197回国会衆議院法務委員会議録第5号4頁（平30.11.21）山下法務大臣答弁

イ 健康保険等の被扶養者への国内居住要件の追加

外国人の医療保険については、日本人と同様に、適用事業所⁸⁰に使用されている者であれば健康保険等に、それ以外の適法に3か月を超えて滞在する等の外国人は国民健康保険に加入することになる⁸¹。また、健康保険には、被扶養者の仕組みが設けられているが、この被扶養者についても国籍要件や国内居住要件は設けられていなかった。

しかし、改正案の審議過程等において、海外在住の被扶養者による来日診療や海外療養費の利用について、扶養事実等の確認が困難であることなどの外国人の医療保険の利用をめぐる問題への対応を求める意見があったことなどから、総合的対応策において、「医療保険の適正な利用の確保のため、健康保険の被扶養者や国民年金第3号被保険者の認定において、原則として国内に居住しているという要件を導入する」ことになった。これを受け、第198回国会において、「医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和元年5月22日公布、法律第9号）が成立し、被用者保険の

被扶養者等の要件に、一定の例外を設けつつ、原則として、国内に居住していること等が追加された⁸²。

おわりに

特定技能制度の導入に当たり、外国人労働者の受入れについて、様々な意見が示され、現在の外国人労働者が置かれている現状についても、改めて様々な問題が指摘された。外国人労働者を円滑に受け入れるための環境整備についても、労働環境や生活環境の整備、日本語教育の充実など課題は多岐にわたる。また、今後の外国人の受入れについて、出入国在留管理基本計画（平成31年4月法務省）では、諸外国の制度や状況について把握し、国民の声を積極的に聴取することとあわせ、在留資格「特定技能」の運用状況等も踏まえつつ、政府全体で幅広い検討を行っていく必要があるとしている。外国人労働者受入れに伴う様々な課題を解決していくとともに、我が国の人口や労働力需給の見通しを踏まえ、今後の長期的な外国人労働者受入れの在り方について考えていく必要がある。

【参考文献】 本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・ 出入国在留管理庁政策課外国人施策推進室「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の概要」『法律のひろば』第72巻第4号ぎょうせい（2019.4）

⁸⁰ 法人事業所、土木・建築、医療等の強制適用業種である従業員5人以上の個人事業所。

⁸¹ いずれも75歳未満の者。75歳以上の者は後期高齢者医療制度に加入。

⁸² なお、同法の審議過程において、「特定技能1号」は、家族の帯同が認められないため、母国の家族を実質的に扶養しているにもかかわらず、日本に呼び寄せ被扶養者としてすることができず、内外無差別の原則に反するのではないか等の指摘がされた。これに対し、政府は、被保険者との扶養関係だけに着目して、「特定技能1号」の帯同できない家族などの海外居住者について、引き続き健康保険でカバーすることも一つの考え方としてはあり得るが、海外居住者はその国の公的保障を受けることが原則と考えられる中で、日本で生活する蓋然性が低い海外居住者まで被扶養者としてすることについては、健康保険が労使の保険料によって運営されている支え合いの仕組みであることを踏まえれば、保険料を負担する方のコンセンサスを得られるかどうかという観点からは適当ではないと考えている旨答弁した（第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第6号19頁（平31.4.3）根本厚生労働大臣答弁）。

消費税の導入及び税率引上げ時における対応等

衆議院調査局調査員

小室 芳昭 宮 武 彩香

若穂 困 輝 松本 智広

土師 亮太

(財務金融調査室)

衆議院事務局委員部第四課

草 処 哲也

(前財務金融調査室)

■要 旨■

消費税導入時や税率引上げ時には、その時々々の経済財政状況等を踏まえ、税制上（歳入面）の措置や予算上（歳出面）の措置等が講じられている。本稿では、消費税導入時まで遡り、現行 10%の税率引上げ時までの経緯と措置（対応）を整理するとともに、当時の経済状況について概観した。

税制上の措置については、所得税の人的控除の引上げなど概ね全世帯を対象としているものと、住宅ローン減税の拡充など比較的限定した対象としているものがあり、また、その期間は、恒久的なもの与时限的なものがある。予算上の措置については、臨時福祉給付金の支給や幼児教育無償化等の社会保障関係の措置のほか、設備投資の喚起や防災・減災の加速化のためのインフラ整備、ポイント還元等の駆け込み・反動減の平準化策等が講じられている。

一般の消費税率 10%への引上げの対応については、消費の平準化に寄与することが期待されるとの評価がある一方で、短期間のうちに集中的に反動減対策を講じることは実際には対策終了時に反動減を増幅させるおそれがあるなどの指摘もある。

政府には、消費税率 10%への引上げ後の経済動向を注視しつつ、対応策の効果についても十分な検証が求められる。

《構 成》

はじめに

- I 消費税導入時（平成元年度）
- II 税率 5%への引上げ時（平成 9 年度）
- III 税率 8%への引上げ時（平成 26 年度）
- IV 税率 10%への引上げ時（令和元年 10 月）
- V 対応の傾向と評価

おわりに

はじめに

平成元年 4 月に消費税が導入され 30 年が経過し、この間、税率は導入時の 3%から 10%に引き上げられてきた。消費税率の引上げをめぐっては、厳しい財政事情等を背景とした要請がある一方で、経済への影響等を踏まえた慎重な意見があり、その是非が常に大きな議論となってきた。

令和元年 10 月の税率 10%への引上げに当たっては、平成 26 年の 8%への引上げ時に駆

け込み需要と反動減といった大きな需要変動が生じたことを踏まえ、需要変動を平準化するための税制及び予算による措置が講じられた。具体的には、住宅ローン減税制度の拡充等の税制改正とともに、中小小売業等に関する消費者へのポイント還元や、低所得者・子育て世帯向けプレミアム付商品券等の対策に係る予算措置が講じられており、その規模は、消費税率引上げによる経済への影響額（2兆円程度）を上回る2.3兆円程度とされた。さらに、消費税率10%時における消費税の軽減税率制度の実施も予定されていたことから、国会における議論では、措置の妥当性や効果とともに、様々な措置の実施による事業者や消費者等に及ぼす影響などが大きな焦点となった。

こうした議論も踏まえ、本稿では、消費税導入時まで遡り、現行10%の税率引上げ時までの経緯と措置(対応)を整理するとともに、当時の経済状況について概観する。

I 消費税導入時（平成元年度）

1 導入の経緯

消費税導入前の税制については、所得課税にウェイトが偏っていたことや、その累進度が相当強かったこと、所得の種類間における捕捉のアンバランスが指摘されていたこともあり、税負担の水平的公平¹に対する関心が高まっていた。また、本格的な少子・高齢化社会の到来を前に、勤労世代に偏らずより多くの人々が社会を支えていけるような税体系を構築するとともに、社会保障をはじめとする公的サービスの費用を賄うために安定的な歳

入構造を確保することが重要な課題と考えられていた。さらに、当時の我が国の消費課税は、奢侈性や便益性などに着目して課税する物品税を中心とした個別間接税のみに依存するものであったため、物品間での課税のアンバランスが生じており、また、サービスに対する課税が行われていなかったことから、消費の多様化やサービス化といった変化に対応しきれていなかった。

このような状況下、当時の個別間接税制度が直面していた問題点を根本的に解決し、税体系全体を通じた実質的な税負担の公平を図るとともに、国民福祉の充実などのために必要な歳入構造の安定化に資するため、消費一般に広く公平に負担を求める税として、平成元年4月、消費税(税率3%)が導入された²。

2 対応

(1) 税制上の措置

昭和63年12月に成立した税制改革関連法³により、消費税の創設とともに、所得税、相続税、法人税等に係る大規模な減税等が行われた。このうち、減税については、所得税に係る税率構造の緩和や人的控除の引上げ、相続税に係る課税最低限の引上げや税率構造の緩和、法人税率の引下げ等である。また、税制改革関連法案の提出に先立ち、野党側から、昭和63年分の所得税減税を分離先行処理すべきとの強い要求が出され、与野党の折衝により合意されたことを受け、議員立法⁴により、昭和63年分限りの臨時措置として、所得税の税率構造の簡素化等が行われた。これらの税制改革による増減収額については、国税・地

¹ 等しい負担能力のある人には等しい負担を求めること。これに対し、負担能力の大きい人にはより大きな負担をしてもらうことを垂直的公平と呼ぶ。

² 税制調査会『平成12年7月 わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—』

³ 「税制改革法」(昭和63年法律第107号)、「消費税法」(昭和63年法律第108号)、「所得税法等の一部を改正する法律」(昭和63年法律第109号)、「地方税法の一部を改正する法律」(昭和63年法律第110号)、「消費譲与税法」(昭和63年法律第111号)、「地方交付税法の一部を改正する法律」(昭和63年法律第112号)

⁴ 「昭和63年分の所得税の臨時特例に関する法律」(昭和63年法律第85号)

方税合わせ、9.2兆円の減収に対して6.6兆円の増収が見込まれ、差引2.6兆円の減税超過となった。また、昭和63年分限りの臨時措

置については、1.3兆円の減収が見込まれていた（図表1）。

（図表1）昭和63年の税制改革による増減収額試算（国税・地方税を合わせた平年度ベース）

（単位：兆円）

減 収		増 収	
直接税の減税	▲5.8	課税の適正化等	1.2
所得減税（税率構造の改正、人的控除の引上げ等）	▲3.3	（有価証券譲渡益課税の原則課税化等）	
相続税減税（課税最低限の引上げ、税率緩和等）	▲0.7		
法人減税（税率の引下げ等）	▲1.8		
既存間接税の廃止等	▲3.4	消費税の創設	5.4
合 計	▲9.2	合 計	6.6
差引純減税：▲2.6			

※「昭和63年分の所得税の臨時特例に関する法律」（昭和63年法律第85号）による減収額試算：▲1.3兆円

（出所）国税庁『昭和63年 改正税法のすべて』を基に作成

（2）予算上の措置

昭和63年度補正予算において、消費税創設等税制改革関連経費として約1,625億円が計上された。その主な内訳は、消費税の円滑な実施を図るため、中小企業等の転嫁円滑化対策の実施等に必要な経費として約728億円、消費税創設等に伴う老齢福祉年金の受給者等の生活の安定と福祉の向上等に資するための臨時福祉特別給付金の支給等に必要な経費として約745億円となっていた⁵。このうち、臨時福祉特別給付金については、福祉年金、児童扶養手当等の受給者や市町村民税非課税世帯に属する高齢者などに対し、一時金1万円を支給する臨時福祉給付金と、低所得の在宅寝たきり老人等に対し、一時金5万円を支給する臨時介護福祉金があり、それぞれの支給対象者の合計は、約590万人とされていた。

また、平成元年度予算においては、生活保護に係る生活扶助基準について、消費税導入等の国民生活の動向を勘案し、標準3人世帯で4.2%の水準で引上げ措置を行うほか、公的年金については、平成元年4月から特例の物価スライド（0.7%）を行うことなどが措置されていた⁶。

3 経済動向

平成元年の我が国経済は昭和61年11月を谷として始まる景気上昇局面にあり、実質GDPの前年度比⁷が昭和62年度に6.1%、翌63年度に6.2%を記録するなど、内需主導による経済成長を続けていた。一方で、東証株価指数（TOPIX）や日経平均株価が平成元年12月に、また全国の平均地価が平成3年にそれぞれ今日に至るまでの史上最高値⁸を

⁵ 「昭和63年度補正予算（第1号、特第1号及び機第1号）等の説明」大蔵省主計局（平成元年2月）

⁶ 第114回国会衆議院予算委員会議録第13号14頁（平元.4.26）小粥政府委員（大蔵省主計局長）答弁

⁷ 内閣府『令和元年度 年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）－「令和」新時代の日本経済－』（令和元年7月）のうち「長期経済統計」

⁸ 東証株価指数（TOPIX）は平成元年12月18日に2884.80ポイント、日経平均株価は同年12月29日に38,915.87円（ともに終値）を記録している。地価は全国・全用途の1㎡当たり平均価格は平成3年に594,800円を記録している。（国土交通省『地価公示』）

記録するなど、いわゆる「バブル⁹」の最中であつた。その背景としては、市場の規律が不十分であつたこと等に加え、昭和60年9月のプラザ合意以降、政府により実施された財政刺激策や日本銀行による公定歩合の引下げといった政策運営が景気拡大をもたらした一方で、バブル発生の一つの素地になつたことが指摘されている¹⁰。

消費税は、そうしたバブル経済の渦中に当たる平成元年4月に導入された。消費税導入により、平成元年1～3月期には駆け込み需要が物品税廃止を見込んでの買い控えを上回り、同年4～6月期にはその反動減がみられたと推測される¹¹ものの、平成元年度の個人消費は前年度比3.2%増と堅調な伸びを示した。その理由としては、雇用者所得の増加、所得税減税による可処分所得の増加、地価や株価の上昇による資産効果が消費性向を高めたことが指摘されている¹²。経済成長率についても、平成2年経済白書において「実質GDPは季節調整済前期比で4～6月期0.8%の減少の後、7～9月期は2.9%増と大幅な伸びとなり、10～12月期は0.8%増、1～3月期は2.5%増となつた¹³」とされているように、消費税導入直後は駆け込み需要に対する需要の反動減による影響がみられるものの、その後は堅調に推移している。実質GDPの前年度比¹⁴も平成元年度は4.0%、翌2年度は

5.6%を維持している。

平成2年に入ると徐々にバブル解消に向けた動きが本格化した。平成元年5月に9年ぶりに公定歩合が引き上げられると、その後同年10月、12月及び翌2年3月にも引上げが行われ、公定歩合は5.25%とプラザ合意前の水準にまで戻された。さらに平成2年8月には0.75%の公定歩合の引上げが行われ、その影響もあつて株価は大幅に低下することとなつた。また平成元年12月に制定された土地基本法をはじめ、翌2年4月には土地関連融資の総量規制が導入されるなど、地価についてもバブル解消に向けた政策がとられた¹⁵。やがて資産価格の下落からバブルが崩壊すると、我が国経済は「景気循環要因(ストック調整)とバブル崩壊の影響(その後遺症としてのバランスシート調整¹⁶など)が重なつたことによつて長期化し¹⁷」た景気後退局面へと入つた。

II 税率5%への引上げ時(平成9年度)

1 引上げの経緯

平成6年11月、本格的な高齢化社会の急速な進展や、所得水準の上昇とともに中堅所得者層を中心として税負担の累増感が高まっていたことなどを背景とした税制改革¹⁸が行わ

⁹ 『バブル』とは、一般には、資産価格がファンダメンタルズ(経済の基本的要因)から大幅にかい離して上昇することを指している。(経済企画庁『平成5年 年次経済報告 バブルの教訓と新たな発展への教訓』第2章)

¹⁰ 経済企画庁・前掲注9 第2章第5節

¹¹ 経済企画庁『平成2年 年次経済報告 持続的拡大への道』第1章第2節

¹² 経済企画庁・前掲注11 第1章第2節

¹³ 経済企画庁・前掲注11 第1章第1節

¹⁴ 内閣府・前掲注7

¹⁵ 経済企画庁・前掲注9 第2章第2節

¹⁶ 「バランスシート調整の問題とは、資産価格が上昇したバブル期に資産と負債を両建てで増加させた企業が、バブル崩壊による資産価格の下落と収益の低下に直面し、負債の圧縮と収益性の上昇のために、投資行動を抑制することである。」(経済企画庁『平成9年 年次経済報告 改革へ本格起動する日本経済』第1章第6節)(筆者注)

¹⁷ 経済企画庁『平成6年 年次経済報告 厳しい調整を越えて新たなフロンティアへ』第3章

¹⁸ 「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」(平成6年法律第109号)、「地方税法等の一部を改正する法律」(平成6年法律第111号)

れた¹⁹。

具体的には、個人所得課税について、中堅所得者層を中心とした税負担の累増感を緩和するため、全体としての税率構造の累進緩和などによる税負担の大幅な軽減が行われた（平成7年分から適用）。消費税については、社会の構成員が広く負担を分かち合うよう、中小事業者に対する特例措置等について必要な見直しを行い、税率を引き上げることにより消費課税の充実を図るとともに、地方分権の推進、地域福祉の充実等のため、地方税源の充実を図る観点から、地方消費税が創設された（平成9年4月から施行）。

2 対応

(1) 税制上の措置

平成6年11月の税制改革は、経済社会の構造変化に対応した改革であると同時に、景気対策という側面をも併せ持ったものであった。すなわち、経済状況に配慮して、消費税率（地方消費税を含む。以下同じ。）の5%への引上げ等を平成9年4月実施とする一方、個人所得課税については、特別減税を含め平成6年から先行減税が実施された²⁰。

具体的には、消費課税について、中小事業

者に対する特例措置の改革（簡易課税制度の適用対象となる課税売上高の上限を4億円から2億円へ引下げ等）や仕入税額控除方式の見直し（課税仕入れに係る請求書等の保存を求める）を行うこととし、これらの改正を、消費税率5%への引上げと併せて平成9年4月から実施することとした²¹。

他方で、課税最低限の引上げや人的控除の引上げ等の負担軽減措置（制度減税）を、平成7年の所得税・個人住民税から適用した。これらにより、所得税・個人住民税合わせて、約3.5兆円の減税規模となった²²。なお、社会保障の面において、消費税率引上げ等が実施された際に、年金額の物価スライドなどの措置が実施されることとなった²³。

消費税率の引上げ幅は、このような個人所得課税の制度減税と社会保障面の措置に要する財源におおむね見合うものとして決められた^{24 25}。

さらに、景気対策の観点から、所得税・個人住民税について、平成6年に5.5兆円、平成7年から8年にかけては2兆円規模の特別減税が行われた^{26 27 28}（図表2）。

¹⁹ 国税庁『平成7年 改正税法のすべて』大蔵財務協会（1995）6-7頁

²⁰ 国税庁・前掲注19 8-9頁、税制調査会・前掲注2 234頁

²¹ 国税庁・前掲注19 7-8, 52-53頁、税制調査会・前掲注2 234頁

²² 国税庁・前掲注19 7頁

²³ 税制調査会・前掲注2 234頁

²⁴ 税制調査会・前掲注2 234頁

²⁵ 所得税・個人住民税の減税3.5兆円と、平成6年度改正による相続税減税0.3兆円、これに加え社会保障関係の0.5兆円、合計4.3兆円の減税・受益がある一方で、消費税率引上げによる純増収額が4.1兆円となっている（国税庁・前掲注19 7頁）。

²⁶ 税制調査会・前掲注2 234頁

²⁷ 「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成6年法律第29号）、「地方税法及び地方財政法の一部を改正する法律」（平成6年法律第15号）、「平成7年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成6年法律第110号）、「地方税法等の一部を改正する法律」（平成6年法律第111号）、「平成8年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成8年法律第18号）、「地方税法等の一部を改正する法律」（平成8年法律第12号）

²⁸ 平成6年は所得税額の20%相当額（上限は所得税200万円、個人住民税20万円）、平成7年・平成8年は所得税額の15%相当額（上限は所得税5万円、個人住民税2万円）の特別減税が実施された（国税庁『平成6年 改正税法のすべて』大蔵財務協会（1994）12-13, 31, 373頁、国税庁『平成7年 改正税法のすべて』大蔵財務協会（1995）9, 39-40, 67-68頁、国税庁『平成8年 改正税法のすべて』大蔵財務協会（1996）6, 13, 329頁）。

(2) 予算上の措置

歳出面では、平成6年11月の税制改革の関連として、上記で述べた社会保障対策も含まれていた。具体的には、年金等の物価スライドで1千億円、平成9年度から社会福祉で4千億円（老人介護で3千億円、少子対策で1千億円）の支出が盛り込まれた²⁹。

これに加え、平成8年12月には、消費税の引上げを控え、早急に消費者保護の見地から社会的弱者対策の一層の充実を図る、という与党三党³⁰の合意がなされ³¹、これを踏まえ、平成8年度補正予算において次の措置を講ずることとされた³²。

ア 臨時福祉給付金

生活保護世帯、高齢福祉年金等の受給者(対

象者は199万人)に対し、一時金1万円の支給

イ 臨時介護福祉金

低所得の在宅寝たきり老人等(対象者は39万人)に対し、一時金3万円の支給

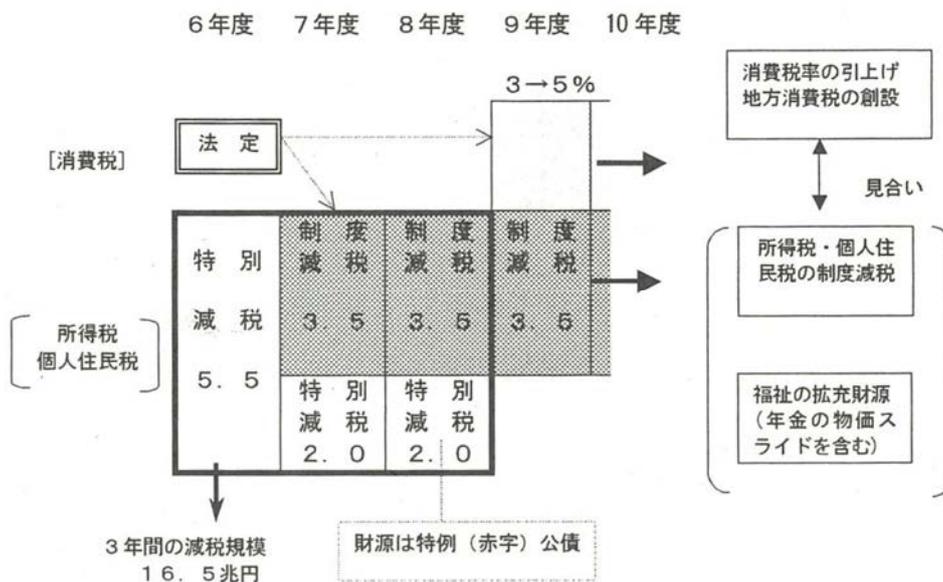
ウ 臨時特別給付金

65歳以上の低所得者(住民税非課税)(対象者は1,016万人)に対し、一時金1万円の支給

上記に加え、新たに創設される高齢者・障害者在宅福祉等整備基金に500億円出資することとした。

これらの費用は税制改革関連対策費として、平成8年度補正予算において約1,940億円³³計上されている。

(図表2) 平成6年の税制改革



(出所) 税制調査会『平成12年7月 わが国税制の現状と課題-21世紀に向けた国民の参加と選択-』235頁

²⁹ 第140回国会衆議院税制問題等に関する特別委員会議録第4号9頁(平9.3.24)林政府委員(大蔵省主計局次長)答弁

³⁰ 当時の与党は自由民主党、社会民主党、新党さきがけの三党である。

³¹ 第140回国会衆議院予算委員会議録第3号43頁(平9.1.28)亀田政府委員(厚生省社会・援護局長)答弁

³² 第140回国会衆議院税制問題等に関する特別委員会議録第4号9頁(平9.3.24)林政府委員(大蔵省主計局次長)答弁

³³ 税制改革関連対策費のうち、消費税率引上げ対応として計上されている「臨時福祉特別給付金等経費」の額。

3 経済動向

平成9年の我が国経済はバブル崩壊後の平成5年10月を谷とした景気回復局面にあり、実質GDPの前年度比³⁴は平成7年度に3.3%、翌8年度に2.9%と推移していた。この景気回復は、バブル崩壊後の過剰な設備能力、雇用等の調整やバランスシート調整が長引き、また円高や国際分業構造の急変といった経済・産業への不透明感が漂っていたことを背景とした公共投資や減税、金融緩和といった各種経済政策によって下支えされた緩やかなものであった³⁵。しかし、「①在庫・設備・雇用の調整が進展したこと、②円高から円安に転換したことにより外需がマイナス要因からプラス要因に変わったこと、③雇用情勢の改善を受けて雇用不安が薄らぎつつあること、等が効いて、96年度下期には民間需要主導による自律回復的循環がみられるようになった³⁶」とされていた。

平成9年4月の消費税率引上げは駆け込み需要とその反動減を生んだ。政府は消費税率引上げや駆け込み需要の反動減に伴う景気の短期的減速は避けられないものであると見込んでいたが、実際はそうした当初の予測を上回るものであった³⁷。平成9年の駆け込み需要とその反動の規模は、個人消費については2兆円規模と推計され、平成元年の消費税率導入時よりも大きくなっている³⁸。その背景としては、平成元年の消費税率導入時には物品税

が廃止されたことで高額商品については買い控えがみられた³⁹一方で、平成9年の消費税率引上げ時には「消費税率導入時と比べて所得増加期待が小さくなったなかで消費者の反応は大きく、駆け込み需要とその反動減は予想以上に大きく⁴⁰」なったことが指摘されている。

平成9年5月は景気の山とされており、その後我が国経済は景気後退局面に入る。実質GDPの前年度比⁴¹は平成9年度に0.0%、翌10年度には-0.9%とマイナス成長となっている。景気停滞の要因としては、消費税率引上げや特別減税の終了等の影響に加え、バブル後遺症である企業や金融機関のバランスシート調整の遅れやアジアの混乱が指摘されている⁴²。小峰(2019)においても、景気後退の原因として、消費税率引上げだけでなく、特別減税の廃止、社会保険料率の引上げ、アジア通貨危機による株価の下落、金融機関の破綻、金融危機の進展といった景気後退要因が複合的に作用した結果、景気が大きく落ち込むことになったと指摘されている⁴³。

(参考) 家計のネット負担額(日銀試算⁴⁴)

日銀は平成9年度、平成26年度及び令和元年度の消費税率引上げ前後の家計の負担額の変化について、消費税率引上げ等による負担増加額から給付措置等による負担軽減額を差し引いたネット負担額の試算を行っている。

³⁴ 内閣府・前掲注7

³⁵ 経済企画庁・前掲注16 第1章

³⁶ 経済企画庁・前掲注16 第1章

³⁷ 経済企画庁『平成10年 年次経済報告 創造的発展への基礎固め』はじめに

³⁸ 経済企画庁・前掲注37 第1章第2節

³⁹ 経済企画庁・前掲注37 第1章第2節

⁴⁰ 経済企画庁・前掲注37 第1章第1節

⁴¹ 内閣府・前掲注7

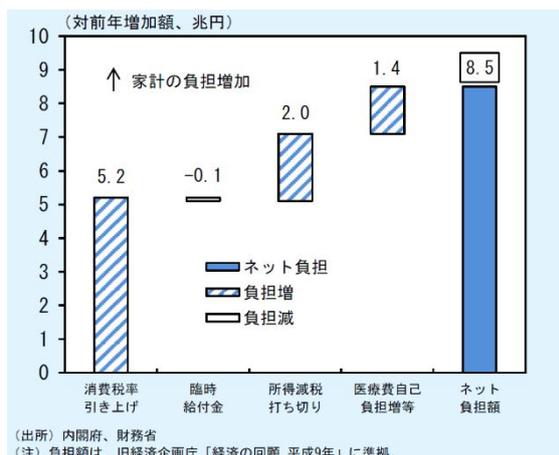
⁴² 経済企画庁・前掲注37 第1章

⁴³ 小峰隆夫『平成の経済』日本経済新聞出版社(2019)100-101頁

⁴⁴ 日本銀行『経済・物価情勢の展望 2018年4月』(2018)36-37頁

試算のうち、平成9年度については消費税率引上げによる5.2兆円の負担増のほか、所得減税の打ち切りや医療費の自己負担の増加等により、家計のネット負担額は8.5兆円増加したとされている（図表3）。

（図表3）平成9年度増税時家計負担額



（出所）日本銀行『経済・物価情勢の展望 2018年4月』（2018）36頁

Ⅲ 税率8%への引上げ時（平成26年度）

1 引上げの経緯

平成24年8月、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、消費税率の段階的引上げ等を規定した「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年法律第68号。以下「税制抜本改革法」という。）等⁴⁵が成立した。

「税制抜本改革法」等では、消費税率について、平成26年4月に8%、平成27年10月に10%に引き上げることが規定された。また、「税制抜本改革法」等の附則では、消費税率引上げに当たり、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる旨が規定（いわゆる景気判断条項⁴⁶）

されており、同規定に基づき政府は、平成25年10月1日、経済状況等を総合的に勘案した検討を行った結果、平成26年4月1日に5%から8%へ引き上げることを確認する「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」を閣議決定した。

2 対応

「税制抜本改革法」においては、住宅の取得について、取引価額が高額であること等から、消費税率の引上げの前後における駆け込み需要及びその反動等による影響が大きいことを踏まえ、一時の税負担の増加による影響を平準化・緩和する観点から、住宅の取得に係る必要な措置について検討することとされた。

また、「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」においては、消費税率引上げによる反動減を緩和して景気の下振れリスクに対応するとともに、その後の経済の成長力の底上げと好循環の実現を図り持続的な経済成長につなげるための経済政策パッケージを決定するとされ、以下の7項目が示された。

- ① 成長力底上げのための政策
- ② 「政・労・使」の連携による経済の好循環の実現
- ③ 新たな経済対策の策定
- ④ 簡素な給付措置
- ⑤ 住宅取得等に係る給付措置、車体課税の見直し
- ⑥ 転嫁対策
- ⑦ 復興の加速等

⁴⁵ 地方消費税については、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」（平成24年法律第69号）において規定されている。

⁴⁶ 「税制抜本改革法」附則第18条第3項：消費税率の引上げ前に、経済状況の好転について、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる旨の規定。

(1) 税制上の措置

同パッケージでは、投資減税措置等、所得拡大促進税制、住宅ローン減税の拡充等の3項目が1兆円規模の税制措置⁴⁷として盛り込まれた。

ア 投資減税措置等

「日本再興戦略」(平成25年6月14日閣議決定)に沿って、民間投資を活性化するために措置された。先端設備の取得など生産性の向上につながる設備投資を促進する税制の創設等が行われている。

イ 所得拡大促進税制

企業による賃金引上げの取組を強力に促進するため、平成25年度税制改正で創設された所得拡大促進税制⁴⁸の拡充が行われている。

ウ 住宅ローン減税の拡充等

「税制抜本改革法」を受け、平成25年度税

制改正において、適用期限の延長や最大控除額の引上げ等の措置が講じられたものであり、同パッケージにおいてはこれを着実に実施するものとして掲載されている。

(2) 予算上の措置

歳出面では、平成26年度4～6月期に見込まれる反動減を大きく上回る5兆円規模の新たな経済対策を策定するとされ、3%の消費税率引上げによる影響の大幅な緩和と、経済の成長力の底上げによる成長軌道への早期の復帰を目指すものとされた。

上記の5兆円規模の新たな経済対策は、「好循環実現のための経済対策」として平成25年12月5日に閣議決定され、その実施に必要な経費については平成25年度補正予算において措置された(図表4)。

(図表4) 平成25年度補正予算の概要(好循環実現のための経済対策の経費)

「好循環実現のための経済対策」(12月5日閣議決定)の実行に伴う国費 **5兆4,956億円**

I 競争力強化策	1兆4,184億円
<ul style="list-style-type: none"> ・競争力強化のための投資促進、イノベーション創出等 [4,245億円] ・エネルギーコスト対策 [890億円] ・オリンピック東京大会を契機としたインフラ整備等 [1,011億円] ・地域、農林水産業、中小企業等の活力発揮 [8,037億円] 	
II 女性・若者・高齢者・障害者向け施策	3,005億円
<ul style="list-style-type: none"> ・女性の活躍促進、子育て支援・少子化対策 [1,685億円] ・若者の活躍促進、雇用対策 [822億円] ・高齢者・障害者への支援 [498億円] 	
III 復興、防災・安全対策の加速	3兆1,274億円
<ul style="list-style-type: none"> ・東日本大震災の被災地の復興・復興 [1兆9,308億円※] <li style="text-align: right;">※復興特別法人税1年前倒し廃止に伴う補填8,000億円を含む ・国土強靱化、防災・減災の加速、原子力防災対策等 [1兆946億円] ・安全・安心な社会の実現 [1,021億円] 	
IV 低所得者等への影響緩和、駆け込み需要と反動減の緩和	6,493億円
<ul style="list-style-type: none"> ・一般の住宅取得に係る給付措置(すまい給付金) [1,600億円] ・簡素な給付措置(臨時福祉給付金) [3,420億円] ・子育て世帯に対する臨時特例給付措置 [1,473億円] 	

(出所) 財務省資料を基に作成

⁴⁷ 経済政策パッケージにおける税制改正による減収見込額(平年度ベース)では、3項目を合計して、国税・地方税合わせて10,100億円の減収を見込んでいる。

⁴⁸ 個人の所得水準を底上げする観点から、労働分配(給与等支給)を一定以上増加させた場合、その増加額の10%の税額控除を可能とする制度として創設(財務省『平成25年度 税制改正の解説』)。

(3) その他（消費税転嫁対策）

消費税率引上げに際し、消費税の円滑かつ適正な転嫁を確保する観点から、消費税の転嫁を阻害する行為の是正、価格の表示並びに消費税の転嫁及び表示の方法の決定に係る共同行為に関する特別の措置を講ずるための法律⁴⁹（いわゆる消費税転嫁対策特別措置法）が制定された。

その主な内容は以下のとおりである。

- ア 特定の事業者による消費税の転嫁の拒否等の行為を迅速かつ効果的に是正するための制度⁵⁰の創設
- イ 消費税の転嫁を阻害する表示を迅速かつ効果的に是正するための制度⁵¹の創設
- ウ 事業者が、今次の消費税率の引上げに際し必要があるときは、一定の誤認防止措置を講じているときに限り、消費税法の総額表示義務を解除すること
- エ 事業者又は事業者団体が、公正取引委員会に届出をして行う、一定の要件を満たす消費税の転嫁及び表示の方法の決定に係る共同行為について、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律⁵²」の適用を除外すること

3 経済動向

平成 26 年初めの我が国経済は平成 20 年 9 月のリーマン・ショック後の景気後退や平成 23 年 3 月の東日本大震災を経て、「三本の矢」

（大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略）からなる経済政策の効果もあり、景気は回復基調にあった。実質 GDP の前年度比⁵³は平成 24 年度に 0.8%、翌 25 年度には 2.6%となっている。良好な経済状況がみられる要因としては、バブル経済崩壊以降の家計や企業などでみられたバランスシート調整の動きが解消されてきたことで企業が収益を前向きな投資に活用し始めるようになったこと、「三本の矢」の一体的な取組によって人々のマインドが好転し、実体経済にプラスの影響を及ぼすようになったことなどが指摘されている⁵⁴。

平成 26 年 4 月の消費税率引上げは、駆け込み需要やその反動の影響等を通して我が国経済に影響を与えた。実質 GDP は駆け込み需要の影響もあり平成 26 年 1～3 月にはプラス成長となったが、その反動や夏の天候不順等の影響もあって同年 4～6 月期、7～9 月期は 2 四半期連続のマイナス成長となっている⁵⁵。消費税率の引上げは消費の駆け込み需要とその反動減（異時点間の代替効果）や、価格上昇による実質所得の減少（所得効果）を生じ、経済に影響を与える。平成 26 年の消費税率引上げにおける異時点間の代替効果の規模としては、個人消費全体について 2.5～3.3 兆円程度（実質 GDP の 0.5～0.6%程度）、所得効果による個人消費の押下げ効果としては 4～6 月期から 7～9 月期にか

⁴⁹ 「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法」（平成 25 年法律第 41 号）

⁵⁰ 平成 26 年 4 月 1 日以降に供給する商品又は役務について、減額、買いたたき等の消費税の転嫁を拒む行為等が禁止されている。違反行為を防止又は是正するため、公正取引委員会、主務大臣、中小企業庁長官が必要な指導・助言を行う。また、違反行為があると認めるときは、公正取引委員会が勧告を行い、その旨を公表する。

⁵¹ 平成 26 年 4 月 1 日以降に供給する商品又は役務の取引について、消費税分を値引きする等の宣伝や広告が禁止されている。違反行為を防止又は是正するため、消費者庁長官、公正取引委員会、主務大臣、中小企業庁長官が必要な指導・助言を行う。また、違反行為があると認めるときは、消費者庁長官が勧告を行い、その旨を公表する。

⁵² 昭和 22 年法律第 54 号

⁵³ 内閣府・前掲注 7

⁵⁴ 内閣府『平成 27 年度 年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）—四半世紀ぶりの成果と再生する日本経済—』第 1 章第 1 節

⁵⁵ 内閣府・前掲注 54

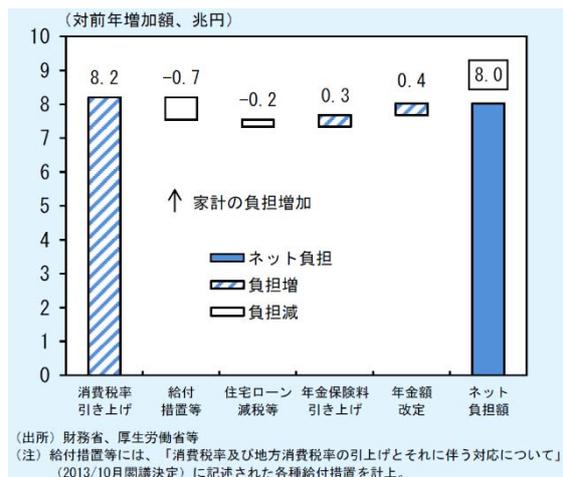
けて合計で1兆円弱程度（実質GDPの0.2%程度）と推計されている⁵⁶。また住宅投資の駆け込み需要とその反動の規模については、着工戸数ベースで6～7万戸程度、金額ベースで1～1.6兆円程度（実質GDPの0.2～0.3%程度）と推計されている⁵⁷。

消費税率引き上げの影響もあり、平成26年夏以降には景気の回復力に弱さがみられるようになった。このような状況の下、同年11月には安倍内閣総理大臣が記者会見を行い、景気の腰折れを防ぐために平成27年10月に予定されていた消費税率の再引き上げを延期する判断を示している。平成26年末以降は消費者マインドが下げ止まるなど、消費税率引き上げの影響は和らいだ⁵⁸。実質GDPの前年度比⁵⁹は平成26年度に-0.4%と落ち込んだものの、その後平成27年度には1.3%、平成28年度には0.9%となるなど、我が国経済は緩やかな回復を続けることとなった。

（参考）家計のネット負担額（日銀試算⁶⁰）

試算によると、平成26年度には消費税率引き上げによる家計の負担増が8.2兆円あったほか、年金関連の負担増が生じたが、一方で給付措置等の負担軽減策が講じられ、家計のネット負担は8.0兆円程度増加したとされている（図表5）。

（図表5）平成26年度増税時家計負担額



（出所）日本銀行『経済・物価情勢の展望 2018年4月』（2018）36頁

IV 税率10%への引上げ時(令和元年10月)

1 引上げの経緯

(1) 延期の判断

平成26年4月の消費税率8%への引上げ後の経済動向を踏まえ、平成27年10月からの消費税率10%への引上げの是非が大きな焦点となっていた中、平成26年11月18日、安倍内閣総理大臣は、記者会見において、消費税率10%への引上げ時期を平成29年4月まで延期するとともに、平成26年11月21日に衆議院を解散する旨を表明した。この中で、消費税率引き上げの延期については、成長軌道に回復していない経済状況や有識者からの意見などを総合的に勘案し、デフレから脱却し経済を成長させるアベノミクスの成功を確かなものとするために延期する旨の説明が行われた。また、いわゆる景気判断条項については、これを付すことなく、平成29年4月の税率引き上げを確実に実施するとした⁶¹。

⁵⁶ 内閣府政策統括官『日本経済2014-2015』（2015）第1章第1節

⁵⁷ 内閣府政策統括官・前掲注56

⁵⁸ 内閣府・前掲注54

⁵⁹ 内閣府・前掲注7

⁶⁰ 日本銀行・前掲注44 36-37頁

⁶¹ 「所得税法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第9号）及び「地方税法等の一部を改正する法律」（平成27年法

(2) 再延期の判断

平成 29 年 4 月からの消費税率 10%への引上げをめぐるのは、安倍内閣総理大臣から、リーマン・ショックや大震災のような重大な事態が発生しない限り確実に実施する旨が繰り返し発言されていた。

一方で、中国の景気減速への懸念や原油価格の低下など、世界経済の情勢が注目され、平成 28 年 3 月から開催された国際金融経済分析会合⁶²では、世界的な需要の低迷による今後の景気悪化を指摘する意見が多く示されることとなった。さらに、同年 4 月には、熊本地震が発生し、国内経済への影響が懸念される事態となった。

こうした状況下、安倍内閣総理大臣は、同年 5 月の G 7 伊勢志摩サミットにおいて、新興国経済の減速や世界の貿易額の減少傾向などを示し、世界的な需要の低迷が長期化するリスクを指摘した。その上で、こうしたリスクに対し、G 7 が協調して金融政策、財政政策、構造政策を進めていくとの合意に従い、我が国も率先して世界経済の成長に貢献するとし、消費税率引上げの是非も含めて検討することを明らかにした⁶³。

その後、同年 6 月、安倍内閣総理大臣は、G 7 による合意の下に、我が国として構造改革の加速や財政出動など、あらゆる政策を総動員するとしてした上で、内需を腰折れさせかねない消費税率の引上げは延期すべきである

と判断した旨を表明した⁶⁴。具体的には、平成 32 年度の財政健全化目標を堅持するため、平成 31 年 10 月に税率を引き上げることとし、30 か月延期するとした。また、軽減税率についても、税率引上げの際に導入するとした⁶⁵。

(3) 税率引上げ実施の表明

消費税率 10%への引上げを約 1 年後に控えた平成 30 年 10 月 15 日、安倍内閣総理大臣は、臨時閣議において、消費税率については法律で定められたとおり平成 31 年 10 月 1 日に 10%に引き上げる予定である旨を表明した。

2 対応

平成 30 年 10 月 15 日の安倍内閣総理大臣の臨時閣議における発言では、前回の税率引上げの経験を活かし、あらゆる施策を総動員して経済に影響を及ぼさないよう全力で対応するとし、①消費税率引上げ分の使い道の見直し、②軽減税率制度の実施、③駆け込み・反動減の平準化策、④耐久消費財対策に関連した方針が明らかにされた。

その後、同年 11 月 26 日には、経済財政諮問会議、未来投資会議、まち・ひと・しごと創生会議、規制改革推進会議合同会議において、消費税率引上げに伴う対応等に関する基本方針（経済政策の方向性に関する中間整理）

律第 2 号)により、消費税率引上げ時期が延期された。また、いわゆる景気判断条項は削除された。

⁶² 平成 28 年 5 月に開催される G 7 伊勢志摩サミットの議長国として、現下の世界的な経済状況に適切に対応するため、世界の経済・金融情勢について、内外の有識者から見解を聴取し、意見交換を行う会合。同年 3 月から 5 月まで 7 回開催され、ノーベル経済学賞を受賞したジョセフ・スティグリッツ教授やポール・クルーグマン教授を始め、米国や欧州、アジアの経済の専門家との意見交換が行われた。

⁶³ G 7 伊勢志摩サミット議長記者会見（平成 28 年 5 月 27 日）

⁶⁴ 記者会見（平成 28 年 6 月 1 日）。なお、この中で安倍内閣総理大臣は、「1 年半前、衆議院を解散するに当たって、(中略)私は消費税率の 10%への引上げについて、再び延期することはないとはっきりと断言いたしました」としたうえで、『再延期する』という私の判断は、これまでのお約束とは異なる『新しい判断』であります」と発言した。

⁶⁵ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 85 号）及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 86 号）により、消費税率引上げ時期が延期された。

が示された。

この中では、社会保障の充実、低所得者に対する支援策、駆け込み・反動減の平準化、中小・小規模事業者等への対策等の方針が示され、安倍内閣総理大臣からは、駆け込み需要・反動減の平準化については効率的かつ効果的な対応を図るためのガイドラインを整備し柔軟な価格設定を可能とするとともに、中小・小規模事業者を支援するポイント還元は期間を集中し十分な還元率を確保するほか、プレミアム付商品券の発行支援、自動車の保有についての税負担の軽減措置等を検討し消費をしっかりと下支えしていく旨が発言された。

同年12月20日には、経済財政諮問会議において、「消費税率引上げに伴う対応」として、基本的な考え方とともに、具体的な消費税率引上げによる影響と対応が示された（図表6）。

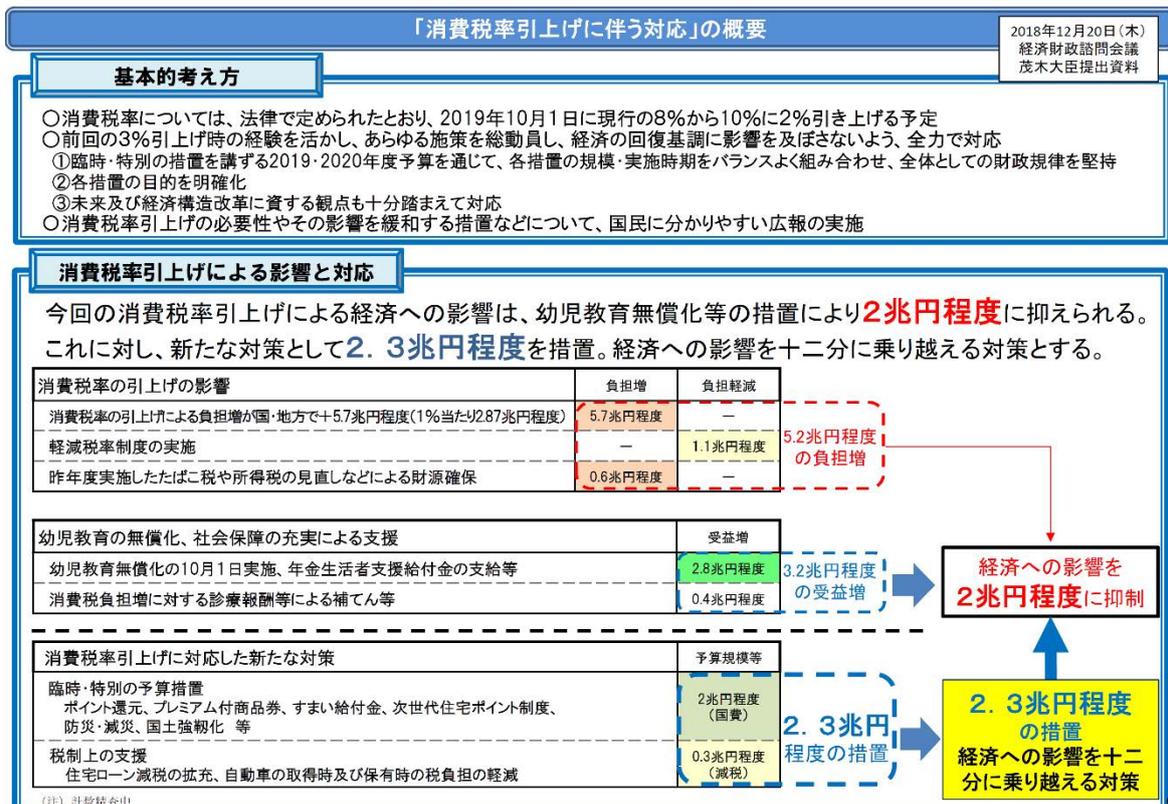
(1) 税制上の措置

ア 軽減税率制度

消費税の負担額は所得が上昇するほど増加し、消費水準に対応した税負担となるが、収入に占める消費税の負担割合は低所得者ほど高いとされている（いわゆる逆進性）。

このような消費税の性質に鑑み、「税制抜本改革法」では、低所得者に配慮した施策を講じることとされた。これを踏まえて平成28年度税制改正において、当時予定されていた平成29年4月の消費税率引上げにあわせて軽減税率制度を導入することとされた。その後の消費税率引上げの再延期により、軽減税率制度の導入も延期された。令和元年10月1日より消費税の標準税率は10%（国分7.8%、地方分2.2%）となるが、①酒類・外食を除く飲食料品、②定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞については、

（図表6）「消費税率引上げに伴う対応」の概要



軽減税率として8%（国分6.24%、地方分1.76%）の税率が適用される。

なお、軽減税率制度の導入に伴い、令和5年10月から、適格請求書等保存方式（インボイス制度）が導入されることとなっている。

イ 住宅ローン減税の拡充

平成26年4月の消費税率引上げ時に耐久消費財を中心に駆け込み需要とその反動減が生じた。このことを踏まえ、「平成31年度税制改正大綱⁶⁶」においては、消費税率引上げの実施に当たり、住宅に係る需要変動の平準化のため、税率引上げ後における購入も十分魅力的なものとするとの考え方の下、住宅に対する税制上の支援策を講ずるとされた。

令和元年度税制改正では住宅ローン減税の拡充が行われ、消費税率10%が適用される住宅取得等について、令和2年末までの間、住宅ローン控除の控除期間を3年間延長し、13年間とするとされた。その際、延長する3年間の控除額については、消費税率2%引上げ分の負担に着目した控除額の上限を設けるとしている。

ウ 車体課税

自動車についても住宅と同様の経緯から、「平成31年度税制改正大綱」において、消費税率引上げの実施に当たり、需要変動の平準化のため、税制上の支援策を講ずるとされた。

令和元年度税制改正では、消費税率10%への引上げにあわせ、保有課税を恒久的に引き下げることにより、需要を平準化するとともに、国内自動車市場の活性化等を図ることを目的として、令和元年10月1日以後に初回新規登録を受けた自家用乗用車（登録車）に係る自動車税について、小型自動車を中心に引き下げることとした。

(2) 予算上（令和元年度）の措置

歳出面は、「消費税率引上げに伴う社会保障の充実等」と「消費税率引上げへの対応」とに分けられる。

「消費税率引上げに伴う社会保障の充実等」においては、幼児教育・保育の無償化をはじめ、低年金の高齢者等に対する年金生活者支援給付金の支給などが行われている（図表7）。

（図表7）消費税率引上げに伴う社会保障の充実等

【主なもの】	公費+8,110億円（国費+7,157億円*1）	
	公費	国費
○幼児教育・保育の無償化 ・2019年10月から、全ての3～5歳児、住民税非課税世帯の0～2歳児を対象に、幼稚園・保育所・認定こども園等の費用を無償化	+3,882億円	+3,882億円*2
○介護人材の処遇改善 ・2019年10月から、勤続年数10年以上の介護福祉士について月額平均8万円相当の処遇改善を行うことを算定根拠に対応	+421億円	+213億円
○待機児童の解消 ・保育の受け皿拡大 「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿を整備（保育運営費の拡充） ※この他、事業主拠出金+1,000億円	+330億円	+163億円
・保育士の処遇改善 2019年4月から、保育士の処遇について、+1%（月3000円相当）引上げ	+206億円	+103億円
○低年金の高齢者等に対し、年金生活者支援給付金【基準額年6万円（月5千円）】を支給（2019年10月分～）	+1,859億円	+1,859億円
○低所得高齢者の介護保険料の負担軽減の更なる強化（原則2019年10月～）	+654億円	+327億円
○地域医療構想の実現に向けた地域医療介護総合確保基金の拡充	(医療分) +100億円	+67億円
	(介護分) +100億円	+67億円
○電子カルテの標準化・オンライン資格確認の導入等による効率的な医療提供体制構築のための医療ICT化促進基金（仮称）の創設	+300億円	+300億円
○児童養護施設等の小規模・地域分散化、高機能化等の社会的養育の推進	+58億円	+29億円

*1、2 幼児教育・保育の無償化に係る初年度の経費を全額国負担とすることに伴う子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）2,349億円が含まれており、これを除いた社会保障の充実等に係る社会保障関係費の増はそれぞれ+4,808億円、+1,532億円となる。
(注) この他、消費税率引上げに関連して、2019年度において、後期高齢者医療制度の保険料（均等割）の軽減特例の見直し及び幼児教育・保育無償化に係る自治体の事務費・システム改修費の補助を実施する。

11

（出所）財務省資料

⁶⁶ 平成30年12月14日 自由民主党・公明党

「消費税率引上げへの対応」は、中小小売業等に関する消費者へのポイント還元、低所得者・子育て世帯向けプレミアム付商品券、防災・減災、国土強靱化など、2兆円規模の臨時・特別の措置が講じられている⁶⁷（図表8）。

このほか、消費税軽減税率制度の導入等の準備が円滑に進むよう、制度の実施に伴い対応が必要となる中小企業・小規模事業者等を

支援する、中小企業消費税軽減税率対策事業が実施されている。同事業には、複数税率対応レジの導入等支援、受発注システムの改修等支援、請求書管理システムの改修等支援の3つがあり、令和元年9月30日までに補助対象機器等の売買契約やシステムの導入・改修に係る契約を締結している場合に、原則として経費の4分の3にあたる補助金が支給される。

（図表8）消費税率引上げへの対応

消費税率引上げへの対応

《臨時・特別の措置》（国費 2兆280億円）
<p>中小小売業等に関する消費者へのポイント還元 (2,798億円) 2019年10月からオリンピック・パラリンピック前の2020年6月までの9か月間に限定し、中小小売業等において消費者がキャッシュレス決済を行う場合、5%（または2%）のポイント還元により支援</p>
<p>低所得者・子育て世帯向けプレミアム付商品券 (1,723億円) 低所得者（生活保護受給者除く）及び0～2歳児の子育て世帯に対し、2019年10月から半年間使用できるプレミアム付商品券を発行・販売（1人5千円の財政支援）</p>
<p>住宅の購入者等に対する支援</p> <p>【すまい給付金】(785億円) 住宅ローン減税の効果が限定的な所得層を対象とする「すまい給付金」について、2019年10月以降、対象所得層を拡大するとともに、給付額を最大30万円から50万円に引上げ</p> <p>【次世代住宅ポイント制度】(1,300億円) 一定の省エネ性、耐震性、バリアフリー性能を満たす住宅や家事・介護負担の軽減に資する住宅の新築やリフォームに対し、一定期間に限ってポイント付与（新築で基本的に30万円分のポイント付与）</p>
<p>防災・減災、国土強靱化 (1兆3,475億円) 重要インフラの緊急点検の結果等を踏まえた「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」について、2018年度からの3年間で集中的に実施 （※1）2018年度2次補正とあわせて国費2.4兆円 （※2）2020年度までの3年間の事業規模は概ね7兆円程度</p>

等

（出所）財務省資料を基に作成

(3) その他（消費税転嫁対策等）

平成30年11月28日に開催された消費税の円滑かつ適正な転嫁等に関する対策推進本部幹事会において、「消費税率の引上げに伴う価格設定について（ガイドライン）」が示された。その中では、消費税率引上げ後に小売業者が値引きを行う場合、消費税と直接関連付けて宣伝・広告を行うことは、いわゆる消費税転嫁対策特別措置法により禁止され

ているが、事業者の価格設定のタイミングや値引きセールなどの宣伝・広告自体を規制するものではない旨が記載された。また、従来、消費税率の引上げを理由として、それ以上の値上げを行うことは「便乗値上げ」として抑制を求めてきたが、これは消費税率引上げ前に需要に応じて値上げを行うなど経営判断に基づく自由な価格設定を妨げるものではない旨についても記載された。加えて、消費

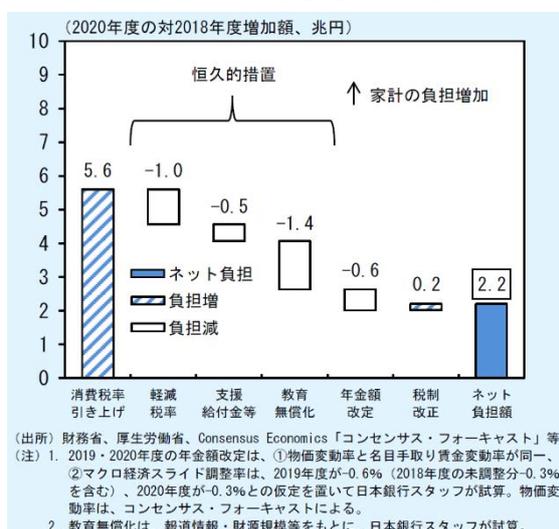
⁶⁷ 令和2年度予算の概算要求に当たっては、「消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況等を踏まえ、適切な規模の『臨時・特別の措置』を講ずる。」とされている。（「令和2年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」令和元年7月31日閣議了解）

税の転嫁において下請事業者等に不当な転嫁が行われないう、監視や周知を徹底していくとされた。

(参考) 家計のネット負担額 (日銀試算⁶⁸)

試算によると、令和元年度の消費税率引上げにより、家計の負担は5.6兆円増加すると見込まれる一方、軽減税率等の負担軽減措置により、家計のネット負担額は2.2兆円程度の増加にとどまると予想されている (図表9)。

(図表9) 令和元年度増税時家計負担額



(出所) 日本銀行『経済・物価情勢の展望 2018年4月』(2018) 36頁

V 対応の傾向と評価

1 傾向

本稿で見てきたとおり、消費税導入時や税率引上げ時においては、その時々々の経済財政状況等を踏まえた対応が図られており、その対応は、税制上 (歳入面) の措置、予算上 (歳出面) の措置及びその他の措置に大別される。

税制上の措置については、例えば、消費税導入時や税率5%への引上げ時において、所得税の人的控除の引上げなど、概ね全世帯を対象とした負担軽減措置が講じられたのに

対し、税率8%及び10%への引上げ時においては、税率引上げ時の駆け込み需要と反動減の緩和策として、住宅ローン減税の拡充や車体課税の見直しといった、比較的对象を限定した措置が講じられている。

また、措置の期間を見ると、消費税導入時は概ね恒久的な措置が講じられていたのに対し、税率5%への引上げ時は恒久的な措置 (制度減税) と時限的な措置 (特別減税) がセットとなっていた。税率8%及び10%への引上げ時においては、概ね時限的な措置が講じられている。

なお、税率10%への引上げ時における消費税の軽減税率制度については、概ね全世帯を対象とした恒久的な措置となっている。

予算上の措置については、例えば、消費税導入時や税率5%への引上げ時において、年金受給者等を対象とした臨時福祉給付金の支給や公的年金の物価スライドなど、社会保障関係の措置が講じられている。税率8%への引上げ時においては、臨時福祉給付金の支給などの措置も講じられたが、消費税率引上げ後の持続的な経済成長の実現に向けた対策として、設備投資の喚起や防災・減災の加速化のためのインフラ整備等に相当額の予算が配分されている。税率10%への引上げ時においては、幼児教育の無償化 (社会保障の充実) のほか、臨時・特別の予算措置として、ポイント還元、プレミアム付商品券等の駆け込み・反動減の平準化策や防災・減災、国土強靱化に向けた措置が講じられている。

その他の措置としては、中小事業者の転嫁対策等の取組が行われている。

2 評価

消費税率5%への引上げ時には、平成9年度の税率引上げ前に、所得税の特別減税など

⁶⁸ 日本銀行・前掲注44 36-37頁

を平成6年から先行実施していたが、平成9年度は消費税率引上げと所得税増税（特別減税の廃止）が重なり、景気後退の一要因となったと指摘されている。税率8%への引上げ時には、平成25年度補正予算で5.5兆円の経済対策などを講じたものの、税率引上げ後には経済への影響が生じたことから、景気対策の不足が指摘されていた⁶⁹。

また、日本では諸外国と比較して付加価値税率引上げ時の駆け込み、反動減の規模が大きいことが指摘されている。その理由としては、日本においては軽減税率が実施されていなかったことから、購入頻度の高い食料品等の非耐久財の価格上昇が消費者心理に影響を与えている可能性や、欧州のように価格変化が平準化されておらず、消費税率引上げに合わせて一律の価格改定が予見されていること、日本の家計がより価格変化に敏感である可能性等が指摘されている⁷⁰。今般の税率10%への引上げ時における対応においては、消費税率引上げ前後において、事業者のそれぞれの判断によって柔軟な価格設定が行えるようガイドラインが整備されたことや、食料品等について軽減税率制度が実施されたことから、消費の平準化に寄与することが期待される。さらに、駆け込み買いの対象となる個人消費約50兆円のうち、住宅や自動車に係る26.4兆円程度が平準化策によって駆け込みが起らないように手当されているとの試算⁷¹もある。

一方で、短期間のうちに集中的に反動減対

策を講じることは実際には反動減を増幅させるおそれがあり、消費需要の平準化が目的ならば複数回に分けて小幅な増税を段階的に実施することが望ましいとの指摘もある⁷²。国会における質疑においても、手厚い対策を講じることによって、その対策の終了時に反動減が生じる可能性が指摘されていた⁷³。

おわりに

経済の変動要因は様々であり、消費税率の引上げによる影響のみを抽出し、対応策を講ずることは極めて困難であると思われる。

しかしながら、消費税率引上げによる国民負担の増加に加え、相当な額の歳出を伴う対応に対しては、より厳しい評価も予想されよう。

こうした点も踏まえ政府には、消費税率10%への引上げ後の経済動向を注視しつつ、対応策の効果についても十分な検証が求められる。

他方、消費税率については、10%の水準に達したが、例えばOECD加盟国の中では比較的低い部類に属する。このため、『OECD経済審査報告書』（日本、平成31年4月）においては、「十分な水準の基礎的財政黒字を消費増税のみによって確保するためには、OECD平均である19%を超え、税率を20%から26%の間の水準へと引き上げることが必要」と指摘されている。

このような指摘や、社会保障制度の財源確保、財政健全化の状況などを踏まえると、消

⁶⁹ 平成27年3月9日の衆議院予算委員会公聴会において、佐藤主光公述人（一橋大学国際・公共政策大学院教授）は「消費税というのは景気に対するインパクトは強いと思います。…短期的に見ると、かなり、思った以上に、我々経済学者も多分予想した以上に今回の消費税増税のマイナスのインパクトは大きかったと思います。では、結果的に消費税を上げるべきじゃなかったかという、そうではなくて、やはりそれに合わせた形での景気対策をすればよかったんですね、本当は。それが足りなかったんだと思います。」（第189回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号27頁）と述べている。

⁷⁰ 内閣府『日本経済2018-2019—景気回復の持続性と今後の課題—』（平成31年1月）第2章第3節

⁷¹ 第一生命経済研究所 調査研究本部 経済調査部『Economic Trends 消費税の駆け込みと反動（中編）～平準化策が効く～』（2019年7月4日）

⁷² 中里透「（経済教室）消費税増税に何が必要か 上 過度な対策、反動減を増幅」『日本経済新聞』（2018.12.19）

⁷³ （例）第198回国会衆議院財務金融委員会議録第3号26-27頁（平31.2.26）

費税を含めた税負担の在り方について、引き続き議論を深めることが求められよう。

【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。

- ・ 森信茂樹『日本の消費税 導入・改正の経緯と重要資料』財団法人納税協会連合会（2000）
- ・ 森信茂樹「消費税の逆進性対策を考える」『会計検査研究』会計検査院（2009）
- ・ 小池拓自「消費税を巡る議論」『ISSUE BRIEF』国立国会図書館（2008）
- ・ 国税庁『平成9年 改正税法のすべて』大蔵財務協会（1997）
- ・ 財政調査会編纂『國の予算 平成9年度予算 平成8年度補正予算』はせ書房（1997）
- ・ 平成8年度厚生省所管 一般会計歳出予算補正（第1号）各目明細書

パラリンピック・障害者スポーツの展望

—東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催に向けて—

衆議院調査局調査員

田 中 勇 毅 佐 藤 洋
村 上 恵 江 川 裕 幸
柴 佳 佑
(文部科学調査室)

■ 要 旨 ■

パラリンピック競技大会（以下「パラリンピック」という。）の原点は、リハビリテーションの一環として 1948 年に英国の病院で開催されたアーチェリー大会であった。パラリンピックは、対象障害の拡大や競技スポーツ化の進展、オリンピックとの連携の深化など、時を経るにつれその形態を発展させてきた。

2013 年 9 月、2020 年のオリンピック・パラリンピック競技大会の開催都市が東京に決定した。夏季パラリンピックでは、史上初の同一都市 2 回目開催となる。政府は、パラリンピックの開催が「障害者の自立や社会参加を促す大きな力となる」との認識の下、障害者スポーツの振興や競技力の向上、オリンピック・パラリンピックムーブメントの普及等に取り組んでいる。

国際的な競技スポーツ大会へと発展したパラリンピックは、今後その存在意義がますます高まっていくであろう。スポーツの普遍的な価値と多様性の本質を示唆する大会として、様々な課題を乗り越えながら、共生社会の実現に寄与し続けることが期待される。

《 構 成 》

はじめに

I パラリンピックの歴史

II 東京パラリンピック（2020 年）の開催

III 共生社会の実現に向けたパラリンピックの 意義及び課題

おわりに

はじめに

2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「2020 年オリパラ大会」という。）の開催まで、いよいよ 1 年を切った。現在、公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会、開催都市である東京都、政府を中心として、同大会の準備が進められている。2020 年オリパラ大会が、

トップアスリートの圧倒的なパフォーマンスを目の当たりにする機会となるとともに、同大会を通じた遺産（レガシー）の創出が、我が国をはじめとして、世界中に多くの恩恵をもたらすことが期待される場所である。

実際に、2020 年オリパラ大会招致時の立候補ファイルにおいては、同大会を通じて、世界のスポーツ界が「未来をつかむ（Discover Tomorrow）」ことをそのコンセプトの一つとして掲げている。

特に、パラリンピック競技大会（以下「パラリンピック」という。）については、「全てのひとを差別なく社会に取り込み、障害者のニーズと興味に思いをはせることで、より良い世界を築き、社会全体により明るい未来をもたらすことができる」というメッセージ

が発信可能な大会であるとしている。

このような立候補時のコンセプトを踏まえ、政府においても、「パラリンピックの成功なくして、東京大会の成功なし」との認識¹の下、来る2020年オリパラ大会に向けて、様々な取組を進めているところである。

そこで、本稿では、2020年オリパラ大会の開催を来年に控えたことを機に、特にパラリンピックに焦点を当て、その歴史と2020年東京パラリンピック（以下「2020年パラ大会」という。）²について概観する。その上で、改めてパラリンピックの意義や課題について、有識者へのインタビューも踏まえ考察したい。

I パラリンピックの歴史³

パラリンピックの原点は、英国のストーク・マンデビル病院において、リハビリテーションの一環として開催された脊髄損傷者によるアーチェリー大会とされている。本章においては、このリハビリテーションの一環として始まった大会が、現在のパラリンピックへと発展した歴史について概観する。

1 パラリンピックの誕生

(1) リハビリテーションとしてのスポーツの活用

医療におけるスポーツの効果については、

古くは紀元前から確認されているが、その新たな発展がみられたのは18世紀であると言われている⁴。時を経て、リハビリテーションの理念が世界的に広まり深化したのは、第1次世界大戦により多くの戦傷者が出たことから、「機能訓練、職業や生活に対する保障が必要となったことが契機⁵」であったとされる⁶。

その後、第2次世界大戦が勃発すると、多くの国々で、戦争で障害を負った兵士のリハビリテーションの補助的な方法として、スポーツが活用されていった。

ドイツとの戦争が激化した英国においては、チャーチル首相らが、戦傷者には最高の医療を提供すべきとの信念の下、脊髄損傷者専門の病院として、ロンドン郊外のストーク・マンデビル病院内に「脊髄損傷科」⁷を開設し、ドイツから亡命したルードウィヒ・グットマン博士を初代科長として招へいした。

脊髄損傷者は、第2次世界大戦までの何世紀もの間、「残り2～3年の余命しかないみじめな肢体不自由者⁸」として考えられていたが、神経外科医であるグットマン博士による治療方針は、他の科の医師や理学療法士などで構成されるチームによる包括的な治療を進めるとともに、「手術よりスポーツを」という考えの下、スポーツを主としたリハビリテーションを導入する⁹ものであった。この手法は、そ

¹ 「2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会の準備及び運営の推進に関する政府の取組の状況に関する報告」（令和元年6月 第198回国会（常会）提出 3頁）

² 正式名称は「東京2020パラリンピック競技大会」（英文名称：Tokyo 2020 Paralympic Games）である。同大会は、16回目の夏季大会となる。なお、これまでに夏季大会が15回、冬季大会が12回開催されている。

³ 本章において、「パラリンピック」に関し特段の表記がない部分については、夏季大会に関するものである。

⁴ この頃、フランスやドイツにおいて、いわゆる運動療法としてのスポーツの活用が紹介され、また、スウェーデンやドイツの体育の指導者によって医療体操が提唱されるようになったとされる（高橋明『障害者とスポーツ』（岩波新書）岩波書店（2004）98頁）。

⁵ 渡邊進「高齢者医療福祉とリハビリテーション」『川崎医療福祉学会誌 vol.20 Suppl.1』川崎医療福祉学会（2010）71頁

⁶ なお、障害者スポーツが広がりを見せたのも第1次世界大戦前後であり、1924年には、初の国際的な障害者のスポーツ大会である、第1回国際ろう者スポーツ競技大会（現：デフリンピック）が開催された（日本パラリンピック委員会のホームページ<<https://www.jsad.or.jp/paralympic/what/history.html>>（参照2019.10.17））。

⁷ この後、「国立脊髄損傷センター」に改称された。

⁸ Ludwig Guttmann（市川宣恭監訳）『身体障害者のスポーツ』医歯薬出版株式会社（1983）22頁（原書名：Professor Sir Ludwig Guttmann CBE FRS, Textbook of Sport for the Disabled, 1976.）

⁹ 1944年にパンチボール訓練、翌1945年に車いすによるボロやバスケットボール、卓球などを導入した。

れまでの治療方針とは異なるものであったが、目を見張る効果があったとされる¹⁰。

(2) パラリンピックの原点となるスポーツ大会の開催

リハビリテーションにおけるスポーツの効果を実感したグットマン博士は、スポーツを活用したリハビリテーションを深化させる取組として競技会の開催を目指し、1948年7月、ロンドンオリンピック競技大会（英国）の開会式の日、ストック・マンデビル病院において、車いすを使用する16名¹¹の脊髄損傷者によるアーチェリー大会を開催した。

当初はアーチェリーの1種目のみであったこの英国内の大会こそ、現在のパラリンピックの原点となる大会であった。

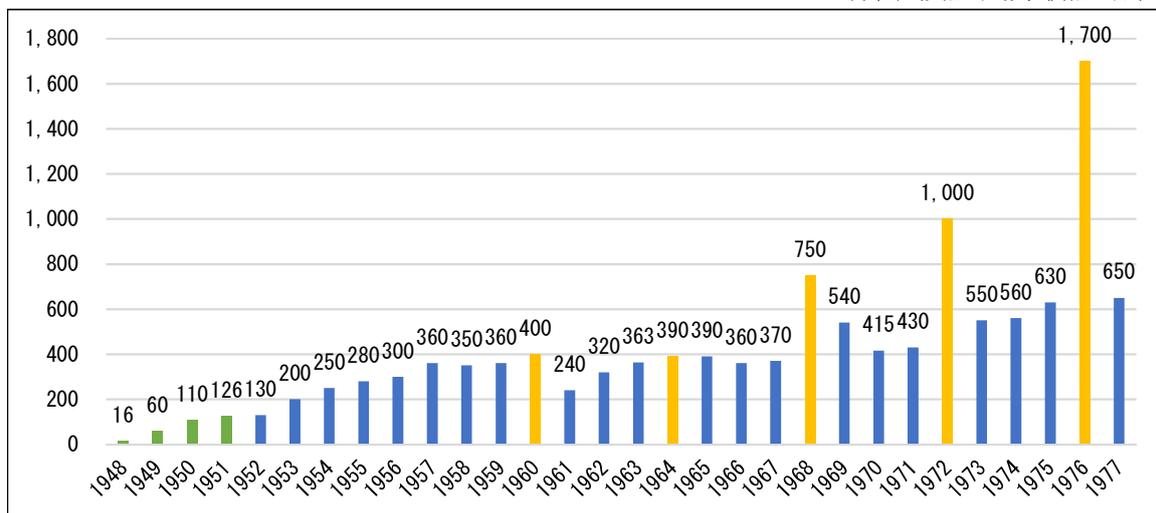
(3) 国際大会への発展と第1回パラリンピック

ストック・マンデビル病院において開催された脊髄損傷者による競技大会は、その後、毎年7月末に同病院の運動場において開催され、回を追うごとに参加者数や競技種目が増えていった（参加者数の推移については、図表1参照）。1952年にはオランダの退役軍人のチームが参加し、計130名からなる初めての国際大会となった。これが「第1回国際ストック・マンデビル競技大会」である。

この後、英国など5か国の関係者で構成される「国際ストック・マンデビル競技委員会」が設立¹²され、オリンピック競技大会（以下「オリンピック」という。）開催年の国際ストック・マンデビル競技大会については、基本的にオリンピック開催国で、その閉会後に実施するとの方向性が示された¹³。

（図表1）大会参加者数の推移

（単位）縦軸：人数、横軸：暦年



（注）グラフのうち、緑色は英国内の大会として開催されたもの（1951年以前）、青色は国際ストック・マンデビル競技大会として開催されたもの（1952年以降）、黄色は同大会（1952年以降）のうちパラリンピックとして後に認定されたものである。

（出所）Guttmann・前掲書 31頁を基に筆者作成

¹⁰ 高橋・前掲書 101頁

¹¹ 英国退役軍人で、その内訳は、男性14名、女性2名である。

¹² 英国のほかオランダ、ベルギー、イタリア、フランスが参加し、グットマン博士が初代会長に就任した。

¹³ 公益財団法人日本障がい者スポーツ協会『障がい者スポーツの歴史と現状』（2019）34頁

1960年8月には、ローマオリンピック（イタリア）の閉会後に、ストック・マンデビル病院以外の場所で、初めて国際ストック・マンデビル競技大会が開催された。9回目の開催となった同大会は、23か国・400名の選手が参加¹⁴し、8競技¹⁵57種目が8日間にわたって開催された。

同大会が、1989年に設立された国際パラリンピック委員会¹⁶によって「第1回パラリンピック」として遡及的に位置付けられた大会である。

2 東京パラリンピック（1964年）の開催

(1) 開催に至る経緯

1964年のオリンピックは東京で開催されることになっていたため、同年の国際ストック・マンデビル競技大会については、オリンピックの閉会後に東京において開催したい旨、グットマン博士から要請があった。これを踏まえ、1964年11月、東京にて国際ストック・マンデビル競技大会の開催が実現した。

同大会の開催に当たり、大会の愛称として、「パラリンピック」(Paralympic)という言葉が日本で初めて打ち出されたとされている(図表2参照)。この当時、「パラリンピック」という言葉の由来は、「Paraplegia」(対麻痺¹⁷)と「Olympic」(オリンピック)の合成語であると解されていた。

(図表2) 東京パラリンピック（1964年）で使用されたポスター



(出所) 笹川スポーツ財団ホームページ

(2) 開催内容

東京オリンピック（1964年）の閉会後、「国際身体障害者スポーツ大会」が2部構成で開催され、第1部は「第13回国際ストック・マンデビル競技大会」、第2部は肢体不自由者等を対象とした国内大会¹⁸として行われた¹⁹。

後に「第2回パラリンピック」としてIPCによって遡及的に認定された第1部は、21か国から378名が参加し、9競技²⁰144種目が5日間にわたり開催された。

(3) 開催の意義

ヨーロッパ以外での国際ストック・マンデビル競技大会の開催は、この東京大会（1964年）が初めてとなった。

¹⁴ 参加国数及び参加者数については、本稿を執筆するに当たり参照した文献の間でも若干の差があるため、本稿においては、特段の注がない限り、国際パラリンピック委員会のホームページにおいて公開されている情報を基にした。

¹⁵ アーチェリー、陸上、ダーチャリー、スノーカー、水泳、卓球、車いすフェンシング、車いすバスケットボールの8競技。

¹⁶ 設立経緯等については、次頁参照

¹⁷ 主として、両下肢麻痺のこと。

¹⁸ 同大会には国内の肢体不自由者、聴覚障害者、視覚障害者に加え、西ドイツの選手が特別に参加した。

¹⁹ 2部構成とした理由については、第1部に当たる「本来のパラリンピックである車イスを使う身障者の大会は、すでに国際大会12回の経験もち、そのルールややり方もきちんとしている」一方で、「手足や目や耳の不自由な人々も、たくさんいる。そして、せつかく身障者の国際スポーツ大会を日本でやるのであるから、これらの人たちにも、ぜひ、参加して貰いたい」が「第2部の方は経験も浅く、ルールも区々で、国際ゲームをやれるほど熟していない」からとされている(財団法人国際身体障害者スポーツ大会運営委員会「パラリンピック 東京大会報告書」(1965)10頁)

²⁰ ローマパラリンピック（1960年）での実施競技（前掲注15）にパワーリフティングが追加された。

我が国においても、東京大会（1964年）を契機として、「日本身体障害者スポーツ協会」²¹や各種目の競技団体²²が設立されている。また、東京大会（1964年）開催の翌1965年、第20回国民体育大会（秋季大会）の閉会後に、同大会と同じ開催地において、「全国身体障害者スポーツ大会」が初めて開催された。同大会は、2000年まで毎年開催され、「わが国身体障がい者のスポーツの普及・振興に多大な成果を挙げた²³」とされている²⁴。

3 リハビリテーションとしてのスポーツ大会からの発展

(1) 対象障害の拡大

東京パラリンピック（1964年）以後も4年ごとにパラリンピックが開催され、その参加対象となる障害の種類は徐々に拡大されていった。当初は脊髄損傷者のみ参加が認められていたが、切断者などその他の肢体不自由者や、視覚障害者、知的障害者も参加できるようになり²⁵ ²⁶、『Paraplegia』（対麻痺）を持つ者が参加する大会」という「パラリンピック」の言葉の語源となじまなくなった。

1985年、国際オリンピック委員会は、国際

調整委員会²⁷等に「オリンピック」という言葉の使用を控えるよう要請したことに併せて、ギリシャ語の接頭語である「Para」（沿う、並行）と「Olympic」の合成語で、「もう1つのオリンピック」という意味合いを持つ、「パラリンピック」という言葉の使用を提案した²⁸。

この後、1988年に開催されたソウルパラリンピック（韓国）において、「パラリンピック」という言葉が初めて正式名称に使用された²⁹。同大会は、24年ぶりにオリンピックとパラリンピックが同一都市で開催される³⁰とともに、オリンピックで使用された施設がパラリンピックにおいても初めて使用された。

(2) パラリンピックの競技スポーツ化

パラリンピックの対象となる障害の種類が拡大されるにつれ、国際オリンピック委員会（以下「IOC³¹」という。）に相当する障害者スポーツの国際的な組織の設立が検討されるようになり、1989年、国際パラリンピック委員会（以下「IPC³²」という。）が創設された。

IPCは、各国の代表、国際的な各障害者スポーツ団体の代表、地域の代表、競技者の

²¹ 現在の公益財団法人日本障がい者スポーツ協会である。

²² 例えば、個別の競技団体としては、1967年に車いすバスケットボールの日本初のクラブチームが結成され、1972年に「日本身体障害者スキー協会」が設立された。

²³ 公益財団法人日本障がい者スポーツ協会・前掲書 9頁

²⁴ なお、2001年以降は「全国身体障害者スポーツ大会」と、1992年から知的障害者を対象として開催されていた「全国知的障害者スポーツ大会」を統合した「全国障害者スポーツ大会」が、国民体育大会と同じ開催地で、同大会の閉会後に開催されている。

²⁵ 具体的には、脊髄損傷者のほか、トロントパラリンピック（1976年・カナダ）から新たに切断・機能障害者と視覚障害者が、アーネムパラリンピック（1980年・オランダ）から新たに脳性麻痺者が、アトランタパラリンピック（1996年・米国）から新たに知的障害者が参加できるようになった。なお、知的障害者については、参加が中断されていた時期がある（平田竹男ほか『パラリンピックを学ぶ』株式会社早稲田大学出版部（2016）33頁）。

²⁶ 聴覚障害はパラリンピックの対象障害に現時点でも含まれておらず、聴覚障害者を対象とした国際大会として「デフリンピック」が、1924年から開催されている（前掲注6）。また、知的障害がパラリンピックの対象障害になる以前から、知的障害者を対象とした「スペシャルオリンピックス世界大会」が、1968年から開催されている。

²⁷ 国際パラリンピック委員会の前身とされる団体であり、障害別スポーツ団体の代表者などにより構成されていた。

²⁸ 中村太郎『パラリンピックへの招待—挑戦するアスリートたち』岩波書店（2002）18-19頁

²⁹ なお、ソウルパラリンピック（1988年）の正式名称は、「1988 Summer Paralympics」である。

³⁰ なお、オリンピックとパラリンピックが同一都市で開催された直近の事例は、東京パラリンピック（1964年）である。

³¹ International Olympic Committee の略である。

³² International Paralympic Committee の略である。

代表で構成されており、IPCの設立を契機として「パラリンピックは、リハビリテーションの一環としての大会から、高いレベルでスポーツを競う、純粋な国際競技会へと180度方向転換した³³⁾」と考えられている。

また、パラリンピックやそれに伴う各種国際大会の開催は、競技ごとに競争条件の整備やルールの明確化などを促す契機となった³⁴⁾。

IPCが初めて主催する夏季大会となったアトランタパラリンピック(1996年・米国)においては、競技ごとに出場資格の基準が設定されるとともに、出場できる選手の数も制限されるなど、「『エリートスポーツ』としての運営方針が顕著になった³⁵⁾」とされている。

4 冬季パラリンピックの開催

冬季パラリンピックの歴史は夏季大会に比べて浅く、1974年にフランスで切断者と視覚障害者を対象に実施された世界選手権大会を契機として、1976年にエンシェルトヴィーク(スウェーデン)において、「第1回冬季パラリンピック」³⁶⁾が開催された。同大会は、2競技³⁷⁾・53種目について、16か国・198名の選手が参加した。

この後、冬季大会についても夏季大会と同様に、参加できる障害の種類が図られている。

我が国で初めて冬季大会として開催された長野パラリンピック(1998年)は、ヨーロッ

パ以外で初めて開催された大会であり、5競技・122種目について、31か国・562名の選手が参加した。日本パラリンピック委員会(以下「JPC³⁸⁾」という。)によると、冬季大会としては当時で過去最高の盛り上がりを見せ、この大会を機に日本国内で「パラリンピック」の知名度が劇的に上がったとされる³⁹⁾。

5 オリンピックとパラリンピックの連携の深化

オリンピックを主催するIOCとパラリンピックを主催するIPCの連携の在り方については、2000年に転機を迎える。同年に開催されたシドニーパラリンピック(オーストラリア)の期間中に、IOCとIPCの協力関係について両者による会合が開かれ、オリンピックの開催都市はオリンピック閉会後にパラリンピックを開催することなどを内容とする基本的な合意に至った。

また、翌2001年に2度目の会合が開催され、より詳細な協力関係に関する合意⁴⁰⁾がなされた(図表3参照)⁴¹⁾。

(図表3) IOCとIPCの合意の主な内容

- オリンピック開催国は、オリンピックの終了後、パラリンピックを開催する。
- オリンピック組織委員会は、パラリンピックも担当する。

(出所) 高橋・前掲書 巻末資料2頁を基に筆者作成

³³⁾ 中村・前掲書 152頁

³⁴⁾ 小倉和夫「パラリンピックの政治、経済、社会及び文化的意義」『日本財団パラリンピック研究会紀要 第4号』日本財団パラリンピック研究会(2016)12頁

³⁵⁾ 中村・前掲書 156頁

³⁶⁾ なお、IPCの設立後に「第1回冬季パラリンピック」(正式名称:1st Winter Paralympics)として認定されている。

³⁷⁾ アルペンスキーとクロスカントリースキーの2競技。

³⁸⁾ Japanese Paralympic Committeeの略である。

³⁹⁾ JPCのホームページ<<https://www.jsad.or.jp/paralympic/what/nagano1998.html>>(参照2019.9.11)

⁴⁰⁾ 同協定について、IPCはホームページで「One Bid, One City agreement」と説明している。<<https://www.paralympic.org/feature/2-historic-one-bid-one-city-agreement>>(参照2019.8.9)

⁴¹⁾ なお、同合意については、数度の延長により、2032年大会まで協力関係を維持することが決定されている(「1980年代以降に見られるIOC-IPCの協力関係の変遷」『パラリンピック研究会紀要 第6号』日本財団パラリンピック研究会(2016)76-77頁)。

同協定を踏まえ、近年は、オリンピックやパラリンピックの開催に向けて必要な準備業務を担う大会組織委員会を一つに統一して設立する⁴²など、I O CとI P Cの関係や、オリンピックとパラリンピックの関係は、より緊密なものとなりつつあると言える。

II 東京パラリンピック（2020年）の開催

第I章で概観したように、パラリンピックの原点は、障害者のリハビリテーションの一環として開催された小規模なスポーツ大会であったが、2020年に東京で開かれるパラリンピックは、22競技・540種目について、4,400名を上限とする多くの選手が参加することが見込まれている。また、同一都市で2回目の夏季パラリンピックが開催されるのは、2020年パラ大会が史上初である。

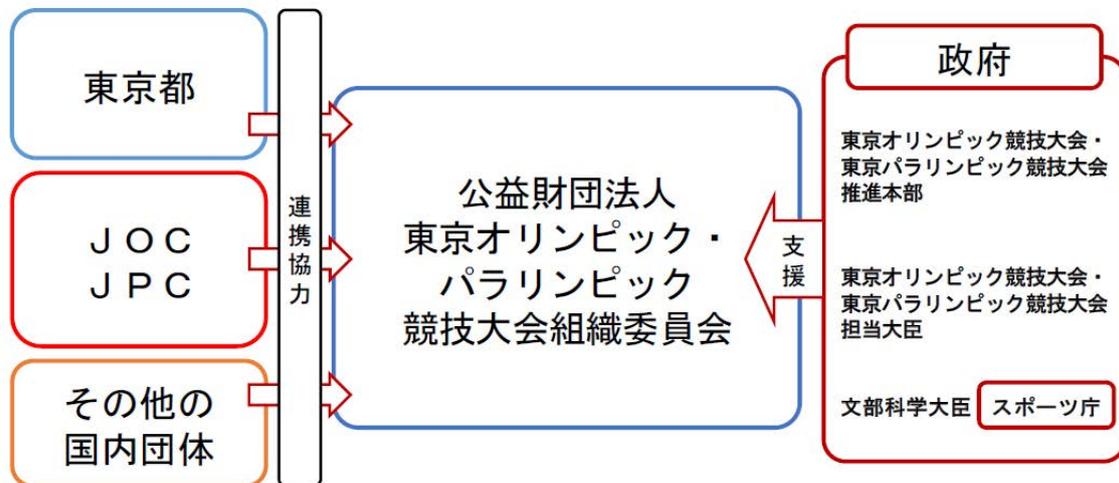
そこで、本章では、2020年パラ大会について、大会に向けた国内体制、大会の概要、スポーツ行政を担う文部科学省（スポーツ庁）の取組等を概観する。

1 2020年オリパラ大会に向けた国内体制

2013年9月のI O C総会で2020年のオリンピック・パラリンピックの開催都市が東京都に決定したことを受け、2014年1月、日本オリンピック委員会（以下「J O C⁴³」という。）と東京都は東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下「組織委員会」という。）を設立した⁴⁴。

組織委員会は2020年オリパラ大会の運営主体であり、大会の計画・実行に一義的な責任を持ち、大会開催に向けて必要な準備業務を担っている（図表4参照）。

（図表4）2020年オリパラ大会に向けた国内体制



（出所）スポーツ庁資料を基に筆者作成

⁴² 2008年に開催された北京オリンピック・パラリンピック（中国）において大会組織委員会が統一され、2010年に開催されたバンクーバーオリンピック・パラリンピック（冬季大会）（カナダ）においては、大会組織委員会の名称に「パラリンピック」の文言が加えられた。

⁴³ Japanese Olympic Committee の略である。

⁴⁴ 一般財団法人として設立され、2015年1月に公益財団法人となった。組織委員会は、I O C負担金（テレビ放映権やワールドワイドスポンサーシップ）、国内スポンサーシップ、チケット収入、各界からの寄付金など民間資金を原資に、2020年オリパラ大会の運営、仮施設の整備、開閉会式、大会関係者の輸送・セキュリティ・医療サービスなどを実施する。後掲注48 148頁

組織委員会設立に際し、東京オリンピック・パラリンピック調整会議が開催され、設立時評議員、同理事、同監事が選任された。

東京都は開催都市として、組織委員会が行う大会準備を全面的にバックアップするとともに、大会中の都市の活動を維持し、大会後にレガシーを残すための取組を推進している。また、競技会場となる恒久施設の整備、輸送インフラの整備、バリアフリー化の促進、都市ボランティアの募集・育成等を行っている。

JOC、JPCは、組織委員会と連携協力するとともに、選手強化、アスリート支援、オリンピック・パラリンピックムーブメント（以下「オリパラムーブメント」という。）⁴⁵の推進等を担っている。

国は、組織委員会及び東京都の取組を支援する立場として、各府省庁に分掌されている関連施策を一体として実行するとともに、関係団体と密接な連携を図り、オールジャパンでの取組を推進するために必要な措置を講じている。

政府内の体制としては、2015年6月の「オリパラ特措法⁴⁶」の施行を受け、2020年オリパラ大会の準備・運営に必要な国の施策の総合的な推進のため、東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部（本部長：内閣総理大臣）が設置されている。また、東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会担当大臣⁴⁷の下で、セキュリティ・輸送・暑さ対策など政府全体の課題について横断的な総合調整が、文部科学大臣（スポーツ庁）の下で、新国立競技場の整備や2020年オリパラ大会に向けた競技力向上、

ドーピング防止の推進、スポーツ振興等の取組が行われている。

2 2020年パラ大会の概要

(1) パラリンピックへの取組姿勢

組織委員会は、「東京2020大会開催基本計画」⁴⁸（以下「基本計画」という。）において、2020年オリパラ大会のビジョンとして、①全員が自己ベスト、②多様性と調和、③未来への継承の3つを基本コンセプトとし、史上最もイノベーティブで、世界にポジティブな改革をもたらす大会とすることを掲げている。

上記基本コンセプトの中でも、②多様性と調和を実現する上で、パラリンピックの成功は極めて重要な要素であり、2020年パラ大会の評価が、2020年オリパラ大会全体に対する国内外からの評価を左右するとの認識の下、パラリンピックの成功に向けた取組を重視している⁴⁹。

具体的には、アスリートの特性の違いやアクセシビリティへの配慮などを計画段階から検討し、オリンピックからパラリンピックへの移行期間における会場施設等の改修作業の最小化を図るなど、パラリンピックを意識した組織運営を行うとしている。また、パラリンピック競技の認知度向上、2020年パラ大会に向けた盛り上がりの醸成、パラリンピックのブランド価値向上なども意識して取組を進める。これらの取組を通じ、パラリンピックムーブメントの更なる発展を実現し、その効

⁴⁵ 「パラリンピックスポーツを通して発信される価値やその意義を通して世の中の人に気づきを与え、より良い社会を作るための社会変革を起こそうとするあらゆる活動」を指す（JPCのホームページ「パラリンピックムーブメントとは」〈<https://www.jsad.or.jp/paralympic/what/index.html>〉（参照2019.8.16））。

⁴⁶ 正式名称は「平成32年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法」（平成27年法律第33号）。東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部の設置及び基本方針の策定等について定めるとともに、国有財産の無償使用等の特別の措置を講ずるもの。同法は、2016年6月に改正され、2017年以降はこの改正により追加された規定（第13条の2）に基づき、おおむね1年に1回、政府の取組状況についての報告が国会に提出されている。

⁴⁷ 当初は文部科学大臣が兼務していたが、オリパラ特措法施行後は専任の担当大臣が任命された。

⁴⁸ 組織委員会「東京2020大会開催基本計画」（2015）：大会開催準備の枠組みを提供する基本的な計画として作成され、JOC、IPCに提出された。（組織委員会のホームページ〈<https://tokyo2020.org/jp/games/plan/>〉（参照2019.8.1））。

⁴⁹ 前掲注48 13-14頁

果を世界各地に波及させて、誰もが身近な地域で一生涯スポーツを楽しめる活力ある共生社会の実現に貢献することを目指している。

一方、政府が2020年オリパラ大会に向けて策定した「基本方針⁵⁰」(2015年11月閣議決定)では、同大会の意義の一つとして、パラリンピックの開催は障害者の自立や社会参加を促す大きな力となることを挙げ、参加国・地域数がオリンピックとの差が縮まるよう、過去最多となることを目指すことが掲げられている。また、2020年パラ大会運営の成功に資する取組として、パラリンピックの認知度向上、ユニバーサルデザインに基づく競技会場整備をはじめとして、過去最高の環境整備を進めるとしている。

(2) 大会計画

ア 日程・会場・アクセシビリティ

2020年パラ大会は、オリンピック閉会日の16日後、8月25日(火)から9月6日(日)まで、開会式を含め13日間の日程で開催され、競技は1都3県(東京、埼玉、千葉、静岡)の21会場で開催される。

組織委員会は、2020年オリパラ大会のアクセシビリティに関する指針として「Tokyo2020

アクセシビリティ・ガイドライン⁵¹」を策定している。同ガイドラインでは、大会会場や公共交通機関等の通路幅や出入口のドア幅、エレベーターのかごの大きさ、大会会場のアクセシブルな座席の比率・区画の大きさなどについて、推奨基準及び標準基準が設定されている。また、組織委員会による刊行物や表示サイン等の基準が示されている。ただし、恒常的な環境整備が困難な場合は、仮設による整備やソフト的対応(専用車等による移動支援、ボランティアによるサポート等)により、ガイドラインを踏まえたサービス水準を確保するとしている。

イ 実施規模

2020年パラ大会では、22競技⁵²540種目が実施される。同大会の実施規模を過去4回のパラリンピックと比較すると、2008年の北京大会では種目数に減少が見られるが、そのほかは各項目とも全体に増加傾向にある(図表5参照)。参加国・地域数は未定であるが、種目数、参加選手数については、過去最多となる見込みである。

なお、実施競技については、新たにバドミントンとテコンドーが採択された一方、7人制サッカー及びセーリングが不採択となった⁵³。

(図表5) パラリンピック直近5大会の実施規模の比較

	2004 アテネ	2008 北京	2012 ロンドン	2016 リオ	2020 東京
競技数(種目数)	19 (519)	20 (472)	20 (503)	22 (528)	22 (540)
参加選手数	3,804	3,997	4,243	4,327	4,400(上限)
参加国・地域数	135	146	164	160	未定

(出所) IPC及び組織委員会ホームページを基に筆者作成

⁵⁰ 正式名称は「2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会の準備及び運営に関する施策の推進を図るための基本方針」。

⁵¹ 組織委員会「Tokyo2020アクセシビリティ・ガイドライン」(2017)
(組織委員会のホームページ<<https://tokyo2020.org/jp/games/plan/data/GFP-JP.pdf>>) (参照2019.8.5)

⁵² アーチェリー、陸上競技、バドミントン、ボッチャ、カヌー、自転車競技、馬術、5人制サッカー、ゴールボール、柔道、パワーリフティング、ボート、射撃、シッティングバレーボール、水泳、卓球、テコンドー、トライアスロン、車いすバスケットボール、車いすフェンシング、車いすラグビー、車いすテニス。

⁵³ 2001年に締結されたIOCとIPCの合意(前掲図表3参照)には、パラリンピックのエリート性を高めるため、競技数を22、種目数を450、最多参加選手数を4,000(いずれも夏季)までに制限することなどが含まれていた(公益財団法人日本障がい者スポーツ協会・前掲書 36頁)。

3 2020年パラ大会に関する政府の取組等

(1) 政府における主な取組

2020年オリパラ大会に向けた、政府における主な取組としては、セキュリティの万全と防災・減災等の安全安心の確保、アスリート・観客その他の関係者の円滑な輸送のための措置、暑さ対策・環境問題への配慮、新国立競技場の整備、スポーツ振興、オリンピック・パラリンピックの一体的な競技力強化、オリパラムーブメントの普及等がある。これらのうち、スポーツ行政を担う文部科学省（スポーツ庁）における取組について、具体的に見ていきたい。

(2) 文部科学省（スポーツ庁）における主な取組

ア 障害者スポーツの振興

2017年3月に策定された「第2期スポーツ基本計画⁵⁴」（2017～2021年度）において、障害者スポーツの振興は、「スポーツを通じた活力があり絆の強い社会の実現」という施策の中に位置付けられており、障害者のスポーツ環境の実態把握、スポーツ関係組織と障害福祉関係組織の連携・協働体制の構築促進等が推進されている。

また、「Specialプロジェクト2020」として、2020年に全国の特別支援学校でスポーツ・文化・教育の祭典を開催するためのモデル事業や、特別支援学校等を地域の障害者スポーツの拠点として活用する取組が行われている。

イ 競技力の向上

スポーツ庁は、「第2期スポーツ基本計画」や「競技力強化のための今後の支援方針（鈴木プラン）⁵⁵」を踏まえ、国際競争力向上に向けた環境整備に取り組んでいる。同方針では、パラリンピック競技について、オリンピック競技と支援内容に差を設けなかった上で、パラリンピック競技の特性や競技力強化の環境等に十分配慮した支援が必要であるとしている。

具体的には、独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下「JSC」という。）のハイパフォーマンススポーツセンター⁵⁶にJOC、JPCを含めた協働チームを設置し、競技団体の強化戦略プランの各段階で多面的にコンサルティングやモニタリングを実施する取組等を行っている。

また、オリンピック競技とパラリンピック競技の一体的な拠点構築に向け、「屋内トレーニングセンター・イースト（東館）」を整備した。同施設は、パラリンピック競技アスリートの利用に対応するため、様々なユニバーサルデザインを採用し、バリアフリー環境を実現している。水泳や卓球など5競技の専用練習場や共用コートでのトレーニングに加え、食事、宿泊及びリカバリーを同一の建物内で集中的かつ継続的に行うことで、国際競技力の向上を図っている⁵⁷。

⁵⁴ 我が国におけるスポーツの振興については、2011年に議員立法により「スポーツ振興法」（昭和36年法律第141号）を全部改正する「スポーツ基本法」（平成23年法律第78号）が制定され、同法に基づきスポーツ基本計画が策定されることとなっている。障害者スポーツについては、基本理念において、「スポーツは、障害者が自主的かつ積極的にスポーツを行うことができるよう、障害の種類及び程度に応じた必要な配慮をしつつ推進されなければならない」（第2条第5項）とされている。

2015年には、文部科学省の外局としてスポーツ庁が設置され、同庁においてスポーツ行政が総合的に推進されている。

⁵⁵ 2016年10月、鈴木大地スポーツ庁長官が策定した。2020年オリパラ大会で日本が優れた成績を収めるよう支援するとともに、その取組を強力で持続可能な支援体制として構築・継承することを目指すものである。

⁵⁶ オリンピック競技とパラリンピック競技を一体的に捉え、国立スポーツ科学センターとナショナルトレーニングセンターが持つスポーツ医・科学研究、スポーツ医・科学・情報サポート及び高度な科学的トレーニング環境を提供し、各種スポーツ資源の開発等を行う。

⁵⁷ ハイパフォーマンススポーツセンターのホームページ<<https://www.jpnsport.go.jp/hpsc/Default.aspx>>（参照2019.9.10）

ウ オリパラムーブメントの普及

スポーツ庁では、2017年度以降、オリパラムーブメント全国展開事業として、全国各地のオリンピック・パラリンピック教育推進校で、競技体験会、教員向けセミナー等の取組を実施している。また、東京都、組織委員会、JOC、JPC、大学などと意見を共有する全国コンソーシアム会議を定期的開催し、それぞれが行うオリンピック・パラリンピック教育の取組の充実を図っている。さらに、市民向けのパラリンピック競技体験会等も開催している。

エ Sport for Tomorrow の推進

「Sport for Tomorrow」プログラムは、2014年から2020年までの7年間で、世界のより良い未来のため、開発途上国をはじめとする100か国以上、1,000万人以上を対象に、スポーツの価値とオリパラムーブメントを広げていく取組である。2014年8月にスポーツ庁、外務省、JSC、JOC、JPC等から成る運営委員会と、それ以外の企業や地方公共団体、大学等で構成された官民協働体が設立されている。スポーツ庁は学校体育カリキュラム策定支援やスポーツイベント開催支援のための専門家派遣等を行っている。

(3) 2020年オリパラ大会等の円滑な準備等のための立法措置

2018年6月、2020年オリパラ大会等の円滑な準備及び運営に資する観点から、議員立法により、図表6の4法律が成立した。

なお、チケットの高値転売等の制限については、2018年12月、議員立法による「特定興行入場券の不正転売の禁止等による興行入場券の適正な流通の確保に関する法律」(平成30年法律第103号)が成立し、2019年6月に施行されている。

(図表6) 2020年オリパラ大会等の円滑な準備等のための立法措置

法律名	内容
スポーツにおけるドーピングの防止活動の推進に関する法律(平成30年法律第58号)	ドーピング防止活動の総合的な推進
平成32年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法及び平成31年ラグビーワールドカップ大会特別措置法の一部を改正する法律(平成30年法律第55号)	組織委員会への電波法の特例措置や2020年に限定した祝日移動
スポーツ基本法の一部を改正する法律(平成30年法律第56号)	「国民体育大会」を「国民スポーツ大会」に改めること等
国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律(平成30年法律第57号)	「体育の日」を「スポーツの日」に改めること等

(出所) 筆者作成

Ⅲ 共生社会の実現に向けたパラリンピックの意義及び課題

本章では、2020年オリパラ大会のレガシーの一つとして掲げられている共生社会の実現に向けて、改めてパラリンピックの意義とその課題について考察し、2020年オリパラ大会後のパラリンピック及び障害者スポーツの在り方を検討する。

本章の執筆に当たり、まず、パラリンピック及び障害者スポーツの実情に通じた3名の有識者に対するヒアリング調査を行った。

〈ヒアリング調査の概要〉

ヒアリング調査の対象者は、以下の3名である。(ヒアリング実施順)

河合純一 独立行政法人日本スポーツ振興センターハイパフォーマンスセンターハイパフォーマンス戦略部開発課主任専門職/スポーツ研究部前任研究員
一般社団法人日本パラリンピアンズ協会会長
(令和元年8月29日ヒアリング)

櫻井誠一 一般社団法人日本身体障がい者水泳連盟常務理事・技術委員長
公益財団法人日本障がい者スポーツ協会日本パラリンピック委員会副委員長
(令和元年9月5日ヒアリング)

小淵和也 公益財団法人笹川スポーツ財団政策ディレクター
(令和元年9月13日ヒアリング)

河合氏は、1992年のバルセロナパラリンピック以降、水泳選手として6大会連続でパラリンピックに出場し、金メダル5個を含む計21個のメダルを獲得した人物である(日本人最多)。また、中学校の教員や指導主事を勤めた後、現在は、日本スポーツ振興センター主任専門職、スポーツ審議会委員、日本パラリンピアンズ協会会長として活躍している。

櫻井氏は、神戸市役所に地方公務員として勤めていた1989年から約30年にわたり障害者競泳にかかわり、多くのパラリンピアンを育成する一方で、神戸市保健福祉局長として、障害者福祉に関する施策に携わった。現在も障害者スポーツの振興に係る知見を活かし、様々な立場で活躍している。

小淵氏は、民間企業におけるマーケティング分析業務の経験を活かし、文部科学省やスポーツ庁、地方公共団体における障害者スポーツの普及促進に関する調査研究に複数年度にわたって携わり、当該分野における幅広い知見を有する研究者である。

以上の3名に対して、共生社会の実現、パラリンピックや障害者スポーツの在り方等をテーマにヒアリングを行った。本章では、ヒアリング調査の結果を基に、各テーマについ

て考察を行う。

1 パラリンピックスポーツを通じた共生社会の実現

政府は、パラリンピックが「障害者の自立や社会参加を促す大きな力となる⁵⁸」ものであると位置付けており、その具体的な取組として、例えば、パラリンピック競技の認知度向上や、オリンピック・パラリンピック一体としての認識の浸透、ユニバーサルデザインに基づく競技会場整備をはじめとするユニバーサルデザインの街づくりや、心のバリアフリーに向けた取組等の推進⁵⁹などを掲げている。2020年パラ大会に向けて、パラスポーツの振興や、選手のための環境整備だけではなく、大会を契機として、共生社会の創出に向けた取組を進め、大会後のレガシーとして我が国の文化に共生社会を根付かせることを狙いとしている。

また、IPCは、パラリンピックの究極のゴールは「パラリンピックムーブメントの推進を通してインクルーシブな社会を創出することです⁶⁰」とうたっており、パラリンピック自体が、「多様性を認め、誰もが個性や能力を発揮し活躍できる公正な機会が与えられている場」で、「共生社会を具現化するための重要なヒント」が詰まっている大会としている⁶¹。

このように、政府及びIPCは、パラリンピックにおける重要な理念の一つとして“共生社会の実現”を位置付けている。しかしながら、パラリンピックの開催が共生社会の実現にどのように寄与するものなのかは判然とせず、前述の理念が共有されにくい現状があるのではないかと見受けられる。

そこで、本節では、パラリンピックにおい

⁵⁸ 前掲注1 2頁

⁵⁹ 前掲注1 3頁

⁶⁰ JPCのホームページ「パラリンピックとは」<<https://www.jsad.or.jp/paralympic/what/index.html>>(参照2019.9.30)

⁶¹ 同上

て“共生社会の実現”を目的とする意義を見極めるため、ヒアリング対象者の発言内容を基に、“共生社会”の意味を改めて確認するとともに、共生社会の実現に向けパラリンピックが果たす役割等を明らかにする。

(1) 共生社会の意味

内閣府によると、共生社会とは、「国民一人一人が豊かな人間性を育み生きる力を身に付けていくとともに、国民皆で子供や若者を育成・支援し、年齢や障害の有無等にかかわらず安全に安心して暮らせる⁶²」社会とされている。“年齢や障害の有無等にかかわらず安全に安心して暮らせる”社会とは具体的にどのような社会を意味するのであろうか。

自身も全盲の障害を持つ元パラリンピアン⁶²の河合氏は、共生社会をわかりやすく表現すると「排除されない社会」であり、共生社会であるかどうかを見極めるには、「特定の人が合理的な理由なく排除されていないかが指標となる」と述べた。長年障害者スポーツの指導者を務める櫻井氏も、共生社会という言葉は曖昧であるため、「『排除されない社会』と表現した方が直感的でわかりやすい」と述べた。つまり、障害の有無にかかわらず、誰かが理由なく排除されていないかという視点を持つことで、人や組織の行動を促すことができる、ということである。

また、河合氏は、「『共に生かし合う社会』という表現もできる」と述べた。「様々な個性が混ざり合う中で、それぞれの良さを活かしかってより良い社会を作り上げる」イメージの共有が大切であり、それが理念となり、社会を動かす力となることであった。

両氏の発言を踏まえると、“年齢や障害の有無等にかかわらず安全に安心して暮らせる”社会とは、“排除されず、共に生かし合う社会”

であると言い換えることができる。そして、そうしたイメージを共有することが、共生社会の実現に向けて、人々が行動する上で、また、実効性のある政策を立案する上で重要になってくると考えられる。

(2) パラリンピックと共生社会の関係

パラリンピックは共生社会の実現に向けどのような役割が期待されているのか。

前述したように、IPCは、パラリンピックとは、「共生社会を具現化するための重要なヒント」が詰まっている大会であるとうたっている。ここで言う重要なヒントとは、具体的にどのような内容を意味するのであろうか。以下、障害者スポーツの振興（ア）、多様性の理解促進（イ）、バリアフリー化の推進（ウ）について、ヒアリング対象者の発言を踏まえてパラリンピックと共生社会の関係について検討する。

ア 障害者スポーツの振興

パラリンピックは障害者スポーツの祭典の一つであり、裾野に広がる障害者スポーツの上に成り立っている。では、パラリンピックと共生社会の実現という関係において、障害者スポーツはどのような位置付けとして考えるべきだろうか。

まず、パラリンピックと障害者スポーツとの関係について、櫻井氏は、健常者と同様に、トップのパラリンピアンへの憧れは、障害者にとってスポーツを始める動機となり、競技人口を増加させると指摘した。

パラリンピックに向けて定期的にアスリートを輩出することが、障害者スポーツの裾野を広げ、同時に、競技への支持者、理解者を拡大させる。つまり、パラリンピックの存在が障害者スポーツの輪を広げることとなる。

次に、障害者スポーツと共生社会の実現と

⁶² 内閣府のホームページ<<https://www8.cao.go.jp/souki/index.html>>（参照2019.9.30）

の関係について、河合氏は、「様々なバリアがあるけども、スポーツのバリアから解決をしていきたいと思いますと呼びかけている」と述べた。

障害者がスポーツを行う場合、心理的にも物理的にも多くの障壁が存在しており、そうした障壁を取り除くことが、社会全体の共生社会の実現に向けた第一歩と考えられる。

両氏の発言から、パラリンピックは障害者スポーツの裾野を広げることで障害者スポーツの振興、拡大を後押しするものであり、また、障害者スポーツは、共生社会のモデルを作り出す機能を有するものと理解することができる。すなわち、パラリンピックは障害者スポーツの振興に寄与することで共生社会の実現に貢献するものと言える（図表7参照）。

イ 多様性の理解促進

パラリンピックが持つ多様性という特徴に関しては、櫻井氏が、その影響について、パラリンピックでは様々な障害を持つパラリンピアンが、残された身体を限りなく使い切りその能力を発揮する。その姿は、見る人には異質なものと映るが、同時に、尊厳を感じさせるものであり、それにより、見る人は障害

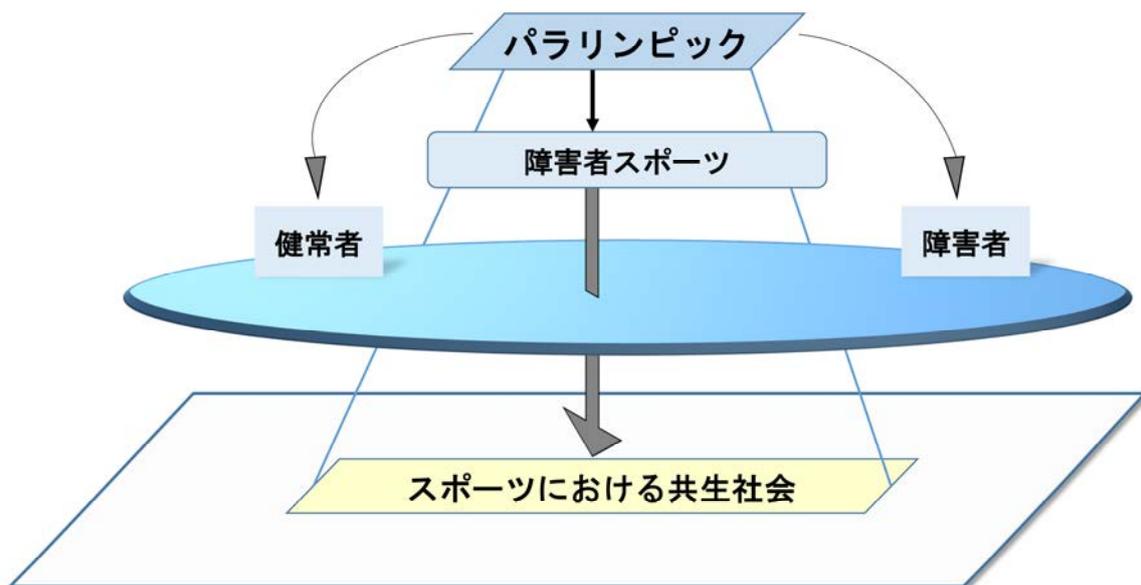
という個性を理解し、多様性を受け入れることができる」と説明した。

つまり、パラリンピックは、見る人に対し、そうした多様性を「意識し、考える」きっかけを与えてくれる大会ということになる。

また、河合氏は、実際に2020年パラ大会に向けてパラリンピアンメディア露出が増えたことにより、見る側の意識が変わってきたと指摘した。人々の行動がすぐに変わるわけではないが、選手との出会いや、試合を見たことにより得られる感動などの経験が残ることが重要であるとのことである。なお、教員の経験を持つ河合氏は、学校等におけるパラリンピック教育の重要性を指摘している。子供たちがパラリンピックについて学ぶことで10年後、20年後の社会が変わっていく可能性があり、すぐに成果が出るものではないにしても、共生社会を実現するためのアクセラとなるものとして評価すべきと述べた。

以上から、パラリンピックは、人々に多様性を意識させ、また、考える機会を与えるものとして存在し、“排除されない”社会の土台を形成するものと理解することができる。

（図表7）パラリンピックと共生社会の関係図（イメージ）



（出所）当調査室作成

ウ バリアフリー化の推進

2020年オリパラ大会の開催に向け、「アクセシビリティ・ガイドライン⁶³」を踏まえた競技会場や周辺エリア、アクセス経路のバリアフリー化が進められている。また、ユニバーサルデザインの街づくりや心のバリアフリーへの取組も展開されている。公共の施設設備のバリアフリー化やユニバーサルデザインの街づくりについては様々な課題が指摘⁶⁴されているが、こうした取組が進められること自体は、パラリンピックによる共生社会の実現への貢献であると考えられる。

また、櫻井氏によると、一般の福祉政策の中では生まれにくい技術が、スポーツの世界で開発されることがあるとのことであった。例えば、パラアスリート用に開発されたトレーニング方法が、高齢者や傷病者のリハビリテーション等のノウハウとして活用され、また、パラアスリートが利用する義肢装具における精巧な技術が、一般用に転用されているとのことである。こうした部分も共生社会を支える一面と考えることができる。

以上のヒアリング対象者の発言から、パラリンピックは、様々な対象に影響を及ぼしながら共生社会の実現に貢献するものと理解することができる。

なお、パラリンピックは共生社会の実現に向けた有効な一手となるものではあるが、それだけで“排除されず、共に生かし合う”社会が到来するわけではない。特に、現在の状況を2020年パラ大会終了後を見越した継続性の観点から懸念を示す声もある。共生社会の実現に向け、理念の共有に努めるとともに、大会後も前述のような取組を推進していく必要があるだろう。

2 パラリンピック及び障害者スポーツの在り方

前節において、パラリンピックを通じて共生社会の実現を目指す意義とそのロジックを明らかにしたが、一方で、ヒアリング対象者からは、パラリンピック及び障害者スポーツにおける課題についても多数の指摘があった。2020年パラ大会を契機として、解決に向けた取組が期待されるものも多く、以下、その課題について整理する。

(1) 障害者スポーツの課題

ヒアリング調査では、小淵氏から、2020年パラ大会開催決定後の障害者スポーツ事情について、自らが携わった各種調査を踏まえた説明を聴取した。小淵氏は、「メディアでの露出の増加、地方公共団体や障がい者スポーツ協会主催事業の増加という現状があるにもかかわらず、障害者のスポーツ実施率（成人で約2割）（図表8参照）、障害者のスポーツへの無関心層の割合（約5割）（図表9参照）、パラリンピアンへの認知度はほぼ変わっていない。パラリンピックを目指さない障害者にとっては、身近な地域でスポーツができる環境がないと、障害者スポーツの現状は変わらないのではないか」と、2020年パラ大会に盛り上がるメディアやスポーツ業界、行政等に対し、障害者が置き去りにされている現状への懸念を示した。

小淵氏は、障害者がスポーツを行いたいと思ったとしても、日常生活として乗り越えなければならない障壁、スポーツの場で乗り越えなければならない障壁ともに多く、実際に行うに至らない現状が数多く存在すると指摘した。特に、障害者が初めてスポーツに接触

⁶³ 前掲注51

⁶⁴ 例えば、河合氏から、学校のバリアフリー化が進んでいないこと、障害への理解不足から排他的な施設運用が行われていることなどの指摘があった。

する際に嫌な経験などをした場合には、心理面に大きく影響を与える可能性があるという。

そのため、2020年パラ大会を契機として、“障害者がいつでもどこでもスポーツができる環境づくり”に取り組むべきであり、その一例として、障害者スポーツに関する地域ネットワークと指導者の必要性を提言している。

ア 地域における障害者スポーツへの取組

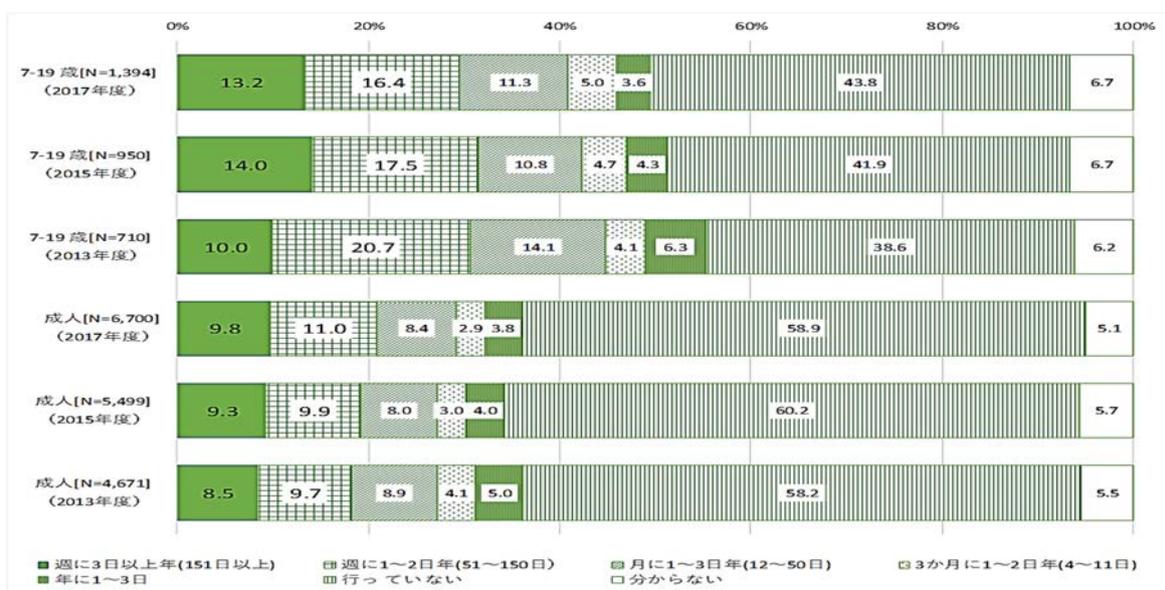
小淵氏は、障害者のスポーツ参加を促進するためには、アクセシビリティを確保するためのネットワークが必要であると考え、図表10のような障害者スポーツに関する連携体制の実証研究を行っている。

実証研究では、スポーツ関係者をはじめ、医療、福祉、学校、就労関係者が連携し、障害者がいかなるライフステージにおいても、スポーツをしたいと思った際にしっかりと受け止めることができるような体制の構築を狙いとしている。そのため、この実証研究にお

いては、連携の中心的役割を担う「SSF地域スポーツイノベーター⁶⁵」が連携体制の構築を進めている。こうした連携体制が構築されることで障害者がスポーツに参加しやすい社会となり、障害者のスポーツ実施率の向上につながるのではないかとのことであった。

また、地域における障害者スポーツの重要性については、櫻井氏からもパラリンピアン育成の観点からの指摘があった。櫻井氏は、競技力を支えるためには多様性を受け入れるためのしっかりとした裾野が必要であり、2020年パラ大会を経てどのように裾野が整備されていくのか、特に、障害者スポーツの所管が厚生労働省から文部科学省（スポーツ庁）に移管⁶⁶された今、これまでの福祉の観点から構築された仕組みが今後どのように活用されていくのかに注目しているとのことであった。

（図表8）障害者の運動・スポーツ実施状況

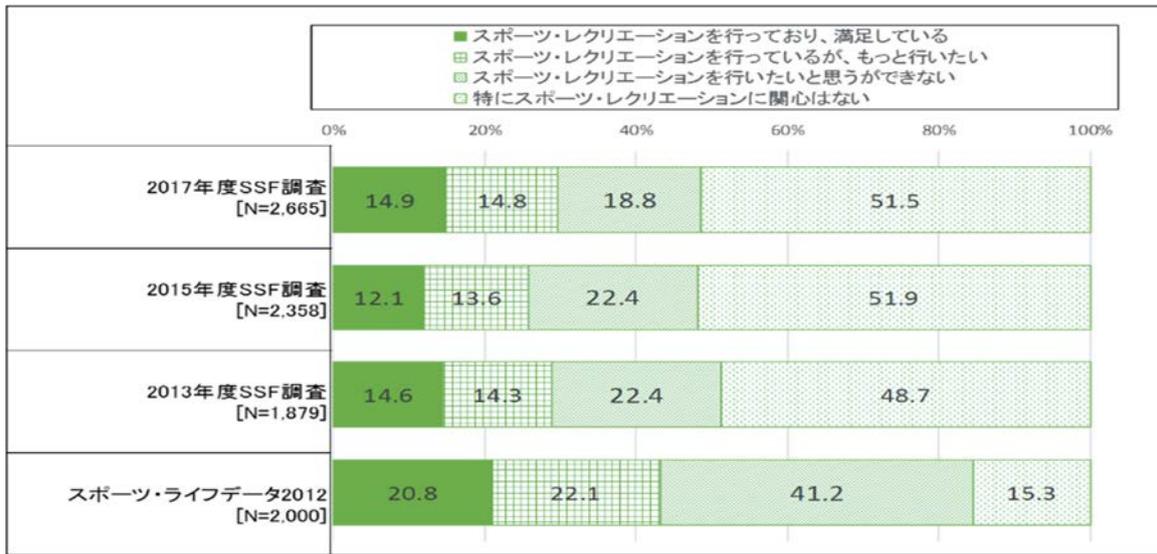


（出所）笹川スポーツ財団資料

⁶⁵ 公益財団法人笹川スポーツ財団が実施する「SSF地域スポーツイノベーター（障害者スポーツ）」事業において、地域の障害者スポーツ環境の充実を図る取組に協力する者をいう。

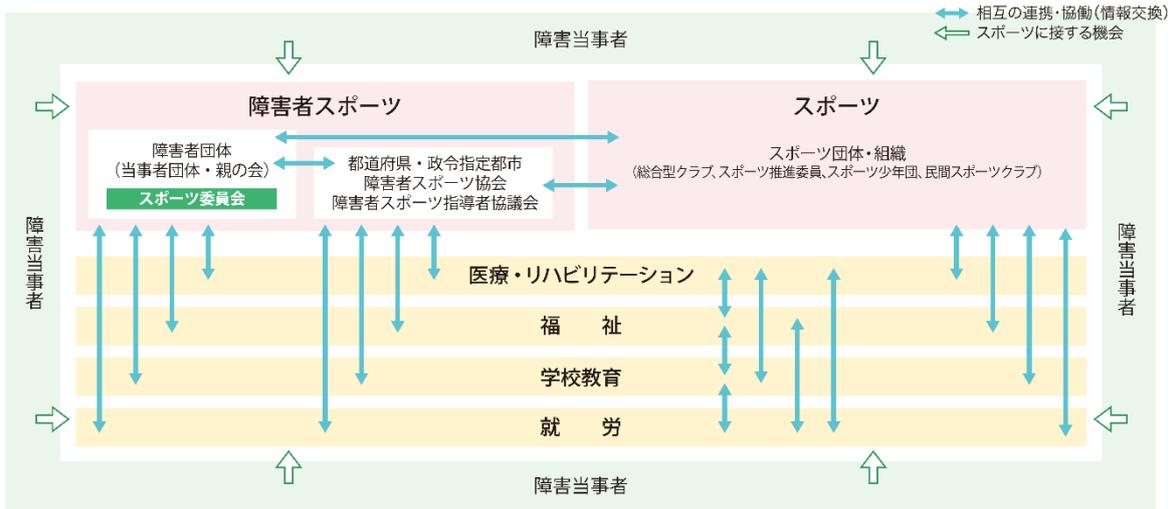
⁶⁶ 平成26年度から、スポーツ振興の観点から行う障害者スポーツに関する事業が厚生労働省から文部科学省に移管された。なお、小淵氏からは、障害者におけるリハビリテーションからスポーツへの移行が難しくなっているとの指摘や、地域における障害者スポーツに関する予算が減少することへの懸念が示された。

(図表 9) 障害者のスポーツ・レクリエーションへの取組



(出所) 笹川スポーツ財団資料

(図表 10) 障害児・者がいつでもスポーツに接することができる連携体制図



(出所) 笹川スポーツ財団資料

イ 障害者スポーツの指導者

障害者がスポーツに参加しやすい環境を整えるために、ネットワークとともに重要となるのが指導者の存在である。障害者がスポーツに参加しても適切な指導を行う指導者がいなければ継続することは困難であろう。小淵氏は、障害者スポーツに対応する指導者が少ない現状を指摘した上で、その対応策として、①障害の程度とスポーツの専門性の度合いに

応じ、多様なスポーツ関係者⁶⁷が指導に関われるようにすること、②医療・福祉関係者によるスポーツ機会や指導者の紹介・提供、③専門性の高い障害者スポーツ指導者の育成、④①～③の関係者をつなぐネットワークづくり、を提言している。障害者に対するスポーツ指導の経験がない指導者であっても、障害の程度や障害者のニーズにもよるが、きっかけがあれば指導に関わることができる場合が

⁶⁷ 障害者施設やリハビリテーション施設のスタッフ、(特別支援)学校の教員、公共スポーツ施設の職員、スポーツ団体の指導者等が挙げられる。

多いとのことであり、まずは障害者スポーツとの接点を設けることが重要であるとのことであった。

障害者スポーツの指導者に関しては、櫻井氏及び河合氏からも類似の指摘があった。櫻井氏は、日本の指導者は、「健常者しか見たことがないから教えられない」と言うが、オーストラリアの指導者は、「私は水泳のプロフェッショナルなので誰でも教えられます」と言い、スポーツ指導に対する我が国との「意識の違いがある」⁶⁸と説明した。そして、小淵氏同様、多様なスポーツ指導者が障害者スポーツに関わる状況を作り出すこと、指導者養成の仕組みを作り、地域の裾野を支える指導者を育成することが必要であると指摘した。河合氏からも、指導者は、選手の育成環境において一番大事な要素であるとし、スポーツの楽しさを伝えられる身近な指導者の存在が重要であり、JSCは、指導者養成の全体的なシステムづくりに関わるべきであるとの指摘があった。

以上、ヒアリングを通じて障害者スポーツをめぐる様々な課題が見えてきた。我が国では障害者のスポーツ実施率が低い理由として障害者スポーツという文化が根付いていないとも考えられるが、2020年パラ大会を目前に控えた今が障害者スポーツを根付かせる好機ではないだろうか。

(2) パラリンピックの課題

ア 障害者スポーツ競技団体の在り方

2020年パラ大会の開催を来年に控え、パラリンピック競技団体は、これまで経験したこ

とのない多忙な状況の中、メダル獲得に向け全力を尽くしている。そのため、2020年パラ大会後の運営までは考えが及んでいないのではないかと指摘が小淵氏からあった。パラリンピック競技団体を含む障害者スポーツの団体は、そもそも組織的・資金的に脆弱なところが多く、2020年パラ大会後の継続的な取組について懸念されている。小淵氏によると、パラリンピック競技団体は、2020年パラ大会後には組織・人員を削減し、活動も縮小する予定であるとのことであった。この背景には、助成金の減少や現在事務所を置いている日本財団パラリンピックサポートセンターの閉所が予定されていることなどから、現状維持が困難となることが予想されるためである⁶⁹。

小淵氏は、2020年パラ大会に向けて社会の注目が集まっている今のうちに、競技の普及に努めるとともに2020年パラ大会後における競技団体の継続的な活動について議論しなければならないと指摘した。

障害者スポーツの競技団体からは、活動の安定性や継続性などにおける利点や共生社会の観点から、健常者の競技団体との統合⁷⁰を目指すべきとの声もある。競技団体の統合について、櫻井氏は、「一つの道であり否定しない」と述べ、その利点について、競技レベルの向上や人材発掘のルートとなる可能性を挙げた。また、河合氏は、統合について賛成の立場であり、競技団体以外においても「どうやってスポーツを今後一つにしていくかということとは大きなテーマ」であると考えているとのことであった。

競技団体ごとに置かれた状況や抱える課題も異なり、統合に対する考え方もそれぞれの

⁶⁸ 櫻井氏によると、こうした意識の違いは、選手の育成方法について、我が国は管理的指導が主であるが、欧米は個別の指導計画に基づく育成が行われることが関係しているという。

⁶⁹ このほか、現在増加傾向にあるパラスポーツにおけるスポンサー契約についても、継続性への懸念が指摘されている（『朝日新聞』(2019. 2. 20)）。

⁷⁰ 東京新聞のアンケート調査によると、すでに統合済みの競技団体として、日本トリアスロン連合とテコンドー協会がある。また、競技団体の統合は、英国やドイツ、カナダ、オーストラリアで進んでいるとのことである（『東京新聞』(2019. 8. 25)）。

事情によると思われるが、少なくとも今後の方向性や協力の在り方等について、健常者・障害者の競技団体において議論を行う必要があるのではないだろうか。

イ 共生社会の実現に向けた課題

櫻井氏及び小淵氏からは、パラリンピックを通して多様性を理解する意義と課題について指摘があった。両氏は、諸外国では、歴史的にみて様々なバックグラウンドを持った人々が集まっているという事情がある国が多いため、多様性が意識されやすく、その結果障害者に対しても“排除しない”社会づくりが展開されやすい土壌が生成されてきたと説明した。櫻井氏は、パラリンピックを開催することで、人種的にも、障害の有無の観点からも、多様性を意識するきっかけとなるよう、政策として取り組むことが重要であると述べた。

また、小淵氏は、過去のパラリンピック開催地であるオーストラリア（シドニー）、カナダ（バンクーバー）、英国（ロンドン）における障害者スポーツが置かれる環境と我が国のそれでは、多様性を受け入れる土壌が大きく異なっていることから、単純に過去の事例を参考にすることはできないと指摘した。そのため、我が国の社会的な事情を踏まえた「ジャパンモデル」を考える必要があるということであった。

ウ 能力中心主義への懸念

第Ⅰ章で述べたように、パラリンピックは一部の障害種別（肢体不自由、視覚障害、知的障害等）を対象としたものであり、例えば、聴覚障害は対象とされていない⁷¹。この点について、小淵氏は、パラリンピックはそもそも全員が参加できるものではなく、また、スポーツをやりたくてもできない、参加したく

ても不可能な障害者が存在することを常に念頭に置くことが重要であると指摘した。

小淵氏によると、パラリンピックを目指す障害者は素晴らしいとの考えがあるとすれば、結果としてスポーツに取り組みまない障害者への差別や、障害者間の能力格差が意識されるなど、ネガティブな方向へ進んでいく可能性も否定できないとのことである。この指摘の背景には、やまゆり園事件⁷²などで問題視されたエイブリズム（能力中心主義）の存在が福祉関係者において懸念されており、そうした考え方をパラリンピックが助長しないよう、多様性を尊重するとともに障害への理解を深めることが大切であるとのことであった。2020年パラ大会を迎えるに当たり、こうした側面にも注意を払う必要があると思われる。

3 本章のまとめ

本章では、共生社会の実現に向けたパラリンピックの意義と課題について、3名の有識者に対するヒアリング調査の内容を基に検討した。その結果、パラリンピックが共生社会の実現に寄与することを改めて確認することができた。当事者として障害者スポーツに携わってきた有識者が、スポーツを通じた共生社会の意味をどのように理解し、実現に向け何が重要であるかについて知ることは、今後のパラリンピック及び障害者スポーツの在り方を考える上で有意なことだと思われる。

一方で、パラリンピック及び障害者スポーツにおける課題も判明した。それらは共生社会の実現に向けた取組を進める上で立ちちはだかる壁でもある。開会目前となった2020年パラ大会に向けて、また、閉会後においても、障害者スポーツの振興に努めるとともに、共生社会への人々の理解を深めていく必要があ

⁷¹ 前掲注 26

⁷² 2016年7月、障害者支援施設「津久井やまゆり園」（神奈川県相模原市）で起こった事件。元職員により入所者19人が殺害され、26人が重軽傷を負った。

ろう。

おわりに

2013年9月のIOC総会において、東京での開催が決まった2020年のオリンピック・パラリンピックも、いよいよ来年に迫っている。

本稿の執筆を通じて改めて確認されたことは、パラリンピックは、スポーツを基軸として多様性の共存を図るものであり、また、その理念を信念として社会全体で共有することの重要性を「世界」に向けて発信する大会であるということである。

一方で、その「世界」に目を転じてみれば、欧米先進国を中心に、多様性とは矛盾するかのような自国第一主義的な傾向が見て取れる。仮に、この傾向が経済面におけるグローバル化の制度的疲労の現れだとすれば、パラリンピックの果たす役割は今後ますます大きくなるのではないだろうか。すなわち、パラリンピック自体が、障害種や障害の軽重も含め、様々な個性・多様性の共存の上に成り立つス

ポーツの祭典であることから、その競技を目にした人々に対し、多様性を意識させ、また改めて考えるきっかけを与える大会として、その存在意義が増すことになろう。

リハビリテーションの一環として始まった小さなスポーツ大会は、オリンピックと並ぶ国際的な競技スポーツ大会へと発展した。今後は、スポーツの普遍的な価値と多様性の本質を示唆する大会として、共生社会の実現に寄与し続けることが期待される。

本稿の執筆に当たり、御多忙の中、調査に快く御協力いただいた河合様、櫻井様、小淵様及び関係者の皆様に対し、深く感謝を申し上げます。執筆者がヒアリングを実施した3名の方々からは、本稿で掲載した以外にも様々な御意見をいただきました。紙面の都合上掲載できなかった御意見については別の機会に御紹介させていただきたいと考えております。

幼児教育・保育の無償化について

—「子ども・子育て支援法一部改正法」の成立—

衆議院調査局調査員

岡田 英幸

宮武 佑衣

中村 允彦

(内閣調査室)

《構成》

I 法律案提出の背景及び経緯

II 法律の概要

III 審議経過

IV 主な質疑・答弁の概要

今般、幼児教育・保育の無償化措置を講ずるため、第198回国会（常会）において成立した「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」（令和元年法律第7号。以下「本法律」という。）の施行前より子ども・子育て支援新制度（以下「新制度」という。）による給付の対象となっている幼稚園、保育所、認定こども園等の費用について、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令」（令和元年政令第17号。以下「本法律の施行に伴う整備政令」という。）によって利用者負担が無償化された。また、本法律施行前において新制度による給付の対象外となっていた幼稚園、認可外保育施設等の費用については、本法律により新たな給付制度の創設等が行われ、無償化措置がなされたものである。

以下では、本法律について、法律案提出の背景及び経緯、法律の概要並びに審議経過及び主な質疑・答弁の概要を説明する。

I 法律案提出の背景及び経緯

1 段階的な幼児教育無償化に向けた取組

平成24（2012）年の第180回国会（常会）において可決した、子ども・子育て関連3法案に対する附帯決議¹等に盛り込まれた幼児教育の無償化に関して検討を行うため、平成25（2013）年3月から、幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議が開催されてきた。同会議で取りまとめられた基本方向²を踏まえ、平成26（2014）年度から、低所得者世帯や多子世帯等を対象として、段階的に幼児教育無償化に向けた取組が進められてきた。

2 衆議院総選挙における公約

平成29（2017）年9月25日、安倍内閣総理大臣は、衆議院の解散を表明した記者会見において、「2020年度までに3～5歳まで、全ての子どもたちの幼稚園や保育園の費用を無

¹ 「子ども・子育て支援法案、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案及び子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議」（平成24年6月26日衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会・平成24年8月10日参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会）

なお、公布・施行された法律は、以下の3法（子ども・子育て関連3法）である。「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成24年法律第66号）、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成24年法律第67号）

² 『幼児教育無償化』について」（平成25年6月6日幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議）

償化します。0～2歳児も、所得の低い世帯では全面的に無償化します。」「本年6月に策定した子育て安心プラン³を前倒しし、2020年度までに32万人分の受皿整備を進めます。」と発表した。そして、子育て世代への投資を拡充するため、その財源として、令和元(2019)年10月に予定されている消費税率10%への引上げに伴う税収増の使途を見直し、2兆円規模の新たな政策を実施し、我が国の社会保障制度を全世代型へと大きく転換することを表明した。

同年10月に行われた第48回衆議院議員総選挙において、各党が公約に幼児教育・保育の無償化など子育て負担の軽減策を掲げた。その後、同年11月1日、安倍内閣総理大臣は、第4次内閣発足後の記者会見において、幼児教育・保育の無償化を進めていく旨を改めて表明した。

3 「新しい経済政策パッケージ」

政府は、平成29年9月以降、「人生100年時代構想会議⁴」を開催し、幼児教育・保育、高等教育の無償化・負担軽減、全世代型社会保障等について議論を開始した。その後、同会議での審議を踏まえ、平成29(2017)年12月8日、政府は「人づくり革命⁵」と「生産性革命」を車の両輪とする「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。

このうち「人づくり革命」においては、「保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講じること

は、重要な少子化対策の一つである」とされ、3～5歳の全ての子供及び0～2歳の住民税非課税世帯の子供の幼児教育・保育の無償化、待機児童の解消等を含む2兆円規模の施策が盛り込まれ、子育て世代、子供たちに大胆に政策資源を投入することで、社会保障制度を全世代型へと改革することとされた。

これらの財源については、令和元(2019)年10月に予定されている消費税率2%引上げにより見込まれる5兆円強の税収の使途を見直し⁶、1.7兆円程度を「人づくり革命」に充てることとされた。これに加え、社会全体で子育て世代を応援していくとの大きな方向性の中で、個人と企業が負担を分かち合う観点から、事業主拠出金を0.3兆円増額することとされた⁷。

上記施策は、令和元(2019)年10月に予定されている消費税率10%への引上げを前提として、実施することとされた。

4 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」

「新しい経済政策パッケージ」を受け、認可外保育施設における無償化措置の対象範囲等については、専門家の声も反映させるため、内閣官房に設置された「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会」において検討が進められた。その後、同検討会の報告書(平成30年5月31日同検討会取りまとめ)の内容が「経済財政

³ 「子育て安心プラン」は、平成29年6月の策定当初、平成30(2018)年度から令和4(2022)年度までの5年間で女性就業率80%にも対応できる約32万人分の保育の受皿を新たに整備することとされていたものである。

⁴ 「人生100年時代構想会議」は、人生100年時代を見据えた経済・社会システムを実現するための政策のグランドデザインに係る検討を行うために設置された(「人生100年時代構想会議の開催について」(平成29年9月8日内閣総理大臣決裁、平成30年5月31日一部改正))。

⁵ 「人づくり革命」では、幼児教育・保育の無償化、待機児童の解消、高等教育の無償化、私立高等学校の授業料の実質無償化、介護人材の処遇改善等の施策を推進することとされている。

⁶ 従来は1兆円程度を社会保障の充実に使い、残り4兆円程度を後代への負担のつけ回しの軽減等に使うこととされていた。

⁷ 第196回国会(常会)において、事業主拠出金の率の上限を引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われた。

運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～(平成30年6月15日閣議決定。以下「骨太の方針2018」という。)に盛り込まれ、消費税率引上げ時の令和元(2019)年10月1日からの実施を目指すこととされた(具体的なイメージについては、図表1)。

5 「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」

(1) 「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」の策定に向けての検討

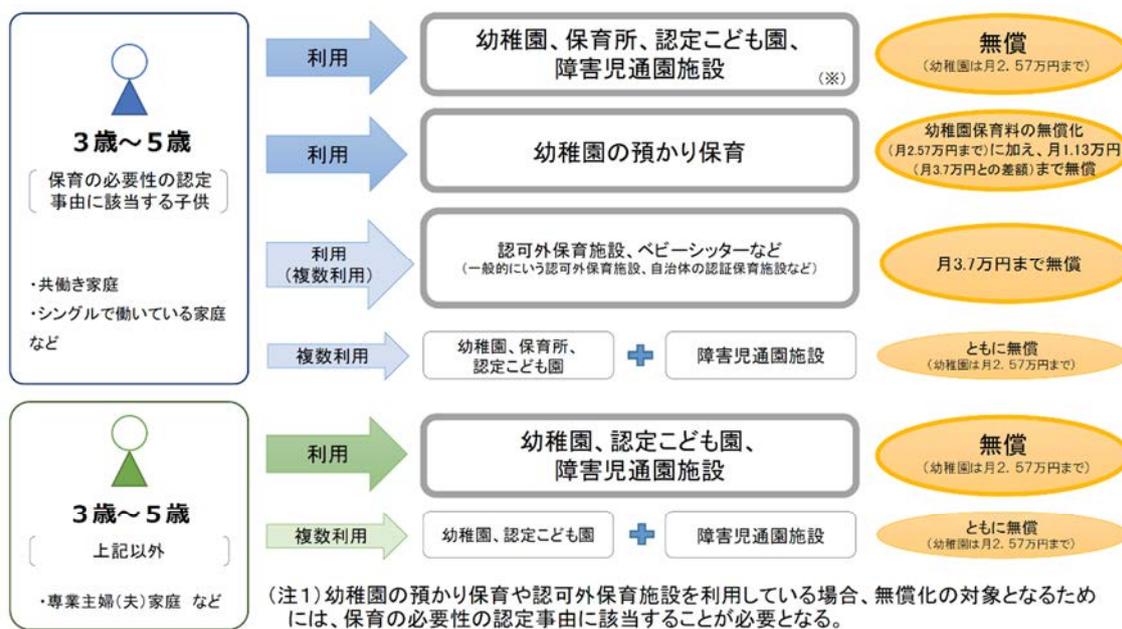
ア 国と地方の負担割合

「骨太の方針2018」の閣議決定以降、国と地方の負担割合について、国と地方の協議の

場⁸等で検討が進められ、平成30(2018)年11月21日、内閣府で開催された「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、政府から、認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター⁹事業等に係る負担割合については、国が3分の1、都道府県が3分の1、市町村¹⁰が3分の1とすること等を内容とする「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方(案)」が示された。

その後、更なる検討が進められた結果、同年12月3日、「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、再び「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方(案)」が政府から示された。

(図表1) 幼児教育・保育の無償化の具体的なイメージ



住民税非課税世帯については、0歳～2歳児についても上記と同様の考え方により無償化の対象となる。この場合、月4.2万円まで無償。

(注2) 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の届出をし、指導監督の基準を満たすものに限る(ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設ける)。(※) 地域型保育も対象。また、企業主導型保育事業(標準的な利用料)も対象。

(出所) 内閣府ホームページ

⁸ 「国と地方の協議の場」は、地域主権改革の推進を図るとともに、国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とし、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について関係大臣と地方六団体の代表者が協議を行う場である(「国と地方の協議の場に関する法律」(平成23年法律第38号)第1条)。

⁹ 乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行う事業

¹⁰ 特別区を含む。以下同じ。

その中で、

○認可保育所、幼稚園、認定こども園等については、現行制度の負担割合¹¹と同じ負担割合とする。ただし、幼稚園（未移行園）に係る負担割合については、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1

○新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという子ども・子育て支援法の基本理念を踏まえ、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1

とすることとされた。

また、同考え方（案）とあわせて「幼児教育無償化に係る財政措置等について（案）」が示された。その中で、

○初年度（令和元（2019）年度）に要する経費について全額国費で負担

○初年度及び2年目（令和2（2020）年度）の導入時に必要な事務費について全額国費で負担¹²

○幼児教育・保育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画¹³の歳出に全額計上し、地方消費税、地方交付税等の一般財源総額を増額確保した上で、地方交付税による財源調整を行い、個々の団

体に必要な財源を確保

○認可外保育施設の質の確保・向上をはじめとする様々な課題について、PDCAサイクルを行うため、内閣府・文部科学省・厚生労働省と地方自治体のハイレベルによる幼児教育の無償化に関する協議の場を設置¹⁴

すること等とされた。

イ 幼児教育・保育の無償化に係る食材料費の取扱い

「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」において、「保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、無償化の対象から除くことを原則とすべきである。なお、そもそも認可施設における食材料費の取扱いが保育の必要性の認定種別間で異なっている現状があり、上記原則を踏まえた対応について早急に検討すべきである。」とされたことを踏まえ、内閣府の子ども・子育て会議等で検討が進められた。

平成30（2018）年11月22日、第39回子ども・子育て会議において、「食材料費（副食費）の取扱いに関する方向性（案）」として、以下のような方向性が示された（図表2）。

○1号認定子ども（幼稚園等）・2号認定子ども（保育所等（3～5歳児））は、主食費・副食費ともに、施設による実費徴収（現在の主食費の負担方法）を基本とす

¹¹ 私立については国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を負担し、公立については市町村が10分の10を負担することとされている。

¹² さらに、新たに無償化の対象となる認可外保育施設等に係る事務費については、経過措置期間（～令和5（2023）年度）に係る費用相当額を、引き続き、全額国費で負担することとされている。

¹³ 「地方財政計画」は、「地方交付税法」（昭和25年法律第211号）第7条の規定に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類であり、国会に提出され、一般に公表されるものである（「平成30年度地方財政計画のポイント」（平成30年2月総務省自治財政局））。

¹⁴ 認可外保育施設の質の確保・向上をはじめとする、幼児教育の無償化に関する様々な課題について、PDCAサイクルを行うため、内閣府、文部科学省及び厚生労働省並びに地方自治体のハイレベルによる「幼児教育の無償化に関する協議の場」が開催されている（「幼児教育の無償化に関する協議の場の開催について」（平成30年12月17日内閣府特命担当大臣（少子化対策）、文部科学大臣、厚生労働大臣申合せ））。

また、幼児教育の無償化に関する様々な課題について詳細な議論を行うため、「幼児教育の無償化に関する協議の場」の下、地方団体の代表者と関係府省の局長級を構成員とする「幼児教育の無償化に関する協議の場幹事会」が開催されている（「幼児教育の無償化に関する協議の場幹事会について」（内閣府ホームページ））。

ること¹⁵

○3号認定子ども(保育所等(0～2歳児))は、無償化が住民税非課税世帯に限定されるため、現行の取扱い(主食費・副食費ともに保育料に含む)を継続すること

(2) 「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」の決定

「新しい経済政策パッケージ」及び「骨太の方針2018」を踏まえ、幼児教育・保育の無償化の実施に当たって問題となった事項について、上記のような検討が進められた結果、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」(平成30年12月28日関係閣僚合意。以下「具体化に向けた方針」という。)が公表された(概要は図表3)。同方針においては、3～5歳の全ての子供及び0～2歳の住民税非課税世帯の子供について、新制度の幼稚園、保育所、認定こども園等の利用者負担額を無償化するとともに、子ども・子育て支援法の改正案を第198回国会(常会)に提

出し、新制度の対象とはならない幼稚園、認可外保育施設等の利用者への給付制度を創設すること等を方針として、具体的な制度設計を行うとともに、法制化に向けた検討を進めることとされた。

6 幼児教育・保育の無償化に係る費用及び国と地方の負担額

政府の試算によれば、今般の幼児教育・保育の無償化に係る費用は令和元(2019)年度予算を基にした平年度ベースで、年間約7,764億円とされている。このうち、国費は約3,065億円、都道府県負担分が約1,532億円、市町村負担分が約3,167億円となっている(図表4)。

7 法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、平成31(2019)年2月12日、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会に提出された。

(図表2) 幼児教育・保育の無償化に当たっての食材料費の取扱いの方向性



(出所) 「公定価格の対応の方向性について」(平成30年11月22日第39回子ども・子育て会議配付資料)

¹⁵ 生活保護世帯やひとり親世帯等については、公定価格内で副食費の免除を継続することとされた(現物給付)。さらに、副食費の免除対象の拡充(年収360万円未満相当の世帯)等の措置を検討することとされた。

(図表3) 幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要

1. 総論

- 「新しい経済政策パッケージ」、「骨太の方針2018」を踏まえ、次期通常国会への子ども・子育て支援法改正法案の提出に向けて検討
- 幼児教育の無償化の趣旨 → 幼児教育の負担軽減を図る少子化対策、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性

2. 対象者・対象範囲等

(1) 幼稚園、保育所、認定こども園等

- 3～5歳：幼稚園、保育所、認定こども園、地域型保育、企業主導型保育（標準的な利用料）の利用料を無償化
 - ※ 新制度の対象とならない幼稚園については、月額上限2.57万円(注：国立大学附属幼稚園0.87万円、国立特別支援学校幼稚部0.04万円)まで無償化
 - ※ 開始年齢 … 原則、小学校就学前の3年間を無償化。ただし、幼稚園については、学校教育法の規定等に鑑み、満3歳から無償化
 - ※ 各種学校については、幼児教育を含む個別の教育に関する基準はなく、多種多様な教育を行っており、また、児童福祉法上、認可外保育施設にも該当しないため、無償化の対象外。上記以外の幼児教育を目的とする施設については、乳幼児が保育されている実態がある場合、認可外保育施設の届出があれば、保育の必要性のある子供については無償化の対象
 - ※ 保護者から実費で徴収している費用(通園送迎費、食材料費、行事費など)は、無償化の対象外。食材料費については、保護者が負担する考え方を維持。3～5歳は施設による実費徴収を基本。低所得者世帯等の副食費の免除を継続し、免除対象者を拡充(年収360万円未満相当世帯)
- 0～2歳：上記の施設を利用する住民税非課税世帯を対象として無償化

(2) 幼稚園の預かり保育

- 保育の必要性の認定を受けた場合、幼稚園に加え、利用実態に応じて、月額1.13万円までの範囲で無償化
 - ※ 保育の必要性の認定 … 2号認定又は2号認定と同等の認定(無償化給付のために新たに法制化)
 - ※ 預かり保育は子ども・子育て支援法の一時的預かり事業(幼稚園型)と同様の基準を満たすよう指導・監督

(3) 認可外保育施設等

- 3～5歳：保育の必要性の認定を受けた場合、認可保育所における保育料の全国平均額(月額3.7万円)までの利用料を無償化
 - ※ 認可外保育施設のほか、一時預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート・センター事業を対象
 - ※ 上限額の範囲内において、複数サービス利用も可能。また、幼稚園が十分な水準の預かり保育を提供していない場合などには、幼稚園利用者が認可外保育施設等を利用する場合も無償化の対象
 - ※ 都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の基準を満たすことが必要。ただし、経過措置として5年間の猶予期間を設定
- 0～2歳：保育の必要性があると認定された住民税非課税世帯の子供たちを対象として、月額4.2万円までの利用料を無償化
- 認可外保育施設等における質の確保・向上に向けて以下の取組を実施
 - ・ 児童福祉法に基づく都道府県等の指導監督の充実等
 - (1)届出対象である認可外保育施設の範囲の明確化と周知、(2)認可施設への移行支援、(3)ベビーシッターの指導監督基準の創設等)
 - ・ 給付の実施主体となる市町村における対象施設の把握、給付に必要な範囲での施設への関与等について必要な法制上の措置
 - ・ 都道府県と市町村の間の情報共有等の強化のための方策
 - ・ 5年間の経過措置について、法施行後2年を目途に見直す旨の検討規定
 - ・ 6.の協議の場での議論を踏まえ、地方自治体の実情に応じた柔軟な対応を可能とすることも含め、必要な措置を検討

3. 財源

(1) 負担割合

- 財源負担の在り方：自治体の負担軽減に配慮しつつ国と地方で適切な役割分担が基本。消費税増収分を活用し必要な地方財源を確保
- 負担割合：国1/2、都道府県1/4、市町村1/4。ただし、公立施設(幼稚園、保育所及び認定こども園)は市町村等10/10

(2) 財政措置等

- 初年度の取扱い：初年度(2019年度)に要する経費を全額国費で負担
- 事務費：初年度と2年目を全額国費。認可外保育施設等の5年間の経過措置期間に係る費用相当額を全額国費で負担するべく措置
- システム改修費：平成30年度・平成31年度予算を活用して対応

4. 就学前の障害児の発達支援

- 就学前の障害児の発達支援を利用する子供たちについて、利用料を無償化
- 幼稚園、保育所、認定こども園等とこれらの発達支援の両方を利用する場合は、ともに無償化の対象

5. 実施時期

- 2019年10月1日

6. その他

- 国と地方自治体のハイレベルによる協議の場を設置。加えて、引き続き、自治体の事務負担軽減等に向けた検討
- 支払方法：新制度の対象施設 … 現物給付を原則。未移行幼稚園 … 市町村が実情に応じて判断(現物給付の取組を支援) 認可外保育施設等 … 償還払いを基本としつつ、市町村が地域の実情に応じて現物給付とすることも可
- 今般の無償化を契機に、質の向上を伴わない理由のない保育料の上げが行われないう、周知徹底

(出所) 内閣府ホームページ

(図表4) 今般の幼児教育・保育の無償化に係る国と地方の負担額
 (令和元(2019)年度予算を基にした平年度ベースでの試算)

(単位: 億円)

法律上の位置付け	区分		国・地方合計			
			国	都道府県	市町村	
施設型給付 (地域型保育給付含む)	<新制度> 保育所・ 幼稚園等	私立	4,118	2,059	1,030	1,030
		公立	1,635	—	—	1,635
子育てのための 施設等利用給付	<旧制度> 私立幼稚園等		1,393	697	348	348
	認可外保育施設等		282	141	70	70
	預かり保育等		336	168	84	84
合計			7,764	3,065	1,532	3,167

※四捨五入により、端数において合計とは一致しない。

(出所) 内閣府ホームページを基に当室作成

II 法律の概要

1 基本理念の追加

改正前の子ども・子育て支援法においては、基本理念として、子ども・子育て支援給付その他の子ども・子育て支援の内容及び水準に係る規定が置かれているが、さらに、本法律においては、子ども・子育て支援の内容及び水準について、我が国における急速な少子化の進行並びに幼児期の教育及び保育の重要性に鑑み、総合的な少子化対策を推進する一環として、「子育てを行う家庭の経済的負担の軽減について適切に配慮されたものでなければならぬ」ことを基本理念として追加した(第2条第2項)。

2 子育てのための施設等利用給付

(1) 施設等利用費の支給

本法律施行前より実施されている財政支援として、「子ども・子育て支援給付」があり、同給付は、「子どものための現金給付」及び「子

どものための教育・保育給付」とされている(第8条)。「子どものための現金給付」は、児童手当の支給とされており、また、「子どものための教育・保育給付」は、施設型給付費、特例施設型給付費、地域型保育給付費及び特例地域型保育給付費の支給とされている(第9条、第11条)¹⁶。

今般の幼児教育・保育の無償化に当たって、「子どものための教育・保育給付」の対象施設となっている認定こども園、幼稚園、保育所等については、本法律の施行に伴う整備政令によって利用者負担が無償化された。

本法律では、上記財政支援に加え、「子どものための教育・保育給付」の対象となっていない施設(子ども・子育て支援施設等)の利用者への給付制度として、「子育てのための施設等利用給付」を創設し(第30条の2)、小学校就学前の子どもが、市町村長の確認を受けた子ども・子育て支援施設等(特定子ども・子育て支援施設等)を利用した場合、市町村

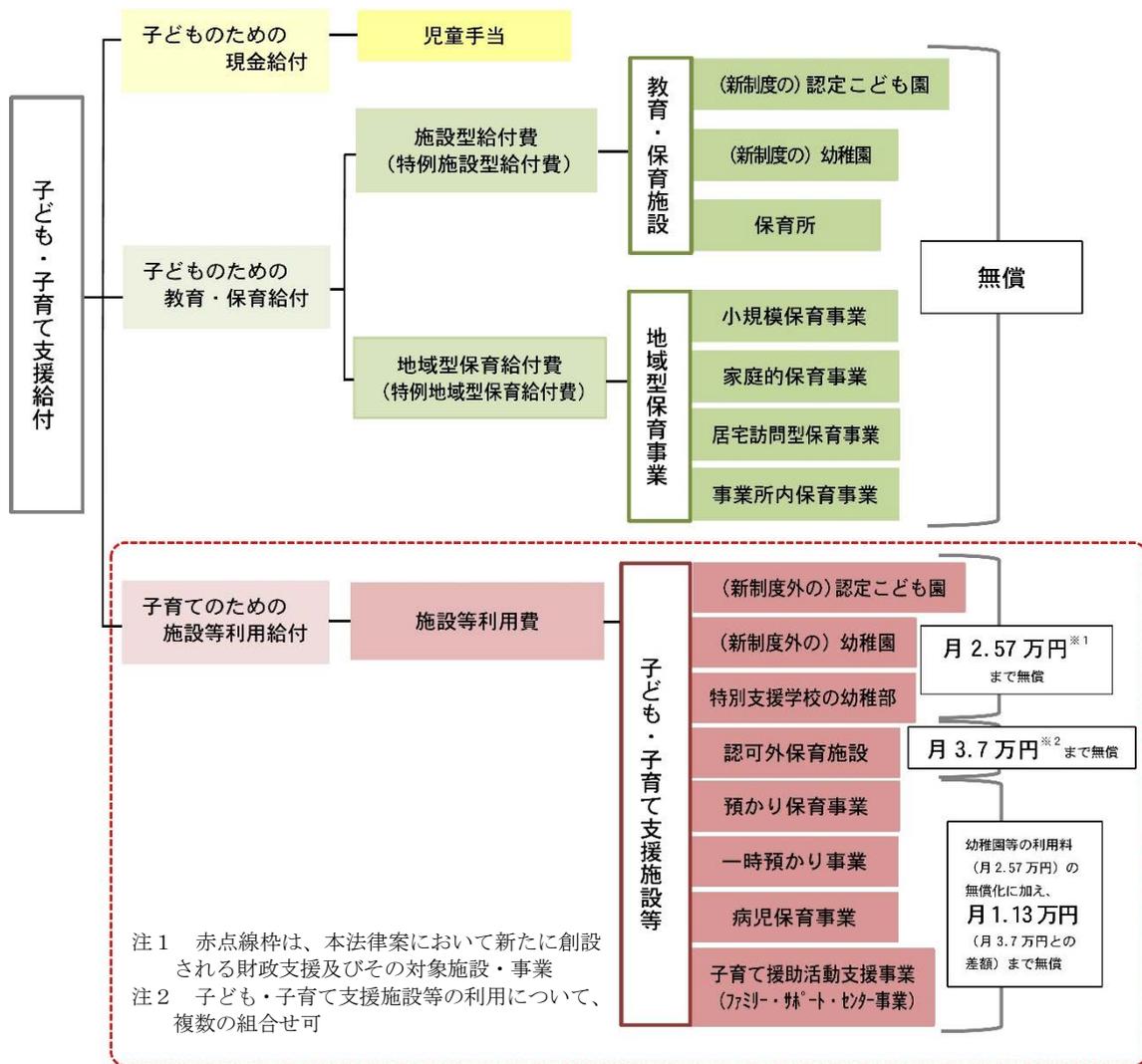
¹⁶ 「特例施設型給付費」及び「特例地域型保育給付費」とは、緊急利用時の償還払いや地域に認定区分(後述)に対応する施設がない場合など、本来であれば給付を支給できないものについて例外的に、市町村が必要と認める場合に給付するものをいう。

が、当該子どもの保護者に対し、「子育てのための施設等利用給付」として施設等利用費を支給することとした¹⁷(第30条の11第1項)(図表5)。

また、施設等利用費の額は、新たに創設さ

れる就学前子どもの区分ごとに、「子どものための教育・保育給付」との均衡、子ども・子育て支援施設等の利用に要する標準的な費用の状況その他の事情を勘案し、政令で規定された(第30条の11第2項)¹⁸。

(図表5) 子ども・子育て支援給付の種類



※1 新制度における幼稚園の利用者負担上限額が月額 2.57 万円となっていることに対応している。また、国立大学附属幼稚園、国立大学附属特別支援学校幼稚部については、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)に定められる標準額を踏まえた上限額(国立大学附属幼稚園は月額0.87万円、国立大学附属特別支援学校幼稚部は月額0.04万円)とされた。

※2 認可保育所における保育料の全国平均額が月額3.7万円(0～2歳については月額4.2万円)となっていることに対応している。

(出所) 内閣府資料を基に当室作成

¹⁷ 保護者が直接負担している費用(通園送迎費、食材料費、行事費など)を除く。

¹⁸ 本法律の施行に伴う整備政令

(2) 施設等利用給付認定等

ア 子育てのための施設等利用給付の支給要件

本法律施行前より実施されている「子どものための教育・保育給付」において、認定こども園、幼稚園、保育所等の教育・保育施設を利用する子どもについては、子供の年齢及び保育の必要性に応じた3つの認定区分が設けられ、この区分に基づいて給付が行われている（第19条第1項）。

本法律では、子ども・子育て支援施設等を利用する子どもについて、同様に子供の年齢及び保育の必要性に応じた3つの認定区分を設け、この認定区分に係る子どもの保護者に対して、「子育てのための施設等利用給付」を行うこととした（第30条の4）（図表6）。

イ 子育てのための施設等利用給付の認定等

「子育てのための施設等利用給付」を受けようとする保護者は、市町村に対し、子育てのための施設等利用給付を受ける資格を有すること及びその小学校就学前子どもの区分についての認定を申請し、その認定を受けなければならないこととした（第30条の5第1項）。

ただし、本法律施行前より設けられている制度において第19条第1項第2号又は第3号の認定を既に受けている保護者で、当該保護者の子どもについて「子どものための教育・保育給付」を受けていない者は、施設等利用給付認定の申請を要しないこととした。この場合において、当該保護者は、施設等利用給付認定を受けたものとみなすこととした（第30条の5第7項）。

（図表6）子ども・子育て支援法の給付と子どもの認定区分（支給要件）

○子どものための教育・保育給付（現行）…施設型給付費、地域型保育給付費等の支給

認定区分（支給要件）	保育必要量（内容）	利用定員を設定し、給付を受ける施設・事業
満3歳以上の小学校就学前子どもであって、2号認定子ども以外のもの（1号認定子ども） （第19条第1項第1号）	教育標準時間	幼稚園 認定こども園
満3歳以上の小学校就学前子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの（2号認定子ども） （第19条第1項第2号）	保育短時間 保育標準時間	保育所 認定こども園
満3歳未満の小学校就学前子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの（3号認定子ども） （第19条第1項第3号）	保育短時間 保育標準時間	保育所 認定こども園 小規模保育等

保育必要量の認定が不要

○子育てのための施設等利用給付（新設）…施設等利用費の支給

認定区分（支給要件）	支給に係る施設・事業
満3歳以上の小学校就学前子どもであって、新2号認定子ども・新3号認定子ども以外のもの（新1号認定子ども） （第30条の4第1号）	幼稚園、特別支援学校等
満3歳に達する日以後最初の3月31日を経過した小学校就学前子どもであって、第19条第1項第2号の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの（新2号認定子ども） （第30条の4第2号）	認定こども園、幼稚園、特別支援学校（満3歳入園児は新3号、年少児からは新2号）
満3歳に達する日以後最初の3月31日までの間にある小学校就学前子どもであって、第19条第1項第2号の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもののうち、保護者及び同一世帯員が市町村民税世帯非課税者であるもの（新3号認定子ども） （第30条の4第3号）	認可外保育施設、預かり保育事業、一時預かり事業、病児保育事業、ファミリー・サポート・センター事業（2歳児まで新3号、3歳児からは新2号）

（出所）「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律について（概要）」（令和元年5月30日幼児教育・保育の無償化に関する都道府県等説明会配付資料）

(3) 特定子ども・子育て支援施設等

ア 特定子ども・子育て支援施設等の確認

本法律施行前より実施されている「子どものための教育・保育給付」においては、施設型給付費及び地域型保育給付費の支給に係る施設・事業としての確認を保育施設の設置者の申請により、市町村長が行うこととされて

いる（第31条第1項）。これは、質の高い教育・保育を提供する観点から、学校教育法、児童福祉法等に基づく認可等を受けていることを前提に、運営基準を満たしていること等を確認し、給付による財政支援の対象とするものである。

本法律においては、同様の趣旨で、施設等

利用費の支給に係る子ども・子育て支援施設等の確認については、施設の設置者又は事業者の申請により、市町村長が行うこととした（第58条の2）。

子ども・子育て支援施設等は、図表5赤枠内の8つの施設又は事業である（第7条第10項）。

イ 特定子ども・子育て支援提供者の責務

特定子ども・子育て支援施設等である施設の設置者又は事業を行う者（特定子ども・子育て支援提供者）は、施設等利用給付認定に係る小学校就学前子どもに対し適切な特定子ども・子育て支援を提供するとともに、関係機関との緊密な連携を図りつつ、良質な特定子ども・子育て支援を効果的に行うように努めなければならないこととした（第58条の3第1項）。さらに、小学校就学前子どもの人格を尊重するとともに、本法律及び本法律に基づく命令を遵守し、誠実にその職務を遂行しなければならないこととした（同条第2項）¹⁹。

ウ 特定子ども・子育て支援施設等の基準

本法律施行前より実施されている「子どものための教育・保育給付」の対象となる施設は、施設の設備、職員配置など、各施設・事業の認可基準を満たしていることが求められている（第34条第1項）。さらに、国が定める基準を踏まえ、区分経理など、給付の対象施設・事業として求める運営基準を、市町村が条例で定めることとされており、この条例で定められた運営基準に従い、特定教育・保育施設の設置者は、特定教育・保育を提供し

なければならないこととされている（同条第2項及び第3項）。

本法律では、特定子ども・子育て支援提供者は、各々の特定子ども・子育て支援施設等の区分に応じた基準を遵守しなければならないこととした（第58条の4第1項）。さらに、内閣府令で定める特定子ども・子育て支援施設等の運営に関する基準に従い、特定子ども・子育て支援を提供しなければならないこととした（同条第2項）。

エ 市町村長の勧告、命令等

市町村長は、特定子ども・子育て支援提供者が、(1)特定子ども・子育て支援施設等（認定こども園、幼稚園等を除く。）に適用される内閣府令で定める基準²⁰に従って適正な施設等の運営をしていないと認めるとき、(2)内閣府令で定める特定子ども・子育て支援施設等の運営に関する基準²¹に従って適正な特定子ども・子育て支援施設等の運営をしていないと認めるとき等は、当該特定子ども・子育て支援提供者に対し、勧告、公表、命令等を行うことができる（第58条の9）とともに、当該特定子ども・子育て支援施設等に係る確認の取消し、又はその効力の停止をすることができることとした（第58条の10）。

オ 市町村長の都道府県知事に対する協力要請

市町村長は、以下の事務の執行及び権限の行使に関し、都道府県知事に対し、必要な協力を求めることができることとした（第58条の12）。

¹⁹ 改正前の子ども・子育て支援法より、市町村長が確認した認定こども園、幼稚園、保育所等の設置者の責務について、(1)認定を受けた保護者から利用の申込みを受けたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならないこと（応諾義務）（第33条第1項）、(2)定員を上回る利用の申込みがあった場合においては、内閣府令で定めるところにより、公正な方法で選考しなければならないこと（同条第2項）、(3)認定に係る小学校就学前子どもに対し適切な教育・保育を提供するとともに、関係機関との緊密な連携を図りつつ、良質な教育・保育を効果的に行うように努めなければならないこと（同条第4項）、(4)教育・保育の質の評価を行うこと等の措置を講ずることにより、教育・保育の質の向上に努めなければならないこと（同条第5項）、(5)小学校就学前子どもの人格を尊重するとともに、本法律及び本法律に基づく命令を遵守し、誠実にその職務を遂行しなければならないこととされている（同条第6項）。

²⁰ 対象施設等が満たすべき教育・保育の質等について定めている。

²¹ 対象施設等の運営に関する基準で定める内容として、教育・保育等の提供の記録、利用料や実費の徴収可能費目及び手続等とされている。

- ・施設等利用費の支給（第30条の11第1項）
- ・報告等（第58条の8）
- ・勧告、命令等（第58条の9）
- ・確認の取消し等（第58条の10）

なお、今般の無償化措置の対象となる認可外保育施設等について、市町村においては、無償化給付の対象者が利用する認可外保育施設等を把握する必要があることから、「具体化に向けた方針」において、「都道府県と市町村の間の情報共有等の強化のための方策を講ずる」ことが明記された。

3 費用負担等

(1) 今般の無償化措置に係る財源

政府は、今般の幼児教育・保育の無償化について、制度として確立された少子化に対処するための施策として、本法律の施行（令和元（2019）年10月1日）と同時の消費税率10%への引上げによる財源を活用することとした。国負担分については社会保障関係費として予算計上し、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用することとし、また、費用負担の在り方については、地方公共団体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保することとした。

本法律は、このような考え方に基づいて今般の無償化措置に係る国・地方の負担割合を定めた（図表4）。

(2) 国・地方の負担割合

本法律における施設等利用費の負担割合は、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の

役割を果たすことが求められているという法の基本理念を踏まえ、施設型給付・地域型保育給付と同様に、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1とすることとした。

(3) 子ども・子育て支援臨時交付金の交付

国は、今般の無償化措置により地方公共団体の子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業²²に要する費用の負担が増大すること並びに地方公共団体の地方消費税及び地方消費税交付金²³の増収見込み額が令和元（2019）年度は次年度以降と比較して過小であることに対処するため、令和元（2019）年度に限り、都道府県及び市町村に対して、「子ども・子育て支援臨時交付金」を交付することとした（子ども・子育て支援法附則第15条第1項）。

なお、同臨時交付金の総額は、本法律施行により増大した令和元（2019）年度における地方公共団体の子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業に要する費用の状況並びに同年度における地方消費税増収見込み額の状況を勘案して予算で定める額（同条第2項）としており、その交付は令和2（2020）年3月に行うこととした（同法附則第17条）。なお、令和元（2019）年度予算に、同臨時交付金として2,349億円が計上された。

4 施行期日等

(1) 施行期日

本法律は、令和元（2019）年10月1日から施行されている。

ただし、施行前の準備（子育てのための施設等利用給付を受けるための市町村の認定の手続、子ども・子育て支援施設等に対して行

²² 「地域子ども・子育て支援事業」とは、市町村が地域の実情に応じ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施する事業である。

²³ 地方税法第72条の115の規定により市町村に対し交付するものとされる地方消費税に係る交付金をいう。

う確認の手續)等の一部の規定については、公布の日(令和元(2019)年5月17日)から施行されている(附則第1条)。

(2) 経過措置

ア 認可外保育施設に関する経過措置

「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書(平成30年5月31日同検討会)において、無償化の対象となるサービスについては、質の確保が重要であるとの意見を踏まえ、認可外保育施設等のうち指導監督基準を満たすものをその対象とすることとされた。ただし、「利用者の公平性の確保及び質の向上を促進する観点から、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設けることが適当である。」とされた。

以上を踏まえ、本法律において、「子育てのための施設等利用給付」については、この法律の施行日から起算して5年を経過する日までの間は、児童福祉法第59条の2第1項に規定する施設(認可外保育施設(届出がされたものに限り、認定こども園であるもの等を除く。))を子ども・子育て支援施設等とみなし、本法律による改正後の子ども・子育て支援法の規定を適用することとした。

イ 子ども・子育て支援施設等とみなされる認可外保育施設に関する経過措置

前述のとおり、利用者の公平性の確保等の観点から、届出がされた認可外保育施設を無償化措置の対象とすることとされたが、全国市長会は、「教育の無償化に関する国と地方の協議」(平成30年11月21日)において、認可外保育施設の無償化について、本来、対象は指導監督基準を満たした施設に限定すべきであるとして、5年間の経過措置を設けるこ

とについて再検討を求めた²⁴。

このような経緯を踏まえ、本法律では、市町村は、施行日から起算して5年を経過する日までの間、当該市町村における保育の需要及び供給の状況その他の事情を勘案して特に必要があると認めるときは、無償化の対象施設を当該市町村の条例で定める基準を満たす施設に限ることができることとした。この場合、当該市町村の条例で定める基準は、内閣府令で定める基準を超えない範囲内において定めることとした(附則第4条第2項)。

(3) 検討規定

「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、認可外保育施設に係る「5年間の経過措置」を設けることに対する懸念が指摘されたこと等を踏まえ、「具体化に向けた方針」において、法律の施行後2年を目途として、経過措置の在り方について検討を加える旨の見直し検討規定を置くこととされた。

以上を踏まえ、本法律の施行後2年を目途として、認可外保育施設に関する経過措置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所要の措置を講ずることとした(附則第18条第1項)。

また、本法律の施行後5年を目途として、本法律の施行状況を勘案し、検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとした(附則第18条第2項)。

III 審議経過

子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案の審議経過は以下のとおりである。

1 衆議院における審議経過

同法律案は、平成31(2019)年2月12日

²⁴ 『子どもたちのための幼児教育・保育の無償化』を求める緊急アピール(平成30(2018)年11月15日全国市長会)

に国会に提出され、3月12日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、内閣委員会に付託された。

同委員会においては、同月13日に宮腰国務大臣から提案理由の説明を聴取し、15日から質疑に入った。同月26日に公益財団法人児童育成協会の視察を行い、翌27日には参考人²⁵からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、翌28日に文部科学委員会及び厚生労働委員会との連合審査会を開会し、4月3日には安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、同日、質疑を終局した。

質疑終局後、立憲民主党・無所属フォーラム及び国民民主党・無所属クラブより、待機児童問題の早急な解消、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し、保育等従業者の処遇の改善等の措置を講ずること及びこれらの措置が講ぜられた結果として待機児童問題が解消されるまでの間、無償化のための措置の施行を延期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、原案及び修正案について一括して討論を行い、採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

同月9日の本会議において、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。

子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(平成31年4月3日衆議院内閣委員会)

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切に対応すべきである。

- 一 待機児童に関する問題の早急な解消、保育士の

配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする。

- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて職業紹介を行う体制の整備及び充実等教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、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。
- 四 子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、零歳から二歳までの保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。
- 五 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。

2 参議院における審議経過

参議院では、4月12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、内閣委員会に付託された²⁶。

同委員会においては、同月18日、宮腰国務大臣から提案理由の説明を聴取し、23日から質疑に入った。同月25日に文教科学委員会及び厚生労働委員会との連合審査会を開会し、令和元(2019)年5月7日には、参考人²⁷からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、9日には安倍内閣総理大臣出席の下、質疑を行い、同日質疑を終局した。

質疑終局後、国民民主党・新緑風会より、

²⁵ 松田茂樹君(中京大学現代社会学部教授)、松居和君(元埼玉県教育委員会委員長・元埼玉県児童福祉審議会委員)、桑原哲也君(社会福祉法人桑の実会理事長)及び寺町東子君(弁護士・社会福祉士・保育士)

²⁶ 参議院内閣委員会での同法律案の審査に先立ち、子ども・子育て支援等に関する実情調査のため、平成31年2月21日に、児童育成協会の視察を行っている。

²⁷ 松本武洋君(和光市長)、秋田喜代美君(東京大学大学院教育学研究科長)、天野妙君(みらい子育て全国ネットワーク代表・合同会社リスペクトイーターチャージャー代表)及び藤井真希君(保育の重大事故をなくすネットワーク共同代表・赤ちゃんの急死を考える会事務局長)

国が定める指導監督基準を満たさない認可外保育施設であっても届出があれば子育てのための施設等利用給付の対象施設とみなす等の経過措置の期間を、施行後5年間から3年間に短縮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、原案及び修正案について討論を行い、採決の結果、修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は賛成多数をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

翌10日の本会議において、同法律案は賛成多数をもって可決され、成立した。

子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和元年5月9日参議院内閣委員会）

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 潜在的待機児童を含む待機児童の早急な解消、保育士の負担を軽減する配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び子どもの安全確保に係る質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする。
- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、短時間労働の非常勤職員を含めた保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて就職相談や職業紹介を行う体制の整備及び充実、処遇の改善、労働負荷の軽減策等、教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、検討を加え、その結果に基づいて予算の確保を含め所要の措置を講ずるものとする。
- 四 保護者の負担が重く待機児童数が多い零歳から二歳までの保育については、子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。特に待機児童問題が解消するまでの間については、必要な子育て支援策を講ずること。
- 五 認可外保育施設に対する国の指導監督基準を満たさない認可外保育施設は、五年間にわたり無償化

の対象となるが、子どもの安全確保のため、特にベビーホテルに重点を置いた定期的な巡回指導を確実に行うよう地方自治体を指導すること。

六 幼児教育の無償化措置に便乗して、質の向上を伴わない保育料の上げを計画している私立幼稚園が多くあることは、幼児を持つ世帯の負担を軽減するという本法の趣旨に反するものであり、関係団体を通じて便乗値上げをしないよう求めること。

七 企業主導型保育事業者については保育の需給調整が必要なことから、市町村との連携を強化する措置を講ずること。あわせて本年度の実施機関の公募・選定に当たっては、全国の個別の保育事業所を確実に監査指導できる機関を選定するとともに、業務の引継ぎ若しくは継続が円滑に行われるよう、必要な措置を講ずること。

八 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。

右決議する。

IV 主な質疑・答弁の概要²⁸

子ども・子育て支援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 幼児教育・保育の無償化の目的・効果等

(1) 幼児教育・保育の無償化の目的

幼児教育・保育の無償化の目的について質疑があった。

これに対して、政府からは、20代や30代の若い世代が理想の子供の数を持たない理由として、8割前後の者が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げており、これが最大の理由となっていることに触れた上で、幼児教育・保育を始めとする教育費の負担軽減が重要な少子化対策の一つであること、生涯にわたる人格形成の基礎や義務教育の基礎を培う幼児教育の重要性等を踏まえ、幼児教育・保育の無償化を実施することとした旨の答弁

²⁸ 衆議院本会議、内閣委員会及び予算委員会並びに参議院内閣委員会における質疑を基にした。

があった²⁹。

(2) 幼児教育・保育の無償化の効果

幼児教育・保育の無償化が出生率向上にどの程度の効果をもたらすかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、個別の政策による出生率の変化を一概に答えることは困難とした上で、子育てや教育に係る費用負担の軽減を図る取組により、希望出生率 1.8 の実現を目指していく旨の答弁があった³⁰。

なお、政府は、幼児教育・保育の無償化により期待できるその他の効果として、①非認知能力の向上及び人材の質の向上を通じた日本の成長力の強化、②住民税非課税世帯を中心とした 0～2 歳の子供の幼児教育・保育及び高等教育の無償化等による格差の固定化の防止、③消費喚起等を挙げた³¹。

(3) 政策の優先順位

幼児教育・保育の無償化よりも、保育の質の確保、待機児童の解消等他の施策を優先すべきではないかとの指摘があった。

これに対して、政府からは、今般の幼児教育・保育の無償化を契機として認可外保育施設の質の確保・向上を図ることが重要であると考えており、児童福祉法に基づく都道府県等による指導監督の充実を図る旨の答弁があった。また、待機児童の解消にも最優先で取り組むとし、子育て安心プランに基づいて、令和 2 (2020) 年度末までに 32 万人分の保育の受皿確保に全力で取り組む旨の答弁があった³²。

2 幼児教育・保育の無償化の対象範囲

(1) 対象者数

各施設等における今般の幼児教育・保育の無償化の対象者数について質疑があった。

これに対し、政府からは、令和元 (2019) 年度予算をもとに平年度ベースで試算すると、幼稚園等に通う子供が約 140 万人、3～5 歳の保育所等に通う子供が約 152 万人、0～2 歳の保育所等に通う住民税非課税世帯の子供が約 15 万人、認可外保育施設等に通う子供が約 9 万人、預かり保育等に通う子供が約 57 万人となる旨の答弁があった³³。

(2) 0～2 歳の子供の無償化に係る対象範囲

今般の幼児教育・保育の無償化における 0～2 歳の子供に係る対象範囲について質疑があった。

これに対して、政府からは、0～2 歳の子供の無償化については、待機児童の問題もあることから、まずは、その解消に取り組みつつ、住民税非課税世帯を対象として無償化を進めることとし、更なる支援については、少子化対策及び乳幼児期の成育の観点から、安定財源の確保とあわせて検討する旨の答弁があった³⁴。

なお、衆議院内閣委員会における附帯決議では「政府は、子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、0 歳から 2 歳までの保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」とされたことに対し、政府は、具体的な時期や場

²⁹ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 1-2 頁 (平 31. 3. 15) 宮腰国務大臣答弁

³⁰ 第 198 回国会参議院内閣委員会議録第 14 号 15 頁 (令元. 5. 9) 安倍内閣総理大臣答弁

³¹ 第 198 回国会参議院内閣委員会議録第 3 号 4 頁 (平 31. 3. 12) 茂木国務大臣答弁

³² 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 7 号 2 頁 (平 31. 3. 20) 本多政府参考人 (厚生労働省大臣官房審議官) 答弁

³³ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 2 頁 (平 31. 3. 15) 小野田政府参考人 (内閣府子ども・子育て本部統括官) 答弁

³⁴ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 9 頁 (平 31. 3. 12) 安倍内閣総理大臣答弁

所について、現段階において確定したものはないが、関係省庁とも連携しながら、衆議院における附帯決議の趣旨を十分に尊重して検討を行う旨の答弁があった³⁵。

(3) 3～5歳の子供への所得制限を設けていないことの妥当性

3～5歳の全ての子供を無償化の対象としていることに関し、低所得者世帯については既に段階的無償化を行っているため、今般の無償化では高所得者世帯ほど大きな恩恵を得ることとなるのではないかとの指摘があった。

これに対して、政府からは、低所得者世帯を中心とした段階的無償化を実施してきており、今回の無償化による公費負担額のみをもって高所得者層ほど大きな恩恵を受けるとする指摘は当たらず、また、今般の無償化は、0～2歳の子供について、住民税非課税世帯を対象として無償化するほか、令和2(2020)年度からは低所得世帯を対象とした高等教育の無償化を実施することとしており、所得の低い世帯に十分配慮したものとなっている旨の答弁があった³⁶。

(4) 幼児教育類似施設

いわゆる「幼児教育類似施設³⁷」の取扱いについて質疑があった。

これに対して、政府からは、幼児教育類似施設については法令上の定めや基準等がなく、設置形態や取り巻く環境等が多種多様であることから、全国共通の基準になじむものではなく、一律に無償化の対象とすることは困難であるとした上で、乳幼児が保育されている

実態があり、認可外保育施設としての届出があれば、保育の必要性がある子供については無償化の対象となる旨の答弁があった³⁸。

また、政府からは、家庭において保育を受けることが困難ではない3～5歳までの子供を対象として、定常的に教育、保育や子育て支援を提供する施設であって、幼稚園、保育所、認定こども園及び地域型保育園のいずれにも該当せず、地域の幼児教育の機会の確保に重要な役割を果たすものとして地方公共団体において実際に財政的支援等を実施している施設について、子育て支援の観点から、国と地方公共団体が協力した支援の在り方について検討している旨の答弁があった³⁹。

(5) 未就園児への支援

今般の幼児教育・保育の無償化の対象となる子供と、待機児童問題等の理由による未就園児との間に生じる格差についての質疑があった。

これに対し、政府からは、やむを得ず認可外保育施設を利用せざるを得ない者がまだまだいるという事実を真摯に受けとめ、受皿の確保及び保育士の人材育成を真剣に行う必要がある旨の答弁があり、また、特に都市部で待機児童が多いことに鑑み、厚生労働省においても、平成30(2018)年度補正予算及び令和元(2019)年度予算において施設整備のための予算を用意しているほか、用地確保のための規制緩和等の活用も含めた待機児童の解消に向けた努力を後押ししていきたい旨の答弁があった⁴⁰。

なお、参議院内閣委員会の質疑においては、

³⁵ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号8頁(令元.5.9)宮腰国務大臣答弁

³⁶ 第198回国会衆議院会議録第11号13頁(平31.3.12)安倍内閣総理大臣答弁

³⁷ 幼稚園・保育所・認定こども園といった認可を受けていないが、地域や保護者のニーズに応じて教育活動を行っている施設をいう。

³⁸ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第8号12頁(平31.3.22)矢野政府参考人(文部科学省大臣官房審議官)答弁

³⁹ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第16号10頁(令元.5.15)矢野政府参考人(文部科学省大臣官房審議官)答弁

⁴⁰ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第8号17頁(平31.3.22)宮腰国務大臣答弁

未就園児の実態調査を行う必要性が指摘され、政府からは、実態調査の実施については、調査範囲及び方法等の課題を踏まえ、関係府省とよく相談したい旨の答弁があった⁴¹。

3 保育の質の確保及び向上

(1) 認可外保育施設

一般の幼児教育・保育の無償化の対象となる認可外保育施設における保育の質の確保及び向上のための方策について質疑があった。

これに対して、政府からは、指導監督基準の内容に係る説明や事故防止に向けた助言等を行う巡回支援指導員の配置拡充、指導監督の手法及びルールの特化等による現行の児童福祉法に基づく指導監督の徹底、認可外保育施設が指導監督基準を満たし、さらに、認可施設に移行するための運営費の補助等の支援等の取組を行っていく旨の答弁があった⁴²。

(2) ベビーシッター及びファミリー・サポート・センター事業

ベビーシッター及びファミリー・サポート・センター事業における保育の質の確保について質疑があった。

ベビーシッターについて、政府からは、社会保障審議会の下に設置した「子どもの預かりサービスの在り方に関する専門委員会」において、令和元（2019）年5月8日、保育士、看護師又は一定の研修を受講した者であることを基準とする案が了承された⁴³ところであり、本法律成立後、パブリックコメント等の手続を進めていく方向で内閣府と厚生労働省との間で調整予定である旨の答弁があった⁴⁴。

また、ベビーシッターについて、友人同士で預ける場合等についても対象となるのではないかとの指摘に対し、政府からは、個人のベビーシッターであっても、児童福祉法に基づく認可外保育施設の届出を行う必要があり、児童福祉法施行規則において、親族やこれに準ずる密接な人的関係を有する者の監護する乳幼児のみを保育する場合には認可外保育施設の届出の対象外としている旨の答弁があった⁴⁵。

ファミリー・サポート・センター事業について、政府からは、無償化に当たり、当該事業における基準を内閣府令で規定することとし、その内容については、地方公共団体等関係者の意見を聴取しながら、子供の安全確保が図られるよう施行に向けて検討する旨の答弁があった⁴⁶。

(3) 5年間の経過措置期間中の安全性の確保

国の指導監督基準を満たさない認可外保育施設を無償化の対象に含めることとする5年間の経過措置期間に関し、当該期間中における保育の安全性の確保や、認可保育園への移行について質疑があった。

これに対し、政府からは、待機児童問題により、やむを得ず認可外保育施設を利用せざるを得ない者についても、負担軽減の観点から無償化の対象とし、指導監督基準を満たさない認可外保育施設が基準を満たすために5年間の猶予期間を設けることとしているとした上で、当該期間においても子供の安全が確保されることが重要であり、厚生労働省を中心に、認可外保育施設が守るべき基準の内容

⁴¹ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第11号32頁（平31.4.23）本多政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）答弁

⁴² 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第6号9頁（平31.3.15）大口厚生労働副大臣答弁

⁴³ その後、同専門委員会においては、「認可外の居宅訪問型保育事業の資格・研修受講等に関する基準の創設等について」（令和元年7月10日）がとりまとめられた。

⁴⁴ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号2頁（令元.5.9）本多政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）答弁

⁴⁵ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第8号11頁（平31.3.22）本多政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）答弁

⁴⁶ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号3頁（令元.5.9）本多政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）答弁

について助言などを行う巡回支援指導員の配置の拡充や、認可施設に移行するための運営費等の支援の拡充等の取組を進める旨の答弁があった⁴⁷。

4 地方公共団体の負担の在り方

(1) 財政負担の在り方

幼児教育・保育の無償化に係る国と地方の負担割合など、財政負担の在り方に関する具体的な内容や調整について質疑があった。

これに対し、政府からは、今般の幼児教育・保育の無償化は、国と地方で適切な役割分担をすることが基本と考えており、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより必要な地方財源を確保した上で、国と地方がよく連携して進める旨の答弁があった⁴⁸。

また、国と地方の財政負担の在り方については、昨年の予算編成過程において、関係する市町村長と何度も意見交換を行い、関係閣僚と全国知事会、全国市長会、全国町村会（地方三団体）の代表者として教育の無償化に関する国と地方の協議を2回開催するなど、丁寧かつ誠実に説明を尽くしてきており、その結果、財政負担の在り方について現行制度の保育所等に係る負担割合と同様とすることとし、さらに、初年度に要する経費について全額国費により負担すること、総務省と連携して必要な地方財政措置を講じていくこと等について、地方三団体の了承を得た旨の答弁があった⁴⁹。

(2) 地方公共団体が独自の取組により無償化や負担軽減を行っている場合における対応

地方公共団体が独自の取組により幼児教育・保育の無償化や負担軽減を行っている場合における対応について質疑があった。

これに対し、政府からは、「具体化に向けた方針」の中で、今般の無償化に当たり、自治体独自の取組の財源を、地域における子育て支援のさらなる充実等に活用することが重要とされており、各自治体において、この趣旨を踏まえ対応に配慮してほしいと考えている旨の答弁があった⁵⁰。

5 無償化に伴う待機児童問題への影響

今般の幼児教育・保育の無償化措置により、待機児童が増加してしまうのではないかとの懸念について質疑があった。

これに対し、政府からは、今般の幼児教育・保育の無償化による保育の潜在ニーズへの影響について、基本的に、既にほとんどの子供が認可施設を利用できている3～5歳の子供を対象としていること、また、0～2歳の子供については、住民税非課税世帯に限定していることから、限定的ではないかと考えている旨の答弁があった⁵¹。

また、保育の受皿整備に関し、今般の幼児教育・保育の無償化措置の実施後においても子育て安心プランにより対応できるのかとの質疑に対し、政府からは、子育て安心プランによる必要な保育の受皿32万人分について、25～44歳の女性の就業率が令和4（2022）年度末に他の先進国並みの8割まで上昇することを想定して、必要な整備量を推計している

⁴⁷ 第198回国会衆議院内閣委員会議録第6号18頁（平31.3.15）宮腰国務大臣答弁

⁴⁸ 第198回国会参議院内閣委員会議録第10号32-33頁（平31.4.18）宮腰国務大臣答弁

⁴⁹ 前掲注48

⁵⁰ 第198回国会衆議院内閣委員会議録第6号4頁（平31.3.15）小野田政府参考人（内閣府子ども・子育て本部統括官）答弁

⁵¹ 第198回国会衆議院内閣委員会議録第6号8頁（平31.3.15）本多政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）答弁

ことから、今後様々な要因により保育ニーズの増大があったとしても、十分対応できると考えている旨の答弁があった⁵²。

6 食材料費等の実費の取扱い

幼稚園や保育所等における食材料費等の実費について、幼児教育・保育の無償化を行うに当たっての取扱いについて質疑があった。

これに対し、政府からは、食材料費について、これまでも保育料の一部又は施設による徴収により、保護者の負担であった⁵³が、在宅で子育てをする場合でも生じる費用であること、既に無償化されている義務教育においても実費相当の負担となっていることから、その考え方を維持し、通園送迎費など同様に、引き続き保護者負担とした旨の答弁があった。また、同時に、副食費について、保護者負担の免除対象を、これまでの生活保護世帯やひとり親世帯から年収 360 万円未満相当の世帯に拡充させ、低所得者世帯に配慮した旨の答弁があった。⁵⁴

なお、保育所において、所得に応じた給食費の徴収という新たな事務作業が発生することとなり、結果として、保育士の負担が増えて、保育の質の低下につながるのではないかと指摘に対し、政府からは、食材料費の徴収に関する具体的な事務については、現在整理中であるが、保育所においては、これまで

も保護者が負担していた主食費や行事費等に合わせて副食費も徴収するものであることから、新たに大きな事務負担が発生するものではないと考えている旨の答弁があった⁵⁵。

7 企業主導型保育事業

企業主導型保育事業⁵⁶の無償化の仕組みについて質疑があった。

これに対し、政府からは、事業主拠出金を活用し、3～5歳の子供と0～2歳の住民税非課税世帯の子供の標準的な利用料を無償化することとする旨の答弁があった⁵⁷。

なお、政府からは、対象となる子供の認定に関し、「従業員枠の子供」は全て保護者が事業実施者に雇用されている、市町村による子ども・子育て支援法に定める保育所を利用するための支給認定を受けている、保護者が短時間勤務に就いている等について事業実施者に認めてもらう必要があり、他方、「地域枠の子供」については、市町村により子ども・子育て支援法に定める保育所を利用するための支給認定を受けている等、無償化の対象となる保育の必要性の有無について事業実施者に認めてもらうこととなる旨の答弁があり、また、従業員枠、地域枠とも、必要に応じ、実施機関が事業実施者に対し確認を行う旨の答弁があった⁵⁸。

また、保育の質の確保、事業の継続性、自

⁵² 前掲注 51

⁵³ 図表 2 参照

⁵⁴ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 19-20 頁（平 31. 3. 15）宮腰国務大臣答弁

⁵⁵ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 9-10 頁（平 31. 3. 15）宮腰国務大臣答弁。なお、令和元年 6 月 27 日に内閣府及び厚生労働省より、都道府県等の担当者に対し、「幼児教育・保育の無償化に伴う食材料費の取扱いの変更について」が発出された。

⁵⁶ 「企業主導型保育事業」とは、企業主導型の事業所内保育事業を主軸として、多様な就労形態に対応する保育サービスの拡大を行い、仕事と子育ての両立に資することを目的とするものであり、①週 2 日程度就労などの多様な就労形態に対応した保育サービスも対象とすること、②複数企業による共同利用を可能とするなど柔軟な実施を可能とすること、③延長・夜間・休日等の多様な保育を必要に応じて実施することなどを特徴としている。

⁵⁷ 第 198 回国会参議院内閣委員会議録第 12 号 6-7 頁（平 31. 4. 25）小野田政府参考人（内閣府子ども・子育て本部統括官）答弁。なお、令和元年 10 月現在の標準的な利用料は、4 歳以上児 23, 100 円、3 歳児 26, 600 円、1・2 歳児 37, 000 円、0 歳児 37, 100 円となっている。

⁵⁸ 前掲注 57。制度の詳細については、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」を踏まえ、今後、実施要綱等により定めることとしている旨も合わせて答弁している。

治体との連携等の課題が指摘されていることを踏まえ、政府からは、平成 28 (2016) 年度及び平成 29 (2017) 年度に助成を受けた事例についての検証作業⁵⁹を進めている旨の答弁があった⁶⁰。

さらに、事業の実施体制の在り方について、政府からは、実務を担う実施機関の体制を含め、実施体制の強化が急務となっていると考えており、内閣府の「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」による報告を踏まえ、実施機関の要件及び役割を整理した上で、令和元 (2019) 年夏を目途に改めて実施機関を公募により選定したいと考えている旨の答弁があった⁶¹。

8 便乗値上げ対策

新制度に移行していない幼稚園や認可外保育施設において、今般の無償化を契機に、質の向上を伴わない、理由のない保育料の引上げ（便乗値上げ）が行われることへの対策について質疑があった。

これに対して、政府からは、便乗値上げは公費負担により事業者が利益を得ることにつながるものであり、適切ではないとした上で、内閣府、文部科学省及び厚生労働省が連携し、新制度未移行の幼稚園や認可外保育施設について、関係団体への働きかけを行うこと、保

育料の変更の理由を届けさせたり、保護者に説明させたりすること、実態を調査し把握すること等を検討している旨の答弁があった⁶²。

9 保育士の処遇改善及び確保

待機児童の解消のために保育士の数を増やすこと及び保育士の処遇改善を行う必要性について質疑があった。

これに対して、政府からは、保育士確保のための処遇改善について、平成 25 (2013) 年度以降、月額約 3 万 8,000 円の処遇改善に加え、平成 29 (2017) 年度からは技能、経験に応じた月額最大 4 万円の処遇改善を実施し、さらに、平成 31 (2019) 年 4 月から月額約 3,000 円の処遇改善を実施する予定である旨の答弁があった⁶³。また、これらの処遇改善措置以外にも、新規の資格取得の促進、就業継続、離職者の再就職の促進といった観点から、総合的な支援⁶⁴に力を尽くしていく旨の答弁があった⁶⁵。

⁵⁹ 平成 31 (2019) 年 4 月 26 日に内閣府子ども・子育て本部で行われた「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」(第 5 回)において、平成 28 (2016) 年度及び 29 (2017) 年度に助成決定がなされた全 2,736 施設に係る検証結果が報告された。その中で、助成決定後に事業者が申請を取り下げ、事業を取りやめたものが 237 法人 (252 施設) あったことや、助成決定後、事業を取りやめた施設のうち、助成金が未返還であるものが 7 施設あること等が明らかとなった。

また、平成 31 (2019) 年 4 月 23 日に、企業主導型保育施設の整備における利用定員の設定等について、会計検査院より内閣総理大臣に対し、会計検査院法第 36 条の規定による改善の処置の要求がなされた。その中で、平成 30 (2018) 年 10 月時点の定員充足率及びその直近 1 年間 (平成 29 (2017) 年 10 月から平成 30 (2018) 年 9 月まで) における各月の定員充足率の平均がいずれも 50%未滿となっていて 1 年以上にわたって利用が低調な状況となっていたと認められる施設が少なくとも 72 施設あること等が明らかとなった。

⁶⁰ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 5 号 2 頁 (平 31. 3. 13) 宮腰国務大臣答弁

⁶¹ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 11 号 5 頁 (平 31. 4. 10) 宮腰国務大臣答弁。なお、令和元 (2019) 年 7 月 2 日の同検討委員会において、新たな実施機関の公募に当たっての方針案が示され、同年 10 月 1 日から 11 月 29 日に公募が行われた。

⁶² 前掲注 50

⁶³ 第 198 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 7 頁 (平 31. 3. 15) 本多政府参考人 (厚生労働省大臣官房審議官) 答弁

⁶⁴ 支援の具体例として、政府は、保育士養成施設に通う者の修学資金の一部の貸付けを挙げている。

⁶⁵ 前掲注 63

児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等 の一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

竹浪 昌史

(厚生労働調査室)

《構成》

- I 法律案提出の経緯
- II 法律案の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

本稿では、第198回通常国会において、令和元年6月19日に成立し、同月26日に公布された「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」(令和元年法律第46号。以下「本法律」という。)について、衆議院において一括して審議が行われた「児童虐待を防止し、児童の権利利益の擁護を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」(岡本充功君外10名提出、衆法第7号)とともに、法律案提出の経緯、法律案の概要、国会での審議経過を概観した上で、主な質疑・答弁の概要を紹介し、最後に児童虐待防止対策に関する今後の主な課題について解説する。

I 法律案提出の経緯

1 政府における法律案提出に向けた動き

児童虐待をめぐっては、これまでも「児童福祉法」(昭和22年法律第164号)や「児童虐待の防止等に関する法律」(平成12年法律第82号)を始めとする関連する法律の改正、関係機関の体制強化等に取り組むなど、国を挙げて防止対策の充実を図ってきたところである。しかしながら、全国の児童相談所が児

童虐待相談として対応した件数は一貫して増加を続けており、児童虐待問題は依然として社会全体で取り組むべき重要な課題となっている。

特に、最近では、平成30年3月に東京都目黒区において、「もうおねがいゆるして」との文章を残して女兒(当時5歳)が亡くなるという痛ましい虐待事案が発生し、社会の大きな注目を集めた。

政府は、当該事案を受け、同年7月に「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」を取りまとめ、今後推進すべき児童虐待防止対策の方針を示した。また、同年12月には「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(新プラン)を策定し、これまでの取組に加えて、児童相談所や市町村の体制と専門性の強化を一層進めることとした。さらに、同月には、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に設けられたワーキンググループが報告書を取りまとめ、児童相談所の業務の在り方等今後の取り組むべき事項を整理した。

同報告書に基づき、政府において法律案の立案作業が進められていた中、平成31年1月には、千葉県野田市において、学校アンケートで父親からの虐待を訴えていた女兒(当時10歳)が死亡する事案が発生し、再び児童虐待の問題が社会の関心を集めた。

当該事案を受け、政府は、児童虐待防止対策の更なる徹底・強化を図ることを決めたが、国会においても、与野党を問わず、体罰禁止の法定化等、更なる対策の強化を求める意見

等が相次いで出された。

このような状況を踏まえ、政府において更なる検討が行われた結果、平成 31 年 3 月 19 日、第 198 回国会において、政府は、「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第 55 号。以下「内閣提出法律案」という。)を国会に提出した。

2 児童虐待防止対策の強化に向けた野党共同による法律案提出の動き

平成 30 年 3 月の東京都目黒区の虐待死亡事案を受け、立憲民主党・市民クラブ、国民民主党・無所属クラブ、無所属の会、日本共産党、自由党及び社会民主党・市民連合の野党 6 会派は、同年 6 月 26 日、第 196 回国会において、「児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律案」(岡本充功君外 10 名提出、第 196 回国会衆法第 41 号。以下「第 196 回国会野党提出法律案」という。)を提出したが、審議が行われなまま継続審査に付されていた。

そのような中、平成 31 年 1 月に千葉県野田市において虐待死亡事案が再び発生したことを受け、更なる児童虐待防止対策の強化等を図るため、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会保障を立て直す国民会議及び社会民主党・市民連合の野党 5 会派は、同年 4 月 26 日、第 198 回国会において、「児童虐待を防止し、児童の権利利益の擁護を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」(岡本充功君外 10 名提出、衆法第 7 号。以下「野党提出法律案」という。)を提出した。

II 法律案の概要

1 内閣提出法律案

内閣提出法律案は、児童虐待防止対策の強化を図るため、児童の権利擁護、児童相談所の体制強化及び関係機関間の連携強化等の所要の措置を講じようとするもので、国会提出時点における概要は次の(1)から(6)のとおりである。また、衆議院での法案審議中に提出された修正案の概要については、(7)を参照されたい。

(1) 児童の権利擁護

ア 体罰禁止規定の創設

親権者は、児童のしつけに際して体罰を加えてはならないこととすること。児童相談所長、児童福祉施設の長及び里親等についても同様とすること。

イ 児童の安全確保の明文化

都道府県(児童相談所)の業務として、児童の安全確保を明文化すること。

ウ 子どもの意見表明に関する仕組み等

児童福祉審議会¹において児童に意見聴取する場合には、その児童の状況・環境等に配慮するものとする。

(2) 児童相談所の体制強化

ア 児童相談所の介入機能と支援機能の分化

都道府県は、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける等の措置を講ずるものとする。

イ 児童相談所における弁護士、医師及び保健師の配置

都道府県は、児童相談所が措置決定その他の法律関連業務について、常時弁護士による

¹ 児童福祉法に基づき都道府県や市町村に置かれ、子どもや妊産婦等の福祉に関する事項を調査審議し、それぞれ都道府県知事又は市町村長の諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる合議制の機関。児童相談所が保護を必要とする子どもに対し、施設入所等の措置を採る場合やその解除等を行おうとする場合において、①子ども若しくはその保護者の意向が児童相談所の措置と一致しないとき又は②都道府県知事が必要と認めるときのいずれかに合致する場合には、都道府県知事は、児童福祉審議会の意見を聴かなければならないこととされている(児童福祉法第 27 条第 6 項、児童福祉法施行令(昭和 23 年政令第 74 号)第 32 条)。

助言・指導の下で適切かつ円滑に行うため、弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うものとするとともに、児童相談所に医師及び保健師を配置すること。

ウ 児童相談所の業務に対する評価の実施

都道府県は、児童相談所の行う業務の質の評価を行うことにより、その業務の質の向上に努めるものとする。

エ 児童福祉司等の任用要件の見直し、児童心理司の配置基準の法定化

児童福祉司及びスーパーバイザー²の任用要件の見直し、児童心理司の配置基準の法定化により、職員の資質の向上を図ること。

(3) 児童相談所の設置促進

ア 児童相談所の管轄区域の策定基準

児童相談所の管轄区域は、人口その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるものとする。

イ 中核市及び特別区に対する児童相談所の設置支援

政府は、施行後5年間を目途に、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、施設整備、人材確保・育成の支援等の措置を講ずるものとし、その支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする。

また、政府は、施行後5年を目途に、支援等の実施状況、児童相談所の設置状況及び児童虐待を巡る状況等を勘案し、施設整備、人材確保・育成の支援の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

(4) 関係機関間の連携強化

ア 児童の福祉に職務上関係のある者の守秘義務

学校、教育委員会、児童福祉施設等の職員は、正当な理由なく、その職務上知り得た児童に関する秘密を漏らしてはならないこととする。

イ DV対応と児童虐待対応との連携強化

DV対策との連携強化のため、婦人相談所及び配偶者暴力相談支援センターの職員については、児童虐待の早期発見に努めることとし、児童相談所はDV被害者の保護のために、配偶者暴力相談支援センターと連携協力するよう努めるものとする。

(5) 検討事項

ア 懲戒権の在り方の検討

「民法」(明治29年法律第89号)上の懲戒権の在り方について、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

イ 一時保護等に係る手続の在り方の検討

一時保護その他の措置に係る手続の在り方について、施行後1年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

ウ 児童の意見表明権を保障する仕組みの検討

児童の意見表明権を保障する仕組みの構築その他の児童の権利擁護の在り方について、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

エ 児童の福祉に関し支援を行う者についての必要な資質の向上を図るための方策の検討

児童福祉の専門知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方その他資質の向上

² 平成28年の児童福祉法改正では、他の児童福祉司が職務を行うため必要な専門的技術に関する指導及び教育を行う児童福祉司(いわゆるスーパーバイザー)が法定化され、その要件として児童福祉司としておおむね5年以上勤務した者でなければならないこととされた(児童福祉法第13条第5項)。

策について、施行後1年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

(6) 施行期日

この法律は、一部の規定を除き、平成32年（令和2年）4月1日から施行することとする。

(7) 衆議院に提出された修正案の概要

衆議院において法案審議が行われる中、与野党による協議の結果、元号表記を改めるとともに、次の6つの事項を主な内容とする与野党7会派³共同提案による修正案が提出された。

- ① 児童相談所長等は、児童虐待を行った保護者について指導を行う場合は、児童虐待の再発を防止するため、医学的又は心理学的知見に基づく指導を行うよう努めるものとする。
- ② 児童の意見を尊重するための措置として政府が検討を加えるべき事項の例示に、児童の意見を聴く機会の確保及び児童の権利を擁護する仕組みの構築を追加すること。
- ③ 児童福祉司の数の基準に関する政令は、各児童相談所の管轄区域内の人口、児童虐待相談に応じた件数等の条件を総合的に勘案して定めるものとする。
- ④ 要保護児童対策地域協議会⁴から情報提供等の求めがあった関係機関等は、これに応ずるよう努めなければならないものとする。
- ⑤ 児童相談所長は、児童虐待を受けた児童が転居する場合に、転居の前後における支援が切れ目なく行われるよう、転居先の児

童相談所長に速やかに情報提供を行うとともに、情報提供を受けた児童相談所長は要保護児童対策地域協議会が速やかに情報交換を行うことができるための措置等を講ずるものとする。

- ⑥ 児童相談所の職員の処遇改善、一時保護所の量的拡充及び質的向上に係る方策等に対する国の支援の在り方、通報の対象となるDVの形態及び保護命令に係るDV被害者の範囲の拡大等についての検討規定等を追加すること。

2 野党提出法律案

平成30年6月に提出された第196回国会野党提出法律案を抜本的に見直し、野党5会派が平成31年4月に新たに提出した野党提出法律案は、児童虐待の防止及び児童の権利利益の擁護を図るという点では内閣提出法律案と共通しており、親権者等による体罰を禁止するなど、改正の内容も類似している事項が少なくない。その上で、野党提出法律案の特徴的な内容について主な事項を挙げれば、次のようなものがある。

- ① 児童の施設入所等の措置の実施又は解除に当たっては、児童の心身の状況や環境等に配慮して当該児童の意見を聴くものとする。
- ② 児童虐待に迅速かつ適切に対応するため、児童福祉司を増員すること。
- ③ 児童の転居等に係る対応強化のため、児童相談所が通告を受けた児童等が転居する際の児童相談所間の情報共有、児童虐待を受けた児童が転居する際の指導措置の解除制限等並びに施設入所等の措置等が採られ

³ 自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党、日本維新の会、社会保障を立て直す国民会議

⁴ 虐待を受けている子どもを始めとする要保護児童の適切な保護を図るため、児童相談所や医療機関、学校、警察等の関係機関等により構成され、要保護児童及びその保護者に関する情報の交換や支援内容の協議を行う協議会で、地方公共団体（基本的に市町村を想定）に設置の努力義務が課されている。

た児童と保護者の居住地が異なる場合の都道府県知事等の相互の連携及び協力について規定すること。

- ④ 中核市及び特別区について、児童相談所を必置とするとともに、児童相談所の数の標準を法定化すること。
- ⑤ 児童虐待を行った保護者の意に反して施設入所等の措置が採られている場合に、当該保護者に対して、児童虐待の再発を防止するための特定指導を実施すること。

Ⅲ 審議経過

1 衆議院における審議経過

内閣提出法律案は、平成31年3月19日に、野党提出法律案は、4月26日に、それぞれ衆議院に提出された。両法律案は、令和元年5月10日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、同月15日、継続審査となっていた第196回国会野党提出法律案の撤回を許可した後、内閣提出法律案及び野党提出法律案の両法律案を一括して議題とし、根本厚生労働大臣及び提出者岡本充功衆議院議員からそれぞれ提案理由の説明を聴取した。

両法律案は同月17日から質疑に入り、同月21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った。同月24日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、同日、野党提出法律案について撤回を許可するとともに、内閣提出法律案について質疑を終局した。

質疑終局後、内閣提出法律案に対し、与野党7党派⁵共同提案による修正案が提出され、修正案提出者西村智奈美衆議院議員から趣旨説明を聴取した後、討論、採決を行った結果、修正案及び修正部分を除く原案は、いずれも

全会一致をもって可決され、同法律案は修正議決すべきものと議決された。

なお、同法律案に対して、附帯決議が付された。

同月28日の本会議において、内閣提出法律案は修正議決され、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、令和元年6月5日の本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、厚生労働委員会に付託された。

同委員会においては、翌6日、根本厚生労働大臣から提案理由の説明及び修正案提出者西村智奈美衆議院議員から衆議院における修正部分の説明を聴取し、同月11日から質疑に入り、同月13日には参考人からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行った。

同月18日には、安倍内閣総理大臣の出席の下、質疑を行い、同日、質疑を終局した。次いで、採決を行った結果、内閣提出法律案は、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、同法律案に対して、附帯決議が付された。

翌19日の本会議において、内閣提出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

1 禁止される体罰の範囲及び体罰禁止規定の実効性の確保に向けた取組

今回の法改正により禁止される体罰については、その範囲が明確に定められていないことから、その具体的範囲及び体罰禁止規定の実効性の確保に向けた取組について質疑があった。

これに対し、政府から、体罰の範囲については、厚生労働省において、「学校教育法」(昭

⁵ 前掲注3

和 22 年法律第 26 号)における体罰の考え方を参考に、ガイドラインを作成することを予定しているとした上で、今後の普及啓発の取組については、体罰の範囲及び体罰禁止に関する考え方を国民にわかりやすく説明するために当該ガイドラインをベースに様々な普及啓発を行っていくことで、国民全体で体罰によらない子育てを推進していく国民運動的な取組を進めていきたい旨の答弁があった⁶。

(参考) 体罰禁止に関する規定

児童虐待の防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号）（抄）

＜改正後（令和 2 年 4 月施行）＞

第 14 条 児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、体罰を加えることその他民法（明治 29 年法律第 89 号）第 820 条の規定による監護及び教育に必要な範囲を超える行為により当該児童を懲戒してはならず、当該児童の親権の適切な行使に配慮しなければならない。

学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）（抄）

第 11 条 校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

2 児童虐待罪創設による児童虐待の厳罰化の是非

前述の体罰禁止規定については違反しても罰則は設けられておらず、児童虐待防止の実効性を高めるために、児童虐待罪の創設を求

める意見が一部にあることから、その是非や必要性をめぐって質疑があった。

これに対し、政府から、厳罰化あるいは児童虐待罪の創設に関しては、現在発生しているような児童虐待の事案の内容、それに対する実際の処罰の状況を踏まえ、傷害罪等、既存の罰則に加えて新たに罰則を設ける必要性、あるいは罰則を設けるということになれば、児童虐待として処罰すべき行為又はその刑を加重する行為について外延を明確に定義することができるかといった観点からの慎重な検討が必要である旨の答弁があった⁷。

3 児童虐待対応における児童相談所と市町村の役割分担を明確化する必要性

今回の法改正では、児童相談所が躊躇（ちゅうちょ）なく一時保護等の介入的対応を行うことができるよう、介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける等の措置を講ずるものとされている。相談対応件数の急激な増加等に伴い、児童相談所の業務負担が非常に厳しい状況となっていることから、児童相談所内の機能分化ではなく、児童虐待対応において児童相談所は介入的対応に特化し、相談支援は市町村が担うという役割分担の明確化を進めるべきとの質疑があった。

これに対し、政府から、適切な役割分担のもとに、専門機関である児童相談所においては、児童福祉司の大幅増員等によって介入と支援に必要な専門人材を配置すると同時に、身近な相談拠点を全国の市町村に設置すること等により、児童相談所の機能強化、市町村の体制強化に努めていきたい旨の答弁があった⁸。

⁶ 第 198 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 18 号 9 頁、38 頁（令元. 5. 17）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

⁷ 第 198 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 20 号 48 頁（令元. 5. 22）保坂政府参考人（法務省大臣官房審議官）答弁

⁸ 第 198 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 21 号 14-15 頁（令元. 5. 24）安倍内閣総理大臣答弁

4 児童相談所職員の増員に向けた支援の拡充

児童相談所の業務負担の軽減を図るためには、職員の増員を始めとする機能強化が不可欠であり、平成30年12月に策定された「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(新プラン)では、児童福祉司について、「2017年度の約3,240人から2022年度までに全国で2,020人程度増員することとされている。政府は、その後発生した千葉県野田市の虐待死亡事案を受け、平成31年2月には、児童虐待防止対策の更なる徹底・強化を図るため、「特に、初年度(2019年度)について、児童福祉司を1,070人程度増加させる」とし、児童相談所の抜本的な体制強化に「前倒しで取り組む」ことを決めている⁹。

児童相談所を設置する地方自治体にとって児童福祉司等の大幅な増員は、職員の採用のみならず専門人材としての育成が必要となり、事務的・財政的な負担の増加も課題となる。このため、児童相談所職員の増員に向けた国による支援の拡充について質疑があった。

これに対し、政府から、地方自治体における専門的な人材の確保を支援するため、例えば地方自治体の採用活動を支援するための補助を行うほか、児童相談所配属経験者、OB職員の再配置、再任用等の工夫が進むよう周知を行うこと、日本社会福祉士会等の専門職団体に対する働きかけを行うこと等を予定しており、国としても地方自治体の職員採用あるいは人材確保をしっかりと支援していきたい旨の答弁があった¹⁰。

5 中核市及び特別区における児童相談所の必置化

児童福祉の専門機関である児童相談所は、児童福祉法に基づき、都道府県、指定都市に設置が義務付けられているほか、児童相談所の設置を希望する中核市及び特別区については任意に設置することができる。

中核市及び特別区による児童相談所の設置に関しては、身近な地域での一貫した虐待への対応につながる一方、財政的負担の増加、専門人材の確保が困難との観点から一律の義務化は適切ではない等の意見が一部の地方自治体や関係団体から寄せられている。

このため、中核市及び特別区による児童相談所設置の促進及び国による支援策について質疑があった。

これに対し、政府から、児童虐待防止対策においては、身近な地域で子育て支援から虐待への対応まで切れ目のない一貫した対応が重要と考えていると説明した上で、内閣提出法律案では、施行後5年間を目途に、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、施設整備、人材確保・育成の支援その他の必要な措置を講ずることとされており、国、中核市、都道府県等の関係団体が参画する協議の場を設置し、協議を行いながら必要な支援に取り組んでいきたい旨の答弁があった¹¹。

一方で、野党提出法律案では、中核市及び特別区に対し児童相談所の設置を義務付ける規定が設けられていることから、その趣旨及び実現可能性について質疑があった。

これに対し、野党提出法律案の提出者から、最近の児童虐待に関する相談対応件数の増加を踏まえれば、基礎自治体におけるきめ細や

⁹ 児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「『児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策』の更なる徹底・強化について」(平成31年2月8日)2頁

¹⁰ 第198回国会参議院厚生労働委員会会議録第16号26頁(令元.6.11)濱谷政府参考人(厚生労働省子ども家庭局長)答弁

¹¹ 第198回国会衆議院厚生労働委員会会議録第18号2-3頁(令元.5.17)濱谷政府参考人(厚生労働省子ども家庭局長)答弁

かな対応が必要であり、また、児童と家庭に関する相談についての基礎自治体の役割が強化されている中で、基礎自治体において、子育て支援から児童虐待への対応まで一貫した児童福祉施策を実施することが求められていることから、中核市、特別区への児童相談所設置の義務化が必要であると判断した旨の答弁があった¹²。

さらに、財政的負担の増加への懸念が中核市による児童相談所設置が進んでいない原因と考えられることから、児童福祉法を改正し、児童相談所の設置が過度な負担とならないよう、国による児童相談所の職員の人材育成やその確保のための支援、財政上の措置等の規定を設けたものである旨の答弁があった¹³。

6 一時保護を含めた代替養育の受皿確保に向けた今後の取組

児童虐待に関する相談対応件数が年々増加する一方、里親委託や施設入所等の措置が採られた子どもの数に、近年大きな変化は見られていない。仮にその理由が一時保護を含めた代替養育の受皿の不足であるならば、今回の改正による児童相談所の介入的対応の強化が、その目的のとおり機能していかないことも考えられる。このため、一時保護等の受皿確保に向けた今後の取組について質疑があった。

これに対し、政府から、子どもの安全確保のための一時保護を適切に行うための体制整備や一時保護を解除した後に安心して生活できる里親・児童養護施設等の受皿の確保が重要であることから、今年度予算において、適切な環境で一時保護を行うことができるよう施設整備に関する補助単価を加算するほか、

一時保護を実施するための専用施設に対する補助などを行うこととしており、また、平成28年の児童福祉法改正により、里親委託を推進することが明確にされたことから、里親を中心とした受皿の整備が進むよう、都道府県等に対する支援を充実させていきたい旨の答弁があった¹⁴。

7 児童虐待を行った保護者に対する支援の在り方

児童虐待への対応においては、一時保護や施設入所の措置といった親子分離のみならず、将来の親子の再統合に向けた保護者への支援も児童相談所が担う重要な役割となっている。また、児童虐待の再発防止のためには、児童虐待を行った保護者が虐待の事実を受け止めて自覚をし、自ら変わることが重要であるとの考えから、野党提出法律案では、児童虐待を行った保護者に対する指導支援（保護者支援プログラム）の強化を図ることとしている。このような観点から、児童虐待を行った保護者への支援の在り方に対する政府の見解について質疑があった。

これに対し、政府から、保護者支援プログラムについては、これまでも児童相談所において一定程度行われているが、職員数の不足、研修のための予算不足等の課題から、十分には活用されていない状況であり、こうした状況を踏まえれば、現段階では一律に保護者支援プログラムを義務付けることは考えていないが、より効果的にプログラムが実施されるよう、その実施を担う専門人材の養成あるいは実施する場合の支援の拡充を行うなど、児童相談所によるプログラムの実施に向けた環境の整備、保護者がプログラムによる支援を

¹² 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第20号38頁（令元.5.22）提出者源馬謙太郎衆議院議員答弁

¹³ 前掲注12

¹⁴ 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第20号6-7頁（令元.5.22）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

受けやすくするための仕組み、アプローチ等について検討していく旨の答弁があった¹⁵。

なお、児童虐待を行った保護者への支援を強化する方向性に関しては、与野党の修正協議の結果、衆議院における法案修正にも反映されたところである¹⁶。参議院厚生労働委員会では、法案修正に盛り込まれた保護者に対する支援プログラムの必要性について質疑があった。

これに対し、修正案提出者から、現行法においても児童虐待を行った保護者に対する指導は実施しているが、児童虐待を行った保護者の立ち直りを促し、再発の防止や親子の再統合を図る上では、特に医学的又は心理学的な知見に基づくアプローチを強化する必要があると考えたことから、児童虐待防止法第11条第1項において、児童虐待を行った保護者について、児童虐待の再発を防止するため、医学的又は心理学的知見に基づく指導を行うよう努めるものとするとの修正を行ったところである旨の答弁があった¹⁷。

8 DVと児童虐待の関連性を踏まえた政府の対応策

千葉県野田市における事案のように児童虐待とDV被害が重複して発生していると思われるケースもあることから、児童虐待対策とDV対策との相互の連携協力を更に強化する必要性について質疑があった。

これに対し、政府から、DVが行われている状況下においては子どもへの虐待の制止が困難な場合があることから、今回の法律案では、DV対策との連携強化のため、婦人相談所及び配偶者暴力相談支援センターの職員は

児童虐待の早期発見に努めることとし、児童相談所はDV被害者の保護のために配偶者暴力相談支援センターと連携協力するよう努めるものとする旨の規定を盛り込んだところであるが、これまで連携が十分ではなかったという反省に立ち、今後、厚生労働省と内閣府で連携し、DV対策との連携強化に向けた取組をしっかりと強化していきたい旨の答弁があった¹⁸。

V 今後の主な課題

本法律は、一部の規定を除き、令和2年4月1日から施行されるが、衆議院における修正を経て、本法律の附則には、以下のような検討規定等が設けられている。

- ① 児童福祉司の数の基準については、児童福祉司の数に対する児童虐待相談対応件数が過重なものにならないよう、必要な見直しが行われるものとする。
- ② 児童相談所職員の処遇改善、一時保護所等の量的拡充・一時保護の質的向上に係る方策等に対する国の支援等の在り方について、速やかに検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- ③ 民法上の懲戒権の在り方について、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- ④ 一時保護その他の措置に係る手続の在り方について、施行後1年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- ⑤ 児童の意見表明権を保障する仕組みとして、児童の意見を聴く機会の確保、児童が自ら意見を述べる機会の確保、その機会

¹⁵ 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号41頁（令元.5.17）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

¹⁶ 本稿II 1 (7)参照

¹⁷ 第198回国会参議院厚生労働委員会議録第16号14頁（令元.6.11）修正案提出者西村智奈美衆議院議員答弁

¹⁸ 第198回国会参議院厚生労働委員会議録第16号31頁（令元.6.11）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

に児童を支援する仕組みの構築、児童の権利を擁護する仕組みの構築その他の児童の権利擁護の在り方について、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

- ⑥ 児童福祉の専門知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方その他資質の向上策について、施行後1年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- ⑦ 児童虐待の防止等に関する施策の在り方について、施行後5年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。
- ⑧ 通報の対象となるDVの形態及び保護命令の申立てをすることができるDV被害者の範囲の拡大、DV加害者の地域社会における更生のための指導等の在り方について、公布後3年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

以下では、上記の検討規定及び衆参両院で付された附帯決議等を踏まえ、今後の主な課題について整理することとする。

1 民法の懲戒権の在り方に関する検討の今後の進め方

親権者に必要な範囲で子どもを戒めることを認めている民法の「懲戒権」については、「しつけ」と称して虐待を正当化する口実になっているとの指摘が以前からあった。

国会における法案審議では、懲戒権の規定の削除を含む民法の抜本的な見直しを求める指摘が相次いだ。これらの指摘に対し、法務省は、具体的な検討の進め方については現在検討中としながらも、民法第822条の規定を削除することや、懲戒という文言の当否とい

った点等を含め、様々な選択肢を視野に入れて検討されることになるであろうとの認識を示した¹⁹。

法案成立後の令和元年7月、有識者による法務省の研究会は報告書²⁰を取りまとめ、懲戒権の規定の見直しの方向性として、①規定を削除する、②「懲戒」という文言を改める、③懲戒権の行使として許されない範囲を更に明確化する、の3点を挙げ、論点整理を行った。このうち削除案については、正当なしつけもできなくなるとの懸念に 대응が必要になると指摘している。

当該見直しについて議論する法制審議会（法務大臣の諮問機関）の部会は、同月29日に初会合を開いた。同部会では、上記の論点整理の内容を中心に議論が進められると見られており、今後の議論の行方が注目される。

（参考）懲戒に関する民法の規定

民法（明治29年法律第89号）（抄）

（監護及び教育の権利義務）

第820条 親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。

（懲戒）

第822条 親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲でその子を懲戒することができる。

2 児童の意見表明権を保障するアドボケイト制度を早期に導入する必要性

平成30年3月に東京都目黒区で、平成31年1月に千葉県野田市でそれぞれ発生した虐待死亡事案では、保護を必要とする子どもからのSOSを児童相談所等が適切に受け止めることができていなかった。このような課題

¹⁹ 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第20号7頁（令元.5.22）筒井政府参考人（法務省大臣官房審議官）答弁

²⁰ 公益法人商事法務研究会「監護権の規定の在り方に関する研究会報告書」（令和元年7月）

に関しては、「子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイト²¹をつける制度が求められる」といった指摘²²が以前からなされている。

このため、本法律の附則には、児童の意見表明権を保障する仕組みの構築その他の児童の権利擁護の在り方について、施行後2年を目途に検討するとの規定が盛り込まれた。

国会における法案審議では、アドボケイト制度の早期導入を求める指摘のほか、具体的にどのような制度を創設する考えであるのか見解を求める質疑があった。

これに対し、政府から、具体的な枠組みについては今後の検討としながらも、海外における事例を含む先行事例の研究を行うなど、有識者による検討の場を設け、まずは、施設入所の措置等の対象となっている児童の意見表明を支援する仕組みの構築について検討していきたい旨の答弁があった²³。

子どもの意見表明権は「児童の権利に関する条約」において保障されており、英国やカナダでは子どものアドボケイト制度が既に公的な制度として導入されている。必ずしも子どもの意見どおりの結果とならないこともあるが、アドボケイト制度により丁寧に意見を聴くことが子どもの納得、ひいては子どもの権利擁護につながると考えられている。

ただし、子どもの年齢や能力等によっては、その思いを受け止めることが困難な場合も考えられる。また、第三者性を担保するため、行政組織から独立した組織又は個人への委託

等を検討する必要があるだろう。政府には、このような課題について、子どもの最善の利益に立った検討が求められる。

3 一時保護所の量的拡充及び質的向上の推進

一時保護所は虐待や非行など様々な理由により保護された子どもが入所する施設であり、子ども間のトラブルの防止等、子ども達の安全な生活を確保するための措置や子どもの権利擁護を図るための仕組みが不可欠である。しかしながら、東京都といった都市圏では、一時保護所の定員超過が常態化しているのが現状であり、量的な拡充のみならず、個々の子どもの特性に応じた適切な援助や学習援助・教育への配慮といった質的な向上を含む環境整備が求められている。

このような観点から、衆議院における修正では、一時保護所の量的拡充、質的向上に係る方策等に対する国の支援の在り方について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとする旨の検討規定が設けられた²⁴。

その後の参議院における法案審議において、政府は、衆議院における修正の趣旨を踏まえ、一時保護所の環境整備の具体的内容について、概算要求に向け、現場の実情も踏まえた上で、今後しっかり検討していきたい旨答弁している²⁵。

一時保護所については、最近の報道においても、東京都の第三者委員が、私語禁止や会話を制約するといった子どもを管理するルー

²¹ 権利表明が困難な子ども、寝たきりの高齢者、障害者など、本来個人が持つ権利を様々な理由で行使できない状況にある人に代わり、その権利を代弁・擁護し、権利実現を支援する機能を「アドボカシー」といい、代弁・擁護する者を「アドボケイター」や「アドボケイト」という。

²² 厚生労働省新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」（平成29年8月2日）37頁

²³ 第198回国会衆議院厚生労働委員会議録第21号23頁（令元.5.24）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

²⁴ 本稿II 1 (7)参照

²⁵ 第198回国会参議院厚生労働委員会議録第17号18頁（令元.6.13）濱谷政府参考人（厚生労働省子ども家庭局長）答弁

ルを「過剰な規制で人権侵害に当たる」と指摘し、定員超過や職員不足が運営に悪影響を及ぼしていることから、都に対して改善を求めたなどと報じられている²⁶。

一方で、このような問題が明らかになったのは都において第三者委員による点検を実施していたためであり、現状では全ての地方自治体で外部機関による運営実態の検証等が実施されている訳ではない。傷付いた子どもが更に傷付くことのないよう、各地方自治体においても一時保護所の運営実態を適切に点検し、必要な施設の拡充や職員の増員等による環境整備を図っていく必要がある。

一時保護所は社会的養護の入り口であり、その環境が劣悪であれば、「二度と戻りたくないから虐待を受けても黙っていよう」との思いを子どもに呼び起こしてしまう可能性もある。衆参両院の厚生労働委員会において付された附帯決議では「一時保護中においても、従前の学校に通学できるようにするなど、子どもの生活環境に配慮した一時保護所の環境改善に努める」ことが盛り込まれた。国においても現場の実態を踏まえながら、本法律の検討規定に基づき、一時保護所の量的拡充、質的向上に向けた支援の具体的内容について、早急に検討を進めることが求められる。

4 児童福祉司の資格の在り方その他資質の向上策

近年の虐待通告の増加に伴い、児童福祉司の増員の必要性が指摘されて久しいが、児童相談所の体制強化に当たっては、職員の量的拡大のみならず、個々の職員の資質の向上が欠かせない。

量的拡大については、既に「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(新プラン)により、

児童福祉司等の増員が図られているところであるが、経験のない職員を増やせば、その育成も現場の負担となる。

このため、政府は、「児童福祉司等の専門人材確保、専門性確保のため、都道府県等に対し、児童相談所OBの活用や専門職採用、一定の経験年数を積んだ職員が確保できるような人事ローテーションへの配慮等が行われるよう要請する²⁷」こととしている。

また、児童福祉司を始めとする児童福祉の専門知識・技術を必要とする支援を行う者の資格の在り方については、児童の問題に特化した新たな国家資格の創設が必要とする意見がある一方、社会福祉士等の既存の国家資格を活用し、養成カリキュラムの見直しや研修の充実を図ることが先決との意見もある。

このため、本法律では児童福祉分野の国家資格の創設についての規定は盛り込まれなかったところであるが、資格の在り方を含む資質の向上策については、施行後1年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずることとされている。

今後、政府及び都道府県等は、児童福祉司の量的拡大と同時にその資質の向上を図るという実現が困難な課題に直面することとなる。

また、厳しさが指摘される児童相談所の労働環境を改善するためには、職員の質・量両面での充実のみならず、市町村等との役割分担を進め、児童相談所に集中している業務負担の是正を図るといった総合的な対策も必要となろう。

5 虐待通告に対する対応の在り方

現在、虐待に関する通告は、児童相談所と市町村のいずれもが受理する体制となっている。その際、通告を受理した機関が調査を行

²⁶ 「一時保護所、子の人権侵害 私語禁止・会話制約/目を合わせるのも禁止 都の第三者委、指摘」『朝日新聞』(2019. 7. 18)

²⁷ 児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議「児童虐待防止対策の抜本的強化について」(平成31年3月19日) 7頁

うこととなるが、児童相談所では通告内容の緊急性の有無に関わらず、原則 48 時間以内に安全確認を行うことが求められている（48 時間ルール）ため、通告件数の増加に伴い、その業務負担が非常に重くなっている。

このため、窓口を一元化した上で、通告の緊急性や危険性を判断し、初期対応機関を児童相談所・市町村等に振り分ける機能を持つ通告受理機関の必要性が以前から指摘されてきた²⁸。しかし、電話対応だけでは的確な判断が困難で、専門性の高い人材を相当程度配置することが必要といった意見もあり、実現には課題も多い。

今回の法案審議では、参議院に出席した参考人から、近年の急激な通告件数の増加に鑑みれば、一律に 48 時間ルールを適用することは、今後一層困難になるとの認識が示されている²⁹。

実際に、厚生労働省が実施した調査³⁰によれば、平成 30 年 7 月 20 日から令和元年 6 月 7 日までの間に、児童相談所において虐待の疑いがあるとして通告を受けた子ども 15 万 3,571 人のうち、約 8% で 48 時間以内に安全確認が行われていなかった。

近年では、児童虐待に関する通告が急激に増加しており、平成 30 年度中に、児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は速報値で 15 万 9,850 件と、過去最多を更新した。前年度より約 2 割（2 万 6,072 件）も多い。通告の増加に児童相談所の体制整備が追いついていないのが現状であり、業務負担を軽減するためにも、現行の通告対応に関する運用について、見直しも含めた検討が必要になると考えられる。例えば、緊急性に関わらず一律

48 時間ルールを課す運用の在り方、児童相談所への通告の半数を占める警察からの通告を含めてトリアージ（選別）を行い、緊急性が低いものは市町村に振り分けるといった対応についても今後の課題として検討していく必要がある。

²⁸ 厚生労働省社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会「報告（提言）」（平成 28 年 3 月 10 日）13 頁

²⁹ 第 198 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 17 号 6 頁（令元. 6. 13）奥山参考人（一般社団法人日本子ども虐待防止学会理事長・前国立研究開発法人国立成育医療研究センターこころの診療部統括部長）意見陳述

³⁰ 厚生労働省『「通告受理後 48 時間以内の安全確認ルール」の実施状況の緊急点検の結果』（令和元年 8 月 1 日）

RESEARCH BUREAU 論究 第16号

令和元年12月

編集・発行 衆議院調査局

〒100-8981 東京都千代田区永田町2-2-1

衆議院第一議員会館内

T E L 03 (3581) 6664

- 本誌の掲載論文等において、意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。
- 本誌に掲載された記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、必ず事前に調査局調査情報課へ連絡をお願いします。